

# 艰难的复兴 广阔的前景\*

——我国民办高等教育30年回顾与前瞻

邬大光 卢彩晨

**摘要:**改革开放30年来,我国民办高等教育从无到有,从小到大,取得了长足进展,为经济社会发展做出了积极贡献,但其发展过程中也存在着不少困难和问题。根据世界高等教育发展的民营化趋势以及我国经济社会发展的实际,我国民办高等教育仍存在着较大的发展潜力和空间。

**关键词:**民办高等教育;回顾;前瞻

20世纪70年代末和80年代初期,伴随着改革开放和高等教育的发展需求,民办高等教育悄然兴起。经过近30年的发展,民办高等教育从无到有,规模从小到大;从最初的租赁校舍,到自建校园;从自考辅导,到文凭试点;从非学历教育,到学历教育;从专科层次的学历教育,到本科层次的学历教育;学生人数不断增加,办学层次不断提高,整体结构不断优化,办学实力不断增强,已成为我国高等教育体系的重要组成部分。民办高等教育的复兴,无论在缓解升学压力、满足社会需求、提高国民素质、促进市场经济发展,还是推动高等教育办学体制改革,推进高等教育大众化等方面,都做出了积极的贡献。

## 一、民办高等教育的发展阶段

回顾30年来我国民办高等教育的发展,国内学者按照各自的标准,将我国民办高等教育的发展阶段划分为“三阶段”、“四阶段”和“五阶段”,等等。根据我国民办高等教育规模和数量的变化,笔者认为,大致可以划分为以下五个阶段:

### (一)萌芽期(1978-1983年)

我国民办高等教育的复兴究竟从何时算起,众说纷纭。有的认为其起点应从1978年10月湖南长沙中山业余大学创办补习班开始,有的认为应该从1982年3月北京创办的中华社会大学开始。目前比较公认的看法,是把长沙中山业余大学作为我国改革开放后民办高等教育的雏形,把1982年创办的中华社会大学作为民办高等教育诞生的标志。其实,无论是湖南长沙中山业余大学,还是中华社会大学,都只能说是“助学机构”,而非严格意义上的学历教育。但恰恰是这种“助学机构”,为后来我国民办高等学校的发展奠定了基础<sup>[1]</sup>。1982年12月4日第五届全国

人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》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法规举办各种教育事业。”这一规定为发展民办教育提供了法律依据。此后,全国各地陆续出现了一批以自考助学、文化补习和职业技能培训等为主要办学形式的教育机构。

### (二)复兴期(1984-1991年)

1984年3月,北京海淀走读大学——国家承认学历的第一所民办高校诞生,极大地鼓舞了民间办学的热情。在短短的两年时间里,全国民办高等学校迅速发展到了370所<sup>[2]</sup>。1986年通过的《中华人民共和国义务教育法》规定:“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量,在当地人民政府统一管理下,按照国家规定的基本要求,举办本法规定的各类学校。”同年9月11日,由国务院办公厅转发的《关于实施义务教育法若干问题的意见》中,添加了“个人依法办学可以试办”的规定。在此期间,中共中央先后通过了《关于经济体制改革的决定》、《关于科技体制改革的决定》、《关于教育体制改革的决定》;国家教委也先后颁布了《关于社会力量办学的若干暂行规定》、《社会力量办学财务管理暂行规定》、《社会力量办学教学管理暂行规定》等规章制度,为民办教育的发展奠定了基础。

### (三)快速发展期(1992-1996年)

1992年初,邓小平视察南方谈话使整个社会思想得到了进一步解放,一些传统的思想禁锢被打破,民办高等教育进入了快速发展时期。1993年2月,《中国教育改革和发展纲要》颁布,《纲要》指出:“改变政府包揽办学的格局,逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”,并对民办教育的发展提出了“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方

\* 本文系中国高等教育学会“十一五”专项规划课题《中国高等教育改革开放30年》部分研究成果(高学会[2007]5号)

针。与此同时,具有我国特色的学历文凭考试于1993年开始试行,北京市率先在15所民办高校15个专业中试行学历文凭考试。1994年2月,国家教委首次受理和审批了民办黄河科技学院、上海杉达学院等6所民办高校颁发学历。此后,全国民办高校急剧增加。

#### (四)规范发展期(1997-2001年)

1997年国务院发布《社会力量办学条例》(以下简称《条例》),这是我国建国后第一部民办教育行政法规。《条例》的颁布,标志着我国民办高等教育进入了规范化发展时期。一方面,全国各地通过第二次换发《办学许可证》,对民办高校进行了大规模的清理和整顿。据统计,1996年全国民办高校为1130所,1997年降到1115所,1999年为1277所,2001年为1415所。尽管在此期间,有一批民办高校被关闭,但在总体上,民办高校呈上升趋势。

#### (五)依法发展期(2002年以后至今)

2002年12月28日,《中华人民共和国民办教育促进法》的出台,及2004年《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》的出台,标志着我国民办高等教育进入了依法办学、依法管理的新的发展阶段。尤其是关于举办民办高校可以适当取得合理回报的规定,虽然由于主客观原因,没有得到很好的贯彻和落实,但是,《中华人民共和国民办教育促进法》有关合理回报这一规定的出台,无疑是对我国以往大学理念的一次重大突破,也是对我国以往大学制度的重大突破。这一规定的出台,使我国民办高等教育的相关制度,更加接近民办高等教育的实际,对我国民办高等教育的健康发展产生了重大影响。

## 二、我国民办高等教育发展特征分析

### (一)办学形式

我国民办高等教育自复兴以来,在办学形式上进行了多种尝试。主要有以下3种办学形式:即不具备国家承认学历文凭的高等教育机构,高等教育学历文凭考试试点学校,具有颁发学历文凭的民办普通高校。此外,在上述3类高等教育机构中,还有中外合作办学的高等教育和非学历培训,以及依托公办大学举办的民办独立学院,共5种形式。2004年国家取消了学历文凭试点学校的审批。目前,我国民办高等教育还存在4种办学形式。

### (二)办学规模

1. 学校数量升中有降。“升”是指总数逐渐上升,尤其是民办普通高校始终处于上升态势。如1984年我国有民办高等教育机构120所,到2004年的高峰期曾经达到1415所(包括民办普通高校)。其中民办

普通高校从1991年的6所增加到了2007年底的297所,增加了48.5倍。“降”是指在整个民办高等教育的发展过程中,有的年份总体数量有所下降。如1996年、1997年、2002年、2003年、2005年、2006年、2007年,二者总体数量分别比上一年减少97、15、80、56、86、52、67所,其中绝大多数是民办高等教育机构。

2. 学生数量逐渐增长。从学生数量变化来看,具有以下三个特点:其一,总体数量逐渐增长,其中民办普通高校学生数增长尤为明显。如1995年民办高等教育机构的学生数为71万人,到2007年底民办高等教育机构和民办普通高校二者的学生之和为250.41万人,比1995年增加了2.52倍;2000年至2007年,民办普通高校的学生数从6.83万人增长到163.07万人,增加了22.87倍。其二,校际间规模相差悬殊。既有在校生达几万人的巨型大学,也有仅十几个学生或几十个学生的民办高等教育机构。其三,民办高校的校均规模与公办高校的校均规模相差悬殊。

### (三)办学条件

1. 办学硬件条件逐渐改善。我国民办高校资产积累的来源主要有两条:一是投资者投资;二是学费。从我国民办高校的兴起与发展来看,无论是黄河科技大学胡大白校长最初30元钱的广告费,还是北京海淀走读大学傅正泰校长办学初借的5万元启动资金;无论是许多民办高校当初白手起家的人力资本投入滚动发展,还是90年代初期至今许多企业巨额资金的相继注入,都带有明显的投资办学特征。接受社会捐资、政府资助以及科研收入和资产运作等只占很小的比例,学费是主要收入来源。从资产总量来看,呈逐渐上升趋势。

2. 师资队伍专兼职并存。我国民办高校最初是从三无起家的,即“无资金、无校舍、无教师”。发展至今,就民办普通高校而言,专职教师逐渐充实,民办其他高等教育机构仍以兼职教师为主。从年龄结构上看,两头大中间小,即新毕业教师和已退休的教师居多,中年教师较少。从学历结构上看,本科居多,毕业研究生和博士生占少数,但最近几年,在民办普通高校的教师队伍中,硕士和博士也在逐渐增多。从职称结构上看,高级职称和其他职称的比例大约为4:6。从生师比来看,民办高校的生师比总体较高,个别学校达到60:1多。

### (四)结构状况

我国民办高等教育主要集中在专科的高职层次。2007年底,全国297所民办普通高校中,有29所本

科院校,其余均为专科层次的高职院校,占总数的99.02%。

从学科专业结构来看,民办高校的学科结构主要集中在文科和个别应用性广泛的学科领域,几乎所有的民办高校都开设了外语、计算机、经济管理、旅游、会计等专业。近年来,虽然一些综合性大学理工科与基础性的学科和专业逐渐增多,但是,总体上看,依然存在偏重文科类的现象。

从区域结构来看,由于各地区政策不同、政府与个人的重视程度不同,因此,区域结构非常不平衡。就民办的其他高等教育机构而言,2007年上海、辽宁、山东、北京、河北居多,其他省、市次之。就民办普通高校的分布而言,排在前10名的省、市分别是广东、山东、江苏、福建、陕西、上海、湖北、河南等。普通本科院校最多的是陕西和广东,分别有5所和3所本科院校。总体上看,区域分布与经济发展水平不呈现正相关。

#### (五)办学质量

由于受主客观因素的影响,民办高校的办学质量总体上呈两极分化状态。在民办普通高校中,办学质量好、比较好和较差的,比例大致是3:5:2<sup>[3]</sup>。就从事高等教育学历文凭考试和高等教育自学考试助考的民办高等教育机构而言,虽然近几年在服从“应试”教育的同时,逐渐增加了人文素质教育的内容,但由于这些学校大多数办学条件不够完善,加上其他客观原因,办学质量提高困难较大<sup>[4]</sup>。总体上看,除少数办学有特色、资源较充裕、毕业生就业率高的学校外,多数民办高校的办学质量都有待于进一步提高。

### 三、我国民办高等教育存在的主要问题

经过20几年的发展,我国民办高校积累了一定的办学经验,取得了一定的办学效益和社会效益,但与此同时也存在着诸多问题,主要表现在以下几个方面。

#### (一)资金渠道单一,发展后劲不足

从新设立的学校的角度来看,由于国家办学门槛的提高,模仿早期办学模式,靠滚动发展办学,已经事过境迁。在政府无力投入,捐资制度缺失的情况下,唯一的出路只有依靠举办者投资办学。而事实上,投资办学的路也并不平坦。由于法律上对产权没有明晰,使得投资办学基本上等于捐资办学,且投资—盈利的空间具有相当大的不确定性,这在无形中阻碍了一部分投资者投资民办高等教育的积极性。对于一部分已经投资办学的办学而言,由于对办学所需的巨额资金缺乏思想准备,往往在前期投入之后,对后期投入

底气不足,使得这些学校处于十分尴尬的境地。

从民办高校运行来看,无论是前期靠滚动发展起来的民办高校,还是后期靠企业投入巨资举办的民办高校,其收入主要依靠学费。因此,生源是这些学校生命线。在办学过程中,如果生源不足,往往导致学校的资金链断裂,这些学校的生存和发展就会受到严重影响。退一步讲,即使不出现生源问题,由于教育投资具有递增性、连续性和时间上的延续性,随着自有教师队伍的建立,教职工待遇的逐步提高,以及为增强学校竞争力开设新专业等等,教育成本无疑逐步增加。但由于资金来源渠道单一,外来资金匮乏,一定程度上限制了民办高等教育事业的进一步发展。因此,寻求多种资金渠道,改变民办高校单一的资金来源格局,或者对民办高校做出营利性与非营利性的制度安排,无疑是今后民办高等教育发展的一种必然选择。

#### (二)办学质量不高,特色不够鲜明

在民办高等教育领域,由于民办高校办学资金不足,资金来源渠道单一,许多民办高校的工作重心并不在教育质量,而是规模扩张。许多民办高校之所以做出这种“逆规律”的选择,原因在于,对于资金来源渠道单一的民办高校而言,必须追求规模效益。而片面的追求规模,在一定程度上势必影响教育质量。因此,在投资办学的制度框架下,规模扩张既是民办高校的实然选择,也是民办高校无奈的选择。与此同时,由于生源是别人的“剩饭”,师资队伍中刚毕业、刚退休或兼职者居多,且流动性比较大,除少数学校外,即使举办者和管理者使出浑身解数,也难以把民办高等教育的质量提高到一个十分理想的程度。从发展的角度看,如果融资方式不进行彻底改变,这种局面必将在今后一定时期继续存在。

#### (三)办学尚欠规范,管理有待改善

我国民办高校办学不规范,主要表现在以下几个方面:一是“空壳”学校大量存在。主要是指一些企业所办的民办高校。这些学校所有的资产都属于企业,学校只是企业的一部分,并没有自己的财产。对于这些学校而言,如果企业投资兴趣发生改变,或者投资无法获得预期回报,那么,这些学校就会面临发展的困难。二是董事会徒有其名。尽管《民办教育促进法》以及相关法律法规规定,民办高校应成立董事会,但事实上,由于产权不清,几乎所有民办高校的举办者都牢牢地掌握着学校的控制权。如很多民办高校有逐渐染指家族式管理之势,创始人从管理层退出后,其子女接班这一现象,就足以说明这一点。而正是因为这种控制权,使得一些民办高校的财务管理、教学管

理等等,难以与现代大学制度接轨,给许多民办高校的管理埋下了隐患。三是招生秩序混乱。如虚假广告、代理招生、传销式招生等,对正处于树立形象期的民办高校声誉造成了极其不利的影

#### (四)办学地点和专业设置过度集中与趋同

由于受师资、办学资金等多种条件的限制,不论民办高等教育发展的初期,还是后期,我国民办高等教育的复兴与发展具有两个显著特点:一是学校设置地点相对集中在省会城市。如2005年辽宁省24所民办非学历高等教育机构中有17所设在省会城市沈阳,占总数的70.8%,大连有6所,占总数的25%,其他城市仅1所,占0.4%。二是专业以文科类为主。这两个特点无疑具有一定的合理性,但同时,非学历高等教育机构办学地点的过度集中与专业设置的雷同性,也加剧了相互之间竞争的激烈程度。

#### 四、民办高等教育的发展空间分析

通过上述分析可以看出,虽然我国民办高等教育发展中还存在一些不利因素,但我们认为,这些因素都不是“致命性”的,都可以在发展中克服,在发展中改进。只要政府在民办高等教育发展的制度上进行必要的配套调整,或者地方政府根据实际制定出切实可行的地方性法规;与此同时,民办高校自身加强自律,增强质量意识,不断提高管理水平,那么,未来时期,我国的民办高等教育一定会有一个较大的发展。之所以认为我国民办高等教育具有较大的发展空间,主要基于以下5个基本判断:

##### (一)符合世界高等教育发展趋势

随着世界各国高等教育大众化和普及化发展趋势,世界高等教育面临着三大危机,即财政危机、质量危机和道德危机。而财政危机一定程度上是其他两种危机的前提和基础。在高等教育大众化和财政危机的双重挤压下,世界各国,无论是发展中国家、还是社会转型国家,以及私立高等教育发达国家,都积极采取切实可行的措施,缓解日益高涨的高等教育需求和财政危机,其中大力发展私立高等教育已经成为一条基本途径和趋势。

私立高等教育从上个世纪60年代开始大量兴起,经过不断发展,时至今日,私立高等教育在许多国家已经占有很大的比例。上个世纪90年代以来,如拉美的巴西和智利私立高等教育分别占本国高等教育的78.5%和90.74%,亚洲的马来西亚、印度尼西亚等国私立高等教育已经达到了90%以上。1989年以后,“中东欧国家的私立高等教育急剧扩张。比如,在1990-1997年之间,捷克、匈牙利、波兰和罗马尼亚私

立高等教育的年均增长率接近60%。在这些国家中,私立高等教育机构的总招生数从1990年的不足1.2万名学生增长到1997年秋季的32万名学生。”<sup>[5]</sup>此外,20世纪90年代中期美国大量营利型私立大学的兴起,21世纪初日本营利性私立高等教育机构的诞生,以及2004年日本国立大学独立行政法人化,无疑进一步对世界高等教育的民营化做出了很好的诠释。

##### (二)经济持续发展

我国经济的持续发展为个人和企业投资民办高等教育提供了坚实的经济基础。与此同时,随着整体经济的持续增长,社会成员收入水平和消费能力也不断得到提升。经济的持续发展,城乡居民收入水平的日益提高,为家庭支付学费提供了保证。与此同时,也为个人和企业投资民办教育提供了可能性。

##### (三)需求空间较大

中国是一个人口大国,拥有占世界1/5的人口,自然资源十分丰富,但并不是一个人力资源大国。因此,如何把沉重的人口负担转变为人力资源是中国教育的一项长期而艰巨的任务。

教育部2003年2月公布的《中国教育与人力资源问题报告》指出,我国人力资源整体水平与发达国家和新兴工业化国家相比存在较大差距,主要表现在:我国国民整体文化素质偏低,中高层次人才严重缺乏,产业、行业人力资源结构性矛盾突出,城乡、地区间劳动力文化素质非均衡性。上世纪末,我国人口增长方式发生显著变化,年龄结构从金字塔型变为橄榄型,到2000年,适龄劳动人口已攀升至8.7亿人。据《中国教育与人力资源问题报告》中测算:本世纪前20年,我国劳动力供应总量仍将持续上升。未来50年,我国都将保持充足的劳动力资源,劳动适龄人口比重始终高于世界平均水平及各种收入国家的平均水平。虽然我国劳动力资源充足,但整体素质与发达国家相比差距明显。

从公办与民办高校的对比来看,到2007年,如果不计算独立学院的数据,民办普通高校的学生数仅占全国高校学生总数的7%;至于906所民办的其他高等教育机构,从某种意义上说,与自学考试助学单位没有实质性区别。而由于公立高校的发展空间已经接近饱和,政府对公立高校的投入将逐渐缩小,所以,未来时期,民办高等教育的空间和潜力依然很大。

##### (四)财政投入不足

随着高等教育大众化的到来,在中国高等教育规模不断扩张的情况下,教育经费不足以影响高等教育事业发展的问

经费投入总量不足。从20世纪70年代末至今,中国每年教育经费占当年GNP的比例,各年都在3%左右,居世界各国的倒数十几位。虽然总量逐年增长,但生均经费逐年下降。就未来高等教育发展而言,依靠国家增加高等教育投入已不现实。从投资结构来看,2004年,我国对高等教育部分的投入已经达到了31.44%,高于美国的25%,也远远超过世界一些发达国家的水平。2005年开始,国家对义务教育实行部分地区免费,这无疑意味着义务教育的经费将大大增加。从2006年我国三级教育投资来看,原来的倒三角局面已经发生改变,国家投入到高等的经费已经开始缩减。

一般来讲,高等教育经费来源无外乎有五条途径:一是国家财政拨款;二是社会捐资;三是社会投资;四是学费;五是贷款。就五条途径分析,第一,通过上述分析可见,国家增加高等教育投入已经不现实;第二,社会捐资因缺乏累进税制安排,没有形成一定的刺激,因此,无法调动人们捐资的积极性;第三,学费已经涨到了“天花板”,几乎再没有上涨的空间;第四,公办高校贷款已经达2500亿,而且许多民办高校也存在大量贷款,加之银行开始商业化运作,所以,贷款办学之路不通。因此,要解决财政性教育经费支出与人民群众日益增长的巨大教育需求之间的矛盾,必须积极鼓励并大力倡导全社会对教育的投入,包括投资办学和捐资办学。

#### (五)政策持续支持

无论任何国家,政策资源都是最大的资源。如果没有政府对民办高等教育的节节催生,我国民办高等教育发展就不会有今天这样的规模和局面。尽管现实政策中可能还存在着许多不尽如人意之处,甚至有人认为,我国民办高等教育发展中存在的最大问题是政策问题,笔者认为,这些人可能只看到了政策不足的一面,而没有看到政策发挥巨大的促进作用的一面。如果从民办高等教育发展的整体脉络来看,我们不得不承认,政策在我国民办高等教育发展中的促进作用是有目共睹的,其总体的促进性和持续性是毫不动摇的。可以说,每一次办学类型的出现都离不开政府政策的鼓励,每一种办学形式和办学层次的出现,都离不开政府政策的支持。这是我国民办高等教育过去、现在乃至未来发展的根本之所在。

就民办高等教育的相关法规而言,尽管民办教育促进法没有达到人们所期待的效果,但是,从总体上看,从历史的、发展的视角来看,各项法律、法规的出台,对于民办高等教育的促进作用是毋庸置疑的。在

这些政策和法规的指导下,民办高等教育正一步一步逐渐走向规范化、法制化,这对于我国民办高等教育的健康发展,无疑具有十分重大的意义。

纵观当今时代,政策、制度的重要性越来越受到人们的普遍重视。受新制度主义经济学的启示,越来越多的理论家们开始认识到,发展中国家与发达国家的差异主要是制度上的差异。事实上,之所以我们认为未来时期中国的民办高等教育还将有巨大的发展空间,除了基于政府投入不足与高等教育需求旺盛的矛盾分析之外,我国政府对民办高等教育的一贯政策支持也是我们做出这一判断的一个十分关键的前提条件。

总之,从世界范围来看,高等教育民营化是当今世界高等教育的发展趋势之一。就我国民办高等教育的发展而言,无论从高等教育供给的视角,还是从高等教育需求的视角来看,我国民办高等教育蕴涵着较大的发展潜力和发展空间。大力发展民办高等教育不仅是我国经济社会发展的必然选择,是我国实现高等教育大众化和普及化的必然选择,也是我国大学走进世界一流的必然选择。回顾我国民办高等教育的复兴与发展,尽管还存在着这样或那样的问题和不足,但其所蕴涵的竞争性、开放性,以及个性化和特色,对我国高等教育的整体发展,无疑具有十分重大的历史意义。

(作者郭大光系厦门大学副校长、教授,福建厦门361005;卢彩晨系中央教育科学研究所博士后,北京100088)

#### 参考文献

- [1]刘莉莉.中国民办高等教育发展的研究[M].长春:吉林人民出版社,2002:28-29.
- [2]国家教育发展研究中心.2001年中国教育绿皮书[M].北京:教育科学出版社,2001:134.
- [3]鲍威.经济全球化与教育产业化国际研讨会论文集[Z].北京师范大学,2004.
- [4]徐绪卿.新时期中国民办高等教育发展研究[M].杭州:浙江大学出版社,2005:26.
- [5]Giesecke C Hans. Expansion and Development of Private Higher Education in East Central Europe[EB/OL].www.bc.edu/bc-org/avp/soe/cihe/newsletter/ihe-pdf/ihe16.pdf,2006-01-30.

