

我国民办教育发展的回顾与展望

◆胡 卫 董圣足

“民办教育的兴起和发展是新时期我国改革开放的一项标志性成果。”在过去的时期里,我国民办教育事业得到了快速发展。截至2009年,全国各级各类民办学校(教育机构)总数已达10.65万所,各类学历教育在校生突破了3065万人,已成为我国教育事业不可或缺的重要组成部分。当然,我国民办教育的发展也面临着种种困难和挑战。本文在简要回顾2003年《民办教育促进法》颁行以来我国民办教育发展所取得成绩的基础上,着重对当下民办教育发展中存在的制度瓶颈问题进行解析,并对“十二五”期间民办教育的发展前景进行展望,同时就政策层面如何促进民办教育事业健康、可持续发展提出相应建议。

一、2003年来我国民办教育事业发展状况

2003年,对于我国民办教育事业来说,是发展历程中的一个重大转折点。这一年《民办教育促进法》正式开始实施,这标志着我国民办教育发展进入了真正的法治时代。在该法及其后陆续颁布的配套法规、行政规章及系列政策措施的积极推动下,我国各级各类民办教育无论是外延规模还是内涵质量,总体上呈现出稳步增长、健康发展的良好势头。

——民办幼儿园及在园儿童数分别从2003年的55500所和480.23万人,增加到2009年的89304所和1134.17万人,分别增长60.91%和136.17%,得到了快速发展(见图1)。

胡 卫 董圣足/上海市教科院民办所 (上海 200032)

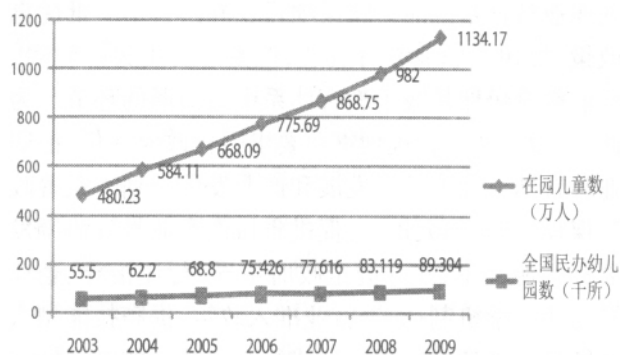


图1 2003-2009年全国民办幼儿园发展走势图

——全国民办小学及在校生数从2003年的5676所和274.93万人,变化为2009年的5496所和502.88万人,虽然学校数减少了180所(负增长3.17%),但总在校生数及校均在校生规模则分别增长了82.80%和88.90%(见图2)。

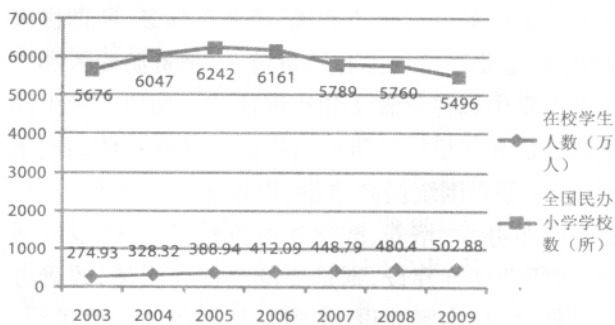


图2 2003-2009年全国民办小学发展走势图

——全国民办初中(含民办普通初中及民办职业初中)学校数及其在校生人数分别从2003年的

3651所和256.57万人,变化为2009年的4335所和434万人,分别增长了18.73%和69.15%(见图3)。

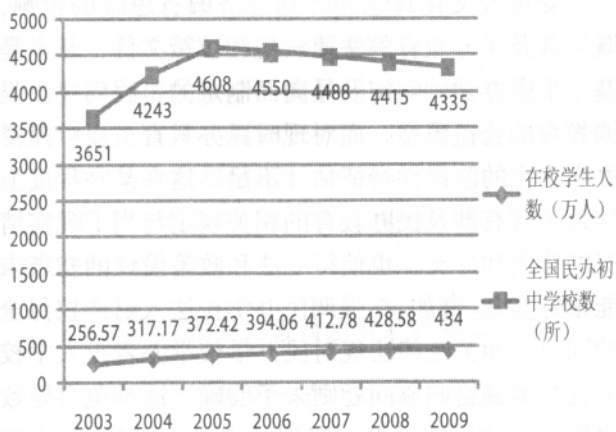


图3 2003-2009年全国民办初中发展走势图

——全国民办普通高中学校数及在校生人数分别由2003年的2679所和141.37万人,变化为2009年的2670所和230.13万人,学校数略基本持平,但总的在校生人数及校均在校生规模分别增长了62.79%和63.35%(见图4)。

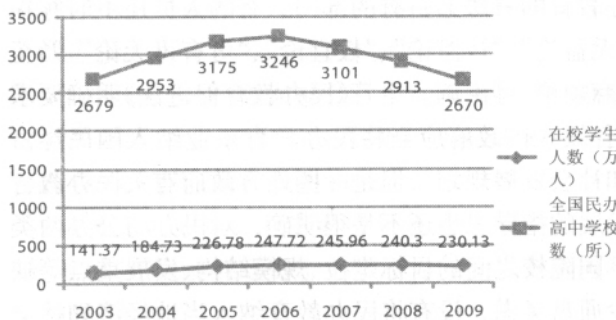


图4 2003-2009年全国民办高中发展走势图

——全国民办中等职业学校及其在校生人数分别由2003年的1377所和79.31万人,发展到2009年的3198所和318.1万人,分别增长了132.24%和301.08%,是所有教育类型中增长最快的(见图5)。

——全国民办普通高等学校及其在校生人数分别由2003年的175所和81万人,发展到2009年校的336所和204.77万人,分别增长了92%和152.8%(见图6);与此同时,由公办高校参与举办的独立学院也达到了快速发展,到2009年独立学院及其在校生数已分别达到322所和241.37万人。

——在各级各类学历教育得到稳步发展的同时,受社会教育需求迁移、就学人口阶段性减少以及国家教育政策发生变化等多种因素影响,我国民办

非学历教育的发展则有所停滞,其中民办非学历高等教育甚至出现了较大萎缩。统计表明,民办非学历高等教育机构数从2004年1187所的高点下降到了2009年812所的低谷(见图7),相应的其各类注册就读学生也从最高峰时的150多万人减少到了目前的85万人。

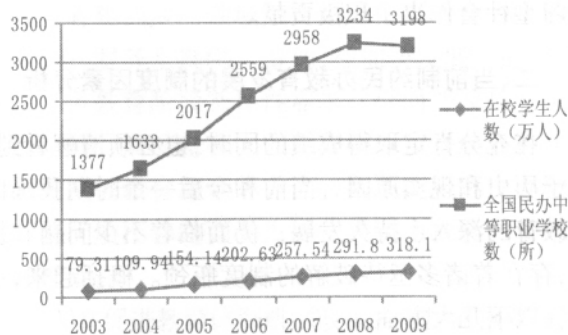


图5 2003-2009年全国民办中职发展走势图

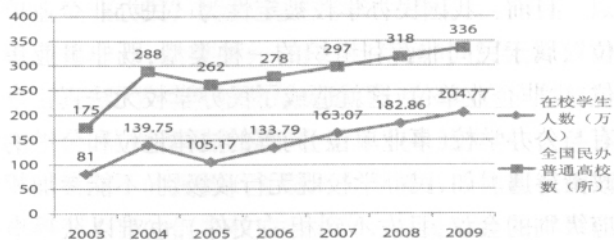


图6 2003-2009年全国民办普通高校发展走势图

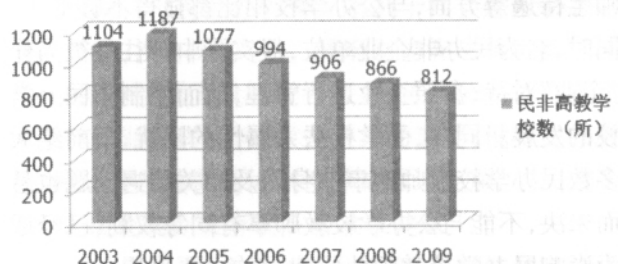


图7 2003-2009年全国民办非学历高等教育机构数量变化图

上述系列数据表明,尽管民办教育发展中可能还存在着这样或那样的困难和问题,但就总体而言,在过去的六七年间我国民办教育发展的基本面是好的。除了民办非学历教育受主客观条件限制,其发展出现了局面转型和调整外,其他各级各类民办学历教育发展态势的主流也是健康的,并未出现所谓的“整体性萎缩”或“全面倒退”现象。实践证明《民办教育促进法》对民办教育这项新兴事业在近阶段的理性和稳健发展起到了重要的保障作用,各级政府在促进和规范民办教育健康发展上所采取的诸多政策措施也是富有成效的。

毋庸讳言,我国民办教育事业的兴起和发展,在增加全社会受教育机会、满足老百姓多样性教育需求、推进办学体制改革、促进教育公平、构建有中国特色的教育体系、增强国民教育创新活力等方面,都发挥了重要的推动作用;为推进我国教育现代化进程、实现高等教育大众化以及建设终身教育体系和学习型社会作出了积极贡献。

二、当前制约民办教育发展的制度因素分析

在充分肯定取得成绩的同时,也必须清醒看到,由于历史和现实原因,当前和今后一个时期我国民办教育的深入、持久发展,仍面临着不少问题和挑战,存在着诸多亟待破解的制度瓶颈。概括起来,主要有以下几大方面:

1.对民办学校法人属性界定不清

目前,我国民办学校被定性为“民办非企业单位”,属于民间非营利组织的一种类型,既非事业单位,也非企业单位,这就造成了民办学校无法真正享有与公办学校(事业单位)同等的法律地位和公平的政策待遇。如,民办学校既无行政级别(不能参加相应级别的会议,且发不到相关文件),也难以获得事业经费拨款,在规划用地、金融信贷、税收政策以及师生待遇等方面,与公办学校相比都显得不够平等。同时,名为民办非企业单位,但实际中却往往被当作“企业”对待,参照企业进行管理和运营,从而限制了民办学校的发展。同样,受学校法人属性的困扰,目前绝大多数民办学校教师的事业身份及相关待遇问题也悬而未决,不能与公办学校教师享有同等权利,已经成为影响民办学校教师队伍建设的障碍。

2.涉及民办教育的相关规定不一致

主要体现在这样几个方面:一是立法上将“民办教育”定义为“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办的学校及其他教育机构”,使得民办学校难以直接获得政府财政性经费资助。二是将公办院校以国有资产参与举办的“民办学校”(如改制学校、名校办的民校、独立学院等)统一归入民办教育行列进行管理,某种程度上混淆了“民办非企业单位”的概念,也带来了民办教育市场同业的不公平竞争。三是相关法律法规及行政规章之间存在不协调、不一致乃至相矛盾现象,导致《民办教育促进法》中诸多“促进”方面的规定(如

“合理回报”等)难以实际落实。

3.民办教育制度导向偏重于捐资办学

受传统文化观念和计划经济旧有思维的影响,既有涉及民办教育的法律法规和政策文件,基本是基于捐资办学的假定及导向而制定的,因而突出强调教育的公益属性,而对现时民办教育主要以投资办学为主的阶段性特征估计不足。这在某种程度上导致了现有涉及民办教育的相关规定与当下现实情况的背离和冲突,也使得立法和政策设计的初衷未能很好实现。譬如,在强调民办学校法人财产权保全的同时,相关法律法规对民办学校举办者投入学校的资产的最终归属问题则未予明确。这难免会导致出资人(举办者)对自身资产的安全产生疑虑,进而影响其进一步出资办学的积极性,不利于社会资金更好地转化为教育资源。

4.对民办教育的发展缺少整体规划

由于人们惯有的“重公轻民”、“国强民弱”、“公好民差”等思想观念作祟,民办教育的存在价值和重要意义迄今尚未被社会各方面所充分认知,在对民办教育的看法上,有的部门、有的人员还不时存在“无益论”、“过渡论”、“权宜论”、“可有可无论”乃至“麻烦论”等论调。尽管《民办教育促进法》明确要求“各级人民政府应当将民办教育事业纳入国民经济和社会发展规划”,但是一些地方政府有关民办教育发展的指导思想还不是很明确,对民办与公办两类不同院校之间的目标定位、规模结构、发展重点等缺少通盘考虑,没有将民办教育纳入当地经济和社会发展规划。因此,不少地方民办教育仍未从根本上摆脱盲目发展、自生自灭的状态。不仅如此,由于缺少整体规划和专门协调,现实中,有关部门针对民办学校的各类歧视政策仍屡见不鲜、层出不穷。与此同时,由于缺少科学规划和正确引导,不少民办学校普遍存在低水平重复建设现象,学科专业(或课程)缺乏特色,教育教学质量不高,没有形成比较优势,缺乏市场竞争力,也在很大程度上制约和影响了自身的深入、持久发展。

5.对民办教育的宏观管理不够有力

在民办教育的行政管理上,一些政府部门还不同程度地存在着“越位”、“错位”和“缺位”现象。如在专业课程设置、招生计划确定和收费标准制定等方面,各种行政管制仍然过多,民办学校的自主权还非

常有限；而对于某些民办学校尤其是一些从事非学历教育的民办教育机构的不规范办学乃至违法违规办学行为，相关部门则缺少行之有效的规制办法，监管与处置都不够有力，从而某种程度上导致和加剧了民办教育市场秩序的混乱局面。此外，在民办教育的法制建设、发展规划、标准制定和信息服务等上面，本应是政府部门可以大有作为且是职责范围之事，目前不少环节则还存在比较严重的缺位现象，亟待改进和加强。

三、未来我国民办教育发展的前景与对策

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(下称“纲要”)强调指出“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。各级政府要把发展民办教育作为重要的工作职责，鼓励出资、捐资办学，促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。”纲要还特别指出要“依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位，保障民办学校办学自主权。清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定并完善促进民办教育发展的优惠政策”。这些规定一旦得以全面落实，必将极大推动和促进未来我国民办教育事业更好、更快地发展。有理由相信，未来我国民办教育的发展前景是光明的。

1. 未来我国民办教育的功能与定位

(1) 在缓解财政资金办学压力方面具有不可替代的作用

“穷国办大教育”的基本国情，决定了办学经费不足将是我国教育领域长期存在的突出问题。资料显示，目前我国教育总投入占GDP的比例以及人均教育经费、各级教育生均经费都远低于世界水平。专家预测，为了实现2020年教育中长期战略目标，需要在2007年全社会教育投入占GDP比例4.7%的基础上，再增加2.3个百分点，即达到全国GDP的7%左右。为此，到2020年全社会教育总投入可能要达到近6万亿元，而国家公共财政能投入的大概只有4万亿元左右，还有2万亿左右的资金缺口，必须也只能通过扩大社会投入也即大力发展民办教育来解决。这就为各级各类民办教育的发展提供了广阔的空间。

(2) 在满足社会多样性教育需求方面大有可为，适应信息化社会和知识经济时代的需要，我国

正在加快构建终身学习社会，群众性学习需求也随之空前高涨。而在社会主义现代化建设进程中，公共财政需要有一个逐步积累的过程，这样教育资源难免会出现局部匮乏乃至至总体匮乏的状况。在教育事业发展的每个阶段，教育都存在没有纳入和无法纳入基本公共服务范围的部分。解决这种供需矛盾，教育有着相当大的领域需要由以民办教育为主的非基本公共服务来提供。譬如，在加快发展学前教育、满足义务教育阶段选择性需求、全面普及高中阶段教育、提升高等教育大众化程度以及开展各种从低端到高端的教育培训等方面，都不能脱离民办教育尤其是优质民办教育的发展，需要由社会力量来承担和推动。

(3) 在促进教育体制机制改革方面扮演重要角色

民办教育是市场经济的产物，其一切资源来源于市场，在细分市场、满足需求中建立自身定位，以顾客为中心，以效率为导向，坚持面向社会、开放办学，重视办学特色和教育质量，强调错位竞争和差异化经营，从而谋得学校良性循环和永续发展。这些体制和机制上的优势，无疑对公办教育的体制机制改革具有重要的借鉴和启示意义，是推动我国教育改革的重要力量。如浙江大学民办教育研究中心主任吴华所说：“没有民办教育，不利于社会意识形态的现代转型；没有民办教育，政府财力无法承担教育现代化的历史重任；没有民办教育，传统公办教育满足不了社会对多样性、选择性教育的需要；没有民办教育，传统公办教育的体制性弊端难以克服。”

2. 促进民办教育发展的政策建议

如前所述，自主举办民办教育，是宪法和法律赋予社会组织和个人基本权利；发展民办教育是推动中国教育改革和发展的必由之路；而维护和促进民办教育发展则是中央和各级地方政府所共同肩负的重要职责。当前和今后一个时期，就政府部门而言，务必要站在战略高度，统一思想，提高认识，切实加大民办教育的改革和发展力度，多管齐下，标本兼治，从制度层面破解制约民办教育发展的若干瓶颈，从根本上促进和规范我国民办教育健康发展。

首先，要进一步推进涉及民办教育的立法，为民办教育健康发展提供更好的法律保障。一是协调解决法律法规及行政规章之间的不衔接问题，对客观存在不一致之处的相关条款作出必要调整，以及早

统一和协调相关规定,增强法规规章的严肃性和可操作性。二是适时组织修订《民办教育促进法》及其实施条例,对其中与其他法律存在冲突的内容进行纠正,对存在断档的内容进行补充,并在现有实体法基础上,重新规划、研制更有针对性和有效性的民办教育程序法。三是修改《事业单位登记管理暂行条例》有关“事业单位”的法律定义,明确将民办学校列为自收自支的事业单位,从法人属性上保障民办、公办学校的同等地位,消除对民办学校实际存在的诸多身份歧视。四是立足国情探索建立民办学校法人分类管理制度,从立法上将民办学校分为非营利性和营利性两大类,并在行政规制上采取不同办法,以实现民办学校的良善治理。

其次,要着力从政策层面解决公平待遇问题,促进民办、公办教育共同繁荣。基于社会主义初级阶段的特殊国情考虑,在坚持教育公益性的前提下,应尽快分类明确民办学校初期投入及增值资产的最终归属,并及早制定出台出资者的合理回报政策,以激励更多社会资金转化为教育资源。在明确民办、公办学校具有同样公益属性和同等法律地位的基础上,借鉴OECD国家的经验,建立健全公共财政对民办学校的直接资助制度。同时,要尽快分类制定民办教育的财政支持、税收、用地等配套优惠政策,对由于历史原因尚未落实法人财产权的民办学校,应全额减免其举办者资产过户的相关税费。此外,在学校法人资产不能抵押的情况下,要鼓励和支持金融机构向民办学校实行信用贷款、收费权质押贷款以及第三方担保贷款,多渠道解决民办学校融资难问题,以保证学校的正常运行和健康发展。

再次,要加快政府职能转变,依法落实民办学校的办学自主权。在民办教育行政管理上,政府主要职责在于制定各类有关民办教育的政策、法规、规章、制度和标准,制定民办教育事业的发展规划,培育和发展教育要素市场,依法对民办教育实施督导和检查等方面。在民办学校运行层面,政府应当遵循“最

少介入”原则,把办学竞争的利益和责任“归还学校,回归社区”,并且要从过于微观、具体、细致的管理职能中退出,把学校的微观职能“归还校长,回归学校”,从而确保学校作为相对独立的法人依法自主办学的权利。在保障民办学校依法自主办学方面,关键是要落实四个方面的自主权:(1)允许民办学校自主招生,并实行适合自身特点的培养模式;(2)允许民办学校自主颁发文凭(或学业证明),其学历(学力)价值由市场检验;(3)允许民办学校自主进行服务定价,收费实行市场调节;(4)允许民办学校自主设置专业与课程,真正面向市场办学。

最后,坚持正确引导和依法管理,切实规范民办学校办学行为。我国民办教育在发展过程中也客观地存在不少问题,如一些民办院校在办学中所发生的无序竞争和失范行为,不仅有损于社会正义与公平原则,也有害于社会的稳定和谐,而且不利于民办教育整体事业的健康发展。为此,各级政府部门务必要高度重视,并采取切实措施,加以调整和规范。一要在意识形态和思想观念上对民办、公办两类学校公平对待、一视同仁,彻底消除和摒弃对民办教育的歧视及偏见。二要在制度安排和政策制定上破除垄断、开放“市场”。凡是允许公办学校开办的学科专业,也应允许民办学校开办;对于符合办学条件的民办学校,应准许其申办相应层次和类型的教育。三要在民办学校设置审批上统一标准、严格准入,对于不具备办学条件的申报者,一律不予审批;而对于办学条件不达标的民办院校,则要限期加以整改,否则应予以“关停并转”。四要对部分民办学校存在的不规范办学行为,依法加强监管、整治和查处。在民办学校的办学监管上,相关部门要按各自职责分工,建立促进民办学校健康发展的工作协调机制,积极构建政府依法管理、民办学校依法办学、行业自律和社会监督相结合的民办教育工作格局。

(编辑 王冬梅)