
浙江树人大学校长徐绪卿： 治理背景下我国民办高等教育管理的转型

徐绪卿

（浙江树人大学校长）

【摘要】基于“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的宏观背景和我国民办高等教育独特的发展阶段和使命，民办高等教育应加快管理转型，从单向管理走向多元治理。贯彻治理理念、加强顶层设计、加大政策力度、加快发展转型，是当前我国民办高等教育从管理走向治理的关键环节。

【关键词】民办高等教育，多元发展，管理转型，教育治理

—

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中强调指出：全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。在这里，将“推进国家治理体系”和“治理能力现代化”置于改革开放新的目标的高度，说明“治理体系”和“治理能力现代化”的建设在国家各项事业管理中 will 得到凸显和加强，并将预示着党和国家管理模式和方法的转型和变化。这一论述，为我国新的形势下改革开放明晰了新的目标，进一步指明了方向。

“治理”一词在古代汉语中的含义，既包含管理、统治，也有修整、处理的意思。据考证，英文中的“治理”（Governance）概念，来源于古典拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词，原意是指控制、引导和操纵的行动或方式。20 世纪 90 年代，西方兴起了一股“治理”热，学者赋予“治理”以新的含义，使之与“统治”的概念区分开来，凸显出“因势利导、多元参与、多方共赢”的特有内涵，并在此基础上形成了西方治理理论。尽管迄今为止“治理”的具体定义尚无统一的确切的阐述，但是“政府并不完全垄断一切合法的权力，政府之外，社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序，参加经济和社会调节”已经形成共识。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·N·罗西瑙认为：治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排，或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时，或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。他比较了当代“治理”与“统治”两个概念的区别，认为治理指的是一种由共同目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。英国学者格里·斯托克指出：“治理的本质在于，它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁。‘治理的概念是，它所要创造的结构和秩序不能从外部强加；它之发挥作用，是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动’。”不难看出，理解“治理”有两个核心思想值得关注：第一，治理是多权力主体的，相对于统治概念的单一君权而言，治理体系下各方权力更为平等，既包括政府也包括社会组织 and 人民多方利益博弈、协调；第二，治理需要构建起一个符合各方利益、大部分人认同的正式或非正式的制度安排，并在制度安排下协调各方行为。

当下“治理”理论越来越广泛地被用于公共管理领域。除了一般意义上人们所说的治理污染、治理河道等具体事务外，在政治学领域，“治理”一词通常指国家治理，即政府如何运用国家权力（治权）来管理国家和人民。在商业领域，又延伸到公司治理，指一套程序、惯例及制度，影响着如何带领、管理及控制公司。此外，近年来在社会学和国际关系领域出现了“全球治理”一词。1992 年成立的全球治理委员会在 1995 年发表的《我们的全球伙伴关系》中对治理的概念进行了界定：治理是各种

公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。治理是相互冲突的或不同的利益得以调和，并且采取联合行动的持续过程。这既包括迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或符合其利益的非正式制度安排。

治理与过去的国家管理相比，强调了政府之外社会、人民的主体地位，强调了制度建设与“顶层设计”的重要性，是治国理念的巨大飞跃。从“管理”到“治理”，一字之变，体现的是我国现代化建设进入了一个新的时期，体现了国家管理进入了新的阶段，就是要通过全面深化改革，使经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各方面制度和体制机制更加科学、更加完善，实现党和国家事务制度化、规范化、程序化，把各方面制度优势转化为管理经济社会事务的效能。

二

在此背景下，教育领域综合改革也要努力以教育治理方式创新引领教育发展方式创新。现实情况要求高等教育管理向高等教育治理转变，强调政府管理由微观走向宏观、由直接走向间接、由管理向服务转变。

长期以来，高等教育始终是在政府的直接掌控之下，我们总是在强调如何“加强管理”“规范管理”。在这种单向的、一元的、带有严格强制性的管理体制下，大学成为政府的附属单位，被称作“学府”；大学领导成为有较高行政级别的“官员”；政府按照对下属单位的要求来领导和管理大学，按照管理“官员”的方式来管理大学的干部。

但是，时过境迁，今天我国的高等教育，无论是规模还是内涵，都在发生着深刻的变化，构成对传统高等教育管理模式的巨大挑战，推动着我国高等教育的管理改革。首先，高等教育规模实现了跨越式发展，进入大众化阶段，与社会建立了最广泛的联系，也成为社会高度关注的领域。其次，高等教育多样化不断发展。我国民众接受高等教育的自主性和选择性快速提升，形成求学目的多元、求学类型多样、教育消费诉求开始发生分化的新格局，人民群众对高等教育的“个性”需求日益增长，并高度关注高等教育改革的走向和趋势，渴望参与高等教育改革。三是高等教育的投资方式和举办主体结构发生了根本的转变。由原来“国立”部属院校为主向“省立”地方院校为主转变，由原来的清一色的公办高校向“公办高校为主体，公办、民办高校共同发展”的格局转变。地方政府和社会力量广泛而深入地参与到高等教育发展中来。民办高校三分天下有其一，在高等教育体系中占有较大比重。初步形成多样化的高等教育投入方式和举办类型。学校多种渠道筹集办学资金，实施大学生缴费上学，受教育者兼有高等教育消费者的身份，更加关注教育收益率，维权意识、民主诉求意识增强。高等教育不同的投资目的和价值观正在挑战我国传统的高等教育管理模式。第四，高等教育国际化快速发展。越来越多的国外高等教育机构进入我国，高等教育市场竞争从国内走向国外。全球化高等教育需要“与国际接轨”的、共同的治理法则。第五，改革的深化和竞争加剧，大学的生存和发展需要更多的“个性化”和“特色”，比以往任何时候都需要办学自主权。最后，在整个社会倡导“治理”理念、实施“治理”模式的背景下，我国高等教育转变管理模式，注重发挥各利益相关者的积极性，满足多样化的需求，促进高等教育健康可持续发展，意义深远而重大。

特别需要强调的是，由于独特的发展条件和环境，相对于传统的公办高等教育，我国民办高等教育的组织复杂化、结构多样化、水平差异化、权益多样化和民主诉求多元化等问题更加凸现，加剧了我国民办高等教育实施治理的急迫需求。由于公共财政政策滞后，我国民办高校主要由社会出资。当下民办高等教育相关的管理法规严重短缺，已经颁发的法律法规得不到全面系统地贯彻落实。相关部门和管理人员习惯于公办高校单一的、单向的、带有严格强制性的“管理”和“规范”，忽视广大高等教育消费者的选择权，漠视广大投资者和举办者的办学自主权，无视民办高校艰难的生存环境。举办者、办学者和高等教育消费者等相关利益主体在民办高等教育管理中鲜有发言权。“生不逢时”和“营养不足”造成我国民办高校质量难以提升、特色难以凸显、核心竞争力难以增强。在满足不断增强的优质高等教育的需求中，民办高校举步维艰。事实说明，民办高校的发展环境仍然是制约民办高等教育事业发展的关键环节和因素。

三

“管理”和“治理”，内容有同有别。根据笔者的研究和工作体会，当前我国民办高等教育“治理”中，主要应该把握以下5个环节：

第一，加快民办高校国家制度的顶层设计。民办高校国家层面的“顶层设计”，即国家层面民办高等教育发展的基本政策与基本制度，这是民办高校治理的基本依据和政治基础。笔者认为，一个国家、一个地区民办（私立）高等教育的发展模式、发展方向、发展规模、发展速度和发展质量，不仅仅在于政府给了多少钱，给了多少人，而取决于是否有一整套完整、系统的既能体现本国国情、又能适合于民办（私立）高校体制和机制优势发挥的制度安排、社会环境和文化传统。同时，民办高校国家制度的建设必须基于我国民办高等教育的历史背景和发展阶段，基于我国的基本国情、文化传统和国家意志，必须与我国的教育制度改革方向和目标相一致。从欧美等高等教育发达的国家和地区来看，私立大学往往都具有先发优势。欧洲中世纪大学可以说毫无例外都是私立的，并且在大学产生以后的几百年间私立大学独霸天下。在国家主义和资本主义工业兴起后，才慢慢有了公立的或者国立的大学出现。美国当下许多优秀的私立大学建校都早于建国，经过漫长的进程已经确立自身的地位。分析可以看出，欧美高等教育发展的进程是“民退公进”的，而我国民办高校是在公办高校高度发达、一支独秀的基础上起步发展的，是在法律和政策的夹缝中生存和成长的，高等教育的资源几乎为国家所掌握，民办高等教育发展某种程度上可以理解为“公退民进”的进程。另外，国外私立大学以捐资办学为主，后起的私立大学举办者往往规制为非营利社团法人，如日本、韩国和我国台湾地区。即使发展营利性私立大学也是在国家具有充分的管控之下。而我国民办高校主体是在国家政策一片空白的状态下“摸着石头过河”探索起步的，捐资不足，大量为投资性办学，并且不具有原有的制度管控。这种明显不同的发展模式，凸显出国家层面顶层设计的重要性和紧迫性。“顶层设计”这一概念在我国民办高等教育目前的“现实语境”中，至少应解决以下4方面的问题：一是要解决好民办高校的“合法性”；二是要明确民办高校发展的价值；三是要明确民办高校发展的性质（营利与非营利）；四是解决好民办高等教育未来发展的空间。

第二，切实尊重民办高校各利益主体的相关权利。相对公办高校，由于投入渠道和主体的不同使得民办高校更加呈现“相关利益体”的性质。面对当下民办高等教育发展中的问题，我们不能仅仅解释为管理能力不足，而更应认识到治理能力不足和不够现代化的问题。政府主管部门、学校投资者和办学学者、学生及家长、教师和员工，各利益相关者共同作用于民办高校，各方既有相应的义务和相应的工作机制，也有相应的责任和权利。各方应该明确义务，各尽其责，齐心协力服务于民办高等教育的发展。如前所述，解决好民办高校相关利益者的和谐关系，发挥各利益相关者的办学积极性，相互理解，相互尊重，相互鼓励，是当前民办高校发展的重要工作。笔者认为，“治理”与“管理”的区别关键在于“多方”与“单向”。实施“治理”的关键就是要形成各利益相关者共同参与的机制和制度。它既包括政府机制和正式的机制，同时也包含非正式、非政府的机制。从现实来看，这一机制的建设和形成任重道远。在政府集中掌握教育资源的管理体制下，政府管理部门尤其要换位思考，敢于突破，在遵循国家基本制度的基础上，尊重投资者的管理权，尊重办学学者的自主权，尊重教育消费者的选择权，调动和发挥各利益相关者的积极性。当然，举办者和办学学者也要严格遵守国家规定，规范办学，自觉承担办学的社会责任。

第三，落实好民办高等教育发展的各项政策。在政府仍然集中掌握高等教育资源的背景下，政策始终是我国民办高校发展的重要导向和驱动力。制定好政策本身就是民办高校“治理”的重要内容。当前制定政策的一个基本着力点就是要从根本上继续消除歧视政策的影响，破除制约民办高等教育发展的体制机制性障碍，解决民办高校发展的深层次矛盾。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010～2020年）》中指出，要“依法落实民办学校、学生、教师与公办学校、学生、教师平等的法律地位，保障民办学校办学自主权。清理并纠正对民办学校的各类歧视政策。制定完善促进民办教育发展的优惠政策。对具备学士、硕士和博士学位授予单位条件的民办学校，按规定程序予以审批。建立完善民办学校教师社会保险制度”。这些问题既是民办高等教育发展中长期存在的难点问题，同时又是治理背景下制定民办高等教育发展政策中的重点问题，需要切实解决。但是，从当前的情况来看，对此问题仍然缺乏系统解决的方案和对策。在当下民办高校发展中，对于产权制度、营利与非营利学校的分类管理、发展空间、财政资助和办学自主权等方面问题久悬未决，治理中应该理顺关系，明确方向、重点突破，推进各项政策的落实。

第四，切实解决好民办高校的办学自主权。办学自主权是高校治理的重要内容。民办高校由于投资体制和依托市场的办学

体制，决定了办学中需要更多的自主权。这些自主权都基于国家的政策赋予，也是民办高校发挥体制机制优势的载体。因此，在民办高等教育治理中，应该下大力气解决好民办高校的办学自主权。近几年来，在专家学者和广大民办高校办学者的呼吁下，在国家相关部门的支持下，民办高校的办学自主权问题取得了一定进展，解决了部分民办高校发展中的问题。但是从总体而言，还没有根本性的好转和改变，应该引起高度重视。

当前民办高校办学自主权仍然集中在以下四个方面：一是专业设置自主权。近几年来相关部门出台了一些规定，下放高校的专业设置权。但是在实际工作中，仍然实行公办、民办高校一个标准，忽视公办、民办高校专业设置和建设的机制差别，实施限额申报、审批式备案（即带有否决权的备案）的办法，以各种理由控制民办高校专业发展，使得民办高校专业和学科发展难以真正面对市场。二是招生自主权。近几年来由于生源下降，造成招生计划萎缩，民办高校的招生自主权更加显得急迫和重要。相关部门在招生人数、招生层次、招生区域以及招生方式上仍然坚持“一盘棋”的工作方式，甚至仍在扩大公办高校办学资源，导致部分民办高校招生困难，甚至有些民办高校陷入困境。这里并不是要求保护落后和质量低劣的民办高校，但是政府大量投入和依靠社会筹资本身就存在很大的不平衡，这一差别应该看到并重视。三是收费自主权。随着我国经济社会的发展和民众生活水平的提高，个人投资高等教育和按成本收费等观念逐渐深入人心。对于民办高校收费，也得到许多部门的理解和支持。但从研究中得到的信息中看出，这一方面还很不够，并不稳定。第四，机构设置自主权。相对前面三个问题而言，这一自主权长期被忽视。机构精简，人员精干，节省人员成本，是世界各国私立大学的基本做法。我国《民办教育促进法实施条例》也规定，“民办学校内部组织机构的设置方案由校长提出，报理事会、董事会或者其他形式决策机构批准”，但是根据笔者的调查和研究分析，近几年来民办高校的内部管理机构有较大的增设，这一方面是为了适应规模增加加强管理的需要，另一方面，很多机构的设立主要是上级管理部门的硬性要求。这种不尊重法律规定、不尊重民办高校现实的强制要求，一定程度上抵消了民办高校发挥机制体制优势的努力，不利于民办高校的自主发展，也必须得到有效解决。

第五，建设健全民办高校内部的法人治理结构。内部治理是民办高等教育治理的重要内容和方面。与民办高校整个治理一样，政府对于民办高校内部治理也应承担相应的职责。尤其是在民办高校法人治理结构相关规定的制定、执行和监督等方面，还有许多问题亟待解决。目前，我国现有法律法规对于民办高校内部管理体制的规定甚少，相当一部分散落于一些文件中，不系统、不全面、不完善、执行力差，并且缺乏一个有效的监督机制。民办高等教育的治理，很重要的就是要重视内部治理，否则就会出现“学店乱象”。我国民办高校已经有了较大的发展，内部管理也是制约民办高校提高水平的薄弱环节，如法人治理结构不完善，董事会、校长和党委会、职代会职责不清，教师队伍待遇不高、稳定性差，这些问题都需要政府有所作为，统筹规范。如果这一环节疏忽或不引起重视，要实现我国民办高校的有效治理，提高整个民办高等教育的水平，是难以做到的。