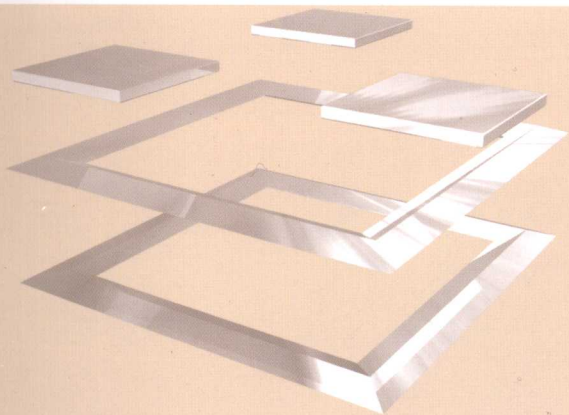


4 GONGBAN GAOXIAO
CHANQUAN ZHIDU
CHUANGXIN YANJIU

公办高校产权制度 创新研究

肖华茵 著



公办高校的产权制度及其创新问题，既是一个教育学的学术问题，也是经济学的一个学术问题，更是社会学的一个学术问题。本书的出发点和目的是试图研究并揭示公办高校产权的核心内容，即公办高校产权理论及其制度创新，以推动公办高校产权制度研究的深入，并促进中国公办高校产权制度的完善。

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

公办高校产权制度创新研究 / 肖华苗著. — 南昌: 江西

高校出版社, 2008.7

ISBN 978-7-81135-358-3

公办高校产权制度创新研究

校 - 经济制度 - 研究 - 中国 IV. G649.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第099028号

肖华苗 著

江西高校出版社	出版发行
江西省南昌市洪都大道96号	地址
330049	邮政编码
(0791)820419	总编室电话
(0791)8208191	发行部电话
www.jncp.com	网址
南昌市光复路印务有限公司	印刷
江西太科教育咨询有限公司	经销
各地新华书店	经售
820mm×118mm 1/32	开本
7	张
172千字	字数
2008年7月第1版第1次印刷	太
江西高校出版社	印
ISBN 978-7-81135-358-3	书号
38.00元	价

内容提要 肖华苗

图书在版编目(CIP)数据

公办高校产权制度创新研究/肖华茵著. —南昌:江西
高校出版社, 2008.7

ISBN 978-7-81132-328-3

I. 公... II. 肖... III. 公立学校:高等学校-产
权-经济制度-研究-中国 IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008) 第 099058 号

出版发行	江西高校出版社
社 址	江西省南昌市洪都北大道 96 号
邮 政 编 码	330046
总编室电话	(0791)8504319
销 售 电 话	(0791)8508191
网 址	www.juacp.com
印 刷	南昌市光华印刷有限责任公司
照 排	江西太元科技有限公司照排部
经 销	各地新华书店
开 本	850mm × 1168mm 1/32
印 张	7
字 数	175 千字
版 次	2008 年 7 月第 1 版第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1000 册
书 号	ISBN 978-7-81132-328-3
定 价	28.00 元

版权所有 侵权必究

本书是在作者博士学位论文的基础上完成的。公办高校的产权制度及其创新问题,既是一个教育学的学术问题,也是经济学的一个学术问题,更是社会学的一个学术问题。本书的出发点和目的是试图研究并揭示公办高校产权的核心内容,即公办高校产权理论及其制度创新,以推动公办高校产权制度研究的深入,并促进中国公办高校产权制度的完善。

前言

本书是在作者博士学位论文的基础上完成的。公办高校的产权制度及其创新问题,既是一个教育学的学术问题,也是经济学的一个学术问题,更是社会学的一个学术问题。本书的出发点和目的是试图研究并揭示公办高校产权的核心内容,即公办高校产权理论及其制度创新,以推动公办高校产权制度研究的深入,并促进中国公办高校产权制度的完善。

本书坚持以马克思主义的经济学说和教育理论为指导,紧密结合中国经济改革和教育改革的实践,重点论述了我国高等教育领域内公办高校产权制度问题,总结反映了公办高校产权制度创新的思路与途径。中国公办高校的发展已经进入了新的历史时期。社会主义市场经济的确立,中国加入 WTO 的现实,中国高等教育管理体制的改革,高等教育大众化的进入,公办高校的快速发展等,都使公办高校面临新的机遇和挑战。过去计划经济体制下形成的公办高校产权制度问题到现在正逐渐显现,已对公办高校的发展造成某些负面影响。从研究来看,对于公办高校的管理、改革及办学效率、效益的研究甚多,但对公办高校的产权制度创新方面的研究太少。如何从产权制度的层面来考察公办高校的改革,推动公办高校事业的健康发展,是一个既有理论意义,又有现实意义的命题。

本书在体系结构方面分为导论、研究产权制度的理论基础、公办高校产权制度与制度环境、公办高校产权制度与办学成本、公办高校产权制度的改革与创新、公办高校内部治理机制的创新、结论

目 录

1	导论	1
1.1	问题的提出	5
1.2	研究的意义	13
1.3	相关文献综述	15
1.4	研究思路与方法	24
2	研究产权制度的理论基础	29
2.1	有关产权的基本理论及其理解	29
2.2	有关产权制度的基本理论及其理解	46
2.3	有关教育产权制度的理论研究	51
2.4	产权理论、制度环境与现代大学制度	55
2.5	本章小结	74
3	公办高校产权制度与制度环境	76
3.1	公办高校产权及产权制度的基本内涵	76
3.2	公办高校产权制度的历史分析	84
3.3	变革中的公办高校产权的制度环境	91
3.4	本章小结	100
4	公办高校产权制度与办学成本	102
4.1	公办高校产权制度与运行成本	102
4.2	公办高校产权制度与决策成本	109
4.3	公办高校产权制度与执行成本	116
4.4	公办高校产权制度与体制成本	123

4.5	本章小结	137
5	公办高校产权制度的改革与创新	139
5.1	公办高校产权制度创新的目的要求	139
5.2	公办高校产权制度创新的目标与原则	152
5.3	公办高校产权制度创新的提出	163
5.4	公办高校产权结构创新的提出	167
5.5	本章小结	175
6	公办高校内部治理机制的创新	177
6.1	形成科学的决策制度	177
6.2	健全有效的管理制度	182
6.3	建立激励与约束机制	189
6.4	本章小结	197
7	结论	199
7.1	研究的结论	199
7.2	研究的创新	202
7.3	研究的局限	204
	参考文献	206

1 导 论

高等教育的发展经历了漫长的历史时期,是一种恒久的社会机构。^①无论中外的高等教育的发展,都与高等学校的制度变革存在着密切的联系。“所有的学校都深受其所处制度环境的影响——学校以何种形式进行组织,运作是否成功,在很大程度上反映了其所处的制度背景。”^②高等学校制度的不断变革,推动着整个高等教育的不断变化和发展。在高等学校制度中,产权制度是其中一项核心制度。

中国现代意义上的高等教育起始于 19 世纪末期。20 世纪上半叶,整个高等教育制度体系基本上是在移植欧美模式的基础上建立的。新中国成立后,基于当时特殊的社会历史条件和人们对高等教育的认识,中国以计划经济体制为基础,以苏联模式为蓝本,建立起了新的高等教育制度体系。其主要特征是:实行比较单一的政府举办的公办高等学校制度,按社会对专门人才的需求分行业设立高等学校;政府对高校进行直接管理,高校按政府指令性计划办学,职能单一,关系简单;学校管理中行政手段占主导地位,高等学校在很大程度上类似于政府的附属机构。这一制度体系尽管在 20 世纪五六十年代得到了一些调整,但调整重点主要集中于

① 弗勒德利克·伯德斯通在他的《管理现代大学》中认为:大学是我们最伟大且最恒久的社会机构。Frederick. E. Balderston. Managing Today's University: Strategies for Viability, Change and Excellence. San Francisco: Jossey - Bass, 1995:1

② 约翰·查布和泰力·默在《政治、市场和美国学校》一书中认为,学区内的学校主要受所在社区和社会的影响,教育体现出学校组织和学生及其家长之间的一种合作关系。同时指出,学校与所处制度环境之间存在密切联系。Chubb. J. and Moe. T. Politics, Markets, and America's Schools. Washington, D. C: The Brookings Institution, 1990: 2

划分中央政府与地方政府对高校的管理权限,因而其基本构架并没有改变。改革开放以来,随着以经济体制改革为中心的各项改革的展开,这一制度体系凸显出不适应。

中国高等教育发展速度是相当快的。目前中国高等教育在校生规模已超过 2300 万人,居世界第一,毛入学率大于 20%。当社会发展到一定时期,高等教育的扩张成为必然。^① 中国人民接受高等教育的机会在短短六年内翻了两番,进入国际公认的大众化发展阶段。^② 在世界教育发展史上,中国这一成功而又急剧的过渡,显然以 13 亿人口对大众高等教育的热切需求、以改革开放和市场经济日趋深入人心引发的国民陈旧观念的微妙变化为背景。在国家大力推进教育优先发展战略的基础上,普通公办高等院校面临着极好的发展机遇。公办高校^③ 系统是公共教育出现和扩张的主要表现形式,而公办高等教育系统是由现代国家予以保障的。“国家是以一种低交易成本制度出现的,该低交易成本是指在出现公共物品和外部性时为实现帕累托^④ 最优性而达成合作协议所必须的成本。”^⑤ 公办教育被认为具有协调公共部门规范和市场控制以及经济增长的成果得以公平分配与协调投资过程的作用。在这种协调过程中,公办高校“在很大程度上承担了培养高效率的和富有公益心的公务员的责任,这些人将指导以人力资源为基础的

① 在上个世纪 80 年代中后期,西方教育发展及其制度安排出现了许多变化。OECD 组织对此提出的一种观点认为,由于正规的高等教育无法满足人们接受高级教育的要求,无法满足高级工业化、信息化的经济社会对高级专业人才的需求,高等教育的扩张成为必然。OECD(France). Recent Research Topics in The Economics of Education. Economics of Education Review, 1991, 10(3): 271-274

② 董洪亮. 我国高等教育毛入学率达 21%. 人民日报, 2006.3.20

③ 本书研究的公办高校,指的是公办全日制普通地方高校。

④ 所谓帕累托最优是指不减少其他人效用的前提下,生产和分配的重新组织,不可能增加某个人或更多人的效用。一般称这种在不减少任何人利益条件下就无法提高某个人或某些人利益的制度安全是帕累托最优的,或称是帕累托有效的。反之,若在不减少其他人效用的前提下某人的效用还能增加,则这种制度处于非帕累托最优状态。

⑤ 丹尼斯·C·穆勒. 公共选择理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 214

经济。”^①当前中国普通高等院校改革存在二维坐标,在横向上是规模的扩张,实现高等教育大众化;在纵向上是培养创新人才,向办更高层次的大学的努力。这些因素推动了中国高等教育的迅速发展。快速发展的高等教育,不断膨胀的公办高校,自然需要对制度创新提出要求。对此,公办高校产权制度必须予以体现,学校的所有具体制度也必须反映这一点。普通公办高等院校要实现各自规划的办学目标,有一个十分重要的前提,这就是高等院校的体制改革和制度创新。“正规教育制度的周边环境及其制度结构才对制度绩效结果有重要决定意义。”^②作为公办高校的核心制度——产权制度而言,其如何创新自然成为一个迫切需要研究和解决的问题。

公办高校产权制度的创新,涉及校内外两个方面,即学校办学的外部环境优化与学校内部管理制度的创新。公办高校产权制度创新对外部环境的优化要求,主要反映在公办高校与政府的关系上。“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中活动的现在生产关系或财产关系(这只是生产关系的法律用语)发生矛盾。”^③高等教育领域各种深层次问题的暴露,都显示了要求政府治理模式加快改革的迫切性。众所周知,无论大国的崛起还是大学的崛起,都是制度文明的产物。即使公办高校确立了参与市场竞争、创建满足社会需求的办学目标,但如果计划体制下建立的政府与公办高校的关系基本没有改变,大学缺乏办学自主权,公办高校还是难以健康发展的。公办高校产权制度的外部约束就会成为一种制动力。同样,公办高校内部制度的制约力也是不可低估

① 卡诺依. 教育经济学历史与现状. 转引自教育经济学国际教育百科全书[M]. 北京: 高等教育出版社, 2000: 7

② 迈克尔·卡茨的研究表明,课程和教学法的变化似乎并不能完全解释得了随之出现的教育结果。相反,正规教育制度的周边环境及其制度结构才对制度绩效结果有重要决定意义。Katz. M. Class, Bureaucracy, and Schools. New York: Praeger, 1975

③ 马克思. 政治经济学批判. 马克思恩格斯全集[M]. 第13卷. 北京: 人民出版社, 1962: 8-9

的。一所公办高校要营造一种人才辈出、大师云集的氛围,绝非几项急功近利的优惠政策所能催生出来的。显而易见,没有实质性的产权制度创新与变革,仅仅靠增加投入和引进海外人才,不可能从根本上提升公办高校的教学研究水平和竞争力。从当前一些发达国家的教育改革发展趋势来看,也都把如何更好地理顺学校、政府和社会之间的关系,学校内部如何治理,如何提高学校教育质量等问题作为学校改革的核心问题。^①

公办高校产权制度的创新主要反映在政府对公办高校治理模式与公办高校内部治理结构改革两个方面。政府对公办高校治理模式的创新有两个基本内容:一是明确政府提供公共教育服务的职能,强化政府的教育责任和义务,恢复公办高校教育的公共性、公益性;另一个重要方面,就是建立新型的政校关系,给公办高校赋权,恢复学校的自主性和办学的自主权。这一点,目前似乎尚未引起应有的重视。当然,新型的政府与公办高校的关系并不是简单的放权,而是建立一整套基于社会参与、民主管理,能够监督和问责的现代治理制度。

本书试图从产权制度创新的角度入手,研究公办高校面临的一些制约学校发展的制度创新问题,从中寻求公办高校发展“瓶颈”的制度上的突破。

① 关于处理好学校与政府的关系,改革学校内部治理结构等方面的论述,国外有一些学者进行了研究和探索,并提出了他们的建议。如: Bob. Lingard, John. Knight and Paige. Porter. Schooling Reform in Hard Times[M]. London, Washington, D. C.: The Falmer Press, 2002: 3~22

Charles. E. Greenawalt, II. Educational Innovation: An Agenda to Frame the Future[M]. University Press of America, Inc., 2001: 31~53

Tony. Bush and Jan. Heystek. School Governance in the New South Africa[J]. Compare, 2003(33): 127~138

1.1 问题的提出

1.1.1 选题理由

公办高校产权制度本身是一个既值得研究,也易引起争议的问题。“我们应该经常地提出有争议的专门术语,并如实地追究它到底是怎么一回事。”^①任何事物都需要经历一个从起始到成熟的发展过程,因此对公办高校产权制度及其创新的研究也需要有一个从理论探索到理论成熟的历程。上个世纪末,中国高等教育的两项改革政策对其自身发展产生了重大影响。一是几百所中央部委所属院校实行了部门管理体制^②;二是自1999年起连续多年以35.7%的年平均增长速度扩大招生^③,使2002年各类在校生规模达到1600万人,高等教育毛入学率达到15%,并使中国政府公布的《全国教育事业发展的第十个五年计划》原定2010年高等教育规模和入学率的目标提前5年实现。^④2006年,中国高等教育在校生总规模达到2500万人,高等教育毛入学率将达到22%,比上年提高1个百分点。^⑤随着高等院校的改革和发展,人们自然会从经济学的角度去考察和认识高等教育领域的诸多问题。高等教育作为一种需要耗费资源,受成本、价格等因素制约的劳动力生产过程,由社会主义市场经济的基本特征所决定,且明显地受价值规律的影响和支配。当市场经济的发展促使劳动力市场开放时,高等

① 詹姆斯·M. 布坎南. 经济学家们应该做什么[M]. 成都:西南财经大学出版社,1998:4

② 康宁. 我国高等教育管理体制改革的理论基础. 教育研究[J], 2000(10): 9-14

③ 教育部文件. 教育部关于1999年以来普通公办高等学校扩招工作的报告.

④ 上海市教科发展研究中心. 中国普通公办高等学校扩一年大盘点. 教育发展研究[J], 2002(9): 5-17

⑤ 教育部. 2006年教育事业统计公报. 教育部网站, 2007. 3. 7

教育系统便受到冲击。高等教育与经济的关系,不仅仅表现在教育为经济服务的层面上,也同样反映在高等教育的内部活动与发展过程之中。因此,经济领域包括经济理论在内的许多规律性的问题,自然适应于教育领域,也包括高等教育领域在内。打破教育垄断,协调教育消费的商业取向与公益取向间的矛盾等,有利于促进教育消费健康持续发展。^①

应该说 20 世纪后期以来的高等教育改革无论在总体指导思想上还是局部改革上,都达到了相当深入的程度。但是进入到这一阶段的改革“并不意味着相关的过去争论不休的理论与实践问题都已得到解决”。^②“高等学校由政府包办的传统思想观念仍然存在,计划经济体制下形成的管理制度也依然起作用,政府转变职能进展缓慢,高等学校对政府的依赖意识和等、靠、要思想没有从根本上改变,已经规定的办学自主权实际尚未到位,没有得到根本落实,改革的效果不能令人满意。”^③理想与现实之间的差距,使高等教育改革的深层问题进一步暴露出来。

首先,如何使法律确定的政府与公办高校关系在现实活动中得到落实?在政府与公办高校的关系上,政府扮演着双重角色,一是领导和管理者,二是合作者。就法人关系而言,政府与公办高校的关系实际是第二个关系表达,即相互间的平等合作关系。在这个意义上,确立公办高等学校的法人地位,关键是政府要将两种不

① 华中科技大学教育科学研究院博士生导师沈红教授认为,随着人们对教育重要性的认同,教育大众化的推进,以及我国教育财政体制的改革,教育支出成为生活中必要的和重要的支出,特别是缴费上学制度的形成,从制度上确立了受教育是一种特殊的消费。从教育政策的变迁来考察,教育的公益性与教育服务的发展之间的冲突没有得到有效的协调,相应的,与消费相关的所有权益的保护相当乏力。改变这种状况,需要对我国的有关政策做出相应的调整。以人为本,强调教育服务和教育质量意识,通过制定相应的法规政策保护教育服务的质量的教育消费者的权益,实现受教育权从抽象政治权向现实的转化,以及学生与学校不平等的隶属关系向平等的契约关系的转化。见沈红:《教育消费的发展与公共政策的调整》,2006 年中国教育经济学年会会议论文集[J],2006:355-363。

② 李泽或:《关于我国高等学校办学自主权的探讨》[J],人大报刊复印资料·高等教育,2001(7)。

③ 周远清:《21 世纪中国的高等教育》[M],北京:高等教育出版社,2001:85。

同的身份区分开来,将领导者身份限制在应有的、合理的范围内,并形成与公办高校平等的法人关系。这种关系的建立,仅仅依靠良好愿望和法律表述是不足的。从法律角度来讲,政府具有行使法律权力和遵守法律的双重身份,因此“以控制政府权力为直接目的的法治不可能单纯期待政府的力量完成,它是社会力量和国家力量相互作用的产物”。^①要使公办高校法人实体地位真正得到落实,必须有相应的制度保障。即通过一定的制度将政府的双重身份分离开来,让政府确实只在宏观管理上体现领导者身份,而在具体事务上与公办高校保持平等关系,从而使政府与公办高校在法人实体问题上处于平等地位。

其次,如何以宏观管理为目标,促使政府管理行为的转变?从行政学的基本理论出发,政府管理方式的转变并不是政府的单向行为。政府对社会组织的管理数量和管理质量不完全取决于政府自身的意志,在很大程度上要取决于社会组织为政府管理职能提供了怎样的余地 and 条件,取决于社会组织自身在多大程度上拥有自我管理的条件和能力。建立新的高等教育体制,是一个需要政府与公办高校共同努力的双边行为,离开公办高校对这一体制的回应,新体制既无基础,也无价值。但是,从现实来看,“大学还远没有为完成这些使命做好准备”。^②行政化管理模式与学术机构活动的矛盾,依赖性的供给思维,自我发展、自我管理、自我约束等方面能力的不足,长期以来因权力式微而形成的责任式微的惯性等,仍然深深地影响着公办高校的办学行为,使公办高校在适应新体制要求方面存在很大的距离。这种状况实际上又成为导致政府包办或直接干预公办高校活动的重要因素。

第三,高等学校如何实现面向社会自主办学?公办高校面向社会自主办学,需要相应的运行机制保证。从组织学的角度来说,

① 全国干部培训教材编写组.社会主义法制理论[M].北京:人民出版社,2002:72

② 潘懋元.走向社会中心的大学需要建设现代制度[J].现代大学教育,2001(1)

第四,高等学校如何实现特色发展?高等学校面向社会自主办学的目的是为了更好地适应社会的多种需求,而实现这一目的的前提是公办高校必须具备提供多种服务的能力。从服务领域的多样性与每个具体公办高校能力的有限性矛盾出发,一所公办高校要同时具备适应不同领域要求的服务能力是不现实的。只有整个高等学校系统进行合理分工,各公办高校充分发挥自身特色,各自持有相应的服务领域,才能从总体上实现对社会需求的满足,也只有在这种相互联系的体系中,各高等学校才能得到健康有序的发展。因此,高等学校的特色化是实现其自主办学目标的内在要求。公办高校的特色化发展必须建立在相应的制度基础上。组织的目标定位,核心是利益问题,即目标的确立必须能为该组织获取更多的利益。公办高校的特色化意味着多样化,多样化的目标需要多样化的利益驱动。如果政府和社会在投入、评价等核心利益驱动方面是单一的,那么公办高校的发展不可能多样化。这也正是中国在高等教育改革中出现的,一方面强调多样化,另一方面却相互攀比,甚至恶性竞争问题存在的症结之所在。

人力资源的耗费过程。^① 公办高校内部管理改革直接影响高等教育体制改革的成效,研究涉及公办高校管理体制的特性以及公办高校内部管理体制和运行机制改革的思路,公办高校内部领导体制中存在的问题和改革的对策,内部组织结构的设计以及权责与职能划分等内容,都与公办高校的产权制度及其创新有关;二是公办高校运行机制中也存在若干问题。公办高校传统的产权制度确实存在着“产权不清、法人不明、效益不高”的现象。如何实施现代大学制度、加强大学“法人化”建设,形成完善的高等院校治理结构,进一步转变政府角色与职能,落实公办高校办学自主权,建立政府、市场、社会与公办高校之间的新型关系,深化公办高校管理体制的改革,一直是整个高等教育改革,同时也是公办高校产权制度及其创新的重点与难点。其关键在于如何科学地处理好公办高校与政府的关系上。政府的主要资源是强制力,具体体现在政府管制方面。^② 在这个问题上,政府管制的范围越小越好,即使在其最低限度内,也难以保证管制结果是有效的,^③ 甚至会导致管制的“异化”。^④

以上这些问题要得到根本解决,必须从公办高校产权制度层面进行变革。从理论上讲,高等教育具有产业的属性,这已成为一种共识。在中国已明确把教育归属于第三产业的范畴。在这种研究和探索过程中,高等教育产权问题无法回避。实际上,高等教育产权是一个属于教育经济学范畴的概念。提出高等教育产权制度

① 英国经济学家马克·布劳格在其《教育经济学书目评注》的序言中指出:正是从教育作为一项产业,它消耗物质资源和人力资源的这一特殊性中,教育经济学才找到了其存在的依据。Mark. Blaug. *Economics of Education - A Selected Annotated Bibliography*. 3th edition, Oxford: Pergamon Press, 1978: 1

② Viscusi. W. k., M. Vernon, J. E. Harrington. *Economics of Regulation and Antitrust*. The MIT Press, 1995: 295

③ Peltzman. S. *The Economic theory of Regulation after a Decade of Deregulation* Brookings Papers on Economic Activity, Special Issue, 1989: 1~41

④ Stigler, G. J. *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics, 1971, 2: 3~21

问题,是设想从制度层面上考察高等教育产权的内涵、本质及公办高校治理结构,从中探寻促进中国公办高校发展的新途径。

1.1.2 研究背景

中国加入 WTO 给公办高校带来的挑战 中国加入 WTO,标志着中国将在更大范围和更深程度上参与全球化经济。WTO 自由、竞争、国际化的运作方式将对中国高等教育产生重大影响。^①从宏观角度讲,在经济全球化,特别是中国加入世界贸易组织的今天,国外教育产业将进一步介入国内市场,在教育思想、教育体制、教育方式等方面,对中国高等教育将产生全面而深刻的影响。这要求各类公办高校都必须采取积极应对措施,抓住机遇,迎接挑战。因此,加入 WTO 可能将有更多的外国高校进入中国的高等教育市场。它的影响将是两方面的:一方面它可丰富中国高等教育的供给,满足人们接受高等教育的强烈要求,为中国的经济建设培养更多的高级人才;另一方面,它对中国现有的高等院校难免造成一些冲击,尤其是公办高校在生源上面临更加激烈的竞争。这对中国的地方公办高校较之部属公办高校而言,形成的办学压力更大,更需要从多方面进行变革,包括学校产权制度的改革,以适应中国加入 WTO 后出现的新形势,实现公办高校事业的快速、健康发展。

中国高等教育管理体制变革对公办高校办学产生了影响 20 世纪 50 年代后期开始,随着经济建设规模的扩大和地区经济的发展,中国各省、自治区、直辖市根据本地区经济、社会发展的需要,创办并直接管理了一批为本地区服务的高等院校。随

^① 我国加入 WTO 后,已承诺在一定程度上开放高等教育领域。在这样的宏观背景下,我国的高等教育面临着严峻的挑战。同时,也给我国的高等院校带来了难得的发展机遇。因此,我国应积极寻找对策,加快高等教育的发展。见吴政权. WTO 背景下:我国高等教育管理的发展趋势. 阿坝师范高等专科学校学报[J], 2004(9): 9