

浙江大学高等教育研究所学术论丛

中国民办高等教育 发展战略研究

顾建民 叶 宏 等著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民办高等教育发展战略研究 / 顾建民等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2004. 11

ISBN 7-308-03993-5

I. 中... II. 顾... III. 民办学校: 高等学校—发展战略—研究—中国 IV. G648.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 107074 号

责任编辑 李玲如 丁文英

封面设计 宋纪浔

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail. hz. zj. cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 印刷有限公司

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 11.5

字 数 309 千

印 数 0001—

版 印 次 2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-308-03993-5/G·771

定 价 20.00 元

前 言

发展高等教育,提高国民素质,培养专门人才,对于全面建设小康社会既是手段又是目的。今后 20 年我国高等教育发展将面临一个重要的战略机遇期,也是从高等教育大众化的初级阶段迈向中等水平的重要时期。作为一个拥有十几亿人口的发展中国家,单靠政府的财政投入,发展公立高等教育,有很大的局限性。为推进高等教育大众化,为全面建设小康社会提供智力和人才支持,必须大力发展民办高等教育,这是符合中国国情和国际经验的大势所趋,也具有多方面的重要意义。由于民办高等教育发展具有自身的特点和规律,发展民办高等教育,既需要法律保障、政策支持,为之创造良好的环境和氛围,也需要谋划发展、规划未来,使之持续、健康、协调、快速发展。民办高等教育发展战略研究的意义就在于此,通过研究民办高等教育发展的背景与基础、地位与作用、目标与路径、实践与经验,旨在提高对发展民办高等教育的自觉性,促进民办高等教育的规范与发展,使民办高等教育不仅成为我国高等教育发展新的生长点,而且进一步成为我国高等教育事业的重要组成部分。

1. 全面建设小康社会与高等教育发展的重要战略机遇期

我国目前正处在社会主义现代化建设的重要时期,对高等教育发展提出了新的任务和要求。从社会发展的宏观形势看,1996 年我国人均 GDP 超过 650 美元,开始迈出低收入国家的行列;2003 年人均 GDP 达到 1090 美元,迈上了 1000 美元的新台阶。党

的十六大在全面分析国际国内形势的基础上,提出了我国在本世纪头 20 年全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,加快实施现代化建设第三步战略部署的历史任务。到 2020 年,我国人均 GDP 将达到 3000 美元,将建成中等收入国家并开始向中上收入国家迈进。国际经验表明,走出低收入国家并向中等收入国家迈进的时期,往往可以成为一个“黄金发展时期”,但同时也是城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展与对外开放等诸多矛盾凸显的时期。为此,党的十六届三中全会进一步提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”。全面建设小康社会的宏伟目标和科学发展观的提出,必然要求进一步依靠智力和人才,转变经济增长方式。这就首先需要落实教育优先发展的战略地位,加快实施人才强国战略,加快培养和造就数以千万计的专门人才和大批拔尖创新人才,从而对高等教育在量的增长和质的提高方面提出更高的要求。

再从教育系统的内部需求看,今后一段时期,我国高等教育将面临一个人口高峰。普通高中规模正在加快发展,现在的高考录取率已经迈上一个新的台阶,在很多地区已经达到 70%左右,但要在今后一段时间内继续保持这样的高考录取率水平,高等教育规模发展将面临很大的压力。特别是,我国民众历来有尊师重教的传统,在基本上解决温饱问题之后,需要发展与享受,对于子女接受高等教育的需求将变得更加强烈、更为迫切。

毋庸置疑,今后 20 年将是我国发展的一个重要战略机遇期,也是我国高等教育的重要战略机遇期,同时也对我国高等教育发展提出了巨大的挑战。迎接挑战,抢抓机遇,将高等教育发展推上新的台阶,关键在于有没有坚定的信心与决心,有没有清醒的头脑和创新的思维,有没有新观念、新思路、新举措。

2. 穷国办大教育与高等教育发展新的生长点

2003年,我国高等教育在校生总规模达到1600万人,超过美国成为世界高等教育第一大国;高等教育毛入学率达到15%,跨入了高等教育大众化的门槛,取得了历史性的突破。2004年,我国高等教育继续保持快速发展势头,在校生总规模达到2000万人,高等教育毛入学率超过19%。然而,我国总体上尚处在社会主义初级阶段,教育投入严重不足,仅用占世界1.5%的教育经费支撑占世界20%的教育人口,“穷国办大教育”是一个不争的事实,高等教育供求矛盾仍很突出。形势要求高等教育要进一步加快发展,但加快发展又将面临教育经费投入滞后、优质教育资源短缺的巨大困难。在公立高等教育范畴内解决高等教育发展的两难困境,无非有三种选择:挖掘潜力,增加投入,提高学费。1999年以来,高校连年扩招,使得许多高等学校超负荷运行,办学条件全面紧张。因而,再依靠现有高校挖掘潜力,走内涵式发展道路不太现实,发展空间也不大。增加财政投入,扩大办学规模或者新办高校,由于受国民经济发展总体水平和国家财政实力的制约,也是困难重重。据教育部预计,今后相当一段时间内,国家财政性教育经费用于高等教育的投入虽然会有增长,但不可能有很大幅度的增长,而且增长部分将主要用于改善条件、优化结构、提高质量。至于提高收费标准,考虑到8亿农民和大量城镇下岗职工的经济承受能力,此路并不通畅。

在此种种约束下,发展高等教育,推进高等教育大众化,显然不能仅仅依靠公办高校,必须要有新观念、新思路和新举措。积极鼓励社会、企业和个人投入,大力发展民办高等教育,促进教育供给的多样化和选择性,形成公办高校与民办高校相互竞争、共同发展的高等教育办学新局面,是必然的选择。一般而言,民办高校具有适应市场、机制灵活、讲求效益、缺乏历史包袱等优势,只要调动

各方面办学积极性,民办高等教育完全有望成为我国高等教育发展新的生长点。

3. 民办高等教育发展需要法律保障、政策支持,也需要谋划发展、规划未来

在我国,民办高等教育不是全新的事物。远的不说,近代意义的私立学校始于清末,贯穿民国年间,解放后才与公立学校合并。20世纪50年代末,在“两条腿走路”的办学方针指导下,社会力量办学一度获得较大发展。十年动乱期间,社会力量办学也概莫能外受到冲击。改革开放以来,特别是20世纪90年代以来,在国家有关法律和政策的鼓励和支持下,民办高等教育重新获得了发展空间。1982年《中华人民共和国宪法》第十九条第四款规定: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。1992年党的十四大指出,要“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学,改变国家包办教育的做法。”1997年,国务院颁布《社会力量办学条例》,明确了“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针。1999年,第三次全国教育工作会议进一步提出了“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”,民办教育进入加速发展的时期。2002年底,九届人大常委会通过了《中华人民共和国民办教育促进法》,极大地鼓舞和推动了民办高等教育发展。到2003年底,社会力量举办的高等教育机构1277多所,注册学生181万余人,其中经教育部或教育部授权省(区、市)批准的具有颁发学历文凭资格的民办高校175所,在校学生81万人。

然而,由于新时期民办高等教育发展的历史不长,也由于各种主客观原因的制约,就目前民办高等教育的发展现状而言,无论在数量和规模上,还是在质量和水平上,都无法令人满意,更不能适应形势要求。一些民办高校由于师资、资源、管理等方面的制约,生

存和发展遇到了很大困难。发展民办高等教育,固然主要依靠市场机制吸引社会、企业和个人投入,但市场机制的形成也有赖于法律保障和政策支持。美国私立大学何以如此发达,多渠道筹措经费,特别是大量的捐赠性投入,无疑发挥了重要作用。那么,民间何以会捐资办学,与遗产法和税收政策的引导有很大关系。所以,国家在促进民办高等教育发展上,虽然不可能像对待公办高等教育那样周密规划、悉心照顾、直接推动,但通过立法、经济、评估、行政等手段也是完全可以大有作为的。当然,民办高等教育发展主要靠民办高校自身,民办高校应当进一步增强办学的自觉意识,即为什么办学?面向谁办学?由谁办学?如何办学?在反思追问中,将发展的眼光由外而内,明确方向,找准定位,练好内功,自主办学,使发展的步伐迈得更加坚定有力。

4. 民办高等教育发展战略研究的意义和内容

民办高等教育是否存在发展战略问题?之所以提出这个似乎不成问题的问题,是因为在一些人看来民办高校作为一个个法人实体,其办学行为是有目的、有计划、有组织的,但民办高等教育作为一个系统整体,其办学行为呈现出自主、松散、无序等特点,因而就无所谓发展战略问题。其实不然。尽管各国在政治、经济、社会、文化、教育传统上存在差异,因而对民办高等教育的管理体制和运行机制也不尽相同。例如,有的集中管理,有的分散管理;有的通过中介组织对院校设置和教育标准进行质量控制,有的则由教育行政部门直接施加影响。但是,不可否认,它们都存在某种形式的调控方式,也都存在某种意义上的发展战略问题。

我国高等教育发展战略研究始于20世纪80年代初期,特别自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》发表后,这方面的研究日渐增多。从中央到地方,从教育行政部门到学校,各方面专家学者和实际工作者积极从事这方面的研究,发表了许多论著,设

计了许多战略方案,在国家和地方的高教决策中发挥了积极的作用。然而,一方面,社会变革使我们必须重新审视高等教育发展包括民办高等教育发展的社会基础,研究新形势下高等教育的发展战略问题;另一方面,以往的高等教育发展战略研究很少涉及民办高等教育,政府部门对民办高等教育的发展也缺乏必要的指导和协调,这不利于民办高等教育乃至整个高等教育的发展。尤其是我国民办高等教育发展时间较短,民办高等教育不仅自身存在办学理念、管理体制、教育质量等诸多问题,而且面临着我国加入WTO后教育竞争加剧、我国长期以来由国家统包高等教育所造成的各方对民办高等教育重视不够、民办高等教育在公立高等教育及其独立学院的夹缝中生存等外部环境的挑战。因此,为推动民办高等教育的规范与发展,很有必要专门研究民办高等教育的发展战略,包括民办高等教育发展的背景与基础,民办高等教育的性质、地位与作用,民办高等教育发展的指导思想与总体目标,以及实现目标的方针、政策、途径、措施和步骤等。对民办高等教育发展战略进行研究,具有多方面意义:一是有利于提高对发展民办高等教育的战略意义的认识,为民办高等教育发展创设良好的社会环境;二是有利于增强民办高等教育发展的系统性和科学性,促进民办高等教育的持续、健康、协调、快速发展;三是有利于为国家制定有关民办高等教育的政策和法规,为民办高校制定长远规划和发展战略,集思广益,出谋划策。

有鉴于上述,我们尝试对民办高等教育发展战略进行较为系统深入的研究。尽管本研究没有也不可能涵盖民办高等教育发展战略研究的所有重要问题,但我们力求对民办高等教育发展战略的若干基本问题和相关问题进行研究,并提出自己的观点、意见和建议。这些研究成果通过整理和加工,最终形成了本书,取名为《中国民办高等教育发展战略研究》。本书分两大部分。第一部分由三章组成:首先,对我国民办高等教育发展的理论基础、宏观背景和

现实基础作了分析和探讨,由此论证大力发展民办高等教育的合理性、必要性和可行性(第一章);其次,回顾了我国民办高等教育的历史与现状,在充分肯定成绩的基础上,对我国民办高等教育面临的挑战与问题作了剖析,以便正视现实、突出矛盾、明确发展方向(第二章);再次,对美国、日本、韩国等国家和地区的私立高等教育的历史演变与发展现状作了比较分析,试图从中借鉴成功的经验、获取有益的启示(第三章)。第二部分由四章组成:首先着重分析了影响我国民办高等教育发展的经济因素、政治因素和教育因素,既强调有利因素,又看到不利因素,还注重因素的转化(第四章);初步探讨了我国民办高等教育发展的战略起点,包括民办高等教育的性质、地位和作用等,并对“积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理”这一民办高等教育发展的指导思想作了诠释性的阐述(第五章);基于上述分析和探讨,对我国高等教育发展的战略目标 and 战略重点作了尝试性的论述(第六章);从进一步发展我国民办高等教育的目的出发,对现有民办高等教育法律、法规和政策进行多维分析,并就完善法律规范与政策措施发表见解、提出建议(第七章)。最后,对三所办学经验丰富、特色鲜明的民办高校作了案例研究,旨在丰富战略研究的内容,促进办学经验的交流(附录)。

我国民办高等教育大有希望,我们深信不疑。我们致力于民办高等教育发展战略研究,目的就是为了让希望尽早成为现实。期望大家对我们的初步研究成果提出批评、指正,共同促进我国民办高等教育的繁荣发展。

目 录

第一章 中国民办高等教育发展的理论基础与宏观背景·····	1
第一节 中国民办高等教育发展的理论基础·····	2
一、人力资本论：人力资本与教育投资·····	2
二、教育产业论：市场经济与供需机制·····	6
三、教育成本分担论：教育收益与成本分担·····	12
四、制度变迁论：制度创新与民办高教·····	15
第二节 中国民办高等教育发展的宏观背景·····	20
一、国力竞争聚焦科教·····	20
二、从精英教育到大众化教育·····	29
三、中国高等教育的供需矛盾分析·····	38
第三节 中国民办高等教育发展的政策基础·····	45
一、从计划经济到社会主义市场经济·····	45
二、高等教育办学体制改革·····	52
第二章 中国民办高等教育的历史与现状·····	59
第一节 中国民办高等教育发展历程·····	59
一、私立高等教育办学历史悠久·····	59
二、民办高等教育的恢复和兴起·····	62
第二节 中国民办高等教育发展现状·····	66
一、民办高等教育的数量和规模·····	66
二、民办高等教育的办学类型和层次结构·····	67

2 中国民办高等教育发展战略研究

三、民办高等教育的办学条件和质量·····	74
第三节 挑战与问题·····	78
一、新世纪初期民办高等教育机遇与挑战并存·····	78
二、民办高等学校的办学环境·····	80
三、民办高等教育的内部管理·····	84
第三章 国外私立高等教育发展的比较与借鉴·····	90
第一节 国外私立高等教育的国别研究·····	90
一、美国私立高等教育·····	90
二、日本私立高等教育·····	105
三、韩国私立高等教育·····	122
四、其他国家的私立高等教育·····	132
第二节 国外私立高等教育发展模式的比较研究·····	145
一、国外私立高等教育的发展路径·····	145
二、国外私立高等教育的结构特点·····	151
三、国外私立高等教育的体制特征·····	154
第三节 国外私立高等教育发展的经验与趋势·····	160
一、国外私立高等教育发展的主要经验·····	161
二、国外私立高等教育发展的基本趋势·····	168
第四章 中国民办高等教育发展的影响因素分析·····	172
第一节 中国民办高等教育发展的经济因素·····	172
一、经济发展与民间投资的持续增长·····	173
二、人民生活水平提高与民办高等教育资源的开发 ·····	176
三、经济发展的地区差异与民办高等教育的结构调整····· ·····	178
第二节 中国民办高等教育发展的政治因素·····	181

一、依法治教,健康有序发展·····	182
二、政策引导,规模、质量、结构、效益协调发展·····	186
第三节 中国民办高等教育发展的教育因素·····	193
一、普九与非义务教育需求的多样性·····	193
二、大众化与满足高等教育新需要·····	196
三、学习型社会与民办高等教育的新发展·····	199
第五章 中国民办高等教育发展的指导思想·····	204
第一节 中国民办高等教育发展的战略起点·····	205
一、民办高等教育的性质·····	205
二、民办高等教育的地位·····	207
三、民办高等教育的作用·····	210
第二节 中国民办高等教育发展的指导思想·····	213
一、采取得力措施,鼓励民办高等教育继续发展·····	214
二、加强引导管理,促进民办高等教育协调发展·····	217
第六章 中国民办高等教育发展的战略目标与战略要点·····	219
第一节 构建中国民办高等教育发展目标体系的原则·····	219
一、前瞻性原则·····	220
二、协调性原则·····	220
三、可操作性原则·····	221
第二节 中国民办高等教育发展目标的确立·····	221
一、与民办高等教育直接相关的社会发展目标·····	221
二、民办高等教育宏观管理目标·····	225
三、民办高等学校建设目标·····	248

第七章 中国民办高等教育发展的法律规范与政策建议·····	261
第一节 中国现有民办高教法规范的概述与分析·····	261
一、逐步完善的民办高教法规·····	262
二、民办高教若干重要问题的法律规定·····	271
三、对民办高教立法中若干问题的探讨·····	290
第二节 中国民办高等教育的发展策略·····	300
一、更新观念,落实地位·····	300
二、理顺关系,促进发展·····	304
三、加快立法,狠抓落实·····	310
四、加强管理,积极扶持·····	313
五、沟通融合,再上台阶·····	318
附录:实践与探索·····	321
崇德重智 树人为本:浙江树人学院发展简述·····	321
多元集纳 综合创新:西安外事学院办学纪事·····	330
分忧解愁 服务社会:黄河科技学院办学实践·····	344
参考文献·····	353
后 记·····	358

第一章 中国民办高等教育发展的理论基础与宏观背景

20 世纪 80 年代以来,中国的民办高等教育从无到有,从小到大,得到了长足的发展。据统计,到 2003 年 7 月,我国具有颁发学历文凭的民办高校已达 167 所(其中本科 9 所,专科 158 所),占我国普通高校数的 11.7%;不具备颁发学历文凭资格的民办普通高校(含高等教育机构)更达千余所之多。^①是什么原因使一个长期以来强调由国家包办高等教育的发展中国家在短短的十多年时间中出现那么多的民办高校呢?民办普通高校学生规模在全国普通高校学生总规模中所占的比重尽管不大,但在一个长期由政府包办高等教育的国家中,在一个经济发展水平还不高的国家中,民办高等教育能得到这样快的发展,这已是一种难能可贵的现象。为什么会出现这种现象呢?原因当然是多方面的。应当说,这是目前世界所处的宏观时代环境与中国社会发展的客观需要综合作用的结果。为此,本章首先探讨民办高等教育发展的理论基础,接着分析与民办高等教育发展有关的宏观背景,以便更加深入地了解 and 把握中国民办高等教育发展的现状和未来。

^① 民校介绍. 中国高校网 www.china-school.net

第一节 中国民办高等教育发展的理论基础

一、人力资本论：人力资本与教育投资

古典经济学家和早期的经济发展理论大都强调物质资本积累的重大作用,而忽视人力资本的重要性。这是因为,在经济发展的早期,经济增长在很大程度上取决于自然资源和地域环境;但当经济发展到一定阶段以后,经济增长的动力源于技术革新和进步,单纯依靠增加物资投入的经济增长难以持久,更不能保证经济发展水平和效益的持续提高。20世纪中期以后,伴随科学技术的迅猛发展,科技与生产的关系日趋密切,人的知识和智慧等人力资本因素对于经济增长和社会发展的决定性意义凸现出来。一种新的经济理论即人力资本理论应运而生,它以全新的理念解释了经济增长模式,突出强调了人力资本在经济增长中的巨大作用,从而重新界定了教育与经济之间的关系,为教育观念的转变和教育先行奠定了理论基础。

1. 人力资本理论简述

以美国学者加里·S·贝克尔和西奥多·W·舒尔茨为代表的人力资本理论,是西方经济理论的一个重要流派,也是西方教育经济学的理论基石。对于我国这样一个人口众多的发展中国家提高人口素质和开发人力资源来说,人力资本理论具有转变观念、启迪思想的意义。

所谓人力资本,“是与物力资本相对应的概念,指的是凝聚在劳动者身上的知识、技能及其所表现出来的能力。这种能力是经济

增长的主要因素,是具有经济价值的一种资本。”^①舒尔茨认为,全面的资本概念应当包括人和物两个方面,即人力资本和物力资本。当代经济的增长、国家财富的构成,主要是人力资本带来的结果。舒尔茨把人力资本界定为资本的一种形式,它与物力资本的区别在于:人力资本的所有权不能被转让,人力资本也不能被当作财富来继承和买卖;但人力资本与物力资本一样,能够对经济起着生产性作用,促进经济发展和国民收入增加。

舒尔茨指出:“人力资本的显著标志是它属于人的一部分。它是人类的,因为它表现在人身上;它又是资本,因为它是未来满足或未来收入或两者的源泉。在无偿提供人力的地方,人力资本不是一种能出售的可转让资产。人们当然能获得它,但不是作为一种市场上出售的资产而是通过自身投资。由此可见,没有人能把自己同它拥有的人力资本分开。”^②

人力资本理论的形成和发展,在经济学中具有十分重要的意义,对教育发展也有很大启发和指导作用。其核心观点主要表现在以下几点。

一是现代经济不同于传统经济。当代社会,知识经济已初露端倪。知识是现代经济发展的原动力,知识就是资本。拥有知识就意味着拥有资本,投资知识就是积累资本。现代社会人力资本投资的作用大于物力资本投资的作用。

二是强调教育的生产力功能。认为现代教育是培植人力资本、培养经济发展和社会进步所需要的各种人才、创造现代经济的关键因素。教育投资是人力资本投资的核心。舒尔茨在他的一份研究报告中认为:不同文化水平的人,在智力劳动方面的能力是极不

① 范先佐.教育经济学.北京:人民教育出版社,1999:102

② W·舒尔茨.人力资本理论.北京:商务印书馆,1990:40

相同的,这种能力的比例为大学:中学:小学=25:7:1。^①

三是阐释教育与现代经济增长的内在互动关系和一般规律。指出教育促进经济增长的效益原则,建立起现代教育发展与现代经济增长的理论和运行原则,并大力倡导教育投资。教育投资对个人来说提高了劳动水平,增加了个人收入;对国家而言,则提高了国民的人力资本,推动国民收入的增加。教育投资,不仅仅是消费,更属于生产性投资。人力资本主要是由教育形成的,如果把教育的产品作为一种重要的生产要素来看待,那么投入教育的巨大费用就不能看作是消费,而应该看作是生产性投资。而且“这种投资收效虽然缓慢,但一经发生作用,它的经济效果可以超过其他的投资。相同的费用,用于提高劳动者的质量比单纯增加生产设备和劳动者数量,更有利于提高劳动生产率,而劳动生产率一旦有新的提高,便可以加倍速度增加社会财富”^②。

四是人力资本投资对国家、社会和家庭个人都具有很高的收益率或回报率。教育成本实行国家、社会和家庭个人共同分担的原则。

2. 人力资本理论与教育发展

人力资本理论阐明了人力资源开发和利用在经济发展过程中的决定作用,反映了世界科技革命和社会化大生产的客观需要,对我们的经济发展和教育改革具有重大的启示作用。

首先,加强人力资源的开发利用是强国之路。改革开放以来,伴随经济发展与社会进步,我国人力资本的开发取得了巨大成就,国民的科学文化素质不断提高,对国家的经济建设与社会发展产生了巨大作用。然而,另一方面也不能不看到,与发达国家相比,我

^① 罗三桂. 人力资本理论与我国高等教育投资. 高等建筑教育, 2002(4)

^② 钟庆才. 西方人力资本理论简介. 新经济, 2002(10)