

先行示范区背景下民办教育发展研究

周礼红

摘要：深圳民办中小学人数占深圳中小学人数的近四成，先行示范区建设对民办教育提出了更高的要求。深圳应对标纽约、伦敦、巴黎、东京全球标杆城市的非营利性的私人办学，针对民办教育的短板，遵循法治化、国际化、创新化、高端化原则，明确民办中小学的战略地位，改进政府对民办中小学的宏观管理；加强监督，改善民办中小学内部管理；改变财政扶持方式，加大对民办中小教育的支持力度；变革办学模式，推进民办中小学特色学校发展；发展民办高等教育，培养高端创新型人才。

关键词：民办教育；国际化，创新型人才；法治化

中图分类号：G522.72 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）02-0090-05

一、深圳建设先行示范区与民办教育的内在关联

习近平总书记在党的十九大报告中提出“支持和规范社会力量兴办教育”，这为新时代民办教育的现代治理和政策变迁指明方向。深圳建设先行示范区需要大量国际化高端创新型人才，教育是深圳人才培养的重要途径，而建设先行示范区的目标对深圳教育提出了高质量发展要求。

民办教育是先行示范区培养多样性人才的需要。《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》（以下简称《意见》）指出：到2035年，深圳“建成具有全球影响力的创新创业创意之都”。^①这就要求深圳培养大量具

有创新创业创意差异性的、多样性人才。深圳由于改革开放时间早，部分先富起来的人们既有雄厚经济基础又有国际视野，对子女的教育也提出不同层次的个性化需求，这恰好说明深圳具有先行示范区培养创新创业创意差异性的、多样化人才的社会基础。目前深圳政府为保证教育的相对均衡性和公平性，更多地对公办学校提出统一性、规范性要求，民办教育将成为满足多样化、差异性人才需求的重要力量。深圳民办教育相对于公办学校，在德育、美育、体育、劳动教育方面有更多灵活性。

民办教育是满足先行示范区社会公平的需要。深圳是一座移民城市，外来人口居多。据统计，2019年全市常住人口1343.88万人，其中常住户

本文为2016年教育部人文社会科学研究项目“深圳市高等教育发展研究：战略、路径与机制”（16YJE880004）阶段性成果。

① 新华社：《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见（2019年8月9日）》，2019年8月18日，http://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content_5422183.htm。

籍人口 494.78 万人, 占常住人口比重 36.8%。^①由于深圳公办学校主要为户籍学生提供受教育机会, 这样就会导致一些适龄孩子特别是外来务工的孩子无法入学。《意见》指出: “构建优质均衡的公共服务体系, 建成全覆盖可持续的社会保障体系, 实现幼有善育、学有优教。” 建设先行示范区重要任务之一是实现教育公平。因此, 深圳民办教育在提供多样化教育机会的同时, 也必须承担促进教育公平的责任, 尤其是在基础教育阶段应提供一定比例的普惠教育服务。

民办教育是先行示范区培养高端创新型人才的需要。《意见》指出, 到 2025 年深圳“建成现代化国际化创新型城市”。这就对深圳高等教育培养高端国际化创新型人才提出更高的要求, 而深圳目前仅有深圳大学、南方科技大学、北理工莫斯科大学、香港中文大学深圳分校、哈尔滨工业大学深圳分校等几所研究型高校, 以及深圳技术大学、深圳职业技术学院、深圳信息职业技术学院、新安职业技术学院等四所应用型高校, 其中民办高校仅有新安职业技术学院一所。深圳高校无法满足高端创新型人才的需要。因此, 深圳急需加快推进民办高等院校建设, 才能满足高端国际化创新型人才的培养需要。

民办教育是先行示范区创新教育体制机制的需要。《意见》指出: “建立健全适应‘双元’育人职业教育的体制机制, 打造现代职业教育体系。” 深圳民办学校的办学自主权要多于公办学校。深圳民办学校可利用体制机制优势, 率先探索学校治理改革, 特别是在教师队伍管理、经费使用、教学改革等方面为全国提供可供推广借鉴的经验和模式。

二、深圳民办教育发展存在的问题及原因

截至 2019 年中旬, 深圳共有民办中小学 258 所, 占全市普通中小学总数 36%。这些民办中小学分布在各区, 其中以宝安和龙岗最多。民办中小学在校生总数为 55.58 万人, 占全市普通中小学在

校生总数的 39.8%。^②深圳民办高校仅有一所新安职业技术学院。在 40 年深圳教育发展过程中, 深圳民办教育虽然发挥了重大的作用, 但也存在不足

深圳民办教育缺乏明确的先行示范区发展战略定位立法。对如何促进深圳民办教育发展问题, 各部门缺乏统一认识、系统的配套和完善扶持政策; 民办学校与公办学校平等的法律地位尚未完全落实, 还没有形成长期共存、协调发展的局面。

民办中小学体制机制与示范区先行先试要求不相适应。民办中小学的自主权方面, 投资者的权力比较大; 民办中小学的资金来源鲜有非营利的组织介入; 民办中小学教学质量评估仅限政府的监督。

民办中小学办学条件未能满足广大市民优质教育需求。办学场地问题制约民办学校长远发展; 固定资产投入较低; 民办学校的收费标准低; 学生的生源素质不高。

民办中小学国际化水平与建设现代化国际化城市不相适应。教育观念国际化不强; 教育内容的国际化不多; 国际学术交流与合作研究渠道不太畅通。民办高校数量不足; 国际化水平偏低; 教育质量高端化水平不够; 创新能力不足。

三、纽约、东京私立教育经验及启示

纽约私立教育经验。(1) 法律基础和政策措施是私立学校发展的根本保障。纽约州制定了一系列资助私立学校的法律和政策措施: 对非营利性学校实行免税制。用于学校发展的产业可免税; 纽约设立私立学校教育法; 纽约州政府向高等院校提供有关科研项目与经费; 对学生实行奖学金和贷款制度, 为部分经济不富裕的私立学校学生提供多于公立学校的奖学金与贷款; 通过公立学校为私立学校提供帮助与服务。(2) 成立私立学校协会与董事会是私立教育重要行政管理手段。私立学校协会的职能是沟通或协调政府、家庭与学校之间的关系。纽约私立学校实行董事会制度, 该制度在纽约私立学校的发展中扮演着关键的角色。(3) 教育人事

① 深圳市统计局: 《深圳市 2019 年国民经济和社会发展统计公报》, 2019 年 4 月 15 日, http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxzgj/tjsj/tjgb/content/post_7801447.html。

② 《深圳近四成中小学生在民办学校上学》, 《深圳特区报》2019 年 6 月 26 日。

制度、经费筹措渠道和招生政策是私立学校的突出特色。合理的私立教育人事政策,大多数私立学校可为教师购买医疗等保险和提供住宿条件,私立学校一般采用小班授课制,突出各私立学校办学特色和教育质量;纽约私立学校经费来源于政府资助和学校自筹,学校自筹主要包括慈善机构、公司、个人捐款和学费收入;纽约私立学校可以跨区域招生,学生可以自主选择学校;纽约私立学校办学理念一般是非营利性质,这种非营利性质是纽约私立学校办学成功的主要原因。

东京私立教育经验。(1)完善和健全的私立教育立法是东京私立教育的基本特征。东京具有较完善的、较系统私学管理法规体系,每一法规都有配套的实施细则,具有很强的可操作性。现行的主要法规是私立学校法。(2)政府的财政资助是东京私立教育发展的重要财政保障。公费资助私学振兴也是东京私立教育重要的特色。对私学振兴财团的融资事业进行帮助;对私立大学等的经常费用进行补助;不断完善为振兴私学免税或减免的优惠政策。(3)私立学校和学校法人分离是东京私立教育管理体制的主要特点。东京创办私立学校必须设立学校法人,学校法人不得从事任何营利性活动。学校资产及设施由慈善机构、公司和个人捐赠而具有公益性与公共性,不属于任何私人所有。这样便于实现私立教育的民主化管理。(4)完善的高等教育评价体系是东京私立高等教育的质量保障。东京高等教育评估体系包括政府评价体系、大学自我评价体系和第三方评价体系。东京的三大评价体系确立的评价内容、评价标准和评价方法对东京高等教育质量的提高产生了重要的推动力。

纽约与东京私立教育对深圳民办教育的启示。一是加快深圳民办教育立法,形成与深圳建设先行示范区相应适应长远、协调的政策与法规。二是转变深圳民办教育的办学思路,将民办学校的营利性质转化为非营利的性质。三是加快推进民办高校建设,形成民办高校与公办高校相互竞争的态势。

四、深圳民办教育的发展

(一)深圳民办教育发展的原则

法治化原则。深圳民办教育应率先制定一套

完整的、系统的法规体系与细则,民办学校作为一个独立的办学实体和独立的法人单位应享有充分的办学自主权,不断推进学校法人与学校资产分离,先行先试,依法治教,提高教育质量,早日实现教育的公平。

国际化原则。深圳建设国际化创新型城市要求民办教育率先对标国际一流,深化国际交流与合作,构建国际教育开放合作新格局。民办教育因其灵活的办学体制机制,在开展中外合作办学、引进境外优质教育资源、促进师生与学术交流等方面,理应走在教育国际化的前面,理应成为教育国际化的重要推动力。

创新化原则。创新化原则要求深圳民办教育适应深圳建设现代化国际化创新型城市的需要,民办中小学要办出特色化个性化的学校,深圳民办高校要培养出理论研究方面的创新人才和成果转化方面的创新型人才。

高端化原则。为了满足深圳建设全球标杆城市的需要,深圳民办教育的重点就是要大力发展高等职业教育,培养一大批高技能型技术人才,为建设创新型城市提供智力支持。深圳民办职高教育应以培养学生的职业能力和综合素质为目标,培养一大批在就业有优势、创业有能力、继续教育有基础、发展有空间的高技能型人才培养。这样深圳民办职业教育才能适应深圳产业升级需要,为创新型企业提供人才支持,为深圳科技创新做出更大的贡献。

(二)深圳民办教育发展的目标

到2025年:提升民办中小学教育,提供多元化教育选择。继续完善深圳非户籍人口随迁子女接受免费义务教育管理办法及积分入学制度。按照“以供定需”原则构建学位供给预计和信息发布机制,实现学位供需双侧精细化管理。优化民办教育发展环境,推动民办学校教育质量提升,实行基础教育质量指数管理,对全市基础教育质量实施量化监管,大力发展特色学校和个性化学校。

到2035年:大力发展民办高等教育,培养创新型人才。到2035年应完成大部分营利的民办学校向非营利的学校转化。建成在各自领域全国排名前五的学科专业以及在各自领域全亚洲排名前

20的学科专业,努力培养创新型人才。完善民办现代大学内部治理。完善民办高等职业教育体系建设。推动民办职业教育国际合作。

到2050年:积累民办教育经验,引领中国民办教育发展。深圳民办中小学学位已满足适合不同群体。民办高等院校的数量和公办高等院校数量大致相当,民办高等院校培养的高端创新型人才在数量质量上等于或者高于公办高等院校培养的创新型人才。深圳民办教育能与全球标杆城市的私立教育相媲美。

(三) 深圳民办教育提升的具体对策

1. 明确民办中小学的战略地位,改进政府对民办中小学宏观管理。

以先行立法的形式明确民办中小学教育的战略地位。充分利用深圳具有先行示范区的立法权,借鉴纽约和东京私立学校经验,以法律的形式明确深圳民办教育性质为非营利的教育,推进民办教育中的营利学校向非营利学校转化,在全国为民办教育率先进行创新改革,让每个孩子都接受优质教育,真正体现中国特色社会主义的优越性。规定民办教育主要经费来源为慈善组织和私人捐赠,通过税收调节的方式为非营利组织与捐赠个人提供免税或减免优惠政策,营造整个社会合力办民办教育的氛围。

健全民办教育管理机构、完善民办教育管理制度。一是健全全市、各区民办教育管理机构,明确管理职责。市教育重启主管部门应设立深圳民办教育研究机构,为深圳民办教育发展引进国际视野。区教育主管部门应增加民办教育管理机构的人数,负责辖区内民办教育的规划和管理,审批和评估民办中小学。二是积极培育社会中介组织参与民办学校的管理。

2. 加强监督,改善民办中小学内部管理

民办学校依法建立健全内部权力监督管理体制。一是民办学校应当依法设立理事会依法行使职权。借鉴日本的董事会经验,使监事的人数是

理事的二倍,这样即使理事全部兼职,也能从制度上消除集权的可能性。^①二是完善民办学校教职工代表大会制度。

完善民办中小学教育的评价体系。建立健全民办教育的督导评估制度,完善督导评估体系。借鉴日本的政府评价体系、学校自我评价体系和第三方评价体系的经验,^②建立民办中小学政府评价体系;建立学校自我评价体系;成立第三方的教学质量评估委员会。

3. 改变财政扶持方式,加大对民办中小教育的支持力度

增加民办教育发展财政资金。确立政府资助民办教育导向,合理配置促进民办教育发展的财政资金。市、区分别设立民办教育发展专项财政资金,制定专项财政资金管理办。

合理制定民办学校的收费标准。深圳民办中小学应合理制定深圳收费标准,以满足近年来深圳物价、场地租金、教职工薪酬不断上涨的需要。从而提升民办教育的发展目标,推进民办学校提供更多优质选择性的教育服务。

4. 变革办学模式,推进民办中小学特色学校发展

一是支持优质民办中小学集团化发展,扩大优质教育资源;二是实施民办名校建设工程;三是支持民办中小学开展教育教学试验;四是积极推进民办中小学课程改革。

5. 发展民办高等教育,培养高端创新型人才

制定深圳民办高等教育发展规划。根据深圳民办高等教育薄弱的现状,深圳市政府应从建设先行示范区的总目标出发,科学合理地规划深圳民办高等教育的未来:深圳政府预留出民办高等教育的发展空间;在深圳“东进”战略有利的政策条件下,分别与东莞、惠州、汕尾、河源建立民办学校,解决深圳土地少、民办高校少的问题。

创设有利于民办高等教育发展的制度环境。

① 武成彬:《浅谈日本私立学校非营利性的“堵”与“疏”》,《中小企业管理与科技》2016年第2期。

② 张玉琴、林师敏:《日本私立大学外部评价的现状与特点》,《复旦教育论坛》2006年第5期。

制定深圳民办高等教育法律法规；改革民办高等教育行政管理体制；培育完善民办高等教育中介组织。让中介组织成为政府与学校之间的缓冲器。

实现民办高校高端切入。一是引进一流大学以实现办学资源的高端切入。二是民办高校办学层次的高端切入。借鉴上海中欧国际商学院将国内资本和国际优质教育资源相结合的办学经验，深圳可从高端切入与境外机构合办高等教育研究生院，着力发展高层次的民办高等教育，将深圳建设成为粤港澳大湾区的教育高地。三是民办高校学科专业的高端切入。民办高校应根据深圳建设创新型城市功能定位，站在学科和行业的制高点建设学科群和专业群。

注重民办高等教育特色立校。深圳民办学校要从自身的实际出发，发挥建设先行示范区优势，转化劣势，有针对性、选择性地发展特色民办高校。一是建立由多方参与的决策机构。深圳民办高校应设立决策管理机构（理事会）、监督机构（监事会）和咨询决策机构（评议会）共同参与高校

的重大事务决策。二是营造师资队伍建设公平的、合理的、良好的环境。要落实民办院校教师与公办高校教师具有同等的法律地位和依法保障的权利，为民办院校提供一个引进高端管理人才和优秀教师的良好环境。

参考文献：

[1] 新华社·中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见（2019年8月9日）[EB/OL].2019-08-18, http://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content_5422183.htm.

[2] 习近平·加快构建现代职业教育体系 培养更多高素质技术技能人才能工巧匠大国工匠[N].人民日报, 2021-04-13.

作者：周礼红，深圳市社会科学院国际化城市所研究员、博士

责任编辑：周修琦

（上接第89页）了深水区。面向未来，深圳在推进先行示范区建设的过程中，既需要妥善处理好虚拟经济与实体经济的关系，坚定发展实体经济，以实体经济的发展壮大作为深圳的立市之本，坚决守住不发生系统性金融风险的底线，又必须坚持底线思维，坚持金融为实体经济发展服务，做到推动金融高质量发展与防范化解系统性金融风险并重。只要正确认识和处理好虚拟经济与实体经济的关系，深圳资本市场的探索和改革就能跨越近代以来发达国家现代化过程中经济脱实向虚，虚拟经济凌驾和反噬实体经济的陷阱，为深圳实现高质量发展提供强大动力支撑。

深圳在推进先行示范区建设过程中应处理好上述十大关系，既关涉长远又影响当下，既牵动全局又涉及关键领域，具有显著的战略性和全局性。处理好上述十大关系有助于深圳在新发展阶段更好推进先行示范区建设。

参考文献：

[1] 习近平·在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[N].人民日报, 2020-10-15.

[2] 陶一桃·经济特区与中国社会制度变迁演进的内在逻辑[J].深圳社会科学, 2018, (1).

[3] 袁义才·深圳经济特区40年发展的阶段性特征与经验[J].特区实践与理论, 2020, (6).

[4] 谢志焜, 李卓·深圳模式：世界潮流与中国特色——改革开放40年深圳现代化发展成就的理论阐释[J].深圳社会科学, 2019, (1).

作者：薛焱，武汉理工大学马克思主义学院副教授，武汉理工大学深圳研究院研究员

责任编辑：钟晓媚