

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2019.06.004

欢迎按以下格式引用:王燕,申探明.建立我国高校退出制度的逻辑依据、法律规范及其路径选择[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(1):222-235.Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2019.06.004.

Citation Format: WANG Yan, SHEN Tanning. The logical basis, legal norms and path choices for establishing the withdrawal system of Chinese colleges and universities[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2020(1): 222-235. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.jy.2019.06.004.

建立我国高校退出制度的逻辑依据、 法律规范及其路径选择

王燕^{a,b}, 申探明^c

(南开大学 a. 经济与社会发展研究院; b. 教育部区域、产业与教育协同创新中心; c. 经济学院, 天津 300071)

摘要:大学扩招之后我国高等院校数量增长速度明显加快,为经济与教育事业的快速发展作出了重要贡献。但经过20年的发展,其政策环境已经发生迁移,政策影响需要重新审视。为此,笔者通过数据与事例分析,论证高校不断显现的质量下降、生源危机、供给过剩和债务风险等问题,迫切要求我国建立高校退出制度,其间教师失业、高职扩招和放管服政策以及人力资本积累不应成为高校退出的顾虑,而事实上高校退出具有社会承载力和可行性。在此基础上,笔者从提出单位、审批单位、终止事由、学生安置、财产处理、终止后事宜以及退出流程七个维度总结我国关于高校退出的法律规范和操作程序,并从预警机制、退出标准、退出方式、善后机制四个环节探索我国高校退出的有效路径。

关键词:高校;扩招;退出制度;高校退出制度;逻辑依据;法律规范

中图分类号:G649.22;G647 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2020)01-0222-14

1999年教育部出台《面向21世纪教育振兴行动计划》,成为我国高校扩招的标志。在当时的历史条件下,人们普遍认为“高校扩招既是促进经济增长的突破口,也是教育的突破口”。由此开始,我国高等教育毛入学率整体呈现逐年上升趋势,2017年达到45.7%^①,超过中等收入国家的平均水

修回日期:2019-06-09

基金项目:教育部学校规划建设发展中心项目“高校办学情况监测与退出机制研究”;韩国高等教育财团、南开大学亚洲研究中心项目(AS1616)

作者简介:王燕(1955—),女,辽宁沈阳人,南开大学经济与社会发展研究院教授,博士研究生导师,南开大学教育部区域、产业与教育协同创新中心研究人员,主要从事高等教育政策研究,Email:yueningw999@163.com;申探明(1989—),男,山西吕梁人,南开大学经济学院博士研究生,主要从事高等教育政策研究。

①资料来源:《2017年全国教育事业统计公报》。

②资料来源:世界银行公开数据库。

平^②,对中国经济发展的贡献率达到 1.82%~3.62%^[1-2]。然而,大学扩招与任何其他改革一样有利有弊,特别是随着国家整体形势和各种条件的不断变化,其累积的各种问题也逐渐突显。为此,习近平总书记在党的第十九次全国代表大会上强调,我们要“实现高等教育内涵式发展”^[3]。2017年12月19日,国务院办公厅印发了《关于深化产教融合的若干意见》(国办发〔2017〕95号),明确提出“严格实行专业预警和退出机制”,2018年6月教育部办公厅发布《关于批准部分中外合作办学机构和项目终止的通知》(教外厅函〔2018〕39号),批准终止229个中外合作教学项目。事实表明,党和政府已经下定加强我国教育事业改革的决心,尤其是高度重视对“预警退出”手段的运用。

在此背景下,2019年3月的全国“两会”期间,全国人大代表、吉林外国语大学校长秦和曾提交建议:民办高校面临生源萎缩挑战,应及早研究退出机制,同时加强高校对“优胜劣汰、新陈代谢”规则的研究。对于建立我国高校退出制度的可能性和可行性研究,目前学术界已经形成一定的成果,比如:不少学者认为^{[4][5]105-126+149-167[6-7]},我国高校扩招之后出现了大量的生源问题、财务问题和办学质量问题,这就要求我国必须适时建立不合格高校的有序退出制度。但是总结现有文献我们发现:关于高校退出依据的论述,仍需要充实的数据以及总结性的论述作为补充;关于高校退出的社会承载力和可行性问题,仍缺乏正面辨析。尤其是退出路径设计是论述高校退出逻辑依据的落脚点,高校退出不同于企业破产,法律适用有所差异。为此,笔者在借鉴卢彩晨关于民办高校退出法律规范总结的基础之上,对民办高校和公立高校退出的相关法律法规和操作程序进行梳理,并在此基础上提出路径优化的对策建议。

一、我国高校的数量变迁

过去几十年,公立高校经历过以政策推动的“合并潮”,民办高等教育机构经历过市场竞争导致的“倒闭潮”,民办普通高校则在政策支持下经历过“建立潮”。但我国高校整体数量稳中有升,普通高等学校数量由1977年的404所增加到2017年的2631所,本专科在校生数量也由1977年的62.50万人增加到2017年的2753.59万人。公立高校与民办高校数量(学校数、在校生数)变化历程可参考本文图1、图2。其中,图1数据来源于国家统计局网站;图2数据中2003年及之前数据来源于参考文献[5],2004年及之后数据来源于《全国教育事业统计公报》(历年)。

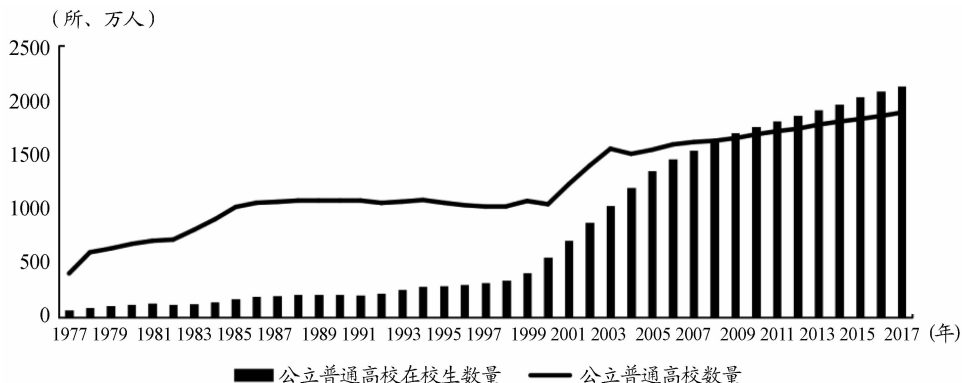


图1 1977—2017年我国公立高校数量及在校生人数变化趋势

如图1所示,公立高校数量变化大致分为4个阶段:1977—1987年快速上升,1988—1998年缓慢下降,1999—2009年急速上升,2010年至今持续缓慢上升,即经历了“快升—缓降—急升—缓升”

的变化历程。在校生数量整体处于上升趋势,并且从1999年高校扩招开始经历了一段快速上升时期,之后稳步上升。

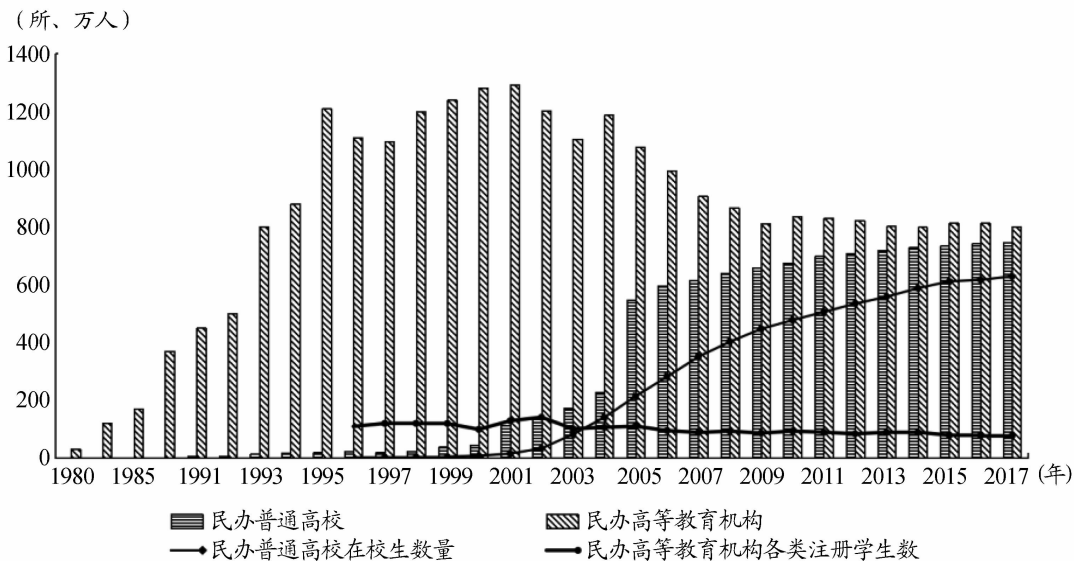


图2 1980—2017年我国民办高校数量及在校生人数变化趋势

如图2所示,民办普通高等学校的数量在大学扩招之后“持续增长”,但近年来上升速度明显趋缓,2017年共有747所,占当年全国普通高等院校数的28.39%。在校生数量也随之增长,2017年为628.46万人,占当年全国普通高等学校本专科在校生数量的22.82%。

由此可以知道,民办高等教育机构呈现了“增长—下降—趋稳”的态势。2001年之前,民办高等教育机构呈现出明显的上升趋势;2001—2009年之间,大量民办高等教育机构关停,但值得注意的是,民办高等教育机构各类注册学生数量却比较稳定,可见学校关停较少涉及学生分流或安置问题;2009年之后,全国民办高等教育机构数量逐渐稳定。

二、建立我国高校退出制度的逻辑依据

虽然近年来我国高等院校数量增长速度减缓,但上升趋势并未出现转折。这种格局是否为持久的“常态”,高校数量发展是否会出现开始下降的“拐点”?我国台湾地区及日本、韩国有过高校大量退出的发展过程,我国大陆是否也会面临这样的问题?民办高等教育机构已经经历过一次“倒闭潮”,公立和民办学历教育尚未发生这种现象,但本文认为学历高等教育也潜伏着退出危机,政府应当积极面对,更早采取措施,化被动为主动,构建高等教育事业良性发展的长效机制。其逻辑依据和理由如图3所示。

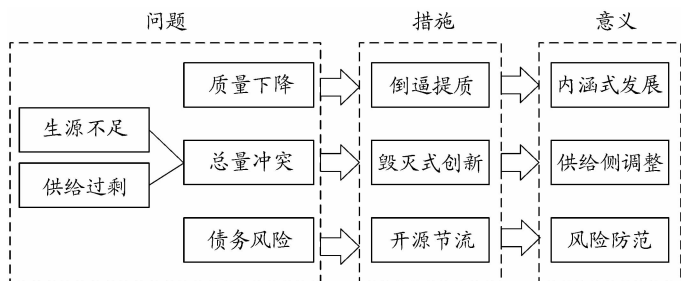


图3 建立我国高校退出制度的逻辑依据

(一) 质量下降

从历时发展来看,很多发达国家在研究生教育阶段取得了巨大成功,但本专科教学质量却出现下滑的趋势,中国也不例外。伴随高校规模的扩大,我国高等教育数量与质量之间的矛盾一直为社会所诟病,2016年教育部发布的《中国高等教育质量报告》显示,用人单位对工科毕业生的满意度平均分为68.29,仅有64%的毕业生具有较强的解决方案能力,63%的毕业生具备较好的沟通能力。具体而言,主要表现为以下两个方面。

1. 公立高校管理体制僵化

在教学定位中,千校一面,办学目标趋同,办学定位混乱;在教师评价中,“唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”的教师激励机制与教学目标偏离,教师队伍出口环节受阻,造成了“能上不能下、能进不能出”的局面;在教学活动中,偏重基础和理论,轻视操作、实践,甚至出现了本科毕业生“回炉”读高职的现象。

部分公立高校僵化的管理体制导致所培养的学生创新思维和批判思维不足,“钱学森之问”也是因此而将中国大学教育质量推向舆论热点。西南交通大学校长徐飞将部分大学价值迷失和异化归纳为三个方面:重科研轻教学、重专业轻通识、被各种排行榜“绑架”。诺贝尔奖获得者中村修二更是直言,东亚引入西方普鲁士教育模式时不可避免地由于受到儒家传统和科举制度影响,对这个制度作出了潜意识的扭曲和偏重,所有人深受其苦。

此外,我国财政拨款制度缺乏竞争性,全国公立高校“吃大锅饭”的现象十分严重,已经部分落入“内卷化”陷阱。对于优质高校,国家有“985”“211”“双一流”等“优胜”路线,但对于劣质高校,在“劣汰”方面明显做得不够。尤其是因为缺乏良好的惩罚机制和退出机制,普通高等院校教学质量下滑之势在所难免。

2. 民办高校办学质量不佳

目前,学术界和用户单位对国外高校的评价总体高于国内高校,对国内公立高校的评价总体高于国内民办高校,即“外高内低,公优民劣”是社会对高等教育的一般印象。《中国民办本科教育质量报告(2016)》显示,民办本科院校的生均教育事业收入仅为1.09万元,远低于公办新建本科院校的1.45万元。软硬件条件均限制了民办高等院校生源、师资和办学质量的提高。同时,举办者的办学投机心理使其只顾短期利益,导致其质量下降。以民办非学历高等教育机构为例,我国民办高校总体办学门槛较低,并且退出成本较低、风险小。因此,吸引了大批投资者举办高校。由于举办者不同,动机不同,其行为也大相径庭。大部分民办非学历高等教育机构存在“打一枪就跑”的心态,以招来学生就办学,招不到就不办的心理,把办学作为一种短期营利手段^{[5]91}。缺乏长远的教育格局与理想,只顾眼前经济利益的投资办学,不注重办学质量,必将导致学生大量流失,最后不得不关停^[8]。

(二) 生源危机

高等教育由卖方“市场”逐步迈入买方“市场”,“生源危机”是近几年高校招生的核心共词和热词。

从生源现状看,教育部网站公开资料显示,2017年全国普通本专科招生761.49万人,而2017年全国普通高中高三年级为782.62万人,生源减少直接导致高校招生困难。即使在当前报考人数还远超录取计划的背景下,有的高校也难以完成招生计划,甚至出现“零投档”现象。高考弃考^⑤、出国留学^⑥、

⑤2014年,教育部新闻发言人续梅曾介绍,全国高考弃考率基本稳定,约为10%。

⑥2017年,我国出国留学人数约为60.84万人,同比增长11.74%。

放弃报到等更是让一些招生困难的学校雪上加霜。职业教育被边缘化现象突出,在目前按批次录取的规则之下,高职高专被放在最后批次录取,很容易被视为最差的学校,各地普遍出现招生计划不能完成情况,专科学校最为突出。比如,2018年陕西省高招,在正式投档的高职院校中,参与文史类招生投档的全国529所高职学校中,有184所学校出现“零投档”的情况,总缺额12801人;参与理科招生的581所高职院校中,有156所学校遭遇“零投档”,总缺额18721人,其中志愿征集缺额人数最多的院校共达到1558人^⑦。

从生源潜力看,我国人口出生率整体呈现下降趋势,2018年仅为10.94%,创历史新低。从近期放开二胎政策的效果推断,国内生源危机至少在近几十年间无法逆转甚至可能持续恶化。2018年全国高考平均录取率为81.13%,其中内蒙古、浙江、江苏、河北、广西、浙江等省份的高考总录取率已经高于90%^⑧。但实际情况可能更加严重,比如陕西实际录取率为80%左右,但因为每年有大量考生放弃志愿填报,所以最低录取分数线按照考生总数的97%划定,再加上高职院校自主招生,陕西省实际录取率已经达到110%左右^⑨。

针对生源减少的补偿性措施主要包括两点:其一,吸引国外留学生。我国留学生招生数从2007年的6.65万人增加到2017年的15.34万人^⑩,虽然增长速度较快,但是与我国800万左右的高校招生规模相比,对总量弥补作用较小。其二,降低录取标准。伴随着学生减负的舆论呼吁,可能会逐渐形成考试成绩的“玻璃天花板效应”^[10]。即便试题难度没有明显波动,但录取标准已经明显降低,多地在高考750分满分情况下,甚至150多分就可以进入高职院校,却仍然有招生缺额。我国台湾地区就因生源减少,出现了8分上大学,英语单科不足10分却能进入大学英语专业学习的尴尬局面^[11]。近年来,多地高职院校逐步开展单独招生或者注册制,其实已经变相砍掉了入学门槛。

图4为我国各省本科二批分数线2014—2018年五年平均值与2009—2013年五年平均值之差,反映了录取标准的变化趋势。虽然录取分数线受多种因素影响,但绝大多数地区分数线整体呈现的下降趋势在一定程度上反映了录取标准降低的事实。

可以认为,国内生源持续下降现象并无逆转态势,弥补手段的应用空间不断压缩,部分劣质高校的退出已是难以避免的客观需要。

(三) 供给过剩

如图5所示(资料来源于国家统计局网站),与我国生源减少形成鲜明对比的是,我国高校的招生规模却持续上升。1998年之后,我国普通高等教育本专科招生人数快速上升。2012年4月,教育部发布的《全面提高高等教育质量的若干意见》明确提出,公立普通高校本科招生规模将保持相对稳定,但统计数据显示招生人数仍然持续上升。尤其是从2005年开始,我国高中招生数出现下降趋势,与普通高等本专科招生人数持续上升形成鲜明对比。国家对全国公立高校本科生实行生均1.2万元统一拨款制度,导致了一批学校热衷于追求招生规模,而较少关注学生培养质量。从短期来讲,这影响了国家高等教育经费的使用效果;从长期来看,则造成了高等教育绝对规模过大,危害了我国高等教育的整体结构和质量^[12]。

⑦资料来源:陕西招生考试信息网。

⑧资料来源:各地招生考试院。

⑨资料来源:《中国教育统计年鉴》。

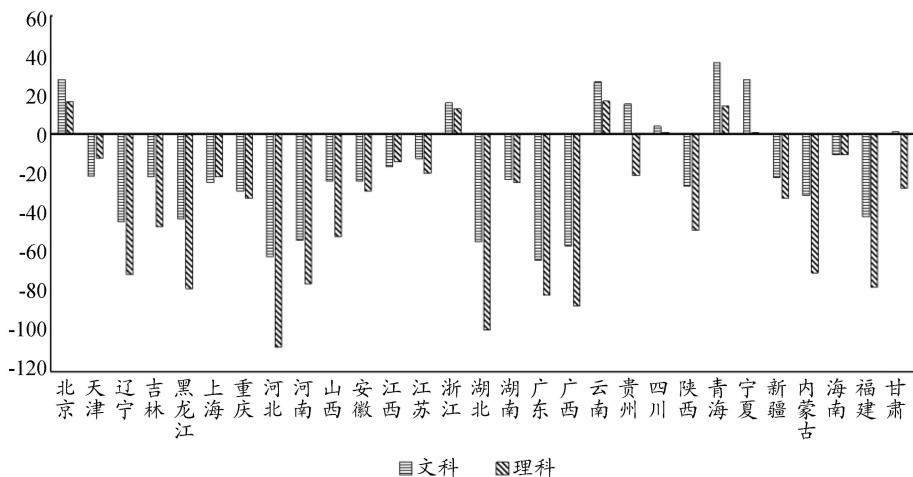


图4 各省本科二批录取分数线变化趋势

从1999—2018年的近20年间,我国已经有1.1亿多人通过高考进入大学。2018年,我国新增劳动力不到1300万,但新增大学毕业生就高达820万,回国留学生也将高达50万左右,如果不考虑读研、出国,大学毕业生将占新增劳动力的65%以上^[13]。大量的高校毕业生涌入社会,不仅绝对数量过剩,而且由于缺乏企业所需要的知识结构和技能,造成了结构性过剩,知识失业和人才短缺、就业难和招工难同时并存。社会各界对高校毕业生能否适应劳动市场的要求产生了质疑。因此,退出一部分低质量的、过剩的高等学校是教育改革的必由之路。

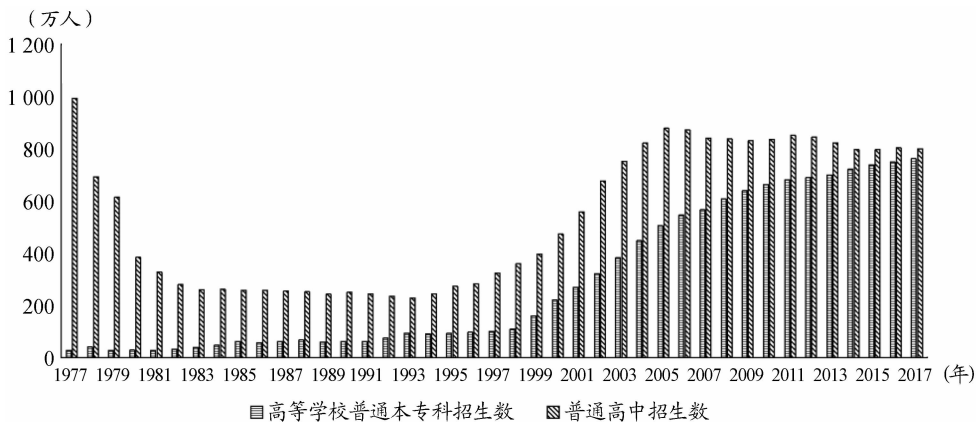


图5 1977—2017年我国普通高校和高中招生数

(四) 债务风险

伴随着大学扩招,很多学校掀起了基础设施建设热潮,导致其背负了巨额债务。2007年,吉林大学主动公开其巨额债务并征集解决建议,引发了全国对高校债务问题的广泛关注和讨论。

2007年的《中国教育蓝皮书》曾披露,到2006年底,全国高校贷款规模约为4500亿元~5000亿元。2010年国家审计署科研人员推测我国1164所地方高校负债达到2534.98亿元。商业银行对高校的借贷信誉映象高于企业,“校胜于企,公优于民”的信誉评价导致高校,特别是公立高校获得贷款的容易度大大高于企业^[14]。“校银合作”中,国家、高校和债务人之间的法律关系模糊不清,最终使得“大胆”的高校获得了更多的利益。从逻辑上讲,银行给一个非盈利行业大量贷款,是不符合市场规律的;大学作为非营利机构,举债经营更是“不正常的”^[15]。一方面是高校依靠其政府信用背书而大量发

债,债务规模数以千亿计,另一方面政府自身背负大量债务,截至2019年2月末,全国地方政府债务余额约为19万亿元,剩余平均年限仅为4.4年^⑩,与此同时,2018年政府财政赤字约为4万亿元^⑪。高校债务问题继续发展下去,很有可能使高校走上盲目贷款→财务危机→不良贷款→财政负担的国企老路。

教育部发展规划司曾组织力量对396所民办高校资产负债情况进行汇总,截至2012年4月30日,校均负债0.98亿元,52所院校债务余额超过了2亿元,32所院校资产负债率大于80%,其中12所院校超过100%^[16]。运营江西应用科技学院的辰林教育集体有限公司,截至2018年7月31日,在流动资产为2482.5万元的情况下,流动负债达到2.54亿元^[17]。截至2017年8月31日,华立大学集团有限公司流动负债净额为4.32亿元,资产负债率达90%,负债比率高达403%^[18]。上海建桥大学招股说明书显示,2016、2017年及2018年前三季度,其流动负债净额分别为6.8亿元、4.91亿元和4.66亿元,资产负债率分别达到179.4%、197.7%及116.7%^[19]。因办学缺少资金,西安华西专修大学非法集资近24亿元,于2019年3月份进入司法拍卖程序。民办高校在规模发展过程中所形成的庞氏债务,不但给其自身带来债务风险,而且给社会稳定带来隐患,生源危机会进一步降低民办高校的偿债能力,蕴藏着巨大的金融风险。

防范化解重大风险是十九大以来党中央确立的三大攻坚战之首。2019年1月,习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上强调,强化风险意识,科学预见形势、发展走势和隐藏其中的风险挑战,做到未雨绸缪。显然,对债务风险较高的院校进行及早控制,防控金融风险积累,在提高教育经费使用效率的同时,必将有助于社会稳定。

三、担忧与争议辨析

作为一种长效的激励,退出机制在高等教育领域的实践与尝试逐步受到重视。在专业建设方面,学科专业动态调整机制稳步推进;在教师激励方面,“非升即走”的退出机制被很多知名高校采用;在学生培养方面,2018年10月华中科技大学将18名学分不达标学生由本科转为专科,2019年3月多所高校对百余名研究生作出退学处理,得到有关部门和舆论肯定。

然而,高校的退出较少被提及。高校是联结政府、学生、教职工多方博弈的纽带,高校退出似乎不符合任何一方的利益主张。有观点认为,即便建立高校退出制度具有逻辑依据,但缺乏现实必要,“理解但不同意”。这使得高校退出成为一个颇具争议的话题,笔者围绕以下几点,对争议双方观点进行梳理和辨析。

(一) 高校退出与教师失业

有人认为,“发展是第一要务,稳定是第一责任”,高校退出制度明显违背了上述两个目标,因为高校退出会制造庞大的教职工失业群体,从而引起尖锐的社会矛盾。

但如果对问题进行更深入的思考,会发现上述情形并不会发生:其一,作为激励机制,退出只涉及很少部分劣质高校,并非大多数高校均要退出,失业规模也没有想象中的那么庞大。2018年我国2631所普通高等学校校均教职工人数为929人,校均专任教师人数为621人^⑫,高校退出集中发生于同一城

^⑩资料来源:财政部预算司网站。

^⑪资料来源:国家统计局网站。

^⑫资料来源:依据《全国教育事业统计公报》计算。

市的可能性很小,区域内失业压力不会太大。其二,事业编制教职工有分流、提前退休等多条退出路径,具体操作可以参照各地出台的事业单位机构改革人员分流安置工作意见。早在2016年,人社部新闻发言人李忠就表示,正在研究制定高校不纳入事业编制管理后的人事管理衔接方案。近年来,事业单位改革逐步深入,社会对高校教职工流动逐步形成了韧性和承载厚度。其三,非事业编制职工可以参照《劳动法》《劳动合同法》等相关规定解决相关问题,高校教职工的再就业能力相对较强。其四,劣质高等院校的教职工离职率本身较高,年轻的教职工可能将其作为暂时栖身的跳板和再择业、再深造的缓冲。甚至有新闻报道,杭州某高校老师辞职开办快递服务点。近年来,公立学校教师主动离职的新闻也屡见报端。再除去兼职、返聘方式雇佣的教职工,真正涉及再就业难题的教师人数相对较少。

事实上,高校退出在我国并非新现象,1998年我国拥有成人高等学校962所,拥有民办高等教育机构1200余所,到2017年分别仅剩282所和800所^⑬。在这十几年间,并未由于教师失业而发生激烈的社会矛盾。一部分教职工的失业问题的确需要重视,但少部分劣质高校退出带来的失业影响是可控的,不应为此而避谈高校退出机制。任何新政策的实施均会面临阻力,需要客观看待高校退出意义与部分职工失业的权衡。从公平角度看,教育作为公共职能,要求满足社会期望和人类进步的要求。从效率角度看,教育需要满足供需平衡和自由调整。伴随着高校定位的重新回归,教育市场将会具有足够的“厚度”,社会也不会对部分高校的退出感到“恐惧”,社会承受力不存在太多问题。

(二) 高校退出与高职扩招

2019年3月李克强总理在《政府工作报告》中提出高职院校将大规模扩招100万。按照我国1418所高职(专科)院校粗略估算,校均需扩招705人。有观点认为,高职(专科)教育正进入大发展时期,此时再提高校退出机制不合时宜。

然而,扩招的瓶颈并不在于高校的数量,因为高校相对数量已经明显过剩,真正的瓶颈在于质量。2019年的扩招政策,其实是给职业教育的办学质量而非规模提出考验。《政府工作报告》明确将“退役军人、下岗职工、农民工”纳入招生范围,他们与科班学生的显著区别是承载着更大的经济压力和社会期望,经验、阅历使他们对文凭和技能的区分有更加清晰的判断。老百姓对于子女教育培养的投入往往很大方,但是对于自己的教育投资,在时间和金钱上略显“吝啬”,更加注重投入与产出权衡。如果培养出来还是什么都做不了,或者对现状没有明显的提升,那么无疑将加大对政策的怀疑。

当前的高职扩招,与20年前的大学扩招相比,生源潜力、学历诉求、学习目的等政策环境均已发生改变,扩招生源不再是科班学生,学历的标签效应弱化,学习目的更加明确。通过高职扩招刺激经济、延缓就业的效力必须着眼于培养的实际效果。正如政府工作报告所述,新的扩招任务,必然要求是“改革高职院校办学体制,加强师资队伍建设,提高办学质量”。如果仍然是原有基础的低质量扩张,必然难以达到预期目标。

激活高等教育资源,优化要素配置,促使高等教育职能回归,正是对2019年《政府工作报告》中高职扩招政策的回应。然而,高等教育培养质量长期为社会所诟病,提质和转型受阻,多年来效果并不明显。可以认为,打通劣质高等院校的退出通道,促使教育资源优化配置,不失为有益的途径。

(三) 高校退出与“放管服”精神

有观点认为,建立高校的退出机制将引致政府行政干预的回归,有悖于高等教育领域的“放管服”

^⑬资料来源:《全国教育事业统计公报》。

精神。

但是,需要辨析一点,即劣质高校存在的依据是其所颁发的毕业证书,本质是高等教育因为其公益性而受到政府信用背书。脱离效“益”,何谈公“益”?大学扩招之后,数量扩张明显快于质量提升。劣质高校毕业证书的获取成本越来越小,含金量也越来越低,但其因国家承认而仍然具有需求市场,在就业、深造中发挥着“门槛性”作用。“混文凭”之说,来源于此。

一方面要为毕业证书提供背书,一方面要推进提质转型,政府在高等教育领域陷入了左右难以兼顾的处境,这是高等教育在转型改革中受阻的关键原因所在。打通退出途径,成为破解困境的突破口。允许一部分高校特别是公立高校退出,其本质是政府权力的“放”;创新管理方式,加强对高校培养质量的监督,是“管”;健全完善退出规章和路径,规范退出行为,使得退出有法可依、有章可循,是“服”。“放管服”的精神实质并非放任自流、不管不问、任由发展,更不是对办学质量、发展风险不可监管、不敢监管。2017年9月中共中央办公厅、国务院办公厅印发施行的《关于深化教育体制机制改革的意见》指出;“坚持放管服相结合……加强事中事后监管”。建立退出机制,完善退出路径,其本质是对高等教育教学活动加强事后监督,这正是《意见》的根本要求之一。当然,退出机制绝非仅仅依靠自上而下的教学测评与行政干预,而是以高等教育的实际需求建立多方评测标准,政府侧重于政策指引和制度的完善,使得高校退出有章可循。

(四)高校退出与人力资本积累

高等教育通过提升人力资本机制最终作用于经济社会发展,所以“科教兴国”是实现中华民族伟大复兴的重要战略,这是对教育的传统认知,也是我们最乐于接受的教育形象。没有证据怀疑人力资本和科学技术的重要性,所以没有人对教育持有明显的反对意见。提出高校退出机制,似乎与“教育在经济社会中发挥重大作用”的传统认知相悖。

但事实上,高等教育这一名词在使用中其语境已经转换为人力资本和科学技术,由于刻板效应,只要提起教育,便联想到科学进步、技术提高、知识积累。但现实中,一些劣质高校与其说是对人力资本的提高,不如说是对文凭和干净文职工作的向往,寄希望一纸文凭可以提升工作性质或社会阶层。这为低质高校的扩张提供了依据,致使高校的供给数量与就业率倒挂。这不需要寻找太多的证据,大量的高学历低能力现象早已为社会所诟病。更何况在我国高等教育逐步转入买方市场的现状下,退出少部分劣质的、多余的高校,并不会造成大量的失学现象。新高考制度施行后,突出高考招生的专业选择,部分高职院校的录取分数线超过二本线,但对没有优势专业的低质学校更是一种挑战,将会在考生更加自由选择的过程中被逐步淘汰。

创新性技术开发的头部效应凸显,劣质高校主要定位为技术的传承和传播,缺乏技术创新的能力和动力。反而,允许部分劣质高校退出,容易形成鲶鱼效应,迫使一些教学质量不高的高校不断反思与转型,提高教学质量,这也是提高人力资本的重要途径,是教育职能回归的体现,可以极大地推动高等教育步入质量提升的良性循环。实际上,我们很难将一个没有优胜劣汰机制的高校生态系统和人力资本积累对应起来,而客观事实恰恰与之相反。

四、我国有关高校退出的法律规范

如果高校退出不可避免,那么我国现行关于高校退出的法律法规将会成为非常重要的行为准则。但是与很多国家一样,我国尚没有专门针对高校退出的法律法规,只有散见于其他法律的个别条款。

针对这种情况,笔者对涉及到高校退出的各种法律、法规、政府指导性文件进行梳理,分公立和民办两个层面,参考之前学者的研究,从提出单位、审批单位、终止事由、学生安置、财产处理、终止后事宜以及退出流程七个维度进行整理,从法律层面阐述我国高校退出的现行机制。

(一) 提出单位

我国《普通高等学校设置暂行条例》《成人高等学校设置的暂行规定》和《普通高等学校教育评估暂行规定》规定,国家教育委员会(教育部)可以针对高校建校、办学等过程中的有关问题,责令学校整顿、停止招生或停办,这同时适用于公立和民办高校。

民办高校提前申请(《民办高等学校设置暂行规定》有关条款),学校理事会、董事会或者其他形式决策机构 2/3 以上组成人员同意后(《民办教育促进法》实施条例)上报审批机关(《民办教育促进法》有关条款),独立学院由举办者提出、独立学院理事会或者董事会同意上报审批机关(《独立学院设置与管理办法》有关条款)。

由此总结,公立高校的退出主要有国家教育委员会(教育部)责令,而民办高校退出的提出者包括国家教育委员会(教育部)责令和民办学校自身提出。

(二) 审批单位

高等学校和其他高等教育机构分立、合并、终止,变更名称、类别和其他重要事项由国务院教育行政部门审批,实施专科教育的高等学校可由省、自治区、直辖市人民政府审批(《中华人民共和国高等教育法》有关条款)。营利性民办本科高等学校分立、合并、终止、名称变更由教育部审批,其他事项变更由省级人民政府核准(《营利性民办学校监督管理实施细则》(教发[2016]20号)有关条款)。申请分立、合并民办高等学校的,审批机关自受理之日起六个月内以书面形式答复(《民办教育促进法》有关条款)。

由此总结,我国相关法律对公立高校的分立、合并、终止涉及到的审批机关作了规定,但对审批期限没有明确规定。对民办高校的分立、合并、终止也作了规定,其中对分立、合并民办高校的答复期限作了规定,但没有涉及民办高校终止的答复期限。

(三) 终止事由

针对公立高校退出的,主要涉及不按规定筹建、建立学校、招生,第一届毕业生考核不达标,从批准正式建校招生之日起五年内生源缺乏或达不到正常的教师配备标准和办学条件,学校质量低下或教学评估不合格等情况,可由有关部门责令整顿、停止招生或停办,相关法律包括《普通高等学校设置暂行条例》《成人高等学校设置的暂行规定》《普通高等学校教育评估暂行规定》。不按照相关规定办理变更登记、注销登记的;涂改、出租、出借《事业单位法人证书》或者出租、出借印章的;违反规定接受、使用捐赠、资助的,若情节严重给予撤销处理(《事业单位登记管理暂行条例》规定)。

除公立高校终止事由(除《事业单位登记管理暂行条例》所述条款外)适用于民办高校外,民办高校的终止事由还包括根据学校章程规定要求终止,并经审批机关批准,被吊销办学许可证,因资不抵债无法继续办学等。

由此总结,公立高校的终止事由包括设置初期生源和办学条件等考核、教学质量评估和其他违法违规行。民办高校除了包括设置初期生源和办学条件等考核、教学质量评估和其他违法违规行为,还包括学校章程规定要求终止、被吊销办学许可证和资不抵债无法继续办学等原因。

(四) 学生安置

针对公立高校,并没有相关法律明确规定。

针对民办高校,很多法律条款和法规、文件提到要求其妥善安置学生,《民办教育促进法》《营利性民办学校监督管理实施细则》(教发〔2016〕20号)《民办高等学校设置暂行规定》《独立学院设置与管理办法》等均有一系列规定,其中国家明令撤销的民办高等学校,校长应负责对其在校学生妥善安置(《民办高等学校设置暂行规定》有关条款)。

独立学院举办者未履行出资义务或者抽逃、挪用办学资金造成独立学院资不抵债无法继续办学的,须提供在校学生的后续教育经费。独立学院终止时仍未毕业的在校学生由参与举办的普通高等学校托管。对学习期满且成绩合格的学生,发给独立学院的毕业证书;符合学位授予条件的,授予独立学院的学士学位证书(《独立学院设置与管理办法》有关条款)。

由此总结,公立学校终止时对于学生安置没有明确规定。民办高校规定需妥善安置学生,但具体如何安置未做明确规定;其中独立院校在校学生由参与举办的普通高等学校托管,由违规行为造成资不抵债无法继续办学的独立学院须提供在校学生的后续教育经费。

(五) 财产处理

1. 成立清算组织

公立高校办理注销登记前,应当在审批机关指导下成立清算组织,完成清算工作(《事业单位登记管理暂行条例》(国务院令 411号)规定)。

民办高校财产处理分不同情况不同对待:民办学校自己要求终止的,由民办学校组织清算;被审批机关依法撤销的,由审批机关组织清算;因资不抵债无法继续办学而被终止的,由人民法院组织清算。国家明令撤销的民办高等学校,省级教育行政部门应组织财务、审计等部门对学校资产进行清算。2010年最高人民法院在《关于对因资不抵债无法继续办学被终止的民办学校如何组织清算问题的批复》中则明确了民办学校参照适用《中华人民共和国企业破产法》规定的程序。

2. 财产清算顺序

针对公立高校并没有明确的规定。针对民办学校的财产按照下列顺序清偿:(1)应退受教育者学费、杂费和其他费用;(2)应发教职工的工资及应缴纳的社会保险费用;(3)偿还其他债务。同时,需要保证有序退出,保护师生权益,防范国有资产流失,维护社会稳定。

3. 剩余财产处理

针对公立高校并没有明确的规定。针对民办高校,清算后的剩余资产,包括校舍、场地等,除依法返还给创办人部分外,均归教育行政部门处理,用于发展教育事业。《民办教育促进法》则较为笼统地规定民办学校清偿上述债务后的剩余财产,按照有关法律、行政法规的规定处理。

由此总结,公立高校财产清算在审批机关指导下进行,民办高校分不同情形分别有民办高校、审批机关和人民法院组织清算。民办高校清算优先保障学生、教师权益。

(六) 终止后事宜

针对公立高校的注销登记和清算报告,收缴《事业单位法人证书》和印章等事项在《事业单位登记管理暂行条例》(国务院令 411号)中作出了相关规定。

针对民办高校,由审批机关收回办学许可证和销毁印章,并注销登记(《民办教育促进法》)。营利性民办学校党组织应当及时向上级党组织报告,上级党组织应当及时对学校党组织的变更或者撤销作

出决定。营业执照正副本缴回原发证机关。

由此总结,相关法律法规对公立高校与民办高校终止后相关事宜均作出了具体规定。

(七) 退出流程

根据对高校退出法律法规的梳理,笔者从公立和民办两个层面,对高校合并、退出流程进行了梳理。主要包括公立高校合并流程、公立高校退出流程,以及民办高校合并流程、民办高校终止流程等。对于具体流程,限于篇幅不再赘述,有兴趣者可与笔者交流。

五、建立我国高校退出制度的路径选择

与政府、社会对高校自身改革充满期望相比,高校管理者和教师往往更多地关注高等教育的外部治理,将高等教育发展面临的困难归咎于外部因素^[20],实际上,这是各方在面对公共领域的高等教育问题时采取的权宜态度。

虽然我国已经发生过高校退出现象,然而其退出动机主要来自于政策调整和“自灭式”“追认式”退出,并没有优胜劣汰机制的发挥。建立以提高教学质量、防范办学风险为目的的长效机制,则要以更加积极主动的姿态推动其运行。本文所倡导的高校退出机制,不仅要求完善政策法规,打通退出途径,使得“想”退出的高校顺利退出,更是倡导建立预警监测机制,防控办学风险,督促高校注重学生知识技能培养,使得“该”退出的学校被淘汰,形成正向的激励循环。针对前者,需注重建立多元化的退出路径和完备稳妥的善后机制;针对后者,需注重建立有效的预警机制和兼顾各方利益的退出标准。综合这四个环节,建议搭建灵动、严谨、有效的高校退出路径。

(一) 建立弹性调整的预警机制

梳理相关法律法规发现,现有法律对高校退出的预警机制规定较为薄弱。高校退出制度并非以终结部分高校为主要目的,而是针对财务风险、培养质量、生源状况等在退出前建立弹性调整的预警机制,给予高校调整改进的机会,进而构建包括信息管理平台、预警报警模块、分析决策系统的综合体系。信息管理平台收集、保存高校实际办学信息;预警报警模块根据已有信息,对高校办学情况作出评估,判断预警阈值,并将预警信息及时发布至信息管理平台,对于超出阈值高校给予相应的“红”“黄”牌警告;决策管理系统对预警快速作出反应,综合判断相应补救措施。如果高校不能及时整改修正,连续三年被确定为黄牌,第三年即可被确定为暂停招生或转为红牌警告,连续三年红牌警告的高校,可撤销其建制或责令退出。

(二) 建立兼顾各方的退出标准

退出标准是退出机制最为核心的问题,也是最敏感的问题。单从教育质量来说,在我国现有的教学模式和评测体系下,同一层次的高校教学质量很难分出绝对的好坏。而且退出标准一旦设立,将会产生指挥棒的作用。所以,中央在全国范围内实行总量控制的基础上,应允许各省区设立自己的退出标准,依据财务收支、专业建设和生源状况等设立综合立体的考察体系。评测标准要兼顾学术、政府、社会三个层面,学术层面要建立包含学校声誉、学术声望、办学质量、专业需求、生源潜力的综合评测。政府层面要注重做好监管、公开、服务。社会层面要逐步建立理性客观的舆论引导,伴随“新高考”政策推广,既给优质院校发展提供了更广阔的竞争机遇,也给部分劣质院校带来了更加严酷的挑战,社会评测的分离效应更加强化。因此,评测标准应重新整合学术、政府、社会的生态关系,因地制宜地研制退出标准。

(三) 建立多元化的退出方式

公立高校因其公益属性和作为政府高等教育职能的主要承担者而受政府保护^[6],公立高校退出的方式有三种:(1)学校合并;(2)直接撤销建制;(3)被企业并购、控股。合并曾经是公立高校退出的主要方式,主要动力来自于政策调控,其他两种公立高校退出的现象只是少数案例。

根据《民办教育促进法》,我国民办高校的退出方式有合并、终止、撤销、停止招生、吊销办学许可证、停止办学等。实践中主要有以下三种退出方式:(1)彻底停办或消亡;(2)被兼并、合并或转让;(3)“自灭式”退出。关于独立学院退出,教育部曾明确有继续举办独立学院、转设为民办普通本科高校或其他层次民办学校、并入公办高校、进行资产融合、终止办学等六条出路。

除此之外,为减少善后工作难度并实现激励先进、鞭策落后的根本目的,本文提出另外两种退出途径,即转制或转型。

一是转制。从经合组织国家 2005—2014 年民间资本投资教育的对比变化情况^[21]可以看出,绝大多数国家民间资本对教育产业的投资是增长的。从产权视角的委托—代理理论看,公立高校通过“转制”,比如“股份制”形式^[22],建立竞争机制从而为公立高校增加活力,政府由以行政手段为主的“干预”和“包揽”式的直接管理,逐步走向以宏观调控为主的“规范”和“协调”式的间接管理,政府权利渐渐从微观领域退出^[23],是调整政府、市场与高校关系,特别是面对部分高校办学经费紧缺和财务危机现状的理智抉择。典型的案例有新加坡国立大学和南洋理工大学开展的公立高校转制实践,值得借鉴。

二是转型。我国高等教育层次中的研究生、本科生、专科生呈现“橄榄型”结构,与国际高等教育比例呈现“金字塔”型的结构不同。应允许在保留本科层次不变基础上,退出理论为主的教学任务,主要发展应用教育和技能培训,甚至惩罚性地将少量本科院校转型为高职院校,优化教育层级结构。国务院《政府工作报告》也提到“引导一批普通本科高校转为应用型大学”,体现了对高等教育转型的迫切要求。

(四) 建立完备稳妥的善后机制

严格按照“红”“黄”牌预警逐步退出的高校,大多涉及在校学生的安置问题,然而相关法律规定相对笼统,主要条款大多为“妥善安置”这样的简单规定。实际操作中,途径主要包括:在本校完成学业、转学,或者返还学费、申请学费补偿基金。国务院公开发布的《国家职业教育改革实施方案》指出:“加快推进职业教育国家‘学分银行’建设,从 2019 年开始,探索建立职业教育个人学习账号,实现学习成果可追溯、可查询、可转换。”这为高职院校退出过程中学生学业衔接提供了很好的解决思路和实践铺垫。教职工安排中,依据不同的雇佣方式按照相关法律分类解决,对再就业困难的教职工积极给予帮扶。在资产处理中,着重防范国有资产流失。同时,建立善后工作的反馈监督渠道,保证教职工、学生的合法权益和国有资产不受侵害。

参考文献:

- [1]李硕豪,耿乐乐.高校扩招以来高等教育对经济增长贡献率的实证研究[J].现代教育管理,2017(10):29-34.
- [2]胡德鑫.国际比较视野下我国高等教育对经济增长的贡献研究:基于 1996—2014 年的数据[J].现代教育管理,2017(9):41-46.
- [3]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:44-45.
- [4]周国平,谢作栩.我国民办高校倒闭问题之思考[J].高等教育研究,2006(5):46-53.
- [5]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.
- [6]万华,张继明.低质公立高校的退出与转型[J].现代教育管理,2011(12):42-45.

- [7] 胡小娟.论建立弱势公立高校退出机制的必要性[D].武汉:华中科技大学,2014:15-23.
- [8] 卢彩晨,邹大光.中国民办高等教育回顾与前瞻[J].教育发展研究,2007(6):1-9.
- [9] 胡建波.省域高等职业院校发展困境与对策研究:以陕西为例[C]//王保华.中国教育发展报告(2018).北京:高等教育出版社,2018:207.
- [10] 白强.中国特色“双一流”大学建设的逻辑根据与路径选择[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(6):208-216.
- [11] 钟厚涛.台湾高校倒闭潮来临?[EB/OL].(2016-03-03)[2019-03-31].[http://www.legalweekly.cn/article_show.jsp?_f_article_id=11897\(2016-03-03\)](http://www.legalweekly.cn/article_show.jsp?_f_article_id=11897(2016-03-03)).
- [12] 胡乐乐.高校提高办学质量是根本[N].光明日报,2014-11-21(2).
- [13] 陈志文.再说高考还能改变命运吗?[EB/OL].(2018-08-07)[2019-03-31].http://news.eol.cn/zbzl/201808/t20180807_1620257.shtml.
- [14] 钟杏云.国际化教育市场调研报告:中国民办高校的挑战与出路[M].北京:光明日报出版社,2014:71-75.
- [15] 李淑珍.从大学“债务门”看我国高等教育的政策风险[J].黑龙江高教研究,2009(6):29-31.
- [16] 中国民办教育协会民办教育研究院.我国民办学校债务情况调查报告[EB/OL].(2013-06-18)[2019-03-31].
<http://www.cnhsi.com.cn/News/Show?id=7085c4e9-a363-46df-8743-9e0dfabff5b>.
- [17] 智通财经.辰林教育:高就业率但负债累累的民办教育集团[EB/OL].(2018-10-09)[2019-03-31].<https://www.zhitongcaijing.com/content/detail/155683.html>.
- [18] 长江商报.华立大学“自残式”IPO:负债率高达90% 董事总年薪610万办学条件却多项不达标[EB/OL].(2018-09-17)[2019-03-31].<http://www.changjiangtimes.com/2018/09/588725.html>.
- [19] 财联社.不惧破发潮:上海最大民办大学建桥教育赴港IPO 资产负债率超100%[EB/OL].(2019-01-16)[2019-03-31].<https://www.cls.cn/depth/311515>.
- [20] 程海波.关于全面深化高等教育综合改革的思考[J].高校教育管理,2016(4):12-18.
- [21] OECD education at a glance[R].OECD indicators, 2017.
- [22] 吴开俊.公立高校“转制”路径选择与制度安排[M].北京:中国社会科学出版社,2007:3.
- [23] 刘家明.谁来推动我国高校非行政化改革[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2010(4):104-108.

The logical basis, legal norms and path choices for establishing the withdrawal system of Chinese colleges and universities

WANG Yan^{a,b}, SHEN Tanming^c

(a. College of Economic and Social Development; b. Region, Industry and Education

Synergy Innovation Center of MOE; c. School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, P. R. China)

Abstract: Because of university enrollment expansion, the number of Chinese colleges and universities is growing quickly, which has made an important contribution to the rapid development of economy and education. However, after 20 years of development, the policy environment has already changed, and the policy impact needs to be re-examined. Through data and case analysis, this paper demonstrates the decline in quality, the crisis of student resources, the oversupply and debt risk of colleges and universities, which require China to establish a withdrawal system of colleges and universities. Teachers' unemployment, higher vocational education enrollment expansion, delegate power and optimize service policies, and human capital accumulation should not be concern of the withdrawal of colleges and universities. It has social capacity and feasibility. We summarize the existing legal norms and operational procedures for the withdrawal of colleges and universities from the seven dimensions of proposing units, approving units, termination reasons, student placement, property processing, post-terminating matters, and withdrawal process. On this basis, we explore the effective withdrawal path from early warning mechanism, withdrawal criteria, withdrawal mode and after-care mechanism.

Key words: colleges and universities; expand enrollment; withdrawal system; the withdrawal system of colleges and universities; logical basis; legal norms