

新形势下民办义务教育的功能定位与实践理路

◆陈松柏 王一涛 吴 华

摘 要:公民办教育的比例是在各国特定的经济、文化和社会背景下逐渐形成的,目前,全球私立基础教育平均占比超过两成且呈现稳步上升的发展趋势。就我国来说,民办义务教育学校在发展进程中逐渐形成了补充型和选择型两大功能类型,分别发挥着补充教育资源和丰富学生教育选择的作用。民办义务教育学校具备灵活性和高效率两大体制优势。随着政府不断提高基本公共教育服务投入水平,低端补充型民办学校将逐渐退出义务教育领域,高质量、有特色的选择型民办学校将成为我国义务教育阶段民办学校的主流,对于此类民办学校政府应大力支持和鼓励。为此,当前应疏解民办义务教育的负面情绪和发展压力,引导民办学校提高质量、形成特色,与公办学校错位发展,提供公办学校不具有的选择性功能,努力维护教育生态系统的多样性和灵活性,更好满足人民群众对多样化优质教育的需要。

关键词:民办义务教育;国际比较;功能价值;实践理路

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2024.12.008

党的二十大报告指出,“引导规范民办教育发展”。义务教育作为国家事权,依法由国家主导实施,是国家必须予以保障的公益性事业。然而,这并不意味着国家排斥社会力量在义务教育领域的参与和贡献。民办义务教育是我国义务教育的重要组成部分,补充了义务教育资源,更好地满足了社会对个性化教育的需求,为建设社会主义现代化强国作出了积极贡献。近年来,由于部分地区对义务教育投入不足,致使民办义务教育的占比较高,但同时对民办教育的扶持力度不够,又导致民办学校片面依靠学费,以致民办学校学生承受了较重的经济负担。在国家统一部署下,全国多个省(市、区)开始调整优化公民办教育比例结构,很多县区形成了“15%控比”的政策目标。在政策调控的影响下,众多地区的公办教育在规模和质量方面均实现了显著提升,进而有效提升了人民群众对教育的满意度。与此同时,民办教育在整体教育体系中的比重逐渐下降。

这表明,通过合理的政策引导和资源配置,可以有效激发教育体系的内部活力,推动教育质量的整体提升,更好地满足公众对高质量教育的需求。

之所以要降低民办教育比例,是因为部分地区推卸义务教育责任,对义务教育投入不足,同时部分民办学校在发展过程也出现了一些不规范办学行为。如“公参民”办学加重家庭教育负担、资本无序介入教育等。降低民办教育比例,不是民办教育本身的问题,实际上,公办和民办教育都是我国社会主义教育事业的组成部分,都是为了培养社会主义事业的建设者和接班人,但在降低民办教育比例的过程中,社会上出现了一种将民办义务教育视为国家教育现代化破坏力量的言论,认为其与高质量教育体系相冲突,甚至认为民办义务教育的比例越低越好。在这一观点的影响下,部分地区充斥着民办义务教育“退场”论,这严重影响了民办义务教育学校举办者和教职员工的办学积极性。考虑到目前各方

陈松柏 王一涛/苏州大学教育学院 (苏州 215123) 吴 华/吉林外国语大学民办高等教育研究院 (长春 130117)

对民办义务教育发展政策存在一些认知冲突和观念分歧,有必要正本清源,通过客观分析和研究,纠正一些普遍但错误的观念,以期准确理解民办义务教育的角色和价值,促进民办教育的健康发展。本文在国际比较的基础上,分析民办义务教育的功能及优势,思考和探索未来我国民办义务教育的实践改进路径和政策优化方向。

一、国际基础教育阶段私立教育的现状和趋势

在全球化的背景之下,深入了解国际教育的发展现状并汲取国际先进的教育经验,对于推进我国基础教育向现代化转型具有重要的促进作用。联合国教科文组织(UNESCO)高度重视各国私立教育的发展,在其官方网站中提供了世界各国私立教育占比的详尽数据。通过对这些国际数据的深入分析,不仅能够客观评估各国私立(民办)教育的发展现状,还能够识别全球私立教育的发展趋势。

(一)全球私立基础教育占比超过两成

依据联合国教科文组织近期发布的数据,2022年全球私立小学平均占比为19.0%(指在校生占比,下同),不同国家的差距很大:日本、芬兰等国家的私立小学占比较低,低于2%;西班牙、澳大利亚等国家私立小学占比居中,在30%左右;智利等国私立小学占比较高,超过60%。根据联合国教科文组织的统计,2022年我国民办小学占比为8.8%,联合国教科文组织的统计口径与我国教育部的统计口径略有不同,在我国统计口径下民办小学在校生占比为7.2%。但无论从哪种统计口径来看,我国民办小学的占比都远远低于全球平均水平,约为全球平均占比的三分之一。2022年,全球私立中学平均占比为27.2%^①,不同国家间私立初中占比的差异也较大:意大利、新西兰等国家的私立初中占比较低,未超过5%;西班牙、法国等国家私立初中占比居中,约为30%;英国、比利时等国家私立初中占比较高,超过60%。在联合国教科文组织的统计中,2022年我国民办初中占比为14.3%,在我国教育部统计口径下,民办初中在校生占比为11.4%。但无论从哪种统计口径来看,我国民办初中的占比都远远低于全球平均水平,约为全球平均占比的二分之一。各国私立教育占比的差异受到多方面因素的影响:首先是经济发展水平,以2021年不同收入国家

小学阶段和中学阶段私立教育占比为例,私立教育的比例与国家经济水平之间呈现一种近似于倒U型的相关关系(见图1),值得注意的是,在高收入国家,私立教育的比例超过中高收入国家,这表明收入水平的提高并不意味着就应淡化民办教育的重要性。其次是国家社会福利体系,在国家提供包括教育在内的全面福利保障的情况下,公立教育体系通常能满足大部分公民的需求,这时私立教育的发展空间相对较小,以芬兰等国为例,其发达的福利体系降低了私立教育的占比^[1]。需要注意的是,一国能否向社会提供高福利不仅仅取决于国家的意愿,而是受到国家经济发展水平、人口数量、人口素质等多方面因素的影响。再次是文化多样性,通常情况下,较高的宗教及文化多样性会促进私立教育的比例上升,以新西兰为例,其私立教育的发展主要是为了适应毛利人等少数民族群体的特定教育需求^[2]。最后是国家教育制度,众多国家采取财政与税收策略以资助私立教育机构。当这些政策倾向于对私立教育给予更多支持时,私立教育的比重往往相对较高^[3]。

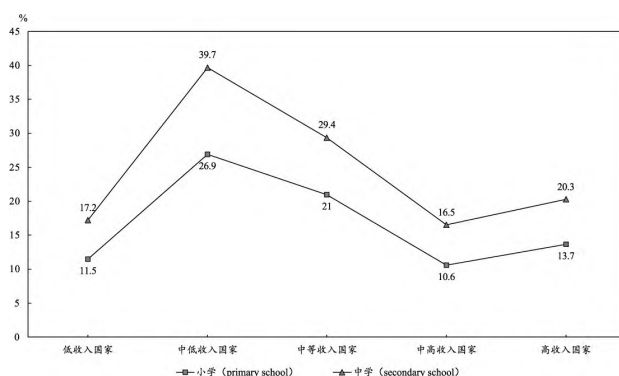


图1 2021年不同收入国家基础教育阶段私立教育占比情况
数据来源:联合国教科文组织的数据均来源于 <http://data.uis.unesco.org>。

(二)全球私立基础教育占比正呈现上升态势

联合国教科文组织的统计资料表明,全球私立基础教育占比正呈现上升态势。从2010年到2022年,全球私立小学的在校生比例由14.7%增至19.0%。在此期间,高收入国家的私立小学在校生比例从10.8%增至13.9%。此外,中高收入、中等收入、中低收入及低收入国家的私立小学占比均呈现上升趋势。同样,全球私立中学在校生占比从2010年的22.6%增至2022年的27.2%,高收入国家则从16.2%提升至20.6%。其他不同收入水平的国家也

显示了类似增长趋势。值得注意的是,即便是私立教育占比较低的芬兰,其私立小学在校生比例也从2010年的1.5%小幅增长至2021年的1.7%。社会经济的持续增长、民众对市场机制的信任以及公共预算的压缩,均对私立教育的比重产生了促进影响^[4]。从全球来看,私立学校通常受到政府的扶持与监管,形成一种“互惠监管”模式,即通过接受政府的监管以获得政府的资金和资源支持,这种做法不仅促进了私立教育的发展,也保障了教育质量和标准。多数OECD国家均对私立教育提供经费支持,但与此同时,也通过法律法规、质量监测以及第三方评估等手段对私立学校进行监管^[5]。如德国的相关法律规定了私立学校在学生招生、教师聘用、课程设置和认证等方面的具体要求^[6],以确保私立学校的教育服务质量。

综合来看,全球范围内并没有一个普适的公民办教育的最优比例。比如,同样是高收入国家,卡塔尔、比利时的私立小学和私立初中占比均较高,超过50%,芬兰、德国的私立小学占比低,不超过5%,荷兰、新加坡的私立初中占比低,低于5%。根据哈耶克的“自生自发秩序”原理,社会秩序不是人为设计、发明的结果,而是产生于对文明发展过程的自然遵循^[7],这意味着公民办教育的比例是在各国特定经济、文化和社会背景下逐渐形成的,而不是政府预设的产物^[8]。衡量民办和公办教育结构是否合理的标准在于它们的结合是否能满足人民的教育需求,以及是否有助于确保每个孩子都能获得公平且高质量的教育。这种平衡点不是静态的,而是随着社会需求和条件动态变化。

二、民办义务教育对于教育体系的重要性

全球私立教育呈现稳步上升的发展趋势,归根到底是私立教育具有特殊的功能价值和体制优势。我国正处于由中高收入国家向高收入国家跃升和建设教育强国的关键时期,在这个关键历史节点上,必须正确认识民办义务教育的功能价值,防止对民办义务教育的功能误判。

(一) 民办教育发挥补充和选择双重价值

列维(Daniel C. Levy)提出了私立学校分类理论,将私立学校划分为三类:需求吸纳型、精英型以及宗教(文化)型,不同类型私立学校分别发挥着不

同的功能^[9]。需求吸纳型也被称为补充型私立学校,主要服务于那些无法进入公办学校但想获得基本教育需求的中低收入家庭^[10];精英型私立学校则针对那些对公办教育系统不满、追求更高质量教育的群体;宗教(文化)型私立学校则专注于满足特定宗教或文化群体的教育需求。我国教育体系缺乏宗教型私立学校,文化型私立学校也较少,因此民办教育可以简洁地分为两类:补充型和选择型,这两类学校分别对应于列维所描述的需求吸纳型和精英型。两种类型各发挥着不同功能价值,均有存在价值。

第一,补充功能曾是民办教育的基础性功能。在改革开放初期,很多地区的公办教育体系因规模有限、资源匮乏而无法完全满足人民日益增长的教育需求,于是,民办教育作为公办教育的有效补充走上了历史舞台。民办教育的崛起和发展是中国教育史上的一个重要篇章,它不仅解决了教育资源的紧缺问题,也推动了教育理念和模式的多元化发展。随着政府基本公共教育服务供给水平的不断提高,民办义务教育的补充功能下降,但仍有存在意义,特别是对城市义务教育而言。首先,从城市教育的需求来看,流动人口对城市教育的需求持续增加。根据历年人口普查数据以及国民经济和社会发展统计公报数据,我国流动人口规模整体呈上升趋势,从2010年的2.21亿人增长到2022年的3.67亿人,其中城镇化快速发展、户籍口径变化等原因导致2020年流动人口在统计意义上暴增(见图2)^[11]。在此背景下,流动人口子女(包括随迁子女和留守儿童)的数量也呈上升趋势,由此导致对城市教育的需求持续增加。其次,从城市教育的供给来看,城市教育资源短缺局面在短期内难以根本改变。根据中国教科院相关学者的预测,我国城镇义务教育阶段学位紧张问题将持续到2030年,2030年城镇生源预计比2019年高39%左右,与此同时,农村生源持续下降,2025年农村生源将比2019年降低28%左右^[12],而城市公办教育资源受到城市财政实力、土地资源等条件的约束,短期内很难增加。在城市教育资源的需求进一步增加而城市公办教育资源供给在短期内难以增加的情况下,当前还需要适度依赖民办教育的补充性功能,这种情况在珠江三角洲和长三角尤其明显。

第二,选择功能是民办义务教育的另一重要功能。与补充型民办学校不同,选择型民办学校面向

具有差异化需求的学生,他们对教育有着更高和更个性化的期待。这类民办学校要么拥有较高的教育质量,要么拥有独特的教育理念,提供高度个性化、特色化的教育服务,以吸引那些对公办教育服务不满意或有特殊需求的学生。选择型民办学校极大地丰富了教育市场的多样性,并为满足差异化教育需求发挥了积极作用。学者们普遍认为,满足学生多样化需求是建设教育强国的应有之义^[13]。在教育实践中,“个别差异”是不可忽视的重要因素,它包含了学生在生理、心理以及经济、社会等方面的差异^[14]。选择型民办教育的兴起为那些不适应公办教育统一模式和体制特征的学生提供了替代选择。这种多元化的教育选择不仅满足了个体差异化的教育需求,还客观上缩小了公办学校内部学生之间的差异,促进了教育资源的均衡分配。无论是选择民办教育的学生还是留在公办学校的学生,这种多样性都为他们获取更适宜的教育提供了更广阔的空间。

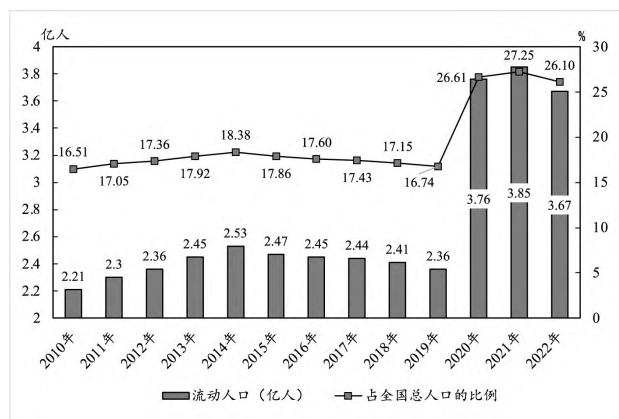


图2 2010年至2022年全国流动人口规模及其全国总人口占比

数据来源:历年人口普查数据和国家统计局官网公布的历年国民经济社会发展数据。

(二)民办教育具有灵活性和低成本双重优势

从2000年到2020年,我国民办义务教育学校数与在校生数及其占比均呈上升趋势(见图3)。民办学校在校生占比从2000年的1.19%增长到2020年的10.77%,在短短20年间,民办教育比例增长了10倍多。民办教育占比的增长,一方面是公办教育资源不足和质量不高导致的,另一方面也是民办义务教育的体制优势促成的。

第一,民办教育更加灵活,更能适应不同学生的教育需求。灵活性不仅是民办教育选择性功能的重

要体现,也是其相较于公办教育的显著优势。这是因为公办教育作为社会教育的重要组成部分,主要满足“多数学生”的教育需求,但却受到了诸多制度性约束,以致灵活性和多样性不足,从而无法满足“少数学生”的教育需求。具体来看,公办教育一方面会受到均衡性的制约,即公办学校需在教育平等的理念下提供教育服务,致使公办学校在课程、教学方法和资源分配等方面趋于一致,难以满足不同学生的个性化需求;另一方面受计划性的制约,即公办学校通常受政府主导,教育资源分配、教学方法和管理模式常常受到政府的控制,难以自主创新和适应教育市场的快速变化,限制了公办学校提供多元化的教育服务。即使公办教育在一定程度上实现了教育服务的多样性,这种多样性也往往缺乏持续的内生动力,因为公办学校之间缺乏相互学习和持续改进的内源性进化机制。与此相反,民办教育之所以有更多的选择性,关键在于其具有内生的竞争和创新机制。各民办学校之间的竞争促使它们不断学习、改进和创新,从而有效维持和丰富着教育服务的多样性。此外,民办学校有较大的办学自主权,可以灵活满足不同学生的教育需求,推动教育领域的创新^[15]。

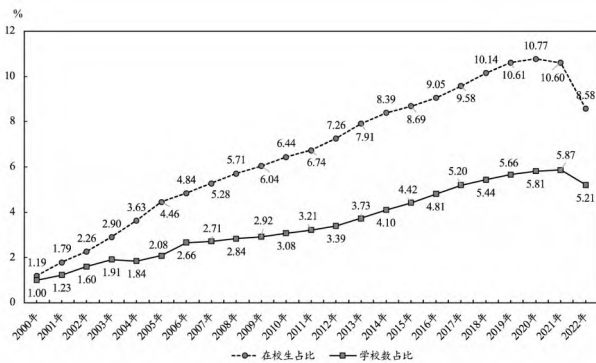


图3 义务教育阶段民办学校数与在校生数占比变化轨迹

数据来源:教育部官网公布的2000年至2022年教育统计数据。

第二,民办学校的教育服务提供过程更加高效,更有利于节约教育资源。效率的本意是用较小的代价(投入)获得较大的成果(产出)。民办教育之所以拥有效率优势,主要源于以下两个方面:在微观层面,民办学校面临着市场直接竞争,只有那些能够有效满足消费者(即学生及家长)需求的学校才能生存下来。市场竞争的优胜劣汰机制迫使民办学校不断

提高教育品质、适应市场需求,并寻求创新的教育教学方法。这种竞争机制激发了学校的创新活力,促使其不断提高教育服务的生产效率^[16]。在宏观层面,民办教育的资源配置过程仅仅涉及学校(生产者)和学生(消费者),资源配置环节较少,从而使教育投资更直接地用于教学活动和学校发展^[17]。相比之下,在公办教育体系中,政府需要征收税款并将其分配给学校,这个过程可能存在资源浪费、损耗以及在不同学校之间资源分配不均等问题。首先,政府在收取税款并分配给学校的过程中,涉及多个管理和执行部门,每个环节都可能引发管理成本的增加和资源的损耗。其次,不同地区和学校之间的财政资源分配往往受到多种因素影响,如地方经济发展水平、政策倾斜和行政效率等,这导致了资源分配的差异性和不均衡。最后,部分资金在分配和使用过程中,可能因信息不对称、管理不善等原因,未能充分发挥其应有的教育效益。总体而言,这些中间环节也增加了资源配置的复杂性,使部分财政资源未能直接服务于教育教学活动,降低了资源的利用效率。

三、民办义务教育的未来发展趋势

随着政府不断提高基本公共教育服务投入水平,公办学校的数量和质量明显提升,但正如国际比较研究表明的那样,在此背景下,私立教育并没有因此降低占比,这也符合人类偏好多样性与选择性的普遍逻辑。随着补充型民办义务教育学校逐步退出义务教育领域,留存下来的民办学校将主要是高质量、有特色的选择型民办学校,对于此类民办学校政府应该积极支持和鼓励。

(一)部分补充型民办学校将逐步退出,民办义务教育占比将自然下降

公共政策对民办教育的规模与性质会产生显著影响。随着政府增加对基本公共教育服务的财政支持,公办教育体系的容量和质量将会得到显著提升。2023年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建优质均衡的基本公共教育服务体系的意见》指出,到2027年要初步建立优质均衡的基本公共教育服务体系,进一步扩大教育供给总量、优化教育供给结构、提高教育均等化水平。到2035年,义务教育学校办学条件、师资队伍、经费投入、治理体

系适应教育强国需要,总体水平步入世界前列。随着公办学校提供更广泛的免费基础教育服务,越来越多的学生将获得在公办学校就读的机会,办学质量较低、缺乏特色的补充型民办学校将逐步萎缩甚至退出义务教育领域。据笔者对深圳、苏州以及山西、河南等部分地市民办义务教育的实地调查,补充型与选择型民办学校的数量比例大约为8:2。随着政府基本公共教育服务的逐步完善,一部分补充型民办学校将退出教育领域,还有一部分补充型民办学校将会转型为选择型民办学校。在这一过程中,民办学校的总体数量可能会保持在原有水平的50%左右,民办义务教育的占比将大幅下降。预计到2035年,我国义务教育阶段民办学校在校生的数量占比将不超过5%。

需要注意的是,通过扩大基本公共教育服务的规模、让更多学生能够进入公办学校就读的方式来降低民办义务教育比例,不是计划规定的结果,而是市场自然选择的产物。这种做法比直接干预民办学校办学更能得到利益相关者的广泛认可,避免引发不必要的社会冲突和矛盾。然而,目前部分地区在公办教育学位没有同步增加的情况下,关闭民办学校或压缩民办学校的招生指标,这一做法不仅违背了教育公平的基本原则,还可能削弱城市教育资源的整体供给。特别是在公办教育资源紧张的城市,这种做法直接导致了部分学生失去在城市接受教育的机会,被迫返回或留在农村上学,从而增加了留守儿童的数量。大量研究表明,留守儿童的身心健康和学业成绩会因为父母不在身边而受到影响,让儿童和父母“在一起”应该成为教育政策的首要关注目标。此外,大量城市外来人口子女返(留)乡就读,导致部分外来劳动力回流,对国家实施新型城镇化政策和共同富裕政策均会产生负面影响。

(二)未来选择型民办学校将成主流,应该积极引导和扶持

未来民办义务教育主要发挥选择性功能,为确保自身生存及可持续发展,将展现出高质量、有特色的发展样态,具体呈现两种趋势:一是质量的全面提升。民办学校超越公办学校的平均标准是其生存与发展的关键。民办学校将加大对硬件设施的投资,如引入专业的教学和体育设施以满足学生全面成长的需求,从而树立自身的教育优势。当前我国已有

多所民办学校配备了专业网球场、标准室内游泳池等高水平教学设施,为学生提供了优质的教育资源。除了硬件建设,未来的民办学校还将充分发挥小班教学的优势,提高学生的全面素质,培养能够适应未来社会的全面发展的学生。今后,民办学校还会针对特殊群体,如医护人员、警察、企业家等工作时间不固定的职业群体,提供精准有效的教育服务^[18]。二是办学特色的不断凝练。民办学校将融入最新的教育理念,推行课程和教学方法的创新。在满足学生基本素质培养的同时,根据具体情况开设特色课程,利用灵活的办学模式,为学生提供个性化教育服务。特别是未来会更加重视国际教育,通过国际合作和本土化改造国外教学模式等方式,培养具有全球视野和跨文化交际能力的人才。

可见,当前之所以要强调规范民办教育发展,很重要的原因在于目前很多民办学校属于补充型民办学校,部分民办学校办学投入不足,办学质量不高。展望未来,在政府提供了充足的基本公共教育服务之后,留存下来的将是高质量、有特色的民办义务学校,对于这一类型的民办学校,没有必要担心其比例过高,更没有必要设定固定的比例要求,相反,还应积极创造条件,鼓励其发展壮大,以满足教育强国建设中学生对高质量、个性化教育的需求。当然,政府也应采取必要措施,防止出现“所有高质量学校都是民办学校”这一“教育的拉丁美洲化”现象^[19],通过提高公办教育质量,而不是通过限制民办学校发展来破解“教育的拉丁美洲化”现象,防止公共政策偏差对教育公平带来的损害。

四、引导规范民办义务教育学校发展的政策建议

国家和市场在义务教育阶段中扮演着互补角色^[20]。政府需承担主体责任,保障教育普及和质量,但与此同时,市场应在政府的监管下,通过提供多样化选择和优化资源配置,增加教育体系的灵活性和效率。近年来,民办义务教育弥漫着焦虑不安的情绪,在整个社会的潜意识中,政策对民办教育发展的短期影响被过度放大,目前亟需重拾对民办义务教育的发展信心,同时进行精准和有效的监管,以促进民办义务教育的健康发展。

(一)政府应疏解民办义务教育负面情绪和发展

压力

《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)是根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国教育法》制定的关于民办教育的基础性法律,当前应按照《民促法》相关条例依法实施管理,为民办教育的改革发展营造良好的法律和政策环境。应正视民办义务教育在整个教育体系中的独特作用,为民办教育留出足够的发展空间,确保其能够在健康有序的环境中成长,具体来看,可从以下两个方面进行施政:

第一,明确政策基调,重新建立有利于民办义务教育健康发展的社会舆论环境。首先,政府应确保民办教育政策的透明度和信息的可访问性。这包括发布详尽、准确的政策文本,及时通过各种媒介解释政策内容,确保公众可以获取并理解政策的意图和细节。同时,建立反馈机制,及时回应公众疑问,减少误解和猜测。其次,引导媒体对民办教育政策进行积极宣传和正面解读。政府应鼓励媒体进行深入分析和专家评论,以理性、客观的方式向公众传递信息,并积极与专家学者合作,利用他们的专业知识为公众提供权威的政策解读。最后,关注政策执行过程中各利益相关者的反馈。政府应鼓励并促进公众、教育工作者和学者对政策讨论和反馈。通过举办公听会、座谈会等形式,收集各方意见和建议,在保持政策一致性的同时,对民众反馈保持敏感和开放的态度,及时调整和完善政策内容和传播策略。总的来说,政府在引导民办教育政策舆论时,需确保信息的准确性和透明性,合理利用媒体和专家资源,鼓励公众参与,通过建立有效的沟通和反馈机制,形成一个理性、开放、多元的舆论环境,以促进民办教育政策的健康发展和公众的广泛接受^[21]。

第二,引导和规范并举,促进民办义务教育学校健康发展。首先,财政资助是政府增强民办教育发展信心的重要手段。通过财政补贴、税收减免等方式,政府可以直接减轻民办学校的经营压力,提高其财务稳定性,这不仅有助于保持学校的正常运行,更是对其长期发展的投资。此外,针对不同类型和规模的民办教育机构制定差异化的支持政策,可以更有效地促进各类教育机构的健康发展。同时,政府可以设立专项基金,支持民办教育在教学研发、师资培训、设施建设等方面的投入,提升整体教育质量。

其次,应优化举办者的发展环境。这意味着政府需要为民办教育创造一个良好的外部环境和内部治理结构,包括简化审批流程、提供法律咨询和业务指导、在加强监管的同时给予自主权,以及建立公正的市场竞争环境。对举办者友好,不仅体现在直接的经济支持上,更体现在为其提供一个稳定、可预测的政策环境,以让举办者能够有信心进行长期投资和规划。例如,重庆市坚持实事求是的工作态度,在与义务教育结构优化目标不相冲突的情况下,新审批设立民办义务教育学校。最后,政府应通过公开透明的评价体系来促进民办教育的质量提升。建立和完善学校评估体系,公正评价学校的教育质量和运行效率,不仅可以为家长和学生提供选择参考,还可以激励民办学校不断提升自身水平,增强其在市场中的竞争力。总之,政府通过提供财政资助和优化举办者的发展环境,能有效增强民办教育的发展信心。这需要政府在确保教育公平的同时,采取更加灵活和多元的政策组合,不仅支持民办教育的即时需求,更要促进其长期可持续发展,从而为社会培养更多优质人才。

(二)政府应科学引导公民办学校共同发展

在探讨政府对民办义务教育进行比例管控的议题时,我们首先应认识到这种管控措施的合理性基础。在现实社会经济条件和教育资源分布不均的背景下,政府的介入确保了教育资源的相对均衡,保障了义务教育的公平性,特别是在教育资源稀缺的地区。然而,必须指出的是,教育的发展和民办教育的比例应当是一个自然演化的过程,它受到多种因素的影响,包括但不限于经济发展水平、社会需求、文化倾向等。民办教育的比例应当是一个动态平衡的结果,它应随着社会经济条件的变化而自然调整。政府应当在民办义务教育比例管控方面采取更为灵活和审慎的态度。通过动态监测经济社会情况和教育需求,适时调整政策,以促进教育公平,同时激发教育市场的活力和创新。过度的管控可能抑制民办教育的创新和多样性,影响教育质量的提升。因此,政府的角色应是一个平衡者,应科学引导公民办学校共同发展,而非简单的比例设定者。

第一,政府要加大公办投入,逐步增加公办学校占比。在策划公共教育资源的分配时,应坚持以常住人口的教育需求为导向,着重新建公办学校以扩

充学位供给,并确保基本教育服务在居住地的普及。然而,在增设公办学位的过程中,需要审慎考量两大要素。首先,财政承载力是核心考量。面对财政约束,简单依靠行政措施限制民办学校的数量或招生规模可能剥夺流动人口的教育机会。其次,关注学龄人口发展趋势至关重要。根据研究预测,我国城市学龄人口将在2030年前增长,之后可能下降,尤其是城市小学与初中生源在2026年和2030年分别达到峰值。鉴于未来生源可能的下降趋势,若短期内大量建设公办学校,可能导致教育资源的过剩与浪费。因此,部分地区应重视流动人口子女的教育需求,保留适量补充型民办学校,并通过政府购买学位或提供补贴等手段,减轻学生的教育负担,促进教育公平^[22]。总之,公共教育资源的合理规划与分配,不仅要考虑当前的学位需求,还要预见未来人口变化趋势,并确保教育机会的公平性,尤其是对流动人口子女的关照。这样的策略体现了对财政实力的合理运用和对教育资源有效配置的深谋远虑。

第二,政府要引导低水平民办学校有序退出义务教育领域。在引导部分低水平民办学校退出义务教育领域时,应制定明确的退出原则、目标及方法,同时确保学生和教职工得到妥善安置。首先,学生分流与安置应细致进行,并充分考虑学生及家长意见,确保学生能便捷地转入公办或政府购买学位的民办学校。其次,对于在民办学校服务多年的教师应给予合理安置。可以鼓励符合条件的教师加入公办学校,并在同等条件下优先考虑。或者让他们在公办学校担任部分教学职务,同时在政策上予以倾斜,减少与事业编制教师间的待遇差异。最后,应对民办学校举办者给予适当的补偿和奖励。对于合规的随迁子女学校,退出时应基于《民促法》的相关规定,按照“一地一策”的原则进行,兼顾出资者的投入、合理回报、办学效益及社会声誉等因素,从剩余财产中给予相应补偿和奖励。这一过程需坚持公平原则,确保利益相关者的权益在变革中得到妥善处理,从而促进教育体系的健康发展。

(三)政府应引导和规范民办义务教育学校健康发展

民办学校在教育领域扮演着重要角色,它们提供了多样化的教育选择,满足了不同家庭和学生的需求。然而,这种办学模式的自由度较高,如果缺乏

有效监管,可能会导致与公办学校之间的不良竞争,从而影响整个教育体系的均衡发展。部分民办学校利用自身收费高、招生自主权大的优势,掐尖招生并从公办学校挖教师,引发了公办教育和民办教育的紧张关系。因此,政府需对办学不规范的民办学校加强监管,规范民办教育办学行为,并引导民办学校与公办学校错位竞争,维护健康的教育生态系统。

第一,政府应依法加强对民办义务教育学校办学行为的监管。首先,政府应制定明确、全面的法律法规,明确民办教育的性质、目标及办学标准,确保其服务于公共教育目标,同时保障学生权益。立法还需明确监管职责,确保教育质量监控的有效性和持续性。其次,政府应建立民办义务教育学校常态化监督机制。定期组织对民办学校的专项检查,应覆盖学校的财务状况、教学质量等关键领域,实现对办学情况的全面审查。定期检查民办学校是否符合教育部门规定的基本办学条件,包括校舍的安全性、教育及教学设施的完备性等。最后,政府还需规范民办学校的招生与入学行为,确保民办学校在招生过程中能够严格遵守教育平等原则,全面实施与公办学校同步的招生政策。这种监管不仅保障了教育的公平性和教育质量,也促进了民办教育的健康发展。通过明确的法律规定和有效的监督机制,对民办学校实施全面有效的规范和监督,提高民办学校的透明度和责任感,进而提升教育服务的整体水平。

第二,政府要引导公办学校与民办学校各自发

挥体制优势,保障教育公平。《中华人民共和国义务教育法》规定,由中央和地方各级政府利用财政资金保障义务教育制度实施,促进义务教育均衡发展。从制度法理上讲,公办教育需要平等对待每一个学生,这意味着公办教育的公平只能保障学生在公共教育资源占有上的均衡性,很难满足学生的差异化需求。而基于市场信号呈现优质和特色发展的民办学校恰恰能补足这种体制局限,满足学生的差异化需求。但是,民办教育的定位应该是提供少部分特色教育需求,而不是为大多数普通民众提供基础教育服务。^[23]因此,政府一方面要用公共财政保障基本公共教育服务均等化,另一方面要通过市场机制增加教育的选择性。这样不仅能够保持学生对公共教育资源的分享状态,还能丰富教育服务供给,为学生自由选择教育服务开辟可能性。因为更多的选择意味着个体的权利得到更多的尊重和保障,而这恰恰是人们追求公平背后的目的,更贴近教育公平的实质内涵^[24]。

本文系2022年度国家社会科学基金教育学重点项目“民办教育分类管理视域下的举办者行为規制研究”(AFA220024),2024年江苏省研究生科研与实践创新计划项目“分类管理对民办学校举办者办学投入影响的实证研究”(KYCX24_3367)的部分成果。

(责任编辑 南钢)

注释

①联合国教科文组织统计研究所(UIS)只统计了各个国家初中私立教育占比,没有统计全球初中的平均水平,这里用中学(secondary education)数据来代替初中(lower secondary education)数据。

参考文献

- [1]宋丹,刘晏如,高树仁.芬兰教育体系的公平之维:历程、经验与启示[J].大连理工大学学报(社会科学版),2020(6):14-23.
- [2]THRUPP M, POWELL D, O'NEILL J, et al. Private Actors in New Zealand Schooling: Towards an Account of Enablers and Constraints Since the 1980s[J]. New Zealand Journal of Educational Studies, 2021(1):23-39.
- [3]ESTELLE JAMES. Why Do Different Countries Choose a Different Public-private Mix of Educational Services[J]. Journal of Human Resources, 1993(3):571-592.
- [4]王一涛,侯琮,刘绪.国外私立基础教育的发展及其启示[J].中国教育学刊,2022(5):43-48.
- [5]OECD. Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile[R]. Paris: OECD, 2012.
- [6]李章仙.德国教育体系中私立学校法律地位研究[J].比较教育研究,2021(5):52-59.
- [7][英]弗里德里希·冯·哈耶克.自由秩序原理[M].邓正来,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1997:67.
- [8]王一涛.民办教育分类管理需要解决好五大关系[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(4):164-171.
- [9]Daniel C. Levy. Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance[M]. Chicago: the University of Chicago Press, 1986:224.

- [10]杨红霞.发展中国家私立教育新现象:为低收入群体服务[J].教育发展研究,2007(22):55-60.
- [11]周皓,雷琳旋.中国人口省际终身迁移的时期-队列分析[J].人口研究,2023(6):107-125.
- [12]梁彦,王广州,马陆亭.人口变动与“十四五”教育规划编制思考[J].国家教育行政学院学报,2020(9):86-95.
- [13]薛二勇,李健.高质量教育体系建设:涵义、挑战与着力之处[J].教育与经济,2022(6):3-11+34.
- [14]吴华,姬华蕾.论民办教育对国家教育发展的独特贡献[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020(10):69-77.
- [15]袁振国.以改革促进教育公平[J].基础教育,2015(3):39-41.
- [16][英]亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].郭大力,等译.北京:商务印书馆,1979:52.
- [17]张晓晶.经济新常态[J].经济研究,2022(7):4-11.
- [18]朱永新.教育强国建设:内涵、挑战与实践路径[J].中国远程教育,2023(10):1-10.
- [19]王蓉.直面我国的“教育拉丁美洲化”挑战[A].中国教育财政政策咨询报告(2015—2019)[C].北京:社会科学文献出版社,2019:40-43.
- [20]周海涛.民办学校分类管理改革如何推[J].教育发展研究,2015(Z1):108-112.
- [21]陶西平.让人民选择——引导与服务选择性教育需求[J].人民教育,2014(3):8-11.
- [22]廖康礼,袁文娟,吴开俊.央地博弈与随迁子女义务教育政策落实困境——来自动态演化博弈仿真的证据[J].人口与经济,2023(6):122-137.
- [23]尹秋玲,黄丽芬.强扶持与小微扶持:民办公助学校两种政策实践模式及反思[J].苏州大学学报(教育科学版),2020,8(2):101-107.
- [24]吴华.公办教育能够保障教育公平吗?——基于“俱乐部模型”的观察与分析[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(2):1-11+114.

The Functional Positioning and Practical Rationale of Private Compulsory Education in the New Situation

CHEN Songbai, WANG Yitao & WU Hua

(College of Education, Suzhou University, Suzhou 215123;

Institute of Private Higher Education, Jilin University of Foreign Studies, Changchun 130117)

Abstract: The global average proportion of private basic education is more than 20 per cent and showing a steadily increasing trend, and the proportion of privately-run education has been gradually formed in the specific economic, cultural and social contexts of each country. In the course of its development, China's private compulsory education schools have gradually formed two functional types: supplemental and selective, playing the roles of supplementing educational resources and promoting students' educational choices, respectively. Private compulsory education schools have the institutional advantages of flexibility and high efficiency. As the government continues to raise the level of investment in basic public education services, low-end supplementary private schools will gradually withdraw from the field of compulsory education, and high-quality, distinctive, selective private schools will become the mainstream of China's compulsory education private schools, which should be strongly supported and encouraged. At present, the negative feelings and development pressure on private compulsory education should be alleviated, and private schools should be guided to improve their quality and develop their own characteristics, so that they can develop in a disjointed manner with public schools, provide selective functions that public schools do not have, maintain the diversity and flexibility of the educational ecosystem, and better satisfy the people's need for diversified, high-quality education.

Keywords: private compulsory education, international comparison, functional value, practical rationale