

《民办教育促进法实施条例》

辅 导 材 料

(二)

宁波市教育局社会力量办学管理办公室编

二〇〇四年十一月

《民办教育促进法实施条例》 辅 导 材 料

宁波市教育局社会力量办学管理办公室编
二〇〇四年十一月

《民办教育促进法实施条例》

辅导材料目录

1、民办学校投资者与管理者关系研究	1
2、民办学校的举办方式	16
3、民办学校举办者的出资义务	20
4、民办学校的设立与变更	24
5、民办学校的名称	33
6、民办学校的税收政策	37
7、落实扶持措施,促进民办教育发展	43
8、合理回报制度的理念与问题浅析	47
9、民办学校的招生权	53
10、民办学校的资产与财务管理	58
11、民办学校、公办学校平等的体现	68
12、民办学校章程主要内容	73
13、民办学校的终止	80
14、审批机关和有关部门的法律责任	85

民办学校投资者与管理者关系研究

投资者与管理者关系中存在的问题

柴纯青

投资者与管理者之间关系中存在的问题,集中体现在学校决策机构——董事会制度建设上,因此,我们主要从董事会制度现状的角度来探讨二者关系中的问题,它既包括民办学校董事会制度建设的整体状况,也包括董事会的权力结构中存在的问题。

一、家庭化问题

民办学校内部领导体制的家族化程度非常严重,反映了投资者中存在的一种心态:不愿意面对与管理者之间的矛盾,也使家族化管理的民办学校在现代管理制度上存在停滞和缺失的现象。

根据国家教育发展研究中心对全国民办教育机构的抽样调查表明,至2000年年底,实行董事会领导下的校长负责制民办学校,高等教育机构有66.75%,中小学由于公民个人办学的比例较高,实行董事会制的学校所占的比例更小,只有

56.9%。

有一部分民办学校虽然已达到相当大的规模,但在管理体制上仍然采用“家族式”管理模式。有研究者指出,“由于投资者或办学者自身素质不高,又生怕请来‘高人’当家后,肥水流入他人田,导致学校是一个‘家庭作坊’全然没有一点现代社会主义教育的踪影。加上产权不清晰,职责不明确,学校发展属于裹足不前的状态。”

二、董事会制度的虚假存在

虚假的董事会制度在民办学校普遍存在。表现之一,就是在许多采用董事会制的民办学校里,实行“校董合一”的制度,即董事长与校长为同一个人,从某种程度上说,如果投资者是非教育界人士的话,它是家族式管理的变种,实际上与投资者和管理者合二为一是一致的。这种做法的问题很明显:自己监督自己的制度是有缺陷的制度。

另一种表现,就是对外宣传已经建立了学校的董事会,但是并没有这样一个决策机构在实际运作,其作用在于市场宣传,以提高学校的市场可信度。投资者通过这种方式来控制学校的管理权,也导致了与管理者之间的矛盾和冲突。

还有一种表现是:董事会由社会贤达、退休教育行政长官挂名,政府介入学校管理,甚至取代董事会的职能;在职政府官员出任董事长;董事会直接参与办学,所有权、管理权合一,

出资人、办学人合一。也就是说,学校作为法人组织没有从举办者法人中独立出来,董事会形同虚设。如此等等,不一而足。

三、董事会的权力结构和配套制度的缺失问题

在实现董事会制度的民办学校,举办者作为法人左右学校重大问题决策和学校运作,校长的权力并不能在董事会缺席的框架内得到保证,校长的权限受到随意的改变和扭曲,投资者聘用了甚至是教育界的名流当校长后,往往是采取把校长变为“自己人”的方法,或者在学校的经费使用、人事安排、重大事件处理等方面,采取控制校长权限的方法,来保护自己对学校的实际控制。其必然结果是引起管理者的不满。

已有的董事会制度非常不完善。有的民办学校尽管在董事会章程中明确了投资者和管理者的分工与权限,但是配套的制度并没有形成,如董事会的决策程序、解聘校长的条件、学校财务预算制度和审计制度、校长的离任审计制度都不完备,没有系统的对投资者与管理者进行监督的制度,甚至与董事会配套的监事会制度,或者校务委员会制度也并不存在。这种情形所导致的一个结果是,投资者和管理者可以随意地处理与对方的关系。这种随意性,使民办学校领导体制中的

主要成员在把握办学方向、在如何看待产业效益与教育效益的关系上出现偏差,也恶化了民办学校的内部管理环境。

不难看出,我国民办学校在投资者与管理者之间的关系出现了比较严重的问题,许多民办学校频繁更换校长正是二者矛盾的结果。从民办学校发展现状来看,很多甚至是成规模的学校和教育集团更换校长的频度与过去相比并没有很大的改变,平均8个月更换一名校长的故事早已充耳不闻。两者之间的权力分工不明导致了“创办人与办学者关系紧张,失职或越权现象时有发生,校长更换频繁,内部管理出现混乱。”一些民办学校因此没能形成系统、规范、科学的内部管理制度,严重影响了学校的教学,为学校带来了生存和发展的前提性问题。

《民办教育促进法》中投资者和管理者矛盾的解决方案

《民办教育促进法》(以下简称《促进法》)的通过和实施是我国民办教育立法领域的重大事项,在民办学校领导体制上,在解决投资者与管理者之间矛盾的制度设计上,该法比前面提到的法规和政策性文件有了明显的进步,《促进法》无疑是解决这一矛盾的重要制度解决方案。

一、《促进法》中关于投资者和管理者关系的有关条款

1、《促进法》19 条规定,“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构。”而 1997 年 10 月国务院颁布的《社会力量办学条例》第 21 条只是规定“教育机构可以设立校董会”。

2、《促进法》在学校董事会成员的构成上排除了国家现职工作人员参与的任何可能性;民办学校法定代表人由董事会或其他形式决策机构确定。

3、民办学校能够取得一定的合理回报,一定程度上解决了投资者对经济利益的强调和投资回报的内在需求,从而有助于纠正投资者忽视教育效益的观念偏差和行为偏差。

4、在管理机构设计上,《促进法》规定,民办学校理事会或者董事会由举办者或者其代表、校长、教职工代表等人组成。也就是说,校长成为学校决策机构的成员之一。这种方式用于校长在决策机构层面上系统深入地反映学校情况,促进决策机构的决策符合教育教学规律。

5、明确了董事会对校长职务的聘任和解聘权,而不是以前的提名权;董事会与校长之间的权力分工也在第 24 条中得以明确。

二、《促进法》解决投资者和管理者矛盾的进步之处

1、《促进法》基本解决了投资者的第一个信息不对称问题

一方面,作为有史以来第一部专门关于民办教育的立法,《促进法》的意义非常明显。它表明了国家和政府支持民办教

育投资、发展民办学校的基本态度。从该法名称看,其区别于其他法律的最显著的特点在于“促进”二字,这也正是该法的精义所在。所谓“促进”,就意味着民办教育领域是发展方向。同时,这个领域还很薄弱,需要加以促进,推动其发展。

另一方面,《促进法》的具体条款中,表明了民办教育的属性,民办学校各主体的法律地位,还在第七章“扶持与奖励”中着重规定了政府的鼓励措施,让民办学校投资者能够进一步了解政府制度的具体内容。

从上述两点考虑,《促进法》作为制度设计的一部分,它减少了投资者对投资结果的不确定性,使他们对能够预见投资民办教育领域的未来,从而减少投资者因希望快速收回投资带来的不合理行为,维护了办学的规律,保证了教学秩序,有利于校长更加从容地办学,并将会帮助解决民办学校投资者与校长之间的矛盾。

2、《促进法》关于“合理回报”的规定有助于解决投资者的寻利要求

《促进法》规定,“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必须的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”这是教育立法中的一个重大突破。这一条款在解决投资者和校长之间的矛盾上的意义是:投资者能够获得法律规定的、正当的、长期的回报,就存在减少学校经营中

的短期行为的可能,为校长管理学校提供了更大的空间。

3、校长必须是董事会成员有助于解决第二个信息不对称,也有助于减少“代理人机会主义”的发生

《促进法》规定,“学校理事会或者董事会由举办者或者其代表、校长、教职工代表等人员组成。其中三分之一以上的理事或者董事应当具有五年以上教育教学经验。”

这一规定的意义在于,投资者(或其代表)与校长同为董事会成员时,二者的交流更为平等和直接,比校长只作为投资教育的监督对象时的交流有价值得多。这种交流会使投资者更加熟悉学校管理与教学管理,能够帮助缓解由于二者间的信息不对称而到来的投资者的焦虑,让投资者更加理性地安排对校长的监督和评价措施。反过来,投资者与校长之间的信息逐步均衡的结果是,校长难以利用信息不对称而实施利己行为,养活校长“代理人机会主义”行为的发生,创造了良好的投资者与校长的沟通环境。

同时,校长作为董事会成员出现时,他自己是决策者的一员,能够直接促进董事会在学校状况的基础上决策,并尽量使决策与学校的实际情况相符合。校长自己赞同决策也有利于决策在学校的顺利执行。这使得校长维护学校长远发展成为可能。

三、《促进法》提供的解决方案尚需完善

可以说,在民办学校投资者与校长之间矛盾的问题上,

《促进法》从“实体法”的角度提供了解决方案。然而,这一方案尚需完善,因为《促进法》在董事会与校长之间的关系上,还缺乏“程序化”的内容。

《促进法》分别规定了学校理事会或者董事会、校长各自的职权,担当这些职权如何得到保证呢?对有关程序法内容的规定,是民办学校投资和管理运行中特别关注的细节问题。

从《促进法》的现有条款来看,只规定了董事会成员的最低数量(5人)、董事会成员的构成比例,但没有相应的董事会议事方式和表决程序。如董事会成员以什么样的方式产生?如果是选举,由谁选举?更换董事的程序是怎样的?我国《公司法》就明确规定,“董事在任期届满前,股东会不得无故解除其职务。”校长以职务身份为董事会成员时,他会关心,如果解除其董事职务,是否必须以解除其校长职务为前提。

另外,当赋予了学校理事会或者董事会解聘校长的职权的时候,却没有规定解聘校长的条件,如校长是否有重大职务过失等,使校长的职权没有能够得到程序法的保证。《促进法》应该提供一个基本框架,让投资者和民办学校董事会在法律的原则框架内确定民办学校董事会章程。这样,可以避免董事会解除校长职权的随意性。

同时,由于董事会或者理事会具有行使解聘校长的职权,而由于校长必须是董事会的成员,因此要解聘校长之前,是先解除校长职务还是先解除董事职务?《促进法》中没有落实更

加具体的程序和内容。《促进法》的“实体法”特征非常明显，但“程序法”的内容非常单薄，而“程序法”的核心，即“程序公正”恰恰是管理民办教育和民办学校过程中最迫切需要解决的问题。缺乏这方面的内容，学校管理者在与投资者对话的过程中还是处于可能被随意解职的地位，不能从制度层面更加有效地解决二者之间的矛盾。

解决二者矛盾的实践几个具体的案例

民办学校为解决投资者与管理者之间的矛盾，在内部领导体制的建设上处于不断探索的过程中，因此民办学校领导体制的类型也不断发展。在非家族式管理的民办学校中，内部领导体制有若干类型，如董事会领导下的校长负责制、董事会授权下的校长负责制、校务委员会制、主办单位领导下的校长负责制、独立董事制等，形成了以采用“董事会领导下的校长负责制”为主，其他类型领导体制百花齐放的局面。

一、董事会领导下的校长负责制

下面我们看几个学校的案例。

案例一：宁波万里国际学校。

万里的办学模式使董事会和校长责、权、利明确，有利于学校的健康发展。一是确立校长负责制，营造务实、高效、精干的决策系统；二是董事会全力支持校长在行政事务上的独立决断权，学校的人、财、物管理均由校长说了算，谁主管谁负

立决断权,学校的人、财、物管理均由校长说了算,谁主管谁负责,责、权、利完全统一,这不但极大地提高了校长与教职工的积极性,还极大地提高了工作效率,增长了校长、教师们的主人翁责任感;三是万里的董事会成员为校长解除各种非教学事务,如基建、对外协调等工作均由董事会承担,使校长有足够精力搞好学校管理。万里建立了严格的制衡机制。在人事管理、财务运作、资金分配上都形成了严密的制衡的制度,在基建招标、资金使用等均建立起一套行之有效的考核制度。

案例二:南洋学校。

采取了校董事会领导下的校长负责制。校长处于学校的中心地位,正式聘任后即成为学校的当然董事,进入学校董事会;学校的董事长是学校的法定代表人,经学校董事会授权,校长对内对外代表学校;校长全面负责学校各项工作的领导管理,努力提高办学水平;校长有权使用经南洋教育管理公司核准、学校董事会拨给的教育经费。配套的制度有学校年度经费预算制度、校长考核与评价制度、校长离任审计制度、学校财务审计制度等。

案例三:上海世界外国语学校。

上海世界外国语学校在学校管理体制上实行董事会领导下的校长负责制。组建董事会,由董事会筹建学校。董事会由四部分人组成:地方教育行政部门的代表、学校校长、社会各界人士和学生家长代表。组成董事会后,再由董事会推选

出一位董事长,主持董事会工作。

明确董事会的性质和任务。董事会接受区教育局领导、管理、指导和监督,是学校的最高权力组织。实行董事会领导下的校长负责制。学校制定了《董事会章程》,规定董事会的职责是积极筹措资金;推选、聘任学校校长;对学校经费预算和重大财政决策进行监督和管理;决定办学方向和办学特色;对校长聘任的教职工备案;聘请学校名誉董事和教育顾问;负责监督学校教育发展基金和奖励基金的筹措和使用。

董事会的运行。董事会确定办学宗旨,以制度建设管理学校,并坚持两条原则:第一,不随意干扰校长工作,放手让校长工作;第二,制定规范化的规章制度,以制度建设管理学校,以制度检查约束校长办学过程。董事会建立了经济审计制度、人事考核制度、教育教学督导考评制度,定期审计、考核。董事会分别在学年的初、中和末举行全体会议,并定期召开工作研讨会。校长则在董事会支持下,通过学校行政会议,将董事会的决策转化为学校各部门的具体工作方案,并通过指导、协调、检查各部门工作来实现学校的正常而有序运行。

上述各例表明,民办学校的“董事会授权下的校长负责制”的文字规定各有不同,实际中的做法差别也很大。在解决投资者和管理者矛盾的内容上,基本上包括投资者与校长的权力分工、监督机制的完善、配套制度的建设等方面。

二、独立董事制

其他类型的制度还包括,如新东方学校“采取校董事会领导下的校长联席会议,实行民主管理,有效化解了民办学校中资本营利性和学校公益性之间的矛盾,充分调动了每个人的办学积极性”。比较有典型意义的是独立董事制。

独立董事制是我国企业界中的新生事物,企业在独立董事制上面的运作还处于探索阶段,但是浙江台州书生教育集团在2001年就公开向社会招聘独立董事。书生教育集团是通过采用股份制手段融合社会资金组建的教育公司,形成了以办学为目的的股份公司法人和由股份公司投资设立的学校法人。

在公司法人上,形成了董事会、监事会的结构。但是相关人士认为,尽管“教育股份制避免了由于投资者过深地介入学校运作的矛盾,但是由于股权过度集中,董事会也就由大股东或由内部人控制,董事会的独立性很弱,甚至造成‘政’‘企’不分”。

操作“独立董事制”的有关人员表示,“在董事会构成中,特聘设立独立董事,目的是规范公司管理,使教育股份制的运行更符合经济、教育规律”;“设立独立董事对教育股份制的展至少有三方面的好处:一是独立董事不拥有企业股份,不代表特定群体的利益,较少受内部董事的影响,公正性强,可以确保董事会集体决策,防止合谋行为,保护中小股东的利益;二是独立董事不在企业任职,能够对经理层进行更有效的制

场、教育方面的专家,有决策所需的各种知识,可以使董事会决策更加科学”。

可以看出,独立董事制是存在于教育投资公司层面而不是学校层面,但它具有对校长的选聘、考核等权力。校长不是股东,相应的也不是董事会成员。从独立董事制的设计上来看,独立董事能够比较好地平衡投资者与管理者之间的矛盾,形成了二者之间矛盾的缓冲机制。同时,此制度设计能够保证董事会决策的公正性和执行决策的严肃性,应该对投资者与管理者之间的权力分工、权限大小产生更加有效的制约能力。

三、董事会制度建设原则的探讨

如果单从解决投资者与管理者矛盾的角度出发,民办学校确立一种领导体制孰优孰劣的原则是什么呢?有学者认为,“最主要的标准是用效率来检验”。对于民办学校来说,“民办学校管理体制的确定,总的要求是:第一,应当反映各方面的利益;第二,应当有利于民办学校健康发展”。

也就是说,民办学校确立内部领导体制,应当遵循的原则是:

1、体现效率与制约、分权与协作。这与现代企业制度的精神相吻合。决策与执行的适当分离,建立起效率与制约、分权与协作相协调的内部领导机制。民办学校的投资者与管理者正是这种精神的体现。

2、决策、管理、运作过程的透明度必须增加。如前面提到的民办学校董事会决策程序等就应该能够置于社会的监督之下,以确保民办学校投资者和管理者的利益,确保其他有关成员和教师或社会公共利益不受侵害。

3、反映社会各方的利益:教育牵涉家长、学生、所在社区以及以社会公共利益的代表者身份出现的政府的利益。如果民办学校能够吸收上述各方面有关人士的参与决策,将帮助管理者(校长)形成制约投资者的社会机制,以共同维护教育利益。

4、保证董事会正常运行,应当建立一系列配套制度,如校长考核评价制度、财务审计制度等,使投资者与管理者都能够在严格的制度框架内行事,使二者的矛盾通过制度来解决。

通过上述样本的比较分析,我们认为,在当前中国民办教育的学校内部管理实践中,董事会制度还处于一个逐步完善的过程。在有效解决投资者与管理者之间的矛盾上,更科学合理的董事会制度还有待于进一步探索,在董事会成员的构成上、在配套的制度上、在校长与董事会在学校管理的权限分工上等等,都处于发展状态,个别走得比较超前的学校的经验还停留在单体学校的范围之内,没能为更多的民办学校借鉴。

然而,由“家族式管理”向“董事会制度”的迈进,至少体现了两个方面的含义:一是在对学校运行及校长的监督管理的主体上,实现了由投资者个人向机构、团队、制度化方式的