

2005—2010 年中国民办教育发展思路与对策研究报告¹

建国以后，我国民办教育事业曾经一度跌入历史低谷，直至国家实行改革开放政策，民办教育事业才重获生机。上世纪八十年代，民办非学历、非正规教育先行兴起，九十年代以来，民办学历教育逐步发展起来，并呈现稳定增长的发展势头。民办教育的存在和发展打破了政府包揽办学的格局，初步形成了以公办教育为主体、公办教育与民办教育共同发展的良好格局。

一、背景、成就与问题

（一）中国民办教育的重新兴起和发展，是党和国家改革开放政策的必然结果，是中国教育事业发展的必然选择。

党的十一届三中全会以后，中国政府贯彻“一个中心、两个基本点”的基本路线，大力推行改革开放新政策，领导亿万人民开展了改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践，极大地激发了全体人民赶超世界发达国家先进水平、实现中华民族伟大复兴的强烈紧迫感、责任感和使命感，先后提出了“科教兴国”、“可持续发展”和“人才强国”战略，教育与人力资源开发逐步从社会边缘走向社会中心。

1、全社会以教育资源短缺为特征的供需矛盾，是使民办教育获得生存和发展空间的根本原因。²

改革开放以来，中国社会市场取向的经济体制改革极大地培育和释放了人民的教育需求，但我国传统的国民教育体系在规模、结构和供给方式上都不能适应人民群众日益增长的教育需求，特别是无法满足适龄学生接受高层次、高质量教育的需要，对普遍提高我国国民的平均受教育水平产生严重制约，使我国沉重的人口负担难以真正转变为人力资源优势，发展民办教育势在必行。

2、中国社会的市场化转型为民办教育的发展创造了经济体制条件。

市场导向的经济体制改革不仅孕育了新型的教育供给方式和教育消费方式，而且为整个教育事业注入了竞争、效率和需求导向的市场机制和发展动力。随着新经济主体的发展壮大以及人民生活水平的不断提高，民办教育正在逐步成为非公有制经济主体投资和经营的重要服务产业，也正在逐步成为引导公众教育消费的重要领域。

3、教育管理权限下放为民办教育的发展提供了政治体制背景。

上世纪八十年代中期以来，我国在基础教育中逐步建立起“分级管理，地方负责（以县为主）”的管理体制，同时加强地方对本区域内高等教育的统筹和管理权限，教育事业发展被纳入地方各级政府经济和社会发展规划，这也就为教育举办权从政府体制以内走向政

¹ 本课题为全国教育事业“十一五”规划研究课题。课题承办单位为上海教育科学研究院民办教育研究所，课题负责人胡卫，主要参与人有胡瑞文、唐晓杰、吴华、方建锋、何金辉、谢锡美等。

² 据统计，到2003年，我国初中毛入学率为92.7%，尚有近8%的适龄人口没有机会进入初中学习，绝对数超过500万；而初中毕业人口仅占适龄人口的76-77%，说明初中完成率要比毛入学率低13-14个百分点。包含六大类高中在内的高中教育毛入学率仅为43.8%，说明高中教育、特别是其中的普通高中教育仍然是稀缺资源。高等教育毛入学率仅为17%，说明我国高等教育更是一种稀缺资源。

我国教育的基本国情是“穷国办大教育”。我国以占世界1.5%的公共教育经费，支撑占世界25%的学历教育人口，这使我国仅仅依靠公共财政或公立教育，就难以满足教育事业发展和人力资源开发的迫切需要，就难以承担将沉重的人口负担转变为人力资源优势的历史使命，就难以真正落实“科教兴国”、“可持续发展”和“人才强国”战略。

府体制以外创造了必要的体制条件。采取政府与民间“两条腿走路”的方针来发展公共教育事业，推进办学体制改革，发展民办教育事业，成为地方政府的重要公共政策选择。

4、国家有关法律法规的创制，对贯彻我国《宪法》的有关精神、促进民办教育事业的兴起和发展发挥了积极作用。

改革开放以来，中央和地方各级政府相继颁发了一系列旨在促进和规范民办教育发展的法规和规章；2002年12月，九届全国人大通过了《民办教育促进法》；2004年3月，国务院颁布了《民办教育促进法实施条例》，这标志着我国民办教育事业的发展逐步进入了法制化轨道。

（二）十多年来，我国民办教育事业的发展速度较快，已成为我国教育事业的重要组成部分。在集聚社会资金、增加入学机会、扩大优质资源、搞活办学机制等方面发挥了积极作用。

1、上世纪九十年代初邓小平同志南巡讲话以来，我国民办学教育呈现出快速、稳定发展的势头，集聚了社会资金，扩大了教育供给。

上世纪九十年代以来，我国民办教育事业发展速度比较快。从1999年至2004年的五年内，按教育机构数，民办教育每年平均增长11.72%；按在校学生数，民办教育每年平均增长25.09%。其中，中等和高等教育阶段的民办教育发展速度高于初等教育和学前教育阶段（参见附表1）。

——学前教育阶段，民办幼儿园的大发展为我国加速学前教育发展做出了重要贡献。1999—2004年，民办幼儿园数的年均增长率为10.94%，在园幼儿数的年均增长率达19.77%。2004年民办幼儿园在园幼儿数已占到幼儿园在园幼儿总数的27.98%，为我国加快学前教育发展做出了重要贡献。

——义务教育阶段，举办少量优质、特色的民办教育满足了部分居民的择校需求。1999—2004年，民办小学学校数的年均增长率为13.12%，在校学生数的年均增长率为27.43%；民办初中学校数的年均增长率高达24.40%，在校学生数年均增长率为34.81%。2004年全国共有民办小学和初中10266所，在校生644万人，占全部义务教育阶段学生数比例虽然不高，但在一定程度上缓解了部分城市和发达地区农村家庭对优质、特色教育的需求。

——非义务教育阶段，发展民办高中与民办高教为教育的超常规跨越发展做出了重要贡献。与1999年比，2004年我国普通高中在校生数增长了1170.66万人，普通高等教育在校生数增长了920.08万人，民办教育在此增量中所占比例均达到了15%左右。此外，全国还有约80万学生就读于可以颁发学历文凭的民办高等学校。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。

按民办学校在校学生数（不含非学历、非正规教育）和当年全国生均财政预算内外教育经费支出（注：民办学校的生均成本大大高于全国平均水平）计算，共吸纳社会资金至少在356亿元以上¹。2004年，我国民办教育共提供了1769.36万个学位（包括幼儿园584.11万，中小学和中等职业学校940.16万，高校和高等教育机构245.08万，不包括非学历和非正规教育）。

由于我国拥有世界上最大的教育人口，所以民办教育在整个国民教育体系中所占的比例规模仍然偏低。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；其中民办普通、成人高校228所，在校生139.75万人（含独立学院学生），占普通高等教育的比例为10.47%；民办其他高等教育机构1187所，注册学生105.33万人。民办普

¹ 根据教育部发展规划司《2002年全国教育事业发展统计快报》和教育部财务司《2002年全国教育经费统计快报》：

2002年各级各类学校预算内、外生均教育经费支出为：幼儿园1701.83元，小学1154.03元，中学1985.65元，职业中学3280.11元（技工学校4913.15元，中专5394.81元），高等学校13305.13元。

2002年各级各类民办学校的在校生数为：幼儿园400.52万人，小学222.14万人，普通中学305.91万人，中等职业类学校47.05万人，高等学校140.35万人。

根据上述数据计算的替代性非政府教育经费分别为：幼儿园68.16亿元，小学25.34亿元，普通中学60.74亿元，中等职业教育（以职业学校计算）15.43亿元，高等学校186.74亿元，共计356.41亿元。

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，民办普通高中和中职在校生占整个普通高中和中职的比例为 8.21%。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，占全国在园幼儿比例为 27.98%。¹（参见附表 1）。

2、发展民办教育推进了教育制度创新，在学校产权、办学体制改革、形成特色学校等方面都进行了卓有成效的探索。

——民办教育的发展带来了学校所有权多元化，引发了不同办学体制之间的竞争，激发了整个教育系统改革和创新的活力。过去由国家垄断的教育，办学体制僵化，办学方式单一，难以满足社会和群众多样化的教育需求。

——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个人就学的选择权。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，教育选择权通过民办学校得到了部分实现；另一方面，有意向投资办学的各种社会团体和公民个人，也可按自身实际，有权选择举办适宜类型的民办学校，并根据自身的特点和市场的需要，选择课程、教学方法、教职工和学生，学校办学有了微观活力的制度基础。

——民办教育促进了学校按社会需要办学的新机制的初步形成。在按需办学（无论来自政府政策的要求，还是来自社会需求的压力）的推动下，不少民办学校在加快形成办学特色和提高教育质量上下了很多功夫，部分学校开始探索、并已开发了多种多样的校本课程，成为注重能力培养的课程开发和探究性学习等的实验基地，部分民办高校已形成一些有发展潜力和较高社会声誉的办学特色和具有学校特色的学科和专业。

——民办教育在增加就业机会、发展教育服务贸易、引进国外优质教育资源和促进教育国际交流等方面也正在发挥着积极作用。以 2004 年民办教育提供的 1769.36 万个学位数和生师比 20 计算，我国民办教育事业至少提供了大约 88.47 万个教师工作岗位。民办教育在参与教育服务贸易和教育国际交流方面的作用和前景也已经清晰显现。

3、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

——推进教育公共治理结构的建设与完善。民办教育在其自身发展过程中，迫切要求加快政府职能转变，要求建立符合市场经济体制的新型政校关系，改革并完善教育机构的法人治理结构及其相应的面向社会自主办学机制和运行机制，从法律和体制层面上确立与民办教育发展密切相关的各类教育中介组织和机构，在这一进程中，加快推进我国教育公共治理结构和管理体制的创新，实现民办教育自身的新一轮发展。

——率先全方位进行按需办学体制的积极探索与实践。与公办学校相比，民办教育在办学体制上更具灵活性，传统的管理与控制相对较少。民办学校从其内在需要出发进行探索和实践，应当说是整个教育的一个战略性思路，对我国教育的办学体制改革深化具有非常重要的作用。为此，教育部和各地政府从政策支持和鼓励出发，为民办学校的改革与发展创造了良好的政策环境。各民办学校主动面向社会需求，并根据社会需要调整、设置专业和课程，取得了积极的成效。

——校内管理体制和运行机制在突破传统的学校管理制度方面进行了积极探索。民办学校在校内管理体制和运行机制上进行了多样化的改革探索，需求和效率约束特征明显，相对公办学校更具效率。许多民办学校采用扁平化的管理方式改革教职工人事管理制度，不少民办学校紧密跟踪社会需求，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较好的改观。民办学校在校内管理和运行机制改革方面的经验，不仅得到了社会的认可，而且其中不少方面已逐步在公办学校推广。

（三）促进民办教育的快速、健康发展，是我国加快人力资源开发的战略选择，但目前还存在一系列迫切需要进一步克服的思想障碍和体制障碍，存在教育信息不对称和低效率的严重问题。

¹ 数据引自教育部发展规划司《2003 年全国教育事业发展统计快报》。

1、促进民办教育的快速、健康发展尚缺乏正确的思想舆论环境。

从国家整体发展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，并出台了《民办教育促进法》及其《实施细则》，但一些部门和一些地方政府对民办教育的认识仍存在误区，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。

2、促进民办教育的快速、健康发展还缺乏良好的体制环境。

一些地方政府及其官员的行政行为失范比较多，如不少地方政府没有把民办教育纳入经济和社会发展规划；有的自恃公共财政强大，不鼓励、不支持民办教育发展；有的直接参与举办“假民办”，热衷于搞“转制学校”，甚至搞“权力寻租”；有的实行区域割据和市场封锁，以便“肥水不流外人田”等。凡此种种，都不利于民办教育的健康持续发展。

投资体制方面也还存在较多的障碍。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2000亿元以上，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—3.5个百分点需要依靠社会力量来实现。¹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，没有真正给予政策和经费上的扶持，限制了民间资本流入教育领域。2004年，我国民办普通高等教育、民办普通高中和中专、民办幼儿园在校（园）生仅占相应教育阶段在校（园）生总数的10.47%、8.21%和27.98%，民间资金占教育总经费的比重仅5%左右，远远低于发达国家20%的比例。²

3、促进民办教育的快速、健康发展还缺乏良好的法制环境。

民办教育促进法及其实施条例颁布和施行之后，同既有的法律法规和政策规章的冲突之处仍然比较多，需要从教育内部和外部加强法律法规和政策规章的协调和整合，以消除法律法规之间的冲突；还需要在地方立法过程中加强法律法规的程序化、配套化、操作化建设，以落实有关法律法规的原则规定，发挥法律法规的应有效能，从而为民办教育的健康稳定发展创设比较好和宽松的法制和政策环境。

由此导致民办学校在招生、考试、收费、专业与课程设置等方面的自主权迟迟未能落实；同时，在实践中也出现了民办学校要求与公办学校“同等政策待遇”的情况。这就要求我们在制订、调整政策的过程中对民办学校与公办学校予以通盘考虑，这是由我国现阶段我国教育改革所处的特定历史条件下、公办学校也同样面临着加快推进办学自主权这一任务分不开。

4、市场经济进程中人民群众对教育选择权的要求与教育供给严重不足、特别是教育信息不对称和低效率形成巨大矛盾。

跨入小康初级阶段居民家庭对文化教育需求的提升极快。我国经济持续发展，城镇和农村居民家庭恩格尔系数分别由1998年的44.5%和53.4%下降到2002年的37.7%和46.2%，³这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。2000年，我国居民文化教育娱乐项目支出比重达到12.6%，成为继食品和居住支出后的第三大支出。

对教育消费多样性准备不足，教育信息公开仍面临着数量和质量两个方面的严峻挑战。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，比如学校办学条件、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，无法引导家长和学生恰当地选择学校，也无法引导办学机构恰当地选择办学层次和类型。

¹ 如2002年，全国教育经费总投入为5480.03亿元，其中国家财政性教育经费投入为3491.40，相差近2000亿。即使国家财政性教育经费占国民生产总值的比例达到4%，也仍然有近1000多亿的差距。再考虑到2005-2010年间教育仍然处于规模发展阶段，可以保守地估计期间每年教育经费的缺口都将在2000亿元左右。详见中国统计局：《中国统计年鉴2002》，中国统计出版社2003年版。

² UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2003/4; OECD: Education at a Glance, OECD Indicators 2001, Head of Publications Service 2002, p. 157.; UNESCO: World Education Report 2000, UNESCO Publishing 2001, pp. 164-167.

³ 国家统计局：《2002年国民经济和社会发展统计公报》。

5、民办学校的组织体制、经营管理方式、办学行为有待健全、完善和规范。

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。

二、挑战、机遇和使命

（一）21 世纪的最初 20 年，也是中国教育事业发展和人力资源开发的重要“战略机遇期”，必须直面教育规模扩张和质量模式转型的双重严峻挑战。

1、以教育为基础的国民素质竞争力、科技竞争力和人才竞争力相对滞后，是影响国家提升综合国力的关键制约因素。

根据一些国际权威机构评估，中国与教育有关的国民素质竞争力¹、人才竞争力和科技竞争力，在世界主要国家和经济体中尚不具有国际比较优势，并且相对明显地滞后于国家的综合国力排名，正在日益明显地成为中国社会转型和中华民族复兴的巨大制约因素。迫切需要加快深化教育体制改革，改革人才质量模式，推进教育事业发展。

2、我国目前的国民教育体系存在严重的结构性“瓶颈”。

包括高中教育和高等教育在内的高层次教育规模偏小，比例偏低，仍然是“稀缺教育资源”，严重制约我国从人口大国迈向人力资源强国的进程。到 2004 年，广大农村和西部地区尚未基本普及九年义务教育，小学和初中学生的实际辍学率仍然比较高，全国高中阶段毛入学率仅为 47.55%，全国高等教育毛入学率仅为 19%，尚低于世界平均水平。²

3、要快速地增加我国的受教育人口、特别是提高接受高中和高等教育人口的比例，我国教育事业面临着巨大增量发展的历史任务。

从现在起到 2010 年，如果要使我国的高中教育毛入学率从现在的不足 50%提高到 70%以上，使我国高等教育的毛入学率从现在的 19%提高到 23%以上，则高中教育和高等教育规模的增量发展将分别超过 1000 万以上，这种教育规模的巨大增量发展意味着教育资源的巨额增量投入（参见附表 2、18）。

4、在一个相当长的历史时期内，我国各级政府的财政能力仍将十分有限，教育事业发展和人力资源开发面临着巨大的经费缺口。

各级政府的财政性公共教育经费虽然逐年增加，但是占 GDP 的比例仍然偏低，财政经费

¹ 我国 2000 年第五次人口普查资料表明，我国 15 岁及以上人口，接受过高中及以上教育水平的仅占 18.96%。15-64 岁农村劳动力人口的人均受教育年限为 7.33 年，同比城市（10.20 年）低 2.87 年。而世界发达国家和新兴工业化国家的人口大多具有高中及以上文化水平：1999 年 OECD 国家 25-64 岁人口中具有高中及以上教育水平的平均比例为 69%，具有高中教育水平的达到 45%，美国、日本、英国等发达国家的比例更是高达 50% 左右。1990—2000 年，我国每百万人口中科学家与工程师人数为 459 人，仅相当于美国的 1/9，日本的 1/10，韩国的 1/4。

² 教育部发展规划司：《2002 年教育事业统计主要结果及分析》、《2003 年全国教育事业统计公报》及教育部《2004 年中国教育事业状况》；《2001 年世界现代化指数》，载中国现代化战略研究课题组、中国科学院中国现代化研究中心：《中国现代化报告——2004：地区现代化之路》，北京大学出版社 2004 年版，第 129-130 页；[德]彼得 K·康纳利斯等著：《世界经济论坛 2002-2003 年全球竞争力报告》，机械工业出版社 2003 年版；UNESCO Institute for Statistics, Global Education Digest 2004, montreal, 2004.

占教育经费投入的比例偏低。¹到2003年,我国财政性公共教育经费占国内生产总值的比例为3.41%,仍然没有达到《中国教育改革和发展纲要》规定的、到二十世纪末达到4%的奋斗目标。²到2010年,如果我国高中和高校在校学生数分别净增1000万人左右,则共需增加占GDP约1.5—2个百分点的教育经费投入。

5、受中国传统文化和后发型、外生型现代化进程的历史制约,中国教育与人才质量模式存在着明显的文化和制度缺陷。

中国的人才培养模式和人才质量规格,面临着工业化、市场化和现代化转型的严峻考验。受优质教育资源短缺和升学竞争规制等的多重影响,中小学的“应试教育”倾向尚未根本改变,职业教育的专业建设和市场导向机制明显滞后,高等教育领域的现代大学精神建设面临着比较严重的思想、制度和体制障碍。

(二) 抓住“战略机遇期”的有利历史、社会和环境条件,努力克服和消除一切不利因素,在党和国家法律法规和政策方针指引下,努力开创教育工作新局面。

1、紧紧抓住发展机遇期,才能最终实现使中华民族自立于世界发达民族之林的宏伟目标。

加快教育与人力资源开发进程,不仅是我国因应工业化、市场化和现代化转型的根本性战略选择,也是我国应对复杂国内国际环境、确保我国在未来高科技条件下综合国力竞争和突发国际冲突中立于不败之地的根本性战略选择,我们必须在“聚精会神搞建设、一心一意谋发展”的过程中,逐步实现中国教育与人力资源开发的赶超目标。

2、坚持发展是硬道理,努力建设满足人民日益增长的教育与文化需求、增进人民幸福和福利的教育事业。

我国的教育需求正以不可阻挡的态势超常规发展,教育已经成为人民提高生活质量、实现自我价值的优先生活需求³。在我国发达地区大中城市的中小学阶段,这种教育需求表现为经久不衰的“择校热”;在高等教育阶段,这种教育需求表现为激烈的升学竞争和教育规模的急剧扩张;科技进步、产业调整、城市化进程和就业竞争形成了每年数以亿计的、与就业和岗位技能有关的教育与培训需求。

3、积极学习和借鉴国际上同类后发型国家实施人才强国战略的先进经验。

2003年,我国人均GDP首次突破1000美元,中国经济和社会发展在一定意义上开始步入“起飞阶段”。日本和韩国在上世纪的六、七十年代也经历了这一历史发展阶段,两国以超常规的教育投入,成功地确保人力资源强国战略:在人均GDP1000至5000美元的十余年间,日本的财政教育经费占GDP的比重始终保持在16%上下,除义务教育外,在高中和高等教育阶段大力发展私立教育;韩国的财政教育经费占GDP的比重则为6—7%,在初中、高中和高等教育阶段大力发展私立教育。⁴

¹ 我国义务教育经费投入占GDP的比例偏低,政府的财政性教育经费占义务教育经费总投入的比例偏低。2002年,我国对义务教育的投入占GDP的1.87%,其中,政府在教育经费中所占的比例仅为76.7%;而经济发达国家义务教育的投入占GDP的比例多在2-2.5%,早在1998年,OECD国家的初等、中等及中学后教育经费中,财政性教育经费平均比例已达到了90.9%。教育投入的地区差距十分明显。

² 上海教科院发展研究中心:《“九五”期间我国教育经费进展情况分析》,载《教育发展研究》2002年第11期;上海市教科院发展研究中心:《2000-2002年全国教育经费进展情况分析》,载《教育发展研究》2004年第3期;《2001年世界现代化指数》,载中国现代化战略研究课题组、中国科学院中国现代化研究中心:《中国现代化报告——2004:地区现代化之路》,北京大学出版社2004年版,第129-130页;[德]彼得·K·康纳利斯等著:《世界经济论坛2002-2003年全球竞争力报告》,机械工业出版社2003年版;UNESCO Institute for Statistics, Global Education Digest 2004, Montreal, 2004.

³ 随着基础教育的普及和生活水平的提高,人们对优质教育消费的有效支付能力不断增强,2003年中国居民储蓄额达到10.94万亿元。据2002年5月中国人民银行储户问卷调查显示,教育储蓄列为储蓄动机的第一位,高达19.8%,高于第二位养老储蓄6.2个百分点。另有调查显示,居民消费中排序中把教育消费排在第一、第二位的高达68.8%。参见胡瑞文等:《教育与人力资源开发的问题与挑战》,载《教育发展研究》2003年4、5期。

⁴ 李永连著:《战后日本的人力资源开发与教育》,河北人民出版社1986年版第56、205、206页;陈

4、坚持依法治教，为民办教育事业的健康持续发展创造良好的法制环境。

《民办教育促进法》的立法宗旨是促进民办教育的快速、健康发展。各级地方人民政府及其相关行政部门都要把思想和政策统一到《民办教育促进法》的立法宗旨和政策精神上来，逐级、逐一落实国家法律法规对促进民办教育发展而规定的各项扶持奖励政策，为落实民办教育享有与公办教育“同等的法律地位”而调整既有的制度和规定，为民办教育的发展创设宽松的政策环境。

5、贯彻科学发展观，在“以人的发展为目的”的价值指引下推进教育、经济和社会的全面协调发展。

党的新一届中央确立了“以人为本”的施政理念，要求我们在“科学发展观”指导下，以远见卓识和务实精神迎接人力资源开发所面临的严峻时代挑战。我们要重新认识教育与人的发展在全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴过程中的地位与作用，充分发挥和利用民办教育以市场竞争为基础的机制和特性，把发展民办教育事业作为加快建设人力资源强国的坚定不移的战略选择，为加快民办教育事业的发展而制定明确的指导思想、发展目标和政策举措。

（三）适应经济起飞阶段和社会转型时期推进教育事业超常规发展的正确选择是：增加全社会的教育资源投入；把放手发展民办教育事业，作为实现教育增量发展和质量模式转型的重要力量。

1、无论是在维护社会公正的道义力量上、还是在依法治国的法治精神上，增加全社会的教育经费投入，首先必须确保增加政府的财政性公共教育经费投入。

要在深化经济体制改革和社会体制改革、加快政府职能转变和公共财政模式转型的同时，把政府公共财政支持的重点，转移到维护和体现社会公共利益的公益事业上来。逐年增加中央和地方各级人民政府的财政教育经费占 GDP 的比例，在 21 世纪的前 20 年中，实现大约每五年增加一个百分点，使政府的财政教育经费占 GDP 的比例从 2003 年的 3.41% 上升至 2020 年的 7% 左右。

2、根据发达国家以及一些东亚新兴工业化国家的历史经验，政府的公共教育财政应当首先用于确保义务教育的经费需要。

发展义务教育是政府的重要公共职能，义务教育具有“强迫、免费、公平”等特性，这是世界通则，也是我国义务教育发展必须坚持的基本原则。我国义务教育基础不牢，广大农村和西部地区尚未普及九年义务教育，中部和东部广大地区相当数量的小学和初中办学条件和教育质量偏低，因此，各级政府的财政性公共教育经费应当重点确保义务教育发展的经费需要。

3、在全社会范围内集聚一切可以集聚的教育资源，调动一切可以调动的积极因素，使民办教育在我国教育事业的增量发展中发挥重要作用。

我国国民教育体系的结构矛盾，主要是高中和高等教育的比例规模偏低，不能充分满足人民享有高中以上高层次、高质量教育的需要。未来 20 年内，我国教育规模扩张或增量发展的重点是高中和高等教育。应当以办学体制改革和发展民办教育为切入点，在教育事业的增量发展中，让民办教育扮演日益增长的重要角色，换言之，高中和高等教育的增量发展应当以民办教育为主。

4、充分发挥民办教育的体制机制优势，让民办教育在适应竞争社会的挑战、改革人才培养模式、推进教育创新的过程中发挥更大作用。

在实现中华民族伟大复兴的征程中，与教育事业的规模扩张和增量发展相比，造就具有现代公民精神的数以亿计的普通劳动者、数以千万计的专业技术人才和一大批创新型领袖人

志江著：《当今日本教育概览》，河南教育出版社 1994 年版第 34、35、36、123 页；池青山、金仁哲编著《韩国教育研究》，东方出版社 1995 年版第 41、42 页；孙启林著《战后韩国教育研究》，江西教育出版社 1995 年版第 217 页等。

才，则是涉及深层文化和人格建构的更为艰巨的任务，也是中国近现代以来几代仁人志士为之奋斗的神圣使命。在深化教育改革、实施素质教育、推进教育体制改革和制度创新的过程中，民办教育应当而且可以发挥先导性作用。

三、理念、目标和政策

（一）坚持思想解放的原则，从前瞻性的角度为民办教育的快速和健康发展确立连续、完整、清晰的思维方式和发展战略。

1、加快人力资源开发，推进办学体制改革，促进民办教育发展，需要牢固确立“以人的发展为目的”和“人力资源是第一资源”的国家信念。

一个处于经济起飞门槛、正在为和平崛起而积蓄力量和智慧的伟大国家和民族，必须从法律法规和政策制度上真心实意地确立“以人的发展为目的”和“人力资源是第一资源”的国家信念，这一信念基于后发型国家实现教育与人力资源赶超的国际经验，从而通过“为教育付出较多”、实现“从教育获得更多”的理想目标。这必然是一种“巨大的付出”，主要包括各级政府的公共财政和全体人民的私人财源；也必将是一种“更大的收获”，中国将实现自鸦片战争以来数十代中国人梦寐以求的国家富强、民族复兴和人民幸福的伟大梦想，使国家在充分利用“战略机遇期”之后，以一个人力资源强国的面貌和可持续发展的态势，为世界和人类的发展发挥更大的影响和做出更大的贡献。

2、加快人力资源开发，推进办学体制改革，促进民办教育发展，还需要确立一种与“战略机遇期”相匹配的战略思维方式。

促进民办教育发展，是我国公共教育领域一场伟大的产权制度改革，需要确立科学的价值观和与之相联系的公共政策安排和改革行动策略。这一变革的深远价值和历史意义，必将远远超越“弥补公共财政不足”、“积聚社会教育资源”、“扩大教育的比例规模”、“提供更多的教育选择机会”等必不可少且十分重要的现实功利价值；这一变革已经和正在改变着中国教育发展的历史，中国当代民办教育的发展，与历史上的私立教育在社会环境和历史主题上已经完全不可同日而语，置身于向现代转型的新时代，民办教育肩负着独特而重要的历史使命，她必将为中国教育的体制改革和制度创新注入新的动力，她必将为实现中国教育的新文化使命注入新的活力，她必将为中国教育的现代崛起、增强教育对于社会转型和时代变迁的应变能力提供新的激情、创造和贡献。

（二）从现在起到 2020 年，我国民办教育发展的总体目标，是形成有利于促进民办教育发展的完善的体制和法治环境，使民办教育在国民教育体系和教育增量发展中占有重要份额，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先进经验。

从现在起到 2020 年，根据上述指导思想和总体目标，以及各级各类民办教育的不同性质、发展现状和地区差异，国家对民办教育的发展，确立以下的引导性、指导性规模发展目标 and 指标：

1、学前教育阶段

——总体思路。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，对现有部分公办学前教育机构进行机制转换，或改制为民办，或采用混合所有制的模式；

——总体目标。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)。¹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, 我们提出民办幼儿园在园幼儿数所占的比例 2010 年达到 40%, 2020 年达到 50% 的目标。与国际上同类国家相比, 这一比例是偏低的 (见表 1)。

表 1 2020 年以内幼儿园在园幼儿基本情况预测

单位: 万人/%

年份	在园幼儿总数	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	584.11	27.98
2005	2060.72	612.03	29.70
2006	2073.98	653.72	31.52
2007	2119.57	709.00	33.45
2008	2133.77	757.70	35.51
2009	2147.96	809.57	37.69
2010	2162.16	864.86	40.00
2015	2176.90	973.51	44.72
2020	2176.90	1088.45	50.00

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。

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, 我国学前教育规模扩展的任务还相当艰巨。鉴于目前学前教育政府财政负担比例较高的情况, 各级政府应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。

——发展途径。在具体目标设定中, 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探讨政府 (公办)、社区 (混合性质)、社会团体和公民个人 (民办) “3—3—3” 的结构模式²; 面向较广区域的幼儿园, 这类机构的特点是选择性特征明显, 可考虑以社会团体和公民个人办学为主的模式, 辅之以混合性质和公办性质的办园机构; 在经济较为落后的农村和贫困地区, 鼓励民间多种办园模式的探索, 以低成本、低收费为主要特征, 如个人联合举办、社区多方参与模式等; 在改制、转制和民办学前教育机构中, 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。

2、义务教育阶段

——总体思路。应充分认识到, 我国基本普及义务教育仅处于较低发展水平, 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初中和小学教育质量的同时, 通过引进民办教育, 实现公办学校和民办学校的共同发展, 加快我国义务教育整体水平的快速提升。

¹ UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2003/4.

² 这里所提的“3-3-3”结构模式并非绝对的三个三分之一。

——发展的数量目标。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）。¹2004 年，我国民办义务教育阶段在校生所占比例为 3.62%，与同类国家相比，也是极低的。²

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，³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。民办学校的发展将大大减缓公共财政投入不足的矛盾（参见表 2、表 3）。

附表 2 2020 年以内义务教育阶段在校生数增长情况预测

单位：万人/%

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	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	644.0	3.6
2005	17810.9	-282.6	683.94	3.84
2006	17532.7	-278.2	718.84	4.10
2007	17258.8	-273.8	754.21	4.37
2008	16989.3	-269.6	791.70	4.66
2009	16723.9	-265.4	829.51	4.96
2010	16462.7	-261.2	823.14	5.00
2015	15216.5	-241.4	1075.81	7.07
2020	14064.7	-223.2	1406.47	10.00

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%。

表 3 民办小学和初中发展规模和投入测算

	2004	2010	2020
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

——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义务教育阶段民办学校发展规划。中央和省市政府将加强宏观分类指导，引导各地义务教

¹ UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2003/4.

² 我国义务教育阶段大致相当于国外的初等教育阶段。

³ 《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。

育阶段民办学校的健康发展。在经济发达地区和大中型城市适当发展优质、特色教育，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、低收费的民办学校，增加义务教育阶段的学额供给；在义务教育阶段，借鉴国际成功经验，鼓励探索财政投入、政府补贴、民办机制运行的学校改制、转制试验，提高公共教育财政效率和办学体制改革的同步推进，并创造具有中国特色、符合国际潮流的义务教育改革之路；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（参见表 1）。¹

3、高中阶段教育

——总体思路。2004 年全国高中阶段教育毛入学率不足 50%。与全面实现小康社会目标相适应，要实现 2020 年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。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。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不足 10%逐步提高到 2010 年的 30%以上。

——发展的数量目标。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）。²我国 2004 年这一比例才达到 8.21%，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，我们把民办高中 2010 年的规模发展目标定为 15%，2020 年考虑增至 30%。与同类国家相比，我们也是偏低的。

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，³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 4 及附表 2）。

表 4 高中阶段民办教育发展规模和投入测算

	2004	2010	2020
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

——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。中央和省市级政府应加强宏观政策分类指导，引导各地高中阶段民办学校的健康发展。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、混合型高中或政府财政补贴型高中，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、低收费的民办高中，增加高中教育阶段的学额供给；在各类民办高中发展进程中，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、高等教育阶段

——总体思路。2004 年全国高等教育毛入学率已达到 19%，提前实现了“十五”计划规定的到 2005 年毛入学率达到 15%的目标。中国高等教育进入大众化门槛后，面临着来

¹ 在《民办教育促进法实施条例》第六条中规定“实施义务教育的公办学校不得转为民办学校”修改之前，不考虑公办学校转制的政策途径，但可以通过“教育凭证制度”实施政府对义务教育的政府采购。

² UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2003/4.

³ 《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。

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。从高等教育与国家全面建设小康社会目标的战略高度,从高等教育对国家创新体系建设和综合竞争力提升的战略高度,从高等教育对全面提升国家人力资源水平的战略高度,从高等教育体制改革深化对我国市场体制建设的战略高度,在广泛研究并认真汲取发达国家和发展中国家成功经验和教训的基础上,探索一条具有中国特色的高等教育可持续发展道路,在这一伟大进程中,充分实现民办教育和民办运行机制的功能与价值。

——发展的数量目标。从国际比较的角度来看,韩国高等教育阶段私立学校在校生数的占比例约为 65% (2003 年),日本为 70 以上 (2003 年);世界范围内各国的情况差异较大,但平均比例不低于 30%。¹我国的这一比例 2004 年才达至 10.47%,因此,我们保守地预定 2010 年民办高等教育在校生所占比例应达到 25%。

2005—2020 年,我国高等学校在校生规模将达到 2000—3000 万人以上。按 2010 年民办高校在校生人数达到高校学生总数 25% 的标准测算,按生均事业性经费 8000 元计,²通过发展民办高校,每年可吸纳各类社会资源 500 多亿元;再加上每年新增数十所民办高校所需的基础性投入 200~300 亿元,每年共可吸纳社会资金 700 多亿元。若 2020 年民办高校在校生人数达到高校学生总数的 50%,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) 1500 亿元以上(参见表 5 及附表 3),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 5 高等教育阶段民办教育发展规模和投入测算

	2004	2010	2020
高校在校生总规模(万人)	1333.62	2561	3307
民办高校在校生数	139.63	640	1654
民办高校每年吸纳的运行经费(亿元)	145	512	1322
每年新建民办高校(所)	—	67	101
新建民办高校的基础性投入(亿元)	—	268	404
民办高校每年吸纳的社会资金总额(亿元)	—	780	1726

——发展途径。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。在进一步办好现有民办高校的基础上,民办学校的数量和在校生规模还将有一个较大的发展;作为我国现阶段民办教育发展的一条特殊道路,独立学院在今后相当一段时间仍将继续成为发展高等教育的主要路径之一;在部分地区选择部分现有高校进行办学体制和运行机制改革试验,探索体制改革与机制创新、即投资一机制一机制“三位一体”改革的有效途径;“十一五”期间,着手研究并启动以现代大学制度建设为核心、以引进民办运行机制为特征、以推进高校面向社会自主办学为目标的高等教育新体系。

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,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。在认真总结我们自身经验的基础上,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。³

——发展途径。发展非学历教育与培训,各类民办教育培训机构具有非常重要的作用。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

¹ UNESCO, EFA Global Monitoring Report 2003/4.

² 《2002 年全国教育经费统计快报》表明,该年普通高等学校生均财政预算内外教育经费支出为 13305.13 元。我们估计民办高校的生均经费为 8000 元,是相当保守的。

³ 例如,可参考浙江衢州等地的教育券类的做法,进行非学历的教育培训。

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。

（三）在《民办教育促进法》和《实施条例》正式颁布和施行的前提下，要加快制定体现多元价值思想、与民办教育中长期战略目标相匹配的重大政策举措。

1、各级政府要从本地的实际出发，加快地方立法进程，将民办教育纳入经济、社会和教育发展的整体规划，合理布局、科学规划，根据国家发展目标确定公办、民办学校的适当比例，促进民办教育事业的健康有序发展。

要按照《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》的有关精神，加快地方立法进程，在完善和优化政府“分级管理”的体制上，充分调动地方发展民办教育的主动性和积极性。各级人大、人民政府和教育行政部门应该在遵循《民办促进法》、《民办教育促进法实施条例》基本精神的前提下，清理、废止与民办教育发展实际不相符合的法律法规规章，制定与地方经济、社会和文化相适应的民办教育配套规范体系，其基本精神是：确保政府对义务教育的财政责任，积极鼓励民间资金投入非义务教育，增量发展以民办体制为主。

学前教育阶段，继续办好公办示范幼儿园和实验幼儿园，大力发展民办幼儿园，使得民办幼儿园的比例在原有的基础上有较大的提高。

义务教育阶段，坚持以政府办学为主，¹在保证每个适龄儿童和少年享有足额“学位”和一定教育质量的基础上，在发达地区和大中城市可以发展高质量、有特色的选择性民办学校，以满足部分经济承受能力较强的家庭对选择教育的特殊需要。

高中教育阶段，增量部分要吸纳社会资金投入，规范公办高中参与举办民办学校的行为；做大做强做活高中教育，实现优质教育资源快速集聚，促进高中教育的跨越式发展。

高等教育阶段，营造民办大学和独立学院公平竞争的政策制度环境；鼓励社会力量参与举办民办高等教育机构，大力引进国际知名品牌，发展中外合作办学。

2、转变政府管理职能，要通过制定政策、事业规划、准入审核、奖励资助、信息服务等，对学校实行宏观、分类和依法管理，保障民办学校依法自主办学的权益。

凡涉及办学体制改革的重大公共政策，要作为各级政府政务公开的重要内容，接受公众和社会的监督。建立健全论证、公示、听证和问责制度，保证人民群众对办学体制改革的知情权和参与权。

基本形成面向全民的公共教育管理架构。政府和各级教育行政部门应退出一般公共竞争领域，把办学竞争的利益和责任“归还学校，回归社区”；从过于微观、具体、细致的管理职能中退出，把办学的微观职能“归还校长、回归学校”，实行“管、办、评”分离。

加强现代学校制度建设，完善学校法人治理结构，建立规范的理事会（董事会）、监事会和以校长为中心的决策执行机构，形成利益表达、广泛参与和协调行动机制，理顺政府、社会、学校和市场的关系，建立适应社会主义市场经济体制和现代化社会发展需要的教育管理新体制。

依法保障民办学校的教育教学自主权，基础教育要建立一种国家、地方和学校相结合的课程结构，在国家范围内确立统一的课程理念、课程价值原则和合格水平的标准，使国家课程面向每一位学生；各地可以从自身实际情况出发，开设一定门类的课程；给予学校利用自己的资源优势，以自主选择课程的余地。高等教育要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，逐步下放专业设置和课程设置的权限，形成创新、动态、充满活力和动力的学科专业体系，实现学科专业结构与地方和经济社会需求的互动，促进民办高校向高质量、重特色的方向发展。

促进民办学校面向社会、面向市场，消除其在办学规模、办学层次、招生考试、收费等方面与公办学校的不合理差别。

¹ 在现阶段坚持“以政府办学为主”的基础上逐步实现“以政府办教育为主”的政府公共教育管理职能的现代转型，淡化政府的学校管理者职能，强化政府“义务教育财政保障”的职能。

3、根据《民办教育促进法》及《民办教育促进法实施条例》的有关规定，由国务院牵头，会同教育部、财政部、国土资源部、社会保障部和民政部等部委联合制定奖励、扶持等配套政策。

中央政府率先设立鼓励促进民办教育发展的专项基金，对民办教育发展有贡献的机构与个人、办学有成就的举办者、治校有方的校长和教书育人成绩突出的教师，予以表彰和奖励。

对接受政府委托承担义务教育责任的民办学校，按照本地区公办学校标准拨付生均经费；对在读民办学校学生家长的税收予以减免；民办学校的建校用地和公建配套享受公办学校的同等优惠政策；企业投资民办教育的，允许税前列支和减免所得税；对要求合理回报的民办学校，在税收方面应与纯粹的营利性企业不同，给予特殊的优惠政策。

对于要求合理回报的民办学校，一方面要大力宣传不要求回报和要求合理回报的民办学校都属于公益性教育事业，都受国家法律的保护；另一方面，必须结合各地实际，进一步完善合理回报的制度设计，明确审批机构、举办者、社会各方面的职责。

保障教师权利，探索人事制度改革。教育行政部门应当会同有关行政部门建立完善有关制度，打破人员的单位和部门所有制，促进民办学校教师与公办学校教师之间的合理流动。逐步探索和建立自收自支的事业单位运行机制。落实民办学校教师在业务培训、职务聘任、教龄工龄计算、表彰奖励、社会活动以及科研项目、课题申请等方面与公办教师同等的法律地位。

4、要以《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》正式施行为契机，在推进民办教育发展和深化办学体制改革上取得新突破。

对公办中小学办学体制改革试验工作进行一次全面地清理、整顿，重新确定学校的办学性质。在保证国有资产不流失的前提下，对于符合法人独立、非政府机构举办、社会资金投入、学校产权明晰条件的学校，可以按照《民办教育促进法实施条例》的规定，纳入民办学校进行管理。其他学校要停止改革试验，恢复公办学校性质，按公办学校进行管理，具体办法由省级人民政府确定。

按照“优、独、民”的原则，完善独立学院的审批程序。第一，独立学院要突出优质教育资源和社会资源的整合；第二，在办学和管理上独立学院必须和校本部相对独立，具有独立的校园、独立的法人资格、独立颁发证书和独立的财务核算。第三，独立学院要坚持民办运营机制。

规范公办学校参与举办民办学校的行为。根据《民办教育促进法》及《实施条例》的要求，要针对公办学校参与举办民办学校制定专门性政策法规，严格审批条件，加强过程管理，以避免过去在中小学改制试验中出现的一系列问题，同时借鉴经济领域中混合所有制所取得的成功经验。

5、顺应 WTO 服务贸易总协定的要求，主动推进教育管理制度改革，实现我国教育体制的转轨和教育事业的跨越式发展。

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产生影响和冲击，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跨越式发展。

建立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、督导指标和政策法规等方面的信息。

鉴于我国政府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，调整不合理部分规章，尽可能减少享受“优惠政策待遇”的领域。

6、依法加强对民办学校的管理，保障受教育者的合法权益，对民办学校在办学过程中出现的各种违规事件要坚决处理。培育优质的社会中介机构，促进民办学校行业的自律管理。

无论是法人组织还是公民个人，申请举办民办学校都要严格法人立案程序，民办学校必须按照《民办教育促进法实施条例》的规定，向审批机关递交有关材料，审批机关必须组织专家或委托有资质的中介机构对民办学校举办者提交的材料进行评估，把“评审”同“批准”程序分开。

按照《中华人民共和国会计法》和国家统一的会计制度进行会计核算，编制财务会计报表。依法加强对民办学校进行财务审计和监管，防止抽逃资金、挪用学校法人财产等事件发生。

完善民办学校的成本合理分担机制，配套进行民办学校的收费制度改革，确立以成本核算和市场供求为基础的学校自主收费机制，健全“奖、贷、助、勤、减、免”的制度。

对民办学校的广告宣传应建立专门审核制度。民办学校的招生简章、招生广告在发放前须报审批机关备案，如发现有虚假广告和违规招生现象的，由教育主管机构会同有关部门责令其限期改正，并予以警告，情节严重的，停止招生。

大力扶持社会中介事业的发展，鼓励社会中介机构参与对民办学校的评估、督导、教学科研，建立并逐步完善民办教育行业的自律性规范，以配合法律法规保障民办学校的权利，约束民办学校之间的无序竞争。