

推进民办教育发展的合理转型 ——民办教育阶段性特征研究

上海市教科院民办教育研究所 张继玺

内 容 摘 要

改革开放以来，我国民办教育的发展大致经历了四个阶段：第一阶段（1978—1991）以十一届三中全会为起点，民办非学历教育再度萌生并蓬勃发展；第二阶段（1992—1996）以邓小平南巡讲话为起点，民办学历教育开始出现，各级各类民办教育快速发展；第三阶段（1997—2010）以社会力量办学条例、民办教育促进法和实施条例颁行为起点，民办教育进入规范调整时期。这三个阶段可以说是构成了我国民办教育的初创期。第四阶段（2010—）以国家中长期教育改革与发展规划纲要颁行为起点，我国民办教育事业进入了一个新的发展时期，开始了由初创期向成熟期的过渡，重点在于对优质民办教育的追求。因此，从总体上看，我国民办教育事业正处于从初创型向成熟型发展的转型期。这种转型不单纯是一个自然的发展过程，需要通过一系列的变革促进它的合理转型。

一、研究缘起

从上世纪 80 年代起，中国民办教育翻开了新的篇章。经过三十多年的发展，至今初步形成了多渠道、多层次、多形式、多规格的办学局面。突出表现为学校数量迅速增加，办学范围从非学历教育向学历教育、从职业教育向普通教育、从单一层次教育向全方面教育发展，初步形成了公办教育和民办教育共同发展的格局。这一发展历程也是我国新时期经济体制改革、政治体制改革和教育体制改革的必然产物，尽管对民办教育仍有不同认识，但民办教育的崛起却是不可阻挡的历史趋势，对于中国未来的发展也将有深远影响。

上海作为中国最大的城市，其社会文化环境有着适宜民办教育生长的土壤，在上海近现代教育史上，私立教育十分活跃，竞相发展。新中国成立后，因历史原因而一度被中断，直到改革开放以后，又迎来恢复发展。1989 年，上海出现第一所民办幼儿园；1992 年新中国第一所全日制民办高校杉达学院在上海诞生，同年上海还诞生了 5 所民办中小学。30 年来，上海民办教育从无到有、从小到大、从弱到强，目前已形成相当规模的多元化办学体系。上

海以自己的宽容、务实为民办教育发展营造出良好的氛围，成为全国民办教育的先行者，并留下了不少可圈可点的历史足迹。

目前，从全国整体来看，民办教育发展仍处在规范和调整的阶段，要发展出有影响的品牌民办学校，道路依然艰巨漫长。上海民办教育当前面临的挑战也很多，诸如生源不足、质量欠佳、公平的环境欠缺、管理薄弱等问题。同时，上海民办教育也有新的机遇，国家和上海教育规划纲要的颁布，为民办教育发展带来的机遇。

因而，在现实的国情中，如何回望民办教育走过的历程，认清现阶段所处的形势，推进当前和下一阶段民办教育的健康发展，尤为重要。本课题选择改革开放以来的民办教育发展阶段特征作为研究对象，力图梳理民办教育走过的几个阶段及其特征，总结分析影响民办教育发展的外部和内部因素，一方面希望能够在理论层面提升总结 30 多年来民办教育发展的规律和特征，另一方面，从现实意义而言，希望能为认清当前民办教育现阶段的形势，实现合理转型，以及对未来之路有较为清晰的规划提供思考和启发。

二、文献综述与研究方法

改革开放以后，个人和民间资本被允许进入教育领域，民办教育因此在我国再度崛起，目前已形成相当规模的多元化办学体系。这是不少学者对当前我国民办教育的一个共识（陶西平，2007；张铁明，2003）。但是，对于民办教育发展的阶段特征研究，则有不同的研究观点。

1. 民办教育发展的阶段划分研究

对于划分阶段，有人主张“四阶段说”，即，起步探索时期（1978-1987）、第二阶段：稳步发展时期（1987-1991）、大力发展时期（1992年初-1999年初）、法律规范（2003年至今）（季明明，2008）；另一“四阶段说”，则是 1978—1991 年的民办非学历教育萌生与蓬勃发展期、1992—1996 年以邓小平同志南巡讲话为起点，民办学历教育发展期、1997—2003 年以国务院社会力量办学条例颁行为起点，民办教育的相对规范发展时期以及自 2003 年至今的以民办教育促进法颁行为起点，民办教育进入了法制化阶段（陶西平，2008）；也有人主张划分三个阶段：即 1985-2005 年的起步阶段，2005-2025 年的发展阶段和 2025-2050 年的成熟阶段（洪成文，2006）。这些阶段的划分依据，有的是依据中国社会经济发展形势，有的则更多依据民办教育自身发展脉络，不一而足。

本课题拟划分以下个阶段：恢复初创期（1978 年-1991 年），快速发展期（1992 年-2002 年），规范调整期（2003 年-2010 年），内涵发展期（2011 年-）

2. 各个阶段的特征研究

不同的阶段，民办教育也呈现不同的发展特点。政府在管理上，也会采取不同的策略。

有人认为，自民办教育促进法以来，民办教育将呈现八个特征：快速发展、量的分化、分类管理、多种形式并存、特色突出、政府公共财政的调节、市场准入和国际化战略（刘林，2008）。也有人从民办教育的性质、管理体制、经费渠道、学校评估等角度分析各阶段民办教育的发展特征（洪成文，2006）。这些研究的角度各不相同，有的是粗线条勾勒，有的深入到民办学校内部，总体的趋势是更关注民办教育发展的瓶颈问题。

本课题认为，民办教育发展，既有全国的特征，也有各区域自身的特点。比如，相对于其他省区，上海的民办教育是在国家宏观教育政策和环境下发展起来的，但是，也有自己的一些特点：总体而言，改革开放后上海民办教育起步较晚，1989年、1990年上海为鼓励规范社会力量办学和民办教育出台了《上海市社会力量办学管理办法》及其《实施细则》，各级民办教育在法律的指导规范下快速发展。上海民办教育发展中，既有在全国率先提出的“公立学校转制试点”政策、率先在全国成立行业协会等举措，也有其他省区普遍存在的私营企业办学、股份制企业办学、教育集团办学等多种类型。

3. 本研究的概念和基本观点

所谓的民办教育的阶段特征，就是民办教育与其它社会事业的发展一样，是一个不断发展、不断成熟的过程，而在这个过程中，不同阶段将呈现不同的特点，需要不同形式和不同程度的推进举措，民办教育应遵循自身的规律和市场的规律发展。

本课题是对改革开放以来民办教育发展的阶段特征进行研究。力图结合国家经济社会发展历程中，探讨民办教育的发展规律，希望了解民办教育与社会、经济及民众需求的关系，总结经验，梳理问题，实现民办教育发展的合理转型。

本课题的基本观点是：三十年来民办教育的发展，应归因于社会、政治、经济、文化、教育等诸多因素的合力；民办教育经历了几个阶段的发展，当前正处于第三个阶段向下一阶段的转型时期，即从法律规范时期向内涵发展期的转型过程；政府对民办教育的管理方式，总体上是从计划型向市场型、从无序到有序的转变；政府及民办学校应遵循民办教育发展规律，通过一系列内外部变革，实现其合理转型。

4. 研究方法

本课题将以历史的角度为切入口，以调研为基础，中外比较为参照，采用多种研究方法。

（1）文献梳理法。梳理三十年来民办教育发展历程，包括出台的法律法规、政策、办学模式等，同时梳理全国和其他区域的发展历程，其中会以分析上海民办教育自身的阶段特征为个案。（2）比较研究法。采用比较的方法比较国内外不同区域发展民办教育的不同模式和特征，提炼共性和个性。（3）调查研究法。访谈民办教育发展的亲历者，如行政管理人员、举办者、管理者、家长等各方代表，通过调研访谈，了解各阶段民办教育的一手材料，和文献

中的政策法规、数据等相结合，点面结合，个案研究和整体研究相结合。

三、民办教育发展的几个阶段及其特征

1.恢复初创期（20世纪80年代-1991年）

民办教育在我国有着源远流长的历史，但建国后，因各种因素而造成一度的从20世纪80年代开始，我国民办教育开始发展，以文化补习班、技能培训机构等形式的非学历教育的再度萌生为主要表现，当代民办教育大发展也由此拉开序幕。

（1）时代背景。这一时期中国民办教育得以恢复并获得初步发展，有着深刻的历史背景和动因。首先是高考制度的恢复。1977年，邓小平复出后所作的的第一件大事就是恢复高考招生制度，这一举措既为在全社会实施改革开放做了思想和人才准备，也给一批又一批勤奋努力、有才华的优秀青少年创造了改变人生的机会。荒废多年的读书、学习热潮重新得到人们的重视，进修、升学成为这一时期的热门话题。

其次是“出国热”的急速升温。80年代改革开放的实行，促使国门大开。国家启动留学生公派计划，后来逐步放开了自费留学政策及多种留学渠道（如校际交流、地方集资、部门公派和自行联系等），促使出国留学、进修热潮在全国范围迅速兴起。

从某种意义上说，恢复高考和新时期留学大潮的兴起，继承和发扬了中国尊重知识和人才的优良传统，给中国带来了更加理性与开放的心态，也成为推动中国民办教育恢复和发展的一股重要力量。当时公办高校和进修培训机构数量有限，无法满足广大青年升学以及学习文化知识的要求。在这种背景下，一些文化补习班、职业技能培训机构等民间教育机构应运而生。

（2）发展状况。一些热心教育的人士，利用星期日、节假日办起了一些以文化补习班、初等职业培训班等形式的民办教育机构。如1978年北京出现的一些由退休教师组织的为参加各类考试人员进行考前辅导的实习小组和实习班，同年长沙出现的高考文化课补习班、1979年湖南的会计培训机构，等等。上海最早的培训机构是由蔡光天举办的前进业余学校，他从高考辅导开始，以后又通过搞外语培训，积聚了一大批英语教师。总体上，这些培训数量虽然不是很多，但它们以非学历教育的姿态出现，这种纯为“长本事”的培训机构得到了大家的认可和欢迎，也满足了当时社会发展的需要。严格而言，这些都是“非公立的中学后教育机构”，但也从此拉开了当代民办教育大发展的序幕。

悄然复苏的民间教育实践，在一定程度上推动了当时国家法律法规的改进。1982年12月4日公布的《中华人民共和国宪法》规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”彭真在《关于宪法修改草案的报告》中进一步肯定了“私人办学”，强调依靠广大群众来办学。1985年公布的《中共中央关于教育

体制改革的决定》和 1986 年公布的《义务教育法》，都鼓励社会力量办学。

国家与政府对社会力量办学的政策支持和舆论向导，引起了社会的广泛关注，各地根据国家政策并结合本地区实际情况，制定了关于社会力量办学管理办法和一系列鼓励政策，使民办学校稳步健康发展。据 1989 年有关资料统计，仅京、津、沪等十几个城市，经教育行政部门批准的各种民办学校已有 2000 多所，在校学生达 300 多万人。截止 1991 年底，仅民办普通中小学，全国已达 1199 所，其中中学 544 所，小学 655 所。^①

(3) 阶段特征。在这段历史时期，民办教育主要处于探索和初步发展阶段，虽然针对民办教育的发展，当时还缺乏专门的法律、法规，但在政府的相关文件中总能找到“肯定”和“鼓励”的积极精神。尽管许多人仍将其视为“另类”，放在边缘或补充地位，但这一新生事物仍然表现出十分旺盛的生命力。如江西大宇学院董事长章跃进回忆创业情景说：“当时，招生不用宣传，学生就蜂拥而至。我们填补了一个极大的市场空白，受到的政府干预也很少。”^②

同时，从发展的路径而言，是一种自下而上的带有原始自发性质的方向。地方对业余补习班的客观需求，造成民办业余培训机构的产生，继而，延伸到学历教育机构领域。需要指出的是，国家教育主管部门总体上仍“对民办学校持冷淡态度”，“无意把发展民办教育列入当年工作日程”^③。这多少与那一时段的改革开放程度有关。

2. 快速发展期（1992~1996 年）

这一时期主要是以邓小平的南巡讲话作为起点，民办教育进入空前活跃和全面发展时期，该时期民办学历教育开始出现，民办的高等非学历教育（包括自学助考以及学历文凭考试）都在迅速增长，并出现了形式多样的民办教育实践探索，与此同时，也带来一系列问题。

(1) 发展背景。1992 年初，邓小平发表了具有深远意义的“南巡讲话”，向世界传达了中国将进一步深化改革和扩大开放的信息。同时也把人们的思想从热衷于争论姓“社”姓“资”的迷雾中解放出来。随后，经济出现前所未有的发展热潮，“先富裕起来的人”越来越多。同时，受教育人口的不断增多，也给中国有限的教育经费带来了相当大的难题，举国上下都开始认识到政府包揽办学的局限性。

(2) 发展状况。现实的迫切需要使民办教育又一次获得发展机会。大批民办中小学校的创办，引起了党和政府以及社会各界的高度关注，公办教育、民办教育共同发展的思路逐渐得到社会各界的认可。1993 年《中国教育改革和发展纲要》提出了针对民办教育的“十六字

^① 胡卫：《中国民办教育发展现状及策略框架》，《民办教育动态》，1999 年第 3 期。

^② 张立勤：《民办教育风雨生存》，《瞭望东方周刊》，<http://www.shm.com.cn>，2004 年 12 月 22 日。

^③ 陈桂生：《中国民办教育问题》，教育科学出版社，2001 年，第 15 页。

方针”——“积极鼓励，大力支持，正确引导，加强管理”，强调要“改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”。这一方针对我国民办教育的健康发展起了很大的作用。嗣后颁布的《中华人民共和国教育法》及《教师法》等一系列重要政策法规文件都在一定程度上鼓励民办教育发展，并提出了一些相应的举措。从 20 世纪 80 年代允许社会力量举办民办学校，到 90 年代鼓励民办学校发展并将其纳入政府议事日程甚至法规之中，意味着民办学校的地位有了一定的提高，政府包揽办学的体制开始被打破。

这一时期，全国各地兴起了社会力量举办教育的热潮。据有关数据统计，截至 1992 年底，全国民办教育机构已有 2 万多所，其中幼儿园 3800 所，中学 1600 所，高等教育机构 500 多所，非学历教育机构超过万所。到 1996 年底，民办幼儿园 24466 所，中学 2015 所。

(3) 阶段特征。值得注意的是，该时期民办教育发展的实践冲破了非学历教育的界限，各地民办教育办学体制改革呈现出多样化的特点，也表现出明显的区域特征。首先，多种典型意义的教育模式出现。^①一是北京、上海等地的民办公助模式，其特点是：由个人或团体出面承办，部分经费、条件由教育等部门予以资助。这类学校一般办学质量、学校声誉较好，面向工薪阶层，生源比较充裕，具有较强的市场竞争力和生命力。二是广东珠江三角洲的教育储备金模式。这是为满足千百万富裕起来农民对教育的需求，采取让家长出钱作为学校基金、学生毕业（或中途离校）时，学校将家长的储蓄金如数退还，不支付利息的一种模式。三是温州地区的拾遗补缺模式，即多门类、多渠道、多主体的办学模式。四是中西部老少边穷地区的扶贫教育模式，其特征为因地制宜、因陋就简，帮助失学青少年复学，弥补农村义务教育不足。

其次，特别需要指出的是，一些省市在不改变公立学校性质的前提下，开辟了利用民办教育机制进行公立学校办学体制改革的新途径，这一尝试具有深远的影响。

再次，这一阶段是中国民办教育大发展和全面探索的时期，但也是民办教育问题丛生的时期：一些民办学校的教育质量难以保证，少数学校以追求利润为主而忽视了教育的公益性等等。一些地方的政府行政部门因此开始从财务、课程、招生、收费等方面对民办教育进行全面干预，这些干预中的一部分完全是出于担心和防范而做出的。从政府到举办者，亟待进一步规范和调整。

3. 规范调整时期（1997 年至 2010 年）

从 1997 年开始，以国务院《社会力量办学条例》的颁行为起点，民办教育进入了相对规范的发展时期。这一时期的高等教育发展尤为迅速，在以高等教育的文凭考试试点、高等教育自学考试为主的民办高校中，出现了少数具有独立颁发学历文凭资格的学校。其次，2002

^① 胡卫：《中国民办教育发展现状及策略框架》，《民办教育动态》，1999 年第 3 期。

年 12 月《中华人民共和国民办教育促进法》正式颁布并与次年 9 月开始实行，以及随后的《民办教育促进法实施条例》的出台，标志着民办教育进入了一个依法发展与调整的新时期。

(1) 政策的出台。1997 年以前，国家没有专门对民办教育进行规范的法律，有关的条文散见于《宪法》、《教育法》等法律法规的相关条款之中。因此，民办教育虽然有法可依，但没有进入全面依法治教的阶段。1997 年 3 月《社会力量办学条例》（以下简称《条例》）颁布，成为上世纪 90 年代后期惟一针对民办教育的专门法规。《条例》重申了国家发展民办教育的十六字方针，并规定了民办教育机构的设立、教学管理、行政管理、财产财务管理等方面的内容。对于把民办教育纳入法制轨道，使民办教育积极、有序发展具有重要意义。

但《条例》没能从民办学校与公办学校共同发展的角度进行统筹考虑，着重对投资体制进行了规范，具有深层次影响的民办教育地位、办学体制、学校产权、教育行政部门的管理权限与范围等问题并没有加以明确。因而，很多民办学校认为政策规范不到位，教育行政部门对民办教育的管理无法可依，随意性较大。这就导致争取与公办学校平等的“国民待遇”成为 20 世纪 90 年代以来民办教育界最强烈的呼声。同时，《条例》由于没有明确备受关注的产权和回报问题，在很大程度上影响了社会资金向民办学校的流入。

2002 年 12 月 28 日《民办教育促进法》（以下简称《促进法》）终于艰难问世。这是中国第一部专门针对民办教育的法律，正式从法律上确立了民办学校的地位和作用。尽管各方还有不满意之处，但《促进法》毕竟对长期困扰民办教育发展的几大核心问题进行了初步回答：允许合理回报，力图解决了资本市场的对接问题；明晰产权，确立谁投资谁受益的原则，力图吸引更多举办者；在法律上赋予民办学校与公办学校平等的法律地位，力图解决长期以来民办教育受歧视的状况。

但是，迟至 2004 年 3 月才颁布的《民办教育促进法实施条例》正式认可倍受争议的“名校办民校”方式，^①引起了民办教育界的强烈争论。显然，民办教育的法规政策仍然有待进一步完善和发展。

2007 年 1 月，发布《民办高等学校办学管理若干规定》已于 2007 年 1 月 16 日经部长办公会议讨论通过，自 2007 年 2 月 10 日起施行，这又标志着民办教育的法制建设又上了一个新台阶。

2010 年 7 月，全国教育工作会议召开。时年 9 月，又颁布和实施了酝酿两年之久征集

^① “名校办民校”，指的是公立重点中小学开办“民校”，对外实行高收费政策，因此形成了“校中校”或“校外校”；公立高校参与举办的“民办二级学院”，则称为“独立学院”。这类学校几年前就以“转制”或“探索”之名悄悄存在，而借《实施条例》的东风更得以大行其道。《实施条例》规定，为了“扩大优质教育资源”，公立学校可参与办民办学校。教育部曾规定这类“民校”必须从母体独立出来，做到独立校名、独立校园、独立核算和独立教学（简称“四独立”）等。但在现实中，鲜有学校做到规范的“四独立”。

民意和汇聚民智的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》，《纲要》将民办教育定位为教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。这两个“重要”，明确了民办教育在我国实现到 2020 年，基本实现教育现代化，基本形成学习型社会，进入人力资源强国行业战略目标地位和作用。各地方也根据国家规划纲要的要求，制定和实施了地方性的教育发展规划纲要。

(2) 发展概况与阶段特征。这一历史时期，从宏观上看，民办教育数量持续增长，办学层次丰富多样，已成为影响广泛的社会事业。仅举三个年份的数据作为说明。

2003 年全国各级各类民办学校(教育机构)共 7 万余所，在校生达 1416 万人。其中有民办幼儿园 55500 所，民办普通小学 5676 所，民办普通初中 3651 所,民办职业初中 54 所，民办普通高中 2679 所，民办中等职业学校 1377 所，民办高等学校 175 所,民办其他高等教育机构 1104 所。

2007 年，全国共有各级各类民办学校（教育机构）9.52 万所（不含民办培训机构 2.23 万所），各类学历教育在校学生达 2583.50 万人。其中：民办幼儿园 77616 所，在园儿童 868.75 万人；民办普通小学 5798 所，在校生 448.79 万人；民办普通初中 4482 所，在校生 412.55 万人；民办职业初中 6 所，在校生 2250 人；民办普通高中 3101 所，在校生 245.96 万人；民办中等职业学校 295 所，在校生 257.54 万人，另有非学历教育学生 29.34 万人；民办高校 297 所，在校生 163.07 万人；另有其他形式教育的学生 22.36 万人；民办的其他高等教育机构 906 所，各类注册学生 87.34 万人。

截止 2010 年底，全国各级各类民办学校和教育机构 11.90 万所，比上年增加 1.26 万所；各类在校学生 3392.96 万人，比上年增加 327.57 万人。根据有关统计资料测算，从 2000 年到 2010 年，十一年累计全国各级民办教育学校经费总收入约为 7100 亿元。经过几十年的发展，到 2010 年 9 月，全国各级民办学校固定资产总原始值已约达 4000 亿元左右，大约相当于全国公办教育六年的财政基建拨款。

从微观上看，民办学校的办学水平不断提高，办学行为逐步规范，涌现出一批先进办学者和优秀办学单位，这些办学者艰苦创业，努力拼搏，形成了一些教育品牌，赢得了良好的办学声誉；有些民办学校的办学质量已经达到当地一流水平。他们的创业经验成为民办教育深化改革和持续发展的宝贵财富。

民办教育实践的快速发展迫切需要系统、深入的理论支持。自 1997 年开始，北京、上海、天津等地相继成立了民办教育研究机构，随后的几年时间里，全国各个地方几乎都有了研究民办教育的专门机构。

尽管民办教育发展迅速，但在资源占有量、师资力量、办学质量等方面，仍然有待于提

升和加强。比如，2002年全国公办学校共有100多万所，在校生3亿多人，民办学校的数量只是它的6%，在校生数只有它的3%。^①再如，就民办高等教育而言，自1996年至今，全国公办高校在调整、压缩、合并的情况下，数量增加了399所，达到2004年的1410所，而民办高校在不断争取支持和发展的情况下，纯民办高校目前才仅有226所，两者相差1000所以上。差距如此悬殊的原因除发展历史长短之外，政府财政资源配置的政策不平衡、教师和学生资源的差距及其待遇的不公平性都是主要原因。

这一阶段，尤其值得提到的是，2008年5月，全国性的民办教育专业机构——中国民办教育协会成立。这对于构架政府、民办学校和社会的桥梁起到重要作用。一些地方性的民办教育协会也陆续成立。

4.内涵建设与优质发展时期（2011年—）

《国家教育中长期改革与发展规划纲要》中要提出来要调动全社会参与的积极性，进一步激发教育的活力，满足人民群众多层次多样化的教育需求。同时还具体提出了大力支持民办教育，以促进民办教育发展和依法管理民办教育，促进民办教育持续健康发展的一系列的政策原则。这一切都说明了规划纲要对民办教育有了更为重要的定位，更为明确的导向，更为有力的政策原则，给民办教育的发展带来了新的机遇。

但是从目前看，无法否认的是，民办教育主要有两个方面的问题，一个方面就是现实的发展环境，再一个是自身建设的现状，都使得落实规划纲要的要求，推动民办教育的持续发展，发挥在国家教育改革和发展中的重要作用，确实还面临挑战。

一些地区，民办学校整体办学规模呈缩小趋势。以上海浦东新区为例：2006年，新区民办中小学校比上2005年增加了4所，但民办学校在校生数只有12926人，与2005年相比，不但没增加，反而减少了1519人，说明不少民办学校的办学规模在缩小。在调查中，一些校长认为，生源减少成为学校办学规模缩小的重要原因。从民办学校平均规模来看，2005年时，平均每所民办学校有学生850人左右；至2008年后，平均每所民办学校只有学生650人左右。在校生数的大量减少，说明这几年新区民办教育正在整体走弱。

另外，民办教育发展的一些深层次的矛盾也不断凸显，比如，投资者的利益诉求无法得到保证；公办学校的强势发展让民办学校生存的空间日益受到挤压和缩小；民办学校的师资流失严重；等等。下文将对这些问题重点论述。

总之，随着我国经济社会发展和教育供求关系的变化，民办教育面临结构、特色、生源、投入等多方面的挑战。因此，今后的发展趋势是，民办教育必须走特色与优质发展之路。

^① 《人民日报》，2003年1月3日。

四、民办教育发展的动因探析

回溯民办教育发展的历程不难发现，30 多年来中国民办教育得到较大规模和较快速度的发展，绝不是偶然的，这有着深刻的历史背景和发展动因，应归因于社会的政治、经济、文化、教育等诸多因素的合力。

1.经济体制改革的不断深化，为民办教育的发展提供了新的契机

1992 年党的十四大确立了社会主义市场经济的改革目标，伴随着市场化的经济体制改革，经济主体呈现包括政府、企业、自然人的多元化，资源的配置方式也发生了变化，由原来的政府配置逐渐变为在政府宏观调控下，由市场发挥基础性调节作用。党的 16 届三中全会做出的《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》指出：要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体的多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。在 2004 年 3 月 14 日通过的《宪法修正案》及新的《宪法》中明确规定：“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法权利利益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济发展”；“公民的合法的私有财产不受侵犯”。2010 年国家和各地方教育中长期改革与发展规划纲要的颁布实施，更是将民办教育置于更为重要的位置上来。

这说明，我国已经成型的多元化经济格局是不可逆转的大趋势。经济体制改革在教育领域中的重要表现，就是办学主体的多元化，不同经济主体都可利用自己的资源发展教育事业。无疑，这将有利于吸引更多的社会经营资金进入民办教育领域，为民办教育发展提供了新的契机。

2.一系列民办教育政策法规的出台，促使民办教育总体上沿着规范化的道路不断得以调整和发展

民办教育的发展和国家的有关政策法规密切相关。为了鼓励支持民办教育的发展，近十年来我国先后制定了一系列政策法规，主要体现在几部重要教育政策文献和法律中，即 1993 年的《中国教育改革和发展纲要》、1997 年的《社会力量办学条例》、1998 年的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》、1999 年的《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》以及 2002 年的《民办教育促进法》及其《实施条例》、2010 年颁布的国家中长期教育改革与发展规划纲要等。这些政策法规的出台，明确了国家在发展民办教育中的态度，也为民办教育发展提供了总的政策法规保障。另外，各地方政府根据自己的实际情况，也制定基本适合区域特点的民办教育发展政策，形成了区域民办教育发展模式，在政策上发挥了地方政府的积极性和首创性。民办教育发展的配套性法律法规和行政规章虽然有待进一步完善，但对于民办教育发展毕竟起到了方向和灵魂的作用。

3.国民对教育多样化、多规格的需求，成为民办教育蓬勃发展的催化剂

改革开放 30 多年来，中国经济高速增长，不仅改善了人们的物质生活水平，也提高了人们对文化教育的追求，社会各界对教育的不同需求空前提高。有关调查也表明，在近几年家庭消费的增长中，教育是增长最快的消费。国民有着高涨的不同教育要求，就必然要求有一个更广阔的教育发展的体制空间。但现有公办学校的“教育供给”难以满足社会和家庭对教育的多样化、多规格需求。解决问题的唯一办法就是要大力发展教育事业，在发展公办教育的同时，也要发挥民办教育的作用，增加教育供给方式，增加全民受教育的机会，扩大教育民主，保证国民受教育的权利。另外，从现实的就业方面来看，我国每年有近 700 万初中毕业生不能进入高中阶段学习，有 200 多万高中毕业生不能进入大学阶段学习，就业压力也相当大，从这个角度考虑也需发展民办教育，缓解就业压力，维系社会稳定。这一切都说明，民办教育的生存和发展有着广阔的需求市场。

4.一批优质、特色品牌民办学校和教育集团的出现，使民办教育已越来越为大众所理解和接受，为民办教育发展创设了良好的舆论环境

总体而言现在政府对民办教育的政策支持越来越大，这说明民办教育本身具有很大的活力。相对来说，民办教育在办学机制上比较灵活，比如课程的设置、教师的聘用、对学生的个性化教学等。民办学校凭借自身的灵活性，以及对教育市场的敏感性和开拓性以及科学的管理水平，经过激烈的市场竞争，在规范中不断发展，最终打造出一批具有优质教育品牌的名校和教育集团。这对其他办学水平相对薄弱的民校起到了示范和激励的作用，也有利于改变人们以往对民校的偏见，最终在整个社会上逐渐营造出一种良好的舆论氛围。这种舆论氛围有助于吸引有志于教育事业的各界人士，倾全力，集大智，进一步推动民办教育的发展。

五、新形势下民办教育发展的阶段特点与主要问题

分析了我国民办教育三十多年来的发展阶段，其实，与国外发展比较成熟的私立教育而言，我国民办教育在总体上还是处于初期阶段，在相当程度上具有这样的特点：第一，民办教育仍处于边缘地位；第二，民办教育主要发挥补充性的作用；第三，对民办教育主要实行行政性管理；第四，对民办教育主要采取指令性调节；第五，民办教育主要依靠抓住机遇发展；第六，民办教育的切入点和模式趋同。

在当前新的历史时期，对照知识社会与创新时代的要求，对照各个区域发展的不同要求，以及为了实现国家教育发展的愿景与目标，民办教育仍然面临不少问题与挑战。新时期发展民办教育的意义有待进一步深化，民办教育的外部环境有待改善，民办教育质量有待提升，民办学校的内部管理有待理顺，这些阻碍民办教育发展的瓶颈因素有待我们一一梳理与破解。

1.当前民办教育发展环境的变化与特点

(1) 在调研中,我们发现目前民间兴办教育至少有四种情况。其一,捐资办学。如一些基金会、社会团体、大企业及个人等,捐资兴办教育公益事业、不取营利。尽管国外的非营利学校代表了民办教育的绝大部分,但我国由于缺乏捐赠的税收激励,单纯捐资用于举办公益事业的民间资源非常有限。其二,在承担社会公益责任基础上的长远回报。相当一部分办学者,尤其个人出资者属于这种情况,他们自己初步的资金积累,在对社会公益认识的基础上,愿意放弃一些利润和眼前利益举办公益事业,但完全没有收益的捐资是超出其承受能力的,他们希望通过办好学校,取得长远收益的预期。其三,以教育产业为形式的投资。在一些需求大、利润点高的领域,如高级培训、贵族学校等,举办者更多是出于营利的目的,即使有法律制约,实际可以通过各种方式获取高额利润。其四,除上述形式外,还有一种较特殊的自我扶贫式办学,如打工子弟学校,面对迫切的需求和有限的经济能力,自我扶助,简陋办学,严格地讲,这类学校其法律地位还未得到认可^①

(2) 民办教育发展的环境发生了很大变化。首先,民办教育的政策落实需要一个过程。虽然国家在教育规划纲要中把民办教育放到更加重要的地位,各地也有相应的政策予以支持。为了落实规划纲要所提出的民办教育发展的目标和任务,教育部会同相关部门做了许多工作,包括和国务院有关部门研究制定促进民办教育发展的意见,包括准备在将来适当的时候召开民办教育工作会议,包括国家的教育体制改革领导小组进行办学体制改革的试点等等,这一系列的努力都是希望更好地促进民办教育发展。但这些政策的落实,不是一蹴而就的,而是需要多个部门共同的努力和配合,更需要一个落实的过程。

其次,社会对民办教育的需求发生了很大的变化。以民办高等教育为例,最近三年高考的生源数量持续下降,2011年全国普通高校招生报名的总数是933万人,比去年957万人减少了24万人,去年又比前年减少了65万人。^②造成这种现象的主要原因包括,人口出生率的下降、高考录取率的逐年提高、出国留学人数的逐年增长等。这种态势在今后几年里,还可能会继续延续下去。在这种情况下,高考生源不足,加上目前高校招生的名额是采取分配的办法,这样对高校办学会产生影响,而对民办高校可能影响会更大。因为我们国家的民办高校,全靠学费收入,在学校的日常运行经费当中占有重要的地位。一旦生源不足,就

^① 2008年,上海市教委发布了《上海市教育委员会关于2008年市政府实事项目完成60所农民工子女小学办学设施改造并纳入民办教育管理的实施意见(沪教委基[2008]37号)》,提出今后三年上海农民工同住子女义务教育的指导思想和基本原则、工作任务和目标、工作举措等。其中,农民工子弟学校纳入民办教育管理并给予基本成本补贴是其中的重要措施之一。目前,全市160多家农民工子弟学校完成了办学设施改造并纳入民办教育管理。

^② 陶西平:政策突破与民办教育的优质发展,载《民办教育新观察》2011年第10期。

会影响学校的正常运营。在未来的十年之内，部分的民办高校倒闭将是不可避免的。尤其是部分办学质量不太高、就业前景不太好的高校，势必会面临更多的压力。部分民办高校可能因为生源的枯竭，招不上生来，而最后面临着一个非常严峻的生存的挑战。

再次，民办教育发展的区域差距十分明显。由于地区的经济发展水平不同，文化教育传统不同，特别是领导者对教育事业和民办教育的认识也不同，所以民办教育发展很不平衡，区域化的特征很明显。造成了地区民办教育的政策的差异性和管理的随意性，都在加大。各地政府对民办教育、在本区域内的教育发展的整体乃至经济社会发展之中的定位，出现了很大差别，各个地区出现很大不同，相应地，民办教育发展的政策也有了很大的差别。

2010年以来上海推动民办教育主要举措

- 1.加大财政对民办教育支持力度。对收费标准低于公办校的民办中小学校，按照公办学校生均公用经费基本定额给予补助。
- 2.继续探索民办学校年金制度。鼓励各民办学校为教师购买补充养老保险，改善教师退休后待遇。
- 3.探索建立民办高校和公办高校合作机制。初步确定了若干所民办高校和若干所公办学校建立合作关系。

2.当前民办教育面临的主要问题

(1)对发展民办教育的意义认识不足，民办教育发展缺乏政府规划。民办教育在扩大教育资源总量、吸纳社会资金和为社会提供多样化和选择性教育服务方面发挥了作用。但随着各级教育适龄人口数量逐步回落，教育公共财政资金不断增加，公办教育资源相对充足的前提下，是否还要继续扶持民办教育发展存在不同的声音。尤其在一些经济文化发达的地区，公办教育资源丰富，所以发展民办教育的动力相对不足，“补充论”“多余论”“自生自灭论”“麻烦论”等观点时有耳闻。

此外，民办教育的制度环境还不完善。虽然民办教育促进法规定民办教育事业要纳入国民经济和社会事业发展规划，国家和地方教育发展规划纲要也对发展民办教育的地位和作用

明确规定,但时至今日,正式的民办教育发展规划尚未出台,在其他各项事业规划中也没有对各级民办教育在今后若干年的发展定位、发展速度、发展数量有明确描述。从全国范围来看,各级教育适龄人口数量都在下降,民办学校生源空间逐步萎缩,由于缺乏政府规划,大部分民办学校对自身在整体经济社会发展中的定位不清楚,对学校今后发展也缺乏长远计划与信心,这会加剧民办学校举办者产生更多的短视行为,如追求过高的投资收益,以期在短期内回收成本,这些行为会损害民办教育的质量。

(2) 管理体制尚未完全理顺,管理中的缺位与越位现象比较严重。这个问题是上述第一点的延续,因民办教育没真正被纳入教育发展规划中,因而常常造成管理体制上的扯皮和混乱。制度建始终落后于现实实践,这是我国民办教育发展中存在的一个事实。经过三十多年的发展,虽然民办教育机构已经成为一种不争的合理存在,但是仍然缺乏与之相关的制度资源准备,使得制度的形成和演进始终滞后于现实实践,尤其是民办教育管理体制,各级各类教育行政部门尚缺乏统一协调。从教育行政部门与劳动、物价、税务等部门之间的关系来看,统一协调的力度仍然不够,部门之间各自为政的情况时时出现,严重影响了民办学校的有序发展,甚至影响到民办学校的办学质量。

从教育行政部门内部来看,各部门之间对民办教育的管理同样缺乏统筹管理,缺乏统一的发展思路与规划,配套性的扶持性政策迟迟难以出台;全国范围内仍然没有统一的民办教育管理机构,同一个地区上下级之间以及同级之间的部门和机构设置不一,管理权限没有明确界定,管理责任没有真正不落实。

由于管理体制建设中存在的问题,使得民办教育管理的缺位与越位现象比较严重。管理缺位主要表现为管理制度存在相当多的空白地带,很多地方还没有统一的民办学校设置标准、民办学校教师聘任、民办教学管理、民办学校督导评估、民办学校国有资产管理等方面的制度。管理越位主要表现在对民办学校的约束太多,对民办学校的管理大多参照公办学校的标准和模式,使民办学校无法按照自身机制进行运作。

(3) 政府对民办教育的管理秉持捐资办学的思维模式与制度安排,同时又默许了投资办学的行为,对待民办教育的价值观始终处于矛盾中。^①政府对民办学校的管理始终处于一种矛盾状态,一方面没有在制度层面给予民办学校举办者获利的途径,所以产权诉求、财务与税收等问题迟迟无法解决,对于合理回报也没有出台可操作性的规定,甚至对于要求合理取得回报的民办学校在政策上予以歧视。比如,2008年上海民办高校换发办学许可证,规定对注明“要求合理回报”的学校将不再给予“民办教育专项资金”的资助,迫于这种压力,部分学校又违心地把学校的性质改为“不要求合理回报”。事实情况是除了个别捐赠办学的学校,绝

^① 上海建桥学院课题组:“上海民办教育发展问题研究”研究报告,2010年。

大部分举办者都想通过办学获得一定的投资回报，但目前他们全部申报为“不要求合理回报”的学校。另一方面，政府也认识到绝大部分民办学校诞生是民间资金投资的结果，投资逐利是资本的基本属性。政府对这些行为基本默认，没有给予阻止，所以民办学校举办者通过多种手段来获取利润回报。目前，对民办学校投资获利行为的管理完全处于混沌中，但这种混沌状态事实上伤害了两部分人的利益。首先，对学生而言，举办方缺乏监管的过度营利会损害教育质量，学生是直接受害者。其次，对举办者而言，目前的“营利”行为没有任何法律依据，须承担巨大的法律风险，举办者甚至会因“挪用、贪污学校财产”而被判入狱。

此外，因民办学校产权归属至今没有定论，国家规定的民办高校资产转移到学校名下在实际操作中遇到很多障碍。举办者感觉投入学校的财产安全没有相应法律保障，严重影响了民间力量办学的积极性，很多学校举办者也对学校不再继续投入，使学校发展面临后续资金不足的困境。产权不明使学校在融资和退出两方面都遭遇困难，已经成为阻碍民办教育发展的巨大障碍。如果今后社会资金都不再参与办学，最终受损的还是老百姓的利益。

(4) 政策措施不配套，民办教育社会保障体系尚待建立。改革开放以来，民办教育虽然有蓬勃发展，但不能否认，无论是在法律规章上还是在实践中，民办教育在国家教育体系中的地位并没有得到人们的普遍认可。2002年颁布的《民办教育促进法》虽然从法律上解决了这个问题，但从目前的情况来看，在相当一段时间内，社会上不公平对待民办教育的现象很难完全改变。因此，国家对民办教育的发展虽然提出了“积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理”的“新十六字方针”，但是扶持性的配套政策仍然缺乏，特别是土地、物价、审计、劳动、人事、保险等非教育部门和行业的配套性措施不够，教育事业的各项优惠政策有些仍然没有惠及民办学校，民办教育的社会保障体系尚未真正建立起来。比如，《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出：“要因地制宜地制定优惠政策(如土地优惠使用、免征配套费等)，支持社会力量办学。”《民办教育促进法》也规定，民办学校享受国家规定的税收优惠政策，新建、扩建民办学校，各级政府应当按照公益事业用地及建设的有关规定给予优惠。但是现行营业税法对此并无相关回应。因为按照《营业税暂行条例》的规定，免征营业税只限于学历学校，非学历学校必须纳税。再如，《民办教育促进法》规定，国家鼓励金融机构运用信贷手段支持民办教育事业的发展。但是由于民办学校属于公益性事业单位，按照《担保法》的相关规定，其教育设施不得用于抵押贷款担保，这就使得许多民办教育机构很难获得银行贷款。此外，在教师编制、职称评定、评优评先等方面，都还存在不能平等对待的情况。

(5) 民办教育发展的几个主要瓶颈问题。第一，教师待遇问题成为民办教育发展最突出的瓶颈问题。民办学校教师工作量大，但待遇低，在社会保证、职称评定、社会尊严感等

方面与公办校教师差距很大，身份尴尬；民办学校教师尊严受到严重伤害。由此，民办学校教师流失加剧，校长和出资者苦不堪言，甚至难以为继。第二，靠涨学费提高民办教师工资与福利待遇已是行不通的路径。中国民办学校几乎都是依靠学费收入来支付教师工资，但以现在公办教师收入水平，单靠提高民校学费是追赶不上的，更何况，民办学校的家长也不可能有这么大的教育消费承受力。因此，教师职业的公共性和公益性决定了财政分担正常的必需性。第三，民办教育动力机制弱化已成为不可自解的难题。政府对公办学校投入加大，民办学校运营成本高，优势不再；政府财政政策，错误地将“教育”仅仅理解为“公办教育”，这是民办学校无法自救的难题。第四，民办教育成长环境堪忧，需要“信心回归”。民办学校负债处于中高风险水平；征收民办学校的营业税所得税是雪上加霜；现实中政府对大多数民办学校资助和奖励是杯水车薪；对照公办生均教育成本，民办学校根本就无优厚利润可言；民办校出资人不要求取得合理回报，是一种无奈的选择；产权和回报政策歧视严重制约着举办者的积极性和投入水平；学校产权归属不明晰冲击了办学的稳定性。

（6）民办学校内部的经营管理方式、办学行为亟待规范。民办学校组织体制的制度设计不完善。应当说，现有的不少民办学校在学校的组织体制方面存在制度缺陷，董事会制度不完善，董事会及其成员与校长职责不清，管理与决策权过于集中，学校董事会与学校管理者之间的关系缺乏制度约束，与民办教育所追求的现代学校制度存在很大距离；部分民办学校经营管理方式陈旧落后。部分民办学校家族制管理现象严重，任人唯亲成为这些学校经营管理的一个基本特征，如投资者的亲属和亲信任会计、董事等重要职位，严重损害了民办学校的社会形象，并成为民办学校提高办学质量和层次的体制性缺陷；民办学校办学制度不健全、办学行为不规范。部分举办者办学目的和动机不正确，学校财务管理制度缺乏最基本的监控制度，抽逃资金现象时有发生。这些现象表明我国现行的民办学校办学制度存在严重的制度性缺陷，应尽早研究、制订相应的管理规章。

上述问题，实际上是自从民办教育重新得以发展以来，一直存在和悬而未决的问题，当然，一些地方也根据自身的情况，有了突破性的解决^①。但总体而言，民办学校的积极机制不能成了挫败举办者信心的武器，要求学校举办者放弃学校的物产权是杀鸡取卵式的无理手段，反而将增加政府的管理负担。

^① 比如，上海市教委发布《2009年上海市教育委员会工作要点》和《2009年上海市基础教育工作要点》，着力调配和增加教育资源，对义务教育阶段民办教育实行生均公用经费补贴和免除学生杂费，减免民办中小学校舍设施设备租赁费；湖南省、云南省等在民办教师的社会保证、专项资金资助、土地优惠政策等方面也出台一系列促进民办教育发展的举措；温州更是接连出台十多个文件，在支持和促进民办教育的政策方面更是具有开创意义。

六、新形势下促进民办教育发展实现合理转型

处于转型期的我国民办教育事业,面临一些突出的矛盾和问题,需要冷静分析现阶段存在的困难尤其是瓶颈性的问题,通过进一步深化改革,实现地位、作用、管理方式、调节方式、竞争方式、发展模式的转变,以实现向成熟型的民办教育的合理转型。

1.促进民办教育发展逐步实现合理转型

(1)从边缘化地位向主流化地位转型。形成以政府办学为主体,公办教育与民办教育共同发展的格局,不仅是民办教育事业发展的需要,更是中国教育事业发展的需要。民办教育与公办教育具有同等的法律地位,同处于我国教育事业发展的格局之内,这就决定了我国的民办教育和公办教育同样处于我国教育事业的主流地位,不是可有可无,也不是无足轻重,不应将民办教育置于边缘地位。

为此,政府和社会应当树立民办教育的主流价值观,不应将民办教育地位边缘化;民办教育自身应当树立主流教育的责任感,不应自我边缘化。

首先,政府和社会应当树立民办教育的主流价值观。“一些地区对民办教育与公办教育共同构成我国教育发展格局中的主流地位问题,仍存在着认识上的片面性和实践上的滞后性。”^①因此,政府要将发展民办教育纳入教育发展的战略思考之中,将民办教育的发展纳入教育事业的发展规划,形成公办教育与民办教育共同发展的明确的战略构想,明确对公办学校和民办学校具有同样的管理责任,不能简单地认为民办教育搞不好是它自己的事,公办教育搞不好是政府的事。在劳动人事制度和舆论导向上不应歧视民办教育,要切实保障民办教育举办者,办学者,教师,家长和学生的合法权益。

同时,民办教育自身应当树立主流教育的责任感。民办学校要坚持办学的长期性—防止短期行为,要坚持办学的稳定性—防止违犯法纪,要坚持办学的公益性—防止急于赢利,要坚持办学的规范性—防止无序办学,要坚持办学的社会责任感—防止丧失社会信誉。

总体上看,当前在一些地区民办教育仍在边缘化地位徘徊。因此,需要加快民办教育向主流化地位转型的步伐。

(2)促进民办教育从补充性作用向发展性作用转型。改革开放以来,民办教育的萌生起始于因公办教育资源不足而产生的补充需求。民办教育在发展过程中,由其生存需求与体制特点所形成的竞争机制和创新机制,成为教育事业改革与发展的重要因素。现在公办教育的许多改革实际是借鉴了民办教育所创造的机制。因此,民办教育不仅有补充性作用,而且具有发展性作用。民办教育的发展性作用表现在不断扩大教育资源总量的作用,包括在部分领域占较大比重,如职业教育和学前教育,以及在部分领域的主导作用,如社会

^① 陶西平:推动我国民办教育事业健康可持续发展,载《民办教育新观察》2009年12期。

补习教育；不断适应社会多样化需求的作用；不断推进体制、结构、机制和教学改革与创新的作用，以及不断促进教育国际交流的作用。

有些地区政府在落实科学发展观，关注社会事业发展的过程中，加大了对教育事业的投入力度，但由于对民办教育的发展性作用认识不足，也出现了一些新的动向：比如，由于公共教育经费有所增加而淡化了对发展民办教育的关注，或者简单地采取以公办教育资源的扩展来取代对民办教育发展的扶持。

政府和社会应当重视民办教育的发展性作用，切实认识到发展民办教育不是权宜之计，而是百年大计，将民办教育纳入教育事业的发展规划。

(3) 促进民办教育事业从行政性管理向法制化管理转型。要进一步明确政府职能，进一步转变政府职能，进一步落实政府职能，同时推动行业组织的建设。

第一要明确政府职能。政府对民办教育进行管理应当紧紧把握民办教育促进法的精神实质。理解民办教育促进法的精神实质，应当抓住一个核心，三个关键点。一个核心就是促进民办教育健康发展，促进包括扶持、鼓励民办教育快速发展和规范民办教育健康发展。李鹏委员长在民办教育促进法通过以后，发表讲话说：这部法律的核心内容，是促进民办教育的发展。我们要紧紧把握住这个核心内容，全面贯彻实施好这部法律。三个关键点：一是民办教育和公办教育具有同等法律地位；二是依法保障民办学校的办学自主权；三是民办教育是公益性事业，即民办教育不得以营利为目的，同时对民办学校无论是否要求取得合理回报都应当按照公益性事业对待，享受公益性事业的优惠政策。

第二要转变政府职能。政府要逐步从以办学为主转向以管理和服务为主。对各级各类不同性质的教育进行管理，为各级各类不同性质教育的发展服务，是政府的职责。不能认为政府的责任是办好公办学校，因此，把民办教育的发展看成是对公办学校的压力，甚至认为如果民办学校办得比公办学校好说明政府失职。特别应当重视增强对民办教育发展的服务意识，不要让民办学校觉得门难进，脸难看，事难办。

第三要落实政府职能。政府要做到履职到位和增强管理效能，降低管理成本。应当将法律和条例规定的政府的责任具体化和程序化。比如，对民办教育的扶持与鼓励，法和条例涉及：用地优惠，税收优惠，捐赠奖励，信贷优惠，资金扶持，合理回报，表彰奖励，以及地方可以制定扶持与奖励措施等，这些都需要具体化、程序化。再如对民办学校教师，法有明确规定，如民办学校的教师、受教育者与公办学校的教师、受教育者具有同等的法律地位；民办学校教职工在业务培训、职务聘任、教龄和工龄计算、表彰奖励、社会活动等方面依法享有与公办学校教职工同等权利等，都需要落实。当前，关于教师条款的落实，已成为制约民办教育发展的瓶颈问题。

应当加强政府对民办教育发展的宏观规划与导向，比如对民办教育发展的总体规划，民办教育发展的布局、层次和类别的导向等。政府应当探讨现实遇到的诸多新的问题：比如融资渠道问题，风险规避问题，退出机制问题等。政府应当规范民办学校办学行为，比如民办学校的市场准入，财务管理，信息发布，权益保障等问题。政府应当规范公办学校参与举办民办学校的行为。民办教育促进法实施条例的第六条规定：公办学校参与举办民办学校，不得利用国家财政性经费，不得影响公办学校正常的教育教学活动，并应当经主管的教育行政部门或者劳动和社会保障行政部门按照国家规定的条件批准。公办学校参与举办的民办学校应当具有独立的法人资格，具有与公办学校相分离的校园和基本教育教学设施，实行独立的财务会计制度，独立招生，独立颁发学业证书。也就是“两不得，一批准，五独立”。部分地区在中小学进行国有民办、民办公助、公办民助等名义的改制试点的同时，名校办民校，公校办民校的步伐也大大加快。这些问题，都引发了社会的争议。^①政府应当认真研究，把握尺度，加强规范，以兴利除弊。应当注意把握发展幅度，把握发展速度，把握审批标准，把握政策公平。应当推动建立行业组织，完善社会参与机制，推进公共治理。当前，民办学校的法律纠纷增多，学校、教师、学生合法权益受到侵犯的事件增多，部分地区民办学校社会信誉下降，社会声誉下降。因此，民办教育的严格自律与依法维权已经提到重要日程。因此，应当推动行业组织的建立。通过成立行业组织，加强行业自律，这是维护行业利益，促进行业发展的重要保证。同时，通过成立行业组织，由行业组织依法维权，这是保护举办者，办学者和学生合法权益的有效途径。

(4) 促进民办教育事业由指令性调节向加大市场化调节因素转型。由民办教育的出资主体和运营机制决定，对民办教育的发展和办学行为应当减少指令性调节，加大市场化调节因素。这是依法落实民办学校办学自主权的主要体现，这是对民办学校与对公办学校管理方式的主要差别，这是减少繁琐程序，降低管理成本的重要途径。因此，要特别关注适度加大民办学校专业设置的市场化调节因素；适度加大民办学校招生的市场化调节因素；适度加大民办学校收费的市场化调节因素。

(5) 促进民办教育由机遇性发展向实力性发展转型。在民办教育发展初期，教育需求，政策，生长点，以及竞争环境都提供了较多的发展机遇，善于抓住机遇就可以赢得发展。但

^① 比如，对于公办学校参与举办民办学校引发了激烈的争议，主要有几种意见：第一种认为，这有利于调动公办学校兴办教育的积极性，是民办教育的新的生长点；另一种意见认为，此举造成学校属性不清，扰乱了教育秩序，可能造成国有资产流失；第三种意见认为，公办学校参与举办的民办学校，不属于公办学校，也不属于民办学校，而是第三类型的混合型学校，也应当是我国多元化教育格局的构成部分；第四种意见来自独立学院以及公办学校举办的民办学校，他们的忧虑是身份的不确定性，管理的不确定性，以及由此带来的前景的不确定性。

在走向成熟的道路上，竞争将更多的依靠实力。因此，民办学校要努力增强实力。特别要理清内部关系，增强核心竞争力和树立良好社会信誉。

民办学校要理清内部关系，包括明晰产权归属，选择出资方式，健全法人治理结构，要重视决策体制和制约体制，包括内部制衡和外部问责体制的逐步完善。

民办学校要增强核心竞争力，包括要恰当定位，要和人才市场的需求保持零距离，不断深化办学理念，优化师资队伍，改进内部管理，提高教育质量，打造学校品牌。

民办学校要树立良好社会信誉。要防止虚假宣传，防止盲目扩大规模，防止由于发展过程中的资金链断裂而出现办学危机。

(6) 促进民办教育由趋同化模式向多元化模式转型。民办教育发展初期，办学的切入点和模式具有相当程度的趋同性。应当引导民办教育向新的领域拓展。比如，向非义务教育领域的职业学历教育，职业培训，学前教育，校外教育发展。向面向弱势群体的教育发展，如面向农村劳动力转移，面向流动人口子女就读，面向贫困家庭子女就读的民办教育。再如，向第二型在职者的教育和第三型退休者的教育发展，以推动终身教育体系的建立。还要随着我国民办教育实力的增强，发展面向外国或境外学生的教育产业，以及在国外或境外发展教育产业。

总之，民办教育的合理转型是在法制的保障下，政府的主导下，政府、社会和民办教育界共同深化教育改革，促进教育和谐发展的过程。转型过程的关键是政府职能的转型，没有这一转型，其他转型是难于实现的。

2. 推进民办教育合理转型的重要举措

(1) 民办教育发展必须再来一次思想大解放。首先，要破除的十大观念^①：一是发展民办教育是因为以前政府穷；二是发展民办教育是给私人发了财；三是民办教育是与公办对立的私有教育；四是民办教育就是让多几个外来工子女上学而已；民办学校教师是为老板服务；六是民办学校学生是差生、是低水平的教育；七是加大教育投入就是加大公办教育投入；八是办好公办教育才是政绩；九是财政扶持民办教育是国有资产流失；十是民办教育是非主流教育。

其次，要支持各地方的民办教育政策创新。比如，设立民办教育专项资金，形成财政扶持机制；依法保障民办学校教师权益；通过购买学位或资助方式，建立扶持民校和学生发展的积极机制；明晰民校产权，激发投资办学积极性；希望国家出台的新政策，能够包容和保护地方政府的制度创新。

^① 张铁明：中国民办教育的财政贡献、危机忧患及其政策建议，2012年2月递交教育部的调研报告。

需要指出，解放思想必须跨越两个“误区”。一是突破“大办公办教育才是惠民”的政策障碍；二是突破“收学校的税就是为民强国”的政策障碍。

(2) 财政支持是实现民办教育合理转型的最为关键举措。其一，财政支持民办教育应列入政府财政年度教育经费预算。这将是从小办教育专项资金的财政列支概念上大大跨进一步。对照公办学生生均成本，政府财政支持是很有必要的。民办学校家长创造的教育经费可转给教师津贴。其二，政府可以用年度教育经费预算的 2%-6% 支持民办教育。考虑到民办教育发展的区域不平衡和制度改革的渐进性，要求县级以上政府，在 2020 年前从理论上应有的 25.93% 中，仅仅抽出 2-6 个百分点幅度，作为年度民办教育经费预算支出，是完全可能何不应推卸的。其三，财政性教育经费的 3% 可有效改变民办教师待遇。如果仅仅依靠提到的 2%-6% 之间的一个偏低的比例 3% 计算的话，全国财政性教育经费的 3% 约为 420 亿元，全国专任教师的可有月津贴 1774 元。

那么，政府的民办教育经费预算支出如何保证转给教师？根据广东的地方经验，首先由政府制定一个根据民办学校学生家长的一定社会资质，通过核算每一学校的学生数给与财政拨款，并要求直接专用于教师职工财政津贴的操作性政策方案，随后给与审计和监督，同时规定民办学校必须不断提高教师收入，并可规定教职工工资支出与学费总额合理的比例列入审核项目。

政府的民办教育经费预算使用范围不仅仅局限于作为教师津贴使用，还可用于对所有民办学校普惠性支持；奖励优质学校；扶持弱的民办学校。

总之，在教育上花再多的钱，都值得，政府应做民办教育的促进派，财政支持民办教育是功德无量的体制性大突破。

(3) 新政策的制定，必须要促进民办教育的发展。新政策制定，应有如下几个方面的目标考量：促进民办教育做大、做强、做优；吸引更多社会资金以多种方式进入教育领域；让民办学校教师有尊严地工作；让更多的本地人子女愿意就读民办学校；有利于整个国民教育体制的改革创新。

其一，对把财政支持列入政府预算的建议。这将是今年几十年里民办教育充满活力的最关键的一个政策要素，否则，都是“修补”而已。其二，对“合理回报”专作法律解释的建议。要对民办教育促进法中的“合理回报”有一个法律解释，最好明确两点：民办学校的办学“结余”不是“企业所得”，免征“企业所得税”；“合理回报”是国家认可的对举办者为社会已作出贡献的合法“奖励”，取得者须为此交纳“所得税”。

其三，在扶持政策、税收政策等方面的表达建议。

政府公共资源扶持民办教育的政策。各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责并把

责任落实到具体的政策法规上；县级以上人民政府应当设立民办教育发展专项资金并纳入政府年度教育经费预算；专项资金不得用于民办学校不动产的建设资助；鼓励各级政府充分利用各种社会公共资源或创新制度措施，积极扶持民办学校发展；各级政府可通过银行、保险公司或民办教育行业组织等的管理职能，形成民办教育风险减除的社会联动机制；加强举办学校的资格条件的审查，积极防范非法资金进入教育领域。

民办学校税收减免的政策。捐资举办的民办学校，出资人不要求取得合理回报的和要求取得合理回报的民办学校，办学结余均免征企业所得税；出资人不要求取得合理回报的民办学校，在学校有办学结余的前提下，经学校董事会、理事会或者其他形式的决策机构讨论决定，可以每年从学校办学结余中提取一定比例，用于奖励出资人，但累计提取总额不得超过出资人的出资数额；对要求取得合理回报的民办学校，结余继续投入学校发展的，可累计为出资额；民办学校每年扣除所有办学成本（含资金借贷成本和折旧维修金）后，从办学结余获取合理回报的，每年不得超过总出资额的 8% 并不超过结余的 30%，获取回报者依法征收个人或单位所得税；强化民办学校教代会和社会的监督机制，建立学校获取合理回报备案及公开制度。

保障民办学校教师工薪和社会保险的政策。完善民办教师工薪和社会保险制度。政府合理制订本地区教师最低工资制和学校教职工人员费用占学费收入的合适比例并列入审计内容，学校必须按照不低于学费的提高幅度不断提高教师的收入；建立学校、政府、个人社会保险费用分担机制；鼓励各级政府用于民办教育发展专项资金为民办教师颁发津贴、购买补充商业保险或建立教师年金制，逐步提高教师收入水平；假期民办学校财务支出结构的规范化监管和审计，要保障教师工薪待遇和正常经费的支出；对民办学校的优秀教师和校长，各地政府应优先招调入户；在民政部门登记的非学历培训教育机构，注册为民办非企业法人，专任教师可纳入教师法框架管理。

明晰民办学校产权的政策。共同举办的民办学校，举办者之间可以相互转让其全部或者部分举办权。民办学校举办者转让其举办权的，在同等条件下，其他共同举办者有优先受让权；民办学校举办者转让其学校举办权的，征收资产（含无形资产）增值税；捐资办学者可约定对学校的举办权属的一定治理年限，但不得违背捐献意愿作有偿或无偿转让；获得划拨教育用地的非捐献学校转让时，土地不能改变用途性质；在划拨教育用地的学校终止清算改变用途时，土地返还国家，上盖资产经合法资产审计评估机构评估，由政府与学校举办者约定挂拍，拍卖结算在支付了学校债务后有结余可作为对举办者的奖励补偿，并依法征收举办者的所得税。

附件 1：民办教育亲历者回忆与访谈整理

我所经历的民办教育政策制定过程

原国家教委成人教育司办公室主任 刘文珠

20 世纪 80 年代初，教育部先后举办了业余学校、电视大学和自学考试，为职工和社会青年提供学习机会，在此期间，社会力量办学日渐活跃起来。1987 年，国家教委正式颁发了《关于社会力量办学的若干暂行规定》，当时我在成人教育司工作，有幸参与了相关调研和文件起草的整个过程。

这一文件的最初酝酿要追溯到 1981 年。当时我国开始出现一些私人办学的情况，主管成人教育的副部长臧伯平想搞一个调查，就带着研究室和计划室各一人，还有在成人教育司职工教育处工作的我，以及他的秘书，一行几人去江苏、浙江和上海进行调研。

我们在浙江发现有一所钱江大学，学生质量、教学要求和教师都不算太差，但有两个问题：一是学历谁来承认；二是教师都是民主党派人士，年纪偏大，而且是没有报酬的义务教学，那么后续的教师力量如何保障。回来以后我们就此写了调研报告。

1981 年以后又连续发生了几件事情，使得文件的出台变得更为迫切。第一件事是某省出现了一所刊授大学，就是用报刊的形式来授课，学校没有门槛，谁都可以报名，结果一下子招了 50 万人。每个人入学要交报名费、证章费和学生证费，约 2 元左右。因为我之前接触过这类问题，所以又派我和另一位同志一起去作调查。我们到太原后了解到很多情况，比如这个学校一本刊物收 1 元钱，那么 50 万人就要收 50 万元，再加上不同专业的教材费用，涉及的经济利益非常大。许多人不了解真实情况，背着背包前去报到，想要住宿、上学，可根本没有地方。

第二件事就是 1984 年到 1985 年期间，在北京开办了一所社会大学，设 8 个系、若干个专业，《人民日报》还为此在头版发了消息。实际上，这个学校完全是“三无”学校，无校舍、无教师、无教材，8 个系都在空中飘着，若干个专业更是没影的事。比方说，美术系的教室是借用的一个中学教室，大家都知道教静物写生应有一定的光线、布景要求，而中学教室不具备这些条件，根本无法完成既定的教学要求。

除此之外，湖南等地也出现了一些类似的学校，规模也比较大。之所以如此，主要原因是之前 10 年我国的高等学校断档，大学生成了香饽饽，很多老百姓迫切地想要让孩子上大学。

一方面老百姓有上学需求，另一方面一些社会人士热心办学，当然也有一些人把办学看

作是牟利的机会，所以类似的学校不断出现。加上那时经济发展程度不高，投资办学的人很少，所以这类学校大都不具备相应的办学条件。

针对这些情况，当时国家教委的意见是可以办，但最后必须通过自学考试进行认证。这其实只是权宜之计，要真正解决问题，还是要制定相关文件，对社会力量办学进行规范管理。

于是，1983年至1984年间，中宣部和教育部共同组成了调查组，对社会力量办学进行专题调研。我参与了这次调研，在一两个月的时间内，我们主要对北京的一些社会力量办学情况进行了调查。后来，调查组就起草了《关于社会力量办学的若干暂行规定》。

当时恰逢教育部进行机构调整，原来的成人教育司分成高等教育三司和成人教育司，文件又经过高等教育三司重新修订，最后于1987年7月8日，国家教委正式颁发了《关于社会力量办学的若干暂行规定》，文件号是[87]教高三字014号，其中对社会力量办学进行了界定，并明确了相关的办学要求，等等。从那以后，社会力量办学就被纳入了国家正规管理体系，我国的民办教育进入稳步发展的历史新阶段。

一位民办教育举办者的访谈（节选）

受访者：上海某民办教育集团创始人H先生（下午简称H）

采访者：张继玺（下文简称张）

访谈时间：2011年9月20日

张：请谈谈您创办第一家幼儿园的背景。

H：1992年小平南巡讲话以后，民办教育进入第二阶段——发展阶段。从非学历教育阶段发展到了学历教育阶段，从原来的文化补习班、高考辅导班、英语培训班逐步发展到了正规的基础教育阶段。我们的教育集团就是在这个阶段发展起来的。1993年在浦东创办的第一家民办幼儿园，就是在这个背景下创办的。

当时，浦东城市建设突飞猛进，造了很多公建配套的学校，但是没有人愿搬到浦东去，所谓“宁要浦西一张床，不要浦东一间房”，造成很多学校空置。在这个背景下，浦东社会发展局希望我所在的研究机构去承办10家幼儿园，并答应给每家幼儿园40万元开办经费，但以后要以市场机制运行，自收自支。当时我们研究所从来没有把学校置于市场条件下来思考，领导班子反复权衡利弊，最后决定：一家都不办。在这个情况下，我斗胆拿下一家，没要国家一分钱，通过引进海外资金，做成了一家民办教育机构。

张：能否说说当时幼儿园开办的具体细节？

H：那些天，我们日夜兼程赶工，装修房子、添购家具；阴沟堵塞，我脱了大衣，卷起袖子硬是用手把污物扒拉出来；床铺都是我亲自整理的。

记得第二天要开家长说明会，但是床还没有油漆。幼儿园的家长说明会可谓是盛况空前，浦东有点钱的人知道有这么一所幼儿园，只要家里有适龄孩子的家长都来了。有抱狗来的，有开汽车来的，把幼儿园所在小区的道路全部堵塞，车水马龙，热闹非凡。家长说明会座位不够，好多人就站着听；会场挤不下了，就站在过道上。幼儿园设计的是双层床铺，家长问：“收费这么贵的幼儿园还让孩子睡双层床铺？”我说：“双层床铺设计是有依据的，孩子爬上爬下，对小肌肉是一种锻炼，还有利幼儿平衡系统的发展，一段时间睡上铺，一段时间睡下铺，轮流锻炼，既有利幼儿发展，又让孩子的寄宿生活充满乐趣。”家长听了以后频频点头。所以当时一下子就有 240 个学生报名。家长都是用现金来交学费的。凭良心讲，我办教育不是看中钱，但当时看到有那么多人报名交费，对于自己的选择和尝试心里有底了，也踏实了。利用市场机制办教育，满足家长多样化的需求，走出一条过去我们想都不敢想的道路，可以说在教育改革发展过程中是石破天惊的。

通过办学实践，我深切感受到：教育可以打破国家包揽，走一条民营化的道路，按照家长的需要和教育规律来进行设计。我认为这只是一个案例，是当时星星点点发展起来的一批民办教育机构中的一个有典型意义的案例。

附件 2：中国民办教育发展大事记（2002-2010）

2002 年

6 月 24 日，九届全国人大常委会第二十八次会议在北京举行，全国人大教科文卫委员会向常委会提交议案，提请审议民办教育促进法草案。

8 月 23 日，九届全国人大常委会第二十九次会议举行，《民办教育促进法（草案）》再次提请审议。

10 月 17 日，教育部发出《关于进一步规范民办教育机构办学秩序的通知》。

12 月 28 日，九届全国人大常委会第 31 次会议表决通过了《中华人民共和国民办教育促进法》。同日，国家主席江泽民签署中华人民共和国主席令第 80 号，公布《中华人民共和国民办教育促进法》，自 2003 年 9 月 1 日起施行。

2003 年

2 月 19 日，国务院第 68 次常务会议通过了《中华人民共和国中外合作办学条例》。共包括八章内容：总则、设立、组织与管理、教育教学、资产与财务、变更与终止、法律责任和附则。

3 月 5 日，第十届全国人民代表大会第一次会议在北京开幕。国务院总理朱镕基在政府工作报告中强调，依法规范和积极支持民办教育发展。

3 月，中国石油大学胜利学院成立。这是由国家教育部批准设立，教育部直属高校中国石油大学（华东）和国家特大型企业胜利石油管理局合作举办，按新的办学模式和运行机制运作的全日制本科普通高等院校。

4 月 16 日，教育部正式发出《关于同意建立北京城市学院的通知》，决定撤销海淀走读大学的建制，成立北京城市学院。

4 月，教育部印发了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》。意见指出，独立学院是专指由普通本科高校按新机制、新模式与社会力量合作举办的本科层次的二级学院。一些普通本科高校按公办机制和模式建立的二级学院、“分校”或其它类似的二级办学机构不属此范畴。

8 月，教育部下发了《关于对各地批准试办的独立学院进行检查清理和重新报批工作的通知》（简称 247 号文）。从 2003 年下半年开始，各地按 247 号文的规定和要求，对原经地方批准试办的独立学院（民办二级学院）进行检查清理并重新报批确认。

9 月 1 日，经江西省教育厅批准，江西省民办教育协会成立。

2004 年

3月5日 国务院总理温家宝签署中华人民共和国国务院（第399号），公布《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，自2004年4月1日起执行。该条例是对《民办教育促进法》的具体细化，最引人关注的亮点是，从民办学校的扶持与奖励，到民校应该肩负的法律责任，进行了一系列政策明晰。

12月2日，陕西省人大常委会审议通过了《陕西省民办教育促进条例》。

2005 年

3月2日，国家发改委、教育部、劳动和社会保障部发布民办教育收费管理暂行办法（发改价格[2005]309号）。

4月19日 黑龙江省人民政府文件《关于促进民办教育发展的若干意见》（黑政发[2005]25号）。

2006 年

1月3日 北京市第十二届人民代表大会常务委员会第三十二次会议审议通过《北京市实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》。

4月28日，上海市教委、上海市财政局关于印发《上海市促进民办教育发展专项资金管理办法》的通知。

4月29日，中国民办教育发展年大会在人民大会堂举行，第三届全国民办教育“十大杰出人物”颁奖大会在人民大会堂举行。

9月7日，新东方教育科技集团在美国纽约股票交易所的成功上市，创造了中国教育产业在美国上市的纪录，开辟了我国民办教育融资的新思路和新渠道。

2007 年

1月1日，《江西省民办教育促进条例》正式实施。

1月20日，辽宁省第十届人民代表大会常委会第二十八次会议审议通过《辽宁省民办教育促进条例》，将于今年2月1日正式实施。

12月11日，南京市义务教育学校免收杂费政策涵盖民办学校。

2008 年

1月7日，湖南省人民政府文件《关于促进民办教育发展的决定》（湘政发[2008]1号）。

1月15日，湖南认定民办学校是民办事业单位。

5月15日，中国民办教育协会举行成立大会，这是我国民办教育行业内的全国性的组织，陶西平担任会长。

11月1日，中国民办教育研究院揭牌仪式在上海举行。该研究院由中国民办教育协会决定成立，工作地点设在上海教科院民办教育研究所内。王佐书任院长，胡卫任执行院长。

2009年

1月7日，据教育部消息，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》从即日起到2月底将向社会各界开展第一轮公开征求意见工作，等征求意见稿出来以后，还会针对文本向全社会继续公开征求意见。其中，包括民办教育被包含在办学体制改革内容中。

2月5日，教育部公布了《教育部关于做好义务教育学校教师绩效考核工作的指导意见》，在绩效考核基础上向义务教育学校教师发放绩效工资。此举，对民办中小学校师资队伍造成了一定冲击。

2010年

3月1日起，为给民办教育发展创造一个更为宽松有利的环境，开始实施的《广东省实施《中华人民共和国民办教育促进法》办法》明确了政府资助奖励民办教育的硬性规定和对民办学校举办者奖励回报的规定。

3月31日，上海市第二次民办教育工作会议在科学会堂举行，会上推出了加大政府扶持力度，促进上海民办教育内涵发展，充分发挥民办教育自身的优势，推进上海民办教育特色发展，优化民办教育发展环境，推进上海民办教育规范发展的九大举措。

4月27日，世界著名电子企业美国 Altera 公司与桂林电子科技大学信息科技学院共建数字系统/EDA 联合实验室签约暨揭牌仪式在桂林电子科技大学尧山校区举行。桂林电子科技大学信息科技学院是中国首所与美国 Altera 公司共建实验室的独立学院。

11月5日，中国民办教育2010年发展大会在郑州举行，全国人大常委会副委员长严隽琪、教育部副部长鲁昕、中国民办教育协会会长陶西平等领导出席会议并发表讲话。

12月，在等待三年无果的情况下，正在筹办中的南方科技大学近日发布声明，决定在不经教育部批准的情况下自主招生，自授学位和文凭。有16名少年参加首轮复试。