

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN 民办教育创新 MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

民办教育创新

区域和学校的探索

MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

陈峰 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

民办教育 创新

区域和学校的探索

MINBAN JIAOYU CHUANGXIN

陈峰 著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

民办教育创新：区域和学校的探索/陈峰著. —广州：暨南大学出版社，2011. 6
ISBN 978 - 7 - 81135 - 954 - 1

I. ①民… II. ①陈… III. ①民办学校—研究—中国 IV. ①G522. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 165836 号

出版发行：暨南大学出版社

地 址：中国广州暨南大学

电 话：总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真：(8620), 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编：510630

网 址：<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版：广州市天河星辰文化发展部照排中心

印 刷：湛江日报社印刷厂

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：12.625

字 数：310 千

版 次：2011 年 6 月第 1 版

印 次：2011 年 6 月第 1 次

定 价：25.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换)

序

中国民办教育向何处走，打什么旗的问题，相关的法律和国家中长期教育改革与发展纲要之中都已经做了明确的阐述。地方政府的推进责任和民办学校本身的努力，是铸就未来民办教育辉煌的前提。笔者长期从事区域教育发展的战略、规划研究工作与教育实践，从现实的民办教育的发展之中找到“教育创新”这一主线，发现它贯穿于改革开放 30 多年的区域民办教育的发展历史中，促进了民办学校的成长和壮大。民办教育创新，这是一个看似普通，其实非常有意义的话题。因为，它是未来中国民办教育持续发展的重要法宝，应使其真正成为教育发展的增长点和教育改革的重要促进力量。

民办教育创新既是工作的法宝，也是民办教育发展的理论，这是笔者想通过本书的研究反映和体现的观点。30 多年来，中国民办教育经历了从边缘化地位向主流化地位转型，从补充性作用向发展性作用转型，从行政性管理向法制化管理转型，从指令性调节向市场化调节转型，从机遇性竞争向实力性竞争转型，从单一化模式向多元化模式转型。我一直期待有人能够基于 30 多年民办教育的发展，进行一些规律性的探索。本书从民办教育发展创新的角度，对区域和学校两个层面的具体问题做了颇有新意的探索。

中国民办教育发展非常不平衡，区域化特征非常明显。各级政府对民办教育的认识存在差异，他们对民办教育在本区域教育整体发展乃至经济社会发展之中的定位，以及推进民办教育发展的胆识，是造成各个区域民办教育发展不平衡的主要因素。本书超越此一般认识，在以广州民办教育 30 多年的发展为研究对象的基础上，用扎根理论的方式，提炼出影响区域民办教育发展的因素及其结构的“四面锥”模型，提出教育创新是具有统领性因素的观点，初步建构了区域民办教育发展的理论。对区域民办教育创新之中的重要问题，如区域民办教育发展的环境分析、区域民办教育政策和制度的创新问题、名校办民校的问题、区域内公办学校和民办学校关系的问题等，作了纵向而有见地的深入探讨，对把握区域民办教育创新的具体规律，对区域教育管理工作，尤其是民办教育管理者颇有启发。

尽管目前中国民办教育的法规和政策还存在一些不尽人意的地方，但历史地看，与 30 多年内的任何一个时期相比都要好得多。区域政府应该继续走教育创新的道路，用理念创新拉动政策创新，用政策创新来吸纳社会资源进入教育系统之中，让民办教育在区域之中强大起来，促进区域教育的协调发展和社会经济的科学发展。

中国的民办学校整体上处于成长期，与公办学校相比还不成熟，对自己的成长模式也缺乏足够的自我意识，加之大多是投资办学，出现了急功近利、内部管理混乱、简单模仿公立学校等许多问题。不少民办学校已经倒闭或正面临倒闭的危险。我一直倡导民办学校

要二次创业，抓住机遇、强身健体，追求高质量、办出特色。本书的研究较为全面地探究了这个问题。民办学校创新的逻辑，对民办学校为什么要教育创新和怎么样进行教育创新等问题，作了理论性的阐述。对具体的课程与管理、教师队伍、招生、办学质量控制等问题创新思路的分析，凝聚着笔者的实践智慧。

从实践之中总结出理论，在理论的引领下分析具体的民办教育创新问题，提出有启迪的思路和针对性的建议，这是本书的一大特色。笔者作为教育科研人员，在单位的支持下结合民办教育实践进行探索，书中的许多发现和感悟是“只缘身在此山中”的行者才会有的；对区域民办教育和民办学校创新理论的建构，对具体创新问题的探析，却又是笔者作为“局外人”，没有被“当局者迷”而进行深入挖掘的结果。看得出来，本书的内容绝不仅仅是查资料、看文献就能够完成的，许多内容与其说是写出来的，不如说是做出来的。

总之，从教育创新的角度研究民办教育，而且涉及区域和学校这两个层次，既有实践根基，又有理论建构，这本身就是一种成功的创新研究，在民办教育的实践和理论研究之间架起了一座桥。期待着更多有思想、有实践根基的民办教育研究成果出现。



2011年4月8日

引言

中国民办教育“正确地”走发展之路

举什么样的教育发展大旗，走教育发展的“正确的”路，走民办教育发展的“正确的”路，这是党和国家所考虑的问题，并已初步作出决策。剩下的就是要探讨如何“正确地”走发展之路的问题。

一、民办教育的未来发展要依靠民办教育研究

对于改革开放 30 多年来的民办教育，袁贵仁说：“我们从国情出发，解放思想、实事求是、与时俱进，在民办教育的法制建设、政策扶持、管理模式、治理结构和资金筹措等方面不断改革创新，积累了有益经验，涌现了一批办学质量高、社会声誉好、富有特色的民办学校，初步形成了具有中国特色的民办教育发展模式。”^①中国民办教育发展的成就都是在“摸着石头过河”中取得的。在摸索的过程之中，民办教育政治地位的确认、国家经济社会发展提供的环境条件、百姓教育需求的增长、民办教育工作者的实践创新、民办教育政策的创新，都是民办学校背后强大的驱动力和依靠力量。这些力量依然是今后发展目标教育所要借助的推手。

面向未来，《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出，民办教育是新阶段教育事业的重要增长点，是促进教育改革的重要力量。“中国民办教育依然有着广阔的发展空间，民办教育有必要也有可能得到充分发展。”“民办教育要从高速发展的初创期向成熟期过渡。”“我国民办教育事业需要通过进一步深化改革，实现地位、作用、管理方式、调节方式、竞争方式、发展模式的合理转型。”^②

在笔者看来，民办教育已经进入质量、特色和持续发展并举的时代。顺应时代步伐，当前的民办教育发展要依靠科学、理性的力量，这不仅仅是教育事业落实科学发展观的需要，更是来自民办教育转型发展的内在需求。如果说，初创时期的民办学校和民办教育发展靠眼光、靠闯劲、靠政治敏感性、靠商业嗅觉、靠点子、靠机会、靠市场、靠政策等，那么，现在和未来的发展更多的是靠市场、靠政策、靠智慧。其中，智慧怎么来？那就是从民办教育的研究之中来。

① 袁贵仁：坚持改革创新 引导民办教育健康发展。中国教育报，2008-06-26，第3版

② 陶西平，王佐书：中国民办教育。北京：教育科学出版社，2010.2

民办教育研究曾经在促进改革开放以来民办教育事业的发展之中起到重要的支持作用；各国民办教育状况和政策的比较研究为我国民办教育发展的定位、法规出台起了参考与决策的作用；对民办教育发展的实际情况和问题的调查研究，为相关的法规和政策出台起了智囊作用。那么，民办教育研究如何为新时期的民办教育发展服务呢？

二、民办教育研究的重心是关注民办教育实践

在民办教育发展的初创时期和数量发展主导的时期，观念、环境、政策是民办教育事业发展的关键性因素，因而是人们研究的重点领域。例如，《民办教育促进法》出台前后，相应的民办教育研究主要集中于如何为它的研制和执行服务，尤其是出台后的有关实施办法的研制。具体承载着中国民办教育事业发展重任的区域（主要指市、县）民办教育机构的发展，似乎属于微观的领域，很少进入研究者关注的视野。这是看得见和可以理解的事实。

在中国民办教育的百花园里，各个地域的民办教育的不同发展水平、各具特色的发展模式、各有特点的发展路径，构成了民办教育的自然生态。例如，谈到民办教育发展，从省级区域的角度来看，绕不开广东、浙江、陕西等省；从市级区域的角度来看，肯定不会忘记曾经引领民办学校或民办教育发展的广州“教育储备金”模式、温州和宁波“教育股份制”模式、西安“民办高校群”等。当然，每个地域的民办教育事业都有着自己的代表学校或“窗口学校”。民办教育的事业发展首先就是要保护好这些在改革开放之中艰难取得的成果，要在已经存在的民办学校种群的基础上再追求“增量”发展。因此，如何在未来民办教育的实践之中继承创新、可持续发展，这是民办教育的千秋大业。

顺应此，民办教育研究要从观念研究、比较研究、政策研究适度转型到民办教育的实践研究。

民办教育的实践研究包括民办教育政策执行和民办学校的发展研究两个重要的领域。一方面，民办教育法规和政策的落实主要靠地方政府。促进民办教育发展政策执行的过程就是把国家宏观政策与当地实际结合的过程，是一种教育政策创新的过程。另外一个方面，民办学校的发展除了需要地方教育政策的扶持外，更多的是需要科学理性的指导。民办学校在实践中，确实积累了许多经验并取得了可喜成绩，但也存在许多问题，具体体现在办学理念偏差、内部运行不规范、教师权益无保障、学校发展缺乏后劲等方面。这些都涉及民办学校的实践智慧，需要教育科学研究的支撑。

三、民办教育实践经验要升华并形成理论

在国家出台《民办教育促进法》后，不同区域的地方政府基于落实相关法规和政策动力、迫于现实的财政压力等原因，对区域民办教育制度创新持更加务实的立场。因此，地方政策主导民办教育的创新和未来发展的现象，正在中国大地上出现。各地发展民办教育的状况，客观上构成了民办教育的内部竞争和合作机制，其创新突破的做法和积累的经验，可以成为各地发展民办教育事业共享的财富。

另外，“实事求是、因地制宜，不断创新制度设计，是区域民办教育领先发展的重要

经验”^①。这是民办教育发展的财富，那么未来的民办教育和民办学校发展呢？

登高而招，臂非加长也，而见者远；顺风而呼，声非加疾也，而闻者彰。假与马者，非利足也，而致千里；假舟揖者，非能水也，而绝江河。君子生非异也，善假于物也。《荀子·劝学篇》中，先人已有提示。我们要借教育研究的力量来总结民办教育的经验，并上升为更富有指导性的理论，为未来的民办教育发展提供新的智力支持。

在民办教育发展经验的总结和提升之中，深刻和独特的视角是关键。有例为证：《中国民办教育》一书对民办学校发展的经验总结之中，提炼出“坚持严格管理，强调依法办学，是实现民办学校持续、健康发展的重要保证”，“守法诚信、规范办学，注重质量、强调特色，是民办院校不断发展壮大的关键所在”。^②在笔者看来，此书对民办教育发展的重大历史经验——教育创新没有涉及，这是非常遗憾的。众所周知，改革开放 30 多年的民办教育发展史，可以在某种程度上看成是一部教育创新的历史。不研究这一问题，所总结的经验会显得有些苍白，并难以上升为具有个性的民办教育发展理论，使民办教育事业出现“无理论则盲”、“无实践则空”的尴尬局面。

为此，民办教育的实践研究需要关注属于自身的“真问题”和核心经验。

四、民办教育创新是推动民办教育事业发展的“真问题”

民办教育需要形成自己的理论来支持民办教育事业的发展。民办教育理论的形成来自于民办教育专属领域的实践，扎根于民办教育发展的“真问题”研究之中。这种“真问题”隐藏于民办教育现象背后，处于“洋葱圈”的核心。那么，如何寻找民办教育发展的核心“真问题”呢？

先看这样一道数学题：请挪动其中的一个数字（0、1、2），使“ $101 - 102 = 1$ ”这个等式成立（注：是挪动其中的一个数字，且只能挪动一次，而不是数字对调）。很多自以为聪明的人都难以找到其中的答案。其实，只要把 2 向上挪动变成 10 的平方，问题就解决了。这里，我们不难发现造成阻碍的是人的思维方式：在空间上有向左右移动的思考，缺乏向上的思考。其实，区域民办教育经验升华和民办教育问题的解决又何尝不是如此！故能够同时兼顾二者的就是民办教育创新。

我们很容易看到中国改革开放 30 多年来民办教育发展的法制和政策环境所提供的制度资源特性，看到政府的重视程度和扶持力量，发现其背后的经济发展水平的根本性制约和促进作用，追寻到百姓教育需求的推动力量。但是，是什么把这些因素和力量整合起来促进民办教育发展的呢？就是教育创新！它是教育发展方式的变革，它给教育改革和发展以动力，它是促使民办教育产生和成长的统整性因素。所以，在某种意义上，区域民办教育发展和民办学校发展的根本经验就是民办教育创新，对它的研究和挖掘就属于民办教育专门问题的研究范畴。

从世界范围内（尤其是发达国家）的教育发展和民办教育发展的历史、现实经验来

^① 陶西平，王佐书. 中国民办教育. 北京：教育科学出版社，2010. 28

^② 陶西平，王佐书. 中国民办教育. 北京：教育科学出版社，2010. 28—29

看，教育创新是民办教育发展的正确道路。

结合历史和现实、世界经验和中国国情分析，我们容易推理出：民办教育创新可能就是“真问题”。围绕此问题的探讨，有可能建构属于民办教育的专门理论。

五、未来民办教育创新主要包含区域创新和学校创新

约瑟夫·熊彼特（Joseph A. Schumpeter）在《经济发展理论》之中运用创新理论解释了发展的概念。熊彼特的创新指的是新产品、新生产方法、新市场、新材料、新组织方式。这种创新的定义把创新与发展区分开来，让其和经济活动紧密相连，所形成的创新理论是我们强有力的解释工具。

创新存在于社会活动的各个方面，也包含于教育之中。我们的民办教育（私立教育）创新，是指一种在公立教育大环境下，按照国家政策倡导而成长起来的由非政府财政性经费举办并管理的新学校体系和新制度，它是与改革开放和社会主义市场经济的建立过程相匹配的。教育产品、教育制度、学校组织方式、管理体系的不断推陈出新的过程，也是民办教育与教育市场不断成长和成熟的过程。

民办教育的创新与教育产业的成长关系紧密：改革开放伊始，在公立学校一统天下的情况下，民办学校出现，这属于教育的结构性创新，它改变了非政府力量举办学校为零的时代，填补了民办教育机构的空缺。随后，百姓的教育需求被激发出来，先行的民办学校被大量模仿，民办教育出现了渐进性创新。与国家经济和社会体制的改革战略匹配，民办教育从实践探索走向政治、法律上的相对成熟，《民办教育促进法》等法规、政策的出台，为民办教育体制和活动的根本性创新带来了持续保障。

在上述已经走过的，特别是与法规相连的根本性制度创新之路的基础上，民办教育未来创新的重心更多地落在区域政府和区域教育部门身上，落在民办学校身上。

笔者的研究就从“民办教育创新”开始。

六、民办教育创新是民办教育科学发展的方法论和机制

研究民办教育创新的意义在于，它不仅仅是民办教育发展的历史经验，还是现在走出民办教育发展困局的重要法宝，更是未来民办教育持续发展的重要方法论。

科学发展观是指导我国社会主义建设的重大理论，用它来指导民办教育的发展，就是要形成适合民办教育科学发展的理论。就民办教育的发展而言，考量民办教育发展的实际情况，提炼民办教育发展30多年的历史经验，升华民办教育发展的本质规律，可以使形成的民办教育创新理论具有重要的解释力和指导力。它不仅仅可以解释民办教育发展的既往历程，提供国家、区域和机构层面的民办教育发展的基本逻辑，还可以提炼出民办教育发展的方法论：用民办教育创新来解决民办教育中存在的问题。

作为民办教育发展方法论的民办教育创新发展理论，还可以说是一套民办教育发展的机制。在区域层面，这种机制可以是区域党政负责人主导的区域政治环境、区域经济发展与教育需求拉动、区域文化的推动或制约等合力推动下的教育政策与制度的创新。它的出

台和实施拉动着区域民办教育的发展。在机构层面,则是求生存、求发展的强大创新驱动力量,在科学与理性的启迪下,推动民办学校价值观、市场和行业定位、教育服务供给策略与方式、学校内部研究、组织改造和管理、课程和教学等领域的综合创新。

七、本书的线索和结构

本书以民办教育创新为逻辑线索,分别研究区域民办教育创新和民办学校创新两个紧密相连,却又各具独立阈限的问题。

笔者作为“当事人”,以17年民办教育实践和研究的经历为基础,分专题系统总结区域民办教育创新、民办学校创新的现象和实践经验;笔者又作为“局外人”,撇开具体案例和经验的局限,用“扎根理论”(在经验资料的基础上建立理论的质性研究方法)和归纳的方式,形成相应的区域民办教育创新的理论和民办学校创新的理论,以期达到实践和理论统一。成书之时,根据逻辑体系并为了阅读的方便,把相关的理论章节提前,以呈现源于实践又高于实践之民办教育创新理论的全貌。

本书的第一章,用扎根理论的方式,在广州民办教育30多年发展事实的基础上,总体探索区域民办教育创新的一般理论;第二章结合实际对区域民办教育创新的根基进行了探索;第三章探讨了区域民办教育政策创新这一关键性问题;名校办民校是广泛存在的客观现象,区域民办创新的研究不能够绕开这一现实问题,第四章聚焦于此;第五章涉及对区域内部客观存在的公办学校和民办校之间的关系处理,以期从中发现区域民办教育和民办学校的创新之道。上述五章主要归属区域民办教育创新问题。

第六章是学校创新的逻辑,概括性地对民办学校创新进行扫描;第七章的核心资源与学校经营、第八章的招生、第九章的课程和教育模式、第十章的教师则围绕着民办学校创新的具体方面进行解剖。第十一章是学校评价系统,探讨了保证学校战略实施之中的创新达成的学校自我监控问题。这六章归属于民办学校创新范畴。

第十二章则从外域经验和本土探索的角度看民办教育创新,既打开国际视野,又以中小学转制政策为例来查找民办教育创新的本土教训。最后的第十三章探讨了民办教育创新所要依托的智库——民办教育研究,即探讨如何优化民办教育研究的队伍与机制,希望藉此营造良好的民办教育创新支持环境。

迈克尔·吉本斯等学者提出了一种不同于传统学术研究的知识生产模式,谓知识生产的模式Ⅱ。它主要有以下几个方面的特征:更多地置身于应用的语境之中;以跨学科的方式进行;知识生产的社会弥散化;考虑到知识需求者的要求和应用的社会影响、社会后果,不仅仅由同行进行学术评价,而且由政府、企业和公众来评价研究质量。^①笔者这本研究成果应属典型的模式二,但各专题运用了包含扎根理论、访谈、经验归纳、演绎、案例分析、文献研究等多种方法,各章内容的安排、行文乃至体裁方面,会有些因主题而异,笔者自认为是综合、灵合运用教育研究方法的体现,是一种表达和对话的创新形式,希望能够获得理解。当然,笔者期待民办教育研究者、决策者、管理者、实践者、关心者等的真诚批评和指正。

^① 文东茅,沈文钦:《知识生产的模式Ⅱ与教育研究》,北京:大学教育评论,2010(4)

目 录

序	陶西平 (1)
引 言	(1)
第一章 创新理论视角下的区域民办教育发展研究	(1)
第一节 区域民办教育发展概述	(1)
第二节 区域民办教育创新的具体案例分析	(6)
第三节 区域民办教育发展的“四面锥”模型及其结论	(13)
第二章 区域民办教育发展的根基与环境	(17)
第一节 区域政治环境与区域民办教育	(17)
第二节 区域经济水平和区域民办教育发展	(20)
第三节 区域文化对民办教育发展的影响	(25)
第三章 区域民办教育政策创新	(30)
第一节 理念与定位：民办教育政策创新的前提	(30)
第二节 制度建设——区域民办教育政策创新的可能性分析	(34)
第三节 区域民办教育政策创新的聚焦点和智慧	(38)
第四节 未来区域民办教育政策创新展望	(42)
第四章 “名校办民校”出路“辩”与“辨”	(48)
第一节 “名校办民校”是非“辨”	(48)
第二节 “名校办民校”的根基“辩”	(52)
第三节 “名校办民校”的出路“辨”	(54)
第五章 公办学校与民办学校发展	(59)
第一节 公办学校与民办学校的关系分析	(59)
第二节 公办学校与民办学校的相互学习	(63)
第三节 公办学校和民办学校的对话	(68)

第六章 民办学校创新的逻辑	(72)
第一节 民办学校创新的内涵、目标和意义	(72)
第二节 民办学校创新的空间与内容	(77)
第三节 民办学校创新的原则、策略、管理	(78)
第四节 与民办学校创新相关的几个现实问题	(81)
第七章 基于核心资源打造的民办学校领导	(84)
第一节 资源、学校资源与学校发展	(84)
第二节 成功民办学校的资源摄取及其运用分析	(87)
第三节 培育核心资源的民办学校领导	(92)
第八章 学校招生的观念与“稳生”的智慧	(97)
第一节 民办学校招生中的误区、超越与新思路	(97)
第二节 民办学校“稳生”的问题与改进策略	(103)
第九章 民办学校课程与教学创新	(111)
第一节 民办学校课程与教学创新的几种模式	(111)
第二节 国际双文凭高中的课程与文化整合研究	(119)
第十章 民办学校教师队伍的提升	(128)
第一节 问题、理念、方略——民办学校教师队伍建设	(128)
第二节 促进教师自我发展的策略研究	(140)
第十一章 学校创新发展与民办学校评估	(147)
第一节 立场、力量：民办学校评估概述	(147)
第二节 民办学校“1+2”评估体系的建构	(153)
第十二章 民办教育创新的经验与教训	(161)
第一节 外域民办教育和民办学校创新经验	(161)
第二节 本土民办教育政策创新的教训	(167)
第十三章 民办教育研究与民办教育创新	(176)
第一节 区域教育创新之中的民办教育研究轨迹与经验	(176)
第二节 民办教育研究的组织和展望	(184)
后 记	(189)

第一章 创新理论视角下的区域民办教育发展研究

——以广州为例

在国家层面民办教育政治地位确立和相关法律基本建立的背景下，推进民办教育发展的重任主要落在地方政府身上。研究区域民办教育发展的影响因素、机制和规律等问题，对于促进民办教育事业的发展具有非常重要的意义，对于形成有中国特色的民办教育理论不无裨益。

第一节 区域民办教育发展概述

一、一个被忽略的重要课题——区域民办教育

改革开放以来，中国民办教育事业的发展历程曲折，但成绩昭然。民办教育的规模和发展速度、民办教育的法规和政策、人们对民办教育的理解和接纳等，说明民办教育正在成为教育改革和发展之中的一支重要力量。教育工作者在取得这些民办教育成果的同时，也积累了推进民办教育发展的经验，这些都是民办教育可持续发展所必不可少的。

借助中国期刊网的文献检索和笔者积累的民办教育研究文献分析表明，民办教育的研究成果主要聚焦于民办教育的国际经验介绍、民办教育政策制定、民办学校发展等领域，这与我国民办教育的发展历程相吻合：从复兴到发展，从政治倡导到法规规范。纵观 30 多年的中国民办教育发展，可发现其是以区域为基本单元发展起来的。除了受益于独立学院政策的民办高等教育和受益于公办学校转制政策的部分民办学校之外，其他领域的民办教育都体现出非常明显的区域特征：区域原创、区域特色、区域规模、区域结构等。在民办教育的自然演化过程之中，形成了被学术界、政府官员和百姓共同认可的一些区域特征，从省级区域来看，广东、浙江、陕西、上海四个省市比较有特色。广东以许多个全国“第一”和“教育储备金”办学模式等创新为标识，浙江以面广、模式多样著称（公私结合、股份制、教育卷等多元模式），陕西以民办高校的规模大、数量多出名，上海则以公办学校转制等模式创新、机制创新而凸显。北京大学鲍威发现了中国民办高等教育的生成机制及其区域成长模式：与公办部门相比，民办部门在市场机制中产生的高等教育机构，

体现了其灵活性和对社会经济需求的针对性；民办高等教育的发展呈现区域多元化的态势。在经济发达地区（例如浙江省、广东省）出现了“市场资源依托型”模式，在公办高等教育资源丰富的地区（例如山东、湖北省）出现了“教育资源依托型”模式，而在经济和公办高等教育都相对落后的地区（例如陕西省）出现了由政府替代市场发挥作用的“政策推动型”模式。^①

与民办教育的区域特征事实形成巨大反差的是，关于区域民办教育研究的成果非常少，以至于中国民办教育协会会长陶西平先生在评价广州市教育局的《峥嵘》一书中谈到：“《峥嵘》这本书是系统研究地方民办教育的第一部专著，值得其他地方借鉴。”^②

区域民办教育的研究应该用质性研究领域内的“扎根理论”^③的方式来研究：从区域民办教育的实践经验中发现相关规律，构建、提炼理论。

20世纪80年代末至90年代中期，广州民办教育以“五个第一”饮誉全国：颁布全国第一部民办教育地方性法规——《广州市社会力量办学管理条例》；成立全国第一个统筹管理民办教育的政府专门机构和民办教育非政府中介组织——广州市社会力量办学管理办公室、广州市社会力量办学协会；建立全国第一个民办教育机构基层党组织——中国共产党白云培训学院支部；在全国率先启用统一的非学历教育结业证书、学业证书、培训证书；成立全国首家以民间资本注入、以“私立”冠名的民办高校——广州私立华联学院（1997年7月9—13日，原国家教委在广州市召开全国中心城市社会力量办学管理工作交流会议，肯定了除以“私立”冠名的民办高校外的广州民办教育全国的四个第一）。^④

广州的民办教育在中国民办教育发展历史上扮演着非常重要的开路先锋的角色。对于广州民办教育30多年的发展，在厘清基本事实的基础上，如何寻找其背后的发展缘由、内在与外在动力、影响因素、办学主体、内在规律等，这是深入总结区域（广州）民办教育发展经验的需要，也是进一步发展区域（广州）民办教育的需要。

本章试图深入剖析广州民办教育30多年发展的历史事实，借助区域教育理论、创新理论的要素，从创新理论的视角来分析以广州为例的区域民办教育发展，并期待以此初步构建区域民办教育发展的理论模型。

二、对区域民办教育发展相关理论的概述及其思考

对区域民办教育的研究需要以前人的相关研究为基础，故对其梳理如下：

（一）区域与区域教育

“区域”主要是从地理学、经济学和行政意义上来定义的，文化和历史学意义上的区

① 鲍威. 中国民办高等教育的生成机制和区域发展模式. 北京大学教育评论, 2006 (4)

② 华同旭. 峥嵘——广州民办教育三十年. 内部印刷资料, 2010. 13

③ 格拉斯 (Glaser) 和斯特劳斯 (Strauss) 于1967年提出“扎根理论” (Grounded Theory)。研究者在研究开始之前一般没有理论假设，直接从实际观察入手，从原始资料中归纳总结经验，然后上升到理论。这是一种从下往上建立实质理论的方法，即在系统收集资料的基础上寻找反映社会现象的核心概念。它的主要特点不在其经验性，而在于它从经验事实中抽象出了新的概念和思想。[陈向明. 扎根理论的思路和方法. 教育研究与实验, 1999 (4)]

④ 华同旭. 峥嵘——广州民办教育三十年. 内部印刷资料, 2010. 16—19, 233

域被学者广泛认可,本书主要指行政意义上的区域。一个区域的教育活动与它制定、实施的政策都会在不同程度上与全局产生相互的影响:一方面,任何区域教育政策都应以全局(国家)的教育政策为指导;另一方面,区域在一定程度上又是一个可以相对独立发展的行政体,它拥有一定的自主权与自我发展能力,需根据基于区域经济社会发展需求和供给的区域教育发展整体目标,来考虑和制定(民办)教育的策略和政策。

(二) 区域教育理论

我国学者对区域教育的研究处于起步阶段。实践方面的代表性成果为“1997年上海市闸北区的区域教育可持续发展研究”,从事该课题研究的课题组完成了如康德山的《区域教育可持续发展论纲》(《教育研究》2000年第6期)等成果。由国家教育发展研究中心谈松华主编的《中国区域教育现代化研究》,分析了不同区域教育发展的特征,提出了区域性的教育现代化目标和对策。^①类似的成果还有冯增俊教授主持的“珠江三角洲教育现代化”研究。

我国的教育管理工作已经意识到区域教育发展的重要性,并举行了相应的研讨会。2002年9月21—24日,“第二届全国区域教育研讨会暨教育局长论坛会议”在长沙召开。会议肯定了我国的基本国情是经济落后、人口众多、地形复杂、发展不平衡,因此确定教育发展目标必须从各地的实际出发,因地制宜、分区规划、分类指导、分步实施,我国的教育现代化是分区域、分阶段进行的,各地区应根据各自不同的经济、文化特点,找到符合自身教育发展的有效途径,分层次、有步骤地实现教育现代化。^②

理论研究方面,西北师范大学焦瑶光的《区域教育学》(2004年,甘肃教育出版社)一书,探讨了区域经济、区域政治、区域文化和区域人口等与区域教育的关系,还详细分析了区域教育预测与规划的若干理论与实践问题。^③

(三) 创新理论与民办教育发展

创新理论最早是由经济学家约瑟夫·熊彼特(J. A. Schumpeter)建立的。他在1934年出版的《经济发展理论》一书中,首次从经济学角度提出了创新理论。随后,创新理论有了许多研究方向。

以道格拉斯·诺斯等为代表,把创新与制度结合起来,研究制度因素与企业技术创新和经济效益之间的关系,强调制度安排和制度环境对经济发展的重要性,提出了制度创新理论。诺斯认为,制度创新是使创新者获得追加利益的现存制度安排的一种变革。制度之所以会被创新,是因为创新的预期净收益大于预期的成本,而这些收益在现存的制度安排下是无法实现的,只有通过人为的、主动的变革现存制度中的阻碍因素,才可能获得预期收益。

按照制度创新的观点,收益是推动经济制度创新的基础。这种观点基本适用教育领

① 郭岩. 现代化区域发展模式开题. 中国教育报, 2002 (2)

② 第二届全国区域教育研讨会暨教育局长论坛会议简述. 教育研究, 2002 (11)

③ 焦瑶光. 区域教育研究的兴起和区域教育学的创建. 西北师大学报(社会科学版), 2005 (3)

域。在教育领域，民办教育机构层面的机制和体制创新有收益的推动因素。詹姆斯（E. James）通过分析促进私立高等教育的发展要素，提出了过度需求（Excess Demand）和差异需求（Differentiated Demand）两种发展模型。前者是指在公办教育的数量不足，无法满足社会升学需求的情况下出现的私立教育的成长；后者则是由于公办教育的教育方式或内容无法满足一部分社会群体的特殊需求而导致的私立教育的成长。^①这两种需求的存在为民办教育的创新提供了空间与推动力。

（四）区域创新系统

区域创新系统（Regional Innovation System, RIS）概念最早是由英国卡迪夫大学的库克（Philip Nicholas Cooke）教授在1992年撰写的论文“Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe”中正式提出的。库克等人认为区域创新系统主要是由地理上相互分工却有关联的生产企业、科研院所、教育部门以及金融机构等构成的区域性组织体系，在这个体系内，企业及其机构经由根植性为特征的制度环境系统地从事交互学习（Cooke等，1998）。^②

吴慈生等认为，广义上的区域创新系统是在一定的地域空间范围内，由企业、政府、大学、科研机构以及中介机构等相互作用、相互联系而形成的旨在推动区域内知识创新的区域创新网络，并通过与根植性为特征的制度环境的作用和系统的自组织作用推动区域创新的运行和实现区域发展，它是一个开放的社会系统，也是国家创新系统的一个子系统。^③

（五）关于影响区域民办教育发展的因素

中国教育学会教育政策与法律研究专业委员会等曾经共同举办了“区域民办教育发展战略研讨会”，围绕“诸暨现象”进行了探讨。^④这说明研究者开始关注影响区域民办教育发展的因素。

三位著名民办教育研究学者发现中国民办教育发展具有区域特色或地域特点。

北京大学阎凤桥利用2002年的统计数据对省域层面上民办教育与公办教育之间的比例关系及其影响因素进行统计分析，得出“中国民办教育区域发展采取的是一种资源主导型或经济主导型模式，与国外私立教育研究中提出的文化主导型模式和政策主导型模式有一定的差别”的结论。研究发现，民办教育在教育系统中所占的比例与人均GDP有着显著的因果关系，即经济发展水平高的省份，其民办教育的发展规模相对更大，而公共教育投入、社会私人教育资金投入、民办教育政策等因素对民办中学发展规模的影响不显著。由此，“人均GDP是影响民办教育规模比例最重要因素”^⑤。

浙江大学吴华等则得出不同的结论。“未能被公办教育满足的教育需求是决定民办教育发展最重要的因素。”“总体而言，在省域层面上民办教育的区域发展特征只在政府规制相对比较宽松的学前教育和高等教育领域有所表现，前者表现为在数量上超过公办教育，

① James, Estelle. *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*. New York: Harvard Academic Publishers, 1986.

②③ 吴慈生，李洋，邢建军. 区域创新系统研究述评. 标准科学，2009（12）

④ 尤文生. 民办教育迈入区域制度创新时代——“区域民办教育发展战略研讨会”综述. 教育发展研究，2005（12）

⑤ 阎凤桥. 民办教育规模在同级教育中所占比例的影响因素分析. 教育研究，2004（4）

而后者则表现为民办高等教育在那些人均 GDP 水平较低的省份获得了蓬勃发展。”该课题组得出的初步结论是：①在省域层面上，民办教育发展的基本特征是由市场主导，没有被公办教育满足的教育需要是决定当地民办教育发展的最终力量；②在市域层面上，民办教育发展的基本特征是政策主导，只有当当地政府能够提供比周边地区更为优惠的民办教育政策环境时，才能对民间资本投资教育产生足够的吸引力，在此基础上才有可能产生民办教育发展的区域积聚现象；③在县域层面上，民办教育发展的基本特征是学校主导，省域层面的市场力量、市域层面的政策力量，最终都只有借助于民办学校实现资源整合，使民办教育发展的潜在可能性转化为现实。^①另外，占盛丽、沈百福的研究发现，2004 年以后，我国民办普通高中的发展受经济与社会资源的影响程度降低，更多地受具有“限制性”特点的民办教育政策影响。^②这从某个侧面提出了“政策”是主导性因素的观点。

北京大学鲍威主要基于国际研究总结了高等教育规模增长与以下三个核心因素有关：第一是政府对高等教育的政策取向；第二是劳动力市场的人才需求，以及个人家庭的教育支出负担能力，即所谓的社会经济牵引性因素（Pull Factor）；第三则是个人的升学需求，即推动性因素（Push Factor）。她提出并验证了“可依附的公办高等教育资源”这一独特的因素。^③

在笔者看来，鲍威总结国际上的关于高等教育规模增长的三个核心要素的说法，与阎凤桥、吴华、占盛丽的研究各有其独特的发现与着重点，这些同样适用于民办教育的整体，适用于区域民办教育的分析。阎凤桥的研究发现人均 GDP 是影响民办教育规模比例的最重要因素，这个基于定量分析的结论是从根源上对民办教育的发展及其规模因素的揭示。吴华“未能被公办教育满足的教育需求是决定民办教育发展最重要的因素”的说法，则是从另外一个角度（至少是非规模的角度）来阐释的。因为，人均 GDP 出现阶段跃升之后，居民的教育需求会产生对质和量的新要求，这些要求往往因为教育供给的滞后而产生“未满足”状态。所以，两者看似矛盾，其实是角度和层次的不同。倒是把不同地域层次的民办教育发展归因于市场主导、政策主导、学校主导的结论，虽基于面上的调查，但是缺乏案例的具体支撑，尤其缺乏案例的深入解剖。该结论有值得商榷和进一步验证的地方，例如，行政区域层次的不同与民办教育的主导因素是什么关系？

三、对区域民办教育发展的基本思考

上述各类研究之中，对区域和区域教育的讨论和内涵确定是区域民办教育发展研究展开的概念基础。

关于区域教育的研究给区域民办教育的研究提供了一定的理论基础，也为作为下位的区域民办教育提供了可资借鉴的思维模式，即要从经济、政治、文化等方面进行分析。

关于创新及其创新系统的研究，为我们研究区域民办教育提供了理论视角和系统方法

① 吴华. 我国民办教育改革与发展的区域特征分析. 教育发展研究, 2009 (8)

② 占盛丽, 沈百福. 影响我国民办普通高中发展规模的因素分析. 教育发展研究, 2009 (24)

③ 鲍威. 中国民办高等教育的生成机制和区域发展模式. 北京大学教育评论, 2006 (4)