

供给侧改革背景下民办教育分类管理政策困境与路径

全继刚

(浙江越秀外国语学院, 浙江 绍兴 312000)

摘要: 随着《民办教育促进法》推广与实施, 政府开始重视各类民办高校的规划管理, 对于民办教育摆脱困境走入稳定发展期具有深远意义。当前, 我国高等教育有效供给不足、资源配置失衡, 更导致人才培养与市场发展的矛盾日益加深。供给侧改革背景下, 民办教育分类管理政策中存在诸多问题需要一一详述、一一解决, 更需要解决分类管理政策体系不够完善、行政体制逐渐固化等显著问题。基于此, 本文以供给侧改革的概念阐述开篇, 讲述了供给侧改革背景下高等民办学校出现的一系列问题, 并就显著问题提出了两点建议, 希望能够为相关教育者提供更多借鉴与参考。

关键词: 供给侧改革; 民办教育; 分类管理; 困境与路径

民办教育一直是教育领域的重要组成部分, 和公办教育共同组成了多样化、多元化的教育体系, 引领着我国青少年健康成长与全面发展。现代化教育背景下, 我国颁布了《民办学校分类等级实施细则》, 也为民办学校奠定了坚实的发展基础, 使得民办教育朝着系统化、专业化、立体化方向不断发展。笔者认为, 地方政府在落实和管理中仍然存在诸多问题, 也值得我们继续探索与实践。以下围绕供给侧改革背景下民办教育分类管理政策困境与路径具体讨论:

一、供给侧改革的概念阐述

供给侧与需求侧是经济体运行的两个面, 其也是我国经济增长的两大动力体系。也就是说, 代表着劳动、土地、资本、创新、制度的供给侧五大要素需要合理配置, 更需要在充分配置条件下实现空间增长。供给侧改革主要从要素端与生产端深入改革, 通过一系列有效政策、手段的调整激发经济体活力, 提高全要素生产率, 并以此推进经济体可持续发展。当前, 我国技术创新、科技创新的程度远不如发达国家地区, 基于高等教育、民办教育的供给侧改革不仅仅是政策上的创新, 也决定着我国的劳动、资本、土地等有形要素是否能够发挥出较大价值。由此可见, 供给侧改革是着重于结构改革的重要支撑, 基于民办教育分类管理政策的改革还需要进一步深入。

二、供给侧改革背景下教育领域的供需结构问题

(一) 教育产品供给不足, 学生创新能力较低

实际上, 教育产品供给不足这一观点是基于宏观视角提出的, 其代表着教育产品供给总量提升与消费结构的转型与升级。目前, 人们的“求学”需求发生了翻天覆地的变化, 得益于国家、人均经济水平的增长, 学习者也有了更多求学选择。2016年的一组数据显示, 我国出国留学人数约为54.45万人, 相较于2012年增长了14.49万人; 而中国留学人数在过去的30年内达到了17.5%的增长率。从这一组数据分析得出, 我国留学人数不在少数, 且逐年递增, 增长率更是节节攀升。留学市场的繁荣也就意味着, 国内中考、高考的招生计划可能无法完成, 也就意味着我国优质生源正逐渐向国外市场流入, 而这样的供给不足也将导致我国教育市场受到巨大冲击。

(二) 资源配置逐渐失衡, 结构供需发展错位

自改革开放恢复高考制度以来, 我国教育发展始终围绕着政府力量改革、创新, 其也在资源配置方面逐渐显现出问题。也就是说, 我国教育资源配置具有行政导向属性, 而非市场导向属性, “择校与调剂”“天价学区房”就是资源配置失衡矛盾被激化的典型例子。由于公共财政以及政策倾斜, 区域、城乡、学区、学

校的办学条件、师资水平差异较大, 政府集中供给往往拉大了教育资源的空间分布, 也就使得城镇教育水平与农村教育水平之间、东部教育水平与西部教育水平之间存在“天壤之别”。这也在一定程度上加深了教育资源的阶层固化, 不利于社会稳定与国家繁荣发展。教育结构供需发展错位这一问题十分关键, 其总结的是我国人才就业难、创业难, 企业用人难、用工难的困局。一方面, 存在市场缺口的高技能、高水平、复合型人才供给短缺, 而文科类、学术型人才产能过剩。另一方面, 职业教育不那么“光鲜亮丽”, 高技术、高素质的人才缺口逐渐扩大, 加之科技创新与经济发展变化较快, 使得“技工”劳动力日渐短缺。

三、供给侧改革背景下民办教育分类管理政策困境

(一) 分类管理政策有待完善

为了配合民办教育分类管理政策的推行, 国务院开展了多部相关政策的修订工作, 其中详细阐述不得以营利为目的举办学校及其他教育机构, 这样的阐述也实现了民办教育的政策突破, 使得民办教育迎来了新的发展契机。但其处境仍然不容乐观, 民办教育无法单独办学, 往往由各方资本联合办学, 其教育教学工作势必建立在营利性目的上, 也就是说此类教育机构更容易面临政策层面的困境。以登记为事业单位为例, 相关政策明确划分其为国家为了社会公益目的, 由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的, 从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会组织。而这也让一部分想要登记为事业单位的民办学校陷入了困境。此外, 政策供给也存在一定滞后性, 关于民办教育分类管理政策的执行、相关政策之间的联通等问题都不是一蹴而就的, 分类管理政策也有待进一步完善。

(二) 行政体制发展趋于固化

行政体制发展趋于固化限制着教育供给侧改革有效落实, 其主要体现在政府职能与角色难以彻底转化方面。前文提到, 我国教育发展始终围绕着政府力量推进改革工作, 因而也受到行政体制的深刻影响。从宏观角度来看, 社会资源一旦进入教育领域, 势必受到政府力量的管控, 也就难以围绕营利性目的形成有效竞争与供给。一般来说, 学校也被视作“类政府机构”, 被贴上了教育主管部门附属机构的标签, 成为了行政体制在教育系统内部的延伸。基于此, 在民办教育分类管理政策的推广之下, 供给侧改革也是观念改革、体系改革与结构改革的“化身”, 破除行政体制固化标签至关重要, 体现出民办教育分类管理的政策价值至关重要。

四、供给侧改革背景下民办教育分类管理科学路径

(一) 完善顶层设计

完善顶层设计的意思是从制度上打破行业垄断, 是要从政策、

法律法规上突破民办教育分类管理困局。法律是约束政府部门、教育机构与社会力量的强制性标准,只有深入到这一层面完善顶层设计,才能够创新民办教育分类管理,才能够促进联合办学可持续发展。目前,我国确立了与民办教育相关的法律体系,甚至一部分地区已经着手改革与创新,在此基础上制定了地区民办教育分类管理办法,并对相关法律法规进行了初步完善与细化。在《民办学校分类登记实施细则》中,更是针对营利性与非营利性民办学校的注册登记、资金管理等方面的差异进行了细分与明确,使得政府职能与角色相对转化了。下一步改革计划中,基于民办教育分类管理政策的完善还需要继续加大力度、拓展维度、深化层次,为民办教育的办学提供优良政策环境、社会环境。

笔者认为,民办教育分类管理政策的完善还应当从以下几点深入:第一,民办学校作为企业法人,其涉及到工商、税务、教育等多个政府职能部门,兼具教育属性与商业属性,因此法律建设需要考虑协调其与教育系统内部的关系,还应当在合理范围内限定政府其他职能部门的工作职责,以此方能够优化民办教育分类管理的法律环境,构建出符合现阶段教育需求的民办学校分类管理法律规制体系;第二,《民办教育促进法》与《民办学校分类登记实施细则》在内容上表现为原则性强、操作性差,因此地方政府应当充分发挥作用,对具体事宜与操作细则进行详细解释,充分结合地方民办学校的办学难度、办学限制建设地方法律法规,力求构建出符合现阶段教育管理情况的法律规制体系。此外,供给侧改革背景下的民办教育分类管理政策还应当充分把握民办学校的分类边界,既需要符合实际情况,又需要大胆创新、勇于变革,立足与现阶段的困境求新、求变,真正设计出便于其发挥教育价值、创收盈利的配套制度,进一步支撑、完善、丰富顶层设计。

(二) 构建供给体系

供给侧改革背景下,民办教育分类管理实现的程度、效果取决于政府职能与角色的转化程度。立足现阶段教育领域发展,构建一个多元的供给体系有助于深化供给侧改革,也有助于推进民办教育可持续发展。

笔者认为,民办教育分类管理需构建多元供给体系,可以从以下几点深入:第一,需要重视放权与监管,放权是转化政府职能与角色的切入点,需要明确政府职责、权利,减少政府职能部门对于民办学校日常工作的干预,从而有效降低民办学校办学行政成本。实际执行过程,还需要加大监管力度,完善差异化监督与管理机制,可以设立监事会、教职工代表大会、学生代表等机构,形成自上而下、自下而上的内部监督体系。与此同时,监管也就为着公平、公正、公开,更需要健全民办学校信息公开、财务公开等制度,在有条件的情况下还可以引入第三方评价,以此维护民办学校和諧、稳定发展。第二,需要重视规范与扶植,在规范的基础上制定民办学校办学规范,落实行业准入与推出政策,从根本上维护市场的纯洁性。与此同时,还需要着重对民办教育发展进行扶植,明确差异的情况下建设差别化政策支撑体系,对民办学校的办学目的、经营方式等进行详细了解、明确阐述,并构建相应的规范进行约束,同时在其困难之处给予帮助。如对民办教育学校、学生、教师等进行财政资助,分别对应营利性与非营利性组织进行教育资助;对民办学校贷款加大支持力度,扩大贷款规模、提高受信额度等。第三,需要协同共治,构建多元供给体系。当前,经济新常态背景下,教育产品的流动性越来越强,政府职能与角色也需要尽快落实转化任务,由管制型全面转型为

服务型。只有政府角色不越位、不干预,能够在合理范围内借服务型之手发挥出市场、社会组织、学校的主体作用,围绕多元供给体系为民办教育、民办学校,甚至是社会提供更优质的、多样化的教育产品,以此来优化和改进教育产品供给不足、资源配置失衡的主要问题,打造出适宜民办学校生存和发展的良好环境。

(三) 优化教学环境

与公办学校不同,民办学校大多具有非公益性特征,是政府与市场的关系中必须考量的重点内容。供给侧改革背景下,为找准民办教育发展路径、民办学校市场定位,必须深入探索教育主体、教育路径、教育发展等方面,最终结合实际情况给出对策建议,力求民办教育发展越来越好。首先,根据地区实际情况释放新需求,让投资者了解到民办教育行业也拥有广阔前景,随着增加投资者信心和投入比例。与此同时,做好公办学校与民办学校的引导规划工作,实现民办教育行业与区域发展一体化,使得教育行业投资者广泛参与到城市建设中,增强地域经济、教育、文化活力。其次,完善教育市场机制,营造出开放、包容的投资环境。优化市场机制,为广大投资者铺好未来之路,在选址、建设、人力等方面予以支持,促进民办学校间良性合作与竞争,促进该行业不断进步与发展。

(四) 现代学校制度

民办学校、政府、市场间的关系还需要进一步明确,因此就必须认真解读民办教育分类管理政策,彻底解决民办学校的合法权益、自主权利等实际问题,为其今后发展奠定坚实基础。供给侧改革背景下,探索民办学校合法、特色发展道路,明确学校未来发展战略与路径,尤其要体现出现代化办学优势,使得民办院校能够在相对开放、包容的环境下自由生长。实践过程中,可以从地区经济、教育、文化等方面的特色出发,探索民办教育发展的新思路,避免学校与学校之间同质竞争,促进教育领域的繁荣与地区经济的增长。在教师方面,相关院校也要做到标准化、专业化审核,做到因事与因人奖惩相结合,才能够留住人才,实现民办教育的与时俱进。

五、结束语

总而言之,教育是社会稳定与国家繁荣的基础,其主要承担着人才供给责任,更与我国经济发展紧密结合。面对供给侧改革背景下的专业型、创新型、复合型人才供给不足的一系列问题,有必要从政策方面进一步解读和完善,借助教育改革之力推进人才培养体系融入市场导向发展,实现高等教育的“精准供给”。

参考文献:

- [1] 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(04):48-58.
- [2] 余雅凤,杜佳欣.民办教育分类管理背景下民办中小学教师教育性调适——基于史密斯政策执行过程模型分析[J].辽宁师范大学学报(社会科学版),2021,44(05):96-101.
- [3] 杨程.民办教育分类管理政策执行的制约因素与破解路径——基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].河南大学学报(社会科学版),2019,59(05):121-127.