

责任与限度：

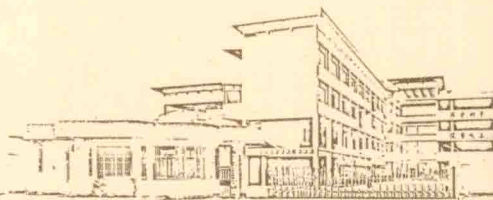
祝爱武◎著

高等教育办学主体研究

Zeren Yu Xiandu
Gaodeng Jiaoyu Banxue Zhuti Yanjiu



教育科学出版社
Educational Science Publishing House



014058079

G649.1
131

责任与限度：

高等教育办学主体研究

Zeren Yu Xiandu
Gaodeng Jiaoyu Banxue Zhuti Yanjiu

祝爱武◎著



教育科学出版社



北航

C1745508

G649.1
131



出版人 所广一
责任编辑 夏辉映
版式设计 贾艳凤
责任校对 贾静芳
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

责任与限度：高等教育办学主体研究 / 祝爱武著. —
北京：教育科学出版社，2014. 6
ISBN 978-7-5041-8704-8

I. ①责… II. ①祝… III. ①高等教育—办学组织形式—研究 IV. ①G649. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 133331 号

责任与限度：高等教育办学主体研究

ZEREN YU XIANDU: GAODENG JIAOYU BANXUE ZHUTI YANJIU

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	市场部电话	010-64989009
邮 编	100101	编辑部电话	010-64989363
传 真	010-64891796	网 址	http://www.esph.com.cn
经 销	各地新华书店		
制 作	北京金奥都图文制作中心		
印 刷	保定市中华美凯印刷有限公司		
开 本	169 毫米×239 毫米 16 开	版 次	2014 年 6 月第 1 版
印 张	18.5	印 次	2014 年 6 月第 1 次印刷
字 数	245 千	定 价	45.00 元

如有印装质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

序

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》将办学体制改革作为教育改革的重要内容之一，指出：“深化办学体制改革。坚持教育公益性原则，健全政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、充满生机活力的办学体制，形成以政府办学为主体、全社会积极参与、公办教育和民办教育共同发展的格局。”办学体制是一个国家教育制度中最基础的部分之一，尤其是高等教育的办学体制更加体现了国家教育制度的特点。欧洲一些国家以公立高校为主的办学体制充分体现了公共教育制度建立以来政府主导教育发展的基本理念；亚洲一些国家以私立高校数量占优的办学体制则反映了近代教育后发国家利用民间力量发展教育的基本策略。

我国是近代高等教育的后发国家，19世纪末近代大学开始兴起，20世纪20年代末近代高等教育制度逐渐形成。在百余年的高等教育制度变革与发展过程中，办学体制也经历了比较大的变化，走了一个“之”字形的线路。20世纪20年代末形成的高等教育制度规定，大学依照办学主体的不同可分为国立、省立、私立三种类型，国立大学为中央政府举办，省立大学为省级政府举办，私立大学为民间团体（包括宗教界、实业界的机构）举办，可以说这是一种多元的办学体制。1949年中华人民共和国成立之后，高等教育与其他领域一样进行了一场具有社会主义性

质的根本变革，这场变革的主要内容之一是私立大学公立化，办学体制的一元化成为 20 世纪 50 年代初建立起来的新的高等教育制度的突出特征。20 世纪 80 年代在“改革、开放”政策的指引下，民办高等学校开始复兴，随着市场经济体制取代计划经济体制这一具有历史意义的社会转型的逐渐深入，民办高等教育作为我国高等教育制度中的组成部分之地位得到确立，并在高等教育大众化进程中发挥了重要作用，高等教育的办学体制又一次趋向多元化。

由于 20 世纪 80 年代以来的高等教育办学体制多元化发展不是对半个多世纪之前曾经有过的高等教育多元办学体制的简单回归，加上基于社会主义市场经济的高等教育改革比之其他市场经济条件下的高等教育改革具有更多的复杂性和不确定性，因此包括办学体制改革在内的高等教育改革虽然取得了很大的进展，同时也面临着不少问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》提出“深化办学体制改革”正说明了这一点。不仅改革的实践需要推进，改革的理论研究也应更加深入。从这一意义上讲，祝爱武博士的这本论著《责任与限度：高等教育办学主体研究》的出版，可以说是恰逢其时。

近年来，高等教育办学体制改革问题是研究的热点之一。在已有比较丰富的研究成果基础上，祝爱武博士的这本论著另辟蹊径，围绕着高等教育办学主体的责任与限度展开了深入的探讨。书中主要依据萨拉蒙的三元框架理论，将高等教育办学主体区分为政府、第三部门和市场主体，分别研究了三者作为办学主体的责任与限度。例如，认为政府作为高等教育办学主体的责任在于对大学的宏观规划、财政投入，为受教育者提供适合的、公平的高等教育，并对公共高等教育资源实施公正分配。又如，认为市场主体作为办学主体在高等教育办学中承担“走‘文化钢丝’”的责任，需要平衡商业文化与学术文化的价值。书中对政府、第三部门、市场主体这三个办学主体的特征——“以强制求公益”（政府）、“以志愿求公益”（第三部门）、“以志愿求私益”（市场）——的概括颇有新意，有利于我们进一步深入理解市场经济条件下高等教育办

学主体的多样性，对高等教育办学体制改革实践也具有积极的参考意义。

高等教育办学体制改革在我国仍是“现在进行时”，还会不断出现一些新的问题需要我们进一步探究。希望祝爱武博士以这本论著的出版为新的起点，将研究不断深入下去。

是为序。

胡建华

2014 年 5 月

前

言

高等教育办学主体问题属于政府与社会之关系范畴，它所关注的焦点是作为高等教育办学主体的政府、第三部门、市场主体怎样实现公共高等教育利益最大化，贯穿其中的一条主线是“何以”和“如何”发挥各个高等教育办学主体的创造性，使一定条件下的公共高等教育具有最大规模、最高质量。这是研究现代大学制度无法绕开的命题。

本书分为六章，分别讨论高等教育办学主体的概念与分类基础、各个高等教育办学主体的责任与限度以及高等教育办学主体的构成状况。第一章区分了大学的“立”和“办”，为避免使用宽泛概念造成逻辑混乱而影响研究效果，本书中的高等教育办学主体取义为高等教育的举办者，并主要依据萨拉蒙的三元框架理论，将高等教育办学主体区分为政府、第三部门和市场主体。第二章着重对高等教育的属性进行了探讨，认为高等教育既具有很强的公共性和私人性，值得全社会投入，同时认为高等教育又具有准公共产品属性，举办高等教育需要动员全社会力量和发挥全社会的创造力。第三章提出政府办学的特征是“以强制求公益”，这使公共高等教育利益有赖于政府，有时也受制于政府，为了促进公共高等教育利益最大化，政府作为高等教育办学主体必须具有一定的责任与行为限度，本书认为政府举办大学具有对大学的宏观规划、财政投入等责任，具有为受教育者提供适合的、公平的、越多越好的高等

教育等责任，具有对公共高等教育资源公正分配和有效使用等责任，同时认为政府举办大学的目标追求限于公益、办学状况限于一定时期经济社会发展水平。第四章提出第三部门办学具有“以志愿求公益”的特征，这是利用社会散财之道与人们的志愿精神增进公共高等教育利益的一条重要途径，要充分发挥这条途径的作用，探讨第三部门作为高等教育办学主体的责任与限度问题很有必要，本书认为第三部门作为高等教育办学主体需要承担自身组织的培育与可持续发展责任，需要承担对资助者、受助者和政府的责任，同时认为第三部门办学限于社会对第三部门的认识、限于政府对第三部门办学的规范要求与扶持力度、限于第三部门办学中的资金与人才等条件。第五章提出市场主体办学的特征是“以志愿求私益”，市场主体作为高等教育办学主体已被美国、印度等国家所认可，市场主体在高等教育办学中承担“走‘文化钢丝’”之责任，需要平衡商业文化与学术文化的价值，同时其行为在办学环境、面向对象、办学内容、办学导向等方面也有限度。第六章在同分异构思想指导下以比较的视角探讨了高等教育办学主体之构成状况，提出了欧洲模式、美国模式、日本模式等高等教育办学主体构成模式，分析了我国高等教育办学主体的构成状况，探讨了我国高等教育办学主体的发展趋势，认为第三部门作为我国高等教育办学主体的作用将越来越大，在相当长的时期内政府仍将是我国高等教育的主要办学主体，政府与第三部门将具有更强的合作性。

目

录

前 言	1
第一章 导 言	1
一、问题的提出与研究的意义	1
(一) 问题的提出	2
(二) 研究的意义	5
二、国内外研究概况	12
(一) 关于“办学”与“办学主体”概念的讨论	12
(二) 关于高等教育办学主体的历史研究	13
(三) 关于高等教育办学主体分类的研究	17
(四) 关于“利益的客观性”和高等教育办学主体多元化的 研究	18
(五) 关于政府、第三部门和市场主体的研究	23
三、基本概念	27
(一) “办学”与“办学主体”	27
(二) 高等教育办学主体及其举办的大学	28
(三) 高等教育办学主体的三元分类	30

(四) 责任	32
(五) 限度	33
四、研究方法	33
(一) 文献法	33
(二) 制度分析法	34
(三) 比较研究法	36
五、研究思路与研究内容	37
(一) 研究思路	37
(二) 研究内容	38
六、本研究可能的创新与不足	39
(一) 可能的创新	39
(二) 存在的不足	40
 第二章 高等教育的属性	41
一、公共性	41
(一) 公益性	42
(二) 公正性	45
(三) 公开性	50
(四) 参与性	52
二、私人性	53
(一) 私人受益性	53
(二) 私人发展性	58
(三) 私人享用性	62
三、准公共产品属性	65
(一) 私人产品的正外部性	66
(二) 公共产品的拥挤性和价格排他性	68

第三章 政府作为高等教育办学主体的责任与限度	74
一、政府及其办学特征	74
(一) 多维视角中的政府	74
(二) 政府办学的特征: 以强制求公益	79
(三) 政府“悖论”与高等教育公共性的实现	82
二、政府作为高等教育办学主体的责任	83
(一) 对大学的责任	84
(二) 对受教育者的责任	92
(三) 对公共高等教育资源的责任	93
三、政府作为高等教育办学主体的限度	101
(一) 目标追求: 限于“公益”	102
(二) 活动内容: 限于“该为又能为”、“不该为而不为” 事项	104
(三) 办学状况: 限于一定经济社会发展水平	108
第四章 第三部门作为高等教育办学主体的责任与限度	111
一、第三部门及其办学特征	111
(一) 多维视角中的第三部门	115
(二) 第三部门办学的特征: “以志愿求公益”	124
二、第三部门作为高等教育办学主体的责任	130
(一) 第三部门的培育与可持续发展责任	131
(二) 对资助者的责任	139
(三) 对受助者的责任	141
(四) 对政府的责任	143
三、第三部门作为高等教育办学主体的限度	146
(一) 限于社会对第三部门的认识	146
(二) 限于政府对第三部门办学的规范要求与扶持力度 ...	148

(三) 限于第三部门办学中的资金、人才等条件	153
第五章 市场主体作为高等教育办学主体的责任与限度	157
一、市场主体及其办学特征	158
(一) 市场主体及其特征	158
(二) 市场主体举办营利性高等教育机构	165
(三) 市场主体办学的特征:“以志愿求私益”	176
二、市场主体在高等教育办学中的“边缘性”文化身份	186
(一) 市场主体办学可能遭遇“文化脱离”的质疑	187
(二) 营利性高校是高等教育系统中的“边缘”机构	189
(三) 营利性高等教育机构的学生具有边缘性	191
三、市场主体作为高等教育办学主体的责任	191
(一) 目标责任:利润而非教育宗旨	192
(二) 纳税的责任	195
(三) 资本运营和教育运营的责任	195
四、市场主体作为高等教育办学主体的限度	205
(一) 办学环境:限于一定的历史和社会发展条件	206
(二) 面向对象:限于付费的学习者	206
(三) 办学内容:限于可营利的项目与活动	208
(四) 办学导向:限于市场需求而非学科	209
第六章 高等教育办学主体的构成状况	212
一、国际上不同的高等教育办学主体构成模式	212
(一) 欧洲模式	213
(二) 美国模式	214
(三) 日本模式	221

二、我国高等教育办学主体的构成状况	226
(一) 新中国成立后高等教育办学主体的变化历程	227
(二) 当前我国高等教育办学主体构成状况与问题	235
(三) 对我国高等教育办学主体发展趋势的预测	246
参考文献	257
后 记	280

第一章

导 言

美国学者詹姆斯·杜德斯达曾言：“我们已经进入了一个对高等教育和学习机会的需要和要求急速增长的时代。个人的教育和技能水平日益被看作是其个人生活质量和强大社会实力的关键。”^①在高等教育办学主体活动中，个人虽然不会问他的国家能为他接受高等教育做些什么，也不会问他接受高等教育能为他的国家做些什么，他会问的是：我和我的同胞们能通过国家的高等教育办学主体活动做些什么，以便尽到我们个人的责任，达到我们各自的目标和理想。^②

一、问题的提出与研究的意义

改革开放以来，私立高等教育的兴起，使办学主体多元化成为我国高等教育发展中有目共睹的事实，我国高等教育呈现“物种多元”的局面，给我国高等教育发展带来了前所未有的生机与活力，使我国高等教

① 詹姆斯·杜德斯达. 21 世纪的大学 [M]. 刘彤, 等, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005: 246.

② 米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由 (绪论) [M]. 张瑞玉, 译. 北京: 商务印书馆, 1999: 2.

育于 2002 年进入大众化阶段。推进大众化高等教育进程，不仅需要各个高等教育办学主体各自的创造力，而且还需要他们群策群力，这就要求各个高等教育办学主体明确其责任与行为限度，以避免某一办学主体“越位”、“错位”或“缺位”而造成高等教育供给方面的问题。

（一）问题的提出

1. 知识社会和信息时代对问题研究的要求

知识社会和信息时代给高等教育办学带来了新情况。当今时代，知识渗进人们生活的所有领域，并与个人福祉、社会繁荣、国家发展的关系日益密切；电子、通信和卫星技术的飞速发展使得高性能信息资讯的传输可以低价进行，开放的虚拟网络使国家间、机构间和个人间的信息传输超越了地理距离屏障，这种信息技术革命既为多元高等教育办学主体的办学提供了条件，是各个高等教育办学主体提升其竞争力可以凭借的手段，同时也使各高等教育办学主体不得不面临信息技术所带来的新的高等教育竞争形式的挑战。比如，依靠网络资源与卫星传输，一些办学主体可以在世界上任何地方设立高校并与当地的本国高校有效地竞争，公司可以开发相关产品甚至可以通过虚拟空间发展其专长，与其他办学主体进行非常规竞争。在这种新情况下，各国高等教育要达到更大规模、更高质量，都不能因循守旧或固守已有的高等教育办学主体问题解决的思路，而要“深入实践，研究问题（影响决策、指导行动），进而增进知识、丰富理论”，因为我们不敢相信明天会和今天差不多，而且这是“发展、提高我国高等教育研究的基本路径”^①。

2. 追求公共高等教育利益最大化需要深化问题的研究

公共高等教育利益最大化，简单地说，就是指在一定条件下高等教

^① 龚放. 追问研究本意，纾解“学科情结”[J]. 北京大学教育评论, 2011 (4): 41.

育达到最大规模、最高质量,以最大限度地满足人们对高等教育的需求。最大限度地满足人们对高等教育的需求是指在一定社会政治、经济、文化发展条件下,保证最大限度的人口数量接受高等教育,接受需要的高等教育,接受更多的高等教育,接受更高层次的高等教育,接受高质量的高等教育。为此,一要扩大高等教育规模、增加高等教育机构、提高高等教育毛入学率,二要提高高等教育质量、提升高等教育竞争力。扩大高等教育规模、增加高等教育机构、提高高等教育毛入学率、提高高等教育质量、提升高等教育竞争力,这需要全社会共同努力。一方面,高等教育是国家的,国家有责任对高等教育投入,政府应该办学;另一方面,高等教育也是社会的,社会中的任何社会团体、社会组织和个人均有责任对高等教育进行投入,第三部门和市场主体均应该作为高等教育办学主体参与办学。从高等教育本身发展来说,作为培养人的复杂的社会活动,高等教育是一项耗资巨大的事业,任何单一部门都难以支撑举办高等教育的艰巨任务。因此,高等教育需要政府部门与非政府部门共同投入,需要多元办学主体在职责分工基础上的协调合作。

合作博弈论认为处于博弈互动中的主体相互合作才能达到总体效果最佳,强调团体理性。以此为指导,追求公共高等教育利益最大化即高等教育在一定条件下达到最大规模、最高质量,需要多元办学主体在职责分工基础上的协调合作。而某一高等教育办学主体的“越位”、“错位”和“缺位”都可能造成高等教育供给问题(如供给不足、供给过剩、供求不一致等),影响高等教育的总体规模与质量。

3. 问题研究的缺乏需要加强对它的研究

改革开放以后,我国私立高等教育复兴,高等教育办学主体多元化问题受到空前的关注,也出现了关于高等教育办学主体多元化问题研究的理论专著,但仅有一本,而系统研究高等教育办学主体的责任与限度问题的学术专著,目前仍处于空缺状态。笔者曾以“高等教育办学主体”为检索词,在精确匹配的情况下,在“中国期刊全文数据库”、“中

国博士学位全文数据库”、“中国优秀硕士学位论文全文数据库”的跨库检索中，共检索到7篇论文（包括一篇硕士论文和一篇博士论文），从这7篇相关论文来看，有一个共同的特点是，他们均没有对高等教育办学主体在分类基础上进行系统研究。

笔者认为，人们对高等教育办学主体自身问题缺乏系统研究，主要原因在于人们的依赖心理。人们可能心照不宣地认为我国官本位、行政化比较明显，在缺乏对公共高等教育权力有效监督与约束机制的情况下，人们经验性地认为政府明确其责任与限度的最好途径是自省，政府应该承担什么责任，政府行为应该有什么限度，这些都应该是政府决策部门的事，其他人考虑此事不但没有必要，而且即使研究的必要性得到肯定，由于在研究过程中可能遇到意想不到的困难，或者因为研究者“声音弱小”，难以产生较大的实际效果，因此它成为研究者较少涉及的问题。而事实上，第三部门和市场主体作为高等教育办学主体已经在世界上客观存在，并已发挥作用，但在我国还没有引起人们足够的重视和认真的区分，不同高等教育办学主体的办学特征、责任与限度均有待研究者关注与探讨。

笔者在参与国家社会科学基金（教育学）“十一五”规划重点课题“建设高等教育强国发展战略”的研究中深受启发，认识到高等教育办学主体问题是公共政策部门比较关注的一个课题，也是构建现代大学制度无法绕开的问题，还是高等教育学学科的前沿问题，而这一问题又缺乏系统的理论研究成果，于是本人就产生了对此问题进行深入研究的想法。

4. 个人对高等教育办学主体问题的认识与兴趣

高等教育办学主体问题实际上属于政府与社会的关系范畴，而关于政府与社会之关系问题，一直是理论界了又未了的热门话题，正是这一问题，由于中文意涵中的办学与办学主体概念具有宽泛性，也由于这一问题涉及多方面利益的现实性，使笔者在研究初期感觉非常困惑甚至有所畏难。把握人们的思想观点已经不易，选择研究的切入点也煞费苦心，