

义务教育阶段民办学校健康运行的路径分析

杨帆, 王萍

广州工商学院商学院, 广东 广州

收稿日期: 2024年2月20日; 录用日期: 2024年4月1日; 发布日期: 2024年4月10日

摘要

民办学校在我国教育体系中扮演者不容忽视的角色。尤其是在义务教育阶段, 民办学校在满足家长和学生多元化需求、促进教育市场竞争、提高教育质量等方面具有重要意义。然而, 在此过程中, 民办学校在办学规模、运营目的、内部机制、办学行为等方面出现了一些问题, 需对义务教育阶段民办学校进行规范和引导, 促进民办学校健康运行。本文将探讨义务教育阶段民办学校的办学历程、现状、以及存在的问题, 并提出了加强监管、融通资金、规范办学等方面的健康运行路径。

关键词

义务教育, 民办学校, 健康运行, 路径分析

Analysis of the Path of Healthy Operation of Private Schools in the Compulsory Education Stage

Fan Yang, Ping Wang

Business School, Guangzhou College of Technology and Business, Guangzhou Guangdong

Received: Feb. 20th, 2024; accepted: Apr. 1st, 2024; published: Apr. 10th, 2024

Abstract

Private schools play an important role in our country's education system. Especially in the stage of compulsory education, private schools play an important role in meeting the diversified needs of parents and students, promoting competition in the education market and improving the quality of education. However, in this process, there are some problems in the scale, operation purpose, internal mechanism and school-running behavior of private schools. It is necessary to regulate

and guide private schools in the compulsory education stage to promote the healthy operation of private schools. This paper will discuss the course, current situation and existing problems of private schools in the compulsory education stage, and put forward the healthy operation path of strengthening supervision, financing and standardizing schools.

Keywords

Compulsory Education, Private Schools, Healthy Operation, Path Analysis

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

2021 年以来, 国家专门部署规范民办义务教育发展, 原则上不再审批新的民办义务教育学校, 要规范公办学校举办或者参与举办民办义务教育学校, 调整义务教育阶段办学结构。义务教育办学结构调整是重大决策, 涉及学校、教师、学生等多个利益相关者, 面广量大, 情况复杂, 相关调整工作既要积极开展、坚决落实, 又要稳妥推进、统筹兼顾。

2. 研究意义

民办教育发展水平显著提高, 弥补了国家教育经费不足, 提高了教育的资源供给能力, 提供了多样化的教育服务, 推动教育现代化改革。分析我国义务教育阶段民办学校办学现况和运行中的问题, 借鉴国际上基础教育阶段私立学校办学的经验, 提出相应的对策建议, 对合理确定各地义务教育阶段民办学校的办学规模, 规范和引导义务教育阶段民办学校健康运行, 具有重要的现实意义。

我国义务教育阶段的公办学校总体上能够满足学龄儿童入学需求, 但是各地供需情况不平衡, 民办学校的设立缓解了义务教育阶段的供需失衡状况, 民办教育发挥了社会资本对需求反应灵敏的优势, 增加了义务教育资源的供给, 一定程度上解决了义务教育结构失衡问题。

民办学校的增设符合义务教育阶段多样化的需求。改革开放以来, 人们的教育需求日益多样化, 对教育服务的选择性有更高要求。新型民办学校的建立, 提供了学生的寄宿条件, 缓解了家长因工作不能辅导和照顾孩子的困境, 增加了家长与学生对不同教育质量学区的选择, 民办教育办学灵活, 为多数适龄学生入学提供了多种多样的教育服务。

3. 义务教育阶段民办学校的办学历程与现状

20 世纪 80 年代末至 90 年代初, 我国教育领域开始引入民间资本, 民办学校应运而生。这一阶段的民办学校以提供优质教育资源为方针, 满足了部分家长对多样化教育的需求。义务教育产生于 19 世纪末, 许多西方国家先后确立了基础教育的普及、义务和公共教育原则。我国 1986 年颁布的《义务教育法》明确规定, 要以培养社会主义物质文明和精神文明的建设者和接班人为义务教育的总体发展目标, 经济建设和文化建设可以证明义务教育会产生正的外部效应。21 世纪初至今, 我国民办学校进入了快速发展阶段。政策扶持、市场需求推动下, 民办学校数量迅速增长, 教育质量不断提高, 形成了与公办学校竞争的态势。截至 2019 年, 全国平均每 10 个义务教育阶段学生就有一个在民办学校就读, 如按照公办学校生均公共财政预算教育事业费对民办学校给予拨款, 民办义务教育学校对国家预算内财政经费的总贡献

为 2157.93 亿元。2020 年, 民办学校占全国学校总数的比例超过 30%, 在校生人数占比接近 20%。

近年来, 我国政府对民办学校进行了一系列政策调整, 旨在引导民办学校回归教育本质, 优化教育资源配置。当前, 义务教育阶段民办学校在提供多样化教育资源、提高教育质量、满足家长和学生需求等方面取得了显著成果。未来素质教育培训市场容量仍有很大的拓展空间, 尤其是主动服务国家人才战略的科学教育培训有望呈现更加繁荣的景象[1]。然而, 民办学校也在办学规模、质量、逐利等方面存在一定的问题。

4. 义务教育阶段民办学校运行中存在的问题

4.1. 义务教育阶段民办学校规模不合理

我国幅员辽阔, 各地经济社会发展差异较大, 而民办教育发展受到政策、区域经济水平、城镇化、人口移动、居民收入、就业等的影响, 教育规模发展出现了区域性的办学规模差异。河南、河北、山西、安徽等省份, 尤其是部分市县, 民办中小学在校生占比超过 50%, 主要是存在政府责任缺位的问题。广东、浙江、上海等省份, 民办学校占比较高主要是由于外来人口大量涌入、城市居民对优质教育资源需求旺盛所致。

4.2. 过度追求盈利, 忽视教育资源与质量

部分民办学校过分追求办学盈利, 内部资金运行缺乏管理。民办学校融资规模与渠道受限, 办学资金供应短缺从而影响学校发展速度。部分民办学校为追求利润, 一味扩大招生规模, 造成教育资源拥挤, 忽视教育质量, 导致学生权益受损。办学质量参差不齐, 部分学校设施落后, 如宿舍、食堂、公共卫生间、健身设施、图书馆与新型城市化的发展水平相比差距较大, 与国外民办学校差距较大。部分学校办学基本条件不达标, 难以满足教育质量和水平的基本需求, 影响学生身心健康成长和全面发展, 阻碍义务教育事业的优质提升[2]。

4.3. 内部机制不完善, 师资力量不强

董事会的成员结构和议事规则有待完善, 校长治校作用有待进一步发挥, 师生参与民主管理的渠道不通畅, 政府监管力度不足, 决策不够科学民主。师资队伍不稳定, 民办学校教师待遇偏低, 福利、补贴、绩效、“五险一金”基准较低, 职业发展受限, 晋升机制不健全, 政府的帮扶程度较弱, 对高学历、高素质人才的吸引力度不足, 师资实力不强。

4.4. 办学行为不够科学

部分民办学校常常以提供高额奖学金、免除学费等优惠制度吸引大量“尖子生”就读, 造成不同学校间的生源差异。有的以考试为中心, 延长学生学习时间, 加重了学生的学习负担, 进一步强化应试教育倾向。由于政策法规制约, 民办学校在招生、收费、学籍管理等方面受到政策法规的限制, 束缚了学校对学生的选拔。部分公办学校利用自身名声和师资优势办学, 导致了民办学校数量大幅增加, 对学生的升学选择与入学报名造成误导, 影响教育公平。

5. 民办学校健康运行路径分析

5.1. 合理确定办学规模, 确保教育质量

在调整义务教育阶段公、民办学校规模时, 应充分认识这一工作的复杂性和动态性, 客观分析民办教育发展背后的合理因素和不合理因素, 注意分类施策, 积极稳妥推进。

河南、河北、山西、安徽等省份,要做好风险评估,防止大起大落导致学生没学上、部分学校存在办学质量下降、学生上学路途远、教育满意度下降等问题。民办教育规模调整应尊重举办者意愿,保障其合法权益,依法给予补偿。对于符合条件的民办中小学,可帮助其向中小学素质教育培训机构、职业教育培训机构、成人教育机构转型。完善各区域范围的学校布局,注重推动优质教育各地区均衡发展,促进教育资源和要素合理流动[3]。实现义务教育阶段的精准扶贫,实现教育均衡化发展,实现高水平高质量发展下的差异化与特色化。培育不同地区学校间的协同机制,支持学校间举办各种教学活动[4]。

广东、浙江、上海等省份,对于主要接受外来人口的民办学校,应在政府扶持、资金奖励、物资捐赠、土地使用、税费优惠等方面提供扶持,降低学校的办学成本和学生家长的经济负担。

5.2. 借鉴国外经验,降低办学盈利性

大多数国家基础教育阶段的私立学校由宗教机构和慈善机构举办,属于非营利性民办学校。近年来,自然人、基金会等主体也成为重要的举办力量,但大多数国家基础教育阶段的私立学校依然是非营利性的。有些国家只允许基础教育阶段的学校选择非营利性,这些国家强调基础教育的强制性、免费性和国家责任,将其视为国家法定职责,主张通过公办学校或非营利性民办学校来提供优质均衡的基础教育。也有一些国家虽然法律上允许基础教育阶段营利性私立学校的存在,但基础教育阶段真正选择为营利性私立学校的很少。

有的国家会把实质性的政策优惠给予非营利性学校。例如,美国为了保障基础教育公益属性,以非营利性学校为绝对主体,排斥和警惕营利性或准营利性学校,但这类学校的实际发展空间仍然有限;巴西政府虽然允许,但是不鼓励营利性学校发展,不对营利性私立学校提供财政资助和税收优惠。

5.3. 健全内部治理结构,提高师资力量,加强政府扶助与监管

一些国家比较重视对基础教育阶段私立学校的帮扶和监管。有的为私立中小学提供土地或学校建筑,有的给予私立学校直接或间接财政拨款。例如,德国州政府为私立中小学提供最高超过80%的办学经费;瑞典政府对私立中小学进行全额补贴;法国私立学校多为教会学校,许多学生在与政府签署“协作合同”的“签约私校”就读,经费由政府提供;日本政府通过日常性补助、低息贷款、税收减免等形式支持私立学校;澳大利亚通过计算教育资源指数来对资源贫乏的私立学校发放补助。

各国在不断加强对私立学校的监管,我国政府部门应加强对民办学校的监管,完善政策法规。一是开办审批。例如,法国对私立学校的开办条件、申请程序、教学设施以及教师聘用、学生录取等方面有严格控制。二是加强质量评估,强化质量标准,防止私立学校提供低质量的教育,损害学生利益。例如,德国强化对学校课程和教育工作进行专业监督,为了保证教学工作的质量和要求,教育部门还可以对学校的领导和师资工作发出指示或者命令。三是明确教学内容。例如,美国有的州明确要求私立学校课程与公立学校课程相同;有的州要求私立学校开齐开足公民教育课程,主要内容是州历史、宪法等。四是强化资金监管。防止私立学校侵害学生的学费和政府给予的财政扶持资金是世界各国的通行做法。总体而言,各国对私立学校具有“分类监管”的特征,得到财政资助越多的私立学校,得到的监管也越严格。

拓宽融资渠道,解决资金难题。民办学校可通过股权、债券、基金等方式融资。要维持民办学校举办者的信心,办出有特色和高质量的教育。落实财政资金扶持、学位购买等政策。落实民办学校土地、税收优惠政策,实现成本最小化。健全学校法人治理结构,完善学校章程,优化董事会人员构成,规范董事会议事活动,加强监事会建设。优化政策参与主体的协作性,明晰参与部门职权,提升参与主体协作性。各有关部门共同参与并联合制定民办学校管理的专项政策,提升政策制定过程中的信息交换效率[5]。完善学校内部机制,关注教师职业发展,民办中小学需要激发内在动力,使教师团队认同教育理念

转型与办学模式改革的迫切性, 不断发挥优势与创新体制, 提升领导的治理能力[6], 多方面落实民办学校教师的平等待遇。

5.4. 规范民办学校办学

加强财务管理, 严格学费监管, 省级政府加快出台非营利性民办学校收费办法, 加强民办义务教育学校学费标准调控[7]。合理对办学质量进行评估, 严格规范招生, 杜绝“掐尖招生”, 对民办学校招生入学进行统一审批。关注弱势、困难的学生, 而非不断推高精英化教育模式, 追求适合学生成长发展客观规律的多元办学[8]。促进公、民办义务教育结构优化调整, 通过“民转公”方式回归公办的“公参民”学校应充分发挥优质教育资源的辐射效应[9]。确保家长参与的合法地位, 支持家长参与[10]。规范“公参民”学校, 改革运行的体制机制, 针对不同“公参民”学校的类型, 设定不同运行路径, 给予具体的指导, 规范公办学校向民办义务教育学校派出教职工的行为。

6. 结论

民办学校为义务教育事业的发展贡献了力量, 缓解了结构性供需失衡, 也有广阔的市场需求和发展空间。但也存在片面逐利、内部管理机制和办学行为不够科学等问题。应借鉴部分国家以非营利性为目的的基础教育办学, 加强对私立学校的监管, 合理进行资金与人才的引入, 指出正确路径。政府、学校和社会各界应共同携手, 为民办学校的发展创造优质且稳定的环境, 为我国教育事业注入新的活力。

基金项目

中国民办教育协会项目“义务教育阶段民办学校健康发展的路径分析”(批准号: CANFZG22184)。

参考文献

- [1] 董圣足, 李虔. 新形势下民办义务教育转型路径探讨[J]. 教育发展研究, 2023, 43(Z2): 8-15.
- [2] 黄标, 陈敦. 民办义务教育发展中的问题及因应策略[J]. 审计月刊, 2023(8): 35-37.
- [3] 邵建. 当前地方民办教育和公办教育协同均衡发展的思考——以杭州市为例[J]. 现代职业教育, 2021(43): 152-153.
- [4] 钟君. 教师流动视域下西部脱贫地区基础教育高质量发展的进阶模式——基于黔西南个案研究[J]. 当代教育论坛, 2023(6): 30-39.
- [5] 金业成, 朱浩. 基于社会网络分析的省域民办高校分类管理政策工具的选择现状及建议[J]. 湖北师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, 44(1): 95-103.
- [6] 陆韵. “公民同招”时代民办中小学转型发展的逻辑、困境与进路——基于组织韧性视角[J]. 当代教育论坛, 2023(5): 14-23.
- [7] 王建. 规范民办义务教育发展的政府责任与政策导向[J]. 教育研究, 2022, 43(11): 89-101.
- [8] 李毅, 李纪阳. 社会博弈与公共理性: 义务教育“公民同招”的治理逻辑与路径[J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2022, 40(8): 115-126.
- [9] 张翼, 叶洁清. 我国公、民办义务教育结构的优化调整路向——基于“公参民”学校发展历程与相关政策的回溯分析[J/OL]. 首都师范大学学报(社会科学版), 1-13.
https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=DI4MPbsAiWdOm9O9-i1POio9UZqODjo2I6bjsrUIB35VRovIcMsaOAxHT2Gzr1NMFV-f-5p5N4Gix4ouZ0ztRpQMAFXPUPAryln_Ar9DJvFrvlXt3cZemlbEezT3ODIwf8RCi5lchj4=&uniplatform=NZKPT&language=CHS, 2024-01-25.
- [10] 张志勇, 任晶惠. 转型中的治理与治理的转型——民办义务教育发展难题及其破解[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2022(4): 48-58.