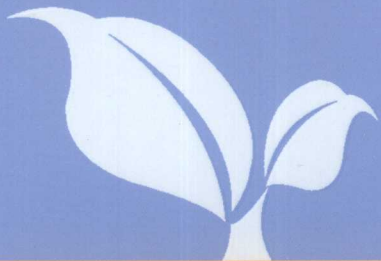


李 钊/著



民办高校 办学风险防范研究

*A Study on the Circumventing
Running-risk of the Private University*



本书是国内第一本以民办高校办学风险防范为主题的论著，对民办高校管理和建设具有探索意义。本书以分析现实、阐发理论、服务现实为运思方向，以民办高校办学风险现状——风险成因——风险防范对策这一逻辑关系为明线，以民办高校与政府、市场、社会之间的博弈为暗线，借鉴公共管理理论，在全面剖析民办高校办学风险的类型、特征及成因的基础上，系统阐述了民办高等学校防范自身风险的应对之策，深入探讨了政府在民办高校办学风险防范中扮演的角色及其履责路径，提出政府应在民办高等教育发展中承担自身的责任，引导观念转变，实施科学规划，健全法规政策，完善财政资助，加强教育管理，提供运营服务，正是当前政府责任中最核心和最迫切的内容。



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

李 钊/著

民办高校 办学风险防范研究

*A Study on the Circumventing
Running-risk of the Private University*



图书在版编目 (CIP) 数据

民办高校办学风险防范研究/李钊著. —北京: 社会科学文献出版社, 2009. 7

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0911 - 5

I. 民… II. 李… III. 民办学校: 高等学校 - 学校管理 - 研究 - 中国 IV. G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 108468 号

民办高校办学风险防范研究

著 者 / 李 钊

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 武 云

责任编辑 / 易建鹏 彭向阳 武家利

责任校对 / 郭红生

责任印制 / 董 然 蔡 静 米 扬

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 18.5

字 数 / 331 千字

版 次 / 2009 年 7 月第 1 版

印 次 / 2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0911 - 5

定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

序

李钊的这部著作不仅讨论了中国民办院校风险的发生、成因、性质与分类，更侧重研究了风险的防范。

政府对民办院校的风险防范，也是自己应承担的责任。这部著作虽对此也做了一些研究，但更深入的研究放在民办院校自身。对如何防范决策风险，如何防范财务风险，如何防范质量风险，如何应对可能的市场风险，甚至如何应对可能的政策风险这样一些问题，也进行了探讨。

李钊这部著作不仅有足够的数据与案例来论证自己的观点，而且，他本人也有十年的民办院校办学经历。他所在的学校发展到今天，给人的印象似乎是一路顺风过来的，实际上也历经曲折坎坷，困难重重，亦曾危机四伏。这所学校的兴起、发展与壮大正是一个防范风险的典型案例。这所民办院校开办后两年，具有了颁发专科文凭的资格，又过5年，又具有了颁发本科文凭的资格，又经4年，本科生规模已过万人。学校正稳定地向高水平发展。

十分值得注意的是，本著作强调了文化建设在风险防范中的作用。在很大程度上，民办院校的风险来自它文化的贫弱，而厚重的文化是学校化险为夷、走向稳定繁荣的基石。

仅仅从风险防范本身来谈论民办院校的建设是很不够的。民办院校不仅应当成熟起来，站稳脚跟，而且应当强大起来，昌盛起来，根本在于它逐步且迅速积厚的文化。高学历、高职称的教师即使被引进了，没有一个业已形成的优良文化环境，这支队伍也不一定安定下来；固然文化也靠他们去建设，然而，面对一片文化沙漠，他们有时就会望而却步。这本身也有一个互动的过程。

民办院校质量风险的化解并不是一件就事论事可以解决好的问题。民办院校财务风险的防范也不能只在消极意义上去理解。哈佛作为私立大学的代表，不仅拥有最高的学术水平、文化厚度，而且也拥有最大的财富（其资产也排名领先）。这两者是联系在一起的。

民办院校的发展之路，是一条富有之路，是学术富有、文化富有、资产富有共同构成的富有之路。

靠政府保护、靠政府袒护的安稳，即使对于公办大学，也不是一条明智之路。在这一点上，民办大学与公办大学并没有实质性差别。民办大学在自己的成长过程中可能会有更多关于大学独立生存、发展和繁荣的感悟。

李钊的这部著作可以从多方面给我们以启示。他本人作为民办院校的创办的见证者和领导者之一，能把学习与工作、研究与管理、学术与实务很好地结合起来，这对于民办大学的健康发展也很有象征意义。这依然说明着同一个道理，民办大学固然需要硬件（包括硬通货）的支撑，但尤其需要精神的、文化的软件来支撑。

张楚廷

2009年5月1日

摘 要

改革开放以来,我国民办高等学校取得了令人瞩目的成就,业已成为我国高等教育事业的一支重要的生力军。但是,我们又必须清醒地看到,我国民办高校迅速发展的背后也凸显出不容忽视的风险问题。在这些风险中,当前影响较大、值得关注的有五大风险,分别是管理决策风险、财务风险、教育质量风险、政策制度风险、市场风险(包括生源市场风险、办学市场风险、就业市场风险)。这五类风险并不是孤立存在的,它们相互交织、相互影响,共同构成一个风险组合,一种风险可能会影响另一种风险或者同时发生;同时,各类风险又处于不停的运动和变化之中,一旦小概率事件发生,就会给民办高等学校带来损失,甚至会引发学校的倒闭。

与营利性组织如企业经营风险相比,民办高校的办学风险具有一般性风险的共同特性,如风险的客观性、多变性、不确定性、双重性、潜在性等特性,但作为非营利性的高等教育组织,民办高校更多的是有着与企业风险所不同的自身特点,如更为严重的危害性、急迫性、复杂性、社会敏感性、群体性。与公办高等学校不同,民办高等学校是一个自筹经费、自负盈亏、自主办学的顾客支持型高等教育机构,它呈现出办学经费的自筹性、办学的投资性、运作机制的准市场化以及较强的办学自主性和灵活的办学机制等特征。这种与公办高校完全不同的发展道路与特殊生存方式,决定了现阶段民办高校在办学过程中更易遭受更大的风险,一旦经营不善,就可能出现资不抵债,甚至倒闭。这也许是我国目前民办高校倒闭数量呈现上升趋势的重要因素。

我国民办高等学校办学风险的成因是多方面的。其中,办学理

念不科学、内部管理不规范、融资渠道不畅通等，是其内部主要成因；政策法规不完善、管理体制不健全、社会歧视与偏见是其外部主要成因。因此，防范和化解办学风险，既是民办高校经营者和办学者的使命，也是社会和政府的共同责任。

从当前民办高校办学实践来看，办学风险能否有效地被规避与防范，关键还在于民办高校内部条件系统要素的协调性。这些内部条件系统包括民办高校自身价值的选择、办学资源的优化、内部管理体制的配置等各方面。这些要素系统之间协调程度、平衡状态是民办高校防范与规避办学风险之根本。当务之急，民办高校应切实做好以下几方面：一是坚持科学的、理性的、可持续发展观，摒弃短期办学思想，认真做好学校的发展定位与规划，防范因定位不当而带来的办学风险；二是树立风险意识，建立起完整的风险预测和预警系统，提高对风险的应对能力，防患于未然；三是完善法人治理机制，提高决策管理的科学性，防范管理决策风险；四是完善学校财务管理机制，拓宽融资渠道，防范财务风险；五是完善质量保障与监控机制，加强教学管理，防范教育质量风险；六是完善学校经营机制，积极开展学校营销，防范市场风险。

化解办学风险、实现学校良性发展有赖于民办高校自身能力的整合和内在素质的提高，但这并不意味着政府在这一过程中袖手旁观、任其自然发展。政府应该在民办高校风险防范问题上承担相应责任，而不是缺席。良好的政策制度环境是防范办学风险、促进学校可持续发展的重要条件。这无论是从理论上，还是从现有法律来看，政府均不能推卸其相应责任。引导观念转变、实施科学规划、完善法规政策、建立财政资助、强化宏观监管、提供运营服务，正是这一责任中最为核心和最迫切的内容。

关键词：民办高校 办学风险 政府责任 防范

Abstract

Since the reform and opening-up, private higher education institutions have achieved a marked success and become a vital new force in Chinese high education. However, it must be paid attentions that the risk problems not to be ignored exist behind the rapid development of Chinese private higher education institutions. Among these risks, there are five risks which are more influential and good for attentions, and they are management decision risk and education quality risk, financial risk, policy system risk, market risk (including student source, running school and obtain employment). These risks don't exist in isolation, but mingle and influence each other, and make a risk combination that a risk may influence another risk or happen at the same time. While, various risks are in the condition of endless movement and change and once the little probability event happens, it will cause loss to the private higher education institution, even the closing down of the school.

Compared with profit organizations, such as managing risks of enterprises, the running of private higher education institutions has the common features of general risks, such as the objectivity, polytropism, nondeterminacy, dualism and potentiality of risks, while as a high education organization of nonprofit, it has its own features different from the enterprise risks, such as the worse perniciousness, exigency, complexity, social sensitivity and groupment. Different from public universities, the private higher education institution is a customer-supporting higher education factory of self-financing, assuming sole responsibility for its profits

or losses and independent running, presenting features of self-financing of funds for education, investment of running school, quasi marketization, and the strong independence and flexible mechanism of running school. Its developing road and special mode of existence different from public college determine the risks in the process of running private higher education institutions are larger. The bad management may lead to the insolvency, even bankruptcy, which is an important reason why the number of bankruptcy of private higher education institutions has a rising trend.

Many reasons cause the risks of running private higher education institutions. The internal reasons are unscientific idea of running school, nonstandard inner management and obstructed financing channel. The external reasons are imperfectness of policy and law, the distemperedness of management system and social discrimination. As a result, it is not only the mission of manager of the private higher education institution or its bosses, but also the corporate responsibility of society and government to guard against and resolve the risks of running school.

Seen from the practice of running private higher education institutions, whether its aim could be realized, and its risks avoided and kept away dependent on the compatibility of internal systematic elementary of private higher education institutions, including the choice of its own value, the optimization of resource of running school, the allocation of internal managing system and their harmonies and balances are the root of private higher education institutions guarding against and avoiding the risks of running school. The most pressing matters of the moment the private higher education institution should do include several respects, the first of which is to persist the scientific, rational and sustainable development, discard the idea of the running school of short-term, make a good developing location and plane, and guard against the risks caused by them, the second of which is to establish the risk awareness, set up a complete system of risk profile and early warning, improve its capability

of dealing with risks and take preventive measures, the third of which is to improve the financial management of school, widen financing channels and guard against the financial risk, the fourth of which is to improve the system of quality assurance and monitoring, strengthen teaching management and guard against the risk of education quality, the fifth of which is to improve the system of legal person governance, establish the system of scientific decision and guard against the risk of administrative decision, the sixth of which is to improve the system of running school, actively develop the marketing of school and guard against the risk of market.

Resolving the risks of running school and realizing sound progress of the school rely on the consolidation of the college's own power and the rising of its inner quality, which doesn't mean the government could look on with folded arms and let the problems slide. The government should assume corresponding duty on the guarding against the risks of private higher education institutions instead of absence. The good environment of policy system is an important condition of guarding against the risks of running school and promoting sustainable development of the school. Seen from the theory or the existing law, the government mustn't shrink from its corresponding duty. The most crucial and urgent contents of the duty are the introduction of idea transformation, the implementation of scientific plan, the perfection of law and policy, the establishment of financing aid, the reinforcement of macro regulation and the supply of operation service.

Key Words: The private university The risk of running school
The responsibility of government Guard against

目 录

序	1
摘 要	1
Abstract	3
第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 文献综述	8
第三节 研究的目的和意义	18
第四节 研究思路与研究方法	19
第五节 相关概念的界定	21
第二章 民办高校办学风险的理论基础与分析框架	24
第一节 民办高校办学风险的理论基础	24
第二节 民办高校办学风险的分析框架	29
第三章 现阶段我国民办高校面临的主要风险分析	60
第一节 民办高校办学风险现状概述	60
第二节 当前民办高校面临的五大风险	64
第四章 民办高校办学风险成因分析	94
第一节 民办高校办学风险的内部成因	94
第二节 民办高校办学风险的外部成因	128

第五章 民办高校防范办学风险的应对措施	165
第一节 树立科学的办学理念，认真做好学校的发展定位 与规划，防范因定位不当而带来的办学风险	165
第二节 树立风险意识，加强风险防范，防患于未然	184
第三节 完善学校财务管理机制，拓宽融资渠道， 防范财务风险	193
第四节 完善质量保障与监控机制，加强教育教学管理， 防范教育质量风险	208
第五节 完善法人治理机制，提高管理决策的科学性， 防范管理决策风险	218
第六节 完善“学校经营”机制，积极开展学校营销， 防范市场风险	230
第六章 民办高校办学风险防范中的政府责任	245
第一节 民办高校风险防范中政府责任的主要依据	245
第二节 民办高校风险防范中政府责任的厘定	252
第三节 民办高校风险化解中政府履责的路径	255
结 语	310
参考文献	322
附录 1 关于民办高校办学风险问题调查问卷	333
附录 2 民办高校办学风险问题访谈录	336
附录 3 体制创新与品质提升：湖南涉外经济学院的 办学实践	337
后 记	358

第一章 导 论

民办高校是在改革开放以后悄然兴起的一支新生的最具活力的高等教育力量，它对于弥补政府教育财政不足、培养社会急需人才、推进高等教育大众化、推动教育体制改革等方面，均起到积极作用。但伴随着我国民办高等教育发展的加速和规模的扩张，我国民办高校办学风险问题也日渐凸显出来。如何防范和化解民办高校办学风险，实现学校持续健康发展，成为民办高等教育界和办学者迫切需要解决的重大现实课题。本章在对民办高校办学风险发生的背景进行简要叙述的基础上，比较系统地综述了国内外民办高校办学风险的研究现状，并对本书的研究意义、研究方法和研究思路做了较为清晰的说明。

第一节 问题的提出

从 20 世纪 90 年代后期以来，我国民办高等教育，无论是助学性质的民办高等教育机构数，还是普通高校，均获得了长足的稳定发展（详见图 1-1 和图 1-2）。根据教育部《2007 年全国教育事业统计公报》的数字，到 2006 年底，我国普通高等学校 1867 所，在校生 1738.84 万人；成人高等学校 444 所，在校生 400.07 万人。在上述高等学校中，民办普通高校 278 所，占同类高校的 15%，在校生 133.79 万人，占高校在校生总数的 7.6%，其中本科生 12.54 万人，专科生 121.25 万人，另有其他形式教育的学生 21.85 万人；独立学院 318 所，不包含在上述普通高校统计

之内, 约占普通高校的 15%, 在校生 146.70 万人, 约占高校在校生总数的 8%, 其中本科生 126.45 万人, 专科生 20.25 万人, 另有其他形式教育的学生 0.66 万人; 民办的其他高等教育机构 944 所, 各类注册学生 93.9 万人。显然, 民办高等教育业已成为我国高等教育事业的一支重要生力军。就学校规模而言, 相当一大批民办高校的在校生人数以几何数在倍增, 万人学校不断涌现, 少数几所学校在校生规模已过四万余人。在短短的二十余年间, 我国民办高等教育从无到有、从小到大, 形成当前的规模, 可谓之“飞速发展”。

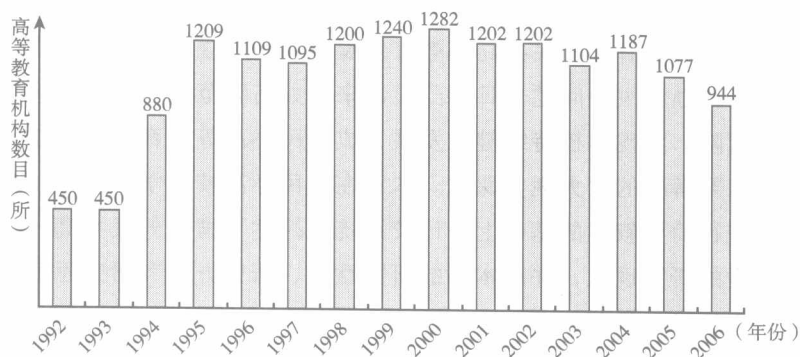


图 1-1 1992~2006 年全国民办高等教育机构
(助学性质高校) 数量统计

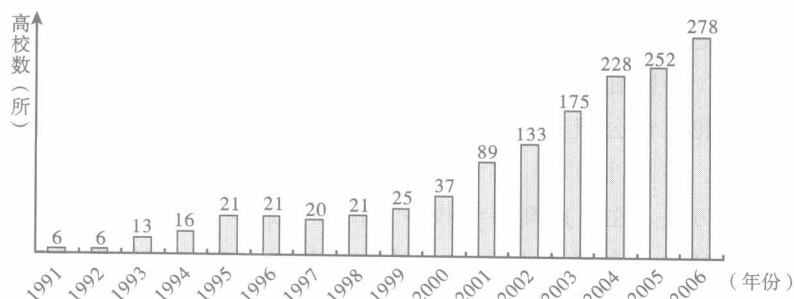


图 1-2 1991~2006 年全国民办普通高校数 (含成人高校) 统计

但是,我国民办高校“飞速发展”的背后,也凸显出办学风险的隐忧。以陕西省民办高等教育为例,1991年以前,陕西批准成立民办高等教育机构17所,合并、注销5所;1992~1996年,批准成立101所,合并、注销27所;1997~1999年,批准成立34所,合并注销33所;2000~2002年,批准成立10所,合并、注销31所。从1984年的第一所学校开始至今,平均办学年限只有9.7年,而且最近几年机构合并、撤销数量呈上升趋势。^①也就是说,从1992年到2002年,陕西省共批准民办高等教育机构145所,合并、注销91所,倒闭的比率为62.75%。此种情况在中国民办高等教育发展过程中带有普遍性。据民办教育网和全国民办高教委2001年发布的一份总数为1134家的全国民办教育机构名单的跟踪调查表明,已经有超过半数的学校停办或无法查询。2003年民办高校比2002年减少了100多所。1996年5月18日,全国民办高等教育委员会第二次会员大会在北京钓鱼台国宾馆召开,这是20世纪中国民办高校的盛会,共有400多所民办高校出席了这次大会,而到2002年,当年与会的400多所民办高校仅存40所。^②随后几年,民办高校倒闭事件不时在各媒体上出现。时至今日,仍显示出逐渐增多之势。

2001年7月,黑龙江省教育厅对19所民办高校叫停,这19所学校不是无条件办学,就是无学生。

2002年3月,北京市教委在对北京民办高校教育教学综合评估的基础上取消了5所不合格高校的办学资格。在这5所不合格学校中,4所是无教师、无学生、无校舍的“三无”学校,根本不具备开办学校的实力。

2002年7月,湖南省有35所民办教育机构停办,其中有22所专修学院。

① 郝瑜、王冠:《论陕西民办高等教育的缘起与发展》,《高等教育研究》2004年第2期。

② 曹勇安:《中国民办高等教育问题的回顾与展望》,《国家教育行政学院学报》2006年第7期。

2004年,《江苏高考招生报》上,培尔职业技术学院消失。正式的理由是江苏省教育厅下文决定培尔职业技术学院和江阴职业技术学院“联合办学”,实际原因是投资方无力承担巨额亏损。2003年年底,中国台湾投资者向江阴市政府提出撤资,希望市政府接收残局。

2005年4月,据江西省教育部门统计,全省各地已有6所民办学校没有学生,9所民办学校学生不到100人,7所民办学校不到300人,有关方面正在考虑取消这22所民办高等教育机构的办学资格。

2005年夏天,北京京桥大学倒闭,北京市教委出面解决遗留问题。

2005年9月,创办已经12年的上海民办东方文化学院正式被上海震旦学院兼并。

2006年3月,海南三亚卓达旅游职业学院重组,被广东潮汕职业技术学院全面接管。

2006年4月,陕西省教育厅取消了西安爱德科技培训学院、陕西机关干部培训学院等15所不具备基本办学条件的民办学校及教育机构的办学资格。

2006年8月,广东茂名中信专修学院因其招生简章与事实严重不符,1400余名学生要求退学,引发“8·30退学风波”。在当地政府及时干预下,经过8月30日、31日两天退款后,至9月1日已被妥善处理。目前,该学院已被广东省教育厅取消了办学资格。

2006年11月,号称“综合性民办高校”的北京京城学院因资金不足即负债运营,开学仅两个月即宣告“崩盘”,420名京城学院的新生匆匆结束了自己两个月的“大学生活”,重新收拾起行李准备返乡。

2006年12月30日,重庆立信财经专修学院因隐瞒办学性质,违规招收“本科”学生,法人代表被检察机关批捕。

在众多民办高校倒闭事件之中,2005年年底,曾经被誉为

“中国民办教育第一品牌”、全国最大的教育集团——南洋教育集团的倒闭不啻一声惊雷，让整个中国教育界乃至整个社会为之震惊，其崩盘就是因为无力偿还数亿元的教育储备金。

研究还表明，近年来我国民办高校倒闭状况十分严重，呈现出倒闭形式多样化、倒闭区域普遍化、倒闭学校类型集中化的特点。^①就倒闭区域而言，表1-1显示，全国有17个省、市、自治区存在民办高校倒闭现象，而且越是民办高校较多、发展态势相对较好的地方，倒闭现象越严重。如倒闭学校最多的三个省市是北京、陕西和河南。就倒闭学校类型而言，倒闭或被兼并的学校大多是自学考试助学单位、学历文凭试点院校和职业培训机构等办学层次较低的学校。这些非学历高等教育机构因为“揭不开锅”而“嗷嗷待哺”，有些则早已“名存实亡”，成为“挂名学校”。但值得注意的是，自2004年江苏培尔职业技术学院倒闭开始，民办高校的兼并在民办普通高校中已初露端倪，如四川天一学院、上海东方文化学院、北京燕京华侨大学、海南卓达旅游职业学院等已先后被其他院校兼并。民办高校的倒闭和被兼并，似乎有从非学历民办高等教育机构向民办普通高校蔓延的趋势。

民办高校的运营困难或倒闭，虽是市场规律起作用的正常表现，也是民办高等教育发展过程中必然要经历的优胜劣汰，但是，民办高校从事的是与人们的生活息息相关的公共事业，其运营困难或倒闭，不仅仅是学校自身的事情，还涉及受教育者及其家庭的切身利益，甚至可能引发社会问题。如何认识民办高校办学风险，怎样才能规避和化解民办高校的办学风险，政府和民办高校在办学风险防范中应扮演什么角色，这些都是摆在民办高等教育研究者和办学者面前迫切需要认真思考和研究的又一重要现实问题。

① 周国平、谢作栩：《我国民办高校倒闭问题之思考》，《高等教育研究》2006年第5期。