

# 促进上海市民办教育发展的若干思路

(上海市教科院民办教育研究所课题组)

解放前，上海的学校教育争奇斗艳，据 1948 年的统计，上海 290 所中学，公立学校仅占 30%，私立、教育学校等占到了 70%，各种流派、模式的教育都有生存发展的空间，蔡元培、陶行知、陈鹤琴等社会活动家都办有风格迥异、特色鲜明的私立学校，作为实现自己理想的试验田。因此，当时的上海被称之为“教育万国博览馆”。新中国成立后，上海民办教育一度跌入了历史低谷。开发开放以后，民办教育事业重获生机，从非学历、非正规教育逐步发展到各级各类学历教育，并且呈现出稳定增长的势头。

截至 2006 年底，上海共有颁发学历文凭资格的民办高校 21 所，其中独立设置的本科院校 2 所，普通高校试办的独立学院 5 所，高职院校 14 所，独立设置的民办高校数占上海普通高校总数的 26.7%，在校生 8.1 万人，占全市普通高校学生数的 17.2%；民办中等学校共有 130 所，在校生 9.3 万人，占全市中学生数的 13%；民办小学共有 23 所，在校生 2.9 万人，占全市小学生数的 5.4%。

各级各类民办学校的发展，不仅扩大了上海教育的总体规模，为上海在全国率先实现教育的现代化做出了积极贡献，为区域经济建设和发展提供了有力的智力支持和人才资源保障，而且开辟了社会资源转化为教育资源的有效渠道，缓解了公共财政的压力。满足了人们多样化的教育需求；促进了多元化教育格局的形成，推动并深化教育办学体制、管理体制和运行机制的改革。但也必须清醒看到，由于历史和现实的原因，上海民办教育的发展正面临严峻的挑战。

表现在：民办学校的结构正在发生变化，国有或公办学校举办的民办学校和独立学院的数量正在不断增长；政府对公办学校财政投入的逐年加大，使民办学校在办学条件和教师待遇上的优势不复存在；随着公办学校扩招政策实施，以及生源数的递减，使民办学校的生存空间受到挤压。民办学校间的无序竞争，导致了在教学、管理、招生、收费等方面出现混乱现象和严重问题。

这些问题的产生，既是民办学校发展过程中出现的问题，也是民

办学校深层次矛盾长期积累的结果，集中反映在有关民办教育发展的指导思想不甚明确，民办教育的法制环境不完善，相关政策不配套，涉及民办教育发展的许多重大政策，缺乏周密论证，教育的管理往往“头痛医头、脚痛医脚”，导致民办教育“一收就死，一放就乱”。

为贯彻落实最近《国务院办公厅关于加强民办高校规范管理引导民办高等教育健康发展的通知》，以及《中共中央组织部、中共教育部党组关于加强民办高校党的建设工作的若干意见》的精神，促进上海民办教育健康、稳定、持续发展，我们在前一时期教委调研和民办高教协会、民办中小学协会以及有关单位、个人提供的相关研究报告的基础上，对当前民办教育存在的十大“瓶颈”问题及其症结进行了梳理，并提出了解决的思路和建议。

## **一. 落实民办学校事业法人身份**

### **(一) 现状与问题**

由于民办学校登记为民办非企业单位，在实际管理中则被视同企业对待，因而民办学校教师的身份问题一直没有得到妥善解决，致使相当数量民办学校教师在职称评定、工龄计算、评优评先等方面享受不到与公办学校教师的平等待遇。突出表现在养老保险问题上，民办学校教师和公办学校教师的养老保险被纳入了企业和事业不同的体系，民办学校教师只能参加企业序列的养老保险，学校即使为教师缴纳与公办相同资历教师等额的养老保险金，到退休时，其所能享受的待遇也仍然大大低于公办学校教师；民办学校被定位为“民办非企业单位”，还阻碍了教师在公办学校与民办学校之间的流动，造成不少教师尤其是中青年骨干教师职业认同感差，对在民办学校任教缺乏信心，缺少长远打算，工作流动性大，导致民办学校师资队伍建设困难重重。

民办学校法人性质不明，不仅造成教师身份得不到妥善解决，而且使民办学校的建设用地、信贷融资以及其他不以营利为目的的教学科研和经营活动都无法享有与公办学校同等的政策待遇。

### **(二) 症结**

按照《民办教育促进法》的规定，民办学校的性质也是公益性事

业，理应属于事业法人，但实际上均被要求作为“民办非企业单位”登记，既不同于企业，又不同于事业单位。法律规定与事实状况不符，导致民办学校身份不明，民办学校师生的合法权益也因此得不到充分保障。

### （三）解决思路

1. 依法落实民办学校及其教师的同等法律地位。借鉴浙江宁波和绍兴诸暨等地的做法，建议由教委牵头，会同人事局、编制委员会和民政局等单位共同协商，形成共识，依据有关法律法规的精神，将民办学校确立为自收自支的事业单位，从根本上解决民办学校的法人属性问题；在此基础上，给予民办学校教师与公办学校教师同样的事业编制。虽然，公办和民办教师取得收入和社会保障的经费来源渠道不同，前者基本上由政府财政拨付，后者主要由学校支付，但退休时两者都由社会保障部门支付其养老和医疗保障费用。这一方案既落实了《民办教育促进法》规定的“同等法律地位”，又兼顾了公办和民办两种不同性质学校的特点，同时也不增加国家财政的负担。在这方面，浙江省一些地方先行先试，已取得了较好效果，积累了一定经验。如2005年杭州市劳动和社会保障局、财政局、教育局、人事局联合发文规定，杭州市区“按国家规定的权限批准建立的实施高等教育、基础教育、职业资格培训、职业技能培训的民办学校聘用的具有杭州市区户籍、国家规定的任教资格、在劳动年龄内、符合事业单位进入条件的对象，为参加市机关事业单位职工基本养老保险的对象”；“市教育行政部门统一为参加机关事业单位职工基本养老保险的民办学校教师参照公办教师工资制度建立管理人事工资档案。”这些规定较好地解决了民办教师的后顾之忧，有利促进了当地民办教育的发展。

2. 在民办学校事业法人性质和教师事业单位编制问题尚未得到妥善解决之前，建议先设立一个事业单位性质的人才交流中心，并规定该中心为事业单位，统一管理民办学校教师的人事档案，同时在养老金缴交和退休待遇上，对所挂靠的民办学校教师执行与公办学校教师相同的标准，实现教师由单位人向社会人的转变。待条件和时机完全成熟后，再最终解决民办学校教师的同等身份与退休待遇问题。

## 二. 逐步解决民办高校的法人财产权

### (一) 现状与问题

《民办教育促进法》规定：“民办学校对举办者投入学校的资产、国有资产、受赠资产以及办学积累，享有法人财产权。”“民办学校存续期间，所有资产由民办学校依法管理和使用，任何组织和个人不得侵占。”《民办教育促进法实施条例》规定：“民办学校的举办者应当按时、足额履行出资义务。民办学校存续期间，举办者不得抽逃出资，不得挪用办学经费。”

然而，由于历史和现实原因，我市目前多数民办高校的法人财产都没有完全落实到位。据有关方面了解，在现有 21 所民办高校（含独立学院中，除了 3 所学校法人财产权已基本落实到位外，其余 18 所学校尤其是由企业出资举办的学校，与办学相关的大部分校舍及土地资产，在财务处理上绝大多数都登记在投资公司帐册上。这确实造成了我市民办高校法人财产权的虚置，加上一些民办院校银行负债较高，财务管理比较混乱，公司资产与学校资产混淆不清，客观上给这些学校的安全运行和健康发展带来了一定隐患，存在不稳定因素。

### (二) 症结

我市民办高校法人财产权不落实，首先是由教育审批政策造成的。在当初申请建校时，教育审批部门要求举办者必须首先具备土地，并建有校舍；而对于自然人而言，要取得土地、兴建校舍，就必须先成立企业。按照有关职能部门的意见和建议，许多举办者在学校成立前，都先行注册设立了教育公司，并以教育公司的名义办理征地、建房和财产登记手续，这就使得这部分学校从一开始就出现了法人财产虚置问题。其次，现有法律法规对举办者投入民办学校资产的产权归属未予明确，导致举办方对投入学校的私有资产的安全性存在思想顾虑，加上资产过户手续繁琐、规费高昂，举办者一般都不愿意将资产过户到学校法人名下。第三，由于民办高校举办者大多都具有银行贷款，且学校资产不同程度处于抵押状态，也给民办高校资产过户工作造成了很大障碍。一方面，如果债务不转入学校，一些既没有产业依

托又无其他抵押置换资产的举办者将无法承担现有债务；另一方面，如果继续以现有资产作抵押，将已有的债务也一同转入学校，则显然又不符合担保法和刚刚颁布的物权法的有关规定，金融监管机构是否同意也是个问题。

### （三）解决思路

1. 通过地方立法，从法律层面上进一步清晰界定民办学校法人财产的最终归属问题，保障投资者或出资人的合法权益，确保其存量资产以及相应增量资产的安全，从根本上打消举办者的思想顾虑。

2. 协调政策，实行“零成本”资产转换，并简化相应手续，鼓励举办方逐步进行资产过户登记。民办高校法人财产的落实，应以不增加举办者负担和确保学校平稳运行为前提，同时要妥善处理学校现有的债权债务和增值资产的评估界定等事宜。

3. 鉴于民办高校资产过户涉及到大量问题和矛盾，存在众多具体的现实困难，建议市教委会同相关行政部门，从促进我市民办高校健康发展的战略考虑，尊重历史，因地制宜，总体设计，分类指导，按照“老校老办法，新校新办法”的原则，研究制定切实可行的政策措施，先行试点，分步实施，以稳妥推进我市民办高校法人财产权的落实工作。

4. 针对我市民办高校产权的实际状况及其复杂成因，借鉴浙江、江西等地的做法，可以采取的比较务实的过渡性措施是，先按照不同的办学类型和办学规模，确定不同民办高校法人财产权的最低办学条件标准，也可以暂定一个举办者能够承受的注册资金标准，再要求举办者按此标准先期转入相应资产并办理变更登记手续。如可暂定本科院校的注册资金标准为 10000-20000 万元，高职院校的注册资金标准为 8000-15000 万元。以后再逐年调高标准，直到全部校产转完为止。这样比较容易取得举办方的理解，也相对容易操作，同时有利于解决贷款偿还等敏感问题。

## 三、建立健全民办高校的法人治理结构

### （一）现状与问题

完善的法人治理结构，是确保民办高校安全运行和正常发展的关键。《民办教育促进法》第三章“学校的组织与活动”规定：“民办学校应当设立学校理事会、董事会或其他形式的决策机构。”规定：“民办学校依法通过以教师为主体的教职工代表大会等形式，保障教职工参与民主管理和监督。”并对理事会或者董事会的人员组成及职责权限作了具体规定。然而，民办高校法人治理结构仍存在较多问题。表现在：

1. 有的学校董事会作用不大，未发挥决策作用，甚至形同虚设。
2. 有的则相反，过多干预校政；有的董事会构成不合理，投资方代表过多，不懂教育者过多，亲属过多、没有党组织代表和教职工代表。
3. 有的学校，董事长与校长矛盾较多，校领导班子不稳定，不少学校校领导班子年龄偏大，观念老化，缺少活力。

### （二）症结

《民办教育促进法》的相关规定过于原则，缺乏相应的配套法规予以具体化，民办学校举办方或办学者难以找到共同或共通的话语系统。

### （三）解决思路

1. 深入贯彻民办教育促进法及其实施条例精神，按照国务院办公厅及教育部关于加强民办高校规范管理的有关文件规定，督促民办高校健全法人治理结构，完善科学民主的决策制度，建立灵敏有效的权力制衡机制，加强领导班子建设，规范各项基础管理。

2. 采取切实可行的措施，加强对民办高校招生、宣传及教学组织等工作的监督与管理力度，采取奖励与惩罚相结合的手段，从制度层面上规范民办高校的办学行为，制止各种不正当竞争，净化民办高教市场环境。

3. 按照国务院办公厅和教育部的要求，对部分法人治理结构极不完善、党组织极不健全、办学行为存在失范现象及内部运作不透明的民办院校，派驻政府督导专员。对于其余党群组织比较健全、内部管

理制度比较完善且实际运行比较健康的民办高校，则可以采取变通的办法，由政府和学校协商产生督导专员人选（一般由学校从现有领导人员中推荐，可以是现有党组织的主要负责人），经政府审核同意后，正式任命为督导专员。当然，督导专员的工资应由政府支付。这样，既可缓解各方面的矛盾，又有利于督导工作的开展实施。对于这些学校，政府也可以组织督导专家组，定期或不定期到校视察、指导，发现问题及时向政府汇报，并采取相应措施。

4. 对于少数省市正在试点并已局部实施的民办高校财务监管制度，我们认为应慎重对待。应该说，对极少数财务管理混乱、资产安全问题突出的民办高校，实施财务监管是必要的，也是可行的。但如果将实施财务监管作为一项普适性政策，当成加强民办高校规范管理的主要手段，在所有民办院校中加以推广的话，则既缺乏充分的法理依据，也不利于民办高校自主办学、健康发展，同时还可能激化政府与民办高校之间的矛盾。对于此项制度的可行性，建议市教委进行深入论证。

## **四. 保障民办学校应有办学自主权**

### **（一）现状与问题**

近年来，和教育有关的行为主体参与办教育的积极性正在被调动起来，涌现了一些有质量、有一定社会知名度民办学校，但是法律赋予民办学校的办学自主权没有得到真正的落实，具体表现在：民办学校同质化的倾向日益严重，民办学校和公办学校竞争其实质都是升学的竞争，即把升入高一阶段的学校作为教育目标，搞题海战术，片面追求升学率，专业、课程设置缺少特色，教学组织形式缺少创新，教育评价手段单一，这种教育日渐趋同的现象不仅不利于民办学校自身优势的发挥，而且其由于内涵发展的不充分，导致与公办教育多元发展的格局难以形成；民办学校的招生也面临重重困难，政府几乎将所有的民办学校的招生都纳入了计划，高中和大学都由政府根据其办学条件和规模下达招生指标，小学和初中大多采取学生自愿报名、电脑派位、政府调剂的方法，由于近年来适龄学生数量锐减，许多区县的教育主管部门公然提出了保“重点”、保公办的口号，导致民办学校

的生源空间受到严重挤压，民办学校的校舍设备大量闲置，造成资源的极大浪费；若干年前政府确定的民办学校收费标准，已经远远低于公办学校的生均经费标准，虽然有些区县对民办学校收费标准的核定上有所突破，但大部分民办学校实行的还是低收费标准，随着学校办学成本的逐年提高，民办学校往往处在举步维艰的境地。

另外，一些民办学校在教学、管理、招生、收费等方面也存在不少混乱现象和严重问题，这些问题的存在既是民办学校发展进程中出现的问题，也是民办学校深层次矛盾长期积累的结果。

## （二）症结

《民办教育促进法》赋予的办学自主权没有得到真正的落实。民办学校资源配置基本上是由政府教育部门通过计划而非市场的方式完成的，无论是教学管理、专业课程设置，还是招生、收费，国家的计划几乎可以将它们囊括在内。由于民办学校无法根据效率原则自主地进行资源的优化配置，也不能根据自己掌握和支配的外部信息及时做出预期反映和采取相应行动，造成民办学校发展的内源性动力严重不足。这些问题的产生主要是由于政府的职能没有完全真正的转变，越位、缺位、错位的现象还普遍存在，导致“一收就死，一放就乱”。

## （三）解决思路

1. 基础教育阶段政府要给予学校利于自己的资源优势，以自主选择课程的余地。国家、地方、学校三类课程中，国家课程是基本要求，不是升学要求，强调的是基础性；允许学校自主选择教材，对管理水平师资质量较高的民办学校进行课程松绑试验，校本课程实施计划一旦确定，应报送教育主管部门备案，同时，民办学校有权拒绝除国家和地方以外的所谓计划外课程和摊派课程。如果课程和教材还是搞一刀切，学校的特色便无从谈起。

2. 民办学校要根据国家法律法规的有关规定，开展招生工作，招生简章和广告必须经审批机关备案后发布。学校法人要对学校招生简章和广告的真实性负责。要配合工商部门对发布违法招生广告的广告主、广告经营者、广告发布者依法查处。对违反国家规定未经备案的民办学校高等院校进行查处。现阶段，必须要求高等院校和举办高中阶段的民办学校严格按照教育行政部门给予的计划范围招生。如果由

于生源不足而须对招生计划进行调整的，公办学校和民办学校应一视同仁，即同比例减少班级数和班额数。招生工作必须贯彻“公办不择校，择校找民办”的原则。

3. 随着越来越多家长择校的理性化和教育资源配置的日趋合理化，以及优质公办学校不断增加，相当一部分的民办学校纷纷把降低学费作为争夺生源的手段之一，为此，政府部门硬性设置学费标准的“天花板”已经失去了意义。建议政府根据有关国家法规的精神，将收费标准由审批制改为备案制。

## 五. 确定适合民办学校的财务制度

### （一）现状与问题

由于缺少统一规范的财务会计制度，民办学校在实际中执行的会计制度非常混乱，所使用的报表也五花八门。有执行民间非营利组织的会计制度及其财务报表的，有执行事业单位的会计制度及其财务报表的，也有执行企业会计制度及其财务报表的。不同的会计制度和财务报表，不仅使民办学校自身的成本核算缺少科学性和可比性，也给上级主管部门的财务检查工作带来了很大难度。现行的财会制度对于无论是否要求取得合理回报的民办学校，其有关办学成本方面的科目都极不明确，这直接导致了民办学校会计做帐的混乱。一些不要求合理回报的民办学校，常常通过随意增加支出科目而从中获取利润；而一些要求合理回报的民办学校，则因为不知道哪些科目可以列入办学成本，从而虚增帐面节余，导致分配过度而积累不足。上海市自2005年1月开始，要求民办学校统一执行《民间非营利性会计制度》；而如民办学校要求取得“合理回报”，则需执行《小企业会计制度》。由于民间非营利组织覆盖面太广，医院、寺庙以及各种协会都属于同一范畴，显然《民间非营利性会计制度》对民办学校缺乏针对性，不适应民办学校的特殊情况，既导致有关部门对民办学校财务监管难以到位，也阻碍了合理回报政策的有效执行。

### （二）症结

由于政府各职能部门诸如教育、税务、民政、税务、财政、物价、发改委等各自的依据和习惯做法不相同，加上彼此缺乏协调，以致于

出现教育、税务、民政编制的财务报表格式各不相同，科目设置不一的现象，使民办学校处于无所适从的尴尬境地。

政府各职能部门对民办学校的监管忽视了对民办学校这一特殊经济成分的明确界定，甚至没有考量基于民办学校特点的最基本诉求，比如办学成本的结构，应该税前列支的费用范围，会计制度的完整性、统一性不足等根本性问题。

### （三）解决思路

1. 在国家没有出台适合民办学校的财务会计制度前，在法律允许的框架下，建议先由本市教育、民政、税务等政府职能部门共同协商并制定适合于民办学校特点的暂行会计制度，取代目前包罗万象的《民间非营利性会计制度》，新制度应有利于相关职能部门在对民办学校作出评估、审计时有统一的标准。

2. 明晰民办学校办学经费的成本构成，尤其是要明确哪些科目可以列入民办学校的教育成本。从基本自筹资金和部分自筹资金的民办学校每年实际支出经费的情况看，“固定资产折旧”、“利息支出”、“修购资金”、“风险基金”、“教育在职培训”、“人员解聘补偿”、“教育发展基金”等科目都应该体现在民办学校的成本中。只有明确了可列入办学成本的科目，民办学校才能准确地核算办学成本，制订合理的收费标准，合理回报也才有可靠的依据。

## 六. 完善现行民办学校税收制度

### （一）现状与问题

2004年2月，财政部和国家税务总局联合下发的《关于教育税收政策的通知》（财税[2004]39号）规定，对学校经费中纳入财政预算管理的或财政预算外资金专户管理的收费不征收企业所得税。依据这一规定，公办学校的预算内收入和纳入专户管理的预算外资金都免征所得税。而民办学校因是利用非国家财政性经费来举办的，其收入不可能纳入预算内和预算外的资金专户管理，这样即使从事学历教育的民办学校也成了缴纳企业所得税的对象，从而使得民办教育促进法所规定的民办学校本应享有的税收优惠政策，无法得到落实，客观上阻碍了民办学校的发展。

当前，外省市一些地方和上海的某些区县，有关部门在执行民办学校缴纳企业所得税政策时，常常引发各种矛盾。民办学校认为此举违反了《民办教育促进法》关于“出资人不要求合理回报的民办学校，依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策”的精神，而税务部门则认为他们是按照国家税务总局的规定办事，不仅对民办学校的合法诉求不予理睬，而且还软硬兼施强征相关税收，因而引发了不少冲突。在税收优惠问题上，对公办学校与民办学校的这种不公平待遇将产生一系列负面影响。从宏观方面来看，由于国家税务总局的规定，明显与《民办教育促进法》中的相关规定冲突，将导致社会公众对法律的权威失去信心，从而使《民办教育促进法》的实施失去基本的社会基础；从具体的方面来看，为了避税，一些民办学校会想方设法虚增办学成本，尽可能减少办学节余，甚至造成学校的亏损，从而导致民办学校发展缺乏后劲，也削弱了学校承担办学风险的能力。更有甚者，甚至会为了达到免税和少纳税的目的，人为地做假帐，以及采取其它不规范行为来避税，这些都是不利于民办学校持续、稳定、健康发展的。

## （二）症结

一方面，以“资金来源或资金管理方式”作为是否征收学校企业所得税的标准，必然导致民办学校无法享受与公办学校同样的税收优惠待遇。因为，税收法律确定的这一标准是以公办学校为依据的，不符合民办学校的实际情况。另一方面，税务部门与教育部门在对要求取得合理回报和不要求取得合理回报的民办学校的理解上，所存在的错位现象，也导致合理回报政策无法落实。《民办教育促进法》对合理回报问题的规定是把它放在“扶持与奖励”条款中加以体现的，换言之，要求合理回报与不要求回报并不影响民办学校公益事业的性质。然而，在税务部门执法人员观念中，却只有营利与非营利的民办学校之分，而且他们对营利性民办学校和非营利性民办学校的判断，也不是依据《民办教育促进法》的有关规定来认定，而是事先确定了一个标准，即从民办学校财务报表的相关科目中看其经营是否有赢余，如果有的话，则按营利性组织的税收征管办法对民办学校征收企业所得税，这一做法事实上已经把民办学校视同营利性机构。

### （三）解决思路

1. 建议市教委会发动上海的全国人大代表通过“两会”提出议案，要求税务总局和财政部对现行的民办教育税收政策进行修订。明确各类民办学校的税收优惠政策范围；改变现行以“由国家财政部门拨付事业经费”或“经费纳入国家财政专户管理的学校”作为税收优惠对象标准的做法。比如，对不要求回报的民办学校给予享受公办学校同等的税收优惠待遇，具体做法是：民办高等教育以本地公办学校同类专业的生均经费作为衡量标准，收费相当或低于这一标准的免征企业所得税；民办基础教育以所在区县教育生均经费和生均公用经费之总合作为衡量标准，收费相当或低于同一级公办学校标准的免征企业所得税。若民办高等院校和中小幼的收费高于公办学校经费标准的，对高出部分征收企业所得税，真正保证民办学校与公办学校享受同等的税收优惠待遇；对要求合理回报的民办学校制定独立的税收优惠政策，使税务部门在征税时有法可依，也使民办学校明确自己的税收义务，保障其合法权益。

2. 在相关政策法规未制定或出台前，建议市教委提请市政府办公厅和法制办出面，协调财税部门，对从事学历教育的民办学校缓征企业所得税；对是否取得合理回报一时还难以认定的民办学校，只要其办学经营所得全部用于学校教育教学活动，也给予其同样的税收优惠。

## 七. 鼓励教育投资的合理回报

### （一）现状与问题

《民办教育促进法》第 51 条规定：“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定”。《民办教育促进法实施条例》第 44 条、45 条、46 条、47 条，虽然对合理回报的取得办法作了规定，但要真正实行，还存在一些政策和制度障碍。一是对出资人要求取得合理回报的民办学校税收优惠政策迟迟没有出台。这使得许多想取得合理回报的出资人，在换发办学许可证时不敢注明要求取得合理回报，担心税务部门对自己出

资的民办学校征税，享受不到国家规定的税收优惠。由于受政策的影响，有些出资人则转而采取暗箱操作的办学获取收益，而不愿通过合理回报这种公开形式得到奖励。二是目前有关合理回报的程序规定过于繁琐，无法实际操作，而且现有规定未体现“鼓励与扶持”本意，因为回报只能从办学积累扣除诸多费用后，才能按规定比例提取，结果七扣八扣结余无几，合理回报成了“画饼充饥”。三是出资人害怕要求回报被“打入另册”，不仅享受不到政府的优惠政策，还会被社会误认为是赢利性学校，带来不良的社会影响，不利于招生和学校发展，因此绝大多数本想要求回报的民办学校举办者，在学校章程和办学许可登记上，都违心地选择了“不要合理回报”。

## （二）症结

相关法规对合理回报的规定缺乏可操作性，加上社会一般人特别是相关政府职能部门执法人员把合理回报视为营利的表现，这两种原因的存在导致法律规定得不到落实，也使民办教育促进法通过“设定合理回报条款，吸引民间资金，扩大教育投入”的立法本意未能得以实现。

## （三）解决思路

1. 深刻领会民办教育促进法的立法本意，解放思想，转变观念，明确政策，旗帜鲜明地鼓励和支持民办学校举办者获得合理回报。只要这种回报合法、合理、合情，并且过程是透明的，程序是规范的，都应该给予理解和肯定。只有按照市场经济规律办事，让出资人取得合理回报，才能真正激发举办者投资民办教育的热情，充分调动其继续办学的积极性，也才能真正促进民办学校的健康发展，从根本上维护学校的稳定、保障受教育者的权益。

2. 在打消举办者思想顾虑的情况下，允许其按照真实意愿，重新选择是否要求合理回报，并同意其修改学校章程，变更办学许可登记。

3. 实事求是，区分不同办学类型，制定可以操作的合理回报或奖励的办法与标准。

（1）对于捐资办学和不要求合理回报的民办学校，建议教育行政部门每年从民办教育政府专项资金中，划出适当比例，给予办学成绩突出者一定的物质奖励。

(2) 对于只有少量投入、主要依靠滚动发展起来的民办学校，建议在每年的办学节余中，提取 3-5%的比例，作为创办人及办学者的奖励。

(3) 对于完全由企业或自然人投资举办的民办学校，参照公办高校向其试办的独立学院收取学费的 15-30%作为管理费的做法，以及民办院校实际运行经费占学费收入比例一般为 70-80%的实际情况，建议在资产完全过户到位且学校债务主要由举办者承担的前提下，允许举办者从学费收入中提取 15-20%的比例，用作其教育投资的成本补偿（还本付息等）及收益回报；或者债务由学校承担，在学校有节余的情况下，每年按照举办者投入学校实有资产（经合理评估后确定）总额的 10%，给予其合理回报。

## 八. 加大政府对民办学校的奖励与扶持力度

### （一）现状与问题

《民办教育促进法实施条例》规定，政府委托民办学校承担义务教育任务的，应当根据接受义务教育学生的数量和当地生均教育经费标准，拨付相应的生均经费。同时要求县级以上人民政府设立民办教育发展专项资金。现实的问题是，一些区县政府职能部门由于受错误政绩观念的影响，对示范校、重点校不断加大投入，而对承担义务教育阶段责任民办学校招收的地段生不按公办学校生均经费标准拨付生均经费；近年来，公办学校教师待遇逐渐赶上和大幅超过民办学校，加上民办学校教师身份不明等原因，使许多好教师不是被公办学校“挖脚”，就是主动选择去公办学校任教，而且这种情况有愈演愈烈之势；本市 2005 年设立的民办教育发展政府专项资金，这对于鼓励先进、鞭策后进，改善民办学校的办学条件起到了积极的促进作用。但专项资金的使用还不很合理，表现在更多地侧重于一些看得见的物质奖励，而对于师资队伍建设、专业结构优化、校本课程开发等扶植奖励不够。而且，义务教育阶段市政府对民办学校的奖励和区县政府的配套机制尚没有完全建立。

### （二）症结

现实中存在一些错误观念，认为民办学校是非国家财政性经费举

办，就不能享有国家财政性经费的资助和奖励；政府在义务教育阶段的责任就是提供适龄学生足额的学位，家长选择民办学校就等于自愿放弃政府提供的免费公办教育的机会，政府不给予资助天经地义。同时，缺乏落实《民办教育促进法》及其《实施条例》扶持奖励措施的地方性行政法规，这既导致法律精神得不到落实，又使实施中的一些扶持奖励政策随意性较大。

### （三）解决思路

就上海来说，在政府财政资金相当宽裕而民办学校办学经费普遍紧张的情况下，建议：

1. 对于承担义务教育任务的民办学校，应根据接受地段生的数量和所在区县公办学校生均经费的标准拨付教育经费。政府拨付教育经费后，学校应在原有的学费标准中扣除或冲抵政府拨付的经费额度。接受政府财政资助的民办学校，经费使用应受到政府的监督。对于民办高等院校，在地方财力许可的情况下，可比照公办高校生均经费标准，给予一定的资助。这样既可以广大纳税人的子女直接从中受益，也可以增强民办学校的市场竞争力。

2. 进一步做大、用活民办教育政府专项资金，在项目建设、师资培训等方面给予民办学校更大的扶持和激励，与此同时，按照现代公共治理理论借鉴日本、韩国和我国台湾地区的做法，还可考虑在公共财政教育经费经常性预算中给予民办学校适当比例的补助，以帮助民办学校克服资金困难，改善办学条件，搞好内涵建设，开发校本课程，优化专业结构，提高教育教学质量。当然，也可参照浙江宁波等地的做法，政府的专项资金也可用于解决与教师利益直接相关的问题，如可以通过补充教师养老金不够的方式，保障教师队伍的稳定。

3. 制定专门针对民办教育发展扶持奖励措施的行政规章，使市及各区县促进民办教育发展的扶持、奖励政策制度化、规范化。同时，根据上海市财政性教育经费增长的速度，确保民办教育发展政府专项资金按一定的比例增长。义务教育阶段应建立市政府对民办学校的奖励和区县政府相应的配套机制。

## 九. 单独制定民办高校的办学条件与评估标准

### (一) 现状与问题

教育部 2004 年推行的《普通高等学校基本办学条件指标（试行）》，不少指标对民办高校明显偏高。如教育部规定当年新建本科院校占地要在 400 亩以上（注：现已调高至 500 亩），高职高专院校占地要达 150 亩，生均占地面积要 54 平方米，生均教学行政用房为 14 平方米（综合院校类）。而日本的《大学设置基准》只要求生均教学行政用房标准为 5.23 平方米（文、法、商管类专业），生均占地面积仅为 31 平方米。我国台湾的《筹设大学及分部设立标准》规定，大学校地“至少应有 5 公顷，”折算过来也仅为 75 亩。又如教育部规定“聘请校外教师数不超过专任教师总数的四分之一”（注：民办教育促进法只要求不低于三分之一），而日本的《大学设置基准》只规定兼任教员“不得超过专任教员总数的二分之一。”过高的办学条件指标及评估标准，一方面显著增加了民办院校的教育成本，使得本就紧张的办学经费常常被并非必需的硬件设施所挤占，而使得教学基础投入严重不足，影响了教学质量；另一方面，也导致民办院校为了迎接评估而不得不弄虚作假，劳民伤财，加剧了教育资源的浪费现象。

### (二) 症结

现有办学条件指标和评估标准脱离民办高校实际，不符合我国基本国情和建设“节约型社会”的要求。

### (三) 解决思路

1. 建议市教委呼吁教育部从我国国情和民办高校实际情况出发，单独组织制定民办高校办学条件指标体系。

2. 充分利用上海市系“全国教育综合改革试验区”的优势和国务院的授权，争取教育部的支持，组织制订更加切实可行、适应上海区域特点、有利民办高校发展的地方性教育评估标准。

3. 采取变通办法，敦促民办高校改善办学条件，提高教学质量。如允许电子图书可折合并冲抵一定数量的纸质图书数量，教学用房（特别是实验实训场所）可以有适当比例的租赁用房等，鼓励民办高校将有限的办学经费用于师资队伍建设和学科专业发展上，从而更好地提高人才培养的质量。

## 十. 将民办高教事业纳入国民经济和社会发展规划

### (一) 现状与问题

国务院办公厅(2006)101号文件明确指出,民办高等教育已经成为我国高等教育事业的重要组成部分。《民办教育促进法》第三条规定,“各级人民政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划”。但是,目前本市对民办与公办两类不同高校之间的培养目标、发展定位以及发展重点等问题,还缺少通盘考虑,尚未制订出台有关民办高等教育方面的发展规划,致使公办高校与民办高校之间出现了不同程度的重复建设和不适当竞争。与此同时,目前民办高校在办学定位上绝大多数被限制在专科层次上,而在办学类型上则基本被局限于高职教育。办学层次偏低直接影响到招生工作,而高职教育则需要大量的资金投入,显然这对处于弱势地位的民办高校的长远发展是不利的,同时也使得社会紧缺的高技能人才的培养质量得不到有效保障。

### (二) 症结

对发展民办高等教育的重要意义认识不足,重视不够。在对民办院校的看法上,一些职能部门还不同程度存在“补充论”、“权宜论”和“可有可无论”等观念,导致发展民办高校的指导思想不甚明确,致使民办高等教育一定程度上处于放任自流和“自生自灭”的状态。

### (三) 解决思路

1. 从战略高度,进一步明确发展民办高等教育的指导思想。统一思想,提高对民办高等教育重要地位与作用的认识,真正按照民办教育促进法和国务院办公厅文件精神,在“加强引导,规范管理”的同时,继续“积极鼓励,大力支持”民办高等教育事业的发展。

2. 明确界定民办高校与公办高校不同的战略定位、发展重点和培养目标,形成公办、民办错位竞争的格局。公办高校应将发展重点放在深化教学改革、努力提升教学质量与科学研究水平上,着力于为上海经济和社会发展提供各类高素质、复合型、创新型人才;而民办高校则应以提供职业技能型人才为主,以承担高等教育大众化乃至普及化的教育教学任务为己任。

3. 合理控制独立学院和纯民办高校二者间的发展比例, 并且在政策层面保障二者同等的待遇, 维护独立学院与纯民办高校之间公平竞争的环境, 促使独立学院与纯民办高校相互竞争、共同提高。

4. 鉴于当前各类教育机构不断涌现、本地生源逐年减少的事实, 政府部门应对整个教育市场和教育资源进行深入研究, 结合上海区域经济和社会发展状况, 对今后 5-10 年上海高等教育发展的总体规模进行分解、细化, 在科学论证的基础上, 制订出每年的发展目标, 并在市场增量部分为民办高校发展留出足够的空间, 以避免已经形成的民间教学资源的浪费和整体社会福利的损失。