



正本清源——评《民办教育促进法》的修改

李来祥

2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过了《修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》（“《2016年修订版》”），该决定自2017年9月1日起施行。《2016年修订版》是继全国人民代表大会常务委员会于2013年对《民办教育促进法》所做修订（“《2013年修订版》”）后民办教育领域的又一重大转变。本文将结合《2016年修订版》的主要内容及其可能的影响做简要梳理。

一、民办学校分类管理

《2016年修订版》对民办学校实施明确的分类管理，即分为“非营利性”和“营利性”两类。界定的标准是：非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学；而营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，学校的办学结余可以依照《公司法》在股东间进行分配。

基于“非营利性”和“营利性”的分类，《2016年修订版》为两类民办学校设定了不同的规则。具体而言：

主要差异	非营利性民办学校	营利性民办学校
举办者是否可以取得办学收益	禁止，学校的办学结余全部用于办学。	允许，学校的办学结余依照《公司法》等有关法律、行政法规的规定处理。
是否可以从事义务教育	允许	禁止
收费办法/标准	收费办法由省、自治区、直辖市人民政府制定	收费标准由市场调节，学校自主决定
税收优惠	享受与公办学校同等的税收优惠政策	享受国家规定的税收优惠政策，但该优惠政策目前尚无细则
用地政策	与公办学校同等原则，以划拨等方式给予用地优惠	无特殊优惠政策
剩余财产分配	除给予出资者相应的补偿或者奖励外，继续用于其他非营利性学校办学	依照《公司法》的清算和股东分配剩余财产的规则处理

二、告别合理回报

《2016年修订版》删除《2013年修订版》第五十一条关于出资人可以从办学结余中取得合理回报的规定。此前《2013年修订版》一方面规定，民办教育事业属于公益性事业；另一方面又顾及部分民办学校的出资人获取合理回报的现实要求，规定出资人可以从办学结余中取得合理回报。在《2013年修订版》中，民办学校实质上分为两类：“出资人不要求合理回报的民办学校”和“出资人要求合理回报的民办学校”。对于前者，实际上等同于《2016年修订版》的非营利性民办学校；对于后者，虽然其仍然是以民办非企业单位为组织形式成立的非营利法人，但其实质更接近公司等营利性法人。不可避免地混淆了民办教育的公益与非公益、营利与非营利性质的界限。从这一点上来说，《2016年修订版》可谓正本清源，将“出资人要求合理回报的民办学校”从非营利性法人中剥离出来。但我们注意到《2016年修订版》虽然规定营利性民办学校可以依照《公司法》的规则分配办学结余和清算剩余财产，但并未明确规定营利性法人是否可以采用公司制作为组织形式，此点仍有待进一步澄清。

三、经营性的民办培训机构何去何从

另《2016年修订版》还删除了《2013年修订版》第六十六条提及的一类特殊的民办教育机构，即“在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构”。对此出现不同的解读：

- 第一种解读认为，根据《2016年修订版》第二条和第六十六条¹对民办学校的定义，民办学校的内涵包括民办培训机构。《2013年修订版》第六十六条被删除后，经营性的民办培训机构应适用《2016年修订版》中关于营利性民办学校的规定。

根据此种理解，则依据《2016年修订版》第十二条和十九条²，所有民办学校均需要取得办学许可证，这将对现在注册成公司而未取得办学许可证的“经营性的民办培训机构”造成很大负担。而在《2016年修订版》颁布前，一些省市（例如上海市）制定的相关规定中并未要求经营性的民办培训机构取得办学许可证。这与《2016年修订版》的要求不一致。

- 第二种解读认为，本次《2016年修订版》删除关于“在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构”的规定，是因为“经营性的民办培训机构”本不属于民办学校，因此无必要在《2016年修订版》继续保留。后续仍然可能单独制定适用的规则。如果是适用第二种解读，那么为“经营性的民办培训机构”在A股上市创造了有利条件。

我们理解，对于上述问题，尚待法规和实践的进一步澄清。无论最后哪一种解读得到确认，经营性的民办培训机构预期都将获得更明确的适用规则。

¹ 《2016年修订版》第二条：国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校及其他教育机构的活动，适用本法。本法未作规定的，依照教育法和其他有关教育法律执行。

第六十六条（即《2013年修订版》第六十五条）：本法所称的民办学校包括依法举办的其他民办教育机构。

² 《2016年修订版》第十二条（即《2013年修订版》第十一条）：举办实施学历教育、学前教育、自学考试助学及其他文化教育的民办学校，由县级以上人民政府教育行政部门按照国家规定的权限审批；举办实施以职业技能为主的职业资格培训、职业技能培训的民办学校，由县级以上人民政府人力资源社会保障行政部门按照国家规定的权限审批，并抄送同级教育行政部门备案。

第十八条（即《2013年修订版》第十七条）：审批机关对批准正式设立的民办学校发给办学许可证。

四、营利性民办学校不得从事义务教育

《2016 年修订版》明确规定：不得设立实施义务教育的营利性民办学校。换言之，义务教育阶段并不禁止民办学校，但该民办学校的性质须设置为非营利性。

虽然在全国人大常委会办公厅 12 月 27 日新闻发布会上，教育部答复，目前我们国家已经审批设立的民办义务教育学校没有一所是营利性的，即使是收取较高学费的民办中小学也不是营利性的。但对于此前已经在章程中约定为出资人要求合理回报的民办学校，其仍将面临两难的选择：要么将其重新登记为非营利性民办学校并在章程中删除出资人要求合理回报的表述，要么彻底退出义务教育领域。

另一方面，实施义务教育的民办学校在收费标准制定上将面临更严格的监管。《义务教育法》第二条规定：实施义务教育，不收学费、杂费。但《义务教育法》亦规定，对于民办学校实施义务教育，应首先适用《民办教育促进法》的规定。《2013 年修订版》规定，民办学校对接受学历教育的受教育者收取费用的项目和标准由学校制定。因此在《2016 年修订版》之前，即便是实施义务教育，民办学校在收费标准的制定上亦有较大的自主权。但《2016 年修订版》要求非营利性民办学校适用省、自治区、直辖市人民政府制定的收费办法。相应地，实施义务教育的民办学校在收费标准制定上将面临更严格的监管。

五、优惠和扶持

1. 税收优惠

《2016 年修订版》第四十七条规定：民办学校享受国家规定的税收优惠政策；其中，非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策。

前述规定并非新的税收优惠政策。在 2004 年制定的《民办教育促进法实施条例》已有明确规定：捐资举办的民办学校和出资人不要求取得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。出资人要求取得合理回报的民办学校享受的税收优惠政策，由国务院财政部门、税务主管部门会同国务院有关行政部门制定。因此，非营利性民办学校实际上仅是沿袭了出资人不要求取得合理回报的民办学校既有的税收优惠；对于非营利性民办学校的税收优惠，与此前的出资人要求取得合理回报的民办学校所面临的困境一样，仍然是一笔带过，缺乏细则。

仍值得期待的是，在《2016 年修订版》通过后，明确登记为非营利性的民办学校是否仅凭登记凭证即可享受与公办学校同等的税收优惠政策？此前一些地区税务机关要求对民办学校进行审核认定，审核通过的民办学校方可享受与公办学校同等的税收优惠政策。

2. 用地政策

《2016 年修订版》基于对民办学校的分类管理理念，修正了《2013 年修订版》中关于教育用地的政策。

《2013 年修订版》第五十条规定，新建、扩建民办学校，人民政府应当按照公益事业用地及建设的有关规定给予优惠。在《2016 年修订版》中，对于非营利性民办学校，应当按照与公办学校同等原则，以划拨等方式给予用地优惠；对于营利性民办学校，应当按照国家规定供给土地。即对于非营利性民办学校，延续了《2013 年修订版》中的精神，只是进一步将公益事业用地的表述置换为更

明确的划拨用地（根据《土地管理法》，公益事业用地可以通过划拨方式取得）。对于非营利性民办学校，所谓的“按照国家规定供给土地”，我们理解系按照一般性的招拍挂程序取得土地。

3. 其他优惠和扶持

《2016年修订版》将《2013年修订版》中所列的民办学校具体扶持措施由“经费资助，出租、转让闲置的国有资产”扩展为“购买服务、助学贷款、奖助学金和出租、转让闲置的国有资产”。并且对于非营利性民办学校还可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施。

六、已经设立的民办学校的重新登记

对于《2016年修订版》公布前设立的民办学校，可以选择登记为非营利性民办学校或营利性的民办学校。

- 如选择登记为非营利性民办学校，则可以在修改章程后继续办学；
- 如登记为营利性民办学校，则应当进行财务清算，依法明确财产权属，并缴纳相关税费，重新登记（但是否应登记为公司制的企业法人形式，还有待明确），继续办学。

目前我国的民办教育机构绝大多数为非营利性法人，即便如此，对于其中属于“出资人要求合理回报的民办学校”，其仍需要慎重考虑是否重新登记为营利性民办学校，否则出资人将无权继续要求合理回报。

值得注意的是，《2016年修订版》中明确要求重新登记为营利性民办学校“缴纳相关税费”，因此有待税务机关进一步明确在重新登记之前作为非营利性法人所享有的税收优惠是否需要返还。

七、简评和展望

《2016年修订版》正本清源，对民办学校采取分类管理。将“出资人要求合理回报的民办学校”和“在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构”统一划为“营利性民办学校”，从而与“非营利性民办学校”相区别。“非营利性民办学校”比照公立学校，有助于享受更多的优惠政策和扶持；而对于“营利性民办学校”，也为其理顺财产归属和市场化运作（如上市）提供了空间。

● 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所**李来祥先生**（+86755-36806507；laixiang.li@hankunlaw.com）联系。