

七方民办教育丛书

周继方

丛书主编/黄 藤

民办教育引论

黄 藤 阎光才/著

丛书主编/黄 藤
七方民办教育丛书

民办教育引论

黄 藤 阎光才/著

图书在版编目 (CIP) 数据

民办教育引论 / 黄藤, 阎光才著. —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. 民… II. ①黄… ②阎… III. 社会办学 - 研究 - 中国
IV. G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 018570 号

责任编辑 郭晓鸿

责任校对 海 岩

封面设计 毛国宜

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 7.625

插 页 2

字 数 200 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，具有潜在的不可替代的重要意义。

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、办学者的学习,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、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、李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 导论	(1)
一、我国“民办教育”概念呼出的特定语境	(1)
二、“民办教育”的“名”与“实”	(5)
三、我国民办教育发展中所面对的理论困惑	(16)
四、本书的基本内容构成与框架	(18)
第二章 中外民办教育发展的历史与现状	(20)
一、民办教育产生与发展的历史脉络	(20)
(一) 古代民办教育制度的形成	(21)
(二) 近代民办教育的发展	(36)
二、当代世界民办教育发展概况	(43)
(一) 世界各国公立教育与私立教育间的结构 构成	(45)
(二) 当代世界各国私立教育的角色与功能特征	(54)
三、结论与启示	(57)
第三章 现代民办教育生发的社会机制分析	(59)
一、教育的功能、功用到功效	(59)
(一) 传统教育的功能观及其悖论	(60)
(二) 现代教育的功用观兴起	(65)
(三) 对教育功效的要求及其对教育制度变革的 影响	(69)
二、教育选择的自由与办学的自主	(73)

(一) 被动施受和主动选择:关于教育选择的自由·····	(74)
(二) 承办教育的权力与办学的自主·····	(80)
三、现代民办教育生发的社会环境·····	(84)
(一) 市民社会的政治多元与教育的办学自主·····	(85)
(二) 市场经济体制与民办教育发展环境·····	(88)
(三) 民办教育生发的文化归因·····	(90)
(四) 公共教育资源分布与民办教育的生存和 发展空间·····	(93)
四、制度环境与民办教育的规范发展·····	(94)
(一) 制度分析的基本理论观点·····	(94)
(二) 民办教育发展与管理(制度安排)·····	(98)
(三) 约制不良竞争的一个现实性建议·····	(103)
第四章 民办学校的内部运作机制·····	(105)
一、关于民办学校运作中的主体概念辨析·····	(105)
(一) 关于民办学校的产权主体·····	(106)
(二) 关于民办学校的管理主体·····	(116)
(三) 民办学校中的教学活动主体·····	(121)
二、民办学校的办学特色·····	(124)
第五章 民办学校的教师与学生·····	(131)
一、民办学校的教师·····	(131)
(一) 我国民办学校师资队伍构成·····	(132)
(二) 民办学校师资队伍现状的优劣势分析·····	(134)
(三) 民办学校师资队伍的建设思路·····	(140)
二、民办学校的学生·····	(147)
(一) 民办高校的生源特点·····	(147)
(二) 民办学校的学生管理·····	(149)
(三) 民办学校的教学管理·····	(154)
(四) 民办高等学校毕业生的就业·····	(162)
(五) 民办学校学生素质教育分析·····	(163)

第六章 民办教育质与量的内涵	(171)
一、透视教育质量的理论视角	(171)
二、民办教育的质与量的评价	(175)
三、民办教育质与量的监控	(192)
(一) 教育评价的正当性与批判性评价	(194)
(二) 关于全面教育质量管理体系的理论与实践	(207)
第七章 余论：中国民办教育的前景与发展空间	(212)
一、行动实践与理论预见之间的关系	(213)
二、制度安排决定着民办教育发展的空间	(215)
三、民办教育正常发展系于法律的保障、规约而 不是政策杠杆	(218)
四、让民办学校学会自己走路	(221)
五、正常发展就有起有伏、有兴盛也有衰败	(223)
六、WTO 与中国民办教育发展的机遇	(224)
七、中国户籍开放制度变迁与民办教育	(227)
八、公立学校办民校与民办教育发展中的公平	(228)

第一章 导论

无论是在国外还是国内，民间办学传统与国家办学历史可谓同样古老，甚至在一些国家，私学比官学的历史还要源远流长。然而，随着近代以来民族国家力量的逐步强大，政府对教育资源控制力度的不断加强以至于占据垄断性地位，在整个世界范围内，民间办学的传统虽没有出现完全的中断，但的确曾有的风光不再。及至当代，甚至在中国这个具有悠久的私学传统的国度，对于“私立教育”、“民间力量办学”这样一个基本的称谓，许多人都多少地感到有些陌生甚至难以接受，当然，就更毋提“民办教育”作为一个严格意义上的概念了。

曾有的风光不再，并不意味着其续存价值的缺失和现实生命力的衰微，当代世界各国私立教育发展再度出现兴旺的局面以及中国20世纪90年代以来民间办学蔚然而成风气的现象，便足以昭示这一点。故而，如今，尤其是在中国现时特定背景下，开展民办教育基础理论研究不仅十分必要且适逢其时。在研究尚未深入之前，或许我们首先要做的是必须廓清研究所具体指涉的对象——“民办教育”概念，即在现时语境下它的“名”与“实”。

一、我国“民办教育”概念呼出的特定语境

20世纪80年代初，随着经济体制改革的不断深入，人们生活水平的提高，在我国部分地区如上海、广东的珠江三角洲地

区，鉴于当时公立教育的供给不足，以及一部分率先富裕起来的中国人对优质教育资源的强烈需求，少数有头脑、有市场意识和开拓精神的人们，尝试着在公立学校之外，通过非政府资金渠道，创办其他形式的教育来满足社会的需要。尽管当时这些作为“另类”的教育办学规模还极其有限，且运作也不够规范，尤其还是在国家尚没有具体的政策与法规出台的情形下筹办的，稍不留意就会被视为“越轨”而遭倾覆之灾，因而要承受巨大的风险，但由于这些独特的“制度外”办学形式，很好地迎合了当时人们迫切的求学需要，且办学者的确以其良好的教学质量和水平赢得了人们的信赖，故而虽然存有不少的争议，但这些敢于第一个吃螃蟹者的办学热情还是得到许多开明人士的赞许和肯定，甚至也为一些地方政府所默许。譬如早在 80 年代中期就已成规模的上海前进业余学校，靠区区的几百元起家，在短短几年内便滚雪球式地发展成一所颇具规模和特色、且极有影响的学校，一时传为佳话，并在社会上引起了相当的轰动。

当然，由轰动所产生的效应也并非都是正面的，来自理论界、教育界和政界的各种反对声音也不绝于耳，尤其是关于这些学校的办学性质问题，曾一度成为人们争论的焦点。可以说，没有政府此后明确的表态，我们也很难想象这些早期的探索不会胎死腹中，也更难想象会有 20 世纪 80 年代后期非公立教育发展的正式启动乃至 90 年代以来的超常规发展。在 80 年代整个中国社会思想和观念的解放、经济体制变革的大背景烘托下，1985 年 5 月，中共中央在《关于教育体制改革的决定》中提出：“地方要鼓励和指导国家企业、社会团体和个人办学，并在自愿的基础上，鼓励单位、集体和个人捐资助学。”“鼓励各民主党派、人民团体、社会组织、离退休干部和知识分子、集体经济单位和个人，遵照党和政府的方针政策，采取多种形式和办法，积极地自愿地为发展教育贡献力量。”虽然是寥寥几语，但它表明了中央和政府的一种姿态，也预示着自中华人民共和国建国以来，我国

非公立教育的复兴与发展又将面临着一次绝好的契机，它极大地鼓舞了人们对新的办学形式进行大胆探索和实践的勇气。随后于1987年，国家教委颁布了《关于社会力量办学的暂行规定》，国家教委会同财政部联合颁发了《关于社会力量办学财务管理暂行规定》等文件，试图从政策角度对现实中的非公立教育实践加以规范和引导。

对中国非公立教育的发展最具有推动力的政策文件应是1993年中共中央、国务院颁发的《中国教育改革和发展纲要》，在关于教育体制改革的一部分里，它明确提出“国家对社会团体和公民个人依法办学，采取积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理的方针。国家欢迎港、澳、台同胞、海外侨胞和外国友好人士捐资助学。”翌年7月，在“国务院关于《中国教育改革和发展》的实施意见”中，对此又做出了进一步的细化解释。它指出：“基础教育主要由政府办学，同时鼓励企事业单位和其他社会力量按国家的法律和政策多渠道、多形式办学。有条件的地方，也可以实行‘民办公助’、‘公办民助’等形式。企业举办的中小学应继续办好，有条件的地方在政府统筹下也可以逐步交给社会来办。”“职业教育和成人教育应面向社会需要，在政府的统筹管理下，主要依靠行业、企事业单位、社会团体和公民个人举办，鼓励社会各方面联合举办。”更令人深受鼓舞的是，随后在1995年，新出台的《中华人民共和国教育法》第三章第二十五条则在原则上规定：“国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人举办学校及其他教育机构。任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构。”到1997年，国务院《社会力量办学条例》的发布，标志着非公立教育在中国再次获得官方正式认可，并获得了基本性的合法地位，这同时也意味着，我国的非公立教育由此开始，也将逐渐被纳入到一个有法可依的规范化运作轨道。

与上述政策背景相呼应，整个20世纪90年代，也可谓是我

国非公立教育发展的黄金时期，期间，大量的由社会各方力量举办的各种形式的教育及培训机构蜂拥而起，据统计，到2000年度，“我国共有各级各类民办学校和教育机构54298所，比上年增加9194所，在校学生699.41万人，比上年增加96万人。其中：民办幼儿园44317所，比上年增加7297所，占全国幼儿园总数的25.2%，在园儿童284.26万人，比上年增加61.86万人，占全国幼儿园在园儿童总数的12.7%。民办小学4341所，比上年增加1077所，占公办学校与民办学校小学总数的0.78%；在校生130.81万人，比上年增加33.11万人，占小学阶段在校生总数的1%。民办普通中学（含初中、高中）3316所，比上年增加732所，占普通中学总数的4.3%；在校生149.47万人，比上年增加42.27万人，占普通中学在校中学生总数的2%。民办职业中学999所，比上年增加49所，占职业中学的总数的11.3%；在校生30.34万人，比去年增加3.04万人，占职业中学在校生总数的6.03%。在高等教育阶段，具有独立颁发学历文凭资格的民办高校43所，比上年增加6所；在校生比上年增加2万余人。民办非学历高等教育机构1282所，比上年增加42所，注册学生数98.17万人，比上年减少20.27万人，其中，实施高等教育学历文凭考试试点的民办高等教育机构370余所，注册学生29.7万人，比上年增加3.9万余人。”^① 这些不同层次、不同类型的民办教育机构以其多样化的办学形式和各具特色的办学风格，构成了在传统国立教育之外的又一道风景线。

然而，与非公立办学实践领域的繁荣景象相对照，我国与之相关的理论研究却存在明显的不足，也就是说理论明显滞后于实践。与经济领域的情形相仿，在经过长期的姓社与姓资的尖锐争论之后，理论界又落入“公益性”与“营利性”聚讼不断的论争陷阱。由于对非公立教育性质的定位始终存有疑虑，我国大批从

^① 参见2001年3月6日《中国教育报》。

事教育理论研究的人员或者受传统观念的束缚,或者处于某种忌憚,也往往置实践中出现的大量新问题而不顾,采取退避三舍的策略,致使该研究领域不仅基础理论缺乏,而且有关基本概念界定也缺乏统一共识,以至于出现许多表述和理解不统一、众说纷纭的混乱局面。这种理论研究明显不足的情形,对于已经迫切要求纳入正常有序的规范化发展阶段的我国非公立教育政策实践和办学实践,无疑会带来不利的影响。

二、“民办教育”的“名”与“实”

为了概念表述上的简洁、清晰,以上笔者只是把我国在计划经济体制下传统的、单一公立教育作为基本参照,因而把所有其他溢出传统制度层面之外的教育形式,统称为非公立教育。然而,这种简单化的处理,如果仅仅是作为历时性的比较是可行的,在今天,显然难以做到“名”“实”相符。道理很简单,因为自20世纪90年代以来,作为类比和参照的传统公立教育的办学形式和性质现在已发生了许多根本性的变化,并呈现出一个极其复杂和多样化的格局特征,而参照对象本身的限定既然已经成了问题,作为一个概念的非公立教育也就自然成为一个疑问。

那么,究竟如何能够从共时性的角度来清晰界定改革开放以来,那些迅速发展起来、并与我们现在所认可的公办教育存有明显差异的各种新的教育形式?这绝非是一个很容易就厘定清楚的问题。

通常人们在进行概念的界定时,其中有一种比较习惯的运思轨迹是采取比照的方式,运用能为一般人所理解的日常生活语言来解说一种事物不同于其他的特质。这种界定方式的优点在于它可以避免遵从严格的理论话语规范和逻辑,而根据惯常性的比照思维,来达成基本的共识。正如通常人们对“素质教育”与“应试教育”一对概念的理解一样,有时未必一定要对“素质教育”