



我国民办高校 治理及机制创新研究

徐绪卿◎著

RESEARCH ON GOVERNANCE AND
MECHANISM INNOVATION OF
PRIVATE UNIVERSITIES IN CHINA

中国社会科学出版社

本书为教育部人文社科规划基金项目
《我国民办高校治理及机制创新研究》(15YJA880084)研究成果



我国民办高校 治理及机制创新研究

徐绪卿◎著

RESEARCH ON GOVERNANCE AND
MECHANISM INNOVATION OF
PRIVATE UNIVERSITIES IN CHINA



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国民办高校治理及机制创新研究 / 徐绪卿著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0547 - 1

I. ①我… II. ①徐… III. ①民办高校 - 学校管理 - 研究 - 中国
IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 126501 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
特约编辑 乔继堂
责任校对 张依婧
责任印制 李寡寡

出 版 **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](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 28
插 页 2
字 数 465 千字
定 价 95.00 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营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书为教育部人文社会科学研究规划基金一般项目
《我国民办高校治理及机制创新研究》(15YJA880084)研究成果

序 言

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中强调指出：全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。“治理体系”和“治理能力现代化”建设在国家各项事业管理中将得到凸显和加强，并预示着政府管理模式和方法的转型和变化。在民办高等教育领域贯彻全面深化改革促进国家治理体系和治理能力现代化的要求，就应该加快更新治理理念，转变管理方式，深化管理改革，发挥各界积极性，共同推进民办高等教育事业的发展升级。治理理论最早应用于经济领域，并在政治领域和社会生活各个领域逐步得到应用，现在越来越广泛地被用于公共管理领域。在“大学治理”研究领域，迄今为止关于民办高校治理的专著不多，而在仅有的少量专著中，徐绪卿教授的新作《我国民办高校治理及机制创新研究》的论述较为全面。全书共计40余万字，回顾了私立大学治理的演变进程，梳理了我国民办高校的治理现状，厘清了民办高校治理的内涵；根据相关法律政策，在分析高等教育特别是民办高等教育发展趋势的基础上，提出了我国民办高校治理的基本目标和模式；并从理论与实践结合的视角，提出了治理机制创新的一系列思想和观点，形成了我国民办高校治理领域的又一重要研究成果。

本书在以下几个方面提出了鲜明的观点：

第一，大学治理是一个过程，民办高校的治理已经到了水到渠成、创新探索的阶段。作者梳理了我国民办高校发展的历史沿革，综述了国（境）外私立大学治理的经验与启示，结合我国民办高校改革发展的现状和趋势，论证了民办高校治理创新的重要性、必要性和紧迫性。

第二，世界各国的教育制度不同，教育管理体制各异，在治理问题上既有普遍性，也有特殊性。作者研究归纳了我国民办高校治理的特征：

（1）政府治理仍然是主导，要加强党组织在治理中的地位和作用。上级

政府机关和党组织对民办高校治理仍然负有较大的责任；(2) 董事会代表投资人和利益相关者，是民办高校的最高权力机构，代表产权所有者对所属高校拥有控制与决策权。(3) 校长是学校内部事务执行核心，对董事会负责，执行董事会决议，负责学校内部运行，并直接对学校的培养质量和水平负责。(4) 学校党组织是政治核心，全面介入学校内部治理，参与学校重大决策，对学校办学方向负有把控权和监督权，依法对董事会和校长履职行为进行监督。(5) 教职工是学校发展的主要力量，应积极参与学校治理，最大限度地调动其主动性和创造性，为学校发展出计献策。(6) 民办高校是利益相关者的集合体，要为学生和社会、家长、校友、企业等利益相关者提供参与治理的机会和空间。多方参与、共同治理、职责明确、相互协调，是我国民办高校治理的特色所在。

第三，民办高校治理是一个多方利益博弈的复杂进程，既要依法治理，也要实务指导。作者提出，各个民办高校的治理具有自身的动机、目标和要求，应从各自实际出发构建适合自身的治理模式。同时也指出，大学治理不同于经济治理和政府治理，它以培养受教育者为第一要义，教育教学权的把控始终必须置于首位；围绕立德树人的中心任务，各个治理主体的分工应有所侧重。不能将民办学校法人治理结构与企业法人治理结构混为一谈，全盘搬用企业治理模式，混淆学校与企业的区别；企业治理架构不能完全适应高等学校的管理规律和民办高校的实际情况，不能简单套用。这些观点都非常鲜明独到。

本书的创新之处在于：

第一，详细阐述了大学治理的演变过程，指出了民办高校治理改革的重要性、必要性和紧迫性；深入探讨了民办高校治理的理论基础和模式构架，提出了一系列鲜明的观点，丰富了我国民办高校的治理理论，可望为我国民办高校优化治理体系和改善治理能力提供理论依据与参考。

第二，密切结合我国民办高校治理实践和治理特色，提出了民办高校治理模式的构架；探究了民办高校治理机制的创新，构建了政府主导、董事会决策、校长执行、党委把关、教职工参与、社会广泛辅助的民办高校治理体系（模式），可望为当前民办高校创建现代大学制度提供有益指导。

本书作者徐绪卿博士，是一位多年从事治理实践的民办高校领导，也是较为知名的民办高等教育研究专家。在 10 多年的教育研究和管理工作

中，勇于探索，大胆实践，在学校治理方面积累了丰富的经验，并善于运用高等教育发展理论深入思考办学中的问题，从理论与实践的结合上探寻中国特色民办高校发展的模式和路径，取得了显著成绩，值得关注和点赞。

我国民办高等教育发展迅速、规模庞大，已经成为高等教育体系的重要组成部分，但是目前从事这一领域研究的学者还不多。借此机会，呼吁有更多的学者能关注我国民办高校的改革和发展，积极参与民办高校的研究，共同为我国民办高等教育事业的发展做出贡献。

中国教育学会会长 钟秉林

2017年3月8日于北京

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 研究的背景和意义	(1)
第二节 主要概念界定	(13)
一 治理	(13)
二 大学治理	(17)
三 民办高校	(20)
四 民办高校法人治理结构	(22)
五 机制和治理机制	(25)
第三节 大学治理和民办高校治理研究现状分析	(28)
一 国外大学治理研究现状	(28)
二 国内对于大学治理的研究	(30)
三 国内对于民办高校治理的研究	(33)
四 国内对于民办高校治理研究的分析	(40)
第四节 研究的内容框架与方法	(41)
一 研究内容和框架	(41)
二 主要的研究方法	(43)
第二章 大学的起源与大学管理的发展	(46)
第一节 大学起源的简要回顾	(46)
一 现代大学的起源	(46)
二 最早的大学是博洛尼亚大学	(53)
三 巴黎大学与宗教	(56)
第二节 中世纪大学的发展	(60)
一 与中世纪大学发展直接关联的几个事件	(60)
二 中世纪大学的发展	(63)
三 中世纪大学的特征	(75)

第三节 中世纪大学的管理及演变	(77)
一 中世纪大学管理起步:“学生大学”和“先生大学”	(77)
二 中世纪大学的自治	(85)
三 中世纪大学管理的演变	(89)
第三章 大学管理的升级与民办高校治理的基础理论	(97)
第一节 从管理走向治理——大学管理的转型升级	(97)
一 从管理走向治理,是人类管理的重要发展趋势	(97)
二 大学治理——大学管理的转型升级	(99)
第二节 民办高校治理的基础理论	(103)
一 治理理论	(104)
二 教育产权理论	(108)
三 委托—代理理论	(111)
四 所有权与经营权分离理论(两权分离理论)	(113)
五 法人治理和法人治理结构理论	(115)
六 利益相关者管理理论	(122)
七 高等教育服务和消费理论	(125)
八 高等教育选择理论	(128)
第四章 国(境)外私立大学治理	(134)
第一节 英国私立大学治理	(134)
一 英国私立大学发展史	(134)
二 英国私立大学的治理	(140)
第二节 美国私立大学治理	(148)
一 美国私立大学发展简史	(148)
二 美国私立大学的治理	(152)
第三节 日本私立大学治理	(163)
一 日本私立大学发展简史	(163)
二 日本私立大学治理	(169)
第四节 韩国私立大学治理	(175)
一 韩国私立大学发展简史	(175)
二 韩国私立大学治理	(181)
第五节 台湾地区私立大学治理	(182)
一 台湾地区私立大学发展简史	(182)

二 台湾地区私立大学治理	(186)
第五章 民办高校发展与治理的现状	(190)
第一节 我国民办高校的发展回顾	(190)
一 中国私立高等教育办学历史回眸	(190)
二 我国早期民办高校的恢复办学	(198)
三 我国民办高校发展的现状	(206)
四 我国民办高校发展的意义	(211)
第二节 民办高校治理的法理演变	(214)
第三节 民办高校治理的法律框架	(236)
第六章 民办高校的政府治理及机制创新	(244)
第一节 政府治理的法理依据	(244)
一 政府对于民办高校治理的法理演变	(244)
二 政府对于民办高校治理的作用	(250)
第二节 民办高校政府治理的主要内容	(252)
一 民办高校发展国家制度的顶层设计	(252)
二 做好民办高校发展的国家规划	(261)
三 加快完善民办高校发展的政策	(264)
四 引导和规范民办高校的办学行为	(270)
第三节 民办高校政府治理的机制创新	(272)
一 深化认识, 坚定发展民办高校的决心和导向	(273)
二 健全政府机构, 明确治理职能	(274)
三 完善法律体系, 加快民办高等教育立法	(276)
四 制定鼓励政策, 不断拓宽筹资渠道	(278)
五 采取有效措施, 努力提升民办高校的教学质量	(281)
六 突破常规, 从政策层面解决民办高校师资建设困难	(282)
七 分类评估, 鼓励民办高校自主办学, 办出特色	(283)
八 引导民办高校遵循高等教育规律, 规范办学	(285)
第七章 民办高校内部治理的形成和问题	(287)
第一节 民办高校内部治理体制的形成	(287)
一 我国近代私立大学初创时的内部治理体制	(287)
二 民办高校内部治理的基本框架	(295)
第二节 民办高校内部治理的主要问题	(303)

一 民办高校产权问题久悬未决	(304)
二 民办高校董事会建设尚不完善	(310)
三 民办高校校长队伍的建设尚待加强	(320)
四 民办高校的党组织作用尚待发挥	(326)
五 民办高校教职工参与治理作用弱化	(329)
六 民办高校内部治理的相关制度尚待完善	(331)
第八章 民办高校内部治理的机制创新	(333)
第一节 完善和创新董事会工作机制, 发挥决策核心作用	(333)
一 必须正确认识董事会的作用和意义	(333)
二 必须确定合理的董事会人数	(335)
三 必须确定合理的董事会人员结构	(336)
四 必须明确董事会的工作职责	(340)
五 必须加强董事会的制度建设	(342)
六 必须建立和健全董事会的监督制度	(345)
第二节 完善和创新校长工作机制, 发挥执行核心作用	(346)
一 确立校长的地位, 高度重视校长团队建设	(347)
二 明确校长任职条件, 完善校长的准入制度	(349)
三 不断完善选任制度, 确保校长的优选提拔	(352)
四 支持校长独立开展工作, 提高民办高校执行力	(354)
第三节 完善和创新党委工作机制, 发挥政治核心作用	(359)
一 民办高校党组织参与治理的依据	(360)
二 民办高校党的政治核心作用发挥的内涵	(361)
三 民办高校党组织参与治理和决策的机制创新	(364)
第四节 完善和创新教代会工作机制, 实施民主办学	(368)
一 实施好教代会制度	(369)
二 建立和完善民办高校教师协会	(372)
第五节 完善和创新规章制度, 推进民办高校治理法制化	(375)
一 民办高校内部治理制度建设的必要性	(376)
二 民办高校制定内部治理制度的主要原则	(380)
三 民办高校内部治理制度建设的主要环节	(382)
四 大胆改革, 创新民办高校内部治理制度	(383)

第九章 民办高校其他利益相关者治理问题	(386)
第一节 民办高等教育中介组织参与治理	(386)
一 民办高等教育中介的概念	(386)
二 民办高等教育的中介机构参与治理	(390)
第二节 民办高校其他利益相关者参与治理	(391)
一 民办高校是一个众多相关利益者的集合体	(391)
二 民办高校其他利益相关者参与治理	(392)
第十章 小结	(396)
附件：本书作者部分民办高等教育研究成果	(401)
主要参考文献	(413)
后记	(438)

第一章 概论

我国已经进入“治理”时代。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中强调指出：全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。在这里，将“推进国家治理体系”和“治理能力现代化”置于改革开放新的目标的高度，说明“治理体系”和“治理能力现代化”的建设在国家各项事业管理中将得到凸显和加强，并将预示着党和国家各项事业管理模式和方法的转型和变化。据此，对于治理的相关理论研究，也需要在各条战线、各个行业展开，以更好地落实“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标。

第一节 研究的背景和意义

“治理”一词既是古老的词语，也有新的含义。在古代汉语中，治理既包含管理、统治，也有修整、处理的意思。在西方语境中，“治理”一词凸显出“因势利导、多元参与、多方共赢”的特有含义，同时也与我国古代“君者，舟也；庶人者，水也。水能载舟，亦能覆舟”这一管理思想不谋而合。在西方，政府与治理具有相同的词源，可以理解为“治理（国家）的系统”即为政府。20世纪90年代，随着社会的发展和民主管理的兴起，治理的概念和理论逐渐得到重视，引发专家学者的兴趣，“治理”的理论研究得到深化，治理的概念使用范围渐渐宽泛。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N. 罗西瑙认为，治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和

决策程序。^① 格里·斯托克指出：“治理的本质在于，它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁。‘治理的概念是，它所要创造的结构和秩序不能从外部强加；它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。’”^② 理解“治理”这个概念有两个核心贯穿始终：第一，治理是多权力主体的，相对于统治概念的单一君权而言，治理体系下各方权力更为平等，既包括政府也包括社会组织和个人多方利益博弈、协调；第二，治理不是靠某个人、某个机构说了算，而是构建起一个符合各方利益、大部分人认同的正式或非正式的制度安排，并在制度安排下协调各方行为。

我国引进现代“治理”的概念时间不长。查阅中国知网，在“文献”条件下以“治理”为关键词进行搜索，所得论文数如表 1-1 所示，可以看出，随着国家近几年来对治理的推进力度增强，研究工作普遍展开，研究成果逐渐丰富。进一步分析还可以看出，1990 年以后的论文中，将“治理”与“管理”相区别的论文越来越多。

表 1-1 1986—2014 年以治理为关键词的论文发表数量 单位：篇

年份	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
文数	1	1	2	4	9	13	25	27	65	63
年份	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
文数	80	138	152	238	293	393	462	606	679	837
年份	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合计
文数	981	1146	1379	1313	1409	1416	1477	1557	1724	17026

注：根据中国知网搜索。

在现代，治理越来越广泛地用于公共管理领域。除了一般意义上人们所说的治理污染、治理河道的具体事务外，在政治学领域，“治理”一词通常指国家治理，即政府如何运用权力（治权）来管理国家。在商业领域，又延伸到公司治理，指一套程序、惯例及制度，影响着如何带领、管理及控制公司。此外，近年来在社会学和国际关系领域出现了“全球治

① [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙：《没有政府的治理》，张胜军等译，江西人民出版社 2001 年版，第 9 页。

② [英] 格里·斯托克：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学》1999 年第 2 期。

理”一词。1992年成立的全球治理委员会对治理的概念进行了界定,认为“治理”是指多个个人和机构管理其共同事务的诸多方法的总和,是使相互冲突的人或不同利益得以调和,并采取联合行动的持续过程。这既包括迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或符合其利益的非正式制度安排。

尽管我国古代就有“治理”的理论和思想,但是在现代公共管理中,长期以来,我们强调得比较多的是“管理”。而对于多年来国外兴起的“治理”,研究不深,理解不透,应用不广。党的十八届三中全会提出把“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,提升了党对国家管理理论的新认识和管理实践的新境界。体现出中央在理论上与现代政治理论和国际话语体系的接轨,与过去的国家管理形成鲜明对比,强调了政府之外社会、人民的主体地位,强调了制度建设与“顶层设计”的重要性,是治国理念的巨大飞跃。从“管理”到“治理”,一字之变,体现的是我国现代化建设进入一个新的时期,体现了国家管理进入一个新的阶段,就是要通过全面深化改革,使经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各方面制度和体制机制更加科学、更加完善,实现党和国家事务制度化、规范化、程序化,把各方面制度优势转化为管理经济社会事务的效能。

俞可平认为,强调“国家治理”而非“国家统治”,强调“社会治理”而非“社会管理”,不是简单的词语变化,而是思想观念的变化。从理论上说,治理的概念不同于统治的概念,从统治走向治理,是人类政治发展的普遍趋势。“多一些治理,少一些统治”是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征。从政治学理论看,统治与治理主要有五个方面的区别:其一,权力主体不同,统治的主体是单一的,就是政府或其他国家公共权力;治理的主体则是多元的,除了政府外,还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等,甚至包括利益相关的个体。其二,权力的性质不同,统治是强制性的;治理可以是强制的,但更多是协商的。其三,权力的来源不同,统治的来源就是强制性的国家法律,治理的来源除了法律外,还包括各种非国家强制的契约。其四,权力运行的向度不同,统治的权力运行是自上而下的,治理的权力运行可以是自上而下的,但更多是平行的。其五,两者作用所及的范围不同,统治所及的范围以政府权力所及领域为边界,而治理所及的范围则以公共领域为边界,后者比前者要宽广

得多。在社会政治生活中,治理是一种偏重于工具性的政治行为。无论在哪一种社会政治体制下,无论哪个阶级行使统治,谁上台执政,都希望有更高的行政效率,更低的行政成本,更好的公共服务,更多的公民支持。换言之,都希望自己执政的国家有良好的治理。治理改革是政治改革的重要内容,治理体制也是政治体制的重要内容。但是归根结底,治理是实现一定社会政治目标的手段,相对于国家的统治体制而言,治理体制更多体现工具理性。^①

“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的确立,为我国新形势下的改革开放和各项事业的发展进一步指明了方向。“教育改革作为全面深化改革的重要领域,一切改革的举措和行动,都要自觉围绕这一总目标、落实这一总要求,完善科学规范的教育治理体系,形成高水平的教育治理能力。”^②

高等教育作为上层建筑的重要组成部分,理应贯彻落实“推进国家治理体系和治理能力现代化”的精神,深化改革,实现从管理到治理的转变。根据十八届三中全会精神,随着教育系统中行为主体的多元化、利益主体的多元化和教育结构的复杂化,政府与民众、社会、企业、学校逐渐趋向于平等的、双向的、互动的、协同的关系。在“从管理向治理转变,推进国家治理体系和治理能力的现代化”的大背景下,教育领域综合改革也要努力以教育管理方式创新、教育治理方式创新引领教育发展方式创新。现实情况要求高等教育从管理向治理转变,推动中国特色现代高等教育治理体系和治理能力的现代化。强调由微观管理走向宏观管理,由直接管理走向间接管理、由办教育向管教育转变、由管理向服务转变。”

长期以来,在高等教育领域,政府通过各级教育行政部门,实施从上而下、一元单向的管理。高等教育始终是在政府的直接掌控之下,高校成为从属于政府的直属机构。我们总是在强调如何“加强管理”“规范管理”。在这种单向的、一元的、带有严格强制性的管理体制下,大学成为政府的附属单位,大学也称作“学府”,大学领导成为有较高行政级别的“官员”,形成庞大的“学官”阶层。政府按照下属单位的要求来领导和管理大学,按照管理“官员”的方式来管理大学的干部和员工。但是,

① 俞可平:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《前线》2014年第1期。

② 袁贵仁:《加快推进教育治理体系和治理能力现代化》,《人民论坛》2014年第13期。

事过境迁,今天我国的高等教育,无论是规模还是内涵,都在发生着深刻的变化,构成对传统高等教育管理模式的巨大挑战,推动着我国高等教育的管理改革向治理推进。

首先,高等教育规模实现了跨越式发展。世纪之交,我国高等教育改革与发展进入了不平凡的历史时期,规模实现了跨越式发展,改革取得了历史性突破。从国家实施积极发展高等教育政策和启动高校扩招以来,我国高等教育规模已经得到快速扩张。2002 年高等教育毛入学率超过 15%,正式跨入高等教育大众化阶段。从 1998 年到 2015 年,高等学校在校生从 340.87 万人增加到 2625 万人,宽口径的高等教育在学人数从 800 万人增加到 3700 万人,高等教育毛入学率从 9.8% 提高到 40%^① (见图 1-1、

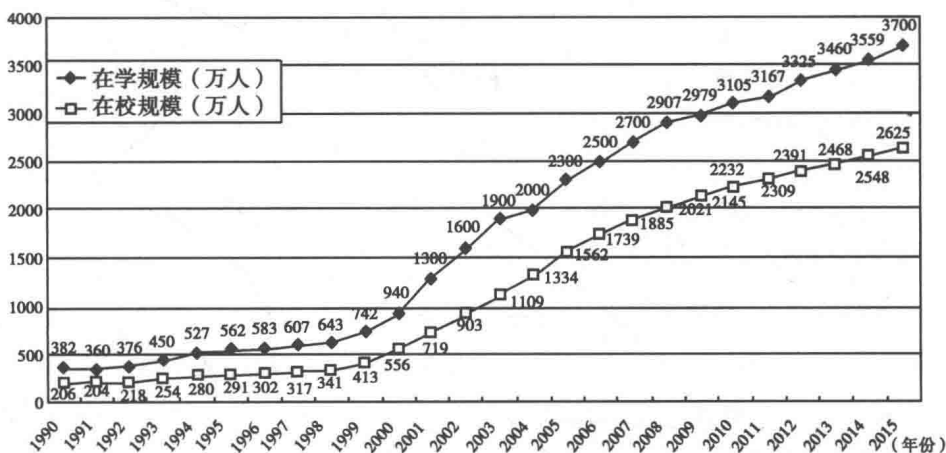


图 1-1 1990 年以来中国高等教育在学规模和普通高校在校生规模发展数据

资料来源:根据相关年份全国教育事业统计公报整理。

图 1-2),成为世界上高等教育规模最大的国家。高等教育的快速发展,为我国改革开放和现代化建设提供了强有力的人力资源支撑,也大大缓解了高等教育的供求矛盾,满足了人民群众上大学、接受高等教育的机会需求,提高了人民群众的文化科学素质。与此同时,高等教育与社会结成最广泛的联系,大学已经成为社会高度关注、广泛参与的领域之一。伴随高等教育大众化的深入发展,我国民众接受高等教育的自主性和选择性快速

^① 教育部网站:《首份中国高等教育质量报告出炉》, http://www.moe.edu.cn/jyb_xwfb/s5147/201604/t20160408_237162.html。