

# 论民办高校办学风险防范中的政府责任

李钊

(湖南涉外经济学院, 湖南长沙, 420205)

**摘要:** 民办高校快速发展的背后存在着风险的隐忧。构建民办高校风险防范体系, 成为当前促进民办高等教育持续健康发展的现实需要。无论是从理论上, 还是从现有法律来看, 政府均具有相应责任。实施科学规划、健全法规政策、完善财政资助、加强运营监管、提供运营服务, 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

中图分类号: G648.7

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2009)03-0419-06

## 一、民办高校快速发展中的风险

20世纪90年代以来, 我国民办高等教育获得了长足的发展。统计表明, 到2007年底, 民办普通高校295所, 占同类高校的15.5%, 在校生163.07万人, 占高校在校生总数的8.6%。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4万余人。我国民办高等教育从无到有、从小到大, 在短短的二十余年间, 就形成当前的规模, 可谓之“飞速发展”。

我国民办高校“飞速发展”的背后存在办学风险的隐忧。2004年出现了被业界称为“倒春寒”的不寻常现象, 2005年媒体又惊呼出现“危机”, 2006年南洋教育集团的倒闭更为世人瞩目。民办高校合并、撤销、倒闭的数量日趋增多。以陕西民办高等教育为例, 从1984年的第一所学校开始, 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。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5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<sup>[1]</sup>。其中被合并、撤销的学校主要是办学者经营管理能力差、招生乏术、生源市场枯竭、经济基础崩溃所致。此种情况在中国民办高等教育发展过程中带有普遍性。研究表明, 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<sup>[2]</sup>。民办高校的运

营困难或倒闭, 虽是市场规律的正常作用, 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, 还涉及到受教育者及其家庭的切身利益, 甚至可能引发社会问题。因此, 防范办学风险, 不仅仅是民办高校的责任, 更应成为政府不可推卸的责任。

## 二、民办高校风险防范中的政府责任

民办高等教育同公立高等教育一样, 是天然的公共部门(或不同于私人部门、公共部门的非盈利性第三部门), 无论是从理论上, 还是从现有法律来看, 政府均具有相应责任。

### 1. “准公共产品”与政府对民办高校的宏观调控

作为一种高等教育服务, 民办高等教育与公立高等教育一样, 其直接产出是学生知识、能力的增进, 思想品德修养的提高, 或者说是人力资本的形成。其生产出来的“产品”, 是不纯粹的“商品”, 而是介于商品与纯公共物品之间的一种准公共产品。而且, 民办高等教育与公办高等教育一样, 都具有巨大的正外部效应。也就是说, 民办高等教育在给受教育者带来种种收益或满足的同时, 又具有一定的公共性, 具有较强的社会、文化功能, 能给国家带来较大的社会收益。因此, 作为社会公众利益的代表, 政府理所当然地应对民办高等教育发展问题承担起宏观调控的责任, 正如布劳格所言: “只要在教育中存在着消费者无知、规模经济、外部效应的公共物品等情形, 政府就应发

收稿日期: 2009-03-09

基金项目: 湖南省教育科学“十一五”规划课题“民办高校办学风险防范研究”(XJK06CJ012)

作者简介: 李钊(1973-), 男, 陕西安康人, 湖南涉外经济学院民办教育研究所所长, 教育学博士, 副教授, 主要研究方向: 民办高等教育管理。

挥其宏观调控作用,对教育市场上的供求施加影响。”<sup>[3]</sup>

## 2. “市场失灵”与政府对民办高教的宏观调控

与公办高校相比,民办高校经营具有更鲜明的市场特征,即民办高校经营过程中更多地遵循市场规律,教育资源的配置主要是通过市场而不是政府,教育的价格基本上以民办高教的成本和民办高教市场上的供求状况来决定。但是,由于市场机制存在着固有的缺陷,市场在调节民办高等教育过程中会存在着市场失灵现象,诚如美国著名经济学家萨缪尔森指出:“市场不是理想的,存在着市场失灵。”<sup>[4]</sup>而且,我国的市场经济还处于逐渐的完善过程之中,民办高等教育市场更处于刚刚起步阶段,市场机制发挥作用的外部环境还不完全具备。毫无疑问,在这种教育市场不完善而又缺乏相应制度约束的情况下,难免会有一些办学急功近利,不惜以牺牲教育质量为代价,为个人谋取利益。基此,政府必须从教育公益性的角度出发,通过立法规范各办学主体的行为,对因营利而偏离育人目标、损害教育质量的行为坚决予以制止;同时要求国家加强对教育的监控能力,逐步建立起完善的教育市场,以弥补市场调控的缺陷,纠正市场失灵,促进民办高等教育持续健康发展。

## 3. 政府对民办高教的宏观管理职能具有法定性

《中华人民共和国教育法》和《民办教育促进法》等相关法律都明确规定了政府必须承担对包括民办教育在内的各类教育行使教育管理职能。《中华人民共和国教育法》第十四条明确规定:“国务院教育行政部门主管全国教育工作,统筹规划、协调管理全国的教育事业。县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的教育工作。”《民办教育促进法》第七条、第八条还规定:“国务院教育行政部门负责全国民办教育的统筹规划、综合协调和宏观管理。国务院和社会保障行政部门及其他有关部门在国务院规定的职责范围分别负责有关的民办教育工作。”“县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的民办教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,分别负责有关的民办教育工作。”这都表明政府对民办高等教育行使管理权具有法律的权威性和不可违抗性。

由此不难看出,无论是从理论上,抑或从法律规定来看,政府均应在民办高等教育发展中承担其责任。公共产品理论和外部性理论共同决定了政府也必须改变对民办高等教育的传统认识,通过政府的干预促进积极外部效应的产出,限制消极外部效应的

产出,促进其持续发展;市场失灵理论则提出了市场机制并非万能,需要政府这只看得见的手干预民办高等教育市场,纠正市场缺陷;从现有的法律规定来看,政府对民办高等教育发展具有不可推卸的法定责任。

近年来,我国民办高校的倒闭问题日益严重。办学风险问题日渐成为困扰我国民办高等教育发展中影响最为深刻的问题,它极大地制约着民办高等教育可持续发展,成为我国民办高校办学实践必须直面的重要现实。毫无疑问,政府对风险防范问题必须承担起监管、服务、财政等方面相应的责任,充分发挥好规划者、创设者、监管者、资助者、服务者的作用。

## 三、民办高校办学风险防范中政府责任的实现

按照公共治理理论,政府的管理职能应从传统的划桨型政府转变为掌舵型政府,从全能政府转变为有限而有效的政府。著名经济学家弗里德曼认为,“政府的必要性其是‘竞赛规则’制定者,又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”<sup>[5]</sup>哈耶克也认为,竞争机制使市场价格能引导个人的活动,而政府只需作为“监督员”就行了。他们提倡一种“有限政府”理论,其核心观点是:“市场有可能失败,但政府干预一定失败。”政府功能必须是有限的。因此,在保障民办高等教育发展方面,政府的责任也是有限度的。当前,政府应针对民办高等教育管理中存在的问题,充分发挥其规划者、创设者、资助者、监管者、服务者的作用,当好风险防范管理的主角,着力打造“风险监管机制的共享平台,成为当代社会风险的最后守夜人”。

### 1. 科学规划民办高校发展,合理定位公办高校与民办高校的市场分布,防止市场无序带来的风险

政府规划对于优化高等教育资源配置,引导不同类型的高校正确定位,避免重复办学,规避高等教育发展的大起大落,防止急功近利带来的风险,具有不可替代的作用。在当前的办学实践中,由于政府对民办高校的发展缺乏宏观的、全局的、长远的统筹规划,我国民办高教市场分布日渐混乱,专业结构、地区布局、办学层次等方面均严重失衡,民办高校陷入无序的恶性竞争之中,办学急功近利的倾向十分普遍,办学风险日渐突出。因此,为了防止盲目发展、错误定位引发的办学风险,政府应充分发挥其拥有“信息超前性和完整性”等优势,切实做好高等教育发展规划,制订出民办教育发展的宏观规划与导向,包括对民办教育发展的总体规划,民办教育发展的布局、层次和类别的导向等,充分发挥高等教育规划者的作用。

政府在制订民办高等教育发展规划中,有三方面

值得注意：一是规划要体现公办、民办高教事业的协调发展。当前民办教育与公办教育相比是弱势群体，因此有必要采取扶持政策，促其发展。其二，要适当控制民办高校的数量发展，把好准入关，要真正了解申办者的经济实力、办学理念和办学能力，同时有责任让申办者认识出资办学的“合理回报”和办学风险。其三，要合理有序地定位公办高校与民办高校的市场分布，明确规定普通高等教育、成人高等教育、继续高等教育、职业教育等教育市场经营主体，禁止各类高校越位、跨位、错位经营。对公办高校参与举办民办学校问题，教育行政部门要认真研究，注意把握发展的幅度、发展的速度、审批的标准、政策的公平。二级独立学院对民办高校构成不公平竞争，若发展过快，势必导致民办高校的萎缩。在处理民办高校和公办高校关系时，政府及行政部门应树立现代公共政府理念，切实加强对公办、民办两者政策上的统筹与协调，不能顾此失彼，或厚此薄彼。比如，在具有颁发本科学历资格的高校评审时，对民办高校和以独立学院模式举办的高校应坚持公平和公正原则和同等标准。

## 2. 不断完善民办高教法规政策体系，增强制度的有效性和权威性，化解民办高等教育发展的体制性障碍和风险

“风险的存在是削减经济活动的一个因素”，而“制度的一个重要功能就是减少不确定性和降低风险”。进行制度创新，重新整合资源和各方利益是降低办学风险的根本。国家是最大的制度供给者，“国家在使用强制力时有很大的规模经济。作为垄断者，国家可以比竞争性组织以低得多的费用提供一定的制度性服务。同样凭借强制力，国家在制度变迁中可以降低组织成本和实施成本。”<sup>[6]</sup>因此，从国家制度层面进行制度创新，充分发挥国家在制度创新中的优势，是降低信息成本、平滑办学风险的根本措施。

应该承认，《民办教育促进法》及其“实施条例”的相继颁行，为切实解决民办高等教育发展中的问题提供有力的法律依据，对防范办学风险、推动民办高等教育进一步发展有重要意义。但是，目前我国有关民办高教的法规政策还有许多不完善的地方。一是法规条例的规定模糊、笼统，特别是对民办高校持续发展的一些重大问题诸如民办高校的产权归属、投资回报、国民待遇、财政资助、税收优惠政策等，只具有导向性，缺乏操作性，导致政策无法落到实处<sup>[7]</sup>；二是政策制度化程度不高，稳定性差，随意性强，“致使民办学校发展中的短期行为严重的现象频频发生，一些投资者抽资或变相抽资的问题严重存在”<sup>[8]</sup>。因此，政府应切实履行制度创设者的职能，增加必要的制度

供给，改革和完善不合理的制度，提高制度的有效性和权威性，为民办高校发展营造良好的制度和政策环境，有效化解民办高等教育的体制性障碍和风险。

一是不断检视已有的法律法规，建立健全冲突法律法规规范的解决机制。政府应对已经颁布实施的《民办教育促进法》及其《实施条例》等法律法规的有关条文审慎梳理，对一些与民办高等教育发展宗旨相背离的法源依据重新加以解释，修正与民办高等教育发展现状不相吻合甚或阻碍民办高等教育发展的法律法规和行政规章，并在充分调研的基础上适时择机颁布和实施专门适用于我国民办高等教育发展的“民办高等教育法”，明确民办高等教育发展的战略定位和显性隐性作用，清晰界定民办高等教育发展的管理体系和体制，明确政府和其他社会组织在促进民办高等教育发展中的各自角色分工以及各级政府的职责，刚性标识政府在发展民办高等教育中承担的道义和法律责任。同时，政府还应加强《民办教育促进法》与部门法律法规的协调和清理，解决法律法规之间的内在冲突，实现民办教育的同等法律地位。

二是构建完备的民办高教法规政策体系，明确民办教育的发展预期。当前政府应在民办学校资产旧属与管理、捐资助学、财务管理与监督、督导评估及民办学校的变更、转让、中止等方面制定相应的法律法规，以便与《民办教育促进法》实施相配套，并使之形成完整的民办教育法律政策体系，改变现有法律规定过于原则、操作性差的状况，保障民办教育法律实施过程中的公平、公正。

三是要以民主、科学决策为指针，提高政策制定、调整的科学化、民主化水平。政府应在确保信息安全的前提下，增加政府活动的透明度。积极推行民办教育信息公开制度，保障民办教育利益相关者快捷、便利和平等地获取政府关于民办教育的重大政策和民办教育发展及民办高校状况等相关的权利。建立涉及民办教育重大决策的听证、论证、公示和问责制度，保障决策的公正性和民主性。

## 3. 健全财政资助制度，减轻民办高校资金压力，防范财务风险的发生

作为准公共产品，民办高等教育具有强烈的公益性，能产生巨大的社会效益，而这效益中的一部分是由政府所享用的。根据“谁受益谁付费”的原则，政府理应给民办高校一定的经费资助。这样做，不仅有利于减轻民办高校的财政压力，促进人才培养质量的提高，实现高等教育的公平，更重要的是表明了政府的积极态度，从而有助于带动更广泛的社会支持。如果民办高校没有政府的财政资助而仅仅依靠以学费、银行贷款为单纯的融资渠道，这必将使民办高校丧失其

社会性, 最终将因债务危机而导致办学困难。在这一方面, 日本私立大学的经验教训是值得我们借鉴的。20 世纪 60 年早期, 日本私立学院主要是自筹经费, 当时私立学校日常经费开支中政府资助占 2%, 捐赠占 7%, 学费占 80%左右, 固定资产投资(基建)通常靠贷款解决。60 年代中期, 日本私立高等教育经费开支中的 20%依靠贷款筹集, 固定资产投资的 2/3 来自银行贷款。银行的借款及优惠的利率, 有力地促进了日本私立大学的大发展, 私立大学由 1960 年的 140 所、学生数 40 万人, 发展到 1970 年的 274 所、105 万人。伴随私立大学的大发展, 私立大学间的竞争加剧, 支出也因此相应增加, 成本急剧上升。进入 70 年代早期, 新增贷款不足以抵还债务成本和旧贷款, 许多私立大学甚至连偿还利息都有困难, 寻求大幅度提高学费, 有几所学校因债务危机而被迫解散。为了解决由此而引发的学生骚动的升级, 帮助私立大学摆脱“经济危机”“质量危机”, 从 1970 年开始, 政府直接向私立院校提供大量的经费资助, 并于 1975 年通过颁布实施《私立学校振兴助成法》予以法规化。政府财政资助, 使日本私立大学于 70 年代中后期后发生了两方面的变化: 一方面, 缓解了私立高校的经费危机, 有效地减少办学的债务风险。学杂费在私立高校日常经费支出中所占比重, 由 1973 年的 72.6%降到 1982 年的 67.2%; 贷款所占比重, 由 1969 年的 22.1%降到 70 年代中期的 12%。另一方面, 改变了私立高校与政府的关系, 日本政府以公费资助为交换条件, 控制了私立高校的发展, 加强了对私立高校的监督和管理<sup>[9]</sup>。

借鉴日本政府的做法, 我国政府应抓紧制订关于民办高校援助的条例, 将民办高校的财政资助政策具体化、制度化, 真正履行财政资助者的责任, 以防范我国民办高校因债务过大而引发办学风险, 促使民办高等教育在政府的扶持下健康发展。政府资助, 既可以采用直接的财政拨款资助方式, 也可以是间接资助, 诸如设立民办高等教育发展基金, 为民办高校提供补助金和长期低息贷款; 给予民办高校税收、贷款、土地等优惠政策, 减少民办高校的经费支出; 逐步放开助学贷款对民办高校学生的实际限制, 通过贴息和提供担保等方式, 加大对民办高校学生贷款的支持; 适度放开资本市场, 鼓励民办高校或其企业通过发行教育债券、成立教育投资基金、组建教育发展公司等方式融资; 在条件成熟的地区大力推行教育凭证制度; 等。政府的财政资助, 是民办高等教育可持续发展的重要保障。民办高校如果没有政府的财政资助而仅仅依靠以学费、银行贷款为单纯的融资渠道, 这必将使民办高校丧失其社会性, 最终将因债务危机而导致办学困难。政府不能也不应放弃资助民办高校

的责任。

#### 4. 强化对民办高校宏观调控, 建立风险防范机制, 充分发挥监管者的作用

要防范、规避民办高校办学风险, 离不开政府对民办高校有效的宏观调控。众所周知, 民办高校的运营是以市场为背景的, 但市场在调节民办高等教育的运营过程中会存在市场失灵等现象; 而民办高等教育是公益性事业, 它具有产品的公共性、产品的外部性和服务规模效应等。因此, 为了弥补市场调控的不足, 规避民办高等教育市场风险, 促进民办高等教育良性发展, 政府作为公共利益的代表对民办高校发展进行宏观调控, 是非常有必要的。

在防范办学风险方面, 当前宏观调控应着力抓好以下两方面工作:

(1) 健全管理机构, 强化宏观管理的力度。政府应尽快建立独立的、易于统合的民办高等教育管理机构, 使管理职能专门化, 以改变现在多头管理的局面。这里, 我们可以学习美国、日本、泰国等国的经验。例如, 美国的联邦和州都设立了单独的负责私立教育事务的机构; 在日本, “凡实施私立高等教育的学校, 均归文部大臣管理, 进行管理的职能部门为文部省高等教育局私学部”; 在泰国, “私立高等教育委员会”为私立大学的管理机构, 该“委员会”下设课程发展委员会、教育标准委员会、外部主考委员会及大学设立委员会等, 从各个方面把好私立大学的质量关。

(2) 以风险防范为核心加强制度建设, 强化行政监督。①构建和完善民办高校财务审计监管制度、大额贷款备案与告诫制度、财务预警机制等系列财务监督制度, 强化对民办高校的财务资产监管, 切实防范民办高校因办学资金的转移、挪用或债务过大而引发财务风险。②积极推动民办高校加强现代大学制度建设, 进一步完善民办高校治理结构, 积极推进学校内部民主监督机制的建立, 充分发挥督导专员的作用, 切实防范民办高校因组织体制缺陷而引发的办学风险。③加强对民办高校办学质量的监督与评估, 防范民办高校教育质量风险。政府要引导中介评估机构根据国家的政策和法律, 制定、完善评估内容、评估标准、评估办法和具体的评估程序, 独立、公开、公平地开展对民办高校教育教学的评估, 促进民办高校努力改善办学, 提升办学质量。对中介组织的考核与评估结果, 教育主管部门经复核后应及时向社会公开, 并将其与政府资助或奖励等措施有机结合起来。④强化对民办高校招生行为的监管, 防范民办高校因不规范招生行为而引发的学生风波。教育部门要高度重视民办高校的招生工作, 建立健全民办高校招生宣传备案查核制度, 加强对民办高校招生规范管理工作, 严

格民办高校招生计划与新生学籍、学历注册联动管理；进一步完善招生信息公开制度，定期开展民办教育招生咨询服务活动，定期向社会公布具有招生资格的民办高校名单及其他有关信息，及时向社会公布有关的变动情况；建立民办高校信用制度体系和失信约束惩罚机制，遏制机会主义行为督促民办高校依法诚信办学。⑤建立民办高校预警机制。将民办高校的管理机制、办学水平、专业设置和教学质量等相关信息定期向社会公布，对管理存在严重漏洞的民办高校处以红牌和黄牌警示，对被亮红牌、无力继续生存下去的民办高校实行退出机制。⑥健全民办高校年检制度。在积极扶持民办高校的同时，教育行政部门应坚持每年对民办高校进行严格规范的年检。年检应由教育行政部门与行业协会共同组织实施，每年邀请年检和评估专家共同对民办高校的办学资质、办学主体、管理体制、管理机构、管理人员、办学条件、办学形式、专业设置、招生规模、生源类别、收费项目与标准、师资队伍建设和、校园安全稳定、教育教学质量、资产财务管理、后勤保障、学生学籍管理等进行一次全面的检查。通过年度检查，及时发现问题，有效防范风险，对有问题的学校提出整改要求，依法限制招生，实现有针对性地引导民办高校健康发展。⑦建立教育风险救援制度。具体的做法是：一是由政府出资，设立风险基金，预防民办高等教育的经营风险。以广东为例，广东省政府每年拨款3 000万元，作为民办教育的风险基金，一旦民办学校出现经营危机，可以动用风险基金，维护学生的根本利益；二是效仿银行储备金的做法，每所学校按照学生的数量和学费标准，按相关的规定每年向省教育主管部门预存储备金，当学校出现危机时，可以动用存入省教育主管部门帐户的教育储备金，甚至可以获得低息贷款，以帮助学校度过难关，保证学生和学校的根本利益。

#### 5. 强化政府服务，降低办学成本，平抑经营风险

服务型政府是政府行政改革的重要方向，也是政府在高等教育领域中需要扮演的另一种重要角色。各国政府行政改革的经验表明，以公共服务为核心职能的政府是以社会和公众的需求为导向，以服务的绩效质量为标准，以实现政府与公众的良性互动和共同治理为目标的政府。因此，在市场经济体制下，政府不仅仅是高等教育市场规则的制定者、高等教育秩序的维护者，还应扮演着为高等教育运营服务的角色。况且，政府拥有统治地位，在许多领域具有比较成本优势。政府的特殊性决定了政府某些方面提供的服务是理想的。就民办高等教育而言，政府应着重在信息收集、关系协调以及教育中介组织培育等方面为民办高等教育发展提供相应服务，以减少交易成本。

第一，政府应为民办高校运营提供可靠的信息服务。良好的信息系统和信息服务，是提高市场效率、防范市场失灵的必要条件。与其它社会组织相比，政府收集信息拥有信息成本最低、最准确、最便捷等特点，这决定了政府应该为所有市场参与方提供信息服务。同时，由于政府行政管理的触角延伸到社会的所有角落，具有极强的系统性和组织性，便于收集各种信息资料，是任何机构和组织不可比拟的得天独厚的信息网。所以，政府应利用自身的资源优势，建立全国性的民办高等教育信息公开和服务制度，开放民办高等教育信息市场，实现民办高等教育信息资源的社会共享。政府可将专业人才需求预测信息、学科与专业设置预警信息、国家民办教育政策信息、毕业生的升学与就业信息以及民办高校的招生、就业信息、教育价格学费、教学信息和教师等人力资源信息都纳入统一的民办高等教育信息市场，准确反映民办高等教育的供求状况，引导民办高等教育的供求的合理调整并实现均衡，规避信息不对称而导致市场失灵。

第二，政府应为民办高校的发展提供各种关系协调服务。“政出多门”“多头管理”的现象是民办教育管理中长期存在的问题，这一问题并没有随着《民办教育促进法》及其“实施条例”的实施而解决，有关职能部门之间缺乏沟通与协调，它们往往从各自的利益角度制定政策，致使政策之间相互矛盾或产生交叉，导致许多政策无法落实或落实到位。比如，教育行政部门对民办学校教师等的权益保障做出了明确的承诺，但涉及劳动人事局、社会保障局和财政局等其他行政机关时候，这种承诺却没有办法付诸于实践而流于空话。因此，为提高政府管理效能，防范因政府部门之间扯皮而导致政策的空洞化，有必要建立以教育行政部门设立的专门管理机构为平台，各部门间相互协调的工作机制。江西等省成立的“民办教育工作领导小组”，可谓是我国民办高等管理体制改革创新的一次成功尝试。该领导小组是由教育、人事、物价、税务、财务、工商、公安等部门负责同志组成的，小组由省市主管教育工作的领导任组长；领导小组办公室下设办公室，负责协调各方面的关系，及时研究处理民办高教发展中的重大问题，确保民办高校在征地、税收减免、学校用水、教师待遇、学生待遇等方面享有与公办高校相同的待遇。实践证明，“民办教育工作领导小组”的成立，对于协调各职能部门的相互关系，落实民办高校与公办高校同等的政策待遇，避免因利益集团之间的相互制约而影响民办高等教育健康发展，均具有相当大的现实意义。

第三，积极培育、扶持民办教育的行业协会。健全的教育中介组织，可以起到上传下达的作用，既可

维护政府和学校双方的合法利益,也可防止政府部门滥用职权和学校的违规操作,从而避免“政府失灵”和“市场失灵”给民办高校运营带来的影响。长期以来,政府对民办高校的管理职能和权限过于集中,教育中介组织的生长空间有限。现有为数不多的教育中介组织还很不成熟,其功能还远未得到充分的发挥,迫切需要政府加以支持与培育。首先,政府应加快职能转换,从全能政府转变为有限政府。没有政府职能的转换,就没有教育中介组织生存和发展的土壤。政府应通过建立公益信托制度,把政府管不了和管不好的公共教育事务通过授权、委托方式交由民办教育中介组织承担。当然,这种授权、委托也必须在法律有明确依据的范围内进行,避免政府因此逃避自身责任。其次,加快教育中介组织的法制建设,逐步制定和完善有关教育中介组织的法律法规体系,并设置适应教育中介组织健康发展的监督机构和执法机构,使教育中介组织的活动真正做到有法可依和有法必依。第三,制定教育中介组织发展的整体规划。政府要做好教育中介组织发展的战略规划和部署,根据社会经济和高等教育发展的实际需要,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。健全的中介教育组织可减少政府与民办高校、民办高校与社会之间的沟通障碍,减少因信息不畅而引发的风险。

总之,在防范民办高校办学风险问题中,政府应切实做好服务监管工作,要注重通过实施科学规划、完善法规政策、强化宏观管理、建立财政资助、提供服务等方式,引导民办高校健康有序发展,为民办高校提高市场运作能力和抗风险能力创造良好的制度环境和社会环境。

#### 参考文献:

- [1] 郝瑜,王冠.论陕西民办高等教育的缘起与发展[J].高等教育研究,2004,(1):74-79.
- [2] 周国平,谢作栩.我国民办高校倒闭问题之思考[J].高等教育研究,2006,(5):46-53.
- [3] 布劳格.教育经济学导论[M].北京:春秋出版社,1989:110.
- [4] 保罗·A·萨缪尔森,威廉·D·诺德豪斯.经济学[M].北京:首都经济贸易大学出版社,1997:20.
- [5] 米尔顿·弗里德曼.资本主义与自由[M].北京:商务印书馆,1986:4.
- [6] 卢现祥.西方新制度经济学[M].北京:中国发展出版社,2003:110.
- [7] 张剑波.对我国民办高等教育公共治理制度环境的思考[J].湖南城市学院学报,2006,(6):82-86.
- [8] 徐冬青.从依附性发展走向均衡发展[J].民办教育研究,2004,(4):43-46.
- [9] 柯佑祥.适度盈利与民办高等教育的发展[M].南京:南京师范大学出版社,2003:165.

## On the Responsibility of Government in Preventing the Risk of Running the Private Universities

LI Zhao

(Hunan College of International Economics, Changsha 410205, China)

**Abstract:** Hidden risks exist behind the the rapid development of private colleges and universities. Construction of the risk prevention system of private colleges & universities has become a realistic need to promote the sustainable and sound development of private higher education. Whether seen from the theory or from the existing laws, the government should not shirk its responsibility. Implementing scientific planning, defining regulations and policies, improving financial support, strengthening the operation supervision, and providing operation services, constitute the core and the most pressing issue of the responsibility.

**Key Words:** private universities; school-running risks; the government; responsibility

[编辑:汪晓]