

上海民办高等教育发展的现状与前景

上海市教育委员会副主任、上海市教育科学研究院院长 张民选

20世纪90年代以来,上海的民办高等教育得到了跨越式的发展。这可以从以下几个方面得到证实:第一,上海现有普通高等院校64所,其中民办普通高等高校16所,占到1/4;处于三年筹建期中的民办高校7所;第二,举办高等非学历教育的进修学院近200所;最近又出现了4所普通高校举办的独立二级学院。民办高等院校的校园面积达到5500多亩,校舍面积达到170多万平方米,学校设备达到3亿多元;专职教职工2800多人。上海民办高等院校在校本专科学生人数达到5.4万人^[1]。

可以说,上海的民办高等教育已经发展到了一定的规模,并且在总体上推进了教育体制的改革,促进了上海高等教育的多样化。

一、上海民办高等教育发展的意义

从总体上说,上海民办高等教育的发展,加速了教育资源集聚,满足了人民群众旺盛的、多层次的教育需求,促进了社会经济的协调发展,取得了多方面的综合效益。

这里需要强调的是,民办高等教育的发展不仅具有经济意义和教育意义,而且具有社会意义和政治意义。在2005年年初召开的上海市民办教育工作会议上,市教委张伟江主任曾经讲过:民办教育发展的意义不仅是经济的,也不仅是扩大了高等教育的规模。它不只是增招了3万学生,而是要看如果没有这些民办高等学校,这3万多名学生将有许多人可能失学失业,那就不仅是教育的问题,它将给社会带来沉重的负担,将影响社会安定,将更是一个经济问题、社会问题。民办高等教育发展的意义是多方面的,值得认真梳理。

1. 扩大了高等教育规模,在一定程度上满足了人民群众多样化的高等教育需求。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中,强调了“穷国办大教育”和“积极鼓励各民主党派、人民团体、离退休干部、知识分子、集体经济单位和公民个人”可以“采取多种形式和方法”“为发展教育贡献力量”。这就是我们发展民办高等教育的初始动机,即要把教育做大,但经费不够,于是动员大家一起来想办法、办学校。

经过25年的不懈努力,上海民办普通高校在校本专科学生已经达到5.4万,占普通高校学生总数的14%,对扩大高等教育规模,提升高等教育毛入学率,促进上海高等教育从精英向大众、进而向普及性的转型都做出了很大贡献。更远一点说,为培养适应上海经济发展所需要的人才,提高上海劳动力素质和市民整体素质做出了贡献。

2. 开辟了社会资源转化为教育资源的有效渠道。民办高等院校的发展为民间参与举办教育提供了一条体制性的通道,增加了全社会的教育投入,对弥补财政性教育经费投入的相对不足、缓解公共财政压力发挥了一定的积极作用。仔细分析,上海民办高等教育的教育资源主要通过七条途径积聚起来:

第一条通道是社会捐资。如上海杉达学院的发展,与曹光彪的捐资有很大关系,捐资为这所学校的发展奠定了物质基础,捐资又为这所学校确定“不要回报”的公益性确定了方向;

第二是企业出资。如建桥学院、工商外国语学院,它们都是主要由企业家出资完成最初的基本建设,并且不断得到企业家支持的;

第三是团体融资。不少民办高校在开办之初都曾经经历过融资阶段,尤其是在上海举办较早的非学历进修类学校,初创时社会团体的融资支持比较多。如上海的民进进修学院,再如全日制民办高校上海新侨学院,等等;

第四是个人集资。完全依靠个人集资举办的民办高校在上海虽然不多,但确实存在。尤其是一些院校在开办之初,都或多或少有个人投入,如东海学院、东方文化学院,等等;

第五是通过转让收购。近几年来,上海出现了一些民办院校被收购转让的案例。中侨学院、震旦学院都有这类情况。通过转让收购,学校产权更为明晰,这是学校转让收购后出现的新现象。可以预言,学校的转让和由此出现的办学主体变更的案例以后还会增多;

第六是院校借贷。借贷本身说明民办院校得到了社会的承认。如东海学院后期校区建设的资金,都是通过银行借贷而来。借贷后当然有一个还贷的问题,还贷可以由办学者出资,也可能主要通过学赞的结余还贷;

第七是主要依靠学生缴费。我估计,大多数民办学校的经费都主要是依靠学费来支撑的,学费不仅支付了学生求学期间民办高校的日常运行经费,而且为民办高校的基本建设和持续发展提供了不可或缺的财富。

3. 促进了全社会教育消费和现代教育投资观念的形成。随着市场经济体制的逐步建立和人才市场、就业竞争以及人们对未来职业预期、收入预期的形成,人们的教育消费和教育投资意识在逐渐增强;知识改变命运、教育造就未来的观念正在逐渐成为上海市民的共识。而且,民间的资金实有需要进入教育领域。教育经费不仅要求政府财政经费达到GDP的4%,而且需要多元投入。经济合作与发展组织日前最新公布的统计数据显示:31个国家的教育投入平均占GDP的5.62%。其中公共财政投入占GDP的4.96%,私人教育投入占GDP的0.65%。私人投入比例最高的国家是韩国,为3.41%,其他依次为:美国2.26%,澳大利亚1.44%,加拿大1.31%和日本1.15%。亚洲两个国家韩国和日本对教育的期望高,因此私人资金投入教育的比重也相应较大。

4. 促进了上海教育格局的变化,从而促进高校内部管理体制、机制的改革。民办高等教育的意义并不局限于扩大高等教育的规模,而且还在于:第一,打破了公立高校一统天下的局面,建构起“以政府办学为主、社会各界

共同参与办学的格局”。目前上海除了教育部部属院校、上海市属高校，还有行业办的高校、民办高校和独立学院，多样化的高等教育格局已经形成。

第二，随着民办高等教育机构的增多、民办高校在校学生人数的增加和民办教育机构在教育改革中独特作用的显现，民办教育已经成为上海全市教育体系的重要组成部分。

第三，民办教育机构的运行方式、管理模式的转变，促进了高校内部管理体制和机制的改革，改变了高等教育机构等、靠、要的局面，在整体上提升了高等院校自主办学的自觉性，提高了高等院校的办学效率和效益。

第四，民办院校成为上海高教改革的试验区、先行者。举例来说，“2005年高职高专依法自主招生改革试验”率先在杉达、建桥和新侨进行。报界评价这是“破冰之旅”。因为这三所学校的试验，改变了几十年来“统一高考”的局面。三所学校可以“依法自主制定招生政策，依法自主测评，依法自主录取”。三所学校在市教委和专家的指导下，进行了一系列细致深入的工作，取得了很好的效果，不但没有一封人民来信，而且生源也不错，被录取的学生学习的自信心和自觉性也大大提高。明年试点的范围将进一步扩大，我们希望从3所学校扩大到6所学校，从招收800多人扩大到3000人，从个别专业扩大到一、二所学校的全部专业。我们将不断探索开放性入学和选拔性入学相结合的体制，相信将对树立民办教育的地位、赢得社会承认具有非常大的意义。

二、上海民办高等教育未来发展的基础

最根本的发展基础来自于市民的需求和社会的需要。目前上海是有这种需要的。从民办高等教育发展的政策基础来说，全国的层面上有《民办教育促进法》、《民办教育促进法实施条例》和《国务院关于鼓励支持和引导个体和私营等非公有制经济发展的若干意见》，这是全国层面上对我们制定政策可以参考的基础。

而就上海而言，2005年3月召开的“上海市民办教育工作会议”，公布了四个地方法规性文件的征求意见稿和讨论稿。其中，《上海市实施〈民办教育促进法〉及其〈实施条例〉若干问题的暂行规定》已经在征求意见后正式颁布。《上海市民办教育发展政府专项资金管理办法》在7月份与市财政局、发改委研究讨论的基础上，已于9月份送市财政局、发改委等政府部门间会签。其中，我们强调了政府每年出资4000万资金促进民办教育发展。其中2000万给民办高等教育。另外，《上海市民办学校资产管理归属暂行办法》和《上海市民办学校变更、转让及终止的暂行办法》已经印发给各高校和有关部门讨论，准备2006年颁布。这些文件将与《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》一起，成为上海市政府促进和规范民办教育健康发展的基本文件。

另外，在发展的空间和规模上也已经基本确定。在“十一五规划”中，我们已经提出上海高校将有90万在校学生的总目标，目前连成人教育在内大概为70万左右。因此民办教育还可以发展，在校生达到10万应该没有问题。这就成为上海民办高校的基本发展空间。目前，上海民办普通高校的在校生只有5.4万人，因此可以说有着很大的发展空间。我们欢迎全国各地有志于民办高等教育的人士来上海办学，已经在办的民办高校不断做强做大，进一步在规模上、办学水平和层次上，在满足群众的需要上得到更大的发展。

三、上海民办高等教育发展的方向

1. 促进民办教育内涵和外延的协调发展

这方面的基本方针是：“积极发展外延、增强办学效益、强化内涵建设、办出名牌特色”。从“十一五”期间上海高等教育发展的总体规划看，上海高等教育的发展在数量上仍然有巨大的空间。要将上海高等教育在校学生数扩展到90万人（目前普通高校在校生52万，成人高校在校生20万左右），还需要民办高等院校的积极发展，做大做强。而且从全国各地的经验来看，上海的民办高校规模还比较小，集团化程度还很低，我们还有巨大的发展空间。当然在积极扩大办学规模的同时，要努力促进内涵提升，尤其是在建设现代学校管理制度、完善法人治理结构，建立高素质教师队伍，保障学生教育 and 经济利益等方面，民办高校还应该作出更大更有效的探索和努力。

2. 拓展民办教育市场

上海的民办高校应立足上海、服务长三角地区、服务全国，凭借优质资源和政策优势，积极参与竞争。我国是一个经济、社会、文化、教育的发展都还很不平衡的国家，一方面上海要按照中央领导的指示精神，继续走在全国改革发展的前列，率先实现现代化；同时上海又必须按照中央的要求主动服务长三角、服务全国。民办高校也应该义不容辞地参与服务和竞争，为长三角地区、为中部地区和西部地区提供更多的优质高等教育资源和机会。同时，也争取在服务中，调整专业、提升质量、赢得市场，从而获得进一步的发展。

3. 调整优化民办院校办学结构

建议民办高校定位于：高职高专、特色明显、服务市场、操作技能，使民办学校与社会发展的需要一致起来。制造业是目前上海优先发展的产业，我们鼓励有条件的学校可以多开设相关的专业；另外，部分确有条件和必要的学校要不失时机地完成提升办学层次的工作。为了鼓励民办院校举办成本高、但社会和经济发展的需要，保证学生的实验、实习和实践，上海市政府的促进民办教育发展专项资金中的大部分将用来资助民办学校的实验室建

设、专业建设和教学高地建设。

4. 完善内部管理，促进民办院校办学体制进一步改革

民办高校的发展壮大，资金不足仍然是一个瓶颈。从目前的状况看，一所学校仅由一位企业家投资，要把学校做大做强可能比较困难，或者需要更长的积累时间。从世界各国的私立大学的发展经验看也是如此，大多数企业家办的私立大学，开办之初往往是一个企业家或者一个企业办的，但是为了发展，办学者就必须联合其他投资者、慈善家。民办高校在做大做强方面已经遇到了困难，因此希望可以看到更多的投资主体多元化的情况，在明晰产权的基础上鼓励资产重组和转让，做强做大民办院校；建立现代学校制度，明晰出资人和管理者之间的权利、职责和义务，建立合理的法人治理结构；建立教职工代表大会制度，保障教职工参与民主管理和维护合法权益；建立合理有效的会计、审计财务监管制度，保障学生的合法权益。

5. 培育社会共管机制，转变政府职能

转变“重审批、轻监管，重行政、轻指导，重立法、轻执法”的管理模式；发挥民办高等教育协会在促进民办教育机构增强自律规范过程中的作用；建立社会评估性质、自下而上、过程性、发展性的“民办高等教育资质认证”机制；促进政府各部门之间的联系，共创有利于民办高等教育积极、健康发展的法制和舆论环境。

其中，学习各国先进经验，通过有关社会组织，保障学生权益是重要的任务。我们要促使一批民办学校成为教学质量卓越、学校组织制度卓越和学生利益保障卓越的学校。只有这样的学校，才能走向世界，成为一流学校。世界各国的优秀民办学校都是在这三个方面非常优秀的学校。联合国教科文组织和经济合作与发展组织于2004年底制定了一个关于高等教育质量保障的指南。该指南在说明中第一条就指出：随着高等教育的多样化，学生利益的保障成了各国民办院校发展和跨国教育中最重要的因素，如果能够保障学生的权利，学生将蜂拥而至。惟有如此，各种类型的学校才能获得社会信任，学校本身也才能获得持续健康的发展。

（本文是作者在“民办高等教育发展论坛”上的专题演讲，根据录音整理，经本人审阅修改。张光圻和王纾然同志为准备讲稿作了大量工作，特此致谢！）

参考文献

- [1]上海市教育委员会（2005a）. 上海教育年鉴2005[M], 上海: 上海教育出版社. 581.
- [2]上海市教育委员会（2005b）. 上海市民办教育工作会议文件[Z]. （未公开出版）
- [3]教育部. 民办教育促进法实施条例释义[M]. 北京: 中国青年出版社. 2004
- [4]上海市人民政府. 关于印发上海市实施《中华人民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》若干问题的暂行规定[Z]. 沪府发[2005]10号

（文见《教育发展研究》2006年第1B期）