

# 民办院校 良治之道

——我国民办高校法人治理问题研究

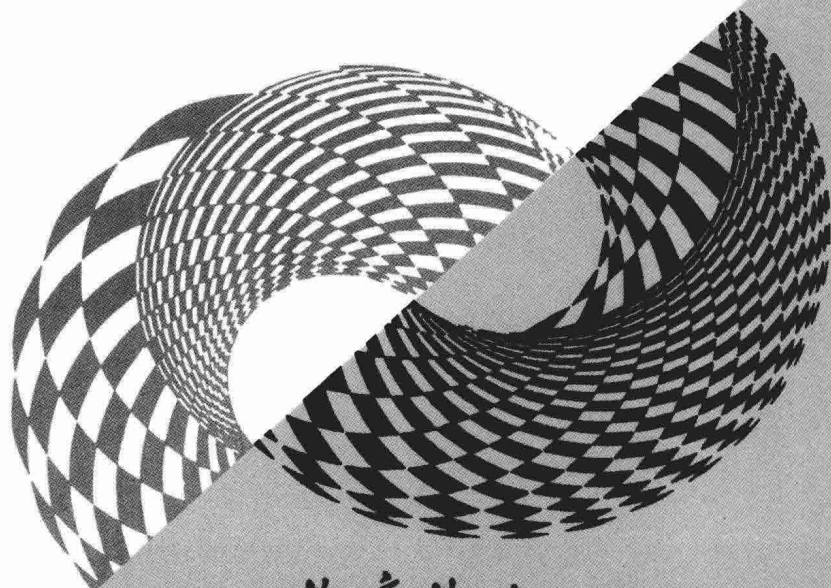
Minban Yuanxiao  
Liangzhi Dao



董圣足 著

# 民办院校 良治之道

——我国民办高校法人治理问题研究



教育科学出版社

·北京·

责任编辑 何 艺  
版式设计 贾艳凤  
责任校对 张 珍  
责任印制 曲凤玲

### 图书在版编目 (CIP) 数据

民办院校良治之道：我国民办高校法人治理问题研究/董圣足著. —北京：教育科学出版社，2010. 4  
(民办教育丛书/胡卫主编)  
ISBN 978 - 7 - 5041 - 4933 - 6

I. ①民… II. ①董… III. ①民办学校：高等学校—  
学校管理—研究—中国 IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 026191 号

---

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64981167

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 北京大有图文信息有限公司

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 169 毫米×239 毫米 16 开

印 张 16.5

字 数 277 千

版 次 2010 年 4 月第 1 版

印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

印 数 1 - 3 000 册

定 价 33.00 元

---

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

# 序 言

## 民办高校法人治理研究的重要成果

30年来，在改革开放时代精神的引领下，我国民办高等教育事业取得了重要成绩，对于增加教育投入，扩大教育资源，促进教育体制改革，推进高等教育大众化进程作出了重要贡献。但是，从总体上看以及与世界周边国家相比，我国民办高等教育的规模并不大，质量不够高，层次也偏低。其原因有很多，包括教育立法的滞后，政策资源的匮乏以及举办者办学实力不济等。其中，民办高校法人治理制度不完善，无疑是影响其做强、做大和持续科学发展的一个重要原因。

民办高等教育在我国是一项全新的事业，由于民办高校既不同于企业，也不同于一般事业单位，因此其法人属性和法律地位问题，一直都不是很清晰，这就导致了民办高校在法人治理上存在诸多问题和矛盾。而目前国内专门就此问题进行系统、深入研究的文献还不是很多，公开出版的论著更是少见，这又使得民办高校在实际办学中出现的诸多治理问题，找不到合理的理论解释和圆满的解决方案，从而制约了民办高等教育的良性运行和健康发展。由董圣足同志撰写的这本著作，正好弥补了国内教育理论界在这一问题研究上的空白，是近年来我国民办高等教育领域一项不可多得的重要研究成果。

总的来看，本书结构合理，逻辑严密，思路清晰，论述有力。全书以“问题”为导向，对实情的研究和

把握具有很强的现实针对性；其基于教育学、经济学、法学、政治学、管理学包括公共管理和工商管理等多学科，深入探索民办高校法人治理的概念、内涵、特征，采用文献研究、实证研究、比较研究、案例分析等多视角研究方法，为研究奠定了科学性。由此，本书丰富了我国民办高校法人治理和高等教育法学、高等教育管理理论，对于如何科学确立民办高校法人地位以及构建其法人治理结构，提供了新的理论和法理依据；同时，还有利于政府职能的转变。

本书全面梳理了我国民办高校法人治理中存在的问题与症结，借鉴其他国家和地区的先进做法与经验，运用相关学科理论知识，从我国基本国情出发，剖析典型案例，探索了我国民办高校治理的内、外部环境和保障条件，为建立健全我国民办高校法人治理结构，对学校进行规范管理和促进其内涵建设及可持续发展，提供了有实际价值及具有操作性的思路、办法和策略。

本书指出，目前我国对民办高校偏重于捐资办学的政策预期与假设，忽视了投资办学为主的现状对政策制度的期盼，一律将其按“民办非企业”机构管理，比照非营利法人治理，导致制度层面和运营中产生不少矛盾和冲突，以及产权模糊和筹资的困难，限制了民办高校的发展。根据民办高校实际，借鉴非营利法人治理和公司治理理论，本书探讨了民办高校法人治理的理论基础和理论依据，创造性地试探提出符合中国民办学校实际的特殊法人治理模式。例如提出了将具有公益性质的民办高校划归为自收自支民办事业单位的理论依据，由此还可望使其行政、人事、社保等棘手难题迎刃而解，为当前如何妥善应对民办高校法人属性和法人治理难题提供了一条现实的路径。

本书还指出了民办高校法人治理的四大属性，阐释了民办高校法人治理的三大重点（法人财产制度、内部治理结构、外部治理环境），并基于实证调查，深入分析了法人资产虚置、举办者控制、校长职业化程度低、决策机构人员构成不合理及缺少有效监督等当前不少民办高校普遍存在的问题及其成因。与此同时，书中立足于保护举办者投资的合法权益所提出的明确产权属性、进行资产分类、落实学校法人财产权、实行“零”规费过户，以及允许出资人重新选择是否要求取得合理回报、切实解决民办学校融资难等构思，不仅具有现实可操作性，而且具有相当的合理性。

更重要的是，本书所提出的关于民办高校董事会的结构、职责、相关方关系、议事规程，董事激励、约束及薪酬制度，校长人选的素质、选择办法和对其激励、约束机制以及强化校长队伍的建设等思考，都较实用，颇具新意。书中所提出的“董事会领导，校长负责，教授治学”办学体制的方向是正确、重要的；其提出的除设立监事会外，还要建立工作机制和制度，以及

探索教代会与民主管理、民主监督的形式，比当前普遍采用的由政府部门统一向民办高校派督导员的单纯做法，向更具合理性的方向迈进了一大步。另外，书中从社会层面提出的建立民办高校产权交易和人才市场以及健全中介组织等动议，也让人称好。

当然，任何研究都不可能是周全和完美的。本人以为，本书也还有一些可完善的空间：如因选题时间的限制，未能将教育部现已明确为“民办高等教育重要组成部分”的独立学院列为研究对象，使本研究适用范围具有一定局限性；对当前我国民办学学校产权结构的多元化、复杂性问题估计尚不足，还可作进一步分析探讨；书中提出以《民办教育促进法》为基础、研究制定“私立学校法”的必要性和可行性，尚需商榷；此外，书中建议对民办学校实施分类管理以及建立教育资本市场等动议，也还需要结合我国具体国情，进行深入的论证和研讨。

虽然本书客观上存在一定不足，尚有一些需作进一步探讨的地方，但是瑕不掩瑜，这并不影响本项成果在国内同类研究中所具有的填补空白的意义和难能可贵的价值，相信本书的出版，必将引起我国民办高教界及相关领域同志们的关注，从中获得有益的启发。因此，我很高兴能先睹为快，并为本书的正式出版提供读后感。

是为序。

国家总督学顾问

联合国教科文组织协会世界联合会副主席

中国民办教育协会会长



二〇一〇年元月二十六日

## 摘 要

近 30 年来,我国民办高等教育快速发展,且取得很大成绩,业已成为整个高等教育事业的重要组成部分。但由于体制障碍和制度缺失,当前我国民办高等教育无论是宏观管理还是微观运行,都还存在不少问题和矛盾,面临许多困难和挑战。透视制约民办高等教育发展的各种内外部因素,宏观管理体制不完善和法人治理制度不健全无疑是其中最主要的两大诱致因素。理论和实践表明,要从根本上推动和促进民办高等教育更好更快地发展,关键在于建立健全民办高校法人治理制度,改进和完善包括宏观管理体制在内的民办高等教育外部治理环境。

本书从宏观和微观两个层面,采取规范研究与实证研究相结合的方法,借助多学科的知识,针对我国民办高校法人治理问题进行了专门研究。首先对目前境内外同类及相关研究作了较为全面深入的综述和评价,并从法人治理的核心概念入手,在概述法人制度的缘起、法人的内涵及特征、国内外法人的不同分类的基础上,通过比较研究,分析了我国学校法人的类属及其存在的问题。接着,就法人治理的相关理论问题作了较为系统的梳理,对公司法人治理和非营利法人治理的异同之处作了类比分析,并较为详细地解读了两类法人治理所倚赖的四种基础理论,即所有权与经营权分离理论、委托—代理理论、利益相关者理论和公共问责理论。

基于法人属性和法人治理理论的阐释,本书就民办高校法人治理的基本问题作了提炼,指出我国民办高校需要实行法人治理的前提是因为同时存在“合同不完全”和“信息不对称”两个条件,同时兼有“公司法人”和“非营利法人”的某些特征,故可以也应该借鉴两类法人治理的相关理论;民办高校实施法人治理的依据主要是相关法律规定和章程规范;民办高校法人治理存在公益属性、产业属性、学术属性和行政属性等四大特性;民办高校法

人治理的重点则在于建立学校法人财产制度、健全内部法人治理结构和完善法人外部治理环境三个方面。

本书还就我国民办高校法人治理的现状作了实证研究：描述了我国民办高校发展历程的四个阶段及每个阶段的治理特点；概括了民办高校十种典型的创办方式，分析了五个不良的治理案例；并结合问卷调查，着重就民办高校法人财产权的落实情况和内部法人治理状况，进行了有针对性的分析。同时，选取英国、美国、日本的私立高等教育为样本，分外部和内部两个维度，比较全面地介绍了这些国家私立高校的法人治理机制，并在综合比较的基础上，得出了若干可供我国民办高校法人治理效仿与借鉴的做法及经验。

本书的核心内容是“中国特色民办高校法人治理制度的构建”。依托相关理论，借鉴国外经验，联系具体国情，本书指出：构建我国民办高校法人治理制度应该坚持“兼顾学校法人特殊属性”和“保持教育公益性与市场性相统一”等六个基本原则，其总体框架应由独立完整的产权制度、民主科学的决策制度、专业高效的执行制度和灵敏有力的监督制度四大部分组成。进而围绕四大制度建设，分别作了不同层面的制度安排及政策设计，并针对每一种具体的制度架构，提出了相应的组织措施和对策建议。

最后，本书就如何有效推进民办高校法人治理制度的实施，从政府、社会和学校三个不同层面，提出了诸多保障条件。其中，政府层面重在提供制度支持，重点在于加强民办教育法制建设、完善民办教育公共政策和深化民办教育管理体制改革；社会层面重在创设配套环境，重点在于完善生产要素市场、健全教育中介组织和改善人文舆论环境；学校层面重在增强内源动力，重点在于确立组织使命、明确治理方向，完善法人章程、规范治理行为。



# Abstract

In the past three decades, with rapid development and great achievement, the private higher education has become a very important part of Chinese higher education system, whereas, owing to the drawbacks of the system and the lack of regulations, there still exist a lot of problems and contradictions in its macro management and micro practices as well, so it is currently confronted with many difficulties and challenges. By probing all kinds of internal and external factors which hindered the development of the private higher education, we can determine that the defective micro management and unsound corporate governance system are the main triggers. Both the concerned theories and practices have demonstrated that in order to fundamentally promote the fast and sound development of the private higher education, it is critical to establish and perfect the corporate governance system of private higher education institutions (PHEI) and to improve the environment of external governance of private higher education with inclusion of macro management.

This monography, based on multi-disciplinary knowledge and by means of combining normative approach and empirical study at both the micro and macro levels, focuses on the research of the problem of corporate governance system in PHEI. It firstly makes an overall and comprehensive summary and evaluation of the relevant researches at home and abroad, and then introduces the core conception of corporate governance. On the basis of the description of the origin of the system of corporation, the connotation and characteristics and the different classifications of corporation, and by means of comparative study, the monography present an analysis of the classification of the Chinese higher education providers and its weak point. Some theories related to the corporate governance are systematically summarized, and the similari-

ties and differences between the corporate governance and no-profitable corporate governance are also analyzed. Four sets of theories on which two types of corporate governance are based are specifically interpreted, i. e. , the theory of separation of ownership and management, the theory of trusting and agency, the stakeholder theory and the accountability theory.

Based on the interpretation of the contributes of corporation and the governing theories, the monography makes the abstraction of the basic problems concerning corporate governance in PHEI, and it asserts that the corporate governance should be implemented in PHEI because of the two preconditions of “ the coexistence of the incompletion of contract ” and “ the asymmetry of information ”. Meanwhile, PHEI have some characteristics of both “ corporation ” and “ unprofitable corporation ”, therefore, the theories related to these two types of corporations can and should be applied in this regards. Since the Implementing of the corporate governance in PHEI is based on the laws and regulations, and the corporate governance in PHEI have the attribute of public welfare, and the attribute of being industry, as well as academic attribute and the administrative attribute, the key of the corporate governance lies in the establishment of a financial system of the institute corporation, the strengthening of the internal structure and the improving of the external environment of governance.

Empirical study on the present situation of corporate governance in PHEI in China is also conducted and four stages of PHEI development and their governances in each stage are described. Ten types of establishment of PHEI and five cases of bad governances are included. Based on the questionnaires, an analysis is given about the implement of property right in PHEI and the situation of internal corporate governance. Meantime, some samples from UK, US, Japan and are collected, and by comparing the mechanisms of corporate governance in PHEI of all these countries, some practices and experiences are provided as references for China’s undertaking of the corporate governance in PHEI.

The core of this monography is on the building of the corporate governance in PHEI with Chinese characteristic, which is based on some relative theories and foreign experience but in the light of Chinese national conditions. It points out that six principles should be adhered to build corporate governance in PHEI of China, such as the principle of taking into account of special contributes of institute corporation and the principle of integrating marketability and public welfare. The outline of corporate governance in PHEI should consist of four parts, i. e. , an independent and

complete system of property right, an democratic and scientific decision-making system, a professional and high-efficient implement system, and a sensitive and effective supervision system. Focusing on the building of these four systems, the monography makes some arrangement and policy designs at different levels, and puts forward some counter-measures and suggestions for each individual system structure.

Finally, in order to advance effectively the implementation of corporate governance in PHEI, a series of ensuring measures are put forward concerning the aspects of the government, the society and the institutes. For government, its key role is to provide system support and to strengthen the establishment of the law for the private education, to improve the public policy for private education and to deepen the reform of management system of education. For the society, the key role is to create corresponding surroundings, especially to improve the production factor market, to perfect the intermediary organizations in education, and to better the public opinion circumstances. For private higher education institutes, it is vitally important to enhance their inner dynamics, with more emphasis on the developing of their organizational mission, the fixing of their governance goals, the improving of the corporation constitution, and the standardizing of the governance behaviors.

# 目 录

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 绪论 .....                  | 1  |
| 第一节 研究的背景和意义 .....        | 1  |
| 一、研究的背景 .....             | 1  |
| 二、研究的意义 .....             | 5  |
| 第二节 主要概念界定 .....          | 7  |
| 一、民办高校 .....              | 7  |
| 二、法人 .....                | 8  |
| 三、民办高校法人 .....            | 8  |
| 四、治理 .....                | 9  |
| 五、制度 .....                | 9  |
| 第三节 相关文献综述 .....          | 10 |
| 第四节 研究的思路与方法 .....        | 12 |
| 一、研究的基本思路 .....           | 12 |
| 二、研究的主要方法 .....           | 14 |
| <br>第一章 法人分类与学校法人属性 ..... | 16 |
| 第一节 法人的内涵与特征 .....        | 16 |
| 一、法人制度的缘起 .....           | 16 |
| 二、法人的定义与特征 .....          | 18 |
| 第二节 法人的分类 .....           | 20 |
| 一、大陆法系国家法人的分类 .....       | 20 |
| 二、英美法系国家法人的分类 .....       | 22 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 三、我国法人的分类 .....             | 23 |
| 第三节 国外关于学校法人的分类 .....       | 25 |
| 一、大陆法系对学校法人的分类 .....        | 25 |
| 二、英美法系对学校法人的分类 .....        | 27 |
| 第四节 我国学校法人类属及存在问题 .....     | 30 |
| 一、我国学校法人类属 .....            | 30 |
| 二、现有学校法人分类存在问题 .....        | 33 |
| <br>第二章 法人治理理论溯源 .....      | 41 |
| 第一节 治理与法人治理 .....           | 41 |
| 一、治理的内涵 .....               | 41 |
| 二、法人治理 .....                | 44 |
| 三、法人治理结构 .....              | 46 |
| 第二节 从公司治理到非营利法人治理 .....     | 49 |
| 一、非营利法人治理的兴起 .....          | 49 |
| 二、非营利法人治理的特征 .....          | 51 |
| 三、非营利法人治理结构 .....           | 53 |
| 第三节 法人治理的基础理论 .....         | 55 |
| 一、所有权与经营权分离理论 .....         | 56 |
| 二、委托—代理理论 .....             | 58 |
| 三、利益相关者理论 .....             | 60 |
| 四、公共问责理论 .....              | 62 |
| <br>第三章 民办高校法人治理的基本问题 ..... | 65 |
| 第一节 民办高校法人治理的前提 .....       | 65 |
| 一、民办高校法人治理的先决条件 .....       | 65 |
| 二、民办高校法人治理的理论基础 .....       | 68 |
| 第二节 民办高校法人治理的依据 .....       | 69 |
| 一、法律规定 .....                | 69 |
| 二、学校章程 .....                | 71 |
| 第三节 民办高校法人治理的特性 .....       | 73 |
| 一、民办高校的公益属性 .....           | 73 |
| 二、民办高校的产业属性 .....           | 74 |
| 三、民办高校的学术属性 .....           | 76 |
| 四、民办高校的行政属性 .....           | 78 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 第四节 民办高校法人治理的重点 .....              | 80         |
| 一、建立学校法人财产制度 .....                 | 80         |
| 二、健全法人内部治理结构 .....                 | 83         |
| 三、完善法人外部治理环境 .....                 | 85         |
| <b>第四章 我国民办高校法人治理现状分析 .....</b>    | <b>89</b>  |
| 第一节 民办高校的发展历程及治理特点 .....           | 89         |
| 一、萌芽恢复期（1978—1991） .....           | 90         |
| 二、稳步成长期（1992—1998） .....           | 91         |
| 三、快速发展期（1999—2005） .....           | 92         |
| 四、调整规范期（2006 年至今） .....            | 93         |
| 第二节 民办高校的创办方式与治理个案 .....           | 95         |
| 一、十种典型的创办方式 .....                  | 96         |
| 二、五个不良的治理案例 .....                  | 102        |
| 第三节 民办高校法人治理状况实证调查 .....           | 106        |
| 一、民办高校法人财产权落实情况 .....              | 107        |
| 二、民办高校内部法人治理现状 .....               | 110        |
| <b>第五章 国外私立高校法人治理机制比较 .....</b>    | <b>119</b> |
| 第一节 英国私立高校的法人治理 .....              | 119        |
| 一、外部治理机制 .....                     | 120        |
| 二、内部治理机制 .....                     | 123        |
| 第二节 美国私立高校的法人治理 .....              | 125        |
| 一、外部治理机制 .....                     | 126        |
| 二、内部治理机制 .....                     | 128        |
| 第三节 日本私立高校的法人治理 .....              | 134        |
| 一、外部治理机制 .....                     | 135        |
| 二、内部治理机制 .....                     | 138        |
| 第四节 国外私立高校法人治理的经验及启示 .....         | 142        |
| <b>第六章 中国特色民办高校法人治理制度的构建 .....</b> | <b>146</b> |
| 第一节 基本原则及总体框架 .....                | 146        |
| 一、基本原则 .....                       | 146        |
| 二、总体框架 .....                       | 150        |
| 第二节 建立符合国情的民办高校法人财产制度 .....        | 151        |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 一、教育产权与经济产权的异同 .....                | 152 |
| 二、法律法规对民办学校产权的规定 .....              | 155 |
| 三、我国民办高校产权制度的现实安排 .....             | 158 |
| 第三节 建立以董事会制度为核心的民办高校决策制度 .....      | 164 |
| 一、大学董事会制度的内涵 .....                  | 164 |
| 二、民办高校董事会制度建设 .....                 | 167 |
| 第四节 建立适合民办高校法人治理特点的执行制度 .....       | 175 |
| 一、实施董事会领导下的校长负责制 .....              | 175 |
| 二、推进民办高校校长队伍职业化 .....               | 179 |
| 三、完善民办高校校长激励与约束机制 .....             | 184 |
| 第五节 建立内外结合、制衡有力的民办高校监督制度 .....      | 187 |
| 一、非营利法人监督制度的内涵与特征 .....             | 188 |
| 二、建立以监事会为重点的内部监督机构 .....            | 189 |
| 三、完善以政府监控为主体的外部监督制度 .....           | 191 |
| <br>第七章 实施民办高校法人治理的保障条件 .....       | 195 |
| 第一节 政府层面：重在提供制度支持 .....             | 195 |
| 一、推进依法治教进程，加强民办教育法制建设 .....         | 195 |
| 二、构建公私伙伴关系，完善民办教育公共政策 .....         | 201 |
| 三、提升公共服务能力，深化民办教育管理体制变革 .....       | 204 |
| 第二节 社会层面：重在创设配套环境 .....             | 208 |
| 一、完善生产要素市场，优化民办高等教育资源配置 .....       | 208 |
| 二、健全教育中介组织，推动民办高等教育内涵建设 .....       | 210 |
| 三、改善人文舆论环境，促进民办高等教育健康发展 .....       | 213 |
| 第三节 学校层面：重在增强内源动力 .....             | 217 |
| 一、确立组织使命，明确治理方向 .....               | 217 |
| 二、完善法人章程，规范治理行为 .....               | 221 |
| <br>图表索引 .....                      | 226 |
| 主要参考文献 .....                        | 228 |
| 附录一：民办高校法人财产及法人治理状况调查问卷 .....       | 238 |
| 附录二：“我国民办高校法人治理问题研究”专家及院校访谈提纲 ..... | 243 |
| 致谢 .....                            | 246 |

# 绪 论

## 第一节 研究的背景和意义

### 一、研究的背景

改革开放以来,尤其是20世纪90年代以来,我国民办高等教育获得了快速发展,不仅在外延规模上得到了很大扩张,而且在内涵质量上也有了很大提升,业已成为我国高等教育事业的一支生力军。根据国家教育事业统计公报,截至2008年底,全国共有独立设置的民办普通高校318所,在校生186.38万人,其中本科生29.98万人,专科生156.40万人;独立学院322所,在校生214.86万人,其中本科生193.30万人,专科生21.56万人;另有民办的其他高等教育机构866所,各类注册学生92.02万人。全日制民办高校(含独立学院)在校生数已经占到全部高校在校生总数的1/5左右(参见表1)。

表1 2008年底全国从事学历教育的民办高校统计数据

| 项 目    |         | 学校数(所) | 在校生数(万人) |
|--------|---------|--------|----------|
| 类 型    |         |        |          |
| 民办普通高校 | 总 数     | 318    | 186.38   |
|        | 其中:本科院校 | 44     | 29.98    |
| 独立学院   |         | 322    | 214.86   |

数据来源:中华人民共和国教育部. 2008年教育统计数据[EB/OL]. [2010-01-15]. <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/91/info1261474347781791.htm> (教育部官方网站)。



民办高等教育的兴起与发展,不仅扩大了高等教育的总体规模,为我国在“十五”期间提前实现高等教育大众化作出了积极贡献,为区域经济建设和社会发展提供了有力的智力支持及人才保障,而且开辟了社会资源转化为教育资源的有效渠道,有力缓解了公共财政的办学压力,促进了教育多元化格局的形成。“近年来,我国民办高校发展迅速并取得很大成绩,已成为高等教育事业的重要组成部分。这对于满足人民群众接受高等教育的多样化需求,为国家培养各类适用人才,以及深化高等教育办学体制改革,具有重要的积极作用。”<sup>①</sup>

尽管我国民办高等教育在过去近30年间取得了长足进步,且与民办高等教育发展相关的法律和政策环境也得到了较大改善,但由于我国过去长期实行计划经济,以及由此导致的体制性障碍和制度性缺失,当前民办高等教育无论是宏观管理还是微观运行,都还存在不少问题和矛盾,面临着许多困难与挑战。

就外部宏观管理层面而言,影响民办高等教育发展的主要问题表现在以下几个方面<sup>②</sup>。

(1) 有关民办高等教育发展的指导思想不甚明确。民办高等教育的存在价值尚未被全面认知,有的部门、有的人,至今对发展民办高等教育的重要性和必要性认识模糊、重视不够;在对民办高等教育的看法上,一些地方政府还不同程度地存在“补充论”、“权宜论”和“可有可无论”等错误观念,民办高等教育一定程度上处于自生自灭的状态。

(2) 民办高等教育的整体发展缺少长远规划。政府部门对民办与公办两类不同高校各自的培养目标、发展定位以及发展重点等问题,目前还缺少通盘考虑,尚未制订出台有关民办高等教育方面的发展规划,致使公办高校与民办高校之间出现了一定程度的重复建设和不适当竞争。<sup>③</sup>

(3) 民办高校生存发展的空间日渐萎缩。一方面受人口出生率变化影响,我国适龄高教人口正呈逐年减少之势;另一方面因国家高等教育发展战略调整,近年来高校招生规模受到了控制。这就使得民办高校赖以生存的生源总

① 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号文)[Z], 2006-12-21.

② 详见:董圣足,周星增. 上海市民办高校存在的问题与对策[J]. 浙江树人大学学报:人文社科版, 2007(3): 15-19.

③ 目前民办高校在办学定位上绝大多数被限制在专科层次,而在办学类型上则基本被局限于高职教育。办学层次偏低直接影响到招生工作,且高职教育需要大量的资金投入。显然,这对处于弱势地位的民办高校的长远发展是不利的,同时也使得社会紧缺的高技能人才的培养质量得不到保障。