

教育新批评 丛书

天问工作室策划

EDUCATION

『民办』咋办？

——中国民办教育忧思录

本书是一本有关中国民办教育现状、存在问题及其良性发展策略的著作。既——创新了当前中国民办教育的敏感与热点问题，又深入分析当前中国民办教育危机的原因；既注重从中国的文化背景和教育传统把握中国当代教育的特质，又力图站在跨文化的比较研究的角度思考中国民办教育问题。同时，本书力图用生动的文字、翔实材料、冷静的分析和热情的呐喊来缩短它与读者的距离。

胡东芳 蒋纯焦 著

福建教育出版社

教育新批评丛书
天问工作室策划

“民办”咋办？

——中国民办教育忧思录

胡东芳 蒋纯焦/著

福建教育出版社

丛书策划：阙国虬 杨青楚

胡东芳 王亿钦

丛书编辑：曾志宏

责任编辑：林彦

图书在版编目(CIP)数据

“民办”咋办?: 中国民办教育忧思录/胡东芳, 蒋
纯焦/著. —福州: 福建教育出版社, 2001. 1

(教育新批评)

ISBN 7-5334-3103-0

I. 民… II. ①胡…②蒋… III. 民办学校-研究
-中国 IV. G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 83519 号

教育新批评丛书·天问工作室策划

“民办”咋办?

——中国民办教育忧思录

胡东芳 蒋纯焦/著

福建教育出版社出版发行

(福州梦山路 27 号 邮编: 350001)

泉州晚报印刷厂印刷

(泉州新华路 29 号 邮编: 362000)

开本 850×1168 1/32 8.5 印张 206 千字 4 插页

2001 年 2 月第 1 版 2001 年 2 月第 1 次印刷

印数: 1—7 200

ISBN 7—5334—3103—0/G·2490 定价: 13.60 元

如发现印装质量问题, 由承印厂负责调换

总 序

新世纪的教育研究需要继承并发扬社会科学研究的传统，按照这一传统，教育研究应当对教育的方方面面加以建设性批评，从而为教育之改良提供依据。即是说，对于教育研究而言，批评是一种新思路、新方法，同时也是使教育研究富有生机与活力的必要前提。回顾近20年来，我国取得的教育成绩有目共睹，但依然有许多不尽如人意的方面，特别是从90年代初至今，十年改革，十年探索，中国教育的发展模式和管理体制经历了许多变化。这些变化新旧杂错，真假共生，良莠并存。它们扑朔迷离，虚虚实实，有时使人觉得满怀信心，有时又令人感到困惑莫明。来自第一线的大量信息也在说明，在我们的教育中还存在着从理论到实践，从制度到方法的许多需要研究和改善的方面。中国在教育改革和发展过程中到底取得了怎样的进展？存在哪些问题？中国教育的前景究竟怎样？如何将当代中国教育的最新变化介绍给读者？如何使每一个关注教育的人能够了解中国教育的最新发展状况？展现在读者面前的这套《教育新批评》丛书就是对这些问题的思考与回答。

这套丛书编撰的宗旨是力图准确把握和反思当今中国教育发

展中一些具有代表性的教育问题，以促进中国教育健康、持续发展。为了实现这一宗旨，在策划与创作这套丛书的过程中，我们力求反映出“天问”精神。所谓“天问”精神是源于伟大诗人屈原的精神，屈原在其诗歌《天问》中一下子提出了170多个问题，展示了诗人“吾将上下而求索”的强烈愿望。因此，“天问”精神就是赋予屈原精神以强烈时代特征并发扬光大的一种探索精神、批判精神和创新精神的综合。我们之所以把这套丛书命名为“教育新批评”，是因为批评并不意味着谴责或抱怨，也不意味着单纯的否定和驳斥，更不等于一套关于教育的教程或学校生活的实践纲领。相反，批评是指某种理智的、最终注重实效的努力，即不满足于流行的观点、行为，不满足于不假思索地、只凭习惯而接受教育状况的完善的必要条件。因此，在这套丛书中，我们倡导一种以反思和质疑为本质特征的批判意识，其目的在于追求教育的合理状态，并帮助每一个关心教育的人在阅读这套丛书的同时，能够开阔视野、启迪思路、学会批判。

这套丛书是描述和分析中国教育现状和改革态势的系列著作。它所探讨的都是当前中国教育所面临的最具紧迫性、根本性和危机性的问题，是社会各界关注的热点，如“3+X”高考改革、民办教育、高校扩招、教育产业、创新教育、学校管理、英才教育、教师、课程改革，等等。丛书的作者是一批年轻的教育学博士和硕士，他们是以学习者、研究者同时也是以实践者的身份进行写作的。他们研究现实教育问题的方方面面，不断开拓教育问题化领域，努力在教育实践中实践这些理念。他们是青年，热血沸腾，怀着一颗拳拳之心，敢于直陈利弊。在现代教育研究领域，他们学有所专，训练有素，对当代中国教育有独到的研究和认识。他们支持改革，但对现行的各种改革思路和方略不尽赞同；

他们研究改革，但与当前学术界的主流学派有明显区别。他们有独特的透视角度，新颖的分析思路。他们对中国教育现状的描述和分析不仅富于现实感，而且带有批判性。因此，丛书的研究、写作具有鲜明的现实性意义。吸引读者的不仅仅是每一本书建构起来的教育现状叙事，也不仅仅是鲜明有力的教育问题展示，而且还有对教育现实的看法，更有对未来的教育研究者发出的邀请。

这套丛书也是崇尚对现实的正视、批判和变革精神的表现。它不迷信书本，不盲从权威，不粉饰太平，不危言耸听。而这正是我们现今社会及教育所亟需的。张人杰先生曾说：“我国新世纪的教育发展，需要一场教育批评的启蒙运动，来点燃新世纪中华民族教育精神的火炬。”之所以这么说，是因为反思国人的心态，我们不难发现教育界存在着这样的现象：部分人反映教育现实的准则就是浓描成功，淡写失误，看“主流”，列功绩，报喜不报忧；有些人评论教育现实的规矩是今是而昨非，苛责前代，溢美当今，把眼前的教育困境和难题归咎于前辈；还有一些人应付教育现实的方式是随遇而安，得过且过，以不变应万变。然而，当今的时代是以竞争定地位的时代，当今的世界是靠经济、科技实力论输赢的世界，当今的人们已充分认识到“教育兴则国兴，教育强则国强”的道理。中国要在这样的时代、这样的世界里争一强国地位，必须在把握教育现实的方式上消除根深蒂固的阿Q精神、官场习气和士大夫心态，树立敢于正视教育现实、批判教育现实、变革教育现实的社会人格。

这套丛书不是研究纯学术问题的艰深专著，而是面向社会各界的教育反思性读物，它对当今中国教育热点问题作了简明而不乏深刻的述评。丛书资料翔实，分析严谨，文字晓畅，既富于开拓性和批判性，又有生动、活泼的文风，并有较强的大众性和可

读性。它从中国教育政策和战略的实际社会效应出发，运用现代教育科学的最新成果，考察当前中国教育面临的困难，分析中国教育体制和教育战略的得失，探索跨越教育理论与实践中的存在的误区的路径。它的初衷是将一些青年学者对中国教育现状和前景的最新思考推向社会。它为一切关心教育发展但不熟悉现代教育理论的人士服务，因此，每一个勤于思考社会问题的读者都将从这套丛书中受到有益的启发。

这套丛书从策划到撰写、出版，都得到了福建教育出版社阙国虬社长、杨青楚副社长、王亿钦社长助理、《福建教育》编辑部曾志宏副主任等领导以及众多编辑的积极支持、鼓励和指导，他们为丛书的出版润色不少，在此深表谢意。限于主编者的水平，也限于丛书的作者都是在各自专题领域中的独立开拓者，因此，对一些问题的认识上难免存有分歧。我们认为这是好事，分歧可以引起争论、启迪思路，正是这种不一致性才可以为读者透视中国当代教育提供一个多维的参照系。而一切结论性分析都将属于读者自己。我们希望，这套丛书能对我国教育事业和教育科学研究的健康发展产生积极的影响，我们也希望待这套丛书陆续出版后，能够得到专家们和广大读者对丛书中存在的不足之处加以评说，提出改进建议。在此，我们表示衷心的感谢！

胡东芳

1999年10月

于华东师范大学

目 录

一	中国民办教育：欲说“难为”好困惑	1
二	蓦然回首：民办教育的历史忧思	11
	你方唱罢我登场：中国民办教育的起与落	13
	祖国山河一片红：没有民办学校的中国教育	21
	不信东风唤不回：80年代后期民办教育的兴起	26
	千树万树梨花开：当前中国民办教育的大发展	31
三	众里寻她：民办教育的定位忧思	37
	名实之辩：为中国民办教育正名	39
	路在何方：中国民办教育的办学模式	47
	打破垄断：市场经济下的民办教育	54
四	兴教与牟利：民办教育的办学目的忧思	65
	见利忘义：借兴教之名以牟私利	67
	舍利取义：为中华之崛起而兴教	80
	名利双收：兴学兴业相之而进	89
	兴教强国：谁是最后的赢家	91

五 吸纳与排挤：民办教育的生存忧思	93
补充与竞争：民办教育与公办教育的关系问题	95
招生与毕业：民办学校学生的“进”与“出”	103
政策风险和经营风险：民办学校的困境	116
六 动荡与迷惘：民办学校教师与学生的忧思	121
必须消除的动荡：教师队伍之忧	123
应当克服的迷惘：学生群体之忧	129
简单明了的策略：超越动荡与迷惘	133
七 挑战中的契机：民办教育发展的理性忧思	141
艰难的挑战：20 世纪 90 年代民办教育苦与乐	143
迟来的机遇：21 世纪初民办教育舞台空前广阔	157
应战的策略：民办教育如何实现转机	167
八 比较与借鉴：民办教育发展的国际比较	181
美国私立教育发展的特点及其启示	183
日本私立教育发展的特点及其启示	189
香港私立教育发展的特点及其启示	196
台湾私立教育发展的特点及其启示	200
九 中国民办教育：敢问路在何方？	207
附录一 有关民办教育的法律法规	216
附录二 其它教育法规中有关民办教育的内容	260



中国民办教育： 欲说“难为”好困惑^①

中国民办教育作为改革开放的产物，在中国迅速发展。但是，关于民办学校的生存、发展问题却屡见报端，大批的民办校难以为继。那么，民办教育究竟难在哪呢？

^① 参见胡东芳、傅建明：《民办教育的“难为”与“应为”（上、下）》，《湖南教育》2000年第17、18期。

市场经济的发展，“科教兴国”战略决策的提出，为我国民办教育的产生与发展提供了相应的物质基础与政策条件。我国这样一个发展中国家，要提高全民族的科学文化素质，单靠政府办学的力量是远远不够的，发动社会力量办学是弥补政府教育投入不足的重要举措。在这样的背景之下，我国的民办教育发展很快，民办学校如雨后春笋，异军突起。民办教育作为改革开放的产物，在中国产生并迅速发展，产生了许多积极的影响，然而，近年来，关于民办学校生存和发展的问题屡见报端，民办学校陷入低潮，包括政策风险、经济风险、人才风险、管理风险、市场风险等方面的矛盾凸现，造成大批民办学校难以为继，并带出一系列社会问题。因此，从总体上看，民办教育的“成就掩盖不了问题，问题也抹煞不了成就”。民办教育发展的环境虽然宽松，但处境依然艰难，正所谓“生存不易，发展更难”。人们不得不问：民办教育究竟难在哪里？我国民办教育之“难为”，难就难在目前的民办教育既被“外患”所包围，又被“内忧”所困扰。内外夹击之下，怎一个“难”字了得！“外患”的具体表现是：

——理论的无奈。一般而言，理论是实践的先导，理论应源于实践并高于实践才能指导实践。在民办学校的发展过程中我国理论界也进行了一些研究，但就总体而言，民办教育的理论研究落后于实践的发展与需要；研究队伍相对薄弱、研究成果一般化、针对性和有效性较差；对民办教育的一些基本问题缺乏明确的限定。诸如，民办教育的性质、任务、地位、作用问题，办学自主性与社会制约性问题，经济规律与教育规律问题，投资、产权与回报问题，民办教育管理与立法问题，民办教育的个性化与社会化问题，市场调节与国家干预问题，公平与效率问题，学校的公益性与资本的寻利性问题，公办教育与民办教育的关系问题等等

“民办”咋办？

都有待作出明确的回答。目前民办教育的发展亟待理论界对此进行深入的研究，给他们指明一个前进的方向，以便更好地促进民办学校的正常发展。

——操作的困惑。国家在发展民办教育方面提出了“十六字方针”，即“积极鼓励，大力支持，正确引导，加强管理”。但在实际操作中却有许多的困惑，宏观的方针在很多时候根本就无法解决微观的实际问题。政策因素已在制约民办教育的发展。具体表现为：一是政策不清，影响了投资者的积极性；二是政策不当，引发办学中许多新问题。譬如，在学校设置标准上规定对“以营利为目的”、“无稳定经费来源”、“申办者不宜从事办学活动”等不予批准，这种规定在实际工作中就很难把握。因为要判断是不是“以营利为目的”并不容易；至于“稳定的经费来源”也不清楚具体指什么，学费、家长的赞助费算不算“稳定的来源”？另外，对教师的权利、福利、职称等都无力作出具体的规定。这样就给处理者留有比较大的随意性，不利于民办教育的良性发展。

——观念的滞后。建国以后，我国的学校教育基本上是由国家包办的，所以，目前社会上对民办学校有不少的偏见，甚至一些与发展民办教育有关的部门和人士对民办教育也有不少看法。人们很难从国家、社会、公民都有承担义务教育之责任这个高度去看待民办教育，而对民办教育心存怀疑和偏见。例如，有些人认为民办学校是资本主义性质的教育机构，是个人的营利工具；有些人认为民办学校是民办性质的学校，政府不应该给予经费、校舍等方面的支持；有些人认为义务教育是免费的，是政府应当承担的责任，所以在义务教育阶段无须开设民办学校；有些人认为民办学校的出现将加剧教育机会的不平等，会造成只有有钱人才能上好学校的局面；有些人认为不同办学体制并存，会带来招生、

人事、分配制度等方面的冲突，对公立学校管理造成新的矛盾，加剧生源竞争和师资竞争……所有这一切都使民办学校的发展处于不利状态。

——管理的混乱。在民办教育的管理上，一方面，政府缺乏（其实也是无法）应有的规划、宏观指导和调控，学校的分布区域、规模、数量及层次等方面都无法作出统筹规划。另一方面，政出多门，管理体制不顺，缺乏强有力的管理指导机构，民办学校的发展整体上处于无序状态。具体表现为如下三个方面：（1）审批职权不明确，教育部门、社科部门、民政部门及公安部门多头审批，标准宽严不一；（2）对不同性质、类型、层次的社会力量办学与民办学校和私立学校统一管理，缺乏针对性。现在尽管《社会力量办学条例》规定民办学校统一由地方政府的教育行政部门归口管理，但实际上由于历史遗留问题和利益分配等问题不太容易解决，所以要做到统一管理尚有不少困难，而且教育行政部门也无力担当这个责任。此外，在民办教育管理方面，人员和经费都不足，而且也未形成一个比较完善的管理民办学校的制度和规则。到目前为止，尚没有一个高层次的专门的管理民办教育的机构（仅在教育部成人教育司设有一个社会力量办学管理办公室）。在省一级，有独立的社会力量办学管理机构的更是屈指可数，而且管理模式也不一样。

民办教育上述“外患”的存在，使得民办学校内部本来就有的“内忧”更加凸显，有许多事实令人忧虑，对此，我们既要有清醒的认识，更要深刻地思考。

——办学动机不纯。大体而言，创立民办学校的动机除去确属事业型之外（这类人完全把办学看成是一种社会公益事业，是以一种无私奉献的精神来办学校，如上海的包起桐老师自己出资

集款，创办儿童免费英语口语学校），剩下的只有“学店型”和“混合型”了。“学店型”是以高收费为主要特征的，在实际的民办学校中，有相当一部分是在营利之目的驱使下办起来的。由于把营利作为办学的唯一目的，他们就会以各种“承诺”，如高质量、外语、计算机、出国，甚至以“老板般的派头”、“帝王般的享受”为诱饵，吸引家长把孩子送到学校中来。有的学校把学生的集资费和学费用于非教育性营业或者装进举办者的腰包。学生到校后又会变出不少花样来敛财，譬如压缩课时、并班上课、加收服装费、特长训练费、出外考察费、特殊护理费等等。当然，最大的一笔收入是家长的赞助费，这种赞助可能是实物，也可能是现金，表面上是自愿的，但在很大程度上是非自愿的。一般而言，每个学生在开学之初要支付1~3万元赞助费，每逢节日还需另外奉献。学校几乎等同于“学店”。

“混合型”的办学动机介于“学店型”与事业型之间。这类人办学主要在于成就某种事业，是为了实现人生的一种价值，但也不是不追求金钱。只是不把营利当作惟一的目的而已。他们追求等价交换：我给你子女以优质教育，你给我高额回报。一般地，他们以响当当的质量、优质的服务、令人叹服的学校特色让家长心甘情愿地为其子女付出，从而理直气壮、堂堂正正、问心无愧地赚钱。他们追求优美的学校环境、优良的教育质量、优等的学费。

客观地说，无论是个人、企事业单位还是社会团体投资办学，其动机都不仅仅是赚钱，但也不可否认，纯粹出于对教育事业的热爱，不计较赚钱不赚钱的投资者却也鲜难发现。从经济学角度而言，资本的投入要求一定的回报，投资办学希望得到相应的利润也无可厚非，但学校毕竟是一个公益性机构，如果过多追求经济利益势必改变学校的性质，进而影响教育质量。

——校舍设备无保障。民办学校的办学条件呈两极状态：一部分“贵族学校”拥有优美的校园、独立的教学楼、体艺楼、计算机房、语音室、恒温游泳池等等，其办学条件远远优于一般的公立学校。但绝大部分民办学校连起码的条件都不具备。就全国范围而言，民办学校的运行采取了非常规的方式：先招生后建校舍。大多数都是临时租借其它单位的房子作为教学场所，一年内搬几次家的事也时有发生。许多办学有“做一天和尚撞一天钟”的思想，因而导致学校频频迁移像只“候鸟”。这使得教师和学生都有一种不正规、漂泊流浪之感，都会产生一种尽快逃离的念头。

——教育经费不到位。一个学校的正常运转需要有物力及财力的保证。现在有的民办学校资金投入严重不足，采用“三靠”的办法获取资金：靠滚动式高收费或收教育储备金维持办学；靠花钱请名人题校名、登玄虚招生广告争取生源；靠不切实际的承诺，如以包上高中、大学欺骗家长。从实际的层面看，我国民办学校的资金来源主要是学费、赞助费、贷款、个人或企业的投入等等。前面两者由学生数决定，一旦生源匮乏则断了资金的来源，即使生源充足，就目前政府限定的学费而言，扣除教师工资和基本维持费以后已没有多少剩余，要想对学校进行追加投入就不太可能了；后两者需要限期给予回报，贷款一旦到期必须连本带利奉还，个人和企业的投入是为了高额回报，如果回报不丰则随时都可能“撤资”，而且很多个人和企业对学校的投入往往是“雷声大，雨声小”，口头承诺多，实际到位少。所以很多学校步履维艰，如履薄冰，随时都有关门的可能。例如，上海锦秀园学校为建校舍欠下了几百万元，民工们甚至封校门讨债；南方学校董事长眼看无力维持学校的正常运转，企图卷款潜逃。

为了保证有一笔稳定的教育经费，各地都作了一些探索。如珠江三角洲推出了“教育储备金”制，就是其中之一。但这是一种非法融资行为，学校不是在集资办学，而是在非法聚集资本投入生产和流通领域以获取最大的利润，如果企业经营不善，赚不到钱甚至亏本或破产，那么家长最后的结局可能是血本无归，学校的下场更是不堪设想。

——教师队伍不稳定。优秀的、稳定的师资队伍是提高和保证教育质量的基本前提，但是，组织和建设一支满意的师资队伍，却是民办学校的难题之一。从现状来看，目前，民办学校的教师由以下几部分组成：（1）已退休（含内退）又愿为教育事业发挥余热的教师；（2）停薪留职应聘到民办学校的原公立学校教师；（3）待业求职的大学生；（4）由公立学校派往民办学校协助办学的轮换教师。这些教师按动机可分作求职型、求财型、求用型、求成型、“观海”型，但有一个共同的特点——不稳定：或年逾花甲，不可久留；或一有机会，另就高枝；或组织召回，身不由己；或事不顺心，不辞而别。民办学校中流传的“铁打的城墙，流水的兵”之说是一个生动的写照。民办学校教师一般都是随用随聘，甚至随意解聘或一不开心就辞职不干。教师们心中也有“此处不留爷，自有留爷处”的洒脱观念。如此，教师队伍不稳定也就成为必然。

——生源素质不高。生源问题是民办教育的关键问题之一。如果学生达不到一定数量，学校就无法生存，更谈不上发展；如果学生程度参差不齐素质低劣，教学活动就很难开展。由于民办学校的诸多缺陷，一般都采取来者不拒的招生政策，只要付得起学费，不管什么水平都要。这就很难保证学生的质量。客观地讲，民办学校的学生与公立学校的学生在智商上差距不大，但就学生学