

高等院校内部

绩效

评价研究

A Study on the College Performance
Evaluation in Institution of Higher Learning

王平心 殷俊明 著



科学出版社

www.sciencep.com

全国教育科学规划项目

高等院校内部绩效评价研究

A Study on the College Performance Evaluation in Institution of
Higher Learning

王平心 殷俊明 著

杭州电子科技大学学术出版基金项目

浙江省自然科学基金项目

江苏省教育厅人文社科项目

江苏省高校“青蓝工程”资助项目

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书是一本对高等学校内部院系层级的绩效评价进行专题研究的著作,分别运用投入产出法、层次分析法、模糊评价法、数据包络分析法和平衡计分卡法等,从结果、利益相关者参与方、财务、内部流程、组织能力发展等五个维度构建了高等院校内部绩效评价的基本框架,设置了高等院校内部多级绩效评价指标体系,最后用构建的理论框架、方法和指标体系对两个高等院校内部单位的绩效进行了评价。

本书不仅对高等院校有较好的参考价值,对各类希冀提高组织效能的政府机关和非盈利组织(医院、学校等)也具有一定的参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

高等院校内部绩效评价研究/王平心,殷俊明著. —北京: 科学出版社, 2009

(全国教育科学规划项目)

ISBN 978-7-03-026782-5

I. ①高… II. ①王…②殷… III. ①高等教育—资源分配—评价—研究—中国 IV. ①G649.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 022596 号

责任编辑: 田悦红 / 责任校对: 耿 耘

责任印制: 吕春珉 / 封面设计: 东方人华平面设计部

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新 蕾 印 刷 厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年3月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2010年3月第一次印刷 印张: 13 1/4

印数: 1—1 500 字数: 314 000

定价: 30.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换<环伟>)

销售部电话 010-62134988 编辑部电话 010-62135763-8007 (BF08)

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-64030229; 010-64034315; 13501151303

前 言

本书反映了作者主持的全国教育科学“十五”规划课题《高等院校内部绩效评价研究》(FFB011159)的最终研究成果,同时也融入了作者主持的浙江省自然科学基金项目《作业基础多级绩效评价研究》(Y6080267)的阶段性成果内容、江苏省教育厅人文社科项目(08SJD6300031)以及江苏省高校“青蓝工程”项目的成果内容。本课题从2002年开始启动至今,对高等院校(以下简称“高校”)内部绩效评价问题的研究已历经8年时间,项目的前期成果曾被中国教育会计学会评为优秀研究成果。本书中的许多观点、思想和研究结果都是作者及其研究团队多年悉心研究的结晶,本书的完成也是我们一直从事的管理会计理论与应用研究的延续和扩展。

作为组织内部的管理信息系统,其管理会计系统(包括成本计算、管理控制、绩效评价)对于提高组织决策的科学性和有效性、改善组织资源配置具有重要意义。但就目前而言,我国的管理会计理论研究和实际应用还局限于企业组织,各类政府机关和非盈利组织应用管理会计的实践和相应的理论研究还很少。究其原因,主要是企业以外的各类非盈利组织对绩效的要求不迫切,或者有要求但不明确。在国外新公共管理运动的影响下,公共部门绩效管理的概念日益受到青睐,管理会计在这些组织的应用也日益得到重视。为提高公共资源的利用效率,需要强调效率(efficiency)、效能(effectiveness)、经济(economy)的3E审计原则,对社会公众和公共机构管理者也日益重视其掌握的公共资源使用的“绩效责任”。从新公共管理的视角来审视,公共部门的低效率和不尽人意的绩效水平,本质上是管理水平的低劣问题。政府改革和非盈利组织改革的重要内容之一是提高绩效,因此,建立健全与之相适应的绩效评价体系是非常必要的,也是我国为建设“廉洁、高效”的政府以及提高各类非盈利组织(学校、医院等)效能的目标而对管理会计理论研究者 and 实践者提出的要求。

随着高等教育大众化的来临,其发展质量与效率越来越受到社会公众的关注。没有评价,就没有管理,高校内部绩效评价是高校提高内部资源配置效率的基础,也是高校内部管理和内部改革的重要组成部分。随着以学院制为中心的高校内部管理改革面的扩大,对学院的绩效进行考核和评价必然成为学校管理的重要环节。国内学术界对高校办学效益的关注从研究内容看,早期文章是思考性或者议论性的,如论述、梳理效益的理论,探讨效率的机理等,近年来已深入到客观地分析效益的影响因素、程度等问题;从研究方法来看,已从早期的指标分析发展到近



年来的数据包络分析、实证分析等；从研究对象来看，主要集中在高校整体效益这一层面，而对高校内部院系的绩效评价进行的专题研究则鲜见报道。

高校内部绩效分析的前提是以学院制改革为中心的内部管理体制改革，特别是学校和学院之间的责权划分。借鉴管理会计责任中心的概念，可以认为学校层次类似于投资中心，主要是战略决策，并提供基础服务；学院类似于利润中心，直接从事教学、科研和服务，具有理财权、用人权和内部资源配置权。学院制改革的中心是强调学院在组织教学、科研中的主体地位，强调学院在高校内部资源配置中的基础地位。为此，建立以学院为基本单位（类似于企业组织中的责任中心和战略经营单元 SBU）的管理会计信息系统具有重要意义。以学院为基本单位的高校管理会计信息系统包括以学院为基础的成本核算系统、管理控制系统和绩效评价系统，从可持续发展看，其中最关键的是学院绩效评价制度。

按照上述思路进行的研究形成了本书的内容。本书共分八章。第一章，提出了本书的基本问题、研究对象和主要研究框架；第二章至第四章，在梳理相关文献的基础上，构建本书的理论框架和确定研究方法；第五至第八章，分别运用层次分析法、模糊评价法、数据包络分析法和平衡计分卡法对各院系的办学绩效进行了具体评价和分析。本书的主要特点有以下几点。

1. 提出了高校内部绩效评价基本框架

以组织理论和绩效评价理论为基础，以学院制改革为着眼点，参照现代高校管理体制改革的问责制的基本要求，结合高校组织结构和教学科研业务的具体特点，提出了高校内部绩效基本评价体系，内容包括了收益、资源使用效率和发展潜力三个方面。在高校战略业绩评价方面，以平衡记分卡（BSC）为基础，将战略设定与战略实施、战略业绩评价有机的结合起来，从结果方面、利益相关者参与方面、财务方面、内部流程方面、组织能力发展方面等五个维度构建了一个整体分析框架，并利用模糊综合评价技术，形成两级评价结果。

2. 构建了高校内部绩效评价指标体系

通过对相关高校的管理专家和业务部门管理者的调查和咨询，在大量掌握基础资料的基础上，第一，设置了多级投入产出指标体系：首先，将投入指标划分为人力资源、固定资产、流动资产等大类，产出指标划分为科研成果、教学成果、创收等大类；其次，在各大类指标下再设置二级、三级、四级指标。上述投入产出指标体系涵盖了高校业务活动的主要方面，体现了高校教学、科研和社会服务三大主要职能。第二，提出了有关指标的计量依据和换算关系；利用层次分析法，通过对有关指标的分析和计算，确定了权重系数。



3. 进行了高校内部绩效评价典型案例研究

通过调研走访 X¹⁾ 高校的有关部门,调查收集了 1000 多个数据,利用第一手数据和资料,对 X 高校的 16 个学院 4 年的绩效进行了评价;根据评价结论,分析和把握影响、制约高校院系绩效评价水平高低的关键因素,为高校院系管理的深化提供依据。利用平衡记分卡对 S 学院进行战略业绩评价,为 S 学院设计了战略地图和相应的指标体系,对 S 学院改善管理提出了建议。

本书的特点在于,不仅仅是一般意义上单纯的理论阐述和经验介绍,而是将理论与实践相结合,以实际研究过程为主线,以方法介绍和具体应用为重点,对研究过程和研究结果进行了详尽的交代和完整的分析。作者希望尽可能地将自己的研究过程和研究结果展现出来,以便对有兴趣进行相关理论研究和管理实践的读者提供详尽的、有参考价值的资料。需要指出的是,本书的研究结果不是研究的终点,只是进一步研究的起点,书中不少地方还存在着不尽人意之处。我们期待着更多的理论和实际工作者将管理会计的理论和方法应用到各种不同的组织中去,同时也期待着能采用更多科学的方法及从不同的视角开展对这一重要主题的研究。还需要说明的是,研究过程中作者参考了国内外许多学者的研究成果,在此对其作者表示感谢。

应该说明的是,本书还包含了我的硕士研究生韩英、张丽花、杨冬花等的辛勤劳动,他们在现场调研、资料收集计算及文字处理等方面做了大量工作。同时还要感谢梁颖庄、朱臻、白小萱、任洪云、邵际树等同志,没有他们的支持和协助,课题研究将很难进行。

王平心

2009 年 3 月

1) X 高校与 S 学院等均为实际调研的院校,书中隐去其真实名称,特此说明。

目 录

第 1 章 概论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 高等教育的迅猛发展与经费不足的矛盾	1
1.1.2 我国高校面临国内外高等教育市场的竞争	3
1.1.3 高校内部管理体制的变革	6
1.2 研究的意义	8
1.2.1 理论意义	8
1.2.2 实践意义	8
1.3 研究内容和研究对象	9
1.3.1 研究内容	9
1.3.2 研究范围与对象	9
1.3.3 主要概念的界定	11
1.4 国内外有关研究综述	13
1.4.1 以指标为基础的比率分析	13
1.4.2 计量分析法	13
1.4.3 数据包络分析法	14
1.5 研究方法与研究流程	17
1.5.1 研究方法	17
1.5.2 研究流程	18
第 2 章 高校组织管理与绩效评价的相关理论	20
2.1 组织绩效评价的相关理论	20
2.1.1 组织绩效评价的基本概念与功能	21
2.1.2 企业组织结构与内部责任中心绩效评价	23
2.1.3 常用的组织绩效评价方法	28
2.1.4 绩效评价系统的选择与设计	39
2.2 高校组织结构与组织管理的相关理论	41
2.2.1 高校组织结构的相关研究	41
2.2.2 新公共管理运动与公共部门绩效评价	45



2.2.3 高校问责制与绩效基础预算.....	48
2.3 高校绩效评价与管理的相关理论.....	51
2.3.1 高校绩效评价的兴起.....	51
2.3.2 高校绩效评价的特殊性.....	52
2.3.3 教育评价指标框架.....	53
2.3.4 各国教育评价指标体系分析.....	56
第3章 评价指标体系的构建与计量.....	59
3.1 评价指标体系的构建原则.....	59
3.1.1 评价指标体系及其意义.....	59
3.1.2 建立评价指标体系的指导思想和原则.....	60
3.2 评价指标体系建立的步骤及内容.....	61
3.2.1 评价指标体系建立的步骤.....	61
3.2.2 高校内部资源优化配置分析评价指标体系的内容.....	62
3.2.3 高校内部投入产出效益分析模型.....	63
3.3 高校内部投入产出的计量.....	64
3.3.1 高校内部投入的计量.....	64
3.3.2 高校内部产出的计量.....	66
3.3.3 参数选择.....	75
3.4 投入产出经济效益分析指标.....	76
3.4.1 各学院投入产出比较.....	76
3.4.2 投入产出时滞性分析.....	76
第4章 高校内部资源配置的综合绩效评价方法.....	77
4.1 层次分析法.....	77
4.1.1 含义.....	77
4.1.2 层次分析法用于高校内部绩效评价的具体步骤.....	82
4.2 模糊综合评价法.....	85
4.2.1 含义.....	85
4.2.2 具体步骤.....	85
4.2.3 确定指标权重的 AHP 法.....	86
4.3 数据包络分析法.....	88
4.3.1 含义与发展.....	88
4.3.2 主要模型.....	89
4.3.3 主要步骤.....	98

4.3.4	DEA 评价方法的优势与限制	101
第 5 章	X 大学内部绩效评价案例研究——以层次分析法和模糊综合评价法为基础	102
5.1	X 大学简介	102
5.2	投入产出效益分析比较	103
5.2.1	1999 年 X 大学各学院投入产出效益分析比较	103
5.2.2	2000 年 X 大学各学院投入产出效益分析比较	109
5.2.3	2001 年 X 大学各学院投入产出效益分析比较	117
5.2.4	2002 年 X 大学各学院投入产出效益分析比较	124
5.3	X 大学各学院效益指数的横、纵向对比分析	131
5.3.1	1999~2002 年 X 大学各学院分项比较	131
5.3.2	1999~2002 年各学院投入产出效益指数比较	139
5.4	X 大学各学院绩效指标分析	144
5.4.1	判断矩阵的构造与相对重要度的计算	144
5.4.2	确定隶属度函数和模糊变换子矩阵	145
5.4.3	计算综合模糊变换矩阵	149
5.4.4	计算综合评价结果	155
5.4.5	比较与分析	156
5.5	结果与讨论	157
5.5.1	两种分析结果的比较	157
5.5.2	两种分析方法在高校管理工作中的积极意义	157
5.5.3	两种分析研究方法需解决的问题	158
第 6 章	X 大学内部绩效评价案例研究——以数据包络分析法为基础	159
6.1	基本资料描述性分析与相关分析	159
6.1.1	描述性分析	159
6.1.2	相关分析与投入产出指标确定	161
6.2	效率分析	162
6.3	松弛变量分析与敏感性分析	165
6.3.1	松弛变量分析	165
6.3.2	敏感性分析	167
6.4	效率技术变动分析	170
6.4.1	各学院效率变动纵向分析	170
6.4.2	新老学院效率比较分析	172



6.4.3 Malmquist 模型分析	174
第 7 章 S 学院的战略绩效评价案例研究——以平衡计分卡和模糊综合评价法为基础	177
7.1 平衡计分卡的基本思想与发展	177
7.1.1 平衡计分卡的基本思想	177
7.1.2 从平衡计分卡到战略地图	179
7.2 平衡计分卡在高校战略业绩评价中的应用	181
7.2.1 高校战略绩效管理和战略评价的特点	181
7.2.2 高校平衡计分卡设计需注意的问题	182
7.3 平衡计分卡在 S 学院的应用	184
7.3.1 S 学院的基本情况	184
7.3.2 民办高校的性质与业绩评价重点	185
7.3.3 S 学院平衡计分卡和战略地图的设计	186
7.4 基于平衡计分卡和模糊评价法的高校绩效评价模型及应用	187
7.4.1 问题的由来	187
7.4.2 模糊综合评价模型	188
7.4.3 模糊综合评价在 S 学院的应用	190
7.4.4 研究结论	191
第 8 章 研究成果与展望	193
8.1 研究结论与成果	193
8.1.1 系统总结和提出了高校内部绩效评价的基本框架	193
8.1.2 构建了高校内部绩效评价的指标体系	194
8.1.3 对有关高校内部绩效评价进行了典型案例研究	194
8.2 研究限制与研究展望	194
8.2.1 研究限制	194
8.2.2 后续研究展望	195
主要参考文献	197

第 1 章 概 论

随着我国高等教育的不断发展,高校在招生规模、科研水平和社会服务等方面都取得了很大进步。从整体上说,我国高等教育已经逐步进入大众化阶段。同时国家对高校的投入经费也有了很大增长,但总体上,与人民群众对高等教育的迅猛需求和高校自身发展的强烈要求相比,我们的高校还面临着经费不足和效率不高的问题。高等教育的改革和高校自身的改革还落后于国家整体改革的步伐,提高高校的办学质量和办学效率将是今后一段时期我国高校改革和加强内部管理的重点。为此,加强对高校内部绩效评价和资源配置效率的研究就成为高校内部管理改革的重点。

1.1 研究背景

1.1.1 高等教育的迅猛发展与经费不足的矛盾

1. 高等教育规模的迅猛扩张

随着社会经济的发展和知识经济社会的到来,教育对经济发展的推动作用日渐突出。英国的教育经济学家布劳格明确指出,教育既有其经济效益,也具有社会效益。培养高素质的人才,一方面能够极大地提高劳动效率,开发劳动者的创造能力,同时又能提高社会整体道德意识水平和文明化程度。长期以来,我国高等教育的普及率并不高,这一方面是由于我国高等教育经费不足所造成的;但同时,我们的高校长期处于计划经济体制的束缚中,教育与市场体制和市场环境分离,导致高校自身治理效率和内部管理效率不高,内部管理水平低下。随着社会对高等教育越来越重视,我国教育管理部门看到了人们对高等教育的巨大需求,从 1999 年开始,我国高校大规模扩大招生数量¹⁾,2003 年教育部领导的中国教育

1) 美国教育社会学家马丁·特罗于 1973 年 6 月在世界经济合作组织主持召开的“关于高等教育的未来结构”会议上,提出了“精英-大众-普及”的高等教育发展理论,其中对在校率给出了具体的指标:高等教育适龄人口(18~21 岁)入学率在 15%以内的为精英型阶段,15%~50%为大众化阶段,50%以上为普及阶段。在我国,截至 2002 年秋季,高等教育毛入学率由 1998 年的 9.85%提高到 15%,进入大众化阶段。



与人力资源问题报告课题组完成了一个重要研究报告《从人口大国迈向人力资源强国》，报告研究在今后 50 年里如何通过教育发展来促进中国的经济与社会发展。该报告根据中国目前现状和未来经济社会人口的发展，对未来 50 年的中国高等教育发展进行了预测，认为 2010 年我国高等教育发展规模将达到 2600 万人，高等教育毛入学率达到 23%，2020 年则分别达到 3300 万人，毛入学率达到 40%¹⁾。根据有关研究，高等教育大众化程度与人均 GDP 的关联度很高，从社会和经济发展的角度来看，高等教育的大众化是其推动的结果。毋庸置疑，我国高等教育的超常规发展与我国国民经济的快速发展是分不开的。尽管如此，但近几年我国高等教育的发展速度还是远远大于 GDP 的增长速度。1999 年和 2000 年扩招的幅度分别为 42% 和 35%，随后几年扩招的幅度仍然大于 GDP 10% 左右的增长速度。高等教育的大众化一方面使得社会公众对高等教育的关注度和参与度增加了，另一方面，高校扩张的速度大于经济发展的速度，使得我们的经费投入相对不足。

2. 高等教育经费投入的不足

国家对高等教育的投入没有跟上扩招的速度，致使高校的招生平均成本逐年下降，许多学校面临着办学经费和办学条件的巨大压力（李勇，闵维方，2008）。一直以来，我国教育投入严重不足，与我国经济较快的增长势头相比不相协调。教育经费占 GDP 的比例一直处于低水平。据世界银行《1995 年世界发展报告》及联合国教科文组织统计年鉴数据，1988~1990 年教育经费占国民生产总值的比重中，美国等 24 个高收入国家平均为 5.5%，52 个中等收入国家平均为 4.3%，44 个低收入国家平均为 3.1%，中国为 2.5%。我国政府对教育的投资占 GNP 的比例始终未超过 3%，且连续呈下降趋势。王蓉、岳昌君和李文利对 2010 年和 2020 年的教育经费需求进行了预测，研究结果显示，未来我国 10~20 年的教育经费需求将随着教育发展而快速增长，解决教育经费的供给问题仍十分艰巨（王蓉，岳昌君，李文利，2003）。在我国以公立高校占绝大多数，且高校教育经费主要依靠国家财政拨款的体制下，高校教育投资严重不足，极大地制约了教育的发展。同时，在有限的教育投入下，由于高校没有建立起教育成本核算机制，在投资的管理和应用中计划不周、管理不善、盲目投资、调度不灵，也是制约高校发展的重要因素。面对高等教育经费短缺的客观现实，各国政府都在采用两种解决办法：

1) 中国教育与人力资源问题报告课题，从人口大国迈向人力资源强国，北京：高等教育出版社，2003 年，第 114 页。



一是扩大财政来源,多渠道筹措教育经费,这方面许多高校挖掘了多种资金筹集渠道。例如,通过扩大银行借款规模,引进民营资本筹办二级学院,但仍然受到负债规模的限制,目前许多学校面临的高财务杠杆带来的偿债压力是一个不争的事实¹⁾;二是改善资源的配置,提高教育资源使用效率。中国作为一个人口众多的发展中国家,面对社会和个人对高等教育需求的日益增长与供给能力有限的矛盾,在高等教育经费短缺的现实情况下,如何更公平高效地配置有限的经费,提高资源的利用效率就变得更为重要。这要求我们的高等教育机构必须符合市场的需要,提高自身在教育、科研等方面的能力同时,也要积极引进科学的内部治理机制与管理方法,努力提高自身资源的配置效率。

面对当前高校教育投资不足,管理不善、浪费严重、投资效益低下并存的情况,要求高校通过对校内资源进行合理配置,使有限资源发挥最大的效益;必须树立投入产出分析的观念,建立高校绩效评价指标体系,引导高校加强教育成本核算,提高资金使用效率和投资效益,促进高校稳定发展。

1.1.2 我国高校面临国内外高等教育市场的竞争

1. 全球竞争背景日益形成

20 世纪 90 年代迈向 21 世纪的十个新的结构性趋势之一,即为全球化。20 世纪后半期,信息技术及服务彻底改变了人类社会,将整个世界紧密地结合在一起,虽然意识形态的差异与主权分立的国家形态依然存在,国际化仍然必将是大势所趋。各种形式的经济共同体的形成正在加速,通过互联网、卫星通信等高科技通信工具,民族之间、国家之间、城市与城市之间的距离逐渐缩短,成为一个地球村。国际化是当代社会最主要的特征之一。信息与通信技术的迅速发展、交通的日益便利,改变了我们的生活、工作和学习的方式,也使 21 世纪正在变成一个“无疆界”的世纪。在这种背景下,高校国际化蓬勃发展。一方面,高校为人才和资源的竞争日趋激烈;另一方面,加强校际合作及高校与其他部门的合作越来越受到重视。由于全球化经济的影响,高等教育商品化买卖的观念已出现在全球市场。教育全球化尤其是高等教育全球化趋势日益明显。2004 年,教育部以高校发展战略规划、高校科研与科研成果转化为主题,举办中外校长论坛,邀请了来自美国、英国、法国、俄罗斯、日本以及中国内地和香港特别行政区的 100 余

1) 2007 年 3 月 19 日,吉林部分高校自曝债务危机,校内网上贴出了该校财务处“关于召开征集解决学校财务困难建议座谈会的通知”。通知中详细介绍了吉大的债务状况:累计举债 30 亿,财务困境从 2005 年开始逐步显现,每年需支付银行利息高达 1.5 亿~1.7 亿元,资金入不敷出的情况日趋严峻。



所知名高校校长和专家前来参加。论坛举办期间,世界知名高校的校长从不同国家的不同视角阐述了全球化进程对高校的影响,得出了高校的全球竞争背景日益形成的结论。哥伦比亚高校校长伯林格教授在题为“全球化和现代高校”的演讲中谈到,世界的变化向高校提出了挑战,需要高校立即采取行动,对教学及其他工作进行本质化的变革。伯林格校长回顾到,从 20 世纪 40 年代起,“全球化”一词尚未进入词汇库时,美国一些高校实际上已经有意识地走向外部世界,学者已开始考虑解决一些全球化的问题。而今全球化则已经是一个不争的事实,生源国际化、师资国际化、资金国际化、教学内容国际化,各国高校之间的教学和学术合作更是方兴未艾。2006 年底,主题为“文明的和谐与共同繁荣——对人类文明方式的思考”的第三届北京论坛举行,其中教育分论坛的主题为“国际化背景下的高校战略规划与战略管理”,与会的高校校长和各国教育专家一致认为,在国际化背景下,一方面,高校为人才和资源的竞争日趋激烈;另一方面,加强校际合作及高校与其他部门的合作越来越受到重视。同时,高校战略规划与战略管理不仅关系到高校的生存,更关系到高校的发展。

2. WTO 教育服务贸易开放的影响

中国已经成为世界贸易组织(WTO)的成员国,“教育服务”作为一个行业已列入服务贸易总协定,从而成为世界教育大市场的一部分。根据 WTO 的服务贸易协定,“教育服务”也被纳入服务贸易范畴。按照教育服务总协定规定:除了由各国政府彻底资助的教学活动外(如军事院校等),凡收取学费、带有商业性质的教学活动均属于教育贸易服务范畴,所有 WTO 成员国均有权参与教育服务竞争。具体地说,WTO 鼓励所有成员国到海外办学;允许外国教育机构(或企业)在所在国颁发学位证书与学历证明;支持专业人才流动,减少移民限制;取消政府对教育市场的垄断,减少对本国教育机构的财政补贴。根据联合国教育、科学及文化组织(United Nations Educational, Science and Cultural Organization, UNESCO)的统计,1995 年已有超过 1500 万个外国学生,在 50 个当地国家的高等教育机构注册入学。到 1999 年,经济合作与发展组织(OECD)国家的教育服务贸易额已达到 300 亿美元,贸易形式的教育服务在美国、新西兰和澳大利亚分别是他们本国第五、第四和第三大出口业。特别是美国在 2000 年 12 月 14 日提出了 WTO 新一轮谈判《提案》,其中将教育服务谈判的范围扩大到整个高等教育领域。在世界高等教育介入中国高等教育市场的背景下,我国高校教育面临着巨大挑战,同时也给我国高校教育带来潜在的发展机遇。作为独立法人实体的高校应如何转变观念,践行其自主管理,主动参与竞争,谋求自身国际化发展有效路径

和提高自身办学水平与竞争实力就是一个不容回避的问题。在这种情况下,一方面,作为高校,我们如何才能更多地输出我们的教育,通过吸收海外留学生来我国高校就读,同时与国外高校在海外合作办学;另一方面,我们又面临着一些高等教育强势国家的进入,如美国、日本、加拿大、澳大利亚等国家高等教育在我国教育市场的竞争。这场竞争,不仅仅是对生源和教学质量的竞争,更是高校之间管理效率的较量。

3. 国内高校之间的竞争也日益激烈

(1) 公办高校之间的竞争日趋激烈

全国普通高校升格合并,数量增加,高校之间的竞争日趋激烈。2002年,国家教育发展研究中心的周满生先生撰写了《中国百姓蓝皮书:教育发展最快的十年》,对我国教育特别是高等教育在1992~2002年的10年发展进行了简要回顾,得出了1992~2002年是我国教育发展最快的十年的结论。尤其是从1996~2005年,高等教育在这十年时间的发展可以用“迅猛”一词来形容,仅是普通高校的增加,除了因合并减少的506所外,新增就已达760所。1996年全国普通高校共计1032所,其中高校、学院有608所,高等专科学校和短期职业高校有424所;全国培养研究生的单位有740所。其中高校419个,科研机构321个。2005年全国共有普通高校1792所,其中本科院校有701所,高职(专科)院校有1091所;全国共有培养研究生单位766个,其中高校有450个,科研机构有316个。在这10年里,不仅高校的数量在增加,高校的办学实力和办学质量也有很大提升,其具体表现就是研究生培养单位也在增加。在短短的10年里,高校数量的增加和整体实力的提升,使高等教育市场竞争越来越激烈。

(2) 民办高校与公办高校之间的竞争也逐渐激烈

2003年,全国共有民办普通高校173所,在校生共计81万人;民办的其他高等教育机构有1104所,各类注册学生有100.4万人。2004年全国民办普通高校和成人高校有228所,在校生有139.75万人(含独立学院学生);民办其他高等教育机构有1187所,注册学生有105.33万人。2005年全国民办高校有252所,在校生有105.17万人,其中本科生有10.41万人,专科生有94.76万人,另有其他形式教育的学生有19.18万人;独立学院有295所,在校生有107.46万人,其中本科生有90.09万人,专科生有1737万人,另有其他形式教育的学生0.33万人;民办高等教育机构有1077所,各类注册学生有109.15万人。从2003~2005年的三年时间里,我国民办高等教育有了一个较大的发展,普通的民办高校(含独立学院)从173所增加到了547所,而在校生生人数也从81万增加到了212.63万。



民办高校在蓬勃发展时,个别民办高校也办出了特色,办出了水平,大可以和有多年办学经验的普通高校一争高低。例如,西安翻译学院,是1987年陕西省批准的民办高校,2005年经国家教育部批准为以实施本科学历教育为主,同时可举办高等职业技术教育和计划外本科及专科招生。由于民办高校运作机制高效、务实,机构精简,制度健全,分工明晰,相对于公办高校,部门间相互扯皮、相互拆台的内耗现象更为少见,运作效率高,教师聘任机制灵活务实。因此,许多民办高校相对于公办高校具有一定的竞争优势。

1.1.3 高校内部管理体制的变革

1. 经济体制改革和教育体制改革的总体要求

20世纪下半叶,我国经历着从传统的计划经济体制向市场经济体制的转变,这一转变也不可避免的对高等教育产生了巨大影响。在计划经济体制下,我国的高等教育一直被视为政府支出的公益性福利事业。高校属于政府办学,政府对高校实行高度集中的管理模式。随着我国社会主义市场经济体制的建立和教育体制改革的不断深化,这种高度集中的管理模式的弊端日益突出,已不能适应高校发展的需要,急需改革。1993年出台的《中国教育改革和发展纲要》明确提出,高校教育体制改革的目标,是要理顺各方面的关系,逐步建立“政府宏观管理、学校面向社会自主办学”的体制,并在法律上为高校依法自主办学提供法律依据和保障。长期以来,在我国传统的计划经济体制条件下,高等教育一直作为完全公益性、福利性、非盈利性事业由政府包办。与这一体制相适应,我国高校是政府部门的附属机构,高校的运行和发展直接受制于政府,高校既无办学的自主权,同时也绝无“断饮断炊”的生存之忧,动力机制和约束机制没有真正建立起来。高校的任务仅限于完成规定的教学、科研和相应的社会服务,无需对资源使用、办学效益、社会对人才、专业的需求及学生的需求等作过多考虑。在这种情况下,高校既无独立的主体意识,更无多少自身内在利益诉求,因此根本谈不上竞争。这种情况从20世纪90年代开始发生了变化。1999年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推行素质教育的决定》中第一次指出,要鼓励社会力量办学,发展教育产业。目前,我国高等教育正从原来由政府直接管理的办学模式向政府宏观管理、学校面向社会自主办学的模式发展,市场经济下的高校法人实体地位已基本确立。如今,种种迹象表明,高等教育领域的市场调节机制正在发挥愈发明显的作用,我国高校正在从相对封闭办学逐步转向相对开放办学、从依附政府办学逐步转向依法自主办学、从单一主体办学开始转向多元主体办学、从计划导向为主的办学开始转向市场导向为主办学的新格局。这种经济体制改革



所引起的“教育福利化”向“教育产业”的变化,使得高校效益分析显得越来越重要。

2. 我国高校内部改革的要求

随着高校内部管理体制改革的深化以及“211工程”和《21世纪教育振兴行动计划》的实施,高等教育获得了难得的发展机遇,同时也向高校提出了更高的要求。在拥有一定数量资源的情况下,通过加强管理,实现科学配置和利用现有资源,节约支出,提高办学效益,是高校应该重视并完成的重要工作。为了适应这些变化,许多高校主动根据市场需求来调整自己的办学行为,面向市场竞争资源的理念开始形成,高校逐步有了自身的内在利益,作为独立主体参与市场竞争的形势促使高校意识到生存和发展压力的存在,许多高校开始为自身的前途和命运规划其发展战略与办学行为。与此同时,伴随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,高等教育的买方市场正处于发育之中。在生源市场和师资市场方面表现的较为充分。最近几年,一流高校开始激烈竞争优秀生源,民办高校积极参与生源市场竞争。教师劳动力市场的竞争也日趋激烈,许多高校为了吸引优秀师资纷纷出台人才引进的优惠政策。

在高校管理活动中引入经营的理念,特别是资本经营的理念,竞争和改革使得高校管理实践中出现了越来越多的类似企业行为,“经营”色彩越来越浓。高校作为社会组织系统的一个独立主体资格正在形成,高校经营主体逐渐从政府转变为高校自身,高校承担越来越大的生存与发展的责任和压力。相应地,高校内部决策正在从单纯被动的“贯彻政策”转变为“贯彻政策”与主动“制定政策”相结合;资源竞争已经涉及校内外各个领域、各个层面,为全面提高学校的办学效益和整体水平,高校管理越来越多地涉及如何适应环境、如何参与竞争、如何谋划未来等事关学校生存与发展重大问题的决策和规划。同时,许多高校开始探索内部治理结构,健全高校内部领导体制。在现代高校制度的框架下,建立合理而健全的高校内部治理结构——党委领导,校长管理,教授治学;管理重心下移到学院、学科,高校从本质讲是一个以学科为基础和核心的学术组织,重心下移能够给学科带来更多的权和利,将学科及其所依存的学院(系、所)建设成高校整体战略实施的战略业务单元(strategic business unit, SBU),从而激发学科的活力。同时建立以教师队伍建设为主体的聘任制度和分配制度,从而真正建立起一套对教师的激励机制与约束机制。