

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2024年第6期(总第250期)

2024年5月13日

“引导规范民办教育实现高质量发展”会议综述

侯琮*

2024年1月6日至7日,北京大学中国教育财政科学研究所和中国教育发展战略学会教育财政专业委员会组织召开“第九届中国教育财政学术研讨会暨2023—2024年度中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”,其中民办教育研究分论坛“引导规范民办教育实现高质量发展”于1月6日下午举办。北京大学中国教育财政科学研究所副所长、研究员魏建国与苏州大学教育学院教授、苏州大学民办教育研究中心主任王一涛担任分论坛主持人。

一、民办教育高质量发展

上海市教育科学研究院研究员方建锋就“民办教育高质量发展的挑战和路径”进行了报告。当前教育强国建设主要面临着来自智能社会、人口发展等方面的重大挑战。首先,教育的数字化转型势不可挡,面对智能技术的不确定性带来的影响,我们要做警觉的乐观主义者。其次,当前的人口出生率直接影响到教育事业

* 侯琮,扬州大学教育科学学院讲师,江苏省民办教育研究中心研究员。

发展。学龄人口年龄结构将由“两头小、中间大”的纺锤形结构逐步向“上宽下窄”的倒金字塔结构转变，学前、小学、初中、高中阶段的学龄人口将分别在 2020、2021、2026、2029 年达到峰值，之后进入快速减少趋势，因此各学段将相继面临学校数量过剩情况。当前我国民办教育高质量发展也具有诸多优势。首先，我国整体经济实力将为教育发展提供强大的支撑。2021 年我国教育经费总额为 5.8 万亿人民币，到 2035 年，如果教育经费占 GDP 的比重仍维持在 4% 左右，教育经费总额将达到 1.6 万亿美元，约 10 万亿人民币，届时将在 2021 年的基础上翻番。其次，中国作为全球第二大市场，市场规模刺激创新需求，竞争压力增强创新循环，由此形成完整的创新生态，具有不可比拟的创新驱动力。中国在智能时代具备独一无二的数据整合优势，包括大规模数据生成、多元数据来源、政府推动和支持以及技术能力和人才优势，这些优势为中国在智能时代的创新、决策和发展提供了独特的机会和竞争优势。再者，“科学技术是第一生产力”的观念在我国深入人心，我国的教育系统注重培养科学素养和创新能力，将科学技术教育纳入教育体系的核心内容。而应对当前形势，民办教育应妥善处理开放与自主的关系，系统整合教育资源，引入国外一流教育资源，对存量教育资源进行调整和优化，试点举办一批新型民办学校，形成以体制机制创新为核心的自适应教育系统，以多样化面对不确定性。

中国高等教育学会教育评估分会副秘书长、广东省教育统计学会副会长张劲松分享了对教育强国背景下民办高校高质量发展的思考。党的二十大报告明确提出加快建设教育强国，要求到 2035 年建成教育强国，这一目标放在科技强国等其他目标之前，充分体现出教育之于国家现代化建设的极端重要性。那么，建设教育强国，民办教育何为？他用“高质量 加速器”这组关键词来思考民办教育办学现状，认为民办高校高质量发展的出发点是坚持社会主义办学方向，依法规范办学，提高办学治校基本功；关键点是坚持党的领导，贯彻党的教育方针，为党育人、为国育才；着力点是加强高素质教师队伍建设，不断提高学校治理能力；落脚点是坚持教育公益性原则，维护受教育者的利益，五育并举促进学生全面发展，全面提高人才自主培养质量。2023 年，教育部印发的《关于深化新时代高等学校评估改革方案》明确提出：实行分类评估，对高水平大学，重在“以评促强、争创一流”；对新建院校，重在“以评促改、兜住底线”；对其他高校，重在“以

评促建、服务发展”。“引导”应当发挥政府、社会、举办者等多元主体共同治理，特别是政府要通过政策发挥牵引作用。“规范”应当督促民办高校依法规范办学，适应新发展阶段，主动求变，尽快从规模效益转向质量效益。“发展”是引导、规范的落脚点。发展需要规范，引导、规范是为了发展；引导、规范是手段，发展是目的。当前，已有多所民办高校举办研究生教育 10 余年，具有较高办学质量和强劲发展势头，但目前全国民办高校中还没有独立获得博士学位授权的学校。面向未来，建设高质量教育体系，既要保障教育的公益性和丰富教育的有效供给，合理调控民办教育发展规模，也要增加教育的多样化选择，引导民办学校在深化改革中激发内生动力、实现优质发展，更要深入推进研究生教育分类发展，持续优化研究生教育布局，推动公办、民办高校分类发展、分类评价、分类申报、共同发展。

二、高质量民办教育的结构与功能

（一）平衡优化结构占比：促进公民办教育协调共生

苏州大学教育学院教授王一涛着重探讨了促进我国公、民办学校和谐共生的现实问题及改革方向。整理教育部官方统计数据可得，自 2000 年至 2020 年，我国义务教育阶段民办教育占比连年攀升(如图 1 所示)，在 2020 年达到最高(10.8%)后于近两年逐年回落。如若 2023 年，义务教育阶段的民办教育占比降至 5%—6%，我们应当考虑如何引导低端层次的民办学校有序退出。

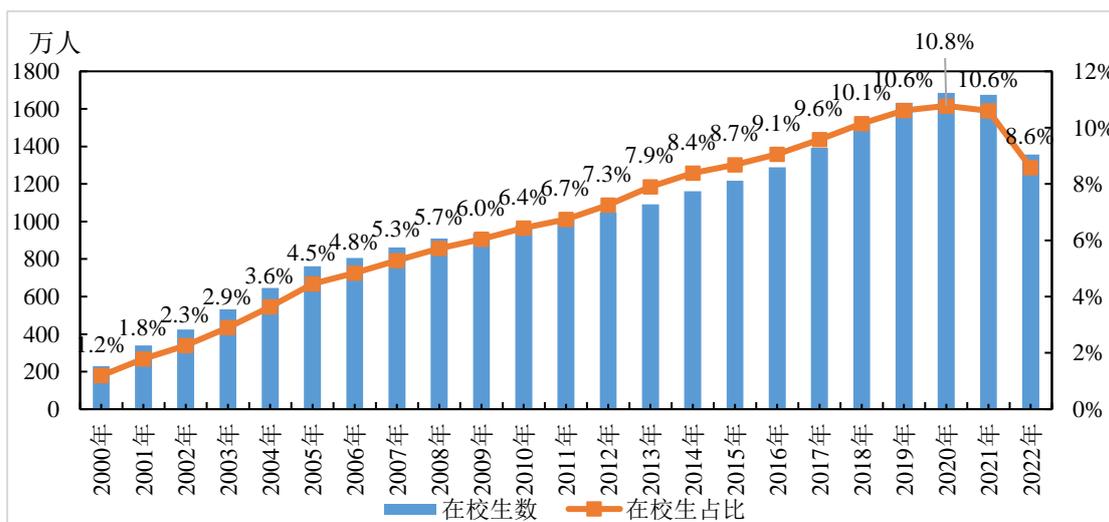


图 1 义务教育阶段民办学校在校生数及其占比变化轨迹

丹尼尔·列维将全球私立学校分为补充型、精英型和宗教型（文化型）三种类型，补充型私立学校主要满足超额教育需求（**excess demand**），后两种私立学校主要满足差异化的需求（**differentiated demand**），在公办教育资源不足的国家或历史时期，私立学校一般发挥需求吸纳（补充）作用。¹王一涛教授认为，发展中国家的私立学校中，既有补充型，也有精英型；而发达国家的私立学校中，只有精英型，没有补充型。我国没有宗教型私立学校，文化型私立学校也未充分发育，所以我国民办学校主要分为补充型和选择型。基于此分类框架，之所以要降低民办教育比例，是因为我国大量民办学校属于补充型民办学校，也即由于基本教育公共服务不足而产生的。具体而言，补充型民办学校满足了两类儿童的教育需求：一类是从中西部流入到东部地区的随迁子女；一类是从乡村迁入城市的儿童。这些孩子在流入地很难进入公办学校，民办学校满足了他们的教育需求。根据对部分地区义务教育阶段民办教育的调查，补充型民办学校和选择型民办学校数量之比大致为 8：2，随着政府提供的基本公共教育服务逐渐充足，一部分补充型民办学校将退出教育领域，另有部分补充型民办学校将转型成为选择型民办学校。假如 80%的补充型民办学校退出义务教育领域，20%的补充型民办学校保留下来，那么，未来我国义务教育阶段民办教育比例将大幅下降。当前，引导部分补充型民办学校退出具有合理性，但是应防止在公办学位没有同步增加的情况下关停民办学校。对于公办学位尚不充足的地区，应该允许一定数量的补充型民办学校存在，并通过政府购买学位等方式加大扶持，提高其办学质量，降低学生负担的教育成本，促进教育公平。在国际比较的基础上，他提出应遵循系统性思维，推进公办、民办教育和谐共生、协调发展。民办教育占比高低不是判断教育体系优劣的指标，高收入国家比中高收入国家私立教育占比高，一个可能的解释是：高收入国家中，学生的个性化教育需求更强烈，由于私立学校在满足个性化、多元化教育需求方面具有比公办学校更大的优势，所以私立教育获得了更大的发展空间。未来我国应该进一步支持选择型的民办学校，包括高质量的、有特色的民办学校，保证这类民办学校享有充分的办学自主权，允许其按照办学成本收费，同时逐步完善对各类民办学校的评价机制建设。

北京大学中国教育财政科学研究所助理研究员周森基于 2017—2021 年中国

¹ LEVY D C. Higher education and the state in Latin America——private challenges to public dominance[M]. Chicago: the University of Chicago Press, 1986:224.

教育财政家庭调查数据 (CIEFR-HS), 分析呈现了当前我国民办基础教育的服务对象。埃斯特尔·詹姆斯提出了一个国家公民办教育结构的经典分类, 当在家庭首选公办教育条件下, 由于公共财政投入不足, 公办教育不能满足全部家庭的入学需求, 由此产生的民办学校需求称为“超额需求”; 而当公办教育供给充足, 但由于文化、宗教、教育理念、质量等因素, 导致家庭产生的民办学校需求为“差异化需求”。²2017年, 在学前教育 and 普通高中教育阶段, 民办学校主要服务于得不到公立系统服务的较为弱势的群体; 而在义务教育阶段, 民办学校是服务于具有差异化需求的较高收入的家庭群体。近几年来, 随着国家民办教育政策环境的不断变化, 面向义务教育阶段民办学校的规制力度加强, 对于不同的区域和不同的收入群体, 民办教育参与率有所变化。研究发现, 首先, 民办教育的发展随省份、区域和学段, 呈现出不同的特征, 中部地区民办教育占比较高; 其次, 民办学校内部的差异巨大, 两极分化现象严重; 再者, 学生及其家庭出于差异化需求、位置性需求以及超额需求选择民办学校的原因并不相同。从2019年至2021年, 在幼儿园和中小学阶段, 民办教育的占比均在减少, 而高中阶段民办教育占比增加。当民办学校退出时, 各学段公民办学校收费均在提高。此外, 高收入家庭的民办教育参与率并无减少, 因为对其而言, 民办教育更符合需求, 并且更能提供高质量的教育。

在这一环节, 基于国际比较和数据分析的民办教育规模结构相关议题, 引发了在场嘉宾和听众的热烈讨论。西安欧亚学院董事长、中国民办教育协会副会长胡建波教授立足民办学校管理者和行业协会代表的视角, 向民办教育研究者提出如下建议: 首先, 统一统计口径、制定数据标准。其次, 平衡研究的整体性分析与结构性分析, 厘清全国数据和地方性数据的问题指征在民办教育发展核心问题上, 确定各个层级的大致占比并划定其区域统筹范围。例如, 就义务教育民办教育占比问题, 给定省、市、县各级民办教育规模占比范围, 再行研判教育的“拉丁美洲化”现象是否真实存在。由此, 统合民办教育研究的政治性、行政性与学术性, 推进学术研究更好为民办教育实践改进与政策优化提供坚实支撑。

(二) 稳步推进分类管理: “非营利性” 监管措施探索

² JAMES E. Why Do Different Countries Choose a Different Public-Private Mix of Educational Services?[J]. Journal of Human Resources, 1993, 28(3): 571-592.

国家教育行政学院教育行政教研部副研究员李虔就非营利性民办学校的监管阐发了思考。新时代我国民办教育发展注重顶层设计，呈现较强的规划特征，加强监管的基调十分明确。对照 2020 年出台的《民法典》和 2016 年修改的《民办教育促进法》关于非营利法人和非营利性民办学校的规定，关于非营利性民办高校，主要涉及以下两条原则：一是不分配利润，二是不通过分配剩余资产变相分配利润。但关于非营利性民办高校是何种形态的非营利法人仍有较大争议，“非营利”概念存在法理与现实之争。争议焦点在于，非营利性民办学校是否应被定性为捐助法人。有学者认为，民办学校属于捐助法人中的社会服务机构（社会所有而非举办者私有），但也有学者认为，民办学校设立时所有开办资金都来自举办者的投入，显然不符合法律关于捐助法人资格取得的前提条件。

美国的非营利监管重在划清第三部门与第二部门的界限，并高度依赖税收工具对遵守这一界限要求的非营利组织予以激励，对不遵守的非营利组织予以惩罚。欧洲和亚洲国家的非营利监管重在平衡第一部门和第三部门的权力关系，核心是政府在关键领域可以让渡多少权力，因而准入门槛、质量标准往往是监管的核心工具，税收只作为一种补充力量。在我国深入推进政府管理体制改革，逐步完善市场监管体系的历史进程中，民办教育领域需要建立相应的现代化治理体系，我们或许应当融合上述两种监管方向，既要协调好政府部门和非政府部门的关系，明确政府指导和支持非营利性民办学校的边界，以及学校的办学自主权；同时，也要清晰划分非营利部门与商业部门的关系，明确非营利性民办学校与营利性民办学校的区别，继而更加明确非营利性办学的基本要求和分配约束机制。

三、民办教育高质量发展的具体改革举措

（一）政府购买民办义务教育学校学位机制

中国教育科学研究院教育财政研究所所长、研究员王建就政府购买民办义务教育学校学位的政策设计与实施机制进行主题发言。《民办教育促进法实施条例》第 58 条规定：“县级人民政府根据本行政区域实施学前教育、义务教育或者其他公共教育服务的需要，可以与民办学校签订协议，以购买服务等方式，委托其承担相应教育任务。”根据近年来国家规范民办义务教育发展专项工作的系列政策要求，地方各级政府要加快推进义务教育结构调整和布局优化，确保义务教育学

位主要由公办学校提供或政府购买学位方式提供，普遍把省域一级民办学校在校生规模占比控制在5%以内，县域一级不超过15%，民办义务教育在校生占比较高的地方要通过多种方式积极稳妥加以整改，完善政府购买学位管理办法，优先将随迁子女学校占比较高的民办义务教育学校纳入政府购买学位范围。根据《2022年全国教育事业发展统计公报》，民办义务教育阶段新增了“政府购买学位”的统计口径，民办义务教育阶段在校生1356.85万人（含政府购买学位736.37万人），比上年减少317.25万人，占义务教育阶段在校生总数的8.58%，若排除政府购买学位这一群体，民办义务教育在校生人数占比为3.92%。

通过梳理全国各地规范民办义务教育背景下政府购买民办学校学位政策，总结出以下突出特点：（1）目的功能。由主要解决进城务工人员随迁子女在输入地平等接受义务教育的兜底功能转向完成国家有关民办义务教育在校生规模压减任务的权宜性、过渡性功能，采用政府购买服务的方式来实现控比要求。（2）各地将民办义务教育学位服务（向符合条件的民办学校购买义务教育服务）纳入政府购买服务指导性目录，确保成为有预算安排的基本公共教育服务事项。（3）购买学位的民办学校范围。我国民办义务教育在实践中形成了三种不同的办学模式：第一种是面向外来务工人员子女的民办打工子弟学校，收费标准低，定位是帮助政府承担公共教育服务职能；第二种是面向有一定经济基础家庭的民办学校，收费标准适中，定位是提供多样化的教育；第三种是面向高收入家庭的民办学校，收费标准高昂。政府购买对象主要由第一种类型的民办学校转向三种类型的民办学校并存，第一种和第二种类型更为优先。（4）购买学位的方式与标准。均通过给予民办学校生均经费补贴的方式进行购买，多数情况下，购买主体需要与承接主体签订协议，补贴标准差异较大，多以公办生均经费基本标准为依据。（5）购买学位经费承担主体。包括省、市、县（区、市）三级政府共同承担，或者县（区、市）政府独自承担两类经费筹措机制。

（二）“公参民”学校治理中的委托管理现象分析

北京教育科学研究院副研究员丁秀棠分享了对“公参民”学校治理中出现的“委托管理”现象的思考。在“公参民”学校规范治理过程中，当优质民办学校转为公办学校，在招生、收费、师资、管理、利益等方面都可能发生一系列调整

与变化，由此涉及到学生及家长、教师、管理人员、举办者等各方利益，可能影响到学校稳定与办学质量；同时，加上转公办可能面临的教师编制短缺与教师入编困难等实际问题，一些“公参民”学校采用了“委托管理”方式继续办学，而非按照政策规定转为通常意义上的公办学校。通过委托管理形式，一方面可以落实地方政府履行义务教育主体投入责任，实现“免费义务教育”；另一方面也可以比较好地应对前述可能面临的问题与困难。但需要注意的是，“委托管理”形式下可能会引发对于公、民办学校性质及概念的重新审视。往常我们多基于经费来源、举办主体、师资身份等维度定义“公办学校”，但“委托管理”后的“公办特许学校”属于“公有民办”，学校师资身份不同于一般的“公办学校”，因此在教师身份等方面或面临法律或管理的“双轨制”风险。总体来看，当前“公参民”学校治理中所采取的“委托管理”，更多是基于现实资源约束而采取的短期“权宜之计”，未上升到长期的基于理念或原则的制度设计，由此可能带来政策及办学实践的不稳定性，需要重点关注。

在与会专家们的发言和讨论之后，中国教育科学研究院教育体制机制改革研究所所长、研究员王烽做了总结发言。他充分肯定了本次论坛的选题视角和研讨氛围，在此基础上阐发出以下思考：第一，关于今后我国民办教育的形势与挑战，我们在对民办教育发展前景进行研判时，可首要结合当前经济政策、财政能力、教育需求以及教育发展新空间等指标来分析。第二，关于规范义务教育发展的政策落实情况，今年是城镇义务教育学段入学最高峰、学位非常紧张，提醒我们在开展教育政策研究、制定及实施相关政策时，须充分尊重各地教育生态和政策执行时机；关于教育政策目标的锚定，关键在于各级政府责任的落实程度与落实途径。第三，关于民办教育监管问题，涉及两个层面：第一个层面是从根本上而言，民办学校所有风险均来源于法人财产关系、内部治理结构和财务监管制度三个方面；第二个层面，在执行监管过程中，应尊重民办学校和师生的合法权益，地方政府履行监管职责时不宜机械、一刀切执行中央政策，须按照政策要求因地制宜执行，建立风险预警机制。第四，就现行“公参民”学校采取“委托管理”方式落实有关治理政策的问题，必须首要厘清学校性质、产权关系和权责划分，否则该办学模式仅仅只是一项权宜之计。

刊误声明

《中国教育财政》2024 年第 6 期文章《研究型大学建设的特征及对我国的启示》发表后，作者发现表 1 中大学和企业界两列的数据（1972-2016 年）粘贴有误，现更正如下：

表 1 大学研发经费来源结构（1966 - 2022）（单位：%）

| 财年 | 联邦政府 | 州和地方政府 | 大学 | 企业界 | 其他 |
|------|------|--------|------|-----|------|
| 1966 | 73.5 | 9.1 | 8.6 | 2.4 | 6.3 |
| 1967 | 73.3 | 8.5 | 9.4 | 2.5 | 6.2 |
| 1968 | 73.2 | 8.0 | 10.1 | 2.6 | 6.1 |
| 1972 | 68.2 | 10.2 | 11.6 | 2.8 | 7.1 |
| 1982 | 65.1 | 8.4 | 15.2 | 4.6 | 6.7 |
| 1992 | 59.0 | 7.9 | 18.8 | 6.8 | 7.5 |
| 2002 | 60.1 | 6.9 | 19.6 | 6.0 | 7.4 |
| 2012 | 61.1 | 5.7 | 20.7 | 5.0 | 7.6 |
| 2013 | 58.9 | 5.5 | 22.3 | 5.2 | 8.1 |
| 2014 | 56.5 | 5.8 | 23.4 | 5.5 | 8.7 |
| 2015 | 55.2 | 5.6 | 24.2 | 5.8 | 9.1 |
| 2016 | 54.0 | 5.6 | 25.0 | 5.9 | 9.5 |
| 2017 | 53.6 | 5.6 | 25.1 | 5.9 | 9.9 |
| 2018 | 53.0 | 5.5 | 25.5 | 6.0 | 10.1 |
| 2019 | 53.2 | 5.4 | 25.2 | 6.1 | 10.1 |
| 2020 | 53.4 | 5.3 | 25.5 | 6.0 | 9.8 |
| 2021 | 54.8 | 5.3 | 25.0 | 5.7 | 9.2 |
| 2022 | 55.2 | 5.0 | 25.1 | 5.8 | 8.8 |

数据来源：Higher Education Research and Development (HERD) Survey, 2022.

特此更正，并向广大读者致歉。

上期回顾

2024 年第 5 期（总第 249 期）

“重启新一轮财税体制改革研讨会”会议综述

摘要：会议由北大财政所客座研究员、中国财政科学研究院研究员王志刚组织和主持，来自北京大学、中国人民大学、中国社会科学院、中国财政科学研究院等高校和科研院所的专家学者 40 余人参加了本次会议。与会人员聚焦新一轮财税体制改革，从央地关系、区域间竞争等不同视角，就新一轮财税体制改革中的关键问题展开了热烈的研讨。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

邮箱：workingpaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

传 真：010-6275-6183

地 址：北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号：中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

