

创新机制 推动发展

——深化转制学校改革的问题与对策

上海市教育科学研究院普教所 傅禄建

十六大召开以后，上海在全面实施“科教兴市”主战略中，开展了教育综合改革。其中贯彻执行《民办教育促进法》，推动转制学校“进”向民办，是一项重要的机制创新，具有一定的理论和实践价值。

一、转制学校发展的经验

上世纪90年代初期，我国开始社会力量办学。发展至2003年底，全国共有各级各类民办学校7万余所，在校生总规模达到1416万人，成为教育事业发展重要组成部分。2004年，上海基础教育普通民办学校共369所（幼儿园225所，小学17所，中学127所），转制中学54所，转制小学21所，另外还有15所民办高校和220个学历文凭考试机构。

转制学校举办初衷在于解决三个难题：一是适度缓解教育经费短缺矛盾，区县政府通过一定的教育固定资产投资（主要是教育用地和校舍）投入，转换学校的管理机制，从而在减少对原有学校拨款份额中获益；目前一些比较成功的转制学校，还有一定的节余经费上缴给政府，使政府把有限教育经费投入到其他更需要的地方；二是改变部分薄弱学校面貌，扩大优质教育资源和满足人民群众的择校需求。区县政府利用公办优质学校的教育管理经验和师资力量和品牌优势，使一些原来办学困难学校在最短的时间内获得改造，效率和效益相对比较高；三是在市场经济发展进程中，政府主动改变传统计划办学模式，推动学校自主办学。

目前，上海整个教育经费和优质教育资源仍然短缺、区域经济不平衡继续扩大、老百姓对好教育需求有增无减，政府正在改变管理职能，教育急需创新增加活力，转制学校的经验依然有一定价值。但伴随市场经济的逐渐发育成熟，教育改革的日趋深入，转制学校也暴露出发展过程中的许多问题，如何解决这些问题，特别是“进退”选择，成为当前上海办学体制、机制改革的一个当务之急。

二、转制学校所面临的问题

转制学校的性质比较复杂。政府提供了学校办学最基本的土地和校舍，甚至给予一定的教育财政补贴，校长也由政府委派，但转制学校又享有一定的民办办学机制，如收费、教师聘用以及学校效益分配等，所以转制学校实际是一种非公非民的混合体制学校，把它完全定性为公办学校或民办学校都有争议。

转制学校基本是公办学校转换管理机制。《民办教育促进法实施条例》规定，公办学校在不得利用国家财政性经费、不影响正常教育教学活动的前提下，可以参与举办民办学校。然而，在如何界定国家财政性经费内涵和举办转制学校经费的非财政性，尚不明确。

正是转制学校的非公非民性质和资产不够清晰，在发展过程中必然会产生许多新问题，主要表现在：

（一）性质不清产生的问题

1. 形成新的学校竞争不平等

混合性质的转制学校取得双重利益，既获得了国有资产无偿的注入（包括土地、校舍和名牌学校的无形资产），又得到了民营机制，使政府整个教育资产的配置无形中造成了失衡，扩大了学校之间的办学差异，从而引起了办学竞争新的不平等，尤其是在义务教育阶段更成为非均衡发展关注的焦点。

2. 缺少真正的办学自主权

转制学校政府所有，决定了校长只能拥有有限的管理权限。在政府尚未完全转变计划管理职能下，校长不可能有真正的办学自主权。

3. 有限的学校增值

混合性质决定学校无法通过盘活存量、吸引更多的社会资金，只能依靠民办收费政策扩大学校增量。在“一费制”和规范收费的前提下，特别是在广大人民群众教育消费能力有限、上海公办学校强势发展和生源下降趋势中，

这种增值上升空间不大。

（二）投入不明带来的矛盾

投入核心是对资产的认定。

学校资产包括有形和无形两种，有形资产包括土地、校舍、设施设备及节余经费等，无形资产包括学校品牌、文化（政府、校长和教职工共同创造）与教师、学生的质量。目前整个教育系统对于教育资产认定是非常模糊的，从而产生了转制学校的资产不明晰。

1. 土地使用不合理

土地是国家最重要的资源之一，任何单位和个人只能使用教育用地而没有所有权。国际上除政府公办学校以外的教育用地一般都需要履行租赁手续，政府可以按照不同的标准进行租赁，有资助性的低价、或者预期学校经营状况而折价、实价交换等。

政府对转制学校最大的投入就是无偿提供教育用地，虽然土地仍然用于教育，但在法律关系上国有资产被无偿占有，这是转制学校整个制度设计中的重大缺陷。

2. 校舍、设备设施资产不明确

《民办教育法》规定，县级以上人民政府可以采取经费资助、出租、转让闲置国有资产等措施扶持民办学校。但转制学校一般由公办学校“借鸡生蛋”，获得的校舍和设施设备其实都包含财政性经费成分；而以后的增值中又包含了创办者的努力，资产成分和所有权难以明确。

3. 节余资金难分解

节余资金的来源和分配无序，哪些是真正的利润节余，多少需要留给学校再发展或用于福利等，都缺乏规范。一旦学校“进”到民办行列，节余资金和校舍、设施、设备在重新切割中会有不同利益的冲突。

4. 品牌转让责、利不清

学校品牌是社会承认的学校诚信度，转让品牌校名其实是转让学校的文化内涵和内在质量声誉，转让者和接受者都赋有极大的责任。很多转制学校在创办时都借用过品牌，也有少数学校通过努力创立建立了自己的品牌，但一旦“进”到民办行列，品牌问题容易产生纠纷。

目前，上海在全面推进教育综合改革中，深化转制学校改革已经提到议事日程上，“退”到公办行列相对比较简单，但“进”到民办行列则缺少必要的政策以及可行的操作方案。为了推动这项改革，本文提出可供讨论的政策建议。

三、转制学校“进”民办的若干政策建议

从现实情况看，转制学校要建立真正的民办机制，时机并不成熟，条件也不具备，产权和经营权只能局部分离，需要有一个不彻底民营到完全民办的过渡阶段。根据这个判断，我们提出：“引入社会资金，建立股份合作制；有偿使用土地，逐步清晰资产；进行董事会管理、委托中介机构监督。”

（一）引入社会资金，建立股份合作制

转制学校进入民办行列，先决条件是引入社会资金，建立股份合作制。社会资金可以是企业或个人投资，也可以是公办学校非财政性资金注入，股份合作则是多股并存，按股权分配利益。

1. 社会资金所占比例

社会资金引入原则上不超过51%，既成为第一控股者，也避免“一股独大”不利于学校自主发展弊端的出现。

2. 教育系统内部拆股

教育部门在剩余股权中经过有偿转让土地、校舍、设施设备使用权后、获得剩余股权中的大部分（39%左右）；然后建立人力资本股权，即允许在学校资产增值过程中有重大贡献的经营者（如校长、教职工）掌控一部分学校内部股权（10%左右），作为学校集体资产，这部分股权可以自由进出。

3. 允许适当回报

学校股权明晰以后，增量节余中扣除必要的发展经费，可以按照《民办教育法》规定，参考超过银行贷款利息2-3个百分点、根据比例进行分配，但按照规定纳税。

(二) 有偿使用土地，资产逐步清晰

1. 土地折价租赁

土地是国有资产，学校只能使用而不能所有，为了确保国有资产的不流失和教育事业的公益性，同时又有利于吸引社会资金的进入，应该采用政府确定使用年限后折价租赁、学校支付使用的方式。租赁经费可以参照市价20-30%左右比例，也可以建立底线以后逐年递增。

2. 全额租赁所有动产

政府委托资产评估机构，对现有学校的校舍、设施设备进行资产评估，社会资金充入后实行全额租赁，但政府承担以后学校校舍、基础设施的维修责任和费用。

3. 购买所有现金流

经过审计以后，社会资金全额购买学校的现金流。现金中必须留出学校用于发展和保证福利的内部预算经费（发展经费一般占15%，福利经费一般占7-8%），如果要用现金抵充购买费用，也同样需要划出这两块经费。

(三) 进行董事会管理、委托中介机构监督

1. 设立董事会

董事会原则上由社会资金出资者、教育行政部门和学校代表三部分股权拥有人组成。考虑到教育事业公益性质和学校办学的规律；股权最大持有者可担任董事长，并且推选独立董事，但在董事会中人员不超过半数。

教育行政部门只负责学校招生计划、督导和必要的维修事宜，不直接干预学校具体管理。董事会建立章程，其主要职责是聘任校长和考核校长业绩，决定预算，建立学校发展基金，委托中介专业教育机构监督教育质量等，形成真正意义上的董事会领导下的校长负责制。

2. 委托中介机构实施教育质量监督

董事会采用竞聘方式委托中介专业教育机构进行教育质量监督。中介机构全程参与教育、教学质量评估，评估报告递交董事会决议。

3. 实行董事会领导下的校长负责制

校长由董事会聘任并向董事会负责。校长拥有教育、教学的管理权，干部和教师聘任、辞退权（新进教师全部采用合同聘任制），学校发展基金的使用权，福利待遇的分配权等。

从世界教育改革发展趋势看，不少国家和地区都对学校改革采用过特殊政策，如美国的“特许学校”、香港的“津贴学校”等，但这些学校都是公办学校范畴，即使政府给予私立学校一定的补贴，在赢利上也有严格规定。因此转制学校改革没有现成的经验可以借鉴，必须按照实际，走出符合中国国情、上海特点的路。

上述方案中还有许多不尽完善之处，不可能解决所有问题，在具体操作中必然会遇到许多困难，但是只要不断解放思想，坚持创新，就一定能探索出具有中国特色、上海特点的民办教育发展新经验，使上海民办教育健康发展，早日实现上海教育现代化的目标。

(文见《上海教育科研》2005年第7期)