



国情教育研究书系
袁振国◎主编

中国民办教育 发展报告 *2012*

吴霓 等 著



教育科学出版社
Educational Science Publishing House



国情教育研究书系

袁振国◎主编

中国民办教育 发展报告 2012

吴霓 等 著

教育科学出版社
· 北 京 ·

出版人 所广一
责任编辑 罗永华
版式设计 孙欢欢
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民办教育发展报告. 2012 / 吴霓
等著. —北京: 教育科学出版社, 2013. 5
(国情教育研究书系)
ISBN 978 - 7 - 5041 - 7307 - 2

I. ①中… II. ①吴… III. ①社会办学—研究报告—
中国—2012 IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 023362 号

中国民办教育发展报告 2012

ZHONGGUO MINBAN JIAOYU FAZHAN BAOGAO 2012

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

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64981252

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京金奥都图文制作中心

印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 18.75

字 数 271 千

版 次 2013 年 5 月第 1 版

印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

定 价 58.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

丛书编委会

(按姓氏笔画为序)

于发友	马晓强	王 素	王 燕	王小飞	方晓东
邓友超	田 凤	史习琳	刘 芳	刘占兰	刘明堂
刘建丰	刘贵华	刘俊贵	刘晓楠	齐亚琴	孙 诚
李 东	李晓强	杨九诠	杨润勇	吴 键	吴 霓
张男星	陈如平	所广一	单志艳	孟万金	袁振国
高宝立	徐长发	黄海鹰	葛 都	曾天山	

〔丛书总序〕

为打造具有国家水准、国际视野的教育科研成果，更好地服务于办好人民满意的教育，服务于全面建成小康社会，在中央级公益性科研院所基本科研业务费专项基金的支持下，我院系统开展了对国内国际重大教育理论与实践问题的研究，形成了“国情、国视、国菁、国际”四大书系。

“国情”书系以年度发展报告的形式，全面反映我国各级各类教育的成就、经验和挑战，对全国各省、自治区、直辖市教育发展和政策进行区域比较，对我国各级各类教育的发展水平进行国际比较，力求对我国教育的数量、规模、结构、效益和质量做出科学判断。

“国视”书系着眼于社会关注的教育热点问题，着眼于基础性、前瞻性问题，以了解事实、回应关切、提供政策建议为主要目的，探索教育发展规律。

“国菁”书系专门研究大中小学生的生活状态，涉及学校生活、家庭生活、社会生活、网络生活等，通过调查研究，了解当代学生的行为特点和思想情感，为研究如何促进学生的全面发展提供科学依据。

“国际”书系分为著作和译作两类，主要反映国际教育改革动态，回顾国际教育的历史进程，跟踪国际教育的改革动态，把握国际教育的发展趋势。

四大书系既各自独立又相互联系，在保持各书系特点的同时，力求做到：

一、“用数据说话”。数据是研究和决策的基础。四大书系力图建立在数据和事实的基础之上，通过对数据的搜集、提炼、整合、分析，发现问题，探索规律。

二、“通过比较说话”。没有比较就没有鉴别。书系力求通过国别比较、区域比较、类型比较、结构比较，发现真知，提供卓见。

三、“协同创新”。协同创新是提高创新效率和创新水平的战略要求。书系研究调动院内外、系统内外、国内外资源，注重人员交叉、学科交叉、方法交叉，力求有所创新、有所突破。

四大书系的编辑出版是我院全面提高教育科研水平的一项整体努力，也是建设国家一流教育智库的客观要求。在研究和写作过程中，书系得到了相关机构和同仁的大力支持，特别是得到了教育部相关司局及有关部委的大力支持，在此一并致谢！我们将以此为起点，不懈努力，为推动中国教育事业在新的历史起点上向前发展发挥不可替代的作用。

中国教育科学研究院
2012 年 12 月

目 录

CONTENTS

前 言 / 001

第一章 中国民办教育发展状况 / 011

第一节 民办教育的发展政策及历程 / 012

第二节 各级各类民办教育的发展现状 / 043

第二章 各省（直辖市、自治区）民办基础教育发展现状 / 054

第一节 各省（直辖市、自治区）民办基础教育的发展概况 / 054

第二节 各省（直辖市、自治区）民办基础教育的政策与举措 / 079

第三节 民办基础教育发展的典型案例 / 091

第三章 各省（直辖市、自治区）民办中等职业教育发展现状 / 103

第一节 各省（直辖市、自治区）民办中等职业教育的发展概况 / 103

第二节 民办中等职业教育发展的典型案例 / 116

第四章	各省（直辖市、自治区）民办高等教育发展现状 / 124
第一节	各省（直辖市、自治区）民办高等教育的规模 / 124
第二节	各省（直辖市、自治区）民办高等教育的特点分析 / 138
第三节	民办高等教育发展的典型案例 / 149
第五章	各省（直辖市、自治区）民办培训机构发展现状 / 160
第一节	各省（直辖市、自治区）民办培训机构的规模 / 161
第二节	各省（直辖市、自治区）民办培训机构的特点分析 / 175
第三节	民办培训机构发展的典型案例 / 178
第六章	各省（直辖市、自治区）教育规划纲要对民办教育的论述及其政策分析 / 186
第一节	各省（直辖市、自治区）教育规划纲要都涉及民办教育的内容 / 187
第二节	各省（直辖市、自治区）教育规划纲要都包含民办教育发展的政策 / 205
第七章	中外民办教育发展比较及启示 / 233
第一节	中外民办教育发展概况 / 233
第二节	世界各国民办教育发展的模式和经验 / 257
第八章	中国民办教育发展面临的挑战及展望 / 275
第一节	中国民办教育发展面临的挑战 / 275
第二节	中国民办教育未来发展的展望 / 282

〔前 言〕

新世纪以来，中国民办教育进一步得到党和政府的高度重视，一系列促进民办教育发展的政策文件的出台，使得民办教育伴随着经济社会的进程不断发展壮大，为我国教育事业的整体发展做出了重要贡献。本书对中国民办教育的发展概况进行了总体阐述，并依据大量公开的统计数据对省际间各级各类民办教育发展状况进行了分析。本书还在各省（直辖市、自治区）教育规划纲要文献资料的基础上，对各省市教育规划纲要中有关民办教育的论述进行了政策分析研究，并结合国外民办教育的发展状况对我国民办教育进行了比较分析，在总结中国民办教育面临的问题基础上对民办教育的未来发展进行了展望分析。本书为读者认识和了解我国民办教育的整体发展状况，以及各省（直辖市、自治区）民办教育发展的实际，提供了一个较为全面的视角。

一、中国民办教育的发展已进入法制化管理的轨道，并成为满足人民群众对教育多样化、选择性需求的重要方面

1. 新世纪以来，在民办教育发展的进程中，中国政府相继出台了一系列政策，并通过加强法制建设，将民办教育纳入依法管理的轨道

从改革开放至今，各级各类民办教育经过了几个相近的发展阶段。改革开放初期的政策赋予了民办教育合法地位；20 世纪 90 年代以后《社会力量办学条例》的颁布和《中华人民共和国民办教育促进法》的正式实



施,标志着国家对民办教育从“加强管理”转变为“依法管理”;2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2012—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)的颁布,以及《国家教育事业第十二个五年规划》的发布,使得各级各类民办教育进入迅速发展阶段。

2. 民办教育作为我国教育体系中的重要组成部分,成为满足人民群众对教育多样化、选择性需求的重要方面

民办学前教育已经成为我国学前教育的办学主体,吸纳幼儿数量几乎与公办园持平。2004年以前,民办幼儿园在全国幼儿园总数中的占比尚在50%以下。到2004年,全国民办幼儿园数量为62167所,已经超过公办园的数量。截至2011年,全国民办幼儿园总数达到11.5万所,民办幼儿园占幼儿园总数的比例达到69.2%;民办学前教育在园(班)幼儿为1694.2万人,占全国学前教育在园(班)幼儿总数的49.5%。

民办义务教育阶段学校为社会提供了特色化和选择性的教育服务。截至2011年,全国有民办小学5186所,民办小学在校生567.8万人,占全国小学在校生总数的5.7%;全国有民办初中4282所,民办初中在校生442.6万人,占全国初中在校生总数的8.7%。民办义务教育阶段学校,成为选择性教育服务的提供者,满足了社会多样化、个性化的教育需求。

民办高中促进了我国高中阶段教育的普及发展。截至2011年,全国民办普通高中数为2394所,全国在民办普通高中就读的学生数为235万人,占全国普通高中在校生总数的9.6%。虽然民办高中占比不高,但促进了我国高中阶段教育的普及以及多样化发展,也为公办教育改革提供了可资借鉴的范式与路径。

民办中等职业教育已逐渐从“拾遗补阙”的地位,上升为我国职业教育体系的一个有机组成部分。截至2011年,我国民办中等职业学校数为2856所,在校生269.3万人,占全国中等职业学校在校生总数的15.2%。民办中等职业教育推进了职业培训的市场化和社会化,促进了多元化办学模式的发展,满足了社会多样化需求。

民办高等教育办学规模持续增长,多元化的办学格局初步形成。截至2011年,民办普通高校总数达到698所(含独立学院309所),民办高校

招生数达到 153.7 万人,在校生数达到 505.1 万人。其中,民办本科招生 88.3 万人,民办本科在校生规模为 311.8 万人;民办专科招生 65.4 万人,民办专科在校生为 193.2 万人。2011 年,民办普通高校具有研究生学历的专任教师占到了 53.3%,具有博士学位的专任教师占到了 6.6%。民办高等教育办学条件持续改善,对满足人民群众接受高等教育的需求发挥了积极作用。

民办教育培训机构增长迅速,正在走向品牌化发展格局。截至 2011 年,全国民办培训机构为 21403 家,计有 955 万人次接受了培训。中国教育培训市场产值在 2009 年突破 6800 亿元,预计 2012 年年末将达到 9600 亿元,接近 1 万亿元。民办教育培训机构增长率更是高达 16%,这一比例还将显著上升。民办培训机构的高速发展为社会提供了广泛的教育培训需要,对促进就业发挥了重要作用。

二、各省(直辖市、自治区)各级各类民办教育的发展既具有相似性,又存在一定的差异

随着《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例的颁布与实施,各省级政府也积极出台民办教育的地方性法规或相关政策,促进各地民办教育的健康发展。近几年来,地方各省民办教育不仅总体数量不断增长,办学层次与形式也不断丰富。同时,由于区域发展的不均衡,民办教育的发展在省际间呈现一定的差异性。

1. 大多数省份民办学前教育迅速发展,民办幼儿园已逐渐成为学前教育的办学主体。同时,各省民办学前教育发展呈现一定的差异性

近年来,全国大多数省份民办幼儿园园所数量、在园幼儿数均呈增长趋势,其中尤以宁夏、云南、湖南、河南等地增长较快。2009 年,21 省民办幼儿园数占当地的比例超过 50%;2011 年,海南、江西、湖南、浙江、广东、陕西、辽宁、河南、福建、黑龙江、四川、重庆、湖北等 13 省民办在园幼儿数占在园幼儿总数的比例超过 50%,可见大多数省份民办幼儿园已在学前教育中发挥着重要的作用。

从民办幼儿园数以及民办在园幼儿数上看,各省存在差异。民办园所

占比重较小的区域主要分布在东部较发达和西部欠发达的地区，如河北、天津、新疆、西藏等地。此外，各省学前专任教师中民办教师所占比例也存在较大差异。2009年，江西省民办园中学前专任教师占同级专任教师总数比例在全国31个省（直辖市、自治区）中最高，达81.93%，而河北、甘肃、北京、山东、江苏、上海、天津、西藏等地民办学前专任教师所占比重不足40%。

2. 各省民办中小学规模增长趋缓，西部地区民办中小学的规模相对较小

2006—2009年，多数省份民办义务教育学校尽管在校学生数逐渐增长，但学校数却有所减少，其中尤以黑龙江、宁夏、西藏、青海等地民办义务教育学校数的减幅最大。而多数省份民办普通高中的规模逐渐减小，学校数和在校学生数大多出现不同程度的减少，其中尤以西藏减少最多。

民办中小学的规模也存在较大的区域差异。2011年，我国西部地区民办小学、初中、普通高中在校生分别约为90.4万人、74.1万人、42万余人，远远低于我国东部和中部地区。同时，西部地区民办小学、初中、普通高中在校生占同级教育在校生的比例分别为3.03%、4.67%、5.97%，也均低于东部和中部地区。在全国31个省（直辖市、自治区）中，上海市民办义务教育规模占同级教育总规模的比重最高，而云南、新疆、甘肃、青海、西藏等西部地区所占比例较低。

3. 多数省份民办中职教育规模增长趋缓，民办中职的专任教师亟待补充

2006—2010年，我国多数省份民办中等职业教育的学校数与在校生规模均有所扩大，但增幅逐渐降低，部分省份已从2009年开始呈减少趋势。我国不同区域和不同省份之间的民办中职教育办学规模均存在一定差异。2011年，我国东部地区中职在校生中民办学生比例仅为11.79%，明显低于中部和西部地区。在全国31个省（直辖市、自治区）中，四川省民办中职在校生占同级教育在校生的比例最高，达到31.21%，而有11个省份比例不足10%，主要分布在北京、天津、上海、江苏等东部经济较发达地区与甘肃、宁夏、新疆、青海、西藏等西部欠发达地区。

在专任教师配备方面,多数省份民办中职学校中专任教师占教职工的比例未达到全国水平,且生师比有待改善。2009年,在全国31个省(直辖市、自治区)中,除天津、浙江、宁夏、河南、甘肃、江西、江苏、重庆、广东、山东、四川、安徽、上海、山西等14个地区外,其余各省民办中职学校的专任教师占教职工的比例均未达到全国水平(62.65%)。多数省份校均专任教师数不足,除天津外,其余各省民办中职学校的校均专任教师数均未达到国家颁布《中等职业学校设置标准》中要求的60人,同时民办中职学校的生师比也普遍偏高,专任教师数亟待补充。

4. 民办高等教育在各省发展不均衡,东部发展大大超过西部

从学校(机构)数量来看,各省民办高等学校(包括独立学院)差异较大,东部发达地区多于西部地区。2009年,民办高等学校数量最多的是江苏、广东、湖北等省,其数量分别达到49所、45所、42所;甘肃、宁夏、青海等地最少,其数量分别为6所、4所、1所。独立学院数量最多的是湖北、江苏、浙江等地,其数量分别为31所、26所、22所;宁夏、海南、青海等地最少,其数量分别为2所、1所、1所。

5. 民办培训机构高度集中于发达地区

从民办培训机构在各地的数量看,2009年,辽宁、河北、北京、广东、江苏、浙江、吉林等地民办培训机构的数量都在1000所以上,这7省市民办培训机构的数量占全国的60.36%。从民办培训机构学生数量看,2006—2008年上海、广东、江苏、浙江、辽宁等地民办培训机构学生的数量一直保持在66万人以上,而上海更是一直维持在106万人以上,这5省市民办培训机构学生总和在2007年达到516万人之巨。从民办培训机构专任教师数量看,2009年民办培训机构的教职工数量最多的是辽宁、北京、河北等地,其教职工数量分别为34356人、25743人、23598人;民办培训机构的专任教师数量最多的是辽宁、江苏、北京、广东等地,其专任教师数量分别为20577人、9836人、9383人、8559人。

三、各省（直辖市、自治区）教育规划纲要对民办教育的论述既具有相同的地方，又体现出不同的发展思路

随着国家《教育规划纲要》的出台，各省（直辖市、自治区）也相继出台了本地区的教育规划纲要。比较分析各省（直辖市、自治区）教育规划纲要对民办教育发展的论述及其相关政策，可发现如下趋势和特征。

1. 各省（直辖市、自治区）教育规划纲要都涉及民办教育的内容，但从内容的论述、文本编排和关注重点来看各有侧重

各省教育规划纲要都涉及了民办教育的发展政策。对各级各类民办教育的论述中，各省各有侧重，这体现在这样几个方面：（1）一半以上的省份提出了民办教育发展的格局问题；（2）各省均体现出重视民办学前教育发展的态势；（3）制定政策促进民办教育发展是各省教育规划纲要的显著特征；（4）注重加强党组织领导是大部份省份采取的重要举措；（5）推行民办教育改革试点和建设重大工程也是很多省份采取的促进民办教育发展的重要方式。

从各省教育规划纲要的文本编排上来看，对民办教育内容的编排形式多样，并不完全一致。绝大多数省份没有将民办教育列为一级标题：江西、陕西两省将民办教育列为一级标题，并专章论述；河南、湖北、天津将民办教育列为二级标题；近一半的省份将民办教育列为三级标题。此外，还有 11 个省没有把民办教育列为标题，而是作为标题下面的某部分内容来论述的。

对各级各类民办教育，各省教育规划纲要均有涉及，然而，侧重点又有所不同，这体现在这样几个方面：（1）所有省份都论及了民办学前教育；（2）单独论及民办义务教育的相对较少；（3）论及民办高等教育的省份比较多，有 25 个省；（4）论及民办中职教育的有 13 个省；（5）论及民办培训机构的也比较少，仅有 11 个省。

2. 各省（直辖市、自治区）教育规划纲要都包含民办教育发展的政策，但从对民办教育的发展重点安排来看，也呈现区域差异性

从民办教育发展的政策目标来看，大部分省份对民办教育发展的目标

趋于一致。其中,青海、内蒙古、四川、天津四省份着重强调了民办教育发展的品牌目标,江苏、宁夏、内蒙古三省提出民办学校加强内涵建设目标,江西、贵州两省提出了民办教育发展的定量目标。

对民办教育的立法政策,各省论述参差不齐,工作开展的程度也不一。贵州、海南、河南、湖南、吉林、江西、内蒙古、陕西、新疆、云南、重庆等11省市明确提出制定或修订地方性民办教育的促进条例或实施办法;安徽、北京、福建、河北、湖北、江苏、上海、浙江等8省市提到了开展民办教育的立法工作及其法规修订工作;11个省没有明确提及民办教育发展的立法政策,其中,山西、辽宁、黑龙江、山东、广东、四川等6省在其教育规划纲要出台前,曾经制定过有关民办教育发展的实施意见或条例。

从对民办教育的管理和支持来看,各省都扩展了支持的范围和领域,凸显制度化管理,这主要表现在这样几个方面:(1)提出设置专门机构统筹民办教育发展,如青海、云南、四川、贵州四省;(2)提出民办学校的信用登记、学费监管、过程监督;(3)在监督方面,提出内部自律与外部监督;(4)在规范办学方面,提出健全民办学校办学质量监控体系和年检制度;(5)在民办教育财务管理方面,提出探索适合民办教育特点的新方法;(6)在民办学校危机预警与干预机制方面,提出推行民办学校办学风险保证金制度;(7)制度政策扩展到学校党建、审批、教代会等方面。

四、中国民办教育发展与发达国家相比具有较大的差异,中国民办教育的发展应实行“普及+补充”的模式

1. 我国除民办学前教育阶段外,其他各级各类民办教育在校生数所占比重在总体上均低于经合组织(OECD)国家平均水平

我国民办学前教育在园幼儿数所占比例高于OECD国家平均水平,从2003年的23.96%上升为2010年的47.01%,我国民办小学在校生数所占比重从2003年的2.35%上升为2010年的5.41%,稳中有升,低于OECD国家平均水平,与金砖五国平均水平相当。2003—2010年我国民办初中在校生数占初中在校生总数的比例呈上升趋势,从2003年的3.88%上升为

2010 年的 8.38%，该比例相较于 OECD 国家平均水平来说要低得多，但是总体上高于金砖五国平均水平。2003—2010 年间我国民办高中在校生数占高中在校生总数的比例发展平稳，保持在 7.19%—9.85% 之间，该比例低于 OECD 国家平均水平，但总体上高于金砖五国平均水平。我国民办中职在校生数占中职在校生总数的比例呈逐年上升趋势，从 2003 年的 6.32% 上升为 2010 年的 12.65%，尽管如此，该比例仍低于 OECD 国家平均水平，与金砖五国平均水平大体保持一致。2003—2010 年的数据表明，我国民办高等教育在校生数占高等教育在校生总数的比例大幅上升，从 2003 年的 7.31% 上升为 2010 年的 21.36%，明显低于 OECD 国家平均水平和金砖五国平均水平。

2. 我国民办中小学的班额远高于 OECD 国家的平均水平

OECD 国家 2003—2009 年民办小学的平均班额基本处于稳定，约为每班 20 人，民办初中的平均班额基本稳定在每班 23 人和 24 人。2003—2009 年，我国民办小学不仅在班额上明显大于 OECD 国家平均水平，而且平均班额增长态势明显，从 2003 年的约 36 人增长为 2009 年的约 43 人；我国民办初中的班额从 2003 年的约 47 人上升为 2009 年的约 51 人，均为 OECD 国家的两倍多。

3. 发达国家对各级各类民办教育均进行公共经费投入，而我国对民办教育的公共经费投入很少

在各级各类民办教育中，发达国家对民办学前、中小学教育的生均年度公共支出最高，对民办高等教育的生均年度公共支出最低。以高等教育为例，2008 年，OECD 国家除了芬兰、瑞典、比利时、冰岛和英国以外，各国对民办高等教育的生均年度公共支出均低于 5000 美元，但多数国家在 2000 美元以上。2008 年，我国公共财政中对民办高校生均预算内教育经费投入为 67 元，而全国普通高校生均预算内经费投入为 7578 元。

4. 中国民办教育的发展模式：普及 + 补充型

世界各国或地区的民办教育模式可大致分为三种类型：民办教育普及型模式、民办和公办教育双轨型模式、民办教育补充型模式。从我国的情况来看，在学前教育阶段我国已经接近于民办教育普及型模式，民办学前

教育机构已经成为学前教育机构的重要力量。而在除学前教育之外的其他各级各类教育阶段,我国民办学校及在校生所占比例偏低,属于民办教育补充型模式。因此,我国民办教育的发展模式可归为普及(学前教育)+补充(其他各级各类教育)型模式。

五、中国民办教育的未来发展既要不断破除体制机制的障碍,又要不断改革创新,确立正确的战略发展方向

1. 虽然我国民办教育事业取得了长足的发展,是我国教育事业的重要组成部分,但是目前仍存在以下几个方面的体制机制的障碍

(1) 民办教育法制建设有待进一步加强

民办学校的法人属性和法人财产权还不清晰,一些与民办教育相关的法律和条例,如用地优惠、税收优惠、捐赠奖励、信贷优惠、资金扶持、合理回报、表彰奖励,还没有出台具体的配套政策。

(2) 政府对民办学校的管理有待进一步完善

当前各政府部门还缺乏有效的协调和沟通服务机制,对民办学校的管理存在职能不清、政出多门、多头审批的问题。由于我国现有法规和政策未对民办教育机构进行分类管理,导致民办教育的公益性受到损害,社会资金的流入受到限制,同时也影响到民办教育扶持政策的落实。

(3) 民办学校自身建设有待进一步加强

民办学校的主要经费来源是学生的学费和不稳定的社会捐助,许多民办学校办学条件差,教学设施不完善。受当前体制的影响,民办学校很难建立稳定的专职教师队伍。民办学校几乎没有挑选学生的机会,生源质量差。在内部治理方面,民办学校还普遍存在着“家族化”管理现象,缺乏权力制衡机制和风险防范机制。此外,各级各类民办教育在经营管理、办学目标和特色等方面还存在突出问题。

2. 从面向现代化、面向未来、面向世界的发展方向来看,我国民办教育要取得健康可持续发展,应采取以下发展战略

(1) 进一步完善发展民办教育的法律法规

应推进和完善涉及民办教育的立法,在法律上明确不同类型民办学校