全国人大常委、法律委员会副主任委员李连宁做《民办教育促进法》新法的辅导报告，经本人审阅后，现将报告全文发布供广大民办教育工作者参考学习。

 大家好，我就开门见山了，全国人大常委会第24次会议审议通过了《民办教育促进法》修改决定以后，我相信在座的每一位同志都认真阅读了，一些同志还认真阅读了多次，但是大家感觉到光看这个修改决定的文字不解渴，更关心对修法的解读。借今天这个机会我想先给大家最简要的介绍一下这次民办教育促进法修改决定的主要的内容，然后结合我在参与审议、调研、修改完善这个修改决定过程中的一些思考，谈谈个人的一点认识，供大家学习理解时参考。

 概括起来，这次《民促法》的修改有八个方面的重点内容。

 一是加强民办学校的党建工作，为民办学校党的基层组织开展活动提供必要的法律依据。坚持中国共产党的领导，是我们中国特色社会主义最大的政治优势和中国特色社会主义最本质的特征。这个本质特征和政治优势要体现在治国理政的方方面面，包括对民办学校如何进一步加强基层党建工作。在这次《民促法》的修改上是一个重要的内容。二是明确了民办学校分类管理改革的标准及其相关的规定，为举办者自主选择非营利性办学和营利性办学提供了法律依据。这个后面我还要讲到。为分类管理改革提供法治保障，是这次修法的核心。原来是一揽子修法，包括《教育法》《高等教育法》和《民办教育促进法》都是围绕分类管理改革这个核心来修改相关的一些内容。这次修改经过三审，在这个问题上以法律的形式把它明确下来，对我们推进民办学校的分类管理改革提供了必要的法律依据。三是完善了民办学校治理结构。这里面包括民办学校的章程、理事会、董事会、监事会及其他的监督机制，完善民办学校的内部治理结构。因为原来的条文只规定了监事会，但是考虑到民办学校包括民办幼儿园，规模不一样，没有必要统一模式。规模比较大的要有理事会或者董事会，那么还建立相应的监事会。规模小的要有相应的内部监督机制。四是加强了对民办学校扶持优惠的措施。我后面还要讲到的，这也是民办学校民办教育促进法修改一个重点的内容。五是明确了对民办学校举办者合法权益的保护。我认为这是这次修法最重要的成果，也是保障民办教育分类管理改革的一个关键。合法权益现在大家可能只关注到财产权益，实际上这次《民促法》的修改不仅充分考虑了举办者的财产权益，还充分考虑了民办学校举办者的非财产权益。这样对民办学校的分类管理改革的平稳有序的推进奠定了一个坚实的基础。在对民办学校合法权益的保护上，还对政府部门如果不履行相应的法律职责、对民办学校的合法权益造成了侵害，还要追究教育相关主管部门的法律责任，这也是原来的规定没有的。六是加强了对民办学校教职工合法权益的保护。本来这次修法是围绕分类管理体制改革，但是在审议的过程中，常委委员对民办学校的教职工合法权益的保护给予了很强烈的关注。所以修法的时候就专门增加了这方面的内容。七是完善了对民办学校的监督管理。这里面包括对民办学校收费的管理、教育的督导、评估以及违法办学的处罚，都做了比较详细的规定。八是明确了分类管理改革过渡的一些基本的要求。

 我认为，将来如果说要制定实施办法或者制定相应的一些具体的过渡方案，这八个方面的内容是不能缺少的。这是这次修法的主要的内容的概要介绍。

 接下来，我针对大家关注的一些重大问题，结合我在参与审议、调研、完善修订草案的过程中的一些思考，谈谈个人的认识。我不是全面解读，也不代表任何机构，只是个人的一个发言，仅供大家参考。

 一、《民促法》修改决定的积极作用

 我要讲的第一个问题，就是《民促法》的修改对民办教育究竟是促进还是促退？这是修法以后教育界最关注的一个问题。对这样的一个问题，我们每个人从事这项工作的或者管理这项工作的，应该有一个基本的判断。我个人的基本的观点，《民促法》的修改是积极的，肯定的。为什么这么说呢？

 首先，这次修法明确了民办学校的分类及其分类的标准，作出了允许自主选择非营利性办学或者营利性办学这样的一个决定，从根本上厘清和解决了长期困扰民办教育健康发展的一个重大问题：就是把我们原来民办教育从既强调它的非营利性，又承认它是一个出资，又允许合理回报，这样就把营利办学和非营利办学相混淆了。现在把它从这种困境中解脱出来了。因为在原来的这个模式下，政府部门不敢放开手脚对民办学校进行扶持和投入。原来的规定有一个“允许取得合理回报”，有一些政府部门就因为这个合理回报，担心政府一边给你学校支持，你一边把这个钱可以转到校外去，甚至装进自己的腰包，这样政府的有关部门（财政、税务等等）就觉得这是一个漏斗，不敢支持。如果你是非营利的，那我支持没问题，现在都赚钱了还让我给你贴。所以原来《民促法》这个“合理回报”的具体办法，十多年到现在都还没有出台，就是因为政府部门在这个问题上有很大认识上的差异，落实不下去。另一方面从办学者来讲，由于这种不确定的状态，让很多办学者办学也不踏实。一些办学者千方百计的采取各种手段来规避对资产的监管。包括一些校外的支出拿到民办学校来报。而且办学营利的情况实际上是存在的，但是“合理回报”的标准政府迟迟出不来，究竟哪些该拿，哪些不该拿，也不清楚，所以也不敢放手办学。最重要的是，这种不伦不类的状态以后持续不下去了，国家要进一步完善民事立法，现在已经启动编制《民法典》的工作，现在是制定民法总则，民法总则关于法人的分类现在主要就是两种：营利法人和非营利法人，规定很明确。所以民办学校原来这样一种既承认坚持所谓非营利性，又承认它的出资，又允许取得合理回报，这种自相矛盾的状态是不能再持续下去了。所以在这样的一种情况下，修法明确了民办学校的分类及其分类的标准。

 这个明确了以后，选择营利性办学的就可以规规矩矩的办学，堂堂正正的收益；选择非营利办学的，政府就可以毫不顾忌的加大对非营利办学的扶持和投入。我相信分类管理改革以后，会给民办教育的发展开辟一片新的天地。当然这还需要具体配套法规和过渡办法，要比较切合实际，才能落到实处。

 其次，这次修法对民办教育的改革力度是空前的。国家中长期教育改革发展纲要中，对民办教育分类管理改革的定位还是定在“积极探索”上。这一次修法实际上已经推进到一个依法转型的这样一个程度。不仅全面放开非学历教育的营利性办学，而且放开了高等教育、职业教育、普通高中教育和学前教育的营利性办学。这个改革的力度是非常大的，因为我们教育从来都是强调它的公益性，在放开营利性办学放开到这么一个程度，应该说这是空前的。有些人还是很有意见，觉得放得太开了，所以这个改革力度非常大。

 三，这次修法对民办教育扶持优惠的力度也是空前的，后面我要专门讲到，

 另外，这次民办教育促进法的修改，对民办教育举办者的合法财产权益和非财产权益做出了明确的规定。我认为这是一个很大个利好消息，过去一直是不明确的，这次明确了以后，应该说是可以吃定心丸的。关于这个问题我后面还要讲到。

 总之，从分类管理改革、从它的改革的力度、扶持的力度和对权益保护的力度来看，我认为这次《民促法》修法对民办教育的健康发展是非常有利的。概括讲，这次《民促法》修法把推动非营利性办学与放开营利性办学相统筹，把规范民办教育的管理与扶持民办教育的发展相协调，把保障民办教育分类管理改革的推进与保护举办者的合法权益相结合，这是我们处理改革与立法关系的一个典型的案例。当然，这里面有很多经验是需要总结的，但是现在修法的这个结果，对民办教育的发展是积极的。

 我2015年在中国民办教育协会的年会上曾经讲过，民办教育促进法的修改要做到“四个有利于”，就是要有利于促进《民办教育促进法》顺利推进，有利于落实国家对民办学校的扶持和优惠政策，有利于民办学校及其举办者保护它的合法权益，有利于进一步调动民间办学的积极性。我当时说这个四个有利于，就是当时的草案还没有真正的做到“四个有利于”。现在经过三审修改以后，我认为无论是制度上还是规范上，已经基本实现这个四个有利于基本的要求和目的。特别是对民办学校举办者的财产权益的保护作出明确的规定，这就解决了分类管理改革一个最大的难题，这就对分类管理改革是奠定了必要的法律基础。所以，如果按照现在的修改决定来制定相关的配套办法和过渡的方案、平稳推进的话，我相信对民办教育将会有一个大的发展。当然，这并不是说万事大吉了，修法完了不是万事大吉，关键还要具体的实施办法和过渡办法要非常的合情、合理、合法，这样才能保证这次修法目的的实现。

 二、关于限制实施义务教育的民办学校营利性办学

 这次修法规定了不得设立实施义务教育的营利性民办学校，有人讲这个规定不好、不利于民办教育的发展，而且意见还比较大。对这个问题，我认为要从教育事业的全局来认识这个问题。在座的不少都是老教育工作者、老校长，从我们教育的本质来讲，公益性是一个基本的特征。这一次的改革，放开的口子这么大，改革的力度是很大的，步子是很大的。在决策的过程中，对究竟是全面放开营利性办学、还是有限放开营利办学的问题上是有争议的。除了两点没有太大的争议，其他的争议都很大：一个是放开非学历教育的营利性办学，这个基本上没有争议。但是对放开学历性教育这个争议比较大。有一些意见是可以把跟市场经济联系比较紧密的职业教育放开，但是对高等教育、普通高中教育、学前教育不能放开，这个意见还是很强烈的。对义务教育其实争议并不大的，不是说这次修法了到第三稿了以后才突然提出不得设立实施义务教育的营利性学校，不是第三审提出的。在拟定分类管理改革的方案中，义务教育就没有准备放开，只是原来没有写到法律里面。那么有一点小小的争议在哪里呢？争议就在于是全部不放开还是一般不放开，或者说原则上不放开，要不要留个小口子。最后的决策是小口子也不开。我原来在教育部工作十八年，搞教育立法，也搞基础教育的管理，我的感觉，如果放开一个口子， 这里面就存在很多寻租机会，也可能有腐败，而且工作上也很麻烦。你说给谁不给谁，很难办。但之所以不放开，还不是因为减少工作上的困扰，更重要的是从教育事业的全局上。大家知道基础教育是国民教育的基础，而义务教育是基础教育的主体和基础教育的基础。相当于我们涉及到国计民生的重大战略资源的国家管控一样，要充分地体现和贯彻国家的意志。另外，义务教育不仅仅是家长送自己的孩子接受义务教育的义务，同时也是各级政府保障适龄儿童接受义务教育的法定责任。既使是允许非营利性的义务教育民办学校，也是为了人民群众让孩子接受教育提供更多的选择，而不是为了减轻政府的责任。所以，政府将来一方面要对公办学校的义务教育要加大投入，同时对非营利性的民办学校也要给予支持，这是体现政府的责任。如果对义务教育的营利性办学不加以限制，就有可能会导致一些地方政府转嫁义务教育的责任，把义务教育推向市场。据我了解，在东部和中部的一些地区民办中小学的比例偏大，有个县70%的义务教育是在民办学校实施的，这就是政府办得不好，或者政府没有办起来，把学生都推到民办学校，如果政府对民办学校又不管、不问、不扶持，这个政府的责任就更大了。所以，对义务教育营利性办学的问题，之所以这么考虑，还要考虑到公办教育和民办教育的协调发展。这个手心手背都是肉，不能以牺牲公办教育为代价来发展民办教育，两边都是自己的，都是我们教育事业的组成部分，大家都要协调发展。这是从国家发展的这个全局来看的。

 所以在这个问题上，我们既要从自身的办学角度来考虑问题，更要从国家对教育事业发展的全局来认识这个问题。现在是国家分类改革这样一个战略的布局、政策的导向、法律的规定，已经非常明确了。我们应该全面深刻的理解中央的决策、精神。当然我也知道，这些年来我们虽然都是讲的非营利性办学，但实际上法律允许我们取得合理回报，并已经形成了相当的办学积累，从中也获取了不少利益，都习惯了，习惯在原有这个二者兼得的模式下运行。现在一说不准办义务教育的营利性学校，就一下子接受不了、转不过弯子来，我觉得这是情有可原的，可以体谅，但是还是要逐步把弯子转过来。

 有人又讲，我原来办得好好的一个学校，从幼儿园到高中都是连起来的，都是一个整体的校园，现在让我分，怎么分？这个确实会给学校的管理增加一定的负担和困难，因为高中和幼儿园办成营利的，义务教育不让办成营利的，怎么办？修法以后我也接触了不少民办教育的人士，他们也谈了很多想法，概括起来是“两个剥离”。一个剥离就是义务教育和非义务教育剥离，就是修改决定通过以后，新校新办法。我现在讲的是老校怎么办，怎么过渡，有这个这样一些做法：就是义务教育与非义务教育剥离，也就是分别登记为非营利性法人和营利性法人，学校的校园、场地、校舍、设备、教学仪器等等，可以通过协议来租用，分别计入办学成本。这样作为一种过渡，我觉得这样既贯彻中央决策，又考虑到民办学校的实际情况。当然从长远来讲，营利性办学和非营利性办学是要逐步的分开的，但是考虑到我们修法通过前的民办学校允许它在一定时期内开展这样一种剥离式的办学。第二个剥离就是教学功能和非教学功能的剥离。就是学校的餐饮、住宿、校舍的维护，这些物业管理交给相应的企业来管理。那么作为非营利性的学校，注重在教学方面，这实际上也给学校的非营利性办学模式下，相应利益的考虑有了一定的思路。我记得当时我在教育部工作的时候，一直在推行普通高校的后勤服务社会化。高校都可以后勤服务社会化，我们民办中小学为什么就不可以后勤服务社会化？我觉得作为这种过渡性的措施，也是一种考虑。总的来说办法总比困难多，我相信大家一定会想出更多的好办法，但一定要在法律的框架下依法办学，因为在分类管理改革以后，还要完善和加强对民办学校的这种资产的和运行的审计监督。

 也还有其他一些民办教育的人士对分类管理不理解。我在征求意见时有不少的办学者一开始不理解，就提出来：分类管理给我们挖了“两个坑”：一个是营利性办学，营利性办学要补交税费。现在土地出让金这么高，我办不了，选择营利性办学，跳下去，我就“猝死”；那么我选择非营利办学呢，非营利办学把我原来出资的财产变成公益财产、要拿走，我就只好“等死”。这个意见也很尖锐，尤其是选择非营利办学，然后学校这个财产就充公了、我就没有了。原来可以说呕心沥血，把全部家产都拿出来办学了，我所有的合理回报一分没有拿到，还有滚动投入，你一纸法律就把我的财产全拿走了，太伤心、就不办了。我认为，这是没有吃透修法的精神。这是我要讲的下一个问题。

 三、《民促法》修改决定对举办者财产的保护

 这次《民促法》修法对民办学校举办者财产权的保护，我走到哪里就被问到哪里、是大家最关注的一个问题。所以这次修法，分类管理是核心，财产保护是关键。因为分类管理挡不住了，肯定要实行分类管理了，分类管理改革了，我的财产怎么办？有人为了办学投入了几百万、几千万、几个亿甚至几十亿的。分类管理改革以后，如果处理不好（财产问题）要出大乱子。这也是为什么全国人大常委会审议拖了那么长时间的原因，就是在围绕保护举办者的合法财产权益上下了很大功夫。刚才讲到的的八个方面的修改都很重要，但保护举办者的合法财产权益是审议中最关注的问题。在这个问题上，在人大审议过程中，人大常委委员，还有列席的代表，对国家、对事业、对人民，特别是对公民财产的保护，具有高度负责的精神和态度。大家可能也知道，人大表决的结果，还有一部分的反对票、弃权票，我理解这些反对票和弃权票，就是觉得还应该提供更强的保护。但因为法律的规定是要跟各方面沟通协调，不是说谁想怎么样就怎样，能够写到这样的程度已经是很不容易了。我觉得应该是比较满意的一个结果。

 对民办学校举办者财产权保护这个问题的认识，要从历史的角度来观察。对于民办学校财产权的处理，可以分“三个阶段”。

 第一个阶段是90年代的《社会力量办学条例》，这个条例当时是我在教育部法规司的时候，具体组织起草这个条例。当时为了吸引社会力量办学、投入资金，在产权属性上是承认出资人的财产所有权的。在学校停办以后的剩余财产，除了清偿债务以外，规定为“返还或者折价返还”办学者。那就说只要停办，这个钱都是你这个出资者的，全部还给人家的。

 第二个阶段到了2002年的《民办教育的促进法》，规定了民办学校的法人财产权，这个大家都熟悉了，就是在学校存续期间，这个财产是归学校管理，任何人不能挪用，不能抵押的。这个时候还承认办学者是出资，也承认要给予合理回报。这在当时也是一个博弈的结果。那么对学校停办以后剩余财产怎么办呢？除了清偿债务以外，这部法就模糊化了，变成“按照有关法律法规的规定处理”。等于剩余财产归谁不明确。有人认为民办学校的法人财产权就说明举办者已经把财产转移到学校法人去了，你已经没权了，以此来否定举办者的终极所有权，这是不对的。因为公司也是法人财产权，但是没有否认股东对公司的终极所有权。但是由于《民促法》对剩余财产的处理是依照法律法规的规定来处理，而法律又没有规定，有关的条例呢又反过来由学校章程规定，就是处在一个不明确的状态了。

 第三阶段，就是这次修法。在一审稿的时候，只规定了划分营利、非营利，没有明确营利性、非营利性的标准。也没有明确民办学校举办者财产怎么样来处理，怎么样来补偿。但要按照非营利的通行的做法，非营利性的法人，它的财产在设立之日就是公益财产，也就是说你这个民办学校举办者今后的财产就变成公益财产，不是举办人的了。举办人的财产怎么补偿呢？又没有在法律的规定。这就会引来很大的问题。如果选择营利性办学，可以承认它的财产所有权，它主要的困难是在税费上可能会增加办学成本负担，但是财产是明确的，归举办人所有。而选择非营利性办学，财产是作为公益财产的，但是又没有对补偿加以明确，这就可能会导致选择非营利性办学，举办者的出资就要变成捐资。公民的个人的财产就变成了公益财产，这个问题就非常大了。完全忽视了甚至强制举办人放弃自己的财产所有权，这个问题于情于理于法都不是合适的。我在人大审议发言的时候很矛盾，我一方面要代表法律委员会向大会报告《民促法》修改的意见，但是我自己对这个修改方案又不是很满意，我在审议发言时讲，我们对改革开放以来的民间企业的“原罪”都可以原谅，国家现在又出台了产权保护的意见，为什么对民办学校举办者的财产权就要通过修法出台一纸法律就把别人的财产由出资变成捐资？这一点上还不是我一个人，不少常委委员也很有意见。

 根据常委会的审议意见，二审稿就明确提出了要承认民办学校举办者的合法财产权益。这是一个很大的进步。为了保护民办学校举办者的合法财产权益，二审稿增加了分类的标准。要依法改革，没有经过法律来确定分类的标准，会带来很多不确定性，所以明确了划分营利、非营利的标准。第二就增加了规定了对民办学校举办者财产权益的补偿。二审稿规定在本决定施行前设立的民办学校，在本决定实施后的三年内作出调整。在三年内做出调整的经出资人申请可以从学校财产清算后的结余或者剩余财产中对出资者给予一次性补偿，补偿应该考虑原始出资、办学效益、合理回报等因素。这里确定了对出资人给予合理补偿，原来是没有法律依据的，给不给补偿不明确，现在明确要给。而且还要考虑它的原始出资、办学效益和合理回报等因素，这就大大的进了一步，但是还有不足。一个是规定的补偿只是考虑了原始出资，我们不少办学者滚动投入了很多钱，现在只承认原始出资，差距是很大的，这是一个不足。而且还是只给一次性补偿，一次性补偿也很难做到，如果学校继续办谁补，政府很难拿出这个钱。每个学校都要补的话，他是拿不出来的，只能是从学校的办学结余和剩余财产来补，所以这个一次性补偿也是有一定的难度的。再就是规定了三年过渡期，民办学校这么复杂，这个三年就想过渡，这是不可能的。这是二审稿不够完善的地方。二审稿的内容出来以后，很多民办学校举办者就跳起来了，因为一审稿分类标准也不明确，补偿也不明确，没有看到问题在哪里，等二审稿出来以后才发现问题很大。开个玩笑，就是原来地雷是埋在地下的，现在把地雷挖出来了，这个时候不满的意见就出来了。而且意见还很大，对补偿的规定也很不满意。

 经过反复的沟通协商，三审稿做了进一步的修改完善。当法律委在向常委会全体会议报告修改情况的时候，特别说明，应当考虑到现有民办学校是根据现行法律举办的，对于举办者的合法权益应予尊重和保护。这个话很重要，原来是就是视而不见的，现在法律委向全会报告，对举办人的合法财产权益给予尊重和保护。同时，三审稿我认为有三个大的进步。第一，进一步明确了补偿要综合考虑本决定实施前的出资、取得合理回报的情况，以及办学效益等因素，给予出资者相应的补偿或者奖励。这里面“原始出资”改成了“出资”，包括后续的出资。合理补偿改成了相应的补偿或者奖励，这里面，出资对应补偿，办学效益、取得合理回报的情况对应奖励。我个人理解，这里讲的合理回报、办学效益还有一个划分比例的问题。合理回报多大的比例才是“合理”，这个问题如果前十几年都一直在回避的话，现在财产清算的时候，省级人民政府就必须明确这个合理回报的比例了！不然就没法对举办人进行补偿奖励了。办学效益不仅包括办学的积累，还包括资产的增值，这个增值要同比例的计算。不仅包括有形财产也包括无形财产，特别是我们有一些民办学校已经办成了名校，形成很好的品牌效益，这也应该进行财产评估。等等。总之，这是很大的一个进步。第二，取消了过渡期。过渡期怎么定，由各省自治区直辖市自行确定，不做统一规定。第三，还埋着一句话，就是根据依照本决定修改后的学校章程继续办学，这个是有特别含义的。就是允许选择非营利性办学的学校，在财产的安排上留出一定的空间。但是我讲的还是本法公布前设立的民办学校，什么意思呢，我们现在全国民办学校大概16万多所，其中将近14万所是民办幼儿园，而大部分是农村幼儿园。农村很多农民把自己的房子腾出几间房办小班、中班、大班，我都看过的。我们要引导幼儿园办成普惠性幼儿园，就不能办成营利性的，就要把自己的房产转成公益财产，如果这个幼儿园停办了，自己的宅基地建的房屋办的幼儿园，最后成了公益财产了，这个就麻烦大了。所以民办学校分类管理改革的过渡，允许在章程上采取租赁或者出借的一些方式，但是要通过协议，通过章程要加以明确。所以这一点也是充分考虑举办人的实际情况，更好的保护民办教育举办者的合法权益的一个考虑。

 总之，三审稿对举办者合法财产权益的保护作出了明确的规定。这就为分类管理改革平稳有序推进，提供了一个必要的法律保障。我认为这还不够，因为这还是一个原则性的规定，还要有待于国务院及其有关部门，特别是我们省级的人大、政府要制定实施《民办教育促进法》修改决定的具体办法和过渡办法，才能把这个合法权益的保护落到实处。

 在财产权益保护里面还要强调一点，就是现在一般都认为，如果选择非营利性办学，那么今后的分类管理改革到位以后捐出来的财产就是一个公益财产。那么有一种观点就认为这个公益财产就是公有财产，就是国家财产，教育部门就可以把它管起来，这是不对的。这是一种新的财产权益的形态，因为我们国家有公有财产（国有的和集体所有的），有私有财产，现在还有混合所有制，公有和私有混合所有。随着国家慈善法的推进和公益事业的发展，将来就出现一个由独立法人拥有的公益财产。非营利性学校法人财产，它是举办人依法设立的一个独立的公益性财产。按照学校的章程由理事会来管理，教育部门是不能随便调拨支配的。除非学校章程里面规定，剩余财产授权教育部门去另行安排，那是另外的问题，这是一个独立的公益财产，也不能来平调。而且管理权是由学校理事会负责。

 四、《民促法》修改决定对举办者非财产权益的保护

 现在，大家可能关注更多的还是财产权益，但实际上修改决定对民办学校办学的管理权，也就是非财产权益也有了明确的规定。就是这次修法不仅是在民办学校办学者的“财权”上给予了充分的、必要的法律保障，而且对办学者的“治权”，就是说对学校的管理权也提供了法律保障。这是这次修改决定的又一个亮点，大家可能关注不够，但是这是很重要的一点。因为修改决定在修改后的第20条中规定，“民办学校的举办者根据民办学校章程的规定的权限，参与学校的办学和管理”，这是对民办学校办学者非财产权益保护的重要依据。在这次修改的过程中，有不少常委和列席代表提出，你不仅要关注财产权益，还要关注非财产权益。对举办人来讲，如果我选择非营利办学，补偿也逐步到位了，那么我这个举办人对这个财产是不是就一点关系就没有呢？不是的。虽然是公益财产，我的所有权放弃了，但是我作为举办人，我对公益财产还是有管理权、掌控权的。这就要通过学校章程来加以实现和规定。那么多年来，我们办学者都觉得学校章程是一个形式，把它仅仅当成学校登记时的一个必备文件，但是登记完了就扔到一边了，但实际上这个学校章程是我们办学的宪章。我们除了要遵守法律法规，这是一般性的规定，我学校怎么办，是要完全要依照你学校章程的。千万不要忽视这个章程，另外这个章程不仅要规定办学的宗旨、目的、学校的性质，而且要规定学校的决策的体制机制、运行的体制机制，包括董事会、理事会的组成，董事长、理事长、董事、理事的任期还是终身制。理事长将来如果是终身制怎么退出？下一届理事长怎么产生？是理事会提名还是教育部门提名？还是理事长提名？这都是在章程里面要明确的。还有在理事会里面家族成员能占多大比重，这带有明确的，因为国外都有规定。那么民办学校也要防止家族化治理的模式，所以民办学校的理事会的构成里面我个人认为家族成员不能超过半数，甚至还要更少，比如说1/4、1/3等等，这些都要在章程里面规定的，没有人给你规定，你要不规定这些，你的一些权益或者考虑就进不来了。另外还有财产的安排，剩余财产的处理等等，总之，我建议我们的办学者要高度重视学校章程。

 我们各级教育主管部门也要认真的审查学校的章程。现在有一种情况我要特别想讲一下的，就是学校章程是一学校一章程，现在很多地方习惯于教育部门搞出个标准样板，你就把你的学校填进去，把姓名填进去，就行了，这个不行的。必须是一学校一章程，我自己有什么特点，我在治理结构有什么考虑，都在章程规定。所以今后教育部门审查章程的责任就很重，首先不能违反法律法规，另外对它的家族成员的比重怎么掌握，这些都是我们将来民办学校的监督管理要考虑的问题。不能用一纸标准章程文本就一统天下，那是不行的。

 所以，对民办学校非财产权益的保护，我觉得无论是教育行政部门也好还是我们举办者也好，要有一个清醒的认识，不能只盯着钱，只盯着物，而放弃自己的教育的理念和管理的模式。而且很多特色的都要从我们的章程体现。

 五、《民促法》修改决定对民办学校的优惠和扶持

 这次《民促法》修法对于民办教育的扶持优惠的力度是空前的，那么从一个全口径的角度来看，修改决定把原来的第45条改为46条，规定了县级以上各级人民政府可以采取购买服务、助学贷款、奖助学金和出租转让闲置国有资产等措施，对民办学校予以扶持。这是一个全口径的，无论是对职业学校的购买服务、对义务教育的购买服务、对幼儿教育的购买服务，这些都是要全口径考虑。对于非营利性的民办学校，还有采取补助、基金奖励、捐资激励等一些扶持措施。这里虽然是讲“可以”，实际上就是说政府它有这个权力，根据不同学校的情况来考虑。但绝不是说它可以给也可以不给，这是一个授权的概念。原来国务院的有关部门之所以迟迟不愿意出台对民办学校的扶持奖励政策，就认为你是营利、非营利混淆，所以不给你，现在分清楚营利、非营利以后，在这方面政府就没有理由来拒绝对非营利性民办学校的扶持。在这点来看，如果说原来以营利非营利划分不清为由来拒绝扶持的话，今后不能成为政府拒绝对非营利性学校扶持的理由。在税收方面，这个也规定了民办学校享受国家规定的税收，对非营利的民办学校，享受公办学校同等税收优惠，这是比原来更进一步明确。就是公办学校免的，对非营利的民办学校也同样免，一视同仁，不能歧视对待。对营利性学校，怎么优惠呢？我个人认为也不是国家现在有对营利性学校的优惠就给优惠，没有就不给，而是要求国家要出台相应的规定，对营利性的民办学校也要在税收给予优惠。现在是营改增，营改增对我们民办学校目前还是免税的。那么将来对营利性学校这个是不是收，我还不确定，但是无论怎么调整，我认为对营利性学校也在增值税的征收问题上给予适当的优惠。就是说在税收上不是只给非营利性学校优惠，对营利性学校就没有优惠。在用地的优惠方面，修改决定对非营利性的民办学校明确以划拨的方式给予用地优惠。对营利性学校怎么办？在第三稿的时候就增加规定：新建、扩建营利性民办学校人民政府应该按照国家规定供给土地。大家一听，这个话等于没讲。按照国家规定供给土地，你有什么优惠啊？这里，我建议大家在研读法律的时候要同时研读修改法律的说明。因为法律的说明具有法律解释的效力。在24次常委会上法律委员会的审议结果报告里，特别说明：有的常委委员代表部门和社会公众提出，非营利性民办学校应该和公办学校享有同等的用地优惠。对营利性民办学校也要给予相应优惠。根据这个意见，法律委员会建议增加上述规定。这里有着明确的导向性。因为现行的用地的方式，除了划拨就是招拍挂，在招拍挂的情况下是规范的，谁出价高卖给谁。在民办学校的用地没有两个以上的竞争者，采用协议用地等方式转让。在协议用地的这个模式下，政府就可以酌情给予优惠了，这是一个导向，就是要对营利性民办学校的用地也要酌情给予优惠。

 国务院还将出台鼓励社会力量办学的意见，民促法修改决定对民办学校的优惠和扶持的规定，还有待于进一步的落实。

 这里特别要讲就是这次分类管理改革以后，我们不要把营利性办学看成是洪水猛兽，看成是异类，好像我只对非营利的给予扶持，对营利的就按国家规定走。实际上营利性办学也是我们教育事业的组成部分，手心手背都是自己的肉。不仅对于非营利的办学要给予优惠扶持，对于营利性的办学也给予优惠扶持。所以审议的时候我记得一位老省长他就说，我们现在一些开发区五通一平，对一些外来企业，免收它的土地出让金，又免五年甚至十年的税收的优惠，为什么对于民间办学就不能给优惠？这讲的很中肯的，我们要转变这个转念。全国人大常委会最近也在修改中小企业法，一个主旨就是加大对中小企业的扶持优惠力度，我觉得在实施办法或者过渡办法里面都要对营利性办学要给予必要的一些税收的优惠和土地优惠和政策的优惠。

 六、《民促法》修改决定关于民办学校分类管理改革的过渡。

 最后一个问题我要讲的，是关于民办学校分类管理改革的过渡问题。首先，是过渡期的问题。大家有点疑惑，修改后的《民促法》施行日是2017年9月1日，那么是不是这个就是过渡期？我在这里跟大家说明，这个不是过渡期，而是各级国家机关、政府有关部门制定实施民办教育促进法修改决定的实施办法、过渡办法的准备期。在这个期间内要把实施办法、过渡办法制定出来，在2017年9月1号开始才开始进入过渡。从2017年9月1号起，根据修改决定，根据国务院一系列的文件，再根据实施条例、地方的实施办法、过渡办法，明确了相应的政策措施以后，你那个时候再从从容容的进行选择，你是选择营利还是非营利。所以现在啊不用慌，也不用急，更不要乱。所以请大家把心安下来。

 第二，就是在过渡期间，要充分的考虑民办学校办学的历史和现实的情况，要提出合情合理合法的过渡方案。因为新校新办法，这个没有问题。有好几个办学者说，我现在花了几个亿，把校舍刚办起来，但是我办学许可证还没发给我，我说对不起，你只能按新法通过以后的要求来做了，你不能按修改决定公布前民办学校的那些政策办理。但是对本法公布前民办学校的过渡呢，要合情合理合法的制定过渡方案，要一校一案，一校一策。比如说现在不少民办学校，它可能是举办者个人出资，也可能是几个股东共同出资，甚至有一些是社会集资还有教职工集资。这个钱你是不能不偿还给人家的，所以要一校一案。另外补偿的情况呢，包括财产的清算，也要充分的考虑学校财产的构成。不仅要考虑举办者的原始出资、滚动出资，还要确定合理回报的比例才能划分出这个财产的份额。因为合理回报，你就是定5%、10%、15%，甚至更高，没有这个比例，这个学校的资产还是一锅粥，这也是要很慎重的。另外在财产的构成上，政府对学校的优惠和扶持，哪些是计入资产构成的，哪些是不能计入资产构成的，这是也需要研究的。比如说如果政府给民办学校学生的奖学金、民办学校的公用经费补助，算不算这个学校资产构成的组成部分，这些都是需要具体研究的。另外现在规定选择非营利性办学要到终止时才给合理回报，那么这个规定实际上在二审稿的时候有一个办学结余，就是说你可以终止时给，也可以做办学过程中逐年补偿奖励，现在明确是终止的时候才给。这里能不能提前预支呢？一个办得比较大的沿海民办大学，已经投入20多亿，如果选择营利性办学的话，上千亩地，要交土地出让金，不得了，根本交不起。选择非营利，20多亿都出去了，一分钱都没有了。如果过渡里面给一定的补偿比如说20亿，还我5个亿或者一个亿行不行？在学费里每年给一点，达到一个心理上的平衡，其余的财产继续办非营利学校。通过这种方式来保护举办者的办学积极性。

 所以张德江委员长就特别强调，国务院和教育行政部门要从历史和实际情况出发来确保民办学校受教育者、教职工、办学者的合法权益，确保民办学校分类管理改革平稳有序推进。这是在修改决定新增的内容，讨论的时候还没有，是法律委员会根据委员讨论以后，按照委员长的要求特别加上去的。一定要保证民办教育分类管理改革平稳有序推进。

 这里我还要强调的一个问题，就是对民办学校教职工合法权益的保护。如果举办者的合法权益是民办学校分类管理改革平稳有序的一个重要的关键，那么我认为民办学校教职工合法权益的保护，就是民办学校可持续健康发展的关键。在人大常委会审议的时候，本来教职工保护不是这次修法关注点，但是常委委员对这个问题提的意见非常多。所以在修改的时候就加强了这方面的内容，特别是对民办学校教职工的退休养老的待遇，职称评定、教龄、工龄的认定等。在民办学校教师我干得再好，我的职称上不去，甚至我的教龄都不能认定，这是不行的。这次在各地的实施办法要对落实教职工合法权益方面要有明确的要求。现在还有一些民办学校，随意的侵犯教师的其他的权益，随意的解聘教师，这个也是权益保护的重要的内容。所以修改决定，特别增加了民办学校应当依法保障教职工的工资福利待遇，之后特别加上了“和其他合法权益”。还增加了鼓励民办学校为教职工办理补充养老保险这样的规定。而这个规定是要由我们民办学校来落实的，这个你就不能找政府，那是你的事。非营利性办学，也是可以高收费的，你的办学的水平，办学的质量和你的办学的声誉在那儿，那么它也是可以高收费的。但是你要保护好你教职工的合法权益。

 我在第七届中国民办教育发展大会上刚才说讲了“四个有利于”，那么现在修法以后我想说，民办教育促进法修改决定的实施，要做到“四个确保”。就是确保民办学校分类管理改革的平稳有序的推进；确保举办者和教职工、学生的合法权益受到保护（这里面不仅是保护举办者的财产权益和非财产的权益，学生不能这个时候没有学上，这个是要出很大问题的）；要确保国家对民办学校扶持政策得到落实；要确保民办教育在新法实施以后的可持续健康发展。能不能做到这四个确保，是衡量这次修法是否成功的标志，我相信在我们各级政府、相关部门、各级民办教育协会和我们民办教育学校、举办者，各个方面的共同努力下，一定能够做到民办学校的分类管理改革，能够做到四个确保，使我们民办教育呢迎来一个新的发展的空间和迎来一个春天。

 我就讲这么多，只是帮助大家学习理解修改决定，讲的不对请大家批评！在执行上，一切以教育行政部门最后颁发的文件为准。

 谢谢大家！