

（一）民办教育成为上海教育现代化的重要力量	2
1、民办学前教育：为普及适龄幼儿学前三年教育发挥了积极作用	2
2、民办中小学教育：满足了人民群众对教育的选择性需求	3
3、农民工子女学校：保障进城务工人员随迁子女免费享受义务教育	5
4、民办高等教育：扩大了上海高等教育资源的总量	6
（二）民办教育提升了上海教育现代化的发展内涵	8
1、形成了公民办教育共同发展的格局，加快了学习型城市建设	8
2、拓展了教育投融资渠道，实现了教育投资体制多元化	9
3、促进了教育体制机制创新，架构起新型院校治理模式	10
4、扩大了人力资源开发规模，适应了区域经济社会发展需要	10
5、增加了教育选择机会，提升了教育公平程度	11
（三）上海发展民办教育的创新举措	12
1、注重统筹规划，不断完善民办教育管理机制	12
2、加强规范管理，适时出台规范性文件	13
3、设立民办教育发展专项资金，健全公共财政扶持机制	14
4、以评促建、以评促改，推动民办学校健康发展	16
5、落实相关法律规定，保障民办教育同等权利	17
6、抓准民办教育发展瓶颈，推行民办学校教师年金制度	18
7、开展民办高校自主招生改革，鼓励公民办院校合作办学	19
8、加强民办院校党建和思政工作，引导民办学校平稳发展	20
9、推行办学信息公开制度，构建公共治理平台	20
（四）未来上海民办教育的发展定位	21
1、境外经验、民办教育的实际贡献以及教育生态系统的健康发展决定了民办教育存在的必要性	21
（1）从境外教育先进国家或地区来看，私立教育都是教育体系的重要组成部分	21
（2）从民办教育的实际贡献看，民办教育发挥的作用不可替代	23
（3）从教育生态看，缺少民办教育的教育体系是不完整的	23
2、上海民办教育的发展思路应该是聚焦公益性，向有质量、有特色、有活力的方向发展	24
（1）优先发展“公益性”的民办教育	24
（2）重点发展“有质量、有特色”的民办教育	24
（3）鼓励发展“有活力”的民办教育	25
3、民办教育应该继续在吸引社会资金办学、满足社会多样性教育需求、促进教育体制机制改革方面扮演重要角色	26
（1）在吸引社会资金办学方面继续发挥积极作用。	27
（2）在满足社会多样性教育需求方面继续担当重任	28
（3）在促进教育体制机制改革方面继续扮演重要角色	29

上海民办教育专题报告^①

教育现代化理论认为，一个完整的教育系统不仅指由基础教育、高等教育、职业教育和成人教育等四大部分组成的教育体系，也指由公办和民办两大办学主体所构成的教育体系。没有民办教育，全是公办教育，这样的教育体系是不完整的。为此，在教育现代化进程中，应秉持教育的多元化和多样化原则，创新教育体制机制，探索社会资本参与教育事业和办学实践的新方式，实现办学主体、办学模式、资源投入和改革路径的多元化。实践证明，上海在迈向教育现代化的过程中，民办教育扮演了重要角色、发挥了重要作用、做出了重要贡献，既补充了社会急需的教育资源、缓解了政府公共财政压力，也较好满足了公众对教育服务的多样化需求、推动了上海教育体制机制的创新、增强了上海教育的生机和活力。

（一）民办教育成为上海教育现代化的重要力量

《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称“民促法”)及《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”)颁行以来，特别是2005年3月上海市第一次民办教育工作会议召开以来，上海市政府及教育行政部门积极推进办学体制改革，出台并实施了一系列促进民办教育发展的政策举措，推动了本市民办教育又好又快发展，使得民办教育不仅成为上海教育事业发展的重要增长点，而且也成为促进上海教育改革的重要力量。

1、民办学前教育：为普及适龄幼儿学前三年教育发挥了积极作用

从2005年至2009年的五年间，上海市民办幼儿园得到较快发展(见表1)。截至2009年，民办幼儿园数及在园儿童数分别达到327所和73952人，较2005年分别增长了18.05%和75.35%，占全市幼儿园数及在园儿童总人数

^①本专题由上海教科院民办教育研究所完成，业务总指导：胡卫，写作组成员：董圣足、唐晓杰、方建锋、谢锡美、何金辉。

的比例分别为 29.43%和 20.90%。

表 1 2005—2009 年民办幼儿园园数、在园儿童数及占全市的比例

年份	园（所）	占全市比例（%）	在园儿童（人）	占全市比例（%）
2005	277	26.80	42174	14.70
2006	288	27.25	47970	16.00
2007	312	29.49	56824	18.14
2008	299	28.26	63846	19.42
2009	327	29.43	73952	20.90

注：数据来源于 2006 - 2010 年《上海教育统计手册》及 2006 - 2010 年《上海统计年鉴》，以下表格数据来源相同。

上述数据表明，民办幼儿园已从开始时的补充地位，发展成为上海学前教育事业中不可或缺的重要组成部分，极大增强了本地区学前教育资源供给能力，较好地保证了全市户籍人口适龄幼儿的学前三年教育需求，对上海基本普及户籍人口适龄幼儿学前三年教育目标的实现做出了应有贡献。

从纵向看，上海民办学前教育近年来发展迅速，但与国内外发达国家及地区相比，仍有较大发展空间。如日本，2001 年时私立幼儿园在园幼儿数占了总数的 79%^①；而我国台湾地区，2007 年时私立幼儿园占了总数的 54.73%；浙江省 2007 年时有民办幼儿园 8181 所，在园幼儿 92 万人，占全省在园幼儿总数的 62%。^②鉴于上海老百姓对优质学前教育的旺盛需求，民办幼儿园可以为政府节省教育经费，从而间接地为普及适龄幼儿学前三年教育发挥积极作用。这是未来上海进一步发展民办学前教育的动力所在。

2、民办中小学教育：满足了人民群众对教育的选择性需求

截至 2009 年，全市共有民办中小学 134 所，在校生数为 115613 人，占

^①王奇.教育现代化：跨世纪的使命与选择 [M].上海：上海教育出版社，2009：99.

^②陶西平、王佐书.中国民办教育 [M].北京：教育科学出版社，2010：188.

全部中小学校及在校生人数的比例分别为 9.27%和 9.76% (见表 2)。统计数据显示,自 2005 年以来,从学校数量来看,上海市民办中小学校数有逐年递减的趋势。2006 年时,全市共有 153 所民办中小学,此后便逐年减少,到 2009 年时仅剩 134 所。不过,从在校生总数看,2006 年至 2008 年的三年间,民办中小学在校生基本维持在 12.1 万人左右,2009 年时民办中小学在校生虽不足 12 万人,但从校均规模来看,却仍呈扩大趋势。2006 年时,平均每所民办中小学拥有学生为 795 人,而 2009 时平均每所民办小学则达到了 863 人。因此,近五年来,上海民办中小学学校数虽有减少,但整体上仍然保持平稳发展态势。

表 2 2005 年—2009 年民办中小学数、在校生数及占全市的比例

年份	学校 (所)	占全市比例 (%)	在校生 (人)	占全市比例(%)
2005	147	10.00	114378	8.37
2006	153	10.78	121635	9.76
2007	150	10.71	122141	10.26
2008	140	9.68	120492	9.97
2009	134	9.27	115613	9.76

虽然从数量上分析,民办中小学的学校数和在校生数占全市总量的比例都不高,仅维持在 10%左右的水平。但民办中小学在促进上海中小学教育事业发展方面所起的作用则不可低估,其不仅扩大了基础教育的供给能力,更为重要的是满足了人民群众对优质、特色教育服务的选择性需求。

从比较的视角看,国内外民办 (私立) 中小学在学校总数中所占的比例都较低。如 2001 年日本私立小学在校生只占全国总数的 7.9%,私立初中为 6%;^①2007 年浙江省民办小学有 212 所,民办初中有 152 所,民办小学在校生占总数的 10%,民办初中在校生占全省总数的 8.3%。^②上海的情况也大致

^①王奇.教育现代化:跨世纪的使命与选择 [M].上海:上海教育出版社, 2009: 99.

^②陶西平、王佐书.中国民办教育 [M].北京:教育科学出版社, 2010:

如此。

专栏 1 上海民办中小学在教育国际化方面的探索

为了满足不同群体的国际化教育需求，上海民办中小学校开展了多种形式的国际化教育实践，收到了较好成效。在教育国际化方面，上外附属静安小学、大宁国际小学等都进行了单独设班和随班就读模式的实验；而平和学校着力探索国际化课程驱动模式，引入了 IB 课程等；协和双语学校则大规模引进外籍教师、采用国外原版教材、广泛招收国际学生。这些学校的实践不仅满足了不同群体多元化的国际教育需求，同时也因教育国际化对本土基础教育带来了积极的影响，为基础教育改革提供了更多的思路。

3、农民工子女学校：保障进城务工人员随迁子女享受免费义务教育

近年来，上海市按实有人口规划教育事业的发展，留足教育发展用地，每年有计划地新建一批中小学校，切实推进基础教育的均衡化发展，保障进城务工人员随迁子女能够接受义务教育。从 2008 年开始，上海市启动了“农民工随迁子女义务教育三年行动计划（2008—2010）”，将符合条件的“简易学校”纳入民办教育管理。通过清理整顿，在公办学校教育资源严重不足的城郊结合部和郊区集镇，上海将 162 所招收随迁子女为主的农民工小学纳入民办学校管理，政府委托这些民办小学为大约 12 万名进城务工人员随迁子女提供免费教育。与此同时，三年内关闭了存在安全隐患、办学条件不合格的简易学校达 100 余所，目前简易学校已不复存在。至 2010 年秋季开学，全市共有 42 万余名进城务工人员随迁子女，其中 30 万余人在公办学校就读，占总数的 70%；其余 12 万人在政府委托的民办小学免费接受义务教育。

除了解决进城务工随迁人口子女免费接受义务教育之外，上海市政府还采取有力措施解决进城务工随迁子女学前教育的需求。一方面，通过扩大公办学前教育规模，以适应随迁幼儿入园需要；另一方面，又通过财政扶持、

政策支持等，鼓励社会力量利用闲置资源举办招收进城务工人员随迁幼儿的民办三级幼儿园。同时，以街镇为单位，发动进城务工人员集聚的村镇或大量招收农民工的大中型企业提供园舍资源，设立学龄前随迁子女看护点，较好地解决了学前随迁子女的看护难题。

专栏 2 上海农民工同住子女义务教育三年行动计划

2008 年起，上海开始启动“农民工同住子女义务教育三年行动计划”。2008—2010 年，全市共审批设立 162 所招收农民工同住子女为主的民办小学，政府向其购买约 12 万个免费义务教育学位。到 2010 年，基本清除（关停）了未经审批的农民工子女学校。

对新审批的以招收农民工同住子女为主的民办小学，市政府给予每校 50 万元办学设施改造经费，不足部分由区县予以补足。在此基础上，政府委托这些民办小学招收农民工同住子女免费就读，并根据学生招生人数给予基本成本补贴。2008—2010 年，市、区财政共投入 10 多亿元，用于这些民办小学的办学设施改造和基本成本补贴。2010 年，各区县共投入资金 2375 万元，为全市 162 所招收农民工同住子女为主的民办小学配备了标准图书室，增配了体育运动器材。

至 2010 年秋季开学，全市 47.05 万名农民工同住子女全部在公办学校或政府委托的民办小学免费接受义务教育，其中 33.6 万人在公办学校就读，占总数的 71.41%。

4、民办高等教育：有效扩大了上海高等教育资源的总量

从 2005 年至 2009 年的五年间，上海民办高等学校数量基本稳定，在校生数稳中有增（见表 3）。截至 2009 年，共有民办高校 21 所（其中独立设置的民办本科院校 2 所，民办高等职业技术学院 16 所，另有公办高校参与举办的独立学院 5 所），这些院校共有在校生 95181 人。从民办高校吸纳的学生总量来看，前 4 年呈现较快速度的增长。如 2006 年比上一年增加了 11615 人，增长速度为 17.35%；2007 年也比上一年增加了 7506 人，增幅虽有所缩小，

但仍达 8.7%。2007 年之后，上海民办高校吸纳的学生年增长速度基本上保持在 7% - 8%的水平。

表 3 2005—2009 年民办高等院校数、在校生数及占全市的比例

年份	学校 (所)	占全市比例 (%)	在校生 (人)	占全市比例 (%)
2005	16	26.67	66941	15.10
2006	16	26.67	78556	16.85
2007	16	26.67	86062	17.75
2008	16	26.23	92516	18.40
2009	21*	31.82	95181	18.56

★注：21 所民办院校中有 5 所为独立学院，在 2008 年及以前年度，按照教育部的统计口径，独立学院只计在校生数，不计院校数。

有数据显示，2007 年时，上海市民办高校校园面积已达 7995 亩，校舍建筑面积达 262.6 万平方米。^①据较保守的估计，全市民办高校的总投资已超过 50 亿元人民币，另外，民办高校所开设的专业数达 160 多个，各院校 (含从事学历文凭考试的高等教育机构) 历年累计为国家培养和输送了 5 万多名具有专科以上学历文凭资格的合格大学生。

国外经验表明，发达国家已基本实现了高等教育普及化的目标，这其中私立高等院校功不可没。如 2001 年，日本高等教育中私立院校就占到了很高比重，其中四年制大学为 73%，短期大学为 91%。^②与国内民办高校发达省市比较，目前上海民办高校无论是院校数还是在在校生所占比重都有较大提升空间。如 2007 年，浙江省独立设置的民办普通高校为 12 所、独立学院达 20 所，在校生共 22.8 万，占全省普通高校在校生总数的 32%。^③相比较起来，

^①张民选.浅谈上海民办高等教育事业的发展与规范[J].上海建桥学院教育与研究，2007 (1) .

^②王奇.教育现代化：跨世纪的使命与选择——上海教育现代化内涵及指标体系研究 [M] .上海：上海教育出版社，2009：99.

^③陶西平、王佐书.中国民办教育 [M] .北京：教育科学出版社，2010：

上海民办高等教育的未来发展腹地非常辽阔。

（二）民办教育提升了上海教育现代化的发展内涵

民办教育的发展，不仅开辟了社会力量参与举办教育的渠道，推动了教育体制机制的创新，增强了上海教育发展的活力，而且促进了多元化教育格局的形成，扩大了教育供给规模，提供了广大市民多样化学习的机会。

1、形成了公民办教育共同发展的格局，加快了学习型城市建设

目前，全市民办小学、初中、高中各有在校生 3.4 万人、6.3 万人和 1.9 万人，分别占到同级同类学校在校生总数的 6.1%、14.7%和 10.8%；全市有民办普通高校（含独立学院）共有在校生 9.52 万人，占普通高校本专科在校生数的 18.6%；民办幼儿园在园儿童 7.4 万人，占全市在园幼儿总数的 20.9%；同时，全市有以招收农民工子女为主的民办小学 150 余所，共有在校生 11.7 万人。此外，上海还有 6000 多家民办非学历教育机构，其中经教育行政部门审批的就有 1400 多家，其每年为社会提供各类培训 1000 多万人次。可以说，民办教育已成为上海教育事业不可或缺的重要组成部分，推动了上海教育事业在教育理念、培养目标、教育内容、教育技术、教育模式、教育管理等方面的创新和突破，为上海学习型城市的建设做出了积极贡献。

专栏 3 国外办学体制出现公、私融合趋势

各国办学体制有一种从传统的公、私截然分开状态走向公、私融合的趋势，在经费来源和分配方面，公共教育经费有较大比例用于资助私立学校，公立学校也有较大比例经费来自非政府拨款；在办学机构方面，出现了美国的“特许学校”、英国的“独立于地方政府的公立学校”等多种混合制的学校，有人将这些变化视作一次“公共教育体制的重构”。在此过程中，政府与民间在教育中的权利与义务也发生了相应的变化，民间承担了更多的资助教育的

义务，同时也获得了更多的自主管理学校的权利，但是，政府只是放松了对公立学校具体办学过程的管制，却加强了对包括私立学校在内的各类学校在课程、师资等方面的宏观管理，杰夫·惠迪等在对英国、美国、新西兰、澳大利亚、瑞典等五国公立教育改革进行研究后就认为：“在我们所选定五国中，无论国家还是州政府，都掌握了决定学校知识的标准、成就评估的方式以及评估报告的对象等新的权力。”

资料来源：文东茅．办学体制的国际比较及其启示 [Z]．中国民办教育协会简报，2008(27)．

2、拓展了教育投融资渠道，实现了教育投资体制多元化

民办教育的发展，改变了政府统一拨款的单一办学模式，促进了教育投融资体制改革，使教育投资主体多元、融资渠道多样、教育资源扩大，吸引了大量的社会资金，有效弥补了政府教育经费不足。按 2009 年全市实际生均教育经费为基准来计算（学前 13118 元/人、小学 15264 元/人、初中 19563 元/人、高中 23022 元/人、大学 20000 元/人），据保守估计，仅 2009 年民办学校就为政府节约了教育经费 50 亿元以上。同时，非学历教育机构所带动的社会性教育经费投入更是在 100 亿元以上。另外，据大致匡算，目前上海各级各类民办教育机构所形成的固定资产已达 130 多亿元，为城市教育现代化积累了大量宝贵的非公教育资源。

专栏 4 上海民办教育机构固定资产投资情况

截至 2009 年，上海具有颁发学历文凭资格的民办高校 21 所，其中本科院校 7 所（含独立学院），按校均总资产 4 亿元计，总额约为 28 亿元；其余高职院校 14 所按校均总资产 3 亿元计，总额约为 42 亿元。民办普通高中加十二年一贯制学校共 34 所，按校均总资产 5000 万元计，总额约为 17 亿元。民办普通初中加上九年一贯制制学校共 79 所，按校均总资产 3000 万元计，总额约为 24 亿元。民办中等职业学校 3 所，按校均总资产 2000 万元计，总额约为 6000 万元。民办普通小学 21 所，按校均总资产 1000 万元计，总额约

为 2.1 亿元。民办幼儿园 312 所，按园均总资产 200 万元计，总额约为 6 亿元。民办的其他高等教育机构 150 余所，按校均总资产 500 万元计，该项总额约为 7.5 亿元。此外，加上民办培训机构等各项由社会投资所形成的学校固定资产总值约在 10 亿元左右。加总以上数据，上海各级各类民办教育固定资产投资总额应在 130 亿元以上。

（注：本专栏数据由上海建桥学院民办高等教育研究所提供）

3、促进了教育体制机制创新，架构起新型院校治理模式

民办教育的发展有力促进了上海办学体制及公办学校的改革，激发了教育系统的生机和活力。民办教育积极探索不同体制办学模式，如“委托管理”、“教育集团办学”、“公私合作伙伴”等等，为上海教育领域形成多元化的办学新格局做出了贡献。与此同时，民办教育的发展还客观上促进了上海教育管理体制的改革，加快了政府管理职能的转变。民办学校的相对自主性促使政府更加注重加强在监管、规划与引导方面的职能，也催生了一批教育科研、教育评价、学校认证、管理咨询等行业组织和中介机构。不仅如此，民办学校还改变了政府优先管理公办教育的传统思维，转而更加重视和着力建设对公办、民办学校一视同仁的制度安排及政策环境。

专栏 5 浦东新区东沟中学委托管理案例

浦东东沟中学创办于 20 世纪 50 年代，原属东沟镇管辖的农村初级中学。2003 年随着浦东新区城郊教育管理体制一体化的实行，东沟中学归入新区第一教育署。由于长期以来各方面条件的限制，东沟中学管理水平与教育质量一直不高。2005 年 6 月，浦东新区社会发展局根据浦东教育“管、办、评联运”机制的基本构想，与上海市成功教育管理咨询中心签署了“东沟中学委托管理协议”。根据协议，东沟中学自 2005 年 7 月 1 日起由政府委托成功教育管理咨询中心实施管理，第五轮管理期限为一个初中教育周期即 4 年。

4、扩大了人力资源开发规模，适应了区域经济社会发展需要

在非义务教育领域，上海民办中、高职学校充分发挥自身所具有的贴近市场、办学灵活、运作高效等体制机制优势，在专业设置上适应社会需要，通过与企业行业深度合作，推行“订单式”培养等方式，努力开发城乡新的劳动力资源，在打造适用专业、构建富有特色的人才培养体系方面开展了大量卓有成效的工作。在高等级应用型人才培养上，上海民办高校坚持面向社会、自主办学，服务服从于社会经济建设的需要，突出应用能力导向，主动调整学科专业设置，优化人才培养方案，为社会输送了一大批紧缺、新型、实用人才。按全市 9.52 万名民办高校在校生计算，相当于为 10 万个家庭的子女提供了又一种接受新的教育出路。

专栏 6 上海杉达学院致力培养应用型本科人才

上海杉达学院是本市第一所全日制民办普通高校，在一无土地、二无校舍的情况下租借校舍滚动发展，使学校发展成拥有上海浦东、浙江嘉善两个校区，占地 808 亩、总资产原值逾 7 亿元人民币，设置有涉及文、理、工、外语、财经、管理、艺术等门类的 10 个二级学院的万人大学，在上海乃至全国赢得了良好的社会声誉。

杉达学院取得成功的主要经验，在于其把面向社会和经济发展需要设置专业、形成学校特色、培养应用型人才作为学校的办学方向。建校以来，我们牢牢抓住上述办学方向。学校的生存靠生源，吸引生源靠学校教学质量、特色、就业市场，我们根据市场需求和办学条件的实际情况，重点建设计算机科学与技术、国际贸易、金融、旅游管理、英语、日语等外向型的特色专业，还利用英语教学质量较高的优势，积极开展中外合作办学，推动学校教育国际化的进程。该校首届本科生参加国家大学英语四、六级考试通过率分别为 98.4%和 75.1%，均高于同类高校。教学质量的提高促进了毕业生就业率的上升，多年来，毕业生的就业率均在 97%左右。

5、增加了教育选择机会，提升了教育公平程度

随着上海现代化进程的不断加快，人民生活水平的显著提高，市民群众

对教育的需求尤其是对优质教育的选择性需求日趋旺盛。这为上海民办教育提供了巨大的生存和发展空间。各级各类民办教育的发展，在优化教育资源配置、提高教育质量和办学效益、深化课堂教学改革和实施特色办学等方面进行了大量探索，较好满足了本市百姓对多样化教育的需求。

同时，民办教育的发展也促进了教育公平的实现，使原本因为教育资源不足而导致的教育机会短缺的历史难题得到了较好的解决。一方面，民办教育资金的投入使政府能够将有限资金用于提高公立学校教育质量，使公共资金惠及更多人群，特别是农民工同住子女。另一方面，不少民办学校直接面向广大的农民工子女，为其提供教育和培训机会，提高就业和再就业机会。此外，大量的民办非学历机构更是提供了每年数千万人次的专门知识或专项技能培训，是促进就业、构建学习型城市的一支重要生力军。

（三）上海发展民办教育的创新举措

近年来，上海市在民办教育的发展问题上，坚持从本地实际出发，注重借鉴国内外先进经验，推出了一系列在全国具有影响的创新举措，促进了区域民办教育的健康发展，也推动了上海教育现代化的进程。

1、注重统筹规划，不断完善民办教育管理机制

上海市教委自“十五”时期开始，制订全市民办教育的专项发展规划，对本市民办和公办两类不同学校在培养目标、办学定位、总体布局等方面的发展战略做通盘考虑，努力推动公办学校与民办学校形成共同发展、相互促进的格局。2005年上海市政府发布《上海市实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉、〈中华人民共和国民办教育促进法实施条例〉若干问题的暂行规定》，再次明确提出，“市和区县政府应当把民办教育事业纳入国民经济和社会事业发展规划。”

自2005年起，市教委和市民政局对民办高校实施联合年检。2007年开展了派驻民办高校督导专员的试点工作。2009年6月，上海市教委正式成立了民办教育管理处，与民办高校党工委办公室合署办公，负责上海民办教育

政策及管理制度的制订；一些区县也相应成立了民办教育科。2005 年，上海民办高等教育协会和上海市民办中小学协会正式成立，两个协会和上海市工商联民办教育协会共同搭建起了民办学校之间沟通交流、互相促进的平台，对加强行业自律，促进民办教育健康发展，起到了重要作用。2009 年 12 月，市政府批准成立上海市民办教育联席会议制度，由市发展改革委、市财政局、市国税局、市地税局、市审计局、市住房保障房屋管理局等单位共同出面，统筹解决民办教育发展中的重大问题，共同推进上海民办教育健康发展。

2、重视综合管理，适时出台规范性文件

早在 1994 年上海市就制订了《上海市民办学校管理办法》，并先后于 1997 年和 2002 年修订发布；自 1995 - 2003 年，共制订发布了涉及各级各类民办教育机构设置标准、人事、评估、收费、财务管理等方面的文件 29 项。2002 年《民办教育促进法》颁布后，根据法制统一原则，市教委对涉及到民办教育的 29 项政策进行了梳理，将其分为“继续有效的”、“失效的”、“需要修改的”三类，下发了《上海市教育委员会关于公布民办教育规范性文件清理意见目录的通知》（沪教委法〔2003〕7 号）。2005 年 3 月，上海市第一次民办教育工作会议召开，上海市政府发布《上海市实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉、〈中华人民共和国民办教育促进法实施条例〉若干问题的暂行规定》（沪府发〔2005〕10 号），对民办学校的同等地位、设立审批、内部治理结构、收费及资产管理、民办教育发展专项资金等方面的内容进行了规定。

为切实规范和加强民办学校资产与财务管理，2009 年，市教委相继印发了民办高校和中小学财务管理制度及会计核算办法等 4 个文件；2009 年 10 月，上海市教委、市财政局、市国税局、市地税局和市民政局联合下发《关于加强民办高等学校学费及政府扶持资金账户管理的通知》，将民办高校的学费和政府专项资金纳入专户管理。2010 年 3 月，上海市政府办公厅转发了市教委等七部门联合制定的《上海市推进民办高校落实法人财产权的实施办法》，要求切实落实民办院校的法人财产权。此外，为依法规范民办学校办

学行为，针对民办非学历教育机构设置和管理中存在的问题，市教委还修订出台了《上海市民办非学历教育院校（机构）审批和管理办法（试行）》和《上海市民办非学历教育院校（机构）设置标准（试行）》。

专栏 7 上海市加强民办学校财务管理的主要举措

——建立学费收入资金专户管理制度。为保护民办学校学生的权益，保障民办学校健康稳定发展，对民办学校收取的学费收入，纳入由政府批准或认可的银行的资金专户管理，学校必须按照学校实际用途分批支取该项经费，保障学生家长对经费使用的知情权。

——建立公共财政投入资金专户管理制度。政府资助民办学校的资金由政府统一纳入财政预算外资金专户管理，或纳入指定的财务管理中心专户管理。接受政府资助的民办学校必须与市或区县教育行政部门签订合同，明确规定政府和学校双方的权利和义务。

——建立学校资产分类登记与管理制度。对投入民办学校的举办者资产、学校资产、社会捐资资产、政府资助形成的资产进行分门别类的登记，明确各类产权关系。

——完善民办学校外部监督机制。由审批机关委托指定的社会审计机构每年对民办学校进行专项或全面审计，并向审批机关提交审计报告。通过财产财务审计，加强对民办学校的监督管理，防止民办学校的资产被侵占、分配、挪用、变卖或用于非教育投资，引导教育机构科学、合理地使用其财产，确保民办学校收取的学费主要用于教育教学活动。对民办学校财产财务审计不合格的民办学校，依法进行限制招生、责令整顿、停办等处罚。

3、设立民办教育发展专项资金，健全公共财政扶持机制

自 2004 年到 2007 年，市政府每年拨出 4000 万元，用于建立上海市民办教育发展政府专项资金，促进民办教育健康发展。其中，每年 2000 万用于民办基础教育，2000 万用于民办高等教育，重点扶持有特色、高质量的民办学校，做大做强优质民办学校。2006 年 4 月 28 日，市教委、市财政局共同印

发《上海市促进民办教育发展专项资金管理办法》(沪教委财〔2006〕20号),进一步明确了专项资金的设立目的、资金来源、支持内容、财务管理等方面的内容。一些区县也设立了相应的民办教育专项资金,如嘉定区于2005年设立了“嘉定区民办教育扶持和奖励基金”,浦东新区则于2006年设立了“民办教育发展政府专项资金”,每年分别投入100万元和1000万元,用于扶持所在区域民办教育的发展。

专栏8 《上海市促进民办教育发展专项资金管理办法》摘要

第二条(资金来源)专项资金列入市级财政年度教育经费预算。

第三条(支持内容)专项资金主要用于资助下列项目:

- 一、鼓励、扶持民办普通高等学校(以下简称民办高校)发展;
- 二、促进民办中小学教育发展,支持全市性的重大教育改革;
- 三、构建促进民办教育发展的公共服务平台;
- 四、奖励和表彰为民办教育做出突出贡献的集体和个人。

.....

第七条(财务管理)

- 一、项目单位应确保项目顺利实施,申请资助的项目应实行单独核算。
- 二、资助资金应专款专用,项目承担单位不得以任何理由和方式截留、挤占、挪用,不得用于支付各种罚款、捐款、赞助、投资等。
- 三、项目承担单位应建立、健全经费使用和管理的内控制度和监督机制,确保资金的安全和有效使用。

第八条(项目管理)市教委对专项资金实施项目管理,主要包括:项目实施过程中的专项检查,项目结束后的财务审计,项目实施结果的综合评价等。

第十条(附则)各区县政府可以根据本地区实际情况,设立区县级民办教育发展专项资金,支持本区域内民办教育发展,并制定相关管理办法。

.....

2008-2009年,上海市本级财政两次增扩民办教育发展专项资金,对民

办高校按照生均 1000 元/学年的额度进行资助，民办中小学扶持资金达到了 3000 万，2009 年市级财政当年共拨付民办高校各专项扶持资金达到 9400 多万元。2005 年以来，市财政对民办教育的投入累计接近 7 个亿。2009 年，市教委、市财政局联合印发《关于加强扶持民办中小学发展的通知》、《关于做好上海市民办高等教育政府扶持资金申请工作的通知》，再次加大了市、区县两级公共财政对民办教育的扶持力度；与此同时，市政府还要求各区县同步设立民办教育发展扶持资金，给予收费标准低于同级同类公办学校生均经费拨款的义务教育阶段民办中小學生均公用经费补贴。

专栏 9 嘉定区加大对民办教育的扶持力度

2010 年 3 月 31 日，上海市第二次民办教育工作会议之后，嘉定区进一步加大扶持力度。一是对本区户籍在民办学校就读的学生，按嘉定区公办学校的生均公用经费定额标准全额补贴民办学校。2010 年的补贴标准为：民办学校 1450 元/人年；民办初中 1650 元/人年；民办高中 1450 元/人年（按公办普通高中标准）；民办幼儿园 1250 元/人年（按公办二级幼儿园标准）。今后将随着公办学校生均公用经费的调整，相应调整民办学校办学补贴。其中 150 元/人年（参照公办学校房修基金调剂额度）由教育局统筹，用于表彰奖励民办学校办学先进集体和个人，处理民办教育突发事件等。二是对非本区户籍在民办学校就读的学生，按本区公办学校生均公用经费定额标准的一半补贴民办学校。即 2010 年补贴标准为，民办小学 725 元/人年；民办初中 825 元/人年；民办高中 725 元/人年；民办幼儿园 625 元/人年。按此测算，2010 年，政府对民办学校补贴资金为 1128.58 万元，其中，直接补贴民办学校约 1037.21 万元，教育局统筹补贴资金 91.37 万元。

4、以评促建、以评促改，推动民办学校健康发展

2006 年 11 月和 12 月，市教委委托市教育评估院对上海东海职业学院和上海济光职业技术学院的人才培养工作进行评估。同年 9 月，市教委对各高校举办的非学历教育和培训进行了清查整顿，并对高校举办的各类研究生课

程进修班进行登记备案工作。2007 年，市教委专门成立民办高等教育课题研究小组，对民办高校建设情况进行年度检查，开展派驻民办高校督导专员试点工作，向 5 所参与试点的民办高校派驻督导专员。同年，督促全市 30 余所全日制普通高校对自身进行非学历教育办班的全面清查，建立了本市民办非学历教育机构设置校外教学点的审核备案制度，规范社会办学机构的学校宣传和招生广告的备案与管理。同时，还在全市范围内进行了民办中小学依法办学专项评估。

2009 年，市教委对各区县民办非学历教育管理工作开展专项调研和督导，就区县履行准入和变更审批管理职能、落实审批责任追究制度、对违规办学现象的查处和监管等情况，开展专项调研和督查。在此基础上，市教委还制定了《上海市民办非学历教育院校（机构）办学评估办法》，探索建立本市民办非学历教育办学状况评价制度，旨在以评促建、以评促改，促进民办非学历教育的健康、规范发展。

专栏 10 开展中小学依法办学专项评估

2007 年，市教委对民办中小学依法办学进行专项评估，评估内容主要为学校办学条件、教师队伍建设、财务管理、招生和收费管理等。全市 153 所民办中小学中，有 131 所申报评估，经区县教育行政部门评审，市教育评估院抽查，评为优良的有 31 所，占民办中小学总数的 20%左右，评为“合格”的有 97 所。市民办教育专项资金奖励评为“优良”的学校每校 30 万元，奖励评为“合格”的学校每校 10 万元。

通过依法办学专项评估工作，有效地促进了学校依法办学、规范管理。各民办中小学以此为契机对办学中的课程教学、财务管理、招生收费、教师队伍建设等方面情况进行分析和梳理，对存在的问题进行整改，提升了学校依法办学的水平。区县教育行政部门通过开展专项评估工作掌握了第一手资料，为依法管理打下良好基础。

5、落实相关法律规定，保障民办教育同等权利

上海市在依法保障民办学校同等权利方面，做到了几个“同等”：民办学校的学历、学位证书和公办学校具有同等效力；民办学校招生和公办学校同批次录取；民办学校在各类评奖评优中和公办高校依法享有同等地位。近年来，经过不断探索和实践，市教委已将民办学校教职工人事代理关系纳入统一管理范畴，切实保障民办学校教师在职务职称评审、奖励表彰、科研资助、培训培养等方面依法享有与公办学校教师同等权利。

自 2005 年以来，公共财政用于学生的各项经费资助和相关政策，也做到了民办和公办学校一视同仁、公平对待。市教委在制定高校学生困难补助、奖学金、医疗保险、就业指导、伙食补贴等政策时，在全国率先实现保障民办高校学生和公办高校学生依法享有同等权利；在制定义务教育阶段、高中阶段困难家庭学生资助等政策时也覆盖到了所有民办中小学学生。

专栏 11 国外资助民办学校的主要形式

对私立学校的资助，世界各国有不同的形式。在法国有学习税，加拿大有教育退税计划，日本的《私立学校振兴财团法》做出了“私立学校可获得不超过办学经费 50% 的政府拨款”的具体规定，日本私立学校从政府方面获得的拨款长年维持在 12% 左右的水平。其他如融资、学生奖学金、贷款、高等院校的科研经费，以及通过公立学校为私立学校提供服务等扶持政策。有学者概括，在国外，公共资金支持私立教育有四种基本形式：一是向学校提供资金或设备，二是减免学生家庭的税款，三是政府向学校“购买”学位，四是向学生提供教育券。

6、抓准民办教育发展瓶颈，推行民办学校教师年金制度

2007 年起，上海尝试鼓励民办学校建立年金制度，改善民办学校教师待遇，缩小民办学校教师与公办学校教师退休后的待遇差距，从而解除民办学校教师后顾之忧，为稳定民办学校师资队伍、提升教育教学质量提供保障。截至 2010 年，大部分民办高校和 6 个区的民办中小学已经开始实施这一政策。市教委印发了《上海市教育委员会关于推进本次民办学校建立年金制度的通

知》，鼓励各民办高校、民办中小学、民办幼儿园建立年金制度，并将此项政策纳入了政府投入扶持资金的条件之一，鼓励民办学校为教职工缴纳年金，并纳入办学成本核算。

专栏 12 2010 年上海市民办中小学实施年金的基本情况

2010 年 ,初步统计 ,全市民办中小学教职工总数 11675 人 ,其中教师 9489 名 ,占 81.28%。9489 名民办学校教师中 ,公办挂编 3174 名 ,占 33.45% ;退休返聘 1839 名 ,19.38% ;民办学校自主聘用 1957 名 ,占 20.62% ;人才服务中心挂编 1437 名 ,占 15.14% ;外聘兼职 152 名 ,占 1.60% ;其他 542 名 ,占 5.71%。民办学校迫切需要实施年金制度的对象 ,主要是无法实现公办“挂编”但在未来的三五年内就可以成长为学校骨干的青年教师 ,这部分人由民办学校自主聘用 ,总数为 1957 名 ,占全部教师的 20.62%。再加上人才服务中心挂编中非事业编制的教师约 1000 名 ,职工中个别专业技术岗位的聘用人员约 100 名 ,三者合计在 3000-3200 名左右 ,约占全部民办学校教师队伍的 1/3。

截止 2010 年 9 月 ,全市有 23 所民办中小学已经初步建立了学校年金制度 ,占全部 134 所民办中小学的 17.16% ,已经缴纳年金 300.2 万元 ,其中学校缴纳 200.7 万元 ,教师个人缴纳 99.5 万元 ,两者比例约为 2 : 1。

数据来源：《上海市民办中小学实施年金制度情况调研报告》，上海市民办中小学协会，2010 年 10 月。

7、允许民办高校自主招生，鼓励公办、民办院校合作办学

自 2005 年起 ,上海将民办高校招生纳入本、专科层次依法自主招生改革试点范围 ,在全国率先开展了民办高校依法自主招生改革。首批试点学校为杉达、建桥和新侨学院 ,到 2010 年参加依法自主招生的民办高校已达 13 所 ,分别占全部民办高校和当年自主招生高职 (专科) 院校的 2/3。全市 2010 年自主招生高职 (专科) 计划 12370 人 ,实际录取 12139 人 ,比上年增加 2157 人。

在 2010 年 3 月全市第二次民办教育工作会议上 ,由市教委牵线搭桥 ,杉

达、建桥、东海、思博、立达和中侨等 6 所民办院校与上海大学、上海师范大学、上海第二工业大学、上海理工大学、上海应用技术学院等 5 所公办高校签订了结对合作协议书。通过民办高校与公办学校的结对合作，旨在促进民办高校在教育教学管理、师资队伍建设、学科专业发展、教育资源建设水平等方面与公办学校看齐；同时，也促使公办学校向民办学校学习和借鉴办学体制及运行机制上的优势，做到取长补短、相互促进、实现共赢。

8、加强民办院校党建思政工作，引导民办学校平稳健康发展

加强民办学校党建工作，充分发挥民办学校党组织的政治核心作用是民办教育健康发展的保障。市教卫党委、市教委把民办高校党建和大学生思想政治教育纳入了全市教育整体规划中，通过委派督导专员和党建督察员，督促和指导民办高校依法办学，做到了民办高校党建工作、思想政治教育及德育工作全覆盖。目前，上海民办高校党组织建设日益规范和健全，党组织负责人作为董事会成员，参与学校重大事务的决策，较好发挥了引导和监督作用。同时，有关部门还建立了民办高校辅导员岗前培训基地，开展民办高校辅导员岗前培训工作，建立了上海民办高校毕业生就业指导协作组，开展民办高校就业的专项指导。此外，民办学校学生思政教育、特奥会志愿者、世博会志愿者的工作也开展得有声有色，充分展示了上海民办教育的风采。

9、实施办学信息公开制度，构建民办教育公共治理平台

针对民办学校尤其民办非学历教育培训机构在办学中出现的发布虚假广告宣传、不规范收费、违规宗旨办学等情况，市教委充分发挥各区县教育行政部门的管理主体作用，积极推进信息公开制度，建立民办教育信息管理系统，通过公众查询网、信息资料库、行政审批平台，构架起公众、学校、政府之间信息化互动和管理的桥梁，营造社会监督、学校自律、政府依法管理的良性氛围。

2008 年，市教委组织各区县教育部门开展民办非学历教育“政府公共政策、法规制度和公共信息发布、公告和公示”平台建设情况调研，完成全市

1495 个办学机构的信息登录，建立完善本市民办非学历教育机构办学基本状况信息公开系统，提供民办非学历教育机构办学基本状况、社会评价和评估信息及培训市场供需信息等方面的网上发布和查询。在此基础上，2009 年组织编制和出版《上海市民办非学历教育院校(机构)2007 学年度资讯大全(黄页)》，免费向社会各界提供使用，畅通本市社会办学信息渠道。

(四) 未来上海民办教育的发展定位

改革开放之初，上海地方政府大力鼓励社会力量办学，当时的背景是因为政府财政力量有限，公办教育资源严重不足，急需民办教育补充。近年来，上海区域经济快速发展，地方财政不断加大对教育的投入，公共教育资源供需矛盾已经逐步得到缓解。而与此同时，受国家教育招生政策调整和本地适龄入学人口减少等因素影响，上海的民办教育则在发展上遭遇了很大困难，出现了不少问题。在这种情况下，人们开始思考一个问题，即上海是不是还需要民办教育。对此，上海市领导和教育行政部门有着非常清醒的认识：上海还需要民办教育，上海的民办教育依然要存在、依然要促进、依然要发展。

1、境外经验、民办教育的实际贡献以及教育生态系统的健康发展决定了民办教育存在的必要性^①

(1) 从境外教育先进国家或地区来看，私立教育都是教育体系的重要组成部分

例如经济发达的美国，公共教育经费比较充足，但美国政府同样非常重视促进私立教育的发展，上世纪 90 年代甚至尝试将一些公立学校推上民营化的道路，其目的就是要充分发挥民办教育的优势，为公众提供更多的教育选择，同时通过发展民办教育形成竞争，推动和促进公办教育的发展。因此，社会经济发展与政府财力水平的提高，不应当成为放弃发展民办教育的理由，而是对民办教育要有新的、更高的要求，需要民办教育通过改革实现新的发

^①参考：沈晓明.在上海市第二次民办教育工作会议上的讲话 [Z].上海市教育委员会办公室简报，2010-3-31.

展。

专栏 13 私立教育成为许多国家教育的重要组成部分

根据各国不同性质教育机构的比例或就读这些机构的学生比例，有学者将教育体制概况为“私立教育主导型”、“私立教育与公立教育均衡发展型”、“私立教育补充型”等几种模式。

在私立教育主导型体系中，私立学校数及其在校生数均高于公立学校。在初等教育阶段：荷兰、比利时、黎巴嫩、津巴布韦等国属于这种模式；在中等教育阶段：荷兰、比利时、孟加拉、博茨瓦纳、海地等国属于这种模式；在高等教育阶段：日本、韩国、菲律宾、哥伦比亚、智利等国属于这种模式。在公、私立教育均衡发展型教育体系中，公立教育和私立教育的比例相当，二者在国家教育体系中扮演着同样重要的角色。在初等教育阶段：智利、苏里南、西班牙、阿联酋等国属于这种模式；在中等教育阶段：印尼、坦桑尼亚、智利、韩国、哥伦比亚等国属于这种模式；在高等教育阶段：巴西、印度属于这种模式。私立教育补充型，从整体上看，世界各国教育体系中，大多数都属于这种类型；前两种模式在实践中仅是少数。

资料来源：文东茅.办学体制的国际比较及其启示 [Z].中国民办教育协会简报，2008，(27).

专栏 14 我国台湾私立高等教育发展概况

在台湾地区高等学校中，私立高校在各个层次高校中均占有相当地位：专科学校占 82.6%；本科层次的学院占 67.5%；大学层次占 52.8%。台湾各私立大学从 1961 年起开设硕士班，从 1967 年起招收博士生，到 2001 年，7 万在校硕士生中，有 2 万人左右在私立学校就读，比例为 28.5%，1.38 万在读博士生中有 1854 人在私立学校就读，占 13.8%。台湾私立高等教育不仅在数量上，而且在水平上开始与公立大学相“抗衡”。台湾在学制方面比较务实，从小学以后就有普通教育和技职教育两种类型，各有特色，相互贯通。借助

私立大学的发展，台湾建立起专科、本科、硕士和博士技职教育的直升通道，大力培养应用型技术人才，这无疑对台湾地区的社会经济发展、尤其是产业结构的升级换代，具有深远的战略眼光。

台湾私立大学运行经费 70% 以上来自学生缴纳的学费，10~20% 由政府根据评估结果给予程度不同的支持，政府财政支持分为“普惠项目”和“奖励项目”；一般奖励占七成，补助占三成，奖励的七成中，计划奖励为三、绩效奖励为四。

资料来源：《台湾私立大学考察报告》（上海民办高校参访团，2008）

（2）从民办教育的实际贡献看，民办教育发挥的作用不可替代

改革开放 30 年来，民办教育为上海教育事业的发展做出了重大贡献，在补充社会急需的教育资源、缓解政府公共财政压力的同时，在一定程度上满足了公众对教育服务的多样化需求，并推动了教育体制机制的创新，增强了上海教育的活力。民办教育已成为上海教育事业不可分割的重要组成部分。

（3）从教育生态看，缺少民办教育的教育体系是不完整的

教育发展有其内在的规律，需要良好的生态环境。单一的公办教育难以满足社会的需要，也影响到教育水平的总体提高。只有公办、民办教育共同发展、相得益彰，才能形成百花齐放的局面，办出人民满意的教育。2009 年初，温家宝总理在《百年大计，教育为本》的署名文章中指出，明确“要加快民办教育发展，满足不同社会群体多样化的教育需求”。国家和上海教育规划纲要也提出，要坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。

因此，我们要从促进上海教育长远发展的战略高度，审视民办教育的重要性，确保民办教育在上海教育事业总量中始终占有合理的比重。可以说，在未来十年，如果民办教育没有发展好，那么上海的教育很难说是成功的。

在明确民办教育在上海教育事业发展中的重要地位和作用的基础上，我们要认真思考“上海需要什么样的民办教育”。

专栏 15 OECD 国家支持私立教育的重要原因

OECD 报告明确指出：“国家鼓励公立学校和私立学校发展并提供资源是出于多种原因。在许多国家，一个原因就是扩展学生及家庭的教育选择权。”自从 20 世纪 90 年代初期以来，瑞典一直采用类似教育券（Voucher）的方式，给家长政府资助，让他们有权利选择送孩子去公立学校还是独立学校（即私立学校）学习。美国部分州也是发送教育券给家长，允许他们选择私立学校。通过提高人们的教育选择性，从而使那些被家长“抛弃”不选的学校不得不通过各种措施提高教育质量与可选择性，加强学校之间的竞争，提高教育效率。

2、上海民办教育的发展思路应该是聚焦公益性，向有质量、有特色、有活力的方向发展^①

（1）优先发展“公益性”的民办教育

教育是一项崇高的事业，民办教育作为教育事业的组成部分同样属于社会公益事业。也就是说，民办教育的主要任务与公办学校一样，都是为社会主义培养建设者和接班人。因此，我们需要的是对国家、对社会、对学生负责任的民办教育，是以培养人才为第一要务的民办教育。

（2）重点发展“有质量、有特色”的民办教育

当前我国社会经济发展处于转型升级的关键时期，上海正在加紧推进现代化国际大都市和“四个中心”建设，知识经济的重要性愈发凸显，对于各类高等人才的需求更加旺盛。这就要求教育必须相应进行全面、深刻的变革，包括教育理念、培养目标、教育内容、教育技术、教育模式、教育管理等。

^①沈晓明.在上海市第二次民办教育工作会议上的讲话 [Z].上海市教育委员会办公室简报，2010-3-31.

这是对公办教育与民办教育共同的要求，需要民办教育尽快从规模扩张转变到质量提升的发展道路上来，着力培育具有较高教学水平和多样化办学特色的民办教育。

(3) 鼓励发展“有活力”的民办教育

作为由社会力量举办的教育机构，民办学校在法律规范的办学框架内拥有较大的办学自主权。当今社会，生产方式与经济水平加速发展，对教育服务的要求也不断变化。因此，我们需要的是能够充分发挥体制机制优势、紧跟社会公众需求步伐，不断改革创新民办教育。未来上海各级各类民办学校都应该主动调整发展战略，改革原有办学模式，充分发挥自身优势，推动民办教育实现新的发展。

专栏 16 国内一些地区促进民办教育发展的举措

浙江省台州市政府于 2001 年发文规定：对规模较大，教育质量较高的民办中等职业学校，按不少于公办职校生均经费的 20% 给予补助。

杭州市政府有关部门于 2005 年联合发文规定：具备条件的民办学校教师，可以参加市区机关事业单位职工基本养老保险。

宁波市政府于 2007 年发文规定：对民办学校聘用的具有中级以上（含中级）专业技术职务的教师，可申报参加事业养老保险。对学校按规定缴纳的社会保险费中学校承担的部份，由市财政给予不少于 1/2 的补助。

温州市政府 2008 年发文规定：从 2008 年起，市财政每年安排 500 万元，设立民办教育发展专项资金。对民办义务教育学校，要依照公办义务教育学校预算内生均公用经费定额标准，由当财政提供一定比例的经费补助。

河南省周口市出台了一系列优惠政策。吸引了“江浙”一带客商纷纷投资抢占周口教育市场。目前，全市各级各类民办学校 483 所，在校生 243668 人，教职工 12444 人，被誉为“河南民办教育第一城”。

资料来源：陶西平、王佐书.中国民办教育[M].北京:教育科学出版社，2010:27-28.

基于以上认识，上海《中长期发展和发展规划纲》明确提出，要整体规划民办教育事业，“对民办教育的功能、类型、层次、结构及比例等进行合理定位。加快发展大众化、多样性的民办学前教育机构，稳定发展选择性、高质量的民办中小学，有序发展多层次、有特色的民办高等学校，引导发展各类紧缺性、实用型非学历民办教育机构。”

总的看，自 2005 年上海市召开第一次民办教育工作会议以来，随着上海教育现代化进程的不断推进，上海民办教育管理体制进一步完善，各项制度建设大大加强，区域民办教育法制与政策环境逐步优化。所有这些，都为当前和未来上海民办教育的改革和发展提供了有力保障。

专栏 17 日本政府资助私立学校的方式

日本 1969 年之前政府对私立学校的资助主要通过税收优惠和通过私立学校振兴会发放的长期低息贷款（用于基础设施建设等）进行，经常费补助则限定在国家需要的特定领域，如理科教育、产业教育、学校图书馆、义务教育教科书等。从 1970 年开始政府对私立高校的资助进入了制度化时代。1975 年颁布了《私立学校振兴助成法》，表明日本开始实行所谓“诱导主义”的私学管理政策，既给予资助又进行管制。从此，日本政府对私立高校的资助主要在科研经费和日常经费两个方面。此外，还规定中央和地方政府给予学校法人以税收方面的种种措施。进入 90 年代，受国际思潮的影响日本开始尝试竞争性资助分配方式，这部分资助主要用于提高高校的研究水平和学术水平。1989 年之后日本政府开始强化补助金的倾斜性分配，保留一般补助、扩大特别补助比重，结果使得特别补助在经常费补助中所占比重连年上升，并一直持续至今。

资料来源：李建民.政府资助私立高校的日美模式比较研究 [D]，北京：北京师范大学教育学院，2005.

3、民办教育应该继续在吸引社会资金办学、满足社会多样性教育需求、促进教育体制机制改革方面扮演重要角色

站在新的历史起点上 ,上海民办学校自身也需要“面向现代化、面向世界、面向未来”,集聚更多能量,实现更大突破,以更好地适应区域经济和社会发展的要求,从而谋得更好更快的发展。

(1) 在吸引社会资金办学方面继续发挥积极作用。

办学经费不足是我国教育领域长期存在的突出问题。资料显示,目前我国教育总投入占 GDP 的比例以及人均教育经费、各级教育生均经费都远低于世界发达国家水平。专家预测,为了实现 2020 年教育中长期战略目标,需要在 2007 年全社会教育投入占 GDP 比例 4.7%的基础上,再增加 2.3 个百分点,即达到全国 GDP 的 7%左右。为此,到 2020 年全社会教育总投入可能要达到近 6 万亿元,而国家公共财政能投入的大概只有 4 万亿元左右,还有 2 万亿左右的资金缺口,必须也只能通过扩大社会投入也即大力发展民办教育来解决。这就为各级各类民办教育的发展提供了广阔的空间。

专栏 18 部分省域民办教育吸纳社会资金状况

广东省民办教育吸纳的社会资金达到 300 亿元以上。这个数额相当于 2006 年国家财政性教育经费的近 1/20; 相当于 2006 年广东省政府预算内教育经费的 57.33%,相当于今后 5 年该省计划大力发展高中教育政府总投入的 1.5 倍,相当于可以新建 10 万所希望小学,相当于 2005—2006 年广州市两年的教育总投入,相当于可容纳 40 万个学位的“广州大学城”的固定资产数。

浙江 2007 年全省地方教育经费总投入为 705.86 亿元,其中民办学校筹集的教育经费达 71.9 亿元,占全省教育总投入的 10.2%。单是 700 多所实施学历教育的民办学校,已共为全省各级财政分担了 30 多亿元教育事业费。

福建省仅 2007 学年度全省民办学校就为政府节省财政开支近 13.6 亿元(不含固定资产的投入,不含幼教经费),相当于省预算内教育经费 174.87 亿元的 12.8%。

湖北全省民办基础教育已拥有固定资产 40 亿元,民办中小学每年为国家少支出公共教育经费 6 亿元。

河北省民办教育总占地面积 2036 万平方米，校舍面积 863.7 万平方米，固定资产总额 98.2 亿元。

资料来源:陶西平、王佐书.中国民办教育 [M] .北京:教育科学出版社，2010:10.

(2) 在满足社会多样性教育需求方面继续担当重任

适应信息化社会和知识经济时代的需要，我国正在加快构建终身学习社会，群众性学习需求也随之空前高涨。而在社会主义现代化建设进程中，公共财政需要有一个逐步积累的过程，这样教育资源难免会出现局部匮乏乃至总体匮乏状况。在教育事业发展的每个阶段，教育都存在没有纳入和无法纳入基本公共服务范围的部分。解决这种供需矛盾，教育有着相当大的领域需要由以民办教育为主的非基本公共服务来提供。譬如，在加快发展学前教育、满足义务教育阶段选择性需求、全面普及高中阶段教育、提升高等教育大众化程度以及开展各种从低端到高端的教育培训等方面，都不能脱离民办教育尤其是优质民办教育的发展，需要由社会力量来承担和推动。^①

专栏 19 宁波诺丁汉大学办学模式

浙江宁波诺丁汉大学引进世界一流大学优质教学资源、实行全英文授课，学生毕业后授予英国诺丁汉大学学位。实行与英国诺丁汉大学完全一致的教学评估体系。提供多个本科、研究生层次专业教学，学校师资全部由英国诺丁汉大学严格选派，已拥有 90 多位专任外籍教师，随着学校的不断发展，国际生的比例将逐渐达到在校生总数的 25%。此外，每位学生都有机会到英国诺丁汉大学学习。

资料来源：参见浙江宁波诺丁汉大学主页

(<http://gkqw.edu.sina.com.cn/vipshow.php?vipuid=717&cid=12>)。

^①参考：陶西平.用两只手推动教育的发展—民办教育的新机遇、新挑战、新使命 [EB/OL] . <http://www.cange.org.cn/page/listshow.asp?ID=987> [2010-12-25]

(3) 在促进教育体制机制改革方面继续扮演重要角色

民办教育是市场经济的产物，其一切资源来源于市场，在细分市场、满足需求中建立自身定位，以顾客为中心，以效率为导向，坚持面向社会、开放办学，重视办学特色和教育质量，强调错位竞争和差异化经营，从而实现学校良性循环和永续发展。这些体制和机制上的优势，无疑对公办教育的体制机制改革具有重要的借鉴和启示意义，是推动我国教育改革的重要力量。各级政府部门应该积极创造条件，放手让民办教育在制度创新上先行先试；民办学校也应当主动作为、积极进取，力图在体制机制和教育教学改革上闯出新路、积累经验、树立样板。事实证明，“没有民办教育，不利于社会意识形态的现代转型；没有民办教育，政府财力无法承担教育现代化的历史重任；没有民办教育，传统公办教育满足不了社会对多样性、选择性教育的需要；没有民办教育，传统公办教育的体制性弊端也难以克服。”^①

专栏 20 齐齐哈尔委托民办学校管理公办学校

齐齐哈尔是老工业基地，国企办学占城市教育的 44.7%。上个世纪 90 年代国企几乎全部陷入困境。一些国企学校教师被迫以罢教方式索要被拖欠的工资。在政府难接、国企难办、学校难活的“三难”情况下。1998 年 2 月，市政府将被国企拖欠了 16 个月工资的八所学校（连同 607 名在岗教工和 364 名退休教工），委托民办黑龙江东亚大学（现齐齐哈尔职业学院）管理，并批准其为“教育改革试验区”。引入民办管理体制和运行机制后，这些濒临倒闭的学校焕发出勃勃生机，有些学校先后成为国家和地方的示范校。十年来，托管学校在没有财政拨款情况下，通过向社会提供教育服务收入 1.14 亿元，学校走上了“自主办学、自担费用、自我完善、自我发展”的良性循环轨道。

资料来源：曹勇安.管理创新——民办学校发展的核动力 [Z].中国民办教育协会简报，2008（44）。

^①本刊编辑部.认识分歧与制度冲突：制约我国民办教育发展的重要因素——吴华教授访谈录 [J].教育发展研究，2008（2）：1-5.

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》强调指出,“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。各级政府要把发展民办教育作为重要的工作职责,鼓励出资、捐资办学,促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。”今后一个时期,上海市政府及教育行政部门对民办教育,将一如既往地坚持“积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理”的方针,深化办学体制改革,强化管理制度创新,破解制约民办教育发展的若干瓶颈问题,推进民办教育地方立法,依法落实民办学校办学自主权,规范民办学校办学行为,改进和完善公共财政对民办教育的资助方式,并着力从政策层面解决民办学校的公平待遇问题,优先扶持和重点培育一批办学规范、质量过硬、特色鲜明的民办院校,进一步促进民办、公办两类教育和谐发展、共同繁荣。