北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实　　2011 年第 15-2 期（总第 64 期）

编者按：本文为江苏省教育厅副厅长倪道潜在 2011 年 11 月 5 日“北京论坛——世界银行专场：民办教育与公共财政”会议上的发言稿。征得作者同意，我们特编发本期简报，以飨读者。

民办教育与公共财政：江苏的实践与思考

江苏省教育厅副厅长　倪道潜

（2011 年 12 月 21 日）

民办教育事业是社会主义教育事业的重要组成部分，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。2002 年和 2004 年国家先后颁布施行了《中华人民共和国民办教育促进法》和《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》，标志着我国民办教育进入了依法治教的新阶段；2010 年党中央、国务院颁发了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》，明确提出健全公共财政对民办教育的扶持政策，从而揭开了我国政府支持民办教育发展的新篇章。江苏在发展民办教育的过程中，认真贯彻《民办教育促进法》和《规划纲要》精神，并针对江苏的实际情况和民办教育的发展特征，进行实践探索和深入思考，不断完善民办教育公共财政资助政策，对民办教育实行分类管理和分类指导，有力促进了民办教育的健康发展。下文就江苏民办教育的发展状况及公共财政对民办教育的支持政策进行介绍。

一、江苏省民办教育发展状况

改革开放以来，特别是《民办教育促进法》颁布与实施以来，民办教育在教育改革的大潮中焕发出蓬勃的生机，江苏省民办教育事业也获得快速发展。截止到2010年底，全省共有各级各类民办学校1960所，占全省学校总数的17.1%，在校生185.63万人，占全省在校生总数的16.1%。民办教育覆盖了幼儿教育、普通中小学教育、职业技术教育、高等教育等各级各类教育。民办教育的迅速发展有效弥补了公办教育资源的不足，为提高教育普及水平、深化教育体制机制改革、满足人民群众多样化的教育需求做出了积极贡献。

表1　江苏省各类民办学校发展状况

学校类型	学校数	占全省同类学校比例	在校学生数(万)	占全省同类在校生比例	当年招生数(万)
民办幼儿园	1440	36.5%	53.68	26.1%	20.8
民办小学	105	2.3%	20.07	6.5%	3.54
民办初中	191	10.7%	39.47	16.9%	12.9
民办高中	132	20.2%	21.23	15.6%	7.12
民办中等职业学校	40	11.4%	7.28	7.1%	2.9
民办普通高校（含独立学院）	52	34.0%	43.90	26.6%	12.2
总计	1960	17.1%	185.63	16.1%	59.4

注：表中统计数据截至到2010年底。

第一，拓宽教育投资渠道，有效扩大了教育资源的总量。民办教育通过吸纳社会力量，打破了政府单一投资体制，实现了教育投资的多元化，扩大了教育资源总量，加快了各类教育事业的普及和发展。同时，民办教育以市场为导向，以效率求生存，充分利用闲置教育资源，实现社会教育资源的合理配置，有效地提高了教育资源的利用效益。江苏省民办高校（不含独立学院）现有总资产81.2亿元，校园占地11902亩，校舍面积332.55万平方米。民办教育的快速发展大大增加了教育资源总量，迅速提高了各类教育的普及率。我省不少省辖市，通过发展民办教育，吸纳了大量的社会资源，缓解了政府教育经费投入与教育事业快速发展之间的矛盾，如扬州市纯民办学校自有总资产约12亿元以上，利用社会资产5亿元以上，民办学校自建校舍也达到60万平方米。连云港全市共吸纳民间资本4.8亿投入民办教育。

第二，迅速增加教育供给，较大程度上满足了社会和群众多层次、多样化的教育需求。民办教育的发展，增加了教育供给的方式，引导居民进行合理的教育消费，在一定程度上满足了社会多层面的教育需求，增加了教育的选择性。我省各地的不少民办中小学利用自身优势，积极开展教育教学改革，如推进小班化教学、分层次教学，强化特色教育，开展特长培养，等等。这些都为扩大教育供给，满足社会、家长及学生对多层次、多样化的教育需求提供了可能，也为我省教育改革提供了新鲜经验。

第三，引领先进教育理念和改革风气之先，有力推动教育体制改革不断走向深入。民办教育的发展，对于公办教育乃至整个教育改革的推动和促进作用都是不可低估的。民办教育面向市场提出了“教育服务”的理念，使公办学校愈加重视“教育服务”的问题；民办学校灵活的用人机制，使公办学校看到了激活教师队伍的前景，进行定编、定员和竞聘上岗工作；民办学校为了生存狠抓质量，促进公办学校更加重视教育教学质量，提升办学水平。民办学校的特殊运行机制，不但促进了民办学校自身的快速健康发展，客观上也把公办学校推上了竞争平台，为公办学校的改革提供了灵活崭新的办学模式。

第四，以优质与创新发展为主线，培育形成了一批教育质量较高、社会信誉较好、办学特色较明显的民办学校。我省各类民办学校在创办过程中，充分发挥自身优势，逐步形成了一批办学质量较高、办学特色较明显、社会信誉较好的民办学校，跨入了当地乃至全省优质教育资源的行列，成为当地教育新的增长点和社会关注的焦点。

二、江苏公共财政支持民办教育的相关政策措施

当前，江苏正处于加快建设教育强省、率先实现教育现代化的关键时期，民办教育已成为我省推进教育强省建设的一支重要力量。因此，完善教育公共财政政策体系，实行民办教育公共财政资助政策，加大民办教育公共财政资助力度，是促进民办教育可持续发展的必然选择。2010 年 11 月，江苏省政府出台了《关于进一步促进民办教育发展的意见》，提出了包括建立公共财政资助体系等促进民办教育发展的相关政策措施，标志着对民办教育的认识逐步成熟，财政支持民办教育的实践在走向深入。

（一）实行民办学校财政拨款政策

为切实促进民办教育发展，江苏率先对教育财政预算制度进行调整，预算科目中增加支持民办教育发展的科目，每年安排一定的财政资金，给予民办学校直

接财政拨款。据统计，2010 年，我省民办学校总投入 117.3 亿元，预算内拨款为 6.86 亿元，占总投入的 5.88%。具体情况见下表：

表 2　2010 年江苏省民办教育经费投入及财政拨款情况

各类民办学校	预算内拨款（亿元）	总投入（亿元）	占比
民办小学	0.85	6.75	12.55%
民办初中	2.99	17.24	17.35%
民办高中	0.76	16.97	4.47%
中等职业学校	0.58	1.88	30.98%
民办高校	1.58	60.19	2.62%
总计	6.86	117.3	5.88%

我省公共财政对营利性和非营利性民办学校实行了不同资助办法，即重点资助非营利性学校，对营利性学校予以间接资助，从而引导民办学校准确定位，使财政补助具有针对性，充分体现公共财政的特性。我省对民办学校财政拨款主要有以下几种形式：一是对承担义务教育任务的民办学校，由财政按公办学校生均公用经费拨款标准安排运行补贴。2011 年补贴标准为每生每年小学 550 元、初中 750 元；二是对民办学校中家庭经济困难的学生执行与公办学校同样的资助政策，资助经费由财政全额承担。2011 年各类教育的助学金标准分别为每生每年幼儿园 1000 元、普通高中及中职学校 1500 元、高校 3000 元。此外，还提供民办高校符合条件学生每生每学年 8000 元的国家奖学金和每生每学年 5000 元的励志奖学金。三是积极支持民办学校的建设和发展。省财政在职业院校示范校建设、实训基地建设、教学改革和质量提升等方面的专项经费，对符合条件的民办校也给予相应的支持。此外，2011 年我省出台政策，对经济薄弱地区农村新建和改扩建达到规定标准的普惠性民办园，由省财政给予奖励。各级财政对普惠性民办园也给予经费补贴。

（二）设立民办教育发展专项资金

设立民办教育发展专项资金，是江苏省出台的《关于进一步促进民办教育发展的意见》明确规定的资助方式。《意见》第十一条规定：“省、市、县（市、区）人民政府可根据本行政区域的具体情况设立民办教育发展专项资金，用于支持鼓励民办学校发展，奖励和表彰对发展民办教育作出突出贡献的集体和个人。”该条规定既是对江苏各市县实践做法的总结，又是对各市县政府的进一步要求。例如，我省宿迁市早在 2004 年就将设立民办教育发展专项基金纳入政府的民办教

育政策，市委、市政府出台了《关于建立教育事业发展专项基金的暂行规定》。目前，该市和所辖县（区）财政均设立了教育发展专项基金，资助和奖励民办学校，市、县（区）两级对创建成三星级以上普通高中、省重点职业中学、省合格职教中心、国家级重点职业中学和省示范幼儿园的民办学校，视等级给予 20 万-60 万元的一次性奖励；每年对办学条件较好，幼儿园在校生数达 500 人以上、普通高中达到 2500 人以上、中等职业学校达到 2000 人以上的民办学校，给予 10 万-50 万元的奖励。

（三）推行民办学校教师和学生财政补助政策

江苏省《关于进一步促进民办教育发展的意见》对维护民办学校教师合法权益提出了具体要求。一是规定有国有资产参与举办的民办学校可以登记为事业单位法人，为民办学校教师争取福利待遇打下了基础。二是要求各级政府落实民办学校教师待遇。《意见》规定登记为事业单位的民办学校教职工可参加事业单位保险，并鼓励民办学校为教职工建立职业年金制度，以吸引和稳定优秀人才，提高教师队伍整体素质。以上两条措施，在全国均是率先出台的，切实保障了民办学校教师的社会福利待遇。此项政策得到了较好的落实，在 2010 年预算内教育事业费拨款中，民办学校教师工资福利支出为 1.33 亿元，占预算内教育事业费拨款的 23.09%。江苏对于学生的各项补助也很重视。全省各级各类学校学生校方责任险，均由省财政负责安排专项，民办学校与公办学校学生一视同仁，2010 年该项经费省财政补助 389.56 万元；全省普通高校在校大学生参加城镇居民医疗保险，民办高校学生与省属高校学生一样，由省财政负责安排专项解决，2010 年该项经费为 5016 万元。另外，为应对物价上涨，对高校食堂临时补助及对困难学生的临时补贴也涵盖了民办学校，2010 年该项经费为 733.96 万元，2011 年为 1642.02 万元。

（四）资助高校内涵建设等项目

为扶持民办高等教育发展，我省规定民办高校在学科专业、课程教材、科学研究、实习实训基地等内涵建设方面享受公办高校同等权利。近年来，省财政用于民办高校内涵建设的补助资金近千万元。教育主管部门在制定高校内涵建设各项政策时，充分涵盖民办高校；根据民办高校发展规划，定期确定、发布鼓励和扶持民办高校发展的具体项目，民办高校也可以根据自身发展情况和需求确定申报项目，政府对于项目给予一定的公共财政经费资助。此外，对于民办高校开发的对于本地教育事业发展具有引领作用或能满足家长、学生所需的特色项目，政

府也给予一定的公共财政经费资助。例如，作为我省民办高等教育“探路人”的三江学院，一直得到教育主管部门的扶持和资助。

三、财政资助民办教育的现实困难及对策思考

（一）江苏民办教育面临的主要问题

1.资金短缺制约我省民办学校发展。资金短缺是目前民办学校特别是私人独资型民办学校发展的突出问题，也是民办学校改善办学条件、提高教学水平的最大障碍。此外，我省大多数民办学校缺乏大财团、大公司、大企业等经济实体做后盾，更没有自身产业的“造血”补给功能，其他社会捐助更是微乎其微。为解决民办教育的资金问题，许多民办学校除了靠自身投资外，主要依靠学费收入办学。因此，加大政府对民办教育的公共财政资助显得尤为迫切。

2.产权不清限制公共财政资助力度。目前，我省民办教育事业的持续发展，亟需政府给予大量的资助，但其内部运作却又处于不太规范阶段，产权不清，让政府在资助政策的制定上处于尴尬的境地。公共财政资金一旦进入，势必失去监管、去向不明，结果造成国有资产流失。民办学校只有产权明晰、有效承担公益责任，才能得到公共财政的积极支持。

（二）加大公共财政对民办教育资助力度的对策思考

1.落实民办学校法人财产权，完善民办教育公共财政资助机制。建立和完善公共财政支持民办教育发展机制的一个重要前提就是落实民办学校法人财产权。我们将着力解决两个主要问题：一是要明确产权主体，清晰产权边界。对于民办学校产权来说，关键是应理顺个人产权与公权的关系。目前在民办教育领域产权主体界定不清的最大问题是“依托名校办民校”和“国有民办”学校问题；二是要合理安排好学校内部的产权结构，关键是要完善法人治理结构。学校内部产权结构安排，同样会对学校的效率产生重大的影响。它不仅有利于促进个人产权制度的完善，更有利于推动民办学校产权制度的建设。因此，只有界清民办学校举办者、经营者与管理者等多方面的产权归属，规范民办学校内部的经营关系，政府才能有针对性地开展财政资助，促进民办教育的健康发展。

2.政府直接资助、间接资助与重点扶持相结合，对民办学校实行分类管理与分类引导。针对民办教育的不同层次、不同类型和不同发展模式，政府应采用不同的方式进行资助，切实达到资助效果，并实现对民办学校的积极引导。对于举办义务教育的非营利性民办学校，因其弥补了公办学校的缺位，承担了原本应

由政府公办学校承担的公益责任，政府应按生均经费给予直接补助，或通过一定比例的直接财政拨款等方式进行资助。对于依法办学且办学成绩突出的民办学校，则可利用财政性经费给予表彰奖励，以正确地引导其发展，发挥公共财政的杠杆作用。针对“国有、民办、公助”形式的民办学校,政府可提供长期国债、贴息贷款或免息贷款等方式进行间接资助。在坚持效率原则和绩效标准、建立绩效评价体系的前提下，对于某些民办学校可采取必要的倾斜性重点扶持政策，比如建立民办学校发展专项基金，对办学绩效显著、具有相当发展潜力的民办学校实施重点扶持。对民办高校内涵建设、学科建设项目及申报的研究课题由政府进行倾斜性资助。健全国家财政对民办学校贫困家庭学生助学贷款制度，按照民办学校与公办学校学生同等待遇的原则，进一步扩大民办学校学生受益面，适当提高资助标准。

3.充分利用税收信贷等优惠政策，优化民办教育融资的制度环境。在政府投入当前不可能大幅度增加的情况下,优化民办学校融资的制度环境以吸引民间资本和多渠道地筹措办学经费，是民办学校发展必然的制度选择:一是完善税收优惠政策，通过税收杠杆引导更多的捐赠资金流向民办学校。我们将在营业税、房产税、土地使用税、契税、企业所得税和个人所得税等方面对民办学校和支持民办学校发展的组织和个人进行政策倾斜。二是制订信贷优惠政策，鼓励银行在风险可控的条件下积极办理民办学校非教学资产抵押贷款、学费等收费权和知识产权质押贷款,对产权明晰、办学行为规范、诚信度高的民办学校发放信用贷款，用于改善办学条件。三是对纳入当地教育事业总体规划的民办学校，在年度用地计划中统筹安排，并且按教育用地性质优惠划拨给民办学校。

4.加强民办学校财务监管，确保财政资金资助效果和国有资产保值。加强民办学校财务监管是切实保障公共财政资助民办教育效果和国有资产保值的有效方式。江苏在逐渐完善公共财政资助民办教育各项政策的同时，将进一步依法对民办学校进行财务监管。首先，制定符合民办学校特点的会计制度，明确举办者和出资人的所有者权益。其次，落实民办学校法人财产权。民办学校对国家资助资产、受赠资产、出资人投入学校的财产和办学积累的资产进行分类核算与管理。再次，完善对民办学校学费收入的管理制度，规范民办学校财务行为，保证民办学校学费收入主要用于教育教学活动和改善办学条件。最后，加强民办学校的财务审计。民办学校应在每个会计年度结束时制作财务会计报告，委托会计师事务所审计后，报审批机关备案，必要时，省级教育行政部门可会同有关部门对民办高校进行财务审计。

上期回顾

2011 年第 15-1 期（总第 64 期）

民办教育与公共财政：浙江的实践与经验

摘要：本文为浙江省财政厅朱忠明副厅长在 2011 年 11 月 5 日“北京论坛——世界银行专场：民办教育与公共财政”会议上的发言稿。浙江省在鼓励社会力量办学、促进教育改革与发展等方面进行了积极探索，如坚持公办民办学校共同发展，给予一视同仁的公共财政支持等。浙江民办教育发展取得了初步成效：加快了基础教育普及与高等教育大众化进程，缓解了公共财政的办学压力，为社会提供了多样化的教育选择，激活了整个教育的“一池春水”。

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1700 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　　**电子信箱**：ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话**：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）　　**传　　真**：010-6275-6183