

丛书主编 / 黄藤
七方民办教育丛书

中国民办教育 政策分析

袁振国周彬 / 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民办教育政策分析 / 袁振国, 周彬著. —北京: 中国社会科学出版社, 2003.5

(七方民办教育丛书)

ISBN 7-5004-3814-1

. 中... . 袁... 周 . 社会办学 - 教育政策 - 中国
. G522.74

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第018571号

责任编辑 张 林

责任校对 海 岩

封面设计 毛国宣

版式设计 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲158号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 西安西外印刷厂

版 次 2003年5月第1版

印 次 2003年5月第1次印刷

开 本 880 × 1230毫米 1/32

印 张 12.75

插 页 2

字 数 330千字

印 数 1—10000册

定 价 146.00元 (全五册)

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有侵权必究

七方民办教育丛书编辑委员会

顾 问：潘懋元 顾明远 张瑞瑶

主 编：黄 藤

编委会主任：谢安邦

编委会成员：（按姓氏笔画排列）

王冠 邬大光 曲恒昌 李若驰

吴忠魁 金忠明 房剑森 唐玉光

唐安国 黄藤 谢安邦

序 一

中国民办教育自20世纪80年代重新出现以来，发展迅速。尤其是民办高等教育的发展，更引起了中外的关注。但在发展过程中，问题不少，争论很多，其中既有实际问题，也有认识问题。必须通过理论研究来廓清、指导。而正确的政策法规，归根到底，也要以理论研究的成果为依据。因此，以民办高教为重点的民办教育理论研究，在促进民办教育的繁荣与可持续发展上，具有潜在的不可代替的重要意义。

民办教育20年来发展的历程，每走一步，都需要理论的支持。以民办高教为例，20年前，民办教育恢复发展之初，全凭举办者、办学者自发的热情与毅力，披荆斩棘，步履维艰，这时需要解决的问题是民办教育的社会性质——姓“资”姓“社”的问题。这个问题于90年代初基本解决了，从而在短短的几年间，民办高校从300多所发展至800多所；接下来的问题是民办高教系统中的地位问题——是公办高教的辅助部分还是社会主义教育事业的重要组成部分，应当“严格控制”还是应当积极支持与促进。这个问题通过高等教育大众化的理论研究和亚太地区各国私立院校的比较研究也基本解决了。从而在世纪之交，民办高校发展至1300多所，出现了许多校舍巍峨、规模宏大的万人民办高校。进入21世纪，民办高校要吸引更多的资金投入，开拓更多更好的生源，摆在面前，还有一连串问题要从理论上、政策上研究解决。例如：

——关于民办高校的产权问题。公办与民办，都有产权问题，而民办的产权问题特别突出，亟待解决。因为民办高校的资金投入情况复杂，有私人或法人的投资或集资、学生学费收入、私人捐助、国有资产转让、政府补助或专项投资等。如何处理财产所有权、支配权、使用权以及增值收益权等等。只有产权明晰，民办高校才能获得更多的社会资金投入，更快地发展。

与此有关的问题是举办者的投资回报问题。教育事业是公益性事业，《教育法》规定举办者不得以营利为目的。但投资的合理回报不等于以营利为目的。必须从理论上、政策上分清两者的界限，并根据实际情况规范合理回报的份额。

——关于民办高校的质量保障问题。民办高校大量涌现之初，难免良莠不齐。如何规范设置条例，保障培养质量，是一个关系民办高校能否健康发展的关键性问题。质量保障，学校有责任，政府也有责任。要求过高，条件太苛，难以达到，不利于鼓励社会力量办学；放任自流，不加管理，必将影响民办高校的社会声誉，不利于民办教育的可持续发展。

——关于民办高校毕业生的就业问题。民办高校毕业生就业，有其有利方面，也存在不利方面。如何消除社会的某些成见，在人才市场上，公办民办，公平竞争，充分发挥其有利方面，逐渐改变其不利方面，也是一个理论与政策亟待研究的问题。

——关于国有民办的二级学院问题。目前对于二级学院的想法，分歧很大，似不忙于做简单结论。但对于认真办学为高等教育大众化做出贡献的应当鼓励与支持，由于不公平竞争而影响独立的民办高校生源的应当协调解决，利用国有品牌而名实不符或导致国有资产流失的应当有所控制。

在民办高等教育的发展中，需要研究的问题还很多，而且随着民办高等教育的进一步发展，必将有更多的问题解决需要理论的支持。同时，民办高教实践经验的积累、丰富，也有利于理论

研究的泛化与深化，吸引更多的理论工作者参加这一领域的研究工作。

西安外事学院一向对民办教育研究十分重视，在全国民办高等学校中，率先成立民办教育研究所，出版《民办教育研究》期刊。在此基础上，又于世纪之交，建立更为开放的“七方教育研究所”，制定恢宏的研究计划，设立七方民办教育研究基金，鼓励、支持各方学者为民办教育发展“著书立说”。用黄藤院长自己的话说：“外事学院可以投资数亿元建校舍，为什么不能投资几百万元搞教育研究呢！”从某种意义上说，理论的建设比校舍的建设更为重要。

七方教育研究所成立以来，黄藤院长亲自担任所长。他不但自己带头搞研究，写出多篇有影响的理论与实践结合的文章，而且广征研究课题，拟订研究计划，多方求贤，在北京、上海建立分支研究机构。除继续出版《民办教育研究》期刊外，有计划地编著出版《七方教育丛书》。第一批出版的就有《中国民办教育引论》、《中国民办教育发展报告》、《中国民办教育史》、《中国民办教育政策分析》、《国外私立教育》、《中国民办高等教育发展模式》、《国外私立教育评估认证研究》等七部专书。这套丛书的编著者都是对民办教育研究有素的中青年教育理论工作者。他们从历史发展与国际比较，对民办教育的现状、政策、模式、评价进行多方位的理论探讨。当前民办教育的理论文章与专书虽不少，而这样计划庞大、全面系统的完整的丛书，还是第一套。相信这套丛书的出版，对民办教育尤其是民办高等教育的决策者、举办者、办学者，都有广泛的学习与参考价值。

潘懋元

2002年10月14日于厦门大学
高教研究所民办教育研究中心

序 二

民办教育研究在我国还是一个新的研究领域，虽然已有很多学者和民办教育的管理者、办学者对其作了多方面的探讨，但系统的归纳和研究，使其逐步形成一个学科或独立研究领域的探索还是一个欠缺。

《七方民办教育研究丛书》正是本着这样一个天真的憧憬，力图从基本理论入手，如民办教育的概念、研究对象、方法等，从纵向上梳理中国民办教育的历史发展进程，在横向上进入到具体微观层面的研究，如师资队伍建设、办学模式、政策、管理、评价以及与国外私立教育的比较等，将其从理论上系统总结，探其规律以促其健康发展。取名“七方”意在把南北学者之长、东西文化精髓汇集于一身。因此，我们把“汇南北之气，凝东西之髓，顺乾坤之理，立民校之魂”作为丛书的指导思想。探天究人，穷理尽性，为中国民办教育的发展献力探路。

编写这套丛书的想法产生于1999年，后来得到潘懋元、谢安邦、袁振国、邬大光、曲恒昌、金忠明、房剑森、唐玉光等专家的大力支持，并且都亲自主持编著了各独立分册。闫光才、刘莉莉、周彬、曲艺、荀渊等博士也参加了首批丛书的编著工作。编辑委员会的同志对初稿进行了认真审订。我在北大做访问学者期间，导师闵维方教授特意为丛书题写了书名。西安外事学院七方研究所的李若驰、王冠同志做了大量具体工作，并参加了《中国民办教育史》编写。在此，我向所有热情鼓励和积极参与丛书

编著工作的各位专家学者，表示衷心感谢！我相信，今后会有更多的学者和同仁加入到民办教育研究这个充满蓬勃生机的崭新领域之中，民办教育科学的学术研究也一定会取得更加丰硕的成果。

中国的民办教育事业是一项在改革开放背景下所进行的伟大实践和创新。任何实践都必须有科学的理论来指导，必须依靠实践者理论意识的自觉。中国的民办高校只有自觉地增强自身的科研实力，塑造自身的学术形象，才能无愧于“大学”的神圣称誉。由此可见，这是一个自己赋予自己的重大使命。这套丛书从理论到体系可能还不成熟和完善，我们真诚地期待各位专家、同仁及广大读者批评赐教。

感谢中国社会科学出版社对丛书出版的鼎力支持，感谢编辑同志付出的辛勤劳动！

黄藤

2002年11月18日

于西安外事学院

目 录

前 言 民办教育政策价值基础的演变.....	(1)
一、政策鼓励与市场初步培育.....	(3)
二、对教育体系的结构补充.....	(6)
三、民办学校与公立学校共同发展.....	(9)
四、民办学校自主发展.....	(12)
第一章 民办教育行政政策分析.....	(16)
第一节 民办教育行政的理论架构.....	(16)
一、“市场失灵”对政府宏观调控的需求.....	(17)
二、政府失灵对政府宏观调控的制约.....	(23)
第二节 民办教育行政政策现状分析.....	(27)
一、民办教育准入的行政许可.....	(27)
二、民办教育的决策规划与行政管理.....	(41)
三、民办教育行政资助与处罚政策.....	(55)
第三节 民办教育中介组织的实践参与.....	(63)
一、民办教育中介组织现状及问题.....	(64)
二、民办教育中介组织的实践参与.....	(66)
三、民办教育中介组织的发展.....	(70)
第二章 民办教育组织的内部管理体制分析.....	(75)
第一节 民办教育组织的法律地位.....	(75)
一、民办教育组织与法人制度.....	(76)
二、非法人型民办教育组织的特征与管理窘境.....	(81)

三、法人型民办教育组织的法律特征.....	(88)
四、民办教育组织的教育职权与职责.....	(99)
第二节 民办教育组织管理的政策基础.....	(108)
一、民办教育组织机构建立原则.....	(109)
二、民办教育组织决策机构及其权责.....	(112)
三、民办教育组织执行机构及其权责.....	(127)
四、民办教育组织的监督机制.....	(136)
第三节 民办教育组织管理的实践模式.....	(141)
一、独立的教育管理服务公司制.....	(141)
二、董事会领导下的校长负责制.....	(146)
三、校长集权制.....	(149)
四、校长负责与校务委员会审议制.....	(150)
第三章 民办教育课程与教学政策分析.....	(154)
第一节 教育市场中的课程与教学.....	(155)
一、作为“商品原材料”的课程.....	(156)
二、作为“教育服务技术”的教学.....	(159)
第二节 民办学校教学政策现状分析.....	(162)
一、民办学校教学组织管理.....	(163)
二、民办学校教学质量的保障策略.....	(168)
三、民办学校教学的任务管理.....	(173)
四、民办学校教学日常管理制度.....	(179)
第三节 民办学校课程政策现状分析.....	(186)
一、民办学校教育资源配置的自主权.....	(187)
二、民办学校课程标准的确立与采纳.....	(190)
三、民办学校教材开发与管理.....	(193)
四、民办学校课程实施与评价.....	(196)
第四节 民办学校课程与教学的实践选择.....	(199)
一、民办学校教学过程中的“优质”与“特色”.....	(200)
二、民办学校课程设置中的“基础”与“前沿”.....	(204)

三、民办学校教学管理中的“企业”与“教育”	(207)
第四章 民办学校师资与学生政策分析	(211)
第一节 民办学校师资概述	(211)
一、民办学校师资分析的理论基础	(212)
二、民办学校师资分析的实践基础	(219)
第二节 民办学校师资政策现状分析	(233)
一、民办学校教师的法律地位	(234)
二、民办学校教师聘任制	(239)
三、民办学校教师的权利与义务	(254)
第三节 民办学校学生管理政策	(275)
一、民办学校学生政策环境与原则	(275)
二、民办学校招生管理政策	(279)
三、民办学校学生的权利与义务	(284)
第五章 民办教育的产权政策分析	(294)
第一节 民办教育产权概述	(294)
一、民办教育产权的内涵与范围	(295)
二、民办教育产权的整体状况	(298)
第二节 民办学校产权的归属	(301)
一、我国民办学校产权政策现状分析	(302)
二、民办学校举办者的产权分析	(325)
三、国家对民办学校的产权分析	(335)
四、民办学校经营者的产权分析	(339)
五、民办学校法人财产的准归属性	(343)
第六章 民办学校的经营收益政策分析	(345)
第一节 民办学校收益政策的基本原则	(346)
一、关于“不得以营利为目的”本身	(346)
二、民办学校对“不得以营利为目的”的实践诠释	(348)
第二节 民办学校举办者的收益权	(353)

一、教育股份制股东收益权的制度分析.....	(353)
二、教育集团公司收益权的制度分析.....	(357)
第三节 民办学校资产收益权的实现模式.....	(363)
一、民办学校的收费政策与实践.....	(365)
二、民办学校基金经营的分析.....	(383)
主要参考文献.....	(390)

前言 民办教育政策价值基础的演变

近20年来，我国民办教育事业得到了前所未有的发展，在教育改革的大潮中焕发了蓬勃的生机，它既突破了公办教育一统教育领域的单一办学模式，也塑造了一个全新的民办教育事业自身。尽管人们普遍认为，从20世纪80年代开始兴起的民办教育是我国民办教育事业的延续与复兴，但实际上今天的民办教育事业远远地突破了原有的私人教育这一概念的内涵，它是在新的经济体制与社会环境下被催生的，也是在新的经济体制与社会环境的培育下成长与发展。尽管它承递了我国私人教育的形式，但无论在办学理念还是在经营模式上都具有时代的特征与独特的性质。在我们对当前民办教育进行剖析时，需要将其放在它所产生的社会发展过程中来展开，尤其是自改革开放以来经济体制市场化的过程对民办教育的产生与发展有着重要的影响。对民办教育进行规范的民办教育政策，尽管它在近二十年间处于不断变化的过程中，但这个变化的过程既是整个社会发展的缩影也是民办教育发展的历史，它不但体现了当前民办教育的时代特征，它的发展趋势也代表着我国民办教育的时代走向。正是基于民办教育政策的这一特点，本书将对改革开放以来我国民办教育政策进行梳理，既着力于揭示民办教育政策在不同阶段产生与实施的理论背景与历史意义，也力求从社会经济发展的状况来对政策发展提出若干建议。在此，笔者拟对我国自改革开放

以来民办教育政策价值基础的变化与发展进程进行分析，希望对这一变化与发展进程有一个全面的认识，也希望通过民办教育政策价值基础变化与发展的原因的剖析来揭示民办教育政策的发展趋向。

民办教育的发展是建立在经济发展与社会需要的基础之上。民办教育的教育资源来自于市场配置，这意味着民办教育的产生既要有足够的社会资金的投入，也需要在市场中有了一定的需求，否则民办教育的产生或发展都将面临着资源匮乏的困境。而且，随着市场经济的日益深化，为了使得依靠市场配置教育资源的民办教育能更好地适应市场经济且能在市场中获得发展，民办教育政策价值基础也在不断的发展变化。综观我国的民办教育政策，除少量是对民办教育的教育教学问题进行规范与指导以外，主要是对民办教育的资源配置与产权安排进行规范，而资源配置与产权安排都与市场发展有着紧密的联系。因此，在对民办教育价值基础的嬗变进行剖析时，笔者也将以民办教育政策在资源配置与产权安排上的变化作为分析的主线。按照不同民办教育政策对民办教育发展的不同安排，笔者将民办教育政策的价值基础的演变分为“政策鼓励与市场初步培育”（从1982年《宪法》到1992年国家教育委员会颁布《全国教育事业十年规划和“八五”计划要点》以前）、“对教育体系的结构补充”（从1992年国家教育委员会颁布《全国教育事业十年规划和“八五”计划要点》到1997年《全国教育事业十年规划和“九五”计划要点》以前）、“公立学校与民办学校共同发展”（从全国教育事业十年规划和“九五”计划要点）到国务院《关于基础教育改革与发展的决定》以前）与“民办教育自主发展”（以国务院《关于基础教育改革与发展的决定》为代表，且以中国加入WTO为新的象征）四个阶段。

一、政策鼓励与市场初步培育

公办教育一统教育领域的办学模式是与我国计划经济体制相适应的，在计划经济体制下不但教育资源由国家按计划配置，生产部门的生产资源与人民的消费也属于国家计划之列，在这种经济背景下，既不会有自由的社会资源用于办学，也不会有获得民办教育的社会需求。随着十一届三中全会的召开与1982年《宪法》的出台，这种单一的计划经济体制以及与之配套的办学模式开始面临挑战。1982年《宪法》第十一条规定：“在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济，是社会主义公有制经济的补充。国家保护个体经济的合法权利和利益。”第十三条规定“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权”。以上两条规定虽然没有改变全民所有制的统帅地位，但却从个体占有生产资料与生活资料的合法性上对国家所有制体系有所突破。当我们承认公民个体可以合法地拥有生产资料时，同时也就为公民个体举办民办教育提供了一个前提性的保证；当我们承认公民个体可以合法使用生活材料时，同时也就为公民个体可以选择受教育机构提供一个前提性的保证。正如上文所分析，没有自由的社会流动资本，就没有所谓的社会力量，当然也就没有民办教育；如果公民没有自由的使用生活资料的条件，也就没有对民办教育的社会需求，两者缺一不可。而之所以在此称只是“前提性保证”，是指提供了前提性的条件，但是否允许公民用“社会力量”来办学，是否允许公民自由选择受教育机构，还是后来的问题。1982年《宪法》第十九条规定“国家鼓励集体经济组织、国家企业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”，这则为“社会力量”向教育领域渗透提供了政策性支持。

在1982年《宪法》为民办教育的诞生提供了政策性支持以

及为公民对民办教育的社会需求的产生提供了前提性保证后，相关的教育政策法规与单项的政策法规均积极响应，提倡在教育领域或某一教育领域内社会力量办学。如《中共中央关于教育体制改革的决定》（1985）规定“地方要鼓励和指导国营企业、社会团体和个人办学，并在自愿的基础上，鼓励单位、集体和个人捐资助学，但不得强迫摊派。同时严格控制各方面向学校征收费用，减轻学校的经济负担。发展职业技术教育，要充分调动企事业单位和业务部门的积极性，并且鼓励集体、个人和其他社会力量办学。要动员和教育全党、全社会和全国人民关心和支持教育体制改革，发展教育事业。鼓励各民主党派、人民团体、社会组织、离休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贡献力量。”《中华人民共和国义务教育法》（1986年）规定“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量，在当地人民政府统一管理下，按照国家规定的基本要求，举办本法规定的各类学校。国家鼓励各种社会力量以及个人自愿捐资助学。”国家教育委员会《关于改革和发展成人教育的决定》（1987年）规定“在加强宏观管理的同时，要充分发挥各方举办成人教育的积极性，使成人教育事业更加健康地向前发展。应当鼓励和支持社会力量办学。社会力量主要应举办社会需要各种辅导班、进修班和职业技术培训班。……成人教育是涉及全社会的事业，范围广大，门类繁多，形式多样，必须充分发挥各地区、各部门和社会各方面力量的积极性，实行多渠道办学。要发挥各民主党派、社会组织、集体经济组织单位和知识分子、离退休干部的积极性，按照党和政府的方针政策，为发展我国成人教育事业贡献力量。”《高等教育自学考试暂行条例》（1988）规定“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量，根据高等教育自学考试的专业考试计划和课程自学考试大纲的要求，通过电话、广播、函授、面授等多形式开展助学活动。”国务院《关于大力发展职业技术教育的决定》规定

“我国职业技术教育必须采取大家来办的方针，要在政府的统筹下，发展行业、企事业单位办学和各方面联合办学，鼓励民主党派、社会团体和个人办学。在国家政策规定的范围内，各地各部门应采取多种措施，扩大职业技术教育的经费来源。除国家投资外，要提倡利用贷款，有关部门要为职业技术学校使用贷款创造条件，并鼓励集体、个人和其他社会力量对职业技术教育捐资助学。”

通过对以上教育政策的分析可见，该阶段民办政策的价值基础基本保持一致，其主要特征体现在以下几个方面：一是该阶段的教育政策，不论是基础教育还是成人教育，不论是义务教育还是非义务，不论是学历教育还是非学历教育，都大力提倡社会力量通过捐资助学或直接办学来发展教育事业。二是尽管它们都提倡社会力量对发展教育事业的介入，但对于社会力量究竟如何办学以及其办学重点何在等具体问题均未曾涉及，每一个教育领域都向社会力量敞开了大门，但社会力量究竟是以客人的身份还是以主人的身份进入教育领域则没有明确说明。可以说这个阶段的教育政策对民办教育的发展仅起到号召性作用。当然，这也与当时社会力量的薄弱与公民个体对民办教育的需求量小相适应，事实上当时的社会力量办学主要还是国有企业或集体所有制企业。三是在以上所有教育政策中都体现出教育资源筹措多元化的思想，对社会力量的需求更多地表现在捐资助学上。从教育资源配置来看，当时我国的教育现状是“穷国办大教育”，再加之宪法对个体经济合法化，国家所掌握的国家财富的比例将越来越小，相比社会力量则越来越大，此时教育中的各个领域都意识到实行多渠道、多种形式筹措教育经费的重要性，但并没有接受它们为教育体制中的一个独立部分。这可能就是为什么有了第一个方面的“鼓励”却又跟随着第二个方面的“模糊”，最后才道出了第三个方面所表达的真正目的。因此，当时教育政策的价值基础并不是想将办学体制向社会力量敞开，而立基点仍是想突破教育投