

从新制度主义的视角看中国民办高等教育组织的变迁

姜 华

(北京大学, 北京 100871)

摘要:文章通过对1996—2005年中国民办高等教育组织数量变化的统计分析,以及对民办高等学校的调查研究,利用新制度主义的理论,用三种机制解释了民办高等教育组织变迁的原因,分析了民办高等教育组织趋同的过程。

关键词:民办高等教育;组织;变迁;趋同

中图分类号:G648.7;G640 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8609(2007)04-0031-04

1996—2005年,中国的民办高等教育系统发生了很大的变化,民办高等教育的规模逐渐扩大,民办高等教育的法律、法规逐渐健全,政府对民办高等教育的管理逐渐完善,民办高等教育组织的形式不断变化,具有独立颁发学历文凭的民办学院和公立大学按照新模式举办的独立学院逐渐成为民办高等教育的主流,国家突然停止学历文凭考试试点学院的招生,多数民办专修学院已经或者面临倒闭。

在世界高等教育的发展史上,可能很难找出像中国民办高等教育能够在如此之短的时间内发生如此之大巨变的实例了。

通过对民办院校数量和学生数据的统计分析以及对民办院校的调查访谈,我们可以了解近十年来中国民办高等教育系统的显著变化。

一、民办高等教育组织的数量变化

表1: 1996—2005年民办高等院校发展情况统计表

年份	民办高等教育机构		学历考试试点高校		独立颁发学历高校		独立学院		民办高校总计	
	院校数 (所)	学生数 (万人)	院校数 (所)	学生数 (万人)	院校数 (所)	学生数 (万人)	院校数 (所)	学生数 (万人)	院校数 (所)	学生数 (万人)
1996	1020	103.2	89	5.14	21	1.2			1130	109.61
1997	938	109.6	157	9.40	20	1.6			1115	120.61
1998	900	—	300	—	25	2.2			1225	—
1999	870	92.6	370	25.8	37	4.0			1277	122.42
2000	815	68.5	467	29.7	43	6.8			1325	105.03
2001	766	80.9	436	32.11	89	14.0			1291	127.08
2002	703	53.1	448	31.12	131	32.0	—	—	1282	116.15
2003	668	—	440	—	173	81.0	—	—	1277	181.4
2004	751	—	436	—	228	139.8 ^①	—	—	1415	245.08
2005	1077	109.15			252	105.17	295	107.46	1624	321.78

注: ①数据中已经包含独立学院的学生。

作者简介:姜华(1963—),男,辽宁沈阳人,北京大学教育学院博士研究生,研究方向:教育经济与管理。

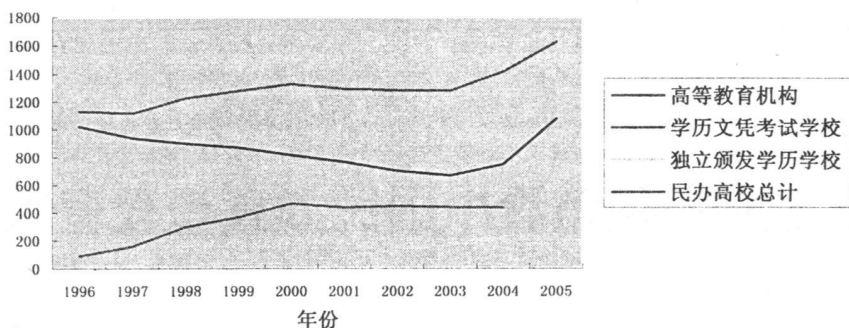


图 1: 民办高等院校数量的变化

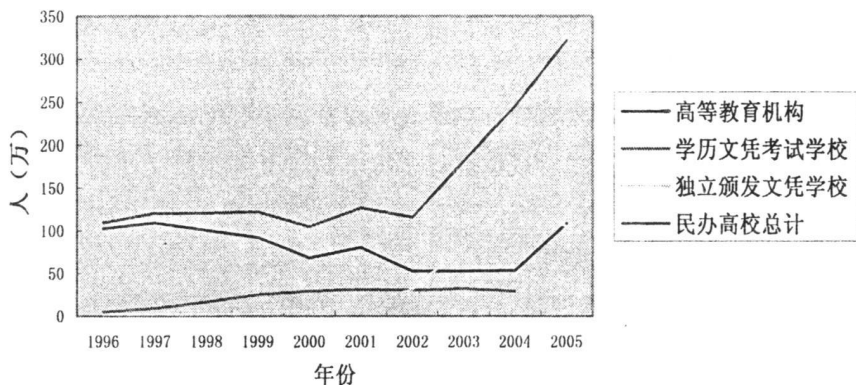


图 2: 民办高等院校学生数的变化

从以上图表看出,近十年来具有颁发学历文凭资格民办高校的数量和学生人数一直在增加,截至到 2005 年,民办高职院校的数量已经超过 250 所,学生数量已经超过了 100 万人。公立大学按照新机制、新模式举办的本科层次的独立学院虽然从 1999 年才开始举办,但是其发展势头非常快,到 2005 年无论是学校数量还是学生数量都已经超过了独立颁发文凭的民办高校。截止到 2006 年 5 月全国有独立学院共计 313 所。^[1]

与以上两种民办学院的数量和学生的增加相反,民办高等教育机构的学生数量从 1996 年的 100 多万人一直减少到 2002 年的 53 万人,2002 年民办高等教育机构和学历文凭考试试点学院的学生数量总计也没有超过 100 万人。2004 年国家取消学历文凭考试试点以后,民办专修学院中只有少数升格为独立颁发学历文凭的职业学院,多数都已经或面临倒闭。

二、民办高等教育组织的结构变化

西北工业大学的学者梁克荫在一篇文章中谈到陕西民办高校经过大胆的探索,形成了符合客观实际的发展模式和多样化的领导体制与运行机制。多数民办高校实行董事会领导下的院长负责制,也有部分实行院委会领导下的院长负责制,少数实行主办单位(含企业、社会团体、民主党派等)领导下的院

长负责制。^[2]

2006 年 4 月笔者参与调研了西安的 8 所民办高职院校。这 8 所学校在校生的规模从 4200 人到 3 万人;办学层次从专科到本科;专业包含美容类、汽车类、高新科技类、医学类和综合类;从学校的举办者来看,5 所学校由“民营企业举办”,2 所由“个人举办”,1 所由“社团办学”;成立的时间从最早的 1987 年到最晚的 2002 年。尽管这 8 所学校相互之间有很大的不同,却都采用了“董事会领导下的校长负责制”,董事会都是“学校的决策机构,决定办学方向、经费预决算、校长任免等重大事项”,其中的 5 所由民营企业办的学校都没有实行主办单位领导下的院长负责制。

调研中笔者注意到了两个现象:一是这些学校几乎都建立了党委,调研的民办学院全部设有团组织和学生组织,这些组织在学校的管理中都起到了很好的作用。另一个现象是西安的民办学校中都有已经退休的公立大学的负责人或政府机关的高层领导在学校担任要职或起着重要的作用。为什么这些民办高校要将有限的资源用在党委、团组织和其他的学生组织的建设上?为什么这些民办学院采取几乎相同的组织结构和行为模式?而且民办学院的组织模式又趋同于公立大学?本文将采用新制度主义的理论来解释民办高等教育组织同形并向公立大学趋同的原因。

三、民办高等教育组织变迁的机制

迪玛奇奥和鲍威尔定义了组织同形的三种机制:强制性的机制(coercive),模仿性的机制(mimetic),标准化的机制(normative)。[3]这三种机制可以用来解释民办高等教育组织的变迁过程。

1. 组织同形的强制性机制

强制性的同形结果来自于正式的和非正式的压力,这种压力是来之于组织本身所依靠的其他组织和一个组织本身所承担的社会期望。[4]在20世纪80年代我国民办高等教育的初创时期,民办高等学校主要集中于自学考试的助考领域,设立的标准很低,政府对其管理也比较松。1993年开始学历文凭考试的试点,随后的几年,具有学历文凭考试的民办学校迅速增长,到2000年,已经达到了467所。从1994年开始的独立颁发学历文凭的民办学院出现,虽然其增长的速度不快,但却有旺盛的生命力。2002年学历文凭考试的学校数量为448所,学生31.2万人,而具有独立颁发文凭的学校数为131所,但是学生的人数却有32万人,已经超过了前者。

独立颁发学历文凭的民办高校,在招生计划、收费标准、土地使用、人力资源、毕业分配等许多事情上都要同政府机关打交道,要受到政府的束缚与控制,为了取得合法性,民办高校必需要达到这些要求和限制,法律的约束和政府的要求具有统一标准的作用,民办高校要调整自己的组织结构和行为模式来适应这些标准。民办高校为了赢得生存的空间和合法性,必须要按照教育主管部门的要求来修改自己的组织机构和管理模式,这些来之于政府管理部门的压力,迫使民办高校的组织同形。

2. 组织同形的模仿性机制

并不是所有制度化的同形都是来自于强制,不确定性仍是促进模仿的非常强大的力量,当组织的技术不确定的时候,当组织的目标模糊的时候或当环境的影响不确定的时候,组织会非常自然的模仿其他组织。[5]

大学组织本身就是一个目标模糊的组织,民办高校的基本目标同公立大学的目标一样是组织教学活动或者说提供教育服务,但是民办高校的资源主要依靠学生的学费,学校发展和壮大的前提就是收支平衡并有节余,营利性是民办高校基本和隐含的目标。由于营利性同教育法中的“不营利”原则相矛盾,而使得民办高校的显性目标和隐形目标相互冲突,也使得民办高校的目标更加模糊。

作为一个整体,民办高等教育组织的外部影响包括政府、政策、公办高等学校、生源和就业市场等

因素,这些外部因素对于民办高校的影响是不确定的,作为单个民办高校组织是无法预测到这些因素的影响结果,也就只好模仿成功的民办高校的组织结构和行为模式。

共同的法律环境影响了一个组织行为和机构的各个方面。[6]我国民办高等教育所处的共同的法律政策环境、制度环境、市场环境、社会环境,是不同的民办高校组织结构、组织行为和运行机制趋同的重要原因。这些学校之间的相互模仿、相互学习,特别是对成功学校的模仿也促成了学校之间的趋同。

民办高校之间不仅相互模仿,还在模仿公立高校的组织结构、管理模式和行为方式。这种模仿可以从以下几个方面看出:一是组织机构上模仿,虽然民办高等学校基本上是实行董事会领导下的院长负责制,但是很多民办高校设立党委、团委和青年学生组织;二是在管理模式上模仿,有的民办高校设立二级学院,并给予二级学院较多的管理权限;三是在学术研究上模仿,一些著名的民办高校成立了专门的学术研究机构或研究所,出版了校刊和学术类的杂志,并积极参与学术性的协会活动;四是在建筑上模仿,西安的几所著名的高校都有比较好的校园,其中有一所学校利用原有的地貌,在校园中建立了一个人工湖,而且湖中还有一个小岛,颇有北大未名湖的风韵。

3. 组织同形的规范性机制

组织的第三个同形的变化是来源于标准化和专业化的过程。专业化的两个方面是同形的重要根源,一个是来之于大学的专家们所信守的正规教育所树立的标准化;另一个是要经常同专业化网络接触的组织,对于新方法迅速的接受和传播。[7]

民办高等教育的专业化程度随着时间的推移逐渐在提高,独立学院和民办高校要颁发国家承认的文凭,其前提就是在专业上要符合国家的标准化要求。比如,为了确保办学条件和质量,教育部对于独立学院设定了一系列标准,除了硬件的标准以外,还要求图书不少于4万册,应具备不少于100人的、聘期一学年以上的、相对固定的专任教师队伍。专任教师中具有副高级以上职称的比例不低于30%。独立学院的办学水平、教育质量和办学行为要按照《高等教育法》和国家的有关规定,接受教育部及省级教育行政部门的监督和由其组织的评估。

学术上标准化和学术规范,首先要求民办高校在组织上有保障,很多民办学院成立了学术委员会。其次要求民办高校要提高教学和学术研究的地位,现在很多民办学院都加强了教务处的力量,有一些还成立了科研处或专门的研究所。在笔者调研中一

所民办高校不仅成立了民办教育研究所,还成立了公立大学都少有的宗教研究所。在适应学术的标准化和规范化的过程中,民办高校的组织形式已经逐渐趋同,并趋向于公立大学。

四、民办高等院校的趋同过程

从2004年开始学历文凭考试试点学院全部停止招生后,民办高等教育机构面临两种选择:一是依靠自学考试维持学校的运转,但是自学考试面临公

立高校和已经具有独立颁发学历文凭资格的民办学院的竞争,生存的空间已经越来越小了,最终是要走向消亡;二是努力升格到独立颁发学历文凭的学院,但是国家对于升格为独立颁发学历文凭的学院有一系列硬件和软件的规定,民办高等教育机构必须符合这些规定才能够升格,这些要求迫使民办高等教育机构必然要模仿具备独立颁发学历文凭的民办学院,这种模仿既是自愿的也是被强迫的。

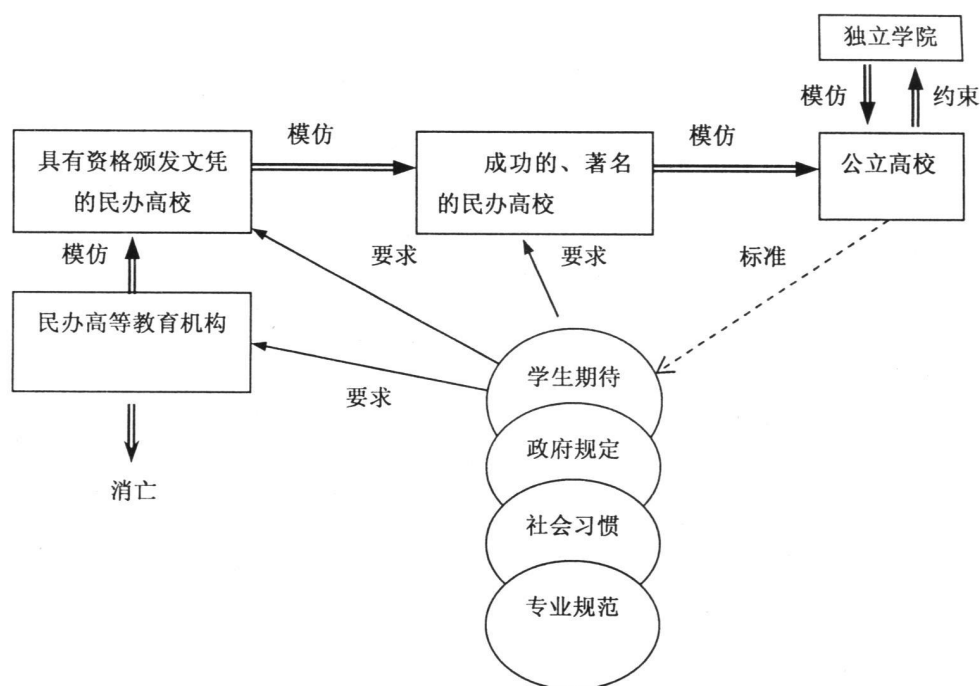


图3: 民办高等教育组织变迁图

虽然公立高校的供不应求以及社会对高等教育需求的多样化为民办高等教育的发展提供了机遇,但对大部分学生而言,民办高校只是他们无法进入公立高校后的“第二选择”。学生对于民办高校有一个基本的期待,他们希望能够像上公立大学一样获得国家承认的毕业证书,能够找到合适的工作。政府对于民办高校的管理模式同公立大学的基本相同,比如对于计划内的招生人数、收费标准等必须由教育主管部门制定,同时为了接受教育主管部门的评估并合格,民办学校的一切行为模式都要符合标准,也就是公立大学的标准。社会习惯是社会对于大学的一种基本期待,由于我国私立大学已经消亡了几十年,所以民众接受高等教育的习惯都是由公立大学养成的,难以轻易的改变。从专业规范上讲,高等教育是一种专业性很强的工作,而这种规范也要求民办学院遵守学术标准和职业规范,这些都在要求民办学院趋同于公立大学。独立学院对于公立大学的模仿就更加强烈,同时也更多地受到来自于公立大学的控制。

通过以上的分析,应该给我们以提示:作为民办

高校要突出自己的办学特色,在今天的环境下,简单地模仿已经成功的案例不一定会取得成功;作为教育主管部门,要为民办高等教育的健康发展提供良好的政策和制度环境,应慎重地规定民办高校的硬件指标,慎重地确定民办高校的评估标准,处理好管理与放权、控制与自主的关系。

参考文献:

[1] 数据来源:中国教育和科研计算机网[EB/OL]. <http://www.edu.cn/school-496/20060529/t20060529-180832.shtml>.

[2] 梁克荫.“陕西现象”与民办高等教育发展[J].武汉:高等教育研究.2002,(7):38-40.

[3] [4] [5] [6] [7] Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio. The Iron Cage Revisited; Institutional Isomorphism and Collective Rationality[A]. Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio. The New Institutionalism in Organizational Analysis [C]. The University of Chicago Press, Chicago and London. 1991.

(责任编辑:王少媛;责任校对:刘桂荣)