

提升民办义务教育治理现代化水平的 框架设计与立法突破

◆ 阙明坤 顾建民

[摘要] 国务院新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》体现了时代之需、凸显了法理之义。提升民办义务教育治理体系现代化水平,应坚持以公平与质量为目标,加快从碎片化治理转向整体性治理,从粗放式管理转向精细化治理,从单边管制转向协同共治。从内部来看,《实施条例》在优化学校治理结构的基础上,多措并举促进治理“形式”与“实质”的统一。为了构建支持与规范并举的外部治理体系,《实施条例》在创新政府支持路径、健全外部监管体系两大方面着重发力,并通过相关条款的创新设计和具体突破为民办义务教育未来发展指明方向。

[关键词] 民办教育促进法; 实施条例; 民办义务教育; 教育治理

[中图分类号] G521

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-4808 (2021) 09-0007-07

2021年4月,国务院公布新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》),这是对2016年全国人大常委会修订的《中华人民共和国民办教育促进法》的进一步细化,亦是对2004年颁布的《实施条例》进行的全面系统修订。本次修订可谓大刀阔斧,焕然一新,内容篇幅上增加比例达80%,具体条款由54个增长至68个,新增23个条文,增加32%。条文内容既与上位法相衔接,彰显依法治教,又落实了党中央、国务院最新决策部署,还呼应了民办教育改革发展的现实焦点、难点问题。特别是许多条款与民办义务教育发展密切相关,涉及义务教育的条目有14条,大多属于新增。因此,这次《实施条例》的修订,体现时代之需、凸显法理之义,对于提升我国民办义务教育治理体系现代化水平,促进民办义务教育事业持续健康发展具有深远意义。

一、提升民办义务教育治理体系现代化水平的时代之需

民办义务教育是义务教育的组成部分,在特定历史背景下,民办义务教育学校的迅速崛起,既有效缓解了地方政府的财政压力,增加了义务

教育供给,也为人民群众增加了教育选择,提供了差异化、个性化教育机会。“民办教育的实践打破了政府对教育的垄断,教育领域的市场力量开始成长。民办教育仅用1%的公共财政资金就可以为社会提供20%的公共教育服务。”^[1]截至2019年,全国共有义务教育阶段学校21.26万所,在校生1.54亿人。其中,民办义务教育阶段1.20万所,占比5.64%;在校生0.16亿人,占比10.39%,全国平均每10个义务教育阶段学生就有一个在民办学校就读。然而,民办义务教育学校在快速发展过程中,也出现了一定的导向偏差,导致一些不规范的现象,有的地方甚至出现野蛮生长之势。

一是教育公益性受到侵蚀。义务教育是关系每个家庭的最大公共产品,《中华人民共和国义务教育法》强调了政府的法定职责。有些地区过度放任逐利资本进入义务教育领域,政府基本公共教育服务供给不足,导致义务教育阶段民办占比过高,高额学费导致家长负担过重。在投资办学的逻辑驱动下,民办义务教育纷纷境外上市,举办者追求经济回报、追逐利益最大化,党的领导和建设较为薄弱,民办学校违规办学现象屡见不鲜,财务、收费、聘任、管理等方面不够规范,

阙明坤/浙江大学教育学院博士后,苏州大学东吴智库特聘研究员,博士,硕士生导师(浙江杭州 310058);顾建民/浙江大学教育学院院长,教授,博士生导师(浙江杭州 310058)。

教育的非营利性和正外部性受到侵害，一定程度影响了教育公益性。

二是教育公平性受到冲击。民办义务教育多种多样，有一大部分承担着进城务工人员子女教育，但是也有部分民办小学、初中依托跨区域无序招生，采取“掐尖”方式，录取优质生源，公办学校则就近免试入学，致使二者处于不平等竞争，甚至形成对特定群体给予特定保护超过必要限度的“反向歧视”，加剧不均衡，形成马太效应。许多公办学校参与举办的民办学校快速扩张，对公办与民办学校均造成不公平竞争，扰乱了教育生态。长此以往，教育领域的市场化运作将改变传统的公共教育价值观，加强不平等和社会隔离，它将“使已经具备得天独厚条件的人获得进一步优势”。^[2]

三是教育规律性受到影响。部分民办义务教育学校不按照教育教学规律和学生成长规律办学，依靠比公办学校更严格的教学管理获得家长青睐，加重学生学习负担，应试教育色彩浓厚，大班额层出不穷。一些地区的民办义务教育学校办学条件薄弱，甚至连操场都没有。有的学校并未落实德智体美劳全面发展要求，忽视学生的身心健康发展。有的学校盲目追求引入国际课程，采用境外教材，在教材使用、课程建设、教育教学中存在一定意识形态风险，落实立德树人根本任务面临一定挑战。

近年来，为了治理资本过度入侵义务教育领域问题，更好引导和促进义务教育高质量发展，进一步办好人民满意的教育，党和政府加快了民办义务教育治理步伐，出台了一系列具有针对性、操作性的政策文件，形成了与民办教育法律体系相衔接的政策体系。进一步贯彻落实新修定的《实施条例》和国家有关政策精神、加快依法治教与综合改革相结合、提升民办义务教育治理体系现代化水平显得尤为重要和紧迫。党的十九届四中全会擘画了推进国家治理体系和治理能力现代化的宏伟蓝图，教育治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，没有教育治理现代化就没有国家治理现代化。因此，提升民办义务教育治理体系现代化水平，加快治理诸多现实问题，是实现教育治理甚至国家治理现代化的题中应有之义。

二、提升民办义务教育治理现代化水平的法理之义

民办义务教育治理究竟要达到什么目标，如

何进行科学定位，这是提升治理体系现代化水平的逻辑起点和价值旨归。

（一）民办义务教育治理体系现代化的核心目标

詹姆斯·N. 罗西瑙（James N. Rosenau）认为，治理是指一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。^[3] 民办义务教育治理是民办义务教育学校在作出决策和采取行动时所遵循的正式的和非正式的安排，包括外部治理与内部治理，其核心是规范利益相关者的互动过程。《中国教育现代化 2035》明确提出到 2035 年要“实现优质均衡的义务教育”。民办义务教育治理体系现代化作为新时代的一种教育价值取向，其目标也应追求教育公平的实现，寻求教育质量的普遍提高。

1. 追求公平

教育公平是社会主义教育的本质要求，也是民办义务教育治理现代化的价值目标。随着我国社会主要矛盾的变化，人民群众对教育的需求也发生变化，社会力量举办的民办学校的作用、角色、地位也随之发生重大变化，民办教育法律法规必须关注人民群众追求教育公平的新期盼。《民办教育促进法》及其《实施条例》在修订中充分凸显出更加坚持公益、体现平等、注重规范、落实公平的价值导向。现实中，我国义务教育领域存在一些不够公平的现象，教育优质资源分布不均，校际强弱差距悬殊。法律是实现教育公平正义的关键保障，保证义务教育的起点公平尤为关键，需要努力确保每一位受教育者都能有平等的接受教育机会和享受均等的教育资源，为每一位受教育者提供适合自身发展的差异性教育，帮助实现最大程度的发展。^[4] 随着我国教育改革由注重效率转向注重公平，民办义务教育治理必须坚持公平导向，这是协调各方利益群体的首要原则。具体来说，需要降低过高收费、限制跨区域招生。要推进振兴乡村教育工程，加强农村地区公民办中小学校的教育资源投入，重点建设好农村寄宿制民办中小学校，缩小城乡教育差距。同时，要将公办学校和公共资源单独或与社会组织、个人合作举办的义务教育民办学校转为公办学校，或者撤出公办资源实现民办学校独立办学。公办教育系统则要完善域内教师、校长流动制度，确保义务教育资源在不同区域、不同类型学校间均衡配置，促进受教者享有优质教育资源的机会均等。

2. 提高质量

通过法律保障提高教育质量，这是民办义务教育治理的重要目标。新修订的《民办教育促进法》及其《实施条例》对于民办学校的立德树人、党建思政、人才培养、教育教学、课程建设、教师队伍、经费保障、质量评价等作出一系列新的规定，着力引导民办学校提高质量、办出特色，提供个性化、多元化、特色化的教育服务。当前，我国一些民办义务教育学校还存在教育理念相对滞后、评价导向不够科学、素质教育未能落实、教师队伍建设薄弱等突出问题，影响了学生全面发展。2019年《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》强调，办好每所学校，教好每名学生；中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外培训负担的意见》要求“大力提升教育教学质量，确保学生在校内学足学好”，为民办义务教育提高质量指明了方向。提高教育质量主要表现在以下方面：一是坚持“五育”并举，全面发展素质教育，突出德育实效，提高智育水平，强化体育锻炼，增强美育熏陶，加强劳动教育；二是强化课堂教学质量，优化教学方式，加强教学管理，落实减负要求，促进信息技术与教育教学融合应用；三是加大教师培养力度，提高教师教育教学能力，优化教师资源配置，依法保障教师权益和待遇，充分调动教师和教育管理队伍的主动性和创造性；四是深化关键领域改革，建立科学的评价体系，落实学校办学自主权，强化考核督导，构建学校、家庭、社会“三位一体”的协同育人格局。

（二）民办义务教育治理体系现代化的基本导向

1. 从碎片化治理转向整体性治理

政府治理碎片化是影响民办义务教育治理水平提升的一个重要体制性问题。“碎片化”指向的是各地方政府间的分割、政府内部各部门间的分割以及部门内部各类业务间分割的状况。^[5]其结果是政府权威的部门化、分散化，造成政府在某一领域治理的低效率甚至无效率。由于法律体系不健全，现实中碎片化的治理方式导致政府在民办义务教育改革中缺乏合作与协调，使治理主体部门丧失了调控、干预和获取信息的途径，从而影响了改革效益和效率。随着民办义务教育问题复杂化，跨部门的改革议题不断增多，治理方式

必须向整体性治理转变。整体性治理强调“以问题的解决”作为政府一切活动的逻辑起点^[6]，意味着政府必须充分利用各利益相关者的专有资源和比较优势，促使并驱动不同利益主体团结协作，形成便于沟通、协商和谈判的行动网络。譬如，国务院和省级层面建立民办教育联席会，《教育部等八部门关于规范民办义务教育的通知》，均注重发挥整体性治理作用。《实施条例》修订，进一步强化了改革的综合性、系统性、协调性，有利于更好地解决改革中出现的各种问题。

2. 从粗放式管理转向精细化治理

长期以来，基层民办义务教育管理相对粗放，随意性较强，法律法规的不断完善促进了其管理模式转型。从内部来看，“精细化治理”理念对民办义务教育学校内部管理工作提出了新的要求，强调健全学校规章制度，实现从“人治”到“法治”的转变。管理者要依章行事，减少或避免决策的失误与不足，实现学校管理效能的最大化和最优化。从外部来看，民办义务教育治理体系现代化要求政府治理向精细化转变，依法行政，加强过程管理。精细化治理深化了服务型政府建设的理念，体现出“以服务促管理”的价值导向。^[7]提升政府治理民办义务教育的精细化程度，意味着政府要优化行政管理的程序与机制，推动治理过程规范化和服务效果的精细化。例如，在规范民办义务教育办学行为时，不能误伤优质规范的学校，正如亚当·斯密所认为的，国家可以用平等交换、互通有无的市场管理机制，促进专业化和社会生产效益，达到国家财富的增值。^[8]《实施条例》对于民办学校内外部治理体系的诸多顶层设计，如董事会人员构成及议事规则、章程修订程序与核准、党组织权责、全国信用信息共享平台公示信息，均体现了精细化治理的趋向。

3. 从单边管制转向协同共治

根据协同治理理论，社会结构变迁导致政府单边管制模式向多个决策中心转变。罗伯特·阿格拉诺夫（Robert Agranoff）等学者认为，多主体协作是风险社会中人们应对跨越组织与部门边界的公共事务活动的有效途径。^[9]多元化的社会主体为提高民办义务教育治理满意度提供了有效途径。在民办教育法律框架下，通过治理各要素或子系统之间的优化组合和协同调适，能够促成结构有序、功能完备的运行模式，从而提升治理的

效能和效率。^[10]《实施条例》勾勒出民办学校举办者、管理者、师生员工、地方人民政府、教育行政部门、人社部门、公安部门、教育督导机构、公办学校、金融机构、第三方机构等相关主体的权责边界，显示出多元主体共同治理的趋势。面向未来，民办义务教育治理方式不应再是传统的单边管制模式，而是转向对学校、家庭、社会组织等行为主体进行权力让渡，从举办者“一言堂”的单边管制向教职工广泛参与的共同治理转变，使得其他治理主体具有相应的参与、表达和决策的权力，构建“多主体互动”的协同共治模式。

三、提升民办义务教育学校内部治理现代化水平的框架设计

法人治理体系决定着学校的决策权、执行权、监督权之间相互合作制衡的关系。《实施条例》勾勒了民办学校内部治理框架，这是提升民办义务教育学校内部治理现代化水平的重要切入点。

（一）进一步优化民办义务教育学校内部治理结构

完善的内部治理机构是民办义务教育学校健康发展的基石，《实施条例》对董事会、党组织、监事会的机构设置和议事规则均作出了明晰规定。

1. 基本纲领：学校章程

依法治校是各级各类学校内部治理的基本要求。学校章程是指导民办义务教育学校内部治理的纲领性文件，是校内根本大法。《实施条例》第十九条特别强调“民办学校应当将章程向社会公示，修订章程应当事先公告，征求利益相关方意见。完成修订后，报主管部门备案或者核准。”要确保依法治校真正落实，必须坚持加强章程建设，发挥学校章程的统领作用。民办义务教育学校章程的制定和实施应当充分体现出学校特点和文化精神，与学校内部各主体产生信念联结，获得普遍认可。民办义务教育学校办学过程中内外部环境不断发生改变，学校的价值和理念也有可能发生变化，出现内部组织机构的淘汰与更迭，因此需要及时修订完善章程并公开，体现与时俱进的精神。同时，要建立与章程相适应的配套制度体系，健全章程实施监督及问责机制，确保章程落地生效。

2. 政治核心：学校党组织

党的领导是教育事业发展的“定海神针”。《实施条例》第四条专门新增加强党建条款，明确

“民办学校应当坚持中国共产党的领导”，从法律层面确立了民办学校党组织的法律地位、重要作用、基本原则。《实施条例》明确规定民办学校党组织“参与学校重大决策并实施监督”，在全面从严治党的背景下，党组织将是民办学校治理结构中的一股重要力量。当前，北京、浙江等地正在开展公办中小学党组织领导下的校长负责制试点，少数民办义务教育学校也开展了探索，例如无锡市民办辅仁中学大胆创新，已经推行党组织领导下的校长负责制。加强党对民办教育的全面领导，是民办教育坚持正确办学方向的根本保障。在办学过程中，民办义务教育学校举办者应进一步提高政治站位，为党建工作提供充足条件，保证党组织负责人进入学校决策机构和监督机构，确保党组织在重大事项决策、监督、执行各环节有效发挥政治核心作用。

3. 决策中心：学校董事会（理事会）

董事会（理事会）是民办学校的最高决策机构，进一步完善民办义务教育学校决策机制，优化董事会（理事会）议事规则和人员结构，是一项关乎根本的改革之举。《实施条例》规定，定期召开董事会（理事会）会议，经三分之一以上组成人员提议可召开理事会、董事会或者其他形式决策机构临时会议，所有重大事项表决须征得三分之二以上成员同意。这对民办义务教育学校决策机构议事程序提出具体要求，规范决策议事活动。在决策机构人员配置上，《实施条例》专门强调，“实施义务教育的民办学校理事会、董事会或者其他形式决策机构组成人员应当具有中华人民共和国国籍，且应当有审批机关委派的代表。”民办义务教育学校决策机构须由举办者或者其代表、校长、党组织负责人、教职工代表等共同组成，学校要结合实际、因校制宜，配置专家型董事（理事），提高学校重大事项决策的科学性，吸收部分代表型董事（理事），通过构建合理完善的董事会（理事会）制度，科学分配和行使决策权力。

4. 监督力量：学校监事会

监事会制度最早出现在公司治理中，20世纪初引入教育领域。《实施条例》第二十七条指出，民办学校设立的监督机构中，教职工代表不得少于三分之一，若教职工人数少于20人，可只设1到2名监事。监督机构负责人或者监事应当列席学校决策机构会议。由于民办义务教育学校规模相对较小，其内部家族化现象较为普遍，学校举

办者及其亲属“一言堂”问题较为常见。《实施条例》明确规定“理事会、董事会或者其他形式决策机构组成人员及其近亲属不得兼任、担任监督机构组成人员或者监事。”面向未来,民办义务教育学校要完善监事会制度,创新监事激励约束措施,构建保障监事独立行使监督职权的体制机制,发挥其监督预警的作用,避免出现违规办学问题。

(二) 促进民办义务教育学校内部有效治理

健全的治理结构确实能提高学校的治理效率,但并不一定导致更有效的治理。学校内部治理过程中也需要关注价值选择、历史文化、人际关系等非结构性因素,实现治理“形式”与“实质”的统一。民办义务教育学校实现内部有效治理可以从以下方面入手。

1. 提升学校管理者领导力

举办者、校长是民办义务教育学校治理过程中起决定作用的治理主体,其领导力的强弱事关学校治理目标的实现。在新《实施条例》落实背景下,学校面临着更多挑战,这就需要强有力的领导者来决策、实施,帮助学校教职员工摆脱迷茫,缓解学校发展过程中的利益纠纷冲突。《中共中央国务院关于深化教育教学改革全面提高义务教育质量的意见》专门强调“提升校长实施素质教育能力”。为应对这种变化,民办义务教育学校领导者应当不断提升其领导力。组织管理学认为,当组织面临发展的不确定性时,领导力就是其成功不可或缺的因素。民办义务教育学校领导者要持续增强动态学习能力,提升战略素养,科学制定学校发展战略规划,增强战略管理的科学性和艺术性。

2. 构建互信人际关系

合作互信的人际关系是促进民办义务教育学校内部有效治理的重要因素之一。德尔·法维罗(Del Favero)指出,学校的行政人员和教师之间互信合作的人际关系才是实现内部有效治理的根本。^[11]民办义务教育学校相同或不同学科教师间的矛盾分歧普遍存在,容易彼此产生冲突,降低内部治理效果。据上海市一项调查报告显示,86.6%的中小学教师认为目前工作压力大,仅有5.8%的教师感到压力不大。^[12]中小学教师长期处于一种焦虑状态,会成为影响学校内部人际关系的导火索。只有在一种相互信任和合作的关系下,学校治理目标才能实现。对此,需要改善民办义

务教育学校内部人际关系,消除隔阂,建立起合作互信的良好关系,提升教师工作的幸福感及心理韧性,形塑合作互信的人际关系。

3. 坚守公益属性

恪守教育公益性是民办教育健康发展的价值遵循。^[13]民办义务教育学校是非营利性学校,其治理效力体现为对公共责任的担当,需要牢固公益性教育理念。高质量的决策往往需要获得其成员来自内心的认同和接受,合法性越大治理的认同度就越高。在投资办学的国情下,一些民办学校注重经济回报,有的变得越来越像商业组织,偏离了教育初衷。正如美国教育家罗伯特·赫钦斯(Robert Hutchins)所说“当一所学校为谋取金钱而决定采取一些行动,它必定会丧失其精神。”^[14]商业文化和营利冲动一旦融入学校日常管理中,往往难以受到多数教育者认同,造成教师等治理主体对相关决策的排斥和抵制。这就要求民办义务教育学校大力弘扬公益文化,追求社会效益最大化,为党育人、为国育才,促使各方在治理活动中产生相同的价值观,提升内部治理水平。

四、提升民办义务教育外部治理现代化水平的立法突破

扶持和监管是一枚硬币的两面,缺一不可。《实施条例》构建了支持与规范并重的外部治理体系,许多条款有创新设计和巨大突破,为进一步提升民办教育外部治理体系现代化水平指明了方向。

(一) 创新政府支持路径

1. 给予财政资金扶持

财政支持民办学校既是基于教育的正外部性,也是基于学生的权利,同时也是出于对节省财政性经费的贡献。^[15]《实施条例》提出地方政府可以“对非营利性民办学校给予适当补助”,以法规的形式进一步明确民办学校与公办学校的同等地位,为进一步加大财政扶持力度提供了法律支持。目前,全国20多个省份设立了专项资金,加强对民办义务教育学校的扶持,譬如重庆市按照生均800元的标准给予民办中小学拨款。《实施条例》提出县级人民政府可以与民办学校签订协议,以购买服务等方式,委托其承担义务教育的教育任务,拨付相应的教育经费,这是民办义务教育学校获取财政支持的重要途径。这种市场运作方式

巩固了政府与民办义务教育学校之间的契约关系。2020年春季学期,深圳市向民办中小学购买义务教育学位46.2万个,共发放补贴34亿元。

2. 促进教师队伍稳定发展

教师是立教之本、兴教之源。当前,我国民办义务教育学校教师队伍福利待遇不高、流动性较大、参与学校民主管理有限、话语权较弱。《实施条例》中新增了“教师和受教育者”章节,加大了政府和民办学校对教师待遇和其他合法权益的保障力度,强调了民办学校教师与公办学校教师拥有平等的法律地位。《实施条例》明确教育行政部门要“会同有关部门建立民办幼儿园、中小学专任教师劳动、聘用合同备案制度”,在培训、考核、专业技术职务评聘、表彰奖励、权利保护等方面,统筹规划、统一管理,这从根本上进一步强调了对民办学校教师的平等对待,支持民办学校加强师资队伍建设和发展。展望未来,应进一步加强教师培养培训,通过建立职业年金或企业年金等方式来提高教师待遇。

3. 落实土地税收优惠政策

民办义务教育学校发展紧缺的资源除了资金、教师以外,就是校舍。土地税收优惠能在很大程度上节约学校办学成本。近年来,办学成本的持续增加在一定程度上刺激了民办学校的营利冲动,民办学校希望通过市场手段来压缩办学成本,这一方面会造成学校间的恶性竞争,另一方面也导致教育质量的持续下滑。此次新修订的《实施条例》明确“民办学校享受国家规定的税收优惠政策;其中,非营利性民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策”,给予了民办义务教育与公办教育同等待遇。《实施条例》明确“地方人民政府出租、转让闲置的国有资产应当优先扶持非营利性民办学校”,“新建、扩建非营利性民办学校,地方人民政府应当按照与公办学校同等原则,以划拨等方式给予用地优惠”,这意味着,民办义务教育学校将在土地成本上得到实惠。

4. 保障举办者合法权益

从我国民办义务教育的发展历程来看,许多举办者往往是出于对教育事业的理想和情怀而投身办学的,因此,支持举办者权益保障有利于维护其办学积极性,促使其为教育事业作出更大贡献^[16]。《实施条例》虽然取消了原有的“民办学校的举办者”一章,但是,进一步强调各地“应当充分考虑有关历史和现实情况,保障受教育者、

教职工和举办者的合法权益”,这意味着再次重申对举办者权益的重视和维护。《实施条例》依法保障了举办者的决策权、管理权,明确举办者可以依据法律法规和学校章程参加或委派代表参加决策机构,对于作出突出贡献的社会组织或个人给予奖励和表彰。

(二) 健全外部监管体系

《实施条例》在较大篇幅上对民办学校办学行为作出了规范,强调了规范发展的导向,为后续监管提供了法律依据。

1. 落实公民同招

当前,人为造成的教育差异化、焦虑化成为严重的社会问题。“民办择校热”背后的教育不公平源于办学过程中的筛选、配给和领先效应。^[17]规范民办义务教育学校的招生行为迫在眉睫。《实施条例》规定“实施义务教育的民办学校应当在审批机关管辖的区域内招生,纳入审批机关所在地统一管理”,同时还规定“实施义务教育的民办学校不得组织或者变相组织学科知识类入学考试,不得提前招生”,从根源上杜绝了民办学校“掐尖招生”,有力推动了教育公平。目前部分地区“公参民”学校仍然存在以公办学校或公办学校校区、分校的名义招生现象,将面临进一步治理。下一步,民办义务教育学校应适应新形势,规范招生行为,努力在同等招生、同等生源的情况下,通过科学化管理、高水平教学、个性化施教,关心每一名学生的成长,以高质量的培养水平赢得家长和社会的认可。

2. 加强财务监管

民办中小学财务监管普遍乏力,导致民办义务教育学校举办者通过关联交易、协议控制(俗称VIE架构)等方式获取办学收益。^[18]《实施条例》规定“非营利性民办学校收取费用、开展活动的资金往来,应当使用在有关主管部门备案的账户。有关主管部门应当对该账户实施监督。”这一条款明确了政府部门的财务监管责任,这是治理民办教育的关键之举。目前,上海、重庆等地专门出台了民办学校财务管理办法,对学费管理、预决算、资产管理等作出详细规定,值得全国其他区域学习借鉴。同时,《实施条例》明确规定:“实施义务教育的民办学校不得与利益关联方进行交易。”当前,该条款最受民办义务教育学校关注,也存在较多争议。许多民办小学、初中反映,举办者如果兼任校长能否可以取得薪酬,学校租

赁举办者名下房产是否属于关联交易,举办者感到较为困惑。对此,国家有关部门应该进一步完善相关规定,增强操作性,为各级政府开展监督提供指导。

3. 开展办学行为监督

监督办学行为是教育治理实践的重要环节,完善的督导、检查机制是民办义务教育学校高质量发展的有力鞭策。《实施条例》规定“定期组织或者委托第三方机构对民办学校的办学水平和教育质量进行评估,评估结果应当向社会公开”,这为民办义务教育学校质量监督指明了方向。教育主管部门应认真核实民办义务教育学校基本办学条件达标情况,对基本办学条件不达标、专职教职工数量不足、存在大校额大班额、核减招生计划。《实施条例》提出“建立民办学校信用档案和举办者、校长执业信用制度”,相关信用档案和信用记录纳入信息平台。伴随政府推进“数智化”建设,信息不对称、不透明带来的优劣难辨现象将得到极大改善,以信用监督的方式实现了对办学行为的监管,有助于构建高度智能化的信息体系,消除信息不对称,让受教育者更好“用脚投票”。

4. 落实法律责任

此次新修订的《实施条例》以“法律责任”一整章内容明确了民办学校举办者及实际控制人、决策机构或监督机构组成人员的责任,对利用办学非法集资或收取与入学关联的费用,对抽逃出资、挪用办学经费,对于实施义务教育的民办学校进行关联交易的,均要追究刑事责任;而对未保障学校党组织履行职责的、对教学条件明显不能满足教学要求、教育教学质量低下的,均要根据《民办教育促进法》第六十二条规定给予处罚。这一系列规定,充分体现了依法治教的理念,对民办义务教育学校办学过程中可能涉及各类违法行为作出了具有操作性的惩处规定,体现了法律的刚性约束。我国教育法治建设的一大难题在于执法不力,导致民办教育乱象难以得到治理。下一步,民办义务教育学校需要增强依法办学意识,不触碰法律高压线。政府部门需要健全民办教育执法体制机制,加强执法机构和队伍建设,对民办义务教育学校违法行为开展综合执法,增强行政处罚的强制性,进一步提升我国民办义务教育治理现代化水平。

[参考文献]

- [1] 吴华, 姬华蕾. 论民办教育对国家教育发展的独特贡献[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2020, 38(10): 69-77.
- [2] FEINBERG W, LUBIENSKI C. School Choice Policies and Outcomes[M]. Albany: State University of New York Press, 2008: 85.
- [3] 罗西瑙 詹姆斯 N. 没有政府的治理[M]. 伦敦: 剑桥大学出版社, 1995: 107.
- [4] 刘冬冬, 张新平. 教育治理现代化: 科学内涵、价值维度、实践路径[J]. 现代教育管理, 2017(7): 1-6.
- [5] 唐兴盛. 政府“碎片化”: 问题、根源与治理路径[J]. 北京行政学院学报, 2014(5): 52-56.
- [6] 胡象明, 唐波勇. 整体性治理: 公共管理的新范式[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2010, 49(1): 11-15.
- [7] 蒋源. 从粗放式管理到精细化治理: 社会治理转型的机制性转换[J]. 云南社会科学, 2015(5): 6-11.
- [8] SMITH A. Theory of Moral Sentiments[M]. Indianapolis: Liberty Classics, 1976: 385.
- [9] ROSEMARY O, GERARD C, BINGHAM B. Introduction to the symposium on collaborative public management[J]. Public Administration Review, 2006(51): 6-10.
- [10] 张贤明, 田玉麒. 论协同治理的内涵、价值及发展趋向[J]. 湖北社会科学, 2016(1): 30-37.
- [11] DEL FAVERO M. Faculty-administrator relationships as integral to high performing governance systems: New frameworks for study[J]. American Behavioral Scientist, 2003, 46(6): 901-922.
- [12] 江林新, 廖圣清, 周慰, 等. 上海市中小学教师工作压力状况调查报告[J]. 上海教育科研, 2012(3): 39-43.
- [13] 阙明坤, 王华, 王慧英. 改革开放40年我国民办教育发展历程与展望[J]. 中国教育学刊, 2019(1): 29-36.
- [14] 赫钦斯 罗伯特 M. 美国高等教育[M]. 汪利兵, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 3.
- [15] 阙明坤, 公彦霏, 孙俊华. 我国民办教育区域规模差异及影响因素的实证分析[J]. 复旦教育论坛, 2018, 16(5): 98-106.
- [16] 邵允振, 李杏姣. 举办者权益保障与实现的重要举措: 试析《条例征求意见稿》有关举办者权益的设计[J]. 教育与经济, 2018(3): 14-19.
- [17] 陆韵. 义务教育阶段“民办择校热”背后教育不公平的生成与治理[J]. 中国教育学刊, 2020(12): 35-41.
- [18] 刘云生, 张晓亮, 胡方. 民办中小学教育发展的趋势、挑战与对策[J]. 中国教育学刊, 2021(4): 58-63.

(责任编辑 吕允英)