

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 民办教育促进法释义

张春生/主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

4

中华人民共和国法律释义丛书
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

中华人民共和国 民办教育促进法释义

主 编:张春生(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)
副主编:李 援(全国人大常委会法制工作
委员会国家行政法室主任)
许安标(全国人大常委会法制工作
委员会国家行政法室处长)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国民办教育促进法释义/全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编. —北京:法律出版社, 2003. 8

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-4005-7

I. 中… II. 全… III. 民办教育促进法—法律解释—中国 IV. D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 057940 号

©法律出版社·中国

责任编辑/南绍文 霍爱华

装帧设计/杨 芝

出版/法律出版社

编辑/法规出版中心

总发行/中国法律图书公司

经销/新华书店

印刷/中铁十八局涿州印刷厂

责任印制/张宇东

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/7.5 字数/182 千

版本/2003 年 8 月第 1 版

印次/2003 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法规出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn rpc8841@sina.com

读者热线/010-63939630

传真/010-63939650

中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

销售热线/010-63939792

网址/www.Chinalaw-book.com

010-63939778

书号:ISBN 7-5036-4005-7/D·3723 定价:18.00 元

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会主持组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第二章 设立	(22)
第三章 学校的组织与活动	(46)
第四章 教师与受教育者	(68)
第五章 学校资产与财务管理	(87)
第六章 管理与监督	(100)
第七章 扶持与奖励	(110)
第八章 变更与终止	(127)
第九章 法律责任	(139)
第十章 附则	(150)

第二部分 附 录

中华人民共和国民办教育促进法	(157)
全国人大教育科学文化卫生委员会关于提请 审议《中华人民共和国民办教育促进法(草 案)》的议案	(169)
关于《中华人民共和国民办教育促进法(草 案)》的说明	(171)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国	

民办教育促进法(草案)》修改情况的汇报	(178)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 民办教育促进法(草案)》审议结果的报告	(182)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 民办教育促进法(草案)》审议情况的报告	(185)
关于《民办教育促进法》等三个法律草案主要 问题修改意见的报告(节选).....	(188)
九届全国人大常委会第二十八次会议分组审 议《民办教育促进法》(草案)的意见.....	(191)
九届全国人大常委会第二十九次会议分组审 议《民办教育促进法(草案二次审议稿)》的 意见.....	(199)
九届全国人大常委会第三十次会议分组审议 《民办教育促进法(草案三次审议稿)》的意 见.....	(205)
各地和中央有关部门对民办教育促进法(草 案)的意见	(212)
全国民办教育发展概况.....	(221)

第一部分 释 义

第一章 总 则

第一条 为实施科教兴国战略,促进民办教育事业的健康发展,维护民办学校和受教育者的合法权益,根据宪法和教育法制定本法。

【释义】 本条是关于立法目的和制定根据的规定。

一、关于本法的立法目的

立法目的是立法所要实现的目标和立法所要解决的问题。立法目的既是立法的出发点,也是立法的落脚点。法律经过实施,能否实现立法目的,是检验立法是否成功的标准之一。立法目的和立法指导思想有着紧密联系,可以说是一个问题的两个方面,它们对确定立法思路、法律条文的拟定、重要不同意见的处理,具有直接的影响和指导作用。本法根据我国教育发展的现状和民办教育的实际情况,确定了本法的三个立法目的。

1. 实施科教兴国战略。科学技术是人类认识客观规律和应用规律保护和改造客观世界的知识与能力的结晶。在人类发展历史上,社会生产力的每一次飞跃与发展,人类社会的一切文明与进步,都离不开科学的重大发现与技术的重大发明及其广泛应用。科技创新是生产力发展的关键因素。到了近现代,科学技术发展

愈加迅猛,应用更加广泛,与经济社会发展的结合愈加紧密,对经济和人类社会发展的影响愈加巨大,科学技术已成为生产力中最活跃的因素,成为“第一生产力”,成为推动人类先进文化发展的重要因素,成为人类文明进步的原动力。因此,国家把科教兴国作为实现我国生产力快速健康可持续发展和社会全面进步的战略性措施确定下来。制定《民办教育促进法》,就是要调动社会各方面办学的积极性,增加全社会的教育投入和教育供给方式的多样性和选择性,满足人民群众受教育的需要,扩大教育规模,培养大批国家需要的各类人才,提高全体公民的素质。民办教育是实施科教兴国战略的一项重要基础性工作。

2. 促进民办教育事业的健康发展。改革开放以来,民办教育有了较大发展,办学形式多样,教育质量逐步提高,办学条件不断改善,积累了不少好的经验,形成了一批办得好、质量高、有特色的民办学校,民办教育已具有一定的规模。据 2000 年统计,全国民办教育机构有 6 万多所,在校学生 1 千多万人,其中民办幼儿园 4.4 万所,占全国幼儿园总数的 25%;民办小学 4300 多所,占全国小学总数的 0.78%、在校生总数的 1%;民办普通中学 3316 所,占全国同类中学数的 4.3%、在校学生数的 2%;民办职业中学 999 所,占全国职业中学总数的 11.3%、在校生总数的 6.03%;经教育部批准的、具有独立颁发学历文凭的民办高等学校 37 所(到 2001 年已增加到 89 所);民办非学历高等教育机构 1280 多所;职业技能培训机构 1.5 万多所,培训和在校人数 330 多万人次。但是,民办教育的发展也存在不少问题和困难:民办教育的地位和作用还没有得到应有的重视,扶持民办教育的措施不够有力;有的举办者的办学指导思想存在偏差,没有把培养人才放在首位,实践中甚至出现个别举办者携款潜逃的现象;有的民办学校产权不清,管理不规范,办学条件较差,教师队伍不够稳定,教育教学质量有待进一步提高。因此需要用法律来规范和促进民办教育的健康发展。

3. 维护民办学校和受教育者的合法权益。实践中侵犯民办学校合法权益的现象很多,如向民办学校滥收费、滥摊派,侵占和平调民办学校的资产等。侵犯民办学校受教育者合法权益的现象,则来自两个方面,一方面是民办学校自身,有的民办学校滥收费、高收费,但教学质量却不能保证;另一方面是来自于社会,民办学校的学生社会优待和就业等方面受到不公平待遇。因此,要立法肯定其法律地位,保护其合法权益。本法规定了民办学校的设立、民办学校的组织和活动、民办学校教师和受教育者的权利和义务、学校资产与财务管理、扶持与奖励等内容,对于维护民办学校和受教育者的合法权益具有重要意义。

二、关于本法的立法依据

本法的立法依据有两个:一是《宪法》。《宪法》是国家的根本大法,具有最高的法律效力,一切法律、行政法规都不得同《宪法》相抵触。《宪法》是民主制度的法律化,规定国家政治生活和社会生活中的最重要的问题。我国现行《宪法》制定颁布于1982年12月,是建国以来最好的一部《宪法》。《宪法》颁布以来,全国人大根据改革开放和社会主义现代化建设的需要,对《宪法》的个别条文先后进行了三次修改,使《宪法》进一步适应实际情况。依法治国,建设社会主义法治国家,是建设中国特色社会主义的重要组成部分。依法治国,其基础是依宪治国。依宪治国,就要树立宪法权威,以《宪法》为根本的活动准绳。《宪法》规定,全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以《宪法》为根本的活动准则,并且负有维护《宪法》尊严、保证《宪法》实施的职责。一切违反《宪法》和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。立法是社会主义法制建设的一项基础性工作,是依法治国的重要前提,因此必须严格依据《宪法》开展立法。《宪法》第19条第4款规定,

“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”这是制定本法的一项直接宪法依据。

二是《教育法》。《教育法》是教育方面的基本法,于1995年由八届全国人大三次会议通过。它规定,在中华人民共和国境内的各级各类教育,适用本法,并对教育的指导思想、教育活动应遵循的基本原则、教育的培养目的以及国家的教育基本制度、学校和其他教育机构、教育者和受教育者的权利和义务等做了比较全面的规定。《民办教育促进法》作为教育法律体系中的子法,要以《教育法》为根据,根据中国国情,对民办教育中的各类特殊性问题作进一步的规定。

第二条 国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动,适用本法。本法未作规定的,依照教育法和其他有关法律执行。

【释义】 本条是关于本法调整范围的规定。

一、关于调整范围

1. 什么是民办学校。学校是培养人才,传授知识的地方。从培养人才的层次上,可分为小学、中学、高等学校;从是否直接培养职业技能来看,可分为普通学校和职业学校;从组织形式来看,可以分为学校和其他教育机构,如培训中心、培训部等。民办学校和非民办学校则是从办学主体上来区分的。本法调整和规范的对象是民办学校。对于民办学校的界定,本条采用了“非”的定义方法:第一,举办人不是国家机构。根据《宪法》和有关法律,国家机构包括国家权力机关——人民代表大会及其常委会;国家行政机关(人民政府)及其所属各工作部门;国家军事机关及其所属部门;国家审判机关和国家检察机关。凡是它们举办的各类学校及其他教育

机构,如各种培训中心、干部管理学院(校)等都不属于本法的调整范围。第二,资金来源于非国家财政性经费。所谓“财政性经费”,即纳入国家财政管理的各种经费和资金。从我国现行财政管理办法来看,财政性经费包括两部分,一部分是预算内资金,还有一部分是预算外资金。利用非国家财政性经费是界定民办学校的标准之一。第三,面向社会举办学校,也就是面向社会招收学生和学员,服务于不特定的群体和公民个人,而不是只招收某个团体、企业、行业、系统和特定群体的人为学生或学员。凡是符合上述三个标准的,属于民办学校。

从现实情况来看,民办学校的举办者主要有:公民个人、私营企业和个体工商户、集体经济组织、国有企业、事业单位和社会团体等。从资金来源渠道来看,有个人自筹资金、个人智力投入(无资金投入)、个人和企业的投资、集资或入股以及捐资等。对于一个特定的民办学校来说,资金来源并不完全是单一的,可以是个人、集体、企业资金的混合。同时,非财政性经费并不排除国有资产的注入。本法第45条明确规定,县级以上人民政府可以采取经费资助,出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持。“民办公助”类学校适用本法。

2. 经营性民办学校不属于本法的调整对象。民办学校按办学性质划分,可以分为营利和非营利两类。原则上说,本法调整的对象为基本公益性的民办学校。对于公益性、非营利性,法律上的界定有三个标准:一是出资人不因出资而对出资建立的公益性组织享有所有权;二是不得以营利为目的,不得对公益性组织的盈余进行个人分配;三是在公益性组织终止时,对于公益性组织清偿债务后的剩余财产,原出资人不得收回,必须继续用于公益事业。就产权而言,本法规定,民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权,并未明确与原出资人的关系;就盈余分配而言,本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需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。也就是出资人可以进行有限的分配。就清偿债务后的剩余财产处理而言,本法规定依照有关的法律、行政法规的规定处理。也就是对于捐资办学的,由审批机关继续用于民办教育事业;对于非捐资办学的,可以返还出资人出资。因此,根据上述分析,本法调整的是公益性或基本公益性的民办学校。对于纯营利性的民办培训机构,则不在本法的调整范围之列。附则第66条规定,在工商行政管理部门登记注册的经营性民办培训机构的管理办法,由国务院另行规定。

3. 本法调整范围的其他排除。民办学校的办学主体,按有无境外因素,还可以分为国内举办者和国内境外合作举办者。对于境外的组织和个人在中国境内与中国的组织和个人合作举办的民办学校,也不在本法的调整之列,由国务院另外规定。

根据本法对民办学校的界定,国有企业事业组织、工会组织、妇联组织、共青团组织利用国家财政性经费举办的教育机构,其经费来源于国家财政拨款,不适用本法;农村乡镇政府、村民委员会自己筹集资金举办的幼儿园、中小学和农民文化技术学校,由于这些学校的办学资金也纳入了当地县乡财政的管理,因此也不属于本法的调整范围,仍然按公办学校进行管理。在实践中,有一些公办的小学、中学和大学,利用自筹资金或者是利用现有的资源,包括品牌资源、校产、教师等,举办另外的学校,也就是所谓的“二级学院”或翻牌学校。这类学校不适用本法。因为这类学校实质上是利用国有资产在办学,并未把社会资本吸收到教育领域,并且容易导致国有资产的流失,这类学校也急需规范和整顿。

二、本法与其他相关教育法律的关系

民办教育包括了学前教育、义务教育、中等教育和高等教育等多种形式。民办教育与一般教育相比,既有共性,也有其自身的特

殊性,其特殊性主要源于其办学主体的特殊性。民办教育立法所要解决的是特殊性问题,而不是教育中的一般性问题。从立法资源的使用来看,它不可能、也不必要重复普通教育的有关规定,只需对民办学校的特殊性问题作出规定,如设立、变更和终止,组织结构,财务管理,扶持与鼓励以及监督管理等作出规定。因此,本法规定,本法未作规定的,依照《教育法》和其他有关教育法律执行。我国教育立法采用的是以《教育法》为基础,按教育形式立法,如《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》等。《教育法》和其他有关教育的法律关于教育活动的原则、教育者和受教育者的权利和义务、各类教育的基本制度和要求等都适用于民办学校。如民办职业学校,适用《职业教育法》的有关规定;民办高等学校,适用《高等教育法》的有关规定。需要明确的是,在教育法律体系中,《民办教育促进法》是特殊法,其他法律是一般法律,《民办教育促进法》与其他有关法律的规定不一致的,适用《民办教育促进法》。

第三条 民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。

国家对民办教育实行积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理的方针。

各级人民政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划。

【释义】 本条是关于民办教育事业的性质、方针和发展规划的规定。

一、关于民办教育的性质

民办教育事业是社会主义教育事业的组成部分。教育是社会主义现代化建设的基础,担负着培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人的重任,在国家和社会的发展中

具有重要地位和作用。在经济领域,经过多年的改革、探索和实践,解放思想,正确肯定了私营经济的地位,认定它是我国社会主义市场经济的重要组成部分,在社会主义初级阶段,国家实行以公有制经济为主体的多种经济成分共同发展的基本经济制度。同样,在教育领域里,我们摆脱了关于民办教育是姓“资”还是姓“社”的争论,肯定了民办教育是社会主义教育事业的组成部分。我国的基本国情是“穷国办大教育”,国家财力有限,而受教育的人口众多,教育供给与需求的矛盾突出。发展教育事业不能单纯依靠政府加大投入,还要充分调动和发挥社会各方面的办学积极性。教育改革与发展的实践表明:在我国,不论是贫困地区还是发达地区,单一的公办学校并不能完全满足社会的需求。近年来,民办教育的兴起与发展,客观上从不同层面弥补了公办学校的不足,扩大了教育规模,加快了教育事业的发展。将民办教育定位于社会主义教育事业的组成部分,表明国家将长期实行公办与民办并举发展教育事业的政策。

教育事业是社会公益性事业的组成部分。公益事业通常是指有关公共利益的事业,其受益人或者服务对象是不特定的群体和个人,即受益人不是某个特定的人,也不是某个特定的团体。我国《捐赠法》规定,公益事业是指非营利的下列事项:(一)救助灾害、救济贫困、扶助残疾人等困难的社会群体和个人的活动;(二)教育、科学、文化、卫生、体育事业;(三)环境保护、社会公共设施建设;(四)促进社会发展和进步的其他社会公共和福利事业。教育事业是其中的一个重要组成部分,民办教育事业作为社会主义教育事业的一个组成部分,属于公益性事业。公益性事业与公益性组织既有联系,又有区别。通常来说,在公益事业领域从事活动的组织,要求其坚持公益性原则,不得以营利为目的;但这也并不等于说在公益事业领域里活动的组织,就是公益性组织,它还必须以非营利为前提,需要根据该组织的章程来确定。因为从事上

述领域的某些活动,可以是公益性组织,也可以是营利性组织。如在卫生领域里,我国将卫生医疗机构分为营利性和非营利性两类机构,并根据两类不同医疗机构的性质,给予不同的政策。民办教育属于公益事业,要求民办学校和其他民办教育机构坚持公益性原则,按照公益事业的原则来开展活动,但也不能就此认定所有的民办学校和其他民办教育机构自然就是公益性组织,它还应当符合公益性组织的标准。

二、关于民办教育的发展方针

早在1993年2月13日国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》中规定,“国家对社会团体和公民个人依法办学,采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针”,首次确定了国家对社会力量办学实行的十六字方针。后来国务院制定颁布的《社会力量办学条例》,将这一方针用行政法规的形式肯定下来,这次又通过法律的形式肯定了这一方针。这体现了国家对民办教育的一贯政策。这一方针既是国家对民办教育的政策,也是制定本法的一个重要指导思想和原则,本法全篇都贯彻和体现了这一方针。本法开宗明义,名称上凸显鼓励和支持,称《民办教育促进法》,我国现行的《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》等重要的教育法律,都没有“促进”二字,在民办教育立法的名称中加上“促进”,就是鼓励和支持方针的一种宣示。本法还专章规定了扶持和奖励措施,对民办学校的税收优惠、用地优惠、合理回报以及国家的支持等作了具体规定,这必将极大地促进民办教育的发展。对民办学校实行鼓励和支持,一方面是民办教育在整个教育事业中所占的比例仍然偏小,同世界上一些教育发达国家私立教育所占比重相比有很大差距,如美国、英国等国,私立教育占有半壁江山,需要国家的支持和扶持;另一方面民办教育发挥了不可替代的作用,因此,要采取措施促进。同时,为了保证民办教育健康发展,还必须

正确引导,依法管理。本法规定民办学校要遵守法律、法规,贯彻国家的教育方针,保证教育质量,致力于培养社会主义建设事业的各类人才,规定了民办学校的各种活动规范和原则,有利于正确引导和依法管理民办学校。

三、关于民办教育的发展规划

国民经济和社会发展规划是国家对未来时期国民经济和社会发展规划所作的部署和安排。它的对象一般是全国的国民经济和社会发展规划,也可以是一个地区的国民经济和社会发展规划,按时间长短,分为长期、中期和短期三种,是经济和社会发展的的重要依据。教育是经济和社会发展的基础性事业,应当纳入规划。民办教育作为整个教育事业的组成部分,纳入国民经济和社会发展规划,有利于推动民办教育的有序发展。各级人民政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划,担负起领导和规划的责任。要根据本地区经济和社会发展的需要,统筹规划民办教育和政府办学,引导民办教育和政府办学协调发展。

第四条 民办学校应当遵守法律、法规,贯彻国家的教育方针,保证教育质量,致力于培养社会主义建设事业的各类人才。

民办学校应当贯彻教育与宗教相分离的原则。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。

【释义】 本条是关于民办学校活动原则的规定。

一、民办学校应当遵守法律、法规

民办学校开展办学活动,应当遵守法律、法规。法律是由国家制定或者认可,通过规定权利义务调整社会关系,并由国家强制力保证执行的行为规范。在我国,法律是指全国人大及其常委会按照法定程序制定的规范性文件。法规包括行政法规和地方性法

规,行政法规是国务院根据《宪法》和法律,按照法定程序制定的规范性文件,在全国范围内有效;地方性法规是省、自治区、直辖市、省会所在地的市、经国务院批准的较大的市的人大及其常委会在法定权限范围内,依照法定程序制定的规范性文件,在本行政区域的范围内有效。我国《宪法》规定,国家实行依法治国,建设社会主义法治国家。在一个法治社会里,法律具有重要的感召力,它对规范人们的行为,解决各种争议,预防各种失误,具有十分重要的作用。民办学校作为教育人、培养人的教育机构,遵守法律、法规是其实现办学宗旨,取得办学成功的基本条件。遵守法律、法规包括三个层次:一是民办学校作为一个社会组织,要遵守适用于所有社会组织的法律、法规,如民事、刑事、经济和行政等方面的法律;二是遵守专门适用于所有教育机构的教育法律、法规,如《教育法》、《义务教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《教师法》等;三是遵守专门就民办教育所制定的法律、法规。

二、民办学校应当贯彻国家的教育方针

教育方针反映和体现教育发展规律,也是教育发展的根本指向。《教育法》规定:“教育必须为社会主义现代化建设服务,必须与生产劳动相结合,培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。”民办学校应当和公办学校一样,贯彻国家的教育方针。民办学校贯彻国家的教育方针,其要求包括以下两个方面:一是要保证教育质量,把培养合格人才放在首位。民办学校要执行国家教育教学标准,努力改善办学条件,采取措施,保证教育活动和所培养的人才达到国家规定的要求。对于尚无国家教育教学标准的非学历教育,则应达到教育机构招生简章或广告中承诺的教育教学标准。二是不得片面追求办学利润,本法在立法过程中,对民办学校出资人是否可以取得回报,是否应当规定民办学校不得以营利为目的,意见分歧。为统一立法认识,本法作了如