

新形势下四川民办教育发展策略研究

顾美玲, 吴岳蓬, 封小超, 万光治, 张海东

(四川师范大学, 成都 610068)

摘要: 改革开放以来, 四川省民办教育从无到有, 有了长足发展, 取得显著成绩, 也面临许多困难和问题。本文在对四川省民办教育发展规模与全国进行比较、并分析其存在问题主要原因的基础上, 提出在当前新形势下促进四川省民办教育发展的若干策略与举措。

关键词: 新形势; 四川民办教育; 发展策略

中图分类号: G522.74; G527.71 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2009)03-0036-08

改革开放以来, 四川省民办教育经过 20 多年的发展历程, 有了长足发展, 取得显著成绩。四川省民办教育在中国民办教育发展史上具有“敢为天下先”的首创范例, 全国第一所公民个人举办的正规学校是 1992 年在都江堰建立的私立光亚学校, 对于促进民办中小学的发展发挥了积极作用; 全国率先建立的公立大学下设民办二级学院是 1996 年创办的四川师范大学电影电视学院, 促进了全国公立普通高等院校民办二级学院的异军突起, 成为独立学院的前身, 这种创举为促进中国高等教育体制改革做出了贡献。当前国内外出现了不断变化的新形势。从国际上看, 近 10 多年来, 随着世界经济全球化、全球经济市场化、各国文化多元化和人们生活需求多样化以及教育民主化的蓬勃开展, 私立教育焕发生机, 迅速发展, 形成了教育“私营化”的世界潮流。从国内看, 一是加入 WTO 之后我国不仅要面对国内教

育体制改革的挑战, 而且要面对“入世”后教育服务市场开放与竞争的挑战; 二是党的十七大报告提出“要坚持优先发展教育”, 再次提出“鼓励和规范社会力量兴办教育”; 三是自从《中华人民共和国民办教育促进法》颁发以来, 我国又出台了一系列有关的新政策、新法规等。如何适应当前新形势, 探索我省民办教育发展策略, 是值得研究的重大课题。

一 四川省民办教育发展规模与全国的比较

(一) 四川省民办教育发展的基本情况

到 2007 年, 我省民办学校共有 8298 所, 在校生达到 1536350 人, 占全省各级各类教育学生总数 (17190621 人) 的 8.2%^[1] (参见表 1)。

(二) 全国民办教育发展的基本情况

根据教育部统计, 2007 年全国共有各级各类民办学校 (教育机构) 9.52 万所 (不含民办培训机构 2.23 万所), 各类学历教育在校学生达 2583.50 万

收稿日期: 2009-02-18

基金项目: 本文系四川教育厅 2008 年四川教育改革发展重大课题研究项目 (川教函 [2008]410 号)。

作者简介: 顾美玲 (1948—), 女, 上海人, 四川师范大学教育科学学院教授, 四川师范大学民办教育研究中心主任;

吴岳蓬 (1962—), 男, 四川蓬安人, 四川省教育厅政策法规处副处长;

封小超 (1942—), 男, 四川资阳人, 四川师范大学原校长, 教授; 四川省老教授协会副会长, 四川省老教授协会教育专业委员会主任;

万光治 (1943—), 男, 四川成都人, 四川师范大学文学院教授, 中国古代文学博士生导师;

张海东 (1971—), 男, 四川乐山人, 四川师范大学校办主任, 助理研究员。

人^[2](参见表2)。

表 1. 2007 年四川省民办学校规模和结构情况

民办学校类别	民办学校(所)	民办学校在生(人)	全省学校在校生总数(人)	民办学校在生占全省的比例(%)
民办普通高等学校	9	33208	1314903	2.53
独立学院	12	92552	1314903	7.04
民办高级中学	78	71724	1421989	5.04
民办初级中学	151	115837	3632702	3.19
民办中等职业学校	261	306597	979883	31.29
民办小学	757	253300	6965306	3.64
民办幼儿园	7030	663132	1560935	42.48
总计	8298	1536350	18739366	8.20

(注:民办高级中学、民办初级中学和民办中等职业学校采用的是 2006 年的数据)

数据来源:四川省教育厅,2007 年四川省教育事业基本情况,2008 年 1 月 8 日。

表 2. 2007 年全国民办学校在生总体规模情况

学校类别	民办学校(所)	民办学校在生数(人)	全国学校在校生总数(人)	民办学校在生占全国的比例
普通高等学校(本专科)	297	1630700	18849000	8.65%
独立学院(本专科)	318	1866200	18849000	9.90%
高级中学	3101	2459600	45274900	5.43%
初级中学	4482	4125500	57361900	7.19%
中等职业学校	2958	2575400	19870100	12.96%
小学	5798	4487900	105640000	4.25%
幼儿园	77616	8687500	23488300	36.99%
总计	95200	25832800	289333200	8.93%

数据来源:教育部,2007 年全国教育事业统计公报,2008 年 4 月。

(三)四川省民办学校在生占全省的比例与全国的比较

2007 年四川省民办学校在生数在全省中的比例与全国民办学校在生数在全国的比例的比较(参见表 3)。

表 3. 2007 年四川省民办学校在生数在全省中的比例与全国的比较

民办学校类别	四川省民办学校在生比例(%)	全国民办学校在生比例(%)	四川省的差距(%)
民办普通高校(本专科)	2.53	8.65	-6.13
独立学院(本专科)	7.04	9.90	-2.86
民办高级中学	5.04	5.43	-0.39
民办初级中学	3.19	7.19	-4.00
民办中等职业学校	31.29	12.96	18.33
民办小学	3.64	4.25	-0.61
民办幼儿园	42.48	36.99	5.50
民办教育总计占比	8.20	8.93	-0.73

数据来源:根据 2007 年四川省教育事业基本情况与 2007 年全国教育事业统计公报数据计算而来。

依据在校生数为考查指标,从数据分析可知,我省民办学校 8.20% 的发展规模略低于全国平均水平(8.93%),这样的比例显然偏小。而且,四川省民办学校各级结构并不合理。我省民办中等职业学校的发展超过全国的平均水平 18.33 个百分点,民办幼儿园的发展规模也超过全国 5.5 个百分点,民办高级中学和民办小学略低于全国平均水平,民办初级中学落后于全国 4 个百分点,民办普通高校落后于全国 6.13 个百分点,独立学院落后于全国 2.86 个百分点。

从全国来看,民办教育在校生数占 8.93% 的比例就已经明显偏小,我省民办学校 8.20% 的发展规模更加不足。从各级各类民办教育的发展规模来看:一是民办普通高校和独立学院的发展规模不足;二是民办高级中学学生数所占比例仅为 5.04%,严重偏小。这两个薄弱环节应当是今后民办教育发展要重点弥补之处。义务教育阶段民办中小学在校生数也明显低于全国平均水平。

二 四川省民办教育发展中存在的主要问题及其原因

(一)四川民办教育发展中存在的主要问题

尽管从纵向比较我省民办教育发展迅速,但横向与全国平均水平以及当代国外私立教育所占比例相比较,显然有差距,我省民办教育规模与公办教育规模相比,其比例偏小。我省民办教育在全省教育总量中所占比例为 8.20%,低于全国平均比例

8.93%。要构建公办学校和民办学校共同发展的格局,就全国来看,8.93%的比例也是偏小的,四川省的民办教育就更加发展不足了。参照当代国外私立教育所占比例,据统计,1980年代至1990年代初,全世界大多数国家私立初等教育规模在25%以内,大多数国家私立中等教育的规模超过25%。高等教育的私营化更加明显,目前,全球超过30%的学生进入的私立高等教育机构。因此,我省民办教育的总体规模有待提高。由于我省民办学校之间在硬件和软件建设上差距很大,各校办学质量也参差不齐。相当一部分民办学校办学条件较差,投入不够,办学质量和效益不高,

我省民办教育管理体制未理顺,职责不明确。教育行政部门有关处室一方面要处理公立学校中的大量事务,一方面要处理民办学校的审批、监管和督导。而且,民办教育发展中有些问题不是一个处室和部门能够解决的,需要多个部门的协调和配合。民办教育的管理需要准确把握政策,需要专职管理人员和管理经费,这些都没有很好地解决。此外,教育行政部门习惯于用管理公办学校的那一套对民办学校进行管理。最突出的是体现在评估体系不合理,迄今尚未建立和形成符合民办学校特点的多元化的办学评估体系,没有形成符合民办教育特点的民办学校评估制度,特别是教育教学的评估制度。

《民办教育促进法》规定:“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的资产以及办学积累,享有法人财产权。”^[3]法人财产权明确了民办学校作为法人对其各方面投入的财产享有的权利,即在民办学校存续期间,所有资产由民办学校依法管理和使用,任何组织和个人不得侵占。然而《民办教育促进法》及其《实施条例》没有对民办学校的资产归属予以明确规定,特别是对学校停办出现资不抵债时,其财产如何处置不明确,对举办者投入民办学校的资产以及办学积累的最终归属法律并未做出明确说明。而根据《民办教育促进法》第五十九条的规定,这些问题又不宜由地方性法规或规章来解决。近年来,随着对民办学校办学行为的逐步规范,一些民办学校被撤销、兼并购或停办,其中由于资产归属模糊不清,引发了不少纠纷。产权问题已成为民办学校举办者和管理部门普遍关注的一个焦点。允许民办学校可以取得合理回报,这本是《民办教育促进法》鼓励、促进我国民办教育事业最具实际意义的规

定,然而,由于法律在允许取得“合理回报”问题上标准过于笼统,相关的配套政策又迟迟未见出台,导致这一被认为在《民办教育促进法》中最具突破性,最能体现“促进”精神的条款遭遇到了现实的尴尬。《条例》明确捐资举办和不求合理回报的民办学校,享受与公办学校同等的税收及其他优惠政策,而要求合理回报的民办学校享受的税收优惠政策还要等待国务院有关部门来制定。绝大多数出资举办人都希望收回原始投入并取得相应的权益,但是在政策不明的情况下,大多数选择不要求取得合理回报,因为顾虑一旦选择要求取得合理回报,担心影响自己的招生,也担心税收政策。这不仅影响了举办者对民办学校的后续投入,也增加了管理部门对民办学校财务监管的难度。这样实际上导致了学校在经济回报问题上暗箱操作,失去了法规的原初意义^[4]。

办学经费短缺一直是困扰多数民办学校的难题。民办学校经费来源有学费、接受的赞助或捐赠、银行贷款、学校经营利润等,但主要来源还是靠收取学费,走的是“以生养校,滚动发展”的道路,国家基本上没有经费上的支持。民办学校在有关部门登记时属于“民办非企业单位”,按照银行有关规定,校产不能作抵押担保,这样民办学校在贷款时就遇到了许多困难,致使民办学校资金周转不灵。大多数民办学校在举办者投入初期建设经费后就完全依靠学杂费收入维持运转,资金的来源渠道单一。民办学校投入不足,融资渠道少,抗风险能力就弱。一旦出现政策变动或市场风险将会引发生源危机,民办学校马上陷入困境,这时候如果没有新的资金投入,学校将面临很大的办学风险,资金链的断裂往往是造成民办学校倒闭的最根本原因。

我省许多民办学校的组织建设和制度建设尚不完善,法人治理结构不健全。由于法人治理结构的不健全,民办学校没有形成相互制约、相互监督的机制。如有的民办学校并未设立监事会,没有内部审计监督制度,董事会成员多由举办者控制,财务部门人员多由举办者或其亲属担任等,这就不能形成有效的监督制约机制,从而造成对资产使用与财务状况监督的缺位。由于民办学校与公办学校之间、各民办学校之间都存在着激烈的竞争,有些民办学校的办学行为存在不规范的现象,尤其表现在招生时未经批准擅自刊登广告,有的广告言过其实,在社会上造成不良的影响。在收费方面存在乱收费、高收

费,没有制定严格的收退费制度,挪用办学经费投资其他产业,侵吞办学经费。处在初级发展阶段的民办学校,如果没有相应的内部制衡制度的约束,又缺乏有力的外部监管的话,必然会出现许多办学不规范损害学校合法权益的问题。

许多民办学校的教师队伍存在着稳定性差、流动频繁,离退休教师和兼职教师比例高,教师社会保障体系不健全,“五险一金”(医疗保险、养老保险、失业保险、工伤保险、生育保险,住房公积金)不到位等问题。忽视自身师资队伍的建设,“双师型”队伍建设难。民办普通高校和独立学院无论在专科还是本科层次,都是培养应用性、技术性专门人才,需要“双师型”教师教学。而目前其教师绝大多数是来自公立高校的兼职教师和退休教师,他们长期形成的“宽口径、厚基础”的本科教学理念不太符合民办高等院校培养应用型人才的办学定位,也不太可能体现和形成民办高等院校自身的教学特色。

(二)影响四川省民办教育发展的主要原因

目前我省民办教育的发展状况及其存在问题是多种因素共同作用的,有些是新出现的,由环境的变化带来的,有的是有历史渊源的,有的是全国性的具有共性的难题。最主要的原因有如下几点。

一是思想观念不够解放,改革创新力度不足。四川属于内陆省份,前沿性的发展观念相对不够,创新动力相对不足,加快发展的胆略稍微欠缺,体现出发展战略上的内陆特性。对于民办教育发展,在制定政策和策略以及在扶持力度上与其他一些省份有差距,造成了发展的政策环境、社会认知环境、舆论环境存在诸多不尽人意的地方,致使民办学校的发展也存在差距。

二是优惠政策未落到实处,发展环境不尽人意,影响教育投资者的积极性。《民办教育促进法》明确规定,国家对民办教育在工商、税收、土地划拨、融资等方面实行优惠政策,但在具体操作过程中,往往难以落实。例如,税收问题、捐资抵税问题、合理回报问题等,由于缺乏相应的可操作的程序和标准,各种优惠政策也被搁浅,无法落实,影响了我省民办教育的发展。

三是教师待遇的不平等影响了民办学校教师队伍的稳定性。民办学校教师队伍缺乏稳定性的最重要的原因是退休待遇没有保障,社会保障没有到位。民办学校的教师享受的是民办非企业单位的待遇,

在社会保障和福利方面与公办学校存在很大差距。以养老保险为例,在缴保险金额上,民办学校和教师的支出都比公办学校要高出许多,但是拿回的退休金却反而低很多。以一个成都市月收入为4000元的民办高级教师为例的话,其退休后领取的基本养老金比公办学校同资历的教师少40%以上,由于教师待遇的不平等,导致民办学校留不住优秀教师。一旦遇到公招教师,许多民办学校的骨干教师就流向了公办学校。

此外,民办高校教师队伍中退休教师和兼职教师比例过大,由于教师年龄老龄化,许多老教师身体健康状况不尽人意,身体一旦有病,随时可能导致请假休息,而给民校正常教育秩序造成麻烦;兼职教师的来去自由更增加了师资队伍流动性。

三 发展策略建议

(一)提高认识,更新教育观念

对民办教育认识不到位,民办教育发展就很难到位。要采取得力措施,加大宣传和学习力度,使各级领导和广大群众从思想上真正认识到民办教育对中国教育和社会进步的独特价值。要充分认识到民办教育的发展是中国改革开放以来教育改革的重大突破,是深化我国办学体制改革的重要内容,民办教育不仅弥补国家教育经费的不足,吸引了大量社会经营资金和金融资金,更重要的是推动了我国办学体制改革,促进了我国教育的多元化、多样化和大众化进程,满足了人民群众不同层次的教育需求。当前出现了一个认识上的新误区。由于国家经济实力的持续增长,有些人产生了这种想法:现在国家经济实力雄厚了,有能力、有财力办好公办学校,民办学校无足轻重了。这种思想不可取,即便是美国、日本等发达国家,也重视发展私立学校以满足不同层次的教育需求。从国际上看,无论是发达国家还是发展中国家,都鼓励民间办学来满足国民对教育的需求。私立教育在发达国家的整个教育体系中均有着举足轻重的作用。因此,各级政府教育行政部门在财政状况有所好转的情况下,仍要重视发展民办教育,大力发展民办教育,形成以国家办学为主、公办民办共同发展的教育新格局势在必行。

(二)建立健全民办教育管理机构,依法管理,资助民办学校的发展

在民办教育和整个教育体制都面临重大历史转型的背景下,政府需要做的是真正建立一个以市场

为准则、以服务为导向的行政管理体制。通过解除垄断、减少管制、下放权力和规范化,确立自主性原则,在宏观、中观和微观等层面帮助民办学校理顺关系,帮助其在依法办学的基础上拓展发展空间。各级政府要从过去主要依靠行政管理手段切实转到既通过市场机制推动民办教育的发展,又主要综合运用法律手段、行政手段、经济手段、资助政策、税收政策等宏观管理的手段上来。可以考虑从以下四个方面着手加强和改进民办教育管理工作。

第一,理顺我省民办教育的管理体系,建立专门的民办教育管理机构,配备专职人员,加强对民办教育的宏观管理。没有专门的管理机构,职责往往落不到实处。目前教育部已在发展规划司成立了民办教育管理处,从国家层面上加强了对民办教育的宏观管理、设置审批、组织协调等。在四川省教育厅,可考虑对应设置专门的民办教育管理处,在市、区教育局,应设置专门的民办教育科(股),加强对本省、本地区民办教育的统筹规划和组织协调等。教育行政部门内部的基教、职教、高教、财务和教科研等业务管理部门,要把民办教育作为自己业务管理的组成部分,承担起相应的民办教育业务指导管理工作。各级教育行政部门有关机构的设置和管理人员的配备要与民办教育蓬勃发展的态势相适应,要给民办教育管理机构配备充足的人、财、物。

第二,对民办教育管理应由行政性转向法制化,并实行“问责制”。政府对民办教育进行管理应当紧紧把握《民办教育促进法》的精神实质,就是“促进”民办教育发展,“促进”包括扶持、鼓励民办教育快速发展和规范民办教育健康发展。要把握民办教育和公办教育具有同等法律地位,依法保障民办学校的办学自主权。要认真将《民办教育促进法》及其实施细则落到实处,依法行政。实行地方负责,分级管理,有关部门和人员分工负责的民办教育的管理体制。要坚持“谁审批、谁管理、谁负责”的原则,凡经教育行政部门审批合格的民办教育机构,要实行教育行政部门的归口管理。地方教育行政部门要切实加强对民办教育机构的监督管理,明确管理机构和人员,建立日常监督检查制度。凡由于审批把关不严,向不合格民办学前教育机构发放办学许可证,日常监管不力,造成重大安全事故的,要严肃追究审批和监管责任。

第三,通过给予财政资助对民办学校实行有效

管理。《民办教育促进法》第四十四条规定:“县级以上各级人民政府可以设立专项资金,用于资助民办学校的发展,奖励或表彰有突出贡献的集体和个人。”第四十五条规定:“县级以上各级人民政府可以采取经费资助,出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持。”^[3]政府资助民办学校也是世界各国办学的一条经验。许多国家和地区都十分重视对私立学校,特别是承担义务教育和职业教育的私立学校实行公共财政资助,并将此看作是政府对私立学校实行有效管理的重要手段。

第四,加大“民办教育发展基金”的投入。“民办教育发展基金”的资金主要来源于财政拨款及热心民办教育的企业家、慈善家的捐款,政府可根据对民办学校教学质量的评估并结合学生人数,对其给予适当的经费补助和奖励;在民办学校发展过程中需要贷款时,政府应给予优先照顾。一些地方已经设立了政府发展民办教育的专项资金,资助或奖励民办学校。2004年,北京市拨出800万元,四川省拨出100万元;上海市2004—2007年,每年拨出4000万元;广东省2005—2010年,每年拨出3000万元;贵州省贵阳市自2002年以来,每年拨出300万元,用于资助和奖励民办教育。四川省应当加大对“民办教育发展基金”的投入,根据实际情况对各级民办学校给予一定比例的经费资助。

(三)统一规划,增大民办教育的比例,促进民办教育与公办教育的共同协调发展

四川省是经济欠发达地区,教育缺口大、欠债多,仅靠政府财政性教育投入来解决发展教育事业是不现实的,迫切需要社会力量加盟教育事业。然而,我省民办教育的发展在当前还是一个比较薄弱的环节。因此,我省各级政府应当将民办教育纳入教育事业发展规划、纳入经济和社会发展的整体规划,根据本地经济能力确定公办、民办学校的合理比例,统筹规划民办教育发展的布局、层次和类别,促进公办教育与民办教育的共同协调发展。当前尤其应结合5.12地震后学校的重建工作,统一规划,统筹考虑,制定支持政策,促进我省各级各类民办学校的健康发展。

适度扩大民办教育的比例,促使公办与民办学校的比例合理。在采取有力举措,规范现有民办学校办学行为,甚至关闭不合格民办学校的基础上,还需要扩大民办教育的规模,要使民办教育在校生所

占的比例由目前的 8.2% 有较大的上升,各级领导应像抓民营经济那样抓好民办教育的发展工作。首先要适度扩大民办教育的比例,例如,我省民办幼儿园在园幼儿规模占 42.48% 的比例可以增加至六至七成;我省民办小学规模占 3.64%,民办初中规模占 3.19%,总的说来,义务教育阶段民办中小学在校生规模可以适度增加到占一成以上;高中阶段对优质教育的需求相当强烈,民办普通高中在校生规模可由当前的 5% 增加到占二至三成;在职业教育领域应当大力发展民办学校,民办职业中学的在校生规模应由 31.29% 大幅度增加到占五成左右;在高等教育阶段,当前我省民办普通高校在校生规模仅占 2.53%,独立学院仅占 7.04% 的比例应有较大发展,总体上民办高等教育在校生规模可增加至三成以上。

为了共建“国家职业教育综合改革试验区”,四川省将在 3 年内筹措 100 亿元实施职业教育 3 年攻坚计划,大力发展中等职业教育,提高高等职业教育质量,发展职业技术培训,加强基础能力建设,实现四川由职教大省向职教强省的跨越。教育部部长周济指出:“多年来,四川职业教育工作成绩显著,特别是中等职业教育发展迅猛、规模较大,民办职业教育成为一支重要力量,并拥有一批发挥骨干作用的重点和示范学校。在新的历史关键时刻,四川省委、省政府精心谋划的职业教育 3 年攻坚计划,把职业教育放在突出重要的位置,充分体现了四川大力发展职业教育的坚定决心和信心,符合党中央、国务院关于优化教育结构、办好人民满意教育的重要举措和战略意图,为全国各省(自治区、直辖市)带了一个好头、做出了表率”^[5]。可见教育部非常重视发展民办职业教育。我省应利用此次共建机遇,加上国家对于地震后学校的重建工作的财政投入和社会对学校的捐赠,统筹规划民办学校的发展。

重点解决高等教育和高中教育阶段比例过小的问题。我省今后教育区域布局结构中,增量部分应当优先考虑高等教育和高中阶段民办教育的发展。具体考虑如下两个方面。第一,重点解决在高等教育层次上的民办教育的发展规模问题。在民办高等教育层次上,要解决我省民办高等教育的发展规模,其宏观比例要达到:“到 2010 年,努力实现民办普通高等教育占全省普通高等教育在校生规模的比例达到 25% 左右的目标。新增普通高等职业技术学院,

主要依靠民间力量来举办;积极发展独立设置的民办本科院校;力争在民办高校中新增学位授予单位和学位授予点;积极发展非学历高等教育,各类非学历高等教育培训机构培训人数有大幅度提高;培育出一批竞争力强、管理水平高、学生就业前景广阔、社会声誉好的民办高等学校和教育集团。力争四川省民办高等教育的增长速度、规模效益、办学水平进入全国先进行列”^[6]。

我省民办高校在校生的规模要由 2007 年占 9.56% 的比例上升到 2010 年的 25% 左右,如何达到这个指标,需要有如下三点战略性举措。

第一,2008—2010 年,每年增加审批 1—2 所达到条件的民办职业院校,应当优先考虑实力雄厚的非学历高等教育机构的申请。应当鼓励举办五年制高等职业学校,招收初中毕业生,实行五年一贯制,培养高级技术应用型人才;要敢于进行突破性的改革创新,选择一批公办高校,大胆进行公办高校改制的改革试点,特别是高职的“国有民办”,从而扩大民办高等教育的规模;加强中外合作办学,借鉴宁波诺丁汉大学和西交利物浦大学等中外合作办学的新模式,地方政府给予优惠政策,引进国外优质教育资源和资金,争取三年之内在我省建立一所引进世界知名大学的民办的中外合作大学,着重加强研究生教育、留学生教育和出国留学教育,培养高层次国际化人才。需要强调的是,在扩大民办高校规模的同时,必须狠抓民办高校的教育质量。

第二,重点解决高中阶段民办中学仅占 5% 的比例严重偏小的问题。可采取如下四点举措:针对下岗职工、外来民工子女入学的需求,因地制宜地兴办一批符合四川省情的、投入较低,收费也较低,但能确保教育质量的民办高中;对部分薄弱学校进行改制,以“国有民营”的形式扩大优质高中资源;可将部分普通高中改制成为民办中等职业技术学校;大力举办与当地农村经济发展密切相关的民办职业技术学校,以就业为导向,培养和培训乡村建设人才。

第三,义务教育阶段的民办中小学,可采取向高端和低端发展的策略,使其作为公办中小学的有益补充。义务教育应当以政府为主办,但并不等于国家就要包办一切。世界各国,无论发展中国家还是发达国家,其义务教育阶段均有私立学校存在。我国政府没有必要也不可能对义务教育采取完全包下来的做法,义务教育阶段同样需要进行办学体制改

革,实行多元化的办学体制。作为义务教育阶段的民办中小学来说,要在公办学校均衡发展并且免费入学的新局面下求生存、促发展,首先就必须作好自身科学定位,应社会之所需,补国家之所缺,满足社会多样化的、个性化的特殊教育需求。这就要在高端和低端两个方面下功夫:在高端上下功夫,提供优质的教育服务,满足一部分家长的择校需求;在低端上下功夫,办好合格的民工子弟校,解决部分流动人口子女上学难的问题。此外,民办中小学还可争取成为受政府委托实施义务教育的民办中小学。公办中小学与民办中小学应当各有分工,公办学校应侧重解决教育公平问题,民办学校应侧重解决教育需求多样化问题。在公办学校强手如林的情况下,不管是高端的、还是低端的民办中小学,都必须依靠质量、依靠特色来求得生存与发展^{[7]19}。为了缓解义务教育阶段选择优质教育的“择校”压力,为了解决农民工子弟接受教育入学难的问题,满足社会不同层次的教育需求,务必使我省义务教育阶段的民办学校保持一定比例,与公办学校协调发展。

(四)积极培育具有权威性的教育中介组织,发挥学术团体及其专家学者的作用,加强对民办学校办学水平和教育质量的督导与评估

建立和健全教育中介组织既是当前我国教育简政放权,转变政府职能,构建现代教育体制的重要环节。中介机构既可加强对民办学校办学水平和教育质量的监督与评估,又可沟通民办学校与社会、民办学校与教育行政部门、民办学校之间的关系,还可以向民办学校提供咨询和信息服务。政府应积极培育具有权威性的教育中介组织参与对民办教育的管理,鼓励、支持中介机构开展民办教育咨询、评估、审计等工作。充分发挥中介组织在民办学校认证评估中的作用,应当是我国民办学校教育质量改革的必然趋势。建议充分发挥四川省老教授协会、四川省高等教育学会、四川省教育学会等学术团体及其专家、学者的作用,使其参与对民办学校办学水平和教育质量的督导与评估。通过认证评估,资助和表彰先进的民办学校,要求不达标的民办学校进行整改,并且要坚决关闭不合格的民办学校。民办学校的“优胜劣汰”是社会主义市场经济的法则,是一种正常现象。

(五)敢于消除政策性障碍,制定鼓励投资办学的优惠政策,大胆探索办学新模式,吸引国内外资金

投资办学

从国家层面上,必须修改和完善民办教育相关法律条款,统筹协调,使得教育法规与税收政策趋向一致,才能解决产权归属与“合理回报”这两大问题。在地方层面上,我省应从实际出发,制定“合理回报”的具体操作办法及审核程序,并制定鼓励投资办学的优惠政策,这是吸引社会对教育投资的最佳手段。这方面,国内外的有益经验可资借鉴。例如,为更好地吸引民间资本和境外资金投入办学,降低举办者的办学成本,浙江省一些地方政府相继推出无偿提供土地使用权的优惠政策,即建设地由政府征用后无偿交给举办者使用办学。这样在民办教育发展之初,政府就为其良性发展打好了基础。还可借鉴国外有益经验。国家对投资企业应免征一定比例的所得税,特别是企业与个人向学校的捐资应当抵税。各级政府还应切实对于民办学校在征收土地、举办校办企业、贷款方面给予更多的优惠政策,鼓励和扶持民办教育的发展。

应当鼓励大胆探索办学新模式,为新生事物提供一个比较宽松的发展环境。尤其对一时看不清、有争议的事物采取“不争议、允许试”的态度,敢于消除政策性障碍。要敢于探索以中外教育股份合作制的新机制办学,这是吸引国内外资金投资办学的一种重要途径。此外,还应鼓励金融机构运用信贷手段,甚至尝试以发行“教育彩票”的方式募集资金,支持我省民办教育事业的发展。

(六)依法落实民办学校的办学自主权,加强民办学校自身建设

《民办教育促进法》规定:“国家保障民办学校的办学自主权。”^[3]要落实民办学校的办学自主权,就要在招生、收费、专业设置、课程安排上落实民办学校的自主权,以增强民办学校的活力和竞争力。

鉴于民办学校处在“优胜劣汰”的竞争态势之中,因此,加强民办学校自身建设的问题事关重大。民办学校必须练好内功,加强管理体制和师资队伍的建设,深化教育教学改革。

第一,民办学校要建立健全法人治理结构,提高管理效率。这是民办学校建立现代学校制度、进行规范管理的基础。在完善学校法人治理结构过程中,民办学校必须建立学校董事会,实行董事会领导下的校长负责制。民办学校还应建立健全董事会、评议会和监事会制度。董事会负责学校重大事件的

决策,评议会负责对董事会的决策进行讨论,监事会负责监督董事会的决定是否符合学校的发展和监督董事会成员的工作情况,三者在学校管理体制上形成权力制约机制,避免董事会取代校长的职权或校长大权独揽凌驾于董事会之上,克服家族式办学和家长式管理中难以逾越的决策局限性。民办学校的发展需要配备一个具备智慧与胆识的、健全的领导班子,校长要有教育、教学的自主权,要遵循党的教育方针、按教育规律办事,并做到依法治校。还应实行教职工全员聘任制、结构工资制和岗位责任制,调动教职员工作积极性,促进民办教育质量的提高。

第二,支持民办学校建设一支数量足够、素质较高而又相对稳定的师资队伍,是政府对民办教育最有力的促进措施。要使民办学校的师资队伍保持相对稳定并逐步优化,当务之急是着力排除因不同的养老保险政策而导致的制度性障碍。有学者提出,解决我国目前教师身份问题的方案有两种:一是把民办学校的教师纳入事业编制,使他们和公办教师具有相同性质的身份;公办和民办教师取得收入和社会保障的经费来源渠道不同,前者由政府财政拨付,后者由学校支付,但退休时殊途同归,都由社会保障部门同等负担其退休金和其他保障。另一种方案,对现行的教师身份问题进行改革,实现教师由单位人向社会人的转变。改变现在这种由单位性质决定教师身份性质的状况,而应依教师所从事职业的性质决定其身份性质^[8]。民办学校还应健全教师社

会保障体系,以提高支付教师“五险一金”额度的方式,使具有资格的教师在退休后可以获得与公办教师数量相等的收入待遇。此外,教育行政部门还可以免费培训民办学校在职教师的方式体现对民办学校的扶持。

第三,民办学校要深化“以人为本”的办学理念,全面实施素质教育,以学生为主体,以教师为主导,以提高教学质量为核心,因材施教,促进学生德、智、体、美等方面全面发展。民办学校要对自身进行科学准确的定位,要加大教育教学改革力度,注重以教育科研促进教育和教学改革,走科研兴校之路。在借鉴国内外有益经验的基础上,积极进行教学内容与方法的改革试验,不断提高教学质量,办出特色。从而做到以质量求生存,以特色促发展。

第四,行业组织的成立与建设是该行业成熟程度的重要表现。在最近几年中,各地民办学校纷纷自发组织起来成立地方民间性质的民办教育协会,为民办教育集体崛起谋取话语权。我省成立有四川省民办教育协会;全国性的中国民办教育协会也于2008年5月17日在北京宣告成立。要充分发挥民办教育协会组织的作用,民办学校应制订本地区行业自律公约,加强行业自律,诚信发展;通过和专家、媒体、政府联合举办研讨会、宣传表彰活动等方式,提升民办教育的社会公信力和影响力。我省民办教育协会应进一步在推动区域民办教育发展方面发挥重要作用。

参考文献:

- [1]四川省教育厅. 2007年四川省教育事业基本情况[Z]. 2008-01-08.
- [2]教育部. 2007年全国教育事业统计公报[Z]. 2008-04.
- [3]中华人民共和国民办教育促进法[Z]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/33/info1433.htm>.
- [4]老傅的烦恼:民办学校的产权忧思. 人民政协报/2006年/1月/4日/第C01版 教育在线.
- [5]大力发展中职教育 推进制度创新,四川省与教育部共建“国家职业教育综合改革试验区”[N]. 中国教育报. 2008-05-13(1).
- [6]涂文涛. 关于四川省贯彻落实国办发[2006]101号文件情况向中华人民共和国教育部督查组的汇报[Z]. 2007-05-19. (四川省教育厅法规处资料).
- [7]顾美玲. 新《义务教育法》颁发后民办中小学的发展思考[J]. 中国教育学刊, 2007, (7).
- [8]胡卫. 公、民办学校的法律地位仍然不平等若干瓶颈问题制约民办教育发展[N]. 人民政协报, 2005-08-03(4): 学在民间.

[责任编辑:李大明]