

# 试论政府对私立高校的科学化管理

杨旭辉

(厦门大学 高教发展研究中心, 福建 厦门 361005)

**摘 要:** 在中国推进高等教育大众化的进程中, 政府管理私立高校的重要性和必要性不言而喻。科学化的管理至少来源于以下三个方面: 对私立高等教育的正确认识; 正确衡量管理的效率; 合适的管理内容和高效的管理手段。

**关 键 词:** 政府; 私立高校; 科学化管理

中图分类号: G 648.7 文献标识码: A 文章编号: 1008-5424(2002)04-0037-05

在大力推进中国高等教育大众化的进程中, 私立高等教育的重要性已经成为学界共识。本文拟就政府如何实现对私立高等教育管理的科学化作初步探讨。

## 一、认识私立高等教育: 橡皮泥和积木

管理方式的不同在很大程度上是由于对管理对象认识的不同。这种认识的不同又源于人们思考问题出发点的不同。基于对行政意志实现程度的考虑, 教育管理部门往往无视私立高等教育的独立性和独特性, 管理活动完全按照自己的意志任意处置, 管理过程中人为因素的色彩较浓。觉得它重要就人为地加快其发展, 觉得不必要就压制甚至取消, 容易造成大起大落现象。与上述出发点不同, 如果着眼于整个高等教育事业的发展, 教育管理者往往会充分地认识私立高校的特殊性和必要性, 对私立和公立高校一视同仁。在管理中着力形成两者的合适比例, 充分地释放它们各自的能量。这很容易让人想起一个比

喻。在第一种管理者眼里, 私立高等教育像橡皮泥, 可以随意地捏来捏去; 在第二种管理者眼里, 私立高等教育像积木, 有着自己的固有形状。

很显然, 私立高等教育是有着自身发展逻辑的“积木”, 而不是可以被任意处置的“橡皮泥”。背离了这样的认识, 对私立高校的管理就会走弯路。中国自古就有民间办学的传统, 建国初期已经形成了相当规模。1949年, 我国的私立高校有 89 所, 占全国 227 所高校的 39%, 其中很多高校享有很高的声誉。[1] 然而以 1952 年的院系调整为转折点, 我们实行国家包办教育的政策, 私立高等教育被取消, 形成了公立高校一统天下的局面。如果当时的私立大学能够按照自己的固有逻辑发展到今天, 它们对整个高等教育事业的贡献就不会如此地有限。

国外对私立高等教育的管理实践, 有不少值得我们学习的经验。美国和日本都是世界上的高等教育大国, 这在很大程度上是因为私立高校和公立高校保持着一种协调的关

\* 收稿日期: 2002-09-04

作者简介: 杨旭辉(1977-), 男, 河南汝州人, 厦门大学高教发展研究中心硕士生。

系,两者互相补充,共同发展。这种协调关系的背后是这样的一种管理理念:政府的角色不是去压制或者推进哪种高等教育的发展,而是在于把公立高校和私立高校这两块不同形状的积木结合起来,从而打造一个完美的建筑。美国公立大学较少研究型的,于是哈佛、哥伦比亚等大学是有力的补充,使美国大学的学术声望位于世界前列。日本的公立高校较少举办紧密联系市场的技术培训,于是短期大学和专修学院(大多为私立)主动适应,其规模占据日本高等教育的大半河山,在促进经济发展的同时也壮大了自身。

## 二、衡量管理的效率:局部取向和整体取向

管理的生命在于效率。我们应该如何衡量私立高校管理活动的效率呢?其标准不是看行政意志的实现程度,也不是单独地看公立高校或私立高校的发展程度,而是看两者的协调程度,以及由此派生的私立高等教育对于整个国家高等教育事业的贡献程度。正所谓“一枝独秀不是春,百花齐放春满园”。说到底是从某类高校的局部出发还是从国家整体出发的问题。

国内外的管理实践已经向我们证明:从局部出发不利于发展高等教育事业——不管是从公立高校的局部出发还是从私立高校的局部出发。单纯从公立高校出发考虑问题,我们已经有了深切的教训;仅仅从发展私立高校出发考虑问题,也是一样有害的。比如,菲律宾私立高校的规模十分庞大,但是其积极作用并没有得到很充分地发挥。原因在于,菲律宾的高等教育政策过于宽泛,不是有区别地扶植一些重点院校,而是对所有“合格”的私立高等学校拨款资助,刺激了低水平的私立院校盲目发展,在一定程度上影响了公立高校的发展,最终也不利于整个国家高等教育事业的发展。

科学的管理应该是从整体出发的。好的管理不在于是私立高等教育规模大还是公立高等教育规模大,而是看两者的互补程度。美国私立高等教育在整个高等教育事业中的比重并不太大,只占 21.3% 左右。但是这些高校大多是研究型大学,为保证美国在学术研究上的领先地位做出了重要贡献,同时也使公立高校腾出精力来发展各种专门的技术教育,呈现出两者协调发展的局面。正是这种协调的关系促成了美国高等教育事业整体的繁荣,成为世界各国纷纷仿效的榜样。

从发展我国高等教育事业的大局出发,对私立高校的管理不应追求其绝对规模,而应该力求和公立高校保持最佳的比例。我们不应该像以前那样压抑私立高校的活力,但是也不能从一个极端走到另一个极端:从低估其活力到揠苗助长,因为这样不利于整个高等教育事业的发展。

## 三、科学的管理:内容和手段

### (一)管理的内容

1 私立高校的设置和审批 我国私立大学的设置标准一般要比公立大学的低而且更具灵活性。我国对私立高校的办学经费、校舍及设施设备等方面的规定尚不具体,对办学启动资金等先期投入的要求比较宽松,等于默认无资办学、白手起家。总之,中国私立高校的进入壁垒太低,对办学没有最基本的资格认证。在私立高校创办之初,上述做法有积极意义。然而在现在,一方面有许多企业看好教育市场,另一方面又有一些人把盈利作为办学的主要目的。在这种情况下,对设置和审批环节仍不严格把关,显然是不合时宜了。国外对设置环节看得相当重。日本严格要求私立高校和公立高校实行同样的标准,国家对两者平等对待,一视同仁,对设立标准有统一的要求,明确而具体。日本不允许无资、少资或完全是在租借基础上办学,规定必须以

办学者的捐资行为作为基础,确实具有所属的动产或不动产的资信证明。美国政府也很看重设置环节。除了联邦政府的规定外,有的州(如马里兰州)还有自己的额外规定。该州规定创办2年制学院,学校董事会必须在州政府批准的银行中存入30万美元或购置30万美元的可流通联邦政府债券,而且建校头两年每年只能动用1/3。有鉴于此,我国应加强对私立高校设置和审批的管理,从源头上保证私立高校的质量,这应该成为国家管理私立高校的重要方面。

2 大学内部的组织机构。我国目前的管理指向侧重于“人”,而国外则侧重“机制”。我国的教育行政部门在私立高校的组织构成上,握有相当的权力,表现为董事会成员须报主管部门审核备案,主管部门在认为必要时,有权任命或撤消董事、董事长及解散和重新组织董事会。这项权力突出表明了国家对私立学校人事权的控制意向。而国外的管理实践则着力形成私立高校的制衡机制。比如日本政府规定,私立高校应该设有理事会、评议会和监事。理事会虽说统揽学校事务,但主要是提出学校发展的设计,由评议会审议和做出决定,监事则对学校财产及理事工作进行监察,三方彼此牵制,是一种三权分立的横向负责体制。相比较而言,我国的领导体制是董事会负责学校基本事务的决策,校长负责具体实施,是一种一元两级的纵向负责体制。这种领导体制内部缺乏制衡机制,较容易出现问题。因此,政府的管理应该从侧重管“人”转变为侧重管“机制”。

3 私立高校的特色养成和职能拓展。课程是体现高校特色的重要方面。我国的课程管理目前主要侧重于使私立高校的课程设置不违背社会主义的教育方针和教育目的。在这个前提下,允许学校按照学生未来的需要和经济发展的要求设置课程。这种做法对扩大学校自主权有重要意义,但是很容易使学校的课程设置表现出一种追随性,容易丧失

自己的特色,造成大部分高校都是千校一面,个性不强。国外很注意促成学校办学特色的形成。美国高校的多样性自不必多说,日本在提出面向未来的改革计划时也十分注重以特色立校。有鉴于此,政府应该采取多种手段培养私立高校的特色意识,最大程度地利用我们宝贵的教育资源。另外,我国私立高校的职能单一,纯属教学机构,教育教学是学校的全部任务,科研几乎提不到应有的位置上。这多半与建校时间短和资金匮乏有关。但从国家方面看,这与国家的政策导向也不无关系。国家往往不对私立高校的推进科研寄予多大希望,并不以此去要求和规范私立高校的发展。国外的高校往往实行教学和科研并重,努力提高私立高校发展的层次和质量。在日本,虽然私立大学的科研水平和力量总体上逊于国立大学,但仍不失为日本基础科学研究和应用开发研究的重要力量。在人文社会科学研究领域,私立大学则一枝独秀,颇具特色。简而言之,政府除了应该在特色养成方面下功夫以外,还应该注意私立高校的职能拓展,促进私立高校办学特色和科研能力的形成。

## (二)管理的手段

管理手段是实现管理目的的重要方面。管理的科学化在很大程度上就是管理手段的科学化。基于对国外政府管理私立高校的考察,可以认为科学的管理手段主要有三个方面:经济手段、法律手段和评估手段。

1 经济手段。利用经济手段实现政府的管理目的在国外的管理实践中最为常见。这里主要有三种形式:直接的财政补助、优惠的税收政策和对学生的各种助学金及奖学金。美国政府很早就有用经济手段(而不是行政命令)来管理私立高校的传统。1862年的《莫雷尔法案》以每校三万英亩的土地成功地实现了引导私立高校培养当时社会所急需的工农业人才的目的。近年来,美国政府更是加大了对私立高校的资助力度。有资料显示,美国州和联邦政府对私立大学的资助占私立高校

总的办学经费的 15.9%。<sup>[2]</sup>法国政府资助私立高校的政策是契约制度,主要分为两种:联合契约和单一契约。两种契约的资助金额不同,相应的条件也不尽相同。单一契约资助的金额有限但较少政府的控制意向,联合契约资助的额度较大,但较多政府的控制意向。日本也是资助制度很发达的国家。不管是资金总额为 10 亿日元的私立学校振兴财团还是各式各样的发展基金会,不管是以教职员工数和学生数乘以资助单价为基础而算出的“一般资助”,还是作为对一般资助追加的“特别资助”,都对日本私立高校的发展起到了重要作用,同时也实现了国家的管理目的。

对私立高校优惠的税收政策和对学生的资助是对私立高校直接资助的补充手段。日本政府保证私立高校公益性的重要措施就是利用税收这个杠杆。日本政府对以营利为目的的教育机构,一律不作学校看待,通常称作学园、塾等。它们是“教育产业”的主体,受商法而不是学校教育法制约。他们同公司一样,须履行纳税义务。而以公益性为宗旨的学校法人则可以在税收政策上享受优惠。同样地,美国政府也规定社会捐助和校产收入如果用于学校发展或者纳入教育基金的话,这部分资金可以享受免税待遇。这种措施既有利于减轻政府对私立高校的补助压力,也有效地避免了“学店”现象的存在。此外,有些州(如密执安州)免除州内私立大学的汽油税和销售税,南卡拉罗纳州允许私立大学开展房地产业务来增加收入。另外,国外政府一般还规定了对学生的各种资助。由于私立高校的学费较高,美国政府规定,私立高校的学生享受的奖学金和贷款多于公立高校的学生。英国也有很多以私立高校的学生或家长为对象的政府资助计划。1993 年底,英国政府对 31582 名私立高校学生进行了这种资助,占当年私立高校在校生人数的 23%。<sup>[2]</sup>此外,“日本育英会”和“日本私立高校振兴财团”都对私立高校的学生发放奖学金和贷学金。这些资助

大多对学生的品德修养和基本学业都有很详细的规定,有利于使私立高校向政府的要求靠近。

## 2 法律手段

法律手段是实现科学化管理的重要保证。科学化的管理有赖于以下几个立法要点:第一,严格设置标准,严把质量关。如前所述,日本对私立高校的设置有很严格的规定,这些规定以法律的形式存在于《学校教育法》和《私立学校法》。韩国政府也十分注重私立高校的设置标准,在《私立学校法》中,详细地列举了 10 条设置基准。第二,切实保证私立高校的自主权。法国是个有着集权传统的国家,但他们还是十分看重私立学校的办学自主权。1959 年的《政府与私立学校关系法案》详细地规定了私立学校所应该享有的自主权。韩国政府也在 1987 年颁布了《高教自治化计划》,切实保证高校自主权。概括起来讲,国外立法实践中的自主权主要体现在如下方面:人事任命的自由;制订教学计划和教学方针的自由;招生自由;确定教学与科研内容的自由;决定学校未来发展的自由;学校财务经营上的自由。<sup>[3]</sup>第三,对私立高校的资助。国外对私立学校的资助很多已经制度化法律化。如日本 1970 年的《私立学校振兴财团法》、1975 年的《私立学校振兴促成法》、美国 1963 年的《高等教育设施法》和 1965 年的《高等教育法》、韩国的《私立学校法》和印度的《大学补助金委员会法》等都从法律上规定了对私立高校进行资助。

## 3 评估手段

用评估来促成私立高校间的合理竞争,从而实现政府的控制意向,也是政府科学管理私立高校的重要途径。世界各国大都有较为完备的评估制度。日本宏观层面专门的评估机构是成立于 2000 年 4 月的大学评价、学位授予机构(其前身是 1991 年 7 月的日本大学学位授予机构)。虽然这个机构由政府设立,经费也主要由政府提供,但它并非行政机

构而是具有高度独立性的学术机构。其成员多由大学校长、教授等专家学者组成,从学术的角度而不是行政的角度开展评价。这个机构主要负责制定关于大学评价的目的、内容、方法、过程、组织等具体方案,从而形成了日本大学评价的宏观框架。微观层面的大学评价主要依靠大学自我评价制度进行。自我评价的内容主要由大学评价和学位授予机构决定,具体的评价技术可以由民间或官方的评价机构来帮助,但是这由学校自主选择,学校有充分的自主权。日本的大学自我评价活动定期进行,自我评价的结果不定期地向本校教师、职员和其他大学以及政府主管部门公布。由于评价结果在考生选报志愿和政府财政拨款时的重要作用,日本大学多数很重视这个评价环节。有资料显示,自我评价报告书向本校教师、职员公布的大学比例占被调查

大学总数的 86.5%,向其他大学和政府主管部门公布的比例分别为 69.9%和 65.4%。[4]可以说,这种评估制度促成了私立高校间的合理竞争并有利于教学教育质量的提高。

#### [参考文献]

- [1]游清泉.中国民办高教之光[M].武汉:湖北科学出版社,1998
- [2]郭恩沛.国外私立高等教育现状及发展趋势[J].教育与职业,1995(1):37
- [3]夏天阳.国外对私立大学实施管理的五大措施[J].江苏高教,1994(6):78
- [4]胡建华.90年代以来日本大学评价制度的形成与发展[J].外国教育研究,2001(1):8

[责任编辑 张锡侯]

## Trial Remark on the Scientific Management of Civilian-run Colleges and Universities under Government

Yang Xu-hui

(Research Center of Higher Education Development, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract** In the course when China is promoting the popularization of higher education, the importance and necessity that the government manages civilian-run colleges and universities are evident without explanation. The scientific management at least comes from the following three aspects: correctly understanding civilian-run higher education; correctly weighing up the efficiency of the management; proper management content and effective management means.

**Key words** Government; civilian-run colleges and universities; scientific management