

提高民办学校质量管理成效的建议

——基于《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》的若干思考

陈洁

(上海建桥学院 规划与质量办公室,上海 201306; 厦门大学 教育研究院,福建 厦门 361005)

摘要:我国民办教育利益相关方高度多元和复杂,其共同诉求是保证学校办学质量,民办教育发展的基本矛盾是办学质量与利益相关方的期望存在差距。《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》针对民办教育长期存在的质量问题,提出强化质量信息披露、重视风险管理、强化学校质量自我监督以及引导学校提升质量管理成熟度等举措。同时,《送审稿》还可进一步细化和提升,如质量规划的重心进一步向办学结果转移、要求学校作出质量自我监督的承诺以及风险管理可在部分学校先行试点后再推广等。

关键词:民办教育;《民办教育促进法实施条例》;质量管理;利益相关方;风险管理

DOI: 10.3969/j.issn.1671-2714.2019.01.003

2018年8月10日,司法部发布《民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)》(以下简称《送审稿》),公开向社会征求意见。相比前一稿,《送审稿》出现了新的限制性条款,遂引发各界尤其是民办教育界的热议。实施分类管理后,民办教育行业的利益相关方较之前更加多元,媒体上代表不同利益相关方的发声也更加复杂,有代表股市资本投资人的,有代表上市公司的,有代表政府监管方的,有代表民办学校高层管理者的,当然还有来自学界的不同声音。在这场论战中,也有一些重要的利益相关群体处于“失声”状态,如学生、家长和民办学校的教师。本文拟从多维视角分析《送审稿》带来的影响,审视民办教育发展中基本矛盾及其解决的状况。

一、民办教育发展的基本矛盾

2002年通过的《民办教育促进法》规定,民办

学校举办人可以依法取得“合理回报”,但事实上几乎没有省份具体制定并实施“合理回报”的相关制度,举办人主要通过关联交易、伴生服务^①和开取工资等方式来避开提取“合理回报”的前置性限制。2016年修订的《民办教育促进法》明确民办学校根据营利性与非营利性实施不同的监管和扶持政策。《送审稿》是修订的最后征求意见稿,但其引发的争议仍超乎寻常。《民办教育促进法》及其实施条例每一版诞生的艰难过程背后,折射的都是不同利益群体对于民办教育认识的巨大分歧,当前各方代表的激烈争论,源于民办教育发展过程中的旧问题与实施分类管理后的新问题的叠加。旧问题包括:我们需要民办学校吗,举办者可以通过民办学校赚钱吗,举办者的哪些赚钱渠道是合理合法的,政府应该资助民办学校吗,地方政府有能力资助民办学校吗? 新问题包括:非营利性民办学校可以上市融资吗,VIE 构架合法吗,政府应该资助营利性民办学校吗?

收稿日期:2018-10-22

基金项目:上海市教育科学研究一般项目(C18018)

作者简介:陈洁,女,上海人,副研究员,厦门大学教育研究院博士研究生,研究方向为民办高等教育。

①“伴生服务”指民办学校举办者通过为学生提供非教育类服务取得经济回报,如提供餐饮、住宿和各类校园商品的零售等。

对于以上这些问题,在不同地区、不同时间段以及站在不同利益相关方角度,得出的答案可能是不同的。即使是同一类利益相关方,对同一个问题的答案也会截然相反。比如同为民办学校举办者,有的来自民主党派,有的来自区政府,有的来自民营企业,有的是自然人,他们对于民办学校能否营利的看法都不一样;即使同是自然人,由于人生观、信仰和办学诉求等不同,对各类问题往往也有不同的答案。这反映了我国民办教育发展的基本生态面貌,在分析民办教育发展历史和现

状时必须尊重这种客观现实,而不能简单地以其中任何一方的观点取代其他利益群体的观点,而且应以此基本生态样貌作为研究问题的出发点。

民办教育的主要利益相关方也是民办学校发展的重要资源提供者,且相互之间不可能完全替代,因此,任何一种严重损害一类利益相关方的行为,都会导致民办教育发展受阻。根据利益相关方所提供资源被其他群体取代的难易程度,在利益冲突的状况下,可以排定优先考虑的利益方次序(见表1)。

表1 民办学校重要利益相关方分析

利益相关方	基本诉求	提供的资源	被替代的难度
国家	教育质量高,人民满意,提高国民素质,支撑社会经济发展	法律、法规和政策	无法替代
地方教育 行政部门	安全,合规,教育质量高,提供足够学位数,提供支撑地方经济发展的劳动力	地方民办教育法规、政策和扶持资金	无法替代
举办者	办学质量高,学校知名度高,有经济收益	教育服务、资金、智力和精力	较难,可能被公办学校或家长替代
资本投资人	有经济收益,合规,保证符合国家最低质量要求	资金、智力和精力	较易,可能被其他融资服务提供者、学校举办者或家长替代
教职工	工资福利较好,工作环境较好,有职业发展机会	劳动、智力和精力	较难,可能被家长或学生替代
学生及家长	学校设施好,办学质量高,声誉好	求学需求和资金(学费)	无法替代

表1根据本研究命题呈现与民办教育资源提供者相关的重要利益相关方,其诉求不太一样,既有交叉重叠的地方,也有冲突的地方。如教职工希望有较好的工资福利,往往与举办者希望有较高的经济收益冲突。但经过整理和推论,发现各利益相关方的诉求存在最大公约数,即“保证学校办学质量”;其中资本投资人和举办者可能希望质量达到国家规定的底线即可,其他利益相关方均希望质量越高越好。梳理并明确不同利益相关方的共同利益,有助于在利益博弈时求同存异,找到政策设计的切入点,最大限度地调动所有重要利益相关方支持民办教育发展。

从资源提供角度分析,无法替代的首先是学生以及家长,他们代表了民办教育的服务对象和最大的资金提供者,如果这个服务对象消失,民办教育就失去了其存在的价值。其次是国家和地方教育行政部门。地方教育行政部门在一定程度上是国家的代言人,但也有别于国家的利益诉求,如教育资源稀缺的地方会更希望民办教育补充提供

足够的学位数量,一些地方教育行政部门还希望民办教育能带动其他产业的发展。国家和地方教育行政部门合起来可以代表民办教育发展的外部政策资源,无法被替代。较难被替代的是举办者和教职工,两者如果消失,取而代之的只有一种微小可能性,即“家长办学”,家长采用让孩子“在家学习”的模式提供公办教育体制外的教育形式,这在西方较多见,在我国也有渐兴趋势。较易被替代的是资本投资人,他们基于资本回报而参与办学,主要提供资金,获取投资回报。由于无法提供更多资源,这类利益相关方也容易因学校融资形式变化而被其他类型服务提供者取代。

根据以上分析归纳出的基本结论有二:一是当前民办教育的重要利益相关方对民办学校有不同程度的诉求,但办学质量是他们的共同诉求,民办教育发展的基本矛盾是办学质量与重要利益相关方的期望存在矛盾。《送审稿》中严格的监管信息背后体现的是深度的质量焦虑,讨论民办教育必须回到对办学质量的高度关切上;二是当各

方利益发生冲突时,应该优先重视学生及家长的诉求,优先重视国家和地方教育行政部门的利益诉求,因为他们代表最广泛的个人利益和国家利益,也是民办教育行业中无法替代的两类群体。这两条是扶持和规范民办教育发展的基本逻辑起点,也是限制或者扩充某类利益相关方权益的逻辑起点。在此基础上,可以清楚判断当前各类媒体上关于《送审稿》的评价是否契合解决民办教育发展的基本矛盾、是否符合民办教育发展优先利益考虑的原则。

二、《送审稿》对民办学校质量的新规制

民办教育发展至今,一直受质量问题的困扰,只是在不同类型学校、不同学段、不同地区和不同时间,其具体表现形式有所不同。对此,2016年《民办教育促进法》修订后形成的“1+4”文件以及《送审稿》已有一些针对性举措。

(一) 强调质量信息披露

公办、民办学校的显著差异在于民办学校面向市场办学,以市场需求引导办学行为,从而使资源配置更有效率。但实际情形是,市场引导民办学校资源配置的作用一直没有得到很好的发挥,家长一般只能从设备、师资等信息大致判断一所民办学校的办学质量。随着学段的提升,家长对民办学校办学质量的判断能力显著降低,除了看各种排行榜和校园基本建设外,很难获取其他质量信息,即使是专业的教育研究人员也很难准确判断一所民办高校的真实办学质量。这既因为高校办学质量是一个复杂的概念,也因为高校对外公开的有效质量信息不足。这种情况直接导致民办高校举办者不愿意投入更多资源改善办学条件和提高教师待遇,办学水平难以提升。因此,本次修法和《送审稿》都特别强调民办学校办学条件、关联交易和质量评估信息的公开披露。通过信息公开来强化社会监督,是一种成本较低、效果较好的质量监管方式,解决基层教育行政部门工作人员不多与民办学校数量众多的矛盾,符合“管办评”分离的理念,体现修法在治理手段上的进步。

(二) 重视分类管理后的风险管理

实施分类管理后,营利性民办学校成为新生事物,民办学校通过VIE构架上市或成为潮流。在2018年3月举行的北京某教育产业投资峰会上,沙里文(Frost & Sullivan)大中华区高级执行总监张葛建表示,通过上市公司的兼并收购和新晋的IPO教育公司,至2018年底,在港交所上市的教育集团控股高等院校可达33所^①,占内地民办高校总数的4.4%。港股上市的民办学历教育学校净利率普遍较高,大部分达30%以上,而美股上市的国内最大的教育培训企业2018年利润率仅为12.2%。两相比较,不免让人对这波港股上市的民办学校的办学投入和办学质量产生疑惑。由于对营利性民办学校的治理缺乏经验,制度规范又往往落后于办学实践的发展,分类后民办学校的办学风险较高。对于办学风险的防控,“1+4”文件和《送审稿》都有提及。国务院《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》第二十八条提出“完善民办学校财务会计制度、内部控制制度、审计监督制度,加强风险防范。”《营利性民办学校监督管理实施细则》第三十一条提出“营利性民办学校应当建立健全学校风险防范、安全管理制度和应急预案处理机制,保障学校师生权益、生命财产安全,维护学校安全稳定。”强化风险管理也是本次修法中出现的新动向,是适应民办教育发展管理的新视角。

(三) 加强质量的自我监督与事前事中监督

质量管理是一个专业领域,在教育领域中熟悉的术语是质量保障,但质量保障与质量管理是有区别的。质量管理作为一种相对独立的意识和行动,本身也在不断发展,有高低等级之分,这种高低等级可以用质量管理成熟度来表示。较著名的有ISO9004中提供的质量管理成熟度模型,涉及几十个要素的评定等级。较简单的有麦肯锡质量管理成熟度模型,来源于麦肯锡对167个组织调研的结论,具体见表2。根据麦肯锡模型,可以对民办学校质量管理成熟度进行分析。

^①张葛建《境外上市加速学历教育产业格局调整》2018-04-08 <https://mp.weixin.qq.com/s/GkBiQB7BxEM0mQdtbG2WCg>。

表2 麦肯锡质量管理成熟度等级^①

等级	管理特征	质量及可靠性技术使用
1. 检验级	通过检验保证质量;缺乏质量意识和专业知识;对质量的要求仅限于废品率和返工率;高层管理层不参与质量活动,通常只介入重要顾客意见的处理过程;质量管理职能与其他职能分离,几乎由质量保证部独立负责产品质量	主要应用检验技术;在生产过程中应用有限的预防措施,只占质量成本的13%;不了解使生产过程稳定的措施方法
2. 质量保证级	通过检验保证质量;缺乏质量意识和专业知识;对质量的要求仅限于废品率和返工率;高层管理层不参与质量活动,通常只介入重要顾客意见的处理过程;质量管理职能与其他职能分离,几乎由质量保证部独立负责产品质量	使用基于数据的分析技术;没有系统采用“质量设计”方法
3. 预防级	管理层认识到“设计”对质量的影响是至关重要的,注重开发阶段并投入大量人力物力提高设计质量,采用“质量设计”和“预防措施”,以保证质量问题在“源头”得到根本解决;生产和采购、开发部门都制定了高标准的质量目标;将质量职责授权于所有职能领域,中央质量保证部门转化为质量顾问角色;引入“并行工程”的“跨职能工作组”方法,各个职能部门参与开发过程,使质量问题在源头得以解决	大量应用质量设计的方法;大量应用预防性质量措施
4. 完美级	高层管理者设定极其严格的质量目标,如“零缺陷”;质量问题或缺地被列入高层管理者的议事日程;每个职能部门和层次都制定各自具体的质量目标;70%~80%的员工(包括最高管理者)参与“质量改进”活动,这一活动成为日常工作的一部分;质量改进不仅针对设计、生产等一线部门,而且扩展至所有部门;创造一种有助于提高质量的企业文化氛围;形成跨职能的团队协作,以达到质量目标;形成核心流程:零缺陷生产与质量设计	质量与可靠性工程技术以及实现高质量的方法被最大限度地应用

表2最初虽来自生产型企业的质量管理,但其背后投射的理念非常清晰。从组织管理特征来看,从低等级到高等级,质量管理是由被动检验到主动预防不断进化,在质量管理技术使用上也是从检验技术向预防技术发展。比照当前民办学校质量管理成熟度,从组织管理特征上可以判断,大部分学校处在第1级或第2级水平,质量管理主要依赖事后的被动检查,这种检查大部分来自学校外部,少量来自校内独立的质量管理机构,全体员工的质量意识和学校的质量文化尚未形成,质量管理活动也未扩展至全部工作流程和全部工作部门。可见,质量管理成熟度低也是制约民办学校质量提升的一个重要原因。

《送审稿》明确要求“鼓励、引导和保障民办学校依法办学、自主管理、提高质量”,在学校内部治理体系中建立“监督机构”,还要“建立健全教职工代表大会制”。从治理角度看,该规定把质量监督责任由校外的第三方监管逐步转移至校

内的自我监管与校外的第三方监管并重,这无疑是一种进步,也有助于把质量监管由政府或第三方的事后监管转化为校内自我的事前事中监管,符合质量管理成熟度不断上升的趋势,也是国家对民办教育治理手段更加成熟的标志。

三、提升民办学校质量管理成效的路径

从质量管理视角解读《送审稿》,除了其可圈可点之处,也有一些可以进一步细化和提升的地方。

(一) 建立学生满意度持续监测机制,质量规制重心向办学结果转移

质量提升和办人民满意的教育,是《民办教育促进法》修法的终极目标,因此,“1+4”文件和《送审稿》都充分听取各方意见,对民办学校办学的全过程、全方位作了细致的规定。从质量管理角度看,民办学校办学包括输入、过程和输出三个

^①京特·隆美尔著,刘伯根译《质量炼金》,中国大百科全书出版社1998年版。

部分。输入多指各类办学条件,也指办学投入的各类资源,如开办实缴资金、用于教学的资金、举办者资质、董事会结构、监事会结构、党在治理结构中的参与、教职工的数量和资质、校舍面积和质量、课程和教材以及生源等;过程则指办学的核心流程,一般包括教学流程、学生管理流程、后勤和行政服务流程等;输出则指办学结果,如毕业率、升学率、就业率、就业工资水平、学生满意度和学校办学声誉等。根据国际通用的质量管理标准,输出结果是必须监测并受约束的,绩效衡量的依据主要是输出,而不是输入和过程。《送审稿》大部分条款是对民办学校投入资源和办学过程的规定,且明确要对民办学校办学条件实施监测,这固然是必要的,但是,条款对学校办学结果没有直接规定,只间接要求由第三方对学校办学水平和教育质量进行评估,由督导机构对学校开展督导。这两项外部监督是否会评估学校办学结果,存在不确定性。质量管理是一个复杂的系统工程,国际上已有大量研究并摸索出一些基本规律。对服务业而言,由于其服务过程具有无形性、同步性和瞬间性,结果无论好坏都难以纠正,只能补救,因此对于服务业的质量管理,除了监测输出结果还要监测输入和过程。目前在民办教育治理中,国家顶层设计对质量管理重输入、轻输出,建议《送审稿》单独列出或者在其他监督措施中特别强调“要对民办学校办学结果实施监督”。同时,建议在省级或者全国层面对民办学校学生满意度这个指标进行持续监测。相比于升学率、就业率和工资水平等结果型指标,学生满意度这个指标操作简便,通用性更大,可以跨不同学段、不同地区和不同时间进行多维比较。更重要的是,它能直接检验十九大报告中“办人民满意的教育”在民办教育领域是否得以实现,也为今后实施问责制提供相应依据。

(二)明确要求民办学校建立内部质量自我监督和保证机制

《送审稿》第二十七条规定“(校内)监督机构依据国家有关规定和学校章程对学校办学行为进行监督”,第十九条学校章程部分只规定了监督机构的产生方法、人员构成、任期和议事规则,并没有明确(校内)监督机构需要监督哪些办学行为和通过何种方式(机制)来进行监督。监督机构“议事规则”并不等于“办学质量监督办法”,学

校章程中如果仅仅列出监督机构“议事规则”而不明确监督内容,则有可能使对学校办学质量实施监督的初衷落空。此外,学校的质量自我监督办法通常是一个多层次、多面向的自我质量监管体系,因此,建议在第十九条中增加要求学校明确实施自我质量监督和保证的机制,使学校在其章程中对办学质量自我监管作出承诺并对外公示,便于社会各界的集体监督,从而把质量管理的主体责任由政府归还给学校自身,既给每个学校实施不同的质量自我监督留出足够空间,又起到规制的作用,引导学校树立质量意识,引导学校高层领导主动参与质量管理设计,引导学校沿着质量管理成熟度的台阶逐步提升。

需要特别说明的是,“质量自我监督办法”不等于“内部教学质量保障体系”,“办学质量”的外延大于“教学质量”,“办学质量”还包括学生服务、后勤服务、人力资源管理、知识管理、校园安全、学校品牌建设、风险和机遇管理以及绩效管理等等能被顾客感知的全部要素。实施办学质量自我管理,需要学校举办者和管理者拓展质量管理边界,学习质量管理的科学方法和技术;民办教育行业组织也可以整合各方力量,建立行业标准,对民办学校开展帮扶和指导。

(三)风险管理可在部分学校先行试点再逐步推广

风险管理是指通过建立一种机制,使风险可能导致的各种损失降到最低,以维护各利益相关方的权益。这也是质量管理的一种方式,是质量管理成熟较高的标志。《送审稿》中有三处提到风险管理:“鼓励地方利用社会力量设立民办教育发展基金会或者专项基金用于防范办学风险”;“鼓励、支持保险机构设立适合民办学校的保险产品,为民办学校重大事故处理、终止善后、教职工权益保障等事项提供风险保障”;“民办培训教育机构应建立相应的风险防范机制”。前两处意思很接近,即以提前筹措资金的方式来承担因风险导致的经济赔偿,这是风险管理中应对风险的方式之一,叫风险分担。这里需要特别澄清两个观点。第一,民办学校的风险多种多样,产生的后果有的很明显、有的很隐蔽,有的可以用经济赔偿、有的无法用经济赔偿,比如民办高校教育质量低劣是很难被学生发现、被举证并要求经济赔偿的,而这个问题恰恰是民办高校最大的质量隐

患。经济赔偿只是一种事后补偿机制,无法预先发现风险并降低损失。因此《送审稿》提到的前两处风险应对方式虽然重要,但作用单一、效果有限。第二,风险管理是一套系统性、专门化的管理体系,它的主体责任在学校自身,政府可以要求或者监督学校建立风险管理制度以防控风险。风险管理的专业性很强,大部分民办学校举办者和管理者并不熟悉如何操作。“1+4”文件和《送审稿》都有提出“风险管理”“风险防范”的概念,但没有更细化的规定,估计这些条款较难落地实施。

国际上已有较为成熟的风险管理标准和实施框架,如ISO31000《风险管理原则与指南》、ISO9001《质量管理体系标准》、《COSO内部控制

框架》和《COSO企业风险管理框架》。学校实施风险管理也有成熟的经验可借鉴,如2000年英国高等教育拨款委员会要求英国高校普遍建立风险管理制度,并颁布了各类指导文件;2012年我国台湾私立学校开始实施基于全面风险管理的内部控制制度,台湾教育行政主管部门也提供各种指导和范本。因此,建议今后在部分地区和民办学校先行试点风险管理制度,在取得成功经验并有一套风险防控点和风险管理制度作为范本后,再作进一步的推广。风险管理制度的实施,意味着民办学校质量管理真正从事后检查向事前预防转化,即在质量管理成熟度上再上一个新台阶。

Suggestions on Improving the Quality Management Effectiveness of Non-governmental Education Institutions: Thoughts based on the Regulations on the Implementation of Non-governmental Education Promotion Law (Revised Version) (Draft for Review)

CHEN Jie

(Planning & Quality Control Office of Shanghai Jianqiao University, Shanghai, 201306, China;
Education Institute of Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005, China)

Abstract: The stakeholders of non-governmental education in China are highly diverse and complex, and their common demand is to ensure education quality. The basic contradiction in the development of non-governmental education is the gap between the quality of provided education and the expectations of stakeholders. *Regulations on the Implementation of Non-governmental Education Promotion Law (Revised Version) (Draft for Review)* aims at the long-term quality problems of non-governmental education, and proposes to strengthen the disclosure of quality information, attach importance to risk management, strengthen self-supervision and supervision in advance of education quality, and guide institutions to improve the maturity of quality management. In the meantime, the *Revised Version* has places that can be further refined and upgraded, such as further shifting the focus of quality regulation to education results, institutions' commitment to quality self-monitoring, and promoting risk management after pilot projects.

Key words: non-governmental education; *Regulations on the Implementation of Non-governmental Education Promotion Law*; quality control; stakeholders; risk management

(责任编辑 毛红霞)