



<http://LLL21.petrSU.ru>

<http://petrsu.ru>

Издатель

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Петрозаводский государственный университет»,
Российская Федерация, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

**Научный электронный ежеквартальный журнал
НЕПРЕРЫВНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: XXI ВЕК**

Выпуск 4 (36).
Winter 2021

Главный редактор
Т. А. Бабакова

Редакционная коллегия

Э. Ванхемпинг
О. Грауманн
С. А. Дочкин
З. Б. Ефлова
М. В. Иванова
А. В. Москвина
Е. А. Раевская
Э. Рангелова
В. В. Сериков
И. З. Сковородкина
А. П. Сманцер
И. И. Сулима
И. В. Филимоненко

Редакционный совет

А. Г. Бермус
Е. В. Борзова
А. Виегерова
Е. В. Игнатович
А. Клим-Климашевска
А. И. Назаров
Е. И. Соколова

Служба поддержки

Т. А. Каракан
Т. А. Кириллова
А. Г. Марахтанов
Е. В. Петрова
Е. И. Соколова

ISSN 2308-7234

Свидетельство о регистрации СМИ Эл. № **ФС77-57767** от 18.04.2014

Решением Президиума ВАК журнал включен
в Перечень рецензируемых научных изданий (с 09.08.2018 г., «Педагогические науки»)

Журнал зарегистрирован в информационных системах РИНЦ (договор 473-08/2013)
и ERIH PLUS (18.06.15)

Адрес редакции

185910 Республика Карелия, г. Петрозаводск, ул. Анохина, д. 20, каб. 208
Электронная почта: LLL21@petrsu.ru

БОРИСЕНКОВ Владимир Пантелеймонович
доктор педагогических наук, профессор, действительный член Российской академии образования, заведующий кафедрой истории и философии образования
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
(г. Москва, Российская Федерация)
vlad_boris39@mail.ru

ЛЮ Цяофан
аспирантка факультета педагогического образования
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
(г. Москва, Российская Федерация)
liuqiaofang@mail.ru

РАЗВИТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННОГО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В КИТАЕ: НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТЫ

Аннотация: совершенствование законодательного обеспечения негосударственного высшего образования и содействие его упорядоченному развитию – одна из основных задач, стоящих перед административными отделами образования КНР. Негосударственное высшее образование является важной частью системы образования и имеет такой же правовой статус, что и государственное высшее образование. В данной статье в основном разъясняется роль законодательной политики в области негосударственного высшего образования, рассматриваются процесс ее развития и контекст изменений, подчеркивается важная роль нормативных актов в осуществлении руководства и регулирования развитием негосударственных вузов, анализируются проблемы современного процесса реформирования законодательной политики, излагаются основные принципы ее реформирования, выдвигаются предложения по совершенствованию законов и правил в негосударственном высшем образовании.

Ключевые слова: негосударственное высшее образование, стадии развития законодательства, проблемы в законодательном обеспечении, принципы совершенствования законодательства.

Дата поступления: 14.1.2021

Дата публикации: 26.12.2021

Для цитирования: Борисенков, В. П. Развитие негосударственного высшего образования в Китае: научно-педагогический и нормативно-правовой аспекты / В. П. Борисенков, Цяофан Лю // Непрерывное образование: XXI век. – 2021. – Вып. 4 (36). – DOI: 10.15393/j5.art.2021.7169.

Vladimir P. BORISENKOV

Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Full member of the Russian Academy of Education, Head of the Department of History and Philosophy of Education
Lomonosov Moscow State University
(Moscow, Russian Federation)

vlad_boris39@mail.ru

Qiaofang LIU

Postgraduate student of the Faculty of Pedagogical Education
Lomonosov Moscow State University
(Moscow, Russian Federation)

liuqiaofang@mail.ru

DEVELOPMENT OF NON-STATE HIGHER EDUCATION IN CHINA: PEDAGOGICAL AND REGULATORY ASPECTS

Abstract: improving the legislative support of non-state higher education and promoting its orderly development is one of the main tasks facing the administrative departments of education of the People's Republic of China. Non-State higher education is an important part of the education system and has the same legal status as public higher education. This article mainly explains the role of legislative policy in the field of non-state higher education, the process of its development and the context of changes, emphasizes the important role of regulations in the management and regulation of the development of non-state universities, analyzes the problems and causes existing in the current process of reforming legislative policy, outlines the basic principles of its reform, puts forward proposals for improving laws and regulations in non-state higher education.

Keywords: non-state higher education, stages of development of legislation, problems in legislative support, principles of improving legislation.

Received: November 11, 2021

Date of publication: December 26, 2021

For citation: Borisenkov V. P., Liu Qiaofang. Development of non-state higher education in china: pedagogical and regulatory aspects. In: *Nepрerывное образование: XXI век [Lifelong education: the 21st Century]*. 2021. № 4 (36). DOI: 10.15393/j5.art.2021.7169.

С 1980-х гг. в сфере образования Китая произошли стратегические изменения, был издан ряд законов и подзаконных актов, способствующих развитию негосударственного высшего образования. В результате применения данных документов масштабы негосударственного высшего образования постепенно расширились, что значительно уменьшило разрывы между спросом и предложением в области высшего образования. В настоящее время негосударственные высшие учебные заведения стали важной частью системы высшего образования, и в Китае сформировалась тенденция совместного развития государственного и негосударственного высшего образования.

Высокий рост экономики Китая и связанное с ним улучшение благосостояния граждан вызвали усиленный интерес и внимание со стороны государственных органов к непрерывному образованию. Непрерывное образование позволяет решить многие задачи по подготовке и совершенствованию профессиональ-

ных кадров в КНР в условиях рыночных отношений. Участие негосударственных вузов в осуществлении непрерывного образования внесет определенный вклад в решение этих задач и будет содействовать реализации глобальных образовательных целей страны.

Правовая политика и законоположение в сфере негосударственного высшего образования являются важными факторами, влияющими на развитие негосударственного высшего образования. Политика и правила осуществления образовательной деятельности в разные периоды отражают отношение государства и местных органов власти к негосударственному высшему образованию. Нормативно-правовое обеспечение в этой области в основном прошло четыре стадии развития: стадию выжидательной позиции (1978–1982), стадию признания и поощрения (1982–1992), стадию стандартизации (1992–2002) и стадию управления на основе законов (2002 – настоящее время) [1].

На первой стадии (1978–1982), чтобы соответствовать потребностям социально-экономического развития, решить кадровый вопрос и удовлетворить стремление людей к высшему образованию, государство и правительство ослабили позицию полного запрета на создание учебных заведений общественными силами. Государство не оказывало содействия и не предоставляло поддержки для развития негосударственного высшего образования, но и не принимало принудительных мер для его ограничения или подавления. В течение этого периода на государственном уровне не принимались никакие политические или законодательные положения, касающиеся негосударственного образования. «Политический вакуум» был связан с социальной средой того времени. После десятилетия катастрофы «Культурной революции» был восстановлен только Гаокао (Единый государственный экзамен для поступления в высшие учебные заведения). Работа правительства сосредоточилась на перестройке и усилении управления государственной системой. Кроме того, средства частного капитала были невелики, соответственно, финансовые ресурсы, которые общественные силы могли инвестировать в деятельность негосударственных школ, оказались незначительны. Поэтому негосударственное образование было недостаточно распространено и маломощно, чтобы привлечь внимание правительства.

Вторая стадия признания и поощрения (1982–1992) – это, по сути, начало активного периода изучения правовой политики в области негосударственного высшего образования Китая. В Конституции 1982 г. четко указано: «Государство поощряет коллективные экономические организации, государственные предприятия, организации и другие общественные объединения создавать на основании закона различные образовательные учреждения» [2]. Это первый случай, когда в стране установлен правовой статус негосударственного высшего образования и предоставлены институциональные гарантии для его развития. В частности, Постановление о реформе структуры образования, принятое ЦК КПК в 1985 г., более подробно определяло направление развития негосударственного высшего образования. В нем не только поощрялось и поддерживалось создание негосударственных школ общественными силами, но также были смягчены требования к учредителям, особенно с учетом того, что отдельные лица имели право открытия школ [3]. Это заложило основу для диверсифицированного раз-

вития образования, что способствовало прогрессу теории и практики в этой образовательной сфере.

На этапе стандартизации (1992–2002) негосударственное высшее образование стало неотъемлемой частью высшего образования Китая и сыграло важную роль в удовлетворении социальных потребностей и содействии в подготовке высококвалифицированных кадров. Самым важным политическим документом, принятым Государственным советом в 1997 г., стало Положение о создании учебных заведений социальными силами [4]. Это были первые административно-правовые нормы негосударственного образования КНР, означающие, что развитие негосударственного образования вступило в новый этап правового регулирования. В течение этого периода совершенствование законов и политики негосударственного высшего образования происходило постоянно. В Программе реформы и развития образования в Китае, выпущенной ЦК КПК в 1993 г., предлагался курс развития: «...активно стимулировать, всемерно поддерживать, вести в правильном направлении, усилить управление» [12]. Вообще говоря, с одной стороны, нормативно-правовое обеспечение способствовало развитию негосударственного высшего образования, расширило его масштабы и повысило уровень. С другой стороны, быстрое развитие негосударственного высшего образования увеличило требования к законодательной базе и содействовало разработке и обновлению политики государства в этой области.

На стадии управления (2002 – настоящее время) на основе законов для решения новых проблем, возникших в процессе развития негосударственного высшего образования, в 2003 и 2004 гг. были последовательно приняты и введены в действие Закон о стимулировании негосударственного образования и Положение о реализации Закона о стимулировании негосударственного образования, что означало базовое формирование правовой системы негосударственного образования на национальном правовом уровне [5]. В ноябре 2016 г. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей внес в общей сложности 16 поправок в Закон о стимулировании негосударственного образования, принятый в 2002 г. (далее – Новый закон). Суть пересмотра этого закона заключается во введении дифференцированного управления коммерческими и некоммерческими негосударственными учебными учреждениями. Это прогресс, достигнутый Китаем в управлении негосударственными университетами, который играет важную роль в решении институциональных препятствий, существующих в осуществлении деятельности различных типов негосударственных вузов. В этот период, когда китайское правительство сформулировало свою позицию в области негосударственного высшего образования, фокус политики сместился с определения статуса и количества на решение вопросов качества и усиление государственного надзора, что способствовало здоровому развитию негосударственных вузов.

Хотя развитие негосударственного высшего образования становится все более стандартизированным, очевидно, что общая правовая система несовершенна, и есть много слабых звеньев, влияющих на стабильность негосударственного высшего образования.

1. Законодательная система негосударственного высшего образования еще не усовершенствована. После принятия в 2002 г. Закона о стимулировании негосударственного образования негосударственное высшее образование в Китае проходило стадию легализации, а сопутствующие законы, положения и правила обновлялись медленно. Реализация законов и постановлений по всей стране будет долгим процессом в Китае, потому что он имеет огромную территорию и большие межрегиональные различия. Поскольку местные органы власти не могут разумно сочетать национальную политику и текущее состояние местного негосударственного высшего образования, последнее не имеет возможности для стабильного и гармоничного развития. Вообще говоря, обновление и реформы в политике негосударственного высшего образования отстают от развития местных негосударственных университетов. С одной стороны, это объясняется различиями в экономическом состоянии и преподавательском составе негосударственных университетов в разных регионах, а с другой – причина видится в том, что национальная политика достаточно консервативна [6].

2. Некоторые акты и положения, относящиеся к негосударственному высшему образованию, неясны и не работают. Например, что касается реализации политики дифференцирования управления, то Новый закон хорошо определяет направление развития, но многие положения по-прежнему ограничиваются принципиальными моментами, а отсутствие подробных и действующих положений привело к большой путанице в создании коммерческих и некоммерческих негосударственных учебных заведений у организаторов негосударственного образования. Новый закон не содержит подробных оперативных правил по ключевым вопросам, касающимся земельной и налоговой политики и оценки капиталов [7]. Поскольку вспомогательные нормативно-правовые акты поддержки со стороны государства и местных органов власти в этих областях не были уточнены и введены в действие, многие положения Нового закона не могут быть использованы на практике.

3. Внесение поправок в законы и постановления несвоевременно. Рациональная система законодательства в области образования заключается не только в формулировании законов, но также в их постоянном пересмотре и совершенствовании. Деятельность в этой области не получила должного внимания. Проверка и пересмотр существующих законов, постановлений, правил и нормативных документов несвоевременны, а очевидные юридические лазейки и недостатки не могут быть исправлены вовремя.

4. Недостаточно четкое разделение труда субъектов правоохранительных органов и их полномочий. Кто будет исполнять соответствующее законодательство о негосударственном высшем образовании и как его реализовывать – проблемы, которые на практике не решены. Согласно положениям Закона о высшем образовании, административные департаменты образования, соответствующие компетентные департаменты и негосударственные университеты могут быть правоохранительными субъектами. Однако их правовой статус, полномочия и обязанности не очень ясны в юридическом плане. Поэтому в управлении негосударственными университетами часто возникают прецеденты «превышения власти» и «отсутствия управления».

Развитие на практике негосударственного высшего образования в Китае опережает законодательное оформление этой деятельности. Часто, какие бы проблемы ни возникали на практике, соответствующие законодательные органы по ситуации формулируют нормативные постановления [9]. Подобное положение вещей ограничивает развитие негосударственного высшего образования. Правительство и органы управления образованием должны непрерывно реформировать и совершенствовать существующую политику и нормативные акты, чтобы сделать политику негосударственного высшего образования перспективной и имеющей ориентиры для развития. При разработке политики негосударственного высшего образования следует придерживаться следующих основных принципов:

1. Принцип справедливости: качество негосударственных вузов неодинаково. Некоторые из них сопоставимы с государственными вузами с точки зрения экономических возможностей, качества и эффективности, в то время как другие находятся на стадии выживания. Законодательная политика государства в области негосударственного образования должна воплощать принцип справедливости, позволяя негосударственным университетам с различными условиями выбирать путь, подходящий для их функционирования и развития в соответствии с фактическими условиями [9]. Государству следует создать приблизительно равные условия для конкуренции между негосударственными вузами разного уровня, а также между негосударственными и государственными вузами, предоставить льготную политику негосударственным вузам (например, льготная аренда земли, льготное налогообложение). Только так возможно по-настоящему поддержать развитие негосударственного высшего образования, исключить наличие находящихся на особом положении вузов, оптимизировать всю структуру высшего образования и дать возможность высшему образованию активно развиваться в условиях контролируемой конкуренции между негосударственным и государственным высшим образованием.

2. Принцип независимости: поскольку организаторы, менеджеры и работники негосударственных вузов диверсифицированы, государство и правительство должны уделять внимание макроконтролю, руководить общим направлением и делегировать ряд полномочий (например, создание и утверждение различных типов негосударственных вузов, оформление стандартных учебных программ и стандартов качества) конкретному органу. Что касается таких вопросов, как структура учебных заведений, модель управления и механизм функционирования негосударственных вузов, государство должно предоставить им полную автономию – автономию в выборе модели управления и гибкую адаптируемость механизмов работы и управления. Вопросы индивидуальные, такие как действующая система, режим управления и рабочий механизм частных колледжей и университетов, следует отдать на откуп действующим школам, предоставив им автономию в выборе режима управления и гибкость в работе и механизмах функционирования.

Принцип научности является важнейшим ориентиром при совершенствовании законодательства в сфере негосударственного высшего образования. Оформление законодательных и нормативных актов в области негосударствен-

ного высшего образования должно не только соответствовать общим законам и принципам разработки политики, но также учитывать основные теории педагогики и фактическую образовательную ситуацию. Также необходимо выдвигать конкретные предложения для решения существующих проблем. Научный принцип требует, чтобы политика негосударственного высшего образования и поддерживающие ее положения о реализации были сформулированы четко, продуманы, работали на практике.

Конкуренция между странами за совокупную национальную мощь усилилась. В связи с этим статус и роль высшего образования в национальном социально-экономическом развитии стали более заметны и важны [10]. Это объективно требует от государства усиления функций макроконтроля и научного использования политики и институциональных средств для управления негосударственным высшим образованием.

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд предложений по развитию негосударственного высшего образования в Китае.

1. Улучшение правовой системы негосударственного высшего образования в Китае и оптимизирование среды для реализации политики.

В настоящее время большинство законов и положений служат только для объяснения негосударственного образования. Эти документы в основном представляют собой положения и пояснения по некоторым основным вопросам. Следовательно, необходимо обновлять и дополнять содержание правовых норм о негосударственном образовании и конкретизировать правила и планы его реализации. К тому же Китай занимает огромную территорию, и между разными регионами неизбежны различия. Поэтому при разработке политики в области негосударственного высшего образования правительство должно учитывать различия между регионами и формулировать законы, подходящие для конкретных регионов. В то же время необходимо контролировать практическое использование законов и положений, чтобы гарантировать стабильное развитие местных негосударственных университетов. Что касается распределения ресурсов, правительство должно предоставить негосударственным университетам определенные льготы, содействовать социальным инвестициям и обеспечивать благоприятные условия их функционирования.

2. Реформирование системы управления негосударственным высшим образованием и повышение способности негосударственных вузов к независимому развитию.

Координация отношений интересов между государственными и негосударственными университетами является основным звеном в реформе образования. Органы образования должны изменить свою роль, чтобы управлять негосударственными вузами на макроуровне, но в то же время делегировать им полномочия, обеспечивая автономию для организации самостоятельного и исходящего из возможностей вуза обучения [11].

3. Разъяснение различных уровней административных институтов управления негосударственным высшим образованием и уточнение их обязанностей.

Государство должно принять законодательные положения, определяющие обязанности различных управленческих отделов. В то же время необходимо

четко определить неблагоприятные правовые последствия для административных департаментов, если они не выполняют свои обязанности. Административные департаменты образования должны своевременно сформулировать план развития негосударственного высшего образования, разработать четкие и подробные правила и положения, касающиеся установления стандартов, требований к качеству, направлению развития и целевого позиционирования негосударственных университетов; прояснить приоритеты развития государственных и негосударственных университетов, интегрировать весь рынок образования и образовательных ресурсов и осуществлять разумное регулирование, чтобы избежать слияния и неуместной конкуренции между двумя типами университетов.

В процессе совершенствования политики и системы регулирования негосударственного высшего образования негосударственные вузы постепенно движутся к стандартизации и институционализации. Только путем управления негосударственными вузами в соответствии с законом можно по-настоящему повысить статус негосударственного высшего образования, защитить законные права и интересы всех субъектов (управленцев, организаторов, преподавателей, обучающихся и их родителей) и способствовать упорядоченному развитию негосударственного высшего образования.

Список литературы

1. 佟欣. 改革开放以来我国民办高等教育政策演变分析. Diss. 上海交通大学, 2009.
2. 中华人民共和国宪法. 第五届全国人民代表大会第五次会议, 1982年12月4日. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm.
3. 中共中央关于教育体制改革的决定. 十二届三中全会, 1985年5月27日. https://www.sohu.com/a/16813186_105067.
4. 社会力量办学条例. 中华人民共和国国务院, 1997年7月31日. <http://www.people.com.cn/zgrdxw/faguiku/jy/F44-1010.html>.
5. 中华人民共和国民办教育促进法. 第九届全国人民代表大会常务委员第三十一次会议, 2002年12月28日. http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.html.
6. 常远, 孙建丽. 改革开放以来我国民办高等教育政策的分析[J]. 安徽文学: 下半月, 2018(1): 146-148.
7. 朱为鸿. 论中国民办高等教育政策的演变与趋势[J]. 浙江树人大学学报: 人文社会科学版, 2006, 6(6): 40-45.
8. 李晓娟, 蔡文伯. 对我国民办高等教育的政策分析[J]. 中国西部科技, 2010(2): 84-86.
9. 张晓红. 浅析我国民办高等教育政策的起步及发展[J]. 经济研究导刊, 2013(11): 198-199.
10. 潘懋元, 邬大光, 别敦荣. 我国民办高等教育发展的第三条道路[J]. 高等教育研究, 2012, 4(5):131.
11. 徐绪卿. 关于民办高校分类管理的思考[J]. 教育发展研究, 2011(12): 38-46.
12. 中国教育改革和发展纲要. 中共中央, 国务院, 1993年2月13日. [EB/OL]. <http://uthr.100xuexi.com/WebSpecF/EnrolDetail.aspx?id=14117> 10.10.2021.

References

1. Tong Xin. Analysis of the reform of legislative policy in the field of non-state higher education in China after the reform and opening: dissertation of the master's degree in pedagogical sciences [Place of protection: Shanghai. humanitarian. ped. in-t]. Shanghai, 2009. 107 p.

2. The Constitution of the People's Republic of China. In: *National People's Congress of December 4, 1982*. 1982 [Electronic resource]. Electron dan. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/06/content_4421.htm. (date of access: 10.10.2021).
3. Decree on the reform of the structure of education. In: *Central Committee of the Communist Party of China from May 27, 1985*. 1985 [Electronic resource]. Electron dan. https://www.sohu.com/a/16813186_105067. (date of access: 10.10.2021).
4. Regulations on the creation of educational institutions by social forces. In: *State Council of the People's Republic of China dated July 31, 1997*. 1997 [Electronic resource]. Electron dan. <http://www.people.com.cn/zgrdxw/faguiku/jy/F44-1010.html>. (date of access: 10.10.2021).
5. Law on stimulating non-state education. In: *All-Chinese Assembly of People's Representatives from December 28, 2002*. 2003. № 80 [Electronic resource]. Electron. dan. URL: http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm (date of access: 10.10.2021).
6. Chang Yuan, Sun Jianli. An analysis of my country's private higher education policy since the reform and opening up. In: *Anhui Literature*. 2018. № 1-3. P. 146–148.
7. Zhu Weihong. On the evolution and tendencies of the policy of non-state higher education in China. In: *Studies of the development of education*. 2006. № 22. P. 40–45.
8. Li Xiaojuan, Cai Wenbo. Policy analysis of my country's private higher education. In: *West China Science and Technology*. 2010. № 2-3. P. 84–86.
9. Zhang Xiaohong. Analysis of the beginning and development of my country's policy in the field of private higher education. In: *Economic research*. 2013. № 10. P. 198–199.
10. Pan Maoyuan, Wu Daguang, Bie Dunrong. The third way of development of non-state higher education. In: *Research of higher education*. 2012. № 4. P. 131.
11. Xu Xuqing. Thoughts on the differentiated management of non-state universities. In: *Study of the development of education*. 2011. № 12. P. 38–46.
12. Program for the reform and development of education in China dated February 13, 1993. [Electronic resource]. Electron. dan. URL: <http://uthr.100xuexi.com/WebSpecF/EnrolDetail.aspx?id=14117> (date of access: 10.10.2021).