# 教育强国建设背景下民办高校发展的功能定位与实践路径

童　洁
(湛江科技学院,广东湛江　421000)

[摘　要]民办高校作为高等教育体系的重要组成部分,其功能定位的科学性与适切性直接关系到高质量教育体系的构建。我国民办高校发展从最初的"拾遗补阙"到"规模扩张",再到"分类管理、特色发展",体现了政策引导、社会需求与自身发展的互动。在教育强国建设的战略背景下,民办高校的功能定位应坚持公益引领的本质属性,多维服务的价值属性,多元共融的发展空间以及特色发展的生存策略。并通过加强党建引领、深化产教融合、优化制度环境等方式实现民办高校的价值跃迁。

[关键词]教育强国;民办高校;高质量发展;历史演进
[中图分类号]G648.7;G649.21　　[文献标识码]A　　[文章编号]2096-711X(2026)20-0042-04
doi:10.3969/j.issn.2096-711X.2026.20.014　　[本刊网址]http://www.hbxb.net

随着我国进入高质量发展阶段,教育强国建设被提上了前所未有的战略高度。2025年印发的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》明确提出"引导规范民办教育发展",并要求"分类推进高校改革发展"。2026年全国教育工作会议强调,要持续优化高等教育结构布局,分类推进高校改革,引导不同类型高校科学定位、特色发展,为民办高校在新时代的发展提供了根本遵循。民办高校作为高等教育事业的重要组成部分,截至2024年共有803所,占全国高校总数的25.75%。然而,在规模扩张的背后,民办高校长期面临着定位模糊、特色缺失、质量参差等问题。在教育强国建设的新征程中,如何科学界定民办高校的功能定位,使其从"补充者"转变为"生力军",成为亟待回应的时代命题。

## 一、我国民办高校发展的政策演进历程

(一)改造消亡期(1950—1977年):全面改造私立高校,实现教育体制公有化转型

新中国成立初期,我国高等教育体系由公立、私立和教会大学三部分组成,呈现类型多元、布局分散的复杂格局。为顺应社会主义公有化的发展需求,国家对高等教育进行了社会主义改造,影响最大的是20世纪50年代初期以院系调整为中心的高等教育改革,其中也包括改造与调整私立大学。1950年,教育部颁布《私立高等学校管理暂行办法》,要求私立高校重新申请立案,接受政府监管。在此框架下,教育部通过接管、拆分与合并等方式整编私立大学,至1952年,所有私立大学或成为国有大学的一部分,或停止运营而退出历史舞台。民办高校的定位经历了从"合法存在"到"制度性消亡"的断崖式转变。

(二)拾遗补阙期(1978—1992年):制度确认其补充定位,夯实民办教育合法性基础

改革开放初期,经济体制改革的不断深化间接推动了教育体制的变革。国家开始重新审视民办教育在国家教育体系中的定位,并积极制定相关政策,为其发展提供有力支持。1982年,《中华人民共和国宪法》允许并鼓励社会力量参与办学,为民办教育复苏提供根本法律依据。1987年《关于社会力量办学的若干暂行规定》虽明确指出"社会力量办学是我国教育事业的组成部分,是国家办学的补充",但由于缺乏专门的高等教育法规,民办高校长期处于"法律确认、政策模糊"状态,主要表现为非学历高等教育机构。这一时期,民办高校呈现无政府投入、无编制师资、无固定场地的"三无"特征,办学模式以自考助学、文化补习、职业培训为主,主要依靠学费滚动发展,服务对象多为高考落榜生与社会青年。这一阶段,民办高校(机构)未被纳入国家学历教育体系,社会认可度极低,其功能限于填补公办教育恢复缓慢留下的供给缺口,解决"青年就学、社会就业"矛盾,定位仅为"拾遗补阙"而非"平等参与",处于高等教育体系的绝对边缘。

(三)体制探索期(1993—2001年):纳入国家统招体系,确立民办高校规范发展路径

1993年颁布的《民办高等学校设置暂行规定》具有里程碑意义,首次允许民办高校举办高等学历教育,将其纳入国家统招计划,颁发国家承认的学历证书。但民办高等学校设置门槛较高,且限于专科层次。1997年《社会力量办学条例》重申"不得以营利为目的",却为"合理回报"留下模糊空间。办学模式仍以学费自我积累为主,但开始探索"民办公助"模式,由地方政府提供土地、师资等有限支持,并据此获得对学校的相应管理权。校名规范为"某某专修学院""某某职业学院",体现等级差异。1999年高校扩招为民办专科提供了生源基础,但本科层次仍被政策锁定。体制探索期的核心定位是体制化纳入,即成为高等教育系统的底层成员。民办高校从体制外主要承担非学历教育,转变为体制内可以承担学历教育,但处于等级结构底层,表现为专科与本科、"学院"与"大学"、自筹经费与财政拨款之间的层次分化。这种"纳入但锁定"的状态,使民办高校在获得合法性的同时发展空间受限,形成"夹缝中求生存"的发展策略。

(四)规模扩张期(2002—2015年):政策激励规模发展,成为高等教育大众化主力军

2002年《中华人民共和国民办教育促进法》确立"积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理"十六字方针,首次以法

收稿日期:2026-6-5
基金项目:本文系广东省哲学社会科学"十四五"规划2022年度学科共建项目"广东民办高等教育政策对民办高校发展定位与价值变革的影响研究"(项目编号:GD22XJY38)。
作者简介:童洁(1988—),女,浙江金华人,湛江科技学院讲师,主要从事高等教育管理研究。

律形式明确民办教育为“社会主义教育事业的组成部分”。2008年《独立学院设置与管理办法》的出台,推动了“校中校”模式的快速发展。独立学院依托公办高校品牌、师资、管理快速扩张,截至2015年全国达275所。同期,上市融资、风险投资等大规模进入教育领域,民办高等教育整体呈现规模导向明显、生均经费下降、同质化严重的特征。规模扩张期的核心定位是规模导向的依附性发展,民办高校成为高等教育大众化的“主力军”。2007年民办高校本科生在校生数首次超过专科生在校生,2011年达到311.82万人,从“补充”升格为“重要组成部分”。但这种“重要”主要体现在规模层面,而非质量主体层面。依附发展模式导致办学自主性丧失,品牌独立性薄弱,为后续转型埋下隐患。

(五)分类转型期(2016年至今):分类治理规范提质,探索内涵建设多元特色发展

2016年11月,《中华人民共和国民办教育促进法》完成第二次修正,确立营利性与非营利性分类管理。2021年《实施条例》细化分类标准与程序。发展范式从“规模扩张”转向“内涵建设”,非营利性高校探索现代大学制度,追求公益优质,争取与公办高校平等地位;营利性高校探索差异化竞争、产教融合,瞄准细分市场。但分类管理实际推进缓慢,截至2025年,仍有部分省份分类登记尚在启动阶段,过渡期特征明显。分类转型期的核心定位是分类发展下的“质量博弈”,从理论上来说,非营利性高校应成为“高水平民办”代表,营利性高校应成为“特色化服务”供给者。但实践中,两类定位均面临挑战,非营利性高校难以获得与公办高校同等的待遇,“高水平”缺乏制度支撑;营利性高校社会认可度低,“特色化”市场有限。整体功能从“大众化工具”转向“多样化选择”,但具体角色仍在博弈中。

**二、教育强国战略背景下民办高校高质量发展的功能定位**

(一)坚持公益本位,实现社会效益与经济效益有机统一

民办高校必须坚持教育的政治属性、人民属性和战略属性。首先,教育的本质属性决定了公益性是民办高校的根本遵循。教育区别于一般商品生产的根本特征在于其培养人的本质属性。教育的对象是人,教育的结果关乎个体成长与社会进步,这一本质决定了教育不能以利润最大化为目标。教育的公益性源自其社会责任,而营利性只是教育供给的一种方式,无论学校选择营利还是非营利办学,都不改变民办教育属于公益性事业的根本属性。其次,新时代对高等教育提出了更高的价值要求。教育强国建设的核心是提升教育质量、促进教育公平、服务国家发展。在这一战略框架下,高等教育被赋予更强的公共属性,承担着为社会主义现代化建设培养人才的重要职责。民办高校作为高等教育体系的组成部分,必须回应这一时代要求,将公益性置于办学首位,而不能单纯追求经济效益。最后,分类管理的制度设计为民办高校公益性导向提供了规范依据。2016年《中华人民共和国民办教育促进法》修正案确立营利性与非营利性分类管理,非营利性民办高校享受政府扶持,营利性民办高校按企业机制运行但失去政策优惠。这一制度安排明确传递了坚持公益性是获得制度认同的前提的政策导向。因此,民办高校要在法律框架下,以公益性为核心导向,实现社会效益与经济效益的有机统一。

(二)坚持多维服务,实现人才培养与社会服务的协同

传统民办高校的功能主要局限于教学。新发展格局下,民办高校应拓展职能边界,不仅要培养应用型人才,还要通过产教融合服务产业升级,通过社区教育服务终身学习体系建设,通过特色科研服务区域创新。第一,高等教育功能的演进规律要求民办高校突破单一育人职能。现代高等教育已从早期的“人才培养”单一功能,发展为“人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作”的多元功能体系。民办高校虽起步较晚,但随着办学条件的改善,其功能不应长期局限于教学层面。从高等教育发展规律看,任何成熟的高等教育机构都必然经历从单一走向多元的功能演进进程。第二,区域经济社会发展的现实需求倒逼民办高校拓展服务职能。教育强国建设强调教育、科技、人才一体化发展,要求高等教育与经济社会发展深度融合。民办高校在办学机制上具有灵活优势,更易于对接区域产业需求、服务地方发展。第三,民办高校自身发展的内在逻辑要求功能多元化以增强办学韧性。过于依赖学费收入的办学模式使民办高校抗风险能力较弱。拓展社会服务功能,不仅可以增加办学资源来源,更能深化产教融合、强化与行业的联系,从而提升办学质量与可持续发展能力。从功能单一走向多维服务,既是回应外部需求,也是民办高校自身走向高质量发展的必然选择。

(三)坚持层次提升,形成专科、本科、专业硕士等多层次协调发展的培养体系

随着人民群众对优质高等教育资源的需求日益增长,民办高校应以质量提升为核心,在增量空间上提供更多优质普及化的学位供给,满足社会对高层次应用型人才的迫切需求。一方面,高等教育普及化阶段的多样化人才需求要求层次结构优化。随着高等教育毛入学率持续提升,社会对高层次应用型人才的需求日益增长。专业硕士学位教育快速发展,为培养高层次应用型人才提供了制度通道。民办高校作为高等教育体系的重要组成部分,若长期局限于本专科层次,将难以满足社会对多样化人才的需求,也难以实现自身在体系中的结构性提升。另一方面,民办高校办学条件的改善为层次提升提供了现实基础。经过数十年的发展,一批民办高校在师资队伍、办学条件、教学质量等方面已达到较高水平,具备了向更高层次迈进的基础。2011年,5所民办高校正式获得研究生招生资格;2018年,吉林外国语大学成为全国第一所民办硕士学位授予单位;截至2025年,具有硕士学位授予资格的民办高校已达9所。这一发展趋势表明,民办高校向高层次迈进具有可行性,也得到政策层面的认可。

(四)坚持特色发展,形成“特而精”的差异化竞争优势

民办高校普遍注重办学规模效益,仍存在“贪大求全”倾向。在教育强国建设的新阶段,社会对高等教育的要求不断提升,单纯追求规模已难以为继。一方面,资源约束决定了民办高校难以复制公办高校的发展路径。公办高校依托政府投入,拥有雄厚的资源基础,可以追求学科门类齐全、专业设置宽泛。而民办高校主要依靠学费滚动发展,资源相对有限。若盲目追求“大而全”,必然导致资源分散、质量下滑。另一方面,高等教育体系的生态位分化要求民办高校走差异化道路。教育强国建设强调构建结构合理、功能互补的高等教育体系。在这一体系中,公办高校主要承担基础研究、高层次人才培养等功能,而民办高校的生态位在于错位发展、差异化竞争。民办高校在机制灵活、决策高效方面具有优势,更易于在细分领域形成特色。因此,立足地方、依托行

业、深耕特色,是民办高校在高等教育生态系统中确立不可替代地位的战略选择。

## 三、教育强国战略背景下民办高校高质量发展的实践路向

### (一)坚持党的领导,引导民办高校非营利办学

民办高校的高质量发展,最根本地体现在党的领导下实现规范发展,核心导向是引导民办高校走非营利办学之路。一方面,强化党的政治引领,确保社会主义办学方向。民办高校应推进党委书记进入董事会(理事会),落实"双向进入、交叉任职",确保党组织在重大决策、人事安排、教材选用等关键环节发挥政治把关作用。这一制度安排将党的政治优势转化为办学治校的核心能力,从组织层面保障社会主义办学方向。另一方面,规范法人治理结构,保障举办者与学校的正当权益。依法完善理事会、监事会、行政团队各司其职的治理结构,明确举办者权益边界,保障校长依法行使办学自主权。

### (二)探索民办高校产教融合育人模式

产教融合是民办高校功能定位从"单一育人"走向"多维服务"的核心载体,也是层次定位与特色定位实现的重要路径。民办高校应发挥机制灵活优势,构建"需求导向、协同育人、动态适应"的人才培养新模式。一是创新产教融合的院校形态,打造"产学研创"一体化生态。依托民办高校的办学自主权,在集团化办学框架下推动二级学院设立具有独立法人资格的产业学院实体公司,实行"二级学院+产业学院+实体公司"三位一体运营,实现专业建设、人才培养、社会服务和企业生产经营有机统一。二是以项目化教学为抓手重构课程体系,倒逼"双师型"教师队伍建设。构建"2年(基础课程+基础项目训练)+1年(项目化教学)+1年(企业实践)"的培养方案,大三时期的项目化教学紧密对接企业岗位任务,以企业真实项目为载体,让学生面对真实项目中的不确定性,独立提出解决方案;教师不仅要能够承接企业项目,还要能够将项目"化"为教学过程,设计教学目标、任务和评价。三是建立专业动态调整机制,服务区域产业需求。紧密对接区域产业链、创新链,围绕地方支柱产业与新兴领域调整专业布局,构建"专业群—产业链—岗位群"的映射关系。通过数据驱动的专业预警与退出机制,确保人才培养与经济社会发展需求同频共振。

### (三)优化治理生态,保障举办者权益

民办高校的高质量发展离不开良好的政策生态。首先,落实分类管理制度,实施差异化精准扶持。加快完成营利性与非营利性民办高校的分类登记,在此基础上制定差异化的扶持政策:对非营利性高校,落实税收优惠、土地划拨、财政补贴等扶持措施,保障其公益性运行;对营利性高校,在规范监管的同时给予市场准入、融资支持等政策便利,激发其机制活力。同时,在非营利框架下明确举办者的资产权属、合理回报方式及退出机制,稳定社会力量办学预期。其次,破除身份歧视,保障平等发展权利。在职称评定、课题申报、评奖评优、教师培训等方面,切实保障民办高校师生与公办高校师生享有平等权利。推进公办高校与民办高校之间的教师互聘、学分互认、资源共享,逐步消解体制壁垒。最后,启动"国家一流民办高校建设工程",发挥示范引领作用。遴选一批办学条件优越、特色鲜明、社会声誉良好的民办高校,在学科建设、师资队伍、科研平台等方面给予重点支持,通过示范效应带动民办高校整体办学水平提升。

## 四、结语

教育强国建设为民办高校提供了前所未有的发展机遇,也提出了更为严峻的挑战。民办高校的办学定位绝非一成不变的静态标签,而是需要在历史传承与时代创新中不断调适的动态过程。只有坚持社会主义办学方向,坚守教育公益底线,充分发挥市场机制优势,民办高校才能在构建高质量教育体系的宏大叙事中,找准自身坐标,实现价值跃迁。


**参考文献:**

[1]中共中央 国务院印发《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》[N].人民日报,2025-1-20(6).

[2]教育部.关于印发《2024年全国教育事业发展统计公报》的通知[EB/OL].(2025-6-11)[2026-3-17].http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202506/t20250611_1193760.html.

[3]邓微达,王智烜.新时代中国特色民办高校的定位与发展[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2026,59(1):148-160.

[4]王红岩.20世纪50年代高等教育改革中私立大学命运探析[J].西北工业大学学报(社会科学版),2003(2):75-78.

[5]中央人民政府教育部颁布《私立高等学校管理暂行办法》[EB/OL].(1950-8-14)[2026-3-19].http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1950/4/content/post_3352070.html.

[6]王一涛,刘绪,金铝.我国民办高等教育的历史回溯与趋势前瞻[J].浙江树人学院学报,2024,24(3):1-9.

[7]童洁.省域民办高等教育政策的演变逻辑与未来进路——以广东省为例[J].浙江树人学院学报,2026,26(1):17-25.

[8]教育部.关于印发《2015年全国教育事业发展统计公报》的通知[EB/OL].(2016-7-6)[2026-3-27].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/s180/moe_633/201607/t20160706_270976.html

[9]毕宪顺,张峰,陈甜甜.改革开放以来我国民办高等教育的发展历程、经验及其趋势[J].山东高等教育,2023,11(5):7-14.

[10]朱智广.价值跃迁:新时代民办高等教育的破局之道[J].教育家,2025(30):20-21.

[11]赵连云,高鑫.教育强国背景下引导规范民办教育发展的重点与措施研究[J].河北师范大学学报(教育科学版),2024,26(6):61-66.

[12]王慧英,崔丽英.教育强国背景下我国民办教育高质量发展的新内涵、新定位和新举措[J].现代教育管理,2025(8):50-59.

[13]柯佑祥,薛子帅.我国民办高校发展定位现状的调查分析[J].高等教育研究,2012,33(10):51-56.

[14]杨刚要,阙明坤.新发展格局下民办高校高质量发展的目标定位与实现路径[J].教育与职业,2021(19):83-88.

[15]郭建如,马林霞.教育强国背景下产教融合与民办高校的分类发展和特色发展[J].现代教育管理,2025(8):40-49.


(下转第54页)

[4]赵树娟,张明亲. 产学研合作与企业高质量发展研究综述与未来展望[J]. 科技广场,2024(4):64-73.

[5]柳友荣,张嘉懿. 应用型高校教师转型的模型及实践路径[J]. 宁波大学学报(教育科学版),2024,46(2):114-123.

[6]陆先亮. 新工科背景下应用型本科院校师资队伍建设[J]. 教育与职业,2019(5):78-81.

[7]郭艳,唐炜,穆炯,等. 应用型本科院校实践教学体系的构建[J]. 中国职业技术教育,2021(11):56-60.

[8]张栋良. 高等教育法治教育与教育质量提升:高校教师的角色与路径[J]. 现代商贸工业,2024,45(9):194-196.

[9]卜丹. 终身教育理念下的高校教育管理体制创新与实践[J]. 佳木斯大学社会科学学报,2024,42(5):132-136.

[10]于越. 新质生产力视角下应用型人才培养的适切模式和关键策略[J]. 继续教育研究,2024(12):101-107.

[11]杨梓樱,邓宏宝. 基于产教融合的应用型高校课程改革探究[J]. 职教论坛,2020(1):56-62.

[12]曹大辉. 职业本科院校教师队伍建设的欧洲经验及启示——以德国、芬兰和瑞士的应用科技大学为例[J]. 教育与职业,2024(1):72-77.

## The Connotation, Significance, and Approaches to the Transformation of Faculty Development in Application-oriented Undergraduate Institutions

DAI Shi-yu, ZHANG Shuai, ZHAO Meng

(Suzhou University of Science and Technology, Suzhou Jiangsu 215009, China)

**Abstract**: This paper focuses on the role positioning of institutions and teachers in the transformation of faculty development in application-oriented undergraduate universities. Against the background of classified development in higher education and industrial transformation and upgrading, it analyzes the significance and current situation of faculty transformation in the new era. The study identifies several key challenges, including insufficient practical competence, an imbalanced faculty structure, imperfect evaluation systems, and inadequate university-enterprise collaboration. In response, the paper proposes several approaches to promoting the development of high-level faculty teams, including improving the classified evaluation system, optimizing faculty structure, strengthening the cultivation of "dual-qualified" teachers, fostering high-level industrial talents, deepening the integration of industry and education as well as university-enterprise cooperation, and establishing professional development communities for teachers. The study aims to provide references for the transformation and upgrading of faculty teams in application-oriented undergraduate institutions.

**Key words**: application-oriented undergraduate institutions; faculty team; classification evaluation; industry-university-research collaboration

(责任编辑:陈思婷)

(上接第 44 页)

## The Functional Positioning and Practical Pathways of Private Universities' Development under the Background of Building China into a Leading Country in Education

TONG Jie

(Zhanjiang University of Science and Technology, Zhanjiang Guangdong 421000, China)

**Abstract**: As an important part of China's higher education system, the scientific and appropriate functional positioning of private universities directly affects the construction of a high-quality education system. The development of private universities in China has evolved from "filling the gaps" to "scale expansion", and then to "categorized management and characteristic development", reflecting the interaction among policy guidance, social demand, and self-development. Against the strategic background of building China into a leading country in education, the functional positioning of private universities should adhere to the essential attribute of public welfare orientation, the value attribute of multi-dimensional services, the developmental space of diversity and inclusiveness, and the survival strategy of characteristic development. And through strengthening the leadership of Party building, deepening the integration of industry and education, and optimizing the institutional environment, the value transformation of private universities can be achieved.

**Key words**: leading country in education; private universities; high-quality development; historical evolution

(责任编辑:范新菊)