

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: 9817001

UDC_____

学 位 论 文

民办高等教育政策研究

张 随 刚

指 导 教 师: 邬 大 光 教 授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 高 等 教 育 学

论文提交日期: 2001 年 月 日

论文答辩日期: 2001 年 月 日

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2001 年 月 日

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2001 年 5 月

民办高等教育政策研究

内容提要

国家发展和管理民办高等教育，主要是通过制定和实施民办高等教育政策来实现的，国家的态度对民办高等教育的存在与发展至关重要。对我国民办高等教育政策这一问题进行较为深入的探讨和分析，有利于明确国家对发展民办高等教育的责任，揭示民办高等教育发展的特殊需要，总结政府制定民办高等教育政策的得与失，为实现民办高等教育决策的科学化，为丰富高等教育理论和教育政策研究作出贡献。

本论文共分为三章，第一章是引论，内容包括问题的提出、相关概念的界定、研究的意义及现状、研究的基本思路及方法。第二章是本论文的核心部分：我国当前若干民办高等教育政策的现状及问题分析。这部分共分为四个专题：民办高等教育的发展政策、民办高等教育的管理政策、民办高等教育的经费政策和民办高等教育的产权政策。第三章是本论文的结论部分：我国民办高等教育政策的调整。在对我国民办高等教育发展的经济背景和教育背景进行较为深入的分析之后，本论文提出了我国民办高等教育政策调整的指导思想和原则，并具体提出了民办高等教育政策的调整应着眼于建立六种机制：市场进入与退出机制、公平竞争机制、利益回报（驱动）机制、宏观管理与自主办学机制、政府扶持机制和民办高校法人财产权制度。

关键词： 民办高等教育 政策

Abstract

The Government develops and manages private higher education mainly through stipulation and implementation of private higher education, so the attitude of the government is critical to the existence and development of private higher education. Further exploration of private higher education policy issues helps to identify government obligations to the development of private higher education, reveal its specific needs and summarize the gains and losses in formulating private higher education policies. Such exploration will contribute to the rationalization of private higher education policy formulation and to the enrichment of private higher education theories and education policies.

The dissertation consists of 3 chapters. The first chapter is an introduction, including the presentation of issues, identification of related concepts, meanings and current situation of private higher education research, and the basic approaches and methods. The second chapter is the core of the dissertation. Some of the private higher education policies and their current situation are discussed in this chapter. This chapter is composed of four themes: the development policies, the management policies, the budgeting policies and the proprietary policies of private higher education. The third chapter is the conclusion about the adjustment of private higher education policies. Upon thorough exploration of the economic and educational background of private higher education development, the dissertation proposes the guidelines and principles of private higher education policy adjustment, and six types of mechanisms, including market entry and exit mechanism, fair competition mechanism, benefit return (driving) mechanism, macro-management and self-supported educating mechanism, government support mechanism and proprietary mechanism of private higher schools.

Key Words: Private Higher Education Policy

目 录

题 记	(I)
第一章 引 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 相关概念的界定	(4)
一、民办教育的诠释	(4)
二、政策的诠释	(9)
第三节 研究的意义及现状	(10)
一、研究的意义	(10)
二、研究的现状	(12)
第四节 研究的基本思路及方法	(13)
一、研究的基本思路	(13)
二、研究的方法	(15)
第二章 我国当前若干民办高等教育政策的现状及 问题分析	(17)
第一节 民办高等教育的发展政策	(17)
一、我国民办高等教育发展政策的历史与现状	(17)
二、我国民办高等教育发展政策的主要特征及存在的问题	(24)
三、国外私立高等教育发展政策的三种类型	(28)
第二节 民办高等教育的管理政策	(36)
一、民办高等教育行政体制政策	(36)
二、民办高等学校管理体制政策	(42)
三、存在的问题	(48)
第三节 民办高等教育的经费政策	(50)
一、民办高等教育经费政策的含义及构成	(50)

二、存在的问题·····	(56)
附表: 中、日、美三国民办高校经费来源情况表·····	(59)
第四节 民办高等学校的产权政策·····	(61)
一、产权的含义·····	(61)
二、民办高校产权的含义及意义·····	(65)
三、我国民办高等学校产权政策的现状分析·····	(67)
四、存在的问题·····	(71)
第三章 我国民办高等教育政策的调整·····	(75)
第一节 民办高等教育政策调整的背景分析·····	(75)
一、经济背景·····	(75)
二、教育背景·····	(77)
第二节 民办高等教育政策调整的指导思想与原则·····	(84)
一、发展性原则·····	(84)
二、公平性原则·····	(85)
三、可操作性原则·····	(85)
四、超前性原则·····	(86)
五、稳定性原则·····	(86)
第三节 我国民办高等教育政策调整的若干建议·····	(87)
一、市场进入与退出机制·····	(88)
二、公平竞争机制·····	(89)
三、利益回报(驱动)机制·····	(90)
四、宏观管理与自主办学机制·····	(91)
五、政府扶持机制·····	(92)
六、民办高校法人财产权制度·····	(94)
附件: 我国税法对教育事业实行优惠的有关规定汇编·····	(95)
附表: 我国私营经济发展状况表·····	(98)

结 语	(101)
附 录	(103)
参考资料	(106)
后 记	(109)

厦门大学博硕士学位论文摘要库

第一章 引 论

第一节 问题的提出

民办高等教育在我国的出现并非是我国历史上一种全新的社会和教育现象。早在春秋时期，具有高等教育性质的古代私学就顺应奴隶社会向封建社会转化的历史潮流，适应新兴地主阶级“养士”的政治需要和经济发展的需要而诞生。孔子就是创办我国民办高等教育的先驱^[1]。在战国时期，民办高等教育已经成为一种重要的教育方式，各种思想流派据此得以流传。再后来，经过汉代“经馆”、宋元明清的“书院”，民办高等教育得以继续发展，并且与官学一道，在提供教育服务和保存传统文化方面扮演了重要的角色。

新中国成立之前，私人经办的高等学校非常普遍。在民国时期，私立高等教育在整个高等教育体制中占有很大的比重（见表1）。

表1 1925、1936年公私立高校发展情况对照表

年份	学校数		学生数		教师数		师生比		生占经费（元）	
	公	私及占百分比	公	私及占百分比	公	私及占百分比	公	私	公	私及占百分比
1925	76	29 (27.6)	14241	7426 (35)	2959	812 (22)	1:48	1:9.3	639.3	334.9 (34.4)
1936	55	53 (49.1)	21258	20664 (49.3)	7041	4809 (40.6)	1:3.1	1:4.3	1079.9	789.9 (42.2)
增长率%	-27.6	82.8	49.3	178.3	138	492.2			68.9	135.8

注：私占百分比为私立高校占公私立高校总数的百分比

资料来源：转引自张志义主编：《私立、民办学校的理论与实践》，中国工人出版社1994年11月版，第23页

从表1中可以看出，从1925年到1936年这10年间，私立高校增加了82.8%，学校数占当时全国高校总数的近一半。1947年，全国207所高等学校中有79所是私人开办的，占38.2%。到了新中国成立之初的1950年，全国共有高校227所，其中私立高校占39%。当时上海共有40所高等学校，其中有30所是私人开办的^[2]。

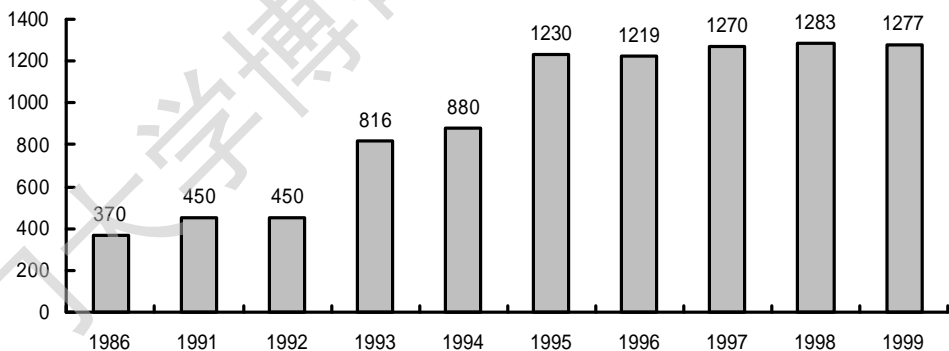
新中国成立后，由于生产资料所有制的社会主义改造，我国的经济结构发生了重大变化，从而引起了办学体制的改变。人民政府大力发展公办高校，并且根据“积极扶植、逐步改造、重点补助”的方针，于1952年全部接收了接受外国津贴的教会大学，教会高校全部改为公办。随后，其他私立大学也全部改为公立院校。至此，

我国大陆私立高教体系不复存在，民办高等教育中断。

改革开放的 20 年是我国民办教育，尤其是民办高等教育发展史上的一个极为重要的时期。党的十一届三中全会以后，我国政府实行改革开放政策，对内进行经济体制改革，允许多种经济成分共同发展。经济体制的巨大变革必然引起教育体制的变革，经济上所有制的多样化和社会主义市场经济体制的兴起必然要求办学体制的多样化，原有计划经济体制下形成的由国家包办高等教育的办学体制已经越来越不适应改革开放新形势的要求，高等教育经费投入的严重不足与人民大众对接受高等教育的强烈需求之间产生了极大的矛盾。由此，以高等教育自学考试制度的确立为契机，曾一度销声匿迹 30 余年的民办高等教育，作为冲破原有沉闷的教育体制的一种模式，在社会主义商品经济和市场经济的大潮中，迎着改革开放的春风应运而生，破土发芽，为我国高等教育体制的改革闯出了一条新路。

1978 年，我国第一所民办高校——湖南中山进修学校（原中山业余大学）成立^[3]，标志着我国民办高等教育的新开端。此后，民办高等教育步入了大发展阶段，到 1985 年短短的 3 年时间内，全国民办高校就发展到 370 余所。1992 年邓小平的“南巡”讲话和党的十四大报告，尤其是 1993 年《中国教育改革和发展纲要》和 1998 年《面向 21 世纪教育振兴行动计划》的颁布，极大地解放了人们的思想，调动了社会各界办学的积极性，指明了我国教育改革，特别是办学体制改革的方向，民办高等教育由此步入一个蓬勃发展的新阶段（见图 1）。

图 1 我国民办高校发展情况



资料来源：《民办教育天地》〔1993 年—2000 年〕

截止到 1999 年底，全国共有民办高等学校 1 277 所，在校学生 148. 8 万人。其中，具有颁发学历文凭资格的学校 37 所，在校生 4. 6 万人；高等教育学历文凭考试试点机构 370 所，在校生 25. 8 万人；其他高等教育机构 870 所，在校生 118. 4 万人^[4]。民办高等教育已经成为我国发展高等教育事业的一支生力军，与普通高等学校、成人高等学校三足鼎立，共同支撑起我国高等教育的新局面。

我国民办高等教育的恢复和发展是与改革开放密切相连的，而它的重新崛起，对于我国高等教育的发展和经济建设具有重要的意义。20 多年来，我国民办高等

教育事业取得了很大的成绩，积累了有益的经验，改变了政府单一的办学体制，开创了以政府办学为主体、社会各界共同参与办学的新格局。我国民办高等教育发展到今天，以其自身的生命力和价值逐渐得到了社会的认可，民办高等教育呈现出较好的发展前景。但是，由于我国民办高等教育的发展空间、环境、土壤尚不成熟，在其发展过程中，还面临着许多的问题，特别是一些政策性问题，亟待解决。概括起来，主要有：

1. 我国民办高等教育发展的必然性及特殊地位问题。虽然政府对民办高等教育的大政方针已经明确，但是对民办高等教育在我国社会主义高等教育事业中的地位和作用的认识仍不尽一致。民办高等教育究竟是“拾遗补缺”还是“组成部分”，或是“重要组成部分”，人们的认识还不一致，比较模糊，导致忽视、歧视民办高等教育的现象屡屡发生，严重阻碍了民办高等教育的发展。

2. 民办高校的定位和发展道路问题（即民办高等教育的多样化问题）。我国民办高等教育是否应限于高等职业教育，高等职业教育是不是民办高校的普遍选择，是否应该给他们一个发展的空间？截止到 2000 年，我国仅有 2 所民办高校可以颁发本科文凭和授予学士学位，其余皆被限于专科学历层次（还不包括大量的非学历教育机构），是否可以使办得好的民办高校尽快办成本科层次？

3. 全面理解和准确把握“教育不得以营利为目的”问题。如何界定和理解民办高等教育不得以营利为目的？是否可以把民办高等教育区分为营利性和非营利性两大类，对不同的学校给予不同的政策和待遇？可不可以给民办高等教育的投资者一定的回报？

4. 民办高校的产权属性问题。我国目前关于民办高校产权事业的政策规定（存续期间归法人所有，学校法人解散后便归社会所有，由政府统筹安排，用于进一步发展教育）是否合理？民办高校的财产归谁所有？学校存续期间举办者能否撤回其所有的投资于学校的财产？是否可以直接支配其所有的财产？举办者能否凭借其对所投入财产的所有权而享有对民办高校经营所得财产的所有权？

5. 民办高校与公办高校的平等权益问题。《社会力量办学条例》和《面向 21 世纪教育振兴行动计划》都规定了民办高校及其师生享有同公办高校及其师生平等的权利。但是，在现实中民办高校及其师生的“合法权益”和“平等地位”却得不到保证。比如，民办高校的学生在升学、就业、买火车票以及贷款等方面都享受不到与公办高校学生同等的优惠和待遇。民办高校的教师在职称评定、工作关系和户口的挂靠、业务进修、工龄教龄、奖励、退休和医疗保险等方面得不到合理解决。因此，需要转变全社会对民办高校的观念和看法，切实解决民办高校的待遇不平等问题，维护其合法权益。

6. 民办高等教育的管理问题。同民办高等教育的发展速度和规模相比，我国教育行政主管部门对民办高校的管理工作是被动的、滞后的，目前对民办高校还没有一套健全完善的管理体制和基本定型的管理方式，管理力量十分薄弱，管理力度

不够，再加上管理部门之间还存在一些扯皮现象，管理工作很不协调，不能有效地规范和促进民办高校的发展。

这些重大问题都急需从政策（最好是立法）上加以澄清、明确，只有这样，才能保障民办高等教育健康而持续的发展，使民办高等教育真正成为我国高等教育发展不可或缺的“另一条腿”。

第二节 相关概念的界定

一、民办教育的诠释

“民办教育”，尤其是“民办高等教育”在我国教育事业中具有特殊的意义。对于目前我国不是由国家财政出资，而是由社会团体或公民个人出资兴办的学校，能够有一个科学合理的名称加以界定，这是我们能够清晰地认识这类学校或教育的本质特征，使“教育能够面向世界”，健康发展的重要问题。

（一）国外的理解

国外没有民办教育或民办高等教育这种称谓，按照国际上的惯例，绝大多数国家都把非政府举办的面向社会的教育机构归入私立教育（或学校）这一领域，尽管各国的私立教育的含义不尽相同。如美国一般将州、县等地方政府举办的学校统称为“公立学校”，而将非政府举办的学校统称为“私立学校”。日本将日本政府设置的学校称为“国立学校”，将县、郡（相当于我国的省）地方政府设置的学校称为“公立学校”，“私立学校”是由学校法人设置的学校，学校法人包括依照法律规定、经主管当局批准的社团和自然人。韩国的教育法和私立学校法分别规定：“法人和私人设立和管理的学校为私立学校。”“私立学校的开办者为三类：“一是学校法人；二是私立学校经营者；三是除学校法人、公共团体以外的法人和其他法人。”

从政府资助的角度看，各国政府对私立学校的资助从零（或偶尔资助）到高达学校全部经费的 75%乃至 95%，可以说是千差万别。从办学主体上看，私立学校的举办者也并非完全是个人或私营企业，各种民间团体、甚至一些原来由公共团体或政府创办，后又改为私立的学校都能被纳入私立教育的范围。由此可见，尽管各国的私立学校在资金来源、办学主体方面有很大的差异，但都采用了“私立”这个提法。作为教育学中的一个主要概念，“私立”具有很大的可塑性。

值得注意的是，在世界范围内教育改革的进程中，公、私立教育的概念确实出现了模糊的现象，即人们称之为的“灰色地带”。随着公、私立学校间的“灰色地带”不断延伸，两者间的界限渐趋模糊。过去，划分公、私立学校的标准是经费来

*需要说明的是，本研究认为，民办教育的诠释是界定民办高等教育的前提和基础，因而，本研究将在着力明确民办教育这一概念的基础上，对民办高等教育的涵义做一界定。

源。现在，随着政府对私立学校资助力度的不断加大，随着教育凭证制度在一些地区的实施和推广，公、私立学校在经费来源上逐渐呈现出趋同的倾向。在一些国家，私立学校可以得到与公立学校相同的生均经费；在有些地区，私立学校甚至还能获得政府拨发的基建费。例如，在荷兰，国家完全承担起私立学校的办学费用，使私立学校在经费上享有与公立学校同等的地位。根据有关法规，如果某一年度，某地区政府资助公立学校的数额超过中央政府资助该地区私立学校的数额，该政府必须向私立学校支付差额部分。

与此同时，一些地区的公立学校也开始更多地参与教育市场，例如，在美国，一些学区引入择校观念，大力发展有吸引力学校（又称磁石学校）和选择性学校。许多城市的公立学校正变得更关注成本——效益，它们与私营公司签订合同，要求后者提供各种教学和非教学服务。一些国家和地区还将公立学校承包给私营公司，以期提高学校的管理效率。这些做法都在传统的公、私立学校间形成各种新型的、性质不明的学校，如美国的特许学校、英国的政府直接资助的学校^[5]。事实上，我国近年来出现的国有民办学校、二级学院等均可划为此类。

（二）我国政府的规定

改革开放后出现的民办教育，从 20 世纪 80 年代初期开始算起，已有 20 多年的历史。关于民办教育，长期以来，一直有各种不同的表述。这些表述大体上可分为“私立”、“民办”、“社会力量办学”三种。在具体运用时，因场合、反映对象的不同而有所不同。但在国家教育主管部门的法律条文中，更多的则是称“社会力量办学”，并且通常用“社会力量办学”和“民办学校”来涵盖“私立学校”。

“社会力量办学”的提法最早，始见于 1982 年通过的《中华人民共和国宪法》第 19 条：“国家鼓励集体经济组织、国家企事业单位和其他社会力量依法举办各种教育事业”。对它的解释，最早见于国家教委 1987 年发布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》第 2 条：“本规定所称社会力量，是指具有法人资格的国家企事业单位、民主党派、人民团体、集体经济组织、社会团体、学术团体以及国家批准的私人办学者。”由此可以看出，“社会力量办学”更多的是一个特定的历史概念，它是在前几年我国经济体制改革处于起始阶段，承认经济结构多元化而办学成分也应多样化的背景下出现的。因而，可以说“社会力量办学”这一表述是我国特有的，反映了其特殊的背景。此后的 10 年间，在国家教委和其他教育管理部门所颁发的法规、文件中，均采用“社会力量办学”这个概念。

1997 年，国务院颁布《社会力量办学条例》（以下简称《条例》）。《条例》第 1 条以行政法规的形式进一步把党和国家对社会力量办学的方针政策和社会力量办学应该遵循的基本原则全面、系统地确定了下来。其中将“社会力量办学”定义为：“企事业单位、社会团体及其他社会组织和公众个人利用非国家财政性教育经费，面向社会举办的学校及其他教育机构。”在随后的关于实施《社会力量办学条例》若干问题的意见中又进一步确定了“社会力量办学”的适用范围，即国有企业事业单位、工会组织、妇联组织、共青团组织利用国家财政性经费举办的教育机构以及

农村乡镇政府、村民委员会筹集资金举办的幼儿园、中小学校和农民文化技术学校，仍按公办学校实施管理，不纳入《条例》的调整范围。境外的组织、个人在中国境内办学和合作办学由国务院另行规定，不适用本《条例》。从这些规定中，我们不难看出，本次规定与1982年对“社会力量办学”的定义的最大不同之处在于，强调了“利用非国家财政性教育经费”，经费来源渠道成为划分是否属于“社会力量办学”的一条重要的根本性的标准。由此可以认为，只要是利用非国家财政性教育经费，即使是由国有企事业单位、集体经济组织举办的学校或教育机构，均在社会力量办学的范围之内。由于集体经济通常属于公有制经济，依靠公有制经济创办的学校，一般很难说是民办学校。

“民办学校”这一概念首先出现在1993年原国家教委颁布的《民办高等学校设置暂行规定》（以下简称《规定》）中。《规定》第2条指出：“民办高等学校指除国家机关和国有企事业单位以外的各种社会组织以及公民个人自筹资金，依照本规定设立的实施高等学历教育的教育机构。”与“社会力量办学”概念相比，“民办学校”的概念显得更为专门、具体。在办学主体上排除了“国家机关和国有企事业单位”，在经费来源上明确规定为“自筹资金”。这一称谓比较符合当时我国民办教育的实际情况，同时也与世界上许多国家和地方对非国家和地方政府机关所创办的学校在含义上比较一致。

“私立教育”的概念使用较少，而且在使用这一概念时往往是为了与国际上的习惯提法接轨，避免因表述的差异而引起误解。如1995年10月在厦门大学召开的“亚太地区私立高等教育国际研讨会”上，我国政府代表的发言就采用了“中国私立高等教育”这一表述，目的即在于此。

不管怎样表述，可以肯定的是，“私立教育”、“民办教育”与“社会力量办学”是3个在内涵上同中有异，从而在外延上依此扩大的概念，或者说存在着后者覆盖前者的关系。从规范的角度看，“私立教育”的办学主体指的是公民个人或私营企业，办学资金为非公有资金。“民办教育”的外延要稍大一些，除了包括公民个人或私营企业办学之外，还包括社会团体、民主党派等自筹资金举办的教育机构。“社会力量办学”的适用范围则最广，它既包括了私立和民办的教育机构，也包括国家企事业单位、集体经济组织利用非国家财政性教育经费面向社会举办的教育机构。

（三）学术界的论争

对于“民办教育”（或“民办学校”）的界定标准，学术界也争论颇多，目前主要有六种不同的观点：

第一种观点以办学主体是不是政府为标准，除政府办学以外的其它社会力量办学，包括具有法人资格的企事业单位、民主党派、人民团体、集体经济组织、社会团体、学术团体以及私人办学统称为民办学校^[6]。这种观点实际上是沿袭了传统的（如建国初期对私立学校的界定）私立学校的概念。

第二种观点以公有制成分为划分标准，将公有制以外的其他经济成分，即除国

有企事业组织、集体经济组织、社会基层自治组织以外的社会团体、学术团体、其他经济组织以及个人办学者举办的学校统称为民办学校，而在办学实质上相当于私立学校^[7]。

第三种观点以学校的教育基建投资和经费开支的基本来源是否属于国家为标准，即如属于国有企业办学的，包括来源于国家财政和全民所有制企事业单位的，都属于公立学校；凡学校的投资和经费来源于非国家财政和全民所有制企事业单位的，属于私立学校^[8]。

第四种观点以办学主体是不是公共机关为标准，将国家公共机关以外的具有法人资格的单位和团体、公民个人以及学校法人所设立的学校，称为私立学校^[9]。

第五种观点认为，第一、四种观点强调了民办学校的办学主体；第二种观点强调了办学单位的所有制；第三种观点则以办学经费的来源作为界定民办学校的标准。虽然各有其道理，但也各有失偏颇。因此，应该以办学主体和办学资金来源性质确定一个复合性的划分标准。以办学主体划分“公办”、“民办”，以资金来源性质确定“公立”、“私立”，以此复合标准来界定民办学校^[10]。

第六种观点认为，界定民办学校的标准只有一个，那就是学校的产权（这里的产权指的是狭义的产权概念，即对客体的占有和归属关系——也就是广义产权中的所有权）。公办学校的产权归属于（或基本归属于）政府，而民办学校的产权既可以归属于某一个个体或团体，也可以归属于若干个个体或团体^[11]。

第一种观点只简单地以办学主体是否有政府权能为标准来划分公办学校和私立学校，有不足之处。因为“非政府”概念的外延十分宽泛，主体具有复杂性，校产归属和资金来源有很大差异，如全民企事业单位和集体经济组织尽管不具有政府权能，但其校产的所有权仍归属国家或集体所有，这类学校也有相当数量，将其归为民办学校显然欠妥。第二种观点将私立学校等同于民办学校也不合适。实际上，私立学校和公立学校相对应，所谓“非公即私，非官即民”。但在我国，公立学校不完全等同于国立学校。集体经济组织和农村基层自治组织举办的学校属于公立学校，但不能视其公办学校。可见，私立学校与民办学校的的外延是不同的。第三种观点的划分标准，克服了仅以政府为主体进行划分的狭窄性，但将国有企事业单位举办的学校视为公立学校，则与《宪法》第19条把国有企事业单位、集体经济组织及社会团体等均视为社会力量办学的规定相抵触，并且，随着企业兼并和股份制等经济行为和所有制形式的出现，原先国有企业产权的单一性质会有所改变，企业用于教育的投资很难说是国有资金了。第四种观点以国家公共机关为标准，似乎不太明确，将国家公共机关以外的公有制形式（如全民企事业单位）举办的学校归为私立学校，不能让人接受。第五种观点显然认识到了划分标准单一的局限性，用复合标准来界定民办教育，有其进步性和可取之处，也较符合我国多元发展、错综复杂的学校或教育类型的现状。但其所采用的两个标准是否就一定可行，还有没有其他的标准，应该说还值得进一步的研究。第六种观点以产权为标准来界定民办学校，为我们认识民办教育提供了新的思路和视角，有其积极的意义。但其关于公立学校与民办学校产权关系的划分是否合理、准确，还有待讨论和研究。

（四）本研究的定义

从以上分析中不难看出，由于看问题的角度不同，导致了认识上的差异。同时，又由于当前我国的教育制度正由以往的单一结构向多元化结构转变，使得多种成分往往纠合在一起，盘根错节，难以梳理，争论也就在所难免。那么，究竟该如何定义民办教育呢？

本研究认为，界定民办教育的关键在于确定民办教育的根本特征，而这些根本特征又必须符合我国民办教育的实际。以根本特征来界定民办教育，就会使得概念明确、范围清楚，有利于为有关规范的制定和分类管理提供基础。据此，本研究认为，民办有“民间举办”、“民间管理”和“民间出资”三重含义。民间举办指的是民办教育机构的举办主体，民间管理指的是民办教育机构的管理主体，而民间出资则指的是民办教育机构的资金来源，这三个方面概括了民办教育的基本特征，即：

1. **举办主体特征。**“民办”是指“民间举办”，这区别于官方或政府举办。因此，从主体上来说，民办教育应当不包括官方或政府作为举办主体在内。

2. **管理主体特征。**“民办”是指“民间经办、承办”即“民间管理”。一所教育机构无论由谁举办，一旦交由政府经营管理，即等于捐赠于国家，其财产所有制性质即发生转变，学校也因此转变为公办学校。因此，民办教育应当是指由民间机构经营管理的教育。

3. **经费来源特征。**“民办”还指“民间出资”。民办教育应指主要利用民间资金即非国家财政性教育经费举办的教育，完全利用国家财政性经费设立的教育机构亦不属于民办教育的范围。

4. **办学形式特征。**即民办教育应当是面向社会办学的教育。

上述四个方面概括了民办教育本质的和形式上的基本特征，是划分民办教育与非民办教育的基本标志。其中前面三个特征，即民间举办、民间管理和民间出资，是民办教育的本质特征。同时，这三个特征有结合，又有独立，缺一不可，但又不能混为一谈。举办者不一定就是出资者，也不一定就是经营管理者，反之亦然。简单地把举办主体和资产来源同一化，认为只要是民间举办的教育机构，且资产也来源于非财政性经费，并以此观念为基础来确定某一教育机构是不是民办教育，并不准确。同样，简单地把举办主体和管理主体同一化，认为只要是民间举办的教育机构，也必由民间机构管理，并以此观念为基础来确定某一机构是不是民办教育，也不准确。由民间机构举办后交由国家管理的教育机构，或者由国家举办后交由民间管理的教育机构均不能称为民办教育机构。对民办教育的划分，必须建立在对举办主体特征、管理主体特征和资产来源特征分别分析的基础之上。

但是，随着社会经济发展的多元化和经济实现形式的多元化，社会经济成分的划分也日趋复杂。股份制经济出现后，各种经济成分互相交叉、融合和渗透，社会经济成分并不仅仅以国有、集体、私有或个人等单纯的形式出现，很多民间举办的教育机构中也包含部分国有资产。因此，在确定一所教育机构的资产来源时，还应对其组成情况，即对民间举办的教育机构中，国有资产（即财政性经费）所占的份

额和使用情况予以进一步分析。本研究认为，对于这种情况应从基建费和事业费的构成来分析：（1）凡基建费中包含财政性经费，不管这部分财政性经费在全部基建费中是否占有控股地位，只要该教育机构同时接受稳定的财政性经费作为事业费，即不作为民办教育处理；（2）凡事业费中不含有稳定的财政性经费，主要靠收费办学的教育机构，其基建费中虽包含部分财政性经费，但这部分财政性经费又不占控股地位，即可作为民办教育处理。

根据以上分析，本研究认为，民办教育应当是指民间企事业单位、社会团体及其他社会组织和个人主要利用非财政性教育经费，面向社会举办的，并由上述有关组织或个人自行经营的学校及其他教育机构。这里的“主要利用非财政性教育经费”，是指“事业费中不含有稳定的财政性经费，学校主要靠收费办学，基建费中包含部分财政性经费，但不占控股地位”。

据此，以1993年原国家教委在《民办高等学校暂行规定》中对民办高等学校的定义为参照，结合我国的国情和特点，本研究认为，民办高等教育应是指民间企事业单位、社会团体以及其他社会组织和个人主要利用非财政性教育经费，面向社会，独立兴办、以股份形式合资举办、与政府部门或公办学校联合举办的并由上述有关组织或个人经营的实施高等学历教育和非学历教育的教育形式。这里所说的“主要利用非财政性教育经费”，同样是指“事业费中不含有稳定的财政性经费，学校主要靠收费办学，基建费中包含部分财政性经费，但不占控股地位”。

从目前的情况来看，我国民办高校的办学形式主要分为两种类型，即国家承认的具有颁发文凭资格的高校和不具有颁发文凭资格的非学历高校。前者通过全国高等学校统一招生考试录取学生；后者招生对象不受限制，学校主要举办多种形式的中学后非学历教育，也可举办高等学历教育，但需组织学生参加国家学历文凭考试，如自学考试、文凭考试等。

二、政策的诠释

根据《辞海》的解释，政策是“国家、政党为实现一定历史时期的任务和目标而规定的行为依据和准则。”^[12]从广义上来讲，它是政策法规的综合；从狭义上来讲，它是不包括法律条文在内的行政决定。政策既可以表征为某种静态的“结果”，也可以表征为政策的现实运行全过程^[13]。而后者更能如实地反映事物的本质和实际进展。毛泽东同志就曾讲过，“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿”。所以，不重视这一方面，政策研究就有可能被假象所迷惑。

有鉴于此，本研究将民办高等教育政策界定为：权力政府为民办高等教育工作制定的基本要求和行动准则，它表现为一个有目的的活动过程。其外延既包括以静态的文件形式所表现出来的各种纲要、决定、通知、规划、规定、意见、办法、条

理、规程、细则等，还包括以动态的过程形式所表现出的具体执行、落实情况。

还须说明的是，民办高等教育政策具有很强的系统性，它既是一般教育政策体系中的一个有机组成部分，同时自身又组成一个相对独立的体系。民办高等教育政策的系统性，从横向上来看，一是表现在它与其他教育政策有着密切的联系，它们相互支撑，相互制约，组成了有关教育发展的整体政策。二是民办高等教育的发展政策、民办高等教育的管理政策、民办高等教育的经费政策、民办高等教育的产权政策等共同组成了国家基本的民办高等教育政策。

从纵向上来看，民办高等教育政策的系统性包括了两个大的方面：一是国家民办高等教育政策与地方民办高等教育政策及其两者的关系；二是民办高等教育政策在时间历史链中的过去、现在和未来的关系。

本研究正是在对纵、横向两个方面考察的基础上（以国家民办高等教育政策为主要研究对象）来分析民办高等教育政策体系中几个主要的内容，以期“管中窥豹”、“见微知著”，从而在整体上对我国民办高等教育政策作一分析、评述和展望。

第三节 研究的意义及现状

一、研究的意义

（一）实践意义

首先，从宏观层面来看，国家发展和管理民办高等教育，主要是通过制定和实施民办高等教育政策来实现的，国家的态度对民办高等教育的存在与发展至关重要。国家在推动民办高等教育发展过程中扮演着重要的角色，政府的政策既能阻碍也能推动民办高等教育的发展。从这个意义上讲，政府的政策在民办高等教育发展过程中发挥着举足轻重的作用，是民办高等教育发展的关键因素。因此，研究民办高等教育，离不开对民办高等教育政策的分析。

其次，就我国民办高等教育的现实情形而言，截止 1999 年底，我国已有民办高等学校 1 277 所，其中具有颁发学历文凭资格的民办高校 37 所，文凭试点学校 370 所^[14]，与普通高等学校、成人高等学校已成三足鼎立之势。但从整体上看，我国民办高等教育的办学与发展，很大程度上还处于自发无序状态，具体表现为：1. 虽然国家和政府部门已经制定和出台了一些有关民办高等教育的政策法规，但相应的、具体的法律制度建设严重滞后，那种“拍脑袋”式的主观经验决策方式仍大量存在。2. 由于政府对民办高等教育在我国社会主义高等教育事业中的地位还缺乏足够的估价，民办高等教育仍被看作是公立高等教育的补充而不是整个高等教育体系的重要组成部分，还没有建立起完善的民办高等教育法规体系，特别是还没有制定出发展民办高校的具体、有效的扶植措施，因而难以规范民办高等学校的办学。从民办高等教育的发展来讲，不论对其如何定位，制定科学的政策体系都是必须的。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库