

DRC

国务院发展研究中心 研究丛书 2015

Development Research Center of the State Council

丛书主编 · 李 伟

路在何方

促进民办教育健康发展研究

余 宇 等著

PATH AHEAD
POLICY ANALYSIS FOR PROMOTING
HEALTHY DEVELOPMENT OF PRIVATE EDUCATION



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

DRC

国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

研究丛书 2015

丛书主编 ■ 李 伟

路在何方

促进民办教育健康发展研究

余 宇 等著

PATH AHEAD
POLICY ANALYSIS FOR PROMOTING
HEALTHY DEVELOPMENT OF PRIVATE EDUCATION



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

路在何方：促进民办教育健康发展研究/余宇等著. —北京：
中国发展出版社，2015. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2015 / 李伟主编)

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0370 - 9

I. ①路… II. ①余… III. ①民办学校—教育研究—中国
IV. ①G522. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 169115 号

书 名：路在何方：促进民办教育健康发展研究

著作责任者：余宇等

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 5177 - 0370 - 9

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：710mm × 1000mm 1/16

印 张：18.5

字 数：178 千字

版 次：2015 年 8 月第 1 版

印 次：2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价：48.00 元

联系电话：(010) 68990642 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.developress.com.cn>

电子邮箱：forkids@sina.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

DRC

2015

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：张军扩 张来明 隆国强 王一鸣 余 斌

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 王一鸣 卢 迈 叶兴庆

包月阳 吕 薇 任兴洲 刘守英 米建国

贡 森 李 伟 李志军 李善同 余 斌

张小济 张军扩 张来明 张承惠 陈小洪

赵昌文 赵晋平 侯永志 夏 斌 高世楫

郭励弘 隆国强 葛延风 程秀生 程国强

“促进民办教育健康发展研究”

课题组

课题顾问

韩俊 中央财经领导小组办公室副主任 研究员

葛延风 国务院发展研究中心社会发展研究部部长 研究员

课题负责人

余宇 国务院发展研究中心社会发展研究部研究室副主任
副研究员

课题组成员

王宾 中央财经领导小组办公室处长 副研究员

单大圣 国务院发展研究中心机关党委 副研究员

王莹莹 国务院发展研究中心宏观经济研究部 助理研究员

韩巍 中国劳动保障科学研究院 助理研究员

王颖 湖南省政府发展研究中心社会发展研究处 助理研究员

曹启挺 长沙民政职业技术学院社会工作学院 讲师

徐宗阳 北京大学社会学系 博士研究生

王斯敏 北京大学社会学系 硕士研究生

倪旭君 中央财经大学统计与数学学院 博士研究生

总 序

推进高端智库建设 引领中国经济新常态

国务院发展研究中心主任、研究员 李军

去年，中央提出我国经济发展进入“新常态”的重要判断。认识新常态，适应新常态，引领新常态，成为当前和今后一个时期我国经济发展的大逻辑。

一年来，面对错综复杂的国际国内环境，在经济下行压力加大、经济发展结构性矛盾凸显的形势下，党中央、国务院带领全国各族人民和干部群众，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会以及中央经济工作会议精神，坚持稳中求进的工作总基调，加强和创新宏观调控，深入推进改革开放，力求实现稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的综合平衡。同时，重点推进“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带重大发展战略，大力推进“中国制造2025”的工业强国战略和“互联网+”行动计划，鼓励和促进“大众创业、万众创新”。这些战略部署和政策措施取得了积极成效，在一定程度上对冲了经济下行压力。从今年上半年各项经济指标看，经济增长与预期目标相符，结构调整继续推进，农业形势持续向好，发展活力有所增强。同时，经济下行压力依然较大，一些企业经营困难，经济增长新动力不足和旧动力减弱的结构性矛盾依然突出，需要我们继续保持战略定力，持之以恒地推动经济结构战略性调整；

同时加强危机应对和风险管控，及时发现和果断处理可能发生的各类矛盾和风险。

一年多来，国务院发展研究中心对我国经济进入新常态问题进行了深入研究。我们认为，新常态是我国经济运行度过增速换挡期、转入中高速增长后的一种阶段性特征。我国经济发展进入新常态，符合后发追赶型国家经济发展的一般规律，是后发优势的内涵与强度、技术进步模式发生变化后的必然结果，其实质是追赶进程迈向更高水平的新阶段。

新常态下的经济发展，增长速度已经不是核心问题，关键是要提质增效。只有做好认识新常态、适应新常态、引领新常态的大文章，才能实现我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段转换。而实现这一阶段转换的重要标志，一是经济体制改革的阶段性任务基本完成，二是结构调整及发展方式转变取得实质性进展，三是新的经济增长动力基本形成。如果不能完成这样的转换，我们的“两个一百年”目标将很难实现，也难以跨越类似一些拉美国家曾经遭遇的“中等收入陷阱”。

新常态下，风险、挑战与机遇并存。一方面，我们要看到，过去30多年中国经济在快速增长的同时，也积累了不少风险。在经济快速增长时期这些风险往往被掩盖，一旦速度降低后可能会逐渐暴露出来。制造业严重的产能过剩问题，面临资产重组和结构调整，不可避免地会引发产业更替、企业劣汰、员工转岗。在地方政府性债务、影子银行、房地产、企业互联互通等方面都潜伏着不少风险，“高杠杆、泡沫化”，最终都会向财政金融领域聚积。同时，当经济达到中等收入水平之后，不仅经济问题会更加复杂，政治、社会问题也会更加突出。人们的温饱问题基本解决之后，就会对公平、正义提出更高的要求，相应的政治诉求也会不断提升，过去长期存在

的贫富差距问题、腐败问题、环境问题、食品安全问题、社会信用缺失问题等，都有可能成为引发社会动荡的诱因。一旦社会稳定不能得到有效维持，追赶进程就会被迫放缓甚至中断。

在看到风险与挑战的同时，我们更应重视新常态下蕴藏着的新机遇。经济发展进入新常态，没有改变我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期的判断，改变的是重要战略机遇期的内涵和条件；没有改变我国经济发展总体向好的基本面，改变的是经济发展方式和经济结构。经济结构调整难免阵痛，但调整成功了就会提升资产质量，提升产业结构，并创造新的工作岗位和更大的价值。虽然一些传统产业需求饱和了，面临转产调整，但一些新兴技术、新的业态和新的需求正在涌现，供给创造需求的空间十分巨大。虽然国际市场对我国传统出口商品的需求增长放缓了，但我们利用装备能力、产业配套能力和资本输出等优势，在新一轮国际分工中，迎来向产业链中高端迈进的历史机遇。保护环境、治理污染表面看会增加成本，但提供需求快速增长的生态产品，走低碳、绿色发展道路，环保技术、新能源等领域则会带来新的增长动力。

总之，中国经济发展所处的新常态，既是由过去时发展而来的现在时，更是蕴含着巨大变革和创新活力，迈向历史发展新阶段的未来时。在这个演化过程中，认识新常态很重要，适应新常态也很重要，但更重要的是引领新常态，推动中国经济发展迈上新台阶。作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，国务院发展研究中心应该、也有信心能够对此发挥重要而独特的作用。

当前，国务院发展研究中心自身的建设与发展正在迎来一个新的历史机遇期。继2013年4月和2014年1月习近平总书记两次对国务院发展研究中心有关智库建设工作的报告作出重要批示之后，今

年1月中办、国办公布的《关于加强中国特色新型智库建设的意见》将中心列为第一批国家高端智库建设试点单位，同时又列为负责联系协调智库的党政所属政策研究机构。我们深感使命光荣、责任重大、前景广阔。

在这样的背景下，“国务院发展研究中心研究丛书”连续第六年与读者见面了。今年的中心研究丛书包括19部著作，集中反映了过去一年多中心的优秀研究成果。其中，《信息化促进中国经济转型升级》全面、深入地研究了新一代信息技术正在对产业结构产生的深刻影响，分析了信息化推动中国经济转型升级的有利条件与挑战，并提出了实施信息化推动经济转型升级的“2+2”战略及政策建议，有助于人们理解和落实2015年政府工作报告提出的“互联网+”和“中国制造2025”战略；《国家（政府）资产负债表问题研究》《支撑未来中国经济增长的新战略性区域研究》等10部著作，是国务院发展研究中心各研究部（所）的重点研究课题报告；还有8部著作是优秀招标研究课题报告。

不久前，国务院发展研究中心刚刚度过了35岁生日，正从“而立”走向“不惑”。根据我们已经上报中央的国家高端智库建设试点方案，中心将实施“政策研究与决策支持创新工程”，推进研究提质、人才创优、国际拓展、保障升级四大计划。我们真诚地欢迎读者朋友们对这套丛书不吝批评、指正，提出宝贵的意见和建议；并热切地期待在今后的工作中继续得到社会各界的关心、支持与帮助，使我们在建设国际一流的中国特色新型智库、服务于改革开放和经济社会发展、推动国家治理现代化的道路上不断进步，为国家、为社会作出更大的贡献。

2015年8月1日

鼓励社会力量发展民办教育意义重大。加快发展民办教育，可以对政府主导的公办教育体系形成有益的补充，全面提升教育服务能力；通过发展民办教育，实现办学主体多元化和办学形式多样化，可以更好地满足广大人民群众多层次、多样化需求；通过社会力量广泛参与，有利于推进教育领域多方面的体制和机制创新。在欧美发达市场经济国家，民间和社会力量在教育事业发展方面一直扮演着非常重要的角色。改革开放以来，我国民间经济能力迅速提升，对支持教育发展的积极性日益高涨，加快推进社会力量办学已经具备了非常好的社会基础。

民间和社会力量参与教育事业发展，除以不同方式参与相关领域的公共决策、质量与目标监督以及捐资、捐赠外，主要是直接办学，方式有两种：一是出于社会公益目标，捐资、出资兴办各种类型不以营利为目的的学校；二是以获得经济收益为目标，投资举办相关教育培训机构，以企业方式运作。从欧美发达市场经济国家的经验看，两种形式都有，但以前者为主。比如在欧美的大学中，有很多私立大学，

但大多数都属于不以营利为目的的非营利机构。私立中小学大都也是如此。营利性教育机构主要集中在针对个性化需求的培训领域。形成这种局面，影响因素很多，但主要是基于教育公益属性的公共政策选择结果。国际上，也有些国家，如南美诸国，私立民办学校以营利性为主，其结果是中低收入家庭的青少年被广泛排斥，导致严重的社会分化。近年来，相关国家政府也开始调整政策，在大力发展公立教育的同时，更多鼓励社会力量兴办非营利机构，以追求教育的公益性，突出公平目标，防范社会分化过度。

在欧美发达市场经济国家，对社会力量办学大都建立了比较严格的支持和约束政策体系，且对两类办学方式有着截然不同的规范方式。对于民间和社会力量出资兴办非营利学校，一方面是给予足够的政策支持，主要是对出资捐资者给予相应的应纳税款减免或抵扣，对非营利学校日常运行和资金往来减免税收，免费或低价供给土地，通过合同方式让有关机构参与公共服务等等。在强化支持的同时，也有非常严格的约束手段，主要是控制资产处置权和剩余分配权。非营利学校一旦建立，就要明确法人财产权，包括出资人在内的任何个人都不可随意处置和转移资产。同时，也不可随意对剩余进行分配。有关财务收支、人员薪酬等要全面公开，接受社会监督。营利性学校按照企业登记，产权私有、依法自主经营，照章纳税。

鉴于教育发展必须坚持的公益属性以及世界各国的经验、教训，未来民办教育的发展方向应该是非常明确的：鼓励民间资本以不同方式办学，重点是办公益性教育事业。在这方面，我国有优良传统，古有孔子、武训等伟大历史人物，近有陈嘉庚等一批仁人志士。

为更加有力地动员社会力量发展公益性教育事业，完善制度建设是关键。近些年来，国家陆续出台了一系列鼓励民办教育发展的政策，

发挥了积极成效。但总体上看，有关政策的支持力度还不足，有些政策落实还不到位，影响了民间资本办教育的积极性。与此同时，规范性政策建设也相对滞后，致使部分领域民办教育发展不规范，过分追求经济利益。因此，明确区分营利性和非营利性办学方式，采取不同的支持和管理方式，尤其是对社会力量举办非营利学校强化支持、合理规范，是促进民办教育健康发展的前提。

2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对鼓励社会力量兴办教育都提出了明确的方向、思路。但必须清楚认识到，具体改革任务的实现以及目标的达成还需要更为细致的制度建设与政策安排，未来改革和发展的任务仍然艰巨。由于时间和能力所限，“促进民办教育健康发展研究”课题组在此呈现的仍然是阶段性研究成果，相关结论和观点仅代表课题组一家之言，欢迎大家批评指正。我们相信，通过社会各界的共同努力，我国民办教育事业一定能够实现健康可持续发展。

葛延风

2015年4月

民办教育是我国教育事业的重要组成部分。改革开放以来，民办教育从无到有，从小到大，获得了显著的发展，在弥补国家教育经费不足、提高教育的资源供给能力，以及提供多样化的教育服务、推动教育改革等方面，发挥了重要作用。党的十七大以来，我国教育事业进入促进公平、提高质量、内涵式发展的新时期，民办教育在继续发展壮大同时，在提高质量、办出特色方面取得了显著进展。可以说，随着一系列重要政策文件特别是《民办教育促进法》《民办教育促进法实施条例》《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》）的颁布实施，大力扶持、依法管理民办教育的力度显著加大，公办教育与民办教育共同发展的格局正在逐步形成。

《2012年全国教育事业统计公报》显示，全国共有各级各类民办学校（教育机构）13.99万所，各级各类民办学校在校生3911.02万人。其中，民办幼儿园12.46万所，占总数的68.75%；在园儿童1852.74万人，占总数的50.27%。民办普通小学5123所，占总数的

2.24%；在校生597.85万人，占总数的6.17%。民办普通初中4333所，占总数的8.15%；在校生451.41万人，占总数的9.48%。民办中等职业学校2649所，占总数的27.14%；在校生240.88万人，占总数的14.25%。民办普通高中2371所，占总数的17.55%；在校生234.96万人，占总数的9.52%。民办普通高校707所，占总数的28.87%；在校生533.18万人，占总数的22.30%。民办学前教育、高等教育和培训事业发展迅速，民办中小学教育发展平稳，顺应了国家教育发展需要和人民群众日益多样化的教育需求。

正如《教育规划纲要》指出的那样，“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”。我国民办教育的蓬勃发展，既扩大了教育资源总量，增加了教育的选择机会，也促进了教育投入体制改革，办学管理体制的创新，增强了教育改革发展的活力。在提高教育服务水平、满足人民群众多样化教育需求方面发挥了积极作用，为实现教育事业的整体跨越、经济社会发展进步作出了重要的贡献。

但是，和其他领域的改革一样，当前我国民办教育发展也步入了攻坚期和深水区。虽然过去一段时间教育行政部门和一些地方政府，在发展民办教育上作了许多有益探索，也推出不少得力举措，但就全局和总体而言，一些长期制约民办教育发展的制度桎梏和政策壁垒还没有从根本上消除。在“要不要发展民办教育”和“怎样发展民办教育”两大核心问题上，相关政府部门仍然没有形成共识和采取统一行动。由于受到各种主客观因素的制约和干扰，当前在民办教育体制改革和机制创新问题上，一些部门仍不同程度存在不敢、不愿、不让、不会改革创新的情况。这种局面导致社会力量兴办教育的动力不足、热情消退，严重制约我国民办教育的健康可持续发展。

本研究试图回答当前困扰民办教育健康发展的几个关键性问题。

一是，如何确定发展民办教育的政策目标？鼓励发展民办教育，是为了弥补公共教育经费投入不足甚至推卸政府责任，是为了民间资本（社会资金）寻找出路，还是囿于办学的所有制形式、争取和维护民办教育办学群体自身利益、为了促进而促进？

二是，如何确定民办教育机构的法人属性？“不得以营利为目的”与“合理回报”的折中处理，造成了哪些问题？如何解决“合理回报”无从衡量，执行成本高以至于无法执行的问题，如何解决部分民办教育机构既享受与公办同等税收优惠政策、又如企业般营利以获取利润的问题，如何引导社会捐赠及公共经费投入、清除民办教育机构向非营利方向发展的障碍？

三是，如何确定政府对民办教育机构的扶持原则及方式？政府是“补供方”还是“补需方”，公共财政的投入范围和重点在哪里，哪些领域应当更强调政府责任，资助的原则、方式如何放在整体教育政策目标中统筹考虑？如果补贴政策不当，很有可能会影响甚至损害实现一个国家的总体教育目标，损害教育公平的实现。

四是，如何处理好民办教育发展与规范的问题？没有规范，发展就不可能持久；没有发展，规范也就失去存在的意义。从战略上讲，发展是第一位的；但在战术上，规范又是第一位的。如何把握好发展与规范的度，力求在加强规范的同时，赋予民办学校充分的自主权，而不是把它的手脚捆死；又该如何去理解规范针对的不只是民办学校，还有政府行为？

本研究具有一定的理论意义和实践意义。党的十八届三中全会决定在“深化教育领域综合改革”中明确提出，“健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度，鼓励社会力量兴

办教育”。对我国民办教育发展中涉及的若干关键性问题的回答，将有助于更好落实三中全会及《教育规划纲要》提出的改革任务。而且，对于民办教育健康发展的研究，将在理论上进一步明晰民办学校的属性、与政府和市场的关系等，这都将有助于丰富关于民办教育研究的理论。同时，民办教育也是我国民办非企业单位最重要的服务领域之一。民办非企业单位，是以提供公共服务为主的非营利性社会组织，是社会事业建设的重要参与主体。从2012年我国民办非企业单位的分布来看，教育类共有117015个，占比高达52%，明显高于其他行业的数量。而且，民办教育的发展历程，在一定程度上也体现了民办非企业单位的发展历程，民办教育发展中面临的诸多问题也具有一定的代表性。因此，对民办教育发展中涉及的若干关键性问题的回答，也将有助于促进其他民办非企业单位健康发展。

本研究的特点和创新之处在于：

首先，注重宏观视角。从整个教育的大背景和整个社会环境的角度入手，客观评判当前民办教育的生存、发展环境，找出各种问题的教育、社会等根源，以做出符合实际的政策选择。

其次，以问题为导向。抓住民办教育发展中的关键性问题，进行深入探讨。既有现状的概述与分析，更尝试着对问题背后的规律和理论进行探索。

再次，开展比较研究。充分吸收和借鉴国外民办教育（私立教育）发展的实践和经验，归纳出反映民办教育发展的一般规律。

复次，进行利益相关者分析。拟选取教育管理部门、不同类型民办学校负责人、家长、学生等主要利益相关者，通过深入访谈了解其对各项民办教育政策的看法与评价，以此作为研究判断的重要依据。

最后，健全和完善民办教育基本制度。鉴于2002年颁布的《民办

教育促进法》仍有很多关键的政策问题含糊不清。其中有几个基本政策非常不明确，在实践中给民办学校的发展造成很大的被动。例如，民办学校的属性；“合理回报”如何明确，以及与之相关的税收优惠政策有哪些；民办学校教师是国家的教师，还是与公办学校不同的教师；等等。政策的混乱状况亟待清理。

因此，本研究将进一步澄清围绕民办教育发展的错误观念，对若干关键政策问题予以明确，进而提出促进民办教育健康发展的基本原则和若干关键措施。

作 者

2015年5月