

我国民办高等教育发展的第三条道路

潘懋元, 邬大光, 别敦荣^①

(厦门大学 高等教育发展研究中心, 福建 厦门 361005)

摘要: 民办高等教育已成为我国高等教育事业的重要组成部分, 第三条道路是我国在一定历史时期民办高等教育发展的主渠道。这是一种将教育的公益性与投资的营利性有机统一、符合现实国情要求的特殊的民办高等教育发展模式。国家民办高等教育分类管理政策应当具有更大的包容性, 允许有更多的路径发展民办高等教育, 善待要求取得合理回报的投资办学。

关键词: 民办高等教育; 民办高等学校; 第三条道路; 民办高等教育政策

中图分类号: G648.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2012)04-0001-08

On the Third Way of Private Higher Education Development in China

PAN Mao-yuan, WU Da-guang, BIE Dun-rong

(Research Center of Higher Education Development, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Private higher education has become an important part of China's higher education, the Third Way is the main channel private higher education development in certain period, which is a special development model of private higher education unified the public welfare nature of education and investment for profit. The classified policy of private higher education should be more inclusive, to be kind to investment schooling, especially investment in school to obtain a reasonable return.

Key words: private higher education; private institution of higher learning; the Third Way; policy of private higher education

2012年1月9日,我们在《中国教育报》上发表了《民办高等教育发展需要有更多的路径》的文章,提出了民办高校分类在非营利和营利性之外,应该发展第三种模式,我们把此种主张称为民办高等教育发展的“第三条道路”。我们认为,把民办高校划分为非营利和营利性两类的二分法,不符合现阶段我国民办高等教育的实际,既难于为广大办

学者所接受,也无法涵盖我国民办高校的类型,更不利于民办高校的可持续发展。因此,正确认识第三条道路的实质及其实施要求,积极支持通过第三条道路发展民办高等教育,不是任何人的主观设计,而是现阶段我国民办高等教育发展的必然要求,是实现《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》)有关高等教

^① 收稿日期:2012-03-16

作者简介:潘懋元(1920—),男,广东揭阳人,厦门大学高等教育发展研究中心教授,博士生导师,从事高等教育基本理论与应用研究;邬大光(1957—),男,辽宁朝阳人,厦门大学副校长,高等教育发展研究中心教授,博士生导师,从事高等教育原理、高等教育管理、民办高等教育研究;别敦荣(1963—),男,湖北洪湖人,厦门大学高等教育发展研究中心教授,博士生导师,从事高等教育原理、大学战略规划、大学教学与评估研究。

育发展目标的不二选择,是我国民办高等教育持续健康发展不可或缺的思想观念和政策保障。

一、二分法的困境与第三条道路

上个世纪末期,有学者借鉴西方私立高等教育的分类方法,建议把我国民办高校划分为非营利和营利性两类。这一建议虽然在2002年颁布的《民办教育促进法》中得到认可,但由于其《实施条例》并没有对如何实施作出明确的规定,因此,两分法在实践层面并没有得到任何推进,我国民办高校的分类依旧停留在原来的状态。2010年颁布的《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。”为此,国家有关部门开始在部分省市启动分类管理试点工作。但令人遗憾的是,从试点启动至今,只有个别省市发布文件,在政策上将民办高校划分为非营利和营利性两类,其他大多数省市在政策和实践两个方面都没有获得较大突破。为什么在国家政策一再确认的情况下,二分法在实践中却难以推进?症结究竟何在?

从表面上看,好像是实践中出了问题,但从根本上看,还是由于理论的缺失,才导致了实践中难以推进。在理论上,把民办高校划分为非营利和营利性两类是西方的产物,而且这种划分是西方私立高等教育发展轨迹的反映。一般来说,私立非营利性高等教育是建立在捐资办学基础上的,而营利性高等教育则是建立在投资办学基础上的。从历史发展的进程看,在西方,捐资办学有着悠久的传统,并构成了其私立高等教育发展的主流。而投资办学则出现于20世纪90年代前后,随着“公司大学”在西方的出现,私立营利性大学才在高等教育系统中确立了自己的合法地位,从而在私立大学的分类上,出现了非营利和营利性之分。很显然,西方私立营利性大学的出现,既是其私立高等教育成熟的产物,也是教育服务市场化的结果。

改革开放之后,我国民办高等教育开始起步,由于当时的经济背景和条件,属于捐资办学的极少,甚至可以说是空白。民办高等教育的最初举办者,大多是利用市场机制,以较少的资金投入,从举办培训班或开展自学考试助学做起,逐步过渡到学历教育。这种发展模式被称为“滚动发展”。在滚动发展的类型中,根据举办民办高校的时间和投资的多少,又大致可分为两类:在20世纪90年代中期以前,大多是以较少的资金投入滚动发展;从20世纪90年代中后期开始,一些大的民营企业乃至上市公司,看

到了我国高等教育发展的巨大市场空间,大多以一次性投资的方式介入民办高等教育。据不完全统计,在世纪之交,我国共有10多家上市公司开始介入民办高等教育。与此同时,原来依靠较少资金投入的民办高校,也开始利用各种融资手段,包括贷款和集资等方式,加大了投资力度。值得一提的是,这批民营企业 and 上市公司以一次性的投资方式介入民办高等教育之时,正值我国酝酿出台《民办教育促进法》之际。

从总体来看,无论是以较少资金投入还是一次性资金投入举办的民办高校,都属于投资办学。所以,有学者认为,投资办学是改革开放之后我国民办教育的基本特征。^[1]这种投资办学模式,既区别于中外历史上捐资举办的私立高等教育,也区别于20世纪90年代前后西方出现的私立营利性大学。因为后者一经产生,在西方就有了明确的法律规定。我国民办高等教育的发展路径表明,以投资的方式通过滚动发展举办民办高等教育,是我国民办高等教育的一种新探索,既具有时代的特征,也是一种无奈的选择。因为对这批民办高校而言,政府既没有资金上的投入,也没有进行更多的政策支持,在相当长的一段时期,它们是以“摸着石头过河”的方式发展的。尽管这批民办高校脱离了捐资办学的轨道,但由于巨大的市场空间,经过十几年的发展,现已基本上完成了“原始资本积累”,并从拾遗补缺的角色成为我国高等教育的重要组成部分。

今天我国民办高等教育在分类上遇到的困境,显然与这种投资办学的发展模式紧密相关。因为从性质乃至具体运作方式而言,这些民办高校与国外的私立营利性大学比较相近。这些举办者投资民办高等教育,其办学目的既包括了公益,也包括了获取回报;从办学效果来看,既达到了公益的目的,也达到了获取回报的目的。这批民办高校能够走到今天,显然都不是在单纯地从事营利性办学。

对民办高校进行分类管理,是当今国际上的通行做法。尤其是当私立营利性大学在西方出现之后,如何把握非营利与营利性的界限,如何对营利性私立大学进行管理,就显得十分重要,并成为了一个严肃的话题。我国提出的二分法,不能不说是受了西方的影响。但问题的关键在于,二分法的实施,实际上是对民办高校提出了“选边站队”的要求。从实践层面来看,面对政府对民办高校的二分法,选择营利性的几乎没有;选择非营利的表面上不少,实际情况并非如此;大多数民办高校则处于一种观望状态。很显然,之所以民办高校几乎都不选择营利性,就在

于在人们的思想观念中,对民办高等教育的营利行为始终难以认同。同时,在民办高等教育生存的大环境中,民办高校始终处于弱势地位,如果选择了营利性,唯恐有更多的“有色眼镜”来审视自己。此外,直到今天,国家并没有出台有关适应营利性高校的相关政策。即便选择了非营利性,政府对民办高校也是缺少政策保障的。

面对政府推行的分类管理,民办高校举办者显得无所适从,大致存在两种心态。第一种,可以申请非营利性民办高校,可以不要求取得回报,但政府应当保留举办者的产权,并给予民办高校必要的财政支持,乃至一种与公办高校“平等的身份”;第二种,要求取得合理回报,但又不想成为营利性民办高校。显然,这两种心态直接导致了目前实施二分法的困境。

正是基于这种困境,我们提出了民办高校发展的第三条道路,即将捐资举办的民办高校称作第一条道路,将营利性民办高校称作第二条道路,将投资举办但不要求取得回报的民办高校和要求取得合理回报但又不是营利性的民办高校称为第三条道路。之所以提出第三条道路这一命题,是基于我国民办高等教育产生的特殊背景和现阶段遇到的特殊问题,也是兼顾国外私立大学发展的经验得出的。对于第一和第二条道路,其性质、内涵、价值及政策等问题,尽管在相关政策法规上还有待进一步完善,但在学术界已基本形成共识。对于第三条道路,则不论是在理论还是在实践上,都还有许多问题值得探讨。虽然目前有些民办高校举办者选择了非营利性,但他们对学校产权的强烈诉求,其实也是一种对回报的诉求。

在理想条件下,第一条道路无疑是发展民办高等教育的最佳路径。从道德的视角看,它将民办高校的举办者立于道德的制高点,将高等教育的社会公益性与举办者奉献公益的道德诉求融为一体。虽然在过去的30多年里我国还没有出现捐资办学的民办高校,但作为未来的发展方向,它应该成为我国有关民办高等教育政策鼓励的主要导向。尽管如此,也应该看到,捐资办学实际上不仅仅是一个道德问题,还是一个经济、文化问题。捐资办学是以必要的国家经济发展水平和民众的经济实力为基础的。据统计,2010年我国农村居民人均纯收入为5919元,城镇居民全年人均可支配收入为19109元。^[2]总体上,我国还处于中等收入国家行列和工业化中期阶段,也就是从以农业为主导的社会向以工业为主导的社会转型的阶段。根据我国现代化进程,社会

主义初级阶段还将持续一个较长时期,到本世纪中叶我国才能进入中等发达国家行列。由于收入水平有限,消费水平不断提高,我国一般民众捐资办学的能力严重不足。尽管社会上不乏高收入者和亿万富豪,但我国社会现阶段尚未形成富裕阶层捐资办学的风气。根据一项统计,2007年我国高等教育社会捐资仅为19.48亿元,而团体或个人投资办学达234.33亿元,捐资办学仅占投资办学的8.3%,占当年高等教育总经费的0.6%。^[3]在我国现阶段,捐资办学不但缺乏应有的社会经济基础,而且整个社会也不具备一些发达国家将捐资公益事业视为第三次分配方式的氛围。提倡和鼓励固然可能激发一部人捐资办学的热情,但要真正形成浓厚的社会文化氛围,使捐资办学成为我国民办高校的主要组成部分,却不是短时期内能够实现的。因此,捐资办学不可能成为现阶段我国民办高等教育发展的主渠道。这一点可以从我国现有民办高校的举办属性得到证实。调查表明,在我国现有民办高校中,只有10%的投资办教育的机构或个人是出于公益目的的,90%的是要有回报的。^[4]在上海的21所民办高校中,只有杉达学院是靠捐资滚动发展起来的,其他全是投资办学。^[5]

第二条道路是民办高等教育发展的补充渠道。在我国高等教育基本制度框架下,第二条道路主要在于非学历文凭教育方面发挥作用,以满足广大民众继续教育或补习教育的需求,现阶段在为企业职工提供转岗培训和技术提高培训方面发挥了重要影响。由于我国对开展高等学历文凭教育的机构制定了严格的准入标准,不论是设置普通高校还是开办本专科专业,都要具备比较充分的条件,要经过严格的审核评议,因此,第二条道路暂时还难以进入我国高等教育的主阵地,也不可能成为我国民办高校发展的主渠道。

在现实国情下,第三条道路是我国发展民办高等教育的主渠道。在现有600多所具有颁发学历文凭教育资格的民办高校中,要求取得回报的民办高校占了绝大多数。据了解,很多不要求取得回报的民办高校也并非真的是不求回报的,只是因为受到政府有关民办高校登记政策和法规的约束,其举办者在形式上选择了放弃要求回报,但往往以其他方式从所积累的资金中获取回报。

应当承认,从长远看,把民办高校划分为非营利和营利性两类具有合理性,尤其是对鼓励投资办学的民办高校向捐资办学转变更具有积极的意义。但现实地看,第一条道路尽管具有“道德正确”的优势,

却无法成为我国民办高等教育的主体,在未来的发展中,如果没有明确的政策支持,也很难成为主流。从现实的基础和条件来看,未来我国民办高等教育的发展依然需要依托现在的民办高校,即依托投资办学的民办高校。正是这些民办高校为我国高等教育的发展注入了活力,引领了民办高等教育发展的方向。在现阶段,要求这些基于投资办学发展起来的民办高校完成“选边站队”,实现向捐资办学的转变是十分困难的。近年来,正是由于受到“选边站队”的困扰,已经有部分民办高校的举办者进行了资产转移,或者以股份的形式调整了民办高校的资产构成,变相地收回了自己的投资,甚至从中谋取了不菲的回报。这种状况已经影响到了民办高等教育的健康发展,如果不能解决两分法所造成的困境,我国民办高等教育的发展必将出现一个非常艰难的局面。

因此,未来一个时期,我国民办高校发展仍然只能走第三条道路,其他道路都只能作为民办高校发展的辅助路径。我们必须清醒地认识到,对于我国的民办高等教育,还需继续实施“放水养鱼”的支持政策。我国人口众多,人民群众接受高等教育的需要强烈而巨大,政府财政所支持的公办高校并不能完全满足其需要。根据有关学者的测算,如果我国民办高校的现有规模全部由公办高校来承担,政府需要增加财政拨款在4000亿元以上。^[6]在公办高校普遍面临经费紧张的情况下,政府的财力尚且不能保证公办高校的经费需求,更不用说承担现有民办高校办学的开支和扩大高等教育规模所需要的投资了。

二、如何认识第三条道路的合理性

第三条道路是一种特殊的民办高等教育发展模式,是我国国情下民办高等教育发展的必由之路。其本质在于:它是一种将教育的公益性与投资的营利性有机地统一起来的民办高等教育发展模式,既为公益性的教育事业争取到了必要的经费投入,又为资本投资营利找到了合适的事业领域。但这条道路并不平坦,因为它突破了教育不得以营利为目的的传统认识。它将不得营利的要求搁置起来,从促进我国高等教育事业发展的目的出发,支持了我国民办高等教育30余年的发展,建构了我国民办高等教育的主体部分,体现了“发展是硬道理”的改革逻辑。显然,如果死守举办教育事业不得以营利为目的的传统认识,我国民办高等教育就不可能有今天

的局面。

但在如何对待第三条道路的问题上,有关政策一直犹疑不定,“犹抱琵琶半遮面”,对第三条道路不是采取支持完善的态度,而是意图瓦解或分化,这就使得第三条道路走到了一个重要的十字路口。毫无疑问,是关闭还是完善第三条道路,将直接影响到我国民办高等教育的持续健康发展。

推进民办高校分类管理不是目的,其真正的目的是为民办高等教育发展培育更好的土壤和生存空间,壮大民办高等教育的实力。我国民办高等教育今天的发展局面来之不易。改革开放以来,我国民办高等教育能够得到恢复发展,从其原始动力看,并不是政府的需要,而是民间的要求,也可以说是“市场”的要求。正是这种“市场”要求,使政府对民办高等教育的政策不得不逐步放开。尽管以投资办学为特征的发展模式与教育的公益性具有明显的相悖之处,但其产生的结果是积极的。据统计,到2010年,我国民办高校总数已达676所(含独立学院323所),招生人数为146.74万,在校生总人数为476.68万,其中,本科生为280.99万,专科生为195.70万。民办高校数占到全国普通高校总数的28.66%,在校生人数占全国普通高校本专科生总数的21.35%。此外,我国还有民办的非学历高等教育机构836所,各类注册学生92.18万人。^[7]试想,如果没有民办高等教育,我国高等教育不可能有今天的发展局面。但是,我们不得不指出,时至今日,在民办高校发展的问题上,依旧存在一些认识问题,尤其是关于第三条道路的认识问题,一直没有得到妥善的解决,从而使得我国民办高校的发展始终处于不确定之中。

第一,如何看待投资办学

举办民办高校,从最初的资金来源看,不外两个途径:一是捐资办学,一是投资办学。在我国民办高等教育的发展中,由于捐资办学的作用还非常有限,所以,投资办学有着特别重要的意义。对于要不要投资办学,理论界和政策上均不存在异议,各类民办高校之所以能够建立起来,就在于人们已形成了需要投资办学的共识。但对于如何看待投资办学,也就是如何对投资办学进行定性并在政策上予以规范,则不论在理论界还是在实践中都还存在很大的分歧。投资办学通常被简单地归入逐利行为,即投资的动机就是为了营利。由于在实际办学中,民办高校的投资者确有营利的意愿,甚至有的还希望从中获得暴利,这就更强化了人们观念中的营利动机论。尽管营利确与投资办学有着不可割裂的联系,

但投资举办民办高校却还有其特别的意义。

众所周知,不论公办高校还是民办高校,都是国家高等教育事业。尽管举办者不同,出发点也不尽相同,但其归宿却是相同的,即为国民提供接受高等教育的机会,都属于公益性事业。20世纪以来,国际上出现了公立和私立高校之间的界限越来越模糊的趋势,将私立高校限定在“私人”领域的认识已为很多国家所抛弃。英国政府从20世纪初就开始为私立大学提供财政拨款,支持私立大学的发展。美国联邦政府和各州政府虽然不直接向私立大学提供财政拨款,但是,州政府和联邦政府对私立大学和公立大学学生同等对待,公私立大学学生享有平等的接受政府经济资助的权利;并为私立大学教师提供职业保障,私立大学教师享有与公立大学教师同等的经济待遇和职业安全保护;联邦政府还向私立大学提供巨额科研资助,甚至将一些关系国家安全和重大战略的国家实验室建在私立大学。日本中央和地方政府自20世纪中期以来一直奉行向私立高校提供经费补助的政策,日本私立高校得到持续快速发展,现在无论学校数还是在校生人数都已达到其整个高等教育规模的70%以上。这表明私立大学已经与公立大学一样,成为实现国家公益目的的学术组织。

有人可能认为,我国的情况与上述国家不同,我国公共财政之所以不能按照《民办教育促进法》的要求进入民办高校,支持民办高校的办学,就是因为我国民办高校主要是投资办学。其实,这只是问题的一个方面,问题的另一方面是,我国高等教育财政拨款长期严重不足,至今不仅仍然不能完全解决公办高校办学条件不足的问题,而且连公办高校因扩招带来的建校债务都还不能完全偿还,致使很多公办高校负债办学。客观地说,投资办学破解了国家高等教育事业发展的资金难题,投资办学和滚动发展所聚集的数以千亿元计的资产如果都由政府来负担的话,我国高等教育发展可能要倒退若干年,数以百万计的学子可能因此丧失就学机会。可以说,投资办学为发展社会公益事业发挥了不可替代的作用。厉以宁认为,从性质上说,民办学校投资者的行为与购买教育发展债券是一样的。^[8]非政府机构和公民个人为本来应该由政府来承担的发展高等教育事业的支出埋单,弥补了政府投资能力的不足,增强了国家高等教育供给能力。因此,民办高校举办者的投资是公益性投资,不能将其等同于私利性投资。只有这样,才能正确认识我国民办高等教育中的投资办学行为。

第二,如何看待举办者的营利

对投资办学的负面认识主要源于对举办者的营利意愿和行为的看法。因为教育是公益事业,国家法律规定举办教育事业不得以营利为目的,所以,对于举办民办高校,有些理论工作者更倾向于捐资办学,政府政策也致力于鼓励捐资办学。而对于投资办学,由于其具有营利倾向,政府在政策法规上采取了与捐资办学截然不同的做法,不鼓励不支持,任其自生自灭。也就是说,政府在法规上虽然允许举办者通过投资办学取得合理回报,但如果举办者选择了取得合理回报,则不但不能享受办学的各种优惠政策,还必须受《教育规划纲要》所称的“各类歧视政策”的限制。

那么,究竟应当如何看待民办高校举办者的营利呢?人们往往认为,公益性与营利性是相互对立的、互不相容的,举办公益性的教育事业不可以营利为目的,营利行为只能存在于非公益性事业中。这种观念的形成与政府的相关管理政策法规相关:非营利性的捐资办学适用于政府的各种优惠政策法规,而具有营利性的投资办学则比照投资办企业来对待。显然,这种观念和做法对发展教育事业是不利的,在这种刻板的认识背后,还隐含了这样一种观念,即宁可教育事业发展得慢一点、少一点,也不能通过投资办学来营利。其实,在我国社会主义市场经济得到发展以后,即便投资办企业也并非只有一种政策,政府常常会根据经济发展需要和财政状况,对某些行业或部门制定相关的优惠政策法规,以吸引更多的投资,鼓励或促进特定经济部门的发展。在公用事业发展中,比如,对城市公共交通事业,为了鼓励和吸引投资,政府通常采取各种税费优惠政策或其他补偿性的优惠办法,为举办公益事业的投资者留有一定的营利余地,以使投资者能从公益性投资中获得回报。由此可见,优惠政策和鼓励营利是政府在新的经济条件下促进经济产业和公益事业发展的一种手段。因此,将举办者投资办学并从中营利简单地归入投资办企业之列,与社会主义市场经济条件下发展社会公益事业的要求是相悖的,它也忽视了我国民办高等教育发展事实上存在的以投资办学为主的特殊性。为了发展高等教育事业,政府采取某些优惠政策措施,鼓励投资办学,使举办者在增强国家高等教育供给能力的同时,取得相应的回报,不仅是必要的,而且是合情合理的。即使在经济高度发达的英国、美国等国家,为了满足民众更广泛多样的高等教育需求,政府同样采取了很多优惠政策,以鼓励投资办学。

将营利性投资办学全部归入企业行为,还混淆了第二条道路和第三条道路的差别。第二条道路是按照投资最少、利润最大的市场规律办学的,将其归入企业之列无可厚非。第三条道路的办学虽然不能不考虑投资效益,但首先要考虑的是社会公益,包括社会需要和教育规律。第三条道路办学不但要在培养目标、专业设置、课程内容以及校园环境、设施条件和人员配置等方面满足有关标准和条件的要求,为社会服务,还要按照政府严格的规章条例办学,并在运行中接受经常性的考核检查。这些院校的投资需求是巨大的,投资获利的周期也是漫长的。一般而言,一所在各方面达到设置标准和要求的开展学历文凭教育的民办高校,需要经过10年左右的建设期并具有一定规模以后,举办者方可从办学结余中取得少量回报。而在取得回报之前,持续的投资需求是举办者所必须负担的。即使开始取得回报之后,民办高校的举办者还必须在办学结余中为维持办学和扩大发展留出足够的发展基金。否则,学校办学不但可能缺少竞争力,还可能因投入不足而陷入运行困难的境地。所以,我们认为,对这些民办高校举办者的营利,不能采取对待一般企业营利的政策,应持更宽容的态度。政府应当通过更多的优惠政策措施,为其留下必要的营利空间。简单地说,就是以优惠换投资,鼓励发展民办高等教育。只有保障举办者的营利动机,政府才能真正达到鼓励投资办学的目的,才能扩大民办高等教育投资渠道,民办高校也才有可能得到更好的发展。

第三,如何认识民办高校的地位

长期以来,民办高校在我国高等教育系统中的地位不高,这是一个不争的事实。1994年,当时的国家教委批准了第一批实施高等专科教育的民办高校,而在此之前,所有民办高校都只是培训学院性质的非学历教育机构。2000年前后,开始有民办高校获得开展普通本科教育的资格。也就是说,我国民办高校在恢复发展的头20年左右的时间里,教育层次较低,只是作为公办高校的补充,发挥十分有限的作用。

近10余年来,我国民办高校取得了较快的发展。不少原先独立开办的民办高校逐步取得了开展普通高等教育的资格,300多所独立学院由于事实上获得了一定的回报而在很短的时间内快速发展起来,600多所民办高校组成了庞大的民办高等教育体系。尽管很多人对独立学院的民办高校身份还存有疑问,但政府已将其纳入民办高校的范畴进行统计和管理。实际上,独立学院尽管有公办高校作为

合作伙伴,但在办学和有关政策上也面临着其他民办高校同样的问题。为此,我们仍将其看作民办高校之一类。民办高校发展到今天,已经摆脱了过去的补充者的角色,而成为国家高等教育事业的重要构成力量。它不再是可有可无的非正规高等教育机构,而是覆盖了所有学历教育层次,在广泛的学科专业领域发挥教育功能的正规普通高校。还应当看到,这些民办高校主要是循着第三条道路发展起来的。很显然,再沿用那些对待非正规高等教育机构的政策来对待这些民办高校是不合适的。

民办高校在增强国家高等教育供给能力的同时,还承担了十分难能可贵的社会责任。在全国高考招生录取办法中,民办高校几乎无一例外地被列入同批次录取高校的最后位次,其生源主要是学习基础和能力相对比较弱的考生。这又在无形中加重了民办高校的教育负担,其实更是一种艰巨的社会责任。将这些学生教育成人,使他们走向社会之后能够在相当的工作岗位上对社会作出贡献,成为对社会有用的人才,是民办高校所担负的极具社会公益价值的教育目的。所以,我们应当准确地认识民办高校的地位,既要看到它在国家高等教育体系中的分量,又要看到它在履行教育目的中所尽到的社会责任。

第四,制定民办高校政策的根本目的是什么

民办高校政策的目的是,是一个看似简单,其实并没有得到很好地解决的重要问题。就政府政策而言,一般认为它主要发挥约束、限制、规范、调整的作用,即达到一种规制的目的。长期以来,我国民办高校政策的导向就是实现规制的目的,也就是达到约束民办高校规范办学的目的,即使是在《民办教育促进法》颁布以后,法律所作出的各种优惠规定在政府政策层面上并没有得到完全的体现,各级政府的政策仍表现出明显的歧视性。出现这种情况的原因是多方面的,但是,有两点是显而易见的:其一,对民办高校的认识没有随民办高校地位的变化而变化。在一些政策制定者看来,发展高等教育还是要靠政府,只有公办高校才是正途。至于民办高校,只能捐资办学,如果投资办学,就应当放弃要求取得回报,对投资办学应严格限制。其二,民办高校政策就是要确保高等教育的纯洁性,实施普通高等教育的机构应当保持纯公益目的,任何具有营利动机的投资办学都应受到限制,不能给其留下政策空间。所以,政府政策鼓励的是捐资办学和不要求取得回报的投资办学,而对谋求合理回报的投资办学则通过严格的政策予以规制。这种将公益性与合理的投资回报对

立起来的错误认识和做法,是不可能达到促进民办高等教育发展目的的。

这一政策导向不但不符合我国国情下发展民办高等教育的要求,也不符合国际私立高等教育发展的趋势。民办高校政策是影响现实的高等教育发展的,其目的应当是现实的,应当反映现实的国情要求和高等教育发展的必然要求。政策的根本目的在于促进民办高校发展,更好地满足民众接受高等教育的需求。从我国民办高等教育发展过程可知,只要政策有所放松,民办高校就会有新的发展;而一旦政策趋紧,民办高校发展就陷入低迷,出现萎缩。这说明民办高等教育政策应当具有更大的包容性,应当善待投资办学,尤其是善待要求取得合理回报的营利性投资办学。也就是说,第三条道路的本质在于善待投资举办的民办高校。惟其如此,才能真正达到促进民办高校发展的目的,才能巩固民办高等教育发展的基业。

三、积极开拓民办高校发展的 第三条道路

第三条道路是我国现实国情下民办高等教育繁荣发展的必由之路。它过去是,未来一个时期仍将是我国民办高校发展的主渠道。但认识上的偏差和政策上的歧视对第三条道路限制很多,这既不利于激发民办高校举办者持续办学的热情,也不利于民办高等教育吸引更多民间资本的投入。为此,《教育规划纲要》提出:“清理并纠正对民办学校的各类歧视政策”,“制定完善促进民办教育发展的优惠政策”。要达到消除歧视,促进民办高校发展的目的,政府应当在以下几个关键问题上解放思想,大胆创新,将“包容”和“善待”注入政策精神之中,积极开拓民办高校发展的第三条道路。

第一,为民办高校举办者取得合理回报预留政策空间

投资办学的适度营利问题,也就是取得合理回报的问题如果得不到妥善的解决,民办高校不可能持续健康发展。解决适度营利问题,其核心在于不以营利为标准来决定民办高校的属性,不否认民办高校举办者营利动机的正当性,对有志于走第三条道路发展民办高等教育的投资者,不采取歧视甚至堵塞的政策;应当采取疏导的办法,制定各种优惠政策,使民办高校在满足院校设置基本条件要求,确保教育教学质量的同时,有一定的办学结余。公益事

业并非不能营利,也并非不许赢利,“一定的营利有利于公益事业的发展”^[9]。在民办高校政策中,应当将举办者从办学结余中取得合理回报与民办高校的属性明确区分开来,民办高校的属性应当根据其办学的根本目的、办学方式及其所发挥的社会功能来确定,而不是根据举办者是否取得合理回报来确定。这样才可能使民办高校的举办者既能全心全意投资办学,遵循各种标准规范,保证高等教育质量,又能免除后顾之忧,达到从办学结余中取得合理回报的投资目的。

第二,实行多元主体共治的民办高校产权制度

产权归属是一个影响民办高校政策的重要因素,在法律上和实践中都没有得到解决。第一条和第二条道路民办高校的产权归属比较明确,第三条道路民办高校的产权归属是政策上争议的焦点。传统的观点是只能有一个所有者,也就是只能在民办高校和举办者之间择其一,不能二者同时全部拥有或分别拥有。按照这一观点,第三条道路是走不通的。在现实国情下,要促进民办高校发展,必须打通第三条道路,从根本上解决民办高校产权只能归一方所有并据此确定其属性和身份的问题。第三条道路包括了不要求回报和要求取得合理回报的民办高校。不要求回报意味着举办者可能放弃收益权,但并不放弃所有权、经营权或处置权;要求取得合理回报意味着举办者不仅保留所有权、经营权或处置权,而且还部分地保留收益权。总之,第三条道路的民办高校产权及其相关问题具有高度的复杂性,需要在理论上进行更深入的研究。限于主题和篇幅,我们拟再专门撰文阐述。关于民办高校产权问题的解决,我们的基本主张是,应当根据民办高等教育发展的实际情况,对民办高校的产权实行多元主体共治的制度,举办者投资资产的所有权可以由举办者拥有,举办者也可以选择放弃拥有;政府资助形成资产的所有权可由政府国有资产管理部代管,也可委托学校法人管理;举办者提取合理回报后剩余的办学结余累积形成的资产由学校法人拥有,并由此形成举办者、学校法人和政府共同参与治理民办高校产权的机制,保障民办高校的正常运行和持续健康发展。

第三,赋予民办高校以民办事业单位的身份

在身份认定上,第三条道路的民办高校的身份认定是一个难点。在高校的身份认定上,公办高校被确定为事业单位,第二条道路的民办高校被确定为企业单位,第一条和第三条道路的民办高校往往被认定为民办非企业单位。个别省份在改革中,为

了实施分类管理,将第一条道路的民办高校认定为自收自支的民办事业单位,而对第三条道路的民办高校则认定为民办非企业单位。这一做法表面上看似有道理,实则是将要求合理回报的民办高校基本上类同于营利性民办高校。这仍然没有解决我国民办高校主渠道存续的根本问题。鉴于我国民办高校发展的现实情况,政策应当重点解决如何对第三条道路的民办高校进行优惠的问题。解决了这个问题才可能从根本上促进民办高校发展。从有利于民办高等教育事业发展出发,应当赋予第一条和第三条道路的民办高校以民办事业单位的身份,使其享有事业单位所拥有的各种权利。

第四,区分举办者与学校,使其适用不同的优惠政策

在民办高校管理中,人们常常将举办者与民办高校纠缠在一起,导致难以理清关系,制定和实施更恰当的政策。举办者和民办高校之间的关系是紧密的,但不能因为紧密就不加区分地同一对待。对民办高校属性和身份的认定,是针对学校法人而言的;对营利的判定是针对举办者而言的。现行的政策以举办者的营利动机作为确定民办高校属性和身份的唯一标准,是混淆了举办者和学校法人的差别。《教育规划纲要》要求“清理并纠正对民办学校的各类歧视政策”,是有道理的。在政策调整中,应当将民办高校与其举办者区分开来,对二者分别采取不同的政策,按照民办事业单位的政策,对民办高校给予优惠对待,支持民办高校的办学与发展;对举办者的办学行为给予褒奖,尊重其投资办学的意愿,在办学结余中允许其取得合理回报。与此同时,对民办高校实行严格的会计制度,确保财务运行安全,并根据产权共治制度,保障各产权主体的权益;对举办者个人

所取得的合理回报,根据国家相关税收政策进行调控。当然,在政策把握上,也可以根据举办者对社会公益的贡献,给予税收优惠。这样有助于清晰地区分民办高校的权益和举办者的权利;有利于根据民办高校的功能、属性,对其进行科学合理的定位,保证其办学的正常秩序,并构建持续健康发展的体制机制;有利于举办者明确自身角色,主动调整与民办高校的关系,在民办高校的办学中维护自身的权利,同时履行公民义务。

参考文献:

- [1] 邬大光. 我国民办教育的特殊性与基本特征[J]. 教育研究, 2007, (1): 3-8.
- [2] 2010年中国城镇居民全年人均可支配收入19109元 [EB/OL]. (2011-02-04)[2012-02-10]. http://www.tianjinwe.com/hotnews/txjj/201102/t20110204_3354975.html.
- [3] 2007中国教育经费统计年鉴[G]. 北京: 统计出版社, 2008: 32.
- [4] 李维民. 民办高校分类管理初探[J]. 西安思源学院学报, 2011, (4): 9-17.
- [5] 钱亚平. 民办学校分类争议[J]. 瞭望东方周刊, 2011, (40/41): 42-47.
- [6] 李维民. 民办高校分类管理初探[J]. 西安思源学院学报, 2011, (4): 9-17.
- [7] 教育部. 2010年全国教育事业发展统计公报[N]. 中国教育报, 2011-07-06(2).
- [8] 厉以宁. 关于教育产品的性质和对教育的经营[J]. 教育发展研究, 1999, (10): 9-14.
- [9] 潘懋元. 关于《民办教育促进法》及其实施[J]. 高教探索, 2003, (3): 1-3.

(本文责任编辑 曾 伟)