

构建中国民办高等教育 质量保障体系的探索

顾美玲

(四川师范大学 教育科学学院, 成都 610068)

摘要:当前全国共有民办高校 676 所、在校生 476.68 万人,分别占全国高校及其在校生总数的 28.66% 和 21.35%,已成为中国高等教育的重要组成部分。教育质量始终是民办高校生存与发展的生命线,鉴于民办高校与公办高校在经费来源、学校管理体制、单位属性等方面存在诸多不同之处,因此构建一个专门针对民办高校的高等教育质量保障体系实有必要且十分迫切。建议该体系由三个部分构成,即教育行政部门进行民办高校许可证评估、校外独立的评估中介机构定期进行民办高校质量评估、民办高校建立内部教育质量评估系统进行自评,从而形成民办高校教育质量评估的政府管理、社会监督、学校自评的合力,以不断提高民办高校的教育质量和核心竞争力。

关键词:民办高校;教育质量评估;保障体系

中图分类号:G648.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5316(2012)01-0067-05

改革开放以来,中国已建立了一批具有一定规模、不同层次、类型丰富和特色鲜明的民办高校,民办高等教育已成为中国高等教育的重要组成部分,并在中国高等教育大众化进程中发挥了重要的作用。截至 2010 年底,全国共有民办高校 676 所(含独立学院 323 所),占全国普通高校总数的 28.66%;民办高校招生 146.74 万人,占全国高校招生总数的 22.17%;民办高校在校生 476.68 万人,占全国高校在校生总数的 21.35%^①。不过,民办高校与公办高校相比较,在投资体制、学校管理体制以及办学规模和层次等方面均存在较大差距。为了确保民办高校的办学质量,本文认为,必须构建一个有效的民办高等教育质量保障体系,以加强对民办高校的教育质量进行评估^②。

一 影响和制约民办高等教育质量的因素分析

按教育部规定,当前民办高校包括民办普通高校和独立学院两种形式,另有中外合作举办的大学,诸如宁波诺丁汉大学等,归属于民办普通高校范畴之中。本文所指民办高等教育质量,即民办高校的教育质量。

民办高校与公办高校存在许多不同之处:一是办学经费来源不同,公办高校是用国家财政性经费办学,而民办高校利用非国家财政性经费办学;二是学校管理体制不同,公办高校实行党委领导下的校长负责制,而民办高校实行理(董)事会领导下的校长负责制;三是单位属性不同,公办高校为国家事业单位,而民办高校为“民办非企业”单位等等。

由于改革开放以来中国民办高校的发展仅 20 多年,正处于初级发展阶段,还存在许多问题与困难。当前直接影响民办高等教育质量的因素主要有以下几个方面。

(一)对民办教育重要性认识不足,支持力度不足

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》明确指出:“大力支持民办教育。民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。”^{③④}然而,迄今为止社会上仍有许多人,包括某些干部对民办教育的重要意义认识不足,甚至还存在偏见和误解,从而导致忽视民办教育,不一视同仁地对待民办

收稿日期:2011-10-31

作者简介:顾美玲(1948—),女,上海人,四川师范大学教育科学学院教授、民办教育研究中心主任,主要从事民办教育研究。

教育的情况时有发生。特别由于一些领导的认识不足,观念未更新,致使一些地方对民办教育支持力度不够,影响了民办高校的规模发展与质量提高。

(二)生源质量有差距

民办高校与公办高校的招生范围是不平等的。除了个别特殊情况之外,本科层次的民办普通高校和独立学院被纳入“三本”(第三批次本科)的招生范围。例如,独立学院的“三本”招生,录取分数线低于母体高校相同专业几十分,造成其生源质量偏低。而专科层次的民办普通高校在某些省市甚至被纳入第二批次专科的招生范围。因此,民办高校的生源先天就与公办高校有较大差距。学生是教育质量的核心指标,由于生源质量较差,影响了民办高校的人才培养质量。

(三)师资结构不合理,教师队伍不稳定

教师的质量与师资队伍的稳定关系到民办高校的人才培养质量和可持续发展。但民办高校教师队伍却存在着两个不容回避的问题:一是结构不合理,专职教师比例小,大部分是离退休老教师和刚刚毕业的青年教师,中年骨干教师和学科带头人短缺,呈现出两头大、中间小的不合理结构,承担不起学校教育长期发展的任务^{[2]284};二是兼职教师比例过大,许多民办高校主要依靠聘用各公立大学的兼职教师上课,由于兼职教师比例过大,导致教师流动过于频繁,专业建设和课程规范难以建立,教学质量很难提高。

此外,民办高校的专职教师享受的是“民办非企业单位”的待遇,在社会保障和福利方面与事业单位性质的公办高校存在很大差距,民办高校教师在身份属性、社会保障、专业地位等方面都明显不如公办高校的教师,尤其是民办高校教师退休待遇与公办学校教师差距很大,导致民办高校教师队伍流动性大、稳定性差,直接影响了教学质量。

(四)“以生养学”,经费不足

政府对民办高等教育事业给予一定的财政资助是责无旁贷的,这也是国际惯例。但事实上,大多数民办高校的主要经费来源是依靠收取学费或从银行贷款办学,走的是一条艰难的“以生养学”之路^[3]。由于经费筹措困难,许多优惠政策也并未落到实处,公共财政又极少惠及民办高校,物质条件成为制约民办高校提高质量的又一个重要因素。

(五)法人治理结构不健全,教学管理制度不完善

民办高校应当实行理(董)事会领导下的校长负责制。然而有些民办高校法人治理结构不健全,学校没有形成相互制约、相互监督的机制。许多民办高校的教学管理制度并不完善,对聘任教师的培养、培训、教学质量

评估、教学行为的规范等都没有建立相应完善的制度,尤其在专业设置上,民办高校并未实现“人无我有”、“人有我优”的突破,大多与公办高校或母体高校专业设置雷同,未能根据自己的办学实力来开设社会急需的新专业。

以上多种因素影响并制约了民办高校教育质量的提高。为了促进民办高校办学水平的不断提高,促进民办高校高质量、可持续的发展,构建一个专门的、被普遍认可的民办高等教育质量保障体系很有必要。

二 构建民办高等教育质量保障体系的思路与原则

(一)构建民办高等教育质量保障体系的思路

第一,构建民办高等教育质量保障体系的总体思路是,要形成政府、社会和学校三方面的合力,加强对民办高校的认证与评估,才能构建一个完整而有效的民办高等教育质量保障体系。一是由教育行政管理机构对民办高校进行认可评估,通过认可制防止民办高校在创办初期就出现不合格、不达标现象;二是由政府认可的权威中介机构对民办高校定期进行质量评估,及时帮助发现学校存在的质量问题,并找到解决问题的途径;三是通过民办高校自我评估来配合外部评估,同时建立学校内部的教育质量评估机制及其监控机制,督促教育质量不断提高。

第二,构建民办高等教育质量保障体系,必须在遵循《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)和《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)等相关法规法律的基础上,既要借鉴国外私立大学认证与评估方面的有益经验,也要参考国内公办高等院校在评估工作中的基本标准,制定民办高校认证与评估的各类基本指标体系,既对各类学校有一个基本要求,也要进行分层评估,确保不同水平和不同类型的民办高校应有的质量要求落到实处。

(二)构建民办高等教育质量保障体系的原则

一是坚持从国情和民办高校自身发展水平出发的原则。一方面,当前我国带有鲜明官方色彩的高等院校评估制度改革势在必行;另一方面,我国民办高校仍处在初级发展阶段,其办学机制和体制尚不完善,政府的作用还不能完全退出,因而实行由教育行政管理机构对民办高校进行认可评估是可行的。民办高校则应从自身的条件出发,结合国家教育中长期发展规划和当前的经济发展水平,立足学校现有的师资、管理、设备,对学校教学进行准确定位,建设本校有特色的教育质量评估机制。

二是坚持以规范促发展的原则。在一种事物发展的初期,对其实施评估,主要还应该是规范、督促和鼓励。对仍处于发展初期的民办高校而言,旨在通过评估规范其办学行为,促进其依法办学、按教育规律办学。通过评估,可以促进民办高校教育质量不断提高,从而使其有更快更好的发展。

三是坚持公开透明的原则。我国公办高校合格评估历来不够透明,其合格评估结果虽然基本公开,然而评估过程和评估标准等仅限于教育系统内部相关人士知晓,各校相互之间不了解评估情况,更不用说社会各界和用人单位了,这种状况必须加以改进。增强民办高校合格评估的透明度势在必行。应当建立全国民办高校教育质量评估网络信息平台,在收集质量信息的过程中,要兼顾定量评估与定性评估,将合格评估的标准、被评对象及其结果的信息向社会公开。

四是坚持分层评估的原则。在高等教育多样化的背景下,注重分层、分类评估已成为世界各国高教评估的重要趋势。民办高校内部发展极不平衡,质量上也存在不小的区分度,民办高等教育的复杂性和多样性导致教育质量的差异性。所以,在我国民办高校多元化发展的情况下,针对不同层次和不同类别的民办高校,在有一个基本的评估标准基础上,应当有不同的评估指标体系实施评估,才能鼓励办学的特色化和多样化。因此,建立科学合理的民办高等教育质量评估指标,进行分层评估至关重要。

三 构建民办高等教育质量保障体系的对策建议

当前,我国民办高校的设立仅仅是按教育部设置的标准由官方进行审批,政府在评估工作中权力过大,拥有绝对的权威性。现已开展的对独立学院的评估和对民办普通高校设置标准的审核,教育行政部门习惯于用管理公办高校的那一套对民办高校进行管理,其设置标准尚未充分体现“民办”特征。而且,既没有获得教育部认可的具有权威性的评估中介机构对民办高校进行质量评估,更无法做到高校自我评估与中介机构的质量评估相结合。

由于我国民办高校在学校管理体制、经费来源、单位属性等方面与公办高校存在许多差别,因此,构建一个专门的民办高等教育质量保障体系更符合现阶段国情,建议该保障体系由以下三部分构成。

(一)教育行政部门对民办高校进行许可证评估

在国外私立高校的评估过程中,政府往往是退居二线。然而,鉴于我国民办高校尚处于初级发展阶段的实际情况,政府职能的淡化,并不是完全退出,而是转变职能,通过立法、拨款、奖惩等方式,加强间接宏观管理。

现阶段把好“入门关”非常重要,教育行政部门可以将工作重点放在对民办高校进行以“合格”为目标的许可证评估。

教育行政部门应当主要抓住一点,即建立有效的民办高校准入机制。教育部和各省教育厅要根据有关设置标准对民办高校进行认可评估,对于达到规定条件的民办高校颁发办学许可证。要尽量缩小民办高校与公办高校之间的差距,采取有力举措,规范现有民办高校办学行为。对于不够合格的民办高校要进行整改甚至关闭,通过“优胜劣汰”,促进民办高校不断提高教育质量,并实行问责制。

(二)校外独立的评估中介机构定期对民办高校进行教育质量评估

对于通过政府认可评估的民办高校,可以5—10年为期,由校外独立的评估中介机构定期进行教育质量评估。目前我国政府主导的合格评估缺乏一种多方参与的机制,要构建民办高等教育质量保障新体系,应当是一个从政府包办、主导逐渐过渡到由行业中介机构承担的过程。建立校外评估中介机构,组织专家对民办高校进行质量评估,既有利于教育行政部门的职能转变,又有利于发挥专家的作用。

在当前的情况下,建立一批经教育部认可的、高水平的教育质量评估机构势在必行。教育部可允许中国民办教育协会、民办教育研究院等单位组织专家开展民办高等教育质量评估的试点工作。在借鉴国外有益经验的基础上,逐步培育有权威性的中介机构,充分发挥中介组织在民办高校质量评估中的作用,应当是我国民办高校教育质量评估改革的必然趋势^[4]。

(三)民办高校的自评与内部教育质量评估机制建设

民办高校的教育质量评估要以自评为基础。民办高校在教育质量评估中不仅是接受政府认可和接受中介机构评估的客体,也是通过自我评估不断改进与提高自身质量的主体。教学质量提高在根本上取决于高校自身的努力,民办高校首先必须针对自身所面临的诸多问题,在明确学校定位和办学思路的基础上,进行准确的教学定位,建设科学的高等教育质量评估机制及其监控机制。民办高校应当积极与社会中介评估机构合作,开展自评和自发组织评估。高校内部质量评估机制建设要重视影响教育质量的各要素,包括师生、物资、教育内容、管理等各个方面,在参照公办高校基本指标的基础上,重新设计民办高校教育质量评估和评比指标,以民办高校教育目标的实现为主,制定合理的教学质量指标体系及权重。要注意将学生质量置于首位,因为作

为学校主要产品的学生是教育质量的核心指标,不仅要重视对学生学习质量和综合素质的评估,也要重视对学生就业状况及其满意度的评估。师资质量是提高学生质量的人力保障,物质条件是人才质量的硬件保障,这些都需要科学合理制定指标。办学特色与校园文化则是人才质量的软件保障体系,也必须加以重视。学校的自评报告并不以数量化的指标作为评判的全部标准,必须由评估组在现场审查阶段认真检查自评报告的方方面面是否落到实处,评估的所有工作都要指向促使被评估对象能建立一种教育质量的保障机制^[4]。

此外,政府应制定“评估等级直接影响民办高校所得政府资助额度”的相关法规,促使民办高校必须努力提高自己的教育质量和科研水平。政府应当对教育质量评估获优良等级的民办高校在公共财政投入上予以倾斜。

四 民办高等教育质量评估指标要体现“民办”特征

处于初创时期的民办高校,基础相对薄弱,管理不够规范,教育教学经验不足,加之民办高校生源多为“三本”和专科学生,很难与招收“一本”和“二本”的公办高校相提并论,用完全相同的标准对处在不同水平上的学校进行教育质量评估显然是不公平的。此外,由于投资体制的不同,民办高校办学基本条件的评估也不可照搬公办高校的评估指标。因此,民办高校评估指标应与公办高校有所区别,体现如下“民办”特征。

其一,经费投入上体现非财政性投资办学的特性。由于公办高校和民办高校办学经费来源不同,前者是用国家财政性经费办学,后者利用非国家财政性经费办学,两者有很大区别。《规划纲要》明确提出:“各级政府要把发展民办教育作为重要工作职责,鼓励出资、捐资办学,促进社会力量以独立举办、共同举办等多种形式兴办教育。”^[1]因此,要大力支持民办高等教育的发展,就要鼓励社会投资办学的积极性,那么就要根据当前民办高校发展实况来制定基本办学条件的评估指标,不能照搬国内公办高校办学评估标准。不过要把握的重点是,必须保证民办高校的基本办学条件,诸如起码的占地面积、校舍建筑面积以及图书和教学设施等,进行这方面评估,将进一步规范民办教育市场,为提高民办高校的教育质量提供物质保障。

此外,《规划纲要》也明确提出“切实落实民办学校法人财产权”。民办高校是否落实法人财产权应当列入评估内容,这是一种有力的防范风险保障机制。民办高校落实了法人财产权,如遇到投资者在其他领域投资失败甚至破产时,学校财产不会受到影响,能够确保民办高校拥有校产。

其二,领导管理体制上体现“理事会(董事会)领导下的校长负责制”的特性。《民办教育促进法》规定:“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构。”^[5]这是有别于公立高校“党委领导下的校长负责制”领导管理体制的一项评估内容,通过评估促进民办高校完善学校法人治理结构,提高管理效率。

其三,师资队伍上体现专兼职相结合的特性。由于投资体制不同,民办高校不可能达到像公办高校那样拥有一支专职的完备齐全的师资队伍,但加强对民办高校教师队伍的评估,尤其对专职教师与兼职教师的比例、教师的学历及年龄构成等情况进行评估,可以促使民办高校建设一支专兼职相结合、结构合理并稳定的师资队伍,这是提高民办高校教育质量的关键因素。

其四,民办高校教学管理与运行机制的特性。由于民办高校在教学管理与运行机制上更具有灵活性,因此,必须注重对其进行教学管理与运行机制改革的评估,促进其全面实行真正的学分制,并在学分制的弹性学制、选课制、主辅修制等机制的框架内,辅之以现代化教学手段和现代教育信息技术,推进民办高校教学内容和人才培养模式的改革。

其五,人才培养质量体现以市场为导向和实用型的特性。人才质量是学校的生命线。由于民办高校生源质量的“先天不足”,就更加凸显对人才培养质量评估的重要性。针对民办高校的人才培养质量评估,应该注重三个方面:一是作为普适性质量的德育、智育、体育等方面的教育质量的评估;二是紧密结合学校培养目标的实用型人才培养质量的评估;三是在评估方案中要充分体现“以人为本”、“以市场为导向”的重要理念^[6]。

因此,对于民办高校办学条件和教育质量的评估指标,要根据“民办”的特征和办学实际,对指标体系及其对应标准进行调整和补充设计。

此外,我国当前缺乏专业化的评估队伍,评估人员的专业水平参差不齐,许多评估人员是来自各高校的兼职人员,由于各种因素的原因,难免有时会影响到评估的公正性。当务之急不仅应当加强评估专家人才库的建设,而且应当尽快组建专业化的评估队伍,通过评估人员的培养与培训,促使评估人员更加专业化。

综上所述,构建一个专门的教育质量保障体系,是提高民办高校教育质量的重要保证。温家宝在《百年大计 教育为本》中指出:“要加快民办教育发展,满足不同社会群体多样化的教育需求。”^[7]近年来,我国民办高校有很大发展,其在校生已占全国高校在校生总数的1/5以上,当前提高教育质量应当是民办高校建设发展的重中之重,政府、社会和学校都应当为此作出不懈努

力。教育行政部门进行民办高校创办时的许可证评估,校外具有权威性的评估中介机构定期进行民办高校的质量评估,民办高校进行自我评估并建设学校内部的教

育质量评估机制,通过三方通力合作,不断提高民办高校教育质量,增强民办高校核心竞争力。

注释:

- ①根据载于《中国教育报》2011年7月6日第2版的《2010年全国教育事业发展统计公报》计算所得。
- ②本文系2011年10月在昆明召开的“第四届世界比较教育论坛—全球教育改革:公平·质量·发展”的交流论文。

参考文献:

- [1]国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[M].北京:人民出版社,2010.
- [2]卢铁城,唐朝纪,等.跨越——四川高等教育改革发展30年[M].成都:四川科学技术出版社,2008.
- [3]顾美玲,张海东.国际视野下的中国民办高校发展策略[J].四川师范大学学报,2011,(4).
- [4]顾美玲,卢德生.日本私立大学的质量评估及其对我国的启示[J].比较教育研究,2006,(8).
- [5]中华人民共和国民办教育促进法[M].北京:中国民主法治出版社,2002.
- [6]顾美玲.关于加强民办高校教育质量评估的思考[J].四川文理学院学报,2007,(6).
- [7]温家宝.百年大计 教育为本[N].人民日报,2009-01-05(2).

Guarantee System for Quality of Private Higher Education in China

GU Mei-ling

(Faculty of Education Science, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: Nowadays there are 676 private higher institutes in China with 4,766,800 college students, which take up 28.66% of the total universities and colleges in China and 21.35% of the students. Education quality is the lifeline of private institutes of higher education. Because of the differences in financial support, school administration and institute belongingness, between private higher education institutes and public colleges and universities, the author suggests that a special guarantee system for quality of private higher institutes be built up. These could be divided into three parts: the ministry of education and the provinces' educational administrations for the accreditation of these institutes, the independent evaluation institutes outside for evaluating their qualities regularly, and the evaluation system built inside private higher institutes for evaluating their qualities themselves. The government, the society and the higher institutes should join forces to give prominence to the characteristics of private higher institutes and promote their qualities and competitive strength in the process of building an effective guarantee system of higher education's quality for China's private higher institutes.

Key words: private higher institutes; quality of higher education evaluation; guarantee system

[责任编辑:凌兴珍]