



2021年5月21日  
星期五

# 法治政府

LEGAL DAILY

主编:徐伟  
编辑:张维  
美编:李晓军  
责校:邓春兰  
信箱:jingjub666@163.com

## 厘清发展关键问题 回应多方利益诉求

# 《民办教育促进法实施条例》积极引导民办教育发展预期



制图/李晓军

### 立法解读

□ 本报记者 张维

近日,国务院发布了新修订的《民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》),《实施条例》自今年9月1日起施行。

这是“十四五规划”开局之年颁布实施的第一部教育法规,教育部发展规划司司长刘昌亚用“重大而深远”来描述它的意义。

“期待许久、期望甚高”,是中国民办教育协会会长刘林代表业内发出的声音。“期望已久,反映了业界对民办教育依法治理、依法发展的认同与渴盼,期望甚高,是希望修订后的《实施条例》能够在稳定发展预期、明确发展方向、

引领民办教育持续健康发展方面发挥重大作用。”

全国人大代表、吉林外国语大学校长秦和认为,《实施条例》突出了问题导向,回应了来自方方面面的关切,在加强民办学校党的建设,推进民办学校分类管理等方面提出了更加明确的要求和举措,必将对提升民办教育治理水平,促进民办教育健康持续发展产生积极而深远的影响。“可以说,《实施条例》的修订,非常重要,也十分必要,是我国民办教育改革发展中的重要里程碑。”

### 发展更优民办教育

一次修订,增加了80%以上的内容篇幅,其修改力度之大可想而知。

“可以说,修订后的条例,新内容、新规定、新制度非常多。”教育部政策法规司副司长王大泉说。

毫无疑问,这是对现行条例所作的一次全面、系统的

修改、补充和完善,《实施条例》从原来的8章54条,修订后变成了9章68条,在内容篇幅上,现行条例约6300字,新的条例将近10600字,增加了80%以上。在具体条款上,现行条例的54条中,有30条进行了修改,删除了9条,只有15条未作或者基本未作改动,同时,新增了29个条款。

如此大规模的修改背后,与民办教育的蓬勃发展及新的变化有关。据刘昌亚介绍,2020年,全国共有民办学校18.67万所,占全国各级各类学校总数的比例超过了1/3;在校生5564.45万人,占比接近1/5。民办教育成为教育事业的重要组成部分,是促进教育改革的重要力量。

刘昌亚说:“当前,我国教育进入了高质量发展阶段,随着社会主要矛盾的变化,民办教育的发展定位和目标任务也发生了历史性变化。”着力发展更加优质、更有特色、更为包容的民办教育,由此成为本次修订中的一个指向。

### 落实师生权益保障

对比新旧《实施条例》,第一章“总则”即增加了加强民办学校党的领导一条,强调了民办学校的办学方向,明确了支持和规范民办教育发展的原则,强调鼓励、引导民办学校提高质量、办出特色,满足多样化的教育需求。

第四章“教师与受教育者”为新增章节,重点落实法律关于师生权益保障的规定,新增了保障教职工待遇的具体规定,进一步强调和细化了对民办学校教师学生的平等对待,规范和支持民办学校加强师资队伍队伍建设。

第五章“民办学校的资产与财务管理”,着重依法落实,完善了民办学校收费和管理机制,健全了民办学校资金和资产的管理使用规则,新增了对关联交易的规范,以坚决防止以非营利之名行营利之实。

第六章“管理与监督”为新增章节,“将实践行之有效的监管机制进一步体系化,新增或者完善了民办学校的年度检查、年度报告、信用管理、评估评价、终止退出、教育督导等制度,着力构建符合民办教育特点的

监管体系,以规范管理促进健康发展。”王大泉说。

第七章“支持与奖励”,其中最大的调整是根据新修订的《民办教育促进法》,删除了“合理回报”相关条款,同时明确了对于非营利性和营利性民办学校在财政、税收、用地、金融等方面给予差别化扶持举措的导向,强调优先扶持办学质量高、特色明显、社会效益显著的民办学校。

第八章“法律责任”,细化了民办学校及民办学校举办者、实际控制人、决策机构和监督机构组成人员等主体的法律责任,增加了相应的从业禁止等相关规定。

在对外经济贸易大学副校长王敬波教授看来,《实施条例》有五大关键词令他印象深刻:一是“坚持”,即坚持党的领导和支持,规范社会力量进入教育领域的基本导向;二是“平等”,即切实保障民办学校平等法律地位;三是“自主”,即深化教育体制改革,强化民办学校办学自主权;四是“规范”,即依法规范民办学校办学,防范办学风险;五是“监督”,即完善监督机制,强化依法监管。

### 体现依法治教决心

《实施条例》在业内引发积极反响。

“《实施条例》厘清了民办教育发展的关键性问题,回应了民办教育领域多方主体的利益诉求,法律责任更加明确和严格,体现了党中央、国务院对新时代民办教育的形势新判断,发展新定位,制度新安排,体现了依法治教的决心以及国家教育管理的严肃性,有利于积极引导民办教育发展预期。”国家教育咨询委员会委员、北京师范大学教育学部教授钟秉林说。

刘林透露,中国民办教育协会近日召开了业界代表人士座谈会,“会上,大家对新《实施条例》都表达了积极学习、带头遵守、主动落实的态度。总的来看,新《实施条例》符合业界预期,认同度比较高,大家认为,新《实施条例》是民办教育法制环境建设的重要进展,将对民办教育发展进程产生积极、深远的影响,对真正以立德树人为目标的举办者而言,新《实施条例》是长期利好。”

正如刘昌亚所说,《实施条例》的修订,坚持支持与

规范并重,支持方面所受到的来自民办教育行业的欢迎自不待言,规范也同样被业内认为是长期利好。

新《实施条例》在保留、强化原《实施条例》对民办教育的鼓励、支持措施的同时,针对近年来出现的无序竞争、违规办学等行业乱象加强了行业监管,通过“设禁区”等方式对当前民办教育某些领域中出现的过度资本化、过度商业化亮起红灯。

“对这些禁止、限制措施,大家认为这是对少数、少量不符合政策方向和群众利益的办学行为的有力纠正,是对民办教育的保护与支持,符合绝大多数民办教育工作者的初心和社会各界对民办教育健康发展、持续发展的期盼。”刘林说。

上海市教卫工作党委副书记、市教委副主任闵锋认为,此次《实施条例》修订发布,为民办教育发展提出了更为详尽的上位要求,“为地方营造民办教育健康发展的环境提供了强有力的指导和依据”。

闵锋表示,上海市将坚决严格执行《实施条例》,对标对表贯彻精神,细化落实条例规定,“依法支持和规范社会力量举办民办教育”。

比如,在完善配套扶持政策方面,《实施条例》提出“依法健全对民办学校的扶持政策”,闵锋说,上海将坚持公益导向,着力构建覆盖多个领域的民办教育扶持政策,做强民办教育专项扶持资金,引导民办学校提高质量,办出特色。加强民办学校教师队伍建设,深入实施民办高校“强师工程”和民办中小学教师优秀团队计划,强化教师福利待遇保障,继续实施民办学校教职工年金制度,提升民办学校教师的收入水平。

中国民办教育协会则将“从热点问题入手,按照《实施条例》的规定,着手建立行业专项质量标准、服务规范,开展行业认证和制式合同示范文本推广,藉此推动各民办学校内部合规审查和风险控制机制建设,强化依法办学,诚信宣传,优质服务”,刘林说,同时通过发布“红榜”树立先进典型,发布“黑名单”清除行业和群众痛恨的害群之马。

## 明确许可证种类和法定记载事项

# 银保监会发布银保机构许可证管理办法

□ 本报记者 周芬楠

针对银行保险机构颁发的许可证种类较多,各类许可证记载事项、管理要求等存在差异,以及有些银保机构在许可证使用管理工作中存在的问题等情形,银保监会近日发布《银行保险机构许可证管理办法》(以下简称《办法》),规范统一许可证管理规定,督促银保机构进一步加强许可证管理,依法合规经营。

### 将原有许可规范化

颁发许可证,即对特定行业特定机构发布从事某种业务的牌照,金融机构等某些涉及公众利益的机构必须持牌经营,是监管部门履行监管职责的重要方式。

中国法学会银行法学研究会秘书长潘修平说,银行保险机构必须取得许可证后才能注册并从事金融业务,其法律依据包括行政许可法、银行业监督管理办法、商业银行法、保险法等法律。

行政许可法规定,提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业,需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项,可以设定行政许可。

银行业监督管理办法明确,银保监会依照法律、行政法规规定的条件和程序,审查批准银行业金融机构的设立、变更、终止以及业务范围,未经银保监会批准,任何单位或者个人不得设立银行业金融机构或者从事银行业金融机构的业务活动。

商业银行法和保险法也有类似的规定,比如,未经批准,任何机构不得在名称中标注“银行”二字,从事银行业务需要获得经营许可证等;从事保险业务的,也必须是特定机构。

北京市君致律师事务所高级合伙人何泉华说,原银监会和原保监会机构合并以来,银行保险机构监管标准不断趋同。目前银保监会向银保机构颁发的许可证种类较多,各类许可证记载事项及管理要求不一,难以适应机构改革后银保机构许可证统一管理需要。

潘修平认为,监管机关向银保机构颁发许可证是一项行政许可行为,许可证的作用就在于标准统一、形式统一,避免以行政机关以文件代替许可证的行为。许可证上的内容是法定的、规范的,而文件的文字表达就差距很大,模棱两可会出现“打擦边球”的现象。

而对于许可证上未表述的内容,可以用“附注”的形式予以表述。

可以借鉴的成功经验就是规划领域的《建设用地规划许可证》《建设工程规划许可证》,这两个许可证的使用效果就非常显著。

需要说明的是,“银保监会此次出台《办法》,并没有增加监管机关的审批事项,也未增加监管机关的权力,只是将原有的一项行政许可更加规范化。规范化要求,是其主要目的。”潘修平说。

### 许可证被分为三类

据何泉华介绍,《办法》对银行保险机构许可证的管理作出了新的规定,《办法》共22条,一是将银保机构

持有的许可证整合为三类,即金融许可证、保险许可证和保险中介许可证,明确各类许可证的适用对象。二是统一许可证记载内容,许可证载明下列内容:机构名称、业务范围、批准日期、机构住所、颁发许可证日期、发证机关。三是优化统一银保机构新领、换领、缴回许可证相关管理规定及时限要求。四是明确银保监会及其派出机构许可证管理职责及要求。五是对存在未按规定使用或管理许可证相关情形的,明确依照有关法律法规进行处罚。

依据《办法》,金融许可证适用于政策性银行、大型银行、股份制银行、城市商业银行、民营银行、外资银行、农村中小银行机构等银行机构及其分支机构,以及金融资产投资公司、信托公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司、消费金融公司、银行理财子公司、金融资产投资公司等非银行金融机构及其分支机构。何泉华说,上述银行及非银行金融机构基本属于原银保监会的监管范畴。

保险许可证适用于保险集团(控股)公司、保险公司、保险资产管理公司等保险机构及其分支机构。保险中介许可证适用于保险代理集团(控股)公司、保险经纪集团(控股)公司、保险专业代理公司、保险经纪公司、保险兼业代理机构等保险中介机构,这两类许可证对应的机构属于原保监会的监管范畴。

北京市君致律师事务所胡彦文认为,银保监会此次发布的“金融许可证”并不能涵盖所有金融机构。人民银行将银行业分为银行业存款类和非存款类金融机构,加上证券业金融机构和保险业金融机构,构成了整个有资金交易往来的同业金融机构,这样在理解“同业”的时候才不会遗漏金融机构。

另外,其他部委对金融机构分类也有不同声音。比如,在国家税务总局《关于发布〈非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法〉的公告》第7条中,将“私募基金管理机构,从事私募基金管理业务的合伙企业”也定义为应当提供非居民金融账户涉税信息的“金融机构”。

从反洗钱角度,《互联网金融从业机构反洗钱和反恐怖融资管理办法(试行)》并不拘泥于人民银行对“金融机构”的定义,明确“互联网金融从业机构”包括但不限于网络支付、网络借贷、网络借贷信息中介、股权众筹融资、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融等。

但就目前看来,银保监会的分类更多是从其监管范围进行考量的,明确具体,更具操作性。

### 许可证须公示公告

许可证必须公示、公告,才能彰显其公而告之的意义。

据银保监会有关负责人介绍,《办法》在公示方面有两方面要求。一是要求银保机构在营业场所显著位置公示许可证原件。对于不持有许可证的保险中介机构分支机构,要求其营业场所的显著位置公示加盖法人机构公章的许可证复印件。二是为进一步保护金融消费者知情权,要求银保机构依行政许可决定文件和上级管理



单位授权文件,在营业场所的显著位置以适当方式公示其业务范围、经营区域、主要负责人。对于通过网络平台开展业务的,银行保险机构应当在相关网页及功能模块以清晰、醒目的方式展示上述内容。

在公告方面,《办法》明确需要进行公告的情形和时限要求,即新领、换领许可证,银保机构应于30日内进行公告。许可证遗失,银保机构应于发现之日起7日内发布遗失声明公告。并且明确公告的方式,银保机构可在公开发行的报刊上公告,可在银保机构官方网站上公告,或采取其他有效便捷的公告方式。公告的知晓范围应至少与机构开展业务经营的地域范围相匹配。

## 北京市政府今年共安排46项立法项目

本报讯 记者徐伟伦 根据近日印发的北京市政府2021年立法工作计划,今年北京共安排立法项目46项,其中年内将力争完成接诉即办条例、住房租赁条例等24项地方性法规草案和政府规章,并将适时提出不动产登记条例、医疗保障基金监督管理条例等22项立法项目。

据介绍,今年的北京市政府立法工作呈现出任务爆发式增长、数量多、分量重、难度大的特点,以接

诉即办条例为代表的一批综合性、全局性、基础性且对首都经济社会发展影响深远的重要法规草案和规章纳入了立法计划。同时,今年的北京市政府立法工作将重点关注“小切口”立法,在地方事权范围内,有针对性地开展立法,通过制定实施性的规则解决好法治通达基层的“最后一公里”问题,努力实现制度措施能用、管用、好用。在通过政府立法解决新问题的同时,也更加关注修法解决旧法的不适应问题。

## 四川司法厅实施服务营商“惠民心”工程

本报讯 记者马利民 近日,四川省司法厅制定并印发了《司法行政系统“我为群众办实事十大工程”实施方案》,实施“十心工程”,其中之一就是实施服务营商“惠民心”工程。

该工程的主要内容为:为助力民营企业健康发展,推进建立健全政企沟通机制,为投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境;完善行政规范性文件合法性审核机制,重点审查增加投资者或企业义务、限制其正当权利、影响市场公平竞争的规范性文件,消除各种隐性壁垒;完善涉企法规规章主动向

企业家和行业协会征求意见工作机制,广泛听取营商环境主体和行业协会议见。

同时,畅通外来投资企业投诉渠道,完善成渝经济圈企业投诉协作处理机制,加强与外省企业投诉机构的合作,鼓励、支持有条件的商会(协会)、产业园区设立投诉服务工作站;组织开展“千所百处帮万企”活动,为企业开展“订单式”法律体检;重点聚焦重大项目投资、重点工程建设,将法律保护关口前移,帮助民营企业有效预防、化解经营过程中的法律风险。

## 充分发挥法治政府建设的示范带动作用

### 慧眼观察

□ 汤磊

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,要实现法治政府建设更高水平发展,必须充分发挥法治政府建设对法治国家、法治社会建设的示范带动作用,为到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的奋斗目标奠定坚实基础。

首先,要统筹兼顾,实现法治政府建设整体提升。法治政府建设贯穿政府履职的全过程和各方面,地域之间、领域之间、层级之间的发展差异客观存在,如何把握重点任务、兼顾均衡发展,有针对性地作出制度安排是关键。2019年,《法治政府建设与责任落实督察工作规定》和《关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》相继印发,同年,中央依法治国办在全国部署开展法治政府建设示范创建和督察工作,形成外部压力、激发内生动力,为各地区各部门推进法治政府建设注入了巨大活力。

具体来说,一是树立典型、总结经验,发挥示范创建的辐射带动作用。2019年全国法治政府建设示范创建活动评选出第一批全国40个示范地区和24个示范项目,示范地区和项目的分布情况可以初步反映法治政府建设的地域差异。示范创建活动重在“创建”,意在“示范”,通过树立一批法治政府建设先进典型,实现先进带后进的整体提升。

二是完善机制,压实责任,督促各部门切实履行法治政府建设责任。虽然法治政府建设理念已经深入人

心,但是在个别地方和部门仍然存在一个误区,即法治政府建设只是法治工作部门的工作,与其他业务部门关系不大。事实上,法治政府建设牵涉面广、复杂性高、综合性强,不是法治工作部门“单打独斗”可以胜任的,需要各部门齐抓共管、形成合力。《法治政府建设与责任落实督察工作规定》明确提出“地方各级政府和县级以上政府部门履行推进本地区、本部门法治政府建设主体责任”,通过督察层层压实,形成责任闭环,有效推动法治政府建设各项任务举措落地落实。

三是明确标准,重点支持,强化基层法治政府建设。法治政府建设重点在基层,难点也在基层。然而,一些基层政府由于领导重视程度不足、人财物保障不充分等原因,确实影响了法治政府建设成效。目前,法治政府建设示范创建活动将申报范围限定在设区市县级政府;在2019年和2020年开展的法治政府建设督察中,督察组深入62个市州、133个县区开展暗访督察,这些举措旨在不断强化基层法治政府建设实效。

其次,要保障有力,彰显中国制度优势。法治政府建设,必须坚持从中国实际出发,要突出法治政府建设的中国特色、实践特色、时代特色,确保法治政府建设在正确的方向上,实现更高质量发展。

具体来说,一是将党的领导贯穿法治政府建设的全过程和各方面,坚持党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势,是社会主义最根本的保证。实践证明,一个地区党委越重视,法治政府建设情况就越好。法治政府建设牵涉面广、复杂程度高,各项工作的统筹推进,特别是在重点领域和关键环节上改革创新、攻坚克难,必须坚持发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。

二是保障和服务改革发展。法治是最好的营商环境,法治政府建设不能脱离国家经济社会发展稳定大局,必须找准结合点和发力点,切实推动法治政府建设成果有效转化为政府治理效能的提升,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

三是强化法治政府建设的科技支撑。近年来,各地区各部门不断探索创新,利用信息技术手段,在提高治理效能,优化政务服务等方面取得了显著成绩。未来,随着经济社会高速发展,科学技术日新月异,法治政府建设面临诸多新挑战、新问题,要善于将信息技术等科技创新手段与法治政府建设相结合,探索以信息化推进、支撑、监督法治政府建设的有效方式。

最后,要率先突破,发挥示范带动作用。推进法治政府建设要着眼于“一体建设”大局,在努力率先突破的同时,注重发挥示范带动作用。

法治政府建设成效是法治中国建设的重要标志,建设良法善治的法治中国,政府是重点。法治政府建设成效在很大程度上决定了人民群众对法治的获得感和满意度。

同时,要为实现“一体建设”奠定重要经验基础。自觉的十五大明确提出“一切国家机关都必须依法行政”后,党中央、国务院为推进依法行政作出一系列部署,并逐步形成示范创建和督察“两手抓”的工作模式。这些在长期实践中形成的宝贵经验为法治国家、法治社会建设提供了重要参考。

政府应做全社会守法诚信的表率。政府自身守法诚信是在全社会牢固树立法律权威的前提。只有政府坚持依法办事,人民群众对政府可以依靠法律解决问题,不需要找门路、托关系,人民群众才能真正信任法律;只有政府坚持严格执法,让违法者付出高昂代价,让守法者得到保障,人民群众才能真正信仰法治。

(作者单位:司法部政府法制研究中心)