

中国民办教育的改革与发展

周 详

内容提要: 整体而言, 中国民办教育取得了可喜的成就。民办教育规模和机构数量持续增长, 办学层次丰富多样, 覆盖领域不断扩展, 社会影响不断增强, 已经成为中国教育事业最具活力的重要增长点。民办教育的发展是中国教育改革与探索的重要部分, 逐步构建符合中国国情和文化特质的民办教育法律法规体系, 是民办教育改革的重要内容。政府职能转变将从传统公办教育的管理思维定势和固有模式中脱离出来, 依法落实民办学校办学自主权, 探索和利用民办教育机构的制度优势, 鼓励和引导社会资本参与公共教育服务设施建设和运营管理, 逐步引导民办学校进行内涵式发展。

关键词: 民办教育; 改革; 发展; 教育立法; 社会观念

作者简介: 周详, 副教授, 硕士研究生导师, 中国人民大学教育学院, 北京大学—哈佛大学联合培养教育学博士, 兼职律师; 研究方向: 教育法律与政策; 民办教育。邮箱: xiang@ruc.edu.cn

Title: Reform and Development of Private Education in China

Abstract: Generally, China's private education has achieved remarkable achievements. The scale of private education and the number of institutions is continuing to grow. The level of running schools is rich and diverse, the coverage of the field is expanding, and the social influence increasing. These have become the most vibrant and critical growth point for China's education. The development of private education is an important aspect of China's education reform and exploration. The gradual formulation of a private education law and regulation system that conforms to China's national conditions

and cultural characteristics is a vital part of private education reform. The transformation of government functions will be made distinct from the management mindset and inherent mode of traditional public education. And the implementation of private schools' autonomy that is in accord with the law. And explore the institutional advantages of private education institutions. And encourage social capital to participate in the construction of public education service facilities and operation management, gradually guide and enhance the connotative development of private schools.

Keyword: private education; reform; development; education legislation; social perception

Author: Zhou Xiang, Associate Professor, master supervisor, Institute of Education of Renmin University of China, Peking University - Harvard University joint training doctoral education, part-time lawyer. Research directions: education laws and policies; private education. Email: xiang@ruc.edu.cn

1978年十一届三中全会开启了中国改革开放的历史进程，随着中国特色社会主义的蓬勃发展，中国民办教育事业异军突起，已成为中国教育事业的重要组成部分。1997年，国务院正式颁布《社会力量办学条例》，时至今日逐渐形成了以《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》为核心的整套民办教育法律法规政策体系。2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会对《民办教育促进法》进行修订，中国民办教育管理进一步法治化、规范化。整体而言，中国民办教育取得了可喜的成就，民办教育规模和机构数量持续增长，办学层次丰富多样，覆盖领域不断扩展，社会影响不断增强，已经成为中国教育事业最具活力的重要增长点。

中国民办教育的发展，扩展了教育经费的总体来源与形式，吸引了大量社会资本，健全了以政府投入为主，多渠道筹措经费的教育投入体制，利用多元化手段推动了中国教育整体上的普及化和均等化发展。与传统公立教育模式不同，民办教育能够灵活应对市场需求，有利于推进校企合作、产学研结合、混合所有制，逐步向规模化、产业化、集团化的方向拓展，满足人民群众多样化教育需求，有效地推动了中国教育的公平和均衡发展，也有力地促进了中国基

本教育理念的实现和教育制度的完善，为中国的发展提供了持续的高质量人才资源。

一、民办教育发展 with 政策变迁过程

(1) 民办教育法制探索时期 (1978-1991)

1956年，社会主义改造之后，国家对教育统一进行管理和调控，公立教育成为唯一制度化的教育形式。1978年十一届三中全会的召开，确立了改革开放的方针，标志着政府工作中心的根本转移。经济发展和社会主义现代化建设对多样化人才的需求开始凸显，直接导致多元化教育需求的出现。从那时开始，在北京、上海、天津等地一些社会人士，利用闲置教育资源，开设文化补习班、职业培训班，这成为改革开放以来中国民办教育的雏形。

1982年《宪法》第十九条第四款规定“国家鼓励集体经济组织，国家企业事业和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”，以最高权威的法律形式确立了民办教育存在的合法性。1984年3月，全国第一家国家承认学历的民办公助体制的高校——北京海淀走读大学正式成立。

1985年《关于教育体制改革的决定》中强调“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”。1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国义务教育法》第九条规定：“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。”1987年原国家教委发布的《社会力量办学若干暂行规定》中提出：“社会力量办学是中国教育事业的组成部分，是国家办学的补充。”，“主要开展各种类型的短期职业技术教育，岗位培训，中、小学师资培训，基础教育，社会文化和生活教育，举办自学考试的辅导学校（班）和继续教育的进修班”。这一系列政策从基本教育制度体系构建的高度赋予了民办教育合法的定位，但具体的实施措施仍然处于探索阶段。

截至1991年底，中国民办高等教育从零起步，民办普通中小学已达1199所，其中中学544所，小学655所，民办幼儿园12091

所。¹随着教育实践的逐步丰富，中国民办教育呈现多元化发展的趋势，体系逐步构建，民办教育的法治化管理在探索过程中缓慢发展与完善。

(2) 民办教育的顶层立法阶段（1992-1998）

1992年党的十四大召开，标志着中国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，国家开始鼓励民办教育的发展。十四大报告明确“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学，改变国家包办教育的做法”，民办教育的合法性在中央政府文件中再次得到确认，政府对民办教育的开始进行管理模式的创新尝试，加速了制度变革。

1993年2月13日，中共中央、国务院印发《中国教育改革和发展纲要》，对民办教育的管理模式进行结构性的调整，明确“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”，确立“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的十六字方针。其后出台的《民办高等学校设置暂行规定》，确认了民办教育教师和学生与公办教育主体拥有平等的法律地位，也初步形成了民办高等教育机构设立的程序和基本要求。

1995年制定的《中华人民共和国教育法》，“鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构”，以教育基本法的形式确定了民办教育的法律地位。中国民办教育在教育法律体系中合法的生存空间逐渐扩大，成为民办教育相关制度完善的基础性文件。

据统计，全国民办高等教育机构从1991年的450所增至1995年的1219所。1994年2月，经过国家教委的受理和审批，民办黄河科技学院、上海杉达学院等6所民办高校首次具备了颁发学历证书资格。到1996年底，全国具有颁发学历文凭资格的民办学校达到21所，在校学生1.4万人；高等教育文凭考试试点机构达到89所，在校学生5.1万人；其他不具有颁发学历文凭资格的民办高等教育机构有1109所，在校学生达到108万人。²

1 中华人民共和国国家教育委员会计划建设司：《中国教育事业统计年鉴》（1991-1992），北京：人民教育出版社，1992年版。

2 金忠明、李若驰、王冠主编：《中国民办教育史》，北京：社会科学出版社，2003年版，第399页。

1997年7月，国务院发布了《社会力量办学条例》，标志着中国民办教育开始进入“依法办学”、“依法治理”、“依法行政”的法治化发展阶段，与民办教育相关的配套法律制度的开始被重视，也通过进一步的立法促进民办教育的有序发展。1998年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过《教育法》，为民办高等教育的发展提供了基础依据。

中国的民办教育在一批先行者的尝试之下，规模、数量呈现高速增长的趋势，随着制度建设的逐步完善，也逐渐改变全社会对于民办教育的基本观念，民办教育开始被大众所了解、所接受。

（3）民办教育的立法促进阶段（1999- 至今）

1999年，《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”。同年6月，国务院《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中强调“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。”这些指导性政策文件的出台，为中国民办教育灵活发展预留了空间，参与民办教育的主体逐渐增多，民办教育办学的模式也呈现多元化的趋势。同年召开的第三次全国教育工作会议，明确提出“鼓励社会力量以各种方式举办高中阶段和高等职业教育，有条件的也可以举办民办普通高等学校”，此后中国民办教育的政策、法律法规逐步健全，办学层次也不断完善，规模开始扩大。民办教育“与公办教育并重”的定位、格局逐步形成，也开始承担着促进教育快速发展的社会责任。

2002年12月28日，第九届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议通过并于2003年9月1日起施行了《中华人民共和国民办教育促进法》，开始了中国民办教育法制化的新时代。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日起施行了《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》。2007年1月《民办高等学校办学管理若干规定》通过，自2007年2月10日起施行。这些民办教育的法律法规的出台，标志着中国民办教育的管理从政策主导，走向法制引导，民办教育的发展拥有了专门性的

基础法律文本，民办教育管理的法治化程度得到加强，政府对于民办教育发展的“促进”态度也非常鲜明地表达出来。

2012年，国务院颁发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》进一步明确了“民办教育是中国教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”。再一次肯定了公办教育与民办教育共同发展的格局。对这一基本定位的强调，有力地支持了民办教育法制体系形成。

2012年6月发布的《国家教育事业第十二个五年规划》继续通过制度建设确保民办教育的持续健康发展。教育部发布《关于鼓励和引导民间资金积极进入教育领域，促进民办教育健康发展的实施意见》，都积极鼓励民办教育的发展，从多角度试图完善民办教育发展的制度环境。

2011年开始，经国务院学位办批准，北京城市学院、西京学院、吉林华桥外国语学院、河北传媒学院和黑龙江东方学院获准招收研究生，这是民办高校首次获得研究生教育资格。由于政策的鼓励和支持，2011年，全国民办高校698所（含独立学院309所），比上年增加22所；招生153.73万人，比上年增加6.99万人；在校生505.07万人，比上年增加28.38万人。其中，本科在校生311.82万人，专科在校生193.25万人；另有自考助学班学生、预科生、进修及培训学生26.00万人。民办的非学历高等教育机构830所，各类注册学生达到88.14万人。³

2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过“修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定”，正式确立了我国民办教育分类管理的法制框架，平息了民办教育一直以来面临的“合理回报”与“公益性”之间的争论，为民办教育法治化进一步发展明确了方向。

2017年教育统计公报显示，全国共有各级各类民办学校17.76万所，比上年增加6668所，占全国比重34.57%；招生1721.86万人，比上年增加81.63万人，增长4.98%；各类教育在校生达5120.47万人，比上年增加295.10万人，增长6.12%。民办高校747

3 教育部：〈2011年全国教育事业发展统计公报〉，《教育部官网》，2012年8月13日。网址：http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_633/201208/141305.html。访问日期：2018年10月30日。

所（含独立学院 265 所，成人高校 1 所），比上年增加 5 所。普通本专科招生 175.37 万人，比上年增加 1.51 万人，增长 0.87%；在校生 628.46 万人，比上年增加 12.25 万人，增长 1.99%。⁴本专在校生规模和 2011 年相比增加 123.39 万人，增长 24.43%。

截至 2017 年，全国民办高等教育机构硕士研究生招生 747 人，在学 1223 人。另有民办的其他高等教育机构 800 所，各类注册学生 74.47 万人。

二、民办教育改革的方向和发展的问題

“民办教育的兴起和发展是新时期中国改革开放的一项标志性成果。”⁵其发展过程也是中国教育改革与探索过程的一部分，虽然取得了巨大的成就，但仍然有些制度性的瓶颈需要解决。通过改革经验的积累，逐步构建符合中国国情和文化特质的民办教育法律法规体系，是民办教育制度改革的重要内容。

（1）进一步明确法人属性，构建符合教育发展规律的法人制度

我国尚未设立与教育机构相关的学校法（机构组织法），自 1986 年《民法通则》首次确立法人制度以来，我国教育机构的机构法人性质不明确，法人内涵有待进一步完善，民办学校发展的合法权益难以全面保障。在法律规范层次，现行法律法规缺少对民办学校性质的明确界定，具体可操作条文缺失。依中国现行法规，民办学校实行“民办非企业单位”法人登记，而目前我国尚未对“事业单位”法人进行明确的法人界定。2017 年 3 月 15 日第十二届全国人民代表大会第五次会议通过《民法总则》，确立了“非营利法人”类型，对我国民办教育的发展提供了有利的基础性法律制度支撑。

在传统的法律实践中，民办学校有时被当作企业法人对待，有时被当作非营利法人对待，模糊的分类管理方式导致管理存在不确

4 教育部：〈2017 年全国教育事业发展统计公报〉，《教育部官网》，2018 年 7 月 19 日。网址：http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201807/t20180719_343508.html。取用日期：2018 年 10 月 30 日。

5 胡卫、董圣足：〈我国民办教育发展的回顾与展望〉，《教育发展研究》2011 年第 1 期，第 18-22 页。

定性，民办学校的办学稳定性存在风险，其合法权益难以得到落实。这种模糊的法人性质给民办学校在税收、财政、管理等诸多方面带来了不便。《民办教育促进法》修订之后，在民办教育分类管理的宏观背景之下，依法明确了营利性法人的管理模式依据《公司法》，这是教育组织法人制度构建的有效突破，但是非营利民办法人的法人管理制度仍然存在相当的模糊的地方。

首先，民办学校财税负担重，征税制度设计有待完善。

根据财政部和国家税务总局联合下发的《关于教育税收政策的通知》（财税[2004]39号）规定，对学校经费中纳入财政预算管理的或财政预算外资金专户管理的收费不征收企业所得税。而民办学校收入由于没有纳入预算内和预算外的资金专户管理，即使从事学历教育的民办学校也难免成为企业所得税征税的对象，甚至因此引发诉讼，司法审判与立法制度之间存在衔接的制度盲区，有待税法的进一步明确和优化。

财会制度上，民办学校需要适用《民间非营利组织会计制度》，此制度设计的会计科目无法体现出资者资产数额，致使举办者在学校终止清算时无法收回投入的资产，其余公益清算财产的归属在法律上也并不明确，举办者原始投资权益的保护有待加强。

其次，财产权保护力度有限，社会资本进入缺乏保障。

《民办教育促进法》虽然规定民办学校享有法人财产权，但没有明确规定原始投入资产、办学积累资产、剩余资产等不同性质资产的所有权属性，各自权益尚未明确区分。目前，部分出资人为了保障资产安全及获取一定的投资回报，都以介入学校管理、关联交易和协议控制的方式对学校进行“实际控制”，这对学校正常秩序和教学质量带来了隐患，不利于民办学校的独立和长久发展。

2007年2月公布的《民办高等学校办学管理若干规定》要求“民办高校的资产必须于批准设立之日起1年内过户到学校名下”。但是，由于在法律上“资产”具有明确的所有权属性，而民办学校的“资产”存在现实的模糊性而且不可操作，导致社会公益性财产和投资人权益都得不到有效的制度保护，民办学校的财产的归属以及所有者权益容易产生法律风险。

再次，民办教师身份认同感不足，权利保障有待提高。

学校发展的核心在于具有优秀而稳定的师资。虽然教师在法律上享有与公办教师相同的法律地位，但是由于民办学校法人属性不

清,教师人事关系性质不同,导师民办学校教师无法与公办学校教师享有同等权利,在医疗保险、养老保险、工资待遇、工资稳定性等方面和公办学校教师相比差异明显。同时,民办教师无法计算教龄,导致民办学校和公办学校之间教师双向流动受到限制,民办学校师资质量无法得到有效保障,教育行政主管部门对教师的统一管理也存在困难,教师之间身份差异带来的实质影响较大。

教师身份的“二元制”已经成为影响民办学校教师队伍建设的瓶颈,整个民办教育难以吸引高层次人才,民办教育发展后劲乏力,严重制约民办学校教育质量与业务水平的提高。

总体而言,民办教育的法人类型不明确和法律条文的不可操作性极大地影响了民办教育的发展,在国家深化体制改革的大背景下,有几个可能的发展方向,对民办教育的发展都将有良好的促进作用。

(1) 在事业单位分类改革的背景下,中国民办教育的相关法人制度将会逐渐完善。公益性社会组织的管理也将纳入到完善的法人体系制度过程中来,营利性与非营利性分类管理的系统制度设计与政策调整将逐步实现。通过分类管理改革的试点,建立相对独立非营利的法人制度,将能最终解决由于法律制度的矛盾带来的一系列问题。

(2) 随着法律制度的完善,民办学校内部法人治理问题突出问题也将逐步得到解决。传统企业的“家族”式管理方式导致举办者与管理者权责不明、关系不清、监管机制不完善等问题都将通过引入现代公司法人治理模式而解决。法人制度以及现代法人治理结构的引入将很好地解决传统民办教育存在的管理问题。

(3) 教师是民办学校发展的重要影响因素,创造性地建立符合民办学校特质的人才体制、政策保障是政策改革的重点。通过公益财产的特殊公共属性,以灵活的机制建立一支相对稳定和有较高素质的师资队伍,这是民办学校保证教学顺利实施、教育质量稳步提高与承担教育教学改革重任的首要前提。充分发挥民办教育的灵活优势,创新地构建灵活的用人机制才能与公办学校形成良性的人才流动,将逐步增强民办教育的师资力量。

(2) 逐步改变社会观念,减少对民办教育的制度歧视

民办教育属于公益事业,承担了部分政府服务职能,用多元化

的路径实现了政府责任，帮助政府完成了相当程度的社会服务功能，政府应当依法平等给予政策优惠，公立与民办教育两者在国家发展的战略目的和战略选择上具有相同的价值内涵，两者具有较好的互补性。

《民办教育促进法实施条例》规定，政府委托民办学校承担义务教育任务的，应当根据接受义务教育学生的数量和当地生均教育经费标准，拨付相应的生均经费。对于捐资举办的民办学校和出资人不要取得合理回报的民办学校，依法享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策；出资人要求取得合理回报的民办学校也有相应的税收优惠。

然而，在办学实践中，一些地方政府对承担义务教育的民办学校并未按地区生均经费的标准拨付经费，税收优惠政策各地执行标准不一。近年来状况有所改观，随着民办教育承担公共服务的职能不断增强，地方政府对民办教育的奖励扶持措施也在持续探索中，已经有一些省、市设立了民办教育发展政府专项资金，并根据地方的实际情况对民办教育给予一定资金支持与政策扶植，随着法律制度的逐步完善，民办教育的投入方式将进一步稳定、多元。

另一方面，由于法律法规不完备，资本进入学历教育领域存在障碍。修订之前的《教育法》规定“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”，但公司的根本目的是“营利”，宗旨是“股东利益最大化”，并且一般情况下通过所有权来实现；而我国《民间非营利组织会计制度》规定“任何单位或个人不得因为出资而拥有非营利组织的所有权，收支结余不得向出资人分配。”，两种利益群体之间存在根深蒂固的矛盾，在同一机构进行决策时容易产生价值冲突。新修订的《教育法》《高等教育法》已经删除了“不得营利为目的”的条款，《民办教育促进法》也明确了营利与非营利的分类管理原则，但是具体如何操作，大部分的民办学校都在观望。随着各地民办教育实施细则的出台，对于分类管理的选择期也各异，最快的上海市 2018 年年底必须在是否营利的问题上进行选择。

《中华人民共和国担保法》第九条规定“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为保证人”，并规定“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体的教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施”不得抵押，但《民办

教育促进法》明确规定“国家鼓励金融机构运用信贷手段，支持民办教育事业的发展”，至今并没有具体的担保等措施出台。这使得民办学校在建设用地、信贷融资、教学科研、资产经营增殖等活动上都无法享有与公办学校同等的政策待遇，办学经费的资金安排成为民办学校高质量发展的重要阻碍。

产权制度、税收政策和融资政策的不一致、不协调、不清晰，导致在现有法律制度框架下，民办学校的投资举办主体希望持续稳定实现教育理念受到相当大的限制，无法获得资本市场的资金支持。这也自然导致目前中国民办教育的实践中偏重营利性行为和投资回报，难以真正实现高质量的民办教育发展。从整体上看需要从宏观到微观层面改革制度、改变人们的基础观念。

(1) 中国教育类公益组织的宏观管理和立法体系需要进一步完善。

民办教育虽然持续发展，但其与各级各类的公办教育之间仍然缺少公平的竞争环境，资源配置的方式不同，相关法律法规及行政规章之间不一致，导致民办教育行政管理的手段单一化与教育发展多元化存在巨大的矛盾。推进法律法规的逐步完善，实现资源配置手段的多元化是保证民办教育健康、稳定最为重要的手段。

(2) 法律制度是社会观念的反映，而法律制度又反过来影响着社会观念的形成，民办教育的立法需要有助于破除旧有观念。

传统的中国社会对私立教育的接受程度远远低于公立教育，反映到教育行政领域则需要及时清理并纠正对民办学校的各类歧视性政策，在试点基础上推进建立民办学校分类管理制度，制定符合分类管理的具体政策，从而指导民办学校健康有序发展。分类管理的制度需要系统设计，推进实施分类管理要做好新旧政策的完善和调整，同时要对实践推进中的平稳过渡做好政策安排，将公办教育与民办教育纳入共同的监管体系中进行统一的宏观调控，保证民办教育良性、健康发展，形成理性的社会观念。

(3) 需要依法保护民办学校举办者权益，鼓励举办者的办学积极性。

要尽快出台国家政策与具体措施，积极引导民间资金进入教育领域，在民办学校产权归属、用地、融资、合理回报、税费减免等方面明确举办者权益，免除举办者办学后顾之忧，防止急功近利的逐利行为出现，用有效的制度引导社会资本进入教育领域，在民办

教育领域建立正常、稳定、合理、有效的投融资秩序。

(3) 中国民办教育的发展与展望

民办教育是健全的教育体系不可缺少的组成部分，其重要性不言而喻。中国民办教育发展平稳，法律法规正在不断完善，但内部竞争不断加剧。数据显示，中国民办教育规模保持较快增长，总体规模不断扩大。

从中国各教育阶段学龄人口数量发展趋势的预测看，各阶段学龄人口总体趋势是下降的，教育适龄人口在减少，将导致生源下降趋势明显，民办教育生源不足的问题将更加尖锐，这对于民办教育来说机遇和挑战并存。随着适龄入学人口的减少，公办学校的扩招以及大量境外优质教育资源的涌入，民办学校在今后的一段发展过程中将找准自身市场定位，在竞争中分流，并逐步走向成熟。

应该说，中国民办教育发展面临着许多共性的问题，依法落实民办学校的办学自主权和依法保障投资主体办学的积极性，是民办教育发展的重要核心。民办学校在专业课程设置、教材选用、教育教学管理、招生收费等方面自主权有待加强，存在低水平重复建设和同质化现象，制约了民办学校灵活性的发挥，无法形成比较优势和核心竞争力。

十八大报告指出“经济体制的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用”。同时指出要“更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，完善开放型经济体系，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要》也特别指出要“依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位，保障民办学校办学自主权。清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定并完善促进民办教育发展的优惠政策”。因此，促进民办教育的可持续发展，既要充分发挥政府作用，也要更加尊重市场规律，促进良好的社会观念形成。

国务院于2012年7月颁布的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》把民办教育纳入基本公共服务体系，明确指出：“创新基本公共服务供给模式，引入竞争机制，积极采取购买服务等方式，形成多元参与、公平竞争的格局，不断提高基本公共服务的质量和效率……推动普通高中多样化发展，促进办学体制多元

化,扩大优质资源……建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制。鼓励社会力量举办幼儿园,积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性民办幼儿园发展,采取政府购买、减免租金、以奖代补、派驻公办教师等方式,引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务。”

经过长期的实践与探索,政府逐渐意识到要切实办出人民满意的教育仅靠发展公办教育是难以实现的,需要从宏观战略上明确提出鼓励引导社会力量兴办教育,确认民办教育的发展同样是保障和改善民生的重要方面,积极发展民办教育,是解决人民群众现实需求的重要途径。政府职能转变将从传统公办教育的管理思维定势和固有模式中脱离出来,依法落实民办学校办学自主权,探索和利用民办教育机构的制度优势,鼓励和引导社会资本参与公共教育服务设施建设和运营管理,逐步引导和提升民办学校进行内涵式发展。

公办教育以提供基本公共服务为主,民办教育以提供多元教育服务,为公众提供更多样化的选择性教育为主。两者在一定程度共同承担了公共服务的职能,这是民办教育的公共性和市场属性决定的。推动公办教育和民办教育共同发展的格局是各级政府应当承担的责任,用多元化的市场手段实现人民群众日益增长的教育需求,是服务型政府的题中应有之义,也自然成为服务型政府转型的重要内容。

民办教育今后一段时间的发展,将会面临宏观调控与市场调节的双重作用,民间资金的投入将会逐步增大,民办学校也将在激烈的市场竞争中关注质量与内涵,最终将构筑有利于民办教育发展的外部环境,提升民办教育整体发展水平,扩大全民族的优质教育资源,满足各级各类多元化的教育需求,形成民办教育与公办教育共同发展的良好局面。