
新政视阈下的浙江民办教育发展转型研究

刘杰

(浙江东方职业技术学院, 浙江 温州 325011)

【摘要】多元经济与多元文化、以及多元教育是密切相关的。在我国经济新常态驱动下浙江新一轮经济振兴战略提速,作为技能技术型人才培养担当的“另一方面军”的民办教育如何应对,机遇和挑战并存。遵循教育的规律,直面民办教育的问题与发展瓶颈,用足用活“新政”给以民办教育的政策,强化依法办学的意识,以学校的内涵发展促转型,建构新型的政府行业社会共同办学的民办教育体系,这是浙江民办教育的当务之急。

【关键词】民办教育;新政;浙江;教育体系

【中图分类号】G648.7

【文献标识码】A

【文章编号】1672-0105 (2015) 01-0050-05

浙江是一座富有经济活力的省份,城市化水平较高,民营经济发展成熟,区域经济呈现出块状经济、专业市场、县域经济蓬勃发展的特点。在未来的几年内,浙江的经济水平、人口特征、产业结构以及城市化的水平,都将呈现新的变化,也必将影响浙江民办高等教育的发展格局和发展方向。浙江经济的快速发展和结构的进一步优化,不但对劳动者素质提出了更高的要求,也为民办教育进一步发展奠定了物质、经济基础。浙江人口的稳定增长要求民办高等教育的发展也应该有一个适当合理的规模。随着人口年龄结构的变化和外来人口的增加,使浙江民办高等教育由结构趋同转向多样化办学,以满足不同的教育需求。由于产业结构和劳动力就业结构的调整,促使民办高等教育应加快发展多样化的职业技术教育,更加重视对技术性职业人才的培养。城市居民收入和生活水平的提高,决定民办高等教育发展的潜力。居民对高质量多样化的教育需求越强烈,越能为民办高等教育开辟新的发展领域和形式。

一、浙江省民办教育现状

自1999年全国第一所由公办普通高校改制的“万里学院”成立后,一批民办高等职业技术学院、民办专修学院和以民办机制运行的二级学院在全省各地相继崛起。浙江省民办高校经过十多年的发展,从无到有,从小到大,呈现出规模扩大化、模式多样化的发展态势。不仅在数量上已经达到了相当的规模,而且质量也逐步取得了社会的认同,形成了多元的结构、层次和办学特色,逐渐成为我省高等教育的重要组成部分,在浙江省高等教育走向大众化的进程中发挥了重要作用。

浙江的民办教育学校数量占全国六分之一。2012年,全省共有独立民办普通高校13所,独立学院22所。民办普通本专科招生为8.62万人,较上年增加0.26万人,增长3.1%;在校生为30.15万人,比上年增加0.57万人,增长1.9%;在招生方面,在校生占全省普通本专科招生30.7%、是在校生总规模的32.3%,其中独立学院共招生4.54万人,比上年增加0.12万人;在校生17.38万人,比上年增加0.09万人;独立学院的本科招生数4.51万人、在校生数17.28万人,分别占全省普通本科招生数和在校生数的29.5%、30.4%。

收稿日期:2015-01-02

基金项目:2014年浙江省教育厅科研项目资助(Y201431868)

作者简介:刘杰,男,教育学硕士,浙江东方职业技术学院副教授,研究方向:教育管理。

目前,浙江省作为全国承担国家民办教育综合改革试点任务的省份,民办教育新政为民办高校的发展提供了很多政策性的指导和支撑。浙江省高等教育“十二五”规划中明确指出:要积极打造一批国内有影响的高职院校和民办高校(独立学院)。而浙江高等教育三大中心之一的温州,作为浙江省民办教育综合改革试点城市,市委市政府相继出台了《关于实施国家民办教育综合改革试点加快教育改革与发展的若干意见》等一系列文件,为促进民办教育发展提供了良好的机遇。本文根据实施新政后民办高校将如何有效应对改革过程中带来的新问题,结合个案民办院校发展特点,分析研究我省民办高校面临的新形势,对民办高校的发展战略进行了理性研究,并在实践层面给出直接的可操作性的建议。

二、民办教育研究应进一步深化

随国内民办高校的蓬勃发展,民办高等教育理论研究取得了显著成效,并逐渐为高等教育理论界关注。有研究者认为,这 20 年来,民办教育走过了一条不平稳的发展道路,即从“拾漏补缺”阶段过渡到“组成部分”阶段。提出未来十年是民办高等教育发展的重要战略机遇期,民办高校和高等教育机构在整体快速发展的同时,将面临更激烈的竞争。竞争压力主要源于三方面:一是公办高校不断扩大的规模;二是来自中外合作办学的竞争压力;三是民办高校内部的竞争压力。虽然近年国内很多学者对民办高校的发展战略都做出了细致的研究和深入的探讨。提出品牌战略、可持续发展战略、竞争战略、国际化发展战略、差异化发展战略、创新战略等,但并未结合教育新政的实施及区域发展进行示例性的分析。

在中国知网(CNKI)运用“浙江民办高校和“浙江民办高等教育”作为题名进行检索、分析发现:有关浙江民办高等教育的研究,迄今为止,从学术角度来研究并提出对策、办法的研究并不多。只有周国平的《浙江民办高等教育发展的特点、问题与对策》(2012),徐绪卿的《浙江民办高校的发展态势及问题》(2001)等不足 5 篇学术论文。他们从不同的角度、在不同时期对我省的民办高校发展指出了优势和不足,结合实际提出了不同的观点。

随着《国家中长期教育改革和发展规划纲要》、十八大报告及教育部出台《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》(以下简称 22 条政策)的出台,其 22 条有五大视点:第一,支持了部分有特色民办学校优先发展;第二,清理纠正了对民办学校的歧视政策;第三,允许外资进入民办教育领域;第四,强化治理结构及资产财务的规制;第五,提出建立举办者变更及退出机制等民办新政出台后给浙江省民办教育提供了有力的政策依据。新政后浙江省民办教育改革逐步深化。首先,局部发展环境大有改善;其次,一些关于制度造成的瓶颈得以缓解;再次,民间资金的投入不断扩大。浙江省则 3 年投入 120 亿,其中温州投入 40 亿,占全省的三分之一。此外,学校办学活力不断提升,高校运行风险得到规避。但关于民办教育新政实施后,在诸多有利于民办教育健康发展的政策环境下,对浙江民办教育研究并不多见,尤其是在成果应用方面仍较欠缺,这项工作还需要深化和加强。

三、新政实施后存在的问题

随着国家经济结构的调整和产业的升级,民办高等教育的作用越发重要。民办高等教育的改革力度空前加大,自上而下的顶层设计不断完善。从《国家中长期教育改革和发展规划纲要》对民办教育事业的肯定和地位的明确,到党的十八大报告强调在社会建设领域要“鼓励引导社会力量兴办”教育,再到 2012 年教育部出台《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》,民办高等教育的改革和发展迎来了前所未有的契机。但是随着我国高等教育事业的不断发展,民办教育改革的不断推进,新政实施后,也暴露出许多的新问题,阻碍了民办高校的可持续发展。

以浙江省温州市为例,在高等教育大发展的背景下,民办教育的发展乃至生存受到一系列束缚。目前,温州高等教育及高校究竟该如何布局?政府在新一轮体制机制改革中该如何理顺民办高校的关系?民办高校到底该如何走出困境等,都是摆在温州市政府及职能部门面前不可回避的现实问题。如何成功转制或怎样解决处于困境的民办高校摆脱发展的束缚等问题,无疑会进一步巩固温州市作为全国民办教育综合改革试验区的地位,并使试验区发展为“示范区”,以满足温州现代化建设对各类人才的需求。同时也有助于破解“人口大市、高教弱市”的困局,加快民办高等职业教育带动产业结构转型升级的步伐。

根据对全国唯一承担国家民办教育综合改革试点任务的浙江省改革试点城市——温州的民办教育研究情况，做典型性分析。

（一）温州国有民办教育历程及现状

国有民办高校一般是指依托国有企业办学或者以公办高校为母体的一种办学模式，是在我国“穷国办大教育”的背景下解决高等教育资源不足的一种办学补充。具有鲜明的中国特色和时代特征。在其发展的十几年时间里，帮助国家解决了“上大学”难的问题，促进了我国高等教育的大众化进程，为我国高等教育做出了突出贡献。但是随着我国高等教育事业的不断发展，其“非公非民”、体制机制障碍已阻碍了民办教育的发展。就温州来说，在高等教育大发展的背景下，此类高校的发展乃至生存尤其受到一系列束缚，2012年温州市委市政府曾对民办高校进行了改制和梳理，大大促进了温州民办教育的发展，但国有民办高校的改制效果仍有待进一步研究与探索。

（二）温州新政改革后的新问题

经教育部和浙江省教育厅批准，温州市调研、起草，论证达半年之久的《关于实施国家民办教育综合改革试点加快教育改革与发展的若干意见》及其9个涉及“分类登记管理”、“法人财产权”、“财务管理”等方面的组合配套政策，于2011年11月正式出台，在民办教育综合改革方面迈出了关键一步。其中许多创新亮点，对于深化办学体制改革、促进民办教育改革与发展具有突破性意义。同年，温州市委市政府出台了一系列政策促进民办高等学校的改革，包括继“1+9”之后的“1+14”新政。新政实施以后，民办教育迎来了全新的格局。但随之而来也出现了一系列新问题。综合分析，其深层原因有以下几个方面：

第一，民办教育法人属性不清。营利与非营利性性质之分曾让经营者产生政策性危机。

第二，法律规定不顺。《民办教育促进法》、《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》（22条）等政策法规模糊，框架条文多，具体措施少，执行打折扣，法规效力弱。

第三，政策导向不适。对民办教育的扶持政策与民办教育目前所处的贫瘠环境不适应，部分职能部门干扰因素仍还存在。

第四，产权激励不足。过分强调教育的公益性质，致使对经营者的产权保护和激励不足。

第五，发展战略不明。对民办高等教育的发展缺乏整体性的规划，民办高等教育始终处于边缘地带，在教育整体权重中占比过小。

第六，政府关注失衡。教育行政部门把有限的关注放在了民办中小幼儿教育，而对民办高校教育及教育培训机构关注、扶持度甚微。

第七，思想认识存在瓶颈。虽然新政出台，但很多部门还存在表现不愿改革创新，怕出问题，怕担责任，老办法解决问题意识行为。

第八，民办教育在管理中还面临很多不可预测的趋向，包括全面推进分类可能造成管理真空；纯粹公益导向可能导致投资减少；完全统一政府可能引发地区失衡；缺乏有效资助可能加大两极分化；过度强调监管可能损耗办学活力等一系列新趋势。

四、走出民办教育困境的对策

浙江民办教育发展是一项复杂的系统工程，要突破困境，首先必须做好顶层设计，抓关键、促发展。党的十八届四中全会研究了全面推进依法治国的若干重大问题，认为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和

发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。由此来看，加强民办教育的法制建设是民办教育走出困境的根本点，具有非常重要的现实意义。

（一） 民办教育面临的挑战与制约

在宏观方面，政府部门要根据民办教育的特征，加快制定或者完善一系列不同于公办教育的法律制度。在实施方面，应该清醒地认识到，民办教育新政对民办教育带来的不仅是机遇，更多的是一些挑战甚至是制约。

首先，民办教育新政的主流价值肯定会是非营利性的指向，可能对盈利性民办教育机构产生歧视残留或歧视惯性。

其次，政府新政的关注点相对集中在学历教育方面，非学历民办教育难以摆脱自我生存的格局。

再次，新政实施后，行政管理监管将明显增强，一系列制度措施会更多，资质核查更加严格。

此外，新政扶优扶强，优胜劣汰将会成为常态，无疑会增加民办教育竞争压力。解决以上新政实施后出现的挑战，需要进一步全面完善民办教育的法制建设。

（二） 完善民办教育的法律地位

民办院校是由企业、社团、个人出资或公办学校转制而来的。它在承担教育任务的同时，更侧重满足一部分选择性教育需求。是社会多元化发展的结果。为此，民办教育的定位不应该仅是公办教育在数量上的补充。在市场条件下，民办学校和公办学校应处在相同的竞争位置，两者都只有在满足家长和学生需要的条件下，才能得以生存和发展。为摆脱公办的思维定势和固有模式，应依法落实民办自主权，真正激发民办教育体制的动力和优势。使民办学校在法律允许范围内，享有自主招生、自主改革的权利。给民办教育以教学、育人模式的创新发展空间。《民办教育促进法》明确了民办学校与公办学校享有同等的法律地位，在、办学待遇、教职工待遇、学生待遇等方面赋予了与公办相同的法律地位。规定了民办学校的8个“禁区”，但还应该从国家法制源头清理并纠正对民办学校的各类歧视性政策。尽快解决民办教育定性问题。修改关于“事业单位”的法律定义，明确将非营利性民办学校列为自收自支的事业单位（或民办事业单位），享受同类公办学校同等待遇。

（三） 解决民办教育权益瓶颈

落实民办学校学生在享受公共财政支持上与公办学校学生的平等权利，保障民办教育合法权益。

1. 进一步明确待遇。

明确规定浙江省民办学校教师与公办学校教师在养老保险等方面享有同等待遇。民办学校教师“五险一金”由政府、学校、个人分担，政府为主。完善民办学校教师职称评定、培养、进修、培训、奖励制度。制定出台高校毕业生从事民办教育工作的政策。

2. 依法保护民办教育权益。

尽快出台引导民间资金进入民办教育，规定民办学校产权归属、用地、融资、合理回报、税费减免等政策，增强民办教育自信心和长期致力于民办教育的决心。

3. 采取专项支持措施。

创建高水平民办学校，提升民办学校的竞争力，加大政策、资金等扶持力度，通过示范带动等方式，引导民办教育强化内涵建设，优质规范发展。

4. 培育高素质民办教育家。

人才是基础性、战略性、关键性要素。民办教育要实现高质量发展，必须实行教育家办学。要建立政府扶持、社会鼓励、民办教育行业重点培育的民办教育家培养机制，使一大批热爱民办教育事业、坚守教育精神、探索教育创新、善于学校经营、深谙教育管理的高素质、复合型民办教育家脱颖而出。

（四） 建立政府行业社会共同办学体系

1. 改善加强政府宏观指导与服务。把发展民办教育纳入浙江省经济和社会发展规划，省市、各部门在制定规划和配置教育资源时，给民办教育以合理发展的空间。鼓励和引导社会资本参与公共教育服务设施建设和管理。开放公共教育服务准入制度。建立各级专门民办教育管理机构，指导全省的民办教育，统筹民办教育工作。建立政府与各部门联席会议制、工作协调制，从根本上改善民办学校发展环境。表彰民办教育先进典型，提高民办教育及民办教育工作者的社会地位。

2. 加强行业自律和维权。利用社会的力量加强自律、维权，提高民办教育的服务效能。鼓励引导社会机构为民办学校提供咨询、评估、人才培养等相关服务。

3. 稳定加强改善教师队伍。针对民办教师队伍不稳定，优秀教师比例过少，民办学校吸引、培养和留住优秀教师的人才体制、政策保障不到位。有专家将民办学校教师队伍现状归纳为：结构不合理，队伍不稳定，待遇不公平，管理不规范，心态不积极。由此可见，教师队伍问题已严重制约民办学校持续健康发展。为此，建立一支相对稳定和高素质的师资队伍，是民办学校保证教学顺利实施、教育质量稳步提高与承担教育教学改革重任的重要条件。

总之，未来浙江民办教育还有很大的发展空间，同时也面临着严峻的挑战，浙江民办教育是一个充满活力和创新基因的领域，在中国教育改革创新的时代里，浙江民办教育一定会大有作为，取得跨越式发展。

参考文献：

- ① 刘莉莉. 民办高等教育规模发展研究[J]. 复旦教育论坛, 2003(2): 71-74.
- ② 韩雪梅. 民办高校国际化发展战略研究[J]. 中国职工教育, 201(6): 115-116.
- ③ 寇玉琴. 实施民办高校发展战略提升竞争力[J]. 科技文汇(上旬刊), 2009(6): 8.
- ④ 周国平. 浙江民办高等教育发展的特点、问题与对策[J]. 浙江树人大学学报: 人文社会科学版, 2012(3): 1-9.
- ⑤ 黄腾. 民办高校发展战略及实践[J]. 浙江树人大学学报, 2010(3): 1-7.
- ⑥ 中共中央国务院. 国家中长期教育改革和发展纲要(2001-2020年).

[7] 浙江省政府.浙江省高等教育“十二五”发展规划（2011—2015年）.

[8] 鞠光宇.民办高等教育可持续发展战略分析[J].国家教育行政学院学报,2010（7）:43-47.

[9] 潘懋元.新时期中国民办高等教育发展·序[M].杭州:浙江大学出版社,2005(7).