

政府与非营利性民办学校合作关系构建： 合作治理的视角

吴开华，廖绿优

(1.广东第二师范学院 教务处，广东 广州 510303；2.广东第二师范学院 教师教育学院，
广东 广州 510303)

摘要：合作治理理论为构建政府与非营利性民办学校合作关系提供了理论支持。一方面非营利性民办学校在提供教育公共服务方面与政府具有共同的目标，这是政府与之合作的基础；另一方面其具有政府和营利性民办学校所不可比拟的优势，这是政府与之合作的条件。构建政府与非营利性民办学校合作关系的关键在于政府把非营利性民办学校纳入教育公共服务体系，为其提供健康成长的外部环境和资源支持，形成资源共享、优势互补、共同提供教育公共服务的新格局。

关键词：政府；非营利性民办学校；合作关系；合作治理；教育公共服务

中图分类号：G471 **文献标识码：**A **文章编号：**2095-3798(2022)01-0013-08

新时期我国民办学校分类管理的法律制度以及公益导向的政策设计，为非营利性民办学校发展营造了良好的宏观政策法律环境，带来新的机遇。但现实中非营利性民办学校发展面临的“同等法律地位”与不公平发展环境之间的矛盾仍未得到有效破解，政府对非营利性民办学校的扶持政策难以真正落地，非营利性民办学校处于不公平的竞争环境甚至出现整体走弱的态势。究其根源，在于政府对非营利性民办学校地位、作用的认识仍存在较大分歧，对涉及非营利性民办学校发展的系列问题，如非营利性民办学校提供的教育服务是否属于公共服务，为何要促进非营利性民办学校发展，政府是否有责任为非营利性民办学校提供财政支持等，仍未达成共识。

在我国，政府非营利性民办学校发展中发挥着主导作用，因而破解非营利性民办学校发展矛盾的关键是重建政府与非营利性民办学校的关系。传统上，政府与民办学校的关系就其本质而言是基于政府对民办学校的监管（规制、管制）而形成的一种行政法律关系。伴随着现

收稿日期：2021-12-28

基金项目：广东省哲学社会科学“十三五”规划2017年度一般项目“广东省推进民办学校分类管理的政策风险防范研究”（GD17CJY07）

作者简介：吴开华，男，江西崇仁人，广东第二师范学院教务处处长，教授，博士；
廖绿优，女，广东丰顺人，广东第二师范学院教师教育学院教师。

代国家行政作用的拓展,政府的职能范围也远远超出了监管(规制、管制)的界限,并全面履行起提供公共服务的职能,从而引发政府与民办学校关系的深刻变化。建立政府与非营利性民办学校合作关系正是在这一背景下提出的值得关注和深入研究的一种主张,对其研究刚刚起步。如何理解政府与非营利性民办学校合作关系内涵?政府为何需要与非营利性民办学校合作?两者是否具有合作的基础和条件?如何构建政府与非营利性民办学校合作关系?对这一系列问题的解答需要寻求更具解释力的理论支持。

一、非营利性民办学校发展面临的困境:与政府关系的角度

2016年11月修订的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)确立了民办学校分类管理的法律框架,即对营利性民办学校和非营利性民办学校进行分类登记、分类管理、差别化扶持。该法在对两类民办学校普遍采取购买服务、助学贷款、奖助学金和出租、转让闲置的国有资产等扶持措施基础上,对非营利性民办学校还特别采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施,并在税收、用地优惠等方面给予与公办学校同等的待遇,为政府扶持非营利性民办学校发展提供了法律保障。随后,国务院《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(以下简称《若干意见》)及相关配套文件,也进一步强化了公益导向,通过加大对非营利性民办学校的扶持力度,积极引导社会力量举办非营利性民办学校^[1]。

但就我国办学实践而言,非营利性民办学校获得政府经费和资源支持非常有限,缺乏稳定的资源是其发展面临的最大问题。尽管《民促法》和《若干意见》对于政府财政补贴、购买服务、税收优惠等都提出了原则性要求,但规定过于宽泛模糊。例如,在财政扶持上,《若干意见》只是要求地方将支持民办教育发展的经费列入预算,其他财政政策要求则是倡导性的;在政府购买服务方面,教育领域购买服务一直缺乏统一的政策,各地虽有尝试但力度很小^[2]。作为民办非企业单位的非营利性民办学校几乎未被列入财政体制内,依然基本游离于政府的教育公共服务体系之外。而非营利性民办学校发展所需资金过分依赖于向服务对象收取学费,也就很容易导致其偏离组织的使命与非营利的性质,影响社会公益目标的实现。

非营利性民办学校发展面临的困境,很大程度上源于政府对其态度存在矛盾性:一方面,政府依赖民办学校尤其是非营利性民办学校获取资源,帮助其解决教育投入不足、教育供给单一等问题;另一方面,政府又担心这种新的体制外力量的出现不利于社会管理。非营利性民办学校在办学实践中由于偏离公益性、法人治理结构不完善、内部管理失范等而引发诸多不规范办学行为,造成不良社会影响,客观上又加剧了政府的不信任。政府对民办学校办学的不信任,导致政府的教育公共服务提供主要依赖公办学校进行。政府并未将非营利性民办学校纳入教育公共服务体系建设,相反片面强调对民办学校的规范和管理,如严格民办学校的设置标准,提高设置门槛,对民办学校的内部管理事项过多干预。在这种背景下,民办学校的资源依赖依然停留于向政府寻求支持,以获得更大生存空间的阶段,很少有基于教育公共服务的互动过程。政府与民办学校各自面向教育服务的接受者提供教育公共服务,而缺乏共同的教育公共服务目标。

摆脱非营利性民办学校的发展困境,关键是要改变政府对其“重管理轻服务,多限制少扶持”的管理方式,重构两者的关系。对政府而言,把非营利性民办学校纳入教育公共服务体系建设,积极构建合作关系,为其提供健康成长的外部环境和资源支持,不仅具有理论上的正当

性,也具有现实可行性。

二、走向合作治理:教育公共服务提供方式的变革

所谓合作治理,是指在政府主导下,通过政策创新发展相互依赖关系,动员市场主体和非营利组织参与公共事务治理。在公共服务提供方面,合作治理倡导政府、市场主体和非营利组织加强合作,发挥各自的优势,共同提供公共服务,造就更多公共利益^[3]。随着新公共管理理论的普及,其理念逐渐为广大公共管理者所接受,合作治理逐渐成为政府行动的一种工具和政策选择。

(一) 合作治理的理论来源

20世纪70年代末以来,英、美等西方发达国家在不同程度上开展了一场行政改革和公共服务变革运动,支撑这场运动的主导理论主要有新公共管理理论、公共选择理论和治理理论,它们分别确立了公共服务变革的市场竞争理念、效益优先原则和主体多元化思想,从不同的维度为合作治理提供了理论资源。

新公共管理理论以效率、弹性、竞争、分权、绩效管理以及消费者主导为主要精神,更多地关注政府与市场的关系,主张将企业家精神引入政府,强调现代社会的政府应不断转变自身职能,实现公共服务供给的多元化,形成由政府、市场和社会组织共同提供包括教育在内的公共服务的格局,通过竞争克服政府垄断提供公共服务所造成的低效率和低质量,提高公共产品和服务供给的效率。公共选择理论更多地关注政府与公民社会的关系,在对“供给”(Provision)与“生产”(Production)进行区分的基础上,明确提出公共物品和公共服务的生产既可以由公共部门来承担,也可以由私人部门来承担,主张打破政府对于公共物品和公共服务的垄断,通过非市场的集体选择(即公共选择)来提供公共服务。“供给”与“生产”的区分,为重新界定政府的公共服务职能提供了新思维。

20世纪90年代以来,西方国家在经历市场失灵和政府失灵后,开始思考由政府、市场和公民社会一起来解决问题,建立政府、市场和公民社会之间相互依赖、相互协调和相互协作的良性合作关系,“治理”理论应运而生。治理是“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”,它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动^[4]。治理理论打破了传统的政府中心论的观点,强调建立政府、市场和公民社会三者之间的良性合作关系,为公共服务多元主体供给提供了理论支持。在治理理论指导下,政府、市场和公民社会不断走向合作,实现优势互补,共同承担起提供公共服务的职责,现代意义上的公私合作得以实现^[3]。

合作治理理论通过区分“供给”与“生产”职能,科学界定了政府在公共物品和服务领域的职责。“供给”涉及一系列的集体选择行为,应当由政府承担基本责任,包括:需要提供什么样的公共物品和服务,以及哪些物品和服务应留给私人部门去解决;应对什么样的私人活动进行管制,所应用的管制制度和类型;需要筹措的资金数量,如何筹措(税收或使用用户付款);需要提供的公共物品和服务的数量和质量标准;如何安排物品和服务的生产。“生产”是指将资源投入转化为公共物品(服务)产出的技术性过程,市场主体和非营利组织都可以成为公共物品

(服务)的生产者^[5]。同时,合作治理打破了传统的政府单一提供公共物品(服务)和一元化治理思路,转而通过治理机制创新,促使政府与市场、社会互相嵌入,在平等自愿的基础上建立合作关系,形成多元主体协同共治,共同提供公共物品(服务)的合作治理新格局。

(二)教育公共服务的制度框架

合作治理理论从理论上论证了民办学校参与提供教育公共服务的必要与可能。该理论强调多元主体的合作共治,为打破教育公共服务的政府垄断开启了新思路,由此形成了一种政府、市场主体、非营利组织合作提供教育公共服务的新格局。

从供给主体来看,教育公共服务的供给机制可以分为三类:政府机制、社会机制与市场机制(社会机制与市场机制统称为非政府机制)。政府供给与非政府供给的理论基础有所不同。决定政府供给的因素往往是共同的物品属性、国家制度安排以及公民共同的基本需求;决定非政府供给的因素往往是差异的资源禀赋条件和公民的差异需求。政府供给的首要目标是保障公民的基本需求,确保教育公共服务供给的公平性和公正性;非政府供给的首要目标则是尽可能满足公民的差异需求(包括效率、质量、特色等方面的差异),尽量实现教育公共服务供给的多元性和可选择性^[6]。随着人民群众对教育公共服务多样化需求的发展,单一的公共教育供给机制显然无法满足人民群众的需要,必须建立多样的公共教育供给机制,实现公共教育供给的多元化,尊重并满足民众需求的差异性,在保证基本教育服务的基础上,提供多元化的教育服务^[7]。

因此,合作治理要求在教育公共服务领域各组织之间相互合作,优势互补,从而构成共同治理的互动关系。教育公共服务的供给,关键是逐步建立起政府主导、社会参与、适度竞争、监管有力的公共服务体制。主要表现在:既发挥政府的主导作用,又适当引入市场机制;更加注重发挥民间组织在公共服务中的作用,形成政府与民间组织在公共服务提供上的合作伙伴关系;政府作为公共服务的供给者和监管者的职能逐步分开,以实现对公共服务的有效监管;在保证实现公共目标的前提下,以效率和效益最优为原则,采取直接生产、购买服务和市场监管等多种方式;将必须直接由政府承担的公共服务和产品的生产也逐步引入市场竞争机制。

三、政府与非营利性民办学校合作:内涵、基础与条件

(一)政府与非营利性民办学校合作关系的内涵

从最宽泛的意义看,凡是政府与民办学校为实现共同的教育公共服务目标,相互协调沟通的过程,都可视为合作。换言之,只要双方不是对抗的,且双方在社会中通过一定方式的协调沟通来发挥各自组织功能优势的,都可以认为是合作性的关系。如此,只要民办学校参与提供教育公共服务,政府与民办学校的合作关系就得以实现。显然,这一诠释无助于进一步理解政府和民办学校各自在教育公共服务提供中的角色和作用,也无助于实现教育公共服务提供的最优化。

《民促法》确立了非营利性与营利性民办学校分类管理的法律制度。非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学;学校终止时的剩余财产继续用于教育事业。可以说,我国非营利性民办学校是一类典型的民间非营利组织。因而,可借鉴政府

与非营利组织关系研究成果来丰富政府与非营利性民办学校关系的研究。在这方面,萨拉蒙(Lester M. Salamon)的第三方治理理论/公私合作伙伴关系理论是迄今最具影响力的理论之一。该理论认为,同“政府失灵”和“市场失灵”一样,非营利组织在提供公共物品的过程中也存在“志愿失灵”问题,包括慈善不足、慈善的特殊主义、慈善的家长式作风以及慈善的业余主义等。非营利组织并不是政府和市场的替代性满足机制,恰恰相反,政府是弥补“志愿失灵”的有效机制。正因为两者在各自功能上的优势和不足,才需要相互依赖和合作,在公共服务中建立合作伙伴关系^[8]。该理论将政府与非营利组织的合作行为看作一种资源流动,关注的是政府对非营利组织的资金支持和服务外包,以实现相互合作、责任共担。就我国非营利性民办学校发展而言,其面临的最主要困境恰恰是合作困境或资源困境,因而萨拉蒙的第三方治理理论可以为构建政府与非营利性民办学校合作关系提供理论资源。正是在这一意义上,我们将政府与非营利性民办学校合作关系理解为政府基于尊重非营利性民办学校自主权、维护非营利性民办学校公共性,提供相应经费支持而与其形成的资源共享、优势互补、共同提供教育公共服务的新型权利义务关系^[9]。

(二) 政府与非营利性民办学校合作的基础

非营利性民办学校作为非营利组织,从其基本结构和运作方式来看,具有组织性、民间性、非营利性、自治性和自愿性等特点。概言之,非营利组织是“以自愿求公益”的组织,其与营利性组织存在本质区别:对营利组织而言,获取利润就是目标,其所提供的具体商品和服务只是达到这一目的的手段;但对非营利组织而言,其本身就是为实现社会公共利益而存在的。可以说,非营利组织之所以有必要存在,就是因为它能完成营利组织所不能完成的为社会谋福利的使命。就实现公益目标而言,非营利组织与“以强制求公益”的政府具有高度一致性。非营利性民办学校在提供教育公共服务过程中,与政府具有共同的目标,这是政府与之合作的基础。

(三) 政府与非营利性民办学校合作的条件

非营利性民办学校在提供教育公共服务中具有营利组织和政府所不可比拟的优势,这是政府与之合作的条件。

如前所述,非营利组织是“以自愿求公益”的组织,它与政府组织、市场组织(营利组织)之间的关系如图1所示^{[10]9-10}。

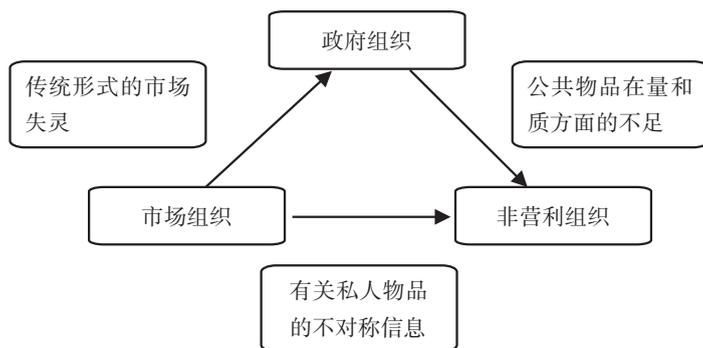


图1 政府组织、市场组织、非营利组织之间的关系

与市场组织(营利组织)相比,作为非营利组织的非营利性民办学校本身是为实现社会公共利益而存在的。由于非营利组织存在非分配约束和慈善目的,这使得非营利组织参与公共服务的规划设计具有更强的合法性^[11]。同时由于教育服务供需双方存在着信息不对称,致使消费者无法评估质量而只能依靠办学者的自觉。这种情况下,非营利性民办学校比营利性民办学校更加值得信赖,其借信息不对称之机占消费者便宜的可能性要小得多。对菲律宾、巴西等允许营利性私立学校的国家的研究表明,非营利性私立学校与营利性私立学校相比,具有突出的优点^[12]。

与政府相比,作为非营利组织的非营利性民办学校更能满足公共需求的多样性与异质性。由于“市场失灵”的产生,公共物品的提供任务应该由政府来承担。学者 Weisbrod 认为,政府提供的服务需要体现平等,必须为每一个人提供同样的服务,而不管个人的支付能力和需要程度如何。但人们对公共物品在量和质方面的偏好不可能是一样的(如不同宗教、民族、文化背景的群体对教育内容的需求不一致)。因而单一由政府提供公共产品的结果是,一部分人对公共物品的过度需求得不到满足,另一部分人的特殊需求也得不到满足^{[10]32}。这正是西方学者所谓的“政府失灵”。在政府失灵的情况下,非营利组织应运而生,它们为需求较高的人提供额外的公共物品,为特殊需求的人提供特别的公共物品,以此满足他们的偏好。当然,对于非营利性民办学校,如果只通过市场方式配置资源,则可能出现教育供给不足或教育需求不足等问题,这时需要政府为其提供资助,使其更好地体现社会公益性,实现提供教育公共服务目标。

四、构建政府与非营利性民办学校合作关系尚需破解的难题

合作治理理论强调多元主体的合作共治,为打破教育公共服务的政府垄断开启了新思路,由此形成政府、市场主体、非营利组织合作提供教育公共服务的新格局。“公私合作伙伴关系”理论则为构建政府与非营利性民办学校的合作关系提供了理论支持。作为民办非企业单位的非营利性民办学校在提供教育公共服务中,一方面与政府具有共同的目标,具备了与之合作的基础,另一方面具有政府和营利组织所不可比拟的优势,具备了与之合作的条件,于是建立在政府为非营利性民办学校提供经费支持基础上的双方合作成为可能。

但政府与非营利性民办学校合作关系构建仍面临诸多障碍,主要表现在:政府对非营利性民办学校信任不足,合作意愿不高,监管能力不强;非营利性民办学校法人定位不清,能力建设不足;政府与非营利性民办学校合作的制度环境不完善。因而,实践中,构建政府与非营利性民办学校合作关系,关键需要解决好以下几个问题。

一是提高政府对非营利性民办学校的合作意愿和监管能力。信任是合作的前提,政府对民办学校的信任不足直接影响了政府的合作意愿。加上政府长期以来形成的“公办”偏好,导致实践中民办学校很难获得政府的资源支持。因而,加强政府与非营利性民办学校的合作,首先需要政府转变观念,认识到非营利性民办学校在教育公共服务提供中的独特优势,以及在减轻政府财政负担、协助政府分担教育公共服务职责中的作用,把非营利性民办学校纳入教育公共服务体系,在此基础上积极构建合作关系。同时,要重视政府的监管职能,提升政府对非营利性民办学校的监管能力,确保其实现公益目标,同时不偏离非营利性质。

二是加强非营利性民办学校能力建设。对非营利性民办学校而言,只有其在教育公共服

务提供中显示出能有效弥补政府不足的独特优势,才有可能推动政府与之合作。这就需要民办学校不断加强自身能力建设,强化公益性质,完善内部治理机构,提升治理水平,提升在教育公共服务领域的服务能力,不断满足人民群众对优质化、个性化、多样化教育的需求。

三是营造有利于合作的法律和制度环境。我国政府与非营利性民办学校关系的法律调节面临法律缺失、法律冲突、立法滞后三大困境,政府与非营利性民办学校合作所需的制度支持远远不足。营造有利于合作的法律和制度环境,主要包括四方面内容:落实民办学校分类管理,明晰非营利性民办学校法人定位;清理和纠正对非营利性民办学校的歧视政策,落实民办学校与公办学校、民办学校教师与公办学校教师、民办学校学生与公办学校学生的同等法律地位;完善政府财政资助非营利性民办学校和政府购买教育公共服务的立法,使政府与非营利性民办学校的合作关系规范化、制度化;完善非营利性民办学校监管机制,有效监督、管理非营利性民办学校的办学行为,使其不至于偏离教育目标和组织公益性质。对于非营利性民办学校而言,按照《民促法》,中央赋予省级自主探索的领域和问题或者需要省级层面解决的主要难题还有:确定财政支持民办教育发展的资金额度并纳入预算;确定对民办学校进行财政补贴、购买服务等办法;确定现有非营利性学校终止办学清偿后的补偿奖励办法;确定非营利性民办学校市场化方向的收费办法等。各省通过民办教育地方政策创新保障非营利性民办学校在新时期获得健康、持续发展,不失为破解难题的现实选择。

总之,构建政府与非营利性民办学校合作关系,对于我国非营利性民办学校发展乃至教育公共服务提供具有重要的现实意义:有利于避免非营利性民办学校偏离公益性质、产生“志愿失灵”;有利于加强非营利性民办学校自身建设,改善内部治理;有利于增进双方信任,增强非营利性民办学校的社会认同,提高教育公共服务提供水平。对政府而言,关键要将非营利性民办学校培育为公共服务提供的重要主体和政府公共治理的主要伙伴,认真履行提供制度环境和资源支持责任,切实发挥监管职能,不断推动形成合作提供教育公共服务的新格局,构建完善公平、优质、多元的教育公共服务新体系。

参考文献:

- [1] 吴开华.《民办教育促进法实施条例》修订的立法建议——以分类管理为视角[J].广东第二师范学院学报,2017,37(6):5-11.
- [2] 王烽.影响民办教育“新政”实施效果的关键因素[J].教育发展研究,2017,37(3):49-50.
- [3] 陈军.变化与回应:公私合作的行政法研究[D].苏州:苏州大学,2010.
- [4] Commission on Global Governance. Our global neighborhood: the report of the commission on global governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 23.
- [5] 杨宏山.合作治理与社会服务管理创新:“朝阳模式”研究[M].北京:中国经济出版社,2012:31-35.
- [6] 吕普生.纯公共物品供给模式研究:以中国义务教育为例[M].北京:北京大学出版社,2013:350-351.
- [7] 钟智,李伟涛.教育公共服务的比较研究[J].教育发展研究,2008(9):49-52.
- [8] 莱斯特·M.萨拉蒙.公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].上海:商务印书馆,2008:2.

- [9] 吴开华:政府与民办学校合作关系的构建——以政府购买教育服务为例[J].广东第二师范学院学报,2013,33(1):14-19.
- [10] 王绍光.多元与统一——第三部门国际比较研究[M].杭州:浙江人民出版社,1999.
- [11] 程远,毕荟蓉,翁士洪.探索非营利组织在公共服务供给中扮演的角色:从合作生产到合作治理[J].治理研究,2019,35(4):115-128.
- [12] 张志义.私立、民办学校的理论与实践[M].北京:中国工人出版社,1994:300-301.

(责任编辑 肖雪山)

On the Construction of Cooperative Relationship between Government and Non-Profit Private Schools from the Perspective of Cooperative Governance

WU Kaihua, LIAO Lvyou

(1. Academic Affairs Division, Guangdong University of Education, Guangzhou, Guangdong, 510303, P.R.China; 2. Teacher Education College, Guangdong University of Education, Guangzhou, Guangdong, 510303, P.R.China)

Abstract: The theory of cooperative governance provides theoretical support for the construction of cooperative relationship between the government and private schools. Non-profit private schools share the same goal with the government in providing public education services, this is the basis for the cooperation between the government and them. On the other hand, non-profit private schools have the incomparable advantages compared with the government and the for-profit private schools, which are the conditions for the government to cooperate with them. The essence of building up the cooperative relationship between government and non-profit private schools is that the government put the non-profit private schools into the public services system of education to provide the external environments and resources support for their healthy growth, and form a new pattern of resources sharing, complementary advantages, providing education service jointly.

Key words: government; non-profit private schools; cooperative relationship; cooperative governance; public services of education