

张宏博 / 著

中国 私立大学

有效经营的制度研究

ZHONGGUO SILI DAXUE
YOUXIAO JINGYING DE
ZHIDU YANJIU

ZHONGGUO SILI DAXUE YOUXIAO JINGYING DE ZHIDU YANJIU

人民出版社

张宏博 / 著

中国 私立大学

有效经营的制度研究

ZHONGGUO SILI DAXUE
YOUXIAO JINGYING DE
ZHIDU YANJIU

人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

中国私立大学有效经营的制度研究/张宏博 著.

-北京:人民出版社,2009.4

ISBN 978-7-01-007783-3

I. 中… II. 张… III. 私立学校:高等学校-学校管理-研究-中国 IV. G648.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 032962 号

中国私立大学有效经营的制度研究

ZHONGGUO SILI DAXUE YOUXIAO JINGYING DE ZHIDU YANJIU

张宏博 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:7.5

字数:184 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-007783-3 定价:18.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

广东省教育科学“十一五规划”2008年度课题
(08JT081)

谨以此书献给我的家人——父亲张宝祥、
母亲刘桂芳、丈夫张小聪和女儿张舒好!

目 录

导 论	1
第一节 问题提出及选题缘由	1
第二节 国内外研究现状	3
第三节 本研究的概述	12
第一章 概念界定以及基本前提	22
第一节 本研究的基本前提	22
第二节 本研究的基本假定	24
第三节 关于私立高等教育的产品属性的界定	26
第四节 关于私立高校有效经营的概念界定	29
第二章 私立高校的产权基础	37
第一节 私立高校的狭义产权与广义产权	37
第二节 私立高校的产权安排与产权调整	48
第三节 私立高校经营阶段的划分及其产权调整分析	61
第四节 私立高校在当前“做大阶段”的控制权演变 分析	70
第三章 私立高校的治理结构	83
第一节 私立大学的治理结构	84

第二节	私立高校的法人治理机制	92
第三节	私立高校的内部运行机制	103
第四节	当前私立高校的治理结构存在的主要问题	110
第四章	私立高校的经营模式（个案研究）	115
第一节	被动调整型独立设置的私立高校的经营 模式	116
第二节	举办者自愿调整型独立设置的私立高校 经营个案	129
第三节	转制型私立高校的经营模式	133
第四节	独立学院型私立高校的经营模式	137
第五节	私立高校不同经营模式的比较分析	143
第五章	完善私立高校有效经营的制度安排	154
第一节	私立高校的经营风险与制度安排	155
第二节	私立高校内部机制的制度创新	163
第三节	私立高校外部机制的制度创新	176
附 录		205
参考文献		226
后 记		235

导 论

本书以中国私立高校作为研究对象，综合应用新制度经济学、新古典经济学、教育经济学、高等教育管理学、组织管理学等理论，进行学校有效经营的研究。

第一节 问题提出及选题缘由

一、问题提出

经济学中，公平与效率一直是一对永恒的主题，“公平”强调如何使分配更平等，“效率”强调如何使组织的价值最大化。从高等教育的视角看，如果公立高校办学关注的重点更多在于公平的话，私立高校经营的重点就应在效率的提高。所以，私立高校的办学效率就成为民办教育工作者面临的一个现实问题。20多年来，国内私立高校虽然一直快速发展，但由于产权界定一直模糊，所有权的安排失衡，从治理结构的层面看，校董分离型高校的校长频繁更替，从运行机制的层面看，民办高校管理层围绕“控制权收益”的内部博弈使得组织效率损失或组织内耗巨大。

私立高校原有的较之公立高校的人事制度灵活、人员精简的体制优势,随着一些私立学校规模的扩大,已经不很显著,反而使组织费用激增。因此,若能借鉴现代企业理论去研究私立高校的大学治理问题,提高私立高校的办学效率就有了更大的制度空间。

二、选题缘由

以“中国私立高校有效经营的制度研究”为题展开研究,主要基于以下三点:

第一,关于研究对象的选择。

20多年来,中国整个高教体制改革走的是一条“体制外”推进与“体制内”改革相结合的制度变迁模式。民办高校发展,不仅是为了解决单纯的数量短缺的高等教育“增长”,更重要的是可以改变一种制度性短缺,也就是通过制度创新,民办高校运行机制可以成为高等教育体制改革的“示范”。所以,选取私立高校作为研究对象,具有现实意义与应用价值。^①

第二,关于研究论题的选择。

“公共产品民营化”及“学校私营化”在国际教育界是一个热点问题,学校私营化(privatization)成为世界各国的教育体制改革关注的政策亮点。但是它在中国目前还是一个崭新的研究课题。

私立高等教育的市场化倾向具有双刃剑的作用,国内民办高校在迅速发展的同时也普遍潜伏着经营风险,正处在一个关键的拐点上。私立高校应该怎样经营这个问题已历史地摆在我们面前了。

第三,关于研究工具的取舍。

这是笔者在多年从事民办高校管理工作的过程中一直困惑的

^① 潘懋元、林莉:《2020:中国民办高等教育的前瞻》,载《浙江大学学报》2005年第3期。

问题。早期的思考研究多是从教育管理的视角出发的。近年开始用产权安排、交易成本的逻辑去重新认识这些问题时,笔者欣喜地发现:国内目前用新制度经济学研究学校经营问题,应该刚刚起步,而研究私立高校学校经营的则几乎是空白。因此,选择“中国私立高校的制度研究”作为研究课题就成了一种必然的选择。

第二节 国内外研究现状

一、国内研究现状

文献检索表明,国内学者对学校经营问题的研究大抵可概括为三类:

第一类是对学校经营机制的研究。最早涉及学校经营的研究是齐亮祖的学校经营机制研究^①。其研究主要是针对中小学学校内部管理体制改革过程中涉及到的学校自主权扩大而提出的,是在教育管理学意义上对学校经营机制问题的研究,还不是教育经济学意义上的问题研究。类似的研究工作还有薛西生的技工教育经营机制研究^②、罗清宁的职业中学经营型管理机制研究等^③。薛西生虽然没有明确提出技工学校经营概念,但对技工学校原有运作模式在市场经济条件下所出现的严重不适应情况有较为深刻的认识,提出要模拟现代企业管理模式,建立技工学校经营机制。

① 齐亮祖:《基础教育的学校经营机制研究》,载《北方论丛》1997年第4期。

② 薛西生:《浅述技工教育经营机制的建立》,载《现代技能开发》1999年第2期。

③ 罗清宁:《职业中学呼唤属于自己的经营型管理机制》,载《郑州铁路教育学院学报》1999年第3期。

罗清宁也意识到了市场经济条件下职业中学管理必须被赋予新的含义,应该引入经营理念,用“经营型管理机制”概念加以表述。

第二类是对教育经营问题的研究,如张铁明和厉以宁。最早把经营概念引入教育领域中的是张铁明,但他研究的是教育经营问题,而不是学校经营问题。^①张铁明在研究教育产业问题时,提出了教育可以适度经营,认为教育是产业,而产业就可以经营。张铁明提出的教育适度经营说,不能对丰富的学校经营现象做出理论解释,也难以指导学校经营实践。学校经营是市场经济条件下出现的具有普遍意义的学校行为,学校经营所追求的是通过资源优化配置形成新的教育服务,在满足教育市场不同层次需求过程中,提高教育资源使用效率和效益,因此,学校经营不是一种“适度经营”。厉以宁教授根据公共经济学产品属性理论,提出了学校产品性质和学校经营问题。^②他从学校产品属性角度对学校进行了分类,并基于产品属性分类分析了学校经营特点,在确定教育产品性质的基础上讨论教育经营问题,提出教育经营必须要有特殊的政策来扶持。

第三类是对学校经营问题的研究。如靳希斌等人从经营的视野分析了实践中学校经营的形态,进而提出了构建学校经营理论及其运作模式的初步框架。^③四川德阳教育学院的陶大德也从学校层面探讨了如何进行学校经营管理的问题,从学科建设角度论述了创立“学校经营管理学”的必要性和可行性。^④近两年,四

① 张铁明:《教育适度经营》,载《现代教育论丛》1995年第2期。

② 厉以宁:《关于教育产品的属性和对教育的经营》,载《教育发展研究》1999年第10期。

③ 靳希斌、任建华:《论学校经营》,载《北京师范大学学报》(人文社会科学版)2002年第4期。

④ 陶大德:《论创立“学校经营管理学”的必要性和可能性》,载《西南民族大学学报》(人文社科版)2003年第10期。

川的张学敏等人提出在市场经济体制下，学校要实现自我发展，不仅可以经营，而且也应该经营。但学校要实现有效的经营，必须具备一定的的基本前提条件，要对政府、市场、学校三者之间的关系进行重新定位。包括：政府管理权力重心下移、明晰学校产权、建立现代学校制度、规范教育市场及相关法律保障等。还进一步明确了学校经营的理论架构应由理论基础、制度基础和经营运作三部分构成。^① 华东师范大学的宁本涛在其博士后出站报告《经济学视野中的学校经营与发展模式研究》中，从学校经营的发展模式出发，根据学校经营的投资主体、学校教育资源要素、经营机制及其运作过程，把当前我国的民办学校经营发展模式分为五大类：滚动发展型、连锁经营型、公办转制型、教育股份制型及公办学校特许经营型学校，并在理论的层面上对学校有效经营的制度环境和制度结构进行了探讨。^② 但他的成果在研究视角上侧重于广度，而且研究的理论性较强，对学校经营的实践缺少经验性积累，另外，对学校经营绩效的评价也尚未涉及。但这是迄今为止所见到的国内较为系统的学校经营问题的研究成果。

由于对学校经营问题的研究仍处于初创阶段，上述研究在不同程度上仍缺乏系统和全面整合，很多研究只涉及了学校经营的一个或几个方面；直接论述学校经营，忽略了对学校经营前提条件的研究；在研究过程中概念没有做严格区分，常常混淆使用，如将学校经营与学校经营管理两者相互替代使用，将管理和经营两者含义弄混等，缺乏统一、规范的概念群。

① 张学敏、潘燕：《从管理到经营——构建学校经营理论的探索》，载《教育与经济》2004年第4期。

② 宁本涛：《经济学视野中的学校经营与发展模式研究》华东师范大学博士后出站报告。

至于国内对大学治理结构的研究才刚刚起步,而在用制度经济学研究私立大学治理结构的方向上还几乎是空白,所以本文将主要参考借鉴国外学者在这个问题上的研究成果。

二、国外研究现状

国外对学校经营的研究起步要比国内早。日本东京大学的金子元久教授对日本大学的经营形态特征曾作过研究,指出传统的国家设施型大学已不能适应社会发展的需要,必须改革,向法人化大学的方向发展,使大学获得经营所必需的所有权和经营权^①。但其所谓的大学经营形态仍是在传统管理理念下的论述,较少论及经营实质以及如何经营的问题。在美国,沃尔特·哈克(Walter G. Hack)、卡尔·坎道里(Carl Candoli)、约翰·雷(John R. Ray)三人联合出版了名为《学校经营管理:一种规划的趋向》(School Business Administration: A Planning Approach)一书,现已发行第七版。该书从学校经营管理的立法和司法环境、信息系统环境、战略规划和预算编制、人事与工资管理、采购与分配等方面详细论述了有关学校经营管理的问题。但基于我国国情与美国国情的不同以及两国现有的教育管理体制、教育水平的差别,该书中的理论并不适合在我国全面引进和广泛运用,只能有所选择地借鉴和参考。

国外对大学治理的研究,根据代林利等人对国外大学治理结构研究的评述,从研究的阶段看,国外学者对大学治理结构的研究主要集中于20世纪六七十年代和新千年前后两个不同历史时期。^②自20世纪60年代以来,学者们就开始关注大学在外部环

^① [日]金子元久:《大学的经营形态——日本的特征》,载《教育与经济》2002年第2期。

^② 代林利、熊庆年:《国外大学治理结构研究述评》,载《国际高等教育研究》2005年第3期。

境剧烈变化的情况下其内部治理结构的变化和特点,尤其对如何对待行政权力膨胀、管理主义盛行等问题进行了探讨。在前一个阶段,由于世界范围内大学生运动的兴起,大学的民主化管理成为学者们关注的焦点,由此引发了有关重建大学治理结构的讨论,其主旨在于如何通过治理结构保障学生和教师的权利,实现民主化治理;而后一个阶段中,面对公共财政拨款的减少,世界范围内高等教育竞争的加剧以及市场化因素的影响,大学治理结构再次成为学者们热烈讨论的中心话题。围绕大学究竟应该建立何种治理结构模式,以提高大学决策和运营的效率以应对各种变化和竞争,学者们提出了见仁见智的观点。从研究线索看,鉴于大学治理结构既表现为内部权力的分配、协调和行使制度,同时也反映了大学与外部环境,如政府和市场的关系,因此学者们对于治理结构的研究也主要沿着内外这两条线索进行。与本研究相关问题的研究的现状如下:

第一,大学内部治理结构模式的重建。

在对于大学内部治理结构的研究方面,如何构建不同治理结构模式,一直都是大学治理结构研究的热点和难点问题。多数研究都致力于通过发现实际权力掌握者的变化以及权力运行机制的变化,从而构建起不同的大学治理结构模式。其中,学术权力主导型、行政权力主导型以及行政和学术权力协调型,这三种治理结构模式与传统的大学生内部权力关系类型紧密相联。同时,治理结构在不同的历史条件和外部环境下所呈现出的多样化特点。

如“经营型治理模式”就是新千年前后世界高等教育范围内所讨论的新兴话题,主要以澳大利亚的大学为代表。这种模式正如 Slaughter 和 Leslie 所说,“通过管理绩效、行政集权的强力逻辑以及新的公司治理规则,澳大利亚大学正在被‘经营化’”。按照《经营型大学:在澳大利亚的权力、治理以及再造》一书的作

者 Mark Considine 的观点,这种治理结构具有如下特征:(1)行政权力新的更加机动的形式。过去校长虽有无尽的权威,但并没有权力——所有的事情都只能通过谈判或者说服或者其他间接方式完成。现在他被赋予了新的战略权力,被置于大学权力的中心。(2)副校长和教务长地位的上升。(3)执行院长的诞生,院长拥有执行、预算和规划学院整体战略的权力。(4)大学运作层面上校长领导下的“非正式”行政领导集团的新角色。(5)预算系统作为最根本的价值系统,传统、目标以及学术文化现在都不得不屈从于预算的压力。(6)学术委员会地位的下降。(7)理事会的代表性被妄用。(8)研究进展作为绩效评价的核心系统。(9)传统的“立法机关”系统正在消失,公司的“影子”正在显现。

又如“共享治理模式”,此种模式是各国学者目前研究和探讨的焦点,更准确地说,它是一种美国模式。它代表的是教师 and 行政人员共同工作的承诺,包括各级学术人员对于大学总体发展目标的投入、责任共担的意识以及对治理过程的参与和尊重,“可以被定义为在董事、行政人员、教师以及学生之间就任务、预算、教学和研究等主要决策所形成的相互认同和共同责任^①”。共享治理模式的原则体现在:(1)强调所有利益相关人,包括治理机构、教师、行政人员以及学生的利益和责任;尽可能采用讨论的方式进行决策。(2)教师、行政人员以及其他利益相关者的责任将通过治理过程进行分配。例如,教师主要负责对课程、职称评定以及终身制审核等问题的决策,行政人员主要负责资源的获取,计划和预算则为双方的共同责任。(3)共享治理应促进大学内决策团体之间的交流与协调,以最大限度地减少摩擦。(4)治理过程和治理结构应保持灵活透明,并对管理风格与文化

^① Dennis J. Gayle, Bhoendradatt Tewarie, A. Qninton White, *Governance in the Twenty-First-Century University*, ASHE-ERIC Higher Education Report 30 No1. 2003.

的变化给予及时回应。(5) 决策过程应包括多样化的观点, 尤其是在信息搜集和政策起草这两个阶段。^①

共享治理模式目前也得到很多学者的承认, 如 Martin Trow 就认为, 在加州大学的共享治理结构中, 学术委员会拥有更多的权力, “除了教学、研究、招生与评估以及学术任命和职称评定以外, 学术委员会的责任还在于对行政人员的措施作出反应: 当它们与学术价值或过程相冲突的时候便予以反对, 并对其进行改善, 甚至通过立法以保证学术人员的利益和价值观”^②。Michael Shattock 也提出: “美国人所说的共享治理才是理想模式。在美国, 所有的大学治理机构都是一元权力。但在一些主要的大学中, 他们也选择与学术团体紧密联系, 而不是运用他们应然的权力对学校进行实然的控制。”^③

虽然有的学者并未提出共享治理结构的概念, 但从他们对大学治理结构发展趋势的预想中, 我们仍可发现共享治理的影子。如 Kerry J. Kennedy 提出应以“合作伙伴原则”作为构建 21 世纪大学治理结构的基础, 以保证它具有对等信息的获取、开放的议程、不受压迫与操纵的自由、以规则为基础的讨论、参与者的广泛性和自由的互动, 以及求同存异等特点^④; Dearlove J. 则主张, 大学治理结构应是技能标准化、工作过程标准化和结果标准化的综合圆, “更确切地说, 是实现三者的平衡以满足学生、教师和

① Martin Trow, “Governance in the University of California: the Transformation of Politics into Administration”, *Higher Education Policy*, 1998, 11, pp. 201 - 215.

② Martin Trow, “Governance in the University of California: the Transformation of Politics into Administration”, *Higher Education Policy*, 1998, 11, pp. 201 - 215.

③ Michael Shattock, “Re-Balancing Modern Concepts of University Governance”, *Higher Education Quarterly*, 0951 - 5224 Volume 56, No. 3, July 2002, pp. 235 - 244.

④ Kerry J. Kennedy, “Higher Education Governance as a Key Policy Issue in the 21st Century”, *Educational Research for Policy and Practice*, 2003.

环境的不同需要”^①。

但是,也有学者对目前共享治理结构的“共享性”提出了质疑,认为“在不断变化的全球高等教育市场中,传统的共享治理定义已经过时,国外大学治理结构研究述评需要重新加以界定。治理应在互相尊重和开放交流的基础上,由所有主要利益相关者共享,而非仅仅局限于教师、学生、行政人员以及董事之间”^②。原有的大学治理结构无法准确反映所有利益主体的权力、利益和责任,其内部治理结构在职能划分上模糊不清。据此,学者们提出了对于共享治理结构的修正模型。在这个模型中,其他输入量、过程和产出事实上都受到了由利益相关者的态度、价值观以及期望所表现出来的独立变量的调整。院系、研究所、研究中心、联邦政府和州政府的政策、立法、目标以及评审机构的评审标准等这一系列结构依然重要,但它们并不一定是决定性因素,多方利益相关者共同的态度、价值观和期望才是真正的结构核心。在此情况下,质变性推动力(也包括更多的量变性推动力)也才会引起人们的密切关注。

第二,治理结构的有效性研究。

虽然在过去的几十年中,多数学者都认为大学治理结构能够更好地提高组织运作的有效性,并且认为正是由于结构与程序的原因,大学的治理效率才如此低下。^③但是自2000年以来,有学者对这一主流观点产生了质疑。美国科罗拉多州立大学公共事务研究生院副教授 Kaplan 根据美国教育部2001年对于高等教育治

① Dearlove, J. Collegiality, “Managerialism and Leadership in English Universities”, *Tertiary Education and Management*, 1995, 1(2), pp. 161-169.

② Slaughter, Sheila and Larry Leslie, *Academic Capitalism: Politicis, Policies and the Entrepreneurial University*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

③ Benjamin, R., and Carroll, S., *The implications of the changed Environment for Governance in Higher Education*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

理结构的调查,研究了董事会规模、开会频率、董事会权力分配、联合会地位、集权与分权以及其他一些结构问题,力图找到它们与治理绩效或政策之间的相关性。结果发现,在决策与结构问题方面仅存在例如权力分配问题等少量的联系。他提出:“大学治理结构对于决策变化的影响并不明显。”^①与此相应,Robert Bimbaum 以及 Adrianna Kezar 均认为,大学校园内治理结构的重建并不能带来预期的有效改善,相反,加强领导和信任,建立联系应是提高改善大学组织运行状况的更好方法^②。以上研究表明,国外学者对于大学治理结构的关注已经出现了从硬性的结构框架和运行规则转移到结构中柔性要素研究的趋势。

国外研究成果表明,权力是大学治理结构的核心,研究治理结构事实上就是研究大学内部权力的分配结构以及权力协调和行使的机制,因此应以大学为本体,从内部权力制度的安排来反映内部和外部的关系。在此前提下,既可以着眼于对大学内部具体权力结构的剖析,也可以侧重研究大学内部治理结构与外部环境的关系。但是,同时,我们也应充分意识到,治理结构作为一种制度安排,反映的是结构背后所隐藏的文化和价值观。国外学者对治理结构的分析是建立在西方社会业已形成的政治和社会文化传统基础之上的。由于历史文化的差异,他们的分析思路与成果不一定适合中国的情况。因此,如何发现大学这一“研究高深学问”的组织中其治理结构的共同要素,并结合中国的实际情况,构建适合我国国情的大学治理结构,就成为我们后续应深入研究的内容。

^① Gabriel E. Kaplan, “Do Governance Structures Matter?”, *New Directions For Higher Education*, No. 127, Fall 2004, Wiley Periodicals, htc.

^② Andaemna Kezar, “What is More Important to Effective Governance: Relationships, Trust, and Leadership, or Structures and Formal Process”, *New Directions For Higher Education*, No. 127, Fall 2004, Wiley Periodicals, Inc.