

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

民办教育的探索与实践

——山东民办教育发展战略研究

◎ 夏季亭 贾东荣 著

齊魯書社

山东省社会科学规划研究项目文丛·重点项目

民办教育的探索与实践

——山东民办教育发展战略研究

◎ 夏季亭 贾东荣 著

齊魯書社

图书在版编目(CIP)数据

民办教育的探索与实践：山东民办教育发展战略研究/
夏季亭,贾东荣著. —济南：齐鲁书社,2004.11
ISBN 7-5333-1440-9

I.民… II.①夏…②贾… III.社会办学—研究—
山东省 IV.G522.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 111082 号

民办教育的探索与实践

——山东民办教育发展战略研究

夏季亭 著
贾东荣

齐鲁书社出版发行

(地址：济南经九路胜利大街 39 号 邮编：250001)

E-mail: qlss@sdpress.com.cn

山东旅科印务有限公司印刷

850×1168 毫米 32 开本 15.5 印张 2 插页 344 千字

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-5333-1440-9

K·440 定价：36.00 元



夏季亭 1960年生，山东德州人。

现任山东英才职业技术学院院长兼党委书记，山东省实验中学济南英才高中董事长，研究员，山东师范大学世界地区史、国别史专业硕士研究生导师，兼任山东省民办教育协会副秘书长、山东省社会科学院特约研究员。1982年毕业于山东师范大学历史系，先后在德州地区行政公署、德州学院、《齐鲁周刊》社工作。1998年创办山东英才专修学院(山东英才职业技术学院前身)，经过六年努力将其建设成省城首家万人民办高职院校，并使其获得“中国最具发展潜力民办高校”称号(全国三所、山东唯一)。另外还和国办优质教育资源联办山东省实验中学济南英才高中，和国办名牌企业联办山东英才·银座双语艺术幼儿园等机构。长期从事世界近现代史和民办教育的研究工作，出版有《我看二十世纪的世界与中国》、《新编世界现代史》等著作13部，在《历史研究》、《世界历史》、《史学月刊》、《山东师范大学学报》、《齐鲁学刊》等学术期刊上发表论文20余篇，其中多篇被《新华文摘》、《中国人民大学报刊复印资料》转载。



贾东荣 1968年生,山东齐河人。1989年毕业于德州师范专科学校,1991年毕业于曲阜师范大学,获历史学学士学位,1994年毕业于山东师范大学,获历史学硕士学位。历任某股份有限公司董事、董事会秘书等职。现任山东英才职业技术学院科研处副处长、民办高等教育科学研究所副所长。主要研究方向为世界近现代史、企业管理和民办教育。已出版著作8部,发表各类学术论文50余篇,获省、市级科研奖多项。

《山东省社会科学规划研究项目文丛》编委会

主任委员	朱正昌
副主任委员	张全新
委 员	(以姓氏笔画为序)
	王 敏 王庆新 王兆成
	尹慧敏 齐 涛 刘德龙
	宋士昌 李新泰

《山东民办教育发展策略研究》课题组

顾 问	毛有高 张兆松
组 长	夏季亭
成 员	(以姓氏笔画为序)
	李树德 陈龙飞 赵凤文
	赵喜臣 贾东荣
执 笔	贾东荣

前 言

本书是山东省哲学社会科学规划“十五”重点课题“山东民办教育发展战略研究”的成果。

2002年注定是中国民办教育发展史上不平凡的一年。这一年的6月,全国人大教科文卫委员会向九届人大第二十八次常委会提交了《中华人民共和国民办教育促进法(草案)》,《草案》的内容随之公布,引发了社会的广泛讨论。但因立法委员对《草案》中“合理回报”、“营利”等问题的争论太大而导致《民办教育促进法(草案)》三次提请审议都没有通过。就在社会各界认为《民办教育促进法》将搁置一段时间,2002年行将结束的时候,全国人大常委会第三十一次会议于12月28日通过了《中华人民共和国民办教育促进法》。这是中国教育发展史上里程碑式的一刻,它标志着中国当代民办教育从此开始了依法独立发展。

中国当代民办教育是伴随着改革开放的深化,适应社会的需要而自发产生的,它既是中国历史上的民办教育在新形势下的复兴,也有自己的特点。从开始复兴到今天,当代民办教育经历了两次发展高潮:一次在1992年到1994年间;一次自1999年至今。这两次发展高潮的出现都和政府的政策密切联系在一起,也受到政策的鼓励或制约。当代民办教育的发展因

此被分为两个阶段：第一个阶段从 1978 年到 1996 年，民办教育开始复兴、发展并形成第一次高潮，同时通过各种方式追求自己的合法地位和各个办学层次面向民办教育开放；政府主要是通过行政政策和部门规章对民办教育进行规范和管理。第二个阶段从 1997 年到今天，民办教育进入了各个办学层次，开始依法独立发展；政府先是通过行政法规（1997 年的《社会力量办学条例》），继而通过法律（《民办教育促进法》）对民办教育实施管理和监督。经过二十多年的发展，当代民办教育完成了从体制外向体制内转变的过程，成为整个教育事业的、依法独立发展的重要组成部分。

受各地经济发展水平、经济结构、社会进步及地域文化的影响，各个地区民办教育发展的内容和进度明显不同，呈现出发展不平衡的特征。山东是中国民办教育的发祥地，两千五百多年前，孔子在这里创办私学并首次形成规模，成为中国民办教育的正式开始。先秦至两汉的七百多年里，山东一直是全国民办教育的中心。此后因战乱、政局动荡和全国经济中心的转移，山东失去了全国民办教育中心的地位，但以私学为主的民办教育继续发展，直至 1956 年中华人民共和国在教育领域实行社会主义改造，将私人办学收归国有，全面实行国家举办和国家管理。山东人民有着发展民办教育的优良传统。

1978 年中共中央十一届三中全会后，伴随着改革开放的开始与深化，山东的民办教育也开始复兴并发展起来。当代民办教育在山东的发展，与全国民办教育发展的轨迹基本一致，只是具体内容和步伐上不完全一样。与同处沿海地区的其他诸省不同，受传统习惯意识的束缚，山东的民办教育在 20 世纪

90年代中期以前开拓性不足，发展相对缓慢。民办教育理论研究和探索也比较落后，有创造性的理论探索与创造不多。以1997年《社会力量办学条例》的颁布为契机，山东的民办教育进入了快速发展时期，民办学校和在校生规模持续快速增长，进入民办教育的投资大幅度增长并趋向多元化，教职工队伍持续扩大并发生了质的变化，民办教育的办学环境、民办学校的内部管理和教学质量、生源质量等均有较大程度的提高。对民办教育实践和理论的探讨也随着实践的深入而开始受到重视。2000年，山东省教育厅明确提出，到2010年山东省的高等教育在校生要达到150万人，其中民办高校占三分之一。这促进了民办教育的发展。到2002年，在山东省，民办教育已成长为教育事业中一支不可忽视的力量，成为教育领域的一大热点。《民办教育促进法》的颁布实施，必将带动山东的民办教育进入一个高速度、高质量发展的新阶段。

为抓住新机遇，有效地整合各方面的力量，创造适合民办教育健康协调发展的外部环境，形成全省统一的教育市场，促进山东省民办教育加速发展，经山东省社会科学规划办公室批准，我们于2002年10月依托山东英才职业技术学院成立了“山东民办教育发展战略研究”课题组，对山东省民办教育，包括民办高等教育、民办中小学教育和民办学前教育的发展现状、特点，存在的问题和不足等进行考察和研究。山东英才职业技术学院院长夏季亭研究员任课题组长，学院民办高等教育科学研究所贾东荣副所长具体负责课题的实施，并邀请山东省教育厅发展规划处毛有高处长、职业教育与成人教育处张兆松调研员担任顾问。

在一年多的时间里，我们在山东省教育厅发展规划处、职

业教育与成人教育处、山东省民间组织管理局等单位的支持下，搜集了改革开放以来山东省民办教育发展的部分资料，对济南、青岛、济宁等市的部分中等民办学校、幼儿园进行了调研，并进行了问卷调查。在综合分析上述材料的基础上，进行了认真的思考和研究。贾东荣还到山东大学政治学与公共管理学院师从张锡恩教授做了一年访问学者，以提高理论分析能力和对我国改革开放事业的认识。

考虑到民办教育涉及领域的广泛性和山东省民办教育发展面临的主要问题，我们采用了专题研究的方法。这样做的好处是便于对相关问题逐一进行深入细致的分析，弊端是各个专题之间的某些内容时有重复。在材料分析上，我们采取定量分析与定性分析相结合的方法。我们选择山东省民办教育的历史变迁、山东省当代民办教育发展的现状与特点、民办教育的外部环境、民办教育的投资与融资、民办教育发展的不平衡和民办学校的师资队伍建设六个专题作为分析和探索的重点。

第一篇《山东——中国民办教育的发祥地》，主要是在勾勒山东省民办教育发展的历史脉络的基础上，重点分析和探讨春秋时期山东成为中国民办教育发源地及战国两汉时期山东作为全国民办教育中心的历史背景和成因，简要分析近代“登州文会馆现象”的形成，并探索作为局部地域的山东省的民办教育发展的历史规律和影响因素，为当代民办教育的发展及政策取向提供借鉴。

第二篇《山东省民办教育的现状与特点》，主要是归纳当代山东民办教育发展的概况、特点与发展的趋势，并述及当代民办教育复兴和发展的时代背景。

第三篇《山东省民办教育外部环境研究》，主要是对当代民办教育政策和法律法规的演变过程进行梳理，探讨民办教育存在和发展的法律基础，进而对山东民办教育的法制环境、行政管理环境、市场环境等进行分析，找出问题和不足，并提出相应的对策。

第四篇《山东省民办教育投融资研究》，主要是对山东当代民办教育的办学模式、经费来源与构成进行分析。在此基础上，总结山东省民办教育投资、融资的特点与存在的问题，介绍主要的融资渠道，探讨解决民办教育“融资难”、投资不足、经费来源渠道单一等问题的办法。

第五篇《山东省民办教育发展不平衡研究》，主要是从宏观上对山东省民办教育发展的层次性差异、区域差异、城乡差异、办学机构类型差异和校际差异等进行总结和分析，探讨民办教育发展不平衡的原因，在此基础上提出处理民办教育与公办教育的关系、发展民办教育的一些思路和建议。

第六篇《山东省民办教育师资队伍建设研究》，主要以民办高等教育为例，对民办学校师资队伍的现状、特点、存在的问题和不足进行分析，提出在当前环境下建设民办教育师资队伍的对策和建议。

在上述分析和研究的基础上，我们提出了山东省民办教育发展的定位和政策取向：根据不同层次教育产品的公共性和私人性的强弱，确立民办教育在学前教育、中等与高等职业教育、职业技能培训领域的核心主导地位，以及民办教育在义务教育、普通高中阶段和普通高等教育的重要补充地位。在政策取向上，通过法律、经济、信息服务等宏观调控手段为民办教育营造良好的发展环境，构建全省性的教育市场；通过政策引

导和设立专业金融机构等方式为民办教育投融资提供便利；引导民办学校建立现代学校制度和现代管理制度，依法独立发展。

最后，我们认真回顾了山东英才职业技术学院办学六年来的发展历程，总结了英才学院的办学实践及向其他领域如业余培训、高中教育、学前教育等延伸的经过，归纳了英才学院在办学过程中遇到的困难、挫折及经验，作为全书的附录，以便读者能感性了解 1998 年以来山东省民办学校生存和发展的情况。

目 录

前言.....	1
第一篇 山东——中国民办教育的发祥地.....	1
一、先秦私学产生的背景	1
二、私学的产生与山东成为私学发源地的原因	9
三、先秦私学的经费来源与组织形式.....	18
四、两汉时期山东是全国私学的中心	28
五、魏晋到清中期的山东民办教育.....	33
六、近代山东民办教育的地位.....	34
第二篇 山东省民办教育的现状与特点	45
一、当代民办教育发展的宏观背景.....	45
二、山东省民办教育的现状.....	53
三、山东省民办教育发展的特点.....	68
第三篇 山东省民办教育外部环境研究	86
一、当代民办教育政策的演变.....	87
二、民办教育存在和发展的法律基础	116
三、民办教育法制工作的特点与不足	128
四、民办教育行政管理的现状与不足	136
五、民办教育的市场配套体系没有形成	153
六、社会对民办教育的认识	156

七、改善民办教育外部环境的对策思考	161
第四篇 山东省民办教育投融资研究	171
一、山东省民办教育办学模式分析	172
二、山东省民办教育的经费来源与构成	205
三、民办教育的投融资特点与困境	234
四、优化山东省民办教育投融资的对策思考	277
第五篇 山东省民办教育发展不平衡研究	300
一、民办教育发展不平衡的表现	301
二、民办教育发展不平衡的原因分析	326
三、针对民办教育发展不平衡的思考	359
第六篇 山东省民办教育师资队伍建设研究	379
一、山东省民办高等教育师资队伍的现状	379
二、山东省民办高等教育师资队伍的特点、问题与成因	383
三、加快民办高校师资队伍建设的对策思考	404
结 论:山东省民办教育发展的战略取向	420
一、民办教育的定位	422
二、发展民办教育的政策取向	428
附 录:山东英才职业技术学院的办学实践	434
一、山东英才职业技术学院的办学实践	435
二、山东英才职业技术学院的投资办学	447
三、山东英才职业技术学院办学实践的思考	450
主要参考文献	461
后记	482

第一篇 山东——中国民办教育的发祥地

在中国民办教育发展史上,山东省占据着重要的位置。有文字记载的五千年中华文明中,严格意义上的民办教育发端于齐鲁大地,并在此形成规模,波及全国,对当时的中国文明进程产生了影响,这就是以孔子为代表的儒家学派及其他诸子百家的产生与传播。在此后较长的历史时期内,今山东省所辖地区的民办教育一直在全国占据着领先的地位,对中国文化的传承与发展起着举足轻重的作用。

一、先秦私学产生的背景

民办教育在中国古代一般被称为“私学”,与“官学”相对应。

王炳照认为中国古代私学包含三种含义:一是指私家学派;二是指私人聚徒讲学;三是指私人创办和主持的学校。^①我们认为,私家学派是学术意义上的概念,它可能在官学内宣讲,也可能在私学内宣讲,不局限于民办教育这个范围内。因此,在本文的论述中,我们把古代民办教育的范围限定于私人聚徒讲学、私人创办和主持的学校这两点上。

民办教育是在西周及此前盛行的“学在官府”的废墟上产生的。

作为世界文明古国之一,中国教育发展的起点,可以追溯到原始社会。但受社会经济条件的制约,最初的教育并不是专门的行为,而是与生产劳动结合在一起,渗透到了社会生产、生活活动的各个方面,主要是人们之间的私相授受发挥着积累、传播知识并使人类智慧再生的职能。

原始社会末期,生产力的发展使物质产品有了剩余,使少数人专门从事脑力劳动成为可能,为教育机构的萌芽准备了条件。

夏代是我国进入阶级社会的开始,奴隶制的产生最终促成了体力劳动和脑力劳动的分工,教育开始脱离生产劳动成为专门培养人的社会活动,学校教育出现。根据文献记载,夏代“设为庠序学校以教之。庠者,养也。校者,教也。序者,射也。夏曰校,殷曰序,周曰庠。学则三代共之,皆所以明人伦也”^②。这种学校,“具有养老、习射、视学、合乐、释奠、择士、讲武、望气治历等职能”^③。

商代的学校教育在夏代的基础上有所发展。商代的学校教育不仅有庠、序、学等学校名称,还出现了“瞽宗”这样的学校形式。据今人对甲骨文的研究,商代已经出现了“大学”之名。但这时的大学并不是完整意义上的大学教育机构,而是“所谓大学在郊者,即郊学,对小学而言大者”^④。商代的教育内容有所发展,主要是习礼和习武两方面。根据专家的考证,商代已有供作教材的典册,“惟殷先人,有典有册”^⑤;出现了教师,“学多□父于教”。“从习射以大将为教官,教官由官吏兼任来看,殷商教育是‘学在官府’,再从殷墟出土的甲骨都在宫殿或皇城遗址之内看,可知当时的文字也掌握在官府中。”^⑥而从甲骨卜辞对建学地点、上学日期等的记载中,可以看出当时对学校教育的重视。

周朝是三代教育的集大成者，它在继承夏商两代教育传统的基础上，形成了独具特色的教育模式。

西周的教育制度是和宗法制相联系的。宗法制是一种专制家长制，是人们在长期实践过程中总结出的一套反映和维护宗法式家族组织的成文或不成文的规范与办法。宗法制在商朝即已存在，西周统治者予以发扬光大，形成了严格的系统。西周宗法制度是以政治上的分封制和经济上的井田制为基础的。西周灭商之后，把土地和人民分封给诸侯，建立了大小不一的70多个诸侯国。诸侯又把自己领地里的土地和人民分封给卿大夫，卿大夫又分封给家臣，一层层分封下去，从而形成一个严密的从周天子到诸侯、卿大夫，乃至家臣的金字塔式的统治秩序。井田制是统治者把土地按一定的亩制及道路系统划成井字形状，周天子把井田分封给诸侯和卿大夫，让他们世代享用，但不能私自授受或买卖，因而有“田里不鬻”的现象。井田还是“制禄”的依据，在分封时要确定封国疆界，计算耕地面积，并授以书契为证。宗法制度的核心，是将各级各类的大小宗族区别为大宗与小宗，并规定其权利和义务。作为全国的政治共主，周王室是各大宗族的大宗，周天子是大宗的大宗子，“王者，天下之大宗”。周王的同母弟和庶兄弟、卿大夫被分封到各诸侯国，他们对周王室是小宗，在其本国则是大宗，从而确定了周天子与诸侯的宗族地位关系。与宗法制相联系，周代实行嫡长子继承制：首先分清嫡庶，嫡子是嫡妻之子，庶子是诸妃妾之子；其次要分别长幼，只有嫡长子才可称“宗子”，只有宗子才有继承一切爵位（含王位）、财产，乃至祭祀祖先的权利。

宗法制度使周代的教育权、受教育权都掌握在统治者手