

民办高等教育的财政资助

——现状、障碍与突破

毕振力 著

Minban Gaodeng Jiaoyu de
Caizheng Zizhu
Xianzhuang Zhan'ai yu Tupo



经济科学出版社
Economic Science Press

民办高等教育的财政资助

——现状、障碍与突破

毕振力 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民办高等教育的财政资助：现状、障碍与突破 /
毕振力著. —北京：经济科学出版社，2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6140 - 3

I. ①民… II. ①毕… III. ①民办高校 - 政府补贴 -
研究 - 中国 IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 239204 号

责任编辑：周国强

责任校对：杨晓莹

责任印制：邱 天

民办高等教育的财政资助

——现状、障碍与突破

毕振力 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

编辑部电话：010 - 88191350 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 14. 5 印张 260000 字

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6140 - 3 定价：48. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

本书为全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题
“政府对民办高校及其学生财政资助政策研究 (DFA100214)”
的研究成果。

序 言

民办高等教育在推动我国高等教育大众化实现的进程中扮演着举足轻重的角色。目前，民办高等教育已经从一种拾遗补缺地位转变为我国高等教育的重要组成部分。

我国绝大多数民办高校走的是“以学养学、滚动发展”的道路，即主要依靠收取学费来维持其运转。这种高度依赖学费的发展模式使民办高校存在着潜在的办学风险：生源数量的减少，招生政策变化，国际合作办学模式的高等教育机构进入，政府财政对公办高校大投入及其教师待遇大幅度提高，都将直接影响到甚至于“威胁”到民办高校的正常运作及可持续发展。

资金问题是实现民办高校可持续发展遇到最为根本性的问题。政府的财政资助是解决民办高校资金问题的最为直接的手段。政府对民办高校的财政资助，正在经历一个由应然到实然的渐进过程，这个过程的推进艰难而曲折。其中的原因，有思想观念的转变问题，举办者办学营利问题，财政保障能力问题，支持的技术手段问题，研究不足也是其中原因之一。

中国民办教育研究还很不充分，对民办高等教育的研究也更是欠缺，而其中对民办高校的财政资助的系统研究，就更是形成一个自然的“理论凹地”。作为全国教育科学规划基金项目研究成果，《民办高等教育的财政资助——现状、障碍与突破》这本专著填补了这一方面的空缺，很是值得庆幸。

本书作者曾经在民办高校从事过管理工作，对民办高校面临的问题和困境有切身的体验。在大量的文献研究、系统的理论阐述、全面的实践总结的基础上，作者对民办高校财政资助及其相关的管理政策提出了具体的、可操作性的政策建议。

总之，中国民办教育的发展正步入一个全新的大格局、大转型、大整合和大变革的时代。对营利性或非营利性的区分，体现国家法律制度对民办教育不同发展模式的认同和取向；对营利性或非营利性的选择，体现学校举办者对权利、义务取舍和对政府的信心。今后，对营利性和非营利性民办高校采取差异性的扶持政策，对非营利性民办高校财政资助迈出更大的步伐，实现民办高等教育的可持续性发展，需要法律制定者提供科学而完善的政策体系，需要民办教育管理者对法律政策的一以贯之，也需要学界对理论和实务问题的深入研究。期待着更多民办教育的研究新成果的出现。

张世平

目 录

第一章 高等教育中的私立（民办）大学	1
第一节 私立大学	1
一、私立大学的概念	1
二、私立大学的规模	2
三、私立大学的特征	4
第二节 我国的民办高校	7
一、民办高校的类型	7
二、民办高校的规模	9
三、民办高校的层次结构	13
四、民办高校的地域分布	16
第二章 私立高等教育财政资助的理论与实践	21
第一节 私立高等教育财政资助的理论	21
一、私立高等教育政策体系的构成	21
二、私立高等教育资助的理论依据	24
三、私立高等教育经济资助的方式	34
四、私立高等教育财政资助的策略	41
第二节 私立高等教育财政资助经验借鉴	44
一、美国的经验借鉴	44
二、日本的经验借鉴	50

三、韩国的经验借鉴	60
四、中国台湾地区的经验借鉴	64
第三章 民办高等教育财政资助的现状与问题	72
第一节 民办高校财政资助	72
一、民办高等教育财政资助政策	72
二、民办高校财政资助统计分析	79
三、部分省（区、市）财政资助情况	81
四、民办高校财政资助评价	97
第二节 民办高校学生财政资助	102
一、高校学生财政资助政策	102
二、民办高校学生资助的意义	106
三、民办高校学生资助状况研究	108
四、民办高校学生资助评价	117
第三节 民办高等教育财政资助的障碍	118
一、民办高校自身的体制问题	118
二、民办高校认识上的偏见	120
三、政府财政能力的限制	124
第四章 民办高等教育财政资助的对策与建议	127
第一节 政府对民办高校的资助	127
一、设立中央财政转移支付专项	127
二、改进地方财政资助的方式	133
三、提高民办高校教师社会保障待遇	136
第二节 政府对民办高校学生资助	140
一、保证民办高校与公办高校学生同等的资助力度	140
二、建立基于学费标准的助学贷款制度	141
三、针对民办高校学生实行教育券制度	144
第五章 民办高等教育政府管理制度的重构	146
第一节 民办高校政府管理概念	146
一、政府管理的内容	146
二、政府管理存在的问题	148
三、政府管理的改进思路	149

第二节 民办高校产权制度	151
一、产权制度的法律规范	151
二、产权制度法规的实施	154
三、关于举办者或出资人财产权益的争论	159
四、关于民办高校产权政策调整的建议	164
第三节 民办高校分类管理制度	167
一、分类管理的概念界定	167
二、民办高校类型划分的标准	169
三、民办高校类型	172
四、分类管理的对策建议	174
第四节 民办高校办学过程管理	178
一、构建民办高校评估制度	178
二、改进民办高校的督导制度	187
三、改革民办高校的招生方式	190
四、规范民办高校学费标准	196
附录 1 广东高校大学生资助调查问卷	201
附录 2 有关重庆市民办高校本科学生生均公用经费财政补助标准的 通知	204
附录 3 北京市民办教育发展促进项目管理办法	205
附录 4 陕西省民办高等教育发展专项资金管理暂行办法	209
附录 5 内蒙古民办教育专项资金管理暂行办法	213
参考文献	216

| 第一章 |

高等教育中的私立（民办）大学

第一节 私立大学

一、私立大学的概念

（一）非营利私立大学

私立大学指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，面向社会举办学历教育机构。一般情况下，私立大学仅指非营利性的私立大学。

美国国家教育统计中心（NCES）在界定私立学校或私立机构时采用了以下三个条件：①由州、联邦政府或其分支机构以外的个人或机构控制；②通常主要由政府公共资金以外的资金来支持；③其教学计划的实施，学校的运行取决于公共选举或任命的官员以外的人。

根据日本 1949 年《私立学校法》的规定，非营利私立学校应满足以下三个条件：①应由属于特别法人的“学校法人”设立，企业等社会组织或公民个人是不能直接设置非营利性私立学校的；②拟设学校法人者必须有旨在设立学校法人的捐赠行为；③学校法人解散时其财产的转接者必须限定为学校法人或教育机构。

（二）营利性私立大学

营利性私立大学是在一些国家出现的与传统的私立大学不同的新型私立大学。这类大学以营利为目的，经过政府机构认可，具有颁发学士学位以上学位证书资格的教育机构，其一般以“大学”或“教育公司”命名。许多国家的法律并不允许承担学历教育的高等教育机构具有营利性，因此合法的营利性私立大学仅存在于部分法律允许的国家中，这些国家包括美国、南非、巴西、乌克兰。这种营利性私立高校是按现代企业制度运作，在税收方面其与企业同等对待。

在美国，营利性大学在所有制类型上共有三种形式：一是上市公司型院校，Laureate 是美国最大的高等教育公司，其通过股票市场融资，不仅在美国境内多个地方办学，而且还收购了智利、墨西哥等国的一些私立学校，从事营利性高等教育活动；二是独资企业型院校，这种院校由某一个企业家个人或其家庭成员出资创办；三是合资企业型院校形式，其资金来自于两个以上个体或独资企业，共同的兴趣和追求把他们联系在一起。^①

（三）公私混合型私立大学

在部分国家，如加纳、南非、捷克、德国、印度、立陶宛等国，出现了一些公私界线模糊的混合形态，即所谓的“公私合作伙伴关系”大学（public and private partnership, PPP）。对于私立方来说，主要是为了增强自身的合法性；对于公立方来说，则是为了增加经费收入，弥补办学经费之不足。合作双方都达到了自己的利益，形成了互惠互利的合作伙伴关系。^②

二、私立大学的规模

在美国等一些国家，私立大学开高等教育之先河。从 1636 年创建哈佛学院开始，殖民地时期的学院几乎都是由教会或私人兴办，由于这些学校在办学过程中都接受殖民地政府的经济资助，因此大学的公、私之分并不明

① 周保利，闰桂娥：二战后美国营利性大学的快速发展及其历史意义 [J]，河北师范大学学报（教育科学版），2012（11）

② 阎凤桥：私立高等教育的全球扩张及其相关政策 [J]，教育研究，2010：95-101

确。1819 年，达特茅斯学院诉讼案的判决标志民主党政治家们改造高等学校努力的失败，各州政府开始兴建公立大学，私立大学的地位得到巩固，美国公私立大学界限开始分明。

在相当一部分国家，私立教育与高等教育大众化相辅相成。20 世纪 80 年代以后，高等教育私有化开始兴起，并自此迅速发展起来。这一转变主要体现在以下三个方面：公立院校教育经费中来自私有资源的部分有不断扩大的趋势；进一步加强了大学与企业的合作与交流；在规模、声望或影响力等方面，私立院校在高等教育系统的重要性日益增强^①。进入 21 世纪，许多国家私立高等教育的发展速度超过公立高等教育。据估计，在世界高等教育总规模中，私立高等教育部分约占 30%。也就是说，在世界接受第三级教育的 1.5 亿学生中，约有 4500 万学生在私立高等教育机构接受教育。

世界范围私立高等教育的增长呈现明显的地域差异（见表 1-1）。在西欧的大多数国家，私立院校有所增长，但它们只占很小的比例，公立大学仍然占主导地位，西欧 95% 以上的学生进入公立院校。在东欧和前苏联地区，公立大学缺少规模扩张的资金，对新的私立院校设立不特别限制促成了私立高等教育的发展，上述地区因此成为欧洲私立高等教育发展最快的地区。罗马尼亚、波兰、格鲁吉亚以及乌克兰的私立高等教育发展尤为迅速，匈牙利、俄罗斯和捷克等国的发展速度则相对缓慢一些。这些国家的私立高等教育从零开始，上升为整个高等教育的 10%、20% 甚至 30%。（参见表 1-2）

表 1-1 私立高等教育地区发展

高	中	低
东亚	北美	西欧
拉美	中欧和东欧	英联邦
	非洲英语区	非洲法语区
		阿拉伯

资料来源：Svava Bjarnason, Kaiming Cheng, John Fielden, Maria-Jose Lemaitre, Daniel Levy, and N. V. Varghese. A New Dynamic: Private Higher Education [R]. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, 2009, 28。

^① 罗杰·盖格. 私立高等教育的公共性 [J]. 盛晓明, 译. 阎凤桥, 校. 北京大学教育评论, 2005 (4): 23-29

表 1-2

私立高等教育国家发展

占 比	发达国家	发展中国家
0% ~ 10%	德国、新西兰	古巴、南非
10% ~ 35%	匈牙利、美国	埃及、肯尼亚
35% ~ 60%	无	印度、马来西亚
60% 以上	日本、韩国	巴西、印度尼西亚

资料来源：Philip G. Altbach, Liz Reisberg, and Laura E. Rumbley. Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution [R]. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, 2009, XIV。

亚洲和拉美是私立高校学生数量增长最快的地区。日本、韩国、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚等国私立高校学生数量占学生总数的比例较高，印度私立高校学生数量占全国高校学生总数的 30%，名列世界第二，仅次于美国。澳大利亚和新西兰私立高校学生占全国学生总数的比例较低，分别为 3% 和 10%。拉美私立高校学生数量保持着较大规模，占全国高校学生总数的 47%，巴西、智利、哥斯达黎加、萨尔瓦多、秘鲁等国私立高校学生的比例超过了 50%。^①

美国许多最著名的大学是私立的，但 80% 以上的美国学生进入公立高等院校，这个比例在过去半个世纪中一直比较稳定。

三、私立大学的特征

(一) 私立大学发展模式多样性

虽然全世界绝大多数私立教育机构有一个共同特点，即他们都是私立团体或私人为特定目的而兴办的，但私立学校的特征，诸如教育的社会使命、在高等教育体系中构成、私立大学办学水平、私立大学之间的差距、得到政府的资助等方面呈现相当大的差别。私立高等教育的特性很难界定，大多数国家大部分私立院校处于声望等级的底端，然而也存在一些声誉高、倍受尊重的私立大学。私立中学后院校趋向于小规模与专门化，但是也存在一些大

① 赵长兴. 世界私立高等教育的发展特点 [J]. 世界教育信息, 2009 (7): 41-44

型的多目标私立大学。对私立高等教育模式进行研究存在着分类标准和分类方法上的困难。为了解决这一问题，部分研究者提出了多种方案和办法，相关研究整理汇总见表1-3。对私立高等教育模式的界定有三个视角：一是一国（地区）的私立大学同其他国家和地区进行比较；二是一国（地区）私立大学与本国（地区）的公立大学对比；三是就一国（地区）私立大学之间比较。三个视角指向一个目标：描述私立教育的特征。笔者在列举国内外研究者在私立高等教育模式界定过程中所采用的标准基础上，提炼出两组关键词：一组是私立大学的地位、作用、办学水平，另一组是私立大学发展的历史背景、政策倾向、办学动机等。这两组关键词之间形成因果关系，前者是果，后者为因。

表 1-3 私立大学的分类方法

研究者	划分类型	划分标准
罗杰·L. 盖格 ¹	大众型 公立-私立平行型 边缘型	相对于公立学校的作用
罗杰·L. 盖格	研究型大学（更好） 城市大学（更多） 文理学院（更多样）	功能与办学水平
菲利普·阿尔特巴赫 ²	研究型大学 宗教附属大学 专业教育机构	功能与办学水平
丹尼尔·C. 列维 ³	同型 多样化	私立大学之间差异
魏贻通 ⁴	大众型/中间型/少数型 高重心型/双向型/低重心型 骨干型/主力型/补充型 重视型/过渡型/忽视型	规模数量 办学水平 地位作用 政策支持
高金岭 ⁵	极端国有化体制 极端私营化体制 混合型体制	办学体制
王留栓 ⁶	私立主导型 公私平衡型 私立补充型	相对于公立地位

续表

研究者	划分类型	划分标准
雷家彬 ⁷	私立大学先发型国家私立大学 公立大学先发型国家私立大学	私立大学办学历史
阎凤桥 ⁸	营利性 非营利性	办学动机

注：1 罗杰·L. 盖格，私立高等教育与公共政策：私立高等教育在经济现代化过程中的角色 [J]，刘红燕，译，阎凤桥，校，北京大学教育评论，2003（7）：21-25

2 菲利普·阿尔特巴赫，私立高等教育之变革 [J]，浙江树人大学学报，2006（7）：15-18

3 丹尼尔·C. 列维，多样性优势：把握私立高等教育的全球浪潮 [J]，浙江树人大学学报，2012（3）：17-23

4 魏贻通，国外私立高等教育的模式与作用研究 [J]，厦门大学学报（哲社版），1995（1）：104-109

5 高金岭，国际视野中的私立教育发展模式研究 [J]，教育理论与实践，2000（11）：19-23

6 王留栓，世界私立高等教育发展模式及其对中国的启示 [J]，浙江树人大学学报，2005（5）：9-12

7 雷家彬，公立与私立大学的特征：历史的视角 [J]，教育发展研究，2009（17）：19-23

8 阎凤桥，私立高等教育的全球扩张及其相关政策 [J]，教育研究，2010（11）：94-100

（二）公、私立大学走向趋同与模糊

公、私立高等教育之间的界限变得模糊。这种变化来自三个方面：首先，私立高等教育本身的变化。私立高等教育的作用进一步提升，社会地位日趋彰显，由补充角色迈向中心舞台。政府采取多种方式对私立高等学校予以资助。在一些国家里，政府对私立院校的资助越来越多。政府在为私立大学提供资助的同时，也加强了对私立大学的控制。在学校设置要求和学术规范上，公立和私立大学基本执行相同的标准。几乎所有国家和地区都规定，无论是公立大学或是私立大学，都要接受专业评估机构的评估认证，师资队伍、专业水准、实验条件、图书资料等必须达到规定的标准。其次，公立大学的私有化进程加快。公立大学越来越多地通过多种渠道接受企业、团体、私人的资助，为一些机构培养人才或承担科研任务以及其他服务。公立大学办学经费由其他渠道获得经费所占的比例越来越大，政府拨款所占的比例越

来越小。再次，公立大学与私立大学之间的互动加强。公立机构以各种方式介入私立机构或市场活动，而私立机构也以各种方式接受公共资助，学校资金来源呈现多样化的特点。总之，纯粹意义上的公立机构减少，私立大学，尤其是非营利性私立大学和公立大学以不同的方式提供高等教育服务，共同成为社会公共事业的重要组成部分。

第二节 我国的民办高校

20 世纪 80 年代以来，随着经济体制改革的进一步深入，市场经济体制的逐渐建立和发展，社会对高等教育需求进一步增强，公立高等教育无法满足高考学生就读大学的需求，民办高等教育逐渐出现并发展起来，它的存在和发展在一定程度上缓解了政府高等教育资源短缺和民众日益增长的高等教育需求之间的矛盾，为国家培养了大批应用型人才，减轻了政府办教育的负担。民办高校在自谋发展的过程中成为我国高等教育大众化发展中一支不可忽视的重要依靠力量。

一、民办高校的类型

民办高校是我国的特定称谓。有学者将其等同国外的私立大学^①。民办高校指企事业组织、社会团体及其他社会组织和个人利用非国家财政性教育经费依照国家和教育行政部门制定的高等学校的设置标准，面向社会举办的实施高等学历教育的学校。根据教育部的规定和认可，现阶段中国实施学历教育的民办高校主要有三种类型。

（一）民办普通高校

民办普通高校以本、专科办学层次为主，少部分学校取得了硕士学位授予资格。此种类型的民办高校是我国出现最早的民办高校。在 20 世纪 90 年代中期以前，举办者从办培训班或开展自学考试助学做起，逐步过渡到学历

^① 李青. 民办高校政府管制：模式重构研究 [M]. 北京师范大学出版社, 2011: 9

教育。从 90 年代中后期开始，一些有一定资金基础的民营企业乃至上市公司以一次性投资的方式介入民办高等教育。与此同时，原来依靠较少资金投入的民办高校，也开始利用各种融资手段，包括贷款和集资等方式，加大了投资力度。根据教育部于 2008 年发布的《独立学院设置与管理办法》规定，部分独立学院转设为本科层次的民办普通高校。

从总体来看，无论是以较少资金投入还是一次性资金投入举办的民办高校，都属于投资办学。所以，有学者认为，投资办学是改革开放之后我国民办教育的基本特征。这种投资办学模式，既区别于中外历史上捐资举办的私立高等教育，也区别于 20 世纪 90 年代前后西方出现的私立营利性大学。^①

（二）独立学院

独立学院指实施本科以上学历教育的普通高等学校与国家机构以外的社会组织或者个人合作，利用非国家财政性经费举办的实施本科学历教育的高等学校。《国务院办公厅关于加强民办高校规范管理引导民办高等教育健康发展的通知》（国办发〔2006〕101 号）明确到：“本通知所称民办高校是指实施本、专科学历教育的民办高等学校。独立学院及其他民办高等教育机构参照本通知规定执行。”

这种由地方政府和公办高校利用国有资产合作创办的“独立学院”，尽管其采用民办机制，按照民办学校的模式运行，其发展主要依靠所收学费，但其所有权性质应为公有，属于公办学校。该类型“独立学院”本身，亦应属于国有财产。从其主体构成和行为特征看，地方政府是此类“独立学院”的举办方之一。由于此类“独立学院”的举办者中包含了政府，所以，按照《民办教育促进法》的规定，此类“独立学院”并不符合民办学校的法律特征。

但是与原有的公办高校相比较，此类“独立学院”也有明显的不同，突出反映在以下两点：一是此类“独立学院”并不是由政府单一举办，地方政府与高校的合作关系必然体现在其产权关系、管理制度等方面；二是此类

^① 潘懋元，邬大光，别敦荣：我国民办高等教育发展的第三条道路[J]．高等教育研究，2012（4）：1-8