

# 福建省“十二五” 民办高等教育政策述评

●罗先锋

**摘要** 福建省“十二五”期间民办高等教育政策具有价值取向明确、系统性和针对性强的特点。政策在进一步落实扶持优惠政策、进一步扩大民办高校办学自主权、进一步推动民办高校师资队伍建设和进一步依法规范民办高校办学行为等四个方面积极实施,并取得成效。但政策环境仍需进一步优化,政策配套的完善和落实需跟进。民办高校应抓住政策红利期,提升办学内涵和水平。

**关键词** 福建省;十二五;民办高等教育政策

**作者** 罗先锋,厦门大学教育研究院博士研究生、厦门华夏学院副教授 (厦门 361005)

作为民办高等教育大省,“十二五”期间福建省出台了系列政策,着力提升民办高等教育内涵,促进其健康发展。这些政策的效果和进度如何?针对民办高等教育发展存在的问题,还有哪些新的政策会陆续出台?基于此,有必要对我省“十二五”期间涉及民办高等教育发展的各项政策进行梳理和分析以服务于各类决策者。

一、“十二五”期间福建省民办高等教育政策概况

(一) 政策内容

“十二五”期间,福建省各级政府及相关机构出台了系列政策,为民办高等教育发展营造了良好的制度环境。经北大法宝—法律法规检索系统、省级政府官网及民办高校自身公文收发系统3个途径的信息统计和筛选,福建省在“十二五”期间共出台29项政策涉及民办高等教育发展(不含价格审

批、更改校名批复等类文件),其中针对民办高等教育发展的有18项,占比64%。这些政策的内容系统、全面,既有统领全局关乎整个民办高等教育布局和发展重点的规划纲要、试点方案和指导意见等战略性政策,也有针对具体与民办高校个体相关的内涵发展、法人治理结构等战术性政策。这些政策互为补充,构成了“十二五”期间指导福建省民办高等教育发展的任务书、路线图和时间表。

(二) 政策特点

政策的价值取向明确。公共政策的价值取向指“在一定价值观支配下的公共政策价值分配的利益倾向与选择,亦即公共政策制定者以及其他涉及政策决策过程的人共有的偏好、个人愿望和目标”<sup>[1]</sup>。价值取向作为政策的灵魂与核心,关系到政策是以什么样的价值观作为决策基础。2011年《福建省中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020

本文系2014年度福建省教育厅社会科学研究B类项目“福建省民办高职教师专业发展研究”(编号JBS14438)的研究成果。

年)》中明确提出促进民办高校健康发展,全面加强民办高校内涵建设,规范办学行为。2012年《福建省人民政府关于进一步支持和规范民办高等教育发展的若干意见》中提出要进一步支持和规范我省民办高等教育发展,<sup>[2]</sup>进一步落实扶持政策、扩大办学自主权、加强师资队伍建设和规范办学行为,为进一步激发和释放福建省民办高等教育的体制优势和创新活力创造了良好氛围。

政策的系统性强。一是政策的宏观统筹较为到位,省委省政府及省教育厅充分发挥政策顶层设计者的作用,统筹考虑民办高等教育的目标和发展重点。2009年明确民办学校要“以提高质量和满足多样化需求为方向,创新体制机制,办出特色,办出水平”<sup>[3]</sup>。2012年,省政府提出“办好现有高校,原则上不再审批设立新的民办高校”,“对长期规范办学、办学水平较高,且已通过人才培养工作评估或教学工作评估的民办高校,加大招生计划和资金扶持力度,促其建设成为高水平民办高校”,“扩大民办高职生源,为民办高职发展留出空间等”。<sup>[4]</sup>二是政策发布的主体多样,体现多方联动协调解决问题的系统性思路。已发布政策中,有6项由多部门联合颁发,如《福建省职业院校兼职教师管理办法(试行)》由省教育厅、省机构编制委员会办公室等4家单位联合发布。三是不限于教育领域范围内解决民办高等教育问题,如民办高校法人属性的问题是在全省事业单位分类改革中解决的。

政策有针对性。政策内容针对具体问题不断完善。以公共财政扶持民办高等教育发展为例,2010~2012年间,福建省教育资金支持的范围只限于符合条件民办学校的重点学科、重点专业、精品课程和实验实训基地建设。<sup>[5]</sup>2012年省政府明确要设立并鼓励地方政府也设立民办高等教育发展专项资金,同时支持地方政府对当地民办高校开设的紧缺和艰苦专业给予生均拨款补助。<sup>[6]</sup>2014年,省教育厅设立绩效奖励专项经费,对民办高校内涵建设和服务需求的成果予以奖补,并购买其优质服务。2015年则出台了《福建省民办高等教育发展专项资金管理暂行办法》,公共财政扶持民办高等教育

政策得以系统化、制度化。

二、“十二五”期间福建省民办高等教育政策实施情况

### (一) 积极落实扶持政策

第一,政策支持。省政府除政策上明确支持和规范民办高等教育发展是各级政府的重要职责外,还下达文件分解任务、落实责任单位。厦门、泉州、福州等地也出台相关政策,如2013年发布了《厦门市人民政府关于进一步支持和规范民办高等教育发展的实施意见》《泉州市人民政府关于进一步支持高校加快发展的意见》《福州市民办教育发展专项资金管理办法(试行)》等文件。

第二,对民办高等教育进行财政资金扶持。2010年,厦门市拨付经费42.5万元支持5所民办高职的重点专业建设。<sup>[7]</sup>2013年,福建省财政厅和教育厅奖励省内8所民办高校17个专业共390万元。<sup>[8]</sup>2015年,福建省又安排2000万元专项资金用于支持民办高等职业教育发展。同年10月,《福建省民办高等教育发展专项资金管理暂行办法》发布,为后续落实公共财政支持民办高等教育发展确立了政策依据。

第三,实行对口帮扶,支持民办高校提升办学水平。福建省在“十二五”期间启动了公办示范性高职对口帮扶民办高职院校的教学改革项目,如厦门城市职业学院帮扶厦门软件学院,福建林业职业技术学院帮扶武夷山职业学院等项目正在实施中。此外,还开展了公民办本科高校间的扶持行动,如福建师范大学对口帮扶福州外语外贸学院。

### (二) 进一步扩大民办高校办学自主权

第一,调整招生政策,扩大民办高职生源。为保证高职生源,2013年起,福建省教育厅开始实施对已有四届本科毕业生的一般本科高校按每年不低于20%的比例调减高职招生计划、其他本科高校逐年压缩高职招生计划的政策,并从2014年起省重点建设高校除特殊需求外不再安排高职招生计划,鼓励民办高职院校举办五年制高职教育,以接收中职学生及注册入学等方式增加生源。

第二,扩大民办高校的收费自主权。2013年

《福建省民办教育收费管理实施细则》规定，通过人才培养工作评估或教学评估的民办高校，允许其自主选择本校当年招生专业总数 20% 以内的专业，以有关部门核定的学费标准为基础，在 20% 浮动范围内，自主制定具体的学费收费标准。

### （三）推进民办高校教师队伍建设和政策完善

第一，启动开展民办高校强师工程。2013 年，福建省启动民办高校强师工程，在民办高校发展专项资金中安排经费，分期分批轮训民办高校专任教师、行政管理人员，当年安排经费 381.5 万元，组织 966 名青年教师、51 名骨干教师、283 名辅导员及部分行政管理干部参加培训。<sup>[9]</sup>

第二，推动提升民办高校教师社会保障水平。2014 年，福建省民办高校教师参加事业单位养老保险试点工作在福州外语外贸学院实施，该校 180 名教师办理了机关事业单位养老保险手续，为进一步落实公民办教师同等待遇迈出了重要一步。<sup>[10]</sup> 2015 年，《福建省人民政府办公厅关于印发加快发展现代职业教育若干意见实施细则的通知》发布，提出对非营利性民办学校符合政策规定的专任教师将给予事业单位人员养老保险待遇，并将制定民办学校教师从教津贴实施办法。

### （四）进一步规范民办高校办学行为

第一，推进民办高校分类管理。福建省首先在政策上明确了非营利民办高校范围，允许其按事业单位法人进行登记。如厦门软件职业技术学院、厦门工学院等高校均已进行事业单位法人登记。其次遴选厦门华厦学院和泉州信息工程学院作为非营利民办高校办学制度改革试点单位，切实开展落实法人财产权、完善内部治理结构、规范财务管理及信息公开等工作。其中厦门华厦学院因非营利办学试点改革成效显著，入选第二届非营利民办高校联盟会议交流典型案例。

第二，组织民办高校依法规范办学自查工作。2015 年福建省开展了民办高校依法规范办学自查工作，组织专家对省内 27 所民办高校进行实地检查，内容包括内涵建设、法人治理结构、法人财产权落实、财务管理强化、信息公开和党团组织健全

等 6 个方面，并以此作为年度高校资金奖励与 2016 年招生计划核定的主要依据。这是福建省推进高等教育“管、办、评”分离改革在民办高等教育领域治理中的有益实践。

第三，推进民办高校完善法人治理结构。2015 年，福建省委编办、省教育厅印发《关于进一步规范和完善民办高校法人治理结构有关事项的通知》，要求全省民办高校开展事业单位法人治理结构建设工作，通过明确举办主体权责、修改完善学校章程、完善法人与党组织的关系、规范各层级运行和健全相关配套制度等办法，进一步规范和完善法人治理结构，促进福建省民办高校健康发展。为保证政策效果，文件同时明确省委编办、省教育厅将不定期开展专项督导。

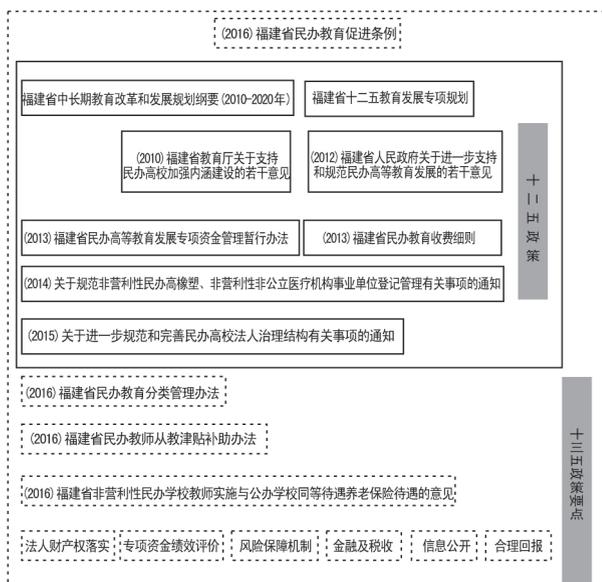
### 三、思考与启示

#### （一）政策成效较显著，但政策环境仍需优化

第一，扶持民办高等教育的政策导向形成，并在若干方面有突破和创新。福建省“十二五”期间民办高等教育政策的成效首先体现在观念上强调各级政府对发展民办高等教育有重要职责，确立省市出台的高等教育政策一律要适应民办高校的原则等。其次体现在政策内容实施的突破和创新上。制度的突破主要是建立了省级民办高等教育专项资金、解决了部分民办高校法人属性问题、实现了部分民办高校教师参加事业单位养老保险、制定了民办高校紧缺专业可获得生均补贴的政策等。政策的创新体现在解决民办高等教育发展问题的思路方面。如省政府在推动事业单位分类改革和完善法人治理结构的大视角下，解决民办高校法人属性及法人治理结构完善的问题。

第二，政策配套和落实还需进一步跟进。“十二五”期间，福建省已明晰了促进民办高等教育发展政策的宏观架构，并为后续政策的完善指明了方向（详见下图）。已出台的政策对民办高等教育发展的诸多关键问题都给予了回应，如法人属性、财政扶持、学校权利、治理结构等，但仍需在落实方面出台细则。根据相关文件，已经明确出台的细则（如图中灰框所示）有：分类管理办法、民办教师

养老保险、民办教师从教津贴。法人财产权落实、财政专项资金绩效考评、民办高校风险保障监管机制、税收、信息公开、合理回报等政策还需跟进。



福建省民办高等教育主要政策体系图

(二) 民办高校应抓住政策红利期，积极提升内涵，办出特色和水平

第一，明确办学指导思想和定位，依法规范办学。“十二五”期间，福建省民办高等教育发展在迎来政策红利期的同时也进入了分类发展期。对于民办本科高校，《福建省中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》要求其成为具有区域特色、行业特色、专业特色的教学型大学；对于高职院校则要求其成为区域高技能人才培养中心、职业技能培训中心和应用技术推广服务中心。在福建省已经对不同类型高校的功能和层次定位进行规划指导的背景下，各民办高校应结合区域经济发展的需要和自身的特色优势，明确办学指导思想和学校定位。在办学指导思想上要坚持教育的公益性原则，在办学定位上要从院校层面落实到专业布局和人才培养模式层面。此外，民办高校应依法规范办学，健全自主发展和自我约束机制，完善治理结构，为自身的可持续发展奠定基础。

第二，立足自身关键问题，提升内涵和水平。在民办高等教育政策环境不断优化的背景下，民办

高校应着眼于自身关键问题的解决。根据调研，福建省民办高校还存在办学规模落后于全国平均水平、民办高职薄弱校较多、教师流动率较高、产权落实不到位以及治理机构不完善等问题，亟须民办高校自身积极作为予以破解。<sup>[11]</sup>2014年福建省开始推行“一校一策”的目标管理方法指导高校发展，民办高校应结合这一政策，着力借助政府力量努力解决关键问题。此外，在高等教育已经从数量规模增长转变到内涵发展的新阶段背景下，民办高校还应提升内涵和水平，形成特色和优势，以满足人民群众对优质多样的高等教育的选择性需求。

参考文献：

[1]赵映诚. 公共政策价值取向研究:经济型政府向服务型政府的转变[M]. 北京:现代教育出版社,2008:27.

[2][4][6]福建省人民政府. 福建省人民政府关于进一步支持和规范民办高等教育发展的若干意见(闽政〔2012〕54号)[A]. 2012-10-28.

[3][5]福建省人民政府办公厅. 福建省人民政府关于福建省2010~2012年教育改革和发展的重点实施意见(闽政〔2009〕25号)[A]. 2009-12-8.

[7]厦门市教育局. 关于划拨厦门市高职重点专业建设经费有关事项的通知(厦教高〔2010〕10号)[A]. 2010-09-30.

[8]福建省教育厅. 我省390万元奖励民办高校优势专业[EB/OL]. <http://www.fjedu.gov.cn/html/jyyw/jyt/2014/01/24/fa9f97e0-51ea-4bd8-e040-a8c0906558f1.html>,2014-01-24/2016-03-20.

[9]福建省教育厅规划处. 我省实施民办高校“强师工程”全面提升师资队伍水平[EB/OL]. <http://www.fjedu.gov.cn/html/jyyw/jyt/2014/02/01/fa9f97e0-4d6f-4bd8-e040-a8c0906558f1.html>, 2014-02-01/2016-03-20.

[10]福州市教育局. 中共福州市委教育工委、市教育局2014年工作总结[EB/OL]. [http://www.fuzhou.gov.cn/zfb/xxgk/ghjh/ndjh/201506/t20150615\\_908018.htm](http://www.fuzhou.gov.cn/zfb/xxgk/ghjh/ndjh/201506/t20150615_908018.htm), 2015-06-25/2016-03-20.

[11]洪志忠,罗先锋. 福建省教育厅“十三五”规划委托课题研究报告:民办高校办学现状与对策研究[R]. 厦门大学教育研究院,2016.