

民办教育价格管理要转向关注收费行为

沈卫东 柳文龙 刘颖华



办好教育是一个国家繁荣之根本。民办教育作为我国教育事业的重要组成部分，是教育事业发展的主要增长点和促进教育改革的重要力量。笔者从嘉兴市民办教育价格管理现状出发，对民办教育今后价格管理的方向和措施进行探讨。

管理情况

民办教育在嘉兴市学前教育、义务教育、职业教育等各类教育中作用已越来越重要。不同阶段的民办教育收费，依据现行的政策法规，实行不同的管理方式。

民办幼儿园。根据浙江省教育厅、原省物价局《关于落实民办学校办学自主权实施办法》中所提非营利性民办幼儿园收费实行市场调节价，具体收费标准由民办幼儿园自主确定。但是，实际执行中，嘉兴市民办非公益性幼儿园实行的是自主定价政策。民办公益性幼儿园由于和公办幼儿园一样享受财政补助，按照《浙江省幼儿园收费管理暂行办法》中“民办公助幼儿园在最高标准范围内制定具体收费标准，报当地价格、教育、财政部门备案后执行”标准，其价格在2018年以前和公办园执行的是同一标准，2018年后，其收费标准为在上浮不超过公办园30%的范围内自主确定，现其收费基本为同等级公办幼儿园标准上浮30%的价格水平。

民办中小学。根据《民办教育促进法》，义务教育阶段不能设立营利性民办学校，所以民办中小学均为非营利性民办学校。其学费标准按照区域不同由市、区分别定价。根据民办教育领域价格改革方向，“非营利性民办学校收费政策由各级人民政府按照市场化方向确定”的精神，经市政府同意，北大附属嘉兴实验学校作为试点，学费标准由其自主制定，该政策产生了不俗的效果，也得到了市场的认可。民办中等职业教育。根据《浙江省政府定价目录》（2018年版），非营利性民办中等职业教育学费由政府定价。但浙江省中等职业教育政策规定，从2012年秋季学期起，对中等职业学校全日制所有在校学生免除学费，对因免除学费导致学校收入减少的部分，第一、二学年由财政根据享受免学费政策学生人数和免学费标准对学校予以补助；第三学年原则上由学校通过校企合作和顶岗实习等方式获取的收入予以弥补，不足部分由财

政按照三年级享受免学费政策学生人数 50%的比例和免学费标准予以补助。民办学校按当地同类型同专业公办中职学校学费标准给予补助，高出部分学校可以按规定继续向学生收取。

存在问题

民办教育价格政策法规需梳理完善。2012 年的《民办教育促进法》提到“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报。”2016 年新修订的《民办教育促进法》中该项内容的修改为“非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益，学校的办学结余全部用于办学。”对于民办教育举办者是否能取得合理回报做了不同规定。而现在相关的配套政策还是根据原来的法律制定。

幼儿园的成本价格矛盾突出。根据政策，公办幼儿园应纳入行政事业性收费管理，民办幼儿园实行自主定价。民办公助幼儿园作为政府购买服务的形式，按协议价确定最高收费标准。嘉兴市公办幼儿园除少数园外，大部分幼儿园均未按行政事业性收费管理，其成本还需用收入进行补偿，享受的政府补助除建设项目外，其他和民办公助幼儿园基本一致。所以，一方面，公办和民办公助幼儿园普遍呈现低成本运营状态，即教师人数和收入等均未按要求配置到位，按配置到位后的成本测算其收入和成本还存在缺口。另一方面，嘉兴幼儿园财政补助资金由区和镇（街道）级财政承担，市财政按一定比例实行“以奖代补”。由于各地财政情况不同，幼儿园享受到的财政补助也不一样，而各幼儿园都实行统一的收费政策，导致各幼儿园的成本补偿存在差异。

非营利性民办教育监管机制不健全。嘉兴市义务教育阶段民办中小学现存在初中阶段与小学阶段民办教育不平衡，民办中小学供需矛盾突出，不同类的民办中小学价格差距悬殊等特点，原因主要是嘉兴市义务教育阶段优质公办教育的供应不足，特别是中学阶段更为突出。这种供需矛盾在一定程度上也成为民办中小学价格上涨的诱因。2018 年嘉兴市申请调价民办中小学（包括新居民子女学校）19 个，优质民办中小学的备案价格也基本一致，这一现象也显示了嘉兴民办中小学处于竞争不充分的状态。政府部门对于非营利性民办教育的管理主要集中在定价方面，对于申请调价条件、经费收入监管、成本费用公开等方面的配套监管机制尚不健全。

民办职业教育存在成本补偿不足。根据省《关于进一步完善中等职业教育学生资助政策的通知》，在免收中等职业技术学校在校生产学费后，嘉兴市民办中等职业教育学校现成本补偿主要是通过财政根据 2012 年公办收费标准来发放的财政补助。公办中等职业教育的学费标准因其补偿渠道不只学费一条，所以其收费标准不反映生均成本。民办中等职业教育由于竞争等压力，而没有加收超过财政补偿标准的部分学费，从而造成了收入和成本的不相适应，也在一定程度上限制了嘉兴民办中等职业教育的发展。

方向与措施

通过近年来我国民办教育政策法规的变化可以看出，民办教育的价格管理已逐渐从政府定价向市场化转变，且已有部分地区开始放开民办教育的定价管理。在这种趋势下，民办教育价格管理要从关注收费标准转向关注收费行为，在发挥市场资源配置的基础上，更好地履行监管职能。根据这一方向，可以从以下方面来加强民办教育价格管理。

完善政策法规体系使民办教育收费管理有法可依。随着 2016 年《民办教育促进法》的重新修订及民办教育价格管理政策的变化，现行关于民办教育的收费政策和上位政策存在很多不一致和冲突的地方。需要从省级层面根据现行的法律、行政法规里新的内涵对现行不适用的民办教育收费政策进行清理，并根据新

的内容和要求进行新的制度设计，以满足依法行政的需要，及规范非营利性民办学校的收费行为。

加强财政保障体现非营利性民办学校公益性属性。非营利性民办学校要体现其公益性属性，而非完全通过收费渠道来弥补成本，财政保障是其中最为关键的环节。如嘉兴市民办非营利性幼儿园和民办中等职业学校，都是由于财政保障和收费收入两个因素不足以弥补成本，一个最后以提高收费价格来弥补成本，从而弱化了公益性属性；一个则以低成本状态运行，而不利于其健康发展。所以，在民办学校实行分类管理后，作为政府购买服务的一种形式，某些非营利性民办学校应加强财政投入来体现其公益性属性。

加强行为监管实现非营利性民办学校公益性办学。民办学校价格管理重点要逐步从以审批为主向重在过程转变，加强收费行为监管，通过行为监管来保障非盈利性民办学校的公益性办学属性。2018年4月开始征求意见的《民办教育促进法实施条例》里重点体现了这方面的内容，如建立收费账户备案制度，主管部门会同相关部门对该账户实施监督，组织审计；规范关联交易，建立利益关联方交易的信息披露制度；建立民办教育工作联席会议；健全联合执法机制等。嘉兴市非营利性民办学校的价格管理要从行为上进一步规范，如建立调价周期机制，以保证学校收费的相对稳定；明确学校调价上报时间及诉求，以便更好地和学校收费公示时间进行衔接等。

加强信息公开实现非营利性民办学校的社会监督。非营利性民办学校的公益性特征决定了其信息公开的重要性，2018年浙江出台了《关于民办学校信息公开和信用管理办法》，旨在通过建立民办学校信息公示和信用管理制度，发挥社会监督效力，其中学校的财务状况和办学条件是作为强制公开的信息内容。嘉兴市应在这方面进行制度完善和政策设计，通过信息公开的渠道实现非营利性民办学校的价格管理从外源性向内控型转变，体现非营利性民办学校的公益性特征。