

公立高校“转制”

路径选择与制度安排

吴开俊 著

GONGLI
GAOXIAO ZHUANZHI
LUJING XUANZE YU ZHIDU ANPAI

 中国社会科学出版社

公立高校“转制”

路径选择与制度安排

吴开俊 著

GONGLI
GAOXIAO ZHUANZHI
LUJING XUANZE YU ZHIDU ANPAI

图书在版编目 (CIP) 数据

公立高校“转制”:路径选择与制度安排/吴开俊著. —北京:
中国社会科学出版社, 2007. 12

ISBN 978-7-5004-6693-2

I. 公… II. 吴… III. 高等学校—体制改革—研究—中国
IV. G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 007251 号

责任编辑 田 文
责任校对 刘 凡
封面设计 久品轩
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 丰华装订厂

版 次 2007 年 12 月第 1 版

印 次 2007 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 9.75

插 页 2

字 数 235 千字

定 价 23.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序

《公立高校“转制”：路径选择与制度安排》一书是吴开俊同志的博士学位论文。他自 2000 年以来就一直致力于高等教育办学与投资体制的研究。为此，他考入华中师范大学教育学院攻读教育经济学专业博士学位后不久，就确定了以公立高校“转制”作为其学位论文的主题进行深入研究，本书也是他近年来在这个领域进行研究的一个综合性成果。

公立高校“转制”，是一个较为敏感、较为前卫、存在问题较多的一个领域，很有研究价值。说它敏感和前卫，是因为这涉及教育民营化发展中一个教育体制变革的理论与现实问题。无疑，体制是高等教育改革的焦点所在。高等教育体制作为高等教育系统具体体系结构与运作方式的综合体现，对高等教育发展具有特别重要的意义。世界银行和联合国教科文组织曾在 2000 年 6 月发表的题为《发展中国家的高等教育：危机与前景》的报告中论述 21 世纪发展中国家高等教育发展的前景时特别强调指出：“体制是焦点，应该使发展中国家的高等教育体制能够具有多样性。”但体制变革却始终是我国高等教育发展的难点所在。针对我国公立高校运行的现实困境，探讨民营化背景下公立高校“转制”变革的确具有较强的敏感性。与此同时，诚如作者书中所作的个案分析，这一办学体制变革存在的问题也较多，亟须加

强此方面的研究。我很高兴地看到,吴开俊同志在这方面的研究迈出了可喜的一大步。据我所知,《公立高校“转制”:路径选择与制度安排》是国内第一部系统考察研究公立高校“转制”的专著。

本书从分析公立高校“转制”产生的历史背景入手,剖析了国内及亚太地区其他国家8所公立高校“转制”的个案,研究了我国部分公立高校“转制”的理论依据与现实依据,探讨了部分公立高校“转制”的路径选择和制度安排,提出了自己与众不同的一些独特见解,这主要表现在以下几个方面:一是认为公立高校“转制”是我国高等教育民营化发展制度层面的重大变革,对部分公立高校实施“转制”,极可能是未来我国高等教育一种新的办学走向。二是认为公立高校“转制”主要是指用高等教育民营化理念,对部分公立高校着重于投资体制和管理体制等运行机制乃至学校所有制的转变。“转制”的动因在于:提高公立高校的办学效率和质量,丰富公立高校的办学形式,形成公立高校与民办高校良性竞争的基本格局。三是认为公立高校“转制”要得以健康有序地进行,关键在于路径选择、制度安排和风险防范。

事实上,教育经济学学科发展到今天,开展政策研究已是一个十分重要的研究走向。吴开俊同志的这部专著对理论研究者来说不仅具有重要的参考价值,而且具有重要的政策含义,并具有一定的可操作性,对于政策制定者、学校管理者以及一切关心中国公立高校改革的人们都具有重要的政策参考价值。当然,本书研究选取的是高等教育办学体制改革领域的一个现实性问题,一个存在问题较多、较敏感的问题,因而也就决定了研究的难度,有些问题亟须进一步深入研究。比如,对公立高校“转制”风险防范问题的分析就有待作者在今后的学习和工作中去做进一步

的研究和探讨。

在吴开俊同志博士学位论文出版之际，我作为他的导师，欣然为之作序，一是表示祝贺，二是表示鼓励。我相信，本书的出版，必将能推进公立高校“转制”的理论研究与实践探索。当然，公立高校“转制”在我国理论与实践层面都还处于摸索阶段，公立高校“转制”改革之路是漫长的，对该问题的研究也是任重而道远的。我也希望作者今后能一如既往地就此问题不断地探讨，以使在此领域的研究更深一步。

范先佐

2007年7月26日于武汉桂子山

内 容 摘 要

20 世纪 80 年代以来，公立高校“转制”已成为全球教育民营化浪潮中的一个极其重要的方面。近年来，我国已涌现出一批公立高校“转制”的典型个案，如浙江万里学院、齐齐哈尔职业学院、义乌工商职业技术学院、苏州工业园区职业技术学院、广州城建职业学院等多种形式的“转制”高校，但存在的问题较多，也较敏感。

有关我国公立高校“转制”的实践先于理论研究。在理论层面上，国内有些学者尽管提出了这一命题，但深入系统研究的并不多。基于“教育学就是研究教育现象和教育问题，揭示教育规律的科学”的根本认识，本书从分析公立高校“转制”的历史背景入手，详细剖析了国内外公立高校“转制”的若干个案，探讨了我国部分公立高校“转制”的理论依据与现实依据，并就我国部分公立高校“转制”的路径选择、制度安排及风险防范等提出了相应的对策建议。

全书共分三个部分：

第一部分包括第一章和第二章，分析了公立高校“转制”的历史背景。20 世纪 70 年代以来，全球公共部门治理逐步出现巨大变革，变革的理论基础主要有新公共管理理论和治理理论，核心观点是将市场机制逐步引入公共部门，实施的主要方略是民

2 公立高校“转制”:路径选择与制度安排

营化。教育作为传统的公共部门的一个治理领域,民营化已成为其变革的世界性潮流。本书首先在这一世界公共部门治理变革的大背景下,着重探讨了教育民营化的本质、表现形式和基本特点,梳理了近20年来我国高等教育民营化的主要路径。笔者认为,公立高校“转制”是我国高等教育在制度层面的重大变革,对部分公立高校实施“转制”,极可能是未来我国一种新的办学走向。

第二部分包括第三章、第四章和第五章,研究了公立高校“转制”的理论依据与现实依据,并着重就国内及亚太地区其他国家8所公立高校“转制”个案进行了详细的剖析。本书从现代产权理论、委托—代理理论、竞争理论以及高等教育的公益性与产业性共存关系理论层面分析了公立高校“转制”的理论依据;从高等教育供求关系以及多元经济社会发展的基本格局的实践层面分析了公立高校“转制”的现实依据。笔者认为,对我国部分公立高校进行“转制”的动因在于:提高公立高校的办学效率和质量,丰富公立高校的办学形式,形成公立高校与民办高校良性竞争的基本格局。

第三部分包括第六章、第七章和第八章,探讨了公立高校“转制”的路径选择、制度安排及风险防范等问题。笔者认为,公立高校“转制”能否成功关键在于路径选择和制度安排。要科学划定范围和限度,稳步推进公立高校的“转制”;以竞争、选择的精神探索多样化的“转制”形式;政府应强化对“转制”高校的管理,以更好地促进高等教育的效率和公平;明确公立高校“转制”的类型,划分营利性大学和非营利性大学;明晰规范“转制”高校的产权,完善相关配套措施;积极吸纳社会资本介入“转制”高校,加大经费筹措力度,切实保证部分公立高校的“转制”健康有序地进

行，使“转制”高校成为我国高等教育大众化进程中的一支重要力量。本书最后探讨了我国部分公立高校“转制”可能出现的风险及其防范问题。

Abstract

Since 1980s, it has been a very important innovation transforming systems in public colleges and universities in the process of global education privatization. In recent years, the systems in some colleges and universities in China have been transformed such as in Zhejiang Wanli College, Qiqihaer College, Yiwu Industry and Commerce College, Suzhou Industrial Park College, Guangzhou City Construction College. However, there are some problems in the process of system transformation, and people are sensitive about them.

Actually, the practices of system transformation in public colleges and universities in China are previous to theoretical researches. In theory, although some researches involved in it, it was not studied deeply. On the basis of the idea- "Pedagogics is a science which mainly studies education phenomena and problems and concludes some education rules", the thesis attempts to study the theoretical and practical bases of system transformation by analyzing the backgrounds of some cases happened at home and abroad. Meanwhile, it gives some suggestion on the choice of ways, the arrangement of systems and the prevention of some risks.

The thesis consists of three parts.

The first part, including Chapter One and Chapter Two, analyzed the historical backgrounds of system transformation in public colleges and universities. Since 1970s, the administration of the public departments in the world has been innovated according to the theories—New Public Management Theory and Administration Theory. Its main purpose is to introduce market system to public departments so that they are gradually nongovernmental. Education department, one administration field of traditional public departments, should be nongovernmental according to the tendency in the world. So the thesis firstly discussed the essence, forms and basic characteristics of education privatization, and coordinated its main development approaches in the recent 20 years. As a result, the thesis found system transformation in public colleges and universities is a very important innovation in higher education systems in China, and it is the tendency of running a school in the future.

The second part, including Chapter Three, Chapter Four and Chapter Five, studied the theoretical and practical bases of system transformation in public colleges and universities by focusing on the detailed analyses of eight cases happened at home and some Asian and Pacific countries. The thesis analyzed theoretical bases from Modern Property Right Theory, Competition Theory and Coexistence Relationship Theory of Higher Education Commonwealth and Property. And it analyzed practical bases from the relationship between supply and demand and the basic practical structures of multi-economy. The author believes that the motives of system transformation in some public colleges and universities in China lie in the following: it can improve the quality and efficiency of running a school and enrich the forms of run-

ning public colleges and universities so that a basic competitive situation is formed between public and private colleges and universities.

The third part, including Chapter Six, Chapter Seven and Chapter Eight, discussed the choice of ways, the arrangement of systems and the prevention of some risks. The author believes that the key to the success of system transformation lies in the choice of ways and the arrangement of systems. It is important to define ranges and bounds scientifically, to advance the steps steadily, and to explore various forms. Meanwhile, the government should pay more attention to the management of the colleges and universities in which the system is transformed, so as to promote the efficiency and justice of higher education. The types of system transformation which include profitable and nonprofit ones should be divided. The property rights of colleges and universities in which the system is transformed should be regulated clearly; and the relevant measures should be improved. At the same time, the capital from the society should be adopted into the colleges and universities in which the system is transformed. In this way, system transformation can be well developed and it can become an important power in the process of higher education popularization. Finally, the thesis discussed some possible risks and prevention in the practice of system transformation in public colleges and universities in China.

目 录

第一章 引言	(1)
一 问题提出	(1)
二 文献综述	(2)
三 概念界定	(11)
四 研究方法	(11)
五 逻辑结构	(13)
第二章 公立高校“转制”的历史背景	(16)
一 公共部门治理变革	(16)
二 教育民营化浪潮的兴起	(21)
三 公立中小学“转制”的影响	(46)
四 国有企业“转制”的经验借鉴	(72)
第三章 公立高校“转制”的理论基础	(78)
一 现代产权理论	(78)
二 委托—代理理论	(88)
三 竞争理论	(93)
四 教育公益性与产业性共存关系理论	(106)
第四章 公立高校“转制”的现实依据	(123)
一 高等教育供求关系	(123)
二 多元经济社会发展格局	(146)

2 公立高校“转制”:路径选择与制度安排

第五章 公立高校“转制”的具体实践	(161)
一 亚太地区公立高校“转制”个案分析	(161)
二 国内公立高校“转制”若干个案剖析	(178)
三 国内外公立高校“转制”的经验教训	(204)
第六章 公立高校“转制”的路径选择	(209)
一 界定“转制”高校的范围和限度	(209)
二 实施多种形式的“转制”	(222)
第七章 公立高校“转制”的制度安排	(238)
一 强化政府管理	(238)
二 划分非营利性与营利性“转制”高校	(246)
三 规范“转制”高校的产权	(255)
四 吸纳社会资本介入“转制”高校	(260)
第八章 公立高校“转制”的风险防范	(267)
一 国有资产流失风险防范	(267)
二 教育公益性缺失风险防范	(274)
三 人员安置风险防范	(282)
结语	(284)
参考文献	(286)
后记	(300)

第一章

引言

本书引言部分着重就公立高校“转制”问题的提出、文献综述、概念界定、研究方法及逻辑结构进行分析和介绍。

一 问题提出

20 世纪 70 年代末，以撒切尔夫人为首的英国政府开始了大规模的公共部门治理变革，世界范围内的公共管理领域改革浪潮由此风起云涌。市场机制的引入是全球公共部门变革的精髓所在，民营化则是变革的主要方略。民营化大师 E. S. 萨瓦斯认为，民营化发展方向不可逆转，民营化甚至已经成为一种新的公共哲学^①。教育作为传统公共部门的一个治理领域，民营化已成为其变革的世界性潮流，这在高等教育领域尤为明显。伴随世界各国高等教育经费投入短缺与国家扩大教育规模的矛盾，促进教育供给方式的多样化和增强教育的选择性，提高学校经营的效率，等等。20 世纪 80 年代以来，各国高等教育都经历了程度不同的民营化变革，即政府逐步放松管制，将市场的逻辑贯穿于大

^① E. S. 萨瓦斯：《民营化与公私部门的伙伴关系》，中国人民大学出版社 2003 年版，第 12 页。

2 公立高校“转制”:路径选择与制度安排

学改革的过程中,使得大学呈现出新的态势^①。到90年代,我国高等教育领域民营化也在逐步显现,如民办高等教育的蓬勃发展;教育成本分担理论下学费制度的形成;中央政府对高等教育的控制权力大幅度下放到地方和学校;中央与省级政府统筹,以省为主的高等教育管理体制的逐步形成;加大对专业与课程的改造,以适应就业市场的需要;“效率”、“经营”和“竞争”等概念在教育部门的广泛运用,等等。

近年来,我国高等教育领域民营化已逐步在制度层面得以推进,典型的表现就是个别公立高校进行的“转制”实践,如浙江万里学院、齐齐哈尔职业学院、义乌工商职业技术学院、苏州工业园区职业技术学院、广州城建职业学院等,但存在的问题较多,也较敏感。公立高校“转制”的实践先于理论研究,国内有些学者尽管提出了这一命题,但深入系统研究的并不多。学者们对“转制”高校的概念界定、实施的形式和范围等运作过程的认识都不尽一致,我国公立高校“转制”在理论与实践层面都还处在摸索阶段。基于“教育学就是研究教育现象和教育问题,揭示教育规律的科学”的根本认识,本书拟从分析公立高校“转制”产生的历史背景入手,研究我国部分公立高校“转制”的理论依据与现实依据,探讨部分公立高校“转制”变革的路径选择、制度安排及风险防范等问题。

二 文献综述

由于本书是以我国公立高校“转制”问题作为研究对象,

^① 戴晓霞、莫家豪、谢安邦:《高等教育市场化》,北京大学出版社2004年版,第40页。

所以与本书直接有关的公立高校“转制”的研究文献主要集中在国内。自20世纪90年代以来,我国就有学者提出了公立高校“转制”这一命题。在2003年初,全国政协常委朱永新等委员更是在全国政协十届一次会议上正式提案,建议“国家办好10—20所一流国立高校,每个省份办好1—2所省属高校,有条件的地市办好1所市属大学,其余的大学逐步进行各种形式的转制”。通过“转制”解决国家无力包揽高等教育的困境,将节省下来的教育经费主要用于义务教育和少数重点名牌大学的建设。主管部门对公立高校“转制”表示了某种程度的认同。教育部对朱永新等委员提出的公立高校“转制”提案正式作出答复:“你们在提案中提出的部分公立学校转制的建议,是一个很好的建议,我们将予以重视和进行深入研究。目前,国际上许多国家的公立、国立学校都在探讨通过市场机制吸引社会各界特别是企业和社会团体参与学校的经营和管理,以达到有效配置公共资源、提高教育质量的目的。我国公立学校目前在引入市场机制方面的改革显得步伐缓慢、力度不够,今后在这方面,应该认真研究和探索,通过积极试点逐步加以推开。”^①但长期以来,学术界对公立高校“转制”进行深入系统研究的并不多。学者们对“转制”高校的概念界定、实施的形式和范围限度等制度安排的认识都还不尽一致。总体来看,关于公立高校“转制”的理论研究在近十多年来主要侧重于以下几个方面:

(一) 关于公立高校“转制”的基本概念和性质

从现有研究文献看,对何谓公立学校“转制”是仁者见仁,智者见智。具有代表性的观点主要有三种:第一种观点认为,公

^① 21世纪教育发展研究院:《21世纪教育沙龙简报》第2期,2003年11月。