

· 民办与职业教育 ·

以制度优化创新引导规范民办高等教育 高质量发展

——纪念《民办教育促进法》施行 20周年

秦惠民¹, 杨程²

(1.北京外国语大学 国际教育学院, 北京 100089; 2.国家教育行政学院 党政办公室, 北京 102617)

摘要: 民办高等教育的高质量发展是全面推进中国式现代化的新时代要求, 制度优化与创新是民办高等教育高质量发展的必然选择。当前我国支持民办高等教育高质量发展的制度要素仍不成熟, 多层次制度过程尚未形成, 制度体系仍不完善, 制度执行尚需进一步凝聚共识、形成合力。我国民办高等教育的高质量发展, 应加强党的领导, 全面贯彻落实党的教育方针, 完善促进高质量发展的政策法规并健全配套制度, 以章程修订为契机完善民办高校内部质量保障制度, 全方位构建制度落实保障体系, 以制度优化创新推进质量文化建设。

关键词: 民办高等教育; 高质量发展; 制度优化与创新

中图分类号: G648.7 文献标志码: A 文章编号: 1000-4203(2023)03-0046-07

To Guide the High-quality Development of Private Higher Education by the System Optimization and Innovation

QIN Hui-min¹, YANG Cheng²

(1. Graduate School of Education, Beijing Foreign Studies University, Beijing 100089, China;

2. Party & Administration Office, National Academy of Education Administration, Beijing 102617, China)

Abstract: The high-quality development of private higher education is required in a new era of promoting the Chinese path to modernization. At present, the system elements to support the high-quality development of private higher education are still immature, the multi-level system process has not yet been formed, the system is still imperfect, and its implementation needs consensus and synergy. Therefore, the Party's leadership should be strengthened, its education policy should be implemented, the charter revision should be a chance to improve the internal quality assurance system, the implementation system should be built, and the construction of quality culture should be promoted.

Keywords: private higher education; high quality development; system optimization and innovation

收稿日期: 2023-02-19

作者简介: 秦惠民(1955-),男,山东昌乐人,北京外国语大学国际教育学院院长,教授,法学博士,从事教育发展与学校治理、教育法律政策研究;杨程(1987-),男,河北承德人,国家教育行政学院党政办公室副主任,副研究员,管理学博士,从事教育法律政策、民办教育研究。

党的二十大提出了以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的战略任务。中国式现代化是中国共产党领导下的社会主义现代化，是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是以人民为中心的现代化。为了人民、依靠人民，以人民为中心发展教育是中国式教育现代化的特有内涵和价值观。坚持以人民为中心，超越两极分化逻辑，为满足人民的多样化需求发展高等教育，民办高等教育亦肩负重要使命和责任。

作为现代社会公民的一项基本权利，受教育权具有自由权和社会权双重属性。我国宪法和法律保障公民的社会权，是为了公民个体能够成为行使政治、经济和社会权利的“积极公民”，而非等待救济、福利甚至慈善的“消极公民”。集体意义上的社会权是人民当家作主的基本保障，体现人民主权的原则和权力逻辑。从社会权的意义上说，公民个体不仅是国家积极履行教育职责、创造条件保障其实现受教育权的权利主体，而且是国家教育权主导下的社会教育权主体之一，享有宪法和法律保障的教育举办权和教育参与权，可以依法举办各种教育事业并参与对国家教育事务的管理和监督。无论是从现代社会公民权利的内涵来看，还是从公民基本权利中社会性权利提供方式的发展来看，无论是从当代公共管理和公共服务的发展来看，还是从政府、市场、社会发挥作用形式的演变来看，民办高等教育都有其独立的价值。

改革开放以来，沿着党和国家指引的大方向，民办高等教育在丰富教育服务供给，发展素质教育，促进教育公平，满足人民群众多样化的教育需求，推进高等教育大众化和普及化，推动形成以人民为中心的教育和促进经济社会发展等方面作出了独特贡献。中国特色社会主义进入新时代，我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。主要矛盾的演变反映到教育上，就是需要下大力气提高各级各类教育的质量和可选择性，只有教育质量提高了，人民群众的教育选择性增多了，才能更好地满足人民群众对教育的需求。

一、民办高等教育质量保障的法治基础和制度依据

民办高等教育的出现和发展是改革开放历史新时期的产物。伴随我国的改革开放和人民群众高等

教育需求的发展，依据我国宪法相关规定——“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业”，民办高等教育应运而生并发展壮大。为鼓励和正确引导民办高等教育积极发展，1993年8月国家教委发布的《民办高等学校设置暂行规定》明确指出，“民办高等学校应坚持党的基本路线，全面贯彻教育方针，保证教育质量，培养合格的人才”。同时，它还规定省级教育行政部门要对民办高校的教育质量予以指导监督和评估检查，以确保民办高校的办学质量，为民办高校稳步发展提供了基本依据和保障。

2003年9月1日起施行的《民办教育促进法》（以下简称《民促法》），是我国民办教育发展史上的一个里程碑。《民促法》的颁布施行使得“促进民办教育”成为法律概念，并有了明确的法律依据。《民促法》规定，民办教育事业属于公益性事业，是社会主义教育事业的组成部分；国家实行积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理的民办教育方针。我国民办教育自此有了具体法律规范，《民促法》奠定了依法促进民办教育发展的制度基础。《民促法》规定，民办学校应遵守法律、法规，贯彻国家的教育方针，保证教育质量，致力于培养社会主义建设事业的各类人才。《民促法》为民办高等教育依法发展指明了方向、明确了遵循、确定了性质、规范了任务，奠定了民办高等教育质量保障制度的法治基础。

2010年7月，中共中央、国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》，作为21世纪指导全国教育改革的纲领性文件，它进一步提出要大力支持民办学校创新体制机制和育人模式，提高质量，办出特色，办好一批高水平民办学校。2016年11月修订后的《民促法》规定，对民办学校实行非营利性、营利性分类管理。2016年12月国务院发布的《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》提出，鼓励支持高水平有特色民办学校培育优质学科、专业、课程、师资和管理，整体提升教育教学质量，着力打造一批具有国际影响力和竞争力的民办教育品牌。与《民促法》修订配套出台的《民办学校分类登记实施细则》和《营利性民办学校监督管理实施细则》，对有序推进民办学校分类管理，坚持高水平、有特色导向批准设立营利性民办学校提出了具体规范。2018年修订的《民促法》规定，“教育行政部门及有关部门依法对民办学校实行督导，建立民办学校信息公示和信用档案制度，促进提高办学质量”，明确了对民办学校办学质量的督导制度。2021年4月修订的

《民办教育促进法实施条例》在规定的各级人民政府应依法支持和规范社会力量举办民办教育，保障民办学校依法办学、自主管理，鼓励、引导民办学校提高质量、办出特色，满足多样化教育需求的同时，还在多个条款中规定“优先扶持办学质量高、特色明显、社会效益显著的民办学校”，“教学条件明显不能满足教学要求、教育教学质量低下，未及时采取措施的要给予处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任”，明确了民办学校办学质量奖惩制度。

我国民办高等教育的发展历史表明，由法律法规、部门规章和政策文本构成的制度体系对引导民办高等教育发展和质量提高发挥了重要作用，促进民办高等教育形成了人民、源于人民、服务人民、惠及人民的发展特色。

二. 制度优化与创新是民办高等教育高质量发展的必然要求

党的二十大报告要求“加快构建新发展格局，着力推动高质量发展”，并明确指出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”，“要坚持推动高质量发展为主题”。在教育问题上，要求“办好人民满意的教育”，要“坚持以人民为中心发展教育，加快建设高质量教育体系”，“引导规范民办教育发展”。可以说，“加快建设高质量教育体系”是构建教育新发展格局的本质要求。笔者认为，高质量教育体系呈现的状态不应是单一主体、单一模式、单一面向的，高质量教育体系应该意味着举办主体和服务对象的多元、类型层次的多样、结构的科学完整、样态的不断丰富等等。

毋庸讳言，以“211工程”、“985工程”、“双一流”建设、“双高计划”为引领的公办高校规模扩张和质量提升，极大地提高了我国高等教育的质量和水平。但是，这客观上也增大了民办高等教育的办学质量压力。我国民办高等教育历经30余年的发展，走过了规模拓展的初创时期以及质量起步时期，现已进入新的发展阶段。高质量发展对于民办高等教育持续发展具有特殊的“生命线”意义。“引导规范”是适应新发展格局下的高质量发展要求，在更高层次、更高水平、更高形式上促进民办高等教育发展。如果说“211工程”、“985工程”、“双一流”建设、“双高计划”是首先服务于党和国家需求的国家战略，那么民办高等教育则是遵循宪法和法律，为满足社会的多元需要和人民群众对高等教育的多样化需求，由人

民群众直接举办的高等教育，是主要面向和服务普通人民群众的高等教育。在高质量教育体系中，民办高等教育提供的多元化和多样性市场选择不可或缺，教育的高质量发展也必须有民办高等教育参与其中。党的二十大后，中共中央、国务院发布的《扩大内需战略规划纲要(2022-2035年)》提出，要“鼓励社会力量提供多样化教育服务，支持和规范民办教育发展”，指明了民办高等教育“提供多样化教育服务”这一高质量发展方向。民办高等教育应主动融入国家发展大局，开拓创新，进一步明确和承担相应的社会责任，既要建设好自己的赛道又要勇于进入与公办高校竞争的新赛道，不断发展和巩固自身优势，以民办高等教育的多样化高质量发展为我国教育体系整体高质量发展和高等教育强国建设作出自己的贡献。

民办高等教育高质量发展受多种因素影响和制约，如政策支持、办学理念、经费投入、师资队伍等。其中，制度因素对民办高等教育高质量发展至关重要。制度是理念的载体，践行高质量发展理念离不开稳定的制度保障。马克思从生产实践活动出发，将制度的形成归结为一定生产关系以及与之相适应并维护这种生产关系的社会机构和规则的确立过程，认为制度的本质就是在社会分工协作体系中不同集团、阶层和阶级之间的利益关系。^[1]制度要素是构成制度的基本要件与核心部分。在旧制度主义视野中，“制度”被定义为围绕某种社会功能的实现而产生的社会行为规范在某个领域内的集结和体系化，制度的最基本构成要素是“规范”。在新制度主义视域下，“制度”被界定为“由社会符号、社会活动和物质资源所组成的多层次稳定的社会结构，构成的三大要素为法令规章体系、规范体系和文化认知体系”。^[2]斯科特认为，制度包括规制性、规范性和文化-认知性要素，这些要素为人们的社会生活提供各种资源，也为人们提供稳定性和意义，从而使人们得以开展各种活动。^[3]显然，这对制度要素进行了拓展，与把规范作为制度的最基本要素构成相比，不仅向上拓展出规制性层次，而且向下拓展出文化-认知层次。此外，制度体系应是若干与社会生活相关的一系列制度按照一定的秩序和关系组合成的具有特定功能的一个整体，其目的是更加全面和有效地规范社会成员的行为。^[4]简言之，制度要素构成了制度，相互关联的制度形成了制度体系，从而规范人的行为，协调不同集团、阶层和阶级之间的利益关系。符合法治要求的制度体系，是民办高校依法办学的基本依据。从我国民办高等教育质量提升的历

程来看，制度因素及其改进和完善对民办高等教育稳定可持续的高质量发展至关重要。适应新发展格局，引导和规范民办高等教育高质量发展需要与之相适应的制度优化与创新。

三、民办高等教育发展的制度现状

改革开放以来，党和国家针对民办高等教育发展出台了一系列法律法规和政策文件，地方也因地制宜制定了配套政策措施，同时民办高校内部制度亦不断完善。特别是《民促法》施行以来，逐步形成以《民促法》为主线的制度体系，进一步促进、引导和规范我国民办高等教育的发展。经过艰辛的探索与实践，我国民办高等教育相关法律法规、政策文件、内部制度、文化-认知等多维制度体系基本形成，但与公办高等教育制度供给相比仍存在较大差距，尚难以满足高质量发展的实践需求。

1. 适应民办高等教育高质量发展的制度要素仍不成熟

由规制、规范和文化-认知三大要素构成的不同制度，共同构建了民办高等教育发展的制度体系。根据斯科特的制度要素理论，规制性要素强调制度对行为的控制与限制，是制度强制性、权威性的体现，规制性要素背后的制度逻辑是一种工具性逻辑，权力、奖惩、监督是规制性要素的核心。规范性要素强调制度对行为的规范与引导，是制度约束性、指导性的体现，规范性要素背后的制度逻辑是一种适当性逻辑，权利、义务、使命、责任是规范性要素的核心。文化-认知要素强调制度中文化、主观信念的作用，是制度正统性的体现，文化-认知要素背后的制度逻辑是一种认同性逻辑，认可、共识、自觉行动是文化-认知要素的核心。

在具体国情背景下，推动我国民办高等教育高质量发展，离不开由强制性、权威性、约束性、引导性和正统性组合形成的、对接体制机制的稳定制度体系。民办高等教育作为一项公益性事业，相应的制度性引导和规范要素是不可缺少的。植根于中华大地的民办高等教育必须适应中国土壤和生长环境，如此才能成长为枝繁叶茂的长青之树。加强党对民办高等学校的领导，既是中国特色民办高等教育高质量发展的规制性要素，又是规范性要素，在制度设计上，仍有待根据民办高等教育高质量发展的实践要求充实和完善。民办高等教育治理体系中的制度体系与我国的政治制度、基本社会制度及其价值体

系密不可分，充分发挥制度的引导和规范作用，激发民办高校遵循公益性事业性质高质量发展的创新活力，仍需从制度要素上健全公益性保障机制。

作为规制性要素和规范性要素扩散与创新的配套制度与民办高校内部制度，体现和反映了文化-认知要素的成熟程度。通过对各省市民办高等教育制度文本以及民办高校内部制度文本的分析，不难发现其与顶层设计制度文本的重复率较高，缺乏结合地区发展、本地实践和民办高校实际情况的创造性，没有充分体现地方和基层创新的实践特色，出台的制度文本往往缺乏切合实际的创新内容，这反映其文化-认知要素尚不成熟。此外，规制要素、规范要素和文化-认知要素三者之间是一个有机整体，三者协调发展才能共同促进民办高等教育高质量发展。目前三大制度要素共同推进民办高等教育高质量发展的合力尚未真正形成，制度要素的成熟与完善仍有待基于实践发展的持续制度建设。

2. 支持民办高等教育高质量发展的多层次制度过程尚未形成

斯科特认为，制度的建构与扩散过程可分为自上而下、自下而上两个方面，自上而下的过程包括扩散、转述、社会化、强制接受、权威化等环节，自下而上的过程包括选择性关注、理解与意义建构、身份建构、创新等内容。^[5]我国公办高校的高质量发展是通过自上而下与自下而上相结合的制度过程实现的。早在20世纪50年代，党中央就提出了建设重点高校的计划。改革开放后，国家重新恢复重点高校建设计划，并在1995年启动了“211工程”，1998年启动了“985工程”，2017年启动了“双一流”建设，2019年启动了高职学校“双高计划”。这些重点建设计划通过扩散、转述、社会化、强制接受、权威化等自上而下的制度建构过程，引导并培育了一批高质量公办普通高校和职业高校。由国务院和多部委领导组成的国务院职业教育工作部际联席会议，通过听取国家职业教育指导咨询委员会等专家组织的意见和建议，研究解决重大问题、审议重大政策，对职业教育的发展发挥了极其重要的统筹协调作用。在包括选择性关注、理解与意义建构、身份建构、创新等自下而上的制度建构过程中，由教育部直属高校、省部共建高校党委书记和校长组成的教育部直属高校工作咨询委员会以及2003年成立的全国高等职业学校校长联席会议发挥了重要作用。

民办高等教育高质量发展既是党和国家的要求，也是利益相关者和社会公众的重要期盼，但至今缺少推进高质量发展的上下结合的制度过程。虽然

提出了办好一批高水平民办学校的制度设计，但自上而下的扩散和转述过程与自下而上的理解、建构和创新过程缺少制度性机制，未能形成规制要素、规范要素和文化 - 认知要素的协同，反映出民办高等教育基层话语权的缺失，多层次的制度过程尚未形成。

3. 保障和促进民办高等教育高质量发展的制度体系仍不完善

民办高等教育高质量发展的制度体系是一个整体，无论哪个环节薄弱和出现空白，都会变成制度落实的障碍，从而使制度实施受阻或停滞。完善的制度体系应具有前瞻性、系统性、稳定性和可操作性。目前，相关制度供给在这四个方面都不能满足民办高等教育高质量发展的需要。其一，分类管理制度以法律与实践的协调统一来确保高质量发展，是当前民办高等教育最重要的改革举措，虽然相关政策法规在财政、土地、税收等方面都提出了原则性要求，但规定仍过于宽泛。在《民促法》修订前，“合理回报”的制度规定曾极大地促进了民办教育的前期发展。2016年《民促法》修订后，形成了民办教育分类管理的新制度基础，但相应的具体制度不完善，导致民办高等教育高质量发展的制度保障缺失。其中，最关键的是“同等法律地位”和“差别化扶持”政策的具体实施方案仍不明确。^[6]这种不明确使民办高校举办者对分类管理后的发展路径心存疑虑，导致分类管理改革进展缓慢，长远而言也必将影响民办高等教育高质量发展。其二，对一些正在和已经出现的新事物缺乏必要且具有前瞻性的制度性引导和规范。例如，民办高校集团化办学成为监管的盲区。当前民办高校集团化办学趋势已经显现并形成规模。据统计，目前国内已有23个民办高等教育集团，旗下共有104所民办高校。既有的教育法律法规赋予各级政府教育行政部门管理学校的职权，但却没有管理非营利性和营利性教育集团的职权，这导致实践中出现高等教育监管盲区。^[7]其三，引导和规范民办高校高质量特色发展的制度仍然缺乏。当前支持民办高校结合地区与行业特点、学校特色以及优势专业等进行小而精、特色发展的相关制度不健全，不仅使有的高校难以作出营利性或非营利选择，影响学校发展定位，而且有的高校盲目追求大而全，在缺乏监管的情况下肆意扩张，甚至不惜牺牲办学质量，严重影响民办高等教育的高质量发展。

4. 民办高等教育高质量发展制度的执行尚需凝聚共识 形成合力

制度执行是制度过程的关键环节，决定制度目

标的实现程度和范围。即使有了好的制度，如果得不到有效执行它也是一纸空文。在制度执行过程中，有的制度虽然对改革发展重大问题作出了规定，但受各种因素制约，在实际工作中难以落实。以分类管理制度的实施为例，当前民办高校分类管理改革的推进效果并不理想，特别是政府层面推动乏力，表现为制度执行力度不够。这其中一个重要原因就是在制度执行过程中各部门尚未就文化 - 认知达成一致，导致共同行动基础不牢，改革阻力大于推力。研究表明，我国民办教育政策的制定、执行涉及多个政府部门和多元利益集团，既有规则如同一个巨大的网络，具有很大的惯性，当新政策的推力小于旧政策的阻力时，新政策就难以推行。^[8]我们知道，民办高校分类管理改革不仅是教育部门的事情，还涉及财政、人社、税务、规划等多个部门，面对多元利益主体的不同诉求和价值冲突，如果在制度推行过程中各方文化 - 认知出现重大差异，制度意愿、制度方向以及执行力就会不协调，难以凝聚各方力量进而达成共识，从而各自为政、各说各话，导致制度权威性大为贬损、推行受阻，并且产生一系列不良后果。如果不能有效协调相关部门并形成制度执行的合力，民办高等教育高质量发展的目标将很难实现。

四. 民办高等教育高质量发展的制度优化与创新

针对我国民办高等教育发展的制度现状和高质量发展迫切需求，民办高等教育不仅应大力推进实践创新，而且要进行必要的制度创新，构建和完善适应民办高等教育高质量发展的制度体系，以制度优化和创新引导规范民办高等教育高质量发展。

1. 加强党的领导 全面贯彻落实党的教育方针

民办高等教育作为公益性事业和社会主义教育事业的组成部分，要加强体制连接以健全教育公益性保障机制。中国式现代化是中国共产党领导下的社会主义现代化，党的领导是我国一切制度的基础和优势，党的领导是党和国家的根本所在、命脉所系，是中国特色社会主义的最本质特征。这是我国制度体系的强制性、权威性、约束性和正统性基本要素。不论是公办高校还是民办高校，都是为党育人、为国育才，都必须落实立德树人的根本任务，必须贯彻党的教育方针。加强党对民办高校的全面领导，是民办高校坚持正确办学方向的根本保障。加强党的领导，站稳人民立场，坚持民办高等教育的人民

性,全面贯彻党的教育方针,应成为民办高等教育高质量发展制度优化与创新的首要内容。办人民满意的教育,就是要满足人民群众的教育需求,把惠民生、办实事、暖民心、顺民意落实在更多更好地提供惠及全体人民的教育服务上。

2. 增强制度体系的前瞻性 系统性 稳定性和可操作性

民办高等教育发展 30 多年来,有利于其高质量发展的制度体系不断调整充实。根据党的二十大报告中“引导规范民办教育发展”的要求,应从制度体系的前瞻性、系统性、稳定性和可操作性上进一步优化创新,避免“朝令夕改”,给利益相关者稳定的发展预期,引导民办高校在规范轨道上高质量发展。同时,民办高等教育的高质量发展需要具有系统、可操作的质量引导制度,使其能在良法善治的环境中实现可持续、高质量良性运行。一方面,在民办高等教育与公办高等教育“同等法律地位”问题上,应进一步破除影响民办高等教育高质量发展的制度性障碍和隐性壁垒,鼓励民办高校办出特色、高质量创新。另一方面,民办高校的具体办学模式是基于需求的市场行为,难以简单套用公办高校的固有思路、模式和做法,需要构建以市场为基础、针对市场需求的资源配置和供给调节机制,以市场需求引导办学供给,办学供给要尽可能地适应和匹配市场需要,通过可持续、高水平、有特色的办学模式形成稳定的供需关系和发展机制,实现民办高等教育发展的前瞻性和可持续性。值得注意的是,营利性民办高校要依法规范和引导资本健康发展,创新和完善投资机制,实现高质量发展。

3. 完善高质量发展的政策法规 健全配套制度

针对制度过程和制度体系中的空白点和薄弱环节,要采取针对性举措予以补充和完善。第一,完善自下而上的制度过程机制。民办高等教育高质量发展的制度体系构建是一项涉及多元利益需求和多个利益相关群体的复杂工程。在制度构建过程中,应提供能够使各利益相关群体表达和维护自身权益的平台和渠道,使不同的利益相关者从不同角度表达利益诉求,进而寻求最大公约数,确保民办高等教育高质量发展制度体系的民主化、科学化,这也有利于制度的推进与落实。为此,可通过研讨会、座谈会等方式方法听取基层意见和建议,寻找高质量发展的具体措施与方法;可出台民办高校高质量发展计划并遴选支持一批办学实力强、教学质量优、社会声誉好的民办高校进入该计划,鼓励民办高校创新体制机制和育人模式,提高质量、办出特色,以品牌院校

示范带动整体发展。第二,进一步完善制度的顶层设计。建议参照《营利性民办学校监督管理实施细则》尽快出台非营利性民办高校监管办法,以填补政策空白;建议加快推动《非营利性民办学校监督管理实施细则》、《非营利性民办高校财务监管办法》等规范性制度的颁行;建议对民办高校发展的新趋势加强研究,完善民办高校集团化办学的相关制度,确保民办高等教育集团的高质量规范发展。第三,进一步完善差异化扶持、支持特色发展的配套制度。民办高校分类管理改革正在稳步推进,虽然目前尚未达到预期效果,但民办高校的营利抑或非营利选择不以举办者意志为转移的必然趋势。加快健全完善财政制度、土地制度、税收制度等配套制度,既可推动分类管理改革的进程,也可为今后民办高校高质量发展提供机制保障,真正起到鼓励和引导民办高校分类发展的效果。

适应市场需要的专业化教育服务公司在产教融合、科教融汇方面具有专业优势,应制定必要的引导性规范,支持其充分发挥市场性、自主性和灵活性的特点,推进社会化工分工和专业化服务。此外,还应鼓励民办高校利用好社会化服务,推进产教融合、科教融汇,使民办高等教育在适应市场需求的学科专业建设、技术前沿对接、实践教师配备、实验室与实训中心建设以及数字化转型、人工智能服务等方面高质量发展,形成稳定、开放、多元、可持续的民办高等教育新发展格局。

4. 以章程修订为契机 完善民办高校内部质量保障制度

2021年11月教育部办公厅印发的《关于启动新一轮高等学校章程修订工作的通知》,要求各省级教育行政部门在2022年12月底前完成本省(区、市)所属高校的章程修订工作,并对高校章程建设提出了新的目标和要求。民办高校应以此为契机,系统总结改革发展取得的新进展和新经验,研究新时代民办高等教育高质量发展对学校工作的新要求,重新思考新时代新要求下学校改革发展的目标定位,推动学校从外延式发展向内涵式发展转型。民办高校应充分发挥章程在办学治校中的基础性作用,构建以章程为核心的内部制度体系和质量保障制度,通过优化制度规则,激发高质量发展内生动力。为此,一方面要全面梳理学校内部制度。党的十八大以来,党中央、国务院发布了一系列有关高等教育改革发展的重要文件,民办高校应根据相关文件精神,结合新发展阶段的要求,贯彻新发展理念,构建高质量发展新格局,集中修订学校的财务制度、

人事制度、教学科研制度等重要制度规范,在修订过程中凝聚各方面共识,促进学校向高质量方向改革发展。另一方面要加强适应转型发展的文化-认知建设。与办学历史较长的公办高校相比,民办高校相对欠缺引导认同逻辑的文化底蕴。民办高校要坚持中国特色社会主义文化发展道路,把弘扬社会主义核心价值观作为文化-认知建设的重要内涵,形成有利于推进高质量发展的追求卓越文化、家国情怀文化、学术自由文化、价值多元文化、民主法治文化等联结制度的正统性文化-认知,并将其内化于学校的办学理念、价值目标和精神追求,外显于学校的校园环境、制度规范和行为方式,在潜移默化中影响教师、学生和管理人员的思想和行为,夯实高质量发展的观念基础和价值导向,助力学校高质量发展。

5.构建制度落实的保障体系 全方位保障制度的有效执行

对民办高校的管理属于社会治理,应以法治思维和法治方式依法进行。为使制度能够有效执行,必须建立健全多元主体协同治理机制和全方位保障体系。第一,加强制度的宣传引导,营造良好的文化-认知氛围。民办高校高质量发展的相关制度得以完善后,政府部门要加强对制度亮点内容、重大突破等进行全方位宣传,邀请专家对如何落实制度、全方位推动民办高校高质量发展作深度解读,为推动民办高校高质量发展凝心聚力,营造良好的社会文化-认知氛围和制度执行环境。第二,加强制度的评估监测。高质量发展的制度体系构建后,能否真正推动民办高等教育高质量发展仍需实践检验。因此,要制定相应标准,从法律法规、政策文件、内部制度和文化-认知等多个维度遴选指标,构建制度目标评估监测体系并对制度落实情况进行评估监测,建设高质量的制度保障体系。第三,加强督导问责。2020年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》,特别明确了各地要加强对民办学校的全方位督导,重点督导学校落实立德树人情况,主要包括学校党建及党建带团建、教育教学、科学研究、师德师风、资源配置、教育收费、安全稳定等情况。2021年7月国务院教育督导委员会印发的《教育督导问责办法》,不仅明确了对公职人员的问责,而且还明确

规定,民办学校举办者及其实际控制人、决策机构或者监督机构组成人员如违反相关法律法规,也要依法予以从业禁止处罚并纳入诚信记录。对民办高校督导问责的制度保障体系已经形成,在推动民办高校高质量发展过程中要落实常态化督导问责,确保相关制度的有效执行。

6.通过制度优化和创新发展推进民办高等教育的质量文化建设

质量文化的形成和巩固是民办高等教育可持续发展高质量发展的重要保障。制度的优化和创新是为了适应民办高等教育高质量发展而形成的保障性规范,是理论思维和实践探索的综合产物。在以高质量发展为目的进行制度优化与创新的同时,要塑造追求卓越的发展理念并以此引导和推进民办高等教育的质量文化建设,即通过由制度形成的高质量发展引导和促进机制、稳定机制、保障机制、有效执行机制,逐渐培育和养成民办高等教育高质量发展的质量文化,使追求高质量发展成为民办高等教育的群体潜在意识和自觉行动,使高质量发展成为民办高等教育的基本生存特征和发展逻辑。

参考文献

- [1] 林岗,刘元春.诺斯与马克思:关于制度的起源和本质的两种解释的比较[J].经济研究,2000,(6):58-65,78.
- [2] 罗燕.教育的新制度主义分析——一种教育社会学理论和实践[J].清华大学教育研究,2003,(6):28-34,72.
- [3][5] W.理查德·斯科特.制度与组织:思想观念、利益偏好与身份认同[M].姚伟等,译.北京:中国人民大学出版社,2020:58,241.
- [4] 丁志刚,于泽慧.论制度、制度化、制度体系与国家治理[J].学习与探索,2020,(1):38-43.
- [6] 杨程.民办学校分类管理“同等法律地位”与“差别化扶持”政策研究[J].教育科学研究,2019,(10):21-26.
- [7] 钟秉林,周海涛,景安磊,等.民办高校集团化办学的发展态势、利弊分析及治理路径[J].中国高教研究,2020,(2):29-32,39.
- [8] 阎凤桥.民办教育政策推进为何缓慢?——基于组织行为决策视角的考察[J].华东师范大学学报(教育科学版),2017,35(6):11-17,152.

(本文责任编辑 李晓宇)