

社会转型 与办学体制创新

徐晓东 邵文其 洪仙瑜 等著

SHEHUI
ZHUANXING
YU

XUE
TI
ZHONG
GUO

ANGXIN



浙江大學出版社

社会转型 与办学体制创新

徐晓东 邵文其 洪仙瑜 等著

浙江大學出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型与办学体制创新 / 徐晓东等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2004. 12

ISBN 7-308-04051-8

I. 社... II. 徐... III. 办学组织形式—研究—台州市 IV. G522.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 124900 号

责任编辑 陈晓菲

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 上虞印刷有限公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 9.75

字 数 243 千字

版 印 次 2004 年 12 月第 1 版 2005 年 6 月第 2 次印刷

印 数 3501—4500

书 号 ISBN 7-308-04051-8/G·788

定 价 16.00 元

序

“社会转型”是现代化研究中的一个重要概念,20世纪80年代以来被广泛用于表述中国改革开放以来社会变迁的整体特征。对社会转型的分析,有的是从社会形态转型加以阐述,有的是从社会结构转型进行论证,有的则是对制度设计变化作比较,得出的结论也不尽相同。但不管从哪个角度去考察,由社会转型引发的各个领域的变革就如同随着大潮前进的波浪,是势不可挡的。这也就如孙中山先生所言的“世界大势,浩浩荡荡,顺之者昌,逆之者亡”。因此,社会转型期的教育制度创新就有了与一般意义上的教育改革不同的特质。能否辨认社会转型的正确方向并抓住这一时期的发展机遇,充分发挥办学体制创新的制度绩效,在一个区域范围内寻找教育发展的空间,乃是教育界研究的现实课题之一。

《中国教育改革和发展纲要》中提出,要改革办学体制,改变政府包揽办学的格局,逐步建立起以政府办学为主体,社会各界共同办学的体制。这为各地办学体制创新实践指明了发展方向和提供了政策保障。当然,由于各个地区的经济状况不同,教育基础有别,教育发展的模式也会存在一定的差异。因而不同地区选择的教育的发展路径必定带有地方性,只要有利于满足群众日益增长的教育需求,有利于基础教育的均衡发展,有利于公办与民办教育事业共同发展,在一个区域范围内不论选择哪种办学模式,都可以大胆地去尝试,大胆地去实践,为区域教育发展寻找新的增长点。

浙江省台州市椒江区的办学体制创新实践,植根于当地经济

和文化土壤,借鉴了当地民营企业的成功经验,同时与当地教育实践相结合。本书的作者从1997年开始“教育股份制”实践研究,其研究成果《开发民间教育投资潜力的新探索》发表在1999年第3期《教育研究》上,产生了一定的影响,提出的办学体制已成为当地的教育品牌。经过七年的实践和理论检验,这种办学体制在台州教育界和社会上得到了认可,并正在进一步完善和发展之中。

椒江的办学体制创新实践,通过多年的探索,已形成了区域教育发展的特征,建立了以书生中学为代表的“股份制”办学模式,以双语学校为代表的“混合所有制”办学模式,以育英中学为代表的“个人合伙制”办学模式,以书生小学为代表的“民办公助”办学模式,以及以振华中学为代表的“社会团体合作制”办学模式。这些办学模式以超常的发展速度,有力地推动了当地教育事业的发展,取得了良好的社会效益。

《社会转型与办学体制创新》是徐晓东同志主持的全国教育科学“十五”规划课题成果。近年来,我同国家教育发展研究中心的同志多次去椒江调研,真正感觉到他们的成果来自于实践。现在呈现在读者面前的这本书既有较严密的理论框架。又有实践层面丰富的经验材料。我相信,这些丰富翔实的个案材料和来自实践的管理案例分析,对全国各地的改革实践而言都是有借鉴意义的。

当然,我国办学体制改革还在探索过程之中,椒江的实践模式有其地区特有的背景和选择,在试验过程中也有不少方面需要进一步完善和探讨,还没有形成一种成熟的制度框架。唯其如此,我们才需要把它作为一种过程的研究来对待,发展地看待这样一种试验。

谈松华

2004年10月18日

前 言

《社会转型与办学体制创新》是本人主持的全国教育科学“十五”规划课题的研究成果。参加本课题研究的成员有邵文其、洪仙瑜、李云贵、管培红、金仙高、潘金珏、胡志林、王建敏等同志，他们分别是从事幼儿、小学、中学教育管理工作的校长。本课题组成员大多参加了“椒江教育股份制理论与实践研究”。从1997年开始，他们大胆地迈出了改革的步伐，对这一富有挑战性的课题进行实践探索，当“资本的寻利性与教育的公益性”悖论还未找到政策的注释时，校长们如摸着石子过河去寻找体制上存在的不足。他们坚信只要有利于椒江教育的发展，有利于满足老百姓的教育需求，就要去试去闯；哪怕是坎坎坷坷，荆棘丛生，他们忍受着切肤之痛走自己的路，五年的研究历程饱受了风风雨雨。在风雨兼程中没有经验可直接移植，也没有现成的政策可以支撑。这对充满改革热情的实践者来说，肩上扛着的不仅仅是校长的责任，更多的是改革中与旧体制碰撞的种种反冲力，但校长们在这种身心负重下挺了过来……椒江这块教育热土，的确是一个冒险者的乐园，是一个开拓者的香格里拉。《社会转型与办学体制创新》这一命题，是我们课题组成员长期探讨、争论不休的话题，也是我们在改革实践中碰到的必须完成的现实课题。

我们认为社会转型不是社会某些交往规则、资源系统的局部改变，而是系统整体性的改变，包括政治、经济、文化的根本性历史性变化。在这一历史性的变革中，教育必须转型，因为教育的脐带

始终紧连着社会的制度环境。教育的转型说到底还是制度体制变化，原来的制度体制必须让位于现代的公共教育新体制。在新的体制框架下，我们必须研究教育资源与公共教育权力如何再分配，教育资源的分配秩序如何有利于教育的均衡化发展，公共教育权力的重组如何充分考虑政府、社会、学校、家长的利益等问题。因此，在一个区域范围内进行办学体制创新实践研究，既要把握区域教育的发展放到总的时代背景中去考察，又要使之根植于当地的经济文化背景之中。只有这样，才能实现教育转型，从而有利于区域教育的可持续发展。

课题组成员所在的学校虽体制有别，管理的思维和运作方式也有较大的差异，但在实践过程中，他们都忘我地投入，将个人对事业的情怀诉诸教育改革实践，以创新的精神和不计个人得失的宽阔胸怀感召着周围的同事。我为有这样的合作伙伴而感到荣幸。在用文字来表达他们的思想和改革路程的日子里，我深感力不从心，难以提炼他们富有创新的实践经验，只有如实地将他们的创新实践足迹烙在本书的管理案例中，以求得读者的赐教。

本书的第一章至第四章由徐晓东、李江源执笔，其内容是理论与反思，也是课题组成员长期争论碰撞后产生的思维火花。第五章由徐晓东执笔，其内容是实践与思考，主要阐述课题组成员在实践中的理念基础和价值诉求。第六章至十四章为课题组成员分别承担的研究，从不同侧面反映了众人改革的心路历程。其中第六章由徐晓东、潘金珏执笔，第七章由邵文其执笔，第八章由洪仙瑜执笔，第九章由徐晓东执笔，第十章由李云贵执笔，第十一章由苏为纲、胡志林执笔，第十二章由管培红执笔，第十三章由金仙高执笔，第十四章由何永祥、圣静、石艳华执笔。全书最后由徐晓东统稿。

中国教育学会常务副会长谈松华研究员多次来椒江指导本课题研究，并欣然为本书作序，使我们基层的实践研究者信心倍增；浙江大学专家吴华副教授、李江源副教授、祝怀新副教授在课题研

究进展中悉心指导,倾注了心血;国家教育科学规划办领导、浙江省教科院领导来椒江进行课题中期检查指导,为课题研究的深度和广度推进作了精心的策划;椒江教育局领导和相关科室领导为该项研究贡献了自己的精力和智慧,确保了课题研究的顺利进展,在此一并致谢。由于我们学术功底有限,书中不当之处敬请读者指正。

徐晓东

2004年8月8日

目 录

序	谈松华 V
前 言	VII
第一章 绪 论	1
第一节 社会转型研究背景与研究目的	1
第二节 社会转型的基本内涵与特征	7
第二章 社会转型期制度体制探究	16
第一节 制度体制	16
第二节 社会转型时期的教育失序	23
第三章 社会转型期教育制度重建	47
第一节 社会转型期教育理念重组	47
第二节 教育制度建设的基本模式	60
第三节 教育制度建设	63
第四节 教育制度体制资源	65
第四章 社会转型期教育问题与对策	71
第一节 教育体制方面存在的主要问题	71
第二节 现代教育制度应具备的重要特征	75
第三节 相应对策	82
第五章 办学体制创新	91
第一节 办学体制创新的基础	91
第二节 办学体制创新实践	96

第三节	办学体制的几种模式·····	109
第六章	办学体制创新与区域人力资源开发·····	112
第一节	椒江区人力资源开发现状·····	112
第二节	办学体制创新的观念突破·····	114
第三节	椒江区办学体制创新策略·····	116
第七章	学校薪酬制度·····	126
第一节	学校薪酬改革的历史与回顾·····	127
第二节	薪酬制度概述·····	130
第三节	薪酬体系改革的作用以及未来发展方向·····	138
第八章	现代学校管理制度改革探析·····	146
第一节	课题研究的背景与问题的确认·····	146
第二节	学校管理体制的具体变革·····	150
第三节	改革过程中的反思·····	165
第九章	“教育股份制”·····	174
第一节	“教育股份制”的缘起·····	174
第二节	“教育股份制”的起步和运作·····	177
第三节	“教育股份制”的优势·····	179
第四节	书生中学办学模式引发的区域效益·····	181
第十章	“校长经营责任制”探索·····	184
第一节	“校长经营责任制”提出的背景分析·····	184
第二节	关于校长经营责任制的界定·····	186
第三节	关于校长经营责任制的运作实践·····	189
第四节	实施校长经营责任制的优点以及存在的问题 ·····	192
第十一章	民办公助的办学体制实践与探索·····	201
第一节	对民办公助办学机制的理解及研究的定位·····	201
第二节	书生小学的实践与探索·····	204
第三节	问题与对策·····	211

第十二章 教育品牌拓展实践与思考	216
第一节 现状分析.....	216
第二节 问题研究.....	218
第三节 解决问题的方案.....	220
第十三章 学校后勤服务社会化	241
第一节 后勤服务社会化改革的背景.....	241
第二节 后勤服务社会化改革实践.....	243
第三节 后勤服务社会化改革问题的研究.....	249
第四节 后勤服务社会化改革的后续思考.....	253
第十四章 育英中学的办学模式与制度设计	284
第一节 经济分析与基本理念.....	284
第二节 产权结构及基本运作.....	286
第三节 制度设计的基本框架.....	288
第四节 学校管理实例.....	293

第一章 绪 论

第一节 社会转型研究背景与研究目的

一、社会制度变迁

社会转型,制度变迁,为教育的改革发展提供了良好的社会环境。研究区域教育要与社会发展趋势和制度变革联系起来,与当地的背景联系起来,因为教育制度深深根植于社会制度的土壤之中。

社会转型期是社会发生深刻变革的时期。中国目前社会转型的特点是以经济体制改革为切入点所带动的社会全面性结构变革,它从根本上改变了国家经济体制的主要特征,使其朝着社会主义市场经济方向发展。随着整个社会形态和社会结构的变化,教育的改革也势在必行。因此研究教育制度体制必须将其放到当前的社会制度中去考察,研究区域的教育要与当地的经济状况联系起来,与社会的发展趋势和制度的变革联系起来。我国改革开放以来,社会制度的变迁呈现了明显的社会特征:由农业文明向工业文明、由封闭一元性社会向开放多元性社会转化,由计划经济向市场经济过渡,由传统社会向现代社会转化。在这历史性转折时期,一方面,不同地区由于经济和文化背景的差异,社会结构的改变不是

同进同退的,东南沿海经济发达地区市场化的进程较之内地会更快一点,因而社会转型必然带有地方特征;另一方面,不同经济背景下的教育发展有其不同的模式,即使在发展程度相同的地区,由于经济结构、体制形式、文化类型的不同,也会有不同的发展模式。

《中国教育改革和发展纲要》中指出,要改革办学体制,改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体,社会各界共同办学的体制。国家的方针已为教育发展设了标,为地方教育改革指了路。因此在区域范围内,探索社会转型期办学体制创新实践,不仅要在国家政策层面做文章,解读相关政策内涵,还要结合地方的政治、经济体制改革和文化背景。只有充分分析地方制度优势、经济文化优势,才能挖掘办学潜能,整合当地的教育资源,把握区域教育发展的走向,从而走出地方办学之路。

二、区域制度文化

从经济转型和制度创新角度看,椒江经济起飞的秘诀在于率先和大力推行经济的市场化和民营化,民营企业的发展是椒江经济的一大支柱。民营企业既是椒江人民在企业制度改革中的创新实践,也反映了椒江人民在改革开放以来敢闯敢干的创业精神。在改革开放初期,椒江人就有“打硬股”的股份合作经营模式。“靠海吃海”的渔民逢改革开放好政策,已不满足于过去小船打鱼的个体经营。为了壮大自己的捕鱼实力,发展渔业经营范围,他们就以小渔船改大船,既可深海捕鱼作业,又可扩大捕鱼的范围,效益的成倍递增是显而易见的。搞个体小船运输的业主为了扩大经营,也开始筹划打造大船进行远航货运。但改装大船需要一笔较大的资金,于是“打硬股”经营应运而生。他们少则三股五股,多则十几股,具体看打造船只的大小和各人的资金实力,通过不同数量的资金整合,分别确定各投资者的股份,从而形成股份制经营。股份合作者都以诚信为本,通常是投资者凑在一起确定股份额,没有什么法律

程序。一般不立文字条款,个别的就写一张类似协议的文书,然后投资者签个字就作为股份经营的依据。这样的运作方式也不同程度地反映了椒江人的豪爽、耿直、说话算数、想干就干的“海味”性格。可以这样说,椒江经济一方面依靠“海洋经济”的带动,另一方面也依赖于椒江制度创新和深厚的文化积淀。因此,民营企业在椒江这块热土上发展起来有其历史的渊源。

椒江民营企业的发展情况,根据 2000 年的统计,全区工业企业有 11309 个,其中民营工业企业 11278 个,占工业企业总数的 99.73%;工业总产值 284.75 亿元,其中民营工业总产值为 269.20 亿元,占工业总产值的 94.54%。在经济组织类型上,大企业大都选择了股份制。据 2001 年统计,全区全部国有及年销售收入 500 万元及以上的工业企业有 182 个,工业总产值为 115.25 亿元。其中,实行股份有限公司和有限责任公司形式的企业有 90 家,工业总产值 68.98 亿元,占全部工业总产值的 62.0%;合作合伙企业有 70 个,工业总产值 25.77 亿元,占全部工业总产值的 23.2%。股份制经济成为推动经济发展和民间投资的重要力量,这种经济模式直接影响了教育体制和多元化办学模式探索的展开。1996 年底,本着“入股自愿,股权平等,风险共担,利益共享”的原则,一个由 32 个企业和个人共同入股 1200 万元的教育公司——台州市书生教育股份实业有限公司正式诞生。1997 年秋,由书生教育股份实业有限公司投资的第一所学校——台州市书生中学正式创办。从此,椒江走上了多元化办学模式的发展之路。

三、椒江的教育背景

椒江经济的起飞对教育的发展产生了深远的影响。过去,由于经济基础较差,椒江的教育水平落后于全省的平均水平。1980 年,全区 14—40 周岁人口的非文盲率达到 81.5%;1980—1989 年,全区普通高中毕业生 4059 人,升入大专院校的仅 741 人,占

18.3%。进入 20 世纪 90 年代,椒江区在实现“两基”后,高中阶段教育发展面临着巨大的压力。到 90 年代后期,椒江区内高中阶段教育的年度招生量基本维持在 3500 人左右,高考升学率基本徘徊在 40%,占同龄青年总数的 5%。在经济迅速发展之后,高中阶段教育,尤其是优质教育的需求急剧上升(见表 1)。而全区只有椒江一中为省重点中学,年招生量仅 300 人左右,导致本地生源流向其他拥有较丰富优质教育资源的地区。

表 1 1981—2001 年椒江区教育发展状况

	小学在校生 数(人)	学龄儿童 入学率 (7—12 岁) (%)	初中在校生 数(人)	普通高中在 校生数(人)	初中升高 中比率(%)	初中升普 高比率(%)
1981	17807	96.5	6018	763		25.99
1985	36001	98.1	13340	1986	31.73	21.98
1990	38327	99.5	10133	2030	47.54	27.93
1995	43314	99.53	15761	2399	48.10	21.69
1996	42294	99.99	17815	2481	49.6	20.57
1997	40876	99.89	19037	2836	55.99	24.13
1998	39455	99.99	19133	3580	60.21	26.61
1999	37807	99.99	19429	4708	65.24	31.14
2000	35866	99.93	20547	6071		43.14
2001	34945	100	22174	7321		41.08

资料来源:椒江区教育局. 椒江市教育志. 上海:上海三联书店,1994,2004.

解决问题的关键是加大教育投资,扩充优质教育资源,但由于社会需求的缺口过大,单凭政府的财政能力是难以弥补的。从表 2

可见,20 世纪 90 年代以来,椒江区预算内教育支出占国内生产总值的比例一直都没有超过 1%,但预算内教育支出占预算内财政支出的比例却明显高于全国总体水平。这说明了椒江经济发展的一个重要特点是,政府财政收入占国内生产总值的比重偏低,藏富于民,居民和民间拥有的资金不少。1993—2001 年,椒江区每年财政总收入占国内生产总值的比例一般仅相当于全国相应比例的一

表 2 1993—2001 年椒江教育经费投入与支出情况

年份	总投入* (万元)	国内生 产总值 (亿元)	总投入 占国内 生产总值 的比例(%)	预算内 财政支 出(万 元)	预算内 教育支 出(万 元)	预算内 教育支 出占财 政支出 的比例 (%)	预算内 教育支 出占国 内生产 总值的 比 例 (%)	全国预 算内教 育支出 占财政 支出的 比 例 (%)	全国预 算内教 育支出 占国内 生产总 值的比 例(%)
1993	3266	17.60	1.86	9904	1702	17.18	0.97	13.88	1.83
1994	4888	28.68	1.70	13192	2492	18.89	0.87	15.26	1.88
1995	5787	44.29	1.31	15550	3213	20.66	0.73	15.07	1.79
1996	8346	56.04	1.49	14170	3477	24.54	0.62	15.27	1.79
1997	9558	65.04	1.47	17502	4117	23.52	0.63	14.70	1.82
1998	10953	73.72	1.49					14.50	1.97
1999	12030	83.49	1.44	22576	5519	24.45	0.66	13.77	2.22
2000	16138	94.67	1.70	28939	7085	24.48	0.75	13.13	2.33
2001	19794	104.75	1.89	41183	8564	20.79	0.82	13.70	2.69

* 总经费中包括财政拨款、各项附加费收入、学校事业收入。

资料来源:椒江统计局. 椒江统计年鉴 2001,2002;中国统计年鉴 2002. 北京:中国统计出版社,2002.

半左右,而同一时期城乡居民储蓄存款金额从 1993 年的 31066 万元增加到 2001 年的 393310 万元,平均每年增加 37.33 个百分点;人均存款金额从 1993 年的 732.86 元增加到 2001 年的 8563.25 元(见表 3)。政府教育投入不足,教育规模满足不了社会的巨大需求,个人金融资产的增长加大了社会投资的潜力和投资需求。椒江区政府认为,如果创造一种政策机制,在一般产业投资过剩和居民投资渠道有限的情况下,完全可以使民间闲散资金的相当份额转化为教育投资。

表 3 1993—2001 年椒江财政收入和居民存款金额情况

年份	财政总收入(万元)	财政总收入占国内生产总值的比例(%)	地方预算内财政收入占财政总收入的比例(%)	全国财政总收入占国内生产总值的比例(%)	居民年末储蓄存款金额(万元)	居民人均存款金额(元)
1993	18327	10.41		12.6	31066	732.86
1994	26145	9.12	52.06	11.2	49144	1151.99
1995	29669	6.70	51.75	10.7	76633	1780.92
1996	34271	6.12	51.43	10.9	108540	2500.92
1997	40063	6.16	48.52	11.6	160032	3659.55
1998	41890	5.68	57.61	12.6	225748	5105.11
1999	47437	5.68	60.24	13.9	287081	6410.92
2000	64645	6.83	59.18	15.0	328092	7241.05
2001	85241	8.14	65.96	17.1	393310	8563.25

资料来源:椒江统计局. 椒江统计年鉴 2001,2002;中国统计摘要 2002. 北京:中国统计出版社,2002.