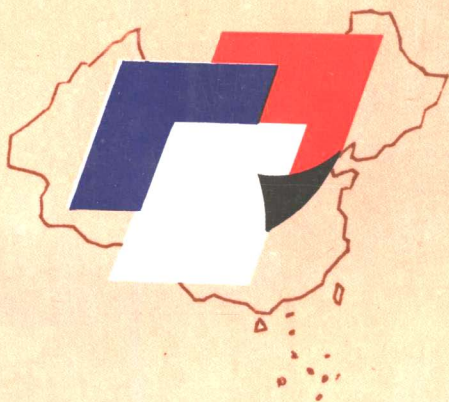


Zh₁guoShehuililiang
Banxuewentiyanjiu

中国社会力量 办学问题研究

《社会力量办学问题研究》课题组编
主编 ● 项秉健 顾国治



●上海社会科学院出版社

中国社会力量 办学问题研究

《社会力量办学问题研究》课题组编

主编●项秉健 顾国治

编委(以姓氏笔划为序)

于为民	刘大伟	任林生	李文成
李连江	李维民	陈逸先	张长海
范素玲	黄春华	韩荣生	

●上海社会科学院出版社

中国社会力量办学问题研究
《社会力量办学问题研究》课题组 编

项秉健 顾国治 主编

上海社会科学院出版社出版发行

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

新华书店上海发行所发行 上海嘉定曹王文化印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 7.125 插页 2 字数 170000

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷

印数 1—5500

ISBN 7—80618—188—1/G·151

定价:10.00 元

课题组名单

课题顾问:

董明传 郭伯农 俞恭庆

总课题组:

组长: 项秉健 (总报告执笔) 顾国治

成员: 于为民 刘大伟 任林生 李文成

李连江 李维民 陈逊先 张长海

范素玲 黄春华 韩荣生

秘书组成员:

吕仲明 彭文元 石美玲 吴卫政 金志明

李蔚

分课题研究人员:

王德发 李顺好 吴遵民 张心如 金平

张英民 荣星 李淑荣 李霞 韩洪友

吕英娣 沈新华 任林生 蒋金城 丁祖诒

胡建波 毕明春 张大策 陈芝娜 张钊

陈太运 刘淑清 孙莉 单影 王锡

韩玉成 张嘉仁 陈炳法 李彦 朱卫国

张志增 马国良 杨宝英 杨志祥 杜陵

唐荷根 张晓惠 杨余乐 颜春龄 刘广滨

序 言

董明传

中国社会力量办学问题研究是列入教育科学“八五”规划的国家教委级青年专项重点研究项目，该项目在优秀青年理论研究者项秉健同志主持下，组织了上海、天津、江苏、陕西、河北、河南以及南京、长春、哈尔滨、大连、无锡、青岛等12个省、市教育行政部门的有关专家、学者和管理人员，经过三年的努力，完成了中国社会力量办学问题的研究，并将研究报告作为专著出版，这是一件值得庆贺的喜事。

社会力量办学是我国教育事业的重要组成部分，在我国现代化建设中也有着十分重要的地位和作用。首先，我国是一个经济基础薄弱、人口众多的大国，但是举办了世界上规模最大的教育，所以发展教育事业的总方针，是在保证国家投入的同时，要积极鼓励社会各方面力量来关心、支持、兴办各种各样的教育事业。第二，我国教育体制还存在与经济社会发展、建立社会主义市场经济体制很多不协调、不适应的问题。根本出路在于改革，就是要改变政府包办教育和统得、管得过死的教育体制。逐步建立起以政府办学为主体、社会各界共同办学的新体制。第三，社会力量办学有利

于国办、公办教育和民办教育在平等、公平基础上开展竞争，互相促进，使我国教育事业得到蓬勃的发展。第四，社会力量办学有利于充分发挥和挖掘教育资源和潜力。最后，社会力量办学为社会提供更多的教育机会，在充分满足社会成员对教育的多层次、多类型、多样化的需求方面有着不可替代的作用。因此，可以说，社会各界广泛兴办教育事业是国家兴旺、社会进步的重要标志，是利国利民的一件大好事。

十一届三中全会以来，社会力量办学迅猛发展，方兴未艾，取得了显著的成绩，充分显示出强大的生命力。社会力量办学的实践如此广泛，如此丰富，其中蕴藏着深刻的哲学思想和科学规律；发展中也存在着很多问题和教训。这些都有待我们进行深入的研究。应该说我们的理论研究还远远跟不上事业发展的需要，还不能科学地指导我们社会力量办学的实践。我们相信这本专著的出版一定会对我国社会力量办学的改革和发展起积极的指导作用。同时我们希望有更多的社会力量办学的研究成果问世，进一步推进我国社会力量办学的发展！

(作者系国家教委成人教育司长)

加快教育事业发展的的重要途径

王志强

邓小平同志说：“发展是硬道理。”经济在发展，社会在发展，已经滞后的教育事业必须加快发展。“把教育摆在优先发展的战略地位”，“科教兴国”，这是党和国家既定的英明决策。

发展教育事业，归结起来，主要有三条途径：一、政府加大教育投入；二、挖掘现有学校的潜力；三、鼓励、支持社会力量办学。我国的国情是穷国办大教育，财力有限。加大教育的投入，就必然要在别的方面忍耐一些，甚至于在发展速度上做出牺牲。因此，在资金投向上真正做到“教育优先”并非易事。发展教育不能“等”、“靠”、“要”。挖掘现有学校的潜力涉及到体制、机制等问题，既有限度，亦有难度。社会力量办学具有自筹资金、自我发展、面向社会、适应市场、相互竞争的特点，毋须政府出资，只需政策得当，正确引导，加强管理，即可异军突起，成为推动教育事业发展的巨大力量。支持鼓励社会力量办学是加快我国教育事业发展的的重要途径。

正因如此，我国《宪法》第十九条、《教育法》第二十五条明确规定：国家鼓励企业事业组织、社会团体、其他社

会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。《中国教育改革和发展纲要》进一步指出：改革办学体制。改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制。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。

国家对于社会力量办学的大政方针已定，这项事业也有了较大的发展。但目前，在对其地位和作用的认识上、在办学和管理两个方面都还面临着许多问题，亟待研究解决。

《中国社会力量办学问题研究》一书，作为第一部系统地、全面地研究社会力量办学问题的专著，从我国教育、经济、社会现状的宏观背景出发，在对全国 12 个省、市社会力量办学现状调查和分析的基础上，对社会力量办学的若干关键性问题做了深入的研究。并从理论与实践的结合上，就办学、管理、立法等问题提出了一整套建设性的意见和建议。相信书中的观点、意见和建议能够经得住时间和实践的检验，逐步被人们认识和接受。

祝贺《中国社会力量办学问题研究》一书正式出版。感谢“社会力量办学问题研究”课题组同志们富有成效的工作。

(作者系国家教委社会力量办学管理办公室主任)

中国社会力量办学问题研究概述

项秉健

1991年,在接到由全国教育科学规划领导小组办公室公布的《全国教育科学“八五”规划课题指南》后,由上海成人教育编辑部和上海市教育局成人教育处牵头,就列入《指南》的“社会力量办学问题研究”课题,组成课题组。1992年6月经全国教育科学领导小组批准,“社会力量办学问题研究”作为教育科学“八五”规划国家教委级青年专项重点研究项目实施。经过课题组三年的努力,于1995年5月提出总报告。

鉴于社会力量办学在我国东部地区较为发达的现状,本项研究在组织和布点方面,也以东部地区为主,并适当延伸至中部地区。参加分课题研究的单位有:上海、天津、江苏、陕西、河北、河南以及南京、长春、哈尔滨、大连、无锡、青岛等12个省、市教育行政部门组成的分课题组;总课题组成员有各分课题负责人组成;秘书处工作由上海成人教育编辑部和上海市教育局成人教育处有关人员承担;项秉健(课题申报人)、顾国治两位同志为总课题组负责人。国家教委成人教育司司长董明传、上海市成人教育委员会副主任郭伯农、上海市教育局副局长俞恭庆任总课题组顾问。

本项研究过程,主要分两个阶段。第一阶段是社会力量

办学现状和管理现状的调查研究;第二阶段是在现状分析的基础上,归纳出若干重大问题,进行综合研究。在研究过程中,课题组对120余所民办学校的办学状况进行了调查和系统分析,对12个省、市过去五年社会力量办学管理资料中的重要数据进行了调查和系统分析,获得了大量第一手资料。课题组还举行了三次阶段性研讨会,多次专题研讨会以及专家咨询活动。以上述材料及事实为基础,经过全体研究人员的不懈努力和集思广益的研究,达到了预期的研究目标。国家教委以及承担分课题研究的各省、市教委有关领导,对本课题研究均予以关心和支持。董明传同志亲自参加开题会议并作了重要讲话。《人民日报》、《文汇报》和一些专业报刊对课题活动和已经形成的若干课题成果进行了报道。

本课题研究报告,包括总报告和各分课题组提交的12篇分报告,集中反映了社会力量办学问题研究的主要成果。这些报告,对全国和分课题所在地区的社会力量办学现状作了分析,从理论和实践的结合,阐述了社会力量办学问题的改革思路,提出了发展社会力量办学的对策。

“社会力量办学问题研究”是列入全国教育科学规划的首轮青年专项课题,同时它也是新中国教育科研领域的一项年轻课题。作为课题研究的结果有待于实践的检验;作为对该社会问题的科学认识,更需要从实践到理论和从理论到实践的多次往复中得到深化。我们希望,通过对社会力量办学问题的有益探索,推动进一步的研究和实践,为全面贯彻《中国教育改革和发展纲要》提出的“积极鼓励,大力支持,正确引导,加强管理”十六字方针,为建设有中国特色社会主义教育体系作出贡献。

目 录

序言	董明传 (1)
加快教育事业发展的的重要途径	王志强 (3)
中国社会力量办学问题研究概述	项秉健 (5)

上 篇

社会力量办学问题研究总报告	
..... 《社会力量办学问题研究》课题组 (1)	

下 篇

部分省市 (含选点地区) 分课题研究报告	(77)
上海市社会力量办学的特点、任务和对策研究	
..... 上海市《社会力量办学问题研究》课题组 (77)	
江苏省社会力量办学问题研究	
..... 江苏省《社会力量办学问题研究》课题组 (97)	
河南省社会力量办学问题研究	
..... 河南省《社会力量办学问题研究》课题组 (111)	

陕西省社会力量办学初探	
..... 陕西省《社会力量办学问题研究》课题组 (124)	
社会力量办学立法初探	
..... 天津市《社会力量办学问题研究》课题组 (136)	
大连市社会力量办学问题研究	
..... 大连市《社会力量办学问题研究》课题组 (144)	
浅谈社会力量办学管理体制	
..... 长春市《社会力量办学问题研究》课题组 (163)	
浅论社会力量办学与市场经济的关系	
..... 无锡市《社会力量办学问题研究》课题组 (173)	
青岛市社会力量办学问题研究	
..... 青岛市《社会力量办学问题研究》课题组 (182)	

附 录

1. 上海民办前进进修学院简介	(197)
2. 中原工业大学简介	(203)
3. 民盟大连市文化科技学院简介	(206)
4. 长春市东方培训中心简介	(208)
5. 青岛军政人文大学简介	(211)
6. 青岛新闻小记者学校简介	(214)

上 篇

社会力量办学问题研究总报告※

第一章 社会力量办学的基本认识

第一节 社会力量办学的界定

1.1 作为理论问题,社会力量办学的界定问题,是本项目研究的首要问题;作为应用型课题研究,对社会力量办学的界定,关系到国家政策和教育立法。对不同主体或同一主体的不同办学行为,国家必然要采取不同政策和管理办法;在教育立法时则需要明确法的适用范围。界定不清,就会产生管理混乱和适用困难。

※本报告是《社会力量办学问题研究》课题组就我国教育科学“八五”规划国家教委级青年专项重点研究项目《社会力量办学问题研究》所写的总报告,集中反映了参加本项目研究的上海、天津、江苏、陕西、河北、河南以及南京、长春、哈尔滨、大连、无锡、青岛等12个省、市分课题组数十位同志的研究成果。作为一项研究,本报告的观点和结论不完全代表参加研究人员所在部门的意见。

1.2 国际通用的划分标准是：一切由政府直接举办的学校为公立学校；一切由政府组织举办的学校为私立学校。有必要指出，私立学校与私人办学是两个概念。私立学校与公立学校相对应，私人办学与法人办学相对应。私人办学指由自然人出资办学，即公民个人出资办学。世界各国大多规定：凡拟举办正规的全日制学校(办学历教育)的公民或团体，必须组建学校董事会或其它类似的法人机构，并进行财团法人或学校法人登记。只有规模较小，投资甚少的教育培训组织(办非学历教育，)可以不组建董事会，不进行法人登记。法人学校，学校为法人所有；私人办学，学校是否为公民个人所有，则因不同国家的法律而异。

1.3 1982年12月第五届全国人民代表大会通过的中华人民共和国宪法第十九条规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”社会力量办学是基于中国的特定条件而提出的特定概念。因为，尽管我国生产资料所有制形式出现了多样化，经济体制的改革为私立学校的出现奠定了经济基础，但在社会主义市场经济条件下，公有制仍然居于主导地位，国有企事业单位和集体经济组织办学，其校产的所有权属于国家或集体，称其为私立学校，尚难以被理解和接受。

1.4 根据1987年7月国家教委发布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》第二条规定，社会力量定义为：“具有法人资格的国家企事业组织、民主党派、人民团体、集体经济组织、社会团体、学术团体，以及国家批准的私人办学者”。如果按照办学者的所有制性质划分办学类型，在该规定列举的七种社会力量中，除国家企事业组织办学外，其他社会力量办学均可归入民办学校范围。但是，从教育立法和制订国家政策、

管理办法的角度出发,应覆盖各种社会力量办学,才能体现其全面性、公正性和权威性。因此,也不宜用民办学校替代社会力量办学。

1.5 《关于社会力量办学的若干暂行规定》界定社会力量采取了列举的方法,按照法的适用原则,,采用列举法界定法的概念时,未被列举的不能适用本法。当前大量出现的政府机关、公、检、法、军队、人大、政协等国家机器面向社会服务,直接或间接举办的从事非学历教育的学校或培训中心;各级各类公立学校举办的计划外非学历教育班;私营企业、合资企业、外资企业等社会力量办学均未被列举在内。社会力量办学是一个动态概念,在计划经济向社会主义市场经济转型期,动态性尤其突出。它给教育立法和政策制订带来了困难。采用列举法,举不胜举;采用概括法,又难以明确适用范围。立法与决策者陷入两难选择。

1.6 本项研究提出“两个分离”的原则,界定社会力量办学。

第一项原则:学历教育与非学历教育相分离的原则。社会力量的办学内容可划分为学历教育和非学历教育两大部分。其学历教育部分与政府组织办学的区分主要是学校的区分,即私立学校、准公立学校(国家企事业单位和集体经济组织办学)与公立学校的区分;区分的界限在于,对学校所有制性质的认定。社会力量举办的学历教育学校,管理范围较清晰,已有许多法规可供遵循,或参照执行。而非学历教育部分,面广量大,教学规律、目标各异,管理复杂,亟待立法和加大管理力度、提高科学管理水平。因此,仅以学校性质,划分立法与管理范围,已不能充分、有效、贴切地表述我们要加以规范的对象,即社会力量的全部办学行为。由是,提出第二项

原则。

第二项原则:办学主体与办学行为相分离的原则。即不以办学主体而以办学行为区分是否属于社会力量办学。凡未列入国家计划的、以自筹资金和收取学杂费为主要经费来源、面向社会招生的非学历教育办学行为,无论其办学主体性质,均属社会力量办学。如何看待政府机关的上述办学行为,是问题的关键。我们认为,政府机关的上述办学行为,并不直接代表政府意志和政府行为,而只能代表机关成员的集体意志和集体行为(政府机关可以办学也可以不办学,如果办学,也应如同政、企分开那样,实行政、校分开)。第二个“分离”原则的要害在于,不以学校或培训组织的所有制性质,即主体性质判定主体行为性质,而以主体行为性质判定主体性质。这一现象适合社会生活中的“角色转换”原理。

第二节 基本国情与教育发展战略

1. 基本国情

1.7 我国的一个基本国情是:人口众多,非人力资源相对短缺,人均国民生产总值居世界后列。这个基本国情决定了中国教育发展的基本特征,以有限的经济实力支撑世界上规模最大的受教育人口群。据统计,目前我国在校生2亿,占世界教育规模的25%;人均教育经费40余元人民币,仅为发达国家人均教育经费的0.8%;年度教育经费约500亿人民币,是世界年度教育经费的1.5%。也就是说。我们是以世界1.5%的教育经费支撑着世界25%的受教育人口群。

1.8 从人口分析,即使采取严格的计划生育措施,由于人口惯性,预测2000年我国人口将接近13亿,其中7—12周

岁适龄儿童为 1.4 亿,比现在 1.2 亿在校小学生增长 16.6%。这意味着基础教育规模进一步扩大。从经济承受能力分析,到 2000 年,即使公共教育经费达到占国民生产总值 5% 的水平,总经费达到 1105 亿元人民币,人均公共教育经费也只有 86.25 元,仍然不能满足教育发展需要。根据邓小平同志的设计,到 2000 年在我国建立一个小康社会,其年度教育经费应是 500 亿美元(参见《邓小平文选》第三卷第 161—162 页)。与这个标准相比,存在着很大差距。

1.9 我国的另一个基本国情是:发展不平衡。按照经济发展水平、经济产业结构和地理环境等因素,我国可划分为三大经济带:

(1)经济发达地带。大多为东部沿海地区。特点是经济发展水平高;工业化程度和城镇化水平高;人力资源丰富;外向型经济初具规模;科学技术先进,具有发展经济的综合优势。

(2)中等发达地带。处于中部腹地。特点是工农业生产有较好的基础;矿产资源丰富;处于河流、铁路的交通枢纽地位,是我国东西部经济交流、转移的中转地带。

(3)欠发达地带。主要集中在西部边远地区。特点是产业结构中以农牧业为主体;自然资源丰富,但地理条件和交通条件差;地域辽阔,人口稀少,我国 21000 公里内陆边界大多处于这一地区,开发和开放的潜力很大。

1.10 由于各个地区经济发展水平客观存在的差异,及其所处社会历史发展阶段的区别,教育所面临的社会需求和基本任务也有所不同。发达地区大多数初步实现了工业化,今后要适应发展外向型经济和产业结构高度化的需要,培养提高工业化水平和参与国际竞争所需要的各种复合型人才;