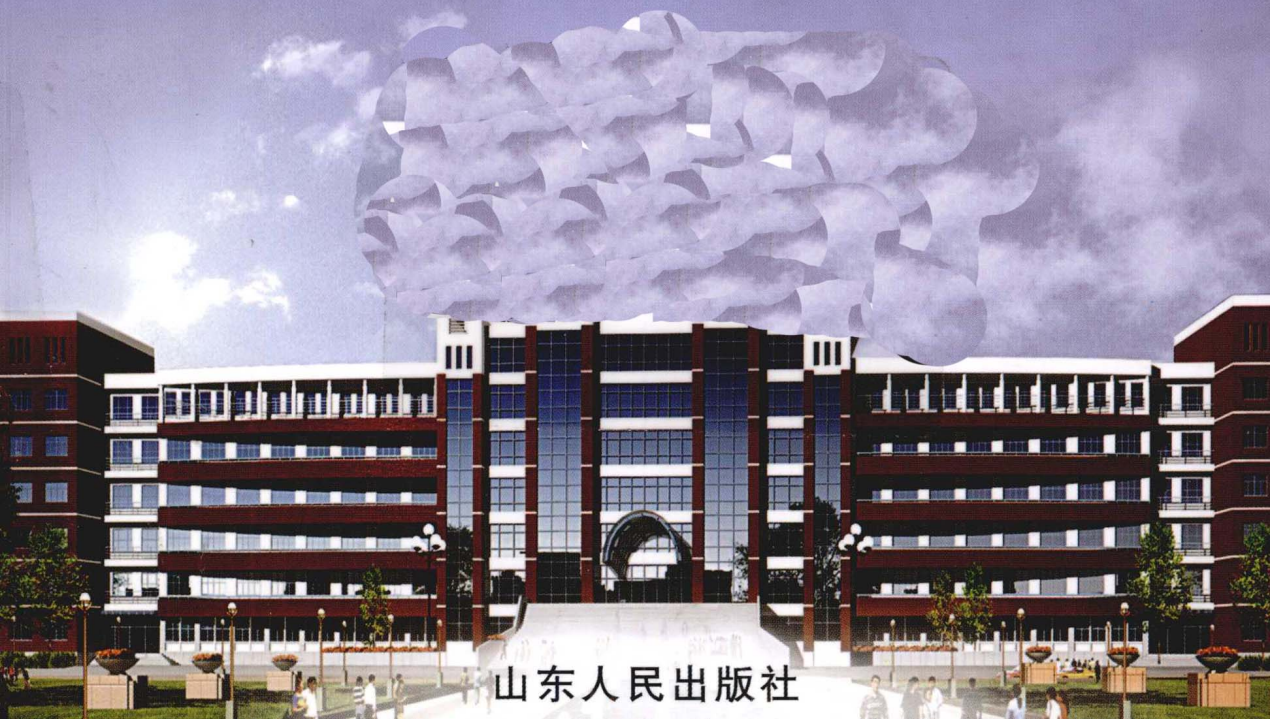


MINBANGAOXIAO TOURONGZI
GUOJIBIJIAOYUDUICEYANJIU

民办高校投融资 国际比较与对策研究

盛振文 王桂云 帅相志 主编



山东人民出版社

MINBANGAOXIAO TOURONGZI
GUOJIBIJIAOYUDUICEYANJIU

民办高校投融资 国际比较与对策研究

盛振文 王桂云 帅相志 主编



山东人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

民办高校投融资国际比较与对策研究/盛振文,王桂云,帅相志主编. —济南:山东人民出版社,2012.1

ISBN 978-7-209-05990-9

I. ①民… II. ①盛…②王…③帅… III. ①民办学校:高等学校—投资—对比研究—世界②民办学校:高等学校—融资—对比研究—世界 IV. ①G648.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 270986 号

责任编辑:于宏明

封面设计:张 晋

民办高校投融资国际比较与对策研究

盛振文 王桂云 帅相志 主编

山东出版集团

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16 开(170mm×230mm)

印 张 22.25

字 数 360 千字 插页 2

版 次 2012 年 1 月第 1 版

印 次 2012 年 1 月第 1 次

ISBN 978-7-209-05990-9

定 价 36.00 元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0532)88194567

前 言

随着改革开放和社会主义现代化建设的推进,我国的民办高等教育从无到有,由小到大,不仅在数量上达到一定的规模,而且在质量上也逐步得到社会的认可。目前,我国的高等教育已初步形成以政府办学为主,社会广泛参与的多元办学格局,涌现出一大批教学质量较高、办学条件较好的民办高校,这些高校日益成为我国高等教育事业的重要组成部分。民办高等教育的崛起,是我国高等教育体制改革与创新的重要成果,标志着我国高等教育事业开始进入多元化发展的新阶段。在我国公共教育投入不足、公办教育资源难以充分满足民众教育需求多样化的背景下,我国民办高等教育运用市场机制,自筹资金,自主办学,改变了新中国成立后长期以来形成的由政府包揽办学的格局。同时,为经济、社会和文化建设培养了数以万计合格的应用性、技能型人才,推动了我国高等教育大众化进程。另外,我国民办高等教育在深化教育体制改革和学校制度创新方面,在为社会积累教育资产、推进农村人口向城市转移、缓解全社会就业压力、稳定社会秩序、解决弱势群体的教育公平、促进公办教育的改革与竞争等方面都作出了历史性贡献。

然而,在民办高校发展过程中也存在一些不可忽视的问题,诸如“规模、生源、师资队伍”等问题,综合起来构成了阻碍民办高等教育健康发展的一种合力。这种状况与高等教育社会化和大众化的发展方向是矛盾的,不利于满足人们对高等教育日益增长的要求。因此,民办高等教育能否健康、稳定和可持续发展,是一个关系到社会进步和现代化进程的重大问题。

从对民办高校发展中存在问题的分析,可以发现民办高校在建设完毕,进入

实际运营后面临的资金短缺是造成“规模、生源、师资队伍”等诸多问题的关键因素。民办高校的资金短缺与民办高校的投融资体制有密切的关系。目前,我国民办高校主要是由社会自筹资金投资建成的。社会投资主要是企业、社会团体和个人(非受教育者)的投资,一般是对学校建设的投资。这部分投资的目的不尽相同,有的是为了获取经济利益,有的是捐赠,不求任何回报。但是教育是一项持续性投资并且见效较慢的产业,民间资金的短期寻利性与教育产业的特点有明显冲突;其次,即使是看重长远利益或者不求回报的资金,也主要是用于学校的初始建设投资,在建设完毕后将这部分资金资本化为学校的土地、校舍以及仪器设备等固定资产。但是,学校的后期运营资金却普遍出现了严重短缺的现象。大多数民办高校的运转费主要依赖于学生的学费收入,其他渠道经费的来源数额很少且不稳定,这直接影响到民办高校教学水平和人才培养质量的提高。

在我国,民办高等教育还拥有很大的发展空间。教育消费已成为民众共同的消费热点,作为投资风险系数小,投资综合收益愈益凸显的投资领域,投资高等教育将成为社会资金、资源的重要流向之一。从城乡居民的家庭微观经济结构变化看,2010年我国城乡居民人民币储蓄存款余额已达到30万亿元。居民可支配收入的增加,为家庭教育支出的迅速增长带来巨大的空间,为居民支付高质量的教育服务成本提供了可能。在今后相当长的一段时间内,大力促进多元化办学,是适应高层次高等教育需求和有效推动我国高等教育健康、快速、可持续发展的重要选择。面对新的形势和存在的问题,我国民办高校应该如何运作特别是如何进行投融资方式的转变,改革现有的高校融资体制与机制等一系列问题,已是当前经济界、教育理论界及教育行政管理部门谈论较多的一个热点问题。我们站在21世纪发展高等教育的高度,针对我国高等教育市场化条件下高校市场化运作现状,以及国外高等教育产业化的运行模式,对我国民办高校投融资问题进行深入、系统的探讨,具有重要的理论意义和应用价值。

本书全面、深入、系统地总结回顾了我国自上个世纪80年代以来,民办高等教育取得的成绩、存在的问题以及面临的制约因素,并以山东省民办高校为实证研究对象,深刻剖析了民办高校经费的来源和使用效果。然后,从国内其他省

(市)和国外两个层面展开,一是分析了国内部分省(市)民办高校经费的来源与安排使用情况;二是探析了国外私立高校投融资的途径与政策措施,特别是在政府投资和学校融资方面与国内民办高校进行了相应的比较分析。在此基础上,提出了适合我国国情的民办高校投融资体制和机制改革的对策建议。该书力求从新的视角、新的理念、新的体系来分析研究问题。所提出的对策和有关建议,相信会给政府部门、教育行政管理机构以及民办高校的决策者提供有益的启示和帮助。

主 编

2011年10月

目 录

前 言	1
导 论	1
一、研究背景与目的意义	1
二、国内外研究现状	3
三、研究思路和理论体系	7
四、相关概念的厘定	8
第一章 我国民办高校经费的来源和使用现状分析	13
第一节 我国民办高等教育发展的总体情况	13
第二节 我国民办高校经费来源与使用现状分析	24
第二章 山东省民办高校经费的来源与使用情况分析	39
第一节 山东省民办高等教育发展的现状	39
第二节 山东省民办高校经费的来源和构成	56
第三节 山东省民办高校经费使用情况分析	64
第四节 山东省民办高校经费来源与使用存在的问题	66
第三章 国内部分省市民办高校经费的来源与使用探析	74
第一节 上海市民办高校经费的来源与使用分析	74
第二节 北京市民办高校经费的来源与使用分析	85
第三节 福建省民办高校经费的来源与使用分析	95
第四节 辽宁省民办高校经费的来源与使用分析	102
第五节 广东省民办高校经费的来源与使用分析	111
第六节 浙江省民办高校经费的来源与使用分析	121
第四章 国外私立高校投融资途径与启示	134

第一节	美国私立高校经费来源与投融资途径分析	134
第二节	日本私立高校经费来源与投融资途径分析	148
第三节	英国私立高校经费来源与投融资途径分析	165
第四节	法国私立高校经费来源与投融资途径分析	169
第五节	德国私立高校经费来源与投融资途径分析	176
第六节	韩国私立高校经费来源与投融资途径分析	180
第七节	俄罗斯非国立高校经费来源与投融资途径分析	186
第八节	印度私立高校经费来源与投融资途径分析	195
第九节	菲律宾私立高校经费来源与投融资模式分析	204
第十节	国外私立高校投融资政策与模式借鉴	207
第五章	世界著名私立高校经费筹措典型案例与经验借鉴	212
第一节	美国哈佛大学经费的筹措途径与经验借鉴	212
第二节	美国斯坦福大学经费的筹措路径与经验借鉴	225
第三节	日本早稻田大学经费的筹措方式与经验借鉴	237
第四节	韩国高丽大学经费的筹措途径与经验借鉴	251
第六章	促进我国民办高等教育发展的投融资对策	264
第一节	民办高校投融资理论探析	264
第二节	我国民办高等教育投融资政策与制度建设	272
第三节	我国政府投资民办高校的依据与模式选择	279
第四节	促进我国民办高校投资体系合理运行的对策建议	285
第五节	建立和完善我国民办高校融资体系和合理运行的若干建议	291
附 录		308
一、《中华人民共和国民办教育促进法》		308
二、《民办教育促进法实施条例》		317
三、《山东省人民政府关于加强民办教育规范管理引导民办教育 健康发展的意见》		327
参考文献		335
后记		345

导 论

一、研究背景与目的意义

(一)研究背景

20 世纪 80 年代初,民办高校在我国得以恢复并迅速发展,已经成为我国高等教育体系中一支重要生力军。民办高等教育的崛起,对我国经济社会和文化发展起到了重要的推动作用。这主要表现在:一是在一定程度上缓解了现代化建设多样化需求与现有高等教育规模有限的矛盾,对保证社会稳定、减轻就业压力起到了良好的作用;二是增加了高等教育供给方式的选择性和灵活性,为更多的青少年提供了接受教育、选择学校、师资和学习内容的机会;三是进一步挖掘社会资源的潜力,有效地增加了教育投入,补充了财政不足,促进了资源共享,对优化教育资源配置起到了一定的调节作用。

民办高校具有面向市场、自主办学、教育服务商品化等鲜明的产业特征。大部分民办高校在由社会力量自筹资金组建后,在经营运转中必须要面向市场、自负盈亏。因此,在办学过程中投融资问题已成为困扰民办高校健康、持续发展的重要问题。由于公私属性的影响,政府几乎没有对民办高校提供资助,办学经费主要依靠收取学生的学费和杂费,其他渠道的投资有的刚刚起步,有的发展还不够充分,尤其是校办企业和社会服务的创收比例很小。因此,这种单一的投融资渠道严重制约了民办高校的发展空间。另外,学费占绝对高的比例融资结构将产生一系列不良后果,其一是导致收费过高影响到较低收入家庭子女入学的机会,

同时也影响到民办高校生源规模和生源质量的提高;其二是制约了民办高校自身内涵的发展。一所真正成熟而又办学质量较高的民办高校,往往具有稳定的多元化经费来源。以学费为单纯融资渠道的办学模式,必然会使民办高校丧失其社会性和民众的认可度,危及到民办高校的生存和发展。因此,在我国民办高校以收取学费为主要渠道的同时,也要转变思想观念,借鉴西方国家私立高校的投融资模式,政府和社会有关方面也要加大对民办高校的扶持力度,逐步形成多元化的投融资体制和机制,以更好地发挥民办高校的社会职能。

(二)研究的目的意义

1. 理论意义。现代教育不是一个纯公共产品,它兼有公共产品与私人产品的特性,即公共性体现在效用的不可分割性上,而私人性则体现在消费的竞争性和收益的排他性上。因此,教育本身是一种混合产品,或称为准公共产品,其教育领域的成本和费用是由公共部门和私人部门共同提供的,也由此形成了教育领域的财政投入和非政府投入者两类投资形式,即现行的公办高校和民办高校的投融资方式。但是,民办高等教育产品与公办高等教育产品一样,既不是消费上完全具有竞争性和排他性的私人产品,也不是在消费上完全不具有竞争性和排他性的公共产品,它兼有私人产品和公共产品的成分,应该属于准公共产品,而对于准公共产品的供给成本,在理论上应该采取政府和市场共同承担的原则。因此,本研究将从民办高等教育的属性、特征、可持续发展的环境条件,以及民办高等教育多元化投资体制和机制建设等方面进行深入、系统的理论探索。

2. 现实意义。随着我国民办高等教育的发展,其投融资问题已经成为研究的热点。从现有的研究成果看,往往关注的是民办高校融资的某个方面,比如校企合作和社会化服务收入、股份制改造和社会捐赠问题等,仍然存在角度单一、整体性和系统性不强的问题。

本研究首先回顾 20 多年来我国民办高等教育恢复并迅速发展的基本情况,肯定成绩、总结经验,找出存在的问题和制约因素,然后以山东省民办高等学校为实证调研对象,深入、系统地调查了解民办高校各种渠道经费来源的具体情况,以及经费的安排使用和产生的效果,探析现有资金构成比例面临的困难和危机。再

则,选择美国、英国、法国、德国、日本等国家为比较研究对象,分析其私立高等教育投融资的路径和政策措施。在以上研究的基础上,并根据我国高等教育改革与发展的战略的需要,提出适合我国国情的民办高等教育投融资体制、机制改革的意见和建议,为政府部门、教育行政管理机构和民办高等学校的管理者服务。

二、国内外研究现状

(一)国内研究现状

在我国,对于民办高校投融资方面的研究起步于20世纪80年代初。研究者大多运用实证研究和国际比较相结合的方法来探讨社会主义市场经济条件下民办高校经费筹集问题,对民办高校的投资体制、融资模式等领域也进行了相关研究,并形成了一些理论成果,出版了部分专著,发表了一些论文。

这些研究主要涉及四个方面的内容:一是民办高校的营利性问题;二是民办高校的经费筹措问题;三是民办高校投资的内、外部效益问题;四是高等教育资源在民办高校与公办高校之间的合理配置问题。以下只介绍前两个方面的研究情况:

1.关于民办高校的营利性问题的研究。当前,对于民办高校的营利性问题的研究较多,对于民办高校能否“营利”也有诸多争论。朱科蓉研究了美国营利性教育机构的发展概况,认为教育需求是营利性教育机构产生的直接动因,提出建立产权清晰、权能完整的产权制度是营利性教育机构发展的保障,健全的法规和认证制度规范了营利性教育机构的发展,对我国营利性民办高校的发展具有一定的借鉴作用。^①曹淑江认为非营利组织的非营利性不是指企业或组织不能营利,而是指没有人拥有企业的剩余索取权,企业的利润或剩余不能被分配,只能留在企业内。非营利性也不是指非营利企业的投资者不能获得回报,而是投资者只能获得事前确定的固定的合同收益,这种收益是资本的价格,是企业的成本。各生产要素所有者也可放弃固定的收入要求,进行义务劳动或捐赠,一般来说,这需要相应

^① 朱科蓉:《美国营利性教育机构研究》,《教育与经济》2003年第1期,第53页。

的激励机制和间接的投资回报作保障,否则没有人愿意这样做^①。在衡量投资回报方面,徐志勇提出界定民办教育合理回报要确定三个方面的问题:会计核算的适用规范、合理回报的核算基础与分配程序。首先应当根据《民办教育促进法》规定解决民办学校的会计计量问题,然后从会计学意义上确定为合理回报的计算基数,最后确定合理回报的分配程序^②。

我国现有民办教育的各项法规、政策都明确规定,民办高校必须是非营利组织。《教育法》第二十五条规定,“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”。《社会力量办学条例》第六条也规定“社会力量举办教育机构,不得以营利为目的。”《民办教育促进法》把民办学校界定为“公益事业,是社会主义教育事业的组成部分”,“民办学校与公办学校具有同等的法律地位”。《民办非企业登记条例》把民办学校界定为“企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织”。

虽然,在《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》中,针对民办教育出资人的“合理回报”作了原则上的规定,但是并没有涉及民办教育的“营利”问题,这一问题目前仍然处于争论和探讨之中。

2. 关于民办高校的投融资问题的研究。近年来,我国民办教育迅速发展,打破了政府包揽办学的格局,逐步形成了政府办学为主、社会各界参与办学的新格局,民办高等教育已经成为我国高等教育事业的重要组成部分。目前,国内对于民办高校投融资方面的研究逐渐增多,产生了很多有价值的成果。

在出版的专著方面,主要有以下几部。第一部是靳希斌在1998年出版的《市场经济大潮下的教育改革》一书,在该书中作者重点研究了教育外资贷款问题,提出我国应通过引进外资来发展教育事业,并拿出专门章节论述教育融资问题。第二部是陈华亭在2006年出版的《中国教育筹资问题研究》,作者从财务会计的角度纵向分析了我国教育筹资的历史变迁,然后通过横向国际比较提出要重视教育

① 曹淑江:《关于民办高等教育几个问题的探讨》,《江苏高教》2001年第4期,第89页。

② 徐志勇:《浅析我国民办教育投资回报的相关政策》,《教育研究》2005年第9期,第64页。

筹资多元化问题。第三部是陈磊在2008年9月出版的《民办高等教育研究》，该书的研究主要集中于中国民办高等教育融资制度的创新和投资效益的研究，并以广东民办高等教育为个案进行了专题研究，对于教育投融资的基本理论问题和资金来源多元化问题研究较深。第四部专著是鲍威在2009年8月出版的《高等教育系统分化中的民办高等教育》，本书第一章着重探讨了我国民办高等教育的生成机制与区域发展模式，对民办高校资金来源等问题都有所涉及。第五部专著是毛勇在2009年10月出版的《中国公办、民办高校公平竞争研究》，本书主要探讨了中国民办高校与公办高校的公平竞争问题，对政府关于民办高校的财政扶持政策有深入的研究。到目前为止，专门研究民办高校投融资问题的专著尚未发现，在已有专著中专门论述民办高校投融资问题的也不多见。

在发表的学术论文方面，在中国期刊网上以“民办高校资金来源”为关键词进行搜索，可搜得1999年至2010年的文章35篇；以“民办高校资金使用”为关键词进行搜索，可搜得1999年至2010年的文章12篇；以“民办高校融资研究”为关键词进行搜索，可搜得1999年至2010年的文章17篇。研究者对于民办高校经费来源和投融资的研究都有涉及，他们试图从不同的角度为拓宽民办高校的资金来源提出建议。厉以宁教授最早提出要运用资本市场筹资方式来发展教育的观点，给后来研究者的研究开辟了新的道路。^① 邬大光教授认为，高等教育的市场化，正在促使民办高等教育的融资体制和投资体制发生重大变化，并已成为世界高等教育发展的一种趋势。^② 另外，关于民办高等教育多元化融资渠道方面，其他研究主要有：王鹤、万俊毅的《论我国民办高校融资的多元化路径》，魏曼华的《关于我国私立学校经费来源的讨论》，张辉的《我国民办高等教育的筹资困境及其根源分析》，章志伟、李军山的《我国民办高校融资渠道多元化探析》等等。同样，专门针对我国民办高校经费来源和投融资问题研究的论文也比较少。

总的来说，从国际比较的角度，探索我国民办高校经费来源使用，并在此基础上

① 厉以宁：《关于教育产业的几个问题》，《高教探索》2000年第4期，第14页。

② 邬大光：《民办高等教育介入资本市场的思考》，《中国高等教育》2003年第24期，第35页。

上探索民办高校投融资对策的研究尚不多见,特别是以我国民办高校经费来源使用现状与发达国家民办高校经费来源使用情况的比较为基础,全面、系统地研究我国民办高校投融资对策的研究成果尚未见报道。

(二)国外研究现状

亚当·斯密在《国富论》中提出社会成员的能力都是通过教育获得的,花费在学习上的费用可以得到偿还,这是最早的教育投资思想的反映,也是人力资本理论的早期萌芽。后来,新古典学派的代表人物马歇尔在《经济学原理》中论述了教育投资的经济价值,人力资本理论的雏形逐渐形成。

当时,大多数国家都将教育当做一项公共事业,但是国家包办教育的结果是教育事业效率低下,资源浪费严重。在这种背景下,一些敏锐的经济学家对政府在教育中的作用进行了深刻的反思。例如:19世纪60年代,著名经济学家海耶克提出将经济学理论运用于教育领域。他认为:市场是教育活动的基础和依据,应将市场的竞争原则运用于教育领域。对学生进行选择的唯一途径是竞争和市场过程。政府绝不可以为所有有能力接受高等教育的人提供资助。多少人需接受高等教育完全是由市场来决定的,国家对教育的投资规模不应受非经济的各种社会因素的影响,而完全应由教育投资的回报率来决定。

1964年,英国经济学家皮科克和怀斯曼提出应通过给家长评分、资助或贷款的方式在自由市场状态下进行自由选择,而不必由国家投资教育的主张。这种观点也强调了随着社会经济的改革与发展,传统的教育运作模式已经不适合时代发展的要求,简单的改革不可能解决日益凸现的矛盾,必须改变国家执行教育职能的模式。

1984年,美国的布鲁斯·约翰斯通第一次提出了“高等教育成本分担”理论,在他的著作《高等教育的成本分担:英国、德国、法国和美国的学生资助》中,他认为“成本分担”中的成本是指教育成本由各个方面共同承担,一般认为学生的家长、学生本人、纳税人(政府)、慈善机构(社会捐赠)以及工商企业为各承担方。高等教育不是义务教育,高等教育是一项有投资、有收益的社会活动,包括国家、企业、家庭、受教育者以及高等学校都是这项活动的受益者。目前,世界上大多数国家

均接受了教育成本分担的主张,教育成本分担政策的实施开辟了教育筹资的一条新渠道。

齐德曼从资金筹集的角度将大学系统分为三种类型:第一种是政府主导型,即政府包揽资金,不收取任何费用;第二种是成本回收型,即收取学费的类型;第三种是收入多样化型,政府提供资金补助,还通过回收学费,从企业或者校友那里得到捐赠等方式,使得资金来源多样化。^①

总体来讲,国外对于民办高校经费来源使用的研究还是较为成熟的,美国、日本、韩国、德国等国家通过建立规范的法律制度,保障了民办高校稳定可靠的经费来源。如美国基于多元化的社会文化背景、市场竞争体制和完善的制度法规等因素,成功地建立了一套以学费为主、政府资助为辅、其他方式互为补充的多元化经费来源结构或称多元化筹措模式;日本的民办高等学校占日本高等学校的80%,日本通过中央政府财政援助、科研收入、团体和个人捐赠、学费收入、社会服务收入等是其经费来源的五大渠道,妥善解决了民办学校的经费问题。

三、研究思路 and 理论体系

(一) 研究思路

本研究首先对我国民办高校经费的来源与使用情况进行分析,试图找出存在的问题与制约因素,并以山东省民办高校为研究个案,采取文献资料搜集、实地调查和问卷调查的方式,对其投融资现状和经费的安排使用情况进行深入、系统的分析研究,然后对中外民办(私立)高校的投融资途径和政策措施进行相应的比较研究。并在此基础上,根据我国高等教育事业发展的需求,提出适合我国国情的民办高等学校投融资对策和建议。

(二) 理论体系

全书共由六个专题(六章)组成,它们构成了本书的整体理论框架体系。

第一章 我国民办高校经费来源和使用现状分析。回顾了20多年来我国民

^① 张开雅:《我国民办高校资金运作研究》,中南大学政治学与行政管理学院硕士学位论文,2009年。

办高等教育发展的基本情况,总结经验、肯定成绩,特别是探析了民办高等学校经费来源和使用中存在的问题和影响因素,并展望了 21 世纪我国民办高等教育发展的总体趋势。

第二章 山东省民办高校经费的来源与使用情况分析。总结了山东省民办高等教育取得的成就和面临的问题,然后选择部分民办高等学校为实证研究对象,调查了解经费来源的构成比例和安排使用的有关情况,指出了民办高等教育现有投融资模式和机制存在的问题以及可能带来的不利影响。

第三章 国内部分省市民办高校经费的来源与使用探析。选择了上海市、北京市、福建省、辽宁省、广东省、浙江省为例,分析了民办高等教育的恢复和快速发展的情况以及面临的困难和问题,特别是对这六省(市)民办高等学校办学经费的来源和使用情况进行了深入的调研和评析。

第四章 国外私立高校投融资途径与启示。以美国、日本、英国、法国、德国、韩国、俄罗斯、印度等国家私立高等学校为比较研究对象,探析了国外私立高校经费来源的多元化模式以及投融资政策制度和融资策略。

第五章 世界著名私立高校的经费筹措典型案例与借鉴。选择了世界部分著名私立高校办学经费的筹集模式为经典案例,通过深入和有针对性的论析,以寻求可资借鉴的经验和启示。

第六章 促进我国民办高等教育发展的投融资对策。首先探讨了民办高等教育准公共产品的属性、教育成本分担理论以及民办高等教育可持续发展的社会环境。在此基础上,提出了加强民办高等学校投融资政策与制度建设,改革现行的投融资体制和机制,政府加大对民办高等学校投资的模式和重点领域选择,以及建立和完善我国民办高等教育投资、融资体系与合理运行的对策建议。

四、相关概念的厘定

(一)民办高等学校

我国关于民办教育的各项政策法规中,对民办教育都有论述。1993 年《民办高等学校设置条例暂行规定》中“民办高等学校,系指除国家和国有企业事业组织

以外的各种社会组织以及公民个人,自筹资金,按本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。”上海市民办学校管理办法总则第二条规定,“民办学校是指企业事业单位、社会团体和个人自筹资金设立的实施学历教育的非营利教育机构。”2002年《民办教育促进法》第二条对民办教育机构的性质有三个界定条件,第一,民办学校举办者必须是国家机构以外的社会组织或者个人。这就是说非国有投资实体或个人;第二,举办民办教育的经费只能利用非国家财政性经费,民办学校的经费来源不是来自国家教育拨款,而是学校通过其他方式自筹;第三,民办学校及其他教育机构是面向社会举办教育活动,而非行业内或机构内的培训机构。

目前,学者们对民办高校的定义不一。潘懋元教授认为,“民办学校,实质上相当于私立学校,由设立者筹集学校资金,而不是依靠政府的拨款”。夏立宪认为,民办高校是指进行高中后教育,并冠以大学、学院或专科学校等名称的民办高等教育机构。对于民办高校的组织形式,有代表性的观点是陈夏红等,她认为中国的民办高等教育有6种组织形式:普通高等教育、高等职业教育、高等教育学历文凭考试、高等教育自学考试、高等教育职业资格考试、与境外教育机构合作办学。另外,柯佑祥认为,民办高等教育由两个基本含义:一是民办教育或学校的经费以自筹为主,即主要来源于非政府资金;二是民办教育或学校由私人或民间法人管理。赵海山认为,我国的民办高校,是指除国家机关和国有企业事业以外的各种社会组织以及公民个人自筹资金,依照国家有关规定设定的实施高等学历教育的教育机构。该观点与1993年《民办高等学校设置条例暂行规定》中对民办高等学校的定义相似。

因此,参照各家观点,本研究将民办高校定义为由企事业组织、社会团体及其他组织和公民个人利用非财政性教育经费,面向社会举办的高等学校及其他高等教育机构。包括民办普通高校、民办高职院校、独立学院或二级学院、国有民办或公立转制的高校、高等教育自学考试、高等教育职业资格考试、中外合作办学等。本研究的侧重点是民办普通高校、民办高职院校和独立学院。

1. 民办普通高校。民办普通高校一般定义为:经教育部审批,具备颁发国家学历文凭资格的,独立设置的,以本科学制层次为主的民办高等教育机构。与民