

中国民办教育的发展成就及其机制分析

——兼论“掐尖说”的误区

吴 华^{1,2}, 马燕萍²

(1. 吉林外国语大学 民办高等教育研究院, 吉林 长春 130117; 2. 浙江大学 教育学院, 杭州 浙江 310018)

摘要:2002年《中华人民共和国民办教育促进法》颁布以来,中国民办教育蓬勃发展。到2018年底,已经有各级各类民办学校18.35万所,在校学生5378万人,当年形成的财政贡献超过7000亿元,为国家教育事业发展做出了巨大贡献。民办教育取得的发展成就是政府政策、市场需求和民办学校自主办学共同作用的结果。其中的关键机制是民办教育能够根据市场信号为社会提供多样化、个性化的教育,满足了现代社会发展对多样化教育的需要。但是,2018年以来,“掐尖说”甚嚣尘上,把义务教育阶段民办教育的发展归因于“掐尖”的结果。这既不符合民办学校创新发展的普遍事实,也不符合关于人类理性行为的普遍逻辑。继续发展民办教育是国家教育现代化的必要选择,也是教育事业发展的内在需要。

关键词:民办教育;发展成就;发展机制;掐尖

An Analysis of the Achievement and Mechanism of the Development of Private Education in China

——A Rebuttal to the “Cream of the Crop” Statement

WU Hua^{1,2}, MA Yanping²

(1. Private Higher Education Research Institute, Jilin International Studies University, Changchun 130117, Jilin, China; 2. School of Education, Zhejiang University, Hangzhou 310018, Zhejiang, China)

Abstract: Since the installment of the *Private Education Promoted Law* in 2002, the private education sector has flourished in China. By the end of 2018, there were an estimated 53.78 million students receiving education spreading over 183500 private education entities of various sorts. In 2018, more than 700 billion yuan were contributed to national treasure, which hugely aided the development of the education sector. The development achievements of private education are the result of the joint effect of government policies, market demand, and self-sponsored education by private schools. The key mechanism is that private education can provide society with diversified and individualized education based on market signals and meet the needs of diversified education in the development of modern society. However, since 2018, the phenomenon of "cream of the crop" has been on the rise, and the development of private education in the compulsory education stage has been attributed to the "cream of the crop" result. This is neither in line with the general facts of the innovation and development of private schools, nor the general logic of human rational behavior. Hence, continuing to develop private education is a necessary choice for the modernization of national education, and also an inherent need for the development of education.

Keywords: private education; developmental achievement; mechanism of development; cream of the crop

在民办教育大家庭中,学前教育和义务教育阶段是两面旗帜。据2018年统计数据,民办幼儿园在园儿童2600万人,公办2000万人,民办占比约57%,公办只占43%,民办是公办的130%。义务教育阶段的民办学校在校生超过1500万人,虽然仅占全国学生总数的10%左右,体量远没有学前教育阶段大,但却是民办教育中竞争力最强,最引人注目的群体,特别是初中。除了在北京、上海等少数一线城市以外,民办学校已经对公办学校形成压倒性优势^①。2002年《中华人民共和国民办教育促进法》(简称民办教育促进法)颁布以来,民办教育蓬勃发展,为国家教育事业发展做出了巨大贡献。本来这是一件大好事,应该受到全社会的褒奖和肯定,但受传统思维的禁锢和意识形态歧视,民办教育从诞生以来就一直受到人们的怀疑甚至嫉恨:你收费那么高,穷人上不起就是不公平;你搞跨区域招生就是破坏教育生态;你办学还赚钱就是没有良心;你办得比公办学校还要好,让政府情何以堪?2018年以来,媒体上充斥着关于民办教育的负面新闻,怀疑民办教育发展合理性的思潮开始占上风,民办教育的积极作用被选择性忽略,民办教育的负面案例被渲染放大。受此思潮影响,2018年以来民办教育政策导向发生改变,政策天平从扶持与规范并重明显转向限制、打压,一场狂风骤雨突然而至,学前教育和义务教育阶段的民办学校承受着巨大的政策压力,民办教育新政的正确方向受到严重干扰^②。

为了人民的福祉和国家事业的健康发展,必须让大家了解民办教育发展的普遍事实,政府应该及时纠正对民办教育的误解和政策歧视。

一、民办教育促进法颁布以来民办教育的成就与贡献

2002年12月28日,第九届全国人民代表大会常委会第三十一次会议通过《中华人民共和国民办教育促进法》,民办教育进入依法治教轨道。截至2018年底,“全国共有各级各类民办学校18.35万所,比上年增加5815所,占全国比重35.36%;招生1779.75万人,比上年增加57.89万人,增长3.36%;各类教育在校生达5378.21万人,比上年增加257.74万人,增长5.03%。”^[2]对照2002年的数据^[3],16年间,民办学校增加了12万所,学生增加了4200万人,为社会提供了超过5亿人年的公共教育服务。按2018年全国生均一般公共预算教育事业费测算,民办教育当年的财政贡献超过7000亿元^{②[4]}!

2018年度义务教育阶段民办学校的财政贡献超过2000亿元,占当年全国义务教育一般公共预算教育事业的10%左右(见表1)。如果没有义务教育阶段民办学校提供的公共教育服务,公共财政还需要多支出至少2000亿元才能保证免费义务教育的经费需求。而且可以肯定,这种全由公办学校来提供的义务教育也不可能满足目前就读民办学校家庭的教育需要,目前义务教育阶段民办学校大受追捧就是有力证据。

表1 2018年义务教育生均经费及民办学校的财政贡献

	小学	初中
全国生均一般公共预算教育经费(元)	11328.05	16494.37
全国生均一般公共预算公用经费(元)	2794.58	3907.82
民办学校在校生数(万人)	884.57	636.30
民办学校的财政贡献(亿元)	1002.05	1049.54

数据来源:教育部《2018年全国教育事业基本情况年度发布》,http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2019/50340/sfcl/201902/t20190226_371173.html;《教育部、国家统计局、财政部关于2018年全国教育经费执行情况统计公告》(教财[2019]3号),http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/201910/t20191016_403859.html。

从2003-2018年全国学前教育及义务教育阶段公办、民办教育的发展概况来看,总体上呈现出公退民进的发展态势(见表2、表3、表4)。无论是小学还是初中,公办学校数和在校生数均呈下降趋势,而民办学校数和在校生数均呈增长趋势,尤其是民办学校在在校生数及民办学生占比的增长幅度均较大。在学前教育阶段,虽然公办、民办幼儿园和在园儿童数都在增长,但是公办幼儿园的增长速度不如民办幼儿园,尤其是在园儿童数。

2018年民办幼儿园在园儿童2600多万人,对财政的贡献超过2600亿元。如果没有民办园提供的学前公共教育服务,公共财政还需要多支出至少2600亿元才能保证目前80%的学前教育普及率。而且同样可以肯定,这种全由公办幼儿园来提供的学前教育也不可能满足目前就读民办幼儿园家庭的教育需要,否则怎么解释2018年公办幼儿园在园儿童减少的事实呢?又怎么来解释2010年以来三轮“学前教育三年行动计划”实施的结果呢?虽然公办幼儿园增长了109.77%,但公办幼儿园在园儿童数仅增长不到30%(见表4)^[4]。

二、民办教育的优势是怎样产生的?

从2002年到2018年的16年间,民办学校在在校生增加了4200万人,公办学校在校生却减少了2200万人;特别是在义务教育阶段,同期民办学校在在校生增加了1000万人,而公办学校在校生却减少了4400万

表2 2003-2018年全国公办、民办小学发展概况

年份	学校总数 (万所)	小学生总 数(万人)	民办小学 (所)	民办小学学 生(万人)	公办小学 (万所)	公办小学学 生(万人)	民办学生 占比(%)
2003	42.58	11689.74	5676	274.93	42.01	11414.81	2.35
2004	39.42	11246.23	6047	328.32	38.82	10917.91	2.92
2005	36.62	10864.07	6242	388.94	36.00	10475.13	3.58
2006	34.16	10711.53	6161	412.09	33.54	10299.44	3.85
2007	32.01	10564.00	5798	448.79	31.43	10115.21	4.25
2008	30.09	10331.51	5760	480.40	29.51	9851.11	4.65
2009	28.02	10071.47	5496	502.88	27.47	9568.59	4.99
2010	25.74	9940.70	5351	537.63	25.20	9403.07	5.41
2011	24.12	9926.37	5186	567.83	23.60	9358.54	5.72
2012	22.86	9695.90	5213	597.85	22.33	9098.05	6.17
2013	21.35	9360.55	5407	628.60	20.81	8731.95	6.72
2014	20.14	9451.07	5681	674.14	19.57	8776.93	7.13
2015	19.05	9692.18	5859	713.82	18.46	8978.36	7.36
2016	17.76	9913.01	5975	756.33	17.16	9156.68	7.63
2017	16.70	10093.70	6107	814.17	16.09	9279.53	8.07
2018	16.18	10339.25	6179	884.57	15.56	9454.68	8.56
增幅(%)	-62.00	-11.55	8.86	221.74	-62.96	-17.17	264.26

数据来源:根据教育部相关年度《全国教育事业发
展统计公报》整理,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/。

表3 2003-2018年全国公办、民办初中发展概况

年份	学校总数 (万所)	初中生总 数(万人)	民办初中 (所)	民办初中学 生(万人)	公办初中 (万所)	公办初中学 生(万人)	民办学生占 比(%)
2003	6.47	6690.83	3704	258.85	6.10	6431.98	3.87
2004	6.38	6527.51	4243	317.17	5.95	6210.34	4.86
2005	6.25	6214.94	4633	373.91	5.79	5841.03	6.02
2006	6.09	5957.95	4561	394.40	5.63	5563.55	6.62
2007	5.94	5736.19	4482	412.55	5.49	5323.64	7.19
2008	5.79	5584.97	4415	428.60	5.35	5156.37	7.67
2009	5.63	5440.94	4335	433.99	5.20	5006.95	7.98
2010	5.49	5279.33	4259	442.11	5.06	4837.22	8.37
2011	5.41	5066.80	4282	442.56	4.98	4624.24	8.73
2012	5.32	4763.06	4330	451.41	4.89	4311.65	9.48
2013	5.28	4440.12	4535	462.35	4.83	3977.77	10.41
2014	5.26	4384.63	4743	487.00	4.79	3897.63	11.11
2015	5.24	4311.95	4876	502.93	4.75	3809.02	11.66
2016	5.21	4329.37	5085	532.82	4.70	3796.55	12.31
2017	5.19	4442.06	5277	577.68	4.66	3864.38	13.00
2018	5.20	4652.59	5462	636.30	4.65	4016.29	13.68
增幅(%)	-19.63	-30.46	47.46	145.82	-23.77	-37.56	253.49

数据来源:根据教育部相关年度《全国教育事业发
展统计公报》整理,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/。

表4 2003-2018年全国公、民办学前教育发展概况

年份	幼儿园总数 (万所)	在园儿童总 数(万人)	民办幼 儿园(万 所)	民办幼 儿园儿童(万 人)	公办幼 儿园(万 所)	公办幼 儿园儿童(万 人)	民办园 儿童占 比(%)
2003	11.64	2004.00	5.55	480.23	6.09	1523.77	23.96
2004	11.79	2089.40	6.22	584.11	5.57	1505.29	27.96
2005	12.44	2179.03	6.88	668.09	5.56	1510.94	30.66
2006	13.05	2263.85	7.54	775.69	5.51	1488.16	34.26
2007	12.91	2348.83	7.76	868.75	5.15	1480.08	36.99
2008	13.37	2474.90	8.31	982.03	5.06	1492.90	39.68
2009	13.82	2657.81	8.93	1134.17	4.89	1523.64	42.67
2010	15.04	2976.67	10.23	1399.47	4.81	1577.20	47.01
2011	16.68	3424.45	11.54	1694.21	5.14	1730.24	49.47
2012	18.13	3685.76	12.46	1852.74	5.67	1833.02	50.27
2013	19.86	3894.69	13.35	1990.25	6.51	1904.40	51.10
2014	20.99	4050.71	13.93	2125.38	7.06	1925.33	52.47
2015	22.37	4264.83	14.64	2302.44	7.73	1962.30	53.99
2016	23.98	4413.86	15.42	2437.66	8.56	1976.20	55.23
2017	25.50	4600.14	16.04	2572.34	9.46	2027.80	55.92
2018	26.67	4656.42	16.58	2639.78	10.09	2016.60	56.69
2010年以 来的增幅(%)	77.33	56.43	62.07	88.63	109.77	27.86	20.58

数据来源:根据教育部相关年度《全国教育事业发
展统计公报》整理,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/。

人!是学龄人口减少了吗?2018年全国在校生总数是2.76亿人,比2002年的2.56亿人还多了2000万人;义务教育阶段总的学龄人口确实减少了3400万人,但民办学校为什么可以逆势增长1000万人呢?是公共财政对教育的投入减少了吗?也不是。2018年财政性教育经费36990亿元,比2002年的3491亿元增长了10倍,义务教育阶段的财政性经费更是增长了15倍。对上述现象的唯一解释就是民办教育能够更好地满足家庭对多样化、优质教育的需要。

现在有一种非常流行的观点,认为义务教育阶段的民办学校,特别是初中,能够强势崛起的原因是他们搞“掐尖招生”,破坏了教育生态^[5]。政府因此重拳出击,全面调整民办学校招生政策,希望以此扭转“民强公弱”的局面,遏制民办学校的市场竞争优势^[3]。遗憾的是,政府对民办学校办学优势的分析存在严重偏差,建立在此基础上的政策设计虽然暂时削弱了民办学校的发展,但公办学校并不能因此自动提升办学质量,对增加优质教育资源供给有害无益,属于典型的“损人不利己”政策。

第一,如果民办学校果真是靠“掐尖”取得竞争优势,那么那些无“尖”可掐的民办学校应该没有生存空间。根据表4的数据,15年来,民办幼儿园增加了11万所,在园儿童增加了2150万人,占比从24%上升到56%,而同期公办幼儿园增加了4万所,在园儿童增加了500万人,占比从76%下降到34%。在这一升一降的历史进程中,有“掐尖”吗?没有。有的只是16万所民办幼儿园想家长之所想,急家长之所急,用优质服务赢得了家长信任,解决了家长问题,满足了家长需求。义务教育阶段以后,民办学校在招生中有“尖”可掐吗?在高中招生中,那些“尖子生”大部分都进了公办高中;在中职招生中,民办学校更是无“尖”可掐;在高校招生中,那些“尖子生”几乎全去了公办高校!但是,民办学校并没有因此就关门大吉:15年来,民办普通高中在校生从141万人持续增长到328万人;民办普通高校在校生从81万人持续增长到650万人;民办中职学校在校生也从110万人最高增长到2009年的318万人,其后虽然在校生人数下滑,但从2016年开始回升,现在也回到了210万人的水平^[6]。在这些无“尖”可掐的阶段,民办学校难道都不活了吗?不,他们不但活着,而且增幅百分比都超过了对应阶段的公办学校。他们活着的唯一理由就是:推动社会进步,发展教育事业,并在满足社会多样化的教育需要的同时得到了社会的认可。这与公办学校的初心、使命和社会

责任都是一样的。

第二,在某些刻意的误导下,舆论被导向高度关注“掐尖”现象,以为民办学校就是靠“掐尖”取得市场优势。这当然不是事情的本来面貌。民办学校要“掐尖”,需要三个前提条件:一是学校有关于“尖”的明确界定;二是招生人员有能力辨认“尖”;三是“尖”有学费优惠或其他优惠。三个条件缺乏任何一个,“掐尖”都不可能实现。

第一个条件,什么是“尖”?我相信那些喊“掐尖”、恨“掐尖”的人大部分都回答不了这个问题。事实上也没有一个专业的、权威的答案。不过可以肯定,民办学校要掐的那个“尖”不会是指心理学意义上智商高于130的超常儿童。

至于第二个条件,首先,招生人员对此不具备辨认能力;其次,按超常儿童占3%的人口比例,在每一岁年龄人口中超常儿童总数约50万人,而2018年民办小学年招生155万人,民办初中年招生230万人,显然民办学校招收的并非都是尖子生!同时招生人员不具备辨认能力也意味着必定还有相当数量的“尖”去了公办学校,那就会导致“民办学校因掐尖而有优势”的逻辑不攻自破。由于招生老师无法辨认超常儿童,因此在实际招生中“尖”通常是指“好学生”。“好学生”也没有权威说法,但有两个关键特征:第一个特征是学习好;第二个特征是有教养(品行好或者素质好等)。所有的考试都是为鉴别第一个关键特征提供信息,现在不准考试,第一个关键特征就失去了鉴别力。这也就是近几年来民办学校与培训机构(比如“好未来”等)合作的原因,因为培训机构可以为民办学校提供鉴别“好学生”第一个关键特征的必要信息。与此同时,民办学校再通过面试(面谈)以获取鉴别“好学生”第二个关键特征的必要信息。在这个意义上,“尖”的数量就更多了,“民办学校因掐尖而有优势”的逻辑就更不成立了。

上述的第三个条件,意味着每一所民办学校都不能、也不会掐太多的“尖”,否则它的收支就难以平衡。综合以上分析,所谓民办学校招生“掐尖”的真实图景,并非是民办学校把“尖”都掐走了,或民办学校在在校生都是“尖子生”,恰恰相反,民办学校在在校生中大部分都是普通学生。这既是所有实际接触过民办学校的人都了解的事实,也是民办学校受经费来源约束的必然选择。真正的原因是民办学校在办学过程形成了“挑选学生”“严格管理”“家长重视”的办学形象,

在民办学校学生、民办学校教师和民办学校品牌影响力之间形成了持续优化的正反馈机制。

第三,义务教育阶段的民办学校,虽然相对于当地的公办学校普遍表现出相对的招生优势,但并不是每一所民办学校都能“掐尖”。事实上,除了上面提到的第三个条件限制了民办学校的“掐尖”冲动以外,大部分民办学校是无“尖”可掐的,因为在镇区和农村的民办学校大部分都是普通民办学校。这又是一个没有真正深入接触过民办学校的人,包括政府官员和研究人员并不了解的事实真相。2003—2017年,城乡民办小学、初中在校生数的变化如表5、表6所示。不难发现,虽然城里的民办初中、小学比镇里和农村的民办初中、小学发展更快,但基本无“尖”可掐的民办小学却比也许有“尖”可掐的民办初中发展更快。这又如何解释呢?

表5 2003—2017年城乡民办小学在校生数统计

年份	城区	镇区	乡村	总计
2003	1230434	591292	927615	2749541
2005	1570562	968713	1350129	3889404
2007	1857987	1448996	1180932	4487915
2009	2014234	1754297	1260235	5028766
2010	2056888	1901449	1417918	5376255
2012	3138871	1940993	898671	5978535
2014	3630817	2150946	959662	6741425
2016	3963972	2473169	1126150	7563291
2017	4241503	2711730	1188487	8141720

表6 2003—2017年城乡民办初中在校生数统计

年份	城区	镇区	乡村	总计
2003	1058314	1023275	484158	2565747
2005	1370316	1612947	754783	3739046
2007	1638212	1778205	711318	4127735
2009	1762651	1929723	646478	4338852
2010	1734893	1998788	687448	4421129
2012	2293634	1852425	368032	4514091
2014	2555655	1931123	383240	4870018
2016	2739033	2179248	409887	5328168
2017	2946249	2378134	452452	5776835

第四,作为学校管理学的常识,要把一所学校办好,绝非依靠几个“尖子生”就能实现。“尖”能替代优秀师资吗?“尖”能替代严格管理吗?“尖”能替代良好学风吗?最重要的是,家长为什么要选择民办学校?那绝不是为了到学校来欣赏那些“尖”的,他们需要的是让自己的孩子健康发展,充分发展,全面发展!而所有这一切,难道凭借掐几个“尖”就能实现吗?所以,把民办学校的崛起归结为“掐尖”是多么荒谬

的逻辑!当人们的心灵被蒙蔽时,眼睛是看不到事实的。

三、中国不能没有民办教育

民办教育以1%的公共财政资金向社会提供了20%的公共教育服务。没有民办教育,政府必须要用20倍的公共财政资金才能提供同样的公共教育服务^[7]。关键是政府多花了钱老百姓还不满意,因为民办教育存在这个事实本身就是人们不满意公办教育的选择。我们的官员也许存在一种侥幸心理,认为政府多花了钱,老百姓的直接支出减少了,他们应该更满意才对。这种想法是缺乏常识的想当然。首先需要明确的是,用公办教育全面取代民办教育不仅政治上不可行,法律上不可行,在经济上也没有可行性。谁来出那个由民办教育贡献的7000亿公共财政资金呢?五年之内会增加到10000亿,十年之内会增加到15000亿,今后还会与日俱增,始终保持在占一般公共预算教育事业费20%的份额上。天上不可能掉馅饼,在政府财政实现根本好转以前都没有这种可能性。我们下面的分析仅限于义务教育和学前教育。

以义务教育为例,对于那些原来孩子就读民办学校的家庭来说,用公办学校取代民办学校,经济条件好的家庭肯定不满意,因为他们本来就是用高价去购买优质教育,现在政府要降低他们的教育品质(投入大幅减少以后,品质下降是一个必然结果),他们能满意吗?经济条件差的家庭(特指进城务工等流动人口家庭)能满意吗?也不会满意!因为他们的子女本来就是因不在户籍范围被公办教育排斥的人群,是民办学校给了他们受教育的机会:或者是因为无处可去,或者是因为性价比高,或者是其他原因。现在政府要给他们制造麻烦,他们能满意吗?政府如果真心要维护他们的权益,还是把他们按《中华人民共和国义务教育法》第四十二条规定的应该享有的公共财政资金还给他们吧^④!这是最简单有效、合理合法的办法,比所有美丽的口号都更实际。那么,原来在公办学校就读的家庭会满意吗?公共资源只有那么多,任何限制民办教育发展的政策必然导致更多学生分享公共财政资金,他们大概也是不会满意的。一项让几乎让所有人都不满意的事情还应该去做吗?

再看学前教育。根据《教育部关于2018年全国教育经费统计快报》的数据推算,学前教育的一般公共预算财政支出估计为2400亿元左右,如果用公办幼儿园取代民办幼儿园,还需要增加财政支出至少2600亿

元,也就是学前教育的财政支出要占一般公共预算教育经费的13%左右^[4]。这个经费需求肯定是无法落实的。最大的问题还不是钱,而是一旦学前教育全部变成公办幼儿园,幼儿的差异性、家长对学前教育比义务教育更加复杂的多样性需要都无法得到充分的尊重和满足。因此,在学前教育阶段用公办取代民办也必定是一项吃力不讨好的愚蠢行为。

也许有人不同意上面的分析,认为政府并没有全部取代的意图,只是希望适当压缩在学前教育和义务教育阶段民办教育的规模,以更好履行政府的教育责任。这个辩护并不成立。除非市场自动调整,只要是政府的强制干预,无论取代多少,都更有可能是既违背民众意愿又降低公共财政效率的自以为是。

上面分析的基本逻辑也适用对其他教育领域公办教育和民办教育合理关系的讨论。概括起来就是一句话:中国不能没有民办教育。这个结论在每个领域都成立。因为传统公办教育体制无法适应现代社会对教育多样性、灵活性、个性化的需要^⑤。

四、继续促进民办教育发展

2016年11月7日全国人大常委会通过《民办教育促进法》修法决定,民办教育发展进入以“分类管理”为特征的新时期,与此相关的法律框架和政策实践就是通常所说的“民办教育新政”^[8]。近三年来,除了国务院行政法规《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(简称民办教育促进法实施条例)仍在修订之中,各省、自治区、直辖市的“实施意见”已经基本制定完毕;但现有民办学校的转设进程基本停滞,其中一个重要原因就是国家层面发生的政策转向使地方在推动民办教育新政的方向上产生了困扰,《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(国发【2016】81号)确立的新政方向“鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展”面临严峻挑战。新政的实施是为了促进民办教育发展,还是为了限制民办教育发展,目前已经成为一个问题^[1]。

通过上文的分析,无论是2002年以后的民办教育实践,还是对发展民办教育与限制民办教育两种政策取向的利弊比较,可以得出一个明确的结论:发展民办教育,可以用较少或同样的公共财政资金获得更多、更好的公共教育服务,可以更好地满足老百姓对多样化、优质教育的需要。因此,除非有足够的证据支持政府限制、打压民办教育的合理性,民办教育新政应该继续坚持发展民办教育的正确方向。为了更

好发挥民办教育的制度优势,必须纠正目前相关政策对民办学校办学自主权的不当干预。

《民办教育促进法》第五条规定:“民办学校与公办学校具有同等的法律地位,国家保障民办学校的办学自主权。”民办学校的办学自主权,笼统地说就是“涉及学校的一切事务,除法律另有规定的以外,学校都可以自主决定。”对校内管理而言,也就是依据章程自主行使人事、财务、教育教学等各项权利,比如人事任免不需要报教育局审批,财务管理只需要符合国家财务、会计制度即可,课程教学也只需要遵循国家相关政策法规即可。这些方面与公办学校是大同小异。但有一类办学自主权是公办学校没有,而民办学校必不可少的,那就是“招生自主权”和“定价自主权”(因篇幅原因,关于民办学校的“定价自主权”不再展开讨论)。

《民办教育促进法实施条例》第二十七条规定:“民办学校享有与同级同类公办学校同等的招生权,可以自主确定招生的范围、标准和方式;但是,招收接受高等学历教育的学生应当遵守国家有关规定。”这是我们理解民办学校“招生自主权”最重要的法律依据。有人说,“民促法已经修订了,条例也就作废了。”这是缺乏常识的违法言论。按《中华人民共和国立法法》有关规定,无论哪一级的法律、法规或部门规章,都必须按程序在规定媒体上公开才能生效或废止。因此,在《民办教育促进法实施条例》修订完成并公布施行日期以前,除了全国人大常委会关于民办教育促进法修法决定明确废止的条款以外,其他条款仍然有效。《中华人民共和国宪法》第五条规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”既然如此,那么现在有关文件对民办学校招生自主权的另行规定都是与宪法明确的法治精神相冲突的,也是不具有法律效力的。

根据司法部2018年8月10号公布的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》,该条的相关内容已经调整为“实施学前教育、学历教育的民办学校享有与同级同类公办学校同等的招生权,可以在审批机关核定的办学规模内,自主确定招生的范围、标准和方式,与公办学校同期招生。义务教育阶段的民办学校应当主要在审批机关管辖

的区域内招生,有寄宿条件的可以跨区域招生。跨区域招生的比例和数量,应当向当地教育行政部门备案。”^[8]虽然这个修订意见仍然存在争议,但态度是积极慎重的,也是符合法定程序的。除此之外,一些人的擅自表态都明显违背了宪法第五条的规定,是对国家法制和政府信用的严重伤害,极大地损害了人们对国家法治的信心。

必须纠正把民办学校自主招生、学生与学校双向选择简单理解为“掐尖”的错误认识。在义务教育阶段,人们放弃免费公办学校,就是为了寻找不同于公办学校的教育。尊重和接受不同家庭对优质教育的不同理解,是社会文明进步、多元开放在教育领域的体现,也是推动学校努力提高教育教学质量、形成办学特色的强劲动力。民办学校的崛起,依靠的就是比公办学校更好地满足社会差异化的教育需要。今天这个考验应该成为推动公办学校深化办学体制改革的动力,成为公办学校应该承担的历史使命和历史责任^⑥。在这一伟大的历史进军中,民办学校和公办学校都将获得共同发展,成为人民满意教育的微观基础。

中国民办教育发展的历史经验表明,不“掐尖”一样可以办好民办学校。请不要将学生与学校之间的双向选择混同于“掐尖”!这既是民办学校的权利,也是公办教育今后改革的方向,并将成为推动教育多样化、实现教育现代化的重要源泉。

注释

- ①从2019年起,全国已经有多个省市(上海、山东、江苏、广东等十省市)出台限制义务教育阶段民办学校招生政策,间接反映了民办学校普遍的竞争优势。
- ②“民办教育年度财政贡献”的测算逻辑是,如果由政府举办公办学校来承担本年度民办教育提供的公共教育服务,所需要支出的公共财政资金即为民办教育的年度财政贡献(严格的测算还需要扣减当年公共财政对民办教育的财政资助,但目前这个资助总量仅占当年全国一般公共预算教育事业费的1%左右,暂可忽略,不影响最终的结论)。由此可以得到具体测算方法为:用当年每一学段民办学校在籍生人数乘以当年本学段“全国生均一般公共预算教育事业费”,再对所有分项结果加总求和,可测得当年的“民办教育年度财政贡献”。
- ③《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》第17条明确规定:“民办义务教育学校招生纳入审批地统一管理,与公办学校同步招生;对报名人数超过招生计划的,实行电脑随机录取。”
- ④《中华人民共和国义务教育法》第四十二条规定:“国家将义务教育全面纳入财政保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级人民政府依照本法规定予以保障。国务院和地方各级人民政府将

义务教育经费纳入财政预算,按照教职工编制标准、工资标准和学校建设标准、学生人均公用经费标准等,及时足额拨付义务教育经费,确保学校的正常运转和校舍安全,确保教职工工资按照规定发放。国务院和地方各级人民政府用于实施义务教育财政拨款的增长比例应当高于财政经常性收入的增长比例,保证按照在校学生人数平均的义务教育费用逐步增长,保证教职工工资和学生人均公用经费逐步增长。”

- ⑤公办教育在普及义务教育、提升全社会教育水平方面发挥了重要作用,做出了不可磨灭的贡献。但是,公办教育产生和发展最重要的背景是工业社会大规模、集约化、标准化生产对劳动者的需要,而现代社会开放性、多样化、信息化、智能化、个性化的特点已经改变了公办教育原来的社会约束条件,寻求能够更好反映现代社会发展需要的新的教育形态,成为世界各国教育改革的新取向。
- ⑥习近平在党的十九大报告中指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”美好教育是美好生活在教育领域的体现。无论人们对它有多少种不同的理解,但它一定是多样化的,是能够体现和满足个性化需要的教育。

参考文献

- [1]国务院. 国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见(国发【2016】81号)[EB/OL].(2017-01-18)[2019-12-15]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/18/content_5160828.htm.
- [2]教育部. 2018年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2019-07-

24)[2019-12-15].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201907/t20190724_392041.html.

- [3]教育部. 2012年教育统计数据[EB/OL].(2013-09-14)[2018-12-15].http://www.moe.gov.cn/s78/A03/moe_560/s7567/.
- [4]教育部. 教育部关于2018年全国教育经费统计快报[EB/OL].(2019-04-30)[2019-12-15].http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/30/content_5387918.htm.
- [5]教育部. 教育部办公厅关于做好2019年普通中小学招生入学工作的通知(教基厅〔2019〕1号)[EB/OL].(2019-03-21)[2019-12-15].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A06/s3321/201903/t20190326_375446.html.
- [6]教育部. 教育发展统计公报[EB/OL].(2019-07-24). http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/.
- [7]吴华,徐婷婷,马燕萍,王习. 发展民办教育需要新的观念基础[J]. 复旦教育论坛,2019,17(2):5-8.
- [8]中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)[EB/OL].(2018-08-10)[2018-12-15].http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2018-08/10/tzwj_38281.html.

收稿日期:2020-03-19

基金项目:教育部发展规划司委托项目“非营利性民办学校基金会办学模式研究”

作者简介:吴华,吉林外国语大学民办高等教育研究院院长,浙江大学教育学院教授,博士生导师;马燕萍,浙江大学教育学院博士研究生。