

民办高等教育的 治理创新与风险防范



MINBAN GAODENG JIAOYU DE
ZHILI CHUANGXIN YU FENGXIAN FANGFAN



潘留仙 陈文联 等著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

本书得到了湖南省教育科学民办高等教育研究基地的资助

目 录

民办高等教育的治理创新与风险防范

潘留仙 陈文联 等著

民办高等教育改革与发展转型

第一章 民办高等教育的发展现状与趋势	1
第二章 民办高等教育的发展现状	11
第三章 民办高等教育的发展现状	11
第四章 民办高等教育的发展现状	11
第五章 民办高等教育的发展现状	11
第六章 民办高等教育的发展现状	11
第七章 民办高等教育的发展现状	11
第八章 民办高等教育的发展现状	11
第九章 民办高等教育的发展现状	11
第十章 民办高等教育的发展现状	11

民办高等教育发展

第一章 民办高等教育的发展现状与趋势	1
第二章 民办高等教育的发展现状	11
第三章 民办高等教育的发展现状	11
第四章 民办高等教育的发展现状	11
第五章 民办高等教育的发展现状	11
第六章 民办高等教育的发展现状	11
第七章 民办高等教育的发展现状	11
第八章 民办高等教育的发展现状	11
第九章 民办高等教育的发展现状	11
第十章 民办高等教育的发展现状	11

民办高等教育的公益



中南大学出版社

www.csupress.com.cn

图书在版编目 (C I P) 数据

民办高等教育的治理创新与风险防范 / 潘留仙等著

. --长沙: 中南大学出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5487 - 2875 - 7

I. ①民… II. ①潘… III. ①民办高校—研究—中国
IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 175850 号

民办高等教育的治理创新与风险防范

潘留仙 陈文联 等著

☐责任编辑 彭辉丽

☐责任印制 易建国

☐出版发行 中南大学出版社

社址: 长沙市麓山南路

邮编: 410083

发行科电话: 0731 - 88876770

传真: 0731 - 88710482

☐印 装 长沙理工大印刷厂

☐开 本 710 × 1000 1/16 ☐印张 19 ☐字数 359 千字

☐版 次 2017 年 7 月第 1 版 ☐2017 年 7 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978 - 7 - 5487 - 2875 - 7

☐定 价 52.00 元

图书出现印装问题, 请与经销商调换

目 录

民办高等教育治理体系现代化

- 论非营利性民办高校约束机制的构建 (3)
- 民办高校内部治理中校长应有的角色 (11)
- 现代大学制度建设：民办高校应有的追求 (20)

民办高等教育改革与发展转型

- 我国民办高等教育发展过程中的非教育性倾向探析 (31)
- 民办高等教育发展的六大矛盾 (41)
- 民办高校发展的战略转型与政策应对 (54)
- 新常态下民办高等教育改革着力点 (63)
- 民办本科院校发展的同质化：表征、原因与对策 (72)
- 特色化：民办高校可持续发展的基本策略 (79)

民办高等教育发展中的政府责任

- 论民办高校社会责任推进中的政府作为 (89)
- “办人民满意的民办高等教育”：政府不容放弃的使命 (97)
- 论现阶段民办高等教育发展中的政府责任 (103)
- 民办高校办学失信治理中的政府责任 (111)

民办高等教育的公益性及其实现

- 公益性的持守：民办高校不容放弃的使命 (123)

日本私立高等教育公益性的维护及对我国的启示	(129)
论民办高等教育公益性的实现	(137)

民办高校办学困境与风险防范

民办高校兼职教师中的道德风险及其规避探析	(149)
困境与超越：论高水平民办大学的建设	(154)
利益相关者视角下民办高校财务困境的治理机制	(163)
利益相关者视角下民办高校筹资机制的构建	(171)
防范办学风险：政府和民办高校的责任	(181)
市场风险防范：当前民办高校发展不容忽视的重要问题	(192)

民办高校的使命与担当

利益相关者视野中民办高校的责任	(203)
“让人民满意”：民办高校必须牢记的使命	(211)
对社会负责：民办高校必须牢记的使命	(220)

民办高校党建工作与学科建设的探索与实践

适应民办高校特点 提高党建工作的针对性和实效性	(229)
深入学习实践科学发展观 努力促进学校科学发展	(235)
紧贴实际 讲求实效 扎扎实实 抓好学习实践活动	(242)
创新理念 打造特色 用心做实大学生思想政治教育工作	(246)
立足民办 以务实精神推进民办高校的党风廉政工作	(253)
自觉践行“三严三实”要求 讲忠诚敢担当守底线	(261)
以改革创新精神做好宣传统战工作，为学校发展注入助推力	(270)
深入推进“两学一做”学习教育，永葆共产党员的先进性战斗力	(275)
加快学科专业建设，进一步提升学校核心竞争力	(282)
适应学院转型发展需求，提升我校产学研水平	(293)

论非营利性民办高校约束机制的构建

海留仙 陈文联

民办高等教育治理体系现代化

当前非公办学民办高校持续健康发展的战略性问题,起着关键性作用。《教育规划纲要》指出,“力求民办高等教育公益性的实现形式”,“提供完备的制度和法律体系,呈现国家当代到一个相当长的历史时期民办高等教育事业发展的根本途径之一”。从办学实践来看,民办高校“逐利”现象越来越严重,愈来愈严重。这种日益严重的逐利现象,已经引起社会的广泛关注。相当程度上,制约了我国民办高校权力运行的约束机制存在薄弱环节,甚至漏洞。因此,探讨民办高校的约束机制,不仅具有十分重要的理论意义,而且具有现实的意义。

一、民办高校约束机制构建的必要性与迫切性

从广义上讲,所谓约束机制就是指能够约束民办高校的权力运行起到一定限制作用的各种因素或力量,以及这些因素和力量之间的相互关系。一般认为,约束机制包括激励机制和约束机制。激励机制的直接目的在于激励和促进民办高校快速健康发展;而约束机制则从负面或规范的角度,对公益性民办高校的行为提出规范或者限制,从而确保民办高校公平办学、健康发展。现实中,如果不存在有效的约束机制,对于促进民办高校公益性发展不仅十分不利,而且非常危险。

(一)健全约束机制是非营利性民办高校善治的保证

治理对于任何组织都是不可或缺的,因为现代组织面临科学决策、有效执行和实现战略目标。相对于公益性社会组织而言,非营利性社会组织的治理更为重要。这是因为非营利性社会组织不仅在利益追求上以“公共利益”为出发点,具有较高的公共性,而且还享受了更多的国家税收优惠、直接财政补贴、政府补贴和优先权等诸多方面的待遇。社会公众对于非营利性社会组织的期望更高、监督更严。因此,非营利性社会组织更需要良好的治理,以承担更高的社会责任。我国民办高等教育事业“属于公益性事业,在社会公益事业中占有重要地位”。作为非营利性高等教育组织,民办高校应自觉承担

论非营利性民办高校约束机制的构建

潘留仙 陈文联

教育的公益性是民办高校持续健康发展的战略性问题,起着方向性作用。以教育公益性为价值追求,寻求民办高等教育公益性的实现形式并提供完备的制度保障体系,是我国当前乃至一个相当长的历史时期内民办高等教育事业发展的基本使命之一。从办学实践来看,民办高校“逐利”色彩愈来愈浓厚、愈来愈普遍。这种日趋严重的逐利现象,已经引起社会的广泛关注,也在相当程度上表明我国民办高校权力运行的约束机制存在薄弱环节甚至漏洞。因此,探讨民办高校的约束机制,不仅具有十分重要的理论意义,而且具有重要的现实意义。

一、民办高校约束机制构建的必要性与迫切性

就民办高校而言,所谓约束机制就是指能够对民办高校的组织和运行起到一定限制作用的各种因素或力量,以及这些因素和力量之间的相互关系。一般而言,约束机制与激励机制相对应,激励机制的直接目的在于从正面鼓励和促进公益性民办高校的快速发

(一) 健全的约束机制是非营利性民办高校善治的保障

治理对于社会组织均是不可缺少的,因为现代组织都面临科学决策、有效运行和提高业绩的问题。相对于互益性社会组织而言,非营利性社会组织的治理更为迫切。这是因为非营利性社会组织不仅在利益追求上以“公共利益”为主要目标,具有较高的公共性,而且还享受了更多的国家税收优惠、直接财政补贴、政府采购优惠和优先权等诸多方面的待遇,社会公众对于非营利性社会组织抱有更多、更高的期望。因此,非营利性社会组织更需要良好的治理,以承担更高的社会责任。我国民办高等教育事业“属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分”。作为非营利性高等教育组织,民办高校要履行好公益

性使命,理所当然需要构建能有效组织内外利益相关者参与重大事务决策的治理结构及其运行机制。这不仅要考虑民办高校董事会与校长的权责分工及运行机制,还必须考虑权力的约束与制约。这种约束不仅是学校内部的约束,而且还应该包括社会约束。为了捍卫利益相关者的权利,维护高等教育的公共精神,国家对于公益性民办高校都有不同程度和不同方式的介入,尽管这种介入在国家之间有较大差异。伴随着社会对民办高校办学行为的日益关注,公益性民办高校的社会约束也成为其治理的重要组成部分。与此相关的信息披露、社会责任等问题逐渐成为公益性民办高校健康成长的重要机制。因此,构建科学有效的约束机制是包括民办高校在内的所有公益性社会组织治理的重要特点。

(二) 健全的约束机制是促进民办高校健康发展的现实需要

民办高校的健康发展,既离不开政府的大力扶持,也有赖于政府的监管、引导和督促。自我发展、自我约束机制的形成是民办高校持续健康发展的内在要求。然而,近年来,我国相当一部分民办高校在实践办学行为中严重偏离非营利组织宗旨所设定的轨道,逐渐沦为谋取经济利益的工具,发布虚假信息、采取欺骗手段招生、盲目扩张办学规模或抽逃资金等“逐利”色彩愈来愈浓厚、愈来愈普遍。这种日趋严重的逐利现象,与民众的期望和愿景形成了巨大的反差,导致民办高校的认可度与公信力江河日下,进一步恶化了民办高校的生存空间,使我国民办高校发展进入“一种举步维艰的高原期”。这种窘境已经引起社会的广泛关注,也在相当程度上表明我国民办高校权力运行的约束机制存在薄弱环节甚至漏洞。因此,要促进我国民办高校持续健康发展,必须健全民办高校约束机制,促进民办高校更好地履行公益性使命,不断增强学校的生机与活力,实现学校事业的持续健康发展。

二、民办高校约束机制缺失现状分析

从结构上看,规范或者限制民办高校的因素和力量,有的来自民办高校组织内部(主要表现为内部治理结构),有的来自组织外部(主要表现为行政监督和社会监督)。民办高校约束机构总体功能的发挥有赖于内外因素和力量之间的相抵或者相长的互动关系。从我国民办高校运作的现实来看,内外监督与约束机制的失效不仅具有普遍性,而且在很大程度上损害了教育的公益性,降低了民办高校的公信度,日渐成为制约我国民办高校公益办学和健康发展的瓶颈。

(一) 民办高校法人治理机制的失衡

如前所述,治理对于社会组织均是必要的。相对于互益性社会组织而言,公益性社会组织更需要良好的治理,以承担更高的社会责任。作为非营利性或

公益性的社会组织之一,民办高校治理的目标在于追求良好的治理状态,即善治(good governance)。从政治学的角度来说,善治就是使公共利益最大化的过程^①。对于民办高校来说,善治意味着要在法律框架内搭建合理的治理结构使其功能有效发挥,从而形成董事会、高级管理层(校长管理层)、监事会相互分立与制衡的格局。在这一格局中,董事会、校务会、监事会三者功能的发挥会直接影响民办高校组织的治理状况,并决定着学校组织的社会公信力。

当前,我国绝大多数民办高校由社会民间资本投资兴办,其治理模式大多实行投资者单边控制模式。这种“出资人控制”治理模式“有利于保护投资者的利益,但并没有考虑其他利益相关者的利益,且缺乏相应监督制约机制”^②,其结果是民办高校办学权利基本上为举办者及其代表等“内部人”所垄断和控制,广大教职工等核心利益相关者在学校治理中却没有话语权,甚至其合法权益都难以得到有效的保障与维护,学校的发展可能会“公司化”或“家族化”,教育公益性的实现也必将成为一句空话。显然,“出资人控制”模式强化了民办高校的营利性色彩,为民办高校从公益性向营利性的变异提供了组织条件。因此,推动民办高校由单边治理模式向法人共同治理模式转变,促使利益相关者对学校进行有效共同治理,是当前民办高校善治和实现公益性使命的关键。

(二) 政府监管机制的失效

有效的政府监管机制是在市场经济条件下纠正市场失灵、确保民办高校办学公益性实现的不可或缺的重要方面。众所周知,与由政府举办并依靠财政经费维持的公办高校相比,民办高校的运行过程更遵循市场规律,更具市场性。但是,“市场并不是万能的,存在着市场失灵”。因此,为了弥补市场调控的不足,作为社会公共利益代表的政府就有必要对民办高校进行适度的干预。而监管则是政府对教育领域实施干预的最基本方式。不仅如此,监管也是弥补公益性民办高校内部治理不足的重要手段。作为非营利性的高等教育机构,民办高校旨在实现教育的公益性和维护社会的公共利益,其目标必须被限定在这一范围内,不仅不能谋取私人利益,而且不能危害国家利益、社会公共利益及其他人利益。同时,非营利性民办高校因其公益性享受诸多国家税收优惠以及其他财政、项目的支持,也应当受到国家一定程度的监督管理。因此,为了确保非营利性民办高校的公共性与健康发展,政府相关部门要履行其监管责任,“依法对民办学校实行督导”。

目前,我国民办高等教育宏观管理体制基本上沿用计划经济体制下公立高

① 孟唯. 非营利组织及其治理[D]. 北京: 中国社会科学院博士论文, 2003.

② 陈文联. 构建民办高校共同法人治理结构的现实思考[J]. 国家教育行政学院学报, 2009(7): 69-174.

等教育管理模式,“路径依赖”的色彩还非常浓。在对民办高校的监管方面,当前政府主要采用以政府行政干预和计划调控为主要特征的行政手段,缺少经济、法规、社会评估等干预手段。这直接影响了政府监管效果,导致管制过度或监管失灵现象突出,进而严重制约着民办高等教育的健康发展。有学者指出,由于监管不到位、监管乏力,民办高校逐利色彩愈来愈浓厚,逐利现象愈来愈普遍,从而进一步恶化了民办高校的社会公信力与生存发展空间,使我国民办高校发展进入“一种举步维艰的高原期”^①。因此,“对民办高等教育办学活动仅靠‘服务者自觉’和‘消费者警觉’远远不够,它不能仅仅依靠类似于私人产品市场上的企业自律和买者注意规则,还必须依赖于强有力且符合逻辑的外部监督机制”^②。

(三) 社会监督机制的乏力

民办高校是一个典型的利益相关者组织。作为民办高校的潜在利益相关者,社会公众、中介组织也有必要对民办高校办学活动进行有效监督与约束,以弥补政府监督和学校自律的不足,从而更有效地维护民办高等教育的社会公众利益。对此,《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《民办教育促进法》)明确规定,“国家支持和鼓励社会中介组织为民办学校提供服务”(第43条);“政府组织或者委托社会中介组织评估办学水平和教育质量,并将评估结果向社会公布”(第40条)。这一规定明确了社会监督机制的合法性。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》也明确提出,鼓励专门机构和社会中介机构对高校学科、专业等水平和质量进行评估,积极发挥行业协会、专业学会等各类社会组织在教育公共治理中的作用。显然,政府已充分认识到构建社会监督约束机制的重要性与必要性。

反观现实,虽然目前全国为教育提供中介服务的组织的数量并不算少,但因中介组织体系不完善、官方化倾向浓厚、人员专业敬业精神不强以及缺乏强大的政府与社会支持等原因,各类社会中介组织尚不能适应教育管理体制改革的需要,难以承担起自身应该履行的职能^③。以民办教育协会为例,虽然全国各地都成立了各级民办教育协会,但均缺乏权威性和凝聚力,其应有的咨询、评估、监督等服务功能未能充分发挥出来,对民办高校趋利行为也表现得“无能为力”。培育教育中介机构力量,充分发挥其对民办高校的监督约束作

① 王庆如,司晓宏.民办高校发展面临的“高原现象”探析——以陕西民办普通高校为例[J].高等教育研究,2011(11):48-55.

② 柯佑祥.民办高校定位、特色与发展研究[M].武汉:华中科技大学出版社,2013.

③ 丁笑炯.关于健全民办教育中介组织的思考[J].当代教育论坛,2005(1):119-120.

用,使之成为有效维护民办高等教育公益性的重要力量,已成为当前政府现代教育管理的重要趋势与发展方向。

三、对完善民办高校约束机制的对策建议

(一)完善民办高校治理机制,加强民办高校内部约束

健全的法人治理机制是遏制民办高校营利冲动、保障办学公益性实现的重要内部制度保障。当前,民办高校要针对权力高度集中、“内部人”控制等突出问题,着力构建法人共同治理机制,形成利益相关者对学校的有效共同治理,从而保证学校存在和运作的目的不再仅仅是对“经济利益”的追求,使学校的发展不受经济动机的影响。

从非营利组织的视角来看,当前民办高校应着力抓好以下两个重要环节,以完善法人治理制度:一是健全董事会制度。要完善董事资格和任期制度,限制有利益关系的人员在董事会中所占的比重,防止董事会中“出资者控制”局面的出现;要从制度安排上切实保证教职工代表等利益相关者对董事会的参与,使董事会成员具有广泛的社会代表性,体现出公共利益;要优化董事会组织结构,科学制定董事会议事规则,实现董事会决策的专业化、科学化;要明确董事会职责范围,划定董事会权力边界,妥善处理董事会与校务会、党组织以及教代会之间的关系,进而实现投资与办学之间相分离,以及决策、执行和监督相结合的管理机制,以保证学校的健康运行和办学的公益性。二是建立、健全利益相关人参与的监督机制。非营利性民办高校自我监督机制是保证其公共性的内部驱动力。鉴于我国民办高校师资力量不强、组织程度不高的现状,我们有必要建立、健全利益相关人参与的监事会制度,有效监督董事会及其成员、校长和其他学校管理者的管理执行行为,促使教育公益性目标得到最大化实现。需要指出的是,在健全法人治理结构过程中,政府相关部门要从准入制度入手对民办高校董事会或监事会的成员组成、产生办法和议事规则等各方面,在法律上做出“公益性强制”规定,促使民办高校依法办学。比如,在董事任职资格上,应从立法上限制有利益关系的人员在董事中所占的比重,防止董事会被某一利益团体控制,尤其是防止董事会“出资人或捐助人控制”局面的出现;在民办高校内部监督机制方面,应从立法上明晰建立监事会或类似的专门监督机构,监督董事会及其成员、校长和其他学校管理者的管理执行行为,促使教育公益性目标的最大化实现。

(二)健全政府约束机制,提升政府监管的有效性

民办教育经费自筹的性质并不意味着政府可以放弃对这部分教育所承担的监管责任。当然,政府并非是“全能”的。政府要基于有限性与有效性相统一的

原则,充分发挥宏观监督者的作用,更新监管理念,健全监管方式,明晰监管方向,做到既确保民办高校的公共性,又不损害民办高校的自主性。

一是更新监管理念,强化教育公益理念。高等教育是一种准公共物品,具有较强的公益性或外部性。这种公益性的实现形式是多样的,既可以通过公立教育体系来提供,也可以通过民营的方式实现。因此,政府及其职能部门应超越传统公、私立教育二元对立体制,明确以教育公益性作为其评价标准与核心价值追求,把“是否有效促进公益”作为政策选择的基本依据和监管工作绩效的基本标准^①。

二是根据“公益性”原则对两类性质的民办高校实施分类监管。虽然民办高等教育具有较强的公益性,但是公益性程度在不同民办高等教育机构有所不同。因此,我们应按照“责权对等原则”对营利性与非营利性两类性质不同的民办高校,建立相应的准入制度、产权制度、法人治理制度、资产财务制度、资助优惠制度、信息披露制度、保障制度、评估制度等,并分别对两类不同性质的民办高校进行监管,以维护民办高等教育市场公平竞争的秩序。比如,按照分类管理的办法,营利性的民办高校是按照《中华人民共和国公司法》进行登记注册的,可建立起类似于现代公司一样的产权制度,以此确定所有权和剩余财产分配权;而对于非营利性民办高校,政府应借鉴国际非营利组织的通行做法,以“公益产权”原则构建产权制度,保证非营利性的基础。

三是丰富监管方式与手段,强化重要环节的监管力度。当前政府职能部门要以提高监管效果、有效促进教育公益性实现为宗旨,推动监管手段与方式的重大转变,将民办高等教育的监管从过去单一的行政控制管理方式切实转到以法律手段、经济手段、评估手段为主的轨道上来,避免过多地干预学校内部事务。在进一步放松招生计划、专业设置等经济性管制,引导学校办出特色的同时,要不断完善民办高校信息披露制度、评估认证机制、信用制度体系等系列制度,强化对民办高校的社会性管制;要加大对民办高校办学方向、财务资产、教育质量、招生宣传等重点环节的监管力度;对于转移或挪用办学资金、虚假欺骗招生等趋利性办学行为,要及时通过法律、经济、行政等多种手段进行有效监管和处罚。

(三) 培育和健全教育中介组织,加强民办高校社会监督

教育中介组织是构建高等教育公共治理的不可或缺的重要环节,也是有效维护民办高等教育公益性的重要力量。“投资办学是我国民办高校基本的特征。”为化解资本逐利性与教育公益性之间的矛盾,防范一些不负责任的营利性

^① 文东茅. 走向公共教育: 教育民营化的超越[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.

教育机构为追求高利润而提供劣质的教育服务,当前我国还应着力培育和健全民办教育中介组织,充分发挥其在教育治理中的作用。政府的当务之急,一是要加快政府职能的转变,为社会中介组织的发展提供一定的空间。政府要进一步简政放权,把政府“管不了”和“管不好”的公共教育事务(诸如民办高校年检、评估、财务审计等)交给社会中介组织承担。同时,要建立政府向教育中介组织购买服务的机制,为教育中介组织的发展提供必要的财政支持。二是要建立中介机构执业法律规范,完善中介机构的监管体系。要从法律上明确规定教育中介组织的地位、性质和职业规范,使其能在法规框架下独立自主地开展工作。同时,要建立中介组织的元监督机制,加强对教育中介组织执业情况和诚信度的信息披露,让中介组织接受社会监督,确保其工作质量,实现对中介组织的规范化、制度化管理。三是要着力加强和推进鉴证型和行业协会型两类中介组织的建设,提高教育中介组织的独立性和专业化水平。鉴证型中介组织最重要的任务是接受教育行政部门的委托,按照鉴证与评估标准,对民办高校办学质量进行评估。行业协会型的中介组织是目前我国民办教育中介组织中具有一定基础但又迫切需要政府培育与完善的中介组织,如中国民办教育协会等。这一类中介组织的首要特征是自律,它们通过制定同业守则,促进行业的自我协调、自我约束和自我管理,并致力于解决民办高校遇到的一些共性问题,在避免彼此之间恶性竞争的同时,维护本行业的共同利益。当前要大力培育鉴证型和行业协会型两类中介组织,充分发挥中介组织在民办高等教育治理中的作用,使之成为有效维护民办高等教育公益性的不可或缺的重要社会力量。

(四) 完善信息披露制度,强化社会公众的监管

强制性的信息披露已成为现代国家对于公益性社会组织实施约束的重要途径和方式。无论是政府约束机制还是社会监管机制,抑或是民办高校的自我约束机制,均离不开完善的信息披露制度。信息披露的基本途径是向主管机关或税务机关报告、向捐助人报告和向公众公开信息等。实行信息披露制度,是非营利性社会组织约束机制实现的保障,也是保障非营利性组织实现有效监管的重要制度。2010年3月,我国颁布了《高等学校信息公开办法》,该办法明确了高校信息公开的管理体制和工作机制、公开的范围和内容、公开的程序和要求、监督和保障等问题。民办高校应根据该办法,结合自身实际和特点,进一步加强制度构建,围绕保护各重要利益相关者的权益和利益这一中心,强化信息披露,增强学校信息披露的针对性和有效性。比如,民办高校可在现有高校报表的基础上增加一些反映民办高校资产实际状况、现金流量情况、办学成本和效益情况的辅助报表,将每学年向学生收取费用的项目、用途及数额,学校年度预算编列的项目、标准、计算方式及经费来源,年度教育收费及教育成本

信息、学生资助信息等各类信息在网上公告。这有利于维护政府、捐赠者、社会公众等重要利益相关者的利益。民办高校还可以采用更多灵活有效的方式自愿对其利益相关者公布学校运行的动态信息,如学校的规模、专业特色、毕业生就业状况等背景信息,学校的未来发展规划等前瞻性信息,学校管理层的分析评价信息等,帮助利益相关者对学校做出更为合理的决策与评判。另一方面,在宏观层面上,要着力建立全国性的民办高等教育发展动态数据库,定期向社会发布权威信息;要建立民办高校信息披露工作的评估体系、信息披露激励机制与问责机制,促进、监督民办高校有效地开展信息披露工作。总之,要优化非营利性民办高校信息制度,满足社会公众的信息需求,使信息披露制度成为公益性民办高校约束机制实现的保障。

(原载《中国高教研究》2015年第2期)

民办高校内部治理中校长应有的角色

潘留仙 陈文联

民办高校与公办高校共同的特质在于同为“大学”，二者肩负着共同的使命和责任。而作为高等学校的管理者，这两类高校的校长也具有共性，比如，具备高等教育学知识，熟悉高等院校的办学规律；善于学术治理，精于行政管理；善于搞好教育、教学和管理活动，精于创新人才培养模式和培养社会主义建设的合格人才等。但是，由于民办高校独特的办学体制和发展现状，民办高校校长在学校治理中，除了要扮演好高校组织一些类似的角色，诸如教育家、学者、道德楷模等^①，还要扮演好管理和经营好民办高校这一特殊组织所必需的引领者、经营者、协调者等角色。民办高校校长不仅要具有更自觉的市场经营意识、更自主的规划决策能力和更出色的公共协调能力，而且要在民办高校治理中发挥引领学校发展、主导学校经营、协调各种关系的作用。后者对于现阶段民办高校健康发展而言更为迫切，也更为重要。

一、引领者：把握学校治理能力的方向

现实中校长的角色是多个层面的，比如管理者、组织者、服务员等。就民办高校而言，校长不应只是学校的管理者，更应是学校的引领者。与管理型校长不同，引领型校长重在指引方向，做出决策，以目标的吸引力激励师生自觉前行^②。

（一）学校发展目标的引领者

作为学校改革发展的带头人，民办高校校长要科学制订学校发展规划，准确把握学校发展的方向，正确引领学校发展。学校规划是对学校未来发展愿景的构思，是适应市场竞争和市场所需的规划。其重点是思考学校发展的战略定位和发展目标，通过规划来设计好学校实现愿景的路径。校长的战略思考与规划能力的高低，在一定程度上决定着学校改革的成败与兴衰。

① 眭依凡. 大学校长的教育理念与治校[M]. 北京：人民出版社，2006：31.

② 康伟. 教育民主的内涵、路径及限度[J]. 徐州工程学院学报(社会科学版)，2014(1)

首先,需要指出的是民办高校校长在设计学校愿景与发展规划时,必须要牢记民办高校的组织使命。作为非营利性的高等教育机构,民办高校的根本宗旨在于培养人才、满足社会公共利益的需要,而不是以盈利作为办学目的。民办高校只有自觉淡化功利色彩,努力克服短期行为,始终尊重教育规律,才不会失去崇尚真理、追求学问的基本精神,才不会偏离正确的治理方向,才能采取恰当的治理行为实现预期的治理目标。其次,民办高校校长在进行战略规划时应具有较强的市场意识。公办高校校长的战略规划必须依据政府的宏观规划,服从政府的统一安排;而民办高校校长必须依靠自己对政府政策的理解、对市场需要的判断,并依据学校的实际情况来进行战略思考和发展规划。民办高校校长战略思考要有经济视野,考虑投入效益,摸准市场脉搏。最后,在制订学校发展规划过程中,应充分吸收出资人、教师、学生、社区等利益相关者的意见和建议,尊重学校发展历史,结合学校现实,在经过充分讨论论证后再将其内容分解,分阶段、分步骤地实施,并将目标责任落实到人。

(二) 学校文化的引领者

学术性是大学安身立命之本,也是一所大学文化的灵魂,更是大学校长必须坚持的理念和办学方向。随着社会的不断进步,大学的目标和功能越来越多样化,但大学的学术性本质依然未变。放弃学术性,大学则不再是本质意义上的大学。然而,在现实办学中,相当一部分民办高校自觉或不自觉地忽视和削弱学术性,经济利益似乎成了其唯一的驱动力。为了获得较好的经济效益,部分民办高校无视自身的办学条件局限,盲目追求学校规模的扩张。个别学校为抢夺生源,扩大办学规模,置诚信办学的原则于不顾,大肆进行虚假欺骗招生,极大地损害了民办高等教育的形象。愈来愈多的民办高校从头到脚所透露出来的是“商人气息”,而非学术精神^①。美国教育家赫钦斯也曾深刻地指出:“当一所学校为谋取金钱而决定采取一些行动时,它必定会丧失其精神。”^②民办高校从本质上说是非营利性的高等教育组织而非“营利性企业”,对金钱的片面追求必将使民办高校面临着丧失大学精神与大学文化的危险,并且最终还会制约自身的发展。因此,作为民办高校的校长,还应该塑造和培植学校的核心价值观,积极营造“崇尚学术、追求真理”的校园氛围,引领学校的师生沿正确的方向前进;要淡化逐利意识,强化公益属性与学术精神,不能在市场化大潮中迷失自己,更不能使全体师生和整个学校掉入唯利是图、寡廉鲜耻、为民众所唾骂的境地。

① 王庆如,司晓宏.民办高校发展面临的“高原现象”探析[J].高等教育研究,2011(11).

② 罗伯特·M.赫钦斯·美国高等教育[M].汪利兵,译.杭州:浙江教育出版社,2001:3.