

从合理回报到分类管理

-我国民办教育法律制度变革的历史逻辑与现实要求

王大泉

2019年5月

我国民办教育法律制度的发展历程

改革开放以来，我国民办教育从无到有，发展壮大，离不开法律制度的不断修订、完善，可以概括为4个阶段：

- 82宪法奠定了我国民办教育的合法性基础。宪法第十九条规定，“国家鼓励集体经济组织，国家企业事业和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”。
- 1997年国务院颁布《社会力量办学条例》明确，社会力量办学事业是社会主义教育事业的组成部分。
- 2002颁布的《民办教育促进法》，从法律层面全面规范了民办教育发展的原则、制度、规则等等。从2002年到2016年，民办教育快速发展，已成为我国教育事业的重要组成部分。
- 2016年11月7日，全国人大审议通过民促法修正案，我国民办教育法律制度的最新变化，民办教育发展进入新阶段。



新一轮民办教育法律制度改革的核心内容

- 2002年民促法，最具创新的也是引起争议的规定，是民办学校的出资人可以从办学结余中获得“合理回报”。
- 2016年11月7日，第十二届全国人大常委会第23次会议审议通过了《关于修改民办教育促进法的决定》。此次修订，共有十六项修订内容，修改了十五个条文，其中删除2条，新增1条。其中最受关注的，就是此次修法明确了非营利性民办学校与营利性民办学校实施“分类管理”的原则。
- **从合理回报到分类管理。** 这一变化涉及民办教育发展定位、客观环境和法律理念的转变，直接影响民办学校法人制度、办学模式、发展路径、支持政策、管理办法等一系列的变化，因此是改革的核心。

合理回报制度的背景、意义及其影响

○ 背景：

- 2002年，我国民办教育发展不充分，需求旺盛，民间资金有限，绝大部分民办学校举办者并不是捐资办学，而是出资办学，是希望通过办学取得收益的，也是实际上获得收益的。
- 教育本身又是公益性事业，教育法规定任何组织和个人不得以营利为目的举办学校和其他教育机构。
- 实践与法律存在的矛盾，为将这种长期存在的办学实践规范化、合法化，采取了创新的也是相对折衷的方案，就是在“扶持与奖励”一章中，允许出资人在扣除办学成本、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。取得合理回报的具体办法由国务院规定。



○ 法律意义

- 没有改变教育的公益属性，合理回报属于奖励范畴，按照具体规定提取，而不是对应出资的分红。
- 民办学校被细分为不取得合理回报和取得合理回报，以及在工商部门登记的经营性民办培训机构三类。不取得合理回报的民办学校为完全公益性组织，取得合理回报的民办学校也享受公益性组织的税收等优惠，两者都不是营利性组织，一般登记为民办非企业单位法人。
- 民促法修订案实施之前，我国的民办学校在法律性质上，一般都按照非营利性组织看待，虽然不严格符合非营利性组织的法律特征。
- 民促法实施条例中对如何取得合理回报做了规定，但实践中很少得到运用。



○ 带来的问题：

- 民办学校法人性质不清，合理回报制度与其他法律制度不配套、不协调，与民办非企业单位法人的要求存在矛盾。
- 民办学校治理结构稳定性不足，制约进一步发展：法人治理框架不清晰，缺乏保证稳定和长期运行的法人结构。
- 影响政府公共财政资金的投入：合理回报使得民办学校有合法取得收益的途径，财政资金对民办学校投入存在制度性障碍，民办教育未获得平等的地位和发展空间。
- 名不副实，监管困难：民办学校登记为不取得合理回报，但实际获取收益的现象有普遍性。
- 客观允许办学营利，公益性不足：民办教育领域存在着逐利风气，社会对民办教育公益性的认知不高。

制度变化的背景

- 分类管理改革是国家对社会组织领域乃至全社会各类机构组织改革的整体性政策。
 - 卫生、文化、体育领域均已实施分类改革。
 - 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》中提出：“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”
 - 2011年，中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》；十三五规划，规定“健全社会组织管理制度，形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。推动登记制度改革，实行分类登记制度。”
 - 2017年通过的《民法总则》以营利法人、非营利法人为基本法人类型模式。
- 社会财富积累，资源以公益性目的举办民办教育的动机和能力在增强；
- 教育属性发展变化，出现满足个性化教育需求的私人产品营利性教育机构和教育产业已经形成。

分类管理的法律规定及其影响

○ 法律修正案的主要规定：

- 第十九条明确分类由举办者自主选择。但是，不得设立**实施义务教育的营利性民办学校**。
- 第二款、第三款明确了非营利性和营利性民办学校的**基本特征之一**：
 - “非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学。
 - “营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理。
- 设立民办学校实行先证后照，分类进行法人登记。第四款：“民办学校取得办学许可证后，进行法人登记，登记机关应当依法予以办理。”



- 其他关联的修改包括：
 - 删去第五十一条有关合理回报的规定；理由：实践中难于执行，已无必要。
 - 删去第六十六条：在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构的管理办法，由国务院另行规定。
- 在法律修正案中按照分类管理原则，对非营利性和营利性民办学校分别规定了不同的优惠政策及管理政策。
- 目的是使非营利性民办学校和营利性民办学校都获得稳定发展的制度保障。



○ 法律影响：

- 现有民办学校将按照非营利性和营利性重新选择登记。是否是选择营利性就是“速死”，非营利性是“慢死”呢？不要误读政策。从合理回报到分类管理，原有民办学校选择非营利，法律属性没有发生根本变化，可以修改章程后继续办学。
- 最大的变化是如何保护原有出资办学或者举办者的利益。修正案规定：**终止时，民办学校的财产依照本法规定进行清偿后有剩余的，根据出资者的申请，综合考虑在本决定施行前的出资、取得合理回报的情况以及办学效益等因素，给予出资者相应的补偿或者奖励，其余财产继续用于其他非营利性学校办学**
过渡条款，事实上保护了现有民办学校举办者对民办学校剩余资产的权利（限于出资和奖励部分）。
- 选择登记为营利性民办学校的，应当进行财务清算，依法明确财产权属，并缴纳相关税费，重新登记，继续办学。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

○ 实践影响

- 有利于民办教育长远稳定健康发展。
- 营利性民办学校将在很多方面享有公办学校同等政策，政府可以提供财政补贴，发展更为稳定，完善学校内部治理结构，可以办出百年老校。
- 营利性民办学校按照市场需求办学，突出特色化，办学机制更为灵活，更有利于开展教育创新。
- 促进民办教育多元化发展。
- 为捐赠资金、社会资本进入教育提供法律保障。
- 为民办教育办学模式、组织形态等等的改革，提供法律依据。




进一步完善民办教育法律制度的主要考虑

- 党的十九大报告提出要“支持和规范社会力量兴办教育”，为新时代民办教育的改革发展确定了新的原则与方向。与十八大提出的“鼓励引导”相比，十九大报告用了“支持和规范”。相对于“鼓励”，“支持”更强调政策的具体化、实效性和可操作；相对于“引导”，“规范”更突出措施的法治化、强制性和可执性。
- 积极推进民促法实施条例的修订。拟进一步落实改革原则，完善法律制度，健全管理规范，破解热点问题、回应社会关切。
- 目前条例修订工作正在积极推进中，已经广泛听取了意见。



○ 坚持战略思维，立足经济社会和教育发展全局，准确定位民办教育的地位与作用。

- 要回答民办教育要不要发展，如何发展的问题，首先明确民办教育发展的战略与方向。
- 落实中央确定、法律明确的民办教育分类改革原则，将对非营利性和营利性民办学校各自明确定位，明确差别化的扶持政策，促进其遵循规律，各自发展。
- 明确民办学校党的建设具体制度，保证民办学校坚持社会主义的办学方向，实现立德树人根本任务。
- 明确民办教育发展方向，依法办学、自主管理、提高质量、办出特色，满足多样化教育需求。
- 将支持和促进作为立法的基本导向，进一步增加和明确了扶持的政策。包括政府补贴生均经费、用地优惠、分担教职工社会保障资金等，力争将政策细化、可操作。

- **坚持创新思维，根据新时代的新形势、新任务，探索支持规范民办教育的新办法，探索解决问题的新途径。**
 - 要坚持推进制度创新，围绕民办教育发展中的一些重要问题，创新体制机制。
 - 维护举办者合法权益。举办者是影响民办学校发展的重要因素。条例修订案，从法律修正案的原则入手，允许民办教育促进法修改决定公布前设立的民办学校以变更举办者的方式，将可依法获得的办学补偿和奖励作为变更收益等。
 - 强化教师权益的保障。修订案规范了民办学校教师聘任制度，要求对教师权利义务和权益保障以合同明确约定。增加了教师待遇保障制度；明确保障教师平等法律地位。要求建立民办幼儿园、中小学专任教师聘任合同备案制度和公民办统一的教师管理制度；增加政府责任。
- 

○ 坚持辩证思维，正确认识民办教育改革发展 的内外部矛盾，关注和平衡各方利益。

- 民办教育领域存在着多元利益格局，不同群体的利益诉求不一致甚至是相互冲突，需要辩证认识，平衡矛盾。如：
- 民办中小学招生问题。
- 集团化办学问题。
- 公办学校参与举办民办学校。
- 民办学校的发展定位问题。



- 坚持法治思维，全面落实法律规定，形成保障民办教育健康发展的法治环境。
 - 民办教育改革发展根本要靠法律，靠依法治教，教育部门要从管事业，向管行业、管产业、管市场转变，提高依法行政能力，营造公平竞争的环境。
 - 坚持放管服改革的原则，明确审批程序与要求；
 - 进一步完善监管措施，为依法行政提供依据和规范，要提高执法能力，对非营利性和营利性民办学校分别健全监管规则，加强事中事后监管。



- **坚持底线思维，把握民办教育改革发展中的重大风险，完善预防与处置的机制与能力。**
 - 明确贯彻国家教育方针，保证办学方向这个底线，抓住教学与课程管理这个环节。
 - 维护国家教育主权的底线，对外资进入义务教育作出限制。
 - 防范办学风险的底线，要进一步完善对学校招生活动的监管，健全学校内部管理制度、财务管理等细则。加强日常监管，建立执业信用制度；加强信息公开和社会监督。
 - 强化保护教师学生合法权益的底线。要细化侵犯师生合法行为的情形和责任追究。



新法新政对民办学校治校理念与制度 提出的新要求

- 民办教育法律制度的修改完善，为民办学校的管理、办学和举办体制的创新提供了法律依据和制度空间。教育部门管理的方式和手段需要创新，要按照放管服改革的总体要求，加强监管、优化服务，确立依法管理的理念和能力。要解决如何管，管什么，怎么管的问题。强化民办学校主体责任意识，提高行业自律，加强社会监督，强化行政监管。
- 民办学校要改革内部管理体制，完善法人治理结构，提高管理水平，实行依法治校，以新的理念和方式，凝聚发展动力。



○ 民办学校要善于依据法律规定，利用体制优势，创新发展的路径和办法。

- 民办学校如何实现“弯道超车”，可以再改革发展的路径上着力，利用法治、市场、社会和信息技术等路径，走出与公办学校不同的发展道路。
- 改革创新教学组织、教育方法，提高教育质量，利用市场机制配置和整合资源，办出特色和质量；
- 信息技术将带来教育的重大变革，为民办学校创新发展提供了机遇；
- 2015年5月22日，习近平总书记在致国际教育信息化大会的贺信中指出“因应信息技术的发展，推动教育变革和创新，构建网络化、数字化、个性化、终身化的教育体系。民办学校可以抓住机遇，推动教育的供给侧结构性改革，形成和凝聚以质量和特色为核心的竞争力。





谢谢!