



中 国 学 术 思 想 库

Library of Chinese Academic Thought

学术顾问：纪宝成 程天权

高等教育理论 研究精论集

135位学者论高等教育
大众化与高校扩招



陈学飞 秦惠民 主编



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS



中国人民大学 书报资料中心
INFORMATION CENTER FOR SOCIAL SCIENCES, RUC



中 国 学 术 思 想 库

Library of Chinese Academic Thought

学术顾问：纪宝成 程天权

高等教育理论 研究精论集

135位学者论高等教育
大众化与高校扩招

①

陈学飞 秦惠民 主编



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS



中国人民大学 书报资料中心
INFORMATION CENTER FOR SOCIAL SCIENCES, RUC

中国学术思想库编委会

主任：冯俊

副主任：邱金利 王吉胜

宋志明 肖小波

总策划：王吉胜 肖小波

编辑部主任：宋立达

本卷主编：陈学飞 秦惠民

本卷副主编：林清华 谭旭

本卷责任编辑：刘宗蕊 夏阳

编辑

中国人民大学书报资料中心编辑部

制作

北京仁达图书文化传播中心

设计

仁达书刊装帧设计室：一苇王

目 录 (下卷)

高等教育大众化背景下的民办教育问题

关于民办教育发展与规范思考	胡 卫	3
民办教育的发展模式与制度选择	谈松华	16
关于民办教育发展策略的思考	徐长发	26
机遇、挑战、危机与使命		
——21 世纪中国民办高等教育面临的四大课题	邬大光	36
新时期我国民办高等教育的发展	柯佑祥	45
民办高等教育新发展中面临的问题		
..... 中国民办高等教育发展战略研究课题组		50
民办高等教育规模发展研究	刘莉莉	58
我国民办高等教育发展现状与分析	叶 军	67
民办高等教育的市场化与民办高校的组织管理特征		
——以陕西民办高等教育为例	郭建如	75
论公有民办二级学院的发展前景	赵蒙成 周 川	88
论公有民办二级学院产生与发展的合理性	王 虎	96
对公立高校民办二级学院办学模式的思考	杨章诚	103
独立学院：我国高等教育发展的创新模式		
..... 上海市教科院发展研究中心		111
从《民办教育促进法》的颁行看民办高教发展的新理念	张 彤	121

对转型期国有民办高校办学重大事项的政策法律思考	李 树	127
私立高等教育：从比较的角度看主题和差异	[美] 菲利普·G. 阿尔特巴赫	133

高等教育大众化背景下的职业成人教育问题

成人高等教育是高等教育大众化的主力军	文孟君	147
高等教育大众化时代成人高等教育的发展思路	但 峰	153
发达国家成人高教在大众化进程中的定位、特征与趋势	雷 丹	160
普高扩招冲击下成人教育的新抉择	陈明欣	168
普通高校扩招对成人高等教育的影响及对策	邹凤羽	176
理解质量		
——“人才培养模式改革和开放教育试点”的深思	徐 皓	182
自学考试生源下降的原因分析及其对策	王 轶	196
试论高等教育大众化背景下的自学考试质量问题	高桂娟 张应强	203
教育平等视野下的职业教育制度创新	张社宇	210
我国高职教育形势刍议	杨金土	217
高等教育大众化下的高等职业技术教育	刘兰明 成少钧	226
高教大众化阶段高职定位的几点思考	李 华	232
论高等教育大众化进程中高等职业教育的地位和作用	王春丽	238
发展高等职业教育是实现高等教育大众化的必然选择	齐福荣	242
高等职业教育发展战略思考	管德明	249
高等职业教育发展探析	马廷奇	257
论我国高职教育的科学发展观	汪 华 孔康伟	263

高等职业教育发展的现状分析及对策.....	陈 嵩	277
我国高等职业技术教育需求的趋势分析.....	万小勇	293
关于高职院校扩招后质量保障问题的建议		
.....	刘春生 殷红春 邵桂花	303
知己知彼 直面挑战		
——对高职院校毕业生就业问题的思考	黄春麟	313

高等教育大众化背景
下的民办教育问题



关于民办教育发展与规范思考

□ 胡 卫

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》提出,“进一步解放思想、转变观念,积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学,满足人民群众日益增长的教育需求,形成以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局。”这是事关教育全局的重要决策。本文从民办教育发展与规范的角度,就民办教育发展的价值、办学体制改革、政府与学校的关系、校本管理、学校经营、师资队伍建设等进行探讨。

一、关于民办教育发展的价值

(一) 改变单一教育资源配置机制

在计划经济条件下形成的大一统的教育体制,适应并曾经为中国的经济发展作出了重要的贡献,但是这种教育体制随着社会的发展,问题和弊端也是十分明显的。一是,国家对教育投入严重不足,影响教育事业的发展;二是,无法使潜在的教育资源得到合理运用、现有教育资源达到优化配置,学校缺乏主动适应经济和社会发展变化的压力和活力;三是,在新的形势下社会成员对教育的新需求不能及时得到满足,社会成员缺乏自由选择受教育和从事教育投资的机会和权利等等。因此,如果采用一种哪怕是囊括了许多优点的、集中统一的国家资源配置机制:统一的教育目标、统一的大纲、统一的教学计划、统一的课程教材、统一的教学组织形式、统一的考试评价,没有竞争压力,其结果必然导致教育的退化和僵化。因此,引进市场机制,发展民办教育,对于改变单一教育资源配置机制,增强教育发展的活力,有积极意义。



（二）增加教育供给方式的多样化

教育的终极关怀在于教育本身。发展民办教育的真正目的是增加教育供给方式的多样性。有一项调查表明，“在湖南省 2984 名被调查者中，72.8% 的人所学的专业是社会急需而公办学校又不能满足的。”（孙成城，1999）除了不同的专业设置之外，民办学校还提供了不同的教育条件、就读形式和特色课程等等。供给方式的多样化有利于教育资源的有效利用和教育质量的提高。如美国，公立学校年生均经费 1990 年为 5247 美元，私立学校的生均经费只有公立学校的 50% ~ 75%。造成这种状况的主要原因是，私立学校建立了较为完善的成本核算机制，注重投入产出效应。

（三）弥补国家财政支出的不足

经济因素是民办教育发展的一个重要动因。据有关资料显示，我国全日制在校学生约 2.3 亿人，占全球教育总人口的 20%、规模位居世界第一。而年度公共教育经费仅占世界各国教育经费总数的 1.5%。尽管如此，全国平均也只有 74% 的小学生能够升入初中，只有 48% 的初中生能够升入高中，只有 47% 的高中生能够升入高校。我国大学生占同龄青年的比例仅为 6%。光靠政府对教育的投入改变现状在短期内是不可能的。尽管这些年来我国教育经费每年都有较大幅度的增加，但仍大大低于发展中国家教育经费占国民生产总值 4% 的平均水平。即使按照中国教育发展纲要的目标 2000 年达到 4%，也只能是发展中国家 90 年代中期的水平。基于国家财力的限制，政府对教育的投入已不可能满足社会发展对教育的需求，因此，动员社会力量办学，充分开发和利用各种教育资源，促进教育的发展已成为必然的趋势。进入 70 年代之后不久，在经济不景气的重击之下，西方各国的财政负担日趋加重，各国政府对支付包括教育在内的各种庞大的公共开支感到力不从心。在主要发达国家中，从 1975 年至 1986 年，除挪威、瑞典和奥地利等少数国家外，大多数国家的教育投资在国民生产总值中所占比例均呈下降趋势。各国教育经费减少的直接后果是教育投入严重不足，进而影响到教育量的发展和质的提高。正是在这样的经济环境下，发展私立教育成为各国政府实现教育市场化的一种选择。（许明，1998）

除了上述几点以外，民办教育的兴起、发展，对于打破高等教育、普通教育、职业教育、成人教育的屏障，建构立交桥，使之相互贯通起



来,也起到很好的促进作用。

二、关于办学主体多元化涉及的问题

(一) 对于不同教育阶段的民办教育,应有不同的定位

对民办教育的发展,政府应根据不同的教育阶段合理布局,使民办教育的数量、规模适应社会对教育的需求。《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中有这么一段话:“在保证适龄儿童、少年都能就近进入公办小学和初中的前提下,可允许设立少数民办小学和初中,在这个范围提供择校机会。”说明义务教育阶段的民办教育是一种选择教育,只能是对公办教育的有益补充。至于非义务教育阶段,无论是高中教育、职业教育、高等职业教育或普通高等教育,民办教育都有很大的生存和发展空间,是我国教育事业不可或缺的组成部分。中央有关文件也明确提出:“鼓励社会力量举办高中阶段和高等职业教育”,“经国家教育行政部门批准,可以举办民办普通高等学校”。“只有当非义务教育阶段的民办学校发展到一定规模时,政府才有可能拿出更多的资金,增加对义务教育的投入。改善义务教育的办学条件,使办好义务教育的每一所学校成为可能。”

(二) 提倡民办学校的类型多样化

民办学校的兴起和发展本身是为了满足家长对教育选择的需要,有人是选择民办学校的条件,希望其子女进入校舍、设备等硬件条件好的学校;有人是选择民办学校的就读形式,因为随着社会节奏的加快和工作竞争压力的增大,一部分家长无力关心子女的教育,希望有寄宿制的学校;等等。家长对教育选择的需要是各种各样的,因此,民办学校的类型不能单一化。

目前我国民办学校,尤其是基础教育的民办学校的办学类型,都是一种模式,大多把升入高一级的学校作为教育目标。这种状况应该尽快改变。一份介绍国外私立教育类型的资料,把学校的类型分为五种(丁笑炯,1999a):学术型学校,旨在让学生更多更好地掌握理论知识;社会型学校,旨在培养学生的社会责任感,造就未来的文化型公民;工艺型学校,旨在培养未来的科技人才;发展型学校,旨在根据学生的特点,扬长避短,发展个性;补习型学校,旨在为那些暂时落后的学生提供再次学习的机会。民办学校类型的多样化,有助于决策者认识到民办学校不一定在质量上胜过公办学校,但它是对政府资源缺乏的弥补。因此,



政府在对不同类型民办学校进行督导评价时，应该有不同的标准，而不应一刀切、一律化。

（三）正确认识公立学校转制

有人说转制学校是“私生子”，既不属于公立学校，也不属于民办学校。这涉及到公立转制学校的定位。有学者指出，“在公办学校和民办学校之间越来越呈现出一个‘光谱’，在完全由政府 and 私人投资举办（或直接举办）的学校之间，已经出现一系列的模式”。（张力，1999）可以说，公立转制学校是这“光谱”现象的一系列模式中的一种办学模式。由于是办学体制改革过程中的产物，因此，它就具有存在的合理性。美国 80 年代以来，出现的特许学校、二次机会学校、选择性学校等等，都是属于这种非公非民的学校。

但必需指出的是，“公立转制学校不是假转制、真收费的‘翻牌’学校”。（夏秀蓉，1996）“进行公立学校转制的核心内容是：通过教育资源的合理配置，转变投资体制、管理体制和运行机制，调动学校和社会办学的积极性，提高教育质量和效益”。（朱怡华，1999）近来，我国一些大中城市都在积极探索公立学校转制，并积累了一定的经验，但还有许多问题值得探讨。比如，一是，对优先转制重点学校还是薄弱学校，一直存在着不同的观点。我认为从政府应该办好每一所学校的角度看，公立转制须与改造更新薄弱困难学校相结合，通过转制增加好学校的数量。二是，在转制学校中，究竟政府是办学的主体，还是学校是办学主体。现实中，由于政府和学校的利益捆绑在一起，往往政府热衷于公立学校转制，通过转制，实行高收费，或把转制学校作为政府的钱袋子。为此应该明确，政府必须把办学的自主权交给学校，使其真正成为办学主体。三是，“转制”究竟是改变机制，还是所有制。对此，也是众说纷纭，莫衷一是。我认为，首先，“转制”是为了改变现有的管理体制和运行机制，改变政府以往的管理模式，确立学校的主体地位；其次，由于转制学校产权不明确，因此，“转制”只是一个中间阶段，它的终极目标是通过赎买或租赁的形式使它的产权关系明确起来。

三、关于政府与民办学校的关系

在民办学校的管理上，政府、社会、学校之间究竟应该确立一种什么样的关系？我同意这样一种表述：“政府宏观管理、社会广泛参与、学校自主办学。”（夏秀蓉，1996）



我国的现实情况,有两种倾向都是值得重视的。一是,政府教育行政部门只管公办学校,对民办学校放任自流;二是,政府包揽办学的现象还没有完全改变,用管公办学校的办法管理民办学校。解决这些问题关键是改变政府包揽办学的格局,转变政府职能,使政府从办学的主体地位淡出,形成校本管理的办学机制。切实将过去主要依靠行政手段转到综合运用立法、资助、建立中介组织、政策引导、信息指导、督导评价等手段宏观管理民办教育的轨道上来。

关于民办教育立法、政府资助问题,我认为法的制定已刻不容缓。

(一) 制定民办教育法

我国教育主管部门在民办教育发展过程中,制定了一系列的法规。由于民办教育的实践走在法规的前面,“常常是立法跟着现实跑,出现什么问题就制定什么法规,使得法规在很大程度上滞后于实践。”(丁笑炯,1999a)因此,不是法规条文的限制性规定过多,就是笼统抽象,操作性不强。表现在对民办学校在办学过程中遇到的实际问题,如,学校创办标准及审批权限、各级各类民办学校成本的测算和分担、投资者和办学者的权限、教育行政部门与学校的关系、民办学校的运行机制、教师社会保障体系的建立以及学生发生意外由谁来承担风险等等,都没有明确予以界定。因此,大家呼吁国家要加快制定民办教育法。

1. 立法究竟针对哪些学校

这个问题涉及到民办学校的界定,由于划分标准不同,对民办学校的理解也会不一样。第一种,按照经费来源对民办学校进行定义。用国家财政性教育经费开办的学校,称为公立学校。根据1997年国务院颁发的《社会力量办学条例》的规定,由企业事业组织、社会团体及其它社会组织和公民个人利用非国家财政性教育经费开办的学校,称为民办学校。然而,随着政府对民办学校资助力度的增加和公立学校筹资渠道的多样化,民办学校和公办学校资金来源上的差异正在缩小。在发达国家,比如澳大利亚,政府对天主教会办的私立学校的资助额度达到了办学成本的76%。在我国,公办学校也越来越多地从社会捐助、学生学费、科研等各个方面获得经费来源。因此,按经费来源标准界定民办学校已无法反映客观现实。第二种,区分学校的所有权和经营权,并根据所有权和经营权来划分公立学校和民办学校。有专家提出,用“立”字表示学校的占有权,用“办”或“营”字来表示学校的经营管理权,由此把



学校分为六类：（1）公立学校，专指政府举办的学校，有国立、省（市）立、县立之分；（2）公立民办学校，指政府举办，按民办学校机制运行的学校；（3）合作制学校，个人合作举办的学校；（4）团体或企业附属学校，有单位举办的学校，有公共机构和非公共机构之区分；（5）私立学校，个人或私营企业举办的学校；（6）联合学校，各种跨所有制单位合作举办的学校等等。（陈桂生，1999a）问题是，六类学校中，公立民办学校、团体或企业附属学校、联合学校究竟属于公立学校，还是民办学校，是不是属于立法所要包含的范围，似乎不很清楚。第三种，把是否拥有已举办的教育机构的产权（或所有权）作为界定学校性质的标准。凡产权属国家所有，就是公办学校，属学校所有的，就是民办学校。上述三种界定，都有其合理性，但又有一定的局限性，不能完全涵盖教育体制改革实践中涌现出来的许多新的办学形式。特别是对全由政府 and 私人举办或管理的学校之间，出现的一系列的公办民助、民办公助、国有民营、公立学校转制等形式，一时还很难有明确的界定。

2. 如何看待不以营利为目的

《社会力量办学条例》中明确指出，“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其它教育机构”，这一规定把教育定位为社会公益事业。如何理解这条规定，政府部门、社会各界、教育界对此看法不一。张力总结了有关争议中的四种主要观点，并指出了它们对民办教育发展的潜在影响。第一种观点认为，教育是公益事业，任何组织和个人办学都不能营利。其潜在的影响是只能以捐资形式办学，并且要不断增加外部投入。第二种观点认为，不以营利为目的不是不能营利，但营利积余必须完全用于学校发展。潜在的影响是，投资教育的机构和个人不必期望有所回报。第三种观点，即教育不完全是社会公益事业，应该允许学校营利。在营利部分，只要回报收益率高于同期储蓄利率低于债券收益率，就可视为不以营利为目的。其潜在影响是，以营利为目的的投资者就会撤出教育投资，改为投资债券及其它回报率高的行业。最后一种观点认为，办学允许营利，年度营利部分除维持发展外，可作为收益返还投资者。潜在影响是，吸引更多的以营利为目的的投资者。

其实，“不以营利为目的”针对的只是学校的办学目的。一种意见认为，“人的目的存在于人的意识中，它也可能体现人的行为中，法律规范不了人的目的。”（陈桂生，1999a）有一些以营利为目的的办学者，都



会说自己办学是出于完全的公益性目的,为了圆自己一生教育的梦想等等。我们怎么判断其目的究竟是出于公益性还是营利性?按理也不应当以法律强制规范人的目的。法律只能规范人的行为。现在绝大部分的企业或个人投资办教育是要回报的,全国人大教科文卫委员会有一项调查表明,只有10%投资办教育的机构或个人是出于公益性目的,90%是要有营利性回报的。难道因为90%的人由于营利性目的,而就不让其继续办学吗?不允许给投资者以任何回报,并以此作为制定政府政策的指导思想,其结果必然是民办学校的消亡或成为公立学校的点缀。如果出现这种情况,对我国的教育事业是起促进作用呢,还是起损害作用?其结论应该是不言而喻的。

现在有些想营利的投资者,收费与办学成本不挂钩,既明收学费,又暗收赞助费,收支不公开,使民办学校的社会声誉受到损害。有观点认为,与其让投资者偷偷摸摸营利,不如开前门堵后门,把非营利和营利的民办学校加以区分。正如张力所说,“非营利的教育机构,办学投资即成为公共财产,不得转让、用于担保抵押或继承,但可以免收土地征用费、配套费,免除与投资额相关的所得税,免除运行收益的各种税费。营利的教育机构,办学投资不属于公共财产,可以被投资者拍卖、转让或用于担保抵押,但要照章缴纳与投资额相关的所得税、土地征用费、配套费,而积余部分可以用于个人分配或返回投资者。”在民办教育的立法中,是否要把非营利学校和营利学校加以区分,这值得进一步研究和探讨。总之,投资办学者不能两头的好处都要占,如果这样的话,我们的法律就很难去规范其行为了。

(二) 提供民办学校资助

目前,政府对民办学校和公办学校的政策没有完全一视同仁,这也是市场经济发展不完善和不成熟的表现。美国经济学家弗里德曼认为,要使教育向市场化过渡,必须具备三个要素或条件:一是要在消费者和生产者中形成市场的观念,把教育看作是一种选择;二是要形成取代免费集体服务的市场交换关系;三是建立起全国统一的生产者机构市场,在这个市场中所有的机构(无论私立还是公立的)均是独立和竞争的实体,政府和社会无论是对私立的还是公立的机构都应该一视同仁。因为,在市场经济条件下,公立学校与民办学校处在相同的竞争位置,两者都只有在满足“消费者”需要的条件下,才能获得生存与发展。80年代末



期, 弗里德曼的理论, 尤其是给私立学校资助的思想, 逐渐为西方国家政府所采纳。

研究表明, 政府资助私立学校的目的, 概括起来主要有三个方面(丁笑炯, 1999a): (1) 减轻学校的财政压力, 促使其把注意力集中到教育教学上来。(2) 为了降低私立学校的收费, 促进教育机会均等的实现。(3) 通过制定获得资助的条件, 对私立学校进行必要的管理。在高等教育领域, 政府还通过对某些重要学科和研究的资助, 鼓励学校培养适应社会需求的人才, 提高国家的综合国力。

政府资助分为直接资助和间接资助两类: 第一, 直接资助。(1) 免费或低价提供建校场地。像上海这样人口稠密的大城市, 绝大部分民办学校的校舍、场地, 都是向政府租赁或由政府无偿提供的, 产权仍归政府所有。(2) 在学校开办初期, 提供建校启动费。比如, 上海公立转制学校, 都由政府一次性提供 100 至 300 万不等的开办费。(3) 拨发教学所需的仪器设备, 支付一定额度的生均经费。比如, 英国就以私立学校学生人数的多寡, 决定补助经费的高低。(4) 在师资上给予必要的支持。例如, 我国许多地方的教育行政部门采用“借调”方式, 将民办学校教师的档案、工作关系挂靠在公办学校, 编制放在区(县)教育局人才交流中心, 从而减少教师的后顾之忧。第二, 间接资助。一般由以下几种方式: (1) 设立基金会, 向民办学校提供经费或低息贷款。比如, 日本设立了私立教育发展基金会, 为私立教育提供贷款, 并设计有效利用贷款的方案。(2) 为私立学校学生家长减免税收。一般地说, 家长送子女进入私立学校, 意味着他们放弃了上公立学校享有的优惠, 为此, 政府应该减免那些为公立学校创办维持和发展而征收的税款。(3) 通过直接拨款补助那些天资优异而家庭收入低的私立学校学生, 以推动教育机会均等的实现。例如, 英国政府在 1983 ~ 1984 学年中, 拿出了 1700 万英镑, 用于补助那些天资优异, 而家庭社会地位低下的学生进入私立学校学习。(4) 为达到政府规定标准的私立学校的学生, 发放奖学金。(5) 发放学生贷款。凡符合一定条件的学生, 都可以向贷款公司提出申请。经贷款公司审核, 签订接收贷款和还款协议书。学生毕业以后, 可以依据协议, 在指定时间内分期偿还贷款。(6) 向公办学校发放经费, 指定用于为民办学校提供服务, 以便在充分利用公办学校的设备和人员的同时, 解决条件较差的民办学校的困难。(7) 帮助学生勤工俭学。一些国



家每年拨给学校一笔经费，专门用来资助学生半工半读。参加勤工俭学的学生必须符合国家制定的某种标准。如，家庭收入低于平均水平、成绩良好，但打工时间不能超出规定的限度，以免影响学业。

四、关于校本管理问题

民办学校要办出质量和特色，除了有良好的外部环境外，学校的内部管理也是不可缺少的重要环节。近年来，校本管理正在成为各国教育改革的发展趋势。在我国，由于民办学校比之公办学校具有更多的办学自主权，因此，前者能够成为校本管理的试验田。（笔者曾就此问题作过专题论述，请参考《教育发展研究》1999. 7）

（一）建立董事会制度

民办学校作为办学主体，享有办学自主权，其内涵是使学校成为独立法人。因此，建立董事会并确立其法律地位是学校实行校本管理的制度保证。

我国民办学校或公立“转制”学校如果要建立董事会，既要参照国际惯例的要求，又要充分顾及我国民办学校兴起和发展所具有的特点。包括：

1. 明确董事会的主要职责
2. 董事会成员的组成
3. 重视董事会章程的制定

（二）实施校本课程

校本管理的根本，就是落实学校办学自主权。事实上，学校自主发展的机制从根本上说在于教育教学工作，因此，教育教学自主权是办学自主权的核心。

许多教育理论和实践工作者认为，校本管理的教学基础就是实施校本课程。具体地说，校本课程就是以学校为本位的课程，即学校从自身办学实际出发，根据学生发展需要，自主设置和处置课程，包括确立课程目标、选择课程内容、设定课程类型和结构、实施课程计划、进行课程评价等等。

从教育行政部门角度讲，应该有目的、有计划、有步骤地去推动校本课程的实施。这样，民办学校才可能提高质量，办出特色，并享有真正的办学自主权。