

# 中国大陆民办高校的分类与评估

史秋衡, 等\*

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 大陆民办高等教育经历了二十多年的快速发展, 与公办高校相比, 目前民办高校不仅表现在类型上的多样化, 其发展特性也有所不同。按大陆相关法规规定, 公办和民办高校的认证标准是一样的, 但民办高校各自的质量保障及评估控制体系仍然有着区别。本文对大陆民办高校类型与评估进行了调研及分类分析, 并指出了民办高校发展亟待解决的尖锐问题。

**关键词:** 民办高校; 分类; 评估; 问题

**中图分类号:** G648.7 **文献标识码:** A

## 一、民办高校分类与认证体系

从20世纪70年代末开始, 大陆高等教育还处于极度精英的状态, 社会上陆续出现了培训性质的独立民办高等教育机构, 服务于人们高考和出国的需要。由于历史的原因, 大陆民办高等教育办学水平、办学层次相对较低, 主要从事的是助学性或非学历职业型高等教育, “职业、应用”是当时大陆民办高校的基本特点。在政府多次规范与整顿过程中, 这类独立民办高等教育机构的规模一直处于忽增忽减的跳跃式扩张之中。

20世纪90年代以来, 体制改革、制度变迁成为中国高等教育领域最为持久和深刻的变化, 这是与中国社会整体转型的背景分不开的。或者说高等教育的体制改革是处在国家经济体制改革以及事业单位体制改革等改革的洪流之中, 并深受这些改革的影响和左右。在十多年的高等教育体制改革中, 我们看到了中国高校的大规模合并; 看到了民办高校的快速发展和分化; 看到了进入大众化之后的中国高等教育结构体系的调整和快速发展; 也看到了多种形式举办高等教育的思考和实践。

由于大陆教育财政拨款的严重不足, 民办高等教育成为多元化经济格局下蓬勃发展的一种产业。在这一产业的发展进程中, 有的民办高校或经过积累, 或通过高标准的前期投入, 固定资产已达好几个亿, 开始从“规模效益型”转向“质量效益型”, 许多民办高校的办学条件有了很大的提高, 改变了中国民办高校早期单纯的自学考试人才培养模式。

与公办高校相比, 民办高校的办学主体多种多样, 包括公民个人办学、社会团体办学、国有企事业单位办学、私营企业办学、中外合作办学、政府与民办企业或个人联合办学、企业与个人联合办学、股份制办学等不同形式, 从而呈现出办学主体多样性的特征, 并由此形成民办高校的多元化办学模式。<sup>[1]</sup>

国有民营高校是这一时期的重要发展形式, 并逐步分化出三种体制改革方向, 民办附属型的独立学院(全称为普通高等学校独立二级学院, 原称国有民营二级学院)是这些体制改革中一项最独特、影响最大而又争议最多的改革, 另两种阵营为个别公办高校转制为民办高校和独立国有民营高校。

独立民办高校与民办附属型独立学院成为两大民办高等教育类型, 并在这两大类分类基础上, 分

\* 本文作者为史秋衡、吴玫、游淑芬、王德林、刘文华。

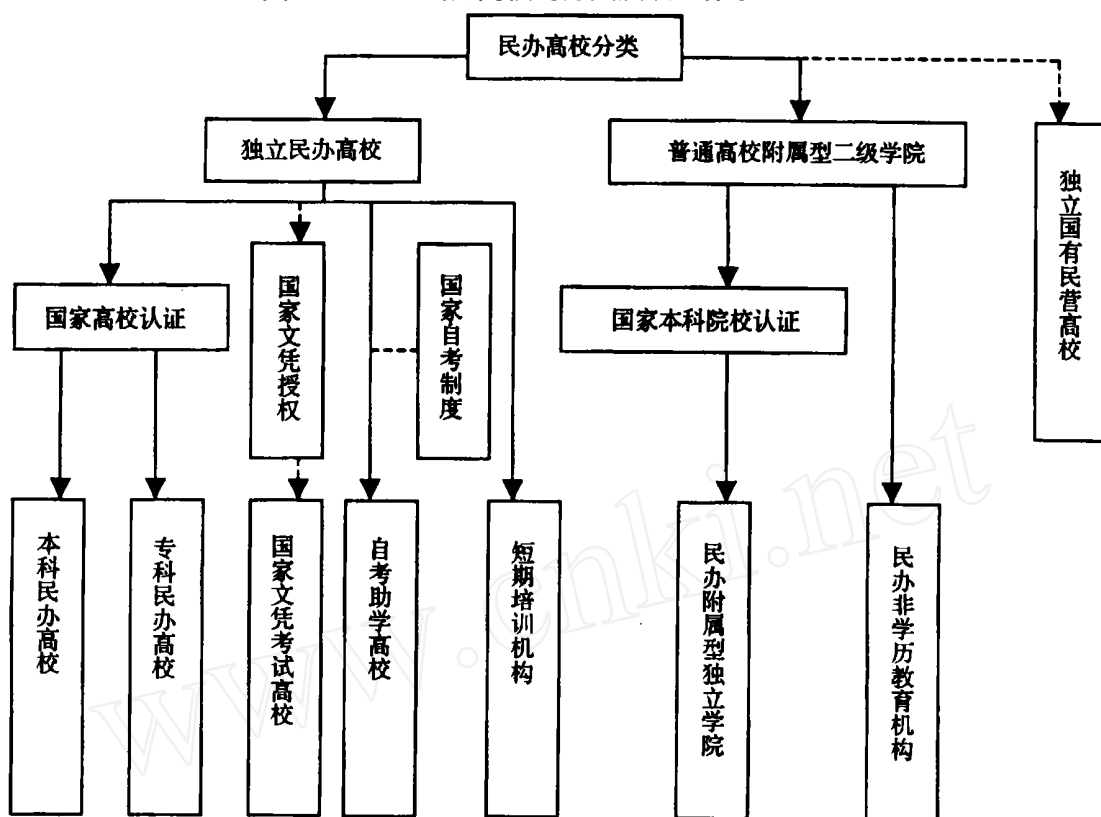
收稿日期: 2004 - 12 - 31

作者简介: 史秋衡(1960 - ), 男, 上海人, 厦门大学教育研究院高等教育发展研究中心教授, 博士生导师, 从事高等教育理论研究。

化出更细小的类型。大陆《民办教育促进法》第10条规定：“民办学校的设置标准参照同级同类公办学校的设置标准执行。”也就是说，大陆公办和

民办高校的认证标准是一样的。民办高校的分类及认证体系如图1所示。

图1 民办高校的分类及认证体系



注1：教育部的国家文凭考试授权于2004年被取消，国家文凭考试高校将于2007年全部消失。

注2：独立国有民营高校在机制上像公办与民办二合一的混合型高校，但分类上属公办高校。

虽然公办、民办高校设置标准一样，但在高等学校评估中，在各类民办高校评估中，各自的质量保障及评估控制体系仍然有着区别。

## 二、独立民办高校的发展及评估

(一) 总体上独立民办高校办学条件稳步提高，但与公办高校相比仍存在很大差距

1998年，中国成人教育协会民办高等教育委员会曾经函调了全国主要的103所民办高校。在1998年的学校办学资金中，自筹贷款占43.7%的比重，超过了学费40.8%的比重。<sup>[2]</sup>这表明，民办高校的办学经费已从早期单一学费收入的滚动型发展为主，变为滚动型和投资型并重的发展为主。

然而，在中国高等教育发展进程中，社会始终存在着对民办高等教育的两大质疑，一是在中央高

等教育管理和评估体制下，民办高校不依赖财政资助，其教育质量难以监控，难以争取到教育部学历教育指标，这是民办高校自出现20几年来学历教育规模难以快速扩张的根本原因；一是民办高校原有依赖学费的滚动型发展，与高等教育大发展的要求不相适应，然而民办高校若要向银行大举贷款，又面临着担保缺位和诚信危机，与大量公办高校通常上亿元的银行贷款相比，民办高校的投资型发展举步维艰。即使是在民间资金最充裕的浙江省，或是在游资甚多的沪深股市，民办高校也难以从中融资。

在这种背景下，民办高教自称与普通高教、成人高教三分天下就显得底气不足。2002年，具有学历教育资格的民办高校133所，在校生32万人；全国民办高教机构1202所，各类注册学生140万人，其中国家学历文凭试点学生31万人，自考助

学班学生 53 万人。2001 年底，教育部批准的、国家学历文凭考试的试点学校有 436 所，随着国家取消教育部对国家文凭授权的审批权，这些学校在 2007 年之前面临着三种选择：升格为专科学校、变为非学历教育机构或停办。

截止 2004 年 4 月，本科民办高校 9 所，专科民办高校 188 所。与 1396 所普通高校的 953 万学历在校生和 607 所成人高校的 559 万学历在校生的规模相比，民办高教数虽三分天下有其一，但总学历教育规模及校均规模十分有限。

### (二) 民办高校评估现状

近些年，新闻界对民办高校开展了若干次调查及排名，如十佳民办高校排名、十大民办高校排名等。

2003 年笔者也进行了一项详细的调查及评估，表 1 和表 2 是根据一份调查问卷得到的分析结果，重点对其中的全国主要独立民办专科高校进行了评估分析。从最强民办专科高校基本情况看，综合类院校在发展中较占优势。

此次问卷属于学校优秀评估和排名的指标体系，选取了物质资源、师资队伍、学生情况和学校声誉四个要素。物质资源、师资队伍、学生情况等三个方面又分为多个具体指标，学校声誉主要是被调查民办高校对其他民办高校进行排名。问卷还要求被调查院校附上一份本校办学特色的文字说明，以供参考。

指标体系制定的原则：

1. 实力与水平并重原则。即同时考察教育教学质量主要影响因素的总量和平均量或比例。总量

和平均量都不能充分反映出民办高校办学水平的高低，平均量高可能是新建院校学生较少或院校办学较差导致生源不济，总量高的民办高校也会因为生均资源过少而影响教育质量。因此，排名体系要体现总量和平均的均衡。

2. 多项综合原则。民办高校类型比较复杂，就学生成分而言，包括统招本专科生、国家文凭考试生、自考本专科生、其他学生等；就教师而言，民办高校兼职教师比重较大；就物质资源而言，各学校相关指标建设水平不一。因此，为能够较充分反映民办高校的整体实力和办学水平，本指标体系内容较为广泛，涵盖的范围较宽，以尽可能照顾到在某一或某些方面具有优势的院校。

3. 相对得分原则。每一具体指标（即第三级指标）都是计算其相对得分，即取该指标中的最高得分，以各院校的得分除以该数值，再乘以 100，得出该项各校的相对得分。以此相对得分再乘以该项的权重，就可以得出该校在此项目上的最终得分。各小项得分之和即为该校在此排名中的总分。最后，各院校总的得分也采取相对得分原则。

应该说，上交调查表的这些民办高校都是国内办学水平较高的、诚信的、敢于公开学校资料的院校，基本上可列入国内前 30 强之列，本论文只介评实力在第一层次的民办专科高校。由于被调查院校建校时间长短不一，国内大量的民办高校实力仍很弱，不愿意向社会公开学校数据以及指标体系的试行，此次调查数据的处理结果仅仅是一次有益的尝试。

表 1 最强民办高校一览表

学校名称	学校声誉 (10)	师资队伍 (30)	学生情况 (30)	物质资源 (30)	总分 (100)	相对 总分	优秀 等级
西安外事学院	10.00	19.85	18.46	11.57	59.88	100.00	1
江西蓝天职业技术学院	2.77	21.39	18.90	9.07	52.13	87.06	1
青岛海滨职业学院	0.13	21.44	11.15	10.73	43.45	72.56	1
山东力明科技职业学院	0.00	19.70	15.67	7.97	43.34	72.38	1
西安思源学院	4.00	15.97	13.90	7.32	41.19	68.79	1
北京科技研修学院	0.56	17.64	9.23	10.41	37.84	63.19	1
山东英才职业技术学院	0.00	17.76	14.00	5.06	36.82	61.49	1
郑州科技职业学院	0.00	16.86	13.82	5.55	36.23	60.50	1

表2 最强民办高校基本情况统计表

学校名称	省份	举办单位	建校时间	学科专业
西安外事学院	陕西	公民个人	1992	综合
江西蓝天职业技术学院	江西	公民个人	1994	综合
青岛滨海职业学院	山东	学院董事会	1992	综合
山东力明科技职业学院	山东	公民个人	1987	综合
西安思源学院	陕西	西安交大产业集团	1998	理工科为主
北京科技研修学院	北京	北京北科昊月科技有限公司	1997	综合
山东英才职业技术学院	山东	公民个人	1998	综合
郑州科技职业学院	河南	公民个人	1988	文科综合为主

上述评估只是对大陆民办高校办学水平评估的一次尝试，尽管在指标体系的制定、数据的获得与处理、参评的院校数量等方面可能会存在着某种程度上的不足，但也在某一或某些方面比较真实地反映了大陆民办高校的办学水平现状，对于推动民办高校不断保证和提高办学质量有着积极的促进作用。

### 三、普通高校独立学院的发展及评估

独立学院这一名称虽然出现于2003年，但它在中国的起源可以追溯到1999年在某些省市高等教育领域自发产生的国有民办二级学院。独立学院是在规范原有的国有民办二级学院的基础上提出来的，国有民办二级学院可视为是独立学院的前身。因此，这一新型办学体制和形式在中国是先有实践（国有民办二级学院），后有政策（允许试办独立学院）的。

#### （一）自然发展中的母体质量控制

独立学院将公办大学品牌与社会资金、资源进行有机结合，被称之为中国高等教育体制改革的“实验特区”，占据着独特的优势。

1999年全国第三次教育工作会议召开之后，为了适应中国高等教育快速发展的需求，中国一些省市利用普通高校的教育教学资源吸引社会资金，进行了举办国有民办二级学院的大胆探索。

从时间上来看，众所周知，1999年是中国高等教育大众化启动，高校开始大规模扩招的一年。由于中国的大众化和扩招政策的出发点在很大程度上受到经济因素的主导，如拉动内需、推迟就业等，所以大众化的准备不足，仓促被动。为了在数

量扩大的同时能够尽可能保证质量，高等教育规模的急剧扩充基本是在原有普通高等教育系统内进行，来不及增设公办新校，而新兴的民办院校没有被委以扩招的任务，没有等来发展的春天，相反由于公办高等教育系统的扩招，在发展空间上受到一定的影响。然而，规模的扩张却促成了民办二级学院的出现。这种借助公办院校母体的教育资源及质量控制体系，又能够吸引民间资金，并采用民营机制发展的办学模式无疑解决了大众化发展中最为棘手的两大难题：质量和资金。所以虽为自发行为，但很快就得到教育行政部门的肯定，允许试办。

独立学院在地域分布有很大差异，这体现在东、中、西部独立学院数目的不均衡。在教育部2003年对独立学院的强制认证之前，笔者曾做过一个简单的统计，搜集了全国二百五六十所独立学院的名单，虽没涵盖全国所有独立学院，可也能窥其大概，大致了解独立学院在中国地理上的分布情况。<sup>[3]</sup>作为独立学院的诞生地，江浙一带分布了全国最为密集的独立学院群落。江苏省的独立学院为全国之最，有43所独立学院；浙江有20多所；两省独立学院数目占了全国总数的五分之一。其他东部省份则相对较少，如福建省8所，广东省9所，山东省9所。中部各省独立学院数目则要少些。河北、江西、安徽还多些，分别为15所、14所和11所，湖北省有9所，湖南省7所，河南5所。至于西部各省份，除重庆的9所和云南的8所之外，最多都不过3-5所，如贵州5所，甘肃4所，青海1所，西藏、新疆和内蒙古都没有搜集到数据。东北三省也为数不多，黑龙江和吉林都是3所，辽宁4所。

在高等教育毛入学率从1998年的9.8%上升到

2002年的15%过程中，众多独立学院的出现对普通高校规模扩张的贡献意义重大。2003年7月，全国300多所国有民营二级学院已经承担了30%以上本科生的培养任务。

从以上的数据中我们就很容易地得出：东部独立学院分布最为密集，中部次之，西部则为数不多。之所以会出现这种地域分布上的不均衡，大致有两个方面的原因：首先，独立学院的设立须有实力雄厚的普通高校，一般院校难有余力开办独立学院。而条件较好的普通高校则又分布在京、沪、津和东部各省，相应地，中部省份的普通高校数目就要少许多，条件好的则更少。西部各省更是如此。因而，独立学院与普通高校的地域分布是直接相关的。

独立学院作为中国高等教育的制度创新，是在计划体制与市场需求的矛盾缝隙之中产生出来的。因而，它虽然有着一定的合理性甚至必然性，但不可避免的是，在体制转轨的缝隙之中生存的二级学院，也利用了较多的制度空缺或漏洞，在与独立设置的一般民办高校的竞争中，甚至在与公办高校的竞争中都享有着不公平的竞争优势。<sup>[4]</sup>同时，影响教育公平、导致国有资产流失等问题也随着独立学院在全国的广泛出现而变得愈加突出和严重。

## (二) 教育部的强制认证及年度监测

2003年5月，教育部印发了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》，对原有的国有民办二级学院提出了若干规范意见和设置要求，提出了“独立学院”的新概念。在《意见》里，公办普通本科高校作为试办独立学院的申请者，利用自身人才资源与无形资产，采取民办机制，吸收学校之外的企业、事业单位、社会团体或个人的有形投资所举办的独立于母体高校之外的新型高等教育机构。《意见》中提出独立学院具有独立的法人资格、独立颁发学历证书，有独立的校园，实行独立的财务核算。《意见》强调依靠社会力量增加高等教育资源，通过民办机制促成高等教育办学模式创新。即试图在扩大优质教育资源的同时，促成公办高校的管理体制和机制的改制。

在文件出台后的一年中，中国各地高校对原有的民办二级学院进行了重新调整和规范，并接受教育部的审核和确认。截止到2004年6月，全国经教育部确认的独立学院共230所，其中教育部直属高校试办的独立学院31所，见表3。

表3 教育部确认的各地试办的独立学院数量

省份	独立学院数(所)	省份	独立学院数(所)	省份	独立学院数(所)
北京	0+2	安徽	0+10	四川	1+6
天津	1+4	福建	1+6	贵州	n+8
河北	n+14	江西	n+13	云南	n+5
山西	n+8	山东	0+4	陕西	2+6
辽宁	3+19	河南	n+8	甘肃	0+5
吉林	1+10	湖北	8+21	宁夏	n+1
黑龙江	0+9	湖南	0+15	青海	n+1
上海	2+0	广东	4+4	新疆	n+5
江苏	5+2	广西	n+8	总计	31+199
浙江	2+0	重庆	1+5		

(截至2004年6月共230所。教育部直属院校+一般院校)

注：n为该省无教育部直属院校

独立学院的质量保障体系主要分三类：

一是教育部2003年5月公布了独立学院的设置基准，该基准对新建独立学院的基本办学条件和基本教育质量进行鉴定和认可，该基准颁布前建立的原有独立学院也需要通过认证，上述230所被教育部确认的独立学院，都是按照教育部出台的《意见》中所提的规范和设置要求来设立的；

二是教育部2004年2月5日发布了《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》，每年对正式开办的独立学院进行一次质量监测，并实行“黄牌”和“红牌”警告制度；

三是由“母体”高校保障独立学院的教学质量，“母体”高校对独立学院的教学质量保障主要是通过以下两种方式来实现的：独立学院的教师是以母体高校的教师为主力的；独立学院继承校本部在管理体制、校园文化、规章制度等“软件”方面的优良传统。

第一类的作用主要体现在独立学院的初建期，第二类的作用体现为独立学院的外部监控，第三类则体现在独立学院的校内日常教学和课程实施上。

## 结 语

民办高校目前尚处于急速发展和类型分化之中，评估体系难以完善，并存在着一些尖锐的矛盾问题。

从性质看，独立民办高校与独立学院之间是否存在性质差异和矛盾冲突？独立学院是公办的、民办的还是混合的？对政府来讲，扶持前者还是扶持后者似乎是一个“两难问题”。一方面《民办教育促进法》支持民办高等教育的繁荣，独立民办高校作为发展历史较长的类型，应该得到政府的保护和支持；另一方面政府推动独立学院体系的快速发展，而独立学院一般较独立民办高校具有更强的吸引力，因为独立学院可借助母体高校良好的社会声誉和优质的师资来招揽生源，可直接颁发本科文凭及母体高校的学位，这对主要在专科层次以下的民办高校的招生形成了很大压力。甚至有人怀疑，独立民办高校在独立学院强有力的竞争面前将会逐渐萎缩，从而失去生存的空间。从质量标准和保障措施看，在教育部强制认证之后，原先独立学院数量众多的江苏、浙江和广东三省获认证校数很少，而原先校数较少的中部省份现校数却有大大增加，是否在学术标准、市场标准和行政标准之间存在着矛盾？独立民办高校在中部省份发展的更好，与被认证独立学院的区域分布现象是否有什么共同之处？有学者认为，容易从公办高校招聘兼职教师，设立同样办学条件的民办高校的成本比东部低，中部省份高等教育供不应求，民办高等教育发展环境的管制较为宽松，这些因素都可能是其成因。这不能简单归结于东部、中部和西部质量保障体系谁好谁差。

从法人问题看，独立学院董事会任命的院长和投资者之间，谁说了算，母体能否对学院教学质量进行监控？这是一个责、权、利划分的问题，是当

前独立学院中普遍存在的难题。一些独立学院的法人概念十分模糊，或由董事长，或由院长，代行法人之责、权，也有一些是“双法人”，即母体高校的校长是独立学院的法人，独立学院的院长或投资者也是该学院的法人。在实际的工作上，院长与投资者之间在经营效益的思想上有差异，母体高校重质量保障和精英教育，而合作方作为投资人恰恰相反，他们希望在短时间内就能产生良好的经济效益。法人问题若长久得不到解决，会制约和影响独立学院的发展活力，这需要国家出台相关政策来加以规范。法人问题不直接是质量管理的范畴，却同样是影响独立学院教育质量控制的重要因素，法人不明确就无人或少人太过关注教育质量问题。

从“独立”的要求看，独立学院的高度独立性，是否会为自己日后脱离母体创造了很好的条件？在现阶段，二者是被依附和依附的关系。而这种关系对独立学院的质量管理起着举足轻重的作用，除了上级教育部门对独立学院进行质量监控和质量控制之外，其质量控制的主体就是由母体高校来完成了。独立学院坚持“独立”，既是独立学院开办的条件，也是其赖以繁荣的客观要求。这些都是独立学院进行质量管理的决定性因素，也是质量控制的主体，其教育质量就是这些因素综合作用的结果。

### 参考文献：

- [1] 顾美玲. 中国民办教育探索 [M]. 成都：四川教育出版社，1999：17-18.
- [2] 李国乔，陈宝瑜. 百所民办高校调查统计与初步分析. 中国成人教育协会民办高等教育委员会，1998：11.
- [3] 由于数据获取较难，以下关于独立学院数目是笔者不完全的统计.
- [4] 周海涛. 双重使命与二难选择——独立学院政策解读 [W]. <http://www.eduol.com.cn>

[责任编辑 沈 勇]

## Abstracts of Major Papers in This Issue

### Classification and Assessment on Private Higher Education in Mainland China

Shi Qiuheng

**Abstract :** Private higher education institutions of Mainland China have being made a rapid development for twenty - six years. Comparing with public higher education institutions ,private higher education institutions show not only all kinds of types but also the different developmental individualities present. According to the relevant laws of China ,the accreditation standards of public higher education institutions and private higher education institutions are just the same. However, the systems of quality assurance and assessment among private higher education institutions have some differences. The author has made an investigation and analysis on the types of private higher education institution of Mainland China and pointed out the serious problems which need to be solved in private higher education development .

**Key words :** private higher education institution ; classification ; assessment ; problems

### The Developing Course and Characteristics Analysis of the Private Universities In China's Mainland

Chen Dubin ,Wu Duanyang

**Abstract :** In the past two decades ,the private universities in China's mainland experienced three developing stages that are the early and experimental stage ,the rapid developing stage and the normal developing stage. During this course , the private universities have formed their own characteristics of running the universities ,which are the diversity of university running systems and ways ,focusing on cultivating their own characteristics and attaching importance to the legislation of private ! higher education. The author also discusses their developing tendency that are broadening the scale ,updating the academic degrees ,finalizing the related laws and regulations and improving the internationalization level.

**Key words :** Chinese mainland ; private universities ; developing process ; characteristics analysis ; developing tendency

### The Existing Problems and Developing Strategies in Courses Setting up for our national Local-people Sponsored Colleges

Wan Jianming

(Quanzhou Normal University ,362000 ,Fujian)

**Abstract :** Basing on the adequate expositions to the courses setting up in the mainland at present ,this article aims to sum up the setting up characteristics and the existing problems. Furthermore ,it also puts forward some strategies to better the local-people sponsored colleges in mainland.

**Key Words :** Local-people Sponsored Colleges ;Courses Setting up ;Developing Strategies

### The strategy and actuality in human resource management for private university faculty

Zhang Ruiqing

**Abstract :** The usage of human resources in private universities is more flexible and reasonable than the public ones because of their considerations in operating cost and financial structure. In Taiwan ,the Private - school Acts assure the same salary standard in both private and public university. The university operators also apply the pattern in business human resource management ; this also has accelerated the academic standard and has expanded the dimension for private universities. Private universities in mainland China is just beginning ,lack of high - level faculty impedes the recognition of the society and the development of universities. Managers of human resources must design proper manpower strategy and evaluating system to attract young and excellent professors. The fully usage of human resources will raise the academic level and improve school's challenge power.

**Key words :** private university ; human faculty resources ; human resource management