

民办教育分类管理探讨

王善迈

[摘要] 对民办教育分类管理有利于我国民办教育管理体制改革和民办教育的发展。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。民办教育分类的实施应遵循自愿和政府审核两大原则。民办教育分类管理需要对现行有关法规进行修改或调整,对两类民办教育机构制定不同的税收制度,制定既统一又有区别的财政支持制度及不同的财会制度等。

[关键词] 民办教育;非营利性民办教育机构;营利性民办教育机构;分类管理

[作者简介] 王善迈,北京师范大学首都教育经济研究院教授(北京 100875)

《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》)中提出:“积极探索营利性和非营利性民办教育分类管理”。学术界和利益相关者对民办教育应否进行分类管理存在分歧,但诸多学者主张应对民办教育进行分类管理。^[1]那么,为什么要对民办教育进行分类管理?如何对民办教育进行分类管理?本文拟就此展开初步探讨。这里讨论的民办教育,按照《民办教育促进法》的规定,指“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动”。各级各类民办学校和培训机构,统称为民办教育机构。民办教育的分类,按照《教育规划纲要》的规定,民办教育机构分为营利性和非营利性组织。本文探讨的视野主要是管理及其制度规范,管理要依法进行,自然会涉及法规。

一、为什么要对民办教育进行分类管理

(一)民办教育分类是我国的现实需要

改革开放以来,我国民办教育获得了长足发展,已成为我国教育的重要组成部分。同时,民办

教育在发展中 also 面临诸多亟待解决的问题,其中核心问题是现有民办教育的法规和政策,未将民办教育的投入严格区分为投资和捐资,未将由此形成的民办教育机构严格区分为营利组织和非营利组织,而是基于捐资办学和非营利组织的假设前提制定的。

我国民办教育的现实是,大多数民办教育机构的举办者或出资者是投资办学。2002年,时任全国人大教科文卫委员会副主任、民办教育促进法起草组组长的汪家璆,在向全国人大常委会对该法的说明中指出:“从我国实际情况来看,目前民办学校利用自筹资金办学,捐资办学者为数不多,多数人是投资办学”。中国民办教育协会会长陶西平2010年在《中国民办教育》一书中也指出:“目前的法规和政策规定大多是基于捐赠办学的前提假设而制定的,这实际上忽视了我国民办教育的主体是投资办学的基本特征”^[2]。

投资办学和捐资办学及由此形成的民办教育机构在性质上是不相同的。投资办学的目的是为获取经济利益而不是无偿的,投资办学形成的民办教育机构属于营利组织,在性质上类同于企业和公司;捐资办学的目的不是为获取经济利益,是

无偿的,捐资办学形成的民办教育机构属于非营利组织,在性质上类同于事业单位。民办教育的管理制度及相关的法规政策应从这一现实出发对其区别对待。

我国现行的民办教育法规和政策未将此严格区分,而是基于捐资办学和非营利组织制定的。如《教育法》和《高等教育法》明确规定“学校不得以营利为目的”,《民办教育促进法》虽取消了“不得以营利为目的”的规定,但仍规定“民办教育事业属于公益性事业”,考虑到我国民办教育大多数是投资办学的现实,不再禁止民办教育的营利行为,但仍未从制度规范上明确区分民办教育机构的营利性与非营利性。按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《民间非营利组织会计制度》的规定,民办教育机构均属于非营利组织,不得从事营利性经营活动,不得获取经济回报,出资者不拥有出资形成的财产权。

由于我国民办教育法律规范都是基于捐资办学和非营利组织制定的,投资办学及由此形成的营利性民办教育机构的权益得不到法律保障,必将影响民办教育投资的积极性,还可能导致投资办学种种不规范行为,如抽逃办学资金,不愿将资产过户到学校形成“资产空壳”,影响民办教育的健康发展。因而从我国的现实出发,需要对民办教育进行分类管理。

(二)民办教育分类管理有助于民办教育发展

对民办教育应否进行分类管理,在理论与制度安排上一直存在分歧,部分反对者和担忧者认为分类管理会影响民间资本投入教育的积极性,尤其会影响民间资本投入营利性教育的积极性。笔者的观点相反,认为分类管理不仅不会影响民间资本投入教育的积极性,反而从制度安排上更有利于提高民间资本投入教育的积极性,从而有助于促进民办教育的发展。

捐资办学及由此形成的非营利性民办教育机构,按照国家对公益事业捐赠的法规,其捐赠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,教育系统还有捐赠“冠名权”的激励机制。同时,按照国家有关规定,此类教育机构可享受土地和闲置国有资产转让优惠和教育类税收优惠,还可获得政府财政支持。投资办学及由此形成的营利性民办教育机构,其终极目的是

获利。

就我国而言,投资教育存在着获利空间,也有获利的可能性。尽管我国政府提供的教育和培训服务有了较大的发展,但还不完全适应国家经济社会发展 and 人民群众对教育的需求,尤其不能满足日益增长的居民对优质教育和多样化教育的需求。能否获利,既需要法规保证,更取决于营利性民办教育机构的举办者、管理者的经营管理水平。事实上,营利性民办教育机构因经营管理不当退出者乃至破产者存在,获利或高额获利者也存在。何况,由于民办教育具有正的外部性,营利性民办教育机构尤其是营利性学历民办教育机构也获得了国家税收优惠和财政支持。

反对民办教育分类管理的另一观点是担忧民办教育的分类管理将影响民办教育的质量提升,营利性民办教育机构的举办者为营利而将不顾教育质量。这种担忧并非空穴来风,在民办教育发展中,这种现象的确存在。但是民办教育的质量和民办教育的分类管理并无必然联系。教育质量的提升是我国各级各类教育发展中面临的共同问题,其中,民办教育由于起步较晚等原因,教育质量就总体水平来说还不及公办教育。

教育质量的高低取决于多种因素,其中监管无疑是重要因素。就教育质量的外部监管机制而言,主要有政府监管和市场监管,政府监管需要制定教育质量的监管标准和建立监管体系,设立监管机制和教育质量评估中介机构等,并运用法律、经济和行政等手段进行监管。我国各种产品和服务的质量监控标准和监管体系都处在建立和完善过程中。市场监管主要靠市场竞争机制,通过市场竞争“良币驱逐劣币、真币驱逐伪币”的过程实现。教育质量的保障和提升,通过学校间,包括公办学校间、民办学校间、公办学校与民办学校间竞争实现。就主要依靠学费运营的民办教育机构来说,教育质量是其生命线,教育质量关系着生源的数量和质量,从而关系着学费收入及机构的运营。竞争作为外部压力,将促使民办教育机构提高教育质量,否则其就可能面临萎缩、亏损以致倒闭,如同商品市场,质量低劣者将被市场淘汰出局。因此,民办教育的分类管理,学校间的竞争,从长远来说不仅不会降低其教育质量,反而会提升其教育质量。

总之,对民办教育分类管理是基于我国民办教育管理体制改革和民办教育发展的需要,同时,“他山之石,可以攻玉”,国外私立教育管理的经验也可为我所用。我国民办教育和国外的私立教育其内涵与外延及发展规模均有所不同,但国外的私立教育在管理上也经历过从不规范到规范,从不分类到分类的过程。目前,美国、日本等发达国家已将私立教育机构尤其是私立高等教育机构,从管理制度规范上分为营利性机构和非营利性机构,并制定了有区别的法律规范,包括法人制度和产权制度、财税制度和财会制度等,以规范约束机构的行为。20世纪90年代以来,在美国、日本等国家营利性私立教育机构尤其是营利性私立高等教育机构大量出现,不少已成为上市公司,我国近年来也有不少民办教育机构,主要是民办培训机构成功上市,研究他们的管理制度及成功经验,可为我们提供参考和借鉴。

二、如何对民办教育进行分类管理

(一)民办教育分类的依据和标准

对民办教育分类的依据,从理论上来说有两种,其一是公共产品理论,依据机构提供的产品或服务的性质划分;其二是依据机构的经济性质划分。前一依据主要是用来确定产品或服务的提供者,公共产品或服务应由政府提供,私人产品或服务应由市场和私人提供,准公共产品应由政府和市场共同提供。正规三级学历教育服务总体来说被认为是准公共服务,应由政府和市场共同提供,其成本应由财政和消费者共同负担。但是公共产品也可由市场提供,私人产品在特定情况下也可由政府提供,不能由此确定产品或服务提供者是营利组织或非营利组织。产品或服务提供机构的性质应根据其经济性质区分。国民经济中一、二、三产业及其各行业产品或服务提供者是营利组织或非营利组织都是依据其机构的经济性质来划分的,民办教育也不例外。

民办教育机构分类的标准有以下三个。第一,办学节余或利润是归于学校还是举办者。这里办学节余或利润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机构

固定资产属于机构还是属于举办者。民办教育机构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等,由此形成的固定资产应分类列入机构固定资产账户。这里固定资产仅限于举办者投入所形成的固定资产。第三,机构办学终止时,在财产清算和清偿债务后的剩余资产是归于社会公益还是举办者。

从制度规范上说,举办者对民办教育机构的投入应区分为投资和捐资两类。作为投资就不是无偿的,目的是获取经济回报;作为捐资则是无偿的,目的并非获取经济回报,而具有公益性。

在此规范的基础上,民办教育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。

需要说明的是:第一,民办教育的分类不能以举办者或出资者的动机或申报宣称为标准,而是以其行为为标准,即视其利润和剩余资产的最终归属;第二,民办教育机构不能以其是否营利为标准,事实上,公立教育机构尤其是公立高等教育服务机构,如各种培训班和社会服务也有营利,但不应确定其为营利性机构;第三,民办教育分类不能以机构收取学费的高低为标准,学费是民办教育机构收入的重要来源,由成本和供求多种因素决定,不应以学费的多少作为划分营利性机构和非营利性机构的标准。

(二)民办教育分类的实施

民办教育的分类应遵循自愿和政府审核两大原则。对已经举办的和将要举办的民办教育机构,应根据举办者和出资者的意愿,在两类教育机构中选择并进行登记注册。政府相关机构进行审核和监管,教育部门对民办教育机构应根据国家规定的办学入门条件审核,对已举办的民办教育机构不具备或不完全具备办学入门条件的,应限期达标。政府审计和税务部门应每年进行财务和财产审计,以判定该机构事实上是属于营利性机构还是非营利性机构。同时,教育部门应审核该机构是否遵守国家有关教育法规和政策。根据审计和监管结果,对民办教育机构实施分类归属,并适时进行变更和调整。

三、民办教育分类管理的制度保障

(一)修改或调整民办教育的相关法规

民办教育分类管理与现行的有关民办教育法规必将产生矛盾,需要对现行有关法规进行修改或调整。有观点认为,我国民办教育发展中的主要问题是民办教育机构法人性质和产权界定不明确等。^[3]事实并非如此,我国现行教育法规对民办教育机构的法人属性和产权界定是明确的,主要问题在于对民办教育机构的法人属性和产权界定未进行明确分类,而是按照捐资办学和非营利组织设定的,同时,相关法规也存在不统一、不完善和执行不到位的问题。

以下建议可供有关法规修改或调整参考。第一,明确规定两类民办教育机构的法人性质。对于非营利性民办教育机构定性为事业单位法人或民办非企业法人,对于营利性民办教育机构定性为企业法人,分别在民政部门 and 工商部门注册。第二,明确规定两类民办教育机构的收益权和财产权。对于非营利性民办教育机构,应明确其不具有收益权和财产权,可按照现有民办教育机构有关法规执行。为鼓励捐资办学,对非营利性民办教育机构举办者可以给予适当奖励。对营利性民办教育机构可按企业收益权和财产权相关制度设计,享有收益权和财产权,由于教育服务的正外部性,为提高民间投资教育的积极性,可参考国家产业结构政策中高新技术企业和外资企业相关规定给予政策优惠。

(二)对两类民办教育机构制定不同的税收制度

由于民办教育尤其是民办学历教育和公办教育一样,其提供的教育服务具有正的外部性,为促进民办教育发展,政府应给予税收优惠。由于两类民办教育机构性质不同,应制定税收强度有差别的税收制度。二者在征税对象、税目、税率上应有所区别。现有的有关税收法规是针对非营利性民办教育机构制定的,应继续执行,现有教育法规和税收法规不统一之处可进行调整,以便规范和统一。对于营利性民办教育机构,应按现行税法规定照章纳税,税收优惠政策需由财税和教育部门制定,以填补空白。对两类民办教育机构的税

收制度安排应全国统一,以解决当前各地税收优惠制度千差万别的问题。

(三)对两类民办教育机构制定既统一又有区别的财政支持制度

民办教育的发展需要公共财政支持。目前,我国民办教育经费主要依靠学费收入,财政支持比重很小。根据中国教育经费统计年鉴统计,我国2007—2009年民办高校经费来源中,学费所占比重超过80%,财政拨款所占比重不足4%。2008年,美国可发学历证书的私立高校经费来源中,营利性高校学费占88.21%,财政拨款占5.69%,非营利性高校学费占26.30%,财政拨款占12.26%。^[4]日本2001年私立高校经费来源中,学费占58.9%,财政拨款占10.9%。^[5]我国现行的对民办教育财政支持政策主要是购买教育服务的专项资金和奖励支持。总体来说,财政支持民办教育存在的主要问题是强度不够、未制度化、未分类支持。

民办教育既然是我国教育的重要组成部分,而且具有正的外部性,因此,公共财政应加大支持力度,且应制度化,不能因政府换届和决策者更替而改变。同时,应对两类民办教育机构采取不同的财政支持制度,在财政支持对象、范围、形式和强度上应区别对待。

(四)对两类民办教育机构制定不同的财会制度

对两类民办教育机构要制定不同的财会制度,营利性民办教育机构可参照营利组织如企业或公司等商业机构的财会制度制定;非营利性民办教育机构可参照非营利组织如事业单位、公办教育机构的财会制度制定,并随企业和事业单位财会制度变革而变更。

参考文献:

[1] 李传奇.分清属性势在必行——民办学校应分为营利性和非营利性分别管理[J].教育与职业,2000,(2);王善迈.2000年中国发展报告——教育体制的变革与创新[M].北京:北京师范大学出版社,2000.83—107;邬大光.投资办学,我国民办教育的本质特征[J].浙江树人大学学报,2006,(6).

[2][3] 陶西平,王佐书.中国民办教育[M].北京:教育科学出版社,2010.32、31.

[4][5] 方芳,王善迈.我国公共财政支持民办高等教育研究[J].北京师范大学学报(社会科学报),2011,(5).

Exploring on the Classified Management of Private Education

Wang Shanmai

Abstracts: The classified management of private education is not only beneficial to the reform of the system of private education management but also to the development of private education. The attributions of the savings of school-running and the surpluses of the assets of institutions are the main causes of the classification of private education, which means that the organizers who have the residual claims of the profits and surplus assets belong to profit-seeking private educational institutions, and vice versa, belong to non-profit private educational institutions. The implementation of the classification of private education should abide by the two principals of voluntary and government verification. The classified management of private education should modify and adjust the relative present regulations and formulate different tax system for the two kinds of private educational institutions, and the financial support systems of combining unification with diversity, and different accounting systems should be formulated.

Key words: private education, non-profit private educational institution, profit-seeking private educational institution, classified management

Author: Wang Shanmai, professor of Institute of Capital Educational Economic Research, Beijing Normal University (Beijing 100875)

[责任编辑:宗秋荣]

(上接第27页)

Reflection on the Policy of Optimal Development on Rural Basic Education in the Background of Urbanization in China

Guo Shaorong

Abstract: With the speed-up of urbanization in China, the government has carried out the countermeasures of integrating urban and rural development as abolishing and merging the weak rural schools, enhancing the standardized construction of county schools, and pushing forward the exchange between urban and rural teachers to strengthen the optimization of rural basic education. To promote the sustainable development of rural education in China, we should readjust the policies of rural educational development on the basis of reality, construct the pluralistic rural educational investment and classified management mechanism. We should also promote the attractiveness of rural schools by specialty schools with the connotation-oriented development, and construct the favorable introduction and interaction mechanism to be beneficial to the exchange between rural and urban teachers.

Key words: urbanization, rural basic education, optimized development

Author: Guo Shaorong, associate researcher of Institute of Educational Sciences of Fujian Province (Fuzhou 350003)

[责任编辑:许建争]