

君合专题研究报告

2023年1月11日

宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来

——简单聊聊最近民办教育的新政

2022年12月14日，国务院发布通知，中共中央、国务院印发了《扩大内需战略规划纲要（2022—2035年）》（以下简称“《纲要》”）。关于教育，《纲要》明确提出“提升教育服务质量。健全国民教育体系，促进教育公平。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制。推动义务教育优质均衡发展和城乡一体化。巩固提升高中阶段教育普及水平。着眼建设世界一流大学和一流科研院所，加强科教基础设施和产教融合平台建设。完善职业技术教育和培训体系，增强职业技术教育适应性。鼓励社会力量提供多样化教育服务，支持和规范民办教育发展，全面规范校外教育培训行为，稳步推进民办教育分类管理改革，开展高水平中外合作办学。”

《纲要》的出台迅速引起了关注教育行业人士的广泛热议，对于《纲要》提及的“鼓励社会力量提供多样化教育服务，支持和规范民办教育发展”的表述，给予了投资人极高的期待，投资人纷纷猜测近年来民办教育的强监管政策是否开始松动，将要明显转向？可是不久前发布的《中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》（以下简称“《二十大报告》”）中，对民办教育的态度仍是“引导规范”，难道在短短不到两个月的时间里，国家对民办教育的态度发生了如此大的转变？同时，从近期出台的各项民办教育法律法规、政策来看，既有支持鼓励

发展的，也有加强规范治理的，民办教育不同“赛道”的政策导向大相径庭，表现最为显著的就是职业教育和校外培训，这似乎增加了未来民办教育发展趋势的不确定性。

一、支持职业教育的发展

“鼓励和支持”是国家近几年来对职业教育发展的主要政策导向。早在2019年1月24日国务院关于印发《国家职业教育改革实施方案》的通知（国发〔2019〕4号）中已经明确提出“鼓励和支持社会各界特别是企业积极支持职业教育”，并且提出在5—10年左右时间，职业教育基本完成向政府统筹管理、社会多元办学的格局转变，由追求规模扩张向提高质量转变，大幅提升新时代职业教育现代化水平的目标，同时制定了一系列促进职业教育发展的举措，基本奠定了未来几年职业教育发展的方向。

2021年也是利好职业教育发展的一年。5月，《民办教育促进法实施条例》明确提出国家鼓励企业以多种方式依法举办或者参与举办实施职业教育的民办学校。10月，中共中央办公、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》明确“鼓励上市公司、行业龙头企业举办职业教育，鼓励各类企业依法参与举办职业教育。鼓励职业学

校与社会资本合作共建职业教育基础设施、实训基地，共建共享公共实训基地”，并且提出了 2025 年我国现代职业教育体系基本建成，职业本科教育招生规模不得低于高等职业教育招生规模的 10%，2035 年我国职业教育整体水平进入世界前列的两大目标。12 月，教育部等四部门关于印发《“十四五”职业技能培训规划》的通知（人社部发〔2021〕102 号），构建以企业为主体、职业院校为基础、政府推动与社会支持相结合的职业技能培训体系，推动职业技能培训高质量发展。

步入 2022 年，职业教育发展的步伐也未曾放缓。5 月，全国人大常委会完成了《中华人民共和国职业教育法》自 1996 年颁布施行以来的首次大修，鼓励企业参与教材研发，推动校企合作深入发展，指明加快培养托育、护理、康养、家政等方面技术技能人才的发展方向，从多维度、各方面表现出国家鼓励和支持职业教育高质量发展的态度和决心。11 月，教育部等五部门联合印发了《职业学校办学条件达标工程实施方案》（教职成〔2022〕5 号），进一步优化职业教育布局结构，全面改善职业学校办学条件，鼓励各地探索社会力量多元投入机制，建立健全职业学校股份制、混合所有制办学的相关制度。12 月，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《深化职业教育体系改革意见》，对职业教育体系提出了更为深入具体的改革方向，强化对职业教育的政策扶持，为职业教育提供多方面的资金支持，探索地方政府和社会力量支持职业教育发展投入新机制，吸引社会资本、产业资金投入，按照公益性原则，支持职业教育重大建设和改革项目。

显然，从上述中央出台的一系列鼓励和支持职业教育发展的规定和政策可以看出，职业教育将是民办教育未来几年发展的重心和热点，正是《纲要》所述“支持和规范民办教育发展”中所“支持”的内容。正如习近平总书记在全国职业教育大会上所强调的，“在全面建设社会主义现代化国家新征程

中，职业教育前途广阔、大有可为。”

二、规范校外培训的治理

2021 年 7 月 24 日中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》（下称“《双减政策》”），要求从严治理、全面规范校外培训行为。此后，中央各相关政府机构在两个月内陆续出台了《关于进一步加强校外培训机构登记管理的通知》、《中小学生校外培训材料管理办法（试行）》、《关于加强义务教育阶段学科类校外培训收费监管的通知》、《关于将面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构统一登记为非营利性机构的通知》、《关于坚决查处变相违规开展学科类校外培训问题的通知》、《校外培训机构从业人员管理办法（试行）》、《关于做好现有线上学科类培训机构由备案改为审批工作的通知》等一系列配套文件，为地方具体落实《双减政策》的要求提供了政策指导。

历经一年多的努力，校外培训机构治理工作效果显著，但学科类培训和非学科类培训的治理工作仍存在一些盲区死角，一定程度上对冲了“双减”工作成效。在学科类培训方面，隐形变异培训花样翻新、不断变种，增加了监督和治理的工作难度。在非学科类培训方面，培训机构资质不全、培训行为不规范、培训质量良莠不齐的问题比较凸出。针对上述问题，教育部联合其他相关政府部门于 2022 年 11 月陆续出台了《关于进一步加强学科类隐形变异培训防范治理工作的意见》和《关于规范面向中小学生的非学科类校外培训的意见》，进一步深化校外培训机构的治理工作，并提出到 2023 年 6 月建立完善相关治理制度体系，到 2024 年治理效果显著的两大目标。

显然，从上述国家各相关行政机关出台的一系列以规范和整治为主的政策可以看出，在可预见的未来，无论是学科类培训还是非学科类培训都将是

强监管的重点。

综上所述，我们认为，未来五年中国教育发展的政策导向还是要以《二十大报告》为基础，对于民办教育发展应“引导规范”的态度非常明确。以此为据，结合国家目前已出台的相关配套法规政策看，2023年除了继续规范校外培训机构之外，还可能包括“公参民”整改的收尾工作、校外涉境外课

程培训机构的整改以及民办学校的法人治理机制、财务制度、关联交易等方面的治理和整改。我们近期也会就此撰写系列文章对2023年教育市场进行展开分析。“宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来。”规范发展仍将可能是未来几年民办教育发展的关键词。相信经过此番磨砺和洗礼之后，民办教育将很快迎来有序且快速发展的春天。

余苏 合伙人 电话：86-20 2805 9016 邮箱地址：yus@junhe.com

黄建城 律师 电话：86-20 2805 9006 邮箱地址：huangjch@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

