

民办学校与政府互动合作关系的基础和路径

周海涛

(北京师范大学 高等教育研究所, 北京 100875)

摘要 在提供有特色高水平的教育服务上,我国政府部门和民办学校为了更加自觉、更为主动、更用合力、更有作为地推动民办教育改革发展,无论从理论还是实践看,双方都显现出互动合作的新型关系特征。政府部门为构建这种互动合作关系,需要明确有关政策规定,夯实大力扶持和规范管理民办教育的法规依据;健全各类工作机制,有效履行政府发展民办教育的重要职责;培育规范中介组织,拓宽共管共促民办教育发展的空间;综合运用各种手段,提高政府的民办教育管理和服务能力。

关键词 政府;民办学校;互动合作关系;基础;路径

中图分类号: G40-058 **文献标识码**: A **文章编号**: 1671-9468(2012)02-0056-08

《教育规划纲要》提出,各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责,大力支持和依法管理民办教育;与此相应,我国每所民办学校的产生都离不开政府的影响,民办学校的发展也试图建立良好的政校关系。因此,正确处理政府与民办学校的关系是双方必须面对的课题,而政府和民办学校之间究竟是什么关系,如何构建合理有效的关系,实际是破题的关键所在。这需要把握政校之间关系的理论依托和实际国情,明确理顺政校之间关系的思路 and 重点,以充分激发社会力量以多种形式兴办教育的积极性,进一步增强政府统筹、规划、管理民办教育的有效性。本文意欲分析政校之间互动合作关系的理论依据和实践特质,同时讨论政府层面构建互动合作关系的路径和着力点。

一、政校之间互动合作关系的基础

我国绝大部分民办学校被登记为民办非企业单位法人,也就是一种民间社会组织或非政府组织。其主要特征是独立于政府之外,在资金来源上不依赖或不主要依赖政府,而是“利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育

收稿日期:2012-02-13

作者简介:周海涛,男,北京师范大学高等教育研究所教授,博士。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“民办学校分类管理政策研究”(11JZD043)。

机构”；在隶属关系上，民办学校是“国家机构以外的社会组织或者个人”举办的，与政府不存在直接隶属关系，有自己的自主性和独立性。尽管民办学校不是政府部门或不直接隶属于政府，但在提供教育服务的意义上，民办学校实际上与政府有功能相连的关系。如何把握这类政校之间的关系呢？

（一）政校之间互动合作关系的理论依据

从理论上考察政府与民办学校的关系，有两种可供选择的分析框架。

一种是20世纪后期流行的“国家—社会关系”分析模式，包含“市民社会理论”和“合作主义理论”。市民社会论者强调社会与国家相对的二元性质，关注的是“那些不能与国家混淆或不能被国家淹没的社会生活领域”^[1]，力图通过捍卫市民社会组织与国家的分界来推进民主化进程和抵御日益扩张的国家科层制。市民社会论者视野下的政府与民办学校关系存在两种可能性类型：一类是对立的、互不信任的关系，另一类是民办学校自行其是、不同政府发生关系。但多个国家的转型经验表明，伴随市场化改革下社会组织的日益增多，在游戏规则尚不健全时，政府又未加以适当的引导和控制，社会组织难以健康发展；政府与社会组织之间不是此消彼长的关系^[2]，而是相互制衡的，过分强调任一方面都会有所偏颇。由此可见，市民社会理论难以支撑像中国这样的转型国家的社会稳定与发展，也难以解释我国的民办教育发展实践。与市民社会理论相异，合作主义论者则倾向于运用“合作主义”模式来分析社会结构变革，将民间社会组织的兴起看做是与国家和社会或企业进行多边合作、相互依赖的发展过程。“合作主义，作为一个利益代表系统，是一个特指的观念、模式和制度安排类型，它的作用是将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中。”^[3]根据国家与社会力量的对比差异，合作主义被分成“国家合作主义”和“社会合作主义”，前者强调国家自上而下对利益集团的控制，后者强调利益集团自下而上的参与。^[4]相应地，合作主义论者眼中的政府与民办学校关系也存在两种可能性类型，一类是民办学校对政府的依赖关系，另一类是民办学校与政府的低效率博弈关系。合作主义与市民社会理论一样，都建立在“国家—社会”二分的基础上，但它强调社会自由化背后的重新整合，是一个先分化后整合的过程。然而，中国的社会变革并非如两种理论所预设的国家与社会分立，而是政府的主导作用较为明显，在分化与整合同一的道路上实行渐进式转型，因而“国家—社会”二分模式的合作主义理论也不适于解释我国政府与民办学校之间的关系。

另一种是米格代尔(Joel S. Migdal)等学者在借鉴合作主义观点基础上形成的一种“国家在社会中”分析模式，它突破了将国家和社会分为两个领域、忽视体制内外互动的局限，提出从国家和社会的相互冲突、适应及创造方面理解双方的变化，取代了以任何一方来“独立”解释社会转型的做法。^[5]国家和社会“在相互作用的过程中，它们的结构、目标、支持者、规则和社会控制都会发生变化，它们在不断地适应中”^[6]，二者互相转化和互相构造。国家及社会各自的行

动是灵活的、调适的,双方在社会结构中的相对位置及行动都是互动的结果。在“国家在社会中”论者看来,民办学校与政府之间天然地存在着重要联结,民办学校不会随经济社会发展而自行出现,需要政府提供产生和发育的条件;国家作为政策制订者也不是凌驾于社会之上,而是存在于社会中,构成社会的一部分,政府“效力”、政策倾向等都深受与其密切联系的民办学校的影响,二者之间是“基层社会的具体行动者(企业、社会组织)和体制的相互造就”^[7]的合作关系。“国家在社会中”分析模式力图超越“国家—社会”二分思维,用双方公认的“互动”关系来解释社会结构的运转特质,也可以看做合作主义理论适用于特定国情和情景的修正和发展。“国家在社会中”分析模式,对把握我国政府和民办学校之间关系而言,有其独特的解释力。

(二) 政校之间互动合作关系的实践特质

从实践上分析我国政府与民办学校的关系,不能回避二者之间互相影响、认同和共同创造、发展的活动和过程。

20世纪80年代以来,我国经济社会发展促使教育需求高涨,改革开放拓展原有的教育管理体制,民办学校应运而生并快速增长。截至2010年,全国共有各级各类民办学校(教育机构)11.9万所,其中,民办幼儿园10.2万所,民办小学5351所,民办初中阶段学校4259所,民办高中阶段学校5622所,民办高校676所,民办其他高等教育机构836个。在这个发展过程中,政府运用特别的方式对民办学校进行管理,将其整合进国家教育体系;民办学校则通过特定的形式和程序来获得合法性,并成为教育事业发展的重要增长点。

就政府管理来看,教育行政部门和人力资源与社会保障、工商、民政管理部门的相关规定确立了民办学校的“双层管理体制”,一个是登记管理机关,另一个是业务主管部门。通过业务主管部门这种形式,政府把所有民办学校都整合进国家教育体系,进而实现国家的教育战略目标。近年来,国家也通过设立党组织、批准和任命民办学校的主要领导来进行控制,一些地方也还在一定程度上运用经费资助杠杆引导民办学校的发展。此外,政府对民办学校开展各种评价以保障质量,民办学校发展在很大程度上也取决于政府对其的评价,如办学条件资质、就业状况、办学质量等评价。

就民办学校来说,各级各类民办学校特别重视自身的合法性,在内部主动引入国家的“象征符号”^[8],以使自身合法化。首先,民办学校对政府主导开展的相关评价作出积极反应,获得有效肯定和许可。其次,欢迎具有官方背景的人士进入领导层,甚至有时认为一所学校的发展空间取决于这些人士的分量。再次,踊跃参与公共政策制定,并发挥相应作用。如民办学校领导直接参与人大和政协等政治机构,民办学校中介组织负责人参与政治活动并代表民办学校向决策部门反映问题、提出诉求,对地方发展计划及政府工作发表意见,参与政治选举活动等。

在政府和民办学校相互影响的活动中,政府部门的一些教育功能和人才培养任务由民办学校以自己的方式去落实和完成,通过民办学校来贯彻国家的教育改革精神和发展战略。民办学校则能参与到正式的教育体系中去,并利用政府部门的符号资源和自上而下的权力体系来影响教育政策。尽管民办学校的参与程度及其影响力大小会受到自身使命、办学实力、社会影响力以及资金、知识资本等的制约,但这种参与和运作都意味着某种正式的承认,以及获得了来自政府一定程度的合法性认同,从而在自身目标实现和工作计划安排上更有效率。双方在互动中都取得了一定程度的互惠,互相达成了认可和合作。

在政府和民办学校互动合作的过程中,双方的能力同步增强。政府变得更靠近社会,其教育服务范围超常规地得到扩张,只不过这种扩张方式不再是行政命令,而是一种基于利益表达基础上的互补共赢,政府的合法性、渗透能力和控制能力也都有所强化。而民办学校也得到了政府和社会各方的认同,获得政府体制内外的资源,服务也更为有效。

因此,政府和民办学校在提供有特色高水平的教育服务这一交汇点上,双方为了更加自觉、更为主动、更用合力、更有作为地推动民办教育改革和发展,会愈来愈显现互动合作的新型关系特征。一方面,政府的管理方式将更为多样更为有效,自觉运用多种手段将各种体制内和体制外、原有的和新生的民办学校要素进行重构,并随着民办学校自治程度增强,更主动地以新方式将其整合进国家教育体系,从而在合作中实现政府教育服务能力的重建和拓展。另一方面,民办学校的生存与发展取决于政府认可及其自身服务能力的自主建构,即既在各种事务上自觉与政府目标保持一致,积极维持政府对其合法性的认可;又主动增强办学实力,把握好靠近政府和自主办学的平衡点,在科学定位的前提下努力争取政府的各种支持,不断提高办学质量和水平,最大限度地发挥作用和作出贡献。

二、构建政校之间互动合作关系的途径

政府和民办学校之间的互动合作,不会使国家和社会处于一种疏离的状态,反而会使二者联系更为紧密,形成政府是融入社会的政府、民办学校是纳入体制的学校的良性局面。为此,政府宜在政策规定、工作机制、中介组织、能力建设等方面采取措施,不断密切和强化政校之间的互动合作关系。

(一) 明确有关政策规定,夯实政校之间互动合作关系的法规依据

我国有关民办教育的主要法规有《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民办教育促进法》)、《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(简称《实施条例》)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《民办非企业单位登记暂行办法》、《民办非企业单位名称管理暂行规定》、《民间非营利组织会计制度》、《关

于非营利组织免税资格认定管理有关问题的通知》(财税[2009]123号)和《财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通知》(财税[2004]39号),以及各省的地方性法规,等等。这些法律、条例与规定尽管对民办学校改革和发展发挥了积极作用,但从总体上看,数量少,不配套,可操作性不强。在理顺政校关系方面还存在与现实需要不适应的地方,具体表现在民办学校的身份归属仍然模糊不清,出台的扶持政策力度有限,政府给予民办学校的优惠待遇比较有限,法律赋予民办学校的办学自主权落实不够,民办学校的退出机制程序上有明显缺陷^[9]等。

针对政府的权限与职责不够明晰、民办学校的权利与责任不够确切的状况,需从整体规划、顶层设计、配套安排上完善民办教育相关法规。有学者提出,要协调解决法律法规和行政规章之间不衔接的问题,适时组织修订《民办教育促进法》及其实施条例,立足国情探索建立民办学校法人分类管理制度^[10],这些观点不无道理。当前,宜立即启动《民办教育促进法》修订工作,深刻分析并全面回答:国家应如何合法化实现自己的主导作用?政府推行民办教育政策效能如何并受到哪些因素影响?民办学校的功能和影响怎样?哪些条件制约了民办学校的发展?如何引导和扶持民办学校发挥积极作用?民办学校如何依法自主办学、健康发展?以此为指引,清理并纠正对民办学校的各类歧视性政策规定,克服立法上存在的财产关系不明晰、机构设置不合理、政府扶持与资助制度不健全、法律责任设计不科学等缺陷。在正确认识教育公益性与营利性关系的基础上,完善民办学校扶持与资助制度、教师及学生权益保障制度、国家监管制度、明确限定各方法律责任、建立健全民办学校的组织机构^[11],确立构建政府与民办学校之间新型关系的法规依据。

(二) 健全各类工作机制,有效履行政府发展民办教育的重要职责

目前就政府对民办学校所作干预和服务来看,一定程度地存在着政府干预失范的问题。这是政府与民办学校的关系还未摆正的具体体现,突出表现在三个方面。一是干预和服务过度的“越位”现象,即政府管了本该由民办学校自己负责的事情。如政府对营利性和非营利性民办学校尚未实行分类管理的情况下,在一些内部事务和教学安排等操作性活动上的不适当干预,即表现为一种“越位”。二是干预和服务缺乏的“缺位”现象,即政府本该行使职能和提供服务却由于某种原因而弃之不顾。在“坚持教育公益性原则”认识尚待深化的条件下,还存在“非营利性=公益性”和“营利性=非公益性”简单一一对应的做法和认识误区,进而出现教育主管部门对一些营利性民办学校缺乏关注,以及政府部门支持民办学校时由于缺乏支持的具体内容和具体办法而导致服务“错位”,如民办学校教师编制及其权益保障不够等。三是干预和服务趋同的“错位”现象,即民办学校与公办学校本应区分的一些事务却一视同仁,造成对象错位。如以民办高校为例,“政府通过政策法规对民办高校的管理主要集中在民

办教育准入的行政许可、民办高校的组织与教学活动管理、教育机构的财产财务管理等方面。其管理内容与公立高校相似甚多”^[12]，政府包揽的倾向值得关注和扭转。

适应我国国情和时代要求，随着“管办评分离”，“政事分开、权责明确、统筹协调、规范有序的教育管理体制”的逐步完善，需健全对民办学校的统筹监管机制和协同服务机制。在民办学校的统筹监管机制方面，主要解决的问题有：民办学校分类管理如何统筹规划？各学段的民办学校如何统筹管理？如何加强制度建设、制定政策措施、改进管理方式，把民办教育发展纳入地方政府教育政绩考核内容？依法落实民办教育鼓励扶持和管理政策。在民办学校协同服务机制方面，主要解决的问题有：教育行政部门和民政、财政、税务、工商等部门之间如何协调民办学校管理和服务工作？各级教育行政部门之间和同级部门内部之间如何协调相关工作？公办与民办学校如何协调？厘清教育行政部门和相关部门在民办教育领域的功能分工和服务职责，促进民办教育健康发展。

（三）培育规范中介组织，拓宽共管共促民办教育发展的空间

改革开放以前，我国社会管理模式是政府社会高度合一的模式，政府是唯一的社会管理主体，采取以单位制度为依托的垂直单线式的管理，实行单纯的行政管理，缺少社会组织的合作和公民的参与。^[13]这种管理主体一元化、方式单线化、手段简单化的社会管理模式中，政府直接面对社会，从事大量具体而微观的管理活动。然而，随着社会发展日趋复杂，政府的负担日趋加重，由此形成政府机构和人员编制的恶性膨胀；与此同时，政府办社会使中介组织的自治能力得不到锻炼与提高，抑制了中介组织的自我管理、自我约束和自我发展。1978年改革开放以来，我国推动了社会管理模式的变革，即以政事分开为特征，由政社高度合一向政社分工合作转变，由单线化向多样化转变，由行政强制型向公共服务型转变。^[14]这种变革客观上已反映于民办教育领域，全国和地方省市业已成立了各类民办教育研究机构和各级民办教育协会等中介组织，它们在民办学校的政策咨询、决策支持、经验交流、信息共享等方面发挥了一定作用。但与中介组织的应有功能空间相比，目前遇到了一些瓶颈性问题。^[15]一是权威性不够。中介组织的权威一般要么来自于会员或非会员理事的授权，要么来自政府授权。我国民办教育中介组织多属于前者，因而只对成员有约束力，而对社会或本行业的约束力不够。二是法规不健全。如登记程序上“九龙治水”，组织属性和功能上冲突混杂，合法权益无从保障。三是缺乏独立、稳定、充足的经费来源，公共服务能力不强。在经费受限的情况下，中介组织有为求生存而丧失中立立场和公信力的风险，运行效率较低，社会功效不彰。

随着政府的民办教育管理职能转变，需要培育、规范民办教育中介组织。首先，区分政府与民办教育中介组织的定位。将专业性咨询、评估、监管等职能分离出来，交由专业化的中介组织承担。其次，健全民办教育中介组织的法律

法规。完善民办教育中介组织的资格审查、准入、资助、监管和行业自律制度,引入竞争机制,构建有利于中介组织发展的良好外部环境和制度环境。再次,强化政府对民办教育中介组织的培育意识和支持举措,充分发挥各类民办教育研究机构和各级民办教育协会、学会在民办教育公共治理中的作用。最后,逐步将民办教育政策咨询、考试鉴定、质量评估、人员培训、信息交流等工作交由中介组织来完成,支持中介组织履行专业服务、管理指导、沟通协调、资源整合、自律互律等职能,拓宽中介组织共管共促民办教育发展的空间。

(四) 综合运用各种手段,提高政府的民办教育管理和服务能力

从我国的教育生态环境看,良好的政府与民办学校之间的互动合作关系有一个循序渐进的过程。当前,政府凭借制定规则与控制公共资源的强大优势居于主导地位,民办学校则借助自身资本力量和效率优势来提供服务和参与管理,这对推进建构我国政府与民办学校新型关系来说,存在一个政府主导下合作的过渡阶段。^[16]在此过渡阶段,有一些需要重视的问题。一是政府依赖行政命令手段来管理民办学校,随意性较大,甚至出现简单粗暴的现象,缺乏法治性和规范性。二是监督管理与扶持优惠不匹配。在资金扶持与政策优惠方面,与国外私立学校相比,我国民办学校的劣势是显而易见的。三是若受政府管束过多,民办学校与政府的关系不排除滑入依附关系的可能,自我约束意识不强,自主发展能力衰减。

结合现阶段政府和民办学校关系的特点,需要综合运用政策引导、提供资助、鉴定督导和信息服务等手段,积极推进政府管理创新。首先,需从制度上界定政府的民办学校管理权限,解决管理过多过细、角色错位缺位等问题,变直接管理为柔性的间接管理。其次,需制定民办学校分类管理标准、各级各类学校基本办学标准、专业质量标准,并据此对民办学校实行区别性管理,开展质量监测和评估,进行绩效考核。再次,需建立一套约束民办学校行为的伦理规范与自我评估制度,并使外在规范内化为组织成员的自觉行为,形成自律和互律机制,促使民办学校对其所使用资源的效益和效率、社会期待或需求满足程度进行真实承诺,让公众了解民办学校的服务和项目、资金使用等运作与内部管理的状况,营造公平的教育竞争环境。最后,改变管理方式,避免不必要的重复审查、审批,简化办事程序;及时提供各类信息,全面提高政府的民办教育管理水平和服务能力。

三、结语

从上述我国政府与民办学校之间关系的分析中不难看出,政府和民办学校双方为持续推动民办教育的改革和发展,在理论和实践上愈来愈显现出互动的新型关系特征。在互动合作过程中,政府的管理方式将更为多样更为有

效,自觉运用多种手段将各种体制内和体制外、原有的和新生的民办学校要素进行重构,并在合作中实现政府教育服务能力的重建和拓展;民办学校则既在各种事务上自觉与政府目标保持一致,积极维持政府对其合法性的认可,又主动增强办学实力,在科学定位的前提下努力争取政府的各种支持,不断提高办学质量和水平。政府宜进一步明确政策规定、健全工作机制、培育中介组织、提高管理和服务能力,密切和强化政校之间的互动合作关系,确保促成政府是融入社会的政府,民办学校是纳入体制的学校的良性局面。

参考文献

- [1] 查尔斯·泰勒. 市民社会的模式. 邓正来, [美]亚历山大编. 国家与市民社会——一种社会理论研究路径[M], 中央编译出版社, 1999:3
- [2] 丁学良. 转型社会的法与秩序:俄罗斯现象[J]. 清华社会学评论, 2000, (2): 218-235.
- [3] Schmitter, P. C. (1979). Still the centry of corporatism? Pilippe C. Schmitter and Gerhard Lehbruch, eds., *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills Sage, 9-13.
- [4] 李略. 市民社会与社团主义——国家与社会关系分析模式[J]. 中国社会科学季刊, 1999, (25): 133-142.
- [5] 郁建兴, 吴宇. 中国民间组织的兴起与国家—社会关系理论的转型[J]. 人文杂志, 2003, (4): 142-148.
- [6] Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press, 57.
- [7] 张静. 旧传统与新取向——从法团主义看国家与社会的分析模式. 自由与社群[M]. 北京三联书店, 1997: 410.
- [8] Migdal, J. S. (1994). The state in society: An approach to struggle for domination. 7-34, Joel S. Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue, eds., *State power and social forces: Domination and transformation in the third world*. Cambridge: Cambridge University Press, 15.
- [9] 谢锡美. 民办教育地方立法评析[J]. 现代教育管理, 2011. (3): 55-58
- [10] 董圣足. 民办教育发展呼唤更大立法支持[J]. 教育发展研究, 2010, (8).
- [11] 白平则. 《民办教育促进法》的立法缺失及完善思考[J]. 教育理论与实践, 2006, (9): 19-23.
- [12] 张耀萍. 在自主与干预之间——我国民办高校与政府关系初探[J]. 教育与职业, 2005, (34): 59-60.
- [13] 孙立平. 总体性社会研究——对改革前中国社会结构的概要分析[J]. 中国社会科学季刊, 1993, (1): 190-192.
- [14][16] 王建军. 论政府与民间组织关系的重构[J]. 中国行政管理, 2007, (6): 54-57.
- [15] 徐家良. 激发社会组织能量重点在政府改革[N]. 广州日报, 2011-12-05.

(责任编辑 范皓皓)

Why should Public Finance Fund Non-governmental Education?

WU Hua, HU Wei

Page 43

It is a common practice that government provides financial assistance for non-governmental education throughout the Country, however, its policy logic has not been explored systematically. This article provides a comprehensive review of opinions for supporting and opposing government's funding non-governmental education. From the perspective of "public interest", this article demonstrates that the reason and the necessity of government financing for non-governmental education. What's more, we create a basic policy framework of public finance to fund non-governmental education, which mainly consists of "financial assistance for protecting students' rights", "financial assistance for sharing school cost" and "financial assistance for improving school-running performance". In conclusion, this article discusses the policy practice in Zhejiang Province under such policy framework.

Creating the Foundation and Routes for Interactive Cooperation between Government and Private Schools

ZHOU Haitao

Page 56

Providing high level and distinctive education services is a top issue of common concern for Chinese government and private schools. At the meeting-point for promoting private school reform and development, both sides welcome innovative initiative and concerted efforts, and want to deliver more services. General applicable theory and reality have demonstrated that the new government-and-school-relationship is featured by interactive cooperation. To construct this new relationship, the government sector need to offer clear policies and powerful regulations in full support for standardized administration of private education, in order to improving all kinds of working mechanism for effectively fulfilling its obligation of facilitating private education development, to normalizing social intermediary organizations for widening the space for joint management and interactive promotion, and to integrating all sorts of means for strengthening the capability of administration and services.