

“办人民满意的民办高等教育”:政府不容放弃的使命

陈文联

(中南大学 政治学院,湖南 长沙 410083)

摘要:“努力办好让人民满意的民办高等教育”,是“办人民满意的教育”的应有之意,这是时代赋予民办高校的光荣使命,也是政府的责任所在。无论是从理论上抑或从现有法律来看,政府均有责任发展好民办高等教育,努力使民办高等教育更好地符合人民群众的需求与期望。政府的当务之急,是要用改革创新思路来破解民办高等教育发展中长期未得到解决的热点和难点问题,为创建让人民满意的民办高等教育提供必要的公共治理环境。

关键词:民办高等教育;政府责任;可持续发展;准公共产品

DOI:10.3969/j.issn.1671-2714.2014.00.001

党的“十八大”报告把努力办好让人民满意的教育放在改善民生和加强社会建设的六大项任务之中,这充分体现了党中央对教育事业的高度重视和对优先发展教育的坚定决心。民办高等教育是我国高等教育事业的重要增长点和促进教育改革的重要力量。努力办好让人民满意的民办高等教育,是“办人民满意的教育”的应有之意,是时代赋予民办高校的光荣使命,也是政府不容推卸的责任。政府的当务之急,是要清醒认识和准确把握现阶段我国民办高等教育发展的现状与突出问题,积极回应人民群众对民办高等教育的新期待,健全和完善公共治理制度,充分发挥政府的引导与监管作用,努力使民办高等教育更好地符合人民群众的需求与期望。

一、民办高等教育可持续发展的必然选择:“让人民满意”

“办人民满意的民办高等教育”,是“办人民满意的教育”的应有之意,是时代赋予民办高等教育的光荣使命。民办高校在经费来源方面虽有别于公办高校,但两者都“属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”,均应做到“让人民满意”。在市场经济条件下,民办高等教育要做到“让人民满意”,必须注意以下三个相互关联、紧密联系的方面:一是要“让学生及其家长满意”。能否做到这一点,关键在于民办高等教育能否提供优良的教育品质;是否具备较好的办学资源条件;能否提供优质的教育管理服务;能否公平对待每一位受教育者;能否保证学生的身心健康和生命财产安全;办学收费是否合理等。二是要“让政府满意”。办学能否做到让政府满意,不仅要满足让学生满意的那些条件,还要看它能否忠实地履行对国家、政府和社会的义务;能否坚持社会主义办学方向;能否彰显社会要求的公正和公平

收稿日期:2013-05-22

在线优先出版日期:2013-10-17

基金项目:湖南省2013年度教育科学“十二五”规划基金项目(XJK013CJG002);湖南省教育科学民办高等教育研究基地项目

作者简介:陈文联,男,湖南衡阳人,教授,硕士生导师,社会学博士后,湖南省教育科学民办高等教育研究基地核心成员,研究方向:教育政治学。

原则,依法保障受教育者的基本权利;能否充分发挥政府扶持资助的社会经济效益;能否为实现政府中长期发展目标和具体的工作目标作出贡献等。三是要“让社会满意”。办学要让社会满意,关键在于办学能否培养和提供服务于和谐社会的有用之才;能否创新、发展新思想观念和新知识,为建设和谐社会提供智力支持;能否与社会各界保持良好关系,积极为社会弱势群体服务,真情回报社会;能否构建和谐校园,引领社会,成为建设和谐社会的表率。一言以蔽之,坚持社会主义公益办学方向,依法办学,诚信办学,提供优质的高等教育服务,充分保障受教育者的合法权益,^①应是现阶段“办人民满意的民办高等教育”最核心的重要内容。

20世纪90年代以来,我国民办高等教育得到迅速发展,取得了巨大的成就。到2011年底,民办高校共676所(含独立学院309所),在校生505.07万人。^②民办高等教育已经成为“我国高等教育事业的重要增长点和促进教育改革的重要力量”,为推动我国高等教育大众化,为满足人们对教育的多元需求,为社会经济的发展、和谐社会的构建,均作出了重要贡献。不过也应清醒地看到,我国民办高校办学水平和服务现代化建设的能力还不高,社会各界对民办高校的满意度、认可度还不甚理想。在办学实践中,相当一批民办高校还是只注重外延规模的扩张,忽视内涵质量的提升。少数民办高校办学定位模糊,办学特色不鲜明,师资力量比较薄弱,内部管理较为混乱。更有甚者置公益办学理念于不顾,违法做虚假广告,滥招生,滥发文凭、证书,成了所谓的“学店”。^③上述种种现象,引起了社会各界对民办高校的担忧。“怎样办好民办高等教育”和“办人民满意的民办高等教育”,依然是我国民办高等教育发展中亟待解决的重要现实问题。

需要强调的是,目前我国高等教育事业的发展已经迈入大众化、国际化的新时期,“上一个好学校”逐渐成为高等教育大众化后人们的行为选择,人们的质量意识比以往任何时候都要强烈。这种趋势将使包括民办高等教育在内的整个高等教育领域面临一场脱胎换骨的变革。诚如英国著名杂志《经济学家》出版的《世界大学概览》一书所大声疾呼的:“世界高等教育体系正处于历史上最关键的时期,不顺时而动,即使是欧洲最古老的大学,也将成为历史陈迹。”^④因此,清醒认识和准确把握现阶段我国民办高等教育的发展现状与突出问题,全面贯彻落实党的“十八大”精神,积极回应人民群众对民办高等教育的新期待,努力满足人民群众对民办高等教育的新要求,进而实现民办高等教育的可持续发展,既是新时期民办高校的根本使命,也是政府义不容辞的公共责任。

二、政府的应尽之责:“办人民满意的民办高等教育”

“办人民满意的民办高等教育”,是一个长期的不断趋近的过程,不仅需要民办高校作出不懈的努力,也有赖于政府的有效引导和调控。无论是从理论上看,还是从现有法律上看,政府均负有不容推卸的责任与义务。

(一)“准公共产品”与正外部性:政府担责的基本依据

从公共物品经济学来看,与公办高等教育一样,民办高等教育既不是在消费上完全具有排他性和竞争性的私人产品,也不是在消费上完全不具有排他性和竞争性的公共产品,而是兼具二者的某些特性成分,即它们都具有准公共产品的属性。不仅如此,民办高等教育也具有较强的正外部效应。这种正外部性,不仅表现在民办高等教育能给受教育者带来种种收益或满足,还表现在通过兴办教育给社会带来的积极效应。如,举办民办高等教育可弥补公办高等教育资源的不足,扩大受高等教育机会;减轻政府的

①李钊:《论民办高等教育公益性的实现》,《高等教育研究》2009年第9期,第49-54页。

②教育部:《2011年全国教育事业统计公报》,2013-04-19, http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe_633/201208/141305.html。

③陈文联:《公益性的持守:民办高校不容放弃的使命》,《中国高等教育》2010年第18期,第61-63页。

④薛涌:《培养精英:俞海洪的教育经典》,江苏文艺出版社2010年版,第8页。

教育财政压力；推动公办高等教育的改革；等等。毫无疑问，这种“准公共产品”属性与正外部性，理所当然地要求政府为民办高等教育的发展承担起管理、资助和服务等各方面的责任，努力使民办高等教育更好地符合人民群众的期望与要求。

（二）“市场失灵”：政府担责的现实依据

众所周知，我国绝大多数民办高校是民间投资兴办的，因此，相对于由政府举办并依靠财政经费维持的公办高等教育而言，民办高等教育更具鲜明的市场特征。不过，“市场不是理想的，存在着市场失灵”^①。何况，我国市场经济尚不成熟，民办高等教育市场还处于起步阶段，市场在调节民办高等教育经营过程中难免会存在着“市场失灵”现象。在办学实践中不难发现，许多民办高校为急于收回办学成本，不惜以牺牲教育质量为代价，盲目追求学校规模的扩张和短期的经济效益，竞相出现了教学管理降格以求、教学质量名不副实、招生宣传虚假失真等种种失范现象，高等教育的公益性和公共性几乎为市场性和营利性所淹没。这些短期的功利主义行为，严重摧毁了社会公众对民办高等教育的期望。因此，政府作为社会公众利益的代表，理所当然要对民办高等教育服务生产者的生产行为进行有效的引导与调控，以纠正市场失灵，维护教育的公益性与公共性。

（三）法规的强制力：政府担责的法定依据

《中华人民共和国教育法》第十四条明确规定，各级政府均应承担对包括民办教育在内的各类教育行使教育管理职能。《民办教育促进法》及其“实施条例”，不仅明确各级政府及其教育职能部门要对各类民办教育发展行使统筹规划、综合协调、宏观管理以及督导等职能，还强调教育行政职能部门应“依法对民办学校实行督导，促进提高办学质量”。这些都表明，政府应在民办高等教育发展中承担相应的责任，使之更好地符合人民群众的期望与要求。

三、政府履责的着力点：创建良好的公共治理制度环境

“办人民满意的民办高等教育”，政府有其不可推卸的公共责任。然而，政府并非是“全能”的，政府的责任应该是有限的，政府介入民办高校事务的限度应是公共性与自治性的权衡。^② 政府的当务之急，是应本着有限性与有效性的治理理念，用改革创新的思路，破解民办高等教育发展中长期没有得到解决的热点和难点问题，为创建人民满意的民办高等教育提供必要的公共治理环境。

（一）加大对民办高校的公共财政投入

教育要发展，投入是关键。“办人民满意的民办高等教育”，首先需要具备应有的教育投入条件。长期以来，我国民办高等教育与政府财政拨款无缘，民办高校办学经费面临着投入严重不足的困扰。不少民办高校因资金紧张而举步维艰，其结果必然是自生自灭或以牺牲教育质量为代价。基于此，政府应建立健全民办高校财政资助机制。政府除了要提供各方面的优惠政策支持外，还应比照政府给予公办高校拨付生均经费的做法，按学生数给予民办高校一定比例的财政经费资助。考虑各种因素，此项经费预算或应占高等教育事业费的10%左右。该项资金以政府购买服务的方式投入，主要用于重点学科、重点实验室、师资队伍、校园文化建设、党团建设和思想政治建设等专项建设以及物价补贴。总之，要“办人民满意的民办高等教育”，维护好民办高等教育的公益性与公共性，规制民办高校办学的趋利性与营利性，没有政府的财政投入是难以实现的。

（二）创新与完善制度安排

创新与完善制度安排是“办人民满意的民办高等教育”的重要保障。当前民办高等教育领域存在的许多问题，其根源还在于民办教育制度的安排存在问题。因此，迫切需要在以下三方面进行制度创新

① 保罗·A. 萨缪尔森、威廉·D. 诺德豪斯：《经济学》，萧琛译，首都经济贸易大学出版社1997年版，第20页。

② 杨炜长：《论民办高校的政府干预》，《衡阳师范学院学报》2012年第2期，第132-136页。

与完善。

1. 清理并纠正对民办学校的各类歧视政策,构建完备的民办高等教育法规政策体系。当前,我国民办高等教育发展过程中出现的各种急功近利的短期行为,与民办教育相关法规制度不健全密切相关。比如,民办学校与公办学校的同等待遇、产权与回报、政府扶持与资助以及教师社会保障等一些重大问题,在政策法规方面均缺乏程序性的规定,存在着许多不确定性,其结果是“致使民办学校发展中短期行为严重的现象频频发生”,有的投资者甚至借此浑水摸鱼,抽逃资金。^① 基于此,政府当前应着力清理并纠正对民办学校的各类歧视政策,构建完善的民办教育法规政策体系,为“办人民满意的民办高等教育”创造良好的法规制度环境

2. 转换政府管理民办教育的思路 and 方式,防止克隆或延伸对公办学校的传统管理模式。“办人民满意的民办高等教育”需要对现有民办高等教育的管理思路 and 方式进行深刻反思,要以提高民办高等教育管理的科学性和有效性为目标,创新政府对民办高等教育管理的思路与方式。要借鉴发达国家的经验,积极探索政校分离、管办分开的高等教育管理体制,进一步转变政府的教育管理职能,切实落实民办高校的法律地位和办学自主权,减少各种行政干预,确保政府的角色不缺位、不越位、不错位,其他各种力量各得其位;要着力清除制度性和体制性障碍,减少民办教育管理中的主观性、随意性和人为性,充分体现管理的服务精神和专业水准;要积极推行民办教育信息公开制度,建立涉及民办教育重大决策的听证、论证、公示和问责制度,提高政策制定、调整的科学化和民主化水平。

3. 完善监管机制,规范民办高校的办学行为。政府的有效监管是市场经济条件下纠正市场失灵、“办人民满意的民办高等教育”不可或缺的重要手段。当前,我国民办高等教育发展中出现的各种无序现象,极大地损害了民办高等教育的声誉与形象,增加了社会对民办教育的不信任,这种窘境在很大程度上与政府监管乏力或缺位密切相关。^② 因此,要“办人民满意的民办高等教育”,就必须完善政府的监管机制,规范民办高校的办学行为。一是要积极探索民办高校分类监管制度,对营利性与非营利性两类不同性质的民办高校采用不同的监管政策,以维护民办高等教育市场公平竞争的秩序,规避“搭便车”等机会主义行为;二是要丰富监管方式与手段,着力构建一套将法律手段、经济手段、评估手段与行政手段相结合的监管体系,提高政府监管的有效性;三是要健全督导专员制度,进一步明晰督导专员的职权范围、责任要求以及激励约束机制,从制度上确保督导专员不被“收买”或发生“共谋”行为;四是要建立健全民办高校信用制度、办学信息公开与披露制度等,充分发挥媒体监督和公众监督的作用。

(三) 优化与提升民办高等教育质量

优化与提升民办高等教育质量是“办人民满意的民办高等教育”的必然要求。如前所述,受规模扩张、办学经费以及师资队伍结构等多重因素影响,我国相当一批民办高校还是只注重外延规模的扩张,并未将内涵质量提升真正放在办学的中心位置,教育教学质量难以满足人们的期望和要求。加强民办高校内涵建设,提升教育教学质量,成为“办人民满意的民办高等教育”的急切任务。提升教育教学质量,固然需要民办高校加大资源投入,改善办学条件,建立健全质量保障机制,精心实施质量工程,但也有赖于政府有效的引导和调控。具体来说,政府应在以下三方面发挥应有的作用:一是要发挥“导航者”的作用。政府要科学制订民办高等教育发展的宏观规划,充分发挥发展规划在教育宏观管理中的作用,引导民办高校合理定位、办出特色、提高质量。二是要发挥“控制仪”的作用。政府要善于综合运用法律手段、经济手段和评估手段,有效调控民办高等教育的运行,弥补市场缺陷,纠正市场失灵,实现民办高等教育规模、结构、质量和效益的有机统一。三是要发挥“守护神”的作用。政府要构建起科学的民办高等教育质量评估指标体系,规范民办高等教育的各项质量活动,引导民办高校把学校发展的重心从外延式扩张转移到注重内涵建设、提高教育质量和办学水平上来,^③以较高的教育质量回报社会,

①徐冬青:《从依附性发展走向均衡发展》,《民办教育研究》2004年第4期,第43-46页。

②陈文联:《利益相关者视野中民办高校社会责任》,《国家教育行政学院学报》2011年第4期,第44-48页。

③张江波:《试论民办高等教育质量保障中的政府责任》,《当代教育论坛》2008年第3期,第116-118页。

办人民满意的民办大学。

总之,要办好让人民满意的民办高等教育,不仅需要依靠民办高校自身的力量,也需要依靠政府对民办高校的积极引导与有效监督。政府的当务之急,是应加大对民办高校的公共财政投入,健全与完善公共治理制度,充分发挥政府的引导与监管作用,努力使民办高等教育更好地符合人民群众的需求与期望。

“Develop People Satisfied Non-governmental Higher Education”: An Unignorable Government Mission

CHEN Wenlian

(Politics School of Central South University, Changsha, Hunan, 410083, China)

Abstract: Developing non-governmental higher education that people are satisfied with is a glorious mission that time confers to non-governmental institutions of higher learning, and is also the responsibility of the governments. From both the theories and current registrations, governments have the responsibility to develop non-governmental higher education and match it to the demand and expectation of the people. The top priority for the governments is to apply the innovation and reform ideas, to solve the long existing difficult problems that haven't been solved in the development of non-governmental higher education, thus to offer the necessary public governing environment for developing satisfactory non-governmental higher education.

Key words: non-governmental higher education; government responsibility; sustainable development; quasi-public goods

(责任编辑 毛红霞)