

公平对待民办教育，政府责任不可推卸

民进上海市委 胡 卫

一、民办教育面临严峻挑战

随着社会环境的变化，上海民办教育的发展正面临严峻的挑战。表现在：

1. 国有或优质公办学校举办的民办学校和独立学院数量在不断增加，而纯民办教育机构数量在急剧减少。

2. 政府对公办教育投入的逐年增加，使公办学校的生均经费标准远远超过了民办学校的收费标准（见表）。

表 2006 年公办学校生均事业支出和民办学校收费标准比较

单位：元

学费类别	幼儿园	小学	初中	高中
公办	11,137	11,559.5	13,489	18,146
民办		8215.46	9469.52	9104.68

3. 由于公办学校教师“事业编制”的保障和较高的待遇，加之政府部门有关政策的推动，致使许多民办学校出现骨干教师不是被“挖角”，就是主动投奔公办学校。

4. 各种税费使民办学校不堪重负，如对租用闲置校舍或公建配套学校的民办教育机构，一些区县部门以国有资源被占用为由，收取高额租赁费。较之 5 年前，民办学校校舍租赁费平均上涨了 30 倍。又如一些区县强制要求民办学校缴纳 33% 的企业所得税。

5. 公办学校不断实施扩招政策，加上本地生源逐年递减，民办学校的生存空间受到了很大挤压。

二、民办教育问题成因

上述现象与问题的产生，有的是民办学校在发展初期不可避免的，有的则是民办教育深层次矛盾长期积累的结果。集中反映在三个方面：

1. 民办教育发展的指导思想不明确

有的认为民办教育是公办教育的补充,有的把民办教育的作用仅仅理解为弥补公共财政对教育投入的不足,所以在公共财政经费对教育投入日益增加、公办教育资源出现局部过剩的今天,有人甚至提出可以通过“规范管理”,逐步控制和减少民办学校的数量。这些观点对于上海民办教育健康发展无疑是十分有害的。

2. 相关政策不配套,“瓶颈”问题没解决

当前有四大“瓶颈”问题严重制约民办教育健康发展:(1)民办学校法人性质不明确。按照《民办教育促进法》对民办学校的界定,其性质属于公益性事业,理应属于事业法人,但实际上均被要求作为“民办非企业单位”登记,并视同企业对待。(2)教师身份不统一。由于民办学校教师不能享受国家事业编制,致使在养老医疗保险等方面与公办学校教师不能享受平等待遇。(3)税收政策不合理。民办学校的经费往往不在财政预算范畴,依据财政部、国家税务总局的有关规定,便成为缴纳企业所得税的对象。(4)奖励扶持举措不到位。缺乏落实《民办教育促进法》扶持奖励措施的地方性行政法规,使实施中的一些扶持奖励政策随意性较大。

3. 政府对民办教育的管理相对滞后

政府用管公办教育的方式管理民办教育,一定程度上存在“错位”、“越位”和“缺位”的现象。如用政府功能取代或排斥市场功能:政府主要通过计划而非市场方式来完成民办学校的资源配置,将法律赋予民办学校的专业课程设置、招生和收费等办学自主权统统囊括到国家的计划之中。由于民办学校无法自主地进行资源优化配置,使得民办学校发展的内源性动力严重不足。又如,涉及民办教育发展的许多重大政策,缺乏周密认证,教育管理上“头痛医头、脚痛医脚”,造成民办教育“一收就死,一放就乱”的局面。

三、推进民办教育发展的政府责任

上海民办教育事业的发展正处在一个十字路口,迫切需要政府承担责任,为民办教育创造一个宽松、良好的生存空间。为此,我们建议:

1. 进一步明确指导思想，提高对发展民办教育重要性的认识

近代上海素有“教育万国博览馆”美称，当时国内外各种教育流派纷呈，不同的教育模式在上海都有生存发展空间。多元化、国际化教育成为海派文化的重要标志。

当前，上海应站在战略高度，更全面和深刻地认识民办教育的价值和功能。发展民办教育不仅是政府公共财政投入不足和教育资源不够的“拾遗补缺”，其主要意义更在于通过推动和深化办学体制、机制的改革，满足人们多元化的教育需求，实现有质量的教育公平，应对教育国际化和跨境教育服务贸易的挑战。

2. 尽快出台配套法规和政策，突破“瓶颈”问题

(1) 尽快明确民办学校事业法人身份

建议借鉴浙江省宁波等地的做法，依据有关法律法规的精神，将民办学校确立为自收自支的事业单位；将民办学校与公办学校教师的身份相统一。

(2) 分类落实民办学校税收优惠政策

对不要求回报的民办学校给予享受公办学校同等的税收优惠待遇；对要求合理回报的民办学校制定独立的税收优惠政策，使税务部门在征税时有法可依，也使民办学校明确自己的税收义务，合法权益得到保障。

(3) 加大对民办学校的奖励与扶持力度

比照公办学校生均经费标准，给予民办学校一定的资助。对校舍设施设备向政府租赁的民办学校，可参照香港给予津贴学校和直资学校的政策，给予租赁费减免，或实施“零租赁”方式；要进一步做大、用活民办教育政府专项资金。可参照浙江宁波等地的做法，将专项资金的一部分用于解决民办学校教师的补充养老保险。政府要确保民办教育发展专项资金按一定的比例逐年增长。

3. 转变政府职能，建立公共服务型政府

首次，按照市场规律有效配置民办教育资源。对管理水平师资质量较高的民办学校进行课程松绑试验：要让民办学校从自身实际出发，依法独立开展招生工作；建议政府逐步放开对民办学校收费的限制，将收费标准由审批制改为备案制。

其次，改变政府对民办教育的干预方式。以满足公众需求为起点，以公共财政资助为实现基础。基本形成从体制内部权利下放和体制外权利转移两个方面结合的公共服务框架。政府退出一般性的公共竞争领域，把办学竞争的利益和责任归还学校、归还社会；从过去微观、具体细致的管理职能中退出，通过制定法规政策、提供信息、奖励资助等方式简接管理民办学校。

要解决上述问题，关键在于政府。希望建立涉及民办教育重大决策的调查、听证、论证制度，保障决策的公正性、民主性、权威性和可操作性；完善民办教育法制环境，及时出台落实政策法律的相关配套措施；加强政府各有关部门的通力协作。并希望权衡各种政策工具的成本，充分鼓励、扶持各种社会自治性组织发挥作用，推进民办教育管理制度的创新。