

编者按

民办教育作为社会力量办学的主要形式,其改革已进入攻坚期和深水区,法治与政策环境和治理制度正在发生重大变革,核心是实施民办学校分类管理。日前,教育部研究起草了《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(征求意见稿)》,正面向社会公开征求意见,拟提请国务院修订《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》,如果届时国务院审议通过,则标志着民办教育分类管理改革的国家顶层设计基本完成,构建起上位法律、行政法规、国务院文件、部门配套政策相衔接的相对完整的制度和实施体系。本文认为,以分类管理为标志的民办教育改革,给新时代民办教育的发展和重塑带来了新机遇,并对分类管理进行了解析,具有一定的启发和借鉴意义。

论教

# 分类管理对民办教育意味着什么

王 建

## 1 分类管理意味着“支持和规范社会力量办学”

党的十九大报告提出:“支持和规范社会力量办学。”相对于十八大报告提出的“鼓励引导社会力量兴办教育”,支持与规范并举,支持意味着比鼓励的力度和实质性帮助更大,将相关扶持和优惠政策落实到位;规范则意味着深入推进民办教育分类管理,依法认定和监管民办学校,解决民办教育领域存在的非营利性学校和营利性学校不分的问题,从而形成和完善分类管理、差异化扶持的政策体系,民办教育迎来发展和再造的新机遇。

新时代我国教育发展的主要矛盾是人民日益增长的良好教育的需要和不平衡不充分的教育发展之间的矛盾。从教育需求的两个方面即过度需求和差异需求看,过度需求是指公办学校无法提供充足的入学机会,满足不了全部需求,而需要民办教育来填补需求缺口;差异需求是指家庭有着不同于现有公办学校提供的教育偏好,伴随我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段和人民物质生活水平的提高,社会教育需求和人民群众的教育期待与支付能力相应提升,而现有教育体系对满足教育需求和消费的多样性准备不足,公办学校提供的教育机会未能有效全覆盖和优质教育资源短缺的供求矛盾同时存在,需要依靠民办学校来满足更高标准、更加多样化和个性化的教育需求。因此,从需求的角度看,民办教育是新时代中国特色社会主义教育事业新的重要增长点。

## 2 分类管理意味着以差别化扶持促进民办教育

推进民办学校分类管理是一项重大制度创新,新法将民办学校分为营利性和非营利性两类,并依此采取不同的扶持政策,并依此采取不同的扶持政策和监管措施进行管理,这是突破长期制约我国民办教育发展困境和政策瓶颈的根本手段。一个时期以来,我国民办教育发展面临许多亟待解决的问题,如法人属性问题、产权归属问题、合理回报问题、优惠政策问题、会计制度问题、学校办学自主权问题、教师权益问题、市场监管问题、政府服务问题等盘根错节,归根结底是营利和非营利性不分,合理回报的规定与非营利组织法律制度不相接,影响相关扶持政策落地。

修改后的民办教育促进法和《民法总则》,在立法上将民办学校划分为非营利性法人和营利性法人两类,从法律层面破解了民办教育面临的法人属性、产权归属、扶持政策、平等地位等方面的矛盾和问题,为捐资办学的非营利性教育发展扫清障碍,也为营利性教育发展开辟道路,有利于制定非营利性和营利性民办学校在财政、税收优惠、用地、收费等方面的差别化扶持政策。比如社会力量举办非营利性民办学校,享受更多的财政、税收、土地等方面的优惠政策,在政策上逐渐向民办教育看齐;营利性民办学校则在管理方面具有更高的自主性,可以充分利用其市场化的优势吸纳人才、筹集资金,创新教育产品,实现多样化发展。

从鼓励和支持的角度看,新法对非营利性和营利性两类民办学校都是鼓励发展。新法明确规定,对所有民办学校,县级以上各级人民政府可以采取

从教育的供给状况和能力看,随着政府职能转变和教育财政投入增加,必将大大增强公办教育提供普惠性基本公共教育服务的能力。但是,在作为非基本公共服务的非义务教育和作为非公共服务的各种继续教育和培训方面,公共财政显然难以全部包办。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,公共教育财政投入水平的提高需要建立在经济和财力可持续发展的基础上,同时也要明确界定和规范公共财政的分配结构和适用范围。根据完善公共服务体系“坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期”的原则,公办教育应当侧重于为人民群众提供基本的公共教育服务,保障公民平等的受教育权利,相应的,民办教育侧重于满足人民群众日益增长的多样化、差异性、选择性教育需求。对此,民办教育新法新政策禁止义务教育阶段举办或转设营利性学校以外,强调“只要是不属于法律法规禁止进入以及不损害第三方利益、社会公共利益、国家安全的领域,政府不得限制。”要求各地重新梳理民办学校准入条件和程序,进一步简政放权,吸引更多的社会资源进入教育领域,鼓励、引导和保障民办学校依法办学、自主管理、提高质量、办出特色,满足多样化教育需求,强调依法健全对民办学校的支持政策,优先扶持办学质量高、特色明显、社会效益显著的民办学校。



上图:近年来,西安民办学校“小升初”招生现场年年都呈现火爆的场面。



左图:促进民办教育健康发展既需要支持,也需要规范。

## 3 分类管理意味着以规范管理重塑民办教育

实现民办教育健康发展,必须依法进行规范,规范也是一种促进。民办教育分类管理顺利实施和正常运行的重要前提,是要健全民办学校内部法人治理结构,加强外部的监督管理,包括政府监管、社会监督和行业自律。

新法新法出于更好保障和实现教育公益属性,对民办学校法人治理和内部运行机制等事宜做出了一系列新规定,包括健全董事会(理事会)议事规则和优化人员构成,规定民办学校的举办者要根据学校章程规定的权限和程序参与学校的办学和管理,健全党组织参与决策制度,其中规定非营利性民办学校决策机构应包括社会公众代表并可设立独立董事,增强决策机构组成人员的多元性、开放性、公共性;完善校长选聘机制,依法保障校长行使管理权;对学校关键管理岗位实行亲属回避制度;建立监事会制度,完善教职工代表大会和学生代表大会制度;落实民办学校的法人财产权,健全财务、会计制度和资产管理制度,完善民办学校年度预算报告、年度财务和决算报告制度。加强对政府监管为主体的外部监督力量,民办学校设立实行前置审批制度,经批准正式设立的民办学校由审批机关发给办学许可证,建立民办学校信息公开和信用档案制度,完善财务、会计、内部控制、审计监督、风险防范、失信惩戒等各方面的制度,强化教育督导,扩大社会参与和监督,强化行业自律,促进不同性质和类型的民办学校规范发展。

相对于《营利性民办学校监督管理实施细则》对营利性民办学校的设立、组织机构、教育教学、财务资产、信息公开、监督与处罚作出了制度安排,分类管理更为重要的是

要加强对非营利性民办学校的监督管理。

非营利机构的价值主要依赖于能否有效地实施那些与不分配约束相关的法律与管制规则,执行效果差往往会导致出现“伪装成非营利机构的营利性组织”,通过增加工资、以比正常情况高得多的价格购买关联方提供的投入品等许多方式规避不分配约束,尤其是当一家非营利机构被另一家营利性公司所控制时,滥用行为就更难被察觉,因此必须建立高效的执行和监管机制,以确保非营利机构遵守不分配约束,新法明确规定民办学校只有按照税法进行免税资格认定后才能享受法定的优惠待遇,如免征非营利性收入的企业所得税等等。《民办教育促进法实施条例(修订草案)(征求意见稿)》进一步通过规范民办学校参与举办民办学校、建立收费账户备案制度、规范关联交易等措施,加强对非营利性民办学校的监管。如对学校作出限制,明确不得举办或者参与举办营利性民办学校;参与举办非营利性民办学校的,应当经主管教育部门批准,不得利用国家财政性经费,不得使用在职教师,不得影响公办学校教学活动和教育质量(第7条)。非营利性民办学校收取费用、开展活动的资金往来,应当使用在主管部门备案的账户,主管部门会同相关部门对该账户实施监督,组织审计(第42条)。非营利性民办学校与利益关联方发生交易的,应当遵循公开、公平、公允的原则,建立利益关联方交易的信息披露制度,与关联方有利益关系的决策机构成员的回避表决制度等(第43条)。

## 4 民办教育进入制度重建和自身再造关键期

伴随民办教育新法新法的实施,我国民办教育发展进入制度重建和自身再造的关键阶段。2017年8月,国务院民办教育工作部际联席会议制度获批,表明从国家层面已开始推动教育部门与土地、工商、税务等部门联动推动新法新法落地。

分类管理不仅涉及多方利益,与法律、政策等显性因素相关,而且还与思想观念、社会认知等隐性因素相关,特别需要解决好存量民办学校的历史遗留问题,不仅需要中央层面的决策支持和顶层设计,更需要各级地方政府的执行智慧和细致落实。在国家法律法规和统一规定框架下,各省、自治区、直辖市要发挥省级教育统筹权,从实际出发,大胆探索创新,制定出符合区域实际情况的方法、实施意见与具体措施,同时注重以法治思维和法治方式推进改革,尊重办学者的自愿选择,积极引导落实分类管理,并使制度变革模式由政策主导型转向法律主导型,充分考虑和利用法律保留空间和中央授权,避免地方政策创新突破面临的违法困境。

十九大报告提出坚持全面依法治国,深化依法治国实践的新要求,当前和今后一个时期,各级各类民办学校校务必要按照新法新法要求,顺应大势、着眼长远,理性作出学校法人类型的选择,从而确保所办学校能够在不同办学道路上各自定位、各得其所、各美其美,在新的历史起点上实现健康可持续发展,再造民办教育发展新辉煌。

(作者系教育部教育发展研究中心专题研究部主任、研究员)

面向2035年基本实现现代化和2050年建成现代化强国的战略目标与要求,我国人力资源发展面临劳动年龄人口规模、比例双双持续下降的特殊困难和危机,需要通过加快发展教育和人力资源以抵消“人口红利”窗口关闭产生的不利影响。另外,尽管我国劳动年龄人口规模依然很大,未来十多年间也还会维持在7亿~8亿人的程度,但受多重因素的影响,我国的劳动生产率目前与发达国家相比还存在很大的差距,仅相当于欧美国家的1/8左右,成为国家发展的一个短板。所以,要加快建设成人力资源强国,就必须进一步加快发展教育和培训服务,加快提升人力资源开发、劳动生产率及核心竞争力,为我国实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦提供发展动能和支撑。

目前及今后一个时期,尽管我国各级基础教育还将围绕更加公平、更有质量来进一步提高普及水平和巩固水平,但从发展趋势和已经达到的相对高水平来看,未来的普及率发展空间有限,提升教育发展规模和普及程度的重任就必然历史性地落在发展高等教育和职业教育上来。然而,若按照目前各级教育特别是高等教育的发展节奏进行预测,那么到2035年,我国的人力资源发展主要指标,如劳动年龄人口中的高等教育学历者比例、劳动年龄人口人均受教育年限等,甚至仍然达不到OECD(经济合作与发展组织)、高收入、高创新指数国家目前现有的水平,与经济社会发展水平以及实现国家现代化的发展目标要求很不相适应,难以引领和支持国家的一系列战略安排和目标的达成。

应对这一新挑战,为了如期实现国家发展战略目标,从我国教育和人力资源发展现状及未来发展趋势出发,基于大国国情、教情和面临的发展危机,我们必须审时度势、超前谋划,果断做出抉择:积极发挥社会主义制度的优越性,发挥统筹协调和集中力量办大事的优势,站在国家战略高度超前布局国家和人力资源发展。具体而言,就是要通过加快发展教育的大增量,实施继续教育和培训的国家行动计划以提升和优化存量资源,通过这“两个轮子”来驱动和加快提升我国的整体人力资源的开发能力,满足国家发展的战略需要。在这里,增加增量就是要继续加快发展高水平的各级各类教育,从增量的维度提升我国人力资源的开发水平和能级。另一方面,提升和优化存量就是要通过坚决实施国家行动计划,对不同学历技能层次、职业类型的从业人员和劳动

同时接受本专科教育的学生人数增长1/10~1/8,使更多的受教育者在同一时间内分享有限的高等教育资源。另外,通过高等教育业态和运行模式创新,扩大分享发展社会主义制度的优越性,发挥统筹协调和集中力量办大事的优势,站在国家战略高度超前布局国家和人力资源发展。具体而言,就是要通过加快发展教育的大增量,实施继续教育和培训的国家行动计划以提升和优化存量资源,通过这“两个轮子”来驱动和加快提升我国的整体人力资源的开发能力,满足国家发展的战略需要。在这里,增加增量就是要继续加快发展高水平的各级各类教育,从增量的维度提升我国人力资源的开发水平和能级。另一方面,提升和优化存量就是要通过坚决实施国家行动计划,对不同学历技能层次、职业类型的从业人员和劳动

第二,实施继续教育和培训服务的国家行动计划,优化升级人力资源存量,真正将我国人力资源大国发展成为人力资源强国。按照参与率50%以上的可操作参数预测,设计和安排接受继续教育、各类培训、多样化教育服务的劳动年龄人口规模,并在2020年之前实质性启动这一国家行动计划。到2035年之前,期待有一半以上的劳动年龄人口以及从业人员能够参与各类继续教育和培训服务。

第三,通过“双轮驱动”国家行动计划的扩大增量和升级存量工程,将我国的劳动年龄人口以及从业人员的人均受教育年限等重要指标提升到与高收入国家大致相当的水平。

第四,为扩大同时接受高等教育的人口规模和毛入学率水平,我国高等教育要围绕内涵发展、优化结构和提升质量,完善创新型人才培养体系。特别要加快共建共享,统筹各方资源,让更多的人有机会分享高等教育的发展成果。

第五,为在人口大国能够统筹多方面资源以形成合力共同实施国家行动计划,必须结合我国及各地的学习型社会建设,以大力推进终身学习体系建设和重要抓手,充分运用人工智能、信息化、云计算、大数据等先进技术和手段,创新现有的体制机制和运行模式。必须强调国家和地方的政府协同,特别要发挥好地方的有力统筹,才是实现“双轮驱动”国家行动计划的最根本保障。

张 珏

此外,还应结合国家深入推进教育现代化发展,加强相关立法,提升继续教育、多种培训与教育服务的基础能力,尤其要加快相关体制机制建设,健全相关的继续教育和培训服务支持体系,为教育发展提升我国人力资源能级提供良好的保障环境。

(作者系国家督学、上海市教育科学研究院副院长)



欢迎关注光明微教育、光明讲坛、光明学人、语信局微信公众号。

版面投稿邮箱:gmbjysx@sina.com