

徐绪卿 著

我国民办高校内部 管理体制改革创新研究



中国社会科学出版社

013027414

G648.7
21

徐绪卿 著

我国民办高校内部 管理体制改革和创新研究



北航

C1635309

中国社会科学出版社

G648.7
21

图书在版编目(CIP)数据

我国民办高校内部管理体制改革和创新研究 / 徐绪卿著.
北京: 中国社会科学出版社, 2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5161 - 1857 - 3

I. ①我… II. ①徐… III. ①体制改革 - 创新 - 民办
高校 - 研究 IV. ①A110

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 015402 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 孙洪波
责任印制 李 建

出 版 社 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 10 月第 1 版
印 次 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24.25
插 页 2
字 数 407 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

本书为教育部人文社科规划基金项目
《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》
(10YJA880156)研究成果

摘 要

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》确定了未来十年我国民办高等教育发展的目标和方向,为民办高校发展提供了新机遇。大众化进程中出现的高教资源日趋丰富、生源数量快速萎缩和社会青睐优质资源等新情况,给民办高校的发展带来严峻挑战。民办高校应该加快转变发展方式,从外延扩张转向内涵建设,增强自身核心竞争力。

内部管理是高校内涵建设的基础,也是核心竞争力的重要内容。目前我国民办高校内部关系尚未理顺,管理体制有待完善,体制机制优势尚待发挥。在宏观政策逐步到位的背景下,民办高校能否抓住机遇健康发展,很大程度上决定于内部管理体制的改革和创新。

民办高校管理体制与它产生的历史背景和社会发展阶段密切相关,与一定社会的文化背景 and 传统密切相关,与政府的制度设计密切相关。美国私立大学的“单会制”、日本和韩国以及我国台湾地区私立大学的“学校法人制”,无不体现出浓郁的历史背景、文化传统和政府意志。深化民办高校内部管理体制的改革和创新,应该从我国民办高校所处基本国情、办学内涵和发展目标出发,借鉴国外成功经验,在国家制度框架下,重点在以下几方面努力。

第一,改革产权制度,夯实民办高校管理体制构建基础。学校产权是内部管理体制构架的基础。在国家层面上设计科学合理的产权制度,对民办高校内部管理体制的形成和建设,具有决定性的意义。美国私立大学实行学校直接持有产权,允许私立大学营利性,实行分类管理。而日本、韩国和我国台湾地区的私立大学实行学校法人产权,从而杜绝了营利性私立大学的存在。我国民办高校目前产权制度混乱,准入门槛不清,在“不得以营利为目的”的背后,存在着大量的营利动机和行为,构建民办高校管理体制难度很大。从基本国情出发,从国家层面上加强产权制度建

设,是民办高校管理体制构建的基础。

第二,完善董事会组织,提高民办高校科学决策能力。民办高校实行的是董事会等类似于企业法人治理结构的管理体制,其核心内容是董事会领导下的校长负责制,它的基本要求是所有权和经营权分离,我国民办高校目前与之相距甚远。同时,学校不能等同于企业,借鉴企业组织的管理模式不能照搬照抄,在董事会的功能、职责、结构等要素构架上,应恪守高等教育规律,突出育人的要求,保证育人质量。

第三,加强校长团队建设,提升民办高校决策执行力。民办高校校长地位特殊,对上负责董事会决策的执行,对内负责学校内部事务管理的设计和实施。必须改革民办高校校长遴选方法,明确和落实民办高校校长的责权利,在学校内部事务管理上做到独立负责。董事会领导下的“校长负责制”不能理解为“校长说了算”。除了校长尽心尽责外,副校长以及一大批中层骨干构成的团队作用也不容忽视,要加强民办高校内部管理团队建设。

第四,发挥政治核心作用,提高民办高校管理和谐度。民办高校党组织发挥政治核心作用,参与董事会决策,参与内部管理事务的设计和实施,对于保障办学方向,确立正确的办学价值观,协调内部相关利益者之间的关系,保证内部各方利益和公平,非常重要,无可替代。成功的民办高校不仅重视校长的作用,党的建设和民主管理等这些并行组织的管理力量同样有着较高的地位。

第五,深化管理制度建设,推进民办高校管理法制化。规章制度是实现科学管理的基础,是民办高校体制优势发挥的保证。民办高校的法人治理结构从管理体制上为内部高效运作提供了条件,但管理体制的成效还要靠每个成员作用的发挥。通过完善管理制度,将管理体制转化为管理文化,成为每个成员遵循的工作准则,转化为发展的软实力,最终增强学校核心竞争力。

第六,积极开展院校研究,深化管理体制改革创新。面对多样化的发展格局和个性化的发展环境,我国民办高校应以理论研究成果和实践案例分析为基础,借鉴国外先进经验,全面设计、规划和创新内部管理体制,在理论与实践的结合上大胆创新。这是形成中国特色民办高校内部管理模式的必由之路。

关键词: 民办高校 内部管理 董事会 可持续发展

Abstract

National Outline for Medium and Long-term Education Reform and Development sets up the goal of non-governmental higher education for the future ten years, and helps find the new impulsion for the development of private universities in China. The phenomena, appeared in the process of private higher education popularization, such as greater higher education resources, the decreasing number of students, and tendency for favoring excellent education resources, challenge the development of private universities. Private universities should accelerate the development and transform the way, from external expanding to internal construction, in order to strengthen the core competitive power.

The internal management system is the basis of the inner development of universities and emphasis of the core competitive power. Nowadays, the internal relations within universities are still unclear, the management system is far less perfect, and great potential of the system waits to be taken. Whether private universities could take the opportunity and have a sustainable development mainly depends on the reformation and innovation of the internal management, when macro policies are favorable and workable,

The background and the development of private management system has related much to the special culture and tradition of the nation, and it is closely connected to the policy-making of the government. Single Board System in United States, University Legal Entity System in Japan, Korea and Taiwan, all spell complicated historical background, diversified culture and governments' will. In order to deepen the reform and innovation of internal management system of private universities, we should clarify our basic environment, define the content of the universities' construction and accomplish the goals, take advantage of successful experience abroad and make efforts on the following aspects within

the law and policy of the country.

1. Reform property ownership system and consolidate the foundation and formation of management system in private universities. The universities' property ownership is the basis of internal management system. Designing scientific and logistic law of property ownership at the level of the nation is crucial to form and construct internal management system. Private universities in the United States, hold the ownership of the property, allowed profitability, and conducted classification management. In contrast, in Japan, Korea and Taiwan, University Legal Entity System is performed, and private universities follow the non-profit law. As to current China's private universities, the rules of property ownership are not standardized and the threshold of entry is not clear. Behind the non-profit, there are plenty of profit-making desires and behavior, which are barriers of the construction of the management system for private universities. Starting from the basic national condition, to strengthen the rules of property ownership at the national level is the basis of the construction of management system for private universities.

2. Perfect the board system and improve the decision-making ability. That the board is in charge of private universities is the general system of the management, which is similar to the enterprise legal entity system. The key of the system is that the president of the university takes the responsibility under the leadership of the board. Such a system requires that the ownership and the management rights be separated. As a matter of fact, what the private universities in China have done have not met the requirement yet. What's more, universities are not business. They could borrow the model or the framework of enterprises, but never copy it completely. The university must obey the rule of higher education, emphasize the criteria of and ensure the quality of education, within the framework of the board's function, responsibilities, and its structure as well.

3. Enhance the team construction of the president, improve the ability to make policy and take action. The position of the private university president is different from that of state-owned universities. He or she is responsible for carrying out the board decision, and defining and performing his or her duties independently on inner affairs. The way of the president selection should be reformed, and the duty, right and benefits of him should be clarified. The Presi-

dent Responsibility System does not mean the president is the dictator. Besides the president's enthusiasm and diligence, the teamwork of vice presidents and the faculty play an equal role in the effective system and it is urgent to enhance the construction of internal management team.

4. Stress the essential role of politics and promote the coordination of non-governmental universities management system. Communist Party organization is the center in decision-making, desinging and practicing the management of internal affairs. It is irreplaceable for ensuring universities' orientation, for establishing the correct education value system, for coordinating the relationship among internal stakeholders, and coordinating the relationship between different departments of different interest demands. The successful non-governmental university emphasizes not only the role of the president, but that of the parallels, including communist party construction and democratic management.

5. Deepen management system construction and push the legalization of private universities management. Rules and regulations are the basis of scientific management, and the guarantee of a well-run system as well. Legal entity management system makes the running efficient and it works best only when each member makes contribution. By perfecting management rules and converting management system into management culture, identified by the staff, the private university will eventually strengthen the soft power, hence, it will enhance the core competitive ability of the university.

6. Conduct research on universities and deepen reformation and innovation of the management system. In the diversified framework of the development and individualized growth environment, on the research results and some case studies, China's private universities should refer to overseas experience and advanced concepts, design, plan and create internal management system. The creativity work of the theory and the practice should be encouraged. The hard work will lead to uniqueness, full of Chinese characteristics, of private university internal management system.

Key words: private universities; internal management; board of directors; sustainable development.

序 一

中国民办高等教育的重现与发展，有两个重要的意义：其一是人们耳熟能详、基本上已达成一致的，就是民办高等教育以社会力量办学，减轻国家的教育财政负担，满足更多青年接受高等教育的愿望，为高等教育大众化和社会文化水平与生产力提高做出重大贡献。这一重要的意义，已有许多文章进行论证，并为 30 多年来民办高等教育发展的事实所证实，从而成为政府政策上从限制到支持转变的主要理由。只是对于未来公共教育经费充足，或者进入“福利国家”之列后，是否应当“国进民退”，有不同的设想，但那是遥远的事。另一个重要意义，只在一些理论文章有所论及，个别教育部门领导人曾经点到而大多数人并未认识或认同，这就是：民办高等教育的办学者，拥有较多的办学自主权，具有较强的相关利益与经营意识，受传统治理体制的影响较少，因而具有较强的高等教育改革的动力，能够成为“促进教育改革的重要力量”（见《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第 45 条）。但是，这一同样重要的意义，由于种种原因，包括社会认识不足、政策歧视或不落实，以及内部管理体制不规范等等，因而远未引起重视，实践中更谈不上“对普通公办教育产生冲击”^①。

中国公办高等教育内部管理体制是在计划经济时期所形成的。高校作为各级政府的附属机构，政教不分，管办合一，行政化倾向严重，在现代学校制度的建设中，举步维艰；校内各级领导管理干部实行任期制，在有限的任职期间，重视管理而不重视经营，改革、创新的动力不足。20 多年前，我曾担任过公立大学的领导管理工作，那时所存在的机构臃肿、人浮于事、资源浪费、效率低下的流弊和行政化的管理模式，至今改变不

^① 黄藤：《关于我国民办教育基本理论的思考》，《教育研究》2004 年第 4 期，第 46—49 页。

多,有的甚至更加严重。民办高等学校对比公办高等学校,无疑是弱势群体,但在体制、机制上的改革和创新,却具有一定的优势:压力较大,阻力较小,动力较强。但是,要使民办高等学校成为教育改革和创新的重要力量,还必须在内涵建设上下苦功。因此,积极探索民办高校内部管理体制的改革和创新,是彰显第二重大意义所急需。正如本书所指出的:“对民办高校内部管理问题进行系统研究……不仅对于实现民办高校的有效管理、促进民办高校的良性运行和可持续发展具有十分重要的意义,而且对于完善公办高校的治理结构,促进公办高校管理的体制改革和机制创新,探索和建设我国现代大学制度,也具有重要的参考价值。”

徐绪卿教授的新著《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》,是他从事民办高校领导管理工作10多年来所积累的实践经验,结合了他10多年来的理论研究成果。在这本新著中,作者以国内知名的民办高校——浙江树人大学的实践为基础,深入调研全国30多所不同层次与类型的民办高校,广泛搜集全国和国(境)外民办(私立)高等教育资料,运用有关理论如教育规律理论、法人治理理论、教育产权理论等,进行分析研究,构成这部论述全面、结构严谨、理论与实际结合的专著,同时它也是一本系统的教材。多年来我也很关注中国民办高等教育的发展问题,但主要关注在宏观的理论与政策上,对于内部体制与机制,很少涉及。读了这本专著,增长不少知识。尤其是书中很多精辟见解,颇受启发。如关于产权问题久悬未决对民办高校发展所形成障碍的分析;关于民办高校不同性质资产所有权的界定和改革产权制度的建议关于创新民办高校法人治理结构模式的设计;关于加强校长团队建设的深思熟虑,包括对民办高校管理家族化趋势和接班人的培养问题的研究;关于深化内部管理体制改革创新必须积极开展院校(校本)研究的建议等等,都提出了有理有据、符合实际的独到见解,体现了作者对于民办高校内部管理问题的深入思考。这是这本专著的基本特点。另一个特点是本书撰写过程中资料的搜集上颇显功力:历史资料的钩沉,如已经很难查到的《关于社会力量举办高等学校和中等专业学校试行条例》的重现和《私立学校法》(拟写稿)、《私立高等学校条例》(拟写稿)等;散佚资料的整理,如早期民办普通高校审批状况、早期民办高校概况表、民办高校专升本一览表、民办高等教育研究的相关博士论文一览表等等。一册在手,可阅可查。总体来看,本书全面系统地集成了当下民办高校内部管理研究的最新成果,创新了民办高

校内部管理体制的研究，具有重要的理论研究和实践应用价值。

当然，作为社会科学的研究成果，一般只是探索性的而非定论。有些意见还可以讨论，还有一些问题有待进一步探索。例如：如何认识民办高校在体制、机制上可能的优势，引导其发挥优势，推动整个高等教育内部管理的改革和创新？如何在尊重民办高校自立、自主、自强的基础上，建设现代大学制度？如何认识当前民办高校的基本特点是投资办学，制定正确的善待投资办学者的政策？如何加强民办高校的章程建设，规范管理者、办学者都要依照章程管理学校？还有更多的问题，希望作者进一步深入探索，更希望引起读者的共同探讨。

是为序。

潘懋元

2012年4月1日于厦门

序 二

改革开放以来,伴随经济和社会的发展,人民生活水平的提高,我国民办高等教育得到快速发展,目前全国已有民办高校 676 所(含独立学院 323 所),每年招生 146.74 万人,在校生 476.68 万人,可见民办高等教育已在我国高等教育中占据重要地位,并进入一个崭新的发展阶段。今后,高等学校的主要任务是,贯彻落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要》精神,大力提高教育质量,走内涵发展之路。对民办高校来说,要确保提高教育质量,必须搞好内部管理体制的改革。在宏观政策环境逐步改善的背景下,内部管理体制已经成为民办高校增强自身核心竞争力的重要因素,成为民办高校可持续发展的关键。

徐绪卿教授的专著《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》,抓住当前我国民办高校改革发展中的重点问题,将民办高校内部管理体制置于高等教育发展转型的大背景下,剖析当下民办高校管理体制中的问题及其对民办高校自身可持续发展的影响,从基本国情和民办高校的实际出发,深入思考民办高校内部管理体制的改革和创新,提出了构建民办高校内部管理体制的系统设想和积极建议。

我有幸成为该书最早的读者之一,读后受益匪浅。

本书有三个特点。

一是系统性。目前,关于民办高校内部管理体制的研究尚不多见,现有研究散见于一些论文中,不够全面和系统。有研究产权的、研究董事会建制的、研究民办高校党组织作用发挥的等等。但是,管理体制是一个完整的系统,分割研究难以做到对整个管理系统的全面理解,还有可能就事论事、单兵独进和顾此失彼。《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》一书,集成了当下国内同类研究的最新成果,比较系统全面地论述了民办高校内部管理体制问题,展现了民办高校内部管理问题研究的全貌,

为读者系统全面地把握民办高校内部管理体制的构建和内涵,提供了可能。

二是创新性。由于举办体制的特殊性,民办高校内部管理体制与公办高校管理体制有很大的不同。而民办高校管理体制最初的构建无疑是借鉴国外模式。但是正如作者在书中所指出的,“民办高校内部管理体制终归是本国国情和文化的产物”。如何借鉴、消化国外经验并构建具有中国特色的民办高校内部管理体制,是我国民办高校可持续发展的关键。《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》从民办高校的实践和国家制度的规定出发,提出了以董事会—校长—党委会—教职工代表大会为核心内容的“我国民办高校内部管理体制的模式”,这是对现有民办高校内部管理体制的大胆改革创新。它既借鉴了国外私立大学的管理经验,同时也基于我国的国情和特色,考虑到与政府现有的高校管理机制相衔接和现有法律的规定,比较符合我国民办高校的管理实际。目前我国高等学校管理专著不多,民办高校内部管理研究更是鲜见。《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》无疑填补了这一空白。

三是现实性。“没有调查就没有发言权。”开展调查研究,是搞好教育科研的基础和前提。《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》的研究过程中,作者深入民办高校,做了大量的细致的调查研究,掌握了第一手资料。本书有很强的现实性和针对性,对问题的论述、分析能做到客观、务实,提出的建议既能与法律法规相衔接,也考虑到民办高校的实际情况,因而提高了专著的可读性和应用性,不失为民办高校理论研究和实践探索相结合的一本好书。本书的出版既有益于丰富民办高等教育理论研究,也有一定的实践借鉴和启发作用。

我国经济社会正处在新一轮的改革发展时期,迫切需要大量人才,迫切需要发展高等教育。但如何发展?仅依靠国家财政出资兴办公办高校是不可能的,也是不现实的。中国这么大,底子又比较薄,要做的事情很多,不可能投巨资满足高等教育的发展。从世界各国高等教育大众化进程来看,发展私立大学是重要途径之一。在过去的20年间,至少3/4的经合组织国家中,私人资金的增长速度超过了公共资金,美国、日本、澳大利亚等国私人资金的份额已经超过了40%;韩国、智利等国私人资金超过了73%。传统上高等教育主要责任在国家的观点已经逐渐被教育成本、责任应由直接受益者和社会总体共同分担的理念所替代。东南亚有些国家的高等教育70%以上是私立大学。俄罗斯私立高校发展也很快,有些地

区达到40%。印度除发展私立大学外,还有一批按成本收费的公立大学,既减轻了国家负担,又满足了更多人上大学的需求。而我国民办高等教育规模仅占全国高等教育规模的百分之二十几,仍有一定的发展空间。但大多数民办高校办学条件并不很好,面临严峻的挑战。尤其是近10年来,教育资源的快速增加和高等教育供求关系的逐渐缓解,加上计划生育效应下高等教育适龄人口的快速下滑,人民群众对于接受高等教育的选择权逐渐增加,优质高等教育资源受到追捧,而处于竞争弱势的民办高校生存和发展有较大的困难。因此,加快发展转型,加强内涵建设,深化改革,提高人才培养的质量,已经成为民办高校的紧迫任务。

管理问题是高等学校发展的软实力。民办高校与公办高校内部管理体制的差异,正是民办高校的优势所在。如何发挥民办高校管理体制和运行机制的优势,加强内部管理,提高管理效益,是民办高校内涵建设和转型发展的重要内容,也是民办高校在新的发展环境下摆脱困境、赢得竞争的重要途径。积极开展内部管理体制的研究,为民办高校加强管理提供理论参考和借鉴,也是民办高等教育研究者的责任和使命。《我国民办高校内部管理体制改革创新研究》虽然不能提供民办高校发展的灵丹妙药,但是至少提供了许多有益的思路和解决问题的积极建议,从而为民办高校抓住机遇,发挥体制、机制优势,创建特色和提升质量,实施可持续发展战略,提供了理论支撑和实践依据。

徐绪卿教授是一位勤于学习、善于思考、勇于开拓的研究型民办高校领导。他对于民办高等教育的研究非常专注,主持过30余项课题,发表了90多篇论文,先后获得多项省部级成果奖。特别值得一提的是,他不仅亲自从事研究和实践,而且在学校里培养了一支队伍,组织了一个有实力、有影响的民办高等教育研究团队,取得了可喜的丰硕成果。他所领导的“民办高等教育研究院”,已经连续三届荣膺全国优秀高等教育研究机构,其所培育的以民办高等教育研究为特色的高等教育学学科,已经成为浙江省百强重点学科。他所负责的《浙江树人大学学报》“民办高等教育”专栏,已经成为全国高校学报教育部名栏工程栏目。这些成绩的取得,既是浙江树人大学的骄傲,也是徐绪卿教授辛勤劳动的结晶。事实也说明,民办高等教育研究也是前景广阔、大有作为的。

杨德广

2012年5月1日于上海

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出和研究的意义	(1)
第二节 主要概念界定	(18)
第三节 相关文献综述	(23)
第四节 研究内容和研究方法	(61)
第二章 民办高校管理体制的理论基础和法理依据	(66)
第一节 民办高校内部管理体制的理论基础	(66)
第二节 民办高校内部管理体制的法规变迁	(81)
第三章 国(境)外私立大学内部管理体制研究	(105)
第一节 美国私立大学内部管理体制	(105)
第二节 日本私立大学内部管理体制	(119)
第三节 韩国私立大学内部管理体制	(128)
第四节 我国台湾地区私立大学管理体制	(135)
第四章 我国民办高校管理体制的现状和问题	(142)
第一节 我国民办高校的发展及意义	(142)
第二节 我国民办高校举办模式多样化现状	(162)
第三节 我国民办高校内部管理体制的问题	(172)
第五章 民办高校内部管理体制案例分析	(206)
第一节 浙江树人大学内部管理体制	(207)
第二节 黑龙江东方学院内部管理体制	(215)

第三节	江苏三江学院内部管理体制	(220)
第四节	宁波大红鹰学院内部管理体制	(228)
第五节	湖南涉外经济学院内部管理体制	(232)
第六节	华南×××职业学院内部管理体制	(237)
第六章	深化民办高校管理体制改革的创新的思路	(242)
第一节	改革产权制度, 夯实构建内部管理体制的基础	(242)
第二节	创新法人治理结构, 提高民办高校的决策水平	(250)
第三节	加强校长团队建设, 提升民办高校决策执行力	(273)
第四节	发挥政治核心作用, 增进内部管理体制的和谐	(288)
第五节	完善规章制度, 推进民办高校内部管理法治化	(299)
第六节	积极开展院校研究, 深化管理体制改革创新	(310)
第七章	结论	(318)
第一节	本书的三个结论	(318)
第二节	本书的六点创新	(326)
第三节	本书的三个不足	(333)
附录一	关于民办高校内部管理体制的调查问卷	(337)
附录二	2001年以来笔者主要科研数据	(345)
参考文献	(356)
后记	(371)