

我国民办教育发展的制度非均衡问题及解决路径

贾建国

[摘要]当前,我国的民办教育发展处于制度非均衡的状态,表现为制度供给不足和制度供给过剩,不利于其自身的可持续发展。鉴于此,政府需要通过消除延迟性和主动性制度供给过剩,通过“增量改革”和“存量改革”来增加制度供给,推动民办教育的持续健康发展。

[关键词]民办教育 制度 非均衡 解决路径

[作者简介]贾建国(1978-)男,山西交城人,深圳市教育科学研究院,助理研究员,博士,研究方向为教育政策与制度、民办教育。(广东 深圳 518001)

[中图分类号]G522.72 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2012)23-0008-03

制度均衡是人们对现存制度的一种满意或满足,从而处于无意和无力改变的状态。制度非均衡就是人们对现存制度的一种不满意或不满足,意欲改变而又尚未改变的状态。制度非均衡常常成为制度变迁的诱因,换句话说,制度变迁实际上是对制度非均衡的一种反应。经过几十年的发展,我国的民办教育取得了长足的进步,民办教育的制度体系也在逐步完善。但同时,在民办教育发展的制度供给方面也存在着诸多问题。这些问题的存在,会引起与制度需求不对称的制度非均衡现象,进而阻碍民办教育的健康发展。因此,深入分析我国民办教育发展的制度非均衡现象,提出有针对性的措施,对推动民办教育制度的变革有着重要意义。

一、民办教育发展的制度非均衡分析

从制度供需的角度来看,我国民办教育发展的制度非均衡现象主要表现在两个方面:一是制度供给不足,即制度的供给无法满足制度需求,从而造成现行低效制度无法改变;二是制度供给过剩,即相对于社会对制度的需求而言,有些多余或无效的制度仍然在发挥作用。

(一)制度供给不足

1. 制度供给的数量不足。现有的民办教育制度主要是基于捐资办学的前提假设而制定的,忽视了我国民办教育的主体是投资办学的基本特征,导致民办教育发展过程中出现了明显的制度供给不足现象。

第一,产权制度缺失。我国的《民办教育促进法》规定了学校享有法人财产权,但对举办者原始投入资产、办学积累资产的归属没有作出明确规定,尤其是民办学校终止时,清偿完受教育者、教职工的费用和其他债务后的剩余资产如何处理等,都缺乏相应的可操作性的法律依据。之后颁布的《实施条例》对这一问题也采取了回避的态度,导致民办学校产权归属成为立法的空白地带,严重影响了我国民办学校的正常运转和持续发展。

第二,分类管理制度尚未建立。当前我国民办教育以投资办学为主,出资人大多期望获得一定的回报。但是,我国相关法律政策对非营利性和营利性民办学校的分类标准以及营利性学校的运行方式等都缺少必要和明确的法律规定。于是,我国投资办学的民办学校就处于一种“无制度可依”的状况,不得不在

捐资办学的制度体系下通过各种途径求得“生存”。这不仅挫伤了举办者持续出资办学的积极性,也阻碍了潜在社会资金转化为有效的教育资源。

第三,合理回报的制度安排并未真正建立。《民办教育促进法》规定允许出资人从办学结余中获取一定的合理回报。但是,这一规定在实际执行中却遭遇一系列政策和制度障碍,至今未能真正兑现,这主要表现为:有关合理回报的程序规定过于烦琐,无法实际操作,而且现有规定未体现鼓励与扶持的本意,针对要求合理回报的民办学校的税收优惠政策迟迟没有出台,举办者可以依靠拥有的民办学校控制权获得一定的回报,实际上架空了“合理回报”的法律规定。

2. 制度供给的质量(有效性)不足。民办教育在制度设计及制度执行过程中存在一些缺陷和问题,导致制度供给的有效性不足,无法满足民办教育的发展需要。

第一,民办教育现有的法律法规及行政规章,还存在诸多不协调、不衔接之处。《民办教育促进法》虽已颁布多年,但《民办教育促进法实施条例》及其他政府规范性文件存在某些与该法基本精神不完全一致的地方,导致该法操作性不强。例如,我国《民办教育促进法》明确规定“民办教育事业属于公益性事业”,但是《民办非企业单位登记管理暂行条例》《民办非企业单位登记管理办法》和《税法》却把民办学校归属于“民办非企业单位”。这种明显的冲突造成民办学校定性的错位,从而导致一系列的矛盾和问题。

第二,扶持与奖励制度落实不力。《民办教育促进法》及实施条例所规定的扶持奖励措施,有关部门及不少地区至今未能完全贯彻。首先,据调查了解,目前只有少部分省份建立了民办教育财政资助制度,而且经费额度非常有限。其次,《公益事业捐赠法》提出,捐赠企业将享受企业所得税优惠,自然人享受个人所得税优惠,对境外捐赠减征或免征进口关税和增值税。但是,相关规定的扶持和优惠力度不强,而且在实践中缺乏可操作性,导致社会公众缺乏捐资办学的热情。再次,以“资金来源或资金管理方式”作为征收学校企业所得税的标准,并不符合民办学校的实际情况。同时,税务与教育部门在对是否要求取得合理回报的民办学校的认定上存在偏差,导致许多并不营利的民办学

校被视为营利性机构。

第三,办学自主权的制度保障力度不足。《民办教育促进法》规定:民办学校与公办学校具有同等的法律地位,国家保障民办学校的办学自主权。但实际上政府的限制仍然过多,民办学校自主权有限,具体表现在:一是不能自主设置专业与课程,民办学校同质化倾向日益严重。受到政策环境的影响和社会氛围的诱导,许多民办中小学也在走公办学校的老路,片面追求升学率,课程设置高度雷同,教学组织形式和评价手段极为单一。二是招生计划受到严格管制。由于不少地方在招生指标分配上存在优先保重点、保公办的现象,导致民办学校的生源空间受到严重挤压。三是学历教育收费仍然实行严格的审批制度。政府多年前制定的民办学校收费标准,已经远远低于公办学校的生均经费标准。随着办学成本的逐年提高,民办学校往往处于举步维艰的境地。

(二)制度供给过剩

1. 延迟性制度供给过剩。延迟性制度供给过剩是指由于制度变迁的时滞性等原因,一些阻碍民办教育发展的制度长期延续下来而未能及时清除或变革的现象。具体来讲,延迟性制度供给过剩主要是指歧视性制度的大量存在,主要包括正式制度和非正式制度两个方面。

第一,正式制度是指人们有意识建立起来的并以正式方式加以确定的制度安排。民办学校与公办学校虽然都属于公益性事业,但事实上民办学校长期以来在我国受到普遍存在的体制性歧视。据报道,2010年中国民办教育协会曾准备就32个民办教育的歧视性问题展开调研。这主要表现在:民办学校无法与公办学校一样得到公共财政的扶持,以及水电、税收等方面的优惠政策,承担义务教育任务的民办学校学生享受不到“两免一补”,也得不到相应的生均拨款;民办学校教师与公办学校教师的工资待遇、社会保险差距太大等等。

第二,非正式制度是人们在长期交往中自发形成并被无意识地接受的行为规范。目前,对民办学校的歧视已经深深植根于人们的思想观念之中。即使一些反对歧视的人,也没有真正把民办教育和公办教育放在“公益性事业”的框架内一视同仁。有些政府部门对民办教育的价值和意义认识不足,不少地方有关民办教育发展的指导思想不甚明确,习惯于计划经济时代管理单一体制教育的思维与做法,甚至以“怀疑论”“多疑论”“麻烦论”等消极被动心态对待民办教育。

2. 主动性制度供给过剩。主动性制度供给过剩是指一些地方政府在制度设计上对公办学校和“官办”的民办学校过度扶持,从而严重限制了“纯”民办学校生存和发展空间的现象。

第一,在我国,公办学校与政府之间存在天然的利益关系。为保证公办学校的发展,政府全力为其开辟活动空间,制度体系带有明显的政府“呵护”的意味,从而造成了制度空间的不平等。尤其是公办学校的生存与发展受到民办学校挑战的时候,政府可能会对民办学校实施“拨乱反正”式的挤压性政策,从而维护公办学校的利益。例如,不少地区以扩大优质教育资源为名,不断扩大公办重点学校的办学规模,挤压了民办学校的生存空间。

第二,地方政府通过“名校办民校”等方式进入教育市场,削

弱了社会力量办学的积极性。具体来说,主要是政府在规制民办学校发展的过程中存在“政治创租”及“抽租”问题。所谓“政治创租”就是指政府部门利用行政干预的方法来增加“官办”民办学校的利益。我国各地普遍存在的“名校办民校”是政府放权让利的产物,政府为了维护它们的利益,在制度设计过程中会对这些学校过多地“关照”和“偏爱”,无形中限制了“纯”民办学校的竞争力。同时,“政治创租”的存在客观上为“纯”民办学校设置了取得合法性的障碍。这些“纯”民办学校要么迎合政府部门的各种“规制”,以对政府的依赖和合作换取合法性;要么被动地在政府监管的缝隙中求得生存,由此大大削弱了其民间性、公益性和独立性的特征。

二、民办教育发展制度非均衡的解决路径

民办教育发展的制度非均衡问题的解决是一项系统工程,我们必须以战略性和全局性的眼光来看待这一制度变革。

(一)消除各类过剩性制度安排

要顺利推进民办学校的发展,首要的问题就是消除现有的制度供给过剩现象。具体来讲,政府需要从以下三个方面解决制度供给过剩问题:

1. 落实民办学校的平等地位,清除各类歧视性正式制度。各级政府应尽快清理、取消制约民办学校发展的各种歧视性政策,使民办学校在建设用地、税收等方面与公办学校享有平等的权利;尽快取消民办学校学生不能同公办学校学生一样享受国家优惠政策的歧视性制度,明确民办义务教育阶段学校学生一律纳入“两免一补”等相关政策范围;在师资建设方面,能够落实“公、民办学校教师的同等地位”等;在符合国家规定的条件下,取消地方政策壁垒,允许民办学校与学生进行双向选择,以及公、民办学校教师进行合理流动等。

2. 加强舆论引导,消除各种歧视性非正式制度。首先,加强对《民办教育促进法》及其实施条例的学习和宣传,让全社会深刻认识到发展民办教育对于调动社会各方面办学的积极性、增加社会对教育的投入、推动教育事业健康发展的重要作用。其次,各职能部门的主管领导要对民办教育树立正确的观念导向,真正认识到民办教育同样是公益事业。同时,各职能部门应提高相互合作、协调解决民办教育问题的认识,彼此要了解对方决策的背景和动机,在协商基础上取得共识并寻找解决问题的最佳方案。

3. 正确处理“名校办民校”等问题,为“纯”民办学校营造公平竞争的发展环境。首先,教育部门应该按照政府职能转变的要求,促进教育市场的开放性和公平性。其次,教育部门要严格审批程序,由省一级教育部门制定统一的公办学校参与举办民办学校的准入条件。严格按照《民办教育促进法实施条例》的规定,禁止义务教育阶段公办学校转为民办学校,公办学校参与举办的民办学校必须真正做到“五个独立”,不允许公办学校或教育部门分享民办学校的收入,或者分享的收入必须全额用于民办学校办学。再次,参与联合举办民办学校的应该是优质公办学校,而且双方必须签署联合办学协议,明确双方的权利和义务并经公证机关公证。

(二)加大民办教育制度供给力度

民办教育制度的供给既要考虑政府和民众的利益诉求,同

时也应尊重民办学校举办者的合理利益诉求。遵循这一原则,我国要加大民办教育制度的供给,改变当前制度供给不足的现象,可以采取两种不同的制度变迁路径。

1. 实行“增量改革”,确保现有法律法规的延续性和民办学校的稳定性。在现有法律法规框架下,按照公、民办教育同属于国家公益性事业的法律要求,清理各种对民办教育的歧视性政策,完善相关配套政策。

第一,明晰民办学校产权。通过地方立法,制定合理可行的产权明晰办法,从法律层面上进一步清晰界定民办学校法人财产的最终归属问题,确保学校法人财产的落实,要求举办者履行按时足额出资、承担债务和资产过户等义务,保障投资者或出资人的合法权益。在产权明晰的情况下,允许民办学校在特定条件下对外转让产权。

第二,制定合理回报标准及财务会计等各项配套制度。制定合理回报操作细则和举办者奖励办法,对举办者的投入部分,可以参照银行贷款长期利率水平给予合理回报。在此基础上,制定民办学校专门的财务会计、资产管理制度,加强对投入民办学校的公共资源使用情况的审计和绩效评估。同时,制定民办学校土地使用、水电费、信贷等优惠政策。

第三,完善公共财政资助制度。地方政府应制定专门制度,将对民办学校的经费资助列入财政性教育经费预算。同时,根据当地财政性教育经费增长的速度,确保民办教育发展专项资金按一定比例增长。对于承担义务教育任务的民办学校,政府应依法根据当地义务教育公办学校生均教育经费标准,拨付相应的教育经费;对于民办高校,可比照政府给予公办高校拨付生均经费的做法,按学生数给予一定的财政经费资助,用于降低学生的收费标准。在此基础上,鼓励地方政府及相关部门将公有闲置房屋、校舍、设施等,无偿或低价租赁给有条件的民办学校办学,在项目建设、师资培训等方面给予民办学校扶持。

第四,健全民办学校税收优惠制度。一是对不要求取得合理回报的民办学校,享受与公办学校相同的税收优惠政策。民办高等教育以本地公办学校同类专业的生均经费作为衡量标准,民办基础教育以所在区县生均教育经费作为衡量标准。收费相当或低于公办学校标准的,免征企业所得税;收费高出公办学校经费标准的,对高出部分征收企业所得税。二是对要求合理回报的民办学校制定单独的税收优惠政策,可参照高新技术企业的优惠征收企业所得税,出资人应当取得的合理回报继续用于学校建设的,应允许作为再投入计入其出资额,并免除这部分再投入资金的相应税款。

第五,完善民办学校办学自主权的制度保障。一是依法落实自主招生权。改变按照公办学校模式确定民办学校招生指标的做法,以其办学条件为主要根据,由民办学校自主确定每年的招生计划,教育部门按照核定的办学规模对注册人数进行认可。若因生源不足而需对招生计划进行调整,公办学校和民办学校应同比例减少班级数和班额数。二是充分落实专业设置或课程选择权。政府要给予民办学校基于自身资源优势自主选择课程的余地,允许在达到国家规定的课程标准的基础上自主设计校本课程。三是逐步放开对收费的限制。将民办学校收费审批制度改为备案制,由民办学校自主确定收费标准和项目,报物

价主管机关备案。

第六,完善民办学校教师的各项制度。建立县级以上民办学校教师人事代理机构,为符合条件的民办教师实行人事代理;落实民办学校教师在资格认定、职称评定等方面的平等权利;民办学校教师应享受与公办学校教师同样的社保政策,所需费用由政府、学校和教师个人合理分担,政府争取承担一半左右(如台湾地区为50%)等。

2. 实行“存量改革”,对民办教育进行全面的“制度重构”。这应该是未来我国民办教育制度供给的大方向,因涉及面广,应在部分地区开展试点,再逐步推广到全国。试点地区应以探索营利性和非营利性民办学校管理制度为突破口,在此基础上设计相应的配套制度。

第一,建立民办学校分类管理制度及产权制度。修改《民办教育促进法》等法律法规,将民办学校分为非营利性(捐赠型、出资型)民办学校、营利性(投资型)民办学校。对于捐赠型民办学校,举办者投入的资产及办学积累均属于捐赠性质,民办学校享有法人财产权,举办者不拥有民办学校的所有权,学校收支结余不得向出资者分配,学校终止时,清算后的剩余财产继续用于社会公益事业。对于出资型民办学校,在明确民办学校法人财产权的基础上,政府资助的财产归国家所有,企业和个人投入的资金归企业和个人所有,捐赠、学费属于学校集体所有,举办者在学校举办过程中不要求取得合理回报,校产的增值部分全部归学校所有,学校停办时,清算后的剩余财产中举办者仅取回原始投入部分,其他剩余财产用于举办社会公益事业。三是对于营利性民办学校,在明确民办学校法人财产权的基础上,政府资助的财产归国家所有,企业和个人投入的资金归企业和个人所有,捐赠、学费属于学校集体所有,投资者可按照一定比例获取合理回报,同时对于校产的增值部分根据投入主体占学校总资产的比例拥有相应的增值部分,学校停办时,各投入主体根据资产的产权证明承担有限责任和分配剩余财产。

第二,建立分类的法人、财务会计等相关制度。营利性学校参照公司制企业进行法人登记,并建立相应的法人治理结构,其财务会计等按照《企业单位会计制度》等相关制度执行。营利性民办学校财产可以继承、转让、质押,也可以上市,拥有申请破产保护的权力。非营利性学校参照事业单位的有关规定进行登记和管理,财务会计等按照《事业单位会计制度》等相关制度执行。

第三,建立分类的政府财政资助制度。随着分类管理制度的推行,国家的财政资助政策也要区别对待。在经费不允许的情况下,可先对非营利性民办学校进行资助。一是对民办学校学生给予生均定额补助。非营利性和营利性民办学校的学生都应该享受生均补助,但非营利性民办学校学生享受的比例应高一些。二是对民办学校给予奖励性补助,对为民办教育发展作出突出贡献的先进集体和个人按“以奖代补”的方式进行奖励。

第四,建立分类的税收、土地使用等制度。相关部门应对现行的民办教育税收法律政策进行修订。一是在税收制度方面,改变现行的以“国家财政部门拨付事业经费”或“经费纳入国家财政专户管理的学校”作为税收优惠对象标准的做法。在此基础上,捐赠型和出资型民办学校享受与公办学校同等的税收优惠政策。投资型民办学校,对于其收费低于同级同类公办学校

博弈论视野下高职教育校企合作的困境与对策

胡茂波 吴思

[摘要]校企合作是高职院校和企业的博弈行为,在校企博弈的过程中,高职院校和企业有着不同的利益诉求,存在信息不对称、权利不对等、义务不平衡、资源不均衡的现象,导致校企合作难以顺利进行。因此,要完善校企合作法规建设,构建基于校企合作信息平台的监管机制,利用经济手段引导企业参与校企合作,加强校企合作的宣传力度,努力提高高职院校教学质量。

[关键词]校企合作 博弈 高职教育 困境 对策

[作者简介]胡茂波(1975-)男,湖北鹤峰人,湖北工业大学高等职业教育研究中心、湖北省高校人文社科重点研究基地“区域高等教育发展研究中心”副教授,博士,研究方向为教育经济与管理;吴思(1988-)女,湖北黄冈人,湖北工业大学高等职业教育研究中心在读硕士,研究方向为教育经济与管理。(湖北 武汉 430068)

[基金项目]本文系湖北省教育科学“十一五”规划2010年度专项资助项目“地方公立高校学费标准研究”的阶段性研究成果。(项目编号 2010B487)

[中图分类号] G710 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3985(2012)23-0011-03

一、问题的提出

2006年,中共中央、国务院颁发《关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》(教高[2006]16号),大力支持和鼓励校企合作。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2011-2020年)》提出:要调动行业企业的积极性。建立健全

政府主导、行业指导、企业参与的办学机制,制定促进校企合作办学法规,推进校企合作制度化。校企合作这种注重实践、突出培养学生技能、为社会培养大量高素质劳动者和技能型人才的办学模式,越来越受到社会各界的关注。虽然政府大力提倡和鼓励校企合作,但是校企合作在实践中仍然遇到诸多困境。

生均经费的,免征企业所得税、营业税,对于超出部分减半计征或享受高新企业的税收优惠待遇。二是在土地使用制度方面,对于捐资型民办学校,以行政划拨方式提供土地使用权,对于出资型民办学校,可以参照行政划拨价出让的方式提供建设用地。对于营利性(投资型)民办学校,原则上以有偿出让方式供地,土地有偿使用费可在出让方案规定期限内分期支付。

第五,分类保障民办学校的办学自主权。一是非营利性民办学校招生纳入当地政府招生计划,享受与公办学校同等的招生待遇,营利性民办学校招生既可纳入政府招生计划,也可不纳入,由学校自主选择。教育部门不对营利性民办学校招生设立特定门槛,但应加强指导、监督和检查。二是非营利性民办学校的收费项目及标准实行政府指导价管理,指导价参照公办学校生均经费的一定比例确定。例如,温州市规定,收费标准由民办学校按不高于当地上年度生均教育事业费3倍的标准自主确定。营利性民办学校由市场调节,依据办学成本和当地经济发展水平自主确定收费标准,实行备案公示制。三是非营利性民办学校在当地教育部门的指导下,协调国家、地方和学校三级课程的关系,确定适合学校特点的课程和教材。营利性民办学校在遵循国家规定的教学大纲基础上,自主协调国家、地方和学校三级课程的关系。

第六,建立分类的民办学校教师制度。市、县两级教育部门设立教育人才服务机构,负责民办学校教师人事代理工作。各地可以同类公办学校教师工资总额的70%为标准,制定民办学校教师工资指导价。非营利性民办学校教师享受与公办学校教师同等的退休费,并对符合条件的民办学校由当地政府通过购

买服务的方式,按当地上年度生均教育事业费标准给予相应的补助。对于营利性民办学校教师,可要求民办学校实施企业年金制,保障教师的工资待遇等合法权益。同时,民办学校教师享受与公办学校教师同等的社会保险、职称评定等权利。

[注释]

张曙光.论制度均衡与制度变革[J].经济研究,1992(6):31.

(美)道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英,译.上海:上海三联书店,1994:64-64.

[参考文献]

[1]王烽.谈营利性与非营利性民办学校分类管理问题[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2010(3).

[2]吴开华,安杨.民办学校法律地位[M].南京:江苏教育出版社,2011.

[3]忻福良,陈洁.对民办学校实行分类管理的调研与思考[J].教育发展研究,2009(18).

[4]人民网.中国民办教育协会将就32个歧视性问题展开调研[EB/OL].http://epaper.rmzxb.com.cn/2010/20100707/20100707_330172.htm,2010-07-07.

[5]苏永通,李亚蝉.民办学校压倒公办学校,教育局拨乱反正惹争议[EB/OL].http://finance.ifeng.com/news/hgjj/20090402/504410.shtml,2009-04-02.

[6]陶西平,王佐书.中国民办教育[M].北京:教育科学出版社,2010.

[7]贾建国.我国民办高校产权的新制度经济学分析[J].中国高教研究,2011(7).

[8]黄新茂.民办教育分类管理改革势在必行[N].中国青年报,2011-06-20.

[9]中共温州市委,温州市人民政府.关于实施国家民办教育综合改革试点加快教育改革与发展的若干意见(温委[2011]8号)[Z].2011-10-20.