

我国民办大学制度与治理研究

我国民办高等教育经过 30 多年的快速发展,截至 2012 年 4 月 24 日,全国有独立设置民办普通高校 403 所;截至 2012 年 3 月 29 日,正式备案有独立学院 303 所。^[1]但是,我国民办高等教育虽然具备了一定的规模,但与公办高等教育相比,还很薄弱,总体上民办高等教育的发展态势正在衰减,生存空间日趋局促。^[2]虽然民办高等学校的外部制度环境越来越宽松,但还有许多不完善的地方,如制度建设滞后、制度供给不足、制度规则不合理和不明确等。^[3]民办高等教育健康持续发展,有待于建立现代的内外部制度和治理结构的进一步完善。

一、现代民办大学的制度

现代民办大学制度,可以归纳为外部制度和内部制度。

1. 现代民办大学的外部制度

(1) 解决民办大学的产权问题

我国民办大学的发展模式分为两种:一种是小规



模办学,试图利用办学结余逐步改善办学条件,走滚动式发展的道路;另一种则倾向于资本运作,从银行或企业获得大量贷款或闲置资产,重视校园及硬件设施建设,走硬件先行、规模扩张的跨越式发展道路。在竞争的压力下,很多在开始阶段实行第一种方式的民办大学最终也走上了后一种发展道路。^[4]

民办高等教育发展的历史表明,没有大量资金投入,仅仅依靠办学结余是很难发展起来的。由于民办大学没有明确的产权,使得我们无法区分投向民办高等教育的资金是寻利性的投资还是公益性的捐赠,社会上寻利性的资金不能够合法地流向民办高等教育,而现有民办大学的营利行为又无法得到限制和约束,公益性的社会捐赠渠道也不畅通,政府对民办大学的财政援助也无从谈起。因此,只有区分“营利性”和“非营利性”,才能够从根本上解决民办大学的产权问题,为吸收社会上的资金和公益性的捐赠,尤其是接受政府的财政援助铺平道路。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)在第十四章第四十四节明确指出:“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理。规范民办学校法人登记。完善民办学校法人治理结构。”这些都已经说明,政府已经在民办教育的产权问题上有了新的认识。

(2) 明确政府对民办大学的财政援助

从产品的属性上看,民办高等教育是介于私人产品与公共产品之间的准公共产品。它具有一定的私人性,能给受教育者带来私人收益;同时又具有一定的公共性,能够带来较大的外部收益。准公共产品的属性决定了民办高等教育作为一种产品应采用“市场机制和政府机制结合的融资方式”,即:“在个人付费的同时,政府通过财政给予补贴。”^[5]以此为原则,政府有责任借助财政资源的配置功能,组织提供民办高等教育的服务。

高等教育作为一种投资是有收益的,它满足了多个主体的需要,受益者主要有纳税人、学生家长、学生本人和社会团体或捐赠者。依据“谁受益,谁付款”的市场经济基本原则,高等教育成本应该由这些人共同分担。虽然学生是民办高等教育的主要受益者,但是纳税人、学生家长、社会团体或捐赠者仍然是受益者,也是民办高等教育成本的分担者,政府对民办高等教育的财政援助就是纳税人负担民办高等教育成本

的主要方式。

从国际经验来看,公共财政扶持民办高等教育是通行惯例,世界上许多国家均以不同的形式向私立学校提供直接或间接经济资助。据统计,2004年OECD国家公共财政经费中平均有26.4%被用于直接或间接资助私立高等教育机构及其受教育者。^[6]

政府对民办大学实施财政援助,还需要相应的配套措施,首先应该实现民办大学的分类管理,财政援助仅仅是提供给非营利性的民办大学,同时应该有完善的财务制度作为保障。

(3) 保护民办大学的办学自主权

保护民办大学的办学自主权,是民办高等教育持续发展的关键因素。需要说明的是,对于公办大学,我们也一直在强调加强其办学自主权,但是公立大学和民办大学的自主权是不一样的。私立学校的办学自主权是权利,而公立学校的办学自主权是一种公共权力。这是两种不同性质的自主权。我国自1986年对民办学校进行专门的立法起,一直是重管理、轻保护。目前,我国的公办大学尤其是研究型的公办大学的自主权力越来越大,但是民办大学的自主权还没有得到真正的落实,民办大学还没有《规划纲要》上提到的诸多权利。当然,扩大民办大学自主权的同时,也要注意选用符合民办学校特点的法律规范,加强民办大学自主权的制度化、体系化建设,加强整个社会对民办大学的监督,避免落入“一放就乱、一收就严”的怪圈。

2. 现代民办大学的内部制度

(1) 建立完善的理事会或董事会制度

民办大学的理事会或董事会制度,是民办大学最根本的现代大学制度。完善的理事会或董事会制度的建立首先要求加强民办大学理事会或董事会组成成员的多元化。美国教育哲学家布鲁贝克认为:“院外人士组成的董事会在代表公众对学院或大学的兴趣以及把这些院校的观点向公众解释方面可以起重要作用。”^[7]可以说,由校外人士组成的董事会在引导大学的社会参与方面起着桥梁和纽带的作用。

理事会或董事会制度的建立还需要加强立法的建设。当前我国民办大学董事会立法环节薄弱,民办大学董事会只是在各自的董事会章程的约束下行事,且董事会章程的规定也带有很大的随意性,不能发挥董事会应有的效能,因此加强和完善董事会立法的需求显得极为迫切。^[8]



《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)以及相关的法律法规,分别规定了学校董事会和校长的职权以及董事会的构成等,但是缺乏对程序过程的立法,如没有相应的董事会议事方式和表决程序,没有规定解聘校长的条件等。而对有关程序性内容的规定正是民办大学投资和管理中需要特别关注的细节问题。

(2) 满足差异化需求,提供多样化的高等教育

虽然民办高等教育的办学规模逐渐增大、社会地位逐渐提高,但是却一直在模仿公办大学的办学模式,缺少自己的办学特色,缺乏对自己的明确定位。

考察美国私立大学的情况,美国两年制的专科学院共有1755所,其中私立学院为663所(非营利性的179所,营利性的484所)。美国普通高等学校4064所,私立高校为2357所。^[9]美国的私立大学遍布从社区学院到最尖端的研究型大学的各个层次之中,提供的是有别于公立学院和大学的特色教育。就连美国的社区学院也不是仅仅提供职业教育,他们认为对于社区学院来讲,比提供职业教育更加重要的是培养学生成为一个合格的公民。^[10]

由于历史的原因,我们在学科设置、专业规范和课程标准等方面都是按照公办大学的模式来规范民办大学,为了增加自己的合法性,民办大学几乎完全模仿公办大学。^[11]这种模仿的结果,使得民办大学同公办大学之间的组织与运行模式趋同,民办大学成为高中毕业生的次优选择。^[12]民办大学不仅在教学与科研方面不如公办大学,而且没有自己的办学特色。

民办大学的定位应该是提供多样化和差异性教育,民办大学所能够提供的应该是公办大学所不能够提供的特色化的教育。

(3) 促进民办大学文化建设,建立良好的内部激励机制

大学的组织不同于其他组织,大学作为一个联结教师和学生的纽带,几百年来呈现出超常的稳定性。^[13]这种超常的稳定性源自大学组织的特殊性质和大学中所存在的“文化机制”。文化是一种无形的、隐含的、不可捉摸的而又理所当然(习以为常)的东西。但每个组织都有一套核心的假设、理念和隐含的规则来规范工作环境中员工的日常行为,除非组织的新成员学会按这些规则做事,否则他们不会真正成为组织的一员。^[14]组织文化对成员的行为产生非常重要的影响,组织可以

利用组织文化的影响,协调和控制成员的行为,达到激励的作用。

民办大学科层式的内部管理机制,已经无法适应学校的发展和社会对民办高等教育的要求。民办大学开始倡导自己的学校文化,编织自己的传奇故事和创造自己的文化象征。民办大学的激励方式正逐渐从单一的科层机制转向科层机制和文化机制并存的模式。^[15]

二、民办大学的治理

民办大学的治理,可以分为外部治理和内部治理,两种治理在大学制度的约束下共同发挥作用。民办大学的治理从最初的人力资本控制模式发展到后来的股东控制模式,一直到今天的由各利益相关者组成的董事会领导下的校长负责制。^[16]

1. 民办大学的外部治理

民办大学的外部治理主要是指在重大问题的决策中,政府、社会与大学之间的权力分配和角色定位。

(1) 转变政府管理角色,重构政府管理能力

在构建合理的民办大学外部治理结构中,首要任务就是要建立政府与民办大学的合理关系,而两者正确关系建立的根本在于政府角色与职能的转变,实现对传统权力的去中心化。政府的角色应该从“既掌舵又划桨”的全能角色中释放出来,在众多公共事务管理中扮演“掌舵而不划桨”的有限政府的角色。

在政府与民办大学的关系中,政府及其相关职能部门必须转变自身的角色,去除政府作为唯一权力中心的传统结构,改变政府与民办大学长期建立的自上而下的权力运行方式,树立服务型、责任型、有限型和回应型政府角色,更多地尝试自下而上或平等的权力互动方式,将教育主管部门的角色由教育提供者转换为教育质量的保证者,给予高等教育机构更大的自主权。^[17]

(2) 合理引进市场机制,积极扩大社会参与

民办大学从诞生伊始,就与市场结下了不解之缘,民办高等教育本身就是高等教育市场化的产物。市场化决定了民办大学必须从市场而不是从政府那里获得发展的资源,如办学初始资金、办学经费、场地、生



源和师资等。^[4]

民办高等教育市场机制的建立,需要政府、社会和学校共同完成。政府要给予民办大学有力的支持,在民办大学的设立、招生政策、土地政策、教师待遇上给予同公办大学一样的待遇。社会要给予民办大学宽松的环境,对于民办高等教育发展中出现的问题给予客观公正的评价。

(3) 对民办大学进行专门评估

民办高等教育发展历史较短,其经费筹集能力、聘用教师质量、科学研究水平、教学设施设备、图书资料等与公办大学相比差距较大。对于民办高等教育评估应该针对其发展的实际,对评估标准作出适当的调整,以促进民办高等教育的健康发展。

在高等教育大众化阶段,最为突出的特征就是高等教育的多样化。与精英教育相比,大众化高等教育的办学体制和领导体制、办学机制和办学模式、培养目标定位、经费筹措办法等都发生了很大的变化。如果继续沿用精英教育的标准和公办高校评估的模式来衡量民办高校的教育质量和办学水平,既不符合高等教育的实际情况,也不利于制定恰当的民办高校发展政策,不利于我国高等教育的发展。^[18]

在对高等学校实施办学水平综合评估中,对公办高校和民办高校分别拟订方案和指标,有利于评估指标体系的简化,有利于制定评估标准,有利于调动各类学校的积极性。按照学校任务的不同分类进行评估,可以避免把评估分类误认为是学校水平高低、工作好差的等级划分。对各个层次高等学校单独进行评估,能够鼓励学校各自安心在本层次上发展和提高,改变部分学校盲目攀比的倾向。^[19]

2. 民办大学的内部治理

民办大学的内部治理主要是指在学校重大事务的决策中,学校内部各个利益主体的权力分配模式。

(1) 实行董事会治理模式

民办大学中的利益相关者包括政府、投资人、教师、学生、校友和社会人士,董事会是利益相关者参与重大事务决策、表达自己利益诉求、争取合法权益的平台。因此,董事会是否能够代表各个利益群体的利益,是检验真假董事会治理模式的试金石。

目前,按照《民办教育促进法》的要求,多数民办大学成立了董事会或理事会。但是实际上,民办大学实行的并不是真正的董事会治理

模式。民办大学中的最高权力不在董事会，作为投资者的董事长是学校的权力核心，董事会甚至仅仅是合法化其意志或行为的工具，一些高校的章程甚至规定终身董事和董事长有一票否决权。^[4]

从董事会的组成上看，主要是由投资人及学校核心人员组成。一项关于辽宁省和陕西省的民办大学调查显示，在16所民办大学中，董事会的成员多数为5人，最多的只有9人，几乎没有社会人士和教师以及学生的代表。^[11]从董事会的决策程序上看，民办大学的真正决策人是投资者，董事会并没有多少决策的权力。在学校的重大决策中，其他利益相关者无法参与，更谈不上具有决策的权力。民办大学的董事会主要代表了投资人的利益，不能反映政府和社会的诉求，也不能代表学校教职员工的利益，这种董事会难以承担民办高等教育发展的重任。

(2) 推进校长治校和专家治学

在民办大学的治理中，校长治校是内部治理的关键所在。校长选聘的依据是其要具有优良的思想品德、丰富的大学管理经验和较高的学术水平，校长既是学校的最高行政管理者，又是教师行为的楷模和教学科研的带头人。除了少数的投资者之外，多数的投资者都难以兼有大学管理和教学科研的素质，所以，有必要聘请专职的校长来管理学校。

从一个角度讲，近几年民办大学的规模越来越大，专业设置越来越多。规模的扩大也必然给学校的管理带来难度，学校董事会包揽投资、决策、办学管理等全部复杂事务成为十分困难的事情。同时，董事会对学校具体事务介入过深，也会影响学校员工的积极性，制约决策执行效率的提高，并且会导致举办者与执行者的矛盾冲突。

从另一个角度讲，将学校的最高决策层与执行管理层进行某种程度的分离，学校的重要决策权由董事会直接行使，学校的日常管理由董事会聘请校长来负责实施，董事会与校长之间就形成了委托代理关系。^[20]这样，董事会能够专心于学校的投资与长远发展，校长能够专心于日常的教学和科研管理。

《民办教育促进法》要求民办学校的理（董）事会成员中1/3以上应是具有5年以上教育教学经验者，这些规定体现了对专家治学的重视。

专家治学其实质就是要加强民办大学的学术权力，我们在强调校长治校的同时，又要警惕公办大学中常有的行政权力扩大化的问题。因



此, 推进专家治学, 主要是在民办大学中设立学术委员会、职称评定委员会、教学委员会等学术机构, 在这些学术机构中充分地发挥专家们的才智, 推进教学与科研工作, 提高民办大学的教学质量。

(3) 实行内部的民主监督

研究表明, 在我国目前的经济状态下, 民办大学难以真正地做到独资办学, 民办大学的显性目标和公办大学一样是教学和科研, 而其隐性目标则是营利。显性目标和隐性目标的矛盾, 致使部分民办大学违规招生、降低教学质量、聘请不合格教师等违规行为时有发生。

加强民办大学内部的监督, 首先, 要积极发挥民办大学党组织的作用, 完善民办高等学校督导专员制度。近几年, 政府逐渐开始往民办大学选派党组织的基层负责人兼高校的督导员, 这一制度使基层的党组织起到了很好的监督作用。

其次, 落实民办大学教职工的民主管理、民主监督的权利。教职工参与民主管理是监督机制的重要方面, 参与的方式除了教职工大会之外, 还应该在董事会中占有一定的席位, 以保障学校教职工的利益不被侵犯。

最后, 实行内部的财务监督。非营利性学校的财产属于全社会, 董事会和校长都没有权力利用学校的财产去进行与教学无关的经营活动。目前, 民办大学已经开始享受税收的优惠政策和学生的奖励政策, 但是对这些优惠和奖励并没有及时的财务监督, 这就容易发生民办大学办学经费被挪用的问题。

大学制度和大学治理是民办高等教育可持续发展的两个重要因素, 两者相辅相成, 制度是前提, 治理是保障, 两者缺一不可, 只有两个因素的密切配合, 才能够使我国的民办高等教育健康而有序地发展起来。民办高等教育的特殊性, 决定了民办大学的制度和治理的特殊性。从制度角度, 民办大学需要更加宽松的外部制度环境和社会的大力支持。从治理角度, 政府在转变管理角色的同时要加强对民办大学的监督, 民办大学要实施真正的董事会治理模式, 构建行政权力和学术权力。

参考文献

[1] 中国内地高等学校列表 [EB/OL]. [2012-02-09]. <http://zh.wikipedia.org/>

wiki/中国大陆大学列表.

- [2] 王庆如, 司晓宏. 民办高校发展面临的“高原现象”探析——以陕西民办普通高校为例 [J]. 高等教育研究, 2011 (11).
- [3] 张旺. 我国民办高等教育发展的制度环境分析与思考 [J]. 高教探索, 2005 (1).
- [4] 郭建茹. 民办高等教育的市场化与民办高校的组织管理特征——以陕西民办高等教育为例 [J]. 高等教育研究, 2003 (7).
- [5] 闵维方. 高等教育运行机制研究 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2002: 28.
- [6] 文东茅. 走向公共教育: 教育民营化的超越 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 234.
- [7] 约翰·S. 布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 王承绪, 等, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002: 37.
- [8] 刘宝存. 美国私立高等学校的董事会制度评析 [J]. 教育研究, 2000 (5).
- [9] 教育部发展规划司, 上海市教育科学研究院. 2002 中国民办教育绿皮书 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2003: 327.
- [10] Steven Brint, Jerome Karabel. The Diverted Dream Community Colleges and the Promise of Educational Opportunity in American 1900—1985 [M]. London: Oxford University Press, 1989: vi.
- [11] 姜华. 中国民办高等教育组织变迁研究: 基于组织社会学的视角 [M]. 北京: 科学出版社, 2011: 24, 136.
- [12] 占盛丽, 钟宇平. 中国大陆高中生需求民办高等教育的实证研究 [J]. 民办教育研究, 2005 (1).
- [13] 克拉克·克尔. 高等教育不能够回避历史: 21 世纪的问题 [M]. 王承绪, 译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 108.
- [14] 金顶兵. 大学组织结构及其对行为模式的影响 [D]. 北京: 北京大学博士学位论文, 2002: 103.
- [15] 姜华, 闫秀丽. 我国私立大学激励机制研究 [J]. 求实, 2004 (S4).
- [16] 赵旭明. 民办高校治理研究 [D]. 北京: 中共中央党校博士学位论文, 2006: 10.
- [17] 郑扬波. 我国民办高校外部治理结构研究: 基于网络治理的视角 [D]. 北京: 北京师范大学硕士学位论文, 2011: 47.
- [18] 徐绪卿. 关于我国民办高等教育评估的若干思考 [J]. 教育发展研究, 2006 (22).
- [19] 史秋衡, 王平, 宁顺兰. 对民办高等学校教育评估的若干思考 [J]. 民办教育研究, 2003 (2).



- [20] 冯淑娟, 徐绪. 论建立和完善民办高校法人治理结构 [J]. 黑龙江高教研究, 2008 (8).

(姜华系东北大学文法学院教育
经济与管理研究所副教授, 博士)