

Gaoxiao

Duli Xueyuan

Shichanghua Yunzuo de
Jingjixue Fenxi

高

校独立学院

市场化运作的经济学分析

杨继瑞 等著

西南财经大学出版社

G649. 2/16

2007

高校独立学院 市场化运作的经济学分析

Gaoxiao Duli Xueyuan
Shichanghua Yunzuo de
Jingjixue Fenxi

杨继瑞 夏志强 阙海宝 杜伟 著



西南财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校独立学院市场化运作的经济学分析/杨继瑞等著. 成都:西南财经大学出版社,2007.6

ISBN 978-7-81088-701-4

I. 高… II. 杨… III. 高等教育—教育经济学 IV. G640
G40-054

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 049296 号

高校独立学院市场化运作的经济学分析

杨继瑞 等著

责任编辑:汪涌波

封面设计:杨红鹰

责任印制:王艳

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.net
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	成都市书林印刷厂
成品尺寸:	170mm×240mm
印 张:	18.5
字 数:	345 千字
版 次:	2007 年 6 月第 1 版
印 次:	2007 年 6 月第 1 次印刷
印 数:	1—2000 册
书 号:	ISBN 978-7-81088-701-4
定 价:	30.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社营销部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

目 录

导 言	(1)
1 高等教育办学体制改革与高校独立学院的崛起	(7)
1.1 我国高等教育办学体制的演进历程	(7)
1.1.1 我国高等教育办学体制改革发展的主要历程	(8)
1.1.2 我国高等教育办学体制改革的基本方向及范式	(10)
1.1.3 我国高等教育办学体制改革的成就与问题	(14)
1.2 高校独立学院的崛起	(15)
1.2.1 高校独立学院诞生的背景	(16)
1.2.2 高校独立学院的建设与发展	(21)
1.2.3 高校独立学院对原办学体制的改进和突破	(24)
1.2.4 高校独立学院的办学现状与问题	(27)
1.2.5 高校独立学院在成本与绩效比较下的发展趋势	(35)
1.2.6 高校独立学院办学实践的启示	(38)
2 高校独立学院的经济理论解析	(41)
2.1 高校独立学院的产品属性及其供给抉择	(41)
2.1.1 教育是一般社会公共领域的事务	(41)
2.1.2 教育产品的属性是人们主动进行制度安排和制度选择的 结果	(42)
2.2 高校独立学院的市场化运作	(47)
2.2.1 高等教育市场化运作的理论与实践	(48)
2.2.2 高校独立学院市场化运作的相关问题	(53)
2.3 现代学校制度与高校独立学院经济运作体制的构建	(57)
2.3.1 现代学校制度的基本架构	(58)
2.3.2 现代学校制度对构建高校独立学院市场化运作体制的启发	(61)
3 高校独立学院的产权	(63)
3.1 产权的基本涵义	(63)

3.2	高校独立学院产权的双重性质	(66)
3.2.1	高校独立学院产权的公益性	(66)
3.2.2	高校独立学院产权的营利性	(67)
3.3	现代学校产权制度的实践及启示	(68)
3.4	高校独立学院的产权制度建设	(71)
3.4.1	高校独立学院产权结构类型	(71)
3.4.2	高校独立学院各类产权结构的效率分析	(73)
3.5	高校独立学院产权明晰与制度创新	(75)
3.5.1	高校独立学院产权明晰分析	(75)
3.5.2	高校独立学院产权明晰的制度创新	(79)
3.6	高校独立学院产权明晰的法律保护	(88)
3.6.1	国家相关法律法规对民办高校产权的规定及影响	(89)
3.6.2	高校独立学院产权主体分析	(90)
3.6.3	独立学院产权明晰的思考与对策	(93)
3.7	高校独立学院可持续发展与契约的合理设计	(102)
3.7.1	高校独立学院契约现存问题分析	(102)
3.7.2	不完全契约的背景分析	(105)
3.7.3	高校独立学院契约的合理设计与构建	(106)
4	高校独立学院市场化运作的治理	(111)
4.1	现代企业治理理论对设计民办民营教育组织治理结构的启示	(111)
4.1.1	现代企业治理的理论及启示	(111)
4.1.2	民办民营性教育机构治理的特点	(116)
4.2	高校独立学院的治理	(121)
4.2.1	高校独立学院的治理结构	(122)
4.2.2	高校独立学院的治理机制	(124)
4.2.3	高校独立学院治理改进与创新探索	(126)
5	高校独立学院的投资、收益与分配	(135)
5.1	高校独立学院教育服务与教育机会的供求	(135)
5.1.1	高校独立学院教育服务与教育机会的需求	(136)
5.1.2	高校独立学院教育服务与教育机会的供给	(137)
5.1.3	高校独立学院教育服务与教育机会的供求均衡	(138)
5.2	高校独立学院的投资	(141)

5.2.1	现代投资的基本理念及其启示	(141)
5.2.2	建设高校独立学院投资的特点	(145)
5.3	高校独立学院的收益	(150)
5.3.1	高等教育的产出	(151)
5.3.2	高校独立学院收益权的政策分析	(154)
5.3.3	目前高校的收费状况及其规范问题	(163)
5.3.4	高校独立学院经费问题分析	(168)
5.4	高校独立学院的收入分配	(180)
5.4.1	经济学对分配问题的理论解决	(180)
5.4.2	高校独立学院的收入分配	(185)
5.4.3	高校独立学院中人力资本所有权和收益权问题探索	(190)
6	高校独立学院的资源配置	(196)
6.1	高等教育资源配置的理论渊源	(196)
6.1.1	资源配置理论及其发展	(196)
6.1.2	教育资源配置的内涵	(198)
6.1.3	我国高等教育资源配制的制度变迁	(199)
6.2	高校独立学院金融资本的筹集	(209)
6.2.1	由合作办学者投入	(209)
6.2.2	申办者(母体高校)的投入	(211)
6.2.3	政府的直接投入或变相投入	(211)
6.2.4	高校独立学院自主融资投入	(211)
6.2.5	学生的学费投入	(212)
6.3	高校独立学院人力资本的配置	(212)
6.3.1	高校独立学院师资的来源	(213)
6.3.2	高校独立学院人力资本的经营	(215)
6.4	高校独立学院后勤资源的配置	(218)
6.4.1	高校独立学院后勤服务体系的市场化特征	(218)
6.4.2	高校独立学院后勤资源的筹集	(220)
6.4.3	高校独立学院后勤资源运营管理的特点	(221)
6.4.4	坚持改革方向,正确处理几种关系	(222)
6.5	高校独立学院土地资源的配置	(223)

7 高校独立学院的可持续发展	(226)
7.1 高校独立学院发展路径选择	(226)
7.1.1 高等教育可持续发展的含义	(226)
7.1.2 民办民营高等教育可持续发展的内涵	(229)
7.1.3 高校独立学院可持续发展之路	(236)
7.2 高校独立学院可持续发展与毕业生就业	(240)
7.2.1 当前大学生就业难题求解	(240)
7.2.2 高校独立学院毕业生的就业之路	(246)
7.3 高校独立学院发展的规模与效益思考	(248)
7.3.1 民营机制下高校的规模和效益思考	(248)
7.3.2 高校独立学院的满意办学规模估计	(255)
7.4 高校独立学院可持续发展与合理定位	(256)
7.4.1 科学定位的内涵	(256)
7.4.2 高校独立学院在高等教育系统中的定位	(258)
7.4.3 高校独立学院各要素定位	(259)
7.5 高校独立学院可持续发展与人才培养模式创新	(263)
7.5.1 高校独立学院人才培养模式改革的背景	(263)
7.5.2 创新人才培养模式的依据	(264)
7.5.3 创新型人才培养模式的探索与构建	(265)
7.6 发展高校独立学院的政策选择与制度设计	(269)
7.6.1 建立和完善相应的法律法规,规范高校独立学院的发展	(269)
7.6.2 调整、完善相应的公共政策,促进高校独立学院的发展	(275)
主要参考文献	(278)

导言

一、选题背景

知识经济从十年前初露端倪到现在已深入人心,经济全球化进程的不断加速,世界各国的竞争亦日渐转变为知识与智力的搏击,体现为以人力资本为核心的综合国力的竞争。教育,特别是高等教育在这场竞争中扮演着越来越重要的角色,发挥着举足轻重的作用和影响,承担着前所未有的重任。从近二十年高等教育的发展历史来看,世界各国,特别是西方主要发达国家在高等教育领域纷纷进行了具有民营化和市场化倾向的改革,旨在利用民营化渠道和市场化机制来筹集和配置教育资源,通过学生缴费和民间投资扩大高等教育投入,展开高等教育的投资竞争,促进高等教育的超前发展。同时,世界各国也注重利用民营方式 and 市场机制促进高等教育面向市场、面向社会、面向未来,以更加适应社会发展的需要。改革传统高等教育的低效与无能,进而提升高等教育的运作绩效,已势在必行。

当前,高等教育民营化与市场化作为西方发达国家在教育改革中一项重要的政策选择,已成为解决高等教育与政府、市场关系的一把钥匙。引入市场机制以提高高等学校的效率,引入民间资本以减轻政府公共财政的负担,为社会提供更多的、可供选择的、高质量的教育机会是这场改革的目的之一。允许市场机制对高等教育领域的有限介入,建立高等教育发展的准市场制度环境,无疑是实现这一系列改革目标的基本制度保障。目前,美国、英国、新西兰、澳大利亚、瑞典等国家在重建其公共教育体系过程中,都不同程度和不同方式地引入了市场机制,进行了民营化和市场化改革探索。比如,美国有些州已将一些公立学校承包给私营的教育公司管理,英国也出现了特许运作和特许管理学校的新形式,等等。

在高等教育改革发展的过程中,观念变革是先导,教学改革是核心,而体制改革是关键,体制改革是当前高等教育改革和发展的重点和难点。我国高等教育体制改革开始于20世纪80年代初期,改革内容涉及办学体制、投资体制、管理体制和学校内部管理体制诸多方面。其中,办学体制是改革的核心,办学体制的变化必然会导致其他方面体制的变化。从1985年起,我国首先着手改革高度统



一计划的高等教育投资体制,开始允许并鼓励社会力量投资办教育,旨在建立多元化投资体制,减轻政府的财政压力。此后,在高等教育领域出现了一批民办高校和其他民办教育机构。但是,由于人们对高等教育的产业属性不清晰,其市场化运作也没有得到认同,更没有作出相宜的制度安排,从而致使民办高等教育的发展举步维艰。为了落实“科教兴国”战略,满足我国社会经济建设快速发展和人民群众对高等教育的强烈需求,1999年全国第三次教育工作会议之后,浙江、江苏、广东、天津、四川等省的一些公办普通高校纷纷开始利用自己的品牌优势和富余的教学资源,吸引民间资本投入,率先进行了试办民营性质的高校二级学院的大胆探索。公办大学通过引进市场机制和竞争机制,从而学校自觉面向社会,面向市场办学,自主设置社会和市场所需要的学科专业,增强了为社会服务的能力,提高了办学效益。进一步改变了长期以来我国高等教育国家单一办学、政府单一投入的格局,丰富了已经形成的多种形式办学、多渠道筹措教育经费的格局,是新形势下高等教育办学机制与模式的一项积极探索和有益的创新。据厦门大学潘懋元教授介绍,天津师范大学在1992年成立了民办性质的国际女子学院,是一所培养具有较好综合文化素质及技能的国际通用型女性人才的新型高等院校。其宗旨是为有志女性提供良好的学习机会,并为有志女性走向国际人才市场创造优势条件。学院实行自主招生、自主办学、自主分配。^①但真正按独立学院要求建立的公办民助二级学院则是四川师范大学电影电视学院。该学院是1995年四川师范大学与四川贡院电影电视教育发展研究中心合作建立的。其办学模式充分体现了优质办学资金与优质办学资源的结合。两者合作办学的核心是优势互补,既体现在办学条件上,也体现在管理体制上。学院的合作方投入大量的资金,建有独立的校区和能够满足办学要求的设备、设施条件,其体制均为民办。应该说,除了不是独立颁发文凭外,已充分体现了独立学院“优、独、民”的三大特点。

经过几年的实践,已涌现出一批办学质量高、深受社会各界欢迎的高校二级学院。它们在扩大高等教育规模,增加高等教育供给等方面起到了积极作用。但是,这些二级学院在办学中也出现了一些问题,主要是投资与办学不规范,与母体高校的产权界限模糊,职责不清晰,教育质量得不到保证等问题。为了理顺高等教育管理体制,教育行政主管部门出台了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(教发[2003]8号),要求高校二级学院从母体高校中剥离出来,以新的机制和模式独立办学,逐步建成具有独立校园和基本办学设施,能够独立招生,独立颁发学历证书,独立进行教学组织和管

^① 张兴. 高等教育办学主体多元化研究[M]. 上海:上海教育出版社, 2003.

理,独立进行财务核算,具有独立法人资格,能够独立承担民事责任的高校独立学院。2003年,教育部对全国公办民助二级学院进行了清理与规范,并设置了申办独立学院的条件,第一批申办的独立学院共187所。^①截至2006年11月16日,我国已建成规范的高校独立学院318所,在校生达到110多万人。^②公办民助二级学院的探索与成功实践,充分体现制度创新所带来的办学活力,极大地激发了社会力量办学的积极性和主动性,吸引了大量的民间资本进入高等教育领域,从而盘活了高等教育的存量;解决了政府投入不足、优质教育资源短缺的困难,为几十万学生解决了入学问题,满足了人民群众日益增长的接受高等教育的需求;聚集了大量的高等教育资源,扩大了高等教育规模,增加了高等教育供给,从而极大地促进了高等教育发展。从我国的国情和高等教育发展的形势需求看,在今后相当长的一段时间内,进一步促进高校独立学院的快速、规范化发展,是适应我国高等教育需求变化,有效推动高等教育多途径健康发展的战略选择。

以新的机制和模式试办高校独立学院是我国高等教育办学体制改革的最新的尝试,是公办高校优质高等教育资源和优质民间投资资本的有机结合的办学方式,是促进高等教育优质资源迅速扩张、推动高等教育大众化和现代化发展的有力措施,是社会力量介入高等教育领域的崭新途径。但是,高校独立学院毕竟是一种派生制度安排,属于新生事物,在发展中还面临一系列挑战。

在实践中,高校独立学院的新模式和新机制与现行体制和制度的矛盾冲突还比较突出。因此,需要从理论和实践两个层面对高校独立学院的性质、任务、治理模式、资源配置途径以及发展目标与路径选择等作出理论解析和实践探索。需要我们利用经济学的理论、方法和手段对高校独立学院这种新兴的社会经济组织进行解剖分析,寻找其内在的经济运营模式、方法、特点、规律及外在的公共政策环境要求,从而为高校独立学院发展找到理论支撑,排清政策障碍,进而为其健康发展找到有启发意义的思路和途径。

高校独立学院是我国高等教育办学体制改革中最新出现的新的办学方式,是高等教育领域市场化运作的生动实践。因此,本文首先从高等教育办学体制改革入手,以高等教育的市场化运作为逻辑前提,重点探讨高校独立学院市场化运作的必要性和可行性;再提出高校独立学院的组织形式,并以产权制度安排为基础来设计高校独立学院的治理结构和治理机制。本文分析了高校独立学院经济收益的获得、合理进行收益分配的基本原则以及办学资源配置等问题;论述了高校独

① 教育部高等教育教学评估中心. 独立学院办学经验启示录 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2005.

② 沈振平, 胡晓楠. 对独立学院教师队伍建设的思考 [J]. 教育发展研究, 2006, (7B).

立学院如何在科学发展观的指导下,科学地确定发展目标,正确地选择发展路径,处理好数量与质量、结构与效益的关系等问题。本文还提出了如何清除高校独立学院发展中的法律和政策障碍,建设和完善有利于高校独立学院发展的法律和政策环境,促进高校独立学院可持续发展的政策建议。

本文虽然以“高校独立学院市场化运作的经济学分析”为题,但展望未来,我们可以预见,高校独立学院的发展并不一定非要“市场化运作”不可,市场化运作也不一定是高校独立学院运作的常态。在社会经济发展到一定程度或发展过程中,一些非营利的社会组织(比如社会公益团体、教育基金会等)可能支持高等教育的发展,甚至直接出资举办高校独立学院,使高校独立学院出现非市场化运作。

既然高校独立学院目前的市场化运作模式不是一个“常态”,那么它未来的发展方向就是投资者、申办者们关注的又一个热点。目前对独立学院的发展前景有“长期存在论”、“消亡论”、“转型论”等多种看法。“长期存在论”认为,从发展的角度看,高校独立学院可能发展壮大,与母体高校脱钩,成为纯粹的民办高校或“私立高校”。“转型论”认为独立学院也可能与母体高校的关系越来越紧密,在办学中形成与母体高校不同且可以互补的优势,甚至成为母体高校的并行校区,减弱其“独立性”;还有可能在市场化运作的道路上越走越远,最后成为“股份制学校”。“消亡论”认为独立学院是在我国高等教育大扩招背景下的特定产物,因此,随着教育体制改革的不断深入,独立学院也将随使命的完成而退出历史舞台。如不排除高校独立学院之间或独立学院与母体高校之间的“并购”行为,甚至可能掀起并购浪潮。这一切都需要高等教育体制改革的探索者、高校独立学院的投资者、办学以及高等教育事业的关心者认真关注并积极加以深化研究。

二、本文结构

全文共分七个部分。

第一部分,“高等教育办学体制改革与高校独立学院的崛起”,主要从我国高等教育体制改革的历史背景中阐明高校独立学院诞生的过程和历史必然性。分析了高校独立学院办学的现状与问题,揭示了高校独立学院作为一种派生制度安排的成本和收益以及在成本与收益比较下的发展趋势。

第二部分,“高校独立学院的经济理论解析”,主要从高校独立学院的产品属性分析出发,回答了一些对高校独立学院进行市场化运作相关问题的质疑,并指明高校独立学院市场化运作的可行性和必要性。

第三部分,“高校独立学院的产权”,主要从现代学校产权制度安排的实践

和理论发展中,对独立学院的产权问题进行了分析,提出了通过制度创新来构建新型产权模式。本文还从契约与相关制度建设完善方面对产权明晰进行了探讨,也包括高校独立学院产权设计与创新等主要内容。

第四部分,“高校独立学院市场化运作的治理”,在前面对高校独立学院产权制度分析的基础上,对高校独立学院的治理作了新的探索。提出高校独立学院的治理必须以产权制度安排为基础,借鉴现代企业治理的经验和教训,加强董事会建设与法人治理结构、建立独立董事制度、对校长进行CEO化设计、强化人力资本激励,防范治理风险等一系列设想。

第五部分,“高校独立学院的投资、收益与分配”,主要是通过对高等教育社会供给和需求分析,提出了高校独立学院投资必须要科学地做出投资决策和实施投资行为,有效地规避各种风险。本部分还重点分析了高校独立学院经费、经济收益的获得以及合理进行收益分配的基本原则问题。

第六部分,“高校独立学院的资源配置”,主要阐述了利用市场化运作机制,在最大范围内筹集高等教育资源,使有限的教育资源得到合理配置,让人尽其才、物尽其用、资尽其力,使有限的高等教育资源发挥最大效用的理论和实践问题。提出了建立多元化投资体制,完善高等教育生产要素市场的主张,并就如何筹集建设高校独立学院所需的资金资源、师资资源、后勤资源、土地资源等作了具体分析。

第七部分,“高校独立学院的可持续发展”,主要论述了高校独立学院如何在科学发展观的指导下,准确定位,科学地确定发展目标,正确地选择发展路径,处理好数量与质量、结构与效益的关系,创新人才培养模式等问题。同时,还探讨了如何清除高校独立学院发展中的法律和政策障碍,建设和完善有利于高校独立学院发展的法律和政策环境,促进高校独立学院健康、协调和可持续发展等问题。

三、主要的探索与创新

本文通过对高校独立学院办学实践的深入和全面考察,结合我国高等教育办学体制改革的历史,对高校独立学院进行市场化运作的许多相关理论进行了尝试和探索,并试图在以下几个方面有所突破:

(1) 通过对高等教育产品属性的分析,指出教育产品的属性并不是其本身的天然属性,而是我们主动作出的制度安排和制度选择。本文指出,高等教育服务是介于公共产品与私人产品之间的混合品,既可以由政府按照“准公共产品”来提供,也可以由政府与私人部门合作或由私人部门单独按照“准私人产品”来供给。还通过对高等教育产业属性的解析,回答了一些对高校独立学院进行市

场化运作相关问题的质疑,阐明了高校独立学院作为一种特殊的生产者,通过自身组织成员的活劳动与社会实现价值交换的价值运动过程。并通过对高校独立学院市场化运作的实证考察,证明了高校独立学院市场化运作的可行性和必要性。

(2)探索了现代企业制度与现代学校制度的共性,说明了现代学校制度的基本内涵和基本架构,提出了高校独立学院要以多元产权结构、灵活高效的法人治理机制等特征的现代学校制度作为自己的组织形式。

(3)分析了高校独立学院的各类产权结构及其效率影响,提出了改进产权制度安排的新设想,即以无形资产构建独立学院股份制产权新模式,通过契约的完善及相关的法律法规建设来进一步明晰产权。在此基础上,提出了高校独立学院的治理必须借鉴现代企业治理的经验和教训,加强董事会建设、建立独立董事制度、对校长进行CEO化设计、强化人力资本激励、防范治理风险等设想。

(4)从高校独立学院产品的价格形成机制入手,分析了高校独立学院的投资与收益。本文指出,在高校独立学院的收益分配上,明确独立学院为非营利性组织并依据生产要素的贡献合理地确定收益分配额度,注重协调物质资本与人力资本的利益关系,重视对人力资本的激励。

(5)在建设与发展高校独立学院所需资本的筹集与资源配置方面,本文坚持市场化运作的观点。分析了投资建设高校独立学院的主要特点,阐明了如何建立多元化投资体制,借以完善高等教育生产要素市场的途径。本文认为,高校独立学院要在科学发展观的指导下,完善法人治理结构;运行机制上要进一步民营化,以市场为导向加强学科专业建设;以人才市场需求确定招生专业。通过人事改革,提高教师队伍质量;通过后勤改革,真正实现后勤社会化,使后勤服务与市场经济接轨,提高服务的质量与效能。准确定位,科学确定发展目标,正确选择发展路径,处理好数量与质量、结构与效益等关系。本文还就确定高校独立学院满意办学规模的测算和估计方法等问题进行了探索。

1

高等教育办学体制改革与高校独立学院的崛起

社会主义初级阶段的主要矛盾是人民群众日益增长的物质文化生活的需要和相对落后的社会生产力之间的矛盾。社会主义的主要任务就是改革生产关系,发展生产力,满足人民群众对物质和文化生活的需求。目前,我们正在全面建设小康社会,努力实现中华民族的伟大复兴,社会政治、经济和文化都处于改革发展和转轨之中,改革是这个伟大时代的主题。教育体制改革是社会政治、经济、文化体制改革的重要组成部分,也是社会整体改革的必然要求。

高等教育体制改革是整个教育体制改革的关键环节。从根本上讲,高等教育体制改革要解决两大问题,一是改革与社会经济变迁和高等教育发展不相适应的旧体制,建立与社会主义市场经济体制相适应的高等教育新体制;二是解决和克服高等教育资源的短缺和低效率配置,促进高等教育的发展。高等教育体制包括高等教育的办学体制、管理体制、投资体制、招生与就业体制、高等学校内部管理体制等内容,高等教育办学体制是其中引人注目且最受社会关注的组成部分。高等教育的办学体制改革是高等教育体制改革中最重要的内容,直接影响到高等教育的发展规模、发展方向、发展途径和发展方式等。

1.1 我国高等教育办学体制的演进历程

办学体制是国家对兴办教育进行管理的制度体系,是在国家教育法律、法规的基本原则之下对办学主体的组成及其权利、义务的基本规定。它所强调的是办学主体及其权利义务,即由谁出资兴办学校以及办学主体所处的办学制度环境,所应该享有的权利和必须履行的义务等。办学体制改革是扩大教育资源,优化教育资源配置,提高教育资源利用效率,解决教育投资不足且又浪费严重等问题的有效途径。

溯本求源,我国的办学体制改革发端于教育体制及教育管理体制改革,根本上源于经济体制改革。改革开放以前,在高度集中的计划经济体制下,政府作为惟一的办学主体包揽社会的一切办学权力,垄断着开办学校所需的人、财、物和政策、制度等所有稀缺资源。高等教育的投资渠道、办学规模、专业设置、教学内容、招生与就业等全都由政府统一规定和安排。作为教育行业微观主体的各级

各类学校照章行事即可,缺乏办学自主权。教育服务、服从于计划经济,具有计划经济时期的特点。这种一元办学体制的特点是国家统包的办学体制、部门领导的领导体制,政府统管的管理体制和渠道单一的投资体制。^①传统的高度集权的一元办学体制适应了高度计划的政治经济体制和严格的教育管理体制,在各种资源严重短缺的时期,有利于政府集中力量统筹安排和发展教育,客观上也使我国的教育得以快速起步,迅速发展。改革开放后,随着经济体制改革的不断深入,社会经济建设取得了长足的发展。社会经济发展对高素质劳动力的渴求推动着对发展教育的不断需求。随着经济的增长,社会政治、文化等各方面也取得了巨大的进步,人民的物质文化生活水平不断提高,社会大众对接受教育的需求也日益旺盛。在这种情况下,传统的一元办学在市场经济条件下就成为了阻碍教育发展的弊端,主要体现在单纯依靠政府投资办学的单一的国有化办学体制的运作日显吃力。国家虽然不断地加大教育投入,但因财政总体力量的限制使得教育投入严重不足,^②无法满足人民群众的多样化需求,并成为制约我国教育进一步发展的瓶颈;教育资源无法达到优化配置,资源浪费较严重;由于政府对教育的高度集中控制,学校只能按指令行事,教育系统缺乏创新力,不能很好地适应社会经济发展的需要。在这种情况下,办学体制改革的重要性便凸显出来。改变国家垄断的办学体制,动员社会各界力量参与办学,吸引一切社会力量发展教育,实现办学主体的多元化已成为时代的呼声。

高等教育办学体制改革是高等教育体制改革的重要组成部分和主要内容,是高等教育实现规模扩张和适度超前发展的前提。高等教育是非义务教育,最早实现了民间资金投资办学和学生缴费上学,是办学体制改革最先涉及的领域。在高等教育多元化、民营化、市场化的发展趋势中,回顾高等教育办学体制改革的历程有助于我们深刻理解多元化办学体制的内涵,进一步认清高校独立学院这种独特的办学形式出现的背景和发展趋势。

1.1.1 我国高等教育办学体制改革发展的主要历程

从新中国建立到改革开放以前近三十年的时间里,我国高等教育一直在高度计划的政治经济体制下办学。政府是惟一的办学主体,垄断着所有的办学资源。国家对教育包投资建设、包培养经费,对学生包培养、包就业,其他社会企事业单位、集体单位或公民个人都不能办学或不能独立办学。虽然举办高等学校的投

^① 杨德广.现代高等教育思想探索[M].北京:人民教育出版社,2001.

^② 我国近年来持续地加大了对教育的财政投入。随着我国政府财政实力的加强,对教育的投资也越来越大,在中央财政支出中的比例也按每年1%的比例增加。2002年,我国教育投入占国内生产总值(GDP)的比例在经过几年的徘徊后上升为3.1%,但仍未达到发展中国家平均4%的水平。而同期这一指标的世界平均值为5.1%。若按照(GDP)4%的绝对值来计算,我国教育支出要占到中央财政的四分之一左右,这显然在短期内是不可能达到的。

资权和管理权从纵向上有中央和地方之分,横向上也有行业和领域之别,但高度集中、统一、计划的办学体制是一直没有改变的。在20世纪50年代末期,全国曾经出现了全民大办高等院校的“大跃进”运动,^①甚至有以村为单位举办的“集体大学”,但这种办学体制变革只是一个特殊时期政治运动的产物,昙花一现,并没有改变和影响这一时期的高等教育办学体制性质。

从20世纪70年代末到80年代初,全国经济领域的改革开放全面展开,教育体制改革也紧随经济体制改革逐步启动。1985年5月,中共中央和国务院召开了全国教育工作会议,出台了《中共中央关于教育体制改革的决定》(以下简称《决定》),确定了教育体制改革方向。《决定》明确指出,“要鼓励各民主党派、人民团体、社会组织、离退休干部和知识分子、集体经济单位和个人遵照党和政府的方针政策,采取多种形式和办法,积极自愿地为发展教育事业贡献力量。”地方要鼓励和指导国有企业、社会团体和个人办学,并在自愿的基础上,鼓励单位、集体和个人捐资办学,但不得强迫摊派。《决定》还提倡各单位和部门自办、联办或与教育部门合作办学,实行中央与地方省、直辖市、中心城市三级办学,倡导中央和地方联合举办高等教育等。《决定》虽然改变了过去中央政府包揽教育办学的局面,但高等教育领域办学体制改革尚无大的突破,总体上没有突破国家办学的公办形式。在实践中,一些民间资本开始向高等教育领域渗透,举办各种性质的培训机构,并开始了民办大学的尝试。

1992年,以党的十四大召开和1993年2月中共中央、国务院颁布《中国教育改革发展纲要》为标志,对建设有中国特色社会主义教育体制作了整体性设计。从此,我国办学体制改革进入了一个新的发展时期,高等教育办学体制进入了多元化时代。

《中国教育改革发展纲要》是指导办学体制改革的纲领性文件,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,并指明了依靠社会力量办学的方针。国家对社会团体和公民个人依法办学,采取“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针,欢迎港澳台同胞、海外侨胞和国外友好人士捐资助学,允许他们在国家有关法律法规范围内进行国际合作办学。

1996年4月,国家教委发布了《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》,提出到2010年,要基本形成以政府办学为主,社会各界共同参与的办学体制及公立学校和私立学校共同发展的格局。

^① 中央教育科学研究所. 中华人民共和国教育大事记(1949—1982) [M]. 北京:教育科学出版社, 1994: 223—229.

1997年7月,国务院颁布了《社会力量办学条例》,把办学体制改革推向了新阶段,国家对社会力量办学确立了“积极鼓励,正确引导,大力支持,加强管理”的十六字方针,明确了社会力量办学的方向和重点,也反映了我国教育发展的要求和办学体制改革的方向。

1999年,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》指出,“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,凡符合国家有关法律法规的办学形式,均可大胆试验,要在发展民办教育方面迈出更大的步伐”。国家明确提出了鼓励和支持发展民办教育。

2001年,中国加入了WTO,我国从整体上接受了所有的WTO多边贸易协定。根据WTO《服务贸易总协定》的要求,我国作了教育服务贸易减让承诺,在非义务教育和军事、警察、政治和党校等特殊教育领域对外国教育资源的进入和竞争作出了承诺,允许中外合作办学,外方还可以获得多数拥有权。这一承诺促进了我国办学体制对外开放,使高等教育办学体制改革的范畴进一步拓展。

2002年12月和2004年4月,《民办教育促进法》(以下简称《促进法》)和《民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》)分别颁布实施,使我国教育办学体制改革发展到了一个崭新的阶段。《促进法》不仅允许和鼓励民间资本投入教育领域,而且还承认了投资可以取得合理回报。该法和条例的颁布实施也是对较长时期以来,我国教育领域中民办民营体制的成功实践的法律承认,对促进普通民办高等教育和以民营机制运营的高校独立学院的发展意义重大。在几年的实践中,以民办民营机制市场化运作的高等教育机构蓬勃发展。以高校独立学院为例,其发展就取得了显著成就,表现为:一是数量增加。全国29个省、市已拥有高校独立学院近318所(截止2006年11月16日)。二是在校学生数量庞大。截至2005年初,高校独立学院在校生达到110多万人,占全部在校本科生数的15%以上,在部分省市已经占到在校本科生数的1/3,成为高等教育的一支不可或缺的重要力量。

1.1.2 我国高等教育办学体制改革的基本方向及范式

1.1.2.1 我国高等教育办学体制的改革方向

我国公办高校的办学体制改革主要走内涵式发展的道路,采取了中央与地方政府共建共管、学校之间合作办学、企业或其他社会组织与高校协作办学、将中央部委所属高校划转地方管理、高校之间合并办学等模式,促进高等教育的规模、结构、质量、效益的协调发展,使公办高校数量减少,校均规模扩大,师生比例提高,有限的教育资源得到较充分利用。同时也提高了地方政府举办高等教育的积极性,最终使公办高等教育的发展取得了举世瞩目的成就。然而,公办高