

我国公共教育资源资助民办中小学 的管理学意义探析^①

邹 巍¹, 张学敏²

1. 西南大学 体育学院, 重庆 400715; 2. 西南大学 教育学院, 重庆 400715

摘要: 我国民办中小学的数量及其在整个基础教育中所占的比重并不大, 但是民办基础教育存在和发展的事实表明, 它在经济增长、社会发展、以及学生个人全面发展方面的重要作用却不容忽视。主要从管理学的角度, 分析了我国公共教育资源资助民办中小学的前提及意义。

关键词: 公共教育资源; 资助; 民办中小学; 管理学价值

中图分类号: G40-054

文献标志码: A

改革开放以来, 我国民办教育有了长足的发展。截至 2007 年底, 我国已有各类民办学校(教育机构) 9.25 万所(不含民办培训机构 2.23 万所), 各类学历在校生 2 583.50 万人。其中, 民办普通小学 5 798 所, 在校生 448.79 万人, 民办普通初中 4 482 所, 在校生 412.55 万人^[1]。自从我国民办教育出现以来, 在国家对基础教育加大投入的同时, 我们注意到民办基础教育的发展受到了严峻的挑战, 在生源、教师待遇、民办学校资助等方面与公办中小学存在着较大的差距, 民办学校一直被认为是采用市场化运作的方式, 因此也就不存在对其进行公共教育资源资助的问题。但是, 这并不意味着民办中小学校没有理由接受公共教育资源的资助。民办教育的发展历程和历史功绩说明, 政府的政策和资助是民办教育健康、可持续发展的必要条件。民办中小学曾经为我国实现普及九年义务教育的目标作出了重要贡献, 今天又为教育市场中多样化需求的满足提供了保障, 民办学校的贡献和现阶段民办教育的困境要求政府重新认识民办基础教育的价值, 给予民办教育及时和适当的资助。因此无论从教育社会学, 还是教育经济学以及管理学的角度来看, 对于民办中小学实行公共资助皆具有重大意义。

1 公共教育资源资助民办基础教育的理解

公共教育资源是由全社会的劳动公共积累或历史遗留下的非市场机制配置形成的公共财产, 主要包括税收及其它政府收入等公共积累资源, 以及对教育事业或与教育有关活动的税收优惠和其他各种政策资源。就其作用来看, 则包括软资源(观念、政治、体制、政策等资源)和硬资源(财政资金、土地、设备等物质资源)。我国公共教育资源一般由政府公共产品生产组织之间进行分配, 对于非公共产品生产, 政府一般不提供公共资金^[2]。

从国外对私立学校的资助政策中我们发现, 其中很重要的一条是给私立学校经费资助, 这种资助政策

① 收稿日期: 2010-11-11

作者简介: 邹 巍(1979-), 男, 四川资阳人, 讲师, 博士研究生, 主要从事教育经济与管理方面的研究。

通信作者: 张学敏, 教授。

较为适合我国目前的实际情况。在我国,由于国家的教育财政主要投向公立大学,而对民办大学直接投入的资金较少。然而,政府可以采用其它的方式来扶持民办教育,如减免民办学校相关的税收,民办学校优惠使用土地,国家银行给民办学校低息贷款等其它资助方式。

2 公共教育资源资助民办基础教育的前提

2.1 法律基础

事实上,《中华人民共和国义务教育法》(以下简称《义务教育法》)和《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)中国家资助民办教育都有明确的规定。其中,2006年新修订的《义务教育法》第四十二条“国家将义务教育全面纳入国家财政的保障范围,义务教育经费由国务院和地方各级政府依照本法规定予以保障。”第六十二条“社会组织或者个人依法举办的民办学校实施义务教育的依照民办教育促进法有关规定执行,民办教育促进法未作规定的,适用本法。”《民办教育促进法》第三十三条“民办学校的受教育者在升学、就业、社会优待以及参加先进评选等方面享有与同级同类公办学校的受教育者同等权利。”第四十九条“人民政府委托民办学校承担义务教育任务,应当按照委托协议拨付相应的教育经费。”

2.2 现实基础

公共教育资源资助民办中小学是民办学校发展到一定阶段的客观要求。在过去的十几年里,民办教育的办学范围和规模不断扩大,质量不断提高,涌现出了一批办学目标明确、办学条件良好、教育质量较高、社会效益显著的民办学校,受到了社会的好评和群众的认可。但是,就整体而言,民办中小学在办学过程中出现的规模与质量的矛盾、短期利益与可持续发展的矛盾等问题依然严峻。首先,民办基础教育呈现出城市学校数量逐步萎缩,而农村数量有所增加且比重加大的趋势。其次,民办基础教育的实际发展空间受到一定的限制,在国家财政不断加大对义务教育投入的情况下,特别是两免一补的全面实施,使得公办学校的教学设施和教师收入不断提升,而民办中小学由于自身能力有限,其发展受到严酷考验。

3 公共教育资源资助的管理学价值

3.1 发挥管理中的激励性原则和有效监督原则

激励理论是关于如何满足人的各种需要,是调动人的积极性的原则和方法的概念总结,其目的在于激发人的正确行为动机,调动人的积极性和创造性。

长期以来,我国民办教育为了适应市场需要,提供的选择性教育服务,对于缓解教育的供需矛盾起到了重要作用。从现实的角度看,我国一些地区民办中小学发展很好,其中的一个重要原因就是地方政府的政策和资金支持力度较大,在我国地方经济、社会、文化具有较大差异的背景下,政府的资助带有很强的激励作用。首先,政府的资助表明政府对于民办教育的支持态度,可以增强办学者和投资者的信心。民办教育发展的历史证明,民办学校的创立和发展,关键在于办学者发挥了企业家精神,所取得的辉煌成就正是办学者的人格魅力和高超组织经营能力造就的。进一步完善政府对民办教育的鼓励政策,通过“财政杠杆”促进民办基础教育的发展,将政府“鼓励”变为对民办学校的一种激励,增强办学者和投资者的信心。其次,分析中外民办教育的发展,我们可以看出,我国民办教育表现为资源主导型特征,民办中小学的存续取决于在教育市场中获取资源数量的多少,而政府的教育政策在某种程度上,引导着市场资源的流向。当政府的资助给予民办学校时,一方面,民办学校的合法地位和教育质量就会被社会所认可,家庭就有可能放心地选择民办学校。另一方面,公共教育资源资助不但解决民办教育资金来源单一、风险过大的问题,而且会减轻家庭教育的过重负担,使其可以合理地表达选择性的教育需求。

另外,公共教育资源资助有助于政府对民办学校的有效监督,保障了民办基础教育的教育质量和健康

发展. 由于存在着政府难以有效监管民办学校的问题, 公共教育资源的介入, 方便了政府及公众对民办学校的监督, 政府通过立法手段、财政或其它资源的支持力度, 来监管民办学校的办学方针, 提高民办学校的办学质量, 而对民办教育来说, 更有利于自身的发展.

3.2 体现以人为本的管理思想

以人为本, 简言之, 就是一切以人为出发点, 一切以人作为最终目的. 教育的根本目标是促进人的全面发展, 因此, 教育政策的设计、执行以及具体教育活动的开展都要围绕这一目标展开.

公共教育资源资助民办中小学体现以人为本的思想, 主要表现为: 第一, 政策出发点彰显“以生为本”的教育发展目标. 基础教育是一个人发展的基础, 并且已成为基本的人权内容. 从世界教育发展的历史来看, 各国都积极地执行义务教育的政策, 并非常重视基础教育的普及问题. 而我国现阶段存在的比如留守儿童、流动儿童、一部分有特殊需要儿童等各种弱势群体的受教育难的问题, 以及他们对优质教育的特殊教育需求, 促进了民办中小学的产生与发展, 民办中小学担起了有特殊需要的义务教育任务, 所以, 公共资源资助民办中小学有利于学校的长期稳定和良性发展, 最终使学生的利益得到最大化的满足. 第二, 公共教育资源资助有利于民办学校教师的职业稳定和专业的的发展, 体现“以师为本”, 进而保障了民办学校的教学质量和学生的根本利益. 《民办教育促进法》的出台要求我们在民办教育和公办教育之间实现 4 个平等, 其中包括民办学校教师和公办学校的教师都具有同等的法律地位. 我们知道, 无论是公办还是民办学校, 教师都是教育活动的主体, 教师的教学水平是整个教学质量的保障, 因此, 公共教育资源资助民办基础教育, 缓和了公办学校教师与民办学校教师身份和收入差距的矛盾, 有助于民办中小学保持一支质量过关、用得好、留得住的教师队伍, 有了稳定和高质量的教师队伍, 民办学校的质量和特色就能得以实现, 最终实现学生接受教育全面发展的根本利益.

3.3 符合教育公平与效益的管理目标

关于基础教育, 国际公认的规定是向每个人提供在现代社会生存和继续学习所需要的最低限度的知识、观点、社会准则和教育的教育. 通过这一定义的分析, 我们可以认为, 政府对基础教育(包括公办和民办学校)的管理必须以教育机会均等、国民素质普遍提高为核心价值目标. 因此, 我们可以肯定, 公共教育资源资助民办基础教育有助于实现教育公平与效益的管理目标.

第一, 公办和民办学校之间合理分配公共教育资源是促进教育公平的有效途径. 教育公平是现代社会教育发展的基础, 教育的不公不仅危及社会公平, 而且还会危及社会稳定. 而现实中民办教育在宏观和微观管理、法律、法规、政策、财产分割、收益、产权处理、经营等方面都遭遇到不公平的待遇, 这种现象严重制约了民办教育的发展. 我们认为, 教育公平的实现首先要做到民办学校对公共教育资源的占有平等, 然后才能谈及受教育者对公共教育资源的占有即教育公平问题.

第二, 教育效益体现在经济效益和社会效益两方面. 教育的经济效益是指教育培养的人才对于社会经济增长的贡献, 教育的社会效益是指教育对于全民素质的提高、社会的稳定和发展的贡献. 基础教育为教育培养人力资本奠定了基础, 而民办基础教育是整个基础教育的重要组成部分, 因此, 民办基础教育在人才培养数量和质量上的贡献是不容忽视的. 当前, 民办基础教育的发展, 特别是农村地区的民办中小学, 有利于解决社会经济和社会结构变革所带来的一系列教育问题, 同时对于我国农村现代化和农村改革的继续开展以及新农村建设, 民办基础教育的作用也不能低估, 政府从教育的社会和经济效益的思考出发, 有必要对民办基础教育提供公共教育资源的资助.

总而言之, 就公共教育资源资助民办中小学政策本身而言, 这一政策不但对民办基础教育, 而且对于我国整个教育的和谐和可持续发展都会产生深远的影响. 我们分析公共教育资源资助民办中小学政策的管理学价值, 是希望全社会关注这一问题, 展开全国范围内的相关研究, 保障此项政策在各地的顺利实施, 促进各区域间、城乡间教育的均衡发展, 满足受教育者公平发展的需要.

参考文献:

- [1] 教育部. 2007 年全国教育事业发展统计公报 [N]. 中国教育报, 2008-05-05(3).
- [2] 张铁明, 肖理性. 利用公共教育资源大力发展民办教育的思考与建议 [J]. 教育发展研究, 2006(22):1-6.
- [3] 刘光金. 监督是对民办教育的爱护 [N]. 人民日报, 2004-04-06(5).
- [4] 谢宁. 面向 21 世纪的基础教育和民族教育 [M]. 北京: 气象出版社, 1992.
- [5] 黄藤, 阎光才. 民办教育引论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [6] 张学敏. 教育经济学 [M]. 重庆: 西南师范大学出版社, 2004.
- [7] 孙霄兵, 孟庆瑜. 教育的公平与利益——中外教育经济政策研究 [M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2005.

Exploration on the Administrative Meaning of the China's Private Primary and Secondary School Sponsored by Public Education Resources

ZOU Wei¹, ZHANG Xue-min²

1. College of Physical Education, Southwest University, Chongqing 400715, China;

2. School of Education, Southwest University, Chongqing 400715, China

Abstract: The number and proportion of private primary and secondary schools in the whole of basic education is not large, but the fact that the existence and development of basic private education has shown that the importance of basic private education in socio-economic growth and social development, as well as the individual all-round development of students can not be ignored. This article analyzes the premise and significance of the increasing resources that the public education funding to private primary and secondary schools, mainly from the perspective of the management study.

Key words: public education resources; funding; private primary and secondary schools; management study value

责任编辑 汤振金