民办高等教育地方立法的建设与实施

全继刚

(浙江越秀外国语学院, 浙江 绍兴 312000)

摘要: 现阶段, 民办高等教育作为高等教育的重要组成部分。营造出公平、持续发展的政策制度环境显得尤为重要, 俨然是民办高等教育立法以及教学治理的当务之急。但是, 民办高等教育在地方立法中还存着些许不足。对此, 本文将对民办高等教育地方立法的建设与实施展开具体阐述, 以期参考。

关键词: 民办高等教育; 地方立法; 建设

一、民办高等教育地方立法现存问题

(一) 尚未明确高等教育税费优惠

现阶段, 民办高等教育的税费优惠还未做到明晰化。在税费优惠中, 少数地方政府在解释政策性文件中的税费优惠时不够详细, 使得民办高等教育创始者未能将院校性质明晰清楚。明确营利以及非营利是民办高等教育的核心, 同时也是国家给予民办高等教育政策优化程度的关键所在, 也决定了政府部门给予民办高等教育的支持、税收优惠政策力度。转设期营利性民办院校创办者需要在营利及非营利之间做出选择。因此, 税费优惠政策不够明晰, 就会制约民办高等教育对院校性质的选择, 在院校后续运营工作中, 也会给其他相关者带来困扰。

(二) 尚未完善民办高等教育分类管理

目前, 民办高等教育现行分类管理措施还有待完善。民办高等教育的公益性与教育事业的功利性存在着矛盾, 多种因素制约使得民办高等教育在立法方面不够完善。尽管各类约束性条款散见于不同时期印发的中央及地方文件中, 但是还是存在些许不足。

《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》将民办高等教育的性质定义为公益性事业, 给予创办者具备自主选择非营利性、营利性民办高校的权利, 民办高等教育也正式拉开分类管理的序幕。但是民办高等教育的定性改革较晚, 因此分类管理措施具备相应的滞后性。民办高等教育分类改革正在进行, 民办院校分类监管的相关政策措施仍需要进一步宏观制度设计, 以指导地方政府制定民办院校分类监管细则, 推进民办高等教育的分类管理。

(三) 尚未统一民办高等教育性质认定

《民办教育促进法》虽然对民办高等教育的性质问题进行了界定。但在具体的司法实践中, 司法部门仍需参考民办高等教育出资是否非政府财政补助、资人性质、诉讼请求、民办高校自身性质等, 进一步辨析民办高等教育单位的性质, 辨析其与《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《公司法》)适用的配适程度。但现阶段对应的民办高等教育性质判别准则不够统一, 导致有关部门在判别民办高等教育性质时存在着不足。另外, 民办高等教育是否具备公益性界定标准较为模糊。依据相关司法解释, 在判别民办高校是否承担《民法典》规定的责任时, 需同时判别其是否具有公益性, 当公益性的民办高等教育院校承担了担保责任, 就会损害社会的公共利益。司法实践中部分法院判定民办院校就校内全部财产具有完全处置权, 由于民办高等教育属于独立教学单位, 其通过非国家财政支持, 而获得各类资金以兴办教学, 院校投资者拥有收取学费的自主支配权, 因此民办高等教育具有营利性, 应承担《民法典》中的担保责任。而司法实践中的另一

部分法院认为, 民办高等教育即使为公益性院校性质, 在外负债时, 民办院校的投资方及学校仍应以学校财产承担其债务, 不因公益性享有豁免权。所以, 相关部门就要及时统一民办高等教育性质认定标准, 提升民办高校的办学质量。

(四) 尚未规范教师保障制度

当前, 我国要求地方政府鼓励民办高等教育为教师补充必要的养老保险、定期评奖等福利, 但是, 在“分类管理”颁布后, 地方政府可能会过度关注非营利性民办高等教育教师权益, 则对营利性民办高校教师不是很关注。使得少数营利性民办高等教育未能将教师的各项福利落实到位。虽然民办高等教育也会定期为教师缴纳社会保险和养老保险, 但是未能按照公办教师的标准进行缴纳。同时, 营利性民办高校可能会改变公立大学教师学术生活的基本范式, 将教师的重心完全置于教学。这样民办高等教育的教师的薪酬结构较为单一, 难以有效把握对课程的控制, 课时费比重过大, 导致民办教师容易出现超负荷上课的现象。总之, 民办高等教育的经营类似于企业, 承担着“自负盈亏”的风险, 间接影响教师津贴待遇的稳定性, 在职称评定和专业发展方面均处于劣势, 这些未规范化的制度在很大程度上会导致大批民办教师的离职, 导致师资队伍缺乏稳定性, 进而制约民办高等教育的质量。

二、民办高等教育地方立法建议

(一) 完善民办高等教育法律实施条例

民办高等教育是依据《民办教育促进法》进行分类管理。在民办高等教育分类管理前提下, 有关部门及时完善《民办教育促进法实施条例》, 并贯彻落实《民办教育促进法》, 深入明确两类民办院校的具体扶植措施, 依法遵循法律并保障民办高等教育创办者的合法权益。同时相关部门应协调或适当删减修改《民办教育法促进实施条例》与《民办教育促进法》之间缺乏匹配的内容, 进而提升具体法规可实施性及合理性。另外, 基于《民法典》相关政策, 《民办教育促进法实施条例》应充分考虑营利性 & 非营利性民办高等教育的区别, 并积极学习《公司法》及《民办非企业单位登记管理暂行条例》等文件, 各部门在理解相关法律法规文件中的规定, 对高等教育现有的实施条例进行调改以及修订。总之, 地方政府应依据自身的审批权, 对民办高等教育的设立、变更等进行审查及批准, 保障政府对民办高等教育的公开化、民主化。

(二) 细化分类管理配套政策

高等教育在细化分类管理配套政策时, 首先, 地方政府要明确对民办高等教育分类管理的主体性。地方政府应就民办高等教育的类型对政策奖励、分类扶持、分类管理税费缴纳及优惠政策等方面进行合理划分, 并以此为基础, 强化对民办高等教育财务审计办学管理。其次, 营利及非营利民办高等教育在创立后, 各地方应对法人属性变化做出不同规定, 确定院校属性变更后的管理细则。例如, 民办院校可进行一次属性变更; 不允许自由变更或由非营利性转变为营利性, 并对创立者对民办高等教育属性分类的选择进一步规范。然后, 各地方政府管理部门应推进配套措

施的完善工作,从角度、全方位有效掌控民办高等教育的真实状况,辅助引导高校创办者分类登记,保障民办高等教育教职工、创办者以及受教育者的合法权益。最后,各地方政府还应精简程序,缓解民办高等教育的办学负担,降低民办院校在分类管理改革过程中的制度化交易成本,推进当地民办院校向分类管理的平稳过渡。

(三) 强化民办高等教育监管力度

各地政府不仅要为民办高等教育进行大力扶助,还应提升管理的科学性。各级政府部门应充分发挥并调动社会资本支持民办高等教育的积极性,最大程度地规避监管出现真空,防止民办高等教育的性质发生变化。地方政府应确保民办高等教育有章可循。首先,地方政府部门需在教育部门工商、税收、财政等协同下对民办高等教育进行监管,共同抵御以及防治非法办学行为。建立健全政府督导、财务监督、年度检查等方面的管理制度,建立健全质量评估、违规失信惩戒、信息公开工作机制。进一步深化民办高等教育财务远程监管、选派民办学校政府督导专员、年度检查等监管举措。其次,在信息化背景下,地方政府可借助“一网通办、一网统管”平台,对民办高等教育的管理流程进行优化。辅助监管工作开展,利用智能化监管设备进一步提升监管效率。

(四) 建立健全民办教师权益保障机制

虽然民办高等教育的保障机制正逐步完善,但政策落实的有效性还有待考量。教师作为民办高等教育的中坚力量,民办高等教育的管理者要为教师提供积极、安全、愉快的工作环境,这样有助于提升教师学术、教学的质量。地方政府还应构建民办高等教育教师选聘、监督问责以及补充机制,确保民办高等教育的教师能够享受到公办高等教育教师相同的待遇,还可委托第三方问责机构,专门监督院校对教师奖金、工资的合理发放以及各类社会保险的合法缴纳情况,评估教师权益的实现程度。完善地方政府对营利性民办高校教师社会补贴机制,如建立健全全额补助、定额补助、专项补助、科研补助、奖励性补助等公共财政支持政策。民办高等教育也要建立健全各项教师激励制度和各具特色的评估激励体系,与地方政府等部门形成的外部激励机制互补共进。

(五) 管理人员准入门槛法律化

民办高等教育要确保管理人员准入门槛法律化,具体措施如下:首先,要完善民办高等教育董事会制度。要确保董事会成员结构的合理性,内部规则的透明度。民办高等教育的董事会成员应该在金融、管理和教育领域均有一定比例,特别要确保教育专家的占比。同时要明确董事会各成员和决策者的职责权限、议事基本流程、决策的形成机制等组织规则。这样,才能确保决策具备相应科学性、前瞻性,确保民办高等教育的办学质量。其次,要规范民办高等教育校长竞选制度。地方政府、教育主管部门应该转变观念,在借鉴一些优秀民办高等教育或一流大学的校长准入、聘用制度和选拔程序,进而对现有的制度进行创新,依靠明确的法律文本来选拔有能力的人才,提升民办高等教育校长的整体职业水平。校长的任职资格,如学历、品行、能力、年龄、工作经历、政治身份等要在相关文件中明确规定,并给予民办高等教育相应的柔性标准。最后,董事会和校长是相辅相成的体系,主要由董事会来负责校长遴选,因此,提升董事会成员的基本素质,才能选择更具有创新力和发展力的校长。

(六) 明晰民办高校的法律性质

民办高校受到不平等待遇的主要原因就是法律性质的定位不

够明晰。《促进法》将民办教育规定为了公益性事业,而民办高校的法律性质未能明确。基于民办高校被规定为非营利性、公益性具有的,但其又具备着能够获取合理回报的营利性特点,就能够将民办高校定性为自收自支的事业单位法人,这是确保民办高校同公办高校具备同等法律地位的前提性条件。将民办高校定性为自收自支的事业单位法人后,民办高校将按照自收自支事业单位的管理办法进行管理。人事部门就要依据本地区公办高校的定编定员标准,核定实施学历教育的民办高校招聘专职教师自收自支的编制数。另外,民办高校在教师的医疗保险、养老保险也要按照公办高校教师同等规定参保,其缴纳基数、比例及退休后的待遇与公办学校教师相同。

(二) 保障民办高校的税收优惠待遇

免除民办高校企业所得税,是保障其与公办院校享有同等待遇的有效途径,也能够有效落实《促进法》相关政策,同时也能将教育的公平性充分体现出。现阶段我国尚未出台民办学校出资人要求合理回报的税收优惠政策,少数区域在不违背国家上位法规的基础上,大多数提出了“捐资举办和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优惠政策”,地方省市可以通过民办教育地方立法细化我国《促进法》中关于民办学校税收优惠政策的相关内容,明确规定对于民办高校收取各项费用以及学校运营的设施设备的收入不征收企业所得税。那些对于取得合理回报不要求的民办高校,应当依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策。地方财政局、税务局以及物价局等相关部门要在具体的活动中相互配合,以此来保障民办高校同公办高校享有同等税收优惠政策。

(四) 完善产权界定与合理回报制度

就我国的教育立法来看,民办高校属于企业与非企业间的公益性组织。一方面,民办高校属于公益性组织。但,法律准许民办高校取得合理回报,使其具备了营利性的特征。这种不清晰的组织属性对界定出资人的产权性质增加一定的难度。由于受到国家法律体系的制约,地方立法很难不依据国家立法就对民办高校产权关系、合理回报做出明确规定。但是,有些地区在不违背国家相关法律的基础上,就对产权界定与合理回报制度再看了相应的探索以及完善。民办高校为了进一步落实,就能够对资产过户提出明确的要求。

三、总结

总而言之,现阶段是民办高等教育的关键阶段,面对着民办高等教育变革的重要时期。各地政府应充分分析民办高等教育存在着的现实问题,并把握民办高等教育地方立法重点,结合各地司法实践,不断完善协调民办高校教育地方立法的法律法规。还需要综合考虑多方利益,积极听取社会大众的建议,充分应用社会资源打通民办高校地方立法困局,促进各地方民办高等教育全面发展,提升民办高等教育的办学质量。

参考文献:

- [1] 郭航. 民办高等教育地方立法的建设与实施 [J]. 法制博览, 2021 (03): 16-18.
- [2] 朱凯琳, 李祥. 营利性民办高校地方立法的实践与反思 [J]. 重庆高教研究, 2018, 6 (03): 97-106.