高等教育管理——非营利部门的视界*

王建华

(汕头大学高教所, 汕头 515063)

[摘要] 由于种种原因, 高等教育管理长期以来一直囿于公共管理与企业管理的定势之中, 没有大的突破。事实上, 对于高等教育管理的研究, 其基础应在于对大学组织定位与制度特征的准确把握。论文指出, 高等教育属于社会领域的第三部门, 高等学校是一种非营利组织。因此, 在第一个层面上, 整个高等教育管理应从公共管理、企业管理走向非营利组织管理; 在第二个层面上, 高等教育应从管理走向经营。

[关键词] 高等教育 非营利部门 管理 经营

[中图分类号] G640

[文献标识码] A

[文章编号] xxxx-xxxx(2003)02-0010-13

高等教育管理, 无论是理论研究还是实践探索, 都一直备受人们关注, 但进展不大。目前该领域研究的基本思路还是对管理学中一些基本理论进行介绍, 然后结合高等教育的实际进行简单移植。总体上没有突破公共管理影响下的教育管理模式的窠臼。事实上, 对于高等教育管理的研究, 要想取得突破, 除密切关注社会现实的发展变化以及管理学理论的最新进展以外, 在最基础的方面, 科学地界定高等学校的组织定位, 正确地阐明大学的制度根基, 无疑是目前急需做的事情。

一、高等学校的组织定位

学校这类组织, 严格意义上讲, 早于国家而出现。就一个国家而言, 学校的历史可以长于国家的历史。这也就是人们常说哈佛的历史比美国的历史更久远的原因。作为人类传承文明的一种机构, 学校的出现有其内在必然性。而作为学校中的特殊一种, 高等学校或说是大学的历史与地位又与一般学校不同。如雅斯贝尔斯所言, 大学是一种特殊的学校。从现有文献来看, 大学源于中世纪之说较少争议。这也就意味着, 在中世纪以前是不存在现代模式的大学, 即 university 这类组织的; 或说只存在着类似的学术性高等教育机构。现在来看, 在中世纪漫长的岁月中人类经历了许多苦难, 但也有许多的辉煌。大学的出现就可以说是中世纪的一大亮点。但必须指出的是, 在中世纪由于民族国家还没有全面形成, 各个邦国之间还没有主权的意识。国与国之间多以城市为代表, 也即所谓的城邦。这时的大学处于一种相对自然状态之中, 只是讲习学问的场所, 不负有更多的责任。因此, 这时的大学在组织定位上完全是以一种行会的形式存在, 基本属于一种学术共同体, 或说是学者的社区, 有着很大的自治与自由, 并享有国王或教皇赋予的多种特权。

14、15 世纪以后, 民族国家纷纷出现, 大学开始被纳入国家的控制之下。这一方面是因为, 民族国家形成以后, 出于国家利益的考虑, 开始有了意识形态的迫切需要, 为了国家的安全与强大, 必须对国民进行爱国主义甚至民族主义的教育, 而大学无疑是进行这种教育的理想场所; 另一方面, 随着工业革命的完成, 自然科学的兴起, 大学与社会经济发展之间的

关系也开始得到确立。在这二者的基础之上，国家的发展与大学的发展之间就自然而然地产生了较强的依赖关系。这一点也就决定了政府将容不得大学再一直过度沉迷于无用的思辨之中，相反，实用知识的传播开始成为大学的重要职能。

民族国家兴起以后，政府开始在社会的发展中居于核心的地位，为了保障社会的独立性，一些自由主义知识分子开始提出了国家与社会二分法的理论。即认为独立于国家之外的社会应享有其独立自主性，国家不应干预。在这种理论指导下，公私两分法开始应用于社会的方方面面，开始成为社会科学研究中一种普遍的分析框架。在这种分析框架内，整个社会组织被人为地划分为公共部门与私人部门两部分。划分的标准则是依其所提供的产品是公共产品还是私人产品。事实上，按此标准，在这种划分中，只有企业是明显的私人部门，提供私人产品。其他社会组织则多为公共部门，提供公共产品，或准公共产品。这里要交待的是，民族国家成立以后，国有化曾经是一个更重要的浪潮。在这股浪潮的作用下，学校、医院等许多社会组织机构都被收归国有，而且法律规定只能由政府来举办。而在整个国有化浪潮之后，伴随着教育民主化思潮的兴起以及人力资本思想的萌芽，学校的公有化更为明显，一个突出的标志就是世界范围内公立教育制度的普遍建立与私立学校的大面积萎缩。

总之，在公私立二分法下，整个学校组织，准确地说是整个公立教育系统的学校组织都被划为公共部门。这些学校由政府拨款，归政府管理，基本上属于政府的附属物，是政府教育行政权的延伸，成为政府在国家意识形态方面的派出机构。当然，客观来看，对于学校组织的这种定位，有其历史必然性，也有其理论的合法性。现在的关键是，时代变了，原有的国家社会二分法已逐渐为国家社会三分法所取代，一种称之为第三部门的组织开始在全球兴起。在这种情况下，对于学校这类组织如何定位，值得学者们重新思考。依笔者看法，未来时期，学校，尤其是高等学校这类组织惟有定位于第三部门或非营利组织，才更符合其组织的实际情况，更有利于其发展。

所谓第三部门（The Third Sector），兴起于 20 世纪 80 年代，是西方制度背景下的产物。这一概念最早由美国学者列维特（Levitt）提出，指的是非公非私，既不是国家机构也不是私营企业的第三类组织。它们所从事的是政府与私营企业“不愿做、做不好或不常做”的事。

根据美国学者萨拉蒙（Salamon）的研究，凡是符合以下 7 个特征的组织可被视为第三部门的一部分：（1）组织性：意味着有内部规章制度，有负责人，有经常性活动；（2）民间性：意味着在体制上独立于政府，既不是政府的一部分，又不受制于政府。当然，这并不意味着它完全不拿政府资助，或完全没有政府官员参加活动；（3）非营利性：意味着组织的利润不能分配给所有者和管理者。第三部门可能赚取利润，但利润必须服务于组织的基本使命，而不能放进所有者和管理者的腰包里；（4）自治性：意味着各个组织自己管理自己，既不受制于政府，也不受制于企业，还受制于其他社会组织，比如宗教组织；（5）志愿性：意味着参与这些组织的活动是以志愿为基础，但这并不是说组织收入的全部或大部分来自志愿捐款，也不等于说工作人员的全部或大部分是志愿者，只要参与者是志愿就算是满足条件了；（6）非政治性：指不是政党组织，不参加竞选等政治活动；（7）非宗教性：指不是宗教组织，不开开展传教、礼拜等宗教活动。

从比较的视角来看，第三部门的特点也非常鲜明。在社会的三部门划分中，政府是第一部门的典范，企业则是第二部门的代表，相比之下，第三部门较为庞大，一般而言，私立非营利的慈善组织可以说是第三部门的原型。众所周知，政府作为一类组织，它一方面代表着全社会的福利，另一方面也是权力的中心。为了提供福利，同时也为了政权的维系，政府组

组织必须以权力的最大化作为组织所要追求的最高目标。与政府相比，企业则是社会发展的经济中心，企业组织所追求的不是权力而是利润。与政府、企业组织相比，第三部门则既不是为了权力而存在，也不是为了利润而生存。相反，必要时第三部门甚至不计成本，它所追求的是一种崇高的使命，是一种为公众提供公共福利的使命。简言之，第一部门即政府部门，指以权力为取向的组织集合；第二部门即企业部门，指以营利为取向的组织集合；与之相应，宽泛地讲第三部门就是指政府与企业组织以外的所有组织的集合，这类组织以为公众提供公共福利的使命作为组织存在的主要合法性来源。

参照上述标准，学校尤其是高等学校在很大程度上符合第三部门的定义。唯一有争议的可能就在于公立高校的民间性以及私立高校的非营利性。有鉴于此，对于高等学校的组织定位，似乎可作如下判定：在“应然”状态下，大学或说高等学校都属于理想型的第三部门组织，但在“实然”状态下，则应具体分析。由于受种种因素的影响，现实中不同类型的高等院校在非营利组织光谱上所处的位置可能不同。具体而言，公立高校自治性、民间性较弱，而非营利性较强；而私立营利性高校则恰好相反，自治性、民间性较强，而非营利性、非宗教性较弱。与二者相比，私立非营利性高校可以说是比较典型的非营利组织，很大程度上具备第三部门组织关于自治性、民间性、非营利性要求。

按照第三部门有关理论，高等学校与政府组织、企业组织有着本质的区别，分类上归为第三部门的范畴，即“大学不是政府、不是企业。从其宗旨、目标、组织、产品等多方面的属性来看，大学属于一种特殊的非营利组织。”^[1]这里需要补充指出的是，在传统公私两分格局中，公即是政府，私即是企业。高校作为一类组织，在这种分类中根本没有合适的位置。所谓的公立高校，并非就是政府组织，也不一定属于政府部门，它只是意味着学校是由政府投资兴办；同样，私立高校也并非就是企业组织，也不一定属于营利部门，它也只是意味着学校是由非政府组织或个人兴办。事实上，第三部门提出的意义也正在于此，它为许多类似高校这样的非政府、非企业组织提供了一个合适的组织“坐标”。可以说，只有在第三部门理论提出以后，高校作为一类组织才找到了自己合适的组织定位。

值得注意的是，在第三部门现有研究框架内，沿用习惯作法，公立学校依然还是被划为公共部门、私立营利性学校被划为第二部门、而私立非营利学校才被划为第三部门。但是，必须注意的是，这种划分方法是传统公私二分的产物，不但忽略了代表政府组织的“公”、“私”与代表学校组织的“公”、“私”之间的区别，而且忽略了高等学校本身的组织特性。尤其重要的是，这种分类框架下，第三部门是取十分严格的定义，即高度自治的非营利组织。而事实上，今天的第三部门已是一个非常宽泛的概念，这些组织大多处于绝对自治与绝对控制、纯慈善与纯营利的光谱之间。

最后要补充说明的一点是，将高等学校定位于社会领域的第三部门或非营利组织，并不意味着高等教育将彻底与政府决裂，脱离政府的控制，成为一个纯粹的民间机构，毫无意识形态色彩，成为孤立于社会之外的象牙之塔。事实上，这是不可能的。就目前公立高等教育改革与私立高等教育发展的现实而言，高等学校定位于第三部门有两层含义：其一，顺应社会发展的现实需要，高等学校必须定位于非营利组织，而不应再成为公共部门、事业单位、国家机构、甚至于产业部门，并希望学术界以此为基础进行研究，政府部门以此为基础进行决策、规划、管理。其二，重塑大学公共关系。高等学校作为一类有影响力的社会组织应与政府、企业等社会组织有着平等的社会地位，即大学应具有独立的法人地位。以此为基础，要求大学应以独立自主的姿态与政府、企业间建立健全合作伙伴关系。

二、现代大学的制度根基

在汉语中“制”有节制、制衡的意思；“度”有尺度、标准的意思。这两个字合起来，表明制度就是对人们的行为起制衡作用的一套行为规范。美国著名社会学家英格尔斯对制度的含义作过精彩的描述，他指出：“正像社会行为可以被聚集为习俗一样，一組組这样的行为也可以被聚集为角色，围绕着某个中心活动或社会需要而组成的更为复杂的角色结构也可以被聚集为制度。”相比之下，亨廷顿的定义则更为简捷，他认为：“制度不过是指稳定的、受到尊重的和不断重复的行为模式。”与之类似，日本的横山宁夫教授在他的《社会学概论》一书中写道：“广义的制度与制度性的文化大致相同，是个人的行为受到来自主体以外的约束，并对个人的理念像给予一定框框似的”，制度“是一种规范性文化”，“社会规范和制度对人们行为指出一定的方向，形成一定的样式。”^[2]由此，不难理解，制度就是一种规范，它的核心是规则，它的外围是“制度性文化”。而制度主体所信仰的是规则话事(system talks)，即要求人们按规则办事，而不是按自己的主观意愿行事。

对制度做以上理解，那么大学制度意味着什么呢？简单地说，大学制度就是大学的“游戏规则”，即大学的生存与发展所必须遵循的规范体系。具体而言，由于大学的发展受到其内在规律与外在多因素的制约，故此，大学制度则具体体现为内部规则（分散的个体追求自身利益的最大化，相互作用形成彼此认同的规则，此即内部规则）与外部规则（组织内部通过命令—服从方式贯彻某种特定目的，所以组织作为规则是强制他人服从的，此即外部规则）。通常情况下，大学制度的发展都是通过内部规则与外部规则的相互作用而逐步演进的，制度的变迁受传统的影响远比现实需要的影响要大得多。为此，要理解何谓现代大学制度的根基，中世纪大学的形成与发展无疑是一个很好的思维坐标。

（一）大学自治。大学的起源虽可以上溯到中国的先秦，西方的古希腊与罗马，但阿什比认为，现代大学基本上渊源于欧洲中世纪，并著有专著论述大学由西方向东方的转移^[3]。

中世纪是一个动荡而黑暗的时代，在这样一个国中有国、王者不王的时代里，各行各业为了生存纷纷成立行会。行会本身是一种同业者的组织，这种组织以自治为界限，自己管理自己的事情。从这种意义上可以说，行会就是“自治制度”的最初渊源，它的规则就是自己管理自己的事情。最初的大学也是一种行会，也是为了自治而成立的一种同业者组织。从这种意义上同样可以讲，大学最初的产生，自治的理念固然是其原动力，而说到底，是自治的制度确保了它的存在和发展。

大学自治从中世纪出现以后，在大学的实践中不断发展和完善，从一种最初的纯外部规则（自己管理自己的事情）到兼有内部规则与外部规则两个层面，从而成为一种较为完善的大学的根本制度。对此，阿什比曾做过专门探讨。他经过深入研究后认为，大学自治的要素表现在6个方面：（1）在学校管理中抵制非学术性干预的自由；（2）学校自主分配经费的自由；（3）聘用教职员并决定其工作条件的自由；（4）招生的自由；（5）课程设置的自由；（6）决定考试标准与方式的自由。而美国卡内基高等教育委员会的一份报告对大学自治的界定则更加广泛，主要包括：（1）制定资金使用于特殊之目的；（2）支出费用仅受审计上的监督；

（3）决定大学雇员的分配、工作负担、薪资升迁；（4）选择教师、行政人员及学生；（5）建立有关等级、学位授予、开设课程及发展计划上的学术政策；（6）研修有关学术自由、成长比率以及研究和服活动的行政之政策等。^[4]

由此可见，大学自治的制度内涵是不断深化的，但又是有其底线的。比如最初行会式大学，其制度内涵只是粗略地局限在“自己管理自己的事情”，至于自己管理自己的一些什么具

体事情，尚难以触及；现在大学的制度内涵已较深入，它清楚地表明，大学自己管理自己的事情，自己管理自己的某些事情（不是全部），只有让大学自己管理了这些事情，即遵循了这种规则，大学才能得到很好地发展，否则大学的发展将会受到阻碍与破坏。当然至于更细一层的制度化，即如何管理自己的具体事情，已不是大学自治这种根本性的大学制度所能涵盖的，它需要另一些对大学理念起支撑作用的相关制度，比如教授会、学生自治会等组织来制定相应的规则，比如教授治校、学生自治（或称之为学生治校），来进行管理。

理论上，大学自治为什么可以称之为现代大学的制度根基呢？我们知道，制度的核心是规则，而“规则本身是一种共同知识，社会成员通过遵守它来弥补理性的不足，从而尽可能地减少决策的失误”^[5]。而历史的经验表明，大学自治也是人们有关大学发展的一种共同知识，通过遵守它人们在大学的发展中便可以很好地把握一些带有根本性的问题，从而减少一些不必要的由于人的有限理性（或说是理性有限性）所造成的损失。

（二）学术自由。学术自由是一个比大学自治年轻得多的概念，大学自治可以追溯到 12 世纪的中世纪大学，而学术自由最多则只能上溯到 19 世纪的德国，是“德意志特有的现象”。因为“十八世纪以来的各种人权宣言及宪法条文中，（学术自由）很少被提及，通常被认为是‘不属于作为保障古典自由主义思想之目的、传统自由权目录当中’的概念。”^[6]

学术自由作为现代大学的制度根基被提及，最早也是在德国柏林大学时期，故此，考察学术自由的制度内涵自然也应从 19 世纪的德国说起。为便于理解可以从宪法的角度加以考察，因为学术自由涉及到“知的自由”，是宪法的必立项，而法与制度无疑属于近亲。德国宪法上有关学术自由之规定，最重要的当属魏玛宪法。根据 Smend 的见解，（1）学术自由乃是因为从事学术生活之特别的法律地位的自由，是他们的特权；（2）学术自由的保障，不仅是依法行政原则的一种适用，同时也是可以拘束立法权的；（3）学术自由是要保障作为大学这个国家机关内的公务员之大学教师的研究及其教学之自由，因而应优先于公务员法之限制；

（4）学术自由与真正是自由权的基本权利之表现自由性质不同。……Smend 认为学术自由，特别应在大学的自由之意义上加以理解，而 Rothenbücher 亦也认为，学术的教学自由 (akademische Lehrfreiheit) 是“一个历史所造成之制度” (ein geschichtlich bedingtes Institut)，两者皆认为学术自由具有制度性质（着重号为引注时所加）。Smend 教授的上述见解后来受到普遍接受，成为魏玛宪法时代的通说。^[7]

上面从大学法的角度论述了学术自由是“一个历史所造成之制度”，“具有制度性质”，下面再从学术自由的具体含义出发，探讨一下学术自由制度层面的含义。学术自由作为一个学术概念，各国学者各自有不同的说法，各国宪法也有不同的界定，但“从各国学者关于学术自由的界定中，可以得到以下几点共同的结论：（1）学术自由主要适用于大学的学术活动；（2）学术自由权利的授予对象主要是大学教师和学生；（3）学术自由的活动范围是大学的教学与科研，具体地包括学校自治、研究自由、教学自由、学习自由、思想自由、言论自由、发表自由、出版自由等；（4）学术自由的目的是免除外界不合理的干扰，以潜心探究和传播真理。”^[8]这些内容转换为制度的术语就是：（1）规则适用领域；（2）规则适用对象；（3）规则内容；（4）规则目的。简言之，在学术自由的这些具体内涵中，隐藏着明显的制度含义，它明确地揭示着学术自由适用于哪里的哪些人的哪些具体活动领域及其目的是什么。当然，以上规则的定义绝不是处处清晰的，但这并不影响学术自由作为一项根本的大学制度的存在，因为“一种行为若能成功地应付反复出现的某种环境，就可能被人类理性（工具理性）固定下来成为习惯。诺斯称这种过程为‘习惯性行为’，他因此认为‘制度’的功用在于告诉人们

关于行为约束的信息。”^[9]事实上，学术自由作为人们有关大学发展的一种“共同知识”，其功用也正在于此。

大学自治、学术自由是人类关于大学的永恒主题。传统上，人们一般认为，大学自治、学术自由属于经典的大学理念，而对于何谓大学制度一般另起炉灶，另作分析。目前，不少学者在大声疾呼“建立现代大学制度”^[10]，但对于到底什么是现代大学制度，现代大学制度的根基在哪里，却没有搞清楚。我个人认为，大学的本质在于“大学自治与学术自由”，大学自治与学术自由是一项根本的大学制度，是现代大学制度的根基。一切现代大学制度的构建无疑都应以此两点为最基本的出发点，否则，现代大学制度的构建便是一种空谈。换一种温和的说法便是，如果一种大学制度不含有大学自治、学术自由的“因子”，或说一种大学制度其最终目的不是为了促进大学的自治、学术的自由，便很难说是真正的大学制度，更不能说是一种现代大学制度。

三、高等教育管理的历史与现实

如果追本溯源，我国现有的高等教育管理学多半脱胎于教育管理学，而教育管理学的“始祖”则是行政管理，后来又慢慢地加入了企业管理中的各种管理理论。因此，可以说，整个教育管理，包括高等教育管理的演进，与管理理论或说企业管理理论的演进直接相关。在早期阶段，高等教育管理更多地具有行政管理的角色，而后在公私二分法的基础上，整个公立高等教育开始被当作公共事业进行管理。此时的高等教育管理因而开始具有公共管理的特点。进入 20 世纪 50 年代以来，由于企业管理理论中管理主义的影响，政府在对高等教育进行管理时，开始更多地强调效率，从而使高等教育管理开始具有企业管理的特色。但是，值得注意的是，在高等教育领域中，对管理理论的应用必须与高等学校的组织定位与制度根基相适合，否则这种管理理论很难取得成功。就目前而言，无论是公共管理、企业管理理论在高等教育的应用上都不能说是成功的。一个根本原因就是这些管理理论与高校学校的组织定位与制度特征不相融。有鉴于此，笔者以为，我们有进一步检讨高等教育管理的必要，即有进一步弄清高等学校组织定位、制度特征以及所适用管理理论的必要。事实上，20 世纪 80 年代以来，随着第三部门的兴起，高等学校属于第三部门已经成为人们的基本共识，大学自治、学术自由也再次成为学者研究的热点和政府进行高等教育改革的重点。在这种情况下，用非营利组织管理的基本原则来对高等教育进行管理已是必然的选择。下面就以历史演进为线，对整个高等教育管理的历史与现实作一简单梳理。

（一）公共管理阶段的高等教育。这里所谓公共管理阶段的高等教育，也可以说是第一部门影响下的高等教育。因为，无论如何，政府还是知道大学与其他组织，尤其是与政府组织有着根本区别。在此情况下，政府对于高等教育的管理不可能是完全的公共管理，更不可能完全照搬行政管理的那一套，因此准确地说应是第一部门影响下的高等教育管理。所谓第一部门，即政府相关组织的集合体。从高等教育（大学）的原生状态看，中世纪大学是一个行会组织，不属于任一部门。因为，那时候民族国家还没有普遍兴起，现代意义上的市场尚未形成，更不可能有相对于国家、市场的第三部门。需要注意的是，我们现在是把“第三部门作为一种现代（近代）现象，乃至‘后现代’现象来描述的。……把第三部门的成长与国家干预、国家控制的退缩和公民自治、社会自治的扩张联系起来。”^[11]因此，在还没有产生国家与市场的传统“共同体”时代，当然不会有存在于国家与市场之外的第三部门。直到 19 世纪晚期，民族国家普遍兴起，高等教育近代化随之完成。从此，在教育民主化思潮与人力资本思想的推动下，发展高等教育开始成为政府的责任，高等教育规模迅速扩大。大学不再

只是学者的“俱乐部”，开始被纳入政府的控制之下，行会式的组织结构也成为了历史的陈迹。

在政治学上，政府是国家制度的一种组织载体，政府的组织特性在很大程度上是由国家体制的特性决定的。一般来说，现代国家体制有3个重要的特征：（1）国家体制的本质是一种暴力的、权威的、强制性的社会工具；（2）国家拥有垄断性的公共权力；（3）政府是国家体制的基本组织形式。与一些纯经济组织（如企业）相比，“一是企业的规范目的是营利，而政府的规范目的是社会福利的最大化；二是企业收入来源来自企业为社会提供的服务，而政府的收入主要来自公共权威，强制性征收的税收以及只有公共权威才能举借的公债等；三是企业所处理的都是私益物品，而政府所处理的主要是公益物品。”^[12]总之，政府权力的普遍性和强制性的特点，使得政府具有以下几个方面的优势：（1）课税的优势；（2）禁止或允许的优势；（3）节约交易成本和组织成本的优势；（4）遏制“搭便车”的优势；（5）政府拥有庞大的财政实力可以承担任何其他社会组织无法承担的巨额债务和沉淀资本；（6）政府拥有独特的财政货币权力^[13]。

与中世纪大学相比，政府控制下的高等教育在各个方面无不留有政府的痕迹。就高等教育管理而言，主要有以下几个方面的特点：

其一，在大学与政府关系方面，由于政府是权利（力）的供给方，大学与政府之间是一种直线型的控制关系。政府可以通过立法，规定高等教育的政治方向，要求其服务于本国的国防建设，促进经济发展或社会公平等。如美国1954年的《复员军人法》、1958年的《国防教育法》等，一方面规定了联邦政府向学校提供大量拨款，另一方面也规定了学校接受这些拨款的各种条件，包括接受政府的各种干预、管理和监督等。

其二，在经费投入方面，由于现代高等教育的一个显著特征就是规模的庞大，这就决定了政府投入在高等教育经费来源中的主导地位。而经费一旦成了政府控制大学的“把柄”，大学失去其对专业设置、招生数量、招生对象、奖学金、贷款政策、教职员人数编制和要求等方面的自主权便是迟早的事。

其三，在大学组织结构方面，受政府官僚体制的影响，现代大学的组织结构越来越趋于官僚化，与昔日的学者“俱乐部”相比，今天的大学早就成了一个行政性的科层组织。

（二）企业管理阶段的高等教育。与公共管理阶段的高等教育类似，企业管理阶段的高等教育也并不意味着整个高等教育完全采用了企业管理的原则与技术，准确地讲应是企业管理影响下的高等教育，或第二部门影响下的高等教育管理。在这里，所谓第二部门，即各类以营利为目的的企业组织的集合体。由于企业的运作是以市场为制度背景，所以，第二部门影响下的高等教育，实质上也就是市场机制影响下的高等教育。以纯经济组织——企业为主体的市场制度，其活动以竞争为基本方式，具有明显的营利倾向。市场中的各个主体以自愿、平等为原则，展开竞争，最后“赢家通吃”（winner-to-all）。

与国家机制相比，市场机制也有自己明显的优势，其一，在供求力量作用下的价格机制可以提高信息传递效率；其二，通过分配机制激发人们生产社会财富的创造力；其三，通过资源的有效配置，有效地组织社会经济活动。在市场机制影响下，整个高等教育管理开始呈现“市场化”的特点。具体表现在：

其一，在高等教育投资体制上，由于市场配置资源方式的影响，企业及其他组织投资兴办高等教育成为热潮。

其二，在高等教育办学体制方面，受供求关系的影响，私立高等教育开始成为高等教育系统中的重要力量，甚至在一些国家已经出现营利性高等教育机构。

其三，在高等教育管理体制上，企业管理中的效率原则开始引入，大学的“有政府无组织”状态开始受到质疑。

其四，大学与企业关系日益密切。在政府主导体制下，大学与企业间的联系往往是以政府为媒介的。而现在大学与企业之间，以资金为纽带开始了密切合作。大学为企业提供技术、培训、服务，企业为大学提供部分办学经费。

其五，在市场机制的导向下，大学的学科平衡出现了变化，学术气氛日淡，商业气息日浓，冷门与热门专业相差十分悬殊。“大学的发展日益被简单地等同于应用性科研成果，仅以数量（包括论文数、科研项目数、毕业生数等）论高低，而忽视了涵义甚广的教育价值。这样在容易产生经济效益的技术性和应用性学科与不易产生这种效益的基础学科和人文学科之间引发出紧张关系。”^[14]

需要指出的是，政府、市场对高等教育管理的影响往往是交织在一起的。分开来写有时只是逻辑上的需要。现有的高等教育体系就是政府与市场相互作用的产物，带有二者的共同特征，甚至有些特征的形成已很难分清是受政府的影响还是受市场的“熏陶”。但总起来看，政府的影响使大学不断地失去自主权；而企业的影响则使得高等教育带有强烈的经济实用主义色彩。经济效益逐渐成为衡量一国高等教育成败的唯一指标，而忽视了“大学有必要赢得道德领袖(moral leader)的权力。”^[15]

（三）非营利组织管理阶段的高等教育。非营利组织也称第三部门，近 20 年来在全球发展迅速。萨拉蒙教授将其称之为“全球结社革命”（the Global Association Revolution），并认为，在 20 世纪末出现的这场革命所具有的社会和政治意义，有可能会同 19 世纪末民族国家的崛起相媲美。

第三部门是一个非常庞大的组织体系，“非营利事业有各种各样的目标和性质，其中有的事业按其任务的性质就是不能营利（比如各种宗教组织或志愿组织），还有一些单位本来是要赚钱的，但是由于种种原因，它们决定按非营利方式经营。后一种单位，甚至可以在赚取了足够的钱以后转变成纯营利公司。因此‘非营利’这个词所指的对象包括了各种各样的组织，它们相互之间的差异就像它们与营利性企业的差异一样大。”^[16] 尽管非营利组织之间差异很大，但是作为同一部门的组织，还是有着一些共同的东西，即自治性、非营利性、非政府性等。从非营利组织的基本特性出发，非营利组织视野中的高等教育管理具有以下特点：

其一，第三部门理论的核心或精华之处在于：第三部门的出现可以加速公民社会的形成，最终达到三部门分力格局。这样一来，大学才可以摆脱政府的控制，才不会沦为企业的技术“代理”，而是真正地以独立的“人格”走入社会中心，发挥其社会“轴心”的作用。在第三部门视野中，大学是以一种平等的而不是市场导向的原则与政府、企业进行合作，“在尊重高等教育及其机构独立的情况下，主要社会参与者与高等教育之间的相互关系，对使高等教育令人满意地完成其使命越来越有必要。”^[17]

其二，大学自主的内涵将发生巨大变化。大学自治、学术自由是大学的精华所在，其内涵并不是固定不变的。以往“大学与政府，与社会的边界划分是常被重新界定和修改的，接受新的边界划分成为大学自主得以继续的必要代价。”^[18]在第三部门视野中，大学自主内涵的变化将不在是“大学自主得以继续的必要代价”，而是在新的条件下，赋予大学自主和法人地位的新内涵，建立新规范。正如《21 世纪的高等教育展望与行动》中所提及的“变革也涉及到各种社会角色的作用，在越来越多的国家，人们称之为公民社会的各个部门和群体的活动范围，都有扩大到一些新领域的趋势。与此同时，国家的作用也在演变，其直接干预的范

围越来越窄，而且干预的性质也往往有所不同。”^[19]具体而言，第三部门视野中的大学自治将有一个突出的特点，即大学自治由内敛转为外向，或称之为从消极自由转向积极自由。在传统意义上，大学自治即大学自己处理自己的事情，而且主要是学术事务。大学自治在总体上是一种消极取向的（free from），是提防别人的干预。在第三部门视野中，大学是一个法人实体，其拥有独立性，不参与党派竞争，平等自愿地与其他社会组织发生关系、进行合作，拥有的是一种积极的自由（free to）。但“必须补充说明的是，在这种情况下，大学不能、实际上也不应该是一个经济营利企业。虽然，经验表明大学是地区和国家经济发展的先决条件，但大学的目的并不是创造获得直接经济效益的条件。我认为大学自治就是在有关经济、政治、社会和文化条件下，大学为了最出色地担当起社会赋予它的角色而提出的自治程度。经验表明，如果大学相对于国家没有完全的独立和自由，就不能充分地发挥作用。”^[20]

其三，大学经费来源问题。在现有体制下，高等教育经费一直处于危机之中，其主要责任在于高等教育规模扩大后，政府的投入不足。面对高等教育财政的持续危机，有些学者认为，“全球各地的政府对业已扩大的高等教育的支付能力都有下降，面对此种情况，将来有可能重新界定国家和大学的作用，给教育机构更大的自治和自主权。”^[21]那么，进入第三部门，摆脱政府的控制后，高等教育的经费问题应如何解决呢？要肯定的是，政府的投入仍不可少，甚至随着高等教育规模的扩大还应增加。在这种意义上，政府经费的供给是高等教育独立出去的一个重要前提。当然，政府这样做的前提是，一定要理解高等教育独立为社会第三部门，并不是意味着政府权力的缩小，更不意味着政府政权维系能力的下降，而只是为了让大学更好地提供公共利益。除政府财政之外，学费收入、社会服务收入等也将成为大学办学经费的重要来源。

四、从管理走向经营——高等教育管理的新取向

目前，根据高等教育发展的实际情况，有学者开始把高等学校的办学模式分成“学院模式”、“公共事业模式”和“经营模式”等几种不同类型。比较而言，学院模式带有较大的封闭性，公共事业模式则主要依赖于政府拨款，不太关注办学的经济效益问题；而经营模式则比较注重办学资源的充分利用，以及有关经济效益的提高^[22]。由此可见，就目前而言，高等教育从管理走向经营已不再只是纯理论的说教，而是实践的需要。

历史上，对于高等教育，政府一般履行行政管理（administration）职能，高等学校大多缺乏管理的主动性，乐于接受政府的指令，按“文件”办事。但现在形势不一样了，国家对于高等教育已倾向于放权，高等学校已拥有越来越大的财政与行政的自主权。尤其重要的是，在市场经济条件下，高等教育已不再是国家垄断的产品，市场与社会力量已开始介入到高等教育产品的供给部门之中。在这种情况下，整个高等教育管理将发生一种根本性的变化。对此，靳希斌教授曾指出：“在市场经济条件下，学校不仅有管理的问题，还出现了经营的问题。管理是对已有资源优化配置，提高使用效率；经营除此之外，还有从社会获取更多的资源。”^[23]对于何谓经营，其他学者也有类似看法，如周游就认为：“所谓教育管理就是为了有效地实现教育目的，由专门的管理人员对教育活动进行有计划、组织、领导与控制的过程。所谓教育经营就是经营者合理配置教育资源以实现教育目标最大化。前者注重管理过程以实现教育目的为终极目标，后者注意资源的有效利用以达到教育目标的最大化。”^[24]由此可以看出，高等教育从管理走向经营也就是在管理理念上从 administration 到 management 以及 marketing 的转变。换言之，高等教育从管理走向经营，一方面体现了企业管理对于高等教育管理影响的持续，以及非营利组织管理在高等教育领域的萌芽；另一方面也体现了高等教育管理应该

与时俱进，应在适应社会发展的同时不断进行自我创新。下面本文就从非营利组织的市场营销、投资管理、筹款管理以及第三部门商业化等几个方面，对于高等教育从管理走向经营作一展望。

（一）非营利组织的市场营销。营销是关于需求或市场的学问，来自于企业界。简单地讲，企业管理中市场营销主要关注市场上需要什么商品、按什么价格能够卖出去？如何帮助消费者了解商品？如何出售？如何开拓市场等问题。对于这些，非营利组织是否适合呢？不少人持怀疑态度。在很多人的心目中，非营利组织的本质属性就在于其非营利性，营销是营利性的行为。如果非营利组织也进行营销，那与营利性的企业又有什么区别呢？但事实证明这只是一种误解，“非营利组织的非营利性并不排斥适当的市场运作，并不排斥向企业学习一些管理方法。市场仅仅是一种手段，企业可以运用市场的概念，非营利组织同样也可以运用。借鉴市场规则和市场手段，包括营销，有利于组织效率的提高。过去的经验表明（尽管称为‘推广’），营销可以帮助非营利组织更好地运作。事实上，非营利组织需要营销，其理由在于：（1）通过营销，分析并确认公众的需求，非营利组织可据此提供正确的公共服务，并有意地引导公众的健康需求；（2）通过营销，非营利组织把自身的组织宗旨和其他信息传达给公众，从而提高公众形象，并刺激公众给予回应；（3）根据营销，决定组织目标，并拓宽组织资源的吸收途径，使任务的实现更为顺利；（4）通过营销，引起公众的注目，吸引非营利组织需要的各种关注、支持；（5）营销使非营利组织在社会上具有更大的影响力。”^[25]

传统上高等学校与市场的距离很远，是颇具“象牙塔”气质的社会组织，对于营销之类的活动极少涉及，更谈不上主动去进行市场营销。但今天不同了，大学面临着日趋激烈的竞争，办学经费奇缺。在这种情况下，大学要想生存，要想更好地发展，营销是一种不错的选择，或说是必然的选择。具体来看，对于非营利组织来讲，营销也就意味着对于组织的受益群体及其需求进行分析，把服务推向市场，了解市场上需要什么服务，需要多少服务，如何收费，如何帮助受益者了解服务的内容和质量，如何提供服务等。从这些内涵可以看出，营销不应是企业组织的专利，非营利组织同样需要营销，高等学校也同样需要营销。

（二）非营利组织的投资管理。与营销一样，投资这一概念也来自于企业界。在企业管理理论中，与投资相对应的就是回报。而讲到回报自然而然的就牵涉到营利。由于这一连串的逻辑关系，使得人们长期以来一直不愿意正面面对非营利组织的投资问题。事实上，非营利组织要想获得稳定和可持续的发展，也必须进行投资活动。这是因为，非营利组织虽有时机可以从社会各种渠道获得大量的资金，但这些资金来源并不具有稳定性。因此，非营利组织要想获得可持续发展，就必须保证其所拥有资金的不断增值。而要想使得其所拥有资金增值，参与投资活动是必然的选择。但这里要指出的是，非营利组织毕竟是非营利组织，它所参与的投资活动与企业的投资活动有明显的不同。具体表现在，非营利组织进行投资活动一般必须遵循3个基本原则，即安全低风险、有一定的投资回报率和保证基金增值。在这3个原则的基础上，非营利组织在确定投资策略时，还需要重点研究投资目标、投资期限、风险极限、要求的回报率、要求的流动性、支出的原则、须签订的契约和法规的限制等问题。

就高等学校而言，也同样存在着投资管理的问题。现代高校每年都拥有数千万甚至上亿的资金，这些资金一时又不可能全部用完，要想使得这些资金保值、增值，就必须进行投资活动。同样，由于高等学校属于非营利组织，它的投资管理也必须遵循上面提到的3个原则。目前，世界上许多国家，为体现非营利组织投资管理的上述3个原则，一般都通过立法给予特别规定。比如美国允许基金会投资于股票和债券，但必须遵循《一般谨慎投资者法》(Uniform

Prudent Investor Act)。按照这个法令，基金会的投资不是为了营利目的的“投机”，而是在确保操作稳健、风险合理的基础上的“投资”，为此要求基金会的理事承担投资的责任。例如，为了减少风险，美国许多大学的基金会通常将其资金的60%投资于股市，30%投资于债券，10%作为存款。

（三）非营利组织的筹款管理。目前，对于大学而言，筹款已经成为一个不新不旧的话题。在一些发达国家，大学校长的第一职责似乎就是筹款。现在的情况是，没有足够的经费，就谈不上大学的发展。“在国外，‘教育筹资职业’、‘开发专业人员’等已成为通行的用语。在美国，筹集办学资金已成为公认的一种专业活动，其研究内容涉及诸如：如何建立筹资信用，如何选择筹资运作的模式，如何确定筹资战略，如何使用筹资专家等，研究的范围包含了公共关系学、营销学、新闻学、广告学、心理学、社会学、法律等多学科的知识领域，如何筹集资金几乎发展成为一门学科。”^[26]事实上，就整个非营利组织而言，筹款已逐渐成为一个不得不面对的专业，例如，美国现在就已经有专业筹款联盟、募款学校、募款公司等。“伴随着非营利组织的发展，筹款理念也在逐渐地发展着。非营利组织的筹款理念大致经历了产品导向阶段、推销导向阶段和顾客导向阶段。”^[27]具体来说，在产品导向阶段，非营利组织的款项大部分是由非营利组织的高级管理人员利用他们的关系网筹得，不存在专门的筹款人员。随着非营利组织之间竞争的加剧，筹款形势也急剧变化，以产品为导向的筹款越来越困难。这时，非营利组织必须走出去推销自己，找到潜在的捐赠人，并说服他们掏钱。随着非营利组织营销策略的进一步展开，在筹款策略上也开始采取顾客导向。这时他们会主动分析组织在市场中的位置，关注那些接受组织宗旨的人们，设计使潜在捐款人满意的活动计划，甚至和捐款人一起合作设计活动项目，同时也通过筹款活动培养新的潜在捐款人。

在整个非营利组织中，大学在筹款管理方面，无疑是相对落后的。由于受传统上国家财政资助的影响，大学，尤其是计划经济体制下的大学，一般没有主动筹款的习惯。但是，现实告诉我们，在市场经济体制中，虽然国家原有的财政资助不会减少，可是要想得到更大的发展，那些钱是不够的。为了更好地服务于公共利益，也为了组织更好地生存与发展，筹款应成为高等学校未来经营策略中的重要选择。

（四）第三部门的商业化。第三部门商业化是一个备受争议的命题，反对者认为“既然非营利组织有既定的目标，就不适宜从事与此无关的筹集资金的活动，非营利组织的驱动应当来源于服务公众的愿望，而不是追求商业利益。……非营利免税大学开办诸如出售电脑硬件和软件的分部，单凭免税地位带来的低成本优势和缴税的企业竞争，这样的行为适宜不适宜呢？显然，给予非营利组织免税的优惠不是让它依此优势与缴税企业竞争。”^[28]而支持者则认为“非营利组织要继续生存下去，必须与营利公司建立明确的关系，非营利组织必须主动地与公司合作，发展以公益事业为目的的营销联盟，而不能坐享其成地成为由公司独立发起的此类活动的受益者。”^[29]笔者无意参与争论，只是认为，目前情况下，第三部门的商业化已是必然的选择，其关键在于商业化的程度及其具体方式与经营策略如何。因为现在“几乎没有哪个社会性企业能够纯粹是慈善性或纯粹是商业性的，它们中的大多数都是把两种因素结合起来，达成一种平衡。”^[30]为便于理解，我们可以看一下格雷戈里提出的社会性企业光谱框架设计^[31]。

社会性企业光谱 (Social Enterprise Spectrum)

纯粹慈善性 ←—————→ 纯粹商业性

动机	追求名誉	复杂的动机	满足自身利益
手段	完成使命	迫于使命和市场竞争的压力	追逐市场利润
目的	社会价值	社会和经济价值	经济价值
主要利益相关者	受益人	免费	折扣价或者介于免费和付全价之间
	资本提供方	捐款和资助	低于市场价的资本或捐款与市场利率资本的混合
	劳动力	志愿者	低于市场的工资或志愿者与专职人员
	供应商	提供非货币捐助	特别优惠或非货币捐助与货币捐款的混合
			市场平均价格
			市场平均资本
			市场平均工资
			市场平均价格

就高等学校而言，在经费短缺与商业化之间同样面临着种种挑战。不过，就非营利组织的本性来说，它并不必然与商业化相矛盾，这里关键要看商业化如何界定。如果商业化意味着以营利为目的，那么高等学校绝对不应走向商业化；而如果商业化只是意味着高等学校应从传统的管理走向经营，通过经营来积累更多的办学资金，那么商业化不仅无可厚非，而且还应大力提倡。

综上所述，对于高等教育管理的研究应以对高等学校组织定位以及现代大学制度根基的准确把握为基础。只有明晰了高等学校的组织属性以及现代大学的制度根基，方可在实践中正确地运用各种管理理论。与之同样重要的另一个问题是，对于高等教育管理我们必须与时俱进地去看，必须实事求是地对待管理中的种种问题，必须将对高等教育的管理与社会发展的现实结合起来。通过分析，本文认为，就目前而言，高等学校在本质上应定位于非营利组织，大学自治与学术自由仍是现代大学制度不可或缺的根基。在此二者的基础上，以时间为坐标对于高等教育管理的历史与现实进行了观照。文章提出，整个高等教育管理在经过了公共管理、企业管理的影响之后，未来时代将主要受到非营利组织管理的影响。或说，未来的高等教育管理将主要是一种非营利组织管理。做出这种结论主要基于以下事实，即 20 世纪 80 年代以来，第三部门开始迅猛发展，开始超越传统公私立两分法的分析框架。在第三部门蓬勃发展的背景下，世界各国教育改革开始出现一种大的趋势，即政府给钱但尽量不管。如果简言之，可以认为，世界范围内的教育改革在经历了民主化、私营化、产业化之后，正在向“第三部门化”的方向迈进。在教育第三部门化的浪潮下，高等学校回归非营利组织的本质，高等教育管理走向非营利组织管理应是题中应用之意。基于以上三部分的论述，文章最后从目前非营利组织发展的现实出发，提出了高等教育管理的新取向，即从管理走向经营。在高等教育从管理走向经营的过程中，文章认为，市场营销、投资管理、筹款管理以及商业化将是高等教育实现“经营化”的几个重要策略。

参考文献

- * 本文中根据语境，非营利组织与第三部门交叉使用，含义相同。
- [1] 魏玉, 王名. 大学——一种特殊的非营利组织[J]. 高教探索, 2001, (3).
- [2] 刘李胜. 制度文明论[M]. 第 18 页. 北京: 中共中央党校出版社, 1993.
- [3] 潘后杰, 李锐. 欧洲中世纪大兴起的原因、特点及其意义, 中国高等教育研究 50 年 (1949-1999) [M]. 第 1891 页. 北京: 高等教育出版社.

- [4] 别敦荣. 高等学校自主办学与大学自治辨析[J]. 南开教育论丛, 1999, (1-2).
- [5] 周业安. 中国制度变迁的演进论解释[J]. 经济研究, 2000, (5).
- [6] 周志宏. 学术自由与大学法[M]. 第8页. 台湾: 蔚理法律出版社, 1989.
- [7] 周志宏. 学术自由与大学法[M]. 第37页. 台湾: 蔚理法律出版社, 1989.
- [8] 陈列, 俞天红. 西方学术自由评析[J]. 高等教育研究, 1998, (2).
- [9] 汪丁丁. 经济发展与制度创新[M]. 第6页. 上海: 上海人民出版社, 1995.
- [10] 袁贵仁. 建立现代大学制度 推进高教改革和发展[N]. 光明日报, 2000-2-23.
- [11] 秦晖. 从传统民间公益组织到现代‘第三部门’[J]. 中国社会科学季刊, 1999, (冬季号).
- [12] 毛寿龙, 李梅. 有限政府的经济分析[M]. 第22页. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [13] 同上, 第26页.
- [14] 杨锐. 对当代世界全球化特征及其在高等教育中影响的批判性分析[J]. 高等教育研究, 2001, (9).
- [15] 蒋凯 主译, 马万华 校. 发展中国家的高等教育: 危机与出路[M]. 第37页. 北京: 教育科学出版社, 2001.
- [16] (美) P·B 弗斯顿伯格. 非营利机构的生财之道[M]. 第8页. 北京: 科学出版社, 1991.
- [17] 教育参考资料[J]. 2001, (8).
- [18] 王一兵. 大学自主与大学法人化的新诉求——全球化知识经济带来的挑战[J]. 高等教育研究, 2001, (3).
- [19] 教育参考资料[J]. 2001, (8).
- [20] 教育展望(中文版)[J]. 1999, (3).
- [21] 教育展望(中文版)[J]. 1999, (3).
- [22] 李建宁. 论高校办学中的“经营化”倾向问题[J]. 华东经济管理, 1999, (2).
- [23] 靳希斌, 任建华. 论学校经营[J]. 北京师范大学学报(人文社会科学版), 2002, (4).
- [24] 周游. 新制度经济学视野中的教育经营——中国高等教育市场化透析[J]. 贵州财经学院学报, 2002, (6).
- [25] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 第83页. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [26] 代蕊华. 筹资者: 大学校长的新角色[J]. 高等教育研究, 2000, (3).
- [27] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 第203页. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [28] 里贾纳·E·赫兹琳杰等. 非营利组织管理[M]. 第37-38页. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [29] 同上, 第109页.
- [30] 同上, 第140页.
- [31] 同上, 第141页.

Management of Higher Education——Perspective of Non-profit Sector

WANG Jian-hua

(Institute of Higher Education Science, Shantou University, Shantou 515063, China)

Abstract: Management of higher education was not made great progress for a long time because of some reasons. This paper states that researches about it must base on organization and institution of higher education. Base on which this paper hold that on the one hand higher education must make for management of non-profit sector from administration of public sector and industry, on the other hand higher education must make for marketing from management and administration.

Key words: Higher Education Non-profit Sector Management Marketing

[收稿日期] 2003-10-30

[作者简介] 王建华(1977-), 河南息县人, 汕头大学高教所教师, 厦门大学高等教育发展研究中心博士生, 从事高等教育管理研究。