

# 新常态下民办高等教育发展的问题及改革着力点

陈文联 任丽娟

(中南大学政治学院 湖南省教育科学民办高等教育研究基地,湖南 长沙 410083)

**摘要:**随着我国经济发展步入新常态,民办高等教育的发展也进入了规模增速放缓、质量提升为重的新常态阶段。但是,民办高等教育还不能适应新常态下的社会需求,诸如发展方式粗放、发展后劲不足、发展质量不高和发展制度环境不全等问题仍十分突出。因此,新常态下民办高等教育的发展应以提升质量为核心,以全面深化改革为动力,从推动外延扩张转向促进内涵发展。与此相适应,政府与民办高校应对其传统管理行为与发展模式作出相应的调整,着力构建政府公共管理的“新常态”和民办高校自身发展的“新常态”。

**关键词:**民办高等教育;民办高校;新常态;政府;改革

**DOI:**10.3969/j.issn.1671-2714.2016.00.013

我国经济在经历了30余年的超常规发展之后,目前正逐步进入以经济增速放缓、经济转型升级为特征的新常态阶段,这将对包括高等教育在内的各项社会事业产生重要影响,成为各项事业深化改革的行动指南。民办高等教育作为高等教育事业的重要组成部分,也要主动创新改革发展思路,适应新常态,引领新常态,为经济社会发展作出新贡献。

## 一、适应新常态是民办高等教育发展的必然选择

经济新常态是相对于过去经济超常规发展而言的新状态,概而言之,它呈现出以下特点:一是经济增长由高速转向中高速;二是经济增长从要素驱动、投资驱动转向创新驱动;三是经济结构不断优化升级,诸如破坏性开采的粗放型发展将逐渐淘汰。一般而言,高等教育发展状况是经济发展状况的反映。经济发展的新常态,必然会对高等教育事业的发展产生重要影响。产业结构调

整、技术升级改造和经济增长放缓等新常态,必然对高等教育现行人才培养模式、学科专业结构、资源配置结构乃至学生就业等产生前所未有的冲击,并要求高等教育为经济结构调整、产业升级提供强有力的人才支持和智力支撑。在某种程度上可以说,要打造中国经济的升级版,必然要以中国高等教育的升级版为基石。民办高等教育作为我国教育事业的重要增长点和促进教育改革的重要力量,需正视社会经济“新常态”下的人才需求,对自身发展模式和人才培养模式进行深刻的思考,加快转型步伐,以更加开放的姿态融入满足经济社会“新常态”发展的需求中。这就对民办高校提出了转型发展、内涵发展和特色发展的要求,只有不断提升服务经济社会发展的能力和水平,才能在“新常态”下有所作为。

民办高等教育不仅要适应经济新常态,而且还要适应高等教育自身的新常态。近年来,我国高等教育的内在发展已呈现出新常态的特征:一是高等教育规模增速明显放缓;二是内涵式发展成为今后

收稿日期:2016-08-29

在线优先出版日期:2016-11-30

基金项目:湖南教育科学民办高等教育研究基地项目(湘教科研通[2013]22号)

作者简介:陈文联,男,湖南衡阳人,教授,社会学博士后,湖南省教育科学民办高等教育研究基地首席专家,研究方向为教育政治学。

高等教育改革发展的总基调。<sup>①</sup>一方面,1999年至2006年我国高等教育一直以较高速增长,普通本专科招生增长率均保持在10%以上,尤其是1999—2001年,增长率分别达到47.1%、38.16%和21.61%。从2007年开始,普通本专科生招生增长率为8.4%,速度开始明显放缓,2008—2015年增长率分别为6.87%、5.24%、3.48%、2.98%、1.08%、1.6%、3.08%和2.28%,增幅愈来愈趋于理性<sup>②</sup>,低增长率成为我国高等教育发展新常态的特征之一。与此同时,我国高等教育将进入以内涵式发展为基调的新常态阶段。目前,我国高等教育事业的快速发展,基本满足了人民群众“有学上”的需求。但随着知识经济、科技创新的迅猛发展以及人民生活水平的不断提高,人民群众对高等教育提出了更高的要求,呈现出从“有学上”向“上好学”的整体转变。因此,在未来相当长一段时期内,我国高等教育将进入一个增长速度放缓、内涵式发展为主的新常态,客观上要求把提高质量作为改革发展的核心任务。民办高等教育作为高等教育事业的重要组成部分,也必须“顺时而动”,变革发展思路,即从倚重规模扩张转向品质提升、特色培育和品牌塑造。

## 二、新常态下民办高等教育面临的发展问题

与经济发展的新常态相适应,我国高等教育发展也进入了一个“中速度、重质量、控规模和抓内涵”的新常态。从这一背景下看我国民办高等教育的发展,仍存在许多不足,面临着一些挑战。

### (一) 发展方式粗放

改革开放后,我国民办高等教育开始恢复,在20世纪90年代以后实现了迅猛发展。据《2015年全国教育事业发展统计公报》显示:全国普通高校有2560所,其中民办高校734所(含独立学院275所),占28.67%;在校生610.90万人,占全国普通高等教育本专科在校生(2625.30万人)的23.27%<sup>③</sup>,民办高等教育已成为我国高等

教育事业的生力军。就单个民办高校的办校规模来看,西安翻译学院等相当一批民办高校的在校生人数已超过2万人,江西科技学院等个别高校的在校生规模甚至已超过4万人。短短30年,我国民办高等教育从无到有、从小到大,可谓是飞速发展。

目前我国民办高等教育还是停留在粗放式的发展阶段,主要体现在三个方面:一是学生录取的粗放式运作。很多民办高校主要依靠招生规模维持运行,为此个别民办高校不惜代价扩大招生规模,出现了含糊学历的误导性招生、肆意造假的欺骗式招生和“老生哄新生”的传销式招生等虚假欺骗招生手段,影响了民办高校的整体形象。二是专业设置的粗放式发展。民办高校的专业大多根据市场需求而设置,设置雷同且缺乏特色。一些民办高校专业招生人数也较混乱,有的一个专业招三五千人甚至更多。学科专业结构与区域发展、产业转型升级的要求有较大差距,极易导致某些专业短时间内人才供给过剩,造成毕业生就业困难。三是教学运行的粗放式维持。目前,不少民办高校把大部分精力放在“抓生源、抓资金”上,常规教学工作在学校的中心地位得不到真正的落实,教学投入不足、教学规范化管理薄弱,教学运行基本处于粗放式维持状态。这种低水平、粗放式的发展模式,导致高校办学效益不高、内涵建设不足,人才培养质量与经济社会发展的要求相去甚远。<sup>④</sup>

### (二) 教育质量不高

质量是高校的生命线。在公办高校占据主体地位的情况下,民办高校若要求生存、谋发展,必须把质量立校作为发展战略来抓。但受经费匮乏等因素制约,大多数民办高校尤其是那些已有规模效应的民办高校,并未真正将办学和工作的重点转移到改善教学条件、提高教育质量上来。有学者对陕西省8所民办本科高校的情况进行调研,发现这些高校“在专业课程建设水平、实验实习建设水平以及教学管理的规范性等方面,与陕西部分省属二本地方性院校相比,都存在明显差

①马廷奇:《高等教育如何适应新常态》,《高等教育研究》2015年第3期,第6—10页。

②数据来自教育部2008—2015年的《全国教育事业发展统计公报》。

③教育部:《2015年全国教育事业发展统计公报》,2016-07-06, [http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe\\_633/201607/t20160706\\_270976.html](http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html)。

④别敦荣:《民办高校转型发展的思考》,《大学(学术版)》2014年第2期,第13—19页。

距。”<sup>①</sup>可见,提升办学水平与教育质量,成为当前民办高校转型发展的迫切任务。

### (三)发展后劲不足

尽管民办高校办学规模扩张较快,但在我国整个高等教育体系中仍处于弱势,发展后劲不足。造成这一窘境的原因很多,其中最重要的原因是民办高校资金渠道的单一性。我国民办高校的资金来源主要是举办者投资和学费收入。以北京城市学院、吉林华侨外国语学院等5所首获硕士学位授予权的民办高校为例,其办学经费几乎全部来自学费,政府财政资助、校友捐赠和企业捐赠微乎其微,且这些民办高校“每年学费收入仅够用于维持日常教学、教职工工资开支和校园基础设施运行等”<sup>②</sup>。办学经费来源的单一,直接制约着民办高校的健康发展。在某种程度上说,没有“足额、稳定、增长”的办学经费,是难以支撑学校可持续发展的。

### (四)基本制度不健全

《民办教育促进法》的颁布,对于促进民办高等教育的健康发展具有重要意义,但受各种因素影响,该法许多条款的规定模糊、笼统,特别是诸如民办学校的法律主体地位、产权制度等关乎民办高校持续发展道路的一些重大问题,缺乏清晰而具有操作性的规定,“不仅导致政府的扶持政策无法落到实处,还诱使一些民办高校采取短期投机行为,直接削弱了民办高等教育的竞争力。”<sup>③</sup>

民办高等教育法规体系不健全,民办高等教育内外管理体制也不完善,与建设现代大学制度的要求相去甚远。就宏观管理来说,我国政府尚未完全摆脱计划经济时代“全能主义”的管理模式,政府对民办高校的管理经验十分不足,“路径依赖”的色彩还非常浓厚,民办高校分类管理机制未能建立,管理“越位”“缺位”的现象较为突出。就学校内部管理体制而言,民办高校的法人治理结构和决策机制很不完善,学校决策权乃至经营管理权基本为“内部人”或“出资人”所控制,

学术组织不健全,权力制衡机制和监督机制严重缺失。<sup>④</sup>由于内外管理机制的不完善,民办高等教育的发展事实上陷入了盲目与无序状态,各种办学失范的现象层出不穷,损害了民办高校的整体社会形象。

## 三、新常态下民办高等教育改革的着力点

能否适应新常态,关键在于全面深化改革的力度。<sup>⑤</sup>一方面,政府需要全面深化改革,构建促进民办高等教育转型发展的公共治理环境,从而打造民办高等教育发展的新引擎和新动力;另一方面,民办高校要主动作为,以新常态的思维来应对学校发展中的各种矛盾和问题,并从中把握学校改革的着力点,以适应新常态、引领新常态。新常态下民办高等教育发展的关键是人才培养质量难以适应经济社会发展的要求,因此,民办高校改革必须走以质量提升为核心的内涵式发展道路,打造自身发展的“新常态”。与此相适应,政府也应调整管理行为与模式,着力构建政府公共管理的“新常态”。

### (一)政府:构建民办高等教育公共治理的“新常态”

长期以来,我国高等教育的发展是由政府主导的。进入新常态阶段,政府的当务之急不再是设法推动规模增长以及为维持增长而进行补救式改革,而是应在新常态中维持高等教育平衡增长和质量提升。教育部2012年发布的《关于全面提高高等教育质量的若干意见》明确提出:今后普通高校招生规模保持相对稳定,坚持“走以质量提升为核心的内涵式发展道路”。这就意味着我国高等教育将逐步进入以提高质量为核心任务的内涵式发展的转型阶段,要求政府及其职能部门对民办高校的管理行为与机制作出相应的调整。

1. 从单向管理向多元治理转变。我国政府对民办高等教育的管理基本沿用公办高等教育的管

①王庆如:《民办高校提升办学水平的研究与思考》,福建教育出版社2014年版,第109页。

②闾明坤:《我国建设高水平民办大学的差距及对策研究——以5所首获硕士研究生招生资格民办高校为例》,《黄河科技大学学报》2014年第2期,第6-9页。

③李钊:《民办高校办学风险防范》,中国社会科学出版社2009年版,第118页。

④陈文联:《构建民办高校共同法人治理结构的现实思考》,《国家教育行政学院学报》2009年第7期,第69-74页。

⑤本刊评论员:《把新常态下的新要求落实到发展改革工作中》,《中国经贸导刊》2015年第3期,第1页。

理体制,政府直接干预较多,这种一元单向集权式的管理模式削弱了高校的办学自主权,往往陷入“一放就乱,一乱就收,一收就死”的怪圈。要促进民办高等教育良性发展、实现有效治理,政府须全面深化教育管理方式的改革,变单一的直接管理为多元的治理,让社会共同参与对民办高校的管理,构建起中国特色的民办高等教育治理体系。

当务之急,一是要按照“法无授权不可为、法定职责必须为”等原则,建立权力清单、责任清单和负面清单制度,明晰政府管理边界,淡化行政干预色彩,逐步还权于民办高校和社会,尤其是应尽快将招生自主权、专业课程设置权和学历授予权等办学权还给学校,引导民办高校办出特色。二是创新管理方式,更多地运用立法、规划、评估、财政杠杆以及信息服务等方式引导民办高等教育发展,推进民办高等教育由直接管理向间接管理、由管理向服务转变,不断提高民办教育治理水平。三是加快建立科学、规范、公正的民办高等教育评价体系,制订专业机构和社会组织参与民办教育评价的资质认证标准,通过资金资助、购买(委托)服务和简化审批手续等方式培育与发展民办教育中介组织,积极搭建社会评价教育的制度渠道,形成促进民办高等教育良性发展的多边治理机制。四是完善民主科学的决策制度,建立健全政府重大教育决策调研论证、公众参与、合法性审查、社会听证、质询等程序和制度,扩大民办高校管理的参与度及透明度。

2. 从政策治校向依法治校转变。以往我国对高校的管理主要采用以上下级行政渠道为基础的“红头文件”,而不是面向整个社会的法规。这种治理模式往往带来管理行为的随意性,产生了大量的权力寻租空间,诱发高校办学的短期行为与投机倾向,不利于高等教育的稳定健康发展。公共治理领域下政府对高校的治理则不同,是“依法治校”而非“政策治校”,前者具有相对的稳定性、连续性、规范性与强制力,这是高校健康发展的所不可或缺的。因此,从“政策治校”向“依法治校”的转变,应成为我国高等教育治理的新常态。

就民办高等教育公共治理而言,政府要按照依法治校的要求,积极推进建立完备的民办高等教育法律规范体系、高效的民办高等教育法治实

施体系、严密的民办高等教育法治监督体系以及有力的民办高等教育法治保障体系,努力把民办高等教育的发展纳入法治轨道。当前有两个方面特别值得关注:一是政府在构建民办高等教育法律规范体系与实施体系中,要在民办高校的法人归属、产权与回报、财政资助与税费优惠以及退出机制等核心制度问题上解放思想,大胆创新,以解决长期以来困扰民办高等教育健康发展的制度瓶颈;二是在构建民办高等教育法治监督体系与保障体系过程中,须加强政府行为人的法律意识和法治观念,加强民办教育行政执法工作,强化政府依法治校的刚性,切实促使政府行为人从过去那种依政策直接介入高等教育事业转变到依法监督、引导民办高等教育的行为中来。

3. 从重审批向重监督转变。新常态要求市场在高等教育资源配置中起决定作用,这就意味着政府必须从重审批走向重监督,进而构建起新常态下民办高等教育监管的新机制。在这一过程中,有几个重要环节值得注意:一是在监管理念上,以“是否有效促进公益”作为政府政策选择的基本依据和政府监管工作绩效的基本标准<sup>①</sup>,强化教育公益理念。二是在监管机制上,构建和完善分类监管机制,切实做好事中、事后监管工作,维护教育市场公平竞争的秩序。三是在监管方式上,要着力构建以经济手段、法律手段和评估手段为主,以必要的行政手段为辅的监管模式,避免过多地干预高校内部事务。四是在监管主体上,要改变以往政府单向的监管模式,积极培育民办教育中介组织,充分发挥行业协会、学术组织和社会各界等多元主体的积极性,提高对民办高校监管的有效性。

4. 从重管制向重服务转变。在高度集权的行政管理体制下,“政府成了规则的制造厂”,对高校的管理就是控制、审批、监管和处罚。在这种模式下,政府对民办高校采取了全过程的进入管制、招生管制、学历管制、学费管制、信息管制、质量管制和投资回报管制等,在一定程度上遏制了市场的活力,严重影响到教育市场资源的配置效率。从管制型政府向服务型政府转变,是我国政府改革的方向与使命,也是高等教育转型发展的体制保障。这要求政府优化管制机制,更加注重“公

<sup>①</sup> 文东茅:《走向公共教育:教育民营化的超越》,北京大学出版社2008年版,第228页。

平”与“效率”,更重要的是,政府要为包括民办高校在内的所有高校提供全方位的公共服务。这种服务既包括构建完备、有效的民办高等教育发展的制度规则,为民办高校提供公平竞争的外部环境,建立、维护良好的高等教育市场秩序等间接服务,也包含一些直接的公共服务,诸如:构建(民办)高等教育基础信息数据库和教育公共服务平台;加强教育行政部门与税收、人事和土地等职能部门间的沟通协调;积极培育和扶持民办教育中介机构等。

5. 从“规范控制”向“扶持调控”转变。1993年以后,“规范控制”成为我国民办高等教育发展阶段的主要政策基调,具体表现在当时政策文本对民办高校的“义务”强调得很多,而对国家扶持民办高校规定得很少,致使有限的扶持措施在实践中根本无法落实,尤其是民办高校无法得到公共政策的扶持。<sup>①</sup>这种以“规范”为基调的政策,是与20世纪90年代以来民办高校规模迅速扩张后办学行为失范这一状况紧密相连的。当前,我国民办高校逐渐步入从外延扩张到内涵提升的新常态,大部分民办高校的办学行为也日趋规范,这些要求今后一个时期民办高等教育的政策基调应逐步转向“鼓励”和“扶持”。<sup>②</sup>具体来说,政府要重新认定民办高等教育的价值和定位,要以更加理性、长远的目标规划民办高校的功能和价值,按照分类的性质给予不同程度的公共财政支持。对于财政性投入,政府必须进行严格管理与绩效跟踪评价,使之服务于民办高校的转型发展。

## (二)民办高校:构建学校转型发展的“新常态”

新常态下的民办高等教育改革,一方面要求政府及其职能部门理清民办高等教育发展的特殊矛盾,着力突破民办高等教育发展的体制机制障碍,构建民办高等教育公共治理的新机制;另一方面要求民办高校主动作为,认清新常态面临的新问题,以新常态的思维调整办学行为,着力构建学校转型发展的“新常态”。

1. 办学理念:从重“营利性”向重“公益性”转变。理念是行动的指南。学校要转型发展,思想观念要先行。对于民办高校办学而言,至关重要的是淡化逐利色彩,强化办学的公益属性。虽

然民办高校经济上实行自主经营、自负盈亏的方式,但实质上属于非营利性的高等教育机构,与营利性组织有着本质区别,即不以营利为目的。一言以蔽之,民办教育事业“属于社会主义公益性事业”,办学必须牢牢坚守公益性办学的底线,坚决摒弃功利主义,以防受金钱的诱惑而将民办高校办成商业机构。

2. 发展方式:从重外延向重质量转变。民办高校利用20世纪90年代高校扩招之机,采取外延式发展模式,在较短时间内实现了学校发展的高速度、大规模。但随着高考适龄人口的逐渐减少和民众教育质量意识的增强,这种粗放型的外延式发展模式难以为继,转而追求内涵式发展。民办高校要正确处理好规模、质量、结构和效益的关系,切实由外延扩张向内涵发展转变,把工作重心聚集到学校的人才培养上来,加大教学投入,加强教师队伍建设,强化教学管理,突出办学特色,把提升教育质量和内涵发展落到实处。

3. 人才培养:从趋同型向特色化、应用型转变。不少民办高校在升格的过程中习惯模仿公办高校,办学理念缺乏个性,办学方向失去定力,在人才培养模式、专业设置等方面盲目向公办高校靠拢,甚至“错误地认为只有像公办高校那样办成学术型大学,才能有更大的办学效益”<sup>③</sup>。办学的趋同化,造成民办高校人才培养难以彰显办学特色,也无法满足社会多层次、多样化的人才需要,导致学校发展陷入困境。因此,民办高校的人才培养模式应从趋同向特色、应用转变,这是新常态下民办高校转型发展的核心。具体来说,民办高校要紧紧地围绕为地方经济社会发展培养应用技术人才这一办学定位,优化人才培养模式,突出办学特色,着力实现专业发展与社会需求、课程体系与从业需求、培养标准与资质认证的三大对接,培养出更多的应用型、创业型人才。

4. 治理结构:从家族管理向法人共同治理转变。尽管大多数民办高校从形式上构建了法人治理结构,但离真正意义上的法人治理还有较大差距,表现在高校的主要管理方式依然是家族化管理,决策或经营权为家族或“内部人”所控制,董(理)事会沦为应付法律规定的制度化形式。不

①徐绪卿、王一涛:《论我国民办高等教育政策从“规范”向“扶持”的转型》,《高等教育研究》2013年第8期,第42-48页。

③任江南、熊建平:《民办高校办学趋同化现象采掘与探析》,《江西教育学院学报》2011年第5期,第36-39页。

可否认,家族管理在民办高校发展的初级阶段确实起到了凝聚人心、降低办学成本和提高管理效率的作用,但随着办学规模的扩大,家族化管理的局限性日益显现,一些民办高校不可避免地出现了管理混乱、内讧不断的现象,更有甚者因内部矛盾激化导致分裂而被终止办学。因此,民办高校从家族化管理向法人共同治理转变,既是构建现代大学制度的必然要求,也是促进民办高校转型发展的深层次问题。

当前民办高校在完善法人治理结构的过程中,有三个环节值得关注:一是要加强学校章程的建设。学校章程是高校的“根本大法”,民办高校应该根据法律和外部关系制定现代大学章程,明

确学校各级部门的职权和各项工作的操作规程。二是要优化法人内部治理结构。通过完善董(理)事任期制度、董(理)事会议事规则等健全董(理)事会制度,规范董(理)事决策行为,尤其要防止决策权力“家族化”和“私事化”;建立健全利益相关人参与的监督机制,监督董(理)事会、校长和其他学校管理者的管理行为;建立和完善学术权力的运行及保障机制,防止学术权力异化、行政权力泛化。三是要深化管理制度建设,推进民办高校管理的法制化。制度建设是实现科学管理的基础,是民办高校发挥体制优势的保证。通过完善管理制度建设,将管理体制转化为管理文化和发展的软实力,最终增强学校的核心竞争力。

## Problem and Reform of Non-governmental Higher Education under the New Normal

CHEN Wenlian & REN Lijuan

(*Politics School of Central South University;*

*Hunan Education and Scientific Base of Private Higher Education, Changsha, Hunan, 410083, China*)

**Abstract:** As China's economic development entering the new normal, the development of non-governmental higher education has also entered a new normal featuring growth slowdown and quality improvement. However, the development of non-governmental higher education still cannot meet the needs of the new social normal due to some very prominent issues such as the extensive mode of development, insufficient development potential, poor development quality, and incomplete development system environment. Therefore, the development of non-governmental higher education under the new normal should be quality-oriented and comprehensively deepened reforms to shift from extension expansion to content development. In conformity with this, the government and non-governmental institutions of higher learning should make corresponding adjustments to the traditional management behavior and development mode, and focus on building the government-administered “new normal” and the own “new normal” of non-governmental institutions of higher learning.

**Key words:** non-governmental higher education; non-governmental institutions of higher learning; the new normal; government; reform

(责任编辑 毛红霞)