

中国高等教育 办学体制研究

◎ 刘 铁 著

广东高等教育出版社

大学
学院



中国高等教育 办学体制研究

◎ 刘 铁 著

广东高等教育出版社

广州

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高等教育办学体制研究/刘铁著. —广州: 广东高等教育出版社,
2006. 6

ISBN 7 - 5361 - 3312 - X

I. 中… II. 刘… III. 高等教育 - 办学组织形式 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 019409 号

出版发行 广东高等教育出版社

地址: 广州市天河区林和西横路 邮政编码: 510076

电话: (020) 87551163 营销电话: (020) 87553335

印 刷 广东信源彩色印务有限公司

版 次 2006 年 6 月第 1 版

印 次 2006 年 6 月第 1 次印刷

开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张 13. 25

字 数 200 千字

印 数 1 ~ 1 000 册

定 价 22. 00 元

内容提要

我国的高等教育改革与发展中，体制改革是关键。宏观层面的高等教育体制主要包括办学体制、管理体制和投资体制。其中，办学体制是关键，因为办学体制决定和影响管理体制和投资体制，而我们在近20年的改革实践中恰恰对于办学体制改革没有给予足够的重视。就管理体制而言，它只是政府介入高等教育管理之后才出现的。政府介入高等教育管理主要是起一种宏观调控和评价的作用，目的是把社会各个层面的需求通过政府的调控反馈给大学，以使其更好地满足社会需要。但随着政府机构改革的进行和大学自身发展内在逻辑的要求，政府会逐步减少对大学的干预和控制。所以管理体制并不是高等教育体制的永恒主题。另外，政府在高等教育办学体制、管理体制和投资体制中都扮演着重要的角色，但它并不一定是办学体制和投资体制的唯一主体。所以，研究办学体制对于我国当前乃至今后一段时期内高等教育的改革与发展无疑具有重大的理论和现实意义。

本书引入准公共产品理论和第三部门理论，提出高等教育既可以由政府提供，也可以由社会提供，政府应减少对高等教育的干预。将政府集高等教育举办、投资和管理者于一身的体制称之为“国有公办”体制，分析了这种体制形成的深层原因。论述了民办高等教育的产生和发展的原因和状况，并对新出现的民办二级学院、独立学院及教育集团进行了深入的分析，提出了营利和非营利是当前民办高等教育发展的制度障碍。通过分析国际高等教育办学体制改革的发展趋势，笔者认为：高等教育办学体制正在由单一走向多元，各国公私立高等教育之间的界限

越来越模糊和各国普遍对传统的公立高等教育办学体制进行改革是国际趋势。书中展望了我国高等教育办学体制的发展方向,认为我国高等教育办学体制改革也应走“体制外增长之路”,而明晰产权是我国高等教育办学体制改革的制度保障,阐述了加入 WTO 后的我国高等教育办学体制发展原则,并辅以案例分析来增强说服力。本书力图证明以下观点:

(1) 我国高等教育办学体制主要决定于经济体制,而社会的需求是高等教育办学体制改革和发展的动力。社会力量举办高等教育,是社会发展的必然趋势,是民主化进程的必然结果,也是高等教育自身发展的内在逻辑。营利与非营利不分是当前阻碍我国社会力量举办高等教育的制度障碍。

(2) 我国高等教育办学体制改革的实质是高等教育资源配置方式的转变,即由以计划为主的方式向更多地由市场来配置的方式转变,但不能完全抛弃计划方式;是高等教育领域内的制度变迁的过程,我国高等教育制度变迁应由以强制性变迁为主转向诱制性变迁为主,即由以前的自上而下式转为自下而上式;也是高等教育领域内利益的重新调整和划分过程,为了取得预期效果,要正视利益的存在,从利益关系的调整和变化的角度来进行改革。

(3) 高等教育办学体制的发展趋势应是社会化、市场化、多元化并存。即无论是国家、企业、社会团体、投资集团,还是个人,只要具备国家规定的办学条件,有投资高等教育的意向,并自觉遵守相应的法律法规,都可以成为高等教育的办学主体,而产权的明晰是其制度保障。我国已经加入 WTO,所以我国的高等教育还必须直面国外(主要是西方发达国家)教育机构和投资者对我国高等教育市场的抢占以及如何争取国际高等教育市场的问题。

目 录

绪 论	(1)
第一章 高等教育办学体制改革的理论视角	(15)
第一节 准公共产品理论与高等教育	(15)
第二节 第三部门理论与高等教育	(23)
第二章 我国高等教育办学体制的形成与发展	(34)
第一节 “国有公办”的高等教育办学体制阶段	(34)
第二节 改革开放后新的高等教育办学体制的萌芽阶段	(48)
第三节 高等教育办学体制改革的新进展	(54)
第三章 高等教育办学体制改革的国际趋势	(80)
第一节 国际上高等教育办学体制改革的背景	(80)
第二节 财政危机背景下的美国高等教育的办学体制改革	(93)
第三节 日本国立大学的独立行政法人化改革	(98)
第四节 国际上高等教育办学体制改革对我国的启示	(102)
第四章 高等教育办学体制改革的实质	(107)
第一节 高等教育办学体制改革是高等教育资源配置方式的 转变	(108)
第二节 高等教育办学体制改革是高等教育领域的制度变迁	(123)

第三节	高等教育办学体制改革是高等教育领域内各方利益的 重新调整和分配	(130)
第五章	高等教育办学体制的发展方向、路径及制度保障	(135)
第一节	高等教育办学体制的发展方向	(135)
第二节	体制外增长的改革路径	(145)
第三节	明晰产权是高等教育办学体制改革的制度保障	(149)
第四节	加入 WTO 后的中国高等教育办学体制	(157)
第六章	案例与分析	(169)
公立高校改制的典型——浙江万里学院		(169)
独资私（兴）办的私立高校——仰恩大学		(173)
实行股份制的民办高校——私立华联大学		(180)
当前民办高等教育发展中不可避免的问题		(187)
营利与非营利——民办高等教育发展的制度障碍		(189)
参考文献		(197)
后记		(206)

绪 论

一、问题的提出

自 1978 年以来,我国着手对制约经济发展的计划经济体制进行改革。经过 20 多年的历程,时至今日,我国已基本拆除了传统计划经济体制的框架,初步形成了以市场经济运行机制为依托的微观主体,并在此基础上建立起适应市场经济的宏观调控体系框架。

经济体制决定教育体制(当然包括高等教育),经济体制的变革必然要求教育体制也要与之相适应。这种适应是积极的、主动的,而不是被动的适应。所以随着经济体制改革的进行,教育体制也以《中共中央关于教育体制改革的决定》为标志,拉开了序幕。

由于每个国家都有自己特定的历史背景、文化传统等,所以我国的经济体制改革没有成型的模式可以照搬,注定是要“摸着石头过河”,走一条“渐进式”的道路。如在理论表述上,从 1979 年改革开始时的回避“市场”二字(只是笼统地提出了一个含义十分广泛而又灵活的“对内搞活经济、对外实行开放”的重要方针),发展到 1982 年的“以计划经济为主、市场调节为辅”,再发展到 1984 年的“有计划的商品经济”,1987 年的“国家调节市场、市场引导企业”,一直到 1992 年明确提出要建立“社会主义市场经济体制”。在实践上,也从 1979 年以前的排斥甚至取消市场,发展到改革初期的逐步扩大和开放商品市场,再发展到 1985 年的不仅要求建立商品市场,而且要求建立包括资金、劳务费和技术等要素市场在内的社会主义市场体系,一直到 1992 年明确提出要让“市场在资源配置中起基础性的作用”。

随着经济体制改革的启动,高等教育领域也开始进行了一系列的改革。1981—1985年,改革的主要目标是加速高等教育的发展,进行高等教育结构改革。主要针对高等教育结构单一、规模偏小的状况,采取扩大高校办学自主权、充分调动高校办学积极性的方式,结果高校规模扩大了,新增加高校312所,在校生增加了22%,办学形式多样了,结构也有所改善。不足主要体现在忽视了高等教育的发展规律,急于求成,宏观调控不够。1986—1988年,主要采取稳定规模和层次,全面深化管理体制,引进市场机制,如委托培养人才、招收自费生等。1989—1990年,主要目标是端正办学方向,通过全面治理整顿,以提高办学质量。1992年第四次全国高教工作会议以后,特别是《中国教育改革和发展纲要》颁布以后,主要从打破高校单一隶属关系入手,采取共建、合作办学(后简称合作)、合并、中央部委院校划归地方政府管理(后简称划转)、企业和科研单位参与高校办学(后简称协作)。截至2000年底,已有556所高校经合并调整为232所,并调整了509所高校的管理体制,教育部和中央部委管理的高校120所左右,其中教育部所属高校71所,地方政府所属或以地方管理为主高校896所。^①为了缓解东南亚金融风波对我国造成的影响,拉动内需,缓解就业压力,以及满足社会广大人民群众接受高等教育的需要,中央决定从1999年起连续三年进行高等教育大扩招。经过几年的连续扩招,全国高校在校生人数从1998年的643.0万人、1999年的742.2万人、2000年的939.9万人、2001年的214.4万人、2002年的1400万人、2003年的1900万人,到2004年增加到2000万人,平均年增长率超过20%。高等教育毛入学率从1998年的9.8%、1999年的10.5%、2000年的11.3%、2001年的13.3%、2002年的15%、2003年的17%,到2004年毛入学率超过19%,进入国际公认的大众化教育阶段。^②2005年高等教育在学人数超过2300万人,毛入学率达到21%以上,其中本专科在校生接近1500万人,在学研究生超过90万人。

① 陈至立. 在2001年度教育工作会议上的讲话. 中国民族教育, 2001(1)

② 黄文. 辉煌“十五”,高教跨入大众化发展阶段. 中国教育报, 2006-02-27

可见, 高等教育改革是为了适应经济体制改革的要求, 也是高等教育自身发展的需要。而高等教育改革中, 体制改革是关键。高等教育体制包括办学体制、管理体制、投资体制、招生就业体制和内部管理体制等。宏观层面的高等教育体制一般主要指办学体制、管理体制和投资体制, 三个方面在总体上构成一个相互联系、相互制约的体系, 从其内涵和外延来讲, 既有相互重叠的部分, 又有各自独立存在的属性。就三者之间的关系而言, 办学体制是基础, 相应的办学体制决定着相应的管理体制和投资体制。

在 1985 年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中指出: “教育工作不适应社会主义现代化建设需要的局面还没有根本扭转, 特别是面对着我国对外开放、对内搞活, 经济体制改革全面展开的形势, 面对世界范围内新技术革命正在兴起的形势, 我国教育事业的落后和教育体制的弊端就更加突出了。……中央认为, 要从根本上改变这种状况, 必须从教育体制入手, 有系统地进行改革。”但限于当时的客观情况, 人们对教育体制改革的认识仅仅停留在“教育管理权限的划分, 教育结构、教育思想、教育内容和方法”上。当时的高等教育体制改革主要是“改变政府对高等院校统得过多的管理体制, 在国家统一的教育方针和计划的指导下, 扩大高校的办学自主权, 加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系, 使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力”^①。1993 年的《中国教育改革和发展纲要》中提出要“初步建立与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制相适应的教育新体制”。并提出“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”和“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的十六字方针, 但一句原则性的“加强管理”使得各地对社会各界参与办学的具体操作在很大程度上凭主管者个人的理解行事。可见, 改革开放以来我国高等教育体制改革更多地集中在管理体制的改革上, 管理体制的改革主要是解决条块分割的部门办学和扩大高校自主权上。当管理体制的改革基本告一段落后, 人们发现, 影响高等

① 《中共中央关于教育体制改革的决定》。1985-05-27

教育发展的主要问题仍然存在。如高等教育体制仍不适应转型时期的社会和正在建立过程中的社会主义市场经济体制；高等教育仍然出现“卖方市场”的状况，不能满足社会 and 广大人民群众接受高等教育的需要；公立高校仍对政府存在依赖性，公立高校之间缺乏竞争机制，面向社会自主办学的意识和努力还不够，等等。

所以，尽管管理体制变革很重要，因为它还不是高等教育体制改革的关键，“管理体制只是政府介入高等教育管理之后才出现的。政府在高等教育办学体制、管理体制和投资体制中都扮演着重要的角色，但它并不是办学体制和投资体制的唯一主体。就政府在三种体制中的地位和作用而言，在管理体制中表现得最为明显，主要是起一种宏观调控和评价的作用，目的是把社会各个层面的需求通过政府的调控反馈给大学。作为办学主体的大学，原本不直接与政府和社会直接发生接触，只是随着社会的发展，政府把大学与社会越来越紧密地联系在一起。然而人们也认识到，政府作为管理主体有某些先天的局限性，这些局限性必须通过办学主体的参与才能有效地克服。因此，任何完善的管理体制都必须建立在办学主体的有效行为之上。”^①

就办学体制和投资体制之间的关系而言，相应的办学体制决定着相应的投资体制。尽管政府作为高等教育的举办主体和投资主渠道，有责任对高等教育提供足够的经费保障，但世界高等教育的发展已经证明，无论是发达国家，还是发展中国家，无论是以计划经济为主的国家，还是以市场经济为主的国家，单独依靠政府作为高等教育唯一的举办主体，高等教育都将成为该国家难以承担的重负。为此，多元化的投资体制是世界各国的普遍选择，而举办主体的多元化直接导致投资体制的多元化。因此，实现高等教育举办主体的多元化是投资体制多元化的根本保证。

总之，办学体制是高等教育体制改革的关键，办学体制的根本变革才会从根本上带动投资体制和管理体制的改革。目前我国高等教育的办

^① 邬大光. 试论高等教育管理、办学与投资体制改革的相关性. 高等教育研究, 1999 (2)

学体制显然还不适应高等教育发展的需要,也就不能适应经济体制发展的要求。深化高等教育办学体制改革,是高等教育体制改革自身的要求,也是经济体制对高等教育体制的要求。所以,以高等教育办学体制为研究对象,无疑具有重要的理论和现实意义。

二、概念的界定

谈到高等教育办学体制,首先要弄清什么是高等教育体制,而要弄清高等教育体制,就要界定教育体制,界定教育体制又要从体制的概念开始。而这些概念目前还没有公认的、客观的、能准确反映事物本来面目的界定。

体制是指“国家机关、企业和事业单位机构设置和管理权限划分的制度”^①。这个观点实际上是把体制仅仅局限在狭小的领导管理权限范畴内,究其根源是受到计划经济体制束缚的解释。如果把它用于教育领域当中,那么就很难客观地反映和概括现行教育领域的丰富内涵。还有人将体制界定为“是关于国家机关、企业、事业单位的机构设置、隶属关系和权限划分等方面的体系和制度的总称”^②。这个定义虽然比《辞海》前进了一些,但似乎仍主要局限于管理权限和隶属关系上。

既然《辞海》中体制的概念已不能准确反映现实中的真实“体制”的全部内容,所以目前关于教育体制尚无公认的界定就不难理解了。

教育体制是一个广泛的概念。它的建立要受一个国家政治、经济、科技、文化等诸多因素的制约,其中起决定作用的是经济,而且要随着生产力发展水平和科学技术的进步不断地进行调整和改革。综观当今世界各国,包括正在逐步建立社会主义市场经济体制的中国在内,教育体制早已冲破了仅仅是领导管理体制的旧框框,成为包括办学体制、管理体制、投资体制、招生就业体制和相关的教育法制,以及国家人事劳动

① 辞海。上海:上海辞书出版社,1980. 228

② 浙江大学高教所课题组。市场经济国家政府与大学关系的比较研究。高等教育(人大复印资料),2001(2)

制度配套改革在内的、由相关诸多因素构成的复杂系统。^①

一种观点认为,教育体制就是人们在认识教育现象、管理现象,揭示其客观规律的过程中,产生了关于教育发展与运行的若干思想、原则与理论,从而产生关于教育系统的运行原理;在揭示这一原理的基础上,为促进和保障教育健康发展,人们又进一步把这种思想、原则与理论予以制度化、法规化,转变为国家意志和社会行为,从而使教育运行理论对教育发展与管理的作用,具有行政与法规的约束力,达到持久化、稳定化。这种经过制度化、法规化了的教育运行与教育管理的思想理论,就是教育体制。所以教育体制就是指在一定社会条件下,经过制度化、法规化的教育系列、体系的要素配置原则和教育运行原则及其总和。^②但这种说法只强调了教育体制的思想观念层面的抽象的内涵,却忽视了体制具体的组织层面的内涵。

一种观点认为,教育体制是一种教育组织体系与教育保障体系有机结合的管理制度。教育组织体系是教育体制的载体,它包括教育办学机构(学校机构的举办者)、教育管理机构(各级各类教育行政管理者)、教育实施机构(各级各类学校——办学者)。教育保障体系是指保证教育组织体系正常、有序运作的制度,包括教育方针、政策、法规、规章制度、经费拨款方式等。教育办学机构与教育保障体系的有机结合,形成办学与投资体制;教育管理机构与保障体系的有机结合,形成教育管理体制;教育实施机构与教育保障体系的有机结合,形成学校内部管理体制。^③既有办学机构、管理机构和实施机构作为物质载体,又有方针、政策、法规规章制度作为制度保障,认为这种概括还是比较贴切的,所以笔者赞同后种观点。

综合以上两种观点,可以将高等教育体制概括为:在一定社会条件下,经过制度化、法规化的教育系列、体系的要素配置原则和教育运行原则及其总和,它是高等教育组织体系与高等教育保障体系的有机结合。

① 王欣. 从系统的观点看我国高等教育体制改革. 高等教育研究, 1994 (2)

② 王克勤. 体制、机制与教育管理. 辽宁高等教育研究, 1994 (2)

③ 方慈. 关于我国高等教育体制内涵、外延与改革的理论思考. 江苏高教, 1998 (2)

高等教育办学体制是有关举办或创立高等教育机构的主体结构形态及其相应制度规范的总和,其内涵主要有:(1)有关举办或创立高等教育机构的主体的规范,即谁有权举办高等教育机构。(2)有关举办主体结构形态的规范,即有权举办高等教育机构的主体是政府单一的形态,还是政府、社会、个人等均可举办的多元化形态。(3)有关高等教育机构的举办者和投资者、办学者、行政管理者(中央和省级政府)责权划分及其相互关系的制度规范,以及由此形成的行政管理者的宏观管理,举办者和投资者(政府、社会团体、公民个人、海外友人等)投资举办,办学者(校长)自主办学的运行机制。^①简单地说,高等教育的办学体制主要是指高等学校与举办者之间的关系,包括不同办学主体关系所构成的一个国家的高等教育办学模式。^②具体来说分两个层面:一是由谁来举办,如是由政府举办,还是由社会力量举办等等;二是怎么办,如每所高校具体的办学行为。

办学体制的核心是举办权掌握在谁的手里的问题,不同政治体制的国家,高等教育的举办形式是不同的。在集权制国家,高等教育举办权一般掌握在政府手里,政府决定办什么样的高校、办多少高校,举办高等教育的绝大部分资金由政府支出;在分权制的国家里,高等教育举办权一般分散于地方政府和社会之中,地方政府和社会根据需求和自身条件来兴办高等教育;混合制国家的高等教育举办情况介于两者之间。当然,这三种形式之间不是界限分明的,而且随着经济和社会的发展,三种举办体制呈相互转化并逐渐融合的趋势。办学体制改革实质上是举办高等教育权利的重新分配和转换的过程,我国的高等教育的举办权应由政府的完全垄断转变为赋予社会团体、公民个人以充分的举办权,并给予相应的制度保障。这可以说办学体制改革既是政府转变职能的需要,也是逐步发育的公民社会的要求;既是经济体制改革的要求,也是高等教育自身发展的必然。

① 袁相碗. 高等教育“举办体制”改革的目标及其切入点. 江苏高教, 2001 (3)

② 邬大光. 试论高等教育管理、办学与投资体制改革的相关性. 高等教育研究, 1999 (2)

三、研究现状

我国的高等教育研究总体说来是和其他人文社会科学一样,基本上属于解释政策型,这也是符合我国国情的。所以,改革开放以来高等教育的研究重点是随着国家高等教育改革的进程而前进的,而我国改革开放以来的高等教育改革重点最明显地体现在几个重要的文件中,即1985年的《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》)、1993年的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)、1998年的《面向21世纪教育振兴行动计划》(以下简称《振兴计划》)和1999年的《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》(以下简称《全面推进素质教育的决定》)。前两个文件的公布时隔8年,而后两个文件的公布仅时隔5个月(《振兴计划》是1998年12月24日制定,国务院1999年1月13日批转;而《全面推进素质教育的决定》是1999年6月13日公布),可见国家对教育包括高等教育的重视程度与日俱增。1985年的《决定》虽然确定教育改革要从“体制”改革入手,“有系统地进行改革”,但对于高等教育改革,重点是“改变政府对高等学校统得过多的管理体制,改革招生和分配制度,扩大高等学校的办学自主权”,所以,1985年以后的研究重点也就主要体现在招生分配和扩大高校办学自主权上,办学体制改革还没有明确提出。1993年的《纲要》中虽然指出要“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”,并对社会力量办学提出了十六字方针,即“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”。但实际工作中并未将办学体制作为重点来抓。(笔者前面已指出过)

所以在《纲要》颁布前的高等教育研究中涉及办学体制的研究非常有限,即使研究办学体制问题,也只局限于在现有的公立高校范围内。比如,陶增骈主编的《高等教育体制改革简论》(辽宁人民出版社1985年版),从总体上谈高等教育的体制问题,分析了教育体制的形成、教育体制改革的理论基础、战略意义,并对领导体制、计划体制、

内部管理体制做了阐述,虽然书中有一章名为办学体制改革,但并未真正谈到办学体制问题,只是将目光局限于公立高校范围内如何解决经费不足的问题。^①这一时期还基本上没有以高等教育办学体制为研究对象的文章。

在《纲要》颁布以后,出现了以高等教育办学体制为研究对象的文章,但数量不多。睦依凡在《办学体制多元化:市场经济条件下高教办学模式的改革与选择》(《江苏高教》1993年第3期)中提出经济体制决定教育体制,多种经济成分并存要求高等教育办学模式多元化,但尚缺乏深入的分析。王锐兰在《高校办学新体制构想》(《江苏高教》1993年第5期)中主要针对公立高校办学体制提出,如扩大办学自主权、减少政府干预等等。王欣在《从系统的观点看我国高等教育体制改革》(《高等教育研究》1994年第2期)和《高等教育体制改革问题的研究》(《高教探索》1995年第2期)中,对体制、高等教育体制的概念做了界定,并提出办学体制是高等教育体制改革的核心。文军在《关于我国高等教育办学主体多样性的思考》(《教育与现代化》1997年第2期)中提出,高等教育办学主体由单一性走向多样性发展是必然趋势,表现在:高等教育办学主体多样性是经济成分多元化和利益主体多元化的需要;是社会对高级专门人才需求大量化和多样化的需要;是趋向高等教育机会均等的需要;是提高高等教育效益的需要。及秀琴在《高等教育办学体制多样化问题研究》(《连云港职业大学学报》1999年第3期)仅就办学体制多样化问题进行了论述。文中明确提出了办学体制多样化是高等教育办学体制改革实践不断深化的产物,是当前乃至今后相当长时期内办学体制改革的重要趋势之一,分析了多样化的成因、多样化的内涵和外延,并提出了一些对策、建议。邬大光教授分别于1998年和1999年发表在《高等教育研究》上的《办学体制:深化高教体制改革的关键》和《试论高等教育管理、办学与投资体制改革的相关性》,在这两篇文章中,作者从理论上论述了高等教育办学、管理和投资之间的关系,并认为办学体制才是高等教育体制改革的关键。袁

^① 陶增骈. 高等教育体制改革简论. 沈阳:辽宁人民出版社,1985. 115

相碗学者也有关于高等教育办学体制改革的著述：在《关于公立普通高等教育办学体制改革的若干思考》（《江苏高教》1999年第2期）中认为公立高等教育办学体制改革是高等教育办学体制改革的突破口，针对我国高等教育办学体制上存在的弊端，提出应改变政府包揽办学的格局，建立起政府和社会共同参与的公办、民办、私立及其他多种举办形式并存的高等学校举办主体多元化的格局。在《高等教育“举办体制”改革的目标及切入点》（《江苏高教》2001年第3期）一文中提出我国高等教育办学体制改革的目标为“主体多元，依法举办；公立为主，民办为辅；目标共同，地位平等；优势互补，协调发展”。认为改变原来政府单一举办为政府、社会、公民多元举办的体制，途径无非两个：一是加速发展民办高等教育，二是改革公立高等教育机构的体制。其不足之处在于作者只是从一个政府官员的角度来看待高等教育办学体制改革问题，没有从深层次揭示原有办学体制的成因和改革的路径，对于高等教育办学体制改革与社会整体环境，特别是经济及政治体制改革的相关性关注不够，也没有考虑其提出的改革措施可能会遇到的阻碍。截至目前，尚没有专门以高等教育办学体制为研究内容的专著，只是在谈论体制改革问题时提到办学体制问题，如徐辉教授所著的《市场经济与中国高等教育体制问题》（湖南教育出版社1995年版），办学体制为其中之一章，作者在书中分析了传统的高等教育办学体制及其弊端，提出“高等教育办学体制改革是高等教育改革的关键”，但他认为“处理好政府与高等学校之间的关系是高等教育办学体制改革的关键”，而这实际上是管理体制的内容。

总之，在目前的关于高等教育体制改革的研究中，对于办学体制在高等教育体制改革中的地位和作用认识还不够深。尽管也有学者提出办学体制改革是关键，适应经济体制改革和多种经济成分并存的现实应实现高等教育办学主体多元化，但在他们提出的对策中又往往存在着用管理体制代替办学体制的现象。

四、研究的基本思路

针对我国高等教育办学体制发展与研究的现状，本书以高等教育办