

民办高等教育

民办高校内部管理体制改革发展研究

——第四届中外民办高等教育发展论坛演讲摘编

编者按:第四届中外民办高等教育发展论坛于 4 月 23 日至 24 日在浙江杭州顺利召开。本届论坛由中国民办教育协会高等教育专业委员会主办,浙江树人大学承办,主题是民办高校内部管理问题研究。来自日本、韩国和我国台湾地区的 30 余位专家学者,以及国内 50 余位民办高等教育的研究者和实践者集聚一堂,共同商讨民办(私立)高等教育研究尤其是民办高校内部管理的课题,交流最新研究成果。我国高等教育研究著名前辈潘懋元先生出席会议并讲话,浙江省政协副主席、国内比较高等教育研究著名专家徐辉教授,中国民办教育协会高等教育专业委员会理事长周南照教授,浙江树人大学校长朱玉教授分别致辞。中国高等教育学会副会长兼秘书长张晋峰教授,台湾地区高等教育学会理事长陈伯璋教授,日本著名高等教育研究专家金子元久教授和西井泰彦教授,厦门大学副校长邬大光教授,北京大学教育学院郭建如副教授和鲍威博士等出席论坛。为展示民办高等教育研究的最新课题和成果,本刊特刊发本次论坛部分专家的发言稿(经录音整理,未经本人审阅,除个别情况外,以发言先后为序),以飨读者。

关键词: 民办高等教育; 民办高校; 第四届中外民办高等教育发展论坛; 浙江树人大学; 内部管理; 体制改革

中图分类号: G648 7

文献标识码: B

文章编号: 1671-2714(2010)03-0001-11

《规划纲要》: 民办教育发展的新机遇

厦门大学高等教育发展研究中心、高等教育研究专家 潘懋元

今天我讲的题目是:《规划纲要》如果顺利运作,将是民办教育发展的新机遇。为什么这么说?因为经过几百万人提出意见集中起来、定下来的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》据我所知,基本框架是定下来了,而且于 4 月 15 日在温家宝总理的组织下由国务院科技教育领导小组原

则上通过了。我想这个《规划纲要》可能会与利益相关者有所冲突而有所修改,但是我相信几百万人所定下来的东西若是要修改幅度也不会太大。所以我对这个《规划纲要》想讲的是十个字:“向策百万人,一字值千金。”向策百万人,就是说向往这个政策的以百万人计;一字值千金,是因为

这个《规划纲要》当时启动时投入就是 2 500 万元,写出来是 2 5 万字,所以说是“一字值千金”。

根据温家宝总理的指示,《规划纲要》中要写一章民办教育的内容。虽然后来写出来的不是一整章,但是在第十四章“办学体制改革”三条内容中有两条是关于民办教育的。且在此之前经中国民办教育协会专门开会研究讨论而提出的方案的条文、意见等基本上都被《规划纲要》接受了。所以这个《规划纲要》在民办教育这部分中有许多非常好的亮点。

《规划纲要》第十四章第四十三条开头的一句话,就给民办教育下了个定义,提出“民办教育是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量”。作为重要力量,我们有深切的体会。正如邬大光教授所说,现在公办学校改革的包袱太重了,寸步难行,所以要寄希望于自由度比较大的民办教育,希望民办教育能起到改革的推动作用。《规划纲要》中关于民办教育的亮点我不多说了,只说两个,一个叫做“清理和纠正对民办教

育的歧视政策”。这是政府第一次承认在政策上有歧视民办教育的行为,而且要求给予清理和纠正。这是很不容易的事情。因此现在中国民办教育协会专门成立了一个小组对民办教育的许多歧视政策进行清理,比如税务方面的歧视、待遇方面的歧视等,以便提出来让政府加以纠正。另一个是提出“对具备学士、硕士和博士学位授予单位条件的民办学校,按规定程序予以审批”。也就是说民办学校如果水平够了,就可以申报学士点、硕士点和博士点。现在全国已经有三十几所民办高校有学士点了,但还没有硕士点。那些水平已经相当可观的民办高校完全可以有机会再上一个台阶,比如说黄河科技大学、江西蓝天学院、黑龙江东方学院和浙江树人大学,当然,还包括西安翻译学院、西安外事学院、西安欧亚学院、西京学院、西安思源学院以及西安培华学院等大学群,都可以往更高的一个层次提上去,以此来证明中国的私立大学也可以像日本那样有早稻田大学、庆应大学,也能够像台湾地区那样有淡江大学、文化大学等。

浙江民办高等教育发展态势良好

浙江省政协副主席、比较高等教育研究专家 徐 辉

改革开放 30 多年来,我国的教育事业发生了翻天覆地的变化:截至 2009 年,全国普通高等学校已有 2 305 所,高等教育毛入学率达到 24.2%,各类高等教育总规模超过 2 979 万人。其中,民办高校 336 所,在校生 446.14 万人,可以说在高等教育这个大家庭里,民办高等教育已经发挥着越来越重要的作用。

民办高等教育的快速发展,促进了高等教育体制的改革与创新,形成了公办高等教育与民办高等教育共同发展的格局,在一定程度上缓解了人民群众日益增长的教育需求,加快了高等教育大众化的进程。

随着民办高校办学规模的不断扩大,办学类型逐渐丰富,办学层次逐年提高。可以说,民办高校为社会培养了一大批各类应用型人才和有一技之长的劳动者,扩大了社会就业,促进了地方经济

的发展。

与浙江发达的民营经济一样,浙江民办高等教育也在不断发展壮大,为浙江经济的发展提供了智力支持和人才保证,为全省高等教育大众化作出了不可替代的贡献。从 1984 年浙江省第一所民办高校创建算起,截至 2010 年,浙江省有独立设置的民办高校 12 所,独立学院 22 所,两类院校合计在校生 28.52 万人,占全省普通本专科在校生总规模的 32.9%,在全省高等教育中“三分天下有其一”,其比例列全国第一。其中一批民办高校在国内已具有一定的知名度。

已走过了 26 年办学历程的浙江树人大学,是浙江省民办高校中的一面旗帜,是改革开放以来我国最早成立并经国家教育部首批批准承认学历的全日制民办高校之一;2003 年,该校升格为本科院校。自建校以来,该校充分发挥民办体制的

优势, 坚持体制、机制创新, 积极探索新形势下高等教育的改革和发展模式。26年来, 学校规模不断扩大, 教学质量不断提高, 办学领域不断拓宽, 社会声誉日益提升, 走出了一条民办高校发展的独特之路。学校从昔日一个“三无”学校到现在发展成为拥有 500 亩校园面积、24 个本科专业、780 名教职工、16 000 余名在校生的本科高校, 成为浙江省民办高等教育快速发展的一个缩影。

党的十七大报告指出, 经济发展方式要“由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变”。管理是对有限资源进行有效配置的创造性活动, 而教育管

理是社会管理的一部分。在知识经济时代, 高校被推向经济社会发展的前沿, 不仅要担负起培育人才的重任, 而且要担负起知识创新、整合和服务经济社会的历史重任, 这是高校面临的前所未有的挑战和机遇。因此高校的内部管理必须要与外部社会环境相适应。要进一步落实科学发展观, 不断深化改革, 规范和健全内部管理体制, 实现民主管理、科学管理, 建立起符合社会主义市场经济体制要求的内部管理体制和办学机制, 从某种角度上讲, 民办高校的任务更为艰巨。为此, 本次教育发展论坛选择以“民办高校内部管理”为主题, 不仅是十分应该而且也是十分及时的。

打造民办高等教育的新优势

厦门大学副校长、高等教育研究专家 邬大光

现在要对我国民办高等教育进入 21 世纪做一个新的评价还是挺难的, 但是从我国民办高等教育产生的角度来看, 我国民办高等教育的重生, 是“体制外”的产物, 既没有享受到计划经济的恩赐, 也没有浓厚的计划经济的色彩; 其途径就是有效地利用市场机制, 对教育资源的配置方式最早进行市场化的选择; 其结果是在市场中经受了最初的洗礼, 在市场中找到了自己的价值, 在市场中展现了自己的活力。民办高等教育在利用市场机制的过程中, 已经体现出了自己的活力和制度优势。但是, 民办高等教育走到今天, 这些制度优势还存在吗? 这是我想讲的第一个内容。

我先说几个不太好的消息。比如前年底去年初, 澳洲私立学校的倒闭对中国的民办高校来说是一个很大的震撼。又比如, 在过去的 10 年中, 据我所知美国的一些投资公司包括劳瑞德、凯雷和凤凰城, 这些外发的教育投资公司, 和中国办得好的民办高校几乎都有接触。而且在过去的两三年中, 我国已有几所民办本科高校被劳瑞德的公司控股, 还有几所民办高校被劳瑞德的公司收购但不控股。今年 3 月底我去马来西亚参观了英迪学院 (NTI University College)。该校董事长告诉我, 中国哪个民办本科高校现在是他控股, 哪个民

办本科高校现在是他参股。这时我才发现, 过去在我心目中认为是中国很好的民办高校, 实际上它现在的主人已经不是现在在位的主人了。无论是教育资本的交易, 还是教育产权的交易, 反正在过去的几年中, 这种情况是存在的。再比如, 前几天我看到一篇报道叫《中国 50 家上市公司转向房地产》, 提到大致有将近 5 万亿的资金投向房地产。这让我想起了我在 2004 年参加“第一届中外民办高等教育发展论坛”时曾做过的一个报告, 当时在中国的上市公司中比如北大青鸟、陕西金叶、大红鹰和太平洋保险等, 在 2003 年至 2004 年期间就有十几家上市公司投入到教育中来。但到今天为止再回头看一下, 在 2003 年至 2004 年进入到教育领域的这些上市公司, 还有几家继续在中国民办高等教育领域内存在? 而另一个现实是, 在中国有 50 家上市公司转而去投房地产。由此可见, 中国社会不是没有钱, 而是这些钱往哪个方向投。原有的十几家上市公司投的是中国民办教育, 有的是上市公司本身出了问题, 有的是它自己主动撤出了, 但不管怎么说, 造成这种现象的背后应该是中国民办高等教育的政策出了问题。

就中国民办高等教育在体制上的优势而言, 既有好的方面, 也面临很多问题。我国民办大学

以对教育的朴素情感和对教育概念最基本的诠释,赋予民办高等教育新的理念和精神,如教育服务、教育市场、教育产权、教育产业、教育股份制、教育集团和教育进入资本市场等等。这些源于教育市场的“新概念”,既体现着新时期民办高等教育的特殊性,也体现了民办高等教育对新的东西的一种追求。我国的民办大学,是改革的先行者,民办大学的发展轨迹在许多层面上已经突破了中国固有的公办大学发展的一种内在逻辑。但是今天的公办大学,也在探索与社会和市场结合的新路子,民办大学该怎么办?我认为中国民办大学走到今天,在整个高等教育的层次结构中还没有摆脱发展层次偏低的格局,与此同时随着公办大学市场意识的不断觉醒和国外教育资本对中国高校的强势渗透,我国民办高等教育原有的制度空间优势在逐步萎缩,必须寻找和打造新的优势,尽快提升自己的竞争力。

我讲的第二个内容,就是要寻找和打造新的优势,并且要从人才培养这个角度入手。《国家中长期教育改革与发展规划纲要》对高等教育这一块有总体要求,就是要认真思考为什么我们培养不出更多的杰出人才,从而对教育体制、办学模式以及小学、中学、大学的教学改革进行深入研究和整体谋划。教育的根本任务应该是培养人才,人才培养观念的更新和培养模式的创新要成为规划的亮点。

所以《规划纲要》中专门就有一章“人才培养模式体制改革”。我在前面的讲话中做了个铺垫,就是中国民办高校过去的优势是在制度上,是在利用市场资源上,而过去的这些优势在不断缩小,那么新的优势在哪里?我认为应该和整个中国的高等教育发展使命衔接起来,那就是人才培养。世界银行2009年2月12日在北京发布了对中国高等教育质量的一个分析,在要求世界银行给中国高等教育质量打分的这一栏上,世界银行的专家画了一个零。这个零不是代表零分,是代表无法打分,这是世界银行组织发布的中国第三级教育考察报告对中国高等教育质量和人才培养的评价。也就是说,目前中国人才培养的规模已经接近极限。在传统教育模式下,单靠增加人力资本投入来获得产出的想法并不合理,也不现实。传统教育模式更适合知识的获得,而不适合高度竞争下的能力培养。那么现在中国的公办

大学在干什么?

中国的公办大学也很忙,一方面,他们在做“拔尖创新人才计划”,过去叫“珠峰计划”(珠穆朗玛峰计划)。2009年国家启动这个计划时没有向社会公布,只在中国的“985”高校中挑了最好的9所高校在实施(又叫“2+7”计划)。即对每个本科生每年投入10万元人民币,连续4年投入40万元人民币,计划培养出顶尖的人才。今年又在悄悄启动拔尖创新的第二批计划,选中了6所“985”高校,其中包括厦门大学。按照教育部的说法,每个本科生1年额外投入10万人民币,四年即40万元人民币,看看四年之后,能不能砸出一批拔尖人才来。另一方面,公办大学致力于推动国际化进程。现在国内一些最好的“985”高校,在“985”三期工程中一定要拿出大笔基金来培养学生新的国际化能力。这些好的大学要让学生在本科四年期间有半年时间到国外学习或体验。

但今年4月7日《中国青年报》有篇报道叫《科学家需要博士帽吗?》。报道内容大致是这样的:2009年3月华南理工大学11个大三学生给他们的校长写了一封信,抱怨一年内在《Science》和《Nature》上发1到3篇论文,其中第一作者的文章要有1篇才能毕业,对他们来说太难了。但一年后,这11个本科生已经在《Science》和《Nature》上发了署名文章3篇,其中第一作者的论文1篇。他们在喝酒庆功时,其中一个学生就对校长说:“你是学士,又是硕士,还是博士,我们什么士都不是,但我们在《Science》和《Nature》上发了论文。”我看了之后很震惊,是我们的大学生素质低吗?显然不是。华南理工大学的本科录取分数应该比厦门大学的还要低,但是他们为什么能在《Science》和《Nature》上发论文而我们不能呢?我想一定是人才培养模式出了问题。

那么中国现在的人才培养到底怎么样?我总结了很多世界第一:高校在校生数世界第一;校均规模世界第一;生师比世界第一;班级规模世界第一;教学周数、时数世界第一;课程时数世界第一;必修课比例世界第一;学院、系、专业数世界第一;学分数世界前列;大学生毕业率世界前列。

中国高校目前的人才培养模式有很多需要我们考虑的问题。比如中国大学目前在实施的双学位、主辅修和转专业等,国外的大学有双学位、主

辅修和转专业吗? 如果有的话, 他们所做的和当前中国所有大学所做的是一样的吗?

我说不一样。比如就说学生人数, 如果问中国或外国的大学校长学校有多少学生, 那么无论中外的大学校长都能很清楚地说出答案。那如果再问一个外国大学的院长和中国大学的院长或系主任他们所在的院或系有多少博士、硕士和本科生, 这时外国大学的院长就有可能回答得不是很清楚, 原因就是与人才培养模式有关。在国外的大学中, 本科生修的课程可能在这个系、这个专业, 但他最后是否要拿这个系、这个专业的学位就不一定。当这个学生毕业时, 他可能用这个成绩单拿数学学位, 也可能拿经济学学位, 完全由学生自己决定。而学生可能会根据当时就业的情况选择学位。

而中国大学的双学位、主辅修、转专业和学分等, 都是中国特有的。包括大学的课程门数, 像厦门大学、复旦大学和浙江大学等这类高校的课程门数一般是在 2 500 门左右, 但一直觉得课程还不够用。假如与日本东京大学比, 它的本科课程肯定比我国的大学少, 那为什么它数量少还够用, 我们数量多反而还不够用? 原因就是资源配置方式和人才培养模式有问题。如果按照专业和系进行课程资源配置, 那么就算再多几门课程恐怕都不够用。但当实行全校资源共享时, 课程就算再少一些也可能够用。这些问题国内的公办大学考虑得并不是非常多, 或者说即使考虑到了想改变也非常难。因此中国的民办高校无论怎么讲, 还是有它制度上的优势, 那就是灵活性。民办高校在中国要寻找和打造新的优势, 应该再从人才培

养上入手, 就像以前从利用市场资源和市场机制入手来打造新的民办高等教育的制度那样, 要在这方面下一个更大的功夫, 为整个中国的高等教育再走出条新路来。

我之所以这样说是因为中国的公办大学有很多制度性的障碍, 但民办高校恐怕没有这么多, 完全可以像过去利用市场那样再进行新一轮的人才培养模式的改革。今天, 中国大学内大学生所学专业与其就业的职业相关性在不断降低。教育部高教司的新闻学教学指导委员会做了一个全国新闻类的人才培养调查, 结果表明, 在中国所有学新闻专业的学生, 所学的新闻专业是大新闻, 与他们就业之后所从事的新闻职业之间的比例完全对口的只占 25%。所以当发现大学生所学专业 and 就业完全结合的只有 25% 时, 那 75% 的人才培养模式要不要改变? 在民办高校中专业所培养的学生与他就业的职业完全对口的比例是多少, 完全不对口的比例是多少? 如果说不清楚的话, 你说你培养的是应用型人才, 他应用在哪? 你说你培养的是适用型人才, 他适用在哪?

因此对人才培养和质量的诉求, 说到底是对大学使命的认识。随着《国家中长期教育改革与发展规划纲要》的出台, 国家对教育尤其是高等教育的期待非常高, 对高等教育的要求就是有特色、高水平, 建设高等教育强国。未来 10 年, 高等教育的主要任务是提高质量, 尤其是人才培养的质量, 创新人才。在这个问题上, 如果民办大学能够像二三十年前创办初期那样来创新人才培养模式, 一定可以再走出条新的路来。

《规划纲要》: 促进民办教育发展的新契机

上海市教育科学研究所副院长、民办教育研究专家 胡 卫

经过专家和社会方方面面的参与, 《国家中长期教育改革与发展规划纲要》对民办教育的支持力度是大大提高了。我感觉纲要中的很多表述很有震撼力, 比如要清理对民办教育的歧视政策, 包括提到了要把民办教育作为整个教育事业发展

的重要增长点和促进教育改革的重要力量等, 这些提法把民办教育提到了一个新的高度。下面我从两个方面来展开。

第一, 中国民办教育的巨大贡献力。我认为教育的本质和中国改革开放 30 年的经验表明, 教

育事业和其他社会事业不同,它更依赖于社会力量的参与、支持和贡献。要检视未来教育的发展,可能有两个重要指标:一个是老百姓接受教育的机会是不是越来越充分;另一个是提供这种机会到底是仅仅依靠政府公共财政的投入支持、围绕公共财政来做项目,还是更多地依赖于社会力量的参与。我认为我国30年民办教育的发展,主要可以归纳为以下四条。

(1) 弥补了公共财政对教育投入的不足。上世纪80年代末、90年代初,在国家对教育投入极其困难的情况下,那时不管资金投入的来源,只要是社会力量投入教育都受到欢迎。很长一段时间内,我们把这种方式的投入叫做社会力量办学。到了今天,民办教育投入到教育领域所形成的固定资产,估算大概有4000亿元左右,非公共财政投入的教育占GDP的比重2005年是1.8%。当然这两年略有降低,但到2008年也有1.3%,大概一直占全部教育投入的1/3左右。社会力量投资教育在GDP中占有相当的比重。

(2) 扩大了教育的供给。原来我国适龄儿童就学机会不充分,改革开放30年的发展,使这种现象有了很大的改善。现在讲教育的均衡公平,这跟民办教育这些年来为老百姓提供了更多的上学机会和上学选择是有关系的。目前将近有四五百万的学生在民办学校就读,这还不包括高等学校、非学历教育机构,所以事实证明我国教育确实是公办和民办体系并存的。国外的经验也表明,公立和私立教育体系并存的,诸如美国、日本等,其教育发展的规模和速度往往超过只有单一公办教育体系的国家。再如,1810年德国诞生了现代大学,美国向德国学习,但后来美国大学的发展无论是规模还是质量都超过了德国,这与美国大学体制的多样性和灵活性不无关系。

(3) 满足了公民对教育多元选择的需要。民办教育发展到今天,逐步积淀了一批优质的民办学校。现在家长对教育的选择更加理性和成熟了,民办学校可以提供多元选择,针对性更强,服务水平更高,所以民办教育在满足老百姓多样选择方面也是做出了积极的贡献。最近我做了一些调研:那些优质的民办学校计划一个年级招170到200个学生不等,但是报名的学生却多达2000至3000人,供求比在1:9和1:13之间,可谓趋之若鹜。经济危机时,大部分房价都跌了,但我们

现在有个新的名词叫学区房,尤其是好的学校附近的学区房竟然涨幅达15%,这也能说明民办教育的巨大吸引力和贡献力。

(4) 有利于促进教育的变革。在教育发展过程中,民办教育会成为教育体系改革和发展的重要力量。现在提出的教育多元化也好,教育国际化也好,以人为本也好,满足家长多样选择也好,很多都是从民办教育发端的。当前《规划纲要》在征求意见时,民办教育部分已不是停留在原来讲的公民办教育共同发展的格局,而是要把民办教育作为整个教育事业发展的重要力量。温家宝总理在与网民讨论时也特别提到了两条:一条是高等教育的去行政化,另一条就是教育家办学。当然要做到这两条,路漫漫其修远兮。但是我认为民办教育的功能之一,就是在体制机制的创新方面,能为教育的去行政化、教育家的涌现和发展提供肥沃的土壤。在改革方面,民办教育比公办教育更具优势。所以《规划纲要》明确提出,民办教育是促进教育改革的重要力量。今天中国的教育,讲到底不缺钱,也不缺条件、设备和设施,实际上也不缺教育家,缺的是土壤、条件、制度和空间。

第二,促进民办教育发展的建议。在中国长达2000多年的教育史上,称得上教育家的人古代有孔子、孟子和朱熹等,近代包括张伯苓、蔡元培、陶行之、晏阳初和陈鹤琴等,他们都是从创办私立教育的过程中被认可的,因此民办学校诞生教育家的条件也许更加优越。我认为现在是一个契机,是一个机会,在此提出以下五个建议。

(1) 要真正把属于民办教育的空间还给民间,还给民办学校。当前,我认为确实要改变公办资源与民办争利的问题,这个前提就是要明确什么是政府的公共服务。公办教育尤其是基础教育首先要强调公平,而公平的具体表现,一是公益性;二是全覆盖性(所谓无竞争性和排它性),其落脚点是提供基本、基础的服务,也就是提供保障性教育。《规划纲要》明确提出,不设立重点学校和重点班。几年前各地已经取消了重点学校和重点班,取而代之的是“示范校”和“素质教育实验校”。老百姓搞不懂两者的区别,只知道这类学校就是重点学校。因此,当前所要解决的是尽管没有了重点学校的牌子,而实际上仍存在着重点学校和重点班的问题,包括政府通过政策导向将优质资源(包括资金、师资、学生等)向公办名校集聚

和倾斜的做法。有人说现在区域内拨付的生均经费都一样了,但是针对不同的学校,下达的专项差别仍是很大的。只有当公办名校不再和民办学校抢夺资源时,民办教育才会有更大的发展空间。

(2)政府要严格规范民办学校的设置准入门槛,包括要制定民办学校的准入标准。政府行政部门很辛苦,到底辛苦在什么地方呢?主要是忙于对学校的过程管理,这样造成民办学校也疲于奔命:会议多、文件多、检查多。发达国家的情况恰恰相反,对过程管得松,对入口管得紧。现在在民办教育的发展过程中,准入门槛要提高,要看其有没有法人资质,有没有完善的治理结构,有没有长期的办学积累,有没有社会知名度、知誉度等等,这是检视这个学校能不能办、是不是一所合格学校的标准。所以,在《规划纲要》中,我认为要把民办教育的公益性和非营利性提到更靠前的位置,这样可以鼓励一批优质民办学校,让他们做大做强。在这些优质民办学校的办学过程中,又可以培育出一批教育家。

(3)对民办学校的产权要重新认识和有所突破。现在《规划纲要》没有涉及产权问题,这也是比较困扰民办教育发展的。现在把产权常常窄化成所有权、投资权,又把窄化了的产权泛化成所谓的教育权,所以我们一直在财产是不是学校在这个问题上兜圈子。如果从产权理论分析,教育权实际包括所有权、投资权和经营管理权,只要产权界定明晰,上述三权完全可以独立分开,其中任何一方面的改变并不一定要求其余两个方面的改变。比如,社会力量进行教育投资,并不一定要求改变学校的所有制形式,也不一定要求给予投资者比先前更多的控制权。同样,给予社会力量更多的学校控制权也不一定需要所有权和投资权发生变化。所以我一直认为民办学校的概念要有所突破,主要是看管理和经营的主体性质,若是政

府,那就是公办的;若是非政府组织或个人,那就是民办的。把教育的所有权和经营管理权分开管理,对民办教育来说应该是一个突破。现在到中国来办学的国外大学,包括诺丁汉大学在内,没有一家说要产权的,都是我们帮他造好学校以后,他们输出管理。这方面我认为对民办教育是有突破意义的。

(4)要进一步改变政府对民办教育的干预方式。现在民办学校也担心,一旦政府对民办学校的管理真的“一视同仁”了,民办学校自主发展的空间也就被挤压了。据一项调研显示,公办学校高中校长在校的时间仅占工作时间的1/3,中小学校长在校时间仅占上班时间的二分之一左右。在这种情况下,要教育家办学,即便是陶行之、蔡元培活到今天,天天开会、检查、评比,他们也难有所为。所以政府要改变对民办教育的管理方法,要由直接管理转变为间接管理。而民办学校本身,也要把教育质量视为生命,潜心研究和探索教育规律。民办学校的校长,确实要仰望天空,要有理想和梦想,同时要脚踏实地、返璞归真。因此,我建议政府对民办教育的管理要更宽松,给予其更多的办学自主权,包括教学权、招生权和收费权等。

(5)要改变财政拨款的方式。现在讲公共财政要进入民办学校,而且国家的扶持力度在逐年增加,但是公共财政进入的方式要有所改变:钱除了给学校以外,我认为从推进有质量的教育公平、家长选择多样性的角度,建议把公共财政的资助落在学生身上。

总之,民办教育的发展是充满希望的,因为民办学校走到今天,满足了老百姓多元化的诉求,这也是民办教育的性格和特性之一。费孝通先生讲过,“各美其美,美人之美,美美与共,天下大同”。希望民办教育最终能够达到同样的发展境界!

民办高校内部管理体制改革的若干问题

浙江树人大学副校长、民办高等教育研究专家 徐绪卿

民办高等教育已经成为我国高等教育的重要组成部分,在高等教育体系中已占重要地位,在承

担培养现代化事业建设者和社会主义事业接班人的宏伟事业中负有重要的使命和责任。建设高等

教育强国的进程不可能也不应该缺少民办高校的参与。民办高校在为国家高等教育发展做出重要贡献的同时,也在不断完善自身。在国家高等教育发展环境和政策转移到提升质量和内涵,竞争内容从规模扩张转移到质量和特色的宏观背景下,民办高校如何加强管理,改革管理模式,提高管理水平和效益,已成为当前和今后一段时间内民办高校可持续发展的重要命题,也是民办高等教育工作者应予关注的重要课题。

研究民办高校管理体制,既是重大的理论问题,又是重大的现实问题,对我国民办高等教育理论的推进和促进民办高校的可持续发展,都具有重要的意义。

第一,我国民办高等教育十几年来发展存在着一个非常突出的问题就是至今尚未形成较为完善有效的管理体制。近10年来我国民办高等教育的快速发展,主要体现在规模扩张上。规模扩张对于民办高校建立形象、扩大影响、占领市场、积累资金和办学经验而言,无疑都是非常重要的。但十几年来发展,相对于民办高校的发展规模而言,我国民办高校的内部管理,无论是体制、机制的创新,还是目标、规范的形成,都还没有十分明显的突破。我国民办高校产权和办学主体较为复杂,在董事会、理事会等决策机构的建立、举办者与办学者之间的关系、决策机构与执行机构的责权划分等方面都缺乏明确的法律指导。从实践的层面上说,各地的民办高校对管理体制改革的探索不多、深度不够,可以供民办高校学习借鉴的对象还很少。管理体制改革的落后阻碍了我国民办高校的可持续发展。一方面从发展规模上看,年年增长,欣欣向荣;另一方面从发展过程来看,困难重重,缺乏后劲,危机四伏,风险剧增。因而,从长远发展来说,民办高校的发展不能仅仅依靠规模的扩张,更应该通过内涵建设来实现。从数量走向质量,从规模走向内涵,这是民办高等教育可持续发展的必然要求。

第二,管理体制是民办高校内部管理问题的核心。所谓管理体制是指一个管理系统内各类、各层管理组织关于决策权责与执行权责的划分及它们彼此之间的从属关系,即决策权归哪个机构,执行权归哪个机构。管理机制是指涵盖于一个管理体制内的各个管理组织之间及各个组织内部管理的主客体之间权责关系及其相应的利益分配机

制。在民办高校内部管理系统内各类、各层管理组织决策权责与执行权责的划分中,管理体制问题是最基础的条件和最重要的依据。只有建立和完善管理体制,才能确定内部机构设置,建立各个管理机构的职能,理顺各个机构和层面的相关关系,划分相应的职权范围和工作职责。并且,也只有建立了科学有效的管理体制,才能建设和完善相应的管理机制,明晰各个组织、机构中相关者的利益分配,在确定的制度安排框架下,调动各方面的工作主动性、积极性,增强内部工作的协调性。在全国高等教育全面进入内涵建设、提升质量的宏观背景下,我国民办高校必须进一步贯彻落实科学发展观,依法办学,规范管理,加强内涵建设,提升办学质量,增强民办高校的核心竞争力,改变我国民办高校与公办高校之间落差悬殊的格局。研究探索民办高校管理体制,建立和健全管理体制,理顺内部关系,分清机构职责,可以提高民办高校的管理水平和效率,促进内部和谐,集中精力深化教学改革,搞好人才培养,从而重塑民办高校的办学形象和品牌。

第三,微观层面的高等学校管理体制尚未深入。新时期高等教育体制改革,包括办学体制、管理体制、招生就业体制、经费筹措体制和校内管理体制的改革,这五大体制改革对于我国高等教育的大发展起到了积极的推动作用。周远清指出:“五大体制的改革,改变了我国大学按科类设置的状况,使一部分学校的科类更加综合,为我国高等学校培养高水平、高素质的人才,为出高水平的科研成果打下了基础。实行办学体制改革,使我们发展了民办高等教育……体制改革使我们的高等教育适应了社会主义市场经济,为规模的发展和效益的提高打下了基础、创造了条件。”需要指出的是,至今为止,高等教育体制改革,比较多的是在宏观层面进行的,而处于微观层面的高等学校管理体制,则由于许多主客观原因难以深入。积极尝试和探索民办高校管理体制,不仅会为民办高校自身的体制改革提供理论支持,同时也将为全国高校体制改革提供探索和实践的借鉴,从而促进我国高校内部管理体制和机制的改革,提高我国高等学校整体的办学效率和效益。

当前我国民办高校内部管理体制,首先要解决好如下五方面的问题。

第一,民办高校产权问题。产权制度是民办高校内部管理体制架构的基础,产权制度的基本要求是要在产权的公益性和营利性(激励性)之间保持恰当的平衡。一方面,教育不同于经济,民办高校不同于企业,投入民办高校的资金不能完全等同于投资经济领域的资本,对民办高校的投资也不能像对企业投资一样以利润最大化为目的,对产权的过分激励有可能助长民办高校的营利性,这是民办高校产权制度公益性的要求。从国际私立高等教育的发展经验来看,大部分发展较好的私立高校都不是营利性的,都不追求产权回报,如美国哈佛大学。另一方面,适当地保护民办高校创办者或投资者的收益权、控制权等各项产权权利,对于激发创办者或投资者的积极性,吸引更多社会资金进入民办高等教育领域,也具有重要的作用,这是民办高校产权制度对营利性(激励性)的要求。从我国的发展现实来看,追求一定的回报,正是民办高等教育在短时期内能够迅速发展的主要动力。那么,从长远来看,如何既能保持民办高校产权的公益性,又能关照到民办高校产权的营利性,是今后民办高等教育研究的重点问题之一。

第二,民办高校的决策机构问题。决策机构问题是民办高校内部管理体制的基本问题之一。《民办教育促进法》第十九条、《民办教育促进法》第二十条以及《民办教育促进法实施条例》第九条和第十六条的规定虽然比较全面,但大都是原则性的规定,可供操作的内容不多,从而导致这些规定很难在实际操作中实施。许多民办高校决策机构不健全;有的看似健全,实为虚设;有的不仅没有董事会,连实际的负责人都难以找到。这样的民办高校是难以提高质量的。

第三,民办高校校长和执行机构问题。《民办教育促进法》第二十四条的规定,说明民办高校校长的角色是双重的,他既受董事会的委托管理学校,是董事会决策的执行人,又是内部具体事务的决策者,在董事会的授权下,独立自主地完成自己在学校治理中的分工。从民办高校的现实来看,大部分民办高校校长都是公办高校退休的校领导,他们“德才兼备”,都有良好的“社会资源”,可以利用自己的“社会资源”积极促进民办高校各项事务的解决。但从公办高校选聘的校长也有不足之处。一是有些民办高校校长到任后,观念

难转变,办学凭经验,结果事倍功半,效果不佳。二是有些校长对民办高等教育的认可度不高,关心程度不够,对民办高校一味地抱怨,对民办高等教育和民办高校缺乏感情。三是有些校长缺乏办学主见,放弃原则,将经济利益放在首位,忽视了教育的公益性和奉献性,把领导工作作为单纯的职业,雇用观念较重,将民办高校看作是“养老”和“创收”的地方。四是有些民办高校校长年龄偏高,虽工作勤恳,但观念陈旧,不思变革,创业不足,守业有余,学校发展缺乏应有的闯劲和活力。有些学校的校长甚至身体素质欠佳,难以适应大学校长这一需要较高体力和精力的岗位要求。因此,以《民办教育促进法》和实施条例以及相关法规为依据,研究和探索民办高校校长的选拔、任用、培训和发展制度,逐步建立民办高校校长专业化成长的环境,是研究民办高校内部管理的重要内容。

第四,民办高校监督机构问题。对于民办高校的监督机构及机制的研究,目前来说几乎处于空白状态。当前来看,我国民办高校的监督机构不健全,监督机制未建立,力量十分薄弱。家长(或学生)、社区、校友和媒体的力量微乎其微,难以起到监督作用。监督机构的缺少,导致学校利益相关人的利益得不到保障。针对一些地方政府对民办高校疏于管理,办学行为不规范、内部管理体制不健全、法人财产不落实以及行业自律、社会监督薄弱等突出问题,国家有关部门出台政策,要求加快建立对民办高校的督导制度,由省级教育行政部门向民办高校委派督导专员。督导专员依法监督民办高校贯彻执行有关法律、法规和政策的情况,监督、引导学校的办学方向、办学行为和办学质量,参加学校发展规划、人事安排、财产管理、基本建设、招生及收退费等重大事项的研究讨论,向委派机构报告学校办学情况、提出意见与建议,同时承担有关党政部门规定的其他职责。这一重要举措将加强政府督导管理和引导民办高校健全内部管理体制有机结合起来,对于加快构建政府依法管理、民办高校依法办学、行业自律和社会监督相结合的管理格局,促进民办高校又好又快发展,具有十分重要的意义。

第五,民办高校内部管理制度。董事会、以校长为首的执行机构、监督机构是民办高校内部管理的三大基本组织架构。除了要完善这三大基本组织架构的内部结构和运行机制之外,民办高校

也要完善内部管理的其他方面。民办高校的内部管理体制具有自身的一些特点,比如,民办高校在教师管理制度、教师待遇和福利制度、学校内部管理流程以及学生管理和教学管理制度等方面,均与公办高校有显著差别。但相比于公办高校,民办高校具有管理体制和运行机制自主灵活、市场意识强、市场敏感度高、历史包袱少等优势,民办高校应利用优势,抓住机遇,积极进行内部管理体制

度创新。目前很多民办高校已经在内部管理制度建设方面进行了尝试,并且得到了地方教育行政部门的大力支持和指导。另外,民办高校也应以开放的胸怀相互学习、相互借鉴、取长补短,学习先进民办高校在内部管理制度方面所进行的创新。只有打破封闭办学的局面,我国民办高校才能实现共同发展、共同繁荣,共同为建设高等教育大国和高等教育强国贡献更多的力量。

民办高校、民办高校举办者与政府间互动框架研究

北京大学教育学院、教育经济研究所副教授 郭建如

在我国民办高等教育的发展过程中,举办者利用占有与控制民办高校谋取个人利益是较为普遍的一种现象。如何将民办高校从举办者的占有与控制中独立出来,增强民办学校的自主性和公益性,一直是我国民办高校治理的核心内容。在某种程度上可以说,围绕着举办者对民办高校的占有与控制的争夺贯穿了我国民办高等教育 20 多年的历史,也是我国民办高等教育立法过程中的核心内容。

在这 20 多年里,举办者对民办高校的占有与控制经历了什么样的演变,举办者对民办高校的占有与控制能力受什么因素影响,将来的变化趋势如何,民办高校的自主性与公益性能不能得到保障?要解答这些问题,就有必要考察民办高校的举办者、民办高校和政府之间围绕着对民办高校占有和控制而形成的互动关系。我借鉴相关经济学分析框架,试图用占有(控制)、排他(方位、范围、能力)等核心概念来探讨普通民办高校(包含从事自学考试的非学历高等教育机构)举办者、办学者和政府围绕着民办高校的占有与控制所发生的互动关系以及这三者互动的策略和互动框架的演变趋势。这样的分析,是一种实然的分析,是基于历史和现实的分析,而不是一种应然的分析;不是进行制度设计,而是希望能够准确地把握和刻画这三者之间实际发生的一种关系状态。

根据民办高校目前的治理结构、民办高校与政府之间的关系,可以将民办高校划分为三类:第

一类是在举办与发展过程中具有较强官方背景,在发展过程中获得政府关键性支持,举办者非个人,理事长和校长以推选或遴选方式已实现平稳过渡的民办高校,以浙江树人大学为代表,北京城市学院也在此列;第二类是有明确的创办者但无出资者,学校明确不以营利为目的,且实现了理事长和校长几任变更的民办高校,如上海杉达学院;第三类则是那些由创办者个人或企业集团始终牢牢地占有与控制的民办高校,这些高校还没有从最初的创办者、举办者中赢得独立和自主,处在营利与非营利之间的模糊地带,这一类在我国民办高校中占有相当大的比例,也是我分析的重点。当然也可能还有其他的类型。

占有分析框架在民办高校治理研究中如何应用?民办高校的占有与控制者是举办者、办学(或教育)者和政府,三者之间的权利关系是怎样的?举办者希望对学校进行全面控制,特别是与经济利益直接相关领域的占有与控制,确保自己的利益,其排他对象是校长、办学(或教育)者以及政府;办学(或教育)者依据法律拥有独立进行教育教学相关的活动和行政管理的权利,其排他对象主要是举办者,有时也是政府;政府具有法律上对学校进行监控的责任,保持相关方的利益和社会稳定,保障学校公益性质,排他对象主要是举办者,有时也是办学(或教育)者。这是一个基本框架。他们在占有与控制上的排他能力,对围绕着民办高校的占有与控制而进行的互动而言,相关方所拥有的排他能力至为关

键。排他能力主要取决于相关方在互动结构中的位置,拥有的资源的重要性以及相关方维持权利的能力、意愿与实现权利的技术。另外,占有的时间限制、非正式关系、认知与社会规范也会影响占有排他能力。

在修正这些框架后,再来看这三方基本的互动过程和互动策略有哪些。

首先是举办者的占有与政府的监管之间的关系。政府对民办高校的监管存在很多困难:第一,民办高校拥有足以影响政府主管机构的关系网络,或者说官方的庇护。第二,民办高校本身具有很强的官方背景。有的民办高校直接聘任一些有相当强官方背景的退休人员到民办高校担任校长等高级管理人员,使他们成为与政府相关部门沟通的桥梁。大的有影响力的民办高校本身就会成为当地重要的政治力量,其领导者往往居于政协或人大重要位置。第三,政府监控手段的缺乏及操作性差。监管缺乏细化或资源支撑,审计报告质量很难得以监督。对政府管理与民办学校办学自主权直接的界限总是模糊的,分不清楚民办学校内部发生的各种问题究竟哪些是政府部门应该管的,哪些是民办学校的内部事务。第四,民办高校的分散性以及组织的不成熟性也会影响民办教育的监管。比如,我国民办高校除正规的普通院校外,还有大量的进行自学考试助学的机构,这类机构太过于分散,监管难度更大。

在实践中,政府对民办高校和对举办者的监控采取了哪些措施和策略?第一,通过法规或条例形式界定基本原则,“社会力量举办教育机构不得以营利为目的”,“教育机构的积累只能用于增加教育投入和改善办学条件,不得用于分配,不得用于校外投资”等。第二,设立标准与资格类,特别是设立准入门槛。比如关于举办不同层次学校的设置标准等,注册资本、校园面积、举办者的资格、校长的任职资格以及教师的资格等。第三,引导类,主要是确立好的和差的标准,树立示范的效应,实际上是用政府的信誉来换取这些民办学校的支持。第四,分割学校内部的权力,在其内部进行一些规定。如规定了举办者、校长、教职工以及受教育者的权力等,起到分割举办者权力的作用。第五,在某些方面办得比较硬的是在舆论压力比较大的事情上,在那些直接影响到政府的形象、牵涉到社会利益的事情上,政府的态度与手段

是比较强硬的。比如突出的就是关于虚假广告和学生退费的问题。第六,对突发性危机的各种强硬的处置措施,包括撤销学校、接管学校或指派代理人。尽管政府机构通常对民办高校并不积极主动进行管理,但是当学校的内部矛盾发展到一定程度,成为群体性事件,影响到社会稳定时,当地政府就会采取断然的措施。第七,利用一些全国性的突发事件,将一些临时性的措施变成长期性的措施,针对个别民办学校的措施变为全国性的措施,所谓的“一家生病,全国吃药”即是如此,全国吃药主要是起到预防作用,同时也趁机将一些平时难以实现的做法在这个时期顺利地推行下去,即所谓的利用“机会之窗”。

同时,民办高校举办者应对政府监管也很有策略。第一,建立关系网络和强大的支持系统,在遇到不利环境时利用各种渠道发声,对政府有关部门造成一定的压力。第二,尽可能多的获得合法性,在形式或话语上与政府的希望保持一致,甚至让渡一些权力,但能够“为我所用”。第三,利用政府的担心与政府摊牌,或发出威胁,或装出无赖状:政府对安全稳定的担心以及对财政负担的担心,常常成为政府的“软肋”。第四,有着控制财权的各种办法。举办者最关心的就是钱与权的问题,实际上举办者在这方面有各种各样的方法,最简单的办法就是夸大成本,以次充好,以少充多;将学校一些营利赚钱的业务由董事会或举办者直接管理。第五,举办者退出时的利益取得。民办高校创办者或举办者不但可以占有和支配在校期间获得的经济利益,而且在受到年龄限制以及其他方面的约束而占有能力较低的情况下,还会出现举办者的更替。

其次是民办高校的举办者与民办高校办学者的关系。举办者与办学之间也存在权力的排他性问题。民办高校举办者并不能够完全代表民办高校的利益或意志,这两者之间常常被扭曲。在董事长与校长不一致的情况下,尤其是在投资公司的情况下,两者利益不一致的情况就比较普遍。因为两者的动机和出发点不同,两者往往会出现冲突,两者之间如有意见分歧,举办者可以通过董事会等合法形式撤换办学(校长)。也有办学把举办者更换的情况,但这种情况较少。

(下转第17页)

- ance of College Choice Factors from the Perspective of High School Counselors [J]. Paper Presented at the Annual Meeting of the Association for the Study of Higher Education Sacramento, CA, 2000
- [20] Chapman, D. W., D Masj M. E. College Advising in the High School Priority and Problems [J]. The Journal of College Admissions 1984 104: 13- 18
- [21] Ray, M. S. The College choice Process for High School Students An Evaluation of High School Counselor Interventions and Strategies [M]. State College, FA: Florida State University 1992
- [22] Moogan, Y. J., Baron, S. An Analysis of Student Characteristics within the Student Decision Making Process [J]. Journal of Further and Higher Education 2003, 27(3): 271- 287
- [23] 台湾地区教育部. 高中职平均每班学生人数及师生比 [EB / OL]. (2010- 03- 25). http://www.edu.tw/files/site_content/B0013/overview28.xls
- [24] 杨莹. 台湾高等教育政策改革与发展 [J]. 研习信息, 2008 25(6): 21- 56
- [25] 台湾地区教育部. 大专校院校别学生数 [EB / OL]. (2010 - 03- 26). http://www.edu.tw/files/site_content/b0013/98_student.xls

Consumers' Choice and Sorting of Private Universities in Taiwan Area

WU Zhengda & ZHENG Fangyu

(Education School of National Chengchi University, Taipei, Taiwan, 11605 China)

Abstract The decline of population in Taiwan has a big impact to College admission, especially for private universities. Based on the questionnaires, this paper studies the factors which affect high school students' choices of the school and the sorting of private universities among high school students in Taiwan Area. The author also prospects the future of Taiwan's private universities according to era of Quannu in Japan.

Key words non-governmental higher education; private universities; consumers' choices of school; Taiwan area

(责任编辑 毛红霞)

(上接第 11 页)

最后是学校的自主性与政府的控制。民办高校的独立性发展起来后,教育者能自主管理学校,这往往和政府的预期一致。但有时民办高校的自主发展并不是政府乐见的,他们之间存在一些矛盾。

从长远来看,民办高等教育未来发展空间出现了以下趋势:第一,学龄人口减少,高等教育大众化速度放慢,政府财政能力增强,对公办学校投入增多,都可能致使民办高校发展空间的进一步压缩;第二,对教育质量的要求越来越高,投入要求不断增大,民办高校出现财务困难,面临着一定的财政危机;第三,政府对公益性的强调与重视以及介入手段的多样性,可能会使民办高校的功能

在新时期发生变化,谈判的剂量会削弱,政府的量会增加,同时政府的公益性要求可能会增强,监督手段也会多样化;第四,民办高校内部权力分享的要求增长。在民办高校内部,教师开始也不把学校看做是董事长或创办者的,而看作是大家的。虽然学校教师代表大会、工会的作用是虚的,但教师会通过这种渠道要求分享对学校治理的权力,所以学校内部要求分享权力的压力也会增大;第五,民办高校举办者需求层次的提升。民办高校办学者的需求层次也会发生变化,最初是追求经济利益,最后可能是追求自我满足、自我价值的实现,这种情况有利于学校向着公益性、自主性的方向演变。

(责任编辑 毛红霞)