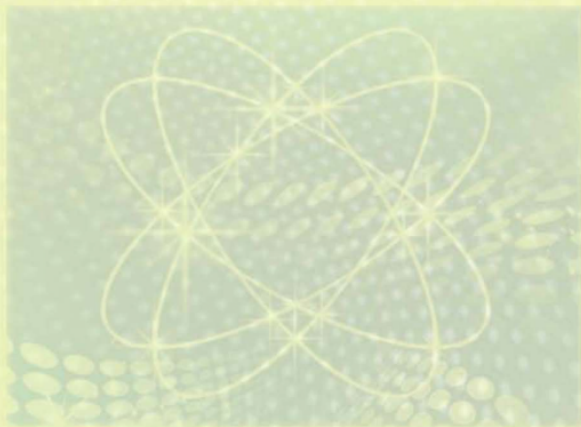


江西民办教育现状与发展研究

沈栩 詹斌 陈上仁 著



江西高校出版社

江西民办教育 现状与发展研究

J IANGXI
MINBAN JIAOYU XIANZHUANG
YU FAZHAN YANJIU

◎ 沈栩 詹斌 陈上仁 著

◇ 江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

江西民办教育现状与发展研究 / 沈栩, 詹斌, 陈上仁著. —南昌: 江西高校出版社, 2017.3

ISBN 978-7-5493-5001-8

I. ①江… II. ①沈… ②詹… ③陈… III. ①社会办学—研究—江西 IV. ①G522.74

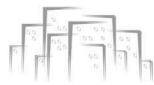
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 008340 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
总编室电话	(0791)88504319
销售电话	(0791)88592590
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
经 销	全国新华书店
开 本	890mm × 1240mm 1/32
印 张	7.875
字 数	208 千字
版 次	2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5493-5001-8
定 价	48.00 元

赣版权登字-07-2017-16

版权所有 侵权必究

图书若有印装问题,请随时向本社印制部(0791-88513257)退换



序

《江西民办教育现状与发展研究》一书即将面世,很高兴。作为江西省高校人文社会科学重点招标课题的研究成果,该书对江西民办教育发展的历程进行了全面的回顾,同时对江西民办教育发展遇到的艰难困惑进行了系统梳理,更重要的是对江西民办教育未来发展作出了展望和思考。本书凝聚了课题组同志的心血和智慧,是江西民办教育发展研究的又一部力作。在此,谨向本书作者表示敬意。

作为江西民办教育发展的见证者与参与者,当拿到这本书的付印稿时,我欣喜不已。一口气把书稿读完,掩卷长思:江西民办教育从无到有,从小到大,从弱到强,进入全国民办教育大省行列。其间,既经历了阳光雨露,也经历了风雨考验。在省委、省政府的领导下,我曾与广大民办教育战线的同志一道,共同奋斗,孜孜以求,荣辱与共,既有一路披荆斩棘的艰辛。也有不断探索前行的快乐,更有收获成功的喜悦。

说到民办教育,就不得不提到江西历史上的书院。书院文化是江西地域文化中最有特色的文化样式之一。她滋养着一代又一代江西人,为中国古代文化教育事业的发展做出了不可磨灭的贡献,对今天教育的发展也有很好的启示作用。江西的书院以创办早、数量多、历史悠久和影响深远而著称。公元814年在江西创办的桂岩书院,不仅是中国历史上最早的书院之一,也是唐代办学时间最长的书院。到了宋代。江西书院已占全国的



三分之一。值得一提的是,朱熹作为我过古代教育史上继孔子之后最有影响的教育实践家和理论家,他兴复白鹿洞书院,主持制定《白鹿洞书院揭示》,成为了书院精神的象征,后世书院教学的样板,这也称之为我国民办教育史上的“江西现象”。

自古以来,民间私学。也就是民办教育,在江西重儒兴教的传统培育中发挥着重要作用。也正是这文脉相承,江西省历届各级政府对民办教育都高度重视,倾力支持。改革开放特别是“十五”以来,江西民办教育得到快速发展,在全国独树一帜,形成了新的历史时期民办教育发展的“江西特色”。一是覆盖面广。从幼儿教育到初等教育、中等教育、高等教育,从普通教育到职业教育,形成了以非义务教育为主体,以职业教育为重心的民办教育体系。二是发展迅速。自1983年新余民办率先创办渝州电子工业学院和1988年省里几位老同志兴办的赣江大学开始,到2013年全省各级各类民办教育机构已超过1万所,在校生逾180万人。其中,民办高等院校在校生占全省高校学生人数的25.41%,四分天下有其一。尤其是民办幼儿园已近1万所,占全省幼儿园总数的93%,在园幼儿人数超过了100万人。三是管理规范。在全面推动实施《民办教育促进法》的基础上,出台了《江西省民办教育促进条例》,省教育主管部门制定了一系列加强民办教育管理的规范性文件,推动民办教育管理步入规范化和法制化轨道,首创了在民办高校设立党委书记制度,在全国产生了积极影响和示范作用。学校董事会决策、校长行政、教职工民主管理、党组织发挥政治核心作用和监督保证作用的新型管理体制进一步形成,学校法人治理结构不断完善。四是贡献突出。一方面,作为欠发达的中部地区财政穷省,通过政策先导,激活民间办学力量,不仅解决了办学经费短缺的问题,也拓展了地方教育的成长空间,壮大了江西教育事业。另一方面,民办教育的发展不仅为青年学生的成长成才提供了更多选择机会,还为国家培养了一大批多层次、多种类的高素质技术技能型人才。江西民办高校特别是民办职业高校的毕业生职业技能扎实,动手能力强,广受企业和社会欢迎,就业



率一直保持在 95% 以上,为江西乃至全国经济社会发展提供了重要的人力资源支持。

回顾江西民办教育的发展历程,并不是一帆风顺,令人欣慰的事在历经坎坷之后,江西民办教育已走上健康持续发展的道路,这得益于良好的发展环境。省委、省政府高度重视民办教育,各级领导主动为民办教育发展出政策、解难题。包括建立民办教育发展基金,对办学用房、用地专门出台政策,给予保证和优惠等等。教育主管部门在加强管理的同时,对民办教育发展给予更多的事帮助、指导,是呵护、扶持,为民办教育营造了良好的空间与氛围;尤其是在发展扩张时期,始终遵循教育发展规律,紧紧抓住就业,发挥特色,因势利导,科学谋划,统筹兼顾,不盲目追求规模和速度,发展重在质量。如在发展的转型时期深入开展专题调研,广泛听取各界意见,凝聚各方智慧,保证了决策部署的科学性和管理指导的有效性。作为政府领导管理民办教育,我认为有以下几点基本认识是在实践中不断提升的。一是民办教育不是私人办教育,而是社会办教育;二是民办教育不是民办企业,而是公益性事业;三是民办教育也不是公办教育,要有新的机制和活力。四是民办教育的本质是教育史育人的事业,必须坚持党的教育方针和遵循教育发展的规律。五是民办教育出现的问题是前进中的问题。必须解决而不是否定;必须改革而不是倒退;必须创新而不是停滞。我想这正是江西民办教育得以科学健康发展,有效避免走弯路、走错路的关键所在。

在为江西民办教育取得成绩而欢呼的同时,我们绝不能忘记那些为民办教育呕心沥血的民办教育家们。他们秉承对教育事业的崇高情怀和执着追求一路走来,栉风沐雨,砥砺前行,成就民办教育事业,也成就自己办教育的梦想。没有他们开垦民办教育这块处女地,并坚守在民办教育的土地上不懈耕耘和无私奉献,就没有江西民办教育的今天。他们的事业是成功的,值得我们为之庆贺。他们的精神是可贵的,值得全社会向他们致敬。



毋庸置疑,在新的常态下,江西民办教育发展还有许多需要解决的问题,也将面临民办教育转型升级的新挑战。但我相信,只要我们不忘初心,继续前进,必将迎来江西民办教育的又一个春天,创造新的辉煌。

是为序。

孙刚

2017年1月26日



前 言

江西民办教育具有悠久的历史积淀,汉代南昌人程曾等就在乡里创办私学,唐宋以后更是书院兴起,私塾发达,民国时期江西兴办了各级各类私立教育,为江西教育发展打下了广泛而又深厚的民间办学的社会基础,形成了尊师重教的社会风尚。从历史和现实研究江西民办教育发展,探求江西民办教育发展的规律,能更好地创设江西民办教育发展环境,促进江西民办教育持续健康发展,在民办教育政策建设方面提供理论、历史和现实依据。本书的历史研究主要是对江西省民办教育发展的文献资料分析,包括政府公布的民办教育发展的文件和政策,改革开放以来报纸、杂志和学术观点演变等。

改革开放 30 多年以来,江西民办教育持续不断发展,无论是学校数量、办学层次、办学条件,还是在校生人数、教职工人数等均逐年增长,达到了历史发展的新水平,并呈现持续稳定发展的良好态势,民办教育成为江西教育事业发展的重要组成部分。“十五”期间,江西民办高等教育快速发展,进入民办高等教育大省行列,与北京、陕西并列民办高等教育“三强”省份;“十一五”期间,江西民办教育涵盖了国民教育体系,在全国素有民办教育“江西现象”的称谓;“十二五”期间,江西各级各类民办教育持续发展,民办学前教育规模仍然占据主导地位,为 3~6 岁儿童提供了大量入园机会,有效缓解了学前教育入园难的问题;民办基础教育呈稳步增长态

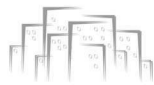


势,民办中等职业教育异军突起,民办高中教育特色发展;民办高等教育规模接近 1/3,成为江西高等教育大众化发展的重要力量,是江西高等教育发展的生长点和生力军,为探索江西高等学校管理制度改革和创新提供实证依据和试验基地。

综观这多年我省民办教育发展,微观层面注重政策引导,强调全省各级政府将民办教育列入本地区教育发展的中长期规划,与公办教育统筹安排、合理布局,坚决避免盲目扩张、低水平重复和资源浪费;宏观层面加强策略指导,着力发展民办高等和中等职业教育,稳定民办高中教育,巩固民办义务教育,大力提高民办学前教育办学水平,促进我省民办教育健康发展。至少有以下成功经验:

一是各级政府重视发展。江西省委、省政府对民办教育一贯高度重视。省委、省政府主要领导深入民办学校进行视察和调研,检查指导工作。为贯彻落实好国务院办公厅《关于加强民办高等学校规范管理引导民办高等教育健康发展的通知》、中组部和教育部党组《关于加强民办高校党的建设工作的若干意见》、教育部《民办高等学校办学管理若干规定》(第 25 号令)等文件精神,2007 年 2 月,省委、省政府出台了《关于进一步加强和改进民办普通高校工作的若干意见》,从依法健全民办高校内部管理体制、规范民办高校的办学行为、加强对民办高校办学行为的监督和管理、加强民办高校党建等八个方面提出了 30 条实施意见。近年来,南昌、上饶、九江、吉安、赣州、新余等地也先后出台了一系列文件,确定了一系列支持民办教育的政策措施。

二是土地、资金、税收支持。民办学校基本建设纳入地方城乡建设规划,新建、扩建按照公用事业用地及建设的有关规定给予优惠。新余市对民办院校用地全部实行行政划拨或出让,与公办学校同样减免规费;民办学校与公办学校基本享受同样的税收优惠政策,税收仅对非学历教育和校内商店等服务机构实行。学历教育(包括全日制自考助学教育)及学前教育、食堂等实行免税;金融机构允许民办学校用公寓、校办企业等资产



抵押贷款。

三是招生、师资、实习扶持。每年的中招公告都规定“民办学校享有与同级同类公办学校同等的招生权，可以自主确定招生的范围、标准和方式”。每年的高校招生计划增量部分、省外调剂指标、降分录取办法都向民办高校倾斜，帮助学校完成招生计划。符合条件的民办高校纳入国家或省重点实验室或实训基地建设项目，与公办高校一样，除国家财政投入外，省财政予以配套资助。民办教育列入地方教育发展总体规划，与公办学校同样下达民办中小学招生名额，用保留编制身份的办法抽调优秀公办校长、教师到民办学校工作。

四是积极落实同等待遇。教师方面，户口迁移、人事代理、教师资格证考试、专业职称评定、业务培训进修、表彰奖励等问题，已由公安、人事、教育等相关部门逐步解决。教育行政部门积极协助民办学校引进高学历高层次人才充实教师队伍，督促民办学校加快办理教职工养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、女职工生育保险和住房公积金。学生方面，考试、升学已经与公办学校同等待遇。学生寒暑假探亲能够享受半价火车票。义务教育免费和奖学助学政策已在民办学校同样得到执行。民办高中等职业院校毕业生的就业歧视已基本消除。

五是立法执法保障发展。省人大常委会于2004年10月到2005年4月，在全省范围开展了《民办教育促进法》执法大检查。2006年9月，省人大通过了《江西省民办教育促进条例》，并于2007年1月1日开始施行。省条例将国家《民办教育促进法》及实施条例的规定细化为8章52条，对鼓励支持、依法办学提出了具体而明确的要求。2009年12月，省人大常委会又广泛征求了对《江西省民办教育促进条例》的修改意见。省人大教科文卫委、省政协教科文卫体委多次召开专题会议，深入全省各地进行调研。每年省“两会”，都收到不少关于民办教育的人大代表建议和政协委员提案。特别是部分直接参与办学的人大代表和政协委员述说的一线情况，反映了民办教育法律法规在落实过程中的实际问题，对于促进民办教育法



律法规的贯彻落实起到了积极作用。

在贯彻实施《民办教育促进法》及实施条例、《江西省民办教育促进条例》过程中,我省教育、民政、人事、财政、物价、审计、土管、税务、工商、城管、公安等有关部门出台了许多规范办学行为的规章制度,依法对民办学校进行管理。国务院、中组部和教育部党组、教育部、省委省政府四个文件出台以后,省委教育工委印发了《关于加强全省民办高校党的建设工作的实施意见》和《江西省向民办高校委派督导专员的实施办法》,省教育厅下发了二十多个文件,以重点整治违规招生和乱收费为突破口,全面加强对民办高校的管理。各设区市教育局也以更换办学许可证为契机,治理无证办学和违规办学的现象。

但在民办教育发展的现状层面,面临五个亟待解决的现实难题。

一是属性不明、产权不清。1998年,国务院《民办非企业单位登记管理暂行条例》将民办学校定性为“非企业法人”(与《民法通则》确定的法人类型不符)。这种“非事非企”的状况,导致了“能管理公办学校的政府部门都能管理民办学校,不能管理公办学校的政府部门也来管理民办学校”的现象产生。虽然《民办教育促进法》规定民办学校及其师生与同级同类公办学校法律地位同等,但在一些具体问题上却很难落实。社会上总体上认为“民办”学校就应当自筹经费,公办学校就应当财政出钱。

2007年2月10日,教育部施行的25号令《民办高等学校办学管理规定》,民办高校的资产要“过户到学校名下”,这是落实法人财产权的重要措施。经过近几年的努力,我省民办高校的资产过户工作以土地和校舍为重点,已经完成了大部分。但在过户工作中也出现了一些问题,主要有过户费用太高。我省保障学校举办者(出资人)财产权益的主要办法是通过合法审计机构,每年对民办学校“实收资本”中举办者(出资人)的投入部分进行核算认定,记入法定文书。问题主要有:权利主体的权责不明确(民办学校、举办者的权利与义务立法没有明确规定),取得“合理回报”的具体办法尚未出台,使得举办者担心其投资的政策风险,总是通过一些“旁



门左道”收回投资,造成对学校法人财产权的损害。不要求合理回报学校的举办者积极性也受到影响,认为会失去对投入学校资产的实际控制权和增值部分的受益权。

二是人事不同、保险有别。在人事制度方面,公办教师是事业编制,档案资料由政府主管部门保管,教师工资由财政供养,收入有保障,还包括公费医疗、带薪休假、提拔调动等诸多待遇;民办教师没有事业编制,其档案由人才交流中心保管,收入与学校办学效益挂钩,没有保障,也没有其他方面的待遇。在社会保险和住房公积金方面,虽然国务院的医疗、失业、工伤、生育四个保险条例将“民办非企业单位”列入其中,但最重要的养老保险条例却没有“民办非企业单位”。目前,社保部门对民办学校执行企业养老保险缴费标准,使民办学校教职工到法定退休年龄时,其养老金只相当于缴费平均工资的60%,甚至更少。而按事业单位养老保险缴费标准计算,公办教职工到法定退休年龄时,其养老金能够达到缴费平均工资的80-90%。在财政方面,民办学校从实训基地建设、科研课题、学生奖助学等方面得到一些财政资助,但现行公共财政政策对民办学校的扶持还是很有限的。在税收方面,现行的专门法律法规并没有将“民办非企业单位”作为减免优惠对象,《民办教育促进法》关于民办学校税收优惠的规定也并不具体。

三是回报模糊、分类不细。目前,营利性和非营利性民办学校合理回报不明确,分类管理不细致,阻碍了民办学校的发展,所以先行试点势在必行。落实学校出资人合理回报,要确定办学的收入和成本支出,这是基础。目前,民办学校的办学收入主要是学费(法律规定还须“扣除社会捐助、国家资助的资产”)。成本主要包括教学投入、教职工工资等方面。要预留发展基金(学校可持续发展、提升办学质量的储备资金)以及按照国家规定提取其他必需的费用(公益金、风险保证金等)。要确定合理回报的比例。设定比例上限,防止出现压缩办学支出的行为。要对合理回报的缴税作出政策规定(个人所得税或企业所得税)。如将合理回报投放教学,则相



应减免税收。分类管理试点有三难:产权清晰难。《民办教育促进法》规定了学校享有法人财产权,但对举办者原始投入资产、办学积累资产的归属没有作出明确规定。政策完善难。要解决什么层次、类别的学校可以营利,现行国民教育体系内的学历教育是否允许营利性民办学校存在等问题。试点最重要的是相关政策要配套要完善。社会公平难。开展分类管理的时候,营利性学校可能受到歧视,甚至陷入尴尬的境地。但现实是民办教育机构的发展速度非常快,近几年特别是义务教育特色培训机构、托管机构等等。

四是权益政策、难以落实。民办教师的工资是直接与生源和办学效益挂钩,变数较大,与公办教师财政保障的恒定工资很难等同。民办教职工社会保险中的养老保险和住房公积金按企业标准办理,也与公办不同。据有关部门测算,一位中级职称教师按企业职工身份退休后,享受的退休待遇只有公办教师的1/3。教师业务培训方面,各地情况不一,部分市县尚未将民办学校教师列入教师培训常规,相当部分的民办学校也没有制订长远的教师培训规划,有政策无保障,这种现象亟待改变。新修订的《劳动法》出台以后,民办学校更加重视教师和职工的管理工作。绝大多数学校制定了制度规范,实行人员聘用合同制管理。

五是优惠措施、需要完善。我省民办高校在科研、教学改革方面已获得了部分财政资助。承担义务教育的民办学校只要与政府部门有协约,一般都能获得财政拨给的部分公用经费。赣州、上饶、九江等地有的县市指派公办教师带薪到民办中小学任教,也是财政的一种资助形式。民办学校的学生几年前已经纳入了国家奖学金、助学金、助学贷款体系,由于学生学籍身份复杂,要求比公办更严格。新余市出台了《关于新余市职业院校学费补助管理办法》,给户籍在本市、就读本市职业院校、2009年起取得毕业证书的学生每年补助1300元(初中毕业生补2年、高中毕业生补1年)。我省“积极探索公共财政对民办教育的扶持政策,促进民办学校教师队伍稳定”已列入国家教育体制改革试点项目,现正在抓紧推进。通过多



年的努力,民办学校基本能与公办学校享受同样的税收优惠政策,学历教育(包括全日制自考助学)及学前教育、食堂等都实行了免税,税收仅对非学历教育和校内商店等服务机构实行。金融机构允许民办学校用非教学的公寓、校办企业等资产抵押贷款。但目前全省还未设立民办教育发展专项资金。针对民办学校集中反映的资金短缺问题,省有关部门正在研究拟定《关于公共财政扶持民办教育若干问题的意见》,争取尽快出台。

今后一个时期我省民办教育发展思路,要稳步发展民办高等教育,巩固民办中职教育,整顿提高民办学前教育,调整优化民办中小学教育;要着力在民办教育办学体制改革,民办教育发展政策环境的优化,民办学校、学生、教师与公办学校平等法律地位工作进一步落实,要加大鼓励民办学校创新育人模式,规范管理和加强民办学校内涵建设,要加大民办教育法制建设力度。

建立民办教育公共财政制度。一是设立国家民办教育发展专项资金。二是建立公共财政支持民办学校加强师资队伍建设的制度,构建政府、学校、教师三方合理分担成本的教师教育培训、养老保险等长效机制。三是进一步完善民办学校学生资助体系,资助条件、惠及比例都应同同级同类公办学校学生一致。四是加快推进事业单位改革进程。消除教师的公办民办身份差别。五是进一步落实民办学校办学自主权,加强对民办教育的指导与服务,完善保障机制。

落实民办教育法人地位。一是明确民办学校属于“事业法人”。二是公共财政足额拨付承担义务教育民办学校相应的教育经费,其他资助项目与公办学校一视同仁。三是主管部门加强对民办学校的督促和指导,促使学校完善法人治理结构、法人财产权、内部管理体制和运行机制,建立现代学校制度。四是政府管理部门应当协调一致、简政放权,避免多头、重复管理。根据全国、全省教育工作会议和国家及本省教育规划纲要的要求,废止过时文件规章,清理民办教育政策规章中与法律不一致的内容,实现好保护好民办学校及其师生的合法权益。



实施民办教育分类管理。一是从《中华人民共和国教育法》、《民办教育促进法》等法律上明确两类民办学校的性质。二是完善分类管理配套政策,包括用地、水电、税收、会计、审计、监管、财政资助以及办学自主权等各方面。

保障民办教师合法权益。一是加快民办教育配套法规建设,构建完善的民办学校教师合法权益的法律保障机制。二是充分发挥教育行政部门的积极作用,构建有利于民办学校教师权益保障的教育行政管理机制。三是建立统一的教师社会保障制度,构建民办学校教师完善的社会保障机制。改变由单位性质决定教师身份性质及其社会保障待遇的状况,实现教师由“单位人”向“社会人”的转变。四是依法保障民办学校教师对学校民主管理的参与权,构建民办学校教师对学校管理事务的民主参与机制。五是搭建公办与民办学校之间教师流动的平台,构建合理有序的教师流动机制。全面实施教师资格制度,实行教师全员聘任制,建立统一的教师工资福利和社会保障制度。

加强民办教育法制化管理。理顺教育行政部门与民办学校之间的关系,有抓有放,依法管理,充分发挥民办学校体制机制优势。教育行政部门管理不能“越位”,也不能“缺位”。完善法人治理和法人财产权,强化招生监管,改进校园安全稳定、党团建设和思想政治工作。促进学校改善办学条件,优化师资队伍,提高人才培养质量。

《江西民办教育现状与发展》课题组

2015-12-2



目 录

第一章 江西民办教育历史 001

第一节 江西民办教育历史(1949 年以前) 001

第二节 1949 年以前江西民办教育发展特点 010

第二章 江西民办教育现状 017

第一节 江西民办教育发展的成就 018

第二节 江西民办教育的社会贡献 027

第三节 江西民办教育发展的经验 031

第三章 江西省民办教育发展 077

第一节 江西民办基础教育发展分析 077

第二节 民办学前教育现状 105

第三节 江西民办高等教育发展分析 115

第四节 江西民办高等教育发展环境分析 126

第五节 江西民办教育发展路径 143

第六节 民办教育发展策略 155

第七节 政策建议 161

第四章 江西民办学前教育发展	165
第一节 建立健全学前教育保障机制	165
第二节 推进幼儿教育机构建设	166
第三节 规范幼儿园的长远发展	168
第四节 建立学前教育督导评估机制	170
第五节 民办学前教育发展的固有生命力	170
第六节 国外学前教育发展经验:处境不利儿童群体之教育	181
 第五章 江西民办高等教育发展	 199
第一节 江西民办高等教育制度设计	200
第二节 江西民办高等教育政策扶持	203
 后 记	 233
 参考文献	 235