

# 高等教育大众化、普及化与 中美高校产权和教育质量问题

张 纯 厚

(西京学院 思想政治部,陕西 西安 710123)

**摘 要:**我国以往的相关研究将高等教育大众化和普及化、高校产权问题和教育质量问题的分割开来研究,忽略了三者之间的内在联系。本研究从中美比较的角度,揭示高等教育大众化和普及化、高校产权变化、教育监管理念和教育质量问题的内在联系。美国的高等教育普及化和中国的高等教育大众化都与经济自由化趋势相耦合,伴随着经济自由化中的私有经济成分的增长,高校产权状况发生变化。公立高校和公益性私立高校的产权都属于社会公有,营利性私立高校的产权属于财团或个人私有。在美国,高等教育普及化中的教育质量参差不齐与高校产权和办学理念相关联;在中国,高等教育大众化中的教育质量则与民办院校产权定位不清和计划经济时代形成的政府监管指导思想相关联。基于国际比较分析,本研究提出对于中国高等教育质量监管和民办高校改革治理的建议,即明晰产权定位,建构全方位民主管理、民主监督和教育质量保障的竞争性淘汰和终端监管机制,即毕业率与录取成绩正向相关。实现一流大学严进严出,普通大学宽进严出,全面保障大学文凭质量的良好学风。

**关键词:**高等教育大众化;高等教育普及化;高校产权;教育质量;竞争性淘汰;终端监管;中美比较

**中图分类号:**G40-059.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2017)02-0081-14

关于战后西方高等教育大发展,美国教育社会学家马丁·特罗(Martin Trow)认为,精英教育在向高等教育大众化和普及化演变。随着改革开放的深入,类似的高等教育发展进程也在中国快速显现。到2002年,短短几年的扩招便使中国高等教育达到大众化规模,而在当时,西方发达国家的高等教育已经处于普及化阶段。迅速扩张的高等教育与经济自由化密切相关,伴随高等教育大众化和普及化的高校产权多样化和教育质量参差不齐的状况,也是经济自由化的衍生物,但教育监管理念却也不是消极被动的。

关于中国民办高校所存在的问题,叶财富说,“归纳起来,民办高职院校发展面临的突出问题无外乎有两个:一是外部公共制度不完善,二是内部治理制度不健全”;“内外制度相互影响、互为因果”<sup>[1]</sup>。从中国大陆的相关学术讨论来看,焦点集中在产权和校内管理。联系经济自由化背景,这两个问题在公办院校也存在,不过,民办院校的情况更为突出。从这两个问题的关系来看,产权是管理的基础,管理是产权的保障。高校管理问题,说到底,又是一个民主法治问题。关于高校管理理念,有些学者过分强调高等教育适应市场需求的重要性。比如,陈运超说,“高等教育质量就是高等教育适应市场选择的最现实的能力”<sup>[2]</sup>。这显然将市场经济条件下的高校办学环境简单化了。实际上,在市场经济条件下,高校的办学环境不仅有市场,而且,有国家和社会。高校不仅适应市场求生存,而且,要遵守宪法和法律,接受政府监管,服务社会公益;高校必须适应这些外部环境,来建构自己的内部管理。因而,高校不能没有自治权,否则,缺乏活力,难以生存和发展。然而,高校的

自治权又必须是有限、透明和开放的,如若不然,又会变成唯利是图、无法无天的独立王国。美国学者马丁·特罗提出高校管理三原则,即对于高校实行外部问责制,高校必须面对市场需求,高校也应当获得外部信任。由此,体现高校接受外部监督,高校与市场经济的联系和高校的自治权。伯顿·克拉克提出国家权力、学术权威和市场的“三角协调模型”。约瑟夫·博克则提出由国家优先权、市场力量、学术关注组成的高等教育“问责制三角形”。这些原则适应具有较高自治权的美国高校的情况。在中国,传统的高校管理模式中,高校自治程度较低,政府教育主管部门直接参与高校的管理,管理原则应有所不同<sup>[3]</sup>。中国高校运行的模式涉及政府对于高校的监管和管理、高校自主办学、社会对于高校的监督、高校与市场的联系等四个方面。这些原则是针对包括公立院校和非营利性私立(民办)院校的公益性高校的,营利性高校实行企业化运作,这些原则的公益性方面会遭受损害。这便涉及所有权,但所有权性质又靠管理理念和管理体制来保障,与所有权不相适应的管理理念和管理体制会使高校的实际运作偏离其所有权性质。所以,本文拟从高等教育大众化、普及化和经济自由化条件下的高校产权多样化视角,通过对于中美高校产权和教育质量的比较研究,解析高等教育产权多样化和教育质量参差不齐的现状;分析所有制、人事制度、教育监管理念与教育质量的内在联系;分析所有制与所有制的实现方式的内在联系。从而,提出适应高等教育大众化、普及化和经济自由化背景的我国民办高校改革建议。

本文的基本假定是:在高等教育大众化、普及化和经济自由化背景下,高等教育产权多样化具有必然性;特定产权必须有与之相适应的产权实现形式,产权实现形式与产权性质的背离意味产权遭受不正当侵害;所有制的公有或私有性质、高校领导人员选聘有无竞争机制和教育监管理念与教育质量有内在联系;公立高校和公益性私立(民办)高校的产权都属于社会公有,营利性私立(民办)高校的产权则属于财团或个人私有;社会公有的公益性高校实行比较广泛的民主管理,比只能实行有限民主管理的,私有的营利性高校更能遵循学术规律,提高教学、科研水平;教育管理有无竞争机制也是决定教育质量的一个自变量;中国民办高校需要明晰产权;产权公有的公益性高校应当健全校内高度权力制约机制,实行校内、校外、政府、社会全方位监管和监督;在教育质量保障方面,实行竞争性和淘汰制学籍管理;不同类型高校教育质量均衡发展,实现学分可兑换、可通约;教育行政部门应将对于高校教育质量的监管重点从录取入学转变到毕业率与录取成绩相关联的终端监管。从而,促成一流大学严进严出,普通大学宽进严出,全面保障大学文凭质量,整肃学风校纪的良好局面。

## 一、高等教育普及化和经济自由化背景下的美国高校产权多样化与教育质量问题的

对于西方传统高校来讲,公立、私立只意味着监管体制的差别,在所有制上没有本质区别,都属于社会共有。法国的大学体系基本上是公立的。英国最早的大学,牛津与剑桥都是私立的。受英国影响,美国早期的大学都是私立的。同时,受英国对私立大学资助和控制的影响,美国的所谓私立大学的创办资产来自政府拨款、国家赠与、私人捐赠、学费等多种渠道,其产权不属于任何个人,而为社会公有;不为任何个人谋取私利,属于公益性机构。在殖民地时期,大部分学院由宗教组织创建,旨在培训神职人员。后来的好多私立大学的设立经英国王室或殖民地政府颁发特许状授权,由政府赠予土地,拨款筹建。特许状确认学校的法人地位,但对于董事会的规模、权限都有明确规定。特许状规定学校董事会由州议会提名和选举产生,并有王室代表参与,但政府不得干预学校的日常事务。1916年,新罕布什尔州州长和州议会不同意达特茅斯学院对于校长的更换,重组董事会,改变校长任命。随之,发生达特茅斯学院董事会诉伍德沃德案,州法院维护了州议会的议案;但联邦最高法院的终审否决了州议会的议案,恢复原董事会及其对校长的任免。这一案例维护了大学自治原则,但没有改变私立高校的社会所有性质。

19世纪下半叶,美国政府开始对私立高校实行年度资助。从19世纪下半叶到20世纪初期,联邦政府先后颁布了《莫雷尔法》《哈奇法》《史密斯—休斯法》等法规,使好多私立高校获得了政府的赠地和资助。1958年9月美国国会通过的《国防教育法》规定“向非营利的私立学校提供贷款”,

用于开设数学、科学和外语等课程,并资助科研。第二次世界大战期间,联邦政府向哈佛大学、麻省理工学院等私立高校提供了大量的科研经费。20世纪50到70年代,联邦政府通过了《高等教育设施法》、《高等教育法》、《高等教育法修订案》,使政府对私立高校的资助经费成倍增长。联邦政府对私立院校的资助集中在科研与发展、基建、学生宿舍建设、设施和设备等方面。联邦政府的研究经费也绝大部分给了私立大学。美国政府还通过贷款、助学金、奖学金、勤工俭学及学费减免、退伍军人上大学补助等对学生的资助,来间接资助私立高校。1930年代的大萧条以来,对于公立和私立高校的校友捐赠、基金会捐赠和其它个人捐赠也大量增加。〔4〕由此,有学者指出,以经费来源来区分公立大学和私立大学已经没有意义。在一些西方发达国家,政府对私立学校的资助额度已经达到学校办学成本的80%左右,而大多数国家的公立学校也通过成本的分担与补偿、接受捐赠、校企合作等多种途径,来获得资金支持。〔5〕私立院校资金来源所显示的与公立院校相类似的社会所有性质,决定其管理具有较高度度的民主性。

美国私立高校的管理以服务公益为宗旨,私立大学和学院的董事会重要职责是为学校筹措办学经费,其民主化程度也渐进地得到提高,使其公益性得到更好的体现。美国私立院校董事会成员主要通过两种方式选举,一种是由既有的董事会成员共同推选,另一种是校友选举;但有些人会因自己的官位而成为当然董事;在有些学校,校长会成为董事会的当然成员。董事任期在早期是3年或4年,可以连任。20世纪80年代中期,一些私立大学对董事的任期和退休年龄有了明确规定。美国独立战争后,私立院校的宗教势力影响逐步消退,世俗力量增强,州政府官员、工商业界人士、校友在院校的董事会占据的席位逐渐增多。黄艳芬将以私立院校为主的美国大学内部组织结构形成划分为三个阶段:第一阶段(1636—1819),主要由校外人士组成董事会来管理学校,具体实施落实在校长身上;第二阶段(1819—1915),达特茅斯学院案的判决维护了私立院校的权利,但校长权力逐步缩减,教师开始参与学术管理;第三阶段(1915至今),美国大学教授协会的成立明确了教师的学术管理权力,二元权力结构形成。〔6〕二战后,教师权力得到扩大和加强,教授评议会之类的学术权力机构更加完善,掌控学术权力;校长在董事会领导下负责校内日常事务。私立高校教师享有与公立院校教师同样的权利,可以依据《国家劳动关系法》和《劳资关系法》等联邦劳动法规,通过工会与学校进行集体协商。从而,形成分权合作和权力制衡格局。

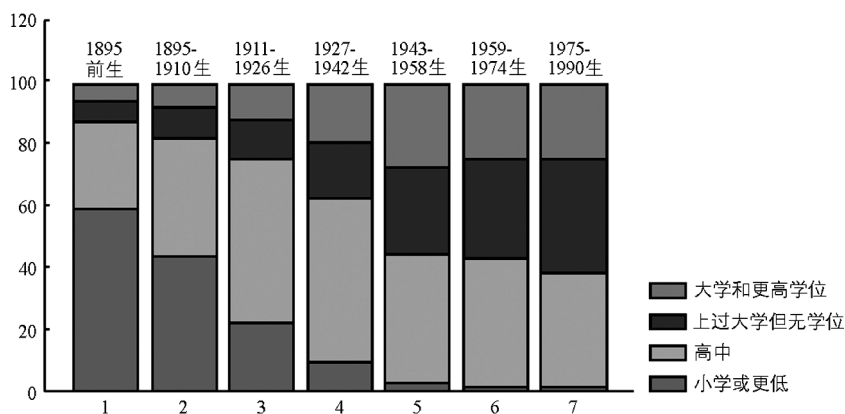


图1 美国民意测验应答者的教育背景变化

资料来源:密歇根大学社会研究所政治研究中心所做的美国全国选举研究1948—2012累积文档(ANES cumulative file 1948—2012)。

采用变量“VCF0103, DEMOGRAPHICS: Respondent-Cohort”和变量“VCF0110, DEMOGRAPHICS: Respondent-Education 4-category”,运用SPSS交叉列表,计算出百分比,再编制出新的变量,做出图表。

经历高等教育大众化和普及化,美国不仅形成公立、私立大学并存的高等教育格局,而且,出现公共所有与私人所有共存的局面。1950年代末,私立院校的扩展达到顶峰。此时,美国各州于19世纪设立的师范学院成为州立学院,然后,又升格为州立大学。到1970年代,州立大学的规模从不到一千学生扩展到数万学生,有众多分校。有些分校成为新的大学。1920年代开始建立的城市学

院于 1960 年代变成社区学院。从所有制来说,这时的私立院校与公立院校都属于社会公共所有,其经费来自政府资助、社会捐赠、运营收入和学费。在管理上,教师依法自主,同时,接受外部利益相关者的监管和监督。由于私立院校的经费较多地来源于社会捐赠、运营收入和学费,其外部监管和监督主要由相关社会群体参与;公立院校的经费较多地来源于政府和运营收入,其外部监管和监督由政府和相关社会群体共同参与。从办学宗旨来说,二者都属于公益性。除了职工工资,任何个人不能从中获得利益。然而,随着高等教育从大众化进入普及化和经济自由化潮流的漫延,被界定为私人拥有学校(proprietary school)的营利性高校发展起来,其办学宗旨与传统公益性高校迥然不同。

据美国全国选举研究民意测验所提供的数据(见图 1),1943 到 1958 年间出生的美国人口中具有大学及以上教育背景的第一次超过 50%,达到 55.4%,只有小学或以下教育背景的人口趋向消失。由此推算,美国高等教育达到马丁·特罗所说的普及化程度,应在 1970 年代。随后,接受高等教育的人口比例持续上升,1975 到 1990 年间出生的人口中接受过大学及以上教育的比例达到 61.3%。西方高等教育的迅猛扩张是二战后经济繁荣的必然结果,但明显的猛烈增长出现在 1960 年代以后。这一时期也正是福利国家政策走入困境,倾向自由放任政策的新古典自由主义(neoliberalism)流行之时。以弗里德里希·哈耶克(Friedrich Hayek)和米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)为代表的新古典自由主义者倡导私有化、财政紧缩、放松管制、自由贸易和减少政府支出,以便提升私有部门的经济作用。实行这种经济自由化政策的经济转向在里根和撒切尔的推动下,于 1980 年代达到高潮。同时,于这一时期开始的一些第三世界国家的经济改革也趋向自由宽松,带来私有经济的繁荣。这种经济政策趋向不可避免地影响了高等教育的发展趋向。在这一方面,美国营利性高校的扩展在发达国家中具有典型性。

1972 年,美国修改《高等教育法》,允许营利性院校从政府获取资金。1992 年,美国众议院教育与劳动委员会提出联邦政府资助高校的“90-10 规则”,也即是说,如果,营利性院校能够提供公立院校和私立非营利性院校不提供的服务,填补了教育的空白,并且,其学生的 10%愿意完全自费学习,就可以获得政府资助。这些政府资助指政府对于学生个人的特定补助和贷款。同时,1980 年代,各州开始削减或停止增加政府对于高等教育资金投入,而营利性院校却得到了银行、投资公司、对冲基金的投资。从而,使得营利性院校得到暴发式扩展。据美国教育部数据,营利性院校从 1986 年大约二百所,增长到 2007 年的将近一千所。1990 年,营利性院校拥有全国本科生总数的 2%,到 2009 年,达到 11.8%。这些高校,与其说是学校,不如说是企业,属于私人财团所有,以营利为目的。此类教育企业有几十个,其中规模最大的是劳瑞德教育集团(Laureate Education),其次是阿波罗教育集团(Apollo Education Group)。阿波罗教育集团号称有八十万学生,其分校分布于北美、南美、欧洲、非洲、中东和亚太,前总统克林顿任名誉校长。这些教育企业花费巨额经费,通过私立院校协会等组织,进行政治游说,并得到美国智库卡托研究所(Cato Institute)和一些政治活动分子的支持,而且,通过企业联系和聘用教育部官员当董事,来增强自己人的势力。<sup>[7]</sup>在业务运作上,这些教育集团在招生、广告和购买供求信息上花费巨资。2011 年,包括凤凰大学、ITT 技术学院、德福瑞大学和卡佩拉大学的四个学校总共在谷歌广告上花费一亿美元。一些华尔街大企业支持的学校在电视广告上大量投入。2012 年,作为凤凰母公司的阿波罗集团在广告和营销上花费六亿六千五百万美元。

这些营利性院校为非传统学生、被公益性院校淘汰的学生和黑人提供了更多的学习机会,但其商业行为和教育质量遭到媒体质疑。有人指出,营利性院校利润的一半以上被用于营销和提取利润,运用进攻性、欺骗性的营销手段,掠夺脆弱的退伍军人求学者;只为金钱,而不管学生能不能学习。营利性院校学生比较多的得到结业证书或相当专科文凭的副学士学位,也较少能够通过证书考试。因而,比公益性私立院校学生更易于失业,收入低,而却债台高筑,更可能还不了学生贷款。由于营利性院校收取高额学费,所以,96%的营利性院校学生申请联邦政府学生贷款,而社区大学学生却只有 13%这样做。参议院健康、教育、劳工和退休金委员会公布的数据显示,营利性院校的

学生四人中就有一人毕业后三年还不了学生贷款,占全部还不了贷款学生的一半。一些营利性院校毕业生说,他们感到好像去了跳蚤市场,给自己买了一个文凭。美国大学教授协会人士认为,企业模式损害了教育的宗旨。

营利性院校一般得到美国全国性认证机构的认证,但这些认证机构被看作是认证职业和技术教育的机构,其学术标准不是很严格。有些营利性院校得到了地区性认证机构的认证,但遭到质疑。因为,这些认证机构的资金来自他们所认证的学校。所以,美国公益性私立院校和公立院校不承认营利性院校的学分。因而,美国联邦教育部进行干预,要求营利性院校提高透明度和责任心。2010年和2014年,各有一所营利性院校因非法运作,被政府关闭。2010年8月,美国国会问责办公室通过抽样调查,发现营利性院校在招生中提供有关费用和预期毕业后收入的欺骗性误导信息。奥巴马在他的2015年预算提议中,建议加强对于营利性教育的管制。实际上,2011年以来,营利性院校能够招收到的学生数量在减少;有些面临严重资金问题,比如,凤凰大学的学生比高峰期少了一半。在这种形势下,营利性院校通过司法程序,抵制政府监管;同时,一些营利性院校转变为非营利性院校。<sup>[8]</sup>

与此同时,古已有之的假文凭流行起来。在英文中被称为文凭工厂(diploma mill)或学位工厂(degree mill),中国称之为野鸡大学的,未经认证的高等教育机构,提供虚假学术学位或文凭,收取费用。这些机构可能声称基于相应个人经历,或者要求提供一篇文章,进行所谓审阅,并出具假的学术机构证明,使假文凭具有学术性假象。这是营利性高校的一种极端表现,为了营利,不择手段,滥发文凭。在高等教育大众化和普及化时代,教育的产业化和商业化趋势不是美国的特有现象。然而,由于美国的联邦制传统、宗教组织依据宪法修正案第一条的政教分离原则而具有的自治权利,难以建立全国统一有效的教育监管体制,致使文凭工厂在美国长期公开运作。

如此,美国的高等教育便有三种所有制,即公益性私立院校的全民社会所有制、州立院校的州社会所有制和营利性私立院校的私人财团所有制。前二者皆为特殊的公有制形式,第三种属于私有制。所以,从广义上来讲,是两种所有制院校,即公共所有制和私人所有制院校。公共所有制高校较少对于商业利益的关注,倾向尊重学术规律,严格学术规范,而私人所有制高校则以损害学术规范和教育质量为代价,实现其私人财团的营利目的,文凭工厂是这种营利性教育的极端表现。

表1 美国本科生六年内从所上的第一所高校的毕业率和录取率与毕业率比较

年份	平均毕业率	州立院校	公益性私立院校	营利性私立院校	文凭工厂
1996 入学	55.4%	51.7%	63.1%	28.0%	100%
2000 入学	57.5%	54.8%	64.5%	32.6%	100%
2002 入学	57.2%	54.9%	64.6%	22.0%	100%
2003 入学	57.8%	55.8%	65.1%	23.5%	100%
2004 入学	58.4%	56.1%	65.5%	28.6%	100%
2005 入学	58.6%	56.6%	65.2%	29.1%	100%
2006 入学	59.2%	57.2%	65.5%	31.5%	100%
2007 入学	59.4%	57.7%	65.3%	31.9%	100%
录取率	平均毕业率	毕业率	毕业率	毕业率	毕业率
100%				无数据,存疑。	100%
高中文凭即可	34.1%	32.9%	38.2%		
90%以上	46.7%	46.9%	48.2%		
75-89.9%	55.2%	53.7%	59.8%		
50-74.9%	61.6%	61.4%	62.4%		
25-49.9%	69.3%	64.4%	76.6%		
低于25%	88.9%	84.8%	90.6%		

资料来源:州立院校、公益性私立院校和营利性私立院校的数据来自美国联邦政府教育部。

表1显示,高等教育普及化时代,美国本科生六年内从自己所上的第一所大学毕业的比率很低,平均不超过60%。这并不代表大学生获得学位的整体情况。因为,有些学生没有在自己所上

的第一所大学获得学位,可能由于中途转学到别的学校,而且,七年内没有获得学位的本科生还可以重新开始。但是,实行金字塔式的淘汰制却是高等教育大众化和普及化时代,保证教育质量的必要措施。美国公益性高等教育的声誉在全球居前列,正是遵循这一规则的结果。百分之百录取,百分之百毕业则是文凭工厂或野鸡大学的基本特征。2009年,美国18岁以上的成年人中,21.3%上过大学,但没有学位;7.5%只有副学士学位,17.6%有学士学位,10.3%获得研究生或专业学位。<sup>[9]</sup>图1显示,在高等教育普及化过程中,接受过大学教育的人口增长主要是上过大学而没有学位的人,而不是获得学士及以上学位的人。据美国联邦教育部的纵向系列调查,在2012年,27岁的美国人中,84%上过大学,但只有34%获得学士或更高学位。表1显示,公益性私立院校的本科第一院校毕业率先相对较高,其原因应该是这些以其较高的声誉,招收了高中成绩较高的学生。表中的本科生六年内从所上的第一所高校的平均毕业率、州立高校和公益性私立高校的毕业率与录取率呈现出一贯的反向相关性,或者说,与学生高中成绩呈现正向相关。有高中文凭即可被录取的所谓开放录取(open admission)的毕业率最低,录取率在25%以下的毕业率则最高。营利性私立院校接收公益性院校不录取的学生,其录取率应为百分之百。这些院校没有公布自己的毕业率,但生源太差,学分不被公益性院校认可,其毕业率与录取率是否呈现正常相关性,值得怀疑。文凭工厂百分之百录取,百分之百毕业,质量无从谈起。由此可见,毕业率与录取率呈反向相关,与入学成绩呈正向相关,是保障文凭质量的一般规则。如此,我们可以将美国的高校划分为五个类别,即录取率很低,毕业率很高的名牌大学,属于精英教育;录取率适中,毕业率也适中的普通本科院校,属于大众化教育;录取率很高,甚至有高中文凭即可,但毕业率很低的两年制短期大学,典型的是社区大学,属于普及化教育;只要交钱就能上的营利性私立院校,学生基础差,毕业率与录取率相关性存疑,学分、文凭信誉差,属于劣质教育;百分之百录取,百分之百毕业的文凭工厂,属于虚假教育。州立院校和公益性私立院校的录取率与毕业率呈现一贯性的反向相关,保障了校际公认的学术水准,类似课程的学分相互认可,学生转学时,获准免修。私有的营利性私立院校和文凭工厂不遵循正常的淘汰制和质量把关,其学分得不到公益性院校的认可。这种教育质量与所有制的联系对于我们研究中国高等教育质量问题提供启示。

## 二、高等教育大众化和经济改革背景下,中国高校产权复杂性、监管理念与教育质量问题

中国高等教育大众化也是市场经济大发展的衍生物,但却走着与美国不同的道路。美国的高等教育大众化和普及化首先借助公办院校的扩展,随后,有营利性大学的发展。由之,形成美国特有的社会公有、民间主导的公益性私立院校,社会公有、政府主导的公立大学和私有的营利性院校并存的格局。中国则通过公办院校的进一步发展和民办院校的产生和迅速扩展,促生了高等教育大众化。因而,中国的高等教育大众化是从单一的公办高教向公办与民办共存格局发展的过程。在高校产权结构上,公办高校从单一由政府投入走向包括政府投入、免税收益、学校产业积累和社会捐助的复合性办学融资,趋向社会公共所有;民办高校的办学融资构成包括个人投入、企业投入、政府投入、政府资助、免税收益、办学积累等因素,具有更为复杂的复合性特点。《中华人民共和国民办教育促进法》第35条规定“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权。”但是,超越个人寿命的法人财产权多种多样,包括体现为股份收益的、以营利为目的的私人法人所有权和非营利的公共和集体法人所有权。2016年11月7日修定的《民办教育促进法》删除有关“合理回报”的第51条,增加新的第19条,规定义务教育以外的“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”,并且规定,营利性民办学校依据企业法运作。事实上,在《民促法》未经修改之时,所有被国家纳入计划招生范围的民办普通高校创办人都声明不要“合理回报”;在《民促法》修改之后,也罕有民办普通高校选择“营利性”。实为民办普通高校的独立学院也不可能选择“营利性”。这便使民办高校具有非营利的、集体或社会公有性质。然而,在实际运作中,不仅独立学院存在出资人与公办母体大学结余分成的情况,而且,许多



民办院校存在不同程度的实际上的个人、家族或财团控制,不仅声称不营利的举办人获取了大量个人或家族利益,甚至,连法人的管理支配权与董事会的最终控制权相分离都没有实施,使得民办院校的产权问题扑朔迷离。这种产权定位不清与计划经济条件下形成的计划教育管理理念相结合,造成教育质量的层次性、高校文凭的等级性和不同层次高校学分的不可通约、不可互换性。我们在努力破除城乡二元化,却又在设置公办民办二元化。这与美国公益性高校与营利性高校之间的差异有相似之处。

1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》提出:“高等学校有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生……有权接受委托或与外单位合作,进行科学研究和技术开发,建立教学、科研、生产联合体……有权具体安排国家拨发的基建投资和经费;有权利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流,等等”。“地方要鼓励和指导国营企业、社会团体和个人办学,并在自愿的基础上,鼓励单位、集体和个人捐资助学”。“鼓励各民主党派、人民团体、社会组织、离休退休干部和知识分子、集体经济单位和个人,遵照党和政府的方针政策,采取多种形式和办法,积极地自愿地为发展教育贡献力量。”随之,民办高校和民办自考班开始发展起来。1989年,中国公办高校试点收费,以后,学费逐步增加,成为公办院校经费的重要来源。1980年代中期开始的大学后勤社会化和多渠道筹集经费成为学校经费的补充。1993年制定的《中国教育改革和发展纲要》、1995年制定的《教育法》、1998年制定的《高等教育法》都重申了多种渠道集资、多种方式办学的原则。由此,中国高等教育经费来源由国家财政拨款的单一渠道变为政府财政、民间集资、学费、学校经营收入和社会捐赠等多渠道融资模式确定下来。

有学者对于75所教育部直属高校财政状况进行调查,发现2013年,教育部直属高校非政府财政补助收入达到其总收入的55.54%,超过了政府财政补助所占比例。在非政府财政补助收入中,学费占比38.95%,其它事业性收费占34.91%,社会捐赠等其他收入占比24.01%,学校经营收入所占比例很小。从校际差异来看,东部经济发达地区高校的事业收入占比最高,名牌大学的非财政收入好于普通大学。从经济发展趋向均衡和普通大学模仿和追赶名牌大学的趋势来看,高校非财政收入占总收入比例增加,是一个具有普遍性的趋向。<sup>[10]</sup>既然,公办院校的经费已经更多地来源于学费和社会支持,不再完全依赖政府,而且,学校不是营利性企业,那么,从整体上将公办院校看作社会所有是合适的。

民办高校有私人个人办学,合伙办学,企事业单位、民主党派、工青妇办学,协会、研究会、基金会等社会团体办学,民办公助,国有民办,一校两制、股份制学校等,不一而足,其中大多以举办自考班起家。到1990年代后期,好多民办教育机构已经具备正规大学资质和举办正规大学的资金实力。国务院于1997年7月颁布的《社会力量办学条例》和1998年10月颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》标志着包括民办院校在内的民办事业机构得到国家认可。2002年12月颁布的《民办教育促进法》使民办院校的管理走向规范化,打破了公办大学单一模式。据教育部统计,2013年,全国普通高等学校总数达到2491所,聘用教职工达到2296262人,专任教师1496865人,普通本专科在校生24680726人,非学历教育注册学生6785562人。公办本科院校参与举办的民办独立学院,总数达292所,聘用教职工186262人,其中,专任教师138815人,在校生2758465人,其他类别学生28956人。民办普通高等学校总数达到718所,教职工398400人,其中专任教师281415人,在校生5575218人,其他类别学生258426人。不被列入普通高校的其他民办高等教育机构总数达802所,聘用教职工28394人,其中专职教师13350人,在校生879922人(被列为其它类别学生)。由此推算,独立学院和民办普通高校总数达1010所,占全国普通高校总数的41%。独立学院、普通民办高校和其他民办高等教育机构所聘用的教职工总数达513056人,占全国普通高校聘用教职工总数的22.4%。以上三类民办高等教育机构所聘用的专任教师总数达433580人,占全国普通高校聘用专职教师总数的29%。三类民办高等教育机构各类注册学生数达9300987人,占全国普通高校注册学生总数的30%。显然,民办高等教育已经占中国高等教育总

量的三分之一。然而,被列为“其他民办高等教育机构”的民办学校并非高等院校,笼统地将其与已经成为正规大学的独立学院和民办普通高校合并为同一民办高等教育类别是不合适的。因此,本文只将独立学院和民办普通高校看作民办高校,并且,将如此定义的民办高校的产权界定为社会所有,这由民办高校资产构成的复合性决定。

表 2 中国大陆 100 所随机抽选的民办院校启动投资类型

启动投资		部分相关院校数目和校名
个人投资	37	江西科技学院、黄河科技学院、西京学院、三江学院、西安外事学院、吉林华侨外国语学院、吉林动画学院、青岛滨海学院、黑龙江东方学院、西安欧亚学院、西安翻译学院、郑州升达经贸管理学院、武汉生物工程学院、广东白云学院、长沙医学院、江西服装学院、江西应用科技学院、郑州科技学院、辽宁对外经贸学院、哈尔滨华德学院、黑龙江外国语学院、云南工商学院、山东力明科技职业学院、浙江越秀外国语学院、江西工程学院、山东英才学院、北京科技经营管理学院、石家庄医学高等专科学校、大连艺术学院、郑州电子信息职业技术学院、郑州财经学院、石家庄人民医学高等专科学校、河北科技学院、青岛求实职业技术学院、湖南信息科学职业学院、郑州城市职业学院、商丘工学院
私人投资		烟台南山学院、宁波大红鹰学院、南昌理工学院、郑州华信学院、湖南涉外经济学院、安徽新华学院、上海建桥学院、海口经济学院、北京科技职业学院、北京吉利大学、河北传媒学院、北大方正软件技术学院、长春建筑学院、江西枫林涉外经贸职业学院、武昌工学院、商丘学院、重庆科创职业学院、大连东软信息学院、汉口学院、黑龙江财经学院(前身为独立学院)、武昌理工学院、无锡南洋职业技术学院、陕西服装工程学院、运城职业技术学院、广西科技职业学院、三亚学院、陕西国际商贸学院、闽南理工学院、长沙南方职业学院、广东科技学院
企业投资	30	
民办转公办	1	梧州职业学院
基金和募捐	2	仰恩大学、广东培正学院
公办转制	17	黄河科技学院、无锡太湖学院、潍坊科技学院、西安培华学院、武汉东湖学院、大连科技学院、辽宁财贸学院、西安思源学院、德州科技职业学院、山东协和学院、宁夏理工学院、河北美术学院、广西理工职业技术学院、武汉商贸职业学院、长江职业学院、湖南交通工程学院、银川能源学院
政府投资		
公有民办	4	漯河食品职业学院、北京城市学院、山东万杰医学院、南昌工学院
民办公助	7	上海杉达学院、重庆能源职业学院、重庆电讯职业学院、山东现代职业学院、哈尔滨广厦学院、武汉长江工商学院
中外合作	2	北京师范大学—香港浸会大学联合国际学院、宁波诺丁汉大学

资料来源:本文作者从网上搜集整理

表 2 将中国民办普通高校的初始资金来源归结为两大类,即私人投资和政府投资。私人投资包括个人投资、企业投资、民办转公办、基金、捐助。政府投资包括公办转制、公有民办、民办公助和中外合作(公办院校投资中外合作办学,其投资的一部分间接来源于政府)。对于独立学院来说,公办院校的管理、人力、物力和资质等方面的投入,也是学校物质收益的重要因素。这种初始投资的复合性决定民办院校的资产所有权不能简单地被归于私人所有或国家所有。在后续办学过程中,学校的资产积累主要靠学费、免税、政府资助和社会捐助,创办者的初始投入将逐渐减少。阙海玉认为,“从产权的角度讲,国家具有双重身份,一是作为民办高校的隐性举办者,”“二是享有民办高校资产收益权的公众利益的代表”。国家对于民办高校所拥有的财产权包括国家对民办高校进行资助的财产的所有权、国家优惠政策所形成的资产所有权、社会各界向学校捐赠财产的所用权。<sup>[11]</sup>这种观点将民办院校的资产所有权归结到国家所有,又回到单一化国有制的老路,显然,不符合新时期民办院校资产来源和监管的特点。有些学者认为,应该按照股份制企业会计制度,将民办高校的国家投资份额,比如公办院校对于独立学院的投资,界定为国有法人股。<sup>[12]</sup>但对于非营利型民办院校,这却是不可行的。既然,私人投资者已经放弃股份,那么,国家有什么理由要持有股份呢?而且,既然是非营利和公益性,套用营利性的企业股份制,显然,是不合适的。有学者认为,公立学校



的财产所有权属于(或基本属于)政府举办者,而民办学校的财产产权可以归属于某一个个体或团体,也可以归属于若干个体或团体。<sup>[5]30</sup>这种观点将政府、公办院校对于民办高校的投入和社会捐赠,化为私有或将国家所有或社会所有化为集体所有,是十分错误的。显然,民办院校的资产不属于私人,也不属于国家。那么,这种资产到底属于谁?它的所有权是什么性质的?这需要一种全新的理论来解释。本文认为,公益性民办院校的资产所有性质应为社会公有。

1993年11月,中共十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》将《民法通则》里的“法人”作为建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度”的基础性概念,用“法人财产权”取代经营权。《民办教育促进法》第35条所规定的“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有”的“法人财产权”,就是这种委托支配权,其最终所有权属于社会。

表3 中国大陆100所随机抽样的民办院校管理类型

类型	数目
创办人任董事长(包括母体企业负责人、公办转制负责人或私人投资者)	67
后续投资人任董事长	3
董事长兼任校长	17
校长与董事长有亲属关系	3
母体企业直接管理	2
外聘校长	59
无董事会,创办人任校长	5
无明确创办人领导学校迹象	8
无董事会,政府任命校长	12
中外合作院校合作方委任董事长、校长	2

资料来源:本文作者从网上搜集整理

然而,社会公有只有通过服务社会公益,才能得到体现,在监管不力的情况下,委托支配权有可能衍生权力滥用。表3显示,在抽样分析的100所中国民办高校中,67所实行创办人任董事长,加上5所实行无董事会,创办人任校长、3所后续投资人任董事长和两所母体企业直接管理(一般为企业董事长兼任学校董事长),这种明显的个人操控学校的案例达77%。虽有59所学校实行外聘校长,但一般来说,实权还是在董事长手里。其余,8所无明确创办人领导学校迹象,12所无董事会、由政府任命校长,两所中外合作院校合作方委任董事长、校长。也即是说,在100所抽样分析的院校中,只有约20%无明显个人专权。美国人将这种现象称之为“创办人综合症”(Founder's syndrome, founderitis),是一种处于法律边缘的法人组织不民主现象。所谓“创办人综合症”,指的是新建企事业单位的一位或多位创办人凭借自己的影响力和个人魅力,享有太多的权力。基洪·贝(Kee-Hong Bae)发现掌控非营利组织的家族剥夺其他利益相关者。<sup>[13]</sup>创办人综合症带来帮派、离心离德等问题,限制、阻碍组织的进一步发展,甚至使组织走下坡路,导致失败。<sup>[14]</sup>类似现象在大多数中国民办院校十分流行,使学校的公益性质遭到严重侵蚀。从而,给予人们一种产权掌控不清晰的印象。学校到底属于社会公有,还是属于某些个人、家族或企业所有?王一涛将中国民办高校分为“滚动发展型”和“投资发展型”两类。前者指某个或某些个人投入少量原始资金,依靠学费收入积累,发展壮大;后者指原始投入大的办学行为,实为企业或财团投资办学。他认为,这两种民办院校的产权都是不清晰的。因为,前者的办学主体往往有家族化倾向,而后者则难免寻求投资回报倾向。<sup>[15]</sup>事实上,民办院校创办人通过垄断权力和滥用权力,获取“回报”,十分流行。比如,任用亲朋(不用上班也会领取高薪),在职工的科研成果、学术论文上署名,要求职工为自己代写学位论文,担任挂名项目主持人,等等。有些民办院校的董事长、校长有丰硕的“学术成果”,但实际上,全是别人做的。由这样的人管理大学,其学风、校风可想而知。

虽然,《民办教育促进法》第47条规定:“民办学校依照国家有关法律、法规,可以接受公民、法人或者其他组织的捐赠。”国家通过税收优惠和表彰,鼓励这种捐赠行为。但产权归属不清晰和个

人、家族或企业寻求利益回报的现象却在阻碍民办院校获取社会捐助,增强其对于学费收入的依赖。对于学费收入的过分依赖诱使民办院校在相互之间及其与公办院校的生源竞争中,采用不正当竞争和恶性竞争手段。《民办教育促进法》第 62 条列举了八种须承担法律责任的违法办学情况,但民办院校对外发布虚假广告,编造虚假就业率、虚假成绩、虚假毕业率的案例仍然屡禁不止。同时,民办院校办学中的一种具有更大危害性的,涉及教育质量的,体制性的恶性竞争行为却被政府忽视。这便是民办院校招生宽进,毕业宽出的宽进宽出。由于担心严格要求会减少生源,民办高校普遍实行比公办高校更加宽松的学业考核标准,比如,公办院校的平时成绩占总分为 20%,民办院校则一般规定为 30%或 40%(平时成绩从宽打分,在中国大陆的高校已经是公开的秘密);对于学生作弊持宽容态度,危害公共道德。目前,中国大学不公布毕业率,但所有高校的实际毕业率接近百分之百,却是众所周知的事实。虽然,民办院校的高考录取成绩一般大大低于公办院校,但毕业率却与公办院校相同或相近。民办院校这种宽进宽出的文凭质量把关政策因计划经济时期遗留下来的计划教育管理而得以制度化。计划经济时期,高校录取学生人数与国家职工人数增加计划挂钩,上大学的人数基本上等于毕业后成为国家职工的人数。这种上大学等于毕业,并获得大学文凭的计划教育观念与高等教育大众化、普及化和市场经济条件下的高等教育状况严重脱节,但却仍然在指引着中国教育行政部门的招生和高等教育监管工作。虽然,各类高校的高考录取成绩差距很大,但却有相同或相似的毕业率,并且,通过教育部学位认证,接近百分之百地与教育行政部门所认可的高考录取相重合。

表 4 广东省 2007—2015 年高校录取分数线

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
文科一本	573	579	594	589	580	595	587	570	591
文科二本 A	524	534	546	545	536	554	540	524	551
文科二本 B	474	483	498	502	489	518	507	494	528
文科三本 A	403	425	430	445	439	469	448	455	493
文科三本 B	270	290	300	300	350	350	360	382	430
理科一本	577	560	574	585	568	621	585	564	557
理科二本 A	519	504	516	523	504	567	530	510	502
理科二本 B	483	465	480	484	460	527	507	488	480
理科三本 A	407	400	400	400	383	460	450	447	434
理科三本 B	280	280	300	300	330	340	365	364	345

资料来源: <http://www.gaokao.com>

表 5 陕西省 2007—2015 年高校录取分数线

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
文科一本	548	540	556	543	559	540	557	567
文科二本	492	486	497	495	500	495	520	530
文科三本	387	386	377	395	400	440	400	430
理科一本	503	485	517	540	556	537	527	527
理科二本	452	435	461	488	500	495	490	490
理科三本	342	330	331	368	400	430	360	370

资料来源: <http://www.gaokao.com>

表 4 显示,广东省 2007 年文科一本录取线为 591 分,文科三本 B 为 430 分,相差 161 分。随后,差距持续扩大。到 2015 年,文科为 573 分,文科三本 B 为 270 分,差距为 303 分。该省 2007 年理科一本录取线为 557 分,理科三本 B 为 345 分,差距为 212 分。到 2015 年,差距扩大到 297 分。表 5 显示,陕西省 2007 年文科一本录取线为 567 分,文科三本为 430 分,相差 137 分。随后,差距持续扩大。到 2014 年,文科为 548 分,文科三本为 387 分,差距为 161 分。该省 2007 年理科一本录取线为 527 分,理科三本为 370 分,差距为 157 分。2014 年,差距为 161 分。

录取成绩不同,却有相同或相近的毕业率,其文凭的社会信誉便有很大差距。这样便形成由名

牌大学、普通一本、二本院校和三本院校构成的不同层次的大学教育质量,其学分不可对换和通约。由于民办院校一般属于三本,大学教育质量的低层次便更多地与民办院校相联系。这对于民办院校的声誉和学生就业,十分不利。表面上看,这种大学教育质量的多层次直接与录取分数线相联系,其深层次的原因却与民办院校的产权不清晰和政府教育行政部门的监管理念相关。解决的办法是实行竞争性的大学毕业淘汰制,实现毕业率与录取成绩正向相关,但需要进行与高校产权明晰、办学理念、高校运作方式、招生制度、学生毕业监管相关的一系列改革。

### 三、明晰产权定位,建构全方位民主管理、民主监督和保障教育质量的竞争性淘汰和终端监管机制:基于中美比较研究,对于中国高等教育质量和民办高校改革治理的建议

从以上对于中美高等教育体制的分析,我们看到,在高等教育大众化和普及化过程中,中美高等教育都在局部范围内出现教育质量下滑的情况,这种情况都与经济自由化过程中的教育产权变化和相关高等教育管理理念有关。在美国,局部范围内高等教育质量下滑与新古典自由主义经济政策流行时出现的私有的营利性大学及其追求利润的教育管理理念相关;在中国,局部范围内高等教育质量下滑则与经济改革过程中出现的民办高校产权不清晰和政府脱离高等教育大众化和市场经济实际的计划教育理念相关。因此,我们必须从这两个方面来探讨深化中国高教改革和推进现代大学建设的路径。关于教育产权问题,不少学者已经提出区分营利性和非营利性民办院校,实行分类管理的建议。比如,阙海玉认为:“目前,我国的现行法律法规不加区分地对所有民办高校和非学历民办高校机构实行同等的优惠政策,让营利型与非营利型学校,享受同样公益事业的免税优惠,这不仅未起到提倡和鼓励办学作用,而且将严重挫伤社会捐资办学的积极性。”<sup>[11]</sup>汤保梅指出,实际上存在的民办院校的营利性现象对于民办院校健康发展的不良影响。他认为,“很少有学校会明确表示希望得到合理回报”,但很多学校都在朝这个“合理回报”张开双臂。一旦民办高校通过正常途径很难获得“合理回报”,必然就会通过其他方式获得,运行成本就比较高,其效益就必然低下。<sup>[16]</sup>宁本涛认为,中国“存在营利型、准营利型和非营利型三种不同类型的民办学校,其中以准营利型民办学校居多。从产权经济学的视角来看,民办学校只有组成非营利性的教育组织,才是节约教育服务交易成本的一种最佳的制度安排”<sup>[5]</sup>。

从中美经验来看,高水平大学都是社会公有的非营利的大学,而私有的营利性大学却只适合承担低层次的、非学历的、补充性高等教育。因此,建设高水平中国民办大学,首先必须区分营利性和非营利性大学,对于其实行不同的政策。经修订的《民办教育促进法》第19条规定,非义务教育的民办学校举办者可自主选择营利性或非营利性,但具体实施仍然是个大问题。目前,中国的正规民办院校只适合公有公益高校类别。因为这些学校的巨大规模意味着它们已经从免税和政府资助中获得大量物质积累,如果,将其归于私有的营利性学校,会使大量公有资产化为私有。对于那些非正规的高等教育机构,由于其规模小,已经从免税和政府资助中获得的利益数量不大,可允许其自愿选择成为公益性民办高等教育机构抑或营利性高等教育机构。对于那些选择成为公益性高等教育机构的,继续实行免税和政府资助政策,并通过协商,使其合并到正规民办大学中去;对于那些选择成为营利性高等教育机构的,按企业对待,照章纳税。

《民办教育促进法》关于公益性民办高校的规定适用正规民办高校,但仍需明确其社会公有性质。因为,学校集体对于其财产的法人所有权只是委托支配权,不是最终所有权。更重要的是,需要在学校运行机制上切实体现服务社会公益的宗旨,使其与资产的社会公有性质相一致。这就需要明确公益性民办高校与国家、政府、社会的关系,并且,要在公益性民办高校内部管理机制中全面体现民主法治。公益性民办高校不但必须遵守国家法人法所规定的所有企事业单位都必须遵守的一般民主管理原则,接受外部监督;而且,要有比营利性组织更高标准的民主法治规范,以高度内部管理民主和全方位外部监督,来体现公益性民办高校与营利性民办高等教育机构的区别。

维护国家统一、社会政治稳定和安全,服务社会公益是公益性民办高校的根本宗旨。公益性民

办高校必须遵守宪法,贯彻国家大政方针,必须遵循社会公益至上原则,以提升全社会教育水平作为自己存在的理由。国务院《社会团体登记管理条例》第4条规定:“社会团体必须遵守宪法、法律、法规和国家政策,不得反对宪法确定的基本原则,不得危害国家的统一、安全和民族的团结,不得损害国家利益、社会公共利益以及其他组织和公民的合法权益,不得违背社会道德风尚。”《民办非企业单位登记管理暂行条例》第4条重申了这一原则。《民办教育促进法》第4条规定:“民办学校应当遵守法律、法规,贯彻国家的教育方针,保证教育质量,致力于培养社会主义建设事业的各类人才。”“民办学校应当贯彻教育与宗教相分离的原则。任何组织和个人不得利用宗教进行妨碍国家教育制度的活动。”《民办教育促进法》第3条规定:“民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。”

为了实施这一根本宗旨,公益性民办高校必须在内部管理方面体现全方位民主法治,避免个人或集团利益凌驾于社会公共利益之上。然而,现行《民办教育促进法》对于公益性民办高校内部管理的分权制衡、教职工权利、教育质量保障,并非明确详尽,且有缺陷。该法律第20条、21条、24条规定了董事会(理事会)人员组成、董事长和校长职权范围。第26条规定教职工通过教职工代表大会参与民主管理和监督以及建立工会,维护自身合法权益。但第19条又规定“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构。”“应当”而非必须,使设立理事会、董事会成为非必要条款。第22条规定理事长、董事长或校长为学校法定代表人,且没有规定理事长、董事长任期,强化个人集权。从而,使权力限制和教职工权利无法实施。且不说,“法定代表人”这一体现权力集中的概念在国外的法人法中并不存在。由于董事长专权的诱惑,一些公益性民办院校创办人利用法律漏洞,终身任职;并且,选择自己的亲属作为继任人。在数人共同创办的公益性民办院校中,往往发生创办人之间争夺董事长职位的权力斗争。董事长则不择手段地维护自己的职位和地位,实行赢者通吃,打压竞争者,树立对于自己的个人崇拜和绝对权威。对于敢讲真话或不善恭维的职工,进行压制或随意解雇。一旦董事长获得至高无上的权力和地位,滥用权力和违法乱纪便不可避免。虽然,《民办教育促进法》第62条规定了八种必须禁止的民办院校违法办学行为,但此类现象仍然屡禁不止,原因就在于一些公益性民办高校成了个人专权,瞒上欺下的封闭圈子,违法行为难以得到及时揭露。由于一些个人或集团将公益性民办院校当作个人、家族或集团的私产,个人、集团和眼前利益便易于左右学校的办学行为。为了吸引生源,降低考核标准,实行宽进宽出政策,成为民办院校的流行政策。这样,便形成两头任性,中间严管的现象,即顶层任性、学生任性、教职工被严管。这些都严重侵害公益性民办高校的公有、公益性质。

除了亟待强化内部民主法治,公益性民办高校还必须接受政府的严格监管和社会的广泛监督。因为,滥发文凭、败坏社会风气,对于学习成绩优秀的学生,不公平,也损害全社会利益。对此,政府有责任保障社会公众利益。社会公众作为公益性高等教育的利益相关者,应该积极参与对于公益性民办高校的监督。依据《民办教育促进法》,公益性民办高校具有相对自主性和独立性,同时接受政府的监管,形成相互制约的关系,二者又都受法律的制约。国务院《社会团体登记管理条例》第5条规定:“国家保护社会团体依照法律、法规及其章程开展活动,任何组织和个人不得非法干涉。”第30条规定:“社会团体必须执行国家规定的财务管理制度,接受财政部门的监督;资产来源属于国家拨款或者社会捐赠、资助的,还应当接受审计机关的监督。”“社会团体在换届或者更换法定代表人之前,登记管理机关、业务主管单位应当组织对其进行财务审计。”《民办教育促进法》第5条规定,“国家保障民办学校的办学自主权。”第38、39、40、41、42、50、53、54、55、56、57、58、59、60、61、62、63、64条规定,政府就财务、教学、招生、侵权、分立、合并、领导人、名称、办学层次、办学类别变更、终止、经济纠纷、违法办学等方面,对于民办学校,进行督察、干预。《民办非企业单位登记管理暂行条例》第30条规定,社会团体必须接受政府的财务监管。然而,实际上,民办高校却得到过多的独立性,而对于民办院校的监管和监督,却无从考证。《民办教育促进法》第38条规定:“民办学校收取费用的项目和标准根据办学成本、市场需求等因素确定,向社会公示,并接受有关主管部门的监



督。”第40条规定：“教育行政部门及有关部门依法对民办学校实行督导，促进提高办学质量；组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量，并将评估结果向社会公布。”但却没有规定公布审计结果和办学、教育质量评估的方式。因而，公众无法查证这些信息，难以实施对于民办院校的监督，也不了解政府教育行政部门是如何对于公益性民办高校进行监管的。新修订的《民办教育促进法》第9条规定在民办高校“加强党的建设”，各省也随之规范选派党委书记去民办院校工作，但实际上，党委书记的地位排在董事长之后，难以制约董事长的霸道行为。

强化民办院校的民主监督和民主管理，首先，必须破除权力垄断，避免公益性民办院校成为个人、家族或集团谋取私利的工具。董事会和校务会成员之间不能有亲属关系。董事会的工作职责主要是依法制定学校大政方针、选聘和监督校长、为学校寻找资金来源，而不能干预校长的日常工作，或随意撤换校长。董事长不能直接掌控学校的财权和人事权，或代替校长工作。其次，依法完善董事会、校务会工作程序，重大事项投票决定，避免董事长和校长专权。第三，学校和教育主管部门应保障教职工的合法权益，开辟教职工参与学校管理、提出批评意见和表达不满的渠道，禁止学校领导对于提出批评意见的教职工进行打击报复。教育主管部门应提供学校教职工表达不满，揭发本校领导人和学校办学中违法行为的渠道，并保护揭发人；一经查实，予以奖励。第四，禁止学校向政府和社会隐瞒学校的真实情况，推动开门办学、透明办学。同时，政府和学校对于学校创办人给予应有的尊重和适当的利益补偿。比如，允许其担任终身董事、提供一套校园永久性住房、在一定期限内给予合理回报。

强化对于公益性民办高校的政府监管和公众监督要集中体现在对于教育质量的监管上，这也与中国高等教育管理体制的特点有关。西方的大学文凭，由高校自行授予，自己负责，而中国的大学授予的文凭却必须得到教育部认可，方为有效。因而，政府教育行政部门对于大学文凭的质量负有连带责任。提升政府对于公益性民办院校教育质量的监管水平，首先应改变计划教育旧观念，实行竞争性淘汰机制，使毕业率与录取成绩呈现正向相关。由此，自然形成竞争淘汰分类管理机制。在这一点上，美国高校的严格学籍管理的经验值得借鉴。一个大学招收多少学生由学校的接纳能力和生源决定，不能由政府的计划决定；学生能否拿到文凭由自己的学业水平决定，而不是交了学费，当了学生，就一定会有文凭。政府对于学校的监管不应注重学校招收多少学生，而应注重学校是否在滥发文凭，对于学生的考核是否存在弄虚作假、抄袭作弊。目前，我国大学评估中的检查试卷保管、阅卷签名等注重文牍程序的作法，应当停止，将重点放在结果检测上。试问，现在本科、研究生教育越来越多地借鉴西方的开卷写文章和以平时作业作为考核依据，那些文章和作业适合长久保存吗？我们统一规定了试卷的模式、封面，对其内容的抄袭却并非认真查证。教师发现的作弊行为，则往往由于管理部门的不当干预，不了了之。为了应付评估，试卷上的复查签名多是代签的。

表6 高等教育大众化时代，中国高校教育质量监管问题与出路

	中国现行高校学籍管理	保障高校教育质量的竞争性淘汰和终端监管机制
名牌大学	严进宽出	严进严出
一、二本院校	中度严进宽出	中度严进，确保严出
三本院校	宽进宽出	弹性宽进，确保严出

表6显示建立保障教育质量的竞争性淘汰和终端监管把关机制的构想。随着持续扩招，中国高校已经形成阶梯性招生政策，名牌大学只招收优等生，普通一、二本院校招收成绩中等的学生，三本院校招收成绩低的学生。毕业则统统倾向接近百分之百的宽出政策。如此，各类高校的实际毕业标准便有很大差距，降低普通高校的信誉和文凭的可信度。保障教育质量的竞争性淘汰分类管理机制设想将适应社会需要的高等教育大众化、普及化与保障教育质量，维护普通院校，特别是三本院校的信誉和文凭可信度相结合。各类学校可根据自己接收到的入学申请和接收能力确定录取标准。名牌大学实行严格进入，普通一、二本院校实行中度严进，三本院校则实行弹性宽进，即根据自己的接收能力适度放宽入学门槛，直至对于有高中毕业证者敞开录取，充分体现高等教育大众



化、普及化。但是,所有的高校都必须实行严格的毕业标准,文凭授予体现竞争性淘汰。从而,自然而然地形成毕业率与录取成绩呈现正向相关关系。所有的高校都不能有百分之百毕业的情况,录取成绩低的高校应该有更高的淘汰率。政府教育行政部门应该依据这一原则,对于各类高校进行监管,将以准入监管和过程考核为重点转变为以终端监管为重点。目前试点的自主招生和南方科技大学、中外合作大学自主授予文凭符合扩大高校自主权的大方向,但政府的监管不是放松,而是改变方式,重点将不是录取名额,而是文凭的质量。这种监管转变必须以高校的民主管理、民主监督和信息透明为基础。如果没有高校内部的权力制约,没有高校内部和社会公众对于高校权力运行的监督,没有严密的信息披露机制,终端监管也会流于形式。通过权力制约,解决顶层任性问题;通过学籍管理的竞争性淘汰和终端监管把关机制,解决学生任性问题;推动公益性民办高校全方位民主管理和法治建设,全面体现公益性民办高校服务国家、奉献社会的公益性宗旨。平等竞争会引起高校办学水平和社会信誉的波动,精英大学和普通大学的板块将发生弹性松动,包括民办高校在内的某些普通高校会脱颖而出,成为精英大学。政府的职责在于检测高校是否有作弊造假,文凭是否真实;当好裁判员,为高校的平等竞争提供良好环境,而不是将学校限定在某个层次上、规定学校的招生名额、检查学校的试卷格式和阅卷方式。检测的方式应为第一线教职工和利益相关者提供敢于讲真话的条件,而不应轻信学校领导的汇报,翻阅经过粉饰,甚至造假的材料。

#### 参考文献:

- [1] 叶财富. 民办高职院校发展的制度优化研究[D]. 上海:华东师范大学博士论文,2010.
- [2] 陈运超. 高等教育质量的判识维度[J]. 西南大学学报(社会科学版),2011(2):128-134.
- [3] 徐辉,袁潇. 美国高等教育“问责制三角形”研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2015(2):55-60.
- [4] 王红艳. 美国私立大学筹资模式研究[D]. 长春:吉林大学硕士论文,2007:9、14-15、28.
- [5] 宁本涛. 解读民办学校:产权经济学的视角[J]. 河北师范大学学报(教育科学版),2002(4):29-33.
- [6] 黄艳芬. 美国大学内部组织结构研究[D]. 苏州:苏州大学硕士论文,2006:9.
- [7] Apollo Group names former US Sec of Ed to board[J]. Yahoo Finance. 11 June 2012.
- [8] For-profit higher education in the United States from Wikipedia, the free encyclopedia,2015-07-20.
- [9] Ryan C L, Siebens J. Educational Attainment in the United States 2009: Population Characteristics[J]. Report United States Census Bureau, 2012.
- [10] 朱臻,孙颖颖,张琳. 高校资金结构特征及其优化——以教育部直属高校为例[J]. 财务与金融,2015(2):35-40.
- [11] 阙海玉. 民办高校产权制度研究[D]. 成都:四川大学硕士论文,2006:28.
- [12] 徐平荣,黄文英. 独立学院资产过户存在的问题与对策[J]. 绿色财会,2009(12):8-9.
- [13] Bae K H. Family Control and Expropriation at Not-For-Profit Organizations: Evidence from Korean Private Universities[J]. Corporate Governance: An International Review, 2012, (4): 388-404.
- [14] McNamara C. Founder's Syndrome: How Corporations Suffer—and Can Recover[EB/OL]. <http://managementhelp.org/misc/founders.htm>, 2015-08-20.
- [15] 王一涛. 民办高校产权:分析框架的初步建构与应用[J]. 华东师范大学学报(人文社会科学版),2009(3):135-140.
- [16] 汤保梅. 教育产权理论对民办高校运作的启示[J]. 中州大学学报,2011(2):99-101.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>