

七方民办教育丛书

周继方

丛书主编/黄 藤

中国民办教育 发展报告

房剑森/主编

丛书主编/黄 藤

七方民办教育丛书

中国民办教育 发展报告

房剑森/主编

图书在版编目(CIP)数据

中国民办教育发展报告 / 房剑森主编. — 北京: 中国社会科学出版社, 2003.5

(七方民办教育丛书)

ISBN 7-5004-3814-1

I. 中… II. 房… III. 社会办学-研究报告-中国 IV. G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 018653 号

责任编辑 郭晓鸿

责任校对 海 岩

封面设计 毛国宣

版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 西安西外印刷厂

版 次 2003 年 5 月第 1 版 印 次 2003 年 5 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 12.75 插 页 2

字 数 330 千字 印 数 1—10000 册

定 价 146.00 元 (全五册)

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

七方民办教育丛书编辑委员会

顾问：潘懋元 顾明远 张瑞璠

主编：黄 藤

编委会主任：谢安邦

编委会成员：（按姓氏笔画排列）

王 冠 邬大光 曲恒昌 李若驰

吴忠魁 金忠明 房剑森 唐玉光

唐安国 黄 藤 谢安邦

序 一

中国民办教育自 20 世纪 80 年代重新出现以来，发展迅速。尤其是民办高等教育的发展，更引起了中外的关注。但在发展过程中，问题不少，争论很多，其中既有实际问题，也有认识问题。必须通过理论研究来廓清、指导。而正确的政策法规，归根到底，也要以理论研究的成果为依据。因此，以民办高教为重点的民办教育理论研究，在促进民办教育的繁荣与可持续发展上，具有潜在的不可代替的重要意义。

民办教育 20 年来发展的历程，每走一步，都需要理论的支持。以民办高教为例，20 年前，民办教育恢复发展之初，全凭举办者、办学者自发的热情与毅力，披荆斩棘，步履维艰，这时需要解决的问题是民办教育的社会性质——姓“资”姓“社”的问题。这个问题于 90 年代初基本解决了，从而在短短的几年间，民办高校从 300 多所发展至 800 多所；接下来的问题是民办高教系统中的地位问题——是公办高教的辅助部分还是社会主义教育事业的重要组成部分，应当“严格控制”还是应当积极支持与促进。这个问题通过高等教育大众化的理论研究和亚太地区各国私立院校的比较研究也基本解决了。从而在世纪之交，民办高校发展至 1300 多所，出现了许多校舍巍峨、规模宏大的万人民办高校。进入 21 世纪，民办高校要吸引更多的资金投入，开拓更多更好的生源，摆在面前，还有一连串问题要从理论上、政策上研究解决。例如：

——关于民办高校的产权问题。公办与民办，都有产权问题，而民办的产权问题特别突出，亟待解决。因为民办高校的资金投入情况复杂，有私人或法人的投资或集资、学生学费收入、私人捐助、国有资产转让、政府补助或专项投资等。如何处理财产所有权、支配权、使用权以及增值收益权等等。只有产权明晰，民办高校才能获得更多的社会资金投入，更快地发展。

与此有关的问题是举办者的投资回报问题。教育事业是公益性事业，《教育法》规定举办者不得以营利为目的。但投资的合理回报不等于以营利为目的。必须从理论上、政策上分清两者的界限，并根据实际情况规范合理回报的份额。

——关于民办高校的质量保障问题。民办高校大量涌现之初，难免良莠不齐。如何规范设置条例，保障培养质量，是一个关系民办高校能否健康发展的关键性问题。质量保障，学校有责任，政府也有责任。要求过高，条件太苛，难以达到，不利于鼓励社会力量办学；放任自流，不加管理，必将影响民办高校的社会声誉，不利于民办教育的可持续发展。

——关于民办高校毕业生的就业问题。民办高校毕业生就业，有其有利方面，也存在不利方面。如何消除社会的某些成见，在人才市场上，公办民办，公平竞争，充分发挥其有利方面，逐渐改变其不利方面，也是一个理论与政策亟待研究的问题。

——关于国有民办的二级学院问题。目前对于二级学院的看法，分歧很大，似不忙于做简单结论。但对于认真办学为高等教育大众化做出贡献的应当鼓励与支持，由于不公平竞争而影响独立的民办高校生源的应当协调解决，利用国有品牌而名实不符或导致国有资产流失的应当有所控制。

在民办高等教育的发展中，需要研究的问题还很多，而且随着民办高等教育的进一步发展，必将有更多的问题解决需要理论的支持。同时，民办高教实践经验的积累、丰富，也有利于理论

研究的泛化与深化,吸引更多的理论工作者参加这一领域的研究工作。

西安外事学院一向对民办教育研究十分重视,在全国民办高等学校中,率先成立民办教育研究所,出版《民办教育研究》期刊。在此基础上,又于世纪之交,建立更为开放的“七方教育研究所”,制定恢宏的研究计划,设立七方民办教育研究基金,鼓励、支持各方学者为民办教育发展“著书立说”。用黄藤院长自己的话说:“外事学院可以投资数亿元建校舍,为什么不能投资几百万元搞教育研究呢!”从某种意义上说,理论的建设比校舍的建设更为重要。

七方教育研究所成立以来,黄藤院长亲自担任所长。他不但自己带头搞研究,写出多篇有影响的理论与实践结合的文章,而且广征研究课题,拟订研究计划,多方求贤,在北京、上海建立分支研究机构。除继续出版《民办教育研究》期刊外,有计划地编著出版《七方教育丛书》。第一批出版的就有《中国民办教育引论》、《中国民办教育发展报告》、《中国民办教育史》、《中国民办教育政策分析》、《国外私立教育》、《中国民办高等教育发展模式》、《国外私立教育评估认证研究》等七部专书。这套丛书的编著者都是对民办教育研究有素的中青年教育理论工作者。他们从历史发展与国际比较,对民办教育的现状、政策、模式、评价进行多方位的理论探讨。当前民办教育的理论文章与专书虽不少,而这样计划庞大、全面系统的完整的丛书,还是第一套。相信这套丛书的出版,对民办教育尤其是民办高等教育的决策者、举办者、办学者,都有广泛的学习与参考价值。

潘懋元

2002年10月14日于厦门大学
高教研究所民办教育研究中心

序 二

民办教育研究在我国还是一个新的研究领域，虽然已有很多学者和民办教育的管理者、办学者对其作了多方面的探讨，但系统的归纳和研究，使其逐步形成一个学科或独立研究领域的探索还是一个欠缺。

《七方民办教育研究丛书》正是本着这样一个天真的憧憬，力图从基本理论入手，如民办教育的概念、研究对象、方法等，从纵向上梳理中国民办教育的历史发展进程，在横向上进入到具体微观层面的研究，如师资队伍建设和办学模式、政策、管理、评价以及与国外私立教育的比较等，将其从理论上系统总结，探其规律以促其健康发展。取名“七方”意在把南北学者之长、东西文化精髓汇集于一身。因此，我们把“汇南北之气，凝东西之髓，顺乾坤之理，立民校之魂”作为丛书的指导思想。探天究人，穷理尽性，为中国民办教育的发展献力探路。

编写这套丛书的想法产生于1999年，后来得到潘懋元、谢安邦、袁振国、邬大光、曲恒昌、金忠明、房剑森、唐玉光等专家的大力支持，并且都亲自主持编著了各独立分册。闫光才、刘莉莉、周彬、曲艺、荀渊等博士也参加了首批丛书的编著工作。编辑委员会的同志对初稿进行了认真审订。我在北大做访问学者期间，导师闵维方教授特意为丛书题写了书名。西安外事学院七方研究所的李若驰、王冠同志做了大量具体工作，并参加了《中国民办教育史》编写。在此，我向所有热情鼓励和积极参与丛书

编著工作的各位专家学者，表示衷心感谢！我相信，今后会有更多的学者和同仁加入到民办教育研究这个充满蓬勃生机的崭新领域之中，民办教育科学的学术研究也一定会取得更加丰硕的成果。

中国的民办教育事业是一项在改革开放背景下所进行的伟大实践和创新。任何实践都必须有科学的理论来指导，必须依靠实践者理论意识的自觉。中国的民办高校只有自觉地增强自身的科研实力，塑造自身的学术形象，才能无愧于“大学”的神圣称誉。由此可见，这是一个自己赋予自己的重大使命。这套丛书从理论到体系可能还不成熟和完善，我们真诚地期待各位专家、同仁及广大读者批评赐教。

感谢中国社会科学出版社对丛书出版的鼎力支持，感谢编辑同志付出的辛勤劳动！

黄 藤

2002年11月18日

于西安外事学院

目 录

第一章 时代转型与中国民办教育的发展	(1)
第一节 中国民办教育发展的背景与意义	(1)
第二节 中国民办教育发展的阶段	(27)
第三节 中国民办教育发展的模式	(44)
第二章 中国民办教育发展的支撑条件	(59)
第一节 中国民办教育发展的政策支持	(59)
第二节 中国民办教育发展的经济支持	(78)
第三节 中国民办教育发展的制度环境	(97)
第三章 中国民办教育发展的结构	(132)
第一节 中国民办教育发展的数量规模	(132)
第二节 中国民办教育的层次结构	(138)
第三节 中国民办教育的区域结构	(144)
第四章 中国民办教育发展的效益	(155)
第一节 规模经济与民办教育的规模效益	(155)
第二节 范围经济与民办教育的结构效益	(161)
第三节 资源效率与民办教育的投资效益	(171)
第五章 中国民办高等教育的发展	(183)
第一节 新时期中国民办高等教育	(183)
第二节 体制外增长：民办高等教育发展的路径	(206)
第三节 中国民办高等教育发展的政策选择	(221)
第六章 中国民办基础教育的发展	(238)

第一节	中国民办基础教育发展的现状	(238)
第二节	中国民办基础教育发展的的问题	(249)
第三节	中国民办基础教育发展的对策	(274)
第四节	上海市民办教育发展的的问题及相关政策	(283)
第七章	中国民办学前教育的发展	(298)
第一节	中国学前教育市场的形成与培育	(298)
第二节	中国民办学前教育发展的状况	(300)
第三节	民办学前教育发展的反思与建议	(322)
第八章	走向未来的中国民办教育发展	(325)
第一节	中国民办教育的制度化发展	(325)
第二节	中国公办教育的民营化趋势	(338)
第三节	中国民办教育的大众化发展	(350)
附件 1	中国民办教育政策与法规的发展	(362)
附件 2	《社会力量办学条例》	(377)
附件 3	《民办教育促进法》	(386)
后 记		(396)

第一章 时代转型与中国 民办教育的发展

1999 年召开的第三次全国教育工作会议指出,“国运兴衰,系于教育;教育振兴,全民有责。”教育振兴也包括民办教育的振兴在内,应当从 21 世纪社会主义现代化建设的战略高度看待民办教育发展问题。《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》也明确指出:“进一步解放思想,转变观念,积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,满足人民群众日益增长的教育需求,形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展格局。”这为 21 世纪我国民办教育的发展指明了方向。

第一节 中国民办教育发展的背景与意义

民办教育的发展调动了社会各方面办学的积极性,增加了社会各方面办教育的投入,扩大了教育的规模,培养了大批国家急需的各类人才,满足了人民群众受教育的需要,推动了教育事业的改革和发展。民办教育已日益成为我国教育事业不可缺少的重要组成部分。

一、中国民办教育发展的背景

最初,教育特别是义务教育是一项公益事业,应该由政府承担经费。因为教育的公益性,有助于保证社会教育的公平,保证

不利人群接受教育的需要，缩小市场对教育的负面影响。但是，由于各国经济的困难，由于人力资本理论和教育收益率的研究，20世纪80年代以来，各国都对公办教育体系进行改革，一种重要的趋势就是民营化。

（一）中国民办教育发展的社会背景

1. 西方国家教育市场化改革与中国市场经济发展

教育发展的市场机制倾向。早在20世纪50年代，美国的经济学家弗里德曼（Friedman）就提出“利用市场机制经营公共服务”的设想，在一些国家得到认同。原因是：（1）随着70年代经济发展速度的降低，有些国家的政府不愿意、或很难增加对教育的投入，因此削减教育经费是一种世界性的现象。以澳大利亚为例，1989—1996年，每位全日制学生一年所交的学费大约只占联邦政府生均拨款的五分之一。1997年，学费大幅度上涨，政府拨款所占比例从1981年的90%下跌为1996年的55%，之后每年还要减少1%—3%。^①（2）一些国家的公众纷纷指责公立教育系统效率低下，提出用市场机制来运作教育的思路。一些国际组织也鼓励各国政府在制定公共政策时，更多地考虑经济问题，并将此作为拨发教育贷款和援助的前提，从而加快了民办教育的发展。一般意义上的教育市场机制，隐含着两个基本原则：一是“花小钱，办大事”；二是对政府干预的反思。前者更多地体现于发展中国家，后者更多地反映在发达国家。

与民办教育相关的另一个概念是“第三条道路”。在英国，左派和右派不断交锋，左派保守党主张“小政府”，认为公营事业效率低下，私营经济不但效率高，而且符合自由主义的原则，因此主张减少国有企业；右派工党则崇尚社会公平，提倡“大政府”，认为私营经济为主的社会贫富悬殊、阶层分化日益严重，

① Jan Currie & Lesley Vidovich, *Privatization and competition policies for Australian university*, International Journal of educational development, Vol. 20, 2000, pp.135—151.

因而主张收取较重的税，并把主要企业国有化。进入 90 年代，各国纷纷探索中间的道路，1998 年，英国社会学家吉登斯的著作《第三条道路：重塑社会民主主义》影响了许多国家公共政策调整的方向。“第三条道路理论”认为，纯粹的市场和纯粹的社会主义并不完善，若将其间的冲突加以调和，就会找到一条新的途径，社会主义可以通过市场实现，资本主义也需要通过政府的干预。问题的关键不在于政府的大小，而在于其自身行使权力的方式。政府的职责不是垄断社会服务，而是制定必要的框架，让公营部门、私营部门和志愿团体一起协作。

过去，英国的教育政策对公立学校和私立学校是有较大区分的。保守党认为，家长既然纳税，如果对公立学校不满意，便应有权为子女选择其他学校；而政府也应该退回其所缴纳的一部分税款，用以支付私立学校学费。工党则指出，私立教育只为社会上较富裕的家庭服务，从而维护现存的社会分层。在“第三条道路”理论的影响下，1997 年新工党上台后，提出：教育没有公私之分，惟有好坏之分，质量问题远胜于体制问题。新工党教育及劳工大臣布伦科特在一篇文章中写道：“教育的发展方向，是建设性的协作和伙伴关系。我们知道，私立学校里有许多好东西可供我们学习和分享。因此，我们希望弥合或消除过去的鸿沟，建设新的伙伴关系，好让私立学校为我们今天的社会做出真正的贡献。”因此，在新工党的教育政策中，保留了保守党的绝大部分政策，如开放的入学政策、地方管理、竞争投标和绩效管理，从而将市场机制引入公立教育系统。在布莱尔任首相期间出台的教育改革政策，就明确包括政府支持私立教育，发展鼓励私人参与教育事业，实施教育券制度，增加家长与学校的双向选择权等。

进入 20 世纪 70 年代后不久，在西方经济不景气的重击之下，各国的财政负担日趋严重，各国政府对支付包括教育在内的各种庞大的公共开支感到力不从心。于是，纷纷将目光投注到教

育的市场化改革。一方面，改革公立学校教育体制僵化、效率低下、质量不高的弊端，如：通过学校与政府部门签订合同，订立招生、课程、办学质量和财务等方面标准来换取政府的办学经费。另一方面，大力推动私立学校的发展，比如：1991年，美国出现了被媒体认为是历史上最为大胆的教育私有化计划，即以发明家爱迪生命名的“爱迪生计划”（Edison Project）。该计划原打算在1996年秋季前创办200所营利性私立学校，到2010年招收200万名学生，但由于种种原因，遇到困难而受挫。中国民办教育的兴起，在某种程度上也契合了西方国家教育改革的潮流。

从1992年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制的目标以后，中国市场经济的发展呈现加速度趋势，这为民办教育的发展提供了土壤。中国现代化进程的加快，呼唤着大批建设人才，对人的素质提出了更高的要求。为了迎接挑战和抓住机遇，中国政府提出了“科教兴国”的战略决策，选择了大力发展教育，改革办学体制，形成国家办学为主、社会各界参与、多形式办学模式的策略。

2. 教育需求增长与公共教育经费不足形成矛盾

20世纪60年代以来，人力资本理论越来越多地得到人们的认同。由于教育可能使人获得知识和各种能力，这有利于提高劳动生产能力，是一种人力资本的投资。此后，教育投资回报率的研究，更加使人们认识到，教育不仅有社会收益，而且有较高的个人收益。研究表明，教育投资回报率通常高于10%，初等教育还高于其他层次的教育，发展中国家的教育回报率平均高于发达国家，在高等教育阶段个人收益率高于社会收益率等，这些都对公民投资教育是一个积极的推动。

教育需求日益增长。改革开放以来，分配政策向个人倾斜，公民个人金融资产迅速增长。到2002年底，中国居民储蓄存款7万亿元，加上手持现金和其他有价证券，个人金融资产超过7万亿元，存在巨大的投资潜力和投资需求。富裕起来的人们对教育

需求空前高涨，他们不再满足于公立学校的办学条件，而是希望子女在具备先进的教育设施、良好的教育氛围中接受教育。社会经济文化的发展，也使普通高中的入学需求大大膨胀，家长不愿意孩子接受定向性的职业教育，而希望提高他们的学历层次，增强他们的社会适应能力。

但是巨大的教育热情与政府投入不足形成了矛盾。从教育投资水平看。联合国开发署提供了一百多的国家和地区教育投资占国民生产总值的百分比，我国是2%，低于世界5.1%的平均水平，我国的投资水平属于最不发达国家。联合国教科文组织，153个国家人均教育投资排队，中国排第145位大学毕业生和人口总数在120个国家中排第101位。我们处在社会主义初级阶段，各级财政供给不高，用于教育的拨款比例比较低，必定限制教育的发展。

民办教育的改革为各国的教育发展注入了活力，成为当前教育改革的重要趋势。例如，有些国家，名义上属于政府所有、政府管理的学校，却大量接受非政府资金，并部分或完全受非政府机构管理，如美国的特许学校；而有的国家通过对私立学校的财政补贴，加强了政府对学校的控制，或者作为公立教育同等管理。

从我国教育的发展程度看，必须大力发展民办教育或政府主导的多元教育投资体制。国际上一般是按照从小学到大学的入学率判断国家和教育发展的程度。1998我国小学学龄入学率是98.9%，初中87%，九年义务教育阶段后，普通的包括成人学校，合计的宽口径40.6%。大学阶段毛入学率为9.1%（2002年为13%），其中包括国家学历文凭考试，这样的发展程度标志着我国受中等教育的比重接近于发达国家。美国25岁以上人口中受中等教育的比重是44.6%，日本43.7%，前苏联是49%，中国42.5%。但是高等教育方面，发达国家大学的入学率大于35%。而我国高教毛入学率1997年宽口径统计为9.1%，相当于

20 世纪 90 年代初小康型平均水平的 1/2。按照 1990 年标准小康型国家大学生应当占适龄人口比重平均值的 16%。可见，我们国家初等、中等教育发展水平并不低，发展程度低在高等教育的同龄人的入学率上。

3. 民间蕴藏可资利用的教育资源。

中国民办教育的发展同源远流长的历史传统相关联。历史上，私学从主张“学在四夷”的孔子起，就没有断绝过。有的朝代私学占全部教育的一半，更有甚者，在两晋南北朝时期出现了私学“一枝独秀”的局面。即使秦朝采取了“以法代教”、“焚书坑儒”等禁止私学的政策，也仍有一些人在家著书立说，教授弟子。中国跨越两千多年时间的民间教育史说明，中华民族民间一向有着爱教、重教、兴教和从教的悠久历史传统，这些可贵的传统为今天复兴民办教育提供了宝贵的经验和文化基础。

从现实看，中国经济的高速发展，使企业的经营资产和个人的金融资产投资办教育有了需要和可能。另外，社会上有一批离退休骨干教师愿意发挥余热；一些部门、企业及大批新建的住宅小区拥有闲置校舍为民办教育的发展创造了条件。

（二）中国发展民办教育的时代背景

在民办教育发展的时代背景中，以下几对矛盾概念是普遍存在的：

1. 国家与市场。国家调控，也叫国家干预教育，即通过行政命令的方式管理教育，包括学校的经费使用、财务支出、人事任免、考试招生以及学校的教育教学，甚至课程设置、教学计划的安排。但是，国家干预教育的弊端也十分明显：由于受社会经济发展和国家财力不足的制约，国家包得过多，必然一方面造成教育投入不足，从而影响教育事业的发展；另一方面，又无法使潜在的教育资源得到充分的利用，现有教育资源难以达到优化配置，学校缺乏主动适应经济和社会发展变化的压力和活力；在新的形势下社会成员对教育的新需求不能及时反映和得到满足，社