

# 我国建设高水平民办高校的动因、瓶颈及对策<sup>①</sup>

阙明坤<sup>1</sup>,王云儿<sup>2</sup>

(1.浙江大学,浙江 杭州 310058;2.宁波财经学院,浙江 宁波 315175)

**摘要:**随着中国特色社会主义步入新时代,加快建设一批高水平有特色的民办高校,是我国高等教育实现内涵式发展、解决教育发展不平衡不充分问题、破解民办高等教育“质量洼地”现象的紧迫需要。当前,建设高水平民办高校面临外部制度供给存在缺陷、办学经费捉襟见肘、内部法人治理结构失序、社会评价体系不健全等瓶颈问题。对此,需要科学谋划,多管齐下:实施“高水平民办高校”工程,助推高质量发展;健全内部治理结构,形成高水平治理能力;拓宽资金来源渠道,建立高水平筹资机制;优化民办教育外部环境,建立高水平政策保障体系。

**关键词:**高水平;民办高校;内涵发展;治理;质量;评价体系

**中图分类号:**G649.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2022)02-0074-10

**DOI:**10.16697/j.1674-5485.2022.02.009

我国民办高校经过改革开放40多年的发展,摆脱了早期无土地、无校舍、无师资的“三无”境地,但从整体来看,依然位于高等教育“金字塔”的底端,陷入“质量洼地”,民办高校仍然普遍弱于公办高校,两者的教育质量和综合实力存在较大差距,这既是高校分层分类的结果,也是高等教育竞争的结果。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“办好一批高水平民办学校”,《高等教育专题规划》明确提出“办出一批高水平、有特色的民办高等学校”,这是我国教育政策话语体系中首次正式提出“高水平民办高校”概

念的发端,从此掀起了建设高水平民办高校的热潮。近年来,关于建设高水平民办高校的呼声建议不绝于耳,推动高水平民办高校建设的实践也在如火如荼探索之中。我国为何兴起建设高水平民办高校的热潮,尚存在哪些瓶颈问题,究竟该如何破解高水平民办高校建设中的难题,本研究试图对此予以探讨。

## 一、我国建设高水平民办高校的动因

所谓“高水平民办高校”,目前学界见仁见智,众说纷纭,尚无统一的界定。我国高水平民办高

收稿日期:2021-09-12

<sup>①</sup>基金项目:国家社会科学基金“十三五”规划2020年度教育学一般项目“我国独立学院转设风险防范和推进机制研究”(BIA200206)。

作者简介:阙明坤,浙江大学教育学院博士后,无锡太湖学院副校长,研究员,硕士生导师;王云儿,宁波财经学院理事长,校长,研究员,博士。

校是一个具有发展性、比较性的概念,主要是指具有高水平教师、学科、专业、条件、生源、理念、制度的民办高校。从我国民办高等教育发展的历史来看,建设高水平民办高校一直是众多民办高校及其举办者梦寐以求的目标和矢志不渝的梦想。近代以来,一批私立大学灿若星河,在高等教育史中熠熠生辉。截至1946年底,我国在办私立高校数共计46所,占全国高校总数约35%。<sup>[1]</sup>

改革开放后,民办高校重新复苏,一批办学继续秉承我国近代私立大学的优良办学传统,励精图治,努力朝建设高水平民办大学的目标迈进。西湖大学校长施一公矢志建设国际一流研究型大学,西安翻译学院创始人丁祖诒率先提出创“东方哈佛”,黄河科技学院董事长胡大白直呼“一定要争当第一”,吉林外国语大学校长秦和表示要建设百年私立名校,一个个民办高校办学者的铮铮誓言彰显出民办高校志存高远、追求卓越的信心和决心。显然,在建设教育强国的背景下,国家层面的高水平大学应该有民办高校的一席之地,高水平大学建设工程应该充分考虑民办高校这一庞大群体。“过于强调获得世界一流大学的地位,可能会损害某一特定的大学或院校系统。这样做有可能使得精力和资源偏离更重要并且可能更现实的目标。”<sup>[2]</sup>

面对高等教育改革发展的新形势、新挑战、新目标,改变我国民办高校的发展现状,加快建设一批高水平有特色的民办高校,提升高等教育金字塔体系底端的质量,有着深刻的历史背景和现实意义。

(一)建设高水平民办高校是我国高等教育内涵式发展的必由之路

党的十九大明确提出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,“加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展。”《中国教育现代化2035》描绘了教育现代化的宏伟蓝图,教育现代化是一种教育高水平的发展状态,意味着对传统的超越,教育理念、培养方式、教师队伍、治理模式、国际办学均需要现代化,这给民办高校发展提出了新要求。有学者对世界高等教育体系的五

大梯队进行分析,发现美国位居第一梯队,英、德、法、日等国构成第二梯队,中国等金砖四国位于第四梯队,目前正处于追赶阶段。<sup>[3]</sup>《2018年全球竞争力报告》对全球140个经济体的竞争力进行排名,美国取代瑞士位居第一,中国排名第28位,中国大陆劳动力技能水平排在第63位,仅64分,为28国(地区)最低。<sup>[4]</sup>由此可见,我国高等教育水平与发达国家还存在不小差距。

目前,在加快“双一流”建设背景下,探索我国不同类型、不同层次高校的差别化一流建设之路,有利于构建中国特色、世界水平的一流高等教育体系,有利于形成“高原崛起、高峰凸显、高原之上建高峰”的可持续发展的高等教育生态。<sup>[5]</sup>潘懋元先生提出,新时代加强“双一流”建设,既要建设学术性研究型大学,又要激发不同类型高校争创各种类型的一流,不同类型的高校各有所长,传统学术性研究型大学可以办成世界一流大学,应用型大学同样有望办成世界一流大学。<sup>[6]</sup>

在此背景下,建设高水平民办高校是我国高等教育内涵式发展的必然要求,也是大势所趋,有利于提升我国高等教育的整体质量,加快实现从教育大国到教育强国。显然,随着越来越多独立学院转设为民办本科高校,在校生占全国高等教育近四分之一份额的中国民办高校水平的高低将直接影响教育强国目标的实现。没有民办高校的现代化和质量提升,高等教育现代化将无从谈起,遑论教育强国目标。单纯依赖公办高校来创办世界一流大学可能会产生“创造了少数的获胜者,但是牺牲了大多数”的窘境。<sup>[7]</sup>美国马里兰大学罗伯特·伯恩鲍姆教授直截了当地指出:各个国家各个地区真正需要的其实并不是更多的世界一流大学,而是更多的世界一流的理工学院、世界一流的社区学院、世界一流的农业学院、世界一流的教师学院,以及世界一流的区域性州立大学。<sup>[8]</sup>

(二)建设高水平民办高校是解决教育发展不平衡不充分问题的需要

随着中国特色社会主义步入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一历

史性变化体现在教育方面,就是人民对享有公平而有质量的教育提出了更高的诉求,人们对高等教育的需求从“有学上”转向“上好学”,低水平低层次的高等教育服务逐渐被市场淘汰。与此同时,经济快速发展、科技日新月异、产业急剧变革、技术更新换代、企业转型升级对民办高校发展提出了更高要求。面对云计算、物联网、人工智能、区块链等革命性技术所带来的产业革新大势,创建一批高水平民办高校,是适应经济社会发展的时代要求,是深化教育供给侧改革的题中应有之义。当前社会不再需要低水平低层次的高等教育服务,正是高水平民办高校崛起的最佳时机。

长期以来,我国高等教育存在“资源配置的剪刀差”,重点建设政策在促进重点院校快速发展的同时有失偏颇,民办高校学生难以享受到公平的教育服务。无论是“211工程”,还是“985工程”,抑或“双一流建设”“双高计划”,均是政府集中有限资源扶持少数高校,通过国家意志进行重点投入、重点建设、重点培育,这种身份认定主要是靠行政手段,而非完全的市场竞争,如此导致高校形成“差序格局”,不同高校之间的“马太效应”越发明显,处在金字塔顶端的大学永远没有被赶超的后顾之忧,而处在低端的民办高校则几乎没有赶上的可能。项目制作为一种治理工具,已经内嵌到我国高等教育领域,在带来治理效率的同时,也存在一些违背学术治理规律的空间。全国各省、直辖市、自治区的“双一流”建设巨额经费集中到少数研究型大学,民办高校在高等教育序列中处于中、底部,在办学中能够获取的资源非常有限。<sup>[9]</sup>在此背景下,建设高水平民办高校有利于促进教育公平,填补短板,让民办高等教育改革发展成果惠及全体人民。

(三)建设高水平民办高校是破解民办高等教育质量危机的客观需要

当前,我国民办高校发展困难重重,陷入“质量洼地”,对照建设高质量教育体系的要求,存在许多亟待解决的难题。一是师资队伍短缺,质量结构欠佳。全国普通本科高校36—55岁中年专任教师比例为57%,而相同年龄段民办本科高校比

例仅为35%,西部地区民办本科高校35岁以下年青专任教师比例高达54.3%<sup>[10]</sup>。从职称结构来看,两头小中间大,呈“纺锤形”,副高职称以上教师匮乏且流动性大。二是学科专业薄弱,教学改革滞后。许多民办高校学科专业设置追求大而全,热衷于开设低成本的文科类专业。在教学改革、课程建设、学生学科竞赛等方面,民办高校与同类公办高校相差悬殊,培养质量相形见绌。2018年高等教育国家级教学成果奖获奖总数为452项,而民办高校只有2项,仅占0.44%。全国普通高校教师教学竞赛分析报告显示,公办本科院校的校均获奖数为16项,而民办本科院校的校均获奖数为2项。<sup>[11]</sup>三是科研水平不高,社会服务能力偏低。民办高校以及独立学院科研工作起步晚,发表学术论文和承担课题偏少,一半以上民办本科高校授权发明专利数为零,无法为地方经济结构调整和产业转型提供科技和人才支撑。大多数民办高校在经费投入上缺乏保障,年度科研经费超过500万元的学校更是寥寥无几,80%以上民办本科院校尚未形成科研团队。<sup>[12]</sup>

《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》提出,“着力打造一批具有国际影响力和竞争力的民办教育品牌”;教育部《民办教育工作部际联席会议2019年工作要点》提出,“鼓励支持高水平有特色民办学校培育优质学科、专业、课程、师资、管理,整体提升教育教学质量。”这些都为新的历史阶段民办高校的发展提供了遵循。许多省份也相继出台了支持民办高校提升层次水平的举措,如陕西省每年设立4亿元民办高等教育专项资金支持民办高校发展,遴选3所一流民办高校建设单位,予以重点支持;上海市开展小规模、高水平民办高校建设试点,支持有条件的民办高校开展专业硕士学位点申报;浙江、山东、江苏等省确定一批民办高校为硕士学位授予立项培育建设单位。

## 二、我国建设高水平民办高校面临的瓶颈问题

建设高水平民办高校是一项重要政策倡议,也是一个美好的愿景。但是,推动建设高水平民

办高校并非易事。为何我国大多数民办高校陷入低水平、低层次的发展困境和路径依赖?当前建设高水平民办高校面临着哪些瓶颈?这些都是我们需要直面的问题。

#### (一)外部制度供给存在缺陷

我国高水平民办高校发展背后存在严重的制度供给缺陷问题,制度缺陷是民办高等教育陷入低端锁定的重要原因。民办高校投资办学行为与社会文化认知相冲突,长期以来,虽然《中华人民共和国教育法》规定“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”,《中华人民共和国高等教育法》颁布之初规定“高等学校不得以营利为目的”,但是,2002年《民办教育促进法》提出允许“合理回报”,导致一大批出于投资目的企业和个人争相举办民办高校,虽然法律地位上是非营利性民办高校,但是本质上却打着非营利性的幌子行营利之实,这是当时法律环境下举办者寻求经济收益的无奈之举。在这种法治体系的形塑下,社会对于民办高校的“文化认知”逐渐固化,即认为许多民办高等学校是赚钱机器和劣质教育,成为人们的“次优选择”,甚至真心育人、捐资办学的真正非营利性民办高校也一同受到歧视。由于民办高校鱼龙混杂,投资办学和经济回报成为社会攻击民办高校的对象,类似这种行为被哈耶克称之为“哲学家的盲目”,即只有把好处留给别人的行为,才是可以从道德上加以赞成的,而着眼于个人利益的则是最恶劣的行为。<sup>[13]</sup>民办高校成了社会各界鄙视的对象,人们甚至“谈民色变”。

在这种氛围下,政府对于民办高等教育的制度供给存在明显缺陷,主要表现为由配套制度供给不足导致的“制度真空”和执行不力导致的“制度乏力”。民办高等教育政策涉及财政、人社等十多个部门,受科层制影响,协调难度较大。正如西蒙所言:“不同部门的人员对事物的认识是大不相同的;由于职业训练、经历和职责分工的差别,他们的关注焦点并不一致,往往重视其中的某些现象而忽略另外一些。”<sup>[14]</sup>当前,民办高校尚未落实与公办高校同等的法律地位,教职工待遇保障相差悬殊。虽然法律规定国家保障民办学校举办

者、师生的合法权益,但这一制度设计在地方层面却难以得到有效回应,各地政府相关政策文件往往原则性强、操作性弱,有些甚至是对上级条文的照搬照抄,配套制度供给存在严重缺陷。民办高校教师退休工资、养老保险等福利待遇和公办高校教师相比更是天差地别,导致教师流失率较高。

#### (二)办学经费捉襟见肘

目前,我国民办高校绝大多数是依靠学费滚动发展,学费占学校总收入的85%以上,学校资金来源渠道单一,创收和筹资能力不足,这显然不利于民办高校的高质量发展。与此同时,公共财政对民办高校扶持力度偏弱,新修订的《中华人民共和国民办教育促进法》构建了差异化的财政扶持体系,强调进一步加强财政扶持民办教育的力度,在总体框架的指引下,部分省市强化了公共财政对民办高校的投入,如目前上海市财政扶持资金已占民办高校的学费收入的15%以上。<sup>[15]</sup>但全国多数地区对于财政补贴的标准、条件和重点领域表述不明,较多地表达出扶持意向,但真正纳入同级预算的较少。我国民办高等教育属于公益性事业,民办高校应当获得合理的公共财政资源,但与公办高校的扶持力度相比,民办高校处于明显的弱势地位,比如在“以奖代补”层面,民办高校获得项目资源的成功率远低于公办高校,地方政府在制度供给时存在明显的“政策倾斜”。

我国民办本科高校的办学经费极为短缺,其中公、民办院校的生均拨款差距明显,民办高校每生仅有约119元;其余项目除学费收入外,民办高校普遍低于公办高校。民办本科院校生均教育事业发展收入为10908元,公办新建本科院校为14517元,相差3609元<sup>[16]</sup>,二者之间差距明显。考虑到民办本科院校教育事业投入还要用于学校基础建设,因此实际用在学生身上的经费更是相差悬殊。

综合来看,我国民办高等教育领域社会捐赠较少,财政扶持的资金来源也不稳定,各方面因素导致民办高校办学经费短缺,继而引发师资建设不强和办学条件跟不上等问题。经费不足是制约民办高校高水平发展的重要问题,也是导致民办高等教育陷入“质量洼地”的主要原因之一。

### (三) 内部法人治理结构失序

民办高校是利用非公共财政经费举办的高等教育组织,投资办学是我国民办高校的基本特征。<sup>[17]</sup>投资办学的国情导致民办高校治理结构复杂,投资者权力过大,限制了我国民办高等教育发展,并使其陷入相对低端的囹圄。许多民办高校把财力放在硬件建设上,对软件建设重视不够,人才培养质量、服务社会能力、毕业生就业质量等不尽人意,一言堂、家族式管理较为普遍,招生、管理、财务等不够规范,信息公开程度不高,社会认可度较低。民办高校缺乏科学制衡,决策、监督、执行体系不健全,师资队伍、办学条件和教学质量不够稳定。

在资本的冲击下,部分民办高校的举办者变更过于频繁,通过资产受让或控制权转移的方式完成举办者新老交替,频繁变动对高校的办学质量产生不利影响。此外,当前阶段一些民办高校纷纷谋求上市,已有50多所民办高校被上市公司打包上市,上市后遭受的外部风险更多,股价变动可能导致学校资金链断裂,股东的营利诉求迫使民办高校偷工减料,严重影响民办高校发展。投资办学带来的不稳定性使学校发展受到多方面制约,社会歧视现象依旧存在。特别是近年来随着适龄人口下降、出国留学潮的兴起,民办高校面临生源危机,一些独立学院在外省招生遭遇“零投档”,部分民办高职院校招生计划完成率不到50%,有的民办高职院校报到率仅30%,面临倒闭风险。全国范围内已有民办高校倒闭,倒闭问题背后折射出部分民办高校的资金渠道单一、办学质量不佳甚至存在短期办学行为,倒闭现象更加诱发了社会公众对民办高校的信任危机,民办高校陷入低端循环的怪圈。<sup>[18]</sup>

### (四) 教育评价体系尚不健全

我国民办高校办学历史较短,2000年后才开始举办本科教育,在硬件条件、师资队伍、教学质量、管理水平等方面与公办高校相差甚远,受到很多诟病,社会普遍将民办高校作为次优选择和“二等公民”,许多民办高校甚至成为劣质教育的代名词。院校声誉是社会承认逻辑的产物<sup>[19]</sup>,它由各

式各样的评价标准所塑造。在目前的评价体系中,民办高校无疑处在声誉链条的底端。我国高校的评价体系有一个圈层结构:前三圈是C9高校、“985工程”高校和“211工程”高校,第四圈是1999年之前兴建的老牌本科院校,第五圈是新建本科高校,最后一圈是高职高专院校。<sup>[20]</sup>民办高校基本上均属于第五圈和最后一圈,评价标准的分层反映出民办高校的社会认可度较低。无形中中国高校等级体系已经划分为从民办高校和成人高等学校到北大清华自上而下的金字塔结构。<sup>[21]</sup>

一般而言,民办本科高校大多致力于培养应用型人才,少数致力于培养研究型人才,其发展与定位有别于“研究型”和“技能型”高校,更加强调实践与动手能力,培养能将理论转化为应用的专业性人才;而民办专科高职院校主要培养技能型人才,强调学生的职业技术能力。不同类别的学校定位不同,评价标准也应该有所差异。但目前,高等教育的评价体系尚不健全,社会上各种评估模型一定程度上忽视了各级各类学校的差异,其中较为突出的是以科研成果的数量规模、博硕士点占比以及被SCI、EI等收录数与CSSCI引文数作为评比和排名依据。以单一性指标评估非学术型高校往往会造成民办高校定位的迷茫,以及被社会所误解。

国家虽然强调积极探索高等教育分类体系,构建分类评估标准,但尚不健全,导致单一的评价体系依然备受追捧。这种不公平的评价方式无助于激励反而会起到消极误导的作用,致使众多民办高校不顾条件盲目攀比,竞相追逐单一的发展目标,造成教育生态位高度重叠,最终陷入“组织趋同”“结构趋同”的陷阱。从差异化发展的角度来看,应当根据不同类型高校制订不同的评估指标,至少应按三大类型制订三种或更多的分类评估指标,使各类高校各安其位,开展公平的竞争。<sup>[22]</sup>

## 三、建设我国高水平民办高校的对策

建设高水平民办高校,引导民办高校关注教育质量,回归初心,走出质量洼地,是一项迫在眉

睫的任务和系统工程,需要科学谋划,多管齐下,久久为功。

(一)实施“高水平民办高校”工程,助推高质量发展

我国高等教育资源分配以国家模式为主导,国家根据高等教育发展阶段和重点制定高等教育资源分配政策。20世纪90年代以来,我国相继实施“211工程”“985工程”及“双一流”建设,遴选并打造出一批高水平大学,对提高中国大学国际竞争力、推动高等教育高质量发展起到了积极作用。在国家模式主导下,中央通过提供足够的资源来保证高等教育的质量,加强那些由于缺乏资源而显得薄弱的活动,以保证整个高等教育标准的一致性。<sup>[23]</sup>然而,民办高校作为我国高等教育的重要组成部分,却长期缺乏国家战略层面的资源配置项目,这不利于民办高校高质量发展。目前,亟需在民办高等教育领域补充类似“双一流大学”战略安排,制定出台《高水平民办高校建设方案》,保障教育公平,促进我国民办高校质量提升,实现高等教育的均衡发展。

一是打造高水平民办高校。按照“扶优扶强扶特”的原则,在国家层面探索遴选建设30所左右公益办学强、党建思政优、教学质量高、管理水平好、社会声誉佳的高水平民办高校,集中优先发展。<sup>[24]</sup>在资源倾斜过程中要注重引入动态竞争机制,避免陷入“没有公平的低效率”窠臼,健全基于绩效、有进有出的支持机制,充分激发民办高校百舸争流、拼搏奋进的精神面貌,引导民办高校不断提升办学质量。

二是建设高水平专业。专业是人才培养的基本单元,是民办高校提升质量、办出特色的切入点,可由教育、财政等部门遴选建设100个左右社会声誉好、示范带动作用强、紧贴产业链的优势特色专业,支持其在人才培养模式、课程体系、教学方法、实验实训条件、“双师型”教师队伍建设等方面进行改革和探索,支持高水平专业参加专业认证和国际认证,提升民办高校的核心竞争力。

三是建设高水平师资队伍。师资队伍是大学发展的关键,建设高水平的民办高校,必须培育高

水平教师。我国近代私立大学在办学过程中非常注重延揽人才,引进名家大师,如中华大学为让学生博采众家之长,遍请国内外名流学者如杜威、泰戈尔、章太炎到校讲学;南开大学坚持请同行专家举荐人才,由专家教授约聘相关科系教师,以此人为核心,而树立此科系。可以借鉴上海经验,开展“强师工程”,将民办高校教师纳入各类培养培训专项计划,支持民办高校引进海内外高层次人才。要依法落实民办高校教师与公办高校教师平等法律地位,通过购买补充养老保险、职业年金等,解决教师后顾之忧。

(二)健全内部治理结构,形成高水平治理能力

高水平治理体系是建设高水平民办高校的基石。高校治理的核心在于权力与资源配置,实质是决策与控制,高水平的治理即意味着一个组织中各利益群体的相互关系通过权力的配置和运作达到平衡及协调。在一个组织中,各种不同的群体有着自己特定的利益和信念,甚至有其自身的神话和游戏规则<sup>[25]</sup>,建设高水平民办高校需要尊重这些群体的治理诉求,尊重权力运行的逻辑和规则。阿什比曾言,“大学的兴旺与否取决于其内部由谁控制”<sup>[26]</sup>,在劳动分工和知识专业化的背景下,大学组织逐渐脱离个体或单一群体的控制,现代大学的内部治理结构更加复杂,权力表现也更加多元。建设高水平民办高校要妥善处理学校内部的各种权力关系,明确民办高校董事会、校行政、党组织、监事会的权力边界,厘清职权分工,充分发挥不同利益相关者在内部治理过程中的作用。

一是发挥章程的引领作用。建设高水平民办高校是一个持续的动态过程,章程建设要与高水平民办高校建设的步伐相一致,及时修订完善大学章程以适应办学理念及内部组织机构变化的需要,赋予新生事物合理合法性;在不断完善章程的同时还要推动章程落实,“章程的生命力就在于实施,章程的尊严也在于实施”<sup>[27]</sup>,要建立章程实施监督及问责机制,畅通投诉、处理渠道。

二是健全董事会制度。克拉克·克尔曾经指

出：“董事会的好坏取决于其成员的优劣。”<sup>[28]</sup>建设与高水平民办高校相匹配的董事会制度需要广泛吸纳社会贤达以优化董事会成员结构。一方面要配置专家型董事，“专家型董事可提升董事会的决策质量”<sup>[29]</sup>；另一方面要吸收部分代表型董事，构建民办高校与政府、社会的良好关系，依法规避举办者亲属进入董事会，弱化民办高校家族化管理现象。

三是推进校长职业化建设。校长是大学的灵魂，是民办高校的“金字招牌”，高水平民办高校呼唤教育家型校长，要求校长全身心投入学校管理工作，推动校长角色由“学术领袖”向“职业校长”转化，依法保障法律赋予的民办高校校长教育教学和行政管理权。

四是切实加强党的领导和建设。政治权力是大学与国家、社会相互作用的重要体现，政治权力对高等教育组织的影响最早可以追溯到中世纪，伯顿·克拉克认为：“没有任何一个国家的高等教育系统中没有这种形式的权力。”<sup>[30]</sup>我国民办高校应坚持社会主义办学方向，发挥党的领导在民办高校治理体系中的独特优势，是建设高水平民办大学的重要保证。要选强配优民办高校党委书记，保证党组织在重大事项决策、监督、执行各环节有效发挥作用，将民办高校的政治优势、组织优势转化为发展优势、育人优势。

五是要加强民主管理。“大学中包括两个体系，即基于法律权威的董事会和行政体系与基于专业权威的教师体系，大学的治理就是为实现两个体系的微妙平衡而设计的结构和过程。”<sup>[31]</sup>民办高校要发挥基于专业权威的教师体系在办学治校方面的专业才能，落实“专家治校、教授治学”，完善学术委员会、教代会、学代会，让民办高校走出私人领地，增强公共性。要健全监事会制度，建立监事激励约束机制，构建保障监事独立行使监督职权的体制机制，增进监事会的监督实效。

（三）拓宽资金来源渠道，建立高水平筹资机制

民办高校在资源获取方面“先天不足”，在发展过程中擅于拼凑各种资源，“主要集中体现在财

力资源拼凑、硬件资源拼凑、人力资源拼凑、学术资源拼凑、政治资源拼凑等方面。”<sup>[32]</sup>充足的经费是建设高水平民办高校的支撑，是民办高校打造高水平师资、专业的重要保障。从国际经验来看，美国、英国等国家的私立大学在与市场的互动中逐步建立起高水平的筹资机制，铸就了一批私立大学的辉煌与卓越。我国民办高校自市场中兴起，其活力亦在于市场，从市场多渠道筹集办学资金，这是扩大经费、提高质量的源泉。我国民办高校长期依赖学费滚动发展，在迈向高水平的过程中，必须进一步利用市场中的其他渠道，提高资金筹措能力。

一是设立教育基金会。国外私立大学的基金会在学校办学过程中发挥重要作用，已经形成了相当成熟的模式，基金会筹资在其经费份额中占比可观。<sup>[33]</sup>高水平民办高校建设需要借助基金会的力量，来构筑学校和社会之间的桥梁和纽带，向企事业单位、民间组织和校友获取资金支持，通过基金会开展大宗募款，动员社会力量支持教育。

二是兴办产业园区。对接地方产业是国际高水平大学筹资的重要手段，由普林斯顿大学发起建立的佛瑞斯塔研究园区以及北卡罗来纳大学、杜克大学和北卡罗来纳州立大学间的三角研究园，每年为学校带来可观的创收。<sup>[34]</sup>我国高水平民办高校建设也应该依托学术资源，盘活资产，增强造血功能，大力发展校办产业，打造科技园区、文化创意园区、创业园区、数字经济园区，建设产业学院、技术转移中心，从企业获取办学资源和经费支持。例如，潍坊科技学院在校内建立软件园，入驻企业达240家，2019年产值达11亿元，软件园被确定为国家中小企业公共服务示范平台、国家级科技企业孵化器。民办高校以产业学院为突破口，打通人才链、教育链、产业链，提高企业参与积极性，引入行业标准，校企联合构建专业核心能力与职业发展需求相结合的课程体系，让企业从局外人变为高校人才培养活动的参与者和管理者。<sup>[35]</sup>

三是争取财政拨款。随着全球市场经济的快速发展，公共部门对大学的拨款已经从道德层面的责任和义务转变为市场逻辑下的行为，拨款决

定的作出更多是基于实用主义的考虑。<sup>[36]</sup>在此背景下,一些私立大学却独领风骚,如2017年约翰霍普金斯大学收到联邦政府拨款达21.8亿美元,比受资助比例位居第二的密歇根大学(公立)高出8.3亿美元。美国联邦政府逐渐将目光从学校的属性移向了学校的贡献,财政经费开始向高水平大学倾斜,使其拥有充足的经费开展教学和科研工作,以提高综合国力。我国建设高水平民办高校需要按照市场逻辑争取公共财政资金,政府应加大支持,毕竟公共财政不等于公办财政。

此外,民办高校要建立绩效型财务体系。民办高校需要提高经费使用效率,把资金用在刀刃上,发挥最大效能,可以采用平衡计分卡,实施战略绩效管理,探索二级学院“包干制”财务管理模式,鼓励创收,让二级学院成为自主运营的办学主体,支撑高水平民办高校建设。

(四)优化民办教育外部环境,建立高水平政策保障体系

建设高水平民办高校依托于公平、健康的外部秩序,离不开高水平的法治体系,法治和秩序紧密联系。高水平的法治前提是建立一套完善的法律体系,这是一系列强制性的调整理性人的行为并为社会合作提供某种框架的公开规则。<sup>[37]</sup>当这些规则是正义之时,它们就为高水平民办高校建设建立了合法期望的基础。建设高水平民办高校需要抵御市场化挑战,过度市场化带来恶性竞争和盲目逐利。吉本斯(Gibbons)指出,大学正变得更像公司,而公司变得更像大学<sup>[38]</sup>,公司与大学概念的模糊侵蚀着大学声誉,不利于大学的高质量发展。因此,必须积极探索符合我国国情的法治体系,促使民办高校坚守高等教育市场化的底线,而不至于迷失大学的本职,沦为赚钱的机器。

一要健全民办教育政策体系。2021年4月,国务院颁布修订的《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》,我国民办教育法律体系逐步完善。随着民办教育改革进入深水区,需要进一步增强民办教育改革的综合性、系统性、协调性,落实民办教育改革多部门协作机制,确保土地、税收、补偿奖励等政策落地。特别是要进一步健全非营利

性民办高校财务监管办法、关联交易管理办法、信息公开管理办法、第三方质量评价办法等,为高水平民办高校的生成提供政策保障。

二要稳步推进分类管理。《中国教育现代化2035》明确提出:“鼓励民办学校按照非营利性和营利性两种组织属性开展现代学校制度改革创新。”面对我国民办高等教育投资办学的国情和人民群众日益增长的多元化教育需求,既要允许营利性民办高校合法健康发展,更要优先扶持非营利性民办高校发展,实施差异化扶持举措,世界一流私立大学无不是非营利性的,要大力支持我国非营利性民办高校创建高水平民办高校,加大财政、土地、税收、教师、购买服务等政策的倾斜力度。

三要探索建立分类评价体系。单一的评价体系致使众多高校不顾条件盲目攀比,竞相追逐单一的发展目标,最终陷入“组织趋同”“结构趋同”的陷阱。要坚持落实《深化新时代教育评价改革总体方案》,健全高等教育评价体系,建立民办高校分类评价机制,改变以科研数量、博硕士点、SCI论文收录数等单一性指标作为评价依据的状况,落实《关于加快新时代研究生教育发展的意见》,支持民办高校申报专业硕士、博士学位授予权,为高水平民办高校脱颖而出创造条件。

四要落实政府“放管服”改革。加快民办高等教育领域“减政放权”,归还民办高校作为知识部门应享有的权利,使其依法自主办学。建设服务型政府,建立以服务为中心的政府治理机制,促进政府由对民办高校直接干预和具体操作的“划桨人”向宏观规划和调控协调的“掌舵者”转变。正如弗里德曼所言:“国家的作用是建立规则,充当确保公民得到高水平服务的管家……管制必须是少而精的。”<sup>[39]</sup>政府应努力为建设高水平民办高校提供系统配套的制度规则、建立良好的市场秩序和公平的外部环境,为民办高校的“崛起”提供有益助力和充分保障。当前,东方理工大学等企业捐资举办的新型大学呼之欲出,民办高校坚持“小而精”办学定位,可以发挥后发优势,坚持有限学科,汇聚一流人才,建设类似西湖大学的新型高水

平民办大学。<sup>[40]</sup>

#### 参考文献:

- [1]徐绪卿.民办院校办学体制与发展政策研究[M].北京:中国社会科学出版社,2018:238.
- [2]菲利普·阿特巴赫.世界一流大学的成本与收益[J].北京大学教育评论,2004(1):31.
- [3]沈文钦,王东芳.世界高等教育体系的五大梯队与中国的战略抉择[J].高等教育研究,2014(1):1-10.
- [4]邓莉,施芳婷,彭正梅.全球竞争力教育指标国际比较及政策建议——基于世界经济论坛《2018年全球竞争力报告》数据[J].开放教育研究,2019(1):13-24.
- [5][22]徐高明.基于分类分层的一流大学差别化发展框架[J].现代教育管理,2019(2):25-31.
- [6]潘懋元.“双一流”为高等教育强国建设注入强大动力[N].人民日报,2017-11-19(5).
- [7]王一涛.探索高水平民办高校的可行性[N].中国教育报,2016-04-07(12).
- [8]BIRNABUM R. No World Class University Left Behind[J].International Higher Education,2007(47):7-9.
- [9]李立国,张海生.高等教育项目治理与学术治理的张力空间——兼论教育评价改革如何促进项目制改革[J].重庆大学学报(社会科学版),2021,27(5):135-145.
- [10]教育部高等教育教学评估中心.中国民办本科教育质量报告[M].北京:教育科学出版社,2017:114.
- [11]中国高等教育学会发布“全国高校教师教学竞赛分析报告(2012—2019)”[EB/OL].(2020-02-23)[2021-09-16].<https://m.gmw.cn/baijia/2020-02/23/33582250.html>.
- [12]阙明坤.民办本科院校向应用技术大学转型的困境与策略——基于全国141所民办本科院校的实证调查[J].复旦教育论坛,2016,14(2):79-85.
- [13]弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克.致命的自负[M].冯克利,胡晋华,译.北京:中国社会科学出版社,2000:47.

- [14]赫伯特·西蒙.基于实践的微观经济学[M].孙涛,译.上海:格致出版社,2009:71.
- [15]王纾然,何鹏程.分类管理背景下民办教育财政扶持政策的转向[J].教育发展研究,2018,38(7):16-20.
- [16]教育部高等教育教学评估中心.中国民办本科教育质量报告[M].北京:教育科学出版社,2017:90.
- [17]潘懋元,别敦荣,石猛.论民办高校的公益性与营利性[J].教育研究,2013,34(3):25-34.
- [18]卢彩晨.危机与转机:从民办高校倒闭看民办高等教育发展[M].广州:广东高等教育出版社,2009:48.
- [19]彭学文,蒋凯.制度理论视角的院校声誉[J].大学教育科学,2019(3):49-53.
- [20]吴红斌,郭建如.高等教育分层系统中的地方本科院校:困境、优势与出路——基于全国本科学子调查数据的分析[J].中国高教研究,2018(2):75-82.
- [21]闫树涛.近十年我国大学的组织演进:制度主义视角——基于省属重点综合性大学的案例研究[J].高校教育管理,2012(5):38-44.
- [23]伯顿·克拉克.高等教育新论——多学科的研究[M].王承绪,徐辉,等译.杭州:浙江大学出版社,2001:82.
- [24]阙明坤.民办高校高质量发展的挑战与路径[J].中国高等教育,2021(6):57-58.
- [25][26][30]伯顿·克拉克.高等教育系统:学术组织的跨国研究[M].王承绪,徐辉,等译.杭州:杭州大学出版社,1994:120、121、134.
- [27]孙霄兵.推进大学章程实施提高高校治理水平[J].中国高等教育,2016(19):5-7.
- [28]CLARK KERR, MARIAN L GADE. The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities[R]. Washington, DC: The Association of Governing Boards of Universities and Colleges, 1989:39.
- [29] HARRY DE BOER, JEROEN HUISMAN, CLAUDIA MEISTER-SCHEYTT. Supervision in “Modern” University Governance: Boards under Scrutiny

- [J]. *Studies in Higher Education*, 2010(3):317-333.
- [31] ROBERT BIRNBAUM. The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back [J]. *New Direction for Higher Education*, 2004(127):5-22.
- [32] 阙明坤. 资源拼凑视域下我国高水平民办高校生成机理探究[J]. *河北师范大学学报(教育科学版)*, 2021, 23(1):52-62.
- [33] 秦和. 基金会: 非营利性民办高校制度创新的一种探索[J]. *教育发展研究*, 2019, 39(21):47-53.
- [34] 亨利·埃兹科维茨. 三螺旋创新模式: 亨利·埃兹科维茨文选[M]. 陈劲, 译. 北京: 清华大学出版社, 2016:34.
- [35] 王云儿. 双元协同双院联动 培养应用型紧缺人才[J]. *中国高等教育*, 2017(2):56-58.
- [36] 克拉克·克尔. 大学之用[M]. 高钰, 高戈, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2019:33.
- [37] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 何包钢, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 2009:184.
- [38] 杰勒德·德兰迪. 知识社会中的大学[M]. 黄建如, 译. 北京: 北京大学出版社, 2019:167.
- [39] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 韩朝华, 译. 北京: 商务印书馆, 2000:377.
- [40] 阙明坤, 陈春梅, 王华. 我国建设新型高水平民办大学的背景、挑战与策略——以西湖大学为例[J]. *高校教育管理*, 2020, 14(4):32-41.

(责任编辑 杨 玉)

**The Motivation, Bottleneck and Counter Measures  
of Building High-level Private Colleges in China**  
**QUE Mingkun<sup>1</sup>, WANG Yuner<sup>2</sup>**

(1. Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang 310058;

2. Ningbo University of Finance and Economics, Ningbo Zhejiang 315175)

**Abstract:** As socialism with Chinese characteristics enters a new era, accelerating the construction of a number of high-level private colleges with characteristics is an urgent need for China's higher education to realize connotative development, solve the problem of unbalanced and inadequate education development, and crack the phenomenon of "low quality" in private higher education. At present, the construction of high level private colleges is facing the bottleneck problems such as the defects of external system supply, the insufficient funds for running schools, the disorder of internal corporate governance structure, and the unsound social evaluation system. In this regard, we need scientific planning and multi-pronged efforts: implementing the "high level private colleges" project to boost high-quality development; improving the internal governance structure to form a high-level governance capacity; broadening the source of funds to establish a high-level financing mechanism; optimizing the external environment of private education and establish a high-level policy guarantee system.

**Key words:** high-level; private colleges; connotative development; management; quality; evaluation system