

校外站点 市场化运作研究

现代远程与继续教育一个范式的经济学分析

敬采云 王营池 万嵩 著



四川出版集团·四川人民出版社

校外站点 市场化运作研究

现代远程与继续教育一个范式的经济学分析

敬采云 王营池 万嵩 著



四川出版集团·四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

校外站点市场化运作研究: 现代远程与继续教育一个范式的经济学分析/敬采云, 王营池, 万嵩著. —成都: 四川人民出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-220-07947-4

I. 校… II. ①敬…②王…③万… III. ①远距离教育 - 教育经济学 - 研究②终生教育 - 教育经济学 - 研究 IV. G72

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 155004 号

XIAOWAIZHANDIAN SHICHANGHUA YUNZUO YANJIU

校外站点市场化运作研究

——现代远程与继续教育一个范式的经济学分析

敬采云 王营池 万嵩 著

责任编辑

封面设计

技术设计

责任校对

责任印制

出版发行

网 址

发行部业务电话

防盗版举报电话

制 版

印 刷

成品尺寸

印 张

字 数

版 次

印 次

书 号

定 价

韩 波

文小牛

戴雨虹

刘 静

李 剑 孔凌凌

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)

四川人民出版社

<http://www.scpph.com>

<http://www.booksss.com.cn>

E-mail: scrmcbf@mail.sc.cninfo.net

(028) 86259459 86259455

(028) 86259524

成都勤慧彩色制版印务有限公司

绵阳西南科大三江印务有限公司

140mm × 202mm

13. 875

340 千

2009 年 9 月第 1 版

2009 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-220-07947-4

35. 00 元

■ 版权所有 · 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

前 言

教育是人类文明演进的永恒主题之一。通过合理整合社会资源来丰富和完善教育体系及其功能是促进高等教育跨越式发展的有效途径。我们研究和实践校外站点的市场化运作，正是要揭示远程与继续教育的一个范式。关于这一范式的几个问题有必要提交与大家一起讨论和交流。

第一，什么是校外站点？在这里校外站点是一个代名词。它既不是本来意义上的高等教育主体机构，例如大学（院校）或具有办学资质的实体机构，也不是完全意义上的民办高校，例如独立学院，更不是简单意义上的学习中心，例如某大学的校外分支机构。本书在第二章中就校外站点作了比较科学的定义：校外站点是在远程与继续教育体系中，为完善系统功能，由符合一定标准的助学机构和远程与继续教育主办学校（机构）用多种方式合作设立，在一定程度上承载和传递主办学校（机构）的办学理念，并通过提供一定教学资源、具备一定承载能力和完成多个教学及管理环节的服务，来满足特定区域内学习者个性学习需求的资源平台、服务平台或教学服务机制。很显然，校外站点包含了这样几个意思：一是远程与继续教育的一种范式，二是办学机制的一种形式，三是教育服务的一种模式。

第二，为什么要研究校外站点？在我们初期的实践和研究



中，其实比较多的是注意到现代远程教育的校外学习中心、网络教育支撑服务中心等这样一些专门的机制或机构，并想就其运行管理的基本问题（例如运行问题、成本控量问题、办学规模问题等等）作一些研究。但我们在实践观察中和大量调查研究中看到的，并不是远程与继续教育试点高校——远程教育学习中心这样简单的定式。由于现实中各种办学机构不断地整合、演变，又正遇上了现代远程与继续教育这个大的发展背景和机遇，69所试点高校的获批和办学理念的形成，开始将原来各地的各种办学机构、教育环境、市场资源整合聚集。于是，现代远程与继续教育的发展和环境、各种教育机构和存量、市场化运行的演变和定型，导致了现实中“一校一站”（即一所试点高校在一个区域内建一个学习中心）、“一站一校”（即一个学习中心或助学机构对应于一所主办院校）的主观愿望与实际情况的错位，而更多的是各种不同的教育服务功能、内涵、形式集中于一个办学承载体。这种基于市场化运作和资源整合而形成的、基于现代远程与继续教育理念的、基于教育服务、学习选择和投资规范的、基于企业行为（或市场机制）的办学机构，很难用一个“校外学习中心”的名称来概括（在现实中也确实名称众多，不一而足），更不用说其间的一些具体的办学制度、行为规范等的普适性了。有鉴于此，我们的视野从某一个、某一类办学中心转向了更宽泛的现代远程与继续教育机构、办学机制，于是选用了校外站点这个名称。

第三，校外站点研究什么？首先，我们在本书中，本着调研、归纳、规范、探索的精神，确立了这样几个研究重心：一是把校外站点放在现代远程与继续教育的大环境、大体系中加以探索，试图对校外站点的理论与实际有一个较为客观的把握，突出了校外站点是现代远程与继续教育的一个范式的研究；二

是着重对校外站点的定义（内涵）进行明确，企图按我们对这一创新范式的理解来影响其他的关注者和研究者，突出了对其教育实现能力、教育服务功能评价的研究；三是对校外站点的性质、产权、服务等重大理论问题进行了试验性的讨论，希望引起更多的人关注这些核心问题，突出了校外站点的经济学分析；四是对校外站点的市场化运作（运行、治理、规模、办学成本、投资收益、资源配置、可持续发展等）等进行了探索，力图把在其建立、运行、规范、管理中的主要问题能有一些必要的涉及，突出了校外站点的具体范式及其运作的研究。我们认为，还有很多其他的问题需要关注，例如技术体系、平台构建及功能提升、组织机构、教学体系等问题，但由于本书的主题是现代远程与继续教育的一个范式的经济学分析，再加之篇幅所限，所以，集中研究上面提到的四个方面的问题，就成为本书研究的基本内容和理论主线。

第四，校外站点研究了些什么？这实际上是要回答本书的结构问题。正如前述，全书共分四个部分，分别按环境和范式、定义和功能、理论和实践、运作和运行来安排。具体来说，全书共分十章。第一章是高等教育办学体制改革和远程与继续教育的发展，主要阐述了高等教育、终身教育、现代远程与继续教育之间的关系；第二章是远程与继续教育发展和校外站点分析，主要阐述了现代远程与继续教育的基本理论和校外站点的基本涵义；第三章是校外站点的经济学解析，主要阐述了高等教育属性与校外站点的市场化运作的理论问题；第四章是校外站点的产权问题，主要阐述了现代教育制度与校外站点产权的若干问题；第五章为校外站点的运行和治理，主要阐述了校外站点的市场运行和治理结构问题；第六章涉及校外站点的规模，主要阐述了校外站点基于教育服务与教育需求的关系下的办学



规模及规模效益问题；第七章谈及校外站点的办学成本与控制，主要阐述了校外站点基于现代高等教育办学理念的成本形成、影响因素和控制管理等问题；第八章为校外站点的投资、收益和分配，主要阐述了校外站点的投资模式、收益管理和收费机制、经济效益核算的绩效考核、收益分配模式和经济责任等问题；第九章是校外站点的资源配置和管理，主要阐述了校外站点资源配置与投资前景、办学模式、各种资本配置及利用等问题；第十章涉及校外站点对区域经济发展的贡献和自身可持续发展，主要阐述了校外站点与区域经济发展的关系、校外站点的可持续发展、人才培养模式等问题。以上这些分析讨论还有很多不足和缺陷，例如理论的深度、实践的强度、研究的高度等，我们在研究过程和写作过程中已经意识到了，但囿于时间和水平，也只好勉强付梓，期待批评了。

本书的作者都是来自于西南科技大学教育教学第一线的教师和研究人員，敬采云教授是经济学和管理学方面的教师和研究者，王营池教授和万嵩副教授都从事于远程与继续教育的管理、研究和教学工作。在西南科技大学远程与继续教育研究与发展基金的资助下，研究团队集合了各自的优势，深入调查研究和理论探索，最终形成了这本专门研究著作。我们深知，由于我们的水平、视野、经验和能力，要想在短短的一年内完成一部高质量的研究著作，确实是勉为其难的。好在还有读者朋友和各位研究者、实践者、领导者们在阅读中的思考和厚爱，以致于使我们的研究不停下脚步，使我们能从中汲取营养并不断提高我们的认识，争取把这项研究长期进行下去。

目 录

前 言	(1)
第一章 高等教育办学体制改革和远程与继续教育的发展	(1)
第一节 我国高等教育办学体制综述	(2)
第二节 高等教育与终身教育	(14)
第三节 我国远程教育与继续教育的发展	(27)
第四节 远程教育与继续教育的特征和作用	(34)
第二章 远程与继续教育发展和校外站点分析	(44)
第一节 知识经济时代的远程与继续教育	(44)
第二节 远程与继续教育原理概论	(49)
第三节 远程与继续教育的基本理论	(60)
第四节 远程与继续教育的校外站点建立	(75)
第五节 校外站点的基本含义和功能评价	(90)
第三章 校外站点的经济学解析	(102)
第一节 高等教育经济学与高等教育产品属性	(102)
第二节 高等教育产品和校外站点模式下的教育产品 属性	(111)



第三节	校外站点的市场化运作	(114)
第四节	校外站点的运行机制	(132)
第四章	校外站点的产权问题	(139)
第一节	市场经济条件下的现代教育产权制度	(139)
第二节	校外站点的产权性质	(151)
第三节	校外站点产权的制度创新和法律保护	(158)
第五章	校外站点的运行和治理	(167)
第一节	高等教育机构的运行管理	(167)
第二节	校外站点的运行	(181)
第三节	校外站点的治理	(189)
第六章	校外站点的规模	(198)
第一节	我国高等教育规模的发展分析	(198)
第二节	我国高等教育规模扩展路径	(205)
第三节	校外站点：教育服务与教育机会的供求关系	(210)
第四节	校外站点的规模及规模效益	(214)
第七章	校外站点的办学成本与控制	(234)
第一节	现代高等教育办学理念	(234)
第二节	校外站点的成本管理	(237)
第三节	校外站点的成本控制	(252)
第八章	校外站点的投资、收益和分配	(258)
第一节	校外站点投资研究	(258)
第二节	校外站点的收益问题	(274)

第三节 校外站点的经济效益核算	(284)
第四节 校外站点的收益分配	(305)
 第九章 校外站点的资源配置和管理	(323)
第一节 高等教育资源配置的理论综述	(323)
第二节 校外站点资源配置的制度创新	(339)
第三节 校外站点的财务资本配置	(350)
第四节 校外站点的人力资本配置	(363)
第五节 校外站点的其他重要资源的配置与利用 ...	(372)
 第十章 校外站点对区域经济发展的贡献和自身可持续 发展	(380)
第一节 高校与区域经济发展的理论简述	(380)
第二节 校外站点对区域经济发展的影响作用	(390)
第三节 校外站点的可持续发展	(396)
第四节 校外站点可持续发展的基本要求	(407)
第五节 校外站点的人才培养模式探析	(417)
 参考文献	(424)
后 记	(435)

高等教育办学体制改革和 远程与继续教育的发展

21 世纪世界科技快速发展，信息高速流动和聚变，经济全球化竞争加剧，使中国高等教育面临着前所未有的挑战和机遇。实现中华民族伟大复兴，建设创新型国家，构建学习型社会对中国高等教育的发展提出了更新更高的要求。目前，中国的快速发展与有限的教育资源之间形成巨大的落差，配合社会政治、经济、文化体制改革进行教育体制改革与创新，是社会整体改革与发展的必然要求。高等教育办学体制改革的成效是教育体制改革的关键。通过高等教育办学体制改革，充分发挥高等院校的社会服务功能和作用，积极整合和引导社会资本以多种形式参与高等教育发展是改变中国高等教育现状的必然选择。持续、健康、快速的发展远程与继续教育是实现教育观念、模式、方法变革，扩大高等教育发展规模，提高高等教育社会服务效能的重要途径，也将直接影响高等教育改革与发展的方向。



第一节 我国高等教育办学体制综述

一、我国高等教育办学体制改革发展的主要历程

高等教育体制是指在我国的高等教育系统中，中央与地方、国家与学校、上级与下级、党组织与行政之间的关系体系，即高等教育的组织形式、机构设置、规章制度、管理归属与权限划分等。高等教育办学体制是高等教育体制中的一个重要组成部分。一些学者认为，高等教育办学体制是国家对兴办高等教育进行的管理制度体系，是在国家教育法律、法规的基本原则下对办学主体的组成及其权利、义务的基本规定，其强调的是办学投资方、管理者，以及办学主体所处的办学制度环境等；另有学者认为，高等教育办学体制是高等教育体制中的管理归属，即所有制性质。它包括高等教育由谁举办、谁来投资、谁来办学、谁来管理、归谁所有等问题，涉及举办主体、管理主体，即（中央与地方）政府、学校、社会几方面的关系，也体现高等教育与经济、社会相适应的程度。高等教育办学体制是在特定经济和社会环境下，高等教育机构在高等教育体制框架下明确办学主体责、权、利，及其与关联主体关系的运作体系。

我国高等教育办学体制的改革与发展从新中国成立至今，结合我国社会主义建设不同时期对高等教育的需求，在发展中经历了萌芽期、快速发展期和繁荣期（表1-1）。不同发展时期的高等教育办学体制适应了当时社会、经济的发展状况与需求而产生、存在，并发挥了积极的作用。

表 1-1 我国高等教育办学体制改革发展历程分段表

序号	时期	年代	体制特征
1	萌芽期	1949 ~ 1978	以中央和省级政府办学为主体
2	快速发展期	1979 ~ 1992	社会力量参与高等教育发展
3	繁荣期	1993 ~	多元化发展

1. 我国高等教育体制发展与改革的萌芽期

我国高等教育办学体制创设之初体现了鲜明的一元制特征。这一时期,国家集高等教育的举办者、办学者和管理者于一身,全国所有的高等学校(以下简称“高校”)都由国家举办,形成了一种以行政约束为主要配置机制的制度环境。有学者把这种一元制的办学体制形象地称为“国有政办”。

从1949年到1955年,是我国高等教育办学体制的初创阶段。高等教育办学体制与当时高度集中的计划经济体制相适应,国家对高等教育实行集中的统一领导,这一阶段全国所有的227所高等学校,全部由国家举办,基本上隶属于当时的高教部和中央有关业务部门。

从1956年到1960年,是高校下放并大发展阶段。从1956年6月到1958年,中央有关部门举办的高校中有187所下放,由地方政府来办学和管理。这种权力下放虽没有真正改变政府办学的模式,却改变了高等教育办学权限过分集中于中央政府的状况,对于发挥地方办学积极性起到了积极的作用。但是,当时国家没有针对高等教育下放推行与之配套的宏观指导和监督措施,更没有建立必要的法规,短短几年,全国高校就由1955年的227所猛增到1289所,不仅超越了国民经济的承受能力,也使教育质量受到严重影响。

1961年到1965年,是高校发展的调整阶段。通过调整,到



1965年，全国共有434所高校，国家直接举办的34所，中央有关部门业务部门举办的149所，省、市、自治区举办的251所。至此，我国高等教育条、块办学的格局基本形成。此后，在10年动乱时期，高校遭受到破坏性地大规模下放和撤迁，造成了现代教育史上空前的浩劫。

粉碎“四人帮”后的1977年，全国高校恢复到404所。党的十一届三中全会以后，高等教育办学体制得到恢复并进行了许多改革。1978年，高校增加到598所，其中教育部直属38所，其他部委217所，省级地方政府343所，高等教育办学体制改革得到了恢复并取得了发展的显著成绩。

总结我国高等教育办学体制发展和改革的历史经验，在当时的历史条件下，一元制的高等教育体制一是保证了迅速兴办社会主义高等学校任务的完成，促进了高等教育事业的发展，培养了大批专门人才；二是满足了一定历史时期对社会主义建设人才的需求；三是探索并积累了办学经验，为建立健全中国特色社会主义办学体制提供了基础，基本上适应了当时社会主义建设的需要，对当时的经济建设和社会发展作出了重要贡献。但也显现出一些弊端，在高度计划的体制中，一方面学校难以发挥人才高地主动为社会发展服务的作用，造成了大量的人才和资源浪费；另一方面学校难以利用优势社会资源提高办学效率；此外，学校自身的办学效率也难以得到体现和改善。

2. 我国高等教育办学体制发展与改革的快速发展期

1979年到1992年，是我国新的高等教育办学体制发展与改革的快速发展期。快速发展期的我国高等教育办学体制打破了一元制的束缚，中央相继出台了一系列促进发展与改革的法规和文件，特别是1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》和1986年颁布的国务院关于《高等教育管理职责暂行规

定》，作为我国高等教育办学体制变革的两个重要文件，进一步明确了发展与改革的方向。

在这一时期，我国高等教育体制围绕办学、管理、投资、招生就业和内部管理体制等问题进行了卓有成效的改革和探索，高等教育办学体制有了结构化的改变。一方面，高等继续教育得到了突飞猛进的发展。1979年，我国政府借鉴英国开放大学等国外成功经验，创办了中央广播电视大学（以下简称“中央电大”），1980年重建了普通高校函授机构，1981年我国建立了高等教育自学考试制度。从这一时期开始，多层次、多形式、补偿式远程教育得到蓬勃发展，在相当程度上解决了当时国民教育水平普遍低下、普通高等教育投入不足的矛盾。另一方面，民办高等教育如雨后春笋般迅速崛起。据1989年有关资料统计，当时仅京、津、沪等十几个城市，经教育行政部门批准，教学内容属于高等层次上的学校就有近200所，学员近200万人。据《人民日报》1992年8月7日和12日的报道，1992年我国高等教育层次的民办教学机构已达400多所。此外，在《中共中央关于教育体制改革的决定》的倡导下，中心城市举办的“市属高校”相继出现，突破了以往“只有中央和省两级政府办学”的体制。

3. 我国高等教育办学体制发展与改革的繁荣期

1993年国务院颁布《中国教育改革发展纲要》，为我国高等教育办学体制发展与改革迈入繁荣期奠定了坚实的基础。作为指导办学体制改革的纲领性文件，《中国教育改革发展纲要》提出了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。从1993年起围绕中国高等教育资源（人才、投资、技术等）整合与扩延的改革成果不断涌现，我国高等教育办学体制发展与改革进入了一个空前繁荣的新时期。



进入繁荣期的中国高等教育办学体制发展与改革法治化进程不断加快，并确立了科学的规划方向与分阶段的实施目标。《中华人民共和国教育法》（以下简称《教育法》）、《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）分别于1995年和1999年颁布；2002年和2003年《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《促进法》）、《中华人民共和国中外合作办学条例》、《高等学校境外办学暂行管理办法》相继施行；1998年在贯彻落实《教育法》及《中国教育改革和发展纲要》的基础上提出并实施了《面向21世纪教育振兴行动计划》（1998年至2002年），1993年提出并实施了《2003~2007年教育振兴行动计划》，指导未来若干年教育发展方向的《2020年中国教育发展纲要》正在酝酿。

多元化是中国高等教育办学体制发展与改革在新时期的最显著特征。步入繁荣期的中国高等教育不再仅局限于用公办或民办来界定办学体制的问题。在20世纪90年代一些不同模式的高校办学体制改革成功经验的鼓舞下，我国高等教育办学体制呈现了多元、多维的发展格局。部分行业高校通过建立董事会，与地方、企业、研究机构联合办学，扩大了高等教育的资源平台和社会服务面；一些高校建立了与社会力量办学机构的协作机制，将高等教育优势资源以入股等方式进入了社会资本的市场化运作和再分配；一些高校以项目开发的方式实现了与国内外教育机构、人力资源开发机构、人才需求单位的高等教育合作办学合作。推进了我国高等教育体制由单一的体制内循环向体制内循环与体制外循环共同演进的可持续发展道路。

二、我国高等教育办学体制改革的基本方向及成就

1. 我国高等教育办学体制改革的基本方向

兼顾公平与效率,通过多种途径,扩大高等教育供给能力,提高服务水平和质量是我国高等教育发展的根本任务。在我国高等教育领域广泛开展旨在优化高等教育资源的竞争与合作,进行多元化的体制改革与发展是我国高等教育办学体制改革的基本方向。知识经济时代,面对世界经济、文化和社会发展的多元化格局,构建学习型社会和建设创新型国家对我国高等教育提出了更高的要求,我国高等教育办学体制的改革与发展也必将向着国际化、社会化和市场化的趋势发展。虚拟架构下的办学组织形式将在我国高等教育办学体制建设中发挥越来越重要的作用。

高等教育的社会化和市场化是高等教育适应社会发展的必然要求,我国高等教育的办学将从国家计划指令办学转向以市场需求为导向的社会自主办学,国家在高等教育办学体系中着重发挥宏观动态调控职能,并以项目建设等形式完善高等教育的社会公益性服务功能,引导和提升高等教育的又好又快、适度超前的发展。随着社会的文明进程和社会主义市场经济的发展,政府的职能将从行政指令向社会服务逐步转移,社会资源也将按照经济发展的规律进行合理的聚集、支配和派生,政府不再是高等教育办学的唯一主体,需要按照市场规律和教育规律,通过激励机制合理整合和配置资源来推动高等教育的快速发展。在以市场为导向的高等教育发展中,高等教育的供求关系最终要通过社会中的市场终端来协调,通过市场供求关系的变化,引导高等教育资源在高等教育领域和相关领域中的合理、高效配置,避免完全由国家统一计划下的供需信息不对称,实现高等教育主体自我发展与供求各方的有机平衡发展。

2. 我国高等教育办学体制的多元化

高等教育系统的子系统分化和外延发展是高等教育办学体