

中国民办教育探索

中国教育热点难点研究丛书

纪大海 主编
顾美玲 著

四川教育出版社

●中国教育热点难点研究丛书

中国民办教育探索

纪大海 主编
顾美玲 著

四川教育出版社

责任编辑:杨振民

封面设计:何一兵

技术编辑:张 涛

中国教育热点难点研究丛书

(第三辑)

中国民办教育探索

顾美玲 著

四川教育出版社出版发行

(成都市盐道街3号 邮编:610012)

自贡新华印刷厂印刷

(自贡市檀木林大街95号 邮编:643000)

成都市勤慧照排中心照排

开本 787×1092 1/32 印张 5.125 插页 5 字数 106 千

1999年5月第一版 1999年5月第一次印刷

印数:1—3000册

ISBN7-5408-3336-X/G·3157 定价:6.70元

*

本书若出现印装质量问题,请与工厂调换,电话:0813-2303642

研究热点难点问题 深化教育改革

张 健

党的十四大明确提出建立社会主义市场经济体制的伟大历史任务，这是一项前无古人的开创性事业，需要有一个试验和探索的过程，解决许多极其复杂的问题。

社会主义市场经济体制的建立和现代化的实现，最终取决于国民素质的提高和人才的培养。为了适应建立市场经济体制和现代化的需要，教育必然发生深刻变革。在这过程中，产生一系列热点难点问题在所难免。例如，如何正确处理社会主义建设与教育之间依靠和服务的关系，切实落实教育的战略地位；如何建立有效机制保证教育的投入和教师待遇的提高，使教育尤其是基础教育走出投入不足、教师队伍不稳、学生流失严重的困境，保证九年义务教育目标的实现；如何变“应试教育”为素质教育，深化教育教学改革，减轻学生过重的课业负担，提高教育质量，使学生德智体诸方面

序

生动活泼地主动地发展，等等。

回答和解决这些问题需要加强教育科学研究。有志于振兴我国教育、繁荣教育科学的理论工作者应该坚持以当代中国的马克思主义——邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导，研究新情况，解决新问题，总结新经验，探索新思路，概括新理论。

由纪大海同志主编的《中国教育热点难点研究丛书》可说是适应形势发展需要而编著的。第三辑共六册，就当前教育发展中的几个热点问题——包括全民教育、民办教育、企业基础教育、教师心理与行为、社会心理实践、中国教育病等问题进行了大胆的探索和研究。这些书观点鲜明，富有新意，材料翔实，文字简练，广大读者将从中得到启发和帮助。当然这些书的观点是否正确，论证是否充分还需要读者鉴别和实践的检验，但编著者关心我国教育事业、勇于探索的精神是值得充分肯定的。从这个意义上说，我支持这套丛书的编辑出版。

时代在前进，事业在发展，新情况新问题层出不穷。这 18 本书远不能囊括当前教育界的

序

热点难点问题。客观事物的真理虽然只有一个，但不能依靠少数人而应依靠众多学者大胆探索，逐步取得共识。我们应该进一步贯彻“双百”方针，创造一种更加宽松的环境，让大家敢于就教育发展和改革中的各种热点、难点问题，包括一些政治上敏感的问题进行广泛而深入的研究，以期发挥学术研究理论先导、思想保证、舆论支持和观念更新的作用，用我们的研究成果为发展和改革教育、繁荣教育科学做出贡献！

目 录

第一章 民办教育的若干理论认识问题

1

- 一、令人困惑的称谓 (2)
- 二、私立民办学校姓“社”还是姓“资” ... (8)
- 三、高收费的私立民办学校是否是“贵族学校”
..... (11)
- 四、民办学校可不可以赢利 (15)
- 五、民办学校的若干特点 (17)

第二章 源远流长的中国民办教育

20

- 一、古代私学的悠久历史与不朽功绩 (20)
- 二、近现代私立教育的发展与作用 (28)

第三章 改革开放中重新崛起的民办教育

37

一、现阶段民办教育勃兴的因素分析·····	(37)
二、“集社会之力，兴千秋伟业”——民办教育的重要意义·····	(43)
三、自筹经费，异军突起——引人注目的成就·····	(46)
四、百花齐放，百舸争流——多元化办学模式·····	(55)
五、民办教育理论研究初出成果·····	(64)

第四章 民办教育存在的问题与对策

66

一、对民办教育的认识问题·····	(66)
二、民办教育的比例偏小·····	(69)
三、民办教育立法滞后·····	(74)
四、管理体制统筹乏力·····	(79)
五、民办学校存在的诸多问题及对策·····	(80)

第五章 具有广阔前景的民办教育

89

一、公私立并举的规律性经验·····	(89)
二、加大民办教育的改革力度·····	(96)
三、可资借鉴的国外有益经验·····	(108)
四、面向未来的改革与发展·····	(123)

附录

I. 社会力量办学条例（国务院于1997年7月31日发

布，自 1997 年 10 月 1 日起施行)

Ⅱ. 国家教育委员会关于实施《社会力量办学条例》若干问题的意见

后记 (150)

作者校稿附记 (152)

第一章

民办教育的若干理论认识问题

“私立教育”是一个普遍的文化现象，世界各国早已有之。在中外教育史上，它像一道绚丽的人文景观，被人们广泛认同，备受推崇。然而，改革开放以来在中国大地重新崛起的民办教育，肩负着时代变革的重任，在努力开拓自己生存和发展空间的同时，又不得不面临一系列尴尬和困惑：私立民办学校如何正名？民办学校的性质、特点、作用是什么？民办学校是否符合中国国情和社会主义市场经济体制？民办教育的现状如何？其发展前景怎样？当前民办学校的不足和对策主要有哪些？……诸如此类的问题，就自然成为中国教育理论界的新课题，成为当前中国教育的一大聚焦点。

本书的目的，就是针对民办教育中无法回避也不能够回避的问题，力图从理论和实践两个方面进行广泛地探索，并参照古今中外、历史和现实的经验教训，纵横比较，探寻规律，引起关注，激发争论，为中国民办教育这一历史的必然选择大声呐喊，热情支持，使其蓬勃地健康发展。

鉴于当前中国民办教育的发展仍处于初级阶段，有一些理论问题未能深入研究和科学界定，还有一些认识问题未能

统一而众说纷纭。因此，本书首先有必要对民办教育的若干理论认识问题加以探讨。

一、令人困惑的称谓

“民办教育”是我国改革开放以来对非国家举办的教育（即非政府财政性拨款的教育）的新提法。此类教育在中国古代被称为“私学”，近现代称为“私立教育”或“私立学校”。例如，1929年国民党政府教育部在《私立学校章程》中规定：“凡私人或法人设立之学校，为私立学校，外国人及宗教团体设立的学校归属之。”还规定这类学校名称前必须明确冠以“私立”二字。直至新中国建立初期，此类学校才改为由国家举办而后消失。

从国际上看，各国将非国家举办的教育也通称为“私立教育”或“私立学校”。例如，英国私立学校一般是靠私人或团体的捐赠、资助和所收学费来维持学校运行，其称谓具体有“独立学校”、“公学”等。美国私立学校主要也是由私人或团体捐资创立，由捐赠、学费及某种形式的政府资助维持的。1987年，美国教育部统计中心在《教育状况——统计报告》中把私立学校定义为：（1）由州、州下属部门或联邦政府之外的个人或团体控制；（2）通常主要由政府公共资金以外的资金维持；（3）教学计划的实施、学校的运行取决于政府选择或任命的官员之外的人。这种界定，正是突出了“私立学校”非政府官方行为的特质。日本大多数私立学校亦由民间团体或个人建立。加拿大将私立学校定义为不受地方学区、省政府和联邦政府管理的学校。法国将所有非政府

办的学校都称为“私立学校”。

我国当前意义上的“民办教育”的内涵异常丰富，各种各样非政府财政性拨款举办的学校，情况复杂，类型繁多。由于尚无统一的科学的界定，因而出现了多种称谓，导致概念不清，分类不明，造成了公众认识上和观念上的模糊与混乱。这种状况，不仅影响教育理论界深入探讨民办教育的规律和学术交流，也影响到与国际同行之间的探讨、交流与合作，还影响到国家对民办教育的管理和宏观统筹，而且影响到民办教育立法运用范围的确定等等。因此，明确“称谓”问题具有重要的理论意义和实践意义。然而这是个难点问题。就目前情况来看，在有关《法律》、《条例》、《规定》等官方条文中，就有“社会力量办学”、“民办教育”、“民办高校”、“民办中小学”、“民办学校”等诸多提法。

“社会力量办学”的概念出自《宪法》。1982年颁布的《中华人民共和国宪法》第十九条第四款规定：“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。”这是第一次提出的这一概念。国家教委于1987年发布的《社会力量办学的若干暂行规定》中沿用了这一提法，并且明确阐释说：“本规定所指社会力量办学，是指具有法人资格的国家企业事业组织、民主党派、人民团体、集体经济组织、社会团体、学术团体，以及经国家批准的私人办学者”（《规定》第二条）。这一规定表明，“社会力量办学”是指除国家行政部门举办的学校以外的各级各类学校，既包括有国营企事业及集体经济组织举办的学校，也包括经国家批准的公民个人举办的私立学校。

“民办高校”的提法，见于国家教委1993年颁发的《民

办高等学校设置暂行规定》第二条：“本规定所称民办高等学校，系指除国家和国有企事业组织以外的各种社会组织以及公民个人，自筹资金，依照本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。”值得注意的是，“社会力量办学”与“民办高校”这两个概念的涵义是有所区别的，前者包含集体经济组织、国家企事业组织举办的学校，而后者将国有企事业组织举办的学校排除在外。而且，这两个概念均未涵盖“中外合作办学”、“国有民办制”和“股份制”学校等情况。在实际运用中，各地又批准了许多并无资格颁发学历文凭的“民办大学”和“民办学院”（这类教育机构严格来讲是不能称为“民办高校”的，因为按《规定》必须是“实施高等学历教育”的民办教育机构才是本规定所称的民办高等学校）。然而冠之以“学院”、“大学”的民办教育机构比比皆是。这与“社会力量办学”、“民办高校”等概念相矛盾、相违背，令人有啼笑皆非之感。

“民办教育”、“民办学校”的称谓则出自国家教委办公厅1994年发布的《关于民办学校向社会筹集资金问题的通知》。在该《通知》中提出了这种称谓，但尚未作明确、完整、规范、统一的解释。

国务院1997年7月31日签发的《社会力量办学条例》（以下简称《条例》）第二条规定：“企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费，面向社会举办学校及其他教育机构（以下简称教育机构）的活动，适用本条例。”国家教委有关人士在全国民办学校第二届学术研讨会开幕式上的报告中指出：“考虑目前的现状，《条例》没有完全按照《宪法》中关于社会力量办学的概念，

而是从办学主体、资金来源的性质和服务对象这三个方面结合起来确定了我们的适用范围。办学主体就是企事业组织、其他社会组织和公民个人。资金来源的性质强调利用非国家财政性教育经费，按照国家财政部和国家统计局的口径说，国家财政性教育经费包括四个部分：一是国家财政性拨款。二是国有企事业组织举办职工校和职工子弟校的经费。三是在城市和农村收取的教育附加费。四是公办中小学的校办产业，国家实行免税政策后免税部分用于教育的经费。”可以看出，《条例》与《宪法》所界定的“社会力量办学”在涵义上有一定出入。此外，《条例》强调的是“面向社会举办学校及其他教育机构的活动，适用本条例。”那么，此处“社会力量办学”是指“办学活动”还是指“所办的学校”，似乎也含混不清。

至于教育理论界和民间的称谓，其说法更多，诸如“民办学校”、“私立学校”、“社会力量办学”、“民办教育”、“民办公助校”、“公办民助校”、“国有民办制学校”、“民办自助校”、“中外合作办学”、“引进外资型学校”等等。各种提法，义界难明，互相包容，甚至矛盾。因此，关于民办教育的称谓问题，一直是困扰教育理论界的热点问题。

概括起来，具有代表性的有如下三种观点。^①

第一种观点：赞成采用“私立学校”这一称谓。“私立学校”与“公立学校”相对应，是约定俗成的用法，既可与国际上通行的提法接轨，又可体现与我国历史上私立学校的连续性。

① 王宗敏，徐广宇主编：《中国民办学校研究》，30～34页。

第二种观点：赞成采用“民办学校”的称谓。虽然从国外比较和历史沿革的角度提“私立学校”有一定的合理性，但“将一切由非政府组织举办的学校称之为私立学校”的传统观点已不适应我国多种经济成分并存的实际情况。将国有企事业单位和集体经济组织举办的学校，称之为私立学校，既不科学，也难以被理解和接受。而社会力量办学则是基于中国的特定历史背景提出的特定概念，其不足有二：一是随着改革开放形势的发展出现了许多由私营企业、合资企业、外资企业等未列入社会力量范围的非政府组织举办的学校。按照法律的适用原则，采用列举法界定法律的概念时，未被列举的不能适用本法。因此，1987年国家教委《关于社会力量办学的若干暂行规定》中所列举的七种社会力量有很大的局限性，许多新生的社会组织不能归入社会力量办学中去。二是社会力量办学是一个十分宽泛的概念，它所列举的各种办学主体，在性质上有所不同，比如国家企事业单位举办的学校与个人举办的学校，无论办学主体的所有制性质，还是经费来源，都有很大差异，现行的管理办法也有区别。将性质不同的各种主体纳入同一概念，并试图适用同一法律规定和管理方式，往往会造成立法的困难和管理的困难。而“民办学校”的提法则可弥补“私立学校”和“社会力量办学”的不足，符合我国的实际情况，故以提“民办学校”为宜。

第三种观点：坚持采用“社会力量办学”的提法。其根据有二：一是社会力量办学与我国现行宪法的规定相一致，具有法律依据。二是从教育立法和制定国家政策、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。

上述三种观点，见仁见智，各有所指，很难简单的归划统一。笔者预计，在相当长的时期内，三种观点将对立而并存，究竟哪一种说法更具科学性和规范性，最终将取决于民办教育事业自身发展的实践检验。

此外，在以什么标准划分民办学校的问题上，争议也很多。有的以办学主体是否是政府为基准，把一切由非政府组织直接举办的学校称为民办学校。有的以资金来源是否是公有制经济为标准，将公有制以外的其他经济成分所举办的学校统称为民办学校。最具权威性的是国家教委基教司司长李连宁提出的观点^①。他认为：首先，以学校举办主体是否属非国家机关为标准，把学校划分为民办学校和国办学校。民办学校是由企事业、团体法人或公民等非政府主体举办的学校。其次，以学校办学资金来源的所有制性质为标准，把民办学校再划分为公立学校和私立学校。凡是以全民或集体所有制性质资金举办的学校为公立的民办学校，而以非公有制资金举办的学校则为私立的民办学校。第三，以办学主体是否是单个主体为标准，把学校划分为单独举办的学校和共同举办的学校。

纵观各国公立和私立学校之分，实质上是政府办学与非政府办学之分。鉴于我国的非政府办学主体中，有大量的公有制性质的单位，因此不宜将非政府举办的学校笼统称为“私立学校”。所以，这一种观点比较符合我国实际。

^① 李连宁：《民办学校立法的若干问题》，《光明日报》，1993年7月8日。

毫无疑问，对民办教育有关概念进行系统分析和梳理，并对我国各级各类民办学校加以科学的分类，将有利于我国民办教育的立法和教育管理的科学化、规范化，有利于澄清公众认识和观念上的含糊与混乱，也有利于学术交流和国际合作。目前这种称谓繁杂、名不副实的现状，再也不能继续下去了！我们有理由相信，随着改革开放的深入和民办教育的发展，这一令人困惑的热点问题终将得到解决，而科学的、规范化的命名又必将有力地推动民办教育事业向前发展。

二、私立民办学校姓“社”还是姓“资”

90年代初，在改革开放新形势下应运而生的私立民办学校（亦称私立学校），从一开始就是在遭到非议、受到压力和不被理解的情况下顽强生长的。不少人对它说长道短，难于接受其高收费。对条件优越的私立民办学校，斥之为“贵族学校”；对于条件较差、因陋就简的学校又瞧不起，讽之为“不正规”。鄙薄之词一时充塞视听。其最大误区还在于争论私立学校是姓“资”还是姓“社”的问题。犹如当初在农村要不要搞承包制、办乡镇企业一样，有的人一谈到私立学校就联想到私有制，或者把私人办学与私人办企业混淆起来，把私立学校等同于私营企业。

厉以宁教授在《论教育经费的筹集与运作》一文中提出，把私立学校同私营企业混为一谈，是双重的误解。他提出了办学校与办企业在性质上三点主要的区别：第一，学校不以营利为目的，而企业则以营利为目的。当然，这是就