



# 山东省民办高等教育 政策扶持的现状与对策

The Current Situation and Countermeasures of Private Higher  
Education Policy Support in Shandong Province

★ 夏季亭 著



中国海洋大学出版社  
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

## 作者简介

夏季亭 教授, 山东师范大学博士生导师。现任山东英才学院党委书记、院长, 兼任中国民办教育协会高等教育专业委员会副理事长等职。承担国家和省级科研课题 11 项, 出版学术专著和教材 14 部, 在国家级等主要刊物上发表论文 20 余篇。曾主持获得山东省社会科学优秀成果奖 2 项、山东省科技进步奖 1 项、山东省高等学校优秀科研成果一等奖 2 项、山东省软科学优秀成果一等奖 2 项。主要研究领域为世界现代史、高等教育改革与发展战略。

# 山东省民办高等教育 政策扶持的现状与对策

夏季亭 著

中国海洋大学出版社

·青岛·

## 图书在版编目(CIP)数据

山东省民办高等教育政策扶持的现状与对策 / 夏季亭著. — 青岛: 中国海洋大学出版社, 2015. 12

ISBN 978-7-5670-1070-3

I. ①山… II. ①夏… III. ①民办高校—教育政策—研究—山东省 IV. ①G649.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 301353 号

出版发行	中国海洋大学出版社	
社 址	青岛市香港东路 23 号	邮政编码 266071
出版人	杨立敏	
网 址	<a href="http://www.ouc-press.com">http://www.ouc-press.com</a>	
电子信箱	<a href="mailto:appletjp@163.com">appletjp@163.com</a>	
订购电话	0532-82032573 (传真)	
责任编辑	滕俊平	电 话 0532-85902342
装帧设计	汇英文化传媒	
印 制	日照日报印务中心	
版 次	2015 年 12 月第 1 版	
印 次	2015 年 12 月第 1 次印刷	
成品尺寸	170 mm × 230 mm	
印 张	15.5	
字 数	270 千	
定 价	31.00 元	

中共十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，强调公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础，必须毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济的活力和创造力。这不仅为非公有制经济的发展，同时也为民办教育的发展指明了制度性方向，给民办教育带来了广阔的发展机遇。

截至2014年年底，我国已有民办高校728所(含独立学院283所)，比上年增加了10所；招生人数为172.96万人，比上年增加了12.77万人；在校生人数为587.15万人，比上年增加了29.63万人。其中，硕士研究生在校生人数为408人，本科在校生人数为374.83万人，高职(专科)在校生人数为212.28万人；另有自考助学班学生、预科生、进修及培训学生31.73万人。民办高等教育在推动我国高等教育大众化进程、扩大高等教育供给、满足人民群众多样化教育需求、培养高素质应用型人才等方面做出了重要贡献。我国著名高等教育专家潘懋元先生指出，民办高等教育的这一作用既有宪法依据，又有统计证明，已经成为社会的共识，因而地方政府往往比较重视民办高校的发展。

当代民办高等教育崛起于改革开放之后。一般认为，市场机制是民办高等教育发展的诱致性因素，但政府政策是民办高校得以繁荣发展的重要保证。在国外，私立高等教育发展的繁荣和衰败与国家政策的认可程度息息相关，而且在其发展过程中，几乎每个转折点都是以政策的颁布为标志的。从我国民办高

等教育的发展历史来看,国家政策同样关系到民办高等教育的发展。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也明确指出:“各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责,鼓励出资、捐资办学,促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。”在民办高等教育发展过程中,各级政府将承担起不可推卸的责任。

改革开放以来,山东省政府也试图通过一系列政策来规范和引导民办高等教育事业的发展。如1985年山东省人民政府根据《中华人民共和国宪法》的相关规定,颁布了山东省第一个民办教育领域的专门性政策文件——《山东省社会力量办学暂行办法》,充分肯定了社会力量办学的重要作用。之后,针对民办高等教育事业发展的实际,山东省相继出台了若干个规范民办高等教育发展的政策文件,较好地保障了民办高等教育事业发展的良好秩序。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布后,山东省审时度势,结合现代职业教育体系的构建,出台了《山东省非营利性民办职业院校认定管理办法(试行)》等扶持政策。这些办法在引导、规范、扶持民办高等教育发展方面起到了一定作用。

当前,山东省面临着从经济大省向经济强省、从人力资源大省向人力资源强省、从高等教育大省向高等教育强省过渡的历史任务,这三大历史任务的聚焦点都是教育事业的发展。提升教育质量,培养高素质人才,是顺利实现三大历史任务的重要保障。民办高等教育也可以在这一过程中继续发挥重要作用。为更好地保障我省民办高等教育作用的发挥,政府通过政策手段扶持民办高等教育发展是至关重要的。在承担山东省软科学研究计划重点项目“山东省民办高等教育政策扶持的现状与对策研究”(项目编号:2013RZB01007)过程中,我们以“民办高等教育政策扶持”为立足点,在梳理山东省民办高等教育政策发展历程和相关政策文本的基础上,借鉴国内外民办(私立)高等教育政策扶持的经验和措施,提出了完善山东省民办高等教育政策扶持的意见和建议,以服务于相关部门的决策需要。本书是该研究成果的深化与拓展。

第一章 绪 论	1
第二章 山东省民办高等教育政策的建设历程	17
第一节 山东省民办高等教育政策的建设阶段	17
第二节 山东省民办高等教育政策建设的成就	23
第三章 山东省民办高等教育政策扶持的依据	30
第一节 民办高等教育政策扶持的理论依据	30
第二节 山东省民办高等教育政策扶持的现实依据	38
第四章 山东省民办高等教育政策扶持的现状	63
第一节 山东省民办高等教育政策的文本分析	63
第二节 山东省民办高等教育扶持政策评价	88
第五章 国内其他地区民办高等教育政策扶持的经验	110
第一节 成立民办教育专门管理机构	110
第二节 构建民办教育发展协调机制	113
第三节 实行民办教育分类管理	116
第四节 设立民办教育发展专项资金	122
第五节 依法落实民办高校办学自主权	126

第六节 依法保障民办高校师生的合法权益	131
第六章 国外政府扶持私立高等教育的政策措施	135
第一节 国外政府扶持私立高等教育政策的概况	135
第二节 直接或间接的公共财政资助	149
第三节 对私立高校教师提供财政支持	155
第四节 对私立高校学生及其家庭提供财政支持	158
第七章 完善山东省民办高等教育政策扶持的对策	166
第一节 构建民办高校分类管理机制	167
第二节 制定公共财政扶持政策	174
第三节 完善教师社会保障政策	192
第四节 清理并纠正歧视政策	195
附录 1 山东省民办高等教育发展现状调查问卷	199
附录 2 山东省民办高等教育发展现状访谈提纲(学校领导版)	202
附录 3 山东省民办高等教育政策扶持现状访谈提纲(省教育厅领导版)	203
附录 4 陕西省民办高等学校(教育机构)分类管理申报表	204
附录 5 陕西省民办高等学校(教育机构)分类登记管理实施办法	207
附录 6 温州市关于民办学校分类登记管理的实施办法(试行)	213
附录 7 2013 年湖南省民办教育发展专项资金绩效评价自评表	221
参考文献	225
后 记	236

民办高等教育事业是我国高等教育事业的重要组成部分,是高等教育事业发展的重要增长点和促进高等教育改革的重要力量。为了适应形势需要,各级政府都在出台民办高等教育扶持政策,以更好地促进我国民办高等教育的发展,如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出,要“大力支持民办教育。各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责,鼓励出资、捐资办学,促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位,保障民办学校办学自主权。健全公共财政对民办教育的扶持政策”。《教育部关于鼓励和引导民间资金进入教育领域促进民办教育健康发展的实施意见》强调,要“制定完善促进民办教育发展的政策”,具体包括:完善民办学校办学许可制度;清理并纠正对民办学校的各类歧视政策;落实民办学校办学自主权;落实民办学校招生自主权;落实民办学校教师待遇;保障民办学校学生权益;完善民办学校税费政策;支持高水平有特色民办学校建设。

近年来,山东省民办高等教育事业得到了快速发展。截至2014年5月,山东省共有民办普通高等学校35所,其中民办本科院校11所,独立学院11所,高职(高专)院校13所。民办高校占全省普通高校总数的25%,民办本科高校占全省普通本科高校总数的33%。民办普通本专科在校生30余万人,约占全省普通本专科在校生总数的20%。因此,无论从发展规模看,还是从办学层次来看,山东省已经成为名副其实的民办高等教育大省。

在山东省的民办高等教育发展过程中,民办高等教育政策对其产生了重要影响。山东省民办高等教育之所以能取得今天的诸多成绩,与民办高等教育政策的引导、规范和调控息息相关。

## 一、研究目的

国内外民办(私立)高等教育发展的实践证明,民办高等教育政策是影响民办高等教育发展的重要因素。无论是政策制定,还是政策执行,都会对民办高等教育发展产生重要影响。政策制定是一项关涉价值观的活动,最终的政策文本是各方博弈的结果。因此,全面分析政策文本,可以在一定程度上呈现政策制定者的价值观。政策执行是保障政策发挥作用的重要环节,一项政策能否实现预期目的,在很大程度上取决于政策执行的情况。

为更好地促进山东省民办高等教育持续、健康、快速发展,从民办高等教育大省转变为民办高等教育强省,有必要在借鉴中外经验的基础上,对山东省民办高等教育政策进行深入研究。

本研究将厘清山东省民办高等教育政策的建设历程,分析山东省民办高等教育政策的扶持依据,梳理山东省民办高等教育相关政策文本,在此基础上,对山东省民办高等教育的政策扶持进行评价。同时,总结国内其他地区民办高等教育政策扶持的经验,归纳发达国家公共财政扶持私立高等教育发展的政策措施,最终,提出完善山东省民办高等教育政策扶持的对策,以更好地发挥山东省民办高校在地方经济建设和社会发展中的重要作用。

本研究具有重要的现实意义。通过政策手段对民办高等教育发展进行调节是十分有效的,好政策的指向和引导作用可以最大限度地挖掘民办高等教育的发展潜力,使其在数量上和作用上都真正成为我国高等教育事业的重要组成部分。在借鉴国内外民办(私立)高等教育发展经验的基础上,结合山东省民办高等教育政策扶持现状,提出完善山东省民办高等教育政策的意见和建议,可以为政府和相关职能部门出台民办高等教育利好政策提供借鉴,也可以扩大山东省民办高等教育政策的影响力,使民办高等教育事业更好地发挥推进高等教育大众化进程、扩大高等教育供给、满足人民群众多样化教育需求的作用,在“科教兴鲁”和“人才强鲁”战略中做出更大贡献。

## 二、研究现状

政策是一种与人类的生存和发展紧密联系的社会历史现象,反映了社会公共权力主体对社会政治、经济、文化各种事物的统治、管理、调控和引导,是理论和实践、理想和现实的结合点,是处理各种利益关系的原则和决策。<sup>①</sup>教育政策的根本

① 曲艺. 我国民办高等教育政策的价值分析[J]. 浙江树人大学学报, 2001(3): 11-15.

目的是通过政府的权威性活动在全社会范围内分配教育利益,它是在价值统率下“文本”和“过程”的统一。从广义上说,民办高等教育政策是指政府为民办高等教育工作制定的基本要求和行动准则,既包括静态的以文件形式所表现出来的各种政策文本,也包括动态的以过程形式表现出的具体执行过程及落实情况。对民办高等教育的政策扶持可以从两个层面进行理解:从外部来说,对民办高等教育的扶持指在不放松对公办高等教育管理的同时扶持民办高等教育,走增量发展的道路,努力实现公办、民办高等教育的比翼齐飞;从内部来说,对民办高等教育的扶持指政府依法履行应尽的职责,尽可能在法律法规许可的范围内通过多种途径加大对民办高校的“扶助”。<sup>①</sup>近年来,国内外研究者针对民办(私立)高等教育政策扶持开展了大量研究,为本研究工作的开展奠定了良好基础。

### (一) 国内研究现状

在国内,民办高等教育政策扶持研究是同民办高等教育事业的发展同步开展的。现有的民办高等教育政策扶持研究主要关注政策扶持的必要性和政策扶持的途径等问题。

#### 1. 民办高等教育政策扶持的必要性

政府与民办高等教育的关系是一个十分复杂的问题。政策是影响民办高等教育机构行为决定、资源配置与经济绩效的最重要的环境变量。创设清晰的、稳定的、均衡的民办高等教育的政策制度环境,是民办高等教育持续健康发展的重要保障,也是政府对民办高等教育发展负有的不可推卸的重要责任。<sup>②</sup> 研究者认为,民办高等教育政策会影响民办高等教育的规模和结构。饶爱京通过分析 20 世纪 80 年代以来我国各类民办高等教育机构的数量变化,提出:当民办高等教育政策利于民办高等教育发展时,民办高等教育规模较大,而当民办高等教育政策不利于民办高等教育发展时,民办高等教育发展会陷入低谷期;从各类民办高等教育机构的发展来看,我国民办高等教育由最初不具有颁发国家承认的学历文凭的高等教育机构“一统天下”,发展到现在具备颁发学历文凭资格的民办高等学校、高等教育学历文凭考试试点学校和不具有颁发国家承认的

① 施文妹. 地方政府民办高等教育扶持政策研究——以浙江省为例 [D]. 上海:上海交通大学硕士学位论文, 2010: 10.

② 张江波. 民办高等教育发展中政府责任研究 [D]. 长沙:国防科技大学硕士学位论文, 2009: 28.

学历文凭的高等教育机构“三分天下”。其中,国家政策的导向和限制起到了至关重要的作用。<sup>①</sup>2007年以后,受到国家政策的影响,高等教育学历文凭考试被取消,民办高等教育变为学历民办高等教育和非学历民办高等教育两种类型。

## 2. 民办高等教育政策扶持的途径

纵观现有关于民办高等教育政策扶持的文献,可以发现,研究者主要提出了六种政策扶持的途径,分别为公共财政资助、分类管理、拓宽融资渠道、保障师生的合法权益、引导中介机构发展和实施高水平民办大学建设计划。

### (1) 公共财政资助民办高等教育发展。

从我国发展民办高等教育的现实条件和政策环境看,仅靠收取学费来维持民办高等教育的生存,将会导致民办高校的经费筹措之路越走越窄,制约其健康可持续发展。在民办高等教育从规模扩张到内涵发展、争创高水平民办大学的今天,公共财政支持民办高等教育发展的呼声最大,也成为研究者提及频次最多的政策扶持途径。巩丽霞认为,公共财政扶持民办高等教育不仅能够增加高等教育资源供给,在更大程度上满足不同层次的社会需求,而且有利于高等教育领域开展有效竞争,从而有利于解决政府教育成本攀高的困境,解决财政资金的低效性问题,最终达到有利于政府提高公共产品供给能力的目的。<sup>②</sup>在公共财政资助民办高等教育原则方面,林霞认为,政府对民办高等教育的财政扶持要坚持效率优先、兼顾公平原则,对需要发展高等教育的边远地区实施倾斜性的财政政策扶持;对办学绩效显著、具有相当发展潜力的民办高校实施重点扶持。<sup>③</sup>李黎认为,政府财政资助民办高等教育发展要坚持教育公平原则、能力支付原则、评价与资助相结合原则、质量监督原则和宏观指导原则。<sup>④</sup>在公共财政扶持民办高等教育方式的方面,有研究者认为,可采取直接与间接相结合、竞争与非竞争相结合的方式。直接财政支持资金又可分设为三种:专项资金、政府购买服务资金和奖励资金。<sup>⑤</sup>在公共财政资助民办高等教育政策的保障方

① 饶爱京. 民办高等教育政策及其对民办高等教育发展的影响 [J]. 黑龙江高教研究, 2006(10): 1-5.

② 巩丽霞. 公共财政扶持民办高等教育政策研究 [J]. 教育发展研究, 2012(23): 33-37.

③ 林霞. 扶持民办高等教育发展的财政政策研究 [D]. 广州:暨南大学硕士学位论文, 2008: 35.

④ 李黎. 中国民办高校政府资助政策研究 [D]. 武汉:中南民族大学硕士学位论文, 2008: 36-37.

⑤ 巩丽霞. 地方公共财政扶持民办高等教育政策的优化选择 [J]. 高教发展与评估, 2012(6): 10-16.

面,李宜江等认为,公共财政对民办教育扶持政策的建立、健全和落实,离不开配套的保障性政策。比如,扶持民办教育发展的公共财政的来源、拨付、使用、监管、评估;对民办学校是否营利的核算制度和会计审核制度;对民办学校办学质量的评估制度等。<sup>①</sup>

## (2) 分类管理民办高等教育。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出,要“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”,“开展对营利性和非营利性民办学校分类管理试点”。有研究者认为,对民办高校进行分类管理是大势所趋,也是世界高等教育发展的基本经验。从我国高等教育发展的阶段和我国民办高等教育的长久发展来看,合理分类和科学管理不仅非常必要,而且迫在眉睫。<sup>②</sup>因为,若不对营利性和非营利性民办高校进行分类管理,一方面政府担心对民办高校的财政资助进入出资人的口袋,不利于政府出台更多的扶持政策,不利于保证政府的财政资助真正惠及民办高校的师生。另一方面,由于民办高校营利性和非营利性的模糊状态,法律法规规定的税收优惠等政策无法落实到位。<sup>③</sup>在民办学校分类管理思路方面,董圣足认为,凡是以营利为目的,对民办学校资产及其收益主张权益的,即为营利性民办学校;不以营利为目的,学校办学结余不用于分配,终止后剩余资产继续用于公益事业的,即为非营利性民办学校。<sup>④</sup>在民办教育分类管理原则方面,何金辉认为,分类管理应体现权利与义务对等的立法原则,体现公平优先、兼顾效率的社会发展理念,体现依法治教的管理原则。<sup>⑤</sup>在民办学校分类管理制度建立方面,贾建国认为,要坚持强制性与诱致性制度相结合和渐进式的制度变迁方式,分类指导,分步实施,从而避免急于求成所引发的不良后果。<sup>⑥</sup>

---

① 吴华,胡威.公共财政为什么要资助民办教育?[J].北京大学教育评论,2012(2):43-55.

② 徐绪卿.关于民办高校分类管理的思考[J].教育发展研究,2011(12):1-5.

③ 沈剑光,钟海.民办学校法人财产权与民办教育分类管理[J].教育研究,2011(12):37-40.

④ 董圣足.民办学校分类管理的制度构架:国际比较的视角[J].教育发展研究,2013(9):14-20.

⑤ 何金辉.民办学校分类管理的分歧与共识[J].教育发展研究,2010(10):42-47.

⑥ 贾建国.我国民办学校分类管理制度创建的路径分析[J].现代教育管理,2012(10):52-55.

### (3) 拓宽民办高校融资渠道。

民办高校融资是指民办高校的创办者或经营者经过科学的分析、决策,根据民办高校未来的经营与发展趋势,通过有关渠道进行民办高校内部积累资金或向投资者及债权人筹集资金的方式来组织资金的来源,以此保证民办高校正常经营和发展所需要的资金和资源的一种经济行为。<sup>①</sup>可以说,我国民办高校的融资途径大体上可分为内源融资和外源融资两类。

确保民办高校融资渠道畅通是一项系统工程,对于政府而言,优化相关制度环境是至关重要的。王鹤等认为,政府应做好如下工作:完善相关法规,保护私有产权,引导更多的捐赠资金进入民办高校;加强社会信用体系建设的立法工作;对进入民办高校的捐赠资金实行免税政策。<sup>②</sup>熊冰认为,政府应出台更多的相关政策拓宽民办高校的融资渠道,如鼓励各商业银行对民办高校进行贷款;投资固定资产和扩大基础设施时,给予民办高校长期、低息或无息贷款;允许民办高校用学校财产来抵押贷款;政府帮助民办高校向国外银行(如世界银行、亚洲银行等)寻求贷款;鼓励企业、个人、社会团体等捐资助学,完善捐资免税的优惠政策;尝试建立政策性的民办高等教育发展银行等。<sup>③</sup>另外,允许民办高校进入金融资本市场也是研究者们主张的渠道之一,如发行股票,通过直接融资将民办高校变成大众资本参股的公众学校;允许民办高校上市等。<sup>④</sup>

### (4) 保障民办高校师生的合法权益。

《中华人民共和国民办教育促进法》明确规定,民办学校的教师、受教育者与公办学校的教师、受教育者具有同等的法律地位。但是,在政策落实过程中,民办高校教师和学生的诸多权益没有得到有效保障。研究者认为,应健全民办高校师生的利益诉求机制,如加强民办高校基层党组织建设等。<sup>⑤</sup>

在保障民办高校教师权益方面,研究者们主要探讨了三个方面的问题,一

- 
- ① 谢开第. 民办高校融资的国外经验及对我国的启示 [D]. 成都: 四川师范大学硕士学位论文, 2011: 3.
  - ② 王鹤, 万俊毅. 论我国民办高校融资的多元化路径 [J]. 江西科技师范学院学报, 2003(6): 5-8.
  - ③ 熊冰. 民办高等教育发展的困境及政府支持研究 [D]. 长沙: 湖南师范大学硕士学位论文, 2011: 48-50.
  - ④ 闫石. 民办高等教育投入中的政府责任研究 [D]. 宁波: 宁波大学硕士学位论文, 2010: 52.
  - ⑤ 范力, 杨培玉. 健全民办高校基层党组织师生利益诉求机制——以北京城市学院为例 [J]. 北京城市学院学报, 2013(1): 19-23.

是待遇问题,二是社会福利问题,三是专业权益问题。为更好地保障民办高校教师的各方面权益,应构建保障民办高校教师合法权利的体系。第一,加快建立健全包括民办高校教师权利保障具体内容和执行标准的法律法规建设步伐,完善细化各项政策措施;第二,构建包括民办高校教师培训制度、待遇保障制度、教育行政管理制度、申诉救济制度等在内的民办高校教师权利保障的制度体系,优化民办高校教师的维权环境;第三,探索适合我国民办高校教师特点的社会保险、养老保险、医疗保险以及商业保险制度,对民办高校教师实行事业单位社会保险;第四,构建民办高校教师权利保障的组织体系,建立民办高校教师协会,引导民办高校教师树立法制观念,增强法律知识,积极维护自身合法权利不受侵害。<sup>①</sup>

在保障民办高校学生权益方面,毕振力认为,政府应当采取各种措施对民办高校学生进行直接资助,设立民办高校学生专项资助,如生均补助,奖、助学金和助学贷款等。<sup>②</sup>彭伊凡认为,为更好地保障民办高校学生的就业工作,扭转存在社会歧视的局面,政府应结合民办高校毕业生特点,着力在基础管理与服务、鼓励校企合作、提供实习岗位、加强技能培训、扶持创业、购买公益性岗位等方面加大援助力度,确保各项援助措施取得实效。<sup>③</sup>

#### (5) 引导民办高等教育中介组织发展。

目前,民办高等教育管理基本上处于被忽视或与管理公办高校混同的状况,既没有突出民办高校的特点,也不利于民办高校的发展。<sup>④</sup> 研究者认为,要改变这种状况,需要探索建立民办高等教育中介组织。民办高等教育中介组织是指按照一定的法律法规建立起来的一系列社会组织的法人实体,其遵照独立、公开、公平、公正的运作原则,在政府、社会和民办高校之间的教育活动中分别发挥信息传递和沟通、咨询监督和评价、教育质量评估等服务功能,从而搭起

---

① 杨柳. 民办高校教师权利保障问题研究 [D]. 南昌:江西师范大学硕士学位论文, 2012: 19-32.

② 毕振力. 教育公平视角下政府对民办高校的管理与资助政策研究 [J]. 教育与职业, 2013(11): 15-17.

③ 彭伊凡. 民办高校毕业生就业困境及对策研究——以湖南某民办高校 SY 学院为例 [D]. 长沙:中南大学硕士学位论文, 2010: 45-46.

④ 朱为鸿. 论中国民办高等教育政策的演变与趋势 [J]. 教育发展研究, 2006(11B): 44-45.

民办高校与社会、政府之间的联系的桥梁和纽带。<sup>①</sup>孙志鸿认为,政府的培育和扶持是构建民办教育中介组织体系的关键。<sup>②</sup>具体来说,政府需要做好三个方面的工作:一是政府为民办高等教育中介组织的生存和发展提供空间,使各类中介组织充分发挥作用;二是加快教育中介组织的法制建设,在法律上明确民办高等教育中介组织的地位、性质及职业规范<sup>③</sup>,使教育中介组织的活动真正做到有法可依和有法必依;三是制定教育中介组织发展的整体规划,优先、重点发展与民办高等教育关系密切的中介组织,并从实际出发,对现已存在的民办高等教育中介组织进行改造和优化,使教育中介组织的发展健康有序。<sup>④</sup>

#### (6) 实施高水平民办大学建设计划。

当前,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和重要增长点。随着民办高等教育的持续发展,民办高校发展将进入转型期,即从以规模扩张为主的外延式发展向以提高教育质量为主的内涵式发展阶段转变。在此背景下,一批办学质量较高、社会影响较好的民办高校正在涌现,并已经形成了自身的办学优势和办学特色,办学实力和竞争力明显增强,提出了“创建高水平民办大学”的口号。同时,研究者提议做好我国民办高等教育事业发展的顶层设计,实施国家层面的高水平民办大学建设计划。徐绪卿认为,应出台专门文件,制定专门的选拔标准和选拔机制,确定专业的专家队伍,选拔一批办学质量较好、办学信誉较高、办学条件完善、办学形象较佳的民办高校列为国家级高水平民办大学,重点予以支持和建设。<sup>⑤</sup>

我们对现有民办(私立)高等教育政策扶持的研究文献进行梳理后发现,目前民办(私立)高等教育政策扶持的研究成果已相当丰富,研究者们指出了政府扶持对民办(私立)高等教育发展的重要作用,总结了国内外民办(私立)高等教育的扶持政策。但是,现有研究存在经验介绍较多、理论支撑缺乏,研究方法单一、研究视角狭窄的问题。为更好地发挥理论研究对实践的促进作用,后续研究应丰富政策扶持的研究方法,拓宽政策扶持的研究视角。

① 徐绪卿. 对发展我国民办高等教育中介组织的若干思考[J]. 黑龙江高教研究, 2004(1): 42-44.

② 孙志鸿. 大力发展民办教育中介组织[J]. 浙江树人大学学报, 2008(5): 7-11.

③ 陆升将. 我国民办高等教育中介组织的构建[J]. 浙江树人大学学报, 2005(2): 14-16.

④ 张庆. 论民办高等教育中政府职能的“越位”与“缺位”[J]. 湖南涉外经济学院学报, 2013(2): 7-11.

⑤ 徐绪卿[J]. 建设国家级高水平民办高校的若干思考[J]. 教育发展研究, 2012(7): 24-27.

## （二）国外研究现状

在国外,如何针对私立高等教育的特点制定有效的政策是各国面临的共同问题。现有研究主要关注政府政策在私立高等教育发展中的作用和促进私立高等教育发展的政策建议,认为私立院校的存在对高等教育的多样化、独立性和质量提升有着重要意义。政府政策的目标应该是鼓励私立高等教育为社会多做有益的贡献,建立在此目标之上的激励机制应该鼓励在可以接受的质量水平上提高高等教育的入学率;鼓励通过创新和创业活动,增加教育机会的多样性;促进不同质量和形式的私立教育的发展,尤其是与公立教育优势不同的部分。国家可以通过适当的政策来影响私立高等教育的发展。<sup>①</sup>

美国政府长期对公立、私立教育在立法、财政资助等方面采取一视同仁的政策,分别于1791年和1819年通过的《权力法案》和《达特斯学院案》,从法律的高度赋予了私人办学的权力。1958年通过的《国防教育法》规定联邦政府“向非营利的私立学校提供贷款”,用于开设新的数学、外语等课程,并资助科研。1963年通过的《高等教育设施法》规定,联邦政府向公、私立非营利大学提供联邦补助金和贷款,以促进自然科学、数学和外语的教学研究和图书馆建设。1965年通过的《高等教育法》在美国历史上第一次规定联邦政府要向公、私立高等学校提供长期资助。1972年通过的《高等教育法》(修订案)在美国历史上第一次决定由联邦政府向全国所有高等学校包括私立大学在内提供不带任何条件的资助,而且所有家庭经济困难的学生无论是上公立学校还是私立学校,均可申请联邦学生资助;不论公、私立大学,均可申请联邦科研经费,联邦政府对公、私立大学一视同仁,平等对待。<sup>②</sup>同时,美国各州都十分重视对私立教育的财政投入和政策支持,其方式主要有:提供科研经费,对私立学校学生的资助,税收优惠等。<sup>③</sup>

英国政府鼓励社会力量办学,而且大力扶持、依靠社会力量培养人才。英国国会分别于1902年和1944年通过《巴福尔法案》和《巴特勒法案》,强调了私立

---

① (美)罗杰·L·盖格. 私立高等教育与公共政策:私立高等教育在经济现代化过程中的角色[J]. 刘红燕,译. 北京大学教育评论,2001(3):21-25.

② 沈晓慧. 国外私立高等教育的制度安排与可持续发展研究——以美国和日本为例[J]. 浙江树人大学学报,2010(5):16-21.

③ 黄虹. 公权视阈下美日私立高等教育管理探析及借鉴[J]. 中国成人教育,2010(9):106-108.