



国际 ISSN1008-3855
国内 CN31-1772/G4

教育发展研究

全国中文核心期刊

专访

教育的国际大视野

——访新任国际教育规划研究所所长贝磊教授

专题

关注职业教育发展

- 论职业教育嬗变的哲学基础（卢洁莹 马庆发）
- 现代职业教育在未来终身学习体系中的几个特征
(郭 扬 张家寰)
- 职业技能鉴定的信度和效度研究（朱雄才）
- 职业教育“双师型”教师：认识与实践（徐 健）

专稿：「民办教育」应重新界定（贾东荣）

管理方略：民办学校的法人财产权及保护（张雁飞）

关注新农村：农业区域规划背景下的农村成人教育发展对策（张祥明）

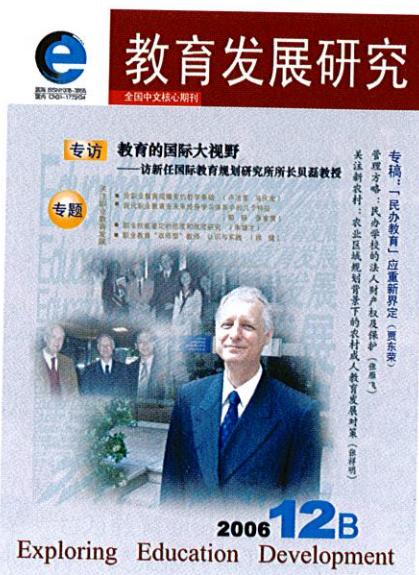


2006 12B

Exploring Education Development

目录

2006年12B(总第208期)



专稿

- 01 民办教育”应重新界定 贾东荣

专访

- 07 教育的国际大视野——访新任国际教育规划研究所所长贝磊教授
叶建源

专题

·关注职业教育发展

- 12 论职业教育观嬗变的哲学基础 卢洁莹 马庆发
17 现代职业教育在未来终身学习体系中的几个特征
郭 扬 张家寰
22 职业技能鉴定的信度和效度研究
——以某学院学生参加中级推销员鉴定考试为例 朱雄才
27 职业教育“双师型”教师：认识与实践 徐 健

决策参考

- 30 制定地方民办教育管理条例的思考：以S市为例 陈武元
37 农村民办幼儿教育：如何走出困境 黄晓彬

学术视点

- 41 教师研究的重新审视 李方安
47 文化德育视野下的通识教育 王前新 陈 艳

管理方略

- 52 民办学校的法人财产权及保护 张雁飞

声明

- 1.文责自负。
2.本刊所载文章未经同意，
不得随意复制、转载。

《教育发展研究》(下半月)编辑室

总策划：胡卫 叶建源（特约）
主任：唐晓杰
副主任：缪家华（常务） 张继玺
编辑：陈蓉 王珂

地 址：上海市闵行区虹泉路999号 上海市教科院民办教育研究所
邮 编：201103 电 话：021-34311989 传 真：021-34310090转3017
网 址：www.mbedu.com.cn
E-mail：mbedu.j@mb-edu.com.cn或mbedu.j@sohu.com

57

63

67

71

76

78

83

封面
封底

马克·贝磊 教授简介



People

访谈人物



Mark Bray

1952 生于英国

1973 毕业于纽卡素大学，主修经济

1976 获爱丁堡大学（非洲研究）科学硕士学位

1980 获爱丁堡大学博士哲学博士学位，论文关于尼日利亚的普及小学教育

1981-1984 在巴布亚 - 新几内亚大学教授教育规划

1984-1985 在伦敦大学教育学院国际及比较教育学系任职讲师

1986 任教于香港大学，其后历任讲师、高级讲师、副教授、教育系系主任

1994 担任世界比较教育学会联会助理秘书长

1996 获美国教育研究学会颁授杰出国际研究奖

1996-2002 兼任香港大学比较教育研究中心主任

1997 获颁Gideon Hawley 最佳论文奖

1998-2000 担任香港比较教育学会会长

1999 晋升为讲座教授。

1999-2000 获香港大学颁授杰出研究者奖项

2000 获香港教育研究学会颁授院士荣衔

2000 担任世界比较教育学会联会秘书长

2002 担任香港大学教育学院院长

2004 获选为世界比较教育学会联会会长

2006 出任国际教育规划研究所所长



“民办教育”应重新界定

■文/贾东荣

【摘要】《中华人民共和国民办教育促进法》和《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(简称“一法一例”)的颁行有力地促进了民办教育的发展。但“一法一例”对民办教育的界定在某些方面不很明晰,与有关规定相抵触,导致了实施过程中的失误和分歧,影响了“一法一例”的正面促进作用。建议在总结实践经验的基础上重新界定民办教育,明确民办教育的定位。

【关键词】民办教育 概念 定位 重新界定

《中华人民共和国民办教育促进法》(简称《民办教育促进法》)是我国通过的第一部规范和指导民办教育的法律,《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》(简称《民办教育促进法实施条例》)是建立在《民办教育促进法》基础上的行政法规,是细化和解释《民办教育促进法》的有关规定的。“一法一例”是民办学校及其利益相关者(教育者和受教育者)独立发展和维护自己权益的法律依据,也是政府依法对民办教育进行指导和监管的依据。但仔细审视“一法一例”,其对“民办教育”的界定不很明晰,和某些规定相抵触。这种界定的不明晰和内在的抵触在实践中已经显示出来,造成了一定程度的混乱,影响了民办教育的健康发展;同时某些规定明显有失公正、公平的立法原则,不利于和谐社会建设,因此,有必要在总结实践经验的基础上重新界定民办教育。

一、民办教育界定不清晰,且与有关规定相抵触

对民办教育的界定,《民办教育促进法》第2条规定:“国家机构以外的社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动,适用本法。”单就这一规定本身来说,是非常明确的。从举办者的角度来说,民办教育是由国家机构以外的社会组织或者个人举办的,也就是说,国家机构以外的任何组织或公民个人都可以举办民办教育;从经费来源上看,民办教育利用的是非国家财政性经费;从活

动范围来看,民办教育指的是面向社会举办的,一切针对组织内部的办学活动应当不属于民办教育的范畴。但与“一法一例”的其他规定相比照,这一规定不清晰,且在很多方面存有矛盾。

1. 对民办教育举办者的界定不清晰

《民办教育促进法》对民办教育举办者的界定是以是否是国家机构为分野的。国家机构是统治阶级利益的捍卫者和执行者,国家职能是国家机构设置的主要根据,国家机构是实施国家职能的载体,是国家为实现其职能而建立起来的国家机关的总和。《中华人民共和国宪法》第3章明确规定,中华人民共和国的国家机构包括:国家权力机关、国家主席、国家行政机关、国家军事领导机关;国家审判机关;国家检察机关。但在现实中,还存在着承担政府职能、视同国家机构的人民政协、党团组织、民主党派和群众组织(如妇联、工会、社科联、文联、作协等),以及大量的承担部分政府职能的事业单位,特别是国家财政全额拨付经费的事业单位,这两类组织面向社会举办的教育是否属于民办教育的行列,在《民办教育促进法》中缺乏明确的规定。《民办教育促进法实施条例》中明确规定了事业单位之一的公办学校可以举办民办学校,但未对视同国家机构的党团组织、民主党派、群众组织和其他事业单位是否可以举办民办学校做出明确规定。

2. 对民办教育经费来源界定不清晰

《民办教育促进法》对民办学校的另一界定条件是使用非国家财政性经费举办,是否使用国家财政性经费成为判断教育机构是公办还是民办的主要标准之

一。但对什么是国家财政性经费，国家财政性经费包括哪些部分，是包括国家财政性支出的资本性投入和日常运行费用，还是单纯指日常运行费用或资本性投入，缺乏清晰的界定，《民办教育促进法实施条例》对此也没有说明和解释。

如果这里的国家财政性经费既包括日常运行费用，也包括资本性投入，那么，前述视同国家机构的社会组织和国有企业事业单位拥有的资源和日常运行费用，都属于国家财政性资金的范畴，只不过有的属于当期投入，有的是国家财政性资金投入后的积淀和增值部分。这些视同国家机构的社会组织和国有企业事业单位组织举办教育机构时，无论其投入来自哪里，都属于国家财政性资金投入，这与民办学校“利用非国家财政性经费”举办的规定相矛盾。《民办教育促进法实施条例》认可了公办学校举办民办教育的权利，但公办学校特别是义务教育阶段的公办学校，无论其使用的资产，还是日常运行费用，从用地、校舍、教育教学设施和设备到教师的工资，均来源于国家财政性经费。如果公办学校参与举办民办学校，无论其用什么投入，使用的都是国家财政性经费或是其带来的积累与增值，《民办教育促进法实施条例》对公办学校举办民办教育权利的认可与《民办教育促进法》关于民办教育“利用非国家财政性经费”举办的界定相抵触。

如果这里的国家财政性经费单纯指日常运行经费，不包括资本性投入，则民办教育“利用非国家财政性经费”的界定与《民办教育促进法》“扶持与奖励”一章的规定相抵触。作为扶持和奖励的措施，《民办教育促进法》规定“县级以上各级人民政府可以设立专项资金，用于资助民办学校的发展，奖励和表彰有突出贡献的集体和个人”（第44条），“县级以上各级人民政府可以采取经费资助，出租、转让闲置的国有资产等措施对民办学校予以扶持”（第45条），“人民政府委托民办学校承担义务教育任务，应当按照委托协议拨付相应的教育经费”（第49条），实际上认可了政府通过资助、奖励或直接拨付的途径用国家财政性资金支持民办教育的权利，也就是民办学校在日常运行中拥有使用国家财政性经费的权利。这一规定无疑与《民办教育促进法》关于“民办教育”“利用非国家财政性经费”举办的规定相抵触。如果这里的国家财政

性经费单纯指资本性投入，即民办学校举办时的资产投入和开办费支出为非国家财政性经费，不仅不与《民办教育促进法》“扶持与奖励”章中关于民办学校在日常运行中拥有使用国家财政性经费的权利的规定相抵触，还与国际社会对民办学校的主流界定相一致。

3. 对民办学校的教师、受教育者身份权利的规定存在缺失

从纯理性的角度考虑，从事同一类工作的人应该拥有相同的权利和地位，否则就会引起劳动者的业内迁徙。作为受教育者，在同一个社会、同一个地域应该享有同样的地位、权利和同等的待遇，否则，就会导致人为的不公平。

《民办教育促进法》只是规定民办学校的教师、受教育者与公办学校的教师、受教育者享有同等的法律地位，而对民办学校的教师、受教育者是否享有与公办学校教育者和受教育者同等的权利缺乏明确的规定，只是以权利宣示的方式列举规定了民办学校的教师、受教育者可以享有的与公办学校的教师、受教育者同等的权利，回避了许多领域和方面，从而在某些方面人为地以学校性质，即属于“公”还是“民”在教育者和受教育者之间进行了社会阶层划分，使民办学校的教育者和受教育者失去了与公办学校的教育者和受教育者享受同等权利的可能。这种现象的直接后果是导致了民办学校教师与公办学校教师在身份、地位和相关社会待遇上的区别。这在受教育者身上也有所反映。

二、民办教育界定不明晰在实践中的表现

由于“一法一例”对民办教育的界定不很明晰，且与相关规定存在矛盾，各地在实施过程中无法准确把握，导致了一定程度的失误和分歧。

1.“名校办民校”身份尴尬

因为《民办教育促进法实施条例》明确了公办学校举办民办教育的权利，在当前的社会大环境下，多数地区对“名校办民校”的审批采取了放行政策，甚至予以积极鼓励，导致“名校办民校”大肆涌现。在某些地区，基本上有1所公办名校，就有1所民办学校，个别地区甚至出现了从幼儿园到高中，有1所公办学校就衍生1所民办学校的现象^④。

但在实际运作中,多数“名校办民校”只是利用了公办学校可以举办民办学校这一规定,直接在公办学校的原有校舍办学,甚至直接按班级将学生划分为公办学校生和民办学校生,属于挂牌学校、校中校,甚至是“班中班”。就是那些另外征地建设新校舍或用围墙圈出校舍的“名校办民校”,也是师资、经费、教学设备统一调配,根本无法做到“五独立一没有”,正如一位“名校办民校”校长所言,我是公办学校的校长,又是民办学校的法定代表人,哪一所学校有困难,我也得解决,没办法,只得把人员和经费在两个学校之间调配,实行资源互补,平衡对待,以便皆大欢喜。多数独立学院也是如此。允许公办学校举办民办学校和设立独立学院的目的本来是利用公办院校的师资和管理力量与民间资金联合举办,以充分发掘公办院校现有师资和管理等资源的潜力,结果却是公办院校仅仅借用了“民办学校”的壳,基本是自己投入,在国有资源中划出部分借用民办机制多收钱。“名校办民校”充分利用了公办和民办两种体制的优势,挤压真正的民办学校的生存空间。

由于“一法一例”对民办教育的界定存在矛盾,不同地区、不同部门和不同的操作者在审批“名校办民校”及相关行政许可事务时,从不同的角度审视有关规定,在多数地区对“名校办民校”采取放行政策的同时,也有部分地区和部门对“名校办民校”采取了抵制态度和措施。甚至因时间迁移,具体操作者的改变,同一地区或同一部门会对“名校办民校”采取两种态度。因此,“名校办民校”地位相对尴尬。

2. 纯民办学校地位尴尬

由于“一法一例”对民办教育的界定与其某些规定相抵触,导致部分地区和部门在处理与民办教育有关的事务时呈现出明显的不同。有的地区从本地民办教育发展的实际出发,认真落实了“一法一例”规定的对民办学校的扶持和奖励措施,如浙江省财政根据统招生数量每年为民办高职院校提供每生 1100 元的补贴;浙江省的台州、遂昌、椒江、温岭、慈溪、平湖、路桥等县市按在校生数量给予教师工资补助或直接奖励等以奖代补的方式向民办学校提供经费支持;浙江椒江以“教育券”的形式将部分国家财政性资金的支配权交由学生及其家长选择;山东省潍坊市采用选派骨干教师支教而由财政支付教师工资和社会保险费用的做法给予民办学校

实际支持;四川、黑龙江、上海以及湖南的常德、广东的深圳等地则通过地方立法确定了专项资金的数额、使用方法和支用途径。河南省则细化了利用闲置国有资产支持民办学校发展的措施;许多地区将义务教育的“两免一补”政策覆盖到民办学校的学生身上¹²。

同时,有部分地区以《民办教育促进法》关于民办教育是“利用非财政性经费”举办的规定作为借口,反对给予民办学校实际支持,特别是对经费支持反对力度最大,他们不仅反对政府给予民办学校财政支持,还反对政府通过财政贴息和财政补贴方式为民办学校的教育者和受教育者提供补助。他们的借口是如果给予民办学校经费,那民办学校就和国办学校一样,不存在民办学校和国办学校的区别了。但在其中很多地区,政府鼓励发展“名校办民校”和反对给予纯民办学校以财政支持是并存的,这种行为直接导致了“名校办民校”的甚嚣尘上和纯民办学校资金困难与陷入倒闭困境。

3. 民办学校教师和受教育者的身份与待遇尴尬

由于《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》没有明确民办学校的教师和受教育者享有的与公办学校的教师和受教育者同等的法律地位包括哪些具体的内容,同等法律地位是否意味着同等权利、同等待遇,地方政府在认识和执行上缺乏统一的标准,导致各个地区差别较大,造成了人为的不公平,违背了科学发展观和建设和谐社会的原则。

其中,对受教育者相关权利的认识和执行基本统一,差别主要体现在能否享受国家财政提供的优惠待遇上,目前主要是财政贴息贷款、发放奖金的先进评选和义务教育阶段对贫困生的财政扶持。少数省市将国家财政贴息贷款扩展到民办高校和中等职业学校的学生,多数省市认为公办高校和中等职业学校的学生还顾不过来,无法按计划拨付财政经费,反对为民办高校和中等职业学校的学生提供财政贴息。先进评选,不用财政发奖金时能做到一视同仁,需要发放奖金时,一般把民办学校的学生评为最低层次或不需要发奖金的层次。国家财政提供的学生奖学金也没有民办学校受教育者的份。至于义务教育阶段对贫困生的财政扶持,各地执行的政策也不相同,导致了受教育者因进入的学校的性质的不同而享受不同的权利和待遇。

民办学校教职工的身份和地位相对尴尬。在我国,

通常把城镇就业人口分为两类：机关事业单位职工和企业单位职工，社会养老保障制度也是按此设计的。但随着市场经济的发展，社会分层逐渐细化，单纯的两分法难以涵括所有的社会阶层，民办学校的教职工便处于这样的尴尬地位。根据《民办非企业单位登记管理暂行规定》的规定，民办学校为非企业单位，属于民间组织的行列，法人组织代码也是按事业单位颁发的，从另一角度看，教育事业属于社会公益事业，无论是公办学校，还是民办学校，它们从事的都是公益事业，教育的公益性不因举办者的性质而有变化。但由于《民办教育促进法》只是规定民办学校应当为教职工缴纳社会保险费，没有明确规定民办学校的教职工按照什么身份和什么标准缴纳社会保险费，也没有明确保障教职工工资福利待遇和社会保险的监督机关及违法责任。这导致各地在为民办学校的教职工定位时乱象纷呈，行政主管部门的解释也前后不一，有的按照企业的相关政策缴纳社会保险，有的按照事业单位的相关政策缴纳，有的先按事业单位后按企业的政策缴纳，有的则先按企业后按事业单位政策缴纳。总的来看，大多数民办学校是按企业的相关政策缴纳的，这使民办学校的教师与公办学校的教师在退休待遇上形成巨大差别，导致了“同工不同酬”、一切惟单位性质而变的不公正现象，影响了民办学校高层次教师的引进、稳定和专职教师队伍的建设，同时也阻碍了公办学校与民办学校之间教师的合理流动，使教育领域形成两个并行的以“公”、“民”为分界的人才市场，不利于人才的流动和教育事业的长期可持续发展。

4. 缺乏有力监管手段，民办教育问题频出

由于大多数地区的政府没有给予民办学校资金支持，民办学校独立核算，自筹资金，基本按照市场规则自主运行，自负盈亏。作为主要监管部门的教育行政部门和其他部门沿用了长期以来对公办学校的监管方法，以教育教学等业务监管为主，无法有效掌握和监控民办学校的现金流向与使用途径，也无法有效监控民办学校的招生和其他行为，导致民办教育近年来问题频出。

民办学校的问题主要表现在四个方面：一是不择手段地争收生源，在招生中进行虚假宣传、乱许愿、乱承诺，以子虚乌有的计划或其他名目欺骗学生，这一问题多出现在从事高等教育和中等职业教育的民办学校中；二是以各种名目滥收费、多收费，这一问题多出现在从事中、

初等普通教育和业余培训的民办学校中；三是挪用办学经费；四是民办学校因生源不足、资金无法流转而陷入倒闭。这些问题均和资金有关，除第三个问题的根源在于举办者本身外，其他三个问题的关键都与民办学校的健康运转有关。因为民办学校的资金来源主要是举办者的投入和学生缴纳的学杂费，举办者的投入主要用于初始投入和开办费用，学校的日常运行费用全部来自学生缴纳的学杂费，部分学校还需要用学杂费去偿还校舍建设贷款的本息和支付教学设备购置费用，如果没有生源或生源不足，民办学校将无法维持正常运转。因此，民办学校一方面千方百计地争取生源，另一方面在可能的情况下提高学杂费的标准或以其他名目多收费，导致了第一和第二个问题的出现，而如果这两个环节出现问题，民办学校就会面临资金链断裂的危险。其间如果举办者再挪用资金或挪用的资金无法收回，更会雪上加霜，导致学校倒闭，引发社会问题。近年来出现的南洋教育集团崩溃、校舍建设投资较大的民办中小学和民办综合类院校纷纷倒闭或转让均是上述问题综合作用的结果。

三、民办教育界定问题的原因分析

民办教育界定的不清晰及其与相关规定的抵触是与我国当前社会的转型性质密切联系在一起的，在民办教育政策演变上有明显的轨迹。

首先，我国对民办教育举办者的认识一直处于调整中。我国当代对于民间力量举办的教育机构，先后有过“社会力量办学”、“私立学校”、“民办教育”等不同的概念和提法，这些概念和提法都与举办者有关。其中“社会力量办学”一词出自1982年12月4日全国人大通过的《中华人民共和国宪法》。《宪法》第19条规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企事业单位和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”1995年颁布的《中华人民共和国教育法》第25条规定：“国家鼓励企事业单位、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办学校及其他教育机构。”1997年国务院颁布的《社会力量办学条例》明确规定社会力量办学是“企业事业单位、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的活动”。但国有企事业单位、

工会组织、妇联组织、共青团组织利用国家财政性教育经费举办的职工学校和职工子弟学校（含幼儿园）以及农村乡镇政府及村民委员会筹集资金举办的中小学、幼儿园和农民文化技术学校，不属于社会力量办学，这点在同年10月国家教育委员会颁发的《关于实施〈社会力量办学条例〉若干问题的意见》中有明确的规定。“私立学校”在1949年前就已出现，泛指政府以外的法人或个人办学。民国政府先后颁布过《私立学校条例》、《私立学校规程》等法规文件，对私立学校的设立与办学进行规范。1978年以来提到的“私立学校”多指私营企业和公民个人办学，“私人办学”是相对于法办学而言的公民个人办学。“民办教育”和“民办学校”的提法，最早可见1993年原国家教育委员会颁布的《民办高等学校设置暂行规定》。该《暂行规定》称：“民办高校，系指除国家机关和国有企事业单位组织以外的各种社会组织以及公民个人，自筹资金，依照本规定设置的实施高等学历教育的教育机构。”这里明确将国家机关和国有企事业单位排除在民办学校的举办者之外，也就是说，国家机关和国有企事业单位不能举办民办学校。但在《民办教育促进法实施条例》中，却将国有事业单位又纳入民办学校的举办者行列，承认了国有事业单位举办民办教育的权利。

其次，政府一直将发展民办教育的目的定位于弥补公办教育投入的不足。这在许多文件和行政法规中有明确的表述。我国当代的民办教育是适应社会的需要自发产生的，然后是政府对其合法性的承认和支持其发展。袁振国在分析我国1991年及以前的民办教育政策时，曾明确指出“当时教育政策的价值基础并不是想将办学体制向社会力量敞开，而立足点仍是想突破教育投资体制；只是想社会力量向现有的教育机构投入更多的教育资源，而未曾鼓励社会力量举办教育机构来与现有的教育机构展开竞争，当然更不赞成社会力量通过教育而获得回报”^⑨。虽然1992年后我国开始提出建立以政府办学为主的社会各界共同办学体制的设想，把民办教育的地位提到一定的高度，但直到世纪之交，我国政府对民办教育的定位仍然以补充公办教育为主。如在1999年6月召开的第三次全国教育会议上，朱镕基总理直接指出：“发展民办办学，吸引社会力量共同发展教育，才能实现大办教育。我们

是穷国办大教育，不走多种形式办学的路子，别无选择。”《民办教育促进法》关于民办教育“利用非国家财政性资金”举办的界定正是基于此，实际上是对民办教育补充地位思想的继承。

第三，我国目前属于典型的转型社会，还处于由计划经济向市场经济转化、建设市场经济的阶段。从提出建设社会主义市场经济至今，不过十几年的时间，许多人包括政府官员和社会各阶层还在不同程度上受着计划经济时代思维意识的影响，还很看重“公”和“私”之别。这也是《民办教育促进法》起草时间较长、其间数易其稿、许多容易引起争论的内容被中性化处理的原因，实际上也是民办教育界定不清晰且与某些内容相互抵触的主要原因。

从《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》施行的情况看，除了个别的特例外，那些给予民办学校经费补助和其他形式的实际支持的，给予民办学校的教师和受教育者与公立学校的教师和受教育者同等待遇或比照同等待遇的，多是经济发达、财政收入情况好的地区。相反，那些经济欠发达、财政收入状况不好的地区，不仅不给民办学校以经费支持，公办学校的经费也不能及时到位，教师和受教育者的待遇也大打折扣。当然，在某些经济落后地区，也存在着“名校办民校”的超常发展和“公转民”现象，究其实质，是为了节省财政性经费或增加收入。

四、明确界定民办教育的地位

经过几年的实践，《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》在促进民办教育发展的同时，显露了内部存在的问题，民办教育的健康发展要求明确界定民办教育的地位。同时，社会经济的发展与变化为民办教育的重新界定准备了条件。

首先，随着整个国民经济的发展，我国大多数地区的财政情况好转，政府可以支配的财政收入增加，大部分地区具备了扩大教育投入和加快发展教育事业的实力，有力量为民办教育提供一定的经费支持。同时，以财政资金支持民办教育，可以花小钱办大事，用同样的支出可以比独自举办公办教育获得更大的收益。

其次，随着《民办教育促进法》和《民办教育促进

法实施条例》的实施,民办教育的发展,民办教育的重要性及其作为公益事业的特性已为更多的人认识,同时对民办教育如何防范风险和促进健康发展有了更进一步的认识,人们对于用财政资金支持民办教育发展或提供奖助、给予民办学校的教师和受教育者与公办学校的教师和受教育者同等地位和权利有了更多的认可,使其更有可能成为现实。

第三,党中央和社会各阶层对经济发展和社会发展有了更深层次的认识,提出了科学发展观与建设和谐社会的新命题。根据民办教育和整个教育事业发展的情况,通过不同途径给予民办学校财政性资金支持、资助和救助、保证民办学校的教师和受教育者享有与公办学校教师、受教育者同等的地位和权利,为民办学校的健康发展提供保障是科学发展观的体现,也是和谐社会建设的重要一环。

因此,我们有必要在总结实践的基础上,借鉴历史经验和国际经验,本着促进发展和依法规范的原则,对民办教育予以重新界定。

在我国历史上,一直以举办者的区别作为划分国办学校和私立学校的标准,国家财政在承担国办学校的投入与日常运行费用的同时,给予私立学校一定的奖励和补助,资助和支持民办学校的发展,这在民国时期的相关法律法规中有明确的规定。目前台湾地区基本延续了民国时期的做法,并在很多方面进行了完善,政府利用财政性资金支持民办教育发展的法律规定和措施相对成熟。国际上多数国家也以举办者为划分国办学校和私立学校的标准。《教育统计国际标准建议》建议将私立学校定义为:“此类学校由非政府机关开设,不一定都接受政府的经费资助。这类学校可以依其是否接受政府的资助,分成资助型私立学校或非资助

型私立学校。”^[4]

我们认为,在目前形势下,以举办者作为确定民办教育的标准,有助于我们更好地界定民办教育,理顺《民办教育促进法》的内部逻辑顺序,也有利于民办教育和整个教育事业的和谐健康发展。

因此我们建议,将民办教育明确定位为:

民办教育是国家机构以外的社会组织或公民个人主要利用非财政性资金面向社会举办学校或其他教育机构的活动。国家财政全额拨款的事业单位视同国家机构,不得举办民办学校或民办的其他教育机构,业已举办的民办学校与举办者合并。国家财政部分拨款的事业单位或国有控股企业举办民办学校或民办的其他教育机构时不得使用国家核拨的经费用作投入。

保留《民办教育促进法》“促进和扶持”一章中关于地方政府给予民办学校经费支持的规定,把是否给予民办学校财政经费支持的权力下放给地方政府,由其根据当地情况确定。

同时明确规定民办学校特别是从事学历教育的民办学校的教师和受教育者与公办学校的教师和受教育者享有同等的权利。民办学校的受教育者依法享有与公办学校受教育者同等的待遇。民办学校依法保障教职工的工资与福利,按照同类公办学校教师的标准为教职工缴纳社会保险、医疗保险和住房公积金等。各级政府鼓励教师在公办学校和民办学校之间流动,可利用财政补贴或奖励的方式资助民办学校的师资队伍建设。

一旦对民办教育做出如上界定,《民办教育促进法》规定的民办学校应该享有的土地征用与建设优惠、信贷优惠和税收优惠等权利将自然理顺和落实。□

(本文是山东省社会科学研究财政金融基地重点项目“完善财政制度与山东民办教育发展”的阶段性成果)

参考文献

- [1] 山东省民办教育调研组(于龙斌、贾东荣执笔).山东省民办教育调研报告[R],2004.12.
- [2] 山东省教育厅.关于起草《山东省人民政府关于促进民办教育发展的意见》情况说明[R],2006.09.
- [3] 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.
- [4] 瞿延东.社会力量办学、民办教育与私立学校概念之含义[J],原载民办教育动态,中国教育秘书网(<http://www.jymscn.com>).
- [5] 夏季亭.《民办教育促进法》的改进建议[R],2006年9月13日提交全国人大教科文卫委员会《民办教育促进法》贯彻落实情况调研组.
- [6] 孙宵兵,孟庆瑜.教育的公正与利益[M].上海:华东师范大学出版社,2005.
- [7] 于龙斌.关于民办与公办学校教师同等法律地位的思考[J].当代教育科学,2005,(12).
- [8] 韩华.民办中小学的财务问题与防范[J].英才高职论坛,2006,(02).

办顺教人育家已内也长合日記



教育的国际大视野

——访新任国际教育规划研究所所长
贝磊教授

■文 / 叶建源

2006年，马克·贝磊教授(Professor Mark Bray)刮掉了浓密的胡子，离开服务二十年的香港大学教育学院，前往巴黎接任国际教育规划研究所(International Institute for Educational Planning, IIEP)的所长一职，香港大学师生特别为他举办了一个送别演讲会。

贝磊教授的专长是教育经济学，同时是比较教育的专家，目前兼任“世界比较教学学会联会”(World Council of Comparative Education Societies)会长。他的国际经历丰富，曾为多个国际组织在40个国家及地区提供顾问服务，出版超过40本专著、108篇论文及70篇专章，著作等身。他桃李满门，遍布各大洲。

本文叶建源既是贝磊教授的学生，彼此又是香港比较教育学会的同事，在贝磊教授离港前及抵达巴黎后分别访问了他，他畅谈其本人的经历、世界教育大势、国际关系研究、大国政治，以及中国教育等等。读者可以沿着他的足迹和视野，进入一个国际化的教育世界。

叶建源 / 香港教育学院教育政策与行政系《教育发展研究》下半月刊特约总策划

游历世界，定居香港

叶建源(下文简称“叶”):请简单介绍您的经历。

马克·贝磊(下文简称“贝”):我在英国出生，曾经到过许多国家工作，例如非洲的肯尼亚、尼日利亚、巴布亚-新几内亚，教过书，做过学术研究，干过行政工作，也当过项目的专业顾问。后来就到了香港，在香港大学教育学院工作，一停就是20年，这么长，连我也感到惊奇。

叶:生在英国，为何对非洲感兴趣？

贝:一来是年轻，二来是家里很自然就有这样的机会，我只是追随着兄长的足迹而已。最初我到肯尼亚去，为一个志愿机构工作，这个机构的任务是把孩子弄到学校去念书，我在那里帮忙，做志愿的中学教师。后来到了尼日利亚，帮忙另一个志愿机构招揽世界不同地方的人到有需要的地方服务。

叶:你是怎么从教师走向研究，并成为比较教育学者的呢？

贝:我早期专注于非洲，在肯尼亚和尼日利亚教书之后，我在爱丁堡大学修读了一个有关非洲研究的硕士学位，主题是发展(development)，既涉及经济也涉及教育。当时兴致非常高昂，取得硕士学位之后，我回到尼日利亚教书。后来，我再回到爱丁堡大学修读博士学位，就是这样，我一步一步走上了学术研究之路。

叶:你后来到了香港,停留了很长的时间,为何没有继续到其他地方去呢?

贝:我在香港过得很好,在香港大学也非常畅快。当然更重要的是家庭因素,我太太是香港人,当时在港大教书。而我因工作与研究关系,经常往返于英国的伦敦大学、苏格兰的爱丁堡和太平洋的巴布亚-新几内亚之间。我们结婚后,在香港安居乐业也就顺理成章了。香港大学也是让我留下来的原因之一,这是一所外向型的大学,对外界的事情触角非常敏锐,我在此可以继续深入了解地区内外的教育情况、承担专业顾问项目,对我的专业成长很有帮助。

从事学术研究

叶:可以谈谈你的研究兴趣吗?

贝:我在大学念经济学,因此一直对教育经济与财政特别感兴趣。有一段时间,我研究得比较深的是小国家(small state)的教育情况,与教育经济与财政的研究很有关系。现在,我较为知名的可能是在比较教育的方法学上的钻研,例如对香港与澳门教育的比较,既含有本地色彩,而当中的方法学问题则又是国际性的。近年我研究私人补习,一定程度上也是由经济学引起的。当时联合国儿童基金会和世界银行委托我进行一个有关东亚地区的家庭开支的研究项目,私人补习这个课题就是由此而来的。在研究了9个国家的情况之后,我发现私人补习是家庭开支中不可忽视的重要因素。

叶:你在国际的教育研究网络中涉足甚深,可以介绍当中的情况吗?

贝:我很乐意谈谈。例如“世界比较教育学会联合会”共有33个比较教育学会作为其团体成员,它们有以国家为单位,有以区域为单位,也有以共同语言为单位的,包括香港比较教育学会、中国比较教育学会、台湾地区的比较教育学会,还有亚洲比较教育学会等等,网络极广,是非常重要的世界性教育研究网络。我在联合会中颇为活跃,在1994年担任助理秘书长,2000年做秘书长,在2004年被选为会长。我很重视这项工作,联合会里汇聚了一群很有意思的学者,他们在此结成伙伴,

不同地区的智能也就汇聚起来。

前往巴黎之路

叶:你是怎么成为国际教育规划研究所(以下简称“规划研究所”的所长的呢?

贝:国际教育规划研究所在国际上享有崇高的声望,它成立于1963年,是联合国教科文组织(UNESCO,以下简称“教科文组织”)属下的机构之一。我是在爱丁堡大学修读非洲发展硕士课程时认识“规划研究所”的,70年代中期,我到“规划研究所”去探访,是为了了解尼日利亚的教育情况,向该所的职员请教。在1984-85年间,我在伦敦大学工作过一段很短的时间,曾带领一些学生到“规划研究所”去拜访。及后,“规划研究所”又邀请我参与他们的出版计划,甚至加入他们的工作团队。就是这样开始了我与该所的长期联系。我一直认为“规划研究所”是教育规划领域的重镇。最近他们为所长空缺寻找适合的人选,不只一人问我是否感兴趣。虽然我在香港大学有很好的工作,并不急于跳槽,但能够参与“教科文组织”和“规划研究所”的工作,也实在难得。那是非常国际化的工作,而我的工作能力应该可以派上用场。

叶:那是什么性质的工作?

贝:它的工作性质看来很适合我。“规划研究所”的职能分三个主要方面,包括提供培训(他们有一个高级文凭课程,现已升格为硕士课程)、做研究,以及提供政策咨询。我在港大及其他大学具有相当的教学和管理课程的经验,对研究在行,对行政也有经验,很符合他们的要求。至于他们要求新所长对欠发达国家的教育有认识,我也很适合。“规划研究所”刚完成了一项由外界进行的评价作业,结果非常正面,是一个组织完善的机构,我非常渴望在其已有的良好基础上继续发展,并与“教科文组织”的成员国紧密合作。

叶:能否进一步介绍“规划研究所”的特点?

贝:“规划研究所”是“教科文组织”架构的一部分。“教科文组织”在1946年成立,在60年代开始发展它的专门机构,现在已成立了6个所及22个中心,“规划研究所”是其中最大的一个。“规划研究所”有

其独立的大楼，独立的董事局，拥有相当的自主性。“教科文组织”及“规划研究所”的总部均设于巴黎，隔着塞纳-马恩省河彼此遥望。“规划研究所”在阿根廷的布宜诺斯艾利斯还设有南美洲分支办事处，在发展西班牙语的培训和教材方面具有非常重要的作用。

叶：“规划研究所”如何运作？

贝：“规划研究所”有自己的董事局，有自主权，但必须符合“教科文组织”的宗旨。财政方面，“教科文组织”每年负担“规划研究所”20%的财政预算，其它经费来自项目收入（例如世界银行的研究项目）及捐款（如英国和瑞典的基金会、丹麦政府）等。“规划研究所”日常做的，包括举办英法双语的培训活动，也包括研究项目，这些对当前的热门话题或事件都有所参与和贡献。例如“规划研究所”一直提倡小学教育要真正的完全免费，而这个问题总是不时被提出来，为何至今还不能做到呢？我们就会深入探讨实践之中遇到的难题，这也就是我们所做的政策咨询工作。

叶：在研究的议程上，扶贫是否一个重要的关注项目？

贝：“教科文组织”服务其所有成员国，而重心之一，是贫穷的发展中国家。当然也不会忽略较富有的国家，我们也会研究诸如高等教育中信息科技的运用、小班教学等问题。不过，我们的重点仍是“全民受教”（Education for All）。“教科文组织”在千禧年确定了“全民受教”的目标，其中之一是要在2015年时，每一个孩子都要在学并享有一定质量的教育。“规划研究所”的职责之一，就是经常报告经济较落后的地区（如中国西部、柬埔寨、老挝、非洲的不少国家、巴布亚-新几内亚等）的进程。由此可见，“规划研究所”有义务接受“教科文组织”的委托进行研究。另一方面，我们也有订定研究议程的自主权，例如我的有关课外补习的研究就是由“规划研究所”在1999年出版的，这是既关乎贫穷国家、也关乎富裕国家的问题，值得我们关注。我们关心的就是这一类跨越国界的教育问题，目前关注的项目还包括教育与信息科技发展、高等教育扩展、正规与非正规教育中的平等与质量等等。

国际组织与大国政治

叶：你说“教科文组织”和“规划研究所”的重心之一是帮助贫穷国家，美国就曾经投诉指“教科文组织”忽略对富国的义务，曾经拖欠会费甚至退出“教科文组织”。你有什么看法？是否有需要作出平衡？

贝：美国曾在1983年退出“教科文组织”，但在2002年已经重新加入。作为联合国组织，要服务全球，汇聚各国的声音，美国的回归当然是重要的。你提的问题涉及国与国之间的平衡问题，例如机构的人员来自多个国家，我们就要考虑他们的国籍背景是否均衡，如果人员过度集中来自某类国家或某些地区的话，在下次聘用新职员的时候，就会优先聘用来自其他国家或地区的申请者，以达致平衡。这做法使得我们成了名符其实的国际组织（香港大学的教员虽然也很国际化，但也望尘莫及），包含了不同的国籍和宗教，有伊斯兰教徒，有基督教徒，也有佛教徒等等，他们彼此互相认识，互相向对方介绍和解释自己的文化和宗教，对解决问题很有帮助。当然，这同时也为机构带来了国际政治彼此角力的元素，存在着这样或那样的张力。举一个实例，“规划研究所”有一个训练课程，每一期都会集中研究一两个国家的制度，今年，他们打算研究两个国家，其一理所当然是法国（因“规划研究所”位于巴黎，有地理上的方便），另一个国家是伊朗，但伊朗太敏感了，结果没有去成。那是很不幸的，因为“教科文组织”的主要目标之一是为了促进国际间的文化交流、学习与和谐，如果学员无法前往伊朗，就无法进行交流，隔阂仍将存在，无法达致彼此的认识和了解。是的，大国政治的确会影响这些国际机构，有时是好的影响，有时是坏的影响。

国际教育趋势

叶：可以从巴黎的角度谈谈国际间的教育发展趋势吗？诸如危机等等。

贝：你提到“危机”一词，在1968年，“规划研究所”的首任所长菲利普·库姆斯（Philip Coombs）写了一本叫《世界教育危机》的书，80年代又出版了第二本，是经典著作。所谓“危机”，指问题严重得假如不理好就有爆发或崩溃之虞，有人批评他不应用上“危

机”一词，也有人认为这本来就是生活的一部分，不值得大惊小怪。由库姆斯写那本书到今天，有些问题仍然存在，有些则起了很大的变化。仍然存在的问题包括学生入学机会问题、教育的质量问题等，我们今天依然面对。当然，现在的入学率有所提高，在校学生的比率高于上世纪 60 年代；然而，人口也在膨胀之中，不在校的绝对人数仍然居高不下。还有一个和平问题，“教科文组织”成立于 1946 年，那时正值二战结束之后，当时十分关注和平问题，现在这依然重要。至于起了变化的问题，则包括高等教育的扩张、信息技术的出现，而后者又带来了全球贫富之间的“数码鸿沟”（又译成“数位落差”）等等。对于这些问题，我们一直都十分关注。

在谈论国际趋势的时候，有一点是十分重要的，我们从事比较教育研究的人都知道，不能把一个社会的某一种做法强加于另一个社会之上。我们也明白到改革已经是生活的一部分，香港在改革，别的地方也在改革，到处都可以看到改革的旗帜，现在你很难可以找到一个没有改革的地方。不过，各地的改革的重点并不一样。同样是改革，但改革的内容和性质是多样化的。

从香港、巴黎看中国

叶：“规划研究所”过去与中国的关系并不密切，但随着中国日渐开放，我猜想现在也可能想加强与中国

国的合作。你曾在香港工作，对中国的认识比一般的西方人深刻，人脉也较广，你如何评价“规划研究所”过去在这方面的工作，对今后的发展又有何展望呢？

贝：“规划研究所”与中国的合作大概有 15 年历史，例如中国开放改革之后，“规划研究所”曾经在大连举办几个工作坊；其后香港大学的程介明与“规划研究所”合作在辽宁省和浙江省做调查研究；英国苏塞克斯大学（University of Sussex）的 Keith Lewin 与北京师范大学的王英杰合作就中国教育发展进行研究，在 1994 年发表了重要的著作，都是一些突出的例子。在更宽阔的层面看，汉语是“教科文组织”六种官方语言之一，现任“教科文组织”的执行局主席由中国教育部副部长章新胜先生担任，掌管教育的副主管也是一位中国人，可见中国在“教科文组织”的日常营运中的角色早已非常重要而瞩目。我当然期望中国在“教科文组织”有更广泛的参与，例如“规划研究所”的培训课程是一个同时用英法两种语言的课程，现在能讲英语以至法语的中国人越来越多，可惜一直没有来自中国的学员，我们希望今后会有更多中国人参加，把信息传扬开去。这种国际化的课程是很管用的，有时候中国的朋友只看到自己的问题，觉得问题很大很大，但在与别的国家交流比较之后，或许会发现彼此的问题都差不多，甚至人家的问题更严重，原来问题并非自家独有的。同样重要的，是别人也可以从中国身上学到更多。目前据我所知，“规划研究所”的职员中好像也没有来自中国的，我希望将来会有一些。

叶：语言会否是一个障碍呢？

贝：这方面的工作正在加强。“规划研究所”的通讯用英文和西班牙文编写，我们已尝试出版中文版。对的，我们应该向前多走几步，好接触更多人。同时，中国人的外语能力在过去 20 年间也提高了不少，这使得彼此间的距离大大地缩小。

叶：怎样看中国教育的发展，例如教育发展不均衡问题？

贝：发展不均衡是一个核心问题，需要小心处理。不过中国也是一个值得学习的地方，你看上海、北京等地的起飞与成就，就令人印象十分深刻。同样，中国也可以通过交流比较，从别的国家身上学到很多。□



作者与贝磊在其香港大学教育学院院长办公室
(江浩民摄)