

中國大陸的私立高等學校 法制沿革

The Legal System of Private Higher Education in Mainland China

吳天健 (Wu, Tien-Chien)

國立政治大學法律研究所碩士生

摘 要

新式高等學校（大學）體制於清朝末年引進中國，由外國教會或由中國人自辦的私立高等教育機構開始立足於中國的教育體制之中。中華民國成立後逐漸將各級私立學校法制化。中共建立政權後，於1952年進行「院系調整」，私立大學退出教育體制，但改革開放後，重建民辦（私立）高等教育體制重，隨著民辦高校日益發展，法制化也成為迫切需要。

關鍵詞：私立學校、民辦高校、高等教育、中國法制

壹、前 言

兩岸近年來經貿互動頻繁，但是教育交流相對較少，主因就在於我國尚未承認大陸學歷。關於承認大陸學歷目前在國內意見仍然分歧，日前有私立大學董事長提出主張，兩岸要相互承認學歷，可以先從私立大學或私立技職學校開始，就不會產生因為開放公立大學招收大陸學生，影響到納稅人權益的問題，因為公立大學經費主要來自於官方稅收補助，不像私立學校較多地仰賴私人捐助。¹且在

¹ 郭政蘭，「兩岸學歷承認，從2+2做起」（2009年1月5日），2009年3月1日下載，《中央社》，http://www.cnacomt.w/ReadNews/GlobalView_Read.aspx?magNo=5&magNum=10&pageNo=1。

兩岸大學之建立姊妹校，推動學分互相承認，最後推進到相互承認學歷。

中國大陸正積極推動私立（民辦）高等教育²發展，目前其民辦高等學校都是多層次、多類別的辦學格局，包括學歷教育與非學歷教育的證照、技能培訓，都被列入高等教育的行列，而不像臺灣有嚴格的規範（如補習教育法），本文係從法制發展的角度來探討從清末西式大學引進以至二十一世紀民辦教育的方興未艾，百年來中國大陸私立高等學校的種種變化。

貳、近代私立大學的建立 — 清末政府的私立大學政策

中國近代意義上的私立大學發軔於清朝末年，最初創立私立大學的是外國教會。自1840年鴉片戰爭後，西方列強逼迫清政府簽訂不平等條約，取得在中國傳教和辦學堂的權利。在教會書院、教會中學的基礎上形成教會大學的雛形，如上海聖約翰書院，後來發展成聖約翰大學。南京匯文書院與宏育書院合併成立金陵大學。此外還有東吳大學，華西協和大學，震旦大學等。³從數量上講，教會大學發展到8所，遠遠超過清末公辦大學，⁴清末教會大學的發展是清政府對外國人來華辦學的鼓勵政策分不開。1906年學部頒布《咨各省督為外人設學無庸立案文》中規定「除已設各學堂暫聽設立，無庸立案外，後如有外國人呈請在內地開設學堂者，亦均無庸立案。」⁵可見清末政府對教會大學的態度是不干涉也不敢干涉，等於完全放棄對外國人所設學校加以規範，形同放棄教育主權。

在清末的學校教育制度中，政府允許設立私學，但不納入學制體系中。在政府制度的學校章程中幾乎只涉及官立的學堂。涉及私立學堂的僅見於張百熙，榮慶，張之洞著的《學務綱要》，其中規定「此後京外官紳興辦各種學堂，無論官設公設私設，俱應按照規定各項學堂章程課目切實奉行，不得私改課程，自為風氣」，「其私設學堂，概不准講習政治法律專科，以防空談妄談

² 在國際上，無論資金或辦學主體有所不同，都採用「私立」一詞，而私立、私有、私營名詞在中共而言仍為敏感之稱謂，因此官方沿用過去建國以前在陝甘寧邊區以群眾力量建立的「民辦教育」。邱潤銀，21世紀的大陸民辦（私立）高等教育（師大書苑有限公司出版，2001年2月），頁16。

³ 周志宏，私人興學自由與私立學校法制之研究，輔仁大學法律學系博士論文（1999年6月），頁66。

⁴ 清末公辦大學有京師大學堂、北洋大學堂和山西大學堂。「政府興辦的大學」，2009年3月1日下載，《中國文化研究院網》，<http://www.chiculture.net/1106/html/c01/1106c12html>。

⁵ 邱潤銀，21世紀的大陸民辦（私立）高等教育，頁67。

之流弊，應由學務大臣咨行各省切實考察禁止」，「私學堂禁習兵操，凡民間私設學堂，非經稟准，不得教授兵式體操。其准習兵操者，亦止准用木槍，不得用真槍以示限制，應由學務大臣咨行各省曉諭民間一律遵照。」1911年，准許私人設立法政專門學堂，浙江寧波法政學堂、集湖法政學堂、四川岷江法政學堂等專科學校相繼建立。⁶

綜上所述，清末政府對私立大學的態度可以歸納為兩點：一、對教會大學採取不加限制任其發展的政策。二、對中國人辦的私立大學採取有所限制發展的政策。

參、民國建立以後的私立大學法制

一、成文法的建立－民國初年的私立大學

民國建立後臨時政府組成，蔡元培擔任第一任教育總長，這一時期高等教育發生變化，頒布大量政策法令，其中不少是涉及或專門針對私立大學。

1912年10月，教育部公布《大學令》，第21條規定「私人或私法人亦得設立大學，除本令第6條，第11條，第17條第4款，第19條第3款，第4款外均適用之。」所限制的條款主要是有關大學院事項。所以《大學令》除規定私立大學不得設大學院（研究生院），其餘與公立大學一視同仁。

1913年1月16日，教育部公布《私立大學規程》共14條，詳細規定創設私立大學政策，這是近代中國私立大學的第一個成文法。⁷1913年1月23日教育部發布《私立大學立案辦法布告》。主要是強調實施《大學令》，《大學規程》和《私立大學規程》，對私立大學限期報部審查，並由部派員視察，成績良好才予立案。

1913年12月，教育部發布《取締私立大學之布告》：「原以私立大學得輔助國立大學教育高等人才，以為國家社會之棟幹，故特寬以期限，俾得遵照部章逐漸改變，以副國家興學之至意，乃至布告頒行以來，京外名私立大學未另行報部者仍復不少，其中即有一二報部之學校，報閱其表冊，或僅設預科或別科，或僅設專門部，種種敷衍不可勝言。似此純驚虛聲，徒淆觀聽，貽誤青

⁶ 趙文華，「近代政府的私立大學政策演變及啟示」（2001年8月27日），2009年3月1日下載，《華東師範大學高教研究中心》，<http://www.educn/20010827/209016shtml>。

⁷ 趙文華，「近代政府的私立大學政策演變及啟示」，2001年8月27日。

年，良匪淺鮮。」「嗣後各私立大學，無論報部與否，及開辦之久暫，凡一經本部派員視察，即行分別優劣以定立案之准駁，決不稍事姑息。」⁸布告中所列問題，在當時私立大學中確實存在，但北洋政府取締私立大學的真正原因是部分大學有新同盟會組織活動，所以《取締布告》主要涉及江蘇，浙江，安徽三省的18所私立法政大學和專門學校，對其他私立大學影響很小，特別是對教會大學更是毫無制約作用。⁹

基於反宗教的思潮下，中國在1920年代爆發大規模的反基督教運動，進而展開「收回教育權運動」，順應此一強烈的訴求，北京政府於1925年訂定《外人捐資設立學校請求認可辦法》，主要內容：(一)外人捐資設立各種學校，以教育部頒布各學校法令規程辦理者，得依教育部所頒關於請求認可的各項規則向教育行政官廳請求認可。(二)校名應冠以「私立」。(三)校長需為中國人，如校長原為外國人必須以中國人為副校長。(四)中國人應占學校董事會董事名額之過半數。(五)學校不得以傳布宗教為宗旨。(六)學校課程需按部定標準，不得以宗教科目列入必修課程。自此以後教會大學逐步走向改組，但當時依手續辦理認可者為數仍有限，1925年私立大學立案者不過13所，未經批准即設校招生仍然普遍。¹⁰

二、國民政府時期的私立大學法制

(一)私立學校法制漸趨完備

1927年4月18日，國民政府在南京建立，「訓政時期」開始。1928年公布《訓政綱領》，規定由國民黨對人民實行「訓政」，一切國家大計都由國民黨中央政治會議決定，交國民政府執行。頒布一系列學校規程，法令，章程，標準，強化其管理，其中有關私立大學的政策法規有：

1. 1927年12月公布《私立大學及專門學校立案條例》共8條，政府允許設立私立大學及專門學校，但必須具備相應條件，才有資格呈請政府立案。1928年2月大學院¹¹公布《私立學校條例》，對私立學校的涵意，與教育行政機關的關係

⁸ 潘懋元，中國近代教育史資料彙編（上海教育出版社，2006年5月再版），頁379。

⁹ 如教育部在1914年5月發布《准予北京各私立大學正式立案布告》，派員視察之範圍僅及於民國大學、中華大學、明德大學、中國公學而未提及教會學校。潘懋元，中國近代教育史資料彙編，頁462。

¹⁰ 全國人大教科文衛委員會教育室，民辦教育研究與立法探索（廣東高等教育出版社，2001年），頁13。

¹¹ 此處之「大學院」乃中央政府教育主管機關而非「研究生院」，1927年6月國民黨中央政治會議通過蔡元培提案，組織中華民國大學院為全國最高學術、教育行政機關。1928年10月，國民政府令改大學院為教育部。「教育大事年表」，2009年3月1日下載，《中華民國教育部部史網站》，<http://historymoegovtw/milestone.asp?YearStart=11&YearEnd=20&page=3>。

以及課程等作規定。同時公布《私立學校校董會條例》規定外國人充任董事不得半數，其董事會主席和董事長由中國人擔任。1929年7月公布《大學組織法》，這是我國近代教育史上第一次正式的高等教育立法。其中明定允許私人或私法人辦私立大學，並由教育部來確定私立大學或獨立學院董事會的組織和職權，私立大學在歷史上第一次有了法律保障。

2. 1929年8月29日，國府教育部公布《私立學校規程》5章38條，使完整的私立學校法制成形。《私立學校規程》中對於不同層級的私立學校分別定其監督指導之主管行政機關，私立小學與同等學校以縣市教育行政機關為其主管機關；私立中等學校，以省市教育行政機關為其主管機關；私立大學、獨立學院及專科學校則以教育部為主管機關。私立學校應於董事會組成後，呈經教育行政機關核准，始能開辦，並在開辦1年後呈請立案。私立學校立案後受教育行政機關之監督及指導，其組織課程及其它一切事項，均須遵照現行教育法令辦理。不得以宗教課為必須課目。私立學校如為外國人所設，校長、院長須以中國人任之。另外規定現任主管教育行政機關人員不得兼任董事，外國人充任董事的名額，至多不得超過三分之一，並不得擔任董事長。

(二) 教會大學的中國化

建構完整的私校法制後，教育部便採取手段要求教會學校中國化並貫徹教育與宗教分離原則，1929年9月，教育部令「各省市嚴厲制止外國人及教會所立學校做宗教宣傳」，有違規定者將令飭停辦或封閉。1930年2月公布《處置已停辦或封閉之私立學校辦法》，計4條，第4條規定「凡經令飭停辦或封閉之學校，當時在校之學生，應由各該學校負責結束人將學生名冊及相片呈送各該所在地方教育行政機關，聽候舉行甄別，按其成績，發給修業證明書。」若教會學校不依規定條件立案而遭停辦，該校學生雖經過甄別測驗，但僅有修業證明而無畢業證書。¹²加上教育部於1931年8月發布訓令，私立學校立案之最後期限為1932年6月，否則將勒令停止招生或勒令停辦。因此至1933年6月為止，除上海聖約翰大學，¹³所有教會大學都已在政府立案，結束外國人在中國的「教育治外法權」，1933年後，教會學校就不再是主要關切的教育課題。

¹² 吳家瑩，中國教育政策發展史（五南出版社，1990年3月），頁274。

¹³ 該校於1947年向國民政府立案。

(三) 鼓勵與管制的並行－國民政府時期私校法制的檢討

其後教育部對私立學校雖繼續進行整頓，但已不再主要針對教會學校，1933年修正的《私立學校規程》第1條，便將「及教會設立」文字刪除。1934年國民政府開始設專款補助私立專門以上學校，本年中國人自辦之私立與教會高等學校各有15所得政府補助。¹⁴

從國民政府頒布的一系列有關私立高等學校的政策法規中可以看出政府對私立大學的幾點明顯的態度：1控制和監督立場堅定，甚至發布訓令訂定私立學校立案期限，逾期者將勒令停招或勒令關閉。2政府對私立大學十分重視，建構專門的私立大學法制。3政府鼓勵私立大學發展的態度鮮明，如對辦得好的學校給予資助。4重視教育主權，強調私立學校立案手續，並規定私立學校如係外國人所設，院長、校長須以中國人任之。

國民政府時期對於私立教育的規定比較全面且有系統，不過有些法律的規定仍然不明確也帶來一些問題，如《私立學校規程》規定私立學校乃「先開辦後立案」，雖然此與當時未立案私立學校太多的現實情況無法分開，但這種先招生後立案的後果則可能使學生的利益受到損害。此外關於私立學校的立案條件法律雖設有規定，但實際執行則並不嚴格，《規程》中關於私立大學立案，必須是「資產或資金之租息連同其他確定收入（學費收入除外）足以維持其每年經常費者」，其實大部分私立大學並不具備此條件，據1931年統計，復旦大學學費收入占總收入83%，而學費收入占總收入超過6成以上的私立大學共有10所。¹⁵因此國民政府所制訂法令真正得到貫徹者仍然有限。

肆、中共建政初期之私立高等學校法制

一、從保護維持到逐步改造

(一) 局勢安定前的維持現狀

1949年10月，中共建政後，國民政府勢力趨向式微，教育部與中央政府的遷移使得各級學校逐漸失去經費來源和主管部門。而早在1948年6月，中共中央宣傳部發出指示，要求對各地教育機構「採取嚴格的保護政策」。年底，毛澤

¹⁴ 全國人大教科文衛委員會教育室，民辦教育研究與立法探索，頁14。

¹⁵ 全國人大教科文衛委員會教育室，民辦教育研究與立法探索，頁30。

東電令平津前線指揮部「注意保護清華、燕京等校及名勝古蹟」。1949年4月，毛澤東和朱德簽署《中國人民解放軍布告》，重申「保護一切公私學校、醫院、文化教育機關、體育場所，和其他一切公益事業。」¹⁶一般認為共產黨不容許私有財產，因此私立大學自然不見容於共產主義社會，但中共於1949年建政後，並未立刻對當時的私立大學下逐客令，係採取「保護維持、逐步改造、加強領導」方針。

「保護維持」是指除辦得太壞和實在辦不下去的私立學校予以停辦或合併，一般私立學校都應維持下去，如有困難，一方面學校要自力更生，另一方面國家在財政許可的情況下盡可能提供照顧。

「逐步改造」是根據共黨的政策，積極、有計畫和有步驟改革私立學校的教育內容和教學方法，並不斷加強共黨領導，使私立學校為新民主主義教育事業服務。

「加強領導」是對辦學成績優良或當前建設需要的私立學校予以扶助，如因經費困難不能維持和不能發展，要指定專款及時補助，逐步把它們納入國家建設的軌道，發揮更大的效能。1950年8月，中共教育部頒布《私立高等學校管理暫行辦法》。明定「私立高等學校經大行政區教育部或文教部審查，其辦理成績優良而經費確屬困難者，得報請中央人民政府教育部批准酌予補助。」此時的私立高等學校仍然屬於教育事業的一個組成部分。¹⁷

(二) 教會大學的接收與私立大學的銷聲匿跡

較特別的乃外國人興辦之教會學校，中共認為舊中國的教會學校，一切行政事務均由外國人把持。因此一些帝國主義分子利用宗教的身分從事破壞活動，威脅著新生政權。輔仁大學（下簡稱輔大）的接管事件即為明證，中共在北京建立政權後，輔大校長陳垣與聖言會代表校務長芮歌尼（Rev Harold Regney SVD）意見不合，芮氏認為輔大乃「私立天主教大學」，校內不能容許有反對教義的課程或教材，反對校內開設馬列主義課程，也反對臨時校政會議排除教會代表。1950年7月，芮氏與陳垣討論年度教會撥款問題，芮氏堅持教會必須保有人事的最後否決權，否則教會將不再負擔津貼經費。中共教育部對於

¹⁶ 王同起，「記新中國50年來教育事業的發展」，2009年3月1日下載，《跨世紀：建國五十周年暨五四運動八十周年紀念專號》，<http://teacher1wlcduhk/libr/4914htm#1>。

¹⁷ 柴松霞，「建國初期北京私立學校改造紀實」，2009年3月2日下載，《文史月刊》，http://www.jinyueyuan.com/magazine/1671-0746/2007/05/1402815_2.htm。

教會干涉學校行政與人事則大為不滿，芮歌尼與教育部長馬敘倫會面爭取教會在學校的人事行政權未果後，聖言會中止資助輔大，教育部提請政務院接管輔大。1950年10月12日，教育部正式接辦，成立接辦小組接辦輔大。¹⁸

隨後韓戰爆發，中國大陸對美國仇視程度與日俱增，中共利用此種仇美情勢開展「反帝愛國鬥爭工作」，針對美國凍結中國在美財產之舉，政務院決定接收國家教育主權，把接受美國津貼的學校轉變為由中國人民辦理的學校。1950年12月，政務院發布《關於處理接受美國津貼的文化教育機關及宗教團體的方針決定》，提出把接受美國津貼的文化教育救濟機關和宗教團體實行完全自辦。1951年1月，教育部頒布《關於處理接受美國津貼的教會學校及其他教育機關的指示》，開始著手接辦大批教會學校。至年底，全國20所接受外國津貼之高等學校，已有11所完成接收，餘則維持私立但由政府補助。¹⁹

1952年5月，中共採取蘇聯教育制度路線，針對高等學校進行院系調整，教育部訂定《關於全國高等學校1952年的調整設置方案》，把私立大學與原來的公立大學融合，組成新的大學，如輔大的科系大部分併入北京師範大學，其他科系則被入北京大學和北京政法學院，校址歸入北京師範大學。燕京大學文學院、理學院併入北京大學，政治、經濟、社會學系併入北京政法學院，教育系併入北京師範大學，校址歸入北京大學。全國範圍的院系調整結束後，所有私立大學都被合併到公立大學，私立大學在中國大陸的發展在這波院系調整政策下宣告結束。²⁰

二、文化大革命—高等教育的全面停擺

1966年4月6日—14日，高等學校招生工作座談會召開，提出要採用新辦法，高等學校取消考試，採取推薦與選拔結合。

1966年6月13日，中共中央、國務院發出《關於學生文化大革命的通知》，「鑒於目前大專學校和高中的文化大革命正在興起，要把這一運動搞深搞透，沒有一定的時間是不行的。而且，高等學校招生考試辦法基本上沒有跳出資產階級考試制度的框框，因此，必須徹底改革。」7月24日，中共中央、國務院

¹⁸ 邢福增，「連根拔起-建國後基督教在華教育事業的終結」，《香港中文大學崇基學院神學院》，<http://cscrc.org/doc/c%2043%20passagepdf>。

¹⁹ 邢福增，「連根拔起-建國後基督教在華教育事業的終結」。

²⁰ 柴松霞，「建國初期北京私立學校改造紀實」，《文史月刊》，<http://www.chiculture.net/1106/html/c01/1106c12html>。

發出《關於改革高等學校招生工作的通知》，提出新辦法。「從本年起，高等學校招生工作下放到省、市、自治區辦理。高等學校取消考試，採取推薦與選拔相結合的辦法。」²¹從此，「自願報名，群眾推薦，領導批准，學校復審」的十六字方針就成大學錄取方法。但因文革興起，各地方政府職能陷於癱瘓，地方招生並未能按時開展，在1966—1971年間，大部分地區高校未能招生，空白至少3年。1971年，大部分高等學校才陸續恢復推薦與選拔相結合的招生，這也是「工農兵學員」登上歷史舞臺的日子。²²

伍、改革開放與私立高等學校的復甦

一、考試制度的恢復與教育法制化

1977年5月24日，主管科技、教育的國務院副總理鄧小平發表《尊重知識，尊重人才》講話，8月13日，中共教育部根據鄧小平的指示，召開第二次全國高等學校招生工作會議，在10月12日國務院批轉《關於1977年高等學校招生工作的意見》。文件規定：廢除推薦制度，恢復文化考試，實行德、智、體全面考核，擇優錄取，考生必須高中畢業或具有同等學歷，恢復從應屆畢業生中招生，正式恢復統一考試制度。²³

1979年初，中共教育部和國務院科技幹部局聯合成立學位小組，根據中央關於建立學位制度的指示研究完善學位制問題。年底，提出《中華人民共和國學位條例（草案）》，經全國人民代表大會常務委員會（下簡稱全國人大常委會）批准實行。規定學位分學士、碩士、博士三級，按不同門類分別授予，1980年2月25日第五屆全國人大常委會第十三次會議通過，學位制度全面恢復，這是中共第一部教育法規，從此展開教育立法的步伐。1995年3月18日第八屆全國人民代表大會（下簡稱全國人大）第三次會議通過《中華人民共和國教育

²¹ 「黨史上的今天」，2009年3月3日下載，《中國共產黨新聞》，<http://cpcpeople.com.cn/BIG5/64162/64165/82273/82286/5759211.html>。

²² 「新中國高考大事紀」，2009年3月3日下載，《中國教育和科研計算機網》，<http://www.edu.cn/20010101/2381.shtml>。在「不讓一個階級兄弟掉隊」指導思想下，所有教學都得照顧班上最差的同學，而推薦學員的最低文化要求僅僅是初小文化，也就是剛剛達到脫盲水平，許多大學為此不得不「大學變小學」。

²³ 當年12月共有570萬考生走進考場，如加上1978年夏季的考生，共有1,160萬人。恐怕是迄今為止，世界考試史上人數最多、規模最大的一次考試。「恢復高考，鄧小平1977年復出後第一個決策」，2009年3月3日下載，《人民網》，<http://dangshipeople.com.cn/BIG5/85038/8845709.html>。

法》，這是教育的基本法，使中共教育立法的基本構架形成，自此教育立法步入有序穩健狀態。

二、民辦高校的重建及《社會力量辦學條例》的發布

文革結束後，改革開放政策造成經濟的持續發展，社會與經濟形勢轉為有利於私立學校的發展，政府在行政上也開始倡導社會力量投入興學。最顯著的是在1982年，第五屆全國人大第五次會議通過《憲法》，第19條規定「國家鼓勵集體經濟組織、國家企業事業組織和其他社會力量依照法律規定舉辦各種教育事業。」「社會力量辦學」一詞正式成為官方正式用語，社會力量辦學也列為國家辦學之外的一部分。²⁴

1978年10月，湖南省長沙市中山業餘大學以培訓的形式創辦，1982年3月，具有成人補習教育性質的中華社會大學經由北京市成人教育局批准成立，這兩間學校乃是1952年後中國大陸最早出現的非公立大學。²⁵

1987年中共國家教委發布《關於社會力量辦學的若干暫行規定》，使中國大陸民辦教育首度向有法可依的法制軌道靠攏。1997年，這個行政命令提升為由國務院發布，計8章60條，訂名《社會力量辦學條例》，作為統籌管理私立學校的依據，也確定在社會主義體制下，重新恢復鼓勵私人興學的政策。這個條例將「社會力量辦學」定義為「企業事業組織、社會團體及其他社會組織和公民個人利用非國家財政性經費的教育活動。」過去民辦學校大多仰賴企業組織、社會組織、社會團體等所謂「群眾集體」的力量，現在開始加上「公民個人」的力量，從此公民個人可以在社會主義體制下，參與辦學的行列。

惟在實際運作上，由於相關配套不全，仍存有不少灰色地帶，因而難以承擔健全管理民辦高校的任務，如《社會力量辦學條例》第5條規定「國家嚴格控制社會力量舉辦高等教育機構」，但在1998年通過的《高等教育法》第6條則規定「國家鼓勵企業事業組織、社會團體及其他社會組織和公民等社會力量依法舉辦高等學校，參與和支持高等教育事業的改革與發展」，在位階上，《高等教育法》乃由全國人大通過之中央法律，但《社會力量辦學條例》則為國務院

²⁴ 「社會力量辦學」原先是一種社會集資辦學的概念，在80年代中期後，隨著獨立法人的「民辦學校」興起，所謂「社會力量辦學」就成為非公立民辦學校的同義詞。劉勝驥主持，國科會專題研究計劃：大陸民辦高等教育發展之研究——兼論臺灣相關議題（2003年），頁20。

²⁵ 在80年代，中國大陸尚有國營事業組織等所謂的社會團體為辦學主體，因此並未直接將這些學校定義為「私立學校」。「民辦高校」是種通俗說法，確切說法應為「社會力量舉辦的普通高等教育」。

發布關於民辦教育之專項法規，從「國家嚴格控制」到「國家鼓勵」，顯示變化無常的矛盾。²⁶

三、民辦高校的外部管理體制

民辦教育的審批機構，主要為各級教育行政部門，與公辦教育一樣按學校的等級不同，分級審批。國家教委（1998年3月改制為教育部）審批頒發學歷證書的民辦高等學校，省級教委（教育廳）審批不頒發學歷證書的民辦高等學校，部分則由省級部門授權給地、市教委（教育局）審批。²⁷

而在民辦高校的管理上，由於中國大陸地方廣大，各地情況不同，因此在管理上有三個特點：²⁸

- （一）管理對象廣泛，非政府辦學的任何教育活動，無論學歷或非學歷教育皆包括在內。
- （二）管理關係複雜，民辦高校的行政管理除教育行政部門，常牽涉到勞動部門等其他單位，因此形成多重管理關係。
- （三）管理基礎薄弱，由於長期社會主義計畫經濟與公有制的意識形態，行政部門常對民辦教育帶有輕視心態。

四、從嚴格控制到積極鼓勵－《民辦教育促進法》的制訂

1998年第九屆全國人大將民辦教育的立法工作列入立法規劃中。1999年全國人大教科文衛委員會會同中共中央相關部門，組成民辦教育立法領導小組，開始《民辦教育促進法》起草工作。經過近4年的評估與研究，2002年12月28日，第九屆全國人大常委會第三十一次會議通過，自2003年9月1日施行。為貫徹實施《民辦教育促進法》，中共中央教育相關部門於2002年下半年開始《民辦教育促進法實施條例（草案）》起草工作，在各界意見基礎上，形成《民辦教育促進法實施條例（送審稿）》，2004年2月25日經國務院審議通過，3月5日總理溫家寶簽署發布。²⁹

新訂定的這部《民辦教育促進法》是以原來屬於行政規則層次的《社會力量辦學條例》為基礎，加上最近幾年各方面的實施經驗，做了許多突破性的修正：

²⁶ 邱潤銀，21世紀的大陸民辦（私立）高等教育，頁98。

²⁷ 全國人大教科文衛委員會教育室，民辦教育研究與立法探索，頁51。

²⁸ 邱潤銀，21世紀的大陸民辦（私立）高等教育，頁154。

²⁹ 蔡秀敏，中國大陸改革開放後民辦高等教育之發展：以北京市為例，暨南國際大學比較教育學系碩士論文（2004年6月），頁54。

(一) 積極鼓勵民辦教育，取消辦學範圍的限制

在態度上，《民辦教育促進法》指出，民辦教育「是社會主義教育事業的組成部分」，「國家對民辦教育實行積極鼓勵、大力支持、正確引導、依法管理的方針。」1980年代初，民辦教育剛剛復興時所面臨阻力相當大，以至於《社會力量辦學條例》中仍然有諸如「嚴格限制民辦高等教育發展」等條款，民辦學校長期處於夾縫中求生存、謀發展的狀態。本法將民辦教育定義為「社會主義教育事業的組成部分」，等於以法律的形給民辦教育正了名分，從「嚴格限制」到「積極鼓勵、大力支持」，則順應市場經濟條件下教育發展的時代潮流，有利於吸收民間資金和社會力量辦學，彌補政府教育經費投入不足，改善教育資源相對短缺的現狀。³⁰

在範圍上，原來的《社會力量辦學條例》規定民辦學校以職業教育、成人教育、高級中等教育和學前教育為重點，高等教育採取嚴格控制原則，而且不得設立分支機構及舉辦宗教學校。新法則取消這方面的限制，私立學校舉辦者在辦學規模、辦學層次、辦學形式上沒有原則上的限制，在學校經營上也有分立、合併的規定。

(二) 制度鬆綁，允許適度營利

《教育法》第25條規定「不得以營利為目的舉辦學校」，原來的《社會力量辦學條例》雖也如此規定，但並未要求舉辦學校者設立財團法人，捐資辦學。大多數民辦學校創辦者的資金與學校資金並無區隔，故舉辦者都冀望投資增值，並要求學校給投資者以經濟回報，造成一個普遍進行營利的現實問題，立法者無法不加以重視。所以新法將「不以營利為目的」的規定刪除，僅宣示民辦教育屬於公益性事業。其立論依據是「不以營利為目的，不等於不允許營利」，認為辦學過程中可以有適度的營利行為，才符合市場經濟的法則。參看新法中其他有關財產管理的規定，可以發現《民辦教育促進法》已經不再將私立學校侷限在非營利性質，而是改以公益性質視之。³¹

(三) 規定學校必須成立決策組織

原《社會力量辦學條例》沒有強制要求學校要設立類似我國學校董事會的

³⁰ 中國大陸每年高等考試的落榜生約200萬，與失學失業相比，民辦大學的存在為落榜生建立一條出路，邱潤銀，21世紀的大陸民辦（私立）高等教育，頁65。

³¹ 施明發，「大陸現行私立學校法的特色」（2003年12月29日），2009年3月3日下載，《銘傳週刊》，<http://www.mcu.edu.tw/admin/rdoffice/mcuweekly/567/speek.htm>。

決策機構，舉辦學校者可設亦可不設。新法律要求一律要設立董事會或類似名稱的決策機構。其中董事會規定要有董事人數5人以上，三分之一董事需有5年以上教育、教學經驗。³²

(四) 出資人取得回報的問題

《民辦教育促進法》第51條規定：「民辦學校在扣除辦學成本、預留發展基金以及按照國家有關規定提取其他必需的費用後，出資人可以從辦學結餘中取得合理回報。取得合理回報的具體辦法由國務院規定。」對於出資人取得報酬已經做出規定，但《民辦教育促進法實施條例》草案曾為此數易其稿，最初起草者欲以出資額為基數，按「商業銀行當年長期貸款利息的200%給予回報」，但因各地的經濟發展水平和投資人狀況有極大差異，統一劃定比例顯然不合理，最終採取變通方法，明定投資人在取得回報之前民辦學校資金的使用順序，首先必須留足發展資金，將具體回報比例的制訂者改為「理事會、董事會或其他決策機構」，不做具體數額限定，但前提是「向社會公布與其辦學水平和教育品質有關的材料和財務狀況。」³³

(五) 建立民辦學校與公辦學校的平等地位

《民辦教育促進法》明定「民辦學校與公辦學校具有同等的法律地位」，「民辦學校的教師、受教育者與公辦學校的教師、受教育者具有同等的法律地位」。以往民辦學校被人稱戲為教育的「私生子」，在與公辦學校的競爭中，一直處於不平等地位。民辦學校的校長沒有獲得應有的社會地位，教師覺得低人一等，學生也沒有享受到公辦學校學生所享受的待遇。本法的頒布實施，意味民辦學校從此可以和公辦學校平起平坐，民辦學校的師生不再會因為受到歧視而抬不起頭來，各種權益也將會得到法律的有效保障。³⁴

陸、民辦高校面臨的新挑戰

一、弊端叢生，學生群體事件頻傳

³² 施明發，「大陸現行私立學校法的特色」（2003年12月29日）。

³³ 蔡秀敏，中國大陸改革開放後民辦高等教育之發展：以北京市為例，頁60。

³⁴ 由於中國大陸的民辦高校性質較複雜，現在所謂的「平等」仍僅及於「經國家教育行政部門批准實施學歷教育的民辦高校學生」。以鐵道部所公布之《學生往返票辦理辦法》，僅有上述民辦高校學生可購買半價學生火車票。

《民辦教育促進法》及實施條例公布施行後，民辦高等學校發展迅速，已經成為中國大陸高等教育事業的重要一部分，但一些地方政府對民辦高校疏於管理，導致「重審批、輕管理」現象，且社會對民辦高校進行監督的管道不完善，尚未形成政府依法管理、民辦高校依法辦學、行業自律和社會監督相結合的民辦高校管理格局。仍有許多民辦高校的內部管理體制不健全，董事會、理事會，董事長、理事長、校長的職責不夠明確，「家族式管理」、「出資人一人說了算」等情況普遍。一些民辦高校招生行為未加規範，如招生宣傳時，模糊校名、畢業證書類別、所提供教育的性質，或者是借用其他學校的校園進行虛假宣傳，誇大辦學實力，誤導考生，以及利用中介機構違規招生，濫發錄取通知書。因此在《民辦教育促進法》施行後，中國大陸接連爆發因民辦高校辦學不當導致的大規模衝突事件：

(一) 河南昇達經貿管理學院學生群體事件

昇達經貿管理學院是臺北廣興文教基金會與鄭州大學合作興辦的一所全日制民辦高校，招收學生的要求較鄭州大學低，一些未能入讀鄭州大學的學生遂希望入讀這所高校，並拿到一張只寫著「鄭州大學」的畢業證書，而據一些學生聲稱，昇達曾答應上述要求。但當學生發現年繳人民幣1萬元的高額學費，卻仍無法獲得「鄭州大學」字樣畢業證書時，爆發騷動；2006年6月15日深夜學生投擲雜物、破壞校園設施，這次事件被媒體形容為自1989年以來最嚴重的大學生示威。³⁵

(二) 廣東學生集體退學事件

2006年8月，來自10多個省的1,400多名學生到廣東茂名中信專修學院上課，卻發現眼前的學校跟招生簡章完全不符，該校在辦學許可證上的辦學層級為「非學歷教育機構」，招生時卻對外聲稱可獲得大專文憑。8月29日下午，一群提前報到的新生因為發現學校招生簡章上宣傳的「貨不對板」，加上飲食起居條件不好，而要求校方退款；遭到拒絕後，學生們包圍教學大樓，院方報警。該事件引起茂名市委、市政府、市教育局重視，當晚有關部門負責人紛紛到校協助處理，在當地政府強力介入下，該學院被取消辦學資格，負責人與招生中介人員遭到刑事居留，8月30日晚上，已有上千學名生領回學費，退

³⁵ 「鄭州大學生騷亂，教育問題已達社會穩定高度」（2006年6月23日），2009年3月4日下載，《亞洲時報》，http://www.watchinese.com/index.php?option=com_content&task=view&id=18279&Itemid=47。

學返鄉。³⁶

(三)江西學生群體事件

2006年10月20日起連續3晚，江西省民辦的贛江職業技術學院的學生，因為不滿學校以2年制的中專文憑替代3年制的大專文憑，指責學校欺騙，在學校聚集，砸毀教學大樓、宿舍通道及食堂玻璃，以宣洩怒氣。有報導指出參與的學生高達1萬5千人，1千名武警和數百警察參與鎮壓。³⁷數日後，江西服裝職業技術學院又遭受同樣命運。省教育廳下派工作組進駐學校行政大樓，掌控班主任和班幹部，安排學生有秩序退學，並力促繼續留校的學生返教室上課。³⁸

二、加強管制—行政機關的法令調整

層出不窮的學生群體事件，逼使中共國務院於2006年12月21日發布《加強民辦高校規範管理引導民辦高等教育健康發展的通知》，指出「近一段時間來，有些地方的民辦高校相繼發生因學籍、學歷、收費等問題而導致學生群體性事件。這些事件的發生，是民辦高校深層次矛盾長期積累的結果。」通知把問題歸結為兩點：一是「民辦高校辦學指導思想不端正，內部管理體制不健全，法人財產權不落實，辦學行為不規範」。二是「一些地方政府對民辦高校疏於管理、監管不到位」，³⁹強調民辦高等教育的「公益性原則」，在扶持之餘要求對各民辦高校進行有效監督。

為貫徹該通知有效實行，教育部又依此於2007年2月3日發布《民辦高等學校辦學管理若干規定》，⁴⁰就民辦高校招生、管理、教學等方面做指示，其特點為：

- (一)產權明確：為落實民辦高校的法人財產權，要求「民辦高校的資產必須於批准設立之日起1年內過戶到學校名下」，未按時完成過戶並將科以罰則。
- (二)辦學層次明確：改「錄取通知書」為「學習通知書」，改「畢業證書」為

³⁶ 「民校退學風波凸顯監管漏洞」（2006年9月13日），2009年3月4日下載，《人民網》，<http://edu.people.com.cn/BIG5/4812904.html>。

³⁷ 「江西技校：學生將獲國家學歷」（2006年10月31日），2009年3月4日下載，《香港文匯報》，<http://paper.wenweipocom/2006/10/31/CH0610310029.htm>。

³⁸ 「江西技校生砸校退學」（2006年10月28日），2009年3月4日下載，《香港文匯報》，<http://paper.wenweipocom/2006/10/28/CH0610280022.htm>，關於各地學生群體事件，中共官方如教育部及省教育廳並無記錄可參考，相關資訊僅由媒體得知。

³⁹ 國務院辦公廳，http://www.gov.cn/xgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32478.html。

⁴⁰ 「中華人民共和國教育部令第25號」，2009年3月4日下載，《教育部》，<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/30/info25530.htm>。

「學習證書」，名稱的改變旨在區分「非學歷教育」與「學歷教育」。此前一些民辦高校在招收非學歷教育學生時有意使之混同，考生家長因此很難識別此「錄取通知書」有何不同；現規定民辦高校自行招收非學歷教育學生，只能發給「學習通知書」，避免再因學籍、學歷的混亂造成糾紛。

(三) 監督機制的建立：首次提出民辦高校必須建立黨團組織。此外，建立民辦高校年檢制度，每年開展基本辦學條件的核查工作，並根據核查結果，對達不到要求的民辦高校給予限制或者暫停招生的處罰。同時建立民辦高校督導制度。規定省級教育部門向民辦高校委派的督導專員的任職條件、任期及職權。⁴¹

根據《民辦高等學校辦學管理若干規定》，由政府委派的督導專員將監督、引導學校辦學方向、辦學行為和辦學質量，參加學校發展規劃、人事安排、財產財務管理、基本建設、招生、收退費等重大事項的研究討論，惟督導專員之參與度該如何把握，是否影響學校辦學自主權？民辦高校的違規招生問題在一些公辦學校中也同樣存在，管理上能否一視同仁？而目前《民辦教育促進法》中規定的獎勵制度、專項資金、人才引進、職稱評審、科研經費等支持政策大多數省市都沒有落實，⁴²這些議題都有待研究與檢討。

柒、結 語

中國大陸具現代意義的私立大學起源於清末的教會大學，民國時期逐漸法制化，在中共建政後，由於政策演變使得私立大學一度退出中國教育領域，1979年改革開放後又以民辦大學的新面目出現在中國大陸。自改革開放以來，民辦高等學校從「三無」（無校舍、無資金、無師資）起步，但至2008年4月，具獨立頒發國家學歷文憑資格的民辦高校已有297所，其他民辦高等教育機構906所，⁴³顯然在中國大陸的高等教育領域已經占有相當大的比例。

⁴¹ 韓進，「加強規範管理，引導民辦高校健康發展」（2007年5月18日），2009年3月5日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/5749485.html>。

⁴² 蔣昕捷，「解讀《民辦高等學校辦學管理若干規定》」（2007年3月22日），2009年3月5日下載，《人民網》，<http://edu.people.com.cn/BIG5/5497864.html>。

⁴³ 「2007年全國教育事業統計公報」，2009年3月5日下載，《中華人民共和國教育部》，<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/54/info1209972965475254.htm>。

然而由法制的角度來觀察中國大陸的民辦高校發展，則仍有相當大的障礙存在，雖然《民辦教育促進法》早於2003年公布施行，但仍無法避免中國大陸立法政策上的困境，也就是「成熟一個、制訂一個」及「急需什麼、就搞什麼」的特色。法規成了現行政策、規章制度和實行經驗的集中表現，有些法規理解、運用的彈性過大，而有些卻又模糊不明形同宣言，缺乏應有的規範性與可操作性。如《民辦教育促進法》及其實施條例施行後，仍然要各省市分別制訂實施辦法或促進條例等地方性法規來執行，而2007年教育部又發布《民辦高等學校辦學管理若干規定》行政規章，中央、地方等國家機關的職權劃分似乎不夠明確，地方部門在執法時常以利益決定對法律或政策的態度，也時常發生矛盾之處。在立法之外，如何能加強「執法」的公平性與建立「法治而非人治」的觀念，才是引導中國大陸民辦高等教育健全發展最大的挑戰。