

分类管理背景下民办学校办学机制改革研究

——以深圳南山区多元合作办学学校为案例

袁礼¹ 易鹏兴² 张胜男³

(1深圳职业技术学院 技术与职业教育研究所,广东 深圳 518055;
2厦门大学 国际学院,福建 厦门 361005;3福州大学 数学与计算机科学学院,福建 福州 350100)

摘要: 建立民办学校分类管理体制,最终目标是鼓励社会资本参与教育事业,创新民办学校发展机制,促进民办教育健康发展。探索多元主体合作办学,开展多元合作办学制度与模式创新,有利于释放办学体制活力。运用案例分析法发现,深圳南山区民办学校在多元合作办学方面已进行了积极的探索。未来,我国基础教育多元合作办学机制改革应进一步推进现代管理体制建设,发挥体制活力;建立稳定的合作机制,鼓励社会力量参与办学;改革财政机制,保障教育公平。

关键词: 民办学校 分类管理 多元合作办学

一、民办学校多元合作办学机制改革的时代背景

调动全社会参与办学的积极性,激发教育活力,满足人民群众多层次、多样化的教育需求,是新时代中国特色社会主义教育的重要目标之一。2010年实施的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》(2010—2020年)明确提出促进“办学主体多元办学形式多样,充满生机活力的办学体制”^①。2013年,教育部印发《关于2013年深化教育领域综合改革的意见》指出:“探索公办学校多种办学形式。”^②由此可见,多元合作办学机制改革已成为教育领域综合改革的重点任务。

2017年,国务院印发《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》,提出要创新体制机制,其中重要一条途径是探索多元主体合作办学,鼓励社会资本参与教育基础设施建设和运营管理,提供专业化服务^③。

当前,民办学校正在积极探索新的办学形式,践行新的办学理念,多元合作办学机制改革已成为许多民办学校的一大发展方向。2016年教育部等部门发布了《民办学校分类登记实施细则》,开启了民办学校分类管理的时代。次年,第十二届全国人民代表大会第五次会议表决通过《中华人民共和国民法总则草案》,将法人分为营利性法人、非营利性法人和特别法人,为我国民办学校的分类管理制度建立奠定了总体法律基础。在分类管理这一背景下,民办学校面临发展路径的选择,多元化的办学模式是未来重要的办学形式,代表了教育的发展方向 and 趋势^④。借鉴国际国内先进经验,鼓励和引入社会力量参与基础教育多元合作办学,开展多元合作办学制度与模式创新,推动办学主体多元化,释放办学体制活力,有利于进一步积累教育领域改革的实践经验。日益高涨的教育需求必然会要求有更广阔和灵活的体制空间^⑤,社会力量办学已经成为我国经济发达地区基础教育的重要部分,探索分类管理体制下多元合作办学机制改革,有助于更好地吸纳社会资源,构建优质教育体系,以满足人民群众多样化高质量的教育需求。

二、分类管理背景下民办学校多元合作办学机制改革实践——深圳南山区的案例

(一)深圳南山区民办学校实施多元合作办学机制改革的背景与举措

在国家宏观政策的支持下,各级政府为了充分调动全社会办教育的积极性,正在加快完善财政税收金融和土地等优惠政策,鼓励社会力量参与合作办学。深圳是我国高度发达的沿海开放城市,其产业结构、人群结构、文化组成多种多样,既有以软件金融为标志的高端服务业,又有以服装为代表的普通制造业。在如此多样化的社会中,人们对教育的需求层次和需求种类多种多样。为此,南山区教育局加大了对基础教育的财政支持力度,十分重视引入社会力量合作办学。深圳南山区在多元合作办学机制探索方面已进行了积极的尝试,为提高义务教育教学质量打下了坚实的基础。

(二)深圳南山区民办学校实施多元合作办学机制改革的SWOT分析

表 分类管理背景下南山区民办学校多元合作办学SWOT模型分析结果

	优势 (STRENGTH)	劣势 (WEAKNESS)
内部能力	经济发达 市场化程度高 社会办学资源丰富 办学基础条件好	优质教育资源供不应求 教育质量差距过大 办学体制不够灵活
外部因素	有品牌	制度刚性制约合作学校发展 部分多元合作学校受到歧视 合作机制和激励措施不够
机会 (OPPORTUNITIES)	SO	WO
	随着国家教育体制改革步伐加快,多元合作办学将会成为一种重要的办学方式; 深圳处在国家改革的前沿地区,宽松的社会环境和丰富的社会资源为多元合作办学奠定了良好的基础	抓住时代机遇,充分利用南山区优越的社会条件,加快多元合作办学体制改革和制度创新; 利用品牌效应,吸引社会资金进入合作办学
		改革不合理的刚性化制度,使弹性制度与社会条件,加快多元合作办学体制改革和制度创新; 创造良好的制度条件; 明确社会力量参加合作办学的激励措施,制定长远合作框架
风险 (THREATS)	ST	WT
	随着深圳改革步伐加快,市内其他地方的改革可能快于南山区;多元合作办学体制改革缺乏稳定的制度框架支撑,有可能造成资源浪费;随着多元合作方式的增多,参加合作办学的学校越来越多,优质教育资源可能被稀释	发挥已有多元合作办学的经验,探索新的合作路径; 加大改革力度,营造公平、宽松的办学环境; 出台相关政策,支持和引导多元合作学校发展; 打造新的名师,促使优质教育资源规模提升
		全面借鉴国内外先进多元合作办学经验; 树立榜样,给予多元合作学校制度优惠和税收优惠; 将刚性制度转化为弹性制度,给予多元合作办学学校充分自主权

SWOT分析法是管理学中的战略分析方法,运用这种方法可以根据研究结果制定相应的发展战略、计划及对策,这对于厘清南山区实施多元合作办学的外部环境与内部结构具有重要作用。

从优势与机会方面看,深圳南山区有独特的教育资源,这些资源为多元合作办学奠定了基础。从劣势与挑战看,多元合作学校在现实中依然受到一定的忽视,它们的生存状况急需得到关注。在国家强调调动社会力量积极参与办学的大环境下,进一步改善多元合作学校的发展环境,落实税费优惠等激励政策,杜绝各类歧视性管理行为,非常有必要。总体而言,南山区民办学校进行多元合作办学体制改革有如下意义:成分多元,机制灵活;有利于提高办学效率;既能增加教育投入,又能增加教育种类;满足不同社会群体对教育的不同需求;多元合作学校可实现优势互补。

三、分类管理背景下民办学校多元合作办学机制改革的路径突破

通过对深圳南山区的案例发现,社会稳步发展促使对基础教育阶段多样化、特色化的教育需求增多,民办学校多元合作办学基础雄厚,引导社会力量参与合作办学前景广阔。新时代,有必要积极探索公办与民办教育深度合作形式,形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的良好格局。具体可从如下路径取得突破:

(一)完善民办学校分类管理机制,构建现代化多元合作学校管理体系。

加快完善民办学校分类管理法律制度,这是构建现代化多元合作学校管理体系的重要部分。从政策调控向法律规范转变,目的是为整个学校的发展提供稳定的制度框架和基础^⑥。在完善相关法律制度的前提下,探索政府和社会资本合作,支持社会各类主体以知识产权及其他资产形式参与学校建设管理,尝试委托管理、特许管理等多样化办学模式和管理方式,有利于构建现代化多元合作学校管理体系。

(二)出台鼓励社会力量参与办学的具体措施,建立稳定的合作机制。

没有先行的具体合作办学制度框架支撑合作办学学校

长远发展,是制约现有合作办学学校发展的一个因素。因为没有一套成熟的制度支撑合作办学,合作双方的权利和义务都不明确,让实际办学缺乏归属感,也缺乏方向感,因此,及时出台鼓励社会力量参与办学的具体措施,建立稳定的合作机制,让多元合作学校长期发展,既符合南山政府的期望,又符合合作单位的期望。

(三)出台鼓励社会力量参与办学的具体措施,建立稳定的合作机制。

没有先行的具体合作办学制度框架支撑合作办学学校长远发展,是制约现有合作办学学校发展的一个因素。由于没有一套成熟的制度支撑合作办学,合作双方的权利和义务都不明确,让实际办学缺乏归属感,缺乏方向感,因此,及时出台鼓励社会力量参与办学的具体措施,建立稳定的合作机制,让多元合作学校长期发展,既符合南山政府的期望,又符合合作单位的期望。

注释:

①国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. http://old.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/info_list/201407/xxgk_171904.html,2010.07.29.

②教育部关于2013年深化教育领域综合改革的意见[EB/OL].http://www.gov.cn/gzdt/2013-03/01/content_2342987.htm,2013.03.01.

③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[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/18/content_5160828.htm,2017.01.18.

④王建忠.包钢高中教育办学主体多元化对策研究[D].呼和浩特:内蒙古师范大学,2004:4.

⑤梁剑.普通高中办学体制转型研究[D].重庆:西南大学,2017:5.

⑥林红慧.基础教育公办学校公共治理研究[D].兰州:西北师范大学,2015:31.

基金项目:深圳市哲学社会科学“十三五”规划2017年度共建课题“深圳义务教育阶段民办学校分类发展机制研究”(编号:135D024)。