

2017年6月12日

环球法律专递 GLO Legal Updates



民办教育领域监管的主要变化

作者：朱健飞 | 杨俊茂

2016年11月7日，全国人大常委会会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改<中华人民共和国民办教育促进法>的决定》（简称“《民促法》修正案”），自2017年9月1日起施行。

为了贯彻落实《民促法》修正案，国务院于2016年12月29日发布了《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》（国发〔2016〕81号）（简称“《国务院意见》”），教育部、人力资源和社会保障、民政部、中央机构编制委员会办公室及国家工商行政管理总局与2016年12月30日联合发布了《民办学校分类登记实施细则》的通知》（教发〔2016〕19号）（“《分类登记细则》”），

《教育部、人力资源社会保障部、工商总局关于印发<营利性民办学校监督管理实施细则>的通知》（教发〔2016〕20号）（“《营利性学校监管细则》”）。

根据以上四个文件的规定以及我们的长期实践操作，我们总结了如下民办教育领域监管的主要变化：

一、民办学校被明确分为营利性和非营利性民办学校，施行分类登记、分类收费

《民促法》修正案和《分类登记细则》规定民办学校的举办者可以自主选择设立营利性民办学校或非营利性民办学校，其中非营利性民办学校在民政部门登记为民办非企业单位或在事业单位登记管理机关登记为事业单位，营利性民办学校到工商行政管理部门办理登记。

此外，营利性民办学校和非营利民办学校也施行不同的收费政策：

（一）营利性民办学校实行市场调节价，具体收费标准由学校自主确定，不再需要报任何部门批准或备案，唯一的限制仅是在具体收费标准和项目制定以后需在向社会公示 30 天后才能执行。

（二）非营利民办学校收费不能立即实行市场调节价，其收费的具体办法，由省、自治区、直辖市人民政府制定。

但是因目前《民促法》修正案仍未生效（9 月 1 日生效），所以我们注意到北京、上海、广州和深圳地区的大部分工商部门均暂时对营利性教育机构（包括营利性民办学校和营利性教育培训机构）的注册申请不予受理。

二、明确经营性民办培训机构按营利性民办学校的标准进行监管，需获得办学许可证

在《民促法》修正案通过之前的《民办教育促进法》【1】（“原《民促法》”）第六十六条规定在工商行政管理部门登记注册的经营性民办培训机构的管理办法，由国务院另行规定。尽管国务院一直未发布专门针对经营性民办培训机构的管理办法，但却授权了上海、浙江等地试点营利性和

非营利性民办学校分类管理，由此出现大量的以公司形式注册的经营性民办培训机构，这些培训机构大都未获得办学许可证。

《民促法》修正案删除了上述原《民促法》第六十六条关于经营性民办培训机构由国务院另行规定的规定，然后《营利性学校监管细则》第四十九条明确经营性民办培训机构参照《营利性学校监管细则》执行。由此经营性民办培训机构也被要求需要在工商注册登记前获得办学许可证了，这一点已经得到北京、上海、广州和深圳的教育部门和工商部门的确认。

但是正如前文所述，因目前《民促法》修正案仍未生效，所以我们注意到北京、上海、广州和深圳地区的大部分教育和工商部门目前均不予办理经营性民办培训机构的办学许可证审批及工商注册登记。同时，我们也注意到，工商部门被明确授权针对已经在工商部门取得营业执照但未从地方教育部门或人力资源部门获得办学许可证的经营性民办学校和培训机构开展专项整治行动。

三、明确营利性民办学校举办者可从学校办学结余中获得合法收益

原《民促法》及其实施条例没有对民办学校的营利性或非营利性做出区分，且允许

举办者从民办学校的办学结余中取得合理回报，但实践中却鲜有举办者直接从民办学校办学结余中取得回报的，主要受限于如下两方面原因：

（一）在《分类登记细则》和《营利性学校监管细则》明确规定营利性民办学校在工商行政管理部门登记之前，实践中民办学校在教育部门获得办学许可证后一般只允许在民政部门登记为民办非企业法人或者在事业单位登记管理机关登记为事业单位（除了前述提到的试点地区的民办培训机构），而依据我国《民办非企业单位登记管理暂行条例》【2】和《事业单位登记管理暂行条例》【3】的规定，民办非企业和事业单位都是非营利性的，不允许对运营结余进行分配；

（二）《民办教育促进法实施条例》【4】为举办者从办学结余中取得合理回报设置的严格的程序、模糊的合理回报比例认定标准及严厉的违法处罚。

《民促法》修正案和《分类登记细则》规定民办学校的举办者可以自主选择在工商行政管理部门办理登记营利性民办学校并可以依照《公司法》等有关法律、行政法规的规定从办学结余中获得办学收益，由此营利性民办学校不再受只能登记为民办非企业法人或事业单位的限制，可以对办

学结余进行分配。同时，《民促法》修正案也删除了原《民促法》中关于合理回报的规定。

四、 现有民办学校可登记为营利性民办学校，并依《公司法》处理依法清偿后的剩余财产

因 2016 年 11 月 7 日《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》公布前经批准设立的大部分民办学校（“现有民办学校”）在登记时没有进行营利性或非营利的区分，所以现有民办学校应按照民办学校分类管理的原则在 2017 年 9 月 1 日后依据《分类登记细则》选择登记为非营利性民办学校或营利性民办学校。

其中，现有民办学校在履行以下程序后可以向工商部门申请登记为营利性民办学校：

（一）财务清算；

（二）由省级以下人民政府有关部门和相关机构明确土地、校舍、办学积累等财产的权属；

（三）缴纳相关税费；

（四）重新申请办理办学许可证。

根据《国务院意见》的规定，现有民办学校选择登记为营利性民办学校的，终止时，学校财产依法清偿后有剩余的，依照《公司法》有关规定处理，即可以向举办者进行分配剩余财产。

从 2016 年 11 月 7 日《民促法》修正案通过以来，资本市场当中频繁发生对民办学校教育资产的并购，且溢价均较高。但正如前文所述因为《民促法》修正案毕竟还没有正式施行，所以现阶段对民办学校教育资产的并购并不是直接收购民办学校的权益，而是收购民办学校举办者（一般为公司）的股权，收购方成为举办者的股东，间接持有民办学校的权益。然后，举办者一般通过履行与民办学校签署的咨询或管理协议、课程研发、营销支持、品牌授权等合同的方式将民办学校的利润转移至举办者。

五、政府对民办学校的扶持制度进一步完善

（一）鼓励拓宽办学筹资渠道

政府鼓励金融机构在风险可控前提下开发适合民办学校特点的金融产品，探索办理民办学校未来经营收入、知识产权质押贷款业务，提供银行贷款、信托、融资租赁等多样化的金融服务。

同时我们也注意到，《民促法》修正案通过后的首单民办教育 ABS——“广州证券二十一世纪国际学校学费信托受益权资产支持专项计划”也已于 2017 年 2 月 6 日获上交所无异议函。该项目以学校未来部分学费和住宿费作为基础资产，总规模达到人民币 3 亿元。

（二）明确民办学校享受的税费优惠

1. 用电、用水、用气、用热，执行与公办学校相同的价格政策。
2. 自用的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税。
3. 对企业支持教育事业的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 以内的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；对个人支持教育事业的公益性捐赠支出，按照税收法律法规及政策的相关规定在个人所得税前予以扣除。
4. 与公办学校享受同等待遇，按照税法规定进行免税资格认定后，免征非营利性收入的企业所得税。

（三）明确民办学校的差别化用地政策

民办学校建设用地按科教用地管理，对于非营利性民办学校和营利性民办学校施行差别化用地政策：

1. 非营利性民办学校享受公办学校同等政策，按划拨等方式供应土地。
2. 营利性民办学校按国家相应的政策（目前为招标、拍卖、挂牌和协议方式）供给土地，只有一个意向用地者的，可按协议方式供地。

但是，土地使用权人申请改变全部或者部分土地用途时，政府将会收回申请改变用途的土地，按时价定价，重新供应。

六、党将加强对民办学校的领导

归纳总结《国务院意见》、《分类登记细则》及《营利性学校监管细则》中的有关规定，党对民办学校领导的加强主要通过以下方面体现：

（一）民办学校设置党组织，党组织负责人兼任政府派驻学校的督导专员，同时也是学校董事会（理事会）的组成人员。

（二）在民办学校申请学校设立时，需另外提交学校党组织建设有关材料。其中，营利性民办学校在筹设申请报告中应载明

党组织设置情况，在申请正式设立时应同时交学校党组织负责人及组成人员名单和有效身份证件复印件，教职工党员名单。

（三）党组织建设、党对民办学校的领导将作为民办学校年度检查的重要内容。

（四）营利性民办学校如果设置监事会的，监事会中应当有党组织领导班子成员。

（五）营利性民办学校应当将党建工作、思想政治工作和群团组织工作经费纳入学校经费预算。

七、民办学校应从学费收入中提取不少于5%的资金用于奖励和资助学生

《民办教育促进法实施条例》规定，民办学校应当按不低于年度净资产增加额或者净收益的 25%的比例提取发展基金，用于学校的建设、维护和教学设备的添置、更新等。此次《国务院意见》又规定民办学校应从学费收入中提取不少于 5%的资金，用于奖励和资助学生。

需要引起注意的是，目前除了以上两笔国家层面规定的民办学校必须提取的资金

外，地方性法规或规章中往往还会针对特定教育领域的民办教育机构要求其设立办学风险金用于教育机构继续办学遇到困难或出现危机时处理学生退费与教师酬金等遗留问题的费用，如《广东省社会力量举办中等职业教育和非学历教育管理办法（试行）》【5】要求教育机构获正式批准后，举办者必须为教育机构缴纳首期办学风险金，中等职业学校首期办学风险金为 10 万元，非学历教育机构首期办学风险金为 5 万元；教育机构从正式招生开始，每年从收取的学费中提取 10% 存入审批部门开设的专门帐户，直至办学风险金达到在校生 1 年学费的总额。

八、新增对民办学校校长的资质要求

《民促法》修正案并没有对原《民促法》中关于校长任职条件的规定进行任何修改，仍然是民办学校参照同级同类公办学校校长任职的条件聘任校长，年龄可以适当放宽。但《国务院意见》却在《民促法》的规定之外明确增加民办学校校长应熟悉教育及相关法律法规，具有 5 年以上教育管理经验和良好办学业绩，个人信用状况良好。

值得注意的是，之前若有法规或部门规章中对特定教育领域的校长进行了更加严格的资质要求，其规定仍应继续适用，如

《民办高等办学管理若干规定》【6】规定民办高校校长应当具有 10 年以上从事高等教育管理经历，年龄不超过 70 岁。

九、新增对营利性民办学校的特殊要求

相比于普通的公司和非营利民办学校，《民促法》修正案及《营利性学校监管细则》对营利性民办学校提出了许多特殊的监管要求。除上文中列举的关于加强党的领导等诸多特殊要求外，还有如下主要要求：

（一）营利性民办学校不得实施义务教育（从小学到初中，共 9 年）。尽管有此规定，我们也注意到实践当中，仍有很多企业通过服务收费或其他的收费形式间接转移义务教育阶段民办学校的利润，如刚刚在香港联交所挂牌上市的睿见教育。

（二）举办者必须是中国法人或者自然人（中国国籍，且在境内定居），且法人的法定代表人也必须有中国国籍、在境内定居。

（三）不得以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办营利性民办学校。

（四）不得用教育教学设施设定抵押。

(五) 相比于普通公司无注册资本金额要求，营利性民办学校被要求其注册资本数额要与学校类别、层次、办学规模相适应，但具体而明确的数额标准目前还不清楚。

(六) 举办者应当具备与举办学校的层次、类型、规模相适应的经济实力。举办者在申请筹设和正式设立营利性民办学校时，需额外提交其资质证明文件，包括有资质的会计师事务所出具的举办者近 2 年的年度财务会计报告审计结果或个人存款证明（如举办者是自然人）。

(七) 仅能设立董事会，而不能设立执行董事或理事会。

但是目前民办教育领域的立法改革仍未改变民办教育领域外商投资面临的以下困境：

投资形式方面：非学制类职业培训机构是唯一一种被 2015 年版《外商投资产业指导目录》【7】归为“鼓励类”的投资方式，同时也被《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》【8】允许可以由外商以独资形式设立。但由于当前针对外商独资非学制类职业培训机构配套规定的缺失，现实操作当中在绝大多数地区

【9】外商仍只能按照“中外合作办学”的形式投资非学制类职业培训机构。

投资领域方面：2015 年版《外商投资产业指导目录》再次明确高等教育、普通高中教育和学前教育属于外商投资限制类产业，必须进行中外合作，且中方占主导地位，表现在中外合作办学机构的校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍，其理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于 1/2。（完）

尾注：

【1】于 2013 年 6 月 29 日开始施行。

【2】于 1998 年 10 月 25 日开始施行。

【3】于 2004 年 6 月 27 日开始施行。

【4】于 2004 年 4 月 1 日开始施行。

【5】由广东省教育厅颁布，并于 2001 年 2 月 8 日施行。

【6】由教育部颁布，并于 2007 年 2 月 10 日施行。

【7】由国家发展和改革委员会和商务部共同发布，并于 2015 年 4 月 10 日生效。

【8】由国务院办公厅发布，并于 2015 年 5 月 8 日生效。

【9】2016 年 3 月 21 日广东省人力资源和社会保障厅发布了《港澳服务提供者在广东省前海南沙横琴独资举办非学历职业技

能培训机构管理办法》（2016年5月1日生效），允许港澳服务提供者在广东省前海、南沙、横琴新区独资举办非学历职业技能培训机构。

朱健飞为环球律师事务所上海办公室的合伙人，其主要执业领域为私募股权投资/风险投资、并购和公司。

邮箱: jzhu@glo.com.cn

杨俊茂为环球律师事务所上海办公室的律师，其主要执业领域为私募股权投资/风险投资、并购和公司。

邮箱: maloyang@glo.com.cn

版权. 环球律师事务所保留对本文的所有权利。如需转载，请注明作者姓名、作者单位以及文章来源，并保证文章的完整性。

免责. 本文及其内容并不代表环球律师事务所对有关法律问题的法律意见，同时我们并不保证将会在载明日期之后继续对有关内容进行更新，我们不建议读者仅仅依赖于本文中的全部或部分内容进行任何决策，因此造成的后果将由行为人自行负责。如果您需要法律意见或其他专家意见，我们建议您向具有相关资格的专业人士寻求专业帮助。



微信号: [globallawoffice](https://www.glo.com.cn)