

改革开放 40 年我国民办教育发展 历程与展望

◆ 阙明坤 王华 王慧英

[摘 要] 改革开放 40 年以来,我国民办教育走过了复苏期、成长期、法制建设期、新法新政期四个阶段。各级各类民办教育呈现不同态势和特点:民办学前教育缓解了“入园难”问题,民办中小学提供了选择性教育服务,民办高校助力了高等教育大众化,民办培训机构促进了学习型社会建设。民办教育 40 年来的发展积累了丰富经验:党和政府的支持是基本前提,恪守教育公益性是价值遵循,坚持解放思想改革创新是持久动力,坚持依法治教是根本保障。未来一段时期,我国民办教育将在建设教育强国中担当重任,呈现国家主导与地方创新并举的基本格局,政策基调上支持与规范并存。展望未来,非营利性和营利性民办学校将实现分类发展,民办教育发展模式将从外延扩张转向内涵提升,国际化、“互联网+”和人工智能将助推教学变革。

[关键词] 民办教育; 政策变迁; 分类管理; 教育展望

[中图分类号] G521

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2019) 01-0029-08

一、改革开放 40 年民办教育的政策变迁

教育是经济社会的子系统,民办教育的政策变迁是时代的产物,一部民办教育发展史,就是一部制度创新史、一部教育现代化探索史。伴随 1978—2018 年改革开放 40 年的进程,我国民办教育的基本政策体系大致经历了四个阶段。

(一) 民办教育的复苏期 (1978—1991 年): 宏观政策“打补丁”

民办教育复苏期的政策特征是,政策规范滞后于办学实践,在管理过程中不断“打补丁”,发现问题后再制定和颁发文件进行管理,逐步完善制度环境。1978 年 12 月,党的十一届三中全会召开,确立了以经济建设为中心的基本国策,拉开了改革开放的序幕。邓小平在全国科学大会开幕式上提出“教育事业,决不只是教育部门的事,各级党委要认真地作为大事来抓。各行各业都要来支持教育事业,大力兴办教育事业。”^[1]随后,北京、上海、广州等市出现了由离退休教师组织的辅导班和补习学校。1982 年,《中华人民共和

国宪法》第十九条规定“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”最高法律首次确立了民办教育的合法性。随后,社会力量办学快速发展,但由于法制建设和管理工作滞后,出现滥发毕业证书等问题。国家逐渐开始约束和规范民办高等教育机构随意设立分支机构、颁发文凭、刻制印章等问题,陆续发布《关于社会力量办学的若干暂行规定》(1987)、《关于跨省、自治区、直辖市办学招生广告审批权限的通知》(1990)、《社会力量办学印章管理暂行规定》(1991)。这个时期的政策法规是在问题倒逼下被动制定的,民办教育在冲突中迂回前行,法制建设明显滞后于办学实践。

(二) 民办教育的成长期 (1992—2001 年): 摸着石头过河

随着民办教育的成长壮大,政府在没有经验可以借鉴的前提下,根据发展中出现的新问题,采取试点探索、投石问路的办法,逐步形成民办教育法律法规的框架,从自发、混乱的局面逐渐

阙明坤/厦门大学教育研究院博士研究生,无锡太湖学院高等教育研究所所长(福建厦门 361005); 王华/重庆市教育科学研究院教育政策研究所副教授,博士(重庆 400015); 王慧英/辽宁教育研究院民办教育研究所助理研究员,博士(辽宁沈阳 110034)。

走向规范,政府和举办者之间相互博弈,共同推动民办教育政策完善。1992年,邓小平的南巡讲话和党的十四大拉开了中国教育体制改革的序幕,社会力量投资教育得到了政策支持,一度掀起了举办民办学校的热潮。1993年,《中国教育改革发展纲要》强调“国家对社会办学,采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针”。同年,国家教委颁布《民办高等学校设置暂行规定》,民办高校设置工作有了基本规范。1995年,《中华人民共和国教育法》颁布实施,明确国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。正如邓小平所预言的,发展起来以后的问题不比不发展时少。针对一部分民办学校在招生、收费、颁证等方面出现的违规问题,1996年《国家教育委员会关于加强社会力量办学管理工作的通知》发布,全国建立办学许可证制度。1997年,国务院颁布的《社会力量办学条例》是改革开放以来国家制定的当时民办教育领域内的最高法规,明确提出社会力量办学事业是社会主义教育事业的组成部分。1999年,《中共中央 国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出,“积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,满足人民群众日益增长的教育需求”。

(三) 民办教育的法制建设期(2002—2015年): 逐步走向依法治教

良法是善治之前提。随着民办教育的快速崛起,国家不断完善相关法律法规,民办教育逐步走上法制化、规范化轨道。历经4年酝酿,2002年12月28日,第九届全国人大常委会第31次会议表决通过了《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》),对国家发展民办教育的基本方针、扶持政策、规范管理等作出了法律规定,我国民办教育法制建设迈出里程碑式的重要一步。国务院2004年颁布行政法规《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(以下简称《民促法实施条例》),补充和细化了合理回报等规定,标志着民办教育管理体系建设上升到一个新的台阶。随着政策法制环境的不断优化,民办学校办学规模快速扩张,但是教学质量和管理水平难以跟上。针对民办教育发展中存在的种种乱象,特别是爆发的民办高校群体性事件,国家开始加强对民办教育的规范管理,2006年开始相继颁布了《国务院办公厅关于加强民办高校规范管理引导民

办高等教育健康发展的通知》《民办高等学校办学管理若干规定》《独立学院设置与管理暂行办法》。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)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”,对民办教育的地位和作用给予高度肯定。党的十八大报告提出“鼓励引导社会力量兴办教育”。

(四) 民办教育的新法新政期(2016年至今): 开启分类管理

民办教育在发展中一直面临法人属性模糊不清、平等法律地位未能落实、优惠扶持难以兑现等瓶颈问题,这些体制性障碍严重影响民办教育的发展。2016年4月,中央全面深化改革领导小组第二十三次会议审议通过民办教育分类管理有关文件。2016年11月7日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》,正式开启了民办教育分类管理的大幕。2016年底,《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》4个配套文件颁布。2017年,国务院办公厅建立民办教育工作部际联席会议制度;2018年,教育部等十三部门联合颁布《民办教育工作部际联席会议2018年工作要点》;国家司法部公布《民促法实施条例(修订草案)(送审稿)》。民办教育新法新政构成了目前我国民办教育的基本政策体系,开启了民办教育分类管理的新时代,为民办教育的改革发展奠定了法律基础。

从以上阶段可以看出,我国民办教育发展的每一阶段都与当时的政治经济形势和政策走向密切相关。这四个阶段的划分是相对的,在每一个阶段的发展过程中,不排除某一阶段的发展特征在前一阶段已经萌芽或在后一阶段依然存在。在教育资源的总体分配上,国家注重发挥市场的作用,使资源更多流向效率更高的地方,同时国家运用宏观间接调控,干预重要的市场失灵。^[2]改革开放40年,我国政府部门与民办学校的关系一直处于变化之中,这可以从著名经济学家雅诺什·科尔奈(János Kornai)对于传统社会主义国家的分析得到启示“在改革阶段中,政府对私营部门

的行为总是自相矛盾的。有时候它会帮助私营部门恢复信心并施以援助,而有时候又会破坏它的信心并阻碍其发展。其中的一个原因是源于意识形态,另一个原因则与权力有关。”^[3]整体而言,从改革开放之初的“鼓励”,到“共同发展”,再到“重要增长点”,同民营企业的崛起一样,国家政策对民办教育越来越重视,这是思想观念解放、经济社会变迁、民办教育壮大、市场需求导向共同作用的结果。

二、改革开放 40 年各级各类民办教育的发展状况

改革开放以来,随着民办教育政策的不断完善,人民群众对多样化教育需求日益增加,社会力量兴办教育的热情不断高涨,民办教育在规模、结构、质量、效益等方面取得了历史性成就,各级各类民办学校呈现不同的发展态势和特点。

(一) 民办学前教育: 有力缓解“入园难”问题

改革开放之初,国家提出恢复、发展、整顿、提高各类托幼组织。1988 年国务院办公厅下发《关于加强幼儿教育工作的意见》,明确指出通过多种管道、多种形式发展幼儿教育事业。20 世纪 90 年代,许多企事业单位、社会团体举办的幼儿园纷纷剥离、转让、关闭。为了解决入园难问题,2003 年《国务院办公厅转发教育部等部门(单位)关于幼儿教育改革与发展指导意见的通知》提出“形成以公办幼儿园为骨干和示范,以社会力量兴办幼儿园为主体,公办与民办、正规与非正规教育相结合的发展格局。”民间资本举办学前教育的积极性高涨。2010 年,《教育规划纲要》提出大力发展公办园,政策导向出现重要转变。随着《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》的颁布和“学前教育三年行动计划”的实施,一批面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园获得发展。

民办幼儿园已经成为我国学前教育的重要力量,占据“半壁江山”,一大批普惠性民办园满足了人民群众旺盛的入园需求,解决了“入园难”问题。截至 2017 年底,全国共有民办幼儿园 16.04 万所,占全国幼儿园总数的 64.30%;在园幼儿高达 2572.34 万人,占全国在园幼儿总数的 55.92%。2000—2017 年,全国民办幼儿园数量增长了 3.62 倍,民办幼儿园在园儿童数量增长了

9.05 倍。民办幼儿园办学规模在快速发展的同时也面临一些问题,主要是经费投入不足,教师队伍数量短缺,城乡差距较大,优质品牌幼儿园偏少。

(二) 民办中小学: 提供选择性教育服务

我国民办中小学起步要晚于民办培训机构和民办高校。1993 年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出“义务教育主要由政府投资办学,同时鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学。”于是,民办中小学悄然兴起。20 世纪 90 年代中期,随着人民生活水平的提高,民办小学和初中主要以提供优质教育资源、满足多样化需求的角色进入教育服务市场,它们以相对灵活的机制,关注特长教育和多元需求,赢得了社会的认同。

《民促法》颁布后,民办中小学在一定时期内保持良好的发展势头。从 2006 年开始,随着国家财政对公办学校投入的增加,加之全国入学人口下降,一些基础薄弱的民办中小学在竞争中处于劣势。全国民办初高中的数量在 2006 年达到最高峰后逐年下降;经历一段低谷期后,2012 年起又逐步回升。尽管民办中小学的数量出现由增到减、由减到增的波动,但是在校生人数仍逐年稳步递增。2000—2017 年,全国民办小学数量增长了 1.41 倍,在校生数量增长了 6.22 倍;民办初中、高中数量增长了 2.5 倍,在校生数量增长了 5.91 倍。随着民办中小学办学活力和竞争力的增强,在沿海发达地区,部分优质民办小学、初中甚至超越公办学校,部分国际化高中受到市场青睐。目前,从发展态势来看,义务教育阶段民办教育已经进入低速增长和优胜劣汰阶段。

同时,民办中等职业学校作为高中教育体系的组成部分之一,在夹缝中蹒跚前进。2000 年,全国有民办职业中学 999 所,在校生 30.34 万人。2006 年,针对民办中职发展缓慢等问题,教育部提出进一步扩大民办中职的办学规模,在政策支持下,民办中职有所发展。2017 年,全国共有民办中职学校 2069 所,在校生 197.33 万人。需要注意的是,目前民办中职陷入生源危机,生存堪忧,处境艰难。

(三) 民办高校: 助力高等教育大众化

我国民办高等教育复苏于 20 世纪 80 年代,随着恢复高考,一线大城市出现了针对高考的文化补习班。1984 年,在北京市教委和海淀区政府

的支持下,北京海淀走读大学正式创办,成为中华人民共和国成立后我国大陆第一所国家承认学历的民办普通高校。随后,全国非学历民办高等教育机构逐步发展起来,1985 年有 170 所。这些机构名为大学,实则以文化补习、职业技能培训、函授教育和高等教育自学考试助学为主,开设的是当时社会急需的外语、财会、计算机等专业,全部限定在非学历教育领域。1994 年,国家教委批准成立民办黄河科技学院,该校成为全国第一所实施高等学历教育的民办高校。

随着高校扩招,公共财政对公办高校投入短缺,一大批民办高校和独立学院陆续获得审批,民办高等教育资源快速扩充,成为公办高校的有益补充。《民促法》颁布后,民办高等教育迎来黄金发展期,招生人数逐年增加,办学规模迅速扩张。截至 2017 年,全国共有民办高校 747 所(含 265 所独立学院),占全国高校数的 29%;在校生 628.46 万人,占全国普通高校在校生总数的 17%。2003—2017 年,全国民办高校数量增长了 432%,民办高校在校生数量增长了 776%,民办高校数和在校生数均呈持续增长态势。2005 年,全国每 10 名大学生中,有 1 名是民办高校学生;到 2017 年,全国平均每 5 名大学生中就有 1 名在民办高校就读。民办高等教育在国家教育体系中的作用不可或缺,为我国高等教育大众化作出了巨大贡献。

(四) 民办培训机构:促进学习型社会建设

民办非学历培训教育机构是我国终身教育体系的重要组成部分,主要分为三大类:职业需求类、文化教育类和生活质量提升类。改革开放之初,民办培训教育机构发展缓慢,多由个人举办,主要以文化补习为主,收费低廉,经营方式传统,招生宣传方式多以张贴、发放传单方式进行。20 世纪 90 年代是培训教育机构快速发展时期,随着市场经济的兴起、对外贸易的发展,以新东方为代表的一批出国留学培训教育机构诞生。受“下岗潮”和“下海热”影响,催生大量的财经、商贸、职业资格证书类培训。

进入 21 世纪后,民办培训教育机构迎来发展高峰期,大量针对中小学的学科培训涌现出来,产业形态从家教模式演变为机构模式,从大班化教学演变为小班化教学,乃至一对一培训。凭借现金充足、利润巨大的优势,通过融资、上市、资本运作,培训教育机构获得快速扩张,不少风

险投资、基金涌入培训市场。2006—2017 年,全国民办培训教育机构的数量从 2.35 万所减至 2.12 万所,办学规模开始分化,培训市场竞争日趋激烈。部分民办非学历教育机构在市场中树立了品牌,赢得了消费者的肯定和信赖,一批培训教育机构扎堆上市,大型教育培训集团开始形成。2010—2017 年,全国大约有 6 亿多人接受了培训,民办培训教育机构为促进终身学习、建设人力资源强国发挥了重要作用。2018 年,针对校外培训机构发展中存在的种种问题,国家展开专项治理行动。

总之,改革开放 40 年来,我国民办教育从无到有、从小到大、从弱到强,从单一到多样,从基础教育到研究生教育,从非学历教育到学历教育,从捐资办学到投资办学,从个人集资到企业投资,从储备金模式到股份制,从公私合作到上市融资,从因陋就简到设施先进,从星星之火到蔚为壮观,极大满足了不同层次受教育者的多元化、个性化教育需求。民办教育从昔日的幼苗长成参天大树,成为改革开放的一项标志性成果。

三、改革开放 40 年民办教育发展的基本经验

40 年的教育改革始于思想解放,源于理论创新,兴于制度变革,表现出从跟跑到领跑的发展态势。^[4]改革开放 40 年,民办教育发展积累了许多宝贵经验、理论准备和物质基础。

(一) 党和政府的支持是民办教育健康发展的基本前提

改革开放最鲜明的特色是坚持中国共产党的领导,这是最根本的政治保证。我国民办教育是在国家经济从计划体制向市场体制转变的过程中恢复和发展起来的,要在公办学校“一统天下”的背景下突破重围,打破体制坚冰,没有党和政府的重视支持显然是不可能实现的。长期以来,民办学校的法律类属、产权归属、公平待遇等问题困扰阻碍学校发展。针对诸多突出问题,国家加强顶层设计,不断健全法律法规,为民办教育的发展创造了有利政策环境,提供了有力保障。中国教育现代化的成功实践,是创造性地形成具有中国特色教育现代化的“双优先模式”,即“国家优先发展教育,教育优先满足国家发展需要”的模式。^[5]

同时,随着市场经济体制的建立,中央与地

方之间的关系得以调整,教育财政体制改革稳步推进,地方政府获得更大的行政管理权,对民办教育的支持越来越大。到 2016 年《民促法》修订前,全国已有 23 个省级政府出台了促进民办教育发展的政策文件。地方党委和政府对民办教育的支持主要体现在三个方面。一是采取专项资金、生均拨款、购买服务等多种形式加大财政扶持。譬如,重庆市已建立了从学前到高等教育的民办学校财政补助标准体系,民办幼儿园可获得生均 500 元补助,民办本科院校可获得生均拨款 1700~2000 元。二是在校园建设方面给予支持。一些地方政府采取划拨、无偿租赁、过户减免等方式支持民办学校新建扩建校园。三是在教育教学和师资建设方面给予支持。许多县市级政府通过提供事业编制、发放从教津贴等,支持民办学校提高办学质量。

(二) 恪守教育公益性是民办教育健康发展的价值遵循

美国经济学家保罗·萨缪尔森(Paul Samuelso)将公共产品定义为“每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少”^[6]。民办教育提供的教育服务属于准公共物品,其公益性正是源于提供的服务具有正外部性,使受教育者受益,同时也使整个社会受益。米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)指出“所有的学校生产的教育服务都具有公共产品属性,私立教育也服务于公共利益,承担了社会责任。”^[7]因此,《民促法》明确提出“民办教育事业属于公益性事业”。

改革开放 40 年来,大多数民办学校秉承教育公益性,始终将社会效益放在首位,把培养人作为一切工作的出发点和落脚点,从而促进了学校健康永续发展,在激烈的竞争中崭露头角。实践证明,倡导公益性办学的举办者更少计较个人荣辱得失,更加重视学校的社会声誉和办学水平,更易获得政府的资助和社会的捐赠,更能吸引才学兼优的人才进入学校,更易受到人民群众的认可,更有助于办成百年名校。各大排行榜上位居前列的民办高校无一不是坚持公益性办学的学校。

(三) 坚持解放思想改革创新是民办教育发展的持久动力

“改革开放,既坚持以马克思主义为指导,又从我国的实际出发,既注意借鉴国际范围内各国的经验,又不盲目照抄照搬。”^[8]40 年来,民办教育发展的过程,就是解放思想、实事求是、破

旧立新的过程。我国在从计划经济向市场经济转型的过程中,教育投入制度发生了变化,教育财政投入一直偏低。根据联合国教科文组织的统计,2005 年世界政府教育经费占 GNP 的平均比例是 4.9%,其中发达国家为 5.5%,发展中国家为 4.7%。^[9]政府充分认识到穷国办大教育的困难,从实际出发,逐渐打破了过去国家出资办教育的垄断格局,形成以政府办学为主体、社会力量积极参与、公民办学校共同发展的办学体制。从国家层面看,无论是 2002 年《民促法》提出“合理回报”政策,还是 2016 年修订《民促法》提出补偿或奖励,均充分体现了尊重历史、符合国情的改革特点。从地方层面看,凡是思想解放的地区,民办教育事业均取得了长足发展。黑龙江省给予滚动发展民办学校的举办者学校净资产 15% 的奖励,浙江省规定民办学校投资者对股权可以增设、释股、转让,均体现了对投资者的尊重和肯定,由此带动了区域民办教育事业的发展。40 年来,我国涌现出一批民办教育发展的先导区,如陕西西安、广东深圳、河南周口、浙江温州等,如同经济领域的小岗现象一样,其成功经验无不是在实践探索中创造出来的。

(四) 坚持依法治教是民办教育健康发展的根本保障

民办教育改革开放 40 年的发展历程表明,构建政府依法行政、学校依法办学的教育发展新格局,以法治思维和法治方式推进民办教育改革发展,是推进民办教育领域治理体系和治理能力现代化的重要经验。

我国长期处于社会主义初级阶段,民办教育的基本特征是投资办学。^[10]许多民办学校既希望从事公益性教育事业,又希望从中获取一定的经济回报,其被称为“第三条道路现象”。民办学校在发展过程中出现许多不规范现象,从违规招生到违规转移办学资金,从乱收费到学校倒闭,诸多乱象引发强烈的社会反响。不以规矩,不成方圆。为了保障民办教育的健康发展,国家不断加强法制建设,强化规范管理,出台了一系列政策法规,用大量篇章规定民办学校“应当做什么”和“必须做什么”,例如,“应当”一词在《民促法》中出现了 36 次,在《民促法实施条例》中出现了 47 次,在《国务院办公厅关于加强民办高校规范管理引导民办高等教育健康发展的通知》中还出现了 12 次“规范”和 6 次“必须”。^[11]

40 年来,我国逐步构建起一套具有中国特色的民办教育法规体系,使民办教育“有法可依”。实践表明,正是由于国家不断健全政策法规,从而为民办学校的健康发展指明了方向、提供了遵循。从政府层面看,行政部门逐渐转变管理方式,由直接管理转向间接管理,由主要采用行政审批手段进行管理转向综合采用立法、教育规划、财政拨款、信息服务、政策指导、第三方组织等多样化手段,对民办教育的管理方式更加科学。同时,从学校层面来看,在国家法律法规引领下,民办学校开始走向依法办学,建立健全机构设置,加强董事会、党组织、监事会、教代会、工代会建设;招生、广告、宣传、收费、财务管理、学籍管理、教学管理等工作不断规范,日趋阳光透明,保障了学校的健康运行和良善治理。

四、我国民办教育的未来展望

民办教育在走过改革开放 40 年的风雨历程后,机遇与挑战并存。放眼未来,民办教育的发展应站在更广阔的视角下去审视。

(一) 民办教育政策走向预判

1. 民办教育作用地位:在建设教育强国的进程中担当重任

党的十九大提出 2020 年全面建成小康社会、2035 年基本实现社会主义现代化、本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国。要实现教育现代化,建设教育强国,需要解决人民日益增长的教育需要和教育不平衡不充分的发展之间的矛盾,这就要加快发展各级各类教育,既需要办好公办学校,也需要办好民办学校。民办教育与公办教育一样同在一盘棋上,建设教育强国是在高原上造高峰,而非平原上插旗帜。我国财政性教育经费 4% 的目标已经如期实现并保持适度增长,面向未来,进一步筹措非财政教育经费,以便与财政性经费共同迈向“6%”甚至“7%”,这一目标将成为现实的期待。而这个差值将主要依靠社会资本对教育的投入,特别是学前、职业、高教、社区、老年、培训教育等领域,尤其期待社会力量的充分参与。《中共中央 国务院关于完善促进消费体制机制 进一步激发居民消费潜力的若干意见》明确提出扩大教育培训托幼消费。

国家政策鼓励社会力量兴办教育,不断拓展社会力量参与教育发展的渠道和范围,扩大教育需求与消费,勾勒了我国社会力量进入教育的新

格局、新业态。未来民办教育资源供给的主体将更加多元化,社会力量提供的教育服务不再局限于以公益属性为特征的公共教育服务,将逐渐拓宽服务的范围,提供完全由公民个人付费选择、由市场机制配置资源的服务。

2. 民办教育基本格局:国家主导与地方创新并举

随着《中华人民共和国民法总则》《中华人民共和国慈善法》和教育法律一揽子修订,我国民办教育的法律法规日趋完善。我国民办教育是生长在公立教育体制之外的新生事物,民办教育政策的制定和落实往往涉及多个政府部门,是一个多政府部门合作决策的行为。^[12]从顶层设计来看,下一步需要加快修订《民促法实施条例》《独立学院设置与管理办法》等法规,同时协调教育、税务、工商、财政等部门,从国家层面研究制定具体的税收优惠、会计制度等政策。

同时,在实现公共政策目标的过程中,方案确定的功能只占 10%,而其余的 90% 取决于有效的执行。^[13]全国人大常委会修法决定和国务院《若干意见》明确授权地方各级人民政府因地制宜,制定具体文件和配套措施。未来一段时期,民办教育发展走向很大程度上取决于政策的落实情况。鼓励地方制度创新、积极探索解决地方民办教育发展中面临的实际问题,应该成为今后较长时期内国家民办教育发展的基本战略。^[14]截至 2018 年 12 月,在分类管理的基本框架下,全国已有辽宁、上海等 26 个省(直辖市、自治区)政府印发了省级配套文件。

地方民办教育政策是国家政策的直接延伸,具有地域性、操作性、强制性等特点,民办教育未来发展有赖于省级政府发挥教育统筹作用和县市级政府具体落实政策。公共政策的执行具有多属性、层级性特点:多属性指中央制订的目标偏向笼统和原则层面,而地方细化后的目标指向可操作、可实现的本土层面;层级性指政策执行需要多职能部门的协同配合,因此政策往往有多元目标构成的目标群。^[15]今后地方民办教育发展将呈现出较大差异性,地方政府的政策执行与创新力度将直接影响各区域民办教育发展的规模、结构、占比、成效等。

3. 民办教育政策基调:支持与规范并存

党的十九大报告提出“支持和规范社会力量兴办教育”。在未来一段时期,我国民办教育的政策将以支持与规范并行作为主要基调。支持和规范如

同一枚硬币的两面，缺一不可，在规范中支持，在支持中规范，两者共同促进民办教育的发展。^[16]

在支持方面，地方政府加大财政扶持力度、落实税费优惠和土地划拨有望实现。一些地方政府将积极探索政府购买服务和设立民办教育发展专项基金，运用国际流行的政府效率评估的“3E”理论（经济、效率和效果）构建购买服务效率评估体系，专项基金将用于开展各类有利于民办学校发展的活动。在税费方面，非营利性学校将适用公办学校的税收优惠政策，营利性学校则有可能享受国家鼓励发展相关产业的税收优惠。同时，推动民办教育新法新政落地生根，需要有关部门深化放、管、服改革，助推民办学校减负降成本。^[17]

在规范方面，依法依规管理将成为常态，信息公开、年度报告制度、第三方评估等会成为监管手段。当前，我国以业务主管与登记管理机关为监管主体，以审批许可、年度检查等为代表的监管措施，已经不能适应教育治理能力和治理现代化的新要求。针对民办教育领域办学行为失范、野蛮生长、质量缺乏底线等乱象，国家已经展开校外培训机构专项治理、建立黑白名单、规定民办园一律不准单独或作为一部分资产打包上市等一系列举措。有调查显示“尽管绝大多数民办教育出资人的真实心态是‘以公益求私利’，但他们仍会选择兴办非营利性学校，然后通过造假的方式应对工商和税务的稽查。”^[18]展望未来，需要进一步理顺民办教育监管体制，加强教育执法，为民办教育保驾护航。

（二）民办教育事业发展趋势

1. 民办学校基本类型：非营利性与营利性分类发展

在新型的法律框架内，我国民办教育将呈现非营利性与营利性民办学校分类发展的崭新格局，两类学校在各自的轨道上平行发展、并行不悖。实行分类管理，既能从法律层面明确营利性民办学校的合法地位，又能避免“搭便车”现象，最大限度地保障非营利性民办学校的发展。^[19]

一方面，非营利性民办学校将在国家和地方政策的支持下稳步发展，有望逐步享受与公办学校同等的法律地位，获得财政资助、税收优惠、土地划拨、生均拨款等支持。鉴于中国特定国情，修法前成立的民办学校中，将有一大批学校选择非营利性道路，依法修改章程，履行登记手续，

继续办学。修法后成立的民办学校中，将有一批社会力量捐赠办学的非营利性民办学校诞生，如由企业家捐赠举办的西湖大学，创办伊始就致力于创建世界一流研究型非营利性民办大学。随着我国捐赠制度的不断健全和民营资本的不断成熟，必将有更多企业和个人回报社会，捐赠举办非营利性民办学校。

另一方面，分类管理启动后，一批营利性民办学校逐渐涌现出来，作为一种新生事物真正登上历史舞台。据统计，新修订的《民促法》施行以来，已有 170 多所营利性民办高中获得营业执照，1600 多所民办幼儿园在工商部门登记为公司。营利性民办学校办学体制更加灵活、资金来源更为多元、市场敏锐性更强，但也存在资金链断裂和经营管理风险，因此未来发展成效还有待市场检验。

2. 民办学校发展模式：从外延扩张转向内涵提升

随着人们对教育的需求由“能上学”转化为“上好学”，从教育的被动接受者转变为理智消费者，受教育者可以用脚投票，自由选择优质教育资源。民办学校作为市场的产物，面对新形势，将由传统的外延扩张和低水平重复建设路子，转向以质量提升为核心的内涵式发展之路。“内涵式发展”是以事物的内部因素作为动力和资源的发展模式，如结构协调、要素优化、质量提升、水平提高、实力增强等。“外延式发展”是以事物的外部因素作为动力和资源的发展模式，如投资的扩大、规模的膨胀、数量的增长等。^[20]

一是更加注重人才培养质量。未来受教育者将更加关注质量，我国正在遭遇“教育拉丁美洲化”的挑战，中高等收入家长可能在私立部门中寻求更高水准的服务。^[21]放眼未来，民办学校应贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以学生为中心，加强师资队伍建设，引进高水平师资，推动教师专业发展；加大课程建设力度，开发特色校本课程，培养学生的核心素养，全面提升教育服务质量。二是更加注重现代学校制度。借鉴国外私立学校治理经验，推进民办学校法人治理制度建设，重点是要建立学校法人产权制度、健全内部法人治理结构、完善法人外部治理环境。^[22]民办学校将构建现代学校制度，以章程为统领，以学校法人制度为基础，形成“董事会领导、校长执行、党委政治核心、监事会监督、教职工民主管理”的现代治理模式。三是更

加注重特色发展战略。民办学校特别是义务教育民办学校主要为社会提供国家基本标准以上的、多样化的、选择性的、收费的教育服务,走特色化和精品化发展之路。^[23]民办学校要树立“全纳、公平、有质量”的教育理念,实施总成本领先、差异化、专一化战略,不断培育学校的课程、科研、专业、管理、文化等特色,增强学校的核心竞争力。

3. 民办学校教学形态: 国际化、“互联网+”和人工智能助推变革

在全球化背景下,我国教育必须培养具有国际视野的中国人,这是建设教育强国的题中应有之义。在民办教育未来发展过程中,形式多样的国际教育交流与合作将会开展。教育国际化将不再仅仅局限于民办高等教育领域,民办职业教育、基础教育甚至幼教领域对外交流与合作日益增强,国际化学校、双语学校数量将继续增加。未来民办学校将不断树立国际化理念、开发国际化课程,拓展学生的国际视野、国际思维、国际交往能力,塑造具有国际竞争力的学校品牌。同时,互联网、云计算、大数据、虚拟现实技术、人工智能发展迅猛,受教育者的生存学习方式发生巨大变化。传统教育方式无法满足时代要求,信息技术延伸了教育的时空维度,颠覆了传统的学校课堂模式,前所未有地提升了管理效率,民办学校的教学、管理都迎来全新的理念与方式,以移动数据和互联网为载体的非程式化教学将随时随地发生,“线上+线下”的组合将成为趋势。面向 2035 教育现代化,民办学校将由标准化、模式化变得多样化、灵巧化,未来通过大数据收集分析学生学习特点,智能化精准配置学习资源的智慧校园将成为大势所趋。

[本文系江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏省民办教育支持和规范政策体系研究”(项目编号: 2018SJDZ1191)、全国教育科学“十三五”规划 2016 年度教育部规划课题“地方政府支持非营利性民办高校发展的政策评价研究”(项目编号: FIB160494)、江苏省教育科学“十三五”规划 2016 年度高教重点资助课题“江苏省民办高校分类管理配套政策研究”(项目编号: B-a/2016/01/23)研究成果]

【参考文献】

- [1]邓小平. 邓小平文选: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 93.
- [2]胡卫. 民办教育的发展与规范[M]. 北京: 教育科学出版社 2000: 79.
- [3]科尔奈 雅诺什. 社会主义体制: 共产主义政治经济学[M]. 张安 译. 北京: 中央编译出版社 2006: 420.
- [4]杜冰 颜维琦. 改革开放 40 年: 教育现代化的中国之路[N]. 光明日报 2018-08-04(06).
- [5]袁振国. 双优先: 教育现代化的中国模式——为改革开放四十周年而作[J]. 华东师范大学学报(教育科学版) 2018(4): 1-17.
- [6]萨缪尔森 保罗, 诺德豪斯 威廉. 经济学[M]. 萧琛 等 译. 北京: 华夏出版社 1999: 3.
- [7]FRIEDMAN MILTON. Capitalism and Freedom[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2002: 32.
- [8]逢锦聚. 改革开放的伟大历程和基本经验[J]. 中国高等教育 2009(2): 11-12.
- [9]UNESCO. Education for All by 2015: Will We Make It? [M]. London: Oxford University Press 2007: 354.
- [10]邬大光. 我国民办教育的特殊性与基本特征[J]. 教育研究 2007(1): 3-8.
- [11]徐绪卿 王一涛. 论我国民办高等教育政策从“规范”向“扶持”的转型[J]. 高等教育研究 2013(8): 42-48.
- [12]阎凤桥. 民办教育政策推进为何缓慢? ——基于组织行为决策视角的考察[J]. 华东师范大学学报(教育科学版) 2017(6): 11-17.
- [13]陈振明. 政策科学: 公共政策分析导论 [M]. 2 版. 北京: 中国人民大学出版社 2004: 209.
- [14]吴华. 我国民办教育发展的地方政策主导模式分析[J]. 教育发展研究 2009(8): 11-16.
- [15]贺东航 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学 2011(5): 61-79.
- [16]阙明坤. 推进民办教育分类管理需处理三大关系[J]. 教育发展研究 2017(3): 60-62.
- [17]周海涛 景安磊 刘永林. 助力支持和规范民办教育发展[J]. 教育研究 2017(12): 38-41.
- [18]安杨 聂志琦. 我国民办教育监管存在的问题与对策探析: 兼论教育法律一揽子修订中的民办教育[J]. 教育理论与实践 2016(19): 19-23.
- [19]钟秉林. 民办学校分类管理正当其时[N]. 光明日报, 2016-11-15(14).
- [20]王蓉. 直面我国的“教育拉丁美洲化”的挑战[R]. 北京: 中国教育财政科学研究所 2017.
- [21]瞿振元. 高等教育内涵式发展的实现途径[J]. 中国高等教育 2013(2): 12-13.
- [22]董圣足. 我国民办教育治理制度: 变革与创新[J]. 华东师范大学学报(教育科学版) 2017(6): 18-26.
- [23]陶西平 王佐书. 中国民办教育发展报告(2003—2009) [M]. 上海: 上海人民出版社 2010: 70.

(责任编辑 吕允英)