

# 我国民办高等教育的现状、问题与发展趋势

刘尧

**〔摘要〕** 我国民办高等教育有如下特点:机构类别呈多层次性、发展模式呈多样性、空间布局呈非均衡性、融资渠道呈单一性、运作机制的准市场化。我国民办高等教育存在以下问题:认识、法律保障和公平待遇问题,产权界定、经费筹集和配套改革问题,办学自主权、内部建设和管理问题,质量评估、信息传递和科学研究问题等。随着社会的发展,民办高等教育的规模将进一步扩大,管理体制将进一步完善,多样化的师资队伍将逐步形成,筹资渠道将进一步拓展。

**〔关键词〕** 民办高等教育;现状;发展趋势

**〔作者简介〕** 刘尧,浙江师范大学教育评论研究所所长、教授 (浙江金华 321004)

伴随着我国改革开放和现代化建设的进程,经过20多年的发展,我国民办高等教育从无到有,从小到大,不仅在数量上已经达到了相当的规模,而且在质量上也逐步取得了社会的认可,形成了一定的结构、层次和办学特色,逐步成为我国高等教育的重要组成部分,在我国高等教育迈向大众化的进程中发挥了重要作用。据不完全统计,到2001年底,民办高校已经占到我国高中后教育机构总数的40%。而在整个普通高校、成人高校和民办高校的在校生中,普通高校、成人高校为1174万人,民办高校128万余人,约占在校生总人数的10%。<sup>①</sup>本文着重对我国民办高等教育的现状、问题和发展趋势进行评论,以期望能引起大家对这一教育热点问题更广泛深入的关注。

## 一、我国民办高等教育的发展现状分析

从目前的情况来看,在市场力量的作用和政府的宏观调控下,我国的民办高等教育系统已形成一定的规模。

(一)民办高等教育机构类别呈现多层次性

目前我国民办高等教育的办学机构主要有四

类,第一类是传统的学历教育机构。这类机构具有颁发国家承认的学历的资格,其教师和学生公立高校的教师和学生享有同等的法律地位。学校的招生纳入国家统一年度计划,学生毕业后自主选择业,学制基本上是2~3年的高等专科教育或职业技术教育。第二类是文凭考试教育机构。这类机构属于高等教育学历文凭考试试点学校,自身不具备颁发国家承认的学历的资格,必须按其在省、直辖市教育行政部门规定的录取分数线统一招生,通过国家、省或直辖市、学校三级考试合格者,可获得国家承认的学历文凭。第三类是自考助学教育机构。这类机构属于高等教育自学考试助考辅导机构,不具有颁发国家承认的学历文凭的资格。学校招生不受国家招生计划限制,授课方式采取面授或函授,培养与考试相分离,其主要任务是按自学考试规定的教材、教学大纲组织教学。学业期满,颁发结业证明,只有完成国家规定的所有科目并考试合格者,方可取得国家承认的学历文凭。第四类是延伸办学教育机构。这类机构不具有颁发国家承认的学历文凭的资格,一般没有长期稳定的办学层次,多是依据社会、市场对人才的需求,调整教育延伸的方向和层次,确定

学校的定位。其主要任务是,不定期地举办各种岗位技能培训,满足学员更新知识、接受继续教育的需求。<sup>②</sup>

#### (二)民办高等教育发展模式呈现多样性

依据不同的标准,我国教育理论界对民办高等教育的发展模式有多种不同的分类方法。按办学的运行机制,将民办高校划分为以下四种发展模式,其一,注入式。这种模式是以市场机制作为配置教育资源的基础性手段,以大型私营企业、企业集团或个人的投资为依托,以高质量办学水平换取市场信誉,通过教育与资本联姻,获取民办高校运转与发展的资金和教育市场的份额。其资金的注入方式主要有中外合作式、股份合作式、教育集团运作式、企业集团投资式等。学校的内部管理实行企业化运行管理模式。其二,改制运作式。这种模式是在保持原学校国有性质不变的前提下,实行学校财产所有权与学校办学法人财产所有权的“两权分离制”,即校董分离的董事会领导下的校长负责制。其三,附属再生式。这种模式是利用原国有高校(母体)在多年办学中积淀下的无形和有形资产,利用国家对民办高校的优惠政策,采取民办高校市场化的运行机制,独立于母体高校自主办学。其四,滚动式。这种模式是单纯依靠收取学费来维持民办高校正常的运转和发展。<sup>③</sup>

#### (三)民办高等教育的空间布局呈现非均衡性

由于我国各地经济、文化和公立高等教育发展的不平衡和有关政策的差异,形成了民办高等教育发展的非均衡现象。我国民办高等教育出现的四大典型现象就是证明。<sup>④</sup>其一,“西安现象”。万人民办大学颇具规模。2002年,西安拥有西安翻译学院、西安外事学院、西安欧亚学院、西安西京学院、西安思源学院五所在校生超过1万人甚至2万人的民办高校,占全国十大万人民办大学的50%。其二,“江西现象”。为经济大省培养和输送技术人才。江西毗邻经济大省广东省,广东省对电子制造与维修、服装设计和加工等方面技术人才的巨大需求,为江西省民办高校提供了良好的发展机遇。其三,“浙江现象”。改制院校和独立学院、民办院校高起点办学。浙江省是我国经济和文化教育比较发达的地区,它依托公立高等教育的雄厚基础和实力,采取改制院校和创办独立学院的办法,高起点创办民办高校,并不断发

展壮大。其四,“广东现象”。多元办学体制。在广东,民办高校办学体制包括股份制、独立学院制、校产合作制、以产养学制、集团连锁办学制等多种形式,体现了广东民办高校多渠道筹集办学经费的办学思路。事实上,民办高等教育的这种非均衡发展状况和区域化特征进一步印证了民办高校“以特色求发展”的办学理念。

#### (四)民办高等教育的融资渠道呈现单一性

改革开放以来,民办高等教育在我国迅速崛起,构成我国高等教育改革与发展大潮中的一道亮丽的风景线。2002年,我国民办高校已占据我国高等教育事业近半壁江山。但是,民办高校经费的来源渠道却是十分单一,学费收入是其主要融资渠道。1999年华东师范大学的伊丽博士对当年具有颁发学历文凭资格的22所民办高校及其所在的15个省、自治区、直辖市教育厅进行了调查。她根据办学经费的来源和程度将民办高校分成完全依赖型和部分依赖型两种。完全依赖型是指办学经费主要来源是学费,并且完全依赖于学费开展教育活动。部分依赖型是指办学经费中一部分依赖于学费,其他部分则靠多种渠道筹集。部分依赖型又可以分为两种类型,学费主要依赖型和学费次要依赖型,前者是指学费占办学经费的大部分;后者指学费占办学经费的小部分,而大部分来自于其他的渠道。<sup>⑤</sup>调查结果表明,目前我国民办高校的经费来源主要是学费,大部分民办高校靠学费支撑办学,走的是一条以学养学的道路。

#### (五)民办高等教育办学运作机制的准市场化

我国民办高等教育经过近年来的发展,已具备市场化运作的特征:<sup>⑥</sup>第一,办学资金基本上自筹。学校一般以企业、企业集团、社会团体、外资或个人等社会力量的投入为启动资金,学生学费是学校主要财政收入和自我发展资金。大多数民办高校办学资金依靠“以学养学”。第二,生源渠道多元化。生源以应届高中毕业生为主体,向两头延伸形成了包括高考落榜生、社会待业青年、职业中学毕业生在内的广泛的生源渠道。第三,专业设置以市场需求为导向,自主设置和调整学科、专业。第四,培养模式灵活自主,依据专业特色和生源的实际水平与要求,灵活调整修业年限,采用面授、函授、传统学历教育、文凭考试教育、自考助学教育、延伸教育等多种形式开展教学活动。

第五,办学定位以市场为依托,以大专层次的高等职业技术教育为基点,上下延伸。向上延伸发展为学历本科教育和研究生教育,向下延伸创办各类岗位培训、非学历教育、大专预科等层次的教育。

#### (六)民办高等教育面临的主要危机

经费问题、质量问题、道德问题构成了当代世界高等教育的三大危机,三大危机是公立和私立高校普遍面临的共同危机,但经费危机和质量危机在民办高等教育机构表现得更为明显。具体而言,我国民办高等教育的危机之一:经费不足的危机。时至今日,我国的民办高等教育机构主要是靠学费支撑学校的办学,走的是一条以学养学的道路。民办高校如果不在办学思路及广辟财源方面走出一条全新的道路,经费不足的问题将永远难以解决。危机之二:教师队伍的危机。据全国民办高教委“百所民办高校”的调查统计,三分之二的民办院校专职教师人数不超过40人,有近80%的民办高校没有专职教师或专职教师人数很少。危机之三:校舍不足的危机。在被调查的103所民办高校中有102所填报了此问题,其中有70所院校,即占68%的院校长期租用校舍。危机之四:教育理论的危机。相当一部分民办高校的领导者和管理者之中,对高等教育基本理论及国内外高等教育发展的规律等重大理论问题缺乏了解,在办学思想上缺乏科学的理论指导。<sup>⑦</sup>

## 二、我国民办高等教育发展中的问题举要

### (一)民办高等教育的认识、法律保障和公平待遇问题

1. 认识问题。对民办高等教育的认识方面,有五种错误观点。第一是多余论,认为民办高校存在的必要性不大,是多余的,只要把公办学校办好就行了。第二是冲击论,认为举办民办高校冲击了公办高校,公办高校培养出来的人工作都不好找,还办民办高校?第三是营利论,只要一谈民办高校,就感觉它们是以办学之名行赚钱之实的。第四是怀疑论,对民办高校持不信任态度,表示怀疑。第五是过渡论,认为随着公办高校的发展,民办高校就没有必要存在了。这些错误认识不利于发展民办高校的决策和政策制定,从而阻碍着民办高等教育的壮大和持续发展。<sup>⑧</sup>

2. 法律保障问题。我国民办高校快速发展,但立法的滞后使民办高等教育的投资者利益得不到保证,严重制约了民办高等教育办学条件的完善和资金的再投入,从而影响了民办高校整体办学水平的提高。

3. 公平待遇问题。从民办高校的角度来看,民办高校的办学环境还是不容乐观,其中相当大的一个问题就是公办、民办高校之间的公平待遇问题。民办高校不仅得不到国家的投资,而且在办学环境方面也得不到应有的公平。除了得不到政府补贴的公用经费外,在学生的待遇、教师职称评定和科研、教师的人事档案保管和养老保险金缴纳、土地征用和税收、毕业生就业等方面都得不到政府部门政策的支持。

### (二)民办高等教育的产权界定、经费筹集和配套改革问题

1. 产权界定问题。民办高校的产权问题,既有投资所形成的校产归属问题,也有学校办学积累资产的归属问题。产权关系说到底是一种利益关系,它常常是利益分配的依据。在现阶段,没有产权就难以有持续的投资热忱和内在的投资动力。说到底,产权界定对举办者、办学者和政府来说都是十分重要的。重视和抓好这个问题,对能否办好学校影响很大,同时也是民办高校人事制度的改革、学校后勤工作社会化实施过程中的教职员工的剥离等所必需的基础。

2. 经费筹集问题。民办高校要接受教育行政部门对举办高等教育的刚性要求,要与国内已经举办几十年、在教育市场占绝对优势的公办高校及民办高校同行进行竞争,要接受加入WTO后国际高等教育的严峻挑战,这些都需要大量资金,资金问题是个瓶颈,已成为民办高校校长最头痛的问题之一。民办高校的办学经费来源于学费、捐款、校办产业收入和地方企事业组织的拨款。其中学费所占比重最大,一般占民办高校总收入的80%以上。<sup>⑨</sup>

3. 配套改革问题。民办高校应该用改革的思路来办学,但目前社会改革不配套,使得民办高校一些应该实施的改革也无法实施。比如,在民办高校教师队伍建设中,民办高校教师的职称评定及科研经费的到位、人事档案存放及个人养老金的缴纳、工作业绩的评奖以及人才的流动等方面

的改革都没有得到实施。而民办高校教师问题是办学中关键的问题,教师问题影响了民办高校质量的提高和教学秩序的稳定。

### (三)民办高等教育的办学自主权、内部建设与管理问题

1. 办学自主权问题。作为民办高校的举办者,希望能在减少干预的环境下得到更多的办学自主权。但从目前来看,教育行政部门在招生计划、招生批次、招生分数、招生区域等方面,基本上还是用计划经济年代的老办法来进行管理;在专业设置、课程安排、教学计划、教学大纲等方面,几乎还是用一个统一的标准来衡量。有关部门一方面提倡个性,另一方面又强调统一性,这种自相矛盾的管理办法使得民办高校的办学自主权受到损害,民办高校办学活力被抑制,难以形成自己的办学特色。

2. 内部建设问题。由于体制的不同和办学目标的差异,民办高校的管理就应该有自身特点。社会筹资、收费为主、自主办学、注重质量、机构精简、人员高效、机制灵活、思路新颖等,是民办高校的办学特色和优势所在。但是,由于传统习惯势力的作用,使得民办高校的管理工作自觉不自觉地向公办高校的管理模式靠拢,逐步失去民办高校自身的管理特色。

3. 管理问题。就政府而言,主要存在以下问题:民办高等教育法规不够完善,管理力量薄弱,缺乏管理经验,对民办高校缺乏具体、有效的扶持措施,一味严格控制民办高等教育的发展。就社会而言,主要存在以下问题:物价、税务、财政部门对民办高校“卡、压、要”,歧视民办高校。就民办高校而言,主要存在着以下问题:管理机构不够规范(家族式管理、企业式管理运作组织)、管理人员整体教育理论水平偏低、教师队伍结构不稳定且不合理、财务管理透明度不够、财务管理混乱等。

### (四)民办高等教育的质量评估、信息传递和科学研究问题

1. 质量评估问题。长期以来许多人对民办高校存有偏见,在他们的印象中,民办高校是与高收费、低质量连在一起的。校舍靠租、教师靠聘、资金靠收费的“三靠”起步,办学低层次、学生考分低等因素影响了民办高等教育教育质量的提高。而有关部门在教育评估中,往往也只用一个标准来衡量,使得社会对民办高校的偏见难以改变。从

民办高校与公办高校的特殊性来看,难以用一刀切的办法来衡量。比如对师生比的统计,民办高校教师主要是教学工作,但一些公办高校中的一部分教师主要从事科研工作,统计就可能产生偏差。

2. 信息传递问题。从总体上看,我国民办高校之间联系甚少,信息不灵,缺乏一种联系的纽带,处于独立操作,孤军作战、各自为营、各自为政的状况,更谈不上信息交流和资源共享。<sup>⑩</sup>全国还没有一个跨省的民办高等教育学术团体,而全国民办高等教育规模庞大,类别不一,组织活动也很困难。对民办高等教育的研究更是滞后,系统地研究我国民办高等教育发展的课题和文章尚很少见,我国民办高等教育研究力量薄弱。

3. 科学研究问题。目前我国民办高校并没有真正履行科学研究的职能,我国高等教育领域的科学研究体系中,民办高校事实上是被排除在外的,国家现行的有关科研政策也不利于民办高校进行科学研究。为此,培植和增强民办高校科研职能要受到重视并应制定相关政策。

## 三、我国民办高等教育的发展趋势展望

(一)民办高等教育将占领潜在的巨大生源市场,民办高等教育规模将进一步扩大

虽然我国高考录取率已接近50%,但是仍然有大量的高中毕业生无法进入普通高校的大门。以2002年为例,参加普通高校招生考试的考生增加到527万人,有237万人被拒绝在普通高校的大门之外。而目前民办高校每年招生不到40万人,有将近200万学生丧失了求学机会。倘若从我国适龄人口接受高等教育的现实看,渴望接受高等教育的人还远远不止这些。根据统计,连续扩招后我国高等教育毛入学率也不过15%,而世界银行1994年报告,经合组织各国高等教育平均毛入学率已达到51%,加快我国高等教育的大众化进程是时代发展的要求。另外,我国还面临着国民素质提高的艰巨任务,据报道,目前在城镇企业1.4亿职工中,技术工人只占一半,其中高级技工仅占3.5%,而国外高级技工在技工中比例是:美国38%、日本31%、前苏联39%。<sup>⑪</sup>总之,在满足适龄青年求学的需要,提高整个国民的素质,高等教育大众化的进程等方面,民办高等教育都将

肩负着重要的使命。

预计民办高校每年将增加 60~80 万人,到 2005 年,民办高校在校生可以达到 500 万人,将占我国高校学生数的 30%左右,这样可以补充教育经费 168~224 亿元。而且,预计 5 年内,民办高校总数将超过 2000 所,占学校总数的 60%以上,校均规模增加到 2500 人左右;同时,具有颁发学历资格的民办高校将会有更加快速的发展,预计将突破 500 所。<sup>⑩</sup>随着民办高校的审批与管理越来越规范,通过民办高校的重组与整合将推动民办高等教育新格局的形成,民办高等教育的发展也将从无序走向有序。

(二)民办高等教育的管理体制将进一步完善,民办高校评估提上议事日程

在宏观层面上,民办高等教育作为高等教育系统中一个单独的子系统,政府必将建立独立的、易于统合的民办高等教育管理机构,使管理职能专门化,改变目前多头管理的局面,明晰政府与民办高校的权责关系。在这一方面,国外的经验可给我们提供很好的借鉴。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,同时还依靠社会机构对私立高等教育进行管理,很多管理职能是由非官方的社会机构承担,如非官方的评估系统、非官方的拨款委员会等,均承担了在特定方面对私立高校的管理。目前,在《民办教育促进法》的第六章第四十条中已经规定:“教育行政部门及有关部分依法对民办学校实行督导,促进提高办学质量;组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量,并将评估结果向社会公布。”我国民办高等教育评估的基本任务就是为了准确地了解民办高等教育实际情况,并进行科学的分析,对办学水平和教育质量做出评价,为学校改进工作、深化改革和教育管理部门改善宏观管理提供依据,为民办高等教育的进一步发展提供良好的服务。这表明我国政府对民办高校的规范化和严格化管理模式正式启动。此外,我们还可鼓励高等教育基金会、民办高等教育联合会及社会专家咨询机构等非官方中介机构,让其参与对民办高校的管理,利用这些中介机构来承担咨询、协调、评估、监督及沟通等职能,减少政府与民办高校、民办高校与社会之间的沟通障碍。

(三)民办高校将注重品牌战略,建设多样化

的师资队伍

民办高校品牌的竞争,就是学校形象的竞争,所以塑造学校的形象,将是民办高校走向成熟的一个重要环节。许多民办高校已经高度重视自己学校的师资品牌、专业品牌、社会品牌、质量品牌、信誉品牌等,品牌是一个学校持续发展的强大动力。<sup>⑪</sup>民办高校品牌的核心竞争力之一——师资,是未来民办高校品牌的基础和民办高校可持续发展的源泉。为此,民办高校必须改变家族式的办学模式,实现办学的科学化和专门化,为引进人才创造畅通的渠道和有利的条件,建设多样化的师资队伍。

民办高校的师资队伍既要与其多样化的市场定位相协调,也要便于其充分利用社会优质教师资源,以及适应其自负盈亏的特点。针对民办高校所普遍存在的教育管理水低下问题,《民办教育促进法》在第三章明确规定,民办高校三分之一以上的管理层(理事或者董事)应当具有五年以上教育教学经验。在发达国家,私立高校对教员聘用非常严格,校方一般都会力争挑选一流的教授,以保持自己的声誉,其中美国和日本私立高校的教授比例一般都在 70%以上。<sup>⑫</sup>我国的民办高校应积极借鉴国外的成功经验,在切实加强人力资源投入,保障教师工资与福利待遇的基础上,大力引进年富力强、具有科研潜力的中青年教师,培养自己的学科带头人和科研骨干,创建自己的师资品牌,减少对公立高校的师资依赖。

(四)建立财力保障与教育成本的合理分担机制,拓展民办高校的筹集渠道

1997 年以后,个人缴费上学成为我国公立高校一条新的重要的经费来源渠道,而在民办高等教育系统,教育成本几乎完全由个人承担,政府没有为民办高校分担相应的教育成本,这既影响了民办高校的经费状况,又使得部分民办高校的办学行为更加市场化,办学活动的公益性得不到有效保障。在今后的发展中,民办高校不能只面向市场筹集经费,还应该向社会和政府获得资金。民办高校面向市场筹集经费也不应仅仅依靠学费,而应当借助市场运作的灵活机制,获得市场主体——企业及其资本的支持,扩大资金来源。民办高校应当主动进入资本市场,进一步扩充有关机构的资金筹集功能,建立和完善经费筹集机制

和资金运筹机制,为学校各项工作提供坚实的物质保障。另外,我国民办高校可以拓展并履行科技开发的职能,通过科技开发筹措教育经费。这些措施的实施将会减少原来加在学生身上的办学成本,减轻学生的经济负担,从而放低民办高校的“现金门槛”,使之能更好地面向社会。

(五)民办高等教育发展中有待思考的理论和实践问题

在未来我国民办高等教育发展中,有待进一步研究的问题主要有:我国民办高等教育发展的必然性及特殊地位问题;全面理解和准确把握教育“不以盈利为目的”问题;民办高校举办体制的多元化和产权属性问题;民办高校多种领导(管理)体制问题;民办高校的定位和发展道路问题;民办高校师资队伍建设的长远建设问题;建立民办高校的评估体系问题;民办高校发展规模、质量、效益的平衡关系问题;民办高校与公办高校的平等权益问题;建立有中国特色的民办高等教育的宏观管理体系,发挥社团组织和中介机构在民办教育管理体制中的作用问题;等等。<sup>⑮</sup>更为重要的是,21世纪的我国民办高等教育肩负着重要的历史使命,它将在实现我国高等教育大众化的进程中扮演一个十分重要的角色。实现我国高等教育大众化的关键是使高等教育通向农村,民办高校在高等教育市场的竞争

中,将转向开辟农村高等教育的广阔市场。发展民办农村高等教育,旨在探索一条从我国农村经济和社会发展的需要出发,优化农村教育体系,满足农村劳动力学习需要,使农村教育得到超常发展和农村劳动力整体素质得到迅速提高,进而促进农村经济社会的可持续发展的途径。

#### 注释:

①⑧⑩中国民办高教发展战略研究课题组.民办高等教育新发展中面临的问题[J].浙江树人大学学报,2002,(5).

②③⑥叶军.我国民办高等教育发展现状与分析[DB/OL].  
<http://www.edu.cn>,2004.3.4.

④柯佑祥.新时期我国民办高等教育的发展[J].高等教育研究,2002,(4).

⑤⑨张亚珍,夏江峰.我国民办高校融资渠道及国际比较[J].浙江树人大学学报,2003,(1).

⑦邬大光.机遇、挑战、危机与使命[J].广西大学学报(哲社版),1999,(5).

⑪⑫刘莉莉.民办高等教育规模发展研究[J].复旦教育论坛,2003,(2).

⑬张玉阶.民办高教在教育振兴中肩负着重要使命[J].教育发展研究,1999,(7).

⑭杨勇.我国民办高等教育的现状剖析与发展思路[J].宁波大学学报(教育科学版),2003,(3).

⑮陈宝瑜.中国民办高等教育发展中的难点、热点问题[DB/OL].中国民办教育网,2003-12-25.

## Private Higher Education in China: Status quo, Problems and Trend

Liu Yao

**Abstract:** Private higher education in China has the following features: diversified levels of structural category, diversified modes of development, imbalance of space distribution, unitary mode of financing channels and quasi-marketization of the operational mechanism. At the same time, the development of private higher education in China is also confronted with such problems as its position, legal guarantee and equity, the property definition, fund raising and matching reform, management autonomy, inner construction and management and quality assessment, information transmission and scientific research. Along with the social progress, the size of private higher education will surely further expand, management system will be further optimized, teacher contingent will be enriched and channels for fund raising will be broadened.

**Key words:** private higher education, present situation, development trend

**Author:** Liu Yao, professor and Director of the Institute of Educational Review, Zhejiang Normal University (Jinhua 321004)

[责任编辑:武思敏]