



# 民办教育 新纪元： 财务及税 务思考

[kpmg.com/cn](http://kpmg.com/cn)



# 本文讨论的法规：

全国人民代表大会常务委员会（以下简称“人大常委会”）关于修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定（以下简称“新民促法”）

国发[2016]81号《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》（以下简称“若干意见”）

教发[2016]19号《关于印发<民办学校分类登记实施细则>的通知》

教发[2016]20号《关于印发<营利性民办学校监督管理实施细则>的通知》



# 背景

2016年11月7日，第十二届全国人大常委会颁布《关于修改<中华人民共和国民办教育促进法>的决定》，新法将于2017年9月1日起正式实施。

为了全面落实新法，2017年1月18日国务院发布了《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》；中华人民共和国教育部、人力资源和社会保障部、民政部、中央机构编制委员会办公室和国家工商行政管理总局联合发布了《教育部等五部门关于印发<民办学校分类登记实施细则>的通知》；教育部、人力资源社会保障部和工商总局下发了《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》（以下统称“新法及1+2《细则》”），掀开了民办教育法律法规改革的序幕。

新民促法涵盖了现有民办学校实行分类登记、差异化分类收费、办学收益分配、财政税收扶持体系等方面，进一步对民办教育学校的运行及内部管理进行了规范。然而，由于新法中仍存在部分地方尚待明确，这给民办教育行业带来了较大的不确定性。

本文旨在对新民促法的重点内容及其可能对民办教育学校产生的财务及税务影响进行梳理和分析，阐述现存民办教育学校在进行分类登记、变更和后续运营过程中需要关注的与资产产权变更、清算、运营架构筹划相关的财务及税务问题，并提出相应建议。

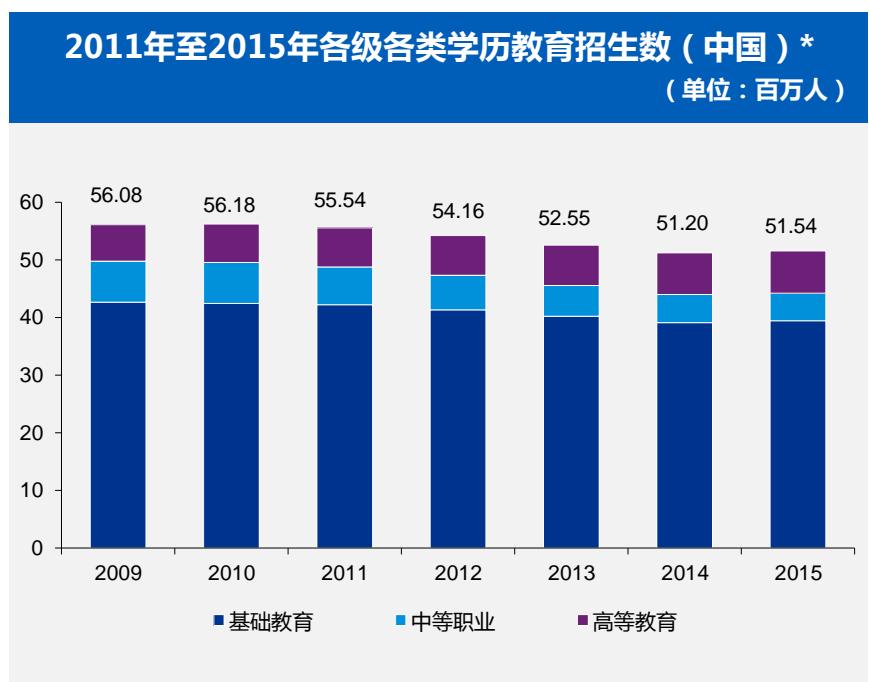
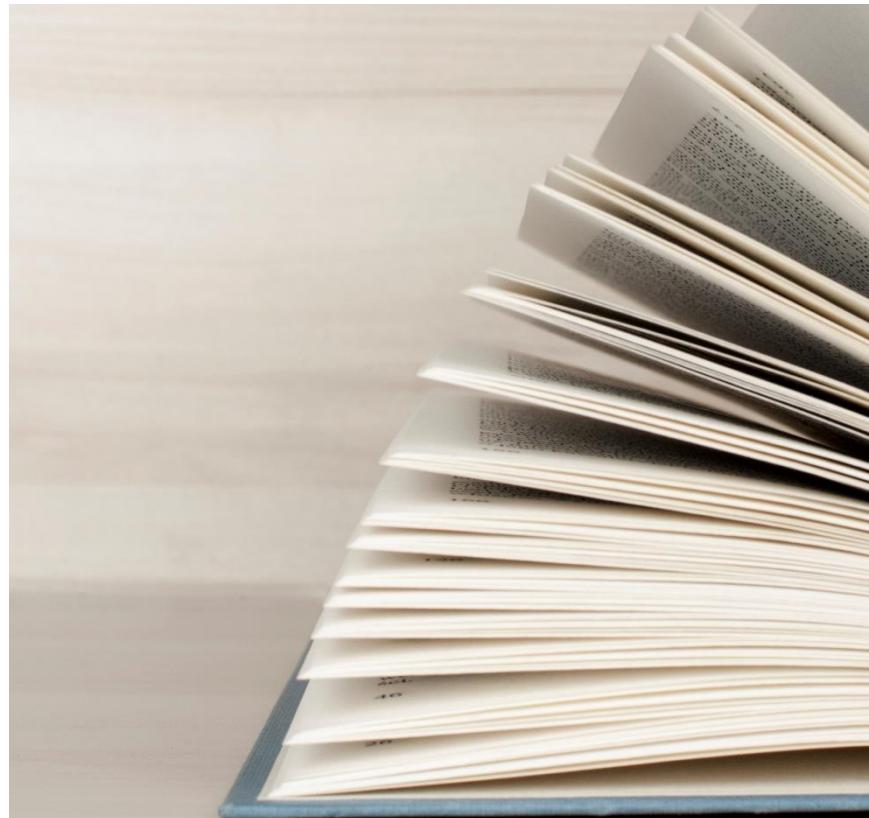
# 民办教育 行业概览

近年来，中国经济持续增长，社会政治环境相对稳定。随着中国家庭对子女教育越加关注、中央及地方政府对民办教育的大力支持以及家庭收入与财富的增加，民办教育市场进入高速发展阶段。



## 行业规模增长

- 我国民办教育最早起步于上世纪九十年代末，经过二十年来的蓬勃发展，民办学校的数据及学生人数规模呈几何倍数快速增长，并形成了学前教育、K12（即小学、初中及高中）、职业教育、培训教育和高等教育的完整教学体系及链条。其中，培训教育领域及学前教育领域的民办化程度最高，根据2015年教育部发布的全国教育事业发展统计公报，我国民办幼儿园数量占全国幼儿园总数的65.4%，而以K12为主的普通基础教育民办化程度则相对较低。
- 根据国家统计局数据显示，2009-2015年，中国各级各类学历教育年招生人数保持在5千万人左右，其中K12基础教育占比约为76%。民办教育行业在过去七年的增长势头强劲，民办教育市场在基础教育行业地位也愈显重要。根据相关统计，以在校生总数估计，民办学校在基础教育行业的渗透率由2009年的11%上升至2013年的16%，2017年有望突破22%。同时，民办高等教育的渗透率由2011年的20%增长至2015年的22%，并预计在2020年达到27%。



(资料来源：国家统计局)

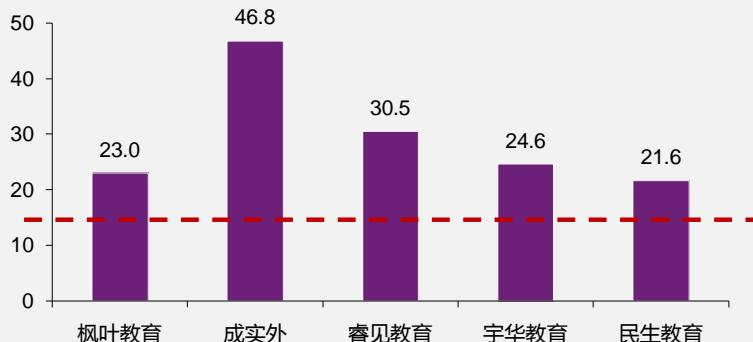




## 资本市场化

- 伴随着行业发展迅速及政策环境支持等利好因素，近年来民办教育行业运作逐步产业化。随着规模化和并购交易的增加，教育企业开始寻求上市融资。根据已上市教育公司的财报显示，得益于政策红利和消费升级等因素，行业盈利水平突出，收益增长稳定。
- 新民促法进一步明确了营利性民办学校的市场地位，并从法律层面澄清了民办学校的法人属性、定价方式以及利润分配等关键问题。虽然具体配套政策尚待明确，但预计民办教育的资本市场运作将越来越活跃。

### 港股民办教育机构市盈率状况



注：截至2017年5月11日，港股恒生指数平均市盈率水平为12.0

( 资料来源：Wind资讯经济数据 )



# 新法下 民办教育机构的 主要关注点





# 新民促法带来的重要变化



## 限制

- 民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校，但是不得设立实施义务教育的营利性民办学校



## 重登记

- 登记为非营利性民办学校，则继续办学，终止办学时学校财产酌情分配
- 登记为营利性民办学校，则进行财务清算，缴纳学费，重新登记



## 收益

- 非营利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
- 营利性民办学校的举办者可以取得办学收益，收费标准自主决定



## 治理

- 民办学校财务核算、财务内部控制要求提高



# 新法下民办教育机构的选择

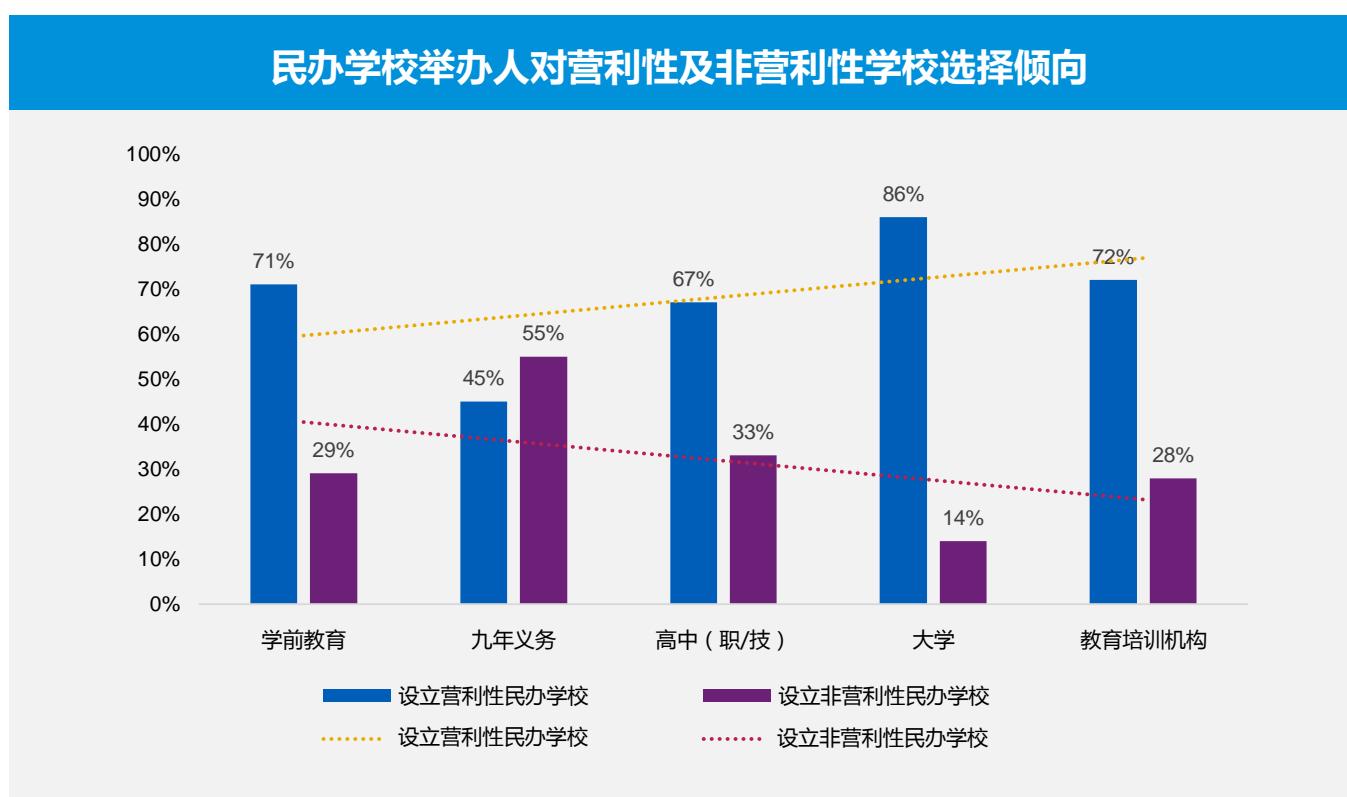
由广东当代民办教育管理研究院牵头组建的新法背景下的地方民办教育配套政策研究课题组针对新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》及1+2《细则》进行了问卷调研分析，以了解民办教育各关系主体对于新法的态度及倾向性。

## 民办学校举办人对营利性及非营利性选择的倾向

- 据悉，除义务教育外，大部分举办人目前仍对政策持观望态度，尚未最后决定学校选择登记为营利性或非营利性。
- 根据调研分析，除了义务教育阶段以外，超过2/3的民办学前教育、高中（职/技）、高等教育以及民办教育培训机构举办人均倾向于选择设立营利性民办学校。
- 同时，仍有45%的举办人支持营利性义务教育民办学校。

由此可见，在市场化的前提及趋势下，民办教育举办者趋于希望设立“营利性民办学校”。

民办学校举办人对营利性及非营利性学校选择倾向



资料来源：新法背景下的地方民办教育配套政策研究课题组，广东当代民办教育管理研究院《民办学校营利性与非营利性选择意向调研总分析报告（初稿）》

## 新法下民办学校举办人的主要关注问题

- 根据调研结果，民办学校举办人对分类登记过程最关心的问题主要集中在财产所有权、税费、土地政策等。以下我们将针对民办教育机构举办者最关注的财税考量进行深入分析与探讨。

### 民办学校举办人最关注的问题（前五位）

营利性民办学校	举办人财产所有权如何保障，转营时的“缴纳相关税费”的具体范围
	办学过程的税收政策
	教育用地性质
	营利性学校与非营利性学校是否有较大差别的政策待遇
	退出市场的清算程序
非营利性民办学校	举办人的财产和办学治理权的保障
	办学前期及现行负债偿还问题
	前期投入补偿问题
	在租赁土地上建设的房产或已购买的土地房产补偿问题
	非营利性民办学校会否逐渐演变为公办学校或被国家收购

资料来源：新法背景下的地方民办教育配套政策研究课题组，广东当代民办教育管理研究院《民办学校营利性与非营利性选择意向调研总分析报告（初稿）》

# 新法下 民办教育机构的 考量及应对





# 民办教育机构的考量——过渡期

新民促法实施后，民办学校面临转型及重登记。根据《教育部等五部门关于印发〈民办学校分类登记实施细则〉的通知》，现有民办学校选择登记为营利性民办学校的，应当进行财务清算，经省级以下人民政府有关部门和相关机构依法明确土地、校舍、办学积累等财产的权属并缴纳相关税费，办理新的办学许可证，重新登记，继续办学。

现有民办学校选择登记为非营利性民办学校的，依法修改学校章程，继续办学，履行新的登记手续。

## 过渡期关键考量点

在税务处理上，目前国家税务总局并未对《民办学校分类登记实施细则》出具相关意见。如参考企业的一般清算程序，则可能需要按照财税〔2009〕60号文（以下简称“60号文”）进行税务处理。可能产生的常见问题包括：

- 以前年度的税费，如企业所得税、个人所得税等是否已足额缴纳，是否存在追征风险？
- 对以前年度享受的税收优惠是否有影响？
- 如何进行清算所得的税务处理？

根据60号文的规定，股东从被清算企业分得的资产应按可变现价值或实际交易价格确定计税基础，同时，企业应将整个清算期作为一个独立的纳税年度计算清算所得。由于民办学校作为非企业法人，只有举办人（即出资人）而没有股东，是否需要就清算所得纳税？

## 民办教育机构过渡期关键词



鉴于民办教育发展的特殊性及时代性，大量学校还将面临以下实际问题：

#### ► 资产转让、清算所得等相关税负

- 如按照上述清算程序进行税务处理，土地、校舍等资产需按可变现价值或交易价格计算清算所得。由于建校、办学时间较长，按照市场价值评估的资产增值额可能较大，这将导致学校在过渡期资产清理的税负非常高。
- 除了需要重新登记为营利性机构的学校外，对于保持登记为非营利性机构的学校，基于对投入与回报的限制，举办人也有进行资产重组的需求。类似的，也会产生与资产转让相关的较高税负。

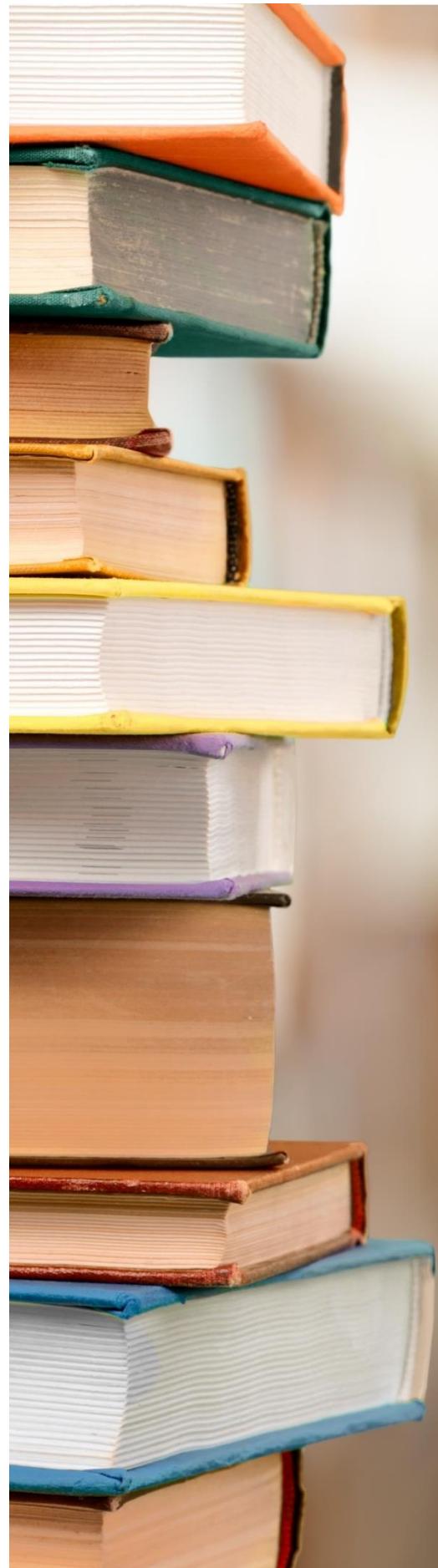
#### ► 明晰产权的额外成本

- 很多民办学校由于历史遗留问题及客观原因，土地、校舍等资产的权属并不清晰，如办学用地缺乏完整的出让文件，或因时间较长，造成资产的权属确认困难。这些学校在过渡期必然面临资产无法进行确权、转让的问题，或是需要补缴高额土地出让金。

#### ► 对日常教学的影响

- 一般企业的清算程序非常繁杂，包括成立清算组、清偿债务、清缴税费、聘请注册会计师事务所出具清算审计报告、向主管政府部门申请注销等，一般需耗时一至两个月。
- 民办学校在完成清算后需要再办理新的办学许可证，并进行重新登记。
- 因为法律主体改变，除了重新登记外，民办学校还需后续处理一系列合同关系等的变更。
- 以上流程耗时较长，可能会对民办学校的日常办学产生影响。

现行重组交易所适用的企业所得税、增值税和土地增值税税收优惠规定，都对享受优惠的主体、支付方式以及持股比例等有严格且详细的规定，上述民办学校在过渡期中涉及的税务问题可能无法直接适用相关税收优惠政策。因此，尚待相关部门就清算重组具体流程及相关涉税事宜予以明确。而我们也了解到过渡期及相关财税影响也是举办人在选择“营利”或“非营利”时较为顾虑的问题。



## 清算重组适用的税务处理

企业清算重组适用的税务处理		
税种	一般规定	特殊规定
企业所得税	在当期按公允价值确认所得或损失，按25%计算企业所得税	按原计税基础/账面净值确定计税基础，后续再转让才确认所得或损失并交纳企业所得税
增值税	有形动产转让按照17%计算应纳税额 2016年4月30日前取得的不动产按照5%计算应纳税额	整体转让，不征增值税
土地增值税	按收入减除扣除项目后的金额计算税额 税率从30% - 60%不等	整体改建、合并、分立、改制重组中的权属变更，暂不征土地增值税
契税	成交价格或核定的市场价格的3-5%	获得办学许可证，面向社会举办的学校及教育机构，其承受的房地产用于教学免征契税





## 民办教育机构的考量——运营期

新法对重分类登记后的营利性民办学校及非营利性民办学校将适用不同的管理方法，具体涉及办学收益分配、收费制定、税收优惠、政府扶持政策、登记要求等方面。特别地，对民办教育举办者而言，尤其应关注重分类登记后运营期面临的以下问题：

- 营利性民办学校运营税负成本考量
- 非营利性民办学校举办者如何获得补偿

### 营利性民办学校运营税负成本考量

根据新法，非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策，而营利性民办学校仅享受国家规定的税收优惠政策。

在以往的实践中，在执行民办学校税收优惠（特别是所得税优惠）时各地实际做法有差异。较多民办学校会主动与地方主管税务机关进行协商，申请相关免税政策优惠，或采取“先申报后调整”的方式，以举办人取得的合理回报部分利润作为应税所得额进行税务申报，再根据税务机关意见进行确认或调整。而新民促法下对税收优惠政策适用条件的明确，将对举办人选择营利及非营利产生较大影响。

同时，新法规定营利性民办学校收入应当全部纳入学校财务专户，并出具税务部门规定的合法票据。这意味着营利性民办学校需要根据其各类收入依法申报缴纳各项税费。

因此，相较于以往，营利性民办学校原已取得的税收优惠政策可能将不再适用，且税收及财政扶持政策尚未明确，也进一步增加了营利性民办教育机构运营税负的不确定性。



# 民办学校主要适用的税收政策

税种	内容	相关法规
企业所得税	<p>以下收入免征/暂免征/不征企业所得税：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>纳入财政预算管理的收费/财政预算外资金专户管理的收费/财政拨款/专项补助收入</li> <li>政府举办的高等、中等和初等学校举办进修班、培训班取得的收入</li> <li>政府举办的职业学校设立的主要为在校学生提供实习场所的企业服务项目取得的收入</li> <li>高等学校、各类职业学校的技术性服务收入（如技术转让、技术咨询等）</li> </ul> <p>在税收优惠等激励政策以及用地政策方面，非营利性民办学校与公办学校享有同等待遇</p>	财税[2004]39号  《若干意见》
增值税	<p>以下收入免征增值税：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>托儿所、幼儿园提供的保育和教育服务，同时不超过政府批准的教育费、保育费上限</li> <li>从事学历教育的学校提供的教育服务，包括初等教育、初级中等教育、高级中等教育以及高等教育服务，仅限于不超过规定标准的学费、住宿费、课本费、作业本费、考试报名费以及学校食堂提供餐饮服务取得的伙食费收入（经过政府批准）</li> </ul>	财税[2016]36号
	<p>以下收入可选择适用简易征收方法：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>非学历教育（学前教育、各类培训、演讲、讲座、报告会等）</li> <li>教育辅助服务（教育测评、考试、招生等服务）</li> </ul>	财税[2016]68号  财税[2016]140号
房产税 / 城镇土地使用税	<ul style="list-style-type: none"> <li>对国家拨付事业经费和企业办的各类学校、托儿所、幼儿园自用的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税</li> <li>民办学校按照国家有关规定享受相关税收优惠政策。对企业办的各类学校、幼儿园自用的房产、土地，免征房产税、城镇土地使用税</li> </ul>	《财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通知》  《若干意见》



# 新法下学校运营税负示意性测算

为衡量不同类别的民办学校在新民促法下的运营税负，建立测算模型如下：

## ► 关键假设

- 民办学校收入主要包括学费及配套收入，并享受免征增值税优惠
- 民办学校整体息税前营业利润率约为30%

## ► 主要适用的税收政策

- 经有关部门审核批准并按规定标准收取的学历教育服务收入免增增值税
- 企业办的各类学校自用的房产、土地免征房产税、城镇土地使用税
- 登记为营利性民办学校，适用营业利润额的25%计征企业所得税；登记为非营利性民办学校，免征企业所得税

## ► 测算结果

- 营利性民办学校整体税负约为营业收入的7.5%，股东可获净利占收入比例约为22.5%；
- 由于非营利民办学校的办学结余将全部用于办学，举办者无法取得该校30%的税后净利。若非营利性民办学校举办人通过调整业务、资产安排以从学校取得营利性民办学校同等的利润，则集团整体实际税负约占学校营业收入的9.5%。
- 基于以上简要测算，考虑到获得回报的对应税务成本及回报的稳定性，在可以选择的情况下，选择“营利性”似乎对投资人更有利。但我想指出的是，在民办教育发展的过程中，学校的实际情况是复杂、多样的，往往一些历史性、客观性因素会影响甚至左右投资人及举办人的选择。
- 此外，在“教育公益性”及“资本逐利性”的博弈下，众多举办者也对未来教育发展和配套政策持焦急观望态度，“营利性”及“非营利性”将是一个艰难的选择。

注：上述示意性测算相关结论及数据仅供测算参考，若相关假设条件变化，相关结果亦将发生变化。

民办学校运营期税负示意性测算		
项目	营利性民办学校	非营利性民办学校
营业收入	10,000	10,000
营业成本及费用	7,000	7,000
营业利润	3,000	3,000
营业利润率	30%	30%
所得税	750	0
税后净利	2,250	3,000
可获净利占收入比重	22.5%	0%



## 民办教育机构主要财税影响考量小结

在新民促法实施的过渡期及后续运营期，土地、房产的权属一直是众多举办人、投资人在做选择时的关键考虑因素。以下结合“营利”与“非营利”民办学校的土地、房产权属的各种情况，总结不同情况下举办人的权益/回报：

### 举办人的权益/回报：

	土地、房产权属登记在举办人名下		土地、房产权属登记在学校名下	
学校性质	过渡期	运营期	过渡期	运营期
营利性民办学校	- 不适用	<ul style="list-style-type: none"><li>- 获得租赁收入，并承担财产租赁税费</li><li>- 获得办学利润回报</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 可能发生交易税费</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 获得办学利润回报</li></ul>
非营利性民办学校	- 不适用	<ul style="list-style-type: none"><li>- 无办学利润回报</li><li>- 获得租赁收入，并承担财产租赁税费</li><li>- 获得关联服务收入，并承担关联交易相关税费</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 如土地房产权属从学校转出，很可能产生交易税费</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 无办学利润回报</li><li>- 获得关联服务收入并承担关联交易相关税费</li></ul>

# 实现民办教育 持续发展

新民促法的颁布表明了政府推动民办教育改革、进一步释放教育行业市场活力的决心。因此民办教育机构应当采取前瞻性的举措以积极应对。同时，面对新法实施过程中尚不明确的地方，包括分类登记的落地政策及后续监管机构对民办学校企业资本运作的监督管理要求，民办教育机构需要有更为明确的管理运营措施以实现平稳过渡，以及持续、有效经营。

从财税角度而言，民办教育机构管理层应当化被动为主动，完备内外部业务运营安排，把握改革政策机遇，实现政策风险的有效规避。



# 未来业务筹划方向

面对新法实施后所带来的一系列运营、财税及内部治理等挑战，民办教育机构需要针对其运营业务建立有效的业务规划，以应对新法的不确定性所带来的诸多风险因素。



## ▶ 梳理财务法务现状和问题，评估历史法律和财税风险

新法下，虽然具体政策尚未落实，但改革方向已定。为更好地应对新法落地后可能面临的一系列问题，民办教育机构应着手梳理及审阅教学实体资产产权归属现状，评估现有资产安排风险，并针对教学实体的历史财税风险进行评估，尽早识别重大潜在风险，以便有针对性地应对。

## ▶ 进行财务测算确定未来发展方向

同时，针对识别出的财务、税务等风险，民办教育机构可进行财务数据层面的分析，量化相关风险的潜在影响，以作为未来转型方向及必要调整的参考。



## ▶ 投资架构运营模式设计、交易流程安排的筹划

营利性民办学校与非营利性民办学校在工商登记及清算程序、利润分配、使用的税收优惠等方面均有差异。民办教育机构应针对营利性实体与非营利性实体在财税方面的不同特点，结合自身财务、资产架构特点，核定可行的投资架构、运营模式以及交易模式安排，以优化办学利润的分配，提高税务效率，实现投资者及股东收益。

## ▶ 降低业务重组对日常运营的影响

在考虑投资架构及交易流程的筹划调整过程中，应当充分考虑相关调整对现行业务的影响及产生的成本，尽量降低对日常运营的影响。



## ▶ 建立健全现代化财务法务内控体系

在新民促法下，民办教育机构将受到业务经营、财务及税务等方面更为严格和全面的监管。同时，考虑到未来发展、资本运作需求等长远的规划，民办教育机构需建立健全的内控体系，及时识别业务经营、财务、税务、法律等风险，以利于长期可持续发展。

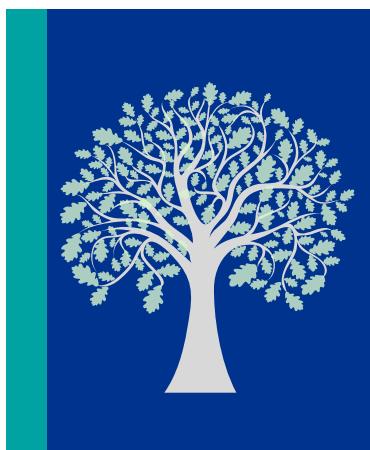
## ▶ 降低合规风险，提高管理效率

民办教育机构需要摒弃粗放的发展模式，在推进业务快速扩张的同时，遵从相关行政法律法规的监管，促进自身管理水平及效率的不断提升，实现健康、良性的循环与发展。



# 毕马威中国关注民办教育行业的发展

毕马威中国关注新法的发展以及新法下民办教育企业的发展及转型趋势，深耕于新民促法下相关财税问题的研究。



**作为广东当代民办教育管理研究院《新法背景下的地方民办教育配套政策研究》课题组核心成员，毕马威中国积极参与民办教育新法相关课题及政策研究工作，将企业的政策诉求反馈至相关政府机关**

**毕马威中国协助民办教育机构梳理新法过渡期及后续发展的财税风险，探讨政策转变下企业转型及发展思路**

**毕马威中国举办并参与了多项民办教育行业研讨会及数据调研工作，评估新法影响，聚焦民办教育机构所关注的核心问题**

**毕马威中国将紧密追踪法规政策的更新变动，把握民办教育行业前沿发展趋势**

# 联系我们



**黃文楷 (Ricky Wong)**

毕马威中国华南区管理合伙人  
毕马威中国华南区咨询服务主管合伙人  
毕马威中国华南区财务咨询服务主管合伙人

联系电话: +86 (20) 3813 8833  
电子邮箱: ricky.wong@kpmg.com



**李一源 (Lilly Li)**

毕马威中国华南区税务服务  
主管合伙人

联系电话: +86 (20) 3813 8999  
电子邮箱: lilly.li@kpmg.com



**孙昭 (Michelle Sun)**

毕马威中国税务合伙人  
全国新法下地方民办教育配套政策研究  
课题组核心成员

联系电话: +86 (20) 3813 8615  
电子邮箱: michelle.sun@kpmg.com



**梁幸华 (Samuel Liang)**

毕马威中国审计合伙人

联系电话: +86 (20) 3813 8339  
电子邮箱: samuel.liang@kpmg.com



**肖颖 (Chris Xiao)**

毕马威中国税务高级经理

联系电话: +86 (20) 3813 8630  
电子邮箱: chris.xiao@kpmg.com



**叶淑芬 (Susan Ye)**

毕马威中国税务高级经理

联系电话: +86 (20) 3813 8663  
电子邮箱: susan.sf.ye@kpmg.com

所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2017 毕马威企业咨询 (中国) 有限公司 — 中国外商独资企业，是与瑞士实体 — 毕马威国际合作组织（“毕马威国际”）相关联的独立成员所网络中的成员。版权所有，不得转载。中国印刷。

毕马威的名称和标识均属于毕马威国际的商标或注册商标。