

高等教育经济学丛书

邬大光 主编

胡赤弟◎著

教育产权与 现代大学制度构建

广东高等教育出版社

高等教育的资源结构重组，以及教育资源配置模式的市场化，将进一步促进大学制度的改革与发展。正是在这一背景下，本书把教育资源当作大学制度研究的逻辑起点，而且对教育资源作了广义的解释，是高等教育活动赖以存在与发展的条件。由此，我们提出：大学是高等教育资源的联合体，大学制度就是资源产权主体之间的契约集，教育产权是大学制度构造的基本元素，大学应该倡导利益相关者共同治理等等，并在此基础上构成全书的基本框架。

高等教育经济学丛书

邬大光 主编

胡赤弟 著

教育产权与 现代大学制度构建

广东高等教育出版社

广州



图书在版编目(CIP)数据

教育产权与现代大学制度构建/胡亦弟著. —广州:广东高等教育出版社,2008.6

ISBN 978-7-5361-3520-8

I. 教… II. 胡… III. 教育-产权-关系-高等教育-教育制度-研究 IV. G64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 107837 号

出版发行 广东高等教育出版社

地址:广州市天河区林和西横路/510500

营销电话:(020)87553335

印刷 广东信源彩色印务有限公司

版次 2008 年 6 月第 1 版

印次 2008 年 6 月第 1 次印刷

开本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张 14.75

字数 250 千字

印数 1 ~ 2 000 册

定价 33.00 元

总 序

高等教育的发展是一个不断演化的过程，是一个内外部关系日益复杂的过程。从价值取向来看，现代高等教育已经从古代的单一价值取向中走了出来，逐步形成了多元化的价值观；从类型来看，现代高等教育已经包含了公立、私立、公私混合以及营利性的高等教育机构，古代高等教育的公益属性开始发生动摇；从功能来看，曾经被视为社会中“独立王国”的高等教育，与经济发展之间已形成越来越紧密的关联，无论是那些带有某些高等教育特征或属性的古代中国的太学、国子监和古希腊的学园，抑或是诞生于中世纪欧洲的大学所具有的超然物外、被称之为“象牙之塔”的一些特质，在今天的大学身上已踪迹难觅。虽说传统大学所培养的人才，客观上也或多或少地为其所处时代的经济社会发展作出过贡献，但从根本上说，无论是高高在上的有意漠视，还是不由自主的无意忽视，当时的高等教育机构很少关心与经济发展之间的联系。

高等教育与经济发展之间的良性互动不是天然的，而是在高等教育结构日益优化、高等教育功能不断得到释放和大学职能由一元走向多元的背景下逐渐形成的，是高等教育系统与经济社会系统有机统一的产物。一般认为，高等教育与经济的直接结合是在高等学校第三职能即为社会服务的职能出现之后，并且以美国威斯康星大学于19世纪后期试行的新型办学模式为分水岭。在此之前，欧美绝大多数大学都将自己与尘世视为两条互不相交的平行线，对外部经济社会的发展漠不关心。然而，经济社会的发展毕竟是一股强大的外在力量，在它的推动下，高等教育最终不得不进行各种样式的变革，如课程内容改革、学科专业结构的调整等。在这一过程中，高等教育与经济发展之间形成一种必要的张力，相互推动发展。历史地看，西方高等教育的变革是比较清晰和显著的，在历经文艺复兴、宗教改革、科学革命、工业革命以及政治革命的洗礼之后，在经济社会发展的引导下，高等教育实现了结构与功能体系的全面革新，尤其是高等教育的经济功能得到了前所未有的释放和发挥。

诚然，事物的发展也常常带有双面作用，革新后的高等教育在与经济社会的互动中获得了新的生机，同时也不知不觉地面临新的危机。如一些大学为了从外部世界获取尽可能多的经费支持，在一番软弱无力的抗争之后，以牺牲自身的内在发展逻辑为代价，开始毫无选择地迎合经济社会的发展需要，有的甚至甘愿充当某些经济组织的附庸和“奴婢”。当学术自由和大学自治这些经典的高等教育理念与经济社会的要求之间不可避免地产生冲突时，那些曾经被先哲们小心翼翼地铺设在“象牙之塔”下的高等教育的基石，在随冲突而来的一次次震荡中开始动摇。

面对高等教育变革与发展中的诸多非理性经济行为，作为高等教育理论研究者，我们能做些什么或该做些什么？在我们看来，设法发现和揭示高等教育的规律和本质，并尽可能为高等教育实践者提供解决问题的思维路径，无疑是表达责任心的一种方式。基于这样的认识和考虑，我开始关注高等教育与经济互动的互动问题，希冀通过与之相关的若干理论问题以及相关的热点和前沿问题的探讨与跟踪，能够解读和透视高等教育经济属性凸显过程中的某些规律。因此，组织撰写一套高等教育经济学丛书，也就成了我多年来的梦想。然而，作为一名高等教育理论研究者，我对经济学知识的储备还很不够，要亲自完成这种跨学科研究的“拓荒”使命，虽为我所愿但却非我所长，因而只能将这艰辛的开垦工作交给我的博士生们去完成。近几年来，他们不辞劳苦地耕耘在自己那片布满荆棘的荒地上，用不懈的努力完成了一项又一项的拓荒任务，取得了丰硕的成果。本人的《高等教育的经济学分析》、武毅英的《高等教育经济学导论》、胡赤弟的《教育产权与现代大学制度构建》、陈上仁的《中国高等学校成本行为研究》、林莉的《中国高等学校贷款问题研究》以及高晓杰的《美国营利性私立高等教育与资本市场》，从经济学的视角揭示了高等教育的变化，展示了我国高等教育所面临的新问题与改革之路。他们的研究拓宽了我的视野，增加了我对高等教育经济学的兴趣。

20世纪60年代末以来，随着西方一些国家经济的崛起，在人力资本理论的烘托下，高等教育的经济功能和作用获得了空前的认可。正是在这样的背景下，高等教育经济学水到渠成地从一般的教育经济学中脱颖而出，形成了一门相对独立的学科。我国的第一部高等教育经济学专著问世于计划经济时代，虽然该书系统地阐述了马克思的教育经济思

想,同时也引入了西方教育经济学的理念以及高等教育投资、成本与效益的概念,但囿于当时计划经济的时代背景,已经无法回答和解释我国建立市场经济体制以来出现的诸多现实问题。武毅英的《高等教育经济学导论》很好地解决了上述难题。该论著系统阐述了我国高等教育与经济关系的相互关系,尤其是高等教育与社会主义市场经济的相互关系,深入分析了在市场经济背景下,我国高等教育适应并促进市场经济发展的作用与影响,揭示了高等教育领域中的投资现象、成本行为、市场特征和投入产出规律。该论著除了在方法与视角、广度与深度、新颖与实用性等方面进行了新的尝试外,还对本学科的研究对象、学科性质、理论架构、理论依据以及当前的热点问题,进行了系统而深入的研究。虽然该书还无法让人们了解我国高等教育经济学领域取得的所有成果,但它紧跟时代发展脉搏、追踪热点问题、反映学科动态的特点,这是值得称道的。

教育产权制度或大学产权制度的研究是伴随我国民办高等教育事业的发展而提出的。对我国整体的高等教育发展而言,主要问题是制度资源稀缺或者说制度供给不足。单从大学教育制度来讲,民办高校与公办高校尽管因分工不同而存在一定的差异,但两者之间没有本质上的区别。民办高校完全可以根据自己的定位,通过学习和借鉴公办高校的教育制度,建立适合自身的教育制度框架。也就是说,假如我国大学制度还需要创新的话,那么主要是指大学财产制度的创新。因为民办高等教育的发展改变了大学的财产结构,从而引起了大学产权及其治理机制的重组和调整。例如,包括大学财产制度在内的大学法人制度。长期习惯于在政府投资、国家拨款体制下运行的大学财产制度已日益不适应,因而以大学财产制度为核心的大学产权制度创新已刻不容缓。所以,如何运用经济学的基本理论和方法,分析和研究大学财产制度,设计出与市场经济体制相适应的大学产权制度及其治理机制,无论从理论还是实践的角度看,都具有极其重要的意义。胡赤弟的《教育产权与现代大学制度构建》正是这方面的一部力作。该论著将大学视为教育资源的集聚体,把大学制度看作是教育资源产权主体之间的契约集,创造性地提出了大学制度构建理论。同时,通过对教育产权性质、特点及其运行机制的系统研究,创造性地运用利益相关者理论重构了大学办学主体,提出了利益相关者大学的“主导与合作”治理模式,并设计出利益相关者大学法人的内外部治理结构。

高等学校成本行为是一个与教育投入相关的命题，它直接涉及高等学校的办学效益。高等教育是以特定的财政资源为基础的，没有充足的财政资源就难以有高水平的高等教育。然而，任何国家的高等教育财政资源都是有限的，而高等教育发展对财政资源的需求越来越大，呈现出无限的特征。这样，资源需求的无限性与资源投入的有限性便构成高等教育领域的一对永恒矛盾。尤其是在我国高等教育大众化进程加快的今天，随着高等教育规模的扩大，这一矛盾表现得更加明显，其解决矛盾的途径无非两条，一是开源，一是节流。在政府财政能力有限的背景下，高校单靠政府增加财政拨款来解决经费紧张问题显然是不够的，除了多渠道筹措教育经费、拓宽资金来源渠道外，还需要设法降低教育成本，提高资金利用率，优化教育资源配置。陈上仁的《中国高等学校成本行为研究》无疑正是这样一部解剖高校教育支出结构及其效率的论著。该论著运用比较制度分析方法，提出了评价我国现行高等教育体制的分析框架以及高等教育体制影响高等教育成本的实证方法，为高等学校自我测定和分析成本行为设计了一套可操作、相对科学的分析量表与分析模型；以新制度经济学的有关理论为分析工具，创新性地阐明了我国现行高等教育体制改革的方向与措施。

在我国高等教育规模迅速扩张的进程中，在我国出现了高校贷款行为，它已经成为我国现阶段高等教育发展中的一个极为敏感和绕不过去的话题，一批高校已处于“负债经营”状态。面对此种情形，我们不禁要问：我国高校为何会走向贷款之路？政府和大学在其中有何责任？究竟应该如何看待高校贷款？高校贷款有何风险？如何提高学校还贷能力以化解风险？无疑，大量的高校贷款即使在世界范围内，也是极为少见的。一方面，高校贷款确实解决了高等教育发展中的许多实际困难，使高校的办学条件得到了改善；但另一方面，巨额贷款也给高校带来了巨大的财务风险和还贷压力，许多高校相继进入了还贷高峰期，巨额本息的支付使一些高校陷入了“无力还贷”和财政“难以为继”的尴尬境地，“以贷还贷”则成为一些高校艰难运转的无奈选择。正是基于这样的疑问和忧思，我们认为有必要对“高校贷款的风险与偿还能力”进行深入考察，而林莉的《中国高等学校贷款问题研究》，对这些问题作了比较合理而深刻的解答，为解决高校债务问题提供了一个较新的视角。

高等教育进入资本市场，这是一个全新的高等教育行为，也是一个

具有典型意义的高等教育的经济行为。在经典的高等教育教科书中，这是一个无人涉及的领域。当几年前我国有学者提出这一命题的时候，还被认为是“天方夜谭”。即使到了今天，当新东方教育集团在美国纳斯达克成功上市，以及哈佛大学基金和耶鲁大学基金于2006年获得进入中国股市的QFII（qualified foreign institutional investor，合格的境外机构投资者）资格时，恐怕我国的许多人还不知道它的意义何在。然而，伴随着公共高等教育财政能力的下降以及营利性私立高等教育机构的崛起，高等教育与资本市场联姻，在许多国家尤其是美国已非稀罕之事。实践已经证明，市场机制被引入高等教育领域，对大学与社会来说，是一个“双赢”的结果。面对如此大的反差，我们是否有必要追问：营利性私立高等教育机构为何要进入资本市场？营利性私立高等教育机构如何进入资本市场？营利性私立高等教育机构进入资本市场的效益与风险如何？中国民办高等教育进入资本市场的可行性及障碍是什么？等等。高晓杰的《美国营利性私立高等教育与资本市场》以美国为例，对上述这些问题逐一作出解读。作者通过对美国营利性私立高等教育机构进入资本市场的系统研究和理性思考，认为目前中国民办高校进入资本市场依然存在诸多制度约束和观念障碍，但中国的民办高校最终会融入资本市场的国际大潮之中。

诚然，对今日的高等教育作经济学视角的分析，或从经济学的视角来看今天的高等教育，远远不止教育产权、教育成本行为、教育与资本市场、高校贷款等几个层面，它至少还涉及高等教育与经济的关系，高等教育的结构、规模与效益，区域经济发展与高等教育地方化，高等教育资源的优化配置和使用等问题。尤其需要指出的是，在传统的思维方式中，高等教育与经济活动是“风马牛不相及”的事情，可是今天的高等教育无时不处在经济和市场的影响之中，高等教育曾经被遮蔽的经济功能正在不断地被释放出来。这就为我们对高等教育进行经济视角的分析提供了鲜活的素材。但是，今天在我国高等教育领域表现出来的经济特征与行为，并非有规律的和理性的，而是一种特定背景下的“无序”和“非理性的”的暴露。因此，就导致了我们的这套“高等教育经济学丛书”无法按照严密的学科体系去构建，而只是选取了其中的一些热点和前沿问题作为主要的研究对象，因而可能不像其他有关的丛书那样具有严谨的结构性和逻辑性，但这并不影响丛书的意义和价值，也不会削弱和降低各专题研究自身的科学性。此外，同样的现象，从不

同学科的视角分析，将具有不同的意义。同样是上述这些问题，从另外的学科来看，恐怕获得的结论也不一样。事实上，即便是同样的现象，采用相同的学科理论与方法进行分析，也会因分析主体的不同而具有不同的意义。比方说，同样是编撰高等教育经济学丛书，同样是研究上述的有关问题，换成其他的学者来完成，得出结论恐怕也会大相径庭。作为年轻的高等教育理论工作者，我们的研究还存在许多的瑕疵和不足，我们鼓足勇气将它们出版，其旨既在获得同仁们的认同，更在于获得建设性的批评。正所谓“嚶其鸣兮，求其友声，亦寻其异音耳”。

邬大光

2008年5月1日

于厦门大学颂恩楼

序

教育产权，是大学作为独立法人的基础，教育产权问题，是高等学校面向市场经济自主办学的关键性问题。随着民办高等教育的产生和发展，教育产权问题越来越受到人们的高度重视。产权不明晰已成为民办教育，尤其是民办高等教育进一步发展的瓶颈。民办高校，作为独立法人，在法律层面上的产权界定虽已明确，但在经济层面上的治理机制则不清晰。尤其是投资者的产权，无论法律界定或经济机制，都很不清晰。这就使得正当的投资者逡巡不前，而投机者有机可乘，导致在高等教育大众化进程中，未能充分动员社会力量办学。由于教育产权关系到高等教育的发展大局，因此，探讨民办高校的产权问题，就成为 20 世纪 90 年代中期以来的热点话题。

厦门大学高等教育研究院，在全国较早开展民办高等教育研究，召开了多次国内与国际民办（私立）高等教育研讨会，出版了多本专著与论文集；成立民办高等教育研究中心，从各个方面研究民办高等教育的博士、硕士学位论文十余篇，其中不少涉及教育产权问题。本书作者胡亦弟博士在厦门大学攻读博士学位时，修了我所开的“高等教育学专题研究”和“中国高等教育问题研究”两门课程。他当时正在主持宁波大学教育学院，对民办高等教育和教育产权问题产生浓厚的兴趣。同我合作撰写的《我国民办高校产权制度改革的若干问题》（《教育研究》，2002 年第 1 期）就是在他的一篇作业基础上形成的。此后，他在导师邬大光教授的指导下，参加“产权理论与民办教育政策研究”的国家级课题，研究逐渐深入，视野更加开阔，从教育产权研究扩大到大学制度研究，将教育产权问题作为大学法人制度的核心问题，又将大学法人制度作为大学制度改革的重心，申请并主持了教育部重点课题“我国民办高校的大学制度研究”。研究的深入与视野的开拓意味着需要掌握更多的理论知识和实践经验，在此期间，他在修习高等教育学有关课程的同时，孜孜地钻研经济学、管理学、法学的有关理论，特别研究了制度经济学、产权经济学以及第三部门理论、利益相关者理论等前沿理论，还深入了解当前多种类型民办高校的实际情况与问题。功夫不负有心

人，终于完成了一篇从教育产权到大学制度构建，把教育产权作为大学制度核心的相关性研究的论文。这篇论文，在学位论文答辩时，得到答辩委员会的充分肯定与赞扬，分别获得了中国高教学会 2006 年度优秀高等教育博士论文一等奖；入选 2007 年度全国优秀博士学位论文，成为全国高等教育学科获此殊荣的第一篇。《教育产权与现代大学制度构建》这本专著，就是在博士学位论文的基础上形成的。

这本专著的学术水平、理论创新以及现实价值，已经通过上述的荣誉体现出来，用不着我再作评价。我所要说的是：面向社会自主办学的中国特色社会主义大学的制度正在构建中，大学独立法人的地位尚未完善，教育产权远未清晰，治理机制与法律保障尚未到位，还有许多问题有待研究。理论工作者任重而道远。希望作者在已取得的研究成果的基础上，结合自己所担任的地方高等教育领导工作，在理论与实践的结合上，做出更多的贡献。

潘懋元

2007 年 8 月 10 日

前言

对大学制度的学习和研究,使我越来越感觉到,教育学与经济学和法学的联系的重要性。这是因为教育资源是教育活动的物质基础,教育制度具有教育资源配置功能,而教育制度离不开经济体制和政治体制。由于受计划经济体制和传统经济理论影响,过去人们对教育资源配置认识不足,教育界习惯于将教育资源看作教育活动的当然前提,教育理论界也没有把教育资源配置作为研究的重点,忽视了大学制度在教育资源配置中的重要功能。随着市场经济的逐步完善,市场在资源配置中的基础性作用逐步显现。各类市场主体,包括政府、学校、举办者、教师、学生等,事实上正在影响着教育资源配置。研究教育资源配置问题已成为大学制度建设的内在要求。

无可置疑,市场经济已成为现代大学制度运行的基础。但是市场经济又是一把“双刃剑”,它既能提高教育资源配置效率,也会给教育发展带来负面影响。尽管教育界十分担忧市场经济的冲击,但教育与经济之间的联动将不可阻挡。教育制度包括大学制度必将在市场经济中得到调适。随着经济体制从计划经济向市场经济转轨,经济模式从传统经济向知识经济转型,我国正处在经济社会的重要转型时期,这一方面带来教育资源进一步拓展,比如教师以及存在于教师头脑中的知识,即知识资源和人力资源正在成为教育的关键性资源。另一方面,教育资源的配置方式发生了重大变化,市场机制在教育资源配置中发挥基础性作用。

高等教育的资源结构重组,以及教育资源配置模式的市场化,将进一步促进大学制度的改革与发展。正是在这一背景下,本书把教育资源当作大学制度研究的逻辑起点,而且对教育资源作了广义的解释,是高等教育活动赖以存在与发展的条件。由此,我们提出,大学是高等教育资源的联合体,大学制度就是资源产权主体之间的契约集,教育产权是大学制度构造的基本元素,大学应该倡导利益相关者共同治理等等,并在此基础上构成全书的基本框架。

本书基于一个经济学视角,采用经济学和教育学等多学科研究方法,通过比较大学制度的经济优势,对大学制度进行独特的经济学分

析。尽管在经济学方面涉及马克思主义产权理论、新制度经济学等几个分支学科，但本书并不是一本经济学著作，而是一本关于高等教育基本理论方面的专著，主要研究高等教育制度中的一个重要问题，即大学制度的形成、发展和变迁及其治理模式。

无疑，如同任何教育制度离不开一国的政治、经济和文化体制一样，大学制度的形成也与一国的政治、经济和文化体制密切相关。但是，对本书只是从一个侧面研究大学制度的形成与发展，而且本人所做的力所能及的尝试，也仅仅是抛砖引玉，肯定有诸多疏漏，敬请各位专家和同仁指正。

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 大学制度建构的重要意义	(1)
一、大学制度是我国高等教育体制改革的核心	(1)
二、大学办学自主权与大学制度构建	(4)
三、办学体制多样化与大学主体构建多元化	(7)
第二节 经济学视角与大学制度研究	(10)
一、大学组织是一个“经济体”	(10)
二、教育体制与经济体制的内在联系	(13)
三、教育规律与经济规律的兼容	(15)
四、大学制度的经济分析方法	(17)
第三节 研究思路、内容和结构	(20)
一、基本前提	(20)
二、研究切入点	(20)
三、研究重点	(21)
四、本书的结构	(23)
第四节 本书所使用的几个概念	(25)
一、大学	(25)
二、高等教育系统	(26)
三、大学主体	(26)
四、大学制度	(27)
第二章 产权理论的比较与分析	(28)
第一节 法学上的财产权	(28)
一、罗马法的财产权	(28)
二、大陆法系的财产权	(30)
三、英美法系的财产权	(31)
四、当代财产权制度的发展趋势	(34)
第二节 马克思主义的产权理论	(35)
一、产权的含义与本质	(36)

二、产权的内容	(38)
三、产权的权能结构	(41)
四、产权的地位与功能	(43)
第三节 西方产权经济学理论	(46)
一、产权的内涵与分类	(46)
二、产权的功能	(49)
三、交易费用与企业理论	(51)
第四节 产权的本质	(59)
第三章 教育产权与大学制度	(62)
第一节 教育产权的性质与特点	(62)
一、教育产权的产生	(62)
二、教育产权的内涵	(64)
三、教育产权的性质与特点	(71)
四、教育产权的运行机制	(76)
五、运行机制与大学组织	(82)
第二节 大学制度的性质与结构	(84)
一、大学制度的性质与内涵	(84)
二、大学形态研究	(90)
三、关于公办与民办高等教育的分析	(93)
四、大学形态的演变	(98)
第三节 大学组织的经济逻辑	(100)
一、大学组织的产生	(100)
二、学校是一种非营利性组织	(102)
三、民办学校的性质与产权界定	(105)
第四章 高等教育办学主体的构建	(112)
第一节 高等教育的主体分析	(112)
一、四个关键主体	(112)
二、供应(提供)方	(116)
三、需求(出资)方	(119)
四、主体之间的整合程度	(122)
第二节 大学制度演变的产权分析	(124)
一、大学制度的演变	(124)
二、大学制度的所有权配置	(129)

三、所有权配置的成本分析	(133)
第三节 民办高校产权与办学主体构造	(137)
一、法人财产分类	(137)
二、民办大学主体构建的几种方式	(140)
第四节 公立高校民营化与产权主体多元化	(147)
一、确立地方政府是高等教育的产权主体地位	(147)
二、确立学生、家长、银行等为高等教育的产权主体 地位	(148)
三、通过资本市场使更多民间投资者成为高等教育的 产权主体	(150)
第五章 利益相关者视角下的大学制度	(153)
第一节 利益相关者概念	(153)
一、利益相关者概念的产生	(153)
二、利益相关者的定义	(155)
三、利益相关者的分类	(158)
第二节 高等教育中的利益相关者分析	(159)
一、利益相关者理论的应用	(159)
二、大学的利益相关者：一种分析框架	(167)
第三节 利益相关者与大学治理结构	(177)
一、“治理”、“统治”与“管理”	(177)
二、利益相关者共同治理	(179)
三、我国民办大学治理的结构与模式	(186)
参考文献	(203)
后 记	(218)

第一章 导 论

第一节 大学制度建构的重要意义

一、大学制度是我国高等教育体制改革的核心

改革开放以来,我国经济体制改革取得了巨大成就。经济体制改革解放了生产力,促进经济和社会的快速发展,也为高等教育改革与发展提供了坚实基础。1992年,党的十四大创造性地确立了建立社会主义市场经济体制的目标,随着经济体制、政治体制和科技体制改革的深化,教育体制尤其是高等教育体制改革被提上议事日程。高等教育体制改革的目标是,建立与社会主义市场经济体制和社会主义民主政治相适应的高等教育体系结构、管理体制和运行机制。建设社会主义市场经济体制客观上对现行高等教育管理体制、办学体制、投资体制等提出新的要求,进一步增强了推进高等教育体制改革的紧迫感。建立与社会主义市场经济体制相适应的高等教育体制,是时代赋予我们的历史责任。

我国原有的高等教育管理体制是在高度计划经济体制下形成的,适应了当时经济和社会发展的需要。在新的历史条件下,这种管理体制已越来越不适应于时代要求。比如,随着社会主义市场经济体制的建立,我国经济发展将主要按区域进行规划和组织,但是,在原有高教管理体制下,高等教育仍以“条条”为主,“条块”分割。又如,在新的历史条件下,高等学校要扩大服务面,增强为区域经济社会发展服务的能力,但是在原有的高等教育体制下,高等学校只为部门、行业服务。还有,随着市场经济体制的建立,特别是非国有经济的快速发展,使社会力量举办高等教育的积极性得到进一步激发,但是在原有的高等教育体制下,高等教育必须由政府举办,由政府管理。所有这些都足以告诉我们,必须首先改革传统高等教育管理体制,这是全面推进高等教育体制改革的关键所在。

纪宝成认为:“高等教育管理体制的改革包括三个方面,一是要解决