

在制度演进逻辑中探求民办教育发展的时代坐标

訾鸣

云南省民办教育协会，云南 昆明 650223

DOI: 10.61369/ETR.2025390044

摘 要： 经过四十多年的发展，中国民办教育已从公办教育的补充性力量成长为国家教育体系的重要组成部分。当前，民办教育在政策调整与市场变革的双重压力下，面临方向感缺失与发展预期转弱的挑战。本文基于历史制度主义与政策分析视角，构建“国家—市场—社会”三元互动分析框架，剖析中国民办教育的制度演进逻辑与未来发展方向。民办教育的发展是国家规制重构、资本市场驱动与社会需求分化共同作用的结果，并隐约呈现出与公办教育竞争互补的“结构性双轨”特征。面向未来，应通过立法创新、财政嵌入、数字治理与风险防控等系统性制度供给，构建“高质量—强监管—新均衡”的发展模式，使民办教育在避免成为建设教育强国薄弱方阵的基础上，努力成长为与公办教育功能互补、充满活力的支撑性力量。

关 键 词： 民办教育；制度变迁；教育政策；分类管理；教育公平

Exploring the Era Orientation of Private Education Development from the Perspective of Institutional Evolution Logic

Zi Ming

Yunnan Private Education Association, Kunming, Yunnan 650223

Abstract： After more than forty years of development, private education in China has grown from a supplementary force to public education into an important component of the national education system. Currently, under the dual pressures of policy adjustments and market changes, private education faces challenges such as a lack of directional clarity and weakened development expectations. This paper, based on the perspectives of historical institutionalism and policy analysis, constructs a "state - market - society" triadic interaction analytical framework to examine the institutional evolution logic and future development direction of private education in China. The development of private education is the result of the combined effects of state regulatory restructuring, capital market drive, and differentiated social demand, and it subtly exhibits a "structural dual-track" characteristic that is both competitive with and complementary to public education. Looking to the future, it is necessary to build a development model of "high quality - strong supervision - new equilibrium" through systematic institutional provisions such as legislative innovation, fiscal embedding, digital governance, and risk prevention, enabling private education to avoid becoming the weak link in building a strong educational nation and strive to grow into a supportive force that complements the functions of public education and remains vibrant.

Keywords： private education; institutional evolution; state-market-society; high-quality development; educational supervision

引言

在全球教育治理范式由“国家中心主义”向“多中心—协同主义”转型的背景下，中国民办教育的角色定位发生了深刻转变。它不再是公共财政能力不足时的“权宜之计”，而是深度嵌入国家教育体系、劳动力市场乃至社会治理结构的“内生性变量”^[1]。教育部2024年统计公报显示，全国各级各类民办学校已达15.28万所，占全国学校总数的32.52%；在校生4621.59万人，占比16.13%。这不仅呈现出数量意义上的资源补充，更反映出教育体系内部出现了“结构性双轨”：一条是以政府办学为主、财政拨款为基础的“公共轨”；另一条是以社会投入为主、学费与资本市场为基础的“市场轨”。

民办教育的发展到了超越传统“公私二元”分析框架的解释边界，亟需突破“规模—贡献”的线性叙事，将其置于国家治理现代化、人力资本积累制度变迁以及全球教育商品化浪潮的交叉点上，追问其独特的发展逻辑并找到准确的时代坐标。本文基于多学科视角，通过理论建构、历史梳理与政策分析，试图回答三个核心问题：第一，中国民办教育的发展逻辑如何形成？第二，其制度演进的内在动力是什么？第三，未来如何实现“公益属性”与“市场活力”的兼容统一？

一、理论框架：国家－市场－社会的三元互动

（一）国家维度：规制重构与政策演进

新制度主义政治学认为，国家并非中立仲裁者，而是通过“规制—认证—拨款—评估”四重杠杆，持续重塑教育场域的产权结构、准入门槛与竞争规则^[2]。中国民办教育的政策演进大—经历了以下四个关键阶段：

1. 合法性承认阶段（1987—2002年）：1987年《关于社会力量办学的若干暂行规定》首次承认民办教育的“合法性”，但将其严格限定为“对公办教育的补充”。这一时期国家采取“不鼓励、不禁止、不取缔”的模糊策略，为民办教育提供了“非正式制度空间”^[3]。

2. 市场化探索阶段（2002—2016年）：2002年《民办教育促进法》引入“合理回报”概念，标志着国家承认教育服务的“可营利性”。该法“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针，为民办教育的市场化扩张提供了法律依据。

3. 分类管理阶段（2016—2021年）：2016年《民促法》修订确立“分类管理”制度，将民办学校划分为“营利性”与“非营利性”，并配套差异化土地、税收、收费与信贷政策。这一改革实质是国家以“制度套利”方式，引导民间资本在“逐利”与“公益”之间自我选择^[4]。

4. 强监管阶段（2021年—？）：2021年《民办教育促进法实施条例》进一步压缩民办教育的资本套利空间，明确“兼并收购、协议控制”受限，凸显“国家回归”与“公共性再平衡”的治理意图。

（二）市场维度：资本化与估值逻辑

教育经济学将民办学校视为“人力资本生产—学费现金流—土地增值”三重资产叠加的“复合型标的”^[5]。2013—2020年间的资产证券化浪潮中，民办高校集团通过VIE架构在港股市场完成“教育资本化”：以平均15—25倍市盈率募集资本，再以轻资产并购模式快速扩张，形成“学费—估值—再融资”的正向循环。

然而，教育服务的“非标准化”与“声誉衰减滞后”特征，导致市场估值过度依赖“规模叙事”，掩盖了教育质量与债务风险。2021年起的“双减”政策与《实施条例》叠加触发“估值杀”，港股教育指数一年内下挫78%，暴露出教育资本市场“制度敏感性”与“政策β值”远高于传统消费行业^[6]。

（三）社会维度：教育选择与阶层再生产

布迪厄“资本转换”理论指出，中等收入群体通过“经济资本→文化资本→社会资本”链条，实现阶层再生产^[7]。民办教育恰好提供了“差异化文化资本”的获取通道：国际学校、双语学校、特色高中通过国际课程、创新实验室、校友网络等符号资源，帮助家庭规避公立系统的高度竞争与“应试教育”风险，形成“第三条道路”。

然而，当民办学校学费涨幅持续高于人均可支配收入增速（2010—2020年均学费CAGR为9.4%，同期人均可支配收入CAGR为8.1%），“社会排他效应”开始显现，教育选择自由

与阶层固化之间的张力加剧^[8]。这种现象倒逼政府通过“公民同招”“电脑派位”“政府购买学位”等手段进行干预，以平衡效率与公平的关系。

二、历史演进与制度变迁

中国民办教育的发展历程反映了国家、市场与社会力量的复杂博弈，可划分为四个典型阶段：

（一）制度缝隙中的“边缘革命”（1978—1991年）

改革开放初期，财政包干制与“分级办学”导致地方政府教育支出激励不足。在民营经济发达地方开始出现“集资办学”“股份制学校”，实质是“财政缺位—市场补位”的自发秩序。这一时期民办教育以非学历培训为主，规模较小但机制灵活。

（二）合法性授予与“分类控制”（1992—2002年）

邓小平南方谈话后，国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》，提出“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”十六字方针。1997年《社会力量办学条例》设置“不准营利”红线，但允许“合理补偿”，形成“控制中发展”的制度模板。这一时期民办中小学和高校开始涌现。

（三）市场化扩张与“规制滞后”（2003—2010年）

《民办教育促进法》确立“合理回报”制度后，民办教育进入快速扩张期。但由于法人属性模糊，土地协议出让、财政贴息、税收优惠等“政策租金”被过度攫取，出现“公器私用”“招生回扣”等乱象，暴露了规制体系的滞后性。

（四）资本化高峰与“制度回潮”（2011年—？）

2018年《民办教育促进法实施条例（送审稿）》首次明确“兼并收购受限”，引发资本市场剧烈波动；2021年《实施条例》正式落地，义务教育阶段民办占比被压降至5%以下，高中与高校阶段成为“政策洼地”。“十四五”规划提出“支持高水平民办学校发展”，政策重心从数量管控转向质量规制。

三、当前民办教育发展面临的突出困难与挑战

（一）生源危机：人口结构变化与招生困境

中国出生人口自2017年起持续走低，直接导致各教育阶段生源减少。2024年全国出生人口已降至954万人，较2016年的1786万人减少近一半。人口结构变化对民办教育造成严重影响。多地出现民办幼儿园“关停潮”，义务教育阶段持续萎缩，民办高中遭遇招生“寒冬”，民办高校招生全国范围遇冷。

（二）政策调整：规制强化与适应困境

分类管理改革实施过程中出现过渡期政策执行不一的问题。部分地区在执行中存在“一刀切”现象，对民办学校发展造成干扰^[9]。2024年《关于规范民办义务教育发展的实施意见》要求将义务教育阶段民办占比控制在5%以内，“公民同招”、超额摇号等政策全面实施，民办学校选拔生源的自主权受到严格限制。“公参民”学校整治加速推进。截至2024年6月，全国已有超过2000所“公参民”学校完成转制，其中约60%转为公办，40%转为纯

民办^[10]。

（三）经济压力：成本上升与支付能力下降

办学成本持续攀升。2020–2024年间，民办学校人力成本平均上涨45%，场地租金上涨30%，能源及维护费用上涨25%。部分民办高校为维持师资稳定性，不得不将教师薪酬提升至公办院校的1.2–1.5倍，财务负担大幅增加。学费上涨空间受限。多地发改部门对民办学校学费调整实行严格管控，要求调价周期不低于3年，每次涨幅不超过30%。家庭支付能力与意愿下降。经济下行叠加就业形势严峻，家庭教育支付能力受到制约。教育消费降级趋势显现，越来越多的家庭倾向于选择性价比更高的教育路径，民办学校的价格优势逐渐减弱。

面对上述挑战，民办学校需要通过优化资源配置、凝练办学特色、提高资源集聚能力、拓展非学历继续教育市场、推进国际化办学等战略调整应对生源危机；通过明确分类发展定位、创新办学模式、加强政策沟通与预期管理来主动适应政策环境的转型路径；通过控制成本提升效率、创新融资模式、开发多元化收入来源来提升经济效益，降低对学费收入的依赖度。

四、政策建议与制度创新

（一）构建分类治理的法律框架

建议制定《民办学校特殊法人条例》，明确非营利性、营利性民办学校的法律地位、产权结构与治理机制。对于非营利性学校，设立“民办教育公共基金”，对终止清算后的剩余资产拥有法定所有权；对于营利性学校，引入“教育特别股”设计，赋予政府一票否决权关键事项。

（二）创新财政支持方式

推行“教育公共服务券制度，建立需求侧（低收入、残障、留守群体）、供给侧（乡村振兴重点县、人口流出区）和质量三维加权机制。设立中央层面的教育券试点基金，引导地方实施精准补贴。

（三）完善质量评价体系

构建“增值评估+社会影响力债券”的创新机制，采用多层线性模型控制学生背景因素，输出“标准差增值分”作为质量评价核心指标。发行与社会影响力挂钩的债券，实现“质量–融资”正反馈。

（四）强化教师权益保障

建立民办学校教师年金制度，实行省级统筹和跨校携带。通过财政、学校、个人按比例分担的方式，目标替代率达到45%，与公办教师养老保险并轨运行。

（五）构建数字治理平台

建设全国民办教育数字孪生平台，采用联盟链技术实现关键数据的不可篡改与透明可追溯。引入人工智能预警系统，对财务风险、质量滑坡、舆情危机等进行实时监测。

（六）建立风险处置机制

设立民办教育风险处置基金，通过学校缴费、政府发行专项债和社会捐赠等多渠道筹资。建立分层资本结构，明确优先股和劣后股的责任分担机制，完善“接管–托管–重组”的处置流程。

五、结论与展望

中国民办教育的演进逻辑，本质上是国家治理现代化、市场资本深化与社会需求多元化三重力量交互作用的结果。它在不同历史节点分别承担了“资源弥补者”“选择提供者”“创新试验者”与“竞争激活者”的多重角色，如今正步入“高质量–强监管–新均衡”的发展新阶段。

面向2035教育现代化目标，民办教育不应再被简单化为“公办的补充”或“资本逐利的场域”。未来民办教育的健康发展，需要在立法、财政、评价、教师、监管与风险处置六个维度完成系统性制度供给，实现“公益属性”与“市场活力”的有机统一。只有在制度型开放与治理型监管的双轮驱动下，中国民办教育才能在避免成为教育强国建设薄弱方阵的基础上，健康成长为与公办教育功能互补、充满活力的支撑性力量。

参考文献

- [1] 杨东平. 中国教育治理转型中的民办教育 [J]. 教育研究, 2020(5): 12–21.
- [2] NORTH D C. Institutions, institutional change and economic performance[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [3] 胡卫. 中国民办教育四十年：历程、经验与展望 [J]. 教育发展研究, 2018, 38(18): 1–10.
- [4] 吴华. 民办教育分类管理的制度逻辑与政策困境 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2018, 36(4): 45–53.
- [5] LEVIN H M. Education as a public and private good[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1987, 6(4): 628–641.
- [6] 冯建军. 教育资本化的风险及其治理 [J]. 教育学报, 2021, 17(3): 33–42.
- [7] BOURDIEU P. The forms of capital[C]//RICHARDSON J G. Handbook of theory and research for the sociology of education. New York: Greenwood Press, 1986: 241–258.
- [8] 周金燕. 教育公平与家庭选择：民办教育的阶层分化效应 [J]. 社会学研究, 2019, 34(2): 89–107.
- [9] 周海涛, 李虔. 民办教育分类管理实施中的问题与对策 [J]. 教育研究, 2023, 44(5): 78–87.
- [10] 中国民办教育协会. 全国“公参民”学校转型发展研究报告 [R]. 北京：中国民办教育协会, 2024.