



北大教育经济研究（电子季刊）

Economics of Education Research (Beida)

北京大学教育经济研究所主办

Institute of Economics of Education, Peking

第9卷第4期

（总第33期）

主编：闵维方；副主编：丁小浩 岳昌君；

编辑：孙冰玉

中国教育民营化及其困境：河北办学体制改革高中案例

阎凤桥，北京大学教育学院/教育经济研究所

崔伟，北京大学教育学院/教育经济研究所

摘要：“办学体制改革”是中国教育民营化的一种形式，它是利用民办机制对于公立学校进行改造的一种努力，兴起于20世纪90年代。“办学体制改革”学校属于公私混合办学形式，官方将其定义为：由政府提供校舍、教师编制和开办费，由家长支付学费，接受社会资助，由校长和董事会承办。“办学体制改革”学校最早出现在几个直辖市，之后陆续扩散到其他地区。河北省从1998年开始对一批公立高中进行了民营化改革，采取两种主要形式：一种是由知名的公立高中举办一所按照民营机制运行的分校；另外一种是按照民营机制对于现有公立高中进行整体性改造。其主要目的均是为了解决公共教育资源（尤其是优质资源）不足的问题，实际上也是通过收取学费，弥补公共教育经费之不足，实现了学校固定资产增值，扩大了教育供给。针对上面两种形式，本文各选择了一个实例。第一个实例是河北实验中学，它以石家庄二中分校的面目出现，经过几年发展后，走向与母体学校的独立，并且出现回归公办的趋势。第二个实例是徐水一中，属于整体转制改革，但它从开始就没有完全脱离公办高中的轨道，至今仍然如此。两个实例均反映了中国教育民营化所面对的困境。为什么会出现这种情况呢？这是本文拟探讨的问题。

我们分别从两所学校的管理、教学、财务、教师聘任和生源方面，对它们进行了分析，有如下几点研究发现：第一，两个案例学校均属于低目标水平的民营化改革，政府只下放了扩大规模和解决办学经费不足问题的责任，但是却没有下放在财务、人事、教学方面的办学自主权，参与办学体制改革学校与公立学校有相似之处，无法走出应试教育的“围城”；第二，办学体制改革学校普遍地实行了“超成本补偿”的政策，即学生所缴纳的学费不仅补偿了在学习期间学校的全部运行成本，而且是学校完成新的基本建设以实现扩大招生规模的经费来源；第三，在办学体制改革过程中出现了一些问题，如学校高收费、乱收费、欠债等，当政府解决这些问题时，受制于科层铁律，采取了调整政策方向和行政规范的作法，使得办学体制又回到改革前的原点，唯一保留下来的是学费制度；第四，微观层面的办学体制改革方向与宏观层面的国家财政预算制度以及人事制度改革方向相背离，学校本身的公立合法性以及相应的利益诉求，阻碍了民营化办学体制改革的推进。教育民营化的困境折射了中国改革中经常出现的“一放就乱，一乱就收，一收就死”的现象。

关键词：中国教育 民营化 困境 河北高中

Dilemma for Privatization of Education in China: Cases Studies of High Schools in Hebei Province

Abstract:“Reform of School System” is a jargon for one type of privatization of education in China. It specifically means to employ market system to reform public school system. The reform emerged in 1990s. The schools involved in the reform can be viewed as a hybrid type, half public and half private. According to an official definition, it refers to a system in which government provides land, teachers’ quota, and initial funds, schools charge tuition fees and receive donation, and school principals and governing boards run schools. The reform schools emerged in such big cities as Beijing and Shanghai. Then they spread out to the rest of the country. In 1998, a few public high schools were privatized in Hebei Province in two forms: private branches created by public elite high schools, existing public high schools transformed into private ones. The purpose of the reform is attributed to supplement shortage of public funds. In reality, it contributed to solving insufficient fund problem, accumulating school assets, and expanding schooling opportunities. This paper selects two cases corresponding two types of reform mentioned above. The first case is Experimental School of Hebei Province, which is a branch of the # 2 Secondary School of Shijiazhuang. After experience for several years, it has become independent from its mother institution and returned back to public path. The second case is # 1 Secondary School of Xushui County, which is supposed to be an overall transformed institution. But from outset to current, it keeps many public attributes except charging tuition fees from students. The two cases reflect dilemma of privatization of education in China. Why was this? This is the question that the authors of this paper want to explore.

We have got the following findings after studying administration, teaching and learning, financial management, teachers’ management, and student admission of two cases. Firstly, reform in general and two cases in particular can be classified as privatization of education at low level in term of its fund goal. Because the local government only delegated obligation of mobilizing resources but did not delegated autonomy to two cases, they could not escape from examination-oriented system that other public schools were experiencing. Secondly, all reform schools adopt extra-cost recovery policy. They charge tuition fees more than the total costs of education. In addition to recovering recurrent cost, students also contribute capital construction for the future of their school. Thirdly, facing such issues as expensive and broad charge, school debt etc. occurred during the execution of reform policy, government tried to employ bureaucratic maneuvers. This has returned reform schools back to public track, and tuition charge is an only exception. Fourthly, reform at macro level is contradictory to stakeholders’ interest at micro level. Public legitimacy and privilege also drove reform back to public track. The case studies provide additional evidence of forth-back reform dilemma.

Key words: China’s education, privatization, dilemma, high schools in Hebei Province

一、 中国教育民营化的缘起与政策起伏变化

中国教育民营化的兴起与公立教育资源不足之间,存在着密切的关系。由于经济的发展和人民生活水平的提高,对接受教育特别是优质教育提出了要求,而公共教育资源供给相对不足,无法满足受教育者的需求。在供需关系作用下,少数办学水平较高的公立学校成了“抢

手货”，存在着大班额的现象。以河北某县的中小学为例，在上世纪90年代，小学的班级规模已经接近70人，而到了21世纪初，最大班级规模已经达到了90人以上。在社会压力下，自然地提出通过民间力量发展教育，解决教育资源配置问题。于是，办学绩效突出的公立学校被作为“靓女”先嫁了出去。这是对公立学校进行办学体制改革的主要原因所在。

社会需求反映到政策层面，就引起了一系列政策上的反应。在上个世纪90年代，政府先后颁布了《中国教育改革和发展纲要》和《〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》等文件，明确提出：“改革办学体制，改变政府包揽办学的格局，逐步建立以政府办学为主体社会各界共同办学的体制”。¹在1998年，国务院办公厅转发教育部《关于义务教育阶段办学体制改革试验工作的若干意见》，指出：“中小学办学体制改革试验，是当前基础教育改革的一个新课题……积极、稳妥地进行以政府办学为主、社会广泛参与、多种形式并存的基础教育办学体制改革。”²1999年，第三次全国教育工作会议《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出：“积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学，满足人民群众日益增长的教育需求，形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局，凡符合国家有关法律规定的办学形式，均可大胆试验。”³

在政策允许和引导之下，我国办学局面出现了很大的改观。在政府办学为主的前提下，企事业单位和其他社会力量通过多渠道和多形式参与办学，出现了民办学校以及具有混合特性的“民办公助”、“公办民助”等多种形式，其中，有一部分是转制学校，即从公立学校转变为民办学校。最早出现转制学校的城市是北京、上海、天津等直辖市，其后扩散到河南、河北等省份。

但是，办学体制改革并非一帆风顺，在改革过程中出现了一些问题，尤其是所谓的“乱收费”、“高收费”、“欠债”现象，不为社会所接受，不仅波及到公立学校，而且也波及到具有部分公立属性的转制学校。进入新世纪以来，由于国家财政力量的增强，政府有能力承担更多义务教育的责任，于是，加大了对公立学校的资助力度和监管力度，最终导致义务教育阶段转制学校重新变为公立，而一部分转制高中被保留了下来，但是政府对其的监管和限制也比过去有所增强。

2001年颁布的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》指出：推进办学体制改革实验，加强对公办学校办学体制改革试验的领导和管理。⁴2004年颁布的《民办教育促进法实施条例》指出：“公办学校参与举办民办学校，不得利用国家财政性经费，不得影响公办学校正常的教育教学活动，并应当经主管的教育行政部门或者劳动和社会保障行政部门按照国家规定的条件批准。……实施义务教育的公办学校不得转为民办学校。”⁵2006年教育部等七部委下发的《关于2006年治理教育乱收费工作的实施意见》指出：“要坚决制止以改制为名乱收费，进一步规范公办学校办学行为，……加强对办学体制改革工作的领导，全面停止审批新的改制学校和新的改制学校收费标准。进一步规范义务教育办学行为，对以改制为名乱收费的学校进行全面清理……严禁搞‘校中校’、‘一校两制’和以改制为名乱收费。”⁶同年颁布的《关于贯彻义务教育法进一步规范义务教育办学行为的若干意见》，进一步明令禁止出售、转让公办学校的行为，同时决定对现有办学体制改革的学校进行清理。《意见》指出：“任何部门和

¹国家教委政策法规司. 中华人民共和国教育法规实用要览[M]. 广州: 广东教育出版社, 1996: 394.

²国家教育发展研究中心编著. 2009年中国教育绿皮书: 中国教育政策年度分析报告[M]. 北京: 教育科学出版社, 2009(12): 149-162.

³中华人民共和国教育部. 深化教育改革 全面推进素质教育[M]. 北京: 高等教育出版社, 1999(7).

⁴中华人民共和国教育部. 开创基础教育改革与发展的新局面[M]. 北京: 团结出版社, 2001(20).

⁵教育部法制办公室. 教育法律法规规章汇编[M]. 北京: 教育科学出版社, 2004: 195.

⁶教育部等七部委. 《关于2006年治理教育乱收费工作的实施意见》【EB/OL】

<http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/11/content-4534292.htm>

个人不得改变或变相改变义务教育阶段公办学校的性质,不得将公办学校出售、转让,地方各级教育行政部门要依法停止义务教育阶段公办学校改制的审批。省级教育部门要会同财政、国有资产管理等部门对本地义务教育阶段改制学校进行全面清理。”¹这使得依靠学费办学的转制学校面临着合法性危机,很多地方通过“非公即民”的方式来解决转制学校的问题,要么彻底转变为民办学校免于规定的约束,要么重新回归到公立学校范围接受收费价格管制。²对于河北省来说,变化的结果是义务教育阶段的转制学校被取消,部分转制公立高中被保留了下来。

二、问题、对象和方法

本研究提出的主要问题是:办学体制改革学校发生了什么变化?教育民营化面临着怎样的困境?原因是什么?

为探寻上述问题的答案,我们选择了河北省两所转制高中为研究对象,它们分别是河北省实验中学和徐水一中。2004年,河北省实验中学是依托一所公立示范高中——石家庄二中而建立起来的学校,学费是学校最主要的经费来源,所占比例超过80%,依靠贷款进行建设,学费用于学校经常性开支和偿还银行贷款。借助石家庄二中的名气,河北省实验中学比较成功地解决了师资和生源等问题。经过几年发展后,在政策作用下,河北省实验中学走向与母体学校的独立,学校的经费收支纳入国家财政预算,人事制度纳入事业单位编制范畴,出现回归公办的趋势,唯一的民营成分就是仍然依赖收取学费进行办学。徐水一中是徐水县最早的重点公立高中,在2000年开始整体转制改革,70%多的经费来自于国家财政拨款,不足30%的经费来自于向学生收取的学费,办学规模不断扩大,办学条件不断改善,但它从开始就没有完全脱离公办高中的轨道,表现在财务、人事、招生等方面,至今仍然如此。

本研究是教育部教育发展研究中心委托的一项课题,主要采用了田野调查方法。2010年5月25-27日,我们分别在石家庄市教育局和保定市教育局举行的座谈会上,听取了两市普通高中办学体制改革基本情况的汇报。之后,我们先后到正定中学分校、河北省实验中学、蠡县育才中学、徐水县巩固庄中学进行实地调研。一年之后,我们又于2011年3月22-26日和4月4-6日,分别到河北省实验中学和徐水一中进行专门的调研,了解这两所学校的办学情况。

下面,以石家庄市和保定市办学体制改革实践为面,以河北省实验中学和徐水一中这两所办学体制改革学校为点,进行点与面相结合的分析,并对不同地方的点面分析进行一些比较。

三、文献评述

在西方国家,有关教育私有化的思想具有很长的历史。20世纪50年代,弗里德曼在《政府在教育中的角色》一文中指出,人们认为由政府或非营利机构来管理教育是理所当然的,但是对此缺少深刻的理性思考。对于民主社会需要的最低教育水准来说,政府也可以采取“教育券”方式进行投资,这样家长就有权利从被“认可”的学校中进行选择,送其子女到令他们满意的学校接受教育,而不受居住地的限制。教育服务既可以由非营利机构提供,也可以由营利性企业提供,政府的作用就在于制定一个起码的标准,并保证所有的学校都满足这种最低要求。³上世纪80年代出现的里根主义和撒切尔主义,是新保守主义与新自由主义的“混

¹中华人民共和国教育部公报[R]. 2006(12):38.

²教育部等七部委. 关于2006年治理教育乱收费工作的实施意见 [EB/OL]. <http://news.xinhuanet.com/politics/2006-05/11/content-453492.htm>.

³ [美]米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由[M], 北京:商务印书馆, 2004:93-117.

血儿”，他们倡导对于包括教育在内的公共部门进行私有化改造。¹教育私有化现代倡导者 John Chubb 和 Terry Moe 认为，美国教育中出现的问题是一个制度性的问题，为了克服这些问题，教育系统应该由政府直接控制转变为依靠市场和家长选择进行管理。²

在现实层面，美国的特许学校和英国的教育行动区、直接拨款公立学校，是与中国转制学校相类似的实例。美国特许学校是获得州（学区）签订的办学合同和在公共教育经费支持下，由大学、社区学院、教师团体、社区组织、工商企业甚至个人来经营和管理的学校。³特许学校有以下三个特点：第一，特许学校是公立学校，通过财政经费来维持学校运行；第二，学生是通过选择而不是指派入学的；第三，特许学校在一定程度上独立于州和学区的科层管制，具有较大的自主权。特许学校在人员录用、课程设置、办学经费使用等方面，具有较大的自主权，政府则通过绩效责任来管理特许学校。如果特许学校达不到令公众满意的办学效果，政府有权取消其特许资格。

英国对于教育系统的改造，包括以下内容：首先，削弱地方教育当局的权力，打破地方教育当局对学校教育的传统权威。设立了摆脱地方当局控制并直接由中央教育与科学部资助的“直接拨款公立学校”；其次，制定了“教育行动区计划”，旨在建立一个将学生家长、企业、自愿组织的力量融合成一个合作性的组织，来管理学校；第三，扩大学校自主权。扩大家长择校的权力和范围，通过家长的自由选择来促进多样化办学。

在与西方国家不太一样的社会背景下，中国公立教育采取了民营化的改革措施。公办学校转制具有明显的市场导向、结果导向和顾客导向的特征。参与转制试验的学校，具有“学校国有，校长承办，经费自筹，办学自主”特征。地方教育主管部门支持学校改制，主要目的在于：第一，增加全社会的教育投入，以满足社会需求；第二，迅速改变薄弱学校面貌，深化学校内部管理体制改革。⁴但是，从实施情况看，第一个目的实现得较好，但是第二个目的却实现得不太明显。

四、案例分析 1：石家庄市与河北省实验中学办学体制改革实践

河北省实验中学成立于 2004 年，位于河北省石家庄市的栾城县。在成立之初，名叫“石家庄二中南校区”，是石家庄二中的一所分校。石家庄二中建于 1948 年，是河北省首批重点中学和对外开放窗口学校。学校先后获得了“全国教育系统先进集体”、“全国精神文明建设先进单位”、“全国文明单位”等诸多荣誉称号。学校的师资力量雄厚，有特级教师 18 人，高级教师 122 人，全国先进工作者、全国“五一”劳动奖章获得者、全国优秀教师等获得国家级荣誉称号的教师 12 人。学校每年考入重点大学的学生占 70% 以上，每年保送和考入清华、北大的学生数在全省名列第一，并先后有多名学生获高考文科状元。⁵石家庄二中属于优质教育资源，供不应求，因此，市教育局于 2004 年决定通过民营机制建立分校的形式，扩大二中的优质教育资源，河北省实验中学就这样产生了。

石家庄是河北省的省会城市，现辖 6 个区、12 个县、5 个县级市和 1 个国家级高新技术开发区，总面积 1.58 万平方公里，常住人口 939.5 万。⁶ 2010 年，石家庄市国内生产总值(GDP)为 3,400 亿元，财政收入 387.8 亿元。城镇居民人均可支配年收入达到 18,268 元，农民人均

¹贺武华. 新自由主义主导下的学校重建研究[M]. 北京:光明日报出版社, 2008(4):224-225.

² [美]约翰·丘伯,泰力·默. 政治、市场和学校[M], 北京:教育科学出版社, 2003.

³贺武华. 新自由主义主导下的学校重建研究[M]. 北京:光明日报出版社, 2008(4):130-135.

⁴叶之红, 汪明. 对我国公办中小学校改制的调查与研究[J]. 教育发展研究, 1999(4):27-33.

⁵资料来自石家庄二中(河北省实验中学)校报。

⁶资料来自石家庄政府网信息

<http://www.sjzchina.com/col1/1274083913577/2010/08/13/1281683162825.html>

年纯收入达到6,515元。¹石家庄的教育发展水平在全省名列前茅。2010年,石家庄市有各级各类中小学校、幼儿园3,085所,在校学生(幼儿)166.8万人,教职工11.1万人,专任教师9.4万人。石家庄市共有高中学校146所,其中国办114所,民办32所,2009年全市高中阶段教育毛入学率达到87%。²

栾城县为石家庄市的近郊县,总人口319,222人,其中农业人口244,208人,非农业人口75,014人。³河北实验中学选址在栾城县,一方面是紧邻石家庄市区,另一方面是由于栾城县政府对于在此建校予以政策上的支持。

1、政策和社会环境

在上个世纪90年代末,为了落实国家有关中小学办学体制改革的政策,河北省委、省政府颁布了《关于依托公办普通高中举办国有民办、公办民助学校的决定》。石家庄市也开始了普通高中办学体制改革实验,在继续发展公办普通高中的同时,积极鼓励社会力量办学。2004年开始尝试薄弱学校和新建学校按民办学校机制运行的改革实验。⁴2005年之后,国家开始对转制学校进行整顿,政策由支持转向限制。但是,河北的作法与中央精神并不同步,对于学体制改革仍然予以支持。2005年,中共河北省委六届七次全会通过的《河北省人民政府关于加强教育工作的决定》指出:“以政府投入为主,重点在各县(市)建设一批标准化普通高中,并加快薄弱高中改造。鼓励社会力量举办普通高中或参与普通高中建设。依托公办普通高中举办国有民办、公办民助学校。”⁵

中国从上个世纪90年代开始进入适龄儿童入学高峰期。石家庄2006年高中适龄人口达到最高峰,约65万人,全市高中段教育入学率为80%,高中教育资源不足与需求过大的矛盾非常突出,对于优质教育资源尤为渴求。⁶

2、办学体制改革总体情况

2010年,石家庄市办学体制改革学校情况如下:共有9所高中参与办学体制改革,其中公办校举办分校2所(河北省实验中学属于其中的1所),政府与社会力量合作举办新校1所,依托国办学校举办的民办学校共有6所。参与办学体制改革高中占全市高中的6%。表1是石家庄是办学体制改革高中的基本情况。石家庄市不同高中进行办学体制改革的学校产权性质和法人性质各有不同。有国有和民办两种产权属性、事业单位和民办非企业两种法人属性。河北省实验中学属于国有和事业单位法人。

表1: 2010年石家庄市办学体制改革高中基本情况

	改革时间	学校类型	产权性质	法人性质	法人代表
第二外国语学校	2008	其他	民办	民办非企业法人	退休校长兼
河北省实验中学	2004	分校	国有	事业法人	公办校长

¹资料来自百度百科 <http://baike.baidu.com/view/4187.htm#sub4187>

²资料来自石家庄市教育局《石家庄市普通高中办学体制改革工作汇报》,2010年5月25日。

³资料来自石家庄政府网信息

<http://www.sjzchina.com/col/1275385715161/2007/11/02/1275398678255.html>

⁴资料来自石家庄市教育局《石家庄市普通高中办学体制改革工作汇报》,2010年5月25日。

⁵中共河北省委六届七次全会通过河北省人民政府关于加强教育工作的决定 [M]. 2005(04). 以上内容来自百度文库: <http://wenku.baidu.com/view/b4ef153467ec102de2bd89b1.html>

⁶资料来自石家庄市教育局《石家庄市普通高中办学体制改革工作汇报》,2010年5月25日。

华西高级中学	2003	整体改革	混合	民办非企业法人	退休校长兼
华英外国语学校	2005	其他	民办	民办非企业法人	退休校长兼
辛集市明珠中学	2004	整体改革	混合	民办非企业法人	退休校长兼
石家庄耀华中学	2005	整体改革	国有	其他	其他
正中实验中学	2004	分校	国有	事业法人	退休校长兼
自强学校	2007	其他	民办	民办非企业法人	其他
河北师范大学附属 中学分校	2004	分校	混合	民办非企业法人	其他

资料来源：教育部教育发展研究中心 2010 年 5 月的调研报告。

表 2 是 2010 年石家庄办学体制改革高中教师数量和学生数量。办学体制改革学校共有 13,609 名在校生和 913 名教师。不同学校的教师数量、学生数量差别是很大的，最少的一所石家庄第二外国语学校只有 10 名专职教师，100 名在校生，而最多的河北省实验中学则近 300 名专职教师，近 5,000 名在校生。

表 2：2010 年石家庄办学体制改革高中教师数量和学生数量

单位：人

	教师数量		无编教师三险	学生数量
	合计	其中：不在编		
第二外国语学校	10	10	事业序列	100
河北省实验中学	294		事业序列	4893
华西高级中学	61	56	事业序列	584
华英外国语学校	22	22	事业序列	220
辛集市明珠中学	55	55		1000
石家庄耀华中学	43	43	事业序列	487
正中实验中学	212	212	事业序列	2850
自强学校	61		事业序列	1515
河北师范大学附属中学分校	155	92	事业序列	1960
合计	913	490		13609

资料来源：教育部教育发展研究中心 2010 年 5 月的调研报告。

注：表中空白为数据缺失。

表 3 是 2010 年石家庄办学体制改革高中的财务情况和贷款情况。不同学校的财务情况也有很大的不同。从表 3 来看，9 所办学体制改革高中的总收入为 14,110.58 万元，其中学费收入 11,835.58 万元，占总收入的 84%，经费支出 25,946.16 万元，负债 29,217.5 万元。河北省实验中学年收入达到了 6,000 多万元，学杂费收入是主要的经费来源，占 84%。该校负债接近两亿元，主要为银行贷款、教师集资和工程欠款。

表 3：2010 年石家庄办学体制改革高中财务和贷款情况

单位: 万元

	经费收入		经费支出	学校负债
	总收入	其中: 学杂费收入		
第二外国语学校	40	0	26.52	0
河北省实验中学	6295	5295	3159	18890
华西高级中学	289	289	144	548.5
华英外国语学校	9.58	9.58	116.658	0
辛集市明珠中学	690	690	677.243	0
石家庄耀华中学	209	209	209	0
正中实验中学	4100	3100	1800	9279
自强学校	897	897	619.375	
河北师范大学附属中学分校	1581	1346	1719.7	500
合计	14110.58	11835.58	25946.16	29217.5

资料来源: 教育部教育发展研究中心 2010年5月的调研报告。

注: 表中空白为数据缺失。

表4列出了各所学校经费支出的具体情况。9所办学体制改革高中的总支出为8,471.496万元, 占总收入的60%, 其中工资支出为4,604.259万元, 占总支出的54%; 教师三险支出为433.16万元, 占总支出的5%; 公用经费支出为2,907.061万元, 占总支出的34%。¹河北省实验中学支出为3,159万元, 占总收入的50%, 也就是说用了一半经费, 结余了另一半经费, 结余部分可以用于支付学校发展过程中的欠款。按照这个水平, 在不计欠款利息的情况下, 估计学校要用6年多的时间可以还清欠款。在实际支出中, 教师工资和公用经费支出分别占61%和25%。

表4: 2010年石家庄办学体制改革高中经费支出情况

单位: 万元

	经费支出			
	合计	教师工资	教师三险	公用经费
第二外国语学校	26.52	14.7	8.82	3
河北省实验中学	3159	1929	127	785
华西高级中学	144	57	0	86.384
华英外国语学校	116.658	71.796	10.64	34.222
辛集市明珠中学	677.243	329.657	0	347.586
石家庄耀华中学	209	121	0	68
正中实验中学	1800	1100	270	302
自强学校	619.375	226.506		392.869
河北师范大学附属中学分校	1719.7	754.6	16.7	888
合计	8471.496	4604.259	433.16	2907.061

资料来源: 教育部教育发展研究中心 2010年5月的调研报告。

注: 表中空白为数据缺失。

¹ 由于支出项不完整, 所以支出所占比例累计不为100%。

表5和表6分别给出了石家庄市未进行办学体制改革普通高中和进行办学体制改革高中的收费标准,这一标准是由市教育局和物价局制定的。两者之间的差别就是学生教育选择所付出的代价。石家庄市对办学体制改革高中的收费标准不同,公办校举办分校收费为9,000—10,000元/年,政府与社会力量合作举办新校、依托国办学校举办的民办学校学费为5,000—8,000元/年。

表5: 2010年石家庄市普通高中每学年收费标准

单位: 元

学校类别	学费	住宿费	电教代办费	书本作业费	高考考务费
省级示范园	600	80/300/240	无	据实	100
市区普通高中	500	80/300/240	无	据实	100
市区外重点高中	500	80/300/240	无	据实	100
市区外普通高中	400	80/300/240	无	据实	100
外国语学校	8000	80/300/240	无	据实	100

资料来源: 教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

注: 住宿费: 财政建设的80元/人。

非财政建设的: 半公寓化: 一类300元/人; 二类240元/人。

表6: 2010年石家庄高中办学体制改革学校每学年收费标准

单位: 元

转制学校类别	学费	住宿费	电教代办费
公办校举办分校	9000-10000	自定	
依托国办学校举办民办学校	5000-8000	自定	

资料来源: 教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

注: 转制学校类别如外语学校分校、省级师范性高中分校、县高中分校等等。

3、校园环境、学习和生活条件

河北省实验中学于2004年10月奠基,2005年9月开始投入使用。学校为全日制寄宿中学,占地600余亩,建筑面积21万平方米,总投资近3亿,可满足6,000余名学生的学习和生活,超过5,000人的现有学生规模。¹建校之初,学校是以“石家庄二中分校”的名义出现,后来国家政策有了变化,要求这类高中达到“四独立”,即法人独立、校园校舍独立、财务独立和教师队伍独立,于是开始采用“河北省实验中学”的名字。

学校人员的基本情况是:2010年,学校有专任教师294人,其中大多为本科学历,只有十几个人有研究生学历。从职称来看,初级教师200人,中级教师52人,高级教师4人。共有4,893名学生,其中高一1,880人,高二1,696人,高三1,317人,招生呈现出逐年增加的趋势。学校现在每个年级有30个班,每个班有60-70名学生。²

河北实验中学在硬件设施建设上投入了很多资金,这从学校的现代化建筑可见一斑,校名是由时任省长题写的。学校正门两侧有橱窗,一面摆放着校长和很多名牌大学领导和教

¹资料来自河北实验中学的宣传材料。

²资料来自教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

育行政部门领导的合影,另一面展示着学校保送和考入名牌大学的学生名单,其中有几十个人进入了清华大学和北京大学。橱窗中的宣传并没有把河北省实验中学与石家庄二中分开,借助石家庄二中所取得的成绩来宣传自己,以提高自身的名声。

学校的主楼双馨楼,取“德艺双馨”之意。学校的图书馆是又名“存真楼”,共有十层,是一个椭圆形的建筑。学校的教学楼东西各有四栋,每一栋有四层高,每一栋都有一个古典文学味道浓重的名字,比如“弘毅楼”、“明德楼”。在一栋教学楼外陈列了一个在模拟考试中取得优异成绩的学生名单,其中理科前30名和文科前20名被列为清华北大希望之星,理科31至120名和文科21至80名被列为学习精英。在学校的最西侧是体育场,现代化的塑胶跑道和篮球场。体育场的北侧是学校教师住宅区,以140平米三居为主,具有很好的居住条件。

4、管理机制:由附属走向独立

河北省实验中学在建校之初,受石家庄二中的统一管理,两校有统一的校长和法人代表。在2011年调研期间,学校法人代表正在变更过程中。二中的校长不再担任分校的校长和法人代表,分校的法人代表由分校校长担任。学校在管理方面实现了独立,基本上脱离了“名校办分校”的模式。

但是,实验中学的教师和学生还是认为两个学校是一体的。学校刘老师说:“我们是不希望实现完全独立的,因为我们希望能从石家庄二中获取更多的帮助,同时借助石家庄二中的名气是对自己的一个很好宣传。”

5、财务机制:高收费与贷款

为了促进办学体制的改革,石家庄出台了一个政策:“贷款建分校,质量促生源,政府保吃饭,收费还贷款”。

(1) 学校的收费情况

学校的收费政策是由石家庄市教育局和物价局制定的,并且一直保持了稳定。从学校建校之初开始,学校就是收取每人每年一万的学费,这是学校最主要且稳定的收入来源。随着近年来学生人数的增加,学校的学费收入也在逐年增加。学校给优秀的生源减免一定的学费,通过入学排名确定的。不过能够获得减免学费的学生数量很少,因此对学校学费收入影响并不是很大。学费以外比较稳定的收入是学生的住宿费用,学生的住宿费分为两种:八人间的为每人每年380元,四人间的为每人每年700元。尽管学校的学费较高,但是仍然有相当一部分家庭是可以负担得起的。刘老师说:“在宿舍楼建设的时候,学校考虑到可能会有家庭经济情况不好的学生,因此将学生宿舍分为四人间和八人间,但是后来发现几乎所有的学生都选择四人间。”

(2) 由“自收自支”转向“收支两条线”

在建校之初,政府投入了500万元作为启动资金,之后政府对学校并没有常规性财政拨款,经常性的开支由学费收入支付,学校按照“贷款——收学费——还款”的方式进行基本建设。学校执行独立核算、“自收自支”的财务管理办法。

2010年是学校财务管理变化的一个转折点。在2010年之前,学校一直采取“自收自支”的财务机制。中国从1999年开始建立控制导向的公共预算体制,由三个部分组成:部门预算改革、国库管理体制改革以及政府采购。在部门预算改革中,“收支两条线”是一条重要措施,其内容是部门筹集到的预算外资金要上缴到财政部门的财政专户,各部门只有向财政部门提交预算外资金的预算申请并获得批准后,才能将这些资金用来满足部门的支出需求。¹在国家

¹ 马骏. 治国与理财: 公共预算与国家建设[M]. 北京: 生活、读书、新知三联书店, 250-252.

新的财政预算体制下,学校的经济行为也受到了影响。到2010年,政府实现了把学校的财务纳入公共财政预算管理的轨道,实行“收支两条线”,即学校所有的学费收入都要上交财政,而后财政每年给实验中学拨款,用于教师工资和学校的日常开支。当问及学校尹老师“对于2010年之后的财务机制,学校教职工是欢迎呢,还是反对呢?”尹老师回答说:“老师更关心的是教师的编制问题。由于政府下拨资金有时候不能及时到位,所以学校教师的工资还是有拖欠现象。我们只是希望能够按时将工资发下来。”

另外,值得一提的是学校的贷款问题。按照收支两条线的财务管理办法,学校所有的收入都先上交政府,然后再按照学校需要进行支出,包括贷款在内。尽管学校的贷款数额巨大,但是因为学校的学费较高,并且从近期来看学校的生源不成问题,因此还贷款是没有什么问题的。尹老师提到:“目前学校的贷款还没有完全偿还,因此保持了现在这样一种财务机制,但是学校的贷款偿清了,那个时候应该实行怎样的财务运行机制,还是未知的。”

6、教师聘任体制:逐步纳入事业编制

(1) 由学校自主招聘过渡到政府统一公开招聘

在建校之初,石家庄二中援助河北省实验中学一部分师资力量。在教师待遇方面,实验中学教师的待遇要比二中好。根据刘老师的说法:“分校教师收入比总校教师收入要高一些。两校课时费、教案费、基本工资是一样的,分校的补助标准要高一些,分校老师每月可以多拿大几百。另外,分校还提供了教师宿舍。因此,有一些年轻的教师愿意到这边来工作。”

以前,教师的招聘一直是采取自主方式进行的。学校会以石家庄二中的名义进行招聘。后来变为由政府部门统一招聘教师,每年学校先把自己所需招聘的教师数量上报到市人事局和教育局,然后再由这两个部门在社会上公开招聘,进行统一考试,通过考试的应聘教师与聘用学校实行双向选择。对此作法,实验中学管理层和教师没有表示异议。

(2) 教师事业编制的转变过程

一般而言,国家人事事业编制与财政性拨款是对应的。在办学体制改革过程中,两者发生了脱节,政府不划拨财政性拨款,给人事编制(所谓的“空编”)或不给人事编制(合同制),编制内人员和合同制人员的工资福利完全由用人单位自行解决。应聘教师对于属于何种身份是在意的,因此采取何种编制是影响到学校招聘教师的一个重要因素。1999年之后,国家加强了财政预算管理,事业单位的人事事业编制与财政性拨款之间的关系又重新对应起来。

实验中学就经历了“自收自支的事业单位——依靠财政预算的事业单位”这样一个变化过程。伴随着这一过程,教师编制也经历了一个“空编——正式编制”的变化过程。建校之初,政府希望学校能以民办机制运行,因此对于新聘任教师不解决事业编制,有编制的教师都是从石家庄二中调过来的。后来,由于年轻教师希望能解决事业编制问题,于是产生了“空编”。随着实验中学财务预算机制的变化,学校教师被政府纳入了事业编制。教育行政部门组织统一的考试,无论是新聘教师还是已经工作的教师,只要通过了考试,就可以获得正式编制。语文杨老师从2004年入职以来,一直没有事业编制,直到2010年才解决了事业编制问题。他在访谈中提到:“学校扩展规模比较快,年轻教师比例大,在事业编制问题没有解决之前,出现一些教师流失现象,编制的解决对于留住教师作用还是很大的。”

7、招生机制:优质生源是竞争的核心

石家庄高中招生分为三批,第一批次包括石家庄一中、二中、正定中学、实验中学、四十二中学;第二批包括除了以上5所高中以外的35所省级示范性高中;第三批就是普通高中。

根据实验中学校长的介绍,学校从石家庄市招30%的学生,从河北其他地方招70%的学生。在石家庄市内招30%的学生时,河北省实验中学是和石家庄二中同时招的,实验中学的

录取分数低于石家庄二中 10-15 分。在石家庄之外的其他地方招收的学生,是学校的主要生源,学校对此十分重视。每年学校都要进行“摸底”,老师们分赴各地考察初中生的情况,学生也在招生工作中发挥作用,一位高二的同学在访谈中说到:她把当地初中的情况做了汇总,提供给学校作为参考。为了获得优质的生源,学校主要采取了两条措施:一是大力宣传;二是对一些优秀学生进行学费的减免。政府不允许学校自行组织招生考试,因此学校会在学生入学之后组织一次考试,排在前 50 名的学生三年只需交 3,000 元学费,50 到 100 名的学生也可以获得 1 万元到 2 万元不等的学费减免。

关于学校单独命题考试招生的问题,省教育厅的李处长做出了回答:“很多高中都希望获得单独命题考试的自主权,但是从政府的角度来讲,如果允许高中单独命题考试的话,一方面会引起生源的不正当竞争,另一方面会把省里统一组织的中考架空,政府是不会允许这种情况发生的。”

8、教学机制:围绕高考而进行

在调研中发现,学生和家长并不关心学校的办学体制,最看重的是高考成绩。因此,实验中学将高考成绩作为学校追求的主要目标,在这点上,实验中学与石家庄二中等公立高中没有什么区别。河北省实验中学管理非常严格,而这种严格被认为是取得优异高考成绩的保证。比如不准学生随便出入校园,实行严格的作息时间等。刘老师这样介绍了学生的作息时间:“我们是全寄宿制学校,学生的一天是这样度过的,早上 6:30 起床,然后跑步锻炼,之后上早自习到 7:30,然后是吃早饭的时间。8:00 开始上第一节课,上午一共有四节课。12:00 开始吃午饭,中午有两个小时的休息时间。下午 2:00 上课,一共有两节课和两节自习课,5:30 吃晚饭,6:30-10:00 上晚自习,10:30 宿舍楼统一熄灯。”

实验中学采取每月集中放一次 2-3 天假的作法,每次放假回来,学校都会组织一次大规模的考试。

我们旁听了一堂语文考试讲评课。在王老师上课的二十四班,教室一面墙上贴着的红字“他人在奋斗,他人在拼搏”,其目的是激励学生努力学习。班里共有 60 多名学生,超过了国家规定的标准班容量。王老师这节课的主要任务就是讲评试卷,题目是按照高考标准出的,尽管学生目前只是高一年级。在讲课之前,王老师公布了全班的平均分,没有说最低分学生的名字。尽管这只是一次普通的月考,学生还是非常关心自己考试成绩的。

9、外部环境:从附属母校转为依赖政府

河北省实验中学最初是以石家庄二中分校的名称出现的,石家庄二中对于分校的发展提供了多方面的支援,主要体现在以下几个方面:第一,在师资力量方面的帮助。实验中学有三分之一的教师是从石家庄二中调任过来的;第二,在资金方面,每当实验中学遇到资金问题时,石家庄二中都会给予一定的帮助;第三,在管理方面,从建校到 2010 年,实验中学与二中实行的是一体化管理,法人代表由二中校长担任,管理层中也有很多是石家庄二中的现任或退休领导。另外,实验中学的办学模式和运行机制也模仿石家庄二中的作法;第四,在招生宣传方面,实验中学一直借助于石家庄二中的名气。

2010 年之后,在政府独立办学政策影响下,实验学校逐渐减少了对石家庄二中的依赖。2011 年,实验中学建立了独立的管理机构,实验中学的法人代表不再由石家庄二中校长兼任,而是由本校校长担任。现在实验中学和石家庄二中保持的联系主要体现在:实验中学在招生和教师招聘时,还会借助于石家庄二中的名声。

笔者在与石家庄二中校务办公室的刘老师进行交谈的时候问到:“分校会反哺总校吗?”刘老师回答说:“没有这种情况,一直到现在基本上都是石家庄二中对分校在支援。”

如前所述,从2010年开始,政府加强了对办学体制改革学校的管理,实验中学与政府部门的关系加强了,主要表现在以下方面:在财务预算方面,从“自收自支”的财务机制转变为“收支两条线”;在教师招聘方面,从学校自主招聘转变为政府统一招聘;在教师编制方面,从没有事业编制转变为纳入事业编制。

总之,政府加强对办学体制改革高中的管理,将学校逐渐纳入行政管制范围。对于政府来讲,这是解决办学体制改革过程中出现的各种问题最简单和最直接的办法;而从学校来讲,被纳入公立学校管理范围,学校可以获得一些体制内的好处,如事业编制,公立学校身份有助于社会认可,因此也不反对这一转变。

五、案例分析 2: 保定市与徐水一中办学体制改革实践

办学体制改革的学校主要分为两种形式:一是名校举办分校;二是对于公立高中进行整体改革。河北省实验中学属于前者,而徐水一中属于后者。徐水一中与河北省实验中学在地域上相距较近,改革的宏观背景也相似,但是因为办学体制改革方式不同,所以在具有一些共性之外,各自表现出一些行为特点。河北省实验中学经历了一个由“公办”与“民办”之间的混合形态向公办学校运行机制转变的过程,而徐水一中则从始至终体现出更多的公立学校的特点。

1、社会经济和教育背景

徐水一中位于河北省保定市,保定市处于河北省中西部,北邻北京市和张家口市,东接廊坊市和沧州市,南与石家庄市和衡水市相连。保定市辖4市、18县、3区,另设高新技术产业开发区、白沟新城。保定是一座文化古城,有近千年的历史。全市面积22,190平方公里。2009年,全市常住人口达到1,101.66万人,其中市区106.49万人,城镇394.96万人,乡村706.70万人。2010年,该市生产总值达到2,050.3亿元,其中工业产值达到686.3亿元。财政收入达到206.1亿元。¹

截止到2009年底,保定市共有各级各类学校4,509所,在校生194.6万人,专任教师12.3万人,其中高等院校20所,在校生20.2万人,专任教师9,072人;普通高中82所,在校生19.2万人,专任教师1.2万人;初中426所,在校生34.2万人,专任教师2.6万人;小学2,289所,在校生76.7万人,专任教师4.6万人;幼儿园1,593所,在园幼儿27.3万人,专任教师1.1万人;特教学校23所,在校生1,919人,专任教师420人;教育部门所属中等职业学校85所,在校生16.8万人,专任教师6,971人。

2010年,保定市区有普通高中91所,其中省级示范性高中34所,市级示范性高中4所,一般普通高中51所,特教1所,停止招生1所,在校生188,350人,专业教师13,109人。按办学性质划分,国办高中63所,民办高中15所,办学体制改革高中13所(公办校转制2所,公办校举办分校11所)。办学体制改革高中在校生25,781人,专业教师1,579人。²

保定市下辖的徐水县在市区的北部,距市区25公里,是一个农业大县。徐水县有57万人口。2009年财政收入6.4个亿。徐水县共有5所高中,分别是徐水一中、综合高中、巩固庄中学、职业中学和民办性质的大午中学。从中考后高中的录取批次来看,第一批次是徐水一中和综合高中,第二批次是巩固庄中学,第三批次是职业中学,民办大午中学则是单独招生。在上个世纪90年代末以前,徐水县在城区只有一所普通公立高中——徐水一中,后来,新建了综合高中,2009年又将大王店中学并入巩固庄中学,这三所学校都进行了办学体制改革。

¹资料来自于保定市政府网站 <http://www.bd.gov.cn/html/bdgv/mlbd/unnlw.html>

²来自于保定市教育局关于普通高中办学体制改革情况的汇报材料。

2、保定市普通高中办学体制改革情况

在保定市下辖各县中，基本上每个县都有一所或者几所进行办学体制改革的学校。表7是该市13所办学体制改革学校的基本情况。从表中可以看出，保定市高中办学体制改革开始时间集中在1998—2004年，这正是国家和河北颁布了一系列促进高中办学体制改革政策的时候。除了保定三中金帆分校是在市区依托保定三中的分校以外，其他高中都位于保定下辖的县市，属于整体改革学校，是事业单位法人。

表7：2010年保定市办学体制改革高中基本情况

	改革时间	学校类型	产权性质	法人性质	法人代表
保定三中金帆分校	1998	分校	国有	事业法人	退休领导兼
徐水巩固庄中学	2000	整体改革	国有	事业法人	公办校长
徐水综合高中	1999	整体改革	国有	事业法人	公办校长
安国市兴华中学	1999	整体改革	国有	事业法人	公办校长
博野习斋中学	1999	整体改革	混合	其他	社会招聘
高碑店实验中学	2000	整体改革	国有	事业法人	公办校长
涞源兴文中学	1999	整体改革	国有	事业法人	社会招聘
望都一中	2000	整体改革	国有	事业法人	退休校长兼
保定物探中心分校	2002	整体改革	国有	事业法人	公办校长
徐水一中	2000	整体改革	国有	事业法人	公办校长
易水高级中学	2002	整体改革	国有	事业法人	公办校长
涿州市利华中学	2004	整体改革	混合	事业法人	社会招聘
蠡县育才中学	1998	整体改革	国有	事业法人	退休校长兼

资料来源：教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

表8是保定市办学体制改革高中教师和学生数量。从表中可以看出，13所学校有25,772名学生，1,579名教师，其中493名教师没有事业编制。各个学校的规模有很大的差别，人数最多的徐水综合高中，有279名专任教师和5,644名学生，最少的是涞源兴文中学，只有28名教师和362名学生。

表8：2010年保定市办学体制改革高中教师数量和学生数量

单位：人

	教师数量		不在编教师三险	学生数量
	合计	其中：无编教师		

保定三中金帆分校	97	97	事业序列	827
徐水巩固庄中学	122	6	事业序列	1433
徐水综合高中	279	13		5644
安国市兴华中学	58	0		1440
博野习斋中学	125	65	事业序列	1308
高碑店实验中学	147	58	事业序列	1957
涞源兴文中学	28	0		362
望都一中	75	45	事业序列	950
保定物探中心分校	55	0		287
徐水一中	167	4	事业序列	4000
易水高级中学	205	78	事业序列	3382
涿州市利华中学	95	25	事业序列	1337
蠡县育才中学	126	102	事业序列	2845
合计	1579	493		25772

资料来源：教育部教育发展研究中心 2010 年 5 月的调研报告。

注：表中空白代表数据缺失。

表 9 是 2010 年保定办学体制改革高中的财务和贷款情况。从中可以看出，13 所学校的总收入为 8,704.481 万元，其中学费收入为 5,121.882 万元，占总收入的 59%，总支出为 8,828.961 万元，支出大于收入，负债总额为 14,736.98 万元。不同学校的经费收入和支出，基本上与学校的学生规模成正比。从学杂费占经费总额的比重来看，不同学校又各有不同，有的学校只依靠学杂费收入运行，比如涿州市利华中学、蠡县育才中学，而有的学校，如徐水一中和徐水巩固庄中学，学杂费收入只占到经费收入总额的一小部分。在负债方面，校际之间的差别也很大，有的学校没有贷款，比如涞源兴文中学和保定物探中心分校，贷款数额最高的是徐水综合高中，则有近 3,500 万元的贷款。对于徐水一中来说，学费收入占总收入的 26%，其余来自于财政拨款。收入除了用于必要的开支外，剩余部分用于偿还学校的欠款。

表 9：2010 年保定市办学体制改革高中财务和贷款情况

单位：万元

	经费收入		经费支出	学校负债
	总计	其中：学杂费收入		
保定三中金帆分校	330	330	465.7	
徐水巩固庄中学	756.25	184.712	756.25	2257.5

徐水综合高中	2198.04	1415.98	2209.04	3467.1
安国市兴华中学	495.02	370	495	
博野习斋中学	415	300	417	623
高碑店实验中学	515.51	352.26	487.51	300
涞源兴文中学	57.3	54.3	56.8	0
望都一中	195	190	240	700
保定物探中心分校	378.13	20.06	378.13	0
徐水一中	1551.156	404.29	1551.156	2912.38
易水高级中学	842.075	529.28	801.375	1150
涿州市利华中学	63	63	63	1972
蠡县育才中学	908	908	908	1355
合计	8704.481	5121.882	8828.961	14736.98

资料来源：教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

注：表中空白为数据缺失。

表10和表11反映了保定市普通高中和办学体制改革学校的不同收费标准，这一标准是保定市教育部门和物价局所制定的。从表中可以看出，普通高中的收费标准保定市和石家庄市比较接近。在办学体制改革学校的收费标准方面，保定市有两个特点：对办学体制改革高中的收费标准，没有按照学校的类型进行划分，而是按照学校所在地（市区与县镇）进行了区分；第二，只有2,000元/年·生和2,900元/年·生两个标准，远低于石家庄的收费标准。在调研中发现，保定市的高中并非严格执行规定标准，实际收费达7,000—10,000元，与石家庄市的收费水平相当。

表10：2010年保定市普通高中每学年收费标准

单位：元

学校类别	学费	住宿费	电教代办费	书本作业费	其他(请注明费用名称)
省级示范性	600	400			
市级示范性	500	400			
一般高中	400	400			

资料来源：教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

注：学校类别如省、市级师范校、县高中、外语学校等。

表11：2010年保定市高中办学体制改革学校每学年收费标准

单位：元

转制学校类别	学费	住宿费	电教代办费	书作费	其他(请注明费用名称)	总计
市区学校	2900					
县镇学校	2000					

资料来源:教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

注:转制学校类别如外语学校分校、省级师范性高中分校、县高中分校等等。

表12反映了办学体制改革高中的生均经费支出和按学年收费标准情况,在生均成本方面,不同办学体制改革学校显现出了很大的差异,最高的保定三中金帆分校生均经费支出超过了2,000元,而最少的学校涿州市利华学校只有200元。另外,除涿源兴文中学之外,其他各所学校的生均经费支出既低于学校的名义收费标准,更低于实际收费标准。这就意味着保定办学体制改革高中普遍地实行了“超成本补偿”的政策,即学生所缴纳的学费不仅补偿了学校的全部运行成本,而且是学校基本建设以实现扩大招生规模的经费来源。

表1:2010年保定市办学体制改革高中生均经费支出和每学年收费标准情况

单位:元

	生均成本	收费标准
保定三中金帆分校	2695	2900
徐水巩固庄中学	676.94	1500
徐水综合高中	1528.76	2000
安国市兴华中学		2000
博野习斋中学		2000
高碑店实验中学	521	2900
涿源兴文中学	1500	500
望都一中	1263	2000
保定物探中心分校	1840	2000
徐水一中	1646.93	2000
易水高级中学	404	2000
涿州市利华中学	200	2000
蠡县育才中学	530.75	2900
平均	1164.216	2053.846

资料来源:教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

注:表中空白为数据缺失。

3、徐水一中发展概况

徐水一中始建于1958年,一直到20世纪90年代末期,徐水一中都是徐水县城唯一一所普通公立高中。在改革开放初期,作为县城唯一一所公立高中,徐水一中办学成绩令人注目,80年代一共有5位学生考入清华和北大;到90年代,徐水一中开始陷入困境,只有1名学生考入北大。从2000年开始,受国家政策允许以及现实需要,学校为了获得贷款和高收费的许可,开始进行办学体制改革。另外,县城新建了一所综合高中使一中面临着竞争压力。在这种竞争压力下,一中的办学成绩又有逐年上升的趋势,从2005年以后,每年都有一到两

名学生考入清华和北大。

在90年代以前,徐水一中的硬件设施是比较差的:学校的主楼是60-70年代之前建成的;学生宿舍还是青砖瓦房,一间房子里住着20多个学生;学校的只有200米跑道的操场,四五个篮球场中只有一个是水泥地面;食堂没有提供用餐的桌椅,学生只能回宿舍用餐。

从2000年开始,学校进行办学体制改革,获得了高额贷款,对学校的硬件设施进行了大规模改善。学校使用了电子控制的校门,进入正门是一个很大的广场,广场的中央有一个喷泉。学校的主楼是一座体现着现代化气息的建筑,是2003年建成的。在主楼后面是三座教学楼和一座实验楼。此外,2000年之后建成的还有塑胶操场和篮球场、两座学生宿舍楼,对食堂也进行了修善。

从学校的运行机制来看,徐水一中公立性质一直是很明显的,在改革前后没有明显的区别。

4、管理机制与财务机制

从学校的管理层来看,学校的法人代表是学校的校长。学校的校长有过几次变动,都是由政府任命的,与其他公立学校没有什么区别。

改革前后,学校的财务管理一直处于公立系统管理范畴,收费要上交县财政,然后再由政府下拨给学校使用。改革前后的变化主要体现在收费水平和收费生名额方面。徐水一中名义上的收费标准一直在2,000-3,000元之间变动,但实际收费是按照学生的中考成绩来确定的,以十分为一个档次,每降低10分,就需要多交1,000元学费,所以一分的价值是100元。表13给出了2000年学校的收费标准。在2000年以前,徐水一中一年招收900名学生,其中有450名是公助生,450名为自费生;在2000年以后,在逐年扩大招生规模的同时,大幅度减少了公助生的名额,只招收150名公助生,其他学生则都是自费生。按照县教育局的政策,中考分数在412分以下就不许学校再招收了,而事实上,很多学生中考成绩只有三百多分,也被徐水一中招进来了。

表2:2000年徐水一中收费标准

中考分数段(满分600分)	学费额度(单位:元)
473分以上	200
453—472分	2000
443—452分	3000
433—442分	4000
423—432分	5000
413—422分	6000
412分以下	6000—10000

资料来源:实地调研。

2011年,在财政拨款之外,徐水一中一年的学杂费收入为404.29万元。学校收取的所有学杂费都要上交县财政,使用时再从财政部门划拨给学校。2010年,学校有欠款2,912.38万元,学校债务构成如下:教师集资861.8万元,社会集资315.9万元,工程欠款1,412.5万元,学校没有向银行贷款。¹

¹数据来自教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

5、教师聘任机制：事业编制吸引了教师

在2000年以前，徐水县县城只有徐水一中一所重点高中，因此最好的师资都集中在这里。在2000年，徐水县建成了另一所重点高中——综合高中。县教育局就把徐水一中的教师资源一分为二，一半留在一中，另一半调到综合高中。为了弥补扩大规模造成的教师不足，徐水一中每年都招聘一些教师，主要来自两个方面：一是其他中学；二是新毕业的大学生。对于前者来讲，其他中学的教师比较愿意来徐水一中工作，因为一方面从农村到县城，另一方面待遇和发展机会也有所改善。对于后者来讲，大学毕业生更看重教师的事业编制问题。徐水一中共有专职教师167名，其中有153名教师是事业编制，而没有编制的教师主要为新聘教师，工作一年之后就能入编。为新聘教师解决事业编制问题，是包括徐水一中在内的所有县级中学与市区中学竞争教师资源的重要资本。

6、生源保证：复读生和外地生源

在2000年以前，徐水一中每年招生规模在900人左右。2000年之后，徐水一中的生源数量有增加的趋势。2010年，徐水一中共有在校生4,000余人，其中高一1,240人，高二1,320人，高三1,440人。¹从2006年之后，高中适龄人口开始出现减少的趋势，全县初中生的数量从最多时的15,000人减至2010年的4,000人。徐水一中之所以能够在适龄人口数降低的情况下仍然保持招生规模，主要是有三个原因：第一，徐水一中在中考录取批次中居于第一批次，生源短缺首先出现在后几个批次招生的学校；第二，徐水县的办学水平比起邻近几个县要好一些，因此吸引了其他县市的学生来徐水一中学习。另外，徐水县是距离保定市区最近的县市之一，一部分在保定市区不能进入重点高中的学生选择到徐水县来上学；第三，徐水一中办复读班，招收大量复读生。2010年，徐水一中招收13个应届班和6个复读班。为了吸引优秀复读生源，学校制定了优惠政策，对于二本线下50分之内的复读生，免去学费和住宿费。

7、教学机制：以高考优异成绩为目标

与前述河北省实验中学一样，徐水一中也实行每月放一次假的作法，一是为了保证学生有更多的学习时间，二是节省家住农村学生的往返学校所需要的时间。学校每月也会组织一次大型的考试。这些作法与当地其他普通公立高中的作法是相同的。

学生的作息时间大致如下：早上5:45起床，锻炼。6:15-7:00早自习，7:00-7:45早饭。7:45-8:10自习。8:10-12:00四节课。12:00午饭。2:00-5:30两节课和两节自习课。5:30晚饭。6:30-9:30晚自习。10:00宿舍楼统一熄灯。

8、外部环境：竞争是学校发展的动力

综合高中是徐水一中的竞争对手。在2002年高考中，综合高中取得了比徐水一中更好的成绩，对于徐水一中造成前所未有的压力。为了应对竞争，徐水一中开始在学生管理、挖掘生源方面投入更多的精力。在学生管理方面，徐水一中学习综合高中的作法，加强了细节管理，减少学生在课余活动的时间。县政府为了保证两所学校的均衡发展，也于2004年将综合高中的校长调到徐水一中担任校长。到2008年，无论是本一、本二上线人数还是考入名校学生的人数，徐水一中和综合高中两者大致相当。

¹数据来自教育部教育发展研究中心2010年5月的调研报告。

六、结语

办学体制改革是中国教育民营化的一种表现形式,另外一种形式是民办学校。中国教育民营化经历过两个发展阶段,2006年可以作为划分两个阶段的时间点。在第一个阶段,中国教育民营化出现于中国经济从计划体制向市场体制转变过程中,其产生的目的是初级而具体的,就是在政府财政经费紧张的情况下,通过收费等手段解决扩大教育规模所需要的资源短缺问题,用中国最通俗的话说就是解决“穷国办大教育”的问题。于是乎,政府放松了对教育民营行为的管制,出现了“教育产业化”的提法,允许各种办学形式自由发展,试图用市场经济手段来解决教育“供不应求”的问题。这时,民办学校和办学体制改革学校实行的“超成本补偿”政策,学生缴纳的学费不仅补偿了现时教育的全成本,而且形成经费剩余,作为扩大学校固定资产的经费来源,支付了部分未来的教育成本。从总体上看,形成了“小的民办教育规模和大的非财政性经费”的办学格局。

在教育民营化第一阶段出现的主要问题是,收费现象严重而混乱,分数与学费之间的交易,影响了低收入人群的正常生活,与社会公平问题交织在一起。于是,2001年首先从农村开始试点,为减轻农民的负担,实行税费改革,取消了对农民的部分收费项目,包括教育费附加以及教育筹集资,主要采取财政手段保证教育经费供给。这种情况从农村逐步扩大到全国范围。2006年修订的《中华人民共和国义务教育法》将义务教育规定为免费教育,由政府来履行为完成义务教育而提供经费的责任。2006年教育部等七部委下发的《关于2006年治理教育乱收费工作的实施意见》制定了更加严格和具体的规定,严禁搞‘校中校’、‘一校两制’和以改制为名乱收费。结果,北京市参与办学体制改革的中小学最终以回归公立学校而告终,河北义务教育阶段的转制学校也被逐渐被取消,部分高中被保留了下来,但是行为受到体制的约束。与此同时,中国社会也在从经济体制转型逐步向国家能力建设方向发展,包括加强和完善公共预算体系,实行新的人事制度。这对于教育部门产生了明显的影响。从此,中国教育民营化进入了第二个发展阶段。从形式上看,主要采取公共政策和行政管理的方式解决第一阶段出现的各种问题,表现出“国进民退”的趋势。从本质上看,提出了当财政经费问题不再像过去那样短缺情况下教育民营化的意义何在这样的问题。

为此,2010年制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出:“鼓励学校在教育方针的指导下,结合学校实际制定发展规划,明确办学目标,加强文化建设,开发特色课程,形成不同的办学特色和风格。……支持有条件的普通高中学校与国外知名高中交流与合作。大力支持民办普通高中教育发展,完善优惠政策,重点扶持办好一批高水平的民办普通高中学校,探索灵活多样的办学形式。”显然,第二个阶段教育民营化的目的要高于第一个阶段解决资源和经费的目的。但是,如何实现这个目标,似乎还缺乏明确的手段。政府如何在管理方式上适应这种发展变化趋势,将是中国教育民营化今后从理论和实践两个方面必须回答的问题。