



大学教育科学
University Education Science
ISSN 1672-0717, CN 43-1398/G4

《大学教育科学》网络首发论文

题目： 我国民办高校改革发展成效、经验及展望——《教育规划纲要》实施十年审视

作者： 阙明坤，段淑芬

收稿日期： 2020-12-11

网络首发日期： 2021-02-25

引用格式： 阙明坤，段淑芬. 我国民办高校改革发展成效、经验及展望——《教育规划纲要》实施十年审视[J/OL]. 大学教育科学.
<https://kns.cnki.net/kcms/detail/43.1398.g4.20210224.1005.008.html>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

我国民办高校改革发展成效、经验及展望

——《教育规划纲要》实施十年审视

阙明坤 段淑芬

摘要：《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》实施十年以来，我国民办高等教育发展取得显著成效：办学规模稳步扩大，办学层次逐渐提高；内涵建设稳步推进，学科专业建设与科学研究水平稳步提升；办学体制改革持续深化，独立学院转设、中外合作办学、民办高职改革不断取得突破；民办教育法规政策日趋完善，国家层面和地方层面分类管理雏形初现。十年来，民办高等教育改革发展成效离不开党和政府的支持、国家法制建设的推进以及民办高校质量提升的自觉。当前，民办高校的发展面临分类管理政策造成“营非选择”困境的新挑战、推进国家治理体系与治理能力现代化的新形势、落实立德树人根本任务的新要求。因此，亟需进一步健全民办高等教育法律法规、实施高水平民办高校建设工程、拓宽办学经费来源渠道、完善法人治理结构，以保障民办高校持续健康发展。

关键词：教育规划纲要；民办高校；办学体制；分类管理；可持续发展

中图分类号：G648.7

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2021)02-0016-10

《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）把教育摆在优先发展的战略地位，对我国民办教育的作用、地位进行了全新定义，明确提出大力支持民办教育，强调“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责”。《教育规划纲要》实施十年来，我国经济社会持续快速发展，2010年我国GDP总量412 119.3亿元，人均30 808元；2019年GDP总量990 865.1亿元，人均70 892元^[1]。在此期间，我国民办高等教育持续健康发展并稳步上升。

《教育规划纲要》提出的在学总规模、在学研究生人数和毛入学率三大目标均超额达成，其中民办高等教育发挥了重要作用，功不可没。

涂尔干(Emile Durkheim)说过：“只有细致地研究过去，我们才能去预想未来，理解现在。”^[2]在《教育规划纲要》收官之际，正值全国上下为“十四五”规划谋篇布局之时，系统梳理十年来我国民办高等教育改革与发展的成效及经验，判断和分析当前面临的困难及挑战，对科学谋划未来发展，探寻高等教育强国之路，无疑大有裨益。

一、《教育规划纲要》实施十年民办高校改革发展的成效

在《教育规划纲要》擘画的蓝图引领下，十年来我国民办高等教育在规模、质量、结构、效益等方面取得了令人瞩目的成绩。

收稿日期：2020-12-11

基金项目：国家社科基金“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（1983-），男，湖北安陆人，教育学博士，浙江大学教育学院博士后，副研究员，主要从事宏观教育政策研究；杭州，310058。段淑芬（通讯作者），昆明理工大学管理与经济学院博士研究生，云南师范大学商学院副教授；昆明，650093。

(一) 民办高校办学规模稳步扩大

《教育规划纲要》实施以来,我国高等教育毛入学率从2010年26.5%跃升到2019年51.6%。依照马丁·特罗(Martin Trow)的观点,我国高等教育由大众化阶段正式迈入普及化阶段。这一质的飞跃得益于民办高校办学规模的稳步扩大。

一是民办高校数和学生数持续增长。2010年,全国共有民办高校676所,占全国高校总数(2 358所)的28.7%;在校生477万人,占全国高校在校生总数(3 105万人)的15.4%。2019年,全国共有民办高校757所,占全国高校总数(2 688所)的28.2%;民办高校在校生708.83万人,占全国高校在校生数(4 002万人)的17.8%。十年间,我国民办高校增加81所,在校生数增加232万人(见表1),民办高校在校生数占比增长2.4个百分点,全国大约每5名大学生中就有1名在民办高校就读。

二是民办高校校均规模稳步增长。从表1统计数据可以看出,不论从民办高校数量还是从在校生人数来看,2000年到2010年为急剧增长期,2010年到2019年为平稳增长期。新世纪前十年民办高校数量增加14.7倍、在校生人数增加33.1倍,二者约1:2;近十年民办高校数量增加0.12倍、在校生人数增加0.49倍,二者约1:4。可见,《教育规划纲要》实施十年期间,个体民办高校在校生规模扩张较前十年更为凸显。

表1 2000—2019年全国民办高校数、本专科在校生数一览表

时间(年)	民办高校数(所)	本专科在校生数(万人)	时间(年)	民办高校数(所)	本专科在校生数(万人)
2000	43	14.00	2010	676	476.68
2001	89	15.11	2011	698	505.07
2002	133	31.98	2012	707	533.18
2003	173	81.00	2013	718	557.52
2004	228	139.75	2014	728	587.15
2005	547	212.63	2015	734	610.90
2006	596	280.49	2016	742	634.06
2007	615	349.69	2017	747	628.46
2008	640	401.30	2018	750	649.60
2009	658	446.14	2019	757	708.83

数据来源:根据教育部历年《中国教育统计年鉴》整理而成

三是办学层次逐渐提高。首先,民办高职院校升本增多。近十年,民办高职院校升格本科的步伐加快,2011~2020年间,除2017年之外,每年均有民办高职获批升本。民办高校本科招生规模逐步扩大,本科比例略高于专科。其次,硕士生招生规模逐步扩大。2011年,5所民办高校获批硕士研究生培养资格,办学层次实现质的飞跃,研究生招收数量逐年扩大。截至2019年,民办高校硕士生招生数达876人,在学硕士生人数达1 865人。再次,民办高校升格大学实现突破。2018年,经国务院学位委员会批准,吉林华侨外国语学院成为硕士学位授予单位,升格为吉林外国语大学,成为全国第一所由学院升格为大学的民办高校。2020年,上海视觉艺术学院、西安翻译学院、三亚学院等民办高校成为拟新增硕士学位授权单位。此外,博士研究生招生实现从无到有。部分民办高校正在积极申报博士学位授予权。西湖大学创办伊始就招收博士研究生,独立招收博士后研究人员,开创了我国民办高校博士研究生培养的先河。

(二) 民办高校内涵建设稳步推进

十年间,我国民办高等教育不仅实现数量增长和规模扩张,其质量提升和内涵建设也取得显著阶段性成就。

首先,师资队伍不断加强。一是教职工数量逐年增加。2010~2018年,民办高校教职工数呈现逐年递增态势,从348 857人增至445 161人,九年间增加96 304人,增幅达27.61%^①。二是专任教师队伍加强。民办本科院校专任教师数量稳中有升,从2011年183 032人增长到2018年234 654人,增幅28.2%。三是专任教师学历职称层次提升。2011~2017年,民办本科院校专任教师职称结构逐渐优化,高级职称占比达36%;硕士以上学位教师占比从2011年的55.37%增加到2017年的63.07%,增幅为7.7%。^②四是教师培训愈发受到重视。部分省份出台民办高校教师队伍建设政策,上海市设立民办高校教师专业发展中心,投入2 000万专项资金;福建省政府设立1 000万专项资金,启动民办高校强师工程,组织1 300余名民办高校教师接受培训;浙江省杭州等市把民办高校教师收归事业编制统一管理,如浙江树人大学大部分教

①数据来源: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[R]》.北京:教育科学出版社,2017.

师有事业编,宁波财经学院获得1 000个事业编制,用于解决民办高校教师身份问题^[3]。

其次,教学改革不断深化。十年间,民办高校质量意识逐步增强,人才培养更加受到重视。根据教育部评估要求,广大民办本科高校以评促建,坚持教学工作中心地位,狠抓教学基本建设,完善教学管理规范,增强以教学质量为生命线的意识,推行OBE成果导向教育,一大批院校通过教育部本科教学合格评估,教学质量得以提高。民办高校重视创新创业教育,深化人才培养模式改革,部分民办高校入选“全国创新创业典型经验高校”。随着教学改革不断深化,经过漫长积淀,民办高校在国家和省级教学成果奖评比中获得可喜的成绩。2014年有5所民办高校、2018年有8所民办高校分别获得国家教学成果奖,呈上升趋势。在2018年省级教学成果奖评选中,全国民办高校获奖441项,其中特等奖1个,一等奖54个^[4]。

再次,学科专业建设持续推进。在国家引导地方普通本科高校向应用型高校转型发展的政策指引下,民办高校发挥体制机制优势,紧贴地方经济社会发展需求,设置了物联网应用技术、人工智能、机器人、大数据等新兴专业,紧缺专业数量有所增多,适应了产业转型升级需求。特色重点专业建设得到加强,一批办学富有特色、改革卓有成效的专业相继被评为国家和省级重点专业。2019年,近10所民办高校入选国家首批“一流本科专业建设点”,入选省级“一流本科专业建设点”的民办高校不断涌现,30所民办高校的38门课程入选首批国家一流本科课程。民办高校积极加强新工程、新文科、新商科建设,深度推进校企合作、产教融合,建立贴近新兴产业、契合行业标准、打破专业界限的产业学院,全国有13所民办高校入选“教育部—中兴通讯ICT产教融合创新基地”项目。在学科建设方面,民办本科高校对标博士硕士学位授权审核办法,积极凝练学科方向,重视特色学科培育,整合资源,破解学科建设薄弱的问题,部分学科跻身省级重点学科。

最后,科学研究水平稳步提升。十年间,民办高校的科研成果层次、数量、质量均稳中有升。在高水平学术论文方面,民办高校刊载于SCI、SSCI或A&HCI三大外文检索期刊以及CSSCI、CSCD刊物的论文数量呈现逐步上升的态势。在科研项目

方面,少数民办高校获批国家社科基金、国家自然科学基金项目,有的甚至超过同类公办新建本科院校。2020年,全国民办高校获得21项国家社科、20项国家自然科学基金、34项教育部人文社科项目,显示出蓬勃的发展活力。在发明专利方面,民办高校注重应用研究,发明专利、实用新型专利和外观设计专利数量有所增加,少数民办高校专利授权量超过同类公办院校。在科研服务能力方面,民办高校的技术革新、企业服务、技术转化能力有所增强,许多横向科研项目致力于解决区域经济社会发展中的紧迫性问题,具有较高的应用价值。

(三)民办高校办学体制改革深化

《教育规划纲要》指出:“支持民办学校创新体制机制和育人模式。”十年来,民办高校办学体制改革步入深水区,破冰攻坚初显成效。

一是独立学院转设工作稳步推进。独立学院兼具公办高校和民营企业管理机制的优势,是我国高等教育办学体制改革的产物。《教育规划纲要》提出要完善独立学院管理和运行机制。国家允许独立学院转设为普通本科高校,然而,由于独立学院办学主体多元、各方利益盘根错节,转设进展比较缓慢。从2018年开始,教育部将独立学院转设列为高校设置的首要任务,推动独立学院“能转尽转、能转快转”。2020年,教育部出台《关于加快推进独立学院转设工作的实施方案》,要求到2020年末各独立学院全部制定转设工作方案,独立学院转设正式驶入“快车道”。截至2020年底,全国有136所独立学院已经转设或公示转设为普通本科高校。调查显示,独立学院转设后发展态势稳中趋好^[5]。

二是民办高校中外合作办学持续深化。中外合作办学是我国高等教育体系中的第三种办学形式。民办高校参与中外合作办学是引进国外优质高等教育资源、弥补与公办高校差距的有效途径。近十年来,民办高校分别采取学术交流、师生互派、学分互认等方式提升国际化办学水平。据调查,民办高校中外合作办学的外方合作高校以美国、英国和澳大利亚为主,2015年三国共有80个高校参与合作项目,占比所有项目的三分之一^[6]。截至2020年,全国大约有90余所民办高校参与中外合作办学,包括举办机构或项目。目前已有2所民办高校获批举办非独立法人中外合作办学机构。

三是民办高职教育改革攻坚不断突破。《教育规划纲要》提出建设现代职业教育体系,为民办高等职业教育发展绘就了蓝图。一方面,民办本科职业教育破冰起航。《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出“探索发展本科层次职业教育”,2018年15所民办高职院校由“学院”升格更名为“职业技术大学”。《国家职业教育改革实施方案》提出“开展本科层次职业教育试点”,为新时代民办高等职业教育的大发展提供了契机。截至2020年9月,全国已审批设置22所本科层次职业技术大学,其中21所是民办高职院校。另一方面,国家鼓励民间资本参与职业教育,推动职业教育办学体制多元化。民办高职院校积极探索混合所有制改革,尝试引入国有资本,与国企共建基础设施、实习实训基地等。山东省率先出台推进职业院校混合所有制办学的文件,对于非营利性和营利性混合所有制高职院校的税收、收费、财政扶持政策做出明确规定。

四是高水平民办大学的探索初见成效。长期以来,民办高校处于我国高等教育层级体系最低端。

《教育规划纲要》首次提出“支持民办学校创新体制机制和育人模式,提高质量,办出特色,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”,掀起了我国创建高水平民办高校的热潮。社会关于建设高水平民办高校的呼声日趋高涨,部分民办高校发起成立了建设高水平民办大学战略联盟。各地也积极支持民办高校提质升级:山东省提出实施民办本科高校优势特色专业支持计划,每个专业拨付支持经费200万元;陕西省实施“一流学院”建设计划,3所民办高校入选;上海市开展小规模、高水平民办高校建设试点。特别是西湖大学、茅台学院等新兴大学的创建,吉林华侨外国语学院^①、西京学院升格为大学,标志着高水平民办大学建设翻开新篇章。

(四) 民办高校分类管理获得突破

《教育规划纲要》提出“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”。十年来,民办高等教育分类管理稳步推进,一系列法规政策相继出台,民办高等教育发展环境发生翻天覆地的变化。

从国家层面来看,2016年11月,第十二届全国

人民代表大会常务委员会第二十四次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国民办教育促进法〉的决定》,规定“民办学校的举办者可以自主选择设立非营利性或者营利性民办学校”,由此开启了民办高校分类管理的新时代。国务院及有关行政管理部门相继制定一系列配套政策,《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》《民办学校分类登记实施细则》《营利性民办学校监督管理实施细则》等政策性文件密集出台。为增强教育的综合性、系统性、协调性,国务院还建立了民办教育部际联席会议制度,确定联席会议由财政部、人社部、税务总局等13个部门组成,并且印发了民办教育工作部际联席会议年度工作要点。为加强民办高校规范管理,教育部颁布《民办高等学校年度检查指标体系(试行)》,从党建思政、财务管理、师生权益等六个方面提出详细的指标观测点,提升依法治教水平。

从地方层面来看,各地出台一系列支持与规范民办高等教育发展的政策和地方法规。颁布民办高等教育政策文件最多的三个省份是上海、陕西和江西,约占全国各省高等教育文件总数的41%^[7]。《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)修订以来,各地初步建立了省级民办教育分类管理实施政策框架。截至2020年8月,31个省级政府均已颁布落实《民办教育促进法》的具体实施文件。部分省份大胆创新,积极探索,在教师待遇、财政扶持、税收优惠、土地差价、补偿奖励等方面制定了具有含金量的政策。其中,浙江等地出台了精细化、多样化、组合式政策,江苏等13个省(市、区)出台《民办学校分类登记实施办法》,四川等10个省(市、区)出台《营利性民办学校监督管理办法》,为民办高校的分类发展、分类扶持、分类规范提供了政策保障。

在民办教育新法规新政策的导引下,民办高校分类管理雏形初显,非营利性和营利性两类民办高校按照不同路径发展,出现分化。部分民办高校发起成立非营利性民办高校联盟,旨在倡导非营利性公益办学方向。同时,营利性民办高校阵营初显,在新修订的法律框架下,全国已有部分投资办学的民

^①该校校名为“吉林华侨外国语学院”,而非“吉林华侨外国语学院”。——责任编辑注

办高校选择登记为“营利性”，其中上海市6所民办高校选择“营利性”，在工商部门登记为企业法人。

二、《教育规划纲要》实施十年民办高校改革发展的经验及面临的挑战

《教育规划纲要》实施的十年，是民办高等教育政策出台密集的历史时期，由此可见民办高校发展改革已进入深水区和攻坚期。十年间，民办高等教育改革发展取得诸多宝贵经验，为“十四五”时期乃至面向2035民办高校的发展提供了有益参考借鉴。

(一) 基本经验

1. 党和政府的支持是民办高校健康发展的基本前提

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势。党的十八大以来，党中央高度重视教育事业，为民办高等教育快速发展提供了有力保障。民办高校发展的历史表明，党和政府的支持是民办高等教育实现健康快速发展的基本前提。

近年来，中央财政对民办高校学生资助力度加大，民办高校教师培养培训纳入统一计划，国家一流专业、一流课程、产教融合工程等重大项目的评选向民办高校开放，有力地促进了民办高校内涵建设。省级政府对民办高校的支持力度明显加大，重庆市对民办高校按照生均1 300~2 000元标准给予拨款；上海市按照生均2 000元标准向非营利性民办高校拨款；陕西省出台《关于进一步支持和规范民办高等教育发展的意见》，从2012年起每年拨款3亿支持民办高等教育发展，2018年增至每年4亿元专项资金；浙江宁波市对民办高校中级以上职称教师办理事业单位养老保险，切实保障民办高校教师权益。

2016年，全国人大常委会在修订《民办教育促进法》时新增一条，明确规定：“民办学校中的中国共产党基层组织，按照中国共产党章程的规定开展党的活动，加强党的建设。”在2018年全国教育大会上，习近平总书记提出的“四为服务”和“九个坚持”深刻解答了“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一根本性问题。近年来，民办高校党的建设稳步加强，党组织和党的工作全覆盖，各省（市、区）将党建作为民办高校年度检查的重要内容。在教育部组织的评选中，一批民办高校被评为“全国

党建工作示范高校”“全国党建工作标杆院系”“全国党建工作样板支部”，部分民办高校在全国高校党建工作会议上做了经验交流，受到党和政府的肯定。当前，全国已有20多个省（市、区）建立民办高校党组书记派遣制度，选派的党组书记政治立场坚定、德才兼备，分派到高校后极大地充实了民办高校高层管理队伍，加强了党对民办高校的领导。通过不断加强民办高校党组织建设，巩固了党的执政基础，确保了学校正确的办学方向，促进了民办高校立德树人根本任务的有效落实。

2. 加强法制建设是民办高校健康发展的重要保证

《教育规划纲要》提出依法管理民办教育，“依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位，保障民办学校办学自主权”。该纲要颁布以来，民办高校法制建设和治理体系不断优化，为民办高等教育的发展提供了有力保障。治理理论创始人罗西瑙（James N. Rossina）提出：“治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排。”^[8]全球治理委员会提出：“治理是指多个个体和机构管理其共同事务的诸多方法的总和，是使相互冲突的人或不同利益得以调和，并采用联合行动的持续过程。”^[9]

十年来，我国民办高校法制建设蹄疾步稳，取得明显进展，民办高等教育法律体系和相关政策不断完善。《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》的修订实施以及国家有关部委一系列配套政策颁布出台，为促进民办高等教育改革发展提供了法制保障。与此同时，《慈善法》《民法总则》《民法典》修订审议通过，标志着民办高等教育各项法律法规的协调性与适配性日益加强。在中央的倡导和赋权下，民办高等教育地方立法工作取得很大进展，各地先后印发了相应文件加以落实，为民办高校分类管理提供了基本遵循。《民办教育促进法实施条例》（送审稿）对集团化办学、关联交易等行为进行控制，限制和削弱现有“VIE”架构上市公司的扩张和利润增长，廓清了民办高等教育领域的“灰色地带”。正是由于纲要颁布以来增强了民办教育领域改革的综合性、系统性、协调性，民办高校逐渐走向依法治教、依法治校的新阶段。

在国家法律法规的引导下，民办高校加强规范办学，借鉴现代企业制度和管理模式，逐渐将举办者

和经营者分离,在举办者、经营者、教师、学生等利益相关者之间建立学校运营和权利配置的机制。民办高校依照教育部颁布的《高等学校章程制定暂行办法》等规定,逐步完成大学章程制定和核准,全国有105所民办本科高校章程在教育部网站公示^[10]。许多民办高校逐渐重视健全内部法人治理结构,由传统的粗放式管理走向精细化管理,优化权利运行机制,完善董事会议事规则、人员构成,落实董事会领导下的校长负责制;重视专职化管理团队建设,有的学校面向全球公开选聘职业化校长;学术委员会、教职工代表大会、学生代表大会逐步完善,民主管理水平有所提升。事实表明,加强法制建设、健全组织机构、完善法人治理模式、提升治理能力,是民办高校健康发展的重要保证。

3.提高人才培养质量是民办高校持续健康发展的核心要义

实践表明,加强内涵建设,提高人才培养质量,是民办高等教育赢得市场认可的重要前提,是实现自身可持续发展的关键。《教育规划纲要》明确提出全面提高高等教育质量,这是党中央、国务院作出的重大战略决策。十年来,我国经济社会发展呈现许多阶段性特征,高等教育发展的环境发生重大变化,创新驱动发展战略深入实施,经济转型、产业升级对人才培养的要求越来越高。面对高等教育结构性矛盾、毕业生就业难等痼疾,民办高校进行了人才培养模式的深刻变革,逐步树立起了以提高质量为核心的教育发展观,从而适应了市场需求。

十年间,民办高校的发展逐渐由规模扩张转变为质量提升,大多数民办高校不断增强质量意识,逐步完善质量标准,营造质量建设文化,不断深化教学改革,积极推进学科专业建设,健全内部质量保障体系,把资源配置集中到教学上来,提高人才培养质量、注重内涵建设已成为民办高校持续健康发展的主旋律。《教育规划纲要》实施前,民办高校专业设置以办学成本较低的经管类、文史类等为主,办学同质化现象严重。在纲要指引下,民办高校抢抓机遇,主动紧贴地方经济社会需求,积极建设特色专业,加大实训设备投入,加强师资队伍建设,为地方经济社会发展输送了大批应用型人才。特别是许多民办本科高校抓住国家鼓励地方本科院校向应用型转变这一历史机遇,把握新产业、新业态、

新技术发展趋势,推动课程、专业、教师、教学转型,许多院校成为省级转型发展试点高校,从而带动了学校整体质量提升。民办高校多数毕业生具备扎实的专业知识、较好的团队协作能力、良好的职业道德和社会责任意识,人才培养质量获得社会良好评价。实践表明,民办高校只有赢得质量,才能赢得机遇;忽视质量,将错过一个时代。只有坚持以质量为中心,培养出高素质应用型、技术型人才,民办高校才能获得同行尊重、政府认可,才能让社会放心、人民满意。

(二)面临的挑战

《教育规划纲要》实施以来,民办高等教育改革发展取得显著成绩,同时面对新形势、新期待、新要求,也面临着诸多困难及挑战。

1.分类管理政策对民办高校造成“营非选择”困境

《民办教育促进法》明确规定对民办学校实行分类管理和差异化扶持。然而,民办高校分类管理虽有国际先例,但尚无国内成熟经验,这一制度创新造成了整个民办高等教育领域的震荡。民办高校分类管理是一个长期、复杂而艰难的过程。当前,相当数量的民办高校举办者对选择走非营利性发展道路心存顾虑^[11];同时,社会对营利性民办高校存在抵触现象,营利性民办教育面临资产财务、内部治理和发展环境等风险^[12];很多民办高等教育举办者无法做出营利性或非营利性选择^[13],除少数捐资办学的学校之外,大多数民办高校既不敢登记为营利性高校,又不愿登记为非营利性高校^[14]。分类管理政策并未如预想的那样得以顺利实施,民办高校陷入举办者“营非选择”困境。

时下,资本市场对民办高校形成巨大冲击。鼓励和吸引社会力量进入教育领域,是我国的重大政策导向。但是,资本是一把双刃剑,“快资本”与“慢资本”的矛盾巨大,资本对教育体制、教育理念、教育质量、教育管理均存在冲击。理查德·鲁克(Richard S.Ruch)提出:“对营利性学校只是为了追求金钱的宗旨的想法是非常幼稚的。”^[15]客观上而言,在我国,营利性民办高校的市场需求和社会贡献是众所周知的,但也要看到资本逐利性对民办高校带来的巨大冲击力。近年来,民办高等教育领域正兴起一股强大的收购热潮和上市热潮,2019年并购总交易金额达43.8亿元,比上年增长40%。

迄今为止,至少有50多所民办高校被打包上市。

2.推进国家治理体系与治理能力现代化对民办高校提出更高要求

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步强调“推进国家治理体系和治理能力现代化”,“支持和规范民办教育”。在推进国家治理体系和治理能力现代化背景下,高等教育要实现现代化,必然要求民办高等教育提升治理体系与治理能力现代化水平。

政府、市场和社会是现代化治理的三大体系,治理体系现代化标准可概括为:制度化、规范化、民主化、法制化、高效率、协调性六个特征。民办高等教育当从政府宏观管理、学校自主管理和社会广泛参与三个维度建立现代化治理体系。理想的大学治理状态应保持内外部力量平衡,在内外部力量的共同作用下保持相对自主的发展状态^[16]。对民办高校而言,政府宏观管理和社会广泛参与为外部治理,学校自主管理则为内部治理。

从外部来看,政府对民办高校需从单一的直接管理转变为立法、规划、拨款等多种形式管理,而目前政府对于民办高校在自主招生、收费标准等方面的限制仍然较多,不利于市场功能的充分发挥。分类管理政策实施后,为数不少的上市民办高校仍未按程序登记为营利性,存在浑水摸鱼现象。各省亟需健全协调机制,加快现有民办高校分类登记,切实做到分类规范,差别化扶持。此外,在民办高校外部治理方面,行业协会、中介组织等其他社会力量在决策、监督管理等方面作用十分有限。

从内部来看,民办高校“家族化”管理烙印依然明显,亟须走向利益相关者共治,改变民办高校内部治理权利结构失衡、校长办学自主权缺乏保障、党建和思政工作薄弱、章程建设不完善、教代会学代会功能较弱等现实问题。现代大学制度建设是大学治理现代化的重要组成部分^[17],而现代大学制度的核心是在国家的宏观调控政策指导下,大学面向社会依法自主办学,实行科学管理。当前民办高校内外部管理制度与现代化治理的要求相距较远。

3.民办高校落实新时代立德树人根本任务任重道远

党的十八大以来,习近平总书记高度重视立德

树人在教育中的重要地位和作用,多次强调要把立德树人作为教育的根本任务。立德树人是中华民族在漫长历史发展过程中构建的一套成熟的道德价值体系,形成了丰富的个人伦理、家庭伦理、国家伦理以及宇宙伦理的道德规范体系和道德教育理论^[18]。作为我国社会主义教育事业的重要组成部分,民办高校必须坚定社会主义办学方向,扎根中国大地办教育,狠抓内涵建设,提升人才培养质量,落实好立德树人根本任务。不论是非营利性还是营利性民办高校,都必须坚持社会主义办学方向。

当前,我国高等教育发展的主要矛盾是人民群众对优质高等教育资源的需求与高等教育发展不均衡不充分之间的矛盾。尽管民办高校取得了一定的成绩,但与同类公办高校相比,仍然存在较大差距。面对教育现代化2035最新要求,民办高等教育在实现高质量内涵式发展、提供优质高等教育资源、践行立德树人根本任务上依然任重而道远。高等教育存在诸多问题的根本原因是发展不够科学,要害是质量不高,提高质量是高等教育的生命线,是高等教育改革发展最核心最紧迫的任务^[19]。

我国民办高校大多以投资办学为主,办学动机的逐利性在某种程度上制约着民办高校立德树人的根本任务的落实,影响了学校对内涵式发展的追求。许多学校注重规模扩张、实施大班教学,缩减办学成本,在投入上重硬件轻软件,教师流失率高,科研重视程度不高。受市场逻辑影响,民办高校多将目光聚集在技术层面,课程、教学及各项活动设计的功利性较强,导致落实立德树人的路径被简单窄化。思想政治理论课是落实立德树人的根本任务的关键课程,但是目前民办高校思政课程建设有待加强。一些民办高校思政课程建设领导体制、规章制度不够健全,思政部门与其他教学部门合署的现象较为普遍。许多民办高校思政课教师队伍匮乏、质量不高,难以达到1:350的师生比要求。文化育人是落实立德树人的隐性路径,对学生的思想观念和行为方式有着潜移默化的影响,而部分民办高校存在的逐利思想和商业气息会侵蚀大学生的精神世界。学校是人才培养的主阵地,人才培养是育人和育才相统一的过程,而育人是本^[20]。民办高校必须坚定不移地把落实立德树人根本任务摆在首位。

三、促进我国民办高校可持续发展的展望与对策

新时代呼唤新作为，新时代昭示新征程。面对民办高校发展面临的新要求、新挑战、新问题，民办高校需要科学谋划，精心擘画未来发展新蓝图。

（一）健全民办高等教育法律法规

《中国教育现代化2035》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。”我国民办高等教育已进入分类管理的新阶段，这是影响民办高校发展的重大制度变迁。然而，当前国家和地方相关法规政策仍不够健全，需要进一步完善。

一方面，要加强宏观政策顶层设计。从2016年在《教育法》和《高等教育法》中删除“不以营利为目的”的条款为民办学校分类管理扫清障碍，到当年新修订的《民办教育促进法》等一系列法规政策出台，国家层面的民办高等教育法规政策逐步加速完善。然而，《民办教育促进法实施条例（修订草案）》至今尚未公布，导致国家层面的分类管理法规政策缺乏操作性、指导性，不利于分类管理切实推进。民办教育部际联席会议确定需要完善的政策也至今尚未出台，如民办高校信用档案制度、信息公开制度、第三方评价制度、财务监管制度以及非营利性民办高校监管办法等等。民办高校分类管理政策能否有效执行，在一定程度上取决于多个政府部门之间的配合程度以及既有规则能否及时做出调整^[21]。对此，需要进一步加强部门协同，打破壁垒，解决制约民办高校发展的深层次制度障碍；要完善民办高校财务会计、内部控制、审计监督等制度，实行强制信息公开制度，建立违规失信惩戒等机制，真正让民办高校走向阳光透明，避免成为内部控制的私人领地。

另一方面，要积极鼓励地方政策创新。虽然31个省（市、区）政府层面均已根据国家规定制定了实施文件，然而大多数省份的政策原则性强、操作性偏弱，一些举办者高度关注的土地差价、税收优惠、补偿奖励标准等规定相对模糊。对此，亟需发挥省级政府教育统筹权，鼓励有条件的省（市、区）大胆先行先试，逐步推广先行先试省份好的经验，细化民办高等教育领域配套政策。例如，温州市把民办学校资产划分为原始出资（含追加投

资）、财政拨款、社会捐赠和办学积累四类，并规定原始出资（含学校存续期间追加投资）归举办者所有，清偿后剩余资产结余按不低于20%的比例给予奖励，明确了补缴的土地出让金计算方式。

（二）实施高水平民办高校建设工程

我国高等教育资源分配以国家模式为主导，由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。我国通过相继实施“211工程”“985工程”及“双一流”建设，遴选打造出了一批高水平大学，对推动高等教育发展产生了积极意义。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^[22]。尽管公共财政的使命和民办高等教育的属性已经充分说明公共财政资助民办高等教育的必要性与正当性^[23]，但由于长期缺乏国家战略层面的资源配置项目，导致民办高校高质量发展乏力。

党的十九届五中全会提出建设高质量教育体系，因此，目前亟需在民办高等教育领域补充“类双一流大学”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。具体来说，中央及地方政府应当进一步加大民办高等教育投入，积极推进“高水平民办高校”建设工程，引导民办高校回归育人初心。一是打造高水平民办高校。通过学校自主申报、省级教育行政部门审核、国家教育主管部门评选的方式，在全国范围遴选建设一批在党建、管理、教学、科研、服务等方面成绩显著的民办高校（包括高水平研究型民办大学、高水平应用型民办高校、高水平民办高职院校等三类）进行重点培育，发挥示范效应。二是建设高水平专业。要遴选一批紧密对接地方产业、产教融合特色鲜明、人才培养成效显著的优势专业，支持其树立标杆，引领发展。对于高水平民办高校和高水平专业，国家授予立项建设单位，财政可以给予一定资助，竭力打造成可与同类公办高校平分秋色的高水平民办高校和专业。三是培育高水平教师。要将民办高校教师纳入各类培养培训专项计划，鼓励中青年教师到国内外著名高校访学、深造，支持引进海内外高层次人才；加强“双师型”队伍建设，选聘产业教授；在全国新建一批民办高校教师培训基地；通过购买补

充养老保险等方式,保障教师合法权益,解决教师后顾之忧。总之,不论营利性还是非营利性民办高校,都必须坚持以人民为中心发展教育,都应当树立科学的发展观、质量观和人才观^[24],精准办学定位,切实提高立德树人水平。

(三) 拓宽办学经费来源渠道

稳定的资金来源是提高民办高校办学质量的重要基础。经费来源单一、社会捐赠匮乏、政府资助偏少,一直是民办高校低水平发展的重要根源,尤其是独立学院在办学经费有限的情况下,还得向母体高校缴纳数额不小的“管理费”,办学资金更是捉襟见肘。

拓宽办学经费来源是民办高校亟待解决的问题,主要通过以下几种途径:一是争取社会捐赠和基金会支持。哈佛、斯坦福等世界知名高等学府均获得较大数额的社会捐赠和基金会支持。例如,耶鲁大学每年获得学校财政预算30%~40%的捐赠资金。近年来,国内一些社会人士积极投身民办高校捐赠事业,如腾讯创始人陈一丹捐赠创办武汉学院,台湾企业家王雪红、陈文琦夫妇捐赠创办贵州盛华职业学院;另外,上海市成立民办教育发展基金会首批筹得7 730万元,武昌工学院教育发展基金会筹得150万元等。民办高校应大力提升向企事业单位、校友募捐的能力。二是发展校办产业。民办高校可以通过创办科技园、产业学院、技术转移中心、创业园、数字经济园区、咖啡工厂、装饰公司、培训中心等方式拓宽经费来源,从企业获取办学资源和经费支持。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,软件园被评为国家中小企业公共服务示范平台。三是扩大收费自主权。扩大民办高校收费自主权,逐步实行市场调节价,优质优价,是民办高校未来发展的必然趋势。政府部门应加快放管服改革,允许民办高校根据自身特色、办学成本自主定价,同时加强事后监管。

(四) 完善法人治理结构

完善的法人治理结构是民办高校科学化管理和实施依法治校的重要保障。然而,民办高校权力运行中高层管理团队职权不明晰、缺少利益相关者参与及内外监督机制缺失等法人治理结构问题突显^[25],董事会表决采取“无记名投票、多数通过”方式的仅占4%^[26]。因此,健全民办高校法人治理

结构迫在眉睫。一是要完善董事会议事规则。克拉克·克尔(Clark Kerr)指出:“董事会的好坏取决于其成员的优劣。”^[27]民办高校要进一步明晰董事会的职权边界、人员构成、决策形式、决策程序,配置专家型、代表型董事,真正发挥董事会在办学治校中的最高领导作用。二是要发挥党委政治核心作用。民办高校应把党组织建设纳入学校章程,明确党组织在民办高校法人治理结构中的地位,积极推进“双向进入、交叉任职”,保障学校党组织领导班子按规定程序进入决策机构、行政管理机构;党组织要引导和监督民办高校全面贯彻党的教育方针,参与学校发展规划、重要改革、人事安排、师生员工切身利益等重大事项决策。三是保障校长依法行使职权。要依照《民办高等学校办学管理若干规定》,保障民办高校校长任期。民办高校校长作为学校行政第一负责人,任期原则上为4年,不宜频繁变更。要依法保障校长独立行使《民办教育促进法》规定的教育教学和行政管理权。要通过加强民办高校年检、划分董事会权利边界、实行职业化校长等途径保障校长办学治校权,尊重教育规律,保持大学理性,做到教育家办学。四是加强民主管理。要保障师生参与学校治理的合法权益,调动教师积极性,进一步健全教授委员会、教代会、学代会制度,明确机构职权、人员构成、议事规则,努力实现举办者、管理者、教师、学生等利益相关者共同治理学校事务。

参考文献

- [1] 国家统计局. 国家统计局年度数据[EB/OL]. (2019-12-31)[2020-09-22]. <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>.
- [2] [法]爱弥尔·涂尔干. 教育思想的演进[M]. 李康,译. 上海:上海人民出版社,2003:10.
- [3] 景安磊. 民办高校教师权益实现研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2019:102.
- [4] 金秋萍,徐绪卿. 中国民办高等教育发展研究报告[M]. 北京:中国社会科学出版社,2019:56.
- [5] 阙明坤. 我国独立学院转设现状分析及对策研究[J]. 教育研究,2016(03):64-71.
- [6] 薛卫洋. 民办高校中外合作办学发展现状、困境及突破[J]. 复旦教育论坛,2016(03):46-51.
- [7] 阙明坤,王佳丽. 我国民办高等教育政策的历史演变与逻辑理路——基于政策文本的质性分析[J]. 中国高教研究,2020(02):33-39.
- [8] [美]詹姆斯·N. 罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军,等

- 译.南昌:江西人民出版社,2001:9.
- [9] 徐绪卿.我国民办高校治理及机制创新研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017:13.
- [10] 王坤维,张德祥.我国民办高校章程文本表达现状研究——基于105所民办本科高校章程的文本分析[J].中国高教研究,2017(07):43-48.
- [11] 王一涛,徐绪卿.非营利性民办学校举办者权益的合理保护[J].中国教育学刊,2017(03):9-13.
- [12] 邵允振.民办教育分类管理风险防控评析[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(06):28-34.
- [13] 杨程.民办教育分类管理政策执行的制约因素与破解路径[J].河南大学学报(社会科学版),2019(09):121-127.
- [14] 潘懋元.中国民办高教的优势、困境和新思路[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(06):18-20.
- [15] [美]查理德·鲁克.高等教育公司:营利性大学的崛起[M].于培文,译.北京:北京大学出版社,2015:3.
- [16] 李立国.什么是好的大学治理:治理的“实然”与“应然”分析[J].华东师范大学学报(教育科学版),2019(09):1-16.
- [17] 周作宇.大学治理行为:制度原理与制度执行[J].清华大学教育研究,2020(02):129-132.
- [18] 教育部课题组.深入学习习近平关于教育的重要论述[M].北京:人民出版社,2019:21.
- [19] 杜玉波.全面推动高等教育内涵式发展[J].中国高等教育,2013(01):5-9.
- [20] 本书编写组.习近平总书记教育重要论述讲义[M].北京:高等教育出版社,2020:46.
- [21] 阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017(06):11-17.
- [22] [美]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.
- [23] 谭光兴,王卫霞.公共财政资助民办高等教育的理论辩护[J].大学教育科学,2016(03):39-44.
- [24] 钟秉林.科学谋划励精图治创建高水平民办大学[J].中国高等教育,2012(02):28-30.
- [25] 周海涛.完善民办高校法人治理结构的难题与策略[J].江苏高教,2015(04):13-15.
- [26] 董圣足.民办高校治理之道——我国民办高校法人治理问题研究[M].北京:教育科学出版社,2010:232.
- [27] 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.

Achievements, Experiences and Prospects of the Reform and Development of Private Higher Education Institutions in China: Review on the Implementation of 10 Years Education-Planning Outline

QUE Ming-kun DUAN Shu-fen

Abstract: Since the implementation of the national medium and long-term education reform and development plan (2010-2020), the development of private higher education in China has made remarkable achievements, as the scale has been steadily expanded and the level has been gradually improved. Steady progress has been made in connotation construction, discipline construction, and scientific research level has been steadily improved while the reform of the educational system continued to deepen. The independent colleges have been transferred to Chinese and foreign universities, and the reform of cooperative education and private higher vocational education has made continuous breakthroughs. The laws and policies of private education have become more and more helpful, and the principles of classified management at the national and local levels have emerged. The achievements of private higher education cannot be separated from the support of the Party and the government in promoting the construction of national legal and self-conscious of private higher education. At present, the development of private higher education is faced with the new challenge by classified management policy, the new situation of the modernization of national governance system and the new requirements of cultivating people. Therefore, it is urgent to improve the laws and regulations of private higher education, implement the construction project of high-level private higher education, broaden the source of funds, and improve the corporate governance structure to ensure the sustainable and healthy development of private higher education institutions.

Key words: education planning outline; private higher education institutions; school-running system; classified management; sustainable development

(责任编辑 李震声)