

Report on Non-Government Education
Development in Shandong

山东省民办教育 发展报告

· 2011—2016 ·

王 坦 夏季亭 主编



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

Report on Non-Government Education
Development in Shandong

山东省民办教育 发展报告

— 2011—2016 —

◎ 王 坦 夏季亭 主编

中国海洋大学出版社

• 青岛 •

—

Report on Non-Government Education
Development in Shandong

2011-2016

—

ISBN 978-7-5670-1744-3



定价：56.00元

编委会

主 任	王 坦	夏季亭		
副 主 任	梅亚宁	帅相志	赵远征	
委 员	张继梁	石 猛	肖俊茹	王 蕾

主 编	王 坦	夏季亭		
副 主 编	梅亚宁	帅相志		
编 者	王 坦	夏季亭	梅亚宁	帅相志
	石 猛	肖俊茹	王 蕾	蔡 云
	左媛媛	郭云卿	侯文雪	杨 炜
	刘 蕾	周国庆		

Preface 序言



《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》明确指出,“民办教育是我国教育事业的重要组成部分”,“是教育事业的重要增长点,是促进教育改革的重要力量”。同时指出,“各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责”,“支持民办学校创新体制机制和育人模式,提高质量,办出特色,办好一批高水平民办学校”,并从加大公共财政扶持、明确地方政府责任、保障民办学校及其教师和学生权益、加强对民办学校的管理和监督等各方面规定了支持和促进民办高校发展的举措。中共十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,强调公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础,必须毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力。这不仅明确了新时期民办教育在实现教育现代化、教育强国、促进经济社会发展中的战略地位和重要作用,也奠定了民办教育事业发展的方向和基调,为民办教育事业拓宽了发展空间。

“十二五”以来,民办教育获得快速发展。截至2016年底,全国共有各级各类民办学校17.1万所,在校学生4825.47万人,分别占全国各级各类学校总数和在校生总数的22%、15%。民办教育的发展,弥补了公办教育资源的不足,增加了教育资源的有效供给,创新了教育的体制机制,为满足人民群众多样化的教育需求和经济社会发展需要做出了积极贡献。我国著名高等教育专家潘懋元先生指出,民办教育的这一作用既有宪法依据,又有统计证明,已经成为社会的共识。仅在缓解公共财政压力方面,“十二五”期间,按照各级各类学校的生均经费标准折算,举办和发展民办教育,每年约为国家节省公共财政2500亿元。同时,各级各

类民办学校的建立,也拉动了地方经济发展,创造了就业岗位,2016年全国民办学校教职工人数达到423.4万人。

作为民办教育的发祥地、全国的教育和生源大省,改革开放以来,山东省民办教育迅速崛起,逐步形成了从学前教育到高等教育、从学历教育到非学历教育,层次类型多样化的发展格局。国家和山东省的教育规划纲要颁布以来,民办教育在规范发展的基础上进一步壮大,呈现出办学主体多元化、办学形式多样化、运营管理日趋规范化、办学特色逐渐鲜明等特点。截至2016年底,山东省共有民办幼儿园7873所、民办小学266所、民办普通初中306所、民办普通高中145所、民办中等职业学校111所、民办普通高等学校39所,分别占山东省同类学校总数的41.76%、2.65%、10.47%、25%、25.93%、27.08%。各级民办学校的数量规模均超过了全国同级民办学校的平均规模。在内涵建设和质量提升方面,相继涌现出了国家级精品课程、国家级教学名师、国家级教学团队、山东省民办本科高等教育特色名校立项建设单位、山东省政府学位委员会硕士学位授予立项培育建设单位等一批显著成果。山东省民办教育逐渐成为全省教育事业的一张名片,在解决公共财政办学压力、满足人民多元化差异化教育需求、助力全省教育领域综合改革等方面做出了重要贡献。

政府的支持与重视是民办学校快速发展的重要保证。“十二五”期间,山东省紧跟社会发展需求,把握政策发展脉搏,立足当下,着眼未来,紧贴形势,从政策制定、规范管理、财政扶持等方面,统筹规划民办教育事业,陆续出台了一系列政策,如《山东省非营利性民办职业院校认定管理办法(试行)》(鲁教职发〔2013〕8号)、《山东省民办普通中小学校(幼儿园)分类认定办法(试行)》(鲁教职发〔2015〕1号)、《关于对民办教育文化卫生体育养老新上项目实行贷款贴息的通知》(鲁财办发〔2015〕17号)、《关于开展非营利性民办学校教师养老保险与公办学校教师同等待遇试点工作的指导意见》(鲁政办发〔2015〕57号)等,规范民办学校办学行为,拓宽民办教育资助方式,探索民办教师福利待遇保障等。同时,不断完善体制机制和扶持制度,在财政支持民办教育发展方面迈出较大步伐,促进各个阶段民办教育健康发展。在学前教育阶段,大力扶持普惠性民办幼儿园发展。自2011年起,山东省财政结合中央补助政策,设立“民办幼儿园发展奖补资金”,截至2016年,累计拨款

7.6 亿元,鼓励引导各地多渠道、多形式扩大学前教育资源。在义务教育阶段,自 2016 年春季学期起,山东省调整完善城乡义务教育经费保障政策,将民办义务教育学校纳入公用经费补助范围,对民办学校按照普通小学每生每年 710 元、初中每生每年 910 元的标准补助公用经费。在高等教育阶段,大力支持民办本科高校优势特色专业建设,对优质民办高校给予财政补贴。2014—2016 年,山东省财政累计安排 1.18 亿元,实施“民办本科高校优势特色专业支持计划”,支持全省民办本科高校 60 个优势特色专业建设。2016 年,山东省财政安排民办高校奖励资金 5400 万元,对山东英才学院、山东协和学院等 15 所办学成效显著、为社会培养高素质人才数量较多的民办高校给予奖励。在民办学校学生资助、师资培训方面,山东省各级财政部门坚持公办、民办一视同仁的原则,将学生资助政策覆盖到全部民办学校,并按与公办学校一致的办法,核定下达民办学校学生资助资金,组织开展大量师资培训,让民办学校教师和公办学校教师接受同样高质量的培训。此外,山东省创新财政投入方式,自 2015 年开始,对符合条件的民办学校新上项目给予贷款贴息。2015 年和 2016 年累计下达贴息资金 4600 余万元,吸引社会资本扩大优质教育资源供给。这一系列政策的“破冰”和“试水”,为民办教育事业筑造了越来越好的政策氛围和发展环境。

诚然,山东省民办教育发展势头良好,但也同样面临着诸多困难和问题,主要包括:资金来源渠道比较单一,师资队伍流动性较大,内部治理体系不健全,民办非企业法人属性定位缺少民法支持,政府对民办教育的服务支撑体系尚待完善,等等。

“十三五”时期是山东省全面建成小康社会的决胜阶段,也是完成国家、山东省中长期教育规划纲要目标的攻坚时期,教育改革发展面临新的形势和任务。如何深入学习习近平总书记新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻党的教育方针,坚持教育为人民服务、为中国共产党治国理政服务、为巩固和发展中国特色社会主义制度服务、为改革开放和社会主义现代化建设服务,继续深化改革,提高教育教学质量,成为包括民办教育在内的各级各类教育的奋斗目标。当前,新修改的《中华人民共和国民办教育促进法》已经施行,这是我国民办教育的重大转折点。由此,各级各类民办学校站在了历史性选择的“十字路口”,如何继续为民办教育事业提供良好的秩序保障,推动各级各类民办学校在改革

潮流中依据各自所长,借助政策红利获得持久、健康发展,成为摆在政府面前的重要课题。

在此背景下,受山东省教育厅委托,山东英才学院组织编制了《山东省民办教育发展报告(2011—2016)》。这是我省首例民办教育发展专题报告,报告力求系统梳理“十二五”期间以及“十三五”开局之年山东省民办教育发展的整体进程、基本态势和主要成绩,总结民办教育前期发展经验,分析尚存在的问题,提出有针对性的改进路径和建议,以期为政府和教育行政部门的科学决策提供较详实的数据资料,为全省民办学校把握新时代、抓住新机遇、做出新贡献提供信息参考和服务,为山东省各级各类民办学校持续健康发展带来一定的启示和参考作用。



2018 年元旦

Contents 目 录



第一部分 民办教育政策	1
教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域 促进民办教育健康发展的实施意见	2
全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定	7
中华人民共和国民办教育促进法	10
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	18
教育部等五部门关于印发《民办学校分类登记实施细则》的通知 ..	26
教育部 人力资源社会保障部 工商总局关于印发《营利性民办学校监督管理实施细则》的通知	29
山东省非营利性民办职业院校认定管理办法(试行)	37
山东省教育厅等 4 部门关于印发《山东省民办普通中小学(幼儿园)分类认定办法(试行)》的通知	39
关于对民办教育 文化 卫生 体育 养老新上项目实行贷款贴息的通知	42
山东省人民政府办公厅转发省人力资源社会保障厅等部门《关于开展非营利性民办学校教师养老保险与公办学校教师同等待遇试点工作的指导意见》的通知	45
山东省教育厅关于进一步加强民办非学历教育机构规范管理的通知	49

第二部分 综合报告	51
山东省民办教育总体发展状况及问题分析	52
第三部分 区域报告	75
济南市民办教育发展报告	76
青岛市民办教育发展报告	87
潍坊市民办教育发展报告	106
第四部分 类别报告	119
山东省民办幼儿园发展报告	120
山东省民办中小学发展报告	131
山东省民办普通高中发展报告	147
山东省民办中等职业学校发展报告	160
山东省民办技工学校发展报告	168
山东省民办高校发展报告	179
山东省独立学院发展报告	192
第五部分 省内民办学校办学经验	205
山东英才学院创建高水平应用型大学的实践探索	206
德州交通职业中等专业学校发展特色职业教育的探索与实践	216
青岛建国职业学校培养高素质技术性人才的探索	225
青岛海山学校精细管理、特色发展的探索与实践	229
潍坊光正实验学校致力于打造高品质学校的探索	235
第六部分 民办教育改革新进展	239
民办高校迎接本科教学工作审核评估	240
民办教育分类管理的地方实践	253
民办学历教育拥抱资本行业市场	257
附录 山东省民办教育大事记	266
后记	283



第一部分

民办教育政策

教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域 促进民办教育健康发展的实施意见

教发〔2012〕10号

各省、自治区、直辖市教育厅（教委），各计划单列市教育局，新疆生产建设兵团教育局，有关部门（单位）教育司（局），部属各高等学校：

为贯彻落实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13号）、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，鼓励和引导民间资金发展教育和社会培训事业，促进民办教育健康发展，提出以下意见。

一、充分发挥民间资金推动教育事业发展的作用

（一）民办教育是社会主义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。要充分发挥民间资金的作用，把鼓励和引导民间资金进入教育领域、促进民办教育发展作为各级政府的重要职责。

（二）健全以政府投入为主，多渠道筹措经费的教育投入体制。加大政府教育投入的同时，采取积极有效措施，鼓励和引导民间资金进入教育领域，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育与民办教育共同发展的格局。

（三）完善民办教育相关政策和制度，调动全社会参与教育的积极性，进一步激发民办教育体制机制上的优势和活力，满足人民群众多层次、多样化的教育需求，探索完善民办学校分类管理的制度、机制。

二、拓宽民间资金参与教育事业发展的渠道

（四）鼓励和引导民间资金以多种方式进入教育领域。社会力量按照国家有关规定，以独立举办、合作举办等多种形式兴办民办学校（含其他教育机构，下同），拓宽民间资金进入教育领域、参与教育事业改革和发展的渠道。

（五）鼓励和引导民间资金进入学前教育 and 学历教育领域。积极扶持民办幼儿园特别是面向大众、收费较低的普惠性幼儿园，引导民办中小学校办出特色，鼓励发展民办职业教育，积极支持有特色、高水平、高质量民办高校发展。

（六）鼓励和引导民间资金参与培训和继续教育。以社会需求为导向，积极

鼓励民间资金参与在职人员职业培训、农村劳动力转移培训、转岗培训等各类非学历教育与教育培训,推进终身学习体系和学习型社会建设。完善政府统筹协调和监管机制,培育、规范非学历教育和教育培训发展环境,建立健全培训服务质量保障体系。

(七) 允许境内外资金依法开展中外合作办学。外商投资公司在我国境内开展教育活动须符合《外商投资产业指导目录(2011年修订)》的规定。允许外资通过中外合作办学的境外一方依照《中外合作办学条例》及其实施办法参与合作办学。鼓励民间资金与我国境内学校合作,参与引进境外优质教育资源,依法举办高水平的外中合作办学机构。中外合作办学机构中境外资金的比例应低于50%。鼓励民间资金与我国境内学校合作赴境外办学,增强我国教育的国际竞争力。

三、制定完善促进民办教育发展的政策

(八) 完善民办学校办学许可制度。进一步清理教育行政审批事项,改进审批方式,简化审批流程,规范民办学校审批工作。民办学校设置,执行同类型同层次公办学校的设置标准,可以适当放宽幼儿园审批条件。民办高校申请学士、硕士和博士学位授予权的,按与公办高校相同的程序和要求进行审批。

(九) 清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。依法清理与法律法规相抵触的、不利于民办教育发展的规章、政策和做法,落实民办学校与公办学校平等的法律地位。各级教育行政部门在自查自纠基础上,积极协调相关部门,重点清理纠正教育、财政、税收、金融、土地、建设、社会保障等方面不利于民办教育发展的政策,保护民办学校及其相关方的合法权益,完善促进民办教育发展的政策。

(十) 落实民办学校办学自主权。民办学校依法自主制定发展规划,设立内部组织机构,聘任教师和职员,管理学校资产财务。实施高等学历教育和中等职业学历教育的民办学校,按照国家课程标准和有关规定自主设置和调整专业、开设课程、选用教材、制订教学计划和人才培养方案。基础教育阶段的民办学校在完成国家规定课程的前提下可以自主开展教育教学活动;民办学校引进的境外课程需报省级教育行政部门审核,对境外教材应依法进行审定。

(十一) 落实民办学校招生自主权。支持民办高校参与高等学校招生改革试点。进一步扩大民办本科学校招生自主权,省级教育行政部门可视生源情况允许民办本科学校调整招生批次。完善民办高等专科学校、高等职业学校自主招生制度,有条件的地区教育行政部门可允许办学规范、管理严格的学校,在核

定的办学规模内自主确定招生范围和年度招生计划。中等层次以下民办学校按照核定的办学规模，与当地公办学校同期面向社会自主招生。

（十二）落实民办学校教师待遇。民办学校教师在资格认定、职称评审、进修培训、课题申请、评先选优、国际交流等方面与公办学校教师享受同等待遇，在户籍迁移、住房、子女就学等方面享受与当地同级同类公办学校教师同等的人才引进政策。民办学校要依法依规保障教师工资、福利待遇，按照有关规定为教师办理社会保险和住房公积金，鼓励为教师办理补充保险。支持地方人民政府采取设立民办学校教师养老保险专项补贴等办法，探索建立民办学校教师年金制度，提高民办学校教师的退休待遇。建立健全民办学校教师人事代理服务制度，保障教师在公办学校和民办学校之间合理流动，鼓励高校毕业生、专业技术人员到民办学校任教任职。

（十三）保障民办学校学生权益。民办学校学生与公办学校学生同等纳入国家助学体系，在政府资助、评奖评优、升学就业、社会优待等方面与同级同类公办学校学生享有同等权利。民办普惠性幼儿园与公办幼儿园在园儿童享受同等的资助政策。

（十四）完善民办学校税费政策。民办学校用电、用水、用气、用热与公办学校同价。捐资举办和出资人不要求取得合理回报的民办学校执行与公办学校同等的税收政策。教育行政部门要积极配合协调相关部门制定出资人要求取得合理回报的民办学校、经营性教育培训机构和开展营利性民办学校试点的民办学校享受的税收优惠政策。民办学校向受教育者收取的学费、各种代收代办费用的项目和标准执行相关价格政策。

（十五）支持高水平有特色民办学校建设。扶持和资助民办学校提高管理水平，加强教师队伍建设，建立民办学校与公办学校共享优质教育资源的机制，深化教育教学改革，创新人才培养模式，推动民办学校不断提高办学水平和人才培养质量。

四、引导民办教育健康发展

（十六）健全民办学校内部治理结构。规范民办学校董事会（理事会）成员构成，限定学校举办者代表的比例，校长及学校关键管理岗位实行亲属回避制度。完善董事会议事规则和运行程序，董事会召开会议议决学校重大事项，应做会议记录并请董事会全体成员签字、存档备查。健全校长和领导班子的遴选和培养机制，实行校长任期制，保障校长、学校管理机构依法行使教育教学权和行政管理权。要切实加强民办学校党的建设，实现民办高校党组织全覆盖，

充分发挥民办学校党组织政治核心作用,健全民办高校督导专员制度,建立民办学校教职工代表大会制度。民办高校要根据相关规定和实际工作需要,配备足够数量的辅导员和班主任。建立健全校园安全管理和保卫制度,配备安全保卫力量,完善安全防控体系,维护校园安全稳定。

(十七)健全民办学校资产和财务管理制度。依法落实学校法人财产权,学校存续期间,任何组织和个人不得侵占学校法人财产。民办学校应将举办者投入的资产、办学积累的资产、政府资助形成的资产分类登记建账,将学费收入、政府资助等公共性资金存入学校银行专款账户,主管部门要对学校公共性资金的银行专款账户进行监管,确保办学经费不被挪作他用。完善财务管理和会计制度,加强财务监督和资产监管,实行财务公开。民办学校应当在每个会计年度结束时依规定出具财务会计报告,委托会计师事务所依法进行审计,审计结果报审批机关备案,并向社会公布。

(十八)建立民办学校风险防范机制。各地要加强民办学校办学管理信息系统建设,完善办学风险评估、预警机制,制定工作预案。学校主管部门应关注民办学校举办者的运行情况,对举办者非法干预学校运行、管理,抽逃出资,挪用学校办学经费等违法行为要加强监管,对可能影响所举办学校的重大事件及时了解、快速预警,督促学校规避风险、平稳运行。

(十九)建立民办学校退出机制。民办学校终止办学,要严格按照法律法规规定的程序,提出清算和安置方案,保证有序退出,保护师生权益,防范国有资产流失,维护社会稳定。民办学校举办者退出举办、转让举办者权益或者内部治理结构发生重大变更的,应事先公告,按规定程序变更后报学校审批机关依法核准或者备案。

五、健全民办教育管理与服务体系

(二十)将民办教育纳入地方经济社会发展和教育发展规划。各地在制定本地区教育事业发展规划、调整学校布局时,要充分考虑民办教育的作用,挖掘民间资金的潜力。新增教育资源要统筹考虑公办学校和民办学校的发展实际。

(二十一)加强对民办学校办学行为的监督。教育行政部门和有关部门要加强协调合作,开展民办学校年度检查,向社会公布检查结果,并将检查结果作为政府资助等扶持政策重要依据,不断完善政府扶持政策体系。健全民办学校督导、评估制度,强化督导专员的责任,发挥中介机构的作用,提高民办学校督导评价科学化水平。将检查、督导、评估作为规范民办教育的重要手段。

(二十二)提高民办教育管理和服务水平。各地要逐步建立满足公众需求、

方便办学者需要、有利于提高政府管理服务水平的民办教育服务和管理信息平台,推进民办教育信息化建设,加强民间资金参与教育事业和社会培训事业的信息统计和发布工作。引导民办教育中介机构健康发展,加强民办教育研究机构建设。积极宣传民办教育先进典型、改革成果和发展成就,积极协调相关部门制定进一步促进民办教育发展的政策措施,营造全社会支持民办教育发展的良好环境。

中华人民共和国教育部
二〇一二年六月十八日

全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定

(2016年11月7日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议决定对《中华人民共和国民办教育促进法》做如下修改。

一、第一章增加一条,作为第九条:“民办学校中的中国共产党基层组织,按照中国共产党章程的规定开展党的活动,加强党的建设。”

二、将第十八条改为第十九条,修改为:“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校。但是,不得设立实施义务教育的营利性民办学校。”

“非营利性民办学校的举办者不得取得办学收益,学校的办学结余全部用于办学。”

“营利性民办学校的举办者可以取得办学收益,学校的办学结余依照公司法等有关法律、行政法规的规定处理。”

“民办学校取得办学许可证后,进行法人登记,登记机关应当依法予以办理。”

三、将第十九条改为第二十条,修改为:“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构并建立相应的监督机制。”

“民办学校的举办者根据学校章程规定的权限和程序参与学校的办学和管理。”

四、将第三十条改为第三十一条,修改为:“民办学校应当依法保障教职工的工资、福利待遇和其他合法权益,并为教职工缴纳社会保险费。”

“国家鼓励民办学校按照国家规定为教职工办理补充养老保险。”

五、将第三十七条改为第三十八条,修改为:“民办学校收取费用的项目和标准根据办学成本、市场需求等因素确定,向社会公示,并接受有关主管部门的监督。”

“非营利性民办学校收费的具体办法,由省、自治区、直辖市人民政府制定;营利性民办学校的收费标准,实行市场调节,由学校自主决定。”

“民办学校收取的费用应当主要用于教育教学活动、改善办学条件和保障教职工待遇。”