

革创新地位重要。在各级各类教育中,职业教育办学体制改革空间最大,在产教融合、校企合作的方向上,改变以政府办学为主的格局,鼓励企业办学,鼓励探索混合所有制办学模式,推广“1+X”证书制度,职业学校教育与职业培训的统筹等,为民办职业教育学校提供了更加广阔的发展空间,为职业培训机构发展提供了越来越充足的市场机会。以企业办学和参与办学为主要形式的学校数量有望较快增加,公办职业学校与企业、民办学校、培训机构合作办学将更加活跃。

独立学院的转设进程将加快。独立学院在我国高等教育大众化进程中扮演了重要角色,特别是在

本科教育中占有较大比例,但发展过程中作为举办者“钱袋子”的问题也很突出,必须加快解决,办法就是推进转设使之真正独立或者回归母体学校。自从2008年教育部26号令对独立学院规范发展提出要求以来,全国共有69所独立学院完成转设,仍有265所需要转设。进展不理想的原因一是受办学条件所限,二是母体学校意愿不强。独立学院不仅产权复杂,还交织着大资本进入、营利性与非营利性分类管理等问题,转设难度非常大。在转设进程加快的同时,如何保证平稳过渡并为分类管理打好基础,需要审慎研究。

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2020.05.007

## 面向2035我国民办教育的角色和新规划

◆ 阚明坤

中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》谋划了我国教育发展的未来蓝图,提出到2020年全面实现“十三五”发展目标,教育现代化取得重要进展;到2035年,总体实现教育现代化,迈入教育强国行列。民办教育作为我国教育事业的重要组成部分,在实现教育现代化的过程中发挥着不可替代的重要作用。立足新时代,面向未来,我国民办教育应找准符合自身的“教育生态位”,确立在我国教育生态群落中的独特地位,避免高度重叠。

### 一、民办教育至少要扮演好三种角色

一是落后地区教育的帮扶者。面向2035,我国民办教育必须始终肩负教育扶贫的使命。在当前阶段,教育资金的分配结构性失衡,地区间的教育经费投入差距过大,经济欠发达地区财政经费投入严重不足的问题普遍存在。财政经费的援助差异造成了一些地区教育发展的相对弱势,弱势地区教育“短板”事关中国教育事业发展全局。欠发达地区的民办教育应继续坚持普惠性、保基本、均等化和公益方向,始终把社会效益放在首位,进一步增加教育服务

供给,通过坚持以兴办寄宿制为主的面向留守儿童的农村民办学校、打工子弟学校、农村幼儿园和民办职业院校,为落后地区教育事业发展、阻断代际贫困做贡献。

二是优质教育服务的提供者。面向2035,我国民办教育必须坚持提供更加优质的教育服务。民办学校机制活、决策快、效率高、包袱小,在某些方面具有公办学校不具有的优势。目前在一些经济发达地区,义务教育阶段的民办学校成为优质教育的代名词。在上海及杭州中考成绩的统计中,大部分表现优异者来自于民办学校,民办学校的教学绩效令人瞩目。另有研究表明,民办学校所特有的学校氛围和治理方式更有利于学生的学业表现。同样地,民办学校在学生综合素养的培养方面也具有优势,一些国际学校、双语学校开办国际课程,采用双语授课,全方位拓宽学生的视野和能力。未来民办教育应继续打造教育品牌,提供优质化、个性化的教育供给。

三是教育发展的促进者。面向2035,我国民办教育必须坚持充当促进教育发展的有生力量。改革开放以来,社会力量办学的兴起和发展,打

阚明坤/无锡太湖学院高等教育研究所所长 江苏省民办教育协会副秘书长 副研究员 (无锡 214064)

破了政府包揽办学、公办教育一统天下的局面,对推动形成多元化办学体制,构建公办教育与民办教育各自定位、良性竞争、相互促进的发展格局具有重要意义。在公办、民办双轨制供给模式下,部分教育阶段的民办学校在教学质量 and 效益上形成了对公办的超越,并取得了一定优势。民办教育正通过“鲑鱼效应”带动公办教育实现质量提升。未来民办教育应当继续探索出新模式、新经验,为中国教育改革发展提供有益的借鉴和启示。

## 二、科学制订未来我国民办教育的新规划

1. 制定国家和区域民办教育发展规划。教育发展,规划先行。发展规划对于民办教育而言具有全局性、先导性作用。目前我国还缺乏指导民办教育发展的总体规划,各省制定教育发展规划的较多,而制定民办教育发展专题规划的较少,只有上海、重庆等极少数地区。首先,应加快出台全国民办教育发展规划,研究制定民办教育发展总体规划及分阶段专项规划,统筹推动各级各类民办学校有序发展。其次,制定区域民办教育发展规划,对各地区民办教育发展状况总体把握,由于地区民办教育发展差异较大,各地需要因地制宜进行规划。同时,制定民办教育量化目标。通过科学合理的指标体系量化地区民办教育发展目标,探索建立民办教育发展规模预测模型,确立民办教育比例,使相应目标可视化,从组织、经费、制度层面确保民办教育发展目标的实现。

2. 妥善处理好民办教育和公办教育的关系与比例。民办教育和公办教育都是社会主义教育事业的重要组成部分,二者是各有所长、各美其美、相得益彰、相互促进的关系,教育现代化目标的实现离不开二者的共同努力。就目前来看,我国教育发展的根本性问题仍然是教育经费不足。数据显示,2018年我国国家财政性教育经费占比约为4.11%,与国外发达国家相比,我国财政性教育经费仍处于偏低水平,美国、德国2015年公共教育支出占GDP比例达到4.9%,英法等国均高于5.5%,丹麦更是达到了8.6%。为了解决有限的教育经费供给和无限的教育需求之间的矛盾,须继续坚持“公私并举,鼓励民办”的办学方针。国家的经费投入应该优先满足义务教育、公办学前教育 and “双一流”大学建设、“双高”

计划等重点领域,其他领域可以向社会开放,更多依赖市场资源配置。

3. 促进各级各类民办教育分阶段发展。根据《中国教育现代化2035》提出的教育分类发展目标,各级各类民办教育也应实现分阶段发展。学前教育阶段,当务之急是达成2020年80%的普惠目标,继续支持并加强民办普惠园建设,扩大增量,营利性幼儿园也可以提供针对弱势群体子女的普惠性公共教育服务,在助力“普及”的同时需兼具“质量”。在中小学教育阶段,加强民办中小学集团化、品牌化建设,进一步改革义务教育阶段民办校招生制度,支持特色化民办中小学提供选择性教育服务,实现保“优质”促“均衡”。高等教育阶段,应着力加强民办高校内涵建设,填补师资这一短板,大力开展校企合作、校地合作、校校合作、国际合作,提升民办高等教育的竞争力。同时鼓励社会力量参与兴办继续教育、社区教育、老年教育和特殊教育。

新时代要发挥民办教育的作用,需要重新激发民办教育可持续发展的新动能。第一,保护举办者的信心和合法权益。著名经济学家柯尔奈认为,政府对私营部门一会儿帮助,一会儿动摇信心,主要源于意识形态和权力。我国民办教育政策的总体出发点是好的,但在实施过程中总是存在震荡。全国各地出台的民办教育实施文件中,对于补偿奖励、财政扶持等举办者关心的事项语焉不详,引发一些民办学校的悲观情绪。此外,部分地区在政策执行过程中操之过急,导致办学者的权益受到损害。譬如,根据国家规定,普惠性幼儿园举办者可以自主选择登记为非营利性 or 营利性民办园,但一些地方为完成指标,出现控制甚至收回民办幼儿园的行为,这显然不利于民办教育可持续发展。因此,政府部门需要稳定民办学校办学预期,切实保护好举办者的合法权益,防止“口惠而实不至”,避免办学产生“被剥夺感”。

第二,加强民办学校内涵建设。民办教育现代化是教育现代化的重要表征,实现民办教育现代化须高度重视民办学校的内涵发展和质量建设。当前,各地区民办学校办学质量不高、内涵建设不到位的问题普遍存在。其中问题最突出的反映在高等教育阶段,民办高校仍然位于高等教育金字塔体系的底端,民办高校专业结构明显趋同化,存在追求多学

科、复合型院校的趋势,大多数学校偏重于设置管理、经济、艺术、文学等人文社会学科,缺乏特色和优势学科。在师资队伍层面,民办高校的专任教师偏少;年龄结构呈现倒纺锤形,中青年骨干教师稀缺;具有博士学位的教师匮乏,高级职称教师比例偏低。为此,民办学校急需加强师资队伍培养培训,加强特色学科专业建设,树立质量底线意识,健全质量保障体系。

第三,做好民办教育新法新政的落地实施。为贯彻落实2016年全国人大修订的《民办教育促进法》,截至2019年10月,全国已有30个省、直辖市、自治区政府先后印发了民办地方实施意见或相关配套文件。然而在民办教育新法新政实施过程中,一些实践层面的问题凸显。民办学校和教师的同等地位难落实,目前民办学校难以享受财政扶持,公共财

政俨然成为公办学校财政,教师难以享受跟公办同等法律地位,教师待遇偏低,在人员编制、社会保险、福利待遇等方面与公办学校有较大差距。民办学校的退出机制难落实,选择营利性办学前以划拨方式取得的土地如何处理、是否需要补缴土地出让金、按何种标准缴纳土地出让金等尚未明确。此外,民办学校分类登记、民办非企业转设企业法人路径、非营利性民办学校监管举措等均需进一步探索。下一阶段应重点做好民办教育新法新政的落地实施,完善分类扶持体系,鼓励兴办非营利性民办学校,积极引导营利性学校发展。

本文系江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏省民办教育支持和规范政策体系研究”(2018SJZDI191)的部分成果。

## 民办学校应重视内部治理结构的立法衔接问题

◆刘斌

民办学校的健康发展,有赖于良好的外部法律政策环境和完善的内部治理结构。2016年11月全国人大常委会修订了《民办教育促进法》(简称新《民促法》),随后2017年国务院等颁发《民办学校分类登记实施细则》、《营利性民办学校监督管理实施细则》等四个配套文件(即“1+4”新政),明确了分类管理的原则和要求。2018年8月,司法部公布的《民办教育促进法实施条例(送审稿)》(简称《实施条例(送审稿)》)也在网上征求意见。纵观本次修法,核心内容集中在对民办学校实行营利性与非营利性的分类上,营利性民办学校将全面进行企业化登记管理。然而,在营利性民办学校实行公司制管理登记中,新《民促法》等与《民法总则》《公司法》等存在法律衔接上的问题,尤其在民办学校内部治理结构方面存在较大差异,有必要进行深入探讨。

### 一、各部门法律关于民办学校内部治理方面的规定差异

由于我国《民法总则》《公司法》等已经就营利法

人、公司等内部治理结构做了细致规定,新《民促法》等本应与之相衔接,但现实却是两类法律之间缺乏协调:

1. 新《民促法》中关于民办学校权力机构的规定缺失

根据民商法理论,公司内部治理结构是三权分立的政治制度在经济组织中的体现,其权力分工和制约关系,反映了公司经济民主化要求。其中,股东会权力机关;由股东会选任的董事组成董事会,是公司业务决策和执行机关,董事会可以聘请经理具体执行公司业务;另选监事会作为业务和财务监督机关。对此,2017年我国《民法总则》在第八十、八十一、八十二条明确规定了权力机构、执行机构和监督机构,《公司法》同样在具体条款中予以了细化规定。以权力机构——股东会为例,《民法总则》第八十条规定:“营利法人应当设权力机构。权力机构行使修改法人章程,选举或者更换执行机构、监督机构成员,以及法人章程规定的其他职权。”《公司法》第三十六条规定“股东会是公司的权力机构,依照本法

刘斌/浙江树人大学国际教育学院副院长 家扬书院副院长 (杭州 310015)