

民办学校分类管理标准的反思与重构

——“营利性—公共性”融合的视角

■卢 威 李 虔

摘 要:当前,学界对民办学校分类管理标准的研究,多围绕“营利性”因素展开。但民办学校的营利性与公共性并非简单的此消彼长关系。分类管理政策既要考虑民办学校的营利性,也需顾及民办学校的公共性。民办学校应享有的政策,不应仅以营利程度作为划分依据。因此,有必要超越基于是否营利的既定划分,引入大陆法系公法和私法二分的框架,从民办学校在营利性和公法地位两个方面存有差异的实际出发,构建“营利性—公共性”双维度的民办学校分类管理标准,并据此建立民办学校分类管理的政策框架,促进我国民办教育事业健康有序发展。

关键词:民办学校;分类管理;标准重构;营利性;公共性

基金项目:本文是北京师范大学周海涛教授主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“民办学校分类管理政策研究”(11JZD043)和教育部新世纪优秀人才支持计划项目(NECT-11-0045)的研究成果之一。

中图分类号:G40-011.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-2311(2014)04-0058-05

作者简介:卢威,男,北京师范大学教育学部博士研究生,教育部民办教育政策研究院兼职研究员,从事高等教育管理、民办教育研究;李虔,女,北京师范大学教育学部博士研究生,教育部民办教育政策研究院兼职研究员,从事高等教育管理、民办教育研究(北京 100875)。

民办学校分类管理是近年来学界广泛关注的课题。随着一些地方的先行探索和近年来国家一系列政策措施的出台,民办学校分类管理开始由学理讨论转向政策实践。如何设计科学、合理的分类标准,为不同民办学校分别提供相应的政策待遇成为这一政策实施的关键。本文在反思既定分类标准的基础上,融入公法学的视角,尝试着提出一种基于营利性和公共性双重维度的分类管理标准,以期抛砖引玉。

一、“营利性和非营利性”作为民办学校分类管理标准的缺憾

近年来,学界对民办学校分类管理标准问题的研究,多围绕“营利性和非营利性”进行,即如何合理划分营利性民办学校和非营利性民办学校。如一种代表性观点认为,民办教育机构的分类要依据办学节余和机构资产剩余的归属,举办者具有利润和剩余资产的索取权的民办教育机构属于营利性民办教育机构,反

之则属于非营利性民办教育机构。^[1]这种观点,实际上是在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)提出“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”^[2]的框架下,对具体分类策略的讨论。由于作为我国今后教育改革基本方针的《教育规划纲要》只是从民办学校的营利性和非营利性出发进行分类的,因此在某种程度上,这一分类已成为很多学者开展相关研究的立足点。当然,也有学者对这种“二分法”提出了质疑,其代表性观点是“民办教育发展的第三条道路”说。这一主张认为,“二分法”将使得民办学校不得不在营利性与非营利性之间“选边站队”,以至于无所适从。因此有必要在所谓的营利性民办学校和非营利性民办学校之外,允许并支持介于上述二者之间的一类民办学校得到发展,以扩大民办学校发展的空间,巩固民办教育发展基础。^[3]以民办高校为例,将捐资举办的民办高校称

作第一条道路,将营利性民办高校称作第二条道路,将投资举办但不要求取得回报的民办高校和要求取得合理回报但又不是营利性的民办高校称为第三条道路。^[4]不过,无论是从营利性与非营利性二分框架出发提出建议,还是对营利性与非营利性分类标准进行了反思,上述两种观点的共性在于,都是基于“营利性”这个核心问题展开的。

“营利性”的确是划分我国民办学类别的重要维度,特别是在目前民办学主要与投资办学为特征,^[5]且民办教育发展中普遍存在营利性与公益性的争论这一现实境况下,以此为标准实施分类管理大显属必要。但另一方面,仅仅从是否营利角度出发的简单分类,却难以避免一些更为复杂的困境。这是因为,现今我国民办学已呈多样化发展态势,民办学办学层次涉及学前教育、基础教育、职业教育、高等教育等各个阶段,民办学的办学主体、办学类型也趋于多样化。可以说,“民办教育已经从最初的非学历文化补习班发展为贯穿人的一生各个阶段,渗透社会生活的各个领域。”^[6]民办学之间的差异,不仅体现在营利性上;不同民办学之间享有的政策待遇差别,也不应仅以营利程度作为划分依据。这是因为即使两所民办学营利程度相同,其公共性也未必一样。因此,我们不能在民办学的“强营利性”与“弱公共性”或“弱营利性”与“强公共性”之间简单地画上等号,尽管两者在某种程度上也存在一定关联。^①一言以蔽之,分类管理政策的重要出发点之一在于让不同民办学获得公平的政策待遇,但是,单以“营利性和非营利性”作为民办学分类标准,并不能在营利程度大致相同,但公共性不同的民办学之间实现这种公平性。其实,“民办学分类管理”,为什么一定仅限于“营利性与非营利性民办学的分类管理”呢?单以营利性和非营利性来分类,实际上框限了我们的思维,这就凸显了理性超越既定分类框架的必要。

二、“营利性-公共性”融合视角下的民办学分类管理标准重构

(一)融入公法视角,构思民办学分类标准的新维度

对民办学分类标准的新维度的构思,可以从民办学的“强营利性”与“弱公共性”不直接等同这一角度入手。营利性和公共性,实际上构成了民办学分类管理的双重维度。一是从营利性角度出发对民办学进行划分;二是从不同民办学在公共性程度上

的差别进行区别。在第一个维度,无论是从营利性与非营利性的“二分法”还是“第三条道路”,其分歧主要在于如何分类、分成几类等细节问题,学界对这些从营利性角度出发提出的分类法已作较多研究,此处无需赘述。

这里需要讨论的是第二个维度。如何在公共程度的连续光谱上对民办学进行划分?笔者以为,不妨以“是否从事学制教育”为界限,将民办学分为从事学制教育的民办学和从事非学制教育的民办学两类。所谓“学制教育”,即是《教育法》第17条规定国家实行的学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。笔者以为,我们将是否从事学制教育作为划分标准,主要是考虑到,所有从事学制教育的民办学,区别于从事非学制教育的民办学的重要特征是,前者可以成为授权行政主体,而后则仅能从事民事活动,无法实施行政行为。引入大陆法系对公法和私法二分的框架来说,前者经法律授权可以取得公法地位,后者则仅具有私法地位。笔者曾就此进行过初步讨论,^[7]但当时的研究尚显得不够充分。为此笔者重新梳理了思路,并尝试着从以下四个问题出发展开论证:一是私立学校取得公法地位是否有学理基础;二是私立学校取得公法地位是否有实践依据;三是我国从事学制教育的民办学具有行政主体地位的理由是什么;四是民办学取得公法地位是否已获得学界的认同。前三个问题关乎部分民办学取得公法地位是否符合逻辑,最后一个问题则涉及认定部分民办学公法地位在理论上被接纳的可能性。

1.从理论上分析,私人组织参与公共治理为私立学校取得公法地位奠定了基础

传统上,公共领域和私人领域、公法和私法之间的界限是分明的。在福利国家时代,政府成为几乎包揽一切社会公共事务的机构。1970年代以来,随着以“大政府、小社会”为特征的福利国家的衰落,“政府万能论”走向破产,“国家统治”正向“多元治理”转变,更多的民间组织参与到公共治理当中,履行了一些原本由政府才具备的公共职能,近年来第三部门的兴起就是明证。根据美国学者萨拉蒙(Salamon)的第三方政府理论,第三部门被归入国家和市场之外的第三方“政府”,该理论认为第三部门作为一方“政府”可以表达民众的愿望和利益,是公民社会的组织代表。^[8]正如德国著名思想家尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)所言:“国家从公法中‘逃遁’了出来,公共权力的职责转

移到企业、机构、团体和半公共性质的私法代理人手中,与此同时,也出现了私法公共化的反向过程,亦即,公法之私人化。”^[9]公共领域和私人领域出现了交叠和融合。严格来说,新形成的交叠领域将“公共利益的公共因素与契约的私法因素糅合在了一起。”它“既不能完全归于私法领域,也不能完全算作公法领域。”^[10]这一领域“无法再用‘公’和‘私’的标准来加以区分”。^[11]理想出路的是超越公、私二分,在两者之间建立社会法领域。但是,在目前仍为公法和私法二分的框架之下,这一趋势大大增加了私人组织取得公法地位的可能性。现实中,国家通过法律将从事公共事务、履行公共职责的权力授予私人组织并不鲜见。因此,对公法组织和私法组织的区分,有必要超越以设立者身份为据的标准。今天,不仅政府要提供公共教育,私人组织也可以提供公共教育,特别是教育民营化浪潮使得这一趋势更为明显。若仍将所有民办学校视为清一色的私法主体,将它们与学生的关系视为清一色的私法关系,就会忽略一些民办学校履行公共职能的事实。

2.从比较视野来看,我国台湾地区有私立学校被赋予公法地位的可资借鉴先例

那么,是否有一些国家和地区存在将民办学校作为公法人的实践呢?在这方面,台湾地区的做法在一定程度上可以为我们提供参照。在台湾,私立学校的经营权通常被认定属于民事方面的权利,而教学行政权则属于行政权的范畴。^[12]台湾地区“司法院”作出的“大法官释字第382号解释”就指出:“私立学校系依私立学校法经主管教育行政机关许可设立并制发印信授权使用,在实施教育之范围内,有录取学生、确定学籍、奖惩学生、核发毕业或学位证书等权限,系属由法律在特定范围内授予行使公权力之教育范围,于处理上述事项时亦具有与机关相当之地位。是各级公私立学校依有关学籍规定或惩处规定,对学生所为退学或类此之处分行为,足以改变其学生身分及损害其教育之机会,此种处分行为应为诉法及权利有重大影响。人民因学生身分受学校之处分,得否提起行政争讼,应就其处分内容分别论断。如学生所受处分系为维持学校秩序实现教育目的所必要,且未侵害其受教育之权利者,(例如:记过、申诫),除循内部申诉途径谋求救济外,尚不许其提行政诉讼。如学生所受者为退学或类似处分,则其受教育之权利既受侵害,自应许其于用尽校内申诉途径后,依法提起诉愿及行政诉

讼。”^[13]这就是说,台湾地区私立学校在依据所谓“《私立学校法》”行使的录取学生、确定学籍、奖惩学生、核发毕业或学位证书等权力属于公权力,此时私立学校具有公法地位,它不是一个纯粹意义的私法人;当私立学校对学生的处分严重程度足以影响学生的受教育权时,适用行政诉讼而非民事诉讼。

3.从本土国情出发,我国从事学制教育的民办学校取得行政主体地位于法有据

回到我国语境,从事学制教育的民办学校不仅从事公益活动,而且进一步成为法律授权的行政主体。《教育法》第21条、第22条分别规定了国家实行学业证书制度和学位制度;《学位条例》第8条则规定了学士学位、硕士学位和博士学位的授予须经国务院授权。因此值得注意的是,我国的学历和学位,并非仅仅体现了学生和学校之间的关系,其背后隐含着国家授权学校颁发的含义,它们更多带有“国家学历”和“国家学位”的特征;学校所实施的学制教育,则体现着国家教育权。国家教育权的边界,延伸至整个学制教育体系。现阶段,这些学校只是作为国家教育权的终端而存在,它们是国家教育权的代理机构。《教育法》、《义务教育法》、《高等教育法》和《学位条例》等教育法律对从事学制教育的民办学校和公办学校具有普遍适用性。在学制教育领域,无论公办学校还是民办学校,均依照教育法行使同质的教育教学权;学生无论身处公办学校还是民办学校,其受教育权皆属同质,均受教育法保护。尽管在民办学校中,社会教育权的存在具有当然合法性,但国家教育权并未完全被排除在外。从这个意义说,我国民办学校的教育权,实际上是国家教育权和社会教育权的混合。尽管在制定法律时我国民办教育尚不发达,上述法律是在当时公办学校几乎“一统天下”的背景下出台的,但由于其法律效力延续至今日,民办学校也执行了这些规定,这就在客观上形成了法律对民办学校的授权,使之取得了行政主体地位。学校和学生间不仅存在民法上的契约关系,且存在行政法上的关系。另一方面,教育法并未授权从事非学制教育的民办学校行使公共教育职能,即使这类学校具有一定公益性,其与教师、学生之间存在的契约只是民法意义上的,故不能取得行政主体地位。

4.从研究现状考察,我国民办学校取得公法地位已获部分学者的认同和支持

早在2001年,我国学者林卉就提出了私立学校

的公法地位问题:“从现代法治的观点看,私立学校是一种特殊的公务法人,具有行政主体之代表组织的性质。私立学校对其成员或利用者作出处分,影响到相对人的身份权与基本人权时,相对方诉诸法律的,应作为行政案件受理,私立学校也可成为行政诉讼中的被告。”^[14]当前,民办学校可以取得公法地位的观点已经获得了一些学者的认同和支持。如曾志平认为,“民办高校应当既是一种民事法律主体,享有法人的经营权;同时也行使一定的教育行政管理职权,具有公法地位。”^[15]葛书环也认为,“民办高等学校在对行使教育行政管理权时,属于法律法规授权的组织,具有行政主体资格。”^[16]杨震指出,“根据法律规定,民办高校应当属于特定条件下的一种行政主体,即法律法规授权的组织,具有一定的公法地位,但法律对民办高校的公法性质缺乏概括。”^[17]这些研究已为从公法视角分析民办学校法律地位奠定了基础。笔者在此基础上经过分类讨论后认为,并非所有民办学校皆为授权行政主体,只有从事学制教育的民办学校实际上不仅具有私法地位,而且还可以具有公法地位。这就为我们依此确立分类管理新标准打开了思路。

(二)“营利性-公共性”双维度的民办学校分类标准

由此,“营利性-公共性”双维度的民办学校分类管理标准得以构建。营利性维度主要是从教育经济学的视角出发建立的,而公共性维度则建立在民办学校是否具有公法地位的分析基础上。前者用以衡量民办学校在营利程度上的差别,后者则通过明确从事学制教育的民办学校的公法地位,彰显其公共性质,从而为这类学校提供政策支持奠定法理基础。根据上述标准,我们可以将民办学校划分为四类:(1)有公法地位且无营利性的民办学校,(2)有公法地位且有营利性

的民办学校,(3)无公法地位且无营利性的民办学校,(4)无公法地位且有营利性的民办学校(见图1)。

对于上述四类民办学校,分类管理政策应有不同的价值取向。无论营利与否,有公法地位的民办学校与学生的关系均属于教育法的调节范围,这类学校的教育教学活动关乎学生的受教育权,因此,相对于不能取得公法地位的民办学校,它们首先要将公共性目标置于首位。对此,民办学校分类管理政策的价值取向应是“公益取向为首,落实同等待遇,规范与鼓励并重”,即以实现此类民办学校的公共性为基本出发点,在此基础上保障与公办学校师生的同等待遇,并提供财税支持政策,合理限定民办学校的收费、招生等方面的自主权。而对于无公法地位的民办学校,它们与学生之间的仅存在民事法律关系,其办学行为一般不影响学生的受教育权利。对此,民办学校分类管理政策的价值取向应是“尊重市场规律,保障办学自主,引导捐资办学”,即一方面减少管制,避免使用限制性、强制性政策,充分尊重其办学自主权;同时,对其中非营利性民办学校提供包括财税方面的适度政策倾斜,通过鼓励引导的手段来增强公共性。

三、“营利性-公共性”融合视角下的民办学校分类管理政策构思

准确地说,这里所指的“民办学校分类管理政策”是广义的。它不仅需要政府出台和完善相关政策措施,而且还要从立法层面进行顶层设计。因为,民办学校的法律地位并非一个狭义的政策问题,它还是法律问题,需要在切合法理的基础上,完善有关法律规定。

(一)明确从事学制教育的民办学校的行政主体地位

根据上文分析,从事学制教育的民办学校与公办学校均具有公法地位,而从事非学制教育的民办学校不能取得公法地位。故立足于公法视角进行法理分析,并非所有民办学校的法律地位都彼此等同;只有从事学制教育的民办学校,才与公办学校具有同等法律地位。《民办教育促进法》对“民办学校与公办学校具有同等的法律地位”,“民办学校的教师、受教育者与公办学校的教师、受教育者具有同等的法律地位”的规定,一方面未区分哪一类民办学校及其师生与公办学校及其师生法律地位同等,另一方面也没有回答它们的法律地位是什么。这一规定在明确民办学校与公办学校的私法地位同同时具有一定可行性,但一旦从公法视角看,就难免暴露出问题。因此,当前的任务



图1 “营利性-公共性”双维度的民办学校分类

是完善《教育法》、《民办教育促进法》对公办学校和民办学校法律地位的规定,认定从事学制教育的民办学校和公办学校在履行公共教育职能时,均具有公法地位,或用我国的习惯表述,即具有行政主体地位。与从事非学制教育的民办学校不同的是,这两类学校与其师生之间不是单纯存在民事法律关系,而是存在行政和民事二重法律关系。学校的教育教学行为属于行政行为。两类学校师生权利保障和救济渠道是相同的。基于此,明确从事学制教育的民办学校和公办学校的师生具有同等权利;在发生相同情境的纠纷时,应获得同等的权利救济途径。

(二)修订事业单位登记管理法规,完善民办学校注册登记制度

在区分不同民办学校法律地位和营利性基础上,要完善注册登记制度。国务院1998年10月25日发布、2004年6月27日修订的《事业单位登记管理暂行条例》,将事业单位定义为“国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”即使从事同样活动,只要是利用非国有资产举办,则适用《民办非企业单位登记管理暂行条例》登记为“民办非企业单位”。这些行政法规在从事同样活动的公办和民办机构中制造了不必要的区隔,由此带来的差别制约了民间机构进入公共服务领域从事公益活动。随着今后越来越多的民间机构承担起公共职能,打破对事业单位举办者身份和资金来源的限制,乃至建立统一的非营利组织登记制度日趋必要。但只要民办学校的举办目的是为了社会公益(即非营利性民办学校),无论能否取得公法地位,都有必要与公办学校统一登记为同类机构。为此,应抓住两者的共性,修改现行的事业单位和民办非企业单位登记管理法规,打破因“国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办”的限定给两者造成的不必要隔离,将非营利性民办学校与公办学校统一登记为事业单位或者非营利组织。

(三)综合考虑学校营利性和是否从事学制教育分类实施财税政策

如果说,明确民办学校法律地位保障了从事学制教育的民办学校和公办学校师生享有同等法律权利和救济途径,完善民办学校注册登记制度消解了非营利性民办学校与公办学校的区隔,那么,实施民办学校分类扶助,则是为不同民办学校提供公平的政策,并鼓励民间资金投入学制教育领域、鼓励捐资办学,

最终提高民办教育的公益性。分类扶助主要依靠财政政策和税收政策进行,其基本原则是“向学制教育倾斜,鼓励非营利办学”,具体操作须根据不同民办学校的公益程度和营利程度综合确定。对于同一民办教育机构,既从事学制教育,又从事非学制教育,或者其从事的多种教育活动在营利性上存在差别,不利于综合判断整个教育机构的公共性和营利性程度的,可以分别判断其不同教育活动的公共性和营利性程度,加以区别对待,并提供相应的财税政策。

注释

① 笔者认为,一方面,民办学校的营利性和公共性不是一对绝对的矛盾,一些具有营利性的学校,其公共性应当得到承认;而一些非营利的民办学校由于从事的教育活动不同,也并不必然都具有强烈的公共性。另一方面,民办学校营利性和公共性也绝非完全无关,如民办学校高收费会限制来自低收入家庭学生入学,这时民办学校提供的教育更多具有私人产品的性质,教育的公共性则受到削弱。对此,可以想象一种极端情况:如果我国的民办学校全都办成高收费的“贵族学校”,民办教育的公共性就会大打折扣。因此,笔者主张,我们既要避免将强公共性与弱营利性、弱公共性与强营利性分别画上等号的线性思维,也不应当忽视民办学校的营利性和公共性两者之间的影响关系。

参考文献

- [1]王善迈.民办教育分类管理探讨[J].教育研究,2011,(12):32-36.
- [2]国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[M].北京:人民出版社,2010:45-46.
- [3]别敦荣.论民办教育发展的第三条道路[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012,(3):137-142.
- [4]潘懋元,邬大光,别敦荣.我国民办高等教育发展的第三条道路[J].高等教育研究,2012,(4):1-8.
- [5]邬大光.我国民办教育的特殊性与基本特征[J].教育研究,2007,(1):3-8.
- [6]陶西平,王佐书主编.中国民办教育[M].北京:教育科学出版社,2010:6.
- [7]卢威,周海涛.法律地位视域中的民办学校分类管理[J].清华大学教育研究,2013,(2):102-106.
- [8]王建华.第三部门视野中的现代大学制度[M].广州:广东高等教育出版社,2008:141.
- [9][10][11]哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东,等译.上海:学林出版社,1999:178,179,176.
- [12]曾志平.论民办高校的法人性质[J].行政法学研究,2008,(3):22-27.
- [13]司法院.大法官解释(释字第382号)[EB/OL].http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=382,2013-12-31.
- [14]林卉.私立学校公务法人地位问题之初探[J].行政法学研究,2001,(3):97.

(下转第84页)

媒介,提供学习内容、过程与结果的多元选择。这样的补课非但不能缩小学生差距,反而人为地加重了学生的学业负担,加剧了学生学习落后的状况。

参考文献

- [1] 华国栋.差异教学论[M].北京:教育科学出版社,2007:3.
 [2] 中华人民共和国义务教育法 (2006 年)[EB/OL]. http://www.edu.cn/jiao_yu_fa_lv_766/20060901/t20060901_194390.shtml.
 [3] 冯克诚.霍华德·加德纳与多元智能理论:多元智能理论的原理、结构和教育学意义[M].北京:学苑音像出版社,2004,(8):188.
 [4][6][7][12][13] (美)加德纳(Gardner, H.).多元智能新视野[M].沈致隆译.北京:中国人民大学出版社,2008,(2): 6,9-22,69,140-143,207.

[5] (美)加德纳.智力的重构:21 世纪的多元智能[M].霍立岩等译.北京:中国轻工业出版社,2004,(5):42.

[8][11] 钟启泉,赵中建.多维视角下的教育理论与思潮[M].北京:教育科学出版社,2001,(11):252,106.

[9] 刘铁芳.返回生活世界的教育学:教育何以面对个体生命成长的复杂性[J].教育研究,2012,(1).

[10] 刘华.社会心理学[M].浙江教育出版社,2009,(6):3-12.

[14] 夏正江.一个模式不适合所有的学生:差异教学的原理与实践[M].上海:华东师范大学出版社,2008,(5):49.

[15] 周宏.多元智能[M].北京:中央民族大学出版社,2001,(10):24-25.

责任编辑:程方生

Studying Differences and Gaps among Students

Zang Shanshan Yan Yajun

Abstract: There's no comparison between the differences of learning ability and the gaps of learning performance among students. However, in reality, quite a number of teachers often obfuscate them and place too much emphasis on the gaps among students. The main causes of this phenomenon are the utilitarian social environment and people's simple and intuitive way of thinking. How to deal with the differences and the gaps among students? First, more attention should be paid to students' individual differences and new starting point of teaching should be obtained. Second, teachers should make full use of the students' differences, and turn individual differences into their advantages so as to be able to narrow the gap among them.

Key words: differences among students; gaps among students; differentiated instruction; basic education

~~~~~

(上接第 62 页)

[15] 曾志平.论民办学校的法律地位与法人治理结构的完善[J].教育学术月刊,2008,(6):66-70.

[16] 葛书环.行政法视角下民办高等学校的法律地位[D].黑龙江大学,2010:中文摘要.

[17] 杨震.我国民办高校社会权力的现状及思考[J].浙江树人大学学报,2011,(6):7-11.

责任编辑:戚务念

## Reflection and Reconstruction on Private Schools' Classified Management Standard:from Perspective on "Profit-Publicity" Integration

Lu Wei Li Qian

**Abstract:** At present, the standards for private schools classified management are mostly made around the "profit", but the profitability and publicity is not of a simple shifting relationship. Classified management policy should consider both profit and publicity of private schools. Different policy treatment enjoyed by private schools should not only be divided by the profit level. Therefore, it is necessary to go beyond the established division based on profit and to draw lessons from the dichotomy of public law and private law in continental legal system, and considering that private schools differ in the profit and the legal status, to propose the double dimensions of "profit-publicity" as new standard of private school classified management, and to establish a policy framework of private schools classified management to facilitate the healthy and orderly development of Chinese private education.

**Key words:** private school; classified management; standard reconstruction; profitability; publicity