

# 衡水模式的真相是什么？

□ 熊丙奇

衡水第一中学进入浙江平湖办分校，引起舆论对衡水模式的再次广泛关注。尤其是浙江省教育厅叫停这所衡水分号的提前违规招生，被解读为浙江向衡水模式“叫板”。而“叫板”说暴露出舆论对衡水模式的真相，并不了解。

简单地讲，衡水模式的真相是地方政府对学校违规招生、办学加以纵容，由此制造出所谓的升学神话。衡水模式的根本问题，是地方政府不依法治教。而浙江叫停衡水分校提前违规招生，不过是依法监管而已。

作为公办学校的衡水中学，2008年，该校在校生已达约5000名，这是严重超规模的。根据2002年教育部、住建部等发布的《城市普通中小学校校舍建设标准》，普通高中的规模最大为36个班，每班50人，总共1800人。2012年教育部发布的《关于“十二五”期间加强学校基本建设规划的意见》要求合理规划学校的服务半径和办学规模，普通高中原则上不超过3000人。当然，这样的大规模办学，当时是得到地方政府的支持的。除此，衡水中学还享有全省跨地区招生的特权，可以聚全省各地优秀初中尖子生而育之。这是衡水奇迹的关键所在，如果衡水就在本地区招生，能培养上百名学生进北大清华，这绝对值得大书特书，可把全省优质生源集中在一起，这算什么呢？任何地方政府都可以快速打造出这样的超级学校，只要这所学校提前招生、全省招生，把中考前几千名学生都集中在一校。

可能考虑到公办身份的局限（跨地区招生、大规模招生问题），早在1999年，衡水依托衡水中学、经省教育厅批准成立了一所公办民助的高级中学——衡水市滏阳中学。利用这所学校全省跨地区招生。该校网站介绍，学校所有教学资源（教学计划、教学资料、活动安排、作息时间等）均与衡中共享；学校管理模式、管理制度、教师考核评估、任务指标分配、学生期考排队均与衡中同时进行。2013年，衡水中学和企业合作举办了一所民办中学——河北衡水第一中学。按理，作为一所民办学校，应该独立法人、独立校园、独立师资、独立财务、独立证书，可是，这所民办学校，对外其实就是“衡水中学”，和衡水中学共用一个官网，对衡水一中的介绍是“衡水中学跨越发展的新起点”，而且，从学生的教材、老师的教案，到各班的学生誓言、橱窗里的宣传材料，内容几乎全都一样。媒体曾报道，就连衡水一中校门口张贴的2015年高考成绩，也是与衡水中学合并公布的。这显然并不符合民办学校办学的规定。可对此，政府部门并没有依据《民办教育促进法》去理清这两校的关系，结果是，不允许公办学校办的事，学校借手民办学校实现。在衡水中学给衡水市领导发的高考成绩喜报中，是把衡水一中的高考成绩，直接纳入衡中，称“我校”的。衡水中学对外宣传2016年衡水中学共139名同学被清华大学、北京大学录取，但真正属于“衡水中学”的仅为23人。

客观而言，民办学校拥有更大的办学自主权，但自主办学也得遵守办学规范。有了民办的身份（名义），尤其在资本推动建立衡水一中后，衡水的全省抢生源更加凶猛，规模也更大。衡水中学的招生规模，2015年降为1100人，这符合国家规定，可是衡水一中的招生规模是衡水中学的三倍，达到3200人，且八成生源来自衡水之外的地区。而这些学生进校后和衡中学生一起培养，高考升学和衡中“合并报表”。这当然是违规的，哪有公办学校办民办学校，如此办学资源不分的？这涉嫌国有资源的流失，又打压真正的民办学校。2016年，教育部、人社部发布《关于做好2016年高中阶段学校招生工作的通知》，明确规定，严禁公办普通高中“超计划、违反规定跨区域、以民办学校名义招生”。

而就是这种移花接木，也难掩违规办学。民办高中也得按国家要求确定规模，衡水一中的招生规模已是国家确定的原则性规模的三倍，而河北省的规定虽然已经够考虑当地的乱象，尽量让违规合法化，其招生规模也远超河北建议的规模——河北要求，每所普通高中学校办学规模以3000人左右为宜（最大不超过6000人），年度招生规模以1000人左右为宜（最大不超过2000人）。

目前，舆论对衡水模式的关注集中在应试教育上，而这并非衡水模式的真问题，衡水模式的真问题是地方政府的不依法治教，纵容公办学校违规招生，借举办民办之名，全省招生、扩大规模。包括国家禁止公办高中举办高复班，也以公办举办民办校，民办校再招高复班“成功规避”规定，像衡水一中也招高复班，高复班班额达到150人一班，安徽的毛坦厂中学也是采取类似公办办招高价复读生。这是需要依法清理的。

看清衡水模式的真相，才不会将应试教育与不依法治教混为一谈，这是我国基础教育的两方面问题。不能用升学评价体系制造的应试教育需求，为不依法治教找理由。我国要改革评价体系，才能让基础教育摆脱应试教育，但依法治教更重要，否则，应试需求、资本运作、权力滥用或不作为，会严重恶化教育生态。

（作者系21世纪教育研究院副院长、著名教育学者）

# 民办教育新观察

## 目录

2017/04

### 编委会

|     |         |
|-----|---------|
| 顾问  | 陶西平     |
| 主任  | 王佐书     |
| 副主任 | 李宣海 胡卫  |
| 委员  | 王文源 季明明 |
|     | 杨志斌 郑增仪 |
|     | 季平 章家祥  |
|     | 陈伟志 阎凤桥 |
|     | 吴华 张铁明  |
|     | 李维民 黄元维 |
|     | 王磊 贺春兰  |
|     | 杨月民 金秋萍 |
|     | 李孝轩 鲁育宗 |
|     | 訾鸣 方建锋  |
|     | 张继玺 马开年 |

### 编辑部

|       |         |
|-------|---------|
| 主编    | 李宣海 胡卫  |
| 常务副主编 | 陈伟志 董圣足 |
| 副主编   | 李国强 阚明坤 |
| 特约编辑  | 郭宝 金兵   |
| 美术编辑  | 陈蓉 王珂   |

### 教育时评

- 01 衡水模式的真相是什么? 熊丙奇

### 两会专稿

- 04 全国政协委员胡卫(建议):加强民办院校举办者变更管理
- 06 全国政协委员秦和(提案):落实新修订的《民办教育促进法》和“1+3”文件
- 08 全国政协委员任芳(建议):解决民办院校供给侧结构性矛盾 落实民办院校办学自主权
- 10 全国政协委员杨文(建议):提高学前教育师资队伍建设水平
- 12 全国政协委员俞敏洪(建议):利用双师课堂等互联网手段推进教育资源均衡化

### 名家观点

- 14 王佐书:民办职教创新发展之道
- 17 杨东平:农村教育如何超越应试教育
- 20 王端瑞:民办教育国际化机遇与挑战

### 共同关注

- 22 民办学校学费审批第一案引发的维权思考 田光成
- 26 非营利性民办学校举办者权益的合理保护  
王一涛 徐绪卿 宋斌 邱昆树

### 热点聚焦

- 31 民办高校分类管理改革的“中间路线”  
——基于举办者视角的分析 黄崴 李文章
- 36 民办幼儿园分类管理现实困境与政策应对 吕武 刘益东
- 41 民办教育分类管理怎样迈好第一步

## 理论研究 |

- 43 我国民办高等教育政策的演变逻辑与未来走向 罗腊梅  
48 民办学校要从创办人决策转变为董事会决策 胡大白  
50 民办高校成本核算的重要性及影响因素 温建宇

## 民校党建 |

- 53 重点在“学” 关键在“做”  
——哈尔滨华德学院党建工作创特色求实效  
哈尔滨华德学院党委  
57 为促进学校事业发展提供有力保障  
——四川工业科技学院坚定不移抓党建纪实  
四川工业科技学院党委

## 特色案例 |

- 60 坚持非营利办学,建设高水平大学  
——吉林华桥外国语学院的实践探索 段 维  
67 课改永远在路上  
——河南封丘实新学校深度课改探索纪实 朱超勇

## 域外视野 |

- 71 美国,对营利性教育行业实行严格监管  
71 英国,重视学校心理健康教育  
72 日本,智能手机使中小学生视力恶化  
73 泰国,加强私立学校发展及监管策略

## 行业动态 |

- 75 兰州百所民办学校联合倡议“诚实守信、行业自律”  
75 浙江台州职院试水混合所有制办学  
76 广东下放副教授审批权利多民办高校  
77 南京创新民办教育督导评估方式  
77 海南设专项资金支持民办教育发展

## 文件选编 |

- 78 教育部等五部门关于深化高等教育领域  
简政放权放管结合优化服务改革的若干意见

**主办单位** 中国民办教育协会  
**承办单位** 上海市民办教育协会  
上海市教科院民办教育研究所  
**合办单位** 上海新纪元教育(集团)有限公司

**地 址** 上海市闵行区虹泉路 999 号  
**邮政编码** 201103  
**电 话** 021-34310090 转 3016  
**电子信箱** mbeduxgc@163.com  
**协会网址** <http://canedu.org.cn>  
**准印证号** 上海市内部资料准印证  
(K)0567 号

### 开卷微语

继上期“两会专稿”栏目,本期继续连载民办教育界的人大代表和政协委员们在全国“两会”上的议案、提案和建议,其所涉话题,均为新“民促法”及“1+3”文件出台后深受业内关注的热点难点问题,本刊有责任关切并回应读者需求。本期还在“热点聚焦”栏目,就营利性和非营利性民办学校分类管理问题,选编相关文稿,供读者参考以启发思路。本期的“共同关注”栏目则主要探讨民办学校的维权问题,相信也为业界读者所关注。其它如“名家观点”“民校党建”“特色案例”等栏目也有不少看点。

欢迎投稿和提供信息。

本刊邮箱:mbeduxgc@163.com

开卷有益,我的追求。

编者

## 全国政协委员胡卫(建议): 加强民办院校举办者变更管理

近年来,受诸多因素影响,民办高校举办者变更现象越来越频繁,各种风险投资、私募基金相继进入民办高等教育领域。有的机构通过资产并购重组,掌控了一批规模大、层次高、质量好的民办高校。譬如,北京某教育集团旗下已拥有 19 所民办高校有着近 20 万名在校生;河南某教育机构已收购了 8 所独立学院,全部在校生也超过 10 万名;云南和陕西两家教育集团在过去三年中,各自相继并购了 4-5 所民办高校;湖南和上海则各有一所民办高校已被外资通过变相收购方式所“控股”。与此同时,部分民办高校举办者通过资产受让或举办权转移等方式,完成新老更替,退出了民办高等教育领域。

从积极的意义上说,实现新老举办者的变更,一定程度上有利于扩大教育投资,盘活教育资源,优化生产要素,完善民办高校法人治理结构。但从实际发生的案例看,民办高校举办者变更也存在诸多不规范的地方,有的无序变更行为,不仅损害了学校不同利益主体的合法权益,甚至已危及学校安全及社会稳定。根据调查了解,现有民办高校举办者变更存在以下突出问题和矛盾:

**一是举办者变更程序混乱。**一些教育资产尚未过户到学校法人名下的民办高校,其举办者往往只是“买”“卖”双方达成一个协议,在不召开学校董事会会议和不进行财务清算的情况下,就在学校举办单位——教育公

司层面完成了资产交割。甚至为了规避行政管制,有的学校新、老举办者“合谋”,即使发生了事实上的变更,也不向主管机关报告,不按相关规定办理举办者变更登记手续。

**二是教育资产交易行为不规范。**举办者依法只能转让自身所有权范围内的资产,但一些举办者多将学校所有校产视为个人投入及其增值,加以转让变现并据为己有。更有甚者,出于避税目的,有的学校在变更时还签订所谓的“零资产”转让协议,通过幕后交易,由新举办者“无偿”接管学校资产。

**三是举办资质不符合法定要求或相关规定。**一些境外机构或风投基金绕过我国相关法律规制,采取各种“迂回”手段收购国内民办高校。如新加坡某上市公司通过其在中国境内的独资或合资企业,已收购多家国内民办高校的资产,并控制了不少民办高校的实际办学权。美国风投机构——劳瑞德教育集团在香港注册的全资子公司 LEI Lie Ying Limited,也于 2015 年成功收购并控制了湖南涉外经济学院 70%的“股权”。

**四是一些举办者商业营利倾向严重。**有的举办者入主所并购学校后,不按学校章程办事,不恰当插手学校人事安排,刻意减少教师薪酬及教学活动经费,并通过接管学校基建、采购、后勤事务以及采取虚增办学成本



等手段,套取资金、挪用学费。有的后继举办者接手学校后,又通过商业包装方式,再次将学校加以变卖出售,从中实现牟利。

造成民办高校举办者变更乱象的原因较为复杂,从监管层面看主要存在两大问题:一是现有法律在涉及举办者变更及资产处置问题上,规定不够明确乃至存在漏洞;二是政府相关部门之间沟通不畅、协调不够,存在政出多门、各自为战现象,对于举办者不规范变更及资产交易行为,监督不力、查处不严。为此,本人建议:

1. 推进法制建设,完善并细化举办者变更核准程序。此次新修订的《民办教育促进法》和国务院及有关部门新近出台的配套制度,没有就民办院校举办者变更问题作出新的规定。建议在组织修订《民办教育促进法》实施条例时,结合我国国情及民办院校实际,对举办者变更问题作出更加细致、更有操作性的程序性规定,堵住民办院校举办者变更中存在的制度漏洞,杜绝各类不规范的“灰色”交易行为。

2. 采取切实措施,全面落实民办高校法人财产权。结合实施营利性与非营利性民办学校分类管理,推动地方政府尽快制定出台有关非营利性民办学校剩余财产的补偿及奖励办法,分类明确举办者投入学校资产的最终归属问题,打消举办者(出资人)的思想顾虑,鼓励和

引导举办者切实将与办学相关的资产按时足额过户到学校法人名下。与此同时,最大程度减免学校资产过户过程中所涉及的一切规费,并妥善解决资产过户前后学校的融资与信贷难题,缓解学校办学资金压力。

3. 加快平台建设,健全民办高校财务资产管理制。敦促民办高校将举办者出资、政府补助、受赠、办学积累等各类资产进行分类登记入账,并定期开展资产核查工作。建立民办高校公共资金专户管理制度,采取信息化技术手段,加强对民办高校资产处置及资金使用状况的监控和预警。完善学校法人年检制度,将民办高校依法办学及资产财务管理的合规性,作为学校升等评优及政府财政扶持的直接依据。

4. 建立联动机制,加强举办者变更行为的监管。按照党中央国务院的决策部署,在积极稳妥推进民办学校分类管理的过程,教育、民政、工商行政管理等部门要尽快协商建立起联动工作机制,在受理举办者变更等事宜时,相互通报或函告信息,就相关行政相对人的资质条件,依法进行必要的前置性审查。对于一些违规违法变更行为,相关部门应通力合作、联合行动,加强监管、依法查处。

(作者系民进上海市委副主委、上海教科院副院长、上海市民办教育协会常务副会长)

## “2017 中国民办教育投融资论坛”在北京举行

3月25日,由港交所上市公司首控集团(1269)旗下全资附属公司首控基金管理有限公司联合北京民办教育协会主办的“2017 中国民办教育投融资论坛”在北京阳光国际会议中心隆重举行。

本次高峰论坛有来自首控基金、北京民办教育协会,以及教育界、投融资界、财会和法律领域众多专家学者和权威人士,以及全国各民办高校、中小学、幼儿园和培训机构的校长、董事长及相关负责人、媒体人士等500余人出席,现场星光璀璨。

教育迈入资本时代,民办教育成为新的蓝海,投资教育也逐渐风起云动。资本时代民办教育何去何从?投资者该如何把握新时代的契机?资本化后民办教育又将面临哪些挑战和机遇?“中国民办教育投融资论坛”不仅是一场顶级聚会,更是一场及时雨,是答疑解惑、探索与创新的深度干货分享盛宴。

多位重磅级演讲嘉宾作主题演讲。本届论坛由北京民办教育协会副秘书长丁雪松女士主持,首控集团执行总裁兼首控基金董事长郝晓晖、伟东云教育集团董事长王端瑞等12名业界领袖和专家学者分别作主题演讲。论坛还安排了民办教育投融资问题咨询和现场解答环节,王磊先生以及吴冠雄律师分别就业界关心的诸多问题进行了专业解答。

(搜狐教育)

## 全国政协委员秦和(提案): 落实新修订的《民办教育促进法》 和“1+3”文件

2016年11月,十二届全国人大常委会第二十四次会议审议通过了关于修改《民办教育促进法》的决定,对新时期发展民办教育制度设计和政策完善奠定了法律基础。根据这次修法的精神,国务院出台了《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》,教育部等有关部委联合印发了《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》,中共中央办公厅印发了《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》。以下将《若干意见》、两个实施细则和党建意见统称为“1+3文件”。“1+3文件”就新时期如何加快民办教育发展做出了全面系统部署。这次修法及“1+3”文件的出台,立足当前经济社会发展大背景和教育所处的阶段性特征,支持与规范并举,对民办学校分类管理做出制度性安排,这必将带来我国民办教育政策环境的深刻调整,对我国教育事业发展产生重大而深远的影响。

总体上看,各方面对这次修法及出台“1+3文件”给予了充分肯定,认为这一制度设计既回归了教育的公共属性,又尊重了教育服务提供的多样性、差异性。但是,同时也应当看到,站在新的历史起点上的中国民办教育,仍面临诸多发展“瓶颈”。民办教育改革发展过程中面临的一些瓶颈性困难障碍,需要借助这次修订《民办教育促进法》

和“1+3”文件的出台加大统筹协调力度,深入细致地做好新法新规的贯彻落实和地方政策落地工作。

第一,明确任务分工。落实新修订的《民办教育促进法》和“1+3”文件,涉及到教育、发改、财政、民政、税收、工商、土地等多个部门。建议由教育部牵头,对贯彻落实工作进行全面梳理,明确任务清单,并将各项工作分解到具体部门和责任人,限时完成。原则上,所有贯彻落实的任务,包括拟出台的文件、采取的措施等,应尽快完成,为各地制定具体办法留出较为充分的时间,以保证修改决定2017年9月1日起施行。建议将各部门任务完成情况纳入国务院重点督查事项,加大督促力度,确保不折不扣落实。

第二,强化地方责任。鼓励社会力量兴办教育,主要是地方的事权,责任主体是省级人民政府。考虑到我国地区发展不平衡,各地发展民办教育的客观条件千差万别,国家层面的顶层设计和部署还需要地方政府结合实际情况来落实。为此建议,国家有关部门,要加强指导和督导,确保法律和文件授权各地自定的政策,能够精准、及时落地。

第三,加强政策协调。民办教育的许多政策,涉及到多个部门的职责。长期以来,各部门因着眼点、站位不

同,对许多问题存在分歧。这次修订《民办教育促进法》和出台“1+3”文件,在方向和原则上形成了共识。但在具体操作上,在细节问题上,仍存有分歧。下一步,尤其需要在政策协调上下功夫,尽可能寻找部门之间的最大“公约数”。建议在国家层面成立由国务院领导同志牵头的民办教育协调机制,重点就涉及民办教育发展的重大问题进行深入研究,切实加大协调力度,确保税收、土地、金融等方面的支持政策能够真正落地。

第四,加强宣传推广。从多年的实践来看,民办教育改革发展的力量在基层。我们注意到,针对民办教育改革发展中的不少问题,国家不可能用一刀切的办法解决。民办教育发展中遇到的许多棘手问题,如财政支持问题、产权归属问题等,在地方和学校层面都有破解之策。下一步贯彻落实新修订的《民办教育促进法》和“1+3”文件,鼓励社会力量兴办教育,尤其需要注重总结基层的成功经验。民办教育新的顶层设计完成后,国家层面要将更多的精力用于发现总结地方的成功经验,采取适当方式,及时鼓励、宣传、推广,形成民办教育健康发展的良好局面。

第五,开展政策评估。政策评估是公共管理的重要环节,也是长期以来时常忽略的环节。新修订的《民办教育促进法》和“1+3”文件好不好,需要经受实践的检验。各地的民办教育政策措施是否成功,同样需要以民办教

育的实际发展效果为准绳。为此,必须及时开展政策评估。一方面,要开展自评;同时,也要注重开展第三方评估,不能完全是自说自话。国家层面可考虑建立一套民办教育政策评估机制,密切跟踪民办教育发展情况;可考虑设立一些可感知、可测量的评价指标,定期监测各地民办教育发展的效果。根据评估结果,对各地民办教育工作进行科学指导,及时对已经出台的政策措施做出修正。

第六,避免“挤出效应”。发展教育事业,需公办民办并举,实现互补共赢。一般而言,公办侧重提供基本教育公共服务,民办侧重满足个性化、差异化服务。在强化政府教育责任、增加财政教育投入的同时,要合理定位政府的角色,避免政府大包大揽,挤压民办教育发展的空间。近年来,一些地方确实出现了公办对民办的挤出效应。比如,在大力扶持公办幼儿园的同时,缺乏支持民办幼儿园的引导政策,导致民办幼儿园萎缩;实行中职免费后,民办中职的吸引力下降,出现不少民办学校倒闭或规模萎缩的现象。下一步贯彻落实《民办教育促进法》,尤其要防止两种倾向:一种是过度依赖民办,逃避政府的责任;另一种是公办教育至上、无所不包,使民办教育无从发展。

(作者系中国民办教育协会副会长、吉林华侨外国语学院院长)

### 上海民办教育认证委员会通过有关认证办法和标准

上海市民办教育协会民办教育认证委员会近日召开第一次会议,经与会委员共同研究讨论,通过了有关认证办法和认证标准。上海市民办教育协会会长李宣海主持会议,市教卫党委副书记、市教委副主任高德毅出席会议并讲话。

高德毅讲话指出,民办教育实行管、办、评分离是上海市教育综合改革的重要任务之一。他认为,成立民办教育认证委员会意义重大,希望得到认证委员会委员们更多的学术的咨询、政策指导和技术的支持。

李宣海指出,上海市民办教育协会开展对民办教育的认证,这将进一步提升本市民办教育的质量,促进民办教育的规范健康发展。相信新成立的上海民办教育认证委员会将有利于保证认证活动的权威性、公正性和专业性。

民办教育认证委员会为非常设机构,其主要职能为:规划民办教育认证活动,审定认证办法与标准,决定认证结果(包括撤销认证结果),听取民办教育评估中心工作报告,受理、仲裁有关申诉等。

## 全国政协委员任芳(建议): 解决民办院校供给侧结构性矛盾 落实民办院校办学自主权

全国民办院校总数 734 所,在校生 610.9 万,其中本科院校 141 所,独立学院 275 所,高职院校 318 所。民办院校发展到了战略转型期,民办院校间办学水平与实力拉开差距,供给侧出现一热一冷的结构性矛盾。

### 一、一部分实力较强的民办本科院校在高水平建设过程中,在校生规模与结构已成为发展瓶颈

全国部分民办本科院校学科建设水平、人才培养质量,办学实力赶上并超过部分地方公办院校。已有四所民办本科院校具有省级工程技术研究中心,两所具有省级重点实验室。30 所民办院校获国家自然科学基金项目总数 59 项,国家社会科学基金及其他国际资助项目总数 14 项,获国家级科研资助金额达 2090.3 万元。获省级教学成果奖 136 项,国家级教学成果奖 4 项。部分实力较强的民办院校在全国院校排名中位列 500 位上下,已居于全国本科院校的中等水平,具备向高水平发展的基础与条件。

民办院校高水平建设,必须解决好规模与质量的矛盾。从质量提升要求上,师生比、教师结构、师均科研成果都是以在校生规模为基数,规模过大,质量提升难;矛盾的是民办院校办学经费 90%以上来源于学费,在校生人数规

模与结构又直接影响办学经费总数和生均办学经费。

为满足经费的需求,许多民办本科院校不得不大量招收高职学生。经过对全国 50 所民办本科院校调研,其中仅有 15 所不招收高职学生,35 所本、专科兼招;只有 13 所本科计划超过 4000 人/年,在校生规模适中;问题突出的还有 12 所本、专科学生结构倒挂。

### 二、民办高职院校生存困难

近两年,民办高职院校招生越来越困难,部分学校招生计划完成率不到 50%,报到率有的低至 30%。

一是生源总数下降,二是民办本科院校抢夺了民办高职院校的生源,三是民办高职院校收费高于公办高职院校。318 所民办高职院校占我国高职、大专院校 24%,是我国高职教育的重要组成部分。这些花大力气建设起来的高职院校也是国家宝贵的教育资源、教育财富。生源危机对这些学校带来的就是生存危机,如果生源危机持续下去,部分高职院校将面临倒闭,这也会是我国高等教育重大损失。

建议:

一、解决民办院校供给侧结构性矛盾,增加民办本科院校本科招生计划,激励本科院校停办高职,降低规



模,提高质量,把生源市场留给高职院校。民办院校没有生均拨款,增加本科招生计划,并不增加政府的财政负担。民办院校都是应用型人才培养,毕业生以地方一线就业为主,就业压力小。由于近几年国家控制本科教育规模,各省严格控制本科招生计划增量,地方增量有限。建议教育部调研民办本科院校的办学规模设置与本科招生计划数,政策性地单独为需要的民办本科院校增加本科招生计划,激励民办本科院校停办高职。民办本科院校停办高职后,民办高职院校会有比现在充足的生源

市场。民办本科院校和高职院校在各自的办学层次专心致志,提升质量。

二、落实民办院校办学自主权。我们更期待,新的《民办教育促进法》颁布实施后,国家能加大民办院校支持力度,加快对民办院校办学自主权的下放。让民办院校根据自身办学条件,自主设置专业与招生计划,实行备案制。发挥民办院校体制机制优势,办出有特色、高水平的民办院校。

(作者系中国民办教育协会副会长、西京学院院长)

### 教育部去年督查督办 220 余教育热点

教育部发布 2016 年国家教育督导工作报告。报告显示,2016 年,教育督导完成了全国义务教育语文、艺术质量监测工作,推进本科教学质量报告制度建设,博士硕士学位论文抽检和专业学位水平评估等工作。完成 220 多个教育热点问题和突发事件的督查督办,针对个别学校校园环境污染事件等教育重大突发事件,开展两次专项督导。就悬崖村小学学生上学问题、个别学校教育乱收费等问题进行实地核查,做到件件有落实,事事有回应。

报告指出,2016 年,教育督导制度不断完善,队伍进一步加强。印发《督学管理暂行办法》,建立督学管理制度,对各级督学队伍的选拔、聘任、培训、考核、监督等作出规定。聘任新一届国家督学 243 人,覆盖教育行政管理、教学、科研各个领域,结构更加合理。加大督导问责和信息公开力度。对义务教育均衡发展水平下滑地区政府和教育部门、教育热点难点问题、学位论文作假行为处置不力的地方教育部门进行约谈,要求限期整改。

报告指出,截至目前,全国已有 1824 个县(市、区)通过义务教育发展基本均衡县(市、区)评估认定,通过县区总数达到全国总数的 64%,上海、北京、天津、江苏、浙江、广东、福建等 7 个省市已整体通过验收。报告要求,要继续开展义务教育发展基本均衡县(市、区)评估认定,全年 522 个县(市、区)通过国家督导评估认定。同时,稳步推进全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件工作,启动实施义务教育学校建设工作,继续实施农村义务教育学生营养改善计划,统筹推动加快中西部教育发展。

报告显示,在解决突出问题、维护教育系统安全稳定等方面,督导工作主要在强化学校安全监管、加强校车安全管理、开展校园欺凌专项治理、督查督办突出问题、开展跨部门联合督导等方面展开。

报告总结了开展学校办学评估监测的情况。一是提高中小学校责任督学挂牌督导水平。截至目前,11 个省(区、市)的 29 个县(市、区)被认定为第一批全国中小学校责任督学挂牌督导创新县(市、区)。二是积极推进中小学校评估工作。研究制定中小学校素质教育督导评估办法及中小学校管理评价指标和网评工具,并在全国部分省市选取学校进行试测。三是组织开展职业院校评估;认真开展国家义务教育质量监测工作。四是组织完成 2015 年义务教育数学、体育学科监测报告。部署并组织完成 2016 年全国义务教育语文、艺术质量监测工作。五是稳步推进本科教学评估工作。组织召开 2016 年普通高等学校本科教学工作评估专家委员会工作会议进行评估审议,28 所高校通过合格评估。六是积极推进本科教学质量报告制度建设。促进高校教学质量信息公开,接受社会监督。七是组织开展博士硕士学位论文抽检和专业学位水平评估。认真处理学位论文作假行为,努力营造风清气正的学术环境。组织开展研究生专业学位水平评估,在法律、教育、临床医学(不含中医)、口腔医学、工商管理、会计、艺术(音乐)等 8 个专业类别进行试点。协调学位中心推进研究生专业学位评估试点工作。

(中国教育报)

## 全国政协委员杨文(建议): 提高学前教育师资队伍建设水平

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020)颁行以来,学前教育发展取得前所未有的成就。各级政府对学前教育财政投入从过去的160多亿达到每年平均800亿,幼儿园硬件条件有了很大提升。然而,学前教育最关键的因素——幼儿教师,无论在数量上还是质量上都存在很大问题,成为制约我国学前教育质量提升的一大障碍。

### 一、学前教育师资队伍存在的问题

(一)数量不足,缺口持续扩大。目前,我国幼儿园专任教师205万,师幼比约为1:21,离国家规定仍有较大差距。据估算,学前师资缺口至少在70万以上。研究表明,“全面二孩”政策将从2019年开始对学前教育产生影响,引起学前教育在园幼儿规模迅速扩大,并在2021年达到最大规模。因此,随着“全面二孩”政策的实施,幼儿教师缺口必将进一步扩大。

(二)质量不高,专业化水平低。当前,我国幼儿教育师资队伍专业化水平不高,教师质量令人担忧。

一是学历教育层次结构不合理,持证上岗率不高。学前教育专业人才学历培养仍以中专教育为主,中专生占学前教育专业在校生总数的71%。按规定,今年起中专毕业生不能报考教师资格证,这意味着2/3的在校生

毕业时无法取得上岗证,这必将从源头上影响幼儿教育师资队伍质量的提升。如,某教育大省2016年幼儿教师持证上岗率仅为52%,仍有接近一半不具备幼儿教师资格的教师正在从事幼儿教育。一些高校虽然新设了学前教育专业,但仍然存在专业师资困乏现象。如,有的高校无一名专业教师,更谈不上拥有专业实验室,却已招收500多名学生;还有高校学前教育专业急缺任课教师,竟由本科在校生顶替上课。

二是在职培训任务繁重,现有培训实效性不强。2015年,全国幼儿教师中,学前教育专业毕业的比例仅为65%,高中及以下学历的为28%。这意味着,对在岗教师的培训任务十分繁重。近年来,国家拿出大量资金培训在岗教师,然而,当前实施的一些幼儿教师国培、省培项目,其实用性、针对性、有效性并不强。如,某省为期10天的幼儿园骨干教师培训,除了参观2个幼儿园外,其他时间都是讲授式培训,培训者纸上谈兵,受训者回到岗位仍不知如何去做,浪费了国家大量的财力,也浪费了受训者的时间与机会。

三是农村幼儿园教师在职培训需求迫切,却难以获得培训机会。2011—2015年,农村新增幼儿教师13万人,其中大部分属于小学教师转岗或缺乏师范教育背景。同时,农村幼儿教师存在着待遇低、编制少、流动性

大、数量不足等问题,是最需要接受培训的群体。然而,很多幼儿教师因无法离开工作岗位外出接受培训,其专业化水平长期得不到改善。

## 二、提高学前教育师资队伍建设水平的建议

师资水平是影响学前教育发展的关键因素。面对我国学前教育师资队伍数量与质量的双重困境,建议如下:

(一)加强高校学前教育专业管理,提高职前教师教育质量

一是扩大高校已有学前专业硕、本、专科招生计划。鉴于当前学前教育师资培养仍以中专为主的状况,建议适度扩大高校学前教育专业硕、本、专科招生计划,这样既可以培养更多的高水平师资,又能为中专生提供向上发展的空间,加快填补学前教育师资队伍缺口,提升人才培养质量。

二是严控高校新设学前教育专业的质量。建议教育主管部门建立高校学前教育师资数据库,对即将毕业的

学前教育硕、博士生和已在高校任教的学前教育教师进行系统化管理。这样既有利于人力资源整合,又便于加大专业审查监督力度,杜绝由临时拼凑的人员上课以误人子弟,也克服一味扩大招生规模而抢设专业的弊端。

(二)重视学前教育师资在职培训,提升教师专业化水平

一是对师资培训质量进行过程性监控。允许幼儿教师自主选择受训单位,促使培训机构提升质量;对幼儿教师则采用培训积分考核制,并对其岗位资质实行动态管理,切实提高培训的有效性。

二是推进农村贫困地区幼儿教师换岗脱产培训。即让高校学前教育专业高年级学生到农村幼儿园顶岗支教,帮助更多农村幼儿教师走进高校,脱产接受以学期为周期的系统化专业培训。这样将有利于打破贫困代际循环,让所有孩子共享高质量教育。

(作者系中国民办教育协会副会长、山东英才学院董事长)

## 江苏省举行民办教育分类管理研讨会

江苏省民办教育分类管理研讨会最近在无锡太湖学院举行,来自全省各地的民办教育专家、学者和民办学校的相关负责人,围绕民办学校分类管理实施策略及政策建议等话题展开研讨。

市长汪泉出席会议并致辞说,无锡处于转型升级的攻坚阶段,实现既定的发展目标,尤其需要教育和人力资源的保障,我们在大力发展传统公办教育的同时,也要加快发展民办教育。希望各位专家对无锡民办教育事业发展多提宝贵意见,促进各级各类民办教育更好更快发展,为地区经济社会发展提供有力的人才支撑。我市将认真贯彻落实新修订的《民办教育促进法》和《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》,进一步落实发展民办教育的责任,优化民办教育的政策环境,在资金、政策、项目等方面给予更多支持,促进民办教育事业的快速发展。

无锡目前拥有各类民办院校和幼儿园 150 余所,在校生 10 多万人。其中,民办高校在校生人数达 3.5 万人,占全市高校在校生总数的四分之一,一批优质民办学校在扩大全市教育资源总量、满足人民群众多样化教育需求方面发挥了积极作用,受到与会领导和专家的赞誉。与会者普遍认为,新的《民办教育促进法》提出对民办教育实行分类管理,并对非营利性和营利性这两类民办学校做出明晰的界定,民办教育将迎来新的发展机遇。

(据中国江苏网)

## 全国政协委员俞敏洪(建议): 利用双师课堂等互联网手段 推进教育资源均衡化

本着“发展更高质量更加公平的教育”的目标,十几年来国家和政府不断加大对中西部地区的教育支持,这些地区的校舍以及信息化设备等办学条件已有了极大的改善。但由于自然、历史、社会等多方面原因,我国东中西部教育差距比较大,突出表现在中西部地区教育基础差,保障能力弱,特别是农村、边远、贫困、民族地区优秀教师少、优秀资源少,大大影响了这些地区的教学质量和学生学习的效果。

去年10月,我曾带队前往四川甘孜州康定县、泸定县、九龙县和凉山州木里藏族自治县进行教育考察,驱车数千公里,走访了甘孜州职业技术学校、泸定中学、康定中学、康巴网校、九龙县呷尔镇寄宿学校、沙坪中学、木里中学等八所学校,重点调研了当地中小学校的信息化建设和师资教学情况。我在考察中发现,经过国家几年的大力投入和对口帮扶,该地区办学硬件以及教育信息化的基础设施已经较为完备,但当地教育资源和优秀师资等“软件”的匮乏日益凸显,已经超越办学硬件成为贫困落后地区教育发展的最大“瓶颈”,直接影响到教育质量和学生学习成绩的提升,导致了这些地区的学生考入重点高校的比例远远低于东部发达地区。教育资源的不均衡,阻碍了大山里的学子走出大山看世界的道路,中断了他们通过接受优秀高校的教育成为优秀人才的道路。

当地走不出优秀人才,外来优秀人才当地留不住,形成了一个亟需破解的恶性循环。

中西部地区仅靠自身力量难以在短期内解决优质教育资源和师资力量匮乏等问题。当前,“互联网+”已经成为传统行业产业转型升级的重要动力,利用信息化打通优质教育资源向中西部地区输出的通道,让中西部学生在课堂上同步接受质量较高的基础教育,已经成为破解中西部教育资源和优秀师资匮乏问题的有效途径。经过多年的持续投入,中西部地区教育信息化的硬件设施已日趋成熟,基本满足了优质教育资源的输入条件,不少地方开始通过互联网引进外部教育资源并取得良好成效。例如甘孜州已经初步形成了由州级康巴网校云平台、县级智慧教育中心、校级数字化校园组成的信息化远程教育网络,全州所有乡级及以上的幼儿园、小学、初中、高中师生都能免费共享成都、北京、广东重点学校的优质教育资源,并且可以根据学生接受状况的差异选择直播、录播、减播等形式因材施教。

在东部沿海地区和内地大中城市,教育资源相对而言较为富集,不论是公办教育机构还是像新东方这样的民营教育机构,都汇聚了大量的优秀教师,有着丰富的教育和教学资源,也有意愿帮扶中西部地区通过提升教育水平最终实现脱贫目标。去年11月,新东方与甘孜州



政府分别签署了战略合作框架协议。根据协议,新东方将在教学资源、教育管理、师资培训等多个领域与甘孜州开展全面合作,以甘孜智慧教育云平台和康巴网校作为资源输送主平台,以新东方“双师课堂”(任课老师在北京通过远程直播授课,辅导老师在当地教室负责课堂教学辅助、课后答疑等工作)为主要模式,为当地中小学生和教师提供可实时互动的直播课程和培训。这一模式,用很小的成本,就可以把一个优秀的名师课堂,实时同步覆盖到成百上千个偏远地区的教室里,实现了“同一片蓝天,同一个课堂”的优秀教育资源共享。

教育承载着国家的未来。习近平总书记多次指出,“扶贫必扶智。让贫困地区的孩子接受良好教育,是阻断贫困代际传递的重要途径”。

为了加快推动东西部教育资源的均衡,让每一个孩子都享受到同样优秀的教育资源,使每一个孩子都对自己有信心、对未来有希望,建议政府相关部门抓紧研究并统筹协调,充分调动各方力量,推动优质教育资源通过互联网向中西部教育欠发达地区输出,让教育信息化成为精准扶贫的重要力量。具体建议如下:

1. 教育扶助的重心,应由目前以校舍等“硬件”的扶助为主转向办学“硬件”扶助与教育资源和优秀师资等办学“软件”扶助并重。双师课堂作为一种已被验证的远

程实时直播互动教学系统,相对于传统无互动模式的直播及录播课堂,容易为学生所接受,可帮助中西部地区加快引入东部优秀教育资源和教师资源的进程,实现良好的教学效果。

2. 总结推广互联网教育扶贫的成功经验,加快教育资源的均衡化进程。总结已有的通过互联网开展教育资源共享的成功经验,大力提升各地信息化水平,要实现信息化教学系统在同一地区的技术标准统一,以充分发挥互联网低成本、高覆盖的规模效益。

3. 把培养师资作为重中之重。除了针对学生的教学,信息化平台如双师课堂系统等也应成为中西部中小学老师的日常培训平台。东部地区的优秀教师可通过远程直播对中西部地区的老师进行系统地培训、交流,共同教研互动,逐步缩小师资教学水平上的差距。

4. 加大财政投入,支持中西部贫困地区购买优秀教育资源,留引优秀师资。在年度教育经费支出中列出专门预算,面向社会公开组织项目招标,公办和民营教育机构都可参与。教育提升的关键,还是在于优秀的师资,因此政府应继续大幅提升中西部贫困地区和农村地区的教师薪酬和福利待遇,留引越来越多的优秀师资扎根贫困地区。

(作者系中国民办教育协会副会长、新东方教育科技有限公司董事长)

## 乌鲁木齐市民办非学历教育管理工作会议召开

乌鲁木齐市民办非学历教育管理工作会议近日在市教育局召开。各区(县)教育局分管领导、民办负责人及全市民办非学历教育机构法人共180人参加了会议。会上,对2016年度在乌鲁木齐市民办非学历教育工作中做出贡献的4个管理工作先进单位、7名管理工作先进个人进行表彰;并对全市民办非学历教育机构规范办学等方面表现突出的33所先进单位、27名先进个人进行表彰。

会上,市民办非学历教育机构党委副书记、市民管办主任任振臣做2017年乌市民办非学历教育管理工作报告。对2016年主要工作进行了总结并对2017年工作进行了安排部署,并提出工作标准。

市教育局副局长、市民办非学历教育机构党委书记王宗江代表市教育局从五个方面做了重要讲话:一、重视党建工作,二、强化教育机构安全工作,三、规范办学行为,四、加强清理整治工作,五、做好创城工作。他强调各区(县)要进一步强化四种意识,各司其职,各负其责。教育机构也要增强规范办学意识,牢记社会稳定和长治久安总目标,勇于承担社会责任。全面落实2017年乌鲁木齐市教育工作会议精神,迅速学习传达乌鲁木齐市民办非学历教育管理工作会议精神。各区(县)教育机构要查找并补齐自己的短板,进一步开拓创新,争取2017年民办非学历教育工作取得好成绩。

(据中国网)

## 王佐书： 民办职教创新发展之道

近日,由中华职业教育社组织举办的“民办职业教育创新发展专题调研座谈会”在苏州召开。会上,针对民办职教改革发展面临的新形势、新任务,代表委员、研究者、实践者等共聚一堂,探索民办职教未来的突围之路。全国人大常委、中华职教社原副理事长王佐书作专题发言,全文如下:

何谓创新?即改变固有的模式或结构。在笔者看来,职业教育创新发展可从以下多个方面考虑,而这或许也可为民办职教未来发展指明新的方向。

### ● 教育规律

公办与民办只是办学体制不同,但都要遵循教育规律。在笔者看来,教育有3个宏观规律:用才规律,教育需考虑社会用什么才;育才规律,职业教育如何培养社会需要的人才,有何通用规律;可持续发展规律,一个为可持续发展社会服务的学生需具备哪些能力和素质,学校如何培养。这些都是职教创新发展需要研究的。

### ● 职业教育规律

职业教育规律可概括为:针锋相对,培养的学生针对社会什么需求,针对怎样的职业、工作岗位、技能;与时俱进,体现时代性,即研究时代变化对职教提出的针

对性要求,把握规律性,赋予创造性;职教改革需要研究所培养的学生人好吗,基本品德如何?技能好吗,能达到怎样的水平?

### ● 评价培养质量的核心指标

2014年,全国职业教育工作会议上国务院副总理刘延东表示,在职教人才培养中要注意改进评价制度,把职业道德、技术技能水平和劳动价值创造能力作为评价培养质量的一个核心指标。其中,职业道德,即人好;技术技能水平,这是学生在人好的基础的核心职业竞争力;劳动价值创造的能力,即工作实效如何。此外,国务院、教育部出台《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》等多份文件,强调职业院校应把职业精神、职业技能等作为衡量教学质量的重要指标。

### ● 国家领导人对职业教育的指示

国家领导人曾指出,职业教育应培养多样化人才,传承技能技术,促进就业创业,服务就业促进发展,产教融合、校企合作、工学结合、知行合一,加大对少数民族地区、贫困地区职业教育的支持力度。此外,职业教育应促进经济升级,促进充分就业,实现职业技能和职业精

神高度融合,打造具有鲜明职教特点的教练型的师资队伍。

### ● 六个对接

国家要求职业教育要实现六个对接,这是民办职教未来的发展方向,也是改革的重要内容、具体内容。即专业设置和产业需求对接,课程内容和职业标准对接,教学过程和生产过程对接,毕业证书和职业资格证书对接,职业教育和终身学习对接,为学生终身学习打下良好基础。

### ● 打造高水平的职业院校

职业院校需具备8个“高”:高在“功能”,这是学校的根本;高在学校的特点、特殊、特别、特色;高在“精”,学校各方面工作要精雕细刻、精益求精,要能培养出精品人才;高在“前”,学校要能想在前、做在前、行动在前、效果在前;高在“稀”,能培养出稀有人才,开展独特的创新改革;高在“适”,培养的人才适应社会需要、工作岗位、工作环境等;高在“创”,学校各方面不落俗套,通过创新提高工作效率;高在“服务”,服务好学生、教师及社会。

### ● 稀缺人才的培养对职业教育的启示

有次,全国人大常委会、全国劳动模范、全国总工会兼职副主席许振超说丹麦的钳工,可以修机器、修电路、修电脑。从这个例子,我们可以看到世界职业教育未来发展的趋势是复合型、综合性。即职教要培养复合型人才,适应综合性社会的多元化需求。我们的民办职教学校要有复合型的思想、计划、教师及课程等的安排。

### ● 解决实训教学中易出现的问题

在笔者看来,现在的职教实训存在多方面问题。第一,课时不足、训练不到位。对此,应牢牢把握住更深层的培训规律:手把手、放开手、遇巧手。第二,实训与生产差距较大。尽管技术不断更新,教学很难跟上社会发展,但要始终培养学生适应变化、实现可持续发展的能力。

第三,单个学校教科书编写力量不足,急需抱团取暖。此外,还存在多人一组,不能够独立完成实训;教师指导不利;现场教学不充分等问题,这也给所有民办职业院校提供了研究、改革的线索,解决了这些问题,便能在一定程度上实现创新,在市场竞争中争得一席之地。

### ● 差异化发展

你包饺子我就做面条,你做面条我就卖饼。总结世界500强企业发展的经验,可分为5步:确定方向,寻找差异性的朝阳产业并根据自己优势选择项目;收集、聚拢项目发展需要的人才;加大投入;申请专利;追求效益。这样的差异化发展战略值得职教学校借鉴。

### ● 职教院校转型

现在,很多职教学校都在研究转型,可有些太过盲目。转型不应跟风,首先要深入研究、确定转型思想,是从职教转向其他学段,还是专业、课程转型?之后,还要落实思想、调整不和谐因素、进行一系列有针对性的改革等。

### ● 培养工匠精神

在笔者看来,工匠精神应该是这样的:热爱本职工作,这样才能有兴趣、毅力和钻研精神;能把握工作的规律性,少走弯路提高工效;思维的整体性;思维的严密性;思维的创造性;有克服困难的勇气和决心;认真吸取教训的进取心;自力更生、艰苦奋斗、勤俭节约的精神,这是工作的基本品德;虚心学习的态度;助人为乐的精神;吃苦耐劳,对工作认真负责;锲而不舍追求工作的进步;精益求精。

### ● 从“三才一化”看职教改革

如何建设一所学校?用最简短的语言概括就是“三才一化”:人才、器材、教材及学校文化,这就是显现、隐蔽的两门课程。家长择校,首先看隐蔽课程即看校风;之后看学校竞争力,这是显现课程。职业教育改革也应以此为着力点,既要有硬实力的创新,也要打造软实力,特

别是校园文化建设。笔者主张对学生进行腌萝卜式而非刷萝卜式的教育。而如何加强校园文化建设?学校要撒几把盐,咸到什么程度?对学生怎么腌法?这些都需要研究。

#### ● 高校的转型发展

学校转型是教育本质即育人的转型,是学校培养人才的规格发生变化而引起的相关培养过程、培养方法等的转型。而转型的方向是为社会培养更多的高水平的应用技术人才,提供更多高水平的应用技术,促进就业,为经济升级作贡献。民办职教一定要牢牢把握住这一方

向,以此推动自己的改革。

#### ● 创新的方法

民办职教发展需要创新,而创新需要方法、方向。如从需求上来创新;在竞争中创新,要互相比,改善不足;空白创新,找寻那些没人涉猎的空白点;最优化创新,即在当时条件下,怎样能使用最少的人力、物力、财力、时间获得最好的效果;最近发展区创新,研究全球、全国、所在地区的最近发展区,也要研究学校、专业、学生的最近发展区;时机创新,把握住重要机遇;科技创新等。

(文章来源:民办教育领军 2017-04-13)

### 我国已与 46 个国家和地区签订学历学位互认协议

“一带一路”国际合作高峰论坛将于 5 月 14 日至 15 日在北京举行。教育部近日召开新闻通气会,介绍教育“一带一路”工作有关情况。教育部国际合作与交流司司长许涛在发言中表示,我国已与 46 个国家和地区签订了学历学位互认协议,其中,“一带一路”国家 24 个。

据了解,为促进沿线国家语言互通,教育部国际司与北京外国语大学签署合作协议,该校开设的外国语言专业在 2018 年达到 94 种,实现外语专业设置全覆盖。

许涛介绍,在推进沿线国家民心相通方面,为全面加强对沿线国家经济、政治、教育、文化等各方面的了解和理解,重点组织开展国别和区域研究,设立专项课题,共发布了 141 项研究课题,其中 70 项涉及“一带一路”的 46 个沿线国家;设立“一带一路”沿线国家研究智库报告课题,形成的智库报告覆盖 66 个沿线国家。

教育在“一带一路”建设大局中的定位,除了促进民心相通,还要提供人才支撑。去年《推进共建“一带一路”教育行动》印发以来,人才培养培训合作得到不断深化。2016 年共选拔 226 名国别区域研究人才赴 34 个国家,选派 908 名涉及 37 门的非通用语种人才出国培训进修。今年设立“丝绸之路”中国政府奖学金项目,每年向沿线国家额外提供总数不少于 3000 个奖学金新生名额。

同时,中外合作办学水平稳步提升,境外办学稳妥推进。截至目前,经审批的各类中外合作办学项目和机构共有 2539 个,推动了深圳北理莫斯科大学、浙江大学爱丁堡联合学院等一批示范性高水平中外合作办学项目。截至 2016 年,我国高校已在境外举办了 4 个机构和 98 个办学项目,分布在 14 个国家和地区,大部分在“一带一路”沿线地区。

许涛表示,“一带一路”教育行动国际合作省部签约共建是重要抓手,今年,教育部进一步与 5 省 1 市完成签约,使签约总量达 14 个省、区、市,基本实现了与主要节点省份签约的全覆盖,基本形成了省部推进“一带一路”教育行动网络。

(据中国民办教育协会官网)



## 杨东平： 农村教育如何超越应试教育

### 应试教育为何打而不倒、愈演愈烈

困扰中国教育的有三个基本问题，一是教育公平，二是应试教育，三是教育行政化。中国各种教育问题都可归纳为这三个。其中，应试教育的问题覆盖面最广，我国城乡的学生都被笼罩应试教育的雾霾之下。而且这个情况持续了很多年，愈演愈烈，屡禁不止。

对此，有几个理论解释。第一个认为是供求关系失调，因为群众要上好学校，而优质教育资源总是短缺的，所以升学竞争越来越激烈。但是，我们扪心自问，与10年前、20年前、30年前、50年以前相比，我们的学龄儿童是增加了还是减少了？我们的优质教育资源是增加了还是减少了？很明显，学龄儿童大幅度减少，而优质教育资源大幅度增加，像北京、上海等大城市优质学校占到学校总数的30%到40%，怎么会供求关系越来越紧张了呢？

第二个解释是文化决定论，认为儒教文化圈望子成龙、考试至上、分数至上，东亚国家都一样，谁上台都改不了。这其实是经不起推敲的。首先文化传统是一个大的背景，并不能对近十年来应试教育的恶化做出直接解释。同样在这个文化背景下，80年代的时候小学生、初中生就没有像今天这样压力巨大、痛苦不堪。显然，文化

传统并不是决定性的因素。

第三个是独生子女政策。现在只有一个孩子，每个家庭都把他当做天才来培养，不管家长的教育背景如何，都想让孩子上到博士，这就是中国的一个现实问题。第四个是高考制度，认为高考制度没有改，小学、初中没有办法。这个说法也是似是而非的。高考的指挥棒并不会一下指挥到小学、幼儿园。初中的教育生态是中考制度决定的，小学的教育生态是由小升初政策决定的。所以，今天在中国出现的严重的应试教育，背后有一些实际的制度和价值的原因。制度性的原因就是我国多年来变相的重点学校制度，造成学校之间的差距过大，以及入学规则不公，造成家长不得不择校的倒逼机制。

### 以儿童为中心，教育是为了改善生活、增加幸福感

我今天要讨论一个更重要的背景，也就是说我们的应试教育到底从哪儿来的？现在的学校教育是19世纪德国教育家赫尔巴特奠定的。这种学校制度沿用了大工业生产的概念，把学校变成一个教育工厂，大批量、统一规格地来培养学生，把学科知识由浅入深、分门别类，用班级教学制的方法将知识填充给学生。这是西方的传统

教育,学校的功能就是传递知识,是一种学科中心的教育。到了20世纪以后,这一价值已经被颠覆了。20世纪初,美国杜威倡导的进步主义教育运动,使教育发生了革命性的转变,教育太阳系的中心不再是学科知识,而是儿童,用“儿童中心”的教育取代了“学科中心”。这样,学校教育目标不再是单纯的知识灌输,而是围绕青少年的生长的实际需要组织教学。美国中等教育改革委员会确定中等教育的七个基本原则,包括健康、道德、公民素养、有效的家庭成员、良好的邻里关系、必要知识过程的掌握、有效利用闲暇时间等等。

20世纪初杜威倡导的教育改革也同步地进入了中国,取得了很大的影响。非常遗憾的是,这种教育启蒙起初是由于战争,后来由于新中国成立以后,全盘否定西方,全面学习苏联。苏联的教育家凯洛夫与德国的赫伯特教育学是一脉相承的。于是,我们重新回到19世纪的学校,主张“教师中心、教材中心、课堂中心”这三个中心。这个情况在1977年恢复高考以后愈演愈烈,应试教育如入无人之境。可以说当代应试教育就是中国科举教育传统与西方传统教育这两者的完美结合。

所以,今天中国学校的面貌在世界上绝大多数的国家已经看不到。我经常说,我们其实还处于一种前现代化的状态,也就是说还没有完成20世纪初世界范围内现代教育的启蒙。这是我们必须弥补的欠下的一课。我们要为生活重塑教育,就是要重新建立教育和生活的联系。陶行知说,生活教育的概念是“来自生活的教育,依据生活而教育,为生活的向上、向善的教育。”教育是为了改善生活,是为了增进人的幸福感,而不是为了让孩子受苦受难,为了让学生感受痛苦和失败。

### 教育变革需要建立自下而上的新机制

我们今天要重新恢复教育中人的价值、人的主体性,使教育为人的幸福生活而服务。大家会有一个巨大的问号,这可能吗?面对强大的应试教育,我们每个人都有无力感,我们真的能改变这个现实吗?或者说如何改变这个现实?教育是一个极其复杂的巨大系统,千百万的家长、学生、教师、校长、政府官员参与其中。我们不大

望有人登高一呼,改变教育的现状。因为教育本质上是一个具有很强的实践性的活动,是在基层、在学校和教室中发生的。真正的教育变革,需要建立自上而下与自下而上相结合的机制,特别要重视自下而上的自主创新,需要有一大批勇于改变的家庭、学生、教育工作者,走向教育家办学。

### 民间已经出现了多元的教育探索

事实上,基层意见出现了许多成功的改革案例。山西新绛县的一个示范性高中,他们从高三着手进行改革,让学生自主学习。把课程改为讨论课、展示课,通过学生自主学习反馈讨论问题。教室放两台电脑,纯粹知识性的东西让学生百度一下即可。下午就不上课了,学生自行安排。家长到县政府抗议学校拿自己的孩子做实验品。省教育厅很支持学校,给家长做工作。最后改革的效果出来了。第二年高考,学校二本上线率提高了30个百分点。这对于农村高中,是了不起的成就。

中国的家长也在改变,越来越多家长意识到上名牌大学其实没有那么重要。在互联网时代,个性发展、自主性、创造性更为重要。北京、上海、广东都已经出现了一些新学校,有一个“源泉学校”,招了二三十个公办学校不收的学生。他们把高中的课程进行了重组,让学生按照不同的主题进行研究性学习。最后这些被公办学校淘汰的学生都学习的非常出色。所以当学习成为一种乐趣,成为一种挑战的时候,很多学生都会主动的参与,都会有很好的表现。所以,即便在今天严酷的应试教育环境中,每个家长、老师、学生其实还是可以选择的,并不是说只有死路一条,只能题海大战,拼时间、拼命。尤其是在互联网时代,教育资源极其丰富,自主学习的空间很大,我们完全有可能更多地通过行动,通过自主学习、教育自救来改变命运。

### 高考改革的促进评价机制变革

我想介绍一下高考改革,我是国家教育咨询委员会高考改革小组的成员。高考改革的目标和理想是很清楚的,就是全世界主流的评价模式。美国大学入学考试基

本上是“三位一体”的评价,就是一次性的入学资格考试、高中的学业成绩和大学的自主面试,这显然比我们仅仅根据一次性的全国统考,分分计较的评价模式更为科学。但是这个理想在中国为什么很难实现?因为中国的道德环境、诚信制度的缺失。上海、浙江实点的高考改革方案,把高中的学业评价、综合素质评价纳入到高考当中,是一个尝试。

### 农村教育如何超越应试教育

有人说中国的教育学就是农民的教育学,基础教育的主体、重点难点都是在农村。现在让农村学生和城市学生在应试教育的单一轨道上龟兔赛跑,它的前提已经不太公平了,因为一个城市的学生三岁学英语,五岁学奥数,城乡家庭的文化资本、经济资本差距越来越大。而在30年前,这个起跑线大致是平等的。因此,需要采取补偿性的特殊措施,国家已经实行在贫困地区定向招生农村的学生的政策,扩大农村学生在研究型大学的比例。另外一方面,我们也到过一些农村,80%的学生注定上不了大学的,那怎么办,这个学校办不办?他们按照生活教育的理念,把学生培养成有礼貌的,爱学习的,言语文雅的、内心阳光、热爱生活的人,这就是他们走向社会的通行证。这是一种人格教育,“为18岁做准备的教育”,而不是为高考作准备,这仍然是有价值和有可行性的。

### 给应试教育成功者的建议

长期以来,我们的教育只关注前5%、10%的人,后30%的人任其听天由命。这前5%、10%的人,他们的成就大多数还是考试成绩,而不是社会成就。而这种考试成绩如果是从学术研究的角度来讲,很多是没有用的。我有一个朋友上海华东师大的历史学教授给大一的新生上课,说我们要做的第一件事,就是把学生的脑袋重新格式化,把高中灌输的那一套东西清零。因为为考试所学的东西、那些标准答案没有价值的,不把这些东西

扔掉,就很难建立真正意义的学习,我觉得他讲的很有道理。

另外我们看到,有些优秀大学的学生功利主义特别严重,他们很少关注弱势群体。投毒、伤害学生的事件为什么发生清华、北大、复旦?因为我们从小没有教育他们尊重、宽容他人,他们的词典中只有竞争、战胜,不允许失败。不久前我看到微信上转发美国密西根大学教授的一封信,今后不打算招中国的博士生了。因为最近他的两个拿美国全额奖学金学的博士研究生,在工作了一两年,站稳脚跟后不辞而别,到华尔街证券公司挣大钱了。这个科学家非常想不通,学了这么多年,成绩这么好,给你提供这么好的科研环境,一走了之!中国从80年代开始参加高中的国际奥林匹克竞赛,包括数学、物理、生命科学等等,到最近几年金牌中国全包。问题是过了十几年之后,当年同台竞赛的外国学生已经成为这一领域的佼佼者,甚至取得重要的学术成果,中国学生的身影却消失了,没有产生世界级的数学家、物理学家,他们去了华尔街、证券公司。其实,他们并没有真正建立对数学、物理以及科学的爱好,只不过是把它作为一个高考加分的敲门砖,最终选择离开。这是一种最大的教育浪费和人生的浪费。

### 什么是生活,如何享受闲暇

我对这个问题的回答有两个方向。第一,一个孩子的个性能够充分发展,找到他自己喜欢做的事情,他的生活就幸福了,就会乐在其中。当然,这种自我发现可能是一个漫长的过程,可能到他30、40岁的时候才能找到自我。第二,一个人要有比较快乐的感受,在闲暇时有所寄托,需要有一份属于自己的兴趣爱好。在工作和专业之外,有一个属于自己的精神空间。因而艺术教育特别重要,艺术教育不仅仅培养人的审美能力,也是一种乐趣的源泉,提升人的生活品质。

(作者系北京理工大学教授、21世纪教育研究院院长,来源:搜狐教育2017-04-0)

## 王端瑞： 民办教育国际化机遇与挑战

这是一个最好的时代，也一个最坏的时代。

目前来说，欧美地区对中国的教育有非常强烈的好奇心。我们伟东云教育在欧美等十多个国家有分公司，通过跟他们的接触，他们也看到了中国的潜力和中国市场的发展前景，纷纷想进入中国，这个对我们来讲是一个机遇。

在亚非拉国家和地区，对我们中国的教育资源非常渴望。非洲包括印巴地区，他们对中国的互联网教育以及中国的教育资源同样非常渴望。应该说，各方对海外的投资包括中国的资本都是非常看好的。刚才郝总也讲了，我们首控有非常大的气魄，要打造中国最大的教育投资机构，他们用自己的行动说明了这一切。

我国民众对于我们的教育理念的转变，应该说是非常大的。

大家可以看到，近几年，中国海外留学生的数量在大幅提高。现在中国的留学生已经占到整个世界留学生的25%。此外，全球很多地方对于中文教育都比较渴望，近期我们去法国就看到好多的法国孩子都在中文。中文热还包括巴基斯坦、非洲国家和地区，因为这些地方大多有中国企业在大手笔投资建设。

**党和国家领导人高度关心支持教育事业发展**  
在顶层设计下，习主席、李克强总理以及分管教育

的国务院副总理刘延东，都对我们兴办教育以及民办教育走向世界给予了厚望。

“今天的世界是各国共同组成的命运共同体。战胜人类发展面临的各种挑战，需要各国人民同舟共济、携手努力。

教育应该顺此大势，通过更加密切的互动交流，促进对人类各种知识和文化的认知，对各民族现实奋斗和未来愿景的体认，以促进各国学生增进相互了解、树立世界眼光、激发创新灵感，确立为人类和平与发展贡献智慧和力量的远大志向。”

——习近平致清华大学苏世民合作项目启动仪式贺信

“积极主动扩大对外开放加强教育、文化、旅游等领域交流合作。”

——李克强《2017年政府工作报告》

“人文交流与政治互信、经贸合作一道成为发展国家关系的三大支柱，现在越来越受到中央的高度重视和各国民众的普遍欢迎。”

——刘延东于2017年1月在教育部考察时强调

### 政策保驾护航

国家都对于民办教育走向世界提出了很高的期望。社会力量迅速发展，大家更大范围、更深层次、更高水平



的一带一路民间作用交流合作,吸纳更多的民间资本,民间的力量和民间的方案,民间的投资。大力培训和发育好发展,我们非营利组织通过购买服务,大力支持社会机构和专业机构投身教育对外开放事业,活跃民间教育体系。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》:“加强国际交流与合作、引进优质教育资源、提高交流合作水平”、“鼓励各级各类学校开展多种形式的国际交流与合作,办好若干所示范性中外合作学校和一批国际合作办学项目,

探索多种方式利用国外优质教育资源。《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》“鼓励支持高水平有特色民办学校培育优质学科、专业、课程、师资、管理,整体提升教育教学质量,着力打造一批具有国际影响力和竞争力的民办教育品牌”“允许民办高等学校和中等职业学校与世界高水平同类学校在学科、专业、课程建设以及人才培养等方面开展交流。”

《推进共建“一带一路”教育行动》:“社会力量顺势而行。开展更大范围、更深层次、更高水平的“一带一路”教育民间合作交流,吸纳更多民间智慧、民间力量、民间方案、民间行动。大力培育和发展我国非营利组织,通过购买服务、市场调配等举措,大力支持社会机构和专业组织投身教育对外开放事业,活跃民间教育国际交流合作。”

### 走向国际化——民办教育发展的新契机

让中国民办教育跟随“一带一路”走向世界

市场决定方向:欧美地区对中国文化的好奇、亚非拉美地区对优质教育资源的渴求、民校对生源尤其是优质生源的渴望

各方踊跃参与:民间资本和海外资本涌入

### 民办教育国际化“行路难”

截至2016年11月,我国共有中外合作办学机构

(项目)只有2469个,其中本科及以上学历的机构(项目)有1216个。截止到2015年10月,共有60所民办高校参与中外合作办学,共设立或举办机构、项目120个。

——据教育部中外合作办学监管工作信息平台数据统计

资质难以提供:学历不被中国教育部认可、缺少被国际承认的职业教育认定体系

资源匮乏:优质项目少、资金缺口较大

难以获取生源尤其是优质生源:“私学盛行,教化各异”、教学水平的良莠不齐导致生源获取困难

国际教育人才缺失:教师缺乏国际化视野、缺少国际化教育项目管理人才

现在一些民办教育机构,在学历方面、资质方面就落后于公办教育,在职业教育方面,缺少一些国际认同的一些体系,在资金方面我们的民营企业差距更大一些,缺少国家和政府的资金扶持,盈利得靠自己努力,甚至银行对民营教育的支持力度也远没有对公办教育的支持力度大。

包括我们的高中教育资源,应该说是很多学生大多数进入的公立学校,而我们的民办稍微有一些差距,尤其在职业教育方面。在国际的方面我们应该说我们缺少国际化项目的人才,缺乏更多国际化事业。

### 中国民办教育应抱团走出去

在经济全球化和互联网浪潮中,环球同此凉热。我们的民办教育事业如逆水行舟,不进则退。

时代需要更多的共赢,拼价格、打价格战甚至同归于尽的时代已经过去,现在需要大家,抱团取暖、共同发展,一定不能单打独斗。在当前的国际市场,狭路相逢勇者胜,中国企业应该抱团走向世界!历史是勇者创造的,让我们拿出信心,采取行动,携手向着未来前进!

(作者系伟东云国际教育集团董事长、香港工商总会会长,来源:首控基金2017-04-07)

**编者按：**民办学校收费标准如何确定和调整，是一个极为敏感的话题；非营利性民办学校举办者权益的合理保护，也受到民办教育界高度关注。本刊积极回应广大读者的关注需求，于本期刊载民办教育界有关专家文稿，他们以深厚的专业知识和执着的研究精神，对民办学校维权话题所做的深度解读，希望能让你受益匪浅。

# 民办学校学费审批第一案引发的 维权思考

□ 田光成

## 【案情盘点】

赣榆外国语学校是江苏省连云港市赣榆区的一所民办学校，近年来，由于物价上涨、教职工待遇提高等因素，导致学校的办学成本上升。原每生 3200 元 / 学期的学费收入不足以支撑学校正常运营和发展的需要。

自 2013 年起，学校每年都向当地物价局申请调整学校的收费标准，但物价局均以“学校的成本监审达不到可调整的标准”为理由，一直未给予批复。直至 2016 年 6 月，物价局才将学校的收费标准由原来的每学期 3200 元调到 4600 元。

对此问题，赣榆区物价局价格科负责人的解释是，“老的教育成本监审办法对学校教师工资有个要求，不要超过当地公务员平均工资的 1.2 倍，按照这个标准，（赣榆外国语学校）的上涨教师工资进不了成本监审范围，所以没有调整。”随着国家对民办教育的促进力度加大，2016 年，江苏省“新的成本监审办法到达赣榆，民办学校教师工资在成本监审中可以按实核定，这才通知当地多所学校调整收费。”

尽管如此，对于 4600 元这个学费标准，赣榆外国语

学校并不满意。他们认为，在当地赣榆外国语学校是最优质的中学，学校创优项目很多，资源拓展速度较快，需要的资金支持也是其它学校难以相比的。他们申请的学费标准是“一学期 5000 元”。而物价局认为“成本监审只是我们调整收费的一个基础参考，还要考虑赣榆经济发展水平、学生家长接受能力、社会稳定等多种因素。”所以拒绝了“5000 元 / 学期”这个要求。

为此，2017 年初，赣榆外国语学校将赣榆区物价局告上法庭，称对方“不作为”且行政程序违法。连云港市连云区人民法院已受理了此案，并在 3 月 7 日开过了一次庭，但尚未有判决结果。

（注：本案例根据澎湃新闻网 3 月 29 日报道《民办学校申请调价未果告物价局不作为官方：才涨过》改编）

## 【法眼透视】

我国的民办学校除少数是企业办学一次性投入外，绝大多数的民办学校是靠办学结余的积累滚动发展起来的，因此学费收入通常是学校最重要的经费来源。民办学校的学费标准也是社会、家长和学校多方都比较敏感的问题。此案作为中国学费标准审批的第一案，一经

媒体披露,立即引起了民办教育界的高度关注。对此案有一个理性的分析,对于民办学校维权、地方价格主管部门依法规范和管理都有着积极的意义。

首先,我们需要在现行的法律政策环境下,厘清一些认识:

### 一、现行法律法规关于民办学校的收费政策有哪些

2002年12月28日出台的《民办教育促进法》(文中简称原《民促法》)第三十条规定:“民办学校对接受学历教育的受教育者收取费用的项目和标准由学校制定,报有关部门批准并公示;对其他受教育者收取费用的项目和标准由学校制定,报有关部门备案并公示。”2005年3月2日由国家发改委、教育部、人力资源社会保障部联合发文《民办教育收费管理暂行办法》(发改价格[2005]309号)第四条规定:“制定或调整民办学校对接受学历教育的受教育者收取的学费、住宿费标准,由民办学校提出书面申请,按学校类别和隶属关系报教育行政部门或劳动和社会保障行政部门审核,由教育行政部门或劳动和社会保障行政部门报价格主管部门批准。”“民办学校对非学历教育的其他受教育者收取的学费、住宿费标准,由民办学校自行确定,报价格主管部门备案。”

从原《民促法》和部门规章可知,实施学历教育的民办学校的收费标准需要物价主管部门审批并公示,而实施非学历教育的民办学校或项目可自主定价,需要到价

格主管部门备案和公示。

民办教育新政2017年9月1日正式实施后,需要价格主管部门审批收费标准的民办学校与上又有所不同。《民办教育促进法》(修正案)第三十八条规定:“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,并向社会公示,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。”国务院颁发的《关于鼓励社会力量办学,促进民办教育健康发展的若干意见》第十六条规定:“规范民办学校收费。非营利性民办学校收费,通过市场化改革试点,逐步实行市场调节价,具体政策由省级人民政府根据办学成本以及本地公办教育保障程度、民办学校发展情况等因素确定。营利性民办学校收费实行市场调节价,具体收费标准由民办学校自主确定。政府依法加强对民办学校收费行为的监管。”

据上可知,分类管理之后,非营利性民办学校的收费标准仍然是由地方价格主管部门审批,营利性民办学校的收费标准由学校根据市场情况,自主确定,已不再要求备案,在《营利性民办学校监督管理实施办法》中明确要求公示。

### 二、民办学校确定学费标准的三种方式的差异性比较(见表)

|      | 价格审批  | 价格备案                                   | 市场调节                     |
|------|---|--|--------------------------|
| 法理界定 | 价格主管部门或其他部门按照定价权限和范围制定收费价格。                           | 学校依照法定程序报送价格主管部门登记,履行告知的义务。            | 学校自主确定价格标准,可以根据市场需求进行调整。 |
| 价格弹性 | 一旦批准,审批周期内无弹性。  | 备案周期内无弹性,可以通过多次备案增加弹性。                 | 弹性较大,根据市场变化情况,随时调整标准。    |
| 适用对象 | 原《民促法》中的实施学历教育的学校;分类管理后的非营利性学校。                       | 原《民促法》中非学历教育学校或项目。                     | 分类管理后的营利性学校。             |
| 价格依据 | 分类管理前,补偿教育成本,适当考虑合理回报。分类管理后,考虑办学成本、本地公办教育保障程度和学校发展情况。 | 以办学成本为主,适当考虑市场需求。                      | 可以根据市场需求确定。              |
| 资质认证 | 需要《收费许可证》,有资质要求。                                      | 需要《收费许可证》,有资质要求。                       | 可能无收费资质要求。(目前法律暂不明确)     |
| 法定程序 | 价格主管部门进行价格、成本调查,听取经营者、消费者意见,审批后公示。                    | 备案资料和程序完备合法,价格主管部门可以提建议,但不具有强制性。备案后公示。 | 向社会公示30天后执行。             |



### 三、民办学校在确定或调整学费标准时会遭遇到哪些不良现象

第一,名为备案,实为审批。根据原《民促法》的规定,实施非学历教育的学校或项目的收费实行备案制。但在学前教育阶段,大部分地区的价格主管部门对幼儿园的收费标准基本上都采取的是审批制,有着明确的价格标准和严格的价格范围限制;

第二,审批依据,采取一刀切。地区内每所学校的办学投入不一样,人力成本不一样,办学成本较难统一,但价格主管部门在核定收费标准时,较少考虑学校的具体办学成本,确定价格的依据有些会参照公办学校的标准(如幼儿园),有些会考虑区域其他民办学校核定的收费标准,或依据区域平均办学成本,较难满足学校个体补偿教育成本的需求;

第三,调整困难,不能随市场变化而变。一所学校收费标准一旦确定,在相当长的时间内,很难变动。价格主管部门无视因物价上涨、货币通胀等原因导致办学成本大幅度提升,对学校提出的学费调整申请无动于衷,甚至拒不批复。有些学校只好通过“特殊的社会活动”才解决问题。

### 四、民办学校如何维护自己在收费方面的合法权益

第一,严格按照国家及地方法律法规的规定,按照法定程序和价格主管部门的合法要求进行收费标准审批或备案,如果是调整收费标准,应在上一个审批期满的30日前向价格主管部门提出。根据《行政许可法》规定,价格主管部门受理后应该在20-30日内做出是否同意的决定,10日内完成审批后相关程序。

第二,学校合理的收费标准调整申请,地方价格主管部门拒不受理或拒不批复的,学校可以根据《行政复议法》规定,向本级人民政府或其上级价格主管部门提出行政复议,相关部门应在5日内做出是否受理的决定,在30-60日内做出处理意见。

第三,学校对于行政复议有异议者,可以依据《行政诉讼法》向司法机关提出行政诉讼,也可以不经行政复议直接提出行政诉讼。《行政诉讼法》规定:“人民法院受

理公民、法人或者其他组织提起的下列诉讼:(三)申请行政许可,行政机关拒绝或者在法定期限内不予答复,或者对行政机关作出的有关行政许可的其他决定不服的”。民办学校提出行政诉讼通常会有三种理由:一是在内容方面,符合申请条件却不予答复,或对不予批复的决定不服;二是在程序方面,认为价格主管部门在做出决定时的程序违法;三是侵权方面,认为价格主管部门的工作人员违法或没有依法办事侵害了学校的合法权益。

最后,通看本文中赣榆外国语学校一案,综合上述判断,笔者有以下几点看法与大家分享:

第一,赣榆外国语学校根据自己学校的实际办学成本的增涨情况,依法向赣榆区物价局提出调整学费标准的要求是民办学校合法权益,也是合情合理的。

第二,赣榆外国语学校在自己的合法权益未能得到实现的情况下,向赣榆区物价局提出行政诉讼,希望通过司法途径维护自己的合法权益,是需要勇气的,值得赞许,在法律上也是可以得到支持的。需要探讨的是如果先走行政复议程序解决问题,是否更有利于缓解二者之间的矛盾。

第三,根据《价格法》第二十二条规定:“政府价格主管部门和其他有关部门制定政府指导价、政府定价,应当开展价格、成本调查,听取消费者、经营者和有关方面的意见。”《行政许可法》第四十七条规定:“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,行政机关在作出行政许可决定前,应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利;申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的,行政机关应当在二十日内组织听证。”赣榆区物价局在没有听取学校和家长意见,进行价格听证的前提下直接拒绝了赣榆外国语学校的学费调整申请,在程序上已经违法,赣榆外国语学校以程序违法作为诉讼理由之一在法律上是可以立足的。

第四,赣榆区物价局在审批学校的收费标准时,没有依据国家的法律和部门规章,而是根据江苏省地方行政规章,显然有违《立法法》精神,在法理上是缺乏说服



力的。据推测赣榆区物价局关于民办学校定价调价的主要依据是江苏省物价局 2016 年 3 月 7 日印发的《江苏省民办中小学教育收费定价成本监审办法》，笔者上网搜到此文件。通过学习发现此文件的内容有两个严重缺陷：一是与上位的法律政策相违背。《民促法》及国家层面的部门规章所提出的民办学校办学成本，应该是学校个体的办学成本，而不存在着全国或某一区域平均办学成本之说，但该文第四条规定：“本办法所称民办中小学教育收费定价成本是指一定行政区域内同类学校生均教育合理费用支出。”这种平均法细思起来，极其荒谬；二是此文件前后内容在逻辑上是矛盾的，既然已确定了平均办学成本，后面就不需要再有其他具体成本项

目如人力成本、固定资产折旧、无形资产摊销等列出。

第五，以赣榆区物价局为代表的价格主管部门在价格审批上，强调不仅要考虑办学成本，还要考虑地区经济发展水平和家长承受能力的说法。显然是忽视了民办学校市场化的特性，扩大了民办学校的社会责任。让学校在亏损状态或不良经济状况下办学更是有失公平和公允的法律精神，典型的是“政府请客学校买单”的作法，必然不可持久，更不利于区域民办学校健康发展。

（作者系中国民办教育协会法律事务部副部长，浙江大学民办教育研究中心研究员。本文来源：时代教育管理 2017-04-01）

### 教育部通知严打自主招生中证书、论文造假等行为

2017 年试点高校的自主招生工作已经开始。近日，教育部下发通知，进一步严格自主招生资格审查和考核工作，要求严厉打击自主招生中的证书、发明、专利、论文买卖和造假等违规违纪行为，坚决斩断“利益链条”。

通知强调，不宜简单以赛事证书、发明、专利、论文等作为报名条件，而要结合本校相关学科、专业特色及培养要求，科学合理确定报名条件，突出对学生的学科特长和能力要求。

通知要求，对查实提供虚假申请材料的考生，由高校依照相关规定取消其自主招生相应资格，并将有关情况通报考生所在地省级招生考试机构，由有关省级招生考试机构依照相关规定取消其高考相应资格；对在自主招生中徇私舞弊或协助考生弄虚作假的学校、单位和个人，由有关教育行政部门会同纪检监察部门依据相关规定严肃处理，并对负有领导责任的人员进行追责问责；对在自主招生中资格审查和考核工作不严格遵守相关规定，出现严重违规违纪现象的高校，将暂停或取消自主招生资格。

严格材料审查。试点高校要进一步健全报名材料审查制度，完善审核办法，明确审核标准。要组织校内外专家对考生提交的证书、发明、专利、论文等申请材料，以及有关学校、单位或专家提供的推荐材料进行严格审核，仔细甄别相关材料的真实性、可信度和考生参与度。

严格学校考核。试点高校要完善学校考核办法，认真执行考核程序和标准，对报名材料审查通过的所有考生进行考核，不得以任何条件免于考核。要针对考生提交的证书、发明、专利、论文等报名申请材料，组织相关学科专家开展科学、规范的深度考核，重点考核考生是否具备申请材料呈现的学科能力、创新潜能、学术潜质，实际水平是否达到应有的程度。面试考核要采取随机评审及多人评审等方式，保证公平公正。考核过程应全程录音录像并妥善保存。

通知还强调，试点高校要完善校内监督和社会监督机制，严防自主招生权力寻租。严禁高校及其内设学院（系、部等）、教职工组织或参与自主招生考前辅导和应试培训。要认真执行招生回避制度。中学、试点高校、省级招生考试机构要认真执行自主招生信息公开要求，及时公开有关信息，接受社会监督。中学、试点高校和省级招生考试机构要畅通考生举报渠道，设立举报电话、举报信箱，及时受理各类信访举报，做到件件有结果。

# 非营利性民办学校举办者权益的合理保护

□ 王一涛 徐绪卿 宋 斌 邱昆树

2016年11月,全国人大常委会通过了《中华人民共和国民办教育促进法》(下文简称《民促法》)的修改。这次修法的重要内容是对民办教育进行营利性和非营利性分类管理,义务教育阶段的民办学校只能选择成为非营利性民办学校。举办者在民办学校的发展中具有举足轻重的作用,对民办学校的营非选择、内部治理、发展路径和发展水平产生深刻的影响。了解举办者的选择预期并在此基础上尽快修改《民办教育促进法实施条例》和省级民办教育促进文件,对于促进民办教育发展意义重大。

## 一、民办学校举办者对选择非营利性民办学校心存顾虑

2016年11月至2017年2月,笔者对全国100余所民办高校、民办中小学以及民办幼儿园的举办者、管理者进行了问卷调查和访谈。笔者所调查的大部分民办学校是中国民办教育协会副理事长单位,他们的选择预期具有较高的代表性。不同民办学校的举办者有不同的态度:64.1%的举办者表示会选择走非营利性发展道路;28.1%的举办者表示会选择走营利性发展道路;还有7.8%的举办者表示可能会终止办学。义务教育阶段的民办学校不能选择成为营利性民办学校,所以该学段16.7%的民办学校举办者表示可能终止办学。整体来看,举办者选择走

非营利性发展道路的积极性低于很多学者和政策制订者的预期,相当数量的民办学校举办者对选择走非营利性发展道路有一定的顾虑,主要原因包括如下两点。

1. 新法对非营利性民办学校举办者的权力监督和制约力度较大

新的《民促法》加强了对民办学校的监管,对举办者的权力进行了较大的监督和制约。

第一,新的《民促法》新增一条规定(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。”《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》(以下简称《若干意见》)进一步指出要“切实加强民办学校党的建设”,包括“选好配强民办学校党组织负责人”“民办高校党组织负责人兼任政府派驻学校的督导专员”等。对于民办高校而言,早在2007年《民办高等学校办学管理若干规定》(教育部25号令)出台以后,很多省份已经向民办高校派驻党委书记,且党委书记原则上应进入董事会并参加学校财务分配、人事安排等重大事务的讨论。这些规定和做法对于提高民办学校内部治理的稳定性、科学性和透明性将产生重要作用,有利于民办学校健康、可持续发展。但是很多民办学校的举办者担心这样的制度设计会约束举办者和董事会的决策权。

第二,新的《民促法》第十条规定:“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。”而2002年的《民促法》并没有建立“监督机制”的要求。举办者对民办学校监督机构的建立主体、建立程序、建立之后的运行机制、监督机构和决策机构之间的关系等问题都有所顾虑。举办者担心未来的监督机构可能由政府而非由董事会为主导进行组建,这样的监督机构会限制举办者和董事会在人事、财务和其他重要领域的决策权,增加学校的管理成本并降低决策效率。《若干意见》还进一步要求“学校关键管理岗位实行亲属回避制度”。举办者对决策权受限的担心客观上加剧了其安排子女接班的步伐,据调查,新法颁布以后,举办者安排子女接班的进程普遍加快了。

第三,加强了对民办学校财务和会计的审计和监督。《若干意见》第十一条指出:“财政扶持民办教育发展的资金要纳入预算,并向社会公开,接受审计和社会监督,提高资金使用效益。”很多举办者担心:国家在对非营利性民办学校进行财政扶持的同时会加强对民办学校资金使用的审计和监督力度;国家不仅会对财政拨付的资金进行审计和监督,而且有可能对学校所有资金进行监督和审计。如此一来,有限财政扶持资金带来的学校收入的增长可能抵不上国家严格审计和监督所带来的管理成本的上升。

## 2.新法对非营利性民办学校举办者的合法权益保护不足

新法一方面加强了对举办者权力的监督和制约,另一方面对民办学校举办者合法权益保护不力,从而使非营利性民办学校的制度设计与部分民办学校举办者的办学诉求和办学初衷“不相容”,导致部分民办学校举办者对选择走非营利性发展道路持有一定的顾虑甚至是抵触心理。

第一,非营利性民办学校举办者不再拥有财产收益权。改革开放后我国兴起的民办学校不是慈善捐赠的结果,而是一些举办者通过市场化的方式巧妙地利用教育市场机会来满足人民群众选择性教育需求的产物。邬大光指出,投资办学是我国民办教育的基本特征,大多数民

办学校举办者都希望获得合理回报。2002年《民促法》回应举办者办学诉求的方式是允许举办者获得合理回报,但需在学校章程中加以注明并按照相应的程序提取回报。在实践中,大部分民办学校的举办者都没有在学校章程中注明要求获得合理回报,而是利用自己对学校的控制权(尤其是财务控制权),通过关联交易、虚高成本等“打擦边球”的手段获得合理回报。由于《民促法》允许举办者获得合理回报,所以国家并没有对举办者获得回报进行严格监管。新的《民促法》第十九条规定:“非营利性民办学校的举办者不得获取办学收益,学校的办学结余全部用于办学。”根据该规定,一旦举办者选择成为非营利性民办学校,就不能取得办学收益。而且,随着分类管理的实施,国家必然会加强对非营利性民办学校的资金监管,民办学校将无法继续通过幕后手段获得经济回报。

第二,非营利性民办学校举办者不再拥有剩余财产所有权。改革开放之初兴起的民办学校大多属于“滚动发展型”,举办者投入的货币资金较少,但投入了大量的人力资本、社会资本和政治资本。2000年以来成立的民办学校则多属于“投资发展型”,举办者及其家庭成员向民办学校投入巨额资金。无论是滚动发展型还是投资发展型,大部分民办学校的举办者都希望拥有学校终止办学后的剩余财产。剩余财产的处分权是体现学校所有权的主要方面。张铁明等调查发现,超过90%的民办学校举办者都希望拥有学校的产权(所有权)。2002年《民促法》第五十九条规定:“民办学校清偿上述债务后的剩余财产,按照有关法律、行政法规的规定处理。”这一条款并没有直接否定举办者对民办学校资产的所有权,为举办者保全资产提供了一些变通的可能。而根据新的《民促法》第五十九条:“非营利性民办学校清偿上述债务后的剩余财产继续用于非营利性学校办学教育事业;营利性民办学校清偿上述债务后的剩余财产,依照公司法的有关规定处理分配。”这一规定明确了非营利性民办学校的举办者不拥有剩余财产的所有权。很多民办中小学校的举办者认为,学校所积累的资产主要来自于自己的投资和学校向社会提供的教育服务收入,而非来自国家财政资助和社会捐赠,因此,举办者不拥有非营利性民办



学校剩余资产的制度设计也使部分民办学校举办者对于选择成为非营利性民办学校心存顾虑。

## 二、民办学校健康可持续发展需要保护非营利性民办学校举办者的合理权益

我国民办学校内部治理的核心问题是处理好举办者权力制约和权利保障的平衡：既要制约他们的权力，提高内部治理的民主化和科学性，又要充分保护他们的合理利益诉求，激发其办学积极性。当前阶段，适当保护举办者的办学权益，尤其是保护非营利性民办学校举办者的办学权益，对于保障我国民办教育的健康可持续发展具有十分重要的作用。

### 1. 避免选择非营利性民办学校举办者产生“被剥夺感”

无论是滚动发展型还是投资发展型，举办者都向学校投入了巨大的时间和心血，虽然滚动发展型民办学校的举办者并没有投入大量的物质资本，但是时间、精力、社会资本等非物质资本对于民办学校的发展也极其重要。为了学校的创建和发展，民办学校的举办者采取了超常的教育战略、市场战略和政治战略，争取到了各方面的资源，使学校的资产实现了巨额增长，形成了丰富多彩的校园文化，在人才培养和育人模式上形成了自己的特色，为国家培养了一大批高素质的应用型人才，也为国家教育体制改革积累了丰富的经验。很多民办学校的举办者响应国家政策号召，将全部或大部分资产过户到学校，保障了民办学校的法人财产权，为学校长远发展奠定了基础。由于大部分民办学校在主客观条件的约束下会选择成为非营利性民办学校，若国家政策不能保护举办者合法的财产权和管理权，他们就会产生被剥夺感，办学积极性会受到打击。举办者掌握学校重要的决策权、人事权和财务权，若办学积极性受挫，就会严重影响民办学校的发展。

### 2. 避免过多民办学校选择成为营利性民办学校或终止办学

虽然营利性民办学校和非营利性民办学校都可以为国家和社会培养人才，都具有正的外部性，但是非营

利性民办学校在人才培养中所扮演的角色更加重要，稳定性更高，风险更小，可持续性更强。纵观世界，高水平的私立学校都是非营利性民办学校，这正是《若干意见》提出“积极引导社会力量举办非营利性民办学校”的原因。由于现有制度设计对非营利性民办学校举办者权益有所忽视，很多民办幼儿园、高中和高校的举办者索性选择营利性发展道路以规避非营利性民办学校的政策风险，部分义务教育学段的民办学校则可能终止办学，一些办学水平高、社会声誉好的民办学校也可能选择成为营利性民办学校或终止办学。是否能够促进一批营利性民办学校的产生是检验民办学校分类管理成效的标准之一，如果没有民办学校愿意选择成为营利性民办学校，则不能说明民办学校分类管理是成功的。当然，过高比例的民办学校选择成为营利性民办学校或终止办学也是需要避免的，笔者认为，应该将选择成为营利性民办学校或终止办学的比例总和控制在20%以内，适当保护非营利性民办学校举办者的权益是避免更多民办学校选择营利性或终止办学的必要条件之一。

### 3. 吸引更多社会资金建设非营利性民办学校

分类管理改革的重要出发点是进一步调动民间办学的积极性，吸引更多社会资金进入民办教育领域，促进民办教育的健康可持续发展，激发民办学校办学活力并促进民办学校和公办学校的良性竞争。如果分类管理改革导致未来社会资金进入民办教育的规模和速度下降，或者未来的社会资金全部涌入营利性民办学校，则民办学校分类管理的初衷就无法实现。民办教育的制度设计既要关注当前，更应该面向未来，着眼长远。我国缺乏大规模捐资办学的历史传统和社会环境，在可预见的未来，捐资兴办民办学校者不会太多。因此，必须关注非营利性民办学校举办者的办学诉求，保护其合法权益，这样才可以引导更多社会资金进入民办教育兴办非营利性民办学校。

## 三、保护非营利性民办学校举办者办学权益的对策建议

新的《民促法》并没有完全否定举办者的合法权益，



在财产权和管理权两大方面对举办者的权益保护进行了原则性规定。今后,国家在制订新的《民办教育促进法实施条例》以及各地在制订地区性民办教育促进办法时,要在新的《民促法》和《若干意见》的基础上,大胆进行制度创新,充分保护举办者的办学权益,进一步激发举办者的办学积极性,放水养鱼,吸引更多社会资金进入民办教育领域,促进我国民办教育健康可持续发展。

### 1. 保护非营利性民办学校举办者的财产权

新的《民促法》规定,对于选择非营利性的民办学校,在“终止时”可以“根据出资者的申请,综合考虑在本决定施行前的出资、取得合理回报的情况等因素,给予出资者相应的补偿或者奖励,其余财产继续用于非营利性学校办学”,“具体办法由省、自治区、直辖市制定”。也就是说,学校终止办学后,举办者虽然不能拥有剩余财产分配权,但可以获得一定的补偿和奖励,该规定充分考虑了举办者的历史贡献和在民办学校发展中所发挥的重要作用,为保护非营利性民办学校举办者的财产权提供了一定的制度空间。为了充分打消举办者选择非营利性民办学校的顾虑,今后还需要在如下两个方面细化这一规定。

**首先,省级政府应尽快明确补偿或奖励举办者的资产比例。**“滚动发展型”民办学校的举办者虽然初期投资不多,但是通过投入大量时间、精力和社会资本等方式使学校积累了大量资产;“投资发展型”民办学校的举办者则将巨额资金投入民办学校。学校终止后,剩余资产的多少比例可以作为对举办者的补偿或奖励,是影响举办者办学积极性的主要问题。《黑龙江省人民政府关于促进民办教育发展的若干意见》(黑政发〔2005〕25号)曾规定:“目前办学积累达到一定规模但没有明确出资比例的举办者,根据对学校发展贡献情况,经学校理事会或者董事会同意,审批机关核定,可以一次性给予举办者相当于学校净资产(扣除国有资产和社会捐赠部分)15%的奖励,作为举办者的初始出资额。”重庆、湖北等地也曾经出台相似的规定。我们在调查中询问“应该将多少比例的剩余资产作为对举办者的补偿或奖励”,认为10%以内、11%—20%、21%—30%和31%以上的举办者分别占7.7%、23.1%、26.9%和42.3%。笔者认为,参

照部分地区的前期试点和举办者的意愿,民办学校终止办学后可将学校剩余资产的15%~20%作为对举办者的补偿或奖励。

**其次,省级政府应尽快明确补偿或奖励非营利性民办学校举办者的时间节点。**新的《民促法》规定选择登记为非营利性的民办学校,出资者在“终止时”才可以获得补偿或奖励。关于“终止”可以有三种理解。第一种理解是将学校“停止办学”看作是“终止”。按照这种理解,大部分民办学校,尤其希望建成百年名校的民办学校,其举办者很难获得补偿或奖励,因为百年之后学校即使终止了办学,创办者早已退出学校或逝世了。举办者如果想得到补偿或奖励,就必须通过“主动终止办学”的方式来获得,这显然不利于民办学校的可持续发展,也不符合政策本意。第二种理解是将2017年9月1日新的《民促法》实施日作为学校的终止日。笔者倾向于赞同第三种理解,即将民办学校按照新的《民促法》修改章程选择成为非营利性民办学校的日期作为民办学校的终止日,这个时间节点标志着民办学校从一种办学状态转变为另一种办学状态,前一种办学状态“终止”,后一种办学状态“开始”。

### 2. 保护非营利性民办学校举办者的决策权

保障民办学校举办者的决策权和管理权是保障举办者办学积极性的重要基础。新的《民促法》第二十条规定:“民办学校的举办者依据学校章程规定的权限和程序参与学校的办学和管理。”这一规定为保护民办学校举办者的管理权提供了法律依据,但这一条款的具体实施依赖于章程的具体内容和章程的制订程序。

**首先,章程内容应该明确举办者参与学校治理的方式和手段。**董事会是民办学校的最高决策机构,要维护董事会的权威性,监督机构行使监督职能不能影响董事会的独立决策。当前很多民办学校存在家族化管理现象,家族化管理在中国具有历史根源并受我国传统文化的深刻影响,民办学校的董事会组成结构一方面要吸纳校长、党组织负责人、教职工代表等共同参与,另一方面也要在尊重历史和现实的前提下保护举办者在董事会中的决策权。民办学校的章程可以将民办学校举办者及其代表的比例控制在董事会成员的1/3以内。目前大部分民办学

校的举办者担任董事长,所以非营利性民办学校章程可以对董事长的年龄和任期、董事长的退出机制以及接班者的选择办法等作出有利于举办者的前瞻性规定,如允许董事长终身在位、允许符合条件的家族成员参与管理等。这在私立高等教育发展史上是有先例的,如斯坦福大学的创办者斯坦福在斯坦福大学章程中规定,他和夫人终生享有校董事会的全部权力和职能。此外,章程也可以规定由董事会来主导建立民办学校的监督机构。

其次,章程的制订和核准程序要保障董事会和举办者的主导性作用。董事会和举办者应在章程的制订中发挥主导作用,同时尽可能地吸纳学校管理者、教师和学生等利益相关者的参与,使章程在民主集中制的基础上制订得更科学、更合理、更公正。章程的核准也要体现不同民办学校的特殊性和多样性。部分地区的教育行政机构在核准民办学校章程时,往往为本行政区域内的民办学校制订一个统一的章程范本,然后让各个学校来“填空”。“填空式”的章程往往影响民办学校的办学自主性。今后教育行政部门在核准民办学校的章程时,应该充分尊重民办学校的发展历史、发展现实和发展特色,尊重民办学校在董事会成员结构、董事会决策程序、董事长任期等方面的自主性,真正做到“一校一章程”,鼓励民办学校在规范发展的同时实现特色发展。

### 3. 保护非营利性民办学校的办学自主权

办学自主权是民办学校的生命线,要保障民办学校举办者的办学积极性,鼓励民办学校举办者认真探索教育教学规律,不断进行教育改革创新。各级人民政府和教育行政部门要改进政府管理方式,积极转变职能,减少各项审批事项,简化审批程序,提高政府管理服务水平。向社会公布权力清单和责任清单,如果没有立法授权,政府管理部门不得随意干涉学校运行,即“法无授权即禁止”;法律没有明确禁止,民办学校就可以大胆创新,即“法无禁止即可为”。

首先,赋予非营利性民办学校教学自主权和招生自主权。民办学校主要通过向社会提供选择性教育的方式来满足人民群众的教育需求。民办中小学校在完成国家规定课程的前提下,可自主开展教育教学活动。国家应

支持民办学校探索教学内容、教学模式和教学评价的改革,充分发挥比较优势,走差异化特色发展道路,应特别支持民办学校探索国际合作的新模式和新途径,培养具备更多综合素质的国际性人才。生源是民办学校发展的关键性资源,选择性教育意味着民办学校必须拥有跨区域招生的资格,目前部分地区为民办学校的跨区域招生设置了不少的门槛和障碍。今后要进一步扩大民办学校的招生自主权,放宽民办学校的招生限制,清除民办学校的招生障碍,使民办学校能根据办学规模和社会声誉自主招生。

其次,赋予非营利性民办学校充分的收费自主权。既要鼓励普惠性民办学校的发展,也要鼓励办学水平高、特色彰显的民办学校发展。从经济学角度来看,学校是成本不断递增的社会组织,高水平的学校一定是高投入的学校。《若干意见》规定非营利性民办学校的收费政策“由省级人民政府根据办学成本以及本地公办教育保障程度、民办学校发展情况等因素确定”。省级人民政府在确定非营利性民办学校的收费标准时,应该主要依据民办学校的教育质量和市场供求来决定,减少对民办学校的干预,引导民办学校努力提高教育质量,满足人民群众多样化的选择性教育需求。

综上所述,举办者在民办学校的发展中扮演了不可替代的角色,对于今后民办学校的发展路径和发展水平将产生深远影响。对于选择成为非营利性民办学校的举办者,必须保护其合法的财产权、管理权和自主办学权。新的《民促法》实施以后,地方新规和细则将成为决定新法能否有效实施的重要保障,也是决定民办学校举办者的权利能否得到有效保障、办学积极性能否充分发挥的关键。期待各省、自治区和直辖市出台保障举办者合法权益的措施,确保民办学校分类管理改革平稳有序推进,促进我国民办教育健康可持续发展。

(作者王一涛系浙江树人大学中国民办高等教育研究院研究员,徐绪卿系浙江树人大学校长,宋斌系浙江树人大学校办主任,邱昆树系浙江树人大学中国民办高等教育研究院讲师。本文来源:中国教育旬刊 2017-03-25)

**编者按:**营利性和非营利性民办学校分类管理,非营利这块涉及的内容太多,与法律相关的政策该如何落地?这是于去年修订完成的《民办教育促进法》以及《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》等“1+3”文件出台以来,民办教育界普遍关注的话题,本刊热点聚焦栏目也在本期将焦点对准这一话题,从民办高校和民办幼儿园这两个视角,选载有关分类管理的文稿,希望能给读者有所裨益。

## 民办高校分类管理改革的“中间路线”

——基于举办者视角的分析

□ 黄 巍 李文章

**【摘要】**举办者作为民办高校的核心利益相关者,其立场和态度是影响分类管理改革实施的关键因素。囿于“经济人”与“道德人”的双重身份制约,举办者对营利性与非营利性民办高校的选择陷入两难困境。应摒弃简单的“二元”对立思维,走一条中间路线。建立第三种民办高校,是我国民办高校分类管理改革可行的理性选择。求得分类管理改革“最大公约数”,应建立对举办者的经济利益激励制度,完善民办高等教育发展支持政策体系,加强民办高校监督管理。

自2010年《国家中长期教育改革发展规划纲要(2010-2020年)》提出“要积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”以来,分类管理一直是我国民办高等教育领域的重要政策议题。在研究上,不少学者对分类管理的必要性、意义、目标、实施路径等问题进行了广泛深入探讨,并取得了一定的共识。但不足的是,关于分类管理改革为什么至今仍停留在“试点”阶段,无法全面推进,普遍关注的是技术性障碍,较少关注到举办者的

利益立场和态度倾向。举办者作为我国民办高校的出资人和决策者,是影响民办高等教育发展最重要的主体,对分类管理改革起着决定性作用。“人”应如何做,怎么做,通过考察“人”的行为来促进高等教育的发展,是教育理论和方法的前提假设。因此,深入剖析举办者对民办高校分类管理的重要性、态度选择及背后缘由,科学设计分类管理改革道路,具有重要的政策价值和实践意义。



## 一、举办者与民办高校发展

举办者,是指以出资、筹资等方式,发起、倡议并具体负责创办民办学校的社会组织或者个人。从办学主体来看,目前我国民办高校举办者主要有企业、个人和社会团体等形式。民办高校作为一个典型的利益相关者组织,在所有利益相关主体中,举办者占据中心地位,其突出表现在两方面。

其一,举办者是学校办学原始资源的主要投入者

与公办高校主要靠国家公共财政经费不同,依赖举办者个人的物质财富是民办高校的典型特征。在我国民办高等教育恢复及兴起早期,很多民办高校的举办者几乎举全身家当或通过各种渠道关系筹集运行经费。在原始投入上,举办者是我国民办高校办学经费的提供方和筹资方。举办者对民办高校的办学资源投入主要包括两种形式:一是有形的物质性资产投入,其形式主要包括资金、实物、土地等。为此,在办学过程中,财务权作为控制组织发展的核心要件,一直掌握在举办者手里。二是无形的人力资本投入。对大部分举办者来说,其投入除了能看到的物质性资产,更多且难以衡量的是其长期为发展民办高校的心智付出和承担的办学压力。许多民办学校的创办者长期拿着低工资,创办人的人力资本所创造的价值中很大一部分就转换成了学校的办学积累,这部分积累相当于投资办学者的投资。

其二,举办者是学校运行发展的最高决策人

尽管我国民办高校表面上普遍设有理事会、董事会或其他形式决策机构,且成员有教育专家、知名学者、教师、学生等其他外部利益代表参与,但“事实上,这些知名人士、专家学者很多只是董事会的一个头衔,并没有行使自己应该行使的权力,甚至不参加学校董事会的决策和例会,从而将董事会变成一个咨询机构或顾问机构,董事会的决策权仅仅集中在董事长一个人或以董事长为中心的少数人手里”。举办者个人专断决定、家族式管理是我国民办高校普遍存在的现象。特别是早期以滚动发展为主导模式的民办高校,创办人通常长期担任校长或董事长,学校的办学决策权基本掌控在举办者个人

或其家族成员手中。“从实际情况看,由投资形成的民办学校的出资人通常都是学校的董事长(理事长)以及法定代表人;在滚动发展的民办学校则通常是创办人出任校长、董事长(理事长)以及法定代表人。这种安排目的就在于更好地行使对学校财产的控制权。”举办者独断民办高校核心决策,这与资源投入结构密切相关。根据资源依赖理论,资源即权力。举办者掌握着学校办学资源,自然容易获得对学校的办学控制权。此外,其他相关学校管理者如校长、教师、学生等,由于流动较大,很难形成稳定而有力的制约机制,分享民办高校的实际决策权。当前,社会普遍关注的民办高校接班人问题,从侧面折射了举办者对民办高校的高度控制权。

一定程度上,我国民办高等教育发展史,就是一部民办高校举办者群体艰难的创业史、奋斗史。无论其科学合理与否,一个不容置疑的事实是,举办者个人或以其为核心的家族基本上决定着是一所民办高校的生存与发展走向。民办高校的办学行为和运行特征处处反映着举办者的教育认知、经济实力、管理理念等。从实践情况来看,民办高校办学质量的高低,与举办者拥有资本的大小、管理水平的优劣、决策能力的高低成正相关。

实施民办高校分类管理改革,本质上是一次民办高等教育政策体系的重构,意味着民办高校利益相关者现有利益格局的分配和调整。其中,影响最大者,莫过于举办者。对现有民办高校举办者而言,是选择营利性还是非营利性,直接关涉切身利益,是一次办学道路上的战略性抉择。

可以说,分类管理,归根到底是对举办者群体的分类。分类管理改革,要赢得改革对象和办学主体的支持,首要任务是要深入剖析和了解举办者的群体特征及对民办高校发展的态度,最大限度地获得举办者的认同,让他们能积极主动参与改革进程,实现从“要我改”向“我要改”转变。民办高校分类管理改革,如缺乏足够的民心,必将寸步难行。

## 二、举办者对分类管理改革立场分析

行为是人的观念与意识的关照。人们的行为选择不



可能脱离其固有的人性的内在约束。基于人性假设理论,下面分别从“经济人”和“道德人”角度分析举办者何以在分类管理改革中陷入选择性困境。

(一)基于“经济人”的直接动力,举办者不愿选择非营利性

“经济人”是西方经济学对人性的一个基本假设和逻辑基点,是一切经济理论和决策的出发点和基础,也被称为经济学的“阿基米德基点”。“经济人”思想最早溯源于英国古典经济学创始人亚当·斯密的《国富论》。其中,他指出,“我们每天所需要的食物和饮料,不是出自屠户、酿酒家和面包师的恩惠,而是出于他们自利的打算。我们不说唤起他们利他心的话,而说对他们有好处。每一个人都努力使其生产物的价值达到最高程度……他追求自己的利益,往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”。换句话说,人们的诸多行为,不是出于服务他人目的,而是基于主观上自我利益的追求,实现个人经济利益最大化是“经济人”的根本目的。

一般而言,“经济人”包含三个基本命题:一是人以利己为目标,不会做任何于自身无价值的事情;二是人是理性的,知道自身的利益所在并选择相应的方法;三是人具有自我约束的规则意识,遵守既定的法律法规,不以损害他人的正当利益为代价。作为西方经济学理论的“经济人”假设,满足了对人的普遍行为的分析和解释。“‘思想’一旦离开‘利益’,就一定会使自己出丑。”对大多数人来说,经济利益是其背后多数行为的重要驱动要素。理解了人的“经济”属性,我们就不难理解当前我国民办高校举办者的行为选择和对民办高校分类管理的态度。改革开放后我国民办高等教育之所以能再次兴起与发展,从根本上是社会资本自发寻求经济利益、举办者自利性驱动的产物。

按照办学性质,目前世界私立高等教育大致可分为两种类型:一是非营利性捐资办学,即举办者以奉献社会为目的出资举办学校,放弃对其投入的产权及对学校盈余索取;二是营利性投资办学,即举办者以谋取投资回报为目的出资举办学校,拥有其投入的产权及学校盈余利润分配权。对照我国民办高等教育发展现状,投资

办学是我国民办高校的典型特征,这不仅取得理论上的共识,也获得实践上的认可。从投资办学现实可以看出,我国民办高校举办者具有明显的“经济人”的身份特征。因此,从经济的角度把握举办者的行为动因,可以直观地看到举办者对分类管理改革的态度和选择倾向。

个人为了自己的私利而行动是人类行为的一个基本前提。马克思指出:“资本就是追逐利润。”有利可图是民间资本进入民办高等教育事业的重要动力。对于举办者来说,从事高等教育是一个巨大的获利机会,隐藏着无限的商机。而人才培养只是实现个人利益的工具和手段,其落脚点是获得投入的增值收益。

此外,根据国际对非营利性组织的通行界定,非营利性组织必须具备三个核心要素:一是主观上不以营利为目的,它的目标是服务公共利益;二是个人投入的资源产权全部归属组织;三是组织所获得的盈余不得用于个人分配。如果民办高校套用这一非营利性组织标准,对举办者来说,意味着他们将失去对学校的投入及所带来的可能利润回报,而这显然不符合当前我国绝大多数民办高校举办者的利益诉求,违背了他们的“经济人”属性。因此,从经济利益的角度来看,民办高校举办者理应愿意选择营利性,而不愿选择非营利性办学道路。

(二)基于“道德人”的社会压力,举办者不想选择营利性

与“经济人”假设相对应的是“道德人”假设。如果说“经济人”假设是从人性本恶角度提出的,那么“道德人”则是从人性本善角度提出的。从某种意义上说,前者是利益的获取,后者则是利益的舍弃。正如亚当·斯密在其《道德情操论》中所言:“无论人们会认为某人怎样自私,这个人的天赋中总是明显地存在着这样一些本性,这些本性使他关心别人的命运,把别人的幸福看成是自己的事情,虽然他除了看到别人幸福而感到高兴以外,一无所得”。举办者同样如此,除了具有“经济人”的固有属性,也具有“道德人”的内在特征。

道德作为一种非正式制度,对人的行为具有约束和指导功能。我国传统社会是一个以道德伦理为本位的社会,其突出特征是重义轻利,“仁、义、礼、智、信”等是我

国传统“道德人”的主要内涵。梁簌溟在《中国文化的命运》中指出：“中国民族精神更有一大特点，即以是非观念代利害观念。所谓讲理即讲是非，以利害隶属于是非，不以是非隶属于利害，此因中国自古以来以道德代宗教之故。”道德如同一个无形的庞大网络，笼罩在每个社会人的身上，规制着每个社会人的行动选择。做一个有道德的人，是一个社会对全体人民的基本要求。当然，不同领域不同行业对“道德人”具体内涵和标准是有差异的。

相对于其他行业领域，民办高校举办者身上背负的道德标签及社会压力格外沉重。“从逻辑上说，教育是一个道德概念；从事实上说，教育是一种道德实践。”对社会来说，教育是一项崇高的道德活动，是一项以公共利益为目的的公益性事业。正因为教育特殊的公益性意义，世界诸多国家都对教育做出了不得以营利为目的的政策规定。长期形成的不得以营利为目的的教育政策，逐渐内化为社会民众中的潜在意识和文化共识。

实践显示，在强调道德伦理的中国，多数举办者作出了屈从道德的抉择，不得不躲在道德的外衣下谋取经济利益。2002年，政府为了规避教育不得以营利为目的的限制，采取了迂回策略，设置了至今争议颇多的“合理回报”这一政策，以调动举办者办学积极性并满足他们适当的利益诉求。从政策预期来看，多数举办者理应选择“合理回报”，这才符合他们投资办学的真实目的。但是，实际情况并非政策预期那样。在民办高校办学许可证上，大多数举办者选择的是“不要求合理回报”，敢于公开选择“要求合理回报”的举办者寥寥无几。就现实层面而言，许多投资者并不希望其赢利给予公开，几乎都存在着借产权不清之机浑水摸鱼的心理。实践中，的确已经有不少举办者逐渐把从事教育作为公益性事业来看待和发展，向“道德人”看齐和转变。但这也只是其中一部分。虽然法律上允许举办者合法营利，但在“道德人”的压力下，大部分举办者同样不想选择营利性办学道路。

### 三、分类管理改革的中间路线：第三种民办高校

对私立高校实施分类管理及差异化政策扶持，是国

际私立高等教育发达国家的普遍做法。就长远来看，对民办高校进行分类管理，是我国民办高等教育改革的必然趋势和发展方向。但值得注意的是，在借鉴经验的同时，我们必须反思：我国民办高校是否也适合营利性与非营利性的分类？是否具备营利性与非营利性分类的条件和基础？只分营利性与非营利性两种是否适当？

基于前面对我国民办高校举办者的立场和态度分析，笔者认为至少就目前而言，要对现存的民办高校完全以国际通行的营利性和非营利性标准划分为两种，是难以行之有效的。因为，多数民办高校举办者既不想完全选择营利性发展道路，又不愿意完全选择非营利性发展道路。他们身上既兼有企业家追求物质的贪婪欲望，又兼有慈善家追求利他的至善追求。对他们来说，理想的道路可能是既满足他们一部分“经济人”的物质利益，又能满足他们一部分“道德人”的名声、尊敬等社会、心理目标。如要他们一定要选择其中一类，其结果可能是：“第一，归入非营利性民办学校的，可能出现投资（出资）主体缺位，如果政府能够担负起拨付其办学经费缺口的责任，它们可能维持办学；如果政府不能负担其办学经费的缺口，它们就可能陷入难以为继的境地。第二，归入营利性民办学校的，可能出现大规模的投资主体撤资或转移投资。”因此，现阶段我国民办高校分类管理，需摒弃简单的“二元”对立思维，积极探索多样化的民办高等教育发展道路。在营利性与非营利性民办高校之外，尝试走一条中间路线，建立第三种民办高校，是可能的，也是必须的。有研究指出，“事实上，很难有一个纯粹的营利学校与非营利学校。原因是投资办学的学校基本上都收取了学生的赞助费，这些钱不是办学成本也不是投资，而是社会捐赠；捐资办学的学校往往有多种资金成分，即使纯粹的捐赠学校，它的成功除了依靠捐赠，还有赖于创办者开创性的工作”。

所谓中间路线，即走一条独立的非国际通行的营利性和非营利民办高校之外的分类改革路线，它主张通过发展性的思路来解决民办高校长期性的难题，构建一种“中间立场”，建立第三种民办高校，寻求政府、举办者、社会等利益相关者之间的利益平衡，进而保持举办者办

学内在动力,扩大民办高校发展空间,促进民办高等教育持续健康发展。这既是由我国民办高校举办者的身份决定的,也是尊重我国民办高等教育发展规律的结果。目前,绝对的营利性和非营利性民办高校的数量都极少,多数民办高校属于第三种类型。设计好中间路线,凝聚分类管理改革共识,需从制度创新、政策支持、管理监督等方面创造良好的民办高等教育发展环境。

#### 第一,建立对举办者的经济利益激励制度

利益激励主要包括两方面:一是基本产权归属。“产权制度是民办高校制度的核心内容。”清晰的产权是市场经济的核心动能,是发挥举办者“企业家”精神、创造性和竞争性的基本前提。政府应从法律的层面明确举办者原始投入的产权归属。在学校存续期间,举办者投入的民办学校资产应归民办学校法人所有,但在学校终止后,应返还举办者的投入。二是设置政府奖励基金。改变当前由举办者直接从民办高校获取“合理回报”或暗中谋取“非法利益”的方式,由政府利用财政资金或社会募捐资金,设立国家或省级民办高校办学奖励基金,对办学质量过硬、社会评价良好,并且办学出现盈余的民办高校举办者,给予一定比例的基金奖励。这不仅有利增强这类举办者自身的公益性形象,也有助于加强政府与民办高校之间的互动关系。

#### 第二,完善民办高等教育发展支持政策体系

无论是营利性、非营利性民办高校,还是中间路线的第三种民办高校,本质上都是社会主义公益性事业,都离不开公共政策的支持。优惠扶持政策是民办高校持续发

展的重要制度资源,是政府贯彻“积极鼓励、大力支持”的方针的必然要求。政府应以公益性为导向,坚持民办高校与公办高校公平竞争原则,落实民办高校办学自主权,从财政、税收、土地、师生待遇等方面全面构建第三种民办高校支持政策体系,强化民办高等教育政策法规的系统性、协同性,完善民办高等教育优惠扶持政策执行机制,助推民办高校改善办学条件、提升办学质量,促进整个民办高等教育发展水平和综合竞争能力的提高。

#### 第三,加强民办高校监督管理

好的制度体系,既要充分的正面激励,也要严格的监督约束。在对第三种民办高校给予积极支持的同时,政府应切实加强民办高校尤其是举办者办学行为的监督和管理。一是要加强过程监控。建立民办高校基本办学数据平台,建立健全民办高校办学信息公开制度,完善民办高校内部治理结构,规范民办高校财务管理,强化民办高校章程权威,加快举办者资产过户进程,坚守学校办学的公益性和持续性。二是要加强结果评价。政府应高度重视对民办高校人才培养质量的监督和评价,可借鉴美国私立高等教育的认可制度和欧美国家实施的品质保证制度的有益经验,委托第三方开展学科专业、特色办学、综合发展能力等评估,引导民办高校内涵发展、个性化发展。完善民办高校退出机制,形成优胜劣汰的民办高等教育竞争格局。

(作者黄崴系岭南师范学院副院长,李文章系华南师范大学公共管理学院博士研究生。本文原载《中国高教研究》2017年第2期)

### 江苏民办教育联盟成立

江苏省民办教育集团化发展高端论坛最近在六合励志学校召开。来自全省各地的民办学校的董事长、校长150余人出席了论坛。中国民办教育协会秘书长王文源就民办教育发展遇到的问题 and 前景进行了解析。“江苏民办教育联盟”宣布成立,并向七家发起单位授牌。

论坛上,与会嘉宾为“江苏民办教育联盟”七家发起单位授牌;六合区励志学校校长骆开良作了《打造志行教育,落实核心素养》专题报告;远播教育集团总裁邹宏宇作了《以生涯教育为牵引的学生素养教育的开展》专题报告;无锡华锐教育集团副总校长朱斌和大家分享了集团化办学的成功经验——聚力与效率。与会代表受益匪浅。论坛开始前,嘉宾还观看了南京市六合区励志学校小学部和初中部的学生带来的素质展示汇报演出。  
(南京晨报)



# 民办幼儿园分类管理现实困境 与政策应对

□ 吕 武 刘益东

2016年11月初,几经修改和完善的《中华人民共和国民办教育促进法》修正案终于通过了全国人大常委会的审议和表决。这一次的修订确立了民办教育分类管理的基本制度。对民办学校进行分类管理既是许多发达国家对私立教育机构的基本做法,也是这一时期我国民办教育发展规范化的一种现实需求。民办教育分类管理能够发挥其效能的前提是学位供给相对充分,完全竞争的市场,完善的监管体系以及与发展阶段相一致的制度设计。然而,当前我国幼儿园学位供给仍不充分,分类管理的监管制度尚未建立,其他的各种配套政策尚未出台,并且也未设定一个作为缓冲的过渡期。在当前各种条件均不充分的条件下,民办幼儿园的分类管理面临众多困境。

## 当前民办幼儿园分类管理的现实困境

《2015年全国教育事业统计公报》数据显示,截至2015年底,我国民办幼儿园占民办学校总数的近90%,占幼儿园总数的65.45%。因此,民办幼儿园分类管理的效果如何直接影响民办教育分类管理的效果和幼儿园教育的稳定状况。然而,从当前民办教育分类管理

的制度设计和政策资源供给方面分析,我国民办幼儿园分类管理面临四个方面的现实困境。

### 1. 配套制度不健全且实际操作困难

当前,我国民办教育分类管理的政策体系主要由新修订的《民办教育促进法》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》三份政策文件构成。并且,除了新修订的《民办教育促进法》外,另外的两份文件尚未公布。从目前公开的资料和文献分析,民办幼儿园分类管理的制度缺乏操作性,配套的制度尚未建立起来。按照幼儿园管理的基本原理,民办幼儿园分类管理顺利进行需要建立起登记注册制度、日常运行制度、监管制度、经税费及其优惠制度、办学终止时处理制度、办学场所及用地制度、教师和学生权益保障制度、民办幼儿园的奖惩制度等。当前,建立起来的制度仅有登记注册制度、日常运行制度、营利性民办幼儿园的监管制度、办学终止制度等。并且,这些制度均为原则性、方向性制度。在现有制度设计下,营利性幼儿园教师和幼儿的权益保障制度尚未提及;两类幼儿园的内部治理制度及用地的相关制度等均尚未建立。在政策的衔接方面,新修订的《民办教育促进法》规定选择登记为营利性



民办幼儿园的,对其财产进行财务清算,依法明确财产权属,并缴纳相关税费,重新登记,继续办学。然而,如何进行财产清算,相关税费如何缴纳等根本性问题均未建立清晰的制度。因此,从当前民办幼儿园分类管理的制度和政策设计分析看,当前民办幼儿园分类管理的制度缺乏最基本的操作性,配套制度缺乏,难以保障分类管理的顺利进行和效能的真正发挥。

## 2.部分民办幼儿园难以分类

按照《民办教育促进法》中的规定,民办学校是指国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办的学校及其他教育机构。按照我国《宪法》第三章规定,我国国家机构包括全国人民代表大会、中华人民共和国主席、中华人民共和国国务院、中华人民共和国中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院。根据《宪法》和《民办教育促进法》中的规定,民办幼儿园除了私立幼儿园,还包括国有企业举办的幼儿园、事业单位举办的幼儿园、城市和农村集体举办的幼儿园。按照当前民办教育分类管理的基本思路和制度设计,这一部分幼儿园属于分类改革的对象。但是根据现行企事业单位、集体财务和资产管理的相关政策,其无法进行分类管理,因而面临无法分类的困境,成了分类管理政策的盲区。

## 3.过渡性政策和时间路线图缺位

新修订的《民办教育促进法》中规定本法自2017年9月1日起实施,其中并未设置社会期待的过渡期。民办教育的分类管理相比较此前的政策差异较大,在如此短的时间内做好从不分类且能够取得合理回报的准营利性到必须产权明晰、治理完善的营利与非营利性分类管理,的确显得仓促。当前关于民办教育分类管理的政策,除了未设定过渡期外,也缺乏过渡性的政策和时间路线图。这就意味着到本法正式实施的时刻,如果民办幼儿园未按照当前设定的思路和方案进行注册、治理和改革,那么就面临着违法办学的尴尬处境。这是政府教育行政部门和幼儿园的举办者都不愿意看到的局面。由于缺乏过渡期,民办幼儿园的举办者缺乏一个缓冲期;

由于缺乏过渡性政策和时间路线图,民办幼儿园缺乏从当前状况过渡到分类管理状态下的政策引导和基本路径。

## 4.当前利益与长远利益冲突

无论是从我国民办教育分类改革试点地区的先行探索,还是发达国家民办教育分类管理的实践经验看,民办教育的分类改革的确是民办教育发展 to 一定阶段的一种可行选择。这是因为随着民办教育的发展,其内部的多元化诉求需要通过不同的路径和制度安排来保障。无论办学者出于何种目的,只要能够提供质量符合基本规则和要求的教育,那么就应该成为教育供给者中的一员。然而,这一假设实现的前提是幼儿园教育供给充分,且是一个完全竞争的市场。同时,还需要一个完善的监管机制能够保障无论营利性还是非营利性幼儿园,其供给的教育质量都能符合最基本的质量要求。从目前我国幼儿园教育的发展状况分析,虽然从2010年以来我国学前教育获得了巨大的发展和进步,但就当前学前教育发展的程度而言,资源不足仍是主要矛盾。按照当前民办教育分类改革的基本方案和制度,民办幼儿园分类改革意味着部分民办幼儿园会被挤出幼儿园教育供给者的队伍,至少短期内这种效应会相当明显。这种条件下,民办幼儿园就会面临一种两难的选择:一是按照当前的路径继续发展,数量会继续稳步扩大,但是质量可能不高,体制机制可能不完善;二是推进分类管理,从而提高民办幼儿园的质量,完善民办幼儿园的体制机制,但是至少在短期内民办幼儿园的数量会有明显的下降。这种状况下对于地方的决策者而言,是一个艰难的选择。如果制度上没有新的创新,那么基于这种两难处境很难作出选择。

## 当前民办幼儿园分类管理困境的原因分析

民办教育分类管理在我国试点地区和许多发达国家能够取得成效,是较为完善的政策制度设计以及不断的调整和优化,充足的政策资源供给以及发育较为充分的民办学前教育市场共同作用的结果。当前,我国民办幼儿园分类管理面临困境主要与这几个方面的条件不

具备有关,具体表现在如下几个方面。

### 1.民办幼儿园市场发育尚不成熟

分类管理的初衷在于,让营利性的民办幼儿园按照市场的供求关系决定其发展状况,让非营利性民办幼儿园通过政府的支持发挥其公益性,从而各得其所,促进共同发展。然而,这种逻辑的前提是民办幼儿园是一个市场,且是一个发育成熟、供给充分、政府监管完善的市场。但是这一前提目前尚不具备。从供给的总量上看,截至2015年底,我国幼儿园的学前三年毛入园率刚刚达到75%,幼儿教育仍面临着很大的需求。整个幼儿教育市场仍是一个供给方的市场。将民办幼儿园划分为营利性和非营利性之后,对于营利性民办幼儿园,由于按照市场规律运行,并且在税费以及土地等方面的优惠取消,意味着办学成本的上升。对于非营利性民办幼儿园而言,由于只有放弃对幼儿园本身的产权才能取得补助的资格,这意味着很多投资办学者可能会放弃举办民办幼儿园,从而造成民办幼儿园供给数量的减少。在当前我国民办幼儿园市场发育并不成熟,供给并不充分的前提下,民办幼儿园分类管理可能并不能充分地发挥其效能,反而有可能给当前民办幼儿园的发展带来一定的阻碍。

### 2.民办幼儿园分类管理的政策制度设计本身不完善

民办幼儿园分类管理是一个新生事物。在原有的政策框架下,举办者对出资办学,享受各种民办教育的土地、税收等方面的优惠,并且取得一定数额的合理回报已经形成了一种路径依赖。要打破这种路径依赖,最根本的策略是通过强力推动让民办教育走上分类管理的新道路。在这个过程中,部分民办幼儿园可能会由于资质、能力等问题被淘汰,留下的民办幼儿园进入新的体制。这个过程完成了,那么新的政策过渡和转换就算完成了。然而,现在面临的问题是民办教育分类管理的政策虽然思路清晰,但是具体的政策制度设计并不完善。如关于民办幼儿园注册登记的部门,非营利性民办幼儿园的主管单位,非营利性民办幼儿园的收费政策、监管政策、资助和补助政策,集体以及其他非国家机构的公有单位举办的幼儿园的政策,非营利性民办幼儿园终止清算政策、财务监管政策、内部治理政策等均未出台。此

外,新修订的《民办教育促进法》规定,对于选择登记为营利性民办幼儿园的要对其财产进行财务清算,依法明确财产权属,并缴纳相关税费等,这意味着营利性民办幼儿园不仅需要按照分类管理政策缴纳土地出让金,而且需要补交之前的各种税费。这一政策设计不仅有悖法不溯及既往的基本原则,也成为很多民办幼儿园注册成营利性民办幼儿园的最大障碍。

### 3.民办幼儿园分类管理的政策资源供给不足

一项政策的顺利实施除了需要较为完善的政策制度设计外,还需要相应的政策资源作保障。在民办幼儿园分类管理中最主要的政策资源便是经费等支持。民办教育分类改革的思路是通过分类管理,使非营利性民办幼儿园也和公办幼儿园一样,能够享受政府的生均补贴和政府财政拨付的公用经费,甚至教师的工资待遇、校舍的维修、教玩具的购置等都能够享受政府的补贴。通过政府的扶持,提高民办幼儿园教育的质量,降低民办幼儿园的办园成本,最终推动民办幼儿园的整体质量提升。然而,当前条件下,即便是政府举办的公办幼儿园和公办学校附设的幼儿园等,其由于生均拨款、日常运行等方面经费的缺乏都在艰难地维持。非营利性民办幼儿园的经费更难以给予足够支持。政府对民办幼儿园资源供给不足,导致民办幼儿园分类管理缺乏动力来源。

### 4.民办幼儿园的生存及其环境较为脆弱

近年,尤其是《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》发布以来,我国民办幼儿园获得了快速的发展,已经成为当前我国幼儿教育非常重要且不可或缺的一部分。然而,整体上我国民办幼儿园生存状况较为脆弱,抵抗风险和波动的能力非常弱,主要表现在三个方面。一是民办幼儿园虽然整体规模较大,但是园所规模小,盈利能力和生存能力较弱;二是运营基本依赖收费,且整体收费较低,大体处于维持基本生存状态;三是举办主体多样,产权多样化,容易受其他政策和改革的波及和影响。这些是民办幼儿园当前生存的真实状态。如果民办教育的分类改革在推进过程中不能以此为基础和依据的话,那么对民办幼儿园的发展将带来深远的不利影响。

总之,当前民办幼儿园分类管理面临困境的原因是多方面的,却不是杂乱无章的。其根本原因是我国民办教育市场发育不成熟,直接原因是分类管理的政策制度设计不完善,外部原因是政策资源不足,内部原因是我国民办幼儿园整体脆弱的生存状况。

### 当前推进民办幼儿园分类管理的政策应对

我国民办幼儿园市场发育程度及其自身脆弱的生存状况和环境在短期内难以获得根本性改变。因此,根据我国民办幼儿园的发展现状和特点,结合分类管理的思路和要求,制订民办幼儿园分类管理的推进策略和路线图,进一步完善民办幼儿园分类管理的政策制度设计,并增加相应的政策资源就成为推进民办幼儿园分类管理的基本思路。

#### 1. 尽快制订并出台民办幼儿园分类管理的时间路线图

在距新修订的《民办教育促进法》实施时间仅为几个月的条件下,建议尽快制订并出台民办幼儿园分类管理的过渡性政策和时间路线图,这是民办幼儿园分类管理顺利进行的基本要求。主要目的在于确定在新法实施前的这段时间内不同时间段和时点政府各个部门以及民办幼儿园需要做的工作和完成的事项。民办幼儿园分类管理不仅仅是教育行政部门对民办幼儿园进行的一次分类,也是政府对民办幼儿园管理机制体制的一次重大变革。对政府管理方式和不同部门职权意味着一次新的重构,对于各个主体意味着一次新的尝试。但是目前而言,无论是政府部门还是民办幼儿园,各自的工作任务和事项并不清晰,也缺乏统一的协调和配置。因此,政府应该根据民办学前教育分类管理的基本思路、制度设计,制订并出台民办幼儿园分类管理中各个主体完成工作任务的时间路线图,从而为明确整个政策过程,降低新法的政策风险提供一个清晰的蓝图和计划。

#### 2. 进一步细化和完善民办幼儿园分类管理策略

从民办教育各试点地区的最终结果分析看,各地的民办教育都取得了明显进展。然而,除了浙江温州外,其

他试点地区均未按照营利性与非营利性的二分法进行划分,并且在温州的分类管理方案中仍保留了可以获得回报的权利。即使这样,在参与试点的400多所民办学校中,选择营利性的也只有约100所,占比不足25%。在这约100所营利性民办学校中,幼儿园和中小学仅有20所,占比甚至不足5%。按照当前的制度设计,非营利性民办幼儿园的出资者将失去管理的治权和财产的产权,那么其是否还会选择非营利,是否还会继续办学,对学前教育的影响到底有多严重等无法预知。此外,温州经济发达,民办教育市场发育相对成熟。作为一项全国推行的政策,需要更好的适应性和弹性。新修订的《民办教育促进法》以及众多实施细则对于民办幼儿园分类管理而言,在教师、幼儿、运行等方面的制度设计还缺乏操作性。为了避免具体实施过程中的混乱,建议在民办教育分类管理顶层设计的指导下进一步完善和细化民办幼儿园分类管理的操作性制度设计。这样,一方面保证民办幼儿园分类管理的顺利推进,另一方面尽可能消除分类管理带来的不利影响。

#### 3. 短期内对营利性民办幼儿园同样给予政策支持

按照当前民办教育分类管理的国家方案和温州试验区的经验,当选择登记为非营利性民办学校而不能获得治权和产权时,选择登记为营利性民办幼儿园的数量势必会增加。这些举办者选择营利性并非因为其完全想营利,而是出于产权不清晰、资产不能达到登记条件或者其有举办幼儿园的强烈意愿又不想失去对幼儿园的产权权益等原因。这些幼儿园虽然属于营利性幼儿园,但是如果收费在一定范围内,质量能够得到一定的保障,那么其也是普惠性学前教育的重要资源。尤其在当前我国学前教育资源仍显不足和“全面二孩”人口战略背景下,这种资源更显得难能可贵。因此,建议对营利性民办幼儿园采取差异化的政策,至少在一定时期内采取差异化的政策。政策思路为以公办幼儿园的收费为基准,以一定数额为区间,按照收费的数额设定数个区间。不同收费区间的营利性幼儿园在税收、政府服务的购买、设施设备、教师培训等方面享受不同的优惠。与公办幼儿园收费一样的民办幼儿园享受除了生均经费外的



公办幼儿园同等待遇。享受的优惠和倾斜性政策随着收费的提高而逐渐减少,直至收费超出政府设定的最高区间而不再享受任何优惠和政策上的倾斜。

4.将非国家机构的公有组织和集体举办的幼儿园暂时作为公办园对待

按照《民办教育促进法》中的解释,非国家机构的公有组织和集体举办的幼儿园也是其调整的范围。但是按照现行的政策,非国家机构的公有组织和集体举办的幼儿园如何分类管理存在政策上的矛盾。如果不对其进行分类管理,那么就意味着这部分幼儿园可能是一种违法的存在。如果对其进行分类管理,关于公有企事业单位和集体幼儿园的政策与其矛盾和冲突。这部分幼儿园相对而言办园质量比较稳定,持续性较好。建议将其在分类管理政策的执行过程中暂时作为公办园对待,待关于这部分幼儿园的政策明晰之后再作处理。因为这部分幼儿园一方面具有明显的公有成分,其均由集体或者公有组织举办,另一方面可以避免由于政策的不一致,使这部分幼儿园的举办者放弃举办幼儿园而导致这部分幼儿园资源的流失。同时,这一做法也能够让整个分类管理的过程显得清晰,减少许多不必要的利益冲突和政策矛盾。

5.明晰非营利性民办幼儿园的内部治理结构和办学终止时的处理政策

按照当前制度,选择登记为非营利性民办幼儿园后,其治权和产权最终归属于民办幼儿园董事会或者理事会,但是对于理事会或者董事会如何成立、成员如何确定等并未作出明确的规定和合理的说明。这种条件下建议让民办幼儿园的举办者或者民办幼儿园举办者推荐人选来组织理事会或者董事会。对于产权问题当前的规定同样不尽清晰。新修订的《民办教育促进法》中规定,在办学过程中产权归属于民办幼儿园,在办学终止时,进行清偿后有剩余的,根据出资者的申请,综合各种情况给予出资者相应的补偿或者奖励,其余财产继续用于其他非营利性学校办学。但是在此过程中具体办法和标准不清晰,可能会影响举办者的办学意愿。建议在实际操作过程中,当办学终止时举办者获得的收益补偿举办者的办学投入后,再根据出资者的申请,综合各种情况给予出资者相应的补偿或者奖励,其余财产继续用于其他非营利性学校办学。

(作者均为北京师范大学教育学部博士研究生,文章来源:中国教育学刊 2017-03-29)

### 安徽将义务教育违规择校等行为纳入考核

安徽省教育厅近日重申,2017年义务教育招生入学工作中,将坚持免试就近入学,严禁地方政府、有关单位和学校以任何名义收取与入学挂钩的费用,并把义务教育阶段违规招收择校生、以任何名义收取与入学挂钩费用等方面违规行为纳入考核。

据介绍,安徽省各县(区)原则上公办小学不得招收择校生,公办初中招收择校生不得超过招生总额的5%。经安徽省教育厅批准招收特长生的初中所招收的特长生比例,不得超过招生学校当年招生总数的15%,且不得超过县(区)初中总招生人数的5%。不得通过举办相关培训班或与社会其他机构合作提前选拔、特殊培养学生;不得以各类竞赛、考试证书、荣誉证书或学习等级等作为招生入学依据或参考。

同时,各市、县(区)教育部门要对择校热度较高的重点学校开展专项检查,对免试就近入学目标落实不力的进行约谈。安徽省教育厅将把义务教育阶段违规招收择校生、民办学校考试和变相考试招生、以任何名义收取与入学挂钩费用等三方面的违规行为纳入对当年县区党政领导教育考核内容,纳入省政府对各市政府重点工作目标考核和省厅对各级教育主管部门考核之中,严格奖惩兑现。

此外,学区方面,原则上采取单校划片的方式,安徽省教育厅表示,要区分行政区域和学区的不同界限,不得混淆行政区和学区概念,扩大学校招生区域范围。民办学校招生方面,各地要采取严格措施坚决制止民办学校招生过程中的无序竞争、恶性抢夺生源、重复招生和乱收费等不正当行为。

(新华社)



## 民办教育分类管理怎样迈好第一步

“新修订的《民办教育促进法》规定义务教育阶段不允许举办营利性学校,会不会降低教育对民间资本的吸引力?”“民办教育分类管理中,非营利这块涉及的内容太多,与法律相关的政策该如何落地?”……

今年两会,已于去年修订完成并颁布的《民办教育促进法》以及《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》等“1+3”文件如何落地,成为代表委员们热议的话题。

### 正视来自各方的疑难困惑

“新颁布的民办教育分类管理制度明确,义务教育阶段学校必须是非营利性的。我认为这非常对,义务教育阶段就该是非营利性教育。”全国政协委员、新东方教育科技集团董事长俞敏洪对民办教育实行分类管理制度表示赞同。

但俞敏洪同时也表示,由于分类管理存在难以监管的地带,“担心执行层面出现变异”。比如,一些学校打着非营利的旗号,实际上做着营利的东西,如何对其资金和管理进行监督,考验着有关部门的智慧。

持类似看法的全国政协委员、上海市教科院副院长胡卫提醒有关部门,一些举办者通过“协议控股”形式收取学校管理费,曲线实现在境外资本市场上市,使得不少义务教育阶段的民办学校,包括其他非营利性民办学

校,变为事实上的营利性学校。

同时,胡卫在调研中了解到,“不得设立实施义务教育的营利性民办学校”这一规定,将给面广、量大的“十二年(十五年)一贯制”民办学校举办者,带来选择上的两难困境。

在全国政协委员、四川现代教育集团董事长苏华看来,民办学校即使选择登记为“营利性”,仍然具有公益性,仍然是教育事业的重要组成部分,在各项政策待遇上应当比一般企业给予更多优惠。“但目前关于这一点,尚没有明确的说法。”

### 加快出台实施及配套细则

“民办教育不是教育部门一家的事情,还涉及发改、财政、民政、税收、工商、土地等多个部门。”全国政协委员、吉林华桥外国语学院院长秦和希望,国家有关部门要加强指导和督导,确保法律和文件授权各地自行制定的政策,能够精准、及时落地。

全国政协委员、广东外语外贸大学原副校长顾也力表示:“法律提供了一个原则性的框架,希望各地政府尽快制定落实扶持措施的细则,消除人们对于《民办教育促进法》的争议和疑惑,为民办教育的发展注入新动能。”

在顾也力看来,优惠政策和退出机制是落实的关键

点。“如何在法律的框架下,更好地维护出资者、举办者的利益,还需要进一步明确,这也关系到举办者对民办教育未来发展的预期。”

“对于选择营利性学校的举办者,如何清算、税费如何缴纳、土地等财产权属如何确定、如何重新登记等一系列问题,亟待在实施条例和各地的实施办法中予以明确。”苏华认为,各地在制定实施细则及配套措施时应考虑“可操作性”。胡卫建议,各地的实施细则应考虑堵塞可能存在的制度漏洞,不能让名义上的非营利性学校变为实质上的营利性学校,侵害相关者的合法权益。

### 同时释放规范与促进信号

“发展教育事业,需公办民办并举,实现互补共赢。一般来说,公办侧重提供基本教育公共服务,民办侧重满足个性化、差异化服务。”在秦和看来,下一步贯彻落实《民办教育促进法》,尤其要防止两种倾向:一种是过度依赖民办教育,逃避政府责任;另一种是公办教育至

上、无所不包,致使民办教育无从发展。

全国人大代表、郑州宇华教育投资有限公司董事长李光宇指出,分类管理实施后,无论是政策导向还是民办学校自身的办学行为,都要避免与公办学校趋同的倾向。“尤其是非营利性民办学校,如果办得越来越像公办学校,那还有什么存在的意义和价值?”

全国政协委员、西京学院院长任芳建议,国家有关部门应从“分类指导”的角度,制定一系列适合非营利性民办高校的激励、引领性政策,促进部分民办高校向高水平发展。

“无论是营利性还是非营利性办学,政策都要让民办学校有底气、有保障、有出路,让大家敢于选、选得成,选了之后能活得下去、越办越好,让营利性、非营利性民办学校能够各得其所、相得益彰。”李光宇期待,通过规范分类管理促进民办教育可持续发展的目标能够真正成为现实。(本报记者 张滢)

(文章来源:中国教育报 2017.03.16)

## 甘肃省健全机制积极发展民办教育

近年来,甘肃省坚持“积极鼓励,大力支持,正确引导,依法管理”原则,通过不断简政放权、放宽市场准入、健全发展运行机制等举措,积极发展民办教育。

一是强化政策引导,不断优化民办教育发展环境。出台《关于加快民办教育发展的意见(试行)》。从公共财政支持、基金奖励、税收、用地、师资队伍、办学自主权等方面对发展民办教育给予重点支持和强力保障。鼓励高等院校、优质中小学幼儿园、具有资质的公办和民办教师培训机构承担培训任务。目前,已基本形成以高等院校为主、优质中小学幼儿园、具有资质的公办和民办教师培训机构为辅的教师培训多元化格局,各类培训机构通过组建专家团队、开发培训课程、完善硬件设施等措施,为提高教师培训质量和针对性创造条件。

二是放宽市场准入,积极鼓励社会力量办学兴教。改进审批方式,规范民办学校办学许可证管理,简化审批流程。将民办中等专业学校的审批和管理权限下放到市州政府。要求能在基层审批的教育培训机构,省级教育行政部门不再审批。设置教育培训机构不要求、不设定注册资金限制,为民间资金进入教育培训行业创造便利条件。目前,全省教育行政部门审批的教育培训机构745所,年培训22.6万人次。

三是保障办学自主,依法加强民办教育机构管理。做到“四个自主”:充分发挥民办教育机构自身优势,放开自主收费权限,保障其招生自主权,支持其自主制定发展规划和自主设定内部组织机构。

四是强化业务指导,努力提升教育培训质量。通过强化日常安全监管、组织安全检查、开展校园及周边综合治理、约谈举办方等举措,促进民办教育机构安全稳定发展。其中包括:加强民办教育政策法规培训,优化年检程序,充分发挥行业组织的作用等。成立甘肃省民办教育协会,鼓励引导民办教育行业协会发挥行业自律、行业交流等作用,不断提升民办教育办学质量。

(居甘肃省教育厅)

# 我国民办高等教育政策的演变逻辑与未来走向

□ 罗腊梅

教育部 2015 年工作重点中就明确地提出要“鼓励社会力量兴办教育。出台鼓励社会力量兴办教育的政策文件,召开全国民办教育工作会议。研究制定民办学校分类管理配套政策”。因此,需要对这一政策演变历程和演变动因进行深入分析,以厘清该政策演变的内在逻辑,深入剖析影响民办高等教育发展的各种因素,找准该政策发展的目标,从而为确立民办高等教育政策的未来走向提供可之借鉴的理论坐标与发展脉络。

## 改革开放以来民办高等教育政策的演变

### (一)破冰引航:政策的滥觞与起步阶段

民办高等教育政策的孕育产生,是政府为顺应经济体制改革对人才培养的紧迫需求而实施的规范控制手段,也是政府从自身利益和公众利益出发进行的具体管理。民办高等教育政策发轫于 1982 年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)对“其他社会力量举办各种教育事业”的规定。此阶段国家主要从四个层面的法律政策鼓励和支持民办高等教育发展,分别是《宪法》、《关于教育体制改革的决定》、《关于社会力量办学的若干暂行规定》和各项具体的民办高等教育政策文件,其中的“决定”和“规定”两个文件对改革开放后我国民办高等教育体系的形成和发展起着关键作用,成为我国民办高等教

育政策发展的基石。在政策的鼓励与引导下,民办高等教育规模迅速扩大,然而一些不端的办学行为也逐渐出现,如未经批准自行招生、擅自许诺文凭等。相关政策的出台有力地限制此类办学行为的发生,并开始着力加强财务和教学方面的管理,让民办高等教育得以继续发展。民办高等教育得以崛起发展与民办高等教育政策有着密切的关系,没有政策的引导与支持,就没有民办高等教育的破冰引航。

### (二)彷徨前行:政策的推进与发展阶段

改革开放进程的加速,人们对于“姓资姓社”观念的解放,思想空前活跃,办学体制改革有了突破性进展。赋予民办高等教育合法地位并鼓励其发展的目标实现的同时,政策也将民办高等教育限制在非学历教育框架中,《关于社会力量办学的若干暂行规定》中特别指出,社会力量办学“主要开展各种类型的短期职业技术教育,岗位培训,中、小学师资培训,基础教育,社会文化和生活教育,举办自学考试的辅导培训(班)和继续教育的进修班”。在教育实践中,民办高等教育虽然成为教育事业的组成部分,但是仍是“国家办学的补充”。此阶段民办高等教育政策的发展是伴随 1992 年邓小平同志南巡讲话开始的国家和政府先后出台了 6 项与民办高等教育紧密相关的政策法规,这些政策极大地调动了民办高等教育办



学的积极性。但同时,民办高等教育在办学过程中暴露出许多问题,如办学者将办学作为营利的手段、办学经费来源不稳定、办学质量急剧下降、民办高校内部家族管理模式严重、民办高校产权不清晰等,这对推进民办高等教育政策的不断完善提出了合理性与合法性述求,从而促成了专门规范民办教育的第一部行政法规——《社会力量办学条例》的出台。在办学总体数量迅速增加之后,该“条例”规定“国家严格控制社会力量举办高等教育机构”,其中的“严格控制”充分体现国家和政府对于民办高等教育发展态度上的转变,但没能从民办学校与公办学校共同发展的角度进行统筹考虑,着重对投资体制进行了规范,至于具有深层次影响的民办教育地位、办学体制、学校产权、教育行政部门的管理权限与范围等问题并没有加以明确。这就暴露出政策落实不到位,民办高等教育办学依然处于无序状态,在彷徨中探索前行。

### (三)有法可依:政策的拓展与延伸阶段

1999年《面向21世纪教育振兴行动计划》提出到2000年,“积极稳定发展高等教育,高等教育入学率达到11%左右”,到2010年,“高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%”,并明确指出“今后3-5年,基本形成以政府办学为主体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制”,“社会力量办学要纳入依法办学、依法管理的轨道”,首次强调“社会力量办学不以营利为目的,鼓励滚动发展”。作为首部民办教育专门法,2002年颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)标志着我国民办教育法律体系的基本建立。此后,国家又出台了一系列政策法规,其中最重要的是2004年国务院出台的《民办教育促进法实施条例》,制定了具体、可操作性的措施。以此两项政策为契机,我国民办高等教育政策得到了拓展与延伸,推动了民办高等教育的规范运作与依法办学。

### (四)迈向规范:政策的调适与深化阶段

2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)中明确提出“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”,要“大力支持民办教育”、“依法管理民

办教育”,这一政策为民办高等教育发展提供了崭新的政策背景。国家层面的民办高等教育政策发展至今已有30余年,政策对于教育实践的决定作用毋庸置疑,但是随着经济社会改革的不断深入,政策所产生的社会基础已经发生翻天覆地的变化,人们对于民办高等教育的要求也在不断提高,对教育质量需求的呼声不断增强,同时民办高校自身发展的渴望也与日俱增。潘懋元教授预测,“到2020年,多种模式的民办高等学校及其学生,可能达到高等教育总数的三分之二左右;将有若干所民办高校,成为各自定位的一流院校。而其前提条件是:抓住机遇、自强不息、社会支持、政策到位”。面对这样的形势,调适与深化成为我国民办高等教育政策发展的必然选择。只有这样,民办高等教育政策才能真正将民办高等教育推向规范化管理的新时期。

## 民办高等教育政策演变的逻辑

### (一)政策形成的动力机制

改革开放以来,发展民办高等教育的责任重心不断下移,其管理权经历了以中央政府宏观指导为主逐渐到从中央到地方各级政府统筹协调的演变过程。随着1982年《宪法》的出台,民办高等教育的存在逐渐获得社会的认可并得到一系列政策的支持。1985年,面对经济体制改革全面展开与世界范围的新技术革命正在兴起的形势,面对教育事业落后与教育体制弊端越发突出的现实困境,中央政府提出鼓励集体、个人和其他社会力量办学,给予社会力量一定的高等教育办学自主权。1993年,中央政府明确提出高等教育要逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主、社会各界参与办学的新格局。中央推动办学新格局形成的举措成为民办高等教育迅速发展壮大的主要推动力量。此阶段的民办高校发展规模如雨后春笋般增长,给政府办学为主的高等教育事业带来生机与活力。然而,在办学规模的迅速扩张之后,内容多为原则性的国家政策与民办高校各种具体办学行为之间的矛盾冲突日益明显,这严重影响到民办高校的生存与发展。因此,自1997年《社会力量办学条例》规定“国家严格控制社会力量举办高等教



育机构”并“不得以营利为目的”之后的一段时期,民办高等教育办学实践的一些问题得到了限制。在这样的形势下,2002年国家出台《民办教育促进法》以及此后的一系列相关政策法规,其主要目的是大力支持和促进民办高等教育持续健康发展。但事实上,这些旨在大力扶持民办高等教育发展的政策仍然过于指导性与原则性、可操作性不强,导致偏离政策的既定目标。于是,《纲要》进一步提出将民办高等教育确定为“教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”,并强调“各级政府要把发展民办教育作为重要的工作职责”,从而将民办高等教育真正纳入国家教育发展的总体规划,正式迈入管理法制化的道路。

## (二)政策目标的价值取向

对教育政策目标及其实现程度的演变过程进行分析将有利于解读民办高等教育政策的价值取向及其合理性。民办高等教育发展之初,正是经济体制改革推动教育体制改革不断深化的时期。与此同时,政策的突破将原来封闭的公办高等教育融入了充满活力与生机的民办高等教育,民办高等教育的快速发展也对政策提出了改革的强烈述求,以期得到政府政策的支持与引导。1985年《关于教育体制改革的决定》提出“发展职业技术教育,要充分调动企事业单位和业务部门的积极性,并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学”。1987年《关于社会力量办学的若干暂行规定》更具体指出社会力量办学“主要开展各种类型的短期职业技术教育,岗位培训,中、小学师资培训,基础教育,社会文化和生活教育,举办自学考试的辅导学校(班)和继续教育的进修班”。由此可见,早期民办高等政策的出发点是想让社会力量投入更多的教育资源在现有的高等教育体系之中,尤其是职业技术教育领域,主要满足国家经济建设对实用性人才的大量需求。事实上,早期民办高校也是作为“国家办学的补充”而存在的。1993年《教育改革和发展纲要》指出“高等教育逐步形成以中央、省(自治区、直辖市)两级政府办学为主,社会各界参与办学的新格局”。1997年《社会力量办学条例》更加明确地指出“国家严格控制社会力量举办高等教育机构”。从“参与”办学再到“严格

控制”,体现出民办高等教育进入了独立发展的阶段,在规模快速扩张的同时暴露出诸多办学实践矛盾与问题,国家政策对此采取了短暂的“严格控制”,以保障其健康发展。在一系列“加强管理”的政策措施之后,1999年国家提出“进一步解放思想、转变观念,积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,满足人民群众日益增长的教育需求,形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局”,“经国家教育行政主管部门批准,可以举办民办普通高等学校”。2002年《民办教育促进法》明确指出“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”。在政策的不断支持和引导下,民办高等教育逐渐发展成为国家高等教育体系中不容忽视的部分,在推动我国高等教育大众化和多样化的进程中发挥了重要作用,输送的大量人才为国家经济建设做出了巨大贡献。在高等教育迈向后大众化时期,国家对民办高等教育的地位和作用认识更加明晰,指出“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”,将民办高等教育发展推向一个崭新的发展时期。未来的民办高等教育不仅要在规模上达到一定的规模,而且要在质量上得到大步的提高,势必将与公办高等教育形成竞争的格局。改革开放以来民办高等教育政策“积极鼓励—严格控制—加强管理—依法管理”的演变过程与不同时期经济社会发展水平和政策价值取向有着密切联系。“积极鼓励”和“严格控制”政策阶段均体现了效率优先的价值取向。随着高等教育工作的战略重点从规模扩张转移到质量提高,稳定办学规模和提高办学质量成为现阶段民办高等教育政策的主要目标。在此之下,“依法管理”所体现的是效能优先的价值取向。

## (三)政策执行的过程保障

“民办高等教育政策的执行就是其执行者运用各种政策资源,通过建立各种组织机构,采取宣传、解释、实施等行动将民办高等教育政策观念形态的内容转化为现实结果,从而使既定的民办高等教育政策目标得以实现的过程。”民办高等教育政策从“积极鼓励”走向“依法管理”的演变过程,改变了原先的中央与民办高校、地方政府与民办高校、中央与地方政府、举办者与民办高校

之间的利益关系与权力边界,带来了高等教育责任重心、管理权限、教育资源分配等多方面的调整。这必然引起了利益与权力的博弈与冲突,导致政策失真现象不断出现,偏离政策目标,影响政策的有效执行。

《纲要》明确指出“依法管理民办教育”,将民办高等教育管理迈向了法制化的道路同时,还要“扩大社会参与民办学校的管理与监督。加强对民办教育的评估”。及时有效的监督与评估是教育政策有效执行的重要保障。对于民办高等教育来说,极其有力的监督评估体系是保障其依法办学的重要途径,特别是对民办高校的经费使用、资产管理和财务状况的监督检查。由此可见,民办高等教育政策执行的过程是中央、地方政府、举办者与民办高校之间利益与权力的博弈过程,这种博弈成为影响政策执行的变量。

### 民办高等教育政策的未来走向

#### (一)回归民办高等教育的公益性

民办高等教育所具有的营利性可谓与生俱来的,追求利润最大化使民办高等教育的公益性被严重忽略。也正是公益性的弱化让民办高等教育发展至今仍举步维艰,不仅受到社会的质疑,而且自身也产生自卑情绪。民办高等教育机构是一个培养专门人才,提供教育服务而非企业生产活动的组织,其活动营利与非营利并不影响其公益性的本质特征。“坚持办学的公益性,既是民办高校获得组织合法性的前提,也是民办高校持续发展的源泉。诚信办学,依法办学,坚持社会主义办学方向,提供良好的教育质量,保障受教育者的合法权益,应是当前民办高校秉持公益性最为核心的重要内容。”因此,民办高等教育政策的未来发展必须回归其公益性。回归公益性要求政府和民办高校两个层面的协同。政府应继续发挥其维护民办高等教育公益性的主导作用,增强政策的有效性与权威性,改变现有法律规定宽泛、笼统且过于原则的状况,保障地方政府落实国家教育政策,加快建立从中央到地方健全完善的政策体系;而民办高校必须牢固树立公益性的办学理念,以受教育者的利益为重,摒弃盲目追逐利润的功利行为,严格依法办学,深化内

部管理体制,以质量求生存,以质量谋发展。

#### (二)政府主动放权与民办高校积极赋权

随着社会主义市场经济体制的不断完善,传统的高等教育的政府控制模式已经不能适应现代高等教育发展形势,政府的角色定位不是划桨者而是掌舵人,通过授权的方式放松严格的管理体制,以市场为导向,引入竞争机制,让政府行为更为有效。《纲要》中对中央与地方政府的职权进行了明确规定,“中央政府统一领导和管理国家教育事业,制定发展规划、方针政策和基本标准,优化学科专业、类型、层次结构和区域布局。整体部署教育改革试验,统筹区域协调发展。地方政府负责落实国家方针政策,开展教育改革试验,根据职责分工负责区域内教育改革、发展和稳定”。这一规定明确了政府在今后教育发展战略中的主导地位,明确了政府在今后教育公共治理具体事务中的责任边界,不仅有利于更好地信守教育的公益性,也有利于更好地发挥政府职能。未来政府对民办高等教育的管理将走向宏观与间接,以服务者而非管理者的身份对其进行规划、指导和必要的行政措施,尽量减少不必要的行政干预。政府主动放权的同时,对民办高校的积极赋权将是未来民办高等教育政策的一项重要内容。民办高校的赋权主要是指积极落实三权,即法人财产权、举办者权和校长权。政府必须加快民办高校的资产清点与过户工作,完善民办高校进入与退出机制,制定民办高校资产过户政策,明晰营利性与非营利性民办高校举办者权益,落实董(理)事会领导下的校长负责制。

#### (三)强化外部监督与评价

在政府逐步放权和民办高校逐渐赋权的情况下,民办高校不仅要求在内部设立专门的监督机构进行内部监督与约束,而且要求通过政府管制和非政府的社会化机构对办学行为进行外部的监督与评价。美国的联邦和州都设立了独立的负责私立教育事务机构,同时也依靠社会化机构对私立高等教育进行管理,许多管理职能均由非官方的社会机构承担,如非官方拨款委员会、非官方评估系统等,承担了在特定方面对私立高校的管理。非政府的社会机构对于保证民办高校提高教育质量、实

现教育公正具有重要意义,而目前民办高等教育外部监督机制还尚未完善,尤其是非政府的社会机构发挥的作用甚小。鉴于此,推进民办高等教育政策的调适与深化就必须强化外部监督,扶持非政府的中介组织,并对民办高等教育的监督、评价服务,通过专业监督评价服务为政府决策提供参考,也为民办高校的教育教学改革提供依据。

#### (四)促进和维护教育公平

在改革开放以后颁布至今的各项民办高等教育政策文本之中,可以十分明确地看到,质量与公平的词汇已经逐渐取代了数量与规模,包括“坚持教育公益性”、“鼓励公平竞争”、“创新体制机制和育人模式”、“提高质量”、“办出特色”、“清除并纠正对民办学校的各类歧视政策”等。《纲要》中明确提出“把促进公平作为国家基本教育政策”,并进一步指出“教育公平是社会公平的重要基础。教育公平的主要责任在政府,全社会要共同促进教育公平。”结合民办高等教育发展的实践,我们不难发现,在教育权、受教育权和教育资源分配三方面均存在公平制度环境的缺失问题。

经过 30 余年的发展,民办高校的教育权在诸多方面仍然存在公平缺失的现象,并主要体现在办学规模与

办学层次两大方面。与公办高校的发展形势相比,民办高校在规模和数量上均远远落后于公办高校,显然难以形成与之共同发展的格局。民办高校的学生是民办高等教育的直接受教育者,他们的受教育权公平问题充分体现现在从招生到就业的受教育全过程中,主要表现为教育起点、教育过程和教育结果的不公平,即生源问题、教育质量问题和就业问题。而民办高等教育的资源分配遭遇不公平待遇表现最为明显的是财政资助方面。目前,民办高校办学经费的来源主要是靠学费收入,难以得到国家财政经费资助。

无疑,只有教育公平问题得以有效解决才能有力促进民办高等教育的健康可持续发展。政策法规的公平能够为民办高校发展建立良好的政策基础;社会认同的公平能够为民办高校发展营造和谐的社会环境;资源配置的公平能够为民办高校发展保证优质的教育质量。建立公平的制度环境是保障民办高等教育健康可持续发展的前提条件。由此我们可以推断,当前和未来民办高等教育政策的供给取向将明显倾向教育公平的方面发展与变化。

(作者系重庆第二师范学院讲师、博士,文章来源:《现代教育管理》)

### 贵州民办教育机构成立产业联盟抱团发展

贵州省民办教育 2017 年春季校长峰会暨民办教育百强名校网络评选颁奖盛典近日在贵阳市举行。主办方对贵州民办教育百强名校网络评选获奖单位及个人进行颁奖。为使民办教育得到更好发展,将民办教育做大做强,让更多贫困山区的孩子也能获得教育,贵州省采取民办教育机构抱团发展的方式进行,并经有关部门批准成立了贵州教育产业联盟,该联盟纯属公益性教育组织。

从全国各地千里迢迢赶来参会的学术代表以及贵州省民办教育机构的专家,在峰会上积极发言、各抒己见,共同探讨贵州省民办教育发展,现场进行了由 18 家教育机构组成的签字入盟仪式,全面展开贵州民办教育抱团发展。据了解,该联盟目前已有 100 多家分布在全省各地的民办教育机构加入该联盟。

贵州教育产业联盟主席言旭说,贵州民办教育百强名校网络评选,从 2016 年 11 月开始在网上进行投票评选后,多达上百万人次在网上积极参与此项公益活动,并按照评选要求投票评选,最终评选出六盘水精英跆拳道学校等 10 家教育机构荣获“贵州民办十佳特色学校”称号,威宁县阳光私立学校、六盘水启航英语学校等 12 家机构荣获“贵州民办教育先进单位”称号,张友谊、张峰等 14 人荣获“贵州民办教育风云人物”称号,并进行了现场颁奖。

(据人民网)



## 民办学校要从创办人决策 转变为董事会决策

□ 胡大白

对于民办高校董事会制度的不完善与运营的不规范,我们应当正确对待、客观分析,找出问题的根源和解决办法。但要做到这一点并不容易,我们发现,许多人带着先入为主的偏见投入这个研究中来,看起来也是提出问题、分析推理,逻辑似乎也很严密,但在实际上,其结论已经包含在其研究范式之中了。要解决这个问题,首先需要有一个研究范式的创新。

很多人在思考这个问题时,通常会参照美、日等国家的私立学校董事会的制度和经验,采用“法治”与“人治”、“民主”与“专制”等等抽象标准来分析我国民办高校董事会的现状,所提出的问题是诸如没有充分发挥董事会的作用、董事数量少、不能像西方高校董事会那样争取社会资金等等;

在董事会组成人员如何产生的问题上,许多人习惯于把注意力集中在诸如是否具有民事能力、有没有受过法律处罚和实行亲属回避等因素上,对如何提高董事会组成人员履行职责的能力却关注不够,不是想法把它建设成可靠的领导核心,而是把它作为防范的对象;在董事会行使职权的制度建设问题上,许多人习惯于把注意力集中在民主决策的形式上,关注的是董事会与校长职责的划分、如何完善决策过程中的民主程序、如何制约董事会的权限、如何避免董事会与校长发生冲突等问

题,而真正重要的东西——如何充分行使董事会权力,保证其科学决策——却被忽略了。

许多人在研究中国高等教育时,总是斜着眼睛看西方大学是怎么办的,诸如“尊重学术自由”“去行政化”等等,都是这种思维范式制造出来的“问题”。陷在这些“问题”上,我们就无法抓住主要矛盾,也就无法在高等教育上进入自由王国。

在建设中国特色社会主义的大背景之下,我们应当确立自己的文化自信,跳出西方大学制度模式的框框,站得高一些、看得远一些,进而确立自己的理论自信、制度自信、道路自信,对西方大学制度包括董事会制度进行升级改造,科学设计中国特色民办高校董事会制度,有效地加强其自身建设,创造出一种合理的运营模式。

我们认为,民办高校要保持科学发展,就必须坚持两个基本原则,一是在对外部环境而言,必须把自己置身于社会大系统之中,找准自己的位置,发挥自己的功能,在服务社会大系统的过程中找到自己生存发展的依据;二是对内部环境而言,必须根据社会大系统的需要,建设自己的内部组织文化,将各个成员的个人才能组织起来,形成一个有机整体以有效地承担自身在社会大系统中的功能。

因为民办高校缺少公办高校所依托的国家财政资



源,所以就没有多少可以犯错误或耍花架子的空间,因而就更应当高度重视这两项基本原则,甚至是战战兢兢、如履薄冰,不敢逾越它所划定的底线,才能找到自己的生存空间。

从创办人决策转变为董事会决策,是民办高校内部管理制度的重大变革,关系到民办高校的生存和发展。这个过程必须稳妥可靠、平稳过渡,必须以保障科学发展为核心价值,所以就必须始终坚持上述两项基本原则。

民主原则、集体决策并非本质,如果忽略了科学发展的基本原则和保证科学决策,只注意决策的民主形式,那就是见小暗大、舍本逐末。在这个问题上,民办高校的决策者们必须头脑清醒,不能盲目照搬西方大学的管理模式。如果听信了某些人的忽悠,决策一旦出现错误,承担风险的只能是民办高校自己。

(胡大白系中国民办教育协会监事会主席,河南黄河科技学院创办人)

### 上海召开高校思想政治工作会议

4月7日,上海高校思想政治工作会议召开,会议深入学习贯彻习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上的重要讲话精神,全面部署新形势下高校思想政治工作。

市委书记韩正出席会议强调,要学深悟透习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上的重要讲话精神,牢牢把握办好中国大学的根本方向,牢牢把握中国特色社会主义大学的根本任务,牢牢把握做好高校思想政治工作的根本动力,牢牢把握办好高等教育的根本保证,切实加强和改善党对高校的领导,切实抓好高校思想政治工作各项任务的落实,按照当好排头兵、先行者的要求,努力使上海各高校更好扎根中国、融通中外,立足时代、面向未来,办出特色、办出卓越。

市委副书记、市长应勇主持会议,教育部副部长朱之文在会上讲话。市领导尹弘、廖国勋、吴靖平、翁祖亮、翁铁慧出席。

韩正指出,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,始终把教育作为培养人才、治国安邦的大事,对高等教育改革发展作出一系列重大决策部署。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上的重要讲话,深刻回答了高校培养什么样的人、如何培养人以及为谁培养人这一根本问题,为做好新形势下高校思想政治工作、发展高等教育事业,指明了方向。我们要学深悟透习近平总书记重要讲话精神,全面贯彻落实党中央的决策部署,全面提升高校思想政治工作水平,着力办好上海高等教育。要牢牢把握办好中国大学的根本方向,坚持社会主义办学方向;要牢牢把握中国特色社会主义大学的根本任务,高度重视立德树人、培养人才;要牢牢把握做好高校思想政治工作的根本动力,持续推进改革创新。适应形势变化,遵循思想政治工作规律、教书育人规律、学生成长规律,使思想政治工作始终贴近实际、贴近人心。找准主攻方向,用好课堂教学这个主渠道,以构建中国特色哲学社会科学学科体系和教材体系为重点,更加注重以文化人以文育人,更加注重运用新媒体新技术使工作活起来;要牢牢把握办好高等教育的根本保证,切实加强和改善党对高校的领导。各级党委必须切实抓好政治领导和思想领导,着力把关定向、统筹指导、建强班子,着力构建方方面面齐动手的“大思政”格局。高校党委必须坚持和完善党委领导下的校长负责制,确保高校成为坚持党的领导的坚强阵地。

韩正指出,必须按照党中央的要求部署,切实把高校思想政治工作各项任务落到实处、见到实效。要突出思想引领,坚定社会主义办学方向;要突出改革创新,切实增强大学生思想政治教育的亲和力和针对性;要突出人的因素,着力提升教师队伍思想政治素质。

韩正强调,做好新形势下高校思想政治工作,必须加强和改善党的领导。各级党委要切实抓好政治领导和思想领导,把高校思想政治工作摆在重要位置,纳入党建工作责任制、意识形态工作责任制。高校党委要切实履行好管党治党、办学治校的主体责任,确保党的路线方针政策在高校不折不扣得到贯彻。要加强基层党组织建设,让更多党建资源向基层倾斜,进一步增强高校基层党组织的活力。要切实加强和改进本市民办高校、中外合作办学院校党建工作,纳入高校思想政治工作整体布局,完善体制机制,在坚持正确政治方向、正确育人导向上,没有例外。

市委、市政府相关部委办局主要负责同志,各区委书记、区政府相关负责同志,市工青妇等人民团体、部分科研院所、新闻媒体主要负责同志,全市高校党政主要负责同志出席会议。

(据上海市教委新闻办)

# 民办高校成本核算的重要性及影响因素

□ 温建宇

我国民办高校的办学经费主要来源于社会资本,相比于公办高校的财政包办,民间资本的规模与力量就显得相对渺小,也就意味着这部分资金是稀有资源,所以在资金的使用上就要求更为有效。从财务管理角度讲就是以最小的成本换取最大的收益。由于收益是预期的报酬,报酬率的高低与投资风险相关,而降低风险的有效手段就是实现有效的投资组合,从内部来讲就是要在既定的行业状况,监管环境下控制成本。也就是在合理的成本范围内促使民办教育良性发展,可持续发展,进而能够提升民办教育的质量。因此关注民办高校的成本核算具有重要的意义。

## 一、民办学校教育成本内容及项目

### (一)民办学校教育成本内容

高等教育成本是劳动力在接受高等教育阶段所消耗的物化劳动和活劳动以及维持个人生理需要所消耗的价值总和。高等教育成本就其内容范围来看,可以分为广义教育成本和狭义教育成本。广义教育成本是指培养一个高校学生,民办学校、家庭和社会所耗费的全部费用。从这一划分的角度出发,广义教育成本可包括:教育人员费用、学习设施费用、物资耗费、设备设施折旧费等,也可称为“机构成本”,属于学校的经常性开支和基

建设备等的资本投入。学生生活成本,包括学费及日常学习和生活开支,以及为学习需要的学费、书本、文具、其他教育费用及服装费用、往返交通支付的费用。这些成本与学生的生活水平、居住情况(住校、租屋、走读)和院校所在地区有密切的关系。因学习而放弃工作收入的间接成本,即“机会成本”。广义的民办教育成本是一种理论成本,难以计算,对确定收费标准意义不大,它只能作为测算高级专门人才成本(人力资本)的重要依据。狭义的高校教育成本是指高校用于培养学生所耗费的,可以用货币计量的教育资源的价值,属于财务范畴的以货币实际支付的成本,不包括社会和个人投资于高等教育的机会成本。狭义的教育成本能具体测算出每一名学生平均培养成本的费用,是确定收费标准的依据,应该尽量准确计量合理分摊。

就我国民办高校而言,其办学成本主要体现在其专门人才培养的经费开支上。也就是说,民办高校成本的核算对象是学生的培养成本。这不仅因为我国民办高校的职能单一,绝大部分高校只履行人才培养这一职能,其经费的开支主要甚至唯一的用途是为教学服务,包括支付教学人员工资、教学设备的购置和修缮等;而且还因为民办高校的经费收入也主要是通过办学获得,其资金来源和支出的范围与性质相同,其支出大多为收益性

支出,使资金的收支与成本呈线形——直接联系,人才培养成本的最大化或最小化基本可以在财务报表中得以反映。

## (二)民办学校教育成本项目

教育成本按计入方式不同分为直接成本项目和间接成本项目两大类,这和传统是制造业成本划分类似,这里我们主要关注直接成本。

直接成本是指直接用于培养学生的各项费用,也可以把它看作是直接人工和直接设备的组合。直接成本项目包括:教师成本,即教学人员的工资、课酬、津贴、奖金、社保、医保以及按工资比例提取的福利费、教育经费、工会经费、住房公积金等;直接用于教学的教学资料、材料、用具等;教学部门的差旅费、水电费、网络通信费等;直接用于学生的费用,如学生实习实验费、学生活动费、奖助学金、学生艺术团、军训等费用;教学设备,包括教学楼、实验楼等的购置费、折旧费和大修理费;为教学、学生宿舍购买土地的使用费或其他长期资产支出;考务费,包括学生讲义、试卷的印刷费、教师的监考费;图书购置费;为教学服务的科研项目经费;其他直接费用,如校园绿化费、清洁费等。这些支出项目汇总后就可以将其看作是民办高校在运作过程中的直接成本,这里我们并为考虑税收费用,因为在分类管理之前,民办高校的性质是非营利性的公益组织,其发生营利性收入的频率较低,规模也较小,也不用缴纳企业所得税,故并未在此考量,但就分类管理后实行营利登记的民办高校,其运作监管都将依照企业管理办法执行,此种情形下,税收费用必定会加剧上升,那么民办高校成本核算的结构也就必定会改变,但就实际如何执行,目前并未有案例,国内也没有更为细致的操作文件,因此我们在探讨时稍作提及。

## 二、民办学校教育成本核算的必要性

(一)教育成本核算是加强民办学校内部管理,提高办学效益的根本途径

在我国传统的计划经济体制下,教育事业一直被视为由政府支出的公益性福利事业,政府办学依靠国家机

制配置资源,学校的办学经费由国家财政拨款,作为出资人的国家没有计算利润的要求,学校也只是按预算的项目、内容和有关财务管理制度的规定审核报销。另一方面,由于学校不需要通过自己的收入而是从政府获得资金来补偿其消耗,管理者有成本最大化的倾向,核算和控制成本对其利益反而不利,所以学校没有进行成本核算的内在动力。改革开放以来,我国的经济体制发生了根本性的变化。带有中国特色的社会主义市场经济产生了多元化的经济所有制,而多元化的经济所有制又产生了多元化的办学形式。民办学校就是其中之一。20世纪90年代崛起了各种各样的民办学校,政府对其很少投入或基本上没有投入,完全靠其自筹。这一特定背景条件,就决定了其产生、发展是必须伴随教育经营活动的发生、发展的。在缺少了财政拨款,事业费和日常经费完全或大部分自筹,在学费收入一定的情况下,为了生存,更为了自身的持续发展,民办学校就会在强调投入的同时更强调效率,在保证教学质量的同时,不断加强财务管理,提高教育资源的利用率,努力降低教育成本,提高自身的市场竞争能力。

## (二)教育成本核算是教育投资的要求

社会资本能够进入教育领域,一是国家开放了教育的产业或经济属性,并为民间资本打开了大门,二是资本的流动遵循逐利的原则,其主动进入教育领域目的是为了获得预期回报。所以从经济学角度来看,这本身就是一项投资,其特点是投入大、投资回收期长,这种特征也意味着这类投资的风险也较高。但是任何投资行为都以得到回报为目的,而投资的两面性(预期报酬与有风险)决定了投入者必须利用教育成本信息对投资前景进行投资预测,从而作出科学的判断和决策,并决定投资的规模、结构,避免盲目性,从而希望达到有效市场组合。

## (三)教育成本是收费标准的依据。

政府、教育行政部门需要各种教育成本信息,从而在学费政策和教育规划等方面作出决策。目前,各类民办学校收费标准的确定程序是:先由学校根据审定成本项目,将教育经费支出数据转换成教育成本数据,再上报给当地物价部门,由物价部门核定其教育成本,最后



确立由家长负担的学费标准。这样的操作程序不但加重了会计人员的工作量,提高了会计成本,而且在数据转换的过程中往往会因个人的喜好和职业判断能力不同而影响教育成本的准确性,导致缺乏可比性。因此,笔者认为从学校收支账目测算教育成本的做法,缺乏科学性也违背经济运作原则。

### 三、制定成本核算应考虑的因素

#### (一)居民承受能力与教育市场的供求要求

一方面公办学校已经得到了国家财政的经费补助,其成本也就得到了国家分担,因此它可以实行较低的收费标准,而民办学校则是依靠自己的教育服务向学生收取费用来运作的,收费肯定要高一些。但是放开民办学校的收费,让市场去调节,必须考虑受教育者的经济承受能力。太高则会加重家庭负担,在挤出效应下,更多的家庭会选择收费较低的学校也就意味着民办高校会面临招生不足的风险,招生不足则会加重办学风险,反之收费太低的话在既定的校园规模下,收费不足本身就意味着需要承担更高的办学成本。另一方面一个学校的办学质量好坏可以从教学质量、毕业生升学就业、社会回报等方面来衡量。教学设备设施比较好、师资比较强、办学质量好、市场需求高的学校可以依托质量优势适当多收一些学费。以质论价,用市场竞争下实现的优胜劣汰去管理民办学校,是发展民办教育的正确选择。所以在考虑家庭的经济承受能力的前提下结合教育市场的需求状况,民办高校举办者可以确定合适的办学规模,也可以量化合适的办学成本。

#### (二)政府投入与社会捐赠

民办学校在核算教育成本时,应该考虑到政府的财政投入情况。如果一所民办学校获得政府投入,那么在成本核算时应该从总成本中减去这部分政府投入,减轻学生的负担。社会捐赠分为指定目的的捐赠和没有指定目的的捐赠,对于指定目的的捐赠,民办学校要保证做到专款专用,在成本核算时应减去这部分捐赠资金的投入,降低成本。对于没有指定目的的捐赠,民办学校也应根据这部分资金的实际用途,在相应的成本项目中扣除。

#### (三)科研费用与奖助学金支出

科研支出,反映高等学校为完成所承担的各类科研任务,以及所属科研机构所发生的各类费用开支。目前,公办高校的科研费用主要来源于国家财政经费,而民办高校的科研费用一般来自于自筹资金。虽然民办高校的科研支出所占比例不大,不是教学的直接成本,但是考虑到民办高校科研经费来源的特殊性,以及科研与教学的相关性,建议在计算生均成本时将其考虑在内。

奖助学金是指高等学校按国家规定对各类在校学生发放的奖助学金及生活补贴。奖助学金支出并非教育过程中的耗费的资源,而属转移支付范围,严格讲不属于成本范围。学校既要按国家规定设立优秀学生奖学金,又要拿出学费收入的一部分用于勤工助学和贫困学生补助,这些支出都是学校经常性开支的一部分,虽然不直接作用于教学活动,却能够使学生专心完成学业,固应计入当期成本。

#### (四)税收费用

目前,我国绝大部分地区依据有关民办教育的法规和规章的规定,对民办教育是免税的。但是依照我国现行税法的有关规定,民办教育涉及营业税和所得税的征收问题。营业税的征收是以学历教育和非学历教育区分的。学历教育是免征营业税的,但是从民办教育的产业化趋势看,民办教育如果作为企业来发展是应该缴纳营业税的,非学历性质的民办培训机构应该缴纳营业税。企业所得税的征收是看其收入的来源,经营性的收入不管是公办学校还是民办学校都是要纳税的。如果对民办学校征收营业税和所得税,那么在核算办学成本时就会涉及税收成本问题,在制定收费标准时就存在一个应不应该将税收成本计入总成本的问题。基于民办学校不同于公办学校的特点,建议允许将税收成本计入成本核算范围。

总之,民办学校集聚社会资金,用于人力资源开发并转化为人力资本、人才优势,是一件利国利民的好事。在科学分析民办教育成本及其相关影响因素的基础上,制定出合理的收费标准及收费项目,将会极大地促进民办教育事业持续、快速、健康发展。

(作者系致远教育投资和管理研究院助理研究员)



# 重点在“学” 关键在“做”

——哈尔滨华德学院党建工作创特色求实效

□ 哈尔滨华德学院党委

哈尔滨华德学院党委深入贯彻落实党中央部署和中共黑龙江省委、高校工委“两学一做”要求,在定位和推进上把握学做环节,抓住重要节点,抓好重点工作,从重点在“学”,关键在“做”着手,下大力气、下足工夫,创出特色、求得实效。

## 一、找准定位,狠抓落实

党委高度重视,统一思想,把“两学一做”学习教育作为加强学校党组织和党员队伍建设的一项重大政治任务 and 党委首要职责,纳入重要工作日程,统筹谋划,狠抓落实。

### (一)成立专门机构,开展专题动员

多次召开会议,传达学习中央领导同志重要讲话和上级有关会议精神,研究部署我校“两学一做”学习教育工作,及时推动工作进程。学校党委成立“两学一做”领导小组,党委书记任组长,分管副书记任副组长,党群工作部、宣传部、纪检监察办公室负责人、党总支书记任成员,领导小组办公室设在党群工作部。确保学习教育有人抓、有人管、尽职责、抓到位。4月29日学校党委专门召开“两学一做”学习教育动员大会,对学习教育进行了全面部署,校党委书记顾德库同志就“两学一做”讲专题

党课,明确要求:把“两学一做”与我校办学育人工作相结合,联系学校工作实际、深入个人思想实际,避免形式化、表面化。使全体党员充分认识到:开展“两学一做”学习教育的重大意义,必须统一思想、提高认识,认真把握开展“两学一做”学习教育的总体要求、学习教育内容、规定动作、组织领导等要求,自觉把思想和行动统一到中央的部署和省委、高校工委的要求上来。

### (二)周密部署安排,落实“第一责任”

结合我校实际,制定了《中共哈尔滨华德学院委员会关于在全校党员中开展“两学一做”学习教育工作实施方案》。方案涉及到学习教育的各项工作,确保每个基层党组织明晰学习教育重点工作、具体举措和要求,明确规定各级党组织书记是学习教育的第一责任人,把任务扛在肩上、抓在手上、落实到位。把抓好“两学一做”学习教育纳入党组织书记抓基层党建工作述职评议考核的重要内容,从严从实抓好学习教育。全校35个党支部结合各自单位特点,普遍制订了“两学一做”学习教育计划,把开展“两学一做”学习教育与做好办学育人工作、抓好党的建设工作、保证学校评建工作、推进学校事业发展、实现办学育人目标结合起来,激发党员干部践行党的宗旨的使命感、责任感。

## 二、抓住节点,力求实效

把“两学一做”学习教育作为推动“百优”党支部创建和党支部书记队伍“三推两强”工程重点建设核心内容和党员队伍素质能力提高的有力抓手,抓住支部书记、组织生活、制度保证这三个关键节点,以“三个注重”确保“两学一做”取得实效。

### (一)注重“强化书记,做在书记”

抓住“两学一做”学习教育重点在“学”,关键在“做”这个要义,努力推进党支部书记队伍建设“三推两强”工程,选优配强党支部书记,强化党支部书记培训,通过举办“书记讲堂”、观看历史文献纪录片《信仰》等形式,培训党支部书记 120 余人次。帮助他们熟知党内规矩、掌握党务工作方式方法、提高理论素养和工作能力。坚持问题导向,严明党建工作责任制,履行好“第一责任人”职责,健全从严治党问责机制,做好党组织书记抓基层党建工作述职评议。把“三严三实”同本职工作结合起来,突出实践,注重行动,践行“两学一做”,为党员做表率。

### (二)注重“强化制度,重在规范”

强化制度的规范、监督、约束、激励作用,新制订了《党支部“三会一课”记实登记制度》、修订了党建工作系列规章制度,指导党组织特别是党支部严格按照制度规定做好支部工作,保证“两学一做”各项“规定动作”做到位、不走样。“自发动作”合规矩、正能量。

### (三)注重“规范生活,学在质量”

严格落实“三会一课”组织生活制度,不断改进党支部组织生活内容和方式,注重组织生活质量,避免流于形式。把学习党章党规、系列讲话精神融入到党组织日常工作中,开展专题学习、集体学习与自学等形式,形成日常学、主动学、深入学的学习状态,防止学习表面化、浅层化、碎片化,增强系统性,切实学全学透,使“两学一做”入心入脑。

### (四)注重“排查底数,全在覆盖”

为把全面从严治党要求落实到位,“两学一做”学习教育期间,学校党委加强排查,实现组织管理情况清查

全覆盖。

进行党组织关系集中排查。结合党员组织关系集中排查和整顿软弱涣散基层党组织工作,对党员基本信息、党员档案、组织关系转接、参加组织生活、缴纳党费、现实表现及违纪违法等情况进行全面摸底核查,摸清“口袋”党员、失联党员情况,理顺党员组织关系,使学校每名党员都能纳入党组织有效管理,确保“不落死角”。

进行党费排查。学校党委始终坚持严格规范管理党费,做到统一管理、专人负责、单独记账、建立健全管理制度,及时收缴,定期核查,严格收缴和使用流程,保证党费管理规范。全体党员能够足额交纳党费。

进行党组织换届改选工作排查。我校各级党组织均能及时召开党员大会进行换届改选,学校党委加强指导监督,定期组织集中培训,保证党的工作有序进行。

## 三、学做结合,创出特色

全校各级党组织和全体党员在原原本本学《党章》《党规》《讲话》的基础上,创新学习方式方法,联系办学育人和个人工作实际找差距、定坐标,切实把思想和行动统一到党中央的部署和要求上来,注重增强学习教育的针对性和实效性。

(一)采取新颖多样的学习形式,营造良好的学习氛围

学校党委为每个党员发放 3 本习总书记系列讲话学习资料,共计 1800 余册。各基层党支部充分利用双周二理论学习和“三会一课”等形式理论学习阵地,积极开展学习讨论、专题党课;“两学一做——我学我做”微党课等党支部组织生活观摩会;“小帅说——时代声音、不忘初心”党日活动等多种形式的学习教育活动。同时,开展“两学一做”走进党校课堂,党校教研室“送党课下基层”“优秀学生党员讲党课”“学员讲坛”等形式新颖、参与性强的教学活动,邀请优秀党员领导干部、党建理论专家亲自授课,引导党员通读熟读党章党规,把握共产党员言行的基准和底线,理解掌握习近平总书记系列重要讲话精神的丰富内涵和核心要义,用以武装头脑、指导实践、推动工作,真正提高思想认识,找到差距,明确

方向、切实整改、增强党性。

(二)开展丰富多彩的实践活动,加强理论与实践的结合

积极探索“线上+线下”学习教育模式。线下依托“百优”党支部创建活动,通过党支部开展主题党日活动、“党员亮身份”、新生入党启蒙教育、组织党员参加建校劳动、参观爱国主义教育基地、参加大学生志愿团、学生党员走进新生班级交流、“支部风采展示”、重大节日主题纪念活动等,学校开展以“青春建功‘十三五’,携手共筑中国梦”为主题的大学生暑期“三下乡”社会实践活动,6支重点团队奔赴全省13个地市(区)开展“两学一做”理论政策宣讲调研团、聚焦农村精准扶贫行动实践团、创新创业实践团等八个实践专题的暑期“三下乡”社会实践活动,丰富学习载体,强化学习效果。通过活动的开展,进一步解决党员队伍在思想、组织、作风、纪律等方面存在的问题,切实增强学习教育的针对性和实效性,把学习教育作为推动工作的有力抓手,促进我校党建及各方面工作再上新台阶。

(三)活用学习教育载体,搭建新媒体互动平台

充分利用互联网+,通过专题网站、OA办公平台、微信、校报、宣传栏等形式进行宣传发动,及时向广大师生党员发布学习教育动态、相关文件精神 and 好的经验做法,特色和亮点,加强宣传,发挥信息舆论影响力。建立校院两级中心组学习微信群,让广大党员干部灵活开展“掌上学习”,通过互联网媒介,进行学习交流。组织全体党员参加了“学党章党规”网上答题活动,党员领导干部率先垂范,全体党员积极参与,参与率达到113%,通过率为100%。通过网上答题活动使我校全体党员进一步增强学习积极性和学习贯彻力度,提升了对《党章》《党规》的认知、规范了自身的思想和言行。

(四)领导干部带头,全员参与,“带动”“互动”

校党委领导带头为基层党组织书记、处级以上党员干部、党员、入党积极分子等1000余名不同对象讲专题党课。讲党课,带头以普通党员身份参与支部组织生活、支部学习讨论活动等。学习教育开展以来,学校党委中心组率先进行了4次集中学习。领导干部带头学习,尽

到责、抓到位、见实效。各基层党组织充分利用双周二理论学习 and “三会一课”党支部组织生活等形式,全面落实“两学一做”学习教育工作。党员参与率100%,保证全体党员受教育,严守政治纪律和政治规矩,做到每位党员都能深刻领悟精神,真正把“两学一做”学习教育变成每个党员的自觉行动,变成推动和改进学校各项工作的重要载体。

#### 四、初见成效,结出硕果

全校各级党组织和全体党员围绕学校中心工作,争做干工作、讲奉献的楷模,有力地推动了我校党建及办学育人各方面工作再上新台阶。

(一)践行为人民服务宗旨,志愿服务展现党员风采。我校学生志愿者多次参加校内外各类大型活动志愿服务工作,参与人数达到2000余人次,展现了华德师生良好的精神风貌。机电与汽车工程学院青年志愿者服务队获得2015-2016年度黑龙江省大学生道德模范群体提名奖。

(二)发挥党组织号召凝聚优势,推进保障评建工作扎实开展。在今年我校迎接新建本科院校合格评估的“以评促建”工作中,学校党委专门制定印发了《关于我校党组织引领保证做好评建工作的决议》号召全校党组织和党员在评建工作中充分发挥政治核心、战斗堡垒、先锋模范作用,团结、引领、调动全校一切积极因素,务求评估成功。全校党组织和全体党员积极响应党委号召,全心全意投入到迎评促建工作中,在各级党组织发挥引领保障和党员率先垂范作用下,形成了全校统一意志、统一行动,举全校之力做好迎评促建工作的氛围,各项工作按照既定目标扎实推进。

(三)树立集体个人先进典型,发挥先锋模范引领作用。我校机电学院党总支、建筑学院王郁黎同志,分别获得黑龙江省纪念建党95周年高校先进基层党组织和优秀共产党员荣誉称号。我校2014级学生党员陈博文,在校期间应征入伍成为一名光荣的消防员,并在天津8·12特大火灾爆炸事故战斗中英勇牺牲,被授予2015—2016年度黑龙江省大学生年度人物特别奖。在全校宣



传他们的先进事迹,充分发挥先进典型的激励作用。

(四)探索总结实践经验,展示学习教育成果。为深化学习教育,发挥主体作用,建设过硬党支部,我校积极参加教育部办公厅举办的全国高校“两学一做”支部风采展示活动,推荐提交了2个党支部的典型案例和2个党支部的微党课视频,总结推广支部工作经验,实时反映基层党建动态,进一步彰显基层党组织活力,努力提升党支部政治功能和服务功能,有力推进了学校党建工作。

综上所述,通过“两学一做”学习教育,我校广大党

员进一步增强了政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定理想信念、保持对党忠诚、树立清风正气、勇于担当,牢记党员身份,发挥先锋模范作用,涌现出一批批争做“四讲四有”合格党员的先进集体和个人,使学《党章》、学《讲话》与践行党员标准常态化、制度化。全体党员干部得到了一次深刻的党的理论学习和党性教育,较好地解决了党员队伍在思想、组织、作风、纪律等方面存在的问题。党支部的凝聚力、战斗力得到提高,党支部工作进一步规范化、系统化。

### 湖北省民办中小学幼儿园协会部署今年工作

3月15日至16日,湖北省民办中小学幼儿园协会在湖北华一寄宿学校召开2017年协会会长办公(扩大)会,学习宣传贯彻新修订的民办教育促进法及相关文件,研究部署协会2017年及今后一个时期的工作,引导全省民办中小学幼儿园顺应时代发展,深化改革、稳中求进、坚持走内涵发展、科学发展、优质发展、特色发展和可持续发展之路。

湖北省民办中小学幼儿园协会会长武家仿就今年以及今后一个时期的协会工作做报告。他强调:今年和今后一个时期,要在全省民办中小学幼儿园中,开展宣传湖北民办教育的135行动。具体地说就是为10名教育家型校长或者园长、董事长出专著;推广30所品牌民办学校(幼儿园)的办学经验;评选50名感动湖北的民办教育人。(教书育人典型;管理育人典型;服务育人典型)。

在部署今年工作时,武家仿要求全省民办学校要凝聚合力推进民办教育改革发展。当前特别要抓好以下几个方面的工作:一要在“学”上下功夫。各民办学校要认真学习党的十八大精神和习近平总书记系列重要讲话精神,学习新《民办教育促进法》,学习国务院关于民办教育的《若干意见》精神,学习教育部等部门的《细则》,特别是要高度重视学习即将召开的党的十九大精神,要深入开展主题学习宣传,广泛开展讨论,抓好针对性解读,切实用党的理论创新成果武装师生头脑、推动工作实践。二要在“争”上求主动。要动员全社会力量,多争取资源、多争取理解、多争取支持。要主动争取党委、政府支持,确保民办教育政策有效实施。要经常汇报成绩、讲明困难,主动设置教育议题,推动地方党委政府以更大的决心、更多的财力、更多的精力支持民办教育事业。我们要硬着头皮、厚着脸皮、磨破嘴皮,为民办教育事业去争,为师生利益去争,为国家长远发展和民族振兴去争。要主动争取社会支持,要善于借八面之风、聚四方之力,构建起民办大教育工作格局。三要在“稳”上作文章。要按照“属地管理”和“谁主管、谁负责”的原则,把民办学校安全稳定工作职责和任务落实到位,切实抓好民办学校校园安全。

在会议分组讨论时,与会代表就今年的工作提出了很多很好的意见和建议。湖北省民办中小学幼儿园协会老会长曾庆宏同志为会议进行了小结并对新一届理事会的工作给予了高度肯定。湖北省民办中小学幼儿园协会副会长、常务理事、监事会主席、副主席共计八十多人参加了会议。

(据湖北省民办中小学幼儿园协会)

# 为促进学校事业发展提供有力保障

——四川工业科技学院坚定不移抓党建纪实

□ 四川工业科技学院党委

四川工业科技学院是一所以工学为主,多学科协调发展的全日制应用型普通本科高校。学校位于成都经济区重要增长极、中国重大装备制造业基地、国家首批新型工业化产业示范基地、国家创新驱动改革试验区、国家高等职业教育综合改革试验区——德阳市境内。现拥有罗江、绵竹两个校区,占地 1900 余亩,在校生近 1.4 万人,建有 10 个二级学院,53 个本、专科专业。学校坚持“应用型、地方性、开放式、国际化”的办学定位,加快建设具有国际影响力的应用型本科大学。学校党委成立于 2006 年 3 月,现有基层党支部 13 个。学校党委成立以来,不断加强党建工作规范,巩固基层组织堡垒,狠抓落实上级组织关于基层党建工作的各项部署和要求,有力促进学校教育事业发展。

## 一、全力强化核心保障

学校党委坚持发挥党组织的政治核心作用和政治保障作用,主要体现为:一是切实发挥党组织在全面落实党的教育方针和保障社会主义办学方向上的作用;二是充分发挥党组织在党建、思想政治教育和宣传舆论工作中的领导作用;三是积极发挥党组织在依法办学治教、坚持教育公益性等方面的监督作用,把党建工作融

入常规管理之中;四是全面发挥党组织在改善民生、构建和谐校园中的协调作用,保障师生员工的合法权益。党委不断加强对基层组织党建工作的领导和指导,面对新形势、新情况不断规范、完善基层组织设置,加强党组织内部治理,厘清党员所属组织关系,部署基层组织换届选举,筹备学校党代会,充分发挥党组织的核心和战斗堡垒作用。

## 二、积极加强制度建设

结合校情实际,本着坚持标准、注重实效的原则,有序推进各项制度建设。

1.党政联席会制度。坚持每周召开党政联席会制度,把握办学方向,加强党政沟通,决策重大事项,落实育人质量提升和推动学校发展的各项举措。

2.干部选任制度。坚持党管干部原则,积极规范和加强干部选任工作,制定出台了《四川工业科技学院处、科级干部选拔任用工作办法》,已按该办法选任 9 名处、科级干部。

3.参与董事会决策机制。落实“双向任职”,党委书记进入理事会任职,以理事会重要成员身份参与重大事项决策。

4.“三个联系”制度。即每名校领导联系一个二级学院,每名中层党员干部联系一个班级,每名党员均联系若干名普通师生。

5.党风廉政建设制度。强化纪委地位和作用,不断加强廉政教育,严格各项办事程序,严明各项工作纪律,设置纪委信箱,畅通监督举报渠道。

6.党内推优评优制度。完善党内评优和表彰制度,修订完善《中共四川工业科技学院委员会先进党支部、优秀党员、优秀党务工作者评选奖励办法》,切实发挥推优评优的激励作用。

### 三、严格执行“三个同步”

党委按照“民办高校党的建设同步谋划、党的组织同步规划、党的工作同步开展”的要求,以“有人理事、有钱办事、有阵地议事、有制度管事”为标准,努力提升党建工作保障水平。一是结合《四川工业科技学院处、科级干部选拔任用工作办法》的实施,着力打造高素质的基层党员干部队伍,选优配强基层支部班子,确保有人理事;二是积极创造条件,逐渐在条件成熟的二级学院建立党总支,进一步强化二级办学单位的组织建设;三是将党建工作列入学校整体工作进行规划,使党建工作与学校各方面的工作密不可分,同步推进;四是严格落实党建经费,确保党组织各项活动有效开展。

### 四、有力推进重点工作

结合“三严三实”专题教育实施方案和工作实际,党委制定了阶段工作目标,明确了责任领导和责任单位。领导班子严格认真举行民主生活会,切实开展批评,党委主要领导在以“为政之道与行为准则”为题带头进行自我检查剖析,全体班子成员敞开心扉,勇于相互批评,真正达到了民主生活会的目的。

认真制定“两学一做”学习教育方案,推进学习教育活动有效开展,及时召开动员大会,广泛开展“重温入党誓词”主题党日,认真组织学习讨论,深化专题党课,有力推进“五创五带头”示范行动。党委结合学校实际向全体党员提出了4点具体要求:忠诚党的教育事

业,坚持党员的政治立场;促进学生成才,坚守党员的职业本能;推动学校发展,强化党员的责任意识;提升个人能力,严格党员的修身要求。

### 五、全面促进学校发展

党委立足实际,开拓创新,以勇于担当的社会精神、立德树人的职业精神、自强不息的创业精神和止于至善的创新精神,强力推进从严治党保障工程,引领党组织充分发挥应有作用,为促进学校事业发展提供有力保障。在立德树人方面实施师资队伍建设工程和人才质量提高工程,严把新进人员的研究生学历要求,坚持新人辅导员必须是中共党员的原则,坚持以社会主义核心价值观为引领,以培养学生成才为目的,着力体现应用型人才培养特色,全面强化学生的创新创业意识。今年师生在国家级比赛中获奖2项,在省级比赛中获奖14项。毕业生就业率连年保持在96%以上。在内部治理方面实施治理能力提升工程,建立了深化改革领导小组,切实推进机构改革和工资结构改革,完善干部选任制度,强化部门和个人考核制度。在事业发展方面实施办学特色创新工程,把握全局,全面统筹,持续推进事业发展,自2014年学校升格为本科以来,本科专业增至12个,本科学生规模达3400人。有力推进国际交流与合作,努力凝练育人特色。在维护安全稳定大局方面实施平安校园构筑工程,建立了校、院和职能部门之间的联动机制,对校内各单位负责人实施安全稳定问责制度。在社会影响方面,举办了“建校20周年暨创新创业校友论坛”活动,承办了“创新德阳—中国制造2025对话德国工业4.0大会”。在社会服务方面,一方面积极承担地方创新创业培训工作,一方面扎实推进精准扶贫工作,组织师生有针对性地开展智力扶贫,并为对口帮扶的两个村捐资10余万元。

### 六、几点体会和思考

党的十八届六中全会明确指出,党内监督没有禁区、没有例外,强调加强和规范党内政治生活、加强党内监督是全党的共同任务,必须全党一起动手。民办高



校既已成为我国不可或缺的高等教育组成部分,其担负的社会责任和历史使命决定其必须以更高要求加强党建工作;民办高校有其特殊的运行机制,民办高校如果不能有力推进党建,必会导致办学方向偏离,必会影响核心竞争力的提升;民办高校党委承担着政治核心作用,如不能将党建工作融入到学校整体工作之中,学校则难以真正承担起立德树人的重任。通过学习和实践,我们认为在民办高校党建工作中必须努力做到以

下几点:一是要做到规范化。必须严格按照基层党组织建设要求,规范设立党委与党总支(党支部)两级组织,以确保党组织的政治保障作用的发挥;二是要做到制度化。必须严格遵循党建制度和党建规矩,严格遵守党的各项纪律,以确保党建工作有序推进;三是要做到实效化。必须遵循既定原则,与董事会、校行政之间形成良性互动的关系,以确保党委在学校的发展与建设中发挥有效作用。

### 云南省第三届民办幼儿园园长论坛举行

3月17日,由云南省民办教育协会学前教育专业委员会主办,云南凌云律师事务所承办的“第三届云南省民办幼儿园园长论坛”在云南经济管理学院举办。论坛以“分类管理制度下民办幼儿园的选择与发展”为主题,聚焦于分类管理制度出台后民办幼儿园的选择策略与内部法人治理结构完善等主题,吸引了全省各地近200位民办幼儿园的举办者、园长参会。云南省教育厅、省民办教育协会相关领导出席论坛并讲话,以云南凌云律师事务所执行主任李春光律师为首的多位知名律师分别围绕不同的主题进行了精彩讲演,为民办幼儿园指点迷津,出谋划策。论坛由云南省民办教育协会学前教育专业委员会主任、昆明云山云波幼儿园王焰院长主持。

云南省民办教育协会何庆敏秘书长在开幕致辞中指出,在修法精神和“1+3”文件精神引导下,民办教育将迎来新的发展机遇,同时也面临着新的挑战。在政策取向上,国家“支持和规范民办教育发展”的方向得到了进一步明确和强化,分类管理制度的建立,将会为民办幼儿园的发展提供新的政策保障,国家对民办教育的扶持力度将进一步加大。民办幼儿园不必产生“政策恐慌”,而是要相信地方政府一定会充分考虑有关历史和现实情况,因地制宜地采取有效措施,确保分类管理改革的平稳有序推进。民办幼儿园要主动适应经济社会发展和管理制度变迁的要求,自觉坚持社会主义办学方向,着力提高保教质量,强化内涵发展,加强师资队伍建,增强办园特色,努力办好让人民满意的幼儿园。

云南省教育厅基础教育处马金权副处长在讲话中表示,云南民办幼儿园尽管占比大,但办园质量整体不高,条件有待进一步改善,师资素质不达标且流动性过大,地方政府对民办幼儿园的扶持也有待加大。希望广大民办幼儿园积极开展教育教改活动,不断改善办园条件,提高办园质量和水平,积极参与等级晋升创建活动。并透露,在今后的规划布局中,凡是民办幼儿园能满足需求的地方,将不提倡再建新的公办幼儿园。

云南凌云律师事务所执行主任李春光律师做了题为“新形势下民办教育发展的实务应对”的专题报告。在分析了行业发展现状的基础上,结合政策和市场背景,指出民办幼儿园应着眼于治理结构的调整以及轻资产调整、并积极进行税务筹划、融资渠道选择及监管的应对。在对营利性办学主要担忧土地、税收、资金三个核心问题一一进行了分析后。李春光律师建议:对于竞争力太差、慈善性质的幼儿园选择非营利性办学,但此前应妥善处理办学结余等关键问题。对于选择营利性办学的,应以前谋划,规范战略部署、规范组织架构、规范财务关系、规范盈利模式、规范税务筹划。并提示,对于具体政策,民办幼儿园需要依靠,但不可过度依赖。

云南省民办教育协会副秘书长聃鸣做了题为“民办学校营、非选择的权衡维度”的演讲,云南凌云律师事务所教科文卫部主任王东律师、金融部主任孙文杰律师也分别作了题为“法人结构治理必要性及实务操作”、“民办教育机构资本运作的春天”的演讲。

在为期一天的紧张培训中,广大与会代表专心听讲,积极互动,深入交流,切实做到了学有所思、学有所悟,学有所获,并纷纷对本次活动的的举办给予高度评价。

(据云南省民办教育协会)

# 坚持非营利办学,建设高水平大学

——吉林华桥外国语学院的实践探索

□ 段 雍

吉林华桥外国语学院坚守教育的公益性,实行非营利性办学,坚持应用型定位,致力于办最好、最负责的教育。学校创办于1995年,2003年经教育部批准,成为我国第一所民办外语类本科院校;2005年获学士学位授予权;2007年经省政府批准,成为吉林省重点高校;2010年通过教育部本科教学合格评估,同年被国务院确定为国家教育体制改革试点单位,承担“探索非营利性民办高校办学模式”试点任务;2011年,经国务院学位委员会批准,获硕士学位授权,成为我国首批培养专业学位硕士研究生的五所民办高校之一。2013年,中国联合国教科文组织全国委员会命名学校的地球村(大型外语教学实践基地)为“世界多元文化教育中心”。2014年,学校在原有翻译硕士专业学位的基础上,新增教育学、国际商务、汉语国际教育等三个专业硕士学位授权点。2015年,学校在美国新泽西城市大学建成第一所孔子学院。同年,学校与省教育科学研究院共同成立了吉林省民办教育研究所;成功获批准“吉林省省属高校人文社会科学重点研究基地”、“吉林省高校新型智库”、“吉林省重大需求协同创新中心”、“省级教师教学发展示范中心”,为提升我校教学科研水平搭建了重要平台。2016年,国家中西部高校基础能力建设工程第二期入

选的100所高校名单揭晓。我校成功入选,成为全国唯一一所入选的民办高校。同年,孔子学院总部(国家汉办)正式批准我校为“孔子学院奖学金”招生资格院校。这是我校继获得“吉林省政府外国留学生奖学金”招生资格院校后,在留学生教育方面的又一重大突破。截至目前,我校是东北三省第一所、全国第二所获此资格的民办高校。这一年,世界翻译教育联盟由我校等40家创始单位共同成立。2016年我校翻译硕士招生专业领域涵盖7个语种,是目前东北三省高校中开设语种最多的翻译硕士专业学位研究生培养院校。这一年,学校抢抓机遇,全面启动了迎接审核评估,促进高水平大学建设工作,取得了显著进展。目前,学校已成为为区域经济发展培养应用型外语外事人才的重要基地。

## 一、基本情况

1. 发展迅速,办学成效显著。短短21年,学校经历三次更名、三次搬迁,走出了一条艰苦卓绝、特色鲜明的办学道路,取得了卓越的成就。目前,学校拥有国家级专业综合改革试点、特色专业、实验教学示范中心、国家级大学生校外实践基地和国家级教学成果奖。有8个省级特色专业,4个省级科研平台(省重点学科和研究基地

各2个),2个人才培养模式创新实验区,3个省级实验教学示范中心,8个省级优秀教学团队,10项省级教学成果奖,19门省级精品课程,多项重要办学指标跃居全国民办高校前列。目前,学校有翻译、国际商务、教育、汉语国际教育4个专业硕士点。形成了本科与专业硕士研究生教育有序衔接的应用型人才培养体系。在校外国留学生数量不断扩大,并可享受孔子学院奖学金和吉林省政府外国留学生奖学金。在艾瑞深中国校友会网公布的2016中国两岸四地大学排行榜中,学校继续跻身中国一流民办大学行列,在2016中国语文类民办大学排行榜中,继续雄居榜首,实现“三连冠”。在最好大学网公布的“中国最好大学排名”和“2016生源质量排名”中,学校是唯一进入2016生源质量排名前600名的民办高校,排名本土民办高校之首。

2.学校资产全部属于社会,实行非营利性办学。学校从建立之初,就将公益性写入章程。2006年,学校创办人秦和校长郑重承诺放弃校产所有权,并进行了财产处置司法公证,以法律形式明确学校所有资产属于社会。目前,学校作为国务院确定的非营利性办学改革试点单位,肩负着探索民办高校办学模式的重任。

3.严格控制规模,坚持内涵发展。在办学过程中,学校坚持“不求大而全,但求特而精”的精品办学思想,始终把质量摆在首要地位,严格控制招生规模,高度重视内涵发展。在全国高校大扩招的背景下,学校始终保持定力,从未因为追求短期利益盲目扩招。目前,全校在校本科生、研究生、外国留学生总数一直控制在1万人左右,形成了优质教学资源,内涵发展已显成效。

4.办学条件好,基础比较扎实。学校始终坚持应用型定位,将培养复合型外语外事人才作为核心任务,持续加大教学投入,不断改善办学条件。目前学校占地面积、校舍、图书、仪器设备、教师等各方面条件都达到或高于国家标准。特别是建成了地球村、同声传译报告厅、实验实训大楼、创新创业中心、国际交流大厦等一系列先进实践教学场所,形成了比较完善的实践教学体系,为培养高质量应用型人才创造了良好条件,为应用型人才培养奠定了可靠的基础。

5.办学声誉好,得到广泛认可。目前,学校所有专业都实现二本招生,实际录取分数高于二本控制线。学校建立了严格的质量保障体系,重视学生知识、能力、人格全面发展。华桥外院毕业生不仅外语应用能力强,而且礼仪养成好,具有良好职业素养,岗位适应能力强,得到各方面好评。近几年,学校毕业生就业率保持在96%以上,专业对口率超过80%。2014年,被教育部评为全国毕业生就业典型经验高校(中国2000多所高校中共评出50所)。多年来,学校形成了良好办学声誉,得到了社会普遍认可。有的高校校长在考察华桥外院后感慨到,“看了华外,颠覆了我对民办高校的看法”。教育部评估专家组评价我校“这是一所有境界、有品位、有追求、讲究修养、很阳光、很有定力的民办大学,是全国民办高校的旗帜”。教育部领导同志对学校给予了充分肯定,杜玉波副部长在我校考察时指出,“华桥外院是中国民办大学的一面旗帜,代表着中国民办高等教育的希望”。

## 二、办学主要举措

作为新兴民办高校,从创办之初,就积极思考如何立足我国国情,探索一条华桥特色的发展道路,建设一所高水平非营利性百年大学。围绕这一目标,学校进行了艰难但富有成效的探索。主要是:

(一)加强顶层设计,着力凝练办学方向。始终立足全国高等教育改革发展和地方经济社会发展的全局,结合学校条件和优势,进行科学顶层设计,稳定了办学思路,明确了发展目标及人才培养目标。学校的办学思路是:坚持教育的公益性和非营利性,遵循民办教育发展规律,不照抄照搬国际,不简单效仿公立,以经济社会发展需求和学生发展需求为导向,面向市场办学,强化内涵建设,注重办学效益,千方百计办高水平、有特色的百年大学。学校的发展目标是:10年打造在国内具有影响力、特色鲜明的应用型民办外国语大学;30年建设成国内同类高校一流、国际上有一定影响力的非营利性高水平民办外国语大学;经过几代人的努力,最终实现百年私立名校的梦想。学校的人才培养目标是:培养具有社会责任感和国际视野,掌握一到两门专业,外语听说读



写能力强,“知识、能力、人格”全面发展的应用型、复合型、外向型高级外语外事人才。2016年以来,学校制定实施了“十三五”发展规划,提出了“以学生为中心,办最负责任教育”的教育理念,确立了建设高水平应用型民办外国语大学的目标。以实施五大战略工程为抓手,打响了全面提高教育教学质量和人才培养质量的攻坚战。科学的顶层设计,清晰描述了学校发展蓝图,明确了办学方向和奋斗目标,增加了共识,统一了思想,凝聚了力量,使学校发展中少了许多争论和徘徊,能够将全部精力集中到办学上来。

(二)加强体制机制建设,着力建设现代民办大学制度。办高水平大学,科学的顶层设计是基础,制度建设是根本保障。我国民办高等教育是在相关制度尚不健全的背景下恢复和发展起来的,对民办高校而言,体制机制建设是绕不开的重大问题。学校坚信:办好华桥外院,需要得到方方面面的支持,需要每个华桥人的不懈努力,但华桥外院能否走好百年之路,根本上靠制度。基于这一信念,在办学实践中,学校结合国情、省情、教情、校情,就建立健全中国特色现代民办大学制度进行了积极探索。一是不断完善法人治理结构。组建了由举办者、政府部门代表、教职工代表、教育界知名人士、相关行业专家、社会贤达人士等组成的理事会,制定了理事会章程和工作规则,学校办学方针、发展规划、资源配置等重大事宜均由理事会讨论决定。成立了监事会,加强对学校办学行为的监督。加强校务委员会建设,完善了《校务委员会工作条例》,明确了校长、副校长遴选标准、办法和评价、考评机制。充分发挥校务委员会作为调控指挥运行中枢的作用,建立起一套行之有效的行政运行机制。发挥党组织政治核心作用,扎扎实实开展党建工作,确保党的教育方针全面贯彻落实。二是不断完善科学、民主管理的体制机制。建立了教职工代表大会、学术委员会、教授委员会等20多个议事或决策机构,并保证其有效开展工作,真正发挥作用,做到行政和学术相对分离,行政权力和学术权力相协调。三是不断完善人事、财务、教务、学生事务、后勤等方面的管理制度,确保学校有效运行。这些制度既借鉴了公办高校的做法,也针对民办

高校的实际有所创新,充分发挥民办高校在体制机制方面的优势。通过以上三个方面的体制机制建设,努力将学校顶层设计的思想制度化,确保华桥外院沿着正确的方向发展。通过加强制度建设,形成了集体决策、民主管理、依法办学的内部运行机制,办学风险大大降低,走上了健康可持续发展的轨道。

(三)加强与行业企业对接,着力优化专业结构。与研究型院校不同的是,应用型院校的专业建设,不以构建学科体系为目的,而是为了满足经济社会发展的需求。作为我省唯一外国语大学,学校凭借外语优势与特色,不断调整和优化专业结构,为吉林省经济社会发展提供了多样化的外语外事人才。学校的德语、法语专业,在吉林省高校属最早开办;翻译、葡萄牙语、意大利语、阿拉伯语专业,为省内唯一设置的专业。近年来,学校面向吉林省支柱产业、高新技术产业、服务业,加强了学科交叉、渗透、融合,开设了翻译专业、商务英语专业、电子商务专业等应用文科专业和新兴人文社科专业。在旅游管理、金融学、国际经济与贸易等非外语专业实施“专业+外语”的培养模式,适应了吉林省发展特色旅游、文化产业、金融服务业和构建现代服务体系对应用型复合型人才的需求。目前学校有26个本科专业,外语类达12个,占48%,形成了适应市场需求、特色鲜明的专业格局。目前,有国家级特色专业2个,省级特色专业8个,英语和国际贸易为吉林省应用型人才培养重点学科专业。建设了重点企业、行业协会和政府机关三大合作平台,全校26个本科专业已有23个实现合作教育项目覆盖。建立了合作教育案例库和合作教育数据库。“两库”建设拓宽了合作教育工作视野,更新了合作教育工作理念,量化了合作教育工作开展状况。

(四)围绕人才核心能力,着力完善课程体系。课程体系取决于培养目标及规格标准,主要是为了解决“学生学什么”的问题。应用型人才培养的课程体系必须以人才的核心能力为参照。为了科学构建课程体系,学校联合一汽-大众、省外办和相关行业,广泛征求专家意见,对各类复合型外语外事人才应具备的核心能力进行了研究,在此基础上,紧紧围绕职业需求,以能力培养为

导向,打破传统以知识系统建构和理论学习为主的课程格局,着力从三个方面加强课程体系建设:一是按照“平台+模块”思路,统一规划学校各专业的课程体系,强化基本专业素质培养。二是突出行业性和职业性,强化综合专业知识结构的养成,体现人才的复合型、实践性。三是拓宽学生国际视野,加强跨文化交际能力培养,突出外向型人才培养特点。围绕这三个方面,通过多年的努力,学校自主开发了一系列课程,如同声传译课程、双外语课程、汽车德语课程、商务英语课程等,形成了一批优质课程资源,已经建成了省级优秀课 31 门,省级精品课 19 门,为应用型外语外事人才培养提供了强有力的支撑。

(五)面向劳动力市场需求,创新人才培养模式。人才培养是高校的第一职责,高校要办出特色、争创一流,首先在人才培养方面必须形成自己独特的风格和突出的优势。早在办学初期,学校就确定了为市场需求培养人才的战略定位,并强调人才培养与社会职业需求的有效对接,努力培养具有较强社会适应能力的应用型人才。针对 21 世纪社会对外语类人才的需求,学校努力改革“纯外语工作者”和单一语种专业人才培养模式,根据经济社会发展对既通外语,又懂专业人才的渴求,积极探索“双外语”、“外语+专业”、“专业+外语”、“小语种+专业+英语”等人才培养模式,在国内高校中较早开设了英德、英法、英日等双语专业方向,为外语、外经、外贸、外企、外事等领域培养应用型、复合性、外向型高素质专门人才。

(六)加强实践教学体系建设,实施开放办学。一是加强实践教学条件保障。持续加大投入,大力改善教学条件,先后建设了地球村、同声传译实验室等先进场所,为开展实践教学提供了强有力保障。地球村是学校的综合性国际语言文化实践教学基地,包括日本、韩国、俄罗斯、美国、德国、法国、西班牙等 12 个国家村。在这里,几乎每一个文化元素都渗透着各语种国家丰富的文化内涵,学生通过语言感受文化,通过文化熏陶语言,将语言学习与训练融入到文化氛围中,增强语言运用和跨文化交际能力。目前,以地球村、同声传译实验室等为载体,

学校已经形成了比较完备的应用型外语外事人才培养实践教学保障体系。二是系统设计培养方案。早在 2005 年,学校就研究制定《本科全套人才培养规格及方案》,突破了传统的、以课程安排为主的人才培养方式,科学设计了学生从大一至大四全过程的知识、能力、人格目标和具体培养方案,突破了“强调知识的系统性、完备性”的束缚,确立了“知识为本”向“能力为本”转变的人才培养理念,着力解决“培养什么样的人”和“怎样培养人”这两个基础性问题。2016,学校组织修订了全套人才培养方案,新版方案要求充分体现以学生为中心的教育,突出强调以职业(行业)能力标准为导向,以市场需求为核心,以应用能力培养为主线设计课程体系和实践教学环节。三是深入推进教学改革。积极探索适合于应用型人才培养的教学内容和教学方法。比如,通过项目教学、启发式教学、探究式和研究性教学等,发挥学生的主体作用,激发学生的学习内驱力,提高学生的自主学习能力和分析问题解决问题能力。将实践教学贯穿于人才培养全过程。构建了由课内教学实践、课外教学实践和综合素质教育实践三个模块组成,以能力培养为主线的实践教学体系。四是积极开展形式多样、内容丰富的合作教育。在合作形式上,有校企合作,如与一汽大众、塔塔集团、李尔集团、麦格纳集团等合作;校校合作,如与澳门大学、大连外国语大学等合作;校政合作,如与吉林省人民政府外事办公室等政府部门合作;国际合作,如与美、俄、日、法、德、韩、意大利、西班牙、葡萄牙等国家的高等教育机构合作。在合作领域上,包括学生就业、毕业实习、专业实习、专业人才培养方案论证、聘职业人兼任职教师、学校教师到企事业单位挂职锻炼、为企业培训员工、学生参与企业的生产实践、为企业提供志愿者等方方面面,涵盖人才培养各个环节。通过深入开展合作教育,不仅搭建了学生实践能力培养平台,实现了人才培养与岗位需求对接,还有效拓展了学生就业渠道。近年来,毕业生在合作单位就业的比例保持在 30% 以上,最高达 50%,有效避免了学生结构性失业,提升了办学效益。

在人才培养过程中,学校努力将教育的主体还给学

生,使学生变被动为主动,学习的内驱力不断增强;始终坚持“德育为首,育人为本”,着力构建“七个一”的育人体系,即:高举“一面旗帜”(公益性办学);明确“一个目标”(知识、能力、人格全面发展);确定“一个理念”(德育为首、育人为本);优化“一个方案”(知识、能力、素质“三位一体”培养方案);形成“一个机制”,(思想教育、心理咨询、学生指导并重相融的工作机制);推行“一个模式”,(全员、全过程、全方位、全住宿的管理模式);建立“一个标准”(德育为首、自我管理的综合测评标准),并通过社会实践、养成教育、心理健康教育和拓展训练等,培养学生具有社会责任感、礼仪养成好、正确的思维方式、积极向上的心态和健康完善的人格,使之成为受社会欢迎的合格职业人。其理论与实践成果《民办高校构建‘德育为首’育人体系的研究与实践》于2009年获国家教学成果二等奖。

(七)扩大教育开放,提升国际化办学水平。一是实施“学生国际教育工程”。通过“大学生海外拓展项目”,双学位项目,本、硕、博连读项目等立体式、多元化国际交流与合作项目体系,拓宽学生的国际视野,提高跨文化交际能力;二是实施“国际课程建设工程”。加强英语授课专业和课程群建设,与国际友好院校实行课程共享和学分互认,同时,积极引进国外优质教育资源,建成了教育部审批的中外合作办学项目——金融学,并正在培育德语(中德翻译)等其它中外合作办学项目;三是实施“国际教师队伍建设工程”。实行外籍教师分类聘任与分类管理,实施“教师海外研修计划”,建设了一支由高水平专家学者、专业课教师、口语课教师和行政管理人员构成的多元化外籍教师队伍和具有一定海外学习和工作经历的本土教师队伍,外籍教师队伍常年保持在50人左右,高水平专家学者每年10人左右;四是实施“国际合作科研平台建设工程”。目前,已于俄罗斯乌拉尔国立师范大学共建了一个“俄语教学研究中心”,同澳大利亚悉尼科技大学签署了合作科研团队建设协议,并正在筹建世界语言文化综合语料库。五是实施“多元文化建设工程”。学校每年举办“国际文化艺术节”和“地球村主题日”等系列大型国际语言文化活动,形成了“中外

大学校长论坛”和“大使讲坛”等品牌,并建有联合国教科文组织命名的“世界多元文化教育中心”,积极营造浓郁的国际化环境氛围。

(八)外引内扶并举,着力加强教师队伍建设。提高应用型人才培养质量,需要以高素质教师队伍作为支撑。对此,学校高度重视,千方百计加强教师队伍建设。一是注重提高教师待遇。2010年,全校专任教师每人年均收入与吉林省地方高校水平大致相当,在全国民办高校也是较高的。学校在办学经费十分紧张的情况,按不低于10%平均幅度,连续五年为老师涨工资,建设完成了两栋家属住宅楼,每平方米售价仅1600元,促进教师安居乐业。今年学校又建成了一栋家属住宅楼。二是不断优化教师结构。坚持培养与引进相结合、重在培养的原则,大力推进“华外名师”、“华外英才”、“华外优青”等人才工程项目。结合外语院校特殊需求,长期聘用了50名左右外籍教师,占全校教师的13.3%,这一比例在全国外语类院校中是较高的;聘用了60多名双师型教师,约占全校教师的13%。同时,学校实施人才强校工程,加大人才招聘和引进力度,重点吸引海外留学生、国内知名大学博士生,努力改善教师队伍学历结构、年龄结构。三是加强教师培养培训。输送教师到国内外访学、攻读学位、挂职锻炼,拓宽知识结构,开拓视野。近年来,共派出教师国内外学习121人,到企业挂职锻炼74人,在职攻读硕士、博士学位研究生132人。结合人才强校计划,还实施了专业带头人支持计划、后备专业带头人培养计划和百名骨干教师提高计划,开展了“三个层次”专业带头人培育工程,在待遇或政策上给予倾斜。学校教师教学发展中心被吉林省确定为省级教师教学发展示范中心。在学校各项事业发展中,教师队伍建设始终居于重中之重中的地位。通过实行事业留人、待遇留人、感情留人、文化留人,切实强化了教师的中心地位,形成了一支包括长白山学者、享受国务院政府特殊津贴人员、全国优秀教师、省级教学名师、外籍教师专家的中外结合、数量适宜、素质优良、思想稳定、发展趋势良好、能够充分满足应用型人才培养的师资队伍。

(九)加强质量监测与评价,构建内部质量保障体



系。一是加强评价机构建设。专门成立了教学质量评价处,加强教学质量的监控和评价。该处与教务处的教学日常管理工作并行,形成了保障教学质量的有机系统。二是明确教学质量评价标准。在完善“学生评教指标体系(评教)”、“任课教师评学指标体系(评学)”、“院(系、部)教学管理评价指标体系(评管)”等教学质量监控体系基础上,着力构建“实践、实训教学质量评价指标体系”、“外籍教师教学质量评价指标体系”和“人才培养质量社会评价指标体系”,为质量评价监测提供依据,确保教学质量监控不留死角,达到全方位监控。三是完善质量保障运行机制。实行“五结合”的质量监测与评价模式,即校与院(系、部)教学督导相结合、常态督导与动态督导相结合、总体评价与专项评价相结合、评价反馈与跟踪改进相结合和校内监控与校外监控相结合的“五结合”。四是建立了质量监测评价结果反馈机制。通过不同渠道、不同方式获得的质量评价信息,都通过适当方式反馈给教师,并提出改进意见建议,为其进一步提高教学质量提供参考和依据。同时,将教学质量监测评价结果纳入考核体系,形成了有力督促。内部质量保障体系的建立和完善,促进了教学质量的提高。适应以学生为中心的教学改革的大环境,教师的教学理念在不断地转变,并落实于教学中。老师课堂教学设计更加科学、合理,教学方法灵活,能很好地调动学生的积极性,启发学生思考,注重培养学生分析问题和解决问题的能力。引导学生课外收集案例,课堂上进行案例分析;信息技术融入教学中,线上学生自主学习逐步成为学生的一种学习方式;问题导向成为课堂教学一种常见的教学方式。

(十)加强校园文化建设,着力培育华桥精神。办高水平大学,不仅要有先进的办学思想、高水平的师资队伍、优美的校园环境,还需要有特色鲜明的校园文化。对一所大学而言,校园文化是其个性的表征,是其办学思想的升华,是一种无形但却无处不在的教育力量,对学生产生着深远影响。基于这一认识,学校高度重视校园文化建设,将此贯穿校园环境打造、行政管理、学生工作、教育教学等各个环节,学校的校园文化是紧紧围绕

“一切为了学生成人成才成功”和“中西文化合璧之桥梁”的理念而展开。一是来自世界 20 多个国家的外籍专家和教师将不同的语言、文化、先进的教学理念融入校园。二是学校的传统节日之一——国际文化艺术节规模大、影响广,至今已有 5 万余人次参加。期间集中展示世界众多国家的民俗风情和文化,并开展系列专业比赛和社团活动。三是通过地球村主题日等活动,使学生提高综合素质,增强跨文化交际能力,真正体验到文化育人、文化育人的优质教育环境,体验到“中西合璧”的华桥精神。在校园环境建设上,努力使建筑理念和办学理念相互融合,一次性规划三十年,户外建筑风格和颜色属于同一语言体系,室内设计以 CI 策划为主,墙壁张贴中西名人肖像、名画和名言警句,让墙壁充分发挥其潜移默化的教育功能。学校的建筑物蕴含了浓郁的“桥梁”情结,而整洁的环境,则体现了学校严谨治学、精益求精的精细化理念。在整个校园环境的设计中,学校力争把“桥”字做透、“外”字做透和“精”字做透,让学生在所处的环境中接受文化的沐浴和道德的洗礼,促进人格的升华。我们兼收并蓄国内外先进教育思想,形成了既符合民办高等教育发展规律,又具鲜明时代特征、旨趣高雅的校园文化,凝练并培育了具有学校自身特色的华桥精神。具体体现为:“求公致远,追求百年”的公益精神;“会通中外、服务祖国”的桥梁精神;“开拓进取,负重拼搏”的创业精神;“严细科学、务实求精”的治学精神;“会通中外、砺志敦材”的校训;“致远、务实、求精”的校风;“敬业爱生、博学善导”的教风,“自律自强、求是求新”的学风,以及“简单做人、踏实做事”、“天下大事必从细而做”的华桥作风。华桥精神的凝练和丰富,进一步厚实了百年大学之路的根基。

随着学校内涵建设的不断深入,学校的人才培养质量和整体办学水平不断提高。学生的就业率和专业对口率持续保持在较高水平,学生在专业等级考试和省级以上大赛中也屡获佳绩。例如,学校英语专四通过率始终保持在 80%以上;俄语专四通过率 100%,并摘取了全国最高分 184 分,超过全国平均分 43 分。学生在各类学科专业竞赛中,获 70 多个奖项,如大学生韩语演讲比赛全

国总冠军,全国“意大利语桥”比赛总冠军,“海峡两岸口译大赛”东北赛区第一名,连续四年“CCTV杯”全国英语演讲大赛吉林赛区第一名,全国高校俄语专业大赛总分第二名,全国高校德语辩论赛第三名等。在两届中国互联网+大学生创新创业大赛中,我校学生获得吉林省赛区2项金奖、3项银奖和1项铜奖,并在国赛中获得1项铜奖。2016年,我校学生荣获第十三届中国模拟联合国大会最高奖项“橄榄绿特殊和平奖”。除了专业能力突出外,我校学生在综合素质方面也表现优异,几年来,学校培养出了何金子、曾轶可、赵采儿等全国知名的优秀校友,一大批优秀学子在文化体育等综合类赛事中摘金夺银,学校的“四叶草”志愿服务团队在全国志愿服务项目大赛中荣获金奖。在2016年吉林省大学生足球、篮球、排球联赛中,我校女排、女篮勇夺冠军;我校还获得吉林省第四届高校羽毛球联赛女单、女双冠军,长春市瑜伽邀请赛单人第一名和团体第一名。

### 三、学校未来的发展

2013年,吉林省委、省政府出台并实施了高教强省战略规划纲要,明确提出到2020年要把我校建成国内同类大学中处于领先地位的高水平应用型民办外国语大学的建设目标。为此,学校科学制定了《吉林华桥外国语学院“十三”五发展规划》,确立了申大、申博、保重的工作任务,实施了五大战略工程。目前,学校进入了全面加强内涵发展和提高质量的新阶段。

从近期看,学校将积极开展迎接教育部的审核评估工作。学校根据以评促建的发展思路,主动向国家教育部评估中心申请在2017年年底开展审核评估工作。为此,学校进一步明确了以学生为中心的教育理念,按照审核评估指标体系的要求,正在进一步深化教育教学改革,完善人才培养方案以及教学工作体系和教学质量评价体系,积极布局人才战略和国际化战略,努力提升科研能力和水平,不断加大教学基础设施建设力度,力争

以优异成绩通过审核评估,使学校的教育教学质量和人才培养质量再上一个新台阶。

从长远看,学校将重点做好以下五个方面的工作:

一是在公益性的保障和实现上狠下功夫。最大限度保障和实现公益性,是学校的根本价值诉求。学校将在上级部门的关心和指导下,深入实施“探索营利性和非营利性民办学校分类管理办法”改革试点,进一步完善治理结构,构建保障公益性的制度屏障,进一步巩固试点成果。

二是在教师队伍建设上狠下功夫。通过提高教师待遇、改善工作条件等实实在在的举措,避免教师流失,进一步稳定教师队伍。同时,花大力气引进高层次人才,为教师专业发展搭建平台,全面提高教师队伍整体素质。

三是在人才培养质量上狠下功夫。进一步探索本科应用型人才培养模式,加强实践环节,提高学生的社会适应能力。探索“外语+专业”和“双外语”翻译专业硕士人才培养模式。加大对人才培养环节的经费投入,进一步改善培养条件。进一步完善和落实人才培养质量条件保障体系和监测评价体系。

四是在校园文化建设上狠下功夫。继续高度重视校园文化建设,着力打造主旨高雅、特色鲜明的华桥文化,使校园文化成为华桥外院最为核心的竞争力、最为鲜明的特色和影响最为深远的教育力量。

五是在确保安全稳定上狠下功夫。安全稳定是和谐校园建设的基础,是人才培养的重要保障。学校将按照上级要求,牢牢把握办学方向,创造性地开展党建和学生工作,牢牢把握全校师生的思想脉搏。同时,把安全工作摆在重中之重的位置,对师生的生命安全负责,努力消除安全隐患,努力建设平安校园。

展望未来,学校有决心、有信心、有能力继续改革创新,克服困难,不断前进,为早日实现高水平、有特色、国内一流的非营利性应用型民办大学的目标而努力奋斗。

(作者系吉林华桥外国语学院校办主任)

# 课改永远在路上

——河南封丘实新学校深度课改探索纪实

□ 朱超勇

融合多媒体技术、高效读写、思维导图、元认知等众多学习工具,形成全新的课堂模式——**五维大课堂**。从“**语文阅读**”走向“**全学科阅读**”,从“**读说写**”走向“**写说读**”,从“**传统教学**”走向“**结构模块教学**”,从**教具使用**走向**学具研发**……

虽然是地处偏远的乡村学校,河南省封丘县实新学校却在深度课改的路上成了领跑者。

## 实 + 新 = “实新”深度课改

课改是一道永远需要求解的未知方程,课改永远在路上,永远在不断纠偏的过程中持续前行。

建校于1996年的河南省封丘县实新学校,在课改过程中经历了**课程建设**、**碎片化课堂改革**、**深度完整性课堂改革**的历程。

## 碎片化改革:我们做成了什么

办学之初,我们高度重视阅读,坚持**课外阅读**从小学一年级抓起,从入学第一天抓起,将**课外阅读**进行到底,并逐步实现**阅读课程化**。为了进一步提升阅读效率,解决学生**读写问题**,学校于2013年11月引进了中国教育学会主持的“**高效读写**”项目,解决了学生“**少慢差费**”

的**读写困难**,提高了**读写效率和品质**,构建了各学科“**高效学习**”**理论实践体系**,实现了“**语文高效学习**”引领下的“**全学科高效学习**”,并以**语文学科**为龙头向其他学科迁移。

与此同时,学校全面推广提升孩子学习效率的学习工具——**思维导图**。思维导图有助于**大脑自然、高效地处理信息**,有助于**激活创意和想象能力**,有助于**突破原有思维的局限**。我们还在**课堂设置冥想环节**,提升学生的**自控力**,集中学生的**注意力**,缓解学生的**学习压力**,进一步提升学生的**右脑记忆能力**。

为了进一步深化改革,实现**教育技术对现代课堂的支撑**,学校探索了**电子白板背景下的三学、三练、一提升“331”高效课堂模式**,实现了学生学习“**由被动变成主动,由学会变成会学**”的**华丽转身**。在实践中,我们对该模式不断优化,充分融合**多媒体技术、高效读写、思维导图、元认知**等众多学习工具,形成了**全新的课堂模式——五维大课堂**。

**五维大课堂**实现了**流程的五维——思维激发、思维导引、思维表征、思维迁移、思维提升(内化)**;学习工具的五维——**高效读写、阅读图式、思维导图、右脑记忆、元认知**。同时,强化了**五种思维——归纳思维、演绎思**



维、发散思维、聚焦思维、灵感思维。我们把课堂建构从传授知识、培养能力定位到“改变思维、启迪智慧、点化生命”的核心素养高度,即为改变思维、启迪智慧而教(学)。五维大课堂的追求是:让学生选择适合自己的个性化学习方式,让学习目标走向核心素养目标达成,让高效课堂从追求形式走向追求本质,让课堂从表层学习走向深度学习,让学校从表层课改走向深度课改。

### 整体深度改革:我们正在做什么

课改之初,学校过多地将课改组织形式和学习形式,如分组、展示、自主、合作、探究等,当作课改(学习)目标,没有实现真正意义上的深度改革。探索过程中,在广泛使用思维导图、高效读写、阅读图式等学习工具的基础上,我们尝试从改变教学结构、教学关系走向改变教学意义,从学科意识走向课程意识,从教学走向教育,开启了课堂的深度变革。

#### 从“语文阅读”走向“全学科阅读”

阅读是从视觉材料中获取信息的过程,是一种理解、领悟、吸收、鉴赏、评价和探究文章的思维过程,是搜集处理信息、认识世界、发展思维、获得审美体验的重要途径。小学阶段的阅读大部分基于语文、英语学科,但在学生的阅读实践活动中,阅读是跨越学科的。我们探索从单一的语文学科走向全学科,从只关注单一学科的理念中跳出来,树立小学全学科阅读意识。我们将阅读意识的建立、阅读行为的改善、阅读能力的培养与教师的阅读指导结合起来,由单一学科阅读走向多学科阅读,养成学生自主阅读的习惯,提升学生自主阅读的能力。

说出下面每句话中加点词语的意思,并说出去掉加点词后句子有什么变化:(1)把单位“1”平均分成若干份,表示这样一份或几份的数叫做分数。(2)两个完全一样的三角形可以拼成一个平行四边形。

比较下面句子的异同:(1)剪去一根绳子的  $\frac{2}{5}$ 。(2)剪去一根绳子的  $\frac{2}{5}$  米。

修改病句,找出病因:(1)除数比 1 小,商比被除数大。(2)所有质数互质。(3)把一个圆分成 2 份,每份是这个圆的  $\frac{1}{2}$ 。(4)平行四边形的面积等于三角形面积的 2

倍。

改变下面句子的说法,但意思不变:(1)把 0.05 的小数点向左移动一位。(2)今年学生总数比去年增加  $\frac{1}{4}$ 。(3) $\frac{5}{7}$  的分子增加 10。(4)一批零件已做了  $\frac{3}{5}$ 。

教学以上这些数学内容,教师却上成了“语文课”。教师借助“加一加、换一换、去一去”或扩句、缩句、仿句、改同义句、找中心词等分析句段方法,让学生明白概念、定义、定理、公式的本质、内涵与外延,进一步明确数学阅读的重要性。在实新学校,每逢开学初,语文教师总要上一至两节数学阅读课,把部分数学内容作为一篇说明文来解读、分析,引导学生明晰教材编排结构,让学生明白语文这个工具是为其他学科服务的。

#### 从“读说写”走向“写说读”

在语文教学中,许多教师重视“课文写了什么”,忽视了“课文是怎么写的”,导致语文课缺少语文味。现实中,读写分离现象普遍存在:学生积累的词语、句子只会运用到默写考试中,习作语言干瘪;阅读理解、阅读积累转化不成写作能力;习作不会运用学到的写作知识进行解读、重构、修改。读说写缺少整合,没有构成外化——内化——外化链条。高效阅读、高效写作、高效表达仅仅作为学生学习语文的辅助工具,远没有达到助推高效课堂之功效。

我们尝试将语文教学以各篇课文作范例,树立读写一体化的教学观,引导学生通过不断的读写实践逐步实现读写一体化。

读说写一体化课型的基本流程是:读通、读懂、读出感悟;把自己的阅读积累、感悟,尤其是阅读对自己写作的启示说出来与同伴分享;将感悟出的写作方法运用到自己的习作中;再次分享自己的写作心得;将自己的习作朗读给同伴。

例如,在“如何把文章写具体、生动”的教学设计中,授课教师这样设计教学目标:一是借助工具——找感情基调、标注朗读符号,练习感情朗读小片段。二是在默读、朗读的基础上,选择合适视角,说出文章是怎样写具体生动的?并能说出这样写的好处。三是将读写阶段感悟到的写作方法,尝试运用到习作修改中。四是再次赏

析、朗读、分享文章。

这节课围绕“片段怎么读”“片段写了什么”“片段是怎样写的”“这种方法怎么用”“如何赏析自己的文章”“如何朗读分享文章”等6个视角构建学习目标。重点是借助高效阅读中感悟到的表达与写作方法,进行仿写训练。完成从“文本阅读、文本赏析、文本如何写作”到“模仿书写、自我赏析、文本分享”的转换,实现从“读说写”走向“写说读”的第二次循环。

从“传统教学”走向“结构模块教学”

针对课标中对知识点“识记、了解、理解、应用、灵活运用、创新”等不同要求,对“封闭性问题、半封闭性问题、开放性问题”等不同类型问题,对“概念性知识、程序性知识、元认知知识”等不同知识类型,对合作是为了省时、互助、分享、发现不同、探究多种可能等不同合作意图,我们的学生和小组根本没有多种、多元的合作学习方法、技能、策略去应对,对合作过程出现无法说服同伴、无法调解矛盾冲突等偶发事件束手无策,因此无效、低效合作(小组)学习也就不足为怪了。另一方面,不少课改学校出现了教学形式的套路化,普通教师难以驾驭新课型。

针对此类情况,我们思考能否用“内容+方法模块”的思路取代传统课型。也就是说,课堂结构是由不同方法模块排列组合而成,传统课型是以知识内容为明线、方法为暗线。我们的新思路是:以学习方法、培养思维为明线,以内容、知识为暗线;过去是知识学科素养目标,现在则借助过程和学习形式渗透、整合完成核心素养目标,即同一时空完成两类课程目标。

我们以两个模块加以说明。

在互教互学分享、帮扶模块,采取循环小组的形式:按照传统小组划分原则异质分组;各小组成员依照教师要求全面自学,教师划分该小组重点研究的问题;每个小组确定2至3人作为该问题的解说员,轮流为全班不会的学生讲解;没有轮到自己解说时,学生可以到其他小组学习自己不会的问题;其余学生哪个问题不会,便选择到相应的小组学习。

在混合式分区模块,采取同质分组的形式:在日常

授课或复习课时,采用优对优、中对中、潜能生对潜能生的形式分组,教师要设计分层学习内容,做到设计形式分层、内容分层、练习分层、达标检测分层,让学生选择适合自己学习的小组;学习时可借鉴复式教学模式,错开展示时间;同时,在编排小组座位时,要发挥“异质分组就近询问”的优势,便于潜力组、中等组就近解决疑难问题。

从教具使用走向学具研发

课程是“学校教育活动中可操作、可控制的教学内容”,是“学校教育中学生经验的总体”。教育科学技术是教育发展的第一生产力,课堂变革需要教育科学技术的支撑。以导学案为载体的“先学后教,以学定教”的教学模式改革,是传统学科课堂走向高效课堂的一个抓手;同样,“学具”的研发与使用是学科课堂走向高效课堂的另一个抓手,是课堂走向新生强有力的助推器。在学具研发方面,我们的做法主要有:

让学具准确判断学科课堂的学情。以往课堂判断学情,凭的是教师的经验,靠的是教师的感受。如果把学具引进学情判断,将实现对学情的判断从定性到定量的突破。在这方面,我们研发的学具有信息反馈牌、任务条、展示卡等。信息反馈牌是将小组建设的载体——组牌加以改造,用于小组学情反馈。任务条是将各小组的任务以及其他小组的任务一一注明,记录在小纸条上,并分发到各小组,这样就可以保障课堂展示、点评、补充的高效率、高质量。展示卡针对“小组合作学习中有的学生成了小组展示的贵族,有的沦落为小组展示的奴隶”的现象,“让每个学生都成为课堂的贡献者”。

让学生的学习过程、效果评价构成链条的学具。学校把网络游戏中的积分、晋级、Q币等吸引玩家的一系列动力机制,消化吸收、嫁接、移植到课堂评价体系,研发出适合学生心理需求的“QQ币课堂评价体系”学具——学科QQ币。

让手机作为课堂的一道风景线。在一节美术课上,教师引导学生进行创作实践:把学生较好的绘画作品用手机拍摄下来,通过大屏幕展现给大家,并让学生介绍自己的创意,旨在互相启发灵感,同时落实本节课“让学

生学会分享、学会倾听”的情感目标;把有欠缺的绘画作品也用同样的方式展现给同伴,互评互议,共同修改,旨在捕捉稍纵即逝、可遇不可求的瞬间错误,让课堂因生成而精彩。

让“思维导图”带着作文起飞。写作文时常常因为没有例子、没有思路或整篇文章结构掌握不好而焦头烂额。思维导图是一个产生点子的利器,一个整理资料的强大工具。学生在构思作文时,运用思维导图的第一步是发散题目:在纸上写下作文题目,然后开始写与题目有关的词汇,进行发散联想。在这个阶段不去管联想的内容是否与题目有关系,只管发散联想,越多越好、越广越好。然后再拿出一张纸重新写上题目,并对刚才发散出来的内容进行思考,理出思路,最后按照思路对内容进行删减、增补、排序等,用思维导图把作文的结构整理出来。

### 课改运行平台:我们是怎么做成的

深度课改之所以能取得预期效果,与学校建构的机制与平台密不可分。

在管理机制上,我们借助工资杠杆激励教师达标过关,借助道德成本推行捆绑制考核,借助层级纠错方式把问题解决在基层,让学生观课、评课,让学生培训学生。

深度课改中,形成了班级组织新形态——班级教研组、年级班组群。班级教研组主要由本班跨学科任课教师组成,主要为研究“学”而设立,中心工作是研究“学情”,解决“育”的问题。年级班组群:团队学习不仅限于

班内,还可以让同年级学生成为同班同学;让小组之间在整个年级流动起来;让教师资源实现最大程度的整合,发挥团队整体效益。

我们创新观课议课方式,实行微信直播互动。先建立一个微信群,观课教师加入该群;观课时,专家像足球比赛的解说员,在微信上进行同步点评;观课教师可以借助录像、语音、手写工具,对观察到的现象发表自己的看法;对不明白之处向专家或同行同步咨询,也可以对专家、同事的观点进行质疑、论辩;还可以对某个环节提出改进建议;也可以定量定点观察一个小组,分阶段提供数据及分析。观课结束后,观课教师将议课意见上传,执教者也要上传自己的课后反思。

学校成立了由全国著名专家组成的高端智囊团,为学校课堂改革出谋划策、把脉问诊,对于学校课改中的问题,实行跟进式督导、指导、评价;同时联合名校,实现人才交流、资源共享。

学习是一件高度私人化的事件,学习初始阶段和最高的境界是自学,测量好课堂品质的重要标准是,学生是否有足够的自学时间,即可自主支配的时间。我们将自习提升到与其他学科课时同等重要的位置,安排足量的自习时间,目的是最大限度地增加学生的学习自由度,解放学生的学习时间。为此,学校进一步加长了高效课堂的链条,提出了高效早读、高效自习的概念,将早读课、自习课的每一节课都设定了学习目标、学习过程、学习时间安排、学习检测评价等环节,让学生在目标明确的课堂中高效学习。

(文章来源:中国民办教育共同体 2016-09-28)

### 自贡市实施优质民办教育促进计划见成效

2016年以来,自贡市全面实施优质民办教育促进计划,取得一定成效。一是引入优质幼儿园,新建童世界国际幼儿园,签约引进了蒙台梭利国际幼儿园,积极争取宋庆龄国际幼儿园顺利落户。二是建设品牌中小学,成功引进成都外国语学校自贡普润校区、衡水中学川南分校和自贡嘉祥成都外国语学校顺利落户,总投资16亿元、占地950亩、建筑面积42.5万m<sup>2</sup>,可提供优质基础教育学位1.4万个以上。三是创办区域名高校,争取绵阳树人集团投资10.5亿、征地750亩,创建西南旅游职业学院,与广州高新投资公司达成意向协议,投资10亿元新建四川高新职业学院。

(据上海市民办教育协会官网)



## 美国,对营利性教育行业实行严格监管

20世纪90年代以来,营利性教育机构的崛起成为美国高等教育发展最为显著的变化之一,也是构成美国高等教育行业的重要组成部分,无论从招生规模的增长还是资本市场的表现看都令人震惊。然而,伴随着美国次贷危机带来的连锁反应,营利性高等教育机构快速发展背后的问题开始逐渐显现,包括较低的毕业率、较高的联邦贷款违约率、以及招生违规及欺诈行为等。奥巴马政府上台以后,开始对营利性高等教育行业采取一系列严格的监管措施,改善营利性高等教育机构的办学质量,打击该行业存在的违法违规行,规范营利性高等教育行业的办学行为,进而提升学生的学业成就,提高毕业生的助学贷款还款率。

回顾美国营利性高等教育行业监管政策的历史演变,奥巴马政府对营利性高等教育行业的监管政策也是建立在美国往届政府的政策之上,其监管新政大致可以概括为三个方面:保护受教育者的权益、提高财政资金使用的安全性、加强对教育质量的监管。

保护受教育者的权益主要有两方面:修正“有偿就

业”的规定、进一步限制“激励性薪酬例”,当然,这两条规定是奥巴马政府在原有规定的基础上进一步完善,其中“有偿就业”的规定与联邦助学贷款项目相联系,以保证消费者的教育投资回报。

自从20世纪90年代以来,越来越多的营利性高等教育机构通过参与认证机构的资格认证以获得来自联邦政府的各项助学金,这种现象在2010年前达到顶峰。为了提高财政资金使用安全性,奥巴马政府执政以来,开始对营利性高等教育行业实行紧缩的联邦助学贷款政策,制定了90/10规则和控制助学贷款违约率的规定。

由于生源质量、教师质量等因素导致的营利性教育机构学生毕业率较低的现象,引起了社会的广泛关注。为着力解决上述问题,奥巴马政府通过促进认证机构对美国营利性教育机构的认证,尤其是提高区域性认证机构在营利性高等教育认证评估中的作用,以此加强对教育质量的监督与监管。

(致远研究 2017-03-22)

## 英国,重视学校心理健康教育

英国学生心理健康机构 Place2Be 发现在6到15岁年龄层中,有心理健康问题的学生竟然已达到10%的比例,而这些学生的心理健康问题往往持续到步入社会。在这些学生当中,有一半以上的学生大都在14岁时初

次出现心理健康问题的征兆,并且在过去的25年间,青少年出现沮丧和焦虑的情况上升了70%,但其中只有四分之一的学生接受专业的心理健康服务。英国各级学校面对日益恶化的学生心理健康问题感到担忧,并指出心

理健康问题已成为逐渐削弱学生学业成就的潜在危险。在相关研究数据中也发现学生心理健康问题已成为低出席率与低学业成就的主要影响因素。因此,学校如何监测学生心理健康与提供学生必要的协助是相当重要的。

近年来,如何协助学校处理学生心理问题是各界越来越重视的议题,许多学者倡议学生心理健康应与学业成就同等重要。日前英国公众健康机构发行第一本学生心理健康手册,提供学校和教师做为处理学生心理健康问题的参考。该手册加强教职人员对于测量学生心理健康工具的认识,并提供监测学生心理健康的3个步骤:(1)对学生心理健康初步检测;(2)识别能从额外协助中受益的学生;(3)评估此协助的有效性。该手册提供学校各式各样的工具,并指导教职人员如何在教育情境中使用这些工具。在此同时,学校领导人将运用这些资料来识别学生心理健康需求,并找出最佳的方法来解决这些学生心理健康问题。目前,一些小学和中学已经开始使用手册中的问卷来调查学生心理健康需求,并根据调查的结果做出对应方针。简而言之,透过此学生心理健康手册,学校将努力创造一个良性循环,维护学生生理及心理的健康,使学生能在无后顾之忧的情况下充分发挥

其潜能,提升学生成就。

在这样的情况下,英国政府也开始重新思考如何重新评估学校效能。英国白金汉大学校长提到学校关注学生心理健康和性格将提高学生学业成就,而只重视学业成就而疏忽学生心理健康,未必能使学生为将来的工作做好准备,因为近年来雇主要聘用员工时,已将心理健康及性格列入聘雇审核条件。尽管在过去的3年里,许多公立学校和私立学校开始认真的看待学生的心理健康问题,并做出许许多多的努力,但学校却因为这样的努力并没有受到政府认可,而产生巨大的挫折感。该校长指出,只要成绩表现依旧是评估学校的唯一指标,那么学校永远不会真正的重视学生心理健康,只有将学生心理健康指标列入学校排名的评估指标中,学校才会产生真正的改变。此外,他也认为当学生18岁时,伤害已经造成,大学处于不利的境地,因此,中小学做好基础工作是相当重要的。

在学生心理健康越来越被重视的今天,英国政府正积极提供必要的资源来支持学校与教师处理学生心理健康问题,以期能协助学生突破生命困境,进而增进学生的学业成就表现。

(<https://www.tes.com/news> 2017-01-31)

## 日本,智能手机使中小生视力恶化

根据日本文部科学省(教育部)公开的2016年度学校保健统计调查指出,裸视视力低于1.0的小中高学生的比例增加的情况为过去最糟。文科省分析应是因智能型手机及电视游戏的普及,已经受到习惯于近看画面的影响。

而虽然具有肥胖倾向的学童之比例比去年度些微增加的学年不少,但以长期来看是趋向减少的。而蛀牙的比例也降低,国高中生的比例为过去最低,文科省分

析不管是哪一项应该都是因为生活习惯受到了改善的关系。

近年来视力低下的学童人数持续增加。这次的调查里裸视视力低于1.0的比例为小学31.46%;国中54.63%;高中65.98%。连幼儿园也有27.94%,比去年度高了一个多百分点。

依照各身高的标准体重计算出的肥胖度高于20%以上的有肥胖倾向的儿童以学年别来看,高中1年级的

男学生为 10.95%; 国中 1 年级的女学生为 8.57% 为最高。

东日本大地震以后, 运动不足以及生活环境的变化而造成儿童肥胖倾向增加的福岛县, 继前年度回复到接近地震前的水平值。文科省的承办人对此表示“也许系因自治体及 NPO 为解决运动不足对策努力所获得的成效”。

有蛀牙的学童的比例, 国中为 37.49%; 高中为 49.19%。两者皆较前年度改善了 3 个百分点。虽然幼儿园(35.64%)与小学(48.89%)并非为过去最低者, 但是这是最接近第二次世界大战后不久时之蛀牙最少的期间的水平。

(产经新闻 2016-12-23)

## 泰国, 加强私立学校发展及监管策略

泰国私立教育署提出本年度预算实施指南时表示, 私立教育署的附属学校有两种类型: (1) 普通教育系统学校, 其中获得教育部批准并以基础教育核心课程教学的学校共 3845 所, 及由教育部准予使用各国课程教学的国际学校共 161 所; (2) 非正规学校, 分别是短期课程学校, 如: 宗教、艺术、体育及职业等共 6119 所; 伊斯兰学校 478 所及伊斯兰教育中心 2102 所, 都使用私立教育署模式课程或已通过教育部准许的学校自定义课程教学。目前私立教育学校的学生人数与公立教育学校的学生人数比例为 21.7:78.3。

私立学校的主要任务, 除了援助及减轻政府的教育负担外, 还注重质量管理, 从过去的实施方案中发现, 私立学校学生在国家考试测验中取得良好的成绩, 如: 国家教育考试各个科目的平均分居高分, 只有个别科目的平均分低于国家教育考试平均分的水平。

至于 2017 年度预算, 私立教育署制定了七项实施策略方案分别是: 一、课程、教学及评估的推展, 二、私立教育资源体制改革, 三、优化私立学校教育管理, 四、加强私立教育的参与, 五、推动非正规教育体系来创建学习型社会, 六、泰南边境地区的私立教育发展, 七、优化私立教育。

除此之外, 还包括下列几项重要计划, 分别是: 参考提供补贴计划来提高每个私立学校学生的补贴率, 以提

高私立教育质量; 透过发展幼儿教师、教师及行政人员的潜力, 以参考补贴要点及援助来提高小型私立学校质量; 减免学校房产和土地税收, 私立教育署将联络协会并收集资料及出公文至政令办事处以便考虑税收扣除准则; 以调整英语教学过程, 强调沟通及派送学校人员参加“训练营”(Boot Camp) 来提高私立学校学生英语水平; 提高私立学校学生质量, 透过强调综合科学、技术、工程及数学等学科知识的教育方法 (STEM Education), 将由每府两所学校以 STEM 教育来引导学校及扩展到附近的其他学校。

泰国私立教育署的任务是监管持执照的私立学校, 将重新调整两个策略方案, 并将方案分成子项目来实现目标, 该策略方案分别是:

一、加强私立学校策略, 可采用几种方法实施, 例如: 分配补贴预算占私立教育署总预算的 95.16%, 并把补贴预算分成两类: (1) 教师薪金; (2) 教学管理。否则不清廉的学校将把这些预算花在不符合原来目标的事务上; 让私立学校教师及基础教育署附属学校的国中数学和科学教师参与检测, 以便了解教师的弱点来进行补充并提高能力; 促进道德模范私立学校, 要先让私立学校行政人员、教师及学生了解道德教育学校的制度和程序后, 由学校自愿申请加入道德教育学校计划, 以增加道德教育学校数量; 提供私立学校名单给高教署以便加入



大学“保育”计划,每个地区的大学将为当地的私立学校和基础教育署管理的学校进行指导和协助;提高教师的薪资来招聘高素质的教师。

二、保持私立学校管理水平策略,私立教育署可以继续保持私立学校教育管理水平,如下:检查补习学校纳税问题;透过改进私立学校的信息及补贴管理系统来促进电子技术教育发展体系,符合教育部正在进行连接各个有关教育部门的数据库系统政策,必须加快让数据更加简单、明了及真实的迫切任务。

私立教育署将重新审议设立私立学校许可标准,之前的标准是规定学校一定要在各个方面都准备齐全后才能领到许可证及开学教学,要求审查能否为设立私立学校提供有条件的许可证,如不应等到建立好教学大楼后才能申请许可证,应考虑到若哪所学校在其他方面已做好准备就可以领到许可证,就算就教学大楼尚未盖好,但

不允许学校开学直至教学大楼盖好及其他设备齐全。

泰国教育部部长表示,教育部实施的每一个政策,大部分的私立学校也将得到好处,同时在推动私立教育议题上强调,要求私立教育署要重视单位里的每个人及要管理和改进工作系统,因为这些工作人员将是实施业务的驱动力量,希望每个人都有坚定信念的工作精神,共同创建一个真正强大的私立教育体系,不仅仅只是发放补贴。

目前泰国私立教育署有三种主要形式的附属学校,分别是:(1)补习学校;(2)私立慈善学校,有必要大力支持;(3)卓越学校分为国际学校和学术质量学校,教育部要求私立教育署支持这些学校使之成为代表国家形象的学校,及强调要求每所学校让学生背诵乘法口诀表,以及重视有关泰国历史教学。

(泰国教育部 2016-11)

### 民生教育成功赴港上市

3月22日,民办高等教育集团民生教育正式在香港联交所主板挂牌交易,市值约60亿港元。

此前公司公开发售股份所得的款项净额预计为13.057-15.075亿港元之间,主要用于:约55.0%预期将用于收购中国及海外其他现有学校。在收购标的选择上,民生教育计划收购现有利用率较低、具有较大增长潜力的学校。且会深耕西南,同时也会在东南部沿海发达城市寻求收购标的;约21.2%预期将用于建立新学校或扩充拥有或营办的现有学校;约14.8%预期将用于偿还自第三方金融机构取得的过度贷款;约9.0%预期将用作营运资金及一般公司用途。

民生教育为西部地区的民办高等教育集团,拥有重庆人文科技学院、重庆工商大学派斯学院、重庆应用技术职业学院、内蒙古丰州职业学院(青城分院),提供大学及大专学历教育,四所学校均为出资人要求合理回报的民办学校,且由民生教育通过直接拥有权架构拥有。

2016年9月,民生教育在山东省德州乐陵成立民生中等职业学校,涉足中专教育,此外民生教育还拥有新加坡培根国际学院约25.6%的股权,并是香港能仁专上学院的股东之一。

62岁的李学春为公司的创办人,1988年6月毕业于中共中央党校,在教育界拥有超过10年经验。

截至2016年10月31日,四所院校共拥有在校学生32685人,学校利用率86.5%,教师1090人。

2016/2017学年,民生教育收取的本科学费从13500元到18000元不等;重庆学校的大专课程学费为8000元到11000元;内蒙古学校的大专课程学费为6500到7000元。

民生教育2013年、2014年、2015年、2016年1-10月营收分别为3.84亿元、4.03亿元、4.26亿元、3.46亿元(人民币),净利润率分别为1.86亿元、1.96亿元、2.13亿元、1.76亿元(人民币),净利润率连年维持在50%左右。

目前港股市场上的民办教育股包括:主打河南地区的宇华教育(80亿港元),主打重庆地区的民生教育(60亿港元),主打广东地区的睿见教育(44亿港元),主打成都地区的成实外教育(157亿港元),东北起家的枫叶教育(82亿港元)等。

(芥末堆 2017-03-22)

## 兰州百所民办学校联合倡议“诚实守信、行业自律”

3月15日,兰州市百所民办学校联合发出倡议,公开发表“诚实守信、行业自律”宣言,全文如下:

民办教育是国家教育体系的重要组成部分。但我市少数民办学校片面追求经济效益,发布虚假招生信息,严重损害了民办教育的声誉。为此,由兰州市教育局倡导,兰州市民办教育协会主办,甘肃省消费者协会、兰州晨报、兰州晚报协助,联合兰州树人中学、兰州交大东方中学、兰州天庆实验中学、兰州中泰联合职业学校、兰州商业会计学校、兰州附工补习学校、兰州市城关区锦华东湖幼儿园、皋兰县天添实验幼儿园等百所民办学校和幼儿园签署了《兰州市民办学校诚信办学承诺书》,并发出倡议:

- 1.不以赢利为目的,取之于民,用之于民,回馈于社会;
- 2.坚持“立德树人、以文化人”,培养社会有用人才;

3.严格选聘教师,加强教育教学监督,提高教育教学质量;

- 4.规范管理,改善办学条件,创造良好育人环境;
- 5.安全工作重于泰山,树立安全第一的意识;
- 6.依法开展招生活活动,不做虚假广告;
- 7.公开各种管理制度,主动公布收费标准和退学、退费办法;
- 8.公布投诉电话,及时回复诉求,自觉接受家长、社会的监督。

兰州开通首个民办学校“诚信办学”监督热线0931-4540112,如接到举报,兰州市民办教育协会将对被投诉学校进行调查核实,并记入诚信档案,造成重大社会影响的将由教育行政部门予以处理。

(据中国民办教育协会官网)

## 浙江台州职院试水混合所有制办学

浙江台州职业技术学院日前公布今年的招生计划,新成立的汽车学院下设汽车制造、监测与维修、汽车营销3个专业,共招收160人。这标志着国内首个混合所有制改革的汽车学院正式启动办学。

汽车制造是台州市“十三五”八大主导产业之一,这些年,以吉利、吉奥汽车等龙头企业为代表,汽车领域的“台州制造”逆势上扬。仅汽车零部件及配件制造业,去年前11个月就实现工业增加值70.64亿元。

产业的快速发展使得人才缺口不断放大。与吉利、吉奥汽车共生的是4000多家配套企业构成的长长产业

链。即便每家企业一年只更新一名员工,就需要4000多人。许多企业硬是靠师傅带徒弟来解决人才短缺问题,对高素质的“来之能战”的院校毕业生求贤若渴。

经过谈判,台州职业技术学院与浙江台州金桥集团有限公司、珠海市笛威欧亚汽车科技有限公司签约成立汽车学院,共同探索混合所有制合作办学,为地方产业输送人才。

按照协定,学校提供8000平方米的场地单独用于建设汽车学院,前期投入800万元的实训设备,招生权归校方所有;台州金桥出资建造8000平方米的实训大

楼,集产展销功能于一体;笛威欧亚在当地投资建设 8 万平方米的“酷车小镇”,为学生专业实践提供场地。

混合所有制下,各自的权属如何划分,成为此次合作的一个焦点。台州职业技术学院党委副书记章伟表示,学校是国有资产不是企业,不能简单以投入多少资金来计算股权。经三方商议,最后认定,台州职业技术学院占股 40%,两家企业各自占股 25%。

那剩下的 10%去哪儿了?这 10%恰恰是本次“混改”的一个创新——股权虚置。

股权虚置是指经合同要约条件满足才生效的股权。在这次改革方案中,是指管理层通过若干年管理,达到各方认可并最终成立国家批准的独立办学机构,才能取得 10%的股权。

目前,学院的管理层是理事会。理事会享有汽车学院的人事、财务和资产管理权,会长是笛威欧亚的董事长,院长由台州金桥董事长担任,学校则派出干部担任

执行院长和党总支书记。

该校党委书记潘通天表示:“混合所有制改革的目的是为企业培养人才。”校企各自的股权都不能变卖,这也是目前国内学校“混改”不能越的一条“红线”。但如果没了“混改”带来的实惠,企业参与办学的热情势必会受到影响,10%的股权激励便由此而来。

学校将按照对二级学院的考核标准,对汽车学院定期评估,满足相关条件后将扩大招生指标,支持成立独立办学机构。如理事会拿到 10%的股权,将用于扩大办学、奖励师资、个人激励等。

台州金桥相关负责人表示,此次混合所有制办学改革体现了学校的决心和诚意,企业也将全力合作。目前,企业已书面承诺,汽车学院的毕业生进入企业后月薪在 4000 元以上,远高于当地 2800 元的行业收入标准。

(据中国教育报)

## 广东下放副教授审批权利多民办高校

近日,广东省教育厅发布了《关于取消高等学校副教授评审权审批事项的通知》。按照通知,从今年开始,广东省教育厅不再受理高等学校副教授评审权的审批工作。不再受理审批也就意味着副教授的评审权会下移,谁用人谁评审,这个权力将彻底归属高校。对于高校尤其是民办高校而言,显然是相当的利好。

根据通知,广东很多高校可以自评副教授,但并非无条件,省教育厅根据对副教授评审权单位的要求设置门槛,达到要求的可申请,获评审权的高校组成评审小组,拟定职称评定章程与规定,“如果一个学校,没有多少教授,无法组成评审小组,就不能自己评副教授。

职称问题始终是民办高校教师长期的痛。此前,公办高校有自己的职称评定委员会,民办高校只能统一参加省里的评定,名额限制加上民办身份,通过几率非常

微小,甚至有民办高校教师评不上副教授,但是将档案转入公办大学后很快就拿到副教授身份的例子。

如今,副教授评审权限下放到高校一层,为民办高校吸引人才和留住人才方面增加了底气,更给了投身民办教育的高校教师一个正面肯定的机会。十年树木,百年树人,教育本无所谓公办和民办,两种办学方式从来是各有千秋。但如果制度层面存在先天的障碍,再好的种子也结不出美丽的果实。对民办高校来说,职称评审权限的下放,让学术团体拥有了更多的自治权,给民办高校教师以成长上升的空间,随着政策空间的放开,民办资本不仅能办好小学-初中,随着时间的沉淀,也一定能办出好的大学。

(据时代周报)



## 南京创新民办教育督导评估方式

从以往民办教育督导评估按7个步骤、持续4-5个月,到现在按“布置培训、自查自评、送审结合”三步走,实现一次往返办理盖章结束。近日,南京市秦淮区教育局创新民办教育督导评估方式,深化推进简政放权、放管结合、优化服务改革。

目前,南京市秦淮区有民办教育机构141家,其中非学历民办教育机构114家,民办幼儿园27家,民办学校数量多,往年督导内容涉及面广、要求高,造成督导工作投入大、周期长,给教育局和各民办学校的工作带来了诸多不便。2017年秦淮区教育局在民办教育机构督导评估及年检工作中,简化办事程序,减轻民办教育机构的负担。往年的督导评估工作按照“布置培训、自查自评、送交材料、审核评估、实地督查、汇总结果、社会公示”七步式督导评估法进行,期间还需要盖多个章,较为

繁琐。今年秦淮区教育局将督导评估缩减为三步,即“布置培训、自查自评、送审结合”,一次盖章结束。往年的督导评估一般持续时间为4-5个月,今年督导评估每家一天,符合要求的一次办理结束。

区教育局有关领导表示,利用互联网平台简化环节,把所有督导文件,表格以及需注意的各类问题进行网络公示,并通过网络辅导解答疑难,不需要民办教育机构多次往返教育局,把原来往返多次的七步式督导评估流程进行简化,只要三个步骤、一次往返即可完成督导年检工作。这一简政放权的新举措受到了民办学校的好评。南京优学教育培训中心校长介绍,以往至少跑4次,这次按照流程准备材料,合格后审核盖章,10分钟就结束了,非常方便。

(据南京日报)

## 海南设专项资金支持民办教育发展

海南省人民政府办公厅最近公布《关于印发海南省教育综合改革方案的通知》(以下简称“通知”)。《通知》指出,要支持和规范民办教育发展,全面清理并纠正各类不利于民办教育发展的政策,省里出台的支持教育发展的政策一律适用于民办教育。

《通知》明确,海南将设立教育产业扶持奖补专项资金,加大资金筹措力度,将民办教育发展作为重点给予支持。完善高校学生资助办法,确保国家和省高校学生资助政策惠及民办高校学生。

在民办学校就读的义务教育阶段学生享受与公办学校学生同等的“两免一补”等政策。落实国家关于民办

教育分类改革的指导性意见,出台海南省支持和规范民办教育发展的地方性法规,建立非营利性、营利性民办学校分类管理体系。

健全民办学校会计制度、财务管理制度、资产管理制度和风险防范机制,规范民办学校举办者和学校法人变更,健全民办学校退出机制。加强对非营利性民办学校的支持力度,非营利性民办学校用地、税收优惠等享受和公办学校同等的政策。加强民办学校规范管理,建立健全民办学校信息公开制度,推进依法办学。

(据海南日报)

# 教育部等五部门关于深化高等教育领域 简政放权放管结合优化服务改革的 若干意见

教政法〔2017〕7号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，完善中国特色现代大学制度，破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍，进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负、简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权，激发广大教学科研人员教书育人、干事创业的积极性和主动性，培养符合社会主义现代化建设需要的各类创新人才，培育国际竞争新优势，经国务院同意，现就深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革提出以下意见：

## 一、完善高校学科专业设置机制

(一)改革学位授权审核机制。深入推进学位授权点动态调整。省级学位委员会负责审批学士学位授予单位及专业。国务院学位委员会委托省级学位委员会组织硕士学位授权审核和博士学位授权初审。稳妥推进部分高校自主审核博士硕士学位授权点。对承担国家重大科研任务、符合学位授予标准的高校，新增硕士博士学位授权可不再要求培养年限。国务院学位委员会要加强授权

监管，完善学位授权准入标准，强化专家评审环节，开展学位授权点合格评估，对于不按照标准和程序办理、不能保证质量的，依法责令限期整改，直至撤销其博士学位授权。

(二)改进高校本专科专业设置。除国家控制布点的专业外，高校自主设置《普通高等学校本科专业目录》内的专业，报教育部备案；自主设置高等职业教育(专科)专业，报省级教育行政部门备案。支持高校对接产业行业需求，经学科和产业行业专家充分论证后，按照专业管理规定设置经济社会发展急需的新专业。加强专业建设信息服务，公布紧缺专业和就业率较低专业的名单，逐步建立高校招生、毕业生就业与专业设置联动机制。开展专业设置抽查，对存在问题的专业，责令有关高校限期整改或暂停招生。

## 二、改革高校编制及岗位管理制度

(三)积极探索实行高校人员总量管理。教育部会同中央编办、财政部等相关部门制订高校人员总量核定指导标准和试点方案，积极开展试点。试点高校人员总量实行动态调整。纳入总量管理的人员享有相应待遇和保障。机构编制、高校主管部门发现高校在人员总量管理

工作中存在弄虚作假等严重问题的,对相关责任人依法依规予以处理。

(四)高校依法自主管理岗位设置。高校根据国家有关规定在人员总量内组织制订岗位设置方案和管理办法,并主动公开,接受监督。岗位设置方案应包括岗位总量、教学科研、管理服务等各类岗位的名称、数量、结构比例、职责任务、工作标准、任职条件等。

(五)高校自主设置内设机构。高校根据办学实际需要和精简、效能的原则,自主确定教学、科研、行政职能部门等内设机构的设置和人员配备。鼓励高校推进内设机构取消行政级别的试点,管理人员实行职员制。改革后要保障高校内设机构人员享有相应的晋升、交流、任职、薪酬及相关待遇。

### 三、改善高校进人用人环境

(六)优化高校进人环境。高校根据事业发展、学科建设和队伍建设需要,自主制订招聘或解聘的条件和标准,自主公开招聘人才。政府各有关部门不统一组织高校人员聘用考试,简化进人程序,为高校聘用人员提供便捷高效的人事管理服务。高校在人员总量内聘用人员要围绕主业、突出重点、支持创新。

(七)完善高校用人管理。高校根据其岗位设置方案和管理办法自主做好人员聘后管理。对总量内人员,高校与其签订聘用合同。在人员总量外,高校可自主灵活用工,依法签订劳动合同,依法履行合同,规范实施管理,切实保护当事人合法权益。高校可根据国家有关规定,自主制订教师到企业兼职从事科技成果转化活动的办法和离岗创业办法。

### 四、改进高校教师职称评审机制

(八)下放高校教师职称评审权。高校自主制订本校教师职称评审办法和操作方案。职称评审办法、操作方案报教育、人力资源社会保障部门及高校主管部门备案。将高校教师职称评审权直接下放至高校,由高校自主组织职称评审、自主评价、按岗聘用。条件不具备、尚不能独立组织评审的高校,可采取联合评审的方式。教育、人力资源社会保障等部门要加强监管,对高校职称

评审工作进行抽查,对因把关不严、程序不规范,造成投诉较多、争议较大的高校,要给予警告、责令整改;对违法违纪的责任人员,按照国家规定给予处理。

(九)改进教师职称评审方法。高校要将师德表现作为评聘的首要条件,提高教学业绩在评聘中的比重。针对不同类型、不同层次教师,按照哲学社会科学、自然科学等不同学科领域,基础研究、应用研究等不同研究类型,建立分类评价标准。完善同行专家评价机制,建立以“代表性成果”和实际贡献为主要内容的评价方式。

### 五、健全符合中国特色现代大学特点的薪酬分配制度

(十)支持高校推进内部薪酬分配改革。人力资源社会保障、财政等有关部门要支持高校建立健全有利于提高竞争力的内部分配机制,实行符合高校特点和发展要求的内部分配政策。高校要理顺内部收入分配关系,保持各类人员收入的合理比例。在核定的绩效工资总量内可采取年薪制、协议工资、项目工资等灵活多样的分配形式和分配办法。

(十一)加强高校绩效工资管理。人力资源社会保障、财政等部门在核定绩效工资总量时,充分考虑高校特点,重点加大对高层次人才集中、服务国家重大战略需求、着力培养拔尖创新人才高校的倾斜力度。高校根据备案人员总量、当地经济发展水平、办学层次等因素,自主确定本校绩效工资结构和分配方式。绩效工资分配要向关键岗位、高层次人才、业务骨干和做出突出成绩的工作人员倾斜。高校科研人员依法取得的科技成果转化奖励收入,不纳入绩效工资。

### 六、完善和加强高校经费使用管理

(十二)改进高校经费使用管理。财政部门要完善高校预算拨款制度,优化高等教育拨款结构,加大基本支出保障力度,基本支出占比较低的地方要进一步优化结构,合理安排基本支出。改进项目管理方式,完善资金管理办法,采取额度管理、自主调整等措施,进一步扩大高校项目资金统筹使用权。进一步完善高校国库集中支付范围划分,逐步扩大财政授权支付范围,逐步实现用款计划按



政府收支分类科目的项级支出功能分类科目编报。

(十三)扩大高校资产处置权限。适当提高资产处置的备案和报批标准。高校自主处置已达使用年限、应淘汰报废的资产,处置收益留归学校使用。税务部门要执行好各项涉及高校的税收优惠政策。高校要进一步提高预算编制水平,加快财政预算执行进度,完善内控机制,严肃财经纪律,严格按照规定管好用好各项经费和资产,不断提高资金使用效益。强化高校资产管理的主体责任,确保国有资产的安全和有效使用。高校应依法接受审计监督。

### 七、完善高校内部治理

(十四)加强党对高校的领导。高校要坚持和完善党委领导下的校长负责制,高校党委对本校工作实行全面领导,对本校党的建设全面负责,履行管党治党、办学治校的主体责任,落实党建工作责任制,切实发挥领导核心作用。坚持党管干部、党管人才,落实“三重一大”决策制度。强化院(系)党的领导,进一步发挥院(系)党委(党总支)的政治核心作用。加强基层党组织建设,推动全面从严治党向高校基层延伸,充分发挥党支部战斗堡垒作用。

(十五)加强制度建设。高校要坚持正确办学方向和教育法律规定的基本制度,依法依规行使自主权,强化章程在学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能方面的基础作用。完善政治纪律、组织人事纪律、财经纪律,对工作中的失职失责行为要按有关规定严格问责。加强自我约束和管理,抓紧修订完善校内各项管理制度,使制度体系层次合理、简洁明确、协调一致,使高校发展做到治理有方、管理到位、风清气正。

(十六)完善民主管理和学术治理。进一步健全高校师生员工参与民主管理和监督的工作机制,发挥教职工代表大会和群众组织作用。坚持学术自由和学术规范相统一,坚持不懈培育优良校风和学风。完善学术评价体系和评价标准,推动学术事务去行政化。提高高校学术委员会建设水平,充分发挥高校学术委员会在学科建设、专业设置、学术发展、学术评价等事项中的重要作用。确立科学的考核评价和激励机制。突出同行专家在科研评价中的主导地位。

(十七)强化信息公开与社会监督。积极推进高校重大决策、重大事项、重要制度等校务公开。除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及公开可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和学校安全稳定的情况外,均应当依法依规公开相关信息。畅通监督渠道,发挥社会公众、媒体等力量在监督中的作用。利用现代信息技术手段,提高工作透明度,增强信息公开实效,让权力在阳光下运行。

### 八、强化监管优化服务

(十八)构建事中事后监管体系。各地各部门要进一步转变职能和管理方式,支持高校适应创新发展需要,推进治理结构改革。要深入推进管办评分离,切实履行监管职责。创新监管方式和手段,通过完善信用机制、“双随机”抽查、行政执法、督导、巡视、第三方评估等加强事中事后监管。

(十九)加强协调与指导。各地各部门要树立全局意识,加强协调,相互配合,整体推进。要引导高校合理定位,办出特色,防止“同质化”。对西部和艰苦边远地区高校给予必要政策倾斜。要及时解决工作中发现的问题,提高管理服务水平。

(二十)营造良好改革环境。各地各部门要简化优化服务流程,精简和规范办事程序,缩短办理时限,改进服务质量,让高校教学科研人员从过多过苛的要求、僵硬的考核、繁琐的表格中解放出来。依托“互联网+”,积极推动高校公共服务事项网上办理,提高办事效率。抓紧修改或废止影响高校发展和教学科研人员积极性的、不合时宜的行政法规和政策文件,保持改革政策协调一致。做好改革的总结推广和宣传引导工作,营造良好氛围。

各地各部门要立足我国基本国情教情,综合考虑不同地区和高校实际,抓紧细化高校人员总量、职称、薪酬等方面改革的试点或落实办法,大力推进改革进程。各高校要及时制定实施细则,向院系放权,向研发团队和领军人物放权,确保各项改革措施落到实处。

教育部 中央编办 发展改革委

财政部 人力资源社会保障部

2017年3月31日