

民办学校分类管理的现实基础与基本路径^①

卢 威

(厦门大学,福建 厦门 361005)

摘 要:在我国民办教育领域投资办学和捐资办学并存的局面下,分类管理的缺失带来了诸多困境。现今,无论从民办教育发展内部矛盾来看,还是从经济环境、思想基础和政策走向观之,实施分类管理都具备了一定的可行性。分类管理要坚持多元性取向,允许营利性与非营利性民办学校和谐共存;坚持公益性取向,重点发展非营利性民办学校;坚持公平性取向,为两类民办学校采取有针对性的管理措施。其实践思路是在合理划分营利性与非营利性民办学校基础上,完善分类登记制度,将非营利性民办学校同公办学校一样登记为事业单位法人,将营利性民办学校登记为企业法人,并基于整体扶持与区别对待相结合的原则跟进配套政策。实施过程中,要借鉴发达国家经验,求索本土管理模式;打破各自为政局面,部门地方通力配合;推行地方先行试点,汲取经验总结教训。

关键词:民办学校;分类管理;现实基础;基本路径

中图分类号:G648.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2016)09-0053-06

一、民办学校分类管理缘何不能缺位

(一)民办学校分类管理何以长期缺位

营利性与非营利性民办学校并存,显然是分类管理的基本前提。事实上,不少民办学校是有营利诉求的。近年来,民办学校的营利性与公益性问题之所以比较敏感,恰恰是因为部分民办学校的营利诉求与非营利的压力形成了张力。分类管理的缺失,主要缘于过去对营利性教育缺少必要的包容,脱离了我国民办学校以投资办学为主的实际。教育立法和决策多以非营利为标准划红线,无法有效回应部分举办者的真实意愿。

应该承认,教育能否用来营利,是个争议颇多的话题。这是因为它不仅取决于教育本身的属性,而且还关乎公民基本权利。本质上说,育人和逐利的矛盾确实不易调和。作为旨在塑造人的活动,教

育并不适合追求直接经济回报。从过去很长时期的情况看,人们普遍认为教育是一项公益事业,并且其公益性与营利诉求是水火不容的。这在教育法律法规中得到了充分印证:教育法、高等教育法、社会力量办学条例均明确规定不得以营利为目的举办学校及其他教育机构;尽管后来的民办教育促进法规定了允许出资人可以取得合理回报,但该法同样未明确允许营利性民办学校存在。

不过,虽然教育不得营利的观念和制度很容易占据道德制高点,然而由于它仅从理论和理想出发,落实到实践中就会面临一个能否切合国情的课题。民间举办教育的目的往往是多元化的,既有可能出于不以营利为目的的高尚初衷,同样也有可能出于利润动机,不能概而论之。从实际来看,营利诉求在民办教育领域长期存在,严守非营利界限,不求利润的民办学校相对处于弱势。如邬大光教授所

^①基金项目: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)。

作者简介:卢威(1985-),男,江苏沛县人,厦门大学教育研究院博士后研究人员,博士,主要从事高等教育理论、高等教育管理研究。

指出的,追求回报的投资办学而不是捐资办学才是我国民办教育发展的基本特征。无私的捐资办学尽管与国家的倡导更为切合,但客观上并未居于主导地位。

可以说,限定举办民办学校不得以营利为目的的立法意图是良善的,其出发点是对教育本质属性的遵循和对教育公共性的捍卫,但现实中却不免遭遇不符国情的尴尬。既然民办教育从一开始就以投资办学起家,一些民办学校举办者的营利诉求始终存在,这种诉求并不会因为一纸政策法律的禁止而轻易销声匿迹。正是因此,才出现了我们今天经常看到的那样,一些民办学校改头换面,游走在法律边缘,打着非营利的幌子从事事实上的营利活动。总的来看,法律法规和政策长期以来对民办教育领域中的营利诉求采取了一种令行禁止的态度,而非先承认其合法性再加以积极引导,这或许就是造成分类管理一直没有提上日程的缘由之一。

(二)民办学校分类管理缺位的负面后果

第一,破坏了民办学校的校际公平。在民办学校已然分化的前提下,真正要营造公平的政策环境不能靠一刀切。那些像经营企业那样追求物质回报的民办学校,就不应和以营利为目的的民办学校享受同等待遇,后者显然更应受到优待和扶持,这是彰显公平之本。将所有民办学校均视为非营利机构,有营利诉求的民办学校与没有营利性民办学校一样对待,就会使前者一边享受非营利机构的优惠政策,一边又像营利性机构那样面向市场开展经营。这种一刀切对民办学校及其举办者来说,营利也就营利了,不去营利也得不到太多关照,获益的是那些追求营利的民办学校,捐资办学或者说真正的非营利性民办学校处于弱势。如此显然有失公平,挫伤了一部分学校的办学积极性。

第二,无助于鼓励、引导民办学校“非营利转向”。无论从教育性质、民办学校发展、公众期待还是公共利益最大化来说,民办学校还是以定位于非营利组织为宜,这应成为我国民办教育事业发展的方向。营利性民办学校自然可以存在,但是却并不适合成为主流。通过合理的政策安排,引导鼓励民办学校“非营利转向”,理应成为今后的重要任务。目前分类管理的缺失更趋于使投资办学或者说那些具有实质营利性目的的民办学校获益,这就无

助于上述目标的实现。正如有研究所指出的,只有通过明晰营利与非营利的界限,实行两类民办学校分类管理,才有助于进一步鼓励和扶持捐资办学,培育真正的公益性民办学校,同时也给营利性民办学校发展留出发展空间。^[1]

第三,影响了民办学校形象,阻碍民办教育事业发展壮大。应该承认,当前民办教育的声誉亟待改观。民办学校分类管理政策的缺失,正是造成这种局面的重要根源之一。在没有分类管理的条件下,捐资办学、一心为教的学校也得不到多少鼓励,那些打着“非营利”幌子去谋求营利的民办学校,与前一类民办学校享受同样的政策待遇。于是,营利就成为一种“不干白不干”的行为。而以非营利的大旗掩藏营利目的,又怎么不可能损害民办学校的声誉呢?由于对不同民办学校没有“分而治之”,我们的政策往往对善举缺乏鼓励、对失范约束不够。这也说明,实施分类管理已成为当务之急。

二、实施民办学校分类管理的现实基础

(一)民办教育事业发展的内部矛盾呼唤分类管理

第一,民办教育事业的发展规模在过去的30多年中显著扩大,迫切要求我们由“从外看”转而“向内看”,即从笼统地、粗放地发展、管理民办教育,转向关注民办教育领域内部的细节差异问题,这就进而要求决策者要关注不同民办学校及其举办者在营利问题上的差别立场。据统计,2014年全国共有各级各类民办学校(教育机构)15.52万所,比上年增加0.63万所;招生1563.84万人,比上年增加69.32万人;各类教育在校生达4301.91万人,比上年增加223.60万人。^[2]如果说在民办教育起步之初,由于其整体规模较小,我们尚可忽略其内部差异,将其作为一个整体来扶持的话,那么今天面对规模如此庞大且还在不断增长的民办教育,就不仅需要从整体上鼓励扶持,而且还必须关注伴随着规模扩大而在民办教育系统内部逐渐显现的分化和差异,提供有针对性的对策措施。

第二,改革开放以来我国民办教育所走过的道路,不仅是一条规模持续扩张的道路,而且也是一条多样化的分化道路,投资办学和捐资办学并存的局面亟需政策响应。民办学校发展须从“整体关照”转

向“分类改进”。一提到多样化发展,我们首先会想到民办教育已经遍及学前教育、基础教育、职业教育、高等教育和社会培训等各个领域;实际上,投资办学与捐资办学的分野与并存也应当被视为我国民办教育多样化发展的一个重要方面。尽管当前营利性民办教育尚未取得合法地位,但一些举办者明确以获利为目的,只不过他们往往以非营利身份却要求合理回报的合法面目出现。因此,一切从实际出发,我国早就并存营利性取向的民办学校和非营利性取向的民办学校,这一局面迫切呼唤民办教育政策由“整体观照”转向“分类改进”“分而治之”。

第三,民办学校营利性诉求凸显,要求政策由“消极抑制”转向“积极应对”,化解长期存在于民办教育领域中的突出矛盾。一方面是投资办学作为民办教育的基本特征,另一方面法律又不允许营利性民办教育存在,这种矛盾使“营利”或“合理回报”一直是民办教育领域的敏感话题。近些年围绕着民办学校的营利性展开了大量争论,中国民办教育协会曾在《关于民办教育十大问题与对策建议的报告》中将合理回报问题列为我国民办教育面临的十个重要问题之一。^[3]可以说,这些年来我国民办教育中并不是没有营利性诉求,而是这些诉求没有得到官方的有力回应。今天,由于民间资本持续成长壮大,民办教育规模持续扩张,包括民办学校举办者在内的利益相关者话语权极大增强,民办教育领域中营利性的问题也日益突出,这都迫切要求政策给予明确响应,对民办教育界的营利性诉求一味消极抑制不是合理选择,决策须由“消极抑制”转向“积极应对”。

(二)实施民办学校分类管理的外部条件初步具备

第一,从经济环境观之,市场化改革为营利性民办教育发展奠定了基础。营利性教育的产生和发展,是教育与市场结合的产物。没有市场就不可能存在营利性民办学校的土壤。改革开放后我国所走的路,就是一条从“大政府、小市场”转向“小政府、大市场”的道路。历经 30 余年的改革,原先的“大政府”已大大收缩,市场的领地则在持续扩张。不断成长壮大的民间资本必然要寻求新的投资空间,教育也就自然成为其下一步的进军目标。尽管重点支持非营利性民办学校的取向必须继续坚持,但客观地

看,在民间资本寻利和政策积极引导的共同作用下,营利性民办教育的发展空间将得到空前拓展。

第二,从思想基础看,营利性民办教育和民办学校生存的文化土壤逐渐形成。不允许营利性民办学校合法存在,对营利性和非营利性民办学校分类管理也就无从谈起。随着市场对教育领域的影响不断加深,人们对于任何学校都必须坚守“非营利”底线的认识开始被突破,不仅民间资本以投资的眼光来看待教育,将其作为寻求利润的新的领地,而且整个社会也日益形成了对营利性民办教育、民办学校的宽容态度。这就为营利性民办学校取得合法身份奠定了思想基础,进而为分类管理提供了条件。

第三,从政策走向看,营利性民办教育和民办学校将走向合法化。我们不难发现政策持续走向松动的轨迹。从 1997 年社会力量办学条例规定举办民办教育机构不得以营利为目的,到 2003 年民办教育促进法规定允许出资人从民办学校的办学结余中取得合理回报,再到 2013 年教育法律一揽子修订草案(征求意见稿)提出允许民办学校可以自愿登记为非营利性或者营利性法人,最后到 2015 年 1 月国务院常务会议提出允许兴办营利性民办学校,无不说明捆在营利性民办学校头上的“非营利”紧箍正在逐步被撬动,营利性民办学校取得合法地位指日可待。一旦形成了营利性民办学校和非营利性民办学校共生并存的局面,跟进分类管理也就自然成为题中之义。

三、民办学校分类管理的政策框架筹划

(一)民办学校分类管理的目标取向

第一,多元性取向,即允许营利性民办学校合法存在。尽管从教育自身属性和教育公共性出发,营利性民办教育不宜成为主流,但从我国特殊情况观之,营利性教育和教育领域中的营利诉求都会继续存在下去。投资办学而不是捐资办学才是我国现阶段民办教育真实的主要特征。这就要求我们尊重民办教育发展的历史和现实,承认营利性民办学校的合法存在,允许其同非营利性民办学校多元共存、和谐发展。

第二,公益性取向,即重点发展非营利性民办学校。贫富差距较大是我国当前面临的严重问题,无论出于实现公民权利需要,还是出于维护社会稳

定考虑,都要尽可能减弱阶层固化,而这就需要教育发挥社会流动渠道的作用。因此,教育在主流上必须以非营利性为底线,如此才尽可能保证有足够学力而没有足够支付能力的学生不被排斥。若在大力支持民办学校高水平办学的同时,没有积极地引导其朝向非营利方向发展,甚至过度放开学历教育收费市场,那么其结果便是塑造出许多随行就市、优质优价的“贵族学校”,使贫寒子弟接受优质教育的机会不足。在这方面,要通过分类管理发挥好引导作用。

第三,公平性取向,即针对学校间的差异提供公平合理的政策。忽略现实中存在投资办学和捐资办学的两种不同情况硬搞一刀切,有无营利诉求的两类民办学校均被视同不以营利为目的对待,这对捐资办学的民办学校是不公平的。因此,针对民办学校之间在营利诉求上存在的差异,设计出更为精细的、更具有针对性的政策措施并分别落实有关待遇,提供相对公平的政策环境,就成为分类管理的应有之义。

(二) 民办学校分类管理的实践思路

第一,明确营利性与非营利性民办学校分类标准。一般而言,对于区分两类民办学校的标准,主要是看举办民办学校的动机、对民办学校各种投入的归属及民办学校办学终止时剩余资产处置等方面。对此,王善迈教授的观点具有代表性。他指出,判断民办学校是否具有营利性,一是看办学节余或利润归属学校还是举办者;二是看举办者初始投入和追加投入形成的学校固定资产归属学校还是举办者;三是看学校办学终止时,在财产清算和清偿债务后的剩余资产归属社会公益还是举办者。概言之,民办学校的分类标准是办学节余和学校资产剩余的归属,或者说是举办者是否具有利润和剩余资产的索取权。举办者具有利润和剩余资产的索取权的民办学校属于营利性民办学校;反之,则属于非营利性民办学校。^[4]这一观点对于区分两类民办学校,具有重要的实践价值和可操作性。

第二,改革民办学校登记制度,实行分类登记。“法人属性错乱是民办教育发展困境的源头性问题。”^[5]改革登记制度,明晰民办学校法人属性是分类管理的第一步。目前民办学校基本上按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》在民政部门登记为

民办非企业单位。这种做法不仅除了明确民办学校“不是企业”之外并没说清它到底“是什么”,而且也并不符合上位法要求。作为《民办非企业单位登记管理暂行条例》的上位法,1987年1月1日起施行的民法通则并没有规定“民办非企业单位”这一类法人;而将民办学校登记为民办非企业单位法人也明显与将公办学校登记为事业单位法人的做法不对等,致使两者在事实上无法取得同等法律地位。因此,应改革登记制度,在区分民办学校是否具有营利性的基础上进行分类登记,从而确保非营利性的民办学校获得与公办学校同等的法律地位。此项工作主要涉及两个问题:一是登记为何种法人,二是如何登记。

关于登记为何种法人类型,可将营利性民办学校登记为企业法人;对于非营利性民办学校则应像公办学校一样登记为事业单位,而这就需改革现行的事业单位制度。根据《事业单位登记管理暂行条例》,事业单位由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办,这种对举办主体和资产来源的限定,实际上构成了将非营利性民办学校和公办学校共同登记为事业单位的障碍。当然,有的地方已经尝试着打破这一限制,如温州市规定将非营利性民办学校登记为民办事业单位法人。应当承认,在顶层设计基本不变的前提下,这种做法不失为合理的权宜之计,但严格来讲,将事业单位进一步区分为民办和公办两类,仍不能在根本上实现非营利性民办学校与公办学校的法律地位同等。因此,应在立法层面完善顶层设计,取消对事业单位举办主体和资产来源的限制;而从长远来看,“事业单位”这一诞生于我国特定历史条件下的法人类别终将完成其历史使命,无论是公办学校,还是非营利性民办学校,都将在“第三部门”和“非营利组织”的身份下走向统一。

关于如何登记,可从两方面入手解决。一是如何对新老两类民办学校分类登记。新设立的民办学校,在其设立登记时就应明确是要登记为非营利性机构还是营利性机构;而登记制度改革前设立的民办学校,则涉及在营利性和非营利性之间进行重新选择、重新登记的问题。此外,应尊重学校举办者的选择权,依法允许其在营利性与非营利性之间变更。二是由什么部门主管登记。由于目前民办学校

和公办学校法人属性不同,导致两类学校的登记管理部门不统一(作为事业单位的公办学校在编制管理部门登记,作为民办非企业单位的民办学校在民政部门登记)。今后在明确公办学校和非营利性民办学校同等法人属性的基础上,应由同一部门行使两类学校的登记管理职权;营利性民办学校的法人登记工作则由工商行政管理部门负责。上述思路还是比较简单的,难点似乎在于,不少民办学校举办者可能很难在营利性与非营利性两种身份中做出明确选择。若选择非营利的身份则无法满足其求利的实际诉求,而若选择营利性的身份则担心受到政策和舆论的歧视。这实际上也正是分类管理政策一直以来面临较大争议的重要原因。可见,如何实施分类登记并非理论难题,而是实践瓶颈。

第三,本着整体扶持与区别对待相结合的原则跟进配套政策。所谓整体扶持,即是将全部民办教育事业作为一个整体促进其发展,对于其中的营利诉求也应适当满足;而区别对待则意味着配套政策将是有所侧重的,并蕴含着引导性。择要而论,一是同等的用地政策。虽然配套政策主要是差别化的,但对两类民办学校的用地政策却应当统一,无论民办学校是否具有营利性,都同公办学校一样,其建设用地均应列入科教用地。毕竟,营利性民办学校尽管属于企业法人,但其从事的仍为有一定公益性的教育活动,不同于其他商业经营行为;此外,要允许营利性民办学校生存和发展,就必须考虑其实际承受能力,若对其奉行商业用地政策,势必严重加大它们的经济负担,将大大压缩其生存发展空间。二是区别的财政政策。无论从公平性还是从公益性原则出发,非营利性民办学校理应成为重点资助对象。当然这并不是说,所有非营利性民办学校都应当受到同等程度的资助。对这类民办学校,还有必要看它从事何种教育活动,其提供的教育服务更倾向于公共产品还是私人产品。如对从事义务教育的学校,资助力度就应更大一些。三是区别的税收政策。非营利性民办学校无须纳税;营利性民办学校则须依法纳税,同时考虑到教育活动的公益性,可根据实际情况适当减免。四是区别的监管政策。对于营利性民办学校,其办学自主权特别是收费自主权应受到合理的限制。现实情况往往是,不少民办学校宣称自己不以营利为目的,但其实际行动却往

往追求经济利益的最大化。非营利性民办学校既然接受了财政、税收等优惠政策,就不能在收费上完全按照市场化途径运作。政府应当合理核定其收费标准,保证这类学校的公共性和公益性。另一方面,鉴于营利性民办学校具有企业身份,其收费则可充分利用市场调节。需要强调的是,扩大并落实学校的办学自主权在今天已经是全球性趋势,即便是公办学校也在不断强调其自主权。因此,对民办学校的监管应以必要为限,无论对于哪一类民办学校,都不能以监管之名行过度干预甚至限制其发展之实。五是区别的人事政策。当前民办学校发展面临的一大难题,便是民办学校和公办学校教师在编制和待遇等方面不平等。师资队伍建设水平是任何学校迈向高水平办学的关键。当前这种不利局面既难以吸引优秀人才到民办学校谋发展,也不利于现有教师队伍保持稳定,这就很难使民办学校走出办学水平不高的困境,而让民办学校和公办学校地位等同、公平竞争的承诺也不免成为一句空话。所谓区别的人事政策,是指应当以两类民办学校的法人登记为基础,对于非营利性民办学校,要比照同类公办学校教师落实其编制和待遇;而对于已被登记为企业法人的营利性民办学校的教师,与学校之间形成的是劳动关系,受劳动法调整。六是民办学校在营利性和非营利性之间转换身份的,应对配套政策做出动态调整。特别需要指出,在由非营利性向营利性转变的过程中应充分注意维护师生的合法权益。对于教师,可参照公办事业单位转企改制的做法,对其编制问题做出妥善处理^[6];对于学生,转变前后学校的收费和资助须遵循“新人新办法、老人老办法”原则,对作为非营利民办学校期间招收入学的在校生,仍应执行原先核定的学费标准,并保持资助政策的连贯和稳定。

四、民办学校分类管理的若干推行策略

第一,借鉴发达国家经验,求索本土管理模式。从域外经验看,在市场化浪潮导致营利性教育兴起的大背景下,一些国家和地区已对私立教育采取了分类管理,如美国将私立教育划分为营利和非营利两类,在举办学校时就加以明确;在法国,办学申请者设立私立教育机构时必须在协会、基金会和企业三者中作出选择;韩国将非营利性学校作为学校法

人,将营利性学校作为举办公益性事业的公司法人;日本虽然要求私立学校必须是非营利机构,但允许设立非学校性质的营利性教育机构。^[7]这些实践为我国提供了宝贵的经验,在分类管理过程中积极向域外取经并探索适合本土实际的发展道路必不可少。

第二,打破各自为政局面,部门地方通力配合。民办学校管理涉及多个部门,当前,“民办学校的招生、专业设置、学费等仍受到一定限制;民办学校的优惠政策涉及财政、税务、人事、社保、土地、金融、收费等多个政策领域,多部法律法规和多个政府部门,没有部门统一的规章制度”^[8]。这种部门权力割据、各自为政的局面无疑是分类管理的巨大阻力,仅靠教育部门的一己之力,改革很难向前推进。因此,完善顶层设计,制定出协调统一的政策就成为关键所在。要适时修改教育法、民办教育促进法等法律法规,由国务院出台民办教育发展的总体方案,实现部门和地方的通力配合。

第三,推行地方先行试点,汲取经验总结教训。实施一项改革,既可以自上而下,实行“全国一盘棋”,也可以自下而上,由地方先行,取得经验后再着手推广。就民办学校分类管理而言,目前很多具体问题还需要不断摸索,特别是在应否分类、怎样分类虽有一定共识但尚存争议的背景下,最合适的

做法就是采取自下而上的路线,即由条件成熟的地方先展开必要的试点,取得经验、发现问题之后及时调整,在取得充分经验的基础上向全国推开,如此不失为一种相对稳妥的策略。

参考文献:

- [1]吴霓,等.民办教育分类管理研究报告[R].北京:中国教育科学研究院,2014:68.
- [2]教育部.2014年全国教育事业统计公报[N].中国教育报,2015-07-31(2).
- [3]中国民办教育协会.关于民办教育十大问题与对策建议的报告[Z].2011-01-10.
- [4]王善迈.民办教育分类管理探讨[J].教育研究,2011,(12):32-36.
- [5]陈长河.我市民办学校率先实行分类管理[N].温州日报,2012-05-08(9).
- [6]宁吉喆.2015中国经济社会发展形势与对策——国务院研究室调研成果选[M].北京:中国言实出版社,2015:340.
- [7]董圣足.民办学校分类管理的制度构架:国际比较的视角[J].教育发展研究,2013,(9):14-20.
- [8]上海市教育委员会.上海推进民办教育分类管理情况汇报[Z].2014-04-10.

(责任编辑:赵晓梅;责任校对:徐治中)

The Foundation and Path of Private Schools Classified Management

LU Wei

(Xiamen University, Xiamen Fujian 361005)

Abstract: In private education field, investments and donations coexist. However, there is no private school classified management, which has brought many problems. Today, regardless of the internal contradictions in private education development, or from the economic environment, ideological basis and policy trends, private school classification management is feasible. Classification management should adhere to the diversity orientation, allow the harmonious coexistence of non-profit and for-profit private schools; adhere to the public interest orientation, focus on the development of non-profit private schools; adhere to the fairness orientation, take targeted management measures to the two private schools. The practice of classification management is rational division the two private schools, improve classification registration system, the non-profit private school registered as public service unit, the for-profit private school registered as corporation, and implement the supporting policies which base on a principle of “combination of integrated support and differentiated treatment”. In the implementation process, we should learn experience from the developed countries, seeking local management mode; breaking the fragmented situation, departments and local governments should work together; implementation local pilot, learn experience and summarize lessons.

Key words: private school; classified management; foundation; basic path