

2015年我国民办教育发展成就与改革热点问题透析

郭景川

(华中师范大学教育学院,湖北武汉430079)

摘要:2015年是我国民办教育改革的深化年。在这一年里,民办教育在总体办学规模、学生培养层次和管理体制改革等方面取得了令人鼓舞的成绩,尤其是分类管理改革试点积极推进、分类理念趋于明朗,但在师资队伍建设、民办教育分类管理及民办高校内涵发展等方面仍有较长的一段路要走。各级政府及民办学校应积极贯彻落实相关政策,完善制度环境,并建立健全民办学校师资队伍建设和长效机制。

关键词:民办教育;民办高校;分类管理;内涵建设;民办教育立法

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2016.00.004

在习近平总书记“四个全面”战略布局的指导下,教育改革进入攻坚期,尤其是民办教育的改革,吸引了社会各界的广泛关注。作为我国教育事业的重要组成部分,民办教育在满足社会多样化教育需求方面发挥了积极作用。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)明确指出,要大力支持民办教育的发展,各级政府要把发展民办教育作为重要的工作职责,鼓励社会各界出资办学,并规划了民办教育发展的宏伟蓝图。2015年是民办教育在艰难中不断前行的一年,无论是学校数量还是办学质量,都较以往有一定的发展。但由于相关宏观保障机制的修改和制定仍在酝酿之中,该年亦是民办教育在期盼中不断摸索的一年。

一、2015年民办教育发展的主要成就

民办教育是我国教育事业发展的重要增长点,也是促进我国教育改革的重要力量。国家

对民办教育的发展十分重视,2015年全国教育工作会议和教育部工作要点均对民办教育的发展作出重大部署,提出“鼓励社会力量兴办教育”。在此情形下,我国民办教育取得了新的发展,民办学校发展规模和办学水平不断提高,各级政府对民办教育的扶持力度进一步加大,主要成就如下。

(一)总体办学规模呈增长态势

教育具有相对独立性,同时又受政治、经济和文化等因素的影响,其中受经济的发展水平影响较大。近年来,我国经济快速发展,社会资本不断积累,民众对多样化的教育需求不断增长,因此2015年我国民办教育占比总体呈增长态势。根据教育部公布的《2014年全国教育事业发展统计公报》,全国共有各级各类民办学校(教育机构)15.52万所,比上年增加0.63万所;招生1563.84万人,比上年增加69.32万人;各类教育在校生达4301.91万人,比上年增加223.60万人。^①在全国各级各类在校生中,民办学校学生数分别占幼儿

收稿日期:2016-03-19

在线优先出版日期:2016-05-31

作者简介:郭景川,男,河南周口人,在读博士研究生,研究方向为中国近现代教育史、民办教育发展史。

^①《2014年全国教育事业发展统计公报》,2015-07-30, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201507/t20150730_196698.html。

园总学生数的 53%、小学总学生数的 7%、初中总学生数的 11%、中职总学生数的 11%、普通高中

总学生数的 10%、高等教育(本科、高职高专)总学生数的 23%(见表 1)。^①

表 1 2014 年民办教育发展统计表^②

学校类别	学校数/所	增长率/%	在校生数/万人	增长率/%	招生数/万人	增长率/%
民办幼儿园	139 300	4.37	2 125.38	6.79	953.66	5.03
民办普通小学	5 681	5.07	674.14	7.24	114.80	3.16
民办普通初中	4 743	4.59	487.00	5.33	167.74	3.47
民办普通高中	2 442	2.82	238.65	3.03	82.73	3.65
民办中职学校	2 343	-5.60	189.57	-8.83	71.95	-1.65
民办高校	728	1.39	587.15	5.31	172.96	7.97
总 数	155 200	4.23	4 301.91	5.48	1 563.84	4.64

从表 1 可以看出,除民办中职学校因受内外复杂因素影响导致办学规模缩减外,其他各级各类民办学校办学规模均有所扩大,其中民办幼儿园和义务教育阶段的学校数量增长迅猛,尤其是幼儿园,比上年增加 5 831 所,入园儿童和在园儿童总人数都较上年有较大增长。2015 年 10 月,全面二孩政策正式出台,预计未来几年将会迎来儿童入园的高峰期,民办幼儿园的规模势必进一步扩大。

(二) 硕士研究生培养人数增多

2012 年北京城市学院、西京学院等 5 所民办高校首获硕士研究生招生资格,标志着我国民办教育在学生培养层次上进一步提升。随着近年来民办、公办高校联合培养硕士研究生方案的陆续展开以及招生指标的不断调整,民办高校研究生培养规模逐年扩大,专业类别与方向趋于多样化。据统计,2014 年民办高校硕士研究生在校生有 408 人,较上年增加 73 人(见表 2)。

表 2 2012—2014 民办高校在校生统计表^③

年份	民办高校数/所	硕士生数/人	本科生数/万人	专科生数/万人
2014	728	408	374.83	212.28
2013	718	335	361.64	195.85
2012	707	155	341.23	191.94

尽管研究生人数只占民办高校在校生很小的比例,但是培养人数的逐年提升反映出民办高校

办学质量的提高和社会认可度的提升。据报道,西京学院首届专业学位毕业生三年来共申请到实用新型专利 30 项、发明专利 6 项、外观专利 3 项及软件著作权 1 项,被 SCI 和 EI 收录的论文有 41 篇,发表在中文核心期刊上的论文有 5 篇。^④

(三) 各级政府扶持力度加强

近年来,国家对民办教育的扶持力度越来越大,出台了一系列扶持民办教育的政策。李克强总理在 2015 年的《政府工作报告》中指出,本年“是全面深化改革的关键之年,是全面推进依法治国的开局之年,也是稳增长调结构的紧要之年”,其中一项工作就是“促进民办教育健康发展”。在中央的号召下,2015 年各级地方政府也纷纷出台相关政策,加大对民办教育的扶持力度。2015 年 3 月,江苏省宿迁市出台了《关于进一步深化民办教育改革与发展的意见》,指出要加大公共财政对民办学校的奖励和补贴,落实民办学校的收费自主权,“给予民办义务教育学校、普惠性幼儿园 50%~100% 不等的生均公用经费补助,给予各办学层次民办学校教师养老保险和医疗保险费集体缴纳部分 60%~70% 不等的补助。”^⑤ 2015 年 4 月,浙江省嘉兴市出台了《关于深化教育改革促进民办教育健康发展的实施意见》,通过设立民办学校特聘教师转向事业编制、建立民办学校风险基金银行专款账户以及设立民办教育

①《〈教育规划纲要〉贯彻落实情况总体评估报告(摘要)》,2015-12-10, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_fbh/moe_2069/xwfbh_2015n/xwfb_151210/151210_sfcl/201512/t20151210_224178.html。

②数据出自《2014 年全国教育事业统计公报》,教育部网站。

③此处民办高校的相关统计包含独立学院,数据出自教育部网站的《全国教育事业统计公报》。

④《陕西省民办高校首届研究生学位授予仪式今日在西京学院举行》,2015-06-12, <http://yz.chsi.com.cn/kyzx/yxzc/201506/20150612/1479238067.html>。

⑤《宿迁市出台促进民办教育发展新政》,2015-03-20, <http://www.suqian.gov.cn/sjyj/mbjyjjgl/201503/ccff2a8d14d47ab910c153fd4abb7eb.shtml>。

发展专项基金等方式,加大对民办教育的扶持力度。^①2015年7月,广东省广州市制定了《关于进一步加强民办义务教育分类扶持和管理的实施意见(征求意见稿)》,设立民办学校教师最低薪酬指导标准、从教津贴和教师职业年金制度,以保证民办学校教师工资福利待遇。^②

(四)分类管理改革试点积极推进

分类管理是民办教育体制改革中的一项重要工作,2010年国家将上海市、浙江省、广东省深圳市以及吉林华侨外国语学院作为探索营利性和非营利性民办学校分类管理试点的地区和单位。各试点地区陆续出台相关政策,积极推进民办学校分类管理改革。温州市作为承担我国民办学校分类管理改革试点任务的城市之一,近年来出台了多项政策,以创新体制机制为工作重点,积极探索民办学校分类管理机制,主要做法为:按照非营利性与营利性的分类,由民办学校自主选择登记为民办事业单位法人或企业法人,并对两种类型的民办学校在公共资源配置、队伍建设、招生收费和产权明晰等方面执行不同的政策。2015年11月27日,《教育部简报》对温州市探索民办学校分类管理体制给予了肯定,目前已启动第三轮分类管理试点工作,有参与意向的民办学校已增至700余所。^③温州市的分类管理和差异化扶持政策,为我国民办教育管理体制体制改革提供了有益的借鉴。

二、2015年民办教育发展及改革热点

当前,国家对民办教育顶层制度设计的方向是清晰、明确的。随着民办教育体制改革的推进以及试点工作的深入,民办教育的发展和改革引起了社会各界的广泛关注。就2015年来说,改革热点集中在以下四个方面。

(一)法案修订工作稳步推进

自民办教育产生以来,国家陆续出台了一系列法律、法规以规范和促进民办教育的发展,但由于民办学校法人属性界定模糊、相关政策之间存在冲突,妨碍了民办教育的发展。因此,为从顶层制度设计上打破发展桎梏,国家稳步推进相关法案的修订工作。2013年9月5日,国务院法制办公室公布了《教育法律一揽子修订草案(征求意见稿)》,向社会广泛征求意见。2015年1月7日,国务院常务会议讨论通过了《教育法律一揽子修正案(草案)》。同年8月24日,第十二届全国人大常委会第十六次会议把该草案列入了会议议程,正式进入立法程序。会议审议通过了草案,并在中国人大网上公布,公开向社会征求意见。草案修改了《教育法》《高等教育法》关于举办学校不得以营利为目的的规定,允许营利性民办学校存在,并修改了《民办教育促进法》,允许民办学校自主选择登记为营利性或非营利性法人。

2015年12月27日,第十二届全国人大常委会第十八次会议通过了《教育法》和《高等教育法》的相关修改,对《民办教育促进法》的修改暂未提交该次常委会会议表决。会议委员认为:“对民办教育促进法涉及的有关问题还需继续深入研究……对民办教育促进法修改中涉及的民办学校分类管理改革的过渡办法,建议请国务院有关方面根据常委会组成人员的审议意见深入论证,并抓紧拟订相关具体措施,以利于对草案进一步修改完善,及早提请常委会再次审议。”^④与此同时,社会各界对民办教育相关法律的修订也给予了高度关注。

(二)分类管理理念趋于明朗

《教育规划纲要》指出,要积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理,这是我国民办教育实践改革的突破口、民办教育研究领域的重点课题。由于民办学校利益相关者较多、诉求多样化,

①《嘉兴市人民政府关于深化教育改革促进民办教育健康发展的实施意见》(嘉政发〔2015〕25号),2015-04-28, <http://www.zjmbjy.net/detail.asp?id=5162>。

②《广州市教育局关于对关于〈进一步加强民办义务教育分类扶持和管理的实施意见(征求意见稿)〉进行公示的通告》,2015-07-01, http://www.gzedu.gov.cn/gov/GZ04/201507/t20150701_30408.html。

③《浙江温州积极探索民办教育分类管理机制》,2015-11-27, http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s3165/201511/t20151127_221364.html。

④《第十二届全国人大常委会第十八次会议闭幕 教育法高等教育法修改获通过》,《中国教育报》2015年12月28日,第1版。

分类管理又涉及理论探讨、制度设计等问题,对是否推行分类管理一直有着较大争议,存在理想派(“分类管理能解决制约我国民办教育发展所有难题”)、悲观派(“民办学校不分等死、分了找死”)和观望派(“当前体制不完善,谁先分谁倒霉”)三种观点。^①目前分类管理未在全国范围内推广开来,主要是因为对营利性和非营利性学校进行分类的法律依据不清晰,两类学校的办学领域和扶持政策不明确。2015年2月,教育部把“研究制定民办学校分类管理配套政策”写入年度工作要点。同年4月9日,时任教育部副部长的鲁昕在出席非营利性民办高校联盟第二次工作会议时指出:“要构建非营利性和营利性民办学校分类管理、差别化扶持的政策体系。”^②

可见,尽管在全国范围内推进民办教育分类管理的宏观法规、政策尚未形成,但政府已经把分类管理作为促进民办教育发展的重要管理理念,并在部分省市进行了试点。应该说,推进分类管理是促进民办教育发展的必然之举,这不仅是因为分类管理有利于贯彻落实民办教育扶持政策,也不仅是因为它符合世界私立教育的发展趋势,更重要的是因为它能突破现有的枷锁,引导民间资金合理分流,将隐性的营利性民办学校显性化,避免政府财政投入陷入巨大的道德风险,使政府的制度逻辑由原来的促进为主向规范、引导与促进并重转变。^③

(三) 师资队伍建设仍需重视

师资队伍的质量直接关系到各类教育特别是基础教育的质量。^④对民办教育来说,师资队伍质量不仅关乎民办学校的教育质量,而且关乎民办学校能否吸引到生源特别是优秀生源。民办学校师资队伍质量一直是教育行政部门、民办学校以及学生家长等关心的问题,随着国家教师教育相关标准的制定以及教师从业标准、专业化程度的进一步提升,民办学校师资队伍也在年轻化、专职

化和高学历化方面取得较大进展,不少已开始形成自己的骨干师资队伍。然而,民办学校依然存在师资队伍整体素质不高、优质教师频繁流失等问题,在农村民办幼儿园中表现尤为突出。同时,也存在着民办学校教师社会地位不高、待遇保障不足、职称评聘不畅以及参与管理不够等问题。^⑤招聘不到优秀教师,民办学校教育质量就难以得到保证,进而降低了社会对民办学校教师的认同度,由此陷入恶性循环。究其原因,一是因为政府对民办学校师资队伍建设和权益保障扶持不足,现有政策落实不到位,导致公办、民办学校教师间存在较大差距;二是因为在政府公共财政几乎不予补助的情况下,民办学校很难再分配更多资金去“高薪”聘请优秀教师。因此,必须破除民办教育发展中的体制障碍和管理枷锁。

(四) 向应用型转型已是共识

随着我国现代化职业教育建设的加快,政府计划并逐步将一批普通高校向应用型转型,由各省制订具体方案,先试点然后逐步推广。2015年又有一批本科高校计划转型,其中就包括部分民办高校和独立学院。2015年11月,吉林省计划将包括长春光华学院、吉林动画学院、长春建筑学院和长春科技学院等4所民办高校在内的9所地方本科高校进行转型。为贯彻落实党中央、国务院关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的决策部署,加快地方普通高校的转型,2015年10月21日,教育部、国家发展改革委、财政部联合发布《关于引导部分地方普通本科高校向应用型转变的指导意见》,明确指出改革试点高校要综合考虑民办本科高校和独立学院。

民办高校由普通教学型向应用型转变,既是时代发展的需要,也是民办高校自身区别于学术型人才培养的公办高校的需要。近年来,随着生源数量的减少和退出机制的实施,民办高校面临或倒闭退出或成功转型的选择,承受着比以往任何时候都要大的生存压力。^⑥在这种情况下,民办

①范绪锋:《民办学校分类管理改革难在哪》,《教育发展研究》2015年第13/14期,第98页。

②赵准胜、王瑜:《非营利性民办高校联盟第二次工作会议在长春举行》,《中国教育报》2015年4月13日,第3版。

③李文章:《民办教育分类管理研究述评》,《大学教育》2014年第10期,第117页。

④周洪宇:《未来10年内的教师质量决定着中国教育的成败》,《人民教育》2010年第24期,第2页。

⑤周海涛、景安磊:《民办学校教师队伍建设面临的问题及其成因》,《当代教师教育》2015年第3期,第7页。

⑥周娜:《2014年民办教育发展述评》,出自周洪宇:《中国教育黄皮书——2015年:以信息技术与教育深度融合促进教育改革》,湖北教育出版社2015年版,第279页。

高校只有找准定位,寻求特色发展,才能在激烈的竞争中突围。

三、对民办教育未来发展的建议

2015年是教育领域全面深化改革的关键之年,改革已进入攻坚期,各项任务深入推进,需要解决的问题也不断增加。贯彻、落实中央及地方颁布的各项改革措施,确保改革顺利、有序地进行,是改革成功的关键,这就需要针对具体问题找出应对策略,促进民办教育的健康发展。

(一) 学习并落实国家政策和文件

民办教育改革是2015年教育改革领域的一项重要内容,各级政府、民办学校的管理者应认真学习并贯彻落实国家有关政策和文件,将改革落到实处。要学习党的十八届会议的精神,学习贯彻有关改革的政策文件,力求深刻领会,并在实践中自觉指导民办教育工作。特别是要认真学习近期出台的有关促进民办教育发展和规范民办教育办学的政策、文件,如《教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》等。民办教育的健康发展离不开国家的政策支持,也离不开各级政府的贯彻落实,作为办学主体的民办学校,更应认真学习和贯彻相关政策、文件,在把立德树人作为办学根本目标的同时,加强自身建设,走内涵式发展道路。

(二) 尽快完善分类管理的制度环境

民办学校分类管理,有助于更有效地落实相关扶持政策,更好地保障民办教育的公益性,更为妥善地解决合理回报问题,更为有力地吸引民间资本进入教育领域。^①然而,目前影响和制约民办教育健康发展的一个重要因素是民办学校的法人属性不明确,致使分类管理存在一些法律障碍,尤其是现有法律对营利性和非营利性学校的分类依据及标准还不清晰。要推进民办学校分类管理改革,离不开国家顶层制度设计。首先,形成公办学校、非营利性民办学校和营利性民办学校在招生、土地使用、人事及贷款等方面公平竞争的制度环

境。其次,完善分类管理顶层设计,制定针对不同类型民办学校的分类登记办法和管理办法。可将捐资兴办不要求取得回报的非营利性民办学校登记为事业单位或者民办非企业法人;将明确以营利性为办学目标的民办学校登记为企业法人。需要说明的是,对民办学校采取营利性和非营利性这种非此即彼的“二分法”是否最为合理,需进一步研究、试点,因为目前存在着投资举办但不要求取得回报的民办学校和要求取得合理回报但又不是营利性的民办学校,因此简单将民办学校进行营利性和非营利性分类登记,并不能从根本上解决问题,而是需要从顶层制度设计上作出科学的设计和合理的安排。

(三) 加强师资队伍建设

良好的师资是保障民办教育健康发展的重要因素,是立德树人教育目标顺利实现的基本保证。由于教师权益保障不足、准入门槛较低等原因,民办学校存在优秀教师不足、教师易流失及教师质量不高等问题。要破解这些难题,必须从政府、学校及教师等方面着手,构建多方参与的联动机制。首先,政府应继续建立健全相关制度,保证民办学校教师在基本薪酬、专业发展、社会保障、资格认定、职称评聘及评优保障等方面享有与公办教师同等的待遇。例如,将民办学校教师纳入社会保障体系,规定民办学校教师的最低薪酬标准,将职称评定和师资培训纳入政府计划,严把教师资格认证标准等。其次,民办学校应切实落实国家政策,把以人为本作为教师管理工作的根本出发点,关心教师的工作和生活,制定相应的奖励机制,尽可能地为教师提供更好的发展平台,同时保障教师对学校管理的知情权和监督权,严格规范教师聘任标准,通过提高办学层次以增强学校的吸引力等。最后,民办学校教师应坚定教书育人的理念,提升专业素养,积极参与学校的各项日常管理活动。只有三方有效联动,方能破解民办学校师资队伍建设问题,形成政府宏观管理、学校以人为本和教师自我规范的良好格局。

综上所述,在政府大力支持下,2015年民办学校在数量、入学人数、办学层次以及管理体制改

^①周海涛:《民办学校分类管理改革如何推》,《教育发展研究》2015年第13/14期,第108页。

革等方面都取得了较大的进展。基于改革的复杂性和艰巨性,民办教育改革还需不断突破思想桎梏,完善顶层制度设计,试点先行,稳步推进,走出一条具有中国特色的发展之路。

Analysis of the Achievements and Reform Issues of Non-governmental Education in 2015

GUO Jingchuan

(Education School of Central China Normal University, Wuhan, Hubei, 430079, China)

Abstract: Reform on non-governmental education in China has deepened in 2015. During the past year, non-governmental education has made encouraging achievements in terms of its overall size, student training level and management system reform especially the active promotion of classified management reform and the clear classified concept. However, there is still a long way to go on teaching staff development, legislation of classified management and connotative development of non-governmental institutions of higher learning. Various government levels and the institutions should actively implement the reform policies, improve the institutional environment and establish a long-term effective system for developing the teaching staff.

Key words: non-governmental education; non-governmental institutions of higher learning; classified management; connotative development; non-governmental education legislation

(责任编辑 毛红霞)