

新《民促法》背景下 民办职业院校发展现状、瓶颈及对策

阙明坤, 武 婧

(无锡太湖学院, 江苏 无锡 214000)

摘 要: 随着经济转型升级对技术技能人才的需求日趋增加, 国家大力支持职业教育发展, 我国职业教育迎来了发展的有利契机。民办职业院校作为我国职业教育的重要组成部分, 在新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》及配套政策颁布施行后, 发展呈现出新面貌, 同时也面临诸多新问题。调研发现, 目前我国民办职业院校发展存在招生困难、经费短缺、治理结构不完善、师资队伍薄弱、同等地位未落实等问题。对此, 应该加快教育立法, 修订民办教育与职业教育法律; 加大财政扶持, 健全民办职业院校经费支持体系; 加强监督管理, 引导民办职业院校依法规范办学; 落实同等地位, 优化民办职业院校发展政策环境; 加强内涵发展, 提高民办职业院校人才培养质量。

关键词: 职业教育; 民办院校; 政策研究; 《民办教育促进法》

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9290(2020)0028-0050-07

民办职业教育是我国职业教育的重要组成部分。加快发展民办职业教育, 是深入实施科教兴国战略和人才强国战略的必然要求, 是提技能、保就业、惠民生、促发展的重要举措。2018年政府工作报告提出“支持社会力量举办职业教育”, 民办职业教育成为社会各界关注的热点。2019年, 国务院颁布《国家职业教育改革方案》, 《职业教育法》修订案面向社会征求意见, 2016年11月7日, 全国人大常委会作出修改《中华人民共和国民办教育促进法》的决定(以下简称“新法”), 确立了对民办学校实施营利性与非营利性分类管理的法律构架。2016年12月, 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》(简称《若

干意见》); 中共中央办公厅印发《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》。与此同时, 教育部会同相关部门联合颁布《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》。以上有关民办教育的法律法规及系列政策文件被称为“民办教育新法新政”^[1]。随着民办教育新法新政的深入实施, 民办职业院校发展进入新阶段, 呈现新面貌, 但分类管理对于民办职业院校来说既是机遇也是挑战, 民办职业院校如何通过外部环境助推自身改革, 走出发展瓶颈期, 是新法新政背景下民办院校亟须解决的重大课题。

一、民办职业院校发展的背景和基本现状

追溯历史, 改革开放后, 民办职业教育悄然兴

收稿日期: 2020-08-07

基金项目: 江苏省教育科学“十三五”规划2020年度立项课题“产教融合视角下校企合作运行机制创新研究”(课题编号: D/2020/03/23)

作者简介: 阙明坤(1983—), 男, 博士, 副研究员, 主要研究方向为高等教育管理; 武婧(1991—), 女, 硕士, 实习研究员, 主要研究方向为职业教育。

起,1982年12月,第五届全国人民代表大会第五次会议上提出了“两条腿”办教育的方针,并在重新修正通过的《中华人民共和国宪法》中规定:“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”这是我国第一次将社会力量办学作为国家教育事业的组成部分作出原则性规定。1985年5月,中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》中指出“发展职业技术教育,地方要鼓励和指导国家企业、社会团体和个人办学”,强调发展职业教育要积极开拓社会力量办学。1987年,国家教育委员会针对民办教育发布了第一个规章制度《关于社会力量办学的若干暂行规定》,明确规定了社会力量办学的主体。这是继1982年《宪法》首次提出社会力量办学后,第一个关于社会力量办学的法规性文件,从此民办教育有了法规层面的政策依据。20世纪90年代后,伴随经济体制改革,民办职业教育进入快速发展期。1996年第八届全国人大第十九次会议通过的《中华人民共和国职业教育法》明确规定“国家鼓励事业组织、社会团体、其他社会组织及公民按照国家有关规定举办职业学校、职业培训机构”,使得民办职业教育发展有了法律保障。进入21世纪以来,健康持续发展和全面依法治教成为民办职业教育的主旋律:一方面,2001年我国加入WTO后,对技能型人才的素质要求不断提高,需要职业教育提供更多高技能人才;另一方面,民办职业教育的办学体制改革需要其遵照相关规定规范办学,依法治教。2002年,国务院发布《关于大力推进职业教育改革和发展的决定》,提出要形成政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与的多元办学格局,并对民办教育给予相关支持的优惠政策后,同年12月,《中华人民共和国民办教育促进法》颁布,确立了民办教育的法律地位,促进了民办职业教育的快速、健康、规范发展。2005年,国务院颁布《关于大力发展职业教育的决定》,进一步明确了职业教育的定位,完善了支持民办职业教育的政策,使民办职业教育真正走上规范化的发展道路。^[2]为进一步促进民办职业教育健康发展,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》提出形成以政府为主体、全社会积极参与的民办职业教育发展策略,并提出了若干鼓励支持民办职业教育发展的具体政策

和引导民办职业教育健康发展的相关措施。2014年国家出台的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》中规定,社会力量举办的职业院校与公办职业院校具有同等法律地位,依法享受相关教育、财税、土地、金融等政策。随着教育改革进入深水区和攻坚期,民办职业教育在发展壮大的同时也面临着法人属性不清、产权制度缺失、优惠扶持政策难以落实等一系列制度难题。2016年,第十二届全国人大第二十四次会议审议通过了《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》,从法律层面明确了营利性和非营利性民办学校的分类标准,确立了两类学校各自适用的政策体系,开启了民办职业院校分类管理、分类扶持、分类规范的新时期。^[3]

民办职业院校主要包括民办中等职业学校和民办高职院校。具体有五种创办形式:一是由民营企业出资举办,二是由个人投资创办,三是由民主党派、社会团体等其他社会力量举办,四是少数民办高职由中外合作举办,五是由公办学校转制而来。不论何种形式,民办职业院校的创办都是为了顺应市场经济发展要求,满足人民群众多样化的教育需求。

(一)民办高职院校发展状况

改革开放以来,民办高职院校尽管步履艰难,但其发展却是大势所趋。总的来看,2000年前民办高职教育发展缓慢,学校数年均增长率只有23.8%,在校生数增速也较缓慢。1999年我国实施高等教育扩招政策后,有限的公办高等教育资源无法满足急剧增加的高等教育入学人数,这给民办高职教育提供了难得的发展机遇。2000年开始,民办高职院校呈现蓬勃发展态势。2010年相较1996年,民办高职院校数增长了约14.4倍,在校生数增长了约153.6倍,尤其2002年前后出现“井喷”式跃进,学校数和在校生数翻倍增长,高等教育扩招促进了民办高职院校快速发展。2010年后,民办高职院校进入平稳发展期,在校生数逐年增加,虽然个别年份学校数有所减少,但总体发展呈上升趋势。2016年后学校数和学生数稳步增长,说明新《民促法》及相关配套文件给全国民办高职院校在管理改革、权益保护、优惠扶持和稳定队伍等方面带来了正面效应,创造了良好的内外部发展环境(表1)。^[4]随着我国高等教育进入后大

众化阶段,提高高等教育质量成为我国高等教育发展主旋律,对民办高职院校来说,以规模扩张为特征的外延式发展已成为过去时,提升民办高职院校的质量和特色迫在眉睫。

值得关注的是,自2014年6月国务院出台的《关于加快发展现代职业教育的决定》提出“探索发展本科层次职业教育”以来,部分高职院校“专升本”升格成应用型本科高校。2018年12月,教育部启动本科层次职业教育学校布局,把15所民办高职院校列为本科职教改革试点学校。2019年5月,国家教育部门公布全国首批本科层次职业教育试点院校更名结果,泉州职业技术大学、重庆机电职业技术大学、广东科技职业技术大学、南昌职业大学等15所专科层次的职业学校均由“学院”更名为“大学”。2020年1月,教育部又公布了第二批6所高职院校升格为本科层次职业学校,其中5所是民办高职院校。2020年4月3日,教育部发布《关于组织开展本科层次职业教育试点专业设置论证工作的通知》后,35所职校以此为契机率先启动了专业设置论证及申报工作,把本科职业教育试点工作又往前实质性地推进了一大步,也加快了民办高职院校升本。

(二)民办中等职业学校发展状况

民办中等职业学校的发展呈现出不同的态势。根据全国教育事业统计公报数据显示(表2),从1996年我国《职业教育法》颁布到2003年《民办教育促进法》实施以前,民办中等职业学校的数量和在校生人数增长较快,学校数量从1996年的568所上升至2002年1085所,增长了91%,在校生数从12.9万人上升至47.1万人,增长了3.65倍,整体呈现较为平稳的增长,说明民办中职学校的综合影响力不断提升。2003年《民办教育促进法》颁布

后,在国家鼓励政策推动下,民办中职学校进入发展黄金期,2003—2009年,民办中职的学校数和在校生数分别从1377所、79.31万人发展到3198所、318.1万人,分别增长了132.24%和301.08%,这一时期民办中职学校是所有民办学校类型中增长最快的,也是改革开放至今民办中职教育发展最为迅猛的阶段。后来由于公办中职学校实施免学费政策,加之就业形势恶化、升学渠道不畅、办学经费短缺等,民办中职学校发展空间受到挤压。从2010年开始,民办中职学校数不断减少,到2018年民办中职学校只有1993所,相较2009年减少了37.7%,在校生数也随之减少,2015年相较2009年人数减少了134.6万人,可见这一时期民办中职学校发展受阻,不过随着2016年新“民促法”的颁布,民办中职学校在校生人数会有所增加,但相较之前增速明显变缓,民办中职教育进入发展瓶颈期。

(三)民办职业院校区域分布情况

按照东部、中部、西部的区域划分,从表3可知,东部地区共有民办中职学校621所,占民办中职学校总数的31.3%,中部地区共有民办中职学校957所,占民办中职学校总数的48.2%,西部地区共有民办中职学校407所,占我国民办中职学校总数的20.5%。东部和中部地区民办中职学校分布较多,尤其中部地区几乎占据了全国民办中职学校的半壁江山;西部地区分布较少,但四川省和陕西省民办中职学校数量较多。从省级来看,民办中等职业学校的区域分布与人口分布有关,湖南、四川、河北、河南、广东、安徽和山东7个省份民办中职学校数都超过了100所,2019年这7个省份的人口数量均排在全国各省人口数量的前十,在中考分流大背景下,这些人口数量较多的省份,选择中职教育的学生也相对较多,因而民办中职学校数

表1 1996—2019年全国民办高职院校情况

年份	1996	1998	2000	2002	2005	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019
学校数(所)	21	22	41	127	223	247	264	303	316	307	317	320	330	337
在校生数(万人)	1.21	2.22	6.3	27.5	112.2	141.5	200.1	185.9	191.9	212.3	226.6	226.7	232.5	269.8

数据来源:中国教育年鉴(1996—2019)。

表2 1996—2019年全国民办中职学校情况

年份	1996	1999	2002	2003	2006	2009	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019
学校数(所)	568	950	1085	1377	2559	3198	3123	2482	2225	2115	2069	1993	1985
在校生数(万人)	12.9	27.3	47.1	79.31	202.6	318	306.9	207.9	183.4	184.1	197.3	209.7	224.37

数据来源:全国教育事业统计公报(1996—2019年)。

量相应增加。

东部地区共有民办高职院校139所,占民办高职院校总数的41.2%;中部地区共有民办高职院校111所,占总数的32.9%;西部地区共有民办高职院校87所,占总数的25.3%。民办高职院校多分布在东部和中部地区;西部地区较少,但四川省和重庆市民办高职院校数量较多,尤其四川省民办高职数量位居全国之首。从省级来看,民办高职院校分布与区域经济发展情况息息相关,四川、广东、河南、福建、江苏、重庆和山东这7省民办高职院校数量位居全国前列,2019年这7省GDP均排在全国各省GDP的前十。居民收入水平较高的地

表3 2019年全国民办职业学校区域分布情况

地区	民办中等职业学校数(所)	民办高等职业学校数(所)	
东部	北京	19	9
	天津	6	1
	河北	167	13
	辽宁	85	9
	上海	3	11
	江苏	24	20
	浙江	43	9
	福建	29	20
	广东	112	25
	山东	101	16
	海南	32	6
中部	山西	94	4
	内蒙古	65	8
	吉林	67	8
	黑龙江	51	6
	安徽	103	16
	江西	89	12
	河南	157	24
	湖北	55	11
	湖南	215	9
	广西	61	13
西部	重庆	22	20
	四川	171	33
	贵州	41	7
	云南	45	12
	西藏	0	0
	陕西	80	9
	甘肃	30	2
	青海	7	0
	宁夏	7	0
	新疆	4	4

数据来源:中国教育年鉴(2019)、2020年全国高等学校名单。

区,对于民办高等教育的支付能力较强,因而民办高职院校的数量较多。

民办职业院校为我国教育事业作出了积极贡献,满足了人民群众的多样化教育需求,增加了教育经费投入,扩大了教育供给,有效弥补了公办教育资源的不足,缓解了公共教育经费压力,促进了教育体制改革。值得一提的是,近两年,职业院校不断被上市公司收购、并购后打包上市。中教控股、新高教、民生教育、希望教育、中国新华教育等上市教育集团扩张版图,收购不同地区的中高职院校。2018—2019年,中教控股斥资8.55亿元收购郑州城轨交通中等专业学校80%的股权;洪涛股份控股四川城市职业学院、广州涉外经济职业技术学院;中教控股以5.378亿元收购广州松田高等职业学院;希望教育收购苏州托普信息职业技术学院、鹤壁汽车工程职业学院。越来越多的民办职业院校选择上市,不仅提升了学校品牌影响力,也拓展了民办学校融资渠道,解决资金短缺问题。此外,民办职业院校坚持服务区域经济社会和产业发展的办学方向,围绕地方需求设置专业,调整学科专业结构,主动与中小企业开展合作,为区域和产业发展培养了一大批技术技能型人才。

二、民办职业院校办学面临的问题

虽然民办职业院校发展取得了一定成绩,相关政策法规不断健全,但是面对新形势、新期待、新法规,仍然存在较多问题,面临诸多挑战。

(一)招生面临困难,生源危机严重

近年来随着适龄人口下降,生源骤减,出国留学潮兴起,民办职业院校招生面临巨大压力,一些院校缺额、零投档现象突出,有的学校一年招生仅几百人,报到率很低。江苏省中华职教社委托笔者开展的2019年民办职业院校办学情况调查显示,针对“在办学过程中遇到的最大困难”问题,有53.26%的对象表示招生面临困难。近十年来公办高校的连年扩招进一步挤占了民办高职院校的生源增长空间,现行高校招生政策的制约令民办高职院校处于招生链的末端,在招生竞争上处于严重弱势地位。^[5]民办高职为延揽生源,均下调学费,由13000元/年调整为8000元/年左右,甚至出现虚假宣传、买生源、招生代理等现象。在传统全日制生源锐减的同时,民办职业院校面向社会招收其他类别生源方面并无有力举措,高达36.96%

的民办职业院校只招收传统全日制生源,并未开展社会职业培训。民办职业院校规模偏小,导致难以滚动发展、以学养学,很难形成良性循环。此外,民办职业院校在校生规模整体偏小。根据调查,江苏省内10 000人以上的民办职业院校仅占1.09%,5 000~10 000人的只占24.46%,大多数只有2 000~5 000人,这一比例占60.87%,而学生数在2 000人以下的小型民办职业院校占13.59%。有的院校甚至校园草比人高,难以为继,即使实行注册入学,也少有人问津,学校濒临倒闭。

(二) 办学经费短缺,投入动力缺乏

办学经费短缺一直以来是制约民办职业院校发展的重要因素。江苏省民办职业院校办学情况调查显示,针对“贵校在办学过程中遇到的最大困难”,32.07%的对象表示办学经费短缺,仅次于位居首位的招生困难问题。在办学主体方面,调查显示江苏省民办职业院校投资方背景中,47.28%是民营企业,44.02%属于个人,1.09%是国有企业,0.54%是上市公司,可见民办职业院校多由民企和自然人举办,举办者的产业和经济实力并不强,缺乏资金实力雄厚、有产业背景的大集团大企业,导致民办职业院校办学经费不足。在经费来源方面,96.2%的学校办学经费主要来源于学费,资金来源渠道单一,学校吸引社会资金能力有限,社会捐赠只占办学收入的2.72%。依赖学费发展,一方面学校的可持续发展容易受到外部环境的影响,缺乏长远规划;另一方面,当学校办学经费入不敷出时,容易发生乱收费行为。尤其是中等职业教育免学费政策背景下,民办中职依靠收费发展的空间越来越小。^[6]另外,调研中发现,政府财政对民办职业院校的资助屈指可数,只有30.43%的对象表示所在地市政府设有民办教育发展专项资金,可见法律规定的公共财政支持民办职业院校的制度尚未得到充分落实。与此同时,自2016年民办教育新法新政颁布以来,举办者投入民办职业院校的动力有所下降,观望情绪蔓延,社会投入下滑,一些举办者不愿继续投入资金办学。民办职业院校办学经费总量不足,捉襟见肘,制约了其可持续发展。

(三) 治理结构不完善,制度建设滞后

健全的法人治理结构是民办职业院校健康发展的压舱石,目前多数民办职业院校仍处于法人

资格虚置、法人治理结构不完善状态。调查显示,江苏省民办高职院校资产过户工作进展缓慢,72%的民办高职的土地、房产等资产仍在举办者个人或公司名下,尚未完全落实法人财产权,不具备法人条件;有11所民办高职无学校产权校舍,有8所民办高职学校无学校产权校园,法人资格虚置给民办职业院校的稳定留下隐患。针对董事会人员结构的调查显示,只有25%的学校董事会成员包括教职工代表,5.43%的学校董事会成员包括社会公众代表,表明《民办教育促进法》规定的“民办学校的董事会由举办者或者其代表、校长、教职工代表等人员组成”尚未完全落实。在董事会、监事会运行方面,只有42.39%的学校董事会每年至少召开一次会议,54.35%的对象表示学校没有设立监事会或监事,可见董事会、监事会的阳光透明运行和作用发挥尚有待加强。在民主管理方面,45.11%的学校教职工的各类诉求是通过教代会和工代会解决的,还有27.17%的对象表示是通过其他途径解决的。根据对省教育厅负责人的访谈,全省民办高职院校中仍有9所未接受教育厅党建评估,党建科学化、规范化水平有待提升。在民办高校信息公开方面,只有14.89%的学校将章程向社会公示。由上可见,民办职业院校发展历史较短,离形成相互制衡、多元利益主体共治的民办高校法人治理目标尚有一定差距。

(四) 师资队伍薄弱,教育质量不高

由于办学历史短、规模小、经费少,民办职业院校教师待遇偏低,在人员编制、社会保险、福利待遇等方面与同类公办院校有较大差距,导致民办职业院校师资力量薄弱,教学质量得不到保障。调查中,48.91%的被调查者表示待遇低于同类公办院校,41.85%表示严重低于公办院校;84.78%的教师表示享受企业职工待遇,13.59%教师表示没有享受五险一金,仅有1.63%的教师享受同地区事业单位待遇,且很少有学校为教职工建立职业年金等补充养老制度。许多民办职业院校为了提高办学效益而压缩办学成本,忽视教师队伍的建设,导致专任教师数量不足,兼职教师过多,退休教师较多,培训进修不足。教师职称、年龄、学历结构呈“哑铃型”,两头大、中间小,高水平专业负责人、学术骨干缺乏,流动性大,高层次人才吸引力不足。一些民办职业院校在教学行政

用房、图书、教学仪器设备值等指标方面不达标,设置的专业脱离市场需求,办学特色不鲜明,在人才培养质量、服务社会能力、教学管理水平、毕业生就业质量等方面不尽如人意,24.45%的被调查院校毕业生就业情况不理想,社会认可度不高。

(五)同等地位未落实,存在社会歧视

民办教育是公立教育体制之外的新生事物^[7],虽然《民办教育促进法》规定民办学校与公办学校具有同等的法律地位,但现实中许多政策在“最后一公里”受阻,执行起来较为困难。调查显示,42.93%的学校表示民办职业教育发展政策环境一般,12.5%的对象表示政策环境较差,4.35%的对象表示政策环境很差。访谈中,一些民办职业院校反映在办学中遇到许多瓶颈问题:学校不能享受公办学校同等法律地位;公办职业院校招生挤压民办职业院校的空间;政府财政资金对民办职业院校的扶持资金严重偏少;办学自主权不足。

民办职业院校在生源选拔、科研项目申报、教师职称评审、课程及教改项目立项、经费配套等多个方面存在权利、机会、规则不对等,16.3%的受访者表示,没有与同类公办学校教师享有同等政策待遇。部分政府职能窗口对民办教育法律法规不熟悉,行政审批困难重重。民办职业院校在享受国家有关税费减免、建设贷款、土地征用、教师权利、教师待遇等优惠政策方面仍有较大差距。17.93%的对象提出,学校教育教学房屋建设涉及的城市建设配套费等行政性收费、服务性收费不享有公办学校同等待遇,15.22%的对象表示过户税费和服务性收费没有减免。由此可见,在办学的诸多方面民办职业院校仍然无法享受与公办院校同等的政策待遇。

三、促进民办职业院校发展的对策和建议

(一)加快教育立法,修订民办教育与职业教育法律

良法是善治之前提,民办职业教育的健康发展离不开法律法规的坚强保障。当前,根据民办职业教育发展现状,结合正在修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》和《职业教育法》,应尽量将鼓励支持民办职业教育的各项政策具体化,增强可操作性,确实纾解民办职业教育之困。

一是增加对民办职业教育的扶持政策,明确民办职业教育的性质、范畴、意义、支持举措,做出

具体规定,为基层政策制订提供上位法依据。二是明确政府对民办职业教育的法律责任,对民办职业院校在国家各类财政资金扶持、生均经费和补助等方面享有的权利做出具体规定。三是明确企业参与校企合作、产教融合的义务,支持企业与民办职业院校一同联合培养技术技能人才。四是鉴于部分企业投资举办职业院校有经济诉求,对营利性民办学校的税费缴纳做出具体规定,避免民办职业院校在分类登记、分类选择时的迷茫。五是对修法前设立的民办职业院校选择为营利性时的行政程序、土地差价、税费政策、清产核资等做出明确规定。

(二)加大财政扶持,健全民办职业院校经费支持体系

民办职业教育办学经费主要来源于学费,政府财政资金扶持相对不足,要改变这一状况,必须加大政府对民办职业教育的财政扶持力度。在发放高校国家奖助学金、国家助学贷款、中职国家助学金及实施中职免收学费政策等方面,将民办职业院校的学生与公办职业院校的学生同等对待,积极落实《国家职业教育改革实施方案》中“高等职业学校生均财政拨款水平达到12000元的基础上,根据发展需要的财力可能逐步提高拨款水平”的规定。对于符合国家有关规定的民办职业院校用于教育及科研本身的房产、土地免征房产税和城镇土地使用税,土地、房屋用于教育教学的按规定免征契税。在教育资源的配置上应给予合理引导,向民办职业院校倾斜。^[8]

民办职业院校的学生许多来自经济拮据的农村家庭。对学生和学校给予资助是彰显教育公平的体现,也是教育精准扶贫的需要。国家应积极鼓励各省各县市设立民办教育发展专项资金,用于发展非营利性民办职业院校。通过专项资金,扶持民办职业院校改善办学条件,提高教育质量,加大定向精准扶持。职业教育注重应用,办学成本较高,职业技能实训需要投入大量资金,配备先进的实训设备,这需要政府设立专项资金扶持民办职业院校的专业和实训设施建设。

(三)加强监督管理,引导民办职业院校依法依规办学

目前,民办职业院校内部管理还不够规范,学校举办者和管理者之间矛盾重重。由于很多民办

职业院校采取“谁投资、谁当家、谁管理”的治理模式,导致一些校长缺失办学治校、教育管理中必要的自主权,进而产生种种矛盾,影响学校的正常管理和健康发展。这需要各级政府进一步加强对民办职业院校的监督管理,严格要求其依照有关法律法规,健全学校的法人治理结构,完善监督机制,并按照规章制度办事。同时,政府需对民办职业院校举办者和校长的职权作出明确规定,使各方的职责和权利进一步明晰,保障各方在办学过程中正确地行使权利,履行职责。民办职业院校要健全由学校举办者、党组织书记、校长、社会贤达、教职工代表参加的董事会,完善董事会领导下的校长负责制。此外,政府还需健全民办职业院校年检制度,加强对民办职业院校教育教学管理的监管,特别是办学过程的制度监管。教育部门应认真组织民办学校年检工作,严把材料审核、现场查看、总结通报三个关键环节,对存在严重问题的民办职业院校限期责令整改,规范办学行为。加强民办职业院校招生宣传、收费、财务管理和党的建设等,促进民办职业院校健康发展,确保社会主义办学方向。

(四)落实同等地位,优化民办职业院校发展政策环境

民办职业院校与公办职业院校政策层面上存在较大差异,这是制约民办职业教育发展的重要因素。确保民办职业院校享有公办学校同等地位,优化其发展的政策环境迫在眉睫。

一是明晰发改、财政、民政、人社、税务、工商、国土等部门和行业组织的职责,在国家建立民办教育、职业教育联席会议制度的基础上,各县市加快建立民办教育、职业教育联席会议制度。二是在办理土地、房产过户手续时,地方政府在条件、价格等方面给予优惠和减免政策。三是对民办职业院校申报重点实验室、课题、项目时,各级教育行政部门给予数量、条件上的优惠和适当倾斜,或者设立专项。政府建立公共资源平台,实行公办民办学校互享互利机制,设备共享、师资互派,支持民办职业院校加快发展。四是完善民办院校教师待遇保障政策。在职称评审、考核评价、项目申报、评先选优等方面,给予民办教师和公办教师同等待遇。鼓励地方政府将民办职业院校教师招聘纳入当地人才引进计划。实施“强师工程”,将民

办职业院校教师纳入全省各类教师培养培训专项计划。五是出台鼓励和支持民办职业教育发展的意见,在招生、专业设置、收费等方面扩大民办职业院校自主权,给予民办职业院校相应的招生优惠政策。例如,在招生管理上,各级政府应允许民办职业院校与当地公办学校享有同期招生的自主权;在专业设置上,扩大民办职业院校的专业设置权,鼓励学校根据当地产业发展需求自主调整学科专业;在收费上,营利性民办职业院校的收费标准,实行市场调节,由学校自主决定,非营利性民办职业院校由省、自治区、直辖市人民政府制定具体的收费办法。

(五)加强内涵发展,提高民办职业院校人才培养质量

目前,民办职业院校的设施设备、师资水平、教学质量等软硬件条件较为薄弱,普遍面临生源危机。民办职业院校只有转变发展模式,加强内涵发展,坚持改革创新,不断提高人才培养质量,才能吸引更多生源,从而走出招生难的困境。其一,在人才培养上,民办职业院校要为地方经济社会发展和产业结构调整服务,加强产教融合、校企合作,提高人才培养质量。加快落实《国家职业教育改革实施方案》和《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》,加快推进人才培养模式改革。《方案》和“双高计划”均强调高职学校的人才培养应对接科技发展趋势和市场需求,深化办学体制和育人机制改革,着力深化复合型技术技能人才培养培训模式变革,实现人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。^[9]其二,在专业上,利用自身灵活的特点,借鉴波特竞争优势理论,走差异化战略、集中化战略、成本最低化战略,与公办院校错位发展,形成突破,力争在某一专业上构成特色与优势,塑造品牌。同时,通过构建专业集群发展生态,创新专业群组织形式的方式,精准对接外部产业链和岗位群需求,动态调整和实时优化专业内涵,^[10]有力支撑民办职业院校的内涵发展。第三,在办学形式上,民办职业院校应由单纯的全日制学历教育向多种形式教育并存转变,可以尝试以职业培训的方式培养社会短缺人才,响应国家实行的高职扩招200万战略,招收有实践经验人员接受学历教育,加强职前和在岗培训,重点提高青年就业能力。(下转第72页)

查报告、企业鉴定、学校鉴定、学生自我鉴定等材料,为实习生考核评价提供真实全面的数据。第三,要强化过程管理,合理选取考核评价方式和策略。通过过程性评价,对学生实习过程中态度、知识、能力、素质等各方面形成与发展过程强化管理,注重学生的学习能力和学习习惯的培养,^[9]重视对学生实习过程中表现的综合考核与评估,通过校内考核与企业考核相结合、过程性评价与结果性评价相结合、他评与学生自评相结合等多样化的考核方式,真实全面地对实习学生素质与能力进行综合评价,提出改进建议。

参考文献:

[1]全国职业院校实习管理50强案例报告之二,北京电子科技职业学院[EB/OL].(2019-01-08)[2020-04-05].<http://www.cvae.com.cn/zgzcw/bjs/201901/e97635af3a05445d9d488e81f7849cd5.shtml>.

[2]全国职业院校实习管理50强案例报告之二十九,武汉第一商校[EB/OL].(2019-02-15)[2020-

04-05].<http://www.cvae.com.cn/zgzcw/hbsq/201902/0befb09aedb14f699ad6efaf8aa26ffe.shtml>.

[3]王亚南,石伟平.歧途与省思:职业教育信息化建设的战略转型[J].现代教育管理,2016(4):89.

[4]刘进,钟小琴,李学坪.教育人工智能:前沿进展与机遇挑战[J].高等工程教育研究,2020(2):115.

[5]王义宁,徐学媛.民办高校教师职业发展需求研究——基于广东省的调查分析[J].高教探索,2018(1):104.

[6]秦琴.高校教师工作压力与社会支持——以武汉高校为例[J].高等教育研究,2014,35(4):42.

[7]高山艳,和震.职业院校教师专业能力结构模型构建及验证[J].教师教育研究,2019,31(6):47.

[8]李鹏.评价改革是解决教育问题的“钥匙”吗?——从教育评价的“指挥棒”效应看如何反对“五唯”[J].教育科学,2019,35(3):8.

[9]李梦卿,邢晓德,美、日高等职业教育国际化发展现状及其启示[J].中国职业技术教育,2019(18):95.

(上接第56页)对于参加非学历教育和技能培训的学员,可先注册非全日制学历教育学籍,在弹性学制年限内修满学历教育毕业标准学分,颁发相应学历教育证书,这种灵活的办学形式有利于民办职业院校长远发展。第四,在校企合作上,根据“双高计划”提出的“高职教育要创新与产业融合发展的运行模式,推动高职学校和行业企业形成命运共同体”要求,促进民办职业教育与产业融合式发展,发挥企业办学主体作用,利用民办职业院校的社会资源,积极推动校企命运共同体的构建。第五,在对外合作上,充分发挥民办体制机制优势,积极扩大国际交流与合作,与国外院校签署师生互访、学分互认等协议,借“洋品牌”扩大影响力。

总之,民办职业院校要充分利用自身优势,灵活办学,创新育人模式和体制机制,坚持以提高质量为核心,走内涵发展之路,努力满足人民群众多层次、多样化的教育需求。

参考文献:

[1]董圣足.新法新政下民办学校的定位与治理[J].教育发展研究,2017,37(3):54-56.

[2]宋小杰,曹晔.新中国民办中等职业教育发

展历程评述[J].职业技术教育,2011,32(28):70-75.

[3]阙明坤,谢锡美,董圣足.民办学校分类管理:现实挑战与突围路径[J].中国教育政策评论,2018(1):194-213.

[4]徐耀鸿,房凤文.新《民促法》背景下我国民办职业教育发展研究[J].教育与职业,2019(6):99-103.

[5]胡天佑.新形势下民办高职院校发展的困境及求解[J].高教探索,2014(3):138-142.

[6]周风华.民办职业教育的现状分析与策略研究[J].中国职业技术教育,2017(6):10-18.

[7]阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017,35(6):11-17+152.

[8]程天宝.民办高职教育现状及可持续发展对策思考——以四川省高职院校为例[J].中国高教研究,2010(3):84-85.

[9]陈恩伦,马健云.“双高计划”背景下高水平高职学校人才培养模式改革[J].高校教育管理,2020,14(3):19-29.

[10]周丙洋,王子龙.“双高计划”背景下高职院校创新发展的内涵重构与战略抉择[J].高校教育管理,2020(3):30-40.