

2004

中国高等教育管理·

现实与理

想

中国高等教育学会高教管理分会秘书处 编

HIGHER EDUCATION ADMINISTRATION
IN CHINA:

REALITIES
AND
PROSPECTS



北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

2004 中国高等教育管理:现实与理想

中国高等教育学会高教管理分会秘书处 编

 北京理工大学出版社

BEIJING 1  PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

2004 中国高等教育管理：现实与理想/中国高等教育学会
高教管理分会秘书处编. —北京：北京理工大学出版社，
2004. 7

ISBN 7 - 5640 - 0328 - 6

I. 2… II. 中… III. 高等教育 - 教育管理学 - 中
国 - 文集 IV. G649. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 063332 号

出版发行/ 北京理工大学出版社

社 址/ 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编/ 100081

电 话/ (010) 68914775 (办公室) 68912824 (发行部)

网 址/ [http:// www. bitpress. com. cn](http://www.bitpress.com.cn)

电子邮箱/ chiefedit@bitpress.com.cn

经 销/ 全国各地新华书店

印 刷/ 北京圣瑞伦印刷厂

开 本/ 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张/ 20. 25

字 数/ 360 千字

版 次/ 2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷

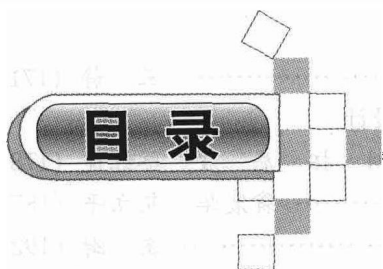
印 数/ 1 ~ 1000 册

责任校对/ 张 宏

定 价/ 35. 00 元

责任印制/ 李绍英

图书出现印装质量问题，本社负责调换



制度创新——高教改革的关键

制度创新——教育发展的主题	谈松华 (3)
实施跨越式发展战略	田建国 (15)
高等教育跨越式发展必须注重制度创新	李志祥 贺亚兰 (22)
中国高等教育制度创新——一个生态学视角的思考	张忠恒 (28)
股份制——高等教育可持续发展的体制保障	李晓波 王宝玺 (36)
公益信托——公立学校转制的一种路径	朱新梅 (45)
当代大学管理中的经营理念	陈中永 郭永昌 刘彦 (54)
高校推行 ISO9000 认证——途径、误区及对策	李永贤 (63)
论大学城管理的制度创新	何心展 (73)
高等教育地方政府统筹要走制度创新之路	黄亲国 (80)
全面建设小康社会对高等教育制度创新的新要求	曹万鹏 (88)
全面贯彻“三个代表”重要思想 推动民族高校 跨越式发展	彭振坤 (96)
创新教育观念 促进教育持续发展	何伟全 (101)
从信息不对称理论看高等教育中的行政干预	史秋衡 宁顺兰 (105)
创新教育与大学生教育科研组织创新	王洪斌 (114)
研究型大学——功能特征及其内部资源配置分析 ...	李勇 陈晓阳 (123)
高校依法治校对策研究	杜德鱼 谷爱仙 钟学忠 (130)

人才培养——永恒的主题

受高等教育者就业的经济学分析	岳昌君 丁小浩 (137)
对云南城镇教育收益率的考察	李锋亮 李慧勤 (150)
高校扩招——问题与对策	陈德文 王成涛 (158)
构建大学生诚信道德建设体系——缘由和对策	崔国华 任晓力 (166)

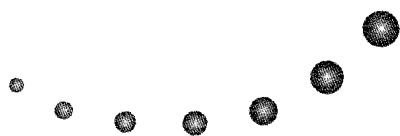
人才培养模式个案研究	王 静 (171)
本科高素质、创新人才培养方案的研究与设计	刘 拓 屈 波 蔡红建 (178)
弹性学制与教务管理	翁震华 包立平 (187)
发展完善学分制度 推动高校教学改革	袁 澍 (192)
“以生为本”理念与高校学籍管理改革	王学海 (196)
大学生科研训练计划——以焦作工学院为例	郑友益 曹中秋 郑伦仁 李子臣 (203)
“2+2”人才培养模式改革	
——四川师范大学的实践与思考	钟士伦 谢名春 李树勇 杜 伟 (213)
构建公安院校人才培养模式体系	
——湖北警官学院的实践与思考	肖伯符 刘光明 柳卫民 (219)
广东省农技人才需求与高等农业院校发展调查	陈 然 黄文勇 赵灶娇 (228)

热点连接——不同的关注

做“文化自觉”的传播者——高校教师的新使命	王保华 (237)
高校教师队伍建设——美国的政策与实践	于鲁文 (242)
高校科技产业改制中的问题与对策	郝 远 (251)
高校职能活动的取向决定于办学环境	
——国外高校不直接兴办高新技术产业原因之我见	张 珏 (255)
关于高等职业技术教育中专业建设市场性的思考	杨 光 孙德峰 (262)
略论西南联大的办学经验	文胜利 (270)
关于社科科研管理信息系统设计中的几个问题	
——以国家教育行政学院科研管理信息系统为例	何锦彦 (278)
《私立学校法》与《民办教育促进法》的比较研究	胡建波 (284)
独立学院须以特色拓展发展空间	杜晓利 (294)
国有民办高校的专业设置与教学质量评估	李 树 (301)
上海高校中外合作办学的回顾与展望	张慧明 (306)
后记	(318)

制度创新

——高教改革的关键



制度创新——教育发展的主题

教育部教育发展研究中心 谈松华

现在,经济界的一些专家提出这样一个观点:20世纪80年代以来我们一直以经济建设为中心,在经济建设为中心发展到现在这个阶段,是不是应该提出以制度建设、制度创新为中心。“十六大”也提出了扫除体制性障碍,也就是说要进一步发展,必须要扫除体制性障碍,也可以说扫除体制性障碍是进一步发展的一个重要条件。否则,发展必然会受到阻碍。所以从这些角度来看,今天我们来讨论制度创新问题,它不是一个局部性问题,而是教育发展中的一个全局性的问题。

在讨论制度创新之前,对制度内涵应该有个界定。因为大家谈制度可以从很大的方面来谈,谈社会主义制度、资本主义制度,那是很大一个概念。也可以从很具体的制度概念谈,工作制度、学习制度、学分制,也都是制度。所以制度这个概念涵盖是很宽的。那么我们今天讨论的制度问题究竟是个什么问题?我现在从两个层面来说一下关于对制度问题的理解。

首先是体制,对教育来讲,今天制度的关键仍然是体制。体制这个定义,《辞海》里面对体制是这样讲的:国家机关、企业、事业单位机构设置和管理权限划分的制度,它也是一种制度,但这种制度是侧重在机构设置管理权限的划分。这个界定我看更多的还是从管理的角度讲的。而实际上现在我们讲的经济体制、政治体制问题,很大程度上是涉及政府如何管理社会、如何治理社会这样一个大的问题。不管经济怎么治理、政治怎么治理、文化怎么治理、教育怎么治理、科技怎么治理,都会延伸出一系列的经济体制、政治体制、科技体制、文化体制、教育体制等等。我想主要从政府治理的角度来讲体制问题。

第二个层面,制度是要求成员共同遵守按一定程序办事的规程。它是和秩序联系起来的。对制度问题不同学派有很多不同理解,下面这个秩序定义是按照英文 institutional 的含义来理解。在西方比较权威的关于制度问题的说法就是新自由主义学派的代表人物哈娜叶克,他认为制度就是秩序,也就是说通过一

种大家共同遵守的秩序，然后形成的制度，这种制度是自下而上的。但是还有一种认为秩序有两种：一种秩序成为制度是自下而上的，还有一种秩序成为制度是自上而下的。通过制定一种规则，大家共同遵守形成一种秩序。所以秩序是制度很重要的表现，但是秩序有两种，所以这里把它综合起来，我这里用引号引着，它是《牛津英语大辞典》里对 institutional 这个词的定义，这个定义就是制度是由规则调节着的、建立起来的秩序。也就是说这种秩序是通过人建立起来的，而且是通过规则来调节的，这种秩序才叫制度。制度如果用最新的一个说法，好像也是最贴切的，就是今年最新的世界发展报告，题目叫《变革世界中的可持续发展》，谈的是可持续发展需要有制度来调节。这种制度它是调节社会资本的，它对制度有这么一个定义，它说“制度是用以协调人类行为的法规、组织机构和社会规范”。这样来看制度的涵盖面是比较宽的，它包括了法规、包括了组织机构，也包括了社会规范。所以我想从这里来看教育制度，它恐怕也应该包括这样一些方面：一种叫传统调节的秩序，一种就是法规，一种就是我们讲的体制。包括了体制、法规 and 传统调节的社会秩序的这些规范。

一、教育制度创新的出发点

我个人认为，今天讨论教育制度创新有这样三个大的背景，因此，我们讨论教育制度创新的内涵要从三个方面来考虑。

1. 从计划经济向市场经济转变中的制度创新，这个创新主要指的是体制创新

因为从计划经济向市场经济转变，它的所有制关系在发生变化，政府和市场的关系在发生变化，这种变化必然影响教育，因此计划经济向市场经济的转变必然会引起教育体制的转变、教育体制的转轨。这种转轨实际上从 20 世纪 80 年代以来就已经开始了，到 20 世纪末，初步实现了新旧体制的转轨。原先计划经济体制下的条块分割、部门办学这样的一种体制，初步转向条块结合、以省为主这样的一种体制。但是体制改革的任务不仅是新旧体制的转轨，而且是要建立一种适应市场经济的新教育体制。也就是说在体制转轨的基础上，还有一个制度建设、制度创新的问题。没有制度建设和制度创新，新教育体制是不可能完善的。从十四届三中全会到十六届三中全会这个过程，很能说明这个问题。十四届三中全会提出了建立社会主义市场经济体制这么一个命题，对社会主义经济体制作了一个轮廓的描述。到了十六届三中全会又作了完善社会主义市场经济体制的决定，而这个决定明显在社会主义市场经济体制上的制度创新上有重大

突破,这个重大突破就是公有制实现形式明确了是多种形式,而且明确的是混合经济是公有制改革的一个主要形式。而股份制是混合经济的一种组织体现。这个过程正好说明,我们今天要讲的体制改革,不仅是要转变计划经济这种体制,而且要探索新体制的基本内涵是什么。这就有一个制度创新的问题,所以今天我们讨论教育制度创新,从体制转轨这个角度,转到体制创新,应该是制度创新的一个突出要求。我们处处感到目前如果这个体制问题解决不好,没有新的思路和举措,下一步高教发展必然遇到很大的束缚。

2. 从制度化教育中的学校制度向学习型社会中的学校制度转变

工业社会的教育是一种制度化的教育,制度化的教育现在要向学习型社会的教育转变,这个学校制度必然有转变。因为工业社会的制度化教育,学校是教育的惟一场所,所以学校教育是一种封闭的系统,学校教育是一种自成系统的、一种自我完善的这样一种过程。学习型社会,学校只是学习型社会中间的一种重要的学习组织,它不是惟一的学习组织。如果这样,学校制度必然会出现和学习型社会的关系问题,因此也就提出一个现代学校制度的概念。现代学校制度的提出,不仅是制度化教育向学习型社会的教育转变的产物,同时在体制转变中政府和学校关系变了以后,学校如何自主办学,也要求建立现代学校制度,这本身就是制度创新问题。

3. 从工业社会标准化人才培养制度向知识社会个性化人才培养制度转变

因为长期以来在工业社会里的人才培养强调大批量、标准化这样一种培养模式,工业生产的特点也是大批量、标准化。今后学校教育当然还会依据一定标准、按一定批量培养人才。但是在知识社会中,由于学生的主体作用的增强,信息技术的应用,学习方式的改变,个性化的学习,个性化的人才培养将是知识社会对教育制度的重要要求,所以现在提出主体性教育、提出研究型学习、提出设计教学,还有订单式教育等等。总之这许多方面都体现了一个过去完全自上而下的制定计划,按照一种标准来培养人才的这样一种人才培养制度势必会有比较大的调整 and 变化。现在讲培养创新型人才,我们目前还是比较大一统的、比较呆板的这样一种人才培养制度,是难以出现有特殊才能的、拔尖的、创新型人才。所以人才培养制度的改革和创新也是制度创新中一个不可避免的问题。

二、办学体制的创新：多元主体办学

1. 计划经济体制下办学体制的弊端

计划经济下的教育体制有两大弊病，一是包得过多，二是统得过死。1985年的体制改革决定到现在来看，对计划经济体制的剖析还是相当深刻的。包得过多是从办学体制讲的，过去我们国家的学校基本上全部是公立学校，全部由国家来包揽办学，所以就形成了一个单一的公立教育系统。这种教育办学体制在接受教育人口比较少、教育规模比较小的阶段可能还能够维持。但随着教育规模进一步扩大，受教育人群进一步增加的情况下，这种办学体制明显不能适应教育事业的进一步发展。统得过死，主要是从管理体制讲的，政府特别是中央政府高度集权，地方政府和学校缺乏自主决策和管理权，这样就影响了教育主动适应社会需要的能力，使得教育缺乏动力和活力。所以这两个弊病是我们教育体制改革所要解决的主要问题。我想重点从办学体制讨论这个问题。

首先，计划经济体制下办学体制的弊病，表现在单一的公立教育这样一种体制，主要问题是教育资金来源是主要或者说基本上全部由政府来提供，教育的发展必然会受制于政府财政支撑的力度，也就是说政府有多少钱就只能办多少教育，实际上现在教育事业的发展它已经越出了这样的范围。社会对教育的需求越来越多，完全由政府来包揽各种办学显然是束缚教育事业发展的，所以必须打破单一的公立教育的这种系统。

其次，教育模式划一，不能适应教育多元化的需要。因为全是公立学校，全是按政府统一规定的教学计划来办学。学校缺乏多样性，而社会对教育的需求却是多样的。

再次，教育运行机制僵化，不能适应市场经济的教育运作。因为政府管理学校主要是按照行政办法来管理学校，这样就必然使学校不能直接面向市场，适应市场的需要。单一的公立教育体系使得整个教育系统效率低下，完全一统天下的公立教育没有竞争，没有市场对于教育竞争的这种压力，所以公立学校的效率一般讲是低于私立学校的。斯坦福大学胡佛研究所的一位知名的政治学教授丘博，他在美国作了中小学的公立学校、私立学校的调查，调查以后形成了一份报告，现在出了一本书叫《政治、市场、学校》。这本书在美国影响很大，被认为是教育民营化的一个代表作。在这部著作里，比较了公立学校和私立学校，它得出的结论就是私立学校的效率比公立学校高。其中讲到有四个因素影响了私立学校的效率。第一是自主性，因为私立学校有更大的自主性，它能自主决策；第二是选择性，选择性主要对基础教育来讲，因为美国原来公立

学校是没有选择性的；第三是竞争性，因为私立学校办不好就要垮的；第四是利益共同体。一般讲私立学校的教师和学校是结成一个利益共同体的，而我们的公立学校，教师和学校之间往往并不是一个利益共同体。所以单一的公立教育会影响教育效率的提高。

2. 办学体制改革的进展与问题

从20世纪80年代以来我们就提倡社会力量办学，到了1993年，《中国教育改革和发展纲要》明确地提出了要改变政府包揽办学的格局，实行政府办学为主，社会力量共同办学的这样一种体制。对民办教育提出了十六字方针。民办学校原来只有1%，现在已经提高到了将近5%，初步形成了民办教育发展的一种态势。2002年12月《民办教育促进法》的公布，到2003年9月《民办教育促进法》的正式实施，标志着中国民办教育的发展进入了一个新的阶段。如果说前十几年，我们把它看做是一个探索初创期的话（因为基本没有成熟的法规来规范，只有一个社会力量办学条例，而且是非常原则的一个条例），那么现在我们国家的民办教育则进入了一个成熟发展期。这个成熟发展期主要是我们有了法规的规范，有了法律依据。《民办教育促进法》对民办教育性质的界定，对民办教育的产权、组织、奖励等许多方面都已经做了比较明确的规定。我想这里特别提出来的，就是《民办教育促进法》它有一个特殊规定，这个特殊的规定既肯定我们国家现在民办教育是属于社会公益事业，同时又规定允许投资者可以取得合理回报。国际上一般把教育机构分为营利性和非营利性两种，营利性是可以有回报，或者叫可以获取利润的，但是它是按照公司管理的。非营利性的是不能够有回报的。我国采取一种变通的办法，在现阶段鼓励民办教育发展的一种变通的办法。民办教育有了初步的发展，进入一个新的发展阶段。第二，公办学校的二级学院和分校的发展，实际上是按照民办机制运作的一部分学校，在基础教育阶段也有这种分校，也有这样一种或者通过集团办学、由公办学校带着一批民办学校这样一种办法。这是在中国现在出现的民办教育发展中运用公办学校的资源，这种资源有的是有形的、有的是无形资产来发展民办教育。确切地说是发展按照民办教育机制运作的这部分学校，因为按照《民办教育促进法》的界定，像二级学院和分校还不是完全意义上的民办学校。因为民办学校有三个基本条件：一是非政府举办的，所有制是非政府机构；二是非财政性教育经费办学的；三是面向社会的。因为二级学院和分校的办学主体是公办学校。所以这里这种学校也不属于纯粹的民办学校，但是它是按照民办机制运作的。第三，由于这样一种发展，所以投资体制改革引起了公办学校经费来源结构的变化。现在相当一批公办学校，它仍然是公办学校，但是它的经

费来源中，政府的比例有的是大幅度下降，有的学校实际经费支出中，政府的投资已经不到一半。全国的高等学校经费来源中，学费的收入已经接近三分之一。这在世界中，我们的这个比例相当高。国外现在讲的高等教育民营化有相当一个指数就是收费提高。收费提高以后，来自学生交费的对学校经费的构成比例上升，而政府投入的比例下降。这个会影响到办学体制的变化。这两年来在这方面的一个方向是民间的资本、民间的资金进入教育市场，这个趋势正在加快发展。这种发展正在影响着我们原有的、单一的、公立教育体制，也引起了公立学校内部的运行机制的变化。经费大量来自市场，完全按照原来公立学校那种模式办已经不行了，必然引起运行机制的变化，所以这个趋势是现在正在出现的。

现在办学体制改革存在的问题是：一方面过于单一的公办学校的这种办学体制仍然没有根本改变。现在我们全国两千多所公办高等学校，包括成人高校在内，而民办学校有颁发学历文凭资格的，到现在为止也就是一百多所，最早只有二十多所。现在这两年增加得比较快，但是真正能够发本科文凭资格的，在十所以下。从整体来讲，民办教育还没有形成和公办教育共同发展的格局，它算不上是一个可以和公办学校并驾齐驱的这样一种办学力量。另一方面，公办学校的体制改革，缺少制度安排。现在公办学校实际上在内部、在办学体制上已经作了很多调整，比如二级学院、独立学院，有的专业、有的学院中外合作办学，经费基本上全是靠收费。那么在内部是这样，正在发生变化，但是这样公办学校的这种体制的变化，究竟将来制度实际是什么，制度选择是什么。这个问题现在实际上没有完全解决。而这个问题的解决促使今后办学体制的改革成为重点。显然，中国不可能继续存在这么大量的公办高等学校，两千多所公办学校，是合并以后的，有的学校动不动就是几万人。这样一个学校在国外都算是很大的，全是公办。那么我们现在的毛入学率是15%，2003年可能进一步增加，2002年高校在校生是一千六百多万，现在计划统计已经超过一千九百多万，现在每年要增加将近三百多万的在校生，按照我们现在的格局，基本上都是公办学校，政府显然无法承担这样一个高等教育的规模。所以随着扩招出现一个问题，政府经费大幅度向高等教育倾斜。政府教育经费中高等教育经费的比例，从1995年的20%到2002年的24%，提高了四个百分点。反过来，基础教育，尤其是农村义务教育的投入严重不足。现在农村义务教育严重滑坡，大面积的拖欠教师工资，大面积的初中辍学率。如果到2010年高等教育毛入学率要提高到23%，到2020年高等教育毛入学率要提高到30%以上，还是基本上全部都是公立学校，我认为绝对不可能，所以就必然要探讨公办学校要走出一条办学体制改革的路子。这里就有个制度安排问题、制度创新问题。

3. 体制创新的思路：多主体、多形式办学的制度

我在《教育研究》2003年的第十期发表了一篇文章，这个文章的题目是《民办教育的发展模式和制度选择》。这篇文章实际上我提出了一个混合所有的办学体制问题。现在看来，十六届三中全会在经济上提出了一个混合经济的问题。我想这个问题就更值得我们教育界去做这方面的探讨。实际上，在办学体制演化过程中已经不止存在公办或民办这两种，出现了多种办学。我这里按照公共管理理论来分析，美国有个非常有名的公共管理学家叫瑞尼，他写的著作里边讲到划分社会组织、公共组织和私人组织主要是三个因素：一个是所有权，一个是资金来源，一个是社会控制形式。按照这三个因素来看，社会组织大体上会有四种情况：第一种是政府所有并使用政府资金的；第二种是政府所有但使用私人资金的；第三种是私人所有但使用政府资金的；第四种是私人所有并且使用私人资金的。这四种情况，第一种和第四种很清楚，分别属于公共组织和私人组织，第二种和第三种叫做“半公共”、“半私人”组织。既然社会组织中存在着介于公共组织和私人组织之间的“半公共”、“半私人”组织的话，我们按照十六届三中全会的精神，我们教育上是不是应该提出，能不能发展中间型的、混合型的学校。

4. 制度选择和创新中的几个问题

如果存在着这样一种中间型混合型学校，是不是要探讨一下，通过什么途径和形式来发展这样的学校。

首先是独立学院。现在看来独立学院的发展势头是比较快的。现在全国的二级学院和独立学院三百多所。二级学院的发展基本走向是要发展成为独立学院。所以独立学院有可能会发展成为在公办学校这样一个组织下，通过公办学校和民间资本的结合发展起来的一种按民办体制运作的学校。从所有权来看有可能是混合的，为什么呢？因为这是公办学校办的，公办学校办的所有权是属于公办学校的，但是又是民间投资的，所以这样来看所有权也不全是公办学校，所有权有可能是公办学校和民间资本共同所有。同时资金来源主要通过民间，所以独立学院有可能是发展这样一种学校形式的一种途径。但是这样的混合所有，却有很多制度安排上的问题。现在独立学院发展提出的问题也不少，公办学校和民办学校两方面都对这个政策提出了问题。民办学校提出的主要问题是：独立学院的发展使得民办学校处于不公平竞争的地位，因为公办学校的独立学院一开始就办本科，而这些民办学校办了好多年，办个专科文凭还要经过多少评审，经过多少年的工作。而你一下子挂牌就是本科，而且尽管你发独立学院文凭，但是这个牌子是总校的牌子。无形资产本身就形成和民办学校的不公平

竞争。所以民办学校现在提出的问题是：独立学院是政府创设的一种和民办学校不公平竞争的这样一种制度安排。而公办学校提出的问题是：既然我要办学校，那么民间资金很多也是向银行贷款的，为什么我不能向银行贷款来办学校，还要叫人家来贷款和我合作来办学校，意思是我的产权还要叫人家给拿去。他的意思是不要民间资金，我自己贷款就可以办学校。所以独立学院的发展究竟对于公办学校发展产生什么影响，对于民办学校的发展会产生什么影响，独立学院的制度安排究竟最后应该怎么样，我认为这个问题还是很值得我们下一步在制度创新上研究的。

其次，分校也有这个问题，和独立学院基本类似。还有一种多种形式合作办学。有民间资本介入，有境外的办学单位介入，多种形式的合作办学。这里边重点要讲的是中国有两千多所公立学校，要不要有一批现在公办学校整体性的改制为民办学校，或者整体性的转制为按民办机制运作，不仅仅独立学院是这样。最近有一些经济学界的，还有教育界的人提出大胆设想，国家究竟能办多少高等学校就保留多少公办的，其他的应该有相当数量的公办学校要按照民办机制运作。所以我想这个问题是下一步在公办学校体制改革中恐怕会遇到。这个问题高中阶段尤其迫切，因为高等学校现在和中小学的职校还不大一样，中小学涉及一个迫切的问题，优质教育资源短缺，优质教育的择校现象相当严重，择校现象严重就产生高收费、乱收费的问题，这样就产生社会对教育非常的反感，2003年大规模的治理乱收费是建国以来从来没有过的。这个背景我认为就是优质教育资源短缺供求矛盾造成的。优质优价，这是市场经济规律，好的教育就应该收高费，这不是乱收费，是市场规律。但是中国恰恰有个制度错位，制度错位在哪里？美国优质教育大量在私立学校，所以高收费找不到政府。现在我们国家的优质教育主要在公立学校。公立学校高收费百姓就对政府有意见，所以现在这个体制错位和市场供求就产生了很大的扭曲。当然现在不可能把所有的优质教育都改成民办，社会震动太大，究竟走一条什么样的路解决这个矛盾，是现阶段体制创新面临的一个现实问题。

另外一个问题涉及体制改革中制度设计的问题，也就是涉及现有的法律法规问题，我这里提出三个问题来讨论：

第一个问题是产权关系。如果说混合所有，包括二级学院产权关系如何界定，现在教育部的通知里讲五个独立，讲了按民办体制运作，但是并没有讲这个学校的产权归属于谁，所以混合所有就会出现一个产权关系明晰的问题。按照一般的产权理论讲，谁出资谁占有产权，那么多方出资的应该明确各种不同出资人的产权。公办学校实际上用的是无形资产，中国现在对无形资产如何评估这个问题还没有一个很成熟的方法。所以这里必然会涉及无形资产的评估，

涉及学校发展中间积累起来的增值部分产权的界定。比如说一个学校刚出资的时候一个亿，那么我们可以以一个亿来做评估，这个产权可以这样界定，那么增值了以后的产权是不是也这样划分？另外一个学校由于办学而积累的财产，有没有一个学校法人财产权这个问题，因为在现代企业制度里国有企业有一个企业法人财产权，因为过去企业办得再好，产权全属于国家，和企业管理者和职工利益没有多大关系。现在提出一个国有企业的增值部分有企业法人财产权，这个法人财产属于企业集体，那么我们将来在这样一种学校里边有没有这个问题。

第二个是管理模式。管理模式涉及所谓社会控制形式，公办学校受政府控制，民办学校受市场控制。我们讲的混合所有的学校，政府和市场究竟对这些学校发挥什么作用？政府和学校如何来调控这些学校？我觉得这里边也是需要一些制度设计的。

第三个是组织形式。各方办学人的权利和责任通过什么组织形式来体现。那么现代企业的多方主体是通过股份制的形式来实现各方出资人的权利和义务。那么现在教育也有提出股份制的，但是教育是不是能有股份制，教育的股份制和经济上的股份制是不是一回事？因为股份制是要分红的，股份制是赢利的，教育是不赢利的；教育的不赢利又用股份制，那么它和企业的股份制有什么区别？现在来看多方主体的这种机构，股份制也确实是现代的一种组织形式。已经证明现代公司的组织形式，股份制是一种比较好的形式。但是教育上，确实国外也没看到教育股份公司。那么中国这样的情况应该如何来进行制度创新？现在浙江有很多股份制做法。股份制这种做法，我觉得有一点是经验已经证明的，资本运作的机构和办学机构必须分离。也就是说股份制必须有资产运作的机构，因为出资人是享有权利的，要保证资产的运作，但是资产运作机构不要直接作为学校的管理机构，因为直接作为学校管理机构，它很强调经济利益，这样很容易影响学校决策。这一点我觉得是清楚的，即使搞股份制，也要把资产运作和学校的管理分开，也要与企业股份制的营利性区别。

三、政府治理制度：从行政主导转向依法治教

扫除体制性障碍必然需要完善政府治理制度，政府治理制度的完善主要从行政主导转向依法治教。所以我这里用的政府治理制度，没有用政府管理，治理的概念就不是自上而下的。现在国际上都叫政府治理，或叫“治道变革”。在政府作用方面有三种主张：一种新自由派的包括里根和撒切尔夫人提出的，叫小政府大社会，就是政府做的越少越好；另一种新左派的强调政府干预、政

府调节，市场要发挥作用，但政府必须要加强干预、加强政府调节，尤其在保证社会公平，在调节社会各种公共事业上，政府要发挥更大的作用；第三条道路，就是克林顿和布莱尔他们提出的，现在以英国的非常有名的一位政治学家、社会学家吉登斯为代表的，他已经连续发表了好几本第三条道路的书，现在国际上还专门召开过第三条道路的国际学术讨论会，连克林顿他们都去参加。他的核心思想是中间道路，既强调在市场经济条件下应该让市场去自主决策、自由竞争，但又强调政府在适度范围内要调控市场，要发挥调控作用。我们现在不是这个问题，我们是政府覆盖全社会，既然政府覆盖了全社会，那么市场的空间就很小，社会的空间也很小，所以市场经济条件下政府应该退出一些领域。这里主要谈四点：

1. 完善教育法律体系，从政府行政主导型的管理制度转变成依法治教、依法行政的管理制度，也就是说政府行政是在法律范围内行政，而不是行政高于法律

现在很多人讲，我们现在的很多法都是管老百姓的法，管政府的法很少。不久前，我到四川参加一个西部中学校长论坛。贫困地区的一位示范性高中的校长，他给我写了一封很长的信，写到深夜三点，我很感动。他讲：“现在政府治理我们学校乱收费，那么谁来治理政府投入不到位呢？没有人来管。”为什么？我们没有完善的法律体系。最近我们已经看到有个好的迹象，人大通过了一个《行政许可法》。什么事情要经过政府批准必须有法律依据。这为依法行政提供了法律依据。

2. 建立决策咨询、审议、问责制度，从部门内部决策转变为开放的程序化的决策

决策是很重要的，决策成本高一点管理成本就会少一点，中国是决策成本很低，但是执行和管理成本非常高。为什么？我们决策缺乏程序化决策，领导就可以决策。有人批评美国这些国家议会决策，一个问题争论半年都决定不了，太费时间了。中国没有这个问题，决策非常快，但是这个决策往往没有经过程序，所以当决策出现偏差甚至于错误的时候，这个成本就非常高，代价非常高，所以必须要建立一套决策程序。我这里讲民主有一个民主政治，政治文明，不仅体现在有没有体现民意、民权的法律，而且很重要的是要有一套办事的程序。我们往往不大重视程序，所以我们的法律叫实体法多程序法少，程序法少就没法执行。办事也是这样，缺乏一套程序规范。