



北大教育经济研究（电子季刊）  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education, Peking  
University

第8卷第1期  
（总第26期）

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

编辑：岳昌君 孙冰玉

## 私立高等教育的全球扩张以及相关政策

### ----对 2009 年世界高等教育大会报告文本的分析

阎凤桥

北京大学教育学院教育经济研究所/教育学院，100871。

**摘要：**在过去十年里，私立高等教育在全球范围内得到了快速扩张，高等教育阶段约 30% 的学生在私立高等教育机构学习，私立高等教育已成为高等教育系统的主流部分。私立高等教育机构具有多样性的特征，可以划分为：精英/准精英型、特色型、需求吸纳型和营利型四种主要形式。2009 年世界高等教育大会将私立高等教育作为一个重要议题。会议《联合公报》指出，高等教育是一种公共产品，应该是政府承担的责任，并由政府提供经费资助。私立高等教育也应被纳入公共政策范围，使其满足社会公益性要求。私立高等教育的规制系统包括法律、政策、程序、质量保证机制、资助与激励、信息系统等内容。政策制定要遵循适度性和渐进性的原则，既要顾及一致性和稳定性，也要兼顾差异性和变动性。私立高等教育发展的国际经验，对于我国《教育发展与改革中长期规划》的制订，具有一定的参考和借鉴价值。

**关键词：** 私立高等教育，全球扩张，政策，世界高等教育大会，报告文本

**Global Expansion of Private Higher Education and Relevant Policy**  
**---- Analyses of Working Documents of 2009 World Conference on Higher**  
**Education**

Yan Fengqiao

Institute of Economics of Education/Graduate School of Education, Peking University,  
Beijing 100871.

**Abstract:** In past decade, private higher education has expanded dramatically. About 30% of total tertiary students are studying in private higher education institutions. Private higher education has become a major part of higher education system worldwide. Private higher education institutions are diverse and can be categorized into four types: elite/semi-elite, religious/cultural, non elite/demand absorbing, and for profit. Due to its size and significant role, private higher education is one major theme of the 2009 World Conference on Higher Education. It is pointed out in the Communique that higher education is a public good and the governments should be responsible and provide financial support accordingly. Public policy should take private higher education into account to maximize public benefit. The regulative system of private higher education is composed of legislation, policy, procedure, quality control, incentive, and information. The policy should abide by appropriateness and incremental rules and balance consistent and stable principles on one hand, and contingent and dynamic principles on the other hand. International experience of private higher education can shed light on long and mid-term plan for China's educational development and reform.

**Key words:** private higher education, global expansion, policy, World Conference on Higher Education, working documents

## 一、引言

在今年7月法国巴黎召开的2009年世界高等教育大会上,私立高等教育成为一个受人关注的重要议题。联合国教科文组织在题为《为满足社会变革和发展需要,高等教育和研究的新动力机制》(联合公报)第10条中写道:“知识性社会要求高等教育系统具有多样化的特征,不同的学校履行不同的使命,满足不同学习者的需求。除了公立学校之外,追求公共目标的私立高等教育将扮演重要的角色。”<sup>[1]</sup>(P1)(着重号是作者加的,这与本文后面涉及的该组织对高等教育公共产品属性的看法是相一致的)与1998年世界高等教育大会相比,这是此次会议表现出的一个新变化。1998年,世界高等教育大会发布了《面向21世纪高等教育世界宣言》,只是在第8条简要地提到:“更加多样化的高等教育系统,需要新型的学校形式:公立、私立和非营利以及其他类型。”<sup>[2]</sup>(P8)除此之外,该宣言没有对私立高等教育再做其他的论述。而今年的会议则明显不同,除了《联合公报》,为会议准备的三份工作报告---《新动力:私立高等教育》、《国际高等教育发展趋势:学术革命的轨迹》、《高等教育的公共责任》,都直接或间接地论及了私立高等教育的发展状况及有关问题。阿特巴赫(Philip Altbach)教授等人在《国际高等教育发展趋势:学术革命的轨迹》中写道:“如果不了解私立高等教育的发展状况,就难以全面理解此次会议若干专题的含义。私立高等教育对于诸如质量、公平、新的学习模式,尤其是入学机会问题,有重要的影响。”<sup>[3]</sup>(P79-80)

在相隔十年的两次世界高等教育大会上,为什么会对私立高等教育问题有如此不同的关注呢?主要原因是,在过去十年里,私立高等教育规模有了很大的发展,逐渐从高等教育系统的边缘走向了中心。根据此次会议工作报告中提供的数据,2009年与1999年相比,世界高等教育规模增长了53%;2006年,世界高等教育总规模已经超过了1.5亿人;2000年,世界高等教育平均入学率为19%,到2007年该比率提高到了26%。<sup>[4]</sup>需要特别指出,高等教育规模增大主要发生在私立高等教育系统内部,目前约有30%的学生在私立高等学校学习。<sup>[5]</sup>(PXIV)除了古巴、朝鲜、不丹等少数几个国家只有公立高等教育系统之外,其他国家都先后建立了公立与私立并存的双轨体制。另外,伴随着私立高等教育系统的扩张,也出现一些以前不曾出现或者表现不明显的问题,比如营利性、“学店”(degree mill)行为、质量保障、公平性等。

私立高等教育取得了如此令人瞩目的发展,并且伴随着一些新问题的出现,各国制定了怎样的相关政策?联合国教科文组织对其持怎样的态度?由于私立高等教育规模在短期内取得了迅速的扩张,学校类型多样,并且与之相伴随的问题也比较复杂,各国正在积极探索适合自身情况的有效治理办法,尚没有取得一致性的经验和知识。因此,我们在《联合公报》

中只看到,除了国际社会对跨境高等教育贸易活动中的欺诈、劣质、以牟利为动机的“学店”行为旗帜鲜明地表示反对和制止外(第 29 条和 49 条),还没有对一般私立高等教育的发展态势发表明确的意见。我们只能从具有研究和知识共享性质的几份工作报告中,来了解各个国家的具体应对策略。概括起来讲,对于私立高等教育的态度,是仁者见仁,智者见智。承担私立高等教育报告撰写的利维(Daniel Levy)教授,在给笔者的邮件中谈了他的看法。他说,多数参与工作报告撰写的作者,对于私立高等教育的发展持一种“中立”(balanced)或者稍微偏正面的看法,而联合国教科文组织及其代言人所持的态度,则显得比较负面。

本文主要依据《为满足社会变革和发展需要,高等教育和研究的新动力机制》(联合公报)以及《新动力:私立高等教育》、《国际高等教育发展趋势:学术革命的轨迹》和《高等教育的公共责任》三个工作报告,对于目前世界范围内的私立高等教育发展状况做一个介绍和分析,以期对于我国《教育发展与改革中长期规划》的制订,提供一些参考。

## 二、 私立高等教育的全球扩张趋势

据估计,在世界高等教育总规模中,私立高等教育部分约占 30%。也就是说,在世界 1.5 亿第三级教育在校生中,约有 4,500 万学生在某种私立高等教育机构接受教育。

私立高等教育在世界范围内的发展水平是非均衡的。如表 1 所示,从区域分布看,东亚和拉美位居前列,其次是北美(主要指美国)、中欧、东欧以及非洲英语区国家,最后是西欧、英联邦、非洲法语区国家和阿拉伯国家。

表 1: 私立高等教育规模比例的区域分布

高	中	低
东亚 拉美	美国 中欧和东欧 非洲英语区	西欧 英联邦 非洲法语区 阿拉伯

资料来源: Svava Bjarnason, Kaiming Cheng, John Fielden, Maria-Jose Lemaitre, Daniel Levy, and N.V. Varghese, A New Dynamic: Private Higher Education, A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, P28.

私立高等教育的发展状况,在发达国家与发展中国家之间是否有明显的不同?表 2 为一些典型发达和发展中国家私立高等教育的发展情况。在发达国家中,除日本和韩国外,其他国家私立高等教育规模所占的比例都比较低,多在 10%以下。美国私立高等教育规模的比例,几十年来一直稳定在 20-25%。虽然荷兰和比利时私立高等教育所占比例相对较高,但是私立高等学校可以获得公共资助,并且受公共管制程度高,与其他公立大学差别不大,私立特性不太明显。一般而言,多数发达国家高等教育大众化和普及化的目标,是通过扩大公立高等教育规模实现的。相反,多数发展中国家具有比较庞大的私立高等教育系统,私立高等教育规模所占的比例多在 10%以上,只有古巴、朝鲜等少数例外。近年来,发展中国家主要依靠发展私立高等教育,来实现其高等教育大众化的目标。

表 2: 一些典型发达和发展中国家私立高等教育的发展情况

	0-10%	10-35%	35-60%	60%<
发达国家	德国、新西兰	匈牙利、美国	无	日本、韩国
发展中国家	古巴、南非	埃及、肯尼亚	印度、马来西亚	巴西、印度尼西亚

资料来源: Philip G. Altbach, Liz Reisberg, and Laura E. Rumbley, Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, PXIV.

除了比较私立高等教育在不同区域和国家之间的分布不同外,我们还有必要关注它的发展和变化速度。私立高等教育的快速扩张主要出现在发展中国家,原因在于发展中国家公立高等教育系统无法满足日益增长的入学需求,供需之间的差异在 20%以上。在中欧和东欧,随着一些国家政治体制的转变,私立高等教育在上世纪 80 年代末迅速发展起来,到 90 年代初达到了高峰,之后发展速度减慢,甚至出现学校无法为继的倒闭现象。<sup>[6]</sup> (P25) 最近,在德国、意大利、英国等国家,出现一些对高等学校的慈善捐赠行为,在传统大学系统之外,出现了非大学类型的私立高等教育机构, MBA 等专业教育私有化倾向明显。在西班牙,甚至出现了学术优异性的私立大学。在一些中东阿拉伯国家,私立高等教育的发展是政府推动的结果,政府鼓励本国私立大学与美国和欧洲大学合作办学。另外,私立高等教育与经济全球化趋势结合起来,形成了一些跨境教育机构和跨境教育行为。跨境教育被纳入 WTO 国际贸易范畴。2006 年,跨境高等教育带来了约 300 亿美元的贸易额。在高等教育国际贸易活

动中, 出口国以英国、澳大利亚、美国为代表, 进口国包括几乎所有发展中国家。英、澳、美一些大学与境外的公立或私立大学建立合作伙伴关系, 开展具有商业性质的教育活动, 虽然这些大学在本国是公立大学, 但是在教育出口方面则表现出明显的私立性特征。

私立高等学校具有多样性的特征: 既有完全依靠非公共资源办学的学校, 也有可以从公共渠道获得办学资源的学校; 既有营利性的学校, 也有非营利性的学校; 既有所有者或投资者创办的学校, 也有采取基金会方式管理的学校; 既有受政府严格管制的学校, 也有完全自由运行的学校。利维教授根据学校的质量、特点以及属性等因素, 将私立高等教育划分为四种主要形式: 精英/准精英型, 宗教/文化型, 非精英/需求吸纳型(demand absorbing), 营利型。

有些人认为, 私立大学中精英性大学占有很高的比例。其实, 这种看法有误, 精英性的私立大学为数不多, 只出现在美国、日本、拉美等少数国家, 尤其是美国。美国拥有一批质量高、研究密集、社会声誉好的私立大学, 如哈佛、耶鲁、芝加哥、斯坦福等。利维教授比较了《泰晤士报高等教育副刊》以及上海交大世界大学排行后发现, 在前100所大学中, 有63所大学在两个不同排名中是相互重合的, 其中有私立大学21所, 这21所全部位于美国。日本的早稻田大学和庆应大学属于精英型私立大学。拉美国家也有为数不多的私立大学可以算是精英型的, 它们具有高水平的师资和学术成果, 开展研究和研究生培养工作。在精英性私立大学之后, 逐渐发展出一些准精英型的私立大学, 它们不仅办学行为规范, 而且在教学质量和对学生吸引方面, 可以与公立大学相媲美, 孟加拉、巴基斯坦、波兰、泰国、土耳其就有一批准精英型的私立大学。

在宗教信仰自由、文化多元和民间办学资源比较雄厚的国家, 有一些办学具有“特色”(identity)的私立大学, 如教会大学、女子大学、文理学院等, 满足社会差异性需求, 办学特色表现在办学理念、人员构成、课程设置、经费来源等方面。多数私立高等学校属于需求吸纳型, 满足公立高等教育无法满足的过度需求, 瞄准市场缝隙, 开设实用性的课程, 以就业为办学导向。

从经济属性看, 我们可以把私立高等学校区分为营利性和非营利性两类。在许多国家, 法律上并不允许营利性教育机构的存在, 所以不存在合法的营利性高等学校, 但是, 仍然难以避免私立高校的实际营利行为, 办学通过多种途径参与办学经费盈余部分的分配。在少数国家, 法律允许营利性教育组织的存在, 并区别对待营利性与非营利性高等学校, 参照公司法注册和管理营利性教育机构。例如, 美国允许营利教育机构存在, 在税收方面, 将其与企业一视同仁。美国营利性高校在校生人数占高等教育规模的8-10%, 约占私立高等教育规

模的 1/3。Laureate 是美国一家最大的高等教育公司，通过股票市场润资，不仅在国内多个地方办学，而且收购智利、墨西哥等国的私立学校，从事营利性高等教育活动。南非也允许营利性高校存在，按照公司法注册，营利性高等教育规模占私立高等教育规模的 2/3。2005 年，巴西营利性高校在校生人数占高等教育规模的 19%。乌克兰的私立高等教育以营利性为主。无论是合法的或不合法的营利性高等学校，多采取企业运行模式，权力集中在董事会或其他少数管理者手里，教师的权力和影响力很小，把学生当作消费者对待。

除了上述四种比较清晰的私立高等学校类型外，还出现了一些公私界线模糊的混合形态，即所谓的“公私合作伙伴关系”(public and private partnership, 简称为 PPP)。合作伙伴关系之所以能够形成，在于合作双方都有一定的利益企图。对于私立方来说，主要是为了增强自身的合法性；对于公立方来说，则是为了增加经费收入，弥补办学经费不足。这种情况出现在加纳、南非、捷克、德国、印度、立陶宛等国家。

私立高等教育为什么会在全球范围内有如此快速的扩张呢？虽然各个国家的具体原因不尽相同，但我们可以归纳为以下几点：第一，全民教育运动使得具有接受高等教育资格的人数迅速扩大，提高了对高等教育的需求。但是，各个国家普遍地存在着公共经费短缺的问题。如表 3 所示，2006 年与 1990 年相比，无论是在高收入国家还是中高收入国家，高等教育生均经费指数都有较大幅度的降低。因而，无法通过扩大传统公立高等教育系统的方式来满足入学需求，建立和发展私立高等教育体系就是解决问题的措施之一。第二，一些国家采取了自由主义的经济政策，质疑公有部门的效率，弱化政府的作用，在经济领域进行私有化改革，降低社会福利水平，重视发挥市场机制在经济活动甚至公共事业中的调节作用。私立高等教育的发展，受到这种思潮的影响。第三，经济全球化将高等教育纳入了 WTO 服务贸易框架。1998 年，高等教育国际贸易额达到了 300 亿美元，占全球服务贸易的 3%。<sup>[7]</sup> (P26)

表 3：高等教育生均经费指数\*的减少趋势

单位： %

	1990-91	2006	变化
高收入国家	47.1	29.0	-18.1
中高收入国家	61.8	23.3	-38.5

资料来源：World Development Indicators 2004 and 2008 (Washington DC: World Bank) .

转引自：Sjur Beryan, Rafael Guarga, Eva Egron Polak, Jose Dias Sobrinho, Rajesh Tandon, and

Jandhyala B. G. Tilak, Public Responsibility for Higher Education, A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, P26.

注释: \*高等教育生均经费指数的含义是: 高等教育生均经费支出/人均 GDP。

### 三、私立高等教育扩张的应对政策

私立高等教育发展迅速,使之逐渐从高等教育系统的分支变为主流。但是,多数国家并没有能够对此制定一个具有战略性的长远规划,相关政策滞后于实践活动是一个普遍现象。私立高等教育具有传统意义上公立高等教育所不具备的一些特点,兼有公益性和非公益性特征,从正面看,它能够对于市场需求做出快速的反应,以较低的成本实现规模扩张,满足社会需求;从负面看,它的运行主要依赖学生学费,不能有效地顾及公平性的要求,教育质量参差不齐。如何针对这些特点制定有效的政策,是各国面临的共同问题。

要制定私立高等教育政策,首先要从理论上回答高等教育的产品属性是什么?发展高等教育应该是公共或私立责任(public or private responsibility for higher education)?政府为什么要对私立高等教育进行规制?

对于前两个问题,虽然在学术界尚没有定论,仍然有不小的分歧,但是联合国教科文组织对此持有非常明确的态度。《联合公报》指出:“高等教育是一种公共产品,对于各级教育事业的发展具有战略意义,是研究和创新的基础,应该是政府承担的责任,并由政府提供经费资助。正如《世界人权宣言》中所强调的那样,‘有能力的人应该有接受高等教育的平等机会’。”<sup>[8]</sup>(P2)在肯定政府责任的同时,《联合公报》也指出,大学自治和学术自由是高等教育的两项基本制度,应该得到保护。(P2第3条,P6第37条)印度学者提拉克(Jandhyala Tilak)等人认为,不能简单地用经济学中关于“非排他性”和“非竞争性”两个标准去衡量高等教育的产品属性,发展高等教育是一项公共责任,这既是出于政治方面的考虑,也是出于经济方面的考虑。从政治角度看,接受高等教育是人的一项基本权利,是实现社会流动和社会凝聚力的主要途径,高等教育对于其他各级教育产生重要的影响作用。从经济角度看,公共经费仍然是多数国家发展高等教育的主要经费来源,高等教育的外部性特征明显,高等教育投资可以提高一个国家的经济竞争力。当然,从理论上将高等教育看作是一种公共产品,也不能无视学费制度的普及、知识产权和专利、世界贸易组织将教育视为国际服务贸易范畴等现实。因此,报告指出,应该把高等教育看作是一项具有公共利益的服务,不论是采取公共或私人资助形式,必须将其纳入公共政策范围加以考虑。唯有此,高等教育才能满足社会发展的需求。<sup>[9]</sup>(PIII, IV)



政府为什么要对私立高等教育进行规制呢?主要原因是:第一,市场会失灵,特别是在保证公平、质量以及消费者权益方面,市场的作用是有限的。联合国教科文组织教育规划国际研究所(IIEP)负责治理和管理问题的主任沃基斯(NV Verghese)在世界高等教育大会上说:“私立高等教育的快速发展,在公平入学和质量控制两个方面,向政府提出了挑战”。<sup>[10]</sup>(P5)从公平性方面看,如果学生学业成绩达到了入学要求,但是交不起学费,私立高校往往会拒之门外。最近,印度政府规定,私立高校必须无条件地接受一部分低种姓的学生,以解决公平问题。从质量方面看,存在着一些自由选择的“困境”,从学生角度看,学生未必会去选择质量好的学校,有些学生会选择最容易获得学位的学校,这种选择可能会诱使学校放宽学业要求,甚至出现贩卖文凭的行为;从学校角度看,学校也未必会主动选择提高教学质量的作法,它们可以选择降低收费标准和增加广告支出的作法,吸引学生入学;第二,信息是高等教育市场选择中必不可少的要素。高等教育市场无法进行自我调节的主要原因是,存在着严重的信息不对称,学校可能会隐藏一些对自己不利的信息,使学生无法做出明智的教育选择。没有其他机构可以代替政府,提供利益相关者所需要的办学信息。美国消费者保护法要求,任何接受联邦资助的学校(包括私立高校),必须向学生提供学业完成率、接受认证的结果以及学校制定的关于毒品和犯罪的政策;第三,高等教育不同于只具有经济属性的商品,它还兼有社会和文化功能;第四,有必要对营利性教育组织的经济行为进行监控,以掌握其营利情况,为制定合适的税收政策提供依据。有些国家曾经试图完全依靠市场机制调节和规制私立高校的办学行为,通过优胜劣汰的竞争方式,保证办学质量。然而实践证明,效果并不理想,甚至出现了严重的问题,智利就是一个典型的例子。在上世纪80年代,智利政府对于高等教育采取了全盘市场化的作法,对于新建立的私立高校没有任何设置条件的要求,一时间内成立了大批的私立高校,质量无法得到保证,局面混乱。1990年,智利政府不得不建立学校注册体系,对于新建的私立高校进行年度评估,并且关闭了一批不合格的学校,增强了高等教育市场的规范性和有序性。

政府可以采取什么途径对私立高等教育进行规制呢?在这里,规制不仅是规范和约束之义,同时含有鼓励和激励的意义。归纳起来讲,包括如下六个方面:一是制定相关的法律。近年来,保加利亚、喀麦隆、捷克、马来西亚、独联体、泰国、突尼斯等国颁布了有关私立教育的法律;二是制定明确的政策,说明私立高等学校的角色、贡献、权益等,以便办学者的对于其办学行为有一个稳定和理性的预期;三是明确创办私立学校、开展评价等程序,减少办学过程中的模糊性和随意性;四是通过设立独立的外部质量评审机构,从而建立私立高等学校质量保证机制;五是私立高校与公立高校享受相同的学生资助政策、教师研究资助政策

待遇,享受公共学术资源,如网络、图书等;六是私立学校有义务提供办学信息,供学生选择学校时参考,同时接受外界对其办学行为的监督。<sup>[11]</sup>(P73-75)

在上述法律和政策框架体系下,如果政府出于某种考虑想要促进私立高等教育的发展,它可以采取如下一些具体措施:划拨学校用地,提供建设资金,允许私立高校使用公共设施,如网络、图书馆际互借系统;税收优惠政策,实行免税和进口退税;对于个人或企业的教育捐赠行为,实行税收优惠政策;私立高校学生与公立高校学生享受同等的资助和贷款政策;私立高校教师与公立高校教师享受同样的申请研究经费的权利;支持私立学校教师进修,提高业务水平。<sup>[12]</sup>(P80-81)国际经验表明,政府对私立高校学生和教师提供的间接资助,可以有效地促进了私立高校的发展。

政策是一把“双刃剑”,具有两面性:规范不够就会乱,过度规范就会死。面对私立高等教育中存在的多种复杂问题,政策制定者要遵循适度性和渐进性的原则,既要顾及一致性和稳定性,也要兼顾差异性和变动性,将公民办高校同等对待与差别对待政策有效结合起来。例如,在学生资助和教师进修和业务能力提高方面,需要将公立高校与私立高校一视同仁;而在制定设置标准和评价指标体系方面,则视情况可将私立高校与公立高校做区别对待。在一些国家存在着如下的问题:对于私立高校采取与公立高校同样的认证标准,如纸版图书册数、实验室、全日制教师、获得博士学位教师的比例、教师的研究能力等,但这些标准未必适合新建的私立大学,对于私立大学来说,聘请有实践经验的专业人员担任教师,可能比聘请获得博士学位的教师更合适。私立高等教育处于变动和发展阶段,要注意政策的时效性,在私立高等学校创办初期,政府可以对其实行一段时间的优惠政策,包括税收优惠,一旦学校步入正轨,经济状况良好,则可以取消特别的优惠待遇;另外,对于私立高等教育的创新探索,要给予一定的自由度和宽容度,防止出台过激的政策。政府既要对其设置、过程和产出提出一定的要求,但又不宜提过分高的要求。政策要处理好私立高等教育发展过程中多样性与统一性之间的关系,多样性是私立高等教育的价值和生命力所在,但是为了保证质量,又有必要采取一些统一的标准和程序,这样就与其多样性目标之间存在着一定的张力。这时,存在着两种选择:一是要求私立高校满足其自身制定的目标(fitness for purpose),学校的目标可以是个性化的,采取这种方式有利于促进实现多样化的目标;二是私立高校在制定目标时要满足社会发展的需要(fitness of purpose),这种限定虽然有利于符合社会目标,但是却会对多样化产生制约作用。<sup>[13]</sup>(P107-108)总之,政策制定者在追求某些价值目标时,就不得不在其他方面做出让步或牺牲,这是制定私立高等教育政策的难点所在。

#### 四、对发展中国民办高等教育的启示

上面分别介绍了私立高等教育的全球扩张趋势以及相关政策,私立高等教育今后的发展趋势如何呢?在可以预见到的未来,扩大高等教育的规模和入学机会,仍然是各国高等教育发展的一个重要内容。据估计,到2025年,世界高等教育的总规模可能达到2.62亿,与目前的1.5亿人相比,增加1.1亿人,年均增长率为4.6%。此次会议认为,将高等教育入学率从目前的26%提高到40-50%,将对于促进经济增长产生重要作用。在公共资源约束下,私立高等教育的发展也将是一个必然趋势。联合国教科文组织高等教育部主任 Georges Haddad 在《新动力:私立高等教育》报告的前言中写道:“面对私立高等教育机构重要性的提升,成员国期望从联合国教科文组织获得关于制订政策框架的指导性意见,这将是联合国教科文组织2010-2011年活动和预算的一个内容。”<sup>[14]</sup>(PI)

与国际私立高等教育发展的总体趋势相同,中国民办高等教育在改革开放环境中得到了长足的发展,2008年,我国可以独立颁发文凭的民办高校和独立学院合计640所(其中独立学院322所),在校生规模为401万,占我国普通本专科教育规模2021万的20%。如果再加上866所民办高等教育机构的92万学生,以及民办高校和独立学院录取的28万其他类型学生,民办高等教育的总规模已经达到521万,约占世界私立高等教育规模4,500万的12%。中国民办高等教育对于实现高等教育大众化目标发挥了积极的作用。

但是,我国民办高等教育发展过程中存在的问题,同样不容忽视,比如《民办教育促进法》中的有关内容不能得到有效的落实、政府监管和服务不够到位、营利性行为比较普遍、办学信息不公开不透明、经费来源渠道单一、办学层次和质量不高等,这些问题需要在《教育发展及改革中长期规划》中得到反映,并找到相应的解决办法,并通过法律、政策、经费、信息、公共服务等手段,逐步建立和完善民办教育自主发展、自我约束的法人制度、创新和问责机制。通过前面对于国际私立高等教育发展情况的分析,我们可以看到,中国民办高等教育中存在的营利性、质量低、公平性问题,并非是独特的,而且在国际范围具有一定的普遍性。因此,我们可以从我们的具体情况和问题出发,在以下几个方面参考和借鉴国际经验:第一,政府要将高等教育作为一项公益事业和公共责任,将民办高等教育纳入公共政策框架,遵循适当性和渐进性的政策原则,通过多种政策手段和政策工具,对其进行积极干预,促进其为社会公共利益做出最大的贡献;第二,在保证民办高等学校办学自主权的同时,要公开办学信息,增强办学的透明度,使学生做出明智的教育选择,使社会可以有效地监督民办高等教育的运行情况;第三,允许多种形式的民办高等教育机构并存,区分营利性高等教育机构与非营利性高等教育机构,对于两种不同类型学校实施不同的管理办法,特别要鼓励社会

捐赠行为,促进非营利性高等学校的发展,避免出现“劣币驱逐良币”的情况;第四,加强政府对于民办高等教育的财政干预,以人为本,使民办高校学生和教师可以享受与公立高校的学生和教师同样的待遇,特别是通过间接资助方式(学生资助、教师研究和专业发展资助),保证其办学质量、效率、公平等目标的有效实现;第五,从民办学校内部治理上,进一步完善董事会制度,克服利益团体内部控制的问题。

参考文献:

---

[1] [8] UNESCO, 2009 World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research for Societal Change and Development, Draft Final Communique, P1, 2, 8 July 2009.

[2] UNESCO, World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action and Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education, P8, World Conference on Higher Education, 9 Oct., 1998.

[3] [5] Philip G. Altbach, Liz Reisberg, and Laura E. Rumbley, Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, P79-80, XIV.

[4] <http://www.unesco.org/en/wche2009/>.

[5]

[6] [11] [12] [13] [14] Svava Bjarnason, Kaiming Cheng, John Fielden, Maria-Jose Lemaitre, Daniel Levy, and N.V. Varghese, A New Dynamic: Private Higher Education, A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, P25, 73-75, 80-81, 107-108, I.

[7] [9] Sjur Beryan, Rafael Guarga, Eva Egron Polak, Jose Dias Sobrinho, Rajesh Tandon, and Jandhyala B. G. Tilak, Public Responsibility for Higher Education, A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education, P26, III, IV.

[8]

[9]

[10] Yojana Sharma, Expansion of Private Higher Education, P5, 12 July 2009, Issue: 0083.

[11]

[12]

[13]

[14]