

深化教育供给侧改革 推动民办教育高质量发展



智库观点

□□□□□□□□□□□□□□□□(上接1版)

通过政府购买服务、综合奖补、减免租金等优惠政策，支持民办幼儿园提供普惠性教育服务，扩大学前教育资源供给。要建立生均拨款、收费、资助一体化的学前教育经费投入机制，有效分担办学成本，落实收费动态调整，保障民办幼儿园可持续发展。北京市加大学前教育经费投入，为普惠性民办园提供学位补贴、租金补贴、生均定额补贴，推动实现了公办、民办普惠园的“四个统一”。要鼓励公办民助、公建民营等混合办园模式，加强对普惠性幼儿园课程开发、教学指导，确保普惠性民办园减费不“降质”。加大对普惠性民办园的动态监管和定期考核，建立退出与激励机制，推动民办幼儿园健康发展。

(二)加强中小学集团化、品牌化建设，完善“名校帮弱校”“名校带新校”等“传帮带”机制，打造民办学校特色品牌，进一步改革义务教育阶段公办校、民办校招生制度，落实“公民同招”政策，推进教育优质均衡发展。优质的民办义务教育学校有利于补齐多样化、高端化教育供给不足的短板。当前，我国民办义务教育学校仍有较大发展空间。据教育部统计，2018年，民办小学与初中占全国的占比分别为3.82%与10.51%。目前，上海民办义务教育发展较好，民办中小学在校生数占全市在校生总数比例在15%左右，远高于全国平均水平。但部分民办学校存在“掐尖”筛选生源、对公办学校产生挤出效应等问题。民办学校的内涵与优势重在改进学校的办学理念与提高整体办学质量，打造精细化的管理服务模式、鲜明的特色与响亮的品牌。民办中小学可推进集团化办学，鼓励名校间、名校与薄弱学校间优势互补、以强带弱，扩大优质教育资源的覆盖面。要做好民办学校的品牌建设、维护与传播，集中力量形成差异化优势，打造中小学优质课程、校园文化特色品牌，提升学校竞争力、影响力。完善义务教育招生制度，制定公平合理的招生标准，允许民办学校组织综合性面试选拔合适的生源。扩大“公民同招”覆盖范围，为“择校热”降温。

(三)强化民办职业教育的政策保障体系，坚持“平等、畅通、融合、实用”理念，构建多层次、多规格、层层贯通的职业教育“立交桥”，深化产教融合、校企合作，厚植工匠精神，培养手脑并用的高素质应用技术型人才。职业教育具有学制短、专业性强、实践性突出的特点，可以在较短时间内提高劳

一家之言

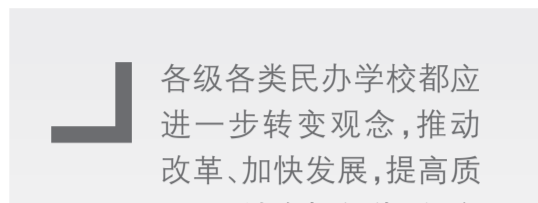
张文明

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。中办、国办印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(以下简称《意见》)，对加快构建中国特色自然资源资产产权制度体系有关工作进行了全面部署。《意见》的出台，对于加快生态文明体制改革、建设美丽中国具有重要意义。

第一，贯彻落实习近平生态文明思想的重要体现。习近平生态文明思想博大精深，蕴藏着深厚的理论基础、文化底蕴和实践经验，既是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，也为我国生态文明建设提供了基本遵循和实践指南。《意见》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加快构建中国特色自然资源资产产权制度体系，为完善生态文明制度体系、保障国家生态安全和资源安全、推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局提供有力支撑，从理论上体现“人与自然和谐共生”这一习近平生态文明思想之精华。

第二，坚持完善生态文明体制改革的内在要求。习近平总书记指出，要深化生态文明体制改革，尽快把生态文明制度的“四梁八柱”建立起来，把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。建设生态文明，是一场涉及生产方式、生活方式、思维方式和价值观念的革命性变革。实现这样的变革，必须依靠制度和法治。必须把制度建设作为推进生态文明建设的重中之重，加快生态文明体制改革，着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍。统筹推进自然资源资产产权制度是生态文明制度体系的一项核心制度。加快构建系统完备、科学规范、运行高效的中国特色自然资源资产产权制度体系是生态文明体制改革的内在要求，也是构建系统完备的生态文明制度体系的重要内容。

第三，加快推动生态产品价值实现的制度保障。习近平总书记指出，要树立自然价值和自然资



各级各类民办学校都应进一步转变观念，推动改革、加快发展，提高质量，为社会提供优质、多样化、特色化的选择性教育服务。各级政府要大胆创新，因地制宜，采取更加灵活有效的措施，从源头上破解制约民办学校分类管理改革的瓶颈因素，促进民办教育健康可持续发展。

劳动者改善劳动条件的基本素质，为国家发展培养急需的各类技术人才。民办职业教育在职业教育中扮演愈发重要的角色。据教育部统计，2018年，民办中等职业学校(不含技工学校)占全国比例达25%，较前一年增长约六个百分点。推进民办教育发展是适应时代需求的必然之举。要充分认识到职教与普教、民办职教与公办职教同等重要，强化政策保障体系建设。做好分类管理后的财政支持和减税优惠，完善高等职业教育生均拨款制度，让生均经费能够惠及民办高等职业院校。要打通上升通道，构建多层次、多规格、层层贯通的职业教育“立交桥”。完善“职教高考”制度，推进职业教育与普通教育学分互认，不断完善职教间相互衔接、职普相互融通的职业教育体系。深化产教融合、校企合作，创新办学模式与人才培养方式，动态调整学科专业对接市场需求。要着力提升学生的操作能力和动手能力，以用为本，培养手脑并用、做学合一的高素质应用技术型人才。切实提高职教工作者、技术技能人才的社会待遇和经济待遇，改变职业教育的弱势地位。

(四)保障民办教师与公办教师享受同等待遇，切实缓解民办教师职业吸引力低、教师流动性大，教师队伍十分不稳定问题，打造一批素质过硬、业务精湛的民办教师队伍。教师是教育发展的第一资源。教师质量高低和队伍稳定与否关系到教育教学质量和办学条件。建设一支稳定性好、质量高的教师队伍是民办学校可持续发展的保障。据调研，目前民

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。《意见》的出台，对于加快生态文明体制改革、建设美丽中国具有重要意义。

本的理念，自然生态是有价值的，保护自然就是增值自然价值和自然资本的过程。当前生态产品的价值实现程度距离习近平总书记提出的绿水青山就是金山银山的要求仍有相当距离，究其原因，是在生态产品价值实现方面仍有较多制度缺陷与短板，特别是自然资源资产产权制度的不完善。《意见》以完善自然资源资产产权体系为重点，以落实产权主体为关键，致力于建成归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，为生态产品价值实现提供了有力的制度支撑。

《意见》明确了统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导思想、基本原则、总体目标、主要任务和实施保障。有几个特别突出的亮点，需要加以特别关注。

第一，发挥市场配置资源决定性作用，加强政府监督管理。产权是使自己或他人受益或受损的权利，关系到一个行动者使用和控制有价值资源的能力。产权制度是社会主义市场经济有效运行的基础。改革开放以来，我国自然资源资产产权制度逐步建立，在促进自然资源节约集约利用和有效保护方面发挥了积极作用，但产权制度在自然资源资产领域发挥的作用还不够。《意见》以扩权赋能、激发活

办学学校约占全国学校数量的三分之一，而教职工人数占五分之一，专任教师只占六分之一。民办教师社会地位不高、待遇保障不足、职称评聘不畅、专业发展受限等问题未能从根本上解决，民办学校发展面临着“招人难”“留人难”的困境。要进一步加强加强对人才的引进和培养力度，完善人才激励与保障制度，不断壮大优化民办学校师资队伍。要重视教师资质，弱化编制对教师福利待遇的影响，统筹推进公办教师、民办教师“一体化”队伍建设。保障民办教师在法律地位、薪福利待遇、职业发展、退休养老等权益上与公办学校教师享受同等待遇，解决民办学校教师的后顾之忧，让其拥有职业归属感和安全感。要支持公办学校与民办学校结对帮扶，让名校发挥孵化器的作用，有计划地培养并向民办学校输送优秀师资和管理经验，提升民办学校教学质量。强化教职员工道德、职业、专业素养，培养具有教书育人情怀和专业水准的民办教师。

(五)稳步推进民办教育分类改革，构建完善的分类管理制度体系，切实保障非营利性民办学校举办者的管理权和决策权，避免产生“被剥夺感”，稳定办学预期。实行民办学校分类管理，旨在进一步厘清民办学校的法人属性与产权归属，并基于此分类落实财政、税收、土地等方面的扶持政策，以更多的优惠政策支持非营利性民办学校发展，以更明晰的政策导向鼓励营利性民办学校面向市场需求，创新教育产品，丰富多样化教育供给。民办教育分类管理要“促进”而不能“促退”民办教育事业的发展。要进一步完善差别化的税收优惠政策，综合考虑民办学校的“公益性”与“盈利性”，做好“非营利性”与“营利性”的区分与释疑工作，推进不同民办学校的重新登记，使其成为享受差别化支持政策的基础。要充分保障现有民办学校举办者的合法权益，进一步确定民办教育举办者的前期投入的会计处理方式与非营利性民办学校终止办学时对出资者的奖励补偿方式。作为非营利性的民办学校，政府的扶持主要是政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励、土地划拨、税费减免等；对于营利性民办学校，扶持政策则主要表现为政府购买服务和税收优惠等方面支持。

(六)鼓励高校开展中外合作办学，充分引进海外优质教育资源，完善多元化、国际化的教育服务，大力推行“本土留学”模式，缓解教育消费大量外溢现状，对冲经贸摩擦对出国留学产生的影响，同时，

鼓励社会力量参与境外办学。当前中美经贸摩擦的逐渐升级，给中美两国人才交流学习带来了诸多限制。中外合作办学机构和项目采取国内外分段培养模式，有利于丰富优质高等教育资源供给，对冲经贸摩擦所带来的留学风险。中国高校通过引入国外知识、技术、管理与资本等资源进行合作办学，可以为“混合制”院校建设探索发展途径。要进一步扩大教育对外开放水平，创新中外合作办学模式，吸引更多境外高校“走进来”办学，把教育消费留在国内，让学生不出国门获取海外教育资源。海南将于2020年启动国际教育创新岛建设工程，探索境外高水平院校和企业海南独立办学。过硬的办学质量是中外合作办学的生命线。要加强对优质高等教育资源的合理引进与有效利用，鼓励中外高校在交流互鉴中合作开展课程开发和科研创新，打造从引进吸收到融合创新的中外合作办学全链条发展模式，大力促进我国“双一流”高校建设。强化对国外优势学科和紧缺专业的引进，依托中国元素开设特色课程，培养更多高素质国际化人才。健全中外合作办学质量评估与监管体系，促进中外合作办学的规范化发展。以共建“一带一路”教育共同体为抓手，鼓励国内高校“走出去”开展境外办学，把中外合作办学的中国经验与世界共享。

民办教育为促进我国教育事业可持续发展作出了重要贡献。研究表明：民办教育只用了1%左右的公共财政资金，却为社会提供了20%的公共教育服务。民办学校的存在，为不同阶段创造了多样化的教育发展模式。民办教育提供普惠性教育服务，可以有效缓解入园难矛盾；民办教育丰富教育资源供给，有利于满足个性化的教育需求，缩小供需缺口；民办职业教育对接我国产业转型升级需要，培养大量技术技能型人才；高校中外合作办学提供国际化的教育服务，推动健康有益的跨文化交流学习。为进一步发挥民办教育的作用，要以教育供给侧改革为着力点，坚持公益导向，保障民办教育法律地位平等，促进民办教育“保量提质”。将恪守公益属性和履行社会责任放在首位，是民办教育举办者的责任与担当。要支持民办幼儿园提供普惠性教育服务，鼓励社会力量兴办义务教育，提供学位供给。对不同属性的学校要同等重视，真正实现民办教师与公办教师享有平等待遇，非营利性民办学校与公办学校享受同等的税收优惠待遇。要始终把握好办学质量这条生命线，鼓励民办学校形成品牌、办出特色，让民办教育在差异化中获得新动能。各级各类民办学校都应进一步转变观念，推动改革、加快发展，提高质量，为社会提供优质、多样化、特色化的选择性教育服务。各级政府要大胆创新，因地制宜，采取更加灵活有效的措施，从源头上破解制约民办学校分类管理改革的瓶颈因素，促进民办教育健康可持续发展。

加快构建中国特色自然资源资产产权制度体系

力为重心，探索自然资源资产所有者权益的多种有效实现形式，发挥市场配置资源的决定性作用，努力提升自然资源要素市场化配置水平；同时，更好地发挥政府管制作用，促进自然资源权利人合理利用资源。

第二，坚持综合统筹，分门别类细化权能。自然资源资产产权制度体系关系到经济社会发展和生态文明建设全局。《意见》考虑到各类自然资源资产的特殊性，又兼顾到资源之间的普遍性和规律性，确立了综合统筹和分类改革相协调的思路，提出以完善自然资源资产产权体系为重点，以落实产权主体为关键，以调查监测和确权登记为基础，着力促进自然资源集约开发利用和生态保护修复，加强监督管理，注重改革创新，加快构建中国特色自然资源资产产权制度体系。同时，《意见》抓住“处理所有权与使用权的关系”这一推进自然资源资产产权制度改革的关键点，进一步明确了自然资源资产产权归属、如何保护、怎样开发、谁来监管等方面的问题。

第三，坚持问题导向，提出“管用有效”的改革举措。《意见》坚持问题导向，从实际出发，抓住自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明确、权益不落实、监管保护制度不健全等问题，认识到这些问题导致产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重等后果。明确健全自然资源资产产权体系、明确自然资源资产产权主体、推动自然生态空间系统修复和合理补偿等九项主要任务，提出“管用有效”的改革措施，具有很强的针对性和现实意义。

在今后一段时间内，坚定不移地全面深化自然资源资产产权制度改革，关键是要尽快将《意见》中的制度落到实处。

第一，坚持“制度自信”，以“中国话语”指导实践。改革是推进社会发展的强大动力，它需要改变旧的制度、旧的事物，涉及到利益的调整和变动。统筹推进自然资源资产产权制度改革，立足于中国特色社会主义生态文明的阶段特征，针对性地解决经济发展和生态文明建设存在的问题，并且对未来可能出

现的各种状况进行预先部署和设计，这是中国语境下进一步完善生态文明制度的重大举措。应当确立足够的“制度自信”，贯彻落实《意见》形成的主要任务，勇于冲破思想观念的障碍和利益固化的藩篱，加快构建中国特色自然资源资产产权制度体系，为完善社会主义市场经济体制、维护社会公平正义、建设美丽中国提供基础支撑。

第二，建好改革“前哨站”，强化试点示范带动作用。试点能否迈开步子、蹚出路子，直接关系到改革成效。对自然资源资产产权制度改革涉及的具体内容，要因地制宜开展探索，充分积累实践经验。要建好改革的“前哨站”“侦察岗”，及时掌握改革动态。充分发挥国家生态文明试验区探索开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点作用，充分发挥国家公园体制试点等区域探索开展促进生态保护修复的产权激励机制试点作用；充分发挥全民所有自然资源资产有偿使用试点地区、农村土地制度改革试点地区等其他区域，部署一批健全产权体系、促进资源集约开发利用和加强产权保护救济试点作用。通过总结试点经验，探索改革的实现路径和实现形式，最终形成可复制可推广的制度成果。

第三，加强衔接协调，督促改革落实。统筹推进自然资源资产产权制度改革涉及到土地、矿产、海洋等方面资源，包含明晰产权主体、自然资源确权登记、调查监测评价等各项改革内容，体现出涉及面广、综合性、系统性强等特点。对于已出台实施方案的，如《自然资源资产有偿使用制度的意见》《自然资源统一确权登记试点方案》等，将加强与本《意见》的衔接协调，确保与改革总体要求保持一致；对于今后出台改革文件的，要尽快制定具体实施方案，确保专项改革任务落地实施；最终要将本《意见》及其专项改革任务与《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》彼此呼应、相互衔接，共同形成中央关于深化生态文明体制改革的战略部署和制度构架。

(作者单位：中国宏观经济研究院)