

引导规范，促进民办高校高质量发展

王一涛

民办高校是我国高等教育的重要组成部分，也是我国应用型高校的主要力量，在推动高等教育普及化和培养应用型人才中发挥了不可或缺的作用。党的二十大报告提出“引导规范民办教育发展”，对民办高校发展提出了新的战略要求。准确理解并认真落实“引导规范民办教育发展”的战略要求，是当前和今后一段时间我国民办高等教育的重要任务之一。

一、引导规范民办高等教育高质量发展的政策遵循

党的二十大报告提出“引导规范民办教育发展”，这是我国民办高等教育高质量发展的基本遵循。结合党的十八大以来我国民办教育系列政策精神，根据十八大报告“鼓励引导社会力量兴办教育”、十九大报告“支持和规范社会力量兴办教育”，再到二十大报告“引导规范民办教育发展”的表述，我们可以看出，党和国家对民办教育功能地位高度重视，也释放出对民办教育“引导规范发展”的决心。在民办高等教育领域，所谓“引导”，即引导民办高校提高人才培养质量、办出特色，满足社会多样化的教育需求；所谓“规范”，即规范高校内部法人治理结构，规范高校办学行为，包括但不限于收费管理、关联交易、境外教材与国际课程等。

就“引导规范民办教育发展”可以尝试进行两种涵义的解读。一是侧重于规范监管，即引导服务于规范，引导作为规范监管的修饰，突出体现规范这一重点，是从政府部门和民办高校这两个主体立场而言，要求各级行政部门规范民办高校办学行为，要求广大民办高校依法依规办学。二是引导和规范并重，扶持和监管并举。引导指向民办高校高质量发展、高水平建设，

鼓励民办高校发展特色、办出水平。引导涵义广泛，不仅包括思想引领、办学理念指引等价值引导，更包含榜样引导、树立典范，还包括政策激励，如面向非营利性民办高校给予政策优惠和财政支持等，也就是说，引导包含支持，引导要求支持。同时也要加强对民办高校规范办学的监督和指导，规范和引导相辅相成、相得益彰。2022年12月，中共中央、国务院印发的《扩大内需战略规划纲要（2022-2035年）》提出“支持和规范民办教育发展”，党和国家重提“支持和规范民办教育”。结合《扩大内需战略规划纲要（2022-2035年）》来理解党的二十大报告提出的“引导规范民办教育发展”，第二种理解，即引导包含支持、引导和规范并重的理解似乎更准确。

二、引导规范民办高等教育高质量发展的时代价值

自1983年我国第一批民办高校招生以来，我国民办高等教育已经历了40年的发展历程，办学规模、办学层次、办学质量、治理体系等方面都得到了长足发展。根据教育部官网统计，截至2022年5月31日，全国共有民办本科院校412所（其中，有226所民办普通本科大学、22所民办职业本科大学 and 164所尚未完成转设的独立学院），民办高职高专350所，中外合作办学单位12所，合计为774所，占全国普通高校总数的28%。我国民办高校在校生共计近900万人，占全国高等院校在校生总数的25%。

我国民办高校虽然取得了不错的成绩，但是整体的办学水平和人才培养质量仍然偏低，在我国整个高等教育体系中的力量还比较薄弱，因此需要加强引导。我



国民办高校主要由民办本科高校和民办高职院校组成，民办本科高校以应用型高校为主，是我国应用型本科高等教育的重要组成部分。相关研究发现，我国民办应用型本科高校综合竞争力偏弱，居于我国应用型本科高校底层。从科研创新能力来看，我国民办应用型本科高校在发明专利方面的竞争力较低。中国应用型本科高校发明专利授权研究数据显示，2021年全国有108所民办应用型本科高校获得发明专利授权，占我国应用型本科高校总数的16.1%；累计获得1120项发明专利授权，占我国应用型本科高校发明专利授权总数的10.7%，校均10项。还有114所民办应用型本科高校未获得发明专利授权，占我国民办应用型本科高校总数的51.4%。从教育教学水平来看，我国民办应用型本科高校的一流专业建设水平相对较弱。中国应用型本科高校国家级一流本科专业建设研究数据显示，2019年至2021年，全国有64所民办应用型本科高校获批137个国家一流本科专业建设点，校均2个。有158所民办应用型本科高校未获批国家一流本科专业建设点，占我国民办应用型

本科高校总数的71.2%。由此可见，我国民办应用型本科高校的专业建设水平和应用型人才培养能力亟待提升。民办高职院校是我国高等职业教育体系的重要组成部分，整体的教学科研水平也低于公办高职院校，是我国高等职业教育的短板。

历经40年的发展，我国民办高校在学校内部治理结构、教育教学改革、人才培养模式等方面进行了积极有效的探索，在完善管理运行体制和优化办学体制方面积累了丰富的经验，治理体系也更加科学规范，为教育发展激发了活力、增添了动力。但部分民办高校办学行为不规范仍然是当前制约我国民办高校健康可持续发展的重要因素，不规范行为突出表现在以下三个方面：

第一，学校内部治理不规范。内部治理是民办高校实现健康可持续发展的重要保障。长期以来，我国民办高校普遍存在内部治理结构不规范、治理机制不健全等问题，严重制约高校管理规范化、专业化进程，掣肘民办高校健康可持续发展。一是党对民办高校的领导作用有待加强。部分民办高校虽依规设置了各级党组织，

但党组织参与民办高校重要事项决策的机制还不健全,党的领导作用还未得到充分发挥。二是董事会建设不够规范。部分民办高校董事会成员结构的透明度不高、相关议事规则和议事程序不健全、董事会成员结构不完备,董事会决策机制有待进一步完善。三是校长队伍还需进一步加强。部分民办高校存在举办者人治模式,尤其是自然人举办的民办高校,校长的教育教学和行政管理职权被弱化,导致校长对学校发展建设的积极作用无法得到充分发挥。四是缺乏完备的内部监督机构。新修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》规定,民办学校应当设立监督机构,并进一步规定了监督机构的人员构成与权力行使。当前我国民办高校虽依法设置了监督机构,但大部分监督机构仅为虚设或人员构成不规范,实际上并未行使相应的监督职权。

第二,教育教学管理不完善。教育教学管理是民办高校实现高质量人才培养的重要环节。当前,我国民办高校在招生就业、师资结构等教育教学管理方面存在诸多不规范甚至违法违规的问题,导致人才培养质量较低。一是招生与就业环节不规范。招生与就业是学生管理工作中极为重要的两个环节。部分民办高校为了自身的生存发展,存在违规招生、虚假宣传、夸大宣传等现象。在学生实习就业环节,部分民办高校往往存在不规范的实习活动,与实习单位之间存在不正当的交易行为,实习质量不高。二是师资结构不合理。当前我国民办高校师生比整体偏低,未达到国家要求的师生比,教学效果整体较差。相对公办高校,民办高校给教师的待遇和保障存在差距,民办高校教师整体收入偏低,教学积极性和创造性不足,流动性过高,教学过程和教学效果的完整性难以得到保障。由于民办高校的社会资源、学术资源不足,对教育培训、教学培训投入较少,教师难以在民办高校获得系统、科学、专业的培养,进一步影响了学校的教学质量。

第三,财务管理不合规。财务是我国民办高校风险频发的关键领域,财务管理也成为我国民办高校管理工作中最薄弱、最不规范的环节。从我国民办高校的办学与管理实践来看,部分民办高校财务管理普遍存在举办者掌权的问题。部分民办高校的举办者对财务的控制较强,即使举办者及亲属没有担任校级领导岗位,也往往安排亲信担任财务管理等关键岗位负责人,校长的财务权限被弱化,举办者成了学校财务管理权的实际掌权人。财务信息不透明也是我国民办高校财务管理中的突

出问题。在实际工作中,大部分民办高校均将财务信息视为保密内容,不公开审计结果。由于部分民办高校财务管理不合规,导致举办者非法取得办学回报、频繁操作不合规关联交易等诸多违法违规行为普遍存在。此外,在一些民办高校中,关联交易比较频繁,且往往存在关键信息不公开、价格不公开、定价不合理等问题,侵害了教职工等利益相关人的知情权、参与权、监督权及相关利益。

三、引导规范促进民办高校高质量发展的行动践履

1. 引导促进高水平民办高校建设,发挥高水平民办高校的榜样作用

充分发挥政策制度对民办高校提质升级的引导和激励作用,激发高水平民办高校的示范作用和辐射作用,为民办高校高水平建设创设适切的、全新的赛道,提振民办高等教育发展的道路自信。在国家教育部门的统一规划和布局下,选择一批学科门类比较全、学科水平比较高、师资力量比较强的民办高校进行重点建设,给予适当的政策优惠和财政支持,扶持其持续耕耘办学特色、提升育人质量。在民办高校阵营内部甄选出社会声誉优良、办学特色鲜明的高水平民办高校典型,通过科学调研追踪其成长发展历程,认真总结提炼建设经验和先进举措,加大对典型案例的宣传力度,鼓励广大民办高校学习借鉴,在全社会努力培育和营造高水平民办高校的好口碑和新风尚。

引导民办高校苦练内功,加强内涵式建设,树立新发展理念,激发内生动力,稳扎稳打提高教育教学水平和管理服务能力;强化战略引领对学校发展的关键作用,绘制战略蓝图,明确战略主题,凝心聚力提升发展内涵;寻求弯道超车、错峰发展式的特色发展路径,结合高校自身历史积淀和办学实际,扬长避短凝练办学特色,稳中求进聚焦特色升级,通过长期摸索孕育出个性化的教育理念和办学模式,争取做到人无我有、人有我精,摆脱亦步亦趋的后发困境。

2. 保障民办高校及举办者合理合法权益,规范其办学行为

民办高校举办者是民办高校办学原始资源的主要投入者,是当前民办高校内部治理的“关键少数”。

“举办者控制”是当前我国广大民办高校治理模式的主要特征，因此民办高校的发展大多深深烙印着举办者的个人色彩，学校发展方向与其举办者的领导能力、治学素养、道德水平、办学动机等息息相关。民办高校高质量发展的引导与规范离不开对民办高校举办者的引导与规范。许多民办高校举办者长期处于民办高校办学和管理一线，有大量的实践经验。我们应正视其合理诉求，保障民办高校举办者的合法权益，激发民办高校的内生动力和举办者的办学积极性。

当前大量民办高校都存在着“举办者失范行为”（如过度干预、转移资金等）。我国民办高校和公办高校的法人治理结构和内部治理体制存在较大差异，民办高校内部的权力高度集中于举办者，大大增加了决策失误的风险。“举办者失范行为”必将为民办高校带来消极影响，例如，民办高校举办者通过种种不正当及非法的手段来侵蚀其他投资者及利益相关者的利益、暗地转移民办学校资金等。规范“举办者失范行为”，主要是规范和完善民办高校内部治理结构，由实践中普遍存在的“举办者控制”模式向理想的“关键利益相关者共同治理”的方向转化，以确保民办学校的公益性和健康可持续发展。建立科学民主的民办学校内部治理体系，最关键的路径是完善党组织领导、董事会决策、校长治校、师生参与、监事会监督的内部治理结构，通过提高内部治理结构的稳定性，构建更加完善和牢固的法人治理体系，由此来规避民办学校举办者过度、不当的干预和来自内外部其他风险。

3. 质量监测，建立健全第三方评估制度

积极探索第三方质量监测与评估制度，鼓励社会权威机构对民办高校进行评估，并加大信息公开力度。目前对于高校的评估主要依靠政府部门，虽然全面详细，但信息对外不太公开透明。社会群体对高校评估参与有限，且信息纷繁复杂，各种商业排名层出不穷，背后涉及各种利益，这类评估既不够专业，也不具有权威性。这导致社会层面普遍缺乏民办高校的精准信息，对民办高校的发展水平认知模糊，在志愿填报时，学生与家长对民办高校的选择往往不理性。政府部门在对民办高校进行定期评估的同时，可以将部分评估权力交给权威研究机构，委托第三方权威机构对民办高校进行深入评估，加大评估结果的专业性和社会影响力，同时提高评估过程和结果的透明度，增强评估信息的社会公信力。这种做法一方面能够使民办高校自觉规范办学过程，提升教



学质量，民办高校了解了自身在办学各个维度的发展水平后，知晓自身优劣所在，从而明确未来发展方向和提升路径；另一方面能够使社会层面掌握民办高校较为详细的办学信息，对民办高校有更为清晰的认识，进而提升民办高校的公信力和捐赠的吸引力，评估信息也能为学生和家长填报志愿提供依据。除此之外，对于质量监测也要建立配套的奖惩措施，奖惩并举，加大对民办高校的引导规范力度。对于评估成绩低、社会声誉差的民办高校予以警示，情节严重者给予相关处罚；对于评估成绩优、办学质量高的民办高校给予相关奖励。

（作者系苏州大学民办教育研究中心主任、教授、博士生导师）