

# 论高等教育中外合作办学的规范与引导

林金辉 刘志平

**【摘要】** 高等教育中外合作办学已有 20 多年的发展历史,目前存在的主要问题是合作办学的中方高校定位不明,合作办学总体水平有待提高;专业、学科设置重复,缺乏特色;高等教育的“公益性”与“营利性”之间矛盾突出,合作办学的“公益性原则”难以充分体现。为了提高办学水平与质量,合理引进与有效利用国外优质教育资源,必须从观念、政策及其落实、监管机制等层面对高等教育中外合作办学活动加以规范与引导。

**【关键词】** 高等教育 中外合作办学 问题 对策

**【中图分类号】** G640 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003 - 8418(2007)06 - 0075 - 04

**【作者简介】** 林金辉,厦门大学教育研究院教授;刘志平,厦门大学教育研究院研究生。福建 厦门

361005

高等教育中外合作办学,是经济全球化、高等教育国际化的必然趋势,也是高等教育大众化过程中提高人才培养质量的必然要求。只有正视存在的问题,并有针对性地加以规范与引导,才能使高等教育中外合作办学顺应历史发展的要求,早日驶入健康稳定发展的轨道。

## 一、从高等教育中外合作办学的现状看规范与引导的现实意义

### (一)高等教育中外合作办学的现状

截至 2007 年 2 月,在中国境内已有中外合作办学机构或项目 1400 多个。其中,已经国务院教育行政部门或各级地方人民政府审核批准的约占 2/3;从 2004 年 9 月《教育部关于设立和举办实施本科以上学历教育的中外合作办学机构和项目申请受理工作有关规定的通知》发布至 2006 年 10 月,提交办学申请的中外合作办学项目和机构有 500 多个。目前,教育部已批准了 29 个新的中外合作办学机构或项目,并完成了对河北、河南、浙江、重庆和贵州五省中外合作办学机构和项目的复核工作,其他中外合作办学机构和项目的审批与复核工作仍在进行中。

在已批准设立或通过复核的中外合作办学机构和项目中,以高等学历教育为主,外方合作高校主要来自澳大利亚、美国、日本、香港等发达国家

和地区,国内合作方则主要是处于各直辖市和省会城市的中国著名大学及一些经济较发达地区的地方政府和高校;合作专业以经济学、管理学、电气信息和机电工程类为主,在教育部 2007 年 1 月最新公布的高等教育中外合作办学机构和项目名单中,此类专业占全部合作项目的 68%;合作形式以单个项目合作为主,成建制引进国外优质高等教育资源的合作机构较少,以独立合作大学或学院形式存在的机构就更少,目前,只有 3 所中外合作机构具有独立法人资格。

经过 20 多年的发展,高等教育中外合作办学已基本由计划经济下的国家负责、学校包办、封闭运作的体制转向社会主义市场经济条件下的制度保障、责任共担和法制化的运作体制,呈现出多样化发展的良好态势,也涌现出了一批具有较高办学水平与质量的合作办学机构和项目。但是就高等教育中外合作办学的总体而言,尚未形成国家宏观调控机制与市场运作机制协同作用下的科学运行机制。

### (二)高等教育中外合作办学存在的主要问题

1. 国内高校定位不明,合作办学总体水平较低。21 世纪初,国内高校面对高等教育由精英教育向大众化教育的“转型”,不同程度地出现了各

种角色不适应和定位不明的问题,这些问题直接影响了中外合作办学的水平与质量。目前,我国参与高等教育中外合作办学的高校既有部属重点大学、一般地方本科院校,也有高职高专和成人高校。各种不同类型高校在合作办学中本应有不同的办学目标和要求,但实际办学中却出现专业趋同、市场定位趋同、人才培养模式趋同等问题。

首先,对于国内重点大学而言,其本来的任务是“研究高深学问,培养拔尖创新人才和创新科学”,但现在也承担了沉重的大众化教育任务,导致出现规模扩大过快、办学力量分散、优质教育资源(师资、仪器)不足及总体质量下降等问题<sup>[1]</sup>。因此,在合作办学过程中,这些精英型大学本应根据自身实力和定位,与国外世界一流大学“强强合作”,重点引进国外高校先进的管理理念、教育理念以及相应的高水平教育资源,充分利用其科研和创新优势,提高我国精英型大学的科研水平和创新能力,努力建设世界一流的研究型大学。但是,在实际合作办学中,许多高校为了增加收入、缓解其在承担高等教育大众化任务中带来的资源紧张问题,无视学校应有的定位与发展目标,盲目引进项目,与国外一般高校合作(近年来甚至出现我国一流名牌大学与国外“野鸡大学”合作的现象),投入大量精力开设一般性的应用型学科,与地方本科院校和高职高专学校争夺生源市场。

其次,对于国内一般地方本科院校和高职高专学校来说,作为我国高等教育大众化任务的主要承担者,本应以服务地方经济,大力发展职业教育、培养实用技能型人才为主,但由于受“重学轻术”传统、国家政策导向及生源市场竞争压力等影响,也盲目追求“高、大、全”,片面追求“升格”。因此,在合作办学中,出现不顾自身条件和特点盲目与国外教育机构合作,盲目上马,增设专业,借合作办学为学校“升格”创造条件,造成高等教育中外合作办学的大量低水平重复引进、特色缺失和办学资源浪费等问题。

2 专业、学科设置重复,缺乏特色。从现有中外合作办学的专业和学科分布来看,主要集中在管理、经济及信息技术等实用性教育项目和相关专业,重复建设现象较为普遍。究其原因,一方面是受我国高校自身定位不明和求利心切的影响,更多的是我国政府宏观调控不力和管理体制不完善所导致的。随着高等教育由精英教育向大众化教育的“转型”,我国高等教育体制已由单一

体制向混合体制转变,由计划调节向市场调节转变,由中央集权向国家宏观调控下加大高校办学自主权转变。这些新的特点既为高等教育中外合作办学的发展创造了条件,但也带来了新的问题。由于专业设置权力的下放,当前我国高校的专业设置主要依据劳动力就业市场的需求自主调节,这的确有利于高校满足社会经济发展对人才的现实需要;但片面强调眼前适切性、应用性而忽略专业设置的前瞻性与发展性,又容易造成高校盲目追求经济利益,专业雷同,缺乏特色,忽略学科体系的建设。同时,目前中外合作办学在普通教育与职业教育、学历教育与非学历教育及不同层次学历教育等方面的审批与管理权限上的多级别、多部门间的分工,又造成中外合作办学项目(尤其是职业教育合作项目)的多口管理、分工不明和标准不一,削弱了政府宏观调控作用的发挥。由于我国教育评估体系的不完善,目前的教育教学评估体系主要是依据国内研究型大学和教学研究型大学的标准建立的,缺乏能体现教学型和职业技术教育型高校特点的评估标准,更没有针对高等教育中外合作办学在教育教学上的特殊性所设计的教育评估体系,使得政府对于高等教育中外合作办学的宏观调控和科学引导更加难以落到实处。地方政府与高校的片面市场导向和短期求利心理加之政府宏观调控的不到位,直接导致了高等教育中外合作办学专业与学科的低水平重复建设和特色的缺失。

3 高等教育的“公益性”与“营利性”之间矛盾突出,合作办学的“公益性原则”难以充分体现。我国政府历来高度重视和强调高等教育中外合作办学的公益性。原国家教委《中外合作办学暂行规定》中就已明确提出,中外合作办学“不得以营利为目的”;在国务院颁布的《中外合作办学条例》(以下简称《条例》)中虽未出现任何“营利”字样,但也强调中外合作办学属于“公益性事业”,“中外合作办学收取的费用应当主要用于教育教学活动和改善办学条件”;教育部的《中华人民共和国中外合作办学条例实施办法》(以下简称《实施办法》)又规定,“中外合作办学机构不得从事营利性经营活动”,对于“要求取得合理回报”的中外合作办学机构则参照《中华人民共和国民办教育促进法实施条例》规定执行<sup>[2]</sup>。2007年4月6日教育部下发的《关于进一步规范中外合作办学秩序的通知》(教外综[2007]14号)更加明确指出:“要坚定不移地坚持中外合作办学

的公益性原则”,“要端正办学指导思想,抵制和纠正将中外合作办学当作学校创收手段的错误认识和做法。”<sup>[3]</sup>

高等教育中外合作办学是否可以取得“合理回报”,这与其说是一个理论问题,不如说是一个政策性问题和操作性问题。目前,对于有关“合理回报”的管理,政府尚未制定科学可行的法规或管理办法。在接受笔者访谈中,不少实际办学都反映,在审批和管理过程中,“公益性”合作项目往往会得到比“要求合理回报”的合作项目更为宽松的办学环境和更多的政策支持,中外合作办学高校即使希望获得一定经济回报,也不愿提出“合理回报”要求。不愿提出“合理回报”的要求,不等于合作办学双方没有“营利性”的动机。高等教育中外合作办学的公益性原则与营利性动机之间的矛盾,导致中外合作办学成本难以“阳光核算”和经济收益“隐性化”等问题。高等教育的公益性与营利性之间的矛盾在中外合作办学活动中明显存在,成为制约高等教育中外合作办学发展的一个“瓶颈”。

当前,高等教育中外合作办学秩序比较混乱,一些中外合作办学机构和项目招生宣传不实,招生不规范;有些实施外国教育机构学历、学位教育的项目,面临学生不能如期取得国外学历、学位或出国留学无法取得签证的问题;有些新办项目明知是低水平重复,却因办学成本相对低廉而盲目上马,忽视办学水平与质量的提升。凡此种种,说明高等教育中外合作办学的公益性原则难以充分体现。有针对性地对各种办学机构和项目进行有效监管,督促有关方面严格按照国家规定的收费项目和学校所在地省级人民政府批准的收费项目进行收费,并将收费项目和标准进行公示,是扼制“短视求利”行为的有效措施。

高等教育中外合作办学对于中国高等教育事业的发展就像一把双刃剑。一方面,中外合作办学可以引进我国急需的优质高等教育资源,填补我国高等教育某些学科领域的空白,增加教育供给,还可以促进我国人才培养模式的多样化和高等教育的管理体制改革,提高中国高等教育国际化水平;另一方面,高等教育中外合作办学在教育主权、跨文化冲突和高等教育的公益性与公平性等方面又可能带来一定的负面影响。教育部在《2007年工作要点》中特别提出要“深化与世界各国的全方位、多层次教育合作交流,巩固和加强各种类型教育合作平台建设,扩大我国在国际教育

舞台的作用和影响。要“提高中外合作办学水平和质量,切实引进优质教育资源,进一步加强监管”。<sup>[4]</sup>这既体现和强调了高等教育中外合作办学的意义与作用,又对其今后的发展提出了要求。笔者认为,要解决高等教育中外合作办学存在的问题,实现中外合作办学的“名、优、特”办学目标,遵循“以我为主、为我所用”的原则,就必须从全局上把握高等教育中外合作办学的发展走向,对高等教育中外合作办学加以规范和引导,促使其沿着正确的轨道又好又快地发展。

## 二、如何对高等教育中外合作办学进行规范与引导

高等教育中外合作办学的规范与引导,主要应从下列三方面入手。

(一)创新办学观念和理念,明确办学目标,为高等教育中外合作办学的健康发展提供先导

作为一种新生事物,高等教育中外合作办学在其发展过程中具有许多特殊性。因此,要发展高等教育中外合作办学,首先就要求我们必须创新中外合作办学的教育观念和管理理念。在中外合作办学观念与理念的创新方面,王剑波博士的《跨国高等教育与中外合作办学》一书作了一些探索。王博士从树立中外合作办学的历史必然观、新型人才观、国际性观念,市场性与产业性观念,开放性与法制性相结合观念以及全新的教育主权观等角度阐发中外合作办学的观念创新<sup>[5]</sup>。其中,有些尚待商榷,如中外合作办学市场性与产业性观念;有些则为高等教育中外合作办学的观念创新提供了有益的参考。当前,高等教育中外合作办学在发展过程中遇到了不少问题,如果这些问题得不到解决,高等教育中外合作办学就无法走上规范化的发展道路。但是,必须强调的是,这些问题是发展中的问题,只能在发展中加强规范与引导,逐步加以解决,切不可绕开问题走,更不可因为存在一些突出问题而认为高等教育中外合作办学应该止步或倒退。纵观我国民办高等教育发展的历史,十几年前就曾经有理论工作者和实际工作者因为它出现一些突出问题而认为它“前途未卜”,未能看到民办高等教育发展的历史必然性。事实证明,现今的民办高教经过不断的规范与引导,正在朝着健康的方向发展。作为跨国高等教育在中国的实践形式和中国高等教育国际化的重要载体,高等教育中外合作办学是在经济全球化与高等教育国际化大背景的驱动下产生和发展起来的。当今时代是国际教育服务贸易和

跨境教育的时代。经济全球化为高等教育国际化扫除了许多政治上的障碍,为不同国家和地区高等教育的交流与合作开辟了广阔的空间<sup>[6]</sup>。近几年来,随着高等教育大众化进程的加速,国内高等教育资源不足的现象比较严重,教育观念、课程体系、人才培养方式、教学内容和方法亟待改革,师资队伍水平需要提高;高等教育投入跟不上规模发展,部分高校办学条件不足,出现质量下降的危机。高等教育质量下降的根本原因在于我们没有很好地处理数量与质量的矛盾。具体地说,就是招生规模不断地扩充,但教育资源跟不上招生规模扩大的速度<sup>[7]</sup>。通过中外合作办学,合理引进与有效利用国外的优质高等教育资源,能在相当程度上缓解高等教育大众化过程中国内优质教育资源不足的问题,促进中国高等教育的改革,提高中国高等教育的教育水平和国际竞争力。由此可见,经济全球化、高等教育国际化以及中国高等教育大众化彰显了高等教育中外合作办学的历史必然性。只有树立这种历史必然性的观念,才能积极主动地克服中外合作办学过程中出现的种种问题,促进其健康可持续发展。

(二)完善政策法规,加强宏观调控,引进优质教育资源,满足我国高等教育发展多样化需求

高等教育中外合作办学的健康有序发展离不开全局的规范和引导。《条例》和《实施办法》指出“国家鼓励中国高等教育机构与外国知名的高等教育机构合作办学、鼓励引进外国优质教育资源的中外合作办学、鼓励在国内新兴和急需的学科专业领域开展合作办学”。这为高等教育中外合作办学的发展提出了明确的目标。目前的情况是,《条例》与《实施办法》实行起来还是困难重重,可操作性的政策法规尚待完善。一方面,有关教育行政部门应采取措施加强对来华合作办学的国外高等机构的资质认证工作,保障优质高等教育资源的引进;另一方面,应加强对我国不同类型高校合作办学活动以及不同模式合作办学活动的分类指导和管理,使研究型高校、教学型高校和职业技术性院校在合作办学中充分体现优质高等教育资源衡量标准与选择的相对性,找准各自发展目标和办学定位,引进符合自身发展需要的优质高等教育资源;使独立设置的中外合作办学机构和非独立设置的办学机构与项目各取所长,在普通高等教育和职业教育领域,在不同层次的学历教育、非学历教育上各领风骚,办出各自特色。同时,还应加强对高等教育中外合作办学在地域

和学科、专业上的总体布局和分布的宏观调控,促进经济欠发达地区的中外合作办学,扶持我国急需、新兴的学科和专业,最终实现我国高等教育中外合作办学的多层次、多类型、多地区协调发展,满足国家、社会和受教育者对高等教育的多样化需求。

(三)建立健全监管体制和质量保障机制,保证高等教育中外合作办学水平与质量的提高

首先,应尽快研究和制订科学评价标准,完善中外合作办学的课程与教学质量评价体系,真正做到以评促管,以评促建,通过评价体系的建立和运行实现国家对高等教育中外合作办学的政策引导和宏观调控,鼓励和促进中外合作办学特色学科、课程的建设 and 多样化教学模式及管理体制的推行。其次,应完善管理体制,为公益性合作办学机构和要求“合理回报”的机构分别制定严格的财务管理和审核制度,保障公益性合作办学机构的完全公益性,同时也给要求“合理回报”的合作高校提供科学的管理制度和合理的发展空间。在这方面,英国等高等教育发达国家在国际合作方面的分类管理制度值得借鉴。第三,规范各级教育行政主管部门对高等教育中外合作办学的管理权限,切实解决多头管理、分工不明、效率低下的问题,如减少在普通高等教育及职业高等教育之间、学历教育与非学历教育之间审批与管理权限错杂、多头管理的问题,减少不同省市间合作办学审批标准不一、合作专业与学科低水平重复问题,加强对职业教育、非学历教育领域的科学管理。

#### 【参考文献】

- [1] 潘懋元. 精英型大学发展战略的抉择 [R]. 潘懋元在厦门大学中外校长论坛的报告. 2004 - 04 - 06.
- [2] 教育部. 中华人民共和国中外合作办学条例实施办法 (第 28 条) [Z]. 2004.
- [3] 教育部. 教育部关于进一步规范中外合作办学秩序的通知 [Z]. 2007 - 04 - 06.
- [4] 教育部. 2007 年工作要点 [N]. 中国教育报, 2007 - 01 - 01.
- [5] 王剑波. 跨国高等教育与中外合作办学 [M]. 济南: 山东教育出版社, 2005. 291 - 305.
- [6] 黄福涛. “全球化”时代的高等教育国际化——历史与比较的视角 [J]. 北京大学教育评论, 2003, (4).
- [7] 潘懋元. 中国高等教育的定位、特色和质量 [J]. 中国大学教学, 2005, (12).

基金项目:教育部新世纪优秀人才支持计划 [教技函 (2007) 5 号] 的成果之一

(责任编辑 邱梅生)