

民办高等教育研究

MINBAN GAODENG JIAOYU YANJIU

陈磊 主编



武汉理工大学出版社
Wuhan University of Technology Press

全国高等教育科学“十五”规划重点研究课题

民办高等教育研究

主 编 陈 磊

副主编 林广志 李晨辉 肖 静

武汉理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民办高等教育研究/陈磊主编. —武汉:武汉理工大学出版社,
2008.9

ISBN 978-7-5629-2831-7

I. 民… II. 陈… III. 民办学校:高等学校-研究-中国
IV. G648.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 136817 号

出版发行:武汉理工大学出版社

<http://www.techbook.com.cn> 理工图书网

地 址:武昌珞狮路 122 号

邮 编:430070

印 刷:武汉理工大印刷厂

开 本:890×1240 1/32

印 张:13.625

字 数:341 千字

版 次:2008 年 9 月第 1 版

印 次:2008 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1—1000 册

定 价:32.00 元

(本书如有印装质量问题,请向承印厂调换)

序

中国民办高等教育已经有了 25 年的艰辛发展历程。25 年来,民办高等教育从无到有,从小到大,办学规模逐渐扩大,办学层次逐步提高,整体结构不断优化,综合实力不断增强,已经成为我国高等教育重要的组成部分。中国民办高等教育的发展,对于推进我国高等教育的发展、缓解社会升学压力,对于提高国民素质、推动高等教育体制改革等,都做出了一定的贡献。因此,回顾 25 年来民办高等教育的发展历程,总结经验,汲取教训,面向未来,对于民办高等教育乃至中国高等教育的未来发展,无疑具有十分重大的意义。

就是在这种形势和大环境下,多年来,陈磊教授和他带领的学术团队潜心致力于中国民办高等教育的研究,力图通过对“国立”和“民营”两种不同体制下办学的比较,探求不同投资体制、不同管理模式下大学发展的内在规律和利弊;研究民办高等学校发展的现状、存在的问题和解决的途径。为此,他花费了五年多的时间连续指导了四届研究生,完成了 7 篇有关的硕士论文,发表了十余篇相关成果论文,并先后完成了国家“十五”教科研究重点课题《加入 WTO 后中国民办高等教育发展战略研究》和湖北省 2005 年度人文社会科学研究项目《湖北省民办高等教育发展战略研究》。为了深入了解民办高校的发展现状,他曾多次带队赴陕西、广东、湖北、河南等地的教育主管部门和民办高校进行调查研究,以获取第一手资料,为本书的撰写和出版打下了良好的基础。

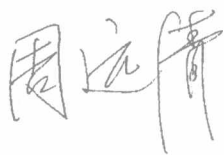
《民办高等教育研究》一书从理论和实践的结合上对中国民办高等教育的办学宗旨、办学模式、办学效益、教育质量、资源运作、

2 民办高等教育研究

资金筹措和内部管理等重大问题进行了较为深入的研究探讨,所阐述的问题既有理论又有实践,既有宏观观点又有个案分析,是一部比较系统地论述中国民办高等教育的好书。无论对教育工作者还是对民办高校的管理人员都有一定的参考借鉴价值。

值此陈磊教授主编的《民办高等教育研究》一书即将出版面世之际,我谨表示由衷的祝贺,并以此为序。

国家教育部原副部长
中国高等教育学会会长

Handwritten signature of Zhou Yizheng in black ink.

前 言

党的第十七次全国代表大会郑重提出,要坚持科学发展观,在科学发展观的指导下又好又快地发展我国国民经济,建设中国特色社会主义。所谓科学发展观,就是全面、协调、可持续的发展观。坚持以人为本,是科学发展观的核心内容;促进全面发展,是科学发展观的重要目的;保持协调发展,是科学发展观的基本原则;实现可持续发展,是科学发展观的重要体现;实行统筹兼顾,是科学发展观的总体要求。而落实科学发展观,全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会,教育肩负着重大的使命。

我国民办高等教育的发展也必须坚持科学发展观。近年来,随着我国高等教育的大发展,我国民办高等教育也经历了恢复、调整、发展的历程。如今,无论在规模还是质量上都有了很大发展,并逐渐成为我国高等教育的重要组成部分。专家预测,未来 20 到 30 年将仍然是民办高等教育的快速发展期。当前,民办高等教育遇到的困难、出现的问题,都是发展中的困难和问题,必须也只能在发展中予以解决。今后几年我国民办高等教育的发展,在全局上必须坚持“巩固、深化、提高、发展”的原则,一方面要开拓创新,深化改革,坚持积极发展;另一方面则要把握发展节奏,不断加大投入,提高质量,抓紧解决、消化现有发展中的问题与矛盾,确保自身发展沿着持续、健康的良性轨道前进。

科学发展观的着眼点是对现代化建设进程中各个方面重大事物总揽全局、统筹兼顾、全面协调、突出重点、促进共同发展。它作为一种分析问题、解决问题的思路和策略,对于未来中国民办高等教育的改革和发展同样具有十分重要的指导意义。

II 民办高等教育研究

从科学发展观的理念和原则来看,我国民办高等教育的发展无论是在宏观上还是在微观上都还存在很多非科学性的弊端。

首先是外部政策环境的不完善。虽然法律的基本框架已搭建,但民办高校并未获得与公办高校同等的法律地位,受到同样的重视,这反映在遇有重大政策调整时,有关部门缺乏与民办高校必要的沟通交流,甚至还沿用对公办高校的管理模式来规范民办高校的税收、收费等做法,缺乏对民办高等教育深刻的理解和长远的战略眼光。在学校产权归属、税收优惠和投资鼓励、中外合作办学以及民办高校教师身份认同、学生财政资助等方面都存在不清楚、不协调、不一致的地方,由此带来相对应的政策环境不稳定,政策信息不对称,政策执行不公正等现象的时有发生,这都严重阻碍了民办高等教育的可持续发展。

其次是民办高校自身的发展缺乏合理的规划与布局。部分地区的教育部门对于当地民办高校的发展规模缺乏科学的规划与合理的调控。目前民办高校的突出问题主要表现为“四多、四少”,即:经济发达地区多,经济欠发达地区少;公办高校集中地区多,公办高校匮乏地区少;大城市多,中等和小型城市少;东部地区多,西部地区少。由此带来的问题是经济和教育条件相对发达的地区,民办高校间恶性竞争,校舍盲目扩建,专业设置雷同,师资匮乏,生源紧张;而经济和教育条件欠发达地区,民办高校则发展缓慢,数量偏少,形式单一,水平偏低。这些都在根本上阻碍和限制了民办高等教育的全面和协调发展。

第三是民办高校内部主体发展不完善。民办高校是民办高等教育的微观主体,其发展完善的程度直接决定民办高等教育能否全面、快速、可持续发展。目前民办高校自身的弊病主要表现在:

内部管理体制不健全。部分民办高校的举办者没有明确的办学理念 and 合理的办学定位,急功近利,盲目跟风。学校内部组织管理体系更表现为家族式管理,法人治理结构不完善,组织结构混

乱,责、权、利不清,缺乏权力制衡机制和风险防范机制,管理粗放、平庸、同质化倾向严重。

自我筹资体制不健全。绝大多数民办高校凭借创办学校的个人或企业的原有关系,由一些社会企业提供担保向银行短期贷款或直接向社会企业和个人短期借贷,这种方式使得民办高校的发展最终会陷入资金匮乏的困境。另外,我国民办高校多数是由几个公民个人或一两个企业实体投资创办,它的机构组成在一定程度上限定了其自身融资的能力。近年来,由于支持者耐心、信心的减退,导致民办高校融资的渠道日益狭窄乃至最终枯竭。

营利性办学目的和短期功利行为。尽管《民办教育促进法》中明确规定:民办高校的举办者不得以营利为办学目的,但不少民办高校的举办者依法办学的观念和意识仍然十分淡薄,急功近利。有些学校只是以营利为目的,为了追求经济效益最大化,对民办教育进行纯“产业化”、“商业化”运作,这些举办者办学的功利性非常突出,根本不遵循教育规律,忽视学校长期发展相关软硬件的建设,导致民办高校的发展陷入恶性循环的轨道。

内部产权不清。内部产权不清是制约民办高校健康发展的极大障碍。我国民办高校产权当前存在的主要问题有产权关系主体的权利与义务不对称,法人财产权落实不到位,财产权的最终归属不明确。没有明晰的产权划分,民办高校又何谈健康、持续的发展呢?

第四是“独立”二级学院的出现造成民办高校之间的不公平竞争。“独立”二级学院作为我国高等教育改革和发展的一种新的办学模式,已成为我国高等教育发展中的一支重要组成力量。依仗主办学校的品牌和资源优势,二级学院几年来得到迅猛发展,一定程度上满足了社会一部分人对接受高等教育的需求。与此同时,我们也必须清醒地认识到,多数独立二级学院的办学体制和运作方式都与国家的有关法规政令不相符合,存在“举办者不负责、负

IV 民办高等教育研究

责者不当家”的问题,举办者作为独立法人,对教育质量不负责任;而各级经营管理者“身在曹营心在汉”,既靠“公立”为本,又靠“私立”牟利,临时观念强,雇佣思想严重,所以造成了独立二级学院责任不明,产权不清,内部管理混乱。这些问题都影响了其他民办高校的健康发展,破坏了公平竞争的游戏规则,影响了民办高校生存和发展环境的良性运行与发展。

民办高等教育要想取得长足进步,在未来赢得可持续发展的空间,就必须在科学发展观的指导下统筹兼顾,协调发展。

我国民办高等教育要实现科学发展必须着重解决以下几个问题:

第一,要加强立法,为民办高等教育的发展营造宽松的外部政策环境。

建议有关部门,尽快明确“要求合理回报”的民办高校的税收优惠政策,对“要求合理回报”的学校不能有歧视性的政策;建议立法机关就民办高校产权属性和剩余财产的处理作出具有法律效力的明确解释,使各级人民法院和检察部门能够统一使用法律标准,各级行政主管机构能够对民办高校依法实施资产监管,民办高校能够依法办学并依法维权;将民办高校收费项目和标准的制定权交给学校,收费方式和退费办法由学校自主制定,审批和备案程序要简化;逐步放开民办高校招生的政府控制计划,由民办高校根据自身办学条件和社会人才需求状况来自主确定招生专业、招生规模和录取办法(实行主管机关备案制);建议各级政府依法设立民办教育发展专项资金,扶持民办高校发展,表彰奖励先进;积极培育扶持民办教育的行业协会和中介服务组织,使他们能够在协助行政管理、规范市场秩序、提供信息服务和加强行业自律等方面发挥作用;切实规范民办高校举办者的准入与退出机制。

当前,我国民办高等教育已经步入了法制化轨道,进入了新的发展时期。政府部门应树立民办教育的主流价值观,依法落实民

办教育同公办教育同等的法律地位和办学自主权,积极推进公正、公平和透明的竞争环境建设;加大对民办高校的支持力度,放宽对民办高校在某些办学行为方面的行政管制;建立完善良好的政策环境,继续吸引民间资金投入办学;切实维护民办学校举办者、师生的合法权益,规范、扶持民办高等教育健康持续发展,使《民办教育促进法》真正落到实处。

第二,民办高校必须统筹兼顾,积极完善自身的发展。

民办高等教育要实现自身可持续发展,不仅需要外部政策制度环境的优化与完善,更需要民办高校认清形势,准确定位,加强内部机制的改革和校际之间的良好合作,构建民办高校自身可持续发展的运行机制。

要大力加强内部改革,为规范和健康发展铺平道路。科学定位,打造品牌。民办教育发展到今天,已经到了品牌竞争的年代,民办教育的发展历程实际上就是一个不断打造、维护、完善、发展自己品牌的过程。民办高校必须树立品牌意识,在专业设置上突出“针对性”,课程结构突出“高职性”,教学环节突出“实践性”。就目前或者未来发展来说,民办高校应积极以地方经济和社会发展需求为目标,重点培养出更多应用型、技能型的人才,在培养规格上突出学生的动手实践能力和创新水平,这应成为大多数民办高校正确的定位选择,也是民办高等教育获得可持续发展的核心所在。

优化师资结构,构建可持续发展的师资队伍是民办高校的立校之本。就民办高校而言,可持续发展的师资队伍至少具备以下三个明显特征:一是具有足够数量且相对稳定的专职教师队伍,专职、兼职教师保持合理的比例;二是要有一个合理的可持续发展的师资年龄结构;三是以学科为单位,形成一个可持续发展的师资梯队;四是要培养具有可持续发展的知识结构、素质意识的教师。同时,注重“双师型”(既是教师又是工程师、或经济师)教师的培养,

是民办高校走向可持续发展道路的有效途径。

引入现代企业管理制度,实行教育资产的优化运作方式是提高办学效益的关键。民办高校应借用现代企业管理制度和经营理念,走集团化发展道路,实行资产按产业机制运作,学校按教育规律运作的双重运作机制。在校产运作中,运用企业保值增值,为学校的可持续发展提供财力和物质保证,按产业化运作的要求,建立和完善法人治理结构。

正确处理好规模、质量和效益的关系是民办高校可持续发展的重要保证。我国的民办高校大多是依靠滚动发展起步,走的是以学养学的路子。民办高校发展初期曾经依靠规模扩张取得了巨大成效,但规模扩张的“双刃剑”,也在民办高校发展中留下了深深的烙印。民办高校在进行规模扩张的同时,应保持对规模扩张“度”的把握,保持民办高等教育的质量和发展后劲,使其具有可持续发展的能力。

要进一步加强民办高校的校际合作。现阶段,我国的大部分民办高校相互之间信息封锁、缺少沟通,这导致了学校间采取不合作的行为方式,使民办高等教育系统整体受损。因此,民办高校应该在未来加强校际间的合作,这种合作既可以体现在办学实践过程中建立民办高校的“常春藤”合作联盟,也可以体现在民办高校之间共同开展针对民办高等教育的理论研究,成立“研究会”。

笔者认为,通过理论研究和实践操作中的双向“合作”,有利于民办高校间先进的办学思想和管理经验的交流和传播,加大优质教育信息和教育资源共享的力度,杜绝狭隘办学造成的恶性竞争。民办高校之间只有建立互相支持、互相交流、互相学习、共同发展的良好合作关系,才能为民办高等教育的全面发展创造良好的内部氛围,使我国的民办高等教育走上良性发展道路。

第三,对于部分办学实力较弱的公办高校实行管理体制改革,为民办高等教育注入新鲜血液。

之所以提出部分办学实力弱、办学质量差的公办高校实行管理体制的改革,主要基于以下几方面原因:政府投入不足,学校内部管理不善,导致了部分学校办学效率低下,专业设置缺乏灵活性。因此,政府应该下大力气,动大手术,积极实施部分公立高校的管理体制的改革,借用现代企业管理制度,创新办学理念与运行机制,采用民营化运作方式,使这些长期落后的弱势公办高校得以展现新的生机,同时也可为我国民办高等教育注入新的力量。

在生产力发展水平不高、政府教育投资不足、人们思想觉悟有限的现实社会阶段,通过管理体制的改革,克服极少数公办高校的办学弊端,是发展地方高等教育和职业高等教育的一条可选之路。我们应该既遵循教育规律,又要解放思想,要改变原有的陈旧观念,树立新的认识:私有并不是“丑”,“私”与“公”并不对立,民办高校的投资者也是大学办学的可信力量,民营高校是公立高校的同盟军。

公办高校体制改革可分类采取公办民营、民办民营两种方式,尝试引入社会资金,在明晰产权的前提下,鼓励结构重组和资产转让。公办高校体制改革可考虑先以试点的方式进行。目前我国已有公办高校成功改制的案例,如:浙江宁波万里学院,改制前是浙江农技师专,是浙江省有名的“薄弱高校”,改制后由浙江万里教育集团举办,实行以改变投资体制为主的全新的办学模式,灵活的民营机制为学校未来的发展注入了新鲜血液。

第四,民办高等教育应积极引进外资,采用国际化办学理念,走国际化发展道路。

高等教育国际化是大势所趋,我国民办高等教育要适应世界变化的需要,也必须走国际化发展道路。所以,我国民办高等教育应抓住加入世界贸易组织后良好的发展机遇,实施国际化发展战略,积极引入外资,改善现有教育资源,学习国外先进的办学经验和经营理念,拓宽办学思路,扩大办学市场,实现国内优质资源同

国外教育资源的互补,并逐步形成与国外教育资源良性竞争的的局面。

第五,我国民办高等教育的发展必须有一套完整的、科学的理论体系作指导。因此,加强对中国民办高等教育的研究势在必行,而这种研究必须具有实效性、前瞻性和系统性。研究必须立足于中国民办高等教育的现实,从调查研究入手,针对其发展规律、存在的问题和拟采取的对策等进行研究,并作到有的放矢。借鉴国外私立大学的办学经验当然是必要的,但更为重要的是立足中国的现实实际。不仅要研究现在,更应该着眼未来,着眼于几十年乃至更为长远的发展。要研究在中国 21 世纪这样的大环境下民办高等教育的发展趋势和最终目标以及必须采取的战略方针;要就民办高等教育领域涉及的诸多重要问题分门别类地进行研究,以形成有中国特色的民办高等教育理论体系。

应该承认“私立高等教育”是一种普遍的文化现象,世界各国早已有之,而中国最早的“私立高等教育”历史还可以追溯得更为久远。随着世事的更迭变迁,中国的“私立高等教育”曾经一度从历史上消失,直到改革开放以后,民办高等教育才如雨后春笋般在中国的大地上蓬勃兴起。如今几经发展已成为中国高等教育不可或缺的重要组成部分。然而,中国现今的民办高等教育毕竟只有 25 年的短暂历程,她像一切新生事物一样,必然要经历一个从无到有,从小到大,从弱变强,从不够完善到比较完善的过程,必然有许多实践的、理论的、内部的、外部的、宏观的、微观的问题需要研究,需要回答,需要解决。正是从这一现实出发,我们组织了一批既有较强的教育理论研究基础又有从事民办高等教育实践的教师、研究生,历经 5 年时间,先后走访、考察了陕西、广东、湖北、河南等省十多所民办高校及政府教育主管部门,并先后完成了国家“十五”教科研究重点课题《加入 WTO 后中国民办高等教育发展战略研究》及湖北省 2005 年度人文社会科学研究项目《湖北省民

办高等教育发展战略研究》和有关单位的相关委托课题。在调查研究的基础上,认真思考,潜心研究,形成了一批研究成果。从一定意义上讲,本书的撰写和出版也正是对上述这些项目和课题的总结汇报。

全书由陈磊任主编,林广志、李晨辉、肖静任副主编。陈磊、肖静和杨谢秋负责各章节文稿的统编和文献校对工作,陈磊对全书文稿作最后的审定。参与本书编写的人员有:唐建平(第一章第一节、第四章)、刘国华(第三章)、宝玉强(第二章)、肖静(第五章)、刘耀胜(第七章、第八章第三节)、胡平(第九章第一节)、王敏(第一章第二节、第六章第一节)、刘青云(第六章第二节)、周小红(第八章第二节)、陈湘涛(第八章第一节)、孟祥萍(第九章第二节)等。广州珠江管理专修学院的有关教师也为本书的编写做了有益的工作。

中国高等教育学会对项目的实施和本书的编辑出版给予了热忱的关心和及时的指导,原国家教育部副部长、中国高教学会会长周远清教授百忙中亲自为本书作序,充分肯定了我们的工作并给予热忱地鼓励,使我们受益匪浅,在此深表谢意!广州珠江管理专修学院、武汉理工大学高等教育研究所、武汉理工大学出版社等单位为本书的出版给予了有力的支持,在此一并致谢!

本书在编写过程中参阅了大量的有关专著和论文,均置放在每章的结尾,在此予以说明,并向所有被引用专著、论文的作者表示敬意。由于我们的理论水平有限,本书存在缺点和错误之处在所难免,为此,我们殷切期望能得到关心这一课题研究的学者和广大读者的批评指正。

编 者

2008年5月10日

目 录

第一章 中国的民办高等教育	(1)
第一节 中国民办高等教育的现状	(1)
一、民办高等教育范畴的确立	(1)
二、民办高等教育的地位和定位	(8)
三、当前中国民办高等教育的发展现状	(11)
四、当前中国民办高等教育面临的问题	(21)
第二节 中国民办高等教育的研究现状综述	(25)
一、中国民办高等教育研究现状分析	(25)
二、中国民办高等教育研究中存在的问题	(29)
第二章 中国民办高等教育的法制进程	(31)
第一节 法制:中国民办高校可持续发展的重要保障	(31)
一、研究中国民办高校法制的背景	(31)
二、中国民办高校法制建设的意义	(37)
第二节 民办高校立法相关要素的比较分析	(41)
一、国家与民办高校的关系	(42)
二、社会与民办高校的关系	(48)
第三节 中国民办高校发展的法制基础	
——经典法律文本解读	(54)
一、中国民办高等教育法制化的历史轨迹	(55)
二、《社会力量办学条例》的解读	(59)
三、《民办教育促进法》的解读	(64)

2 民办高等教育研究

第四节 对中国民办高校发展的法制保障的思考与建议

- (74)
- 一、进一步完善民办高等教育立法..... (74)
- 二、立法之后重在执法..... (75)
- 三、培养法理意识是关键..... (82)

第三章 坚持民办高等教育的“公益性第一”原则..... (87)

第一节 民办高等教育公益性的研究现状..... (87)

第二节 民办高等教育公益性相关范畴的确立及理论基础

- (88)
- 一、民办高等教育公益性及相关范畴..... (88)
- 二、民办高等教育公益性的理论基础..... (93)

第三节 民办高等教育公益性分析..... (101)

- 一、高等教育公益性的厘定..... (101)
- 二、中国民办高等教育的公益性解读..... (110)
- 三、中国民办高等教育公益性特征..... (117)

第四节 对中国民办高等教育发展潜能的思考..... (123)

- 一、中国民办高等教育发展潜能分析..... (123)
- 二、基于公益性基础的民办高等教育在办学上具有的优势..... (128)

第四章 WTO 条件下中国民办高等教育的发展..... (132)

第一节 加入 WTO 对中国民办高等教育的影响..... (132)

- 一、WTO 规则对教育领域的规定..... (132)
- 二、中国对 WTO 在教育领域的承诺..... (133)
- 三、加入 WTO 后民办高等教育面临的机遇..... (136)
- 四、加入 WTO 后民办高等教育面临的挑战..... (139)

第二节 中国民办高等教育的战略对策研究..... (143)

- 一、风险战略..... (143)

二、市场战略	(156)
三、竞争战略	(160)
第五章 中国民办高等教育融资制度的创新	(186)
第一节 中国民办高等教育融资来源分析	(186)
一、中国教育融资来源渠道的划分口径	(186)
二、中国高等教育融资来源渠道的变迁特点	(188)
三、民办高校融资来源渠道的变迁特点	(190)
第二节 中国民办高等教育融资结构与效率分析	(195)
一、中国民办高校的融资结构	(195)
二、中国民办高校内部融资收益率分析	(197)
三、中国民办高校外部融资的形式与风险	(199)
第三节 中国民办高等教育多元化融资的对策	(202)
一、创造良好的制度环境,建立健全对民办高校扶持的法规体系	(202)
二、改革政策,加大政府参与民办高校资金筹措的力度	(203)
三、积极争取社会捐赠	(204)
四、民办高校要拓宽经费筹措渠道	(205)
第六章 中国民办高等教育的资源优化配置	(207)
第一节 中国民办高等教育的资源优化配置	(207)
一、民办高等教育资源配置的现状考察	(208)
二、民办高等教育资源优化配置的整体构想	(229)
三、民办高等教育资源优化配置的具体措施	(236)
第二节 民办高等学校教师队伍的管理	(253)
一、民办高校教师人力资源管理基本原理	(253)
二、民办高校教师人力资源管理分析	(261)
三、民办高校教师人力资源管理机制的构建	(267)