

中国公立高校 多元利益主体的生成与协调研究 ——构建现代大学制度的新视角

于文明 著



高等教育出版社

中国公立高校多元利益主体的
生成与协调研究
——构建现代大学制度的新视角

于文明 著



高等教育出版社

内容提要

本书通过对中国公立高校管理体制改革发展变化进行深入研究,发现了利益分化问题。从这个视角出发,对高校多元利益主体作了诠释并对由此产生的问题进行了分析。在此基础上,以现代管理理论为支撑,借鉴发达国家的经验,设计出了协调多元利益主体的现代大学制度框架:以党委会为主导的大学委员会决策体制,以校长为枢纽的专业委员会执行体制,以政府、学校和社会相结合的监督反馈体制。这个制度主张既符合国际高等教育发展的趋势,又具有中国特色,是一个创新,为中国高校现代大学制度的构建开辟了新的路径。

图书在版编目(CIP)数据

中国公立高校多元利益主体的生成与协调研究—构建现代大学制度的新视角 / 于文明著. —北京:高等教育出版社, 2008.3

ISBN 978-7-04-023394-0

I. 中… II. 于… III. 公立学校:高等学校—教育制度—研究—中国 IV. G649.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 025141 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
		网上订购	http://www.landaco.com
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司		http://www.landaco.com.cn
印 刷	北京民族印刷厂	畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	850×1168 1/32	版 次	2008 年 3 月第 1 版
印 张	10.875	印 次	2008 年 3 月第 1 次印刷
字 数	270 000	定 价	22.60 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 23394-00

改革开放特别是 20 世纪 90 年代以来,我国高等教育获得了令世人瞩目的发展和成就。一跃成为高校在校生世界第一大国,并进入了名副其实的高等教育大众化阶段;高等教育法律、法规制度已初步确立;政府宏观调控的格局基本形成;高校面向社会办学的自主权大大加强,其部分权力膨胀得甚至连一向标称大学自治的西方大学也自叹不如;高校教师的学术地位和物质待遇大为提高;学生及其家长在高校中的主体地位得到了认可。一句话,我们已经处于中国历史上高等教育发展最快最好的时期。

然而,与此同时,我们的高等教育现在又成了全国关注的焦点之一,几乎成了众矢之的。不仅社会各界的批评指责之声不绝于耳,而且在高等学校内部也颇有怨声载道之势。政府批评高校滥用自主权,乱收费,无节制地贷款,给政府抹黑。高校管理者抱怨政府管得过多、过死,他们并没有真正获得办学的自主权;教师指责学术行政化,剥夺了他们应该享有的学术自由和管理权;学生则对他们在高校中选择权的缺失、不尽如人意的教育质量和就业前景深表不满。一句话,高校内部矛盾重重,潜藏着不容忽视的深层危机。

这就是当今中国高等教育的现状:成就与危机并存。

这一现状引起了政府和社会各界,特别是高教理论界和管理层的高度关注。他们纷纷开展理论研究和深入调研,力图对这一问题从理论与实践的结合上进行深层次的探讨,并提出了种种解决方案。应当说,许多研究是有真知灼见的,也提出了不少有价值的解决高教难题的方案,特别是有关创建中国现代大学制度的论题,无疑抓住了问题的关键。

然而,现代大学制度的核心和本质特征是什么?如何创建中国现代大学制度?对这一基本和关键的问题,人们似乎关注得不够,缺乏深入的探讨和分析。这就使得研究难以深入下去,构建中国现代大学制度的方案不免一般化,难以实施和操作。

于文明教授迎难而上,在借鉴国内外已有研究成果的基础上结合自己工作的实践和感受,历经三年写成的《中国公立高校多元利益主体的生成与协调研究——构建现代大学制度的新视角》,以现代大学制度的核心——高校多元利益主体的协调为切入点和归宿,探讨现代大学制度的构建及其对中国高校长期持续和谐发展的现实作用和长远蕴意,无疑是抓住了构建现代大学制度的关键和本质,令人耳目一新。

于文明教授的研究方案也经历了一个反复的过程。最初,他列举、整理、归纳了中国公立高校现存的种种问题和矛盾,继而提出了从决策、执行、监督和信息反馈四个方面建构现代大学制度,以解决高校健康发展的问题。显而易见,这一方案没有突破国内学界现有研究的框框,在理论和实践上缺乏新意。

随着研究的逐步深入,于文明教授认识到,泛泛地罗列高校矛盾对解决问题是没有多大价值的,重要的是对这些矛盾冲突进行分类和本质研究。高校矛盾,说到底利益矛盾,没有利益关系,也就不存在什么根本性的矛盾。然而,高校利益矛盾并不是杂乱无序、胶着混沌的。实际上,公立高校内部的矛盾基本上就是主管高校的政府、院校管理者、教职工、学生及其家长这几个利益群体之间的矛盾。他们之间的矛盾与冲突既构成了高校发展的原动力,又成为高校发展的阻力。所谓现代大学制度,归根结底就是解决高校内部各利益群体或利益主体之间的冲突的制度,是一种“利益制度”,离开这一根本要义和本质特征,现代大学制度只能是形式主义的,对推进高校持续和谐发展难以发挥作用。

如何妥善解决高校内部各利益主体的利益冲突,建立现代大学制度?于文明教授进一步研究发现,当前西方国家盛行的公共

选择理论和治理理论为此提供了有价值的理论分析工具,因为说到底,这些理论要解决的就是现代社会政治制度、经济制度、文化制度,当然也包括教育等制度中各参与方、各利益主体之间的利益均衡与协调问题。因此作者选用这些理论探讨高校内部各利益主体的矛盾冲突,并将其与现代大学制度的构建紧密联系起来,是可取的、恰当的。

本书以我国从计划经济体制向市场经济体制转轨为背景,首先探讨了我国公立高校多元利益主义的生成及其对公立高校改革和发展的积极作用以及对现行大学制度的严峻挑战;继之,运用公共选择理论和治理理论,借鉴西方发达国家的相关经验教训,结合中国的国情,建构了一套比较完整的、协调中国公立高校多元利益主体的、有中国特色的现代大学制度。

国内最新的研究已经提出了有价值的高校利益相关者的概念,并进行了初步的分析,但这一概念的范围较为宽泛,相关者的主体不够清晰,难以开展深入、具体、有针对性的分析,以为制度建构奠定基础。本书第一次明确地提出了公立高校多元利益主体的概念,并对此做了较为清晰的界定和科学的分析。这些分析是实事求是的、具体生动的,身为高校人看后很可能在不知不觉中把自己放进去。特别是把公立高校中以书记、校(院)长为代表的校(院)级管理者群体作为独立的主体利益一方进行深入考察和剖析,这是很有创意的,是一种大胆的突破。

目前,国内学者探讨我国大学制度建设时,通常会借用西方的一些理论,特别是新公共管理理论、公共选择理论、治理理论等,作为理论分析工具开展制度研究,并取得了一些有价值的研究成果,高等教育研究领域也不例外。然而,借用这些理论工具,将制度分析与利益分析有机结合起来,从多元利益主体的生成与协调入手,系统深入地探讨我国公立高校现代大学制度的创建,并形成了较完整的制度体系,这在国内实属少见。

在我国,建构现代大学制度离不开党委的领导。很多人私下

里有许多说法和主张,但不会公开发表,也有的人机械照搬国外大学的经验,声称“不取消大学党委的领导,我国高校改革就寸步难行”,这种想法和主张显然是不可取的。如何既借用西方的理论,又遵循我国的基本法律法规;既借鉴西方国家的经验,又立足于中国国情,并在这些似乎十分矛盾的基础上构建中国现代大学制度,确实是一道难解的课题。本书中于文明教授设计的以党委会为主导的大学委员会决策体制,以校长为枢纽的专业委员会执行体制,以政府、高校和社会相结合的监督反馈制度为基本框架的现代大学制度,以及政府主导型的渐进式制度创新的路径选择,为破解这一难题提供了具有创新精神和较强操作性、可行性的备选方案。

本书作者于文明教授长期从事高校的领导管理工作,具有丰富的经验和切身感受以及强烈的使命感,近几年千方百计挤时间深入系统地了解、考察、剖析国内外已有的大量研究成果和相关国家的经验教训,并进行了大量的访谈调研,从而使这一研究建立在扎实的理论和实践基础之上,具有较为严密的科学性,有强烈的时代感。

特别值得一提的是,作为高校的一名高层管理者,于文明教授既把自己当做管理者群体的普通一员严加剖析,绝不护短,又跳出个人和本群体的利益圈子,放在多元利益主体的框架内加以分析,从而读来有真实感和说服力。试想,如果我们的各个利益群体,特别是政府和院校高层管理人员都能把自己视为各群体的普通的平等的一员,严于自我剖析,并严格遵循“治理”的游戏规则,我们的现代大学制度不是会更好、更快地构建起来吗?

纵观全书,在研究的视角、研究的内容和结论方面确实很有创意和重要的理论价值。在此基础上构建的现代大学制度框架和实施路径,既立足于中国的实际,又符合当今世界高等教育发展的大趋势和规律,有较强的操作性和实用价值,有助于协调各利益主体的矛盾冲突,降低交易成本,实现公共利益的最大化,推进中国高等教育的持续、和谐发展。

毫无疑问,构建中国现代大学制度是一个庞大的系统工程,本书只是以多元利益主体的协调为切入点,从微观的层面探讨这一问题。关于公立高校与政府和社会的关系以及规划和经费保障等宏观层面的问题,本书尚未涉及。即使是学校层面的设计也只是构建了一个基本框架,至于办学宗旨、理念以及运作机制、程序和操作方面的许多问题,限于篇幅,还没有机会进行深入探讨。无疑,建设完善的现代大学制度有待于全国的高校理论工作者、实践者和政府有关部门的共同协作和不懈努力。

北京师范大学教育学院 曲恒昌 教授
北京师范大学比较教育研究中心

2007年11月30日于北京

摘要

建立现代大学制度是中国公立高校深化改革、提升创新能力、实现健康协调与可持续发展的根本保障。本文从中国公立高校多元利益主体的生成与协调出发来研究现代大学制度的构建,为人们提供了一个思考与设计现代大学制度的新视角,以期对推进构建规范有序的中国公立高校现代大学制度有所裨益。

本文研究发现,伴随着我国经济体制与政治体制的改革,中国公立高校的利益格局发生了根本性的变化,从计划经济体制下政府单一的利益垄断格局变化为政府、以教师为代表的教职工群体、以书记、校(院)长为代表的校(院)级管理者群体、学生群体以及合作办学者构成的多元利益主体并存的局面。多元利益主体的生成在激发中国公立高校的办学生机和活力的同时,也对公立高校现行大学制度提出了严峻的挑战。第一,政府在公立高校发展中的角色发生了变化,但管理公立高校的理念与方式滞后,使其陷入管则越位、不管则失控的尴尬境地;第二,以教师为代表的教职工群体在办学中的主体地位缺失影响其积极性的发挥,制约公立高校的健康发展;第三,以书记、校(院)长为代表的校(院)级管理者可能产生的短期行为和权力寻租现象给公立高校带来风险;第四,学生在教育中主体地位的权力诉求与公立高校现行管理制度的矛盾日益尖锐;第五,获取经济回报的合作办学者或因权益受到损害而使合作难以为继,或因投资者的急功近利而伤害了教育的公益性。如此等等,不一而足。

基于上述分析,本文认为,面对利益格局的变化,中国公立高校现行大学制度已经明显地与市场经济条件下多元利益主体并存的格局“不适应”和“不符合”。中国公立高校现代大学制度的构

建应该从多元利益主体的生成与协调的角度来解决问题。借鉴国际高等教育管理经验,从中国高校实际出发,建立起一个适应高校发展需要、将和谐与发展两种价值取向有机统一、将发展与和谐之间的动态平衡规范化的现代大学制度,从而为实现中国公立高校的稳定、健康与可持续发展提供强有力的制度保障。

本研究除导言外,分为三个大的部分:

第一部分,生成篇。对中国公立高校多元利益主体的生成进行了考察和分析,按照历史与逻辑相统一的原则,从中国高等教育体制改革入手,考察了中国公立高校多元利益主体的生成过程,从而奠定本文研究的基础,具体研究分三步进行。首先,分析了多元利益主体生成的社会背景。其次,阐释了中国公立高校的性质与特征在两种体制(计划经济体制和市场经济体制)环境下发生的变化。最后,在讨论上述问题的基础上,指出中国公立高校多元利益主体包括:政府、以教师为代表的教职工群体、以书记、校(院)长为代表的校(院)级管理者群体、学生群体及合作办学者,并对他们在中国公立高校运行过程中的利益诉求进行诠释,对多元利益主体生成带来的积极作用及其对现行大学制度的挑战进行了分析。研究发现,目前还在运行的大学制度由于“不适应”、“不符合”多元利益主体生成的局面,给公立高校的发展带来一系列问题。

第二部分,借鉴篇。借鉴国外公立高校协调多元利益主体的经验,为探索构建适合中国国情的公立高校多元利益主体协调模式提供参考。论文选取英国、美国、德国和日本四个国家进行个案研究,考察了国外公立高校协调多元利益主体的主要模式,又着重阐述了四国协调模式的优点及其对中国公立高校的启示。具体包括:英国高等教育质量保障体系、美国公立高校董事会制度、德国公立高校的“教授治校”制度、日本国立大学法人化等,这些都是中国公立高校创新制度安排、构建协调多元利益主体的现代大学制度的有益借鉴。

第三部分,协调篇。对中国公立高校多元利益主体的协调问题进行了设计与论证。论文阐述了公共选择理论和治理理论对协调中国公立高校多元利益主体的制度设计起到的支撑作用,讨论了构建协调多元利益主体的现代大学制度设计思路,设计了协调中国公立高校多元利益主体的现代大学制度框架,这个框架是:建立以党委会为主导的大学委员会决策体制,建立以校长为枢纽的专业委员会执行体制,建立以政府、高校与社会相结合的监督反馈体制。同时建议,走向现代大学制度的路径是政府主导的渐进式高等教育制度创新。

关键词:公立高校 多元利益主体 现代大学制度

ABSTRACT

To establish a modern university system in China is a basic guarantee for deepening the reform of Chinese public universities, promoting their innovation ability and developing them in a healthy, harmonious and sustainable way. This dissertation works on the modern university system from the perspective of the generation and coordination of the multi – beneficiaries. With this new perspective, it is expected to be helpful for establishing an orderly modern university system among Chinese public universities.

This study suggests that with the reform of Chinese economic and political system, a fundamental change has taken place to the interest patterns of the Chinese public universities. The government has always been the sole beneficiary of the higher education under the planned economy, while it is now shared among the government, the faculty with teachers as representatives, the administrative groups with general – secretary and president of the university as representatives, the students and the joint partners. The multi – beneficiary patterns have served as both an incentive for running a university and also a challenge against the current Chinese university system. First, the government has played a different role in developing the public universities, while the outdated thoughts and methods of running a public university have put the government into a dilemma, where it may exceed its authority if meddling in the university's affairs while the university may be out of control without being supervised by the government. Second, the faculty with teachers as representatives has

lost their dominant position in the university, which will surely hurt their feelings and hinder the public universities from developing into a healthy way. Third, the administrative groups with general – secretary and president of the university as representatives may put the public universities at stake by committing corruption. Fourth, the students start to ask for a dominant position in the education managing system, which has become increasingly incompatible with the current managing system. Fifth, the joint partner aiming to reap financial benefits may either put the cooperation to a halt due to the reduced benefit, or harm the education's nature of public welfare because of the investors' eagerness for quick success and instant benefit. And so on.

Based on the analysis above, it's believed that the current university system can no longer go with the multi – beneficiary patterns in Chinese public universities under the market economy. How to establish a modern university system in China must be settled from the perspective of the generation and coordination of the multi – beneficiaries. By using the advanced managing experience of international education for reference and observing the managing laws of Chinese universities, we are supposed to establish a modern university system complying with Chinese public university reality, combining the two values of harmony and development and standardizing the dynamic balance between them; and thereby to provide a strong system guarantee for the stable, healthy and sustainable development of Chinese public universities.

Apart from the introduction, this dissertation consists of three main parts:

Part One, the investigation and analysis on the generation of the multi – beneficiary patterns. It lays a foundation for this study by conducting investigation and analysis over the generation of the multi –

beneficiary patterns in Chinese public universities, which is based on the idea that history and logic should be integrated and starts with China's higher education reform. It develops in three steps: first, it analyzes the social background for the generation of the multi - beneficiary patterns; then, it expounds how Chinese public universities have changed in both quality and features under the two different systems (planned economy and market economy); finally, based on what has been discussed above, it points out that the multi - beneficiary consists of the government, the faculty with teachers as representatives, the administrative groups with general - secretary and president of the university as representatives, the students and the joint partners. Meanwhile, it also explains how they pursue their own benefits during the running process of the universities. It analyzes the positive role the multi - beneficiary patterns may play and also the challenge it brings against the current university system. The study suggests that incompatible phenomenon between the current university system and the multi - beneficiary patterns have caused a series of problems for the development of the public universities.

Part Two, the experience from foreign public universities. By observing and examining the experience of foreign public universities in coordinating different beneficiaries, the author offers reference for building a coordinating mode suitable for Chinese public universities. The dissertation selects Britain, United States, Germany and Japan as subjects to study and discusses the main coordinating mode of the foreign public universities. It describes the advantages of the coordinating modes of the four countries, and the revelation they may give to China. It includes the quality insurance system of British higher education, the board system of American public universities, the professor - in - charge system of German public universities,

corporation – like system of Japanese state – owned universities, and so on. All of these can be used as a good reference for Chinese public universities to innovate the system and build a modern university system with different beneficiaries coordinated.

Part Three, the coordination on the multi – beneficiaries in Chinese public universities. The author explains how the public – choosing theory and the regulating theory play a supportive role in designing the coordinating system of the multi – beneficiary of Chinese public universities, and also how to design the modern university system used for coordinating the multi – beneficiary of Chinese public universities. The frame of such a modern university system is to set up a decision – making system of university committee dominated by the Communist Party of China, an executive system of professional committee led by the president and a supervision – feedback system consisting of the government, public universities and the public. In addition, the author believes that a modern university system should be established to conduct a government – dominated higher education innovation in a gradual way.

Key words: public universities multi – beneficiary modern university system

目 录

第一章 导言	1
一、研究的缘起	1
二、研究意义与研究方法	6
(一) 研究意义	6
(二) 研究方法	7
三、相关问题研究述评	12
(一) 关于高等教育利益主体的研究	12
(二) 关于高校利益相关者的研究	16
(三) 关于高校治理的研究	20
(四) 关于现代大学制度的研究	25
四、研究思路与结构安排	31
(一) 研究的逻辑起点	31
(二) 研究的思路	32
(三) 结构安排	33
(四) 研究的创新之处	34
五、基本概念的界定	36
(一) 公立高校	36
(二) 利益主体	36
(三) 一元与多元	42
(四) 生成与协调	44

第一部分 生成篇

第二章 中国公立高校多元利益主体的生成	49
---------------------------	----

一、多元利益主体生成的背景分析	50
(一) 市场经济体制取代计划经济体制	51
(二) 民主取向的政治体制改革不断深化	52
二、计划经济体制下中国公立高校的性质与特征	55
(一) 计划经济体制下公立高校是政府的附属机构	57
(二) 计划经济体制下高校人对公立高校的全面依附	61
三、市场经济体制下中国公立高校的改革与变化	65
(一) 市场经济体制下公立高校开始成为面向社会自主 办学的法人实体	68
(二) 市场经济体制下公立高校教育资源与权益配置的 社会化	73
四、市场经济体制下中国公立高校多元利益主体的诠释	78
(一) 政府	79
(二) 以教师为代表的教职工群体	85
(三) 以书记、校(院)长为代表的校(院)级管理者群体	89
(四) 学生群体	94
(五) 合作办学者	98
第三章 多元利益主体生成的积极作用及对现行大学制度 的挑战	102
一、中国公立高校多元利益主体生成的积极作用	102
(一) 扩大了公立高校办学自主权,增强了办学活力	102
(二) 打破了制约公立高校发展的瓶颈,拓宽了办学资金 来源	104
(三) 凸显了教师在学校工作中的重要地位	106
(四) 激发了学生学习与自我发展的主动性	108
二、多元利益主体的生成对现行大学制度的挑战	109
(一) 政府管理理念与管理方式的滞后使其陷入“管”与 “不管”两难的境地	109
(二) 以教师为代表的教职工群体办学主体地位的缺失	