



景安磊

著



民办高校教师权益 实现研究

ON THE PROTECTION AND IMPLEMENTATION OF
THE RIGHTS AND INTERESTS OF
FACULTY IN PRIVATE UNIVERSITIES AND COLLEGES



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

景安磊

著

民办高校教师权益 实现研究

ON THE PROTECTION AND IMPLEMENTATION OF
THE RIGHTS AND INTERESTS OF
FACULTY IN PRIVATE UNIVERSITIES AND COLLEGES



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

民办高校教师权益实现研究 / 景安磊著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2019. 3
ISBN 978 - 7 - 5201 - 4622 - 7

I. ①民… II. ①景… III. ①民办高校 - 师资队伍建
设 - 研究 - 中国 IV. ①G648. 7
· 中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 057874 号

民办高校教师权益实现研究

著 者 / 景安磊

出 版 人 / 谢寿光
责任编辑 / 刘同辉

出 版 / 社会科学文献出版社
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083
印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 12.25 字 数: 165 千字

版 次 / 2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4622 - 7
定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

前 言

教育是国家和社会发展的基石，教师是教育的奠基者。习近平总书记在2018年9月10日召开的全国教育大会上强调，坚持把教师队伍建设作为基础工作，为新时代教育事业的发展提供了根本遵循。高等教育是国民教育体系和人力资源开发的关键环节，教师队伍是这个关键环节中的关键主体，也是实现高等教育内涵式发展的第一资源和依靠力量。建设高等教育强国，办好人民满意教育，对公办高校和民办高校教师队伍建设都提出了新的、更高的要求。坚持把教师队伍建设作为高等教育改革发展的基础工作，是新时代新形势下对高校教师地位和作用的新思考、新定位。

改革开放40年来，我国民办教育始终与经济社会发展同向同行，历经恢复发展、快速增长、规范调整、分类管理4个阶段，从“国家办学的补充”发展到成为社会主义教育事业的重要组成部分。40年来，民办教育改变了政府包揽教育的体制，为推进教育改革提供了实证经验，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，充满生机活力的发展局面，为提高教育供给水平、深化办学体制改革、推动教育现代化、促进经济社会发展做出了积极贡献。从教育事业统计数据看，2017年全国共有各级各类民办

学校 17.76 万所，约占全国学校总数的 1/3；各类民办学校在校生达 5120.47 万人，约占全国在校生总数的 1/5；民办学校专任教师约 265 万人，约占全国教师总数的 1/6。高等教育阶段，全国共有民办高校 747 所（含独立学院 265 所），超过全国高校总数的 1/4；民办高校在校生达 628.46 万人，超过全国高校在校生总数的 1/5；民办高校专任教师达 31.62 万人，占全国高校专任教师总数的近 1/5。^①

我国民办高等教育在发展初期，受限于公私观念和寻求“合理回报”的动机，办学经费投入普遍不足，经费严重依赖于学费，学生的多少就意味着经费的多寡，因此各民办高校均将招生工作视为重中之重。然而，伴随生源数量的减少，高校之间的竞争日益激烈，跨过初期原始积累阶段的民办高校，把办学质量视作生命线和核心竞争力。其中，教师队伍成为影响办学质量的首要因素。同时，纵观 40 年发展历程，民办高等教育规模不断发展壮大，其在整个高等教育体系中的作用也越来越大，民办高等教育已经成为我国高等教育体系的重要增长点和促进高等教育改革的重要力量。但与之形成鲜明对照的是民办高校教师队伍建设相对落后，尤其是教师的合法权益没有得到有效落实，比如民办高校教师社会地位不高、待遇保障不力、职称评聘不畅、专业发展受限等问题未能从根本上解决。此外，与丰富的实践探索相比，我国民办教育改革理论准备相对不足，一定程度上影响了改革发展的进程和教师权益实现的程度。从现有政策看，政府和民办高校对教师队伍建设和教师权益实现重视程度仍然不够。伴随我国民办高等教育改革和发展，教师队伍建设已成为民办高等教育转型阶段的重点工作，民办高校教师权益实现研究已经成为民办高等教育改革和发展的重要议题，有效实现教师合法权益成为民办高校健康发展的关键。可以预见，未来高水平、有特色的民办高校也将是那些教师

① 本书数据不包括台湾省、香港特别行政区和澳门特别行政区的数据。

权益实现程度高的学校。

2016年11月7日,第十二届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了《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》,其最大的亮点是明确规定实行非营利性和营利性民办学校分类管理,确立了分类管理的法律依据,初步构建了营利性与非营利性民办教育分类扶持、分类监管的政策体系。为推进民办教育分类管理,国务院及相关部门颁布了配套法规和政策,标志着我国民办教育进入分类管理的新时期,开启了民办教育发展的新征程。2016年12月,《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》(国发〔2016〕81号)发布,提出了促进民办教育发展的各项政策措施,为民办教育分类管理政策的落地提供了行动方案。意见再次强调要保障民办学校教师合法权益,加强教师队伍建设。2018年,《中共中央国务院关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见》发布,这是新中国成立以来党中央出台的第一个专门面向教师队伍建设的里程碑式的政策文件。其中,该意见对民办学校教师队伍建设同样关注,专门就民办学校教师的社会保障、福利待遇、合法权利等提出明确要求。

本书坚持问题导向,立足政策研究和改革方向,着眼于民办高等教育改革发展的现实问题,深入讨论民办高校教师权益实现过程中的问题成因,重点关注可规范、可调整、可优化、可健全的政策动向和体制机制,为民办高校教师权益实现提供理论支撑和政策思路框架。在理论层面,本书构建了组织平衡理论、利益相关者理论和委托代理理论的分析框架,提出了符合我国民办高等教育发展特点和民办高校教师权益实现实际的前瞻性分析思路,拓展了民办高校教师权益实现理论、民办高等教育改革和发展理论和民办高等教育治理理论,为民办高等教育转型发展和模式创新提供新路径。在方法层面,本书运用实证调查、深入访谈和政策分析相结合的研究方法,用人口学特征的

数据统计分析客观描述了民办高校教师权益实现现状和不同教师群体间的差异，用多元回归模型论证了民办高校教师实现的影响因素。通过访谈和文本分析，深入挖掘数据背后的影响因素，重点关注可调控的政策设计，为改进政策体系提供参考路径。在应用层面，本书致力于重构民办高校教师权益实现的政策体系，提出了重点消除阻碍因素、分类扶持区别对待、多方协同推进、共同参与治理的基本思路，为改进民办高等教育治理方式、激发民办高校发展活力、切实实现民办高校教师权益提供了政策上的参考。

需要说明的是，本书的主要政策资料以及基于实证分析得到的结论是在《民办教育促进法》2016年11月修订之前得到的，对营利性和非营利性民办学校实施分类管理的政策落地后，针对两类不同性质的民办高校，如何实现其教师权益，需要结合2016年以来的民办教育的新法规进行更加深入的研究。当前，我国民办教育改革在重要领域中和关键环节上取得突破性进展，分类管理、差异化扶持落实进了法律条文。《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》为提高民办学校教师的身份地位，把保障教师权益、督查和引导民办学校重视师资队伍建设和作为重要内容，专设一章予以明确规定；强调完善待遇，提升保障机制，畅通专业发展通道，让民办学校的专任教师获得同样的职业认同感、岗位幸福感、育人责任感、事业成就感和社会荣誉感。消除公办、民办学校教师职业差别的改革目标得到法律认可，政府支持民办教育改革发展的责任和义务更加于法有据。民办高校教师队伍建设进入新时期，解决教师权益实现问题面临新机遇。

摘 要

教师是立教之本、兴教之源，教师队伍是民办高校健康发展的根本力量。当前，我国民办高等教育正处在转型期，民办高校发展正由过度依赖生源和学费向重视师资队伍建设转变，教师队伍建设是民办高等教育转型阶段的基础性工作。能否有效实现民办高校教师的权益，直接关乎民办高等教育的可持续发展。

本书基于组织平衡理论、利益相关者理论和委托代理理论，构建了民办高校教师权益实现研究的分析框架，选取了北京、山东、浙江、河南、宁夏等5个省、自治区、直辖市的7所民办高校的1027名专任教师作为研究对象。本书通过问卷调查和深入访谈开展实证分析，分析民办高校教师权益实现过程中的问题成因，探析政策调整的思路，得出初步结论，提出对策建议。

第一章为导论。结合民办教育改革发展40年所经历的恢复发展、快速增长、规范调整、分类管理等4个阶段，以民办高等教育及其教师队伍发展背景、现状和法规政策的梳理为研究起点，总结民办高等教育的贡献和面临的机遇及挑战，分析民办高校教师权益实现的重要性和必要性。系统梳理国内外相关研究成果，为本书的撰写提供借鉴和思路。

第二章为理论研究。分析民办高校、民办高校教师及其权益的核心概念，指出民办高校教师权益主要指其身份地位、待遇保障、职称评聘和参与学校民主管理等要素。提炼分析组织平衡理论、利益相关者理论和委托代理理论的演进历程和主要观点，探寻其对民办高校教师权益实现研究的理论契合点和适用度，构建分析框架。

第三章为实证研究。呈现问卷编制和调查实施过程。数据显示：民办高校教师权益实现程度较低，主要表现为民办高校教师的身份地位不清，薪酬待遇和社会保障不足，职称评聘不畅，参与学校民主管理有限等方面。其中，民办高校教师身份地位和薪酬待遇方面的权益实现程度相对较低，另外养老保险问题，课题立项申请困难，评优评奖、进修培训机会较少，专业发展受限，参与学校民主管理机制不健全等问题突出。多元回归模型表明教师在实现自身合法权益的过程中的作用较小，处于相对弱势地位。

第四章到第七章为专题分析。结合访谈资料和各地改革实情，讨论民办高校教师身份地位、待遇保障、职称评聘和民主管理方面权益实现问题的成因，分析当前政策动向和解决路径。

从问题成因分析看，公办、民办二元结构仍是制约民办高校教师权益实现的主要障碍，主要表现在公办高校教师和民办高校教师身份地位有别、薪酬待遇悬殊、社会保障体系双轨、职称评聘机会不均、参与学校民主管理途径不同等方面。此外，民办高校教师权益没有有效实现的原因复杂多样，涉及诸多利益群体。首先，相关法律法规政策不够具体，利益相关者责任不清，地方扶持政策难以落地。其次，政府相关部门从思想上依旧对民办高校及其教师的重要地位没有充分重视，民办高校教师权益实现存在观念障碍。政府部门的扶持政策和力度不够，监督管理机制不健全。民办高校教师权益实现除与教育行政部门有关外，还牵扯户籍管理、编制管理、社会保障等方面的问题和财政、工商、税务等诸多教育系统以外的部门，各方利益难以协

调。再次，举办者（出资人）办学营利性目的客观存在，他们重短期效益，对于教师权益关注不够，经费保障不足。

从具体维度、政策动向和解决路径看。第一，民办高校法人属性不清，办学层次不同，地区政策存在差别，这些因素影响教师的身份地位。明确民办高校法人属性，鼓励地方率先突破，各利益相关方达成共识，这些是提高教师身份地位的改革思路。第二，薪酬制度不合理，办学目的多元，公办民办社保体系双轨并行，公共财政支持不够，这些因素影响民办高校教师的待遇保障。发挥政府和举办者的积极作用，建立成本分担机制，突破公办、民办社保体系双轨制，这是民办高校教师待遇保障的调整方向。第三，职称评聘体系单一，专业发展受限，地区政策存在差异，这些因素影响民办高校教师职称评聘。职称评聘统一管理，评聘标准体现民办高校教师职业特点，拓展民办高校教师专业发展空间，这是民办高校教师职称评聘的优化路径。第四，民主决策和民主管理机制不健全，举办者办学理念和内部管理制度不科学，这些因素影响民办高校教师民主管理参与。完善内部治理结构，健全民主管理参与机制，这是提高民办高校教师民主管理参与度的未来方向。

第八章为对策建议。针对民办高校教师权益实现中的问题和成因，从各利益相关方共同利益诉求等角度，提出实现民办高校教师权益的基本思路和途径。一方面，教师个体在实现自身合法权益的过程中，处于相对弱势地位，教师很难通过改变个人的职称、学历、工作量、工作年限和获得职务等努力，来实现自身合法权益。另一方面，民办高校是政府、举办者（出资人）、学校管理者、社区、教师和学生等利益相关者共同拥有的组织，他们不仅仅是影响学校决策和管理过程的外部环境，更是学校管理和决策的积极参与者。促进民办高校教师权益实现是政府的重要责任，也是政府改革创新公共服务，提供机制和方式的重要领域。此外，举办者（出资人）在民办高校教师

权益实现过程中扮演待遇保障提供者和民主管理参与者的重要角色。民办高校教师权益实现，不仅需要各级政府相关部门积极参与，而且需要他们与举办者（出资人）、媒体、社区和全社会在相互尊重和相互信任的基础上，对实现和保障民办高校教师权益达成共识。

因此，民办高校教师权益实现需要构建政府、举办者（出资人）和教师等各利益相关方之间的新型合作伙伴关系。尽管各级政府、举办者（出资人）和教师等主体之间的利益或期望可能存在冲突，但他们之间也有很多利益结合点。我们要更多关注这些结合点，而非冲突，为民办高校教师权益实现提供切实有效的帮助。一是创造良好的法规政策环境，完善相关法律法规建设，确保民办高校教师权益保障政策有效落实。二是理清民办高校教师权益实现的基本思路。要分类扶持、区别对待，属地为主、中央为辅，多方协同、逐步推进，政府有为、市场发力，共同参与、共同治理。三是明晰权益实现的途径和措施。政府履行管理职能，切实发挥调控作用，学校负起办学责任，行业组织提供专业服务，三方共同助推民办高校教师权益实现。

ABSTRACT

Teachers are the foundation and wellhead of education, as well as the ultimate source of the developing of private education. Currently, Chinese private higher education is going through the transition in which the development of private universities and colleges is getting rid of over-reliance on student source and puts greater emphasis on the cultivation of teachers. The cultivation of teachers becomes the focus in present stage. Whether the rights and interests of faculty can be guaranteed will have a direct effect on the sustainable development of private higher education.

Based on the organization equilibrium theory, stakeholder theory and principle-agent theory, the book selected 1027 full-time teachers from 7 private universities or colleges in Beijing, Shandong, Zhejiang, Henan, and Ningxia as the subjects, and questionnaires and interviews were conducted. Findings and conclusions of empirical researches were revealed and feasible strategies were proposed to promote the rights and interests of faculty in private universities and colleges.

Chapter One is Introduction. By tracing back the background, current status, regulations and policies of private higher education and its teachers, this study recognizes the importance and necessity of the rights and interests of faculty in private universities or colleges. After a comprehensive review of research findings at home and abroad, research questions are clarified, and

research approaches and techniques are developed.

Chapter Two is Theoretical Foundations. It defines key concepts, briefly introduces the evolution and main ideas of organization equilibrium theory, stakeholder theory and principle-agent theory to provide the basis of theoretical framework of this study.

Chapter Three is Empirical Analysis. The design of questionnaires and the implementation of surveys are presented. Data analysis shows that rights and interests of faculty in private universities or colleges are not sufficiently actualized, which mainly reflects in following aspects: ambiguous identity and lower social status; unsatisfactory salaries and social insurance; obstacles in professional title evaluation and employment; and limited participation in colleges' democratic management. Multivariate regression model is exploited to show that the faculty have comparatively weaker influence on achieving their own legitimate rights and interests.

Chapter Four to Seven are Subjects Analysis, based on interview materials and local situations. The underlying reasons of faculty's identity, salaries and social insurance, professional title evaluation, and participation in democratic management are elaborated, the current policy trends are analyzed and some practicable solutions are proposed. Several factors lead to the ambiguous identities and lower status of faculty members in private universities or colleges, such as unclear legal person identity of private universities or colleges, different education levels of different schools, regional disparity of relative policies. In view of this, to make clear private higher education institutions' legal identity, to encourage local governments to make breakthrough, and to promote a consensus among multi-stakeholders should be the overall path to enhance the status of faculty in private universities or colleges. Several factors lead to the current challenge in the aspect of salaries, benefits and job security, such as irrational system of salaries and remuneration, diversified goals of school-running, dual system of social security for the public sector and the private one, and insufficient support from public finance. In view of this, to give full play to the roles of

the government and the sponsors, to establish the cost-share mechanism, to reform on the dual system of public vs private colleges should be the future directions. Several factors lead to the current difficulties in professional titles evaluation and promotion, such as the sole evaluation system, limited professional development and disparities of regional policies. In view of this, unified management of professional titles evaluation and rank promotion, flexible evaluation standards in accordance with the characteristics of faculty in private institutions, and more opportunities for professional development should be the strategies. Also, several factors lead to the current weak role of faculty in school democracy and management, such as the defective mechanism of democracy in school management, managers' illogical theory of school running, and unsound internal management system. In view of this, to improve internal governance structure and to enhance the mechanism of democratic participation should be the future focus.

Chapter Eight is Suggestions. To solve the problems exposed by the research, from the perspectives of common interests of multi-stakeholders, general ideas and corresponding approaches of protecting and realizing the rights and interests of faculty staff are proposed. First, create better legal environment by improving the legal and regulation system of private higher education to ensure that relevant policies could be put into action. Second, design the differential systems of management and treatment and promote the co-governance system with cooperative efforts from different parties. Third, stress the governmental roles of regulation and macro-control by performing certain governmental functions fully and properly, encourage private universities to take their responsibility to protect and promote teachers' rights and interests, and make sure that organizations play roles in providing professional services to help achieve teachers' rights and interests.

The last part is Conclusion. Main findings are summarized and refined, the research process is recapitulated, the innovation and weaknesses of the research are revealed and the focuses of possible researches in the future are expanded.

目 录

第一章 导论 / 1

第一节 民办教育的历史贡献 / 1

第二节 民办高校教师权益研究分析 / 16

第二章 民办高校教师权益实现的理论研究 / 37

第一节 核心概念 / 37

第二节 民办高校教师权益实现理论分析及应用 / 41

第三章 我国民办高校教师权益实现的实证研究 / 53

第一节 问卷编制、信效度检验和调查实施 / 54

第二节 民办高校教师总体权益实现分析 / 63

第三节 民办高校教师身份地位权益实现分析 / 65

第四节 民办高校教师薪酬待遇权益实现分析 / 72

第五节 民办高校教师社会保险权益实现分析 / 80

第六节 民办高校教师职称评聘权益实现分析 / 86

第七节 民办高校教师参与学校民主管理权益实现分析 / 91

第四章 民办高校教师身份地位不清与规范明晰 / 97

第一节 成因分析 / 98

第二节 规范的新动向 / 102

第三节 明晰的路径 / 104

第五章 民办高校教师待遇保障不足与调整提升 / 107

第一节 成因分析 / 108

第二节 政策法规调整的动向 / 114

第三节 提升的路径 / 118

第六章 民办高校教师职称评聘机制不畅与优化理顺 / 121

第一节 成因分析 / 121

第二节 优化的新动向 / 126

第三节 理顺的路径 / 130

第七章 民办高校教师参与管理不深与体制健全强化 / 132

第一节 成因分析 / 132

第二节 体制健全的动向 / 135

第三节 强化的路径 / 137

第八章 民办高校教师权益实现的对策建议 / 140

第一节 民办高校教师权益实现的法规政策环境 / 140

第二节 民办高校教师权益实现的基本思路 / 142

第三节 民办高校教师权益实现的途径及措施 / 145

参考文献 / 151

附 录 / 165

附录 1: 不同群体民办高校教师的身份地位差异检验 / 165

附录 2: 不同群体民办高校教师的薪酬待遇差异检验 / 167

附录 3: 不同群体民办高校教师的社会保险差异检验 / 168

附录 4: 不同群体民办高校教师的职称评聘差异检验 / 170

附录 5: 不同群体民办高校教师的参与学校民主管理差异
检验 / 172

附录 6: 民办高校教师权益调查问卷 / 174