

中國大陸民辦高校的發展與問題

時
評

The Development and Problems of Private Higher Education in Mainland China

楊 瑩 (Chan, Ying)

淡江大學教育政策與領導研究所教授

中國大陸從1992年鄧小平南巡之後，隨著社會主義市場經濟的衝擊以及高等教育的不斷擴充，其高等教育已有了較明顯的朝向市場靠近的趨勢。最初由於政府所能提供的高教經費有限，因此其政府當局允許各大學辦理一些企業，以增加財源收入。而隨著社會經濟體制的改革，「改革教育體制，改變政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體，社會各界共同辦學體制」的看法逐漸顯現。同年，中共十四大明確提出「鼓勵多渠道、多形式社會集資辦學和民間辦學，改變國家包辦教育的做法」，此外，並要求各級黨政部門和領導同志改變國家包辦教育的局面，支持和鼓勵民間辦學。1993年2月頒布的《中國教育改革和發展綱要》中指出，應「改變政府包攬辦學的格局，逐步建立以政府辦學為主體，社會各界共同辦學的體制」，並首次提出「國家對社會團體和公民個人依法辦學，採取積極鼓勵、大力支持、正確引導、加強管理的方針」。在此種新形勢下，各級地方政府、行政部門和民辦教育工作者，跟隨此16字方針，民辦高校已如雨後春筍般地發展起來。民辦高校的產生與發展，打破了中國大陸自1952年以來單純由公立高校一統天下的格局，各種富於特色的民辦高校的發展，不僅使原有的公立高校面臨挑戰，民辦高校之間也存在著激烈的競爭。

2001年底中國大陸加入WTO對高等教育產生的影響，主要是在開放中外合資辦學的部分，在此層面上，由於以往中國大陸已有實際的相關合作經驗，因此對中國大陸高等教育本身的影響遂著重在高等教育機構內部，包括加入WTO之後，促使高等教育機構更朝向市場化的精神來運作，在人才和資金方面的流動，亦將加速朝市場靠攏。由於中國大陸高等教育潛在市場龐大，而18-23歲適齡人口就讀高等教育的比率與先進國家相較仍偏低，因此有些學者認為外國機構至中國大陸合作開

設辦學機構並不會對現有大學等產生太大的衝擊。加入WTO後，為達成一視同仁的承諾，理論上外國至中國大陸設置的高等教育機構也應該比照私立大學。然而由於中國大陸的民辦高校全是由私人籌資所興建，而實際上中國大陸的校辦產業與該校的學術水準及辦學能力均有關聯，並非每一所大學的校辦產業都能為學校帶來豐盈的收入。因此，在政府不提供經費補貼的情況下，民辦高校欲以中外合資辦學的困難度已明顯提高許多。尤其雖然鄧小平以社會主義初階論開啟了改革開放的大門，但中國大陸長久以來對於馬列共產思想學說的堅持仍然普遍存在整個中國大陸社會，因此，對共產主義的不願放棄便成為影響民辦教育發展的主要因素之一。而此一影響因素由民辦教育相關法令的制定過程可略窺一斑。

整體而言，中國大陸民辦高等教育目前主要有六種辦學形式，這六種形式分別是：1.普通高等教育；2.高等職業教育；3.高等教育學歷文憑考試；4.高等教育自學考試；5.高等教育職業資格考試；6.與境外教育機構合作辦學。其中，第一、二類由學生所在學校頒發國家承認的畢業證書（專、本科），也就是說，此二類民辦高校，屬於具有獨立頒發國家學歷文憑的資格的學校，學校納入國家計畫內招生，學生需要參加國家統一組織的入學考試，學生入學後各科成績考試合格者，由學校頒發本校畢業證書，國家承認其學歷。第三類為實施高等教育學歷文憑考試試點的民辦高校，此類學校屬於尚不具備獨立頒發國家學歷文憑資格的民辦高校，學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定本校的招生計畫、招生人數和錄取標準。學生通過參加由學校統一組織的高等教育學歷文憑考試（或高等教育自學考試），各科成績考試合格，以及實習、實驗、畢業論文（設計）鑒定合格者，准予畢業，並可獲得國家承認的高等教育學歷文憑考試大學專科畢業證書。第四類是實施高等教育自學考試助學的民辦高校，也屬於尚不具備獨立頒發國家學歷文憑資格的民辦高校。學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定本校的招生計畫，招生人數、錄取標準。學生取得國家承認的學歷需通過參加由學校統一組織的高等教育自學考試。學生各科成績考試合格，及實習、實驗、畢業論文（設計）鑒定合格者，准予畢業。並可獲得國家承認其學歷的大學專科或本科畢業證書。其中，獲得大學本科畢業證書的學生，可透過論文答辯獲得學士學位資格，並由所在學校的省級高教自考委員會和所報專業的主考院校頒發畢業證書。同時，學校還須給學生頒發本校寫實性學業證書。第五類是實施高等職業資格考試助學的民辦高校，也屬於尚不具備獨立頒發學歷文憑資格的民辦高校。學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定招生計畫，招生人數、錄取標準。學生取得相應的職業資格證書，需參加由學校組織的職業資格證書頒發單位制定的專業課程考試，

學生各科成績考試合格，以及實習、實驗、畢業論文（設計）鑑定合格者，准予畢業，並可獲得行業主管部門頒發的國家或有關部門認可的職業資格證書。同時，學校還須給學生頒發本校寫實性學業證書。此類學校由省級勞動和社會保障局根據勞動和社會保障部的有關規定或根據其授權，向學生頒發畢業證書。第六類是實施與境外高等教育機構合作舉辦的民辦高校，也屬於尚不具備獨立頒發學歷文憑資格的民辦高校。學生不需參加國家統一組織的入學考試，學校自行確定招生計畫，招生人數、錄取標準。學生通過由中方學校與境外合作辦學學校共同組織開設的課程考試，各科成績考試合格者，准予畢業。並由中方學校給學生頒發本校寫實性學業證書。學生取得相應的國外合作學校的畢業證書，學生需到合作方學校繼續學習。雙方學校一般會相互認可學生在中方學校攻讀的專業課程的成績與學分。由有關部門批准的民辦高校與境外教育機構合作辦學，境內學生可以獲得境外教育機構的職業資格證書；或通過與境外教育機構實行學分相互承認的合作形式，學生在境外教育機構學習期滿，由境外教育機構頒發相應的畢業或學業證書。而在各類民辦高校中最令學生和家長所關心的證書的種類與效用如何呢？根據其教育部的規定，各類型民辦學校辦學形式下所頒發之證書分為「畢業證書」和「學業證書、資格證書」兩種。前者指學生獲得具有頒發學歷資格學校的畢業證書或獲得高等教育學歷文憑考試和高等教育自學考試畢業證書，應與全日制普通高校同級同類畢業生享受同等的工資待遇；後者則是學生獲得學校頒發的寫實性學業（結業）證書或資格證書，證明學生已經獲得某專業知識的基本水平和能力。學生可持學業（結業）證書或資格證書在求職時提供用人單位參考，工資待遇一般由本人和用人單位商定。以中國大陸實際情況來看，各類民辦高校中，近年來報考較多的是高等教育學歷文憑考試試點的民辦高校和實施高等教育自學考試助學的民辦高校，也就是說大部分學生仍無法通過一般普通高考，因此選擇能夠參加文憑考試和自學考試的學校希望取得同等學歷。

中國大陸在加入WTO後，為因應教育開放之壓力，在2003年9月1日正式通過實施《民辦教育促進法》，而翌（2004）年的3月5日頒布《民辦教育促進法實施條例》，於2004年4月1日生效，此二法規目前為辦理民辦教育的主要依據。

根據統計，至2005年5月24日止，中國大陸的民辦普通高校已有249所（其中核准開授本科之民辦高校僅25所），民辦成人高校2所；此與公立的普通高校1,794所，成人高校484所相較，民辦高校所占比率雖低，但根據廈門大學潘懋元教授的預估，中國大陸各種模式的民辦高等學校及其學生，未來可能達到其高等教育總數的二分之一以上，且將有若干所民辦高校，可能成為各自定位的一流院校。因此民

辦教育之持續增長將是中國大陸未來高教發展不可抵擋的趨勢，重要性不容忽視。

只不過，除上述的一般民辦高校外，中國大陸的民辦高校尚有一種是由普通本科高校按新的機制舉辦的本科層次的二級學院，這種學院是結合公立普通高校的優勢辦學資源與民間的社會資本，具有獨立的法人資格、獨立的校園校舍、獨立的教學和財務管理、獨立招生及頒發文憑資格。此類獨立學院至2006年5月26日為止，共有269所。

因此，與獨立學院相較之下，一般的民辦高校，除少數有集團在後支持的學校外，其他民辦高校在競爭條件上多半居於劣勢。近年來隨著民辦高等教育的發展，辦學和管理過程中存在「市場失靈」、「政府失靈」的一些問題逐漸暴露出來。就辦學品質而言，部分學校辦學條件較差，教育品質不夠穩定。就管理而言，法規的不健全與管理經驗不足也是最大的問題。尤其，有些依附在普通高校之下的獨立學院，因所依附之母體高校要求其上繳之經費偏高，故學校在財務成本之考量下，齟齬時生。近年來中國大陸教育部曾針對民辦教育事業發展中出現的問題，要求各地方省市採取措施加以解決，各省市及教育主管部門，也開始制定本地區的民辦教育事業的政策法規，並對民辦高等學校進行整頓、復查，經過對民辦學校辦學資格、辦學條件、審批手續等方面的檢查，合格的學校給予重新登記，予以承認，不合格的學校取消辦學資格。

綜合學者的論述，中國大陸的民辦高等教育存在有下述三大問題：第一是民辦教育相關法令雖陸續公布，然部分相關規定仍未真正落實，尤其在獎勵私人興學方面，似僅止於政策原則的鼓勵，政府對民辦高校迄未提供任何經費補助；許多人原以為上述兩項法令訂定後，民辦高校主管行政部門在面對地方政府的的要求時能有更明確的依據，且民辦高校學生也能享有和公立學校學生相同的權益，但迄今中國大陸各省市對民辦高校的態度仍是各自為政，差異相當大，而且大多均是在「防弊」的心態下，監管民辦高校；致民辦高校的學生在許多方面仍無法享受到與公辦高校同等的待遇與權益。這些現象反映了部分法令定義模糊，且其他相關行政單位不予配合之難題。第二是由於民辦高校類型及規模多元，以致許多學校雖在廣告和宣傳時標榜聘請社會名人或名師任教，企圖取得社會的認可，但在「名」與「實」之間卻有相當大的落差；加上民辦高校規模與素質良莠不一，民眾對民辦高校之看法遂仍有所抗拒或質疑，各界質疑聲浪仍大；惟造成社會認同度普遍不高的原因，最主要的還是長久以來中國大陸只重視公立普通高校的發展，而民辦高校所招收的又大都是參加普通高考落榜的學生，這些都強化了社會上對於民辦高校的負面印象。第三是由於《民辦教育促進法》明確規定：「民辦學校在扣除辦學成本、預留發展基

金以及按照國家有關規定提取其他的必需的費用後，出資人可以從辦學結餘中取得合理回報。取得合理回報的具體辦法由國務院規定」，因此對民辦高校的出資人究竟能取得何種程度的「合理回報」，一直是爭議不休的熱門話題。

目前中國大陸民辦高校的總體水平，雖然暫時仍不如公辦高校，但因民辦高校擁有較大的辦學自主權和較靈活的辦學機制，在面對高教市場競爭日益白熱化之際，可以預見的，一些已模塑本身辦學特色、且條件較佳的民辦高校在創新辦學模式、改革內部管理體制及推動國際化或對外合作辦學方面，就有可能會走在高等教育改革開放的前頭。只不過因中國大陸的法制化程度尚未如民主先進國家般達到健全與成熟階段，因此，有意在中國大陸興辦民辦高校者，實應先充分瞭解其中央與地方相關規定，並針對未來發展進行審慎規劃評估。