



现代教育管理
Modern Education Management
ISSN 1674-5485, CN 21-1570/G4

《现代教育管理》网络首发论文

题目：高质量发展背景下我国民办高校分类管理的困境与突破——基于举办者的视角
作者：王一涛
DOI：10.16697/j.1674-5485.2023.11.005
收稿日期：2023-08-25
网络首发日期：2023-11-16
引用格式：王一涛. 高质量发展背景下我国民办高校分类管理的困境与突破——基于举办者的视角[J/OL]. 现代教育管理.
<https://doi.org/10.16697/j.1674-5485.2023.11.005>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

高质量发展背景下 我国民办高校分类管理的困境与突破^① ——基于举办者的视角

王一涛

(苏州大学,江苏 苏州 215301)

摘要:民办教育分类管理是我国民办教育改革的重大战略决策,也是民办教育事业持续健康发展的关键所在。当前我国民办高校分类管理整体进展较慢,其原因既包括分类登记程序不清晰、配套政策不健全等客观原因,也包括民办高校举办者分类选择的动力不强等主观原因:若选择非营利性,举办者既担心自身权益受损,又担心学校无法获得有效扶持;若选择营利性,举办者既面临道德压力,又担心学校的发展环境不佳。要在实事求是分析民办高校举办者实际利益诉求的基础上进行针对性的政策突破,尊重举办者切身利益诉求,稳定其办学预期、激发其办学积极性;加大扶持,引导非营利性和营利性民办高校共同发展、良性竞争;完善监管,避免将非营利性民办高校管僵、将营利性民办高校管死。

关键词:高质量发展;民办高校;举办者;分类管理

中图分类号:G648.7;G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2023)11-0053-10

DOI:10.16697/j.1674-5485.2023.11.005

习近平总书记在十四届全国人大一次会议闭幕会上发表重要讲话指出:“在强国建设、民族复兴的新征程,我们要坚定不移推动高质量发展。”高等教育既面临实现自身高质量发展的目标愿景,又处于教育、科技、人才三者中的连接枢纽,担负着服务国家高质量发展的历史使命。高等教育的高质量发展离不开民办高校的高质量发展。民

办高校是我国高等教育的重要组成部分,截至2023年6月,我国共有民办普通本科高等院校391所(普通本科院校227所、独立学院164所),占全国本科院校总数的30.67%;有民办高等职业院校394所(专科院校372所、本科层次职业技术大学22所),占全国高等职业院校总数的25.50%。可见,民办高校的发展水平在很大程度上决定着我国

收稿日期:2023-08-25

①基金项目:2022年度国家社会科学基金教育学重点项目“民办教育分类管理视域下的举办者行为规制研究”(AFA220024)。

作者简介:王一涛,苏州大学教育学院教授,苏州大学民办教育研究中心主任,博士生导师。

国应用型和职业技能型人才培养的整体成效。

当前我国民办高校高质量发展的重点之一在于平稳推进民办高校分类管理。自从2016年我国修订《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民促法》)以来,分类管理成为民办高等教育的政策主线。分类管理政策的初衷是将民办高校分为非营利性和营利性两类进行管理。非营利性民办高校严格按照非营利性的规律办学,政府加大扶持,社会积极捐赠;营利性民办高校则可以更多依靠市场机制发展。由于多种原因,民办高校分类管理进展较为缓慢,一定程度上使民办高校举办者的积极性受到影响,社会力量投入民办教育办学的动能减弱,民办高校高质量发展受到一定阻碍。本研究在高等教育高质量发展的背景下,梳理我国民办高校分类管理的最新进展,分析影响民办高校分类管理进展的因素,进而提出推进民办高校分类管理落地和民办高校高质量发展的对策建议。

一、民办高校分类管理发展趋势

通过文献梳理发现,截至2022年9月,全国有17所营利性民办高校完成注册登记,还有11所进行了营利性办学公示。^[1]杨程2022年9月通过问卷和访谈调查发现,我国643所民办高校中,明确选择营利性的有69所,所占比例为10.7%;明确选择非营利性的有110所,所占比例为17.1%;尚未启动的有464所,所占比例为72.2%。^[2]2023年以来,从各类公开数据和分析报告来看,民办高校分类管理进展缓慢。整体来看,我国大部分民办高校仍处于观望状态,尚未做出抉择。当前民办高校分类管理工作呈现出如下趋势和特征。

一是省域配套政策影响分类选择进度,各地推进快慢不一。在同一个省份,民办高校的分类管理工作基本一致;然而,在不同的省份,民办高校的分类管理进展存在较大差异。杨程发现,黑龙江、上海、海南、重庆、云南、甘肃、青海、宁夏和新疆等省(市、区)已经完成或基本完成分类管理。北京、河北、内蒙古、辽宁、浙江、福建、山东、河南、

广东、广西、四川、贵州和陕西等省(市、区)进展缓慢,其中北京、山东、陕西等省份在超过了各自设定的分类管理过渡期(2022年9月1日)后依然没有实质性进展。^[3]这说明,省级政府的政策支持对民办高校的分类管理进展起着关键作用,不同省份在经济发展、教育资源分布等方面的差异也会影响民办高校的分类管理进展。

二是特定类型的民办高校倾向于选择非营利性。首先是国有民办型高校会选择非营利性。我国有10余所民办高校属于国有民办型高校,如浙江树人学院、厦门华厦学院、潍坊科技学院、南宁学院等,这些民办高校得到过较多财政支持,部分资产属于国有资产,校领导往往由政府选派。《中华人民共和国教育法》第二十六条规定“以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办的学校及其他教育机构不得设立为营利性组织”,《营利性民办学校监督管理实施细则》也规定“社会组织或者个人不得以财政性经费、捐赠资产举办或者参与举办营利性民办学校”,因此这些高校只能选择非营利性。其次是“公益宣示型”民办高校会选择非营利性。一些民办高校的举办者早就明确宣示坚持公益性和非营利性办学,这些民办高校客观上失去了选择营利性的舆论环境,若选择成为营利性民办高校,可能会引发社会公众的质疑和批评,也可能受到政府的反对。再次是获得划拨土地的民办高校会选择非营利性。一些民办高校的用地为划拨土地,若登记为营利性民办高校,需要补交的土地出让金会超出学校可以承受的范围,除非国家和地方出台优惠政策,否则这些民办高校几乎不可能登记为营利性民办高校。

三是特定类型的民办高校倾向于选择营利性。首先是上市民办高等教育集团的成员高校会倾向选择营利性。截至2022年5月,我国在港股市场上市的民办高等教育集团共21家,涉及国内77所民办高校。这些高校大都会选择成为营利性民办高校,因为只有选择营利性才能按照《中华人民共和国公司法》(简称《公司法》)等法律的规定获得办学结余,从而满足上市公司的资金分配需要。当然,上市集团旗下的民办高校是否必须登

记为营利性民办高校还值得讨论,例如美国上市公司旗下的大峡谷大学就是一所非营利性民办高校。^[4]其次是国有企业举办的民办高校出于国有资产保值增值的要求可能会选择营利性,如国资参与举办的上海思博职业技术学院已登记为营利性民办高校。^[5]

四是部分地区营利性民办高校的数量和比例符合我国民办高等教育的发展实际。相关调查发现,上海17所民办高校中有6所登记为营利性,营利性民办高校所占比例为35%,而江西的24所民办高校(不包括独立学院)有14所已公示选择登记为营利性高校,占比为58%。^[6]从国际比较的角度看,根据美国卡内基分类的统计,截至2021年美国共有3624所高校,其中私立高校2226所,所占比例为61.4%,私立高校中575所为营利性私立高校,占美国私立高校的比例为25.8%。^[7]我国营利性民办高校占民办高校总数的比例可能超过美国,这是因为美国的很多私立高校由慈善机构创办,所以非营利性私立高校的比例相对较高,而我国社会慈善事业发育不充分,民办高校是商业化市民社会的产物^[8],属于投资办学^[9],因此相当数量的民办高校选择营利性符合我国民办高等教育的发展实际。

二、影响民办高校分类管理的客观因素

我国民办高校分类管理之所以进展缓慢,是因为在实践中存在阻碍分类管理的客观因素。很多学者对此进行了研究,形成了诸多共识。

一是现有学校分类转设路径及程序不明确。譬如,现有民办学校选择登记为非营利性民办学校过程中所涉及的修订章程、法人登记、财务清算、界定存量资产等问题都缺乏明确的规范。尤其困难的是,对属于民办非企业单位法人性质的现有学校如何转设为公司法人性质的营利性学校,现有文件没有给出明确规定。特别是对转设过程所涉及的清产核资、土地转性、资产评估等一系列具体问题均无相应操作办法。^[10]

二是多部门难以协调。对现有学校进行分类转设,涉及教育、民政、市场监管、财政、人社、税务

等多个部门。各部门之间的政策规定不尽相同,当政策制定涉及多个部门,特别是在缺少统一权威的情况下,政府的组织统一性常常被“有组织的无政府”状态所代替。^[11]

三是现有学校财务清算及资产确权难度大。现有民办高校若选择成为营利性民办高校,需要进行财产清算,但是谁来清算、如何组织,结果如何认定,学校各类财产的产权归属,国有资产和国家财政性经费如何确权等都不明确。^[12]

四是存量学校退出机制及财产奖补制度不健全。选择非营利性民办高校后,只有在终止办学时才可以获得补偿和奖励,而志于建设百年名校的举办者很难获得补偿和奖励。此外,此类学校将来终止清算后的剩余资产如何给予举办者相应的补偿或奖励,国家也没有统一规定。^[13]

五是转设过程增加民办学校税收负担。现有学校分类转设,必须进行清算、析产、结余分配,然后将土地及校舍等财产从现有学校法人名下过户到新成立的学校法人名下。这个过程势必涉及企业所得税、契税、印花税等税种的缴纳,会给转设过程中的民办高校增加税收负担,如果不从国家层面加以明确,地方政府无法减免这些税负。^[14]

上述“客观因素”确实存在,但是很多地区已经完成了民办高校分类登记工作,说明上述阻碍因素是可以突破的。所以,关于民办高校分类管理难的原因,既要分析作为客观因素的政策文本和社会条件,也要分析作为主观因素的人和组织。很多学者已从政策对象的视角研究了民办高校分类管理的困境。杨程基于托马斯·史密斯(Thomas B. Smith)提出的政策执行模型,从理想化政策、执行机构、目标群体、环境因素等方面分析了民办高校分类管理难的原因。^[15]由于民办高校举办者对于民办高校分类管理至关重要,所以很多学者从举办者的视角对民办高校分类管理难的原因进行了深入分析。黄崑、李文章认为,举办者所具有的“经济人”属性使他们惧怕选择登记为非营利性民办高校,而举办者所具有的“道德人”属性导致他们不愿选择登记为营利性民办高校。^[16]陈文联也认为我国多数民办高校举办者内心本意希望选择

登记为营利性民办高校,但是出于扮演“道德人”的目的而选择登记为非营利性民办高校,“经济人”和“道德人”的冲突导致民办高校的举办者面临“两难困境”。^[17]别敦荣、石猛认为,目前非营利性和营利性的二元分类框架无法满足举办者的利益预期,因此分类管理必然陷入困境,要打破该困境,需要突破二元分类框架,开辟“第三条道路”。^[18]

现有研究充分阐释了举办者的态度在民办高校分类管理中的重要性,也初步分析了举办者的利益诉求,但对举办者切身利益诉求的探究还需进一步深化。本研究将在相关学者的研究基础上,基于国家最新颁布的相关文件,结合对部分民办高校举办者和管理者的访谈,从政策对象的视角分析民办高校分类管理进展缓慢的原因,进而提出针对性的对策建议。

三、影响民办高校分类管理的主观因素

根据史密斯政策执行框架,政策对象是否理解、认同和支持政策在很大程度上决定了政策的执行效果。民办高校分类管理主要涉及师生和举办者两大利益群体,师生对民办高校分类管理持开放态度,而举办者对民办高校的分类管理存在较大的忧虑和担心情绪,后者在很大程度上制约了民办高校分类管理的进程。

(一)举办者的控制权力

1. 师生群体对营非选择持“开放”态度

师生在民办高校的大多数决策中都是沉默者,但在涉及自身重大利益的问题上会对民办高校的决策产生重要影响,这种影响会改变民办高校内部的决定,甚至会改变政府部门的相关决策。学生的权益受到法律保护,《民促法》第一条即明确维护民办学校受教育者的合法权益。近年来,民办高校的师生经常发声或行动以影响政策的制定或执行。如在独立学院转设过程中,一些带有公办色彩的“国有民办型”独立学院拟转设为民办高校或转设为职业技术大学时遭师生反对,导致上述转设方案被暂停。再如,当教师的合法权益受到侵害(如工资被长期拖欠)时,他们会通过各

种方式表达抗议和不满,教师的集体行动会得到政府部门的高度关注和优先处理。

目前关于分类管理的政策较好地保护了师生的权益,所以师生群体对学校的营非选择较为开放。有学者指出,一些群体可能对某些特定政策漠不关心。^[19]当政策目标群体对政策漠不关心时,他们既不会成为政策的推动者,也不会成为政策执行的阻碍者。从理论上讲,民办高校的师生会支持学校选择非营利性,但从目前分类管理的推进实践来看,师生并没有对学校选择成为营利性高校表现出担心和顾虑,因为目前的分类管理制度设计已经充分考虑了师生的切身利益。学生最关心的问题有二:一是民办高校的办学质量,即民办高校能否学到扎实的技术和技能以实现高质量就业。按照国家相关政策,无论是非营利性高校还是营利性高校,都必须坚持必要的质量标准,接受政府的年检和评估,坚持基本的办学经费投入,而且营利性民办高校与劳动力市场结合越紧密,学生的就业情况就更好。二是学历证书和学位证书的有效性和合法性问题。营利性民办高校的学历和学位证书的有效性与非营利性民办高校的学历和学位证书相同,都是国家教育信用背书的国家文凭证明。《工商总局 教育部关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》指出,实施学历教育的民办学校可使用“省略学校的公司组织形式”的简称,用于学校的学位证书、学历证书、招生广告和简章。可以推测,如果学生的毕业和学位证书上出现“有限公司”等字样,分类管理就会遭遇学生的反对。从教师的角度看,即使学校选择了营利性,教师的利益也不会受到明显减损,而选择非营利性,自身的利益似乎也不会增加太多,所以教师对分类管理也持开放态度。

2. 举办者的控制权深刻影响分类管理

举办者的态度之所以影响民办高校分类管理,一是法律赋予举办者营非选择权,二是举办者可以影响政策执行者的行为进而影响分类管理。

首先,法律规定举办者是营非选择的重要发起人。《民促法》第十九条规定“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学

校。”据此,举办者是民办高校营非选择的重要发起人。如果他们不提出营非选择,民办高校就无法启动营非选择的程序。从民办高校内部权力结构来看,举办者拥有对民办高校的实际决策权和控制权。根据《民促法》,董事会是民办高校的决策机构,决定校长任免、财务预决算等重大事项。《民促法》又规定举办者可以选派代表进入董事会。所以,从法理上看,民办高校的举办者可以通过影响民办高校的董事会进而影响民办高校的校长遴选、财务预决算、分类管理等重大事务。

其次,举办者可以影响政策执行者的态度和行为,进而影响分类管理的进度。根据史密斯政策执行模型,政策执行的效果受政策执行者的深刻影响。我国具有“大政府小社会”的特征,政府的组织和动员力量强大,政策执行效率高。但是,当前我国教育改革的话语空间已从“精英决策”向多方互动的“共识型决策”转变。政策执行者在执行政策时会倾听政策目标群体的诉求。民办高校分类管理的主要政策执行主体是省级教育行政部门。省级教育行政部门在推进民办高校分类管理时既要考虑中央政府的顶层推力,又要倾听作为政策目标群体的举办者的态度,处于中央政府和民办高校的中间连接点。向上看,省级教育行政部门在“地方政绩观”的驱动下倾向于严格落实执行中央政府制定的政策,^[20]但是,地方政府通常需要应对中央多项任务要求,而民办高校分类管理政策在中央政府布置的所有任务中往往并不总是具有优先地位。在这种情况下,地方政府就会采取“观望”的态度,先看看其他省(区、市)的分类管理情况再做决定。向下看,省级教育行政部门会倾听民办高校对分类管理的态度。民办高校的举办者会将分类登记程序不清晰、政策不配套、税费负担增加等实际困难向政策执行机构倾诉,让政策执行机构充分认识到分类管理的复杂性。在实践中,省域内不同民办高校的举办者往往开展联合行动表达诉求,希望延迟民办高校分类管理。地方政府在面临举办者的消极态度时,会出于安全稳定等方面的考虑推迟民办高校分类管理。有学者研究发现民办教育政策经常出现“有意滞后”

现象,即教育政策制定者或执行者对政策尚未形成共识,或在当时状态下还没有良好的解决对策,因此以旁观者的姿态观望或者关注问题的继续发展,直至问题充分暴露或者在决策和实施层面形成广泛的共识后再制定出台相关的政策来解决问题。^[21]

(二)举办者选择非营利性的顾虑

由于举办者的态度对民办高校分类管理至关重要,而他们的利益可能受到分类管理的极大影响,所以必须分析他们在营非选择中的切实关切。民办教育相关政策文本显示,政府鼓励更多民办学校选择非营利性。^[22]但当前大多数举办者选择非营利性的动力不足,一是担心自身权益受损,二是认为选择非营利性后学校发展不会有根本性改善。

1. 举办者担心选择非营利性后自身权益受损

民办高校举办者担心,选择为非营利性后会失去对学校的最终控制权和决策权,特别是对人事、财务等重要领域的决策权。掌握民办高校的控制权、决策权对于举办者而言有三重意义。首先,控制权是获得经济回报的条件。只有获得控制权才有可能通过关联交易等方式实现经济利益诉求。董圣足认为,一些举办者或其代表介入民办高校事务中,把持学校财务、人事、基建及后勤管理等关键岗位,通过各种灰色关联交易获得回报。^[23]其次,控制权是举办者施展办学抱负、实现办学理想的条件。拥有控制权后举办者可以根据自己对教育的理解和认识开展教育探索和改革。最后,权力自身就是举办者所追求的目标。罗素指出:“权力欲和荣誉欲是人类行为的两大动机。当获得适当的财富之后,人们会把追求财富作为追求权力的手段,甚至可能为权力的发展而放弃财富的增加。”^[24]

2021年9月8日,民政部民间组织管理局下发了《关于在校外培训机构登记审查中强化事先告知和捐资承诺等有关要求的通知》,要求民政部门在办理面向义务教育阶段学生的学科类校外培训机构法人登记时,要告知举办者、出资人该类机构属于捐助法人,并要求举办者、出资人签署捐资承

诺书。对“双减”意见印发前已经在民政部门依法登记的民办培训机构,要求其补签事先告知书和捐资承诺书。虽然该通知针对的对象是义务教育阶段的民办校外培训机构,但实际上该通知第一次在国家层面明确了非营利性民办学校的捐助法人性质。此种定性,在学理和实践中还存在诸多争议,《民促法》和《民办教育促进法实施条例》(以下简称《实施条例》)都没有明确规定非营利性民办学校必定是捐助法人。将举办者依靠自身经济资本、人力资本和社会资本所创办的非营利性民办高校认同为与基金会、社会服务机构等类似的捐助法人并不符合我国民办教育的实际情况。但今后民政部门在审查登记非营利性民办学校时,可能会按照此通知,要求举办者签署捐资承诺书并将其登记为捐助法人。将非营利性民办学校的法人性质明确为捐助法人将对民办教育举办者产生重大影响。按《民法典》第九十四条的规定,捐助人的权利仅包括“有权查询捐助财产的使用、管理情况,并提出意见和建议”,以及在捐助法人的决策机构、执行机构或者法定代表人作出决定的程序违法或违反章程规定时,向人民法院申请撤销的权利,这些权利远远小于《民促法》及其《实施条例》所赋予的民办学校举办者的权利。这种的制度设计让举办者担心选择非营利性后其决策权和控制权被削弱。

我国多数民办高校当前所处的发展周期客观上加剧了举办者的上述担心情绪。我国许多民办高校在2000年前后成立,而当时创办这些民办高校的举办者已经年事不轻。经过20多年的发展,如今我国民办高校举办者的平均年龄已逾60岁。^[25]随着时间的推移,他们需要考虑培养和吸引更多年轻一代的领导者以确保民办高校的可持续发展,同时推动创新以适应不断变化的教育环境。这样的交替和继任计划对于保持民办高校的活力和竞争力非常重要。一方面,举办者希望能够按照自己的意愿选择合适的接班者,其中一些举办者希望培养子女参与学校管理和决策。我国的“家文化”浓厚,民办高校举办者通常将民办高校视为家庭事业的一部分,培养子女参与民办高校

管理的动机非常强烈。另一方面,子女们认为继续管理民办高校是一种荣誉,也是一种延续家族传统的方式,和其他接班者相比,子女们更容易适应民办高校独特的文化和价值观。举办者担心民办高校选择非营利性后就成为一所“公共性”的组织,可能再无法按照自己意愿选择学校的接班人。

2. 举办者担心非营利性民办高校无法获得有效扶持

举办者选择非营利性的动力不足,还因为担心即使选择了非营利性,由于缺乏实质性的扶持政策,民办高校也不会有根本性的进步。

第一,选择成为非营利性民办高校不一定获得政府的生均拨款补助或其他方式的财政补助。目前国家层面尚没有针对非营利性民办高校的财政补助政策。从地方层面来看,目前只有陕西、上海等少数省(市)建立了民办高校生均拨款补助或其他方式的财政补助,就目前的趋势来看,除非国家政策有明确要求,省级政府很难出台对非营利性民办高校的财政补助政策。

第二,非营利性民办学校的师资队伍不一定会得到国家或地方支持。师资队伍是民办高校的发展之基,目前民办高校的师资队伍在教学水平、科研水平、社会服务能力等方面均与公办高校有差距。民办高校教师流动性高,生师比高。究其根本是民办高校资金不足,用于教师队伍建设的资金有限,同时政府也缺乏扶持民办高校师资队伍的措施。目前国家和地方也没有出台针对非营利性民办高校师资队伍建设的实质性举措,这也是民办高校教师对营非选择态度冷漠的原因。

第三,学校选择成为非营利性民办高校后受到的监管会增多,这些监管可能会束缚民办高校的手脚,降低决策效率。这些监管包括学费限价、经费使用监管、干部任命监管等方面。从学费限价来看,《实施条例》规定“非营利性民办学校收费的具体办法,由省、自治区、直辖市人民政府制定”,而大部分省(区、市)制定的民办学校学费文件都规定了非营利性民办高校的学费上限,民办高校要进行学费调整需要经过繁琐的流程。一旦学费被限制,在缺乏财政资助的情况下,非营利性

民办高校可用的资金总额受限,从而影响高质量发展。从经费使用来看,湖南省已经印发《关于进一步加强民办学校资金监管的通知》,对民办学校的关联交易和大额资金支出进行监管,这些措施固然可以提高资金使用的安全性,但也会增加管理成本、降低决策效率。

(三)举办者选择营利性的顾虑

举办者选择营利性民办高校面临道德压力,担心营利性民办高校的发展环境不佳。

1. 举办者选择营利性办学面临道德压力

马斯洛需求层次理论认为,多数人都有一种对于自尊、自重和来自他人尊重的需要:一方面表现为对于实力、胜任和成就等的追求,另一方面也表现为对于名誉和威信的渴望。^[26]对名誉和威信的追求往往表现在对道德伦理、社会文化共识和历史传统观念的尊重。我国自古以来就是一个以道德伦理为本位的国家。做一个有道德的人,是社会对全体人民的基本要求,教育领域对道德的要求更高,“从逻辑上说,教育是一个道德概念;从事实上说,教育是一种道德实践。”^[27]民办高校的举办者往往担任民办高校的校长、党委书记等职务。他们以“教师”甚至是“教育家”的身份出现在社会公众面前,很多民办高校的举办者拥有人大代表、政协委员等身份,选择营利性民办高校面临较大的道德压力。在分类管理之前、允许举办者获得合理回报时,很少民办高校在办学章程中注明希望获得经济回报,主要是因为举办者所背负的道德标签和道德压力较大。出于同样的原因,举办者选择营利性时会受到道德压力。

2. 举办者担心营利性民办高校的发展前景

第一,担心营利性民办高校产生生源不足问题。我国高等教育的生源市场是政府调控下的竞争市场。政府通过设定学生招生计划来控制高校的招生规模,以确保资源合理配置和教育质量的提高,招生计划通常基于不同学科领域、地理区域和高校类型。这就决定了民办高校的招生既取决于自身的办学质量和社会声誉,也取决于政府所分配的指标多寡。若政府对营利性民办高校“另眼相看”,则可能调减其招生指标,从而对其产生

重大影响。

第二,担心财务和税收政策过严导致营利性民办高校难以营利。政府可以通过财务监管和税收政策等手段影响营利性民办高校的发展。从财务监管来看,营利性民办高校往往存在大量的关联交易行为,若政府对这些关联交易一一严格审查,会增加民办高校的管理成本和交易成本。从税收政策来看,若营利性民办高校按照一般企业的所得税纳税,将大大提高自身运营成本。有些举办者建议政府管理应考虑营利性民办学校的多样性,依据其“公益性”程度给予相应的税率优惠,如对营利性民办学历教育学校和幼儿园,减按15%的税率征收企业所得税。但国务院或税务部门是否会对营利性民办高校给予税收减免尚不明确。

第三,担心营利性民办高校即使实现了盈利也很难最终获得办学结余。2023年,上海市教育委员会发布了《上海市营利性民办高等学校办学结余分配工作管理办法(试行)》(简称《办法》),该《办法》是我国省级层面第一个规章性文件,对其他地区具有一定借鉴和引领价值。《办法》规定营利性民办高校分配办学结余需要遵循如下步骤:向督导专员报告办学结余分配事项,督导专员向市级教育行政部门报告办学结余分配事项,并提出意见;依次召开党组织会议并提出意见、决策机构会议并形成决议、监督机构会议并提出意见;召开教职工代表大会,听取教职工代表意见;召开股东会会议,审议办学结余分配方案并形成决议。有学者认为,这些步骤与《公司法》的规定并不一致,《公司法》并没有规定公司股东取得分红之前需要听取职工代表大会的意见,也没有规定公司在分配利润之前需要额外准备这么多资料。^[28]这些步骤导致举办者获得办学结余非常困难,任何一个步骤都可能阻碍办学结余的分配。

四、推进民办高校分类管理的对策建议

作为政策目标群体的举办者深刻影响民办高校分类管理的推进速度。因此,必须在实事求是地分析民办高校举办者切实利益诉求的基础上进

行针对性的政策应对,以推进民办高校分类管理平稳有序进行和民办高校高质量发展。

(一)对地方创新进行总结和提炼,引导全国更多省区平稳推进民办高校分类管理

上海等地较为平稳地完成了分类管理,特别是成功地推动了一部分曾为民办非企业单位的民办高校成功转设为营利性民办高校,这说明虽然民办高校分类管理存在程序不明确、配套政策不完善、多部门难以协调等客观困难,但这些困难并不是无法突破的。转设为营利性民办高校的难点之一在于补交增值税、所得税、契税等税费以及返还历年政府财政投入,上海采取对历史欠账既往不咎的做法,即对历年的政府财政投入既往不咎,不用返还,对历年办学结余的增值税既往不咎,承认举办者的贡献,打消他们的顾虑,从而推动了民办高校分类管理平稳进行。因此,本研究建议教育部等有关部委组织力量对民办高校分类管理进行专门调查,总结和提炼先进经验和做法,形成国家层面文件,指导其他地区的分类管理。在总结各地经验的基础上,不断探索具有中国特色的营、非民办高校分类管理政策体系,基于民办高等教育的省情和校情,构建“国家统一归类指导、省域多元区别扶持”的制度体系。

(二)关心非营利性民办高校举办者的真切担忧

迈克尔·豪利特(Michael Howlett)在讨论政策制定时认为,与各类社会团体存在合作伙伴关系的国家往往可以规划出具有凝聚力和长期性的政策,否则可能会产出低效率和短视的政策。^[29]只有切实保护非营利性民办高校举办者的权利才能吸引更多民办高校主动选择非营利性。潘懋元、邬大光、别敦荣等专家提出了民办高等教育的“第三条道路”观点,别敦荣教授指出第三条道路的实质是“在公益性办学中,给予举办者一定的营利空间”。^[30]这种观点不仅得到了很多举办者的支持,也引发了很多学者的共鸣。^[31]本研究认为,“第三条道路”可能会因降低民办教育政策的严肃性和权威性而很难落实,但应吸收“第三条道路”的理性观点,充分保障非营利性民办高校举办者的权

利、切实回应他们的利益诉求。一方面,保护他们的决策权。要在《民促法》及其《实施条例》的框架中保护举办者对民办高校管理的决策权。举办者不仅是非营利性民办高校的“捐助人”,更是民办高校的“创办者”和“管理者”,他们享有包括修改章程、参与董事会等重大事务的决策权和管理权。另一方面,要保障民办高校合理的关联交易行为。在投资办学的背景中,保护民办高校合法合规的关联交易体现了对民办教育“算大账、忽小利”的管理智慧,能够激发举办者的办学积极性,在当前阶段具有合理性和必要性。

(三)理性看待部分举办者的营利性选择并为其提供可持续发展的前景

要实事求是地看待部分地区超过50%的民办高校愿意选择营利性的事实。评判一所民办高校举办者的社会贡献,不是看其选择了非营利性还是营利性,而是看其所举办的高校的办学质量。从美国的经验来看,营利性高等教育可以成为一个国家高等教育体系的重要组成部分,特别是可以成为应用型和技术技能型人才培养的重要力量。目前一些人对营利性民办高校的“防范”心理还比较重,一方面法律允许营利性民办高校获得经济回报,但另一方面又对举办者提取回报设置各种限制(如上海的规定)。本研究建议给予营利性民办高校独立发展空间,让其按照教育规律和市场规律放开手脚探索教育改革,让劳动力市场和生源市场来检验其办学质量。

(四)完善差异化的扶持政策

按照两个标准进行差异性扶持。一方面,适当按照办学属性进行差异化扶持。引导更多民办高校选择非营利性是基本制度导向,对非营利性民办高校可采用政府补贴、政府购买服务、基金奖励、捐资激励、土地划拨、税费减免等方式进行扶持,对营利性民办高校可采用政府购买服务及税收优惠等方式进行扶持。另一方面,主要按照民办高校的办学质量进行扶持。《实施条例》第五十二条规定,“优先扶持办学质量高、特色明显、社会效益显著的民办学校”,该条款没有区分非营利性和营利性高校,这有利于营利性民办高校和非营

利性民办高校良性竞争。有学者呼吁展开国家级高水平民办院校建设,在全国范围内选拔一批办学质量较高的民办院校进行重点建设,逐步形成民办院校的“国家队”,然后通过“国家队”的引领和示范作用带动更多民办高校实现高质量发展。^[32]在当前民办高校分类管理的关键阶段,此举对于明确国家对民办高等教育的扶持态度、引导各省(区、市)加大对民办高校的扶持非常重要。

(五)完善精准监管,避免将非营利性民办高校管僵、将营利性民办高校管死

首先,保持政策的相对稳定性和连续性,特别是不能轻易否定曾经合法合理的教育探索。如教育部在2020年答复政协提案的函件中明确“教育部对合法合规的关联交易持开放态度”,这一表态打消了举办者和社会的顾虑,也激发了社会力量进入教育领域的信心。其次,完善监管手段。迈克尔·豪利特等学者将政策工具分为自愿型工具、强制性工具和混合性工具三大类,他认为强制性工具可能导致“政策制定过分法制化和敌对化”,因此要慎重采用,同时要结合自愿性工具和混合性工具而使用。^[33]当前我国民办高等教育更需要以信息和劝诫、补贴等为主要形式的混合性工具。比如,可以将更多监管力量置于民办高校办学指标和办学质量的评估上,并向社会发布关于民办高校的质量信息,通过“助推”方式,让学生做出正确的判断并做出相应的选择。^[34]再次,实现精准监管,避免“一人感冒全体吃药”。精准监管即通过差别化的监管手段,在不影响其他民办高校的情况下,实现对特定高校特定问题的有效处置。精准监管具体体现在监管对象精准、监管问题精准、监管手段精准等方面。我国民办高校千差万别,不能用同一个标准、同一把尺子来衡量所有民办高校,“一刀切”的监管方式不利于民办高校高质量发展。当前大数据技术为民办高校精准监管提供了技术可行性。教育行政部门根据各民办高校的教学质量报告、科研成果数据等信息对民办高校的办学质量进行分析,也可以利用学生舆情、财务数据等信息对民办高校的办学风险进行诊断,提升对民办高校风险精准识别和快速应对能力。

参考文献:

- [1]黄河.我国营利性民办高校最新统计名单[EB/OL].(2023-06-15)[2023-09-02].<https://mp.weixin.qq.com/s/ekcNiaFrzzi7-aPP22Gvg>.
- [2][3][12]杨程.民办高校分类管理的发展态势、现实困境及推进策略[J].中国高教研究,2023(5):55-62.
- [4]Grand Canyon Education, Inc. Annual Report [EB/OL].(2022-12-31)[2023-09-06].<https://investors.gce.com/static-files/358d9a33-183e-4b77-957e-37f46d130e71>.
- [5]石猛,阙明坤.资本并购:民办高校营利性异化及其应对[J].复旦教育论坛,2023,21(1):96-102.
- [6]王峰.营利性高校争议中前行:“公司化”竞争搅动高等教育生态[N].21世纪经济报道,2023-05-11(3).
- [7]Carnegie Classification of Institutions of Higher Education[EB/OL].(2021-03-21)[2023-09-06].https://carnegieclassifications.iu.edu/lookup/standard.php#standard_basic2005_list.
- [8]阎凤桥,林静.商业性的市民社会:一种阐释中国民办高等教育特征的视角[J].教育研究,2012,(4):57-63.
- [9]邬大光.我国民办教育的特殊性与基本特征[J].教育研究,2007(1):3-8.
- [10][13][14]董圣足,戚德忠.新政背景下民办学校分类转设的困局与出路:基于浙江温州的实践探索及思考[J].现代教育管理,2020(9):38-45.
- [11]阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?:基于组织行为决策的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(6):11-17.
- [15]杨程.民办教育分类管理政策执行的制约因素与破解路径:基于史密斯政策执行过程模型的分析[J].河南大学学报(社会科学版),2019(9):121-127.
- [16][31]黄崑,李文章.民办高校分类管理改革的“中间路线”:基于举办者视角的分析[J].中国高教研究,2017(2):19-23.
- [17]陈文联.举办者视阈下民办高校分类管理制

- 度的调适与创新[J].中国高教研究,2018(5):88-91.
- [18][30]别敦荣,石猛.民办高校实施分类管理政策面临的困境及其完善策略[J].高等教育研究,2020(3):68-76.
- [19]THOMAS B, SMITH. The policy implementation process[J].Policy Sciences, 1973(2):197-209.
- [20]贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(5):61-79.
- [21]徐绪卿.浅论教育政策滞后性现象:以民办高校分类管理政策为例[J].教育与经济,2019(6):72-78.
- [22]王峰.影响民办教育“新政”实施效果的关键因素[J].教育发展研究,2017(3):48-51.
- [23]董圣足.民办学校“关联交易”的规制与自治[J].复旦教育论坛,2018(4):30-36.
- [24]伯特兰·罗素.权力论[M].吴友三,译.北京:商务印书馆,2012:45.
- [25]王一涛.我国民办高校创办者群体特征及其政策启示[J].高等教育研究,2014(10):56-62.
- [26]胡家祥.马斯洛需要层次论的多维解读[J].哲学研究,2015(8):104-108.
- [27]黄向阳.德育原理[M].上海:华东师范大学出版社,2001:50.
- [28]冯铁拴,石猛,余苏,等.上海市营利性民办高校办学结余分配办法具有重要价值[EB/OL].(2023-04-01)[2023-09-06].<https://mp.weixin.qq.com/s/MjxEKfHuazfYJUPDXUkRCg>.
- [29][33]迈克尔·豪利特, M·拉米什.公共政策研究政策循环与政策子系统[M].庞诗,等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006:112,154.
- [32]徐绪卿.国家级高水平民办院校建设的若干思考[J].高教发展与评估,2020(1):21-27.
- [34]理查德·塞勒,卡斯·桑斯坦.助推如何做出有关健康、财富与幸福的最佳决策[M].刘宁,译.北京:中信出版集团,2022:233.

(责任编辑:张德诚)

The Challenges and Breakthroughs in the Classified Management of Private Universities in China under the Context of High-quality Development ——A Perspective from the Founders

WANG Yitao

(Schoow University, Suzhou Jiangsu 215123)

Abstract: The classified management of private education is a significant strategic decision in China's reform of private education and is crucial for the sustained development of the private education. Currently, the overall progress of the classified management of private universities is relatively slow. The reasons for this include both objective factors such as unclear registration procedures and inadequate supporting policies, as well as subjective factors such as the weak motivation of private university founders in choosing their classification. It is necessary to make targeted policy breakthroughs based on a realistic analysis of the actual interests and demands of private university founders. Firstly, it is important to respect the genuine interests and demands of private university founders, stabilize their expectations for running schools, and stimulate their enthusiasm for education. Secondly, it is essential to increase support and guide non-profit and for-profit private universities to develop together through healthy competition. Thirdly, regulatory mechanisms should be improved to avoid overly rigid control of non-profit private universities and excessive constraints on for-profit private universities.

Key words: high-quality development; private universities; founders; classified management