

# 民办学校分类管理若干疑难问题及解析

尹晓敏

(浙江树人大学, 浙江 杭州 310015)

[摘要] 近年来,我国民办学校分类管理在稳步推进的同时,也出现了一些亟待释明的疑难问题。比如:如何把握持续推进改革与有效应对风险的关系?如何把握坚持分类标准与选择改革策略的关系?如何把握地方自主改革与中央宏观指导的关系?此类问题是民办学校分类管理改革中无法回避也不该回避的,对于这些问题的深入解析则是文章的中心和主旨所在。

[关键词] 分类管理 民办学校 疑难问题

[中图分类号] G649 [文献标识码] A [文章编号] 1005-5843(2016)01-0007-05

[DOI] 10.13980/j.cnki.xdjyxx.2016.01.002

对民办学校实施分类管理,是破解我国民办教育发展瓶颈制约之必然选择。这一观点已渐趋成为政府、学界、业界的共识,对此项改革之于健全民办教育管理体制、实现民办教育可持续发展的价值意义也有丰富的论析。然而,民办学校分类管理是一项关乎其性质界定、发展规划和政策配套等诸多问题,牵涉学校、政府、投资者等多方利益主体,涉及教育、经济、法律等多个层面的综合性改革,因而分类管理制度设计和政策落地的破冰之旅注定不可能是一路坦途。从各地改革试点推进情况看,对分类管理的政策要义还存在着一些认识上的误区,对分类改革必须把握和处理好的若干重要问题尚需进一步厘清和明晰。

## 一、如何把握持续推进改革与有效应对风险的关系

2010年,国务院办公厅印发《关于开展国家教育体制改革试点的通知》,确定上海市、浙江省、广东省深圳市、吉林华侨外国语学院为试点地区和单位,探索民办学校分类管理办法,试点的主旨在

于构建与民办学校是否营利相适配、差异化的政策支持与财政扶持框架。当前,尽管社会各方已普遍认识到分类管理对落实民办教育优惠政策、完善民办教育制度体系、拓展民办教育成长空间的重要性,但是,由于民办学校分类管理改革牵扯面广,社会关注度高,相关利益错综复杂,因而改革的难度和风险皆不容忽视。事实上,从近几年先行试点地区改革的启动与推进情况看,民办学校分类管理改革风险的存在是客观的,分类标准界定难、分类改革推进难、配套政策落实难等问题的呈现也具有相当程度的普遍性,个别地方的试点改革甚至还陷入了久议不决、决而难行、行而难破的困境。

那么,究竟应该如何把握持续推进改革与有效控制风险的关系呢?

### (一) 客观评价改革风险,既不轻视,亦不夸大

自2010年12月起,全国启动实施了425项教育体制改革试点项目,它们是由各地政府组织申报、省级教育行政部门审批后报请国家教育体制改革领导小组备案而立的。相对于10大类专项改革试点,省级政府教育统筹综合改革试点,基础、职

[收稿日期] 2015-03-05

[作者简介] 尹晓敏(1974-),女,浙江桐庐人,浙江树人大学基础部教授、硕士生导师;研究方向:教育法学、高等教育管理。

业、高等教育等重点领域综合改革试点的立项数而言，民办学校分类管理改革试点的项目明显偏少。尤其对于分类改革试点区域在何种程度与范围内推进改革，分类改革的总体思路、基本内容、主要任务等核心问题缺乏明确规定。因此，相较于此项改革的重要性与紧迫性，改革的理论准备并不充分，改革的实践铺垫也相对不足。近几年，全国各试点地区民办学校分类改革推进中都伴随着不同程度的担忧、争议、怀疑甚至是激烈的争论、争议或涉及分类改革的可行性，或涉及分类改革的法律障碍和政策风险，或涉及对分类改革重大思路的理解、分类标准的界定、营利性民办学校的市场准入等问题。由于改革的各方利益主体难以在短期内对上述争议达成普遍共识，尤其是民办学校举办者对于分类改革普遍所持的等待观望、消极应对的态度，以及地方政府对改革是否一定能“促进”而决不可“促退”民办教育的担忧，致使承担试点任务的地方政府面临着较大的压力。化解压力的有效路径是客观地审视和评价风险。由于民办学校分类管理实际上是对举办者提出了“选边站队”的要求，在现阶段，要求绝大部分基于投资办学发展起来的民办学校完成自我定性及归队着实不易。事实上，在当前各地分类改革试点中，民办学校举办者的心态相当纠结并陷入两难之境：如果选择“非营利”，意味着不仅要放弃投资回报，还要失去学校资产所有权，这是难以接受的；如果选择“营利”，则意味着未来极有可能被当成教育类企业对待而不再享有税收等优惠政策，这也是难以认同的。如何选择？这的确是一个难题。

在此两难选择之下，新的民间办学资金不敢也不愿进入民办教育领域，或者部分现有办学资金伺机出走的风险确实不容忽视。但是，“民间出资的积极性如果建立在政策模糊和投机行为的基础上，则无法解决民办教育健康发展的大问题”<sup>[1]</sup>，分类管理作为明晰政策导向、规范办学行为，协调民办学校公益性与营利性之间的矛盾，保证我国民办教育健康发展的根本举措，其持续推进和深入实施是大势所趋。因此，“实行分类管理可能会遇到来自部分民办学校举办者的阻力，或导致少数民办学校举办者撤资，致使民办教育规模萎缩，甚至造成局部不稳定。但应当看到，这些可能遇到的问题是分类管理推进过程中的‘阵痛’，不可‘因噎废食’”<sup>[2]</sup>。另外，我们还须注意到，由于当前我国民办教育正处于转型发展时期，市场竞争机制作用下

的民办学校优胜劣汰已成为一种常态，并可能呈现不断加剧的趋势，此类竞争中的劣者退出不可归之于分类改革的缘由，亦即民办学校分类管理所引发的风险不可非真实地夸大。

## （二）采取积极有效策略，妥善应对，力控风险

在客观评价民办学校分类改革现实风险的基础上，应积极采取如下策略应对与控制风险。其一，搭建沟通联络平台，营造良好舆论环境。通过整合和搭建信息沟通平台，如就分类管理方案征求办学者的意见、对办学者进行问卷调查和深度访谈、吸收办学者参与分类政策的制订等，及时把握民办教育界对分类改革的呼声与要求，引导民办学校举办者认识到：政府虽大力支持非营利性民办学校的发展，但此举绝非意味着对营利性民办学校的制度歧视乃至道德绑架，鼓励、支持和尊重依法诚信办学的营利性民办学校发展是分类改革的重要内容。另外，“政府还应通过各类媒体进行宣传普及，使政府相关部门、民办学校举办者和民众真正了解分类管理的内涵与价值，从思想上达成广泛共识，形成深厚的民意基础”<sup>[3]</sup>。其二，确立分类基本原则，确保有效控制风险。在此问题上，有学者所提出的稳步推进原则、尊重自愿原则、既往不咎原则、鼓励公益原则、协调发展原则等引导民办学校合理分流的原则颇具参考价值和借鉴意义，这些原则对于保护民办学校举办者的合法权益，安抚分类改革中的潜在利益损失者，有效控制与化解分类改革的现实风险都颇有助益。其三，建立风险管理机制，及时妥善应对风险。改革风险的大小与风险管理机制健全与否息息相关，改革进程中如能加强动态跟踪、定期评估和工作督导，及时发现和掌握苗头性、倾向性、潜在性问题，则可以大大增强应对与控制风险的能力。因此，各级教育主管部门应夯实对民办学校分类管理改革的风险管控，关键是进行风险评估和问题诊断，要划出改革的红线与底线，红线不能触碰，底线不可逾越，确保把风险控制在一定范围之内。

## 二、如何把握坚持分类标准与选择改革策略的关系

从理论上说，营利与非营利性民办学校分类标准的界定与实施并不是一个难题。我国《民间非营利组织会计制度》、《企业所得税法实施条例》等国务院部门规章中，对非营利组织的认定都提出了类似的共同标准：不以营利为目的；投入的财产及增值不得分配；出资者不享有组织所有权。学界关注民办学校分类问题的学者如王善迈、胡卫、董圣

足、王烽等也提出了较为一致的观点：办学产生的利润和学校最终所有权的归属是界定民办学校是否为营利性的根本标准，如对办学利润和学校所有权享有索取权的，则为营利性民办学校，反之则为非营利性。然而需要注意的是，我国民办教育的发展轨迹与现实状况具有特殊性和复杂性，投资办学是我国民办教育发展的本质特征，绝大部分民办学校的举办者都是投资（出资）办学者而非捐资办学者。由于增值是资本的天然本性，因而，如果仅仅根据上述标准简单划一地对民办学校进行分类和管理，则分类管理改革很有可能成为民办教育发展的阻滞因素和促退事由。

那么，究竟应该如何把握坚持分类标准与选择改革策略的关系呢？

#### （一）分类标准要坚持原则性

应当看到，如同基于法律规范而生成的非营利性组织的界定标准是清晰而明确的一般，以“目的、利润分配、财产归属”三要素为核心内容的非营利性民办学校的界定标准亦是无可争议的，此标准基本已成为政府、学界、业界的共识。事实上，关于营利与非营利性教育机构界定标准的确定，教育行政部门和民办学校的举办者都不具有法律上和事实上的话语权。教育部门、办学者、学界专家、舆论媒体等所能争取的并非是更为宽松的分类标准，而只是较为宽松的实施分类标准的政策环境。因此，民办学校的分类管理改革必须始终如一地坚持分类标准、恪守分类原则，如果背离了既定的分类标准，把营利与非营利性民办学校分类管理的概念置换为按照现有民办学校类型进行分类管理，即针对捐资、出资不要求回报、出资要求回报、经营性培训机构等四类我国现有民办学校的类型分别制定不同配套政策的话，则伴随着改革难度与风险大幅下降的是，民办学校分类管理改革也失去了终极的目标指向和价值意义——即在分类的基础上，从财政、税收、土地、收费、招生、贷款、社保等方面，建立起与之相配套的，基于公办、民办学校及营利性、非营利性民办学校之间公平竞争的制度体系<sup>[4]</sup>。

#### （二）改革策略的选择要有适当的弹性

民办学校分类管理是我国民办教育发展的长远战略性问题和顶层的制度设计问题，也是一项需要积极稳妥推进的系统工程。当前，社会各界都意识到民办学校分类改革的复杂性，认识到不能仅仅以理论上的“两分法”标准简单划一地对民办学校进行分类，而应注重分类改革策略选择的灵活性，

强调以前瞻性的目光洞察与识别改革进程中的机会和风险。为平衡和兼顾民办学校分类改革中各利益相关方的利益诉求，在恪守分类标准的同时，学者们提出应该先进行分类改革试点，试点学校的确定须讲求协商性和自愿性，要以清晰的改革愿景引导办学者自愿加入试点行列，在试点中积极探索如何对民办学校办学中的物质利益分配格局进行有序的、渐进的调整，再根据试点的经验教训逐步扩大分类管理改革的范围。在此问题上，《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《纲要》）第67条也明确提出“开展对营利性和非营利性民办学校分类管理试点”，即鼓励地方尝试解决民办学校分类管理的重大问题，探索完善分类改革的配套制度，灵活制定分类管理的策略方案，为整体构建营利与非营利性民办学校的分类管理体制进行先期探索。另外，为尽可能调动办学者积极性，并赢得他们对分类管理的参与和支持，力避因规则的过度调整引发办学者“政策性恐慌”，先行试点地区应注意选择既可符合现行立法框定的分类原则标准，又能切合本地民办教育实际的灵活管用的分类改革方案。例如，“考虑到现有民办学校多数属于出资办学这一客观现实，对转为非营利性的学校，建议采取基于‘承认贡献、维护权益’的一次性补偿政策，以实现‘分类管理’的平稳过渡”<sup>[5]</sup>。再如作为国家民办教育综合改革试点地的浙江温州，为了能较为顺利地推进民办学校分类改革，在其出台的《关于实施国家民办教育综合改革试点加快教育改革与发展的若干意见》中对投资回报这一敏感性问题做了灵活处理，规定了颇具过渡意义的合理回报制度：“登记为民办事业单位法人的民办学校，在扣除办学成本，预留学校发展基金以及提取其他有关费用后，在办学有结余的前提下，经学校决策机构研究决定，并报教育行政部门批准，可从办学结余中提取一定比例的经费，用于奖励出资人。年奖励金额不超过出资人累积出资额为基数的银行一年期贷款基准利率两倍。”中国教育学会副会长朱永新对此问题也有相关论述，他指出：“为避免出现‘逆向选择’和‘公地悲剧’，对于非营利性民办学校出资及累积资产的处置，建议兼顾举办者的实际利益，由国家确定基本原则，授权地方政府制定资产切割的具体操作办法。”<sup>[6]</sup>

### 三、如何把握地方自主改革与中央宏观指导的关系

当前，我国民办学校的分类管理改革已进入实

质性推进阶段，渐趋步入深水区，分类改革所遭遇的阻力也不断加大。由于我国营利与非营利性民办学校的办学规则尚未确立，民办学校多元利益相关者之间的复杂关系难以理顺，分类改革所面临的一些深层次矛盾和问题触及《教育法》、《高等教育法》等国家现行的基本立法和政策规章，再加之我国民办教育发展的地区差异显著，分类改革的理论铺垫和实践探索也不充分，致使民办学校分类改革推进难度明显较大。

那么，在“分类已成为改革的方法论”、“改革中能否运用分类思维是检验治理能力和水平的重要标志”<sup>[7]</sup>的当下，如何才能积极稳妥、深入持续地推进民办学校分类改革呢？

#### （一）鼓励地方大胆自主改革

民办学校分类改革要蹚过深水区，跨越攻坚区，既需破解关键性难题，又要化解现实性风险。面对各方利益主体，如何形成改革共识？面对多元利益诉求，如何求取最大公约数？在此问题上，中央政府已经认识到需要地方民办学校分类改革先行先试的创造性工作来为其带路了。通过给予试点区域充分的自主权，授予试点地方政府大胆改革的“尚方宝剑”，允许地方冲破一些现行立法和政策的条框束缚，鼓励地方敢于啃硬骨头、敢于涉险滩，激发地方改革的自主活力，积累地方改革的有益经验，实现改革创新与恪守法治的有机统一，避免陷入“一改革就违法”的舆论怪圈。自2011年以来，以上海、浙江、广东、吉林为民办学校分类改革主要试点地的分类改革正在进行之中。浙江温州出台了《关于实施国家民办教育综合改革试点加快教育改革与发展的若干意见》及一系列配套文件，采取“循序渐进、自主选择”的模式对分类管理进行了试点，并力图实现分类改革从“全国试点”向“全国示范”的跨越；陕西省出台了被誉为“地方民办高等教育政策创新典范”的政策文本《关于进一步支持和规范民办高等教育发展的意见》，并以文本为指引在实践中较大程度地实现了教育部所期望的民办学校分类管理、事业法人、教师待遇、法人治理和规范管理等方面的改革与突破；广东省出台的《关于促进民办教育规范特色发展的意见》从管理机制、扶持力度、保障措施等方面提出23条意见，鼓励各地开展民办学校分类管理试点，创新民办教育管理制度，完善民办学校法人登记办法等，并明确提出到2018年基本建成民办教育强省。总体而言，上述地方政府对于民办学校分类管理试点改革

的举措不一，路径多样，方法多元，但是只要有利于推动该区域民办教育的健康发展，就都应该得到国家层面的支持和鼓励，并尽可能引导社会各方对这种地区性的试点改革采取“少争议”、“多包容”的态度，让历经一段时间运行而产生的实际改革成果作为评判改革举措是否可行及应否在全国推广的根本依据。

#### （二）加强中央宏观统筹指导

作为民办教育综合改革突破口的民办学校分类管理改革是我国教育管理体制改革的有机组成部分。为了保证各地分类改革试点工作能按照《纲要》的总体要求系统有序地推进，中央层面应该加强宏观统筹指导和改革的顶层设计。这是因为“摸着石头过河”的地方试点式分类改革作为一种渐进式的改革模式，遵循由易入难的原则，能有效避免社会震荡，其现实价值显而易见，然而随着改革不断地步入深水区，各种深层次的矛盾和问题纷纷显露并盘根错节地纠合在一起，加之民办学校分类管理本质上是一项综合性很强的社会系统工程，涉及国家诸多相关立法和政策的配套性调整。例如，“民办教育在分类改革内容上，涉及招生考试、培养模式、课程学制、内部治理等方面；在外部环境上，涉及登记、产权、税费、社保等政策法规；在管理职能上，涉及教育、人力资源和社会保障、编制、发展改革、民政、财政、税务、工商等诸多部门”<sup>[8]</sup>，这就要求格外重视中央层面的改革顶层设计，加强对改革的统筹力度，真正把民办学校分类管理改革提升到制度、体制、机制建设的高度上。然而自2011年全国民办学校分类管理改革试点启动至今，改革的进展和成效并不明显，改革尚未在关键环节取得实质性突破。我国民办学校分类管理改革之所以步履迟缓，“其中一个关键因素是国家在分类管理的改革目标、改革方向、改革路径、改革框架、改革制度等方面缺乏高屋建瓴的顶层设计”<sup>[9]</sup>。由于国家层面分类改革统筹规划的缺位，直接导致当前我国民办学校分类改革试点地区出台改革方案时缺乏基本的底线性依据，在此情况下，试点地区为降低改革推进的阻力和难度，就有可能模糊营利与分营利性民办学校的分类标准，泛化非营利性民办学校的概念，进而大大降低试点改革的现实意义。为此，为提升民办学校分类改革试点的实效性，中央教育行政部门需加强对改革全局的战略性指导，突出关联、带动、引领全局的重大改革任务，对关乎民办学校分类改革的关键性问题，如教育究竟能否营利、何种类型的民办学校可以营利、营利性民办学校的经营范围、如何实现营

利与非营利性民办学校的均衡发展等，做出较为明确的判断和清晰的界定，确保全国范围内民办学校分类管理改革的系统性、整体性与协同性。

#### 参考文献：

- [1] 王烽．谈营利性与非营利性民办学校分类管理问题[J]．广西师范大学学报（哲学社会科学版），2010（3）：7．
- [2] 赵应生，钟秉林，洪煜．积极稳妥地推进民办教育分类管理[J]．中国高教研究，2011（10）：23．
- [3] 贾建国．浙江温州和陕西民办学校分类管理的政策分析[J]．现代教育管理，2014（12）：97．

[4] 朱永新．为民办教育营造公平制度环境 [N]．人民日报，2014—08—13（20）．

[5] 方建锋．民办学校营利性和非营利性分类管理的实证分析[J]．教育发展研究，2011（24）：22．

[6] 朱永新．为民办教育发展创造公平友好的制度环境 [EB/OL]．[http://news.51edu.com/news/40652\\_3.html](http://news.51edu.com/news/40652_3.html) 2015—02—11．

[7] 陈家兴．深水区应善用“改革分类学” [N]．人民日报，2014—03—24（07）．

[8] [9] 李文章．民办高校分类管理改革的思路、原则与政策建议[J]．教育与职业，2014（18）：18．

## Several Knotty Problems' Analyses of Private Schools' Classification Management

Yin Xiaomin

(Basic Courses Department, Zhejiang Shuren University, Hangzhou, Zhejiang 310015, China)

**Abstract:** In recent years, China's private schools classification management advanced steadily, but meanwhile some difficult problems of interpretation appeared. How to grasp the relationship between the continuous reform and the effective response to risk? How to grasp the relationship between the classification criteria and the choice of reform strategies? How to grasp the relationship between the local autonomous reform and the macro guidance of the central government? Such problems are cannot and should not be avoided during the reform of private schools classification management. The thorough analysis of the above problems is the center of the article and the main purpose of the system.

**Key words:** classification management; private schools; knotty problems

（责任编辑：袁海军）

（上接第 6 页）

## On the Game Logic of Students' Accidental Injury Dispute Settlement by Private settlement

Hou Hongwei

(Department of Political and Economical Management, Gansu Minorities Teachers' College, Hezuo, Gansu 747000, China)

**Abstract:** Students' Accidental Injury Dispute Settlement is an unavoidable problem in varietal schools. It is often solved by private in the gambling field. Both families and schools usually obey the reciprocal benefit principle and use varietal kind of strategies to seek their maximal benefit under the unsymmetrical informational condition. Clearing school's responsible condition for students' accidental injury and understanding the gambling strategies of private settlement in it are benefit to defend families and schools' legitimate rights and interests and promote education development.

**Key words:** students' accidental injury; private settlement; gamble strategies

（责任编辑：刘新才）