我国民办教育的发展动力与独特贡献回望

中华职教社专家委员会民办教育专委会副主任
浙江大学教育学院教授，博士生导师 吴华
wuhua413@sina.cn
15906613301

一、民办教育发展的两大动力模式

满足社会增加教育机会需要，（早期，本世纪前，**“补充论”**）

满足社会增加教育选择 需要（进入本世纪后，目前，**“选择论”**）

优势论：优先发展民办教育，更好满足多样化教育需要（未来）

《2018年全国教育事业发展统计公报》（民办教育）

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%。其中：

民办幼儿园16.58万所，比上年增加5407所，增长3.37%；入园儿童997.26万人，比上年减少2.06万人，下降0.21%；在园幼儿2639.78万人，比上年增加67.44万人，增长2.62%。

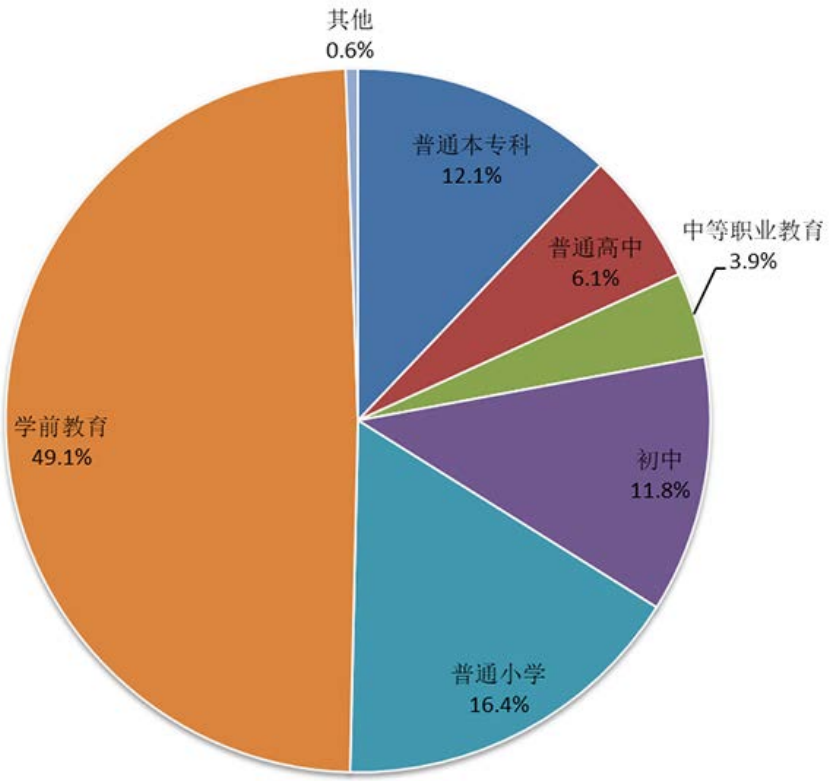
民办普通小学6179所，比上年增加72所，增长1.18%；招生155.31万人，比上年增加17.61万人，增长12.79%；在校生884.57万人，比上年增加70.40万人，增长8.65%。

民办初中5462所，比上年增加185所，增长3.51%；招生230.47万人，比上年增加21.38万人，增长10.22%；在校生636.30万人，比上年增加58.62万人，增长10.15%。

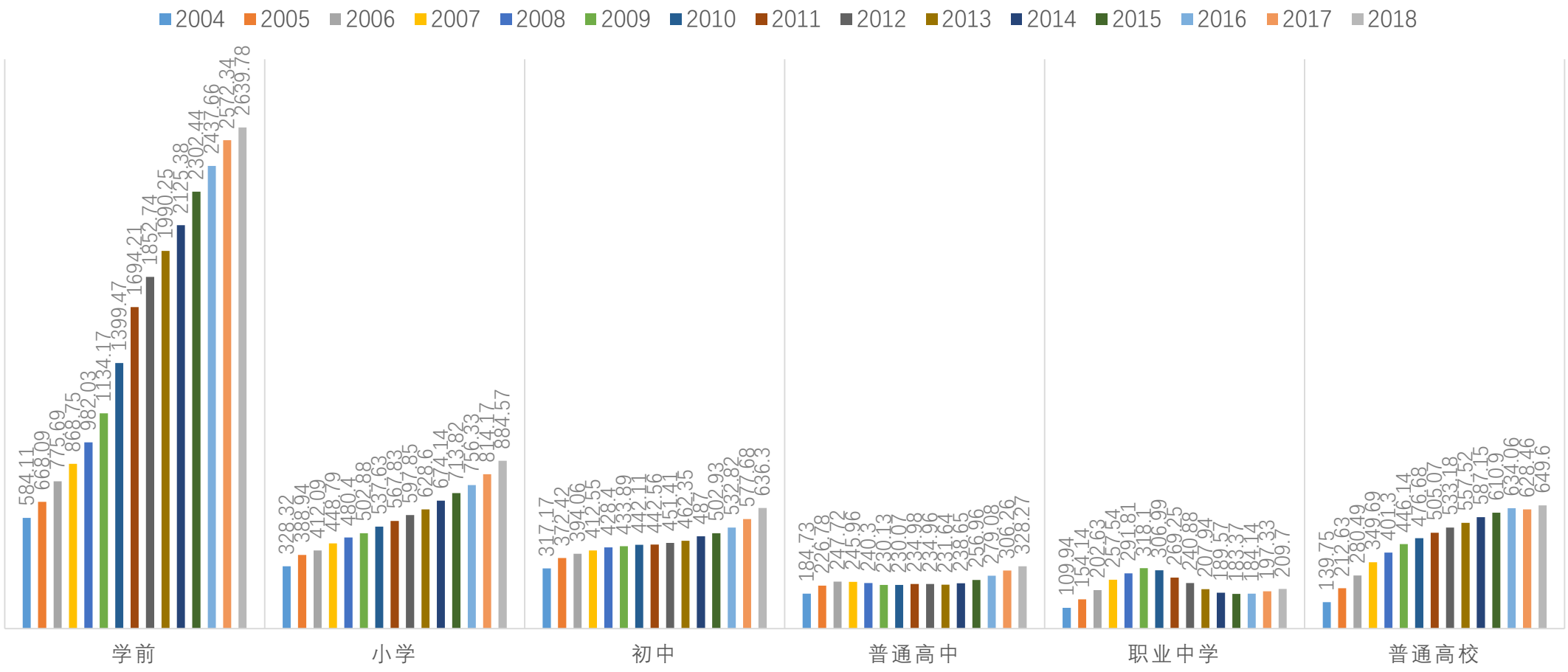
民办普通高中3216所,比上年增加214所，增长7.13%；招生116.95万人，比上年增加5.54万人，增长4.97%；在校生328.27万人，比上年增加22.01万人，增长7.19%。

民办中等职业学校1993所，比上年减少76所，下降3.67%；招生81.23万人，比上年增加2.55万人，增长3.24%；在校生209.70万人，比上年增加12.37万人，增长6.27%。

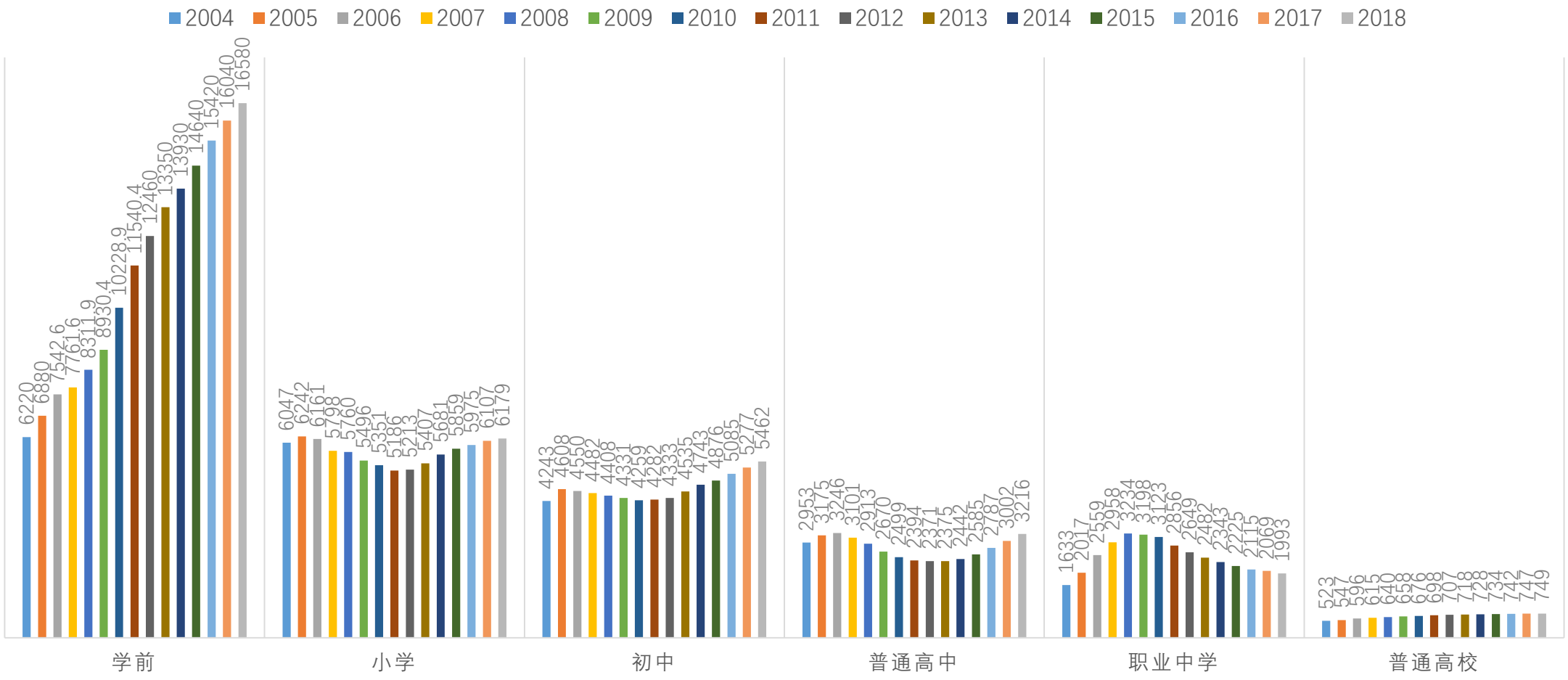
民办高校750所(含独立学院265所，成人高校1所)，比上年增加3所。普通本专科招生183.94万人，比上年增加8.57万人，增长4.89%；在校生649.60万人，比上年增加21.14万人，增长3.36%。硕士研究生招生735人，在学1490人。



2004~2018年中国民办学校在校学生数（单位：万人）



2004~2018年中国民办学校数（单位：所；幼儿园单位：10所）



2003~2018年全国公、民办义务教育发展概况（小学）

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增幅%
小学生总数(万人)	11689.74	11246.23	10864.07	10711.53	10564	10331.51	10071.47	9940.70	9926.37	9695.90	9360.55	9451.07	9692.18	9913.01	10093.70	10339.25	-11.55
小学学校总数（万所）	42.58	39.42	36.62	34.16	32.01	30.09	28.02	25.74	24.12	22.86	21.35	20.14	19.05	17.76	16.70	16.18	-62
民办小学（所）	5676	6047	6242	6161	5798	5760	5496	5351	5186	5213	5407	5681	5859	5975	6107	6179	8.86
民办小学学生(万人)	274.93	328.32	388.94	412.09	448.79	480.4	502.88	537.63	567.83	597.85	628.60	674.14	713.82	756.33	814.17	884.57	221.26
公办小学（万所）	42.0124	38.8153	35.9958	33.5439	31.4302	29.5140	27.4704	25.2049	23.6014	22.3387	20.8093	19.5719	18.4641	17.1625	16.0893	15.5624	-63
公办小学学生（万人）	11414.81	10917.91	10475.13	10299.44	10115.21	9851.11	9568.59	9403.07	9358.54	9098.05	8731.95	8776.93	8978.36	9156.68	9279.53	9454.68	-17.17
民办学生占比（%）	2.35	2.92	3.58	3.85	4.25	4.65	4.99	5.41	5.72	6.17	6.72	7.13	7.36	7.63	8.07	8.56	264.74

2003~2018年全国公、民办义务教育发展概况（初中）

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	增幅%
初中生总数(万人)	6690.83	6527.51	6214.94	5957.95	5736.19	5584.97	5440.94	5279.33	5066.80	4763.06	4440.12	4384.63	4311.95	4329.37	4442.06	4652.59	-30.46
初中学校总数（万所）	6.47	63757	62486	60885	5.94	5.79	5.63	5.49	5.41	5.32	5.28	5.26	5.24	5.21	5.19	5.20	-19.63
民办初中（所）	3704	4243	4633	4561	4482	4415	4335	4259	4282	4330	4535	4743	4876	5085	5277	5462	47.46
民办初中学生(万人)	258.85	317.17	373.91	394.40	412.55	428.6	433.99	442.11	442.56	451.41	462.35	487.00	502.93	532.82	577.68	636.30	145.82
公办初中（万所）	6.1	59514	57853	56324	54918	53485	51965	50641	49818	48870	48265	47857	47524	47015	46623	4.65	-23.77
公办初中学生（万人）	6431.98	6210.34	5841.03	5563.55	5323.64	5156.37	5006.95	4837.22	4624.24	4311.65	3977.77	3897.63	3809.02	3796.55	3864.38	4016.39	-37.56
民办学生占比（%）	3.87	4.86	6.02	6.62	7.19	7.67	7.98	8.37	8.73	9.48	10.41	11.11	11.66	12.31	13.00	13.68	253.51

2003~2018年全国公、民办学前教育发展概况

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	三年行动计划增幅%
在园儿童总数(万人)	2004	2089.40	2179.03	2263.85	2348.83	2474.96	2657.81	2976.67	3424.45	3685.76	3894.69	4050.71	4264.83	4413.86	4600.14	4656.42	56.43
幼儿园总数	11.64	11.79	12.44	13.05	12.91	13.37	13.82	15.04	16.68	18.13	19.86	20.99	22.37	23.98	25.50	26.67	77.33
民办园（万所）	5.55	6.22	6.88	7.54	7.76	8.31	8.93	10.23	11.54	12.46	13.35	13.93	14.64	15.42	16.04	16.58	62.07
民办园儿童(万人)	480.23	584.11	668.09	775.69	868.75	982.03	1134.17	1399.47	1694.21	1852.74	1990.25	2125.38	2302.44	2437.66	2572.34	2639.78	88.63
公办园数（万所）	6.09	5.57	5.56	5.51	5.15	5.06	4.89	4.81	5.14	5.67	6.51	7.06	7.73	8.56	9.46	10.09	109.77
公办园儿童（万人）	1523.77	1505.29	1510.94	1488.16	1480.08	1492.93	1523.64	1577.2	1730.24	1833.02	1904.44	1925.33	1962.39	1976.2	2027.8	2016.64	27.86
民办占比（%）	24	28	31	34	37	40	43	47	49	50	51	52	54	55	55.92	56.69	

2003-2017年义务教育阶段民办学校在校生（小学）的城乡分布

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

2003-2017年义务教育阶段民办学校在校生（初中）的城乡分布

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

只要社会存在没有被公办教育满足的需要，就是民办教育的发展空间。由于现代社会对教育多样性的需要与公办教育的“公平约束”之间存在深刻的、难以调和的矛盾，继续发展民办教育是教育现代化的内在需要。

二、民办教育对教育事业的独特贡献

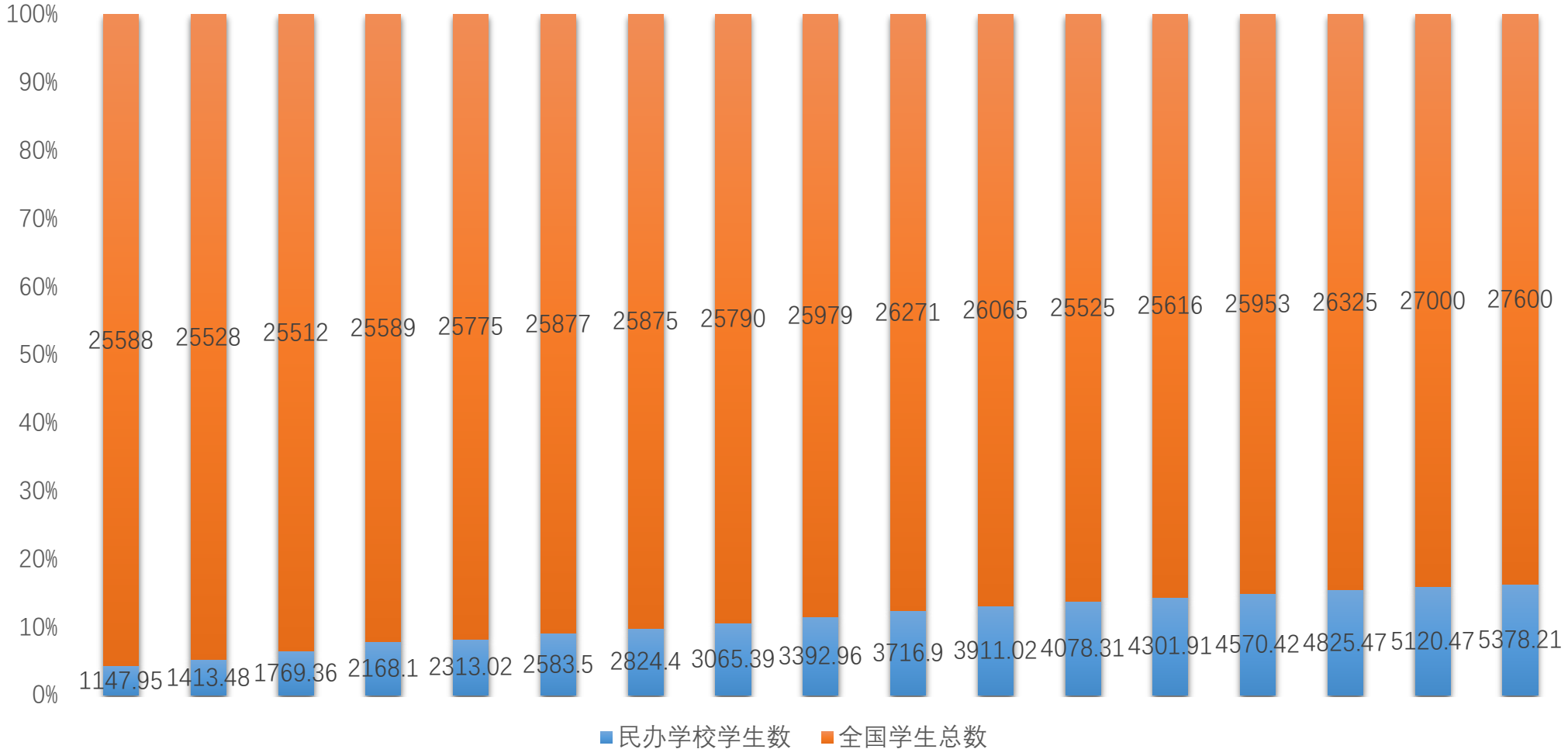
- 第一个方面，推动了教育权从国家（政府）垄断向国家（政府）与社会（政府以外的社会组织与公民个人）分享的回归。（《中华人民共和国宪法》第十九条第四款“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”；《中华人民共和国教育法》第二十六条第二款“国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。”；《中华人民共和国民办教育促进法》第二条“国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校及其他教育机构的活动，适用本法。”)

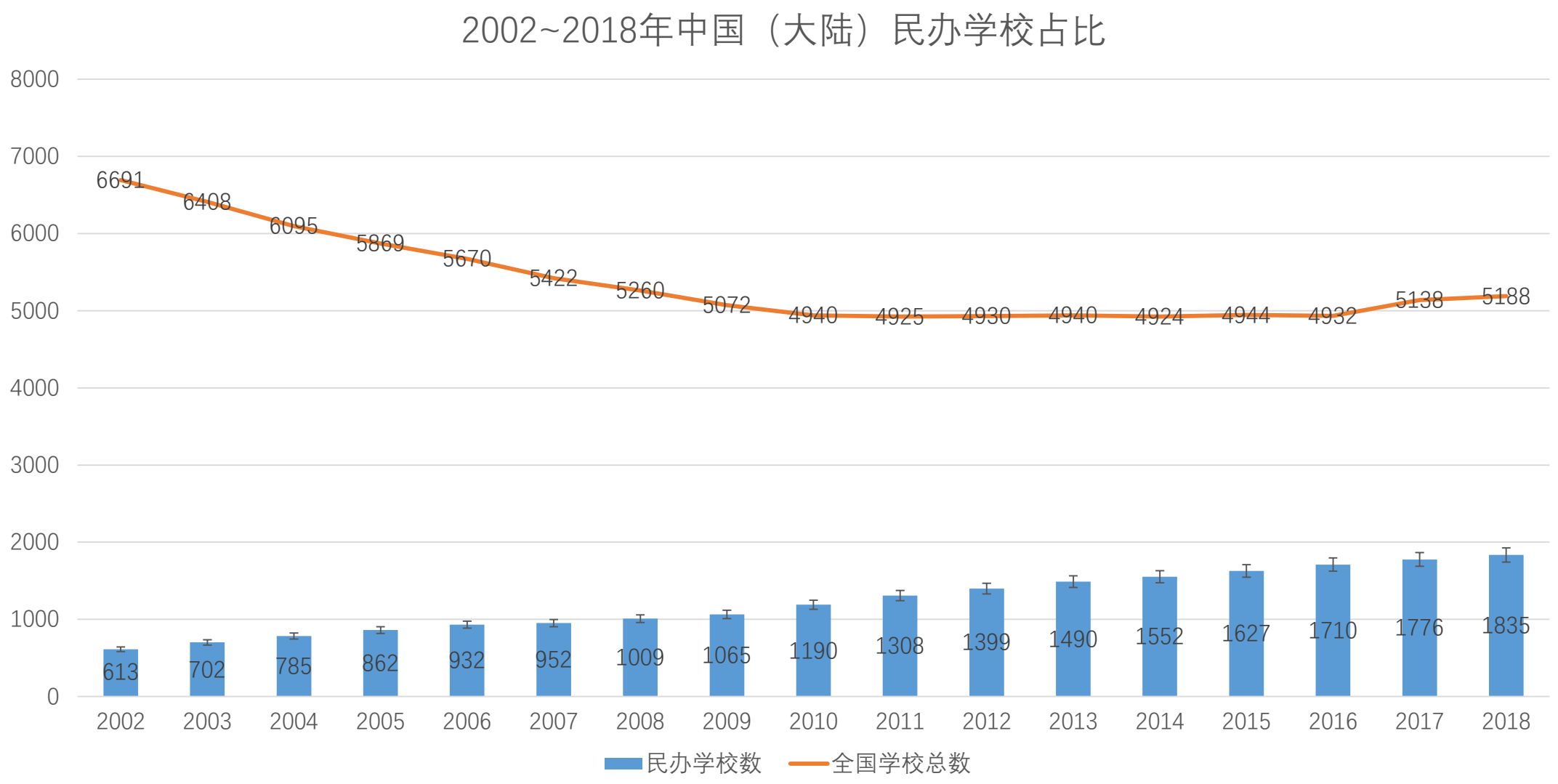
对人类教育活动的考察表明，最早的教育乃是家庭或部落中成年人对未成年人的示范与训诫，经过“巫、师一体”的阶段后，专门的教职人员和教育机构产生，政府和民间各自利用相关的教育机构和教职人员开展教育活动，政府与民间分别享有独立的教育权，中外皆然。由此可见，**民间在政府以外享有从事教育活动的权利乃是一种自然状态，也是世界各国对教育活动的普遍制度安排。**但是，新中国建国以后，受计划经济体制的影响，民间从事教育活动的权利最终丧失，政府垄断了办学（教育）权利。改革开放以后，随着市场经济的发育和教育需求的增长，政府垄断教育活动的状况不能适应社会经济发展的需要，让民间重新获得教育权（办学权）成为必然。民办教育应运而生，推动了教育权从国家（政府）垄断向国家（政府）与社会（政府以外的社会组织与公民个人）分享的回归。**在民办教育的实践推动下，“国家机构以外的社会组织或者个人”（《民办教育促进法》第二条）获得了“举办学校及其他教育机构”的权利。**教育不再是政府垄断的活动，发展民办教育成为政府以外的社会组织与公民个人的权利实践。

第二个方面，在制度比较的意义上初步检验了“民办教育可以优于公办教育”的理论假说。大量的事实与分析表明，至少在学前和义务教育阶段，民办教育比公办教育有更高的性价比，如果考虑到民办学校学费普遍高于公办学校的事实，民办学校的教育质量高于公办学校的教育质量就是一个自然的推论。在这个基础上，民办教育比公办教育效率更高，有更多选择性，即便我们暂时还不能接受**“民办教育优于公办教育”**的判断，但至少我们不得不承认**民办教育与公办教育表现同样出色。**

（吴华，为什么民办教育可以和公办教育表现同样出色？华南师范大学学报2018.6（20~22）；吴华，发展民办教育需要新的观念基础，复旦教育论坛2019年第17卷第2期（5~8））

2002~2018年中国（大陆）民办学校在校学生数




2002~2018年中国（大陆）民办学校占比
8000
7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0
6691
6408
6095
5869
5670
5422
5260
5072
4940
4925
4930
4940
4924
4944
4932
5138
5188
613
702
785
862
932
952
1009
1065
1190
1308
1399
1490
1552
1627
1710
1776
1835
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
民办学校数
全国学校总数

民办教育用1%的公共财政资金，却为社会提供了约20%的公共教育服务！

2002-2018年，公办学校在校生减少2200万，其中义务教育减少4400万；学校减少27000所，其中义务教育减少278900所；

2002-2018年，全国财政性教育经费从3490亿增长到36990亿，其中99%用于公办教育；

2002-2018年，全国小学预算内生均教育事业费从813元增长到12733元；初中从961元增长到18481元；

2002-2017年，全国小学预算内生均公用经费从60元增长到2732元；初中从104增长到3793元；

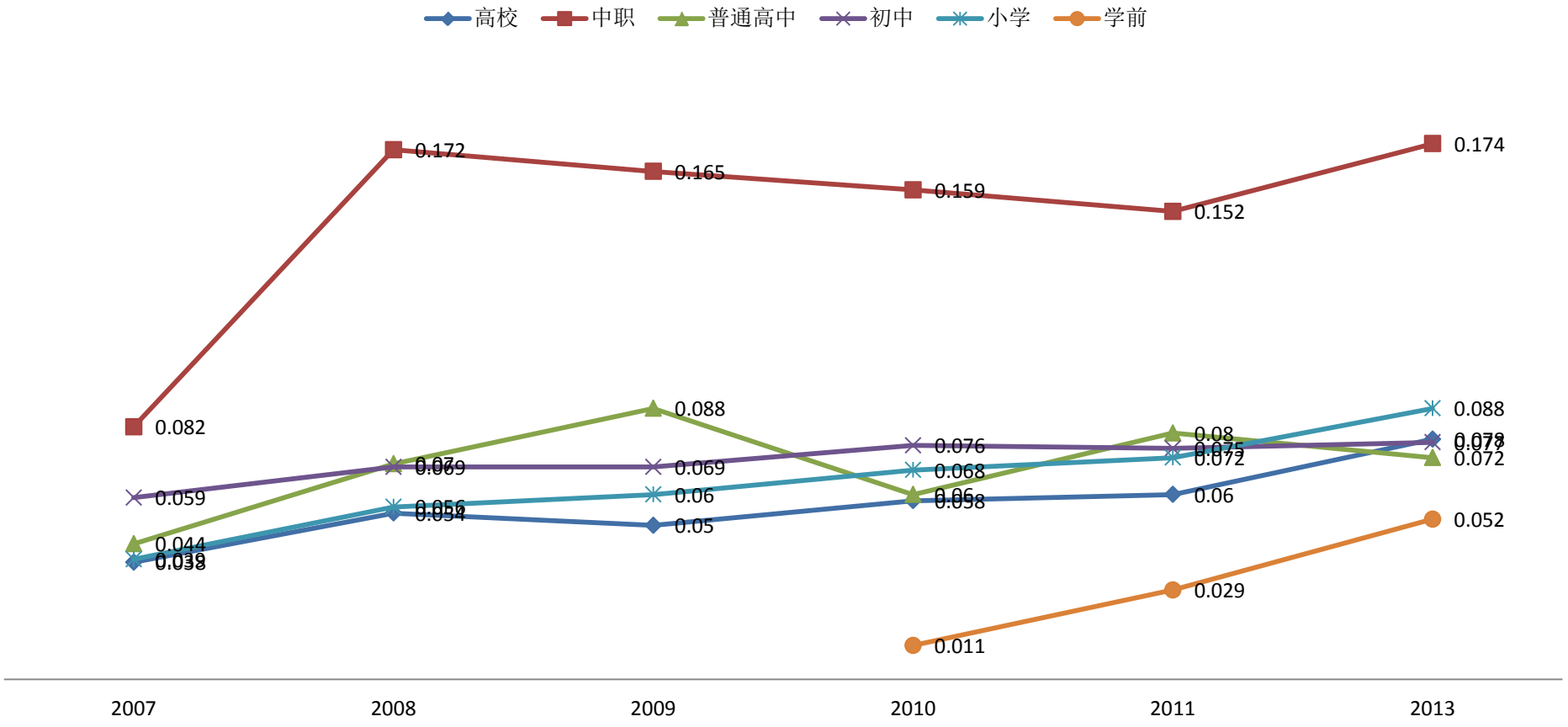


图2.　2007~2013民办学校公共财政预算拨款生均经费指数（民办学校公共财政预算拨款生均经费/全国生均事业费）根据相关年度《全国教育经费统计年鉴》测算、制图

1，民办教育比公办教育更有效率

- 民办教育与公办教育相比，他们在微观层次（学校）向学生提供的教育产品没有区别，但是，民办教育能够以占用（消耗）更少的公共资源为学生提供同样的教育产品，说明民办教育比公办教育有更高的公共资源利用效率。
- 民办教育比公办教育更有效率的内在逻辑是“一切不满足人民需要的民办学校都将被市场无情地淘汰”。
- 民办教育发展所需要的资金从家长（学生）到学校，公办教育发展所需要的资金从家长（学生）到政府（收税），再到学校，由此增加的运行环节必然要在教育之外消耗更多的资金。

2，民办教育比公办教育有更多选择

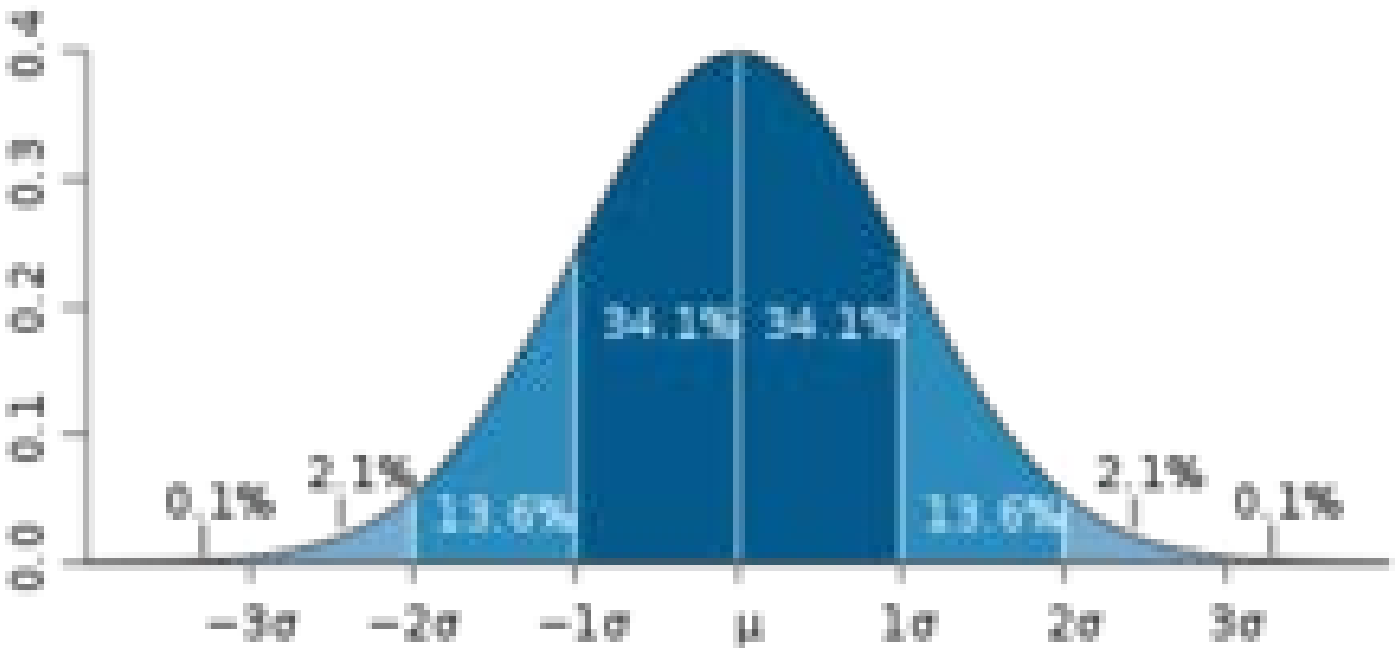
- 公办教育在学校之间必须接受“公平约束”，同级同类公办学校需要均衡配置公共教育资源，不可能、也不应该形成足够的多样性；
- 公办教育无法满足社会的多样化、差异化的教育需要；
- 民办教育在学校之间不存在“公平约束”，学校在法律约束下自由发展，能够充分满足社会对多样化、差异化的教育需要；
- 受目前“零择校”政策影响，义务教育阶段适龄儿童、少年没有选择权，设想它们是民办学校的情形，学生的选择权与区域内的学校数成正比，学生的教育选择权将扩大10倍以上；
- “零择校”政策合法性分析；

3，民办教育比公办教育更少不公平

- 公平是权利平等的主体（自然人或法人）受到平等的对待——没有特权也没有歧视；
- 在学校内部，民办学校和公办学校都有公平问题需要关注；
- 在学校之间，民办教育不存在普遍的公平问题，公办教育存在普遍的公平问题（区域、城乡、校际等）；
- **关于教育公平的深度讨论，请大家参阅《华东师范大学学报》（2017.2）特稿——吴华：公办教育能够保障教育公平吗？**

上海市区县（部分）义务教育均衡发展情况

				生均教学及辅助用房面积(㎡)	生均体育运动场馆面积(㎡)	生均教学仪器设备值(元)	每百名学生拥有计算机台数(台)	生均图书册数(册)	师生比	生均高于规定学历教师数	生均中级及以上专任教师数	综合
6	闸北区	小学	区县均值	5.87	4.54	4476.85	30.09	55.18	0.07	0.07	0.05	—
			差异系数	0.321	0.531	0.282	0.297	0.385	0.174	0.168	0.320	0.310
		初中	区县均值	10.66	7.31	5801.23	40.16	59.20	0.09	0.09	0.07	—
			差异系数	0.569	0.366	0.397	0.363	0.412	0.311	0.295	0.380	0.386
7	虹口区	小学	区县均值	5.30	3.45	5530.11	33.21	48.25	0.09	0.09	0.07	—
			差异系数	0.413	0.472	0.343	0.474	0.472	0.297	0.283	0.350	0.388
		初中	区县均值	8.20	6.04	6858.69	41.42	66.83	0.12	0.12	0.09	—
			差异系数	0.451	0.461	0.467	0.397	0.530	0.197	0.194	0.236	0.367
8	杨浦区	小学	区县均值	4.39	5.44	5866.16	38.94	41.11	0.09	0.09	0.05	—
			差异系数	0.272	0.359	0.272	0.252	0.238	0.133	0.133	0.213	0.234
		初中	区县均值	6.37	7.14	8034.65	44.92	58.64	0.11	0.10	0.07	—
			差异系数	0.306	0.442	0.384	0.267	0.256	0.151	0.146	0.176	0.266
9	闵行区	小学	区县均值	4.61	6.06	3230.56	21.33	36.54	0.06	0.06	0.03	—
			差异系数	0.409	0.549	0.331	0.311	0.250	0.140	0.140	0.339	0.309
		初中	区县均值	6.38	8.44	4540.04	30.09	52.89	0.09	0.09	0.06	—
			差异系数	0.320	0.462	0.480	0.315	0.320	0.172	0.172	0.207	0.306
10	宝山区	小学	区县均值	4.24	6.18	2968.24	19.30	35.65	0.07	0.07	0.05	—
			差异系数	0.571	1.242	0.554	0.426	0.207	0.431	0.420	0.322	0.522
		初中	区县均值	6.85	9.45	3470.44	25.01	44.29	0.08	0.08	0.06	—



$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{N}\sum_{i=1}^{N}(x_i - \mu)^2}$$

图3，正态分布。深蓝区域是距平均值小于一个标准差之内的数值范围。在正态分布中，此范围所占比率为全部数值之 68%。对于正态分布，两个标准差之内（深蓝，蓝）的比率合起来为 95%。对于正态分布，正负三个标准差之内（深蓝，蓝，浅蓝）的比率合起来为 99%。

公办教育深受教育公平问题困扰的一个典型事实可以用**“义务教育基本均衡县”**验收的结果来说明。根据教育部发布的此项工作进展报告，从2013年此项工作启动到2017年底的短短5年间，全国通过“义务教育基本均衡县”验收的县区已经超过2400个，占全国县级行政区总额的80%以上，力度不可谓不大，成绩不可谓不显著。但我们如果更深入细致地去分析一下政府公布的数据就会发现，即便我们不考虑条件最好的学校与条件最差的学校之间的差距（相当于图4中样本数据在平均数上下各两个标准差），而**只衡量在平均水平上下一个标准差之间的学校办学条件差距，小学差距在2.6倍，初中差距在2倍！**而这些困扰对于民办教育并不存在。 教育部：2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告（http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180227/sfcl/201802/t20180227_327990.html）

教育部：2017年全国义务教育均衡发展督导评估工作报告

http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2018n/xwfb_20180227/sfcl/201802/t20180227_327990.html

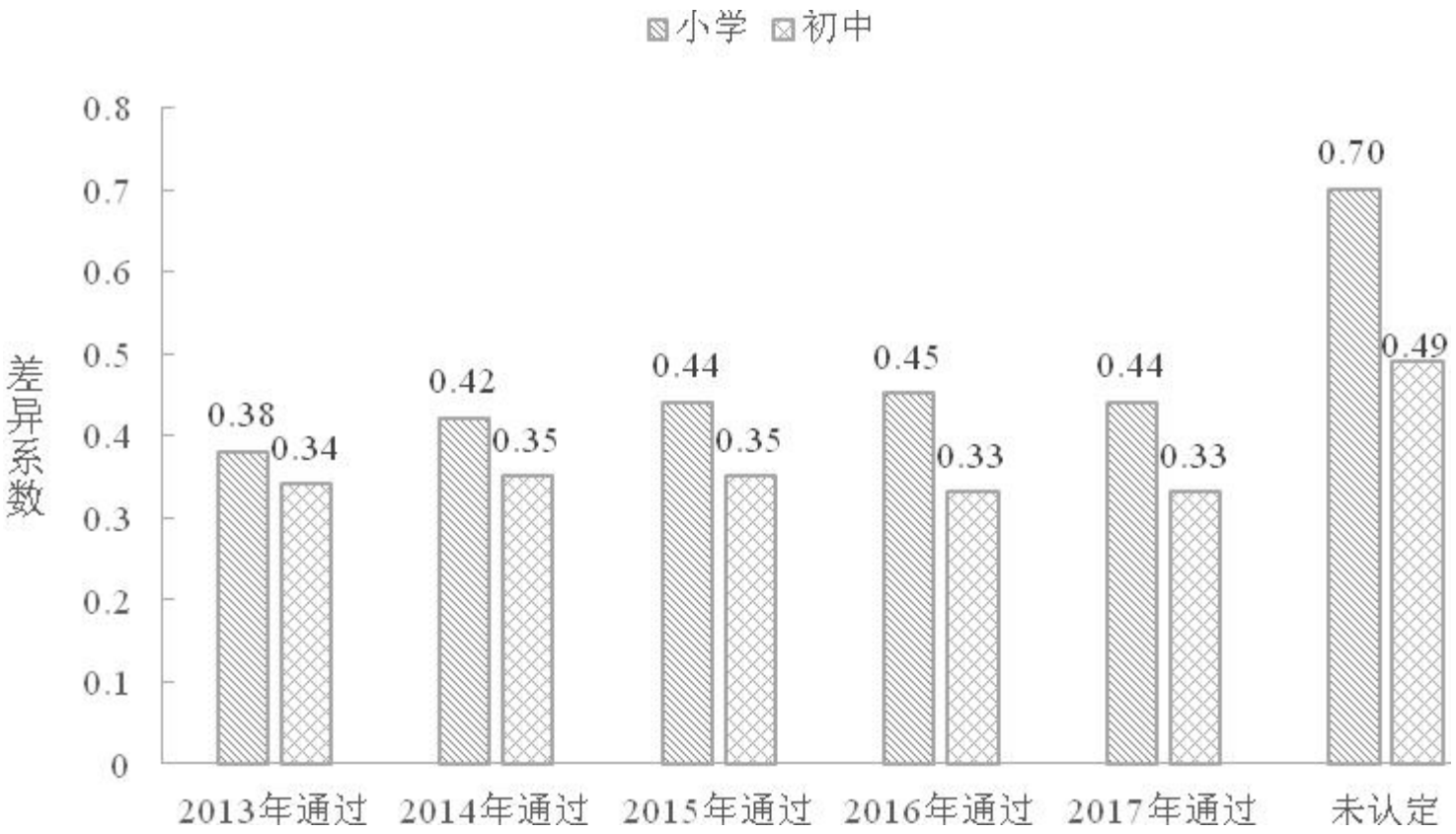


图4，各年度通过认定县和未认定县的差异系数

第三个方面，民办教育所具有的“帕累托改进”和“自由选择”机制开辟了改善教育公平的全新视野与有效实践。在自由交易情况下，消费者选择一样商品（产品或劳务）必定是因为以下两种原因之一：1.**只此一家别无分店**（无同类商品）；2.**性价比高**。“1”的出现可能是因为行政壁垒，可能是因为市场壁垒，也可能是交易双方受交易成本约束，放弃搜索其它交易对象的结果，无论出现哪种情况，都降低了资源配置的效率，理论上属于“不得已而为之”。“2”体现了市场经济中消费者最普遍的决策模式——**选择高性价比产品**，它的数学模型就是**“效用最大化”或“约束条件下的效用最大化”**（有些东西你很喜欢但不一定有消费能力，也叫“次优决策”），意味着社会资源的配置得以优化，它的前提是消费者可以在多个商品之间自由选择，正是消费者在不同商品之间的比较选择构成了市场经济的效率源泉——优胜劣汰。至于消费者因信息障碍或认知障碍导致的判断失误，并不影响结论的普适性。

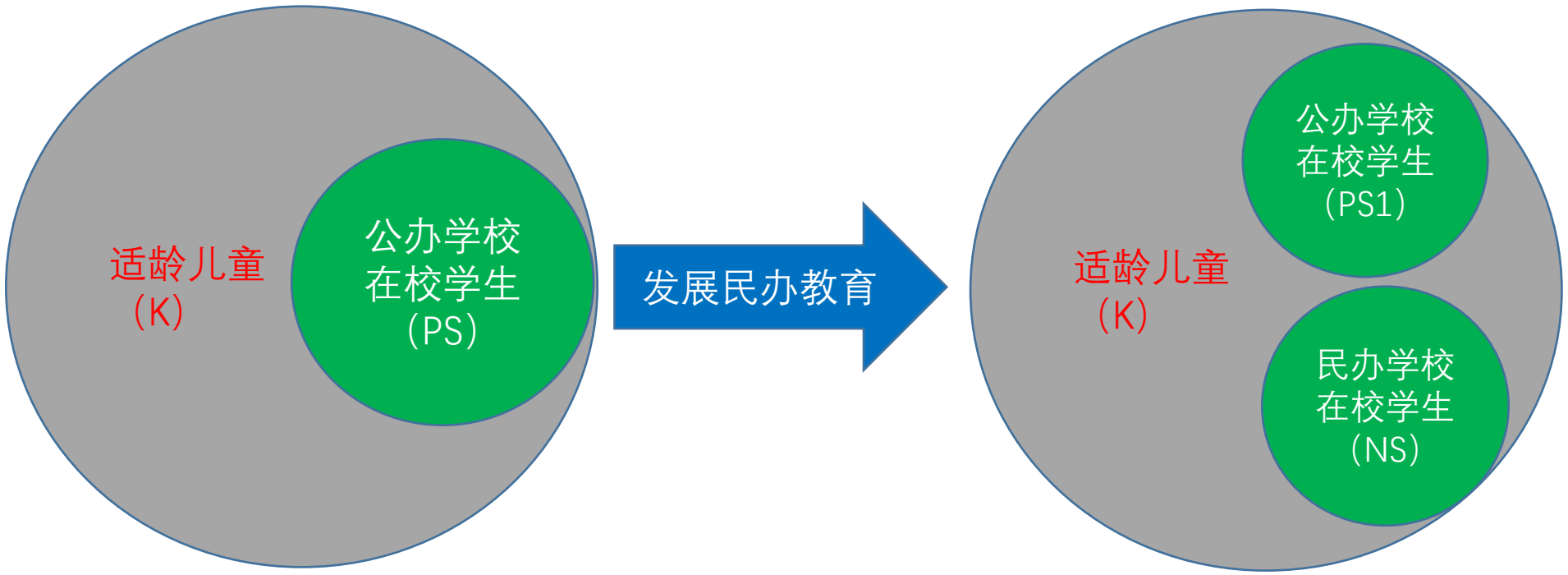


图5，民办教育促进教育公平示意图

第一种方式，发展民办教育导致**教育机会增加（图5）**：PS1+NS>PS；

第二种方式，发展民办教育有助于薄弱公办学校增加财政投入，从而**缩小公办学校（特别是义务教育）办学条件差距（表五）**；

根据图1显示的统计数据，由于民办教育分享的公共财政资金在生均水平上分别只有公办教育的5%——17%，因此，发展民办教育对公办教育产生的经费溢出效应有助于公办薄弱学校获得更多的财政资金（公共教育资源），这个数额在义务教育阶段相当于2000亿元（2019年），占当年义务教育阶段一般公共预算教育经费的10%左右。

表五、2018年义务教育生均经费及民办学校的财政贡献

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

资料来源：根据教育部“2018年全国教育事业发展基本情况年度发布”（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）

第三种方式，发展民办教育有助于从公办学校分流有特殊需要的学生，从而**缩小公办学校（特别是义务教育阶段）内部和公办学校之间的生源差距；**

民办教育通过以上方式对于所有选择民办学校的学生而言，意味着放弃被公办教育垄断的体制性权益，如果不是因为他们同时可以获得更大的发展性利益，这个选择将不会发生。所以，这个变化虽然不符合经典意义上的“帕累托改进”（民办学校学生权益受损），但因为在这个变化过程中（从公办教育到民办教育）所产生的“制度红利”，在终极意义上仍然是一个毫无疑问的“帕累托改进”。

（选择民办学校的学生，除了因受到现有教育体制（公办教育）歧视而选择民办学校的一部分以外，大部分是不满意现有公办教育而选择民办学校，这些学生的离开缩小了公办学校学生之间的差异化需要，客观上导致了教育过程的公平。这个分析对于舆论抨击民办学校“掐尖”破坏教育公平的推理也是一个有力的反击。）

民办教育发展的根本原因在于她的制度优势，政策可以影响民办教育出现的早晚和发展的快慢，但不能阻止民办教育登上历史舞台的坚定步伐！她的出现和发展壮大都是历史的必然。

我们为什么需要民办教育？

民办教育为人们主动寻求美好教育提供了制度保障

民办教育能够更好满足人们对教育多样性、选择性的需要

民办教育揭示了超越传统公办教育的正确方向

深刻认识民办教育的制度优势，创造性地发展民办教育，将会成为中国教育对人类教育发展的伟大贡献！

谢谢各位！

- 中华职教社专家委员会民办教育专委会副主任
- 浙江大学教育学院教授，博士生导师 吴华
- wuhua413@sina.cn
- 15906613301