

私立高等教育研究： 理论与政策

Research on Private Higher Education:

Theories and Policies

陈武元 等/著

民办高等教育是我国高等教育的重要组成部分，在高等教育大众化进程中发挥了积极作用，但还存在着一些问题。本书从理论和政策两方面探讨我国民办高校发展，提出要积极转变观念，提高对民办高教地位与作用的认识，加大政府的政策支持和资金投入等。同时，考察市场主导型的美国和国家主导型的日本以及拉美、亚洲部分私立高教较为发达国家的发展情况，寻求参考与借鉴。



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

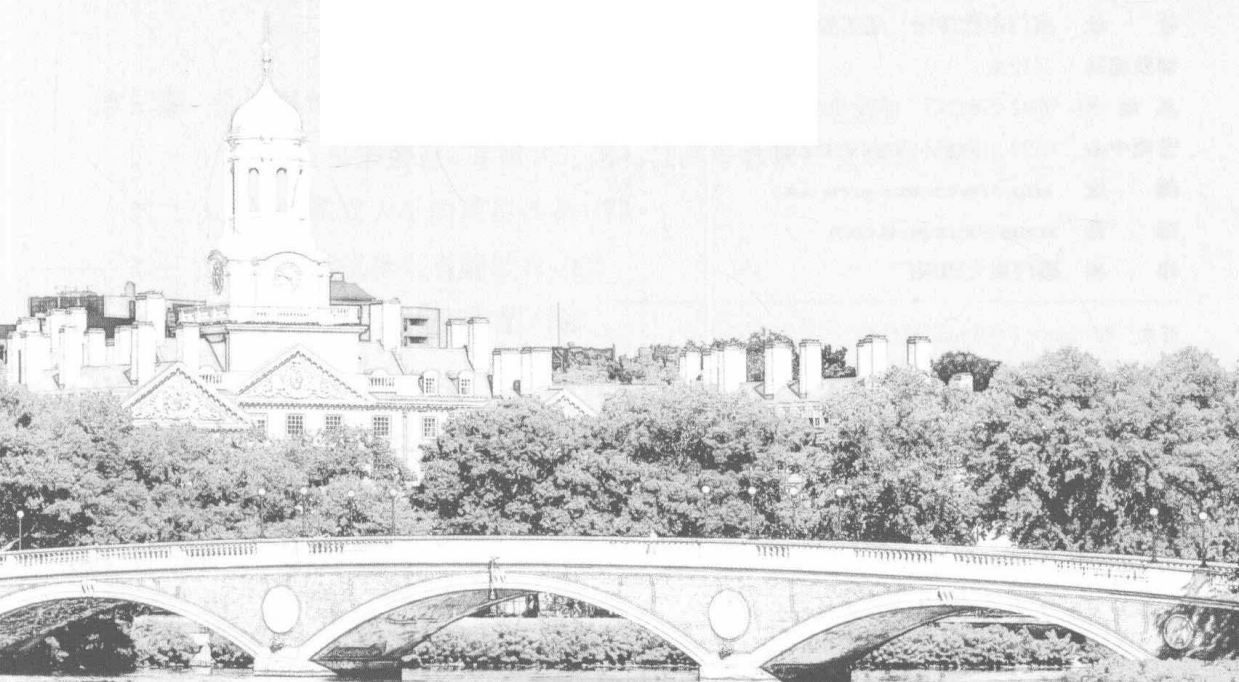
国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

私立高等教育研究： 理论与政策

Research on Private Higher Education:

Theories and Policies

陈武元 等/著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

私立高等教育研究:理论与政策/陈武元等著.—厦门:厦门大学出版社,2019.6
ISBN 978-7-5615-7386-0

I.①私… II.①陈… III.①私立大学—教育研究—中国 IV.①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 088440 号

出版人 郑文礼
责任编辑 曾妍妍
封面设计 拙 君
技术编辑 朱 楷

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号
邮政编码 361008
总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmup@xmupress.com
印 刷 厦门集大印刷厂

开本 720 mm×1 000 mm 1/16
印张 12
插页 4
字数 210 千字
版次 2019 年 6 月第 1 版
印次 2019 年 6 月第 1 次印刷
定价 48.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

目 录

总论篇 论私立高等教育发展的制度环境 /1

第一章 中国民办高等教育发展的现状与课题 /13

第一节 中国民办高等教育政策法规发展历程及意义 /14

第二节 中国民办高校发展战略的必然选择 /25

第三节 中国民办高校如何走出办学水平不高的困境 /32

第二章 地方民办教育管理先行先试 /40

第一节 关于制定地方民办教育管理条例的思考 /40

第二节 制定地方民办教育管理条例的思考：以 S 市为例 /48

第三章 亚洲其他国家私立高等教育发展举隅 /59

第一节 韩国、马来西亚、菲律宾三国私立高等教育经费政策 /60

第二节 韩国私立大学的重组改革 /73

第三节 马来西亚私立高等教育 /82

第四节 菲律宾私立高等教育 /102

第四章 拉美私立高等教育发展动向 /125

第一节 拉美私立高等教育发展特点及趋势 /125

第二节 巴西私立高等教育的质量困境及其应对机制 /131

参考文献 /141

附录一 /147

附录二 /177

后 记 /185

总论篇 论私立高等教育发展的制度环境

私立高等教育是高等教育系统的重要组成部分,政府对其态度及其由此形成的制度环境对私立高等教育的健康发展具有深远的影响。世界私立高等教育的发展大致存在市场主导型和国家主导型两种制度安排,不同制度安排生成的制度环境导致私立高等教育的两种不同命运。当今,发展私立高等教育已成为世界各国高等教育发展的必然趋势,而且各国私立高等教育发展的制度环境也在不断改善。国际经验表明,在国家主导型的高等教育系统中发展私立高等教育,政府都会有从“排斥”到“不得已接受”再到“接受乃至完全接受”的过程。一般来说,“排斥”主要表现在精英教育阶段,“不得已接受”主要表现在大众化起步阶段,“接受乃至完全接受”主要表现在后大众化阶段或普及化阶段,属于国家主导型的多数国家的私立高等教育发展轨迹已经或正在遵循着这个规律。当前我国民办高等教育发展的制度环境亟待优化,且必须加大改善力度,一方面需要借鉴我国近代私立高等教育的发展经验,另一方面还要学习国外私立高等教育发展制度环境的治理经验,为民办高等教育又好又快发展营造更为良好的制度环境。

私立高等教育作为高等教育系统的组成部分,深受外部制度环境的制约,这个制度环境隐含着政府对发展私立高等教育的态度。政府的态度及其由此形成的制度环境,不仅影响着私立高等教育的生存,更关乎私立高等教育的发展大计。我国民办高等教育是伴随着国家改革开放政策的实施而重新复苏,并伴随着改革开放的不断深化而发展壮大,其昨天、今天的发展变化,折射出我国民办高等教育发展制度环境的不断变化。当前,随着知识经济作用的日益彰显,以及各国综合国力竞争的日益激烈,全球性的高等教育大发展必然带动私立高等教育的大发展。面对这种形势,如何进一步改善我国民办高等教育发展的制度环境正引起社会各界的普遍关注。因此,深入分析世界私立高等教育发展的制度环境,进而研究我国民办高等教育发展的制度环境选择,无疑具有特别重

要的意义。

一、两种典型的私立高等教育发展的制度环境

纵观世界私立高等教育发展史，同样发展私立高等教育的国家，在市场主导型和国家主导型的不同制度环境下，各国的私立高等教育发展有着不同的命运。美国是典型的市场主导型国家，而日本则是有着国家主导型传统的典型国家（现在趋向以市场主导型为主）。

美国是世界私立高等教育十分发达的国家之一，其私立高校占据着国家高等教育系统的核心地位。有资料显示，从1946年到1971年获得诺贝尔奖的66名美国人中，有2/3从美国私立大学获得他们的最高学位，13%从美国公立大学、20%从国外大学获得他们的最高学位。^①从美国国内来看，据《美国新闻与世界报道》发布的“2007年美国最佳大学排行榜”，前20名几乎为私立大学所囊括；从国际上看，美国私立大学进入世界前10名的有哈佛大学、斯坦福大学、麻省理工学院等7所学校，占了全世界十佳大学70%的席位。而日本同样是世界私立高等教育十分发达的国家之一，私立高校数与在校生数均占总数的75%以上，在大学数量方面，私立大学数也是国立、公立大学数的3倍以上。但国立大学依旧占据本国高等教育系统的主导地位，尽管私立大学数量庞大，但相对于国立大学还是处于从属地位。从日本国内来看，能够与国立大学相抗衡的私立大学极少，仅有庆应义塾大学、早稻田大学等极少数几所大学；从国际上看，在世界百佳大学排行榜中，日本有5所国立大学（东京大学、京都大学、大阪大学、东北大学和名古屋大学）入选，而私立大学则榜上无名。

下面拟从文化视角对最具代表性的美、日两国私立高等教育发展的制度环境进行较为深入的分析。

（一）多元文化：美国高等教育制度安排的根基

美国是由移民和他们的后裔建设并发展起来的国家。多元文化是美国的文化特征，它包含了实用主义和个人主义，也包含了冒险、开拓的创新精神和自由平等精神。实用主义体现在讲求效益、注重实用，以及对各种矛盾和利益冲突寻

① 爱德华·希尔斯，学术的秩序[M]，李家永，译，北京：商务印书馆，2007：180.

求妥协协调及解决办法；个人主义体现在崇尚个体至上、强调个人的独立存在，尊重个人的尊严、自由权利。美国民众反对政府对个人权利的干预和限制，个人主义是美国文化的真正核心。美国又是一个彻底实行了资产阶级革命的国家，因而形成了一个市民社会。在美国，个人与国家政府之间存在着众多的自愿结合的社会组织，构成了一个巨大的网络结构，成为国家与个人相联系的中介。各种社会组织将单个公民动员起来，结成利益共同体，既阻止国家权力的过分扩张和对个人权利的侵犯，又在政府功能薄弱的公共领域起到补充和协调的作用。“小政府、大社会”和“越小的政府是越好的政府”的主张，是美国市民社会观念的精髓。由于美国独特的文化特性，以及市民社会观念和机构的普遍存在，使得社会公众普遍认为由政府独家经营高等教育事业并不利于美国社会的发展，而公、私立高等教育相互竞争、相互依存，不仅可以提高财政使用效益、节省政府开支，更为重要的是可以满足社会公众对高等教育的多样化需求。美国的建国历史，还形成了颇具特色的捐赠文化，这为美国私立高等教育捐资办学传统的形成奠定了坚实基础。

美国《宪法》及其修正案是立国的根本大法，无不体现着上述文化特性。达特茅斯学院案以原告方的胜诉而告终，这是美国私立高等教育制度环境走向成熟的标志，在美国私立高等教育发展史上具有里程碑意义。它促进了公、私立高校的分野，并为高等教育多样化发展奠定了基础。此后，1862年和1890年两次颁布的《莫里尔法案》，1958年和1963年两次颁布的《国防教育法》，1991年美国布什总统签署的《美国2000年教育战略》和1994年克林顿总统签署的《2000年目标——美国教育法》以及国会通过的《直接贷款法》和《国家服务法》等国家政策或法律条款均对私立高等教育同样有效。从美国的法律体系及教育法规来看，政府所制订的教育法规，是对高等教育发展的一种政策引导，而不是直接插手高等教育；政策法规方面也越来越显示出私立高等教育与公立高等教育同等的待遇，特别是在财政支持方面。

美国私立高等教育能够拥有如此重要的社会地位，正是由于不存在国家直接干预，以及捐赠文化、开放的社会观念等多种因素的共同作用，这是美国特有的环境，也昭示着私立高等教育制度环境的应然状态。这种应然状态，直截了当地说，就是要能充分保证大学自治与学术自由。著名的美国社会学家爱德华·希尔斯阐述的这番话是对美国私立高等教育制度环境的最好注解——“……似乎

存在于私立大学在内部管理上所允许具有的更大程度的自主性，在于它们对已经具有的、可以掌控的资源能够有更大程度的调节，在于有需要时它们有自由和精力去争取更多的财政资源。这些因素，再加上它们可以利用的首先是社会上、然后是学术上的声誉，使得它们对年轻而不为人所知和成熟而有名气的科学家和学者、也对学识上雄心勃勃而又勇敢无畏的学生更有吸引力。”^①

（二）等级文化：日本高等教育制度设计的思维框架

日本是一个由单一民族组成的国家，也是多火山、多地震的岛国。这样的民族构成、地理位置以及恶劣的环境，形成了日本社会特有的等级文化。而且，日本在明治维新之前一直深受中国儒家文化的影响，有着长达 1000 多年的中央集权统治的封建社会发展史，因而“大一统”思想、“官尊民卑”思想根深蒂固，国家意志强。根深蒂固的日本等级文化，尽管近 100 多年来受到西方文化的熏染，但其本质依然不变。日本人从没想过放弃等级文化的价值观，他们习惯了按照“尊卑、贵贱、上下、长幼”这样的“天道”来安排自己的生活。当然，由于环境恶劣，也导致了日本文化含有与美国一样讲求实用的功利主义色彩。

在近代，日本受西方列强“坚船利炮”的武力威胁而被迫打开国门，通过明治维新，走上了近代化的发展道路。其中一项重要的举措就是发展近代高等教育。由于受近代德国强调国家参与大学建构思想的影响，日本十分重视国立大学建设，颁布《帝国大学令》，将东京大学改为“帝国大学”就是例证。其目的是为国家培养有知识、有文化的精英阶层。但近代化初期的日本，由于国力弱小，无法创办更多的国立大学，而一些近代启蒙思想家（如福泽谕吉）和失落的政治家（如大隈重信）怀抱着传播西方文明、培养掌握西方科学知识的专门人才的理念而创办了私立专门学校，但政府并不重视私立高等教育的发展，采取“放任自由、自生自灭”的态度。直到 20 世纪初，随着产业社会的发展，社会强烈要求高等教育机构培养更多的专门人才，鉴于国力还较弱，需要鼓励民间力量参与高等教育，政府才于 1918 年颁布《大学令》，正式承认私立大学的法律地位。但政府对私立高校的控制反而加强了。^②

由于政府长期奉行“国家办大学”的方针，加上儒家文化中先天就缺乏慈善的要素，使得私立高等教育不仅没能得到政府的资金支持，而且也无法得到社会

① 爱德华·希尔斯：《学术的秩序》[M]，李家永，译，北京：商务印书馆，2007：188。

② 关正夫：《日本高等教育的改革动向》[M]，陈武元，译，厦门：厦门大学出版社，1991：92-93。

慈善的资金支持,其办学资源只能依靠学费来维持,发展举步维艰。二战后,受美国教育机会均等和教育民主化思想的影响,日本政府先后于1947年和1949年制订并颁布了《教育基本法》、《学校教育法》和《私立学校法》,确立了国立、公立和私立并存发展的格局,从而消除了政府排斥私立高等教育的态度。此后,日本经济到1955年已恢复到战前的最高水平,进入长达10多年的经济高速发展时期,与此同时,遇上了战后第一次人口高峰期,迫于经济高速发展急需大量中高级专门人才和大学升学的双重压力,日本政府将私立高等教育的发展问题纳入《国民收入倍增计划》,从而促进了私立高等教育的跨越式发展,并为日本高等教育大众化的顺利实现做出了巨大贡献。1970年日本私立高等教育机构数达695所,在校生数129.13万人,分别占机构总数的75.46%和在校生总数的75.33%,^①这是日本政府的意外收获,也使其开始认识到私立高等教育在国家高等教育系统中的重要性。鉴于此,日本政府于1970年开始对私立大学实行补助金制度,并于1975年颁布了《私学振兴助成法》,开辟了政府资助私学的新纪元,在日本私立高等教育发展史上具有里程碑意义。这也标志着日本政府对私立高等教育的态度由“不得已接受”向“接受”的转变,更标志着日本私立高等教育发展制度环境的改善有了较大突破。

20世纪90年代初,日本泡沫经济崩溃后,经济发展处于低迷状态。为了经济的复苏,日本政府积极采取应对措施,加大行政、财政结构改革,在高等教育制度方面,更是大力推动国立大学独立行政法人化改革,强化市场竞争机制,使国立大学越来越趋向于私立高校的经营方式,即要求国立大学谋求国家财政以外的财源。从深层次上说,日本通过制度改革,使国立大学越来越趋向私立大学,而私立大学在不断争取国家财政支持的同时越来越像国立大学,公、私立高等教育相互竞争,从而提高高等教育资源的使用效率,并最终提高高等教育的质量。这是在高等教育后大众化阶段或普及化阶段初期日本政府对高等教育发展做出的制度安排,标志着私立高等教育发展制度环境的改善达到了一个新的水平。

由于美、日两国私立高等教育发展的制度环境不同,导致了两种不同的命运,即:美国私立高等教育在该国居于核心地位,而日本私立高等教育相对于国立大学还是被置于从属地位,是高等教育大众化乃至普及化的主要承担者。当

① 文部省. 文部统计要览 [M]. 东京: 第一法规出版株式会社, 1990: 71-75.

然，随着日本私立高等教育发展的制度环境的改善，这种局面可能在将来会有所改变，但正如下面将会论述到的那样，日本私立高等教育要走向卓越尚需时日。

或许有人会说，美国私立大学的辉煌与其办学历史较长有密切关系。不错，一般来说，大学办学历史越悠久，大学的社会地位就越高，但这不是一一对应的关系。笔者认为，比办学历史更为重要的是制度环境。1891年创办的美国斯坦福大学比日本的庆应义塾大学（1858年创办）晚了33年，但斯坦福大学在2007年世界百佳大学排行榜中位列第二，而在这个排行榜中庆应义塾大学并未进入。由此可见，高等教育的制度环境，对私立高等教育的健康发展具有重要的深远的影响作用。

二、中国民办高等教育发展的制度环境

2017年年底，我国民办高校有1500多所，即使扣除实施非学历教育的民办高校，被教育部批准的民办高校也有近500所，加上运用市场机制办学的独立学院265所，两者相加有700多所，就是这样一个看似庞大的民办高校群体，在我国的高等教育系统中却仍是弱势群体。究其原因，笔者认为这与我国民办高等教育发展的制度环境有着密切关系。

（一）中国近代私立高等教育的发展经验值得借鉴

中国近代私立高等教育（以下论述仅指由中国人创办的私立高校，不含外国人创办的教会大学等）在清末（1905—1911年）孕育产生，最早由中国人创办的私立高校是私立复旦公学（1905年）、中国公学（1906年）和广东光华医学堂（1908年）。1912—1927年在北洋军阀政府统治时期，我国私立高等教育获得了新的生长机遇，先后出现了两次兴办私立高校的热潮，共兴办41所，并涌现出一批起点较高的私立高校，如南开大学、厦门大学、南通大学、大同大学、大夏大学、光华大学、中法大学、广州大学、广东国民大学、上海美术专科学校、东亚体育专科学校等等，这些学校成为日后我国著名或知名的私立大学。1927年以蒋介石为代表的国民党右派建立了南京国民政府，在其统治的22年间，我国私立高等教育又有了长足发展：1927—1937年的10年间，不仅新增了9所私立高校，而且办学质量也有较大提高；在1945—1949年不到5年的时间内，又新增了26

所私立高校。^①至1949年,在全国205所大专院校中,不计教会大学,私立高校为60所,占总数的29.3%。^②1949年10月中华人民共和国成立后,在社会主义改造过程中,政府于1952年年底将所有私立高校全部改为公立,至此在中国大陆存在近半个世纪的私立高校销声匿迹了。

私立高校的销声匿迹既有当时私立高校本身的原因,也有当时中国社会政治经济的原因,但更主要的还是当时政府受苏联模式和我国固有“大一统”文化的影响,导致了对教育属性认识上的偏差。但是,近代中国私立高等教育的历史贡献是不能抹杀的,它不仅培养了一大批对新中国建设有用的专门人才,而且为中华人民共和国高等教育事业的发展奠定了基础。当今中国一些著名大学的发展就与近代私立大学有着密切的渊源关系。

近代私立高等教育为什么能在半殖民地半封建、充满内忧外患的近代中国社会里孕育产生,并有一批不仅能在国内与国立大学相媲美,而且在当时国际上享有良好声誉的私立大学呢?除了有一批充满爱国热情、立志办学的教育家、实业家,如马相伯、张伯苓、陈嘉庚等外,重要的还是当时的制度环境所造就。从文化视角来分析当时的制度环境,主要有以下四个方面值得关注:

首先,中国与日本一样同属儒家文化圈,既是大陆国家(自然环境比日本优越),又有比日本更长的中央集权统治的封建社会发展史,因而“大一统”思想、“官尊民卑”思想之根深蒂固比日本有过之而无不及,素有“学在官府”的办学传统。但是,我国还有绵延两千多年之久的私学传统,这是近代中国私立高等教育产生发展的历史文化根源(这方面已有很多研究成果,在此不再赘述)。

其次,清朝末期,中国由于受到西方列强的侵略,直到中华人民共和国建立之前一直处于半殖民地半封建社会。这种特殊的社会形态,使得有着中央集权统治传统的政府之干预力量受到严重削弱。而且民国政府在政权相对统一稳定时期,对发展公、私立高等教育也能持比较平等的态度,除1929年颁布的《私立学校规程》对私人办学的合法权益予以保障外,还于1934年设立专款资助私立高校,如1935—1936年度,中央及地方政府资助厦门大学的经费占其经费总数

① 宋秋蓉.20世纪上半叶中国私立大学产生与发展的历史轨迹[J].高等教育研究,2006(11):98-105.

② 金忠明,等.中国民办教育史[M].北京:中国社会科学出版社,2003:158.

的40%。^①

再次，救亡图存催生教育救国，并激励着许多仁人志士全身心投入教育事业，充分体现了中华民族优秀文化中不屈不挠的精神。

最后，在外国经济入侵之下，近代中国被迫从自然经济向市场经济转轨。资本主义市场经济的初步发展，为近代中国市民社会的孕育萌芽提供了条件，并初步具有市民社会的基本特征。特别是民国的建立，为自治、民主、自由观念提供了生存的空间，民国时期的人们认为，私立教育“适合民主政体的目的与精神”，^②“私立大学的命运与民本政治密切相关，……大抵民主主义最发达的国家亦是私立大学最多而最有地位的国家”。^③在这样的社会背景下，当时的政府与民众对私学的态度均比较开放。

从上面的分析可以看到，近代中国私立高等教育发展的制度环境具有以下几个特征：国家干预私立高等教育的力量弱；政府出台的有关教育法规政策基本上能平等对待公、私立高等教育；有一批爱国实业家资助私立高等教育，等等。这些特征在某种程度上与美国的特征相契合。这些都值得我们深入研究和借鉴。

（二）中国民办高等教育发展制度环境的现实

民办高等教育的复苏是伴随着改革开放政策的实施而兴起的，并随着改革开放的不断深入而发展壮大。从1982年第一所民办高校——中华社会大学（现为北京经贸职业学院）的诞生开始至2017年年底，在30余年的时间内，我国已经创办了1000多所民办高校，其成绩与我国改革开放以来取得的经济发展的巨大成就一样，令世人瞩目。这一成绩的取得既与一大批热爱教育事业的社会组织和个人有关，也与国家不断改善民办高等教育发展的制度环境有关。制度环境的不断改善体现了我国政府在对待民办高等教育发展问题方面的态度在不断

① 厦门大学校史编委会. 厦门大学校史（第一卷）[M]. 厦门：厦门大学出版社，1990：121-122.

② 吴哲夫. 私立学校在国家教育制度中的地位[J]. 新教育，1925，9(1).（转引自：宋秋蓉. 民国时期中国人的私立大学观——20世纪上半叶中国各类私立大学发展的观念原因[J]. 民办教育研究，2007(1)：90.）

③ 邱椿. 我国私立大学之前途[J]. 中华教育界，1938，24(6).（转引自：宋秋蓉. 民国时期中国人的私立大学观——20世纪上半叶中国各类私立大学发展的观念原因[J]. 民办教育研究，2007(1)：90.）

发生变化。从1982年颁布的《宪法》规定允许社会组织或公民个人办学开始，到1987年原国家教委颁布的《关于社会力量办学的若干暂行规定》（以下简称《暂行规定》），1997年颁布的《社会力量办学条例》（以下简称《办学条例》），再到2002年全国人大通过并颁布的《中华人民共和国民办教育促进法》（以下简称《民促法》），截至21世纪初先后制订并颁布的有关教育法规政策达40多份，反映了我国政府在改善民办高等教育发展的制度环境方面所付出的极大努力。这是应当给予充分肯定的。但对比国外，尤其是美、日两国的发展状况或发展趋势，我国民办高等教育发展的制度环境还有一些不尽如人意的地方。具体而言，主要体现在以下几个方面：

第一，在办学层次方面，还不能平等对待公、私立高等教育，民办高等教育主要被定位在高职高专，致使民办高校的发展空间受到限制。

第二，在政府资助方面，虽然《民促法》规定“可以资助”，但由于没有具体落实措施，导致政府对民办高等教育应负的责任没有到位。

第三，在优惠政策方面，如民办高校捐赠办学者的捐赠抵扣所得税问题，目前还没有出台足够吸引捐赠者的法律政策，换句话说，在培育捐赠文化方面的措施还不够有力，致使本应该成为民办高校筹措办学经费的重要渠道还不够通畅。另外，由于民办高校融投资的政策缺失，导致民办高校持续发展的资金链十分脆弱，等等。

第四，在办学自主权方面，政府对民办高校的干预还较多，比如在招生问题上规定民办高校录取的学生必须参加全国统一高考，且主要在第三批次招生，影响了民办高校办学特色的形成。又比如在学费标准问题上规定民办高校只能收多少钱，也是影响民办高校办出水平和特色的因素，等等。

第五，在评估方面，还没有建立起独立于政府的中介组织，致使民办高校的学校自治和学术自由很难得到保障。

这些问题的存在既有计划经济体制背景下“国家包办教育”的传统惯性，又有政府对教育属性认识的局限性。这些问题既是我国民办高等教育发展过程中必然要遇到的问题，也是我国民办高等教育发展制度环境的现实状况，更是我国民办高等教育要实现持续健康发展必须解决的问题。

三、中国民办高等教育发展的制度环境选择

（一）发展私立高等教育是世界各国高等教育发展的必然趋势

21 世纪的高等教育系统将迎来普及高等教育的阶段，这是美国著名教育社会学家马丁·特罗教授在很早以前就说过的。从 20 世纪美国和日本高等教育实现从精英阶段向大众化阶段再向普及化阶段的顺利过渡来看，高等教育的多样化是其取得成功的主要经验。这里的多样化，不仅体现在高等教育结构的多样化，研究型大学、文理学院、短期大学、社区学院等办学层次和办学类型多种形式并存，更为重要的是体现在高等教育办学主体的多样化，简单地说，就是重视和发展私立高等教育。假如美国没有私立大学，它现在就不会拥有那么多世界一流大学；假如日本没有私立高等教育，它实现高等教育大众化乃至普及化就不会那么顺利。但是，众所周知，美、日两国高等教育大众化乃至普及化的依靠力量是不同的。欧洲高等教育在从精英阶段向大众化阶段过渡时遇到的危机和困难，给我们提供了另一方面的思考。错失 20 世纪六七十年代全球高等教育大发展“黄金时代”的欧洲国家，从 80 年代开始加速高等教育制度改革，其中值得关注的是素有政府办学传统的德国开始发展私立高等教育。前苏东社会主义国家在社会转型时期，也在积极发展私立高等教育。东亚的韩国，东南亚的菲律宾、泰国、马来西亚、印尼等国在发展私立高等教育方面力度更大。韩国政府通过“21 世纪智慧韩国计划”积极凝练私立大学的特色化；菲律宾政府通过卓越中心（Center of Excellence, COE）和发展中心（Center of Development, COD）的设立，强化那些办学卓越的私立大学，马来西亚政府更是雄心勃勃地想把私立高等教育打造成区域高等教育优质中心。总之，发展私立高等教育已是世界各国高等教育发展的必然趋势。

（二）国外私立高等教育发展的制度环境正在加速改善

随着知识经济时代的不断深化，以及国际竞争的日趋激烈，世界各国都十分重视人力资源的开发，不约而同地把目光投向高等教育。美国以其丰富的高等教育资源及其优越的高等教育制度，继续走在世界的前列。世界多数国家以美国高等教育模式为目标，加快本国高等教育的改革步伐，其中日本的改革动向值得关注。如上所述，始于 20 世纪 90 年代中后期的日本国立大学法人化改革，其

目的就是在公立高等教育系统中引入市场竞争机制,以提高资源的使用效率,并最终提高高等教育质量。实施“21世纪COE计划”,以质量和特色为基准,公平、公正、平等地对待国立、公立、私立大学,是日本由被动学习美国向主动学习美国的转变,是日本高等教育制度环境进一步改善的标志,其发展前景不可估量。

当然,日本政府改善私立高等教育发展的制度环境也经历了政府态度转变的漫长过程,这在前文已有论述。日本目前能够与国立大学相抗衡的私立大学在数量上还很少,这从日本著名高等教育学家天野郁夫教授在比较考察美、日两国高等教育系统时所述的内容——“向大众化过渡的制度框架与美国具有共同性。……但与美国很大不同的是,作为系统的结构,日本是国、公立承担精英高等教育,私立却成了大众高等教育的主要承担者,这一点与美国正好相反。这就成了日本高等教育大众化乃至普及化与美国相比之历史性的限制条件。”^①——中也可以得到印证。这段阐述还给我们提供了一个启示:虽然日本私立高等教育发展的制度环境正在改善,但私立高等教育要走向卓越尚需时日。但正如前文所述,日本私立高等教育发展的制度环境已经治理到一个相当高的水平,这一点从其20世纪90年代中后期乃至21世纪初仍在继续的高等教育改革中也可以清楚地看到。

国际经验表明,在国家主导型的高等教育系统中发展私立高等教育,政府都会有从“排斥”到“不得已接受”再到“接受乃至完全接受”的过程,马来西亚、印尼等东南亚国家如此,日本、韩国也是如此。一般来说,“排斥”主要表现在精英教育阶段,“不得已接受”主要表现在大众化起步阶段,“接受乃至完全接受”主要表现在后大众化阶段或普及化阶段,上述国家私立高等教育的发展轨迹无不遵循着这个规律。仔细考察日本私立高等教育的发展历史,我们发现日本政府真正接受私立高等教育的标志是1975年颁布的《私学振兴助成法》,但这个法的颁布与庆应义塾的创办时间已相隔117年。由于惯性使然,私立高校在旧制度环境下经营得越久,在适应新制度环境方面的能力就会变得越弱。这也是天野教授在比较美、日两国高等教育系统研究中给予我们的重要启示。

(三) 中国改善民办高等教育发展的制度环境不仅必需,而且力度要大

如前文所述,1982年伴随着改革开放而复苏的中国民办高等教育到2017年

^① 天野郁夫. 21世纪的高等教育系统:特罗“理论”的再思考[J]. 陈武元,译. 现代大学教育, 2007(5):5.

已走过 30 余年的发展历程，从 1982 年颁布的《宪法》允许社会团体组织或公民个人办学，到 1997 年颁布的《办学条例》对民办高等教育的初步规范，再到 2002 年颁布的《民促法》确立民办高等教育法律地位的发展轨迹，可以看到我国政府在为民办高等教育发展营造良好的制度环境方面付出了极大努力。但是，无论从世界私立高等教育的发展趋势来看，还是从我国的国情来看，要进一步改善制度环境，政府仍有大量的工作要做。从国际上看，各国都在不断改善或治理私立高等教育发展的制度环境；从我国的国情来看，要实现从人口大国到人力资源大国再到人力资源强国的转变，同时还要面对穷国办大教育的现实，我国民办高等教育制度环境的加速改善任重而道远。我国政府应拿出像改革开放初期开辟“经济特区”那样的胆略和气魄，抓紧抓好民办高等教育制度环境的改善工作。

我国民办高等教育从复苏到 2017 年才走过 30 余年，但已形成一個庞大的群体，而且从民办高等教育的产生到在制度上确立其法律地位的时间间距上，中国也比日本早 30 年，从而为我国民办高校的进一步发展奠定了基础。尽管我国高等教育已经处于后大众化阶段，但是，民办高等教育的发展仍面临着深层次的制度环境的改善问题，而且，今后高等教育普及化的发展任务依然十分艰巨。在这样的背景下，政府若能够遵循国际私立高等教育的发展规律，为民办高等教育又好又快发展营造更为良好的制度环境，我们完全有理由相信，我国民办高等教育在不久的将来会有更好的表现。而且，及早改善我国民办高等教育发展的制度环境，将有助于我国高等教育向普及化阶段过渡的顺利实现。因此，笔者认为，为改善民办高等教育发展的制度环境，我国政府应尽快有更大手笔的举措。直截了当地说，就是应尽快消除仍存在的未尽人意的制度环境，加大对民办高校在政府财政资助和落实办学自主权等方面的力度。在此有必要再次强调的是，越快改善制度环境，民办高等教育作用的发挥就会更快、更有效，这是世界私立高等教育发展史告诉我们的经验。

当然，有了良好的制度环境，民办高校能否走向卓越，还要取决于其本身主观能动性的发挥程度。但这不是本章节研究的目的，只能留待以后进一步研究。