

健全法律保障体系 促进民办教育健康发展

——《宁波市民办教育促进条例》解读

◆沈剑光 董刚

摘要:作为全国副省级城市制定的第一部民办教育地方性法规,《宁波市民办教育促进条例》以“促进民办教育健康发展”为立法主旨,把着力点放在加大政策扶持上,在国家现有法律法规框架内,根据宁波实际情况和特点,结合近年来的成功经验和做法,出台了一系列具有地方特色、富有创新意义和取得突破性的政策,为宁波民办教育事业持续健康发展提供了有力保障。

关键词:民办教育;地方立法;民办学校

2006年9月30日,《宁波市民办教育促进条例》经浙江省十届人大常委会第二十七次会议表决通过,自2007年1月1日起正式施行。宁波由此成为我国第一个实现民办教育地方立法的副省级城市。《宁波市民办教育促进条例》是在《中华人民共和国民办教育促进法》及其《实施条例》正式颁布实施的基础上产生的地方性法规,把着力点放在加大政策扶持上,充分体现了“促进民办教育发展”的立法宗旨。

一、开展地方立法是宁波民办教育发展的客观要求

宁波作为东南文化之邦,民间自古就有“爱教、重教、兴教”的历史传统。改革开放以来,宁波经济实力不断增强。2006年全市GDP达2864亿元,人均生产总值达51285元。经济社会快速发展,迫切要求建立与之相适应并为之服务的教育体系和人才培养体系,激发出社会、家庭对教育和人才的旺盛需求。这一切都为宁波民办教育的产生和发展提供了肥沃的土壤。

近年来,通过各方面力量尤其是民办学校举办者、

管理者以及广大教职员工的共同努力,宁波民办教育实现了跨越式的发展,民办学校逐渐形成了起点高、规模大、质量好的特点,形成了良好的社会声誉,奠定了进一步发展的基础。截至2005年底,全市共有民办学校(幼儿园、教育培训机构)1619所,学校占地面积703万平方米,建筑面积293万平方米,总资产35.4亿元,民办中小学年日常教育经费投入约4.25亿元,占当年全市财政性教育经费支出的8.1%。全市全日制民办学校在校生数占总在校生数的比例达20.9%,其中幼儿园占73.2%,小学占14.7%,初中占9.2%,普通高中占19.9%,职高占9.2%。

宁波的发展实践证明,民办教育与公办教育之间是相辅相成、互相促进的关系。在公办体系之外发展民办教育,不仅有助于提高我市各级各类教育资源的供给能力,有助于拓宽教育经费来源渠道,更深层的意义还在于从体制上打破了教育发展的单一公办形式,促进了教育多元化办学格局的形成,为宁波教育的改革和创新提供了新鲜经验。只有积极扶持和大力发展各种类型民办教育,让民办学校与公办学校在相互竞争中各展所长、互为补充、加速改革、共同

沈剑光/宁波市教育局副局长 董刚/宁波市教育局政策法规处(宁波 315010)

发展,宁波教育才能长久保持生机和活力,提升到更高的水平层次。

但是,在成绩的背后,宁波民办教育发展也面临着一系列新情况、新问题,目前正处于进退的十字路口。近几年由于宁波经济社会的发展,政府公共财政对教育的投入迅速增加,公办学校的办学条件和教职工的待遇有了很大提高,使民办学校的传统优势(良好的办学条件与教师的高收入)逐渐消失。为应对与公办学校以及民办学校之间的校际竞争,民办学校投入的办学运作成本逐年增加,但因受生源竞争的制约,收费标准提高的空间却越来越小,导致部分民办学校入不敷出,收支不平衡的矛盾日益突出;同时由于人事养老保险政策的差异造成民办学校优秀教师的流失,办学日趋艰难,一定程度上挫伤了举办者的办学信心。

2003年和2004年,全国人大和国务院先后颁布实施了《中华人民共和国民办教育促进法》及其《实施条例》,确定了国家发展民办教育的大政方针,对发展民办教育作出了鼓励、支持和依法管理等原则性规定。但由于我国幅员辽阔,情况复杂,各地区民办教育发展的历史和现实条件差异较大,有必要通过制定地方性法规的形式,对国家有关法律、法规的规定加以细化和补充。因此,积极开展民办教育地方立法,在国家现有法律法规框架内,根据宁波实际情况和特点,针对民办教育中存在的困难和问题,结合我市现行的成功做法和政策规定,制定出台符合我市实际、操作性和实用性较强的具体实施政策和细则,落实国家各项扶持政策,为民办教育创造与公办教育公平竞争和协调发展的政策环境,进一步促进民办教育事业持续健康发展,既是百年大计,也是当务之急。

二、《促进条例》的主旨是促进民办教育健康发展

我们认为,促进民办教育健康发展要抓两个方面,一方面是规范管理,一方面是落实扶持政策。发展需要规范,规范促进发展。扶持与规范都是为了促进民办教育健康持续发展。要正确处理规范管理和鼓励扶持的关系,两者并重,不能只管理不支持,也不能只支持不管理,两者缺一不可。这也正是我市开展民办教育立法的主旨和目的。

《宁波市民办教育促进条例》共分6章40条,其中结合宁波实际,对《民办教育促进法》及《民办教育促

进法实施条例》作出进一步具体规定和补充的条款有14条,涉及扶持与规范的条款就有13条,切实体现国家对民办教育实行的“积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理”十六字方针。这些条款当中具有创新或取得较大政策性突破的主要包括六个方面:

一是关于设立民办教育发展专项资金的规定。

民办教育作为为国家培养合格人才的公益性事业,政府、社会、人民都是受惠者,国家有责任为民办学校提供适度的政府公共财政经费资助,分担其部分办学成本,奖励那些对发展民办教育做出突出贡献的集体和个人。事实上,政府对民间办学实行财政资助也是国际上多数国家通行的做法。

为了激励和扶持民办学校为宁波市的教育事业多作贡献,全面扶持民办教育的发展,本条例第26条规定,市和县(市)、区人民政府应当设立民办教育发展专项资金,用于民办学校和民办教育有关方面的补助和奖励。民办教育发展专项资金用于:(一)对符合规定条件,实施义务教育和中等职业教育的民办学校,按照同类公办学校生均教育经费的一定比例给予补助;(二)对符合规定条件,为具有专业技术职务的教师按规定缴纳社会保险费用的实施学历教育和学前教育的民办学校,给予补助;(三)奖励和表彰对民办教育事业发展有突出贡献的集体和个人;(四)其他有关促进民办教育的经费资助。《条例》比《民办教育促进法实施条例》“县级以上人民政府可以根据本行政区域的具体情况,设立民办教育发展专项资金”的柔性规定更进一步,并使地方政府对民办学校的财政资助和表彰奖励行为得以制度化、法律化。

二是关于民办学校教师养老保险的规定。

长期以来,影响我市民办中小学校教职工队伍稳定的主要原因是其身份和社会保险等保障问题。公立学校属于事业单位,教师参加事业养老保险,而由于民办学校被定性为民办非企业法人,多数民办学校教师则只能在劳动部门参加企业养老保险,费用的支付渠道和保障人的受益程度都与公立学校教师存在很大的差别,其退休后领取的基本养老金比公办学校同资历的教师少40%以上。这既影响了民办学校师资队伍的稳定,容易造成民办学校优秀教师流失,更不利于民办学校引进高素质的优秀骨干教师,长此以往,教育教学质量难以提高。

为让民办学校教师享有与公办学校教师同等的

待遇和权利,把‘平等’落到实处,《条例》第31条规定:“实施学历教育和学前教育的民办学校,符合规定条件的,其聘用的具有中级以上专业技术职务的教师,可按规定参加事业养老保险。”即允许具备一定条件的民办学校教师参加事业单位养老保险,提高民办学校教师待遇,这是稳定民办学校教师队伍、吸引优秀骨干教师的重要举措,是真正落实民办学校教师与公办学校教师享有同等法律地位的保障条件。

三是关于民办学校税收优惠的规定。

浙江民营经济比较发达,自1993年以来,浙江省出台了一系列扶持民办教育发展的相关政策,其中规定,企业投资办学,在经费投入上采用税前列支或税后利润返还,即企业用税后利润在本地投资办学的,与其投资额对应的企业所得税地方所得部分,由同级财政列收列支予以返还,全额用于办学。这一政策有利于调动企业出资办学的积极性,然而由于种种原因在我市一直没有得到较好的落实。此次《条例》第28条就此作出明确规定:“企业以税后利润在本地投资办学的,与其投资额对应的企业所得税地方所得部分,由同级财政列收列支予以返还,全额用于办学。”将其上升到法律的高度,可以增强这条政策的执行力度,意义非常重大。

四是关于政府委托办学的规定。

在公有教育资源不足的情况下,政府委托民办学校承担部分义务教育、普通高中教育、中等职业教育的任务,同时按照当地同类公办学校生均教育经费标准拨付相应的教育经费,既体现了政府发展基础教育的责任,也体现出政府对民办学校发展的鼓励和支持。在这方面宁波有着成功的经验。从2003年秋季起,宁波市教育局每年委托宁波华茂外国语学校开办4个高中公办班,学生按公办中学的标准收费,同时市教育局按公办学校生均经费标准划拨教育事业经费。这是一个“三赢”方案:政府节省开支并扩大了优质公共教育资源,学校用接受政府委托的方式争取到优质生源来树民办学校之品牌,学生用公办学校的学费标准享受民办一流的硬件和师资。此次,《条例》第29条规定:“市和县(市)、区人民政府委托民办学校承担义务教育、高级中等教育任务的,应当按照当地同类公办学校生均教育经费标准拨付相应的教育经费。学校向受委托就读学生的收费,不得高于当地同级同类公办学校的收费标准。”

五是关于设立民办学校风险保证金的规定。

对民办学校来说,办学过程中的风险无时不在。如一旦由于学校的责任造成重大学生伤害事故,不仅需要承担巨额赔偿责任,社会形象也将受损,很可能从此一蹶不振,甚至导致学校倒闭。此外,一些民办学校还会面临资金链断裂、学校创办者恶意抽逃办学资金等导致关门倒闭的风险。因此,为保护民办学校教职工和学生的权益,有必要未雨绸缪,提前采取有效预防措施来规避风险。

我们针对民办学校办学过程中可能出现的意外事故,包括个别民办学校创办者恶意抽逃办学资金等导致民办学校突然终止、学生权益受到严重侵害的现象,在《条例》第24条规定:“民办学校应当设立风险保证金。”风险保证金是民办学校用于处理意外事故或其他突发事件所需的储备资金,设立风险保证金的目的是降低民办学校办学风险。风险保证金属于民办学校所有,由审批机关负责管理。动用风险保证金时,民办学校应当提出申请,报审批机关核准后方可使用。《条例》关于设立民办学校风险保证金的规定是民办教育管理制度的创新,也是有效规避办学风险、促进民办教育稳定发展的一项重要举措。

六是加大对民办学校资产和财务监管的力度。

民办学校办学资金的筹集和使用有非常大的灵活性,校董事会及校长对财务的管理拥有充分的自主权。然而,长期以来,政府部门对民办学校资产和财务缺乏有效的监督和管理,成为民办教育管理工作中的一个薄弱环节。政府部门应当加强对民办学校的资产和财务监管,严格要求学校按照法律法规建立财务会计制度,以最大限度防范和杜绝出资人抽取资金或学校违规使用资金的情况发生,维护当事各方的利益和社会公共利益,并确保民办学校的公益性。

为此,《条例》第22条规定:“民办学校应当依法建立财务、会计制度和资产管理制度,对举办者投入的办学资产、国有资产、受赠财产、收取的费用以及办学积累分别登记建帐,并在每个会计年度结束时制作财务会计报告,接受审批机关和其他有关部门的监督。”该条款将国家法律的相关规定《中华人民共和国民办教育促进法》第35条规定:“民办学校对举办者投入民办学校的资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权。”具体化,增强了可操作性,既为有关行政主管部门依法监督提供了法律依据,也有利

于防范民办教育发展过程中的资产和财务风险。此外,《条例》还进一步明确规定举办者投入学校的资产应当与举办者的其他资产相分离,并依法办理验资过户手续,形成明晰的法理产权,使民办学校产权制度更加完善。

三、有待解决的若干问题

《宁波市民办教育促进条例》的颁布实施,对于优化我市民办教育发展的法制环境、推进民办教育发展具有积极意义。然而不可否认的是,《促进条例》毕竟只是在国家现行法律法规框架内的地方立法,不可能完全扫清目前民办教育发展中的法律障碍,难免遗留一些尚未解决、有待探讨的问题。

首先是民办学校的主体性质问题。

虽然《民办教育促进法》明确民办学校属于“公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”,民办学校、民办学校教师和受教育者同公办学校具有同等的法律地位。但在我国现行的法律制度下,公办学校属于事业单位法人,而1998年国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》则把民办学校性质界定为民办非企业单位法人,这就造成了双方事实上的地位不平等,并由此为根源,引发和导致了民办与公办学校之间教师编制、待遇等方面的不平等。

其次是关于民办学校合理回报问题。

《民办教育促进法》的一大进步就是允许民办学校出资者可以从办学结余中取得“合理回报”作为奖

励,使获取“回报”合法化,《民办教育促进法实施条例》中也以较大篇幅对合理回报的原则、规范、取得办法等内容做出了相应的规定。但真正实行合理回报还缺乏具体的操作规程,而且对取得合理回报的有关税收规定至今还未出台,使要求取得合理回报还停留在政策的表述上。

第三是关于民办学校的产权归属问题。

民办学校的产权界定是制约民办学校发展的关键问题。《民办教育促进法》规定,在民办学校存续期间,民办学校对其所有资产享有法人财产权,但对一部分靠滚动积累发展起来的民办学校,积累资产归学校所有,对举办者创办过程中承担的风险和劳动没有给予适当的利益回报,这是目前争议较大的一个问题。民办学校的产权不明晰,限制了社会资金的投入,不能有效地保障投入者和民办学校的利益,这也是制约民办学校发展的重要因素。

下一步,我市将在继续完善办学体制、加强监督管理、规范办学行为、提高教育质量的同时,抓紧制订《宁波市民办教育促进条例实施办法》,落实各项政策,依法加大对民办学校发展的扶持力度,优化民办教育的发展环境,履行监管职责,加强教育执法和监督检查力度,切实落实民办学校与公办学校同等的法律地位,为民办学校的生存和发展留下足够的空间,为民间资本的进入和发展创造更多的条件,促进民办教育与公办教育共同发展。

Perfecting the Safeguarding Legal System and Promoting the Development of Non-government Education:

Analysis of Regulations on Promotion of Ningbo's Non-government Education

Shen Jianguang & Dong Gang

(Ningbo Education Bureau, Ningbo 315010)

Abstract: As the first legal regulation on non-government education enacted by larger cities, Regulations on Promotion of Ningbo's Non-government Education centers upon promoting sound development of non-government education. It emphasizes on stronger support from the government within the present national frame of laws and regulations. Combined with Ningbo's situation and local features, based on the experiences and effective measures in recent years, a series of creative policies with local characteristics have been made to provide strong guarantee for sustainable sound development of non-government education.

Keywords: non-government education, local legislation, non-government schools