

新时期民办教育的发展思路与政策研究*

一、我国民办教育发展的成就与进展

改革开放以来,我国民办教育经历了从无到有、从小到大、从非正轨教育到正轨教育的探索与发展。民办教育数量的快速发展以及办学体制、运行机制的不断改革,为我国世纪之交教育的超常规发展作出了积极贡献。

1. 民办教育快速发展,扩大了入学机会,增进了更广泛的社会公平,成为我国教育事业的重要组成部分

20多年来,尤其是最近十多年来,我国各级民办教育规模得到迅速增长。到2004年民办学龄教育在校生规模已超过1600万人,比1996年增长6.2倍,即使不包括未经教育部门注册批准的民工子弟学校学生,所占比例也已经占全国各级学历教育总规模的7.0%。

——民办高等教育的快速发展,为我国高等教育超常规发展做出了重要贡献,加快了高等教育大众化进程。2004年,民办高校有226所,比1996年增长14倍,占全国普通高校校数的13.1%;2004年民办普通高校与民营机制独立学院普通本专科在校生人数达139.6万人,占全国普通高校在校生数的10.5%。

* 2004年教育部发展规划司委托课题。

1996-2004 年间，全国民办高校在校生数年均增长率为 81.0%。2000 - 2004 年间，我国民办高校以及其他民办高等教育机构在校生以年均 30 万人速度增长，这在较大程度上满足了广大人民群众对高层次教育日益增长的需求，为推进高等教育大众化进程发挥了尤为重要的作用。

——民办高中的快速发展满足了人民群众对优质、特色高中教育的需求，为缓解高中教育资源严重不足的矛盾作出了贡献。1996-2004 年间，全国民办高中（普通与职业），在校生数年均增长率为 38.6%。到 2004 年，民办高中已达 4586 所，比 1996 年增长 1.6 倍，占全国高中校数的 21.5%；2004 年民办高中在校生人数达 294.7 万人，比 1996 年增长 12.6 倍，占全国高中在校生人数的 10.8%。

2000-2004 年，民办高中在校生以将近年均 50 万多人的速度快速发展，大幅增加了高中教育入学机会，满足了部分居民子女的择校需求，为消解高中阶段教育资源瓶颈制约发挥了重要作用。

——民办小学、初中的较快发展提供了一部分优质、特色的教育资源，满足了部分居民子女的择校需求。1996-2004 年间全国民办小学，在校生年均增长率为 27.7%。2004 年，全国民办小学 6047 所，比 1996 年的增长 3.2 倍，占全国普通小学数的 1.5%；民办小学在校生人数达到 328 万人，比 1996 年的增长 6 倍，占全国小学生总数的 2.9%。

1996-2004 年间全国民办初中，在校生年均增长率为 34.7%。

2004年，全国民办初中4243所，比1996年增长2.3倍，占全国初中校数的6.7%；2004年民办初中在校生人数320万人，比1996年增长9倍，占全国初中生总数的4.9%。公办教育仍然绝对是义务教育的主体。

——民办幼儿园的大发展为加速学前教育的普及作出重要贡献。1996-2004年间民办幼儿园数的年均增长率为12.4%，在园幼儿数年均增长率为20.6%。到2004年，民办幼儿园已达6.2万所，比1996年的增长1.5倍，占全国幼儿园总量的52.7%；民办幼儿园在园幼儿数达584.1万，比1996年增长3.5倍，占全国在园幼儿总数的28.0%。

2000-2004年，民办幼儿园在园幼儿数以每年90万的速度迅猛发展，为我国加快学前教育发展作出了重要贡献。

——民办教育大发展扩大了入学机会，促进了社会公平，客观上有助于政府集中更多资源用于公办教育，扶持弱势群体。民办教育的快速发展帮助政府解决了一部分学生的入学困难，使更多的人享受到由于机会扩大而带来的更广泛的公平，同时也大大增加了来自社会多方面的资源投入。

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），相等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、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（不包括设备投入和校舍建设经费），约占全国高中和高校事业性经费支出的 10%。

社会资源的投入使政府能够将有限资金用于提高公立教育质量，用于更多的人群，特别是弱势群体，从而增进了教育公平。近些年来，中央和地方政府通过“国家贫困地区义务教育工程”和“农村中小学危房改造工程”等重大举措，有效缩小地区和校际差距，增进了教育公平。

2. 发展民办教育是我国办学体制的重要创新

——民办教育的发展带来了学校所有权的多元化，引发了不同办学体制的校际竞争，激发了整个教育系统改革和创新的活力。民办教育投资主体多样，包括个人办学、企业办学，中外合作办学等不同形式，打破了政府包揽办学的局面，丰富了学校类型，激发了不同所有制学校之间的竞争。

——民办教育从办学体制改革上扩大了教育选择权，包括举办者办学的选择权和受教育者的选择权。在这一新的体制框架下，学生及其家长可以根据自身实际，选择自己喜爱的学校；另一方面，有意向投资办学的社会团体和公民个人，也可按自身实际，选择举办适宜类型的民办学校。

3. 政府对民办学校的管理逐步走向制度化和规范化

目前，我国各级政府对民办学校的管理逐步由直接行政干预转向依法管理，政府和学校的法治观念有了明显提高。

——**民办教育的法制环境有了显著改善。**1997年我国出台的第一部民办教育的专门法令《社会力量办学条例》，标志着我国民办教育走上了法制化的轨道；进入新世纪，又颁布了《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》，河北、山西、辽宁、黑龙江、四川、陕西等9个省还出台或即将出台相关的地方性法规，为加快民办教育发展提供了良好的法律制度环境。

——**形成了民办教育积极发展、规范管理的制度架构。**中央和各级政府按“积极发展、规范管理”原则，对关于民办学校的投资回报、民办学校同等地位、民办学校及其学生适用的政策等若干影响民办教育健康、规范发展的政策、规章进行了初步探索，为下一步民办教育推进战略的实施奠定了基础。

另外，多数省市教育厅建立了民办教育专门管理部门，为民办教育提供服务，进行规范管理。部分省市民办学校通过协商、推介，在政府指导下建立了依法自主管理的社会中介组织。

4. 民办教育在办学体制和运行机制创新方面迈出了重要的一步，为深化公办教育改革与发展提供了有益经验

与公办学校相比，民办教育在办学体制上更灵活。在面向社会需要办学和学校内部管理改革等方面，取得了不少有益经验。

——**民办学校已初步形成按社会需要办学的新机制。**大多数民办学校十分注重教育质量的提高，根据社会需要调整专业和课程设置，部分学校还开发了多样化的校本课程，已形成一

些有发展潜力和较高社会声誉的学科和专业。

——民办学校在突破传统的学校管理制度方面进行了积极探索。许多民办学校采用扁平化的管理方式，按精简高效原则调整校内机构设置，人浮于事的状况在民办学校中得到了根本扭转。民办学校在校内管理和运行机制改革方面的不少有益经验，不仅得到了社会的认可，而且还已逐步推广到公办学校。

二、我国民办教育发展中的问题与挑战

目前民办教育尚处于探索、实践和发展过程中，不可避免仍存在不少的困难、问题和矛盾。从国家教育事业发展的全局出发，分析、研究这些问题，是确定民办教育发展目标和采取对策的重要基础。

1. 对民办教育在整个教育事业发展中的重要作用认识不足，这是制约我国民办教育发展的最根本原因之一

——从国家发展全局的高度对民办教育认识不足。尽管中央再三强调民办教育是我国教育事业的重要组成部分，但一些部门和一些地方政府没有从整个国家社会经济和教育发展的高度来理解民办教育的重要性。一方面，尽管经济领域多元化的改革轰轰烈烈，但教育中的相关改革却大为滞后，形成强烈反差。另一方面，在认识上还存在着就民办教育论民办教育的倾向，对民办教育在促进整个教育体制改革中可能发挥的作用，

缺乏系统的思考。

——**民办教育的法定地位问题尚未完全得到有效解决。**按照目前我国的法律框架，民办学校是一种既不同于企业法人，又不同于事业单位法人和社会团体法人的组织，身份面临缺乏明确法律定位的尴尬境地。尽管教育部和一些地方政府对此进行了专门协调，但现实的困境与民办教育可持续发展和国际成功经验之间，仍存在着无法回避的问题。迫切需要我们法律、政策、规章约束等多方面进行探讨和实践，并作为我国教育制度创新的一项使命加以推进。

——**我国现行的民办教育发展的政策导向力度不够，造成筹资机制上的障碍。**未来我国教育的进一步发展，面临着需求不断增长和资金严重短缺这一尖锐的矛盾。据初步估算，按照目前初步确定的教育发展目标，2005-2020年我国每年的教育经费缺口将达1500-2000亿元，单靠政府是难以解决的。要实现教育的超常规发展，教育经费占GDP的比例必须在2010年上升到6.5%，在2020年上升到7.5%，若其中财政性教育经费能够达到4-4.5个百分点，则剩余的2.5-3.0个百分点需要依靠社会资金、学费和学校服务收入来实现。然而一些地方政府对发展民办教育的重要性和必要性认识不足，政策扶持力度不够，影响了民间资本流入教育领域。

2. 民办教育在教育事业中所占比重仍较小，还有较大的发展空间

目前政府的公共教育经费尚不足以支撑现有的公办教育体系，更难满足今后各级各类教育普及水平提高和规模扩展后的教育经费需求，资金短缺已成为我国教育发展的“瓶颈”。借鉴经济体制改革的经验，把政府供给和市场供给相结合，动员包括政府、社会和家庭多元投入是实现教育的超常规发展，推进民办教育持续、健康发展的关键。

国际经验表明，以人力资源优势立国，实行赶超型经济发展的日本、韩国高中阶段教育和高等教育中的私立教育机构和在校生比例都很高，政府主要举办体现社会公平的义务教育和少量精英高等教育。民间资金在教育总经费中分别占 25%和 40%。2000-2001 年，日本、韩国私立学校在校生所占比例分别为 30%和 40%，其中私立幼儿园在园幼儿数和高校在校生人数所占比例均在 70%以上，高中阶段教育在 30%以上，即便是初中，私立教育也占有相当比重，比例分别为 6%和 23%。

目前我国民办教育在教育整体结构中的比例偏低，2004 年，我国民办幼儿园、小学、初中、高中和普通高校在校生占相应教育阶段在校生总数的比例分别为 28%、2.9%、4.9%、10.8%和 10.5%，民办学校教育经费收入与支出仅占全国教育总经费支出的 8%左右，这表明，作为应与公立教育共同发展的民办教育还有较大的发展空间。

3. 民办教育的政策体系和治理结构很不完善，不能满足民办教育积极、有序和规范发展的需要

——政府对民办学校管理存在公办化倾向，民办教育的社会治理结构难以得到实质性推进。在实际工作中，有些地方政府的教育和其它相关管理部门对民办学校的管理还存在着限制过多、直接干预过多而服务和扶持不够的现象，这必然不利于民办学校的发展。

——政府对民办教育的管理权限过于集中，教育中介组织发育不完善。迄今为止，一些地方政府仍然没有充分意识到建立健全中介组织在民办教育事业发展的特殊重要性，有关的中介组织或迟迟得不到建立，或体系不健全，不能适应教育管理体制改革的需要。

——民办学校在招生、考试、收费、专业与课程设置等方面的自主权落实不够；

——全国人大、国务院制定颁布的扶持民办教育的法规和政策在部分省、区贯彻落实较慢，影响了社会资金进入教育的积极性。

4. 人民群众多样化教育需求与高层次、优质教育供给严重不足形成尖锐矛盾

在市场经济发展过程中，不同地区、阶层人群之间收入极不平衡，对子女教育服务的需求和支付能力差异很大，部分人民群众对优质、特色教育、高层次教育的择校需求日益增长，但政府和公办学校能提供的优质教育机会极其有限，供需矛盾十分尖锐，在一定程度加剧了择校难、“条子生”屡禁不止和公

办学校乱收费现象。

——小康收入水平的居民家庭对文化教育需求逐年提升。

我国经济持续发展，城镇和农村居民家庭恩格尔系数持续下降，标志着居民家庭的消费结构发生了重要变化，对高层次、高质量教育的需求呈现出日益增长的态势。

——各级各类民办学校、办学条件、教育服务水平信息的可获得性和客观评价不充分，导致社会需求的盲目性。一些社会公众（包括学生及其家长）关注的民办教育的关键信息，如学校办学条件、收费政策、成本核算、质量排名和区域内学生分布情况，或者缺失，或者不透明，既无法引导家长和学生恰当地选择学校，也无法引导办学者恰当地选择办学层次和类型。

5. 政府、学校、社会对我国加入 WTO 后给对教育可能带来的挑战认识和准备不足

——在 WTO 服务贸易总协定谈判中，尽管我国政府教育服务贸易与开放的承诺是有限的，但留出的空间相当大，需要教育部门同其他部门紧密合作与协调，需要中央和地方政府在宏观层面上，按照国际规则，进行总体策划，努力发展和扶持本土的民办教育，扩大市场占有率。

——应对 WTO 挑战缺乏危机感意识，对其影响的渗透性和深刻性认识不足。今后若干年中，国外教育机构将更多地涌入高中教育和高等教育领域，与本土的教育机构、尤其是民办学校竞争市场份额。然而，至今仍有不少人认为，WTO 仅影响正规

教育，没有认识到 WTO 服务贸易总协定通过非正规教育、进而对整个教育系统的全方位冲击的潜在危机。

——加入 WTO 对我国教育体制和制度设计提出了新要求。我们应充分认识到，加入 WTO 要求国家和地方的教育政策更加具有连贯性，对加入服务贸易的教育和未加入服务贸易的民办教育与公办教育进行系统设计。如果不从体制和机制上尽早改革与创新，必将陷入被动。

6. 民办学校的内部管理制度有待创新与完善

——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分工不够明确，缺少制衡。

——部分民办学校管理制度不健全、办学行为不够规范。部分地区优质民办学校的发展过慢、学额供不应求，导致民办教育的卖方市场现象。部分举办者办学目的和动机不正确，出现短期套现盈利行为，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。来自实践的这一信号标志着我国现行的民办学校财务监管存在制度性缺陷，应尽早研究、制订相应的管理规章。

三、未来 5 到 15 年我国民办教育发展的

总体思路 and 战略 and 目标

(一) 指导思想与总体思路

——民办教育是我国教育事业的重要组成部分，要贯彻“民办教育与公办教育并重”的方针，把民办教育纳入国家教育事业发展的整体规划；充分认识民办教育在改革办学体制、投资体制和运行机制等方面的特殊作用；大力运用民办教育按需办学、服务导向、效率约束、价格与竞争等新机制，推进整个教育体系的改革和创新。

——确立因地制宜、分类指导的政策框架。各个地区经济发展水平、教育财政和居民支付能力不平衡，迫切要求我们建立民办教育分级管理体系。根据地方经济发展水平、市场体制发育程度以及群众的教育需求和支付能力，因地制宜分类规划各地区民办教育发展，充分尊重各地教育发展的自主权。在遵守国家法律法规的前提下，鼓励地方大胆突破和试验，及时总结经验教训，在时机成熟时通过地方立法固定下来。

各级民办教育发展目标也不一样，要分类指导。重点鼓励发展非义务教育，即幼儿教育、高中阶段教育和高等教育，要更多依靠民办教育的发展，政府不再设置与发展更多的公立大学、高中、幼儿园，而是在政府财力有限的条件下，增加投入，努力先把现有的公立大学、高中、幼儿园办好；义务教育阶段

的民办初中、小学主要是弥补优质特色教育资源不足，满足有支付能力家庭择校的需求。民办教育所占比例不设限，也不必给过多的倾斜政策。

——按多渠道、多形式的发展思路，规划民办教育发展。充分借鉴国际非政府办学的经验和教训，充分借鉴我国改革开放以来经济、社会改革探索的成功经验，利用一切可以利用的形式和手段，调动社会团体、非政府机构和企业投资办学、捐资助学，大胆探索、支持、鼓励多样化的教育提供方式和途径，尽快形成与我国市场经济体制相适应的公办、民办共同发展的现代国民教育体系。

（二）战略目标与路径选择

新世纪前20年是我国经济社会发展实现全面追赶的重要战略机遇期，而“十五”、“十一五”，既是我国奠定全面实现小康社会经济社会目标人力资源基础的关键期，又是承受巨大教育人口和培训需求双重压力的艰难期¹，也是我国全面推进社会主义市场经济体制的关键历史时期。这一时期也正逢我国高中阶段教育和高等教育学龄人口的高峰期，因此也将是民办教育发展和大有作为的重要历史时期。

1. 各级民办教育的发展目标

（1）高等教育阶段

¹ 引自《中国教育与人力资源问题报告：未来50年中国教育与人力资源开发的战略构想》，中国教育与人力资源问题报告课题组，高等教育出版社，2003年1月版。

——**总体思路**。2004年全国高等教育毛入学率已达到19%，但与中等发达国家仍存在较大差距。中国高等教育进入大众化门槛后，将面临来自规模进一步扩大和高等教育制度创新的双重使命，民办教育或民办运行机制在高等教育领域也同时面临着极富挑战性的改革实践。

——**发展的数量目标**。据预测。2010年我国高等教育规模将达到3000万人，毛入学率达到25%左右，其中普通高校本科生将达到1200万人左右，专科生达到700万人左右。2020年高等教育规模将进一步扩大到3700万人左右，毛入学率达到40%左右，其中普通高校本科生将达到1600万人左右，专科生达到900万人左右。

也就是说未来5-15年，我国高等学校在校生规模每年将递增100万人左右。每年需新增100所左右的万人高校，每年的建设经费至少需要500亿元（按生均投入5万元计）。这么巨大的费用，如果全靠政府提供，很难满足发展需要。因此只有大力发展民办教育，多方面筹集社会资金，才能满足高等教育的发展需求，加速高等教育的大众化。

2004年我国有民办普通高校226所，在校生1333.5万人（含独立学院），占普通本专科在校生10.5%，其中本科生737.8万，占8.6%；专科生595.7万，占12.8%。结合目前我国民办高等教育的发展情况和未来的发展趋势，民办高等教育机构以专科层次和职业教育为主，同时鼓励一部分社会声誉好的民办高等

教育机构向本科层次发展。预计到 2010 年，我国民办专科院校在校生人数占普通高校专科学生总数的比例将由 2004 年的 13% 提高到 40% 左右，2020 年达到 60% 以上，届时民办专科在校生规模将分别达到 280 万人和 540 万人左右。如果民办本科院校(含独立学院)在校生人数占普通高校本科学生总数的比例，由 2004 年的 9% 提高到 2010 年的 25% 和 2020 年的 35%，届时民办本科在校生规模将分别达到 300 万人和 560 万人左右。

2010 年，民办高校在校生人数可达到 580 万人，占普通高校学生总数的 30%，以年生均事业性经费 8000 元计，当年发展民办高校，可吸纳各类社会和私人投入 464 亿元；如果校均规模扩大到 7500 人，民办高校的数量可达 773 所，每年需新增 91 所民办高校，以校均基础性投入 5 亿元计算，每年新增民办院校的基础性投入可达 455 亿元，当年民办高校共吸纳社会资金将达 919 亿元左右；

到 2020 年，民办高校在校生人数达 1100 万人，占普通高校学生总数的 45%，以年生均事业性经费 12000 元计，当年发展民办高校，可吸纳各类社会和私人投入 1320 亿元；如果校均规模扩大到 8000 人左右，民办高校的数量可达 1375 所，每年需新增 60 所民办高校，所需的基础性投入为 300 亿元，当年可吸纳社会资金共 1620 亿元，将对加快我国高等教育的大众化发展具有不可低估的作用。

表 1 民办高等教育发展规模和吸纳经费测算

	2004	2010	2020
1、普通高校本科在校生规模（万人）	737.8	1200	1600
民办高校本科在校生数（万人）	63.2	300	560
民办高校本科在校生比例（%）	8.6	25	35
2、普通高校专科在校生规模（万人）	595.7	700	900
民办高校专科在校生数（万人）	76.5	280	540
民办高校专科在校生比例（%）	12.8	40	60
3、普通高校本专科在校生规模（万人）	1333.5	1900	2500
民办高校本专科在校生规模（万人）	139.6	580	1100
民办高校本专科在校生比例（%）	10.5	30	45
4、当年民办高校吸纳运行经费（亿元）	110	464	1320
5、每年新建民办高校（所）	55	91	60
6、当年校均规模（人）	6200	7500	8000
7、每年新建民办高校的基础性投入（亿元）	275	455	300
8、当年民办高校吸纳的社会资金总额（亿元）	385	919	1620

——**发展途径**。从国家战略出发，政府资金主要用于高水平大学建设与重点学科发展，在高等教育阶段，发展民办学校和引入民办运行机制是今后 5 到 15 年我国高等教育体制创新的重要途径。

作为我国现阶段民办教育发展的一条特殊形式，独立学院在今后相当一段时间仍将继续成为发展大众化本科高等教育的主要路径之一。

（2）高中阶段教育

——**总体思路**。2004 年全国高中阶段教育毛入学率只有 47.55%。根据预测，到 2010 年我国高中阶段在校生规模将达到 4200 万人，毛入学率达到 70%以上；2020 年将达到 4600 万人，

毛入学率将达到 85%以上；高中阶段在校生规模将分别在 2004 年的基础上增加 600 万人和 1000 万人。届时新建学校的资本性投入至少在 900 亿元和 1500 亿元以上（按生均投入 1.5 万元匡算），平均每年所需的投入在 150 亿元左右。

高中阶段教育的发展目标为民办高中教育发展带来了重大的历史机遇和发展空间，通过发展民办高中教育，充分筹集社会资金，可减轻政府发展高中阶段教育的压力。为此，可以考虑各类民办高中学校在校生数占高中生总数的比例从目前的 8% 左右，逐步提高到 2010 年的 20%和 2020 年的 25%以上。

——**发展的数量目标。**按民办高中在校生占高中阶段在校生总数 20%的比例测算，2010 年我国民办高中阶段教育在校生人数将达到 840 万人左右。2020 年按 25%的比例计算，则民办高中规模将达到 1150 万人。

按生均运行经费 5000 元计，则 2010 年和 2020 年当年可吸纳的社会资金和私人投入分别达到 420 亿元和 575 亿元。

2004 年我国有民办高中阶段学校 4592 所，校均规模 640 人左右，如果校均规模扩大到 1000 人，到 2010 年和 2020 年我国民办高中学校续发展到 8400 所和 11500 所。到 2010 年，需新建民办高中学校 3800 所以上，平均每年新建 634 所，按校均基础性投入 1500 万元匡算，每年需基建性投入 95 亿元；到 2020 年需在 2010 年基础上新建 3100 所民办高中，平均每年新建 310 所，每年需基建性投入 46.5 亿元。

2010年、2020年当年，民办高中可分别吸纳社会资金515亿元和621.5亿元。

表2 高中阶段民办教育发展规模和投入测算

	2004年	2010年	2020年
1、高中在校生总规模(万人)	3607.6	4200	4600
2、民办高中在校生数(万人)	294.7	840	1150
3、民办高中在校生所占比例(%)	8.2	20	25
4、当年民办高中吸纳的运行经费(亿元)	117	420	570
5、平均每年新建民办高中阶段学校(所)	529	634	310
6、校均规模	640	1000	1000
6、当年新建民办高中的基础性投入(亿元)	80	95	46
7、当年民办高中吸纳的社会资金总额(亿元)	197	515	621

民办高中在校生包括民办普通高中、民办中等职业学校在校生。

——**发展途径。**根据我国社会经济发展存在的明显的区域性特点，制订符合地方实际的高中阶段民办学校发展规划，是实现我国普及高中阶段教育的紧迫要求。中央和省市政府将加强分类指导。在经济发达地区和大中型城市，积极鼓励发展多种形式的民办高中、政府资助型的混合型高中，满足居民家庭及其子女的教育选择权；鼓励农村和贫困地区通过发展低成本、低收费和财政补贴型的民办高中，增加高中阶段教育学额供给。

在政府财力合理配置的前提下，部分地方政府可在大力扶持公办职业高中的同时，给予民办职业高中以一定的专项资助，给贫困家庭学生提供奖、贷学金，从而调节社会对普通高中教

育和职业高中教育的需求。

(3) 义务教育阶段

——**总体思路**。应充分认识到，由于政府财力条件的限制，不少地区义务教育的办学水平不高，学校办学条件和教育质量与广大居民及其子女日益增高的教育期望之间的矛盾日益凸现。为此，各级政府教育主管部门应在不断提高现有公办初中和小学教育质量的同时，通过适当开放民办教育，在不用纳税人费用的前提下，培育部分优质特色教育，满足部分有支付能力家庭的择校需求。

——**发展的数量目标**。根据预测，2010年我国小学和初中在校生将分别达到11200万和5200万人，2020年将达到11600万和5400万人左右。初步分析，如果2010年全国民办小学和初中在校生占小学和初中在校学生总数的比例由目前的2.9%和4.9%逐步提高到2010年的5%和7%左右，2020年进一步提高到8%和10%左右，则到2010年民办小学和初中的在校生规模将分别达到560万人和364万人左右，合计民办义务教育规模在924万人左右。2020年民办小学和初中的在校生规模将分别达到928万人和540万人左右，合计民办义务教育规模在1468万人左右。

按生均事业经费2500-3500元测算，到2010年当年可吸纳社会义务教育投入231-323亿元，到2020年当年大约可吸纳社会资金367-513亿元。因此民办小学、初中学校的发展将大大减缓公共财政投入不足的矛盾（参见表3）。

2004年我国有民办小学学校6047所，校均规模543人，民办初中学校4243所，校均规模748人。如果我国民办小学和初中的校均规模提高到600人和800人，则2010年和2020年我国共需民办小学9333所和15466所，民办初中学校4550所和6750所，则到2010年和2020年我国义务教育阶段需新增民办学校3593所和8333所，每年需新增598所与833所，按校均基础性投入1000万元匡算，每年需基建性投入60亿元与83亿元左右。

表3 民办普通小学和初中发展规模和投入测算

	2004年	2010年	2020年
小学在校生总规模(万人)	11246	11200	11600
民办小学在校生数(万人)	328	560	928
民办小学在校生数占小学在校生比例(%)	2.9	5	8
初中在校生数(万人)	6528	5200	5400
民办初中在校生数(万人)	316	364	540
民办初中在校生数占初中在校生比例(%)	4.9	7	10
民办小学和初中在校生规模	644	924	1468
民办小学和初中吸纳的运行经费(亿元)	160-225	231-323	367-513
每年新建民办中小学(所)	939	598	833
每年新建民办校的基础性投入(亿元)	94	60	83
民办小学和初中每年吸纳的社会资金总额(亿元)	254-319	291-383	450-596

——**发展途径。**对义务教育阶段民办教育的比例，不必设限，允许地方因地制宜，自主发展。

大中型城市和经济发达的农村地区，在政府保证对全体居民子女提供全部免费公办学校基本教育服务的前提下，适度发

展优质、特色民办教育，满足部分居民家庭及其子女的择校需求。据调查，优质特色学校办学成本比一般同类学校高 50 - 200%，这部分成本应该由接受优质教育的家庭承担。

鼓励农村和贫困地区通过发展财政给予补助的低成本、低收费民办学校，鼓励社会、私人在城市设立面向民工子女的学校，辅以政府资助，增加义务教育阶段的学额供给，帮助政府实现普及九年义务教育的承诺。这类学校的设校标准可略低于当地公办学校的平均水平。在民办小学和初中教育发展中，政府应按当地实际，对弱势群体给予必要关注，包括政策支持和资金支持。

(4) 学前教育阶段

2004 年全国学前教育学龄儿童入园率为 40.8%，学前一年的毛入学率约 60%左右，这一指标水平表明，我国学前教育规模扩展的任务还相当艰巨。学前教育主要是家庭和受教育者个人的责任，应以民办教育为主。我国民办幼儿教育所占比例不足 1/4，拥有巨大的发展空间。

——作为非义务教育阶段的学前教育，发展的总体思路是：规模发展与存量调整相结合，即规模发展的增量部分主要依靠社会和个人资源办学；

——2004 年我国有民办幼儿园 62167 所，在园幼儿 584.11 万人，园均幼儿数为 94 人，远低于公办幼儿园 270 人的平均规模。各地政府应关注民办幼儿园的设点布局，帮助民办幼儿园

在扩大规模的同时，提高办园质量。

——学前教育阶段，政府的主要责任是扶持弱势群体子女，在学龄人口下降的农村，可利用小学空余的教室、师资，设立学前班。

（5）非学历教育和培训

——**总体思路**。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；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。近二十年来，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。大力发展民办教育，有利于满足群众接受继续教育的需要，有利于满足不同社区对教育的特定需求。

——**发展途径**。根据目前我国的实际情况和进一步改革的要求，发展民办非学历教育与培训主要有三种路径。一是进一步规范、发展独立设置的民办非学历教育培训机构，按市场机制运行，强化社会监督机能；二是充分利用各类普通学校教育资源，引入市场机制，提供高质量的教育培训服务；三是探讨并实践多种合作模式，包括正规教育机构与非正规教育培训机构的合作、混合所有制的非学历教育培训机构、多种形式的联合体非学历教育培训机构。政府对市场回报低的职业培训要通过教育券等形式进行补贴。

2. 民办教育制度建设目标的基本框架

我国民办教育要实现可持续发展的战略目标、要充分发挥民办教育在推进我国整个教育事业发展和体制改革中的作用，迫切需要我们站在新世纪的国际视野，规划设计具有中国特色又能参与国际竞争的现代民办教育制度。

——**重构民办教育政府、学校、社会的公共治理结构**，包括公办教育与民办教育之间的制度异同性；政府对于民办学校要给予比公办学校更多的自主权和政策扶持；

——**民办教育机构的现代学校制度建设**。从建立现代学校制度的战略高度，改进并完善民办学校机构设置的法律制度，并在民办学校的组织类型、机构属性、产权关系等方面，形成民办教育健康发展的制度基础。

——在政府职能转变的同时，加快建立民办教育自我管理、自我约束的中介机构，通过民主协商组建具有“行业自律”性质的民办教育协会，并赋予相应的权利和义务。

——**民办学校师生员工权利**。一方面，要从制度设计上保证师生员工参与学校教育决策与管理的权利，另一方面，还要从法律、规章等层面保障民办学校师生员工的合法权利。

3. 民办教育的管理与政策体系建设目标

从源头上解决民办教育管理政出多门的弊端，提高政府管理绩效，需要尽快研究并制订以促进民办教育发展、有利于民

办教育与公办教育共同发展的管理与政策体系。

——地方政府应从本地实际出发，在促进民办教育的发展中，积极鼓励人民群众的首创精神，积极鼓励社会团体和公民个人依法办学，积极鼓励民办教育和办学体制改革的探索和试验，促进民办教育与公办教育的共同发展。

——各级政府教育管理部门应在清理现有的各种民办教育政策基础上，进一步完善民办教育的政策体系，并在“大政府”框架内协调与其他职能部门的相关政策，确保民办教育政策的连贯性与一致性。

四、我国民办教育的制度创新与政策举措

1. 把积极支持民办教育作为一项长期的工作指导方针

——教育部主管部门要把发展民办教育作为实施科教兴国战略的一项重要举措，纳入本部门教育事业发展的整体规划。结合“十一五”规划，做好全国民办教育和各省民办教育发展规划。

——建议教育部与贸易部、财政部、工商部、物价部、国土资源部、国资委等相关政府职能部门合作，建立全国性的联席会议制度，定期协商、讨论民办教育发展过程中，需要各部门协同解决的问题。

——鼓励各地根据自身情况和当地人民群众的教育需求，

大胆探索、试验，及时总结经验和教训，逐步推广获得良好社会效应，并具有可推广性的发展模式与政策举措。

2. 从健全国家法律体系高度，完善民办教育法律制度

——民办教育相关法律问题涉及立法、贸易、财政、工商、物价、国资管理等诸多政府职能部门，建议在国务院成立专门立法小组，修订与民办教育有关的法律、法规，争取用一年左右的时间完成相关法律修订工作。

——与法律修订相衔接，尽快在相关法规的框架下，完善各种政策与细则，增强法律法规的可操作性，为规范民办学校发展创造基本的法制环境。

——严格区分营利与非营利民办学校的界限。对非营利性民办学校，严格按民办学校设置标准，并按非营利性学校的规定使之享受法律、政策规定的包括免税等的相应待遇。而对于注册登记为营利性的民办学校，则依据《公司法》按一般企业的办法进行管理和监控，对办学和营业收入按规定照章纳税。

3. 坚持国际普遍经验和中国国情的统一，在民办教育中试验现代学校制度和多种所有制的办学模式

——借鉴国际经验，在民办学校率先进行现代学校制度改革试点，从法治、政府及相关职能部门监管、学校自主办学制度建设、社会评价等四个方面构建民办教育的现代学校制度框架。为此，教育行政部门将与其他相关政府部门、立法机构通力合作，力争在二、三年内，建立符合中国特色的现代学校制

度。

——以《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》的正式实施为契机，一手抓现有民办学校的规范化，以积极鼓励的政策引导学校走上健康发展的轨道；一手抓多种所有制办学模式的试验，在学校性质、学校资产归属与处置、合理回报与收益滚动用于学校发展等关键问题上，探索出符合现实条件、又有利于社会资源投入教育的多种所有制办学模式。

——按“优、独、民”原则，继续探索并完善独立学院的办学模式。当前迫切需要抓紧研究并制订独立学院设置办法及相应的实施细则，完善程序规则；在高等教育实行中央和省市两级管理的体制下，教育部将制订关于现阶段独立学院发展的指导性意见，对规范发展的重大问题进行方向把握，省市政府将根据本地实际制订相应规划，从协调各类高等教育发展的高度，明确独立学院发展的具有可操作性的实施办法；对当前影响独立学院发展的若干主要问题（包括合作方的法律与利益关系、独立学院与母体大学的管理体制关系、政府-大学-独立学院之间关系等），进行联合攻关，以保证独立学院的健康发展。

——大胆探索符合我国现阶段特点的办学体制改革路径，将民办教育发展 with 现有教育资源存量的“盘活”有机结合，最大限度地发挥体制改革和制度创新的活力，真正实现“体制-机制-投资”三位一体的教育改革目标。如因生源减少而多余的公办教育资源，以及一部分质量不高的公办学校，可在国有资产

保值增值的前提下，由社会团体、事业单位、中介机构、基金会和公民个人以租赁的方式，接办或承办，并在条件成熟时改制为民办学校或政府补贴型的民办学校；分离公办学校所有权和管理权，允许非政府机构和个人租赁、承办和管理学校，并允许后者从节省下来的学校运作经费中，获取一定比例的管理收益。鼓励社会声誉好、教育质量高的民办教育机构，收购或委托管理其他民办和公办学校，通过集团办学，扩大规模。

——**落实民办学校在课程设置上的自主权**，允许各地因地制宜，开设一定门类的地方课程；给予学校根据自身资源优势，自主选择课程的余地。高等教育阶段推进民办高校学科布局结构调整，制定省级学科专业宏观发展规划，同时逐步下放专业设置和课程设置的权限，鼓励民办高校发展特色专业，实现高校学科专业结构与地方经济社会需求的互动。

——**实施民办学校招生自主权改革试点**。在非义务教育阶段的各级普通民办学校率先实施招生自主权的改革试点工作，允许民办高中和民办高校自定招生标准、考试办法和招生时间；允许民办高校设置预科，招收符合学校专业特色标准的学生。

4. 制定并落实鼓励民办教育发展的政策，促进政府财政制度创新，加快推进教育公平

——按公共财政“公平优先、关注效率”的现代理念，规划设计与我国教育事业（包括民办教育）改革与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

非营利性学校拨款的转变，借鉴国际经验，普通拨款注重公平，项目拨款关注效率，最大限度地提高财政资源的配置效率。

——近期在中央和省市地方政府部门可专门设立财政专项资金，支持鼓励民办教育发展。

——中央和地方各级财政要积极探索基础教育普及和高等教育大众化条件下的学生资助制度，充分发挥公共财政关爱大众、关爱弱势群体的社会效应，使包括民办教育在内的各类需要资助的学生都得到资助，使教育财政的“阳光效应”对我国加快实现小康社会目标发挥独特的贡献。

——鼓励民办教育举办者将结余资金用于教育投入，改善办学条件，对形成固定资产（净资产）部分给予相当于或略低于银行贷款利息 5% 的回报。

——建立公办学校和民办学校间师生的双向流动机制。在学生和接收学校双方同意的前提下，允许学生在公、民办学校之间转学。

——支持民办学校进行重点学科和专业、重点实验室建设。

——区分义务教育和非义务教育阶段民办学校的审批标准。民办小学和初中的审批标准参照公办小学和初中的标准，有条件的地区可以适当提高；非义务教育阶段，适当降低民办学校的准入标准，以鼓励社会投资。

5. 依照 WTO 服务贸易总协定的承诺，主动推进教育管理制度改革，实现我国教育体制的转型和教育事业的快速发展

各级政府、学校和社会应充分认识 WTO 服务贸易对民办教育可能受到的影响和冲击，以积极主动的姿态，推进我国教育管理制度的改革与创新，在应对 WTO 挑战的实践中，实现我国教育体制的转轨和教育事业的健康、协调发展。

——建立健全民办教育政策的论证、公示、听证和问责制度。凡涉及办学体制改革和民办教育发展的重大教育政策，要作为各级政府政务公开的重要内容，接受公众和社会监督，保证人民群众对办学体制改革的知情权和参与权。

——健全教育信息服务系统，通过大众媒体，定期公布诸如学校数和学生数的地区分布、民办学校办学质量、收费情况、就业情况、督导指标和政策法规等方面的信息。

——鉴于我国政府对教育服务贸易的承诺，各类非学历教育和培训、部分民办教育领域将首先受到影响。为此，各级政府在修订各级各类民办学校、教育培训机构的标准中，应坚持按市场准入、规则约束、组织与制度完整、公平、公开、透明等原则，调整不合理的部分规章，尽可能减少享受“优惠政策待遇”的领域。

6. 加快培育社会中介组织，推进民办教育的公共治理

——在政府指导下，同类民办学校在自愿的基础上，参加行业协会，通过民主选举，产生会长、副会长和秘书长等，报有关部门备案。

——行业协会在加强与政府的沟通、维护民办学校利益、

为民办学校及其师生服务的同时，规范学校办学行为，逐步完善行业自律。

——行业协会可选择有资质的资产评估机构，对会员学校资产进行评估，以解决民办学校举办者对合理回报的分割问题和资产转让问题。

——行业协会可选择有资质的财务审计机构，对会员学校的收费和经费使用情况进行审计，并通过大众媒体，向社会公布审计结果。

——鼓励中介组织参与对民办学校督导、质量监控、教学科研、教师培训、财务审计。

——鼓励社会公众参与民办教育，逐步形成民办教育的社会舆论监督渠道和机制。