

民办学校集团化办学的规范发展

——兼议《中华人民共和国民办教育促进法实施条例
(修订草案)(送审稿)》相关条款

李 虔¹ 卢 威²

(1. 国家教育行政学院, 北京 102617;

2. 厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘 要: 民办教育领域中的集团化办学有着特定的含义, 通过行政法规对其进行规范, 与国家鼓励以优质教育资源均衡共享为目的的另一种集团化办学政策思路并行不悖。“营利性教育集团公司以资本扩张为根本目的, 兼并收购非营利性民办学校”的集团化办学和“营利性教育集团公司通过协议控制, 抽取下属非营利性民办学校办学盈余”的集团化办学, 不符合民办学校分类管理改革方向, 在办学实践中潜藏着巨大风险。未来的改革应当坚持对上述两类集团化办学加以规范的方向, 并在此基础上进一步完善《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》等制度安排, 促进民办教育健康、稳定、可持续发展。

关键词: 民办教育促进法实施条例; 民办学校; 集团化办学; 规范发展

中图分类号: G648.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2018) 09-0049-06

自 2016 年 11 月 7 日全国人大常委会对《中华人民共和国民办教育促进法》做出修改以来, 从中央到地方各项配套政策频频出台, “强供给”已然成为新时期民办教育发展的重要特征。^[1] 作为民办教育新政重要的顶层设计, 《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的相应修改一直广受业界关注。2018 年 8 月, 司法部就该条例修订草案送审稿(以下简称《送审稿》)公开征求意见, 其中有关民办学校集团化办学的条款引发了轩然大波。为什么相关条款会引起广泛争议? 是否有必要规范民办学校集团化办学行为? 应如何加以规范? 就此展开

讨论, 对于澄清民办教育政策误读, 完善民办教育法规条款, 推动民办学校健康发展, 均具有重要意义。

一、围绕规范集团化办学条款的争鸣

《送审稿》关于民办学校集团化办学的规定, 主要体现在第 12 条的三款中: “同时举办或者实际控制多所民办学校、实施集团化办学的社会组织应当具有法人资格, 具备与其所开展办学活动相适应的资金、人员、组织机构等条件与能力, 并对所举办民办学校承担管理和监

收稿日期: 2018-08-25

基金项目: 国家社会科学基金教育学青年课题 (CIA170268)

作者简介: 李虔, 女, 国家教育行政学院教育行政教研部助理研究员, 主要从事教育政策、高等教育、民办教育研究; 卢威 (通讯作者), 男, 厦门大学教育研究院博士后, 主要从事高等教育理论、高等教育管理、民办教育政策研究。

督职责。实施集团化办学的，不得通过兼并收购、加盟连锁、协议控制等方式控制非营利性民办学校。”“集团化办学的社会组织向集团内民办学校提供教材、课程、技术支持等服务以及统一组织教育教学活动的，应当符合国家有关规定并建立相应的质量标准和保障机制。”“集团化办学的社会组织不得滥用支配地位，排除、限制竞争，所属民办学校应当依法独立开展办学活动，存续期间所有资产由学校依法管理和使用。”对于上述条款，一些民办学校从业者和专家学者发出了不同的声音。^①

质疑之一：为什么国家政策一贯鼓励“集团化办学”，但《送审稿》却旨在规范、约束“民办学校的集团化办学”？

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》首次提出“以推进政府统筹、校企合作、集团化办学为重点，探索部门、行业、企业参与办学的机制”。自此获得首肯以来，集团化办学一直受到政策的鼓励和推动。2012年9月，《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出“发挥优质学校的辐射带动作用，鼓励建立学校联盟，探索集团化办学”。此后，《国务院办公厅关于规范农村义务教育学校布局调整的意见》《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》《国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见》《国务院关于统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的若干意见》《国务院关于印发国家教育事业发展规划的通知》《国务院关于印发“十三五”促进就业规划的通知》等文件都明确表示鼓励探索“集团化办学”。

此次《送审稿》针对民办学校集团化办学做出规范，很多业内人士质疑其中是何道理。有人表示：“国家一直在鼓励集团化办学，《送审稿》的规定有悖于国家相关的方针、路线。”有人提出：“无论公办学校集团化办学，还是民办学校集团化办学，都符合社会需求，也符合教育规律。尤其是民办学校集团化，往往是因为办得好，满足了群众日益多元的教育需求，才能够不断扩大办学。”也有业内人士声称：“《中华人民共和国民办教育促进法》规定民办

学校和公办学校具有同等法律地位，而在办学模式上，大加鼓励公办学校集团化办学，遏制民办学校集团化办学，势必造成明显的公办民办不公平待遇。”同时，“公办学校可以举办或参与举办民办学校，其中不乏通过集团化方式实现‘名校+名校’，限制民办学校采取集团化办学方式，属于一刀切思维，不合情理也违背立法初衷”。

质疑之二：既然《送审稿》并没有禁止民办学校集团化办学，为什么对非营利性民办学校集团化办学予以约束？

《送审稿》第12条明确要求“实施集团化办学的，不得通过兼并收购、加盟连锁、协议控制等方式控制非营利性民办学校。”为避免包括举办者、实际控制人、理事、董事、监事等以及与上述组织或者个人之间存在互相控制和影响关系、可能导致民办学校利益被转移的组织或者个人等利益相关方对非营利性民办学校进行协议控制，第45条还明确提出“教育行政部门、人力资源社会保障部门应当加强对非营利性民办学校与利益关联方签订协议的监管，对涉及重大利益或者长期、反复执行的协议，应当对其必要性、合法性、合规性进行审查审计。”

对此，一些业内人士明确表示了不同意见。他们认为：第一，对非营利性民办学校集团化办学近乎禁止的规定于法无据。兼并收购、加盟连锁、协议控制是民办学校扩大办学过程中的常规途径，尤其是可变利益实体（Variable Interest Entities）即“VIE结构”的协议控制是一种通行做法，现在并无法律法规也没有专门政策加以规范，对此应遵循“法无禁止即可为”原则。第二，限制非营利性民办教育领域集团化办学并无必要。从司法部公布的《送审稿》的起草说明来看，设置此条款的初衷在于隔离单体学校，避免集团下属学校的资产质押等行为引起连锁反应。然而，集团化办学并不意味着改变学校的公益属性，集团化办学可以通过规模扩大、优化成本结构、改善教师待遇，更好地举办非营利性学校。集团化办学和学校的非营利性、公益属性并行不悖。第三，限制非营利性办学领域集团化缺乏可操作性，也会引发新

的问题。如果硬性禁止非营利性民办学校集团化办学,将面临拆分集团、撕毁合约、撤销学校、处理善后等一系列问题和风险。对于举办者而言,一方面获取合理回报道路被截断,另一方面不允许集团化办学发展壮大,可谓进退两难,较大可能挫伤社会力量兴办教育的积极性。

二、规范民办学校集团化办学的特定含义

在我国基础教育语境中,集团化办学往往指的是“公办教育集团”,它是我国探索义务教育优质均衡化过程中的一种本土制度创新。从形式上看,公办教育集团通常以名校为龙头,依据共同的办学理念和章程组建学校共同体,通过优势互补或以强带弱,整合区域教育资源。实践中也存在以优质民办学校为牵头校建立的公办教育集团,向区域内的公办学校输出先进办学理念和管理制度。这种集团化办学模式是政府主导的结果,教育集团有明确的非营利性和非市场性定位,地方政府政策文本中的“集团化办学”多指这种旨在实现教育均衡发展的公办教育集团。以杭州市为例,市政府探索推进名校集团化,鼓励以区域内名校为牵头学校,建立公办教育集团,通过“核心连锁”“教育联盟”“名校托管”“学校共同体”等模式开展协同运作。^[2]

不可否认,集团化运行中有经营行为,但集团本身是公益性的。集团内部治理结构或松散或紧密,即便是内部结构最为紧密的公办教育集团,牵头学校虽然对集团成员校具有一定的领导班子委派权、教师编制和职称统筹安排权、财务管理权,但其仍然是一种以契约关系为纽带构建的多层次协作组织结构,而非基于所有权基础的母子型经营结构。

放眼域外,不难发现还存在其他多种集团化办学形式,典型的包括教育管理公司模式和营利性教育集团模式。从形式上看,教育管理公司模式通常是由营利性或非营利性教育管理公司(Education Management Organization)向学校输出课程体系和管理服务,以集团化办学形

式降低管理成本、提高管理效率的模式。^[3]这一模式在美国尤为普遍。2016—2017年,美国基础教育阶段管理公立学校的教育集团共计234家,其中非营利性的有180家,管理1608所学校和73.4万学生,营利性的有54家,管理869所学校和55万学生。^[4]私立学校同样可以向教育管理公司购买服务。在这一模式中,教育管理公司与学校间不存在所有权关系,往往存在的是协议关系。尽管有些学校与教育管理公司签署一揽子协议,教育管理公司对学校实施从校长选聘到课程设计的全面管理,但通常以“管理费”为支付名目。此外,这种协议行为不仅是双向选择的市场行为,政府也是协议的重要参与方。教育管理公司往往要向政府做出提升学校管理效益的承诺。

如果说在教育管理公司模式中,联结集团内部组织主要依靠购买管理服务的协议,那么在营利性教育集团模式中,集团内部组织则是主要依靠所有权联结起来,从而形成了与其他公司企业一样的母子公司关系。集团通过投资举办、兼购形式控制多所营利性学校的所有权和运营管理,实现基于市场主导行为的集团化运营和人财物贯通,此为营利性教育领域资源整合和品牌管理的重要模式。仍以美国为例,美洲银行证券2003年的一份研究报告将美国最大的7个营利性高等教育公司统称为G-7集团,包括阿波罗集团、职业教育、考林西恩、戴维瑞、教育管理、ITT教育服务和斯觉瑞厄。^[5]其中,阿波罗集团曾是全球市值最大的教育上市公司,旗下凤凰城大学为全美规模最大的私立大学,作为“全资子公司”,对母公司业绩影响巨大。^[6]

非营利性民办学校的集团化办学在我国实践中已经形成一种特殊的组织模式。几十年来,我国的非营利性民办学校大多不是捐资成立的,而是投资成立的,学校则与举办者之间存在着某种隶属关系,举办者不能直接言明从学校办学中获得利润,往往诉诸利润转移安排,由此形成了一种特殊的集团化办学模式——举办“非营利性民办学校”的教育集团公司。其主要形式是专注于民办学校投资与管理的教育

集团公司，创办、投资并管理多所非营利性民办学校。

这一模式的特点主要包括：(1) 集团公司本身是营利性的，规模较大的教育集团已经上市或正寻求上市，即便是没有上市打算的教育集团，也属于经营性企业法人；(2) 作为集团成员的民办学校是“非营利性”的，依法享有税收优惠、政府补贴和教育用地优惠；(3) 营利性教育集团与下属学校间存在某种利润转移安排。一般而言，营利性教育集团通过包含咨询服务、市场推广等的协议控制，确保其拥有从下属非营利性民办学校取得大部分收益的权利。以“VIE结构”为常见途径的利润转移安排绕开了公益法人向其举办者分配利润的限制，学校向集团公司支付服务费不会被视为向举办者间接分派盈利或偷税行为，亦不会影响学校的税收优惠待遇。

结合《送审稿》拟重点规范的外资变相控制境内义务教育（第5条）、各类关联方交易行为（第45条）等条款来看，规范民办学校集团化办学具有特定含义，即规范“营利性教育集团以资本扩张为根本目的，兼并收购非营利性民办学校”的集团化办学和“营利性教育集团通过协议控制，抽取下属非营利性民办学校办学盈余”的集团化办学。

三、民办学校集团化办学的问题与风险

1. 特定组织形式的民办学校集团化办学不符合民办学校分类管理的改革方向

如前文所述，目前我国非营利性民办学校的集团化办学，既不同于以优质教育资源均衡共享为目的的公办教育集团模式，也不同于学校通过平等协议向教育管理公司购买管理咨询服务的教育管理公司模式，它的组织形式是营利性教育集团举办或实际控制若干登记为非营利性质的民办学校，营利性公司与所属学校之间存在利润转移安排。因此，非营利性民办学校，仅仅是在组织登记的法律程序上被注册为非营利性组织，究其本质它乃是“准营利性民办学校”。而我国民办教育领域普遍存在的以非

营利之名行营利之实的境况，恰恰是民办学校分类管理制度设计的出发点，即民办学校分类管理制度通过赋予营利性民办学校的合法地位，实现了营利诉求与以志愿求公益诉求的分离、营利性民办学校与非营利性民办学校的分离。营利性民办学校以营利本身为目的，按照公司企业模式运作；非营利性民办学校则以公益本身为追求，营利行为只是一种手段，所得利润不得用于分配。从这个意义上讲，非营利性民办学校能否真正做到“非营利”、其利润能否真正不用于分配，是衡量民办学校分类管理改革成败的根本标尺。如果新的制度安排仍为非营利性民办学校获取利润留有空间，无异于宣告改革失败。积极推进分类管理改革，对特定组织形式的非营利性民办学校集团化办学行为加以规范确有必要。

2. 规模效应并不必然带来协同效应和良性竞争

如前文所述，无论是公办学校集团化办学还是民办学校集团化办学，都有其合理性。理论上讲，集团化办学是实现资源整合的一种形式。在加强标准化建设、提升学校管理效益、提高政府监管效率等方面集团化办学具有优势。但是，“营利性教育集团通过协议控制下属非营利性民办学校”的集团化办学形式存在潜在问题。就实践情况看，营利性教育集团有较大可能利用支配地位将下属非营利性民办学校纳入合并财务报表范围，通过增大分母显著提高集团公司营收水平和业绩。一方面，就现已公布的上市公司财报，民办学校高利润率主要依赖政府补贴，而我们对将政府补贴确认为收益的做法持保留意见。另一方面，集团公司的经营范围往往不限于教育领域，以学校教育事业资金反补关联方的不当情况大有存在，对民办学校依法独立开展办学活动造成不利影响。

3. 市场集中度超常规提升或可能引发连锁反应

过去十余年，一些地方一方面鼓励公办学校建立联盟，形成名校带动薄弱学校、农村学校的组团发展模式，另一方面积极引进优质民办教育资源，扩大优质教育资源供给总量和辐

射范围。在此过程中，一些民办学校逐渐滚动发展成为规模较大的教育集团，有举办者指出，“上至北上广深，下至小县城，遍布同一举办者同时举办多所学校的集团化办学现象”。即便如此，在原《中华人民共和国民办教育促进法》“教育不得以营利为目的”框架下，民办教育资本运作受法律限制，民办学校集团化办学较为分散。新政实施后，社会资本加速涌入，具有先发优势的教育集团公司或由资本加码，或受资本驱动，正在加速整合市场资源。在民办教育领域供给端加速扩张时期，创办新校成本高、周期长，而兼并收购现有学校是为短平快策略。具有异地扩张和模式复制能力的教育集团公司已经开始布局外延并购，为数不少的单体学校正欲寻求“出售”机会。对于资本市场而言，较高的行业集中度有利于提高利润率；而对于民办教育事业而言，行业集中度过高或将造成垄断办学、学费激增等恶性连锁反应，也不利于地方政府统筹学校布局规划。

4. 兼并收购的资本运作模式潜藏着巨大风险

我国人口基数大，社会的教育需求旺盛，教育市场空间极为广阔。由于学历教育资产的稀缺性和高门槛特征，已上市或拟上市的教育集团都寻求增加学历教育学校作为集团成员学校。以营利目的进行的民办学校兼并收购和资本运作，如不加以约束，则可能演变为无序收购兼并和资本肆意扩张，影响民办教育系统稳定。由于非营利性民办学校不能直接出售基础资产获得现金收益，通常利用“VIE结构”从资产市场募集资金，“VIE结构”新变局或将大面积波及集团化办学学校。已列入国务院2018年立法工作计划的《中华人民共和国外国投资法（草案）》（征求意见稿）规定，“通过合法、信托等方式控制境外企业或者持有境内企业权益”列为“外国投资”，一直处于灰色地带的“VIE结构”将被纳入外国投资管理范围。同时，“依据其他国家或者地区法律设定的企业，但是由中国投资者控制、并在中国境内从事外资限定范围内的投资”被列为内资，故采用“VIE结构”的教育集团公司将被认定为内资范畴。此法一经通过，境外上市实体协议控制境内民办学校

的“VIE结构”失去其必要性只是时间问题。

四、完善民办学校集团化办学的制度设计

1. 分类规范民办学校集团化办学

《送审稿》旨在对特定组织形式的民办学校集团化办学加以规范，不意味着国家对集团化办学的立场有变，也与此前国家一贯鼓励集团化办学的政策精神不存在冲突，问题的实质在于“集团化办学”本身的含义存在一定的模糊性，《送审稿》中的此“集团化办学”并非彼“集团化办学”。有效规范特定组织形式的民办学校集团化办学，有必要明确区分不同类型的民办学校集团化办学。一是对营利性民办学校集团化和非营利性民办学校集团化分类规制。二是对实施集团化办学的社会组织举办的现存非营利性民办学校、已完成补偿和奖励的非营利性民办学校、新设立的非营利性民办学校分类规制。

根据2017年10月1日起施行的《中华人民共和国民法总则》，“今后设立民办学校、民办医院等非企业法人组织，设立人可以依据设立的目的，选择登记为营利法人，或者登记为社会服务机构。选择登记为营利法人的，法人存续期间可以分配利润，法人终止时，可以分配剩余财产。选择登记为社会服务机构的，取得捐助法人资格，享受国家财政、税收等各方面扶持，但法人存续期间不得分配利润，法人终止时，不可以分配剩余财产，剩余财产将继续用于公益目的。”^[4]新设立的非营利性民办学校、新政后已完成补偿或者奖励手续的非营利性民办学校应成为捐助法人，即学校系由举办者捐助财产形成，只有管理者，没有所有者。原则上不得以营利为目的进行兼并收购。未完成补偿或奖励的现存非营利性民办学校，应规范其与举办集团公司之间潜在的利益输送，使之从“准营利”转向真正的“非营利”。

2. 保障举办者的法定权利

实施集团化办学的社会组织应享有民办学校举办者相关权益。按照2016年修改后的《中

华人民共和国民办教育促进法》第 20 条规定：“民办学校的举办者根据学校章程规定的权限和程序参与学校的办学和管理。”第 21 条规定：“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。”同时，《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》则规定“本决定公布前设立的民办学校，……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”。由此可见，非营利性民办学校举办者虽不拥有学校所有权、不能分得利润，但其仍然享有参与治理和获得补偿或奖励的法定权利。作为《中华人民共和国民办教育促进法》配套行政法规，《民办教育促进法实施条例》有必要对实施集团化办学的举办者权益进行详尽地规定，最大限度地保护举办者的治理权利，尽可能减轻和缓解民办学校分类管理转型期带来的改革阵痛。

3. 鼓励合理形式的集团化办学

集团化办学本身是一个中性的概念，规范民办学校集团化办学，并不是对这种办学形式的彻底否定。它所否定的只是以资本扩张为根本目的，兼并收购非营利性民办学校的集团化办学行为，以及以“VIE 结构”和关联交易形式肆意抽取下属非营利性民办学校办学盈余的集团化办学行为。对于非营利性民办学校而言，何种集团化办学可取、何种不可取，关键在于集团内部关系是否存在实际“控制”，其核心要素在于实施集团化办学的社会组织拥有对下属学校的权力，并有能力运用这种权力影响其可变回报。对于不涉及上述“控制”的品牌协同、管理服务、资源共享等集团化办学特征，应不列为规范对象。事实上，其他具有合规性的“集而成团”的办学模式，正是我国教育事业发

展壮大所需要的，因而也恰恰是未来民办学校集团化办学规范发展的新增长点。

注释：

① 下文对这些质疑观点的列举来自国金证券《民促法（送审稿）专家深度解读会议纪要》（2018 年 8 月 11 日）、中国教育发展战略学会《民办教育促进法实施条例修订建议座谈会会议记录》（2018 年 8 月 16 日）。

参考文献：

- [1] 李虔, 卢威. 民办学校分类管理十大未决问题探析 [J]. 中国教育月刊, 2018, (8): 5-12.
- [2] 沈建华. 新名校集团化: 市域教育供给侧结构性改革的杭州范式 [M]. 北京: 现代出版社, 2017. 1.
- [3] Brewer DJ, Picus LO. Encyclopedia of education economics and finance [M]. Sage Publications, 2014. 268-273.
- [4] Rebecca D. National Charter School Management Overview 2016-17 School Year [R/OL]. https://www.publiccharters.org/sites/default/files/documents/2018-08/napcs_management_report_web.pdf, 2018-08-27.
- [5] 李明华. 美国营利性高等教育的兴起及对中国的借鉴意义 [J]. 高等教育研究, 2004, (9): 101-107.
- [6] Carson JD, Mils BM. Legally Speaking—Copyright and for-Profit Educational Institutions [J]. Against the Grain, 2008, 20 (1): 57.
- [7] 李适时. 中华人民共和国民法总则释义 [M]. 北京: 法律出版社, 2017. 280.

(责任编辑 吴潇剑)

(下转第 76 页)

Conversion and Internalization: Analysis of University Students' Entrepreneurial Knowledge Acquisition Mechanism

Lin Gang

Abstract: Influenced by individual personality, social resources and situation, the university students' entrepreneurial knowledge acquisition process shows individual differences and development imbalance. Although it has been found out that entrepreneurial knowledge has explicit and implicit attribute and the implicit knowledge takes more important role in the cultivation of entrepreneurial talents, it's rare to see attempts to reform the university students' entrepreneurial knowledge acquisition pattern. By analyzing the university students' entrepreneurial knowledge acquisition mechanism and its limitation, this paper put forward ways to increase the university students' entrepreneurial knowledge acquisition efficiency by promoting the internalization of entrepreneurial knowledge and building a dynamic mechanism and a supporting system of entrepreneurial knowledge conversion. It has pilot significance in establishing a new system of entrepreneurial education.

Key words: University students; Entrepreneurial education; Entrepreneurial knowledge; Acquisition mechanism

(上接第 54 页)

Regulated Development of Education Groups Running Private Schools —Consideration on the Implementing Regulations of the Private Education Promotion Law (Revised Draft) (Draft for Review)

Li Qian Lu Wei

Abstract: The group-run school in the field of private education has its specific meaning. The action that strictly restrains and regulates in administration regulations is not contradictory with the policy that encourages the balanced sharing of quality education resources with school-collectivization strategy. The mode of "group-run nonprofit private schools with capital expansion as the fundamental purpose, and merger and acquisition as means" and the mode of "profit-making education group controlling nonprofit private schools to extract surplus" does not meet the spirit of the reform of private school classification management, and there are to be huge potential risks in the practice. Future reforms should adhere to the direction of regulating such group-based schools, and on this basis, further improve the institutional design such as the Implementation Regulations of the Private Education Promotion Law, and fundamentally guarantee the healthy, stable and sustainable development of private schools.

Key words: Implementing regulations of the private education promotion law; Private schools; Group-run schools; Regulated development