

# 策略演进视域下广东民办高等教育发展研究（1978至2012年）

郭锐，王奕衡，汤义和，孔斯丁  
珠海科技学院，广东珠海，中国

**【摘要】**本文聚焦1978-2012年广东民办高等教育发展历程，通过策略的文本分析与典型案例研究，系统考察策略演进与区域经济互动如何驱动民办高校发展。国家策略经历“合法性承认—规范引导—分类管理”三阶段演变，广东省以土地优惠、制度创新及独立学院“广东模式”形成地方试验特色。珠三角产业升级催生应用型专业集群，侨资与民间资本通过股份制、校企合作深度参与办学。结论表明，策略规制与市场需求的动态平衡塑造了民办高校“应用型定位、区域化生存”发展路径，其“先行先试”经验为全国民办教育的策略设计提供了重要实践参照。

**【关键词】**策略演进；广东民办高等教育；发展；区域特色

## 1. 背景与意义

### 1.1 改革开放对中国高等教育重构意义

1978年改革开放政策的实施，标志着中国从计划经济向市场经济转型的全面启动。这一背景下，高等教育领域面临双重挑战——资源短缺与体制僵化。计划经济时期，高等教育完全由国家包办，公办高校垄断教育资源，但财政投入有限导致招生规模严重不足。以1977年恢复高考为例，当年全国高校录取率不足5%，近90%考生因名额限制无法入学，社会对高等教育的需求长期被压抑。

改革开放后，国家对高等教育的政策逐步调整。首先是政策松绑，1982年《宪法》首次允许“社会力量办学”，1993年《中国教育改革和发展纲要》明确“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的民办教育方针，为民办高校合法化奠定基础。其次是体制突破，1999年高校扩招政策推动高等教育从精英化向大众化转型，但公办高校资源难以满足扩招需求，民办高校成为重要补充力量[1]。最后是功能转型，高等教育从单一服务国家计划转向兼顾市场需求，民办高校以灵活机制填补应用型、职业型人才培养空白。政策的重构性调整，核心在于打破公办垄断，引入市场竞争机制，形成“政府主导、社会参与”的多元办学格局，为中国高等教育大众化提供制度保障。

### 1.2 广东作为改革开放前沿的特殊地位

广东的改革开放实践具有政策先行与经济外向双重特征：

#### 1.2.1 广东省是改革开放政策试验田

1979年深圳、珠海经济特区设立，1984年广州被列为沿海开放城市，广东成为全国最

早探索市场化改革的省份。地方政府在教育领域大胆创新，广东1993年率先批准成立私立华联学院，这是全国首批民办高校之一[2]；1995年出台《广东省私立高等学校管理办法》，比国家层面出台《民办教育促进法》早7年。

#### 1.2.2 珠三角产业转型需求

1980年代至2000年代初，珠三角依托“三来一补”模式崛起为全球制造业中心，电子、纺织、玩具等行业急需大量技能型人才。公办高职院校数量有限，到2000年，广东高职院校仅30余所，且专业设置滞后于产业升级，尤其是数控技术、物流管理等专业存在显著缺口，而民办高校则通过“校企合作”“订单培养”等方式迅速填补空白。

#### 1.2.3 广东拥有侨乡资源与民间资本

广东作为华侨大省，海外侨胞通过捐资办学，如李嘉诚资助汕头大学，或是直接投资，这有力推动民办教育发展。1990年代，珠三角民营资本，尤其是房地产、制造业等企业涌入教育领域，形成“以商养学”模式。

### 1.3 民办高等教育在广东教育体系中的补充与创新价值

改革开放以后，民办高等教育为广东教育体系补充了重要力量，并带来诸多创新成就，在办学模式、管理机制、办校国际化等方面都实现了创新性突破。一方面，广东民办高校为广东省的高等教育规模发展做出了重要贡献，截至2012年，广东民办高校达50所（占全省高校总数30%），在校生37万人，承担近1/5的高等教育任务；另一方面，民办高等教育促进了高等教育的结构优化。改革开放以后相当长时间里，广东民办高校以高职院校为主，重

点开设机械、电子、商贸等应用型专业，与公办高校形成“学术型-应用型”互补。广东民办高校通过市场化机制弥补公办体系短板，甚至倒逼公办教育改革[3]。

## 2.政策驱动——制度建设与行政调控

### 2.1 国家层面与地方层面的政策演进

#### 2.1.1 国家层面政策松绑

国家层面的政策出台较为明显的分为三个阶段，分别是“1978-1992”年、“1993-2002”年、“2003-2012”年。这三个阶段通过“松绑—规范—细管”逐步递进，为民办高校提供合法性基础。

阶段一，1978-1992年，“允许社会力量办学”：

首先，法律破冰，1982年《宪法》第19条首次明确“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”，民办教育被赋予合法性；紧接着制度落地，几年后1987年国家教委发布《关于社会力量办学的若干暂行规定》，明确社会力量办学范围限于“非学历教育”，民办高校以自考助学、职业培训为主。这个时期政策仍有局限，由于仅允许非学历教育，民办高校无法颁发学历证书，社会认可度低。

阶段二，1993-2002年，鼓励与规范并举：

首先，政策升级，1993年《中国教育改革和发展纲要》提出“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”方针，民办教育进入学历教育试点阶段。1997年《社会力量办学条例》，首次以行政法规形式明确民办教育地位。其次，立法探索，1998年《高等教育法》中认可民办高校为高等教育组成部分。但也要看到，矛盾渐显，总体上政策鼓励与制度限制并存，《社会力量办学条例》禁止民办高校营利性经营，导致资本投入动力不足。

阶段三，2003-2012年，分类管理与质量监管：

首先，立法完善，2002年教育部颁布《民办教育促进法》（2003年实施），首次允许举办者“取得合理回报”，不过，未明确营利性与非营利性分类标准。其次，规范调整，2008年教育部出台《独立学院设置与管理办法》，对独立学院的设置和管理进行专门规定，比如要求独立学院与母体高校“脱钩”，这推动了后来一部分独立学院转设为民办普通高校（如吉林大学珠海学院转设为珠海科技学院）。最后，质量管控，2011年教育部启动民办高校合格评估，广东白云学院、广东培正学院、广

东科技学院等通过评估，一些未达标院校被限制招生。质量管控之下，民办高校的发展更加正规，力量更强，社会信任度也在不断提升。

#### 2.1.2 广东地方政策创新

这个历史时期，广东对民办高等教育所实施的地方政策以“土地优惠、契税减免、教师待遇”为突破口，形成“先行先试”的地方经验，不过，政策执行中仍存在“合理回报”界定模糊、财政补贴覆盖面有限等问题。

首先，政策试验——土地与税收优惠：

为了进一步鼓励民间资金投入到高等教育中去，广东省进行了土地划拨政策的尝试。包括划拨土地、契税优惠等方面。20世纪初，各大高校开始进行分校或独立学院建设，珠海市为北京师范大学、北京理工大学、吉林大学等若干985院校建设珠海分校划拨了大量土地，这为珠海后来的各独立学院发展提供了良好的建设基础。依据《社会力量办学条例》和财政部2001年文件规定，2001年10月起，广东省对经批准设立的民办教育机构承受土地、房屋用于教学的，免征契税。

其次，制度突破——教师待遇保障：

为了促进民办高校的教师队伍建设，广东省出台了若干政策扶持提升教师待遇，并促进职称规范化。首先，财政补贴，2006年广东省财政厅发布《关于民办学校教师参加事业单位养老保险的实施意见》，允许民办高校教师参照事业单位标准缴纳养老保险，部分地市（如广州、深圳）由财政补贴个人缴费部分的30%-50%；其次，职称评审规范化，2008年广东省教育厅将民办高校教师纳入全省统一职称评审体系，打破公办与民办教师的制度壁垒，这对提高民办高校教师的自尊自信，提升民办高校的教学质量和管理水平都大有裨益。

最后，创新实践——独立学院“广东模式”：

进入新世纪以后，独立学院在全国各地如雨后春笋般建立和发展起来，广东省教育厅高度重视独立学院的建设，进行了多项政策的创新实践。一方面是政策支持，2003年广东省教育厅允许公办高校以品牌、师资等无形资产参与举办独立学院（如中山大学南方学院、华南师范大学增城学院、吉林大学珠海学院等），这使得民办本科教育规模快速扩大。另一方面则是重视风险防控，2010年广东省政府要求独立学院资产过户至学院名下，防止母体高校“抽逃”资源。

### 2.2 广东民办高校发展的动力演进

1978年-2012年间，广东民办高校的发展

从步履蹒跚到大踏步前行,从普遍认为民办高等教育是“起步早、发展慢、规模小、层次低”到民办高校在政策支撑下,尤其是独立学院除了相关政策,还有母体重点高校的支撑下雨后春笋般发展壮大[4]。其发展动力包含政策驱动、市场适应、社会资本等方面。

### 2.2.1 政策驱动逻辑

国家层面政策提供合法性框架,广东的地方政策通过试验性突破来激活民办高校活力,比如赋予民办高校收费自主权。

第一,地方层面政策与国家层面政策的互动:

“科教兴粤”战略倾斜。1998年广东省政府发布《关于实施科教兴粤战略的决定》,明确将民办高校纳入地方高等教育发展规划。例如,2000年广东省财政设立民办教育专项资金,每年转款拨付支持民办高校基础设施建设。2009年广东省人大通过《广东省实施〈民办教育促进法〉办法》,允许民办高校按生均成本收费,赋予民办高校更大定价自主权,成为全国首个地方性民办教育法规。

第二,制度突破的三阶段:

制度突破的阶段性表现非常明显,三个阶段从允许存在(1978-1992)到鼓励支持(1993-2002)再到分类管理(2003-2012)。从改革开放之初,允许一些民办高等教育机构存在到1994年私立华联学院经广东省政府批准、教育部备案,成为一家具有学历教育招生资格的民办普通高等专科学校,但政策依然限制营利性办学(《社会力量办学条例》第37条)。再到2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要》提出“营利性与非营利性分类管理”,广东省率先开展试点探索。

### 2.2.2 市场适应逻辑

广东民办高校的兴起不仅是教育问题,更是改革开放政策与区域经济互动的必然产物。珠三角产业升级与生源竞争倒逼民办高校从“规模扩张”转向“特色化生存”。

第一,经济需求,外向型产业驱动职业教育:

一方面,产业需求倒逼专业调整,2000年珠三角电子制造业占全国产值40%,这使得广东的民办高校密集开设电子信息类专业;另一方面订单培养模式,东莞南博职业技术学院(现广州南洋理工职业学院)与当地台资企业合作,按企业需求定制课程,大幅提升了毕业生就业率。

第二,生源竞争,差异化定位策略:

首先,应用型定位。民办高校明确自身与公办院校尤其是与985、211院校在科研能力上差距,明确“应用型定位”,聚焦招生和专业建设的“应用型人才”培养目标。比如广州工商职业技术学院(现广州工商学院)放弃综合性大学路径,聚焦“商贸+外语”专业群[5]。

其次,国际化尝试。结合民办高等教育的收费水平,对生源的家庭背景有基本定位,也对生源家庭对学生培养的方向有更为丰富的供给,扩大开展更多国际化教育教学方式。很多民办高校开设了国际班,与境外大学合作“3+1”或者“2+2”双学位项目,学费高出普通专业50%,仍吸引珠三角中产家庭学生。

### 2.2.3 社会资本逻辑

广东的民间资本通过捐赠、投资、股权参与等方式深度介入办学,推动民办高校形成多元化治理结构。

第一,民间资本介入模式:

民间资本主要通过校友捐赠、企业投资等方式进入民办高校的创办和建设过程。各校的校友会建设,一方面通过校友会强化学校影响力,另一方面通过校友会开展捐赠。而企业投资则是民办高校创建和发展的主要资金来源,也为毕业生就业谋职提供便利[6]。比如1999年潮汕职业技术学院由潮汕地区企业家联合投资创办,定位为“粤东制造业人才基地”,股东企业优先录用毕业生。很多民办高校的办学过程经历过投资方因其他产业发展失败或其他原因而不能继续投资更换投资方的情况,比如吉林大学珠海学院、北京理工大学珠海学院等。

第二,办学主体创新:

一方面,股份制办学带来了办学主体的多元化创新,除了私立华联学院1994年试行股份制,教授以技术入股占30%,社会资本占70%,形成“教授治校+资本监督”模式这种新型股份制办学以外,多元社会资本的股份制办学也会为使得参与办学的主体更加多元,既能融合多方资源又能促进毕业生就业工作。另一方面,校企联合扩大办学主体的他维力量,民办高校作为应用型大学直接与企业合作培养学生,企业提供设备与实习类师资,学院按企业需求开设课程,毕业生直接进入企业技术岗位。

## 3.广东民办高等教育的区域特色

作为改革开放领军省份的广东,其民办高等教育具有鲜明的区域特色,主要与广东省经济发展程度对人才的需求、广东省的区位特点

和资源有关。表现在以下几个方面:

### 3.1 区域的经济外向性与办学模式创新

这个时期,在区域的经济外向性影响之下,基于应用型高校的办学定位,广东的民办高校的办学以市场需求、产业需求、区域发展需求为导向进行建创新设和发展。

广东省民办高等学校总体定位以应用型高校为主,尤为重视产教融合,重视所培养人才为社会直接带来经济效能。比如,白云学院自2000年起推行类似“课堂-实训-企业”三阶段培养模式,从课堂的基础理论教学中就融入企业案例,到在实训中心对学生进行实训操作,再到进入学校签订实习协议的企业进行实习,最后大部分实习生最终被企业留用[7]。

#### 3.1.1 专业设置对接产业需求

进入21世纪以后,广东各地对电子信息、商贸物流的人才需求大幅提升,产业发展需要大量人才输入,广东民办高校新增专业中,电子信息类和商贸物流类都占比较高,与广东的区域产业发展需求高度契合。

#### 3.1.2 双语教学与境外合作

广东省所处的位置,决定了市场对双语人才需求度高,基于这个特点,有外语建设基础的民办高校获得了较大的发展空间。尤其是培正学院、广东外语外贸大学南国商学院等学校。培正学院在世纪初就开设全英语授课的“国际商务”专业,外籍教师占比达三成,建设与境外大学合作双学位项目,培正学院把这个专业建设成为一张名片。不仅如此,培正学院对所有学生都从大一起就强化英语学习,充分利用了各方资源,获得了社会广泛赞誉[8]。

### 3.2 政策灵活性与制度试验

基于经济和社会发展的需要,广东在民办高等教育的灵活政策建设上,成绩不少。这使得各民办高校的发展多姿多彩,生机勃勃。

#### 3.2.1 政策创新和成效

广东建设了民办教育综合改革试验区,2010年佛山市被列为广东省首个民办教育综合改革试验区,佛山颁布了《佛山市促进民办教育发展实施办法》允许民办高校以教育用地抵押贷款,并对非营利性民办高校免征土地使用税。作为改革先行省份,广东省的独立学院发展硕果丰硕。广东独立学院依托公办高校品牌快速扩张,如吉林大学珠海学院2004年建校时共享吉林大学师资(首批教师中60%来自

吉大本部),2012年在校生达2.8万人,规模居全国独立学院前列。

#### 3.2.2 民办高校治理结构多元化

广东的民办高校治理结构有较为明显的多元化特点,这也是广东给民办高等教育提供的灵活政策的表现。民办高校的治理结构,较为多见的是董事会领导下的校长负责制,其他还有家族式管理转型发展[9]。治理结构方面,比较突出的是吉林大学珠海学院在更换为华政投资公司投资之后,调整法人同时由董事长出任主要职务,在学校高度重视治理管理的过程中,吉林大学珠海学院实现了更为优质的发展。吉林大学珠海学院的相关治理团队也成为广东民办高校的治理标杆。

### 3.3 文化基因与地域认同

广东处于东南沿海区域,文化悠久而多元,有着丰富的侨乡资源与民间办学传统。有很多华侨心怀家乡发展,形成了为家乡发展捐资的优良传统,尤其积极捐资办学。岭南文化深度渗透广东民办高校的办学实践,形成“务实、开放、创新”的鲜明特色。各民办高校以坚定的务实精神催生出“学以致用”的教育模式,将“灵活”“开放”渗透进办学过程中,也把优良的传统凝聚在民办高校的品牌塑造中[10]。

总的来说,改革开放到2012年的发展过程中,广东的民办高等教育是经历了许多坎坷和风雨,但也披荆斩棘,保持前行。一路走到现在,在各种政策因素、现实资源等影响下,广东民办高校的发展格局较十三年前有较大变化。通过研究广东省民办高校发展历史过程中的演进逻辑和区域特色,也能为今后各民办高校的发展提供参考。

### 参考文献

- [1] 陈楠.中国民办高校发展研究[D].广东工业大学,2002-4-1.
- [2] 雷仲予.“私立”的是与非[J].同舟共济,2003(08).
- [3] 雷克啸.关于当前广东民办高等教育的调查分析[J].广东外语外贸大学学报,2003(01).
- [4] 雷克啸.广东民办高等教育考察报告[J].广东工业大学学报(社会科学版),2003(01).
- [5] 李明珍.广东民办高校核心竞争力提升战略及对策初探[J].知识经济,2011(19).
- [6] 刘根正.从资源依赖视角看我国民办高校的办学模式——以广东为例[J].高教探索,2011(01).

- [7] 骆静.民办高校竞争力研究——以白云学院为例[D].暨南大学, 2007.5.8.
- [8] 周正钟.民办本科高校特色办学的探讨——以广东培正学院外语特色办学为例[J].辽宁行政学院学报, 2009, 11(10).
- [9] 张宏博.民办高校治理结构失衡的制度根源——基于广东 X 学院的个案分析[J].教育发展研究, 2012.1.
- [10] 张耀荣主编.广东高等教育发展史.[M].广东高等教育出版社, 2002.8.