

内部刊物
注意保存

G522.74

2-4

贵阳周刊

第十一期

(总第243期)

中共贵阳市委研究室

1991年4月16日

贵阳市社会力量办学现状及政策思考

我市社会力量办学是1977年兴起的，经过十多年的发展，现已初具规模。到1989年底，社会上一些企事业单位、民主党派、人民团体、集体经济组织、社会团体、学术团体，以及经国家批准的私人办学者，采取多种形式，举办各种类型的学校和短训班115所。其中，文化教育45所，占39.1%；职业技术培训35所，占30.4%；文艺培训27所，占23.5%；体育培训7所，占6.1%；其它1所，占0.9%。在校学员共计22282人，累计结业学员133208人。

一、社会力量办学的地位和作用

社会力量办学已经成为我市教育事业的组成部分和一支重要的办学力量，有效地促进了我市教育结构的调整。使我市的教育从文化普及教育和中高等教育，逐步向多层次的社会人文结构发展。在纵向上，初步形成初级教育、中等教育、高等教育的合理配置；在横向上，逐步形成了多学科、多专业结合的格局。在辅导青年学习，为在职人员进修提供条件，帮助待业青年掌握就业技能，以及普及科技文化知识方面，弥补了国家办学的不足；在开发智力，促进社会主义物质文明和精神文明建设，改善社会风气等方面发挥了积极作用。归结起来，社会力量办学的好处：

一是为高等院校增加了合格的生员来源。1986年，全国各大专院校在我市录取的2119名新生中，有733人（占34.5%）是经过社会力量办学单位补习后考取的。贵阳市幼芽音乐学校培养的学员中，有200多人参加了省、市和全国性的比赛。在全国性比赛中，有24人获不同等级的一、二、三类奖，并向中央音乐学院附小和四川音乐学院附中输送了4名学员。

二是加快了在职职工的知识更新。市民建经济函授大学1987年开办以来，共招函授生2120人，其中，厂长、经理、书记、处长及科级以上干部占14.6%；基层企业的生产经营管理、会计、统计、计划、供销、审计、税务、银行、工商管理及乡镇企业工作人员约占50.3%；已取得大专以上学历和有中级职称又重新来学习现代经济管理理论和方法的，约占18%。据调查，我市社会力量办学单位每年可为工、农、商部门和国家机关培训近5000名各类专业人员，使他们的知识水平得到进一步提高。

三是为社会青年提供了职前学习的机会。据统计，我市1988年高、

初中共计毕业学生23990人。其中，约2000人升入大专院校，6500人升入高中，6000人升入中等专业学校，剩余的9000多人，除部分参加工作外，大部分参加了社会力量举办学校的学习和培训，进一步提高了文化水平，掌握了一定的职业技能。

四是丰富了人民的文化生活。我市社会力量举办的学校(班)中，有26所文艺、体育专业学校(班)，每年可培养学员上千人。学员对象有儿童，有在职中青年和社会青年，还有离退休老干部和老工人，年龄最小的3岁半、最大的70岁。这些学校，还义务为社会各界服务，为改变我市社会风貌发挥了良好的作用。民进贵阳健身院曾义务对3000多名老干部，退休职工、在职职工进行健身操培训，还到学校、机关、工厂进行了20多场健美操表演，受到社会各界好评。

五是弥补了我市国家教育经费的部分缺口。党的十一届三中全会以来，国家为了发展教育事业投入了大量资金，教育经费从1978年到1988年十年间，以年递增17.72%的速度增长。尽管如此，仍满足不了教育事业发展的需要。社会力量办学的兴起，弱补了国家教育经费的部分缺口，走出了多渠道筹集资金发展教育事业的重要路子。如民革贵阳致用学校1981年开办以来，除购置了电视机、收录机和近百套课桌椅外，还修建了两间教室，积累了4万多元的固定资产和1万多元的公积金。民进贵阳环西学校办学12年，购置了大量的教学资料和图书，还添置了200张床(包括床上用品)，以解决郊县学员的住宿问题。

二、社会力量办学的特点

社会力量办学在经费、人员、场地、管理等方面与国家办学不尽相同，因而在其发展过程中形成了自身的一些特点。就我市而言，集中表现在以下几个方面：

第一、社会需求适应性较强。社会力量举办的学校，不仅学校对

学员有要求，学员对学校的办学质量也有要求，这种双向选择，促使学校必须针对学员的要求适时调整专业设置和工作安排，才能够求得生存和发展。我市社会力量于1977年开始兴办学校时，几乎都是针对当时高考制度刚恢复，高考文化补习需求大，这一情况而创办的文化补习学校。随着改革的深化，人们对知识的渴求已不仅局限于文化补习，因此，各类专业技术、实用技术、文体技艺的培训学习日愈成为人们的迫切需要。面对社会需求的改变，我市社会力量办学及时调整专业设置，在适应社会需要中，求得了发展。现在，整个社会力量办学已发展成为多学科多专业的综合教学体系，具有较强的社会需求适应性。

第二、学习周期的短期性明显。从学习周期来看，除文化教育类学校（班）中的一部分（约占这类学校的33%），时间在一年左右外，其余各类学校（班）的学制均不超过半年，更短的只有两三个月，学习周期具有明显的短期性。

第三、城区集聚性明显。1989年，云岩、南明两城区社会力量举办的各级各类学校（班）为82所，是全市社会力量办学总数的71.3%；在校学员20792人，占全市社会力量办学在校人数的93.1%；累计结业学员124407人，占全市社会力量办学累计结业人数的93.4%。显然，我市社会力量办学，无论是学校（班），还是学员数，绝大多数都集中于云岩、南明两城区，地域集中性十分显著。

第四，营利倾向性明显。传统意义上的学校是非营利性的教育事业组织，办学的主要目的在于社会效益。但社会力量举办的学校（班）在考虑社会效益的同时，把经济收入作为一项重要内容来考虑，许多学校（班）每年都能积累数千甚至数十万元。如民革致用学校的资产已达四万多元，东方速记函授中心办学十年，积累资金近三十万元。这说明社会力量办学已经不是单纯的非营利性的教育事业组织。

三、社会力量办学特点的成因。

我市社会力量办学的特点是怎样形成的呢？我们认为，从总体上说，是党的十一届三中全会以来党的一系列方针政策得到认真贯彻的直接结果。具体分析，有这样几点：

第一、竞争规律的影响。社会力量办学是党的十一届三中全会以来大力发展商品经济和改革开放的产物，优胜劣汰的竞争规律迫使社会力量办学要努力适应社会需求，否则就很难有立足之地。我市社会力量办学从单纯补习文化到多学科多专业，从以教为主到管教结合的全方位发展的过程中，竞争起了主导作用。凡是办得比较好的学校一般都是专业设置好，教学质量高，管理制度严，招生方法活，取信于民，保证了生源、增加了效益，在竞争中占据了主导地位。商业竞争意识是形成社会力量办学独具一格的原因之一。

第二、资金存量的影响。从资金来源看，社会力量办学的资金主要靠自筹。由于自筹资金数量少，缺少资金成为一种普遍现象，这就要求其加速资金周转，提高资金使用率来增强办学的主动性，和抵御风险的能力。从而形成了社会力量办学立足于拾遗补缺，学习周期短的特点。

第三、以学养学政策的影响。为了保证社会力量办学的健康发展，国家和各地教育行政部门制定了一系列的政策规定，对社会力量办学进行引导，在肯定其是我国教育事业的组成部分的同时，又明确它是国家办学的一种补充，资金自行筹集，实行以学养学，这就促使社会力量办学在追求社会效益的同时，要讲求经济效益，以求得自身的发展。

第四、人文结构和地区经济发展的影响。我市现有各类专门人才37650人，其中，市区31645人，占84.1%，花溪、乌当、白云三郊区

6005人，占15.9%。由于城乡经济发展水平和文化水平的差异性，导致城乡人民的不同消费构成。1988年，我市城镇居民文化生活年支出人均84.54元，而农村人均年支出仅36.95元。显然，城镇居民家庭对文化教育要求和重视程度要高于农民家庭。我市两城区总人口为830382人，其中农业人口42702人，仅占总人口的5.1%，而三郊区总人口为628292人，其中农业人口为433430人，占总人口的68.98%，这种人口构成和消费构成的差异性，反映到社会力量办学上，突出地表现为，农业人口占的比重越大，社会力量办学规模越小。1989年，我市三郊区社会力量办学结业人数为8743人，仅占全市总结业人数的6.6%。同年，三郊区农业人口在各区总人口中的比重是：乌当为75%，花溪为74.6%，白云为44.3%。与此相应，各郊区社会力量办学结业人数的比重为：乌当17.9%，花溪29.9%，白云52.2%。此外，三郊区社会力量办学由于在师资、场地、管理人才、结业学员使用等方面也差于两城区，使我市社会力量办学主要集中于两城区，形成了明显的城区聚集性。

四、我市社会力量办学存在的主要问题

我市社会力量办学为促进我市教育事业的发展取得了一些成绩，但由于社会各方面对社会力量办学的性质及管理的认识还有待进一步统一，加上我们的法规不健全，制度不完善，社会力量办学中也存在一些急待解决的问题。主要表现在：

（一）管理力量不足。我市社会力量办学现有学校（班）一百多所，分布在五个区，管理范围广、项目多。目前，全市社会力量办学的管理工作仅在市教委成教处设一名专职管理人员，而各区仅设了一名兼职管理人员。由于管理人员少，力量不足，难以完全执行国家教委《关于社会力量办学的若干暂行规定》，更无力对社会力量办学进

行全面检查和有效监督，部分学校未按规定注册登记就开学上课。再如财务管理，按国家教委和财政部的规定，各学校（班）都要定期报送财务报表，接受教育行政部门的监督检查。而我市各级教育行政部门因人力不足，对报送的财务报表无法认真审查，对不报送财务报表的学校也无力督促。对学校的财务监督，以及学校停办后的财产处理等工作一直都没有进行。

（二）规章制度不健全、不配套。对社会力量办学从国家到各省市都制定了一些政策规定。但由于社会情况复杂，办学情况各异，执行中时常出现一些矛盾，我市各级教育行政部门由于多种原因，未能及时总结经验、教训，制订或修订相应的实施细则，使国家和省市颁布的规定难以贯彻落实。如对社会力量办学的收费标准，市物价局、市教委1986年就制定了暂行规定。但几年来，由于物价的变化，社会力量办学现租用一个教室的费用，郊区50—100元，城区要200—300元。学杂费收取也因地区而异，郊区学校一般每人每年收200元左右，而城区学校则要收400—500元。情况发生了变化，“暂行规定”根本无法执行。制度不配套，不完善，还造成一些部门单位各行其是，也影响了社会力量办学的发展。如乌当区财政局，要求社会力量举办的学校将25%的学费上交财政，个别学校负担不起，被迫停办。

（三）有些专业设置与我市社会经济发展相脱节。社会力量办学主要靠以学养学，经费无其它来源。由于缺乏正确引导，加上管理不力，在发展中有很大盲目性。一些经济建设和社会发展不急需的专业因生源较多，收益充裕，大家都争着开设。而一些经济建设和社会发展急需，但生源较少，收益少的专业却无人开办。如农业技术教育等。由于收益不大，很少有人主动去涉足，全市仅白云区有两个学校开办，其余四个区是空白。

（四）认识不统一，政策相互抵触。首先，对社会力量办学财产所

有权关系不明确，现行规定与财务管理制度相抵触。按照（87）教审字008号文件第七条规定：“社会力量举办的学校停办时，除按原审批办学程序办理注销手续外，必须在当地教育行政部门领导下，认真清理财物及债权债务，并按下列原则处理：（1）学校停办后，除将办学单位、个人投入的财产返还原办学单位、个人外，其结余部分（包括资金、物资、办学场所等），应当移交给当地批准该校办学的教育行政部门，以用于鼓励、支持社会力量办学。结余财产不得挪作他用。学校停办后，如资不抵债时，其亏损部分由办学单位或个人承担。”社会力量办学资金筹集范围广，有国营企事业单位、集体经济组织、民主党派、社会团体、学术团体、私人筹资，并实现分灶吃饭的资金管理制度。加上办学主体是不同性质的经济组织或个人，如果只负盈不负亏，实际上混淆了产权关系，各方面都难于接受。事实上，这一规定从1987年颁布到现在，我市一直没有执行也无法执行。其次，对适用税收政策认识不统一。按（89）国税统字224号文和（89）黔税政字第99号文规定，个人办学者免税期到1989年6月底止，其它办学者免税期到1990年底止。据调查这项规定至今没有落实。其原因主要在于各有关方面对社会力量办学在适用税务政策上认识还有待统一和明确。如这两个规定只适用于营业税，其它相关的税种还要不要征？怎样征？各方面认识的分歧比较大。在这种情况下，有关部门要么任其自流，要么不分情况，对私人办学一律直接征个人收入调节税，使私人办学的积极性受到较大影响。例如：“东方函授速记中心”用其办学结余资金购买教学楼，税务部门在办理该中心的税务问题时，将其全部办学结余资金作为该中心负责人的个人收入，全额征收个人收入调节税，该中心只好卖教学楼完税，在全省乃至全国都造成了很大影响。而同是一个人同是一件事，其它省市就可明确表示：只要你夏正社把“东方”的牌子扛过来，可以在各方面给予优惠。现在，该中心负责

人夏正社在卖房交税之后,将所剩资金全部抽走,投向省外,“东方”这个曾在国内外享有一定声誉,社会效益较好的学校,就这样在我省退出了社会力量办学的舞台(现在我市仅有一个留守处)。我市许多办学者谈及此事,无不为之惋惜,纷纷表示“打死也不再投资购置教学场地了”。

第三,对如何执行“先税后利”的认识不一致。(88)国集字第019号文件规定:“关于私人办学的征税问题,对劳务报酬收入项目中的办学收入,可根据实际情况,经省、自治区、直辖市税务机关核定,扣除必要的费用后征税。《关于贵阳市社会力量办学收费标准暂行规定的通知》明确规定:“各学校(班)应按总收入的10%以上留存,作为改善办学条件经费。”这条规定能否作为(88)国集字第019号文件规定中的“必要费用”的依据。如果能,“10%以上”到什么限度?如果不能,社会力量办学拿什么来自我积累和发展,这些问题,有关方面至今认识不一致,也未很好加以研究,更无法贯彻落实。

五、社会力量办学的发展趋势

社会力量办学的发展趋势如何?根据对我市社会力量办学的作用、特点及存在问题的分析,我们认为大致有这样几个趋势:

(一)办学总量变化不会太大,但专业设置将呈多样性和短期性。从我市社会力量办学近几年的统计数字来看,1987年开办106所,1988年开办149所,1989年开办115所。三年中,办学数量虽有起伏,但波动不大。从办学的班数和学生结业人数看:1987年办班752个,结业79662人;1988年办班489个,结业26851人;1989年办班391个,结业26695人。除1987年因短期培训班多,办班数量和结业人数较多外,其余两年都相对稳定。再从我市社会力量办学的总容量看,由于受社会经济发展总水平的影响,容量有限。因此,今后一段时间内,社会力量办学的总量变化不会太大。而从经济的多层次发展和社会需求的广泛性来看,人们对

教育的需求又受经济和社会发展变化的影响,因此,社会力量办学将从单一追求文化基础教育向多层次,多样化方向发展。与之相适应,社会力量办学的专业设置也将呈多样性和短期性。

(二)社会力量办学将成为我市教育事业的重要力量,而不仅是补充力量。我国建国以来对教育事业投资不足,早已成为全社会普遍关心的一件大事。近十年来,国家虽然作了很大的努力,但因财力所限,难以在短期内从根本上改变这种状况。十年来,我国教育总投资仅占国民生产总值的3%左右,而世界先进发达国家一般占国民生产总值的6%左右。另据世界银行《1990年世界发展报告》统计,1988年我国国民生产总值为3723亿美元,仅是美国的7.68%,日本的13.01%,联邦德国30.17%,英国的53%。可见无论从相对数看还是从绝对数看,我国教育的投入水平与先进国家相比,都有较大的差距。加上我国人口众多,人均教育投资水平更低,只相当于发达国家的0.8%,即使到2000年实现“小康”的目标,教育投资同发达国家相比也还有相当的距离。发展教育,经费是关键。在国家财力有限的情况下,改革现行教育经费投入、分配和使用结构,充分调动社会各方面的积极性,各行各业办教育家、集体、个人一起上势在必行。

(三)社会力量办学将成为我市培养初级专业人才的重要基地。据有关部门预测,到2000年,我市需各种专门人才110539人,其中,初级人才占80.8%。按我市目前教育条件,国家提供的大中专毕业生,“七·五”期间每年1200人左右,如果按每年递增10%计算,今后十年间能提供2万多人,加上业大、职大、电大及非计划分配的大中专毕业生,到2000年,仅能提供各种专门人才53866人,尚差56673人。如此大的缺口只有靠动员全社会的力量来解决。社会力量办学在培养初级人才及为培养中高级人才作准备方面,具有一定优势,只要政策有力,引导有方,社会力量办学将成为培养初级人才的重要基地。

(四) 社会力量办学将成为我市文化生活的又一重要场所。随着社会经济的发展,人们的生活条件有了较大改善,文化生活需要也随之有了较大的改变。学习本身已不单纯是人们为寻找职业而进行的被动行为,已经成为人们追求高层次自娱的重要方面,相当多的人已把学习作为丰富业余文化生活、调剂精神寄托的重要手段,我市近几年来大量出现的文娱性教育培训班就是极好的例证。这种变化,不仅向社会力量办学提出了新的要求,也拓宽了社会力量办学的范围,使之成为文化精神生活的又一重要场所。

(五) 社会力量办学将向农村逐步扩展。1987年我国农村非农业产值已超过农业产值,一些富裕的农业地区,工业总产值已占社会总产值的70%以上。从我市的情况看,这种趋势也较明显。纵观国内外情势,农民在满足基本生活后,随着生活水平的逐步提高和农村产业结构的变化,消费层次也必将逐步提高。同时,由于科教兴农使广大农民得了实惠,走科教兴农的道路已从政府的号召转变成为广大农民的自觉行动。乌当区近几年来在区委、区政府支持下,通过各种渠道培训各种乡土人才9941人次,1138人经考试获得了资格证书,250人经评审获得农技师、园艺师、畜牧兽医技师等专业技术职称。他们的一些研究成果还获得了贵阳市科技成果奖。这些“土专家”、“田秀才”在科技兴农中发挥了“二传手”和生力军的作用。这充分证明了农村对教育的需求与农民的现实要求正在日益结合。我们认为,国家办学在短期内,由于其教学手段、目的和形式的固有特性,难以及时适应这种变化,而社会力量办学的特点,决定了它有可能随着农村经济条件的改善,在农村去谋求其发展,从城市辐射扩展到农村,去开辟科技兴农的新天地。

六、社会力量办学的政策思考

为了使我市社会力量办学迅速健康成长,发挥更大的作用,应在引

导社会力量办学方面，考虑现实，面向未来，在稳定规模，搞好规划，排忧解难，强化管理，提高质量上下功夫。根据这一思路，我们建议考虑如下政策：

（一）社会力量办学应纳入我市教育事业的管理系列和发展规划。社会力量办学是我市教育事业的一个组成部分，在我市经过十多年的发展，已经成为一支不可忽视的教育力量。而目前，无论从计划、体制、机构、人员配备等方面，都不能适应社会力量办学的发展要求，使办学过程中存在的问题长期得不到解决。我们认为，无论从社会力量办学的作用、特点、问题、发展趋势来看，都应将其纳入我市的教育管理系列和发展规划中，在资金、场地、人员、办学规模和教学质量等方面，都要与我市教育事业的总体发展需要紧密结合起来，统一计划，统一安排，统一考评，使社会力量办学占有应占的一席之地，为我市教育事业的发展发挥更大的作用。

（二）建立社会力量办学发展基金。发展我市社会力量办学最大的问题是资金不足。许多迫切需要开办的办学项目由于资金无来源而不能开办，有的办学项目社会需求量很大，急需发展，但因资金不足而长期徘徊，进展缓慢，严重制约社会力量办学的发展。社会力量办学资金一不能靠国家投入，二在社会筹集有限的情况下，建议建立社会力量办学发展基金，用于支持那些在社会经济建设中急需发展的办学项目。如农业专门人才的培养和那些办学方向明确，发展前景宽广的办学项目。

建立社会力量办学发展基金，资金来源可从以下几方面考虑：第一，从地方财政中适当拨出一部份铺底资金。第二，从现有社会力量举办学校的积累中提取公积金性质的资金。第三，已停办学校经清理后余留的财产、资金。第四，以上这些资金存入银行的利息。第五，使用发展基金的占用费。发展基金由教育行政主管部门统一掌握，专户存储，有偿使用，滚动扩展。

(三) 设立专门机构,增加专管人员。我市对社会力量办学的管理,各级教育行政部门都没有设立专门的社会力量办学管理机构。面对多渠道、多行业、多项目、多网点的社会力量办学,仅设一名专职管理人员显然难以适应需要。许多要管的事管不了,许多工作只能蜻蜓点水,无法深入细致做好工作,对服务、支持、协调等更是鞭长莫及。因此,我们建议参照上海市的做法,在市教委下设社会力量办学的专管机构,负责我市有关社会力量办学规划、行为监督、财产监理、教学质量等方面的工作。

(四) 加强对社会力量办学的指导和服务工作。在对社会力量办学加强行政管理的同时,要加强对其指导、协调、帮助、服务。要按国家教委和财政部的规定帮助其建立健全各项规章制度和财务制度,加强对社会力量举办学校的监控、监管,在调动社会各方办学力量的积极性的同时,打击少数以办学为名,非法牟利为实的投机者。

(五) 各相关部门要对社会力量办学进行配套管理。社会力量办学范围广,设及面宽,目前单靠教育行政部门无法进行全面管理。而且,由于有的行政法规不配套,有关部门只好各吹各的号,各拉各的调,使社会办学的外部环境比较混乱。特别是私人办学部分,因政策法规不配套,定性不准确,认识不统一,使其发展比较艰难。我们认为,对于以学校形态存在的私人办学者的办学收入,在扣除费用后就直接征收个人收入调节税是不符合教育发展规律,不利于教育事业发展的。根据国家有关政策和对社会劳动的现行分类原则以及有关部门对社会力量办学已经采用的某些办法——如征收营业税,我们认为可以界定社会力量办学中的私营部分的社会属性是:私人投资举办的,从事教学活动的地方性教育事业组织;经济属性是:从事居民文化学习生活劳务活动的、企业化管理的独资性或合资性私营事业经济组织。为此,建议对这类特殊性质的私营事业经济组织,由教育行政部门牵头,协调税务、工商、物价,文化

等部门，制订配套的行政规章，比照对个体文化户或私营文化单位的管理办法，进行税务、工商、物价等方面的管理。

（执笔： 成华强、黄世耀、张明星）

本期责任编辑： 陈光泉

黔内刊字第02—K005号

贵阳市教育印刷厂承印