

山东省民办教育发展报告 (2014—2016)

民办教育是改革开放的产物，与民营经济的发展具有同步性。随着民营经济的发展，山东省民办教育起步，逐渐成为全省教育事业的重要组成部分，为经济社会的发展与和谐社会的创建做出了重要贡献。在全国民办教育版图中，山东省的民办教育起步并不早，但具有发展快、规模大的特征，已经成为山东省教育事业的一张名片。特别是在教育领域综合改革不断深化的今天，山东省民办教育领域的部分改革创新经验，完全可以成为其他省份的重要借鉴。诚然，山东省民办教育的发展还面临着一些困难与挑战，但在分类管理政策落实之际，只要政府、社会、学校共同努力，民办学校会实现更快、更健康的发展。

一、山东省民办教育发展的基本态势

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2011—2016)》(简称《纲要》)颁布以来，山东省民办教育健康发展。到2016年底，全省共有民办幼儿园7873所，入园幼儿42.31万人，在园幼儿115.26万人，分别占全省总数的41.76%、40.17%和41.88%；民办小学266所，招生6.81万人，在校生41.40万人，分别占全省总数的2.65%、5.49%和5.99%；民办初中306所，招生12.68万人，在校生35.29万人，分别占全省总数的10.47%、

12.12%和11.17%；民办普通高中145所，招生7.77万人，在校生18.03万人，分别占全省总数的25.00%、13.94%和10.83%；民办中等职业学校111所，招生4.25万人，在校生10.63万人，分别占全省总数的25.93%、14.75%和13.12%；民办普通高等学校39所，普通本专科招生12.16万人，在校生36.84万人，分别占全省总数的27.08%、19.47%和18.46%。

（一）民办幼儿园实现平稳发展，有效缓解“入园难”问题

2014年，省人民政府第24次常务会议通过了《山东省学前教育规定》，确立了县级人民政府在区域学前教育发展中的主要责任，并且规定了政府主导、社会参与、公办民办并举的原则。在此激励下，全省民办幼儿园数、民办幼儿园招生数、民办幼儿园在园幼儿数量在2015年和2016年都有明显的攀升。其中，2016年相比2015年，山东省民办幼儿园数、招生数和在园幼儿数分别增加463所、3.18万人、9.58万人。从2014年到2016年底，民办幼儿园在园规模增加16.57万人，民办幼儿园在园规模占全省幼儿园在园规模的比重达到41.88%，在助力全省幼儿园入园率提升中发挥了积极作用。

（二）民办中小学成为义务教育的重要增长点

受教育资源融合、学校撤校及合并等教育政策的影响，2014-2016年，义务教育阶段学校基本处于递减趋势，特别是小学，三年间累计减少743所，招生数稳中有降，但在校生绝对数量持续增长，2016年较2014年增长近7个百分点。初中学校数、招生

数、在校生数 2015 年较 2014 年均有所下降，2016 年又有了较大幅度回升，且均超过 2014 年数量。

民办中小学的学校数量、招生数量与在校生数量总体上处于稳步增长的状态。2014—2016 年，民办小学学校数增长 10.83%；招生数增长 32.49%；在校生数增长 35.87%。民办初中学校数增长 14.18%；招生数增长 24.80%；在校生数增长 15.97%。

民办小学学校数占全省小学学校数的比重从 2.23% 增长到 2.65%，在校生数占全省小学生在校生数的比重从 4.70% 增长到 5.99%；民办初中学校数占全省初中学校数的比重从 9.19% 增长到 10.47%，民办初中的在校生数占全省初级中学在校生数从 9.67% 增长到 11.17%。仅从相关数据来看，民办中小学成为义务教育阶段的重要增长点，彰显了其办学活力。

（三）民办普通高中发展相对稳定，民办中等职业学校规模变小

受适龄人口变化的影响，2014—2016 年，全省中等教育规模总体上呈下降趋势，其中普通高中发展相对平稳，而中等职业学校各指标下降的趋势都相对明显。

与普通高中和中等职业学校的发展趋势相适应，民办普通高中的发展趋势相对稳定，民办中等职业学校的发展规模持续变小。民办普通高中学校数、招生数、在校生数及占全省中职比重都在增长。其中，2014—2016 年，学校数增加 44 所，占全省普通高中学校数的比重增加 6.43%；招生数增加 3 万人，占全省普通高中

招生数的比重增加 5.41%；在校生数增加到 4.43 万人，占全省普通高中在校生数的比重增加 2.89%。

民办中等职业学校数、招生数和在校生数都在持续减小，其中，2014-2016 年，学校数减少 13 所，占全省中职学校数的比重减少 1.03%；招生数减少 0.4 万人，占全省中职招生数的比重略有增加，增加 0.18%；在校生数减少 1.02 万人，占全省中职在校生数的比重增加 0.83 %。

（四）民办高等学校办学规模总体稳定

2014 年—2016 年，民办普通高校办学规模总体稳定。一是学校规模保持稳定。民办普通高校仅增加了 1 所，民办普通高校总数达到 39 所，占全省普通高校数的 27.8 %。二是招生规模先降后升。2015 年较 2014 年招生数减少 1.35 万人，2016 年又比 2015 年增加 1.26 万人。但在全省高校招生工作中，民办普通高校招生量所占的比重比较稳定，基本保持在 19% 左右，其中 2014 年相对较高，达到了 21.09%。三是民办普通高校在校生规模持续上升。2016 年较 2014 年，民办普通高校招生数增长了 10.80%。民办普通高校在校生规模占全省普通高校在校生规模的比重比较稳定，保持在 18% 以上。

二、山东省民办教育发展面临的挑战

（一）民办学校的法人属性问题

民办学校因举办者的出资而具有了法人资格，所以，民办学校举办者出资办学实质上是一种创设法人资格的行为。按照法律

规定，不同的法人组织归属于不同的法人类型，从而享受不同的权益或政策待遇。因而，从民办学校发展面临问题的角度看，法人属性问题是民办学校所有法人问题中的根本性问题，民办学校发展遇到的很多顽疾均与此有关。

1986年通过的《中华人民共和国民法通则》将组织的法人属性分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人四类，而这通常被认为是认定社会组织法人属性的法律根源，是其他相关法律法规的上位法。但在实践中，民办学校的法人类型主要依据《民办非企业单位登记管理暂行条例》被界定为民办非企业法人。不同的法人所享受的税收、社保以及政府的扶持政策是不同的，民办非企业的法人属性根本无法将民办学校归属到上述四类法人中，以至于民办学校在实践中缺少民法的支持。

相对于公办学校，民办学校发展面临与公办学校不平等的环境，民办学校的配套政策明显不足。我国各级法律早已明确了鼓励和支持民办教育的要求，《民办教育促进法》也明确了民办学校与公办学校的同等法律地位，这种平等主要体现在学校平等、教师与学生的平等方面。但在不同的法人属性归属下，这种平等政策难以得到落实，最明显地莫过于民办学校教师的社会保障政策。公办学校被界定为事业单位法人，民办学校被界定为民办非企业法人；公办学校教师享受的是事业单位标准的工资待遇和社会保障，而民办学校教师享受的是企业标准的工资待遇和社会保障。两者间的巨大差距导致民办学校教师队伍不稳定，这从根本

上归因于不同的法人属性。不仅如此，民办非企业的法人属性，只是说明民办学校并非企业，而无法对其属性进行准确定位。在实践中，因为民办学校的投资举办或个人举办的特性，更容易让人把它简单地界定为企业或企业法人，一些教育管理部门工作人员也以企业的标准来看待民办学校，结果降低了民办学校的社会可信度，这种现象在民办中等职业学校、民办高校中表现得尤为明显。

（二）民办学校发展的服务支撑体系问题

与公办学校可以获得政府大量的经费支持与政策资源相比，民办学校属于社会力量自筹经费办学，主要依靠举办者及其家族的努力开办，并获得初步的发展。但从实践来看，政府的支持是民办学校快速发展的重要保障，因此，民办学校的发展需要完善的服务体系，以为其发展提供强大的后台支撑。但在实践中，山东省政府的服务支撑体系还不能完全满足民办学校的发展需求。民办学校发展的服务支撑体系是一个完整的体系，主要包括政策支持、行政支持、技术支持等方面。一是民办学校的政策支持力度不够。与周边省份相比，山东省民办教育的扶持性政策法规不够完善，现有优惠政策落实存在很大问题和困难。由于地方政府没有及时出台相关的实施条例和地方性法规，缺乏创新性、前瞻性、全局性的顶层制度设计和具体的、可操作性强的配套政策法规，宏观政策与具体措施脱节，致使鼓励和扶持民办教育的政策得不到全面落实。二是民办学校的行政支持力度不够。与社会公

众对民办教育的认同度不够一样，政府部门对民办学校的发展也存在一定的认识偏差，由此导致部分地方政府缺乏对民办教育发展的统筹规划和具体措施，缺乏对民办教育发展的积极引导和沟通服务机制。除认识方面的问题外，民办教育的管理体制也还不完善。省级层面有教育厅民办教育与继续教育处(简称“民继处”)，负责统筹管理全省民办教育工作，牵头拟定促进民办教育发展、规范民办学校管理的政策措施并组织实施。然而，许多地市还没有与教育厅民继处对接，成立专职的民办教育服务管理机构，以至于在民办教育管理问题上存在着“缺位”“错位”等现象。由于缺乏统一协调和个别部门不作为的问题，这直接降低了民办教育问题的处理效率。三是民办学校的技术支持力度不够。民办学校的技术支持主要来自民办教育发展的中介服务机构，支持、鼓励经过认定的中介组织为民办学校提供服务，可以帮助其解决许多现实性的问题。民办教育中介组织对于开展民办教育科学研究，促进民办学校办学质量和管理水平的提高，开展民办教育评估活动，推广民办教育科研成果和经验，培训民办教育工作者和研究人员，组织开展民办教育的对外交流与合作活动，开展民办教育的行业规范、行业自律和行业维权活动具有重要指导作用。但从对比来看，山东省缺乏专职的民办教育中介组织，特别是缺少省一级的民办教育协会，使全省民办学校缺少一个统一发声与提供技术支持的平台。

(三) 民办学校的教师发展问题

民办学校一切活动的核心是办学活动，而教师是学校活动的传导者，所以学校的办学质量主要取决于教师的质量，一支相对稳定的、具有较高理论水平和业务能力的教师队伍就显得尤其重要。但从现实来看，民办学校的教师队伍整体上稳定性不足，从根本上影响了学校办学水平的提升。

民办学校办学与公办学校办学是两种不同的举办体制，学校与教师因之形成了不同的法律关系。对于公办学校而言，学校办学经费主要来自国家的全额事业拨款，国家的财政性投入也是教师收入的主要来源。历史上，因为经费来源等方面的原因，学校与政府的关系具有一定的行政隶属性，教师作为学校的公务人员，与学校间也形成了一定的隶属性关系。虽然国家正在进行人事制度改革，对教师采用聘用制，但聘用的主体形式上为学校，实质上还是政府。学校的聘用合同依然具有行政合同性质，教师身份并没有发生本质改变。反观民办学校，办学经费主要来源于自筹，其法律属性被界定为民办非企业法人，教师工资是学校重要的办学成本。教师与学校形成的是劳动雇佣关系，其身份是学校雇员。不同的身份属性决定了他们要面对不同的职业风险、享受不同的社会保障政策。

一般意义上，教师进入公办学校基本就有了公务员或国家干部的身份，工作相对稳定，职业风险较低。而作为雇员，民办学校的教师一方面要面临可能被本校解聘的压力，另一方面自身发展还要受学校发展状况的影响，工作压力较大，职业风险比较高。

由于民办学校教师不具有公办教师的事业编制身份，所以两者间的社会保障还存在着显著的差异。这主要是因为公办学校教师享受的是事业单位的养老保险政策，而大部分民办学校实行企业单位养老保险制度，即使是在职期间工资待遇与公办学校差距不大，但退休后这种差距就显现出来。工作压力大，退休后的待遇又不能得到保障，所以民办学校教师要面临更大的职业风险。基于上述原因，民办学校中青年骨干教师流失严重，存在着每年流失教师同时每年又引进教师的恶性循环。同时，出于规范办学与减少办学成本的考虑，民办学校又引进了不少退休教师。因而，民办学校在教师结构上存在着新教师多、退休返聘教师多、中青年骨干教师少的现象，从而导致了民办学校教师队伍稳定性不足。

（四）民办学校的办学经费问题

民办学校是教育的一种生成和存在方式，传统上被界定为民间办学。其主要特征是国家机构以外的社会组织或个人，主要利用非财政性经费，面向社会举办、独立办学和由民间经营，并得到教育行政部门批准的具有独立颁发学历文凭资格的学历教育机构。按照这种解释，民办学校可以分为民间投资办校民间经营、政府投资办校民间经营、不同所有制经济主体共同投资经营等几种形式的民办学校，各类民办学校大都面临着办学经费不足的问题。

民办学校主要利用非财政性经费办学，经费自筹，在缺少政府财政资助的情况下，面临着经费来源单一、收入不足的问题。

从全省来看，山东省民办学校大都为个人举办，企业投入并不多。即使是企业投资办学，企业的投入也主要体现在买地建校时期，之后企业大都停止了投入或追加投入不多。所以，民办学校的办学经费主要来源于学生的学费，占到了各级各类民办学校经费收入的90%以上。经费来源单一，教师工资、基建投入等所需要的成本都需要举办者自己努力，在办学成本持续增加的情况下，民办学校办学经费相对困难。部分民办学校虽然获得了政府的投入，但财政经费投入并不多。这决定了一些学校的经费收入并不充足，在办学条件提升方面也面临着不小的困难。

在缺少政府投入的情况下，生源被誉为民办学校的生命线，因而民办学校普遍重视招生工作。但在生源竞争中，学生和家长选择民办学校的主要条件往往是办学特色鲜明、质量较高、条件较好，而且学费不能太贵。在当前的情况下，民办学校的声誉总体上还不如公办学校，公办学校因为享受着财政补贴，学费普遍偏低。在义务教育和中小学阶段，公办学校往往还在免学费。为了与公办学校、与同类学校竞争，民办学校一方面要不断加大投入、改善办学条件、提升办学质量，同时还要将学费维持在一个适当的水平，易于大多数家庭接受。在学费增长缓慢的情况下，民办学校还要加大投入，有些学校的工资成本或基建成本在学校收入中占了极高的比例，这种经费支出结构也使学校办学面临着经费难题。

（五）民办学校的法人治理结构问题

法人治理习惯上也被称作公司治理，它所解决的主要问题是誰从公司的决策中获益，誰应该从公司的决策中获益的问题。由于法人的运行需要一整套结构体系，所以，法人治理所面对的主要问题是法人治理结构特别是利益均衡机制的架构。民办学校的法人治理是指民办学校作为一个法人独立自主地处理学校事务，而民办学校法人组织的运行需要有一套利益均衡机制，以规范权力运行、实现规范化办学。

与公办学校的管理体制不同，政府较少直接干预民办学校办学，因而民办学校办学具有较大的自主性。根据法律规定，民办学校实行的是董事会领导下的校长负责制，董事会负责决策，校长负责教育教学和行政。在董事会领导下，形成利益相关者参与治理的局面。但在实践中，民办学校现代法人治理结构不健全，部分民办学校没有按规定成立董事会，有的民办学校虽然成立了董事会但结构不合理，形成了举办者及其家族控制董事会的局面，致使董事会制度运行不规范。在举办者控制下，民办学校决策层与管理层关系不清晰，专业校长授权低，作用无法得到充分发挥；学校管理任人唯亲，一部分亲属理论水平不够、教育观念跟不上，以至于学校办学水平低，教育质量提升缓慢。民办学校大多并未成立监事会，或监事会功能性缺位，学校办学信息不公开，由于信息不对称，所以无法形成有效的监督作用。教职工代表大会制度形同虚设，要么大会不开，要么参与大会的人并不能真正代表教师群体的利益或在大会中缺少话语权，教师在学校治理中的主

体地位难以体现。由此，民办学校法人治理机制基本流于形式，学校办学存在不规范的现象。

三、促进山东省民办教育持续发展的建议

（一）落实协调机制，解决民办教育改革发展重大问题

限于地方政府政策制定权限等原因，民办学校在土地优惠、税收减免以及变更法人登记类型时的税费优惠等扶持政策方面很难突破。而且在分类管理改革时期，对于现有民办学校变更登记类型的具体办法以及现有民办学校分类登记后给予出资者奖励补偿的方式和比例等敏感问题，国家不做统一规定，地方政府缺乏依据。所以，山东省民办教育的发展需要国家为民办学校提供政策支持。

从国家层面来说，一是应该尽快对接新法，抓紧修订《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》（简称《条例》），以便为分类管理提供明确的时间表和路线图。《条例》的修订应该在全面调研、科学研判的基础上，由教育部门牵头，统筹协调各地工作，为各地改革提供更加具体、可操作的指导，解决各地各校的困惑，同时避免省际改革方案差异过大。二是尽快落实民办教育协调机制，重点就涉及民办教育改革发展重大问题进行沟通，切实加大协调力度，确保税收等方面的支持政策能够真正落地。对于落实民办学校税收优惠而言，需要国务院财政部门、税务部门会同国务院有关行政部门制定专门针对教育行业的税收优惠政策，对民办学校享受的税收优惠做出更明确的规定。国家

需要进一步明确对非营利性民办学校的税收优惠政策，同时又对营利性民办学校的税收问题谨慎稳妥地做出规定，既要优惠，又要适度。三是回应举办者的合法权益诉求，进一步明确补偿和奖励细则。民办学校分类登记的平稳过渡，需要充分重视举办者财产权益和管理权益诉求，明确保护举办者合法权益的政策信号，最大限度地消除改革疑虑，解除举办者的后顾之忧，避免举办者产生“被剥夺感”。另外，保护非营利性民办学校举办者的管理权和决策权，尊重民办学校的发展历史、现状和特色，通过制定或修订学校章程，明确举办者参与学校治理的方式和手段，同时也要健全非营利性民办学校董事长的年龄、任期、退出以及接班者的选择办法，探索董事长连任、允许符合条件的家族成员通过正常程序参与管理等。而地方政府关于补偿、奖励以及学校治理的政策需要国家政策提供依据。

（二）多措并举，为民办教育的发展提供多层支持

民办教育的发展需要地方政府的直接支持。正如前文所说，地方政府需要为山东省民办教育的发展提供的支持主要包括政策支持、行政支持与中介支持。

根据民办学校的需求，政府为民办教育提供的政策支持主要是经费支持。这种支持一是通过扶持政策多渠道鼓励社会兴办教育。表现为出台政策支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办或参与举办民办教育，允许社会力量以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权益；出台政策吸引鼓励

社会力量通过 BOT、校企合作、企业独资、房地产企业运营教育地产、个人投资或入股、政府企业混合所有制、利用闲置教育资源和国办学校改制等模式参与办学。二是加大财政支持力度，完善政府补贴和购买服务制度。2011年以来，省财政已经通过项目补助、专项奖励、贷款贴息等多种方式对民办学校给予资金支持，民办教育专项扶持资金 7.6 亿元。从民办学校的经费收入现状来看，财政经费所占比例较小，这就需要政府持续加大投入，给予民办学校财政补贴。为了扶持义务教育阶段民办学校的发展，必须将“两免一补”政策落到实处，真正使民办学校与公办学校享受同样生均公用经费补助政策，并把这一政策的落实纳入当地政府的考核指标。

为净化学校发展环境，政府需要为民办教育发展提供行政支持。一是纠正对民办教育的错误认识。民办教育在人才培养、服务地方经济社会发展中的地位和作用已经无须质疑，虽然民办学校还存在一定的问题，但这是学校由规模一生存模式到内涵一发展模式转型中普遍存在的一些问题。所以教育主管部门应该纠正对民办教育的偏见，把优先发展教育、为各级各类学校平等服务作为自己的首要职责，切实采取措施，保证其持续发展。二是成立或明确专职服务于民办教育的管理机构。政府对民办学校进行行政支持实质是通过宏观统筹、规划、指导等手段来履行公共服务的职责，这就需要专职的民办教育管理机构。从当前来看，山东省许多地市并没有专职的民办教育管理机构，民办教育管理服

务功能散落于相关职能处室。从管理专业化的角度，全省需要建立专职的民办教育管理机构的体系，着手完善民办教育发展法规、民办教育机构运行规范，规范、监督管理者和管理机构“有所作为”，同时不能“乱作为”。

成立民办教育中介组织，为民办学校的发展提供技术支持。民办教育中介组织是介于政府、民办学校、社会之间，就民办教育运营和发展中出现的问题，运用专门的知识技能，为其提供沟通、协调、公证等服务的各类社会组织的总称。在“小政府、大社会”的改革阶段，政府需要从微观的管理职能中退出，积极培育和扶持民办教育中介组织，当前着重应该做好山东省民办教育协会的重建工作。

（三）解放思想，推进民办学校教师养老保险制度改革

民办教育与公办教育同属公益性事业，是社会主义教育事业的重要组成部分，民办学校及其教师是民办教育事业发展的主要载体和核心资源，与公办学校及其教师具有同等的法律地位，在满足人民群众多层次教育需求、培养适应经济社会发展的多元化人才方面发挥着重要作用。实现民办学校教师和公办教师享有同等养老保险待遇，是稳定民办学校教师队伍、提升民办学校办学质量的重要举措。

在推进非营利性民办职业院校教师社会保障与公办学校教师同样待遇试点工作中，潍坊市已有 2131 名符合条件的民办学校自聘教师参加了事业单位养老保险，淄博齐鲁医药学院已为

345 名教职工办理了事业单位养老保险，烟台市首批 24 名民办学校教师也已正式参加机关事业单位养老保险。青岛市在试点工作中，根据省市相关文件精神和学校自愿申请原则，确定青岛大学附属中学作为民办学校教师养老保险与公办学校教师同等待遇试点工作学校并予以实施。青岛市教育局通过指导、督促学校认真组织填写好《非营利性民办学校教师养老保险试点参保缴费业务流程》《青岛市机关事业单位社会保险登记表》《青岛市非营利性民办学校教师参加机关事业单位社会保险试点人员资格确认表》《青岛市非营利性民办学校教师参加机关事业单位社会保险试点缴纳社会保险费增减情况花名册》，严肃财政扶持、待遇保障等政策要求，公开、公平、合理贯彻落实好文件精神，使民办学校教师与公办学校教师享受同等的养老保险待遇。在青岛大学附属中学的试点阶段，学校没有一位教师流失，所以同等待遇政策解除了教师的后顾之忧，维护了教育的稳定，促进了民办教育的发展。2017 年，在青岛大学附属中学试点的基础上，青岛市教育局启动了青岛启明星中学、青岛格兰德学校、青岛海运职业学校、青岛育贤学校等局属民办学校的试点工作。长期困扰民办教育稳定持续发展的教师待遇问题，有了突破性进展。

从当前来看，山东省民办学校保证教师事业单位待遇的方式主要有四种，一是政府为民办学校提供编制，编制内教师的工资全部由政府财政负担；二是政府为民办学校提供编制，民办学校保证教师的事业单位待遇；三是政府财政补贴民办学校，保证教

师的事业单位待遇；四是高水平人才的办法适用于民办学校，民办学校引进的高水平教师享有与事业单位教师同等的待遇。在这四种方式中，三种有公共财政经费的渗入，而且也是比较好的几种方式。鉴于试点工作对民办学校发展带来的好处，一是各级政府应该解放思想，从保证民办学校教师队伍稳定、提升全省民办教育质量的大局出发，按照政策文件的要求尽快在全省范围内试点民办学校教师事业单位待遇工作，同时这也是完成政府对社会的承诺。二是从属地管理的角度，地市或县级政府应该积极为民办学校教师的事业单位待遇改革提供经费支持。

（四）完善治理制度，提升民办教育的治理水平

民办教育治理是治理理论在民办教育领域的应用，它是指民办教育的治理主体在一定的体系框架内实现治理目标的活动。以民办学校组织为界，民办学校的治理主体主要包括：民办学校内部的利益主体，如举办者、行政团队、教师、学生等；民办学校的外部利益主体主要包括政府、社会组织等。所以，民办教育的治理需要处理好民办学校组织与外部主体的关系，民办学校的内部治理主要应该处理好民办学校内部主体的关系。

完善民办教育治理，处理好民办学校组织与外部主体的关系，主要是处理好民办学校与政府的关系。政府是公共管理的主体，民办学校的责任在于人才培养，所以民办学校职能的实现是政府教育职能的拓展，政府必然要对民办学校进行监管，其管理水平会对民办学校的治理能力产生影响。民办学校的发展离不开政府

政策及其他制度的规范、扶持，这当然认可了政府的监管作用。政府因其公共性必然会履行民办教育监管的责任，这是正常的学校与政府间的关系。但实质上，无论是扶持还是监管，政府基本上还处于失位、缺位状态。所以，提升民办教育的治理水平，处理好民办学校与政府的关系，关键是需要政府明确自身的责任，采取多种措施，扶持民办学校的发展；同时要注意采取措施，完善信息公开制度，规范民办学校的办学行为，切实履行好监管的责任。

完善民办教育治理，处理好民办学校组织内部主体的关系，主要是处理好内部权力主体的关系，特别是对举办者的权力进行制衡。由于政府制度供给的滞后，民办学校主要依靠举办者、家族成员、办学者等少数人的智慧以及其他主体的共同努力逐渐成长起来。鉴于举办者在学校发展过程中所起的作用，他们掌握了学校决策的权力，民办学校决策也逐渐形成了以举办者为核心的决策机制。当前，民办学校所发生的很多问题，与举办者的控制性作用相关。因为在举办者的控制下，民办学校内部权力缺乏制衡，权力关系模糊，经常出现办学行为失范的现象。因此，提升民办学校的治理水平，应该完善法人治理结构，明确董事会的职责和权力边界，规范董事会的运行；完善权力监督机制，形成对权力主体与权力运行过程的监督。