

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年05月24日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【房地产税要来了吗？】	2
一、房地产税又发出新信号	
二、从房产税和地产税到房地产税	
三、为何此时重提房地产税？	
四、先试点在立法	
五、哪些城市会被选入？	
【民办教育促进法靴子落地，修补教育漏洞】	14
一、前言	
二、民办教育法律法规发展历程	
三、当前我国民办教育发展现状	
四、《实施条例》解读	
五、对民办教育机构的几点建议	

【房地产税要来了吗？】

目录

- 一、房地产税又发出新信号
- 二、从房产税和地产税到房地产税
- 三、为何此时重提房地产税？
- 四、先试点在立法
- 五、哪些城市会被选入？

正文

一、房地产税又发出新信号

5月11日，财政部、全国人大常委会预算工委、住房城乡建设部、税务总局四部门召开房地产税改革试点工作座谈会，听取部分城市人民政府负责同志及部分专家学者对房地产税改革试点工作的意见。

这是今年以来官方第四次提及“房地产税”。

3月13日，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》正式发布，和房地产相关内容中提到要“推进房地产税立法，健全地方税体系，逐步扩大地方税政管理权”。

4月7日，在国务院新闻办举行的贯彻落实“十四五”规划纲要、加快建立现代财税体制发布会上，财政部税政司司长王建凡表示，要进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度，积极稳妥推进房地产税立法和改革。

5月6日，财政部部长刘昆在《经济日报》撰文提到，推动构建新发展格局，促进高质量发展，必须加快建立现代财税体制。刘昆提到，完善现代税收制度，健全直接税体系，逐步提高直接税比重，进一步完善综合与分类相结合的个人所得税制度，积极稳妥推进房地产税立法和改革。

去年12月，刘昆曾在《人民日报》撰文称，按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则，积极稳妥推进房地产税立法和改革。建立健全个人收入和财产信息系统。

近几年来，房地产税每年都在提，考虑到国家相关部门的措辞往往都是非常谨慎用心的，我们可以从其中的变化看出对于房地产税态度的变化：

房地产税的首次提及在2014年，其表述是“推进税收制度改革，做好房地产税等相关工作”；

到了2018年，房地产税再次被提出，表述是“稳妥推进房地产税立法”；

到了2019年，表述为“稳步推进房地产税立法”。从“稳妥”到“稳步”，这个区别还是有的，稳步给人一种向前进的感觉，稳妥则有些“慢慢来”的感觉，这一变化让当时的一部分人怀疑房地产税落地的速度可能正在加快；

到了2020年5月，再次提及房地产税，具体表达是“稳妥推进房地产税立法”，再次回到“稳妥”。

2021年4月，官方说法是“积极稳妥推进房地产税立法和改革”，尽管仍然

保留“稳妥”二字，但史无前例地出现了“积极”二字。加上这两个字之后，今年的提法比之前所有的表述都更进了一步。

每次都感觉房地产税要来了，每次都是幻觉，但是这一次更加非同寻常。

首先是会议的主题内容：房地产税改革试点工作座谈会。和以前的稳步推进、积极推进不一样，这一次直接提出“改革试点”四个字，也就是说，在《房地产税法》审议之前，可能就要在部分城市先行征收！

其二是开会的部门：财政部、全国人大常委会预算工委、住房城乡建设部、税务总局。出席的座谈会的都是决定房产税立法、征收的四个实操部门，“负责同志”级别也非常高。四大部门齐聚首，共同商讨房地产税的改革试点工作，这或许意味着，试点城市要么正在酝酿，要么已经形成。

二、从房产税和地产税到房地产税

所谓房地产税，在中国亦称城市房地产税，是对城镇中的房屋和土地按照其价格或租金向房地产所有者或承典人征收的一种财产税。

新中国成立之初，房产税和地产税是分开的。1950年1月，中央人民政府政务院颁布《关于统一全国税政的决定》和《全国税政实施要则》，在全国统一设立14个税种，其中就有房产税和地产税。房产税是仅对房产征收，不包含地产价值，后来在实际执行中合并为城市房地产税。

1951年8月8日，政务院颁布《城市房地产税暂行条例》，规定对房产征收房产税，对土地征收地产税；对房价、地价不易划分的，征收房地产税。这时的

房产税和地产税，属于一个税种中的两个税目。

改革开放后，1983年和1984年，我国进行了两步“利改税”和工商税制改革。1986年10月1日起，《房产税暂行条例》开始实施，上述《城市房地产税暂行条例》对国内企业单位和个人停止使用，但仍适用于外资企业等涉外单位。这样，一套“内外有别”的房地产税制度成形。

1994年，我实施了大规模的税制改革，初步建立了适应社会主义市场经济体制的税收制度。房地产税收体系也初步确立，其中与拥有房产所有权和土地使用权直接相关的税种有五个：房产税、城镇土地使用税、城市房地产税、耕地占用税、土地增值税；间接相关的税种有六个：营业税、个人所得税、城市维护建设税、企业所得税、契税、印花税。

2001至2010年间，我国的税制进一步简化、规范，税负更加公平。房地产税制方面，取消了城市房地产税（《城市房地产税暂行条例》于2009年元旦起废止），将对内征收的房产税、城镇土地使用税和耕地占用税改为内外统一征收，消除了“内外有别”的藩篱。（2003年10月，十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，“条件具备时对不动产开征统一规范的物业税”。物业税是房地产税的别称，但这一改革一直未能进行。）

2010年起，我国成为世界第二大经济体。与此同时，收入分配不公、贫富两极分化、中央与地方的财权与支出责任错位等问题愈发突出，亟须推进以提高直接税比重和完善地方税体系为方向的新一轮税制改革。房地产税制改革成为新一轮税制改革的引擎。

2011年1月28日，重庆、上海开始实施房产税改革试点，对个人部分住宅

征收房产税。2013年11月，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定了“税收法定原则”，指明了“加快房地产税立法并适时推进改革”的方向。

基于上述房地产税制的演变，中国人民大学财政金融学院教授安体富在与其合作者的研究中认为，房地产税的概念范畴由窄到宽可以分为四个层次：对个人住房征收的房产税，房产税，房地产税，房地产税收体系。

十八届三中全会召开前的房产税改革以及2011年重庆和上海的房产税改革试点，是对特殊对象即个人拥有的住房开征的房产税，或称住宅房产税。这属于小口径的房产税，仅对房屋价值征税，对地产不征税。

1986年《房产税暂行条例》规定的是中口径的房产税，其计税依据是房产原值扣除一定比例后的余值。这里的“房产原值”，包括为取得土地使用权支付的价款、开发土地发生的成本和费用等。这即是说，中口径的“房产税”，是把房产和地产放在一起征税，计税依据中包含了房价和地价。

大口径的房地产税概念，指的是房地产税收体系，包含了与拥有房产所有权和土地使用权以及房地产建设、开发、流转等多环节的直接和间接的十多个相关税种和收费。

三、为何此时重提房地产税？

对于此次高层重提房地产税，很多人都认为是基于以下几点原因：

1、国内疫情控制较好，经济持续复苏，可以推进房地产税且不会影响经济

恢复。

2、这两年房价涨的太快了，出台房地产税是为了降低房价。

3、贫富差距很大，房地产税进行调节，彰显公平。

以上原因有一定道理，但不是此次风口转向的真正原因。

首先，疫情恢复很好，才计划推进房地产税的这个解读，完全立不住脚。原因是，当前的经济恢复很不稳定，如果不稳住“宏观杠杆”，不保证“货币政策”不转急弯，保住来之不易的经济恢复成果都有难度。同时，考虑到当前美联储通胀提升，未来即将到来的货币收水已箭在弦上，所以，认为经济在疫情后恢复很好，可以推进房地产税，这个解读是无法立住脚的。

其次，认为出台房地产税是为了降低房价这个说法，我们都知道，出台房地产税的国家很多，但是实质上，这个是个转移税，是可以转嫁的，因此，拉长年限看，无法起到降低房价的作用。但是改变一下普通人的预期还是可以实现。

最后，推进房地产税是为了进行贫富调节，彰显公平，这个原因有一定道理，但也不是核心，因为调节贫富、彰显公平有很多财政手段，例如采用财政转移支付的手段，从富人补贴给穷人，例如调节个税的递进税率，不比房地产税更能实现目标吗？

所以，以上解读都不是原因，那么真正的原因是什么呢？是财政收入。

七普数据刚刚公开，在可见的三到五年内，人口、新房成交面积、城市化，即将见顶，房地产税箭在弦上不得不发。

1、人口红利正在消失，人口数量即将见顶。

这次七普数据，我国人口虽然还在正增长，但是人口出生率的确是在减少，

这意味着我们人口会走向负增长，而房子最基础的属性就是居住属性，当人口出现减少的时候，房子过剩这个问题就会摆在面前。

2、新房面积即将见顶。

人口即将见顶带来的后果就是，未来新房成交面积相应的也会减少，而新房成交面积减少了，房企们还需要买那么多土地吗？如果房企不买那么多土地，政府的土地财政还怎么维持下去呢？

3、城市化五年内即将见顶。

七普数据表明现在国内城市化率已经达到 64%。在过去 10 年里，我们的平均城市化率是一年 1.4%，那么按照这个速度测算，我们从 64%增加到全球发达国家的平均水平 70%只需要不到五年。

过去城市化率是推动楼市一个根本因素，那么城市化率见顶之后，土地财政怎么维持？

此外，有一点值得注意，为何常被提到用来调控房价的房地产税，却主要由财政部来推进，并且在最新人口数据公布的当天，召开房地产税改革试点座谈会，肯定也不是巧合。

2017 年财政收入增速是 7.4%，2018 年是 6.2%，2019 年是 3.8%。增速呈逐年放缓趋势，不过，财政收入体量增大之后，增速放缓也是必然，但明显需要提前谋划，开拓新的收入来源。

人口负增长，城镇化即将见顶都使得当前的土地财政模式必然难以持续，地方政府无法再过度依靠土地收入，那支撑社会运转的资金从哪里筹集？所以，财政部必须要早做准备，推动房地产税相关工作。

在现实阶段，财政部主导加速推进房地产税，可以说是职责所在，现实财政压力所致。

四、先试点在立法

2011年1月，上海曾开展对部分个人住房征收房地产税试点，适用税率暂定为0.6%。征收对象为本市居民二套房及非本市居民新购房。同期重庆启动房地产税改革试点，征收对象为个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房，以及在重庆市同时无户籍、无企业、无工作的个人新购的二套房。

对于上海、重庆两市推行的房产税改革，主管部门和社会各界一直没有取得一致的看法。

直至2013年的中共十八届三中全会《决定》提出完善税收制度，并提出加快房地产税立法并适时推进改革，房产税开始被纳入到房地产税制的整体框架中进行考察，并确立了法律先行的原则。

财政部此前去公布了房地产税立法的三大原则，即立法先行、充分授权和分步推进。

房地产税的立法工作备受关注，目前房地产税立法由全国人大常委会预算工作委员会会同财政部组织起草。但从立法进程来看，房地产税立法至少在2021年仍没有时间表。

4月22日，全国人大常委会公布2021年度立法工作计划。该计划包括修改反垄断法、公司法、企业破产法，制定海南自由贸易港法、期货法、印花税法以

及关税法等税收法律等，房地产税立法未被提及。

房地产税开征是大势所趋，尽管房地产税的立法可能会一时半会难以完成，但是，一些重大事项的立法，一般是先改革试点，取得经验后再立法。房地产税更是如此。

未来房地产税立法肯定会吸取现在研究的房地产税法草案的，跟上海和重庆的房产税肯定不会一样，不会是上述的翻版，要吸取是国际通行的做法，也会考虑中国的实际情况。

此外，我们知道房地产税立法从 2014 年首次提出至今已有 5 个年头，但迟迟未能落地，主要是因为房地产税牵涉主体太多，需要协调推动，在立法过程中存在诸多难点。

一是纳税主体问题。房地产税的课税对象包括土地和房屋，多数在保有环节征收房地产税的国家实行土地私有制，也就是土地和房屋都属于私有，对二者合并征收房地产税顺理成章。但在我国，土地属于国有，房屋属于私有，如何对两个不同的纳税主体征收同一税种是一个很大的难点。还有就是存量和增量之争，如果只对增量征税，对存量房不征税，对于新购房者是很不公平的；如果对存量和增量都征税的话，需要搭建完善的房产统计平台，加大征管的技术难度。

二是税基问题。房地产税课税对象包括土地和房屋，随着时间的推移，土地和房屋交易均会发生变化，税基难以统一，需要实时调整。目前大部分国家都对房地产税实行从价征收，前提是有完善的房地产税税基评估制度、评估办法及评估技术保障税基准确评估，但现阶段我国房屋评估体系较为薄弱，难以做到价值公允，按照评估价征收存在难度。

三是产权问题。我国土地所有制有两类，两种土地所有制下的房子性质完全不同，除商品房外还有大量房改房、央产房、军产房、小产权房、经济适用房等，多种形式住房并存。除商品房产权明晰、价格市场化外，其他类型的房屋普遍存在产权模糊等问题，征收标准很难确定。之前上海和重庆的试点仅限于商品房，难言公平。

四是重复征税问题。按照现有的房地产税体系，在交易流转环节已经对土地的使用权征收了耕地占用税与城镇土地使用税，对土地的价值征收了土地增值税，对保有环节征税后，前面环节税费应进行整合厘清，适当降低建设、交易环节税费负担，否则会出现重复征税问题。

五是税源统计问题。房地产税的征收对象是产权所有人，需要有统一的房产信息平台，对不动产进行统一登记联网，由产权人自行申报缴纳，但由于我国尚无进行全面的房屋普查，全国住房信息联网也是刚刚起步，税源调查摸底统计工作较为复杂，而且直接向个人征缴，很容易出现少缴漏缴等问题。

六是细则制定问题。由于房地产税关系到千家万户的切身利益，而且涉及面广，地区差异大，所以征收细则制定难度较大，各方还在博弈和商讨，尚无定论。新出台房地产税的征收范围、征收对象、计税依据、税率结构、税收优惠等具体实施细则，都需要反复斟酌研究，完善顶层设计后，便于执行过程中兼顾效率与公平，这是房地产税立法中面临的最大挑战。

五、哪些城市会被选入？

那么，哪些城市最有可能率先开展房地产税改革试点呢？

图1 2020年重点城市土地财政依赖度



资料来源：搜狐城市

一是之前已经开展房产税试点的上海、重庆，有可能被列入试点。由于已经有试点基础，过渡到房地产税改革试点，阻力可能相对较小，也相当于是在前期试点基础上扩大房地产征税范围。

二是房价上涨压力较大，经济基础较强城市，比如深圳、杭州，都有可能成为试点城市，两地房价相对较高，且深圳去年的房价涨幅全国第一。杭州土地财政依赖度较高，民营经济实力也很强，深圳经济基础雄厚，又不依靠土地财政，

两地试点正好可以对照，同时也能降低试点风险。

三是区域承压能力较强，能有效对冲风险的城市，比如成都、西安，也有可能成为试点城市，成都、西安均因房价被住建部约谈过，而两地属于建设中的国家中心城市，近两年城市能级提升，发展步伐明显加快，抗风险能力更强。

当然，长沙在房地产发展模式层面，也算是一个特殊样本，长沙在主动降低对土地财政的依赖度，开展改革试点比较有优势。

就座谈会透露的信息来看，房地产税改革试点城市或已选定，相关试点工作也许正在迅速推进。

[Top](#)

【民办教育促进法靴子落地，修补教育漏洞】

目录

- 一、前言
- 二、民办教育法律法规发展历程
- 三、当前我国民办教育发展现状
- 四、《实施条例》解读
- 五、对民办教育机构的几点建议

正文

一、前言

随着社会主要矛盾的变化，民办教育的发展定位和目标任务也发生了历史性变化。近日，国务院总理李克强签署国务院令，公布修订后的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（以下简称《实施条例》）。修订后的《实施条例》明确了民办学校举办的鼓励与限制规范，完善了民办学校法人治理结构，健全了民办学校资金和资产的管理使用规则，删除了“合理回报”相关条款，自今年9月1日起施行。

民办教育是社会主义教育事业的组成部分，关系人民群众切身利益，党中央、

国务院对此高度重视。近年来，随着民办教育事业的发展，出现了一些新情况和新变化，同时，随着 2016 年《中华人民共和国民办教育促进法》的修订，现行《条例》也存在着很多不能与法律相衔接适应的问题，有必要进行修改完善。修订后的《条例》对标对表中央精神、细化落实上位法律，按照国家对民办教育积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理的方针，以依法办学、自主管理、提高质量、办出特色为导向，《实施条例》的修订主要有五方面考虑：

在办学方向上，始终坚持和不断加强党对民办教育的全面领导，坚持教育的公益属性，落实“立德树人”的根本任务；

在发展目标上，更加注重优质特色，着力引导民办学校提供差异化、多元化、特色化的教育供给；

在法律地位上，更加体现平等原则，充分保障民办学校师生的同等权利，依法维护民办学校的同等地位；

在政策要求上，更加强调支持规范并重，双轮驱动促进民办教育高质量发展；

在动力机制上，更加依靠改革创新，充分发挥民办学校灵活、敏锐的优势，有效激发民办教育的内生动能。

二、民办教育法律法规发展历程

回顾民办教育法律法规，不难发现我国对民办教育的态度经历了多次“促进-规范”的循环：

1997 年 7 月，国务院颁布了《社会力量办学条例》，成为新中国成立后第一

部民办教育的专项行政法规。

2002年,《民办教育促进法》出台,这是我国首部制定的民办教育专门法律。2004年,《民办教育促进法实施条例》相应落地,对民办教育举办者的合理回报等敏感问题做出了规定。在政策鼓励下,从2000年至2005年,民办教育发展速度明显加快,全国民办学前教育、民办小学、民办初高中和民办职业中学的在校生人数分别增长2.35倍、2.97倍、4.02倍、5.08倍。

2015年,我国修改《教育法》及《高等教育法》时删除“教育机构不得营利”等措辞;2016年,《民办教育促进法》进行修正,第一次明确教育机构分类管理,即民办学校可自主选择营利性或非营利性分类,但同时规定K9学历民办学校不得选择营利性分类,明确了民办学校实施分类管理的基本原则和制度。

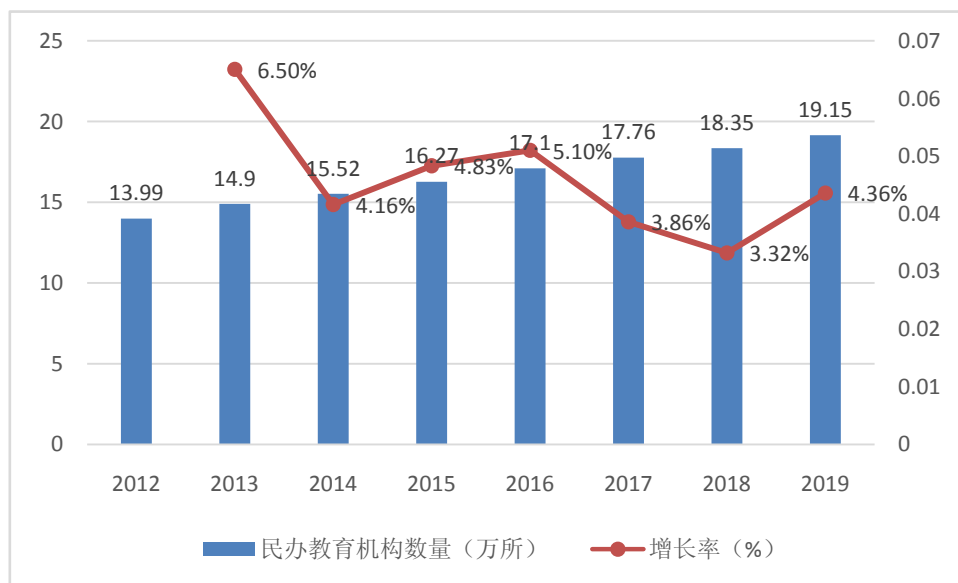
2018年,为了贯彻落实《民办教育促进法(2016修正)》,教育部和司法部分别于4月和8月向国务院报送了《民办教育促进法实施条例(修订草案)(征求意见稿)》和《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》,对现行《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》进行修订。其中《民办促进条例》送审稿公布后,因其中一些条款大超预期,给民办教育行业企业的发展带来较大不确定性。直至今年5月,《民办促进条例》正式稿出台,才为民办教育三修文件画上了阶段性句号。

三、当前我国民办教育发展现状

1、民办教育机构数量逐渐增加,占全国学校比重上升

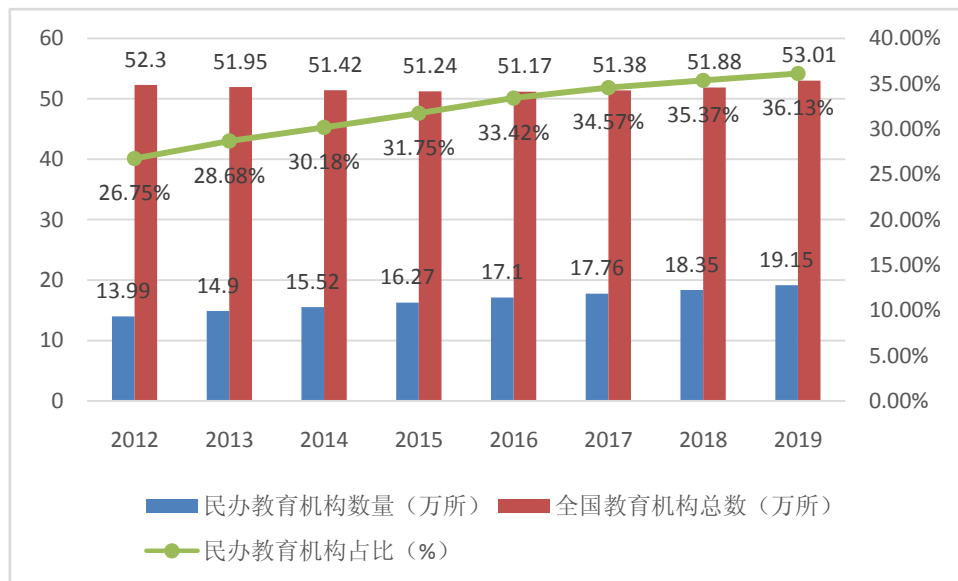
从学校数量来看，根据教育部公布数据显示，2012-2019年，中国民办学校数量稳步增长，从2012年的13.99万所增长至2019年的19.15万所，年均复合增长率为4.59%。从各年份增速来看，2013年民办教育机构数增速为近年最大，达到6.5%，2013年后增速在3%-5%左右，2016-2018年增速逐年放缓，2019年增速回升至4.36%。

图1 2012-2019年中国民办教育机构数量及增速情况



从民办教育学校数量占比情况来看，2012-2019年，中国民办学校占全国学校数量比重由26.75%增长至36.13%，民办教育学校占比逐年上升，说明民办教育学校在全国教育行业中的地位稳步上升，在教育中发挥越来越大的作用。

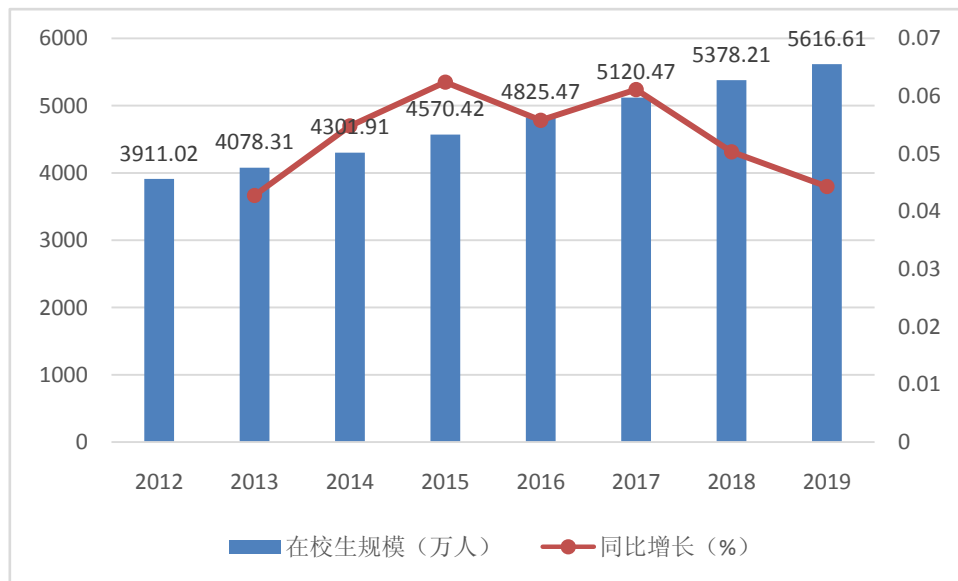
图 2 2012-2019 年中国民办学校熟练占比情况



2、民办教育在校生规模逐渐扩大

从在校生规模来看，2012-2019 年，中国民办学校在校生规模不断扩大，从 2012 年的 3911.02 万人增至 2019 年的 5616.61 万人，年均复合增长率为 5.31%。从各年份增速来看，2013-2015 年，增速逐年上升，2015 年达到近年最大增速 6.24%，2017 年后增速逐年放缓，2019 年各类民办教育在校生 5616.61 万人，比上年增加 238.40 万人，增长 4.43%。

图3 2012-2019 民办学校在校生规模情况



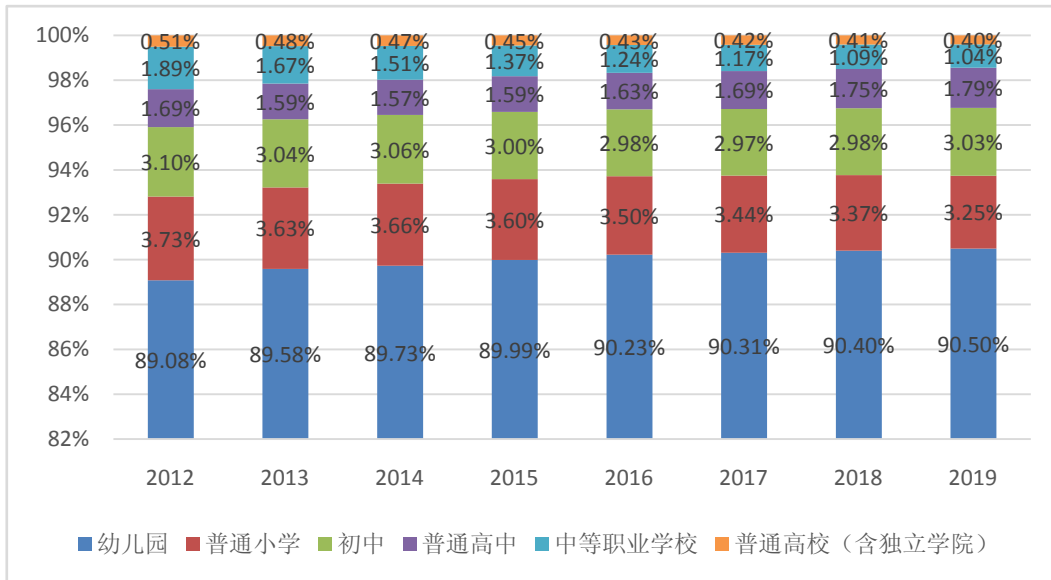
3、民办幼儿园占主导地位

从各类民办学校数量来看,2019年民办幼儿园17.32万所;民办普通小学6228所;民办初中5793所;民办普通高中3427所;民办中等职业学校1985所;民办高等学校757所(含独立学院257所,成人高校1所)。

从各类民办学校占比情况来看,2012-2019年,幼儿园一直占据着民办学校的主导地位,并且其占比在逐年上升,2019年占比达到90.5%。

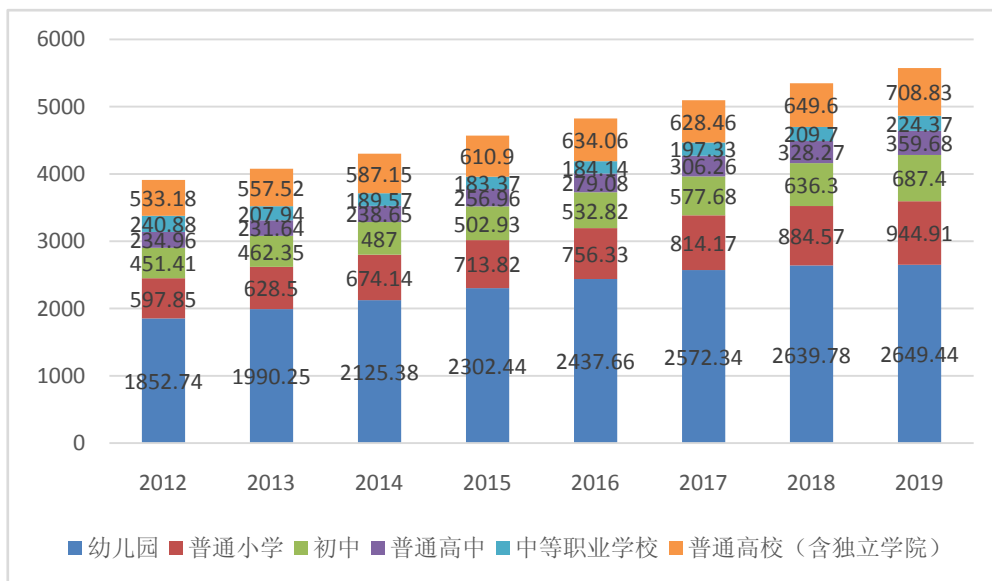
2012-2019年民办小学和民办中等职业学校数量占比均呈下降趋势,2019年占比分别为3.25%和1.04%;民办高校和独立学院由于数量少,在民办学校中占比较低。

图 4 2012-2019 年中国各类民办学校占比变化



从各级民办学校在校生规模发展情况来看，2012-2019 年，除民办中等职业学校以外，各类民办教育在校生数量均呈逐年增加的趋势。2019 年，幼儿园、普通小学、初中、普通高中、中等职业学校、普通本专科在校生数量分别为 2649.44 万人、944.91 万人、687.4 万人、359.68 万人、224.37 万人、708.83 万人。

图 5 2012-2019 年各级各类民办学校在校生规模情况 (单位: 万人)

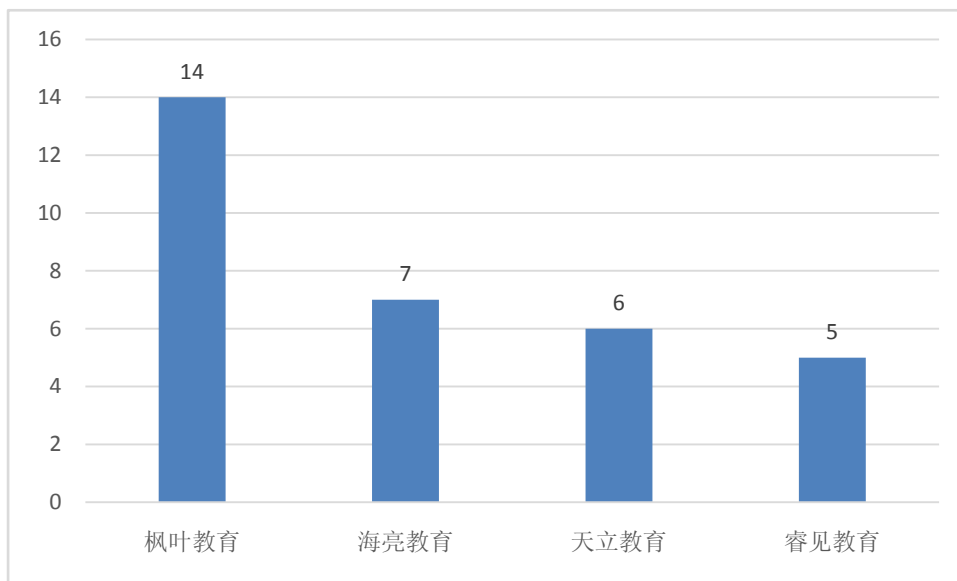


4、具备跨区域能力民办中小学更具竞争力

民办学校的商业模式简洁，一般为教学和在校生活服务并收取学费和住宿费，同时学校也会经营超市、食堂和校车等其他服务。民办学校的收入水平主要取决于学生人数、学费和住宿费、餐饮费等收入来源。

从目前上市的民办学校来看，能够跨区域发展民办学校主要为枫叶教育、天立教育、睿见教育和海亮教育四家，能够实现跨区域布局的学校数量较少。具备跨区域能力民办学校能够获得更多生源，发展潜力更大。

图 6 截至 2020 年上半年中国 K12 上市民办学校覆盖省份数量



从主要省份分布来看，中国民办 K12 中小学主要分布在浙江、山东、四川、广东等地，主要城市有大连、武汉、潍坊、揭阳、杭州等。可以看出这些省市民办教育产业较为发达，民办教育机构数量较多。

四、《实施条例》解读

1、对学前及义务教育阶段的民办学校有诸多限制性或禁止性条款

首先，义务教育的民办学校，在举办、转设等方面有了更详细的要求。《实施条例》第五条明确规定，在中国境内设立的外商投资企业以及外方为实际控制人的社会组织不得举办、参与举办或者实际控制实施义务教育的民办学校。

第七条则提到，实施义务教育的公办学校不得举办或者参与举办民办学校，也不得转为民办学校。第八条提出，地方人民政府不得利用国有企业、公办教育资源举办或者参与举办实施义务教育的民办学校。

义务教育类民办学校，在设立实施上需要符合当地义务教育发展规划。第十五条提到，地方人民政府及其有关部门应当依法履行实施义务教育的职责。设立实施义务教育的民办学校，应当符合当地义务教育发展规划。

其次，实施义务教育和学前教育的民办学校，其兼并收购、VIE被禁止。第十三条提到，任何社会组织和个人不得通过兼并收购、协议控制等方式控制实施义务教育的民办学校、实施学前教育的非营利性民办学校。

此举加强了对义务教育阶段的兼并收购及协议控制的限制，断绝了义务教育民办学校收购扩张的道路，同时也为义务教育民办学校 VIE 架构合法性带来挑战。

义务教育类民办学校的关联交易也被禁止。第四十五条提到，实施义务教育

的民办学校不得与利益关联方进行交易。其他民办学校与利益关联方进行交易的，应当遵循公开、公平、公允的原则，合理定价、规范决策，不得损害国家利益、学校利益和师生权益。

不过，《实施条例》第五十八条提到，县级人民政府根据本行政区域实施学前教育、义务教育或者其他公共教育服务的需要，可以与民办学校签订协议，以购买服务等方式，委托其承担相应教育任务。委托民办学校承担普惠性学前教育、义务教育或者其他公共教育任务的，应当根据当地相关教育阶段的委托协议，拨付相应的教育经费。

这或许给义务教育类民办学校提供了更多元化的发展路径，在受托经营的前提下，开展直接面向学生的各类素质兴趣课程等服务。

鉴于现在主要的义务教育阶段土地、资产等都在举办人公司体内，维持学校的稳定运营对地方政府而言有重要意义，未来政策在实操层面的界定和落地解释权会落到地方政府。站在政府角度，预计该条款将平稳推进，学校运营也或将持续平稳推进。与此同时，义务教育阶段学费的收费模式或将有所改变，未来将增加更多附加服务，如课后培训补习，更多素质类教育等。同时对于举办人等或有调整，让经营符合相关法律法规的规定。

第三，在具体细节上，《实施条例》对义务教育类民办学校也有更详细的要求。义务教育类民办学校，其理事会、董事会或者其他形式决策机构组成人员也应当具有中华人民共和国国籍。第二十六条提到，实施义务教育的民办学校理事会、董事会或者其他形式决策机构组成人员应当具有中华人民共和国国籍，且应当有审批机关委派的代表。

在教材上，第二十九条提到，实施义务教育的民办学校不得使用境外教材。实施学前教育的民办学校开展保育和教育活动，应当遵循儿童身心发展规律，设置、开发以游戏、活动为主要形式的课程。

在招生方面，第三十一条要求，实施义务教育的民办学校应当在审批机关管辖的区域内招生，纳入审批机关所在地统一管理。实施义务教育的民办学校不得组织或者变相组织学科知识类入学考试，不得提前招生。

总体而言，学前及义务教育民办学校在收并购、协议控制和关联交易方面，将受到严格限制，调整势在必行。

《实施条例》在具体实施方面将在维持稳定运营的原则下平稳推进，学校的收费结构、成本结构等都将有所变化。政策的落地也将有助于 K9 学校整体发展的规范化。

2、逐步放开对高中和职业教育民办学校的限制

相较于对义务教育阶段民办学校的严格限制，《实施条例》逐步放开了对高中和职业教育类民办学校的限制。

(1) 逐步放开对公办学校举办非营利高中民办学校的限制

在《实施条例》第 7 条对是否属于实施义务教育的公办学校予以区分，对于不属于实施义务教育（包括高中）的公办学校，仅规定其不得举办或者参与举办

营利性民办学校，也即放开了公办学校举办或参与举办非营利民办高中的限制。

同时，除前述对义务教育阶段民办学校的禁止和限制均不适用于普通高中外，对于招生范围的限制也明显宽松于实施义务教育的民办学校，在符合规定条件下允许跨区域（跨省、自治区、直辖市范围）招生：

“第三十一条：实施义务教育的民办学校应当在审批机关管辖的区域内招生，纳入审批机关所在地统一管理。实施普通高中教育的民办学校应当主要在学校所在设区的市范围内招生，符合省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门有关规定的可以跨区域招生。招收接受高等学历教育学生的应当遵守国家有关规定。”

（2）放开对职业教育类民办学校的限制，鼓励民办职业教育发展

《实施条例》明显增加了对于职业教育类民办学校的利好政策：

“第七条：实施职业教育的公办学校可以吸引企业的资本、技术、管理等要素，举办或者参与举办实施职业教育的营利性民办学校。

第九条：国家鼓励企业以独资、合资、合作等方式依法举办或者参与举办实施职业教育的民办学校。

第二十九条：实施高等教育和中等职业技术学历教育的民办学校，可以按照办学宗旨和培养目标自主设置专业、开设课程、选用教材。”

相较于《实施条例》送审稿中完全未提及职业教育类民办学校相关政策，《实施条例》正式稿中从政策层面给予了职业教育类民办学校鼓励和支持，包括举办方式灵活，可以采用独资、合资、合作等各种方式，也可吸引实施职业教育的公

办学校共同举办，对于高职和中职，自主设置专业、开设课程，选用教材等。根据中国经济、社会发展需要，职业教育将迎来新的发展契机。

3、鼓励在线教育发展，明确要求取得办学许可证

(1) 鼓励在线教学发展

《实施条例》明确了“国家鼓励民办学校利用互联网技术在线实施教育活动”的原则。

(2) 明确要求取得办学许可证

《实施条例》送审稿根据教育的内容区分在线教育机构是否需要取得办学许可证，即在线实施学历教育的民办学校需要取得办学许可证，在线实施培训教育活动、实施职业资格培训或者职业技能培训活动的机构则不需要取得办学许可证。而《实施条例》正式稿明确规定，所有“利用互联网技术在线实施教育活动的民办学校”均应当取得相应的办学许可。本次修改解决了在线“实施语言能力、艺术、体育、科技、研学等有助于素质提升、个性发展的教育教学活动”（根据送审稿无需取得办学许可证）与在线“实施与学校文化教育课程相关或者与升学、考试相关的补习辅导等其他文化教育活动”（根据送审稿需取得办学许可证）的范围存在交叉重叠的问题，但同时对于在线教育机构提出了更高的证照合规要求。

但目前实践中适用于线下教育机构的办学许可证申请要求（如场地面积要求）并不完全适合线上教育机构，因此提供在线教育的民办学校（尤其是教育培训机构）是否会适用特别的办学许可证，其申请程序、审批机关的级别是否会与一般线下民办学校的办学许可证有所不同，还有待观察。

（3）互联网安全管理制度和保护措施

《实施条例》也对在线教育机构的数据安全和合规提出了明确的要求，包括：应当依法建立并落实互联网安全管理制度和安全保护技术措施，发现法律、行政法规禁止发布或者传输的信息的，应当立即停业传输，采取消除等处置措施、防止信息扩散，保存有关记录，并向有关主管部门报告。

（4）外籍人员管理

《实施条例》特别强调，外籍人员利用互联网技术在线实施教育活动，应当遵守教育和外国人在华工作管理等有关法律、行政法规的规定。

五、对民办教育机构的几点建议

（1）认真研读《实施条例》。民办职业学校（职业院校、技工院校）应在《实施条例》实施前的这段时间里，抽出专门时间，组织相关人员研究《民办教育促

进法实施条例》，全面、系统把握国家的这一法律、法规。特别是第五章的民办学校的资产与财务管理、第六章的管理与监督、第八章的法律责任。

(2) 办学思维要转变。通过认真研读，自觉“对号入座”，认真开展实务比照，务必打破传统办学思维定势，将《实施条例》出台之前形成的扩张规模、资产财务管理、关联交易、集团办学、上市等办学思维、办学行为进行调整。若不抓紧调整，很可能面临极大的违规风险、极大的刑事风险。

(3) 办学方向要看准。在可预见的数十年时间里，民办职业教育的发展空间前所未有。但不重视国务院“三个对接”（专业设置与产业需求对接、课程内容与职业标准对接、教学过程与工作过程对接）要求，一味追求升学导向的民办职业学校一定会“步履艰难”。

(4) 非营利性民办职业学校需要打假。从发展环境看，民办职业学校办学环境将更加公平，其中，非营利性民办学校正在和将继续享受越来越好的准公办学校待遇。但以非营利性之名办营利性学校的举办者或实际控制人需要自醒、自纠。

(5) 诚信办学十分重要。《实施条例》的实施结果，必然是法律对民办学校的规范更严格，政府监控力度会更强大。“带着镣铐跳舞”应是民办职业学校的运行常态。以非营利性之名进行获利的学校一定会越来越少。越是诚信办学的学校，越能得到政府的支持，学校越能得到更好的发展。

[Top](#)

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162