

特稿

我国民办高等教育的历史回溯与趋势前瞻

王一涛¹ 刘 绪² 金 铝³

(1. 苏州大学 教育学院, 江苏 苏州 215123; 2. 南方科技大学 高等教育研究中心, 广东 深圳 518055;
3. 福建师范大学 教育学院, 福建 福州 350007)

摘 要:回溯我国民办高等教育的历史演进,从民国时期私立高校的辉煌,到改革开放后民办高校的重新崛起,历经“救国图强”“公私并举”“规范管理”等阶段,走出了一条特色发展之路。民办高等教育在增加高等教育资源投入、推动高等教育大众化、引领高等教育体制改革等方面作出了历史贡献。然而,受补充型办学定位、办学水平相对较低、办学资源相对较少以及办学商业属性较为浓厚等内外部因素的制约,民办高校当前仍处于我国高等教育金字塔的底端。高水平民办高校不多,是我国高等教育强国建设的短板之一。在分类管理政策推向深入的背景下,民办高校应积极应对出生人口下降带来的挑战,不断完善内部治理,积极建设新型高水平民办高校,为建设高等教育强国作出更大贡献。

关键词:民办高等教育;分类管理;新型高水平民办高校

DOI: 10.3969/j.issn.1671-2714.2024.03.001

回望 20 世纪以来我国民办高等教育的历史,仿佛是一部充满变革与创新的教育史书。民办高等教育经历了一段令人瞩目的演变过程,这个过程既包含了民国时期私立高校的辉煌,也包含了改革开放后民办高校的重新崛起。如今,民办高等教育成为我国高等教育的重要组成部分,为国家培养了一大批应用型人才。未来,民办高校将不断完善治理体系、培育办学特色、提升办学质量,为建设高等教育强国作出更大贡献。本文对我国民办高等教育过去的发展历史进行回溯,对民办高等教育整体的发展水平进行评估,对民办高等教育未来的发展趋势进行展望,在此基础上深入思考民办高校如何在不断创新中实现跨越式发展,助力民办高等教育焕发出新的生机和活力。

一、我国民办高等教育的历史回顾

教育是社会大系统中的一个子系统,受到经

济、社会、文化等诸多因素的影响。我国近代私立(民办)高等教育经历了波澜起伏的发展历程,在不同历史阶段有过不同的命运。改革开放以后,民办高等教育得以恢复和发展,并在我国高等教育体系中占据重要地位。我国近代私立(民办)高等教育的发展历史可以追溯到 19 世纪末 20 世纪初,回顾这一发展过程,用历史的“矛盾”去审视现今的“问题”,有助于通古博今、启发思维,进而引领民办高等教育未来的发展方向。

(一)晚清时期私立高等教育的兴起

私塾曾是我国古代的主要教育形式,在传承和弘扬传统文化方面发挥了重要作用。晚清时期,伴随着西学东渐的浪潮,近代私立教育在我国教育历史舞台上扮演了新的角色。顾美玲(1997)认为,近现代意义上的民办高等教育在封建旧教育与现代教育之间起到了承上启下的作用,对旧教育进行了一系列卓有成效的改革^①。这一时期的私立教育围绕“救国图强”这一关键

收稿日期:2024-03-28

基金项目:国家社会科学基金教育学重点项目(AFA220024)

作者简介:王一涛,男,教授,博导,研究方向为民办教育与职业教育。

^①顾美玲:《中国民办高等教育的历史回顾与前景探析》,《教育研究》1997 年第 8 期,第 45-49 页。

词,通过引进西方教育制度,改变了古代私学的教学内容和教学方式,成为现代教育的基石之一。我国近代私立高等教育的开端是一场救国图强的教育改革运动,是从旧社会向现代化社会转型过程中逐步形成与发展起来的。

清末时期,随着西方教育的传入和我国内部教育改革思潮的兴起,政府为挽救垂危的统治,被迫推行“新政”,将书院改为学堂,并创办新式学堂,为私立学校的兴起提供了较为宽松的办学环境。彼时出现了一大批不同于传统士大夫的先进知识分子,他们提出改革教育体制、加强师资培养、推行科学教育等办学理念,并相继创办新式学堂。如:1897年,张焕纶创办正蒙书院,盛宣怀兴建南洋公学,廖寿丰、林启创办求是书院;1905年,姚宏业、孙镜清等留日学生组建中国公学;1906年,马相伯成立复旦公学。与此同时,外国资本的大量输入也为私立学堂的产生提供了经济基础,一些由外资举办的学堂开始出现,如1900年由日本人创办的东亚同文书院、1907年由德国人举办的德文医学堂(同济大学、华中科技大学医学院等院校的前身)、1909年由英国投资创立的焦作路矿学堂(中国矿业大学等高校的前身)等。新式学堂采用西方的教育体制和课程,提供现代科学、数学、医学等方面的教育,为培养新式知识分子起到了积极的推动作用。

(二) 民国时期私立高等教育的发展

民国时期,随着中西方文化的融合和宗教的传播,由教会创办的私立大学成为私立教育的主体形式,私立高等教育机构得到了进一步的发展。例如,基督教教会举办了包括燕京大学、齐鲁大学、金陵大学、岭南大学、华中大学等在内的13所大学,天主教创办了震旦大学、辅仁大学和天津大学等大学,这些学校在我国近现代高等教育体系中发挥了重要作用。教会大学注重特色和高质量办学,注重国际化和中西融合,注重师资建设和人才培养的高质量,注重制度建设和营造和谐宽松的校园环境,有利于传播西方科学文化,促进中西文化交流和我国的近代化进程^①。在教会大学发展的同时,我国也涌现出一批国人自办的私立大

学。这些私立大学的创办者包括爱国教育家和爱国商人等群体,前者如张伯苓和严修于1919年创办南开大学,后者如陈嘉庚于1921年创办厦门大学、张謇陆续创办了数百所学校等,为近代我国教育事业的发展作出了杰出贡献。为了规范私立学校的发展,1928年国民政府颁布《私立大学条例》,1929年确立《私立学校规程》,为我国私立教育的规范化发展奠定了基础。由于经济的发展和政策的支持,民国时期私立大学在数量、规模、师生数、经费等方面均有显著的提升。1936年,全国共有私立大学20所,私立独立学院22所,私立专科学校11所,占全国大学总数(108所)的49.1%^②。到1947年,私立大学(含独立学院和专科学校)增长至79所,占全国大学总数(207所)的38.2%,占比略有下降^③。

民国时期,私立高校为民族振兴、社会进步与国家富强作出了重要贡献。这段历史还证明,我国社会拥有建设公益性、非营利性民办高校的肥沃土壤。厦门大学主要依赖陈嘉庚的自有资金,南开大学主要依赖创办者向社会募集的资金,这两所学校都属于慈善捐资办学。当然,我国传统的慈善观念与西方的宗教性慈善有所不同:西方的慈善传统在一定程度上受到宗教的影响,很多慈善组织和活动源于宗教机构,宗教信仰鼓励个人为他人提供援助,将慈善视为一种宗教责任;我国的慈善传统通常根植于儒家文化,注重家庭、社区和乡里的互助关系,常常表现为家族、亲戚、邻里之间的相互帮助,特别表现在教育、医疗和扶贫等方面。

(三) 改革开放后民办高等教育的恢复

新中国成立后,为顺应社会主义公有化的发展需求,要求所有私立大学改为公办大学。1952年,教育部通过拆分、合并、转设等方式整编私立大学,使这些大学或成为国有大学的一部分,或停止运营而退出历史舞台。

改革开放以后,我国经济体制的变革间接推动了教育体制的改变,私立高等教育得以再度复苏,后被称作民办高等教育。民办高等教育的恢复是在需求和供给两种力量的影响下形成的。从

①马敏:《中西交融 取静用宏——中国教会大学办学经验对当代教育的启示》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2021年第2期,第112-120页。

②李海萍:《从“自治”到“共治”:民国时期私立高校经费政策研究》,《高等教育研究》2020年第8期,第82-93页。

③刘巍:《民国时期私立大学财政补助研究》,《高教探索》2021年第11期,第100-108页。

需求侧来看,改革开放推动了经济腾飞,需要更多高素质的劳动者。适龄青年希望进入高等学府深造,而有限的公办高校满足不了高中毕业生对接高等教育的旺盛需求,从而给民办高等教育的兴起提供了条件。从供给侧来看,1982年第五届全国人大第五次会议通过的《宪法》规定,国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。《宪法》从酝酿修改到最终修订完成,向社会传递了下放办学权的明确信号。

在需求和供给两种力量的推动下,很多有识之士陆续举办民办高校。当时创办的民办高校分为两种:一种是在创办初期就按照正规高等教育模式进行教学,学生按照专业进行学习,如中国农业大学原校长乐天宇于1981年在湖南创办的“九嶷山大学”,开设了文史、农林和医学等专业,浙江省政协原主席王家扬于1984年创办的浙江树人学院,开设了英语外贸、风景园林等专业;另一种是先举办文化补习班、高考复读班或职业技能培训班,经过一段时间的发展之后,再举办高校的专业教育,如黄河科技学院的创办者胡大白在1984年开办高等教育自学考试助考班,后来发展成黄河科技学院。上述两种办学形式在早期都未得到政府认可。我国高等教育实行国家认证制度,学历和学位都需要国家认证,而当时没有国家认证民办高校的先例。因此,严格来说,早期一些民办高校并不是真正的“高校”,只是高等教育机构。早期的民办高校和公办高校差别很大,主要表现在以下两个方面。一是入学标准。公办高校的学生通过高考进入公办高校,需要达到国家规定的高考分数线,而民办高校主要录取高考落榜生。二是毕业生的身份。公办高校的学生毕业后就获得了“干部”身份,凭借该身份可进入政府部门、事业单位等国家分配的工作岗位,而民办高校的毕业生没有这种身份和工作机会,主要依赖大学期间学到的技术技能参与劳动力市场的竞争。

(四)21世纪民办高等教育的壮大

1994年,经当时的国家教委批准,民办黄河科技学院、民办浙江树人学院、民办上海杉达学院和民办四川天一学院等开始实施专科层次的学历

教育。同年,福建仰恩大学从华侨大学的独立学院中分离出来,成为最早实施普通本科教育的民办高校。至此,我国拥有了真正意义上的民办高校。除了仰恩大学外,当时其他几所民办高校只能授予专科学历,而不能授予本科学历。2000年,教育部批准黄河科技学院升格成为本科高校,开始实施本科层次的学历教育。此后,教育部陆续批准一批民办高校升格为本科高校。截至2022年底,我国共有普通民办本科高校390所,民办本科层次职业学校22所,高职(专科)学校350所,实现了跨越式增长^①。

21世纪前后,我国还出现了另一种类型的民办高校——独立学院。独立学院是由社会力量与公办高校合作举办的民办高校,公办高校主要选派管理者和教师,社会力量则提供资金、建设校舍、负责运营。“纯粹的民办高校”往往从高职层次开始办学,然后在办学条件逐渐成熟和办学质量逐步提高后,经过教育部的严格审核,才能成为本科高校。而独立学院带有母体高校的光环,一开始就可以办本科教育,发展速度非常快。独立学院是我国高等教育办学体制的一种探索和创新,是中国特色的新型民办高校。独立学院的数量在2010年达到峰值,共计323所,约占全国本科高校总数的四分之一。独立学院虽然为我国实现高等教育大众化作出了历史性贡献,但也存在校名迷惑公众、体制机制不顺、产权归属不清、财务管理不规范等问题。2008年,教育部发布了《独立学院设置与管理办法》,要求符合条件的独立学院在5年内转设为独立建制的普通本科高校。2020年,教育部办公厅印发的《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》也强调,“将独立学院转设作为高校设置工作的重中之重”,并要求“到2020年末,各独立学院全部制定转设工作方案”。鉴于独立学院转设工作的复杂性,截至2022年底,我国仍有164所独立学院未完成转设^②,2023年顺利转设的独立学院数量也不多。

二、我国民办高等教育的发展现状及不足

近20年来,我国民办高校持续增长。截至

①教育部:《2022年全国教育事业发展统计公报》,2023-07-05, http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/20230705_1067278.html。

②教育部:《全国高等学校名单》,2023-06-19, http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/s5743/s5744/A03/202306/t20230619_1064796.html。

2022 年底,我国共有 764 所民办高校,其中 7 所(北京城市学院、西京学院、吉林外国语大学、河北传媒学院、黑龙江东方学院、三亚学院、宁夏理工学院)具有硕士学位授予权,413 所(包括民办普通本科高校 227 所,独立学院 164 所,本科层次职业学校 22 所)可以授予本科学历,350 所可以授予专科学历,另外还有 2 所成人高等学校^①。

(一) 多数民办高校属于补充型高校

国外一些学者研究了私立教育在国家教育体系中的功能,如 Levy(1986)在研究拉美高等教育时,将智利、墨西哥、巴西三国的私立高等教育分为宗教型、精英型和需求吸纳型三种^②,随后又将研究对象扩展到全球的私立高等教育,将其分为需求吸纳型、精英型和文化型(宗教型)^③。这三种类型的私立学校分别发挥不同的功能,其中需求吸纳型又称为补充型,主要满足无法进入公办高校的中低收入群体的教育需求;精英型主要满足对公办教育不满意而希望接受更高质量教育的教育需求;宗教型又称文化型,主要满足某些宗教(文化)群体的教育需求。按照 Levy 的分类,我国没有宗教型私立高校,因为我国《教育法》规定教育与宗教相分离。除了西湖大学等少数几所民办高校外,我国大多数民办高校都是需求吸纳型,主要满足民众对高等教育的超额需求。高中毕业生的首要选择是公办高校,在无法进入公办高校时才选择进入民办高校。我国民办高等教育是在高等教育大众化阶段发展起来的,为实现高等教育大众化作出了重要贡献。但是,当高等教育进入普及化阶段且公办高等教育资源日渐丰富后,民办高校必须考虑新的办学定位、打造新的办学特色,否则会面临巨大的生存危机。

(二) 民办高校整体办学水平有待提升

2017 年,教育部在《关于“十三五”时期高等学校设置工作的意见》中明确,我国高校总体可分为研究型、应用型和职业技能型三类。虽然很多学者认为,上述三类高校没有好坏之分,都是高等教育体系的重要组成部分,每种类型的高校都

可以办成该类型中的一流高校,但是就客观现实来看,三类高校所占有的教育资源和享有的社会声誉差距较大,因此,办学层次在一定程度上就是办学质量和社会声誉的反映。截至 2022 年底,我国共有 2 760 所普通高校,其中“双一流”高校 147 所,高职(专科)院校 1 489 所^④。如果将“双一流”高校和高职(专科)院校以外的高校视为应用型高校,我国就有 1 124 所应用型高校。从研究型高校来看,“双一流”高校均是公办高校,没有民办高校。从职业院校来看,我国共有 100 所骨干高职院校和 100 所示范性高职院校,其中仅 1 所民办高校。从应用型高校来看,笔者曾对 663 所(包括 286 所公办应用型高校、222 所民办应用型高校和 155 所独立学院)1999 年以后升格为本科的新建应用型高校进行综合评价,发现进入前 100 强的高校有 96 所是公办高校,只有 5 所是民办高校,无独立学院^⑤。这 5 所高校分别是西京学院、无锡太湖学院、吉林外国语大学、浙江越秀外国语学院和宁波财经学院。这些民办高校与同类型公办高校相比,存在较大差距。鉴于 663 所应用型高校升本时间均较短,而民办高校排名相对靠后,说明民办高校在我国所有应用型高校中的排名更加靠后。

(三) 民办高校发展受资源和政策的制约

资源是组织借以实现发展的所有内外部要素,可以是有形的人、财、物,也可以是无形的社会关系网络和社会支持等。高校的发展需要教师、学生、办学用地、办学经费等有形的资源,也包括社会支持、社会信任等无形资源。改革开放后,民办高校是在公办高校几乎掌握了所有优质教育资源、占据主导地位的基础上起步的。如,从经费来看,公办高校凭借其社会贡献和声誉,获得了大量的公共财政资金和社会捐赠资金,而民办高校办学起步晚、底子薄,在资金方面很难与公办高校竞争。民办高校是在夹缝中成长起来的,在短时间内发展为高水平高校所面临的资源约束非常大。

另外,民办教育政策的不完善也对民办高校

①④教育部:《2022 年全国教育事业统计公报》,2023-07-05, http://wap.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgh/202307/t20230705_1067278.html。

②Levy D C, *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*, the University of Chicago Press, 1986, p. 224.

③Levy D C, *Viewing Private Higher Education: How Much, Where, Why, and What?*, *International Encyclopedia of Education (Third Edition)*, 2010, Vol. 4, pp. 622-627.

⑤数据来自《2022 年度中国应用型本科高校高质量发展研究报告》。

的发展形成了掣肘。一是财政支持政策不到位。经费是高校发展的生命线,国家对公办高校实行生均财政拨款政策,根据学生数量进行相应的财政拨款,也允许公办高校适当收费。而国家对民办高校没有财政拨款的义务(尽管有一些专项经费),并对民办高校的收费实行严格限制,这就导致民办高校可用的经费明显少于公办高校。二是教师管理政策不健全。教师是高校最宝贵的资源,对高校的学术声誉和综合实力具有重大影响。尽管《民办教育促进法》赋予公办高校教师和民办高校教师同等的法律地位,但从福利待遇看,公办高校教师拥有编制,福利待遇较好,在职收入和退休待遇均明显高于民办高校教师。三是政府监管与民办高校自主办学之间的关系未取得平衡。政府对民办高校在土地面积、生师比数量等方面提出了较高要求,尽管这些要求保证了民办高校的基本办学投入,但制约了民办高校的进一步发展,使其没有更多的资金用于创建办学特色。此外,频繁变动的民办教育政策也对学校的运营和长期规划带来了不利影响。

(四)部分民办高校较为浓厚的商业属性影响整体社会声誉

部分民办高校具有较为浓厚的商业属性,导致其办学目标、办学理念和办学行为发生偏移,不利于高水平民办高校建设。邬大光(2007)提出了“我国民办教育属于投资办学”的理论主张^①,阎凤桥等(2012)认为我国民办教育是商业化市民社会的产物^②,这些研究都充分揭示出民办高等教育具有商业属性,具体体现在三个方面。第一,从办学主体来看,大部分民办高校的举办主体是自然人或企业,基金会办学的数量极少。第二,从办学动机来看,部分民办高校的举办者或其接班者将民办高校视为企业,将办学视作生意。特别是企业举办的民办高校,举办者往往将学校作为剩余资金的储存池、新的投资领域或利润增长点。第三,从办学行为来看,部分民办高校的举办者无实质性资金投入,而以银行借款、学生学费为主要投入,同时采取挪用经费、关联交易等方式掏空学校。我国民办高校商业属性特别明显的一个表现是,很多民办高等教育集团在香港地区上市。

截至2023年,有21家民办高等教育集团在港股上市,旗下共有84所民办高校,占我国民办高校总数的11%。这些民办高等教育集团的资金最终来自旗下的民办高校,而这些民办高校的所有经费都是来自学费。

部分民办高校所具有的商业属性导致学校内部治理较为封闭,影响学校的持续稳健发展。我国民办高校的内部治理具有“内部人控制”的特征,这既是民办高校商业属性的体现,也进一步强化了民办高校的商业属性。“内部人控制”是国内学者将民办高校与美国私立高校的内部治理特征进行比较后得出的基本结论。美国私立高校董事会吸纳了较多的社会利益代表,包括政府代表、校友、各类专家等,这些利益群体各抒己见,保障私立高校发展规划的科学性。这种治理结构能够保证私立高校的公共性和开放性,提高大学的社会声誉。反观我国民办高校的举办者,往往将董事会作为控制民办高校的工具。根据《民办教育促进法》,董事会是民办高校的决策机构,负责作出校长聘请、人事任命、财务支出、基础建设等方面的重要决策。举办者若控制了董事会,就相当于控制了民办高校。此外,“内部人控制”的一个明显表现是家族治理。家族化有两种情形:一种是横向的家族化,即两个及以上家族成员(配偶、子女、其他亲属)同时参与学校管理,由家族成员担任董事会成员或校级领导职务;另一种是纵向的家族化,即举办者选择子女或孙子女担任学校董事长或其他管理者,延续家族对学校的控制。目前,我国已有多所民办高校的管理权实现了家族代际更替。

三、我国民办高等教育发展前瞻

深入了解我国民办高等教育的发展趋势,有助于决策者、教育机构和社会更好地应对变化,促使民办高等教育在未来取得更为稳健的发展。

(一)积极稳妥推进民办高校分类管理

2002年出台的《民办教育促进法》规定,民办学校举办者可以获得“合理回报”,但办学不能以营利为目的。这就使得民办高校的办学属性比较

^①邬大光:《我国民办教育的特殊性与基本特征》,《教育研究》2007年第1期,第3-8页。

^②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》,《教育研究》2012年第4期,第57-63页。

模糊,它既不是非营利性学校,又不是营利性学校。多年的实践证明,这种模糊性定位导致民办高校无法获得政府的财政补助,很多希望获得经济回报的办学者无法获得办学回报,最终推动民办高校分类管理政策的出台。2010年,国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,首次提出营利性和非营利性民办学校分类管理的设想。这份规划纲要集中了全国民办教育实践者、理论工作者和教育行政工作者的智慧,是当时的主流观点。王善迈(2011)认为,对民办教育进行分类管理,有利于推动我国民办教育管理体制变革和促进民办教育发展^①。阎凤桥(2019)指出,分类管理有利于我国民办教育转型,即从办学属性模糊状态转变为办学属性清晰状态,具体而言,就是要在营利性与非营利性民办学校之间划出一条明确的界线。对于非营利性民办学校予以财政性补贴及推行其他优惠政策,对于营利性民办学校则参考企业规制办法加以对待,充分发挥市场机制作用,以促进两类民办学校规范发展^②。2016年,全国人大常委会修订了《民办教育促进法》,随后颁布《营利性民办学校监督管理实施细则》《民办学校分类登记实施细则》等配套文件,要求民办高校根据资金来源与自身办学诉求,在营利性与非营利性之间做出选择,而政府将采用不同的政策对两类民办高校进行差别化管理,标志着民办教育进入分类管理时代。《民办教育促进法》还规定,义务教育阶段的民办学校只能选择非营利性,而包括民办高校在内的其他教育阶段的民办学校可以选择非营利性,也可以选择营利性。

分类管理涉及民办教育的性质界定、治理机制和政策协调等各个方面,牵涉的民办学校和相关部門较多、范围较广,是教育体制改革的难点之一。目前,民办教育分类管理政策执行仍显滞后,截至2022年底,全国只有18所民办高校正式登记为营利性民办高校。究其原因,主要有以下三点。第一,营利需求与相关政策不匹配。我国民办高校在创立之初大多为“投资办学”而非“捐资办学”,投资办学本身具有趋利性,举办者均对合理的办学收益有着一定程度的诉求。然而,根据

民办学校分类管理的相关规定,非营利性民办学校的举办者不能获得经济回报,但可以享受更多的国家优惠政策,包括办学准入条件、土地划拨、政府购买服务、税费减免、学生助学贷款、办学筹资渠道等;营利性民办学校的举办者可以获得经济回报,但享受的国家优惠政策较少,仅包括税收优惠和政府购买服务等。国家对于营利性和非营利性民办高校的差别化资助政策,直接影响了最后的办学收入,若选择营利性发展模式,反而更无法保障办学收益。第二,“营非”选择配套制度不完善。“营非”选择是在我国国有教育体制发展下自然形成的决策性问题,既无国外经验借鉴,也无历史教训参考。国家对于民办高校分类管理指导意见,更多的是站在宏观指导层面描绘的一幅框架蓝图,其配套政策尚不完善,缺乏具体的实施标准。

未来,民办高校的分类管理还需要进一步观察。别敦荣等(2020)提出了民办高等教育第三条发展道路的观点,认为将民办高校分为营利性和非营利性的时机尚不成熟,主张在两类民办高校之外寻求第三种发展可能性^③。笔者认为,未来民办高校分类管理可能会有两种发展趋势。第一,政府采取诱致性制度变迁的方式来推进民办高校分类管理。在这种制度变迁方式下,政府会允许民办高校自由选择,也会允许民办高校暂时保留原来的状态。如果采用这种方式,那么民办高校分类管理将是一个漫长的过程。它将导致大量民办高校维持目前的办学状态,而不在营利性和非营利性之间做出选择。第二,政府采取强制性制度变迁的方式来推进分类管理。政府会再次设定民办高校分类管理的期限,在该期限内要求所有民办高校做出选择,未做出选择的民办高校将受到惩罚。这种方式会在短期内推进民办高校分类管理的落地,但可能会对现有的民办高等教育格局带来较大冲击。

(二) 提前应对出生人口下降带来的挑战

日本、韩国等私立高等教育占比较高的国家,近年来都出现了私立高校的退场高潮。尽管经济衰退、就业市场需求变化、政策和资源分配调整等

①王善迈:《民办教育分类管理探讨》,《教育研究》2011年第12期,第32—36页。

②阎凤桥:《制度视野下民办教育转型困境的破解》,《中国教育学刊》2019年第7期,卷首语。

③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》,《高等教育研究》2020年第3期,第68—76页。

因素都会影响私立高校的生存和发展,但私立高校退场的主要原因在于低生育率带来的少子化。2022年,韩国总和生育率仅为0.78,再次刷新世界纪录,而日本总和生育率为1.26,均远低于2.1的替代水平生育率^①。因此,这些国家都面临严重的少子化问题。日韩等国高校的招生规模不断缩小,陆续进入“大学全入时代”“无生可招时代”。私立高校通常依赖学费收入来维持运营,而学生数量的减少对学校财务构成了极大的压力,致使一些学校不得不选择关闭或合并。

2022年,我国总和生育率跌至1.09^②,创历史新低,低生育率将会是未来民办高校面临的一大挑战。别敦荣等(2023)认为,我国高等教育适龄人口的刚性需求至少还有10年的增长期,高中阶段的职普分流制度限制了一部分学生接受高等教育的机会,只要政策进行调整就能带来大波生源,且超大规模的成年人口也可为高等教育提供广阔的发展空间^③。我国人口基数大,高等教育也刚迈入普及化阶段,短期内仍具有较大的成长空间。但从长远来看,民办高校必须树立危机意识,提前做好战略部署,以迎接未来的转型。徐绪卿(2012)指出,随着少子化带来的影响,高等教育适龄生源急剧下滑,高等教育市场供不应求的局面转为供过于求,高等教育开始从资源约束转向需求约束,高等教育市场逐步从卖方市场转向买方市场^④。现如今,低生育率所带来的影响已初步在幼儿教育阶段显现,出现了幼儿园的关停现象。

今后10年,是我国民办高校进行战略转型的窗口期。第一,应积极调整招生规模。在生源数量减少的情况下,维持过高的招生规模可能会导致教育质量下降和资源分配不足。因此,适度降低招生规模,保持与教育资源相匹配的学生人数,有助于民办高校更好地控制教育质量。民办高校也可以根据市场和生源变化,灵活调整招生政策,增设成人教育、远程教育和终身学习课程来吸引非传统的学生群体,如在职人员和回国留学生等。第二,应努力提升教育服务质量。民办高校可以

通过加大经费投入、优化课程设计、提升教学方法、加强师资力量、提高科研水平、推进校企合作等方式提高办学质量,建立社会声誉。第三,应主动寻求特色发展之路。发展和强化特色学科与专业,打造学术声誉和教育品牌,有助于民办高校在激烈的教育市场竞争中脱颖而出,吸引那些对特定学科和专业感兴趣的优秀学生。第四,应不断扩大国际合作和招生规模。随着我国高等教育全球竞争力的逐渐提高,民办高校可以向包括“一带一路”国家在内的国际生源市场拓展。通过与国外高校合作办学、学分互换、联合培养等方式,吸引更多国际学生来华学习。

(三) 迎接新型高水平民办高校的兴起

近年来,我国另一种新型民办高校兴起,为民办高等教育增加了新的办学类型。目前,新型民办高校有三个典型案例:一是创办于2018年的西湖大学,现已办学五年,本科招生也进入第二年;二是福耀科技大学;三是宁波东方理工大学。这些新型民办高校具有区别于以往传统民办高校的鲜明特质,为民办高等教育的多样化发展注入了强劲活力,成为我国高等教育改革创新的一个缩影。新型民办高校的“新”体现在如下三个方面。

一是举办者初次投资力度大。改革开放后兴起的民办高校,虽然不少举办者也是教育专家、企业家、退休的领导干部等拥有文化和经济资源积累的社会群体,但当时我国整体经济不发达,举办者个人财富积累不算丰厚,因而初始办学总体投入不高,学校的收入主要来自学费,并依赖学费结余实现滚动发展,即所谓的“以学养学”。近几年兴起的新型民办高校,举办主体或发起主体一般为知名科学家和一流企业家,如由施一公等科学家联合一批企业家创办的西湖大学,由曹德旺成立的河洛慈善基金会筹资100亿元创办的福耀科技大学;由韦尔股份董事长虞仁荣拟出资200亿元创办的宁波东方理工大学。巨额的原始资金投入使得新型民办高校摆脱了传统民办高校“以学养学”的起家路径,从创办之日起就具备了高起

①《“超少子化”现象思考:邻国日韩的经验与教训》,2023-08-23, http://www.sohu.com/a/714063676_260616。

②孟庆伟:《中国人口学会会长翟振武:把握生育新态势 应尽快构建整体性生育支持政策体系》,《中国经营报》2022年11月21日,第A03版。

③别敦荣、李佩娅:《民办高校发展走势与前景》,《河北师范大学学报(教育科学版)》2023年第6期,第6-13页。

④徐绪卿:《建设国家级高水平民办高校的若干思考》,《教育发展研究》2012年第7期,第24-27页。

点、高水平、国际化的特征,有能力对标世界一流大学的标准建设其师资队伍、管理队伍,打造一流的教学科研环境。

二是商业属性淡化,社会公益属性浓厚。从办学动机来看,区别于传统民办高校“投资办学”的动机特征,新型民办高校都是典型的非营利性高校,举办者没有获得经济回报的诉求,而是将创办高校视为培育人才、报效祖国、奉献社会的途径。从办学理念来看,新型民办高校的创办者对教育都有深刻的理解,如:施一公希望通过西湖大学为国家科技改革探路,让更多的世界级成果出自我国实验室,让更多的世界级科学家出自我国大学;曹德旺则希望,通过创办福耀科技大学来解决高校人才培养与企业人才需求之间的脱节问题,为国家强大的制造业输送新鲜血液。

三是建立公共性的内部治理机制。我国早期民办高校具有家族治理特征,个人主义和家族化的色彩较为浓厚,举办者一般兼任校长或其他管理职务,是学校日常决策的中心。这种治理模式在民办高校发展早期具有一定的合理性和必要性,但是当民办高校发展到一定阶段,特别是在学校规模扩大、层次提升、专业增多后,原先的治理结构和治理模式可能成为影响学校发展的制约因素。新型民办高校借鉴国内外一流高校治理结构,探索更合理的董事会决策机制、校长治校机制和学术治理机制。董事会一般由举办者代表、专家代表、师生代表等组成,同时全球范围内聘请在校管理、科学研究等方面具有深厚造诣和国际视野的专家担任校长,并充分授权。如:施一公院士担任西湖大学校长,福耀科技大学先后聘请朱崇实、梅宏、王树国为校长,宁波东方理工大学聘请陈十一院士为校长。此外,新型民办高校还聘请具有国内外一流高校工作经历的管理者和科学家领衔管理与教学岗位,并在创办阶段就引入现代大学制度,为新型民办高校的发展奠定了良好的制度基础。由于企业处于竞争激烈的市场环境,为防范企业风险波及民办高校,福耀科技大学和宁波东方理工大学均采用基金会办学模式,即学校举办者是基金会而非企业。这就在民办高校和企业之间建立起了“防火墙”,有效保障民办高校的健康持续发展。

这些新型民办高校的发展水平会怎样?西湖大学志在拥有世界上最杰出的一批科学家,培养

最优秀的青年人才,从事最尖端的基础和应用研究。宁波东方理工大学的目标是在 2050 年成为国内外具有重大影响力的世界一流大学。这些民办高校致力于重振新中国成立之前私立大学的辉煌,但也面临很大的现实挑战,主要包括两个方面。第一,经费的挑战。一两百亿元的初始创建资金对于一所高水平大学而言并不是一个很大的数字,因为我国很多高校每年的经费都在 100 亿元以上。要成长为高水平民办高校,既要有巨额的创建资金,还需要持续的资金投入。这些投入仅靠举办方是不够的,更需要政府和社会的支持。如果要提高资金的使用效率,这些高校必须将资金用在刀刃上,适度缩小民办高校的规模,从而实现在人才培养和科学研究上的边际创新。但是,办学规模过小可能与我国相关评估政策存在冲突,难以通过国家认证。第二,制度的挑战。我国高等教育既定的政策框架,对处于后发阶段但希望建设一流高校的新型民办高校的发展形成了阻碍。如,除西湖大学外,新型民办高校办学之初一般只具有本科生招生资格,但他们也希望开展硕士和博士研究生教育。而政府在审批硕士和博士教育资格时,往往需要考虑学校的办学历史、办学规模、办学条件等因素,这些评价指标对后发高校往往是不利的。

四、结 语

从国家和社会的二元划分来看,民办高校是由社会力量举办的高校,具有灵活性和多样性的特点。民办高校弥补了公办高校教育资源的不足,提供了更为多样化的教育选择,促进了高等教育体系的创新与完善。民办教育发展的历史证明,社会力量具备办学的基础和潜力,有能力创办优质的民办高校。这对我国实现高等教育强国的目标具有重要意义。同时,民办教育的发展也离不开国家的引导和规范。国家通过政策法规来确保教育质量和均衡发展,但也要为民办高校提供必要的政策支持和发展空间,使其更好地发挥作用。党的二十大报告强调“引导和规范民办教育发展”,为民办高校的发展提供了政策方向和行动指南。随着新型民办高校的出现和示范效应的形成,未来将有更多的企业通过基金会等方式参与高等教育办学,为民办高等教育的提质增效提

供新的动力。现有民办高校也会在办学理念、教学方法、科研能力和国际合作等方面持续提升,从而更好地服务于国家的长远发展和高等教育强国建设的宏伟蓝图。

A Historical Review and Future Prospects of Non-governmental Higher Education in China

WANG Yitao¹, LIU Xu² & JIN Lyu³

(1. School of Education, Soochow University, Suzhou, Jiangsu, 215123, China;

2. Center for Higher Education Research, Southern University of Science and Technology, Shenzhen, Guangdong, 518055, China;

3. School of Education, Fujian Normal University, Fuzhou, Fujian, 350007, China)

Abstract: Tracing the historical evolution of non-governmental higher education in China, from the glory of private colleges during the Republic of China era to the resurgence of non-governmental institutions of higher learning after the reform and opening up, it has gone through stages of “saving the nation”, “public-private cooperation”, and “standardized management”, forging a unique path of development. Non-governmental higher education has made historic contributions to the expansion of higher education resources, the democratization of higher education, and leading systemic reforms within the sector. Nonetheless, due to external and internal factors such as their supplementary educational positioning, relatively lower educational standards, comparatively fewer resources, and a stronger commercial orientation, non-governmental institutions of higher learning in China currently remain at the bottom of the country’s higher education hierarchy. The limited number of high-level non-governmental institutions of higher learning is one of the weaknesses in the development of China’s higher education powerhouse. Against the backdrop of increasingly in-depth classified management policies, non-governmental institutions of higher learning should actively address the challenges posed by declining birth rates, continuously improve internal governance, and strive to build new type of high-level non-governmental institutions of higher learning. This will enable them to make a greater contribution to the development of a strong higher education system in China.

Key words: non-governmental higher education; classified management; new type of high-level non-governmental institutions of higher learning

(责任编辑 毛红霞)