

## 第一部分

# 专题报告

“硬语盘空”，当我粗粗浏览了这部分文稿后，就想起韩愈笔下的这句话。它的意思是，遒劲有力的语言盘旋在天空中，形容文章的气势雄浑，矫健有力。

如果从文法的角度看，用“硬语盘空”来形容它们，未见得妥当。但换一种视角，从报告的立意、内蕴的思想这一角度说，却是恰如其分的。

民办教育立法是一个旷日持久的过程，汪家镠全程参与。她的报告回顾了从当初到现在（高峰期期间），这部一直胎动不已而又始终难以面世的法律文本所走过的“三百六十五里路”，毫无遮掩地揭示了问题的症结所在，并对下一步走向作了令人信服的预测。耄耋之年的潘懋元教授则以他对民办高等教育的深切关注和入微研究，着重讲了它



的定位问题，观点非常精辟，对政府下一步“定位”策略的确定无疑有很大的参考价值。其他几位报告者或从民办教育与社会经济，或从政府作为，或从理念转变、体制创新的角度发表自己的观点。他们的讲演必将对民办教育的发展，对国家教育政策的调整，对新的民族教育体系的建构、健全产生重要的作用。无论是铿锵有力的演说，还是轻语悦耳的陈述，都有着强劲的思想张力，都有着锐利的思想锋芒，都有着独到的思想意义。

读这些专题报告，你会有了然于心的满足，有居高望远的旷达，有大气盈胸的振奋！

汪家镠

全国人大常委会、教科文卫委员会副主任委员

## 民办教育立法的几个问题

《民办教育促进法》在九届全国人大常委会第三十次会议上没有进行表决。有的报上说《民办教育促进法》没有通过，引起了社会广泛关注，这方面的议论很多。而实际情况是没有进行表决，主要原因是，在几个重要问题上意见有较大分歧，需要进一步研究修改。这在立法上是很正常的事情。

我就立法中的几个问题说点看法。

### 一、关于法律名称的问题

我国民办教育需要进一步发展，以满足人民群众对不同类型教育的需要，这已逐渐成为社会的共识。目前，公办教育的规

模、质量和办学方式远远满足不了人民群众对教育的需求，优质教育资源缺乏，并且分布不均衡，可选择的余地不大。近十几年来，民办教育的兴起为解决这个难题提供了较好的选择，缓解了教育的需求与供给的矛盾，促进了由政府为主体的单一办学模式逐步向多元化社会办学模式的转变，逐步形成了以政府办学为主体，公办学校与民办学校共同发展的格局。所以，根据我国教育改革与发展的客观要求，这部法律立法的出发点是促进民办教育的健康发展。

这部法律的名称，即立一部什么样的法，关系到这部法律与《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)以及其他教育法律的关系。这部法律的名称为《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》)是《教育法》的下位法。《教育法》是教育领域的基本法、母法，《教育法》对教育的基本属性与共性的规定，都是发展民办教育必须遵守的法律规定，为此，在《民办教育促进法》的总则中就明确规定，根据《宪法》和《教育法》制定本法。《民办教育促进法》是《教育法》在民办教育领域的具体化，是补充、完善和深化。《民办教育促进法》和其他教育法律如《义务教育法》、《职业教育法》、《高等教育法》、《教师法》都是平行的法律关系。这些法律的有关规定，同样是民办、教育必须遵守的。《民办教育促进法》在教育法律体系中的关系和地位，决定了它作为《教育法》的配套法律，不需要面面俱到，没有必要重申已有的教育法律所规定的内容。这部法律主要根据民办教育的特点作出相应的规定，来调整有关法律中对民办教育没有规范和解决的问题。同时，还由于民办教育在我国教育体系中的比重偏小，需要采取积极政策和措施来推动它的发展，把重点放在

促进民办教育的发展上 所以草案名称为“民办教育促进法”。在讨论中,有些同志不赞成叫“促进法”认为现在民办教育问题很多,只强调促进,不讲规范不全面。其实这是不矛盾的。《民办教育促进法》一方面主要是调整政府行政部门和民办教育机构的关系,规范管理民办教育中的行为;另一方面也规范民办教育机构应该遵循政府行政部门的有关规定依法办、学的行为;同时对维护民办学校、董事会、校长、教师和学生的合法权益,都作出相应的规定。这些规定本身就是为了保证和促进民办教育的健康发展。

## 二、关于民办教育的公益性质和给举办者“合理回报”的问题

我国《教育法》规定 办教育不得以营利为目的。这就是说办教育应以培养人才为目的。民办教育和公办教育就其教育的性质和目标而言是共同的,都是为了贯彻执行国家的教育方针,都是以培养人才为目的,都具有公益性。但是,民办学校与公办学校办学资金来源不同。在我国,社会捐资办学的情况很少,这与世界上一些国家和地区传统的靠社会捐资办私立学校的情况不一样。我们鼓励捐资办学,但现实情况是大部分民办学校的举办都是投资办学,如果一味地要求捐赠才能办学,就不可能有我国现阶段民办教育的发展。所以,在我国民间资本尚不雄厚,缺乏各种公益性的社会基金,相关政策还不配套,政府又无力给民办学校很大资金支持的情况下,吸引民间资金投入办学就成为现阶段发展民办教育的一种选择。既然允许投资办学,举办者从中取得一定的合理回报也是自然的。在我国民办教育的举办者中,一心办教育,不要求回报的人是有的,但多数人希望收回原始投

入并取得相应的收益。从近年来民办教育发展的实践看，允许举办者从办学盈余中取得一定的合理回报，有利于调动办学者的积极性，有利于吸引更多的社会资金来举办民办学校，发展民办教育事业。所以，在我们提交给常委会审议的草案中规定了举办者在保证民办学校发展的同时，可以取得一定的合理回报。这一规定一方面表明国家对举办具有公益性的民办学校的认可和奖励；另一方面也限制了举办者牟取暴利。《中华人民共和国民办教育促进法草案》（以下简称“草案”）把经济回报限定在一个合理范围内，使举办者的办学目的与民办教育事业的公益性相协调一致，以此来积极引导举办者的办学行为，体现了促进和保障民办教育事业健康发展的立法宗旨。至于回报多少为宜，由于民办教育在全国各地发展的极不平衡，“草案”对这一问题没有作出具体规定，而授权省、直辖市、自治区人民政府根据实际情况制定具体办法。之所以这样规定，是从我国的国情出发，考虑到我国民办教育发展的情况与一些发达国家的不同特点，不简单套用其他国家的做法，既区别了办学与办企业，也区别了捐资办学与投资办学，我们认为是符合实际的。这一条规定在征求意见和常委会审议时，是有很大争议的。有些同志认为民办教育是公益性事业，举办者举办民办学校不能拿回报。允许民办学校的举办者取得合理回报，实质上就是营利，是不符合《教育法》有关规定的，也不利于鼓励捐资办学。相当部分的同志认为民办教育事业是公益性事业，这是《民办教育促进法》必须坚持的原则。同时要根据国情着力解决现实问题，要照顾举办者一定的利益，但必须与投资办企业相区别，不能以追逐利润为目的。给予投资办学一定的回报是对他投资办学的奖励，但这个奖励一定要有

一个度，而这个度的确定不是由民办学校或者举办人来决定，而是由政府来决定。这就限制了民办学校举办者牟取暴利的可能性也可以说“草案”这一规定是在《教育法》的框架下根据实际情况开了一个小口子，尽可能做到既不违背《教育法》不以营利为目的的规定，又能调动投资办学者积极性。

在起草这部法的过程中，我们也曾设想是否在法律条文中明确规定按营利和非营利实行分类管理，但在民办教育立法中出现分类管理不仅明显违背《教育法》第二十五条“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”的规定，也于我国教育法律形象不利，而且不少即使对教育实行分类管理的国家在教育有关法律条文上也没有明确分类管理的规定。但在现实生活中确实存在少数商业气息浓厚、营利性明显的民办教育机构，主要是一些非学历教育的培训机构。对这少数实际上以营利为目的办学而又有一定的社会需求的教育机构，可按照服务企业对待在工商行政管理部门注册登记，不享受公益事业在税收、使用土地等方面的优惠政策，由相关的法律来规范。由于在这个原则问题上意见相当不一致，所以在人大常委会对这个法再次审议后，可能会作一些修改。一部分同志认为，规定合理回报是有道理的，但是用“合理回报”这个概念，商业气息较浓也不是合适的法律用语因此建议用“奖励”或者“补偿”来替代“合理回报”这个概念。但是，“奖励”或“补偿”同“回报”实际上不是一个意思，也有同志担心这样修改容易产生歧义。

### 三、关于民办学校产权归属的问题

学校产权的归属是投资者普遍关心的问题。现在办不下去

的民办学校也不少，校产的归属是一个现实的问题。立法必须要解决的一个重要问题即民办学校要做到产权明晰。产权明晰，可以调动和保护投资人的积极性，保证学校正常运行，降低风险，有利于学校的稳定与发展。民办学校财产来源是多样化的，主要由四个方面构成：（1）个人或企业投入；（2）来自学生家长的赞助费或其他形式的资助费，它属于捐赠性质；（3）国家的直接和间接的投入，如无偿或优惠划拨学校建设用地等；（4）校产在运营中的增值形成的校产。针对民办学校校产的实际情况，在法律草案中，我们将民办学校产权的认定分为四种情况：（1）政府投入的，产权属于政府；（2）社会投入属于公益性捐赠性质的，产权归学校，但学校解散时，这部分校产由教育行政部门用于发展社会公益事业；（3）举办者投入所形成的校产，产权属举办者，举办者收回本金的方式依据双方的合同而定；（4）增值部分扣除给举办者的回报，其余部分所形成的校产归学校所有。

我们认为这一规定表明投资办学和投资办企业是不同性质的行为，在产权的认定上应该有所区别。在法律中明确了四点：（1）投入者享有其投入资产的所有权，但在民办学校存续期间，投入者对其资产的所有权与使用和管理权是相分离的，他不能随意从民办学校的资产中撤回投资；（2）学校在存续期间享有对全部校产的使用权和管理权；（3）举办者的财产应与投入学校的财产相分离，举办者不得将学校财产转让、抵押，不得从事与教育无关的活动；（4）扣除合理回报后增值的民办学校财产归社会所有。在民办学校存续期间归民办、学校管理与使用。现在出现的教育集团、股份制办学等新模式，有的规模很大，办得很有特色，也有了一定的经验，在经营管理上按照企业的经营方一式

来运作，教育集团下的民办学校一般在经费方面没有独立，所需经费主要由教育集团划拨。由于这些特点，对他们产权的认定，各方面意见还很不一致，我们考虑先不在法律上作规定，留有探讨的余地，地方可在总结经验的基础上作出补充规定。

对民办学校产权的规定，在审议中，一些同志建议，不必要规定得这样明晰，应突出规定：民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累，享有法人财产权。这样规定是必要的，有利于维护民办学校的稳定和合法权益。但是，不少同志认为，明晰民办学校中国有资产、举办者资产、社会资产的产权同样是必要的，它有利于举办者更关注民办学校的质量和效益，加快它的发展，同时也有利于保护国有资产或公有资产，以免流失。写上这一条，同时，再吸收以上的建议，这样，对民办学校产权的规定就更为准确和全面，更有利于民办教育的发展。

#### 四、关于民办学校办学自主权的问题

民办学校的办学自主权是民办教育的特点，也是保证民办学校具有活力和健康发展的重要保证。“草案”赋予了民办学校自主办学的权利，在学校内部管理体制的确定、机构的设置、学校法定代表人的确定、资金的管理与使用、校长和教职员工的选聘、工资待遇、教学课程的设置、教学内容和方法的确定、资产的管理与使用、证书的发放、收费标准的制定等方面，在法律规定的大框架内，享有办学自主权。这样的规定使民办学校能充分行使办学自主权，办出自己的特色，努力提高教学质量。“草案”的这些规定是基于民办教育自身的特点作出的。民办教育的特点

和优势就是与市场紧密相联，一开始就具有市场观念，根据市场需要设置或调整专业和课程；利用社会教育资源和潜力，聘请优秀教师和管理者；适应不同学生群体的智能、条件和需求办出特色。民办学校除举办者的投入（有的投入很少）外，其吸纳社会资金的主要来源为收费，民办学校必须努力为学生提供优质的服务，才能使学校持续发展。这一点与公办学校有很大的不同。

民办学校有了自主权就能充分发挥它的优势，在教育领域蓬勃发展。当前，我国的义务教育应该是政府办学，在这个领域，民办学校所占的比例很小，可以说只起到补充作用。但在有些地方特别是经济发达地区，民办小学、初中也得到了很好的发展，原因是这些地方的民办、学校适应不同学生群体的要求，在教学方式、教学内容和方法等方面进行了探索和改进，如举办寄宿制学校，实行小班教学、双语教学，或在艺术、体育、文明礼仪方面办出特色，受到学生、家长的欢迎。在非义务教育领域，民办教育应该有更大的发展空间，如职业教育方面，民办职业学校凭借其灵活的机制、办学的自主权，适应社会需要瞄准就业市场，使专业、课程内容的设置更贴近社会，符合市场需求。民办学校在办学资金的运用方面更有效率、更合理，走出了一条与普通学校不同的新路子。公办学校在办学目标、学校管理、教学内容等方面有统一规定，比较单一，要满足学生和家长的层次不同的需求就比较困难，而民办学校恰恰能弥补公办、学校在这方面的缺陷。要保证民办学校的办学自主权，政府要依法管理，尊重民办学校办学的自主性，维护民办学校教师、管理者、举办者的合法权益，引导民办教育健康发展，而不能横加干涉。

《民办教育促进法》业已经过人大常委会三次审议。没有讲

行表决，虽然分歧也只是突出地集中在一两个问题上，但这是关系到民办、教育发展的关键性问题，所以，人大常委会以积极慎重、认真负责的态度，主张进一步研究、修改，争取能在本届内通过。立法的目的就是要促进民办、教育的发展，这是我们的出发点，时间当然要服从立法质量，相信在学习贯彻党的十六大精神的基础上，这部法能修改得更好，并在近期出台。

樊 纲

中国经济体制改革研究基金会秘书长

## 未来中国经济走向与民办教育的前景

### 一、中国的经济现状及前景

目前，中国经济的发展情况相当不错。我国加入世贸组织刚刚一年，全世界经济不景气，在此情况下，我国经济增长率为8%，出口增长20%，外贸顺差增长50%，外资增长约27%~28%，外汇储备一年约增长600亿美元，2002年年初外汇储备额是2100亿美元，预计到年底至少是2700~2800亿美元。我国外向型经济迅猛发展，令世人瞩目。如果说前几年中国一方面在得益于全球化，另一方面却受到全球化的冲击，那么，现在中国已越来越多地得益于全球化的进程。事实证明，我们已经尝到

加入世贸组织的“甜头”。加入世贸组织对我国经济体制的冲击，推动了我国经济体制的改革，也促进了国内各种经济的发展。其中，民营经济也获得了极大发展，因为加入世贸组织就要遵守国际规则，就要给外商国民待遇，由此必然引起对内资的开放。可以说，对外的开放推动了对内的开放。民营经济如此，别的领域也是同样的道理

### 1. 现实问题的解决是一个长期的过程

不是说中国经济现在没有问题，不是说加入世贸组织不会带来新的问题。中国经济的问题还是很多、很大的。例如，金融问题、就业问题、收入差距拉大问题、国有企业改革问题、政府问题、腐败问题等一系列问题都还存在。但是，作为一个发展中国家，作为一个从计划经济体制向市场经济体制转轨的国家，指望这些问题在一夜之间消失或得到解决，是不可能的，也是不现实的，体制问题不是短期内能够解决的，

破坏一种旧制度很容易，但建立一套新体制（包括法制）就要经过一个漫长而复杂的磨合过程，是一系列利益冲突的过程，是一个长期的历史过程。原来纸面上没有的，现在有了，这只是第一步。而要让其成为真正落到实处的“法”成为“法制”则需要一系列利益的冲突，需要一系列案件的积累，需要一系列判例的积累——美国的法律制度经过了一二百年时间的建设和完善，在我们看来，其规则已极尽详细，但美国股市现在还出了“安然事件”，快递公司还出了一大堆问题……这说明法制建设需要一个积累的过程，在其过程中会不断地出现问题，继而人们对此再不断地加以完善。

中国的许多问题，不仅仅是一个体制问题，而且也是一个发

展问题。比如说就业问题、农民问题 在今后 5~10年内 随着中国现代化进程以及相应的城市化进程的向前推进，将有 5 亿左右的农民需转移出农村，也就是说，相应的，我国要创造 5 亿个就业机会，实现中国的工业化、现代化，最终解决中国的“三农”问题 即农村、农业、农民问题。而原有的“三农”问题将更趋于严峻，特别是农民收入的过低问题。中国目前还不可能有一个能立即解决农民问题的方案。

所以，解决这些问题将需要较长的时间，或者说它是一个需要几十年才能解决的问题。按照目前中国 8% 的年增长率 每年最多也只能解决 1 000 万农民，若按此比例、数量，则需要 40~50 年的时间。对此，我们既要看到前景，又要切实地逐步加以解决，以走出困境。

## 2. 中国应努力成为“世界工厂”

从长远发展角度看，中国应致力于成为世界的制造中心，并在今后几十年中努力形成完整的产业体系。在“世界工厂”与“科技大国”两种发展观念之间，也许有人会有疑问和争论，但其实两者并不冲突。缘何要成为“世界工厂”？首先是因为中国农民众多，尤其是四五亿农民进城后，他们第一步能干的是什么样的工作？只能是从从事科技含量并不高的加工制造业，而不会成为高新技术的产业工人，所以，成为“世界工厂”是我们现实的和长远的需要，也是我们梦寐以求的理想。惟有如此，我们才能有效地解决“三农”问题，才能最大程度地缩小城乡收入的差距。事实上，即便我们成为了“世界工厂”，也还是不能解决就业问题。其次，世界上也没有哪一个国家能够不经过“世界工厂”的阶段就一跃而成为“科技大国”的 没有“世界工厂”作依托 科技成果就不可

能转化为市场价值。再次，制造业本身是一个非常丰富的概念，它既可指飞船、导弹等高科技产品的制造，又可指鞋子、袜子等基本生活用品的制造。有人或许会对基本生活用品的制造不以为然，但实际上，有竞争力的是能赚钱的东西，而不一定是高科技产品。。打个比方，电脑是高科技产品，可是每台电脑能赚的也就是几百块，特别是在市场竞争日趋激烈的情况下，何况在一段时间内它的总体销售量是有上限的；而袜子就不同，看似销售价格很低，也许一双只能赚几毛钱，但它的市场销售量与消费率是非常大的，如果真能把它做大、做强了，决不会比卖电脑少赚钱。所以，能把袜子等基本生活用品制造业留住，也就为农民提供了就业与增加收入的机会。也正是在这个意义上，我认为片面地强调“提升产业结构”并不正确，产业的结构要拓宽，针对中国现实的国情，“提升产业结构”的做法在一个地区可以，但就全国而言却不妥当，所以更为合理的提法应当是“扩充产业结构”。

### 3. 投资吸引力不断增强

2002年，中国是全世界吸引外资最多的国家，已经超过了美国。为什么会有那么多的外资流向中国？我看原因主要在于一个方面：一是中国劳动力价格的优势。数据表明，美国、欧洲与中国劳动力的日工资（美元）比为 42: 38: 1.7 资本有其最大的寻利性，即便排除其他的可营利因素，单劳动力价格的优势就足以使外资动心。二是中国劳动力素质的逐渐提高。可以说，在现今所有的发展中国家，中国的劳动力素质是较高的，而劳动力素质是产品质量形成和提升的一个重要保证。三是中国的政策投资环境。为吸引外资，中国政府给予外资以各种优惠的投资政策，特别是中国加入 WTO 后，国际承诺及其履行，可以让外资更

为放心。

所以，当前最重要的是进行制度创新，不断降低制度成本，进一步改善制度环境，制定出真正超前的长期发展战略，为实现我国经济强劲的可持续发展创造条件。

## 二、如何看待教育在整个市场需求中的作用

目前，教育领域存在着两大突出现象，即民营学校的发展和出国热。怎样认识这些现象？我认为：

1. 两者的市场主要都是针对中国的新兴中产阶级。需求不等于需要，需求是有支付能力的需要，正如人人都有受教育、受优质教育的需要，但并非人人都能获得。

2. 私立学校，首先要求有好的硬件条件，从市场角度区分，也可使各种层次的教育发展起来。

3. 两者的共性问题，是如何在资源配置上合理分层，为没有支付能力的人提供受教育的机会。

发展民办教育，并为富裕阶层的子女提供优质的教育服务，也是一种贡献，因为这可以节省国家的公共资源，转而为更多的贫困人口提供教育，有利于教育公平的实现。如果说社会发展的趋势之一即在于公共资源将越来越多地为穷人办事、越来越多地追求社会的平等，那么在某种意义上，民办教育就不仅仅是创造了更多的教育机会，而且还具有社会平等的含义。

当然，这需要在政策层面上对由此引发的一些新问题加以进一步的研讨，如哪些可以让私人来办，哪些则不可以，等等。我想，今后中国任何一个层面的教育，从小学到大学都可以采取这样一个思路，即由公共部门和私人部门一起来办，大学特别是那

些好的大学、能够营利的大学、能够聚集资源的大学，可能恰恰才是真正的投资场所。为什么呢？富裕者既然已支付了高昂的教育费用，自然也就要求他们的子女能享有更优质的教育服务。在这种情况下，如果说要让教育产业化，并允许民间资金的进一步介入，那么我们也许就必须把好的甚至是最好的部分让私人来投资，使之能以优质的教育资源吸引具有购买力的购买者，从而让投资者获得一定的合理回报。假如我们只是把最差的部分交给民间经营，其教育水准甚至还比不上公办、部分，那么，没有哪一个富裕者会愿意购买这样的教育服务，而丧失具有购买力需求的经营必然难以赢利，也就不会有人来投资。这是我们不得不承认的现实。

再者，与发达国家相比，中国在今后一个较长时期内仍将是一个二元经济结构的社会。就社会经济发展对教育供给水平的要求而言，现有的高等教育依然是稀缺的，只有不断扩大高等教育尤其是民办高校的数量与规模，才能满足日益增长的教育需求，才能提供一定比例的接受过高等教育的人才，也才能实现一定比例的高新技术产业的发展。因为高科技既是社会长期积累的结果，又是高等教育长期积累的结果。

### 三、“二元”中的一元

所谓“二元”中的一元，是指如何通过多“赚”富裕者的钱来养穷人的教育。由于我国城乡二元经济结构还将长期存在，在今后的农村和城市（尤其是刚进城的农民）依然会有大量的穷人，所以，如何为穷人提供各方面的教育服务，是摆在政府面前的一个严峻问题。虽然我们希望国家的公共资源能够为他们提供