

观念的水位：谈温州民办教育改革的原点

戚德忠

(温州市教育局,浙江温州 325000)

编者按:温州是全国民办教育改革走在前列的地区之一,其改革经验对全国民办教育有着极其重要的参考价值。本文是温州市教育局副局长戚德忠对温州市民办教育改革的深入思考,提出了民资和教育谁更需要谁、公共财政是不是只能姓公、为什么民办学校留不住好师资、办学是投资还是捐资、依靠市场还是依靠计划以及从非营利性理念出发还是从现实出发等关键问题,观点鲜明,贴近实际,发出了民办教育改革前线的真实呼声,这些问题的探讨对民办教育分类管理改革的深入推进具有重要的借鉴意义。

关键词:民办教育;社会资本;公共财政;分类管理;非营利

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2016.00.008

一个更好的社会、更好的制度的降临并不是“自动”的,观念的变化是必要环节。观念是最有力量的,但也是最为顽固的。观念是道,实践是技,以道御技,就如乘风顺水;以技抗道,无异于逆水行舟。民办教育的改革,归根结底是观念的创新。当前,国家层面正在酝酿民办教育修改法和出台新政策,但是围绕民办教育分类管理、资产归属和合理回报等制度纷争很多,全国人大常委会还需要三审。这里面更包含观念的冲突。温州在“十二五”期间启动民办教育综合改革,出台了“1+14”政策,在登记管理、财政扶持、教师社保、融资贷款、产权归属、办学体制、收费机制以及土地税收等方面实现了创新和突破,从某种角度来讲,恰恰就是观念的创新。

思考一：民资和教育究竟谁更需要谁

民办教育界有一个深切的体会：对于民办教育,宏观话语往往很温暖,从中央到地方,各种温

暖的话语层出不穷;但是微观环境往往不尽如人意,推动一点改革,都需要部门之间博弈。其实作为政府和教育行政部门,我们需要追问一个真实的问题——究竟是社会资本需要进入教育领域,还是教育领域需要社会资本的进入?就温州而言,答案不言自明,肯定是教育更需要社会资本进入。在过去,温州每4个孩子就有1个在民办学校就读,如果没有民办教育的支撑,温州的“两基普九”、普及十五年教育和教育现代化等进程都将大大延迟。在当下,如果没有民办教育,大量外来人员子女将被迫回乡就读,造成更多留守儿童现象;社会对优质教育资源的需求也将无法得到满足。在将来,即使公共财政比较充足,但在公办保基本、民办供选择的格局下,民办教育依旧是不可或缺的部分。放眼世界,精品优质的往往是民办学校。温州是东部沿海的经济发达地区,全国范围内公共财政不如温州的城市有很多。据中国社科院财经战略研究院2015年8月3日发布的中国政府负债表显示,截至2013年底,中国地方

政府负债超过 56 万亿元,同比增长近两成,其中,地方政府债务攀升可能是重要因素。^①这说明,多数地方政府都举债度日,教育经费必然短缺,这就需要社会资本进入教育领域。为此,政府需要搞清楚一个基本问题:如果是教育领域更需要社会资本,理性的做法就是开渠引水,而不是建闸堵水。

思考二:公共财政是否只能姓公

2010 年之前,温州民办教育占市教育总量的 25%,但只获得 1.57% 的公共财政支持;作为拥有 1 700 多所民办学校的民办教育大市,政府所拨的民办教育专项资金只有 500 万元。政府和教育部门中的不少人认为,公共财政就是公办教育的财政,公共财政支持公办学校是天经地义的,支持民办教育就是国有资产的流失,就是让私人老板发财。改革之前,我们进行了深入的调研,一些举办者反映的情况,令人深感不公平:民办学校登记为民办非企业法人,却要与企业一样缴纳营业税、企业所得税。一些从事非学历教育的民办学校不仅要缴纳 3.3% 的营业税,而且要缴纳 17% 的企业所得税;一些从事学历教育的民办学校,被按 25% 的税率征缴企业所得税。不少借资办学的举办者反映:所借资金及还款资金都要缴纳税收,双重收税使办学成本节节攀升。尽管不能排除个别举办者过于逐利的现象,但是绝大多数的举办者拿血汗钱投资办学,培养了一大批人才,而仅获得微利,还要承担风险。这种造福百姓的天下大义和兼顾生活的个人小利,就是当代值得弘扬与称道的公益行为。同时民办学校的学生也是纳税人的孩子,作为纳税人上缴的公共财政,理应惠及纳税人的孩子。因此,民办教育应该与公办教育一样,得到政府公平的对待,没有理由将民办学校排除在公共资源的惠及范围之外,也没有理由认为支持民办学校是国有资产的流失,更没有理由打击、压制民办教育的发展。

观念改变了,行动就简单了。在温州市委审议“1+14”文件时,当时的市委书记在会上给各部门“一把手”算了这样一笔账:同样培养一名小学生,若在公办学校,市级财政需要投入 1.4 万

元;若补助民办学校 30%,只需要 5 200 元。课程一样,培养目标一致,公共财政可以节约 2/3,何乐而不为呢?因此,我们除了市财政每年安排 3 000 万元作为民办教育专项奖补资金外,以当地同类公办学校生均教育事业费为基准,建立政府向基础教育阶段民办学校购买服务的经费投入制度:义务教育阶段补助比例为 30% 至 50%;学前教育、高中段教育补助比例为 20% 至 30%;高等教育阶段按照省本科生均拨款水平的 20% 进行补助。试点开展以来,全市财政资金补助到位 7.85 亿元,年均扶持资金比改革前翻了一番。

思考三:民办学校为什么留不住好师资

大学者,非大楼也,乃大师之谓也。教师是办学的关键,一名好校长就是一所好学校的代言人,一名好教师就是一批好学生的象征。民办学校最大的苦恼是教师流动性强,留不住优秀教师。据温州市人事局 2011 年的统计数据:民办学校教师的年流动率基本都在 10% 以上,部分学校优秀教师、骨干教师的年流动率甚至达到 40% 左右。分析其原因,最大的因素是教师社保。全国范围内都有一个普遍的现象:公办学校教师参加事业单位养老保险,民办学校教师参加企业单位养老保险,两者退休后待遇相差几近一半。这是一个极其不公平的现象:工作的内容、性质都一样,学校差别会带来身份差别,身份差别又会给退休工资带来巨大的差距。对于民办幼儿园教师来说,更是不公平。2010 年温州保姆平均每月工资在 2 200 元左右,而民办幼儿园教师平均工资不到 1 800 元。低收入必然留不住优秀教师,没有优秀教师必然办不好幼儿园,有的幼儿园教师资格证率不到 30%,有职称的不到 15%,不少幼儿园就维持着低成本、低质量的运行。幼儿园是孩子灿烂人生的开始,对幼儿园教育的投资是最具回报率的投资。但是民办幼儿园师资状况如此之弱,办学质量如此之低,同在一片蓝天下,怎么忍心让这一大批孩子在人生起步阶段就落后一大截?文明的社会,应该给每一个人公平的教育起点。

基于这样的思考,我们认为必须打破教师身

^①《政府负债已超过 56 万亿》,《南方都市报》2015 年 8 月 5 日,第 A17 版。

份的“二元体制”,建立公办、民办学校教师的“一元体制”:在社会保障政策方面,凡取得相应教师资格、参加人事代理并从事相应教育工作的民办学校教师,均按公办学校教师标准参加事业单位社会保险,享受与公办学校教师同等的退休金、住房公积金和困难救助等待遇,单位应缴纳的各项社会保险费由民办学校承担;针对民办幼儿园教师建立最低工资指导线制度;在教师支教、培训培养、学历进修、职称评审及评优评先等方面,落实与公办学校教师的同等待遇;2015年底还出台了民办学校引进高层次人才的优惠政策,打破空间地理,建立了广泛的平等权利。公平的教师权利制度稳定了教师队伍,也吸引着优秀教育人才的回流,2012年至今,共有800多名优秀人才加盟温州民办教育,其中高级职称教师494人,特级教师17人,省名师、名校长8人。同时,近2000名公办学校教师到民办学校应聘任教或支教。

思考四:办学是投资还是捐资

产权制度是民办教育改革所有制度的核心。按照现有法律,民办学校退出办学后,资产归社会所有;虽然规定了合理回报制度,但是合理回报的获取办法一直没有出台,并且因为规定了回报,财政、税务部门便认为民办学校不是公益性事业,公共资源扶持力度更弱。所以,有人戏称《民办教育促进法》其实是一部“促退法”。现实确实有点类似,现有的产权制度脱离了社会主义初级阶段的现实。在这个阶段,举办者都有投资办学的心理,有的举办者是举家族财力兴办学校,这是整个家庭、家族发展的一项事业和产业,要求他们不拿合理回报、退出后资产交给社会,显然没有人愿意干。现有的学校是通过财务的技术处理获得的,这让举办者的财务不清不白。现有学校的转让也多是脱离法律框架的,教育行政部门也多是睁一只眼闭一只眼,原因就在于制度脱离实际。要真心实意地促进民办教育的发展,必须在产权制度上尊重现实。

温州的产权制度改革立足于社会主义初级阶段的现实国情,做出了三项明确规定:一是出资财产属于民办学校出资人所有,出资人产(股)权份额可以转让、继承和赠与,但学校存续期间不得抽回资金。二是学校累积资产根据办学贡献进行合

理分配。三是建立合理回报制度,民办事业单位法人的民办学校,可获得合理回报,额度按不超过出资人累积出资额为基数的银行一年期贷款基准利率的2倍计算;企业法人的民办学校按企业机制获取利润。这些务实的产权制度改革,对引导民间资金进入教育领域具有较大的促进作用。试点工作开展以来,民间资金举办教育达60亿元,一批优秀的教育资源正在聚集。目前,义务教育阶段的民办学校已经普遍优于公办学校;高中段民办教育的质量也在逐步提升,有的已经超越公办学校;学前教育阶段,优质民办幼儿园的数量已经超过公办幼儿园。

思考五:依靠市场还是依靠计划

十八届三中全会提出,要充分发挥市场在资源配置中的决定作用。民办教育作为教育领域中接轨市场的部分,是依靠市场调节,还是依靠计划指令?我们认为,必须尊重市场,才可能发挥民办教育的机制优势,激发办学活力。因此,我们在基于市场化的认知上,建立分类管理制度,激活各个办学要素。

收费方面,收费审批制使民办学校难以按市场机制运行,自主收费的空间受限。为了推进市场化改革,落实收费自主权,我们探索分类管理、优质优价的收费政策:登记为民办事业单位法人的民办学校,收费项目及标准实行政府指导价管理,由民办学校按不高于当地上年度生均教育事业费3倍的标准自主确定(特别优质的学校,经批准可按5倍标准收费),报价格主管部门备案并向社会公示后执行;登记为企业法人的民办学校,收费项目及标准由学校自主定价,报价格主管部门备案并向社会公示后执行。这种既有封顶限制又有自主弹性的收费政策,受到举办者们的欢迎。改革之前,不少人担心会出现哄抬价格的现象,但在资源充裕的前提下,举办者会敏感地捕捉到市场的供求关系,不会盲目提价,连对物价部门的各种怨言都消失了。资金是办学的关键要素之一,民办学校若资产不能抵押贷款、资源不能盘活及资本不能运作,那么发展的速度、规模和质量都会受到阻碍。为了激活要素,我们探索通过收费权和办学权质押的方式向银行贷款,目前全市民办学校共完成36笔贷款,总授信额度达9.36亿

元,已经贷款金额达1.21亿元。

办学体制方面,温州充分尊重市场需求,实现了多元主体、多种形式办学,目前已形成了委托管理、PPP模式、捐资办学以及公民办合作办学等多种形式。委托管理方面有民办委托民办和公办委托民办两种。政府和民间资金合作的典型是温州翔宇中学,由温州市永嘉县政府投资4.2亿元新建中学,面向全国公开招标,最终引进翔宇教育集团,这是公私合作的PPP模式在教育领域的大胆引入。

思考六:从现实出发还是从理念出发

目前民办教育改革的纷争主要在于,一部分人坚持从理念出发,认为非营利性民办学校要与国外民办学校一样,按照非营利的思路去办;

另一部分人则认为要从现实出发,尊重社会主义初级阶段的国情。尽管温州民办教育改革获得了一些进展,取得了一些突破,但温州只是个例,民办教育要取得整体发展,既需要国家层面的制度建设,也需要地方包围中央的改革氛围。在国家层面的制度建设方面,温州呼吁改革要仰望星空,脚踏实地,着眼于理念,立足于民办教育要发展、分类、市场化、公平化和多元化的现实。温州期待民办教育改革的刚柔兼济,中央政府要多授权,建立地方治理机制。观念是有水位的,观念的水位上去了,制度也便“水涨船高”。一个温州只是一个例子,一百个温州就会诞生一个制度。让我们一起携手,孵化民办教育的新政策、新制度。

(责任编辑 毛红霞)

