

中国民办基础教育：过去 20 年，未来 20 年

上海教科院民办教育研究所*

一、中国民办教育 20 年发展的主要历程

从上世纪 80 年代起，中国民办教育翻开了新的篇章。经过二十多年的发展，初步形成了多渠道、多层次、多形式、多规格的办学格局。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、从职业培训向普通教育、从单一层次教育向全方位教育发展。民办教育开始走向与公办教育共同发展的道路。

这一发展格局的形成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必将产生深远的影响。

（一）初步发展时期（20 世纪 80 年代~1991 年）

从 20 世纪 80 年代开始，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萌生为主要表现，当代民办教育大发展也由此拉开序幕。

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，在邓小平的主持下恢复了高考招生制度，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，也给一大批勤奋努力、有才华的优秀青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内迅速兴起。

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，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和学习文化知识的要求。在这种背景下，一些文化补习班、职业培训班等民间教育机构应运而生。

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

*本报告的主要参与者有胡卫、唐晓杰、方建锋、何金辉、谢锡美、张继玺等人。

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。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修订。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导向，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，制定了社会力量办学管理办法和一系列鼓励政策，使民办学校逐步增多。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

在这段历史时期，民办教育主要处于探索和初步发展阶段，还缺乏专门针对民办教育的法律、法规。许多人仍将其视为“另类”，放在边缘或补充地位，国家教育主管部门总体上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，这多少与那一时段的改革开放程度有关。但这一新生事物仍然受到极大的欢迎，有创业者回忆当时的情景说：“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

² （二）高速扩张时期（1992~1996 年）

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，该时期最大特点是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。

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

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。

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。

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”。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有鼓励民办教育发展的内容。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，民办教育机构数量和规模都有较快发展。据有关数据统计，到1996年，全国民办教育机构总计29173所，其中幼儿园24466所，小学1453所，普通中等学校2035所，高等教育机构1219所。³

值得注意的是，该时期办学体制改革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。主要有四种典型意义的教育模式。⁴一是北京、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。

此外，一些省市开始探索在不改变公立学校性质的前提下，对其办学机制进行改革，如上海、北京、吉林等省市进行的公立中小学转制试点便是突出的明证。利用民办学校在体制和机制上的优势，推动公立学校改革，这也是全面启动中国教育改革的重要步骤。

总之，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

³教育部发展规划司、上海市教育科学研究院：《2002年中国民办教育绿皮书》，上海教育出版社2003年版，第248页。

⁴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。

等等。从政府到举办者，亟待进一步规范和调整。

（三）依法规范时期（1997 年至今）

在这一历史时期，1997 年国务院颁布了《社会力量办学条例》，2002 年 12 月《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《促进法》）正式颁布并与次年 9 月开始实行，这些法律、法规的出台及实施标志着民办教育进入了一个依法发展与调整的新时期。

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，至于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。

相对于《条例》而言，2002 年颁布的《促进法》有了很大突破，如允许出资人从办学节余中取得合理回报；民办学校享受国家规定的税收优惠政策；侵犯民办学校合法办学权益将被追究法律责任等等。可以说，《促进法》是中国民办教育走上规范发展道路的里程碑，预示着我国教育体系正朝着公办学校与民办学校同台竞技、共同发展的格局迈进。

当然，《促进法》中依然遗留一些问题，及至 2004 年 3 月教育部颁布《民办教育促进法实施条例》（简称《实施条例》）对此也没有进一步明确。譬如产权问题，没有明确“谁投资，谁拥有产权”的原则，也没有明确规定清算后“剩余财产”的归属与法律依据。再如合理回报问题，《实施条例》中对取得合理回报的规则和程序相当严厉、繁琐，导致很多民办教育投资者都表示不要求取得合理回报，如果这样的话，法律中这一最具突破与创新性的规定难免流于形式。

面对这些问题，有关部门也予以关注并切实采取措施，进一步改善和优化民办教育发展的政策环境。比如，就有关民办学校收费问题，2004 年 11 月 15 日，国家发改委公布了《民办教育收费管理暂行办法（征求意见稿）》，围绕民办学校的收费项目和标准、收费与退费方式、审批与备案程序等问题公开征求意见。这将有助于进一步明晰产权问题以及妥善化解因资产问题而引起的一些矛盾。

就民办教育实践层面而言，这一历史时期，从宏观上看，民办教育规模和数量持续增长，办学层次丰富多样，已成为影响广泛的社会事业。据教育部统计，2004 年全国各级各类民

办教育学校（机构）共 7.85 万所，在校生达 1769.36 万人。

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。

回顾中国民办教育最近十多年走过的历程，可以发现，尽管民办教育总体上发展迅速，但毋庸讳言，目前依然存在一些影响其发展的体制性、机制性以及政策性障碍，另外，民办学校自身的办学行为、办学质量也有待进一步规范和提升。只有进一步扫除这些障碍和困难，中国民办教育才能得以更快、更好的发展。

二、中国民办教育 20 年发展的主要成就

（一）从混沌无序到基本走上有序发展轨道

20 世纪 80 年代初，民办学校在各地兴起之时，基本处于无序状态。政府部门缺乏对发展民办教育的统筹考虑，民办学校的发展速度呈现较大的地域差异。对民办学校的审批、设置缺乏适当的程序与规范，致使民办学校鱼龙混杂。一些民办学校在名设定、招生、收费、广告等环节违规的现象时有发生；部分民办学校的师资、财务不具备独立运行的条件，“校中校”现象时有发生。这些问题使得民办学校的运行存在较大的风险，民办学校运转无常，骤生骤灭，处于兴起之初的混沌无序状态。

随着 1997 年《社会力量办学条例》的颁布，政府对发展民办教育再一次从法规的角度提出“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的十六字方针，各级政府开始加强对民办学校的规范与管理。民办学校逐步走上有序可循，有序发展的道路。

20 年来，民办学校的管理规范与时俱进，规范的层次不断地向纵深发展，由最初对民办学校的收费、招生、教学、管理等浅层秩序问题，逐步转移到关注民办学校的法律地位、办学自主权、学校产权、学校内部管理体制等深层秩序问题。2002 年 12 月，以《民办教育促进法》的颁布为标志宣告民办教育开始走上依法治理的新轨，随后国务院又颁布了《民办教育促进法实施条例》对《促进法》的有关条款做了进一步细化。在《促进法》与《实施条例》的调整下，我国民办教育逐步走上了有序发展的轨道。

（二）基本形成了民办教育的多元投融资渠道和机制

民办教育发展 20 年来，采用过各种各样的投融资方式，从储备金模式到股份制模式，

从捐资办学到投资办学，从个人集资到企业投资，各种投融资方式在民办教育领域里试验、创新，尽管有的试验不尽成功，但它们都是改变国家统一拨款的一元模式的有益尝试，为后人提供了经验和思考。民办学校大胆采用市场机制，激活了学校经营方式，后勤社会化、委托管理、连锁经营等使学校资源成为多源之水。可以说，民办教育发展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、教育资源丰富。在筹措教育发展资金方面，民办学校为我国教育发展筹措了大量的非财政性教育经费（见表1）。以年生均学费3500元初步估算，2003年我国民办小学和初中共吸纳办学经费180亿元左右（不包括设备投入和校舍建设经费），相当于全国义务教育财政性投入的10%左右；按民办高中年生均学费4500元、民办高校年生均学费8000元估算，民办普通高中和民办高等教育机构共吸纳来自社会各方面投入的经费250亿元左右，约占全国高中和高校事业性经费支出的10%。

表1 1996—2001年全国非财政性教育经费收入 单位：亿元

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
社会团体和公民个人办学经费	26.20	30.17	48.03	62.90	85.85	128.09	172.6	259
同期教育总经费	2262.34	2531.73	2949.06	3349.04	3849.08	4637.66	5480	6208.3
占同期教育总经费的比重(%)	1.16	1.19	1.63	1.88	2.23	2.76	3.15	4.17

资料来源：《中国教育经费统计年鉴》（1996—2003）

（三）加快了教育管理体制改革，促使政府职能向宏观管理转变

民办教育的发展客观上加快了教育管理体制改革，使政府由干预式管理转向“依靠法规”管理。从1997年《社会力量办学条例》的颁布，到2002年《民办教育促进法》以及2004年的《民办教育促进法实施条例》的颁布，各级人大、政府以及教育职能部门相继出台了一系列扶持民办教育发展的法规，如《中外合作办学条例》、《教师资格条例》、《高等教育自学考试暂行条例》等，河北、山西、辽宁、黑龙江、四川、陕西等省还出台相关的地方性法规。这些法规的颁布、实施为改善政府管理行为提供了良好的法律制度环境，把各级政府机关管理民办学校引导到依法治校、依法治教的轨道上来，把政府管理部门的依法行政推进到前所未有的高度，使政府迈向公共管理的全民政府。

民办学校的相对自主性促使政府公共管理更加注重宏观层面，同时要求政府把专业性强的，可以交给市场完成的职能卸掉，加强政府在监管、规划与引导方面的职能。这就加快了教育中介事业的发展，促使一系列教育科研、教育评价、学校鉴证、管理咨询等中介组织和

机构的产生。

民办学校也改变了政府优先管理公办教育的传统思维,为建设对公办学校和民办学校一视同仁的制度和政策环境培育了舆论力量。民办学学校为政府管理提出了跨体制的内容,使各级各类政府必须从促进教育整体发展的立场出发,从依法行政以及民办学校的合理需求出发,为实现政府权力下放,落实办学自主权的改革提供了切实推动力。

(四) 扩大了我国人力资源开发规模, 承担了相当一部分流动人口子女的教育任务

要实现我国从人口大国迈向人力资源强国的宏伟目标,现有的教育规模远远不能适应我国改革开放以来社会、经济、文化快速发展对人力资源的需要。高中教育和高等教育阶段是人力资源开发的重要环节,而高中和高校历来是我国教育发展中的瓶颈,其供给不足极大地限制了我国人力资源的开发规模。20年来,民办高中和民办高等教育的快速发展帮助政府解决了一部分学额不足的问题,在一定程度上缓解了我国教育资源不足的窘境。如,2004年我国民办高校在校学生数(含独立学院)占全国普通高校在校生数的比例达到10.47%;2004年全国民办高中在校生人数占全国高中在校生人数的8.32%。民办高校面向社会自主办学,以社会经济建设和人民群众教育需求为导向,在专业设置、课程计划、用人制度和分配制度等方面采取了灵活多样的机制,培养了一批社会紧缺的新型实用人才。在短期内,我国教育经费短缺问题不可能有较大突破,但由于民办高中和民办高校的发展使我国人力资源开发的整体规模上了一个新台阶。

随着流动人口规模的不断扩大,适龄入学儿童也越来越多,据全国流动人口管理部门统计,我国流动人口早已突破了1亿大关。如果适龄入学儿童占全部流动人口的比例为3-4%的话,就有300-400万之多。这些流入城镇的适龄儿童除少部分进入流入地公办学校或辍学外,相当一部分进入民办学校或简易的民工子弟学校学习。民办学校甚至一些不正规的简易民工学校在解决流动人口子女教育问题上做出了特殊贡献。

(五) 学校规模迅速扩大, 成为我国教育资源的重要组成部分

二十多年来,我国民办教育规模迅速扩大,2004年民办幼儿园数较1996年增长了2.5倍,民办小学增长了4倍,民办初中(含职业初中)增长了4倍,民办高中(含中等职业学校)增长了35倍。民办教育的各级在校生数与学历教育在校生数逐年增长(见表2)。

表2 1996-2004年全国民办基础教育规模发展

	招生数（万人）				在校生数（万人）			
	1996年	2001年	2003年	2004年	1996年	2001年	2003年	2004年
普通高中	4.2	33.3	63.5	78.5	9.2	74.5	141.4	184.7
中等职业	5.8	16.7	38.9	51.5	12.9	37.7	79.4	109.9
普通初中	0.2	65.7	93.9	114.6	0.5	158.4	256.6	315.7
普通小学	12.2	33.6	47.4	56.5	46.3	181.8	274.9	328.3
幼儿园	84.7	191.5	266.5	320.1	130.4	341.9	480.2	584.1

注：1996年、2001年数据来自《2002年中国民办教育绿皮书》，2003年、2004年数据来自教育部发展规划司统计处。

2004年全国各级各类民办学校（机构）共有7.85万所，在校生达1769.36万人，比上年增加352.96万人，增长34.92%。其中民办普通高中2953所，在校生184.73万人；民办中等职业学校1633所，在校生109.94万人。民办普通初中4219所，在校生315.68万人；民办职业初中24所，在校生1.49万人。民办普通小学6047所，在校生328.32万人。民办幼儿园6.22万所，在校生584.11万人。

民办教育在整个教育事业发展中发挥着越来越大的作用。民办普通高中和中职在校生294.68万人，占整个普通高中和中职的比例达到8.21%。民办幼儿园在园人数584.11万人，占全国在园幼儿比例为27.98%。民办教育不断壮大的事实证明民办教育是我国教育资源的重要组成部分。

（六）增加了教育选择机会，提高了教育公平的实现程度

民办教育大发展极大地改善了教育供给状况，增加了人民群众选择教育的机会。在办学层次上，民办学校涉及从学前到大学的各级各类教育，学历教育与非学历教育并存；在办学形式上灵活多样，既有全日制又有短期培训，形成了多渠道、多规模、多层次的办学格局，适应了社会各界对不同层次的教育和人才的需求。由于办学机制灵活，出现了一批质量好、具有特色的民办中小学，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做出了大量探索，较好地满足社会对多样化教育的需求。

民办教育发展促进了教育公平的实现是容易被忽视的一个作用。民办学校的发展壮大，使原本因为教育资源不足而导致的教育公平难以实现的历史难题得到较好解决。首先，民办教育资金的投入使政府能够将有限的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，特别是弱势群体。其次，民办学校为一部分人提供了教育机会，间接为公办学校腾出剩余空间并节省办学费用做出了贡献。第三，民办学校对教育需求类别做出了细分，吸引了部分高端需求，而在低端需求方面，使公办学校有更多力量满足人民群众的教育需求。

（七）促进了教育的进一步开放，中外文化得到交流与融合

民办学校求生存、求发展的进取精神，及其相对公办学校的后发处境促使民办学校以更加开放的心态吸纳一切有利于自身发展的文化成果，注重引进国外先进的教育资源，注意改革中国学校重知识记忆、轻问题解决，重学习成绩、轻学生素质的传统弊病，通过合理引入国际上新的教育理念改革中国的教育传统，促进了学校文化的中外融合。

民办学校在课程开发、国外文凭项目、中外双文凭项目、合作举办学校、联合培养等方面与国外教育机构开展中外合作办学，既有引进来，又有走出去的项目。部分民办学校在教育理念上着眼于培养具有国际视野的未来人才，把优秀的中外文化整合到学校课程中。在外语教学领域，民办学校十分注重引进外国教师，使外语教学更加实用化。一些民办学校还引进了国外的管理模式，对我国学校管理体制的改革进行了新的尝试。

三、中国民办教育发展动因探析

20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。

（一）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，经济主体呈现多元化趋势，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。党的十六届三中全会做出的《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》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。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”。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。

（二）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 2004 年颁布的《民办教育促进法实施条例》。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。现有的民办教育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。

（三）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。

最近十多年中国经济高速增长，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。

（四）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。

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。

四、制约我国民办教育发展的主要问题

20年民办教育的发展积极促进了中国教育体制的改革。但是，民办教育在发展过程中也暴露出了许多问题，限制了民办教育的进一步发展，亟待研究和解决。

（一）认识不到位，民办教育的独特价值尚未引起普遍重视

民办教育是相对于公办教育而言的，民办教育的独特价值在于为受教育者提供了选择教育的机会，从而形成了教育上的竞争机制。从受教育者的权利角度讲，这也是一种人的基本权利的实现，因为人的选择权在这里得到了保障。但是由于受传统教育体制的影响，民办教育的独特价值并未引起社会的普遍重视，因而也并没有把民办教育作为我国社会主义教育事业的重要组成部分，对民办学校的偏见、误解与歧视大量存在，一些地方政府也没有把发展民办教育纳入社会经济发展的总体规划中去，对民办教育发展没有统筹安排，合理布置，缺乏战略眼光，限制了民办教育在社会、经济、文化发展中的基础性作用。

人们对民办教育的认识不到位，主要还是受了传统计划经济的影响。中华人民共和国成立以来，我国逐步建立起了与计划体制相适应的国家与教育高度一体化的教育体制，政府既是学校教育的管理者，又是举办者和所有者。因此，在很多人形成了学校教育应该由国家包办的思维定势，即使改革开放使民办教育获得大发展以后，人们还是很难从非政府组织或个人都有承担教育的责任和权利的角度去看待民办教育。因而对于作为一种事实存在的民办教育，很多人只是把它当作解决目前我国教育经费严重短缺的应急之策，民办学校在人们的头脑中只是公办学校的一个补充和点缀。由于这个认识上的严重偏差，导致民办教育的发展缺少一个健康和谐的外部舆论环境。

（二）政策法规不配套，民办教育改革尚未实现整体推进

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《民办促法》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，民办教育改革在较长一段时间内仍难

以实现整体推进。

尤为明显的是民办学校与公办学校的同等法律地位问题,《民促法》虽然作了明确的规定,但在实际操作中,其它相关部门和行业对此并没有相应的具体措施和制度的保障;民办学校的教师的养老保险、晋级晋升、与公办学校教师的合理流动等方面,在现实中得不到有力的政策支持和保障。还有一些扶持性的政策由于没有配套措施也迟迟得不到落实。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。”《民促法》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,《营业税暂行条例》仍然规定,免征营业税只限于学历学校,非学历学校必须纳税。这就意味着民办非学历学校在这里不能享受公益性事业单位的优惠。再如,《民促法》明确规定民办教育为公益事业,而我国的税收方面的法律却仍然把民办学校按营利性机构对待。这种法律规定与实际处境的不一致,极大地制约了民办教育法律功能的有效发挥。

(三) 公共服务不到位, 民办教育管理缺位与越位现象比较严重

公共管理制度建设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尴尬事实。由于没有任何相关的制度资源准备,使得民办教育制度的形成和演进始终滞后于现实实践,制度资源明显不足。尤其是民办教育管理体制,从中央到地方,其思路都未理顺,因而很难为民办教育提供到位的公共服务。

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,管理责任没有真正落实。

由于管理制度建设中存在的问题,民办教育管理的缺位与越位现象比较严重,对民办教育的宏观指导和规范不足,而在微观领域又干涉过多。一方面,民办教育的管理存在相当多的空白地带,很多地方还没有全省或全市性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,难以有效地规范和约束民办学校的办学行为。另一方面,又去直接干预民办学校的内部管理,而且还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。由于政府对于民办教育的管理过于集中,使得一些本可以通过中介机构进行调节和管理的职能却掌握在政府手中,教育中介组织的生长空间有限。

（四）民办学校办学特色不突出，内部管理制度尚待进一步完善。

民办教育上述“外患”的存在，也使得民办教育的“内忧”更加凸显。民办学校自身特性不强，整体素质不高也是阻碍当前民办教育发展的最重要因素之一。与公办学校相比，民办学校最大的特点与优势就在于教育供给多元化、个性化、精品化，满足不同类型学生的发展需求。但是这一优势在当前并没有得到很好发挥，许多民办学校尚未摆脱公办学校传统管理模式的影响，管理观念落后，在品牌和特色建设上缺乏深层文化的建构，办学特色雷同，同质化现象严重。

民办学校的自主性优势一方面没有发挥出来，另一方面还存在着大量办学制度不健全、办学行为不规范等问题，这更是制约民办教育发展的内部因素。部分学校治理结构不完备，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。学校财务管理缺乏监控，抽逃资金现象时有发生，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。还有一些民办学校办学目的和动机不正确，在广告、招生、收费方面屡屡犯规。他们以赢利为唯一办学目的，对家长许下种种“泡沫”承诺，引起了较多的社会争议。投资办学希望得到相应的回报本无可厚非，但如果过多的追求经济利益，势必影响学校的办学质量，最终伤害的是学校自身的发展。

五、未来 20 年中国民办基础教育的发展目标

在未来 20 年内，应当发挥民办教育在集聚社会教育资源、完善国民教育体系、加快人力资源开发、促进教育内涵发展、推动教育制度创新等方面的积极作用，真正实现公办教育民办教育共同发展的构想。

（一）未来 20 年中国民办教育的发展既应当坚持和谐发展的原则，共同构筑可持续发展的终身教育体系，也应当坚持分类发展的原则，实行符合中国现实国情的发展方针。

1、坚持和谐发展的原则，确立连续、完整、清晰的民办教育发展战略，实现公办教育与民办教育的协调发展，共同构筑面向未来的可持续发展的终身教育体系。

坚持“全面、协调、可持续”的科学发展观，落实《民促法》及其《实施条例》，树立公办教育和民办教育都是我国国民教育体系重要组成部分的思想，充分认识、肯定发展民办教育在实施“科教兴国”和“人力资源强国”战略中的重要地位和作用，坚决克服和扫除阻碍教

育事业发展的观念障碍、制度障碍和体制障碍。

各地政府应根据本地的实际，将民办教育纳入当地教育事业整体发展中，合理布局 and 科学规划，分级管理、分类指导，坚持凡是有利于解放教育生产力、促进教育事业发展，有利于满足广大人民群众的教育需求，有利于提高国民的综合素质，各种办学体制、筹资体制、办学模式、政策、手段都可以探索，把促进民办教育发展和办学体制改革，作为推动我国教育体制改革、教育制度创新和教育事业发展的重要力量。

2、坚持分类发展的原则，区别对待义务教育与非义务教育、学历教育与非学历教育，确立既明确政府责任又能调动社会办学积极性的符合中国实际国情的发展方针。

学前教育阶段应注重规模发展与存量调整相结合，规模发展的增量部分主要依靠社会和个人资源办学，允许和鼓励存量部分进行多种形式的改造，政府侧重于保持并办好示范园和实验园，使得民办幼儿教育的规模有较快发展。

义务教育阶段，坚持以政府办学为主，在保证每个适龄儿童和少年享有足够学额和一定教育标准的基础上，在发达地区和大中城市可以发展优质、特色、精品化的选择性民办学校，以满足部分家庭对特色教育的需要。

高中教育阶段，增量部分大力鼓励社会资金投入参与举办；存量部分既要引导社会力量参与改造现有公办薄弱校，又应充分挖掘现有民办高中的资源潜力，实现高中教育的平稳快速发展。

（二）从现在起到 2020 年，我国民办教育发展的总体目标，是形成比较完善的促进民办教育发展的法制和体制环境，民办教育在国民教育体系和教育增量发展中占有的比例规模在现有基础上翻一番，形成一大批高标准、高质量、高效益的示范性民办学校，民办教育在体制改革、制度创新和内涵发展上形成比较成熟的经验。

从现在起到 2020 年，根据上述总体目标，以及各级各类民办教育的不同性质、发展现状和地区差异，我们可以设想以下引导性、指导性规模发展目标和指标：

1、学前教育：使民办幼儿园的比例规模按在园幼儿数达到 40—50%。

2004 年全国学前教育学龄儿童毛入园率为 40.75%，学前一年的毛入学率尚不足 50%，这一指标水平表明，我国学前教育发展的空间极大。但是目前学前教育政府财政负担比例较高，各级政府可以考虑根据本地经济发展水平、财政状况，以及包括学前教育在内的教育发展的任务，确定相应的发展目标。

从国际比较的角度来看,亚太地区韩国私立幼儿园在园幼儿数所占比例为 75.44%(2001 年),日本更高达 79.1%(2000 年);发达国家财力较为雄厚,这一比例的平均值为 26.5%(2000 年),发展中国家的平均值高达 60.7%(2000 年)。我国 2004 年民办幼儿园在园幼儿人数所占比例为 27.98%,其余均为政府财政负担。从我国教育发展的实际情况特别是民办幼儿园近年的发展态势出发,可以考虑民办幼儿园在园幼儿数所占的比例 2010 年达到 30%,2020 年达到 45%。与国际上同类国家相比,这一比例是偏低的(见表 3)。

表 3 2020 年以内幼儿园在园幼儿基本情况预测

年份	在园幼儿总数 (万人)	民办幼儿园在园幼儿总数	民办幼儿园在园幼儿数占 幼儿园在园幼儿总数比例(%)
2000	2244.18	284.26	12.67
2001	2021.84	341.93	16.91
2002	2036.02	400.52	19.67
2003	2003.91	480.23	23.96
2004	2077.37	517.75	24.92
2005	2060.72	534.14	25.92
2006	2073.98	559.08	26.96
2007	2119.57	594.23	28.04
2008	2133.77	622.14	29.16
2009	2147.96	651.32	30.32
2010	2162.16	681.86	31.54
2015	2176.90	911.25	41.86
2020	2176.90	1016.03	46.67

注①:采用 1.5%的年均人口出生率作为人口预测参数,测算 1996-2020 年的适龄幼儿数;1999 年至 2003 年幼儿教育阶段平均入园率为 38.99%,以后年份数据照此推算在园幼儿数。

注②:数据来源主要为《2000-2050 年学龄人口变动趋势》,载中国教育与人力资源问题报告课题组:《从人口大国迈向人力资源强国》,高等教育出版社 2003 年版,第 107 页;《人口数及构成》、《人口出生率、死亡率和自然增长率》,载中华人民共和国国家统计局编:《中国统计年鉴 2002》,中国统计出版社 2002 年版,第 93 页。

2、义务教育:使民办中小学的比例规模按在校学生数达到 5-10%。

义务教育是政府的公共职能,应当以政府办学为主,各级地方政府应按照义务教育法的有关规定确保财政性公共教育经费投入,确保足够的公立学校学额数,公平资助每一个适龄学生并努力实现区域性教育均衡发展。在科学发展观和正确政绩观的指导下,应确立公平、基准、有限的政府责任观念,退出义务教育的市场竞争领域,培育和发展办学条件和教育质量高于基准水平的选择性民办中小学,满足部分群众的择校愿望。

从国际比较的角度来看，亚洲韩国小学和初中私立学校在校生所占比例为 9.1%（2001 年），日本约为 6% 左右（2000 年）；发达国家初等教育阶段私立学校在校生所占比例的均值为 6.6%（2000 年），发展中国家为 10.7%（2000 年）。2004 年，我国民办义务教育阶段在校生所占比例为 3.6%，与同类国家相比，也是极低的。

根据初步分析，如果到 2010 年全国义务教育阶段民办学校在校生占义务教育阶段学生总数的比例逐步提高到 5% 左右，按生均经费 2500~3500 元测算，⁵每年可吸纳社会义务教育投入 200~300 亿元。到 2020 年，按民办小学和初中在校生数占义务教育阶段学生总数 10% 的比例测算，则每年可吸纳各类社会与民间的义务教育投入 500~600 亿元左右，大大减缓义务教育阶段政府公共财政投入不足的矛盾（参见表 4 及表 5）。

表 4 民办小学和初中发展规模和投入测算

	2004 年	2010 年	2020 年
义务教育阶段在校生总规模（万人）	17773.34	17000	16000
民办小学和初中在校生数（万人）	644.00	1020	1600
民办小学和初中每年吸纳的运行经费（亿元）	186	357	560
每年新建民办校（所）	—	120	580
新建民办校的基础性投入（亿元）	—	12	58
民办小学和初中年吸纳的社会资金总额（亿元）	—	369	618

⁵ 《2002 年全国教育经费统计快报》表明，该年普通小学生均财政预算内外教育经费支出为 1701.83 元，初中为 1534.66 元。这只是财政预算内外的教育经费支出，财政外（如社会团体和公民个人办学经费、社会捐集资办学经费、事业收入等）没有计算在内。我国财政性教育经费占教育经费总值的比重不到 70%，且民办学校的生均经费一般较公办学校为高，故保守估计为生均经费 2500~3500 元。

表5 2020年以内义务教育阶段在校生数增长情况预测

年份	2000-2003年基本情况 及至2020年预计		民办类在校生数增长情况预测	
	在校生数量(万人)	绝对增长数	绝对数量	占总量比例(%)
2000	19269.5		230.0	1.2
2001	19057.9	-211.7	342.3	1.8
2002	18844.1	-213.7	—	—
2003	18380.6	-463.6	533.8	2.9
2004	18093.5	-287.1	566.4	3.1
2005	17810.9	-282.6	601.1	3.4
2006	17532.7	-278.2	637.8	3.6
2007	17258.8	-273.8	676.9	3.9
2008	16989.3	-269.6	718.3	4.2
2009	16723.9	-265.4	762.2	4.6
2010	16462.7	-261.2	808.8	5.0
2015	15216.5	-241.4	1141.2	7.5
2020	14064.7	-223.2	1406.5	10.0

注①：2002年的在校生数中未包括民办初中在校生数；

注②：计算表明，从2000年到2003年虽然义务教育阶段在校生数的总体规模不断下降，但民办义务教育阶段在校生数占全部义务教育阶段在校生数比例的年均增长率为14.68%。

3、高中教育：到2020年，按照各类民办高中占规模增量的比重占50-75%计算，使民办高中的比例规模，按在校学生数接近18-23%；2015-2020年间为20-28%。

我国政府提出到2020年要基本普及高中教育的发展目标，今后5到15年高中阶段教育的任务十分艰巨。2004年全国高中阶段教育毛入学率不足50%，从目前到2010年，我国高中阶段学龄人口将处于高峰期，每年高中阶段学龄人口维持在6000~7000万以上，高中阶段教育的发展目标与学龄人口上升的巨大压力，给整个高中阶段教育发展带来了严峻挑战，同时，也为高中阶段民办教育发展带来了重大的历史性机遇和发展空间。

从国际比较的角度来看，韩国高中阶段私立学校在校生数所占比例为55.52%(2001年)，日本为29.4%(2000年)；发达国家的平均比例为11.0%(2000年)，发展中国家为15.7%(2000年)。我国2003年这一比例才达到7.09%，考虑到高中阶段已属于非义务教育阶段，民办教育所占比例应该向发展中国家的平均水平靠近。由此，我们建议民办高中2010年的规模发展目标不少于15%，2020年考虑增至30%。与同类国家相比，这一目标也是偏低的。

按高中阶段民办学校学生数占高中阶段学生总数15~30%的比例测算，2005—2020年，我国高中阶段在校生人数将达到3500—4000万人。若2010年民办高中在校生人数达到高中

学生总数的 15%，按生均运行经费 5000 元计，⁶则每年可吸纳社会资金 300 多亿元。若 2020 年民办高中在校生人数达到高中学生总数的 30%，则每年可吸纳社会资金（包括运行经费和新建校的基础性投入）700 多亿元（参见表 6）。

表 6 高中阶段民办教育发展规模和投入测算

	2004 年	2010 年	2020 年
高中在校生总规模（万人）	3589.28	4043	4174
民办高中在校生数	294.68	606	1252
民办高中每年吸纳的运行经费（亿元）	110	303	626
每年新建民办高中（所）	—	0	220
新建民办高中的基础性投入（亿元）	—	0	88
民办高中每年吸纳的社会资金总额（亿元）	—	303	714

（5）非学历教育和培训

随着我国城市化进程的加快，到 2010 年，全国农村转移人口规模将达到 1 亿人以上，同时，未来 5 到 15 年也是我国产业结构调整、升级任务最为艰巨的时期之一。来自这两个方面的教育培训不仅量大面广，且类型与层次也很多。近 20 年来，我国各类民办教育和培训机构在承担就业、转岗等方面的教育培训中发挥了重要作用。在认真总结我们自身经验的基础上，应进一步拓宽思路，大胆推进民办教育在非学历教育和培训中的作用，并通过规章和制度建设以及各级政府的必要干预，引导、规范非学历教育和培训的健康和可持续发展。

六、推动我国民办教育进一步发展的重大举措

（一）建立完善的民办教育规范体系，落实国家有关民办教育的政策法律，消除促进民办教育发展的制度障碍。

民办教育相关的法律法规涉及贸易、财政、工商、税务、物价、国资管理等诸多方面，而这些法律法规中有些内容与《民促法》及其《实施条例》存在着不协调的地方。法律之间的相互冲突和矛盾是目前制约民办教育发展的一大瓶颈，因此，建议在国务院成立专门小组，对现有的这些法规进行清理并修订，以解决法律之间的矛盾和冲突现象，建立完善的促进民办教育发展的规范体系。

⁶ 《2002 年全国教育经费统计快报》表明，该年普通高中生均财政预算内外教育经费支出为 3876.28 元。这只是财政预算内外的教育经费支出，财政外（如社会团体和公民个人办学经费、社会捐集资办学经费、事业收入等）没有计算在内。故保守估计为普通高中的生均经费为 5000 元。

各级政府应建立以政府财政专项资金、社会事业建设费和教育费附加为主要来源的民办教育发展专项资金。专项资金重点用于民办学校举办者为改善民办学校教育设施设备投入资金的贴息、补助，表彰和奖励有突出贡献的集体和个人，政府购买服务组织和委托社会中介机构为民办教育机构提供服务等。

打破和消除公办和民办事业单位、教师身份和法律的“体制性非国民待遇”。对民办学校教职工实行全员事业人事代理制。使公办和民办学校的教职工，仅仅保持“单位缴费主体”的不同，确保公办和民办学校教职工享有同等的社会保障福利待遇。

（二）设计公共政策出台的程​​序规则，改变过去政策制定偏重结果公正的观念，以程序公正规范结果公正，增强民办教育决策的民主化、科学化。

在涉及民办教育的重大政策的制定过程中，应遵循政策出台所需的听证、论证、公示等程序，确保该项政策所涉及到的利益群体都能参与到政策的制定中来，同时保证参与决策的代表能准确地代表其群体的利益。

在涉及民办教育的重大政策的实施过程中，建立有效的问责制度，以确保制定的重大政策真正地反映民办教育的实际情况。各级政府应把其作为政务公开的重要内容，保证民办教育的利益相关群体的知情权和参与权，接受公民个人和社会的监督。

按照法制政府的改革目标，在民办教育的宏观管理、尤其是民办教育改革与发展的重大决策方面以及广大公民广泛关注的重大问题方面，政府应进一步完善政策审议制度、听证制度、责询制度，使民办教育决策建立在更为透明和民主的基础上。

（三）以《行政许可法》的实施为契机，明确教育行政主管部门的管理行为与学校法人行为之间的职责权限。

政府应采取以下措施健全民办教育健康发展所需的法律、制度环境：制定政策、法规、制度；制定教育事业发展规划和年度计划；培育和发展教育要素市场；实施财政拨款、资助和财务监督；依法督导，依法进行常规或特殊检查，依法仲裁有关诉讼争议；表彰与处罚有关的办学行为。

学校法人自主地制定民办学校的发展规划和发展目标，自主地安排学校的教育教学工作，自主地解决学校教师队伍建设，自主地决定学校招生、财务管理。

建立规范的行政合同制，以行政合同作为规范政府主管部门和民办学校之间权限的依据，实现政府从行政干预模式向行政监督模式的转变，从全能型政府向有限型、责任型和服务型政府的角色转变，使民办学校成为真正依法自主办学、自我约束的独立办学法人。

（四）按照绩效型政府的改革目标，在民办教育管理中引入效能机制，实现民办教育管理的专业化、公开化、市场化。

涉及较多专业知识和操作程序的业务领域，可以探索实行政府管理和政府职能型的专业性机构共同管理的体制。如建立民办教育发展基金制度，以使民办教育发展专项基金的筹措更有效、分配更公平。

在民办学校招生以及其他教育政策咨询及相关领域，可委托给专业性的研究或咨询机构进行；在教育项目管理方面，还可更广泛地采用专家组织的形式等。

针对当前普遍存在的民办教育信息不公开的状况，建设以专门从事民办教育信息分析处理的部门或机构（既可作为政府教育管理部门的一个分支，也可以采用委托的形式），为民办学校及其学生和家長、社会各界提供完善、可信的各种民办教育信息。

（五）在现有的法律框架下，区分民办学校的类型，⁷对民办学校进行分类管理，并根据民办学校不同类型分别给予不同的优惠政策。

对“不要求合理回报”的民办学校的举办者，可以按照《中华人民共和国公益事业捐赠法》的规定享受优惠待遇。公司、企业公益性捐赠，享受企业所得税的优惠；自然人、个体工商户公益性捐赠，享受个人所得税的优惠；接受境外捐赠的公益性社会团体和公益性非营利性的事业单位，享受减征或免征进口关税和进口环节的增值税；对“要求合理回报”的民办学校的举办者，对于其要求合理回报的部分，不享受上述优惠待遇。

对“经营性”的民办学校，按照企业的管理方式进行管理。对于经营性民办培训机构不能享受国家的免税待遇，应当缴纳所得税，在提取规定比例的费用后，可以分配全部剩余利润。

鼓励非营利性民办学校走品牌办学发展之路。民办学校可通过制定学校发展的长期和近期目标和指标体系，建立符合民办学校实际的监测系统，确保民办学校持续、健康发展。

⁷ 根据《民促法》及其《实施条例》的规定，我国现有民办学校可以分为三种类型：“不要求合理回报”的民办学校；“要求合理回报”的民办学校；“经营性”民办学校。

“不要求合理回报”的民办学校，是指非国家机构的社会组织和个人，用自己的经费捐资办学或向社会投资举办学校或其他教育机构，不要该学校给予自己合理回报，学校属于完全公益性的民办学校。

“要求合理回报”的民办学校，是指非国家机构的社会组织和个人，用自己的资金向社会投资举办的学校或其他教育机构，并要求从该学校获得合理回报，学校属于公益性的民办学校。

“经营性”的民办学校，是指在工商行政管理部门登记注册的经营性的民办培训机构。是国家机构以外的社会组织和公民个人按照《公司登记管理条例》、《企业法人登记管理条例》、《合伙企业登记管理办法》等相关法律法规，以工商注册的形式在工商行政管理部门进行登记的、进行各种培训的经营性民办培训机构。

按公共财政“公平优先、兼顾效率”的现代理念，规划设计与本地区教育事业改革、发展密切配合的教育财政制度，有计划、分步骤地推进公办学校财政拨款向非营利性民办学校拨款转变。

（六）依法规范民办学校管理，深化公办学校办学体制改革

以《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》的实施为契机，对基础教育阶段的公办学校体制改革进行全面梳理、审查，以积极的政策引导学校走上健康发展的轨道。

对于挂转制牌子、实际符合民办学校设置标准的转制学校，重新登记为民办学校。对于主要为提高收费标准而转制的翻版学校，可通过停止招生的方式，恢复为公办学校。

对于义务教育阶段的转制学校，原则上不得转为民办学校。对于一部分符合条件的转制学校，可以由教育行政主管部门通过书面合同的形式，委托给符合一定条件的非营利性法人机构进行承办。

对于非义务教育阶段的转制学校，探索既符合现实条件，又有利于社会资源投入的多种所有制办学模式。

对一部分有投资主体愿意购买的转制学校，可以在对学校资产进行核定评估的基础上，对学校进行产权置换，转变为一般意义上的民办学校。

对一部分有合适的投资主体愿意进入的转制学校，鼓励其转为股份制学校。在产权多元的前提下，建立规范的董事会，建立健全的法人治理结构。

在将转制学校转变为民办学校时，允许租赁现有转制学校的土地校舍，以降低民办学校办学成本，促进民办教育发展。

（七）将发展教育服务业视为新的支柱产业之一，把建立教育服务行业与政府机构改革相结合，确保教育服务行业的客观性、公正性和独立性。

切实转变政府职能，确保“政社（社会中介组织）分开”。政府职能要从微观管理向宏观管理、从直接管理向间接管理的方向转移，从以行政手段为主转向经济、法律、行政手段并重。可以采取竞争性的政府购买等方式下放一部分政府职能，把社会性、技术性、服务性、协调性的社会管理事务交给社会中介组织，并确保其独立、公正地开展中介业务工作。

加强立法监督，规范教育服务机构的执业行为。制定非营利机构组织法，一方面鼓励教育行业协会为学校教育开展多种形式活动并收取必要的费用，另一方面要适当限制教育行业协会开展营利性活动。同时，有必要加大对教育服务机构的监督管理力度，严格教育服务机构的审批程序，实行巡回审查制度，建立教育服务机构的信息数据库。对违法行为严厉惩治，责任落实到具体个人。对业务重叠、重复建设的教育服务机构进行整顿，改组兼并。

加强教育服务机构的行业自律，培养自我发展能力。随着外资中介组织的逐渐进入，我国教育服务机构面临着激烈的竞争。因此，一方面要加快对教育服务机构的培育，另一方面更要进一步提高教育服务机构的自我发展能力。

在政府支持下成立教育服务行业协会发展基金会，为教育行业协会的发展募集社会公益资金，为教育行业协会提供必要的资助。民办学校应率先引入国际鉴证评价机制，以保障民办教育的健康、扶持发展。

政府部门应充分利用中介组织的作用，对民办学校进行分等评估，颁发质量合格证书和学校认可资格证书，并实行不同等级不同收费办法以鼓励民办学校提高办学水平。

（八）建立与公共治理框架相适应的民办教育的社会参与机制，正确处理民办学校教育与社区教育的关系，促成民办学校教育与社区教育共同发展。

实现以“管一办一评”分离和协调为突破口的教育制度创新，政府依法行政，学校依法办学，社会广泛参与。

建立具有广泛社会参与和多种参与机制的新制度框架，形成符合民办教育特点的评价、沟通、交流与对话机制。

成立家长委员会、社区委员会以及有家长代表和社区代表参加的董事会（理事会）共同参与学校的管理，并对学校董事会（理事会）、学校委员会的活动进行监督。

实行校务公开制度，学校定期向师生、社区、家长报告学校发展规划和教育改革计划的实施情况；同时实施公开收费制度，杜绝无尽无休收费现象的发生，接受财务审计和资产效益评估，定期接受全面评估。

建立民办学校资源向社会开放机制，各学校在双休日和节假日向社区开放学校图书馆、体育设施、教育网络等资源，实现学校资源社区共享，提高教育资源的利用率和促成学习化社会的形成。

（九）建立以人为本、以学生发展为本的现代学校内部管理机制，实现“产权清晰，利益共享，充分自治”的现代学校治理目标。

建立明晰的现代学校产权制度，对学校产权数量，产权构成，产权登记手续和归属，产权流转程序和产权增值等加以具体、清晰的界定。

在严格区别不同类型学校性质的基础上，实现学校举办者所有权与学校经营者所有权的分离。建立完善的现代学校法人治理结构，由决策机构、执行机构和监督机构形成一种良性高效且相互制衡的学校权力运行机制。

建立开放性的校长资格认定制度、选拔制度、培训制度及合同制度，形成学校管理、校

长管理的相互制衡机制。实行校长职业化，建立校长经营责任制，建立并完善学校校长选拔的民主决策机制，由学校权力机构聘请校长，以校长为代表的学校教育管理执行层，全面负责管理学校日常教育教学活动，开展教育教学活动。

（十）根据社会经济发展的需要和教育事业发展规划，并根据各类教育的不同性质，明确各级各类民办教育发展的具体举措。

学前教育方面，要充分考虑学前教育的特点，规划不同类型机构的结构，如贴近社区的幼儿园可尝试政府办、社区办、民办三种举办方式相结合的结构模式；面向较广区域的幼儿园，可考虑以民办为主的模式；在经济较为落后地区，鼓励民间举办低成本、低收费的幼儿园。同时，政府应按当地实际，对弱势群体给予必要的政策支持和资金支持。

中小学教育方面，在经济发达地区适当发展优质、特色的民办教育，满足家庭及其子女的教育选择权；鼓励经济不发达地区大力发展低成本、低收费的民办学校，弥补公立教育在义务教育阶段和高中教育阶段中的不足；同时，积极推进公共教育财政改革，有计划、分步骤地推进公办学校财政拨款向非营利性学校拨款转变，对接受政府委托承担义务教育任务的民办学校，拨付与公办学校同等额度的生均经费。