



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3卷第1期
(总第6期)
2005年3月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

本期执行主编：岳昌君

我国高职教育发展空间、民办高校的发展定位及相关政策分析

——从国际比较角度看我国高职教育与民办高校关系

郭建如 马林霞¹

内容概要：近年来，普通民办高校的发展同高职教育强制性地联系在一起。本文从国际比较角度分析了民办高校的发展定位问题，认为普通民办高校的定位应符合社会需要，能够为民办高校所承担。从国际和国内的现实来看，普通民办高校定位于提供文理基础性教育或/和职业性教育是比较合适的，普通民办高校在运行过程中举办多类型的教育，可发挥多种积极功能。政府可以影响普通民办高校的发展定位以实现特定目的，但影响方式应更多地采用引导和利用市场机制，而不是采用强制的和突然的办法，也只有这样才能够促进民办高校健康的发展。

关键词：民办高校、高职教育、定位、政策

The development space of Chinese vocational higher education, the orientation of the private higher education and the analysis of the policies

Abstract: The article discusses the problem of the orientation of the general private colleges from the international view, points out that there will be very vast space for the development of vocational higher education, but the government should not make sudden and hard policies to force the private colleges to orient to vocational higher education and the private colleges should make their own decision about the orientation by the change of the higher education market and their own resource.

Key words: private colleges , vocational higher education , orientation , educational policy

¹本报告属全国教育科学“十五”规划项目“我国民办高等教育地域性发展的制度与政策环境比较研究”的阶段性成果之一。作者：郭建如，1972年生，河南内乡，北京大学教育学院、教育经济研究所，副教授，博士。马林霞，1976年生，河南新野，北京大学社会学人类学研究所04级博士生。

自1990年代以来,我国普通民办高校在发展过程中与高职教育形成了复杂和微妙的关系。政府在1990年代明确要求社会力量办学的重点是高职教育,并强制性地要求在举办专科学历的普通民办高校的校名中加入“职业”两字。对普通民办高校来讲,这是一个“紧箍咒”。不过,这个“紧箍咒”是有弹性的,松的时候,民办高校并不会很认真地对待校名问题,政府也会睁一只眼闭一只眼。但在2004年9月,教育部等七部委联合下发文件,规定专科职业学院原则上不再“专升本”,同时要求职业学院的学制由三年逐渐变为两年。这些政策使得套在普通专科民办高校脑袋上的紧箍咒念得紧了,也引起了普通民办高校的反弹。为什么中央政府一直期望普通民办高校发展职业教育?为什么普通的民办高校又不满足于这样的定位?如果政府强行实施颁布的政策,对普通民办高校的发展来说,会造成一种什么样的结果?从历史来看,这个问题已经困扰普通民办高校多年,因此有必要把普通民办高校与高职教育的发展结合起来进行系统考察。

我国高等教育仅有一百多年的发展历史,在发展过程中不断借鉴国外经验,改革开放以来主要是借鉴美国。因此本文首先从国际比较角度看我国高等职业教育发展的空间;然后讨论我国高等职业教育发展究竟出了什么样的问题。在前两个部分的基础上结合普通民办高等教育自身发展实践探讨相关政策的合理性问题。

需要说明的是,本文所讲的职业教育与专业教育不同。在英文中,职业教育是 vocational education,专业教育是 professional education,两者差别很大。简单地说,从教育层次上看,如专业教育,往往需要研究生层次的教育。高职教育则对应于本科以下高中以上这个层次的教育,学制一般是两年。再者,从培养目标看,专业教育培养的是某行业的高级专门人才,而高职教育培养的是实用型和技能型人才,位于高级专业人才和技术工人间的类型。

一、从国际比较视野看我国高职的定位与发展空间

1、美国高职教育发展历程

美国高等职业教育的发展大体上经过了三个阶段:一是工业化阶段,从19世纪上半叶到20世纪上半叶;二是大众化阶段,始于二战后,主要发展在二十世纪五六十年代;三是迎接全球范围的国际竞争挑战的阶段,大约从20世纪七八十年代开始。

(1) 工业化时期的职业教育

在19世纪中期,美国的私立高校固守古典教育,对工业化反应迟钝。美国政府另辟蹊径,拨地建校,出现了一批“增地学院”为代表的公立高校。这些高校最初主要是农业和机械工程学院,服务社会的意识较强。在基础教育层次,受进步主义教育思想影响,综合中学逐渐出现,职业教育作为中学教育的组成部分。1914年,美国国家援助职业教育委员会提出了发展职业教育的报告,指出美国必须发展不同种类和不同等级的职业教育,最急迫的是需要为那些大多数人可以找到就业机会的最普遍的职业领域,即工业、农业和手工艺,各州需要国家资助发展职业教育。1917年美国国会通过了《史密斯—休斯法》,采纳了报告中提出的主张。但总的来说,在工业化阶段,尽管一些初级学院开始发展两年制的职业教育,如加利福尼亚州早期的初级学院将提供有关农业、技术、手工艺等科目的终结性教育作为办学宗旨之一,但联邦政府资助的重点是中等职业学校,大多数初级学院以私立为主,以转学教育为主。

(2) 教育大众化时期

美国高等职业教育的发展主要得益于高等教育的大众化。影响美国高等教育大众化的有三个突出因素:一是二战后退伍军人的安置;二美国战后人口激增出现的高等教育问题;第三,中学普及后,高等教育变得更为重要。1944年,美国通过《军人权利法》,为那些希望接受高等教育的二战退伍军人提供财政援助,并提供高等教育的机会,社区学院随之发展,公立的社区学院在1947~1948学年在学校数量上超过了私立社区学院¹。在二十世纪五六十年代,战后“婴儿潮”出生的孩子到了接受高等教育的年龄,美国更加重视能够直接面向就业的职业教育。在1963年和1976年,先后通过《职业教育法》及两个修正案,力图使所有社区、所有年龄的公民都有平等的机会接受高质量的训练和再训练。这种训练与劳动市场的就业机会和学生需要、兴趣和能力紧密联系,更具实用性。这些法案中也都强调满足在学术、社会经济或其他方面具有成功障碍的各种特殊人口的需要。这个时期在政府资助下,公立社区学院在数量上超过了私立学院,社区学院也渐从转学教育为主转变成以职业教育为主,涵盖了所有职业及学士以下水平的职业准备。

(3) 面向世界新经济挑战时期

在20世纪七八十年代,全球化过程加快,全球竞争日益激烈,美国社会开始反思面临的问题。1990年美国通过了《伯金斯职业应用技术教育法》,加大联邦政府的资金投入,同时要求专科层次院校与中学职业教育在课程上衔接,使学生获得科学知识和实用技能,要求职业教育与学术教育相结合,更好地完成从学校到工作的过渡,整合相关课程。另外还特别指定用于生活条件不佳、有残疾及英语不熟练而有职教需要的学生群体的专款,要求州政府进行配套。

(4) 小结:

从对美国高等职业教育发展史的简要回顾中可以看到推动美国高等职业教育发展的主要因素有:工业化、城市化、高等教育大众化、解决国家经济发展和国家竞争力提升的需要等,在实现上述目标所采取的政策中都非常强调对弱势群体的帮助和对社会公平的重视。

2、社区学院——美国高等教育大众化及实施高职教育的最重要机构

两年制社区学院是近半个世纪以来美国实施高等教育大众化和高职教育的主体。社区学院在1990年代,学生数占高校学生总数的三分之一以上。到2000年,两年制学院学生数大约有1040万学生,占美国本科及本科以下学生的44%,占高校新生的45%。²社区学院具有以下特点:(1)学费便宜、培养成本低:社区学院是美国高等教育系统中学费最低廉的。1980年~1981年学年度公立社区学院一学年学费在全国平均为437美元,而哈佛大学医学院1981~1982学年度仅学费一项就需8900美元,为社区学院学费的16.4倍。³1990—1991学年至1997—1998学年美国公立社区学院学费以现值计算,平均每年1127美元,而公立四年制院校学费2603美元。⁴(2)学校面向大众,服务当地:绝大多数的社区学院设在学生可走读的范围内,汽车行程仅半小时,招生不进行挑选。在社区学院中,来自穷人和少数民族等弱势阶层的学生较多。(3)社区学院以职业教育为主,同时还举办转学教育、补偿教育和提供培训等,发挥的是多重功能。职业教育强调以能力为本位,重视实践,产学结合紧密。在教师聘任上有学位和工作实践上的要求,但对于后者强调更多。如果有较高的实际技能,学院甚至可以聘请没有获得学位的教师。

社区学院的前身是初级学院,社区学院的发展经历了从私立为主向公立为主,从以转学教育为主向职业教育为主的转变过程。社区学院的职业化开始于

1940年代,直到1970年代才完成。向职业教育为主转变受到了传统观念的阻碍,如学生们认为职业教育“终结性”是难以接受的,因为在当时“他们出人头地的机会取决于转学到四年制学院”⁵。社区学院真正发生转变主要是受到四种力量的影响:1)劳动力市场的供求关系和职业教育收益率发生了变化。到1960年代后期,四年制学院毕业生就业困难,收入降低。职业教育收益率相对提高,工作容易找到,因此,高职教育受到了欢迎。2)高等教育大众化使职业教育重点由中等职业教育转到了高等职业教育。高中毕业生越来越多,对高等教育的需求就越来越多,原来的中等职业学校纷纷升格为社区学院或被社区学院所合并。3)联邦和地方政府的支持。1960年代以前社区学院很少得到来自联邦政府的拨款,从1963年开始,《高等教育设备法》、《职业教育法》及随后的《职业教育修正法》等为联邦政府资助社区学院的职业教育提供了法律基础。社区学院同时也得到了州政府资金的支持。在有些州,如加州,在进行高等教育总体规划时,为社区学院确立了发展的空间。4)社区学院也在找寻自己的定位,找寻自己的独立性,而职业教育则是摆脱四年制大学附属地位的最重要策略。随着职业教育在社区学院中主导地位的确立,社区中的转学教育在衰落,这种状况也引起了美国教育界的重视,开始积极采取措施将学术课程与职业课程结合起来。

3、美国高职教育发展的经验及对我国高职教育的启示

从美国发展高职教育以及应对高等教育大众化的经验来看,主要有三条:

(1) 依托社区学院实现教育的多重目标。

社区学院是美国高等教育系统的独特部分,发挥着独特作用,其重要意义表现在:1)学费低、培养成本低的两年制社区学院使更多的人,尤其使弱势群体的子女接受了高等教育,实现了高等教育大众化。2)社区学院使美国成功地应对了高等教育大众化难题,避免了对美国高等教育系统,特别是对精英大学的冲击。加州大学校长克尔曾说:“我在1959年和1960年指导制定《加州高等教育总体规划》时,把巨大扩张的社区学院视为有国际学术名望的加利福尼亚大学的第一道防线……否则,大学要么为大量学术成绩差的学生所摧毁,要么被批评为试图独霸通向较高地位的入口。”⁶3)社区学院以职业教育为主体,强调实践性,强调以就业为导向,有助于劳动力素质的提升。萨克森尼比较了美国硅谷和128公路两个科技园区的活力,她认为硅谷之所以比128公路地区更有活力,部分的

原因在于加州一直很重视社区学院的发展,能够为高科技的发展提供高素质的劳动者⁷。比尔·盖茨也对社区学院为高科技企业提供训练有素的员工保持美国高科技竞争力方面寄予很高期望⁸。4) 社区学院能够实施多种教育,满足了不同的需求,如提供补偿教育、培训及终身教育等。

(2) 政府的行政以公平为首位,政府要想使高校服务于特定目的,只有加大政府的投入才能有更大的权力。社区学院只是在政府强力介入后,政府成为社区学院主要资金来源之后,服务于平民的职业教育才有了根本性发展。

(3) 社区学院的定位、服务对象和面向的教育领域有相关的法律、资金支持,在学院组织层面则有一套民主的控制机制使社区学院能够发挥这样的功能。对社区学院的拨款不仅有联邦立法作为保障,还有州立法作为保障。社区学院由学区领导,各学科领域和各种职业教育的顾问委员会由学区当局在社区各界人士中聘请,社区学院的管理委员会成员由当地公民在各界人士中推选⁹。这些设置都有效地保证了社区学院与当地社区之间的紧密联系。

美国的成功经验对处于转型中的我国具有重要启示。目前我国正处于工业化、城市化以及高等教育大众化的过程中,借鉴美国经验,大量发展两年制的低成本的职业学院以应对重大的社会过程所带来的挑战可能是一种有效途径。再者,经过20多年的改革开放,社会两级分化现象比较严重,普通群众接受高等教育的费用还很困难。如果我国的高等教育大众化以发展职业教育为主,政府就需要加大投入,或者直接举办公立高职,或者资助私立高职教育的发展,使更多的群众能够接受支付得起的高职教育。第三,职业教育提供的是一种准公共产品,在客观上也需要政府加以投入。

二、市场经济体制下我国高职教育发展空间与发展问题

经过20多年的改革开放,我国的市场经济体制已基本确立。因此,对高等职业教育发展的分析应该放在市场经济体制的运行框架下进行。闵维方教授曾经勾画出了市场经济体制下高等教育的运行机制¹⁰。一般来说,在市场经济体制下,高等教育运行机制涉及的主体有四个,分别是:受教育者、学校、雇主和政府。市场经济体制下高等教育运行机制的逻辑起点是市场上的供求关系。某种教育有较高的收益率,求学者就会增多;求学者增多就会要求政府举办更多的学校或者要求学校招收更多的学生;学校培养的毕业生进入劳动力市场满足雇主需求。当

这种供给过多的时候,就会出现工作找寻困难、工资收入降低,该种教育收益降低,求学者减少,在某种程度上实现市场上的供求平衡。但有时候也会出现市场失灵的情况,这就需要政府进行干预。另外,职业教育是准公共产品,完全由市场上实现供求平衡,同时满足社会利益是比较困难的。因此,政府也有必要给予一定的资助和引导。从市场经济条件下高等教育的运行机制看高职教育,就需要对相关的主体进行考察:什么样的人需求高职教育?什么样的学校在培养高职人才?学校是如何培养高职人才?政府在市场运行过程和出现“失灵”时采取什么样的措施,效果如何?

1、我国高职教育发展背景及对高职教育的需求

在我国当前及未来较长时间内,下列重大的社会过程将会为我国高职教育的发展提供巨大的空间:

(1) 工业化过程。我国已进入重化阶段,能源消耗,如煤炭、电力和石油的消耗已位居世界前列,这对重工业,特别是制造业的要求会更高,相应地也就需要培养大量技师。

(2) 全球化形成的全球经济分工有可能使中国真正成为世界制造业的中心。目前,世界500强的公司纷纷将制造业基地放在中国,中央政府希望中国成为世界制造业的中心,一些地方也争当世界制造业的基地。

(3) 城市化进程加速。1990年代以来,我国城市化进程加快,农村劳动力大规模转移开始出现。农村劳动力转移有两种重要方式:一是农村子女考取大学,毕业后留城市工作。因为农村子女在基础教育阶段的学术成绩受到学校及所在阶层的影响,普遍较低,很难升入研究型大学或四年制本科。同时,因为大学收费的影响,接受较短大学教育后很快就业将是农村子弟较合适的选择,这就要求高职教育有比较大的发展。农村劳动力转移的第二个渠道是从中小学毕业或辍学后作为农民工到城市中,从事体力劳动,往往集中在建筑、玩具、制衣等行业。随着工业化水平的提高,这些行业对体力工人的需求就可能减少。因此,前一种形式在农村劳动力转移方面的作用就显得特别重要。

(4) 实现科教兴国和人才战略,把我国沉重的人口负担转化为强大的人力资源。现代社会日益进入知识社会,人力资本成为经济发展的主要推动力。为了把我国沉重的人口负担变为强大的人力资源,中央政府明确提出科教兴国和人才

强国战略。党的十六大提出培养三个层次的人才, 高职教育担负着培养数以千万计的高素质高技能人才的任务¹¹。

(5) 教育大众化。在现代社会, 高等教育越来越成为社会流动的重要渠道, 随着义务教育的普及和高中教育“瓶颈”的逐步突破, 普通群众对高等教育的需求日益旺盛。1998年以来, 我国高等教育大众化呈跨越式发展。从1998年到2003年, 在高等教育大发展的5年中, 高职发展速度要比本专科多十几个百分点; 不论是从招生数还是在校生数, 高职教育已占了一半的比例。¹²在今后相当长一段时间内, 高等教育大众化还需要继续发展, 这为高职教育提供了更大的发展空间。

(6) 终身学习。未来的社会是终身学习的社会, 终身学习将使高等教育的需求大大增加。对这种需要的满足, 从国外的情况, 高职教育将起着不可替代的重要作用。

上述六方面是中国社会变动发展的基本趋势, 这些客观趋势使得我国高职教育的发展成为必然。政府在发展高等教育的规划中, 也对高职教育期望很高。应当说, 社会变动的大背景以及政府的规划、政策和定位, 为高职教育的发展提供了客观上的和政策上的空间。但高职教育发展的实际情况又如何呢? 这需要对我国高职教育体系、对我国高职教育的培养方式以及相关的政府管理体制等进行比较详细的考察。

2、我国高职体系、培养目标与培养模式存在的问题

近年来, 我国高职教育呈现出多主体办学的局面, 这些主体包括: 独立设置的职业大学以及职业技术学院、普通高校、中等专业学校、专科学校、成人高校和民办高校。多渠道办学有利于多渠道地吸纳政府、行业和社会方面的资源, 但也会存在一些问题, 如渠道较多, 力量分散, 多数学校的质量比较低, 如中等专业学校办高职; 举办高职没有统一标准, 使得高职标准较低等。

现实中, 官方对高职培养目标的定位与高职学校自身的定位可能并不一致。教育部长周济也多次指出现实中高职教育中存在着“升格风”和“压缩饼干”的两种倾向, “有的学校认为办学层次越高, 水平也就越高, 盲目追求学校升格。学校办高职没几年, 提出的发展方向就是争取早日升成本科学院, 不安心于在高职教育上办出特色, 办出水平。还有的学校在人才培养中片面强调学科教学, 认为基础理论越扎实, 学生的水平越高; 教学计划和课程体系只是根据本科相关专

业进行删除和压缩,人才培养基本沿用本科模式,也就是岚清同志多次批评的本科的“压缩饼干”¹³。因为没有进行恰当的定位,一些公办高职并没有真正面向职业和面向劳动力市场,在培养模式上并没有摆脱普通高校模式,重学历教育,重学科教育,轻技能培训。这种情况与美国社区学院发展初期的情况是相似的。

这些高职院校之所以没有恰当定位,不能转向市场培养人才也是因为存在着客观困难:(1)存在着误区,如将职业教育与专业教育相混淆,认为可以举办职业教育的本科、硕士和博士教育等。(2)传统思想认为“职业”层次较低,将这两个字标在校名上是一种“污名化”行为,高职院校不愿意接受这项“紧箍咒”。(3)教育经费不足,教师多来自公办教学或教学科研型学校,双师型师资严重缺乏。(4)政府在招生政策上人为地将高职院校放在较低层次,同时又参照公办非高职院校进行评估,客观上使高职院校与非高职本科院校趋同。具体管理上,高职院校并没有形成面向市场的内在驱动力,驱使学校发展的主要是政府的行政驱动。在上述四种因素中,观念和误区是比较容易解决的,只要办学者或求学者的收益率较高,学校就会愿意将定位在高职层次,学生也就愿意选择高职教育,目前难以解决的是学校转向职业教育所需要经费的补充及政府管理方式的调整。

3、政府管理、投入与发展高职教育的相关政策

高职院校因为上述方面的原因,在相对封闭状态下从事着人才培养,有可能使培养的人才得不到市场认可。尽管在高等教育大众化的背景下,高职院校不愁生源,但高职培养与劳动力市场的人才要求脱节,造成高职院校毕业的学生越多,毕业生越有可能在劳动力市场上找不到工作,最终使得高职教育收益率下降,高中毕业生不愿意选择高职教育,虽在无奈下选择高职,也只是把高职作为“专升本”或考研的跳板。学生的这种选择也逼使学校提供压缩式的本科教育。于是,在高职教育运行中就出现了恶性循环、市场失灵,制造业对技师的大量需求得不到满足的情况。中央政府从全国大局出发,近些年采取一些措施,加大高职人才培养,同时也希望培养单位能够面向市场。这些措施包括:

(1)“谁受益谁投资”,下放办学。在2000年,中央政府确立高职的培养体制是“在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”。原属中央部委的高职院校纷纷下放,下放的不仅仅是管理权,也包括经费投入,下级政

府,主要是省市级政府将承担更多的办学经费。

(2) 重点投入,树立典型,推动高职教育。中央政府在2004年开始考虑采取一些措施,投入资金,建立示范院校、实训基地、建设精品专业与课程、培养双师型教师,以期推动高职教育的发展。此外,政府还试图通过建立新的评估体系,引导学校进行变革,使高职院校以就业为导向,面向市场,进行订单式培养人才,走产学研结合之路,特色办学,创出品牌。

(3) 允许高职按成本收费,一些高职院校的收费标准甚至超过了普通本科大学收费标准。

(4) 将民办专科院校定位于高职教育,尤其期望民办专科高校能够迎合制造业发展的需要培养高技能人才。民办高校定位于高职的政策在1990年代就形成了,但在执行上并不十分严格;在2004年9月以后,中央政府政策变得刚性,要求专科职业学院不再专升本。

(5) 学制缩短,规定高职教育将由三年学制逐渐转变为两年,拉开与普通高等学校的距离,逼迫院校突出高职特点。

(6) 大力鼓励公办院校举办独立学院,提供本科层次的教育,封堵普通民办专科高校升入本科的路径,也使这些高校升格本科的希望在很大程度上破灭。

(7) 取消学历文凭考试,一定程度上期望民办高校能够专心发展职业教育。

这些措施作为整体包含了“软硬”两方面,试图在中央财力和地方财力有限的情况下吸引更多资金投入高职领域(如收取高学费和将民办高校定位于高职),增加高职人才的培养能力。但是这些措施又是双刃剑,一定程度上也可能对高职和民办高等教育的发展造成损害。首先,强化省市地方政府的责任,减轻中央政府投入负担,可能会使高职教育经费总投入减少,因为市级财力并不很强,尤其是中西部省份。第二,接受高职教育的学生多来自社会中下阶层。高职采取高收费,中下阶层子女接受高职的难度加大,弱势群体需要高职教育,但很难承受高昂费用。第三,普通民办专科高校承担发展高职重任,尤其是承担培养高技能人才的责任。这种期许与民办高校的现有实力有很大差距。本文将重点讨论这些相关政策与民办高校发展现实的冲突。

三、我国普通民办高校的发展定位与政策问题

1、普通民办高校发展过程中的职业教育问题

我国民办高校大体上可分为独立学院与普通民办高校两类。举办学历教育的普通民办高校又有两种情况,一是成立于1980年代,成立之初就能举办国家承认的专科学历教育,并纳入统一招生计划范围的高校,如陕西培华女子大学、浙江树人大学等。这些高校很容易与公办高校接轨,再加上办学历史长等因素,容易“专升本”。另一种是经过多年摸爬滚打,历尽艰辛,从办自学考试、专修学院开始,发展到举办学历文凭考试,最后发展到举办国家承认的大专学历教育。后一种民办高校在成为可举办国家承认的专科教育时,往往就与“职业”挂上了钩,政府要求这些学院名字上加上“职业”两字。到目前为止的200多所普通民办专科学院除9所本科学院外绝大多数都是职业学院。对于“职业”这个名号,民办高校既爱又恨。爱的是有了这个名号就可加入到举办学历教育的行列,办学层次提升了;恨的是这两个字并不是民办高校所喜欢的,社会不喜欢,学生也不喜欢。多数民办高校对“职业”这个名号也不认真对待,在招生宣传时,完全去掉这两个字,而以某某学院或者某某大学名义招生。民办高校每年招生的学生中,统招所占比重并不大。有不少民办高校是在搞多种经营,在举办学历教育同时,还招学历文凭考试生和自学考试生,而且这些学生在整个学校中所占比例较大,如“北京城市学院每年招收的高等教育学历考试学生所占生源的60%,北京吉利大学也占了总生源的70%左右”¹⁴。

普通民办专科院校在发展过程中常处于尴尬境地。在教育内容和学生培养方面,民办专科院校介于普通公办高等教育和公办高职教育之间,从事部分的普通高等教育,也同时从事部分高等职业教育,通常是将这两个部分糅合在一起,使学生在接受了一定量和质的高等教育后能够顺利就业。因此,单纯地以普通高等教育的标准,或者单纯地以高等职业教育标准去评估民办高校,这些高校都处于边缘位置。如果我国政府能够认可这样的一种定位,将这种杂糅的教育方式视之为正常状态,并给予恰当评估,那么也许民办高校也可能就长期地在这种状态下持续下去。

如果能够正确评估民办专科院校目前的位置,也可能使这些学院安心这样的定位,为高等教育大众化做出贡献。在这种状态未被合法性的情况下,普通民办专科院校不安心这样的现状,想升为本科院校,甚至希望将来能够提供研究生教育,而政府则希望民办专科院校完全走职业教育的道路,特别是为制造业的发展

提供所需要的紧缺人才。这两种力量共同作用于普通民办专科院校上,使其发生剧烈变动,这种博弈可能会出现双方都不愿意见到的结果。

2、从政府对民办教育的整体布局中看民办高校与职业学院的关系

教育部要求民办高校发展高职教育的思路是一贯的,但这条思路的清晰和政策的严格化则是在2003和2004年间,教育部通过民办高校整体布局进行大调整实现的。2002年年底《民办教育促进法》颁布后,政府开始有意识地对高等教育布局进行大调整。首先是在2003年上半年肯定了独立学院这种办学形式,并将独立学院作为民办本科的主体。在教育部政策引导下,各地纷纷举办独立学院,独立学院迅速发展到二三百所。到2004年7月,湖北有29所,数量位居全国之首,辽宁发展22所位居第二。独立学院的出现迅速填补了民办本科层次的空缺,也挤压了普通民办高校“专升本”的空间,使得普通民办高校将很难挤进这一领域。从目前来看,独立学院主要是以省属院校为主。¹⁵

与此同时,教育部和一些省级地方政府采取“软硬两手”引导民办高校安心高职层次的定位。软的一手是采取诱惑办法,在《民办教育促进法》出台前后,一些省市,如上海市、北京市和河南省等都先后宣布要将高职领域让给民办高校。教育部也在这两年,特别是2004年6月宣布要拨专款支持高等职业教育,对公私立学院一视同仁¹⁶。另一种是突然的和强制的办法,在2004年9月,教育部等七部委出台相关政策,要求缩短高职学制,原则上不再“专升本”。在教育体系上,要求每个地市都要重点发展一所高等职业学校,每个县都要重点建设一所中等职业学校。这样也就把民办专科职业学院封堵在高职这一层次上。

通过这样的调整,民办高校就会出现从四年制本科到两年制专科以及到一些自考助学机构或研修学院的系统,也会出现以教学型为主进行普通高等教育的四年制学校,和以职业教育为主两年制的专科学校,此外还有一些专门的职业培训机构。在这种布局下,目前的民办专科院校就会停留在两年制专科职业教育层次上,发挥的是类似于美国社区学院的角色。如果说这种布局是在模仿美国的话,那么这种做法在一定程度上误解了美国的社区学院,同时也在一定程度上误解了中国民办专科院校的发展现实。

3、政府规划与政策制定者对国外经验存在着误解

教育政策制定者将普通民办专科高校定位于高职层次,希望普通民办高校能

够培养出高技能型的实用人才,特别是为中国成为制造业基地培养紧缺的技师,将这种目的极端化是有一定危险的,因为大多数的民办高校可能没有实力承担这样的角色。

从世界范围来看,高等教育大众化及高职教育的实施主体,不同国家的选择是很不一样的。在美国,这两者是相统一的,是由公立的社区学院来承担。事实上,在发达国家,除日本外,高等教育大众化的实现也主要是由公立院校承担的¹⁷,高职人才的培养也多是由公立院校承担。在日本,尽管高等教育的大众化是由私立高校完成的,到2003年私立高校入学数在四年制大学中占到了73.5%,在大专层次占到了91.0%,在专科培训学院占到了94.6%,但值得注意的是,技术人才的培养却是依赖公立技术学院进行的,这是因为技术学院被赋予了对国家技术发展的重责¹⁸。从东南亚及拉美等国的情况来看,虽然私立教育在校生数量超过公立院校,但私立院校主要是从事满足普通高等教育需求的任务,从事的是本专科教育以及一些就业导向较明显的职业性培训或比较简单的职业教育,除少数外,大多数私立院校并不将追求学术上的卓越。私立高校这种普遍的定位其愿意在于对私立高校发展最重要的制约是办学经费,多数私立高校依靠学费收入维持运转。政府所给予的资助在不同国家差异很大,多数情况是有资助,但数额小,无法支撑私立高校完全从事学术上的追求或者进行成本较高的培养高技能人才的职业教育。

我国民办高校所处的这种状态同国外大多数私立高校的基本定位相似,即进行的是非精英式的学术型高等教育,也非完全的高技能职业教育,主要是满足高等教育大众化的要求,提供一定质和量的高等教育,同时辅之以一定的职业技能训练。普通民办专科学校中学生选择较多的系科仍然是经济、外语等社科和人文学科。虽然民办高校也设有信息学院或机械学院等,但这些专业的学生在民办高校中所占比例并不高。多数民办高校的培养定位是学生在接受普通高等教育的基本知识和提高素质后,有一定的职业技术能力,作为获得职位的敲门砖。

如果不了解上述情况,片面地将我国民办高校定位于某个层次,要求民办高校适应某个层次的需要,就有可能违背私立/民办教育的发展规律,对民办高等教育的发展造成伤害。

4、教育政策制定者对民办高校教育发展的现实可能存在着误解

我国普通民办高校大多处在专科层次,从事着多种类型的教育,其中,普通高等教育是主要内容,自学考试和文凭考试学生占较大比例,统招生中从事与社科及人文相对应的职业教育数量较高。在这种情况下,不能简单地将高职理解成培养制造业所需要的技师的教育。可以将民办专科从事的职业教育的范围扩大,如包括服务业、商业及农业等方面。但从政府所出台的相关政策看,在民办专科学校的发展定位存在着简单化的倾向,过多强调高职服务于制造业的需要。这种政策与我国民办高校发展的实际存在着许多不符,表现在:

(1) 对民办职业学院适应市场的发展方式存在误解。

民办高校是在政府投入很少或没有资金投入的情况下发展起来的,应该说民办高校在应对市场方面是比较成功的。但这种成功并不是因为民办高校以职业教育为主体,成功之处恰恰在于它进行的是多元化经营,“不把鸡蛋放在一个篮子里”。民办高校各种类型的生源都有,这使得学校能够迅速扩大规模,依靠规模完成发展所需要的原始积累。民办高校虽然有职业的帽子,但实际上并没有将这作为唯一。取消学历文凭考试,压缩学制,将其限定在职业层次上,不太符合民办高校发展实际。实际上,在一些省份,对民办专科学校进行的教育类型进行了较多限制,结果就使得这些省份的民办高校长期以来得不到发展,如四川等。

(2) 对民办职业学院的服务范围存在着误解。

社区学院服务范围多限于一个社区,中国的民办高校不是这样。以陕西来看,这些民办高校是依靠生源存在和发展的。生源可以,而且也多是来自于外省,与当地经济的联系并不是非常紧密,也并不是完全服务于当地,陕西本省或西安市的经济也吸纳不了这样多的劳动力,学生毕业后多流向沿海发达地区。江西的情况也是这样。江西民办高校之所以能够发展,很大程度是因为创办者看到了经济发达的广东对劳动力的需要,针对广东的需求来发展民办高等教育。这些民办高校在某种程度上起到了劳动力转移培训站的作用。

(3) 对民办职业学院学科结构存在着误解,对民办职业学院学科结构劣势认识不够。

民办高校发展的最大难题是资金约束,为了适应市场,这些民办高校发展的专业多是投资较少的社科及人文专业。经过努力,一些民办高校确实在一些领域创出了优势品牌,确立了特色,如西安欧亚学院的保险专业、连锁经营专业等。

总的来说,民办专科院校对需投资较大的机械工程、制造等相关专业设置不多。在举办社科及人文学科专业仍有潜力的情况下,民办高校就没有太大的动力投资于工程技术领域,因此靠民办高校培养高级技师的想法并不一定能够实现。

(4) 对民办高校的师资来源缺乏足够的了解或存在误解。

我国不少民办高校是利用公办高校的退休教师和兼职教师发展起来的,双师型教师比较缺乏。这样一种师资结构使得民办高校在进行文理学科基础性教育方面具有较强优势,但对于发展职业教育方面来说,是不够的。这也是不少民办职业学院对发展职业教育持一种观望态度的缘故。

(5) 对民办高等本科院校的发展定位也存在着误解。

一些普通民办专科学院在升格为本科后,仍感觉到以前的某些职业型专业相当有市场,希望能够继续保持这方面的优势,但是政府的评估体系中并没有职业性本科的概念,将这些学校与普通公办本科一样看待。这不利于这些已经成为本科的学校继续投入于职业教育。再者,在一些政府官员的概念中,没有职业性本科的概念,也常常会造成本科教育单一化,助长院校升格风,成为本科后就想进一步发展成研究生培养单位,以确立学校的学术地位等。

(6) 对高职教育发展需求存在着误解。

在教育部等七部委联合发出的通知中要求各地市建立高职院校,做出这样决策的基本判断是我国农业、服务业,特别是制造业所需要的高技能人才不够。但是这种均一化的要求忽视了产业结构与教育发展的有机联系。事实上,对于技工荒和技师人才短缺的反映,各地是很不一样的。即便是我国经济发展较快的珠三角和长三角,情况差异也很大。在珠三角,虽缺技术工人,相对而言,更缺少的是农民工,特别是一些技术熟练的工人。在长三角,虽然工业基地的建立对技师的需要增长,但这个问题并不非常突出。全国来讲,对技工和技师的需求差异就更大。如果“一刀切”,一些地方根本不需要这样的人才,也根本没有能力培养这样的人才,就会造成政策上的失误。

4、强硬和突然的政策可能对民办高等教育的发展造成较大的伤害。

(1) 强行的规划可能造成不同类型的民办高等教育发展环境的不公平。如民办本科以独立学院为主体,封堵了普通民办高校经过努力实现升格的途径,可能造成民办高校发展过程中竞争环境的不公平。

(2)“强扭的瓜不甜”，强硬的和突然的政策挫伤了发展普通民办高等教育的积极性，使《民办教育促进法》颁布后在社会上形成的有利民办高等教育发展的气氛遭到破坏，在一定程度上使得《民办教育促进法》的促进意图落空。

(3)民办高校的发展受政府政策影响太多，而政府决策的随意性会使举办民办高校的政策风险加大，不可预期性的增加使得一些投资者不愿涉足普通民办高校。

(4)使民办高校举办的教育单一化，影响民办高校通过多元化发展途径完成原始积累的过程，使得民办高校的经营风险加大，一些投资者也不愿意轻易投资民办教育领域。

(5)限制“专升本”不利于优化民办高校结构，普通民办高校无法与公办高校形成较强的竞争，也无法制约和促进独立学院的办学规范和质量的提高。

(6)不利于多元化需要的满足。一些民办高校可能在转学教育方面比较成功，或者是在进行文理基础性教育方面是比较成功的。在多元化社会中，一些民众也可能需要这样的教育。如果一味地要求民办专科院校发展职业教育，群众的这部分需求就可能得不到满足。职业教育过分强调就业导向和对某一企业需求的满足，就可能会忽视对学生基本素质和基本能力的培养，也因此可能对个体的长远发展造成不利影响。

(7)“一刀切”、“一窝蜂”的政策影响到高职教育的可持续发展。如果各地在条件不具备的情况下在政府推动下大力发展高职教育，可能会造成一些专业人才供给在短时期内就出现过剩，培养的人才不符合市场要求，反而会损害高职的声誉和质量，对高职教育的可持续性发展不利。

(8)政府的政策可能对弱势群体追求公平造成伤害。在美国，选择进入社区学院就读职业教育的往往是社会上的一些弱势群体，这些弱势群体需要得到费用较低的高等教育。在我国高等教育大众化和城市化过程加快的过程中，中下阶层的子女也希望得到费用较低的高等教育。但我国却允许公办高职收取较高学费，同时希望将高职领域让给民办高校，由民办高校作为高职教育的主体。这将对社会弱势群体造成严重伤害。

(9)取消转学教育在理论上也会加剧社会的不公平现象。对社区学院，在美国也存在着不同的看法。一种看法认为社区学院起到了“冷却”功能，有力地

维护了美国的高等教育体系,同时也帮助了弱势群体。另一种看法则认为社区学院吸收的是社会底层成员,这些学生毕业后将处于较低的职业位置,仍将处于较低的社会阶层,因此社区学院发挥的是阶层不平等关系再生产的功能。如果社区学院能够加强转学教育,就可能使得那些家庭暂时有困难,或者学习上有困难的学生在两年后仍有可能转入到四年制大学中,从此可以有出人头地的机会。这对保持社会公平至关重要。目前,在陕西省,一些优秀的民办高校在某种意义上也承担着转学教育的功能,如西安外事学院每年有一两百名的学生在结束两年专科学习后,考入陕西省属或部属公立高校就读¹⁹。这种“第二次高考”对缓和社会的不公正起到积极作用。如果简单地将民办高校定位于职业教育,将可能减少这些学生转学的可能性。

5、普通民办高校的定位与政府的干预方式问题。

我国民办高等教育的发展基本上同国际趋势相一致,主要从事学术层次较低但实用型职业型特点较明显的教育,在这些教育中社科与人文专业所占比重较大,从事服务业及较简单的技能型工作较多,真正培养高技能技师层次的民办学院还不是很多。事实上,如果把职业教育不再简单地定位于制造业,而是定位于任何一种就业型的实用技术教育,如服装、艺术、烹饪、美容以及秘书、旅游等等行业的话,可以说我国民办专科学校已经在高职教育方面具有很强的优势,已在一些领域立足了。

从现实的情况以及民办高校的比较优势来看,民办高校提供较好的本专科教育及较好的职业教育的可能性要比发展成为研究型大学容易。因此,教育部等部委制定的高职政策是有一定基础的,但对一所民办高校来收,是选择进行高职教育,还是选择进行本专科教育,应由民办高校根据自身实力和潜力来做出决定。政府强行规划,就有可能脱离实际,使民办专科学校进入一个对其来讲难以发挥作用的领域,也丧失了它的优势,这将对民办高校的发展造成持久伤害。比较可行的办法是,如果政府希望民办高校发展职业教育,培养高技能的人才,就应该出台相关的优惠政策,进行补助和引导,而不是简单地将普通民办高校作为实现政府目标可随意驱使的廉价工具。

四、总结与进一步的讨论

从国外发展经验和国内正在出现的重大的社会发展过程来看,我国发展高等职业教育是非常必要的。但是如果政策制定者对国外高职教育的经验和运作模式缺乏了解,同时又对我国民办高校的运行状况了解不够,就很容易使政策产生比较大的消极影响。目前,我国民办高校在发展过程中存在的问题就是民办高校与行政主管部门在相互不信任和相互不了解的状态下进行博弈,这是一个充满着误解的博弈过程。民办高校不了解国外私立教育发展的整体情况,对中央政府的相关政策也不甚了解,存在着一种不断“升格”的冲动。政府的教育政策制定者有时又过于急功近利,不能够从民办教育发展的大局出发,倾向采取简单的行政方式要求民办高校在指定位置上服务于指定目的,忽视了民办高校自身条件及民办高校创办者的感受,也忽视了民办高校进行多种经营、举办多种形式的教育所具有的多重功能和价值,强硬的和突然的驱使政策可能对我国高职教育的持续发展以及对我国民办高等教育的发展产生极大的消极影响。

从美国的历史和经验来看,接受高职教育的多来自社会弱势群体,因此美国政府加大了对社区学院的投入,使社区学院以公办为主。日本认为工程类的技术人才对国家技术的发展具有重要作用,因此技术学院主要是公办的。我国民办教育的发展与社区学院并不完全一样,一些发展较大的民办高校多是立足本地,辐射周边,服务全国,它们能够得到当地的教育经费是很少的。对于这些民办高校,中央财政应该给予重点补助,使之成为全国职业教育和劳动力转移的重要基地,成为全国性的高职教育的中心与品牌。再者,我国是一个农业大国,经济上比较落后,经过20多年的改革开放,社会分化程度较大。在城市化和工业化的过程中,中下阶层将会更多地选择高职教育。但目前的情况是,高职教育的成本过高,收益却较低。这对于高等教育大众化的发展,对于维护社会公平来讲是不利的。因此,在当前,政府仍需重点投入高职教育。政府的投入可以采用多种形式,并不一定直接举办高职院校,完全可以采用补贴民办职业高校使其发挥相应的功能,或者在公私立职业高校间进行采购,使公私立高校展开竞争,提高效率和质量,政府加强监督和评估,并根据评估给予资助。

一个国家的私立或民办教育的发展要受到本国政治、经济和社会体制的影响。从国际经验来看,一流大学多是私立大学的国家毕竟是少数,典型的是美国,日本也只有少数几所私立大学位居国内一流高校之列。美日大多数私立学院的质

量并不如公立高校。中国属于发展中国家,但是与一般的发展中国家不同的是,中国经历了较长的公有制经济为主体的阶段,公立高等教育在长时间内居于主导地位。在高等教育大众化阶段,政府也是通过建立新的公办高校来满足群众对高等教育大众化的需求。扩招以来,公办高校数量和在校生数量都以超过普通民办高校的速度在增长²⁰。在普通民办高校在学术和在社会上的声誉还没有充分树立起来的情况下,政府借助公办高校的力量大力发展独立学院来占据民办高校本科层次,进一步封堵了普通民办高校升格为本科层次高校的空间。在这种客观结构下,期望中国会出现以私立高校为主的局面是比较困难的。从当前情况看,在较长时间内民办高校最有可能在整体上成为高等教育系统中公办高校的重要补充,在某些层次上如高职层次上能够与公办院校并驾齐驱,甚至也有可能在某些地域上形成民办高校在这一层次上的主导地位,但这要取决于民办高校的努力和恰当定位,也将取决于中央和当地政府的政策与扶持。

在目前要降低相关教育政策,如高职政策带给民办高等教育发展的不利影响,可从三个方面入手:一,民办高校联合起来或民办高校联系地方政府做中央政府相关部门的工作,使更高一级的教育政策制定者对国外经验有进一步了解,对民办高教的历史和现实有进一步了解,认识到相关政策可能带来的消极影响,对已出台的政策进行局部的或整体的调整。如扭转对普通民办专科院校升格本科院校的成见,在严格控制下,经过严格筛选,允许极少数在国内影响大、办学质量较好的民办专科院校在达到条件时升格为本科,并允许继续保留一些职业性较强的专业。第二,地方政府,特别是省级政府相关部门在执行相关政策时应根据各省情况进行变通。在近一二十年的发展中,地方政府制定的政策和中央教育行政管理部门政策的变通是民办高校发展的关键所在。第三,民办高校一方面仍需要继续做中央政府和地方政府的工作,表达意见和建议;另一方面在已出台政策没有变化,或变化较小,甚至具体到个别学校,宏观政策环境基本上没有变化的情况下,应根据学校条件、拥有的资源,对现有的民办高等教育的市场定位进行分析,适当调整学校定位,增强对已变化的环境的适应能力。

注释与参考文献

¹ 毛澹然,《美国社区学院》,北京:高等教育出版社:1989:21。

² 万秀兰,《美国社区学院的改革与发展》,人民教育出版社,2003:9。

³ 毛澹然,《美国社区学院》,高等教育出版社:1989:54。

⁴ 万秀兰,《美国社区学院的改革与发展》,北京:人民教育出版社,2003:289

- ⁵万秀兰,《美国社区学院的改革与发展》,北京:人民教育出版社,2003:48
- ⁶万秀兰,《美国社区学院的改革与发展》,北京:人民教育出版社,2003:127-128
- ⁷萨可森宁,《区域优势:硅谷与128公路》,曹蓬等译,上海:上海远东出版社,2002:47。
- ⁸万秀兰,《美国社区学院的改革与发展》,北京:人民教育出版社:2003:8。
- ⁹毛澹然,《美国社区学院》,北京:高等教育出版社:1989:157-159。
- ¹⁰闵维方主编,《高等教育运行机制》,人民教育出版社,2003年。
- ¹¹周济,“以服务为宗旨,以就业为导向,实现职业教育的快速健康持续发展——在全国职业教育会议上的讲话”,2004年6月17日,<http://www.tech.net.cn/info/open/department1/7872.shtml>。
- 周济,“以服务为宗旨,以就业为导向,为社会主义现代化建设培养高技能人才——在第二次全国高等职业教育产学研结合经验交流会议上的讲话”,2003年12月,
<http://www.tech.net.cn/info/open/department1/7426.shtml>
- ¹²吴岩,“中国高等职业教育发展定位中的几个问题”,载《民办教育参考》,2004年第3期。
- ¹³周济,“以服务为宗旨,以就业为导向,为社会主义现代化建设培养高技能人才——在第二次全国高等职业教育产学研结合经验交流会议上的讲话”,2003年12月,
<http://www.tech.net.cn/info/open/department1/7426.shtml>。
- ¹⁴“高教学学历文凭考试取消 民办高校如何应对”,<http://edu.beelink.com.cn/20040727/1638472.shtml>。
- ¹⁵郭建如,“《民办教育促进法》颁布以来我国民办高等教育发展情况评述”,福特基金会报告,2004年。
- ¹⁶马行提,“回顾与展望:《民办教育促进法》实施一周年”,2004年9月25日,
<http://forum.blogchina.com/forum/p30259.html>。
- ¹⁷Levy,“适应高等教育发展趋势的私立高等教育”,载《七方民办高等教育国际论坛学术论文集》,西安外事学院等编,2004:14。
- ¹⁸Makoto Nagasawa,“日本高等教育中的性别分层:私立教育的作用”,载《七方民办高等教育国际论坛学术论文集》,西安外事学院等编,2004:102。
- ¹⁹西安外事学院,《西安外事学院画册》,2004:33。
- ²⁰黄藤,“关于民办高等教育理论研究及发展问题的宏观思考”,载《七方民办高等教育国际论坛学术论文集》,西安外事学院等编,2004:5-6。