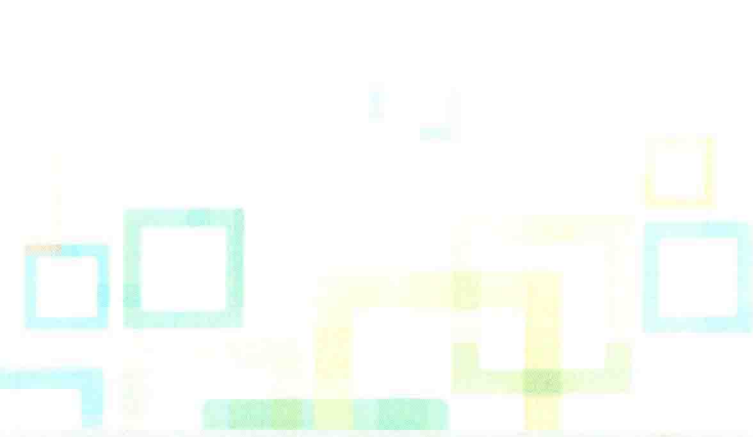




方建锋 著

西部民办教育发展战略研究

以贵州民办教育
多元办学体制建设路径
与政策研究为例

XIBU MINBAN JIAOYU FAZHAN ZHANLUE YANJIU

YI GUIZHOU MINBAN JIAOYU

DUOYUAN BANXUE

TIZHI JIANSHE LUJING

YU ZHENGCE YANJIU WEILI

 上海人民出版社

西部民办教育发展战略研究

以贵州民办教育
多元办学体制建设路径与
政策研究为例

方建锋 著

图书在版编目(CIP)数据

西部民办教育发展战略研究:以贵州民办教育多元
办学体制建设路径与政策研究为例/方建锋著.—上海:
上海人民出版社,2017

ISBN 978-7-208-14333-3

I. ①西… II. ①方… III. ①社会办学-研究-中国
IV. ①G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 030847 号

责任编辑 秦 堃 肖 峰

封面设计 夏 芳

西部民办教育发展战略研究

——以贵州民办教育多元办学体制建设路径与政策研究为例

方建锋 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 江苏凤凰数码印务有限公司

开本 890×1240 1/32 印张 6.25 插页 4 字数 140,000

2017 年 4 月第 1 版 2017 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14333-3/G·1837

定价 38.00 元

目 录

第一章 西部民办教育研究的意义与展开	1
第一节 本研究的意义	3
第二节 研究目标、研究内容和研究重点	4
第三节 研究方法	6
第二章 贵州省人口、经济和教育概况分析	8
第一节 人口概况	8
第二节 经济概况	14
第三节 教育概况	21
第四节 政策概况	30
第三章 贵州省民办教育事业发展的现状	33
第一节 贵州省民办教育的成就	33
第二节 贵州省民办教育存在的问题	35
第三节 贵州省民办教育发展的主要举措和经验	48
第四章 贵州省民办教育发展的瓶颈问题、政策诉求与 研究共识	56

第一节 瓶颈问题与政策诉求	56
第二节 研究共识	77
第五章 民办学校分类管理试点方案设计与推进策略	94
第一节 民办教育分类管理的基本背景	95
第二节 贵州省民办学校分类管理的基本设想	100
第三节 民办学校转为营利性学校的推进方案	109
第六章 促进贵州民办教育多元办学体制建设的扶持 政策和政府规制	116
第一节 扶持政策	117
第二节 政府规制	122
主要参考文献	132
附件一 《贵州省民办幼儿园、中小学设置标准和审批 暂行规定》(建议稿)	135
附件二 相关数据分析一览表	143

图 表 目 录

表 2-1	贵州省第六次人口普查各地区城镇化水平 比较	13
表 2-2	2011 年贵州与全国及部分省份按三次产业 生产总值比较	17
表 2-3	2011 年贵州与全国及部分省份城乡居民人 民币储蓄存款比较	18
表 2-4	2011 年贵州与全国及部分省份城镇居民人 均收入与现金消费支出比较	18
表 2-5	2011 年贵州与全国及部分省份农村居民人 均收入与现金消费支出比较	19
表 2-6	贵州省 2011 年教育事业情况	22
表 2-7	贵州省 2006—2011 年生均教育事业费变化情况 ..	25
表 2-8	贵州省 2006—2011 年生均公共预算公用经 费变化情况	26
表 3-1	2011 年贵州与相关地区民办学前教育在园 幼儿及所占比例比较	37

表 3-2	2011 年贵州与相关地民办义务教育在校生及所占比例比较	37
表 3-3	2011 年贵州与相关地区民办高中阶段在校生及所占比例比较	38
表 3-4	2011 年贵州与相关地区民办普通本专科招生、在校生所占比例比较	39
表 3-5	2011 年贵州与相关地区独立学院本专科在校生数占全部民办的比例比较	44
表 5-1	营利性与非营利性民办学校的主要区别	105
表 5-2	民办学校分类管理的政策体系	106
图 2-1	贵州省 2005—2012 年 GDP 增长态势	15
图 2-2	2005—2011 年贵州省三次产业占生产总值的比重走势	16
图 2-3	2011 年贵州省不同层次在校生人数一览	27
图 3-1	2000 年以来贵州省民办学校数量增长态势一览	34
图 3-2	2011 年贵州省和全国不同层次民办学校在在校生所占比例	36
专栏 3-1	贵州省独立学院过渡期推进情况	46
专栏 3-2	天赋中学的办学理念	53
专栏 6-1	部分地区对民办学校财政资助的探索	118
专栏 6-2	部分地区对民办学校的税收优惠政策	119
专栏 6-3	部分地区对民办学校教师社会保障的探索	121
专栏 6-4	部分地区明晰民办学校法人属性的探索	125
专栏 6-5	部分地区对民办学校财务管理方法的探索	128

第一章 西部民办教育研究的意义与展开

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》指出：“要充分调动企事业单位和业务部门的积极性，并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学。”此后出台的一系列关于教育的法律、法规，都贯彻了这个精神。目前，我国的办学体制已经形成了纯粹民办、民办公助、引进外资办学及公立转制的学校等多元化态势，另外举办教育的主体、出资性质、出资方式、运作模式等也都呈现多样化的特点。我国办学体制初步形成了公办教育和民办教育共同发展的格局。

从西部特别是贵州省的实际情况来看，民办教育多元化要深入、持久发展，仍面临着不少问题和挑战，存在着诸多亟待破解的制度瓶颈，概括起来，主要有以下几个方面：

(1) 政府(国家)、市场和教育的关系没有完全理顺。20世纪90年代以后，随着政府包揽办学的格局逐渐向以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制转换，我国教育中的办学主体呈现了多元化态势。由于不同的办学主体各有其独特的价值坐标体系，在价值关系上也不可能完全彼此重合或代替，因而在办学体制改革中也呈现了多元化的价值追求，并进而对原有单一的价值观念形成了冲击和挑战。在经济改革的大背景之下，这些冲

击和挑战可以概括为政府、市场与教育三者关系的调整。教育转变为政府、市场共同参与、调节的事业,而市场的介入势必要求政府放弃部分教育权限而交由市场来运作。

(2) 民办学校的法人属性有待进一步明确。我国现行的《中华人民共和国民法通则》对法人的规定还很不完善,尤其是对教育体制改革关系重大的公益性财团法人和营利性社团法人未作规定(民促法修法之后,民办学校理论上可以是事业单位法人、民非法人、企业法人三种类型,随着《慈善法》的实施,民非法人将更名为社会服务机构,同时捐资办学将是其必须属性,事业单位法人登记的标准则是国有资本的参与,企业法人登记的难度之高,为民办教育发展带来明显不确定性,三种法人政策尚未明朗)。《中华人民共和国民办教育促进法》虽把民办教育界定为公益事业,但允许合理回报的规定既不具操作性,又不被政府有关部门所认可。这使民办学校的法人性质变得扑朔迷离、含混不清。现实中的民办学校均被要求作为“民办非企业单位”登记,在管理中则被视同企业对待。

(3) 法律、法规和政策不配套。首先,教师身份不统一。民办学校教师享受不到与公办学校教师平等的待遇,突出表现在养老保险问题上,民办学校教师和公办学校教师的养老保险被纳入了企业和事业不同的体系。缴费基数低、缺少职业年金,使得民办教师退休待遇依旧相去甚远。其次,税收政策不合理。民办学校税收不能享受与公办学校同等的优惠政策,由于民办学校经费不在财政预算管理范畴,依据 2004 年 2 月财政部、国家税务总局的有关规定,民办学校成了缴纳企业所得税的对象。其三,奖励扶持举措不到位。在义务教育阶段,政府对民办学校的奖励和区县政府的配套机制尚没有完全建立起来。对于高等教育而言,目前政府部门对于民办高校的扶持力度也很有限,主

要表现在用于民办高等教育的政府专项资金总量偏小且分配不当;民办高校参与示范性高职院校建设,不能享有政府的经费投入以及银行的贷款贴息;民办高校申报科研项目得不到预算内的经费支持;等等。其四,原有《中华人民共和国民办教育促进法》修法后缓解了民办学校发展的法律障碍,但是具体的相关领域政策,依旧需要与其他部门进行充分协调。

(4) 学校内部权力缺乏制衡和监管。这表现为:一些学校法人治理结构不完善,董事会、监事会等组织形同虚设;有的学校董事长和校长的关系和职责不明确,造成举办者和办学者之间矛盾冲突;一些学校相关利益主体(教师、家长、学生、社区等)没能充分有效地参与学校管理。上述矛盾和问题的产生,有些是办学体制改革探索初期不可避免的,有些则是西部地区特别是贵州教育深层次矛盾长期积累的结果。

第一节 本研究的意义

(1) 学术价值。本研究有助于丰富和发展贵州省民办教育多元化发展的理论和实践,推动在民办学校法人属性理论、民办教育扶持政策、民办教育政府规制政策、民办教育公共治理框架、民办学校自主办学、民办学校风险防范等多个领域中开展理论与政策创新探索,形成探索性的研究成果。

(2) 应用价值。本研究有助于在贵州省建立更为合理、更有活力的民办教育多元办学政策框架,为有效解决当前制约我国西部地区民办教育发展的系统性、瓶颈性民办教育政策难题作出探索,促进民办教育事业健康、稳定、规范和可持续发展,充分体现民办教育是西部地区教育事业发展中的重要增长点和促进教育改革的重要力量。

第二节 研究目标、研究内容和研究重点

1. 研究目标

本研究的总目标是:在全面总结近年来贵州各地办学体制改革和民办教育发展的基本经验、深入分析国际国内实践经验的基础上,对民办学校多元化办学体制建设路径与政策进行系统的设计,特别是在学校法人属性、资产归属、财政资助、学校自主招生、收费和专业设置等办学自主权诸方面开展配套制度设计,为西部,尤其是贵州民办教育的改革和发展寻找新的发展动力。

(1) 对贵州民办教育发展的实际情况进行实地调研和评估。贵州省是西部地区的重镇,本研究将充分利用东西部合作,开展实地政策评估,提升研究成果的政策价值。

(2) 构建贵州民办教育发展的基本政策框架。民办学校多元化办学体制建设路径与政策设计涉及现有教育管理政策的根本性调整,属于民办教育领域内的顶层制度设计。这一设计将直接影响贵州民办教育事业的发展。本研究致力于形成涵盖民办教育准入标准、扶持、税收、财务、人事、政府规制等方面内容的基本政策框架。

(3) 建立贵州民办学校分类管理的综合配套政策设计。在现有条件下整体推进民办学校多元化办学体制建设路径与政策设计,具有一定的政策风险与市场风险。本研究致力于推进营利性非营利性分类管理的整体政策设计,同时注重对政策设计过程中的不确定性建立风险防范与预警机制,而且努力建构在正常环境中以资产保全和财务监管为核心的民办学校风险防范

机制。

2. 研究内容

(1) 贵州民办教育发展现状与发展政策评估。贵州民办教育规模小、比例低。在本研究中,笔者充分利用了所掌握的全国教育事业发展数据和教育经费数据,同时与实地调研相结合,力求全面评估目前贵州民办教育的发展形势、存在的问题,为后续开展的民办教育政策设计提供坚实的研究基础和丰富的实践背景材料。

(2) 民办教育发展多元办学体制建设路径与政策的比较研究。研究进行过程中,突出了对西部地区尤其是与贵州情况相近的云南、四川、重庆等兄弟省市民办教育发展经验的借鉴,为后续开展的民办学校多元化政策设计提供必要的比较研究基础和广阔的政策视野。该专题要解决的主要问题,是对西部地区尤其是兄弟省市发展民办教育方面的制度与文化背景分析和政策绩效评估,为贵州民办学校多元化发展提供既符合通行惯例,又体现贵州民办教育发展特殊省情的比较视野。

(3) 促进贵州民办教育发展多元办学体制的基本政策框架。在本研究中,笔者对民办学校涉及的分类管理、财政资助、税收优惠、教师保障、自主办学、法人属性、设置标准、财务监管、风险防范等问题开展系统的政策设计。

3. 研究重点

(1) 民办学校分类管理试点方案设计与推进策略研究。结合民办学校分类管理的政策设计和试验进展,对不同分类标准、政策设计和推进策略进行比较,寻找积极稳妥的转换分类管理政策框架的实现途径。

该专题要解决的主要问题,是在新旧两种管理政策模式转换过程中,如何通过系统的政策设计和稳妥的政策实施,探索民

办学校分类管理模式转换的实现路径。特别是在保障民办学校可持续发展和教师、学生合法权益的前提下,如何实现学校举办者的正常更替,推动教育资源的优化配置。

(2) 促进贵州民办教育多元办学体制改革的扶持政策研究。包括财政资助、专项资金、税收优惠、教师保障、自主办学等方面的政策。从民办学校和政府部门的不同立场出发,判断这些政策的实际效果以及需要开发的扶持政策。

该专题要解决的主要问题,是如何通过对不同类别的民办学校实行有区别的分类扶持政策,构建能够充分发挥体制优势和利用体制资源的政策环境,实现民办教育与公办教育的共同发展,以及民办教育内部的优势发展。

(3) 贵州民办教育多元化办学体制中的政府规制研究。立足于贵州推进民办教育发展多元办学体制的基本情况,全面总结近年来贵州各地民办教育发展与政府规制的基本经验,对民办学校的法人属性、设置标准、财务监管、投融资规制、风险防范等内容进行梳理和设计,从民办教育整体发展、社会效益等方面衡量政府规制的实际效果,尝试建立政府规制的灵活反馈调节机制。该专题要解决的主要问题,是如何建立行之有效的监管机制,促进各级各类民办教育规范发展,并有效防范各种可能的风险。

第三节 研究方法

在课题研究的全过程中,笔者广泛应用数据统计分析和座谈访谈,在充分进行文献研究的基础上,进行了全方位的政策构想。^①

① 本书为2011年度贵州省教育改革发展研究十大招标课题成果。

1. 文献研究

广泛采集和阅读相关文献,对私立(民办)学校的法人属性、资产处置、资金来源、财务管理、招生收费、税收优惠、政府资助等政策主题进行系统的分析梳理,全面了解和把握理论界和政策实践中的基本理论观点和政策框架。

2. 深度访谈

在前期文献分析的基础上,笔者进行了全面的实地调查,并通过典型抽样与有代表性的教育管理部门、民办学校举办者、校长、教师、家长等进行深度访谈,全面了解民办教育相关利益群体的对民办学校发展的立场、态度和基本认知。

3. 比较研究

通过观察和分析不同地区的同类政策实践,可以有效克服一定文化传统下形成的思维定势,有助于超越本地区实践的局限性,形成具有创新价值的政策认识。笔者侧重于对西部地区尤其是重庆、四川、云南等地民办学校政策实践的综合比较分析,有助于形成更加开阔、更加合理的民办学校政策方案。

4. 制度分析与政策设计

在文献分析和实证调研的基础上,对贵州省民办学校多元化发展开展系统的政策设计,组织法律、经济、教育等领域的专家学者进行专题研讨,保证研究立场的客观公正,使各项政策举措有可行性和可操作性。

第二章 贵州省人口、经济和教育概况分析

贵州省位于中国西南,东毗湖南、南邻广西、西连云南、北接四川和重庆市。共有 9 个地级行政区划单位,88 个县级行政区划单位。全省东西长约 595 公里,南北相距约 509 公里,面积约 17.6 万平方公里,占全国国土面积的 1.8%,以山区和丘陵居多,山地和丘陵面积占全省总面积的 92.5%,素有“八山一水一分田”之说,平均海拔 1 100 米左右,是全国唯一没有平原支撑的省份。出于整体分析比较的考虑,笔者采用了 2010 年全国第六次人口普查的相关数据。

第一节 人口概况

一、常住人口总量减少,人口再生产已基本实现了向“低出生、低死亡、低自然增长”类型的转变

根据《贵州省 2010 年第六次人口普查主要数据公报》,截至 2010 年 11 月 1 日零时,贵州全省常住人口为 3 474.65 万

人,其中:男性 1 795.15 万人,占 51.66%;女性 1 679.50 万人,占 48.34%。与 2000 年第五次人口普查结果相比,常住人口减少 50.12 万人,减少幅度为 1.42%,年平均减少幅度为 0.14%。从数据上分析,人口流向省外是常住人口减少的主要原因。第六次人口普查数据显示贵州户籍人口中流出省外人口规模达 719 万人,占全省常住人口的 20.69%,占普查登记户籍人口的 17.29%。与 2000 年第五次人口普查相比,外出省外人口增加 478 万人,平均每年增长 47.8 万人。^①由于人口数量减少,贵州常住人口总量在全国各省份的位次由 2000 年的第 17 位下降到第 18 位,占全国总人口的比重由 2.79%降低到 2.60%。^②

与 2000 年相比,除贵阳市、毕节地区和六盘水市常住人口增加外,其余 6 个地区常住人口均有不同程度减少。其中,贵阳市增加 60.61 万人、毕节地区增加 20.89 万人、六盘水市增加 10.71 万人;遵义市减少 41.69 万人、黔东南州减少 36.41 万人、黔南州减少 33.87 万人、铜仁地区减少 21.03 万人、黔西南州减少 5.91 万人、安顺市减少 3.44 万人。

根据普查登记结果,2009 年 11 月 1 日至 2010 年 10 月 31 日,全省常住人口中的出生人口为 48.52 万人、出生率为 13.96%;死亡人口为 22.76 万人、死亡率为 6.55%;自然增长人口为 25.76 万人、自然增长率为 7.41‰。与 2000 年第五次人口

① 在此之前,贵州相邻两个普查年份之间人口规模变动的情况分别为:1982 年第三次人口普查至 1990 年第四次人口普查的八年间,人口增加 384 万人,增长 13.44%,年平均增长 1.59%;1990 年第四次人口普查至 2000 年第五次人口普查期间,人口增加 286 万人,增长 8.83%,年平均增长 0.82%。

② 与 2000 年相比,全国有 6 个省份的常住人口减少。除贵州外,常住人口减少的有安徽、湖北、重庆、四川和甘肃。

普查相比,出生人口减少 28.34 万人、出生率下降了 6.63 个百分点;死亡人口减少 5.35 万人、死亡率下降 0.98 个百分点;自然增长人口减少 22.99 万人、自然增长率下降 5.65 个百分点。数据表明,贵州人口已基本转变为“低出生、低死亡、低自然增长”的人口再生产类型。

2009 年,贵州人口出生率在全国 31 个省(自治区、直辖市)中排第 8 位,列新疆、西藏、海南、青海、宁夏、广西和江西之后;死亡率排第 3 位,低于江苏和甘肃;自然增长率排第 9 位,列新疆、西藏、宁夏、青海、海南、广西、江西和广东之后。贵州 2010 年“三率”与全国 2009 年相比,出生率比全国高 1.83 个百分点,死亡率低 0.53 个百分点,自然增长率高 2.36 个百分点。

二、全省共分布有 54 个民族,少数民族人数略有下降,但在总量上仍然居全国第四位,比重居第五位

贵州全省民族构成仍以汉族为主体,占常住总人口的 63.89%,各少数民族人口占 36.11%(1 255 万人)。全国 56 个民族中除塔吉克族和乌孜别克族外在贵州均有分布。各少数民族常住人口中数量排前 5 位的依次为苗族、布依族、土家族、侗族和彝族,这 5 个民族人口合计占少数民族人口总量的 82.09%。各少数民族人口数同 2000 年第五次人口普查相比,减少 79 万人,比重下降 2.24%。^①

2010 年全国少数民族人口总量为 11 379 万人,贵州占全国的 11.03%,与 2000 年相比,占全国少数民族人口的比重下降了

^① 减少和比重下降的主要原因是外出省外人口中少数民族人口数量多、比重较高。普查数据显示,在外出省外的 719 万人口中,少数民族有 326 万人,占外出省外总人口的 45.35%,比省内常住人口中少数民族人口比重高 9.24 个百分点。