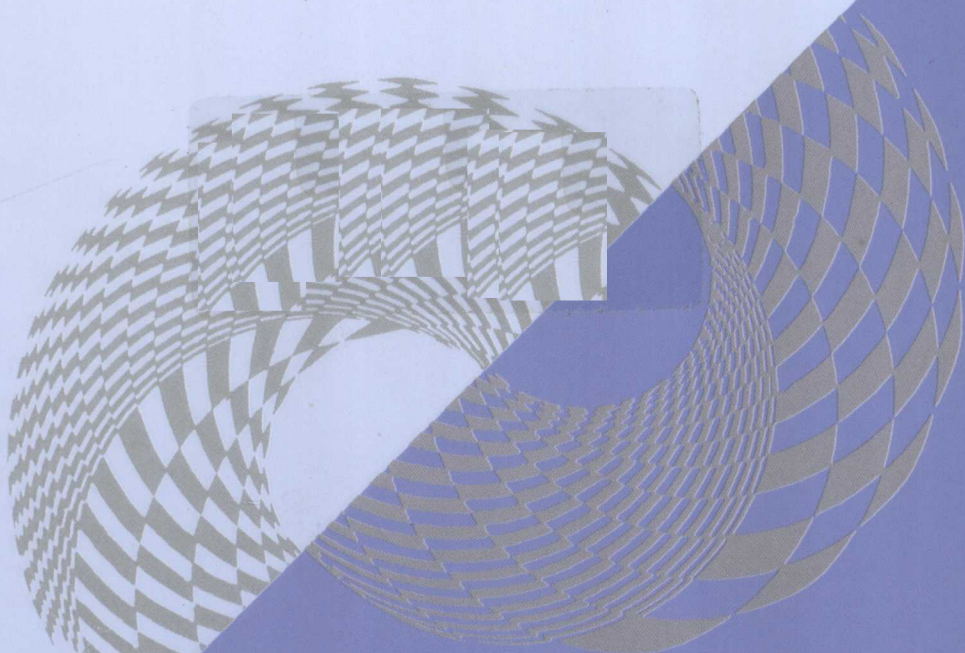




胡卫 何金辉 朱利霞 主编

# 办学体制改革： 多元化的教育诉求

Banxue Tizhi Gaige:  
Duoyyuanhua de  
Jiaoyu Suqiu



教育科学出版社

胡 卫 何金辉 朱利霞 主编

# 办学体制改革： 多元化的教育诉求

Banxue Tizhi Gaige:  
Duoyyuanhua de  
Jiaoyu Xuqiu



教育科学出版社

·北京·

责任编辑 吴莉莉  
版式设计 贾艳凤  
责任校对 张 珍  
责任印制 曲凤玲

### 图书在版编目 (CIP) 数据

办学体制改革:多元化的教育诉求/胡卫,何金辉,  
朱利霞主编. —北京:教育科学出版社,2010.4  
(民办教育丛书/胡卫主编)  
ISBN 978-7-5041-4885-8

I. ①办… II. ①胡… ②何… ③朱… III. ①民办学校-体制  
改革-研究-中国 IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 002287 号

---

出版发行 教育科学出版社

|     |                   |       |                                                             |
|-----|-------------------|-------|-------------------------------------------------------------|
| 社 址 | 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号 | 市场部电话 | 010-64989009                                                |
| 邮 编 | 100101            | 编辑部电话 | 010-64981252                                                |
| 传 真 | 010-64891796      | 网 址   | <a href="http://www.esph.com.cn">http://www.esph.com.cn</a> |

|     |                    |     |                   |
|-----|--------------------|-----|-------------------|
| 经 销 | 各地新华书店             |     |                   |
| 制 作 | 北京大有图文信息有限公司       |     |                   |
| 印 刷 | 北京中科印刷有限公司         | 版 次 | 2010 年 4 月第 1 版   |
| 开 本 | 169 毫米×239 毫米 16 开 | 印 次 | 2010 年 4 月第 1 次印刷 |
| 印 张 | 20.25              | 印 数 | 1-3 000 册         |
| 字 数 | 351 千              | 定 价 | 39.00 元           |

---

如有印装质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

# 序

20 世纪 80 年代以来，我国教育改革以体制改革为突破口，逐步破除计划体制下政府对教育“统得过死，包得过多”的弊端，教育生产力得到极大解放，教育事业实现了超常规发展。其实，办学体制改革是我国一直在努力探索的事业，改革的最主要目的就是要为我国这样一个人口大国寻找一条可以比较快捷、妥善解决教育重负的出路。每当教育面临新的形势时，办学体制改革就应运而起，只不过，办学体制改革的发展极大地受到了政治、经济体制改革的影响与制约。直到 20 世纪 90 年代，我国确立了社会主义市场经济的发展道路，教育在整个国民经济、社会文化建设中的地位获得了新的界定，办学体制改革的探索才呈现出崭新的面貌，全国各地掀起了办学体制改革的热潮，以民办教育的大发展为代表，社会力量广泛参与各级各类学校的举办为主要特征的办学体制改革爆发出极大的能量。

当代办学体制改革生机勃勃，革故鼎新的举措令人目不暇接。它对传统的管理体制、投资制度、教育治理结构、人事关系、家校关系、教育方式等都产生了深远的影响。可以说，在教育领域内，办学体制改革是具有重塑中国教育形态的奠基性工程。同样，办学体制改革也具有相当的复杂性，在许多方面，人们的认识还不统

一，从拒绝到接受再到支持，思想观念在不同维度上交错纠缠，让人很难在短时间内理出个头绪。在这样一个关键的历史阶段，记录、反思今天的办学体制改革实践就显得十分必要。

本书就是在国家教育科学“十五”规划重点课题“我国办学体制改革及相关政策研究”研究成果基础上汇编而成的。全书集中了对办学体制改革的理论基础、办学类型、政策与法规，以及区域发展等方面的研究，力图涵括近年来我国办学体制改革的主要实践形式，分析办学体制改革实践的利弊得失，对办学体制改革诸多问题进行深入思考，就办学体制改革中的主要政策进行探讨。

课题的研究可谓历尽辛劳。自2002年2月课题立项以来，课题组召开了四次大型的研讨会。2002年4月21日，课题组在上海就办学体制改革研究的现状与基础、涉及的研究内容等作了研讨，启动了课题研究；2002年7月13日、14日课题组在广州召开研讨会，讨论了课题实施的组织工作，设立了理论与比较研究组、法律与政策研究组、现状调查研究组、企业办学研究组、集团办学研究组、股份制办学研究组、公立学校转制研究组、中外合作办学研究组、文献组等子课题组。广州会议后，现状调研组历时近两个月，对全国8个省市（北京、天津、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南）进行了大量的民办教育调研，采访民办学校共计108所，其中上海44所、北京10所、天津12所、江苏13所、浙江7所、福建8所、广东8所、海南6所。对民办学校的举办者、管理者、民办学校教师，以及省市级的民办教育官员进行了访谈。调研主要采用座谈方式：一般先听取对方介绍有关情况，然后调研者提问。每半天调研一所学校。现状调研组共编写了几十个民办学校个案和有关调研报告，为后续研究提供了鲜活材料。现状调研组还采用了问卷调查法，共设计了6类问卷，发放6000余份，遗憾的是问卷回收率仅33.2%。

2003年4月21日，在“非典”肆虐期间，课题组毅然召开了成都会议。本次会议上，课题组根据前期研究，对办学体制改革研究重新作了定位，承认它首先是一个投资体制的问题，由投资体制多元化带来了政校关系、学校内部管理、产权与利益主体、监督评估、政策导向等一系列问题。对不同的办学形式应持客观态度，在提炼不同的经验形式基础上再进行讨论。研究的重点要放在每项办学体制形式的制度设计上，要全方位揭示每种办学体制改革的形式。2004年7月16日、17日课题组在上海（民办教育研究所）举行研讨活动。会议就课题研究成果要回答办学体制改革的哪些重大问题，哪些方面要取得重大突破，以及课题成果框架和形式进行了讨论。

在研究过程中我们深刻体会到，在办学体制改革实践本身还在不断演变

的过程中，虽然探索不代表不要取得共识，多元也不代表不要作出正确的选择，但是面对如此复杂的改革，想简单地给现有的办学体制改革形式作出准确的判断是困难的。那么，本书将提供给读者的会是什么？择要而言，它试图回答这样几个问题。

第一，我国办学体制改革必须理顺的重要理论问题有哪些？这涉及诸如中国办学体制改革的推动力与激励机制是什么；办学体制改革中公共教育权力的变迁体现在哪些方面；市场和政府在办学体制改革中各自的作用是什么；民办学校的公益性与营利性如何清晰界定；办学体制改革中如何处理公平与效率问题；等等。

第二，办学体制改革的未来发展亟需什么样的对策与建议？课题组尝试从三方面着手进行相关的政策设计：一是在公共教育体制内部，如何理顺政府与学校的关系，增强学校办学自主权；二是如何妥善解决办学体制改革中的历史问题，如转制学校、独立学院的去留；三是如何解决民办教育制度供给约束，落实民办学校与公办学校同等法律地位问题。

第三，办学体制改革实践中有哪些具体的实践形态？我国现阶段的办学体制改革实践形态多种多样，课题组研究了股份制办学、公立中小学转制、独立学院、民办高校、香港直资学校与津贴学校等形态。

第四，办学体制改革有哪些值得关注和研究的专题与案例？相关的研究包括办学体制改革的学校法律关系、制度创新、地方立法、财政责任、管理模式、税收与财务管理、合理回报、法人财产权、民办学校教师地位、教育中介组织发展等内容。

第五，办学体制改革有中哪些值得借鉴和反思的地方经验？课题组选择了北京、上海、浙江、河北、贵州等省市进行了研究。

我们希望本书能够对关心我国办学体制改革的实践者和研究者有所启发。我们也深知本书中的部分研究结论可能会引起争论，敬请读者批评指正。

# 目 录

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| 序 .....                         | 1         |
| <b>第一章 办学体制改革：理论与政策研究 .....</b> | <b>1</b>  |
| 第一节 我国办学体制改革的缘起与发展 .....        | 1         |
| 第二节 我国办学体制改革中的问题与难点 .....       | 19        |
| 第三节 我国办学体制改革的理论思考 .....         | 27        |
| 第四节 我国办学体制改革的主要目标 .....         | 44        |
| 第五节 我国办学体制改革的相关政策建议 .....       | 56        |
| <b>第二章 办学体制改革：模式与类型研究 .....</b> | <b>67</b> |
| 第一节 风险和利益锁定的“股份制办学” .....       | 67        |
| 第二节 公办中小学办学体制改革形式之一：转制学校 .....  | 87        |
| 第三节 公办大学孵化出的独立学院 .....          | 107       |
| 第四节 滚动发展的民办高校模式 .....           | 116       |
| 第五节 学校管理新模式：教育公益信托 .....        | 129       |
| 第六节 政府扶持的私立学校：香港直资学校 .....      | 138       |
| 第七节 管治模式的探索：香港津贴学校 .....        | 144       |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| <b>第三章 办学体制改革：专题与案例研究</b> | 151 |
| 第一节 办学体制改革中的学校法律关系问题      | 151 |
| 第二节 民办教育的五大制度创新研究         | 157 |
| 第三节 民办教育地方立法研究            | 164 |
| 第四节 政府对私立教育的财政责任比较研究      | 170 |
| 第五节 教育“管、办、评联动”机制创新研究     | 179 |
| 第六节 民办学校教师同等法律地位问题研究      | 193 |
| 第七节 民办高校落实法人财产权的问题与对策     | 198 |
| 第八节 民办教育机构征税问题研究          | 204 |
| 第九节 冲突与调适：独立学院规制中的难题      | 215 |
| 第十节 民办教育的营利与合理回报问题研究      | 220 |
| 第十一节 办学体制改革的支持系统：教育中介市场   | 229 |
| <b>第四章 办学体制改革：地方经验研究</b>  | 239 |
| 第一节 北京市民办教育发展研究报告         | 239 |
| 第二节 上海市民办教育发展总体规划         | 247 |
| 第三节 浙江省民办教育发展报告           | 262 |
| 第四节 河北省民办教育发展研究报告         | 274 |
| 第五节 贵州省民办教育发展研究报告         | 296 |
| <b>参考文献</b>               | 308 |
| <b>后记</b>                 | 312 |

# 第一章 办学体制改革： 理论与政策研究

作为在社会中存在且是社会重要构成的教育，总是伴随着社会变革而不断变化。我国的办学体制改革即是社会转型期因政治、经济、文化变革等而作出的教育战略调整。作为一项重塑中国教育形态的奠基性工程，办学体制改革具有相当的复杂性，破解难题绝非一日之功。在办学体制改革推进过程中，及时地分析和总结其发生、发展、演变的历程，并针对存在的问题与难点进行相应的政策性调整与设计，显然是非常必要的。

## 第一节 我国办学体制改革的缘起与发展

办学体制是一个国家对设置其教育机构的主要制度安排，规定教育机构可以由哪些组织或个人（即办学的主体）来举办，各类主体有资格举办或参与举办哪一级哪一类的教育机构。办学体制改革是对现有的教育机构设置制度进行调整，使之更加符合社会发展的需要。办学体制改革在中国现时代有特定的内涵，它主要是指对学校的举办方式进行制度创新。具体而言，就是通过激发与教育相关的行为主体参与办学和投资办学的积极性，改变原有的

教育管理模式，开发、重组已有和潜在的教育资源，形成新的教育体制，催生学校发展的内源性动力，逐步建立以政府办学为主体，社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制。

## 一、办学体制改革的缘起

改革开放以来，我国公办学校和民办学校办学体制改革的兴起和发展，大致基于以下背景。

### （一）长期以来形成的政府单一办学体制带来的弊端越来越明显

我国处于社会主义初级阶段，承担着世界上最大规模的教育重荷，面临着穷国办大教育的现实状况。长期以来形成的政府单一办学体制带来的弊端越来越明显。

从教育经费的筹集来看，由于各级政府的财政性公共教育经费严重不足，教育供需矛盾突出，紧缺的教育经费既要用于义务教育，又要分摊在非义务教育上。尤其是改革开放以后，整个社会呈现百废待兴的局面，政府对教育的投入往往是捉襟见肘。许多地方的教育经费只够发教师的工资，有些地方甚至连教师工资都拖欠。

就学校内部而言，在政府单一的办学体制下，学校教师由组织统一分配，经费由财政拨款，生源由计划安排，学校办学缺乏内外部的竞争和压力，校长没有办学自主权，也没有改革创新积极性。办学体制的僵化导致整个教育体系缺乏办学活力，学校缺少求发展、争创新的动力机制。

基于上述原因，要增加教育投入，补充教育经费不足，增强学校办学活力，就必须改变过去由政府包揽的办学体制，通过改革办学体制，推动管理体制变革，调动社会各方面的办学积极性，促进社会主义教育事业繁荣发展。

### （二）社会对教育多样化、多规格的需求以及教育的个人收益的增加，成为办学体制改革的推动力之一

中国经济的高速增长，不仅改善了人们的物质生活水平，也提高了人们对文化教育的需求，社会各界对教育的不同需求空前高涨。有关调查表明，在近几年家庭消费中，教育是增长最快的消费。国民高涨的教育需求，必然要求有一个更广阔的教育发展的体制空间。但现有公办学校的“教育供给”难以满足社会和家庭对教育的多样化、多规格需求。根据《2008年全国教育事业统计公报》，我国有近340万初中毕业生不能进入高中阶段学习，有

230 多万高中毕业生不能进入大学阶段学习，升学压力相当大。解决问题的主要途径就是要大力发展教育事业，在发展公办教育的同时，也要发挥民办教育的作用，增加教育供给方式，增加全民受教育的机会，扩大教育民主，保证国民受教育的权利。

另外，在社会对教育需求多样化的同时，教育和个人收益的关系越来越密切。一些实证研究结果表明，个人受教育水平与其就业、收入、社会地位密切相关，教育的个人收益率随时间的延长而不断地提高。由于教育在个人发展中的重要作用，越来越多的人都希望自己的子女能够接受较高层次的教育。接受高质量的文化教育已渐渐成为普通家庭的主流消费观念和行为。

与上述要求相矛盾的是，在计划体制下有限的基础教育水平只能缓慢地提高，教育领域的供需矛盾，把教育体制推到了改革的前台。体制的格局不变，机制、师资和投资的局面就难以打开。这就是近年来办学体制改革发生和发展的必然原因。

### （三）经济体制改革的不断深化和国民经济的迅猛发展，对教育提出新的挑战，促使办学体制进行改革

党的十一届三中全会以后，我国政府进行经济体制改革，允许多种经济成分共同发展，有力地促进了我国经济的蓬勃发展。尤其是 1992 年党的十四大确立了社会主义市场经济的改革目标以后，经济主体呈现包括政府、企业、自然人的多元化；资源的配置方式也发生了变化，由原来的政府配置逐渐变为在政府宏观调控下，由市场发挥基础性调节作用。党的十六届三中全会作出的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：要适应经济市场化不断发展的趋势，进一步增强公有制经济的活力，大力发展国有资本、集体资本和非公有资本等参股的混合所有制经济，实现投资主体的多元化，使股份制成为公有制的主要实现形式。2004 年 3 月 14 日通过的《中华人民共和国宪法修正案》及新的《中华人民共和国宪法》中明确规定：“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法权益。国家鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。“公民合法的私有财产不受侵犯”。

经济体制上的变革和社会主义市场经济的兴起，为我国教育体制改革提供了必要的物质基础，同时又对教育提出了新的挑战。原有计划经济条件下形成的国家包揽教育的体制，显然已经不适应新的经济形势了。办学体制和管理体制应如何适应并促进社会主义市场经济体制的确立和发展，成为教育改革与发展的重大课题。在新形势下，经济体制改革在教育领域中的重要表现就是，要求办学主体的多元化，不同经济主体都可利用自己的资源发展教

育事业。无疑，这将吸引更多的社会资金进入教育领域尤其是民办教育领域。因此，从某种意义上而言，我国改革开放以来的办学体制改革是计划经济体制向市场经济体制转轨的产物。

## 二、办学体制改革的历程回顾

20 世纪 80 年代以来，我国办学体制改革在实践层面和法规政策层面不断稳步推进。值得注意的是，民办教育的兴起和发展一直是办学体制改革中最具活力、最有影响的形式，成为办学体制改革的重要标志之一。概括起来，我国办学体制改革历程主要有三个阶段。

### （一）第一阶段：允许、鼓励社会力量办学（20 世纪 80 年代—1991 年）

实际上，早在政府颁布制定有关办学体制改革的政策文件之前，各地就已经悄然在进行办学体制改革的探索了。比较有影响的是 20 世纪 70 年代末湖南省桃江县利用农民群众的力量举办中小学，解决农村学龄人口的入学难问题，这可以说是办学体制改革的发端，但是没有形成规模和影响。

1982 年修订的《中华人民共和国宪法》规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企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。”1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》（下文简称《决定》）虽然没有就办学体制改革问题作出专门论述，但指出：“要充分调动企事业单位和业务部门的积极性，并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学。”在关于基础教育管理体制改革和发展职业技术教育问题上，也明确提出要“鼓励、指导”社会力量办学，要调动社会力量办学的积极性。《决定》还明确指出，“实行基础教育由地方负责、分级管理的原则”，“基础教育管理权属于地方。除大政方针和宏观规划由中央决定外，具体政策、制度、计划的制定和实施，以及对学校的领导、管理和检查，责任和权力都交给地方”，并规定划分地方各级政府的职责权限由省、自治区和直辖市决定。此外，《决定》还明确提出，“学校逐步实行校长负责制”。

此后出台的一系列关于教育的法律、法规，都贯彻了这种思想。包括 1986 年颁布的《中华人民共和国义务教育法》也明确规定：“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量，在当地人民政府统一管理下，按照国家规定的基本要求，举办本法规定的各类学校。”

在这种政策背景下，各种社会力量举办的学校不断出现。基层组织办学，北京市得风气之先。到 1984 年，北京各类基层举办的学校的在校学员多达 10

万人。1991年年底,全国民办高等学校及民办高等教育机构数量达450余所。

总体来看,这一时期社会力量举办的学校还是属于助学性的民办高等教育以及各种职业技能培训和文化补习教育,均为非学历教育,并没有进入学历教育和各级普通教育领域。就教育管理体制而言,一些地方在劳动人事、财政、经委、建委、政法和教育部门的通力合作下,根据实际情况出台了相关方案、条例和法规,创造了一些“分级办学、分级管理”的模式。如上海实行市和区(县)“两级政府、两级管理、区县为主”的管理体制。

总之,这一阶段的相关政策和实践探索,已经在教育体制改革上打破了过去僵化的局面,但是对其改革的方向、目标是什么,依然没有清晰的认识。

## (二) 第二阶段：建立以政府办学为主、社会各界共同办学的体制(1992—1998)

1992年年初,邓小平南方谈话后,以建立社会主义市场经济体制为重要标志,我国改革开放的步伐进一步加快,以办学体制改革为重要内容的教育体制改革不断推进。1992年,《全国教育事业十年规划和“八五”计划要点》中提出:“为满足社会日益增长的需求,要逐步建立以政府办学为主的、社会各界共同办学体制,这种体制大体设想为:学前教育以社会各界办学为主;中小学教育以地方政府办学为主;职业技术教育和成人教育,除部分骨干学校由政府办学外,在当地政府统筹、支持下,城市主要由行业、企业、事业单位办学和各方面联合办学,农村由多方集资办学;高等教育以中央和省、自治区、直辖市两级政府办学。”随后,1993年年初,中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》就办学体制改革问题作出了系统规划,即“改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。在现阶段,基础教育应以地方办学为主;高等教育要逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局;职业技术教育和成人教育主要依靠行业、企业、事业单位办学和社会各方面联合办学。”并首次明确了国家对社会力量办学的“十六字方针”——“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”。特别是1997年7月国务院颁发的《社会力量办学条例》,是国家第一次以行政法规的形式集中、系统、全面地把多年来国家有关办学体制改革和民办教育政策、方针作了明确的阐释和规定,包括社会力量办学的原则、条件和标准、课程设置及监督管理体制等内容。这是我国办学体制改革和民办教育事业发展中的一项重大举措。

从20世纪80年代允许社会力量举办民办学校,到90年代鼓励民办学校发展并将其纳入政府议事日程甚至法规之中,意味着民办学校的地位有了一

定的提高，政府包揽办学的体制开始被打破。

就实践领域而言，办学体制改革冲破了非学历教育的界限，开始进入各级各类学历教育，国家先后批准了一批具有颁发学历文凭资格的民办高校。这一时期，全国各地兴起了社会力量举办教育的热潮，民办教育机构数量和规模都有较快发展。据《2002年中国民办教育绿皮书》，仅1996年，全国民办教育机构总计29084所，其中幼儿园24466所，小学1453所，普通中等学校2035所，高等教育机构1130所。

需要指出的是，办学体制改革表现出明显的区域特征，主要形成了四种典型的办学体制改革模式。一是北京、上海等地的民办公助模式，其特点是由个人或团体出面承办，部分经费、条件由教育等部门予以资助。这类学校一般办学质量、学校声誉较好，面向工薪阶层，生源比较充裕，具有较强的市场竞争力和生命力。二是珠江三角洲的教育储备金模式。这是为满足千百万富裕起来的群众对教育的需求，采取让家长出钱作为学校基金、学生毕业（或中途离校）时，学校将储蓄金如数退还，不支付利息的一种模式。三是温州地区的拾遗补缺模式，即多门类、多渠道、多主体的办学模式。四是中西部老少边穷地区的扶贫教育模式，其特征为因地制宜、因陋就简，帮助失学青少年复学，弥补农村义务教育不足。

此外，办学体制改革还直接深入到了公办学校。1994年，国务院发布《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》中明确提出，可以实行“民办公助”、“公办民助”形式。随后几年，在上海、北京、天津等地出现了一批公办学校实行办学体制改革的“转制”学校，公办学校“转制”改革又成为办学体制改革的热门话题。利用民办学校在体制和机制上的优势，推动公立学校改革，这也是全面启动中国教育改革的重要步骤。

这一阶段是中国办学体制改革全面探索的时期，也是教育问题丛生的时期：一些民办学校的教育质量难以保证，少数学校以追求利润为主而忽视了教育的公益性；对公办转制学校存在种种争议；等等。从政府到举办者，其行为亟待进一步规范和调整。

**（三）第三阶段，在“共同办学”的基础上，明确以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的思想（1999年至今）**

虽然早在1996年发布的《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》中就提出了“公立学校和民办学校共同发展”的思想，但是“共同发展”真正引起大家关注，是在1999年年初国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》中提出“今后3—5年，基本形成以政府办学为主体、社

会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制”之后。这进一步肯定了民办教育的地位，表明了办学体制改革深入推进。1999年6月，《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》中再一次强调了要“进一步解放思想、转变观念，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，形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局。凡符合国家有关法律法规的办学形式，均可大胆试验”。

2002年12月《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民办教育促进法》）正式颁布并于次年9月开始实施，这是我国第一部关于民办教育的专门法律。与以往法律法规相比，有了很大突破，如允许出资人从办学结余中取得合理回报；民办学校享受国家规定的税收优惠政策；侵犯民办学校合法办学权益将被追究法律责任；等等。可以说，《民办教育促进法》是我国民办教育走上规范发展道路的里程碑，标志着我国办学体制改革进入了一个依法规范与调整的新时期，预示着办学体制正朝着公办学校与民办学校同台竞技、共同发展的格局迈进。

随着民办学校与公办学校“共同发展”地位的确立和对进行多种办学形式探索的肯定，办学体制改革的探索进一步加快和深化，许多地方都在制定出台关于推动社会力量办学的鼓励扶持政策，民办教育得到快速发展，同时呈现多元化的发展模式。据《2008年全国教育事业统计公报》，2008年各级各类民办教育在校生达到2824.4万人，其中民办普通高校和普通高校试办的独立学院在校生达到401.3万人，占普通高校在校生的比例由1.3%提高到了19.9%。从办学体制上来说，包括纯粹民办、民办公助、引进外资办学等，还有公立转制的学校，另外举办教育的主体、出资性质、出资方式、运作模式等也都呈现多样化的特点。我国办学体制改革初步形成了公办学校和民办学校共同发展的格局。

从以上简要回顾可以看出，改革开放以来，我国办学体制改革取得了很大进展，并积累了一些成功的经验，这对建立以政府办学为主和社会各界参与办学相结合的办学体制，进一步完善基础教育管理体制，转换学校内部管理机制，促进民间办学，增加全社会对教育的投入，满足人民群众对教育的需求，加快改变薄弱学校面貌都起到了积极作用。但是，要清醒地看到，办学体制改革将是一项长期任务。在改革起步阶段，一些地方在办学体制改革的思路和实践方面，由于种种原因，出现了不少问题。如果任由这些问题长期存在和发展，势必影响到改革的进展。目前关键的是各级政府和教育行政部门要从实际出发，对这些问题及时加以正确引导和规范办学。惟其如此，

我国办学体制改革才能伴随着经济体制改革发展不断走向深入，逐步趋向系统化和可操作化。

### 三、办学体制改革的实践形态

我国办学体制改革的实践中涌现出了许多不同的教育模式和形态，举例如下。

#### （一）个人办学

个人办学是指由自然人出面举办学校，至少在名义上举办者为自然人。他不仅兴建学校，还招聘校长和教师，承担了学校中的许多管理工作。举办者也可以组织学校董事会作为学校校长之上的管理机构，但是仍旧属于个人办学。

个人办学这种办学形式看似简单，实际上有许多复杂情况。由多个个体共同出资举办，但是委托某个人来全权管理的办学形式，在其他出资人不介入学校运营的情况下，也可以称为个人办学。一些个人办学在建校过程中，还得到某些社会团体的资助，如果这些社会团体并不介入学校的具体运营，也还是属于个人办学。也有一些学校担心家长对个人所办学校的财力和质量有所怀疑，因而先成立投资公司，再由公司出面举办学校。这类学校对外宣称是公司办学，但论其实质，仍是个人办学。如某民办中学即由私人合资的××教育投资公司主办，由于对学校产权心存疑虑，公司将学校硬件归为己有，学校则属租赁办学。同时，学生所交学费近40%纳入公司名下，公司之下又成立负责学校后勤的子公司，举办者的收益蕴涵其中。

个人办学与个人捐资助学显著不同。如果在学校开办之初个人捐资帮助学校建设校园、引进设备、聘任教师，即使学校与个人签订捐赠协定，对所捐资产的数额、用途和管理方法等都有明确的规定，只要个人不诉求对所捐资产的所有权，都不属于这里所说的个人办学范畴。

就管理而言，个人办学既有正规也有不正规，其不正规者，容易出现家族管理现象，举办者（往往就是董事长）与校长关系微妙，学校易受举办者个人品质的影响。就风险而言，个人办学独立承担办学风险，看似大于其他办学形式，但是个人办学多量力而为，且为学校发展殚精竭虑。就学校发展形式而言，个人办学一般依靠学校收取学费滚动发展。

#### （二）企业办学

企业办学是企业作为法人组织举办学校，企业经营活动与学校无直接关

系，纯粹以资金投入举办学校。如果企业或因建校而设，或主要经营学校，则不称为企业办学，都另有称呼，前者在个人办学或其他形式的办学中都有，后者称为教育集团。

在私营企业所办学校中，特别在以个人为主要投资者的小型私营企业中，由于投资者个人掌权的现象很多，这类办学方式与个人办学存在诸多相似之处，它往往兼有个人办学的一些特征，如学校的经营和管理基本上以投资人的意志为主，校长听命于董事长。说它是介于企业办学和个人办学之间的中间形式也无妨。如果私营企业规模较大，或企业主对其举办的学校能够任其独立发展，企业和学校之间的关系相对宽松、融洽。

说到企业办学不得不提及房地产公司办学。房地产公司因财力雄厚，出于房地产经营策略的考虑（可以通过举办优质学校提高房产价格或招揽顾客），举办学校的不在少数。房地产公司举办学校多一次性投入巨大，学校硬件更是不同凡响，学校运行经费充足。但是也有例外，因为投入巨大，其回收成本的难度也随之增加，因为高成本势必导致高收费，高收费又引发招生困难，学校难以短时间内摆脱窘境。

企业办学都是以法人资格举办学校，企业一般会委托自己的代表担任董事会成员，对学校的财务管理进行严格控制，企业管理层对学校直接干预的极少，除非私营企业。学校因为企业的资金投入前期发展相对比较顺利，依靠企业投入和自身积累而发展，学校可以在短时间内上规模上档次，运行期间风险相对较小。

### （三）股份制办学

股份制办学首先是指一种举办资金的筹措方式，是指两个或两个以上的出资人（自然人或法人）根据出资协议以资金或其他生产要素投入学校的建设或运营中。参照经济领域里股份制企业的说法，称为股份制办学。除了原始股东外，还可以在原始法人股的基础上向社会筹集股金，所筹股金如果超过一定数额，也可以加入董事会。在闲散资金比较充足的地区，这种筹集方式往往能够获得大量的资金进入教育领域；股份制的资金筹措完成后，有的直接举办学校，也有先成立股份制公司，再由公司举办学校，并对学校的运作方式进行管理，所以股份制办学其次的含义就是一种管理运作模式。如果由多个投资人直接举办学校，它与独资办学的差别仅在于由独资变为多人出资，实际是合作办学。如果出资人先行成立股份制公司，再由股份制公司投资设立学校法人，它又类似企业办学，只不过这个企业因办学而成立。有学者称直接举办学校的股份合作为“股份制合作办学”，称先成立教育股份公司