

· 新世纪南京发展论丛 ·

丛书主编 汪正生

民办

教育论

曾向东 主编

南京出版社

MINBAN JIAOYU LUN

《新世纪南京发展论丛》编委会

主 任：汪正生

副主任：周 直 孟晓文

编 委：(以姓氏笔划为序)

叶南客 吴迪祺 陈卫红 陈胜利

张二震 徐康宁 徐耀新 靳道强

《新世纪南京发展论丛》序

汪正生

发展是硬道理,这是邓小平关于社会主义根本任务理论的重要论断,也是我们始终坚持的重要指导思想。改革开放二十多年来,我们党的路线、方针、政策得到全体人民的拥护,我们经受住了国际国内各种风浪的考验,我国的国际威望和影响不断提高,都与我国社会生产力的迅速发展、综合国力的显著增强和人民生活的不断改善密切相关。今后继续解决我国经济和社会生活中存在的矛盾,提高我们抵御各种风险的能力,实现第三步战略目标,要靠发展;解决台湾问题,完成祖国统一大业,要靠发展;反对霸权主义、强权政治,履行我们维护世界和平与促进各国共同发展的国际责任,不断增强我国在国际事务中的作用,也要靠发展。当今世界经济和科技发展的形势逼人,不加快发展,就会落后,就会被动。抓住机遇,加快发展,在政治上、经济上都十分必要,也十分紧迫。发展必须是物质文明和精神文明的协调发展。我们要始终坚持“两手抓、两手都要硬”的方针,大力推进社会主义精神文明建设,不断提高全民族的思想道德素质和科学文化素质,为现代化建设提供强大的精神动力和智力支持。

南京作为区位优势明显、基础设施功能较强、工业

化程度较高的省会城市和长江下游中心城市,在国内外宏观环境的深刻变化和迅速发展的过程中,既有较多的发展机遇,也面临着严峻的挑战。特别是在我国加入世贸组织之后,我市如何更好地抓住机遇、迎接挑战将是一个全新的也是关系全局的重大课题。怎样把南京建设成为充满经济活力、富有文化特色、人居环境优良的现代化中心城市,实现富民强市和率先基本实现现代化的目标是我们的重要任务。

怎样把我市建成具有时代特征、中国特色和南京特点的长江下游的中心城市,有许多问题需要深入研究。如:怎样顺应先进生产力的发展要求,通过结构调整、改革开放和技术创新,进一步增强全市经济的综合竞争能力和可持续发展能力,以高于全国全省的平均增长速度,力争经济总量跻身全国同类城市前列;怎样沿着先进文化的前进方向,充分发挥南京历史文化、革命文化和当代文化的资源优势,在新的社会实践中融合形成既有鲜明的地方特色,又有世界眼光的开放型文化体系,使南京成为国内外影响较大的历史文化名城、革命文化名城和当代科教名城;怎样从维护广大人民群众的利益出发,坚持以人为本,充分发挥我市山、水、城、林融于一体的环境特色和生态优势,运用经济、社会和法律手段,创造出优美、便捷、安宁的生活和工作环境,使南京成为国内一流的居住和创业城市。这些问题都是我市今后五年,乃至更长时期内需深入研究,不断探索的重

要课题。对此,我们各级党委、政府和各有关部门以及广大社科工作者,更是责无旁贷。

《新世纪南京发展论丛》是总结、研究、探索南京发展,为南京的发展提供理论支撑和智力支持的系列丛书。该丛书是由中共南京市委办公厅、南京市社会科学院牵头,市各有关部门、有关区县及社科类有关学会、协会、研究会积极参与,分工合作,联合攻关的成果。广大编撰人员以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想为指导,深入实际调查研究,立足各学科理论前沿,广泛借鉴中外有益经验,充分运用现代科学技术手段,紧密结合南京经济、社会发展实际编撰完成的。该丛书有较强的理论指导和实际运用价值,对促进南京两个文明建设的协调发展,有积极的指导作用,我真诚地向大家推荐它。

2001年11月

目 录

第一章 民办教育的起源与发展·····	(1)
一、中外民办教育的起源·····	(1)
二、中国近代民办(私立)教育发展综述·····	(8)
三、中国当代民办教育的发展现状·····	(16)
第二章 民办教育的地位和作用·····	(22)
一、民办教育是我国国民教育的重要组成部分·····	(22)
二、民办教育具有公办教育不可替代的作用·····	(27)
三、民办教育与经济社会发展的关系·····	(31)
第三章 民办教育的运行机制·····	(40)
一、民办教育运行的主要模式·····	(40)
二、民办教育运行机制的特点·····	(46)
三、民办教育现行模式的优劣比较·····	(50)
第四章 民办教育的内部管理体制·····	(56)
一、民办教育内部管理体制的建构原则·····	(56)
二、民办教育内部管理机构设置的设置·····	(61)
三、民办教育内部管理制度的建设·····	(67)
第五章 民办教育的保障体系·····	(79)
一、民办教育的法律保障体系·····	(79)

二、民办教育的政府保障体制·····	(88)
三、民办教育的社会保障体系·····	(99)
第六章 民办教育要坚持以特色求发展·····	(103)
一、民办学校坚持特色教育的重要性·····	(103)
二、民办学校坚持特色教育的基本要求·····	(107)
三、民办学校要努力成为新型学校·····	(110)
第七章 民办教育的师资队伍建设·····	(119)
一、我国民办学校师资队伍的基本状况·····	(119)
二、民办教师必须具备的基本能力·····	(125)
三、民办学校对师资队伍的政策保护·····	(133)
第八章 民办教育的办学评价制度·····	(144)
一、建立民办学校办学评价制度的必要性·····	(144)
二、民办学校办学评价的主要内容·····	(151)
三、不断完善民办教育办学评价体系·····	(168)
第九章 民办教育的中介组织·····	(173)
一、建立民办教育中介组织的必要性·····	(173)
二、民办教育中介组织类型和作用·····	(175)
三、建立和发展我国民办教育中介组织 的对策思考·····	(180)
第十章 民办学校要正确处理好各种关系·····	(188)
一、民办学校与政府的关系·····	(188)
二、民办学校与社会的关系·····	(192)
三、民办学校与公办学校的关系·····	(196)
四、民办学校与民办学校的关系·····	(199)

第十一章 政府要加强对民办教育的宏观管理·····	(203)
一、政府主管部门要统一对发展民办 教育的认识·····	(203)
二、政府要制定好发展民办教育的总体规划·····	(206)
三、政府要加强对民办学校的分类指导·····	(208)
四、政府要为民办教育发展创造良好的环境·····	(212)
第十二章 中外民办(私立)教育比较·····	(217)
一、国外私立教育的基本状况·····	(217)
二、国外私立教育运行的过程因素·····	(233)
三、国外民办教育的启示及我国民办 教育的比较优势与不足·····	(241)
第十三章 提升民办教育的国际竞争力·····	(248)
一、教育竞争力是最重要的国际竞争力·····	(248)
二、教育是新的经济增长点·····	(253)
三、提升中国教育国际竞争力的对策思考·····	(257)
第十四章 民办教育的发展趋势·····	(264)
一、新时期民办教育发展的决定因素·····	(264)
二、民办教育发展的走向·····	(267)
三、发展民办教育需要继续解决的 几个问题·····	(270)
南京市民办教育案例选·····	(278)
主要参考文献·····	(312)
后 记·····	(316)

第一章

民办教育的起源与发展

研究中外民办教育的起源与发展,探求其中的办学规律、成功经验及其值得借鉴的经验教训,对于推动当代中国民办教育的健康、稳定发展,无疑具有极为重要的现实意义和深远的历史意义。

一、中外民办教育的起源

1. 民办教育的界定

民办教育的概念和形式,古今中外,不同的历史时期和社会条件下,其表述、界定和表现形式会有不同,但有一个共同的根本属性,即都是指非官方、非政府主办的教育机构或教育活动。民办学校一般通称为私立学校,在中国古代则属于私学。在当代中国大陆,我们现在所说的“民办教育”通常又称为“社会力量办学”,系指企事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动。对它的解释,最早见于国家教委于1987年颁发的《关于社会力量办学的若干暂行规定》第二条:“本规定所称社会

力量,是指具有法人资格的国家企事业单位、民主党派、人民团体、集体经济组织、社会团体、学术团体,以及国家批准的私人办学者。”那么“民办学校”、“私立学校”与“社会力量办学”三者概念之间有何异同呢?“民办学校”与“私立学校”同属于一个概念,即公民个人、社会团体、学术团体、民主党派、集体所有制单位,主要依靠自己力量筹措办学经费而举办的教育机构。“社会力量办学”更多的是一个特定的历史概念,它是在我国经济体制改革处于起始阶段、承认经济结构多元化而办学成分也应多元化的背景下出现的。将它移植到“非政府办学”,没有揭示出这类学校在办学主体和经费来源上同政府办学的区别。从办学形式划分,一般只分为公办或民办、公立或私立。社会力量办学和民办(私立)学校是既有联系又有区别的相近概念。两者的共同点在于,都是指非政府机构直接兴办的学校。两者的不同点在于,民办(私立)学校是一个普遍使用的概念,界定民办(私立)学校通常都采用概括的方法,即排除了由政府直接兴办的公立学校外,都属于私立学校的范畴;而社会力量办学则是在特定的环境中提出的特定概念,在我国的现实条件下,国家企事业单位具有全民(国有)性质,将其兴办的学校视为私立学校很难被人们所理解,将其兴办的学校视为公立学校,又与政府直接举办的公立学校在管理体制上有所不同。所以,从本质上看,“社会力量办学”应属于多元(混合)投资、非政府主办的民办(私立)学校,在办学类别和管理体制上与民办(私立)学校并无区别。这里关键是要放宽对“私”的涵义的理解。因此,我们认为,从办学主体和管理体制上看,“社会力量办学”与民办(私立)学校并无本质区别,而称谓上还是以民办学校或私立学校为宜,这也与世界上许多国家和地区对非国家和地方政府机构所创办的学校在称谓上是一致的。

2. 中国古代私学的产生及其发展

(1) 中国最早的学校教育产生于奴隶制的夏代。据《礼记·王制》记载：“夏后氏养国老于东序，养庶老于西序。”《古今图书集成·学校部》对此解释说：“夏后氏设东序为大学，西序为小学。”这就是说，学校一开始即为统治阶级所设。“惟官有学，而民无学”。只有官学，没有私学；官即是师，师即是官。其原因：一是由于古代的典章文物，悉掌之于官，如典、谟、训、诰、礼制、典章，都藏于秘府，有专官执掌，士之欲学者，必就典书之官而学之；二是凡礼、乐、射、舞所用的器具，都藏于宗庙，专供祭祀享燕之用，士之欲学者，必就典乐之官而习之。因之民间无书而惟官有书，民间无器而惟官有器，学术即专为官有，故教育非官莫属，有官斯有学，有官斯有习，官守学习，皆出于一，这就是官师不分的由来。到春秋战国时期，由于战争绵延，时局混乱，随着奴隶制走向崩溃，原有的官学迅速衰败。“天子失官，学在四夷”。士阶层流落到民间，造成“礼失而求诸野”，而文化下移为民间学术教育的出现作了师资和教育内容上的准备。于是，私学出现了。春秋时期，是私学的始创阶段。这时私学在各地出现，并形成了不同的学风，“卫国之教，危傅以利……鲁邑之教，好迹而训于礼……楚国之教，巧文以利”（《管子·大匡》），尤其是孔子（前551—前479）的儒家学派、墨子的墨家学派产生以后，便成为支配当时学术的主流，即所谓“世之显学，儒、墨也”（《韩非子·显学》），“孔墨之弟子徒属，充满天下”（《吕氏春秋·有度》）。

(2) 孔子的儒家私学。孔子开设私学，打破了奴隶主上层贵族垄断学校教育的局面。据《史记·孔子世家》记载：“孔子以诗、书、礼、乐教弟子，盖三千焉，身通六艺者七十有二。”其私学特点可归纳为以下几个方面：①在教育对象上，提出了“有教无类”的教育原则，为后世的“平民教育”、“普及教育”首开先河。

孔子主张“有教无类”，无论贫富、贵贱、贤愚、种族和地区，也不论年龄大小，是否有了职业，都可以接受教育，也应该接受教育。凡是愿意学习的人，“自行束修以上，吾未尝无诲焉”（《论语·述而》）。教育对象由贵族推广到平民，使贵族垄断的文化与平民结合，学校冲破了宫廷的樊篱，与社会发生广泛联系，扩大了人才的来源，从而推动了已经开始的文化下移，促进私学得到进一步发展。② 在教学内容上，孔子为儒家私学编定了“诗”、“书”、“礼”、“乐”、“易”、“春秋”被后世称为“六经”的教材，为保存我国古代的传统文 化作出了不可磨灭的贡献。③ 在教学方法上，孔子首创“启发式”教学法，实行“因材施教”，主张“教学相长”，给后世教育以极大影响。据《史记·儒林传》记载，孔子死后，他所教的七十二名弟子散游到各诸侯国，有的当了师、傅、卿、相，有的充当教师，有的隐居不出。孔子之后，“儒分为八”，他的学生大多数像他一样从事私人讲学，及至孟轲、荀况。孟轲（约前 372—前 289）所办私学，“后车数十乘，从者数百人，以传食于诸侯”（《孟子·滕文公下》），盛况空前。因此，可以说孔子是中国古代私学教育的主要奠基人，儒学是私学初创阶段成就最大的一家。

（3）墨子的墨家私学。墨子（约前 468—前 376）自称有弟子三百人。墨家私学是一个有组织的团体，纪律严格，师生关系密切。其特点：① 在教育目标上，墨子主张培养“贤士”或“兼士”，以备将来担当治国利民的职责。② 在教育内容上，墨子以“兼爱”、“非攻”为教，并重视生产知识技能，包括力学、光学、几何学等科学知识的研究，这是古代私学一个较突出的典型，弥补了官学教育中科学知识研究与传授的不足。“墨学”与“孔学”互为补充，从而构成了中国古代一个较为完备的社会知识整合。

（4）春秋战国之后，中国古代私学呈现出异彩纷呈、时兴时

衰的局面。秦始皇统一中国后,实行“书同文、车同轨”,采取中央集权的形式,对私学严加禁绝。到了汉代私学又得以复兴,汉武帝时期实行“崇尚儒学”的文教政策,使儒经成为学校教育的普遍内容,民间私学得以蓬勃发展。汉代以后,中国又进入王朝更迭、内战频仍的魏晋南北朝时期。由于政府忙于战事,官学时兴时废,断断续续,私学在这一时期最为活跃,产生了兼综儒、道的“玄学”和佛经的“义疏之学”及禅林、精舍的讲学形式。隋唐时期私学也较为发达,随着科举制度的创立,私学与官学一样共同满足人们的教育需求,为统治阶级造就可用之才。宋代在私学上一个大发展是书院的风行,出现了著名的六大书院——白鹿洞书院、岳麓书院、应天府书院、嵩山书院、石鼓书院和茅山书院,鼓励私人讲学和自由讨论,学生来去自由,在当时受到社会的极大欢迎。元代是外族统治时代,对书院采取控制的政策,使书院的官学化愈来愈严重。到了明清时期,私学虽有很大发展,但教育的目的主要是为应付科举考试作准备。到了晚清,随着科举制度的废除,学校教育的变革,中国的私学教育也由此走上近现代的发展道路。

3. 国外民办教育的起源与发展

(1) 西方思想的发源地:古希腊的私学。在西方,有文献可考的最早且最有影响的私人办学者,当数古希腊的著名学者和思想家苏格拉底及其学生柏拉图,以及柏拉图的学生亚里士多德等。这一点与东方有着惊人的相似之处,即东西方有影响的私学都是由著名的学者和思想家为代表,他们所办的学校(学园)是出思想、出成果、出学派的学术园地,是官学之外,对社会文化教育发展起重要作用的教育组织。

在孔子之后、孟子之前的苏格拉底(前 469—前 399)虽未建立正式的学校,却曾私人招收学生,谈论学术。在西方教育史

上,苏格拉底最早指出了知识与德行的关系以及教育在培养德行中的作用。他习惯于用谈话法进行教学,其最大贡献在于首次提出归纳法和定义的方法。后来西方教育史上的启发式就是从苏格拉底的这种方法发展来的。他的学生柏拉图(前 427—前 347)在公元前 386 年于希腊创办阿加德米学园,著述了《理想国》、《法律论》等西方思想的奠基理论,记述了苏格拉底的大量言行资料;在西方教育史上首先提出教育具有重大政治意义及完整的学前教育思想,并建立了完整的教育体系(3 岁~30 岁),认为教育是实现人类理想的重要手段。

在中国的齐稷下学宫招致游士、百家争鸣之时,希腊的另一哲人、柏拉图的学生亚里士多德在雅典创办了吕克昂哲学学院(即栖庵学院)。亚里士多德(前 384—前 322)18 岁入柏拉图所办的学园,与柏拉图展开学术争论达 20 年,并任过马其顿王腓力二世所聘的太子师,后自办学院,研究传播科学与学术,创立了哲学、逻辑学、心理学、政治学、历史学、美学等学科,并使之初步形成系统,成为当时集大成的学者。亚里士多德习惯于在树林中一边散步,一边讲学,因此他的学派也叫逍遥学派。他认为人的能力形成和发展完全依赖于教育。应以三种教育适应三种灵魂的需要,即智育适应理性灵魂,德育适应动物灵魂,体育适应植物灵魂。教育应使这三育自然结合起来,使人得到多方面的和谐发展。在西方教育史上,他第一次试图用儿童发展的观点,以年龄确定其发展阶段和教育层次,并从知识、营养、卫生、体育锻炼、环境影响、游戏教学、性情陶冶、美术音乐训练、读写算能力的培养等方面规定了 0~21 岁的主要教育内容,对各类教育的目的作了较明确的分析。

与此相似的学校还有公元前 308 年产生的斯多噶派学校和公元前 306 年产生的伊比鸠鲁学园等。

(2) 中世纪欧洲民办教育的典型——教会学校。欧洲中世纪的非官办教育主要是7世纪前后在法国首先出现的教会学校。这类学校宗教色彩浓重,森严的教规和诫律限制了教学双方的思想,但严格的训练却深化了许多学术方面的研究,出现了经院哲学和经院科学。随着“政教合一”趋势的发展,教会学校也同中国的书院一样渐渐出现了“官学化”趋势。而真正意义上的民办私立教育则在贵族私家中产生,在工场作坊的工匠师徒中形成。

(3) 近现代欧美的私立教育。到14世纪,英国出现了最古老的正规私立中学——公学。其中以1382年(一说1387年)创办的温彻斯特公学为最早。这类学校大多由公众团体集资兴办,旨在提高公众教育水平,培养高水平的公职人员,因此,不称私学,而叫“公学”。因当时只有贵族有经济实力和政治地位,所以这类学校很快被上层社会所垄断,只限于招收上层社会的子弟入学,成为西方民办私立学校的典型代表,其教育目标也一改初衷,成为培养高级官员、显贵和统治阶层人士的主要教育场所。这类学校一直沿续发展,到1864年经皇家委员会承认的、有代表性的共有9所,包括著名的伊顿公学、温彻斯特公学、威斯敏斯特公学、查特豪斯公学、哈罗公学、拉格比公学、舒滋伯利公学、圣保罗公学和麦钦泰勒公学等。这类学校在同级别的学校和学制体系中鹤立鸡群,自成体系,招收经严格选择性考试筛选的学生,并设有相应的预备学校。英国牛津大学50%、剑桥大学60%的学生均来自公学。随着公学的发展,与其配套的私立小学(即预备学校)与私立大学也应运而生,形成私立学校系统。

与英国相比,其他国家的民办私立学校起步较晚,发展状况也大不相同,如德国、法国、意大利等国民办私立学校特别是高

等学校的发展是有限的,教育权基本由国家控制。而美国和日本等国,则大力发展民办私立教育,民办私立学校的地位、规模与影响均可以与国立公办的学校比肩,甚至成为一流的学校。其主要特点是在基础教育中民办私立学校相对较少,而在高等教育、职业教育、成人教育中,民办私立学校比例较大,占到学校总数的50%以上。政府有关部门将民办私立教育纳入国家教育体系之中,使之成为充满活力的有机部分,全盘考虑教育的发展战略与规划。

美国是私立学校教育发展较早和规模较大的国家。在18~19世纪颁布的法令中,即明确认定私人办学是一种天赋人权,政府不应过多干涉,而且应给予经济补贴。

进入20世纪,民办教育已成为世界范围内教育发展的一大补充,其必然性、合理性和进步性也愈益被世界所认识。

二、中国近代民办(私立)教育发展综述

中国近代意义上的私学始于清末,贯穿于民国年间,新中国成立后才与公立学校合并。中国近代私立学校根据创办者不同,可以分为两大类:一类是外国传教士创办的教会学校,另一类则是国人自己创办的私立学校。

1. 近代教会学校的产生与发展

(1) 教会学校的产生。1840年鸦片战争后,帝国主义的入侵迫使清朝政府签订了一系列丧权辱国的不平等条约,中国开始沦为半殖民地半封建社会。伴随西方国家用炮舰打开中国国门,西方的教会势力也迅速跟进中国来传播“福音”,以使中国基督教化。由于中西文化的冲突与固有价值观念的抵牾,特别是中

国人民对帝国主义侵略的痛恨,民众的排外心理很强,因而西方传教士们在华单纯的传教活动很难奏效,于是不得不采用与中国社会较有亲和力的办慈善事业的方式来达到传教的目的,因此开医院、办学校渐成风气。这就是近代中国教会学校的起源。

(2) 基督教教会学校发展概述。最早的教会学校有:英华书院,1818年由英国传教士罗伯特·马礼逊在马六甲扩建,涵盖中小学,“以交互教育中西文学及传播基督教理为宗旨”;1839年美国人R·S·布朗在澳门开办的马礼逊学堂,1842年迁往香港;1844年英国“东方女子教育会”派遣阿尔德塞女士在宁波开设的女子学塾,对中国的女子教育产生了重大影响;同年,伦敦会在厦门开设了英华男塾;1845年美国长老会在宁波开设了崇信义塾(后迁至杭州发展为之江大学)。此外在上海、福州、天津等地也开办了一些男塾、女学。

1860年第二次鸦片战争失败后,清政府被迫签订了《北京条约》,其中准许外国传教士深入中国内地传教,随之教会学校也迅速增加。到1875年左右,基督教传教士开办的学校约有350所,学生有6000人,仍以小学为主,但教会中学开始出现,比较有名的学校有:1864年美国长老会传教士狄考文(Calvin Wilson Mateer)在山东登州开办的蒙养学堂;1865年美国传教士在北京开设的崇实馆;同年美国圣公会在上海开办的培雅学堂;1866年在上海开办的度恩学堂;1867年在杭州开办的育英义塾;1870年在苏州开设的存养书院;1871年在武昌开办的文惠廉纪念学堂等。

1875年起,由于西方国家在华开办的企业日益增多,同时中国人自己办的实业也开始发展,又由于两次鸦片战争的刺激,西学东渐的作用,清末产生了一系列图强革新的运动,如洋务运动,早期改良派活动,戊戌变法以及辛亥革命。这些运动对中国