

全国教育科学“十五”规划课题

“少数民族地区民办中学教育模式研究”研究成果

时空的跨越

——走进广西民办中学教育

■ 钟海青 编著

教育科学出版社

全国教育科学“十五”规划课题

“少数民族地区民办中学教育模式研究”研究成果

时空的跨越

——走进广西民办中学教育

■ 钟海青 编著

教育科学出版社

· 北 京 ·

责任编辑 孙袁华
版式设计 尹明好
责任校对 徐虹
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

时空的跨越: 走进广西民办中学教育/钟海青编著.
北京: 教育科学出版社, 2004. 10
ISBN 7-5041-3100-8

I. 时... II. 钟... III. 民办学校: 中等学校—教
学研究—广西 IV. G639.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 098962 号

出版发行	教育科学出版社	市场部电话	010-62003339
社址	北京·北三环中路 46 号	编辑部电话	010-62383657
邮编	100088	网址	http://www.esph.com.cn
传真	010-62013803		
经 销	各地新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
开 本	880 毫米×1230 毫米 1/32		
印 张	11.75	版 次	2004 年 10 月第 1 版
字 数	290 千	印 次	2004 年 10 月第 1 次印刷
定 价	19.00 元	印 数	1—1 500 册

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

课题负责人：钟海青

课题承担单位：广西师范学院

课题组成员：李 聪 崔建国 梁 梅
肖全民 卢辉炬 吴 靖
雷湘竹 温向莉 余风英
梁著荣 黄天楼

目 录

导论	(1)
----------	-----

历史篇

清末至“改革开放”前的 广西民办中学教育的简要回顾

第一章 清末至新中国成立前夕的广西民办中学教育	(17)
一、清末民初的广西民办中学教育	(17)
二、抗战时期至建国前的广西民办中学教育	(23)
三、清末至建国前夕广西民办中学教育发展的 特点及启示	(29)
第二章 建国后至改革开放前的广西民办中学教育	(55)
一、建国初期政府对私立中学的接收和改造	(55)
二、“文化大革命”前后广西民办中学教育的发展	(62)
三、建国后至改革开放前的广西民办中学教育发展的 特点及启示	(70)

现实篇

改革开放以来的广西民办中学教育

第三章 广西民办中学教育发展现状的概述	(75)
一、改革开放以来广西民办中学教育发展的基本 情况	(75)
二、广西民办中学教育发展水平与全国整体水平的 比较	(86)
三、当前广西民办中学教育发展中存在的问题分析	(94)
第四章 广西民办中学教育发展的环境分析	(103)
一、经济环境	(103)
二、政策与制度环境	(107)
三、社会环境	(119)
第五章 广西民办中学教育发展的观念分析	(124)
一、理论界视角下的民办中学教育	(124)
二、社会公众视角下的广西民办中学教育	(129)
三、办学主体视角下的广西民办中学教育	(131)
四、广西民族地区民办中学教育发展的新观念	(138)
第六章 广西民办中学教育投资及其效益分析	(141)
一、广西民办中学教育的主要投资方式及其办学 模式	(141)
二、广西民办中学教育经费的使用结构分析	(151)
三、广西民办中学的教育投入、教育成本与办学 效益分析	(160)
第七章 广西民办中学的教师队伍状况分析	(167)
一、广西民办中学师资队伍现状概述	(167)
二、广西民办中学师资队伍存在的问题分析	(174)

第八章 广西民办中学内部管理现状分析	(185)
一、广西民办中学的管理运作机制	(185)
二、广西民办中学的学生管理	(191)
三、广西民办中学的教学管理	(195)

展望篇

对广西民办中学教育未来发展的思考

第九章 积极营造广西民办中学教育发展的良好环境 ...	(203)
一、优化广西民办中学教育发展的社会环境	(203)
二、培育促进广西民办中学教育发展的宽松、平等、 优惠的政策环境	(208)
三、抓住机遇,有效利用广西地区的优势环境	(218)
第十章 加强广西民办中学的师资队伍建设	(229)
一、规范广西民办中学教师的引进和聘用	(229)
二、注重对广西民办中学教师的合理使用和培养	(240)
三、加强广西民办中学师资队伍的科学管理	(244)
第十一章 构建新型的广西民办中学内部管理模式	(261)
一、完善广西民办中学的管理运作机制	(261)
二、加强广西民办中学的学生管理	(266)
三、加强广西民办中学的教学管理	(271)
四、广西民办中学的办学经验与不足	(277)
第十二章 深化广西民办中学的教育教学改革	(286)
一、我国基础教育改革的现状综述	(286)
二、基础教育课程改革对教师提出的全新要求	(292)
三、民办中学应对基础教育课程改革的若干思考	(295)
第十三章 广西民办中学的投资模式探讨	(304)
一、教育投资理论的基本观点	(304)

二、民族地区民办中学教育投资环境的营造	(307)
三、民族地区民办中学教育投资模式探讨	(316)

余 篇

广西社会各界对发展民办 中学教育的意向调查

第十四章 广西社会各界对发展民办中学教育态度的 调查信息	(331)
一、广西社会各界对本区民办中学教育发展情况 的认识	(331)
二、广西社会各界对推动本区民办中学教育健康 发展的建议	(343)
三、广西社会各界关于发展民办中学教育的问卷 调查表	(346)
主要参考文献	(363)
后记	(366)

随着我国教育体制改革的不断深入和《中华人民共和国民办教育促进法》的全面实施，作为国民教育体系中重要组成部分的民办教育在教育改革和发展中扮演着越来越重要的角色，同时，它的发展也备受教育理论研究者和社会各界的关注。本课题运用实证方法，以广西民办中学为对象，进行区域性的民办教育研究。

一、民办学校的含义

对民办学校进行界定不单纯是一个理论问题，它还是一个具有极强实践意义的问题。明确民办学校的概念，界定民办学校的范围和类型，是本课题研究的基点。

目前，学术界对民办学校的含义存在着很大的争议，可谓仁者见仁、智者见智。归纳起来主要有以下四种观点。

一种观点主张以教育经费的来源界定民办学校，认为凡是用“国有资金”（包括国家财政资金和全民所有制企事业单位的资金）举办的学校，统称为公办学校，其他学校则称为民办学校。这种按照教育经费来源界定民办教育的观点在今天教育投入主体多元化的办学格局中已无法反映目前教育组织制度变迁的现实。事实是，我国的公办学校与民办学校之间有一个过渡地带，已经出现一系列不易以经费来源来明确界定的模式。

另一种观点主张以“办”字的具体含义界定民办学校。这里“办”字有两层含义。一是指“创办、举办”，指的是学校的起始、设立，举办者一般对学校有资金投入，只要没有声明捐赠，举办者对投入的校产就应享有所有权；二是“承办、经

办”，指管理、运作，承办者、经办者一般对学校没有资金投入，所以对校产一般没有所有权。这样可以从“办”字的两种含义来划分民办学校与公办学校。采用这种划分方法的学者认为，以私营方式管理经营的学校比公办学校拥有更大的自主权和灵活性，更注重市场效益，更关心教育服务的质量。但是，这种看法忽视了当前公办学校普遍开展教育管理及教学改革实验的实际。在实践中，按照这个标准划分可能会造成国有资产的流失。公民或民间团体承办国有学校优质教育资源，利用民办学校政策牟取私利，损害了群众的利益，国有资产成为少数人牟利的工具。

再一种观点主张以财产所有权的归属界定民办学校，认为界定民办学校的标准只有一个，那就是学校的产权。这里，产权有广义和狭义之分。广义的产权是指人们围绕财产的运作而结成的一组权利关系，包括所有权、使用权、转让权和收益权。狭义的产权就是所有权。以狭义的学校财产所有权的归属来区分公办学校和民办学校，认为公办学校的财产所有权属于或基本属于政府举办者，而民办学校的财产产权可以归属于某一个个体或团体，也可以归属于若干个个体或团体，并把民办学校区分为非营利学校和营利学校，以便于政府对民办学校进行产权安排及管理。这种划分的不足之处是没有抓住学校产权运作的核心。对一个办学而言，学校的使用权、收益权及转让权的占有更为重要。因此，在具体的办学实践中，也就无法进一步说明民办学校的产权制度安排、运营效率与一般的公办学校到底有什么区别。

最后一种观点主张从办学主体和经费来源两方面界定民办学校，认为凡是办学主体为非政府的社团组织或个人、办学经费主要由学校自筹的教育组织机构，称为“民办学校”或“私立学校”，这是国际上大多数国家普遍认同的观点。但是，国内教育理论界关于这一范畴的称谓却存在较大争议。例如，有人认为，从历史传承上来看，应当沿用我国传统“私学”的叫法，即

“私人办学”；从我国有关的法规文件来看，有人认为应当与我国现有的法规文件保持一致，叫“社会力量办学”；从与国际接轨的角度看，有人认为时下的“民办学校”就是“私立学校”。

我们认为，“民办学校”与“私立学校”无论在内涵还是外延方面都应有所区别。从我国国情出发，叫“民办学校”最为合适，但“民办教育”的含义还需要认真审视并明确界定。从语义分析来看，“民办”一词的“民”字，并非如有的学者所分析的那样，是与“官”对应的词，即“民间”的意思。从我国民办教育一词使用的特定语境看，此词在延安时期已经使用，是指“人民群众”的意思，在当时是指发动广大人民群众（主要是农民）捐资、组织办学。这非常符合中国共产党依靠广大人民群众的一贯主张。新中国成立以后到改革开放前所谓的民办学校都应该从这个意义上理解。改革开放以来，特别是20世纪80年代以来，各种非政府办学形式的出现，考虑到当时特定的意识形态氛围，国家不可能使用诸如“私立”这样的字眼，因而，仍然沿用非常符合社会主义原则的“民办”即“人民办学”一词，就理所当然了。所以我们分析民办教育一词的含义，不能囿于字面的意思，只能根据现实存在的状态给它一个规范性的界定。

民办学校在我国的历史上可以指称不同类型的学校，是一个典型的与时俱进的概念。在民国时期，它可以等同于私立学校；在延安时代，它特指由农民集资兴办的学校；而在建国后，直至改革开放之前，它指的是由企事业单位和各人民团体包括厂矿企业、事业单位、公社大队等群众团体利用非国家财政资金兴办并管理的学校；现在，由于社会日益多样化，学校的办学主体、经济关系、管理模式出现了复杂的局面，民办学校的“民”字其意义也多样化了，既有“民间”的意思，也有“公民”的意思，而沿袭几十年的“人民”的意义反而越来越淡化了。在许多学者的分析中，过去被理所当然地认为是民办的学校被清除出列，

企事业组织所办的学校在公办和民办两大阵营的区分中被认为是公办学校。

那么，应当如何对当今我国日益蓬勃发展的民办学校进行一种较为科学的界定呢？如前所述，目前很难有公认的标准，一个可能的思考角度是看是否有利于我国教育的健康发展。在今后相当长的一个时期内，吸引民间资金投入教育、提高教育资源的配置效率和学校组织的内部活力是发展我国民办教育的重要动因。这是因为，现阶段依靠政府的税收举办教育主要是为了满足人们对一般义务教育的需求，而无法满足人们对非义务教育及优质教育不断增长的需求。所以，从吸引社会资金办学和提高教育资源配置效率这个重要目的出发，我们可以从办学经费的主要来源、办学主体的构成以及学校的运行机制等三个维度给民办学校下一个操作性的定义，即民办学校是指由政府组织或个人，利用非财政性教育经费，自主经营与管理的，面向社会提供选择性教育服务的学校。这与《中华人民共和国民办教育促进法》的规定相一致。该法规定：“国家机构以外的社会组织或者个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校及其他教育机构的活动，适用本法。”从这个规定可以看出，构成民办教育具有三个要件：办学主体为国家机构以外的社会组织或个人，办学经费为非国家财政性经费，主体行为为举办教育活动。

从我国现有的各类民办学校来看，这三个要件并非同时具备，而是有所缺项，因而我国的民办学校表现出各种具体的情况：举办民办学校的主体既包括各种财团法人或社团法人，也包括私人个体，甚至包括各种法人与私人的混合体；举办民办学校动机多样化，有的是以非营利性为目的，有的是以营利性为目的，有的是二者兼而有之；民办学校的财产所有权并非一定属于私有学校，它既可能属于私有学校，也可能属于公有。至于目前公办学校中的“转制学校”是否属于民办学校的范畴，我们对此也要作具体的分析。如果学校转换的只是学校内部的运行机

制，而校产仍属于国有，则学校不应属于民办学校；如果政府向社会出让了学校的所有或部分产权如学校剩余索取权，学校就应属于民办学校的范畴。因而可以说，我国的民办学校包含了类似光谱的一系列过渡类型。在这个谱系中一端是完全私立的学校，一端是公办民助的学校。介于二者之间有众多中间类型的学校。对于这些学校，目前还没有形成完全一致的名称。有人依据举办者和运行机制，将公办学校和民办学校分别理解为“公立公办”和“私立民办”，将这些中间学校依据不同情况称为“公立民办”学校或“私立公办”学校；有人依据学校的所有权和经营权，将公立学校理解为“国有公办”，将民办学校理解为“民有民办”，中间学校则是“国有民办”或“民有公办”；也有人将这类学校统称为“转制学校”；还有人引入西方学者的概念，将类似“国有民办”的现象称为“公校私营”。不论其名称如何，这类学校确实已经存在，并且已经产生了比较广泛的社会影响，引起了政府部门和学术界的关注。归纳起来，根据各类学校的民营化程度，我国现有的民办学校类型可以依次分为以下六种。

1. 私立民办学校。即学校投资和管理完全由社会组织或公民个人实施，学校校产及日常的办学经费完全由举办者负责，国家完全没有财政的投入和具体的管理行为，只通过相关法规和行政进行宏观控制。如南宁市英华学校。

2. 民有民办学校。这类学校的办学经费主要是通过民营企业集团、社会团体或公民合伙投资办学，需要政府的政策支持而不需要政府的财政拨款。此类学校有两种形式：公民合股举办和社会机构举办。公民合股举办是指多个公民合资举办学校并负责学校的管理，如隆安县蝶城中学。社会机构举办指非政府机构出资或负责筹资举办并进行管理的学校，如防城三官学校。

3. “民办公助”学校。所谓“民办公助”，就是利用公众和政府资金适度地支持民办学校的发展。公助又可分为显性资助和隐性资助。显性资助就是政府通过对民办学校办学方向及其社会

效果等实施检查、评估后，以注册的学生人数为基本依据给予民办学校直接的拨款资助。而隐性资助则指对民办学校于合法范围之内的经营所得、学校房产、社会捐物捐款等方面给予减免税收。如南宁市三美学校，该校主要从社会筹集建校资金，所需的教育经费完全由学校自己筹措，以学养学，政府以土地或其他教学设施、设备等给予一定的帮助支持。

4. 国有民办学校。政府将全民所有制的公办学校，按照法定程序，授权给具有法人地位的社会团体或公民个人承办，其资产及以后的资产增值仍属国家所有，而事业费和日常运行经费的全部或大部分由承办者依法筹集，学校承办者享有民间办学的各种优惠政策和办学自主权。这样形成的教育法人实体，称作国有民办性质的学校。国有民办学校的特征在于：国有、民办、自筹、自主，即学校国有、社团（公民）承办、经费自筹、办学自主，其中办学自主的基本含义是，用人自主、招生自主、教改自主、经费分配及工资分配自主。这种基本模式的一种变式是“学校国有、民办公助、校长负责、办学自主”，它主要是指那些需要政府继续提供部分事业费和运行费的学校，当其经费还没有以自筹为主时，称为民办公助，依然属国有民办制学校。当然这里所谓的自主有它的相对意义，一般是指学校在国家的基本教育法规范畴内享有不受制于教育行政部门的独立办学权力，其自主性的大小可由双方在合同中规定，对经费自筹，也仅是指事业费和日常运行费自筹，并不包括基本建设费和大型设备购置费等。如广西邕江大学，它的固定资产由财政投入形成，学校的管理机制完全按民营方式运行，以学养学，教育事业费由学校自行筹措，不需要财政再投入。

5. 国立公办学校。该类学校由民众筹资兴办，学校的日常运行经费或由民众承担，或由国家从财政性资金中支付，但学校管理全部由国家负责。

6. 公办民助学校。即学校产权和管理权都归国家所有，但

鉴于国家财力不足,吸收部分民间资金,但经费来源、举办主体、具体运作等方面主要由政府完成,所以这类学校虽然有民立的成分,但在举办上却由国家承担,说是民办学校可谓差强人意。

二、民办教育在中国

民办教育的蓬勃发展是改革开放以来中国教育领域最夺目的亮点之一。据统计,至2003年,我国共有各级各类民办学校6.12万所,在校生总规模达1115.97万人。其中,民办高等教育机构1202所,各类注册学生140.35万人。民办高等教育机构中学历文凭试点学生31.12万人,自考助学班学生53.05万人。民办普通中学5362所,在校生30.91万人。民办职业中学1085所,在校生47.05万人。民办小学5122所,在校生222.14万人。民办幼儿园4.84万所,在校生400.52万人。日益勃兴的民办教育在改变政府包办教育的弊端、调动社会力量办学的积极性、增加具有多样性和选择性的教育供给方式、满足人民群众多层次多方面的教育需求等方面,发挥了公办教育无法替代的作用,有力地回应了当代中国对教育体制改革和教育大发展的现实呼唤。民办教育已经成为我国教育事业的一个重要组成部分。

随着民办学校热潮的掀起,不仅发达地区有民办学校,经济欠发达地区也有一大批民办中小学。在广西,和全国一样,改革开放以来民办教育也获得了长足的发展。2003年,广西民办普通中学274所,在校生数为135266人,分别占全区中学总数和在校生数的9.07%和4.50%;职业中学63所,占全区职业中学总数的32.81%。

民办教育的崛起并快速发展,这绝非偶然,它代表了我国教育改革与发展的必然趋势,是经济与社会发展的必然结果。

(一) 市场经济条件下办学体制改革的必然趋势。20世纪70年代末80年代初,我国率先在农村实施联产承包责任制的改

革，从而掀起了经济体制改革热潮，与国有经济、集体经济并存的个体经济、私营经济相继出现，从而使当代中国初步形成了多种经济成分和多种经营方式并存的格局，社会主义市场经济体制不断建立和完善。然而，我国的教育改革不但起步晚，而且步子缓慢。实际上，作为社会子系统的经济与教育，从来就是一种互动的关系。教育决定于经济，同时又影响着经济的发展。改革开放前，政府是办学主体和投资主体，这种单一的办学体制与计划经济条件下单一的所有制形式相适应。而市场经济是一个多元选择的经济，经济发展的多元格局和人们收入水平的差异，产生了经济与文化建设投入及其需求的多元化，客观上就必然决定了教育领域中的办学体制是以政府办学为主、社会各界共同参与的多元办学体制，即办学主体和投资主体的多元化。这样才能促进教育与经济社会的协调发展。

（二）人们对教育服务多样化的必然要求。在过去计划经济的年月里，人们习惯于封闭、单一的教育服务，相信在社会主义国家里一切事物都是“公有”的，不能带有任何“私”的成分，“公有”的总比“私有”的好。民众对教育没有选择的机会。改革开放以来，东西方文化交融、新旧价值观碰撞，人们经过理性思考，原有的思想价值观开始发生动摇并快速地转变。尽管这种动摇和转变在经济文化发展非均衡的不同区域里程度不一，甚至在某些经济欠发达地区人们的观念还可能或多或少地残留“公有化”的依赖，但随着教育体制的改革和民办教育规模的壮大，人们日益认识到发展民办学校的现实价值和潜在价值。人们领悟并接受这样的事实：在社会主义市场经济的历史条件下，由于社会生产力的发展，经济投入与需求的多元化的选择，必然带来教育供给方式的多样化的需求。教育的终极目的在于培养人。在相关的法律和政策范围内，无论何种学校，只要能很好地教育和培养学生，能满足社会和个体发展的需要，这所学校就有存在的可能和必要。民办教育的发展正是增加教育供给方式的多样性、提

供多元教育服务的重要渠道。这种多样性包括课程、专业更大自由度的被选择和不同的教育条件、就读形式等教育服务的增加。

（三）弥补政府投入不足的必然要求。发展中的人口大国办大教育，教育资源供不应求，这是不争的国情。前国务院总理朱镕基曾经指出，“我国是穷国办大教育，不走多种形式办学的路子，别无选择。”新中国成立后，国家对学校教育进行了改造。此后，在社会主义计划经济的时代背景下，公立学校一直是我国基础教育特别是经济欠发达地区农村基础教育的主体部分。然而，改革开放以来经济体制改革的不断深入以及由此带来的社会主义生产力的极大解放和人民群众生活水平的迅速提高对教育提出了新要求，使得原来由国家统包统揽的单一办学模式已不能满足人民群众对教育资源的多层次、多样化需要，也不能满足我国日益深化的多元经济发展的要求。特别是在欠发达的地区，由于经济发展的制约，地方政府对教育投入不足，使得教育资金匮乏，部分公立中小学的设施欠缺或陈旧，教学条件差，师资力量不足等等，更加凸显了教育的供需矛盾。所以，在经济欠发达地区增加教育经费投入是民办教育发展的一个重要动因。为此，有人曾进行估算，“在我国，到民办学校就读的学生每增加1%，就相当于为国家财政节省了15亿以上的教育支出”。

（四）民办学校自身的优势。在当今教育改革的浪潮中，民办教育之所以呈现出强大的生命力，这是与其自身特有的优势分不开的。在计划经济条件下，国家实行大一统的教育体制，教育资源配置机制单一。这种体制和机制在建国初期适应国情并为新中国的经济社会发展作出了重要的贡献，但是随着我国社会的转型和经济体制改革的深化，这种教育体制的不适应甚至阻碍发展的弊端日益凸显出来。在社会主义市场经济体制建立和完善的过程中，不少学校缺乏主动适应经济和社会发展变化的能力，无法使潜在的教育资源得到合理运用，使现有教育资源达到优化配置，与当前以追求效率、鼓励竞争为基本特征的社会主义市场经