



民办幼儿园
分类管理与支持制度研究

康永祥 著



南京大学出版社

教育部人文社会科学研究2016年度青年项目（项目批准号：16YJC880026）

民办幼儿园 分类管理与支持制度研究

康永祥 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民办幼儿园分类管理与支持制度研究/康永祥著

—南京：南京大学出版社，2022.3

ISBN 978-7-305-25441-3

I. ①民… II. ①康… III. ①幼儿园—管理—研究—
中国 IV. ①G617

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 032422 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

出 版 人 金鑫荣

书 名 民办幼儿园分类管理与支持制度研究

著 者 康永祥

责任编辑 丁 群 编辑热线 025-83597482

照 排 南京开卷文化传媒有限公司

印 刷 徐州绪权印刷有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 11.25 字数 202 千

版 次 2022 年 3 月第 1 版 2022 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-25441-3

定 价 50.00 元

网 址：<http://www.njupco.com>

官方微博：<http://weibo.com/njupco>

官方微信：[njupress](https://www.njupress.com)

销售咨询热线：025-83594756

* 版权所有，侵权必究

* 凡购买南大版图书，如有印装质量问题，请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究的背景及意义	1
第二节 相关概念界定	4
第三节 已有研究的回顾及评析	9
第四节 本书研究的思路及结构安排	14
第二章 民办幼儿园分类管理与支持制度建设的历史沿革	20
第一节 民办幼儿园分类管理的依据及阶段	21
第二节 民办幼儿园分类管理与支持制度建设的历史特征	30
第三节 民办幼儿园分类管理与支持制度推进的两种取向	41
第三章 民办幼儿园分类管理要处理的主要关系	60
第一节 民办幼儿园分类管理与分类支持的关系	61
第二节 民办幼儿园经济效益与社会效益的关系	70
第三节 民办幼儿园分类管理与分类治理的关系	80
第四章 民办幼儿园分类管理与支持制度建设的主要逻辑	88
第一节 民办幼儿园分类管理与支持制度建设的制度逻辑	89

第二节	民办幼儿园分类管理与支持制度建设的市场逻辑	99
第三节	民办幼儿园分类管理与支持制度建设的技术逻辑	114
第五章	民办幼儿园分类管理与支持制度推进的挑战与对策	129
第一节	民办幼儿园分类发展的现状及特点	130
第二节	民办幼儿园分类管理与支持制度推进面临的主要挑战	148
第三节	民办幼儿园分类管理与支持制度推进的基本思路	163
参考文献	166
后记	173

第一章 绪论

第一节 研究的背景及意义

时至今日,民办幼儿园教育在我国学前教育事业发展乃至整个民办教育发展中的地位 and 作用已毋庸置疑。截至 2020 年底,我国共有民办幼儿园 167 956 所,占幼儿园总数的 57.58%;民办幼儿园在园幼儿 23 785 506 名,占幼儿园在园儿童数的 49.37%。^① 近些年,随着我国提出推动学前教育事业整体向普惠、优质的方向发展的战略目标,民办幼儿园以其多元的筹资渠道和灵活的办学形式,在实现学前教育发展战略目标方面扮演着越来越重要的角色。但与此同时,同其他类型的民办教育一样,民办幼儿园作为一种社会力量投资办学,发展至今开始面临一些亟待突破的共性发展问题,其中最核心的就是如何进行分类管理。而对民办教育实施分类管理的设想由来已久,其根本目标也一直未有大的变化,即希望通过对不同办学取向的民办教育机构进行分类管理,提供针对性的发展支持,以更好地激发社会力量投资办学的积极性,同时,又能对不同的民办教育机构的办学行为进行分类规范,促进民办教育的公平竞争和多元发展。直到 2016 年底,新修订的《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》)发布之后,对包括民办教育分类管理标准等在内一系列关键问题的讨论才终于告一段落。在这一背景下,民办幼儿园分类管理也开始正式提上日程。但实际上在此之前,民办幼儿园快速发展引发出的一系列问题,就已经倒逼各级政府就民办幼儿

^① 中华人民共和国教育部.2020 年教育统计数据[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/moe_560/2020/quanguo/index_4.html,2021-8-27.

园分类管理进行了相应的探索。

从本世纪初到2010年的十年间,我国民办幼儿园开始加速发展,但与此同时产生了一系列问题。从这一时期有关民办幼儿园发展现状的相关研究看,民办幼儿园快速发展产生的问题涉及诸多方面,包括办学质量、课程与教育、教师队伍、管理机制、质量监管、收费门槛等,其中民办幼儿园整体发展质量参差不齐、教师流动性大、收费标准偏高、缺乏有效监督等问题最为突出。^① 细究这些问题不难看出,造成民办幼儿园发展问题的直接原因,是一直以来缺乏对民办幼儿园进行持续有效的规范管理,同时对民办幼儿园的发展支持又十分有限,民办幼儿园办学成本虚高的同时,办园质量也难以反映真实的办园成本。在这种情况下,市场机制已经很难发挥对民办幼儿园的调节作用,民办幼儿园无法实现真正的公平竞争和优胜劣汰的同时,政府希望民办幼儿园能够承担更多的社会责任的目标也就难以实现。基于此,对民办幼儿园实施分类管理也就呼之欲出。

从2010年国务院发布《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》(以下简称“国十条”)开始,虽然未在任何官方文件中明确指出对民办幼儿园实施分类管理,但各级政府实际上就已经开始进行民办幼儿园分类管理的探索。需要指出的是,这一时期对民办幼儿园实施的分类管理与在整个民办教育领域探讨的分类管理有所不同,主要是基于我国发展学前教育的基本战略目标,即明确提出以发展普惠性学前教育为主的多元、优质学前教育服务为目标,以民办幼儿园是否普惠为标准,选择对普惠或非普惠民办幼儿园进行分类管理与支持。在各地大力发展普惠性学前教育的背景下,普惠性民办幼儿园教育资源获得了极大的扩充,但对于非普惠性民办幼儿园如何监管和引导,未能有更进一步的制度突破。直到新修订的《民办教育促进法》出台后,民办幼儿园分类管理才真正在顶层制度设计层面有了法律依据。但是,鉴于我国民办幼儿园发展的特殊情况,要真正落实民办幼儿园分类管理制度,需要具体处理的问题很多,新修订的《民办教育促进法》以及《民办教育促进法实施条例》在很多方面仅仅是给出了一些原则性的要求,涉及民办幼儿园产权界定、办学权益补偿等方面的细节内容时,就需要地方政府因地制宜出台相应的政策细则。从这个方面讲,进行民办幼儿园分类管理与支持制度的研究,至少具有以下两方面的意义。

^① 袁秋红.我国民办学前教育十年发展态势、存在问题及政策建议[J].教育科学,2017(1):10-17.

一方面,在理论研究层面,开展有关民办幼儿园分类管理与支持制度的研究有助于丰富关于教育类公共产品供给理论的研究。以教育服务为代表的公共产品的生产和供给方式,无论是以政府为主还是以市场为主,都有其特定的局限性。目前在学前教育服务供给方面,以公共财政投入为杠杆,引导社会力量投资举办具有一定公益性的幼儿园,既是世界各国的普遍经验,也是有效扩大我国学前教育资源的应然选择。不过由于我国民办幼儿园办学主体构成较为复杂,同时办学方式也与其他类型的教育有很大不同,引导民办幼儿园为民众提供具有一定公益性的教育服务,在公私合作的方式、市场与政府的关系等诸多方面,仍需要进行大量探索,以更好地明确政府的管理职能,采取更有效的公共财政政策,而这些都属于公共产品理论研究的主要领域。此外,开展有关民办幼儿园分类管理与支持制度的研究也能够丰富有关政府治理的相关理论研究。学前教育既是一种具有较强公益性的准公共产品,同时也是一种资源密集型的社会活动,必然离不开政府对相关教育资源的调控和配置。而在当前的社会主义市场经济体制下,利用市场机制来提升民办幼儿园教育资源配置的效率,自然就成为民办幼儿园管理的应然选择,同时也对政府管理职能的转变提出了要求。十九届四中全会后,尽快实现教育从“管理”向“治理”转变成为教育管理体制改革的重点。基于此,探讨民办幼儿园分类管理与支持制度的建设及实施,必然需要探讨相关治理策略、治理机制的运行以及政府职能边界的划定等问题。

另一方面,在实践层面,开展有关民办幼儿园分类管理与支持制度的研究,本质上是为了推动民办幼儿园分类管理进程,提供相关制度设计、实施乃至优化的具体思路。民办幼儿园分类管理在制度执行层面仍面临诸多具体问题需要解决,如分类管理标准执行的尺度问题、分类管理职责划分问题,这些本质上都涉及对诸多利益关系的协调。基于我国的现实国情,探讨民办幼儿园分类管理与支持制度的建设,就是要寻求各种利益关系协调的最佳方案和策略,以此为各利益相关者提供行动规则与行动范围,为解决制约民办幼儿园有序发展的问题提供相应的依据和参考。此外,民办幼儿园分类管理的执行主体是各级政府及相关部门,探讨相关制度建设必然涉及对政府部门职能划分、工作机制的探讨,这对未来进一步优化政府的民办幼儿园管理职能和方式,乃至提升政府对民办幼儿园的治理水平,都具有一定的实践参考价值。

第二节 相关概念界定

一、民办幼儿园

民办幼儿园教育属于民办教育的一部分。在《中华人民共和国民办教育促进法》中规定,民办教育指国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动。^① 基于这样的定义,国内一些学者认为,民办幼儿园就是指由国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办的幼儿园。^② 但实际上从目前被官方认定的各类民办幼儿园实际办学主体及办学经费的来源看,有必要澄清几个问题。

第一,“国家机构以外的社会组织或者个人”该如何理解。在我国,国家机构一般指为实现国家职能而建立起来的一整套国家机关体系。现实中有很多幼儿园的办学主体是带有官方性质的社会组织或国有企业,如各类高等学校、国企等,它们确实属于国家机构之外的社会组织,但由其举办的幼儿园通常被归为公办幼儿园的一部分,因此仅从办学主体看,是无法准确区分公办幼儿园和民办幼儿园的。

第二,“非国家财政性经费”一般指经费来源不是国家财政拨款,而是来源于自费、捐款、民众筹集、贷款等渠道的经费。现实中一些由个人或社会性组织投资举办的幼儿园,在符合普惠性幼儿园的条件下,会受到政府财政支持,其办学经费来源十分多样,因此仅仅从是否接受政府财政支持来判断幼儿园办学性质也不准确。

第三,“面向社会”指的是幼儿园的实际服务对象,其隐含了准入门槛以及受众群体范围的要求。从公共产品理论的角度讲,区分公共产品和私人产品的主要标志是消费或使用相关产品是否具有非竞争性和受益上的非排他性。由此来看,民办幼儿园所提供的教育服务应该是具有最弱的公共产品属

① 夏征农,陈至立.辞海[Z].上海辞书出版社,2010年,2727.

② 张乐天.学前教育政策与法规[M].北京:中央广播电视大学出版社,2011:50.

性,即其准入门槛和服务群体范围上是有选择性的,民众在接受其教育服务时具有竞争性和排他性。当然,在公办幼儿园资源紧张的情况下,公办幼儿园提供的教育服务也会体现出一定的竞争性和排他性,但这并不是举办者主动选择的结果,其办学定位应该是面向所有适龄儿童的。

基于对以上问题的分析,在本书中将民办幼儿园界定为:由国家机构以外的社会组织或个人作为办学主体,主要利用非国家财政性经费,面向全社会举办的幼儿园。

二、分类管理

教育界关于分类管理问题的讨论发起较早,最初主要是基于国际经验,针对我国民办教育发展面临的瓶颈,探讨分类管理的必要性和分类的标准及依据。总体来看,有关民办学校“分类管理”的研究,一开始就将分类的标准和依据以及对不同类型学校的要求作为分类管理的核心,基本上认为分类管理应以是否以营利为目的为区分,进而针对不同类型的学校提出相应的办学要求。如何金辉认为,所谓民办学校分类管理是指对举办学历教育的民办学校按照营利性与非营利性两种属性进行划分,营利性民办学校属于投资办学并可获取利润回报,而非营利性民办学校将按照公益性组织方式运作和管理,属于捐资办学,不可以获取利润回报。^①其他学者认为民办学校分类管理,不仅仅包括是否以营利为分类标准,还包括除了利润分配方式之外的其他管理要求,如王善迈认为,分类管理还包括分类登记的程序应遵循自愿登记和政府审核的原则,不同民办学校应分别在不同部门登记注册,享受不同的税费政策和政府扶持,等等。^②

到了2016年,新修订的《民办教育促进法》中明确提出对民办学校实施分类管理,其主要内容首先是以民办学校举办者是否以营利为目的进行分类;其次是对选择登记为营利性民办学校和公益性民办学校的,在诸如办学结余的处置方式、产权归属、税费政策等方面有具体的不同要求;再就是对选择不同分类的民办学校的发展扶持方式给予差别对待。相关规定基本上与前期诸多学者研究得出的结论相一致。

① 何金辉.民办学校分类管理的分歧与共识[J].教育发展研究,2010(10):42-47.

② 王善迈.民办教育分类管理探讨[J].教育研究,2011(12):32-36.

结合学界的研究及相关政策规定,分类管理就是以民办学校举办者是否以营利为目的为分类依据,进而以相应的行政手段和财政手段,直接影响民办学校的办学经费来源、办学成本以及其他教育资源的获得,并要求承担不同的办学义务,以达到支持非营利性民办学校发展,凸显民办教育的公益性的一种管理活动。

三、政府职能

政府职能可以简单理解为政府的职责和功能。如果从政府在社会发展中发挥的具体作用来看,在不同的历史时期和社会制度下,政府的职责边界和功能范围体现了不同的价值判断。因此有研究者认为,政府职能是政府在一定时期内根据国家和社会发展的需要应该承担的职责和功能,它涉及的是政府应该做什么、不应该做什么的问题。^① 尽管政府职能的发挥体现着不同的价值观,但从政府职能作用的范围看,仍然包含几类基本职能:政治职能、经济职能、社会管理职能和文化职能。^② 按照马克思在《政治经济学批判》中有关“经济基础决定上层建筑”经典论述,政府的政治职能、社会管理职能和文化职能实际上都是服务于政府的经济职能,这可以进一步解释为什么在不同的历史时期和社会制度下,政府职能会有很大差别,就是因为一个国家在不同历史时期的社会经济和生产力发展水平不同。现代西方政治学家在探讨政府职能时,提出了各种政府职能理论,如国家干预主义的政府职能理论、自由主义的政府职能理论、“西方马克思主义”的政府职能理论等。但这些政府职能理论基本上都是立足于解决特定时期的社会经济发展矛盾的,如国家干预主义的政府职能理论立足于市场的缺陷和社会的不自足性;自由主义的政府职能理论旨在解决国家过多干预对个人自由和市场效率的消极影响;“西方马克思主义”的政府职能理论旨在以批判性的视角,揭示资本主义国家经济职能扩大到意识、文化领域,是为了掩盖资本主义经济矛盾和阶级冲突的本质特征。^③ 因此,从政府职能理论的角度分析政府在全社会事业发展中的责任,不能脱离特定的社会经济发展条件和政治体制背景。

我国对民办幼儿园实施分类管理,是基于近些年来整个社会经济以及民

① 金太军.政府职能与政府能力[J].中国行政管理,1998(12):20-23.

② 沈荣华.关于转变政府职能的若干思考[J].政治学研究,1999(4):54-60.

③ 何炜.西方政府职能理论的源流分析[J].南京社会科学,1999(7):35-41.

办幼儿园自身的快速发展,为应对其中日益突出的利益矛盾而做出的选择。虽然在具体管理内容和策略上仍需要不断地探索,但是从政府职能的角度讲,必须考虑社会主义市场经济体制以及社会主义政治管理体制的根本要求,以此确定政府需要履行什么样的具体职责以解决哪些具体问题。基于此,在本书中,我们将政府职能定义为,各级政府基于社会主义市场经济体制的基本原则,在充分贯彻国家有关政府管理体制改革的核心要求,有效引导和规范民办幼儿园健康有序发展的过程中,需要承担的具体职责和发挥的实际作用。

四、教育治理

教育治理是国家治理体系的一部分,其中“治理”是核心。西方学者库伊曼等研究者认为:“治理的概念是,它所创造的结构或秩序不能由外部强加;它之所以发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”^①国内学者对“治理”的认识基本上也延续这一观点。将“治理”的内涵延伸到教育管理中后,国内学者对此做了诸多论述,主要分析了教育治理的目的、内容和过程。如孙锦涛认为:“教育治理是通过一定规则和程序对教育中的利益各方进行调解的一种过程。这种调解不以参与调解的任何一方为权威,参与调解的各方平等、合作、互动地处理教育中的公共事务。”^②简单讲,就是要回答“谁治理、治理什么、如何治理”。有的学者则从教育治理的根本目标出发,重点分析教育治理的路径。如褚宏启认为:“教育治理是指国家机关、社会组织、利益群体和公民个体,通过一定的制度安排进行合作互动,共同管理教育公共事务的过程”,“教育治理的直接目标是善治。”^③

之所以在民办幼儿园分类管理过程中要贯彻教育治理的理念,主要原因是在当前民办幼儿园快速发展的背景下,各类相关利益者之间的利益关系能否得到有效协调,需要一种更为广泛的合作与参与,而这也恰恰体现了教育治理的思想。从目前各级政府、民办幼儿园举办者、幼儿家长等相关利益者维护自身利益所面临的主要障碍看,集中体现在有关市场交易活动中普遍存

① 库伊曼,范·弗里埃特.治理与公共管理[A].库伊曼.管理公共组织[C].加利福尼亚:萨吉出办公司,1993:64.

② 孙锦涛.现代教育治理的基本要素探析[J].中国教育学刊,2015(10):50-53.

③ 褚宏启.教育治理:以共治求善治[J].教育研究,2014(10):4-11.

在的信息不对称问题、产权激励问题、“搭便车”行为等方面。尽管对民办幼儿园实施分类管理所面临的上述问题,在问题的具体内容、问题解决的紧迫性等方面存在一定差异,但从民办幼儿园整体发展的角度讲,传统的管理思维只是一种“后知后觉”,亟须以发展的、整体的视野,对各种利益关系的协调进行统筹,能够先知先觉地以共同合作、广泛参与、平等互动的方式寻求问题解决的思路,这是面对快速变化的社会发展环境做出的唯一选择。基于此,在本书中,我们将教育治理界定为,在民办幼儿园分类管理过程中,通过相关制度建设为各级政府部门、民办幼儿园举办者、幼儿家长等相关利益者之间的平等合作、广泛互动、共同参与相关学前教育公共事务的解决创造条件,进而解决民办幼儿园发展过程中面临的诸多利益协调问题的过程。

五、制度

在政治学领域,“制度”普遍被理解为一系列行动规则。如柯武刚认为,制度可以简单概括为由人设计的规则,其主要功能是增进秩序。^① 埃里克·弗鲁博顿等认为,制度就是一组正式和非正式的规则,以及规则的执行安排,目的是为个人行为沿着特定方向提供一种指引。^② 概括起来,广义的制度是能够对个体或组织行动起到规范和指引作用的一系列规则,而从制度的形成过程来看,自发形成的各种规则即非正式的规则或制度,包括惯例、习俗、文化等,而由专门的组织和机构制定的行动规则即正式的规则或制度,包括法律、政策等。而从制度功能实现的角度讲,虽然无论是正式制度还是非正式制度都会对个体行为决策产生影响和规范作用,但要实现相应的管理目标,就要避免非正式制度与正式制度产生冲突,因此还需从制度的内在要素入手把握其内涵。对此,斯科特认为,制度包含三大基础要素,即规制性、规范性和文化-认知性。^③ 也就是说制度要实现其应有功能,至少在相关规则的性质和内容上,既包含具有强制力的、刚性要求,也要有明确的价值导向,同时还应为个体提供清晰的行动路径和模式。基于此,在本书中将制度界定为能够

① [德]柯武刚,史漫飞.制度经济学——社会秩序与公共政策[M].韩朝华译.北京:商务印书馆,2008:32.

② [美]埃里克·弗鲁博顿,(德)鲁道夫·芮切特.新制度经济学——一个交易为费用分析范式[M].姜建强,罗长远译.上海:格致出版社,上海三联出版社,上海人民出版社,2006:7.

③ [美]W·理查德·斯科特制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳译.北京:中国人民大学出版社,2010:58.

对政府相关部门、民办幼儿园举办者、幼儿家长以及其他利益相关者的行为产生规范作用的各种规则,包括相关政策、法律、惯例等。

第三节 已有研究的回顾及评析

从学界对民办学校分类管理乃至民办幼儿园分类管理的讨论看,相关问题的讨论具有明显的一致性。一些针对宏观层面民办学校分类管理问题的讨论,具体到民办幼儿园分类管理层面,一般会体现为更为具体的发展思路和策略问题。当然,有关民办幼儿园分类管理的具体问题的讨论,实际上也印证和回应了宏观层面民办教育分类管理的相关观点和制度构想。

一、民办学校分类管理面临的主要困境及破解思路

早在2016年之前,我国对民办学校分类管理就已经开始了诸多探索,而学界对此的探讨则要更早。在2010年前后,学界就已经对民办学校分类管理形成了比较集中的认识。一些主流观点认为,参考国际经验,按照营利和非营利对民办学校进行管理已经可以确定,只是需要进一步注意明确分类管理随之带来的举办者权益变化及保障问题。如教育经济学者王善迈认为,对民办教育实施分类管理有利于我国民办教育事业的发展,但在具体实施中应遵循自愿登记和政府审核两大原则,并对现行有关法规进行修改或调整,对两类民办教育机构制定不同的税收制度和既统一又有区别的财政支持制度及财会制度等。^①学者刘建银也认为,对民办学校实施分类管理能够解决长期以来困扰民办学校发展的营利性与非营利性、企业与非企业界限不明的问题,未来通过系统制定或修订有关税收、民法等领域的法律法规,可以更好地实现对民办学校的规范管理和有效支持。^②

但学界也有一些学者对即将到来的民办学校分类管理持疑虑、批评甚至否定的看法,认为在过去多年来形成的民办学校办学利益格局没有理清,相关政策细则不明朗的情况下,如果按照营利和非营利对民办学校实施分类管

① 王善迈.民办教育分类管理探讨[J].教育研究,2011(12):32-36.

② 刘建银.民办学校分类管理的动因、目标与实现路径[J].国家教育行政学院学报,2011(4):49-52.

理,可能难以达到预期的效果。如学者忻福良等经过调研后指出,在是否允许举办者获得合理回报、不同出资方式所应享有的税费优惠等一系列问题没有完全理清之前,以营利和非营利为区分对民办学校实施分类管理的时机还不成熟,现有的民办教育发展模式已经符合国情,所以应继续在现行民办教育法律框架下进行相关探索。^①学者吴华则直接指出,以营利和非营利区分对民办学校实施管理的“国家方案”中,有关不同类型民办学校对办学结余的处理方式和取得合理回报的规定,相比于早先时在温州开展分类管理试点形成的“温州方案”,存在明显的系统性政策风险,会更多地鼓励营利性民办学校发展,这与相关制度设计初衷相悖。^②

学界对民办学校分类管理的争议概括起来,实际上主要是对选择不同分类之后的民办学校的权益如何认定更为合理的争议,再进一步讲,就是对不同办学主体的权益如何认定和保障的问题有不同看法。对此,学者何金辉就梳理了学界对民办学校分类管理的分歧所反映出的法律依据问题。他认为,以营利和非营利为区分对民办学校实施分类管理,只是出于某种政策目标,而不是基于相应的法理逻辑,如果对举办者能否取得合理回报、享受税费优惠等事关民办学校发展利益的关键问题,在法理依据不明的情况下达成法理共识,想要通过分类管理来解决诸多民办学校发展问题,只是一种权宜之计。^③

对于围绕民办学校分类管理涉及的权益保障及相关配套政策制定的复杂性,一些学者试图在民办学校分类管理的“国家方案”之外,提出一些新的方案。如学者别敦荣认为,现实中在营利性和非营利性民办学校之间,还存在大量介于二者之间的民办学校,即不以营利为目的,但要求获得合理回报的学校,这部分民办学校具有较强的公益性,理应在分类管理政策设计上为其开辟有序发展的“第三条道路”,避免强制“二分法”将这类民办学校挤出办学队伍。^④学者王建也认为,在长期的办学实践中,我国民办学校实际上已经形成了四类办学形式,即不追求所有权和合理回报的、追求所有权但不要求合理回报的、追求所有权也追求合理回报的、纯粹以营利为目的的,在已经形成既有的利益格局的情况下,对民办学校实施分类管理时,要为从“四分法”

① 忻福良,陈洁.对民办学校实行分类管理的调研与思考[J].教育发展研究,2009(18):11-14.

② 吴华,章露红.对民办学校分类管理“国家方案”的政策风险分析[J].中国高教研究,2015(11):19-22.

③ 何金辉.民办学校分类管理的分歧与共识[J].教育发展研究,2010(10):42-47.

④ 别敦荣.论民办教育发展的“第三条道路”[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2012(3):137-142.

向“二分法”过渡做好相关制度准备和实践论证。^①

2016年以后,随着新修订的《民办教育促进法》的出台,是否应以营利和非营利为区分对民办学校实施分类管理的讨论终于尘埃落定,但相关法律对民办学校分类管理的诸多具体方面仅给出了原则性的要求,政策细则由地方政府出台。因此,之后学界对民办学校分类管理的探讨开始进一步关注学校分类管理政策的执行。其中,与举办者办学激励相关的内容,如办学经费筹措、分类支持政策、办学监管等最受关注。学者们普遍认为,相关政策法规在关系到民办幼儿园产权激励、资产清算、补偿奖励、税费优惠等方面迫切需要进一步细化,仅重视形式分类而轻视分类背后的利益诉求,会造成办学者对分类管理政策的无所适从甚或不信任,最终影响社会力量办学的积极性。如学者杨程认为,在诸多政策细则中亟待明确的是“同等法律地位”和“差别化扶持”政策,“同等法律地位”关系着民办学校能否在土地支持、税收优惠等方面享受与公办学校相同的对待和公平的竞争环境,而“差别化扶持”则关系着非营利性民办学校能否得到充分支持,细化相关政策可以增进举办者对政策的理解和决策能力,增强分类管理政策的可执行能力及优化政策执行环境。^②学者别敦荣则指出,由于有关资产清算、税费优惠、奖励补偿等政策细则不明,无论是营利还是非营利性民办高校都面临着发展前景不明、办学利益可能受损等问题,这会阻碍民办高校贯彻分类管理政策的动机,当务之急是在明确相关细则的同时,开展混合型高校发展试点,扩大民办高校的发展空间。^③

从有关民办学校分类管理的研究看,学界实际上在国家相关政策正式落地之前,就已经对是否应以营利和非营利作区分对民办学校实施分类管理进行了大量讨论,从举办者权益保障的角度,对分类管理之后可能要处理的关键问题进行了分析。在分类管理政策正式颁布之后,相关研究实际上继续沿着先前所探讨的举办者权益保障的问题,结合现实政策执行中面临的实际困境,进行了更具体的分析,有些探讨已经不仅是单纯的教育管理问题,更涉及国家土地政策、财税政策等。

① 王建.民办学校分类管理——从“四分法”到“二分法”[J].北京大学教育评论,2012(2):21-41.

② 杨程.民办学校分类管理“同等法律地位”与“差别化扶持”政策研究.[J],教育科学研究,2019(10):21-26.

③ 别敦荣.民办高校实施分类管理政策面临的困境及其完善策略[J].高等教育研究,2020(3):68-76.

二、民办幼儿园分类管理面临的主要困境及建议

学界关于民办幼儿园分类管理的正式探讨,主要出现在民办教育分类管理政策正式出台之后,主要关注点与学界对整个民办教育分类关注的问题相同,即关注分类管理之后民办幼儿园举办者的发展权益保障及相关配套政策细则的设计问题。不过研究者们具体分析相关问题时,切入的角度、隐含的价值取向以及提出的相关建议存在一定差异。

首先,从政策执行所遵循的基本规律来讲,民办幼儿园分类管理政策的推行必然需要考虑政策设计本身的完整性和可操作性,一些学者正是从相关政策设计本身存在的问题,分析民办幼儿园分类管理面临的困境。如吕武等人认为,民办幼儿园分类管理主要面临相关配套制度不健全且实际操作困难、部分民办幼儿园难以分类、过渡性政策和时间路线图缺位、当前利益与长远利益冲突等现实困境,因此应该在政策执行层面考虑不同类型民办幼儿园的办学利益,在分类认定、政策支持等方面给予相应保障,同时要明确非营利性民办幼儿园的内部治理结构和办学终止时的处理政策,以支持非营利性民办幼儿园更好地发展。^①

其次,考虑到民办幼儿园教育涉及市场资源的配置问题,有学者从市场资源供给的角度分析民办幼儿园分类管理的切入点。如刘磊认为,学前教育的公益属性使得市场参与供给具有一定合理性,但与此同时也要注意市场的内在缺陷,因此对政府来说,可以利用市场机制吸引民间资本扩大学前教育资源,但要注意对民办幼儿园加强质量监管并弥补市场失灵,将扩大有质量的普惠性学前教育资源供给作为主要目标,最大限度实现营利性和非营利性两类民办幼儿园的社会效益。^②

再次,鉴于我国民办幼儿园经过多年发展已经形成相对稳定的利益格局,推行民办幼儿园分类管理势必会引起相关利益关系的变化,一些研究侧重于从民办幼儿园自身发展条件和需求出发,分析相关政策设计改进的方向和思路。如胡晨曦等人通过对全国 11 个省 2 687 名民办幼儿园举办者的办园

^① 吕武,刘益东.推进民办幼儿园分类管理的现实困境与政策应对[J].中国教育学报,2017(3):19-23.

^② 刘磊.新《民促法》背景下政府对民办幼儿园的有效治理——基于对学前教育市场功用与限度的分析[J].教育科学.2018(06):10-18.