



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 6 卷第 3
期
(总第 20
期)

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

编辑：岳昌君 孙冰玉

中国民办高等教育能够满足公共利益需求吗？¹

北京大学教育学院/教育经济研究所 阎凤桥²

摘要：中国民办高等教育经过 20 多年时间的发展，已经成为高等教育系统的有机组成部分之一。我们自然会提出其在多大程度上满足公共利益这一问题。本文从规模或入学机会、质量、效率和公平四个维度出发，利用一些数据资料，从正反两个方面，对上述问题给予了部分回答。在肯定民办高等教育实现公共利益需求的同时，也指出其在质量和公平方面尚有一定的局限性。

关键词：民办高等教育，公共利益需求，满足程度

Can Private Means Meet Public Needs in China's Higher Education?

Yan Fengqiao

Institute of Economics of Education, Graduate School of Education, Peking University

Abstract: In past twenty years, China's private higher education has been developed remarkably, and it has become a crucial part of higher education system. From view of public concern, we have to answer the question that to what extent China's private higher education satisfies public needs. By employing such criteria as quantity/opportunity, quality, efficiency and equity, this paper intends to answer the above question by some empirical data and international comparison. While contribution of private higher education is recognized, some negative aspects are also mentioned especially quality and equity issues.

Key words: China's private higher education, public needs, evaluation

¹ 本文是全国教育科学“十五”规划 2005 年教育部重点课题“我国‘现代大学’制度建设的创新方向与体系构架研究”（课题批准号：DIA050141）的研究成果。

² 北京大学教育学院/教育经济研究所教授，博士，教育经济与管理方向。电话：62763443；邮件：fqyan@gse.pku.edu.cn。

从20世纪90年代以来,许多国家尝试改变以往公共事业政府单一供给的体制,通过民营化方式来实现公共目标。为此采取了一系列具体的改革措施,比如由政府直接举办公共事业转变为提供间接资助、允许并鼓励民营机构的发展、实行服务收费制度、扩大消费者的选择机会、鼓励公私立组织之间的合作伙伴关系等(萨拉蒙,2002)。在这种社会背景下,私立高等教育在世界范围内得到了迅速的发展(Altbach,1999)。

中国非政府举办的高等教育在中断30年之后,于上世纪80年代以民办高等教育的面貌出现。由于社会对于高等教育需求的不断增加,以及公共财政无法满足社会需求这一对矛盾,使得民办高等教育在中国改革和开放的社会背景下逐步发展起来,目前已经成为高等教育系统中不可或缺的一个组成部分(阎凤桥,2003)。

从公共政策角度看,与公立组织相比,私有或民营组织只是一种不同的所有制组织形式,而其发展仍然可以纳入公共事业目标体系中加以评价。从历史发展的角度看,私立高等教育的属性并非完全是一种“公共产品”(public goods),它在很大程度上具有“共同产品”(common goods)的特点,其含义是可以满足一部分人超出公共供给之外的特殊需求,比如某些社会成员带有宗教、文化或职业偏好的特殊教育需求(Weisbrod,1988; James and Rose-Ackerman,1986; James,1989)。即使如此,我们仍然可以从公共目的实现的角度,对于私立高等教育进行评价,从而为制定公共政策提供一定的参考依据。要对中国民办高等教育在多大程度上满足公共目的进行评价,我们首先需要确定评价的指标。根据以往的研究成果,衡量高等教育的公共目的主要有以下四个指标,它们分别是:规模或入学机会、质量、效率和公平(Levin,2004)。当然,这四个方面是相互关联的,有时难以严格区分,需要综合起来加以考察。

对于中国民办高等教育是否能够满足社会公共目的这个问题,我们无法给出一个简单、绝对的“是”或“否”的答案,而适宜给出相对意义上的“是”和“否”的答案。下面利用2005年和2006年中国教育事业统计数据和部分调查数据,分别从正反两个方面,分析中国民办高等教育在哪些方面以及在何种程度上,满足和不满足社会的公共目的,并在适当的地方选择适当的参照系,分别对民办高等教育与公立高等教育、中国民办高等教育情况与国际私立高等教育情况进行一些比较分析。

一、 规模或入学机会

民办高等教育的出现,为求学者提供了公立高等教育之外的另一种选择,民办高等教育规模反映这种选择机会的大小。

(1) 正面性

民办高等教育的发展为适龄青年提供了更多的接受高等教育的机会。表1所示为2006年中国民办高等教育的基本情况。我国共有各类民办高等学校和机构1590所,其中可以独立颁发文凭的普通和成人民办高校278所,公立高校与企业合作建立的独立学院318所,民办高等教育助学机构994所。在高等教育系统中,民办高等学校和机构所占的比例为40.8%。在民办高等学校和机构中学习的学生人数达到374.39万人,占高等教育规模的14.2%。根据2006年高等教育毛入学率为22%进行推算³,民办高校和机构接纳了18-22岁高等教育学龄人中的3.1%。

表1: 2006年中国民办高等学校数量和在校学生规模

	学校数(个)	学生规模(10,000)
可以独立颁发文凭的普通和成人民办高校	278	133.79
独立学院	318	146.70

³ 国家教育部,《全国教育事业统计公报》2006年。

民办非学历高等教育机构	994	93.9
合计	1590 (40.8)	374.39 (14.2)

资料来源: <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level13.jsp?tablename=1068&infolid=29052>.

注: 表格最后一行括号中的数字分别为民办高校数和学生规模在高等教育系统中所占的比例。

从世界范围看, 21 世纪初一些主要地区和国家私立高等教育规模在高等教育总规模中占有不同的比例。世界平均水平为 30%, 亚洲许多国家在 30% 以上, 美国为 21%, 西欧国家比例很低, 东欧国家为 1-30%, 非洲国家的平均水平小于 10%, 拉美国家的平均水平为 40% (Levy, 2007)。中国民办高等教育规模占高等教育总体规模的比例约为 15%, 该比例低于国际平均水平。但是从发展速度看, 除东欧国家之外, 其他国家私立高等教育大多具有较长的发展历史, 中国民办高等教育在过去短短的 20 多年时间里, 取得了显著的进步, 为国际社会所关注。

特别需要说明的是, 私立高等教育规模在高等教育总规模中所占比例的高低, 并不宜从优劣角度加以简单评价, 这里是从中立角度出发, 陈述一个事实。

(2) 局限性

从目前的情况看, 我国民办高校具有相对单一的办学使命, 它主要面向劳动力市场, 针对实用性人才的社会需求而开展教学活动, 基本上不从事研究活动, 没有研究生教育, 对于影响学生长远发展的通识教育也相对重视不够。

从学生选择学校而言, 由于多种原因(比如录取学生批次、学费、声誉等), 民办高校一般是学生在没有机会到公立大学上学的情况下而做出的次优选择。民办高校提供了公立高校无法满足的学习机会, 或者用经济学术语说满足了“过度需求”(excessive demand), 因此我们可以把民办高校看成是“需求吸收型”(demand adsorbing) 组织。如果从较高的标准看, 目前的民办高校还不能提供优于或不同于公立高校的受教育机会, 也就是说不能满足“差异需求”(differential demand)。⁴当然这种情况并非中国特有, 它是国际私立高等教育发展的一种普遍情况 (Levy, 2007), 只有在少数国家才发展出了精英型的和有特色的私立高等教育 (Geiger, 1986)。

民办高等学校在专业和课程设置方面, 也有一定的局限性, 主要侧重于开设低成本、实用性强的专业和课程, 从事高等教育自学考试辅导的民办高等教育机构有着比较明显的应试教育倾向。通过对我国公立和民办高等学校在学科分布方面的比较分析发现, 民办高校教师的学科分布比较偏重于文学、管理、经济学、法律和哲学领域, 而在理科、工程、农业、医学、教育学和历史学领域占有较低的比例。⁵学生专业分布与教师学科分布具有很强的对应性。这从一个侧面反映了我国民办高校办学的专业分布格局。在这方面, 中国民办高等教育与世界私立高等教育发展状况也是比较一致的 (Levy, 1999)。

二、 质量

⁴有关“过度需求”与“差异需求”概念的定义参见詹姆斯(2000)。

⁵具体数据可见: 公立高校数据来自

<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level13.jsp?tablename=2234&infolid=33636>.

民办高校数据来自 <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level13.jsp?tablename=2234&infolid=336368>. 2008年4月28日。

质量是高等教育的生命线,再强调也不过分。但是,分析高等教育质量问题具有一定的难度,主要表现在定义和测量方面,有时无法进行直接和有效的测量和评价,不得不进行间接测量和评价。高等教育质量可以从内部和外部两个方面加以衡量。与精英高等教育阶段相比,大众化高等教育阶段对于高等教育质量的评价有所不同,外部评价的作用显得更为重要。

(1) 正面性

从内部看,由于没有统一考试体系,所以高等教育质量难以直接测得,不得不通过教学投入和过程指标加以间接衡量,如学生录取标准、教师资格、图书、实验条件等几个方面。

我国采取了一些评价和质量保障措施,使得民办高等教育的质量可以得到基本的保证。具体讲,包括以下一些方面:我国教育行政部门对于民办高校的设立有一个基本的条件要求;在计划招生范围内,民办高校录取新生时,必须依据学生的高考成绩;民办高校升格为独立颁发文凭学校或本科学校时,要接受教育部组织的专家评审;在民办高校中参加自学考试项目的学生要想获得相应的文凭,必须通过严格的课程考核。

从外部看,民办高校毕业生就业状况可以反映其质量水准和社会用人单位对于民办高等教育的认可程度。通过比较分析政府和新闻媒体公布的高校毕业生初次就业率以及一些抽样调查结果,我们可以看出,民办高校毕业生的初次就业率并不显著低于公立高校毕业生的初次就业率,甚至一些民办高校毕业生的就业率还高于其他公立高校毕业生的就业率(Cao, 2007)。有些民办高等学校面向农村、小城镇和基层单位,加强与企业合作,通过实习和实训活动,培养学生务实的就业意愿和实际动手能力,在就业市场中找到了自己的发展空间。

(2) 局限性

如果将民办高校与公立高校进行比较的话,两者在一些质量要素方面的差距还是比较明显的。下面分别从内外质量两个方面予以讨论。

先从内部质量要素方面看,教师素质是影响教育质量最关键的一个因素,表2为普通高校(由于现有统计数据难以区分,所以这里包括公立和民办普通高校,下同)与民办高等教育机构(民办高等教育系统中层次比较低的部分,下同)教师学历情况。从表中数字可以看出,较大比例的公立高校教师获得了较高的学位和学历(博士和硕士),而较大比例的民办高等教育机构教师获得了较低的学位和学历(本科和专科)。另外,公立高校绝大多数教师是全日制教师,而民办高校有约半数的教师是兼职教师。根据表2中的数据可以计算得到,普通高校兼职与专职教师之间的比例为1:4.4,而民办高等教育机构兼职与专职教师之间的比例为1.8:1。这是学术劳动力市场作用的结果。从教师发展角度看,民办高校教师获得进修、深造、学术交流的机会相对较少(黄丽, 2005)。

表2: 2005年普通高校与民办高等教育机构教师学历情况比较

		博士	硕士	本科	专科及以下	合计
专任教师	普通高校*	88450 (9.2)	269003 (27.9)	578366 (59.9)	30020 (3.0)	965839 (100)
	民办高等教育机构	724 (3.2)	3026 (13.4)	14804 (65.7)	3974 (17.7)	22528 (100)
兼职教师	普通高校*	23102 (10.4)	64380 (29.1)	127185 (57.5)	6523 (3.0)	221190 (100)
	民办高等教育机构	2156 (5.5)	8817 (22.3)	24124 (61.0)	4440 (11.2)	39537 (100)

资料来源:《中国教育统计年鉴2005》,北京:人民教育出版社。

注:括号内数字为各种学位教师在同类教师中所占的比例。*包括公立和民办普通高校。

从录取学生方面看,民办学校一般在同层次学校中属于最后批次录取学生,对学生的选拔性最弱。由于民办高校营利性的趋向和规模效益规律作用的结果,使得它们倾向于扩大招生规模,计划内招生录取分数线尽可能地低,计划外招生有时甚至不设任何门槛要求,以降低学生录取分数线和牺牲教学质量作为换取扩大规模的代价。表3为公立和民办高校的学生构成情况。显然,民办高校只招收本科、专科和专科以下的学生,而公立高校招收从专科到博士各个层次的学生。在财务支出方面,民办高校将较大比例的支出用于扩大校舍等基本建设方面,为的是能够接纳更多的学生,而将较小比例的支出用于提高教学水平方面。

表3: 2006年公立和民办高校学生构成情况

单位: 万人

	博士		硕士		本科		专科		非学历		合计	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
民办高校	0	0	0	0	138.99	35.0	141.5	35.7	116.41	29.3	396.9	100
公立普通高校*	208038	1.1	896615	4.8	9433395	51.0	7955046	43.1	0	0	18493094	100

资料来源: 民办高校数据来自

<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level13.jsp?tablename=1068&infoid=29052>.

公立高校数据来自
<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level13.jsp?tablename=1068&infoid=33443>. 2008年4月28日。

再从外部质量要素方面看,民办高校毕业生在就业地点、就业单位的层次、工作性质以及收入方面,比公立高校毕业生处于相对弱势地位。另外,从民办和公立高校毕业生攻读研究生的情况看,前者明显低于后者,说明前者向上流动的机会相对要少一些。

总之,在我国公立和民办高等教育并存的多样化体系中,公立与民办高校出现了一定程度的分化,公立高校位于系统的顶部,而民办高校位于系统的底部,这种等级性也同时反映在与外部劳动力市场分割对应格局中。笔者曾经考察过墨西哥、智利和印度等国家的私立高等教育发展情况,发现它们在质量控制和保障方面,存在着与我国民办高等教育相类似的问题,比如,政府对于私立高等教育控制和干预较少,主要通过市场方式治理,出现了私立高校良莠不齐、两极分化的情况。

三、 效率

效率反映了教育生产过程中投入与产出之间的关系。在投入一定的情况下,产出越多,效率越高;在产出一定的情况下,投入越少,效率越高。

(1) 正面性

民办高校的效率体现在外部和内部两个方面。从外部公共支出的角度看,中国民办高校是在几乎没有使用公共财政经费的情况下发展起来的,民办高校的运转主要依靠学生缴纳的学费。从一些典型民办高校案例调查中发现,学费收入占学校收入90%以上(阎凤桥,2007)。民办高校不仅为众多的适龄青年提供了接受高等教育的机会,而且通过“滚动发展”模式,完成了学校的基本建设,积累了一定的资产,同时在制度建设方面积累了一定的办学管理经验,为可持续发展奠定了必要的基础。根据2005年的统计数据,民办高等教育机构的占地面积为31,065,724平方米,占全部高等教育机构占地面积1,491,660,526平方米的2.1%,民

办高等教育机构的固定资产值为 876,986.01 万元, 占全部高等教育机构固定资产总值 63,907,242.55 的 1.4%。⁶

从内部办学效率方面看, 市场机制更直接地作用于民办高校, 使得它们具有较强的成本意识, 在某些效率指标(如单位面积建筑成本低、行政人员少、教师教学工作量大、师生比高)上优于公办高校。⁷另外, 由于民办高校在制度体制之外运行, 所以它承担较低的社会成本, 表现为教师和学生的福利(福利住房、养老、医疗、子女入学等)支出较少, 生均成本低, 在不考虑教育质量因素的前提下, 办学效率较高。民办高校对于学生的需求能够比较灵活地做出反映, 积极调整其专业设置, 经常对教师的教学效果进行评价。在教师人事管理方面, 民办高校普遍采取合同和兼职聘用制度, 冗余人员比较少, 聘用人员的工作负荷比较大。

(2) 局限性

在肯定民办高校办学效率高的同时, 也不能否认其局限性的一面, 主要表现在以下几个方面: 第一, 民办高校之间在招生方面存在着无序竞争, 民办高校在招生广告和招生代理方面花费了大量的经费, 影响了教学支出。第二, 在招生和学校宣传方面, 民办高校存在着夸大其词的做法, 失实宣传对于学生选择学校产生了一定的误导。第三, 由于民办高校的不稳定性以及比较专制的管理方式, 造成教师的流失情况比较严重。第四, 由于管理和经营不善, 有些民办高校入不敷出, 规模过小, 出现了倒闭和濒临倒闭的现象。

四、公平

公平可以通过纵向公平和横向公平两个方面加以度量, 纵向公平反映的是不同背景人群是否得到有区别的待遇, 而横向公平反映的是相同背景的人群是否得到相同的待遇。具体到民办高校, 公平主要关注哪些背景人群接受民办高等教育, 以及它们是否对于弱势群体(如低收入人群)予以一些特别的关照。

(1) 正面性

民办高校在录取学生时主要依据两个标准, 一是高考成绩; 二是学费。只有满足上述两个条件, 学生才有可能到民办高校学习。

一些研究表明, 学生的高考成绩与其家庭背景有一定的相关性, 高考成绩高的学生多来自于经济和社会背景好的家庭, 而成绩低的学生多来自于经济和社会背景差的家庭。由于民办高校录取学生的高考成绩一般低于同层次的公立高校, 所以可以估计, 民办高校录取学生的家庭背景也低于或者说不高于公立高校学生的家庭背景。再从学费水平方面看, 一些民办高校(独立学院除外)的收费标准并不比公立高校高出太多, 也是在普通经济收入家庭可以支付范围之内, 加上复读对于中低收入家庭子女的机会成本更高, 所以他们会放弃复读, 选择到水平低一些的民办高校就读, 我们据此同样可以推断, 民办高校录取的大部分学生来自中低收入家庭。

上述估计是否成立呢? 根据笔者对陕西省部分民办高校学生问卷调查的结果发现, 从现有民办高校学生家庭背景看, 具有多样性的特点, 既有来自经济收入较高的家庭, 也有来自经济收入较低的家庭, 他们的家庭经济条件不比公立高校学生家庭经济条件好。从民办高校学生父母教育程度、父母职业等方面分析, 也可以得到相同的结果(沈祖超, 阎凤桥, 2006)。这说明, 民办高校的建立和发展, 为社会中下阶层子女提供了接受高等教育的机会。

⁶根据《中国教育统计年鉴 2005》中数据计算得到。

⁷根据《2005 年全国教育事业发展统计公报》和《中国教育统计年鉴 2005》计算得到, 普通高校生师比为 16.17: 1, 独立学院为 19.37: 1, 民办非学历高等教育机构为 48.45: 1。

(2) 局限性

由于民办高等学校的运行几乎完全依赖学生缴纳的学费,没有或很少来自其他渠道的经费,这种经费来源构成决定了它明显的经济行为。民办高校的平均学费高于公立高校的平均学费,民办高校没有建立奖学金或助学金制度,所以民办高校和机构在提供高等教育机会时,具有经济排他性,只有具有学费支付能力的学生才有可能被民办高校录取。要解决这个问题,仅仅通过民办高校自身难以完成,需要来自政府或中介组织的助学资助或贷款措施。

与国外一些优秀私立大学相比,我国民办高校在社会公平性方面表现出了明显的差距。如美国一些优秀私立大学在录取学生时,主要依据是学生的学业成绩,而不考虑他们的经济支付能力。对于有支付能力的家庭来说,他们需要交纳与高水平教育质量相对应的高额学费,但是对于没有支付能力的家庭来说,学校为他们提供经费资助。通过这种“排富型”的差别付费方式,提高了社会的纵向公平程度。另外,政府也通过贷款等制度和措施,帮助来自低收入家庭的学生解决学校选择及其经济问题(阎凤桥,2003)。当然,私立高校这种公平目的的实现,与私立大学的非营利属性以及经费来源多样化(特别是社会捐赠多),存在着密切的关系。

通过上面对民办高校在入学机会、质量、效率和公平性四个方面的考察,我们可以看出,在公共目标与民营途径方面存在着复杂的关系。中国民办高等教育在一些方面可以较好地满足公共目的,而在另外一些方面则存在着一定的局限性。中国民办高等教育的现实对于公共政策提出了挑战,集中体现在如何提高民办高等教育的质量和社会公平性两个方面。基于上面的分析,本文提出三个政策建议:第一,借鉴国际经验,区分营利性和非营利性民办高等学校和机构,对于非营利高等学校和机构采取积极的财政政策,提供必要的财政资助,以提高其办学质量和社会公平性。第二,对公立和民办高校一视同仁,对于贫困家庭子女上学提供必要的贷款保证和财政经费资助。从2007年开始,中国政府已经开始向在民办高校学习的符合条件的学生提供助学贷款,这是一个明显的进步。第三,综合利用政府和非政府力量(社会中介组织),加强对民办高校的质量认证和评估。

参考文献:

Altbach, Philip (1999) "Private Higher Education: Themes and Variations in Comparative Perspective" in Philip Altbach (ed.) *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, pp1-16, Boston College Center for International Higher Education and Greenwood Publishing Co.

Cao, Yingxia (2007) "Private Higher Education and the Labor Market in China: Institutional Management Efforts and Initial Employment Outcomes" 博士论文,未发表,美国纽约州立大学(Albany)。

Geiger, Roger L (1986) *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function, and Change in Eight Countries*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, p166.

James, Estelle (1989) "Introduction" in Estelle James (ed.) *The Nonprofit Sector in International Perspective: Studies in Comparative Culture and Policy*, pp3-27, Oxford: Oxford University Press.

James, Estelle and Rose-Ackerman, Susan (1986) *The Nonprofit Enterprise in Market Economics*, Harwood Academic Publishers GmbH.

Levin, Henry "Opportunities of and Challenges to Educational Privatization in China", 北京大学教育学院“人力资源与教育发展国际研讨会”论文,2004年8月26-27日。

Levy, Daniel (1999) "When Private Higher Education Does Not Bring Organizational Diversity:

Case Material from Argentina, China, and Hungary” in Philip Altbach (ed.) *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, pp17-49, Boston College Center for International Higher Education and Greenwood Publishing Co.

Levy, Daniel (2007) “Private-Public Interfaces in Higher Education: Two Sectors in Sync?” 北京: 世界银行发展经济学会, 2007年1月17日。

Weisbrod, Burton Allen (1988) *The nonprofit economy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

[美]莱斯特 萨拉蒙 (2002)《全球公民社会--非营利部门视界》,北京:社会科学文献出版社。

[美]詹姆斯“教育责任在公私立之间的划分”,《教育经济学百科全书》,第579-585页,北京:高等教育出版社,2000年。

黄丽,《民办高校教师聘用关系及激励作用之实证分析》,北京大学硕士论文,2005年。

沈祖超,阎凤桥,“社会分层对于教育分层的影响---西安民办高校学生家庭背景的实证分析”,北京:《北京大学教育评论》,2006年第2期,72-84页。

阎凤桥,“第一章:中国民办教育发展的现状和背景”,1-38页,孙霄兵主编《中国民办教育组织与制度研究》,北京:中国青年出版社,2003年。

阎凤桥,“美国私立高等教育特征分析”,郑州:《黄河科技大学学报》,2003年第3期,143-152页。

阎凤桥,“中国民办高校内部治理形式及国际比较”,杭州:《浙江树人大学学报》,2007年5期,1-8页。