

七方民办教育丛书

周能方

丛书主编 黄 藤

MEIGUO
YINGLINGXING
JIAOYUJIGOU

美国营利性教育 机构制度环境分析

● 王 伟 著

陕西人民教育出版社

七方民办教育丛书



丛书主编 黄 藤

MEIGUO
YINGLIXING
JIAOYUJIGOU

美国营利性教育 机构制度环境分析

●王 伟 著

陕西人民教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国营利性教育机构制度环境分析/王伟著. —西安:陕西人民教育出版社, 2005. 12

(七方民办教育丛书)

ISBN 7-5419-9257-7

I. 美… II. 王… III. 教育组织机构, 营利性-教育制度-研究-美国 IV. G571.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 080821 号

七方民办教育丛书

美国营利性教育机构制度环境分析

王伟 著

陕西人民教育出版社出版发行

(西安长安南路 181 号)

各地新华书店经销 西安西外印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 1 插页 190 千字

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 7-5419-9257-7/G·8055

定价: 18.00 元

本研究课题获西安外事学院
七方教育研究所资助(项目编号:QF0311)

总序

我很高兴第二批“七方民办教育丛书”现在与读者朋友们见面了。这是西安外事学院七方教育研究所的全体同志和一批热心民办教育研究的学者,在其共同探索的漫长道路上又固化了几粒石子。我真心希望更多的人踩着她继续前行。中国民办教育是在“市场”、“实践”、“政策”、“理论”的相互影响和作用下不断发展壮大的,而理论研究是对其政策、实践等活动规律性的总结,是进一步推动民办教育健康发展的基础。

回顾西安外事学院13年来的办学历程,一个很重要的收获就是在积极进行实践探索的同时,始终重视对办学活动从经验教训到理论概括的总结,重视把教育的基本规律与民办教育活动的特殊规律相结合。正是出于这种理论意识的自觉,我们于2003年推出了一批具有初步理论形态的民办教育研究成果,这就是第一批6册“七方民办教育丛书”(《民办教育求索》、《民办教育引论》、《中国民办教育史》、《中国民办教育发展报告》、《中国民办教育政策分析》、《外国私立教育》)。

这套丛书出版后在全国发行达6万余册,在广大关心民办教育的读者中产生了强烈反响。

为了在第一批“七方民办教育丛书”的基础上,继续展开对于民办教育理论体系的建构,推动民办教育事业的理性发展,2003年3月,西安外事学院七方教育研究所在权威媒体向全国发布民办教育研究课题招标学术公告,开创了民办高校向全国学术界进行学术招标的先河。此次招标活动得到了来自全国45个高校、科研机构、教育行政部门的50余位学者的积极响应。为了保证学术招标活动的科学性和权威性,七方教育研究所邀请了潘懋元、顾明远、刘献君、谢安邦、唐安国、张应强、文东茅等著名学者组成专家评审组,对全部申请评审书采取严格的匿名评审,最终确定来自厦门大学、西安交通大学、北京大学、北京师范大学、复旦大学、华东师范大学、南开大学、华中科技大学、北京博闻教育集团的邬大光、史秋衡、陆根书、申小莹、郭建如、阎光才、王留栓、刘莉莉、宋秋蓉、柯佑祥、王伟等11名学者为七方教育研究所2003—2005年度民办教育研究课题资助获得者。2004年8月,七方教育研究所以“学校教育功能研究”和“日本私立高校研究”为课题,向全国招聘课题研究组成员,最后由来自厦门大学、华东理工大学、西安理工大学、江苏大学的王建华、潘艺林、徐智德、王长乐等4名学者组成“学校教育功能研究”课题组,由来自复旦大学、厦门大学、河北大学、北京物资学院的王留栓、林莉、杨学新、孙前进等4名学者组成“日本私立高校研究”课题组。两次招标活动共计13个课题。经过上述学者一两年来的辛勤努力,现在,作为这两次课题招标活动最终成果体现的第二批《七方民办教育丛书》,终于呈现在读者面前。

我以为如果与第一批“七方民办教育丛书”相比较,第二批“七方民办教育丛书”表现出如下特点:第一,丛书规模大,参与人数多,全套丛书将近200万字,可以说是目前国内规模较大、内容较丰富的民办教育研究丛书。第二,涉及民办教育实践的层面更广泛,微观研究更加深入细致,特别是对民办教育(民办学校)本体的研究有了新的突破,比如对民办高校组织、管理与运行机制的研究、对教育私营化和民办高校剩余索取权的研究、对民办高校评估指标体系的研究、对民办高校个案的研究等。同时,对民办高校的教师和学生的研究也有了新的收获,比如对师资队伍建设的研究、对民办高校大学生学习风格的研究和对民办高校大学生心理健康的研究。第三,拓展并局部深化了民办教育的纵向历史研究和国际比较研究,比如对近代中国私立大学发展史的断代研究、对亚非拉七国私立大学办学经验研究和对美国营利性教育机构制度环境研究。第四,从民办教育实践活动出发,上升到对教育基本理论问题的研究层面,比如对于学校教育功能问题的研究,我们提出“学校教育的基本功能就是部分张扬或者抑制人的自然天性,而不能创造天性”,并具体分析论证了学校教育功能的有限性,以此与传统的学校教育功能观进行讨论商榷。第五,从对中国民办教育发展史的归纳总结研究,进入到对中国民办教育发展前景的前瞻性、预测性研究,比如在“日本著名私立高校研究”中,我们发现日本私立大学发展的轨迹及办学模式与我国的民办大学极其相似,由此提出日本私立大学的现实就是中国民办大学的未来。至此,我们初步完成了对于中国民办教育发展进程的完整的理性认识和对于民办教育理论体系框架的基本建构。

任何学科的理论研究都是历史性的、阶段性的学术工作。从这个意义上讲,第二批“七方民办教育丛书”也肯定是带有某种局限性的成果。因为,民办教育的实践还在不断向前推进,新的问题、新的课题、新的见解也会不断涌现。但是,这批丛书毕竟代表了我们所有参与研究的学者们在目前所能达到的学术高度。为此,我有充分的理由向“七方民办教育丛书”的作者们表示由衷的祝贺和感谢,向七方教育研究所参与和组织课题研究的同志们表示感谢,也很愿意向所有关心、支持中国民办教育事业的读者朋友们推荐这套丛书。

著名学者潘懋元、顾明远先生对这套丛书的出版发行一直给予关心和鼓励。我的导师、北京大学党委书记闵维方教授特意为丛书题写了书名。陕西人民教育出版社的编辑同志为丛书的出版付出了大量的辛勤劳动。在此向他们一并致谢!

黄 藤

2005年10月9日于英国布鲁奈尔大学
(Brunel University.the U.K)

序

上个世纪90年代末，国际上出现教育民营化趋向。什么叫教育的民营化？为什么出现教育民营化趋向？教育能不能营利？如何营利？我们都不太了解。王伟读博士期间在美国做了一年访问学者，不仅在哥伦比亚大学选修了教育经济学等课程，而且利用机会集中考察了美国营利性教育机构及其运作模式，在博士论文中对上述问题做了很好的回答。

论文不只是对美国营利性教育机构做一些客观的介绍，而且从政府、学校、社会几方面的关系做了制度环境的理论分析，指出学校的产权问题是核心问题，论文对营利性教育的产权问题做了理论分析。论文不仅介绍了美国各级各类教育中的营利性教育机构的情况，而且对他们经营的状况进行了深入的分析。论文最后着重分析营利性教育机构的制度环境，包括基础环境因素、市场环境因素、管理环境因素等。具有理论上的意义。

除了理论上的建树外，我最感兴趣的是文章中讲到一种特许学校。实际上所谓教育民营化趋向并非把公立学校转卖给私人，而是公立学校交给教育管理机构来管理，从而提高办学效率和质量。这是美国公立学校的一个出路。众所周知，美国的公立中小学除了个别几所外，大多数办学水平和质量都较差，家长很不满意。有些地方就采取委托的办法，委托给教育管理机构去管理。这些管理机构有些是营利的。他们营利并不是靠增加学费，而是靠管理的效率，靠教育改革。论文中对这类学校进行了评价。举了Sabis教育公司的案例，并引用该公司董事长Bistany先生的话说：别的学校用45分钟完成的内容，我们可否用30分钟让学生掌握。看了这个案例，我在想，我们有许多薄弱校，能否用这个办法来试试改造它。

王伟和我们中国教育学会正在做这种尝试，成立了中育教育管理公司。当然我们还没有接管哪所学校，但是我们设立了几十所实验学校，在两相情愿下进行教改实验，帮助他们提高质量。将来在制度环境允许下，未必不能也办起几所特许学校。当然这是后话。

王伟这篇博士论文出版，我想会给我们几分启迪。

顾明远

2005年8月8日于北京求是书屋

目 录

导 言	(1)
一、选题缘起	(1)
二、文献综述	(7)
三、主要意图与研究方法	(21)
四、核心概念与逻辑结构	(23)
第一章 营利性教育机构制度环境理论探讨	(27)
一、制度的功能与国家的作用	(27)
二、国家与营利性教育机构	(33)
三、产权问题的理论探讨	(41)
四、营利性教育机构产权问题分析	(52)
五、营利性教育机构制度环境因素分析	(63)
第二章 美国教育民营化与营利性教育机构评析	(71)
一、市场竞争在教育中的作用	(71)
二、美国基础教育民营化的形式与现状	(82)
三、美国基础教育民营化的方案设计与效果评价	(90)
四、民营化进程中的营利性教育机构	(100)
第三章 美国基础教育领域中的营利性教育机构	(109)
一、美国中小学教育体系及私立中小学	(109)
二、美国营利性私立中小学的现状与特点	(120)
三、美国营利性特许学校和营利性教育管理机构 案例分析	(125)
四、美国营利性公司管理公立学校的现状与问题	(132)

第四章 美国营利性高等教育机构	(140)
一、美国高等教育体系及营利性高等教育机构	(140)
二、美国营利性高等教育机构案例分析	(146)
三、美国营利性高等教育机构的现状与特点	(152)
四、营利性教育机构集团化发展的机理分析	(162)
第五章 美国营利性教育机构财务资源组织	(171)
一、美国教育产业的发展现状与特点	(171)
二、美国营利性教育机构财务资源组织的 方式与途径	(179)
三、美国营利性教育公司财务资源组织案例分析	(188)
四、美国营利性教育机构并购活动分析	(194)
第六章 美国营利性教育机构制度环境分析	(201)
一、基础环境因素：营利与产权	(202)
二、市场环境因素：资本、教师与学生	(209)
三、管制环境因素：法规、监管与认证	(212)
四、制度环境的综合考察：系统与规范	(217)
五、教育营利的系统分析：理论与现实	(220)
六、制度环境的深度思考：激励与约束	(232)
结 语	(242)
一、研究结论	(242)
二、对中国营利性教育机构发展的建议	(247)
参考文献	(258)
后 记	(285)

导 言

一、选题缘起

在全球一体化的经济发展中,国家财富与国民素质的相关性更高,教育对经济的促进作用更加重要。^①教育是生产人力资本的主要方式,许多国家都致力于建设更好质量、更高效率教育体系的教育改革。然而,在一个新时代开始时,教育改革者们认识到,没有任何单一的改革方案可以代替现有的教育系统。^②教育正从集中与行政走向分散与市场,教育民营化(privatization in education)和引入市场机制已经成为教育改革的重要趋势之一。^③

在教育民营化过程中,营利性教育机构扮演了一定的角色。美国著名经济学家弗里德曼认为:“只有通过民营化的方式,才可以重构现存的教育系统,让营利性机构参与提供更加多样化的教

① Brown, Phillip. and Lauder, Hugh. Education, Globalization, and Economic Development, in Lauder, Hugh. Brown, Phillip. and Wells, Amy. Education: Culture, Economy, and Society. New York: Oxford University Press, 1997. pp.171—188.

② Ravitch, Diane. and Viteritti, Joseph. New Schools for a New Century: The Redesign of Urban Education, New Haven: Yale University, 1997. p1.

③ Symonds, William. For-Profit Schools: Can Private Companies Do a Better Job of Educating American's Kids, Business Week, February 7, 2000.

育并对公立学校形成有效的竞争。”^① 1981 年智利进行了全国范围的教育民营化改革，为所有愿意选择私立学校的学生提供生均教育经费。有 1 000 多所私立学校（有些是营利性私立学校）进入市场参与对学生的竞争，至 1988 年，私立学校注册学生比例由 20% 提高到 40%。营利性学校成为争夺学票的主力之一。^②

健康发展的营利性教育机构增加了教育供给，提供了更多的教育选择机会。巴西的 Objectivo/UNIP 是巴西最大的一家系列教育机构，成立于 60 年代，在巴西全国拥有 450 个特许权中心，从学前到大学在校生 51.4 万人，年营业额 4 亿美元。巴西的 Pitagoras 集团是由 1966 年开设的一所大学入学考试培训班发展而来，拥有 120 所系列学校，开设学前至大学入学考试班及职业教育和成人教育课程，在校学生 8.1 万名。该公司还因在教育方面实施全面质量管理（TQM）而享誉巴西。

巴基斯坦的 Beaconhouse 学校系统创建于 1975 年，是巴基斯坦历史最久、规模最大的私立教育网络，经营 80 余所学校，为年龄在 3~18 岁间的学生提供教育服务。该公司划分为北方区、中心区、南方区 3 个地区中心进行管理，地区中心为所在区域学校提供组织协调、师资培训、评估、计划与发展事务的支持，并在总部设有师资培训中心。Beaconhouse 在课程开发、市场推广、教育评价等方面做出了有益的尝试，形成了一定的特色。

南非的教育投资有限公司（Educator）是南非最大的私立教

① Friedman, Milton. Public Schools: Make Them Private, Washington Post, February 19, 1995.

② Hsieh, Chang-Tai. and Urquiola, Miguel. When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program. National Center for the Study of Privatization in Education, Columbia University: Occasional Paper, www.ncspe.org. January 2002. 及 Gill, 2001. p127.

育集团，通过 40 多个校园和远程教育向 30 万名学生提供教育服务。年营业额约为 2 600 万美元，利润 600 万美元。其业务范围覆盖初等教育、中等教育、高等教育及公司培训等。1996 年，该公司在南非约翰内斯堡交易所挂牌上市。津巴布韦的 Speciss 是以营利为目的的有限公司性质的教育机构，其前身 NCA 建于 1965 年。经过数次收购扩张后，现已有 5 所下属学校，是涵盖中学、在职培训、高等教育、职业培训和特殊教育的综合性教育机构。学院主体（中学、大学、在职培训、职业教育）现有学生 1.6 万人，5 所院校合计总学生数 3 万人。发展中国家代表性营利性教育机构基本情况如表 0-1 所示。

表 0-1 发展中国家代表性营利性教育机构基本情况表

教育公司名称	教育品种	所有权形式	是否拥有校舍	学生数(人)	年收费(美元)
OBJECTIVO/UNIP (巴西)	学前到大学	独资公司	自有/租用	514 000	4 100 - 12 500
PIITAGORAS (巴西)	学前到大学预科	合资公司	自有	81 000	3 200 - 4 500
EDUCATOR (南非)	学前到大学	上市公司	自有/租用	300 000	65 - 1 830
SPECISS (津巴布韦)	中学到大学	上市公司	自有/租用	15 776	120 - 1 536
SABIS (11 个国家)	学前到高中	有限公司	自有	23 000	1 400 - 6 750
BEACONHOUSE(巴基斯坦)	学前到高中	合资公司		学校 81 间	

Source: Tooley, James. The Global Education Industry: Lessons from Private Education Developing Countries, London: The Institute of Economic Affairs, 2001. pp.38.; www.sabis.net 及马若锦：“为发展中国家民办教育融资”，北京，面向 21 世纪民办教育国际研讨会，1999。

政策宽松、竞争平等、教育人才市场开放、进入资本市场便利等为营利性教育机构的发育提供了有力的要素市场保障，是国

外营利性教育机构发展壮大的决定性因素。^① 营利性教育机构的出现，增加了教育投入，扩大了人们受教育的机会，使国民教育体系在政府财政性教育投入和捐资投入以外又得到了一块巨大的资金支持，把在资本市场上募集的巨额资金投入到教育中。如巴西的 Pitagoras、罗马尼亚的 CODECS、津巴布韦的 Speciss 都把募集的股权资金投入到教育中。世界银行下属的国际金融公司 (IFC) 已经向拥有 80 余所学校的巴基斯坦的 Beaconhouse 学校系统贷款 700 万美元，组织银行贷款 300 万美元，支持其改善办学条件和扩大办学规模；向肯尼亚的 Makini 学校贷款 55 万美元，支持其校舍建设。^②

营利性教育机构非常注重教育创新，注重新技术、新方法的应用。如美国的 Apollo 集团，有一支专门队伍负责课程开发，并注意咨询在企业中就职的专业人士，特别是确保所开设的职业课程跟上相关产业的最新发展；如 Objectivo/UNIP 是巴西第一个采用交换式录像、电话和调频广播手段进行教学的教育机构，同时也是巴西第一个将计算机引入教室、使用多媒体技术进行教学的教育公司，其家庭作业网使学生可以通过互联网完成家庭作业。同时，教育公司也促进了教育的竞争，不少国家意识到教育公司的作用，要求其协助公立学校的发展，从而推动整个教育的发展。如巴西的 Pitagoras 已与国家教育部签署了协议，将它的质量管理方法输出到公立学校。1994 年，BOGOTA 教育主管部门同 Pitagoras 签署协议，将它的 TQM 质量管理方法输入到 76 个公立学校。在此基础上，营利性教育机构还非常注重教育产业经营，

① 王伟：《国外民营教育公司发展对我们的启示》，《教育研究》，2002.1。

② 马若锦：《为发展中国家民办教育融资》，北京，面向 21 世纪民办教育国际研讨会，1999。

注重提高管理效率，降低成本，提高竞争能力。许多营利性教育机构珍视自己的品牌，致力于教育创新，努力提高效率，保证教育质量。^①

我国长期实行的是政府举办教育的单一办学体制，由社会团体和私人机构举办的“民办教育机构”自改革开放以后才得以恢复，民办教育的发展和政策伴随国家办学体制改革的推进而推进。经过鼓励、允许社会力量办学（1982—1991），建立“共同办学”的体制（1992—1998），形成“共同发展”的格局（1999—2001）三个阶段20年的发展，我国的民办教育已初具规模。民办教育机构在补充政府办学经费不足以及满足社会的多元化教育需求方面做出了巨大的贡献，其地位和作用也日益得到政府和社会的认可。

但是，我国的民办教育还处于发展的初级阶段。作为一种新生事物，我国的民办教育在发展过程中面临许多的问题和矛盾。来自民办教育实践界和教育理论界的调查表明，如何建构我国民办教育的制度环境，如何界定民办教育产权以及由制度政策引发的各种问题是目前困扰我国民办教育发展最为突出的障碍之一。我国的《教育法》只规定民办学校对政府财政资助以及社会组织、个人对教育捐赠的财产没有所有权，而对个人或社会团体的投资以及民办学校合理收费后积累的财产却没有明确的界定。《社会力量办学条例》也只间接地规定了办学机构对学校财产没有所有权，只有使用权。我国的《教育法》、《高等教育法》和《社会力量办学条例》中均明确规定不得以营利为目的办学。

在这样的背景下，民办教育的产权归属、税收政策、营利与

① Tooley, James. The Global Education Industry: Lessons from Private Education Developing Countries, London: The Institute of Economic Affairs, 2001. pp.49—69.