

中国民办教育法治 及制度建设

张铁明 王志泽

广东教育学院民办教育研究中心 编

中国民办教育法治 及制度建设

张铁明 王志泽

作者
本人经手
教育研
究项目组

教育研
究项目组

前言

1998年专著《教育产业论》出版,自己准备歇口气。但1999年全国教育工作会议的召开,却促使我开始了积极地关注教育法制与教育制度建设问题了。本人2001年申报的《教育产业经营研究》,2002年经全国教育科学十五规划领导小组办公室批准为规划课题,其中亦有重点讨论教育经营的制度规范问题;2002-2004年,本人申报主持的就有《广州市教育管理体制改革的深入研究》、《广州市教育产业现状与改革发展对策》和《〈广州市社会力量办学管理条例〉修订工作调研》等重点政策调研课题。

本人开始研究民办教育已有18年,但真正全面深入介入民办教育法制建设研究,还是在2002年前后。

2005年6月本人调任广东教育学院。8月广东省教育厅为《广东省民办教育促进条例》起草与专题调研特别立项,本人任起草工作组长。同年11月广东教育学院批准“民办教育研究中心”成立。11月底,全国人大教科文卫委员会教育组批准《〈民办教育促进法〉配套政策和学校制度研究》立项。该课题组组长由本人和北京汇佳教育机构王志泽董事长共同担任。

这部著作主要收入的正是这两个研究课题及其成员的成果。其中涉及民办教育发展的制度安排、学校产权归属、税收减免等关键问题的 13 篇前阶段成果，曾于 2006 年 11 月 20 日作为《课题阶段性研究成果》，以任务承担者广东教育学院、北京汇佳教育机构和《〈民办教育促进法〉配套政策和学校制度研究》课题组的名义，提交给了全国人大教科文卫委员会主办召开的“贯彻落实《民办教育促进法》座谈会”。该会议特别邀请全国 21 位专家，在全国人大常委会会议中心召开的。与会专家中，各省人大、政府、学会领导 7 人，学者 8 人，办学者 6 人。到会听取意见的有全国人大常委会委员 8 位，教科文卫委员会委员一位，以及教科文卫委教育组全体领导。其中包括全国人大教科文卫委员会吴传基、邢世忠和刘应明副主任委员。领导高度评价了与会专家的意见和强烈的国家责任感。本人作为广东唯一的、全国四个知名民办教育研究机构之一的专家，参加这次最高规格的全国民办教育政策讨论会。

三年多来，以广东教育学院民办教育研究中心为核心的课题组，为此辛勤工作，共完成有关调研报告和学术文章 50 多篇，达 40 多万字，其中公开发表的达 48 篇。令人感到欣慰的是，我们对民办教育及其地方立法和政策的深入研究，已经使得“中心”成为了全国人大、省政府，以及各地民办学校对有关民办教育发展问题的政策研究、咨询的基地，在全国已享有良好声誉。

民办教育法治与制度建设问题,是一个涉及广泛且细致的非常严肃的全新课题。其中特别要提到的是,我们《广东省民办教育促进条例》的起草历时三年,更是一项非常细致的苦差事。作为起草小组负责人及其他同事,我们克服了各种各样的困难,做出了自己的努力。但《条例》是集了很多人的智慧的成果,引起了全国同行的密切关注,来自于包括广东广大民办教育工作者在内的全国范围的热情支持和实心实意的帮助,是鼓励我们积极探索的动力。在此把这还不成熟但自觉最满意的阶段性成果发表于此,意在给更广泛的专家同行和兴趣者作参考,以能引起更多的争论或由此积极推进并完善此“民生工程”。时至今日,以上稿件又已经经过了多次征求地市各级政府、其他政府部门和专家的意见,连续坐下来几天与省政府法制办公室及教育厅领导等一起,一字一酌的拉锯式的讨论修订也有多次。大家共同有的深切感受是,无“法”难,有“法”也难,起草“法”更是要“脱几层皮”的事。如何客观找到并站在“法”的多个利益主体的众多层面利益交叉的合理点上,去为民办教育的发展争取更大的生存空间和应有权利,艰难的调研举证自不必说。难的是,面对很多民办教育界外的不了解、不理解,甚至于曲解、误解民办教育的人,你要去做大量的解释说服甚至于“争吵”;其中对民办教育界内利益者的误解和非议,又是最令人难受的事。而最难的是,新立的“法”本来就是要为新生的民办教育发展去寻找新

路径的,但你在寻找突破点时,却又发现你面对的是一个强大的、大家也都习惯了的原有的法律与社会制度框架下的制度性高墙壁垒,没有谁想故意“捣乱”,但体制性的歧视力量却无时不在,而且都抓着充分的法律政策依据在时时反击或冲击着你。当然我们也正是在这样的理论、实践和法制的不断探索与反思中,提出了一些具有前瞻性的观点和实践中可能得以实施的设想。这是我们的学术收获。当然最珍贵的还是我们不仅收获了理论,同时还从全社会中收获了数不完的理解、信任和支持帮助,以及由此而来的不尽的朋友情谊和众多公众的赞誉。

本著作就是以这些成果作为核心内容,也把一些还没来得及发表的或本人主持的其他课题的有关成果,按照问题板块集中成“章”,又根据一定的逻辑顺序,把厚薄不一的诸“章”串了起来,或为主文或为附录,梳理编辑而成的。此书并不是一部有完整理论体系的著作,其特点是贴近现实,直面问题,坚持实证,实事求是去寻求解决的办法。在书里我们只是把自己认为重要的难题作了认真探索,其中尽管享受过很多的理念创新时的愉快,当然也会常常因陷入混杂的实践而茫然和无奈。所以难免挂一漏万,也难免错漏与讹误或部分的重复,甚至于课题研究成果本身也不一定是完全统一基调的。因此,特别希望能抛此粗陋之“砖”,引起更多同行或其他专业的专家的争论或批评指教,以进一步推动我国民办教育法治建设的完善。

把这些原是各自独立的论文报告梳理编辑成书，是一项不容易的事情。编书主旨和逻辑框架由本人提出，几经讨论修改；根据编书主旨和逻辑框架，由吴开华和伍园园把相应内容的文章进行编辑，并采集了不少个案材料作为论点的依据穿插于内，最后由本人和王志泽商量并作统改、删节或补充。此外，每一章节主要援引何课题组何人何处的成果，均有注明，以示各自的努力。

对《广东省民办教育促进条例》起草与专题调研项目，广东华立学院张智峰董事长、广州科技职业技术学院卢彩凤董事长、广东岭南职业技术学院贺惠山董事长，欣然给予了经费支持。

对全国人大课题，北京汇佳教育机构和广州亚加达外语专修学院，则予最积极的姿态参与并拨给研究工作经历费；广东教育学院以《我国公共教育政策与〈民办教育促进法〉配套政策和学校制度研究》为题，作为“教授博士专项”给予项目配套经费资助；先后参与此课题工作的还有北京汇佳教育机构总督学王家骏，广州亚加达外语专修学院覃毅健院长和广东教育学院教育系副教授吴回生和吴开华、讲师王慧，以及广州大学教育经济学硕士生何志均、伍园园、肖理想、李敏等。广东教育学会民办教育专业委员会理事长陈钢，多年来一直是我的“钢铁”同盟者。

此外，作为全国人大课题的成员单位和实验学校的还有：广州市番禺执信中学、佛山市南海执信中学、广州凤凰

城中英文学校、惠州东江小学、东莞市樟木头新城市小学、东莞市虎门汇英中学、东莞市石排云岗学校、广州嘉福教育集团南海嘉福学校、深圳市东方英文书院、深圳市展华实验学校。张雄记董事长、钟燕清董事长、朱星仲董事长、张秀峰董事长、张利辉董事长、刘彦华院长、程晋升校长、张艺董事长也给予了大力支持和帮助。

几年来，此书中的内容在全国各地讲学 160 余场次，学员中高至市长、厅局长，低至中小学教师；在广东省民办学校校长资格认证培训班中也选用多个专题授课，备受称誉。来自广大民办学校董事长、校长和教师的鼓励，是我敢为民办教育仗义执言的巨大动力。

此书亦是作为以上两课题及我学院配套课题的结题成果。书中收入的本人主持的 2008 年全国教育大调研及其他课题的有关成果，均在文后注明了当时课题的参与者或其他有关者。

在此，非常感谢著名教育家、国家总督学柳斌，著名教育家、中国民办教育协会会长陶西平，全国人大教科文卫委员会教育组领导侯小娟和卢干奇；以及广东省教育厅厅长罗伟其、教育厅党组成员副巡视员文传道，还有厅办公室汤贞敏主任、科研处王斌伟处长、政策法规处曾婉文处长、民办教育管理办公室钟院生副主任和邵允振博士对本人的信任和对工作的大力支持！

特别要感谢三年来给予我有力支持的广东教育学院

党委书记钟康模、院长刘劲予、肖建彬副院长和李龙图副院长,学院科研处等处室领导,以及教育系各位同仁,还有民办教育研究中心办公室所有工作人员!

感谢本书收入的有关著述的作者,以及这些成果为我们研究发挥的支撑作用。

对课题研究和本书作出贡献或给予支持的所有个人和单位,均表示最衷心的感谢!

张铁明

2008年11月30日于千禧小庐

目 录

前言.....	(1)
第一章	
中国教育现代化的需求压力、需求空间及其对策	(1)
一、中国教育现代化的需求压力与空间.....	(1)
(一)高等教育大众化中产生的经济承重问题.....	(1)
(二)普及义务教育中优质化教育强烈需求问题	(2)
(三)城市现代化中的外来工子女义务教育普及需求问题.....	(4)
(四)城市化进程中农民转型职业教育需求问题.....	(5)
(五)结构性短缺中的教育资源合理配置定位问题	(6)
(六)多元化经济文化格局中教育需求多元重叠问题.....	(7)
(七)提高教育公平程度中的弱势群体教育资助问题	(8)
(八)教育民主化、个性化追求中的缩小班级规模问题.....	(9)
(九)终身教育中的社区延续教育服务需求问题.....	(11)
二、解决教育现代化需求压力的途径:体制创新.....	(12)
(一)建立多元化办学体制.....	(12)
(二)大力发展民办教育	(13)
三、教育需求压力与对策——以广州市为例.....	(15)
(一)广州市民对教育需求的十年变化.....	(15)
(二)广州多元办学与投资体制大变革的机遇、挑战与对策.....	(33)

第二章

教育利益国民化与和谐社会中的教育·····(63)

一、从教育利益阶级化到教育利益国民化·····(63)

(一)中国教育利益国民化格局前的几个演变阶段·····(63)

(二)教育利益体制化与国民化交织转型期的现实景象·····(67)

二、教育利益体制化格局的社会根源及其深切危害·····(76)

(一)直接的不公平教育后果·····(77)

(二)可悲的经济后果·····(77)

(三)令人担忧的政治后果·····(78)

三、教育利益国民化是和谐的公共教育政策核心理念·····(79)

(一)教育利益国民化的现实依据·····(80)

(二)教育利益国民化是教育利益公平分配的核心价值坐标 ·····(80)

(三)教育利益国民化格局的政策特征·····(81)

四、教育利益国民化:和谐的公共教育政策重构的努力方向 ·····(82)

五、公共教育政策改革对策建议·····(84)

(一)以教育利益国民化为核心理念,积极重构我国公共教育政策 ·····(84)

(二)组织专题调研,摸清政策实施时的财政缺口·····(85)

(三)开展重大政策研究从法律政策上寻求解决办法·····(85)

(四)真正落实对民办教育与公办学校一视同仁的措施政策·····(85)

(五)必须立法确定国家和省市财政支付办法·····(85)

第三章

民办学校的法律地位与权利保障·····(112)

一、民办学校的法律性质·····(114)

(一)民办学校的公益性·····(114)

(二)民办学校的自治性·····(115)

二、民办学校法人的性质与定位·····(119)

(一)民办学校法人是私法人·····(119)

(二)民办学校法人是公益法人·····(119)

(三)民办学校法人是民办非企业单位法人·····(120)

三、落实民办学校平等法律地位的三个支撑点·····(123)

(一)税费平等待遇问题·····(125)

(二)土地政策的平等待遇问题·····(126)

(三)教师身份的平等待遇问题·····(127)

第四章

民办教育制度创新·····(129)

一、加入 WTO 后我国教育制度的缺位及其成本代价·····(129)

(一)加入 WTO 后我国教育制度缺位情况分析·····(129)

(二)制度缺位将导致教育改革成本巨大·····(135)

二、制度创新是民办教育发展关键期的核心问题·····(138)

(一)体制性利益格局调整下的民办教育面临严峻的制度考验 ·····(138)

(二)新政治体制下的中国民办教育需要积极的发展策略调整 ·····(140)

(三)民办学校要做制度创新的先锋·····	(141)
-----------------------	-------

三、“名校办民校”——发展教育的第四条路·····	(143)
---------------------------	-------

(一)国有品牌与民间资本的结合是中国教育的一种制度创新 ·····	(143)
--------------------------------------	-------

(二)“名校办民校”问题的实质分析·····	(150)
------------------------	-------

(三)“名校办民校”制度安排的政策思考·····	(152)
--------------------------	-------

(四)名校办民校与公平刍论——兼驳“卖名校论”·····	(158)
------------------------------	-------

第五章

民办学校产权制度研究·····	(167)
-----------------	-------

一、产权激励机制的构成要素·····	(167)
--------------------	-------

二、民办学校“非营利性”的法律定位与产权界定的法律缺位 ·····	(171)
--------------------------------------	-------

(一)民办学校产权政策的现状·····	(171)
---------------------	-------

(二)民办学校“非营利性”的法律定位及面临的困境·····	(172)
-------------------------------	-------

三、“合理回报”:立法的突破与困境·····	(175)
------------------------	-------

四、民办学校产权制度的完善·····	(179)
--------------------	-------

(一)民办学校产权制度完善的思路与对策·····	(179)
--------------------------	-------

(二)现行法律框架下民办学校的产权制度及其创新·····	(183)
------------------------------	-------

第六章

民办教育发展的风险减除机制·····	(196)
--------------------	-------

一、政府构建民办教育风险预警机制的必要性·····	(196)
---------------------------	-------

(一)效益成本决定了政府构建民办教育风险预警机制 的必要性·····	(196)
---------------------------------------	-------

二、政府构建民办教育风险机制的对策与建议·····	(200)
(一)切实规范民办学校举办者的准入与退出机制·····	(201)
(二)加强对民办学校的监督与评估·····	(201)
(三)制定民办学校风险预警的临界标准及事前监控或提前 干预措施·····	(202)
(四)建立政府行为的办学避险支持基金·····	(202)
(五)加快示范性民办学校的建设·····	(203)
三、构建民办教育风险预警机制的地方立法条款建议·····	(203)
四、个案分析——南洋教育“火烧铁索连环船”败局及其启示 ·····	(206)

第七章

民办教育法律冲突、根源及其应对·····	(225)
一、我国民办教育法律冲突的表现及其危害·····	(225)
二、我国民办教育法律冲突的主要内容·····	(226)
(一)涉及民间非营利组织会计制度在民办学校适用方面 的法律冲突·····	(226)
(二)涉及民办学校合理回报方面的法律冲突·····	(227)
(三)涉及民办学校税收优惠方面的法律冲突·····	(229)
(四)涉及民办学校设立分支机构方面的法律冲突·····	(230)
(五)涉及民办学校聘任教师方面的法律冲突·····	(231)
三、我国民办教育法律冲突产生的根源·····	(232)
(一)“非营利”概念界定的立法缺失·····	(233)
(二)“合理回报”的法律性质被曲解且缺乏配套的法律规定 ·····	(233)

(三)民办非企业单位在法人体系中的地位不明确·····	(235)
(四)民办教育地方立法中的政府和部门利益本位·····	(236)
四、克服民办教育法律冲突的对策·····	(239)
(一)重申法制统一原则·····	(239)
(二)设计避免冲突产生的科学程序·····	(240)
(三)完善相关配套规定·····	(341)

第八章

民办教育地方立法与政府规制:实践与展望

·····	(242)
一、民办教育地方立法与政府规制:应为与可为·····	(242)
(一)民办教育法制空间与地方立法的必要性·····	(242)
(二)地方政府对民办学校的规制:合理性及其限制·····	(243)
二、我国民办教育地方立法:实践与反思·····	(245)
(一)民办教育地方立法的实践、创新与突破·····	(245)
(二)民办教育地方立法存在的问题与反思·····	(251)
(三)民办教育地方立法应遵循的原则与关注的主题·····	(253)
三、我国地方政府对民办学校的规制:问题与展望·····	(256)
(一)地方政府对民办学校的规制:现状与问题·····	(256)
(二)地方政府对民办学校的规制:思路与模式·····	(260)
(三)地方政府对民办学校的规制:具体内容与合法化·····	(263)

第九章

国家公共资源对民办教育的扶持·····

一、利用公共教育资源发展民办教育的合理性与意义·····	(266)
-------------------------------------	--------------

(一)合理性:民办教育事业是公益性事业·····	(266)
(二)利用公共资源发展民办教育具有重要的现实意义 ·····	(269)
二、民办教育税收优惠政策·····	(271)
(一)我国民办教育税收政策的现状及其问题·····	(272)
(二)民办学校应否缴纳企业所得税 ——基于新《企业所得税法》的分析·····	(274)
三、利用公共教育资源促进民办教育发展的地方立法条款建议 ·····	(281)

第十章

民办高等教育发展与制度建设·····	(302)
一、中国高等教育大众化进程中制度的两难抉择·····	(302)
(一)我国高等教育的发展现状、目标与问题·····	(302)
(二)高教发展面对制度两难中的十大矛盾·····	(305)
(三)高等教育的必然抉择:体制创新·····	(308)
二、教育利益国民化是实现高等教育大众化的关键前提·····	(310)
(一)高教体制多元化是坚持教育利益国民化的必然选择·····	(310)
(二)教育利益体制化是阻碍高等大众化的最大障碍·····	(312)
三、独立学院:快速增加国家高等教育资源的重大举措·····	(313)
四、中国高等教育必须积极面对社会与市场·····	(317)
(一)适应转型期经济社会迫切需要的是积极转型的高等 职业教育·····	(317)
(二)高等教育大众化:小部分人的精英教育+绝大部分人 的职业教育·····	(318)

(三)提高高等教育质量,决不是提高教育层级·····	(318)
(四)要让每一个大学生成才,首先要让他成功进入社会·····	(319)
五、民办高校必须直面“自己”的严峻挑战·····	(319)
(一)必须在制度上保证民办高校发展的刚化资金链条的完整性 ·····	(320)
(二)必须在制度上保证发展高等教育具有的战略眼光·····	(321)
(三)必须在制度上保证年富力强、善经营的现代化 管理团队的成长·····	(322)
(四)必须在制度上保证有使命感的专职中青年骨干 教师队伍的稳定·····	(323)
(五)必须在制度上保证大学应有的学术氛围和进行 科研的人文环境·····	(323)
(六)必须直面产业结构性人才的质量需求·····	(324)

第十一章

质量保障:民办学校团队竞争力·····	(326)
一、团队竞争力是民办学校质量保障的核心要素·····	(326)
二、提高民办学校领导竞争力的策略·····	(326)
(一)民办学校管理面对的压力·····	(326)
(二)提高民办学校领导竞争力的策略·····	(329)
三、改善民办学校教师生存环境,提高教师团队竞争力的建议 ·····	(335)
(一)教师在民办学校团队竞争力作用·····	(335)
(二)民办学校教师生存环境的分析·····	(337)
(三)改善民办学校教师生存环境的政策建议·····	(342)