

我国民办职业教育政策体系存在的问题及完善建议

李琳

摘要：加快发展现代职业教育，建设现代职业教育体系是当前我国教育结构改革的战略切入点。当前，我国民办职业教育政策体系尚不完善，存在法律制度较零散、操作性不强、缺乏公平性和政策执行的监控体系薄弱等问题。为更好地发挥民办职业学校在现代职业教育体系构建中的作用，我国亟需构建完善的民办职业教育政策体系，以更好地促进民办职业教育的发展。

关键词：民办职业教育；政策体系；问题；建议

作者简介：李琳（1989—），女，硕士，山东英才学院民办高等教育研究院，主要研究方向：职业技术教育。（山东济南 250104）

基金项目：山东省软科学研究计划项目《民办高校发展现代职业教育的政策保障体系研究——以山东为例》（项目编号：2014RKB019A3）的阶段性成果。

改革开放以来，我国职业教育改革取得了重大进展。《现代职业教育体系建设规划（2014-2020年）》指出，“到2020年，形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通，体现终身教育理念，具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系，建立人才培养立交桥，形成合理教育结构，推动现代教育体系基本建立、教育现代化基本实现。”现代职业教育体系的构建需要民办学校的积极参与。

一、我国民办职业教育政策建设概况

民办高校具有发展现代职业教育的天然优势，在现代职业教育体系构建中可以发挥重要作用。教育政策法规的制定是一个发展的过程。新中国成立以来，我国的民办职业教育政策体系开始逐步建立，出台了《社会力量办学条例》、《民办教育促进法》以及《民办教育促进法实施条例》等一系列民办教育方面的专门政策法规，以及《中华人民共和国职业教育法》、《关于大力发展职业技术教育的决定》等一系列职业教育方面的法律规定，逐步实现了由以政策为主体到以法规为主体、由零散政策到专门立法的转变。

回顾我国民办职业教育走过的三十年历程，政策建设大体可以分为起步期、规范期、扶持发展期三个阶段，每个阶段的政策法规各有特色，反映着相应时期我国民办职业教育的时代特征和发展趋势。总的来说，民办职业教育政策法规颁布丰富，立法层次逐渐升高，内容更加系统，民办职业教育的地位越来越

高。

二、我国民办职业教育政策体系存在的问题

当前，我国已经出台了一些关于民办职业教育的政策文件，但尚未建立起民办学发展现代职业教育的政策保障体系，存在法律制度较零散、操作性不强、缺乏公平性和政策执行的监控体系薄弱等问题。

（一）民办职业教育法律制度较零散

目前，我国民办职业教育的政策法规从形式上看初具规模，但从体系的整体上看，还存在一些不足之处。专门法律的缺失是民办职业教育政策保障体系不完善的首要表现。当今，我国还没有出台专门的民办职业教育法律，民办职业教育的相关办学要求等问题都是以政策性文件、条例作为补充说明，很多规定在实施过程中缺乏权威性。

（二）民办职业教育法规的操作性不强

《中华人民共和国职业教育法》及《中华人民共和国民办教育促进法》等文件的颁布实施，从法律上确定了民办职业教育的法律地位，但这些法律文件多为原则性条款，见“粗”不见“细”，很多宏观的政策没有转化为具体的条款，以致政策最终流于形式，许多扶持和奖励政策也难以得到落实。

（三）政策缺乏公平性

充足的经费是保障民办高校发展职业教育的最基本条件。职业教育实施的是专业教育，需要比普通教育更多的设备、场地和专业技术人员，是一项耗资巨大的工程。虽然现阶段我国政府高度重视高等职业教育的发展，但是，这种重视更多地停留在文件和宣传中，实质性的推动措施和手段相对缺乏。在投入政

策上侧重基础教育和普通教育,轻视职业教育。对现有经费投入的管理政策不具体,对经费使用过程的监督不到位,致使有限的经费投入不能发挥出最大化效益。

(四) 政策执行的监控体系薄弱

政策执行监督是政策实施的有效保障。在现阶段我国高等职业教育政策的执行过程中,监督不力甚至监督缺失现象时有发生,主要表现在三个层面:法律层面,相关监督性法律法规缺失,有些时候会出现无法可依的状况;行政层面,问责制度形式化,常常导致责任不明、相互推诿等现象出现;执行层面,惩治不力、惩治遗漏等,常常导致有法不依,执法不严等现象出现。

三、完善我国民办职业教育政策内容的建议

民办职业教育政策体系的构建是一个渐进的过程。根据当前民办学校的发展需求,政府需要从三个方面完善民办职业教育的政策内容,以保障民办学校的合法地位,提升民办学校的核心竞争力。

(一) 产权政策

产权是民办学校稳定发展中的一个关键问题。民办学校产权也就是民办学校的财产权利,是由财产所有权、使用权、收益权以及财产所有权有关的其他财产权利所构成的一组权利束,其基本内容包括产权主体对财产的权力或职能以及产权对产权主体的效用或带来的好处,即权能和利益两个部分。明晰的产权界定是民办学校产权制度的核心内容,但是,我国民办学校的产权属性较为复杂,公益性与盈利性矛盾突出,不仅面临着产权不清晰的问题,还存在着产权的不合理分割现象,极大地削弱了社会力量办学的积极性。

十六届三中全会《中共中央完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出:“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”,为民办学校产权政策的制定提供了法律依据。在产权问题上,可根据民办学校发展的实际情况,对其产权实行多元主体共治的制度,举办者投资资产的所有权可以由举办者拥有,举办者也可以选择放弃拥有;政府资助形成资产的所有权可由政府国有资产管理部代管,也可委托学校法人管理;举办者提取合理回报后剩余的办学结余累积形成的资产由学校法人拥有,并由此形成举办者、学校法人和政府共同参与治理民办高校产权的机制,保障民办高校的正常运行和持续健康发展。

(二) 合理回报政策

从民办学校举办的资金来源看,主要有两种途径,捐资办学和投资办学。投资办学通常被简单地归为营利行为,而事实上,民办学校投资办学解决了我国高等教育财政拨款长期严重不足的资金难题,为本来应该由政府承担的教育支出买单,弥补了政府投资

能力的不足,为发展社会公益性事业发挥了不可替代的作用。

在民办学校的管理中,民办学校与举办者两个概念常常混淆在一起。举办者与民办高校之间的关系固然紧密,但是不加以区分地等同对待是不科学的。对民办学校属性和身份的认定,是针对学校法人而言的;对营利的判定是针对举办者而言的。但现行的政策以举办者是否以营利为动机作为判定民办高校属性和身份的标准,这就混淆了举办者和学校法人的区别。因此,下一步政策调整中,应该将民办高校和举办者区别开来,对二者采取不同的政策。

(三) 招生政策

生源是民办学校的生命线,但许多民办高校在招生过程中却面临着招生数量不足和生源质量低的问题。生源问题的解决不仅需要民办学校提高自身竞争力以增强吸引力,更需要政府给予有效的招生政策支持,进一步规范民办高校招生秩序,开拓民办高校生源,使其更加有效地承担高等教育大众化的任务。

虽然国家在《中华人民共和国民办教育促进法》中明确规定民办高校享有与同级同类公办高校同等的招生权,可以自主确定招生的范围、标准和方式,但在教育部相应的文件中却有不同程度的限制。因此,建议政府有关部门制定相关政策,对于办学条件较为成熟、教学质量较高的民办学校,给予一定的政策倾斜,逐步放开招生计划,扩大民办高校招生自主权。

构建现代职业教育体系是适应经济发展方式转变和产业结构升级的需要,也是满足人民群众接受多样化职业教育需求的需要,其关键问题不仅是框架的科学性问题,更是外在的观念、制度和措施等问题。民办学校发展现代职业教育,与公办学校的竞争是多方面的,需要政府制定完善的政策保障体系,扶持民办学校的发展,促进民办学校更好地发挥在地方经济建设和社会发展中的重要作用。

参考文献:

- [1]贾玉洁,李兴洲.提升高等职业教育质量的政策保障机制[J].职教通讯,2012,(19):28-30.
- [2]史秋衡,宁顺兰.高等学校产权分析[J].教育与经济,2002,(4):123-124.
- [3]潘懋元,邬大光,别敦荣.我国民办高等教育发展的第三条道路[J].高等教育研究,2012,(4):1-8.