

我国民办高校公助问题探讨

严丽萍

(汕头大学 高教所, 广东 汕头 515063)

〔关键词〕民办高校; 政府; 资助

〔摘要〕本论文通过对我国历史上政府资助民办高校的简要回顾和对现实中有学历教育资格的37所民办高校政府资助的情况所做的调查, 提出我国政府以立法的形式, 在评估的基础上给予我国有学历教育资格的民办高校以适当的经费资助和政策扶持。

〔中图分类号〕G648.7

〔文献标识码〕A

〔论文编号〕1005-2909(2001)03-0005-04

Study of the subsidization and support to private higher institutions by China government

YAN Li - ping

(Institute of Higher Education Research, Shantou University, Shantou 515063, China)

Key words: private higher institutions; government; subsidize

Abstract: The thesis suggests that China government should subsidize and support some excellent private higher institutions which have been evaluated scientifically with the rigid legislation from China government on the basis of carrying out a series of investigations and making a brief review of the subsidization and support by China government in the history.

一

在我国古代历史上, 历代统治者出于维护政权、巩固统治的需要, 对私学的态度不外乎两种: 一是扶植, 二是压制。战国以后的历代统治者中, 秦朝和前清采取的是压制的态度, 此外, 其他基本上都对私学采取扶植的态度。

古代私学的教育经费基本上是自筹, 但也有较少的来自官方资助。如魏晋南北朝时, 儒家私学便有接受帝王的“资给”或“馈赠”。历代书院经费来源也有的是政府发给的。如果把这些“资给”或“馈赠”也视为“民办公助”, 那么可以认为, 这是“民办公助”的萌芽。因此, 追源溯流, “民办公助”并非新生事物, 在我国历史上由来已久。

近代意义上的私立高校发轫于清末。1906年姚洪烈因中国公学缺乏社会捐助而跳江自杀, 以期“贵者施其权, 富者绝其财, 智者施其学问筹划, 以共维扶助我中国公学”。自此, 两江总督端方每月由江南藩库拨银一千两资助中国公学。

1912年中华民国政府成立, 同年颁布的《大学令》正式承认私立大学的地位, 并鼓励私人办学, 私

立高校进入发展的黄金时期。1925年后, 民国政府颁布了一系列条令, 加强对私立高校的管理, 并对私立高校实施资助, 鼓励其发展。

民国政府对私立高校的资助以1934年教育部颁布的《私立专科以上学校补助费分配办法大纲》为界限, 可分为立法前和立法后两个时期。立法前, 主要是奖励办学优良的私立高校。立法后, 国家开始设专款, 对办学成绩优良者, 并且经济上确实有困难的私立学校, 给予延聘教师、添置设备费等补助。

此外, 1936年国民政府行政院会议通过: 发给各私立大学补助费72万元。受补助的私立大学有厦门、金陵、东吴、南通、之江、大同、复旦、光华、大夏、沪江、燕京、辅仁、朝阳、南开、齐鲁、苏州美专、中法药学专修科等39校。

可见, 历史上我国政府曾以法规的形式规定对私立高校进行资助, 虽然资助数目不大, 但某种程度上体现了当时政府对发展民办高校的重视。

二

新中国成立后, 由于公有制经济体制的建立, 1952年全国院校调整, 89所私立高校全部改为公

〔收稿日期〕2001-07-31

〔作者简介〕严丽萍(1973-), 女, 江西宁都人, 汕头大学硕士研究生, 从事高等教育研究。

立,由此高等教育完全由政府包下来,形成单一的高等教育体制。

改革开放后,随着经济体制的改革,必然要求高等教育改革其单一办学体制为多元化的办学体制。社会经济成分的多元化,个体私营经济的发展,以及人民收入水平的提高,我国已具备发展民办高等教育的条件,民办高校应运而生。

目前,据百所民办高校调查统计与初步分析资料,民办高校的办学经费主要来源于学费和自筹借贷两种形式,其中前者占40.8%,后者占43.7%,其它占15.5%。民办高校所接受的资助在其总经费中所占的比重不多。

为了进一步了解政府对民办高校资助的情况,笔者对教育部承认学历的37所民办高校进行了问卷调查。调查结果是政府对37所民办高校的少数几所给予了一些资助,并且资助的比例也不尽相同。1999年获得政府资金资助的民办高校及资助额所占比例:凉山大学30%,福建华南女子职业学院25%,宁夏石嘴山职工大学21%,北京海淀走读大学10%。

尽管宪法规定很多社会组织都拥有办学权,但在1997年原国家教委颁布的政策性文件《社会力量办学管理条例》中,民办学校包括民办高校的发展方向 and 自身定位本身都缺乏足够的清晰度,有些条文不适应现实的需要。例如第五条规定的“国家严格控制社会力量举办高等教育”。但无论是在1998年8月29日九届全国人大四次会议颁布的《高等教育法》,还是教育部在1998年12月24日通过的《面向21世纪教育振兴行动计划》,以及在1999年第三次全国工作会议上,都强调要发展民办教育包括民办高等教育。这种不统一直接导致职能部门管理的混乱。

此外,我国现有的扶持法规也存在不健全、不完善的问题。如《社会力量办学条例》第十二条规定:对在社会力量办学中做出突出贡献的组织与个人给予奖励。但至于什么是突出贡献和如何奖励都没有配套法规进行解释说明,具有不确定性和难以操作性。有些地方虽然出台了扶持的法规政策,但扶持没纳入法制化的轨道。在笔者调查的几所民办高校,普遍反映政府扶持的力度不够,随意性强,应该进一步加大扶持力度,并将此纳入规范化、法制化轨道。

三

对民办高校是否应该得到适当的资金资助,不

少专家学者从不同角度进行了论述。但笔者认为民办高校办学经费主要靠自己筹集,国家投资很少,其人才培养的成本低于国办高校,实际上为国家节省了高等教育经费开支,使国家以较低的投资取得较大的经济和社会效益。筹措办学经费应贯彻多元化方针。民办高等学校的办学经费虽应以自筹为主,但政府应当给予适当补贴,特别是对办得好的民办高等学校应有积极的资助措施和办法,以广开财源,扶持民办高等教育事业的发展。

1、政府对民办高校进行资助的理论依据。政府是否对民办高等教育给予资助,从根本上来说,是由教育的公益性决定的。教育符合社会的公共利益,具有为社会服务的公共职能。我国教育的公益性在我国的《宪法》和有关教育法规中已有明确的规定,主要体现在三个方面:(1)公共性,即公众受益原则;(2)公平性,主要是教育性质的公平性,我国发展高等教育遵循“效率优先,兼顾公平”的原则;(3)非营利性。指教育不能以追求利润最大化为其最终目标。政府对教育投资行为的动机是为了追求特定的公共利益与需要,其职能主要是为了生产或提供具有公共利益或效用的公共产品与准公共产品,满足社会的公共需要及其对社会公共利益的追求。民办高等学校所承担的是促进社会进步的公益性的事业,又是需要收取高额费用的高消费的服务。因此,它迫切需要政府的帮助和支持,这也是其公平性的体现,同时也能弱化民办高校的营利性,强化其办学的非营利性。

从教育成本分担理论来看,教育成本由谁支付,如何支付,即教育成本如何在政府、企业、家庭、个人等社会各方面之间合理分担并最终实现,最主要的依据有两条:(1)利益获得原则。包括:谁能从高等教育中受益以及得到怎样的利益。前者涉及公共和个人两个层面,后者涉及经济和社会两个层面。这四方面构成四维结构模式,即公共经济收益、个人经济收益、公共社会收益和个人社会收益。目前,我国高等教育的收益从强调公共收益和社会收益转向经济收益和个人收益。对高等教育个人收益的强调必然影响高等教育政策的制定,但对高等教育个人收益的重视不应该成为降低政府投入的理由。个人接受高等教育,个人是收益者,同时社会和国家理所当然都是收益者。因此政府也应不可推卸地承担一定的责任,这种责任就是体现在政府要把财政收入的一部分通过拨款的形式拨给高校,包括民办高校。(2)能力支付原则。我国是发展中国家,在政府财力

有限的情况下,民办高等教育的发展由于多渠道筹集教育资金,如争取社会捐助、收取学费等,在某种程度上缓解了我国高等教育经费的严重不足。但政府作为经济和社会发展事务的管理主体,对民办高校这种较少投入却推动社会教育的发展应该有所支持,政府对办得好的民办高校给予一定的资助,也是理所应当的,且政府有资助的支付能力。

从世界高等教育发展的普遍规律来看,多样性的高等教育体制是高等教育大众化发展道路的本质特征。从目前我国高等教育办学体制看,办学体制的多样化既是与世界高等教育的发展趋势接轨的重要内容,也是社会主义市场经济对高等教育的必然要求。党的十四大提出我国经济体制改革的总目标是建立社会主义市场经济,我国的经济制度是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,这必然要求高等教育建立与之相适应的多元办学体制,否则,就会制约高等教育的发展。建立以政府办学为主,社会各界积极参与的办学新体制,它改变了单一的国家办学主体模式。因此,建立以政府办学为主体,社会各界积极参与的办学新体制,有助于形成竞争机制,推动高等教育事业的发展和教育质量的提高。

2. 政府对民办高校进行资助的现实依据。首先,是实现高等教育大众化的需要。高等教育大众化是世界高等教育发展的共同趋势,大多数国家依靠私立高等教育来加速本国的高等教育大众化进程。世界银行在1995年作的一项私立高等教育调查表明,40个私立大学比例较高的国家中,亚太地区占了6个,其中私立大学在校学生占本国大学生比例最高的3个国家都在亚太地区,菲律宾占86%,韩国占75%,日本大于或等于70%。

根据世界银行1994年报告,各国高等教育平均毛入学率已达51%。联合国教科文组织1995年世界政府报告表明,北美(美国和加拿大)高等教育升学率1992年已达到82%。而有关资料表明,1998年,我国18~21岁人口为7637.87万人,同期高等教育在校生为642.99万人,高等教育的毛入学率为8.42%。

1999年,我国政府颁布的《面向21世纪教育振兴行动计划》,规划了跨世纪教育改革的蓝图,发出了向高等教育大众化进军的口号。《计划》指出:到2010年我国高等教育的毛入学率将接近15%。也就是说,10年以后,我国高等教育在校生总人数要从现在的近643万人增加到1100万人。因此,一方面公办高校要不断扩招;另一方面,要充

分调动民间力量,大力发展民办高校。如果高等教育仍沿袭昂贵的、全日制的、单一本科层次的传统精英高等教育体制,那高等教育迄今仍将自囚于封闭的“象牙塔”中,高等教育大众化也就无从谈起。因此,潘懋元先生指出,如果说高等教育大众化是实施“科教兴国”战略的必由之路,那么,发展民办高等教育则是高等教育大众化的必由之路。

其次,是实现教育资源的配置合理化的需要。据统计,1998年我国普通高校本专科在校生340.87万人,教职工102.96万人,其中专任教师40.72万人。从统计数字可以看出,在高校人员构成中,行政、后勤人员就占了60%,而专任教师只占40%。相比之下,民办高校“自我发展、自我管理、自我约束、自我完善”的办学模式,使资源使用效率更高。例如西安翻译学院有学生13000人,但专职管理人员只有800人,生师比为16.25:1,真正做到了减员增效。这与一些公办高校存在的机构臃肿、人浮于事、效益低下、铺张浪费、学校办社会、与社会脱节形成鲜明对比。

多年来我国有关方面在淘冗减员方面确实下了不少功夫,已经采取了不少措施,但成效甚微,尚无实质改观,其根本原因就在于没有引入市场竞争机制,没有冲击公办高校长期积淀的各种弊病。

政府对办得好的民办高校进行资助,不仅是使民办高校经济上的困境得到缓解,更重要的意义在于提高了民办高校的地位,有利于逐步建立与公办高校竞争的机制,促进我国高等教育事业健康发展。同时,民办高校开办的大多是公办大学所缺少或供不应求而社会急需的应用性、职业性教育,有助于那些研究型或教学型大学卸下“包袱”,专注于高层次人才的培养和高、精、尖科学技术的研究。有利于与公办高校实现互补,大力发展高等职业技术学院,实现高等教育资源的合理配置,避免造成资源浪费。

由此可见,无论是从理论上还是从实际上看,民办高等教育是我国社会主义高教体制的一个重要组成部分,它同样是为国家培养人才,并为经济建设和社会发展出力。国家和地方政府要放宽政策,大力扶持、鼓励和发展民办高教事业。

四

世界上大多数国家政府以立法的形式给予私立高校各种各样形式的资助,包括经费、政策等方面的资助,使私立学校具备了坚实的发展基础,这是维持和发展私立学校的必要条件。而政府也通过对私立学校的资助,有效地实现对私立学校发展的调控、保

证私立学校成为国民教育的一部分并发挥重要作用。

在我国,教育经费方面虽然尚无立法,但是自十一届三中全会以来,在解决教育经费的投入思路和实践方面,逐步实现了由一元向多元化、多渠道筹措的新路子。如在教育经费投入指标方面,提出并确定了国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例本世纪末应达到4%的目标,并正式列入《中国教育改革发展纲要》和《教育法》,这在我国的教育历史上具有划时代的意义。但当前在教育经费方面存在的主要问题和矛盾是:《纲要》和《教育法》规定的逐年提高国家财政性教育经费占国民生产总值的比例,至今还没有一个切实、严肃的操作实施方案,使这一目标呈停滞或下滑之势。据统计,1990年所占比例为3.04%,1992年为2.73%,1993年为2.54%,1996年为2.46%,1997年虽然略有回升,也只有2.50%左右。

在资金资助的形式上,除了在民办高校征地、贷款、基建、校办产业、教学科研、图书资料及教学设备进口等方面给予应有的援助外,可以逐步采用直接拨款和建立基金会等多种形式来资助民办高校,促进民办高等教育的发展。

1. 直接拨款。在国外,许多国家普遍采用的手段和方法之一是通过直接拨款,加强政府对高等教育的宏观管理。不仅是实行地方分权制的美国、加拿大,实行中央集权制的法国,还是实行地方中央均权制的日本以及实行院校自治的英国,政府都利用拨款手段来对高等学校施加影响,使国家的意志得以贯彻,促进本国高等教育事业的改革和发展。这些国家颁布的有关高等教育的方案或条例都是跟拨款联系在一起,从而保证各项立法措施得以实施。我国高等教育管理体制“条块分割”的状况至今未能改变,结构性浪费与教育经费紧张并存的现象愈演愈烈,很重要的原因之一就是教育投资体制的问题不能得到很好的解决,大大削弱了国家运用经济手段对高等教育进行宏观调控的能力和作用。因此,对民办高校的管理可采用直接拨款,并提出相应的建设目标,以实现投资促管理,管理促发展,最终实现既加强管理,又有利于发展的局面。

2. 建立“民办公助”基金会。政府建立基金制,建立新的投资制度,是深化高等教育管理体制改革的亟待解决的关键性问题。在我国,基金会的基金可以由国家和地方政府按法律规定所下拨的资金和海内外个人和团体捐款捐物所组成。对民办高校的资

助对象要区别不同情况,分别对待,不能面面俱到搞平均主义分配。对有学历教育资格的民办高校进行评估后,按照排名顺序给予相应的资助。资助多少的依据是建立在对民办高校全部绩效科学评估的基础之上,真正体现奖优罚劣,促进民办高等教育健康发展。

与此同时,要建立民办高等教育评估机构——民办高等教育评估会。这是民办高等教育改革发展的必然趋势,是我国民办高等教育适应社会主义市场经济体制的重要表现,也是社会、民众和办学者的心愿和要求。民办高等教育评估机构的设置应当是独立于高教管理部门,实行专家委员会制。专家的聘任由政府教育管理部门批准,专家有任期、轮换、回避等制度,并有一批专职研究人员从事评估的学术研究,以加强评估指标体系的可靠性、公正性,使之成为一个权威性、公平性的机构。

政府如何对民办高校实施“公助”,这是一个系统工程。如何将过去主要依靠行政手段转到综合运用立法、资助、建立中介组织、政策引导、督导评价等手段宏观管理民办高等教育的轨道上来,都需要做大量的调查研究。特别是要加快建立较为系统的实行“民办公助”政策、法规来实施政府对民办高校的资金资助和政策扶持,使我国公办、民办高等教育发展的界限与世界公、私立高等教育间的界限日趋模糊的发展潮流相吻合,进一步打破因高等教育举办者身份不同而造成的高等教育中的条块分割,为我国民办高等教育发展开辟一条新途径。

[参考文献]

- [1] 孙长缨. 中国历史上私学若干特点探析[J]. 河南大学学报(社会科学版), 第37卷, 第3期, 第113页.
- [2] 朱有敏. 中国近代学制史料[M]. 华东师大出版社. 第二辑, 上册, 第719页. 第三辑, 下册, 第178页.
- [3] 中国民办高等教育的理论与实践[M]. 大众文艺出版社, 1999.
- [4] 苒景州. 教育投资经济分析[M]. 中国人民大学出版社, 1996: 116.
- [5] 刘小英. 试论中国高等教育的大众化[J]. 开放教育研究, 1999, (6): 23.
- [6] 谢作栋. 中国高等教育大众化发展道路的研究[C]. 博士论文, 第119页.
- [7] 潘懋元. 对发展民办高等教育若干问题的认识[J]. 中国高等教育, 1999, (13/14): 22.
- [8] 朱振林. 民办高校: 异军突起的力量[J]. 高教研究与评估, 2000, (2): 2.

[责任编辑:周虹冰]