

浙江师范大学

硕士学位论文

新时期温州民办教育发展研究

姓名：曾国眼

申请学位级别：硕士

专业：教育管理

指导教师：万秀兰;林可夫

20050501

摘 要

改革开放以来,温州民办教育在党和政府一系列政策法规的支持和鼓励下,在市场经济发达的温州沃土中生根发芽,获得了蓬勃发展,呈现出自身的独特性,且带有明显的地域特征,成为国内四种最具代表性的民办教育模式之一,引起国内外教育界的强烈关注。进入 21 世纪,面对教育外部环境 with 内部运行机制的深刻变化,民办教育已由卖方市场进入买方市场,温州民办教育在发展过程中也遇到一系列困难与问题,面临着前所未有的挑战。加强对温州民办教育的研究,促进温州民办教育的健康持续发展,是摆在社会各界特别是教育界同仁面前的一个重大课题。

本论文以新时期温州民办教育发展为研究对象,立足于分析温州民办教育发展背景、发展阶段,勾勒温州民办教育发展现状,揭示温州民办教育发展所面临的问题,剖析问题产生的原因,探索解决问题的具体对策,以期温州民办教育健康发展提供理论指导和政策性建议。

正文分四个部分。

在第一部分“温州民办教育发展背景与阶段分析”中,本文借助文献资料,运用历史研究的方法,对温州民办教育发展背景与阶段进行分析研究。温州民办教育发展是在温州社会政治、经济、教育和历史文化等诸多背景因素作用下兴起的,经历了孕育、起步、迅速发展和逐步成熟四个阶段。

在第二部分“温州民办教育发展现状分析”中,本文借助文献资料,通过数据分析比较,对温州民办教育发展现状进行分析研究。本文认为,温州民办教育经过二十多年的发展,步伐明显加快,整体实力明显增强,办学层次呈现多样化,并趋向重点发展幼教和高中段教育,办学形式呈现多元化,运行机制实现准市场化,管理趋向规范化,与公办教育形成共同发展的格局。

在第三部分“温州民办教育发展面临的问题透视”中,通过文献

数据比较、实地调查、观察和深度访谈，本人认为，目前温州民办教育突出的问题体现在：规模仍然有限，层次结构重心偏低；行政管理体制尚未理顺，学校内部管理体制有待完善；产权归属不清，多渠道投资体制有待健全；师资队伍有待进一步稳定，教育质量有待进一步提高。本文还就每一个问题产生的原因进行了探讨，从而在理论和实践两个方面为提出发展温州民办教育对策提供依据。

在第四部分“促进温州民办教育发展的对策思考”中，本文从教育外部与教育内部二个角度提出五点具体策略：1、转变政府职能，健全中介组织。本文建议从政策引导、资助扶持、信息服务、监督评估、创建健康教育市场、健全专门民办教育机构来转变政府职能，在温州民办教育协会下设二级分会等教育中介组织。2、树立民办教育新理念，构建大社会办民办教育的投资体制。本文建议树立“不设上限的新教育发展观”，制定支持全社会发展民办教育的政策，在产权归属、经费筹措等问题上大胆突破，走多种办学模式之路，引导社会各界捐资办学。3、扩大教育规模、优化教育结构。本文建议采取“联合办学”、股份制、中外合作等办学形式，重点发展高中段及以上教育。4、加强民办学校制度建设、完善学校内部管理体制。本文建议建立规范的民办学校法人治理结构，健全学校董事会制度，设立教职工代表大会制，实行校本管理、自主管理。5、加强师资建设，突出办学特色，提高教育质量。本文建议建立健全教师资源配置机制、工资福利制度、在职培训制度，加强教学改革，构建科学的课程结构体系，实行寄宿制、导师制，推行电化教育、小班化教育。

民办教育的发展是与社会的选择和教育市场的选择相伴随的。在研究中，本文始终把民办教育这一客观现象与温州社会政治经济文化及生产力发展水平联系起来，从宏观上加以把握，力求主观与客观、理论与实践相统一，为温州民办教育健康发展提供理论依据及具体操作方向，切实提高研究的实效性。

关键词：民办教育，温州，新时期，发展

ABSTRACT

Since the reform and open door policy was carried out in China, non-government education (NGE) has been developing rapidly in Wenzhou. With its specialty and obvious geographical features, NGE in Wenzhou has become one of the four most representative models in China, and also becomes a concern at home and abroad. Entering the 21st century, with great changes in the exterior circumstances and the internal operation mechanism of education, NGE has stepped into the buyer's market from the seller's market, NGE in Wenzhou has met with a series of difficulties and problems, thus facing unprecedented challenges. So it's important to further the research on Wenzhou's NGE and its healthy and sustainable development. Focusing on this, the thesis analyzes the development background of NGE in Wenzhou, its development phases, outlines the current development, puts forward the problems and analyzes their causes, explores the solutions and gives theoretical guidelines and policy suggestions.

The thesis consists of four parts.

Part 1 analyzes the background, the development phases of Wenzhou's NGE, based on literature and using historical study method. NGE in Wenzhou has been developing under the influence of societal, political, educational, historical and cultural factors and has been through 4 stages---been pregnant with, starting to develop, developing rapidly and gradually becoming mature.

Part 2 focuses on the current development of NGE in Wenzhou with literature review and statistical analysis. The thesis points out that NGE in Wenzhou is developing obviously faster and is strengthened overall, the school layers are multiple with emphasis on children's education and senior high school, the operation mechanism has become quasi-marketing, the management is becoming standardized and it's now mutually developing with the government education.

Part 3 looks into the problems that NGE in Wenzhou meets with. According to the results of literature review , statistical analysis, field investigation, observation and deep interview, the author concludes that the main problems are as follows: the scale of NGE is still limited, the layer structure emphasizes on the lower parts; the administrative management system is not smooth in itself, and the school management is

not perfect; property relegation is not clear, multi-way investment system

is to be perfected; teachers need to be stabilized, education quality to be improved. The thesis discusses about the causes of these problems to make clear the foundation of the development of NGE in Wenzhou from the theoretical and practical aspects.

Part 4 aims at finding the solutions to the problems mentioned above. Five strategies are provided from the exterior and interior aspects.

1. Changing the functions of the government, developing intermediary educational organizations. The thesis suggests policy leading, financial support, information service, supervision and assessment, developing educational market and special NGE organizations and branches of Wenzhou NGE Association. 2. Gaining new NGE thoughts, frame the societal investment systems. The author suggests a non-limit educational development conception to encourage the whole society to invest NGE, especially break through the problems of property belonging and money raising to pave a way of multiple school running model. 3. Expand the NGE scale and optimize its structure. Senior high school and higher education is supposed to be the main point of development by joint venture, joint-stock system or sino-foreign cooperation. 4. Consummate the systems in non-government schools. The thesis suggests normalization of the legal person administrative structure, the system of governing boards and teachers and staff's congress council. It also suggests school-based autonomous management. 5. Strengthen teacher development, extrude school-running features and improve the education quality. Develop teacher deploying system, salary and welfare system, in-service training system, speed up education reform, construct scientific curriculum system, develop lodging system, tutorial system, and technological education and small-scale education.

The development of NGE is closely related to the choice of the society and the educational market. And the thesis relates the NGE phenomenon to the politics, economy and culture in Wenzhou, relate theory to practice. It tries to provide both theoretical foundation and practical school-running system, thus enhance the effectiveness of the research.

KEY WORDS: non-government education, Wenzhou, new era, development

新时期温州民办教育发展研究

一、引言

(一) 选题的缘由

20 世纪 70 年代末以来,我国民办教育在经济体制转轨的宏观背景中,在政府政策强有力的推动、促进和保障下逐步复兴,并处在不断发展的过程中,民办教育正呈现出方兴未艾的趋势。2002 年《中华人民共和国民办教育促进法》及 2004 年《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的出台,预示着民办教育发展又迎来了一个春天。民办教育的发展顺应了社会对各种人才培养的需求,适应了人们对教育的多样化需要,具有非常重要的意义。

民办教育的发展促进了民办教育研究的发展。多年来,我国教育理论工作者与实践工作者关注民办教育,并积极主动地对民办教育发展过程中呈现的种种问题进行研究,民办教育正成为教育研究的热点之一。民办教育研究的重要性和必要性与民办教育发展的实践息息相关。民办教育研究的重要价值与意义也在民办教育不断发展的过程中予以昭示与展现。

加强对民办教育的研究是 21 世纪继续大力发展民办教育的要求与呼唤,同时也是教育研究工作者应予强化的研究责任与任务。基于这样的认识与理解,再加上下述四方面的考虑,本人作为一名从事温州民办教育实际工作者,将研究热情投向民办教育,并将研究的视角定位在新时期温州民办教育发展研究:

其一,温州民办教育在浙江省乃至全国民办教育中占据重要的地位,具有一定的典型性和代表性。温州市民办教育起步早,发展快。经过二十多年的发展,温州已成为全省乃至全国民办教育最发达的地区之一。其规模数量位居全国、全省前列,创立的民办教育的独特模式——“温州模式”已成为国内四种最具代表性的民办教育模式之一,引起了国内外教育界的强烈关注^①。如何看待“温州模式”及温州民办教育的进一步发展?这些问题理应成为当前民办教育研究的重要问题。

其二,在温州民办教育研究中,国内知名学者主要集中在对“温州民办教育模式”的研究上。如上海市教科院民办教育研究中心的胡卫学者在《我国民办教育的四种模式及其特点》文章中,认为温州民办教育模式具有面广量大,按需办学,“大家办学”,面向实际,灵活多样,拾遗补缺与适应性强等优点^②。天津市

^①吴建军,陈有为,陆健.从教育大市迈向教育强市[N].光明日报,2003-11-11(4).

^②胡卫.我国民办教育的四种模式及其特点[J].教育与职业,1999,(6):44.

教育科学研究院宫丽艳学者在 1996 年全国民办教育学术研讨会综述文章《探索多元民办教育模式 促进民办教育健康发展》中,提出温州民办教育模式主要特点是以专业户和集团股份企业等非公有制经济为投资主体,社会广泛参与,实行几个结合办学形式,民办学历和非学历教育面向实际灵活发展,呈现多门类、多形式的特点,形成民办学校与公办学校“双轨并存”的格局^①。上海市教科院民办教育研究中心杨雄在《中国民办教育模式特征及形成原因分析》文章中,从特点与成因(温州社会、经济两个因素来分析其成因)^②来论述温州民办教育模式。华东师大教管院王彦才在《民办教育上海模式、广东模式、温州模式比较研究》文章中,也从特点与成因(经济的发展带动了教育的发展和人们对教育需求的增长两个因素来分析其成因)^③论述温州民办教育模式。

另有一些政府部门及学术性机构的调研。如全国人大教科文卫委员会教育室的“对温州市民办教育情况的调查”。该调查主要是从温州民办教育发展的基本情况及做法去探讨分析^④。又如上海市教育科学研究院智力开发研究所调研组“社会力量办学的现状与问题:浙江省温州市民办教育实地调查报告”,主要从温州民办教育发展的社会经济背景、政策措施、特点与问题去探讨分析等^⑤。虽然,这些调查研究对温州民办教育发展的研究提供一定的基础,但由于他们来温州调研时间有限等原因,缺乏深入的探析,仍有许多问题值得进一步研究。如以上调查研究中,对温州民办教育发展的背景分析,只从社会经济因素去分析,没有从社会政治、文化、历史、教育等综合诸因素去考察,对温州民办教育发展现状与问题的探讨,也缺乏深入的分析,还没有涉及到对温州民办教育发展对策的分析研究等。

除此之外,对温州民办教育发展的其它广泛领域的专题性研究,很少有学者涉及到。所有这些,也是加强这一研究的必要性所在。

其三,进入 20 世纪 90 年代末以来,民办教育由卖方市场进入买方市场,同时又受到教育体制内外各种因素的制约,加上中国入世以及社会主义市场经济的不断成熟和民办教育促进法及其实施条例的出台,温州民办教育的发展面临着巨大的挑战,在发展过程中遇到了一系列的困难与问题,需要进一步认真加以解决。加强研究温州民办教育发展这一课题,有利于进一步推动温州民办教育的改革与

^①宫丽艳.探索多元民办教育模式促进民办教育健康发展[J].教育科学,1997,(4):63.

^②杨雄.中国民办教育模式特征及形成原因分析[J].民办教育动态,1996,(1-3):7-13.

^③王彦才.民办教育上海模式广东模式温州模式比较研究[J].教育科学,1999,(3):17-19.

^④全国人大教科文卫委员会教育室,香港大学中国教育研究中心.民办教育研究与立法探索[M].广州:广东高等教育出版社,2001.277-283.

^⑤上海市教育科学研究院智力开发研究所调研组.社会力量办学:浙江省温州市民办教育调查报告[R].教育研究信息,1999,(7-8):1-5.

发展。

其四，在某种程度上来说，新时期温州民办教育的发展是温州非公有制经济占主导地位的市场经济孕化而成的。温州是一个市场经济推行比较早的地区，个体经济发展迅速，已形成了以非公有制经济占主导的区域性特色。随着我国社会主义体制改革不断深入，全国各地经济市场化程度必将进一步提升，非公有制经济也必将占据重要地位。加强温州民办教育发展研究，可以为非公有制占主导地位的其他区域民办教育改革与发展提供有益的参考与借鉴。

(二) 研究的基本思路与方法

本论文的基本思路是以新时期温州民办教育发展为研究对象，立足于分析温州民办教育发展背景、发展阶段，勾勒温州民办教育发展现状，揭示温州民办教育在发展中所面临的主要问题并探寻问题的成因。在此基础上，着眼于民办教育的发展需求，提出促进温州民办教育发展的对策建议。

在研究过程中，研究者先通过各种途径(网站检索、数据库检索、期刊检索，到浙师大图书馆、教育学院资料室、温州民办教育协会借阅有关民办教育资料)，收集国内外有关民办教育及其理论和温州民办教育的资料，并及时对文献资料进行整理、分析，力图全面了解民办教育及其基本理论知识和温州民办教育发展现状与改革的最新状态。然后到温州教育综合改革试验区管委会、温州民办教育协会及有关学校进行实地观察、调研和深度访谈，切身感受到温州民办教育发展的过程状况和面临的问题，取得了第一手宝贵资料。

本论文的研究方法总体上以唯物辩证法为根本指导原则，在研究中始终把民办教育这一社会现象与温州的政治、经济、文化生活以及生产力水平联系起来，用联系、发展、矛盾的观点，来研究和考察其基本范畴与其他社会现象的交互作用；坚持实事求是，一切从实际出发的原则，具体问题具体分析，坚持以实践作为检验真理的唯一标准，力求主观与客观、理论与实践相统一。具体研究方法主要有比较分析法、访谈法、观察法、历史研究法，兼有文献研究法、统计分析法和案例的应用。针对不同的研究目的分别使用不同的研究方法。作为历史研究，本研究立足于温州民办教育发展的具体背景，对相关材料进行整理、分析、综合、归纳，对温州民办教育发展的背景原因进行深入探讨，对温州市民办教育发展阶段作了简要的回顾。~~作为比较分析研究，本研究借助于统计资料，立足于对收集到的温州民办教育与公办教育以及国内民办教育的发展过程的相关材料进行整理归纳，在此基础上加以比较分析。~~为了进一步剖析民办教育在发展过程中所面对的问题和成因，从微观的角度揭示和分析问题，本研究在实地调查研究的基础上，通过观察及对相关代表人物的深度访谈，并借助于文献资料开展了研究。

研究方法中,对相关代表人物的个案访谈是本研究深入分析温州民办教育发展特别是剖析其面临问题时的主要方法。本研究的访谈对象是温州教育综合改革试验区管委会负责人、温州民办教育协会会长、每一类型民办学校(幼儿园、小学、中学、大学)有代表性的董事长、校长、教师各 1 人。访谈的具体内容见文后附录的访谈提纲。访谈目的主要是对温州民办教育发展的相关情况及面临的问题作一个全面、深入的了解。访谈方式主要是就非结构性的内容进行面对面逐一、个别的访谈。

研究者以亲身体验的实地调查、观察和深入访谈,保证了调查结果能在一定程度上反映温州市民办教育发展过程的真实状况,这是本研究区别其它温州民办教育研究的最重要之处。

(三)相关概念的界定

概念是思维的基本单位,是研究事物发展规律的基础。概念不明确,不利于研究的顺利进行,更不利于研究成果的交流。因此,我们首先要对相关概念进行界定。

1、民办教育

民办教育,顾名思义,是相对于公办教育而言的。目前,我国对民办教育的界定还缺乏统一而权威的定义,较普遍的提法是将私立学校、社会力量办学、民办学校统称为民办教育。这里有必要对私立学校、社会力量办学、民办学校等涵义作一个必要的表述,这有利于我们对民办教育的理解。

“私立学校”是指非政府的、由个人和(或)团体投资、捐资或集资创办并维持的学校^①。国际上通常从办学主体和经费角度界定“私立学校”,即办学主体为非政府,办学经费主要来自非政府渠道。国内提法则角度多样,从历史的视角来看,有人认为应当沿用我国传统的“私学”的称法;从与国际接轨的视角来看,有人认为时下的“民办学校”就是“私立学校”;从法规看,有人认为应当与我国现有法规文件保持一致,称为“社会力量办学”;从所有制性质看,有人认为“民办学校”与“私立学校”无论在内涵还是在外延方面都应有所区别,从中国国情出发,叫“民办学校”最合适妥当^②。

“社会力量办学”源于 1987 年国家教育委员会发布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》提到:“本规定所称社会力量,是指具有法人资格的国家企事业单位、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”。1997 年国务院发布的《社会力量办学条例》,将社会力量

^①王炳照.中国私学·私立学校·民办教育研究[M].济南:山东教育出版社,2002.64.

^②国家教育发展研究中心.2001 年中国教育绿皮书—中国教育政策年度分析报告[R].北京:教育科学出版社,2001.107-108.

办学正式定义为：“企事业组织、社会团体及其他社会组织和公民个人利用国家非财政性经费，面向社会举办学校及其他教育机构的活动”。可见，社会力量办学的涵义十分广泛，只要不是国家和政府机构，只要利用的不是国家财政性教育经费，所举办的学校或教育机构均在社会力量办学范围之内。

“民办学校”是相对于公立学校而言。“民办学校”是我国官方对 20 世纪 80 年代以来新兴起的各类非公立学校的一种统一称谓。可以说，凡不是由政府来经营而自主办学的所有学校，我们都可以称之为“民办学校”。^①

袁振国、周彬在《中国民办教育政策分析》一书中把民办教育理解为广义和狭义两种情况：广义的民办教育指按照市场模式运行的教育机构，这既包括举办资金来源于国家财政支出，也包括举办资金来源于非国家财政支出的民办教育；狭义的民办教育则特指举办资金来源于非国家财政支出，且按照市场模式运行的教育机构^②。2002 年颁布的《中华人民共和国教育促进法》把“民办教育”界定为“国家机构以外的社会组织或个人，利用非国家财政性经费，面向社会举办学校及其它教育机构的活动”。^③

本文所探讨的“民办教育”，在内涵上有三点：一是办学主体是非国家政府机关；二是办学经费是非财政性教育经费；三是服务对象必须面向社会提供教育服务。从外延看，包括幼儿教育至高等教育阶段的各级各类的民办学校和其他教育机构(在工商管理部门登记注册的经营性的民办培训机构，因其无公益性事业属性，不属本文讨论的范围)。文中提到的社会力量办学亦取此义。

2、新时期温州民办教育

新时期温州民办教育是指 1978 年改革开放二十多年来温州民间办学的各类教育机构(不包括在工商管理部门登记注册的经营性的民办培训机构)的活动。1978 年之前，温州民间办学活动不属于本文讨论的范围。

3、民办教育规模与民办教育层次结构

本文的民办教育规模主要指民办学校的数量、民办学校的办学规模、受教育者的人数。本文研究民办教育规模是从民办学校的数量及受教育的人数占整个教育体系中的比重和民办学校校均办学规模来进行的。

关于民办教育层次结构。陈桂生认为层次结构有以下三个维度：一是按教育部类划分，可划分为基础教育、高等教育、职业教育与成人教育；二是按学校级别和类型划分，可分为幼儿教育、义务教育、高级中等教育与高等教育；三是按

^①黄藤，陶光才.民办教育引论[M].北京：中国社会科学出版社，2003.7-11.

^②袁振国，周彬.中国民办教育政策分析[M].北京：中国社会科学出版社，2003.17.

^③许安标，刘松山.《中华人民共和国民办教育促进法》释义及实用指南[M].北京：中国民主法制出版社，2003.5.

教育制度化程度划分,可分为学历教育和非学历教育。本文主要从第二个维度对民办教育的层次结构进行研究。

4、民办教育体制

教育体制是指国家组织和管理教育的形式、方法与制度的总称。按照发展的主体行为者的角度,教育体制可分为办学体制、投资体制、管理体制和学校体制。^①本文主要从管理体制、投资体制两个方面来研究民办教育体制的问题。

5、发展

发展最初是经济学的概念,它孕育着丰富的经济学含义。但是,随着时代的进步和社会的变革,“发展”呈现出多方位多视角的涵义。卢乃桂(Leslie N.K.LO)在一般的层次上概括了“发展”的内涵:发展是一种累积,在累积之中,社会、文化、政治和经济均产生新品质,个人的人生目标也在不断修正,思想和行为超向成熟;发展是一种具有持续方向和阶段的变化,在变化的每一个阶段,社会的科学技术水平会有明显的进步,生产和服务能力会有明显的提高。汤德拉(Michael P.Todaro)进一步指出,发展是一个变化的概念,发展包容了一些最基本的价值:满足基本需要的能力、自尊、自由。可以看出,“发展”已经从狭义的经济意义嬗变为一个广阔的和包容人类社会各个领域的范畴。^②

发展既指一种活动过程,又意味着活动的结果状态。广义的发展指的是变化,狭义的发展意味着“进步”。发展的主体有多种理解和选择,可以指人,也可以指社会存在和社会意识。在社会存在中,包括经济发展、社会变迁、政治变革及文化教育进步等。发展,就其动态的意义,是描述人类社会变化的最恰当的词,从静态的角度,发展不可能存在一个终极的标准定义,因为人类社会永远处于变化之中。

本文的“发展”是指民办教育的“进步”过程,是一个从低级向高级,由一个较低的水平提高到一个较高的水平的运动过程,是一个综合的、系统的、全面的变化过程,包括民办教育规模、结构、体制、质量、效益等方面的变化过程。因此,本文在探讨民办教育的发展时,主要从民办教育规模、结构、体制、质量几个方面入手。

^①彭世华.发展区域教育学[M].北京:教育科学出版社,2003.355.

^②许庆豫.教育发展理论:理论评价与个案分析[M].福州:福建教育出版社,2001.13-18.

二、温州民办教育发展背景与阶段分析

(一)温州民办教育发展背景分析

温州市民办教育起步早,发展快,成为全省、全国最发达的民办教育地区之一,这并非偶然,是有其深层次原因的,它是在社会政治、经济、教育和历史文化等多种因素影响下长期孕的结果。

1. 社会经济背景

改革开放以来,温州经济体制的深刻变革给社会诸方面带来了巨大而深刻的变化,也给民办教育的发展提供了条件和机遇。

(1)思想观念的转变,是温州民办教育兴起和发展的思想基础。上世纪80年代以来,随着经济体制改革的深入,人们的思想观念也随之发生了很大的变化。上至政府官员,下至平民百姓,无论是青年人、中年人,还是老年人,不管你自己是否想转变观念,社会的变化促使你不得不转变观念。就政府官员而言,表现为思想开放,鼓励企业、个人和其他社会力量开动脑筋,拓宽渠道,增加对教育的投入,旗帜鲜明地鼓励社会力量兴办各级各类学校。从社会认同上讲,表现为以前很有争议的民办学校,现在人们已经在观念上认同了它,所以投资者敢于投资办学,有能力者敢于管理民办学校,教师敢于流动,家长敢于把孩子送到民办学校。人们思想观念的转变,使民办教育得以生存、发展。

(2)市场经济的发展,民间资金的汇聚,为温州民办教育的发展提供了物质基础。改革开放以来,温州的社会经济发生了很大变化,在经济运行机制方面已由过去单一的、集中统一的计划经济,转为国家宏观调控的市场经济,建立了以多种经济成份共同发展的经济结构。作为社会主义市场经济重要组成部分的民营企业凭借其机制灵活的优势,创造了辉煌业绩,获得了极大发展,积累了巨额资金,一跃成为温州经济迅速发展的一个新的增长点。据统计:1993年,温州市民营企业达到了3.6万多家,产值达190亿元^①;2002年,温州市民间投资比重达到69.5%,民营企业占温州市国内生产总值78.89%和温州市企业总数90%。^②许多企业家面对近年来政策和体制优势消解、技术和管理水平落后、产业和结构不合理、生态和环境问题突显等诸多挑战,纷纷在教育领域寻求新的投资方向和投资渠道。

与此同时,随着温州经济的快速发展,民间资金急剧增加,温州民众的生活水平和质量已有很大的提高。据统计,温州市城镇居民人均生活费收入、农民大

^①温州市地方志编纂委员会,《温州年鉴-1994》[M],北京:中华书局,1994.前言。

^②温州市地方志编纂委员会,《温州年鉴-2003》[M],北京:中华书局,2003.前言。

均纯收入和人均储蓄余额自1993年起每年平均以12.24%、11.98%和22.10%的速度增长;^①1997年温州市人均国内生产总值首次突破1千美元大关,达到1031美元,农民人均纯收入达到3658元,是全国同期水平的1.9倍;^②2003年温州市人均国内生产总值达到16558元,农民人均纯收入达到5548元^③,是全国同期水平的2.12倍。富裕起来的温州民众尽管他们自己文化层次不是很高,但对子女的期望很高,他们对办学条件好的民办学校适度的高收费能够承受。以目前水平为基准,每户家庭花1-2年的积蓄即可供奉一个孩子进民办学校。这种有人愿意办学,又有人愿意缴纳较多学费上好学的互惠互求,是温州民办教育在市场经济发展背景下崛起的物质前提。

2. 教育背景

改革开放以来,温州教育事业发展以义务教育的基本普及为主要标志取得了巨大成就。但是,与社会主义现代化建设对人才的需求和人民群众对教育的需求相比,教育发展滞后和教育供给不足的矛盾已日益突出。这主要表现为:

(1) 政府对教育投入不足与民间教育需求旺盛形成了强烈反差。温州是拥有700多万人口的大市,一直面临着财政匮乏和人均资源占有率低等诸多困难。

《中国教育改革和发展纲要》确定逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%,而实际上全市国家财政性教育经费投入长期在低水平徘徊。据统计,温州市国家财政性教育经费占GDP的比例,1993年为1.89%、1994年为1.79%、1995年为1.65%^④,不仅连续三年呈下降趋势,且也低于同期全国平均水平(1993年为2.5%,1994年为2.6%,1995年为2.5%)^⑤,致使1993年、1994年、1995年财政拨款分别仅占教育总投入的50%、48.9%和39.8%^⑥,造成教育投入严重不足。2000年温州市国家财政性教育经费占GDP的比例为1.78%,不仅离国家规定的4%还有很大差距,也低于全省2.06%和全国2.78%的同期平均水平。在这种情况下,以政府财政长期独立支撑日益庞大的教育体系,不仅是不可能的,而且是不现实的。

^①根据《温州统计年鉴-2004》第49页计算。温州市统计局。温州统计年鉴-2004[M]。北京:中国统计出版社,2004.49.

^②林卫平.温州民办教育的发展背景与改革实践[A].张志义,李家永.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.73.

^③温州市统计局.温州统计年鉴-2004[M].北京:中国统计出版社,2004.61-460.

^④温州市教育委员会.1995年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].1995.41.

^⑤陈桂生.中国民办教育问题[M].北京:教育科学出版社,2007.36.

^⑥程介明,张国华,叶建源.把民办教育中公办教育中区分出来[A].张志义,李家永.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.165.

随着温州市场经济的迅猛发展和民间资金的急剧增加,一大批先富起来的温州人率先打破国家包揽办学的局面,要求子女接受优质教育的社会呼声日趋强烈,再加上温州每年有百万供销大军外出,迫切要求把子女送到寄宿制学校或优质民办学校,“自费就读”现象随之诞生。这种现象一年比一年多,据 1995 年统计,全市仅高中段自费就读的高一新生就达万余人,捐助费达到 3000 万元。^①这迫使温州市政府下决心大力发展民办教育,依靠民间资金弥补教育投入的不足。

(2) 薄弱学校的大量存在。由于历史原因和教育投入不足,温州普及义务教育水平很低,大多数农村学校只能维持在最低的运转水平上。据 1998 年统计,温州市 2899 所中小学中共有近 600 所基础薄弱的学校。^②同时,政府部门的倾斜政策,把有限教育经费投向创办“示范性学校”或“窗口学校”,进一步拉大了同类学校之间的校际差距。薄弱学校的大量存在和校际差距的悬殊,最终必然导致择校现象愈演愈烈,并成为优质民办学校发展的催化剂。

(3) 非义务阶段的教育资源短缺。温州教育从 20 世纪 70 年代末起步,到 80 年代末温州市普及初等教育,90 年代末普及初中教育,正以平均每 10 年一个台阶的速度在快速发展^③。相对而言,温州高中阶段教育显得尤为薄弱。在 20 世纪 90 年代初,温州市初中毕业生升入高中阶段教育基本徘徊在 30% 左右,其中 1990 年、1991 年、1992 温州市初中毕业生升入高中阶段教育分别为 30.5%、30.99% 和 30.7%。^④直到 1993 年温州市高中教育入学率才达到 36.7%,^⑤但低于同期全国、浙江省平均水平(1993 年高中段教育入学率全国为 52.9%、浙江省为 40.3%)^⑥。1999 年,温州市高中段升学率只有 58.68%,^⑦远远不能适应社会经济对高中学历层次人才需求日趋增长的态势,也难以满足义务教育普及后初中毕业生对提高受教育程度的强烈要求。幼儿教育也面临着同样的问题。1982 年,温州市幼儿入园率仅为 8%,为全省倒数第一位。^⑧20 世纪 90 年代初幼儿教育走出了低谷,1992

^①林卫平.温州民办教育的发展背景与改革实践[A].张志义,李家永.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.73.

^②林卫平.温州民办教育的发展背景与改革实践[A].张志义,李家永.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.74.

^③林卫平.温州民办教育的发展背景与改革实践[A].张志义,李家永.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.74.

^④温州市教育委员会.1993 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].1993.65.

^⑤温州市教育委员会.1993 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].1993.65.

^⑥朱永祥.浙江省民办教育改革与发展的政策分析[J].教育研究,2003,(11):81.

^⑦温州市教委计财处.1999 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].1999.40.

^⑧温州市人大教科文卫工委工作委员会.关于发展幼儿教育情况视察检查报告[R].温人大教(1993)2号文件.

年温州市幼儿入园率为 32%，^①仍然难以满足人民群众的需求。因而，改变温州非义务段教育相对薄弱的状况，就成了调整优化教育结构首先必须考虑的问题，也为民办教育提供了十分广阔的发展空间。

3. 政策背景

自 1993 年以来，温州市出台了一系列有关民办教育改革的政策措施，坚持以灵活的政策和务实的措施加大对民办教育的扶持，为民办学校的健康发展提供了政策保障。

早在 1993 年 3 月，中共温州市委、市政府颁发了《关于加快温州教育改革的若干规定》，明确提出建立社会参与教育的机制，构建大社会办大教育的投资体制和办学格局，鼓励民间办学。1993 年 7 月，温州市人民政府颁发了《温州市社会力量办学暂行规定》，之后又相继出台了《温州市社会力量办学财务管理暂行办法》（1999 年）、《温州市社会力量办学师资管理若干规定》（1999 年），《关于进一步加强民办学校管理的通知》（2002 年）、《关于加强民办学校教师队伍建设的若干规定》（2003 年）等一系列政策法规，^②在办学条件、报批程序、资金筹措、师资建设、学校用地等方面作出了明确的规定，为民间办学提供了许多优惠政策。择要地说，主要体现在以下五个方面：

一是在确保民办学校拥有可靠的经费来源上，实行“四个允许”政策：允许民办学校根据“以支定做，略有结余”原则按办学成本收费，结余的部分用于学校建设发展；允许学生家长在缴纳学费之外向民办学校捐资，捐款全部用于学校的基本建设，其固定资产属于公有；允许投资办学者在学校具备偿还能力时取回本金，并拿取略高于当时银行贷款的利息；允许民办学校的校办企业享受公办学校校办企业同等减免税优惠政策，其所得利益主要用于改善办学条件。

二是在确保民办学校拥有充足的师资资源上，实行“四个允许”政策：允许民办学校向公办学校招聘教师或从外地引进教师；允许民办学校接收大中专毕业生；允许民办学校自定教师待遇；允许民办学校实施师资自聘制；实行人事代理，其聘任的教师与公办教师享有同等的法律地位，并在评职评优评先、业务培训、社会保障等方面享有与公办教师的同等权利。

三是在办学主体上，允许企事业单位、社会团体、其它社会组织及公民个人独立办学，或以股份形式合资办学，或与政府部门、公办学校联合办学、与境外企业或教育机构合作办学；允许公办学校根据需要，实行“公办民助”、“国有民

^①温州市人大教科文卫工作委员会。《关于发展幼儿教育情况视察检查报告[R]》。温人大教〔1993〕2号文件。

^②金文斌。《铸就民办教育的振兴之路[M]》。太原：中国时代出版社，2004.375-392。

办”的改制试验。

四是在学校建设用地上,规定民办学校享受与公办学校同样的优惠政策,并纳入当地城乡建设规划。

五是在招生问题上,允许民办学校实行自主招生。经有关部门审批,可以跨县、跨市招生。学生在升学、考试、学历证书发放、就业等方面与公办学校享有平等的权利。

4. 悠久的民间办学传统与独特的文化传统背景

温州民间办学历史源远流长。1680年前,晋室南迁,北方文化第一次南下,温州有了第一所学校——永嘉郡学。870年前,宋室南渡,北方文化第二次南下,温州民间办学一度出现了繁荣。经历代官府通过拨置学田和个人捐献等形式积极鼓励民间办学,私塾、家塾及私立书院遍布温州各地。其间,曾出现两次民间办学鼎盛时期:一是南宋时期,以著名思想家叶适为代表的永嘉事功学派学者,以躬行实践和德性修养为办学宗旨,以培养经国济世之才和真才实学之士为己任,置书院讲学,一时书院纷立,讲学成风,人才辈出。二是晚清时期,以朴学大师孙诒让为代表的一代温州志士,深受洋务运动“新教育”思想、维新变法运动教育改革等影响,热心教育救国兴国,倡导“中学为体,西学为用”,废科举办新学,开启了近代民间办学的新风。^①这两次的民间办学高峰,对今后温州民办教育的发展产生了巨大而积极的推动作用。在某种意义上说,新时期温州民办教育的复兴并得以蓬勃发展正是历史的延续,也是温州继南宋、晚清之后出现的第三次民间办学高峰。

温州民办教育的发展与温州所拥有的独特的文化传统息息相关。文化通过影响人们的价值观念和生活方式等来对人们的行为产生规范或制约的作用。早在南宋时期,温州就出现了以叶适为代表的“永嘉事功学派”,经历史演变形成了以永嘉事功学派经世致用为核心的独特区域的优秀文化。永嘉事功学派强调人的社会作用,主张“无功则道义虚耳”,倡导义利兼重,讲求经世致用,讲究功利实用,反对空谈“利义”。这种重视功利,求务实的思想观点,对温州民办教育发展提供了丰富的文化养分。如果说在六七百年以叶适为代表的永嘉学派的事功思想奠定了温州人重实际、讲实利、求实效的文化基础,那么今天的温州民办教育的发展,就成为这种思想文化的历史必然。永嘉事功学派的一些思想观点,由于在一定的范围和一定程度上的传播,内化在温州人的意识中,它与温州的物质条件、地理因素、其他文化背景等结合,使得温州人能够迅速接受改革开放以来

^①温州市教育志编纂委员会. 温州市教育志 [M]. 北京: 中华书局, 1997. 1.

的基本路线的基本精神,接受、吸收、改造外来文明,最终促使温州民间办学的发展。温州传统文化对温州民办教育的促进作用主要有二:其一,经世致用,求真务实的影响。经世,即治理世事;致用,即取得实际功效的作用。^①这种务实的思想,造就了温州各级政府的领导和群众最讲“不唯上、不唯书、只唯实”的思想,各级政府能够很好地将上级的政策与温州本地的实际有机地结合,创造性地执行,致使温州民办教育在艰难的发展时期,仍能保持着一定的生命力。其二,重视功利,富有改革精神的影响。永嘉学派的事功思想适应了温州地区民间办学发展的需要,也为今天温州民办教育发展提供了宝贵的遗产。改革开放以来,温州人敢于追求个人利益,致力于互惠互利,通过民间办学为社会服务来实现自己的利益,正是这种深入人心的利己观念,使得温州的民办教育得到快速的发展。所以说,新时期温州民办教育是在温州悠久而广阔的民间办学和独特传统文化上发展起来的,有其深刻的历史文化动因的。

(二)温州民办教育发展阶段分析

对新时期温州民办教育发展历程的分期,通常认为自1978年至今可分为四个阶段。由于不同的研究视角,因此对每个阶段的起止时间和特征的描述并不一致。如金文斌把新时期温州民办教育发展历程分为:起步试验(1978-1983年);综合发展(1984-1991年);整合提高(1992-1997年);规范优质(1998年至今)四个阶段。^②又如林卫平把新时期温州民办教育发展历程分为:复苏(1978—1984年);复兴(1985-1991年);发展(1992-1996年);逐步成熟(1997年至今)四个阶段。^③本人认为,由于温州民办教育的发展,是在全国民办教育大发展的背景下展开的,与温州社会经济发展以及经济体制、教育体制改革紧密相连的。因而,考察新时期温州民办教育发展历程,必须结合国家有关教育法规政策、政治经济体制改革、教育体制改革和温州社会经济发展及温州民办教育发展自身的特点来划分,宜分为如下四个阶段:

1. 孕育阶段(1978年-1981年)

1978年,党的十一届三中全会确立了“一个中心、两个基本点”的基本路线,全社会的工作转移到“以经济建设为中心”的轨道上来。培养社会主义建设事业所需要的各级各类人才成为一项十分紧迫的任务,“多出人才,快出人才”成为全社会的共识,也是教育的使命。在这样的形势下,温州的民办教育开始得

^①洪振宁.永嘉学派与今日温州[J].温州大学学报,2000,(2):16.

^②金文斌.铸就民办教育的振兴之路[M].太原:中国时代出版社,2004.131-135.

^③林卫平.温州民办教育的发展背景与改革实践[A].张志义,李家水.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.72.

到萌发,以群众性的各种文化补习学校和私立高考复习班为主要办学形式的民间学校悄然崛起。1978年成立的温州市勤奋外语学校成为当时浙南地区办学最早、规模最大的一所民办外国语业余学校。^①这个阶段的民办教育主要集中在非学历和职业培训等非正规教育领域,属于基础教育范畴的民办中小学以及能授予正规学历的民办大中专学校还处于孕育阶段。

2. 起步阶段(1982年-1991年)

1982年,新颁布的《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、国家企事业和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”这使得社会力量办学的发展得到了法律保障。80年代中期后,随着经济体制改革的深入推进,教育体制改革的步伐加快,特别是1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布后,温州教育发展的环境更为宽松,政府包揽办学的局面开始发生变化,一批民办幼儿园率先面世,继而诞生了一批民办中小学、职业中等学校和成人学校,打破了长期以来由公办教育一统天下的旧格局。至1991年底,温州市社会力量举办的各级各类学校达到800多所(其中民办中小学和职业中等学校29所)^②,遍及温州市11个县(市、区)。这个阶段民办教育办学范围从职业培训、文化补习延伸到基础教育、职业教育、成人教育的各个领域,民办教育成为全市教育事业的有益补充。

3. 迅速发展阶段(1992年——1997年9月)

从1992年春邓小平同志南巡讲话之后到1997年9月党的十五大召开之前,是温州民办教育迅速发展阶段。1992年春邓小平同志南巡讲话和随后召开党的“十四大”,确立了社会主义市场经济体制改革方向,温州率先冲破“姓资姓社”的思想束缚,改革开放的步伐进一步加快。1993年党中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,明确提出了“积极鼓励,大力支持,正确引导,加强管理”的民办教育发展方针。温州市于1993年在全国率先下发了促进民办教育发展的市级政策性文件温政[1993]14号《温州市社会力量办学的暂行规定》,为民办教育发展创造一个比较宽松的政策环境。在这种新形势下,全市各级政府、教育行政部门和民办教育工作者,进一步解放思想,积极贯彻“十六字”方针,民办学校如鱼得水,迅速活跃并进入了蓬勃发展阶段。到1997年9月,温州市民办普通中小学发展到55所,其中普通高中16所,完全中学10所,十二年一贯制学校4所,九年一贯制学校12所,初中5所,小学3所,特殊教育学校5所;

^①温州市教育协会,《温州民办教育纪念册(未公开出版)》[Z],2003,139.

^②温州市教育委员会,《1991年温州市教育事业统计资料(未公开出版)》[G],1991,25-26.

民办普通高中在校生 13770 人, 占温州市普高在校生总数的 21.89%, 民办初中在校生 5385 人, 占温州市初中在校生总数的 1.4%, 民办小学在校生 5916 人, 占温州市小学在校生总数的 0.94%。民办职业高中 45 所, 在校生 1.56 万人, 占温州市职高在校生总数的 45.6%。民办成人学校及培训机构 108 所(处), 年培训量达 21 万人次, 承担了温州市 40% 的职业培训任务。民办成人高中段学历教育在校生达 1.7 万人, 占温州市成人高中段在校生数的 92.1%。民办幼儿园 2364 所, 在园幼儿 17 万人, 占温州市在园幼儿总数的 91.2%。^④民办教育的迅速崛起, 拓宽了教育投资的渠道, 加快了教育事业的发展。这个阶段的民办教育从公办教育的有益补充发展成为温州市教育事业的重要组成部分。

4. 逐步成熟阶段(1997 年秋——至今)

1997 年秋, 党的十五大确立了以公有制为主体多种所有制经济共同发展的基本经济制度, 并提出公有制的实现形式可以而且应当多样化的科学论断。在十五大精神指引下, 温州进一步摆脱“姓资姓社”的精神枷锁, 办学体制改革的步伐进一步加快, 在调整和完善教育所有制结构方面实现了三个理论和观念上的转变: 一是进一步提倡和鼓励合资或合作办学, 把由此形成的混合所有制教育中的国有成分和集体成分视作公有制教育的一部分; 二是强调教育公有制的主体地位主要不在公有制教育数量上的比例, 而在于公有制对整个教育的控制能力; 三是认定教育公有制的实现形式是多样化的, 一切有助于社会主义初级阶段教育发展的经营方式和组织形式都可以大胆利用。在这个阶段, 温州把公办学校改制和加快高中阶段及以上教育特别是民办高等教育的发展作为深化办学体制改革的两大重点工作来抓, 以新增公办学校实行国有民办、公办民助和公办学校国有资产有偿使用等办学形式作为新的教育增长点, 鼓励支持各级各类学校实行联合办学或组建教育集团, 积极推进办学主体多元化和办学模式多样化的改革实验, 并率先在国有教育改制、促进国有企业办学、与民营企业合资或合作办学等方面, 取得了一系列重大突破。

1998 年, 由民营企业合资创办的温州市第一所民办高校“温州求是专修学院”诞生。1999 年, 由公办普通高校改制为国有民办的“温州大学”、由公办电大改制为国有民办的“浙江电大永嘉学院”、全省第一所由国有企业独资创办的“浙江东方专修学院”、由民营企业与清华大学合作创办的温州市第一个民办远程教育站——清华大学远程教育金泰集团教学站相继问世。2000 年, 由国有企

^④全国人大教科文卫委员会教育室, 香港大学中国教育研究中心, 民办教育研究与立法探索 [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2001. 278.

业创办了温州市第一所民办职业技术学院——浙江东方职业技术学院。与此同时，一批新建的国有民办普通高中和以民办机制运行的二级学院相继崛起。至此，温州市社会办学办学开始进入各级各类教育领域，民办教育步入一个逐步成熟发展的新时期。

截止 2003 年底，温州市有各级各类民办学校（包括非学历培训机构）2185 所，其中：民办幼儿园 1788 所，在校生 171359 人，占温州市幼儿在在校生总数 88.12%；民办小学 10 所，在校生 11587 人，占温州市小学在校生总数 1.87%；民办初中 22 所，在校生 16195 人，占温州市初中在校生总数 4.59%；民办普高 56 所，在校生 51281 人，占温州市普高在校生总数 36.88%；民办职高 49 所，在校生 31548 人，占温州市职高在校生总数 47.73%；民办普通高校 1 所，进行高等教育学历文凭考试试点的专修学院 2 所，非学历培训机构 257 所。^①这个阶段，温州民办教育已形成与公办教育双轨并存、共同发展的格局，并初步形成从幼儿园到大学比较完整的民办教育体系。

^①温州市教育局，2003 年温州市教育事业统计资料（未公开出版）[G]，2003.1-54.

三、温州民办教育发展现状分析

新时期的温州民办教育与温州民营经济一样,是改革开放以来温州市教育事业发展标志性成就之一。经过二十多年的发展,温州民办教育从小到大,不仅在数量上达到了相当的规模,而且在质量上也得到了很大提升,形成了一定的结构、层次和办学特色,成为温州市教育事业的重要组成部分。据统计,到2003年底,温州市现有各种各类民办学校2185所,在校生284634人,其中民办幼儿园、小学、初中、普通高中、职业高中、普通高校的学校数分别占温州市同类学校总数的97.33%、0.74%、6.16%、44.62%、55.06%、26.67%,在校生分别占温州市同类学校在校生数总数的88.12%、1.87%、4.59%、36.88%、47.73%、6.55%(见表3-3);温州市民办教育的学校总数约占浙江省1/5和全国1/32,在校生总数约占浙江省1/4.6和全国1/50(见表3-1)。

表3-1 2003年温州市民办教育的学校数、在校生数及其占全国、浙江省的比重

	学校数(所)	在校生数(万人)
温州市	2185	28.4634
浙江省	10932	131.9300
全国	70218	1416.1600
温州市占浙江省比重	19.99%(1/5)	21.57%(1/4.6)
温州市占全国比重	3.11%(1/32)	2%(1/50)

资料来源:①教育部.2003年全国教育事业统计公报[N].中国教育报,2004-5-27(2).

②《浙江民办教育年鉴》编写组.浙江民办教育年鉴(1979—2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.94-95.

③温州市教育局.2003年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].2003.1-54.④浙江省教育厅.2003年浙江省教育事业统计资料(未公开出版)[G].2003.2-5.

(一)民办教育发展步伐明显加快,整体实力明显增强

改革开放以来,特别是邓小平南巡讲话以来,温州进一步冲破“姓公姓私”的精神枷锁,民办教育发展步伐明显加快,驶入了飞速发展的快车道。据2003年统计,温州市民办学校(不包括非学历的培训机构)为1928所,比1993年的906所增加112.8%。同时办学规模、资产实力也得到迅速的提高,与1993年相比,2003年温州市民办教育的学生数达284634人,增长389.4%;专任教师数为14572人,增长453.4%;资产总值达20.55亿元,增长937.8%(见表3-2)。

从表3-2可见,温州市民办幼儿园从1993年的885所、53578人增加到2003年的1788所、171359人,小学从2所、107人增加到10所、11587人,普通中学从14所、3706人增加到78所、67476人,职业中学从4所、645人增加到49所、31548人,高等学校(含专修学院)从1998年的1所、300人增加到2003年的3所、2664人。更为可喜的是,温州市涌现出一大批规模较大,设施先进,师资优良,质量较高,各具特色的民办学校或民办教育集团。这既是提高温州市民办教育整体实力,有利于学校内部资源共享、优势互补、互助共进、协调发展的客观需要,也是民办教育应对日趋激烈的生源竞争,为学生提供多种选择的重要战略,更是民办学校深化教育领域各项改革,全面推进素质教育的必要举措。

表 3-2 1993 年和 2003 年温州民办教育及其增长情况

项目 年度 比较因素	学 校 数 (所)						在 校 生 数 (人)						专 业 任 教 师 数 (人)					总资产 (亿元)	
	幼儿园	小学	普通 中学	职业 中学	高等 学校	总计	幼儿园	小学	普通 中学	职业 中学	高等 学校	总计	幼儿园	小学	普通 中学	职业 中学	高等 学校		总计
1993 年	885	2	14	4	0	906	53578	107	3760	645	0	58163	2368	13	232	38	0	2633	1.98
2003 年	1788	10	78	49	3	1928	171359	11587	67476	31548	2664	284634	8650	720	3454	1596	152	14572	20.55
增长数	903	8	64	45	3	1022	117781	11480	63716	30903	2664	226471	6282	707	3222	1558	152	11939	18.57
增长率 (%)						112.8						389.4						453.4	937.8

资料来源:①温州市教育委员会.1993 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].1993.25.②温州市教育局.2003 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G].2003.1-54.

③温州市民办教育协会内部资料.④刘剑虹,舒志定,杨宁等.社会结构转型视域中的温州民办教育[J].教育研究,2003,(11):86.

(二) 民办教育办学层次呈现多样化, 并趋向重点发展幼教和高中段教育

由于温州市有着量大面广的个体私营企业和股份制、股份合作制企业, 对不同的人提出了不同的需求; 市场的发展变化和劳动力的大进大出, 对教育也有多样化的需求。这就要求民间办学必须面向社会、面向市场, 办社会之所需, 补国家之所缺, 以满足不同层次的需求。在温州市的民办教育中, 既有全日制的学历教育, 又有以短期培训为主的非学历教育; 既有升学预备教育, 又有多种形式的职业培训教育、成人继续教育、青少年教育和社会文化生活教育; 并且形成从幼儿园、小学、中学到大学多层次的民办教育体系。这种多样化的办学, 突出了民办教育的优势, 以其灵活多样、适应性强等特色吸引了一定数量的人群, 反映出多种经济成分并存发展格局要求多方面、多层次人才的状况, 同时也反映出民办教育只有服务于社会, 服务于不同人群的需要才具有强大的生命力。

为确保普及义务教育, 温州市提出了“保中间活两头”的发展思路, 即把幼儿教育 and 高中段教育这两头放开搞活, 推向市场。通过加大教育投入、鼓励自筹资金、社会集资建校、优化资源配置、加强校企合作等措施, 鼓励和引导社会力量举办幼儿教育 and 高中段教育。这种导向性取向, 成为对教育资源进行有效配置, 并由此决定了温州民办教育结构的基本特征和基本形态, 使幼儿教育和高中段教育成为温州民办教育发展结构中的“重中之重”。从表 3-3 可见, 2003 年温州市民办幼儿园已达 1788 所, 在园幼儿 171359 人, 分别占温州市幼儿园数和在园幼儿的 97.33% 和 88.12%, 成为温州市幼儿教育的主体; 民办普通高中 58 所, 在校生 51281 人, 分别占温州市普通高中学校数、在校生数的 44.62% 和 36.88%, 民办职业高中 49 所, 在校生 31548 人, 分别占温州市职业中学学校数、在校生数的 55.06% 和 47.73%, 民办普高、职高已成为温州市高中段教育“半壁江山”; 民办普通高等教育起步较晚, 温州市仅有 1 所民办普通高校、2 所专修学院, 在校生数约占全市普通学校 6.55%; 而民办小学和初中合计 32 所, 在校生 27782 人, 在温州市义务教育学校数和在校生数中仅占非常小的比例。说明温州市引导社会力量举办幼儿教育 and 高中段教育取得非常成功, 办学层次结构呈现明显的导向性

基本特征。

表 3-3 2003 年温州市各级各类教育中民办教育所占比重

	学校数			在校生数		
	总数 (所)	民办学校 (所)	民办学校所占 比例(%)	总数 (人)	民办学校在 校生(人)	民办学校在 校生所占 比例(%)
幼儿园	1837	1788	97.33	194454	171359	88.12
小学	1356	10	0.74	620133	11587	1.87
初中	357	22	6.16	325721	16195	4.59
普通高中	130	58	44.62	139043	51281	36.88
职业高中	89	49	55.06	66102	31548	47.73
普通高等学校 (含专修学院)	8	3	26.67	40701	2664	6.55

资料来源：温州市教育局。2003 年温州市教育事业统计资料(未公开出版) [G]. 2003. 1-54.

(三) 民办教育办学形式呈现多元化

经过多年的探索，温州民办教育办学形式已呈现多元化的特点，全国各种民办教育办学形式在温州都能找到它的生存空间。温州民办学校的类型很多，用不同的标准可分出不同的类型。如按举办者主体划分，可分为私人办学、企业办学、党派、社会团体办学、合作办学等；按资金来源划分，可分为独资办学、合资办学、股份制办学等；按管理体制划分，可分为国有民办、公办民助、民办公助、转制学校等；还有集团办学、名校办民校等几种特殊的办学形式。通过对 2002 年温州市 896 所民办学校（其中民办大学 3 所，职业中学 45 所，中小学 45 所，幼儿园 777 所）分析，主要有以下九种办学形式（见表 3-4）。

①国有民办类型（约占总体的 1%）。即学校全部财产仍为国有，只是把经营权交给某团体或个人，由董事会聘请校长进行管理，学校实行民办教育管理体制，享受最大限度的办学自主权。国有民办的改制形式也有两种，一种是原公立学校演变过来，如温州大学；另一种是在新建学校时就确定为国有民办的体制，如温州市第五十一中学、温州市第六十一中学。

②民办公助类型（约占总体的 3.9%）。这种办学类型有两种形式：一种是国家资助型学校，主要是由县（市、区）政府、乡镇（街道）政府（办事处）、村集体根据各自情况，为民办学校无偿或低偿提供校舍、地皮，有的还提供一定的启动资金或教育设备，如温州市曙光综合高中、文成县求知初级中学；另一种是原公办学校转制型学校，即转换举办者，由政府举办转为社会力量举办，变公办学校为民办学校，原人员经费、专项经费保持不变，如平阳职教中心。

③私人办学类型（约占总体的 65.8%）。由热心致力于民办教育的公民个人投入巨资，开办学校，如温州市瓯江高级中学等。

④企业办学类型（约占总体的 2%）。由当地某企业家投入一笔启动资金，并成立校董事会，再聘任校长办学。主要有二条途径，一是国企办学，如浙江东方集团创办的浙江东方专修学院和浙江东方高等职业技术学院；二是民企办学，如金泰集团创办的清华大学远程教育金泰集团教学站。

⑤党派、社团办学类型（约占总体的 6.7%）。由当地的党派、社团为办学主体，利用非国家财政性经费创办的民办学校。党派办学如中国民主促进会温州市委员会创办的温州民进高级职业学校等；社团办学如乐清市总工会创办的乐清市总工会职业学校等。

⑥名校办民校类型（约占总体的 1.1%）。即以当地著名学校作为办学主体，利用非国家财政性经费来创办的民办学校的新模式，如温州第四中学创办的温州外国语学校。

⑦教育集团办学类型（约占总体的 0.5%）。这种办学类型有三种形式：一是有些献身民办教育人士，组建教育集团，以集资、贷款等方式，筹集办学资金，成立民办学校然后滚动发展的办学新方式，如温州新纪元教育发展集团相继创办了瑞安市新纪元实验学校、浙江平阳新纪元学校、四川省广元外国语学校、重庆市云阳外语实验学校；二是对原有的几所学校重组成立教育集团，达到资源共享，扩大办学规模，提高办学效益，如温州市心桥幼儿教育集团；三是类似教育集团的连锁办学形式，如温州爱绿系列幼儿园、温州早培系列幼儿园等。

⑧股份(合作)制办学类型（约占总体的 7%）。这是一种新型的集资办学方式。主要特征是以股份方式进行资产联合或与劳动联合相结合，如乐清市退休教师和 16 位教师以股份制的方式共同出资创办全省第一所股份制民办幼儿园——乐清春华幼儿园。

⑨合作办学类型（约占总体的 11.8%）。即境外资金、国家、团体、私人之间多种形式的合作办学。这种办学类型主要有中外合作办学、政府与企业合作办学、企业与企业合作办学、企业与个人合作办学、公办学校与民办学校合作办学、跨省市合作办学等形式。

表 3-4 2002 温州市民办学学校办学类型

	国有民办	民办 公助	名校 办民 校	企业 办学	私人 办学	教育 集团	股份 (合作) 制办学	合作 办学	党派、社团 办学
学校数 (所)	9	35	10	18	590	5	63	106	60
比例 (%)	1.00	3.91	1.12	2.01	65.85	0.56	7.03	11.83	6.69

注：民办幼儿园 777 所，中小学 71 所，职业中学 45 所，大学 3 所，合计为 896 所。

资料来源：①《浙江民办教育年鉴》编写组，浙江民办教育年鉴(1979—2003) [M]，杭州：浙江人民出版社，2004，330，364，376，423-425。②温州市民办教育协会内部资料。

(四) 民办教育运行机制实现准市场化

民办教育是市场经济的产物，在政府的宏观调控下，温州市在教育领域大胆引入灵活的市场机制，充分发挥市场机制在教育资源配置中的基础性作用，已形成了具有独特的准市场化运作的特征。

第一，开放教育资本市场，形成投资主体多元化，办学资金基本上自筹。温州开放教育投资市场不仅面向全市社会的公民、个人、个体户、企事业、集体经济组织、民主党派、社会团体，而且还面向市外、海外，逐步形成投资主体多元化的办学格局。学校办学一般以企事业、社会团体、外资或个人等社会力量的投入为启动资金，学生学费、赞助费是学校主要财政收入和自我发展资金。大多数民办学校办学资金依靠“以学养学”。

第二，开放招生市场，招生自主，生源渠道多元化。民办学校只有招收到学校正常运行必须的学生，才能持续健康发展。随着民办教育的发展，温州市逐渐加大招生市场的开放程度，面向全市招生的市场从向优秀民办学校开放，到向所有民办学校开放，同时积极开拓市外教育市场。民办学校的生源以本县(市、区)区域学生为主体，向全市其他区域和市外延伸，让民办学校与家长之间有更多双向选择的机会，大大拓展了生源渠道。

第三，开放教师职业市场，教师自聘。温州市开放教师职业市场不仅仅是在区域内的公办学校和民办学校之间的教师流动，而且还包括通过教师资格考试向系统外开放和向外省市招聘优秀教师。温州市及十一个县(市、区)都建立了教育人才交流服务中心，允许民办学校实施师资自聘制，让学校和教师之间进行双向的自由选择。据统计，2002 年温州市民办普通中小学教师中，从本市招聘来的教师数量占 41.94%，从本省外地招聘来的教师占 5.24%，从外省招聘来的教师占 52.82%(见表 3-5)。从某种程度上说，温州民办教育快速发展与大批外地优秀教

师的加盟是分不开的。

表 3-5 2002 年温州市民办中小学教师来源地分布

	本地教师	外地教师	
		外省教师	本省外地教师
教师数(人)	1584	1995	198
占教师总数比例(%)	41.94	52.82	5.24

资料来源:《浙江民办教育年鉴》编写组. 浙江民办教育年鉴(1979—2003) [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2004. 334.

第四, 以市场需求为导向, 自主设置和调整学科、专业, 致使温州市几乎每一所民办学校都拥有自己的品牌专业或优势专业, 进而形成一批特色班与特色学校, 不仅满足社会对教育多样化的需求, 而且有利于学生个性化的教育。如温州新桥一幼, 为了满足家长对幼儿个性化教育的需求, 设置幼儿体操表演学科, 1999-2004 年连续六届荣获全国幼儿基本体操表演赛冠军, 2000 年、2002 年代表中国幼儿体操的最高水平应邀分别出访美国和韩国。乐清育英学校面向社会, 开设艺术教育专业, 学校少儿艺术团受文化部派遣代表中国赴土耳其参加第十九届国际少儿艺术节演出。温州市同德中学系浙江省一级民办普通中学, 针对社会对体育人才的需求, 自 1997 年创办体育特色班以来, 培养出池万松、陈通洲等第九届全运会冠军和 80 个浙江省冠军、150 多个温州市冠军, 2002 年在浙江省第十二届运动会上, 一举夺取 13 枚金牌、8 枚银牌、5 枚铜牌, 被温州市政府授予第十二届省运会“贡献单位”。温州市东瓯外贸职业技术学校是一所外贸经济为主的特色学校, 学校按照市场变化, 设置外贸英语及各类外贸经济专业, 创办 13 年来, 为社会培养出 2019 名外向型经济人才, 毕业生成为市场的抢手货, 就业率达 100%, 许多毕业生已成为温州市外经贸系统的骨干, 有的走向企业领导岗位。温州市里仁信息学校, 由著名语言家“沈码”发明人沈克成教授创办的浙江省第一所计算机特色类的培训学校, 自创办以来, 始终面向市场, 为温州市培养三千多名从办公文秘到软件工程师的多层次的计算机人才。温州市勤奋外国语学校, 是一所浙南地区久负盛名的外语特色学校, 针对温州改革开放急需外语人才的实际, 自 1978 年创办以来, 开设了英、日、法、德、意、西班牙和韩国等七个语种, 为温州市各条经济战线培养 7 万余人的外语人才等。^①

(五) 民办教育管理趋向规范化

^①温州市教育协会. 温州民办教育纪念册(未公开出版) [Z]. 2003. 32-140.

温州民办教育在办学管理上注重规范与提高,多年来,致力于引导和管理民办学校,相继制订了社会力量办学的一系列规范性管理制度,对民办学校的办学条件、报批程序、资金筹措、学校领导管理体制、督导评估、收费管理等方面都作了明确规定,使社会力量办学有章可循。

(1)规范办学行为,严把“三关”。一是审批关,主要是在民办学校的审批上把好经济来源、教育场所、教学设备、教师配备、培养目标、招生范围等,杜绝三无学校,使急功近利投资民办教育成为不可能;二是财务关,主要是根据“以支定收,略有节余”的原则确定各级各类民办学校的收费标准,同时建立民办学校一年一度的财务审计制度,学校不得擅自提高收费标准或巧立收费项目,规范民办学校的办学行为;三是评估关,温州市早在1993年起着手制定并开始执行《温州市民办普通高中办学水平等级评估若干规定》、《温州市社会力量职校(班)评估标准》、《温州市成教系统社会力量办学评估标准》和《温州市幼儿园等级评估标准》等一系列民办学校督导评估制度,^①督查学校办学条件和教学质量,保证受教育者得到良好的教育服务。

(2)规范学校内部管理。温州市要求成立的民办学校,凡是具备条件的,必须设立董事会。目前温州市实施学历教育的民办学校有71.43%建立了董事会(见表3-6),实行董事会领导下的校长负责制、教职工聘任制和与课时效益挂钩的结构工资制。学校董事会面向全国聘任了一大批富有卓识远见的教育工作者和优秀企业家来共同管理学校。这些学校内部管理较为规范,全面贯彻教育方针,注重学生全面发展,以质量求生存,以特色谋发展,大多在社会上享有较高的信誉。

表3-6 2003年温州市实施学历教育的民办学校管理体制状况

	普通中小学		职业中学		高等学校(含专修学院)		总 体	
	学校数 (所)	比例 (%)	学校数 (所)	比例 (%)	学校数 (所)	比例 (%)	学校数 (所)	比例 (%)
董事会领导下的 校长负责制	48	67.61	34	75.56	3	100	85	71.43
校长负责制	23	32.39	11	24.44	0	0	34	28.57

注:2003年温州市民办普通中小学71所,民办职业中学45所,高等学校(含专修学院)3所,合计为119所。

资料来源:①《浙江民办教育年鉴》编写组.浙江民办教育年鉴(1979—2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.327,376.②温州市民办教育协会内部资料。

^①《浙江民办教育年鉴》编写组.浙江民办教育年鉴(1979—2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.224.

四、温州民办教育发展面临的问题透视

经过二十多年的发展,温州市的民办教育取得了长足的进展。进入 21 世纪,面对知识经济时代的到来和我国加入 WTO,以及社会主义市场经济的不断成熟,教育改革的不断深化和《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例的颁布实施,温州民办教育伴随着外部环境和内部运行机制的深刻变化,在发展过程中面临着一系列亟待解决深层次的现实问题,认真分析和研究这些问题,深入剖析其原因,是提出发展温州民办教育事业对策措施的基本依据。

(一) 民办教育行政管理体制尚未理顺,学校内部管理体制有待完善

1. 教育行政管理体制尚未理顺

当前温州民办教育行政管理体制存在着关系尚未理顺,客观统筹乏力等问题,其主要表现为:

首先,各级教育行政部门之间的关系尚未理顺。从市一级教育行政部门的机构设置看,情况较为复杂。最初,由于民办教育发展初期大都是面向成人的职业培训机构,由温州市教育局成教处分管民办教育。随着教育改革的深入推进,民办教育出现了迅速发展的趋势,民办教育在办学数量、办学形式、办学范围和办学层次上都出现很大的变化和拓展,市教育局把民办教育的管理一分为四,即由成教处、普教处、职教处和高教处四处共管。这种体制虽然摒弃了成教处单独全面管理民办教育在逻辑上、职责上的不合理现象,但仍然有待理顺:一方面对民办教育一分为四进行管理,难以对其统筹规划、统一管理和综合协调;另一方面,民办教育机构是国家非财政性拨款的实体,与公办教育在投资主体、经费来源和运行机制上存在较大差别,由四处同时管理民办教育,难免经验不足,力量有限,同样对民办教育的快速健康发展不利。2003 年,温州市教育局虽然成立了民办教育办公室,负责管理民办教育事业,并规定职教处、普教处、高教处负有指导民办学校的任务,有利于对全市民办教育的统筹规划和客观管理,在逻辑上和职责权限上具备说服力,但在实践运作上与民办教育发展势头仍显不适应,主要是专职管理人员偏少,民办教育办公室的正副主任均由原职教处、普教处、高教处处长兼任,管理力量薄弱,管理力度不够。而县(市、区)一级教育行政部门无独立设置民办教育管理机构的,大多数由成教科或教育科(职成普科合并)兼管社会力量办学业务。

其次,教育行政部门与民办学校之间的关系尚待理顺。这主要体现在教育行政部门对民办学校的保障和管理力度还有待加强,还需在政策、措施方面为民办教育创造更加宽松的环境。如有的县级教育行政部门对租赁行为的民办学校不予

审批,担心其得到办学许可证后出现侵吞学费,携款逃逸等短期化行为,这种不信任的做法打击了社会力量办学的积极性,在一定程度上阻碍了民办学校的发展。

再次,教育行政部门尚未理顺民办学校与公办学校之间的关系。这主要体现在民办学校在生存空间上所受到公办学校的外部压力,民办学校在招生、收费和升学等方面所处的与公办学校不平等的竞争地位。从温州民办中小学看,由于许多办学质量好、声誉高的公办学校开办“校中校”或“校中民办班”,使得民办学校生存空间受到挤压。有的民办学校为了在夹缝中求生存,不得不依附于公办学校,与公办学校联合,利用其无形资产、名校效应招生,如2004年温州试验区艺术学校借公办学校——温州市第十五中学和第二十五中学的牌子进行招生,这对民办学校发挥自身特长,求得独立自主发展是极为不利的。

2. 民办学校内部管理体制有待完善

民办学校内部管理体制是指反映民办学校内部机构设置及其相互关系的各种规章制度体系,它决定了民办学校内部决策的制定、执行及有关方面关系的民主性、科学性和合理性。就温州市而言,民办学校内部管理体制情况比较复杂,主要体现在民办学校现行的多种管理体制上:有的实行董事会领导下的校长负责制,有的实行主办单位领导下的校长负责制,有的实行法人领导下的校长负责制等。应该说,董事会领导下的校长负责制是目前民办学校管理体制的主要形式,也是今后民办学校管理体制的发展方向。

国内外的实践证明,建立科学有效的董事会领导下的校长负责制是民办学校内部管理科学化、合理化的关键所在。但是,当前温州民办学校实行董事会领导下的校长负责制还很不健全。据2002年统计,温州市除民办高等学校全部建立董事会外,民办幼儿园建立董事会的仅占10.03%,未建董事会的占89.97%,民办中小学成立董事会的占67.61%,未建董事会的占32.29%,民办职业中学成立董事会的占75.56%,未建董事会的占24.44%(见表4-1)。

表 4-1 2002 年温州市各级各类民办学校管理体制状况

	建立董事会民办学校(园)所占的比例 (%)	未建立董事会民办学校(园)所占的比例 (%)
幼儿园	10.03	89.97
中小学	67.61	32.29
职业中学	75.56	24.44
高等学校	100	0

资料来源:①《浙江民办教育年鉴》编写组.浙江民办教育年鉴(1979—2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.327,357,376.②温州市民办教育协会内部资料。

另一方面,即使是在已建立董事会领导下的校长负责制民办学校,由于温州民办教育中投资主体和教育主体混同体的不合理现状的严重存在,投资者、办学者和教育者不能得到有效的区分,使得董事会领导下的校长负责制民办学校管理体制,在实际运行中存在着许多问题。具体表现在:有些看似董事会制度,实际采取的是家族式管理,学校财务上并不真正独立,把“三亲”安插在学校重要岗位甚至做接班人,董事会形同虚设,造成校长如走马灯似的更换;有些民办学校的董事长兼任校长,大权独揽,独断专行;有些民办学校校长与董事长在办学观念上存在严重分歧,董事长讲求教育的经济效益,强调要按经济规律办事,而校长则注重教育的社会效益,强调要按教育规律办事,工作中经常性的磨擦和冲突便不可避免。

案例 1:

温州市××私立高级中学,于1993年由5位股东合资创办的。在创办之初就成立了校董会,董会聘任知名教育专家担任执行校长,但让人始料不及的是执行校长和董事长之间关系不够协调。董事长安排自己的儿子担任学校常务副校长,掌握学校的人事权和财权,董会三名成员把自己的亲属安排在学校管理财务、人事等重要岗位,人员招聘、流动和财务由这位常务副校长和董会亲属负责,而让校长专心负责教育教学事务。由于校长权力处处受节制,导致校长走马换灯似的。2003年上半年,一位执行校长受不了节制,带领一批骨干教师不辞而别,导致学校的声誉和教学质量急剧下降。

案例 2:

温州××私立学校是浙江中通房地产公司创办的一所民办学校。虽然学校在1994年创办时就成立比较规范的董会,聘请当地知名公办学校的校长担任学校的专职校长,并制定董会章程,明确学校董会与校长的职责权限:即董会负责学校硬件设施建设,学生的捐资费归董会管理使用,其中一部分作为追加学校硬件建设经费,其余为支付投资者的利息;学生的学杂费归校长使用,主要是支付教职工工资和待遇。但是,由于校长与董会考虑的问题角度不明,在工作中经常发生矛盾,董会从经济利益考虑,要求校长招收更多的生源,即使差生也要招收,而校长考虑到学校的声誉和教学质量,要求控制一定的录取分数线,两者意见分歧。在我与这位校长的谈话中,这位具有人文情怀和很高教育智慧的老校长没有纠缠于个人的点滴恩怨,而是语重心长地对笔者说:“一个民办学校普遍存在的问题是如何协调校长和董会之间的关系,这两个人如何配合默契是个大课题。校长作为教师、学生、家长的代表要维护教师、学生、家长的权益,要按教育规律办事,而作为投资者利益代表的董会,关心的是资金运作,是经济效益。两者必然会产生矛盾,如何协调很值得研究。”

(二) 民办教育产权归属不清, 多渠道的投资体制有待健全和完善

改革开放二十多年来, 温州市场经济发展迅速, 民间资本有了很大程度的发育。与公办教育单一的国家投资相比, 温州民办教育广泛利用民间的资本, 在投资体制多元化轨道上取得了很大的进展, 但由于民办学校产权归属不清, 投资渠道不畅, 已严重制约着民办教育多渠道的投资体制的真正形成。

首先, 温州市民办学校产权归属不清的问题比较突出。主要是温州市民办学校投资主体多元化(部门、企业、社会团体、民主党派、乡镇、街道、村、离退休干部与教师、停薪留职干部与教师、个体户、企业家); 投资方式多样化(实物形式的校舍和设备、资金形式的捐资和股份、政策性的土地优惠和税收减免等); 在初创时期没有明确学校的产权归属; 有关政策法规的模糊(如《社会力量办学条例》规定“教育机构的积累只能用于增加教育投入和改善办学条件, 不得用于分配, 不得用于校外投资”、“教育机构清算后的剩余财产, 返还或折价返还举办者的投入后, 其余部分由审批机关统筹安排, 用于发展社会力量办学事业”; 《中华人民共和国民办教育促进法》第三十五条规定: “民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累, 享有法人产权”。虽然明确了依法管理和使用权, 但没有明确产权的归属问题; 尔后颁布的《中华人民共和国教育促进法实施条例》对民办学校产权这个问题都回避了, 没有体现我国的国情, 没有体现十六大提出的保护私有财产的政策方针, 等等)。所有这些导致了民办学校普遍存在着产权归属不清的现象。学校产权归属不清, 既打击了投资者的积极性, 更影响了投资渠道的进一步拓展, 使学校无法吸收更多的资金来实现规模扩张。

其次, 多渠道的投资体制有待健全和完善。目前, 温州市民办教育经费投入主要来自 6 个渠道: 社会捐赠(学生家长捐资、海外同胞捐赠)、借贷款、个人投资、收费、校办产业收益、政府补助等。据 2002 年统计, 温州市民办中小学经费来自社会捐赠占 15.07%, 借贷占 24.16%, 举办者追加投入占 15.07%, 学杂费占 37.47%, 校办产业收益占 5.7%, 政府补助占 0.87% (见表 4-2)。

表 4-2 2002 年温州市民办中小学经费来源结构

	学杂费	捐赠款	举办者追加投入	借贷款	政府补助	校办产业收益
数量 (万元)	19452.8	7823.3	8714.4	12520.2	449.8	2956.8
各项经费 所占比例 (%)	37.47	15.07	16.79	24.16	0.87	5.7

资料来源:《浙江民办教育年鉴》编写组, 浙江民办教育年鉴(1979—2003) [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2004. 322.

多数民办学校是建立在举办者注入一定启动资金的基础上,依靠以学养学,逐渐积累,滚动发展起来的。然而,教育毕竟是一项需要高昂投资的事业,随着民办学校设置标准进一步规范,民办学校必然受到严峻的冲击和挑战。从目前情形看,温州市民办教育多渠道的投资体制尚未真正形成。其具体表现为:

一是举办者进行注入式规模投资时,仍有所顾忌。目前,温州市民办学校与投资者一般没有形成责任分立的法律关系,民办学校不仅要承受教育市场的竞争压力,而且还会受到投资风险的影响,许多举办者往往采取一种比较保守的做法,先期投入规模资金解决学校的硬件,在民办学校发展过程中逐步收回自己的先期投入,不愿将教育投资的回报资金继续投入,这种做法影响了社会力量注入式投资民办教育的活力,不利于形成稳定的经费来源。

二是政府对民办教育的资助力度有限。温州市各级政府对民办教育的地位、作用认识不够充分,加上政策法规没有硬性规定和复杂的社会人际关系,导致政府对民办教育资助资金极少,也极不稳定。全市十一个县(市、区)只有瑞安市政府作出明确规定:每年给民办职业中学每生资助 200 元至 300 元不等,其他县(市、区)主要是视具体情况给民办学校一点资助,且随意性较大,无法形成稳定的办学经费来源。

三是政策上支持力度不够,借贷渠道不通畅。民办教育事业公益性与资本寻利性之间的矛盾在《中华人民共和国民办教育促进法》出台以前一直未得到很好的解决,一般情况下,银行对民办学校贷款首先是看民办学校是否拥有校舍产权和发放学历文凭权,这对租赁校舍和无学历文凭发放权的民办学校是无法逾越的融资障碍。2002 年颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》第四十八条规定“国家鼓励金融机构运用信贷手段,支持民办教育事业的发展”,但由于没有规定具体的政策措施,无法在实际操作层面予以落实。尔后颁布的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》第四十条却只规定“在西部地区、边远贫困地区和少数民族地区举办的民办学校申请贷款用于学校自身发展,享受相关的信贷优惠政策。”信贷政策范围缩小,这不利于发达地区民办教育的发展。目前约有 60% 的民办学校在发展中需要资金,举办者不能有更多的资金投入,需要金融部门的支持帮助。^①借贷渠道不畅,已成为制约温州民办教育资金筹措的瓶颈。

四是民办学校收费数额渐向教育成本靠近,并呈不断下降趋势。民办教育

^① 金文斌. 铸就民办教育的振兴之路 [M]. 太原: 中国时代出版社, 2004. 197.

是利用非国家财政性经费,面向社会提供教育服务的活动,其教育成本主要是由学生家长以支付学生的学杂费方式直接承担,这部分投入所占比例在民办学校经费中是最大的。由于资产运营规律的作用,温州市民办学校发展较快,数量越来越多,给民办学校自身在生源方面构成了强大的内部竞争压力;同时又面临公办学校的扩招,在生源方面对民办学校构成外部竞争压力日趋强大,再加上因教育市场竞争加剧而引起价格竞争加剧,民办学校为了生存不得不降低收费,收费数额渐趋教育成本。目前温州市大多数民办学校收费标准低于公办学校自费生标准,致使民办学校长期面临着资金压力的局面日趋严峻。

五是校办产业收益数额有限。温州市政府支持民办学校兴办校办产业,并规定所办产业经营收入用于民办教育事业或纳入民办学校积累的部分,可享受同类公办学校校办产业减免税待遇。但由于市场经济的冲击,大多数举办者办好、管好民办学校还自顾不暇,没有抽出更多精力来发展校办产业,导致了这种来源未能成为温州民办学校扩大发展的重要途径。

六是社会捐资赠资的热潮尚未形成。虽然温州市政府允许民办学校接纳社会捐赠和学生家长自愿对学校建设的赞助,并要求民办学校用财政专户储存,专项用于校舍建设和教学设备的添置。但是,由于举办者操作不当,往往把赞助费作为还借贷和支付投资利息,无专款专用,同时人们普遍认为民办教育提供的是准公共产品和私人产品性质的服务,其发展主要应靠自筹资金,再加上社会各界对民办学校的地位和重要作用认识不到位,没有看到其发展的美好前景,因此集资捐资扶助民办教育的热潮尚未完全形成。

综上所述,温州市民办教育办学经费存在较大的困难,尚未获得根本性的保障,这是制约着温州市民办教育健康持续发展的不利因素。

(三) 民办教育规模仍然有限, 层次结构重心偏低

温州民办教育虽然发展很快,但总的来说,教育规模和层次尚处于初级阶段,民办教育特别是民办高等教育在整个教育体系中所占比重不大,办学层次偏低。

1. 温州民办教育规模仍然有限

温州民办教育规模有限,具体表现在以下两个方面:

一是从温州市民办教育办学规模看,民办普通小学、初中、高校无论是学校数还是在校生数在整个教育体系中所占的比重不大,总体规模偏小。据 2003 年统计,温州市民办普通小学、初中、高校的在校生数分别仅占温州市同类学校在

校生总数的 1.87%、4.59%、6.55%，民办普通小学、初中、高校学校数分别仅占温州市同类学校的 0.74%、6.16%、26.67% (见表 3-3)。

与浙江省相比，温州市民办普通小学、初中、高校的在校生数占同类学校在校生总数的比重也低于浙江省的平均水平 (见表 4-3)。

表 4-3 2003 温州市、浙江省民办普通小学、初中、高校的在校生数占同类学校在校生总数的比重

	普通小学	普通初中	普通高校
温州市	1.87%	4.59%	6.55%
浙江省	3.56%	6.48%	28.1%

资料来源：①温州市教育局. 2003 年温州市教育事业统计资料 (未公开出版) [G]. 2003. 1-48. ②浙江省教育厅. 2003 年浙江省教育事业统计资料 (未公开出版) [G]. 2003. 2-5.

与世界各国私立教育发展规模所占的比例相比较，也存在较大差距。据统计，1993 年美国私立中小学占学校总数的 24.4%，日本这一比例为 10.1%。1990 年私立小学和中学的学生占学生总数的比例，法国为 15% 和 21%，英国为 5% 和 9%，西班牙为 35% 和 32%，比利时为 56% 和 67%，荷兰为 69% 和 73%；韩国为 1% 和 41%，菲律宾为 7% 和 36%，印尼为 17% 和 50%；阿根廷为 19% 和 29%。美国高校中，私立的占 55.8%，日本则高达 84.6%。^①

从百分比数据的纵向、横向比较来看，温州市民办普通小学、初中、高校总体规模偏小。究其原因，主要是由于温州市从 20 世纪 80 年代中期致力于主攻普及九年制义务教育，到 90 年代初已基本普及小学、初中教育，公办小学、初中基本承担了温州市九年义务教育的普及任务，义务教育领域留给民间办学的空间余地不多。与此同时，举办民办高等学校面临大量资金的问题。虽然温州民间资金丰裕，但比较分散，这样只能把举办高水准的民办高等学校留给少数有实力的民间个人和企事业单位，从而造成温州市民办高校发展缓慢，办学总体规模偏小。民办小学、初中、高校规模偏小，已成为束缚民办教育进一步发展的空间障碍。

二是校均规模有限。据 2003 年统计，温州市民办幼儿园、小学、初中、普通高中、职业高中、普通高校校均规模分别为 95 人、1158 人、736 人、915 人、644 人、1831 人，除民办小学外，其余均低于温州市各类公办学校 (见表 4-4)。

^①联合国教科文组织. 1993 年世界教育报告 [R]. 北京：中文版，1994. 152.

表 4-4 2003 年温州市公、民办学校校均规模比较

	幼儿园	小学	初中	普通高中	职业中学	普通高校(不含 专修学院)
民办学校校均规模(人)	95	1158	736	915	644	1831
公办学校校均规模(人)	238	452	1004	1185	1124	7143

资料来源:温州市教育局,2003 年温州市教育事业统计资料(未公开出版) [G]. 2003. 1-48.

同时温州市民办普通中学、职业中学、高等学校(普通高校、专修学院)的校均规模也低于浙江省民办普通中学、职业中学、高等学校(普通高校、专修学院)的平均水平(见表 4-5);并且与国家、省规定的办学标准规模要求(浙江省规定普通中学规模为 1000-1500 人,^①职业中学规模为 960-1200 人,^②国家要求高等学校规模为 4000-5000 人^③)还有较大的差距。

表 4-5 2003 年温州市、浙江省实施学历教育的民办学校校均规模比较

	普通小学 (人)	普通中学 (人)	职业中学 (人)	高等学校	
				普通高校 (人)	专修学院(学历 文凭试点)(人)
温州市	1158	865	644	1831	416
浙江省	947	895	680	3769	774

资料来源:①温州市教育局,2003 年温州市教育事业统计资料(未公开出版) [G]. 2003. 1-48. ②浙江省教育厅,2003 年浙江省教育事业统计(未公开出版) [G]. 2003. 2-5.

温州市各类民办学校校均规模不大,主要有三个方面的原因:第一,由于温州市民办学校基本上是由民间自发投资驱动的,发展过程中办学规模是渐次增加的,与民间私人投资规模从小到大相一致的,举办规模不大的民办学校,比较适合温州民间小规模投资。第二,温州土地数量少、价格高。温州市基本市情之一是人均地少,人均耕地面积仅为 0.32 亩,人均建设用地 0.15 亩。^④随着城市化步伐的加快,温州市城市化水平已达 52%,高出全国平均城市化水平 15 个百分点。^⑤按温州市 2002 年市场运作,一般在集镇每亩地市场价约值 30 万至 50 万元左右,经济发达的城镇每亩地市场价约值 80-100 万元,城区每亩用地市场价值高达 200-300 万元,而 90%以上的民办学校集中办在经济相对发达的地方,因此

^①浙江省教育委员会,浙江省普通中学办学标准(内部资料) [Z]. 1996. 15.

^②浙江省教育厅,关于开展中等职业学校合格评估工作的通知 [Z]. 浙教职成(2004) 91 号文件.

^③房剑森,中国民办教育发展报告 [R]. 北京:中国社会科学出版社,2003. 157.

^④根据《温州年鉴-2003》第 69 页计算。温州市地方志编纂委员会,温州年鉴-2003 [M]. 北京:中华书局,2003.

^⑤周桂美,温州城市化水平: 52% [N]. 温州晚报,2004-11-8(1).

要办规模相对较大的学校,需要投入大量的资金,这对温州民间私人小规模投资来说是很难做到的,并且还要承担的投资风险也相对较大。温州市场经济发达,按照资本寻利原则,大多数民间投资办学,相对选择举办回收期较短、风险相对较小的中小规模的民办学校。第三,在温州人的脑海里,“宁做鸡头,不作凤尾”观念根深蒂固,人人都想当老板。因此,举办规模不大的民办学校,成为温州民间办学的主流。但近年来,随着温州经济的快速发展,各级政府加大对教育的投入,一大批上规模上档次的公办学校相继建立,并且随着加入 WTO,境外资金的介入,中外合作办学步伐正在加快。面对强大的竞争对手,民办学校办学规模偏小,在客观上成为民办教育发展的障碍,必须进一步提升办学档次与规模,学校的联合、扩张成为重要途径。

2. 办学层次结构重心偏低

经过 20 多年的发展,目前温州民办教育已形成了从幼儿教育、义务教育、高中段教育到高等教育的多层次民办教育体系。由于温州民办教育是以民间办学为主体,以市场为导向发展起来的,不可避免地出现办学层次结构低层次化。据统计,2003 年温州市民办学校已遍布全市城乡,各类民办学校已达 1928 所(不包括非学历培训机构),其中民办幼儿教育层次、义务教育层次、高中段教育层次、高等教育层次的学校数分别占温州市民办教育学校总数的 92.74%、1.66%、5.44%、0.16%;温州市民办教育的在校生总数为 284634 人,其中幼儿教育层次、义务教育层次、高中段教育层次、高等教育层次在校生数分别占温州市民办教育在校生总数的 60.2%、9.76%、29.1%、0.94%(见表 4-6)。可见,温州市民办教育办学层次重心集中在幼儿教育,接着依次是高中段教育、义务教育,高等教育层次无论是学校数量还是在在校学生数所占比重最小,整体办学层次结构呈现低层次化。但随着近几年来温州经济的快速发展,这种低层次的办学结构,越来越难于适应社会经济发展对高素质人才的要求,今后必须大力引导和鼓励民间办学向高层次办学方向发展。

表 4-6 2003 年温州市民办教育的层次结构比例

	学校数		在校生数	
	数量(所)	比例(%)	数量(人)	比例(%)
幼儿教育(幼儿园)	1788	92.74	171359	60.2
义务教育(小学、初中)	32	1.66	27782	9.76
高中段教育(普高、职高)	105	5.44	82829	29.1
高等教育(普通高校、专修学院)	3	0.16	2644	0.94

资料来源:温州市教育局,2003 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G]. 2003.1-48.

(四) 民办教育师资队伍有待进一步稳定,教育质量有待进一步提高

1. 师资队伍流动比例偏大,有待进一步稳定

教师是学校的灵魂,办学的根本。为加强民办教育的教师队伍建设,温州市

制订了一系列政策措施,开放教师职业市场,允许民办学校向公办学校招聘教师或从外地引进教师,接收大中专毕业生,自定教师待遇,实施自聘制,实行人事代理等。目前,温州市民办教育已基本形成了一支以专职教师为主的师资队伍。据2002年统计,温州市实施学历教育的民办学校专职教师达到92.93%,兼职教师为7.07%(见表4-7)。

表4-7 2002年温州市实施学历教育的民办学校专兼职教师状况

	小学		普通中学		职业中学		高等学校 (含专修学院)		总体	
	教师数 (人)	比例 (%)	教师数 (人)	比例 (%)	教师数 (人)	比例 (%)	教师数 (人)	比例 (%)	教师数 (人)	比例 (%)
专职	688	99.85	2690	93.34	919	90.1	143	76.47	4440	92.93
兼职	1	0.15	192	6.66	101	9.9	44	23.53	338	7.07

资料来源:①温州市教育局,2003年温州市教育事业统计资料(未公开出版)[G],2003.1-32.②温州市民办教育协会内部资料。

从目前情况看,温州市民办学校教师来源主要有四个渠道:一是从公办学校招聘来的停薪留职或辞职的教师,二是退休人员返聘,三是公开招聘的应届毕业生,四是从公办学校中聘请的兼职教师。从地区分布来看,民办学校聘请的教师中有相当大的比例来自外地,据2002年统计,温州市民办中小学学校教师队伍中,外地教师与本地教师的比例约为6:4(见表3-5)。这支来源多样化的教师队伍,存在着一般公办学校中少见的这样或那样的问题。最主要还是教师队伍不稳定,“被民办学校聘任的教师中,有65%以上属于短期行为”,^①流动性过大。

从实地调查来看,多数民办学校教师流动在10-15%左右(温州市实施教师聘任制的公办学校教师流动控制在1-3%),民办学校教师总是处于不断变化之中,这种变化有两个方面:一方面是学校为了优化教师队伍,解聘一小部分教师;另一方面是部分教师或“跳槽”改行,或返回原校不来了。温州市民办中小学教师中相对稳定的是三种人,一是辞职到民办学校来的,为数不多,约占5%左右;二是退休教师约占5.3%;三是应届毕业生,约占9.4%(见表4-8)。以上三种人,大约占教师总人数的20%左右。此外,约有60%的教师来自外地(见表3-5),有66.7%教师从公办学校聘来的(见表4-8)。民办学校教师队伍的这种构成情况,决定了民办教师队伍不够稳定的现实。对此,有人戏称:“私立学校的学生天天

^①金文斌对温州市550名教师调查中所得出结论。金文斌,《铸就民办教育的振兴之路》[M],太原:中国时代出版社,2004.271-272。

变(指人数),私立学校的教师月月变。”

表 4-8 2002 年温州市民办普通中小学专职教师来源状况

类别	本自办学校 教师	退休人员返聘	应届大中专 毕业生	其他
教师数(人)	2215	176	312	781
占教师总数比例(%)	66.7	5.3	9.4	23.5

资料来源:①《浙江民办教育年鉴》编写组,浙江民办教育年鉴(1979—2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.337.②温州市民办教育协会内部资料。

温州市民办学校教师队伍不稳定,流动性过大,既有教师、学校自身问题,又有政策上的问题。

首先,从教师自身方面讲,主要是信心不足,心态摆不正,思想不稳定。教师是一项特殊的职业,需要崇高的爱心与责任感,需要坚定的信念和无私的奉献精神。但民办学校中的教师有种种思想顾虑,他们当中的绝大多数还不能把自己的命运和民办学校联系在一起,他们对民办学校能否长期办下去持怀疑态度,有的认为在民办学校工作缺少安全感,没有公办学校稳定,工作压力和负担比公办学校还要大,不适应民办学校的管理方式。有的停薪留职去民办学校工作的教师往往抱着“打工赚钱”心态,不能把民办学校的发展当成自己的“事业”,既想到民办学校“闯天下”,又留恋原单位的工资晋级、职称评定、住房、医疗养老、保险等福利,生怕自己有一天想回原单位时,原先的位置已被他人占据,所谓的“后路”不复存在,无法安心工作。这些人既然已背井离乡,就不怕再次漂流,哪所民办学校薪酬高,就流向哪里。

案例 1:

杨××,男,33岁,湖南岳阳人,2001年来到温州市瓯江高级中学,开场白就说“我是来打工的”,“苦点累点不算什么,主要是努力和辛苦要被人承认。民办学校的生源质量就不高,学生比较难管理,工作负担重。家长们又不懂教育规律,期望值很高,恨不得其子女能在一夜之间有天翻地覆的变化。但事实上家长往往不理解我们付出的劳动,他们就看结果,而且要看立竿见影的效果。”杨教师和笔者讲起了肺腑之言:“我在好几所民办学校干过,我的原则是工作比较舒心就长久干下去,不然的话就换换环境。”他有一种“此处不留人,自有留人处”的自信。

案例 2:

李××, 男, 48岁, 江西九江人, 他怀着干番事业的雄心大志, 1998年毅然辞去公职, 来到温州市新世纪学校工作。与他交谈中, 笔者了解到, 学校虽然也给他买了医疗保险、养老保险, 但与大多数编制仍挂在公办学校的老师相比, 总觉得不稳定, 未来的前途堪忧。“我现在最担心的是我的养老问题, 我当然盼着学校永远兴旺, 但万一有意外, 我不可能享受到公办退休教师一样的退休工资。如果出现那样的情况, 我的晚境就惨了。”李老师忧心忡忡地对我说。

其次, 从民办学校自身发展来看, 教师的工资待遇基本上是由学校自主决定, 而且受到民办学校办学效益的影响, 不如公办学校稳定。由于目前温州市大多数民办学校仍处于创业阶段, 学校的积累必然较多地用于学校的发展, 教师的福利待遇并不高, 如2002年温州市民办中小学教师工资待遇低于绍兴市, 而且连养老保险、住房公积金、医疗保险金、失业保险金也低于全省平均水平(见表4-9)。同时由于一些民办学校在强烈的竞争中前途未卜, 这不仅使这些学校教师的利益得不到保证, 也在一定程度上增加了民办学校教师的后顾之忧; 再加上一些办学者的管理观念和管理方式挫伤了教师的积极性, 使本来就不稳定的队伍更是雪上加霜。

表 4-9 2002 年温州市与绍兴市、浙江省民办中小学教师的待遇情况比较

	教师平均 年薪(元)	养老保险金 (元)	住房公积金 (元)	医疗保险金 (元)	失业保险金 (元)
温州市	21570.99	686.15	371.79	118.44	20.02
绍兴市	31666.67	1523.33	610.67	456.58	121.33
浙江省平均数	17886.27	1027.6	493.82	421.54	760.05

资料来源:《浙江民办教育年鉴》编写组, 浙江民办教育年鉴(1979—2003) [M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2004. 343-344.

再次, 从政策方面看, 主要是政策措施上存在的缺陷。虽然有关政策法规已写明, 民办学校的教师与公办学校的教师享有“平等的法律地位”。但由于没有规定具体的落实措施, 无法在实际操作层面得以落实。具体表现在: 一是民办学校和公办学校在教师职称、荣誉评定上不平等。一些县(市、区)教育行政主管部门, 对民办学校教师的职称评定、晋级、评优以及进修等工作, 在公办学校与民办学校之间或多或少存在着厚此薄彼的现象, 不能做到一视同仁。二是不给民办学校编制, 使民办学校享受不到公办学校教师福利, 很难获得工作的安全感。三是各种社会保障制度诸如医疗保险、养老保险制度、住房公积金制度都没有把民办学校纳入享受的范围, 使得民办学校处于企业和事业两可的状况, 相应的民办

学校教师也处在非常尴尬境地，难以安心本职工作。

教师队伍不稳定给民办学校带来一定的负面影响，特别是民办学校优秀青年教师、骨干教师的流动，使民办学校师资队伍的结构优化、层次化、梯队化建设目标难以达成，导致民办学校无法形成一个稳定的、具有长远目标的教师团体，从而影响了民办学校教育教学质量的提高，对学校长远发展造成极为不利的影响，最终对民办学校的生存与发展构成严峻地挑战。

2. 教育教学质量有待提高

民办教育是社会主义教育事业的组成部分，应遵循党和国家的教育方针，按照“三个面向”的要求和为社会主义现代化建设事业培养劳动者和接班人的根本目的来进行各种教育活动并达到规定的质量标准。民办学校应树立以人为本的教育理念，牢固地把握教育教学质量这一生命线，立足本体，让学生学会学习，学会生存，学会做人，学会创造；着眼主体，实行特长教育、特色教育，注重科学教育、技术教育；同时也要注重思想道德教育、人文教育和素质教育。从这一视角看，一些民办学校在教育教学过程中不同程度上存在着这样或那样的问题。

一是有些民办学校办学思想不端正，质量意识淡薄。有的民办学校的办学者存在单纯“以营利为目的”的办学意识，不按教育规律办事，不重视教育质量工作，只谋求办班赢利，忽视质量；有的民办学校尚处于以规模求生存阶段，生源质量尚无暇顾及，有的甚至打出虚假招生广告，盲目扩招，招收的生源文化和思想道德素质普遍较低，但学校措施又跟不上，学生难以适应。

二是有些民办学校教学的基本设施不能保证。有的民办学校注重英语特色教学，却未配备多媒体语言室，有的强调计算机教学，电脑配备却严重落伍，用的是公办学校更新换代下来的产品等。由于没有良好的教学环境，教师就只好降低授课标准，减少课时，从而使教学质量得不到根本保障。

三是有些民办学校存在着执行教学计划不严，不按教学大纲要求授课，所用教材不符合主管部门要求，整个教学过程缺少规范，随意性较大的问题。有些民办职业技术学校还存在着专业教学计划缺乏有效论证，课程设置不系统，再加上无自己的实习基地和实习指导师，不能开展特色教学，难以突出自己的特点和优势，教学中出现了“空”对“空”的不良现象，对学生职业技术的培养不能得到有效落实，极大地影响了学校教育质量的提高。

五、促进温州民办教育发展的对策思考

为了更好地解决温州民办教育发展过程中面临的问题,摆脱困境,迎接挑战,促进温州民办教育的健康持续发展,研究者从教育外部与教育内部二个角度,提出以下五个方面的具体对策与建议。

(一)转变政府职能,健全中介组织

1. 转变政府职能

由于当前教育的宏观管理体制刚刚起步,在实际工作中,政府对民办教育的宏观管理还缺乏经验,旧体制的管理惯性仍在起作用,仍习惯于运用直接的行政手段进行全方位地控制。解决这个问题的关键在于政府要转变职能,真正建立起综合运用政策引导、资助扶持、信息服务、监督评估、制度约束、创建健康教育市场等手段宏观管理民办教育的体制。

(1)政策引导。《中华人民共和国民办教育促进法》第五十一条规定:“民办学校在扣除办学成本和按国家有关规定必须提取的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理的回报”。这是民办教育产业运作上的一项重大措施。在坚持教育不以赢利为目的的同时,从另一侧面规定了其投资办学、可以赢利和允许回报这三项主要特性。这对有效地吸引民间办学资金,调动社会各界的积极性,将起到积极的促进作用。为充分发挥这一政策的效力,需要结合温州的实际,认真做好以下几个方面的工作:一是大力宣传和贯彻《中华人民共和国民办教育促进法》,辩证地对待办学目的公益性与资本寻利性的矛盾,引导民办学校和社会各界全面理解“不以营利为目的”和“可以在办学结余中取得合理回报”的正确含义,从而为民间办学创造更广阔的发展空间。二是根据《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例,制定地方性的民办教育投资回报的相关政策。在制定政策时,必须对温州市各级各类民办学校和机构现有资金运作的实际情况作比较全面的调研与科学的分析。在此基础上,研究界定民办学校办学成本的构成和国家有关规定必须提取费用的项目,然后确定具体合理的投资回报方式,以调动民间办学的积极性。

(2)资助扶持。给私立学校必要的资助扶持是西方国家私立教育的重要举措之一。政府资助民办学校的目的,一是减轻民办学校的财政压力,促使其把注意力集中到教学管理上来;二是降低民办学校的收费,促进教育机会的均等;三是通过制定获得资助的条件,对民办学校进行必要的管理。

政府资助民办学校的途径主要有两条,即直接资助和间接资助。其中直接资助可采用:免费或低价提供建校场地;向办学条件差的学校提供教学所需的仪器设施;在学校创办初期,拨发建校启动资金;对校产实行免税制度;在师资上给予必要的支持等。间接资助可采用:设立基金会,向民办学校提供经费或低息贷款;为民办学校学生家长减免税收;通过直接拨款补助那些天资优异而家庭收入低的就学于民办学校学生;发放学生贷款;向公办学校发放经费,指定用于为民办学校提供服务,以便在充分利用公办学校的设备和人员的同时,解决条件较差的民办学校的困难;帮助学生勤工俭学。^①从温州本地来看,各级政府应当加强对民办学校的资助扶持力度,当然这种资助在现阶段仅是补助性的,各民办学校还是需要依靠自己的力量,多渠道筹措教育经费以及其它必要的物资和人力。

(3) 信息服务。政府部门应当向民办学校及时提供有关的政策法规、实践操作、办学体制、管理体制、考试制度、经验总结以及世界各地私立教育发展等方面的信息服务,鼓励民办学校探索教育改革,提高教育质量,允许民办学校使用区域教育资源网,实现信息资源的共享和交流。

(4) 监督评估。政府要将民办教育纳入教育督导制度和等级评估制度,建立起一定的监督机制,监督保证民办学校的公益性质,监督保证国家教育资产不流失和学校教育资产的不断积累,监督保证学历教育的质量。完善评估体系,加强对民办教育主办者资格认定和办学水平评估。政府部门应根据相关的评估结果进行宏观调控和管理,逐步建立起通过政府资助与学校办学质量挂钩的奖励机制。

(5) 创建健康的教育市场。市场机制的确为教育带来了勃勃生机,但它也不是一贴灵丹妙药,国家必须用自己的杠杆来矫正重要的“市场失灵”。^②比如,把重点学校变成“转制”学校,却没有真正转变学校的办学机制,只是借助学校的声誉,收取大量赞助费,使之成为“翻牌”的学校。针对上述不正常的市场竞争现象,政府的当务之急,是要矫正市场失灵上,做好那些单凭市场根本无法做到的事情,创建健康的教育市场。只有这样,政府的宏观调控才能收到事半功倍的效果。

(6) 建立健全专门民办教育管理机构,切实履行政府职能。目前,温州市教育行政部门已建立民办教育办公室,各县(市、区)教育行政部门应建立健全民办教育办公室,作为政府教育行政部门管理民办教育的综合职能部门。各级教育行政部门中的学前教育处(科)、普通教育处(科)、职业与成人教育处(科)、高等教育处

^①胡卫,丁笑炯.我国民办教育的目标模式与政策[J].教育发展研究,2000,(6):19.

^②袁振国,周彬.中国民办教育政策分析[M].北京:中国社会科学出版社,2003.17-26.

(科)等部门,应在民办教育办公室的统筹协调下,配合民办教育办公室做好不同层次、不同类别的民办教育工作,以形成一个上下一贯、前后衔接、协调一致、互相合作的民办教育管理系统。民办教育办公室要充实力量,要摒弃那种人员越精简、机构越精简就可以增效的片面认识。机构、人员与工作要相对应,有什么样的工作,就必须设置相应的机构去管理,配备相应的人员去工作。只要机构设置合理,机构内人员的工作不重复、不交叉,就有利于提高宏观管理的实效与水平。

2. 健全教育中介组织

当政府简政放权后,谁来承担那些从政府分离出来而学校又无法承担的责任,谁来为政府和学校之间建立一个过渡和缓冲地带,一个行之有效的办法是建立教育中介组织。教育中介组织既不是政府附属物,也不是学校的代言人,更不是政府与学校之间的一个行政管理层次,而是按照一定的法律、法规,遵循独立、公开、公平、公正的原则,在社会活动中发挥服务、沟通、公证、监督功能,实施具体的服务性、执行性及部分监督行为的社会组织。一方面,政府通过中介组织,在维持教育活动不违法底线的同时,给学校最大的自由;另一方面,通过中介组织,政府实现对学校的宏观间接管理。

国际上一些实行市场经济体制的国家,有相当一部分非常重视民间教育中介组织的作用,效果良好。譬如:美国六大地区的学校评估组织者是民间机构,政府委托其对学校进行评估,承认其鉴定证书。美国还有 70 多个全国性的民间学科、专业评估组织,它们的任务是对高校中相应的专业教育计划的实施进行评议、施加积极影响。政府、教育部门认可他们并根据民间学科评估组织的评议结果,决定向学校提供研究经费和贷款。民间专业评估组织的政府官员和专职人员很少,主要聘请同行专家兼职工作。民间社团和中介组织已成为美国联邦和州政府管理教育的重要依靠力量。^①日本各类私立社团很多。他们的民间教育社团在协调学校和政府的关系、组织开展工作交流、教育评估和教育、教学研究等方面发挥着重要作用。他们在《日本私立学校法》规定的职责范围内,积极主动地开展的工作,推动私立学校教育工作的发

展。^②

为了加强行业管理和行业自律,温州市借鉴国内外经验,于 2003 年 8 月成

^①全国人大教科文卫委员会教育室,香港大学中国教育研究中心:《民办教育研究与立法探索》[M],广州:广东高等教育出版社,2001.431-437。

^②邵金荣:《中国民办教育立法研究》[M],北京:人民教育出版社,2001.168-186。

立了全市性的民办教育行业机构——“温州市民办教育协会”。“民办教育协会”作为政府对民办教育进行领导和管理的桥梁和纽带，其主要职责是配合政府主管部门落实党和政府的方针、政策，反映民办学校的意见和要求，维护民办学校的合法权益；沟通、协调各方面的关系，加强民办学校的自律能力，开展教育业务研讨和经验交流，为民办学校提供优质服务，以提高民办学校的质量和特色。目前，温州市民办教育协会在运转过程中还存在许多不足之处，下一阶段必须进一步予以完善，同时为便于各阶段民办教育机构开展自己的活动，可以在市民办教育协会下，设立二级分会，如：民办中小学协会、民办高等教育协会；也可以在民办学校集中的地方设立民办教育协会分会，这将有利于进一步推动温州市民办教育事业健康发展。

总而言之，深入地研究政府、教育行政部门、教育中介组织在管理民办教育中应有的位置与分工，创立一个以政府为主体，民办教育自主发展，各方协调配合的宏观管理新体制，才能促进民办教育的健康稳定发展。

（二）树立民办教育新理念，构建大社会办民办教育的投资体制

温州民办教育虽然发展迅速，但在社会上一些人的思想观念中仍然对民办教育存在片面的认识，主要是“补缺论”、“赚钱论”。持“补缺论”者把社会力量办学看成是公办教育从属部分，是政府财力不足的暂时现象；持“赚钱论”者认为社会力量办学是以赚钱为目的，不宜大力发展。不可否认，温州民办教育在发展之初确实有政府财力不足的原因和少数办学者的国家法律法规不完善，把办学中积累的资金过多地装进个人的腰包的现象。然而，这些观点都是对民办教育缺乏全面了解和深刻认识的结果，从而直接导致社会各界行动上的缓慢，如政府在落实政策具体操作层面上，工作力度不够，支持民办教育发展力度有限，举办者在进行规模性投入时，瞻前顾后，社会各界对民办教育的捐资热情不高等等。所有这些都不同程度地阻碍了大社会参与兴办民办教育的投资体制的进一步形成。

2002年12月28日颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》第三条明确指出：“民办教育事业属于公益性事业，是社会主义教育事业的组成部分”。因此，我们今天看待民办教育需要一种全新的视角，需要进一步加速思想观念的更新。各级政府及社会各界要充分认识民办教育发展的必然性和发展民办教育的必要

性,树立一种“不设上限的新教育发展新观”。^①在考虑教育事业时必须超越公有制和非公有制的所有制立场,站在全社会的立场上考虑如何最有利于教育事业的发展,如何最有利于满足广大人民群众日益增长的多样化教育需要,如何最有利于提高教育资源的利用效率。要破除长期形成教育以国家办、独家办为主的传统计划经济思想,破除教育主要依靠政府投入的观念,特别要适应中国入世的新形势,进一步拓宽思路,坚持开放办学,面向市场寻求教育发展机遇和条件,用市场机制来优化配置教育资源,不断挖掘温州民间办学的潜力。

在思想上真正认识到上述发展民办教育的新理念之后,各级政府及其教育行政主管部门和社会各界都应该对发展民办教育事业有强烈的使命感和责任感,都应该支持、鼓励积极参与兴办民办教育,并落实到社会方方面面的合力上,构建大社会参与兴办民办教育的投资体制,不断拓展民办教育的经费来源渠道。

一是各级政府,应当把发展民办教育作为推进实施“科教兴国”战略的重要举措,依照国家法律法规,制定支持全社会发展民办教育的政策,进一步扶持、鼓励、促进民办教育的发展。一要根据《中华人民共和国民办教育促进法》,从温州实际出发,由地方政府设立民办教育发展的专项资金,支持民办学校的发展;二要积极推广瑞安市设立“教育券”,由学生自己选校,每名普高中生补助 200 元,职高中生补助 300 元的做法^②,和采取出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以支持;三要启动银行信贷,允许民办学校以固定资产作抵押进行借贷;四要根据不同的办学体制,对社会作出重大贡献的优秀民办学校给予一定的物质奖励;五要可以通过减免税收来鼓励民办学校兴办校办企业,及下拨生均公用经费来分担民办教育的成本。

二是各级教育行政部门,要认真贯彻“积极鼓励,大力支持,正确引导,加强管理”的十六字方针,加强对民办学校等级评估,制订按级收费标准。要逐步做到民办学校收费按市场规律运作,由学校综合考虑学校规模、办学成本、办学质量、家庭承受能力,自定价格,以确保民办学校正常运转经费。同时吸引银行、证券公司和上市公司进入教育领域,最大限度地发掘潜在的教育资金。

三是制定产权政策,吸纳办学经费。产权问题是民办学校发展中的一个深层次问题,关系到投资者扩大再投资的关键问题,也是关系民办学校是否能长期保

^①《浙江民办教育年鉴》编写组.浙江民办教育年鉴(1979-2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.99.

^②金文斌.铸就民办教育的振兴之路[M].太原:中国时代出版社,2004.395.

持稳定发展活力的重大问题。目前温州市不少民办学校既有集体投入,又有私人投入,还有国家投入,普遍存在产权不清问题。而《中华人民共和国民办教育促进法》对民办学校产权归属问题没有作出明确的规定。民办学校产权不清,不仅打击举办者投资的积极性,而且影响了投资渠道进一步拓展。

为贯彻《宪法》规定“国家保护公民合法的财产所有权”,学校的私有产权应得到保护,促进民办学校的健康持续发展。本人认为,应该从温州实际出发,在产权问题上进行大胆突破与实践创新,制定相关的政策,来引导举办者增加经费投入。在制定产权政策时,本人建议,要坚持鼓励投入、产权明晰、政策公平的原则,并从以下三个方面着手。

第一方面,要对民办学校校产的产权进行界定。对民办学校校产的产权界定首先要考虑有利于鼓励投资者办教育,有利于吸引资金;其次要参考民事和经济方面的法律对产权确定的有关法律规定;再次要结合温州的实际情况。

第二方面,要明晰民办学校产权归属。明晰民办学校产权归属要坚持谁投入就应归谁所有原则,具体说:其一,举办者的投入所形成的权产应归举办者所有,产权要受到保护。其二,社会捐资,包括赞助费、建校费等形式所形成的权产,应归民办学校所有。在学校解散时,这部分资产应由政府教育管理部门用于发展民办教育或其他公益性事业。其三,国家对民办学校的投入(包括校办企业减免税、土地使用优惠、直接拨款或给付实物等)所形成的校产,应归国家所有。在民办学校解散时,这部分校产应由国家收回。其四,学生学费所形成的校产应归民办学校所有。民办学校存续期间,这部分校产应归民办学校管理与使用,任何组织与个人不得侵占。

第三方面,要规范民办学校产权者义务与权益。民办学校产权者的义务是:有责任保护学校财产不受侵犯;维护财产管理制度;维护学校的教学秩序;维护学校教职工的合法权益;产权者不能随意地把资金抽回来,收回资金必须在不影响学校正常运行的情况下进行。产权者的权益,应有办学盈余分配权(在学校运行有结余的情况下,扣除发展基金、公积金、风险基金之后,股权可按投入比例参加分配);产权转让权(虽然投入学校的资金不能随便抽回来,但应有转让产权关系的权利);继承权(当私人产权者病故后,其合法继承人应有继承权,按有关法律规程执行)。

四是走多种办学模式之路,发动全社会办教育,切实解决民办教育投资经费不足。要充分发挥温州当地灵活的市场机制,走多种办学模式之路。重点引导企

业、部门、社会团体办学,根据温州打造国际性轻工城的经济建设目标,对制革、服装、眼视光、电器、旅游等行业,进行统一规划,实行校企联合,以吸纳更多的行业资金参与办学,以及其它公民联合办学上,或者将公办学校转为国有民办、民办公助,或者组建教育集团,或者发展教育股份合作制办学,积极吸引丰裕民间资金和海外资金的投资。

五是引导和发动社会各界的捐资办学。发展民办教育是离不开社会各界的共同努力与支持。市、县(市、区)应成立民办教育发展基金会,用于接纳包括个人或团体的捐助和热心于教育事业的企业集体、公司所设的教育基金,以及海外侨胞、港澳台同胞的捐赠,以扶持当地民办教育的发展;民办学校应设立“学校发展基金”,社会的捐资助学款和家长的赞助费,原则上纳入学校发展基金,学校发展基金主要用于改善办学条件,包括学校的基本建设、设备购置支出等。只有确保社会各种捐赠款收入用于教育事业的发展,才能在全社会形成捐资助学的热潮。

(三) 扩大教育规模, 优化教育结构

温州民办教育应在数量适度发展的同时,将着力点放在优化结构、提高办学层次上面来,应根据不同的教育层次与教育阶段合理布局,使民办教育的层次结构、规模数量和社会对教育需求相适应。

1. 注重规模, 优化结构, 重点发展高中段及以上教育, 提高办学层次

胡卫、丁笑炯在《我国民办教育发展的目标模式与政策》一文中指出:“根据不同地区的需求,民办小学可控制在学校总规模的 2-5%,民办初中控制在学校总规模的 3-8%。”“沿海发达地区,在高中阶段应鼓励民办教育与公办教育平分秋色,学生数可占学生总数的 50%,在高等教育阶段,超过公办教育,学生数可占总数的 60%”。^①然而,2003 年温州市民办小学、初中的学校数分别占温州市小学、初中的 0.74%、6.16%;民办普通高中、职业高中、普通高校的在校生数分别占温州市同类学校学生总数的 36.88%、47.73%、4.5%,表明温州市各类民办教育特别是高等教育总体规模偏小。这就直接导致温州市民办教育层次结构重心偏低的结果,2003 年温州市民办高等教育的在校生数仅占温州市民办教育在校生总数的 0.94%,而民办幼儿教育在校生数则占温州市民办教育在校生总数的

^①胡卫,丁笑炯.我国民办教育的目标模式与政策[J].教育发展研究,2000,(6):19.14-15.

60.2%。因此,要改变这种状况,必须进一步优化教育结构,提高办学层次。具体说:

(1)从民办幼儿教育看,温州市民办幼儿园面广量多,总体规模较大,2003年温州市民办幼儿园达1788所。应当对高、中、低各层次幼儿园进一步优化,合理布局,区别对待。首先应积极鼓励发展中等层次的幼儿园,这类幼儿园基本条件合格,管理较规范,收费较合理,既能满足大众需求,又能维持自身的健康发展,有较大的潜力和较强的生存力,应当成为民办幼儿园的主流。其次,应有限度地发展高投入、高档次、高收费的民办幼儿园,以满足一部分富裕起来,追求优质教育的群众的需求。再次,要加强对低层次、低收费幼儿园的管理,促其尽快进入规范化发展轨道,以提高其办学档次。

(2)从义务教育阶段的民办教育看,温州市民办小学、初中不仅总体规模小,而且数量少。2003年,温州市民办小学仅10所,初中22所。民办小学、初中属于义务教育的范畴,而义务教育是政府的职责,民办小学、初中的作用集中体现满足日益增长的教育需求和择校的压力上,它是社会力量办学的一个有机组成部分。只有当民办小学、初中发展到一定规模时,才能有利于义务教育阶段形成政府办学为主体、社会各界参与的多元化办学格局。

发展民办小学、初中要因地制宜,体现地域特征。温州市区民办小学、初中要着眼于发展。一方面,市区人口多,经济相对发达,经济成分多样,教育需求高,择校压力大;另一方面,市区学校发展水平不均衡,不少学校相对薄弱。因此,要大力发展民办自助和公办转制性质的中小学,转制学校应以薄弱学校为主,对于一些办学效益很好的公办学校试图通过转制来收取高额学费,进而达到营利目的的,应当予以限制。小城镇、县、乡镇地区居民的生活水平属中等,消费能力不太高,所以举办民办小学、初中应着眼于“补”,重点举办民办公助性质的学校,这类学校收费大众化且讲求规模效益。

(3)从高中段的民办教育看,温州市民办普通高中、职业高中发展较快,约占全市高中段教育的“半壁江山”。但目前温州市还有许多县(市、区)的普职比例还未达到1:1,全市职业教育还需要进一步发展。要加大高中段民办职业教育的办学规模,政府应进一步放开政策,发挥温州民间办学的积极性,鼓励企事业单位、社会团体和公民个人举办职业教育,发展职业教育应以企业举办为主,要紧紧围绕市政府提出把温州打造成国际性轻工城的目标,充分利用企业的资金及实习基地等优势,走校企联合办学的道路,提高办学水平与档次,为温州的经

济建设服务。另一方面,随着温州市高标准普及十五年教育工作的推进,民办普通高中现面临着发展的机遇,又面临着公办高中的挑战。温州市在十五期间,相继在全市各县(市、区)建成一批高档次、高水平的普通公办高中。因此,发展民办普通高中应在办好现有学校,即进一步提升现有办学档次,扩大办学规模的同时,着力发展以优质教育为主的高水平、高规格的学校,以满足社会发展的需要。

(4)从民办高等教育来看,温州市的民办高校,总体规模偏小,且数量少。2003年温州市民办普通高校1所,专修学院2所,在校生2644人,占温州市普通高校在校生总数的6.5%,占温州市民办教育学生总数的0.94%。这与温州经济高速发展很不适应,总体上还须大力发展,应有步骤地发展各县(市、区)的民办高等教育,鼓励民办高校向学历教育和本科层次发展,形成相当的办学规模和多元化的办学体系。具体说,温州民办高等教育的发展着力点有以下几个方面:一是将部分成人高校和电大转为民办高校。要借鉴浙江电大永嘉学院“公民合资”改制成功经验,确定若干所成人高校和电大作为改制单位,以扩大温州民办高校总体规模。二是鼓励公立大学创办二级学院。借鉴温州大学创办民办二级学院的做法,继续鼓励公立大学整合民间教育资源,创办具有民办性质或混合所有制性质的新型二级学院。三是鼓励民营企业创办民办高等职业院校。温州拥有众多的民营企业,据2002年统计,民营企业占温州市企业总数90%,许多企业如德力西集团、正泰集团等进入全国500强民营企业行列^①。要借鉴东方集团创办浙江东方职业技术学院的做法,充分发挥民营企业的优势,大力支持鼓励民营企业举办高等职业教育,优化温州高等教育结构,实现高等教育产业化,促进温州民办高等教育发展新的增长点。四是引进国内外著名高等院校来温联合创办一流的民办大学。实际上人们对民办高校有一种片面认识,认为民办高校就是职业教育、专科学校的代名词,这种片面认识阻碍了温州民办高校发展的步伐。因此要加强宣传,进一步营造良好的社会环境和舆论,使社会各界切实认识到民办高校不仅能办专科,而且能招本科和研究生;不仅能进行职业技能教育,还能办成全国一流乃至世界一流的学术型、研究型大学。这一点国外的经验值得借鉴,在国内少数省市亦已创建规模上万人、办学质量和效益好的民办大学。2004年,温州市政府已与武汉工业大学洽谈,要在温州创办武汉工业大学分校,利用武汉工业大学的人才资源和先进管理,创建一所全国一流水准的民办大学,以起到民办高等

^①温州市地方志编纂委员会.温州年鉴-2003[M].北京:中华书局,2003.180-185.

教育领域中的“领头羊”和“排头兵”的作用。

2. 采取多种形式办学, 扩大学校办学规模

从校均规模看, 温州市民办学校, 除民办小学外, 无论是民办幼儿园、初中、普通高中、职业高中, 还是民办高校的校均生规模均低于温州市同类公办学校与浙江省同类民办学校的平均水平。面对强大的市场竞争, 必须采取有效措施, 走联合、合并以及股份制等形式的改造之路, 实现民办学校的规模扩张。

(1) “联合办学”。即将地域距离不太远的几家学校联合起来, 建立起资源共享、优势互补的合作关系, 形成规模来推动学校的共同发展, 以适应时代发展对民办教育的高要求。“联合办学”对于打破原有学校各自封闭办学、不合理的重复、自成体系, 提高学校的办学水平和办学规模有着重要的意义。

(2) “合并”。即对一些规模小而又具有一定合作基础的学校实行“合并”。学校合并过程中必须注意适度规模。这是由于合并过程是要付出成本代价的, 合并本身的管理成本等因素, 以及边际效应递减规律的作用, 学校合并的规模不是越大越好。这就是说在学校规模达不到一定程度时, 规模效益没有得到体现, 但当规模超过一定程度时, 则“规模不经济现象”^④就发生了。

(3) 股份制办学。股份制办学是很有活力的办学形式, 它可以集中各方面的优势, 为学校发展服务, 不仅有外股也有内股。特别是对本身办学经费投入有限的学校, 既可以拿出一部分内股, 来吸收校领导班子及骨干教师参股, 由学校的骨干组成利益共同体, 又可以拿出一部分外股, 来吸纳民间资金, 扩充办学经费, 就能在一个很短时间内做到“高投资、高速度、高标准”办学, 从而扩大学校的办学规模。

(4) 中外合作办学。加入 WTO 后, 标志着我国对外开放进入了一个新的阶段。温州是侨乡, 约有四十多万人在国外, 遍及六十个国家和地区^⑤, 因此进一步对外开放, 吸收海外资金和优势教育资源, 学习国外的先进经验, 顺应教育发展的世界潮流, 成为教育改革与发展的重要组成部分。民办学校要抢抓机遇发展, 把教育服务贸易作为新的增长点, 积极寻求与境外机构或个人进行合作办学, 努力做大做强, 形成规模。

(四) 加强民办学校制度建设, 完善学校内部管理体制

^④房剑森. 中国民办教育发展报告 [R]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003. 159.

^⑤金文斌. 再创温州民办教育发展的思考 [A]. 温州民办教育协会. 温州民办教育 (未公开出版) [C]. 2003. 18.

民办学校自身要得到健康的发展,必须系统地推行规范化管理,健全各项管理制度,完善学校内部管理体制。

1. 建立规范的民办学校法人治理结构,健全学校董事会制度

目前,温州民办学校的内部管理体制主要有董事会领导下的校长负责制、主办单位领导下的校长负责制、法人领导下校长负责制等多种形式,但管理体制都不够健全和完善。民办学校作为办学主体,享有办学自主权,其内涵是使学校成为独立法人。由于历史的原因,民办学校的投资者不熟悉学校内部的管理乃是一种普遍现象,因此聘请管理专家担任校长就成为必然选择,但由此产生的董事长与校长之间的矛盾在很大程度上成为民办学校健康发展的一个主要障碍。解决这个问题的办法是在学校投资者和学校管理者之间建立规范的法人治理结构,健全学校董事会制度。在规范的法人治理结构中,董事长(投资者)负责学校经费的筹措和运营,校长负责学校内部的行政和教学管理,董事长和校长之间的权限分配通过合约明确界定。为了克服董事长独断专行造成的决策失误,应逐步完善学校董事会的议事规则,在事关学校发展的重大问题上发挥群体决策的优势。

2. 落实民办学校办学自主权,实行“校本管理”

民办学校是独立办学的独立社会实体,是独立的法人单位,应享有办学自主权。民办学校办学自主权主要包括办学经费使用权、资本决定和处理权、对机构设置和人员编制确定权、对各类人员的聘任权和使用权、对教职工的考核权和报酬分配权、招生自主权、教育教学自主权。^④只有落实好民办学校这些办学自主权,才能使民办学校的管理由政府包揽办学转变为“校本管理”,进行自我管理。

3. 设立教职工代表大会制和家长委员会,鼓励教师、家长参与学校的管理

设立教职工代表大会制和家长委员会是学校实行民主管理与监督的一个重要标志。教师、家长参与学校管理是保证教师、学生及家庭合法权益的基本途径,便于教师、家长与学校管理的直接沟通,有利于调动广大教师和家长关心、支持和参与学校管理的积极性。学校领导应当尊重教师、家长对学校工作的了解权和参与权,定期将学校的工作计划、财务收支等方面的情况和问题如实地向教师、家长汇报,以求得教师、家长对学校工作的监督和支持。

4. 制定和完善各项规章制度,并按照规章制度自主管理

规章制度是现代教育管理的基础和基本依据。现代教育管理理论认为,无论

^④胡卫.中国民办教育发展现状及策略框架[J].教育研究,1999,(5):71.

是针对教育对象还是针对教职员工的规章制度,都不是为束缚管理对象,让管理对象就范,而是为了让管理对象分清群己的界线,懂得行动的准则。^①因此,规章制度是纪律而不是约束。要使被管理者能认同并自觉遵守规章制度,重要的是让教职员工能愉快地参与建章立制工作,形成有效的激励机制,并在实践中充实完善它,使规章制度变成员工一种内在需要,而不是一种外在的强制性的羁绊。

5. 把企业管理成功经验引入学校

20世纪80年代始,西方企业界就致力于向雇员下放权力,多以“目标管理”、“参与决策”等措施,以提高生产效率。它们已积累了很多经验。近年来,美国的教育经济学家 Murnane 和 Levy 甚至认为,学校只有向成功企业学习先进的管理经验,才能立于不败之地。学校也可以从中借鉴其先进经验来加强自身管理体制的建设。

(1) 实施目标管理。目标管理把成员的行为和资源的分配(人力、物力和财力)同组织目标紧密地联系在一起,并通过防止冲突,防止无目的和人力的资源浪费来提高组织的效能。学校实施目标管理,要经过一个制定目标——实现目标——一对成果的检查 and 评价的过程。

(2) 减少管理层级。大多数民办学校的管理体制是金字塔形的,校董会和校长位于最高层,教师和学生位于最低层,在这两者之间还有若干中间管理层级,这种等级分明的管理体制被称为科层制。国外的实证研究表明,科层化是阻碍学生提高学习成绩的关键屏障。因此,民办学校必须向企业界学习,将组织结构扁平化,它可以使组织得以更快地在内部传递信息,通过成员的合作,对环境变化作出及时地反映。^②

(五) 加强师资建设, 突出办学特色, 提高教育质量

1. 健全教师社会保障机制, 加强民办学校的教师队伍建设

保证和提高教学质量不仅是民办学校永恒的主题和生命线,而且也是目前民办学校在发展过程中所面临的最严峻问题之一。解决这一问题在于民办学校如何建立一支相对稳定的高素质师资队伍。当前,温州市民办学校教师队伍不稳定的最大根源在于教师的社会保障机制不健全。要健全民办学校教师的社会保障机制应从以下几个方面着手。

^①胡卫. 中国民办教育发展现状与策略框架[J]. 教育研究, 1999, (5): 72.

^②胡卫. 民办教育的发展与规范[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000. 189-195.

(1) 建立教师资源配置的机制。封闭的计划经济时代的教师配置方式具有强制性、非流动性和非竞争性的特点,大大压抑了教师工作的积极性和创造性的发挥,开放的现代市场经济条件下的教师配置方式,必须要打破民办与公办学校师资流动的壁垒,疏通民办、公办学校教师双向流动的渠道,政府应制定相应的政策法规并建立师资市场。师资市场可以使教师的劳动力供求双方(学校、教师个人)平等协商,互相选择,为有志于教育且具备资格的人求职、就业,以及学校招聘教师提供专门的场所和机会。同时为师资培训机构提供办学信息,以便及时调整专业、层次结构和办学规模,适应不断变化的社会需求。

(2) 健全民办学校教师的工资福利制度。首先教育行政部门应要求民办学校确定教师的工资福利占经常性办学费用的比例,按时足额发放教师的工资。民办学校还可以采用工资收入与工作挂钩,实行“按劳分配、多劳多得”的原则,激发教师的工作积极性和创造性。有条件的民办学校还可根据学校发展的情况,按学期或学年逐年提高教师工资。其次,教育行政部门应强制民办学校为教师购买社会和医疗等保险,发放住房津贴并积极与社会保障系统进行相互沟通和协调,使民办学校教师享受到社会保障的多项权利,并依法保障民办学校教师的社会保险及其它福利待遇,使民办学校教师“老有所养,病有所医,失业有救济”。民办学校还可以通过为本单位有突出贡献的教师额外附加社会保险,对工作达到一定年限的骨干教师提供补充性社会保险等方式来招募人才,稳定教师队伍。

(3) 完善民办学校的教师在职培训制度。随着科学技术迅猛发展和知识的急剧增长,终身学习的重要性日益凸现。它要求人们有不断更新知识、兴趣、信念的习惯,具有会“继续工作”的本领^①。为此,民办学校要做好在职教师的培训工作。教师培训有多种方式,除了派教师到师范学校、教育学院和其他各级各类学院参加进修之外,还包括同事间的相互听课、评课,选送部分教师到其它学校、外省市或国外考察学习,邀请专家、知名人士和名师到学校演讲或开观摩课,选送部分教师到高级院校参加短训,鼓励教师参加自学考试,提高学历文凭等。民办学校和教师应根据学校和自身的实际灵活安排。

2. 加强教学改革,突出办学特色,提高教育质量

在民办学校教育质量标准问题上,不能以升学率的高低作为衡量教育质量的

^①胡卫. 关于民办教育发展 with 规范的思考 [J]. 教育研究, 2000, (3): 15.

唯一标准,而应把学生的创造性,即学生的能力以及学生的应用性(即社会评价)作为衡量民办学校教育质量的主要标准。此外,学生接受教育后所体现出的进步幅度,同样是衡量民办学校教育教学质量高低的重要依据,民办学校应在转变学困生上多下功夫,使他们学有所得,学有所长。

要提高民办学校的教育教学质量应当加强教学改革,突出办学特色,使学生的个性得到充分的发展,全面提高学生综合素质。

(1)加强教学改革。一要更新教育思想。思想是行动的先导,任何行为上的突破,首先要有思想观念的更新,对教育改革也是一样。因此,民办学校要想在教育教学中取得成绩,必须要树立新的教育思想、教育理念。这种新的教育思想、教育理念能否产生,最重要的是看学校举办者、领导者的态度,这种素质是一种综合能力的体现,它包括对教育教学规律的把握,对学生身心发展规律的理解和对时代发展趋势的正确前瞻和深刻领悟。尤其是举办者应树立“社会效益第一,经济效益第二”的办学理念,坚持依法办学,坚持社会主义办学方向,进一步端正办学指导思想,全面推进素质教育。素质教育的核心是要培养学生的创新精神和实践能力,其哲学社会学基础是以人为本,其心理学基础是情感教育,其教育学基础是个性化教育。二要改革教育内容。民办学校教学内容的改革主要体现在课程中,要依据各校自己的实际,从优化学科课程,加强活动课程、开发隐性课程入手,来造就学生完整的智能体系和创新能力,促进学生素质的全面发展。三要改革教育教学方式、方法。教育教学方式、方法在教学中有很大作用,对于提高教育教学效果、转变教育观念有着至关重要的作用。“教学有法,又无定法”,这就是说,教育方式和方法的运用有极大的灵活性,民办学校教师在实际工作中必须灵活掌握,对不同教育对象和学科采用不同的教学方式、方法;要创造条件,鼓励教师以发挥学生主体作用为指导思想,进行教学法的改革实验,努力提高教学效果。四要强化教学管理。民办学校要进一步建立健全系统的教学管理制度,从教学计划的制订、实施和管理,到教师的聘用及其职责、学生成绩考核、成绩管理、教材及教学资料的管理等方面,必须严格按制度办事。

(2)突出办学特色。民办学校的教育质量应该在对学生进行特色培养和特色教育中完成和提高。民办学校要有鲜明的课程特色、教学特色和管理特色。

一是构建科学的课程结构体系,体现鲜明的课程特色。民办学校要建立一种国家、地方和学校相结合的三级课程结构体系,在国家范围内确定统一的课程理论、课程价值原则和合格水平的标准,使国家课程面向每一位学生;可以从自身

实际情况出发,开设一定门类的地方课程;可以利用自己的资源优势,自主编制校本课程。校本课程是民办学校课程特色的集中表现,学校应从自身办学实际出发,根据学生发展需要,自主设置和处置课程,包括确立课程目标、选择课程内容、设定课程类型和结构、实施课程计划、进行课程评价等。民办学校应当有目的、有计划、有步骤地去推动校本课程的实施,这样民办学校才能办出特色,提高教育教学质量。

二是充分利用电化教育和小班化教育的优势,提高课堂教学效果,突出教学特色。课堂教学是提高学生素质的主渠道,民办学校要采取有效措施,向课堂要时间、要效率。民办学校要充分利用经费的自由支配权,舍得投资改善教学设施,大力开展电化教育,通过现代化教学手段达到课堂教学“高质量、轻负担”的最佳效果。有条件的民办学校要实行小班化教育,这有利于因材施教、分类推进,有利于正确处理素质教育与因材施教、一般与特殊的关系,有利于扬长辅优和分层指导。在课堂教学中,可以对优等生加大练习数量和难度,让其脱颖而出;对中等生要指导自觉学习,在规定时间内完成任务;对学困生要降低难度,采取低起点、小台阶的办法,让其体会成功的愉悦。

三是采用寄宿制,推行导师制,形成管理特色。有条件的民办学校要充分利用寄宿制的优势,一方面对学生严格管理,另一方面丰富学生的课外生活,同时推行导师制,对学生进行认真的辅导,使每个学生的个性特色得到充分发展。当前,有少家长之所以要择校,因为他们看中了民办学校的寄宿制。寄宿制学校既要管学生的学习,又要管学生的生活,还管学生的娱乐,这对落实素质有益处,有利于开齐课程,有利于新课程改革的实施,有利于形成一套独特的办学模式和管理模式。

参考文献

- [1]全国人大教科文卫委员会教育室,香港大学中国教育研究中心.民办教育研究与立法探索[M].广州:广东高等教育出版社,2001.277-437.
- [2]王炳照.中国私学·私立学校·民办教育研究[M].济南:山东教育出版社,2002.64.
- [3]国家教育发展研究中心.2001年中国教育绿皮书—中国教育政策年度分析报告[R].北京:教育科学出版社,2001.107-108.
- [4]黄藤,阎光才.民办教育引论[M].北京:中国社会科学出版社,2003.7-11.
- [5]袁振国,周彬.中国民办教育政策分析[M].北京:中国社会科学出版社,2003.17-26.
- [6]许安标,刘松山.《中华人民共和国民办教育促进法》释义及实用指南[M].北京:中国民主法制出版社,2003.5.
- [7]彭世华.发展区域教育学[M].北京:教育科学出版社,2003.355.
- [8]许庆豫.教育发展理论:理论评价与个案分析[M].福州:福建教育出版社,2001.13-18.
- [9]温州市地方志编纂委员会.温州年鉴-1994[M].北京:中华书局,1994.前言.
- [10]温州市地方志编纂委员会.温州年鉴-2003[M].北京:中华书局,2003.前言-185.
- [11]温州市统计局.温州统计年鉴-2004[M].北京:中国统计出版社,2004.49-460.
- [12]张志义,李家永.民办教育的研究与探索[C].北京:北京师范大学出版社,2000.72-165.
- [13]陈桂生.中国民办教育问题[M].北京:教育科学出版社,2001.50.
- [14]金文斌.铸就民办教育的振兴之路[M].太原:中国时代出版社,2004.131-395.
- [15]温州市教育志编纂委员会.温州市教育志[M].北京:中华书局,1997.1.
- [16]《浙江民办教育年鉴》编写组.浙江民办教育年鉴(1979-2003)[M].杭州:浙江大学出版社,2004.94-425.
- [17]联合国教科文组织.1993年世界教育报告[R].北京:中文版,1994.152.
- [18]房剑森.中国民办教育发展报告[R].北京:中国社会科学出版社,

2003. 157-159.

[19]邵金荣. 中国民办教育立法研究 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2001. 168-186.

[20]温州民办教育协会. 温州民办教育(未公开出版) [C]. 2003. 18.

[21]胡卫. 民办教育的发展与规范 [M]. 北京: 教育科学出版社, 2000. 189-195.

[22]胡卫. 我国民办教育的四种模式及其特点 [J]. 教育与职业, 1999, (6): 44.

[23]宫丽艳. 探索多元民办教育模式促进民办教育健康发展 [J]. 教育科学, 1997, (4): 63.

[24]杨雄. 中国民办教育模式特征及形成原因分析 [J]. 民办教育动态, 1996, (1-3): 7-13.

[25]王彦才. 民办教育上海模式. 广东模式. 温州模式比较研究 [J]. 教育科学, 1999, (3): 17-19.

[26]上海市教育科学研究院智力开发研究所调研组. 社会力量办学: 浙江省温州市民办教育调查报告 [R]. 教育研究信息, 1999, (7-8): 1-5.

[27]朱永祥. 浙江省民办教育改革与发展的政策分析 [J]. 教育研究, 2003, (11): 81.

[28]洪振宁. 永嘉学派与今日温州 [J]. 温州大学学报, 2000, (2): 16.

[29]刘剑虹, 舒志定, 杨宁等. 社会结构转型视域中的温州民办教育 [J]. 教育研究, 2003, (11): 86.

[30]胡卫, 丁笑炯. 我国民办教育的目标模式与政策 [J]. 教育发展研究, 2000, (6): 19. 14-19.

[31]胡卫. 中国民办教育发展现状及策略框架 [J]. 教育研究, 1999, (5): 71-72.

[32]胡卫. 关于民办教育发展与规范的思考 [J]. 教育研究, 2000, (3): 15.

[33]吴建军, 陈有为, 陆健. 从教育大市迈向教育强市 [N]. 光明日报, 2003-11-11 (4).

[34]周桂美. 温州城市化水平: 52% [N]. 温州晚报, 2004-11-8 (1).

[35]教育部. 2003 年全国教育事业统计公报 [N]. 中国教育报, 2004-5-27 (2).

[36]中华人民共和国国务院. 中华人民共和国民办教育促进法实施条例 [Z] 国务院第 399 号令.

- [37]浙江省教育厅. 2003 年浙江省教育事业统计资料(未公开出版)
[G]. 2003. 2-5.
- [38]浙江省教育厅. 关于开展中等职业学校合格评估工作的通知 [Z]. 浙教职成(2004) 91 号文件.
- [39]温州市人大教科文卫委工作委员会. 关于发展幼儿教育情况视察检查报告 [R]. 温人大教(1993) 2 号文件.
- [40]温州市教育委员会. 1991 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)
[G]. 1991. 25-26.
- [41]温州市教育委员会. 1993 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)
[G]. 1993. 25-65.
- [42]温州市教育委员会. 1995 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)
[G]. 1995. 41.
- [43]温州市教委计财处. 1999 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)
[G]. 1999. 40.
- [44]温州市教育局. 2003 年温州市教育事业统计资料(未公开出版)
[G]. 2003. 1-54.
- [45]温州市教育协会. 温州民办教育纪念册(未公开出版) [Z]. 2003. 32-140.
- [46]温州市人民政府. 温州市社会力量办学暂行规定 [Z]. 温政(1993) 14 号文件.
- [47]中共温州市委, 温州市人民政府. 关于加快温州教育改革的若干规定 [Z]. 市委发(1993) 38 号文件.
- [48]温州市瓯海区人民政府. 关于对温州市瓯海区社会力量办学实行奖励的规定 [Z]. 温瓯政(1994) 139 号文件.
- [49]温州市教育委员会办公室. 关于加强民办学校教育装备工作的通知 [Z]. 温教办仪(2001) 18 号文件.
- [50]温州市教育局. 关于进一步加强民办学校管理的通知[Z]. 温教职(2002) 78 号文件.
- [51]瑞安市教育局. 关于 2002 年民办高级中学招生奖励政策的通知 [Z]. 瑞教(2002) 131 号文件.
- [52]温州市教育局, 温州市人事局, 温州市劳动社会保障局. 关于加强民办学校教师队伍建设的若干意见 [Z]. 温教政(2003) 70 号文件.

附 录

（一）对温州教育综合改革试验区管委会负责人的访谈提纲

尊敬的领导，您好！谢谢您接受我的访问。

我是浙江师范大学教育学院的教育硕士，最近在进行一项关于温州民办教育课题研究调查。您是民办教育行家，我想您的经验和建议肯定会对我的研究有帮助。

1. 请您回顾一下，新时期温州民办教育是在怎样背景下发展起来的经历了哪几个发展阶段？

2. 请您介绍一下，温州民办教育取得了哪些成效？

3. 您认为目前温州民办教育发展过程中遇到哪些主要问题？是什么原因造成的？

4. 您认为《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例的颁布与实施，对温州民办教育的发展产生哪些影响？

5. 您丰富的理论认知和实践体会，对政府应如何引导温州民办教育健康持续的发展有何建议？

6. 最后，请您展望一下今后温州民办教育发展的前景。

谢谢您的合作！

（二）对温州民办教育协会会长的访谈提纲

会长，您好！谢谢您接受我的访问。

我是浙江师范大学教育学院的教育硕士，最近在进行一项关于温州民办教育课题研究调查。您是民办教育专家，我想您的经验和建议肯定会对我的研究有帮助。

1. 会长，请您回顾一下，温州民办教育协会是在怎样背景下成立的？

2. 作为会长，您认为民办教育协会这一教育中介组织有什么功能和特征？

3. 您认为当前温州民办教育协会在实际运行中最大的不足是什么？

4. 您对政府和教育行政部门应如何引导和发挥教育中介组织的作用有何建议？

5. 您认为新时期温州民办教育有哪些主要特点?
6. 您是怎样看待目前温州民办教育发展过程中碰到的困难与问题?
(如何办学经费困难的问题、教师队伍建设的问题等)
7. 听说您对发展温州民办教育有新思想、新思路、新办法,能否请您谈一谈?

谢谢您的合作!

(三) 对民办学校董事长(投资者)的访谈提纲

董事长,您好!谢谢您接受我的访问。

我是浙江师范大学教育学院的教育硕士,最近在进行一项关于温州民办教育课题研究调查。您是民办学校的举办者,我想您的经验和建议肯定会对我的研究有帮助。

1. 董事长,是什么力量支撑您办学?
2. 请您联系自己的办学实际,谈一谈对发展民办教育的认识?
3. 您在实际办学过程中,碰到哪些问题需要政府和教育主管部门予以解决?
4. 您对现行温州市民办学校普遍存在产权归属不清的问题持什么看法?有什么好的建议?

5. 您是怎样看待《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例中所规定的投资回报与信贷政策的?

6. 在实际操作中,您是如何处理投资者与管理者的关系?
 7. 您对企业的发展与教育发展的关系又该如何处理?
 8. 最后,请您谈一谈对学校今后发展有何打算?
- 谢谢您的合作!

(四) 对民办学校校长的访谈提纲

校长,您好!谢谢您接受我的访问。

我是浙江师范大学教育学院的教育硕士,最近在进行一项关于温州民办教育课题研究调查。您是学校的管理者,我想您的经验和建议肯定会对我的研究有

帮助。

1. 校长,回顾您从事学校管理的历程,您认为现行民办学校管理最大特点是什么?

2. 您在实际管理学校工作过程中遇到哪些主要问题?

3. 您是怎样处理好与学校董事会的关系?

4. 你们学校教师流动的情况是否正常?为什么?

5. 面对温州市激烈竞争的生源市场,你们学校用什么办法才能招收到素质相对较好的学生?

6. 你们学校是采取什么措施来提高学生综合素质?

7. 最后,请您谈一谈对温州民办教育发展的个人看法与建议?

谢谢您的合作!

(五) 对民办学校老师的访谈提纲

老师,您好!谢谢您接受我的访问。

我是浙江师范大学教育学院的教育硕士,最近在进行一项关于温州民办教育课题研究调查,需要您的配合。您是民办学校的教师,我想您的经验和建议肯定会对我的研究有帮助。没有您的同意,我不会公布您所提供的一切信息。

1. 老师,您在民办工作了多少年?在此之前,您是否到过其他民办学校教过书?

2. 您为何要选择到民办学校教书呢?

3. 您对这些的工资福利待遇是否感到满意?

4. 在民办学校工作,您最担心的问题是什么?为什么?

5. 目前您所任班级的学生素质状况如何?您平时用什么办法来提高学生的成绩?

6. 回顾您的从教历程,您认为民办学校与公办学校有什么不同?

7. 最后,请问您是否有信心继续在民办学校干下去吗?

谢谢您的合作!

致 谢

工作多年之后，有幸以学子身份重返大学校园，攻读教育硕士，聆听浙师大诸多教授的真知灼见和谆谆教诲，使我受益匪浅，铭记于心。在论文付梓之际，我要特别感谢所有教导和指点过我的老师们。

在此我首先要感谢我的导师万秀兰教授、林可夫教授对我论文写作的精心指导和人文关怀。两位导师以其严谨治学、刻苦勤勉的态度始终感染我，使我得以静下心来，认真撰写论文，并从中体会到学术和人生的真谛。感谢刘尧教授、舒志定教授、季诚钧教授、梁戈老师在我论文开题过程中提出中肯而宝贵的意见和建议。感谢杨天平教授、傅建明教授、吴惠育教授、李伟健教授、胡祖虔教授、康翠萍博士、张剑平教授、田学红教授、施章清教授、刘宣文教授、陈芳跃教授、刘冬仙、康春花等诸位老师对我的培养和关心。在此虽无法一一致谢，但诸位老师的教诲无疑是我一生的财富，此生必将牢记于心并善用之。

感谢同窗学友在我的论文写作过程中给予的帮助，他们是：胡京华、曹冬林、方建胜、陈建波、陈德松、王文勇、汪鹤飞、金东会、张春良、郭礼智、方剑光、王学义。我还要感谢温州教育改革试验区管委会、温州市教育局吴恕成副局长、温州民办教育协会翁京华会长，以及温州新世纪学校、温州瓯江高中等民办学校的董事长、校长、老师们在调研和收集资料的过程中给予了无私的帮助，而他们的敬业精神也时时感动着我，使我感到我们所做的都是为着同一个目的：为温州民办教育事业的腾飞尽自己的微薄之力。

攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1] 曾国眼. 浅谈课堂特点[J]. 教学月刊(中学版), 2004, (12下): 45.
- [2] 曾国眼. 关于龙湾区教师进修学校、教研室、教科室“三位一体”的思考[J]. 龙湾教科研, 2004, (6): 25-26.
- [3] 曾国眼. 关于温州教育综合改革试验区民办学校年度调研报告[R]. 龙湾教科研, 2003, (4): 18-22.

新时期温州民办教育发展研究

作者：[曾国眼](#)
学位授予单位：[浙江师范大学](#)

相似文献(10条)

1. 期刊论文 [吕绍娟. 王凌](#) [云南省、温州市民办教育比较研究 - 昆明师范高等专科学校学报](#) 2003, 25(3)

通过对云南省和浙江温州市两地民办教育的发展历程、基本措施和主要特色等方面的比较分析,力图揭示两地民办教育发展的共性与差异性,从温州模式民办教育发展的经验与教训中获得有益的参考和借鉴。

2. 期刊论文 [刘剑虹. 刘燕舞. LIU Jian-hong. LIU Yan-wu](#) [教育与经济关系的实证分析:温州案例 - 教育与经济](#) 2006, ""(4)

本文以温州经济与民办教育发展“互动模式”为案例,对教育与经济之间的复杂关系作了实证性分析,展示其生动而有深度的具象特征,为区域教育现代化尤其是民办教育发展提供了一种战略性视角。

3. 学位论文 [陈有为](#) [浙江省温州市民办中小学发展研究](#) 2008

温州是中国市场经济的先行者,以发达的民营经济和充裕的民间资本闻名于世。温州民办教育也藉此孕育发展,成为温州教育颇具特色和富有潜力的部分。改革开放以来,温州民办教育的发展吸引了研究者的目光,并以投资主体多元、办学形式多样、学校管理规范为特征,被冠以中国民办教育四大区域模式之一。随着《中华人民共和国民办教育促进法》及其实施条例的颁布,温州民办教育发展面临新形势和新问题,然而与此相关的理论和实践研究却不多。

近年来温州民办教育面临由数量速度型向质量效益型发展的新任务,然而发展的空间却存在缩小趋势;民办教育发展的政策体系不完善,民办教育在公益性问题上、产权归属和合理回报问题上,存在立法欠缺;政府对民办教育的支持还不到位,很多地方没有将民办教育发展真正纳入教育事业的整体规划,其发展目标、发展规模,在义务教育阶段的发展比例都不明确;民办教育的地位与权益没有得到切实保障。民办教育为温州教育发展作出了卓越贡献,但在前进中面临的重重困难和问题,已经成为民办教育事业发展的制约和羁绊。

要做优做活民办学校,促进民办教育的持续旺盛发展,必须让民办教育发展进入主流行列,形成公办、民办共同发展的格局。要建立和完善地方性教育法律法规及其配套政策,健全民办学校的准入制度、法人制度、等级评估制度和民办教育社会评价制度;政府要转变职能,立足规范和创新管理,放权给学校,扩大民办学校办学自主权;民办学校要正确定位、强化特色、错位竞争,注重学校内涵建设,形成学校品牌;充分发挥行业中介组织的监督评估作用,建立民办教育质量评价体系和良性竞争机制。

本研究选择具有典型意义的温州民办中小学教育发展实践作为对象,调查研究,运用教育发展理论和教育经济学原理,科学剖析温州民办教育的发展历程、存在问题,寻找温州民办教育再发展策略,以期推进温州民办中小学教育的协调、持续、健康发展,并为其他地区民办教育的发展提供借鉴意义。

笔者供职于温州市教育局,多年来从事民办教育研究,参与民办教育调查研究和政策制定,对于民办教育,特别是民办中小学教育发展情况较为熟悉。本研究报告是笔者多年来对民办教育发展实践的观察和思考之集成。今年3月温州市召开新世纪以来第一次全市教育工作会议,温州市委、温州市人民政府出台了《关于优先发展教育加快教育强市建设的决定》(以下简称《决定》,见附件1)。[《决定》](#)包含促进民办教育发展的诸多务实创新的政策措施。本人及本研究报告,对[《决定》](#)相关政策制定出台有直接贡献。

4. 期刊论文 [刘剑虹. LIU Jian-hong](#) [社会分层与民办教育的发展策略——以浙江省温州市为例 - 复旦教育论坛](#) 2007, 5(1)

本文从社会分层的视角,以浙江省温州市为例,对民办教育的发展策略作了新阐释,提出了社会中间阶层是民办教育的服务主体和发展策略定位所在观点。同时,对社会中间阶层的教育诉求作了明晰的勾勒,进而提出民办教育发展的基本策略和自律机制的构建,并对公共教育政策介入民办教育提出行动建议。

5. 期刊论文 [张丽萍. 叶建强. Zhang Liping. Ye Jiangqiang](#) [管理道德:民办教育](#)

道德融入管理,不但为管理者和管理对象提供价值导向及行为规范,而且还能提高管理者的管理品质。民办教育管理道德就是使管理者具备与一定社会政治、经济和文化的背景相适应的管理素质及管理品质,并以一定的价值导向和行为规范实施管理,促使民办教育健康、持续、高质量地发展。

6. 学位论文 [梅洁真](#) [温州市财政性教育经费支出实证研究](#) 2008

改革开放以来,温州借助民间资金丰裕和市场机制灵活的区域经济优势,率先进行教育投资和办学体制改革,走出了一条政府为主、全社会办教育的发展路子。“小政府,大社会”是温州区域经济的基本特征,政府财政教育经费投入不足,是历史,也是现状,更是将来较长一段时间可能存在的现实。因此,研究温州财政性教育经费支出问题对考察区域教育经费结构和投资水平,实现创建“教育强市”的目标有着很大的指导意义。

教育产品可以由国家来投资,也可以由社会和个人来投资。但是,教育产品的外部性、公平性和人力资本市场的不完善要求政府积极介入该产品的消费和分配领域,以使社会最大范围内、最大程度上从教育这种产品的消费中获益。本文主要就是温州市财政性教育经费支出进行了研究,找出其存在的问题,分析原因,提出解决对策。

本文以财政性教育经费支出配置的一般理论为依据,通过对经济增长和教育发展的关系进行一般分析,进而对温州的实际情况进行了实证分析和特征分析。文章第一章《导论》介绍了本文选题的背景、主要文献综述、研究思路和研究方法。第二章《财政性教育经费支出配置的一般理论》在论述政府介入教育的理论依据的基础上,阐述了财政性教育经费支出配置的三种基本方式和财政性教育经费支出在各级政府间分工的一般理论。第三章《温州市经济增长与教育发展》首先从经济增长与教育发展关系的一般分析入手,介绍了两者之间的相互作用关系,分三个阶段介绍了温州市经济增长与教育发展之间的关系;然后对温州市经济增长与教育发展进行特征分析。第四章《温州市财政性教育经费支出现状分析与对策研究》是文章的重点,指出全市财政性教育经费支出存在规模相对较小、投资水平不高和结构不合理等问题,认为造成这些问题的主要原因是:政府职责不明确、义务教育转移制度不完善和预算管理体制不合理。其中,政府职责不明确,体现在政府在基础教育上的缺位和高等教育上的越位并存,最终造成教育经费在三级教育投资结构上的不合理、投资比例失调;义务教育转移制度不完善造成了教育经费支出区域结构的不合理、各县(市、区)财政性教育经费支出不平衡;预算管理体制不合理,体现在教育经费预算等级偏低、教育预算编审时间过于仓促、预算编制和管理缺乏公开性和透明度等方面,最终导致教育经费的相对规模偏小。文章针对各个不同原因提出要明确政府职责、完善义务教育转移支付制度和改进预算管理体制。其中,明确政府职责方面主要从基础教育、职业教育和高等教育三个层次入手,分别提出具有针对性的解决方案;完善义务教育转移支付制度主要是为了促进各县(市、区)间教育的均衡发展;改进预算管理体制方面具体为提高教育经费预算等级、合理安排预算编审时间和提高预算编制与管理的公开性、透明度。第五章《结论》主要是总结本文的观点,提出了可进一步讨论的问题。

文章的主要结论是:第一,政府要加大对教育的投入,逐步提高财政性教育经费支出占GDP的比重;第二,要认真处理好政府投入在三级教育中的分配比例问题,体现义务教育的公共产品性质;第三,动员社会力量,办广开学渠道,优化教育投入结构,使民办教育成为公办教育的有力补充。

7. 期刊论文 [丁长峰](#). [Ding Changfeng](#) [教育券与教育公平研究--以浙江长兴县与美国密尔沃基市教育券实施为例](#) - [浙江工贸职业技术学院学报](#) 2005, 5 (3)

文章对教育券的基本内容作了较为详细的阐述,并对浙江长兴县与美国密尔沃基市教育券的实施作了比较,指出作为新生事物的教育券有助于实现教育公平,实现民办教育和公办教育的平等地位。

8. 学位论文 [叶超程](#) [温州市民办中小学教育发展战略研究](#) 2007

民办教育的发展调动了社会各方面办学的积极性,增加了社会各方面办教育的投入,扩大了教育的规模,培养了大批国家需要的各类人才,满足了人民群众受教育的需要,推动了教育事业的改革和发展。民办教育已日益成为我国教育事业不可缺少的重要组成部分。近年来民办中小学教育得到了一定发展,同时也暴露出一些问题。民办学校如何发挥自身的优势,尽快适应社会的需求,切实为自己打造未来生存和发展空间,是摆在各级各类民办学校面前的一个非常突出而又尖锐的问题。

该研究在调查资料和文献资料的基础上,针对当前温州市民办中小学教育发展环境做了系统全面的分析,提出适合温州市民办中小学教育健康发展的对策,以期对温州民办学校找准发展的正确方向提供参考和借鉴。

该文分五章。第一章交代了研究本问题的目的、内容与方法。第二章简要分析了中小民办教育与社

会经济发展的关系。第三章运用SWOT分析法分析了温州市民办中小学教育发展内外部环境中的优势、劣势、机会和威胁。指出各级政府高度重视中小学民办教育；社会对高质量民办学校的强劲需求；民办学校中重点学校和示范学校逐年增加等有利因素推动了温州市民办教育的发展。同时指出社会上传统的重公立学校、轻民办学校的观念；民办学校师资队伍缺乏稳定性；政府对民办教育的扶持与奖励力度不足；民办学校办学自主权不明晰；民办学校内部管理体制不健全，民办学校的产权归属与合理回报等问题界定不清等矛盾与问题，严重阻碍着温州民办教育的进一步发展。第四章主要是以温州市民办中小学教育发展战略SWOT矩阵分析为基础，通过对学校优势、劣势、机会、威胁等要素的组合分析，明确不同的民办学校在不同的自身历史发展阶段，所应采取的四种不同发展战略，即增长型战略、多种发展型战略、扭转型战略、防御型战略。第五、第六章在第三、第四章分析的基础上，提出了温州市民办中小学教育发展的内外部对策。外部对策主要是关于政府和教育行政部门支持温州市中小民办教育发展的举措，有加强民办教育招生、评优宣传；确保民办学校教师享有公办教师同等法律地位和权利，以消除其后顾之忧；政府加大扶持与奖励力度，推进民校发展上台阶；明确办学自主权，激发民校办学积极性与主动性；界定产权归属与合理回报，保障民校依法办学的规范性等。内部对策即民办学校加强内部管理的发展对策，主要有注重师资队伍建设，不断优化师资质量与水平；完善法人治理结构，推进管理体制创新；重视管理人才培养引进，提高学校管理水平；组建民办教育集团，走集团化发展之路等。

9. 期刊论文 李彬. Li Bin 温州社会力量办学模式及其启示 - 基础教育研究

2002, "" (5)

浙江省温州市民办教育模式的形成与其社会历史经济发展有着内在联系。从某种意义上说，民办教育的“温州模式”是由温州市场经济模式孕育而成的。

10. 学位论文 李彬 温州市民办学校师资队伍建设研究 2003

该论文以温州民办教育的发展历史为切入点，从历史到实，通过调查研究的方式深入了解温州民办学校师资队伍建设的现状与特点，进而分析，总结温州民办学校师资队伍建设的特点与经验教训，探讨温州民办学校师资队伍建设的途径，即针对现有民办学校师资队伍的建设情况，提出相应的建设与措施，建立切实可行的运作机制，从而使民办教育走上健康发展的良性循环轨道。在此基础上对中国民办教育的发展作出理论思考，找出适合中国民办学校师资队伍建设的规律、方法及途径。

本文链接：http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y737615.aspx

授权使用：温州大学图书馆(wzdxtsg)，授权号：266b907a-6528-456a-9049-9d9f009a652e，下载时间：2010年6月24日