

● 教育学

论当代大学的经营之道

李 清 泉

(武汉大学, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李清泉(1965-), 男, 安徽天长人, 武汉大学副校长, 测绘遥感信息工程国家重点实验室教授, 博士生导师, 主要从事激光测量、空间信息移动服务、高等教育管理研究。

[摘 要] 当代大学作为非营利机构, 要体现教育产业的公益性, 以及教育本身的特征。但非营利机构也会有部分经营活动, 因而当代大学的经营之道应是: 建立国家层面上大学评估与国家拨款新机制, 建立以经济核算为核心的大学内部分权管理机制, 建立大学经营性资产的经营管理机制, 加快大学专业设置与评价的社会化与多元化以及促进大学基金会的建立。

[关键词] 当代大学; 经营; 市场经济

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2005)01-0093-06

在西方国家, 绝大多数学校都被注册为非营利机构, 所谓非营利性就是指投资者在经营过程中不取得任何现金回报。在此前提下, 学校可以接受社会捐赠, 享受税务上的优惠。但有两条硬性规定: 一是财务需要全部公开; 二是雇员工资标准要接受外界审查和批评。非营利机构的财务制度和企业完全不一样。在企业财务会计制度中, 资本公积金限额不许跨年度使用; 对非营利机构则不仅没有限额, 而且可以跨年度使用。大学作为非营利机构也可举办一些盈利性活动, 条件是盈利活动收入不能进入个人腰包, 而是要在公众监督下用于学校教学条件的改善、教职工待遇的提高等学校自身的发展上。但是, 我们现在有不少大学因国家拨款不足, 把“创收”当做是提高教师积极性的手段, 把手段当成了目的。

大学作为非营利性机构, 其根本原因是教育产业的公益性质, 以及教育本身的外部性特征。高等教育的外部经济性, 表现在全社会都能从受过良好教育的公民身上获益, 包括全社会进行科技开发和产品更新能力的提高, 社会文明程度的提高等等。教育的产品是学生, 学生的人力资本升值并不体现在学校的账面上。但是那些接受了教育的个人, 却有可能因为个人素质的提高而提高收入。如果学校以营利为目的, 就会与其作为社会进步的灯塔的地位背道而驰; 如果学校要像企业那样为投资者的营利目的服务, 那么就会因学费水平的提高而把相当一部分低收入家庭的子女挡在学校的门外。这与各国宪法中所规定的公民享有平等的受教育权利这一社会公平的理念是矛盾的。

从总体上看, 大学并非产业, 西方国家近代高等教育几百年的发展历史表明了同样的观点。但是, 否认大学作为教育机构的产业性并非否认其管理的经营性。也就是说, 产业管理中的某些原则和措施, 我们在管理大学时是可以借鉴的, 非营利机构也有投入和产出, 也有部分经营活动。大学是一个复杂的非营利机构, 经济活动贯穿其中, 经营是必需的。从这个意义上讲, 我们可以说经营大学, 而不仅仅是办大学, 要树立大学的经营观。在经营大学思想的指导下, 经营一所大学主要从以下几个方面着手:

一、国家应当建立多元化的筹集大学经费的机制,保证对高等学校的投入

从国内外大学资金筹集的经验看,“其筹集渠道主要包括政府拨款、发行债券、接受社会捐赠、建立各种基金会等,其中政府拨款是大学经费最主要的渠道”^[1](第86页)。应当说这些渠道在我国大都已经在了,但每一个渠道基本上还没有一套完整的机制加以规范和约束,实践走在了理论和政策前面。

(一)落实有关政策和法规,保证政府投资主渠道真正得以落实

改革开放以来,政府在高等教育投入上做了很大的努力,制定了一系列的政策和法规,对于改善高等学校的办学条件起到了巨大的作用,推动了我国高等教育的快速发展。但是,另一方面,我们也应当看到,在对高等教育的投入方面,宏观政策多于微观的政策,造成具体的落实措施难以完全到位,对于违规者的处罚轻微且难以兑现,挤占和挪用教育经费的现象十分严重。因此,如何保证政府对教育投入达到相应的比例问题至今没有得到令人满意的解决,建立多元化的筹集大学经费机制的问题就迫在眉睫了。无论是发达国家还是发展中国家,政府对于教育的投入都是最大的,在我国也不例外。现在的情况并不是所谓的穷国办大教育,而是有关政策中对于教育投入的各项比例是否兑现的问题,关于这个问题已经有大量的研究资料和数据发表了,在此不必多说。要经营大学,没有必要的投入是不行的。而承担这种投入责任的首当其冲的当然是政府,作为各级政府,没有必要再找其它各种冠冕堂皇的理由,而首先是如何采取措施兑现自己对教育投入的比例。只有在这个前提下,我们才有可能去讨论其它的投入渠道。

(二)通过金融渠道,发行教育类专项债券

在传统计划经济体制下,大学经费来源渠道单一,过分依赖政府力量,缺乏创新的投资融资体制和渠道。在市场经济体制下,形成了新的资金积累与分配机制,它重新组合了国民收入分配与储蓄结构,形成了中央政府、地方政府、部门、企业、居民多元化的收入储蓄主体和多元化的积累与投资主体;重新开掘了将储蓄转化为投资的途径,形成了财政、银行、外资、自筹等投资积累的多渠道;重新拓展了储蓄转化为投资积累方式和手段,形成了多种现代信用融资方式。在此体制下,大学经费的来源应由单一的国家投入,转变到国家、社会、个人多种渠道;在比重上,由基本上完全依靠国家投入转变成国家比重逐步下降,社会和个人比重逐渐上升。在融资方式上也由单纯的国家拨款转变成发行教育股票、教育债券、教育投资基金、BOT项目融资、教育彩票等多种融资方式。

(三)制定鼓励政策,接受社会捐赠

在我国由计划经济体制向市场经济体制的转变过程中,政府的管理方式也由直接管理转变成间接管理,突出了宏观管理的作用。在此背景下,教育领域也进行了重大改革,大学基金会的地位凸现,作用愈发明显。由中国教育事业统计年鉴2000可知,我国当年初等、中等、高等三级教育生均公共财政拨款之比为1:1.5:20.1。而发展中国家三级教育生均公共财政拨款之比一般为1:1.7:8,发达国家一般为1:1.1:1.3。可以看出,我国教育公共支出中高等教育所占比重过高,高等教育的财政性拨款不但不能大幅度提高,甚至应该是减少的。因此,在保证政府投入的前提下,制定各种有效的鼓励性政策,如减免税政策,子女入学优惠政策,给予名誉宣传等,接受各种社会捐赠,拓宽学校经费的渠道。

(四)促进大学基金会的建立

从我国资本市场看,社会资本潜力巨大。仅城乡居民个人储蓄存款余额一项就超过7万亿元,加上居民持有的现金债券等,我国家实际资本存量估计超过10万亿元。因为我国目前基尼系数较高(反映了社会贫富差距较大),储蓄存款相对集中在少数人手中,据调查统计约有60%的存款集中在20%的人手中。在股票市场经济不景气、高等教育供不应求的状况下,只要给与纳税人一定的优惠条件,社会游散资金转向教育的可能性是较强的。作为主要融资组织的大学基金会的作用就越来越重要了。大学基金会的作用主要有:加强同企业和社会的联系,促进大学进行教学改革,培养社会主义现代化建设需要的合格人才;培养广受社会企业界欢迎的人才;筹集国内外各社会团体企业中的闲置资金;筹集教育

经费,缓解经费紧张;通过稳定收入平衡社会经济发展过程中的不稳定性可能对学校财政造成的影响。通过将基金存入银行获取利息,购买债券、股票或进行其它增值性活动,进行资本运作,扩大基金存量;利用基金会的基金奖励在教学、科学研究和高新技术的开发等工作中做出巨大贡献的大学教师、学生和职工;资助有益于国家建设的研究开发项目;鼓励进行基础性研究,购置教学科研设备;加强大学与大学或其它科研单位的交流或合作;提供有利于大学发展的咨询或建议,通过董事会的作用影响学校的重大性决策;加强对自身的管理,降低管理成本。

当前高校建立基金会的必要性和紧迫性已被广大教育界人士所接受。但大学基金会在我国仍是一个新事物,尚处于探索阶段,还有许多地方亟待提高完善。因此,政府、学校、社会团体、企事业单位和个人应采取积极措施促进大学基金会的建立和发展。为此,政府应制定相关法律积极促进大学基金会的健康发展。基金会本身要严格遵守《基金会管理条例》和相关的法律,引入现代管理机制,加强对财产的管理和使用,加强监督管理,设立项目官员,负责审批项目,聘用专业法律和会计人员,公开财务。对于社会团体和企事业而言,我国的企业家和其他社会团体应认识到教育对社会的贡献,认识到教育对经济和社会发展的推动和促进作用。同时也认识到投资教育对自身的潜在受益性,把捐资助学作为回报社会的重要方式,积极促进教育基金会的发展,基金会本身在发展过程中就需要我们认真地经营。

(五)大学自筹资金渠道

上述投入渠道主要来自于高等学校的外部,这些渠道是高等学校投入最主要的渠道。从高等学校自身看,它也有自筹资金、解决经费紧张的责任和必要性。学校自筹资金的渠道与政府拓展的上述渠道有交叉的地方,如建立基金、吸收社会闲置资金、接受捐赠等。但这些都需国家各级政府制定相关的游戏规则,所以政府仍然起着决定性的作用。目前,高等学校自筹资金主要依靠高等学校的科研成果为社会服务而获得的,这是一个长远的筹资方式,因此,需要有政策的保障。

二、大学要重视其运营的效益分析与成本控制

高等学校在有了投入保障以后,就必须加强自身的管理,使每一项投入所获得的收益达到最大化,这就是要重视对其运营的效益分析与成本控制的问题。成本与效益这一对概念在企业界已被广泛接受,但在教育领域仍有大部分人持否定态度。他们认为大学里的很多事情缺乏准确的数量,只能进行定性的描述,定量统计和准确的计算是很困难的,甚至是不可能的。在这种思想的长期主导下,不少大学的管理者缺乏控制成本的思路与措施,实际上也是一种粗放式管理,对学校日常工作只能拍脑袋,没有充足的数据作为决策的依据,影响了高等教育的发展速度和水平。

大学成本指的是为使大学正常运转而发生的成本支出。大学所有的教育经费支出项目都属于大学的成本。经费支出按用途分为两部分。第一部分是事业费,主要用于支付大学正常运行所需的人员性经费和公用性经费。第二部分是基建设备费,用于支付大学的基本建设和购置大型仪器设备。另外,长期以来,在大学办社会的体制下,大学成本中还包括相当一部分与教学和科研不直接相关的本该是社会所应当承担的一些服务部门的费用,这无疑加大了大学的成本,降低了大学的办学效益。大学的办学效益是指大学在其教育和教学活动过程中的投入与产出、消耗与成果、费用与效用之间的对比关系。大学的效益按性质可分为社会效益和经济效益,按时间可分为短期效益和长期效益。由于大学的最主要功能是培养人才的活动,所以就决定了大学的社会效益大于经济效益,长期效益大于短期效益。

借鉴企业的成功经验,结合大学的具体情况,大学的成本控制总体思路应该是:为提高大学的效益,在大学内树立全员成本意识,尤其是在大学领导者和政府教育主管部门负责人中树立牢固的成本意识;建立以包括成本责任在内的全员教育效益责任制,确定大学教学、科研和服务成本的效益关系。对大学的每个岗位制定成本目标,进行按成本指标的绩效考核,并把考核结果与报酬和职务升降挂钩,把我国高校中粗放型经营模式转变为集约型模式,精简与优化管理队伍和组织结构,以集成的方式控制固定资

产的数量并改造高校的事业运行模式。为实现这些目标,就要重视对其运营的效益分析与成本控制的问题,可以从以下几个方面着手。

(一)建立大学评估与国家拨款新机制

当今世界,各国高等教育普遍面临经费短缺问题,不仅发展中国家如此,即使是一些发达国家,公立学校经费也在不断减少。经费短缺已经成为制约高等教育发展、提高培养质量的世界性难题。一方面教育经费不断下降,另一方面入学率不断上升,如何利用有限资源满足不断扩大的教育需求并使之发挥最大效用呢?建立关于评价大学拨款制度和方式是解决以上难题的有效方法。通过评价,既可促进大学不断提高教学、科研水平和质量,又可将评价结果直接与拨款联系,做到奖优罚劣,使大学拨款制度更加科学、合理,使教育资源的配置更加公平和透明。建立基于评价的大学拨款制度的目的是提高财政拨款手段的宏观调控能力,使大学拨款制度更加符合高等教育改革和发展的需要,更加科学有效。

目前,我国已经提出了关于评价的大学拨款制度,并用于“十五”规划、“211”工程专项基金分配,“其模式为:大学拨款额度=(基本拨款+单位拨款强度×重点因子)×效率因子×调节因子”^[3](第168页)。其中,重点因子根据项目的重点确定,如重点学科、重点实验室等;调节因子主要是考虑到某些政策(如西部大开发等)和历史因素,对经费分配做一些适当的调解,使之更能体现国家的政策。该方案代表了拨款制度的改革方向,建立了一种与评价相联系的拨款方式,使拨款额度有了科学依据,体现了公平公正和进入竞争机制的原则,对我国和国际上如何建立与评价相联系的新型大学拨款制度具有十分重要的意义。

(二)建立以经济核算为核心的大学内部分权管理机制

大学的效益分析与成本控制原则要求我们在对学校的管理过程中要树立经济核算的观念,以尽可能少的投入取得尽可能多的收益为原则来指导对人财物的管理,并且把这些意识同本人的利益意识和利益目标联系起来。在我国由计划经济向市场经济体制转变过程中,政府的管理方式由直接管理转变为间接管理,突出了宏观管理的职能。政府逐步放权于高校,而各高校自主性越来越强已成为不争的事实。随着市场经济条件下对高等教育资源竞争的更趋激烈和高等教育改革的逐步深入,逐步放权于各院系单位已经势在必行。因此,大学应建立以经济核算为核心的大学内部分权管理机制。

科学的组织结构是将管理跨度和组织层次完美协调的组织。大学组织结构设立原则应是以较少人员、较少层次、较少时间达到管理的效果。大学应根据高校内外形势变化所引起的高校各项事务处理方式的变化来设计校内新组织形式。我国绝大多数高校尚未实现两级管理,院系只是学术单位,对教师评聘、资金使用与实验仪器使用都要逐级申报,严重影响了教学和科研的有效开展。适当的分权,在决策上给管理人员更多的自主权和独立性,促进建立可能增进人们的积极性的广泛控制机制,能做到对各个组织单位的执行情况进行比较,有助于适应飞速变化发展的环境。因此,高校领导的职责应主要是制定学校发展的方针政策和规划,并将大部分学术权利、一部分行政权力和一部分经济运行权力下放给各院系,让各院系成为独立运行的准实体。他们该享有的运行权应包括:经费总额包干,在包干范围内自主理财;人员总体定编,在定编范围内自主聘任;事权范围界定,在界定范围内自主决策。

(三)建立大学经营性资产的经营管理机制

大学经营性资产是指大学用于从事生产经营活动的资产。主要包括三个方面:一是大学直接投资的高技术企业,二是大学所属事业单位投资的企业,三是整体转制为企业的原校属事业单位。

改革开放以来,部分高等院校利用自身优势创办企业,这在很大程度上补充了大学经费不足等方面起到了重要作用,也体现了大学的社会服务职能。而且,在目前大学筹资渠道多样化的情况下,所起的作用更突出了。但在这一发展过程中同时也存在着一些问题。如高校的基本活动是教学和科研,是创造和传播知识、培养人才,除了与教学、科研直接相关的附属单位外,学校中属企业性质的单位,分散了学校办学的精力,在一定程度上影响了高等学校的发展速度。“企业是按照市场规律运行的,高等学校不具备经营管理企业所应承担市场风险的基础。同时若校方以相当大的精力来管理竞争性企业的话,势必影响对教学科研的投入,长此以往,干扰性问题和重难返,校园文化与企业文化的冲突不可避

免。”^[3](第108页)所以,实行校企分离是高校的明智选择,也符合世界高等教育发展的一般趋势。

近几年,在校企发展过程中也出现了一些问题,突出表现在校办企业产权关系不顺,学校直接承担经营风险,管理体制不规范,经营资本难以自由流动、缺乏投入产出机制等。市场经济的本质与大学的主要功能之间的矛盾,决定了必定要改革管理方式。因此,应该对现有的经营性资产进行调整改造,使其能够按照市场规则发展:一是通过明晰校办企业产权关系,理顺校办企业管理体制,完善各校办企业的各项管理制度,建立以资本为纽带,产权清晰、权责明确、校企分开、管理科学的现代企业制度。使校办企业成为承担有限责任、自主经营、自负盈亏、照章纳税的市场主体,并对国有资产承担增值保值责任,依法保护学校合法利益,有效规避校办企业的经营风险。二是逐步建立和完善学校在创办高科技企业中的投入与撤出机制,进一步扩大和完善科技成果产业化渠道,继续大力推动科技成果产业化,使学校正常的教学、科研和校办企业经营走上良性循环的道路,促进教学科研和校办企业健康发展。

(四)注重校友会的建设,加强校友资源的经营

校友是学校的重要发展资源,发达国家的高等学校十分重视校友会工作,并且制定了许多措施以规范这项工作,他们经常组织校友开展各项活动,提高校友对母校的认可度,利用校友在社会上的各种物质和精神资源,为学校的发展服务。在我国,部分高等学校近年来也开始重视这项工作,如组织海内外的各种形式的校友会,创办刊物,建立网站,不仅提高了学校在国内外知名度,也为母校的发展创造了许多有利的条件。从经营大学的角度看,不重视校友工作,就是对自身资源的极大浪费。

三、高等学校必须适应社会需求,不断调整专业设置和课程结构

为了更好地经营学校,使高等学校的投入和产出更加合理,除了从上面的管理角度采取这些措施之外,还要加强自身素质的建设,这就是要加强学科建设,培养合格的高素质人才,这才是大学的立校之本。

(一)面向社会需求,调整专业设置和课程结构

在教育领域中,高等教育与经济发展各个方面的关系较之基础教育更为密切,更为直接。教育发展的外部关系规律告诉我们,任何教育都要受一定社会的经济政治文化的制约,并为一定的经济政治文化服务。教育的这一规律反映在高等院校专业结构方面,就是经济部门的产业结构和人才结构制约着教育部门的类别结构和专业结构,并要求教育与之适应,为之服务,以人才市场供求为导向。在专业调整方面,既要注意专业的宽度,也要注意专业的应用性,不能从一个极端走向另一个极端。所以在宽口径专业基础上,根据社会经济发展的需要适时地、动态地确定专业方向也是十分必要的。

专业调整的最终落脚点必然集中到课程结构的调整上,没有相应的课程结构相配套,专业设置也就落空了。就目前情况看,高等学校的应用性专业的课程结构调整的速度比较快,但有些课程却有实用化和庸俗化的倾向,缺乏一定的文化档次,对于大学生的文化素质的培养会产生不利的影 响。所以,在课程结构的调整过程中,还应当贯彻通识教育的理念,培养和谐发展的人才。此外,由于高等教育的滞后性,所以我们在课程结构的调整时,还应当树立适当超前的战略思想,使高等学校的课程设置能够不断地满足社会对人才的需求,保证高等教育的可持续发展。

(二)加快大学专业设置的自主化与评价的社会化

随着市场经济的不断发展及产业和技术结构出现的多元化趋势,高校专业人才的培养与社会需求之间不适应的问题再次显现出来。主要表现在:一是专业层次和专业结构不能适应技术和产业结构发展变化的需要;二是有些专业业务范围过窄,毕业生不适应用人单位的需要;三是专业布局不合理,重复建设资源浪费现象严重。现在国家对高校专业设置有了统一的专业目录,不可否认这种统一的专业目录在加强国家对高等教育的管理具有一定积极因素,但按高等教育法的规定,专业设置应当是各个高等院校内部的事情。《中华人民共和国高等教育法》在第三十三条中明确规定:“高等学校依法自主设置和调整学科、专业。”此外,统一的刚性很强的专业设置也不符合教育的基本规律。因为统一的专业目录不

可能充分反映市场经济变化的需要,不可能符合科学技术的日新月异、相互渗透的趋势,也不可能适应各个高校的具体情况。任何统一的专业目录都将滞后与知识经济时代的实际需要,何必做这种劳民伤财、费力费时又不受高校欢迎的事情呢?现在高校看准市场经济需要设置专业,专业目录上没有的不准办,即使有也要逐级上报,层层审批,怎么能使高校依据高教法自主设置和调整专业呢?又怎么能主动适应市场经济对新型人才的需求呢?所以,大学应当面向社会自主设置专业,增强专业的活力和适应性。当然,大学自主设置专业并不是盲目的、随意的,而是要通过对各种专业的设置进行评价。

(三)开放办学,开展广泛的国内外合作

大学是一个开放的系统,尤其在当今社会条件下,在国际化、多样化和一体化社会发展进程中,封闭大学之门显然是在开历史的倒车。所以,与国内外各种高等教育机构和学术机构开展广泛合作也是当今高等教育的发展趋势和必然要求。经营大学需要多方面的支持,了解各种信息,吸纳多种人才,这些都与广泛的国际国内交流是分不开的。

现代大学的经营需要充足的投入,也需要大学自身科学的经营,两者缺一不可。目前,我国高等学校的发展面临着极好的国内外机遇,树立科学的经营观,将有助于我国高等教育的发展,使之跟上国际高等教育发展的第二次“黄金时期”。把握住这个机遇将使我国政府提出的创世界一流大学的设想早日实现。

[参 考 文 献]

- [1] 袁振国. 等. 发展我国教育产业政策研究[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2002.
- [2] 靳希斌. 教育资本与运作[M]. 成都: 四川教育出版社, 2003.
- [3] 王雪峰. 高等教育资本运作[M]. 北京: 知识产权出版社, 2002.

(责任编辑 涂文迁)

On the Management Method of Present Universities

LI Qing-quan

(Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LI Qing-quan (1965-), male, Professor & doctoral tutor, State Key Laboratory of information Engineering in Surveying, Mapping and Remote Sensing, Wuhan University, majoring in laser surveying, service in space information moving and administration of higher education.

Abstract: The present university is an organization not to seek money. It is a public one, but it can also be an characteristic to seek money. This paper analyses the method to manage the present universities is to build the new system to evaluate universities and appropriate founds all over the country, to create administrative system in universities with economical way, to establish managing system according to the number of the capital of universities, to expedite the socialization and diversification in evaluation and setting specialty in order to promote to build the founds of universities.

Key words: present university; management; market economy