

民办非学历教育机构 办学风险评估指标构建研究

郑明明, 张 良

(华东理工大学, 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘要: 作为社会化教育的重要途径, 近年来民办非学历教育机构得到迅速发展并发挥了重要作用, 但同时也面临种种办学风险。本文从风险评估的视角出发, 在分析民办非学历教育机构办学风险因素的基础上, 通过回归分析的方法, 对民办非学历教育机构的办学风险进行验证。根据验证结果并通过专家咨询法, 构建民办非学历教育机构办学风险评估指标体系。

关键词: 民办教育; 非学历教育机构; 风险评估; 指标体系

中图分类号: G40-058.1, G648.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2016)03-0047-05

A Study on the Evaluation Indices of the Risk of Private Non-academic Educational Institutions

Zheng Mingming, Zhang Liang

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology,
Shanghai 200237)

Abstract: As an important supplement of academic education, private non-public educational institutions played an important role, and developed rapidly in present. But they also faced the risk of running. From the perspective of risk assessment, based on the analysis of private non-academic education institutions running risk, the author verified the risk factor by linear regression method. According to the results, the author constructed risk evaluation index system for private non-academic education institutions which were verified by empirical study and expert consultation.

Keywords: Private educational; Private non-academic educational institutions; Risk assessment; Evaluation index system

随着社会公众对于教育多样化、个性化需求的增强,我国民办非学历教育机构(以下简称民非教育机构)得到迅速发展,并取得了一定的成效。但是,民非教育机构的运作还存在比较突出的不规范情况。在依法治国的大背景下,民非教育机构必须加强自身建设和行业自律,防范办学风险,以获得持续健康发展。民非教育机构办学风险评估是防范办学风险的重要手

段,构建科学完善的风险评估指标体系是提高民非教育机构风险应对能力和综合素质的重要基础。改革开放后,国家鼓励社会资金举办非营利性的社会服务,1996年国务院办公厅发文将此类机构统一称为“民办非企业单位”。按此规定,由社会资金从事非学历教育的机构被称为民办非学历教育机构,由民政部门登记注册、教育行政部门归口管理。近年来,出现了许多在

工商部门登记的以营利为目的的经营性培训机构。由于这两类机构在宗旨目的、运作模式、管理方式上存在明显差别,2013年上海出台政策实施分类管理。本文所研究的是非营利性的民非教育机构。

一、民非教育机构办学风险现状分析: 基于浦东新区的调研

2006年4月,浦东新区率先实行以政府委托管理形式,将民非教育管理的一部分事务委托给新区成人教育协会(以下简称成教协会)承担。成教协会充分发挥作为政府与教育机构、政府与社会以及教育机构与社会之间的桥梁纽带作用,在加强行业自律、促进行业可持续发展等方面作了有益探索和实践。根据成教协会提供的统计数据,截至2013年年底,浦东新区在册民非教育机构总数为126所,其中:高等非学历教育机构25所,占总数的19.8%;中等及以下非学历教育机构101所,占总数的80.2%。截至2014年年底,浦东新区在册民非教育机构总数119所,其中:高等非学历教育机构27所,占总数的22.7%;中等及以下非学历教育机构92所,占77.3%。2014年与2013年相比,浦东新区在册民非教育机构减少7家。

根据2013年度年检报告的数据分析,浦东新区民非教育机构运行发展状况有以下几个特点(见表1):第一,成立时间总体较短。平均成立时间约为9年,大部分都是在近十几年时间成立。第二,师资力量差异很大。从业人员平均每家33人,其中最多的达到425人,最少的只有3人。第三,从业人员学历水平较高。本科及以上学历从业人员平均每家27人,高学历从业人员占总从业人员的比重为84%。第四,聘用大量兼职人员。专职人员平均21人,专职人员占有从业人员的62.5%,兼职人员占37.5%。第五,收入水平相差悬殊。2013年度年收入平均为616.5万元,其中最高的达到1.49亿元,但有少数的没有任何收入;2013年

表1 浦东新区民非教育机构基本概况(2013年)

项目	最小值	最大值	平均值	标准差
成立时间(年)	1	23	9	4
从业人员(人)	3	425	33	54
高学历从业人员(人)	2	407	27	49
专职人员(人)	0	425	21	52
年收入(万元)	0	14 900	616.5	1 940
年度结余(万元)	-82.5	673	32.9	113.4

* 资料来源:浦东新区民办非学历教育机构年检报告。

度结余平均每家为32.9万元,其中最多的为673.3万元,最少的为-82.5万元。

目前,浦东新区民非教育机构在管理规范性方面参差不齐(见图1),制订明确收费制度的有77家,占比71%,30%左右的民非教育机构没有制订明确的收费制度,说明民非教育机构的收费制度存在一定的随意性,相关的规范和约束力不强。75%左右的民非教育机构有相关会计制度,还有部分民非教育机构缺少会计制度,说明财务管理的规范性有待提高。约有35%的民非教育机构发生过各类事故,包括教学事故、安全事故、民事纠纷等,反映出民非教育机构的办学面临诸多风险和问题。

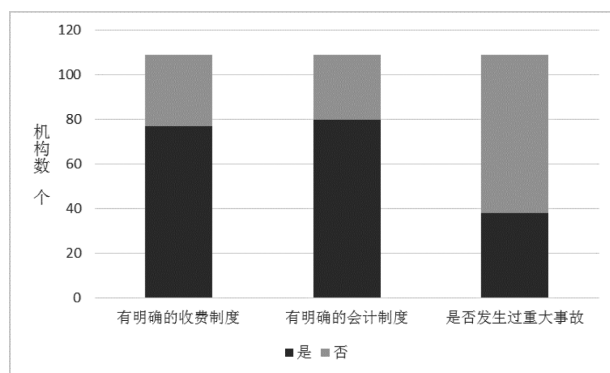


图1 浦东新区民办非学历教育机构基本概况

二、研究假设

(一)风险因素分析

由于研究角度的不同,学者对风险的概念有着不同的解释。本文采用“二维概念说”,即:风险是指在一定条件下和一定时期内,由于各种因素的不确定性,导致行为主体遭受损失的大小,以及这种损失发生的可能性。而风险因素是风险形成的必要条件,是风险产生和存在的前提。^[1]此外,风险因素也是引起风险事项发生或增加风险事项发生机会的原因或条件。综上所述,本文认为民办非教育机构办学风险是其在办学过程中受外部环境影响和自身发展制约而产生的损失及损失发生的可能性。基于对浦东新区民非教育机构办学风险情况的实证分析,本文提炼出四个主要的风险因素。

1. 资金筹集能力不足风险

民非教育机构的办学门槛较低,很多机构在办学资金不充足的情况下就匆忙成立,使机构的可持续运营面临很大风险:一方面,办学者的身份多元化,其中

又以个人办学与民营企业办学为主,其趋利性特点使机构往往难以具备完备的办学条件和提供健全的办学设施;另一方面,民非教育机构缺乏筹资渠道,在运行过程中会面临资金筹集不足、甚至资金链断裂的风险。^[2]

2. 师资队伍稳定性不足风险

对于民非教育机构而言,稳定且优秀的师资队伍是其办学的核心竞争力。但是相较于公办学校,民非教育机构缺乏政策支持,社会认可度低,竞争压力大,因此,很难吸引优秀的教师,并且师资队伍流动频繁,稳定性较差,成为民非教育机构面临的办学风险之一。

3. 制度规范性不足风险

规范性制度建设是民非教育机构有效运转的重要保证,很多民非教育机构因其成立时间短、教学规模小以及办学经验不足,制度建设往往滞后于组织发展,为机构的长期可持续运转埋下不稳定的因素。^[3]因此,制度规范性不足会影响民非教育机构应对风险的能力。

4. 办学时长

近年来,社会公众对教育培训需求的提高激发了社会力量办学的热情,因为民非教育机构的办学门槛较低,许多没有办学经验的社会人士急于成立办学机构,调研中发现,这种机构在短时间内难以获取足够的生源,更难以在激烈的竞争中立足。因此,民非教育机构办学时长也是影响办学稳定性的一个重要因素。

(二)假设提出

在风险因素分析的基础上,本文提出了四个研究假设:

H1 资金实力会影响应对风险的能力,资金越充足,风险越小。

H1.1 净资产越多,风险越小,

H1.2 年度结余越多,风险越小。

H2 师资队伍会影响应对风险的能力,师资队伍越充足稳定,风险越小。

H2.1 专职从业人员越多,风险越小,

H2.2 高学历从业人员越多,风险越小。

H3 规范性制度建设会影响应对风险的能力,制度越完善,风险越小。

H3.1 收费公示制度建立,风险减少,

H3.2 民间非营利组织会计制度建立,风险减少。

H4 办学时长影响发生风险的可能性。

H4.1 办学时间越长,风险发生的可能越小。

(三)变量定义与赋值

在调研的基础上,本文针对民非教育机构办学风险因素,对衡量变量进行了定义与赋值(见表2)。

表2 民非教育机构办学风险因素变量定义与赋值

变量名		含义	赋值
资金投入 与运作情况	净资产	机构年度净资产	
	年度结余	机构年度收入减支出	
师资情况	专职从业人员	专职从业人员数量	
	从业人员受教育水平	高等教育以上学历从业人员比重	
规范性制度建设	收费公示制度		设二分变量,若有为1,无则为0
	民间非营利组织会计制度		同上
办学时长	办学时长	2013 减去成立时间	
风险情况	是否发生事故	近两年是否发生事故	设二分变量,若有为1,无则为0

三、数据分析

(一)数据来源

本文的数据来源有三个。一是2013年浦东新区民非教育机构的年检统计数据,基本反映了浦东新区民非教育机构发展的总体情况。二是问卷调查,在由教育部门审批设立的126所民非教育机构中随机抽取其中的80所进行问卷调查,发放问卷80份,回收有效问卷72份。问卷涉及浦东新区民非教育机构的基本信息及办学风险的应对等内容。三是现场访谈,随机选取了5家民非教育机构进行访谈,了解其面临的办学风险和对政府管理的建议诉求。

(二)假设验证及研究发现

根据研究假设,本文将专职人员数量、高学历人员数量、年收入、年度净资产、是否有收费制度、是否有会计制度以及成立时长作为自变量,以是否发生过事故作为因变量,用Stata13.0进行多元回归分析,回归结果如表3所示。

通过对民非教育机构办学风险的可能影响因素进行回归分析,根据表3的分析结果,确认了专职人员数量、高学历人员数量、年度结余、收费制度与会计制度对办学风险会产生显著的影响,同时排除了办学

表3 民非教育机构风险管理的影响因素分析

自变量	回归系数	标准误差	t 值	显著性水平
专职人员	-0.003	0.004	-0.840	0.005
高学历人员	-0.002	0.004	-0.460	0.048
年度结余	-0.135	0.101	1.340	0.012
净资产	-0.409	0.453	-0.090	0.178
收费制度	-0.314	0.116	-2.700	0.008
会计制度	-0.097	0.099	-0.980	0.023
成立时长	-0.006	0.012	-0.510	0.611

时长与净资产对办学风险的影响可能。

根据分析结果,参考现有研究经验,将民非教育机构的办学风险归纳为三大风险因素:师资风险、资金风险与制度风险。其中:(1)师资风险主要表现在专职人员和高学历人员所占比例上,专职人员越多、高学历人员越多,民非教育机构风险发生的概率越低。(2)资金风险主要体现在办学投入和经费使用、年度结余两个方面。(3)制度风险主要取决于会计制度和收费制度是否完善。通过对风险因素的分析 and 排查,笔者绘制出民非教育机构的办学风险树(见图2)。

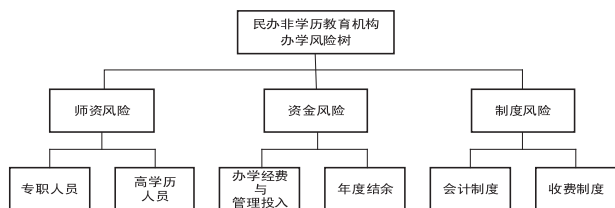


图2 民办非学历教育机构办学风险树

四、民非教育机构 办学风险评估指标体系构建

风险评估是对风险进行分析和评价的全部过程,也就是系统地使用既有信息,识别出危险,并预测其对人员、财产和环境可能带来的后果,并在此基础上考虑到社会、经济、环境等方面的因素,对风险的容忍度作出判断的过程。^[4]此处的容忍度也就是风险发生的可能性及其带来的后果的大小。因此有必要建立相关指标,通过指标的变化来判断风险发生的可能性和后果的大小,以规避和控制风险。

(一)现有办学评估方式的不足

目前对民非教育机构的办学评估主要由教育主管部门委托专家工作小组开展,具体过程分为四个阶段。第一阶段是学校自查自评,民非教育机构收到办

学评估通知后,对本机构的办学活动进行自查自评,规范办学,防范风险,并上报自查报告和相关材料。第二阶段是初审评估材料,教育主管部门会组织评估专家组成工作小组,先对上报材料进行审阅并形成初审意见。第三阶段是专家实地评估,专家工作小组前往被评估机构,核对其上报情况是否属实,并结合相关评估指标进行打分。第四阶段是集中审议评估结果,教育主管部门在汇总初审评估和专家组实地评估意见的基础上,集中审议评估结果,形成对被评估民非教育机构的办学评估报告。

现有评估流程虽然能够获取民非教育机构的评估情况,但也存在一些问题,首先,评估周期长、效率低,从自查自评到集中审议评估结果,需要经历较长时间,专家评估时机构的情况可能已经发生改变,导致评估结果出现偏差。其次,现有评估主要是针对机构的办学情况进行的绩效评估,并没有突出对风险的排查和防范。^[5]第三,现有机构评估没有考虑学员的意见,缺少民主意识,评估结果不完整。

(二)民办非学历教育机构办学风险评估指标体系的构建

评估指标体系的建立是完成评估工作的重要前提和基础,是进行规范化科学化评估的依据,直接影响到整个评估活动的效果。作为民非教育机构办学的关键环节之一,风险评估指标的科学选取和指标体系的结构化构建是完成对民非教育机构风险评估的核心任务。

1. 评估指标体系的构建思路

民非教育机构办学风险评估指标体系构建的总体思路是:以民非教育机构“办学风险树”模型为指导,以民非教育机构的内在能动发展为出发点,以科学、系统、规范、简洁为构建目标,以专家咨询为主要构建方法,分层、分步抽取指标,构建起以专家、机构、学员为评估主体的开放式评估指标体系。^[6]

2. 评估指标体系的构建流程

第一步,评估指标体系的初步构建。在“民非教育机构办学风险树”模型基础上,将风险评估体系的一级指标确定为师资风险、资金风险和制度风险;在年检数据分析、调查问卷分析的基础上,确定二级指标并赋值;最后,在专家评估、实地访谈的基础上,确定三级指标,完善民非教育机构的办学风险评估指标体系。

第二步,专家座谈评审。邀请成教协会工作人员

表4 民办非学历教育机构办学风险评估指标体系及评价标准

一级指标	二级指标	三级指标	评价标准	评估委员会打分		
				自评	学员代表	专家小组
师资风险 (30分)	专职人员 (12分)	专职管理人员占管理人员总数的比例(5分)	专职管理人员不少于1/2			
		专职教师占教师总数的比例(7分)	专职教师不少于1/2			
	高学历人员 (18分)	高学历管理人员占管理人员总数的比例(8分)	教育教学管理人员应具有法定资质和具有相应任职经历,并与学校签订合法规范的聘用合同;高学历管理人员不少于1/2			
		高学历教师占教师总数的比例(10分)	教师具有相应的任职资格,并与学校签订合法规范的聘用合同;高学历教师不少于1/2			
制度风险 (30分)	会计制度 (18分)	会计制度及专人管理和执行情况 ^[7] (11分)	执行民非会计制度,设有会计负责人			
		财会人员的任职资格、聘用手续与履职状况(7分)	财会人员具有从业资质,手续规范			
	收费制度 (12分)	收费备案及按备案标准收费、收费信息公开(8分)	收费项目、收费标准和收费办法等向业务主管部门申报备案并向社会发布公告; ^[8] 长期培训以学期为单位收取学费;短期培训以教育培训周期为单位收取学费			
		收取学费的票据使用和管理情况(4分)	开具正规票据;票据有专人管理			
资金风险 (40分)	办学经费与管理投入 (26分)	办学资金来源符合法定规定;使用国有资产办学是否符合规定要求(10分)	办学资金来源合法有效;使用国有资产参与办学符合国有资产监管规定;			
		办学资金是否足额和及时到位(16分)	举办者或出资人应按时、足额履行出资义务,资金投入额基本能满足学校实际运作的需要;			
	年度财务审计情况 (14分)	学校年度结余(10分)	依法定期制作年度财务会计报告计算年度结余,并委托有资质的会计事务所依法审计和公布审计结果;			
		合理获取回报情况(4分)	严格按章程规定提取发展基金和获得合理回报。			

与民非教育机构相关负责人共10人,进行第二轮的专家座谈评审,在专家评审打分以及意见的基础上,完善相关评价标准及比重。

通过上述流程步骤,本文形成了民非教育机构办学风险的评估指标体系,由3个一级指标、6个二级指标、12个三级指标构成(见表4)。

五、总结

本文根据实证分析结果,借鉴相关文献经验,构建了民非教育机构办学风险评估指标体系,可用于对民非教育机构办学风险进行实际评估:第一步,由民非教育机构准备评估材料,并分别发给学员代表与评估专家;第二步,学校与学员代表、评估专家形成评估委员会,约定时间前往被评估的民非教育机构召开评估会议;第三步,评估委员会各方根据评估材料分别对机构的风险情况进行打分;第四步,评估主管单位对打分结果进行审核,得出最终得分情况并形成民非教育机构的办学风险评估报告。

受样本数据的影响,本文对影响民非教育机构办学风险因素的研究还有待完善,不同影响因素对办学风险的具体影响过程还有待挖掘。同时,评估指标体系打分权重问题也需要更严谨的方法进行验证,这都需要更深入的研究。

参考文献

[1] 周春生.企业风险与危机管理[M].北京:北京大学出版社,2015:3-5.

[2] 绳娜,宁德煌.试析非营利组织经营的风险及其控制[J].中国市场,2010(44):16-17.

[3] 钱宁.非营利组织的管理风险与社会服务机构的发展问题[J].学习与实践,2011(10):73-79.

[4] [挪威]Marvin Rausand.风险评估:理论、方法与应用[M].刘一骊,译.北京:清华大学出版社,2013:6-8.

[5] 钟开斌.纽约市自然灾害风险评估的主要做法与经验[J].中国行政管理,2012(10):87-90.

[6] 邓国胜.非营利组织评估体系研究[J].中国行政管理,2001(10):41-43.

[7] 林国金.层次分析法在企业财务风险评估中的应用[J].中国管理信息化,2015(1):5-7.

[8] 沈梁燕.国内非营利组织公信力的研究综述——评估、问题与对策[J].合肥工业大学学报(社会科学版),2013(1):130-135.