

民办非企业单位 问题研究

赵 泳 主编

BAN
QIYEDANWEI
NTIYANJIU

中国出版社

民办非企业单位问题研究

赵 泳 主编

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

民办非企业单位问题研究/赵泳主编. —北京: 中国社会出版社 2004. 10

ISBN 7-5087-0281-6

I. 民... II. 赵... III. 社会团体 - 行政管理 - 研究 - 中国 - 文集
IV. C232-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 105454 号

书 名: 民办非企业单位问题研究

主 编: 赵 泳

责任编辑: 尤永弘

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 传真: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷厂

开 本: 880 × 1230mm 1/32

印 张: 9.75

字 数: 244 千字

版 次: 2004 年 10 月第 1 版

印 次: 2004 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0281-6/C·215

定 价: 28.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

序

改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善，我国民间组织进入了一个快速发展时期。目前，在我国各级民政部门登记的民间组织有 26 万多家，其中民办非企业单位有 12.4 万多家。总的说来，这些民间组织在社会主义物质文明、精神文明和政治文明建设中，都起到了越来越重要的积极作用，在社会、经济、教育、文化、体育、社会福利、环境保护、促进就业等诸多方面为社会提供了高效、优质的公共服务，起到了政府和企业力所不及的作用，是我国社会主义现代化建设的一支生力军。

目前，国家出台了《民办教育促进法》、《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》等法律法规，民政部门 and 有关部门也制定了一系列配套的政策规定，初步建立了我国民间组织管理的法律法规体系。在民政部门和有关部门的共同努力下，我国民间组织管理工作取得了较大的成绩。同时也存在一些问题，原因自然是多方面的。我认为，我们对民间组织自身发展和管理的一些规律性的问题，还认识不清、把握不准是其中的一个重要原因。这丝毫也不奇怪。一方面，我们正处在一个社会急剧变革的时代，旧体制在不断瓦解，新体制在不断完善，在这样一个时代，新情况、新问题大量涌现是必然的，事物的本质只有在其发展到一定阶段的时候，才能显现出来。民间组织的发育成长、本质的显现，也是这样；另一方面，人们对事物的认识有一个过程，民间组织涉及到

社会的方方面面，需要进行艰苦的调查研究，才能逐步认识其自身发展和管理工作的规律。应该说，不断的适应形势、与时俱进、研究问题、解决问题，是我们永恒的课题。在这方面我们做了一些工作，但还很不够。特别是民办非企业单位，民政部门统一归口进行登记管理的时间还不长，有许多基本的理论问题还不清楚，需要假以时日，进行认真深入的研究。在这方面，说我们任重道远，是恰如其分的。

放在我们面前的这本论文集，是民办非企业单位法律政策研究课题的阶段成果。这个课题的部分论文，已经在《中国民政》杂志、《紫光阁》杂志、《民间组织研究》杂志、《中国社会报》等报刊上先期发表了。有的论文获得了民政部的民政理论研究成果奖，有的论文以不同的形式报送有关领导参阅，有的成果已经转化为政府部门制定的政策规范。很多专家学者和从事管理工作的同志，都给了课题成果以很高的评价。尽管如此，我们也清楚地知道，有的论断和结论还值得商榷，有的论证尚欠周密，有些重要的问题还未涉及。但毕竟是一个良好的开端。希望他们今后的研究工作，以“三个代表”重要思想为指针，扎根中国实际，借鉴国际经验，从实际出发，认真总结民间组织管理工作的经验，研究民间组织发展和管理工作的规律，不断取得新的更大的成绩！

是所望焉！

孙伟林

二〇〇四年九月八日

目 录

序	孙伟林/ 1
《民办教育促进法》有关问题探析	黄 黔/ 1
民办非企业单位立法的健全和完善	任 进/ 9
关于《民办非企业单位登记管理暂行条例》 有关问题的初步思考	赵 泳 刘宁宁/ 13
关于建立我国非营利组织会计体系的构想	许玉红/ 20
市民社会理论的历史流变	舒年春/ 26
从科学发展观看我国民间组织管理工作	赵 泳/ 61
日本企业与非营利组织(NPO)在公益事业领域 合作的现状与展望	李 凡/ 68
非营利组织笃守的价值理念	朱卫国/ 78
民办非企业单位的数量分析	赵 泳 刘宁宁/ 89
民办教育与政府监管	徐家良/ 93
社会转型中的民办非企业单位	邓国胜/ 104
涉外民办非企业单位的现状及管理对策	董克林/ 120
关于民办非企业单位票据使用问题 的调研报告	赵 泳 吴起英/ 127
关于民办非企业单位年检问题的思考	刘宁宁/ 136
关于民办非企业单位名称问题的思考	赵 泳/ 145

大连、云南民间组织参加社会保险调研报告	茹英杰等/ 154
民办非企业单位管理若干	
政策问题研究	刘水泉 汤晓霞/ 161
北京市民办非企业单位 2002 年度检查财务	
数据基本情况和分析报告	谢鸿业 冬汉卿/ 180
上海社会中介组织发展与管理研究	谢玲丽等/ 191
培育发展“民办事业”前景广阔	刘 军 王善义/ 237
民办非企业单位双重管理体制	
初探	翟小燕 冯 鲲/ 245
推进民办非企业单位发展的对策研究	白光昭等/ 251
附文:民办非企业单位研究报告	赵 泳/ 272
后 记	编者/ 303

《民办教育促进法》有关问题探析

黄 黔

近日颁布的《民办教育促进法》，允许民办学校出资人从办学结余中取得合理回报，同时也为教育机构的分类管理留出了空间。法律于2004年9月1日生效，对教育机构分类规范的办法亟待迅速出台，以促进民办教育的发展。

一、制订民办教育行政法规时需要解决的问题

《民办教育促进法》在立法过程中，有四个争议比较大的问题。第一是，出资人和学校之间，到底是投资人和企业的关系，还是捐资人和非营利机构的关系，抑或是一种非捐资、非投资的出资人与从事公益事业又可获取回报的机构的关系。这是比较核心的问题。第二是出资人能不能从学校获取一定回报。第三是民办学校运作中享受什么样的税收优惠待遇。第四是民办学校终止清算时剩余财产怎么处理。《民办教育促进法》确定了民办学校出资人可以从办学结余中获取一定的合理回报，比较明确地回答了第二个问题，其他三个问题需要在制订行政法规时进一步明确回答和解决。

合理回报是什么性质？从立法技术上看，合理回报放在“扶持和奖励”这一章，规定为一种特殊的奖励措施，而没有放在“学校资产与财务管理”一章里。但是从实质上分析，与投资回报的界线很难区分。所以民办学校不能搞一刀切，要分类规范，分类管

理。

二、近年来民办教育发展较快

教育思想的解放,带来教育事业的大发展。近年来,各级政府优先发展教育,突破了一些禁锢教育发展的观念,形成了多元化办学格局,我国各级教育适龄人口毛入学率大幅度提高。初中毛入学率1990年为66.7%,2001年达88.7%;高中1990年为26.0%,2001年达42.8%;高等教育1990年为3.4%,2001年达13.3%。普通高校招生总数,1998-2002年分别为108万人、160万人、221万人、268万人、320万人,从1999年起分别增长48.1%、38.1%、21.3%、19.4%。

民办教育和中外合作教育发展步伐明显加快。民办教育克服资金不足、专职和青年教师少、政策不配套等多方面困难,取得快速发展。2001年,民办幼儿园在园儿童342万人,比上年增加20%,占全国在园儿童的17%。民办小学在校生182万人,比上年增加39%,占全国小学生的1.4%。民办普通中学在校生233万人,比上年增加56%,占全国的3.0%。民办职业中学在校生38万人,比上年增加25%,占全国的8.1%。民办高等教育机构注册学生128万人,比上年增加22%,占全国的9.8%。2001年,全国共有中外合作办学机构657个,其中大专77个、本科47个、研究生67个,开设管理专业占39%、外语占20%、信息占13%、经济学占10%、艺术占5%,与1995年相比机构数增加了近9倍,多在东部沿海地区。境外合作者主要来自美、澳、日、加等发达国家和港台地区等。

民办教育发展的空间很大。目前民办教育在义务教育阶段仅占1%-2%,在高等教育阶段仅占10%。进一步发展教育包括民办教育的有利条件主要有:第一,学生及家长是支持教育发展的重要力量。在非义务教育阶段,收费上学改变了学校的运作机制。

许多民办学校、中外合作学校实际上依靠学费运转并偿还建设贷款,还能结余取得回报。人民群众的教育需求是教育发展的根本动力。第二,教师潜力的发挥是教育发展的重要条件。教师在校内参加教学、科研和产业活动,又在校外兼职上课。充分发挥教师的积极性,既实现了教育的发展,又改善了他们的生活条件。第三,贷款建设基础设施加快了教育发展。学生交费上学和教师潜力的发挥,使得金融介入教育成为可能。各地贷款建校园和校舍大大提高了教育发展的速度。第四,国外教材和讲外语的来华人员也是教育资源。对外开放使外语教学的地位上升,不少外国来华青年担任语言教师。由于国外课程和教材更新较快,中外合作教育蓬勃兴起。第五,教育领域新的机制和经营运作提高了办学效率。一些具有教育理念和资金运作头脑的民间教育家利用闲置国有资产、闲置师资力量和贷款办起民办学校,公办学校也借鉴其经验,办起了“二级学院”和“转制学校”,吸纳社会资源。以北京市为例,各级各类民办教育机构总资产278亿元,其中租用和使用国有资产近240亿元,占总资产的86%;举办者投入29亿多元,占总资产的10%;办学积累8亿多元,占总资产的3%;社会捐助2亿多元,不到总资产的1%。民办教育可以取得回报,甚至高于其他行业,说明学校提高效率的空间依然很大。第六,捐资办学崭露头角,是发展教育的新力量。对我国民办学校的调查显示,66.2%的出资意图是投资,要求回报;10.8%是捐赠。对捐资办学的义举应当在法律和政策上给予鼓励。总之,民办教育充分利用社会资源,使更多青年有了受教育的机会,得到群众的欢迎,成为我国教育事业的重要组成部分。

三、对各类教育机构需要进一步加以规范

教育要与社会主义市场经济体制相适应,进一步规范各类教育机构十分必要。只有坚持诚信、法制和公平竞争原则,强化教育

的公益性,确保学术活动的严肃性,提倡积极健康的校园文化,才能保证教育事业持续健康发展。

(一)对允许取得合理回报的民办学校,应正确处理教育公益性和出资人利益的关系

为了吸引更多人出资办学,《民办教育促进法》在鼓励捐资办学、允许投资办经营性培训机构的同时,对非捐资、非投资的办学出资人,允许在办学结余中取得合理回报,并放在“扶持和奖励”一章中陈述。“合理回报”既有奖励的属性,又有获取回报的属性;获取回报应该纳税,奖励应该适当优惠。这种出资办学的民办学校从事教育公益事业,但不是严格意义的非营利机构,可以定义为准公益性教育机构,需要从理论和实践上处理好其教育公益性和出资人利益的关系。

(二)允许境外机构和个人来华捐资、出资、投资合作办学

聘用外国教育家,引进国外教学内容,学习国外教育经验,对推动教育改革和发展具有积极意义。加入世贸组织的承诺包含允许外国人来华合作办学开展教育服务贸易。在制定了民办教育促进法的实施法规之后,中外合作办学的法规就可以相应制定。然而,外资领域的“合作”是外商投资的一种形式,世贸组织承诺教育服务贸易的商业存在。要实现教育领域与世贸组织规则的完全接轨,尚需全国人大和国务院立法部门在今后条件成熟时进一步确立营利性教育机构的法律地位和管理法规。

(三)政府财政投入在教育发展中发挥更加重要的作用

随着科技创新成为经济发展的重要推动力,作为其基础的教育越来越成为公共财政支出的重点。促进民办教育,利用社会资源,并没有减少政府办教育的责任。农村义务教育必须实现从群众办教育向政府办教育的转变,才有可能建立起现代农村教育的真正基础。政府除了直接举办教育,还可为纳税人及其子女购买教育服务,对各类学校包括民办学校按在校生人数给予一定补助。

(四)教育与经济结合,参与知识和人力的增值过程

教育不仅传播已有知识,而且研究新知识、提高人的素质,参与知识资本和人力资本的增值,出现教育增值现象。知识创新通过技术转让或孵化科技产业的产权转让为学校提供财源。人力资本的增值形成了教育成本分担机制且使学费的市场定位取决于个人平均回报率。教育与经济的结合、学校与社会的结合,都使师生参加经营性活动的机会增多,学校的规范管理遇到许多新的问题。

(五)各种类型教育机构将长期存在,应使非营利教育机构成为主流

各国的教育包括高等教育,都以非营利性为主。例如美国高等学校分为公立和私立,私立再分为营利和非营利性。美国大学生中 97% 读学位课程,在读学位课程的学生中 75% 在公立学校, 25% 在私立学校,私立学校学生中有 88% 在非营利学校。在总数 3% 的读非学位课程的学生中也有 44% 在非营利学校。又如俄罗斯、波兰、日本、韩国、埃及等国家,所有高等学校都是非营利机构,有的也在限定条件下允许介入经营性活动,他们分别有 90%、70%、22%、27%、85% 的大学生在公立大学。国外的非营利机构,出资人不因出资而对该机构享有所有权,也不得对盈余进行分配,清算时剩余财产要继续用于社会公益事业,对其从事营利性活动有较为严格的限制性规定。与现代企业制度不同,非营利教育机构的现代学校制度,不是明晰产权,而是形成了出资人不作所有权人的法人治理结构,包括有独立理事参加的理事会和独立于理事会的学术委员会,通常,取得捐赠和其他经营收入较多的学校还有基金会作为经营活动和学术活动的区隔机制。在我国,由于允许民办学校出资人取得合理回报,允许公办学校介入经营性活动,强化教育的公益性和提倡规范的非营利教育机构成为一个重大课题和艰巨任务。

四、几点建议

(一)教育领域实行分类管理

《民办教育促进法》规定出资人可以从办学结余中取得合理回报,同时规定鼓励和表彰捐赠。这样就会有捐资办学不取回报和出资办学取得合理回报两类民办学校,加上公办学校和该法管辖的在工商部门登记的经营性民办培训机构,法律隐含了我国教育领域的分类原则,即在公办和民办两种教育机构中,分为公办和捐资办学不取回报等非营利教育机构、出资举办取得合理回报的准公益性教育机构、投资举办经营性培训机构等三类。对此,需要进一步明确分类原则,并制订相关法规,以及示范章程和登记、年检、预算、会计、审计、税收、土地等各项制度。

(二)制定民办学校取得合理回报的具体办法和税收土地等优惠政策以及终止清算时剩余财产的处置办法

取得回报是获利特征,出资人难免有追求利润的动机,必须规定民办学校“合理回报”的界限,对其营利行为加以限制,并制定出与捐资办学不取回报有所区别的税收和土地优惠政策,才能保证民办学校发挥教育功能,产生积极的社会效益。合理回报至少应有以下五个方面的限制。一是有一定条件。要在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他费用之后才能取得回报,教学条件必须得到保障。二是有一定限度。有十多个省市采用过比银行利率上浮2个百分点作为合理回报上限的做法,教育、财政、税务部门可在联合调查的基础上制定设置回报率上限的办法。三是依法纳税。合理回报必须征税,民办学校享受优惠。对民办学校减免的税收和土地优惠应作为国有资本金计入注册资本金中。四是清算与回报挂钩并鼓励自愿承诺回报年限。不少出资人自愿在一定年限后把所出资金捐赠社会,应当给予鼓励。捐赠后,学校转变为完全公益性学校。对于不愿捐赠的出资

人,清算后有剩余财产的,出资人可以拿回或者部分拿回其原始出资,顶多包括同期银行利率,但要扣减回报总额。五是严格区分贷款办学和出资办学,防止用贷款搞虚假注册并进一步牟取非法回报。

(三)加强非营利教育机构法制建设

教育事业的公益性并不能保证每一个教育机构的非营利性,应借鉴国外经验,针对公办学校和捐资办学的教育机构制订严格的符合非营利机构要求的法规和制度,加强执法和社会监督。目前,我国许多公办高校财政拨款占学校收入不到一半,把预算外收入全部收缴国库并不现实,学校编制“部门综合预算”也不能真实反映学校财务状况,应逐步完善法制,形成对社会资产的有效监管机制,使高等学校法人成为办学主体,由学校做综合预算,接受审计和社会监督。

非营利性学校校方管理的教学活动均应免税,而那些不由学校收取学费,不由学校统一管理成绩和学分的教学活动,不属于该校承担民事责任的范畴,则必须征税。从而促使学校把校内各种教学活动纳入统一管理,保证质量。以学历教育判定免税会固化计划体制,高等教育要尽快实现从学历文凭教育向“终身学习”的学位课程教育转变。

(四)建立非营利性和准公益性教育机构的基金会制和理事会制度

高等学校的基金会能够汇合财政拨款和补助、社会捐赠、学校服务收费,以及基金会本身委托经营的收入,为科研教学筹集经费。它是一个蓄水池,也是财税部门对高等学校实行监管的分水岭,把大学里创收活动和学术活动明确区隔开来,从而有效管理学校全部社会资产。学校里各类创收活动凡没有上缴基金会的部分都照章征税,基金会的收入全部用于教学科研等学术活动。为了加强社会对学校预算、决算和其他重大决策的监督,还必须建立理

事会和独立理事制度。首先针对高等教育建立国家独立理事资格制度。理事会除了出资人、主要办学者,还应有符合国家认定资格的独立理事。

(五)规范中外合作教育

在非义务教育阶段,应允许中外合作举办非营利性、准公益性和经营性教育培训机构。准公益性中外合作学校的合理回报办法可以参照民办学校的规定。但要注意,一要规范合作形式,目前不允许合资公司形式的经营性获利行为。二要设置区别条款,对境外方并无资金投入的,提供的课程和教材在境外是公开的,来华办学者没有专利和知识产权的,甚至在境外原本是营利性机构的,都要有不同规定,不能简单平分结余并享受免税待遇。三要禁止坐地分钱,拿合理回报只能在办学结余之后,不能在开课之前。四要健全理事会。除中外办学方之外,必须还有三分之一以上国家认定资格的当地政府认可的独立理事,参与办学重大决策,保护学生利益。

(六)设置统一管理社会事业单位的政府执法机构

过去,事业单位由各个行政部门分别审批,上报编制部门取得法人资格。1996年开始,20多个行业领域的民办非企业单位在民政部门登记。为了规范执法,建议把事业单位分为执行行政职能的行政事业单位和具有科技、教育、文化、卫生、体育及社会福利等职能的社会事业单位(有些经营性的单位则应改制注册为企业)。同时把民办非企业单位和其他各种利用或部分利用国有资产举办的民办机制的社会事业单位,统称为社会事业单位。在民政部门设社会事业管理局,统一管理社会事业单位的法人登记和年检,加强相关的法制和执法监督。

(作者系国务院研究室研究员、社会发展研究司原司长)

民办非企业单位立法的健全和完善

任 进

改革开放以来,随着民办非企业单位的迅速发展,我国制定了若干有关民办非企业单位的法律、法规、规章,为民办非企业单位的依法管理,保障民办非企业单位的合法权益,提供了基本的法律依据。但从总体上看,民办非企业单位的法律制度还存在一些问题,应当引起足够的重视。

一、民办非企业单位法律、法规的健全

民办非企业单位主要是改革开放以后出现和迅速发展的新事物,而有关立法未能及时跟进,存在一些法律调整的空白。

一是虽然国务院 1998 年制定了《民办非企业单位登记管理暂行条例》,但缺乏关于民办非企业单位的法律地位的基本规范,《民法通则》也未能涵盖民办非企业单位的基本问题。

二是现有的法律、法规主要是有关民办非企业单位行政管理特别是登记管理方面的规范,对民办非企业单位民事关系的调整比较薄弱,存在一些法律漏洞。如民办非企业单位的内部制度、财产关系等的民事问题,就很少得到规范。

三是现有的民办非企业单位法律规范,大量涉及公民、法人或其他组织的权利义务,但它们许多是以党政部门的规范性文件或政策措施为表现形式,层级较低,缺乏应有的法律效力。这不符合公正透明和法治行政的要求。

因此,应当加紧制定作为基本法的《民办非企业单位法》,对民办非企业单位的基本问题,如民办非企业单位的设立、组织和活动、资产与财务管理、管理与监督、扶持与奖励、变更与终止以及违法者的法律责任等,做出明确的规定,并在有关立法中加强对民办非企业单位的调整,如在即将制定的《中华人民共和国民法》中充实有关民办非企业单位的内容,明确其法律地位。

另外,应在此基础上,尽快制定民办非企业单位管理的正式行政法规和规章,逐步形成民办非企业单位法律、法规的基本框架。

二、对现有法律、法规的调整和修改

现有法律、法规中,有的是不够协调,如1998年《民办非企业单位登记管理暂行条例》是为加强登记管理而制定的有关民办非企业单位的暂行性行政法规,而调整民办非企业单位之一——民办学校的2002年《民办教育促进法》是为促进民办教育事业的健康发展而制定的法律。前者调整范围大于后者,而效力却低于后者,尽管两者侧重不同,但给人一种不协调的感觉。

有的是不够衔接,如根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定,民办非企业单位有《暂行条例》第25条和第27条规定的情形,且构成犯罪的,依法追究刑事责任。根据《刑法》第30条,公司、企业、事业单位、机关、团体实施的危害社会的行为,法律规定为单位犯罪的,应当负刑事责任。由于民办非企业单位是依法登记的社会组织,其从事危害社会的活动,构成犯罪的,也要负刑事责任。即民办非企业单位的行为构成犯罪的,按照《刑法》第31条的规定,司法机关除了追究民办非企业单位的刑事责任外,还应追究民办非企业单位的法定代表人或负责人个人的刑事责任。但严格说来,刑法总则和分则中没有可以适用民办非企业单位的条款和罪名。这使刑法对构成犯罪依法应追究刑事责任的民办非企业单位难以适用。