

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

2025 年第 10 期（总第 275 期）

2025 年 4 月 30 日

“民办教育规范政策的实施与效果”研讨会综述

侯琮*

北京大学中国教育财政科学研究所于 2025 年 1 月 3 日举办了“民办教育规范政策的实施与效果”研讨会，会议系“第十届中国教育财政学术研讨会暨 2024—2025 年度中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”的系列学术活动之一。

会议邀请了北京大学中国教育财政科学研究所副研究员周森，北京教育科学研究院副研究员、中国民办教育协会副秘书长、中国教育发展战略学会民办教育专业委员会秘书长丁秀棠，浙江省发展民办教育研究院院长、首席研究员田光成，对外经济贸易大学教育与开放经济研究中心研究部主任、研究员、中国民办教育协会副秘书长曲一帆，东莞市嘉荣教育集团执行总校长易志军，上海瀛东律师事务所律师胡猛蛟等围绕此次主题进行了深入讨论。会议由北京大学中国教育财政科学研究所副所长、研究员魏建国及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主持。

* 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。

一、不同类型受教育群体对各级民办教育的参与变化情况

周森基于中国教育财政家庭调查（CIEFR-HS）数据对选择及退出民办教育的受教育群体进行了系统考察，基于近年来我国民办教育参与率的变化趋势，特别是对于不同区域和不同收入群体的民办教育参与率现状及变化情况，辨析了选择及退出民办教育的原因及群体特征。研究发现，受教育群体选择民办学校的原因并不相同，首先是体系性的差异需求、位置性的差异需求以及超额需求，体现在家庭对于我国公立教育体系内主流的教育理念、教育方法和制度安排产生了别样的需求，转而到私立教育市场上寻求更高质量的教育资源；其次是家庭经济条件与基础教育阶段民办学校选择存在非线性关系，随学段而有所不同。2019—2023年，民办幼儿园幼儿占全国学前教育在园幼儿的比例从56.2%降至43.77%；民办义务教育阶段在校生占全国义务教育阶段在校生的比例从10.60%降至3.81%（不含政府购买学位）；而民办普通高中在校生占全国普通高中在校生的比例从14.90%增至19.54%。在此过程中，由于低端民办学校的有序退出及公办学校提供更多的校内服务，当民办学校退出时，各学段公民办学校收费普遍提高。整体而言，在幼儿园和义务教育阶段，各区域及家庭经济背景的学生民办教育参与率均在下降；但在高中阶段，各区域及不同家庭经济背景的学生，民办教育参与率均在上升。

二、民办国际化学校的发展现状分析与规范管理政策展望

丁秀棠分析了针对民办中小学办学行为的规范政策所出台的背后逻辑，并基于A市的实证调研数据，探讨了规范政策对民办国际化特色学校所带来的各种影响以及学校所作出的回应，在此基础上对政策进行了反思与探讨。近年来基于一些区域、领域、学校中所出现的各种问题，相关政策出于防范资本过度介入教育后破坏教育公益性和教育公平、扰乱教育秩序、增加民生负担等考量，对民办中小学招生、收费、课程、办学收益等领域进行了规范。在规范政策背景下，A市民办国际化特色学校在招生方面面临严峻形势，跨区招生比例受限，实际招生连续三年少于计划数，学位大量空闲，无学籍学生总体比例比较高。在收费方面，A市民办国际化学校相对特殊，在2022年后继续遵循市场调节价，但其他地区多由政府指导定价因而收费受限、投入减少，质量、特色下降。在课程方面，为

应对多方面挑战，越来越多的民办国际化学校实行国际、国内双轨制课程，或探索将国际国内课程融合，因而对师资和教学效果产生较大挑战，加重学生学业负担。在办学收益方面，由于相关法规禁止义务教育阶段民办学校选择办成营利性学校，不得进行关联交易和取得办学收益，为此一些举办者会采用各种变通方式变相取得办学收益，导致学校办学投入不足，缺乏长远办学稳定性。鉴于民办国际特色学校不同于普通的民办中小学，丁秀棠建议应对民办国际特色学校进行内涵界定，对其分类管理，遵循“自主”“弹性”“开放”等原则，赋予学校在招生、收费、课程等方面的自主权与弹性运作空间，以更好满足各类群体的国际化特色教育需求。

三、我国民办学校财务监管的制度体系建设与地方实践探索

田光成就新时期我国民办学校财务监管的制度建设和实践探索进行了深入探讨。他认为，民办学校管理中最薄弱的领域即为财务管理，办学发展中最大风险亦集中于此。新时期，我国民办学校财务监管领域的制度体系逐步搭建，监管范围及规范要求分布于办学出资、财务管理、法人财产、收费管理、资金使用、办学回报、国有资产、终止清算、关联交易、学校信贷、教育上市、集团办学等范畴。对民办学校实行财务监管的主要方式涵盖账户监管、审计监督、预决算备案、第三方审计与监督、信息化监管、银行账户管理、绩效评价与监督检查、信用档案与财务、信息公开、风险预警与干预、内部财务管理等方面。当前我国许多地方开展了相关实践探索，包括但不限于建立财务监管约谈机制、购买第三方专业服务、建立资金监管与财务管理平台、建立大额资金异动预警机制、建立风险保证金制度、开发民办学校财务监督与分析系统、加强学校财务信息化建设等举措。他认为，接下来对民办学校的财务监管应提高专业化水平，实施常态化监管，紧扣“重点问题”和“重点环节”，着重于前期预防预警与后期应急处理两头，平衡好“规范管理”与“财务自主权”之间的关系。

四、民办教育“依法治教”的内涵透视及相关司法案例解读

曲一帆从司法案例视角阐述了对民办教育“依法治教”的思考，借助现实中诸多司法案例来探讨民办教育领域的主要法律问题。首先，“依法治教”的“依”

是“依”而非“以为”的“以”，当前出现许多问题都是源于我们对法律的理解偏差所造成，例如举办者是否当然享有学校的治理权？再如非营利性民办学校是否享有收益权？同时，应当正确理解“法无禁止皆可为”，诸如民办幼儿园炒股等行为虽然没有被法律明确禁止但仍不可取。其次，“依法治教”的“法”不仅涵盖国家法律法规和部门规章，还包括地方人大和政府颁布的教育法规和管理规章，也包括学校章程等“软法”。我们需要用系统性思维来理解法律，处理好民办教育促进法同公司法、民法、税法、破产法等法律之间的冲突及竞合关系。再者，“依法治教”的“治”不是“制”，因此学校应根据动态治理形势及时调整。最后，“依法治教”的“教”要求我们高度重视教育的政治属性、人民属性和战略属性。当前我国民办教育领域常见法律问题涉及办学许可、合作办学、劳动或者人事争议、终止、退出、知识产权、合同、举办者权益、融资借款、校园侵权、税务、学位等相关问题，在进行学术研究时应多参考相关司法判例。

五、规范管理政策实施背景下民办义务教育学校的适应与困境

易志军立足于民办教育基层管理者的视角，剖析了近几年处于政策调整期的民办学校所经历的阵痛与可能的应对方式。2020 年来，民办义务教育所处的政策环境趋于严格。首先，关于义务教育阶段的招生入学，“公民同招”政策不允许民办学校提前掐尖和跨区域招生，当前不少学校已经慢慢适应并持续提升教学管理质量。其次，关于民办义务教育学校的办学规模，各地纷纷对民办学校及在校生占比进行管控，不少地方的比例管控政策要求该占比不得超过 5%；然而，这为地方财政带来了巨大压力，容易造成校舍、师资等办学资源浪费，也极大降低了学生就近选择优质民办学校的机会。最后，关于民办义务教育学校的非营利性及关联交易问题，当前关联交易界定宽泛模糊，建议凡是基于公开、公正且符合市场基本行情、未实际造成民办学校利益转移的交易，均视为合法交易；同时，就新政策对办学成本的严格认定，建议探讨民办义务教育学校收费标准“市场化”，或自主降低收费标准，或不断提高办学质量。

六、民办教育关联交易的学校规范自治体系与政府监管策略

胡猛蛟对民办学校关联交易的政策及具体规范实施办法进行了详尽的解读。对民办学校而言，首先需要识别利益关联方，监管部门在认定时将按照实质重于形式及穿透（控制）原则，避免一些关联方通过隐蔽方式形成交易。其次是关注关联交易的主要类型，其中关联方向民办学校无偿出租设施设备、无偿抵押担保等学校单方获益行为亦属于关联交易。民办学校自身规范实施关联交易须注意以下几个方面：第一是完善制度建设，将关联交易制度纳入学校章程并作为需要进行董事会决议的重大事项；第二是利益关联方名单报备，需由举办者或实际控制人将关联方基本信息和关联关系向董事会报备说明；第三是财务管理，将关联交易纳入到年度预决算管理制度，对经常性交易事项进行批量决策；第四是关联交易定价，顺次遵循政府定价、政府指导价、成本加合理费用的原则确定；第五是形成关联交易论证报告；第六是按照党组织会议、董事会决策的流程进行决策；第七是关联交易信息披露；第八是加强档案管理；第九是编写关联交易年度专项报告；第十是履行校内监督措施。政府部门对民办学校关联交易进行监管主要包括年度审查、专项审查、年度检查和审计等，针对违规行为可采取约谈、责令整改、情况通报等措施。

上期回顾

2025 年第 9 期（总第 274 期）

科学教育财政支持策略研讨会综述

摘要：会议旨在深入探讨当下科学教育的实践现状、财政投入、存在问题和改进策略。会议邀请到来自东中西部财政局、教育局、教科院、教育评估院等不同机构的同志分享。会议内容可归纳为三个部分：科学教育的地方实践、科学教育的支出核算以及科学教育的投入策略。

《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）

