

公共财政为什么要资助民办教育?

吴 华 胡 威

(浙江大学 教育学院, 杭州 310028)

摘 要 政府对民办教育提供财政资助在全国各地有广泛的实践,但其中的政策逻辑却一直没有得到系统阐述。本文对支持和反对政府资助民办教育的政策观点进行了全面的梳理,从公共利益的视角讨论了政府对民办教育提供财政资助的合理性与必要性,构建了以“学生权利保障性型财政资助”、“学校成本分担型财政资助”和“办学绩效导向型财政资助”为主要内容的公共财政资助民办教育的基本政策框架,并以浙江省的典型政策实践为例对上述制度设计进行了深入的讨论。

关键词 民办教育; 财政资助; 公共利益; 政策设计

中图分类号: G40-058 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-9468(2012)02-0043-13

政府是否要对民办教育提供财政资助,一直是个有争议的问题。^①2002年《民办教育促进法》专设第七章“扶持与奖励”规定财政资助问题,但其中资助对象主要针对民办学校,在概念和政策设计上有很大的局限性。^②2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第十四章四十三条第三款明确提出要“健全公共财政对民办教育的扶持政策”,但对象仍然局限于民办学校——“政府委托民办学校承担有关教育和培训任务,拨付相应教育经费。县级以上人民政府可以根据本行政区域的具体情况设立专项资金,用于资助民办学校。国家对发展民办教育作出突出贡献的组织、学校和个人给予奖励和表彰”。把对民办教育的财政资助等同于或窄化为对民办学校的财政资助,是目前民办教育政策分析和

收稿日期: 2012-02-10

作者简介: 吴华,男,浙江大学教授,浙江大学教育领导与政策研究所所长,浙江大学民办教育研究中心主任;

胡威,男,浙江大学教育学院2010级硕士研究生。

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“民办学校分类管理政策研究”(11JZD043)。

① 社会公众、学术界和政府相关部门对于政府是否要资助民办教育的争议体现在两个方面:一是对“财政资助”概念内涵的争议——政府的哪些行为是对民办教育的财政资助;二是对“财政资助”政策设计的争议——政府是否应该对民办教育提供财政资助,政府应该如何对民办教育提供财政资助。本文主要讨论第二个方面的问题,对第一个方面的问题只在涉及相关主题时给予说明。

② 对民办教育提供财政资助包括资助民办学校学生和资助民办学校两大类。资助民办学校只是资助民办教育的内涵之一,包括直接财政拨款、社保成本分担、教师资源共享等多种形式,税收减免和委托办学(公共服务采购)不属于典型的财政资助,需要具体情况具体分析。

政策实践中不能正确认识民办教育财政资助政策的一个重要原因,也是政府有关部门把对民办学校按“营利性和非营利性”进行分类管理作为设计民办教育财政资助政策前提的认识偏差所在。

一、对民办教育提供财政资助:支持和反对的理由

支持和反对用公共财政扶持民办教育发展有各种理由,虽然这些观点在实践中广为人知,但真正见于报章的并不多,更少有系统的阐述。

支持对民办教育提供财政资助的第一个理由是基于民办教育的财政贡献。据《2010年全国教育事业发展统计公报》公布的数据,2010年全国共有各级各类民办学校(教育机构)11.90万所,各类教育在校生达3392.96万人,比上年增加327.57万人。其中民办幼儿园102289所,在园儿童1399.47万人;民办普通小学5351所,在校生537.63万人;民办普通初中4259所,在校生442.11万人;民办普通高中2499所,在校生230.07万人;民办中等职业学校3123所,在校生306.99万人,另有非学历中等职业教育学生35.97万人;民办高校676所(含独立学院323所),在校生476.68万人,其中本科在校生280.99万人,专科在校生195.70万人。

另据《教育部 国家统计局 财政部关于2010年全国教育经费执行情况统计公告》,2010年全国小学公共财政预算生均教育事业费4012.51元,初中5213.91元,普通高中4509.54元,职业中学4842.45元,普通高等学校9589.73元。据此测算,2010年全国民办教育(不含学前教育)对财政性教育经费的贡献超过1100亿元,如果把民办学前教育对财政性教育经费的贡献计算在内,该数值还将上升500亿元以上,达到1600亿元之巨。(参见表1)

表1 2010年全国民办教育财政贡献

	小学	初中	普通高中	职业中学	普通高等学校	幼儿园	合计
民办学校在校生人数(万人)	537.63	442.11	230.07	306.99	476.68	1399.47	
公办学校各级教育生均预算教育事业费(元)	4012.51	5213.91	4509.54	4842.45	9589.73		
民办教育对预算内财政经费的贡献(亿元)	215.72	230.51	103.75	148.66	457.12		1155.76

资料来源:《2010年全国教育事业发展统计公报》(http://news.xinhuanet.com/edu/2011-07/06/c_121629066.htm)、《教育部 国家统计局 财政部关于2010年全国教育经费执行情况统计公告》(<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3040/201112/128871.html>)。

依据上述事实要求政府加大对民办教育的财政资助是目前最容易为政府

相关部门接受的理由,也是学界流行的观点。然而,基于这个理由的财政资助马上面临两个困境。第一,为什么公办学校不需要任何理由就可以得到全额财政资助,而民办学校却要以其的财政贡献来交换?是在民办学校就读的学生是二等公民还是民办学校的社会职能与公办学校有差别?这无论在法理上还是逻辑上都说不通。第二,公办教育资源在数量上的过剩是现代教育发展的普遍现象和必然结果,目前中国大陆义务教育阶段的公办学校资源已经如此。那么,是否意味着民办教育的财政贡献迟早将变得没有必要?民办教育最终将丧失财政资助?

支持对民办教育提供财政资助的第二个理由是基于学生的权利,这也是本文开篇提到的被《民办教育促进法》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要》所忽视的问题。这个理由认为,学校有公办和民办之分,但学生的受教育权利不应该有公办和民办之分。特别是在体现学生权利平等的公共资源——公共财政上,以民办学校学生为资助对象对民办教育提供财政资助更是天经地义的。

那么,为什么在各地对民办教育提供财政资助的政策实践中,基于学生权利的财政资助是目前最薄弱的呢?因为长期以来,很多人总是把公共教育财政当成公办教育财政,把教育财政混同于学校财政,把公办学校得到公共财政经费的职能关系错误地理解为权利关系,又把民办学校学生应该得到公共财政资助的权利关系狭隘地理解为是民办学校与公共财政之间的职能关系。正是有关部门在这个问题上的双重认识错误,导致义务教育阶段的民办学校学生没有得到他们应该得到的公共财政资助。^①

支持对民办教育提供财政资助的第三个理由是基于教育的外部性。政府对公办学校提供财政资助的一个重要理由是教育不仅使受教育者受益,而且使社会受益,即教育具有正的外部性。民办学校提供的教育活动和公办学校提供的教育活动在这个意义上具有相同的社会职能和社会价值,因此,对公办学校提供财政资助的理由对民办学校同样适用。

支持对民办教育提供财政资助的第四个理由是基于民办教育的效率。以义务教育为例,2010年,全国义务教育阶段民办学校在校学生总计979.74万人,如果由公办学校承担这一政府责任,按当年公办学校生均预算教育事业费测算,需要公共财政支出446.23亿元,但由民办学校提供同样的教育服务,所占用的公共财政资源大约只需公办学校的十分之一。^②既然民办教育能以更有

^① 笔者在《重新认识民办教育在义务教育中的权利和义务》(《中国教育报》2006年11月3日)、《义务教育阶段民办学校学生应享受财政资助》(《教育发展研究》2007年第2期)和《用公共财政在义务教育阶段全面资助民办教育——新义务教育法对民办教育发展的一个重大影响》(2006年9月18日中国教育先锋网吴华博客 <http://www.usors.cn/blog/wuhua/MyArticleDetail.asp?id=419>)等文中已经对这个问题进行了详细阐述。

^② 这是笔者的乐观估计。其判断依据是:对于义务教育阶段的民办学校,全国没有一个省提供全额财政资助,少于二分之一的省份只以公用经费的名义向民办学校提供财政资助,而且数额少于公办学校生均公用经费标准。据此推算,实际情况只会更糟糕。

效率的方式为社会提供同样的公共产品,那么,无论出于效率还是公平的考虑,政府对民办学校提供财政资助都是合理的,或者说不会比政府对公办学校提供财政资助更不合理。^①

支持对民办教育提供财政资助的第五个理由是基于教育制度创新和保持国家教育竞争力的战略成本。单一的公办教育体制已经被世界各国的实践和我国改革开放以来的教育发展实践证明不能适应现代社会发展和教育自身发展的需要,保障民办教育的健康可持续发展,已经超越教育本身的需要而成为国家宏观战略的重要组成部分。正如《国家中长期教育改革和发展规划纲要》指出:民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。但是,由于教育活动具有成本持续增长的特点,如果政府不通过公共财政分担民办学校的部分办学成本,绝大部分民办学校最终无法摆脱关门的命运。^②因此,利用公共财政资助民办教育可以看成是维持现代教育制度健康运行的必要成本。

在各地的政策实践中,支持对民办教育提供财政资助的理由还有很多,但在规范分析的意义上,上述五个理由已经基本涵盖了所有重要的方面。

现在来看反对用公共财政资助民办教育的理由。需要指出的是,随着《民办教育促进法》的贯彻实施与民办教育对教育和社会发展价值的日渐显现,在民办教育发展早期基于意识形态的对立而直接反对为民办教育提供财政资助的意见已不常见,目前的反对意见更多地表现为质疑对民办教育提供财政资助的必要性与合理性。

反对为民办教育提供财政资助的第一个理由叫做“权利自动放弃论”。这种观点认为,目前的教育财政体制并没有歧视民办教育,公办学校对民办学校学生也提供了开放的入学机会,任何学生只要进入公办学校都能得到同样的财政资助。所以,不是公共财政对民办教育有歧视,而是民办学校学生主动放弃了他们在公办学校同样可以得到的权利,因此,没有必要以学生权利为理由对民办教育提供财政资助。但是持这种观点的人没有考虑到,学生得到公共财政资助的权利并不以进公办学校为前提,无论在《宪法》、《教育法》、《民办教育促进法》等法律中,这种观点都没有法律依据。

反对为民办教育提供财政资助的第二个理由叫做“财政资源不足论”。这种观点在教育行政管理部门非常流行。人们在基层常常可以听到这样的说法:

^① 民办教育对教育公平的贡献常常被人们忽视和误解。事实上,正是由于民办教育的发展,才使得政府可以将更多的公共教育资源用于增加对欠发达地区、薄弱学校和弱势群体的教育投入,从而形成教育领域特有的基于民办教育发展的“帕累托改进”模式。与此同时,民办学校学生(家长)为获得更好的教育资源而与民办学校之间发生的自由、自愿选择关系,又在有益于学生发展(结果公平)的意义上改善了教育公平。

^② 关于“没有公共财政分担民办学校办学成本,大部分民办学校都无法长期生存”的 detailed 分析,见吴华《关注“周口经验”对中国民办教育长期发展的价值》(2007年4月13日,中国教育先锋网 <http://www.usors.cn/blog/wuhua/MyArticleDetail.asp?id=995>)等相关文章。

“公办教育都经费不足,哪里还有余力去资助民办教育?”面对这种明显有违法律的歧视性言论,人们势必产生这样的疑问:为什么对民办教育的财政资助一定要等到公办教育经费充足以后才能进行呢?公办教育什么时候才能经费充足呢?为什么提供同样的社会价值,却不能得到同样的对待呢?

反对为民办教育提供财政资助的第三个理由叫做“非营利原则论”。这种观点表面上并不反对用公共财政资助民办教育,但强调对民办学校的资助是有前提的,这个前提就是“分类管理”。他们认为,公共财政对民办学校的资助应该区分营利性民办学校与非营利性民办学校,政府可以增加对非营利性民办学校的资助,而对于那些营利性民办学校,政府不但不应该资助他们,而且还要像对待企业一样向他们征收营业税和企业所得税。这种观点的主要代表是政府的财政和税务部门。2009年以来,学术界、政府相关部门和民办教育相关人士关于是否要对民办学校按营利性与非营利性进行分类管理的问题曾经发生过激烈的争论,最后虽然以《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确对民办学校开展营利性与非营利性分类管理试点而暂时平息了这场争论,但如果我们理解“对民办教育提供财政资助”不是局限于“对民办学校提供财政资助”,那么,上述“非营利原则论”将对民办教育的财政资助限于非营利性民办学校的合理性仍然是值得怀疑的。

对正反两方面各种理由的描述和分析表明,对于“公共财政是否应该资助民办教育”的问题,支持和反对者有各自的理由,因此,寻找一种超越特殊利益人群的立场、基于公共政策制定的基本立场,从“公共利益”的视角对问题进行重新分析就成为必要。这种基于“公共利益”的分析,不但是讨论“公共财政是否应该资助民办教育”的基本逻辑,也是判断一切公共政策合理性的基本出发点和最终归属。

二、公共财政资助民办教育的政策逻辑:公共利益

在现代民主社会,一项合理的公共政策应该基于促进“公共利益”的目的,否则,它就是不合理的或者不必要的。^①从世界各国的政策实践分析,公共政策视野中的“公共利益”有三种基本类型。第一种是对大家都有好处的“公共利益”,包括由体制变革和制度变迁带来整个社会发展环境的改善,如中国改革开放形成的市场经济转型、加入世界贸易组织、建立社会保障制度以及免费义务教育制度的确立等等,一项公共政策如果有助于形成此类公共利益可以认为是合理的;第二种是有人获益但无人受损的公共利益,形成所谓的“帕累托改进”,如对弱势人群的社会救助和各类产业扶持政策等,此类政策的合理性有可能受

^① 这并不意味着对于每一个潜在的“公共利益”政府都要出台相应的公共政策,这既无必要,也没有可能。但政府要出台的每一项公共政策,都必须以“公共利益”为依据。

到争议,如果能够在社会基本价值、社会发展整体利益和长远利益上得到说明,也是可行的;第三种是部分人群获益、部分人群受损的“公共利益”,比如价格管制等政府规制,但是除了“劫富济贫”这种情形以外,此类政策的合理性最有争议。在规范分析的意义上,一项公共政策如果不能在上述任何一类“公共利益”上找到“说法”,其合理性将无法得到说明,对于“公共财政是否应该资助民办教育”的问题,也可以在这个框架中予以分析。

对民办教育提供财政资助有助于产生第一类“公共利益”吗?为了说明这一点,我们把这个问题先变换一下:民办教育的存在产生了第一类“公共利益”吗?结论是显而易见的。民办教育的出现极大地增加了教育资源,提高了教育效率,改善了教育公平,扩大了教育的选择性,促进了教育体制和机制创新,使整个教育体系更有活力,等等。对民办教育提供财政资助,有利于民办教育的健康可持续发展,当然也就是为全社会增加了产生第一类“公共利益”的可能性。

对民办教育提供财政资助有助于产生第二类“公共利益”吗?民办教育具有学校与学生(家长)之间双方自由选择的体制特征,保证了所有选择民办学校的学生(家长)都得到了比他选择不民办学校更大的教育利益。与此同时,并没有任何人因为有人选择民办学校而利益受损,因此是一个典型的“帕累托改进”过程。

最后,对民办教育提供财政资助有助于产生第三类“公共利益”吗?答案也是肯定的。表面上看,政府对民办教育提供财政资助势必减少公办教育对财政资源的占有,公办教育将成为这一政策的受害者,但稍做深入分析就会发现,政府如果不对民办教育提供财政资助,大部分民办学校都难以持续发展,结果,政府最终还是要建更多的公办学校,而公办学校得到的平均资助强度也只会比民办教育健康发展时更少。^①特别是,政府如果对民办“打工子弟学校”提供财政资助,由此形成的第三类“公共利益”更是不言而喻的。

上面的讨论并没有区分民办教育的具体形态,这就难免使人产生这样的疑问:难道政府对民办教育的财政资助不需要区分学历和非学历教育,不需要区分幼儿教育与高等教育,不需要区分营利与非营利教育吗?笔者认为,这是一个误解。第一,这里讨论的是,政府是否应该资助民办教育?或者更进一步,是否有必要资助民办教育,即政府资助民办教育的合法性与合理性问题,至于现实中一个具体的地方政府是否要出台资助民办教育的公共政策和出台什么样的民办教育资助政策,还要受到当地经济、社会、政治、文化等多种因素的制约,

^① 理解这个结论只需要注意到,政府对民办教育的财政资助必定都体现了一定的“杠杆效应”,比如在应该获得最多公共财政资助的义务教育阶段,政府对民办学校也仅仅花费相当于公办学校生均经费十分之一的财政资源,社会就得到了同样多的义务教育资源。设想如果这些民办学校关门,除非政府投入更多的财政资源用于承担其教育责任,否则,一定导致义务教育阶段公办学校财政资源资助强度的减弱。

不是本文的论述内容。第二,上面的讨论之所以没有区分民办教育的多种具体形态,是因为这里讨论的是一个不受民办教育具体实践形态影响的问题,得出的结论也是一个不受民办教育具体实践形态影响的一般结论。如果一定要对本文讨论的对象加一个限定的话,那就是:“凡是与公办教育对应的民办教育实践形态都应该得到公共财政资助”。这个理由很简单,因为政府资助公办教育一定是基于“公共利益”,而民办教育也提供了同样的“公共利益”,因此,也应该得到公共财政的资助。第三,当前人们特别关注的营利与非营利问题,其实与教育无关,而只与提供教育产品的组织或机构有关。在这个意义上,政府至少不能剥夺学生应有的权利,而且,在产业政策的意义上,政府对营利性教育机构提供财政资助也不过是政府在广泛的战略产业实施税收减免等产业扶持政策的一个具体应用而已,并不构成对本文结论的挑战。第四,在方法论的意义上,有“公共利益”存在,政府是否就只有财政资助这一种政策可以选择呢?显然并非如此,比如通过法治建设和发挥市场机制的积极作用,也许比单纯的财政资助更有利于“公共利益”的实现,这在中国三十年来的改革开放实践中已经得到了充分的验证。因此,从“公共利益”出发讨论民办教育是否应该得到公共财政资助,并不会产生边界不清晰的问题。

将对民办教育的财政资助从政策理念转化为现实的政策实践,还必须讨论两个更具体的问题。第一个问题是资助多少。这个问题相对简单。理论上,对民办教育的财政资助,只要不高于公办教育生均占有的财政资源就都是合理的。在具体政策设计上,可以当地各级各类民办学校在校学生的财政贡献作为政府对民办教育提供财政资助的上限。在具体的政策实践中,综合考虑既有利益格局调整的复杂性、各种社会力量的博弈格局和社会舆论的接受程度,从一个相对较低的水平——比如当地民办教育财政贡献的10%——起步,再逐年增加,应该是一个可供选择的政策方案。

第二个问题是如何资助。这个问题要复杂得多,并且只能给出主要的可能和可行选择。结合上面的讨论,无论选择什么具体的资助形式,都应该有利于“公共利益”的形成和扩张。由于这种现实或潜在的“公共利益”只能依托于民办教育的健康发展而存在,因此,如何资助的问题可以转化为下面更容易理解的答案:具体资助形式的选择,应该对于促进当地民办教育发展具有现实的合理性。这意味着,对一个地方合适的资助形式,对另一个地方不一定合适;对一个时期合适的资助形式,对另一个时期也不一定合适。具体来说,从有助于民办教育健康发展的视角分析可能和可行的财政资助政策,保障民办学校学生权利和分担民办学校办学成本的政策设计应该得到优先考虑,其中以民办学校学生为资助对象的财政资助政策应该得到特别关注。

从法理上说,公共财政对教育的支出应该为全体人民所共享,不应有人因为选择了民办学校就被排除在外。而目前的状况正是如此,民办学校学生正是因为他们选择了民办学校而被排除在公共财政的资助对象之外。当民办学校

学生的合法权利都不能受到公正对待时,争取民办教育合法权益的所有努力都将大打折扣,建设民办教育健康发展的政策环境也就失去了最重要的观念基础。虽然《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第四十三条第二款再次重申要“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”,并且在政府文件中第一次明确指出要“清理并纠正对民办学校的各类歧视政策”,但看来政策制定者也没有太在意对民办学校学生的歧视,所以,要清理纠正的也只是对民办学校的各类歧视政策。

强调以民办学校学生为资助对象的财政政策还具有直接的市场价值。相对于公办学校的高收费是民办学校典型的市场特征,也因此大大地缩小了民办学校的市场竞争力。但是,只要政府对民办学校学生提供不高于公办学校学生生均经费的财政资助,用于抵扣他们在民办学校的学杂费,将会大大减轻他们的经济压力,使更多的家庭不会因为经济原因放弃对民办学校的选择,从而极大地改善民办学校的生源结构和扩张民办学校的市场空间。

分担民办学校办学成本的财政资助政策,可以先从民办学校办学成本来源的角度进行概念设计,如教师成本分担(包括工资补贴、社会保障补贴等),然后结合当地民办教育发展的实际情况形成具体的政策方案。

除了以上两个方面以外,政府对民办教育的财政资助还可以结合其他政策目标进行,比如体现政府的产业导向政策,对不同类型、类别的民办学校,根据其教育质量和办学效益进行奖励,引导民办教育调整产业布局和促进民办学校的优胜劣汰;对具有一定资质的民办学校提供的教育产品(学位)进行政府采购,虽然只能在办学成本的边际意义上看成是财政资助,但因为这种资助方式与现行财政体制摩擦最小,因而也值得积极提倡。^①

三、公共财政资助民办教育的政策实践:浙江的案例

政府是否应该资助民办教育的争议还在继续,与此同时,全国各地资助民办教育的政策实践也在积极推进。下面的案例均来自浙江省各地的实践探索,可以被看成是全国相关实践的一个缩影,可以进一步印证上面的分析和讨论。

目前浙江省各地政府对民办教育的财政资助有三种基本模式。

第一种资助模式为学生权利保障,以各种形式的“教育券”为代表,其政策理念是受教育者权利平等。该模式的基本特征是将财政资金以“教育券”方式直接分配给民办学校学生,通过保障学生权利体现政府对民办教育的扶持

^① 政府向民办学校采购学位,严格地说是一种市场交易,不能算规范意义上的财政资助。而且由于政府实际支付的采购成本通常都低于民办学校生均成本甚至低于公办学校生均成本(我们注意到在除此以外的几乎所有政府采购中,政府都乐意支付远高于市场平均价格水平的采购成本),所以,就常识而言,在这一市场交易活动中,是政府得到了民办学校的资助,而不是相反。但是,由此形成的“光环效应”对民办学校仍然具有很高的综合价值。

政策。

浙江长兴是国内实施“教育券”制度的发源地。2001年,《长兴县教育局关于教育券使用办法的通知》规定:自2001年起,凡就读民办学校的新生可获得500元的教育券,就读职业类学校的新生可获得300元的教育券。2002年出台的《长兴县贫困学生助学互助会经费补助实施细则》规定:自2002年秋季起,小学阶段的贫困生每学期可获得200元的教育券,初中阶段的贫困生每学期可获得300元的教育券。^①在长兴“教育券”的影响下,浙江省各地纷纷出台各种直接资助学生的“教育券”,如杭州上城区的“社区教育券”、衢州的“农民工培训券”、宁波北仑区的“学前教育券”等,虽然数额都不大,却广泛传播了学生权利平等和民办教育可以也应该分享公共财政资源的现代公共政策理念,对于改善民办教育发展的舆论环境发挥了积极作用。

“教育券”在温州瑞安市被称为“教育助学凭证”。自2001年起,瑞安市教育局对就读职业高中的学生进行补助,特别是补助那些因家庭贫困而打算放弃升学资格的初中毕业生,每位学生补助200元,用“教育券”的方式发放,共拨出专款200万元。2002年以后,根据可预测的高中招生情况,对“教育助学凭证”的做法进行完善,实施的重点放在民办学校上,规定民办普通高中每招收一名瑞安籍学生,可获200元奖励,民办职业高中包括综合高中、成人高中、成人中专每招收一名学生,可获300元奖励。这一措施大大促进了当地高中教育的发展。

嘉兴市财政局和嘉兴市教育局2011年8月联合下发的《嘉兴市本级民办学校财政补助实施办法》规定义务教育阶段的民办学校在以下方面享有补助:(1)享受免课本费、学杂费的财政补助,具体按嘉政办发〔2006〕78号和嘉教计〔2008〕141号文件执行;(2)对执行公办学校收费标准的学校,以其招收计划内的市本级户籍学生数,按公办学校生均教育事业费的标准予以补助;(3)对按办学成本收费的学校,以其招收计划内的市本级户籍学生数,按小学生均400元的标准、初中生均600元的标准予以补助;(4)对经教育部门批准承担义务教育的新居民子女学校,以享受免除学杂费政策的学生数,按小学生均200元、初中生均300元的标准予以补助。普通高中教育阶段的民办学校享有以下补助:(1)对执行公办学校收费标准的学校,以其招收计划内的市本级户籍学生数,按生均2500元的标准予以补助;(2)对按办学成本收费的学校,以其招收计划内的市本级户籍学生数,按生均600元的标准予以补助;(3)享有绩效补助,对学生高考成绩达到第一批录取分数线线的学校,以其上线学生数,按每生2000元的标准给予奖励,对学生高考成绩达到第二批录取分数线线的学校,以其上线学生数,按每生500元的标准给予奖励(上述补助均不包括已享受公办学

^① 中国地方政府创新评奖材料:浙江省长兴县教育券制度 <http://www.chinainnovations.org/Item/24056.aspx>。

均补助的学生),用于学校标准化建设;(4)享受与公办学校同等的普通高中国家助学金财政补助政策。中等职业教育阶段民办学校享有以下补助:(1)对执行公办学校收费标准的学校,以其招收计划内的市本级户籍学生数,按公办学校生均教育事业费的标准予以补助;(2)对按办学成本收费的学校,以其招收计划内的市本级户籍学生数,按生均600元的标准予以补助;(3)享有绩效补助,具体以学生毕业时取得中级技能等级证书的毕业生人数,按每生500元的标准予以奖励(不包括已享受公办生均补助的学生),用于学校标准化建设。

《绍兴市民办教育补助办法》(绍政办发〔2010〕99号)规定:(1)民办幼儿园与公办幼儿园同样享受已设立的学前教育专项发展经费和幼儿园教师继续教育培训经费补助;在职非公办幼儿教师补助经费逐年有所提高,其中2010年为7000元、2011年为8500元、2012年为1万元。(2)义务教育实施免费教育后,所免的杂费、课本费、作业本费,与公办学校同等享受财政补助。(3)民办普通高中受政府委托招收公费生,以其招收计划内的市区户籍学生数,按每生2500元/年的标准补助给学校。(4)民办职业高中执行公办学校收费标准的,以其招收计划内的学生数,按每生800元/年的标准补助给学校。(5)民办高等学校按在校学生数实行公用经费专项补助,标准为本科生600元/年,比上年新增学生按800元补助;专科、高职院校每生300元/年,比上年新增学生按400元补助。

温州市从2011学年起,以当地同类公办学校生均教育事业费为基准,建立政府向基础教育阶段民办学校购买服务的经费投入制度。对登记为民办事业单位法人的民办学校,以落实教师社会保障政策、足额缴纳教师社会保险费的单位应缴部分以及落实当地民办学校教师最低工资制度和相应会计制度为前提条件,根据民办学校在校生人数,按当地上年度生均教育事业费标准给予一定的补助——义务教育阶段补助比例为30~50%,学前教育、高中段教育补助比例为20~30%。各县(市、区)要在三年内按比例执行到位。民办高校按照培养的学生人数,由财政给予一定比例的补助。上述经费由同级财政据实列支。以后,要逐步提高补助比例,使公办、民办学校享有同等的财政支持。

第二种资助模式为学校办学成本分担,以《宁波市民办教育促进条例》和浙江省宁波市人民政府《关于贯彻实施〈宁波市民办教育促进条例〉的若干规定》(甬政发〔2007〕58号)的相关规定和政策实践为代表。其政策理念是民办教育和公办教育一样具有相同的教育职能,公共财政资助公办教育的理由在民办教育同样成立。该模式的基本特征是将财政资金按一定标准直接划拨给民办学校,通过降低民办学校办学成本体现政府对民办教育的扶持政策。

2006年颁布的《宁波市民办教育促进条例》规定,市、县(区)人民政府应当设立民办教育发展专项资金。目前,该市政府对民办学校的财政资助主要在两个方面:一是对符合规定条件、实施义务教育和中等职业教育的民办学校,按照同类公办学校生均教育经费的1/4为标准给予补助;二是对符合规定条件、为

具有专业技术职务的教师按规定缴纳社会保险费用的实施学历教育和学前教育的民办学校,按学校缴纳部分的 1/2 给予补助。2007、2008 和 2009 三年,该市本级财政资助五所市直属民办学校的经费分别达到 1010 万元、1200 万元和 1430 万元。

上述制度设计思想在其他县市也得到体现。《安吉县人民政府关于促进民办教育发展的意见》(安政发[2010]62 号)规定,对各项社会保险学校缴纳部分,县财政按民办学校实际缴纳数给予补助,其中高中段学校补助 30%,受政府委托承担义务教育任务的民办学校和符合省定标准的幼儿园补助 50%。

《丽水市人民政府关于进一步促进市区民办教育发展的若干意见》(丽政发[2010]41 号)规定,在学校做好教职工参加各类保险的基础上,对具有专业技术职务的教师,按规定缴纳的社会保险费中学校承担部分,由政府给予 30% 的补助。评上省级的民办幼儿园,在其做好本园教职工各类保险工作的基础上,对符合教育行政部门聘用标准、经教育行政部门审核备案、持有教师资格证的非公办教师(含具有相应资质的卫生保育员、保洁员)按规定缴纳的社会保险费中幼儿园承担部分,由政府给予 30% 的补助。

温州市根据民办学校属性不同依法落实相应的税费优惠政策。登记为民办事业单位法人的民办学校依法享有与公办学校等同的税费优惠政策。登记为企业法人的民办学校,提供学历教育劳务所得的收入,免征营业税,企业所得税由税务部门先征缴后再予以返还地方所得部分,该项税收优惠政策每所学校享受五年。个人通过中国境内的非营利性机构用于民办教育事业的捐赠支出,按税法规定,在计算应纳税所得额时扣除。出资人将房产设备投入到民办学校,不征营业税、土地增值税,企业所得税、契税地方所得部分由税务部门征缴后按规定给予返还。企业以税后利润在本市投资办学的,其投资额对应的企业所得税地方所得部分,由同级财政予以返还,全额用于办学。

第三种资助模式为绩效奖励,对优秀民办学校提供奖金。其政策理念是发挥政策引导作用,通过奖优引导民办学校优胜劣汰。该模式的基本特征是通过对民办学校的办学质量和办学效益的评估,发放与评定等级对应的奖金。这也是目前政府对民办教育提供财政资助的主要方式。

2001 年,台州市政府发文规定:凡被评为国家级、省级和市级优秀学校的民办教育机构,每年度分别按使用教师数的 2/3、1/2 和 1/3,给予相当于公办教师平均基本工资数额的奖励。自建校舍举办学历教育和学前教育的教育机构,在学校规范招生、规范办学的前提下,可以采取以奖代补的办法给予鼓励支持,在校生超过 1000 人的,每年奖励 5 万元;在校生超过 1500 人的,每年奖励 10 万元;在校生超过 2000 人的,每年奖励 15 万元。

2005 年,属于经济欠发达地区的丽水市政府也发文规定:被评为国家级优秀的民办学校,一次性奖励 50 万元;被评为省一级重点、省二级重点、省三级重点和市级优秀的民办学校,一次性奖励 30 万元、20 万元、10 万元,每年度分别

按应使用教师数的 $\frac{2}{3}$ 、 $\frac{1}{2}$ 、 $\frac{1}{3}$ 给予相当于当地上年度公办教师统发工资数额的奖励。2010年,市政府文件规定:(1)对自建校舍,且评上省三级、二级、一级的民办幼儿园,分别给予10万元、20万元、30万元的一次性奖励;对评上省三级、二级、一级的民办重点高中的,分别给予10万元、20万元、30万元的一次性教学设备添置款补助。(2)对民办中小学和幼儿园中具有专业技术职务的教师,按规定缴纳的社会保险费中学校承担部分,由政府给予30%的补助。(3)对学历进修达到学前教育大专或本科毕业,并具有教师资格证的现任民办幼儿园园长、幼儿教师,在民办幼儿园连续从事幼儿教育服务期满五年的,政府给予一次性奖励;取得大专学历的每人奖3000元,取得本科学历的每人奖4000元。

《安吉县人民政府关于促进民办教育发展的意见》(安政发[2010]62号)规定,从2010年起,县财政每年安排民办教育发展专项奖励资金100万元,主要用于对管理好、质量高、有特色的民办学校以及为民办教育事业作出贡献的集体和个人进行奖励。凡被教育行政部门授予国家级、省级和市级优秀民办学校称号的分别给予一次性奖励,其中国家级奖励50万元,省级奖励30万元,市级奖励10万元。民办教育发展专项奖励资金随财政收入的增长而逐年增加。从2010年起,对民办学校实施“以奖代补”的投入制度。普通高中继续实行招收公费生补助政策,职业高中继续实行国家助学金补助政策,义务教育学校根据督导评估结果实行公用经费分等奖励投入,督导评估分等奖励按公办义务教育学校公用经费除免学杂费外标准,评为优秀的奖励80%、良好的奖励60%、合格的奖励40%,不合格的不奖励。依法举办的幼儿园根据督导评估结果实行公用经费分等奖励,督导评估分等奖励按公办义务教育学校公用经费标准,评为优秀的奖励40%、良好的奖励30%、合格的奖励20%,不合格的不奖励。

温州市从2011学年起,市财政每年安排3000万元作为民办教育专项奖补资金,用于全市民办学校升等创优、年检优秀的奖励,全市年度优秀举办者、校长、教师的奖励和民办学校教师培训培养的补助,市本级民办学校教师人事代理、贷款贴息的补助以及中职、高职学校毕业生培养的奖励等。专项奖补资金的使用办法,由教育、财政等有关部门制定。

与上述财政资助相比,政府向民办学校购买服务是扶持民办学校的另一种方式,在浙江省温州、宁波、台州等地均有实践。相对而言,财政资助面向的是全部或大部分民办学校,体现的是民办教育的权利,而购买服务一般只面向少数优质民办学校,是一种市场交易关系,两者可以相互补充,共同发挥引导民办教育发展的积极作用。

四、结论

民办教育能够带来广泛的公共利益,使教育系统更加健康和更有活力,能

够为社会提供丰富的教育产品和多样化的教育机会,能够对教育公平做出非常积极的贡献,能够使公共财政资源得到更加有效率的利用,能够使教育发展积极地适应经济社会发展的需要。它是国家教育事业不可缺少的重要组成部分。如果我们希望民办教育健康可持续发展,必须对民办教育提供财政资助。

一个设计合理的民办教育财政资助体系能够有助于增进民办教育带来的公共利益。如果这个资助体系包含了对民办学校学生权利保障的内容,将会有助于公民社会的建设,同时也将扩大民办教育的生存空间;如果这个资助体系能够为民办学校教师提供良好的就业保障和社会保障,民办教育将会比公办教育更有效地向社会提供优质教育服务。设计合理的民办教育财政资助体系,能够有效实现多重政策目标。

对民办教育提供财政资助不限于对民办学校提供财政资助。在这个意义上,尽管政府可以针对不同类型的民办学校设计差别化的财政资助政策,但以“分类管理”作为政府对民办教育提供财政资助的前提,在政策理念上是有缺陷的。“分类管理”可以作为政府资助民办学校的一种策略,但不应成为政府资助民办教育的基本原则。

参考文献

- [1] 中华人民共和国民办教育促进法[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_619/200407/1317.html.
- [2] 国务院. 中华人民共和国民办教育促进法实施条例[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_620/200409/3183.html.
- [3] 国务院. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020)[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm.
- [4] 教育部. 2010年全国教育事业统计公报[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/edu/2011-07/06/c_121629066.htm.
- [5] 教育部 国家统计局 财政部关于2010年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s3040/201112/128871.html>.
- [6] 浙江省民办教育协会,中国民办教育研究院浙江分院. 浙江省民办教育发展报告(2004~2010)[M]. 杭州:浙江大学出版社,2011.

(责任编辑 范皓皓)

Why should Public Finance Fund Non-governmental Education?

WU Hua, HU Wei

Page 43

It is a common practice that government provides financial assistance for non-governmental education throughout the Country, however, its policy logic has not been explored systematically. This article provides a comprehensive review of opinions for supporting and opposing government's funding non-governmental education. From the perspective of "public interest", this article demonstrates that the reason and the necessity of government financing for non-governmental education. What's more, we create a basic policy framework of public finance to fund non-governmental education, which mainly consists of "financial assistance for protecting students' rights", "financial assistance for sharing school cost" and "financial assistance for improving school-running performance". In conclusion, this article discusses the policy practice in Zhejiang Province under such policy framework.

Creating the Foundation and Routes for Interactive Cooperation between Government and Private Schools

ZHOU Haitao

Page 56

Providing high level and distinctive education services is a top issue of common concern for Chinese government and private schools. At the meeting-point for promoting private school reform and development, both sides welcome innovative initiative and concerted efforts, and want to deliver more services. General applicable theory and reality have demonstrated that the new government-and-school-relationship is featured by interactive cooperation. To construct this new relationship, the government sector need to offer clear policies and powerful regulations in full support for standardized administration of private education, in order to improving all kinds of working mechanism for effectively fulfilling its obligation of facilitating private education development, to normalizing social intermediary organizations for widening the space for joint management and interactive promotion, and to integrating all sorts of means for strengthening the capability of administration and services.