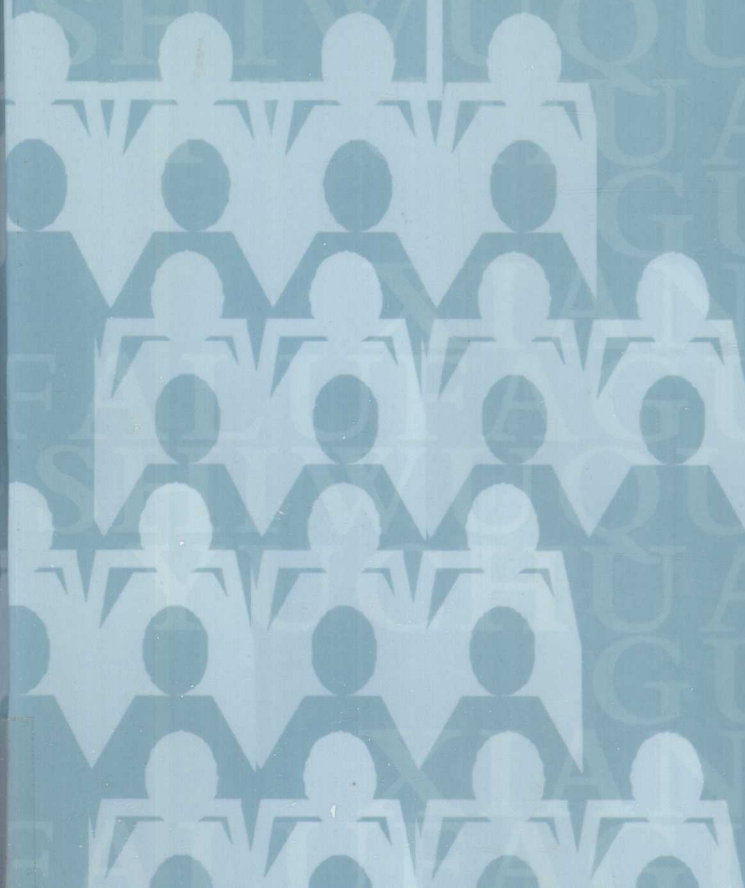


私立学校 成功办学模式

SILIXUEXIAO
CHENGGONGBANXUEMOSHI

与创新管理及
相关法律法规解读
实务全书



私立学校成功办学模式与创新管理 及相关法律法规解读实务全书

(第二卷)

主编 邓科技

安徽文化音像出版社

第一章 私立学校经营管理概论

第一节 私立学校要积极扶持加强管理

民办私立学校在我国再度出现只有短短几年的时间,正处在摸索发展阶段,各方面都还不够成熟。在这种情况下,国家要采取切实有效的措施,对它们进行积极的扶持,并加强管理。在现阶段,对民办私立学校的扶持,应着重从以下几个方面考虑。

一、确立地位,放宽政策

民办私立学校的出现,引起了不少争议,人们对它褒贬不一。在这种情况下,国家要真正确立民办私立教育在我国教育中的应有地位,肯定其不可替代的积极作用。各级教育主管部门要进一步解放思想,更新观念,明确社会团体和公民个人办学是我国发展教育的一种重要形式,有利于繁荣社会主义教育事业。民间办学和国家办学一样都是社会所需要,只要加强管理,这些学校完全可以为社会主义现代化建设服务,为培养德、智、体全面发展的建设者和接班人服务,各级政府应当尽早将它们纳入各级各类学校的范畴进行统筹规划,真正做到积极鼓励和大力支持。与此同时,对于民间办学、尤其是非学历教育民间办学,在审批、登记等政策上要适当放宽,并要尽量简化审批手续。只要基本条件具备,就要允许他们先办起来,然后再逐步完善。民间办学最主要的经费来源是向学生收取学费,其收费标准要放开,可以实行优质优价,由市场进行调节。各级主管部门对民间办学的专业设置、课程安排、教材选择、教师聘用等具体问题不宜过多干预、使之具有更多的自主权和灵活性。各级教育部门要转变观念,通过各种方式调动社会团体和公民个人办学的积极性,例如可以对他们实行贷款优惠政策、办学奖励政策等。民办私立学校的校办企业与公办学校校办企业要享受同等待遇。

二、科学规划,宏观指导

各级教育行政部门要把民间办学问题列入自己的工作日程,作为一项重要工作来抓,做好统筹协调工作。对已批准办学的各类学校,要加强指导,保护其正当权益和办学积极性。当前,民办私立学校往往缺乏整体布局。教育行政部门应当指导他们进行合理的调整。国家在审批民间办学时,对于它的设置开办,应根据该地区的人口、交通、经济、文化及现有公办学校的个体情况而定,以防止过多过滥、盲目办学。根据我国国情和大多数民办私立学校的实际办学条件,民办私立教育应当以学前教育、基础教育、

职业技术教育、继续教育以及助学性质的高等教育（可通过国家统一组织的自学考试取得学历文凭）为主。我国广大农村劳动者文化程度普遍较低，扫盲及九年义务教育亟待普及，因此，发展农村民办私立学校应积极鼓励，优先扶持民办私立基础教育和职业技术教育。

三、适当给予公助

现在已开办的民办私立学校办学条件大多数比较简陋，几乎所有的民办私立学校在校舍和设备上都存在严重不足。我们当然希望民办私立学校都依靠自己的力量发展起来，但任何事物都有个逐步完善的过程。在这个发展过程中，尤其是初创阶段需要借助外在的力量予以扶持和帮助。事实上，在科学发达的欧美和日本，国家对私立学校也没有撒手不管。特别是日本，有的私立学校的教育经费中由政府拨款的占 20%—30%。对民办私立学校的资助可以采取多种多样的形式，如上海长宁区开元中学，该校由教育局提供场地并进行指导，社区委员会每年筹资 10 万元作为办学经费，不足部分通过向学生收取学杂费补足。北京市西坝河第四小学，是北京社会福利基金会教育咨询部举办的，朝阳区教育局提供校舍和三分之一的办学经费，学校自筹另外三分之二经费并负责仪器设备添置。湖南省教委对社会力量办学制定了具体的优惠政策。各级教育行政部门对社会力量举办的义务教育和中等职业技术教育免收管理费，对其中卓有成效的学校在经费和食品设备上给予一定的奖励、对办得特别出色的学校将给以重奖。

四、创设公平竞争的环境

民办私立学校完全置身于市场竞争之中，没有铁饭碗可端，他们只有适应市场需要才有立足之地，否则就会被市场淘汰掉。社会力量办学固然主要依靠市场效果来检验，依靠市场优胜劣汰的规律来调整，但是当前民办私立学校目前还缺乏一种公平竞争的环境。以中等职业技术学校为例，在招生上，公办学校优中选优，而民办学校只能切个尾巴；从毕业生安置来看，公办学校有一定数量的劳动就业指标，民办私立学校不仅没有就业指标，就是把毕业生推向市场，也常常受到歧视。因此，有关部门应创设一个公平竞争的环境，使各类教育部面临同样的竞争环境，站在同一条起跑线上，只有这样，民办私立学校才能得到顺利的发展。

为了加强对民办私立教育的管理，国家有必要尽快建立和健全有关民办私立学校的法规性文件。依法管理民办私立学校，是民办私立教育健康发展的重要保证。建立和健全了相应的法规性文件，民办私立学校的发展才能做到有法可依。但是，目前我国教育行政部门对民办私立学校缺乏有效的宏观调控手段，有关政策法规无论在对私立学校的支持上，还是在对其约束方面都显不足。特别是对那些以赢利为主要目的的办学者，还没有建立起有力的监督机制。民办私立学校和公办学校一样，都是公益性的事业，应当着重考虑为社会培养合格人才。民办私立学校是学校，不是学店，这一点决定了投资办学只能是非赢利行为，收取学费应当以能使教育顺利运行和提高教育质量为宗旨，而不能以追钱逐利为出发点。“学店”式的私立学校，即使在西方国家也不普遍，并且受到

某种限制。我国有的学者指出：在现代文明状态下，把教育作为谋利的手段是可鄙的行为，容忍这类现象存在是可悲的。现在有些私立学校收费高得惊人，某私立学校除交纳一笔三万余元捐资外，平均每个月学生家长还要负担一千多元费用，一个学生10年教育下来要花费十几万元。有少数私立学校所收的学费并没有主要用改善办学条件，而是塞进了创办者的腰包。个别学校为拉生源，在广告上作假，甚至不惜动用给介绍生源者回扣的手段。更有甚者，有的人借办学之名，行骗钱财之实。有一所私立函授学校，瞄准时机，开出热门专业，只五个月就接收了20万名学员，收取学费1440万元，“办学”者花天酒地，陆续将资金转移他用，后来东窗事发，但已人走钱空，坑害了20万莘莘学子，此外，还有刊登假广告、出卖空头文凭牟取暴利者，对此，教育行政部门应当担负起民办私立学校的管理之责，要对这些学校的宗旨，办学条件（如师资、经费等）、质量评估等制定相应的规定、条例，以监督和保证民办私立学校的办学方向和教育质量。只有对民办私立学校加强引导和管理，才能做到是教育的改革，而不至于把教育搞乱。福州市在完善社会力量办学管理方面积累了一定的经验，该市近年来逐步建立起了一套管理办法。他们加强宏观管理，注重办学资格审查。市、县（区）都建立了审批管理部门，严格把好审批关。同时把好广告关，加强办学和招生广告的监督审批管理，凡未经审批的广告，电台、电视台、报刊等均不得接受，在办学后还把好检查评估关，以保证办学秩序和水平。

第二节 私立学校要重视自身建设和内部管理

一、坚持社会主义办学方向

民办私立学校和公办学校相比，主办者虽然不同，但办学方向却是一致的。民办私立学校要全面贯彻国家的教育方针。坚持社会主义办学方向。近年来社会上出现的“贵族学校”值得注意。这类学校一个学生要交数万元才能入学，学校教室配备卫生间，有空调、钢琴、彩电、录像机；学生寝室有席梦思床和淋浴设施等等。“贵族学校”目前虽然只是私立学校中的一小部分，但它在社会上的影响却不容忽视。所谓“贵族学校”，无非有两种解释：一是为“贵族”（富裕家庭）的子女创办的学校；二是把学生培养成“贵族”的学校。无论哪种解释，都与社会主义办学方向相去甚远。有的学者指出，中国独生子女的教育问题本来就已令人忧虑，如果再对物质生活条件十分优厚的儿童培养目标作错误的诱导，后果将不堪设想。对这些泡在蜜罐里的儿童，应当格外注重其价值观，责任感及自身能力的再植与重塑。陶行知先生曾经指出，办一所学校同办一家工厂不同，工厂的产品不合格，只危害一代人，而学校的产品（人才）如果不合格，则将危害几代人。正因为这样，所以他经常告诫教育工作者，办教育不可掉以轻心，办坏了，有损自己的名誉事小，而误人子弟事大，损害国家的利益事更大。有些民办私立学校已经开始重视这个问题，注意使学生德、智、体全面发展。如北京私立光亚学校坚持

对学生进行军训,每天早上6点出早操,举行升旗仪式,分别用中英两种语言背诵誓言:“1.我是中国人,我爱中国。我要使我的祖国更美丽、更富强。2.我是光亚小学学生,我爱光亚小学,我要诚实、博爱、勤劳、勇敢!”该校还利用地处乡村的便利条件,定期组织学生去村间田头和农民家里作社会调查,以便使这些绝大多数生活在富裕家庭里的孩子知道,还有许多贫困和弱小需要改变和帮助。一些平时吃饭挑食的学生,在看到同龄的乡下孩子的日常生活情景后深受震动,自觉检讨了自己的缺点,在行动上也有明显的变化。另外,学校不仅经常举办数学尖子、语文尖子、英语尖子选拔赛,也开展劳动能力、军训能力等评比,使每个学生既获得成功的体验,也经受挫折教育,培养学生健康的心智。北京中华社会大学的经验也有借鉴意义,该校坚持贯彻国家的教育方针,促进学生的全面发展。如不惜财力,克服困难,对新生进行军训;开设马列主义基本理论课和思想教育课,经常对学生进行形势政策、人生观和道德品质的教育;坚持租用公办学校的实验室和其它设备,组织学生进行生产实习和毕业设计,加强教学实践环节;开设体育课,广泛开展文娱活动;建立奖学金制度,鼓励学生奋发向上刻苦求学,1985年至1991年共颁发各种奖学金9.5万元。

二、建设教师队伍,优化教育结构

师资是决定学校教育质量的关键因素,高质量的教师是提高教育质量的重要保证。因此,民办私立学校要把师资队伍建设和摆到重要地位,争取早日建立起一支年龄和知识结构合理的教师阶段。据调查,目前民办私立学校绝大多数教师是公立学校离退休的教育工作者。这些教师在丰富的教育实践经验,但是他们中的相当一部分年老体弱,心有余而力不足。长此下去,将不利于民办私立学校的进一步发展。从长远考虑,民办私立学校要设法吸收一批精力充沛而又热心教育的中青年教师,这样学校才能保证旺盛的生命力。民办私立学校教育结构的问题对于自身的发展也很重要。教育结构是由社会需要决定的,教育结构必须与社会需要相适应。民间办学首先要考虑到社会发展的需要,瞄准市场,开设专业,培养人才。北京中华社会大学、上海工商学院等在这面积累了成功的经验。随着改革开放的不断发展,社会需要既懂专业又懂外语的人才,中华社会大学从1990年以来,由原来的国际贸易等专业扩展到外语一、二、三系,开设了外贸经济、国际经济法、涉外企业会议、国际金融、旅游经济管理、导游等专业,在校生中有一半是学习这类专业,由于适应社会需要,所以这些专业的学生就业率相当高,上海工商学院把教育投入市场,按社会需要设置专业,不断开拓、调整、培养急需人才是该院办学的最大特色。1992年该院招收学历教育的“对外经济贸易”、“国际金融与保险”和“涉外会计”3个专业,都是以外向型经济为主体,深受社会欢迎。与此同时,学院还举办市场经济所需的各种非学历教育的培训班、专业证书班和讲习班。如“涉外专修班”、“英文秘书班”、“企业管理专业证书班”。“高级证券业务研讨班”、“房地产经营与管理培训班”等热门专业班。为适应开发浦东、开放上海的迫切需要,今年开始招收全脱产的对外经济贸易专业学生,以培养社会急需的复合型人才,开办涉外型函授专修班,面向全国招生。

三、强化学校的内部管理

当前有许多民办私立学校内部管理体制还不完善;有的没有董事会组织;有的学校校长和教师的职责、权利与义务不明确;有的财务管理制度尚未走向正轨;有的学校党、团、学生会、少先队组织不健全等等。各民办私立学校要努力改变这种状况,尽快建立各项管理制度,以保证学校各项工作的顺利运转和提高办学效率。

第三节 私立学校的法律地位

明确民办教育的法律地位是民办教育立法的前提。大凡允许私立学校存在的国家,均是以法律形式规定私立教育在国家教育体系中的地位。菲律宾 1987 年颁布的宪法规定:“国家承认私立、公立学校在国家教育体系中的相互补充作用。”日本《教育基本法》规定:“法律所承认的学校,具有公共性质”。承认根据有关法律规定的“学校法人”所设置的私立学校的存在。德国基本法也规定:“开设私立学校之权利应予保障”,但“必须报请政府立案核准后,始可开办。”

私立学校的地位与其在教育体系中的作用是紧密相关的,许多国家和地区根据其作用对私立学校优先和禁止发展的领域也加以规定。如法国《国家与私立学校关系法》规定:“私立大学应着重在职业培训短期学校方面发展”。这样,法国的私立高校只能从事较高层次的高等教育,如秘书训练、商业、家政学等,从而决定了它在整个法国高等教育体系中只起补充作用。

目前,关于民办学校的地位有两种不同观点:一种是“有益补充说”,另一种是“并重说”,认为只提民办学校是公办教育“拾遗补缺”还不够,民办学校和公办学校一样,同是社会主义教育体系中相互不可替代的重要组成部分。

我们认为,从发展的观点和我国国情出发,不能笼统地讲私立教育是补充或并重地位,民办学校的法律地位如何,应关注到以下因素:

(1) 宪法与现行教育政策、法律对民办学校合法性已予确认。1982 年《宪法》、1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》以及中共中央、国务院制定的《中国教育改革和发展纲要》都先后提出鼓励和支持各种社会力量依法举办各级各类学校。这些是制定民办学校法规从而确定民办学校地位的基础。

(2) 民办学校在我国各级各类教育中应该和可能发挥的作用,以确定不同领域的地位。基础教育尤其是义务教育阶段是培养合格公民的养成教育阶段,考虑到民办教育给少年儿童带来负面影响的可能性,加之我国基础教育任务相当艰巨,原则上应由国家办理,民办学校只能是有益补充。国家是承办基础教育的主体,这也是多数国家现代教育的普遍作法。而职业技术教育、成人教育和培训领域民办学校则处于“重要”地位,这是考虑到这些教育领域的特点和社会主义市场经济的需要,它与经济最密切相关,民办学校在专业设置、师资配备、实习基地、经费筹措等方面更能发挥自身优势。事实上我

国大部分职业技术学校是由各行业、企业和社会各界举办的。民办高校则尚处于初探时期,民办高等教育事业的经济基础和社会条件尚未充分具备,其办学条件远不如国办高校,加上目前我国高校规模和专业设置正处于调整时期,民办高校只能适度发展,将其确定为高教体系的补充地位较适宜。

由此,关于我国民办学校地位可表述为:民办学校是我国社会主义教育体系的组成部分。在基础教育和高等教育阶段,民办教育是公办教育的补充;在职业技术教育和成人教育阶段,采取依靠政府以外社会力量举办教育和联合办学的方针,优先发展民办教育;为特定目的设立的学校,如军事、警察、师范等,不在民办教育之列。

第四节 民办学校自主权与国家教育权的关系

民办学校的立法就是要确立民办学校的各种法律关系,即确立包括民办学校和政府在内的法律关系主体的权利、义务关系,因此,处理好民办学校自主权与国家教育权的关系非常重要。

保证民办学校充分自主性,又要发挥其公益性是各国私立学校立法遵循的重要原则。日本《私立学校法》明确规定:“鉴于私立学校的特性,通过尊重其自主性,提高公益性,而谋求其健全发展。”至于私立学校自主性的大小则因各国教育传统以及教育制度的不同而各异。一种形式侧重尊重私立学校自主权利。国家尽可能地减少对私立学校的干预,以确保自主性,英国的私立学校制度属于这种模式。在英国,传统观念上认为教育是私人的事情,国家很少甚至不加干预。1870年议会通过《初等教育法案》规定由地方学务委员会设置初等学校,方出现公办教育,但那时的公立学校只不过是私立学校的补充。1944年教育法强化了国家的教育权,也同时明确了教会学校为主的私立学校在学校制度中的正式地位,出现了国家和教会双轨教育行政管理体制。私立学校除“独立学校”外接受政府补助,并按补助项目的多少和受控于政府的程度分三类:监管学校、受助学校和特别协议学校。监管学校的一切开支由政府负责,但政府的干预也仅限于要求学校管理人员的2/3由地方教育当局任命;学生的一般教育由地方教育当局管理,包括上课时间、放假时间以及要求学生接受一般学校课程所包括的教育训练。而对学校的教学科目并未作任何规定。《1988年教育改革法》才规定监管学校如不实行全国统一课程必须经学校董事会和地方教育当局的同意,向教育科学大臣提出申请。受助学校接受公款补助项目限于维持学校经费,其自主性较监管学校更大。独立学校(简称公学)则根本不受国家教育行政约束。

另一种形式的特点则侧重国家对私立学校实行较严格的控制和干预,私立学校的设备、经营和教学都需置于国家教育行政管理监督之下,以资产阶级革命较彻底的国家以法国为代表。法国早在十九世纪初,拿破仑政府就颁布“帝国大学设置法律”及“大学院组织敕命”,规定“未经大学院首长之准许,任何学校或教育机构均不得在大学院范围之外设立”,从而建立起一个高度集中统一的国家教育行政体制。1905年12月颁布

《教会与国家分离法》又明令禁止教会参与国家教育活动和开办学校,教会学校明显减少。二战期间,法国本土沦陷,亲德的维西政府违反了法国的教育与宗教相分离的原则,动用公款补助私立学校。战后,第四共和国成立,废除此项补助办法。1959年12月,为了缓解国家和教会之间在教育上的矛盾,也为解决人口膨胀而引起的教育问题,颁布了《国家与私立学校关系法》,明确尊重教育自由,保证私立学校的教育自主权,根据私立学校与国家关系的紧密程度,将私立学校划分为三类:独立而与国家无联系;与国家签订联合合同;与国家签订简单合同。供私立学校选择,从而使政府干预私立学校的范围明显狭小。

尽管各国发展私立学校的制度各异,但在处理私立学校自主权与国家教育权的关系方面出现以下趋势:

(1) 侧重私立学校自主性的国家,政府干预力度有所加强,干预范围不断扩大。比如英国在1902年建立公立中等教育制度以前,政府补助教会学校不附加任何条件。1902年教育法案则规定教会学校可以得到地方补助,但其前提是学校董事会的董事的1/3应由地方教育当局任命。1944年教育法案则又对独立学校的审批等加以限制,规定必须在教育部注册,备案并接受检查。1988年教育改革法又将接受政府维持的私立学校与直接拨款的郡立学校并列为公立学校,并对学校实行全国统一课程问题进行了干预。

而侧重政府干预型的国家,私立学校的自主性得到恢复。如原苏联十月革命后,学校教育完全控制在国家的监管之下,私立学校不得存在。解体后,俄罗斯在1992年颁布联邦教育法,明确规定教育机构可以由私人、社会和宗教组织举办,私立学校可享有较大自主权。二战后法国对私立学校自主性不断放宽的政策也表明这一趋势。

(2) 政府的财政援助成为国家干预私立学校的重要途径和手段。如法国对“独立而不与政府缔结关系”的学校,政府一般不予以补助,学校只需接受政府对其卫生设施及教育是否合乎道德原则两方面的视导:“与政府缔结简单契约”的私校,其教育薪金由政府支给,应向一般学童开放,教师应具有政府规定的资格,校舍应合乎政府卫生设施的规定标准,且必须收容政令所规定的学生数,学生应参加政府的考试,学校参照公立学校的课程标准及规则施教:“与政府缔结联合契约”的私校必须具备“与政府缔结简单契约”学校的同等条件,其整个学校经费由政府比照公立学校方式支付。在上述类型学校中,财政补助的多寡决定了政府视导的宽严。

总之,各国都试图针对本国国情和传统将国家对教育的基本管理权与学校自主权结合在一起,既保持私立学校的特色,又使私立学校的活动符合公共利益的要求。我国在处理国家教育权与学校自主性的关系上也应遵循这一原则。

根据我国政治制度和国情,我们认为对私立教育管理方面应保留给国家的权利应包括:

(1) 教育立法权。私立学校必须遵守国家的法律法规及规章,受国家的法律管辖和保护。

我国教育法律形式有:宪法中有关教育法律规定,由全国人大制定和发布;教育法

律,由全国人大及常委会制定;教育行政法规,由国务院制定或经国务院批准,有关部门发布;地方性教育法规,由省级人大及常委会制定或省级政府所在市、国务院批准的较大的市人大及常委会制定,报省、自治区人大常委会批准后施行;自治条例和单行条例,由自治区制定报全国人大常委会批准,或自治州、自治县制定报省或自治区人大常委会批准后生效;教育规章,由国务院部门或地方政府(报省级政府、省级政府所在市政府和国务院批准的较大的市政府)制定。

(2) 教育行政权。包括行政管理权和行政监督权。前者包括:办学基准制定权、学校审批权、课程标准制定权、文凭证书的签发或认定权等;后者包括:督导评估权、办学质量及方向的检查权、收费、基金和财务制度的审计监督权等。

(3) 教育司法权。指司法部门对民办教育纠纷的处理和裁决权。在承担相应义务的同时,民办学校应享有较充分的自主权利,主要表现在学校行政方面:人事任免权、财政支配权、教育教学自主权、学校开设自主权等。

第五节 民办学校董事会的法律职能

民办学校一般应具有法人资格。在具有法人资格的民办教育机构中设立董事会,具有重要的法律意义。我国近现代史上的私立学校多设有董事会,由当地绅士、实业者以及创办人组成,选聘或推举有名望、有地位的影响人物任董事长。世界许多国家和地区也规定私立学校需设有董事会或理事会。

民办学校设立董事会的法律意义在于:

(1) 是财团法人的执行机构,负责将捐助人捐赠的资产转化为法人所有,并筹划经费。

(2) 管理民办学校的基金与资产。

(3) 审议学校预决算,监督、审核资金使用情况,并决定学校发展重大事项。

(4) 任免校长。

需要指出,教育乃公益事业,故民办学校董事会与企业董事会有本质不同。首先,从董事会的产生过程看,民办学校董事一般由创办人(主要出资人或其指定的代理人)选聘,而企业董事会的董事由股东大会选举产生。其次,从董事会的组成人员的身份看。民办学校董事会董事不一定由捐资者组成,知名人士和对教育有经验者也可成为董事会成员,而企业董事会的董事必须在股东中产生。再次,从法人的性质看。企业设置主体为营利法人,民办学校设置主体则属财团法人,财团法人是指按照捐助人的捐助目的而从事某种事业活动的法人,具有公益性质。再次,从董事会的职能看,企业董事会对股东大会负责,在经营管理上享有充分的自主权和最终决策权,而学校董事会作为财产法人的执行机构,虽然具有完全的法人权利,任何组织和个人不得予以侵犯,但其不具有学校行政权力,无权对学校行政尤其是教育教学进行干涉。也就是说,学校教育教学目标和办学方向是保留给国家的权利,学校应对国家负责而无需对学校董事会负责。再

次,从产权的来源和归属来看,由于企业财产属于股份性质,股东可以凭股份的份额分得红利,也可继承财产,而财团法人的财资多来源于捐赠,捐资一般不得抽回,更不能以此作为股份而赢利,因此不涉及财产继承问题。民办机构因困难关闭解散后,有关部门对校产进行清算,清算后的校产除依照协议返还或折价还给主要出资人部分外,其他捐助以及剩余资产,均应收当地政府部门用于教育事业而不得归特定个人或组织所有。

第六节 私立学校与教育公平

随着已销声匿迹四十多年的私立学校的复兴,随着高收费私立学校在各地的出现,人们发现了这样一个事实:能否送子女进入这类学校学习,取决于是否有能力支付高额学费。为此,一些家长对社会能给其子女提供优越的受教育机会而表示欢迎;而又有一些人则愤愤不平,认为私立学校在制造新的教育不公。因而,如何正确看待私立学校在促进教育公平上所产生的积极和消极的作用,就成了影响私立学校发展的一个必须解决的认识问题。

教育公平,即教育机会均等。它既是人类为之长期奋斗的目标之一,也是人们将长期为之奋斗的目标。它包括两个方面的基本内容:一是人人享有受教育的机会,二是人人公平地享有接受高质量教育的机会。私立学校,特别是一些高收费私立学校的产生,确实导致了新教育不公的现象出现,但从我国的国情和我国教育发展的角度看,它所产生的积极影响也不可低估,其积极作用主要表现在以下几个方面。

首先,私立学校的兴办在一定程度上能促使人们更广泛地享有受教育机会。在我国,学前教育起步较晚,即使在沿海发达地区的城市,公立幼儿园也远远不能满足广大幼儿入园接受早期教育的要求,更不要说广大的农村和边远地区。至于高中,特别是大学,公立学校所能提供的受教育机会就更低。根据我国的国情,如果依靠国家单渠道投资办学,来满足人们日益增长着的受教育的需求,显然一时甚至是很长时间都难以实现。私立学校的兴办,在不同程度上,使广大“望子成龙”的家长让孩子接受从义务教育向两头延伸的教育愿望得以实现。因而,从以上的意义上说,我国的私立学校,给受教育者提供了更多的受教育机会。它对我国早日实现“人人都享有受教育的机会”这一教育公平的目标,将产生积极的推动作用。

其次,私立学校给人们选择接受高质量的教育提供了更多的机会。目前,各地的小学与初中根据“就近上学”的原则,在所划定的学区内招收学生。而现实的情况是,城市与农村,重点学校与一般学校,在办学条件和教育质量上差异显著,这就导致了择校现象的普遍产生。为此,教育行政部门与有关学校采取了收“教育资助费”等办法,想遏制这种现象,但几千元甚至上万元的资助费根本阻止不了择校的“人流”。平心而论,教育部门所制定的就近上学原则自有许多道理,而从家长的角度看,如今普遍是独生子女,选择让孩子接受高质量的义务教育也自在情理之中。在这样的背景下,私立学校尽管由于收费较高,不能给所有家长希望让孩子接受高质量教育的愿望成为现实,但却给

一部分有能力支付高学费的家庭选择办学条件优越的教育提供了机会。因此,从以上的意义说,私立学校既是造成了新的教育不公,同时,因为它给社会提供了新的选择教育的机会,在一定程度上又促进了教育公平。

另外,教育经费短缺是一个世界性的难题,这一问题在我国表现得尤为突出,据联合国科教文组织 1991 年《世界教育报告》:1988 年我国用占世界 1.18% 的教育经费培养着占世界 18.45% 的学生,其中基础教育是用占世界 0.78% 的教育经费培养着占世界 19.81% 的中小学生,教育经费的不足已成为制约我国教育发展的一个极其重要的因素。当前我国的私立学校办学经费主要来源于私人,这在一定程度上减轻了国家的负担,有利于公立学校人均经费的提高,对城镇中小学班级人数过多的矛盾也会得到一定程度的缓解。因而,从现实与长远的角度看,在体现教育公平原则问题上,私立学校既导致了一些负影响,但其积极的作用也不可低估。我们应该着眼于未来充分地发挥它的积极作用,而对其消极的影响没有必要去渲染,甚至扩大,而是应该采取有效的措施去逐步控制和消除。

第七节 私立学校与高收费

从世界范围看,“在 70 年代和 80 年代为缓解公共资金短缺的困难,私立学校得到了迅速的发展,这一势头在 90 年代仍将保持下去。”可见,70 年代以来私立学校全球性迅速发展的一个直接动因是:解决教育经费的不足。我国私立学校的兴起,自然也表现出了以上的特征。目前,国内的大部分私立学校尚处于初创阶段,在办学的投入上都急需大量资金,而政府在公立学校经费十分困难的情况下又无力资助,且由经济实力雄厚的财团或社会团体扶持的私立学校又为数甚少,因而,高收费也就成了私立学校求生存,谋发展的唯一出路。

我国私立学校高收费策略的实施,对其发展虽不能说没有积极的作用,但所产生的消极影响也暴露得十分明显。积极作用主要表现在:超出公立学校许多倍,甚至几十倍的高额收费,在一定程度上缓解了办学经费的困难,并为创设优良的办学条件奠定了基础。同时,由于家长支付了高学费,对私立学校的期望值就相对提高,这对私立学校构成了公立学校所没有的外在压力,有助于私立学校办学水平和教育质量的提高。消极影响主要表现在以下几个方面:首先,由于高收费,私立学校招生对学生的选择余地很小,特别是私立中学,招收的学生大多是进不了当地重点中学,甚至是一般高中的学生。他们之间的一些学生的短缺不仅仅表现在学业上的“欠帐”,在行为上也往往具有这样或那样的问题,这就给私立学校的各方面工作增加了困难。其次,能支付得起高额学费的家长,大多是属于先富起来的人,他们对私立学校的外在办学条件往往要求较高,这就促使私立学校在硬件建设与办学模式的创新上作出努力。如,提供从幼儿园开始到高中教育的一条龙服务,采取封闭式的寄宿制,建造高标准的校舍,配备高档次的教学、生活设施、聘请本地有名望的教师任教等。所有这些,既花费了学校的巨额资

金,也耗费了学校大量的精力,有可能构成对学生思想教育、教育改革等工作的淡化。大量的办学经验表明,优越的办学条件与高质量的教育并不存在着必然的联系。如许多私立学校所采取的封闭管理,既有强化管理的作用,但在促进人的社会化方面也存有弱点;名师出高徒,这是教育的成功秘诀之一,但时下能进入私立学校任教的“名师”许多已年过花甲,教师群体优势的显示,及他们对所教的带有一定特殊的学生之适应也都往往出现问题。因而,私立学校目前是以一连串的“一流”吸引了高收费的学生,但从总体上看,是否能创一流的质量前途尚难预测。另外,高收费还容易出现以下两问题:一是由于将大部分家庭的子女排斥在了私立学校的门外,这会在私立学校争取社会舆论的支持方面,产生一定的负作用。二是从全国的范围看,私立学校的收费尚处于一种无规、无序的状态,这容易给少数以办学为名而行赚钱之实的人谋取暴利提供可趁之机。

综上所述,由于目前政府尚未在经济上将私立学校列入资助范围,又由于社会各界对私立学校经费支持的态度还不够积极,力量也较弱,当前,私立学校用高收费的办法筹措资金是可以理解的,也是必然的。但从发展的眼光看,高收费除了有利于缓解暂时的办学经费困难外,实在是弊多利少。

纵观国内外现代私立学校发展的历史,可以得出这样一条经验:私立学校的发展无不依托于政府和社会各界的资助。这对我国私立学校办学资金的筹集提供了以下有益的启示:

①广开门路征集办学经费。为提高社会力量参与办学的积极性,除在舆论上给予支持鼓励外,还应在税收等方面给予实质性的优惠,并可让投资者参与管理,变“捐资助学”为“捐资办学”。

②国家与当地政府应给予力所能及的扶持和资助。从目前教育经费紧缺的现状看,要让政府在近期给私立学校一定比例的直接资助似不现实,但政府应采用无偿或低价拨给土地,减免税收、提供租金便宜的校舍等间接的方式予以扶持。然而,从私立学校长远的发展看,随着经济的发展,国家对私立学校的资助应占一定的比例,从根本上改变学校主要依靠高收费维持的现状。

第八节 私立学校的管理

当今世界各国为实行对私立学校的有效管理,往往是通过增加经济投入的手段而实现其目的的,私立学校为争取到更多的政府资助,常常不得不放弃不同程度的自主权,执行政府从国家教育整体发展考虑的种种指令,因而,政府的资助与干预能力成正比关系。在我国,目前尽管缺乏对私立学校的直接资助能力,但并不意味着由此而放松对私立学校的领导与管理。笔者认为,当前政府对正在发展中的私立学校加强调控与管理,可以首先比以下两个方面着手。

一、尽快建立私立学校的办学规范

建立私立学校完善的办学规范,是对私立学校实行有效管理的基础。为了实施对尚处于起步,探索阶段的我国私立学校的管理,尽管国家已制定了《关于社会力量办学的若干暂行规定》,许多省市也相应出台了包括私立学校在内的社会力量办学的规定或条例,但从总体上看,内容的涵盖面不广,在执行中往往显示出失之笼统、操作性不强的缺点,因而,对私立学校的管理缺乏可以依据的具体规范。从加强对私立学校的领导与管理的角度看,制定出符合我国国情的私立学校办学规范,改变目前私立学校办学中已经出现的某些无序状态已成为当务之急。在规范的制定中注意以下问题。

明确规范制定的指导思想。《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,表示了中央对包括私立学校在内的民办学校的行为取向,因而,在规范的制定中,既要充分地反映出政府“积极鼓励,大力支持”的思想,又要具体地体现出进行“正确引导,加强管理”的干预功能。同时,还要正确地把握公、私立学校的共性和不同点,着眼于有利于公、私立学校相互竞争,促进共同发展的角度制定具体的规范。

制定的规范应涵盖私立学校办学的全过程,具有较强的指导性和操作性。根据美国埃斯特丽·詹姆斯(Estelle James)的研究:国外政府对私立学校的管理主要包括以下几方面的内容:

①物质和设备的管理:办学必须登记,必须符合健康卫生标准,必须符合场地及装备标准,注册学生总数必须与物质设备总量相符。

②学位管理:学校应根据政府的有关规定开设课程,学位标准由政府制定,校历和课程表由政府制定,学生必须定期参加国家统一考试。

③机构管理:学校必须是非赢利性的,学校必须提交财务报告,规定最基本的投资额。

④对教师和管理:教师工资和任职资格由政府规定,规定雇佣和辞退教师的手续和标准,规定预算分配方案和其他投入,控制学校的收费标准,限制生均的经费支出,规定录取学生的手续和标准,学校委员会中应有政府代表。

⑤留给学校的权力:对教师的选择权,对某些学生的选择权,对教学方法的选择权,宗教教育方面的选择权。

参照国外私立学校的管理经验,结合我国的实际,尽管目前要建立较为全面、完善的规范涉及的问题很多,困难也不小,但笔者认为,当前首先应对以下的问题作出规定,以便为逐步建立起健全的规范体系奠定基础。从办学的过程看,规范应包括私立学校的申办、审批、领导、评估等环节。从办学的内容看,应包括办学主体与办学性质的界定,办学场地与设施的标准,教师聘用、辞退与学生录取的标准和手续,学校管理的职能与构成,办学资金的筹措,财务的审计,课程的设置,办学的督导与评估,办学自主权的明确等方面的内容。

二、具体落实对私立学校办学规范的实施

由使所制定的规范得到贯彻与实施,应做好以下几方面的工作:

①将私立学校的办学规范以立法和政策的形式确定下来,以增强规范的权威性。法律规范确定宏观的、原则性的内容,各级政府的政策性条文反映办学的具体规范与执行程序,两者互相支持,相互补充,以便于规范的实施。

②建立私立学校的管理体系。目前,从国家教委到各地方的教育主管部门都未建立起负责私立学校管理的单独机构,鉴于私立学校在我国教育体系中所占的比例还小,是否要成立单独的管理机构尚可讨论,但必须落实负责具体管理的兼管部门,并对兼管部门的职责作出规定,以形成管理网络,在组织上保证规范的实施。

③对私立学校实行定期评估,发挥奖惩的杠杆作用。依据规范,通过对私立学校办学的定期评估,对严格遵循规范办学、办学思想正确,办学质量高的学校,政府除予以表彰外,还应尽最大可能地给予包括经费资助在内的直接支持;而对于违反规范,办学质量低下,或以营利为目的,或办学条件不符合规范最低要求的学校,应根据有关条款作出批评、限期改进、直至停办的处置。

④要重视经常性的督导工作。要使规范得以严格的实施需要一个过程,而这个过程的长短,执行的有效程度往往在很大程度上取决于经常性的督导工作所发挥的效能如何。经常性的督导工作也是将“正确引导”与“加强管理”有机结合起来,并付诸实施的重要途径。它可以有效地避免平时放任不管,发现问题又“狂轰滥炸”的局面发生。

⑤要做好执行规范的宣传工作。有效的舆论宣传,可以引起社会对该工作的关注,并产生监督的作用,又可促使私立学校提高执行规范的自觉性,发挥规范在办学中的导向作用。

⑥要重视提高政府的干预能力。这一问题如上所述,除了加强私立学校的法规建设、强化政府的领导与管理外,还应重视逐步体现和提高对私立学校的间接与直接的资助,使私立学校更密切地融入我国的教育体系。

⑦要正确处理政府干预与学校自主的矛盾。从办学实践的角度看,私立学校拥有较大的办学自主权,是保证办学活力的一个非常重要的因素,但这里所说的“自主”是在国家有关规范基础上的自主。在条文上对私立学校的自主权确定范围的难度并不太困难,但在办学的具体过程中,干预与自主的摩擦,甚至是冲突,往往在所难免。而且,随着社会的发展,干预与自主又是一个发展的因素。因而,要妥善解决好这一问题,一方面要力求规范中的有关内容尽可能地具体化;另一方面,在执行的过程中对不明确的问题,要根据本地的实际进行创造性的工作。

第九节 我国管理私立学校的政策取向

我国的私立学校已有两千多年的历史。自春秋时期孔子举办私学以后,我国私学绵

亘不断,表现出顽强的生命力。新中国成立后,私立学校曾一度停办,十一届三中全会排除了“左”的干扰,私立学校又应运而兴,目前发展的势头十分强劲。为了保障私立学校的健康发展,从国家宏观管理的角度确立当前我国管理私立学校的政策已经迫在眉睫。华中师范大学刘赞老师研究提出:这方面政策的取向应该是:鼓励私人捐资和集资创办学校和办好已开办的学校;引导私立学校遵守国家的教育法规政策,指导其不断提高办学水平和管理水平;为私立学校的健康发展提供各种可能的服务。

一、国家鼓励私人办学

十一届三中全会以来,我国致力于发展经济、建设民主政治,因而采取了鼓励私人办学的政策,促进了私人办学的发展。

1. 国家鼓励私人办学的依据

国家鼓励私人办学有其法律依据。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。”以这条宪法条文为依据,1987年国家教委制定的《国家教育委员会关于社会力量办学的若干暂行规定》明确指出,该规定中所称“社会力量”包括“经国家批准的私人办学。”由此可见,我国公民个人以及华侨和其他遵守我国法律的外国人均可视为“其他社会力量”,他们经过国家批准“依照法律规定举办各种教育事业”在政策上应受到鼓励和保障。

国家鼓励私人办学的历史依据,国家鼓励私人办学还可以从我国教育发展的历史中找到依据。我国两千多年来私学经久不衰,在很大程度上是因为国家鼓励私人办学。有些朝代的君王由于恐惧私学动摇其政权基础也曾限制过私学的发展,但是私学尤其是具有初等教育性质的私学和符合统治者现实需要的其他私学,一直受到统治者的鼓励。春秋战国时期,齐王以“黄金百镒”为私学大师孟子达行,并表示“我欲中国,而授孟子室,养弟子以万钟。”在当时,这对孟子办学的鼓励之大是可想而知的。光绪帝在1898年7月10日的《上谕》中宣称:“各省绅民如能捐建学堂或广为劝募,准各督抚按照筹捐数目酌量奏请给奖,其有独力措捐巨款者,朕必予以破格之赏,”象光绪帝这样鼓励私人办学的君王在我国历史上不胜枚举。民国初期,国民党政府有关法令规定除高等师范一种外,其它学校均可由私人办理,并且政府开始对知名私立学校提供定期资助。因此,解放前我国私学十分发达。以湖南省为例,1948年私立小学占全省小学总数的40%,私立中等学校占全省中等学校的70%,当时国家用于补助私学的教育经费相当于用于公立学校的经费的五分之一。即使在奉行“以法代教,以吏为师”,焚书坑儒的秦代,也允许传授医药,卜巫、种植、天文等内容的私学发展。从秦相李斯新编《苍颉篇》用作蒙童教材的史实来看,当时以蒙童为教育对象的私学也是受到国家鼓励的。历代受到国家限制或禁办的私立学校,一般都是以成人为教育对象的,这类私学大都是由议论朝政、裁量人物和传播危及统治利益的学说、思想而遭厄运的。

不同历史朝代或不同历史时期,国家鼓励私人办学的原因不尽相同,但有两点是相同的:一是社会或统治者都把私人办学作为官学的有益补充;二是私学能充分发挥校长

的作用,教职员多以义合,凡关校务,皆愿尽力,学校因此能办出特色、办出水平,这于我们不无启发作用。

国家鼓励私人办学的现实依据。国家鼓励私人办学既是我国文教政策的传统,也是当前我国教育事业发展的现实要求。一方面,由于物质条件、师资、经费等的限制,我国公立学校的数量和教育规模不足以保障所有少年儿童都有接受基础教育的机会。由于我国人口增长很快,国家虽大力发展公立学校,仍未能解决大量少年儿童失学的问题,以致出现了一批数量可观的青少年文盲。鼓励私人办学,有助于增加少年儿童的受教育机会,作为公立学校的补充,促进普及一定程度的基础教育,提高整个民族的素质,另一方面,我国公立学校受国家计划等的控制,培养的人才立足于国家的长远,缺乏在市场经济条件下适应市场变化的灵活性,不能满足经济建设对人才多层次多规格的即时需要。鼓励私人办学可以缓解这一矛盾,并能为公立学校的改革提供参考。

概而言之,从法律的角度、历史的角度和现实的角度讲,当前,国家都应该把鼓励私人办学作为管理私立学校基本政策。

2. 国家鼓励私人办学必须更新观念

国家鼓励私人办学有其充分依据,并不等于国家已经很好地执行了鼓励私人办学的政策。建国初,我们在教育管理上,把教育视为政治斗争的工具,认为私立学校有悖于社会主义制度。在社会主义改造运动中,私立学校被“改造”成公立学校,这一做法虽为历史证明是不妥的;但这段历史仍影响着人们的观念。决策者们忧虑:私立学校的兴起是否会对我国社会主义制度造成威胁?私立学校的兴起是否会带来公立学校的衰落?从笔者所见到的国家和地方政府有关社会力量办学的规定来看,体现“国家鼓励私人办学”这一精神不够充分。与此相反,有的条款对私人办学的要求过于苛刻,这可能与上述观念上存在的问题有关,不解决这一观念上的问题,“国家鼓励私人办学”也就会成为一句空话。

认为私立学校兴盛将带来不良后果的疑虑是多余的。首先,我国公立学校经过几十年的发展,已经具有相当大的规模,形成了完整的体系,拥有一支庞大的教师队伍,私立学校不管发展多快也不可企及,这充分保证了公立学校在学校教育中的主导地位。其次,我国巩固的国家政权保障了对私立学校进行管理的权力,私立学校一切违反我国教育政策法规的行为必将受到强有力的制止,因而不会出现危及政局稳定的私立学校。

正如在社会主义公有制前提下允许私有经济成分的存在和发展能够繁荣我国的经济一样,在继续大力发展公立学校的前提下,鼓励私人办学必然繁荣我国的教育事业。

3. 国家鼓励私人办学的具体措施

国家鼓励私人办学一般可采取以下四种具体措施:第一,倡导。国家通过颁发文件、召开会议等向社会有志之士倡导,号召他们热心教育、投资教育、兴学兴邦;国家党政领导为私立学校题字、题词和出席私立学校庆典等也能起到较好的倡导作用。第二,奖励。国家对依法办学卓有成效或富有特色的私立学校及其办学、教师和表现突出的学生予以宣传、表彰、奖励。第三,资助。国家通过政府拨款或银行低息或无息贷款资助私立学校的开办:定期或不定期资助私立学校的发展。第四,优惠政策。国家可