



国家社会科学基金教育学重点课题研究成果

RESEARCH ON SCHOOL RUNNING SYSTEM
AND DEVELOPMENT POLICIES
FOR PRIVATE UNIVERSITIES

民办院校办学体制与 发展政策研究

徐绪卿 © 著

中国社会科学出版社



国家社会科学基金教育学重点课题研究成果

RESEARCH ON SCHOOL RUNNING SYSTEM
AND DEVELOPMENT POLICIES
FOR PRIVATE UNIVERSITIES

民办院校办学体制与 发展政策研究

徐绪卿 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民办院校办学体制与发展政策研究 / 徐绪卿著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5203-3244-6

I. ①民… II. ①徐… III. ①民办高校-办学组织形式-研究-中国
IV. ①G648.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 224078 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 季 静
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2018 年 8 月第 1 版
印 次 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 40.5
插 页 2
字 数 664 千字
定 价 128.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

本书为国家社会科学基金教育学重点项目

“民办院校办学体制与发展政策研究”（AFA150012）研究成果

序^①

潘懋元

—

徐绪卿教授的新著《民办院校办学体制与发展政策研究》，是一部专门研究我国民办院校办学体制与发展政策的鸿篇巨制，是系统地研究民办院校办学体制与发展政策的重要成果。

“高等教育体制是根据国体形式和社会发展需求确定的一种以高等教育的领导管理体制为核心制度体系，是由国家权力机关和领导结构制定的、相对稳定的高等教育体系结构模式，其功能划分为高教管理权限，规范人们高教活动范围、方式和行为，维护和促进高等教育事业的良性循环。”^②

高等教育体制，包括办学体制、投资体制、管理体制、评价体制等。在这些体制领域中，办学体制是最基本的体制，是推动其他体制改革的关键。改革开放以后的一个时期，我国的高等教育改革主要是以管理体制改革作为主线来牵动的，曾先后进行了宏观管理体制、内部管理体制等改革。然而进展不快，关系不顺，推进难度大。事实说明，如果仅从领导与被领导、管理与被管理的关系层面开展高等教育体制改革是不够的。

为与市场经济相适应，高等教育体制改革的指向应该是办学体制改革。这种办学体制改革绝不仅仅是在不同业务部门、不同层次政府间的管理权的转换，更不单纯是为了解决办学经费不足，其主要作用是唤起全社会对高等教育的关注，动员社会各界参与高等教育办学，因而形成多样化的办学体制，广泛吸纳社会资源，最大可能地满足人民群众和经济社会发

① 徐绪卿撰著：《民办院校办学体制与发展政策研究》，中国社会科学出版社2018年版。

② 潘懋元：《高等教育学》，福建出版社1995年版，第66页。

展对高等教育的需求。正是由于开展和深化办学体制的改革,40年来,我国民办院校从无到有,从小到大,迄今为止学校数和在校生数在国家高等教育体系中已占有29%和23%的份额,民办院校已经迅速崛起成为我国高等教育的重要组成部分,为多渠道筹集高等教育经费,推进高等教育大众化,满足人民群众上大学的需求和社会主义现代化建设对人才的需求,激发我国高等教育发展活力做出了贡献。

民办院校的发展,需要多样化的办学体制。我国人口众多,举办世界最大规模的高等教育,需要大量的办学资金和运行经费。应该多渠道、多样化、多层面动员社会力量的参与和支持,为高等教育的质量提升和可持续发展提供充足的办学经费。同时,这种办学体制的改革也会在全社会起到辐射作用,从而为整个高等教育办学体制改革积累经验和提供借鉴,推动高等教育的健康发展,为实现科教兴国战略和建设社会主义现代化强国提供强大的人才支撑。

当然,高等教育办学体制的改革需要政府政策强有力的推进和保障。纵观世界各国私立高等教育发展的历史,可以发现,各国私立高等教育发展的繁荣和衰落与国家政策的认可程度和行政管理的措施是否得当是息息相关的,而且在发展过程中,几乎每个转折点都是以政策的颁布为标志的。世界银行1994年关于高等教育的报告指出,政府制定的优惠政策和管理框架是私立院校得以繁荣的重要保证。这一结论同样可以作为我国民办院校发展的指导。而由于我国民办院校发展的特殊需要,政策对于民办院校发展的影响更大。诚如本书作者所思考的,当前冲破传统政策樊篱,消除民办院校办学体制的政策障碍,适应新形势制定新政策,推动民办院校办学体制深化发展,仍然是各级政府和民办高等教育研究者共同面临的重要任务。

二

随着我国民办院校办学的兴起,相关研究也逐渐开展起来。尤其是一批办学经验丰富、成绩卓越的民办高校,从办学实践出发,总结经验,提升为民办(私立)办学体制理论。浙江树人大学徐绪卿校长撰写的专著《民办院校办学体制与发展政策研究》的出版,更加展现了我国民办院校研究的水平。专著以我国民办院校起步发展,发挥体制机制优势,在国家高等教育体制中迅速崛起为宏观背景,以我国民办院校办学体制发展中的

政策问题为主线,深入思考我国民办院校办学体制可持续发展的重大课题。专著回顾了世界各国高等教育发展进程中办学体制改革和发展的历程,从大学的起源、大学办学体制演变和世界各国私立大学发展的历史逻辑中,阐明我国民办高等教育发展壮大的重要性、必然性,这种从源头研究民办院校办学体制发展演变的论述非常少见。不仅如此,作者还以我国蓬勃兴起的多样化的民办院校办学体制为脉络,以高等教育大众化不断深化和提升为依据,多角度分析了我国民办院校办学体制相关政策存在的问题和趋势,在此基础上,运用民办院校办学体制基本原理和要求,提出我国民办院校未来发展宏观政策设计和微观政策创新的工作思路和政策建议。

在本书中,作者在研究分析后提出了对民办院校办学体制的六个观点,值得重视。

第一,公私并行办学体制是高等教育办学体制改革的基本规律。本书系统回顾了中世纪以来大学办学体制改革进程,总结了私立大学发展的规律。指出公私并行办学体制是高等教育体制改革的基本规律。在公、私立大学的并行发展中,实际上营造了高等教育发展的生态环境,满足了社会多样化的求学需求,促进了高等教育质量的提高,从而使得民办(私立)院校的发展呈现新的价值。

第二,办学体制改革是高等教育发展的关键。办学体制改革是高等教育诸多体制改革的基础。本书对我国高等教育办学体制改革进程进行了梳理,用发展实践说明,没有办学体制改革的基础,教育体制改革就难以形成共识,改革就难以展开并取得成效。全国第三次教育工作会议确立“以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局”,并提出了一系列具体举措,从而大大推动了民办院校的发展。

第三,民办院校多样化办学体制格局基本形成。书中总结了当下我国民办院校办学体制主要的5种形态:一是个人举办,包括个人合伙举办;二是机构举办,包括企事业单位和社会组织机构举办;三是公私混合举办,具有国资成分参与;四是中外合作举办;五是多元举办。对办学体制类型的分析和划分,能够较为准确地判断我国民办院校发展的政策需求,同时为民办院校实施多样化的治理提供依据。

第四,管理改革成为民办院校发展的关键,管理政策成为民办院校发展的重要影响因素。作者认为,随着办学体制改革的深入,民办院校快速

发展,管理问题凸显。传统的面向公办院校的管理不能适合民办院校,管理层与民办院校之间冲突不断,必须制定新的管理制度。而政策作为管理民办院校的主要载体和指导依据,成为民办院校办学体制深化改革、持续发展的关键因素,必须加强民办政策的研究。

第五,我国民办院校发展政策仍然存在亟须解决的问题。专著结合我国民办院校办学体制改革和发展的政策和实践,指出了我国民办院校发展政策中存在的六大问题:一是发展政策缺乏顶层设计,制度缺失严重;二是政策执行力缺乏,政策效率不高;三是产权政策难以操作,制约社会投入;四是扶持政策难以落实,政策导向不明;五是民办院校内部治理关系不顺,亟须政策规制;六是民办院校发展未能及时转型,亟待政策引领。这些问题成为民办院校发展的政策瓶颈。

第六,我国民办院校发展政策应该转型。根据高等教育发展的新任务和新使命,着眼于公、民办高等教育共同发展格局的形成和巩固,着眼于科教兴国战略的实施和高等教育办学体制改革的深化,我国民办院校的发展政策应该转型,从外延式发展走向内涵式建设,从鼓励量的扩张走向质的提高,从规范监管走向鼓励与支持。

以上关于我国民办院校办学体制与发展政策的六个结论,符合中国民办院校发展实际,体现了一定的创新性,为民办院校发展政策的制定、实施与完善提供了依据,为民办院校发展实践提供重要参考。

在本书中,作者并没有仅仅停留在问题的分析上,而是怀着高度的学术责任心,以问题为依据,运用研究成果,大胆提出我国民办院校办学体制深化改革相关政策的六大建议。限于篇幅,这些不再一一列出。

三

粗览洋洋 60 多万字的鸿篇巨制,笔者认为,本书具有以下三个方面的创新。

第一,全面性和系统性。表现在两个方面:一是本书以改革开放后我国高等教育大发展背景下民办院校的发展崛起为背景,全面系统地研究我国民办院校办学体制与发展政策问题;二是本书全面系统地研究世界高等教育办学体制发展及政策演变过程,发掘民办(私立)院校办学体制改革的基本规律,为我国民办院校办学体制改革的深化和政策制定提供重要的依据。

第二，逻辑性和科学性。本书运用高等教育发展最新理论，分析和把握民办院校办学体制改革的重要性和必然性。通过中外比较，立足国情、放眼世界、关照历史、注重现实，从理论和实践两个层面研究和总结我国民办院校发展和改革的经验，揭示世界私立院校发展的共同规律和一般趋势，进而阐明我国民办院校办学体制改革的必然性，探讨规律性，服务于我国民办院校的发展。

第三，实践性和应用性。本书从理论研究分析出发，而重点放在实践性和应用性。本书的写作恰逢我国《民办教育促进法》修法、对民办院校实施分类管理之际，各个层面需要提出实施细则之时，作者抓住了机遇。据了解，专著中多项成果已经应用于政策制定，获得肯定，体现了较好的应用价值和实践价值。

总之，本书将理论研究与实际应用密切结合，具有一定的理论水平和较强的现实指导意义，所提出的政策建议具有针对性、时效性和应用性。部分内容已经为国家和省级有关单位采纳，在服务国家民办教育“新政”的贯彻落实方面发挥了积极作用。

这部专著，是徐绪卿教授主持的国家社会科学基金教育学重点项目的成果。应作者之邀，我作为专家组组长主持了项目研究的成果报告会，有机会听取作者对成果的全面介绍，对成果内容有一个比较全面的了解和接触。

课题研究团队实力雄厚。浙江树人大学的民办高等教育研究院是我国民办高等教育研究的专门机构。团队还邀请和吸收了国内多所高校和教育研究机构的学者参与，提高了课题研究的能力，确保了课题研究成果的较高水平。

课题组开展了广泛的调查研究。先后组织6批近40人次，对15个省份以及浙江省内各地市和60多所民办院校开展了调研工作；召开了各类会议14次，参加会议的近400人；问卷发放2000余人；利用各种场合深度访谈50余人，来访会谈100余人，专题采访210余人次，获得了大量的第一手资料，为研究奠定了厚实的基础。

课题研究成果丰硕。课题组成员已发表论文22篇，其中教育研究等C刊论文14篇，被新华文摘和人大书报复印资料全文转载5篇；完成调研报告9篇，3篇被相关部门领导批示采用；提供决策部门的建议文本5篇；课题组成员参加《民办教育促进法》修法讨论和《民办教育促进法

实施条例》修改讨论 30 余次，许多成员直接承担或参与了地方贯彻落实《民办教育促进法》新政的制定，研究成果得到直接引用，扩大了课题研究的效益和效率。

我与徐绪卿教授认识已经 20 年。他具有多年的民办院校领导实践，加上本人的兴趣和努力，成为一个丰产而有影响的民办高等教育研究著名学者，近几年来出版的专著就有 140 余万字。他用自己研究成果和实践经验，为我国民办高等教育的发展出谋划策，值得点赞。

潘懋元

2018 年 6 月 23 日

目 录

序	(1)
第一章 概论	(1)
第一节 问题的提出和立项的背景	(1)
第二节 主要概念界定	(10)
一 民办院校	(11)
二 高等教育体制改革	(17)
三 民办高等院校(教育)办学体制	(20)
四 公共政策	(23)
五 教育政策	(26)
六 制度与政策的关系	(28)
第三节 主要基础理论	(29)
一 教育产权理论	(29)
二 高等教育选择理论	(33)
三 利益相关者理论	(37)
四 治理与共同治理理论	(41)
第四节 国内外相关研究	(47)
一 国外相关研究的梳理	(47)
二 国内相关研究的梳理	(50)
三 对已有相关研究成果及观点的分析评价	(55)
第五节 项目研究的基本框架	(57)
一 确定主要研究框架的依据	(57)
二 课题主要研究框架	(61)
三 课题成果呈现结构(专著章节)	(62)
第六节 项目研究的重点问题	(63)
一 课题研究的基本思路	(63)

二	课题研究的重点问题	(65)
三	课题研究的难点问题	(68)
第七节	课题研究目标与研究方法	(70)
一	课题研究目标	(70)
二	研究方法和研究手段	(74)
三	突破方向和创新目标	(76)
四	本课题研究的重大意义	(79)
第二章	大学起源和办学体制的演变历程	(84)
第一节	大学起源简要回顾	(84)
一	现代大学的起源	(84)
二	最早大学的产生	(93)
三	教会与大学的关系	(97)
第二节	中世纪大学的发展	(101)
一	与中世纪大学发展直接关联的几个事件	(101)
二	中世纪大学的发展	(105)
三	中世纪大学的特征	(117)
第三节	中世纪大学的体制	(119)
一	中世纪大学的办学体制	(119)
二	中世纪大学的经费来源	(125)
三	中世纪大学管理体制	(129)
四	中世纪大学的自治	(137)
第三章	大学办学体制变革的进程和经验	(142)
第一节	部分国家办学体制变革的进程	(143)
一	中世纪大学办学体制变革的缘由	(143)
二	政府大举进军举办大学	(147)
第二节	部分国家和地区私立大学的发展	(152)
一	英国私立大学的发展	(153)
二	美国私立大学的发展	(162)
三	日本私立大学的发展	(176)
四	俄罗斯私立大学的发展	(185)
五	印度私立大学的发展	(192)
六	韩国私立大学的发展	(201)

七 台湾地区私立大学发展	(207)
第三节 世界私立高等教育的兴起及趋势	(211)
一 世界各国私立高等教育的兴起	(211)
二 世界各国私立高等教育发展的趋势	(218)
第四章 我国民办院校办学体制发展进程	(225)
第一节 我国民办院校办学体制发展回顾	(225)
一 中国私立高等教育办学历史回眸	(225)
二 我国早期民办院校的恢复办学	(240)
三 我国民办院校发展现状	(249)
四 我国民办院校办学的特殊性	(257)
第二节 我国民办院校的办学体制及意义	(269)
一 我国民办院校的举办体制	(269)
二 我国民办院校的举办模式	(284)
三 我国民办院校发展的意义	(295)
第三节 我国民办院校办学体制主要问题	(298)
一 民办院校办学体制发展的十大问题	(299)
二 民办院校办学体制面临严峻的挑战	(301)
第五章 民办院校办学体制发展的政策分析	(309)
第一节 我国民办院校办学体制发展的政策演变	(309)
一 民办院校发展酝酿期 (1978—1984 年), 政策空白期	(310)
二 民办院校发展起步期 (1984—1991 年), 政策探索期	(314)
三 民办院校发展探索期 (1992—1998 年), 政策密集期	(323)
四 民办院校发展快速期 (1999—2007 年), 政策立法期	(331)
五 民办院校发展转型期 (2007—), 政策完善期	(336)
六 改革开放以来民办院校政策演变的特征	(340)
第二节 我国民办院校办学体制发展的政策分析	(342)
一 我国民办院校办学体制政策价值分析	(342)
二 我国民办院校办学体制政策文本分析	(361)
第三节 民办院校办学体制发展的政策工具分析	(369)
一 政策工具的概念内涵和分类	(369)
二 政策工具的概念分类	(370)
三 民办院校发展政策工具角度分析	(374)

第六章 民办院校发展政策的问题与趋势	(381)
第一节 民办院校办学体制政策存在的问题	(381)
一 民办院校发展政策制定中的问题	(381)
二 民办院校发展政策执行中的问题	(388)
三 政策工具在民办院校发展中的运用	(401)
第二节 我国民办院校办学政策的发展趋势	(404)
一 从零散政策走向综合系统	(405)
二 从“合理回报”走向“分类管理”	(408)
三 从“规范”走向鼓励支持	(410)
四 从鼓励举办走向优质创新	(415)
五 从单向管理走向共同治理	(418)
第七章 民办院校发展的宏观政策设计	(422)
第一节 民办高校发展国家制度的顶层设计	(422)
一 顶层设计的概念和内涵	(422)
二 民办院校发展国家制度的主要内容	(424)
三 民办院校发展国家制度的顶层设计	(431)
第二节 民办院校办学体制发展的国家规划	(440)
一 规划的内涵	(440)
二 民办院校办学体制发展需要规划	(442)
第三节 民办院校办学体制发展的相关政策	(446)
一 关于分类管理政策的内涵	(446)
二 确立扶持民办院校的政府导向	(453)
三 关于民办院校的产权制度	(458)
四 关于民办院校准入政策和分类登记	(461)
五 关于民办院校的土地政策	(465)
六 关于公共财政对民办院校的支持	(469)
七 关于民办院校发展的税收政策	(473)
八 关于落实民办院校办学自主权	(477)
第八章 民办院校发展的微观政策创新	(486)
第一节 民办院校内部治理体制创新	(486)
一 董事会履行学校决策职能	(487)
二 校长独立行使行政管理权	(494)

三 党组织发挥政治核心作用	(501)
四 民办院校内部治理机制创新	(510)
第二节 民办院校人才培养模式改革创新	(511)
一 民办院校人才培养的主要特点	(511)
二 民办院校人才培养的政策要点	(528)
三 民办院校人才培养的机制创新	(533)
第三节 民办院校教师队伍建设政策创新	(540)
一 民办院校教师队伍建设的重要性	(540)
二 民办院校教师队伍建设的主要问题	(545)
三 创新民办院校教师队伍建设的政策	(548)
第九章 研究小结	(556)
一 课题研究成果的六个结论	(556)
二 课题研究提出的六个建议	(572)
附件一：本书图表清单	(583)
附件二：课题研究成果鉴定材料清单	(587)
附件三：作者部分研究成果	(588)
附件四：课题组主要成员名单	(600)
主要参考文献	(601)
后记	(633)

第一章 概论

改革开放以来,我国教育体制改革取得了快速的进展。1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》,开启了教育体制改革的序幕。在这以后,中共中央和国务院下发了《关于深化教育改革 全面推进素质教育的决定》(1999)和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》(2010)、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》(2017)等一系列文件,引导国家教育体制改革不断深化。

办学体制改革是国家教育体制改革的基础和重要组成部分。通过 30 多年的努力,我国已经基本形成“以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局”^①。民办教育的快速崛起和发展,分担了国家教育改革的发展的重任。民办院校学校数和在校生数在全国普通高校中的占比已经分别达到 1/3 和 1/4,在高等教育大众化、多样化和选择性发展中勇立潮头,担当重任。但是,面临新的形势,对照新的发展目标和未来使命,我国民办院校的办学体制改革还存在许多矛盾、问题和挑战,还需要政府政策的支持、引导和规范,还亟须政府政策的完善和优化。民办院校的办学体制与发展政策,已经成为我国高等教育新一轮改革和发展中的重大课题。

第一节 问题的提出和立项的背景

任何事物的发生与发展,都有其特殊的原因和背景。对于民办院校办学体制与相关政策的研究,本身也是在特殊的历史背景和条件下展开的。

^① 中共中央、国务院:《关于深化教育体制改革 全面推进素质教育的决定》,见中华人民共和国教育部编《深化教育改革,全面推进素质教育》,高等教育出版社 1999 年版,第 7 页。

参照潘懋元先生的观点,中国的民办高校,就办学体制来说,等同于国外的私立大学^①。周远清曾指出:“我认为,民办大学跟国外的私立大学在本质上是一致的,之所以称民办大学,是因为能比较确切地反映出现在的多种形式办学。^②”

世界各国特别是欧美等高等教育先发国家,最早的大学都是由民间举办的。欧洲中世纪大学,大多是由教会举办或私法人举办。按照当今学术界的划分标准,毫无疑问都是私立(民办)的。17世纪后期,欧洲各国结束了城邦混战的局面,国家主义、民族主义开始逐渐盛行,政府才逐步介入大学的举办和管理。研究认为,欧洲最早的公立大学,应属德国的哈勒大学和哥廷根大学,它们分别创建于1694年和1737年,而这距最早的中世纪大学创建已有数百年的时间。美国的哈佛大学创建于1636年,比美国建国足足早了140年,所谓“先有哈佛、后有美利坚”。美国常青藤大学联盟成员绝大多数是建国以前的大学且是私立的。从公立大学举办开始,大学的办学体制开始有了质的变化。而后,根据工业革命的发展和人才的大量需求,西方国家开始陆续建立了以公立教育为主要形式的高等教育体系乃至整个高等教育体系,有的甚至实施了大学国有化(如法国等)。而在高等教育后发国家,尽管私立高等教育与公立高等教育并行起步,但是由于国家掌握着大学的开办审批权等办学所需要的重要资源,因此国立或公立大学始终占据国家高等教育体系的核心地位,甚至垄断了高等院校的办学权,即只有政府才能举办大学,财政经费成为大学唯一的经费来源。政府的介入为大学提供了稀缺的经费和资源,也提升了大学的社会地位和作用,促进了大学的发展。

近半个世纪来,随着国家经济和社会的发展,大学逐渐走入社会发展的中心,日益成为国家经济和社会发展的利器。随着大学需求的无限扩大和办学资金的巨额缺口,由国家单一举办大学的体制遭遇越来越多的困难。长期以来办学的垄断性也在某种程度上阻碍了大学的改革,降低了大学的效率,引发社会质疑和问责。打破原有办学体制,激发民间办学积极性,积极发展私立大学,扩大高等教育的数量和品种,增强高等教育的发展活力,推进高等教育体制改革,提高高等教育发展效率,服务国家和地

① 潘懋元:《关于民办高等教育体制的探讨》,《上海高教研究》1988年第3期。

② 周远清:《我国高等教育改革与发展的回顾与展望》,《高等教育研究》2001年第1期。