

特约主持人:王洪才(厦门大学教育研究院教授,博士研究生导师)

主持人语:随着信息技术不断发展,我国终身教育体系建设的技术支持条件越来越成熟,它对高质量教育资源的呼唤就越来越急迫。众所周知,终身教育体系建设是为了适应建设学习强国和适应学习型社会的要求,旨在为国民提供越来越充分的学习机会。无疑,学习资源越充分,人们可选择的学习机会就越多,就越容易找到最为适宜的学习机会。在终身教育体系建设中,民办教育是一个不容忽视的存在,因为民办教育办学机制比较灵活,对市场需求信息反应灵敏,更能够提供满足人们需求的学习机会。可以说,民办教育对于终身教育体系建设而言是不可或缺的。中外合作办学是一种非常特殊的教育形式,能够满足国民的特殊学习需求。无论民办教育还是中外合作办学机构,质量都是两者的生命线,如果单纯追求营利的目的,其自身在终身教育体系中的地位必然下降。这说明,教育的公益性始终是第一位的,必须始终把好质量关,做好质量建设。加强党建,加强依法治教,加强师资队伍建设和加强学生权益保护,提升教育治理能力,都是质量建设的必要举措。可以预言,如果质量保障机制建设越完善,那么在应对各种突发事件考验时就会越自如。疫情防控常态化时期,民办教育如何迎接挑战就是对其办学质量与水平的一次检验。

终身教育体系建设中我国民办教育的作用与发展

——“构建服务全民终身学习的教育体系”笔会系列四

□ 王洪才;景安磊;阙明坤,金成,倪涛;杨程

摘要:民办教育能够满足全民终身学习需求,培养全民终身学习理念,它是国民教育体系中的重要组成部分,必须重新思考其在终身教育体系中的地位,处理好营利与非营利的关系,发挥好民办教育灵活办学机制的优势。目前,民办教育的发展遇到了困难,缺乏促进民办教育发展的有利环境,仍存在轻视民办教育的观念;不能充分认识未来民办教育的地位和作用,民办教育法规政策体系不健全,鼓励支持民办教育发展的定力不够;民间资本进入教育的积极性不高、信心不足,筹融资困境影响民办学校健康可持续发展;民办学校内部治理结构不完善,体制机制优势发挥不明显,教育教学质量参差不齐,无法加强内涵式发展;民办学校教师合法权益无法得到应有的保障,队伍建设和专业发展有待加强。实践中应该保障正确办学方向,强化政策督导和落地,提高民办教育治理能力,积极引入民间资本,促进民办教育持续发展,夯实民办教育发展实力。特别在疫情防控常态化时期,各类民办教育遇到很多困难亟待解决,需要在政府层面,将政策的顶层设计与实际情况相结合;在各级各类民办学校层面,抓住机遇做好内涵建设;在社会层面,各界共同营造良好的教育生态。

关键词:终身教育体系;民办教育;中外合作办学;高质量发展;疫情防控

收稿日期:2020-07-20 DOI: 10.13425/j.cnki.jjou.2020.05.003

论终身教育体系建设中的民办教育、中外合作办学

王洪才

(厦门大学教育研究院)

一、民办教育在国民教育体系中具有不容小觑的实力

在我国,民办教育已经成为教育体系的一个重要组成部分,这可以从民办教育在高等教育所占的份额获得证明。不少研究资料显示,民办高校招生数大致占到招生总数的20%左右,民办高校数量达到了30%左右。^[1-3]虽然在基础教育阶段,民办教育所占的分量比较低,但影响力却不小,在不少地区,民办教育对公办教育形成了强有力的竞争力。这样一支不容小觑的办学力量,在服务于终身学习的终身教育体系构建中,该扮演一个什么样的角色呢?我们不能想当然地认为,民办教育也应该是终身教育体系的一个重要组成部分。虽然从理论上可以说,既然民办教育已经成为我国教育体系的一个重要组成部分,那么它自然也应当成为终身教育体系的一个重要组成部分。但目前所说的教育体系主要是指国民教育体系,^[4]它与终身教育体系之间差别是非常大的,尽管国民教育体系是构建终身教育体系的基础,但两者在意义上的差别很大。因为国民教育体系是针对适龄人口的,而终身教育体系是服务于全民终身学习的。两者的任务不同,服务对象不同,办学方式也不同,运行机制也存在着根本性差异。当我们谈我国教育体系时往往是指现实中的教育体系,而谈终身教育体系则是正在建构中或面向未来的体系。虽然终身教育体系建设需要以目前的教育体系作为基础,但并不等于终身教育体系就是目前教育体系的简单扩充或结构调整,因为终身教育体系与目前的国民教育体系在运行机制上存在着根本的不同。

我们知道,国民教育体系是指全日制的正规的教育系统,它是以义务教育为基础,包括高中阶段教育和高等教育,都对就学者的年龄提出了明确要求。尽管高等教育入学已经部分地取消了年龄要求,但非适龄入学人口所占比重极低。这一方面说明高等教育正在向终身教育转轨,另一方面说明转轨的道路还非常漫长。《中华人民共和国义务教育法》规定,每个公民必须接受九年制义务教育,但这一条款无法适用于终身教育体系建设。虽然在终身学习时代人人都必须学习,而且必须学会学习,但在终身学习原理中,必须始终坚持“以学习者为中心”的原则,必须以学习者自愿为出发点,把尊重学习者主体性

作为基本定律加以执行,^[5]因为凡不是学习者自觉自愿的学习就必然是低效果的甚至是反效果的。终身教育体系所面对的对象是成年人,是有自己独立意志和个性需求的成年人,为此就不能以强迫学习作为原则,必须尊重他们的主体性、自愿性和自觉性,尊重他们对教育形式和教育内容的选择。这也是为什么我们不能把国民教育系统直接纳入终身教育系统的原因。

不可否认,在终身教育体系构建中,不可能缺少国民教育体系作为基础,但国民教育体系需要尊重终身学习的基本要求和规律,否则,我们就难以建立真正意义的终身教育体系。如此,就必须重新思考民办教育在终身教育体系中的地位。

二、民办教育的营利性影响了它在终身教育体系中的地位

在我国,民办教育具有特殊的性质和地位。这个特殊性表现在,它既有公益的属性同时也具有营利的属性。换言之,民办教育并非一种纯粹的公益事业,而是一种带有经营性质的产业。正因为如此,国家希望进一步规范民办教育办学行为,《中华人民共和国民办教育促进法》出台,就是希望民办学校在营利性与非营利性之间做出选择。实事求是地说,进行这个选择是非常困难的。因为一旦选择了“营利”,那么就难以享受作为“事业”的优惠待遇;而一旦选择了“事业”,就无法名正言顺地营利了。这个选择同样适用于终身教育体系建设。众所周知,民办教育在其发展过程中具有巨大的经济利益诉求,一旦选择加入终身教育体系,就意味着必须放弃很大的经济利益。这对于以营利作为本色的民办教育而言无异于“割肉”。我们知道,民办教育的兴起主要是为了弥补公办教育办学资源的不足,特别是优质教育资源的不足,这部分的办学资源是作为刚性需求存在的。正是因为它弥补了公办教育的不足,所以得到了长足的发展。作为国民教育体系的一部分,民办教育以其具有特色的资源和灵活的经营方式获得了市场的认可,从而迅速发展起来。在基础教育部分的民办教育,一般都以办学环境好、师资队伍优质、升学率高等吸引了大量优质生源,当然其收费水平也是相当高的,因而也为举办者带来了不菲的经济回报。即便是高收费,民众为了子女得到优质的教

育,特别是为了最终的升学目标,仍然是欣然愿往,在有些地方民办学校甚至是“一位难求”。在我国南方不少地区,民办学校的竞争力甚至超过了公办学校,因而也引起了不少人的担心。民办学校的竞争力主要在于教师的工资待遇高,从而能够吸引大批优秀教师。这与民办学校具有灵活的经营机制是分不开的。一旦他们有了优质的师资,办学成绩就很容易显现出来,从而在生源竞争中具有优势,这样其办学地位就越发牢固了。

民办高校与基础教育阶段的民办学校情况差距比较大,出现的分化情况也比较严重,可以说,在高等教育层次,民办教育总体而言还是一个弱势群体。毕竟举办高等学校要复杂得多,举办高质量的高等学校就不能仅靠学费收入,还必须有其他途径大规模投入,因为高等学校声望获得主要是依靠科研实力,民办高校很难在此处脱颖而出。首先,他们无力去聘请大牌教授来从事科研,因为民办高校普遍缺乏从事高水平的科研平台与氛围。其次,他们的办学重心在本科或高职及其以下层次,绝大多数办学者科研意识薄弱,如此办学声望很难显现出来。再次,民办高校的办学实力主要是通过就业市场来显现,只有当所培养的人才被市场充分接受后才能说明其办学成功,这也是其吸引生源的根本法宝。而要使市场完全认可和充分接受必须要经历一个周期,这个周期少则10年8年,多则需要20年至30年,也即只有当他们培养的人才真正成长起来,成为社会栋梁之材时才真正被社会接受和认可。换言之,如果没有一批杰出校友的涌现,其办学声誉与办学地位就很难凸显出来。最后,他们还必须面对一个先天性的劣势,即我国民众对民办教育具有天然的不信任,认为民办教育始终是以赚钱为目的,并非从事真正教育。要改变民办教育的传统形象,需要长时间的、良好声望的积累,需要一大批民办教育管理者的不懈努力,特别需要办学者具有耐力,即不能把赚钱放在第一位,必须把办学质量放在第一位,这样人才培养质量才能得到保证,办学声望才能逐渐积累起来。很显然,这非常考验办学者是否具有真正的教育理念,是否具有教育的定力,因为希图急功近利来获得办学成功基本上是不可能的。

三、民办教育以其灵活的办学机制能够提供专项教育服务

民办教育要纳入终身教育体系,意味着不仅仅要从事职前教育,而且必须参与职后教育。职后教育属于继续教育,不是一种刚性需求,从而其选择性非常强,也很难获得稳定的生源。特别是非普通学生或成人学生不可能投入大量的学费去学习,也不可能投入大量的精力去学习。换言之,能够从这些学生自身所获得的学费收入是非常有限的,这对于单纯依靠学费收入来办学的民办教育而言是一个极大的考验。如果没有国家或其他社会

部门的购买服务投入大笔的经费支持,那么他们对参与成人继续教育活动的积极性就非常低。但这不否定他们可以举办一些专题项目为居民提供教育服务,也不否定他们可以提供一些营利效果非常好的特殊服务项目,把一些热门的教育项目制成“课程包”^[6-7],采用网络教学方式提供服务。对于成人学生而言,要让他们参与长时间的集中授课的课程学习非常困难,而且成本也非常高,对于这种办学利润非常低的事情,绝不可能是民办学校或民办高校的主动选择。

民办教育的真正优势在于其灵活的办学机制,即只有足够的利益回报才能吸引他们进入成人教育市场。由此可以看出,要想他们大规模地投身成人教育市场一般是不可能的,只有少量的、专业性比较强的、容易形成特色且能够规模化生产的项目,才能具有足够的吸引力。这个特点也注定了民办教育在终身教育体系建设中是一个补充的角色而不是主要的角色。他们具有对市场信号反应迅速的优势,可以迅速填补教育市场出现的空缺,就此而言,民办教育是不可或缺的。在终身教育体系建设中,国家可以通过购买服务方式吸引民办教育参与特别的教育项目,从而充实教育资源,克服由政府提供该种特别教育项目必须进行的高额投入和低效运转带来的不良后果,如此才可以充分发挥民办教育办学机制灵活的优势。

四、中外合作办学可以为终身教育体系建设提升附加值

中外合作办学项目就目前看无法直接参与到终身教育体系构建中,因为它提供的是一种特殊服务,也可以说是一种专属服务,即它是适合于少数高收入家庭为了子女接受高品质教育要求而提供的服务,它不太适合于普通大众,因为普通大众不具有这种高消费能力,而且他们也没有这种特别需求。终身教育体系建设必然是面向普通大众,而非针对少数人群的,这是服务于全民终身学习的终身教育体系构建的基本点,是一个基本共识,对此我们不展开讨论。

当然,这不能说终身教育体系就不需要中外合作办学机构的参与。即使是针对少数人的需求也应当予以重视。正如民办教育一样,中外合作办学机构也是良莠不齐,其中不乏滥竽充数者。目前中外合作办学机构数量庞大,但真正办学成效卓越的数量并不多,只有少数办学机构脱颖而出,通过办学质量赢得了信誉,如宁波诺丁汉大学就是其中代表。他们的成功表现在生源质量越来越高,教师的科研成果越来越突出,特别是毕业生的出路越来越好,这样就吸引了不少民众的关注。实事求是地说,如果不出国也能够接受到高质量的、带有异国风情的教育,而且在教育费用上大为降低,这对于我国一些已经进入比较富裕阶层的民众而言是一件何乐而不为的好事。

对于这样的办学成绩,国家也是乐见其成的。而且这些中外合作办学机构,因其独特的建筑风格和校园设计,吸引不少民众想一睹究竟,这些办学机构顺势而为,为民众提供了一些观光旅游服务项目,正好向社会推介他们的办学成果,从而也越来越为民众接受。

中外合作办学机构的重要价值就在于把国外大学的办学模式引进国内,特别是把国外大学管理经验引入国内。这些经验对国内教育改革起到了重要的借鉴作用。一般而言,对于国外大学的成功经验,许多出国考察的教育界资深人士都能够体会得到,但意识到要把这些经验搬到国内大学治理中却非常困难,因为各国大学的办学传统不一样,大学办学体制不一样,特别是作为管理主体的行政系统的人员素质差别很大,师资队伍素质也存在着很大差异,这一切都决定了对于国外大学的成功经验只能是望洋兴叹,无法采取嫁接措施为我所用。事实上,国内许多大学在改革过程中就借鉴了国外大学经验,但当国外经验移植到国内后就变成四不像了,结果使得传统机制运行的弊端不但没有解除,反而因为简单移植造成的水土不服产生了新的弊端,出现了画虎不成反类犬的笑话。如在美国运行良好的学生评教制度,在引入国内后就成了一个鸡肋,这种现象让人有点哭笑不得,诸如此类事件不胜枚举。但中外合作办学机构的情况就不一样,因为其举办过程中几乎全盘采用国外母体大学的方案,所聘请的主要工作人员和骨干教师也与母体大学并无二致,如此就使得国外大学的成功办学方案得以顺利地在国内土壤上运行,这确实是学习国外先进办学经验的一个成功案例。而且在长期的合作办学过程中,国内大学会对国外大学办学经验认识得更深刻,从而就容易学到其中的精髓,避免了因为简单移植出现的水土不服现象。

可以设想,我国民众对国外大学抱有浓厚好奇心者不在少数,虽然从相对数字看比较小,但从绝对数值看也相当庞大。许多人可能终生都难以到国外大学就读,但他们非常想得到国外大学的体验,这种学习体验获得对

于个体学习需求满足而言也是非常有意义的,值得重视。随着中外合作办学机构办学经验越来越丰富,服务能力越来越强,也有可能为国内成人学生提供一种类似于留学体验的服务或某项专门的课程服务。尽管中外合作办学机构无法满足大批民众的需求,但能够满足少量民众的需求也是一个巨大突破。

可以预计,中外合作办学机构可以通过社会开放日或专项课程形式服务于一般民众的需要,即便这种服务是纯粹公益性的,也对树立中外合作办学机构的形象,提升在国内教育界的影响力大有裨益。尽管这种服务对终身教育体系建设总体影响不大,但仍能够发挥积极的作用,有助于丰富终身教育的资源,拓宽终身学习资源的来源渠道,如果能够收到这样的附加值效果,也是值得提倡、鼓励的。

作者简介:王洪才,教育学博士,厦门大学教育研究院教授,博士研究生导师,主要研究高等教育原理与方法

参考文献:

- [1] 吴霓. 中国民办高职教育发展的现状、问题和对策——基于统计数据的分析和研究[J]. 中国职业技术教育, 2017(36): 5-9.
- [2] 姚侃. 民办教育新法新政背景下我国独立学院的发展现状与走向[J]. 高教探索, 2019(9): 101-104.
- [3] 郑树山. 不平凡的发展历程 令人瞩目的发展成就——改革开放三十年来民办高等教育发展的回顾与展望[J]. 国家教育行政学院学报, 2008(12): 3-10.
- [4] 张振元. 现代国民教育体系中的普通教育[J]. 中国教育学刊, 2005(5): 5-7, 11.
- [5] 王洪才. 心灵的解放与重塑[M]. 北京: 教育科学出版社, 2011: 188-200.
- [6] 蒋丽华, 曹毅, 杨莉. 课程包在精品课程建设中的应用[J]. 职业技术教育, 2008(11): 17-18.
- [7] 王斌, 喻国明. 媒介经营管理课程包建设: 实践导向的体验式教学探索[J]. 中国大学教学, 2010(3): 46-48.

在支持和规范的主线下促进民办教育高质量发展

景安磊

(北京师范大学中国教育政策研究院)

改革开放以来,我国建成了世界上最大规模的民办教育体系。2018年,全国共有民办学校18.35万所,约占全国学校总数的1/3;民办学校在在校生达5378.21万人,

约占全国学生总数的1/5。^[1]必须承认,40多年来,民办教育有效增加了教育服务供给,满足了群众多层次、个性化的教育需求;增强了教育发展新动能,成为我国教育事业

发展的重要增长点;为国家节约了数以万亿的财政资金,培养了几千万各类型人才;激发了各类主体办学的积极性,壮大了教育资本总量。2012年以来教育领域的民间固定资产投资累计投资达1万多亿元。^[2]

2016年以来,我国民办教育加快改革议程,修订了《中华人民共和国民办教育促进法》及其《实施条例》,出台了一系列配套政策,民办教育关键领域和环节取得突破性进展,进入非营利性和营利性分类学校分类管理的新时代。总体来看,新时代民办教育改革回应了多方主体的利益诉求,明确了强化支持和规范管理的主线,体现了党中央、国务院对民办教育的形势新判断、发展新定位、制度新安排。^[3]尽管民办教育改革正在进入“全面施工、内部装修”的新时期,但调研发现,民办教育领域的新法新政推进缓慢,分类管理改革还没有完全达到预期,亟须打通落地的“最后一公里”。具体表现为:促进民办教育发展的环境不利,有些地方和部门对未来一段时期民办教育的地位和作用认识不到位,仍存在“民办教育是权宜过渡、拾遗补阙,可多可少”的观念;教育法规政策体系不健全,分类管理改革徘徊不前,扶持政策落地困难,鼓励支持民办教育发展的定力不够;民间资本进入教育的积极性不高、信心不足,筹融资困境影响民办学校健康可持续发展;民办学校内部治理结构不完善,体制机制优势发挥不明显,教育教学质量参差不齐,内涵式发展道路曲折;民办学校教师合法权益保障问题长期困扰学校健康发展,队伍建设和专业发展有待加强。这些问题都需要在推进新时代民办教育发展的过程中着力加以解决。

一、加强民办学校党建工作,保障正确办学方向

民办教育是我国社会主义教育事业的重要组成部分,同样需要坚持党的全面领导和社会主义办学方向,承担培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的使命。为切实加强党的领导,2016年印发的《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》对民办学校党建工作重要意义、党组织的政治核心作用、党组织设立和工作体系、书记队伍建设、参与决策和监督机制、党员教育管理工作、思想政治和德育工作等提出了具体要求。^[4]民办学校党建工作取得显著成效的同时也存在一些新情况新问题新挑战。调研发现,面对十九大报告强调坚持党对一切工作的领导的总要求,有些民办学校在具体办学过程中存在方向偏差,党组织设置不全,基层党建工作薄弱,党的教育方针不能有效落实;有的学校党组织和内部机构不融合,党的领导弱化,党委书记可以“派进去”但“管不住”;有些学校办学定位不清、办学方向迷失、办学思想滞后封闭,对思想政治工作重视不够,立德树人培养目标脱离发展需求。

面对全面加强党对教育工作领导的新要求,民办教育应

同步加强党建工作,坚定正确办学方向。第一,加强党对民办学校的领导。牢牢掌握党对民办学校的领导权,充分发挥党委对民办教育的领导核心作用,把党的领导、党的建设贯穿民办教育改革发展始终,非营利性和营利性民办学校都需要坚守教育公益属性,贯彻党的教育方针,有效落实立德树人根本任务。第二,改进党的领导方式,完善党的领导体制。将选配强党组织书记作为民办学校党建工作的重中之重,同步加强民办中小学党组织书记队伍,提高其在民办学校的履职尽责能力。全面推行民办高校党组织书记选任制度,确保党建和思想政治工作全面覆盖、有效开展。第三,发挥民办学校党的基层组织的政治核心作用。推动党建工作要求写入学校章程,理顺学校党组织、理事会(董事会)与校长间的关系和分头工作体系,学校党组织负责人要进入学校决策机构、监督机构,依法参与学校重大决策并实施监督。^[4]

二、健全法律法规和政策体系,强化政策督导和落地

完备的法律法规和政策体系是促进民办教育改革发展的重要保障。尽管新时代民办教育发展的顶层框架基本形成,但改革共识尚未完全达成,部分法规政策的协调衔接有待加强,新举措的针对性和可操作性有待提高。此外,面对民办教育新法新政落实落地的关键堵点,一些地方对民办教育分类管理改革有迷惑、持观望、等待态度,存在“情况看不透,思路理不清,办法找不准”的现象;一些学校和举办者在政策文件中找不到期待的答案,对于政策仍不理解,持焦虑、悲观态度。^[5]有些部门在政策执行中工作方式简单,导致一些初衷是好的政策产生了相反的作用,还有些举办者对新法新政的表述有误解,民办教育新法新政落地面临较大挑战。

困惑不能回避,矛盾必须面对,上述问题需要在落实执行中解决。第一,细化完善配套政策体系。在依法治教框架下,对应新《民办教育促进法》,尽快明确《民办教育促进法实施条例》修订出台的时间表和路线图,清晰传递政府强化支持民办教育健康发展的政策信号。第二,加大民办教育普法力度,进一步凝聚改革共识和合力。组织各地遴选相关管理人员、知名教育从业者、专家学者,开展权威、准确、充分的法规政策解读与舆论宣传工作,促进行政部门和民办学校举办者等群体尊法学法守法用法,维护民办教育行业秩序,防范群体性违法违规事件发生,为政策落地营造良好氛围。第三,积极引导民办教育发展预期。切实推动差异化扶持政策落地,尊重举办者合理诉求,明确举办者奖励和补偿标准与比例,用真正的政策红利打动举办者,引导他们做出正确选择。当前疫情防控期间,更需要及时了解并解决民办学校遇到的困难问题,更加积极落实对民办学校的扶持政策,在用地租金、教师薪酬、社保费用、学生资助、信息技术、防疫物资等方面,给予相应的财政补贴、费用减免、供应保障、信贷途径等支持政策。

三、深入推进简政放权 提高民办教育治理能力

提高民办教育治理能力是实现民办教育现代化的必然要求和关键之举,主要涉及政府治理民办教育的制度理念、配置教育资源的方式和推动民办学校内涵发展的能力。面对教育领域简政放权的新形势,有的地方政府和学校反映,当前束缚民办教育发展的体制机制障碍还没有根本破除,对民办学校的歧视行为仍然存在,个别地区偏重于强化规范和监管,忽视政策引导和支持。有的部门对民办教育具体办学环节、教育教学行为、具体审批事项等方面直接管理过多、直接干预过多。提高民办教育治理能力需要进一步给学校松绑减负,激发办学主体活力。

第一 转变政府职能和服务理念。树立有限、责任、法治、服务政府的观念,由过去以审批为主向以监管和服务为主转变,由过去的单一部门管理为主向跨部门协同治理转变,用减权限权激发学校办学活力,增强教育发展内生动力和改革合力。建立民办学校诚信办学的制度规则和监管体系,健全民办学校退出机制。鼓励两类民办学校按照组织属性探索现代学校制度。第二 减少政府对教育资源的直接配置。尊重行业市场作用和学校主体地位,对于营利性民办学校等适宜由市场配置的教育资源,要让市场机制有效发挥作用,整合各类教育资源交易平台,建立教育资源目录清单,完善教育市场交易机制,提高教育配置效率和效益。第三 优化政务服务,完善服务流程。依法明确政府治理民办教育的权责范围,规范教育行政程序;加强专业化管理队伍建设,创新民办教育管理服务方式,运用信息技术构建民办教育管理信息系统,逐步实现日常管理事项网上并联办理,及时主动公开行政审批事项,提高服务效率,接受社会监督。^[6]

四、积极引导民间资本进入,促进民办教育可持续发展

鼓励社会力量和民间资本进入教育领域是我国教育改革发展的重大议题。从改革发展实践看,民间资本是民办学校办学经费的主要来源,也是困扰民办教育健康可持续发展的重要因素。调研发现,部分地区在民间资本进入教育的行业准入、审批管理上设置“玻璃门”“弹簧门”,社会力量进入教育的隐形门槛、身份歧视仍然存在,民办教育发展空间受到压抑。多数学校存在办学经费融资困境,部分企业深受“不让投”“不能投”“不愿投”困扰,教育领域一些政府和社会资本合作项目的门槛设置过高、审批时限太长,融资难、融资贵等现象普遍存在。

面对利用民间资本把教育办好做大的新期盼,需要引导社会力量积极参与。第一 加快研究出台配套的引导政策和操作办法。制定社会力量(包括外资)进入教育的具体方案,明确工作目标和评估办法,放宽对民办教育办学层次和办学硬件的不合理限制。鼓励新增教育服务由民办教育提供,同时根据不同的目标市场设置不同的市场准入规则,对外资逐步开放教育市场不设置禁入领域。第二 搭建教育产业融

资、担保、信息综合服务平台。鼓励金融机构拓宽教育服务领域,依法依规审慎授信管理,设计符合国家政策与战略的教育类金融服务产品。研究出台教育专项债券发行指引,支持社会力量联合学校设立教育基金。当前疫情防控背景下,需要研究制定民间资本进入教育领域,发挥促进教育消费、拉动经济增长的综合效能。第三 积极探索发展股份制、混合所有制学校。研究制定促进混合所有制学校发展的指导意见,允许各类主体以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利^[7],推动非营利性和营利性民办学校办学模式创新。

五、加强教师队伍建设,夯实民办教育发展实力

教师权益保障及队伍是实现民办学校高质量发展的人才支撑和中坚力量,没有专业化的教师队伍,民办学校的内涵式发展就失去了核心动力。当前,民办学校教师社会地位较低,法律身份不平等;薪酬待遇保障不足,民办学校教师与公办学校教师“双轨制”社保体系区别较大;民办学校教师在职称职务评聘、表彰奖励、申请科研项目、交流培训等方面,存在渠道不畅或者明显被歧视,民办学校校长及教师培训机会较少、专业化发展能力欠缺等。

面对“努力提高教师政治地位、社会地位、职业地位”“让广大教师享有应有的社会声望”的新要求,首先要提高民办学校教师的职业吸引力。完善民办学校教师管理和发展机制,吸引真正的有志于从事民办教育的优秀人才加入。明确民办教育非营利性民办学校法人属性,确保教师编制比例与本地同级同类公办学校大体相当,按照公办学校教师标准参加社会保险,享受同等退休待遇。其次要依法保障民办学校教师薪酬待遇。根据各地财力和教育发展实情,探索将分担非营利性民办学校教职工社会保障的资金纳入县级以上政府预算,依法采取财政补贴、基金奖励、费用优惠等方式,支持、奖励民办学校为教职工建立职业年金制度,让民办学校教师全身心投入教书育人工作,不再为生计发愁。最后要健全“一体化”发展机制。与公办学校教师队伍一视同仁,将民办学校教师队伍建设纳入教师队伍建设整体规划,全面激发民办学校教师专业发展的活力。同时,建立健全教育、宣传、考核、监督与奖惩相结合的师德建设长效机制,全面提升教师师德素养,更好承担起立德树人的责任。

作者简介:景安磊,教育学博士,北京师范大学中国教育政策研究院助理研究员,主要研究高等教育、民办教育

参考文献:

- [1] 2018年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2019-07-24)[2020-04-21].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_ftzjgh/201907/t20190724_392041.html.
- [2] 2017年民间固定资产投资增长6.0%[EB/OL].(2018-01-18)[2020-04-21].http://www.stats.gov.cn/tjsj_zxfb/201801/t20180118_1574945.html.

- [3] 教育部有关负责人就《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》答记者问[EB/OL]. (2017-01-18) [2020-05-02]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201701/t20170118_295146.html.
- [4] 关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)[EB/OL]. [2020-04-21]. <http://www.canedu.org.cn/site/content/632.html>.
- [5] 周海涛, 景安磊, 刘永林. 助力支持和规范民办教育发展[J]. 教育研究, 2017(12): 38-41.
- [6] 国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见[EB/OL]. [2020-04-21]. http://www.gov.cn/jzhengce/content/2017-01/18/content_5160828.htm.
- [7] 景安磊, 周海涛. 社会资本进入职业教育的途径[J]. 法学教育研究, 2018(4): 267-276.

构建服务全民终身学习的民办教育体系的思考

阚明坤 金成 倪涛

(无锡太湖学院)

构建服务全民终身学习的教育体系是国家的重大战略决策,是满足人民美好生活需要、实现教育现代化目标的重要途径。民办教育作为我国教育事业的重要组成部分,是教育事业发展的主要增长点和促进教育改革的重要力量,理应在此进程中担负起更多责任、争取更大作为。

一、民办教育对全民终身学习的现实推动

戴维(H. Dave)认为,终身学习是人的一生所经历的一切正规、非正规和非正式的学习。^[1]“全民终身学习”在“终生学习”基础上进一步拓展,成为涵盖全体社会公民一生的学习方式和体验,其在某种意义上更像是一种理念目标,其中内含着“人人皆学、处处能学、时时可学”的时代愿景。就目标而言,全民终身学习与建设学习型社会及构建终身学习体系紧密交织,在理论和实践层面具有一致性。党的十九届四中全会提出,构建服务全民终身学习的教育体系,将传统的终身教育融入国民教育体系,促进各级各类教育的横向融合与纵向连接,体现教育体系的整体价值,更好地服务全民终身学习。有学必有教,要推动全民终身学习实践,必先构筑完善服务于全民终身学习的教育体系。民办教育作为我国教育的一种基本形式,对推动全民终身学习而言具有十分重要的现实意义。

1. 民办教育满足全民终身学习需求

学习资源是保障公民学习权利的前提,是开展全民终身学习的基础条件。目前,我国教育资金的分配结构性失衡,区域教育经费投入差距过大,学习资源分布极不平衡,部分地区学习资源匮乏,中西部地区缺乏充足的信息、资料、人员、设备与技术,公民的自主学习权利得不到保障。从现实层面出发,构建服务全民终身学习的教育体系,需要整合更加丰富的学习资源以满足全民终身学习需求,需要弥补政府资源配置的缺陷,积极协调社会各界力量共同推进外部资源建设。正如约阿尼杜(Ioannid-

ou)所言,如果要把终身学习付诸实践,必须建立各种各样的伙伴关系,其中既包括公共机构也包括民间组织,既涉及地方政府也涉及社会伙伴。^[2]我国民办教育具有典型的投资办学特征,由社会力量投资举办的民办学校增加了学习资源供给总量,在一定程度上满足了公民的学习需求,实现了“没学上”到“有学上”的转变。在一些弱势地区,民办教育还肩负着教育扶贫的使命,譬如著名台湾企业家王雪红夫妇捐资举办的广州盛华职业技术学院,秉持公益办学理念,面向弱势地区学子,有力地推动我国偏远地区教育事业的发展,学校长设“爱心捐赠榜”,鼓励社会力量捐赠办学。此外,一些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,为阻断代际贫困做出了贡献,切实保障了贫困地区学生的学习权利。^[3]随着经济社会发展水平的不断增长,人均收入水平日益提升,人们不再满足于“有学上”,而是普遍地追求“上好学”;不再满足于学校教育,而是立足于个体发展寻求跨越时间与空间的终身教育。民办教育满足了这种多样化的学习需求,通过市场机制开发数字化学习资源,提供涵盖学前教育、基础教育、中等教育、高等教育、继续教育在内的多种资源,参与发展各种形式的教育,逐渐整合学校教育、家庭教育、电化教育和远程教育,为满足全民终身学习需求提供有益助力。

2. 民办教育形塑全民终身学习理念

终身学习理念是指引并推动学习者去获得他们终身所需要的全部知识与技能的基本原则,它根植于学习者内心,并潜移默化地发生作用。要推动全民终身学习实践,使之成为整个社会的制度化行为,必然要树立全民终身学习理念,使之内化并成为指导学习者不断扩展知识、不断自我完善和发展的行为准则。从教与学的角度出发,终身学习理念不是自生自发的,它需要教育的培植与

催发。正如巴尼特(Ronald Barnett)所言,“学习概念”的前置命题首先是“学会如何学习”^[4],超越教育而言学习仅是一种理论抽象,它无法正确地指导学习者开展学习实践,需要通过教育去形塑学习者的终身学习理念。作为服务于学习者的国家、政府,必须建立与全民终身学习相适应的教育体系和教育机构,从人的幼儿时期、少年时期、青年时期、中年时期、老年时期的整个生命历程去设计相应的教育模式。^[5]然而,传统的公办教育在终身学习理念培育方面具有一定的局限性,教师的教育教学活动多以提升分数为目的而较少地关注学生整体发展;其教学方式多以“填鸭式”“灌输式”为主,学生的自主学习、合作学习、探究学习的机会较少;在教辅工具的运用上,公办学校偏向传统的教学方式,缺乏对新数字化技术的合理使用,不利于激发学生学习兴趣,更不用说培育终身学习理念。民办教育作为公办教育的重要补充,可以弥补政府关于终身教育机构设立的不足,帮助实现全民终身学习理念的培育与覆盖。更为重要的是,民办教育由市场中兴起,其活力在于市场,在市场竞争机制的推动下,民办教育更容易摆脱传统教育的路径依赖,在教育教学方面做出变革与创新。特别是学前及基础教育阶段的民办学校,更加注重个性化教育,擅于培养学生学习兴趣,通常采用“对话”和“实践”教学提高学生自主学习能力,能够立足5G、AI、AR等信息技术不断改进教育服务的方式方法,持续推进教育理念和体制创新,以此获得市场竞争优势,客观上促进全民终身学习理念的形成,推动全民终身学习体系构建。

二、民办教育的发展瓶颈问题

伴随着经济社会的快速发展和国家教育法律法规的逐步完善,我国民办教育不断发展壮大,成为改革开放的一项标志性成果。

质量是民办教育的基准线、生命线,在国家政策和市场机制的调节下,民办学校为了提高声誉,加快师资队伍建设和更新办学设施设备、优化内部治理结构、创新专业课程设计,积极回应“消费者”需求,客观上促进其自身质量全面提升。在一些经济发达地区,义务教育阶段的民办学校逐渐成长为优质教育的代名词。如2015年上海及杭州中考成绩的统计中,大部分表现优异者来自民办学校,民办学校教学质量提升显著。^[6]在与公办学校的比较中,民办初中毕业生进入市、区重点高中的比例更高,进入职业高中的比例更低。^[7]在高等教育阶段,一些高水平民办高校大胆创新、勇于变革、深耕细作,在人才培养质量、办学条件、办学特色、社会声誉等方面取得突破。部分民办高校在课程改革、学科专业、科研服务、党建思政等方面形成品牌,获得行业内公认。在一些省份和城市,民办高校办学成绩显著,从早先的默默无闻变为不可或缺,甚至引领地区教育事业的发展,为区域经济发展做出

了卓越贡献。

近年来,民办学校的总体数量持续增长,但从民办教育发展全局来看,社会对于民办教育是质量洼地的总体感知仍没有扭转,部分民办学校骨干教师流失过多,生源状况不佳,面临倒闭风险。因此,在肯定民办教育发展取得显著成果的同时,必须清醒地认识到,当前民办教育仍然面临诸多亟待破解的瓶颈问题。

1. 民办学校良善治理任务艰巨

民办学校办学乱象是民办教育发展的主要障碍,对民办学校进行良善治理既是民办教育发展的要点,也是难点。目前,学前教育阶段的民办幼儿园占据半壁江山,发展呈现出两极格局:一部分民办园过度追求盈利,巧立名目收费,供需矛盾突出,普惠园建设步履维艰;另一部分民办园生存困难,师资薄弱,濒临倒闭,特别是疫情期间民办园面临退费、教师工资、物业房租、偿还贷款等多重压力,政府统筹治理的任务艰巨。在义务教育和高中教育阶段,优质教育资源不均衡问题依旧突出,民办中小学“掐尖招生”屡禁不止,“公民同招”政策未得到有效执行;个别地区学费攀升过快,分设快慢班,加速教育分层;部分民办高中违规收取与入学相挂钩的赞助费,广西、江苏等地甚至出现民办高中借疫情乱收费现象。^[8]在高等教育阶段,独立学院转设进展缓慢,转设纠纷不断,自教育部《独立学院设置与管理办法》实施以来,仅有70多所独立学院完成转设,仍有70%以上的学校未达到转设条件。^[9]此外,民办高校迎来上市热潮,截至2019年9月,港股教育集团收购民办高校案例12起,涉及交易金额约为71亿元^[10],一些教育上市公司利用通过股份代持、交叉控股、对赌等复杂的股权安排,隐藏民办高校真正的控制者,更有部分学校通过“VIE”架构以非营利之名行营利之实,给学校发展带来潜在风险。在校外培训机构层面,专项治理政策虽取得一定成效,但仍有部分机构管理混乱,进行虚假广告宣传,师资学历造假、教师国籍造假、留学经历过度包装等问题严重,部分机构开展“超前教育”,影响学校的正常教学秩序,尤其是通过自媒体平台开展的校外线上教育,不仅加重了学生课业负担,也加重了家长经济负担。

2. 政府公共职能落实尚未到位

与一般的商业投资相比,民办学校办学具有非商业投机性和公共投资替代性,并且整个社会都在一定程度上分享着民办学校教育服务的溢出效应。^[11]民办教育在事实上的公益性特征决定了政府必须为民办教育发展负责。在理想状态下,政府扶持民办教育应该做到“放水养鱼”,既保证民办机制办学的灵活性,又能给予一定的财政经费保障。但就目前看来,政府扶持民办教育的责任仍未落实。第一,对民办教育的规划不到位。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。如今我国还缺乏指导民办教育发展的总体规

划,地方政府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,目前只有上海、重庆等地。第二,对民办教育的保障不到位。财政经费是民办教育发展的重要保障,是提升民办教育质量的重要支撑。国外私立教育拥有完善的政府拨款制度,政府根据私立学校的计划报告划定拨款额度,按期拨款。而国内相关制度缺位,导致地方政府很少甚至不提供直接的经济援助,民办教育发展困难,疫情期间大批民办学校倒闭便是政府保障职能缺失的真实体现。第三,对民办教育的管理不到位。政府对民办教育的管理应当通过法治手段实现,但部分地区在管理过程中“管得太多,管得过死”,甚至违背了依法治校原则,譬如教育部明确“普惠性幼儿园举办者可以自主选择登记为非营利性或营利性民办园”,而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。在高等教育阶段,教育主管部门对民办高校的招生和收费有着严格限制,不利于民办高校办出质量、办出特色、办出水平,政府管理失当制约着民办教育的良性发展。

三、促进民办教育发展的对策建议

党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,要求建立健全各类型、各形式教育的融合和衔接机制,强调“支持、规范民办教育发展”,服务全民终身学习体系构建。在新形势下,必须加快构建法治体系,积极转变政府职能,促进民办教育转型升级。

1. 加快构建法治体系

构建法治体系是新时期民办教育良序发展的重要保障。党的十九届四中全会对国家治理体系及治理能力现代化提出了新部署、新要求,必须加快构建民办教育法治体系,实现良法善治目标。第一,要加快民办教育科学立法。依法治校,立法先行,必须深入贯彻依法治国、依法治教相关精神,做好《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》《民办学校党建工作重点任务清单》《民办高校质量提升行动计划》等文件的修订出台,地方政府需要从实际出发,紧密结合具体省情,大胆探索创新,因地制宜,制定出符合区域实情、体现地方特色的分类管理政策,推进民办教育制度创新。^[12]第二,创新民办教育执法机制。执法是开展民办教育法治的重要环节,要综合提升民办教育领域的执法能力,重点监管民办培训机构质量,强化线上教育监管,要积极探索针对各级各类民办教育发展的执法方式,优化执法程序,具体明确执法范畴、压实执法责任、健全执法机构、下移执法重心、加强执法协同。坚持“柔性执法”和“刚性处罚”相结合,一方面通过非强制性手段引导,督促各级各类民办学校避免发生违法行为;另一方面对限令整改后仍不合格的民办学校予以取缔或行政处罚。第三,推进民办学校严格守法。守法是建立

法治体系的根本目的,要坚持将法治教育和法治监督相结合,切实加强民办教育系统领导干部和广大教师的法治教育,在各级各类民办教育法治培训中加大宪法法治教育内容,引导民办学校树立法治思维、形成法治意识、提升法治素养;民办学校党组织要适时发挥法治监督作用,规范民办学校办学行为,推动知法守法。第四,推进民办教育公正司法。司法是实现民办教育正义的最后防线,民办学校的纠纷处理事关社会力量兴学热情,必须严格民办教育司法程序,加强前期审查工作,合理判断民办学校内外部法律纠纷类型,合理划分司法审查和学校自治边界,要积极探索专业裁量。

2. 积极转变政府职能

转变政府职能是新时期民办教育规范发展的根本途径。在古典自由主义理论中,政府职能局限于“保护公民免于暴力、盗窃等破坏性活动”,是一种无为而治式的“守夜人”政府,^[13]但真正的社会安排一般介于全盘计划和无为而治之间,强调的是一种低限度的管理。在中国背景下,政府不仅在宏观上进行管理,而且在微观层面,权力也会时常介入,政府掌控了组织是否合法的解释权和裁定权,在这种逻辑的主导下,中国社会组织特征表现为“依附式自主”。^[14]民办学校在这种场域中无法发挥出其应有的灵活性和能动性,需要重塑政府职能,深化管扶并举。一方面,要加快构建分类扶持体系,做好对口帮扶工作。地方政府要加快落实新《民办教育促进法》中的相关规定,制定合理的补贴方案,通过政府购买、基金奖励、捐资激励、土地划拨、税收减免等方式予以非营利民办学校支持;对于营利性民办学校,需要尽快制定量化标准,采用税收优惠,减少土地收费等间接手段进行扶持。同时,政府必须积极探索适合于区域民办教育发展的财政扶持制度,激发社会力量兴办教育热情,提高办学质量,办出民办特色。另一方面,要细化政府管理清单,规范民办学校办学。孟德斯鸠曾言“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[15]必须严格划定政府干预民办学校办学的限度,要制定针对各级各类民办学校的管理清单,保证市场机制作用的发挥,坚持以规范促发展,促进民办学校转型升级。

作者简介: 阙明坤,教育学博士,无锡太湖学院校长助理,副研究员,主要研究办学体制改革;金成,无锡太湖学院副校长,副研究员;倪涛,管理学硕士,无锡太湖学院高教研究所

参考文献:

- [1] Ravindrakumar H Dave. Foundations of Lifelong Education [M]. Hamburg: UNESCO Institute for Education, Oxford: Pergamon Press, 1976: 121.
- [2] 吴遵民. 服务全民终身学习教育体系构建的若干思考——基于服务与融合的视角[J]. 中国远程教育, 2020, 41(7): 16-22, 68.

- [3] 阙明坤. 面向2035我国民办教育的角色和新规划[J]. 教育发展研究, 2020(5): 22-24.
- [4] 罗纳德·巴尼特. 高等教育理念[M]. 蓝劲松,译. 北京: 北京大学出版社, 2012: 195.
- [5] 宋永泽. 终身教育、终身学习和学习化社会的社会基础与逻辑关系[J]. 教育理论与实践, 2007(6): 7-9.
- [6] 杨东平. 新一轮“教育产业化”的特征与治理[J]. 清华大学教育研究, 2018(1): 35-38.
- [7] 王蓉,田志磊. 迎接教育财政3.0时代[J]. 教育经济评论, 2018(1): 26-46.
- [8] 上海市民办教育协会. 广西一民办高中涉嫌借疫情乱收费被叫停[EB/OL]. [2020-05-19]. <http://www.shmbjy.org/item-detail.aspx?NewsID=11691>.
- [9] 教育部. 教育发展统计公报[EB/OL]. [2019-07-24]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/201907/t20190724_392041.html.
- [10] 广东教育网. 民办高校并购/上市/转设【解读指南】[EB/OL]. [2020-02-24]. <http://www.zqtvu.com.cn/gxdt/26904.html>.
- [11] 阙明坤. 推进民办教育分类管理需处理三大关系[J]. 教育发展研究, 2017(3): 60-62.
- [12] 董圣足. 破解瓶颈制约,推进民办学校分类管理[J]. 教育发展研究, 2017(Z1): 3.
- [13] 罗伯特·诺齐克. 无政府、国家和乌托邦[M]. 姚大志,译. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 32.
- [14] 王诗宗,宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5): 50-66, 205.
- [15] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深,译. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.

疫情防控常态化时期民办教育发展的现实困境与行动路径

杨程

(国家教育行政学院)

新冠肺炎疫情在全球的暴发,给人类社会带来了严重的危机,与其他行业一样,全球教育也受到了很大的挑战。据联合国教科文组织发布的数据,截至2020年4月20日,从学前教育到高等教育阶段,世界191个国家超过15亿名大中小学停课,占比约90.2%。^[1]我国各级各类教育也受到了较大的冲击,教育教学活动无法正常开展。

民办教育作为我国社会主义教育事业的重要组成部分,对推动我国教育事业的发展起到了积极的作用。据统计,2019年全国共有各级各类民办学校19.15万所,占全国比重36.13%;各类教育在校生5616.61万人,比上年增加238.40万人。^[2]在疫情期间,从学前教育到高等教育、从学历教育到非学历教育都遭遇了前所未有的冲击,部分民办幼儿园濒临倒闭,部分校外培训机构纷纷退场,部分民办高校在线上教学上存在很多困惑。目前,我国进入了疫情防控常态化时期,有必要厘清民办教育发展的现实困境,帮助民办教育纾困解难。

一、不同学段民办教育面临的现实困境

在疫情防控常态化时期,各级各类民办教育面对的现实困境,既有共性问题,也有个性问题。如,在共性问题方面,民办教育均面临着资金压力大、师资队伍稳定性差、线上教学效果难以保障等。而在个性问题方面,需要

逐级逐类地进行分析。

第一,民办幼儿园面临的现实困境。《2020年政府工作报告》中明确指出,要支持和规范民办教育,发展普惠性学前教育,帮助民办幼儿园纾困。之所以高度关注民办幼儿园,是因为不论幼儿园的数量还是在园幼儿的数量,民办幼儿园都占据了半壁江山。据统计,全国共有幼儿园28.12万所,民办幼儿园17.32万所,占61.6%,全国在园幼儿4713.88万人,民办幼儿园在园幼儿2649.44万人,占56.2%。^[3]在疫情期间,民办幼儿园没有学费来源却要继续支付高昂房租和教师薪酬,其面临着前所未有的资金压力,部分幼儿园甚至处于变卖资产或关停园区的困境,如果得不到政府、家长的支持,难以凭借幼儿园自身渡过难关,将会影响我国广大人民群众对幼儿园的刚性需求。进入疫情防控常态化时期,由于幼儿年龄较小,习惯尚未养成,家长对疫情的认识度不高,民办幼儿园面临着较大的复园压力。一方面,《中共中央 国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》要求到2020年,普惠性幼儿园覆盖率(公办园和普惠性民办园在园幼儿占比)达到80%,公办园在园幼儿占比原则上达到50%。如果在疫情防控常态化时期,民办幼儿园不能渡过困境的话,学前教育发展不平衡不充分的问题将更加凸显,“入园难”“入园贵”的问题也很难得到根本解决。另一方面,从新冠肺炎的易感人群来分析,并没有明显的

年龄特点,属于全民易感性,对于防护意识较差的幼儿而言,有效避免新冠肺炎感染的态势更为严峻,尤其是对于缺乏相关经费支持的民办幼儿园,急需采取有效措施帮助其纾困解难。

第二,民办义务教育阶段面临的现实困境。义务教育阶段事关亿万少年儿童的健康成长,是在校生规模最大的教育阶段。此次疫情以来,各地教育行政部门、中小学积极组织线上教学。但由于前期线上教学经验积累不足,教育信息化硬件设备不齐全,加之义务教育阶段学生年龄较小,学习自主性相对较差,导致学生成绩两极分化比较严重。疫情防控常态化时期,民办中小学如何实现线上线下教学的深度结合,仍是摆在学校面前的一道难题。除此之外,受到疫情的影响,民办学校教师工作压力将进一步提升,民办中小学能否有充足的经费稳定师资队伍,激发教师工作积极性,确保学校正常的教育教学秩序,也需要民办义务教育学段的学校调整发展策略,更好地满足学校的发展需求。

第三,民办高中教育阶段面临的现实困境。海外疫情的暴发,给教育国际化发展带来了严重的影响,大量留学生面临着交通管制、滞留海外、学校关闭的困境。同时,国际教育发展的趋势不容乐观,给以培养留学生为目的的民办国际高中带来了巨大的挑战。一方面,对于目前已经就读民办国际高中的学生而言,各种因素导致出国留学困难加大,尤其是对于高二年级的学生,IB及A Level等国际大考和各种标准化考试接连取消,这将直接影响海外学校的申请。另一方面,对于正准备让孩子留学的家庭而言,在做出选择时将会更加审慎。从经济形势来看,疫情蔓延全球,世界各国日趋封闭,减缓了全球资本和人员的流动,对全球经济造成了严重的影响。从政治形势来看,各国民族主义抬头,反全球化、反华情绪上涨,加剧了人们对全球流动不确定性的担忧,给全球教育交流蒙上了一层阴影。综合考虑这些因素,家长会有一个思维的转变,在短时间内将不再选择让孩子出国留学。可见,在疫情防控常态化时期,虽然我国高中已经陆续复学复课,但海外学校的复学复课仍没有时间表,不仅给广大准备出国的高中生带来了困扰,而且也使民办国际高中陷入困境,需要各方迅速行动、积极探索,找到国际教育交流未来发展的道路。

第四,民办高校面临的现实困境。与基础教育相比,高等教育阶段的学生分布更为广泛,涉及的课程更加多元,在疫情期间对学生管理的难度更大,尤其对于民办高校而言,面临更多挑战和压力。一方面,民办高校信息化建设有待进一步提升。在疫情期间,民办高校采取线上教学的模式组织学习,虽然确保了教学进度,但是教学质量难以保障。与公办高校相比,民办高校也暴露了在信息化建设方面的不足,如基础硬件设施不完善,优质的课程资源不充足,教师的线上教学能力有待提升等。在疫

情防控常态化时期,部分高校学生仍不能返校接受线下教学,民办高校急需提升线上线下混合教学能力,应对未来高等教育发展趋势。另一方面,民办高校毕业生面临着严峻的就业压力。据统计,2020届高校毕业生达到874万人,同比增加40万人,创近年来毕业生人数的新高。^[4]受经济下行压力和疫情叠加双重影响,2020年高校毕业生就业难度可想而知。与公办高校毕业生相比,民办高校毕业生的竞争力原本就相对较弱,在疫情防控常态化时期就业难度更大。如何在疫情防控常态化时期,克服疫情带来的不利影响,帮助民办高校毕业生顺利就业,是当前民办高校面临的一项极为艰难的工作,也是民办高校毕业生急需解决的困难,需要多方联合统筹、多措并举。

第五,校外培训机构面临的现实困境。自2018年2月以来,全国各地针对校外培训机构开展了一系列的专项治理行动,校外培训热在一定程度上得到了缓解,但是仍存在校外培训机构治理执法力量薄弱、非学科类培训机构乱象较多、校外培训内容难以评价、培训质量难以评估等问题。此次疫情期间,为了防止疫情的扩散,2月14日,《国务院教育督导委员会办公室关于严禁任何校外培训机构近期以任何形式开展线下培训的紧急预警》提出,“严禁开展任何形式的线下培训,线上培训要严格按照有关规定规范开展,不得违规组织开展超前超纲超纲在线教学”。基于此,各地纷纷叫停了线下培训,使线下培训机构的发展面临较大困境,部分规模较小的线下培训机构直接闭店退租,一些规模相对较大的线下培训机构则通过缩小或转租部分场地的方式缓解资金方面的压力。相比线下培训,线上培训具有5个关键特征:移动的、互动性和参与性的、个性化的、智能的、全球的。^[5]因此在疫情初期,线上培训机构发展较快,积累了一定的生源。但是随着时间的推移,很多家长发现线上培训的效果并不理想,很多学生无法专心听讲,自主性成为影响线上培训效果的最大因素,导致很多线上培训机构也受到了大量质疑。进入疫情防控常态化时期,部分线下校外培训机构仍不能全面复工复产,其中既有家长对于疫情防控的恐慌,也有教育行政部门出于安全考虑限制复工复产的原因,校外培训机构回归正常发展轨道仍需一定的时间。

二、疫情防控常态化时期民办教育发展的行动路径

在疫情期间,各级各类民办教育都遭遇了不同程度的影响,在疫情防控常态化时期,仍有很多困难亟待解决,我们需要为整个民办教育系统纾困解难。

第一,在政府层面,要将政策的顶层设计与实践的具体情况相结合。改革开放40多年来,民办教育的发展实践与政策嬗变呈现“螺旋式上升”的态势,即实践中的不断探索推动着政策的不断完善,使政策更加具有科学性,

同时政策的不断完善,也推动着民办教育向更加规范的方向发展,二者相辅相成。回溯政策演变,民办教育的合法性基础来源于1982年颁布的《宪法修正案》,其中明确规定“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”,这是我国第一次在宪法中鼓励社会力量参与举办教育事业。2002年颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》实现了我国民办教育发展的第二次重大突破,其中最受关注的也是日后争议较多的是“合理回报”原则,影响了我国民办教育多年的发展实践。2016年修正的《民办教育促进法》是我国民办教育发展的第三次重大突破,明确了对我国各级各类民办学校实施“分类管理”原则,进一步规范和支撑民办教育的发展。

进入疫情防控常态化时期,帮助民办教育纾困,需要在政策上进一步予以支持与规范。一方面,要做好政策的顶层设计,支持民办教育激发市场机制的活力。如,帮助民办幼儿园纾困,要制定相关补贴和帮扶举措,在财政补助、租金减免、师资队伍等方面使民办幼儿园享受政策红利,做到精准帮扶。再如,教育部等八部门印发了《关于加快和扩大新时代教育对外开放的意见》,重申了疫情对出国留学的影响只是暂时的,今后仍将会通过出国留学渠道培养我国现代化建设需要的多样化人才,这为解决民办国际高中的困难提供了制度保障。另一方面,相关政策的制定要因地制宜。由于各地疫情发展、经济发展、社会发展的差异及各地民办教育发展的水平不同,各地在支持民办教育发展的财政性经费、土地、师资等方面均存在一定的差异,因此要给地方一些自主空间,让地方因地制宜地支持与规范民办教育发展,共同渡过疫情带来的难关。

第二,在各级各类民办学校层面,要抓住机遇做好内涵建设。疫情的暴发,相当于给各级各类民办教育按下了暂停键,要抓住这个机遇认真思考民办教育的未来发展路径,实现转危为机。有学者指出,公办学校与民办学校之间的竞争,应在于办学特色与教育质量的竞争,尊重教育规律,立足人的成长,抓好不拼生源的内涵发展才是民办教育优质发展的根本。^[6] 具体而言,一是民办学校要加强科学研究,包括对教育规律、教育政策和市场需求等方面的研究分析,从而为民办教育的发展和提升提供基础支撑。二是加强学校信息化建设,打造线上线下相结合的混合教育模式。没有教育信息化就没有教育现代化,疫情期间,民办学校发现了教育信息化方面的不足,在疫情防控常态化时期,要推动信息化与教育教学的全面深度融合,实现民办教育的跨越式发展。三是要不断

提升学校内部管理水平,打破民办教育家族式管理或企业化管理的模式,遵循教育规律,逐渐建立现代民办学校制度,提升学校办学管理水平,更好地应对疫情防控常态化时期的各种挑战。

第三,在社会层面,各界要共同营造良好的教育生态。疫情防控常态化时期,受到经济下行压力的影响,财政压力将更为紧张,优质教育资源将更为紧缺。在这个阶段,要充分释放民办教育的价值,引导民间资本有序进入教育领域,有效弥补政府对教育经费投入不足的缺陷,增加优质教育服务供给,形成公办、民办有序竞争发展的格局,推进教育体制机制创新,推动教育发展从“基本均衡”向“优质均衡”迈进。基于此,在疫情防控常态化时期,要加大对民办教育正向的宣传引导力度,缓解社会各界对民办教育负面评价较多的现实困境。具体而言,一方面,要深入推进民办教育综合改革,树立民办教育良好社会形象,为推动教育现代化、促进经济社会发展做出积极贡献。比如,充分发挥民办学校为人民群众提供多样化、个性化、高端化、国际化教育选择的优势,从而赢取社会各界的广泛认可。另一方面,要推动政府、公民办学校、家庭、社会多方形成合力,统筹推进疫情防控与教育发展,根据疫情防控形势的总体变化,对民办教育的支持与规范发展统一谋划、统筹推进,共同打造公民办教育协调、有序、共同发展的良好教育生态。

作者简介:杨程,管理学博士,国家教育行政学院团委书记、副研究员,主要研究教育政策、民办教育
基金项目:北京市教育科学“十三五”规划2019年度优先关注课题“规范校外培训机构管理的长效机制研究”(ACEA19004)

参考文献:

- [1] 杨宗凯.以信息化促进高等教育国际化[N].中国教育报,2020-05-05(8).
- [2] 2019年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].[2020-06-23].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202005/t20200520_456751.html.
- [3] 杨程.帮民办园纾困因“园”制宜[N].中国教育报,2020-05-27(2).
- [4] 晋浩天.高校考试招生就业如何有序开展[N].光明日报,2020-05-13(8).
- [5] 约翰·丹尼尔.灵活性:在线学习的核心要素[J].中国远程教育,2017(1):5-14,79.
- [6] 方红峰.公民办学校之间的竞争应是办学特色与教育质量的竞争[J].人民教育,2019(15):32-34.

责任编辑 张军涛