

民办学校分类管理十大未决问题探析

李 度 卢 威

【摘 要】随着《民办教育促进法》的修改和一系列配套政策的出台,民办学校分类管理进入政策的强供给期,但总体来看,这些政策供给仍过于原则化,体现出粗放型的特点,对具体实践困惑回应不足。调查表明,对于分类登记过渡期设置、营利性与非营利性属性转换、非营利性民办学校能否取得事业法人身份、现有民办学校清产核资费用负担和资产过户税费征缴、如何奖励或补偿非营利性民办学校举办者、学校转设前后债权债务衔接、非营利性民办学校生均经费补贴额度、学校信息公开具体范围、学校监督机构产生机制和举办者的治理角色等十大问题,当前仍缺乏可付诸操作的政策规定,阻碍了改革的推进。为此,下一步改革应采取精细化的政策供给方式,通过细化分类登记规定、填补转型政策空白和完善学校治理体制,对上述问题逐一予以回应。

【关键词】民办学校;分类登记;转型政策;学校治理;政策供给

【作者简介】李度,国家教育行政学院教育行政教研部助理研究员,教育学博士(北京 102617);卢威,厦门大学教育研究院博士后(厦门 361005)。

【原文出处】《中国教育学刊》(京),2018.8.5~12

【基金项目】本文系2017年度国家社会科学基金教育学青年课题“非营利性民办高校监管机制研究”(项目编号:CIA170268)研究成果。

对非营利性和营利性民办学校进行分类管理,是党中央、国务院确定的重大改革方向,是深化教育综合改革的重要探索。2016年11月,全国人大常委会对《中华人民共和国民办教育促进法》进行修改,确立了民办学校分类管理的法律依据。随后,国务院及有关部门制定出台一系列配套文件,进一步理清了民办教育发展的基本思路,各地方政府也密集出台鼓励社会力量办学,促进民办教育健康发展的实施意见。^①可以说,民办学校分类管理的顶层设计已基本形成,“强供给”成为新时期民办教育发展政策的重要特征。同时也应看到,目前阶段政策供给大体上仍具有粗放型的特点,新旧制度衔接和操作细节方面存在诸多政策盲点。无论国家还是地方层面,多以纲领性、原则性政策为主,对具体的实践困惑回应不足,影响了分类管理改革的推进。鉴此,我们近期借助国家教育行政学院的教育干训工作平台,通过专家咨询法确定调研题目后,对

来自30个省、自治区、直辖市的教育行政部门分管民办教育的负责人、民办学校举办者和校长等89名参训人员进行了问卷调查和座谈访谈,^②总结归纳出当前民办学校分类管理亟需政策回应的十大问题,这些问题大体上可归入分类登记、转型政策和学校治理三大类别。

一、分类登记的三个困惑

分类登记是分类管理的首要环节。普遍认为,法人属性不清是制约民办教育发展的根源问题,而分类管理就是要从根本上破解此难题,明确区分“非营利性”与“营利性”两大法人类型,对不同民办学校进行重新登记,并使之享受差别化的土地、税收、收费和投融资等政策。虽然国家层面的《民办学校分类登记实施细则》和各地的实施办法对两类民办学校设立审批、登记、变更注销以及现有民办学校登记转型等问题作出了比较具体的规定,但现实中仍有

若干重要操作性问题亟待政策的进一步回应。

(一)现有民办学校重新登记过渡期到底多长为宜

修改后的《民办教育促进法》将规定过渡时间的权限下放到省级政府。从已出台的地方实施意见看,除辽宁、甘肃、天津、青海未明确规定过渡期外,其他各地均作出相应安排。如湖北要求原则上在2020年9月1日前完成分类登记;安徽、河南规定民办高校须在2022年底前完成分类登记,其他学段的民办学校分类登记过渡期由各市、省直辖县决定;其余各地均将全面完成重新登记的期限设置在2021至2023年间。换言之,已出台实施意见的各省级政府给予现有学校的过渡期最多为5年。我们在调查中发现,不同群体对过渡期长短持有不同认识。教育行政部门倾向于在“2年内”或“5年内”重新登记,民办学校校长倾向于“因校而异,不统一要求”或“5年内”重新登记,举办者则倾向于“因校而异,不统一要求”或“10年内”重新登记(见表1)。上述结果反映出,各省级政府出台的过渡期方案更多反映了教育行政部门和校长的意向。进一步访谈发现,倾向于更长过渡期的民办学校举办者,既希望在可预见的未来完成学校登记转型,又对短期内真正建立起重新登记制度缺乏信心。而校长们则普遍认为,过渡期既不能太短,也不能太长。过渡期太短就无法完成内部资产核算、章程修订等相关工作,时间太长又“像一把悬着的剑”,影响举办方继续投入的意愿。

表1 不同身份群体对分类登记过渡期的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
2年内	占群体内的百分比	21.6%	4.3%	44.8%
5年内	占群体内的百分比	32.4%	4.3%	41.4%
10年内	占群体内的百分比	10.8%	34.8%	0.0%
因校而异,不宜统一要求	占群体内的百分比	35.1%	56.5%	13.8%

表2 不同身份群体对分类登记后法人属性变更的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
属性一经确定,不可变更	占群体内的百分比	8.1%	8.7%	0.0%
“营”可转“非营”,反之不可	占群体内的百分比	45.9%	26.1%	55.2%
“非营”可转“营”,反之不可	占群体内的百分比	5.4%	8.7%	3.4%
属性确定后,可自由变更	占群体内的百分比	40.5%	56.5%	41.4%

(二)民办学校在营利性和非营利性之间如何进行身份转换

从我国情况审视,由于非营利性民办学校将享受倾向性政策优惠,民办学校由非营利性转为营利性时涉及政策优惠的清算和变现问题。是否允许民办学校进行变更登记,影响民办学校的当下选择。云南省规定,民办学校一经完成非营利性或营利性登记,无特殊情况的,在学校一个办学周期内不得变更登记;湖北省、海南省规定,登记为非营利性民办学校的,不得再转为营利性民办学校。这基本反映了当前的主流观点,但从更多的省级政府实施意见来看,各地目前仍未对此进行明确规定,实践界仍心存疑虑。

在调查中,“营利性民办学校可转为非营利性民办学校,反之不可”和“民办学校属性确定后,可自由变更”都不乏支持者,但我们仍可从数据中窥得不同群体的立场差别。调查表明,教育行政部门和学校管理者的态度更为接近;举办者则较多倾向于可自由变更,认为“允许自由变更,是尊重举办者真实出资目的,又避免利用非营利性法人规则渔利的两全选择”(见表2)。

(三)哪些非营利性民办学校可以登记为事业单位

按照《民办学校分类登记实施细则》和各地规定,非营利性民办学校可以登记为民办非企业单位,也可以登记为事业单位。调查发现,多达75.9%的教

教育行政部门负责人认为将非营利性民办学校登记为民办事业单位法人最为合理(见表3)。事实上,在本次修改《民办教育促进法》之前,很多地方就有将民办学校作为民办事业单位予以扶持的先例。如湖南省早在2008年就将民办学校界定为民办事业单位,使之享受事业单位法人待遇;浙江省温州市于2011年启动分类管理试点工作,明确规定全日制非营利性民办学校按照民办事业单位法人登记。但就全国而言,民办学校登记为民办事业单位存在诸多法律法规障碍,绝大多数民办学校在民政局登记为“民办非企业单位法人”,这造成长期以来民办学校法人身份不清,无法真正切合“公益事业”的本质属性,也间接导致政府支持缺位。

实践界早有呼吁,希望通过非营利性和营利性民办学校分类管理,重新界定事业法人的范围,加强同类型社会组织的统一登记管理。各省的实施意见一律照搬“符合《事业单位登记管理条例》等事业单位登记管理有关规定的到事业单位登记管理机关登记为事业单位法人”的国家规定,并未出台可付诸操作的细则。非营利性民办学校想要争取法律对其事业法人身份的认定,并依此要求与公办学校一视同仁的政策待遇,仍存在较大困难。

二、转型政策的四项空白

“从道理上讲,用‘分类管理’这种思路引导和改造中国民办教育的走向,不仅可以避免之前出现的‘合理回报’难以操作的问题,而且有利于将中国民

办教育改造成为纯粹的公益事业,使得财政经费可以正当地流向民办学校,从而有利于进一步消除对民办教育的歧视。”^[1]因此,实施分类管理无疑是大势所趋。但是,在转型过程中,政策必须处理好改革目标和既有利益之间存在的冲突。如果举办者的利益诉求符合“正当”价值原则,具有普遍性、合理性和正义性,成为群体大部分成员的集体诉求,与社会规范保持一致,不侵害其他权利主体的利益,就可以成为应有权利,应受到承认和保护。^[2]尽管2016年岁末民办教育新政推行以后,各级政府更是将支持和鼓励社会力量兴办教育作为义不容辞的责任,一时间大量扶持政策纷纷出台,但调查显示,对于关涉平衡改革目标和民办学校及其举办者的既有利益,保障改革平稳推进的一些重要问题,仍然存在一些政策缺位的情况。

(一)如何合理规定现有民办学校清产核资费用负担和资产过户税费征缴

现有学校重新登记为营利性学校,须经过清产核资程序;现有学校重新登记为非营利性学校,也须经过清产核资,作为产权界定和未来终止办学时举办者获得补偿或奖励的必要依据。但是,现有政策并未明确清产核资的组织方和相关费用的承担方,从而使得清产核资的实施面临较大难题。虽然接受调查的民办学校校长、举办者和教育行政部门多倾向于认为,学校资产清算由政府 and 民办学校举办者共同指定第三方机构组织进行,但在清产核资产生费用由谁承担方面存在明显的观点争议(见表4)。虽

表3 不同身份群体对非营利性民办学校法人登记的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
事业单位法人	占群体内的百分比	51.4%	47.8%	75.9%
民办非企业单位法人	占群体内的百分比	24.3%	43.5%	10.3%
两种法人定位均可	占群体内的百分比	24.3%	8.7%	13.8%

表4 不同身份群体对清产核资主体和费用负担主体的认知

反应变量	代表群体			反应变量	代表群体		
	校长	举办者	教育行政部门		校长	举办者	教育行政部门
	清产核资由谁组织				清产核资费用由谁承担		
政府	10.8%	0.0%	10.3%	政府	21.6%	47.9%	20.7%
举办方	5.4%	4.3%	3.4%	举办方	27.0%	17.4%	37.9%
政府和举办方共同指定的第三方机构	83.8%	95.7%	86.2%	政府与举办方共同承担	51.4%	34.7%	41.4%

然举办者不希望政府入校查账,认为清产核资不应由政府组织(0%),却又倾向于认为清产核资费用应由政府承担(47.9%)。因此,尽管各方都理想化地认为,清产核资应共同组织实施,但矛盾性的立场使“最稳妥的方案成为最难实施的方案”。此外,民办学校资产清算后还需要缴纳相关税费,才能重新登记,继续办学。资产过户可能涉及大额税费,接受调查的举办者一致认为,如果选择登记为非营利性民办学校,则不应当全额征缴税费。大多数校长、举办者和教育行政部门负责人都认为,对非营利性民办学校应当予以过户税费全免,而对营利性学校则可倾向于给予部分减免(见表5)。

(二)民办学校清产核资后,如何对举办者进行奖励或补偿

已出台的政策都涉及对举办者的奖励或补偿。尤其是对重新登记为非营利性民办学校的举办者,“综合考虑出资、取得合理回报的情况及办学效益等因素,给予相应补偿或奖励”。这里涉及两个问题:

一是选择登记为非营利性民办学校,举办者前期投入是否计入办学成本并获得利息偿还?虽然各方基本认为应当将前期投入计入办学成本(见表6),但如何给予补偿需要细致的政策规定。访谈中遇到两个倾向性观点,即“将前期投入按固定资产登记”或“将前期投入作为原始资本,一次性清算后,按银行同期存款利率计息,逐年偿还”。二是非营利性民办学校终止办学时,学校增值资产多少比例可用于奖励或补偿举办者?调查显示,不同群体的观点差异较大(见表7)。

(三)如何处理现有民办学校转设前后债权债务衔接问题

我国民办学校的资金来源中,除举办者自有资金投入、国家少量财政性经费投入、社会捐资外,还有借贷。但受限于《中华人民共和国担保法》关于“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为担保人”的规定,民办学校不能通过自身担保从银行或其他金融机构借贷。但在实践中,

表5 不同身份群体对民办学校资产过户税费征缴问题的认知

反应变量	代表群体			反应变量	代表群体		
	校长	举办者	教育行政部门		校长	举办者	教育行政部门
	登记为非营利性民办学校				登记为营利性民办学校		
全额	2.7%	0.0%	3.4%	全额	8.1%	8.7%	24.1%
部分减免	16.2%	13.1%	27.6%	部分减免	54.1%	47.8%	62.1%
全免	67.6%	73.9%	62.1%	全免	24.3%	30.4%	10.3%
不清楚	13.5%	13.0%	6.9%	不清楚	13.5%	13.0%	3.4%

表6 不同身份群体对非营利性民办学校前期建设和运营投资是否计入办学成本并偿还利息的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
是	占群体内的百分比	97.3%	91.3%	93.1%
否	占群体内的百分比	2.7%	8.7%	6.9%

表7 不同身份群体对非营利性民办学校终止办学时多大比例的学校增值资产可用于补偿或奖励举办者的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
不予奖补	占群体内的百分比	5.4%	0.0%	13.8%
10%以内	占群体内的百分比	2.7%	0.0%	10.3%
11%~20%	占群体内的百分比	10.8%	4.3%	24.1%
21%~30%	占群体内的百分比	18.9%	8.7%	13.8%
31%以上	占群体内的百分比	40.5%	73.9%	24.1%
不清楚	占群体内的百分比	21.6%	13.0%	13.8%

由于民办学校“自有资金有限、正常融资渠道不畅、财政拨款不足”，不乏民办学校举办者作为民办学校资金借贷活动担保人，甚至以个人名义获得高利贷投入学校发展，使举办者个人债务与学校债务混在一起。访谈发现，举办者以个人名义借贷筹措用于学校建设的资金，有些计入了其投入份额（举办者已按照相应份额逐年抽取了合理回报），有些则未计入投入份额。如果这些现有的民办学校登记为非营利性的，那么原举办者以个人名义借贷并投入学校的债务，究竟是举办者自己的债务还是学校的债务，又应如何偿还？调查中，民办学校校长、举办者和教育行政部门均倾向于认为，原举办者筹措资金用于学校建设，但已计入其投资份额，由学校按额逐年向其返还办学借款，原举办者用于偿还个人贷款债务（见表8）。对于这一问题，已出台的政策尚未予以明确规定。

（四）政府如何为非营利性民办学校提供生均经费补贴

“如果分类管理改革导致未来社会资金进入民办教育的规模和速度下降，或者未来的社会资金全部涌入营利性民办学校，则民办学校分类管理的初衷就无法实现。”^[3]修改后的《民办教育促进法》第46条明确规定：“县级以上各级人民政府对非营利性民

办学校还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施。”各省实施意见也纷纷提出，要建立健全政府补贴民办教育制度，明确补贴项目、标准、用途。一直以来，政府用于向民办学校购买就学名额的生均经费补贴，有利于缩小公办、民办生均教育经费差距，是具有标志性作用的政府补贴方式。调查发现，举办者群体认为政府向非营利性民办学校提供财政补贴，不应低于公办学校生均拨款的40%，理想情况下，应按照100%的比例补贴（见表9）。这一比例有待各地政策予以明确。

三、学校治理的三点疑问

民办教育的健康发展、民办学校的成长壮大，不仅需要全面有力的扶持政策，而且还需要建立起良好有序的学校治理架构。当前的民办教育新政虽然提出了诸如建立监督机制、举办者根据学校章程参与学校管理、加强和改进学校党的建设等纲领性的民办学校治理改革举措，但对于一些具体问题仍然没有涉及，制约着民办学校走向善治。

（一）民办学校到底应公开哪些信息

建立健全信息公示制度是加强社会监督的有效方式。修改后的《民办教育促进法》第41条规定：“教育行政部门及有关部门依法对民办学校实行督导，

表8 不同身份群体对登记注册为非营利性民办学校，原举办者以个人名义借贷并投入学校的债务应如何偿还的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
原举办者是债务主体，由其承担相关债务	占群体内的百分比	13.5%	0.0%	6.9%
原举办者筹措资金用于学校建设且未计入其投资份额，由学校承担相关债务	占群体内的百分比	13.5%	26.0%	6.9%
原举办者筹措资金用于学校建设，但已计入其投资份额，由学校按额逐年向其返还办学借款，原举办者用于偿还个人贷款债务	占群体内的百分比	73.0%	73.9%	86.2%

表9 不同身份群体对政府应按照公办校生均拨款的多少比例向非营利性民办校提供财政补贴的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
20%以内	占群体内的百分比	5.4%	0.0%	6.9%
21%~30%	占群体内的百分比	5.4%	0.0%	3.4%
31%~40%	占群体内的百分比	2.7%	0.0%	3.4%
41%~50%	占群体内的百分比	62.2%	60.9%	55.2%
51%以上	占群体内的百分比	24.3%	39.1%	31.0%

建立民办学校信息公示和信用档案制度,促进提高办学质量;组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量,并将评估结果向社会公布。”《营利性民办学校监督管理实施细则》明确了营利性学校应通过国家企业信用信息公示系统公示年度报告、行政许可、行政处罚等信用信息。在基础教育领域,《教育部关于推进中小学信息公开工作的意见》规定,应主动公开学校基本情况、规章制度、招生、收费、教学科研工作、师资建设、经费收支、安全管理、物资采购等信息。但是在新法新政下,民办学校,尤其是非营利性民办学校,还应该公开哪些具体信息,尚缺乏明确规定。我们在调查中发现,在公开校领导班子构成方面,民办学校校长、举办者和教育行政部门已不存在意见分歧。但在是否公开董事会构成、举办方信息和涉及师生的重大风险决策方面,存在明显的意见差异。总的来看,校长和举办者对信息公开内容较为保守,尤其是在公开董事会构成和举办方信息方面;而教育行政部门负责人则较多期望尽可能全面地公开信息(见表10)。

(二)民办学校监督机构如何产生

“监督制度的作用,旨在通过逆向控制和行为约束,增强组织自我控制、相互制衡的能力,引导和规

范组织行为朝着目标机制指引的方向高效运行。对民办学校任何权力的配置和运用,也应建立起相应的监督机制。”^[4]为此,修改后的《民办教育促进法》第20条要求:“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并建立相应的监督机制。”但对于监督机构如何产生、监督机制如何形成,目前相关法律法规尚未予以明确。调查发现,举办者中绝大多数人认为应由学校党组织建立监督机构,而多数校长和教育行政部门负责人则认为应由政府建立监督机构,群体间意见具有显著差异(见表11)。

(三)举办者在学校治理中的角色如何定位

修改后的《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。”《民办教育促进法实施条例(修订草案)(征求意见稿)》规定,举办者依法制定学校章程,负责推选民办学校首届理事会、董事会或者其他形式决策机构的组成人员。举办者依据学校章程规定的权限与程序参加或者委派代表参加学校理事会、董事会或者其他形式决策机构,参与学校的办学和管理活动。调查发现,举办者在学校治理中的角色、权力范围仍有待明确。其中,最为突出的问题是举办者及其代表在董事会的比例。除一定比例的校

表 10 不同身份群体对学校信息公开范围的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
不公开董事会构成	占群体内的百分比	35.1%	52.1%	0.0%
不公开举办方信息	占群体内的百分比	40.5%	34.0%	6.8%
不公开涉及师生的重大风险决策	占群体内的百分比	37.8%	21.7%	20.5%
以上都公开	占群体内的百分比	27.0%	21.7%	48.2%

表 11 不同身份群体对学校监督机构如何产生的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
由政府建立	占群体内的百分比	40.5%	26.1%	48.3%
由学校党组织建立	占群体内的百分比	27.0%	65.2%	13.8%
由社会建立	占群体内的百分比	27.0%	8.7%	31.0%
其他	占群体内的百分比	5.4%	0.0%	6.9%

长、举办者和教育行政部门负责人都认为不宜统一要求外,举办者中最大多数认为该比例应在41%~50%,参与学校治理的诉求强烈(见表12)。

四、以精细化政策回应实践

上述调查证实了开篇提出的观点,即当前民办学校分类管理政策处于“强供给”阶段,但这些政策仍不免是“粗线条”的。对实践中的一些关键问题回应力度不够。导致这一结果的原因主要有三。一是宏观体制支持不够。分类管理改革不仅是教育领域内部的调适,它能否成功是与事业单位转型发展和非营利组织培育等更为宏大的体制改革联结在一起的。若更为宏观的体制环境不能提供足够支持,分类管理这一局部改革难免陷入孤军奋战。二是尽管改革注重前瞻性,旨在为未来绘就蓝图,但却对我国民办教育发展历史以及由此形成的独特性重视不足。如果我们没有有效的策略去兼顾和平衡各种“既得利益”,那么改革势必会面临重重阻力。三是虽然分类管理大方向已定,但对于某些具体问题,各方仍缺乏明确的共识,从而导致大家在一些具体的实践操作问题上无所适从。总之,在后续改革中,政策供给有必要从“粗放型”走向“精细化”,对这些问题逐一予以回应。针对调查中发现的十大问题,我们在此提出以下初步思路和建议。

(一)细化分类登记规定

第一,在整体上,将现有民办学校重新登记的过渡期规定为5年左右是合理的。同时,政策也应考虑到不同学校所面临的具体、特定情况。为此,建议规定过渡期一般为5年,且规定有特殊情况的,经学校

举办者和校长申请,政府主管部门审查同意,可以适当延长。

第二,将营利性民办学校转变为非营利性民办学校,属于举办者的捐助行为,实践上可行,而且由于此举具有公益性,应当予以鼓励。同时,所谓非营利性民办学校即为捐资举办的学校,“民办学校出资人完成出资行为后,便永久性地失去了其出资财产的所有权,并且不能以任何方式收回出资”,^[5]学校成立后不再为举办者所有,而是属于社会所有,由于举办者不能将已经捐出的学校再行收回,所以这类学校无论是在逻辑上还是在实践操作上,都不具有重新转变为营利性民办学校的 possibility。

第三,事业单位与民办非企业单位的制度分野缘于计划经济时代单位体制对所有制的限定,这一双轨制已不能适应当今公私融合趋势,两者均应共同定位于第三部门,这就为公办学校和非营利性民办学校法人制度统一奠定了基础。^[6]从短期内能够实现的角度考虑,可以先着手修改有关法规政策对事业单位举办主体和资金来源的限定,将非营利性民办学校和公办学校一同定位于事业单位,并享受同等待遇。

(二)填补转型政策空白

第一,目前现有民办学校无论重新登记为营利性还是非营利性,均须清产核资。对于重新登记为营利性民办学校的,其清产核资费用理应由举办者负担。重新登记为非营利性民办学校的,由于此举系捐助行为,因此不应由举办者负担费用;同时,考虑到政府有义务鼓励捐资办学,所以清产核资费用可以由政府与学校共同负担。对于资产过户涉及的

表 12 不同身份群体对举办者及其代表在非营利性民办学校董事会中所占比例的认知

反应变量	设计变量	代表群体		
		校长	举办者	教育行政部门
20%以内	占群体内的百分比	18.9%	0.0%	24.1%
21%~30%	占群体内的百分比	18.9%	0.0%	13.8%
31%~40%	占群体内的百分比	8.1%	8.7%	6.9%
41%~50%	占群体内的百分比	13.5%	52.1%	13.7%
不宜统一要求	占群体内的百分比	40.5%	39.1%	41.4%

税费问题,应从不同类型学校公益性强弱出发,采纳被调查者的建议,即免除举办非营利性民办学校过户费用,适当减免举办营利性民办学校过户费用。

第二,应及时制定非营利性民办学校举办者奖励或补偿办法,将举办者前期投入计入办学成本,最大限度平衡改革目标和举办者的既有利益。由于大部分民办学校在主客观条件的约束下会选择成为非营利性民办学校,国家政策需合理保护举办者的合法权益,避免其产生被剥夺感。^[1]

第三,关于现有民办学校转设前后债权债务衔接问题,各界实际上已有共识,即现有民办学校登记为非营利性的,原举办者筹措资金用于学校建设,但已计入其投资份额,由学校按额逐年向其返还办学借款,原举办者用来偿还个人债务。有关部门需及时出台规范性文件将共识转化为制度。

第四,非营利性民办学校同公办学校均是公益事业,两者应具有同等法律地位,政府有责任为其提供生均经费补贴。由于各地经济发展水平不同,目前不宜规定全国统一标准,但有必要比照对公办学校的生均经费补贴标准,制定全国统一的民办学校生均补贴标准下限,具体的生均经费补贴额度由各地在此基准线以上综合考虑实际情况加以确定。

(三)完善学校治理体制

第一,民办学校信息公开的范围,有必要在营利性与非营利性分类基础上分别划定。在理想意义上,除举办主体和资金来源有别外,非营利性民办学校与公办学校法律地位并无本质差异,均应共同列入提供教育公共产品的公共事业单位。因此此类学校的信息公开应与公办学校遵循共同的规范,同样需要接受公法规制。营利性民办学校在性质上属于公司企业,其信息公开应遵照公司信息披露制度有关要求。

第二,民办学校监督机构的产生,目前分歧集中于应由学校党组织建立还是政府建立,实际上,两者

并不是对立的。按照协调党政关系的逻辑,党的纪律检查机构应依照党章规定设置,学校监事会等行政性监督机构应依法按章程规定产生;同时,基于学校自主性原则,政府监督应限于外部监督,而不应在学校内部直接设置或组建监督机构。

第三,关于举办者在董事会中所占比例,应尊重学校自主权,政府不宜做过于具体的规定。不过对于非营利性民办学校而言,为避免滑向家族化治理,保障教师、学生和社会贤达等各界人士的治理权利,主管部门有必要对此类学校治理结构作出框架性规定。

注释:

①截至2018年5月,已有安徽、甘肃、天津、云南、上海、湖北、浙江、河北、江苏、河南、陕西、内蒙古、海南、青海、广东、宁夏等16个省(自治区、直辖市)公布了鼓励社会力量办学,促进民办教育健康发展的实施意见。

②调查中,一个省(自治区、直辖市)有且仅有一名教育行政部门代表填答问卷;一所民办学校有且仅有一名代表填答问卷,具体由其在学校治理中的话语权重为准。填答问卷要求尽量反映所在地区或学校的集体意见。

参考文献:

[1]阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报:教育科学版,2017(6):11-17.

[2]王华,王德清.民办学校举办者利益诉求与国家需要的矛盾及化解路径[J].中国教育学刊,2017(3):4-8.

[3]王一涛,徐绪卿,宋斌,等.非营利性民办学校举办者权益的合理保护[J].中国教育学刊,2017(3):9-13.

[4]董圣足.我国民办教育治理制度:变革与创新[J].华东师范大学学报:教育科学版,2017(6):18-26.

[5]张文国.中国民办学校法人制度研究[M].北京:教育科学出版社,2012:54.

[6]卢威.论建立公私统一的高等学校法人制度[J].复旦教育论坛,2017(3):25-31.