

民办高等教育论谭

陈宝瑜 著

北京燕山出版社

卷首语

随着我国计划经济体制向市场经济体制的转轨，传统的教育体制受到强烈冲击，发生着深刻变化。民办高等教育的勃生、繁衍与兴起，更使本已蓬勃发展的教坛显得异彩纷呈。

世纪之交，俊才迭出。中国民办高教发展到生机勃勃之今日，自然会产生一批“敢为人先”的拓荒者，也会相继涌现出理论代表。这是历史的必然。这部论著的作者——北京海淀大学常务副校长、中国民办高教委副主任、秘书长陈宝瑜教授，遵循邓小平建设有中国特色社会主义的理论，投身于大胆而成功的民办高教实践，总结和回答了民办高教界一连串令人关注的理论和实践问题，成为民办高教领域理论与实践结合的学者型的创业者，他以其理论探索的勇锐、革故鼎新的果毅，对中国民办高教的发展做出了实实在在的贡献。这在民办高教领域确实开风气之先。

1993年4月，陈宝瑜教授出版了他的专著《民办高教的探索与实证》，在方兴未艾的民办高教战线上，产生了积极的影响。这次出版的《民办高等教育论谭》一书，是前书内容的继续和发展，她对民办高教的研究开掘更深，视角更广，层面更全，无疑会对民办高教的深入发展起着有力的推动作用。特别值得指出的是，陈教授始终坚持在教育、教学第一线，在十分繁忙的工作之余，立足海大，关心全国，放眼世界，勤于学习，深思苦研，写出了这些精湛、厚实的理论文章，而且又大多刊发于《教育管理研究》、《上海高教研究》、《经济与信息》、《中国成人教育信息报》、《民办

教育天地》等一些全国广有影响的报刊杂志上，确是难能可贵的。他从民办公助办学模式的实践总结到对我国民办高教发展新阶段的理论探究，从穷国办大教育的冷峻思索到开放教育和高教自考教育演进的逐层解析，从高等职业教育发展新路的不倦探寻到“三业”办学原则和培育高级应用性、职业性人才的系统阐释，从毕业生就业制度改革的透辟分析到市场经济条件下大学生价值观念变异的准确把握，从完善内部管理机制到民办大学领导体制的研讨……从正面到负面，从宏观到微观，从国内到海外，均有涉猎与研究。陈教授对美、德、日发达国家教育的悉心考察，开拓了思路，汲取了营养，对其理论建构与实践探索均有不少益助。简言之，这部专著，可说是我国民办高等教育理论成果的一个展示。

殷望这部书能引起各界人士的深切关注，能有助于中国民办高等教育的理论建设和实践发展；期盼我国民办高教事业发展得更健康、更红火，诚祝陈宝瑜教授为中国民办高教事业做出更为杰出的贡献。

编者

1996年1月

目 录

卷首语

- 浅论“穷国办大教育”的大思路..... (1)
- 我国民办高等教育发展新阶段的标志..... (5)
- 论“宽进严出”..... (13)
- “民办公助”办学模式与海淀大学的实践经验..... (21)
- 民办高等教育地位问题的再思考..... (32)
- 民办高等教育事业发展的一个里程碑
——全国民办高教委员会筹备过程简析..... (35)
- 实践·论证与完善
——一论高教自考制度的沿革与发展..... (40)
- 协调·导向与发展
——二论高教自考制的沿革与发展..... (45)
- 学历·证书及效用
——民办学校应有发证权的探究..... (50)
- 以国家考试为主导、民办学校为依托的新型教育模式的探讨.....
..... (53)
- 谈海大培训学院的办学原则..... (57)

榜上无名,脚下有路

——在94级自考新生大会上的报告(提纲).....	(61)
发展高等职业教育的实践与体会	(64)
探索一条民办公助的发展社会主义高等职业教育的新路 ...	(72)
高等学校专业设置分析	(88)
对本校深化内部管理体制改革的系统思考	(92)
民办高校用人制度初探	(97)
毕业生就业制度改革的实践与思考.....	(103)
高校毕业生就业制度改革要解决好求职活动与毕业实践的“时冲矛盾”	(110)
“职业设计”谈.....	(116)
大专院校毕业生就业市场的目标模式.....	(119)
毕业生信息反馈对招生计划工作的指导作用.....	(123)
社会主义市场经济条件下价值观念的变革问题.....	(127)
不断总结 积极探索	
——写在学生教育管理工作经验交流专辑前面.....	(138)
日本私立大学观感.....	(141)
美国州立大学考察纵横谈.....	(145)
对德国职业教育问题的观察与认识.....	(152)
后记.....	(160)

浅论“穷国办大教育”的大思路

李岚清副总理近来多次谈到：中国是世界上最大的发展中国家，有近 12 亿人口，要发展全世界规模最大的教育事业，要寻找穷国办大教育的途径。李岚清同志的谈话，言简意深，揭示了中国教育改革和发展的基本国情，抓住了要害问题，对进一步贯彻《纲要》、深化教育改革有很大的启迪性。

中国教育是一个大系统。从实际出发，进一步解决好这一难题，我们认为应首先明确两个大思路：其一是怎样尽可能地增加投入，建立多层次多渠道投入的集资格局；其二是怎样在有限投入的条件下，减少浪费，最大限度地提高办学效益，建立完整、配套和有活力的效益机制。可以这样说，这两个问题解决好了，穷国办大教育的问题就能取得巨大成功。中国特色的社会主义教育体系将更加显示出她的巨大魅力。

我们认为办学效益的机制也是一个大系统，它被附属在整个教育体系之中，必须努力建立一个完整的体制，全面、系统地加以解决。不这样做是不行的。打个比方，一个较完整的机械系统总是包括动力系统、传动系统、工作系统等三部分。各个分系统各部分之间是互相联系的，你想让它提高机械效率，各部分之间要互相匹配、同步运行，各个支系统都要提高效率，这样整个机械效率才能显著提高。如果只在某一部分上下功夫，而忽视整体的改进，那是不会取得理想效果的。一个直观的机械系统尚且如此，作为一个复杂的社会工程——教育，那就可想而知了。所以提高办学效益的问题，应把微观分析同宏观分析结合起来，运用系统论的观点来解决，也就是说，要建立一个效益体系。

我们对高等教育和职业教育分析研究的初步结果认为,要建立“穷国办大教育”的效益机制,应从以下十个方面着手建设和完善有中国特色的教育体系。

1. 完善、落实统筹规划、分级管理体制。这个问题之所以要提到穷国办大教育的首要位置上来,是因为宏观决策与指挥是关键环节,宏观决策、指挥的失误将造成最大的浪费。而这个问题的权力和责任集中在各级政府职能部门及其官员手中。从效益观点来讲,它要解决四个问题:一是提高各级政府和职能部门的责任感和主动性;二是科学、合理地划分各级管理职责,使责任共担;三是保证宏观决策的正确性和效能;四是上下各级协调一致,减少“摩擦损失”。

2. 坚持艰苦奋斗、勤俭办学的原则。

穷日子就得当穷日子过,如果穷日子当富日子过,败家是很容易的。在艰苦年代,毛主席告诫大家:“应该使一切政府工作人员明白,贪污和浪费是极大的犯罪”,“要节省每一个铜板为着战争和革命事业”,“任何地方必须十分爱惜人力物力,决不可只顾一时,乱用浪费”。这些告诫至今没有过时,我国的教育事业还处在“艰苦”年代,要继续保持艰苦创业精神,要把节约人力、物力列入办学者的责任目标。实践证明,有了这种精神,可以克服人力、物力、财力上的许多困难,可以创造奇迹。发扬艰苦奋斗精神,对学校来说,也是培养创业型人才不可缺少的政治思想工作内容。

3. 实行在法制规范下的校长负责制和教职工聘任制。这要解决两个问题,一是建立优化配置教职工队伍的机制,保持其高效能和长久不衰的“战斗力”;二是提高学校内部工作决策与指挥的效率,避免推卸责任、“扯皮”和浪费时间。这件事情要办好,需要在给学校以充分自主权及法规健全、评估监督机制健全的条件下进行。

4. 打破“小而全”的封闭办学传统,大力发展规模办学与联合办学。办学规模与办学效益正相关。我国平均每校在校生不到

2000人,是日本的81%,美国的52%,这是办学效益不高的原因之一。因此在教育发展问题上,要尽可能走老校挖潜和内涵发展之路。现有学校之间,要打破封闭观念,在自愿互利基础上,开创联合办学的新路子,实现优势互补,资源共享,一物多用,使国家有限的教育投入发挥出最大效益。

5. 大力发展社会力量办学。高等学校的专科层次和职业大学主要应支持社会力量来办,实行市场调节,面向多元化人才需求,运用社会办学机制,在全社会范围内组织教育要素,实行自收自支。

6. 发展多种形式的高效教育。如:电视大学、自考辅导学校、函授大学、岗位培训班等,这些办学形式,花钱少、人不离岗、男女老少都可以学,学历教育与非学历教育都有,结合实际需要,能有效地提高民族素质。

7. 始终坚持以提高教育质量为中心。办学质量问题任何时候都要抓住不放,没有质量的数量不但没有什么实际价值,甚至会把教育活动变成一种徒劳。反过来讲,培养的学生质量高,一个顶两个、顶三个,或者更多个,那对国家来说就等于成倍地提高了办学效益,这是一种巨大的隐含效益。

8. 搞好宏观规划和结构调整,保持学校布局、专业结构和层次结构的合理性。如果培养同样数量的毕业生,使这些毕业生在专业、层次和素质上同国家社会经济发展需要相适应,没有学非所用和用非所学的现象存在,那就能产生巨大的结构效益,这也是一种隐含效益。

9. 必须完善终身教育体系,成人教育和大学后教育要大力发展。社会经济在迅速发展和变化之中,人们要适应发展、变化就要不断学习,终生学习。有了一定理论基础和实践经验,根据工作需要再学习,事半功倍,增效性很强。劳务市场体系逐步健全后,随着产业结构的不断变化,劳务市场经常会出现各类人才供不应求

与供过于求的情况,一定数量的失业现象是正常的。失业人员怎样再就业,就要通过再学习、再提高来适应新的岗位需要。这种终身教育形式的效益,对国家对个人都受益甚大。

10. 关于全国高等教育的大格局。建议国家教委除了做好规划和宏观调控外,还应直接抓好“211 工程”,加大投入,实行以政府控制为主,保持这些学校的运行同国家发展意图相致,有长期规划,保持很高的质量。而其他大多数高校在国家和地区的统一规划下,应逐步实行国有民办,或民办公助,直接面向人才市场,竞争办学。

国家对人才的需要是多层次、多样化的。各类学校都需要质量样板,因此“211 工程”不应该只是本科院校。专科院校、高等职业学校也应该有“211 工程”(这是就质量标准而言,不是说数量相等)。

笔者认为,按照总体效益体制发展高等教育的条件现在已经成熟,应抓住机遇,加快调整和完善以提高办学效益为主要特征的穷国办大教育的新体系。

(刊于《教育管理研究》1994 年 3 期)

我国民办高等教育发展新阶段的标志

党的十一届三中全会以后,我国民办高等教育经历了一个酝酿、复兴、在改革探索中曲折发展的里程。以1992年邓小平同志南巡讲话为契机,教育体制改革迈出了较大的步伐,民办高等教育的地位、作用与发展问题被提上了议事日程,社会力量办学出现了大发展的势头。而《民办高等学校设置暂行规定》(以下简称《规定》)的发布,则标志着我国民办高等教育发展进入了新阶段。

为什么说民办高等教育以《规定》发布为标志进入了它发展新阶段?《规定》的发布将对民办高等教育的发展产生什么影响?它对民办高等教育工作者有些什么行为指示?弄清楚这些问题是很有实际意义的。这里仅作一些探讨。为了使以下讨论不致发生概念的混淆,首先对本文所引用的“民办高等学校”与“社会力量办学”,这两个词的含义加以介定。

民办高等学校(简称“民办高校”)——狭指国家教委批准设置的实施高等学历教育的民办学校。

社会力量办学——广指由社会组织、社会群体及公民个人举办的各种类型、各种形式、各个层次的民办高等学校。通常指进行非学历教育的培训高层次人才的教育单位。

众所周知。在《规定》发布以前,我国发展民办高等教育唯一的法律依据,就是《宪法》第十九条四款规定的“国家鼓励集体组织、国家企事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”。这一《宪法》条文,对民办高等教育的生存来说,当然是极为重要的

法律依据和法律原则。但是条文中所述的“依照法律规定举办各种教育事业”的“法律规定”在哪里，就没有下文了。现在我国还没有《教育基本法》，但是教育方面的行业法规是很多的，高等教育方面的行业法规也比较配套。但那些法规都是为公办学校制订的，而实施民办高等学历教育的法规一个也没有，是一个“空白区”。

实践表明，对一个新生的影响全社会性的事业，如果只有法律原则，而没有行业法规，没有可操作的法律细则，对同一原则，受人们各自固有观念的影响，你有你的理解，我有我的解释，办学者说东，管理者说西，在行动过程中相差甚远，大原则可能变成一句空话。

没有《民办教育法》，管理部门就用普通高等学校的规章制度来管理民办高校。这样就抹煞了民办高等学校的特点，问题就多了。在无章法可依的情况下，民办高校只能探索前进，他们遇到的困难矛盾是很多的。我们看到，一些社会力量办学很有成绩的单位受到毁灭性的打击，得不到法律保护；产权纠纷屡起，而得不到公正的解决。一些完全合乎社会力量办学行为机制的政策措施，受到非难与挫伤。对大多数民办学校来说，由于没有符合自身情况的法规，只能在艰难曲折中摸索。磕磕碰碰，曲折迂回，消耗了许多能量，走了许多弯路，放慢了其发展的合理速度。同时我们也看到，鱼目混杂，泥沙俱下的情况的确存在，有的以办学为名，行谋利之实的歪门斜道“办学”者乘虚而入，长时间得不到揭露和制止，清浊难分，败坏了社会力量办学的声誉。所有这些情况，从整体来说，极大地妨碍了民办高等教育事业的健康发展。许多人把民办高等学校比作乡镇企业，但需要指出的是，前些年，民办高校的法律环境同乡镇企业比较是大有差别的。

民办高等学校是我国高等教育事业的组成部分。因此，民办高校与普通高校在许多方面是有共性的，例如：教育方针、培养目标、学历规格、师资条件、基本质量标准等，这些都是相同的或基本相

同。因而在这些方面，国家给普通高校规定的方针政策、规章制度，对民办高校也是适用的，没有什么差别。我们所说的民办高校无章法可依不是指这些，而是指在民办高校发展的那些特殊性问题，无章法可依。而决定民办高校区别于普通高校的恰恰正是那些特殊性问题。民办高校的基本特点是社会性强，开放性强，它依附于社会，服务于社会。由此基本特性导致现阶段中国民办高校有以下十个方面的特殊性问题。我们认为是在立法中加以专门规定的。

- (1)民办高校的设置标准。
- (2)民办高校的建设资金和经费来源。
- (3)民办高校的法人地位和校长任勉。
- (4)民办高校的财产权。
- (5)民办高校教职工的社会化配置
- (6)民办高校学生的入学与收费
- (7)民办高校毕业生的就业。
- (8)民办高校内部的管理体制。
- (9)民办高校的自主运营权。
- (10)国家对民办高校的鼓励、支持与管理。

以上列出的这十个问题，过去基本上没有法律文件加以规定。从原则上讲，在法律上不反映一事物的特殊性，也就等于未肯定这一事物。民办高校过去遇到的一些困难和问题很多出在这里。

《规定》经过了3—5年的酝酿、起草与反复修改，在改革开放和社会主义现代化建设的新时期终于发布了。它是我国第一个专门对民办高等学历教育的法规性文件。这个文件虽然还不具有《民办教育法》的权威性，但由于：

(1)她是产生于《民办教育法》之前的唯一的一个面对全国民办高等学校的行业法规，是从无到有，其紧迫性和目的性很强。

(2)文件的一些内容，突破了一般学校设置条例的范围，包含

了《民办教育法》应有的一些重要内容。例如：这个《规定》对民办高等学校的法律地位、体制、招生考试、颁发证书、经费来源、学校职权、产权关系、检查评估等问题都作了简明扼要的规定。

(3)《规定》对前面列出反映民办高校特点的十个问题，大部分作出了法律性回答。有些还没有回答。《规定》“第八条，民办高等学校的设置标准，应有别于普通高等学校和成人高等学校，从满足教学基本需要出发，事实求是的予以确定”，这一立法原则的确立，反映了民办高校的校情与特点，也将是制定其它民办教育条例的重要指导思想。

所以《规定》的发布，是中国社会力量办学发展史上的一件大事。我们认为对此《规定》的正确态度是：一要拥护贯彻，二要不断地总结经验，继续促其完善。在《中国民办教育法》出台之前，应把《规定》的地位视为代《民办教育法》来对待。将来《中国民办教育法》，也必然是在《规定》的基础上补充产生。

《规定》的发布及有关社会力量办学条例的修改补充，将使民办高等学校结束无章法可依的状态，逐步进入学校依法办学，学生循规求学，国家以法管理的新阶段。《规定》发布后，将会也应该在以下几个方面产生积极效应。

1. 促进规范化办学

《规定》本身是一个法律性规范。从法律的严肃性来说，自它公布之日起，不管你赞成不赞成，它都是不可辩解的“权威”。有了这样一个行业法规，民办高校明确了它的社会地位和法律地位，有了奋斗目标，有了行动规范，这样民办学校在《法规》允许的范围内就可以面向社会，大胆自主地办学。同时也将促进政府有关部门依法管理。多数学校和政府部门都会遵循《规定》要求，规范自己的行为，乱办学现象和随意侵犯社会力量办学权宜的行为，将会得到治理。这必然促使民办高教在发展中出现规范化的新局面。

2. 引入新的竞争机制

按照《规定》表示的概念，我们可以把社会力量举办的培养高层次人才的学校，区分为三种情况：正式批准建立的实施学历教育的民办高校；筹办阶段的民办高校；助学、培训性质的培养高层次人才的教育机构。

一般说来，大家都希望争取成为第一种类型的民办高校。而要成为第一种类型的民办高校，就必须满足设置条件要求，培养的人才必须达到一定规格和质量，必须通过评估程序，否则法律上和行政上都不会认可。这实际上是一种“筛选机制”。“筛选”就是竞争，有很强的导向作用，提出申请的学校多，而被选入的学校少，这就加剧了竞争的急烈性，形成了推动社会力量所办高校努力充实办学条件，提高办学水平的动力。

被批准实施高等学历教育的民办高校，办学条件一般说来，不及普通高校，在市场经济条件下，这是他们的劣势，他们承受着竞争压力。如果他们不继续改善办学条件和不提高办学质量，他们也就很难生存下去。这既是一个压力，也是一个动力。

可以断定，民办高校和其它社会力量办学，在竞争压力——动力机制的驱动下，将焕发出更大的活力。

3. 推动加强自身办学条件的建设

《规定》第一次对民办大学提出了设置标准。有了这个标准，无论属于那种类型的社会力量办学都将积极的向这个目标奋斗，形成重视创造自身办学条件的新局面。

《规定》中最引人注目的是“设置标准”，其中最要紧的有四点：(1)校长、领导班子及专业骨干的标准；(2)教师队伍的配置标准；(3)土地及校舍面积标准；(4)教学设备、图书的配置标准等。我们认为，设置标准在这些关键性硬件上提出基本要求是必要的，《规定》既坚持了高标准、严要求，也反映了民办高校的实际和特点。

有一个问题需要加以讨论，那就是民办高校是在全社会范围内配置教育要素。在估算一些硬性指标时，可以利用的那些稳定可

靠的社会办学条件也应计算在内。这是民办高校的社会性和开放性特点所决定的。多年来,许多高等学校和科研单位追求“大而全”“小而全”的封闭体系,一些学校的办学要素闲置,充分利用这些教育资源,从全社会合理配置社会经济资源的观点来看,不但是可能的、必要的,而且是合理的。这正是社会力量办学机制的特点和优越性表现。这里需要强调注意的问题只是社会可利用条件要有稳定可靠性。

八十年代初,几乎所有社会力量办学单位都从自身“一无所有”起步,经过十几年的艰苦奋斗,遵循着一切新生事物产生与发展的规律,从无到有,从小到大。现在的情况已经发生了较多的变化,许多社会力量办学单位,依靠自身积累或国家、企业、外资的支持建设了自有校舍,有的初具规模。《规定》的发布将对社会力量办学在物质条件的建设上产生很大推动力。人们将建立起创造自身办学条件与利用社会办学条件相结合的观念,从实际出发,自力更生,多方集资,加强自身办学“硬件”的建设。这也将是社会力量办学新出现的好形势。

4. 民办高等教育将出现一个持续、健康发展的新时期。

按照中国国情和社会经济发展需要,以及广大青年和人民群众对提高自身科学文化素质不断增长的要求,民办高等教育应有一个较大的发展。

在这个问题上,我们应该走到社会力量办学的大概念中来。不仅是着眼于少数实施高等学历教育的学校,而是把基点放在全国近千万所以助学、培训为主要功能的社会力量举办的民办高校上来。这两块在体制上有着不可分割的联系。

具体分析民办高等学历教育这一块,可能是适度发展的形势,发展的绝对数值不会很大。这是由两个主要因素决定的:一是我国高等学历教育的发展方针是走内涵发展为主的道路。在我国现行条件下,“首先是现有学校达到合理规模,进一步发挥现有学校的

办学潜力,达到合理的规模效益,这是一条效益最好的发展之路。数量上的增加主要是解决地区分布和结构布局严重不合理又不能靠内涵发展来替代解决的问题。其次,在我国现行条件下,按〈规定〉要求的基本设置标准,发展一所新的高等学校投资太大,以笔者的体验和估算,在北京地区至少需要近六千万元的建设投资,一所民办学校如果没有企业及国内外的投资靠自身实力达到这个标准的很少,另外,一些地方的师资质量也很难保证。光有几位名人挂名当顾问,没有稳定优秀的师资队伍不能成为大学。这就决定了我国民办高等学历教育不可能一哄而起,只能是适度发展。

适度发展除了建立一批新设民办高等学校以外,发展“国有民办”学校也是一个重要趋势,或者某一整个国办学校,或将其相对可分解的部分“转轨改制”,实行两权分离:学校的校舍、设备仍为国有,办学体制是民办的,赋给其民办高校的办学自主权,事业费自筹。以这样的方式来发展民办高校,建设费由国家投资难度较小,也符合改革方向。

助学和培训性质的培养高层次人才的学校,将向着更为广大的范围发展,在改革开放的大好形势下,它正在走向中国大地的各个角落。这类学校办学灵活,不受学校设置条件和计划招生的制约,能满足最广泛的需求。近年来,“开放办学、宽进严出、教考分离、按专业规格培养学生,通过自学考试取得学历”的办学形式发展最快。这种办学形式“活而不乱”,正在发展成为与普通高教和成人高教三足鼎立的局面。今后,自学考试的发展趋势是逐步扩展完善为“国家认定学历的考试制度”,引导这种教育模式进一步走向开放化、社会化的大教育之路。这必将是社会力量办学发展的“主旋律”。〈规定〉的发布和社会办学条例的完善,将促进和引导这样的办学形式向着更加健康、有序的方向发展。

总之,在社会力量所办高校之间引入新的竞争机制;促进自有办学条件建设与社会办学条件的优化配置;使民办高等学校办学

进一步规范化;使社会力量办学持续、健康的发展,将是民办高等教育在其发展新阶段中的一些新的内涵。

我们应该适应发展了的新形势,不断转变观念、振奋精神、抓住机遇、迎接挑战。为实现我国高等教育事业发展的理想境地做出新的贡献。

(刊于《民办教育天地》1993年6期)