

Analysis of Policy Changes in China's Private Higher Education in a Punctuated-Equilibrium Framework

Jintang Cai

Shanghai Jiaoda Education Group, Shanghai, 200030, China

Abstract

China's private higher education policy was designed to guide the healthy development of private higher education, and was adjusted in line with the evolution of private higher education. 1949-1956 saw the public ownership of private colleges and universities and the "disappearance" of all private colleges and universities. China's reform and opening up has "invigorated" the market and promoted the development of private colleges and universities. However, the imperfection of the law restricts the development of private colleges and universities, and even causes the development of private colleges and universities to stagnate. The new *Law of Promotion of Non-government Run Education* implements the management of private colleges and universities in a non-categorical manner, bringing bright prospects for the development of for-profit private colleges and universities. By applying the punctuated-equilibrium framework to analyze the changes in private higher education policy, we can provide new ideas for policy optimization.

Keywords

punctuated-equilibrium; private higher education; private higher education; educational system reform

间断平衡框架下中国民办高等教育政策变迁分析

蔡金堂

上海交大教育集团, 中国·上海 200030

摘要

中国民办高等教育政策旨在引导民办高等教育的良性发展, 伴随着民办高等教育的演进而调整。1949-1956 年对民办高校实行公有化, 民办高校整体“消失”。中国改革开放把市场“搞活”, 促进了民办高校的发展。然而, 法律的不完善制约着民办高校的发展, 甚至造成民办高校发展的停滞。新《民办教育促进法》对民办高校实施营非分类管理, 为营利性民办高校的发展带来了光明的前景。通过运用间断-平衡框架, 分析民办高等教育政策的变迁, 可以为政策的优化提供新思路。

关键词

间断-平衡; 民办高等教育; 民办高校; 教育体制改革

1 引言

中华人民共和国成立至今, 历经 70 年的风雨。从成立初期的千疮百孔、百废待兴, 到 2019 年的 GDP 总额近人民币百万亿元, 人均 GDP 过万美元, 中国社会已发生沧海桑田般的变化。民办高等教育是中国高等教育重要组成部分, 伴随着新中国的诞生, 筚路蓝缕, 跌宕起伏曲折发展, 如今也迎来了新的春天。回溯中国民办高等教育发展的 70 年历程, 在建设新时代中国特色社会主义教育体制背景下, 既有利于理解《民办教育促进法》的修正(2016 修正), 也有利于贯彻落实即将颁布的《民办教育促进法实施条例》(2019 年 8 月, 送审稿)^[1]。基于间断-平衡框架, 系统分析民办高等教育政策的变迁, 分析不同阶段民办高等教育面临的困境和现实

挑战, 对民办高等教育的长远发展, 具有重要意义。

2 “间断-平衡框架”理论模型

1993 年, 美国学者(美)弗兰克·鲍姆加特纳和布赖恩·琼斯在《美国政治中的议程与不稳定性》一书中提出著名的“间断-平衡框架”理论。两位学者认为, 在多数情况下, 某个政策的运行过程总体呈现渐进主义的总趋势, 各利益集团权力的相对稳定平衡。而一旦公众(或某个阶层)对公共性的理解突然有了变化, 或者某个集团寻求打破固有的利益格局, 这种平衡就会被打破, 政策就会出现不同于过去的重大变迁。^[2]

间断-平衡框架将政策过程放在政治制度和有限理性政策制定的一种双重基础之上, 当反对者设法形成新的“政策

图景”，并探索多方面政策发生的可能性时，就会发生重大的政策变化。

3 中国民办高等教育政策演进中的间断—平衡框架分析

3.1 中国民办高校转国有化及停滞发展期（1949—1977）

中华人民共和国成立之初，民办高校全部是从民国时期遗留下来的民办高等教育机构。其举办者一类是其他国家的传教士创办的基督教教会大学，如知名的齐鲁大学（现为“山东大学齐鲁医学院”）；另一类举办者是当时中国致力于教育的有识之士，如南开大学、厦门大学。当时共有高等学校 205 所，其中私立高校（未含教会大学）61 所，占总数的 29.8%；教会大学 21 所，占总数的 9.7%^[1]。

1952 年 5 月《关于全国高等学校 1952 年的调整设置方案》公布后，高等学校的调整加快了脚步，到 1952 年底，中国私立高校的国有化已全部完成，《私立高等学校管理暂行办法》失去了政策对象，《暂行办法》自行失效，这是民办高等教育政策出现断裂的极端期。

3.2 民办高校的再生与粗放发展（1978—2001）

1978 年，中国共产党十一届三中全会在北京召开，全会决定将中国共产党的工作重点转移到社会主义建设上来，经济建设成为中国发展的动力。1966-1976 年，这十年间中国的各项工作处于停摆状态，恢复社会主义建设对人才的迫切需求顿时凸显。这一年 4 月，教育部决定恢复高考，同时增设 55 所高等院校，随着计划经济逐步向市场经济转变，价格双轨制是这段时期典型特征，社会经济基础薄弱，为民间力量办高校创造了发展环境。1982 年，民办教育的合法地位在修订后的《宪法》中得以明确，《宪法》第十九条释放出允许民间力量办学的政策信号。同年，中华人民共和国第一所民办高校，也标志着中国民办高校发展起步的中华社会大学（现北京经贸职业学院前身）成立。1985 年 5 月 27 日，中华人民共和国党中央发布《中共中央关于教育体制改革的决定》，进一步强化了《宪法》释放的允许社会力量办学的信号。^[4]

这段时期新创办了许多民办高校，如黄河科技学院、武林大学（现浙江树人大学前身）、海淀走读大学（现北京城市学院前身）、西安翻译培训学院（现西安翻译学院前身）。

20 世纪 90 年代后期，中国经济过热，通货膨胀率极高，

朱镕基开始对过热的经济停止降温——也就是著名的“软着陆”。经过 1993-1996 年的软着陆，使通货膨胀率成功地从 14.7% 下降到 8.3%。1997 年，国际需求疲软，东南亚经济危机爆发，香港经济遭受重创，中国经济也受到牵连，经济增速也大大放缓。1998 年 11 月汤敏和左小蕾夫妇上书国务院总理朱镕基，建议“扩大招生，提高学费；扩大内需，拉动消费”。1999 年，普通高校招生 159.7 万人，比上年增加 52 万，公办高校无法承受如此负荷，自此，民办高校迎来了发展的高潮。独立学院作为新的民办高校的形式，在短期内迅猛发展，到 2005 年，独立学院已经发达到 295 所^[5]。

1999 年 6 月，《中共中央、国务院关于深化教育体制改革全面推进素质教育的决定》中提出，“进一步解放思想、转变观念，积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学，满足人民日益增长的教育需求，形成以政府办学为主体、公办学校和民办学校共同发展的格局。凡符合国家有关法律法规的办学形式，均可大胆尝试”。同年，高校扩招政策，加快了民办高等教育的发展速度，也切实满足了人民群众对接受高等教育的强烈需求。

3.3 民办高校的跌宕起伏与缓慢发展（2002—2015）

2002 年，全国人民代表大会通过《中华人民共和国民办教育促进法》，并于 2003 年 9 月 1 日起正式实施。《民办教育促进法》的出台，正式确立了民办教育的合法地位，使社会力量办学真正“有法可依”。2004 年 4 月 1 日《民办教育促进法实施条例》正式实施。看上去，民办高等教育的高潮应该到了^[6]。

根据全国教育事业发展统计公报可得知（见图 1），在《民办教育促进法》和《民办教育促进法实施条例》颁布之后，并没有出现民办高等教育大发展的高潮。如果仅从数量上对比，民办高等教育的整体数量在有些年份实际在下降，举办民办高等教育的积极性似乎有所减弱，并且出现了部分民办高校倒闭或被兼并的现象。

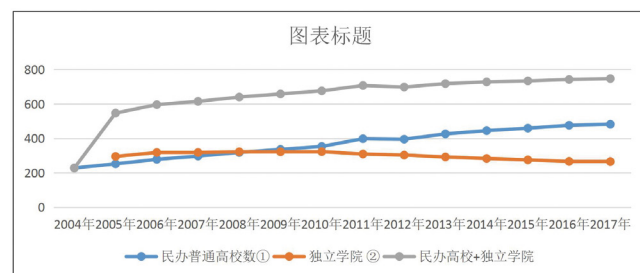


图 1 2004-2017 民办高校与独立学院数量

1996年5月18日,全国民办高等教育委员会第二次会员大会在北京钓鱼台国宾馆召开。这是20世纪中国民办高校的盛会,共有400多所民办高校出席了这次大会,然而,到了2002年,当年与会的400多所民办高校仅存40所。随后几年,民办高校倒闭事件不时在各媒体上出现(见表1)。

表1 2001-2006 民办高校倒闭、停招及被兼并列表

年份	主要事件	主要原因
2001年	黑龙江教育厅叫停19所民办高校	条件不符或无学生
2002年	北京市教委取消5所民办高校	资格不符或无条件
2004年	(1)江苏培尔职业技术学院停招 (2)江苏江阴职业技术学院停招	学院巨额亏损 台湾投资方撤资
2005年	(1)江西22所民办高校面临取消 (2)具有“中国民办教育航母”之称的南洋教育集团轰然倒闭 (3)北京京桥大学倒闭 (4)上海东方文化学院取消	(1)无学生 (2)资金链断裂 (3)资金链断裂 (4)被上海震旦学院兼并
2006年	(1)海南三亚卓达旅游职业学院重组 (2)陕西教育厅取消15所教育机构办学资格	被广东潮汕学院接管

3.4 分类管理下民办高校的发展及趋势(2016至今)

2017年9月1日,修改后的民办教育促进法正式实施。在全国人大常委会通过新的《民办教育促进法》同期,中央各部委分别陆续出台了許多配套政策。

表2 2016年民办高校主要事件

年月	主要事件
2016年	《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》 (中办发[2016]78号)
	《关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》(国发[2016]81号)
	《关于印发〈民办学校分类登记实施细则〉的通知》 (教发[2016]19号)
	《关于〈营利性民办学校监督管理实施细则〉的通知》 (教发[2016]20号)
2017年	《关于印发〈中央有关部门贯彻实施〈国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见〉任务分工方案〉的通知》
	《关于营利性民办学校名称登记管理有关工作的通知》
	《国务院办公厅关于同意建立民办教育工作部际联席会议制度的函》
2018年	《中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)》 (送审稿)

配套政策的出台,为民办高校的分类管理扫清了诸多障碍。营利性大学或营利性民办高校将正式走向历史舞台。其实,营利性大学在发达国家的发展已有一定的历史。

2001年,在通过《构造改革特别区域法》,在向来没有“营利性”学校概念的日本,营利性大学在法律制度上也获得了存在的合法性。

中国的民办高校,如中教控股(港股代号:00839)、宇华教育(港股代号:06169)、21世纪教育(港股代号:01598)等,在21世纪初期,通过VIE结构,在香港证券市场陆续上市。2020年1月16日,上海最大的民办大学—上海建桥学院将在港上市(建桥教育,港股代号01525),为民办高校举办者注入新的兴奋剂^[7]。

随着营利性民办高等教育政策的完善,民间资本的深度介入,民办高校的发展将更具特色化、多样化,盈利能力也会逐渐增强,中国内地的资本市场一定会为中国民办高校敞开怀抱。证券市场的开通,将为民办高校打通融资渠道,为民办高校的快速发 展增添催化剂。

4 结语

民办高校是中国高等教育重要组成部分,随着分类管理政策的细化,资本的加大深入,民办高校将会为高等教育的发展增添更大活力,它将与公办高校长期并肩发展。民办教育的各类政策作为引导民办高校向纵深推进的手段和工具,必须尊重规律、目标明确、方案合理、便于执行,才能缓解民办高等教育政策的间断,以保持民办高等教育政策的平衡,实现中国高等教育现代化的目标,最终促进社会的和谐与善治。

参考文献

- [1] 李永生.“间断-平衡”框架下我国社会治理政策的演进及优化[J].求实,2017(07):88-96.
- [2] 刘复兴.1949-2019:教育跨越式发展的70年[J].今日中国:中文版,2019(07):43-45.
- [3] 罗腊梅.民办高等教育政策变迁研究[D].重庆:西南大学,2015.
- [4] 李虔.民办高校分类管理政策的可接受性研究[M].广州:广东高等教育出版社,2019.
- [5] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国民办教育促进法[S].2002.
- [6] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国教育促进法(修正案)[S].2016.
- [7] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)2018送审稿[S].2018.