

对民办学校的分类是教育体制和办学体制改革的重要组成部分,也是民办教育规范管理和财政支持的重要前提条件。

## 我国民办学校如何进行分类管理

北京师范大学首都教育经济研究院 王善迈

改革开放以来,伴随着经济体制和教育体制改革、社会经济快速发展和居民收入水平的不断提高,在政府倡导和政策支持下,各级各类民办教育获得了长足的发展,已经成为我国教育发展的重要组成部分。但是,在民办教育发展过程中也面临着严峻的挑战和瓶颈,如民办学校法人性质和产权界定不明确,财政对民办教育支持缺乏制度保障,民办学校治理结构不规范、内部管理混乱等。为此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出要大力支持民办教育,依法管理民办教育,“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”。那么,应如何对民办学校进行分类呢?

民办学校分为营利性和非营利性的标准有三:第一,办学节余或营利是归于学校还是举办者。这里的办学节余或营利是指在扣除办学成本、提留发展基金及其他必需的费用后所剩余的资金。第二,举办者的初始投入和追加投入所形成的学校固定资产是属于学校还是属于举办者。民办学校的投入包括举办者的投入、学费、政府各种形式的投入和社会捐赠投入等,其形成的固定资产应分类列入学校固定资产账户。此标准仅限于举办者投入所形成的固定资产。第三,学校办学终止时,在财产清算清偿债务后的剩余资产是归于社会公益还是举办者。

从制度规范来说,举办者对民办学校的投入应区分为投资和捐资(捐赠)两类。作为投资不是无偿的,目的是获取经济回报;作为捐资或捐赠则是无偿的,目的并非获取经济回报,而具有公益性。在此规范的基础上,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剩余利润和剩余资产的索取权。举办者具有剩余利润和剩余资产索取权的学校属于营利性民办学校,反之,则属于非营利性民办学校。

那么,民办学校的分类应如何实施呢?我国《民办教育促进法》和相关法规并未对民办学校分类作出明确的规定,民办学校分类和分类管理属于民办教育发展过程中有待探讨的重要问题之一。依据我国经济体制和教育体制改革成功的经验,应采取渐进方式,以降低改革的社会成本、提高改革的效益。因此,有关民办学校的分类问题,可采取先行试点,取得经验后逐步推广,并在此基础上修改和完善相关的法规和政策。

民办学校的分类应遵从自愿和政府审核监管两大原则。对于已经举办的和将要举办的民办学校,应根据举办者和投入者的意愿,在两类学校中加以选择并进行注册。我国已经举办的民办学校,从举办者和投入者的角度可将其分为两类:一类是以营利为目的,在我国公办教育供不应求的背景下,民办学校拥有发展的空间。举办者可根据自身条件和理性判断,在不同的产业和行业中进行选择,在经营管理有方的条件下具有获利空间。另一类是不以营利为目的,或者说是作为和公办教育共同发展教育的一种教育组织形式。

影响分类选择的重要因素是经济上可否获得回报,其实两类学校都可获得经济回报。具有营利性质的学校,其经济回报的形式是办学节余和投资形成的固定资产的剩余归于投资者和举办者所有;具有非营利性质的学校,按照国家对公益事业捐赠的优惠政策,其投入可在缴纳企业所得税和个人所得税前按一定比例扣除,享受税收优惠。此外,教育系统还有“冠名权”这一形式的激励机制。对于办学的企业来说,这种捐赠具有公关行为的特征,有助于扩大市场;从学校发展

来说,此类学校可享受教育类的税收优惠待遇。

在民办学校举办者自愿选择的基础上,由政府相关机构进行审核和监管。对民办学校的注册和监管,政府应从以下三个方面开展工作:第一,审核注册单位是否具备办学入门条件。不具备办学条件者不予注册,已经举办的学校不完全具备办学条件者,应限定期限达到标准的办学条件。第二,进行财务监管,其主要内容应是办学节余的使用去向和学校资产所有权的归属,财务监管应在每个会计年度进行,并由独立的会计事务所审计。第三,教育法规政策的监管,两类学校尽管性质不同,但都必须遵守国家的教育法规,执行国家的教育政策。根据后两项监管的结果,对民办学校实现分类归属,并进行调整变更。

对教育质量的评估应由独立的教育评估机构进行。将市场竞争引入民办学校的质量监管,不仅可以在民办学校之间,还可以在公办和民办学校之间展开良性竞争,从而提高其教育质量,那些质量低劣的民办学校将在竞争中被淘汰出局。

对民办学校的分类是教育体制和办学体制改革的重要组成部分,也是民办教育规范管理和财政支持的重要前提条件。规范了民办学校的分类和分类管理,民办学校的法人性质、产权界定、财务管理、治理结构、财政支持等问题就可以从根本上得到解决。

作为营利组织的教育服务机构,提供的服务基本上属于私人产品,从性质上来说,与作为营利组织的工商企业没有本质区别,其终极目的是营利或利润的最大化,而提供教育服务是手段;资源配置的基本机制是市场供求和价格,服务的成本最终由消费者即受教育者负担,这类服务的供给与需求本质上是市场交换关系。作为营利组织的教育服务机构,实行照章纳税、自主经营、自负盈亏的经营管理制度。营利性的民办学校所获收益由投资者和举办者自由支配,可以用于学校教育支出,也可以归于投资者和举办者所有,不存在所谓“合理回报”和使用去向等问题。由于其提供的教育服务具有正的外部性,成本和收益不完全对称,公共财政应给予一定的支持,这种财政支持只是其服务成本的一种补充。

作为非营利组织的民办学校,从制度规范来说,同公办学校一样,其功能是传承文明和知识技能以培养学生,收取学费和营利是手段。由于这类学校属于非公共服务机构,经费来源和服务成本的主要负担者是其服务的消费者,即受教育者及其家庭。学校收入大于支出的部分(即营利部分),应用于学校教育支出,而不应归于举办者所有。由于其性质为非营利机构,公共财政应给予比营利性学校更大的直接支持。