

分类管理制度视角下民办学校融资行为的法律规制

●田 焱



[摘要] 民办学校分类管理制度的出台,在法律上确认了民办学校法人属性,但其非营利性属性与营利性属性之间的冲突依然存在,因而需要通过规范和限制民办学校融资行为,在保护举办者合法权益的同时,实现教育资源的优化配置。本文从法律视角出发,分析了民办学校融资行为存在的问题,针对问题提出了完善民办学校融资行为法律规制的策略和其他建议。

[关键词] 民办学校;教育资源;融资行为

在民办学校分类管理的制度设计中,对民办学校的营利性与非营利性属性的划分,是其区别于公办学校最重要的特征,也是民办学校实现营利性与非营利性之间有效转换的关键。《民促法》在“分类管理”制度中明确规定,“国家鼓励、支持和引导……依法实行监督和管理”,其中“国家鼓励”与“依法监督和管理”两个关键词所包含的内容,不仅意味着营利性民办学校可以享受税收优惠政策,还意味着非营利性民办学校可以享受补贴、信贷优惠等。因此,对营利性民办学校而言,需要通过规范和限制其融资行为来保障办学资金需求,为确保做到这一点,有必要展开相关研究。

Q 营利性民办学校融资行为存在的问题

(一)举办者融资行为不规范

根据《民办教育促进法》规定,举办者可以通过捐资、捐赠和举办者奖励等方式参与学校的办学和管理,也就是说民办学校可以通过不同方式获得办学所需的资金。在实践中,由于我国对民办学校的认定标准不够明确,一些举办者利用“举办者”的身份,向社会进行非法集资以获取资金,也有些举办者利用“举办者”的身份向学校进行捐赠或资助以获取资金,甚至有些举办者在办学过程中侵占民办学校财产等。另外,我国现行法律对民办学校举办者融资行为缺乏必要的限制规定。在《民办教育促进法》出台之前,我国相关法律、行政法规中虽然也规定了民办学校举办者不得从办学结余中获取报酬或者获取其他经济利益;但法律没有对举办者在办学过程中可能产生的风险作出限制规定。在

《民办教育促进法》实施后,对举办者在办学过程中可能产生的风险作了限制规定,但这些规定过于笼统,而且其内容多为原则性规定,缺乏对具体操作细节的细化,导致举办者融资行为缺乏具体可操作的规则依据。在实践中,民办学校举办者通过非法集资等方式获得资金并不少见。

(二)股东融资行为缺乏有效约束

营利性民办学校作为法人主体,其投资行为受《公司法》《民法总则》等法律规范调整,同时还受到《民办教育促进法》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等法律法规的约束。《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定,民办非企业单位必须具有法人资格。民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体及其他社会组织和个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。

由此可见,民办学校属于非营利法人,其投资行为应受《公司法》等法律规范调整。然而,在现实中,一些营利性民办学校违反法律规定,存在股东向学校借款的情况。根据《公司法》相关规定,公司股东不得滥用股东权利损害公司或者其他股东的利益;不得滥用公司法人独立地位和股东有限责任损害公司债权人的利益。

根据《公司法》第182条规定,禁止任何单位和个人利用关联交易向股东或者实际控制人提供资金以及其他债务性资金。因此,营利性民办学校不得以关联交易方式向股东或实际控制人提供资金。但现实中却存在一些学校以向股东或实际控制人借款的方式筹集办学所需资金的情况。由于学校是独立法人,不具备独立的银行账户,也没有独立的财务核算体系,因此,学校与股东或实际控制人之间无任何

关联关系，所以不能向股东或实际控制人提供借款。

（三）社会投资人投资行为不规范

我国《民办教育促进法》第45条规定，“社会力量可以举办或者参与举办营利性民办学校”，这就为社会资金投资营利性民办学校提供了法律依据。然而，《民办教育促进法》并没有对社会投资人的投资行为进行明确的法律界定。在实践中，一些相关部门对营利性民办学校的投资存在支持政策不完善、支持力度不到位等问题，导致社会投资人对营利性民办学校缺乏足够的信心，投资意愿不强。例如，一些地区的教育主管部门认为社会资金不能办好学校，而相关部门又没有相应的政策来鼓励社会资金参与民办教育，造成了一些民办学校被闲置。也有一些部门在落实《民办教育促进法》第45条规定时对其具体执行情况进行了不同程度的干预，这就使社会投资人在投资过程中无法充分发挥自己的作用。例如，在一些部门对营利性民办学校采取“只补贴不管理”的政策，即对营利性学校开办给予一定的资金支持，而对民办学校日常运营则要求完全由市场主体自行负责。这种做法明显不符合《民办教育促进法》的规定，也会使一些社会投资人无法获得投资回报。

（四）融资行为的法律定位不清

《民办教育促进法》规定，“民办学校按照国家有关规定享受税收优惠，按照国家有关规定享受财政资助，按照国家有关规定享受社会保障资金支持”“非营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理”。

在实践中，营利性民办学校会通过向社会组织或者个人筹集资金来进行办学，如举办者的自有资金、土地使用权等，或者在学校成立后将经营所得投资于教育产业等。在这种情况下，举办者既可以是自然人也可以是法人或非法人组织，其资金来源和用途也就受到法律规制。由此可见，举办者的融资行为在法律层面上依然没有清晰定位。

Q 完善民办学校融资行为法律规制的策略和其他建议

（一）明确营利性民办学校的融资主体资格

营利性民办学校的融资主体资格，是其进行融资活动的前提和基础。在《民促法》修订之前，由于其不具有法人资格，因此不具备融资主体资格，即使进行了融资活动也无法享受税收优惠等政策支持，但修订后的《民促法》已明确将营利性民办学校纳入法人范畴。因此，对于营利性民办学校而言，其融资行为必须符合《公司法》《合同法》等法律的相关规定，获得法人资格。

在现行法律框架下，对于营利性民办学校的融资主体资格应当按照不同的情形作出不同的规制：其一，对不具有法人资格的营利性民办学校而言，可以由举办者申请设立为非

法人组织（公司制）或者个人独资企业（个体工商户）等作为融资主体；其二，对具有法人资格的营利性民办学校而言，应当明确规定其为自然人股东或者公司股东等。对于自然人股东而言，其可以以自己的名义申请设立为非法人组织（公司制）或者个人独资企业等作为融资主体；对于公司股东而言，应当明确规定其以自己名义申请设立为非法人组织。

（二）完善营利性民办学校融资行为的监督管理机制

营利性民办学校在办学过程中需要融资，但为保障其公益性，则必须遵守我国现行的有关法律法规。从现有的法律规定来看，我国对营利性民办学校融资行为的监督管理主要有两种模式：一种是以教育主管部门为代表的行政监督管理模式，另一种是以市场监督管理部门为代表的法律规制模式。由于《民办教育促进法》明确规定，“县级以上各级部门应当加强对民办教育事业的管理和监督”，因此，行政监督管理模式应作为一种常态化的监督管理方式被纳入法律规制体系。在行政监督管理模式下，教育主管部门应定期对营利性民办学校融资行为进行监督检查；同时，将非营利性民办学校的融资行为纳入相关部门财政预算，并定期公布其财务收支情况。

（三）构建与完善对营利性民办学校的税收优惠政策

从目前我国对民办学校税收优惠政策的规定来看，主要体现在两个方面：一是对营利性民办学校实行区别于其他性质的税收优惠政策；二是对非营利性民办学校给予税收减免。但无论是哪一类学校，都应当享受同等的税收优惠政策。因此，为促进营利性民办学校的发展，需要建立健全对营利性民办学校的税收优惠政策。在具体规定上，应当主要从以下几个方面入手：一是在立法上，将《民办教育促进法》规定的“国家对民办教育的扶持政策”修改为“国家对民办教育实行平等地位和统一规划、统一管理”，明确非营利性民办学校与营利性民办学校享有同等税收待遇；二是在实践中，应当由相关机构的财政部门制定相关扶持政策，包括财政预算中应将一定比例的财政性资金用于扶持非营利性民办学校发展；三是在具体操作上，应当从降低企业税收负担、提高企业所得税税率等方面入手。

（四）根据融资行为性质进行清晰法律定位

举办者融资行为主要可分为两种：第一，如果是以分红的方式获得收益，就属于营利活动；第二，如果是以“借款”的方式获得收益或利润，就属于借贷行为。

在上述两种融资方式中，以分红和借款两种方式获得的收益或利润，分别对应不同的法律性质。因此，相关部门应当根据地方政策明确举办者与学校之间的法律关系。一般情况下，举办者应具有股东身份或法律地位，其资金来源和用途主要为投资行为，学校具有教育组织属性和办学自主权，其资金来源主要为办学经费。由此可根据融资行为属

性进行清晰法律定位,以便于管理。

值得一提的是,如果举办者取得的是“投资收益”或者“红利”。《民办教育促进法》规定“民办学校应当依法进行年度审计。民办学校应当按照有关规定设立财务、会计制度和管理制度”,“依法设立财务和管理制度”是民办学校设立的必备条件之一。

(五)其他建议

除以上策略以外,民办学校在融资时还要注意融资方式的选择,一般可以考虑三种选择:其一,自筹资金、自筹经费和贷款相结合:指民办学校通过从举办者个人或组织的收入中筹措办学经费。该模式可以有效解决民办学校资金短缺问题,但同时也存在一些风险。在自筹资金中,举办者个人或组织的收入是否充足是影响民办学校融资的重要因素。由于举办者个人或组织收入不稳定,可能出现举办者收入不足的情况,影响到民办学校的办学质量和财务状况。在自筹经费和贷款相结合融资模式下,举办者应根据民办学校自身情况选择合适的融资方式,以确保民办学校的正常运行和发展;其二,银行贷款、发行债券等直接融资方式筹集办学资金。我国目前,民办学校的办学经费主要来源于学费收入、相关部门资助和社会捐赠等,办学经费来源渠道比较单一。以2018年为例,民办学校共筹集学费收入233.28亿元,占全部资金来源的89.64%;相关部门资助21.27亿元,占全部资金来源的9.12%;社会捐赠16.45亿元,占全部资金来源的7.53%。银行贷款是我国民办学校最为主要的融资渠道,2019年上半年,民办学校通过银行贷款获得融资金额达202.7亿元;其三,与金融机构合作获得金融机构贷款。我国的金融机构种类多,除了商业银行外,还有很多金融机构提供贷款业务。在教育领域,主要的金融机构有国家开发银行、中国农业发展银行等。民办学校与这些金融机构合作,可以获得金融机构贷款。民办学校向金融机构申请贷款需要具备一定的条件:(1)具有独立的法人资格;(2)有符合规定的注册资金,有限责任公司注册资金不低于300万元,股份有限公司注册资金不低于1000万元;(3)有合格的董事、监事和高级管理人员;(4)有健全的组织机构、财务管理制度和会计核算办法;(5)有符合要

求的办学场所和设施以及其他必备的办学条件;(6)法律、行政法规规定的其他条件。

Q 结束语

综上所述,民办学校分类管理制度是民办教育发展到现在阶段的必然产物,在民办学校的发展过程中,不可避免会出现分类问题。其非营利性属性与营利性属性之间的冲突是一个复杂的问题,要解决好这一问题,不能简单的以法律规定进行调整,而需要通过制度设计加以解决。只有通过完善对民办学校融资行为的法律规制,才能有效地平衡营利性民办学校和公益性民办学校之间的关系,维护双方合法权益,促进教育事业健康发展,实现教育资源配置最优化。

参考文献

- [1]李俊杰.新形势下民办高校融资风险防范:理论探索和路径创新[J].浙江树人大学学报,2021,21(05):16-24.
- [2]张家勇,朱玉华.民办教育集团化办学的风险与对策研究[J].华东师范大学学报(教育科学版),2022,40(10):108-116.
- [3]张昕.民办高校融资分析及对策[J].消费导刊,2020(33):186-187.
- [4]杨祖卿.股权众筹的法律规制——基于信息不对称的思考[J].长春金融高等专科学校学报,2021(03):91-96.
- [5]蒋欣吟.国外私立教育融资经验对我国民办教育的启示与借鉴——以美、日私立高等教育为例[J].湖北函授大学学报,2014(16):1-2.
- [6]王帅,吴霓,郑程月.民办教育分类管理的推进概况、突出问题与对策建议——基于对国家和地方29省相关政策的文本分析[J].当代教育论坛,2019(06):55-65.
- [7]蒋言.论民办学校融资的法律规制——基于分类管理制度目的考量[J].教育发展研究,2022,42(07):75-84.
- [8]宋立君.民办学校学费收费权质押问题研究——基于商业银行合规视角[J].福建金融,2020(10):59-64.

作者简介:

田焱(1984—),女,汉族,山东潍坊人,本科,副教授,大连工业大学艺术与信息工程学院,研究方向:民法。