

# 民办教育促进法实施条例修订 民办学校须以公益性为初衷 莫让“教育者”变成“生意人”



- 公办学校参与民办学校的投入和利益分配,使得大量“教育者”变成了“生意人”;吸纳民间资金参与公办学校的民校合作,又让许多“生意人”成为“教育者”
- 新修订的民办教育促进法实施条例对民办教育举办者的“从业禁止”规定,是从根本上扭转民办教育乱象的一个切入口
- 民办教育作为我国教育的一种办学形式,不得背离“办人民满意教育”的宗旨,无论其所办私立学校处于哪一级哪一类教育,概莫能外

□ 本报记者 王 阳  
□ 本报见习记者 张守坤

近日,修订后的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》)颁布,自2021年9月1日起施行。新修订的《实施条例》对现行条例作了系统的修改、补充和完善。

数据显示,民办教育已经成为教育事业的重要组成部分。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。

接受《法治日报》记者采访的专家解读称,《实施条例》强调加强党的领导,坚持公益性原则,实施分类管理,在规范办学行为的同时为民办学校特色化办学提供充分支持。《实施条例》中关于地方政府不得利用国有企业、公办教育资源举办或者参与举办实施义务教育的民办学校的规定,成为《实施条例》重点规范办学形式。

## 民办教育蓬勃兴起 民营资本纷纷涌入

民办教育,亦被称为“社会力量办学”。

我国民办教育历史悠久,私学传统源远流长。两千多年前的“孔子讲学”,战国时期的“稷下学宫”,南宋时期的书院,对于传承中华优秀传统文化,都发挥了不可替代的重要作用。

新中国成立后,社会力量办学一度消失。直到20世纪80年代初,在政府鼓励“公办民助”“民办公助”的背景下,民办教育才逐渐兴起。

随着改革开放深入,社会力量举办的教育机构从高等教育向中学、幼儿园延伸,民办教育日渐兴旺,民营资本纷纷涌入,出现了一大批“公参民”学校。

“公参民”学校的特点,就是利用公办学校的知名度和教学资源开办民办教育,即所谓的“名校办民校”。在“名校办民校”“公参民”发展之初,民营资本为拓宽教育经费来源渠道、汇集更多更好教育资源、完善教育布局发挥了积极作用。

1997年7月31日,国务院颁布《社会力量办学条例》,该条例最引人关注的条款,就是第六条规定:“社会力量举办教育机构,不得以营利为目的。”

因此,在教育“不得以营利为目的”的法律环境中,大多数民办学校以“非营利”之名行“营利”之实。这条规定也成为制约民办教育资金筹措的一个瓶颈。

对于民办教育是否应该提“不得以营利为目的”,很长一段时间成为立法中争论的焦点。民办教育在20年的发展,经历了由乱到治的过程,但一些问题却有愈演愈烈之势。例如,为争夺生源发布虚假信息、学生一经入学不能按学校承诺退费、教学质量难以保障等。

2002年,民办教育促进法颁布后,我国民办教育进入高速发展阶段。民办教育促进法

提出对民办教育“积极鼓励,大力支持,正确引导,依法管理”,不再提“不得以营利为目的”,厘清了制约民办教育发展的模糊认识。

## 教育沦为逐利产业 负面影响不可小觑

《法治日报》记者采访得知,这一轮教育产业化的特点之一是名校和房地产市场深度结合,最具有可视性的现象就是超级中学的扩张。衡水中学在全国各地办了23所学校,基本上都是和房地产或者大企业合作,办教育成为一个圈钱的事业。

近年来,万科、恒大、碧桂园等房地产巨头纷纷大规模进入教育领域,办贵族学校,碧桂园所经营的博实乐教育控股有限公司在8个省份拥有连锁学校64所,分别为国际学校6所、双语学校16所,幼儿园42所。

北京一位不愿具名的教育专家认为,大量资本进入并谋求控制教育行业,带来的影响显而易见,资本集团高薪聘用带来教育资源的快速集中,提供给极少数的有钱人,贵族学校的高收费带动了其他学校收费水涨船高,诱发了家长们面对竞争时的普遍焦虑,他们不得不加大教育投资。最后,教育产业化间接导致大部分家庭教育支出攀升。

2004年4月1日,民办教育促进法实施条例施行,该条例规定,出资人根据民办学校章程的规定要求取得合理回报的,可以在每个会计年度结束时,从民办学校的办学结余中按一定比例取得回报。

武汉经开外国语学校法人代表叶晓华告诉《法治日报》记者,无论是公办或民办教育,都必须讲究成本核算和投入产出,因此,不能不顾经济规律发展教育。与此同时,任何违反教育规律的经济性行为,或以追求最大经济利益为目的而不顾教育产业特点的行为,或只讲市场选择不讲公平和弱势群体的教育利益保障的观点,都是扭曲了发展教育产业的本质含义。

北京市人大常委会立法咨询专家胡功群认为,优质教育资源过分集中,形成新的教育不公,社会教育焦虑情绪加剧等后果,只是看得见的表面结果。更大的问题,则是公办学校参与民办学校的投入和利益分配,使得大量“教育者”变成了“生意人”,吸纳民间资金参与公办学校的民校合作,又让许多“生意人”成为“教育者”。“教育者”与“生意人”的过度融合,使民校在办学过程中的利益取向逐步取代公益性质,使得从开办初心、教育过程到最终的教育结果评价,更多地向经济利益靠拢,对整个教育事业的负面侵蚀不可小觑。

## 法律法规不断完善 民办教育分类管理

民办教育在飞速前进的同时,法人属性、产权归属,扶持政策等问题成为其健康发展的掣肘。

华中师范大学教育学院教授李晓燕告诉

《法治日报》记者,2016年6月1日起修改施行的教育法规定,以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织。也就是说,不是以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构,可以设立为营利性组织。“至此,教育不得以营利为目的的法律障碍被扫除。”

2016年11月,民办教育促进法修订完成。“营利性、非营利性”分类改革于2017年9月实行。

2018年4月20日,教育部就《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)》公开征求意见,此次修订草案再次强调“实施义务教育的公办学校不得转为民办学校”“允许现有民办学校变更举办者,并可以在不以营利为目的的前提下,约定变更收益;允许举办者与民办学校进行合法关联交易”,同时明确扶持政策,在普遍扶持的基础上,对非营利性民办学校予以进一步倾斜,规定补贴生均经费、划拨供应土地等只适用于非营利性学校。

2019年2月22日,教育部发布《2019年工作重点》,其中之一为推动《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》修订发布。

安徽财经大学法学院法律系副教授胡建认为,从民办教育促进法修订,到《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》,教育部等五部门关于《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》的出台,标志着我国民办教育进入以分类管理、规范促进、内涵发展为主要特征的新纪元。

## 实施条例亮点颇多 教育乱象亟须根治

2020年7月8日,国务院办公厅印发国务院2020年立法工作计划的通知,公布《国务院2020年立法工作计划》,修订民办教育促进法实施条例被列入其中。

2021年5月14日,修订后的民办教育促进法实施条例公布,于2021年9月1日起施行。

受访专家认为,《实施条例》最大的亮点,就是强调民办教育办学也要坚持公益性原则。《实施条例》第四条规定,“坚持社会主义办学方向,坚持教育公益性”,即民办教育作为我国教育的一种办学形式,不得背离“办人民满意教育”的宗旨,无论其所办私立学校处于哪一级哪一类教育,概莫能外。

据教育部政策法规司副司长王大泉介绍,民办学校的举办者、实际控制人、决策机构的负责人、校长等主体对民办学校的运行和管理有着重要影响,实际上他们的行为也会直接影响民办教育乃至整个教育系统的形象和声誉。他们是真正的“教育者”还是“生意人”,他们是做教育还是做生意,直接关系到民办教育及教育系统的健康。《实施条例》对民办教育举办者的“从业禁止”规定,是从根本上扭转民办教育乱象的一个切入口。

《法治日报》记者看到,《实施条例》删除

了“合理回报”相关条款,明确了非营利性和营利性民办学校在多种方面的

差别化扶持举措,重点帮助“办学质量高、特色明显、社会效益显著”的民办学校,确定非营利性和营利性民办学校在财政、税收、用地、金融等方面的差别化扶持举措,明确了优先扶持办学质量高、特色明显、社会效益显著的民办学校的导向。《实施条例》还通过“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、商业化“亮红灯”。

中南财经政法大学教授郭泽强分析,《实施条例》针对无序竞争、违规办学等现象加强了行业监管,是对民办教育的保护与支持。对办学者合法利益的保护,是民办教育法治环境建设的应有之义;对办学者积极性的保护,是政府对教育发展未来最好的投资。《实施条例》修订释放出一个非常强烈的信号,就是民办教育的法律政策只能是朝着更有利于老百姓利益的方向发展。

在很多地方,“名校办民校”这一方式曾被认为是快速扩大优质教育资源的“良方”。有媒体报道,许多开发商为了卖楼盘而在楼盘所在小区建立公办名校分校。

北京师范大学副教授吴沈括认为,这种办学模式给教育生态带来了较大的负面影响。“它稀释了公办学校本身的品牌资源,加剧了教育焦虑,由此衍生出许多社会问题。同时,公办学校参与举办的民办学校,利用公办学校的优质品牌,却采用民办学校的收费标准。不管是对公办学校还是民办学校,都造成了不公平竞争,扰乱了正常的教育秩序。”

吴沈括说,《实施条例》规定,公办学校举办或者参与举办民办学校,不得利用国家财政性经费,不得影响公办学校教学活动,不得仅以品牌输出方式参与办学,并应当经其主管部门批准。公办学校举办或者参与举办非营利性民办学校,不得以管理费等方式取得或者变相取得办学收益。“这一规定在制度上打破了公私之间或显或隐的利益链条,为维护正常的办学秩序起到了至关重要的作用,也为地方教育治理提供了可遵循的法律依据。”

此外,为限制部分不法教育管理者变相倒卖国有教育资产,《实施条例》还增加了完善举办者变更机制方面的规定:民办学校举办者变更的,应当签订变更协议,但不得涉及学校的法人财产,不得影响学校发展,不得损害师生权益;现有民办学校举办者变更的,可以根据其依法享有的合法权益与继任举办者协议约定变更收益。

武汉经开外国语学校校长黄敏告诉《法治日报》记者,该项规定未出台之前,许多开发商为了卖楼盘而在楼盘所在小区办私立名校分校,一些名校也因各种原因挂牌办民校,破坏了地方教育生态。更有甚者,在一些地方,开发商卖光楼盘后,便将新建校“甩锅”给地方教育局。《实施条例》在制度设计上,增加了完善举办者变更机制方面的规定,为地方政府和办学者避开了办学误区。”

制图/高岳

□ 本报记者 陈 磊  
□ 本报见习记者 孙天骄

1951年2月,《中华人民共和国劳动保险条例》颁布,规定了职工在遇到生、老、病、死、伤、残等困难时,有获得各项保险待遇的权利。

这是新中国成立后首部全国统一的社会保险法规。劳动保险条例的颁布实施,使暂时或长期丧失劳动能力的职工在生活上有了基本保障,解除了职工的后顾之忧,奠定了我国社会保险事业发展的基础。

## 劳动保险落地生根

1949年9月,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,这是中国人民的大宪章,在一个时期内起着新中国临时宪法的作用。

值得注意的是,“逐步实行劳动保险制度”被写入《中国人民政治协商会议共同纲领》之中。

实际上,在此之前,劳动保险制度已经诞生于我国的东北地区,由李立三定名为“劳动保险”。

1946年,李立三从苏联回到国内,在东北从事革命工作。1948年上半年,他担任中共中央东北局职工运动委员会书记。

1948年8月,全国第六次劳动大会在哈尔滨举行,会议提出:“在工厂集中的城市或条件具备的地方,可以创办劳动的社会保险。”

会议选举陈云为中华全国总工会主席,李立三当选为中华全国总工会副主席。

当时,参照苏联的社会保险模式,李立三主持起草了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例(草案)》。

1948年11月,东北局对《东北公营企业战时暂行劳动保险条例(草案)》进行了修改,并将修改意见再次向中央报告请示。

中央批复称:东北公营企业战时暂行劳动保险条例与东北行政委员会公布该条例的命令草案,均阅悉。中央同意这些文件,望即公布施行。

1948年12月,《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》由东北行政委员会颁布。

1949年6月,中国人民政治协商会议开始筹备,李立三作为新政治协商会议筹委会常委,为会议文件的起草和会议的召开做了大量工作。同年9月,《中国人民政治协商会议共同纲领》得以通过,其中要求“逐步实行劳动保险制度”。

## 首部社会保险法规通过

1949年10月,中央人民政府政务院设立劳动部,由李立三担任劳动部部长。劳动部下设劳动保险局。

同年11月,根据党中央指示,李立三牵头成立劳动保险条例起草委员会,开始起草劳动保险法规。

资料显示,参与成员包括:全国总工会劳动保护部的时任部长易礼容,时任副部长侯玉田和李仙,劳动部的毛齐华(时任副部长)、卢英(时任劳动部劳动保险局局长)。

《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》起草完毕之后,经中国人民政治协商会议审查同意,1950年10月,由政务院决定公布,组织全国职工讨论。

1951年2月23日,政务院第73次政务会议通过《中华人民共和国劳动保险条例》,自2月26日起施行。劳动保险条例开宗明义指出,制定本条例的目的在于,为了保护工人职员的健康,减轻其生活中的困难。劳动保险条例共7章34条,明确规定了职工在老年、医疗、工伤、生育等项目上的保险办法。

这是新中国成立后第一部全国统一的社会保险法规,奠定了我国职工社会保险制度的基础,较好地解决了新中国成立初期职工的生活保障问题。

资料显示,劳动保险条例的规定有两个突出特点:其一,特殊的管理体制。借鉴苏联的经验,体现工人阶级当家作主的主人翁地位,国家授权“中华全国总工会为全国劳动保险事业的最高领导机关”,规定“中央人民政府劳动部为全国劳动保险业务的最高监督机关”。其二,尝试社会统筹,劳动保险条例规定劳保费大部分由雇主按国家标准直接支付,但也规定按工资的3%筹集统筹基金,而且是全国统筹,逐级解缴到全国总工会。

根据当时的报道,劳动保险条例一经公布,许多人就敲锣打鼓上街欢庆,喊出“农民有土地,工人有劳保”的口号,把劳动保险制度与农民当作命根子的土地相提并论。

1953年1月,政务院对劳动保险条例进行修改,适当扩大了劳动保险制度的覆盖范围,酌情提高了待遇标准。

## 体系框架初步形成

1954年6月,劳动部、全国总工会印发《关于劳动保险业务移交工会统一管理的联合通知》,劳动保险业务由工会统一管理。

1954年9月,第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》,成立国务院。

根据国务院《关于设立、调整中央和地方国家行政机关及其有关事项的通知》,将原中央人民政府劳动部改为中华人民共和国劳动部,接替相关工作,成为国务院组成部门。马文瑞担任劳动部部长。

在劳动保险条例不断修订和发展完善的同时,国家机关、民主党派、人民团体和事业单位工作人员的社会保险制度以单项规定的形式逐步建立。

1955年12月,国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》等规定,构成了国家机关工作人员在退休、病假及工作年限计算等问题的基本制度规范。

1958年2月,全国人大常委会原则批准,由国务院公布施行《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,统一了企业事业、国家机关职工的退休制度。

至此,我国以劳动保险为代表的社会保险制度已经初步形成体系框架,对于调动广大城市劳动者的生产积极性,起到了巨大的促进作用。



▲ 近日,吉林白山边境管理支队新市边境派出所民警到辖区幼儿园开展“端午画彩蛋 彩色绘民俗”活动,为小朋友讲述屈原的故事和端午节的由来。

本报记者 刘中全 本报通讯员 王放 摄



▲ 江苏省溧阳市司法局在溧城街道八桥村设置“法治宣传小黑板”,掀起全民学法用法热潮。

本报通讯员 余静 摄



► 端午假期,海口铁路公安处乘警支队科学布警,加强乘车安全,防范电信诈骗等宣传,全力做好列车乘务安保工作。

本报记者 邢东伟 翟小功 本报通讯员 陈惠 摄

戚光俊  
墨丹何爱民题