

ZHEJIANGSHENG MINBAN JIAOYU

FAZHAN ZHANLUE YANJIU

浙江省民办教育 发展战略研究

郜晏中 胡林江 著

浙江人民出版社

目 录

上篇 浙江省民办基础教育发展战略研究

第一章 浙江省民办基础教育发展概述	5
第二章 浙江省民办基础教育的产生和发展	9
第一节 浙江省民办基础教育的产生背景	9
第二节 浙江省民办基础教育的发展历程	17
第三章 浙江省民办基础教育发展现状和面临的问题	27
第一节 浙江省民办基础教育发展现状	27
第二节 浙江省民办基础教育发展面临的问题	31
第四章 浙江省民办基础教育的发展战略	45
第一节 民办教育发展的经验	45
第二节 民办基础教育的发展目标和原则	48
第三节 浙江省民办基础教育的政策建议	51
第四节 结 论	62
参考文献	64

ZHE JIANG SHENG MIN BAN JIAO YU FA ZHAN ZHAN LUE YAN JIU

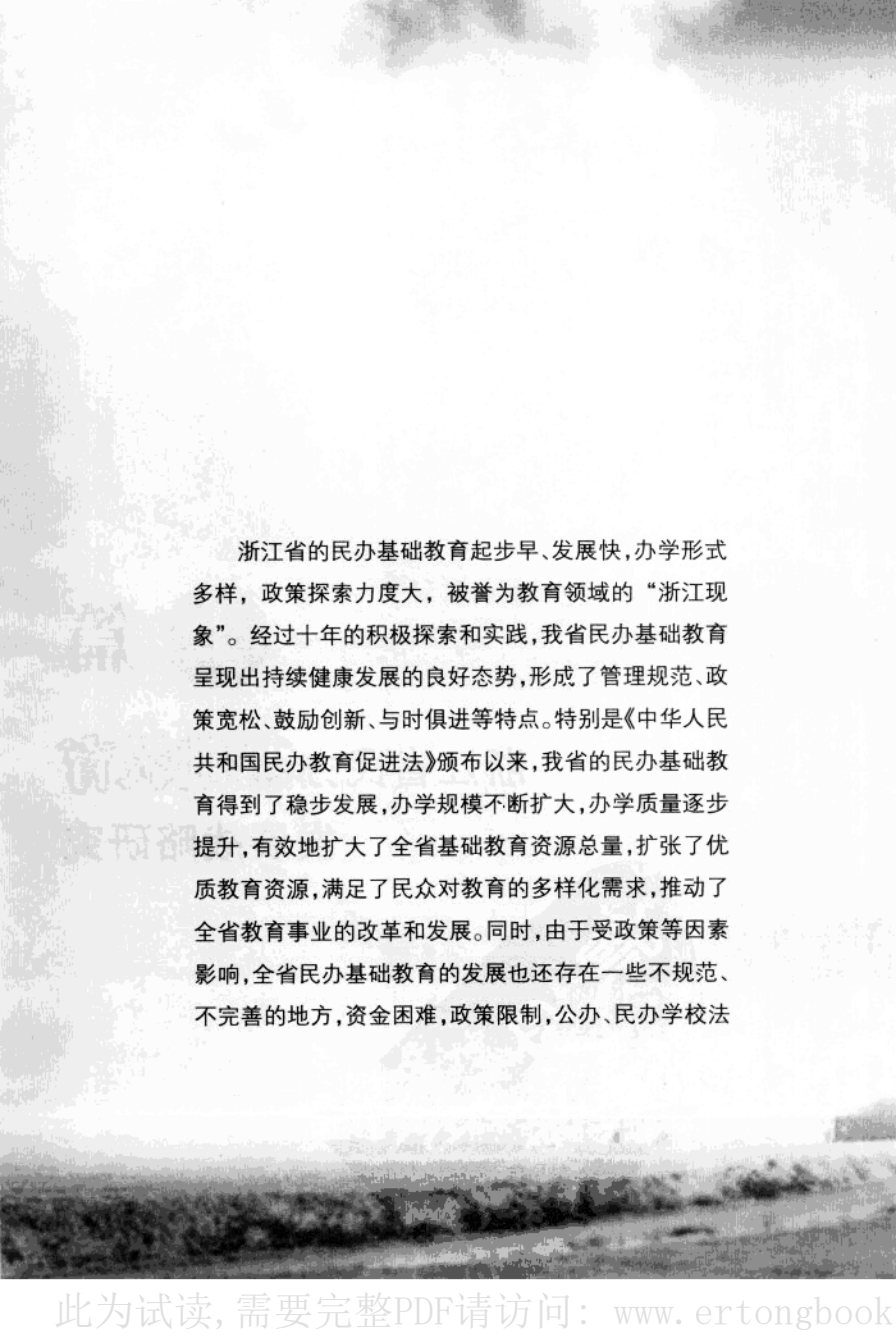
下篇 浙江省民办高等教育发展现状和对策研究

第五章 浙江省民办高等教育发展概述	73
第六章 浙江省民办高等教育的产生和发展	83
第一节 浙江省民办高等教育的产生背景	83
第二节 浙江省民办高等教育的发展历程	90
第三节 浙江省民办高等教育的发展现状	98
第七章 浙江省民办高等教育的基本成效与问题	102
第一节 浙江省民办高等教育的基本成效	102
第二节 浙江省民办高等教育发展面临的问题	106
第三节 浙江省民办高等教育所面临问题的原因探析	111
第八章 浙江省民办高等教育发展战略	115
第一节 民办高等教育发展面临的新形势	115
第二节 浙江省民办高等教育的发展前景预测	120
第三节 浙江省民办高等教育发展战略建议	122
参考文献	131
后 记	137



上篇

浙江省民办**基础教育** 发展战略研究



浙江省的民办基础教育起步早、发展快,办学形式多样,政策探索力度大,被誉为教育领域的“浙江现象”。经过十年的积极探索和实践,我省民办基础教育呈现出持续健康发展的良好态势,形成了管理规范、政策宽松、鼓励创新、与时俱进等特点。特别是《中华人民共和国民办教育促进法》颁布以来,我省的民办基础教育得到了稳步发展,办学规模不断扩大,办学质量逐步提升,有效地扩大了全省基础教育资源总量,扩张了优质教育资源,满足了民众对教育的多样化需求,推动了全省教育事业的改革和发展。同时,由于受政策等因素影响,全省民办基础教育的发展也还存在一些不规范、不完善的地方,资金困难,政策限制,公办、民办学校法

律地位不平等,学校自主权缺失,举办者个人素质参差不齐。这些问题仍困扰着我省民办基础教育的持续、健康发展。因此,立足于政策分析角度,全面考察浙江省民办基础教育的办学现状及其发展中所存在的问题,从战略发展的高度探析其发展对策,具有重要的现实意义和可行性。

本篇在方法论上着重体现历史研究与现实研究相结合、理论分析和实证研究相结合、一般研究和个案研究相结合。立足于社会、经济发展的宏观背景,用历史的眼光考察浙江省民办基础教育的产生和发展,全面了解浙江省民办基础教育的演变情况;用事实材料描述浙江省民办基础教育发展的现状和面临的主要问

题,并在分析的基础上总结经验、分析问题;从政策层面理性地分析浙江省民办基础教育的发展目标、发展原则,探讨浙江省民办基础教育进一步发展的战略对策,对策的制定需考虑政策性和可操作性。

从总体上看,笔者认为浙江省民办基础教育发展态势良好并且发展总规模还将继续扩大,但主要应该集中于高中和学前教育阶段。民办学校将从数量的扩张走向质量的提升,将走一种内涵式发展道路。政府部门将继续转变职能,立足于宏观调控,为公办教育和民办教育的共同发展创设良好的制度环境。

第一章

浙江省民办基础教育发展概述

一、研究的缘起

中国社会经济的快速发展,使人们对于公共物品的需求日趋旺盛。于是,关于公共物品的有效供给就成为理论界和实践界所关注的焦点。中国社会 20 余年的改革以及伴随而来的体制转轨与社会转型,打破了由政府一统天下供给公共物品甚至私人物品的格局,初步形成了以政府、市场及其他组织多元供给公共物品的雏形。作为公民基本权利之一的受教育权,一方面国家教育经费严重不足,另一方面人民群众对教育数量和教育质量的需求日益提高,两者之间的矛盾引起人们普遍关注。国家、地方如何通过制度创新提供充分、有效的教育服务,成为社会发展中的一个突出问题。中国民间办学的传统在中断了数十年之后,随着 20 世纪 80 年代全国经济体制改革的开始而恢复,并不断发展,成为办学体制改革的重大制度创新。

经过近 20 年的探索,全国民办基础教育逐渐被证明能够有效调动社会各方面办学的积极性,增加社会教育资源总量,扩大教育规模,尤其是扩大优质教育资源。国家关于鼓励社会力量参与办学的政策和立法体系也随着这种制度创新所引发的深刻



的社会效应而逐步加大力度。随着《中华人民共和国民办教育促进法》及《实施条例》的颁布,民办教育在全国范围内开始走向法制化轨道。但由于立法的不完善和政策配套体系的不健全,民办基础教育的发展仍显得困难,尤其是国有民办等改制学校的出现,成为制约新时期民办基础教育持续发展的障碍。如何进一步健全办学体制的改革,从宏观政策上营造宽松的环境,落实公办、民办学校平等的法律地位,从微观上端正民办学校举办者的办学动机、规范办学行为等,都是当前决策部门和学界需要关注的重要课题。

浙江自古有“耕读传家、重教兴学”的传统,是人文荟萃之地。党的十一届三中全会以来,省委、省政府把教育摆在优先发展的战略地位。全省基础教育多年保持全国先进水平。1989年,全省率先普及初等义务教育。1997年,基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲。自20世纪80年代全国开始教育体制改革以来,浙江省充分利用地方民营经济的发展优势,各级政府积极鼓励社会力量参与办学,高标准地发展全省基础教育。

自1993年以来,我省积极贯彻国家有关“积极鼓励、大力支持、正确引导,加强管理”的方针,出台了一系列扶持民办教育改革和发展的相关政策,坚持以灵活的政策调动社会力量办学的积极性,以务实的措施引导办学的重点和方向。经过十年的积极探索和实践,我省民办基础教育呈现出持续健康发展的良好态势,形成了管理规范、政策宽松、鼓励创新、与时俱进等特点。特别是《中华人民共和国民办教育促进法》颁布以来,我省的民办基础教育得到了稳步发展,办学规模不断扩大,办学质量逐步提升,有效地扩大了全省基础教育资源总量,扩张了优质教育资源,满足了民众对教育的多样化需求,推动了全省教育事业

的改革和发展,同时也在政策探索、办学体制探索等方面为全国民办基础教育的发展提供了许多可资借鉴的经验。

浙江省的民办基础教育起步早、发展快、办学形式多样化、政策探索力度大,被誉为教育领域的“浙江现象”。民办教育以其灵活的机制显示出旺盛的生命力,成为浙江教育发展中的一道亮丽的风景线,也是改革开放 20 多年来在浙江教育领域最重要的制度创新。其中“教育股份制”等办学模式的探索,在全国形成了深远的影响。因此,本研究以浙江省为研究对象所限定的范围,对于民办教育的研究具有一定的代表性。

另一方面,如前所述,无论是全国还是浙江,民办基础教育的发展在取得巨大成就的同时,仍面临诸多问题,因此,立足于政策分析角度,全面考察浙江省民办基础教育的办学现状及发展中所存在的问题,从战略发展的高度探析其发展对策,具有重要的现实意义和可行性。

二、研究方法

本篇在方法论上着重体现历史研究与现实研究相结合、理性分析和实证研究相结合、一般研究和个案研究相结合。

历史的途径:立足于社会、经济发展的宏观背景,用历史的眼光考察浙江省民办基础教育的产生和发展,全面了解浙江省民办基础教育的演变情况。

现状和经验的途径:用事实材料描述全省民办基础教育发展的现状,总结经验、分析问题。

理性的途径:从政策层面理性地分析浙江省民办基础教育的发展目标、发展原则和具体对策,以及制定对策时考虑的政策性和可操作性。



三、主要内容和框架

本篇基本框架如下：

第一部分为浙江省民办基础教育产生和发展的背景分析。包括国家层面的经济体制改革、浙江省经济发展特征和教育发展需求以及教育制度自身的改革需求等方面。本章还从政策、发展的具体情况等方面对浙江省民办基础教育的发展历程做了全面梳理。

第二部分是对浙江省民办基础教育现状和问题的分析。现状的分析是后文中问题和对策探讨的基础。本章中笔者对全省民办基础教育的发展规模、办学条件、办学质量和政策立法情况用数据和事实的方式加以展现。并在发展现状的基础上，总结和提炼其中存在的问题。

第三部分是本研究的主体部分，在前两章的基础上，笔者在此通过理性地分析浙江省民办基础教育发展的目标和原则，针对性地提出了发展战略和对策。战略的探讨不足之处在所难免，笔者仅期望通过这项研究能为全省民办基础教育的改革和发展贡献一份绵薄之力。

第四部分是本研究的结语部分，笔者从基本结论和改革发展的几点经验来结束本篇。因为改革终归还要继续，只有立足现在，展望未来，及时总结，不断进取，改革之路才能越行越远。

第二章

浙江省民办基础教育的产生和发展

自 20 世纪 80 年代民办教育在全国范围随着国家经济体制改革的发展而复苏并获得长足发展开始,浙江省作为东部沿海经济发达省份,尤其是凭借浙江省民营经济发展的良好态势,浙江省的民办教育以其灵活的机制显示出旺盛的生命力,并且凭借其多样化的办学模式和多方面的制度创新,在全国民办教育发展的潮流中展现出独特的魅力。

第一节 浙江省民办基础教育的产生背景

浙江省民办学校的崛起并非偶然,一方面应立足于国内外的历史背景,立足于社会政治、经济、文化的发展和变化;另一方面也立足于我省经济发展的基本特征,立足于基础教育改革和发展的需求。

一、经济体制改革以及价值观念转变是民办基础教育产生的宏观背景

自 20 世纪 80 年代以来,我国的经济体制发生了根本性的



变革,从传统的计划经济体制转向以公有制为主体、多种所有制成分并存,确立并不断深化社会主义市场经济体制。根据马克思主义关于经济基础决定上层建筑理论的解释,经济体制的变化必定带来包括教育体制在内的整个上层建筑的变化,计划经济体制下形成的由国家包办一切的公有制教育因形势的发展不得不做出相应的调整和改革。经济体制的改革一方面为民间资金投入教育领域开放了市场,另一方面也使得经济和文化活动过程中长期存在的单一价值取向逐渐为多元价值取向所取代。政府放开了原有的对基础教育的统包统揽,允许和鼓励包括社会团体和个人在内的各种社会力量举办各级各类学校;人民群众对于民办学校的认可度也逐步提高,尤其是对于办学质量好的民办学校,群众愿意通过择校的方式进行自由选择。这些都为民办基础教育的发展提供了思想基础。

二、民营经济的快速发展和人民生活水平的提高为民办基础教育的发展提供了经济基础

改革开放以来,浙江省民营经济发展迅速,并形成了温州模式、台州模式等地方特色的经济发展模式,成为许多地区加快发展经济的一个新的增长点,成为区域经济发展的主力军。民营经济凭借其灵活的机制优势积累了巨额的资金。“从1978年到2004年,浙江省经济总量已从全国排名第12位上升到第4位,国民生产总值从123.7亿元增加到10000多亿元,财政税收1476亿元,其中增量部分的70.2%是由民营经济创造的……全

省民营企业 30 万户,多数地区的民营经济占 GDP 的 80% 以上”。^① 民营经济的快速发展促进了浙江省经济总量和综合实力的提升,城乡人民生活水平得到明显提高。“但在近几年来,由于政策与体制优势的消解、技术与管理水平的落后、产业与产品结构的不合理、生态与环境问题的凸显、区域经济发展战略的调整等诸多因素,使许多私营企业陷入了困境,大量的闲置资金急于寻求新的投资方向和投资渠道。在此背景下,一部分有识之士敏锐地观察到教育市场的巨大潜力和教育产业的发展前景,纷纷投资于教育领域,或私人独资办学,或私人股份办学,或公私合资办学。据分析,浙江在 1995、1996 年分别有 1.81 亿元和 3.61 亿元的社会资金投入各级各类民办学校。1998 年以后更达每年 10 亿元以上。其中绝大多数为私营业主的私人资金。”^②

同时,随着浙江省经济的快速发展,人民生活得到显著改善。据统计,浙江城镇居民人均生活费收入和农民人均纯收入自 1994 年起每年平均以 9%、7% 的速度增长。^③ 浙江自古就有重教兴学的文化传统,在改善了生活条件后,人民群众对于子女受教育的投资热情和投资力度不断增加。这也为民办基础教育提供了生源的保证和发展的可能。

① 《对浙江民营经济发展的几点思考》, <http://218.27.190.110/cmsweb/webportal/W4100/A61765.html>。

②③ 朱永祥:《浙江民办教育快速发展的背景分析》,《教育发展研究》,2003 年第 7 期。



三、浙江省基础教育发展的自身需求

(一) 国家投入教育经费不足

教育经费不足一直以来都是困扰我国教育深入改革和发展的瓶颈问题。浙江省教育改革和发展相对而言处于全国前列,近20年来,基础教育阶段以九年制义务教育的基本普及为标志,取得了巨大的成就,但与社会对人才的需求和人民群众对文化教育的高标准追求相比,仍显不足。浙江省教科院副院长曾撰文指出:“根据联合国教科文组织公布的材料,我国政府预算内教育经费1994、1995年分别只占GDP的2%和1.8%,不足印度的五分之三,为世界上比重最低的两个国家之一。”《中国教育改革和发展纲要》提出的教育经费“三个增长”要求曾使人们对基本解决长期以来困扰事业快速发展的教育经费问题怀有极大的期望。但事实的结果与当初的要求仍有一定的差距。例如《纲要》确定逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%,而实际的结果是全国在1996年仅为2.46%,浙江省更低:1993年为1.91%、1994年为1.76%、1995年为1.60%、1996年为1.61%,连续三年呈下降趋势。又如“全国各级财政支出总额中教育经费所占比例应当随国民经济的发展逐步提高”,而浙江省的实际情况是,1993年为17.97%、1994年为21.56%、1995年为20.24%、1996年为19.87%,已有两年呈负增长。再如,根据1996年年报统计,约有30%的县(区)预算内生均公用经费较上年呈负增长。此外,作为教育经费重要来源的各类教育费附加征收工作也连年不尽如人意,1996年实际征收13.12亿元,只占应征额41.4亿元的31.7%。

由于教育经费投入得不到有效保证,造成浙江省的教育发展水平位次与经济发展水平位次不相适应。自 1979 年以来,全省人均国民生产总值平均增长 13.6%,增长率位居全国第一;1996 年经济总量居全国第五位,人均水平列全国第三,属全国经济发达地区,然而浙江省教育发展综合水平仅居全国的 第 13 位,属中等水平。“与经济发展水平接近的江苏省相比,浙江的人口数量约是江苏的 63%,而 1995 年幼儿园数量及在园幼儿数仅为江苏的 45%,完全中学的学校数约为江苏的 40%,普通高校数和在校生数分别为江苏的 55% 和 40%,每万人口中的在校大学生数为江苏的 72%。相比之下,差距十分明显。”^①

(二) 高中段教育供给不足

改革开放 20 多年来,浙江省教育改革和发展取得了巨大成就。90 年代以来,浙江省各级教育的入学率呈逐年上升的趋势。1989 年,浙江率先普及初等教育,1997 年成为全国第三个通过“两基”总验收的省份。基础教育的普及为高中教育的发展提供了基础。但我省 90 年代初期高中教育的资源相对不足。“浙江省义务教育水平较高而高中段教育则显得较为薄弱。初中毕业升入高中段教育的比例,在整个 80 年代基本徘徊在 30% 左右,直到 1993 年方达 40.3%,而同年全国比例即达 52.9%。据 1990 年统计,全省高中段在校生占每 10 万人中的比例为 1039 人,比全国平均数少 136 人;平均每 10 万人中拥有高中文化程度者仅 7006 人,比全国平均数少 1039 人。教育发展具有很大联动性,高中段教育的相对落后势必影响义务教育

^① 朱永祥:《机制创新:浙江基本实现十五年普及教育的政策导向》,《教育发展研究》,2004 年第 10 期。



的稳定。”^①1996年,浙江省全省高中段教育招生总数为27.5万人,初中毕业生升入高中段的比例比上年仅提高3.1%。高中教育资源的不足严重限制了浙江省基础教育的发展,与日益增长的巨大社会需求不相适应。

(三) 优质教育资源短缺

浙江省在基本普及九年制义务教育之后,对于基础教育的需求从数量的扩张转向对质量的提升。由于历史的原因和教育投入的限制,我国基础教育阶段之间的城乡差异、区域差异、校际差异明显,教育不均衡问题成为制约基础教育发展的一个主要问题。而我国义务教育阶段的入学政策明确规定适龄儿童需要在学区内就近入学。政策的冲突引发了社会上的“择校”风潮。民众对于优质教育资源的需求冲突可以通过两个途径解决:一是增加政府投入,改善薄弱学校的办学条件、提高办学质量,使得所有公办学校在教育教学上基本处于同一水准,“就近入学”政策得以顺利实施;二是通过民间投资方式扩大优质教育资源,实现公众对优质教育资源的自由选择。前者于公众而言更理想,但需要政府部门大幅度地增加投入,这在我国目前教育经费短缺的情况下显得不现实;第二种方案虽然需要人民群众为择校而付出更多的代价,但体现了自由选择的权利,且不增加政府负担。因此,民办教育,尤其是高质量的民办教育能扩大教育资源的总量,扩张优质教育资源,满足人民群众的多样化教育需求。

^① 由于我省民办教育的发展主要集中于20世纪90年代,因此,文中数据基本上采用1993—1996年数据。