

编者按:

新修订的《民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》)日前发布。《实施条例》的修订完善了民办教育相关制度,强化了民办教育促进法的修法精神,维护了民办学校及其受教育者、教职工、举办者等主体利益,破解了长期存在的难点问题,有利于促进民办教育持续健康高质量发展。贯彻落实好《实施条例》,引导民办学校提供差异化、多元化、特色化的教育供给成为当前民办教育工作的重中之重。

全国政协委员刘林:

在实施过程中要避免“一头沉”和“一刀切”

本报记者 张惠娟

作为“十四五”规划开局之年颁布实施的第一部教育法规,《实施条例》备受社会关注。在日前教育部召开的新闻发布会上,全国政协委员、中国民办教育协会会长刘林在回答本报记者提问时表示,民办教育界普遍拥护《实施条例》,但对地方政府落实《实施条例》的过程还存在着两个担心:一个是“一头沉”,一个是“一刀切”。

“‘一头沉’也可以说是‘一头偏’,也就是地方政府在实施的过程中重规范、轻扶持,或者是只规范不扶持。”刘林建议,各地方政府在实施过程当中一定要注意规范和扶持措施在一定阶段内要实现综合平衡,向市场释放出一个正确的政策信号。

第二是避免“一刀切”。刘林表示,民办教育

情况复杂,发展背景差异大,在新、旧条例转换间,地方政府要区分具体情况区别对待,谨防“一刀切”,以实现稳妥过渡。

刘林还特别强调,“受教育是人民的权利,教育立法,它的根本目的是为了人民群众的权益保障,修条例也同样是为受教育者、人民群众的权利或者利益最大化。”刘林表示,这次《实施条例》修订,强化了民办教育的公益属性。现阶段对义务教育实行或公办或民办非营利的规范,是结合国情实际和群众呼声做出的选择。“可以肯定地说,此次《实施条例》的修订释放出一个强烈的信号,民办教育的法律政策只会朝着更有利于人民群众利益的方向发展。”刘林说。

民促法新实施条例与教育高质量发展

陈国定

对于民促法及其实施条例的修订,我们只有站在国家战略高度上考量,才能理解其修订背后的重大而又深远的意义。

2017年新民促法及其2021年《实施条例》为“让市场的归市场,让政府的归政府,让捐赠的归捐赠,建立产权合法清晰、办学层次各就各位的现代化办学体系”打下了坚实的法律基础。具体说来,有三个重大贡献:一是用法律规范建立我国“各安其位、各就各位”发展的教育体系,二是国家鼓励利用互联网等技术创新教育活动,尽可能抓住新技术变革教育的新战略机遇,三是对基础教育保持远离市场的战略定位与办学定力,办让人民满意的基础教育,夯实大国人才培养的人才基础。

首先,对于拥有14亿人口的中国而言,在产业升级和经济转型的时代背景下,面向就业的教育只有“工业化模式和智能化模式”相结合,方能走出一条与发达国家完全不同的培养几亿劳动者人才的战略路径。

人类历史第三次工业革命的科技时代将对教育生产底层逻辑产生撼动性的变革,无论从教育生产资料的获得、教育生产过程的分工协作,还是从教育的生产场景看。新民促法提出“营利性”办学,《实施条例》“国家鼓励民办学校利用互联网技术在线实施教育活动”,就是要植入市场创新的力量与技术创新的力量驱动教育新生产方式的出现,抓住互联网等新技术变革教育生产的历史性战略机遇。如果用发达国家的教育生产历史来复制我国的教育生产,其海量的投入是尚处于发展中国家的我国所无法承受的。

其次,新民促法及其《实施条例》将使得我国国家财政办学、社会捐赠办学与社会资本营利性办学“各安其位、各就各位”,各自发挥其核心的教育贡献与社会效益,逐步形成我国“财政

办学、捐资办学、资本办学”“三驾马车”办学的现代化教育发展格局。这是我国这样一个14亿人口的发展中国家的符合国情的办学道路。

面向研究的教育,财政办学与捐赠办学,举办顶尖研究型大学,以确保我国原创知识与科技的国际领先地位,解决“卡脖子”的基础科学问题。基础性或原创性的科学研究是长周期的高深知识生产,要与资本远一点,只有避开市场经济周期,才能穿越市场经济周期而持续生产出高深知识,进而引领人类技术革命。

面向就业的教育,国家财政或社会捐赠举办应用型大学,以保障劳动者受大学教育的机会均等,资本办学(包括国有资本)举办应用型大学或职业教育,用市场机制与科技力量提供大量产业急需的高质量就业的教育产品与服务。当社会经济发展处于以第三产业服务性产业并伴随第四产业信息与智能产业为先导的阶段时,只有普及化应用型高等教育与职业教育才能支撑整个社会的健康发展。

面向基础的教育,《实施条例》对义务教育坚持培育元固,远离市场,禁止营利性办学、禁止关联交易是符合基础教育的内在教育逻辑的。通过财政办学与捐赠办学,专注于教育机会均等、教育公平与立德树人的长期主义的高质量基础教育办学范式,有利于营造尊师重教的良好氛围,也有利于促进家庭教育、学校教育与社会教育的良性协同发展。

可以说,新民促法促进法的生效与《实施条例》的实施进一步奠定了我国从人力资源大国转变为人力资源强国的法律基础,也标志着我国教育发展进入了高质量发展与办学有序创新的新时期。

(作者系中国教育发展战略学会民办教育专业委员会副理事长、广东省教育研究院首席特约研究员)

高质量的民办教育如何办?

专家分析新修订的《民办教育促进法实施条例》

完善民办学校内部治理体系 推进民办教育规范优质发展

薛二勇

《实施条例》的突出亮点是对民办学校内部治理架构有了明确的规范。民办学校依照学校章程建设内部治理体制机制,开展管理活动。举办者必须根据学校章程规定的内容、程序、要求实施管理活动,根据章程规定的权利义务关系形成相应的决策权、管理权、监督权等,这是民办学校内部治理架构的新变化,为在民办教育领域更好地推进现代学校制度建设、落实办学自主权奠定了坚实基础。究竟如何制定民办学校的章程,《实施条例》作了明确的规定,即民办学校的章程应包括学校的基本信息,举办者的权利、义务,办学宗旨,学校定位,学校资产,理事会、董事会决策机构、监事会监督机构的设置办法和程序,学校党组织设置和作用,学校法定代表人的要求,甚至对章程修改的程序也作了详细的规定,为民办学校形成有特色、符合学校实际、具有可操作性的章程提供了切实保障。

依据《实施条例》,民办学校在教育内容方面享有更大的自主权。民办学校依法自主决定教育内容,如果使用境外教材,需要符合国家的有关规定。民办高等职业教育和中等职业教育的学校,可以根据学校的定位与社会的需求自主设置专业,开设有关课程,选用其认为合适的教材。这就赋予了民办高等职业教育和中等职业教育更大的教育教学内容自主权,为民办教育个性化、特色化的发展奠定了坚实基础。普通高中阶段和义务教育的民办学校,要基于国家的课程标准,在此基础上自主开设有特色的课程,但是应当报主管教育部门备案以保障教育教学的基本标准。除此之外,《实施条例》里面还有一个新的规定,那就是义务教育阶段的民办学校不能够使用境外的教材,目的是为了保障社会主义的办学方向,培养社会主义的建设者和接班人。民办学前教育应当根据儿童身心发展的需求、规律,以游戏和活动为

主自主设置课程,科学地开展保育和教育活动,防止小学化。以职业技能培训为主的民办学校,可以按照相应的职业工种变化以及需要,对照国家的职业标准和职业要求,开展相应的培训活动。《实施条例》依照各级各类学校的定位、宗旨,分别对其教育内容设计和安排作出了明确规定,有利于科学规范管理民办教育内容,同时又为保障内容的特色化、个性化,创建特色民办学校预留了空间。

针对民办学校的招生问题,《实施条例》有了明确规定。民办学校,尤其是民办义务教育学校招生政策存在一定争议,《实施条例》规定其基本原则是民办学校与同样类型的公办学校具有同等的招生权,在审批机关核定的办学规模内自主决定招生的方式、标准,并且与公办学校同期招生。针对民办义务教育学校,明确其招生范围主要是在审批机关管辖的区域内招生,纳入审批机关所在地的统一管理。这个规定主要参照了《中华人民共和国义务教育法》对义务教育招生的管理,民办义务教育的性质首先是义务教育,所以要遵循义务教育法的规定,在所在地的区域内进行招生,推行就近入学。民办普通高中学校主要是在设区的市域范围内招生,如果符合省级人民政府教育行政部门的规定,也可以跨区域招生。对于民办义务教育学校,对其招生范围的规定相对宽松,这也符合公办高中相关的招生规定。同时,《实施条例》也规定了民办学校招生要遵守规则程序。总体上,公办学校和民办学校要同等招生、同期招生。在招生面前,公办学校和民办学校具有同等的权利。主要目的是引导民办学校以提升其教育管理、教育教学能力为主,而不是靠“掐尖”教育、依靠生源为主,要在提高“教育力”上下工夫,办出有特色的个性化的高质量的民办教育,实现民办教育和公办教育的协调发展,为老百姓增加更多教育选择权。

(作者系北京师范大学中国教育政策研究院教授、副院长)

用好加减法,促进高质量

李清刚

新民促法实施条例(以下简称新条例)68个条款中只有约9个条款直接移植于旧民办教育促进法实施条例(以下简称旧条例),剩余条款大多经过了实质性增删修改。因此毫不夸张地说,新条例经过多方考量和多次调整,已经获得了“脱胎换骨”式的新生。尽管如此,新条例仍是在扬弃旧条例的基础上,贯彻了《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》《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》及《关于规范民办义务教育发展的实施意见》等文件的精神,汲取了我国民办教育发展探索出来的比较成熟的经验和举措,是对新民促法促进法的操作性阐释和补充,是顶层集体智慧和基层首创精神的结晶,是新时代民办教育高质量发展的行动指南。笔者这里重点剖析和归纳新条例相比旧条例新增和调整的几点重要规定,供利益相关方执行参考。

新条例强调加强党对民办学校的领导。新条例开宗明义强调不论营利性还是非营利性民办学校都要坚持中国共产党的领导,坚持社会主义办学方向,坚持教育公益性,落实立德树人根本任务。强调民办学校党组织依照有关规定参与学校重大决策并实施监督。

新条例强调进一步完善民办学校的内部治理。新条例首先对民办学校章程内容进行进一步充实,尤其是增加学校党组织负责人或者代表进入学校决策机构和监督机构的程序。新条例又给民办学校的理事会、董事会或者其他形式决策机构增加了一项重要权力,即经2/3以上决策机构组成人员同意可通过变更举办者。这对于破除民办学校决策“一言堂”和促进举办者办学行为的合法合规有着积极意义。新条例还明确规定民办学校设立监督机构。监督机构应当有党的基层组织代表,监督机构负责人或者监事应当列席学校决策机构会议。初步完成了民办学校决策、执行和监督分工制衡的闭环设计。

新条例进一步完善了对义务教育阶段的民办学校的监管。新条例一大亮点在于其对义务教育阶段的民办学校增设了诸多限制性或禁止性条款。如第十五条“地方人民政府及其有关部门应当依法履行实施义务教育的职责。设立实施义务教育的民办学校,应当符合当地义务教育发展规划。”第一次以法规的形式明确实施义务教育的政府责任和审批义务教育民办学校的依据。第七条“实施义务教育的公办学校不得举办或者参与举办民办学校,也不得转为民办学校。”宣告了义务教育阶段名校办分校的终结。第十三条规定不得通过兼并收购、协议控制等方式控制实施义务教育的民办学校。此举使义务教育的民办学校与市场化发展划清了界线。新条例还规定义务教育的民办学校理事会等决策机构组成人员之中必须有“有审批机关委派的代表”。此外还规定必须“有审批机关委派不得使

用境外教材,不得与利益关联方进行交易,其招生纳入审批机关所在地统一管理,不得组织或者变相组织学科知识类入学考试,不得提前招生。甚至还提出把督导制度引入民办中小学。这些举措都是对当下棘手热点的回应,目的是塑造民办义务教育健康发展的生态。

新条例引导和鼓励民办职业教育发展。与义务教育阶段民办学校的限制性发展不同,新条例强调引导和鼓励民办职业教育发展。如第七条规定“实施职业教育的公办学校可以吸引企业的资本、技术、管理等要素,举办或者参与举办实施职业教育的营利性民办学校。”第九条规定“国家鼓励企业以独资、合资、合作等方式依法举办或者参与举办实施职业教育的民办学校。”新条例有堵有疏地暗示了举办民办职业教育光明发展的愿景。

新条例对师生权益保护更为全面。新条例鼓励民办学校创新教师聘任方式,强调民办学校教师聘任的备案制。第三十六条规定民办学校应当依法保障教职工待遇,按时足额支付工资,足额缴纳社会保险费和住房公积金。国家鼓励民办学校为教职工建立职业年金或者企业年金等补充养老保险。实施学前教育、学历教育的民办学校应当从学费收入中提取一定比例建立专项资金或者基金,用于教职工职业激励或者增加待遇保障。第五十九条规定“县级以上地方人民政府可以采取政府补贴、以奖代补等方式鼓励、支持非营利性民办学校保障教师待遇。”在保护学生权益方面,第三十九条规定“实施学历教育的民办学校应当建立学生资助、奖励制度,并按照不低于当地同级同类公办学校的标准,从学费收入中提取相应资金用于资助、奖励学生。”对师生权益保护显然吸收了《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》的相关举措。事实证明这些举措在实践中取得明显成效,值得肯定。

新条例强化法律责任。新条例用了四个条款(第六十二至第六十五)以及较长的篇幅(约1400字)条分缕析地规定了对民办学校举办者及实际控制人、决策机构或者监督机构组成人员的法律责任。从责令限期改正直至追究刑事责任的都有涉及。新条例含威不露地表明发展民办教育从来就不是“生意”,而是强调回到“提高质量、办出特色,满足多样化教育需求”的初心。

新条例还提出很多创新性的设计,比如融资创新、对非营利性学校的账户监管等,这里不再一一列举。最后有必要指出的一个亮点是第四十九条规定,即支持和鼓励民办学校依法建立行业组织,研究制定相应的质量标准,建立认证体系。这释放出一个重大改革信号,意味着政府从支持多方兴办教育到支持多方治理教育的演进,不再孤军奋战,注重借助其他伙伴的力量治理民办教育。如此一来,多伙伴治理力量的有序参与,又将给政府的监管能力提升提出新的挑战。

(作者系广东省教育研究院研究员)

