

新时期民办教育研究

XIN SHI QI MIN BAN JIAO YU YAN JIU

湛江市人民政府发展研究中心编

说 明

一、开展本课题研究的目的是：为加快“建立以政府办学为主、社会各界共同参与的开放性办学体制”，推动《999 湛江教育产业发展计划》的实施，促进“科教兴市”。

二、民办教育是我国社会力量办学的统称，系指企业事业组织、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，相对于国办教育、政府投资办教育而言。国外一般称为“私立教育”。为了行文上的方便，本书通称“民办教育”。

三、本书在历经数月调查研究的基础上撰写而成。其间参考了有关国内外民办教育的大量书籍、文章和资料，为节省篇幅，不一一注明出处。

四、本课题调研过程中，得到湛江市教委、广东省教育厅有关处室的大力协助，原广东省副省长、教育专家王屏山同志亦给予热情支持和指导。

五、本课题由湛江市人民政府发展研究中心组织程永年同志主持，汤志岳、郑志杰、谭龙文等同志参与撰稿，最后由丘明章同志修订定稿。

目 录

一、民办教育的历史回顾	(1)
我国历史上的私学	(1)
我国历史上的书院	(5)
从私办学堂到私立学校	(10)
解放初期的民办教育	(12)
二、民办教育复苏发展的背景及其意义	(14)
民办教育复苏发展的国际国内背景	(14)
发展民办教育意义深远	(18)
三、新时期的民办教育事业	(21)
当今民办教育的性质、任务、地位和作用	(21)
民办教育的优势	(25)
民办教育的体制和呈现的模式	(27)
民办学校的收费方式	(31)
四、民办教育发展前瞻	(35)
当前民办教育面临的困难	(35)
面对现实寻求发展对策	(38)

民办教育的发展方向	(42)
民办高等学校未来展望	(46)
五、二十世纪国外民办教育的发展态势	(50)
欧美民办教育的新发展	(50)
亚洲七国民办高校扫描	(52)
国外民办中小学教育的发展与现状	(58)
国外民办学校的特点与模式	(63)
国外民办学校的管理	(68)
国外民办学校的验收评估机制	(74)
六、国外民办教育的启示	(76)
国外民办教育与我国民办教育比较	(76)
美、日民办高校办学模式对我国民办教育的启示 ...	(80)
美国民办教育政策的特色及其借鉴意义	(90)
七、湛江民办教育	(98)
湛江民办教育的发展现状及其特点	(98)
湛江民办教育存在问题	(102)
湛江民办教育发展的意见和建议	(104)
八、对几项重要政策的认识	(107)
全面贯彻“十六字方针”	(107)
正确理解“政府为主，多主体参与，共同发展”	
.....	(109)

关于民办教育营利的问题	(109)
对群众自发办学是堵还是导	(110)
九、民办教育政策文件汇编	(112)
中共中央关于教育体制改革的决定 (1985.5.27)	(112)
中国教育改革和发展纲要 (1993.2.13)	(126)
关于深化教育改革全面推进素质教育的决定 (1999.6.13)	(151)
中华人民共和国义务教育法 (1986.4.12)	(166)
中华人民共和国教师法 (1993.10.31)	(169)
中华人民共和国教育法 (1995.3.18)	(178)
中华人民共和国职业教育法 (1996.5.15)	(191)
社会力量办学条例 (1997.7.31)	(198)
国家教育委员会关于实施《社会力量办学条例》	
若干问题的意见 (1997.10.20)	(208)
关于社会力量办学的若干暂行规定 (1987.7.8)	(215)
关于印发《民办高等学校设置暂行规定》	
的通知 (1993.8.17)	(218)
关于社会力量举办的非学历高等教育机构	
名称问题的批复 (1994.11.1)	(225)

社会力量办学财务管理暂行规定（1987.12.28）	
.....	（227）
社会力量办学教学管理暂行规定（1988.10.24）	
.....	（231）
社会力量办学印章管理暂行规定（1991.8.21）	（234）

一 民办教育的历史回顾

我国历史上的私学

我国民办的教育有着悠久的历史，大概始自封建社会形成的初期。时间可以追溯到 2500 年前的春秋后期。当时的名称叫私学，相对于政府主办的官学而言。

春秋前期的奴隶社会已有官学的存在，所谓“学在官府”学校完全是为培养奴隶统治者而设，一切学术文献全由官府所垄断。当时根本不可能有学术自由，也不可能从掌握知识的奴隶主阶级中分化出独立自由的思想体系，所以那时私学不可能产生。只有到春秋以后，奴隶主垄断的官学才被打破。

春秋时期是奴隶制向封建制转变的过渡时期。生产力的发展，生产技术的提高，促使井田制的解体，土地私有制开始形成，新的社会阶级——地主阶级与农民阶级出现。此外，由于生产工具和技术的进步，交通、商业的发展，出现了独立手工业工人和商人，也打破了“工商食官”的局面。一些商人利用他们的财力兼并土地，同时也转化成了新兴的地主。原来的奴隶，他们的身份也获得了一定改变，一些则成了手工业工人。奴隶制开始崩溃。

在社会的变化发展中，这时出现了“士”这样的知识阶

层。他们中有些是从工商身分转化而来，有些是由平民上升而成。他们为诸侯公室所豢养，为社会所尊重，其出路也渐多，势力也渐大，他们当然也成了小地主。他们带来了新思想意识，向往摆脱奴隶制束缚的自由，自觉地代表着新兴地主阶级的利益。

与此同时，官学开始废弛，典籍扩散，那些“士”取得了对典籍独立研究的机会，扩大了学术自由的空间，他们可以冲破官学的束缚进行讲学。只有这时，私学才开始出现。

具有划时代的私学创设，应首推孔子为代表。

孔子名丘（前 551—前 479），字仲尼，鲁国陬人。他的一生正处奴隶社会向封建社会的过渡时期。其祖先原是宋国的贵族，至曾祖迁鲁时已失掉贵族地位。他既目睹奴隶主贵族的没落，也亲身感受新兴地主出现的社会变革。他的思想和内心存在着种种的矛盾。在学术空气容许他作独自标立和发展的环境下，他创设了儒家私学。

他三十岁即开始教育活动，“周游列国”，宣传他的政治理念和学术主张。他一方面感叹惋惜周朝奴隶制度的“礼崩乐坏”，提出他的思想核心“仁”，要“克己复礼”，即恢复这种奴隶体制。另一方面他也意识到奴隶制度的“不仁”，提出一连串的道德标准。尤其在教育思想方面，他打出“有教无类”的旗帜，批判和打破奴隶主贵族垄断学校教育的局面。由于种种矛盾他走向折衷的“中庸之道”。

现在撇开他所主张的政治思想内容，光是开创了私学，建立了“儒家学派”，在中国思想史和教育史上就有着极伟大的意义和贡献。他成功地探索出本质上就是民间办学之路，打破了只能“学在官府”的一统，开拓了学术新风气，发挥了私人讲学、办学的智慧和积极性，为春秋战国时期学术的勃兴一百

家争鸣铺下了基石。这种私学的开创，是完全符合当时的历史潮流的。当时私学并兴，还有墨翟的墨家私学，少正卯的法家私学等。

战国时期，私学发挥了更大的作用，其时教育主要是靠私学进行的。儒、墨、道、名、法、阴阳、纵横、道德、农、杂诸家都有私学，从师成为一时的风尚。如孟轲“后车数十乘，从者数百人，以传食于诸侯”。许行是农家的代表，自耕自食，也有“徒数十人”。加上当时各国诸侯都争相养士，各种学派的知识分子结集一起，形成规模庞大的学术基地。如齐国国都临淄稷门，门下设学林立，称“稷下之学”。这些私学的争相竞发，把我国的学术思想、文化成果推到了一个高峰，为我国留下大批珍贵的遗产。这种创造，在中国古代乃至世界古代教育史也是罕见的。

两汉时期，官学和私学都得到空前的发展。为了“独尊儒术”，汉代把官学分为中央与地方两种。中央的官学称太学，地方的官学谓郡国学校。太学相当今天的大学，为当时国家最高学府。设博士专事知识的传授，研究专门的学术。由于政府的重视与支助，太学生历朝逐步有增加，但要进太学受教育殊非易事。郡国学校一般办得较差，大多有名无实，招生人数也有限，且兴废无常。富家子弟多以钱求取，而大量青年却缺乏就学机会。这给私学的发展提供了有利的条件。

汉代经师大儒凡得不到从政或任博士机会的，即从事私人讲学。也有很多名儒一面做官一面收录弟子，罢官还家仍讲学授徒不辍。如西汉的董仲舒晚年致仕以后，便在家专门著书讲学。东汉的王充一大半的时间都在乡里著书教学。

汉代私学还有个显著的特色，便是补充了官学中所缺乏的蒙学，开辟了私学的新领域。少年儿童多半就学于私学，这样

就使私学在数量上超过了官学而占着重要的地位。

魏晋的私学象两汉一样，仍然在与官学并存中发展。

魏晋时的官学虽然也设太学，为照顾士族的特权，他们在官学中又多设了一个国子学，规定五品以上官员子弟才能入学，更大限度限制了一般庶族子弟进入高等学府的机会，这样就迫使他们只能从私学中找出路。

另外，那些儒学大师在玄学泛滥中要顽强坚持自己的传统学术，都纷纷聚徒讲学，生徒常有几百或几千人。如吴郡范平学问渊博，当时很多著名人物都来受业，范家供应衣食，常有百余人之多。济南刘兆，博学洽闻，屡征不就，潜心著述，从他受业的有几千人。庐江杜夷，世以儒学称，生徒常亦千余人。因此，两晋私学也大盛一时。这使儒家道统继往开来，也使私学这一民办教育形式显示出它源远流长的生命力。

从先秦到两晋，私学在我国教育史上作出重大的贡献。

首先，从办学体制来看，它是一种带有普及教育的教育形式。对学生的招收，没有等级的区别，无论富贵贫贱，只要愿意学习，任何人都可以入学受教育。这样，教育范围就十分广泛，遍及各阶层。使教育从王宫、官府中解放出来，并使教育与政治有所分离。这种教育形式，在发展过程中虽充满着坎坷，但它符合人们的强烈所需，补充了官学的不足，发展了教育理论，积累了教学经验。

其次，从师资素质来看，他们大都是学有专攻，诲人不倦的釉教育为终身己任的学问家。教师不再是官吏而是较独立的社会自由职业者。他们可以自由讲学，学生也可自由择师。教师对学生的学费要求极低，只要能维持其生活资俸及教学活动即可。有些教师家境较充裕，反而出资资助学生的学习生活。前面提到晋时的范平便是如此。有些教师甚至与学生一起耕

作，以获取教学与生活必要之需。如东汉的私学教师李恂，“潜居山泽，结草为庐，独与诸生织席自给”。又如晋时的杨轲，学业精微，养徒数百，常食粗饮水，衣褐蕴袍，人不堪忧，但他悠然自得，乐在其中。他们把自己的教学看成一种激扬人生的事业。正是这些人的敬业与奉献精神，铸造了博大精深的学术思想，汇聚成为中华民族优秀的传统文化的一部分，成为社会的财富。

第三，私学拓展了学术自由研究的空间。官学与政治及当时的统治思想密切相关，封闭而板滞，受朝代的变易更迭影响很大，兴替盛衰起落无常。而私学与官方关系不大，社会政治的动荡影响不那么直接，因此，它不仅把人才的培养延续不来，而且保护了因动乱而遭破坏的文化教育。由于私学在办学方面的灵活性，它可以传授当时的统治思想内容，也可以不传授这些方面的思想内容，甚至可以传授统治意识所排斥的一些东西。它们的学术价值只有通过私学的渠道保存下来。尤其那些被视为“奇技淫巧”的古代自然科学和各种技艺，也是通过私学而得以传承的。至于中国社会历史上被称为学术思潮的东西，无一不是在私学中产生，最后才被反映到官学中去，并被承认而加以采用的。

我国历史上的书院

我国民办私学延绵不断，隋唐以后一样与官学相并发展，形式上却有了不同。当时的私学向着两方面发展，专事学术研究的高级私学发展为书院（有些称精舍），低级的则形成以教授一般文化知识为目的的蒙馆、私塾等。这种情况一直延续到

清末，虽然中间经历过种种曲折。

书院的名称始自唐代，本为皇家藏书之所，当时学者隐居，聚徒讲学，亦称书院。唐五代战乱，庠序不修，学者避居山林创办书院的更多。北宋时已颇普遍，南宋更趋大盛。书院是一种全新的教育组织，由唐宋至清代一千二百年间它都是教育十分重要的组成部分。在这一历史时期，在政治和教育上都起过很大的作用。

书院之所以产生和发展于唐五代，除了战乱造成学者隐居山林，潜心讲学之外，更重要的还有其经济、政治的社会原因。唐末以来等级受田制度崩溃，士族特权已经衰落，社会上出现了不少不以门阀等级为凭借的庶族地主。他们有一定经济实力，政治上却不是当权派。为了自身的利益，他们要求参政，要求发表自己的主张，要求学术自由，要评说时政得失等等。书院就是在这种社会的政治要求下出现的。

隋唐时代科举取士的制度已经形成和确立，但书院一出现就不是科举的附庸。可以说它与科举基本是脱节的。书院一般对科举抱着漠视的态度。生徒自由研究学问，讲求身心修养，有时免不了还清议时政。书院成了人才集结，形成学派，甚至是政治反对派的基地。

历朝统治者对书院都抱审慎支持和严肃控制的态度。两宋书院盛行其间，好些有名书院都得到朝廷诏赐，或由地方政府置田以给养，实行民办官助。一些书院则直接由政府举办。到了元代，元世祖曾诏令全国：“先儒过化之地，名贤经行之所，好事之家出钱粟赡学者，并立为书院。”此时书院更大行其道，到处兴建；同时书院的性质亦已变化。本来是私人自由讲学所设置的教坛，现在却变成了科举考试的讲习所。一些书院还由政府委派山长（主持人），这样，书院也就与当时的官学合流。

这时只有纯粹私人设置的书院才能反映民间办学的本质。

明初兴官学，书院曾沉寂百年，至成化年间才恢复。尽管统治者对书院加强控制，不少书院还是坚持他们自由讲学和独立思考的探索精神。在宋明理学熏陶下，他们追求“义理”，把封建道统发挥得淋漓尽致。对那些违反封建伦常及君臣之道的权奸深恶痛绝。他们一边研讨学问，一边清议讽谏朝政。终导致触怒当权派，出现明代四次禁毁书院的重大事件。从嘉靖到天启一百年间，书院屡兴屡废，所加的都是“倡其邪学，广收无赖”，“摇撼朝廷，爽乱名实”的罪名。这时只有蒙养方面私学得到较正常的发展。

第四次禁毁书院是一次震惊天下的政治事件。由于无锡东林书院诸生对权奸魏忠贤的抨击而导致对所谓“东林党”的武力镇压。这是当权派控制书院的另一种残暴手段，也表现了书院坚持对学问独立自由探讨、清议时政的精神。

清代对待书院，一方面依然严加控制，一方面则加以利用。他们的控制是害怕书院讲学发扬爱国精神和民族思想。顺治九年（1652），清廷勒令“各提学官督率教官，务令诸生将平日所习经书义理，著意讲求，躬行实践，不许另创书院，群聚结党，及号召地方游食之徒，空谈废业。”这是个十分明显的防禁措施。到了雍正十一年（1733），清政府已感自己站稳了脚跟，于是又勒令各省设立书院，因为“近见各省大吏渐知崇高实政，不事沽名邀誉之为，而读书应举者，亦颇能屏去浮嚣奔竞之习，则建立书院……亦兴贤育才之一道也。”还专门拨款兴建各省城书院，各地闻风竞效，政府亲自督办，于是书院便完全纳入了官学的轨道，成了科举的附庸。这种情况一直继续到清末。

作为民间办学形式的书院，走过它曲折、兴废、变化的历

程，它在中国教育史上占着重要的地位，并且作出了重大的贡献。它为国家造就了大批优秀的学者和各方面的人才，建造了光辉灿烂的文化丰碑。举岳麓书院来说，它的存在超过了千年。一千多年来，它集中了大量海内最高水平的教育家，其中包括可称世界第一流的文化哲学大师朱熹、张栻、王阳明。岳麓书院也堪称世界上最古老的第一流的高等学府。就在这民办官助的高等学府里，它培养了大批令人叹为观止的杰出学者专家。远的不说，光就清代而论，就有哲学大师王夫之、理财大师陶澍、启蒙思想家魏源、军事家左宗棠、学者政治家曾国藩、外交家郭嵩焘、维新运动领袖唐才常、沈荃、教育家杨昌济等。

另外，书院在教育史上给我们倡导了一条比过去任何私学都更成功的民办教育道路。它与政府办学并行发展，而又能独立于官学之外以发挥其创造。它的实践也昭示他们的教学可以比官学办得更好，并能造就时代顶峰级学术英才。书院的教学以及组织管理的经验尤其教学与研究结合的方法也给后人诸多启迪与极好的借鉴。

这段历史时期，中国有多少书院已难以统计，按《中国书院辞典》估计约有 7300 余所。目前有资料可稽的就有 1565 所，广东有 90 所，遍布于全省。

书院办得出类拔萃，享有极大名望的有：唐代始建南宋朱熹重修讲学的庐山白鹿洞书院、南宋张栻讲学的长沙岳麓书院，南宋吕祖谦讲学的丽泽书院、南宋陆九渊讲学的象山书院统称四大书院。其他应天书院、石鼓书院、嵩阳书院、睢阳书院都很有名。

书院是这一时期私学的主要形式。当然同时还存在着名儒个人讲学和蒙童教育的私学，但时代主要的学术精英的作用大

都发挥在书院的教育方面来了。书院不同于唐前的私学。一、唐前私学都是学者一段时期从事教学的个人行为，书院则有办学的传承和传统，是个接力的链条。如白鹿书院、岳麓书院等办学都超过千年，山长（主持人）更换了几十人，但仍继续本其儒家传统办下去，成了历史过程的集体创造。二、唐前私学讲学地址随个人选择变迁，有很大的个人意向性。书院办学地址一经选定就成了固定的教学和学术基地，具备了一个专门学府的雏形，为学术的传承增加了凝聚力。三、私人讲学缺少组织环节，教学的双边活动，只有学生援疑质理和教师的解答。书院的教学活动有一套完整的“学规”和“教约”，这里包括了教学的规则，学生生活和读书的守则和戒条，学习的项目和标准，学习的次第和方式等。这些都为以后学校建立教学计划、规章制度作了很好的示范。

以上这些都是书院脱颖于官学的创造，是民间办学在教育史上的突出贡献。它逐渐趋向于新型的教育，与时代及社会相靠更为紧密了。

甲午战争（1894 年）后，梁启超创建湘南时务学堂，开书院改革之先。当时在洋务思想的影响推动下，清末行新政，改学制，光绪二十七年（1901）清廷接纳张之洞、刘坤一等人的建议令废书院为学堂。自唐五代到清末历时一千二百年书院宣告结束。

从私办学堂到私立学校

自光绪二十七年（1901年）清政府明令废书院以后，翌年颁布了“钦定学堂章程”，基本仿效欧美教育拟订学制，系统性较好，但学制本身仍不够完备，加上其他原因未能实行。光绪二十九年（1903年）再正式颁布了《奏定学堂章程》，规定了各级学制系统，并在全国推行。该年是癸卯年，通称“癸卯学制”。

“癸卯学制”颁布是我国教育史上一件大事，它不但是使书院逐渐改为学堂，而且宣告了从隋代开始在中国实行了1300年的科举制度的完全废止。

清末废科举兴学堂有种种的原因，主要是自鸦片战争以来，中国所受到侵略的惨痛历史教训。一些有远见的知识分子包括封疆大臣严复、康有为、张之洞等，深感积弱要图强御侮，必须象西方国家一样振兴现代实业，做到“船坚炮利，垒固兵强。”而要做到这一点，首先又在于培养新型科学人才。改革旧科举教育制度成了历史的迫于眉睫的急务，学习洋务成为人们的共识。

另外，鸦片战争打开中国大门以后，西方意识通过商务与传教等渠道输入中国。教育方面，通过书籍翻译出版，大量介绍了西方的教育制度。如德国传教士花之安在1873年出版了《德国学校论略》和《泰西学校论略》还有李提摩太1870年所著的《七国新学备要》和林乐知的《文学兴国策》等影响都非

常大。另外，国内也编了不少介绍外国教育制度的参考书。如湖北教育部就编辑了《师范讲义》四册，详细介绍了德、法、美、日、英等国各类学校的教育制度。在这种实际需要及理论影响下，中国的新式学堂于是开始设立。

属于非政府行为的私立学堂的开设，在中国半殖民地的特殊环境下最早还是外国教会所创办。举女子学校为例，1843年，英国东方教育促进会就创办了福州育英女塾。19世纪70年代“洋务运动”时期，外国教会又开办了北京贝满女中，上海中西女中等。高等学校方面，美、英教会创办了一系列大学，1885年在北京建立了汇文大学，1901年在苏州建立了东吴大学，1904年在广州建立了岭南大学，1906年在上海建立了圣约翰大学，1906年在北京建立了协和医科大学，1910年在南京建立了金陵大学，在杭州建立了之江大学等。帝国主义在中国办学，志在文化侵略，但也在客观上引进了西方的文化和科学，导致我国文化一次巨大的变革。

此时，国内个人兴办的学堂也大量出现，如1904年严修、张伯苓创办的南开学堂，陈嘉庚创办的集美学堂等。由于当时强兵富国的时势需要，开办的私立学堂属于职业技术方面的居多，一时各种各类的私立专门技术学堂及洋务派官僚开办的洋务学堂遍于全国。

辛亥革命成功后，1912年孙中山组织临时政府立刻着手进行教育改革，教育家蔡元培任教育总长，制订并颁布了一系列各类学制方案。原学堂名称一律改为学校，学生在校时间较“癸卯学制”缩短2—3年，从蒙养院（幼儿园）到大学院（研究院）系统齐全。教育部颁布了《小学校令》、《中学校令》、《大学校令》、《专门学校令》，内中明确规定：除高等师范学校、高等学校（教会办学例外）全归官办外，一律允许私人办