

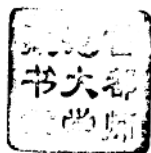
G512.72/1

私立学校比较研究

——与国家关系角度的分析

吴忠魁

12



北京师范大学出版社

首都师范大学图书馆



21553250

图书在版编目 (CIP) 数据

私立学校比较研究——与国家关系角度的分析/吴忠魁著.
北京:北京师范大学出版社, 1999.4
ISBN 7-303-04440-X

I. 私… II. 吴… III. 私立学校-对比研究-世界
IV. G512.73-03

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 35208 号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

北京师范大学出版社出版发行

(北京新街口外大街 19 号 邮政编码:100875)

出版人:常汝吉

北京师范大学印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:850mm×1168mm 1/32 印张:7 字数:170千字

1999年4月第1版 1999年4月第1次印刷

印数:1~3000册 定价:10.00元

序

环顾世界各国，几乎每个国家都有大量的私立学校，私立学校都在其教育体系中占据重要地位。世界的一些最著名的学校，譬如英国的牛津、剑桥大学，美国的哈佛、斯坦福大学，日本的庆应义塾、早稻田大学等，都是私立性质的。这些学校对这些国家的文化传承与创新，以及现代科学技术的发展和一流人才的培养起了重大作用。各国的私立中小学，也都对教育的普及作出了很大贡献；职业技术类的私立学校通过各类专门人才的培养，有力地促进了经济的发展。因此，无论各国政府还是社会，都对高水平的私立学校给予了高度的重视和肯定。可以说，正是政府举办的公立学校和社会举办的私立学校共同努力，推动了现代科技、经济和社会的进步，也使得现代学校制度具有了多样性和活力。

我国是世界上私学发展历史最悠久的国家，私学在我国传统文化的继承与发展中所起的作用早已被世人公认。当然，自进入近代以来，传统的私学让位于近代的私立学校，而近代的私立学校是受西方政治、文化的影响发展起来的，它是半封建、半殖民地社会的产物。新中国成立后，对这些学校进行了改造是很有必要的。但也由于计划经济体制和当时对私立学校的认识，私立学校在中国大地几近消失。

改革开放以来，在各级政府的重视、鼓励和支持下，在社会各界的积极参与下，伴随经济建设和改革开放的进程，社会力量办学得到迅速发展。党和政府明确认识到，社会力量办学的发展，有利于繁荣社会主义教育事业，有利于改变过去政府包揽办学的格局，有利于推动教育体制的改革，是利国利民的好事。《教育法》和《中国教育改革和发展纲要》提出了国家对社会力量办学采取“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针，明

确了要“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”和到2010年“基本形成公办学校与民办学校共同发展的新格局”，并提出为了保障社会力量办学的发展，要完善相应的法规，充实学校设置标准，健全管理体制，严格财务审计制度，依法保障学校的法人地位和办学的自主性。可以预想，在21世纪，我国的私立学校将会有更大的发展。

面向21世纪，适应现代高科技的发展和知识经济时代的挑战，当今世界各国普遍进行大规模的教育改革。从对各国教改政策与措施的分析中不难看到，如何充分发挥私立学校的作用，是各国都在认真考虑的问题，因而在各种教改方案中，几乎都或多或少地涉及到私立学校。这里既有适应科技和经济发展，满足社会需要的一面，也有促进教育内部的竞争，提高教育质量需要的一面。一般说来，美国、英国、日本等国家的私立学校与社会的联系和对社会需要的适应能力都比较强，也普遍有着比较高的教育质量。这是因为，私立学校如果与社会缺乏联系，教育质量低下必然难以生存下去。发展现代科技，适应经济时代的挑战，需要借助高质量的私立学校。

当然，私立学校无论在已经有着相当高的发展水平的欧美和日本等国家，还是在恢复及起步还不算太长的我国，都还存在自身需要解决的问题。并且，在如何更好地适应现代高科技和经济的发展以及满足广大社会成员日益多样和高水平的教育需求上，在如何落实国家的发展战略，协调私立学校的发展与政府部门的管理等方面，也都还存在着需要解决的问题。

这就需要加强研究。我们既需要加强我国有关社会力量办学问题的研究，也要加强对国外私立学校的研究。借鉴国外教育发展和改革的经验做法，为我国教育体制的改革和发展服务，是比较教育研究的一个重要任务。

吴忠魁同志的《私立学校比较研究》一书，着重研究了私立学校与国家的关系。这种研究是重要的和必须的，因为它是制约私立学校发展的一个关键性的问题。从这个角度入手，该书从概念的解析到关系类型的概括，从政策性研究到管理措施的分析，从历史文化成因的研究到现实理论基础的探讨，分类和多层面地做了简洁清晰的比较研究。我国以往的比较教育对私立学校的研究著述甚少，该书所做的研究，对我国私立学校的立法和管理无疑会起到推动作用。

私立学校是一种学校形式，既受教育普遍规律的制约，也受自身特殊规律的制约。围绕私立学校有很多问题，譬如，教育的民主化和平等问题、自主权和政府主管部门的监督管理问题、学校的办学特色问题、课程设置和教育内容问题、学历文凭和考试问题、作为一个特殊群体的学生的教育问题等等。我国现代的私立学校还处于发展的初期，要使其健康发展，就必须加强对私立学校特殊规律和这些问题的研究和解决，比较教育研究应当为此做出自己的贡献。《私立学校比较研究》的作者敏锐地看到了我国私立学校的发展给比较教育研究提出的需求，并为此做了可贵和有成效的探索，可以看成是为此做出的一个努力。为了更好地促进21世纪初期我国多样化的办学体制新格局的形成，我期待着能有更多的有关私立学校比较研究的著述问世。

顾明远

1999年3月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
一、现实的状况	(2)
二、研究的价值	(4)
第二节 以往的研究状况	(5)
一、史学领域的研究	(5)
二、理论与政策的研究	(7)
三、观点的概括	(11)
第三节 比较的意义	(13)
一、对象的选择	(14)
二、研究角度与框架	(16)
第四节 私立学校概念诠释	(18)
一、我国的理解	(18)
二、国外的理解	(21)
第五节 国家概念界定	(23)
一、传统的概念	(23)
二、现代的概念	(26)
第二章 国家私学观及其模式特征	(31)
第一节 模式的概括	(31)
一、对他人研究的分析	(31)
二、三种模式特征	(36)
第二节 中国的国家私学观	(38)
一、改革开放之前	(39)

三、改革开放之后	(45)
第三节 日本的国家私学观	(56)
一、战前模式	(56)
二、战后模式	(60)
第四节 欧美的国家私学观	(67)
一、法国	(67)
二、英国	(71)
三、美国	(74)
第五节 比较	(79)
一、对学校地位的看法	(80)
二、对学校作用的看法	(81)
三、对自主权的看法	(83)
四、对国家责任的看法	(84)
第三章 管理层面的分析比较	(87)
第一节 体制与特点	(87)
一、中国	(87)
二、日本	(89)
三、中日比较	(91)
四、欧美及其比较	(91)
第二节 设置管理	(94)
一、办学目的的管理	(94)
二、设置标准和审批	(100)
三、变更和关闭的管理	(103)
第三节 教育经费	(105)
一、法律的限定	(105)
二、政府的资助	(113)
第四节 私立学校的自主经营	(119)
一、组织结构	(120)

二、教育教学	(123)
三、师资管理	(126)
第四章 私立学校与国家关系的历史文化基础	(131)
第一节 私学生成的历史差异及其意义	(131)
一、中国	(131)
二、日本	(133)
三、中日比较	(134)
四、欧美	(135)
五、中日与欧美的比较	(138)
第二节 同构与异构的教育	(141)
一、中国	(141)
二、日本	(143)
三、欧洲	(145)
四、比较	(147)
第三节 私学的传统价值取向	(148)
一、中国	(148)
二、日本	(150)
三、欧美及其比较	(151)
第四节 国家命运与私学状态	(154)
一、国家安定与私学的发展	(154)
二、官学与私学	(155)
三、文化专制与私学	(156)
第五章 私立学校与国家关系的理论基础	(159)
第一节 私立学校的本质与私学自由	(159)
一、私立学校的本质	(159)
二、私学自由	(164)
第二节 理论基础的共性与差异	(167)
一、西方国家的共同理论基础	(167)

二、理论模型的差异	(173)
三、我国的理论基础	(176)
第三节 我国理想关系模式的选择	(179)
一、社会参与教育	(179)
二、关系特征	(181)
第六章 现实与变革	(189)
第一节 私立学校的价值再认定	(189)
一、对私立学校教育质量的认可	(189)
二、对私立学校的多样化和特色的认可	(193)
第二节 争论与变革	(196)
一、争论	(197)
二、教育私营化问题	(202)
主要参考书目	(211)

第一章 绪 论

私立学校是古今中外普遍存在的学校形式，私立学校的发展是 20 世纪 80 年代以来我国教育变革的一个重要现象。当今各国教育改革，几乎无不涉及到私立学校，由于私立学校的发展不仅蕴涵着重要的教育意义，而且蕴涵着深刻的社会意义和政治意义，因而，围绕私立学校历来存在着广泛的争论，这在我国业已引起社会和教育理论界日益广泛的关注。我国的教育研究，包括比较教育研究，历来强调理论与实践相结合，对改革的实际需要作出理论应答。比较教育具有教育借鉴和教育选择的价值，但在以往，一般性研究较多，缺少对私立学校的关注。因此，从比较教育的角度，进一步加强对私立学校的研究，不仅是加快我国教育体制改革，回应改革实践的需要，也是拓宽我国比较教育研究领域所需要的。

第一节 问题的提出

当今世界绝大多数国家在公立学校系统之外，都有着为数众多的私立学校。据 1993 年统计，美国的私立中小学占学校总数的 24.4%，日本的私立中小学占 10.1%。1990 年，私立小学和中学的学生占学生总数的百分比，欧洲的法国为 15% 和 21%，英国为 5% 和 9%，西班牙为 35% 和 32%，比利时则高达 56% 和 67%，荷兰高达 69% 和 73%。亚洲的韩国为 1% 和 41%，菲律宾为 7% 和 36%，印度尼西亚为 17% 和 50%。南美的阿根廷为 19% 和 29%。中小学阶段如此，高等教育阶段更是比例巨大。美国的高校中，私

立的占 55.8%，日本的高校中，私立的高达 84.6%。^[1]

显然，不论工业发达国家还是发展中国家，不论欧洲、亚洲还是南北美洲，私立学校都是各国教育制度的重要组成部分，有的国家，私立学校甚至构成某个阶段学校教育的主体。毫无疑问，私立学校是应当给予极大关注的教育研究对象，失去对私立学校的研究，教育科学研究将是不全面的，至少说是不具体的。

一、现实的状况

我国民间兴学的历史悠久。近代学校产生之前，私学同官学相辅相成，在我国教育史上有着重要地位。近代学校产生之后，私立学校同样发挥着重要作用。据 1946 年统计，全国共有私立小学 17 140 所，私立中学 2 422 所，私立高等院校 64 所。新中国成立后，因种种原因，私立学校逐渐被政府接办，消失在历史的舞台。

恢复和发展私立学校，以及加强对私立学校的研究，是实行改革开放政策之后，我国教育改革和发展提出的客观要求。党的十一届三中全会以来，我国以经济建设为中心，加快社会主义现代化建设，推动政治、经济、文化教育进入新的历史发展时期。社会运行机制向国家实行宏观调控，增强社会自主权的方向发展；经济体制从计划经济向社会主义市场经济转变。

面对社会变革和市场经济发展的需要，社会对各级各类人才的需求以及社会成员对教育的要求急剧提高，以往由国家包揽一切的办学体制暴露出许多严重的不适应。建立在计划经济体制下教育的计划——指令性管理体制强调统一性、计划性，难以满足社会各部门在自主运行机制下所产生的灵活多样的需求；以往社会成员对教育的参与主要通过国家和教育行政机构的运作体现出来，很大程度上是间接的，难以充分调动广大社会成员实际地和直接地参与教育事业的积极性、主动性。

在我国这样一个经济十分落后的国家，经过几十年的努力，教育发展取得了世人瞩目的成就。但是，穷国办大教育，由国家包

揽一切，令国家财政不堪重负，这种窘境日益显露。

80年代以来，随着我国经济体制改革，特别是90年代以后，伴随市场经济的发展，我国大力改革办学体制，鼓励社会力量办学。大批热心教育事业的社会成员，以奉献精神投身办学，一批有识之士热心捐资助学。社会集资办学，私营民营企业投资办学，中外合作办学等多种办学形式纷纷涌现，再次形成民间兴学的新局面。据1997年统计，全国由社会力量举办的各级各类教育机构约5万余所，在校生约1066万人。其中，普通中小学3508所，在校生106万人；中等职业学校1725所，在校生44万人；具有颁发学历文凭资格的高等学校22所，在校生1.4万人；不具有颁发学历文凭资格的高等教育机构1200余所，在校生129万人。

私立学校的发展从一个侧面反映了我国教育的深刻变革，促进了我国以政府财政拨款为主，国家、地方和社会相结合，多渠道筹资办教育新格局的形成，导致办学体制的多样化。表明社会成员对教育发展的直接参与程度在增强，提高了我国教育的社会化程度。同时，标志和牵动着我国教育向适应和满足多样的社会需求方向发展，推动了我国教育的国家—社会多元服务目标体系的形成。

调查表明，我国的大中城市，家长准备送子女上私立幼儿园的占13%，从小学就上私立学校的占8.7%，高中阶段上私立学校的占33.9%，自费读大学的占21%。据此估计，仅北京市，每年就有约10万人的潜在生源。^[2]私立学校继续有所发展是必然的。

私立学校的发展同时提出了极具挑战性的问题。譬如，办学者虽然多数出以公心，但不乏以办学为名牟取私利者。有的投资者与办学者法律关系不清，造成所有权纠纷；有的学校醉心于营造豪华、贵族式的教学条件和生活环境，造成了特殊的学生群，尽管由于我国经济、文化发展的不平衡，实际上的教育不平等在不

同地区，甚至在同一地区的不同学校也是客观存在的，但高收费、豪华式的私立学校不可否认带来了社会负面心理效应。凡此种种，导致办学行为的失范，对私立学校的健康发展构成直接或潜在的威胁。

私立学校的发展和办学，很大程度上处于自发无序状态，政府部门虽然在加强管理，但相应的具体的法律制度建设严重滞后。宏观上，某些方面的政策并不宽松，对私立学校的发展数量和走向缺乏限界预测和指导，扶植力度不够；微观上，审批、监督、评估和审计制度不完善，有的主管部门或行政干预较多，或缺少必要的支持和科学有效的管理。

发展和无序，无论对私立学校还是国家，都造成了喜忧参半的复杂心态。私立学校为人们提供了更多的教育选择机会，促进了教育的发展，这已被国家所肯定，但在另一方面，由于伴随改革开放而来的社会变革急速而复杂，国家尚来不及加以规范，调查研究尚未跟上，还不敢放手发展私立学校。私立学校面对发展的机遇和挑战，渴望得到国家的强有力的支持，但在办学方向和办学行为上又确实需要加以调整和规范。私立学校如何办学，国家如何加强管理，这个问题如果不从理论和实践的结合上加以解决，必将危及私立学校的健康发展，也将危及我国教育体制改革的顺利进行。

二、研究的价值

私立学校已成为我国教育事业的组成部分，对国家和社会的作用越来越大，越来越显著。因此，加强对私立学校的研究，探索私立学校发展的特殊规律，是我国教育的体制改革和教育科学研究走向全面、深入所要求于理论工作者的。同时，鉴于私立学校发展出现的新问题，加强研究，也是我国教育改革和发展所迫切要求的。

围绕私立学校，存在着许多方面的教育关系，其中最基本、最

主要的是私立学校与国家的关系。

从一般的意义上看，近代国家形成之后，由于认识到教育对社会发展的作用日益突出，各国无不把学校教育纳入到自己的管理之下，积极发展公共教育制度。但是，各国的私立学校普遍早于公共学校系统。这个过程中，国家面对的一个极其重要的问题，就是如何对待私立学校，或倚重，或借助，或限制，或取缔。从某种意义上可以说，国家发展教育事业，建立公共学校系统的过程，就是个不断处理、协调与私立学校关系的过程。国家的态度对私立学校的存在和发展，至关重要。因此，研究私立学校的发展规律，离开与国家关系的分析，是不可想象的。

从我国的现实情形来看，要使我国私立学校从无序走向有序，健康发展，要靠私立学校的办学者和政府主管部门共同努力，需要寻找理顺相互关系的理论依据。因而，无论要揭示我国私立学校发展的特殊规律，还是探讨如何改革办学体制，理顺教育关系，都不能不把私立学校和国家两者联系起来，开展对私立学校与国家关系的研究。

第二节 以往的研究状况

我国对私立学校的研究相当有限，迄今为止，全面系统地研究私立学校的专著极少，至于系统地研究私立学校与国家的关系，则近乎空白。20世纪80年代以来，我国对私立学校的研究除史学领域之外，主要集中在政策领域。

一、史学领域的研究

史学领域的研究有古代私学和近代私立学校两个分野。中国私人兴学之风源远流长，存在于春秋战国以来的两千余年中。研究者的结论通常为，在政治不稳定之际，官学崩溃，也就是私学格外蓬勃发展的时候，私学的发展往往是在统治的两极——或者

是在统治的巅峰期，社会稳定，繁荣到可以允许私学的存在并在社会上起到拾遗补缺的作用；或者是在统治的危机与衰亡期，“天子失学”，“学在四夷”。这类结论，我们姑且可以视为对私学与国家关系从史学研究角度所得出的一个研究结论。

有关私学历史嬗变的研究较多但较零散，相对完整的当推对书院的研究。书院发展是中国古代私人兴学的顶峰，对书院的研究几乎都会涉及书院与国家的关系。如顾树森先生在研究元代书院时指出，元代“私立书院相当发达。但政府对私人建立的书院与地方州、县学同等看待，归官家节制，成为官学化了”，而明代则征收学田，禁毁书院。^[3]

对近代私立学校的研究，主要集中在对教会学校的研究上。清末封建统治腐败，外强入侵，西方传教士乘虚而入，兴办教会学校，开中国近代学校先河，是时，也是我国近代私立学校之滥觞。对中国教会学校和近代私立学校较集中和具代表性的研究有，熊明安先生著《中华民国教育史》及史静寰博士做的外国传教士与中国近代教育研究等。熊氏认为“民国时期的私立学校在整个学校教育体系中占有很大的比例，成为实施国民教育，培养各类中高级专门人才的教育机构中的重要组成部分。”民国政府继承清朝末年允许创设私立学校的传统，提倡私人办学，同时，建立和完善了私立学校的管理制度与政策措施。^[4]史氏认为，教会学校具有两重性，它既是西方文化教育对中国的一种侵略，又是对中国近代教育发展的一种推动。^[5]

新中国成立后，私立学校很快被改为国立学校，对这段历史的研究，因种种原因而缺少不同层面的分析。

从史学角度对私立学校做专门研究并颇有成效的，是1996年由中国社会科学出版社出版的《中国古代私学发展问题研究》。该书的最大特点是作者未做一般的私学发展史研究，而是采取专题研究的形式，把私学发展过程中一些有特殊性的问题列为专题进

行研究。作者注意到，我国私学在其发展过程中，盛衰不一，一个原因是由于历代统治者对私学的不同态度，另一个原因是私学在社会发展过程中所受到的其他因素的影响，如经济因素，选举制的因素，官学不同时期发展状况的因素，政治的因素等等。作者认为在中国古代教育发展史上，一个有趣的现象是，官学总是随着一个朝代或一个时期社会政治经济的变革（如朝代更替、战乱）而大起大落，而私学却总是在规模上、数量上发展迅速，并在官学严重失修时呈现欣欣向荣的繁盛景象。私学的许多措施，包括教师、教材、教法、学风等等，都或多或少对官学产生影响，有的甚至被官学所吸收。“因此，在书中选择一些有典型意义的朝代，重点分析私学在盛世、在乱世、在汉民族统一、在少数民族统治等不同时期的不同发展，突现出私学在这些时期所表现出来的文化教育传承者的巨大功能。同时，从选举制对私学的影响，中国文化重心在由北向南转移过程中所起的作用，私学在教育史上的作用及对中国周边国家的影响等方面，来选择一些侧重点，突出私学的具体作用。”该书未对在中国教育发展史上有重要作用的佛道等宗教教育的私学形式进行研究。通过研究，作者认为，“正是由于私学这种教育形式的大量存在，对官学教育起了极大的补充作用，才使得中国几千年的文化教育、民族传统得以延绵不断地传承，使得中华文化绵延数千年而传之不衰。私学在保存、传递、总结、发展、普及和提高这些民族文化传统上，创立了不可磨灭的历史功绩。可以说，私学就是中国传统文化的一个重要的组成部分。”^[6]

二、理论与政策的研究

一段时间里，私立学校被淹没在数量巨大、形式不一的社会力量办学的海洋中，众多的研究是从社会力量办学的角度进行的，少有把私立学校专门提取出来进行研究的著述。

由于私立学校是改革开放以来出现的新事物，发展无所依循，

迫切需要政策性研究，以作为进行规范的依据。这种情况下的研究只能表现为政策性的，抑或是为政策的制定所进行的经验总结，具体内容包括：在教育体制中的地位和作用，办学特点，问题与对策，政策性建议等。

90年代后，我国对私立学校的研究由追附政策进入理论分析层面，而且，私立学校逐步被从社会力量办学或民办学校中分离出来成为专门的研究对象。

1992年9月，天津市教育科学研究院主办首届私人办学理论研讨会，就私人办学和私立学校等有关概念的界定，私立学校在社会主义教育体系中的地位及作用，私立学校发展的社会背景和自身基础，私立学校的内部管理，私立学校如何高质量办出特色，私立学校的督导与评估，私立学校的历史沿革和中外比较研究，教育行政部门如何加强私立学校的管理以及有关政策法规的研究，外国人和华侨、港澳台同胞来华办学的可行性等九个问题展开了研讨。这可以说是我国实行改革开放政策以来第一次比较全面系统地研究私立学校问题的学术会议。尽管研讨尚不深入，有的观点甚至有失偏颇，但无疑具有开创性。^[7]

1995年10月，由联合国教科文组织、亚太地区办事处和东盟高教中心在我国联合召开了“亚太地区私立高等教育研讨会”，有来自中国、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、蒙古、菲律宾、泰国和越南的10个国家的代表与会。这是有史以来在中国第一次召开的高层次的私立高等教育国际会议。会议研究了私立高等教育的国家立法和政府政策、私立高等教育机构的财政、私立高等教育的质量控制，特别探讨了私立高等教育机构的发展，以及同政府的关系等。我国学者王一兵强调指出，在高等教育发展过程中，亚太地区许多国家越来越认识到私立高等教育的重要性，认为目前的问题不是政府应该或不应该控制私立高等教育，而是何时、在何种程度和以何种方式控制。著名学者潘懋元先生则指