

健全民办高等教育的运行机制综述

李泽彧 武毅英

关键词： 民办高教 运行机制

任何事物都有其自身发展的客观规律,民办高等教育也不例外,它的产生、发展和运行机制,是有其自身规律的。从目前情况来看,民办高等教育的发展已有相当的规模,影响也日益扩大,然而对这一领域的理论研究仍滞后于实践。为了弥补这一领域理论研究的不足和正确指导民办高教的实践,课题组受国家教委委托承担起“民办高等教育运行机制”这一课题的研究任务。在既定的两年时间里,课题组通过专题研讨、难点攻关、专家座谈和实地调研等形式,对民办高等教育的运行机制进行了较全面、较深入的探讨,不但形成了各阶段性的研究成果,而且也形成了最终的研究成果,即这份总报告。总报告共分两大部分:一是对民办高等教育运行机制相关问题的探讨;二是对民办高等教育运行机制具体内容的阐述。

1 民办高教运行机制相关问题的探讨

1.1 概念和关系

所谓运行机制,是指特定系统内各相关要素在运行过程中所形成的相互依存、相互作用、相互制约的关系或由此产生的联动效应。

机制,就本质而言即一种关系,其运行机制则是一种联动或整体效应。民办高等教育运行机制的形成有赖于其内外部关系形成所产生的制衡。为此,要健全民办高等教育的运行机制,就必须从其内外部关系入手,通过改善、加强、削弱和弥补各相关要素间的关系,来达到健全其运行机制的目的。

民办高等教育是教育系统内一个重要的组成部分,在这个系统内,它需要一定的生存和发展空间,因此它需要与高等教育、成人教育和基础教育等各级各类教育发生联系。这种联系或关系便是民办高等教育在系统内运行的客观基础或环境。其发展过程是否顺畅,则与各种关系的处理有关,即与健全其运行机制有关。在充分考虑民办高校的各种内部关系(包括自身内部的关系)后,我们认为应从下述几个主要方面健全民办高等教育的内部运行机制。

(1)健全以董事会为最高决策机构的自主经营机制;(2)健全以平等竞争为基础的自我发展、自我约束机制;(3)健全以特色取胜的灵活办学机制;(4)健全以社会各界广泛参与为主要方式的民主监督机制;(5)健全以严格把关为主要措施的质量检查评估机制;(6)健全以学生为主的多方筹资机制。

民办高等教育在求生存与谋发展过程中,除了应具备一定的内部环境外,还需要具备较为宽松的外部环境。民办高等教育作为一个特定的社会系统在整个社会大系统中发挥其作用,是通过与社会大系统中的各相关要素(政府、市场、社会等)的磨擦、依存、制约和影响而起作用的。其运行方式则主要取决于各方关系所产生的整体效应,其中制衡力量大的一方起决定作用。基于以上考虑,我们认为应从下述几个方面健全民办高等教育的外部运行机制:

(1)健全以间接管理为主要方式的政府宏观调控机制;(2)健全以法律为依据的市场运作机制;(3)健全与市场经济相协调的社会保障机制;(4)健全以民间组织为重要沟通渠道的自我协调机制;(5)健全以拨款资助为主要手段的激励扶持机制;(6)健全以平等对待为原则的法律保障机制。

李泽彧 厦门大学高教所副所长、副研究员, 361005 福建厦门

武毅英 厦门大学高教所副研究员, 361005 福建厦门

1.2 运行机制的特点

由于民办高教在办学机制上突破了传统高等教育观念和制度的束缚,因此其建立的运行机制基本上形成了有别于公立高校的风格与特点。

1.2.1 自发性和偶然性

民办高校的产生与消亡,与国家的控制、社会的需求、市场对资源的配置等有直接的关系,因此它的出现与发展较之公立高校有较明显的自发性和偶然性。民办高教发展的内驱力,主要来自生存方面的压力;其外部动力则主要来自社会。民办高等教育要生存和发展下去,既要有来自内部的凝聚力,又要有广泛的社会基础,因此其生存和发展的压力都较大。

1.2.2 灵活性和适应性

民办高教的层次不仅对应着公立高校的框架体系,同时,公立高教以外的层次和类别,民办高教也兼而有之。由于民办高校施教对象的年龄、智力、文化基础、职业、情趣、阅历、素质、家庭环境、经济等方面存在较大的差异,从而决定了其必须以灵活的学科和专业设置、学习时间、学制、教学方法和内容以及形式去满足就学者的需要。而就学者的需要又往往是社会需求的具体体现,因此,民办高教在其运行过程中除了具备灵活性这一特点外,还同时具备了较强的适应性和实用性:它本着按需施教、专业对口、学以致用原则,适应市场经济发展的需求,为当地的经济建设和社会发展服务。

1.2.3 独立性和竞争性

民办高校一经政府批准,即成为在社会上独立存在的法人(独立的办学实体),拥有独立的办学权,其一切活动均可在政府和教育部门的宏观调控下独立进行。因其独立性强,依附性小,自主性大,从而决定了民办高校在整个发展过程中必然充满了竞争:有外部竞争,也有内部竞争;有平等的竞争,也有不平等的竞争。平等的、合理的竞争将有利于民办高等教育的良性发展和优胜劣汰。

1.2.4 创新性和开放性

这一特点始终伴随着民办高等教育发展的全过程:首先,民办高校的兴起本身就是相对意义的创造,它面向市场、面向社会、面向高中后的各类人员,其开放程度,远较公立高校强;其次,民办高校在教育思想、教育方法等方面,均能较为自主大胆地打破传统教育观念的限制和束缚;再次,民办高校要生存下去,就要不断地改革创新,要发展下去,就要不断寻求外界的支持与合作。

1.3 运行中存在的问题

健全民办高等教育的运行机制综论——李泽或 武毅英

我国民办高等教育的运行机制,是与社会主义市场经济体制相适应的,有什么样的经济体制,就有什么样的运行机制与之相适应。新体制的建立与民办高校的兴起,都是近十几年来才发生的,因此无论是实践经验还是理论研究,都很欠缺,许多问题还需要进一步在实践中加以摸索和在理论上不断探讨。就目前民办高等教育运行中所出现的较突出的问题来看,有以下这几方面:

1.3.1 民办高教系统内外诸种关系还需进一步理顺

从民办高校与系统内的关系来看:(1)它与公立高校之间在地位、作用、权利、义务和竞争的公平性等方面还存在异议,尤其是在同等水平不同条件下的关系处理更是困难;(2)民办高校之间在优势互补、合作与竞争等方面还缺乏有效的沟通与协调;(3)民办高校自身在用人权与育人权、校长或董事长谁为法人代表等问题上也需进一步解决与规范。

从民办高校与系统外的关系来看:(1)它与政府间需要理顺的关系:政府应对其直接管理还是间接管理;应由政府发放文凭还是由各校自行发放文凭;经费采用民办自助还是民办公助;(2)它与市场的关系:其资源配置应主要由市场调配还是由政府调配;(3)它与社会的关系:民办高校是依据社会的需求来发展呢还是依据政府的需求或教育行政部门的需求来发展;社会力量办学是追求长远社会效益呢还是急功近利,等等。

1.3.2 民办高教在运行中同时受到新旧两种体制的制约和影响

民办高教是一种全新的办学模式,其资源配置方式、管理手段、运行规则等均必须服从社会和市场的直接调节,这是新体制的要求。然而,实际上来自旧体制的影响还十分强大,尤其是政府部门及教育行政部门的直接干预。若不排除这种影响,民办高等教育在发展过程中必然阻力重重。

1.3.3 “民办高教”与“私立高教”这两个概念还需要进一步界定

目前,政府部门及官方用词均极力回避“私立”两字,因此用“民办”一词来涵盖“私立”。许多文章也用“民办”“社会力量办学”代替“私立”。本报告的下文也考虑习惯用法,仍继续沿用“民办高教”一词。但事实上,“民办高教”与“私立高教”的概念是不同的,它不可相互取代。高等学校的“立”与“办”,是两个不同层次的管理概念。公、私立高校的概念是由学校的设立者来划分的,由公共机构设立的即为公立高校,

由非公共机构设立的即为私立高等学校。公、民办高等学校的概念则是区分公立高校系统中的学校其经办者是享有国家工作人员工资等待遇的,还是不享有国家工作人员工资等待遇的。前者为公立公办高校,后者则为公立民办高校。至于由非公共机构设立的独立的私立学校,其经办者本就不属于国家工作人员,因此也就不存在私立公办高校与私立民办高校的区分。以上界限不应混淆,否则将造成与高教体制改革实践的脱节。

1.3.4 民办高校的组织机构是否应有别于公立高校的组织机构仍存在争议

民办高校作为非国有资金举办的高校,在办学方面比国家举办的高校享有更多的办学自主权,学校内部的领导体制和管理也应与公立高校有所区别。建立合理的民办高校内部管理体制是保证民办高校正常发展的重要条件。根据各国私立高校发展的经验和我国民办高校的具体情况,民办高校应实行董事会制。董事会是民办高校的最高决策机构和权力机构,其法人代表不应是学校的校长,而应是董事长。这是它有别于公立高校的一个重要方面。

1.3.5 公立高教与民办高教因存在互补与竞争,界线有逐渐模糊的趋势,因此是否可以认为彼此的运行机制是可以替代的。关于这个问题,我们是有不同看法的。我们课题组的一些同志,在对国外公、私立高等教育的比较研究中发展,尽管公、私立高校的互补与竞争会使得双方界线逐渐模糊,但由于它们所担当的角色不同,资源配置的方式也不尽相同,故双方的运行机制也不可能完全相同。

2 关于健全民办高教运行机制的构想

2.1 从民办高教在高等教育系统中的地位与作用来看,应健全以下内部运行机制

2.1.1 健全以董事会为最高决策机构的自主经营机制

民办高校的领导体制和组织机构不同于公立高校,它实行的是董事会或理事会领导下的校长负责制。民办高校一经政府批准,即成为在社会上独立存在的法人,其法人代表是董事长或理事长,而不是学校的校长。董事会或理事会应成为民办高校的最高权力机构和决策机制。学校一切重大问题均应先由理事会或董事会研究决定,然后再交校长负责组织实施。民办高校一旦成为独立的法人,也就具备了独立自主的经营权,其全部经营活动均应在政府宏观调控下独立进行,教育行政部门不宜采用过多的行

政干预。

2.1.2 健全以公平竞争为基础的自我发展、自我约束机制

民办高教是我国高等教育事业的重要组成部分,是社会主义市场经济发展的产物,不论是客观上还是主观方面,都要求民办高校要增强竞争意识,引进竞争机制。只有通过竞争才能扬长避短,增强活力,优胜劣汰;才能谋生存,求发展。要真正使民办高教的竞争中建立自我发展、自我约束的运行机制就必须创设一种以公平为基础的竞争环境(包括办学环境、生源环境、社会保障环境、市场环境、法制环境等)。没有一种相对宽松、公平的竞争环境,民办学校就可能夭折,因此也就不可能健康地成长。

2.1.3 健全以特色取胜的灵活办学机制

民办高校赖以生存的重要条件是以特色取胜。其特色表现为:(1)本着按需施教、专业对口、学以致用的原则,面向市场,灵活办学;(2)不拘泥于传统的办学模式和专业设置框架;(3)造就“适销对路”的紧缺“产品”。民办高校应以培养“质高价廉”的人才为宗旨,融基本知识、基本素质和基本技能于一体,因此其学科和专业设置、学习时间、教学方法和内容与形式,均应有别于公立高校。追求“高深”不应是民办高校所期盼的目标。

没有特色就没有活力,其竞争能力也会大打折扣。民办高校不宜再走公立高校的老路子,而应走自己的路,探索灵活多样的办学模式,闯出一片适合自己生存和发展的新天地。

2.1.4 健全以社会各界广泛参与为主要方式的民主监督机制

民办高校要办出特色,加强管理,健全自我约束机制,克服保守、专断、眼光朝上不朝下的弊端,就必须健全多方广泛参与的民主监督机制。民办高校应以全新的姿态,广泛地与社会各界人士接触,主动地接受各方的民主监督,才能使自己步入健康、良性的发展轨道。民办高校要加强民主管理和监督,主要是通过改善董事会成员结构(增加社会知名人士的比重)、建立校务委员会办公室、完善教职工代表会和学生会的做法,使民办高教中的民主监督制度合理化、制度化。只有这样才能避免重大的偏颇和校长个人的独断专行。

2.1.5 健全以严格把关为主要措施的质量评估机制

高质量的办学是民办高校的立校之本,是竞争取胜的重要条件,是获得社会信誉、扩充生源、发展

和完善自己的充分必要条件。为此,健全严格把关的质量评估机制十分必要。一方面可防止滥收费、滥发文凭的现象发生;另一方面又可避免简单“收权”又简单“放权”的干预行为的再现。健全严格把关的质量评估机制就是要在法律许可的范围内,在不直接干预民办高教自主权的权限内,依据国家成人教育宗旨,利用科学的指标和方法,以准确、公正、客观的态度来对民办高校的培养目标、办学方向、办学条件、教学质量、内部管理和办学效益等方面进行评估,并对评估者采取必要的奖励、扶持、引导、责令改正等措施。一般上,民办高校或公立高校的评估程序都是相似的,所不同的是:民办高校的评估目标、方法、标准等方面应有别于公立高校。评估的主体可以是教育行政部门和上级领导成员,也可以是社会有关人士和专家。评估的依据要以国家教委或有关部门颁发的条例、规定和意见为蓝本,然后根据各校的具体情况作出合理可行的评估。就现状而言,现今民办高校主要应进行的是合格评价,至于选优评价则有待发展情况而定。

2.1.6 健全“以学养学”为主的多方筹资机制

教育投资是民办高教赖以维持和发展的物质基础,没有足够的投资(其货币表现即人、财、物的总和),学校的生存和发展就难以为继。从民办高校适应高校办学的情况来看,其经费来源有这几个方面:学费收入、社会赞助、政府适当补助和校办企业收入。其中学费收入是经费来源的主渠道。

社会力量办学应该走以学养学、多方筹资的办学道路,树立长期办学思想,不应以追求营利为主要目的,而应追求和注重办学的整体效益。尽可能通过多种途径、多种渠道建立固定的校舍和相对完备的设备,以增强自身的竞争能力。教育是一个长远的事业,因此要有长远的规划,营利虽不是办学的主要目的,但社会办学的有偿性也应得到社会的认可。民办高校应通过多渠道集资,创造更好的有利于长远发展的办学条件,坚持以学养学和自负盈亏的原则,才能经受来自各个方面的压力和考验。

2.2 从民办高校在社会大系统中的角色和影响来看,应健全以下外部运行机制

2.2.1 健全以间接管理为主要方式的政府宏观调控机制

关于政府对民办高校应采取“严管”还是“宽管”的问题,始终是有争议的。从亚太一些国家和地区的情况来看,一般来说,凡是私立高校多而质量低的国家,人们多主张政府应加强控制;凡是倡导教育自

由、办学自主的国家,人们则多主张政府应放宽控制。我们国家目前的情况是:政府对民办高校采取“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针。我们认为民办高校是按市场机制运作的一种办学形式,其资源配置方式、用人制度、筹资形式、专业设置框架、人才培养模式等都是按市场规则和社会需求进行的,因此政府不宜直接干预。政府要加强对民办高教的管理,应体现在这几个方面:(1)在办学方针、教育思想和办学质量等方面加强宏观管理;(2)政府对民办高教进行规范,应具体体现在“鼓励”、“支持”和“引导”思想的落实上。规范是政府管理民办高校的重要手段。但规范不应以直接干预和介入民办高校的自主办学为前提。据此,我们认为处理好“规范”与“自主”关系的关键在于:第一,应先规范,在规范中确立自主的范围及方式;第二,应自觉、认真而富有成效地执行规范,才能发挥其约束、引导的作用。只有处理好上述关系,才能真正保障民办高校的自主,并使其自主性充分地体现。自主应是规范下的自主,规范应是自主中的规范。

2.2.2 健全以法律为依据的市场运作机制

自从政府鼓励社会力量办学以来,民办高等教育在发展和完善高等教育事业、改善单一办学形式、适应社会主义市场经济方面发挥了越来越重要的作用。其信誉、地位、质量越来越受到各方的认可。然而其发展过程是艰辛的,道路是曲折的,不断出现的对民办高校的侵权事件以及其内部的弄权谋私事件,已严重干扰了民办高教事业的健康发展。既然国家已赋予了民办高校法人地位,就应该让其受法律的保护和制约,只有这样,才能让它合法地存在、顺利地成长。基于以上考虑,健全以法律为依据的民办高教运行机制,就显得尤为重要。市场经济是一种法制经济。民办高教要顺应市场的发展,就必须遵法、守法和依法治教。

依法治教,是民办高教制度化、规范化、市场化的一个重要方面。依法治教,狭义上讲是指依照国家及地方教育行政机关制定的各种法律、法规进行办学。以国家、政府和教育行政部门的名义颁发的“规定”、“条例”、“办法”、“意见”等,应主要规范民办高教的性质、地位、作用、法人权限、财产属性以及政府、学校和投资者各自应承担的权利、义务和责任。广义上讲,依法治教,还包括了各个学校自行制定的各种规章制度。这些规章制度,则以“规定”、“制度”、“办法”等形式出现,虽然对全社会没有普遍约束力,但对各学校内部却具有相对范围的普遍约束力。从

这个意义上讲,学校自行制定的规章制度也具有法的性质和特征。依法治教,本质上就是要体现公平与公正,它将是民办高教的必由之路。

2.2.3 健全与市场经济相协调的社会保障机制

民办高教是应改革开放的需要而应运而生的,它是高等教育体系中的一个重要组成部分,而决不是什么“拾遗补缺”、“公立高等教育的补充”、“可有可无”或“利少弊多”。民办高校无论从其规模、质量方面,还是从其作用、地位和办学效益方面,都有一个日臻进步的过程,对其排挤、干预、压制和歧视都是错误的。对民办高教既要一视同仁,又要区别对待。所谓区别对待,主要是指民办高校在用人、规划、资源配置等方面要与市场经济发展相协调;所谓的一视同仁,则是指民办高校的待遇、福利、劳保等也应同公立高校一样得到保障。公立高校一般由国家或政府给予保障,而民办高校则应由社会给予保障。为此,应健全与市场经济相协调的社会保障机制,通过建立基金会、社会保险制度等形式,确保民办高等学校教职员工的合法权益。

2.2.4 健全以民间组织为主要沟通渠道的自我协调机制

民办高校是依靠社会力量举办的,有着广泛的社会基础,其社会性是民办高校的基本属性。据此,社会力量对其的影响与制约作用理应大于政府和教育行政部门对其的影响。在健全以政府间接管理为主要方式的宏观调控机制以及市场经济为导向的自我发展、自我约束机制之后,还需要进一步健全以社会(民间)组织和团体为主要沟通渠道的自我协调机制。只有加强与民间组织的联系与沟通,才能在各方力量的对比中形成制衡格局。民办高校的生存与发展,还有许多问题,如内部管理、用人、规划、优势互补等是要自行协调解决的。而解决这些问题单靠民

办高校自己来协调处理似乎又显得保守与盲目。为此,有必要通过社会各界,尤其是有关的民间组织的参与、联络和协调来加以处理。过多的依赖政府或教育行政部门的管理,是不利于民办高校按市场规则或社会需要发展的,同时也会削弱社会力量在制衡中的作用。以下是我们对健全民办高校自我协调机制的几点建议:(1)在与政府、教育行政部门、市场和社会各方的联系中,应主要加强与社会团体、民间组织的联系,以民间组织为中介或代言人在其中进行斡旋和调停;(2)通过民间组织的信息服务和撮合,拓宽民办高等学校的办学路子;(3)通过民间组织的协调、监督和检查,使各校的竞争、收费标准、专业设置等方面更具公平性、合理性和效益性。

2.2.5 健全以平等对待为原则的法律保障机制

许多国家,历来对公、私立学校采取一视同仁的做法。既然我国也已明确了民办高教是高等教育的重要组成部分,而不是“拾遗补缺”,那么就应对其在法规和政策上给予平等的待遇。首先,在制定法规时,应体现民办高校的自主权:招生自主权、用人自主权、规划自主权等。其次,在政策优惠和税收问题上应明确:对非营利性民办高校给予政策性优惠;对营利性民办高教实行税收制,但其校办产业税收,应同公立高校一样,实行税收返还以用于学校的发展。再次,在教育基金使用上等同公立高校。要建立民办教育发展基金,为民办教育融资,以资助或贷款的形式扶持民办高校改善办学条件,提高质量,发展特色,鼓励教学。总之,平等对待,是民办高校参与市场竞争的必要条件,是坚持以法治校、政策兴校原则的具体体现。但是也应看到,平等对待只是针对民办高校的权力、义务而言的,至于对民办高校的管理、资源配置、专业设置等方面则需要区别对待。

(责任编辑:高 顺)