

# 关于高等教育机构内外部管理者关系的研究

厦门大学 魏贻通 张建奇

## 一、高等教育机构的举办者、办学者与行政管理者概念的界定

1. 举办者。所谓高等教育机构的举办者,指的是高等教育机构的创立者,或依法负责举办创立者所创立的高等教育机构的继任者,亦称高等教育机构的设立者。

审视世界各国高等教育机构的举办者,大致有国家、地方政府(地方公共团体)及法律所规定的法人与公民等。一些国家把国家规定为举办高等教育机构的主体。在原苏联、东欧唯有国家才有权利举办高等教育机构。但在一些联邦制国家或地方自治性较强的国家,地方政府(地方公共团体)有独立举办高等教育机构的权利。如在美国,教育权主要属于州而不属于联邦政府,州是举办高等教育机构的主体。由地方政府(地方公共团体)、国家举办的高等教育机构叫公立高等教育机构,其经费来源主要是政府拨款,在领导体制上,较多地受到政府的直接控制。

在许多国家,为了体现教育的多重性质和弥补国家举办高等教育机构的不足,法律允许社会团体或公民举办高等教育机构,但有的国家要求举办者必须首先获得法人资格。日本的《教育基本法》第六条就规定:“法律所承认的学校具有公共性质。因此,除了国家或地方公共团体外,只有法律所规定的法人才能开办学校。”

由国家、地方政府(地方公共团体)以外的法人与公民个人设置的高等教育机构为私立高等教育机构,其经费来源主要是学费和私人捐赠,有的也接受国家资助,在领导体制上一般不象公立高等教育机构那样严格受政府控制,而有完备、明确的法律规定以具体保障和规范它的健康发展。私立高等教育机构的教育活动必须在国家法律的制约下进行,确保法律所规定其应当具备的“公共性质”。如日本的《私立学校法》就规定“本法鉴于私立学校之特点,尊重其自主性,提高其公共性,以谋求私立学校的健全发展为目的。”南朝鲜的《私立学校法》也有类似的规定。

我国的高等教育立法,既要吸收各国的共同经验,又要从本国的实际出发。我国高等教育机构主要由国家举办。国家各部委、省、自治区、地(市)政府举办的高等教育机构构成了我国整个高等教育事业的主体,是为公立高等教育机构。

近几年来,在我国逐渐形成了以公有制为主体,多种经济成份并存的格局,原有的举办高等教育机构的模式被打破了,出现了许多社会办大学,民办大学和私人办大学,有的较受社会欢迎。这些新出现的高等教育机构其主要经费来源是学费和私人捐赠,并享有比公立高等教育机构较多的办学自主权,理应属于与公立高等教育机构相对应的私立高等教育机构的范畴,意即非公立高等教育机构,亦可称为民办高等教育机构。而不应含含糊糊地称之为民办高等教育机构。

高等教育机构的“立”与“办”是两个不同层次的管理概念，公、私立高等教育机构的概念是由举办者（或设立者）来划分的，由公共机构设立的即为公立高等教育机构，由非公共机构设立的即为私立高等教育机构，意即非公共机构设立的高等教育机构。至于公、民办高等教育机构的概念则是用以区分公立高等教育机构系统中的高等教育机构，其经办者（或称办学者）是享有国家工作人员工资等待遇的，还是不享有国家工作人员工资等待遇的。前者为公立公办高等教育机构，后者为公立民办高等教育机构。由非公共机构设立的独立的私立高等教育机构，其经办者本就不属于国家工作人员，因而也就不存在私立公办高等教育机构与私立民办高等教育机构的区分。在我国高等教育立法时，应从这一实际出发，以利于与国际接轨，避免不必要的混乱与麻烦。由此庶可区别公、私立高等教育机构的不同情况来进一步探明高等教育机构举办者的概念。

举办者是学校创立者或继承创立者之职责及权利者。可分为公立高等教育机构的举办者和私立高等教育机构的举办者两大类。

公立高等教育机构的举办者为开办学校的公共机构。举办者大致有国家（具体落实到国家教育委员会及其它中央各部委）、地方政府与某些国有企业、事业组织及社会团体等。

私立高等教育机构的举办者为开办学校的不属于公共机构的社会力量和公民个人等。现在许多国家与地区都规定私立高等教育机构的举办者必须是以开设私立高等教育机构为目的，有一定的组织机构和独立的财产，而能够独立承担财产责任，并以自己的名义进行民事活动的学校法人。一般以董事会为法人代表。一些国家也允许公民个人作为高等教育机构的举办者。

2. 办学者。办学者是与举办者相对应的一个概念。办学者可界定为负责学校教

学、教育工作及与其相关的工作之正常运行者。与举办者拥有高等教育机构的产权性管理权——决定所设立的高等教育机构的存续及宗旨等重大方针政策——不同，办学者则依法享有高等教育机构的经营性管理权——自主办学权。办学者依照法律享有应有的权利，并承担相应的义务。在这方面，公、私立高等教育机构有一些重大的差别。

公立高等教育机构由校长与教职工共同组成办学者。校长为学校办学者负责人，同时也是学校法人的法定代表人。

私立高等教育机构的办学者由举办者依照学校章程确认。私立高等学校一般以董事会或董事长（法人登记时确定的代表）为学校法人的法定代表人。私立高等学校的校长仅为学校办学者负责人。

3. 行政管理者。行政管理者作为与举办者、办学者相关联的一个概念，指的是对高等教育事业负有宏观管理直接责任的主管教育行政部门及其上级教育行政部门。

我国高等教育行政体制是二级管理，即由中央和省、自治区、直辖市两级人民政府分级管理（亦可由后者委托地、市一级人民政府代为管理）的高等教育的行政体制。因此，这里所说的行政管理者一般指的是国家主管教育的行政机构，即国家教育委员会的有关部门和省、自治区、直辖市人民政府主管教育的行政机构的有关部门。

## 二、高等教育机构应当是独立自主的办学实体

高等教育管理体制的基本问题之一是必须明确高等教育机构是独立自主的办学实体，即必须实行政事分开。许多国家与地区都明确规定高等教育机构具有法人资格，通过法律确认学校的社会身份与地位。无论是公、私立高等学校均应当是相对独立于政府的办学实体，依法独立承担法律义务和权

利。随着由计划经济向市场经济的转变，我国也应建立起与后者相适应的高等教育管理模 式，改变过去几乎由政府包揽一切，单纯依靠行政手段管理高等学校的状况。通过法律调整学校和政府有关部门的关系，确定各自的权利和义务。政府有关部门不再直接负责学校的具体运行，而是通过宏观调控手段加以引导，如通过立法、拨款、监督、评估等，并辅以必要的行政手段保证学校的社会主义办学方向与质量，至于学校的具体运行则由各校自行负责，办学 者应努力使学校满足举办者及社会对人才培养规格的要求，接受政府有关部门的监督与指导，并为学校的教育质量、教育经营的效果独立负责。

### 三、举办者的权利与义务

举办者作为高等教育机构的产权性管理者，依法必须对所设立的高等教育机构负责。审视各国高等教育立法的经验，结合我国的实际，我们认为高等教育机构的举办者应当赋有如下的权利与义务：

1. 依法开办、改组、解散所设立的高等教育机构。
2. 提供办学所需要的充足经费。一般地说，公立高等教育机构经常费的主要来源为财政拨款。私立高等教育机构由举办者负责筹集办学所需要的经费。但可以收取学费作为重要的经费来源。
3. 提供办学所需要的设施、设备，并确保其安全使用。
4. 依法聘任合格的行政负责人。
5. 提供保证拥有合格师资所需要的条件。
6. 依法决定办学宗旨以及有关资产的使用方向。
7. 制定所设立的高等教育机构的章程。
8. 听取与审核所设立的高等教育机构

的办学计划、年度预算与决算。

9. 监察所设立的高等教育机构的财务会计，确保办学经费之合理合法开支。

### 四、举办者与办学 者、行政管理者之间的关系

举办者拥有所设立的高等教育机构的产权性管理权，同时，又将其与学校的经营性管理权实行有条件的分离，而把后者委托给办学 者。办学 者必须尊重举办者所制定的章程，执行举办者依法作出的决议，并在举办者的监督下自主办学。举办者必须尊重办学 者的职权，不得给予不当的干预与阻扰。

公立高等教育机构的举办者与办学 者的关系较之私立高等教育机构的举办者与办学 者的关系相对而言要更为复杂一些，差别在于公立高等教育机构的产权性管理权不易落实。几年来，高等教育管理体制 改革较多地强调“扩大办学自主权”，在这同时却忽视了相应的约束机制的建立。在高等教育机构内部，举办者的利益无人代表，公众的意愿得不到应有的尊重与及时的反映。

国外公立高等教育机构实行的董事会制似可引为借鉴。举办者可指定自己的代表以及作出必要的规定组成所设立的高等教育机构的董事会，并作为所设立的高等教育机构的最高权力机关。既可以充分反映举办者的利益和意志，有效地监督办学 者用好各种权限，又有利于严格区分公共性的高等教育行政管理权与具体的公立高等教育机构的产权性管理权二者之间的重大差别，使得公立高等教育机构可以摆脱依附于政府有关部门的从属地位。换言之，实行董事会制可以较好地解决国家教育委员会“一身而二任”（既是某些学校的举办者同时又是行政管理者）的问题。

办学 者为举办者所聘用，并对举办者负责。举办者授权办学 者具体经营管理所设立

的高等教育机构。举办者要给办学者以必要的支持——资金、设备、指导等以便其更好地经营管理高等教育机构。举办者可制定有关学校发展的方针、政策，但一旦制定后，即要授予办学者自主办学、自我发展和自我约束的权力。举办者不得任意干预高等教育机构的经营性管理事务。

举办者有权对办学者的工作实绩进行评估和监督，但这种评估和监督应以学校章程为依据，而不涉及对具体行政事务的干预。办学者则有责任向举办者汇报学校经营的情况，并向举办者提供相应的资料，提出预算报告及相应的开支情况，方便举办者的监督。

行政管理对高等教育机构的管理将由以行政为主的直接管理，转变为综合利用立法、经济以及必要的行政手段的宏观管理。

关于行政管理同举办者、办学者关系，后者无疑应接受前者的领导，处于服从的地位。但是这种领导，并不是包揽高等教育机构的内部事务，而是对高等教育机构的执法、守法，及教育教学质量的监督和指

导。行政管理者在与高等教育机构发生关系时以国家授权的名义出现并行使广泛的职能，在高等教育机构不履行规定的职责时，可依法强制其履行。二者关系具有不对等性，行政管理者作为关系的一方，占据主导地位，但又只能以履行有关法律规定的职能为限。

行政管理者的主要职权如下：

1. 制定高等教育的大政方针和政策，进行宏观规划、加强引导。
2. 制定与执行有关的高等教育法规，依法进行管理，对违法行为给予惩罚。
3. 审批举办者提出的设立、改组、解散高等教育机构的申请。
4. 规定高等学校教师必须具备的基本资格。
5. 认可举办者选定的高等教育机构的行政负责人。
6. 对高等教育机构的工作进行评估和监督，并主动提供信息服务，对于工作卓有成效者给予表彰与奖励。

