

B

民办教育蓝皮书

BLUE BOOK OF NON-GOVERNMENTAL EDUCATION



Development Report on Non-governmental Education in China (2003—2009)

中国民办教育发展报告 (2003—2009)

主编：陶西平 王佐书

副主编：胡卫 季明明 刘林 王文源 马学雷

中国民办教育研究院编



上海人民出版社

中国民办教育 发展报告 (2003 - 2009)

陶西平 王佐书 主编

上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

中国民办教育发展报告: 2003 ~ 2009/陶西平,王
佐书主编. —上海: 上海人民出版社, 2010
ISBN 978 - 7 - 208 - 09322 - 5

I. ①中… II. ①陶…②王… III. ①社会办学—研
究报告—中国—2003 ~ 2009 IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 087665 号

策 划 吴 申

责任编辑 顾兆敏 刘益民 李 莹

美术编辑 王 珂 陈 蓉

中国民办教育发展报告

(2003—2009)

陶西平 王佐书 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海欧阳印刷厂有限公司印刷

开本 787 × 1092 1/16 印张 41 字数 620,000

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09322 - 5/G · 1368

定价 65.00 元

编 委 会

主 编：陶西平 王佐书

副 主 编：胡 卫 季明明 刘 林 王文源 马学雷

执行主编：胡 卫 唐晓杰 方建锋

核心成员（以姓氏笔画为序）：

王 毅 刘耀明 何金辉 张继玺 张 璐 杨德广 陈 洁
周南照 周 箴 郑增仪 凌培亮 郭福昌 黄清云 董圣足
谢雅芳 谢锡美

写作人员（以姓氏笔画为序）：

尹后庆 文东茅 方建锋 王文源 王 毅 冯化朴 卢丽琼
刘 林 刘耀明 朱家雄 严 芳 何金辉 何晋秋 吴 华
张民选 张继玺 张铁明 张 璐 李清刚 沈晓明 肖理想
陈 洁 周 箴 季明明 胡 卫 赵雄辉 闻连利 凌培亮
唐晓杰 郭 扬 陶西平 阎凤桥 黄清云 黄 崴 董圣足
蒋国华 谢雅芳 谢锡美 韩正之 赖秀连 雷 芳

抓住新的历史机遇， 创造民办教育更加美好的明天

■ 陶西平

中国民办教育协会会长

2009年初，中国民办教育协会会长办公会议讨论决定，定期出版《中国民办教育发展报告》（即蓝皮书），以真实记录和反映我国民办教育改革和发展的历程，并将组织编写的任务交给了中国民办教育协会民办教育研究院。经过一年多的努力，《中国民办教育发展报告（2003—2009）》即将与读者见面了。这是汇集众智取得的成果。

改革开放以来，我国教育改革和发展的成就举世瞩目。经过三十余年的努力，我国已实现了从人口大国向人力资源大国的历史性转变，我国的教育事业为经济社会发展作出了重大贡献，走出了一条具有中国特色的社会主义教育发展道路。

在这样的大背景下，我国民办教育从无到有，从小到大，迅速崛起，取得了长足的发展，成为我国教育改革和发展中的一支生力军。各级各类民办教育的快速发展，扩大了我国教育资源的总体规模，加快了国家教育现代化进程，为经济建设和社会发展提供了有力的智力支持和人力资源保障。

民办教育的发展，也开辟了社会资源转化为教育资源的有效渠

道,缓解了公共财政的办学压力,扩大了教育供给,不仅满足了人民群众多样化、选择性的教育需求,促进了多元化教育格局的形成,而且推动并深化了我国教育的办学体制、管理体制和运行机制的改革。同时,各级各类民办学校坚持改革和创新,不断提高办学质量,彰显办学特色,全面推进素质教育,产生了一批获得良好社会声誉的学校,培养了一批合格的建设者和接班人,涌现了一批优秀的举办者和办学者,得到了社会的高度评价。

但我国民办教育的探索一路走来,也经历了不少曲折和艰辛,未来的发展也将面临许多困难和考验。2010年正是我国经济发展转型的关键期,也是“十二·五”规划的开局之年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要》也即将颁布实施,这一切都意味着民办教育的发展既面临着巨大的挑战,也面临着难得的机遇。我们应集智聚力,努力思考如何使民办教育成为新阶段我国教育发展的重要增长点,如何成为推进我国教育改革和发展的重要力量。

要抓住这一历史性的发展机遇,首先,要加强民办教育的制度创新,突破一些长期制约民办教育发展的瓶颈。目前,我国民办教育正从初创型发展向成熟型发展过渡。因此,我们要多思考阻碍民办教育发展的深层次问题,要善于将解决瓶颈性问题转换为民办教育跨越式发展的契机,以促进民办教育从补充性作用向发展性作用转变。比如,要解决民办教育的法律属性、民办学校的产权界定、民办学校的分类管理、民办学校的财务管理、民办学校教师的身份和社会保障等问题。这些问题要在发展中解决,通过制度创新来释放民办教育内在的创新动力。其次,民办学校要顺应经济和社会发展的要求,遵循教育发展的规律,尽快实现从外延型发展模式向内涵型发展模式转变。在2003—2009年这段时期,我国民办教育经历了一个从规模快速扩张到逐渐萎缩的过程,特别是近年来由于内外环境的变化,民办学校的数量在急剧减少,许多民办学校面临着生存危机,这就要求民办教育的管理者和举办者静下心来,认真思考民办教育的真正内涵,高度认识民办教育发展的重要意义,民办学校自身也要走出与公办学校同质化竞争的窘境,增强自身的核心竞争力,稳定和优化教师队伍,建立科学合理的决策机制以及内部制衡与外部问责的管理机制,不

断提高教育质量,努力办出自己的特色。再次,要进一步完善民办教育的法制建设,加快推进政府职能转变,努力创造一个让公、民办教育公平发展的法律和政策环境。从世界范围内来看,公、民办教育和谐发展是先进教育的共同特征,只有它们的共同发展才能满足社会对教育的多元需要,也才能构建一个丰富多彩、充满生机和活力的教育体系。最后,全社会要大力营造一个支持教育家办学的良好环境,并为他们的成长提供一块肥沃的土壤,为民办教育的成长打开新的空间,使民办教育真正成为我国教育发展的助推力量。

《中国民办教育发展报告(2003—2009)》的出版,将有利于总结这几年的发展经验,探讨我国民办教育未来的发展道路。目前,我国民办教育领域的研究成果不少,形式多样,发展报告是其中的重要形式之一。《中国民办教育发展报告(2003—2009)》具有以下特点:

一是全景式地反映了2003—2009年我国民办教育改革和发展的状况,用详实的数据在纵向上描述了各级各类民办学校的发展概貌;二是不回避民办教育中的关键问题和敏感问题。报告对这段时期内民办教育改革中出现的一些重大问题和敏感问题以专题的形式进行了深入的剖析,并提出了自己的真知灼见,为政府的宏观决策提供参考。比如,民办学校的法人治理结构问题、民办学校的产权问题、民办学校的合理回报问题等;四是视野开阔,博采众长,在横向上广泛介绍和比较了同一时期国外私立教育的发展状况和先进经验;五是内容翔实,信息丰富,全书既有理论分析,又有数据支撑。附录部分整理了这一时期我国民办教育发展的大事、政策法规及相关的数据统计信息等,为研究这一时期民办教育问题提供了宝贵的资料。

民办教育未来的发展需要更多的理解和支持,也需要更多的有识之士在理论研究、实践探索等方面贡献自己的智慧。希望通过发展报告的出版能打通理论与实践的联系,帮助读者了解我国民办教育的现实状况,思考民办教育的重大理论和政策问题,并为民办教育的健康发展献计献策。最后,在报告即将出版之际,我要代表中国民办教育协会对所有为这本书的编写、出版作出贡献、付出心血的同志表示衷心的感谢,也希望通过我们的共同努力来为中国的民办教育创造一个更加美好的明天!

提升中国民办教育研究水平， 推进民办教育健康发展

■ 王佐书

中国民办教育协会常务副会长、中国民办教育研究院院长

民办教育是伴随中国改革开放伟大事业而再造、生根、萌芽、成长的。经过三十多年的风风雨雨，我国民办教育不仅取得了长足的发展，成为国家教育体系中一个充满生机、不可或缺的重要组成部分，而且对国家人力资源的开发、对改革开放事业也实实在在地作出了巨大贡献。

不可否认，民办教育在发展历程中，也存在很多亟待研究和解决的问题。如何有效地总结、提升成功的经验，形成问题解决对策和建议，如何为政府宏观决策、民办学校发展和教育理论建构服务成为民办教育研究者和实践工作者的责任和使命。2008年11月1日，全国性的、依托行业协会支持的民办教育专业研究机构——中国民办教育研究院应运而生，其隶属于中国民办教育协会，工作地址设在上海市教科院民办教育研究所内。

民办教育研究院自成立以来，先后设置了高等教育研究中心、职业与成人教育研究中心、基础教育研究中心、学前教育研究中心、教

育信息技术研究中心,同时设有学术委员会及中国民办教育协会会刊《民办教育新观察》编委会,研究院机构设置得到了完善。

一年多来,研究院主持开展如下主要工作:与教育部相关机构、国家教育发展中心合作承担“国家中长期教育改革和发展规划纲要”中的“教育改革与体制创新研究”专题、“民办教育中长期改革和发展规划”专题的研究工作;组织专家对2009年中国民办教育发展大会优秀论文进行了严格认真的评审;制定了《2009年中国民办教育协会招标课题指南》,围绕中国民办教育中长期改革和发展、民办教育基本理论、各级各类民办教育发展中的热点难点问题设立了相应的招标课题;受中国民办教育协会委托,与多家机构合作承办“国际交流与合作:培养全球视野公民”国际教育研讨会;与美国世界教育质量促进联盟(AdvancED)在科学研究、专业学习、教育资料互助以及学校认证等方面开展合作;先后两次主持筹办教育论坛,分别围绕“民办教育:目标、定位和制度创新”、“开拓职业教育的新视野”等主题展开了讨论。

此外,研究院还承担了“中国教育现代化进程及数据库建设研究”课题,集中对中国分省市的教育现代化进展程度、中国整体教育现代化推进过程中应该采取的举措进行了详细的说明;受中国民办教育协会的委托,就“公办义务教育学校实施绩效工资对民办中小学影响情况”进行了专题调研,围绕绩效工资的举措背景、现实状况进行了实证分析,并提出了相应的对策建议。

民办教育研究院扎扎实实推进这些工作,希望能为政府部门的宏观决策提供依据;努力为民办学校的健康发展提供一定的支持和服务;整合科研力量,集聚信息资源,提升民办教育理论研究水平。总之,希望能够为中国民办教育事业作出应有的贡献。

《中国民办教育发展报告(2003—2009)》一书,是研究院集聚国内专家学者、教育行政工作者等合作完成的一份最新研究成果,重在反映2003—2009年期间,我国民办教育的整体情况和各级各类民办教育的发展状况,同时,围绕民办教育发展中的一些重要专题,通过不同形式和不同视角予以分析与研究,力图反映中国民办教育近年的历程、现状和未来趋势。另外,本书对近年来民办教育相关的政

策文件、发展数据和重要事件作了汇编,既有全国性的,也有地区和类别性的,对于研究中国民办教育的宏观发展状况、部分地区和教育类型的民办教育发展状况等,都具有一定的参考价值。

本书的编辑出版,恰逢国家正在调动全社会各方面力量,汇聚全民的智慧,着手制定“国家教育中长期改革和发展规划纲要”。规划纲要提出,今后民办教育是我国教育发展的重要的增长点,是教育改革的重要力量,还提出国家将“清理并纠正对民办学校的各类歧视性政策,积极探索和制定促进民办教育发展的优惠政策,健全公共财政对民办教育的扶持政策”等。这些内容,本书也作了专题探讨,期望能为我国民办教育研究水平的提升乃至规划纲要的制定献上一份心力。

是为序。

改革开放以来,我国民办教育经过了从无到有、从小到大、不断发展的历程,已经成为我国教育事业的重要组成部分,在弥补公共教育经费不足、增加受教育机会、推进办学体制改革、促进教育竞争、构建中国特色社会主义教育体系等方面,发挥了重要的促进作用。

2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过,并于2003年9月1日起施行《中华人民共和国民办教育促进法》,标志着我国民办教育的发展进入新的阶段。2004年2月25日国务院第四十一次常务会议通过,并于2004年4月1日起施行《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》。这一法一例使得我国民办教育进入一个依法办学的新时期。但由于种种原因,《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》中规定的一些政策目前尚未得到很好的落实,政府监管和服务不到位、民办学校的机构属性不明确、产权关系不清晰、内部治理结构不健全、师资队伍不稳定等,影响和制约着民办教育的长远发展。

上海市教科院民办教育研究所自成立以来致力于民办教育的理论研究和实践探索,曾受全国人大教科文卫委员会委托参与《中华人民共和国民办教育促进法》前期的调研和法律文本的起草工作;2002年受教育部委托负责编撰和出版《2002年中国民办教育绿皮书》,2008年和2009年参与我国中长期教育改革和发展规划纲要中中国民办教育问题研究,围绕我国民办教育发展中面临的问题开展了一系列的调查和研究,并参与起草《中国民办教育中长期改革和发展规划纲要》。2008年11月,中国民办教育协会民办教育研究院在上海正式成立并落户上海市教科院民办教育研究所,形成了全国

性的民办教育研究平台。受中国民办教育协会的委托,中国民办教育研究院负责编写和出版每年度的中国民办教育发展报告(蓝皮书)。鉴于自2003年正式出版《2002年中国民办教育绿皮书》以来,我国还没有系统性地回顾、总结民办教育发展的专著和报告,此次编撰的《中国民办教育发展报告》涵盖2003—2009年期间我国民办教育的整体情况和各级各类民办教育的发展状况。

《中国民办教育发展报告(2003—2009)》一书由领导讲话、综合报告、类别报告、调研报告、专题研究、国际比较、建言献策和附录几大部分组成。

“领导讲话”收录了全国人大副委员长、民进中央主席严隽琪在上海民进教育论坛上的讲话《明确民办教育发展方向改善民办教育发展环境》,原全国人大副委员长许嘉璐在中国民办教育发展大会暨中国民办教育协会2009年年会的讲话《在改革中促进民办教育发展》,袁贵仁同志在中国民办教育协会成立大会上的讲话,中国民办教育协会会长陶西平在中国民办教育协会成立大会上的开幕词,以及全国人大常委、中国民办教育协会副会长、中国民办教育研究院院长王佐书在中国民办教育协会高等教育专业委员会成立大会上的讲话。这几篇讲话既见证了中国民办教育协会成立和发展的历程,又大致勾勒了我国未来民办教育的发展蓝图和指导思想。

“综合报告”部分比较全面地回顾了我国民办教育发展的历程,揭示了我国民办教育发展面临的瓶颈问题,提出了我国未来民办教育发展的定位和基本思路,并就如何促进我国民办教育健康发展提出了系列的政策举措。

“类别报告”扩大了民办教育的内涵和外延,第一次把中外合作办学纳入民办教育领域。该部分以翔实的资料和数据分别概述了2003年以来学前教育阶段、义务教育阶段、普通高中教育阶段、中等职业教育阶段、高等学历教育阶段民办教育的发展状况,以及中外合作办学、进城务工人员子女教育、民办非学历教育机构的发展状况。

“调研报告”部分收录了教育部和中国民办教育协会分别委托上海市教科院民办教育研究所完成的两项调研的报告,这两篇报告以实证的数据、材料和典型的案例比较深入地探究了免费义务教育

政策以及义务教育阶段教师绩效工资政策对民办中小学的影响。

“专题研究”聚焦于民办教育的热点、难点。“专题之一”至“专题之三”重点探讨了民办教育领域政府如何宏观管理、学校如何自主办学、社会如何广泛参与等；“专题之四”围绕民办教育新的增长点“国际教育”分析了我国国际教育的新进展。

“国际比较”部分对跨境教育、国外私立高等教育、教育中的公私合作伙伴关系、学校法人类型等展开了比较研究，提出了对我国民办教育未来发展富有借鉴意义的见解和对策。

“建言献策”部分辑录了2010年2月28日《国家中长期教育改革和发展规划纲要》（公开征求意见稿）公布以来社会各界对教育尤其是未来民办教育改革和发展提出的各种观点和意见。

“附录”除辑录了2003年以来我国民办教育发生的大事和民办教育统计数据以及相关的国民经济、财政、人民生活基本状况统计数据等外，还选录了2003年以来全国及各地民办教育发展政策法规、中国民办教育协会成立以来首次评选的优秀论文获奖名单和全国优秀民办中小学幼儿园表彰名单。

《中国民办教育发展报告（2003—2009）》一书，是中国民办教育研究院集聚国内专家学者、教育行政工作者等合力完成的研究成果，对民办教育机构的举办者和管理者、民办教育政策的制定者和执行者、高校和科研院所的科研人员以及关注民办教育事业的社会各界人士，具有较大的参考价值。

目 录

序一	陶西平 I
序二	王佐书 IV
前言	i

领导讲话

中共中央政治局委员、国务委员刘延东贺信	003
十一届全国人大常委会副委员长陈至立贺信	004
明确民办教育发展方向,改善民办教育发展环境 在改革中促进民办教育发展	严隽琪 005
——在中国民办教育发展大会 暨中国民办教育协会 2009 年年会的讲话	许嘉璐 008
坚持改革创新,推动民办教育科学发展 ——在中国民办教育发展大会上的讲话	张榕明 012
在中国民办教育协会成立大会上的讲话	袁贵仁 014
在中国民办教育协会成立大会上的开幕词	陶西平 019
在中国民办教育协会高等教育专业委员会 成立大会上的致辞	王佐书 023

综合报告

中国民办教育发展状况与未来发展趋势	
胡卫、唐晓杰、方建锋、谢锡美	029

类别报告

学前教育阶段民办教育发展状况	朱家雄、谢雅芳 047
义务教育阶段民办教育发展状况	谢锡美 061
普通高中教育阶段民办教育状况	方建锋 074
中等职业教育阶段民办教育发展状况	
周 箴、凌培亮、冯化朴	084
高等教育阶段民办教育发展状况	黄清云、陈 洁 099
中外合作办学发展状况	刘耀明、何晋秋 112
进城务工人员随迁子女教育发展状况	何金辉 126
民办非学历教育状况	周 箴、凌培亮、赖秀莲 136

调研报告

- 城市义务教育阶段公办学校免除学杂费后
民办学校面临的问题与因应对策 课题组 151
- 义务教育阶段绩效工资改革对民办中小学的影响
——基于上海市民办中小学的调研报告 课题组 166

专题研究

专题之一:政府管理

- 培育教育家办学的土壤,政府责任义不容辞 胡 卫 179
- 我国民办教育发展的地方政策主导模式 吴 华 183
- 民办学校监督制度的构建与完善 董圣足 195
- 民办学校落实法人财产权的问题与对策
黄清云、董圣足、卢丽琼 205
- 政府对民办教育的政策扶持 谢锡美 221

专题之二:学校办学

- 中国民办学校组织化建设探讨 王文源 239
- 我国民办高校董事会制度的重构
——基于45所民办院校的调查分析 黄清云、董圣足 249
- 民办学校的风险来源及其防范 赵雄辉 264
- 民办学校的办学自主权问题 张 璐 272
- 民办学校品牌内涵及培育策略 黄 巍、李清刚 281

专题之三:社会参与

- 国内外民办教育认证评估现状与前景 季明明 291
- “管办评联动”机制的创新
——基于上海浦东教育改革的探索 尹后庆 310
- 利用公共教育资源大力发展民办教育的思考与建议
张铁明、肖理想 324
- 民办教育协会的组织功能与实现条件 雷 芳 335

专题之四:国际教育新视野

- 同一个世界,同一个梦想
——关于多元文化教育的思考 陶西平 345
- 教育国际化是教育现代化的重要指标 沈晓明 349
- 变革人才培养模式,培养具有开放胸怀的国际人才 谈松华 353
- 寻找人类文化的共通价值
——“2009 国际交流与合作:
培养全球视野公民”国际教育研讨会综述 张继玺 357

国际比较

国际范围内教育民营化情况	文东茅 369
从上海的中外合作办学看世界跨境教育的发展	张民选 400
国外私立高校发展经验及其启示	刘 林 407
国外教育发展中的公私合作伙伴关系	阎凤桥 426
基础教育国际化:教育多元化的必然选择	
——SABIS 国际教育机构考察报告	严 芳 439
中外学校法人分类比较研究	董圣足 450
境外私立教育研究概述	王 毅 467

建言献策

为教育的美好蓝图建言献策

——《国家中长期教育改革和发展规划纲要》座谈会概述

	张继玺 485
大力支持民办教育,办一批高水平的民办学校	孙霄兵 494
规划纲要:促进民办教育发展的新契机	胡 卫 498
中国民办大学的经济贡献力不容忽视	蒋国华 502
应坚决制止公办学校与民办学校争利	任玉岭 504
民办基础教育实践者的困惑和建议	陈伟志 506
对民办教育的认识,需要进一步突破观念	黄 藤 509
民办教育最大的问题是不公平	罗崇敏 511
要为民办教育创造宽松的发展环境	孙珩超 513

附录

一、民办教育大事记(2003—2008)	517
二、民办教育发展政策法规选编	
1. 中华人民共和国民办教育促进法实施条例	520
2. 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	525
3. 中共中央组织部、中共教育部党组 关于加强民办高校党的建设工作的若干意见	527
4. 教育部关于大力发展民办中等职业教育的意见	530
5. 独立学院设置与管理办法	532
6. 民办高等学校办学管理若干规定	537
7. 财政部国家税务总局关于教育税收政策的通知	540
8. 民间非营利组织会计制度	542

9.北京市实施《中华人民共和国民办教育促进法》办法	553
10.上海市实施《中华人民共和国民办教育促进法》、 《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》 若干问题的暂行规定	556
11.上海市教育委员会、上海市财政局 关于做好上海市民办高等教育政府扶持资金 申请工作的通知	560
12.上海市人民政府办公厅关于转发市教委等七部门制订 的《上海市推进民办高等学校落实法人财产权的实 施办法》的通知	569
13.上海市教育委员会、上海市财政局关于 加强扶持民办中小学发展的通知	572
14.山西省实施《中华人民共和国民办教育促进法》办法	573
15.黑龙江省人民政府关于促进民办教育发展的若干意见	576
16.贵州省民办教育促进条例	579
17.江西省民办教育促进条例	582
18.辽宁省民办教育促进条例	587
19.陕西省民办教育促进条例	590
20.湖南省人民政府关于促进民办教育发展的决定	593
21.四川省人民政府关于大力促进民办教育发展的决定	595
22.重庆市人民政府关于促进民办教育发展意见	599
23.山东省人民政府关于加强民办教育规范管理引导 民办教育健康发展的意见	603
24.昆明市突破性发展民办教育整体推进工作意见	607
25.宁波市民办教育促进法条例	611
三、中国民办教育协会(2009)年会优秀论文获奖名单	615
四、全国优秀民办中小学幼儿园表彰名单(2009)	618
五、民办教育发展统计数据(2003—2008)	630
六、国民经济、财政、人民生活基本状况	631