

刍议义务教育“公参民”学校转制过程的资产确权

文 / 丁志俊

2021年7月8日，教育部等八部门联合发布《关于规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的通知》，提出让公办学校回归到公办学校，社会力量举办的学校回归到民办学校，必须全面规范“公参民”学校。但很多省市在转制过程中仍面临的一些问题。本文对“公参民”学校改制的必要性、改制过程中的风险以及治理中资产确权所涉及的与财务清算相关的重要问题进行梳理和分析。

关键词：“公参民”学校；改制；资产确权

一、义务教育“公参民”学校转制的必要性

2021年7月8日，教育部等八部门联合发布《关于规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校的通知》，提出让公办学校回归到公办学校，社会力量举办的学校回归到民办学校，必须全面规范“公参民”学校。

（一）改制有助于规范办学行为

改制前部分“公参民”学校在招生宣传中故意混淆与公办学校之间的关系，误导学生或家长，部分“公参民”学校与公办学校使用同一个办学场所，造成“校中校”等情况，直接违反《民办教育促进法实施条例》等有关“六独立”的要求，改制后，这些学校将彻底实现“公”归“公”“民”归“民”，取消“假民办”，切断公办学校利益链条，规范学校的办学行为。

（二）改制有助于防范国有资产流失

部分公办名校的品牌、师资、管理等无形资产被民办学校占用，但办学收益和办学积累的经验未能转回到公办学校，变相地被少数举办者占有，某种程度上造成国有资产的流失。改制后，将不存在挂牌学校，确保公办学校的无形资产不被侵占，有助于防范国有资产的流失。

（三）改制有助于防范权力寻租

一方面义务教育公办学校有“零择校”要求，另一方面由于学校发展不均衡，导致“择校热”，两者之间的矛盾使得部分资源涌向那些优质的“公参民”学校，部分“公参民”学校成为公权力寻租的场所，滋生教育腐败。改制后，回归公办的学校将更加强调“公共性”，有利于规范权力寻租。

（四）改制有助于教育均衡发展

由于公办名校与资本的“强强联合”使得这些学校争取生源等方面拥有特别优势，而普通公办学校往往没有这样的优势，这进一步加剧了教育的不平衡，直接引发择校热和培训热，改制后切断公办名校与资本的联合，有利于教育的均衡发展。

二、义务教育“公参民”学校转制过程中存在的风险

（一）存在流失优质教育资源的风险

改制后部分“公参民”学校按照要求由“假民办”转为“真民办”，实现与公办学校“母



丁志俊（1979—），男，汉族，江苏南通人，高级会计师。单位：重庆市南开中学校（重庆沙坪坝，400030）。研究方向：财务管理。

体”的进一步脱钩，失去公办学校的加持，能否继续保持教育质量还有待考证。另一方面，部分“公参民”学校转制为公办学校，全面落实属地管理，公办学校的“母体”对于转制学校的管理可能被切断，教学质量存在一定程度上受到削弱的风险。

（二）存在教师队伍不稳定的风险

由于公办学校向“公参民”学校派出教师和管理人员的现象相对普遍，教师在改制后的去向问题造成了教师队伍的不稳定。原则上公办学校派出的在编教师撤回公办学校，不愿撤回的教师可以继续选择留在原学校。转制后成为民办学校，需要办理离职加入民办学校。转制为公办学校的，一方面教师的撤回，可能会导致原公办学校人员过剩，难以统筹协调，需要向本区域内的其他学校分流，导致教师的意愿与教育行政部门的统一安排存在不一致的地方^[1]。另一方面，转为公办后，原“公参民”学校非在编的聘用教师因年龄等因素无法考编，工作待遇等无法保障，导致教师队伍存在不稳定因素，进而影响办学质量。

（三）存在招生矛盾激化的风险

招生方面，转制后成为民办学校的“公参民”学校，必须按照民办学校性质进行招生，严格执行招生计划，与公办学校同步招生，对报名人数超过招生计划，实行电脑随机派位。转制后成为公办学校的“公参民”学校落实“划片招生，生源就近入学”，民办学校为维持办学水平开辟新的渠道吸收优质生源，是否会引发新一轮不平衡，转为公办学校后新的招生政策必然引起关注，合理考虑各方需求，依法依规调整招生方案。

三、义务教育“公参民”的分类

（一）从办学形式分类

1. 挂牌校，即公办名校利用自己学校的办学场所挂挂民办学校牌子，形成“校中校”、“一址两校”的办学形式，这种是典型的假民办，未落实“六独立”的相关要求；

2. 管理校，即将地方薄弱学校委托公办名校管理，但受托学校通过成立一所新的“民办学校”的办学形式，这种学校收费实行双轨制，民办的收费与“划片招生”并存，也是典型的“假民办”；

3. 冠名校，即公办名校与社会力量合作办学，公办学校仅以品牌作为无形资产投入，未实质性参与民办学校的管理的办学形式，这种“贴牌”虽然属于假合作，但是法律意义上

真正的“民办学校”；

4. 改制校，由于名校剥离初中政策，由公办学校的初中部改制成为民办学校的办学形式。

5. 合作校，公办学校与社会力量合作举办的学校，公办学校需要投入品牌，派出教师和管理人员，社会力量负责出资。



（二）从产权属性角度分类

1. “公对公”学校：公办学校单独举办的义务教育学校；公办学校与地方政府及相关机构，包括具有财政经常性经费关系的其他单位、政府国有投资平台、政府发起设立的基金会、国有企业等合作举办的义务教育学校。

“公参民”学校虽然此前登记为“民办学校”，但是其所用资产均是公办学校投入的或者是公办学校与政府投资平台等国有资产平台共同投入的。因此，就其资产属性上来说，将其归属于“国有”资产基本不会有歧义。

3. “公对私”学校：公办学校与其他社会组织、个人合作举办的，包含公办学校以品牌、管理等无形资产参与办学的义务教育学校。从资产属性上分类，这类学校的资产归属于“私有”。

四、义务教育“公参民”学校改制过程中资产确权的方式

（一）“公对公”学校的资产确权

从资产属性讲，“公对公”学校资产性质属于“国有”，在“转公”的过程中，相关资产的移交程序和事项可以依据行政事业单位国有资产管理的相关规定进行。

按照《行政事业性国有资产管理条例》（中华人民共和国国务院令 第738号，2021年4月1日起施行）第二十二条的规定：“各部门及其所属单位发生分立、合并、改制、撤销、隶属关系改变或者部分职能、业务调整等情形，应当根据国家有关规定办理相关国有资产划转、交接手续。”依据上述规定，

行政事业单位之间发生合并、改制等情形时，应当按照相关国有资产划转、交接手续进行办理^[2]。此次“公参民”学校治理中的前两种应当“转公”的学校，原本其资产属性就属于“国有”，此次需要注销原来的民办学校办学许可证和民办非企业单位法人登记证，重新登记为事业单位法人，这个前后更替、改制的过程，基本可以参照适用《行政事业性国有资产管理条例》第二十二條的规定，按照国有资产划转的方式进行资产的移交，这种资产划转是无偿的，经过相关部门审批之后，即可以直接进行财产的移交。

《事业单位国有资产管理暂行办法》（2019年3月29日第二次修改）第三十九条：“事业单位有下列情形之一的，可以不进行资产评估：（一）经批准事业单位整体或者部分资产无偿划转；（二）行政、事业单位下属的事业单位之间的合并、资产划转、置换和转让；……”依据上述规定，经批准的事业单位或其下属的事业单位之间进行资产划转的，是不需要进行资产评估的。那么，对于“公参民”学校中应当“转公”的两类学校，其学校现有资产如果参照事业单位国有资产划转的方式进行资产移交，是否也可以不进行资产评估呢？对于上述两类应当“转公”的“公参民”学校，因其资产的流转方向为从“公”到“公”，并不涉及国有资产的对外处置，因此，资产评估环节并非必需^[3]。

根据《事业单位国有资产管理暂行办法》第四十三条规定：“事业单位有下列情形之一的，应当进行资产清查：（一）根据国家专项工作要求或者本级政府实际工作需要，被纳入统一组织的资产清查范围的；（二）进行重大改革或者整体、部分改制为企业的；……”第四十五条：“事业单位资产清查工作的内容包括基本情况清理、账务清理、财产清查、损益认定、资产核实和完善制度等。资产清查的具体办法由财政部另行制定。”依据上述规定，虽然“公参民”治理中的前两类应当“转公”的学校可以参照国有资产无偿划拨的方式进行资产移交，不是必须要做资产评估，但是因为此项治理可归属于国家专项工作要求，对义务教育阶段民办学校具有重大的改革意义，即使资产评估程序可省略，资产清查程序还是有必要的。在资产清查的过程中，对于学校既往基本财务情况的清理、财产的清查以及资产的核实都是有必要进行的，以保障国有资产不会流失。对于国有平台资产划转资产的问题，应充分考虑对国有平台公司的影响，建议采取转公学校向国有平台公司租赁的方式。对于政府机关或相关机构举办的“民办学校”，可以采取无偿划转、非公开协议转让

等处置方式。

（二）“公对私”学校的资产确权

按照《中华人民共和国民办教育促进法》第五十八条的规定，当民办学校终止办学时，应当依法进行财务清算。一是民办学校自己要求终止的，由民办学校组织清算；二是被审批机关依法撤销的，由审批机关组织清算；三是因资不抵债无法继续办学而被终止的，由人民法院组织清算。《民办教育促进法实施条例》第五十条要求，民办学校终止的，应当交回办学许可证，向登记机关办理注销登记，并向社会公告。如果是民办学校自己要求终止的，应当提前6个月发布拟终止公告，依法、依章程制定终止方案。如果是民办学校无实际招生、办学行为，办学许可证到期后自然废止，由审批机关予以公告。在民办学校自行组织清算后，向登记机关办理注销登记。如果是因资不抵债无法继续办学而被终止的民办学校，应当向人民法院申请破产清算。

此次“公参民”治理中，公办学校和社会资本合作办学的义务教育民办学校，如果需要按相关规定或相关主管部门的要求转为公办学校，原有的民办学校的办学许可证应该注销，然后重新登记成为事业单位法人的公办学校。注销和撤销具有不同的法律含义。注销是指学校出现不能存续的情形时的正常终止办学，而不涉及任何违法行为；撤销是指学校存在违法行为而被审批机关依职权主动取消其办学资质或办学许可证。

因此，按照《民办教育促进法》第五十八条及《民办教育促进法实施条例》第五十条的相关规定，公办学校和社会资本合作办学的义务教育民办学校，如果需要转为公办学校，应当是按照注销程序进行办理，并由该学校自行组织清算，而不需要审批机关组织清算。对于学校自行组织清算的程序，《民促法》和《民促法实施条例》并未有进一步的规定，《浙江省民办学校财务清算办法》中提出具体规定：民办学校清算后的财产在相关审批机关的监督下，按照下列顺序清偿：（一）应退学生学费、杂费和其他与学生相关的费用；（二）应发教职工的工资；（三）应缴纳的税款和社会保险费用；（四）其他债务。上述同一顺序不足以清偿，则按同顺序应偿付资金的比例清偿。非营利性民办学校按照本办法第二十四条规定分配后的剩余财产，按以下顺序处置：（一）按照民办学校章程规定执行；（二）按照理事会或董事会的决议，并报经审批机关核准，捐赠给其他非营利性学校继续用于办学；（三）作为社会公共资产，按有关规定管理^[4]。

其次，公办学校和社会资本合作办学的义务教育民办学校转为公办学校，社会资本一方所投入的办学资金以及累计的办学投入在财务清算中如何处理？



依据《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）：“（十）健全学校退出机制。捐资举办民办学校终止时，清偿后剩余财产统筹用于教育等社会事业。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》公布前设立的民办学校，选择登记为非营利性民办学校，终止时，民办学校的财产依法清偿后有剩余，按照国家有关规定给予出资者相应的补偿或者奖励，其余财产继续用于其他非营利性学校办学；……”据此可知，对于选择登记为非营利性民办学校，如果出现了学校终止办学，该学校有剩余财产的情况下，可以给予出资者相应的补偿或奖励。重庆市出台的政策是“在清产核资和价值评估的基础上，和资产所有权人协商、协调，明确回购、补偿、置换、租赁、捐赠等方案，将全部资产确权到学校”，但未明确具体操作方式。

民办学校财务清算时，按以下顺序处置有关经费：首先支付遣散、转移在校学生的有关费用，其次支付所欠教职工的工资及社会保险应缴费用；最后，偿还银行贷款及其他各种债务。民办学校清算后的剩余财产，按下列顺序处置：（一）返还投资人在民办学校存续期间投资财产，若出资财产为实物、无形资产等，则按出资日出资财产的市场评估价为依据；（二）若有结余，经同级政府批准可给予投资者一定比例的奖励；（三）其他剩余财产，全部归民办学校所有，由同级政府统筹安排，用于教育事业发展。在民办学校终止办学时，如果在清偿完毕相关债务后有剩余财产，可以返还投资人在民办学校存续期间的投资财产，如果还有结余，还可以经过政府批准后给予其一定比例的奖励。

部分省市以《民办教育促进法》修正版为时间界限，

2016年11月7日以前经批准设立并且登记为民办非企业单位法人的民办学校，选择登记为非营利性民办学校终止，或者未完成分类登记直接终止，并且妥善安置学生和教职工，规范开展有关工作的，根据出资者的申请，由审批机关会同有关职能部门综合考虑其在2016年11月7日前的出资、取得合理回报的情况以及办学效益等因素，从学校依法清偿后的剩余财产中给予出资者相应的补偿或者奖励，民办学校清偿后有剩余财产，方可对出资者进行补偿，补偿金额等于出资者历年出资金额与该出资金额的历年折算银行利息的总和，再扣除出资者历年取得的合理回报与合理回报历年折算银行利息后的金额，但该金额不得超过民办学校清偿后的剩余财产扣除财政奖补资金和社会捐赠所形成资产后的金额^[5]。

在当前“公参民”学校治理中，涉及社会资本退出办学、转为公办学校的情形，在国家尚未出台更为具体的财产清算方式的情况下，参考“国发〔2016〕81号”文件及地方出台的相关文件，对于退出办学的社会资本一方按照其历史办学投入情况，可进行相应的办学资金的返还以及相应的补偿或奖励，以达到更为妥善、合理地处理“公参民”学校转公的相关事项，最终实现平稳过渡。

五、展望

通过对“公参民”学校治理中涉及的和财务清算相关的重要问题都进行了基本的梳理和分析，借此能对相关学校和教育行政主管部门有所裨益，并期待各方都能够在法治范畴内依法依规地进行此次“公参民”的治理工作，以切实完成各项工作部署，并真正达到“公参民”学校治理的最终目标。

参考文献：

- [1] 王梦茜，王梓霖．“公参民”按下暂停键，教师的焦虑与迷茫何解[J]．教育家，2021(45):9-12.
- [2] 李建林，王京宇．高校国有资产确权问题探析[J]．广西教育，2015(31):8-9.
- [3] 张荣秀，陈昌明，杨富梅．高校国有资产管理存在问题探析[J]．会计之友，2009(11):32-33.
- [4] 刘珍．营利性民办学校制度建设的探索——以温州民办教育改革为例[J]．中国教育学刊，2015(12):75-80.
- [5] 云南省教育厅政策法规处．进一步规范民办学校分类登记工作——〈云南省教育厅等五部门关于平稳有序推进民办学校分类登记管理的通知〉解读[J]．云南教育，2019(9C):12-13.