

提升民办学校教师社会保障水平的策略选择

孙新宇¹, 王慧英²

(1. 长春金融高等专科学校高教研究所, 吉林 长春 130028; 2. 辽宁教育研究院民办教育研究所, 辽宁 沈阳 110034)

[摘要] 民办学校教师社会保障问题是民办教育发展的核心问题之一, 它的解决程度和结果, 极大地影响民办学校教师的工作状态。同时, 这一问题又是很棘手的社会难题, 因为它隶属社会保障范畴, 改革的过程仍然面临诸多挑战。在当前社会保障制度“并轨”改革的趋势下, 应该积极探索新的途径, 使民办学校教师享受与公办学校教师同等甚至更高的社会保障待遇。因此, 真正提升民办学校教师社会保障水平必须要站在新的逻辑基点上, 从我国民办教育制度改革的方向和我国社会保障制度改革趋势出发, 遵循二者的规律, 充分利用相关条件与机制, 来寻找真正的逻辑选择。

[关键词] 民办学校教师; 社会保障; 逻辑选择; 职业福利

[中图分类号] G 650

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6493(2019)04-0007-05

一 不同策略选择背后的两个逻辑起点

教师是学校发展的决定性因素, 高等学校以教师为主体的理念已成为共识^[1]。在我国民办教育发展的进程中, 教师社会保障问题一直是贯通始终的一个棘手问题, 也是当前推动民办教育发展亟待解决的现实问题。它的解决程度和结果, 极大地影响民办学校教师的工作状态和民办学校的办学水平。然而, 这一问题又是一个归属于我国社会保障制度改革范畴下的社会问题, 它的解决状态与我国社会保障制度改革与发展的程度关系密切。当前解决此问题的策略有很多, 其逻辑起点主要有两个: 一是把提升民办学校教师社会保障问题归于教育问题, 在民办教育发展范畴下寻求解决策略; 二是把提升民办学校教师社会保障问题看做是社会保障制度范畴下的社会问题, 期待在社会保障制度改革的框架中寻求解决策略。

在民办教育发展范畴下提升民办学校教师社会保障水平的策略, 归纳起来大致可以划分为三类: 一是给民办学校教师落实事业编制, 使民办学校教师和公办学校教师享有同样的社会保障待遇; 二是

政府、民办学校和教师共同分担社会保障责任, 以政府对民办学校建设的经费投入作为筹码建立的民办学校教师社会保障年金制度; 三是民办学校从办学结余中抽取固定比例资金, 建立教师社会保障补偿金, 用于缩小当前民办学校教师与公办学校教师在社会保障水平方面的差距。这三种策略参照的标准都是同地区公办学校教师社会保障标准, 也就是说, 三种策略实现的终极目标是使区域内民办学校教师社会保障水平与公办学校教师社会保障水平持平, 反映的是教育内部对民办学校教师社会保障问题的解决策略和努力状态。无论哪一种策略的选择, 在一定程度上, 的确提升了民办学校教师的社会保障水平, 取得了一定成效。

但是, 期待在社会保障框架下提升民办学校教师社会保障水平的观点认为, 提升民办学校教师社会保障水平隶属社会保障范畴。当前出现公、民办教师社会保障标准差距的主要原因, 在于对民办学校的归属界定上, 大多数民办学校在社会保障问题上是属于企业范畴而不是事业单位范畴, 民办学校教师参加的是与企业职工一样的养老保险制度, 而公办教师参加的是事业单位的养老保险制度。教育内部的种种举措都是对这一问题的一种弥补, 而

[收稿日期] 2018-11-12

[基金项目] 全国教育科学“十三五”规划2016年度单位资助教育部规划课题“地方政府支持非营利性民办高校发展的政策评价研究”(FIB160494)

[作者简介] 孙新宇(1987—), 男, 汉族, 山东临沂市人, 吉林大学管理学院博士研究生, 长春金融高等专科学校高教研究所助理研究员, 主要研究方向为教育管理。

非从根本上明确界定和解决这一问题。与此同时,在“社会问题”的范畴下,国家社会保障制度改革的趋势和阶段性的突破以及相关社保政策的调整,对民办学校教师社会保障问题的解决都会产生决定性的影响。特别是在当前我国社会保障“双轨”并轨改革的趋势下,《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发[2015]2号)规定,事业单位与企业统一纳入社会保障体系当中,民办学校在社会保障范畴下的身份问题会越来越模糊,其探讨的价值越来越小。从长远看,给民办学校界定事业单位身份,已不符合社会改革的总趋势,只不过是当前一种短期的弥补措施而已。从根本上讲,民办学校教师社会保障水平的提升,是必须要在国家社会保障制度改革的框架下解决和实现的。所以,提升民办学校教师社会保障水平策略的逻辑起点,应该从社会保障制度改革的范畴出发。

二 提升民办教师社会保障水平与“公、民办教师同等待遇”的关系

任何事物都是变化的,这里的变化是富有哲学意味的。法律、政策的颁布与出台,都存在一定的时空性,并一定会随着时间的推移和事物的变化,不断地调整。同时,法律和政策本身除了具有的约束效力外,还具备着对事物发展的引导性作用。当事物的发展超过法律与政策的引导范围时,适时地调整二者,则是必要的选择。倘若二者保持不动,则很快就会出现法律与政策的滞后,这种滞后对事物的发展会起到负面的作用。

回到民办教育的话题上,中国民办教育的发展过程是曲折的,其生命力是顽强的。回首改革开放以来民办教育的发展历程,其发展路径可以概括为两条。第一条路,中国民办教育走了补充公办教育资源的路线。从根本上说,这是特定社会历史条件造就的,这条路上,民办教育是公办教育的补充,它满足的是国民受教育的刚性需求,其历史角色是补充公办教育资源的稀缺,其发展模式是对公办教育的高效模仿^[2]。第二条路,中国民办教育走上了选择式发展的路线。特色化、高质量、多元化成为中国民办教育转型期的发展模式。这是一条不同于中国公办学校办学模式的发展道路,它不再是公办教育的补充性资源,而成为了中国公办教育有力的竞争者,它满足的是受教育者多样化的教育选择

需求^[3]。然而,路径的转变并没有真正意义上改变解决民办学校教师社会保障问题的逻辑和思路,其仍旧遵循“拟同公办学校教师一样,享受同样的社会保障待遇”。当然,这种期待是基于现有民办学校教师社会保障待遇普遍比较低的社会现实提出的,是合理的诉求。但是,就民办教育的自身发展来看,公办学校教师社会保障标准只是一个参考,不是唯一也不是最终的标准。

选择任何路径的前提是明确目标的实现。民办学校教师社会保障终极目标的实现,并不仅仅停留于与“公办学校教师享有同样的社会保障待遇”,这只是一个阶段性的目标,因为其存在的前提是民办学校教师社会保障指数低于公办学校教师社会保障指数。从长远来看,在国家社会保障制度改革,企、事业单位取消双轨制的改革趋势下,上述问题将会在一定时期内得到化解,实现公、民办教师社会保障同等待遇的问题自然就会迎刃而解。享受与公办学校教师同样的社会保障标准并不是民办学校教师社会保障问题解决的终极目标。民办学校教师社会保障是可以有关机制高于公办学校教师社会保障水平的。它应该成为民办教育制度改革的亮点,应该拥有另辟蹊径的路径选择,而非仅仅是公、民办学校教师社保水平差距的对比问题。因此,将提升民办学校教师社保水平的目标确立为“与公办学校享受同等社会保障待遇”的命题可能会在逻辑上陷入一定的困境,它只不过是一定历史时期的一个阶段性政策目标而已,相关制度与政策的健全仍需要不断地调整和完善。

三 我国社会保障体系中的教师保障是问题的归属

发达国家的社会保障体系建立较为完善,美国的多类型养老计划、韩国专门的私学年金计划、瑞士、英国、拉美等地统一制度的社会保险体系等都具有一定借鉴意义。

美国的养老金体系由强制性社会保障计划、政府和雇主养老金计划、个人储蓄计划三大部分构成。美国高校教师的退休待遇与其参与的退休计划息息相关。强制性社会保障计划体现公平的作用,具有再分配的功能,向低收入人群倾斜。政府和雇主养老金计划、个人储蓄计划更多地体现市场原则,实行多缴多得的原则。在美国不同市州之间也存在一定的差别,同一市州之内也有针对教师、行

政雇员的不同养老计划供选择。所以,美国高校教师的退休收入差距与其是否是公立高校、私立高校相关性不大,更多地与其选择并参与的养老金计划相关,体现的是市场化规则,在职时缴纳的越多则退休时获得的越多^[4]。

韩国的高校分为国立、公立和私立三类,国立和公立高校的教师属于公务员,享受《公务员年金法》规定的相关待遇。私立学校的教师享受《私立学校教职员年金法》的待遇。私学年金的基金由政府拨款、私立学校缴费和个人缴费三部分构成。韩国的私学年金不是简单的职业年金概念,而是一项综合了职工退休养老、工伤保险以及社会救助等多项保障功能的职业年金制度,多达18个给付项目。缴费年限、月收入水平、辞职年龄决定着享受的待遇高低。韩国私学年金在制度设计上与公务员年金基本一致,所以韩国私立高校的教职员退休待遇与公立高校的教师退休待遇基本一致^[5]。

在以瑞士、英国等为代表的欧洲福利型国家中,私立和公立学校统一参加养老保险,缴纳保险费用,退休后享受统一标准的基本养老金和教师养老金。服务年限、退休前工资水平和教龄是影响养老金水平的影响因素。在拉丁美洲和中亚地区的一些国家中,私立和公立学校的教师按照统一标准向个人账户缴费,养老金待遇水平取决于其所在学校的慷慨程度、自己意愿缴费的多少以及养老基金管理的绩效^[6]。

从国外的做法可以看出,公立和私立的属性不是影响学校教师社会保障的障碍,建立一套完善的社会保障制度,是解决教师社会保障问题的关键问题。美国的多类别可供选择的养老计划跨越了公立和私立的界别,主要由雇主单位和教师根据自身的情况进行选择,选择范围较大。韩国独特的私学年金保障了私立学校的教师权益。拥有统一社会保障体系的国家更不是根据公立和私立的差别来划分公立教师和私立教师的社会福利待遇,而是按照统一的标准进行缴纳保险费用,根据自身的缴纳程度、服务年限等来确定退休后的待遇,更能体现公平和效率。在我国实行城镇工商企业养老保险与机关事业单位养老保险并轨,建立统一的社会养老保险制度的背景下,民办学校教师的社会保障问题可以参照国外的一些成熟经验,或设计相关专项保障计划、或设立统一保障标准,创新性的开展相关工作。

我国社会保障体系改革的终极目标是形成社会化风险管理体系,进入福利化社会的发展阶段。第三条道路理论的代表人物吉登斯提出,一个国家的社会福利既要关注财富分配,也要关注财富创造,要以人力资本投资代替直接经济资助,增加教育和培训的机会,提高人们参与竞争的能力,从而将传统福利国家打造成“社会投资性”的福利社会。与此同时,社会保障责任主体也开始朝多元化方向发展。由国家是唯一责任主体转向国家主导和雇主及个人参与的社会保障责任制。因此,随之而来的社保制度安排改革也呈现出多元化,财政预算已经不再是社会总福利的唯一来源。

随着我国社会经济和社会发展战略的调整,越来越多的经济发展成果运用于改善民生问题上来。经过一定时期的结构性调整后,我国社会保障将会形成由基本保障体系和补充保障体系构成的统一体系。基本保障体系主要包括三个方面:一是社会保险计划(医疗、工伤、事业);二是社会救助计划(灾害、困境、住房);三是社会福利计划(低保、生育、养老金)。基本保障体系的目标是克服贫困,属于国家慈善事业。补充保障体系主要包括两个方面:一是职业福利计划(养老金、住房公积金);二是个人储蓄计划(职业年金、个人年金)。补充保障体系的目标是改善人民生活,提升人民生活水平^[7]。

在社会保障体系框架下民办学校教师社会保障待遇的构成可以划分为两个层面:一是民办学校教师享有的基本保障,包括医疗、工伤、住房、生育等;二是民办学校教师享有的补充保障,包括住房公积金、职业年金等。因此,民办学校教师社会保障水平的提升从根本上来讲,既要考虑到民办学校教师社会公民的身份;也要考虑民办学校教师的职业特点和需要。这样,民办学校教师社会保障水平的提高就要依靠社会总福利和民办学校教师职业福利的增加。从我国社会保障制度的改革趋势看,经济成果投资民生领域的数量越来越大,社会总福利的来源渠道也开始呈现多元化,税收、国家预算、社会捐助等等,使社会总福利不断增加。“双轨制”的并轨改革,也会使公办学校的教师取消事业单位社会保障身份。这样,民办学校和公办学校的教师会因为从事相同性质的工作而实现真正意义上的社会地位平等,他们都是社会事业的推动者,教师的职业具有极大的特殊性和专业性,他们承担着培养

国家未来人才的民族重任。因此,民办学校教师社会保障问题将真正意义上归属到教师社会保障问题上来,不再具有公办、民办的身份特殊性。这不但有利于保障民办教师的权益,更是民办教育发展的一大契机。

四 提升民办学校教师社会保障水平策略的逻辑选择

如前所述,民办学校教师社会保障问题,既是民办教育发展中的问题;也是社会保障制度范畴下的社会问题。它的解决终究离不开社会保障体系改革的范畴。因此,提升民办学校教师社会保障水平的逻辑起点既要从民办教育领域入手,也要从社会保障体系改革出发,沿着两条路径积极探索。

(一) 民办教育发展范畴下的逻辑选择

我国民办教育发展路径的逻辑选择是一个很大的命题,需要在未来的发展中不断探索和抉择。但是,不管沿着怎样的道路发展,走出中国本土化的民办教育办学道路,才应是每一位民办教育工作者应该长期思索的。与此同时,民办教育发展框架下诸多问题的解决途径应该基于怎样的路径是值得仔细推敲的。我国民办教育快速发展的阶段已经成为历史,整体结构的转变、发展路径的重新选择,是目前民办教育举办者、管理者、研究者所面临的重要问题。现阶段的转型发展,我国民办教育应该回归本土化的发展路径,顺应我国社会经济制度,符合我国教育事业发展的实际,回归广大受教育者的教育需求。因此,解决民办学校教师社会保障问题要基于民办教育本身的特殊性,不能简单地依附于公办教育的模式,也不能简单效仿或移植国外私立教育的经验。

与公办教育制度不同,民办教育的办学主体有着独立的办学自主权,市场机制在民办学校办学过程中的作用是巨大的。提升民办学校教师社会保障水平,民办教育主体应该承担起相应的社会责任,充分发挥和利用其办学自主权优势和市场机制,运用社会保障的工具在自主选择责任范围内提升教师保障水平的途径和标准。其参照的标准完全可以根据民办教育主体的能力而定,使社会保障水平的提升成为吸引、稳定、建设和发展教师队伍的筹码。解决这一问题的路径必须要跳出以往思维的禁锢,站在民办教育事业发展的高度,民办教育未来的蓬勃发展,也会为社会保障贡献出更多的社会福利机

会,一定也会不断增加承担教师社会保障的相应责任。因此,设立一种共性寓于个性的社会保障体系是解决问题的途径和政策选择。

(二) 社会保障体系框架下的逻辑选择

社会保障制度的安排是一场博弈。社会保障是针对社会风险而存在的。教师这一群体虽不具备其他特殊职业的恶劣工作环境和高危状况。但是,其承载的民族重任,在美国、意大利、日本以及一些西方国家,教师具有很高的社会地位和和社会保障水平。只有让教师获得保障和生活的尊严,民办的教育事业才有希望。无论在民办学校还是公办学校,教师的工作性质和其承担的育人责任是没有本质区别的。因此,解决当前民办学校教师社会保障问题的根本,不是找平其与公办学校教师社会保障待遇的差距,而是要从根本上解决教师这一群体的社会保障问题,推进民办学校教师与公办学校教师在待遇保障、职业发展、职称评聘、培养培训等领域的一体化发展,分类推进保障体系建设^[8]。从我国现有的社会保障体系安排看,提升民办学校教师社会保障水平的逻辑起点是要将教师群体与其他社会公民区别对待,基于社会保障体系框架提升教师群体整体社会保障水平。

《中华人民共和国民办教育促进法》2016年修订案增加了“国家鼓励民办学校按照国家规定为教职工办理补充养老保险”的规定,要求民办学校既要依法保障教职工的工资与福利待遇,又要保障教职工的其他合法权益,但是在具体实施时应根据学校性质而有所区别^[9]。除了在基础保障层面提高教师群体的社保标准外,重点应该在补偿保障层面改善教师生活质量。在职业福利计划的范畴下,鼓励有条件的地区和学校办理补充养老保险和补充住房公积金^[10],在个人储蓄存储账户下,提高教师的职业年金。改变政府是唯一责任主体的认识,充分发挥政府、学校和教师三方在构建教师社会保障体系的作用,充分发挥政府公共治理能力,提升学校社会责任感,以保障教师个人为核心,自下而上地建构福利体系,最大可能地增加这一群体社会福利储备。提升教师群体社会保障水平的终极目标有三个:一是满足教师实现终生平滑消费、消灭教师贫困;二是让越来越多的教师拥有从业的保障和因从此业而获得社会荣誉感且生活得到改善;三是充分体现对教师这一特殊群体的极大尊重和彰显政府投入教育事业的公共治理能力。

我国民办教育未来的发展道路仍在探索,但是最终的结果是要形成一条中国民办教育发展的本土化道路,民办学校教师社会保障问题的终极解决既要在民办教育发展范畴下探索策略,也不能摆脱我国社会保障制度重大调整带来的决定性影响因素。因此,在我国社会转型期,民办学校教师社会保障问题不仅仅来源于民办教育自身,更多的则是来自一种社会的责任,因此,政府、学校和教师在民办教育发展中都应承担必要的责任。

[参考文献]

- [1] 吕继臣. 高等学校法人内部的困惑与矛盾分析 [J]. 辽东学院学报(社会科学版), 2014 (5): 152-156.
- [2] 刘胜男. 我国民办教育制度演变中的路径依赖困境及出路——从制度变迁的视角分析 [J]. 现代教育管理, 2013 (5): 49-54.
- [3] 黄为. 我国民办教育发展转型中的困境与对策 [EB/OL]. (2013-09-10) [2018-10-23] [http://can-](http://can-edu.org.cn/site/content/1195.html)

- [edu.org.cn/site/content/1195.html](http://can-edu.org.cn/site/content/1195.html).
- [4] 魏建国. 美国高校教师养老金制度 [J]. 中国高等教育, 2013 (24): 54-57.
- [5] 肖林生. 韩国私学年金制度的实践及启示——基于我国民办学校教师养老保障制度建设的思考 [J]. 浙江树人大学学报, 2018 (3): 14-20.
- [6] 李社环. 民办学校养老金制度研究 [J]. 江西财经大学学报, 2009 (6): 35-39.
- [7] 杨燕绥. 社会保障 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2011: 91.
- [8] 景安磊, 周海涛. 民办学校教师队伍建设改革的法规保障 [J]. 教育与经济, 2018 (3): 20-23.
- [9] 余中根. 新《民办教育促进法》的理解与适用——基于文本分析的视角 [J]. 集美大学学报(教育科学版), 2017 (2): 44-49.
- [10] 周海涛. 民办学校教师人事代理与流动制度初探 [J]. 教师教育研究, 2017 (4): 20-23.

(责任编辑:上官林武)

Logic Debate and Strategy Choice for Improving the Social Security Level of Private School Teachers

SUN Xin-yu¹, WANG Hui-ying²

(1. Institute of Higher Education, Changchun Finance College, Changchun 130028, China;

2. Institute of Private Education, Liaoning Academy of Educational Science, Shenyang 110034, China)

Abstract: The social security problem of private school teachers is one of the key issues in private education development, and its solutions and results can greatly influence the working state of private school teachers. Meanwhile, this problem is also social, because it belongs to social security area, and still faces many challenges in the reform process. In the current “merger” reform trend of the social security system, we shall actively explore new ways to enable private school teachers to enjoy the same or even higher social security benefits than public school teachers. Therefore, real improvement of the social security level of private school teachers must stand on the new logic base, on which we must start from the Chinese private education reform direction and social security system reform trend, follow their rules, make full use of the relevant conditions and mechanism, and find the real logical choice.

Key words: private school teachers; social security; logical choice; occupation welfare