

市场化价值取向下的大学制度创新论纲

武汉大学校长中国工程院院士 刘经南

武汉大学教育科学学院副教授 陈闻晋

摘要 市场化价值取向下的大学制度创新是基于高等教育的私人产品属性所作出的抉择。根据公共经济学的理论，高等教育是私人服务产品，具有消费的竞争性和排他性。高等学校的办学和内部运行应当遵循市场经济的规律，实行严格的成本控制，进行有效的教育营销。目前高校存在严重的双重失效——既偏离教育公平的理念，又缺乏内部效率激励，出现了盲目的规模追求、泛滥的学术泡沫、严重的成本攀升等危机。出路在于——重归教育服务的本源，塑造高等学校品牌，创新大学内部制度。大学制度创新的元素包括：创新的价值取向市场化，大学组织公司化，组织绩效可控化，教育服务学本位，办学理念全球化。其中的关键是塑造大学的教育品牌，实现大学自身的长久竞争优势和社会价值。

一 高等学校的问题与困境

中国普通高等教育经过了几年的大跃进，终于放慢了近乎疯狂的规模扩张步伐，渐渐关注自身办学质量的问题和效益的危机。“跨越式发展”曾经是许多高等学校近年来十分热衷的发展战略，如今大都比较“慎言”了。十年前还比较耳熟能详的“内涵式发展”，又有重温的必要。高等教育的危机已经是不争的事实。高等学校的三大基本职能——人才培养、科研开发、社会服务的目标实现和绩效评价，都存在着严重的问题，甚至是危机。普通高校面临的内外部形势是不容乐观的。不仅许多高校存在严重的财务危机和教学质量的问题，其社会公共形象近年来在许多方面也暴露出许多弊病——无论是在高等教育实现社会公平的功能发挥方面，抑或培养学生的教育服务质量方面。一项统计表明：国内著名师范大学住读生的农家子弟比例逐年下降，有的不足总数的25%。名牌大学与弱势群体子弟的距离愈来愈远。与此同时，大学教育成本的失控和迅猛攀升却是不争的事实。普通本

科生的平均学费从 20 世纪末的 2500 元/人·年左右到 2005 年的 5000 元/人·年及以上。国家公共财政近年来不断增加对于高等教育的预算水平，地方政府也为高校的超常规发展提供了用地、公共交通、配套服务等各方面的便利。金融领域加大了对于高校的各类贷款。在过去的 20 年里，高等教育管理者和研究者几乎都认为，制约中国高等教育发展规模和质量瓶颈在于办学资本的短缺。人们——包括资深的教育家都乐观地预言，只要国家加大对于高等教育的投资，中国高等教育的辉煌——以办成世界一流大学为主要标志的目标愿景的实现，就是指日可待的。

遗憾的是，高等教育大众化初步实现之后的大学办学评价结果并不支持 20 世纪末的预言。在几个公认的世界大学排名资讯中，大陆大学的排名虽然有一些方面的跃升——如师生比的学生基数，研究生规模，学术论文、著作的发表总量，学科博士点、重点学科数，国家重点实验室数，校园面积和建筑面积数，政府投入的公共财政总量，学费的年增长幅度（与美国的州立大学有一比），等等；而衡量大学办学效益和核心价值链、竞争力的指标——如大学生获得的可量化的教育资源水准，教师对于教学的投入水平，单位教育经费的绩效水平，学术成果的创新价值，等等，则可谓江河日下。众多研究表明，中国的大学收费之高，相对可以攀比日本的私立大学，成为“世界之最”！应当指出，日本的公共教育十分发达，政府对于基础教育的办学投入是世界领先地位的。相形之下，中国政府长期以来对于义务教育的办学责任“缺位”“空位”，人民教育人民办的格局至今尚未完全消除。中国的莘莘学子在上大学之前的 12 年已经陷家庭于高额的教育成本支付状态，许多家庭以此陷于贫困。中国的大学实际收费标准引领世界先进水平是不容置疑的。

与此同时，学生并没有获得教育服务水平的相应提升。学生获得教育服务水平的一项硬指标就是生均教育经费获得数。国家教育部的统计资料表明：2005 年教育部直属高校生均经费 5354 元/人·年，其中国家财政预算经费 2235 元/人·年；而湖北省属高校财政预算经费约为 2000 元/人·年，平均缴费 4600 元/人·年。另一方面，国内大学本科生的缴费水平在 5000 元/人·年左右。如果教育成本根据实际支出计算，教育部直属高校生均培养成本 5300 余元/人·年，而办学实际成本却是 $5000 + 2235 = 7235$ 元/人·年，比应然成本高出 1900 多元。这个事情是如何发生的？是所谓“制度成本”吗？前几年教育研究界指出，大学阶段非义务教育，应缴纳部分学费作为“成本补偿”，并且莫名其妙地提出所谓“1/4”标准——学费构成全部培养成本的 25%。实际数据又讽刺了纸上谈兵的“学费对策”理论：是学生承担了近乎全部成本！在地方院校，是承担了双倍的教育成本。那么，公立大学的“公”性何在？就是因为坚持了校党委领导下的校长负责制吗？这个说话当然是无法令人

信服的——很多民营企业同样设立了党委书记和基层党组织，是否以此判断所有设立党委的企业就是“国有企业”了呢？中国的大学在观念领域的裹足不前与实践上的无所顾忌，缺乏合适的制度与规范制约构成一对明显的矛盾。

总体上看，中国高等教育的问题主要是两个方面——

一是双重失效问题，即高等教育未能达到社会所企盼的公平的愿景；二是内部办学效率的严重低劣，就是日益增长的办学高成本并未带来相应的教育质量的优质和教育服务的更高水准，相反却是刺激了校园畸形的高消费。公共经济学与公共管理学都揭示，政府与公共组织、其他非营利组织（第三部门 third sector），在缺少制约的情况下，必然追求自利性行为，寻求财政预算的最大化、组织运行成本支出的最大化（例如组织中的成员享受与其组织绩效不相匹配的高收入），甚至权力寻租（looking for rent）

二是办学理念迷惘问题，就是高等教育为谁而办的根本发生了混乱和迷惘，不知道大学是为什么、干什么、怎么办的。具体而言，办学行为出现三个偏差——

第一，高等教育发展的“多多益善”行为。在人（才）的培养方面，追求数量的增长，似乎高等教育大众化甚至普及化就是高等教育的最大成绩；至于是否达到了高等教育应有的水准，则是一个“与时俱进”的质量观更新问题，这与市场经济建设中一种所谓市场经济新道德的鼓噪者的观念如出一辙。上个世纪90年代初期，有关学者的研究表明，国内高校普遍存在在校生规模偏低，学校办学规模不经济现象，就是说高等教育的资源配置效率低，师生比的学生基数过低，培养成本过高。经历了短短十年，我国的高校招生规模以年递增30%以上的速度，迅速实现高等教育大众化，攀升世界大学生规模之最。万人大学在国内各个省市均均有分布。东北一所省属师范大学，十年前在校生规模不足3000人，现在高达23000人以上。可谓“风景这边独好”！还是这些教育经济学专家，现在呼吁要警惕新的高等教育“规模不经济”现象。恶性膨胀的办学规模导致校园基础设施的严重供给不足，学校无法为学生提供应有的教育服务和生活服务。新大学城建设固然为当地经济提供了可观的商机，但是学生生活服务的质量、安全无法自然从市场经济中获得保障，学校对于校园周边的秩序规范由于自身的制度缺陷同样无法有效达到。新一轮的大学“圈地运动”已经危害了社会利益。

第二，高等教育发展的学术“跨越式繁荣”行为。高校在学（术）的建设方面，追求金钱数量的增加，而不是学术为教育服务的目标的实现。在几类高校的划分中，处于顶尖的所谓“研究型大学”自然是科研大于教学，甚至将只关心教学而科研相对投入不够多，或者是项目课题不多的教育工作者视为水平低能力弱。所以产生了上海交通大学的57岁的学生

心目中的好教师却连副教授都无缘，英年早逝的悲剧。可以说，以培养人为宗旨的大学精神实际上受到虚假学术泡沫式的“繁荣”的侵害。在名为培养人才最重要，实则获得课题项目最重要，发表论文、专著最光荣的内部激励下，研究型大学的教育质量如何保障？研究型大学如此，教学科研型大学追求的目标是下一批研究型大学，本意是以培养社会实用人才为办学理念的本科教学型高校，也舍本逐末，追求早日成为教学研究型大学。无限制的大学“向上爬”行为是高等教育的宏观不健康环境所导致。那么，谁来载高校教育质量的许多愁呢？于是学术泡沫、学术腐败现象就一定在高等学校泛滥成灾了。

第三，高等教育的“公信力劣化”行为。在社会服务方面，高等学校的社会美誉度渐渐丧失。前已表明，高校属于非营利组织或第三部门，在当前国内高等教育宏观管理体制下，存在严重的产权不分，责任不明的组织缺陷。因此，处于自身发展的局部利益，必然寻求政府财政投入的“多多益善”，以及学生收费的巧立名目。一旦政府审计部门明确了大学收费标准，许多高校必然陷入还债高峰的困境。当下一些高校已经成为银行账户的“吃黄牌”者。陷入经济困境的高校自然无法塑造自身的社会公共形象。如果说，政府滥用公共权力的现象依然十分严重，那么高等学校发挥公信力，为社会提供尽可能多的非营利目的的教育服务方面，也比政府好不了多少。教育资源向富人倾斜，向发达地区倾斜，摧眉折腰事权贵的现象十分普遍。在组织内部，校园官僚现象、衙门作风盛行；师资队伍的近亲繁殖导致学术生态恶化；每年招聘职员，校内子女优先，甚至开专门会议形成内部决议；刚刚取消的本校子弟的降分录取特权，让校园内许多人愤愤不平。诸如此类的校园众生相，当然无法塑造高等学校的社会美誉度。

以上现象只是当前高等教育危机的表象。在深层次上看，国家举教育公共财政的主要份额，社会公众倾家庭消费的主要部分甚至全部“购买”高等教育，使得我国高等教育规模跃居世界首位，同时教育成本也领先世界水平，这样的高等教育怎么可能坚持科学发展观，实现自身的可持续发展，进而为构建和谐社会作贡献？回到一个老话语：大学的大楼越来越豪华，大门越来越气派，轿车越来越高档；大师却渐渐绝迹一老的渐渐故去，新的缺少成长的土壤、空间和时间，从而大学精神湮灭。这样的大学到底姓“社”姓“资”或者什么都不是？

在 21 世纪刚刚开始这几年，大学的危机令人痛心疾首，令人掩卷长思。如果说创新是所有组织走向新生的不二法门，那么高等教育的创新必须从思考高等教育的基本属性开始。否则，高等教育就深陷公私不分，制度混乱，激励缺失，服务低劣的恶性循环。

二 大学制度创新的理论基础

——高等教育私人产品属性及其市场化取向

教育究竟是“生产”什么的，或者说是卖什么的，实际上并没有一个清晰的、标准的和唯一的答案。按照公共经济学的一般描述，教育是属于公共产品生产的领域，总体上是为社会提供“不完全公共产品 (impure/incomplete public goods)”; 更有甚者，将教育视为公共提供的私人物品 (publicly provided private goods)。国内流行的说法是将三种教育的公共产品属性加以区分——义务教育提供近乎“纯公共品 (pure public goods)”，高等教育提供一定的公共品和较多的私人产品；职业教育介于二者之间。于是乎，高等教育属于准公共品或者不完全公共品的提供者成为一种共识。高等教育的接受者固然个人收益，但是高等教育通过提高大学生的素质，为社会做出更大的超过个人所得的贡献就是其公共品属性的体现。加上高等学校的科技产品和精神产品提供为社会的贡献，都是其公共品功能发挥的明证。

这是一种似是而非的观点。这种观点的误区之一是，凡是私人产品，均是“唯利是图”，不考虑公共责任的。实际上营利性企业同样关注公共责任，关注社会综合效益和美誉度，是追求卓越的企业的必然选择。例如电力部门的“农网改造”和“村村通”工程，就不是以营利为目标的。误区之二在于，凡是公共品提供，一定都是关注社会利益最大化实现的。实际上，市场经济中固然普遍存在“市场失灵”现象；公共经济中却大量出现“政府失灵”现象。且不论权力寻租这样的世界范围的公共权力滥用，国内的“跑步（部）前（钱）进”行为，“会哭的孩子有奶吃”现象，以及干部人事选拔中的“潜规则”，都说明公共品的提供如果缺少监督，是不会自动谋求社会总福利的最大化的。

考察产品是否属于私人产品，不能离开市场经济中是否遵循物品消费的“竞争性消费 (rival consumption)”和“排他性 (exclusion)”的判据。竞争性消费是指如果某人使用一种产品，其他人就不能使用该产品。非私人产品则具有“非竞争性消费 (non-rival consumption)”特点，就是说某人消费某产品不会减少或者阻止他人消费该产品。典型如国防，是保护国家所有公民和暂住人口的安全，防御来自外部的威胁。司法系统则是捍卫全体公民的人权，维护社会的公平正義。这样的公共品当然无法以一些人的消费排除另一些人的消费。排他性是指消费上的独占性，或者说是产品

效用 (utility) 的消费者独享。非私人产品不具有排他性，有两个原因：第一，公共品的消费如果不足，就象大学花费高昂的价钱从国外引进先进设备，应当是全校的公共品；如果对于设备的使用重重设卡，就降低了设备的使用效率，违背了设备引进的初衷。第二，事实上排除一些人对于公共品的消费成本高昂。典型如国家的法律体系是公共品。如过去的“以阶级斗争为纲”，强调法律是只保护“人民”利益的，那么处于非政治学意义中的“人民”范围的公民的权力是否能够得到司法保护？若法律只保护“人民”，不保护司法领域的非“人民”，法律的普适性何在？此外，谁是“人民”？种种问题都说明公共品的使用应当是非排他性的。比较复杂的产品就是所谓不完全公共品——一方面具有私人产品的属性，另一方面带有明显的正“外部性(externalities)”——比如长期被忽视的中国职业教育体系，虽然是不完全公共品，受教育者需要支付价格不菲的学费，但是职业教育的收益却远远不限于学生个体，国家劳动力水平的提高实际上大大增强国家的经济竞争力。此外，从私人产品与公共品的生产来看，二者是可以互相转化的。公共产品也可以由市场提供，如国家电网的农网工程建设（营利性组织提供），以及千古流传的河北赵州桥（石匠李春个人）。

产品消费的两个特性可以帮助我们澄清许多习以为常的误区——

电视节目是否公共品？基本上是私人产品，包括我们作为电视消费者对于公共信息的享用；广大消费者通过购买有线闭路转播而获得收视消费权。但是其背后的卫星信号提供的是公共品。这种公共品在很大程度上依然是电视台享用。

博物馆是否公共品？是以公共财政建设为主，陈列和展示民族、国家或地区文化资源的公共品。在中国却成为少数文化管理者牟利的私人产品。这是典型的公共品被“寻租”。

火车票是否应当按照飞机或者高速公路汽车的价格定价？在国家工业化进程中，铁路交通是最大的公共投资项目。铁路现代化事业的基础是公共品构建的平台。豪华卧车的超级价格是部分的公共品被寻租。火车票的价格应当是“普遍低廉价格（全民公共品）+市场溢出价格（影子价格，私人产品）”。

关于当代中国高等教育的产品属性，如果从国家用公共财政兴办大学说起，判断国内公立大学必然具有公共品属性，进而坚守这个信仰，就永远得不出相对清晰的判断。例如，湖南大学姓“私”姓“公”？湖南大学的品牌形成的背后有宋代的文化积

淀，是否“赵官家”的后裔与朱熹的后人都有湖南大学的“原始股”？同样地，北京大学秉承汉代太学传统，是否从刘（彻，汉武帝）氏后裔到董（仲舒）家传人，直到蔡元培的后人都来北京大学“分一杯羹”？以上困惑实际上说明高等教育的所谓公共品属性是难以界定的。坐火车容易，上大学困难，难就难在有人包飞机上大学，有人却手捧大学录取通知书，却买不起一张火车票。坚守上大学是“获得公共品”消费有多少信服力呢？

决定中国当代高等教育的产品属性不能忘记两个前提——一是中国的，具体说是大陆的高等学校；二是当代的，具体说是 1999 年以来的大陆高等教育。两个前提下的高等教育是否公共品，同样离不开两个判据——

一、在中国高等教育的提供和消费是否具有竞争性？答案是肯定的。国家、民间和国外高等教育机构均提供高等教育产品，例如香港、澳门、台湾高等教育机构的进入内地，发达国家面向中国学生的高等教育留学机会提供，都成为国内公立高等教育的有力竞争者。从高等教育消费角度分析，相对优质的高等教育资源依然严重稀缺。两级政府依然高度垄断本科生的招生计划，美其名曰“确保教育公平和招生质量”。高等教育虽然渐渐告别了“卖方市场”，但是教育消费者依然感觉上大学的竞争压力。这一问题在 2010 年之前不可能缓解。

二、高等教育的消费是否具有排他性？两个角度一望可知：第一，作为国内高校的大学生，每年缴纳的学费达到甚至超过获得的全部教育资源，其教育消费还是公共品或者准公共品吗？第二，接受高等教育机会的差异和教育服务内容的不同，与纯公共品的消费的近乎同质性（内容上，如日本的义务教育、德国的社会福利），规模上的无差异性（数量上，如国防、宪法）有质的不同。以武汉大学为例，将大部分招生指标分配给湖北，就是相对剥夺了其他省具有相似学力的考生获得武汉大学教育消费的权力。高等教育消费的排他性十分明显。

因此，中国高等教育的产品属性是私人产品。其生产和运行应当按照市场经济的法则进行。个人接受高等教育是自觉不自觉地遵循市场经济的竞争性原则，办学同样离不开市场经济的制度性制约。舍此无法办好中国高等教育。

最大的疑问有二。第一，市场化价值取向的高等教育，就是据以判断高等教育是私人产品的高等教育事业，是否会因此偏离社会主义办学方向？这个问题在理论上已

经由邓小平同志加以解决——计划经济或者市场经济是资源配置的效率诉求，与姓社姓资无关。现实层面上，当前高等教育的危机就是高等教育死守计划经济的顽固堡垒，形成了既不关心公共利益的实现，又忽悠教育消费者教育服务需求的庞大的高等教育既得利益群体——大学管理官僚团体、教师贵族和相关利益追逐者。这样的高等教育办学主体缺少办学公共利益追求的激励和教育消费者权力保障的制度基础。唯一的后果就是双重失效的愿景——偏离公共办学方向（不是名义上的加强党的领导——恰恰是口号喊得最响，用最马克思主义的面貌追逐自组织的利益），违背教育消费者利益实现。

第二，按照过去的看法，高等教育具有明显的正外部性，例如引领先进文化发展，激励社会追求高深学术和人类美好的价值，通过培养优秀公民促进社会的和谐社会愿景的实现。这些都是高校必须面对的严肃社会使命。一旦将高校所提供的教育服务产品界定为私人产品，岂非大学应当向企业一样运行，追求唯利是图的商业利益了？这个问题可以有两个方面的回答。从理念上说，大学追求高深学术价值的历史使命不会因为组织制度的重新设计而改变，制度的供给是为了更好的实现大学的长远发展目标。美国的大学到了 19 世纪中期，兴起了一大批州立大学，以地区性、实用性为办学理念，不仅办成许多高水平州立大学，如加州大学伯克利分校、威斯康星大学、德克萨斯 A&M 大学等；而且老的私立大学也获得了长足发展。美国两类大学的共同繁荣的启示就是，唯有竞争才能实现高等教育事业的繁荣发展。反之，缺乏制度创新和竞争环境，是无法实现高等教育的美好愿景的。实现不了的理想就是幻想、空想和痴人说梦了。从现实角度看，高等学校是否自觉追求社会利益的最大化呢？答案是令人沮丧的。如今颇遭社会诟病的各级各类学校，让广大消费者支付了高昂的成本。然后奢谈教育的公益属性，当然不行，无法获得社会对于学校的认同。质言之，大学姓公姓私，不会改变其应有的社会责任。就象企业改制，无法改变企业的逐利性。改制是为了更好的实现企业的当下利益和长远利益。

在这个问题上，中国的大学作为“第三部门”，不会超越公共管理学和公共经济学对于其双重逐利性博弈的组织特性的判断。任何权力缺乏制约都必然导致腐败。大学办学成本的逐年攀升就是明证。不是将公共财政的加大投入用于教育质量的提升，也不是将学费的增加作为教育服务品质的改进，却是用类似于大兴土木的方式进行新一轮的“圈地运动”和规模扩张，走向资金链滚雪球的恶性循环。

这里有一个迷惑人心的口号——其实是用了许多看似市场化的运作手段作基本建设和规模扩张的。又有何不可？其实问题恰恰出在这个方面——将公共财政用于非公共教育目标的其他方面，是大学的逐利行为，却不是大学的教育行为。另一方面，将学费用于恶性循环的高额贷款的还贷利息和本金，实际上是高等学校将盲目扩张导致的金融风险转嫁到无辜的教育消费者，大学生的学费本应购买应有的教育服务的，反而被移花接木了。这个行为既违背教育规律（实在是反教育的！），也违背市场经济规律，是赤裸裸的剥夺消费者的合法权力。

形成了高等学校上述恶性循环的原因，就是打着市场经济的旗帜将本应属于受教育者的权力剥夺，将公共教育资源用于“寻租”；从而违背了以人为本的教育的根本属性。另一方面，当市场经济规律自然地约束高等教育机构实行成本控制，改进组织内部绩效，提高教育资源的使用效率时，又以高等教育的所谓公共品属性为借口，以讲求“社会综合效益”为幌子，搪塞自身的问题和弊病，拒绝改革，形成与国家构建和谐社会，全面建设市场经济支配下的小康社会的宏观愿景不相匹配的奇特行为取向。

只是全球化的高等教育行业背景和经济环境已经不能容忍中国高等教育用既浪费又不公平的方式继续办学了。因为高等教育的私人产品属性，更因为国际竞争的宏观环境。中国队大学必须从习以为常的惰性中走出，以市场化为价值取向，进行果断而有效的制度创新。

三 大学制度创新的要素

市场化价值取向的大学制度创新需要从理念、使命、目标、战略、外部环境、内部条件、运行机制、人力资源政策、教育品牌营销等诸多方面加以运作。需要解决的几个关键问题是：一、大学与政府主管部门的关系——外部环境的一个关键制度因素；二、大学内部的组织制度设计；三、大学与教育消费者——大学生的关系，即大学品牌营销的目标市场问题。

（一）大学与政府

这个问题既是老生常谈，又是市场经济环境下政府与大学必须面对的严肃问题。长期以来，人们习惯于公立大学属于政府主管，因为大学要培养社会主义事业的建设

者和接班人，所以必须由政府说了算。11年前，在合并前的武汉水利电力大学，众多理工科高校的管理者与资深专家讨论理工科大学的教育改革与发展，一位来自中国石油天然气总公司的教育管理专家就痛心疾首的说，我们培养的所谓最好的学生，都是最积极地跑到发达国家为世界上最大的资本家集团打工去了。这个案例说明，是否能够培育出合格建设者和可靠接班人，并非大学单一的要素。世界在变，政府依然用刻舟求剑的方式管理大学，既不符合市场经济建设的宏观形势，事实上也力不从心。

从组织经济学的基本分析来看，大学是否已经是一个完备的组织？既是又不是。大学是独立法人，在中华人民共和国高等教育法等法律法规中明确无误。问题是依照现代组织的法人治理结构，当代中国的大多数大学尚未成为独立的组织。是一个严重缺少独立性的虚弱的离不开拐杖的巨人，这个巨人是经不起风吹浪打的。究其实质，在中央教育主管部门和省（市、自治区）政府的心目中，大学实在是一个离不开政府这个永远的“父母”的孩子。所以当代大学的众多危机和社会的指责，政府实在是难辞其咎的。政府的最好选择就是一剪断与大学的母子“脐带”，让大学自己去成长、发育、成熟、强壮。

依据公司理论，大学的独立法人资格必须得到确立——不是政府主管部门决定大学是什么、干什么、向何处去，是大学依据市场和社会，特别是教育消费者的需求，在董事会的监督下，作最有利于自身发展的优势决策。政府在大学组织中是一个重要的投资人，可以派驻党委书记作为董事会的重要成员，行使教育决策权。大学的办学方向问题是按照国家的法律法规规范的，一切党政管理都要围绕教育服务的根本任务进行，以满足和实现教育消费者的根本利益为前提。这个问题的解决是大学制度创新的前提和基础。过去的许多主张，如校长负责制试点、党委行政分工负责制、董事会党委共同领导的校长负责制等等，说到底就是未触及大学组织的核心的对策，或者说是“松绑论”。不是从高等教育的私人产品属性出发，也不是围绕教育服务中的消费者利益实现这个核心目标展开，当然无法获得制度的质的解决。政府将属于大学的根本权力归还大学，是政府的重新回归法律的轨道，谈不上政府有多高明、英明；只能说过去政府主管部门太习惯于不按法律办事。诚然，西方的大学，也有高度的中央集权的，也不能说别人办学不成功。只是中国走到今天，大学已经陷于山穷水尽，不从体制上加以解决，就不会有任何希望。这样的解决，是庄子寓言里的鱼从“相濡以沫”的同归于尽危机状态走向“相忘于江湖”的自由状态。何乐而不为？

人们不禁要问：不管大学之后，教育主管部门“管”什么？这个问题不在本文的研究范围。简单的说，政府主管部门应当管理的教育公共事务非常多。主要的是义务教育阶段的资源分配及其监控、教育过程的监督检查评估、教育法律法规的制定、修改、完善，特别是执行与反馈。政府可以发挥教育善行的主导功能，在大学、企业、银行、社会之间构建和谐之桥，为贫困生贷款、就业信息服务、政府招募的就业机会提供等方面作得更好。

（二）大学组织设计

作为独立法人的大学，其组织设计应当与公司治理结构有诸多相同和相似。现代公司制度的普遍设计是基于经济学中的激励理论（Theoretical Incentive Theory）所揭示的委托—代理模型（principal—agent model），就是组织（公司）兴办者（投资人、股东）将组织的经营权授予专业经理人，通过有效的内部契约，实现公司的利益，经理人亦从中受益。显然，对于资本所有者而言，资本投资的实际运营状况是不如经理人更为了解的。作为信息较为缺乏的一方（委托人）如何制约信息更为丰富的一方（代理人），使之为实现自己的利益尽心尽力，是激励制度解决的一个关键问题。其中作为组织主要代理人的总经理或者首席执行官（CEO chief executive—officer）责任重大。现代企业普遍实行的管理层收购（MBO—management buy—out）或曰“股票期权（stock options）”激励，除了支付很高的薪酬，还要将公司股份通过长期绩效的实现之后的划分方式奖励总经理和高层管理者。实际上，美国的许多大学校长就是扮演类似于企业 CEO 的角色，他们通过自己对于大学的杰出贡献获得高额报酬，实现大学与教育经营者共赢。

所以，大学组织制度的设计关键就是委托—代理制度的形成。校长根据高等教育法，学习参考有关公司法的运行规范，依法行使治校权，成为名副其实的大学“公司”的 CEO。在此基础上，大学校长普遍形成职业化的队伍，不仅对大学的学术负责（次要责任），更应对于教育消费者负责，作为大学教育品牌的第一责任人，全心全意打造教育品牌，服务教育消费者—学生，进而吸引教育投资人，优化内部管理运行机制，改进资源配置的效率，提高人力资源绩效，实现学校财务运行的良性循环。大学校长的权力主要是教育行政权，而学术权方面校长不具体领导、管理或者干预，应通过各类学术团体、学术组织自发的运行。

大学内部的组织设计，应当参照营利性组织的做法，走职能化、专业化的道路。

大学组织必须顺应互联网时代的战略营销特征，归并功能交叉、责任混乱的部门，以培养人的需要为出发点，策划教育服务的职能目标，控制教育服务的成本，通过发展学生的全面素质，实现教育服务最优化。大学组织的内部设计，要创新一个根本的理念：大学组织不是政府部门的翻版，而是象企业那样独立面向竞争性市场，通过良好的教育服务品质，通过有效的教育品牌塑造和营销，获得办学的竞争优势的。大学组织的一切设计都要为了自身实现可持续发展服务，而不是为了造就另一种政府官僚一庞大的校内职员队伍。在大学组织中，学生的德智体美的发展，不再是两个互相扯皮甚或推诿的体系的分工负责，而是一个不可分割的体系。党委工作通过校长执行体系得到更有效地贯彻执行。学院基层管理通过双重委托一代理方式得到进一步改进。同时，大学组织必须学习吸收学习型组织的运行理念，在全球化的浪潮中保持开放的架构，更好的实现组织内外部的信息沟通、交流、分享和互动；使得大学保持一种活力和运行渠道的畅通。

大学组织的内部架构是一个复杂的组织设计问题，需要通过分析大学的外部环境和内部条件，明确大学之定位，确立大学的办学目标，制定大学的发展战略，寻找大学办学目标实现的战术、方法、措施、手段，执行达到办学要求的行动，从而实现大学的办学使命，赢得办学的竞争优势、社会美誉度和教育品牌效益。而做到这一切，其先决因素是大学的“上帝”一作为教育消费者的大学生。

（三）大学与教育消费者一大学生的关系，大学品牌营销的目标市场

大学生在校园里是什么样的角色？这个问题长期以来是遭遇严重的忽视的。大学制度创新要面对这一核心问题，明确一个理念一学生是大学存在的依据，是决定大学生生死存亡的上帝，用营销学的术语就是大学的“目标市场”。大学教育质量的问题，教师、教育管理者、教育管理过程中暴露出的忽视教学，忽视学生的成长发展，以及在教育过程无视学生的实际教育服务呼声，不注意改进教育服务质量和效率的种种问题，都可以归结为大学的“上帝”意识的淡薄。

我国素有尊师重教、师道尊严的传统。这个传统由于儒家文化长期定于一尊得到不断强化。这个文化当然厚重博大，值得不断发扬和传承。但是其中的一个问题是，忽视了作为受教育者的权力意识的尊重和培养。就是将一种“大人文化”无条件地灌输给学生，而忘记了“小人文化”的培植。这里的“小人”不是中国传统道德意义的与“君子”对立的负的道德人格，而是指未成年人独立的发展个人心智、身体和社会

责任感的环境和机制。所以我们的学校教育制度设计，是非常集中的剥夺了孩子们的选择权，体现了一种完全的“父爱主义（paternalism）”——政府（教育主管部门，学校）比公民（学生）更了解什么是公民（学生）的最大利益之所在。由于忽视小人文化，不是从学生的学习和发展需要出发制定教育目标和体系，而是从脱离学生实际的造就科学家或者其他社会精英的单纯知识学术体系的完备性出发，所以我们的学校学校教育体系很难说是有效率的，甚至是失败的。只要仔细倾听，我们不难发现，各级各类学校的学生都有一个心愿：教育，不要总是强调我们去适应；教育也要适应我们！

当然，在公共领域，政府基于父爱主义的公德心强迫公民消费如基础教育、汽车安全带等“有益物品（merit goods）”（又称“功德物品”）是必要的。而在非义务教育领域，特别是作为私人产品的高等教育领域，就必须审慎地使用学校和教育管理者的“父爱主义”了。应当首先关注学生的学习主动权和教育消费权。大学要把学生受教育需求的满足和满意作为指导办学的根本理念。一所学校的目标定位，除了考虑自身的办学历史传统、现有资源条件和外部环境之外，必须充分关注学生的教育需求，根据他们的实际情况和发展意愿制订合适的教育目标体系和管理策略。这样作不是意味着一切由学生说了算，而是将大学一贯的眼睛向上的办学惯性停顿下来，真正关注教育的基本目标——学生发展的愿景的实现。如果说过去的大学三大职能的发挥取得了许多成绩，那么回归高等教育的中心使命——培养人的根本上来，大学制度创新的最大的价值取向就是如此。一所大学与研究机构的根本区别也是如此。

那么，大学应当如何处理与学生的关系？有三个主要方面：

一是大学教育的核心价值应体现学生作为教育消费者的满足与满意。满足是指学生获得了自己应当获得的教育服务量，比如支付了5000元的学费之后，一年的学业是让学生充实的、饱满的、达到规定的教学目标的。而满意则是更高的要求，学生是否觉得在此大学的学习比其他同类学校的学习成效更好，在本校是否获得了额外的发展提高，有一种校园文化激励自己的追求成功的梦想，等等。一所优秀的大学应当追求学生教育消费的“满意”价值实现。

学生与大学的关系是一个互动的双重关系。一方面，学生作为教育消费者，类似于公司与客户的关系；学生的教育服务权力应当得到尊重，意愿应当获得满足。另一方面，学生也是大学的“产品”——通过大学教育改变了个人的知识、能力、非智力因

素，获得了更多的服务社会、实现个人价值的就业者群体；学生的综合素质的状态实际上代表了大学的教育质量。大学的办学质量如同产品质量，是可以有社会较为客观、一致的评价标准的。大学的办学质量标准，又是越来越获得国际化的认同的，面临国际化的检验。

二是大学内部运行应当尊重和实现学生的参与。长期以来，人们崇尚教授治校。并且拿出辉煌的西南联合大学的办学经验作为佐证。似乎西南联合大学的成功奥秘就是教授治校。其实西南联合大学的辉煌是多方面的因素造就的。如果说是教授治校的话，就是一种片面性。准确的说是西南联合大学的教授治学获得了辉煌的成效，办学的成功得益于一种恢弘深厚的大学文化和精神。这里面离不开莘莘学子的参与。在社会主义国家，学生民主参与学校管理是司空见惯的。这样的参与对于学校倾听学生呼声，改进办学效果不可或缺。在大学制度创新体系中，学校董事会应当有学生代表的席位；作为执行系统的校长领导的校务委员会应当有学生（本科生、研究生、留学生）的代表名额；学校教育质量评价领域应当有学生各个学科、年级和不同性别的成员；学校重大决策的出台应当广泛求得学生的呼声，学校社会化服务的质量监控应当主要由学生担当。总之，制度化保证学生的教育消费权，是大学取得办学成功的关键一步。

三是强化“瞻前顾后”的学生文化。所谓瞻前顾后，是指确立一种终身化的服务学生体系。“瞻前”是将大学的教育营销拓展到潜在求学者群体—广大中学生，通过大学品牌的有力展示和深入传递，吸引优秀学生的眼球，冲击智慧学子的大脑。这是一种主动的教育营销战略。旨在传播优秀的大学文化，赢得社会的认同和关注。“顾后”是树立教育的终身化学习和发展理念，对于学生的毕生发展提供关爱和沟通。构建一种富有前瞻性、卓越品质的大学文化、校友文化。学生对于母校的认同是否强烈、是否深厚，取决于学校是否真正以人为本，将学生的终身化发展放在首位。只有优秀的大学才能营造“今日我以母校为荣，明日母校以我为荣”的文化。忽视学生根本利益和长远发展的大学不可能赢得学生的钟情、向往和终身回味。这个与营销中的“忠诚顾客”的打造是相似的。

（四）大学制度创新的战略营销—教育品牌及其塑造

美国密执安大学（Ann Arbor）校长杜德斯达（James J·Duderstadt）在《21世纪的大学》中指出：美国的研究型大学是美国高等教育中最显著的机构，同时也是最为复杂的机构。这个判断同样适用于中国的大学—从研究型大学到普通地方高校。大

学组织日益复杂，以至于我们很难将它简单概括为公共组织、非营利组织或者营利组织。可以说是公共性、公益性与竞争性共存。对于前二者，我们耳熟能详；对于竞争性，我们需要从大学发展的战略性高度，从大学制度创新和核心竞争力的打造的角度加以重视。

对于大学核心竞争力打造目前已经引起较为广泛的关注。大学核心竞争力也叫大学的“软实力”、大学的办学优势资源。从制度创新的角度审视大学核心竞争力，就是大学教育品牌的塑造、形成与战略营销问题。

大学制度创新的价值取向既然是市场化的，大学内部制度设计的指向必然是以大学长远利益实现为目标的。什么是大学的长远利益？就是大学在社区社会、在民族国家、在世界舞台，超越时代限制的存在、成长与进步；是大学为人类所做出的不可替代的贡献。具体而言是大学为教育消费者提供了满足满意的服务价值，为大学的投资人创造了长远的利益回报，为社会倡导了一种激动人心的精神产品。就象是战国时代的百家争鸣与齐国的稷下学宫，令中华儿女永久神往；朱熹与其弘扬的岳麓书院、白鹿洞书院千古流芳。在英国，牛津、剑桥构成其大国地位的不可或缺的要害；在美国，私立高校如哈佛、麻省理工学院、普林斯顿大学大放异彩，州立大学如伯克利加州大学、德克萨斯 A

&M 大学深入人心。大学不仅代表着一个国家的文明水准，也在很大程度上象征着一个民族的总体形象。正是在这个意义上，东西方的政治家不约而同地认为，大学太重要了，不应当由学者说了算，应当是政治家说了算。

严格地说，今天的大学既不是单纯由政治家说了算，也不能仅由学者说了算，而是社会与市场说了算。因为大学的发展已经与国家民族的经济竞争力和国家综合实力密不可分。大学复杂组织的多元价值观决定了社会经济的市场竞争和民族国家的公共利益都是影响大学生存和发展的重要因素。大学的长远利益集中体现在大学品牌上。所谓品牌，即某项产品的质量或特色、品质等逐渐被认可，成为一种有价值的资产。所谓大学的品牌，是大学的社会价值的核心体现，是大学办学传统、服务理念、学校特色、学术精神、校园形象、社会美誉度等抽象产品的具体化、标识化、概念化。大学品牌就是大学中的优质教育资源的显现。品牌是具有丰富的内涵，在市场经济中是具有高度的价值定位的。品牌具有指向的确定性、品质的不可替代性、形成的高成本等特点。市场经济中的品牌是企业核心竞争力的显现，是经济中的创新的动力。

作为提供私人产品的高等教育机构的大学也是如此。面对日趋激烈的竞争，应当通过教育品牌的塑造、维持和发展，实现竞争优势。

在大学制度创新的角度看教育品牌，就是在大学外部环境分析和内部条件分析的基础上，明确自身办学使命，规范办学目标，制定发展战略，策划教育营销，打造教育品牌，创造教育满足满意，获得教育服务的竞争优势，进而实现大学的长远利益。也就是说，大学制度创新的中心任务是教育品牌的塑造、维持和战略营销。大学通过品牌效益实现教育消费者的价值和社会价值，并且为办学实现长远利益。在国内大学之林，一所大学的品牌形成当然不是成为各个方面的第一。譬如不是为了争取规模第一而不惜将全市甚至全省的高校集中为一个巨无霸大学就是打造了大学品牌；也不是为了赶超世界水平用尽心机“忽悠”政府，来他个获得公共财政的第一就是打造了公立大学的金字招牌——那可能是真正的“金玉其外败絮其中”。大学品牌的塑造应当是一个扎扎实实埋头苦干的事情，需要动员和发挥校内外的力量和智慧，从制度创新入手，挖掘资源潜力，控制成本扩张，倾听学生呼声，吸取社会批判，学习和借鉴国内外教育品牌建设的经验与教训，规范学校的行为，形成共同的教育服务愿景，走可持续发展的办学道路。

关于大学品牌塑造和核心竞争力培养，需要注意的一个问题是：教育品牌的形成一定是有市场价值的，打造教育品牌必须与市场化的价值取向相联系。离开了市场经济空谈大学核心竞争力就是试图在不涉及现有的妨碍教育创新的大学制度改革的基础上实现大学的所谓现代化、全球化，是不可能获得成功的。没有立足于教育服务的核心价值理念分析，不是从关心学生教育服务需求出发，没有形成起码的办学成本收益意识，却奢谈培养引领世界先进水平的时代精英，也是无法真正展开实践的，更无从获得成功。

实际上，教育品牌不是什么新观念，各级各类学校都有塑造教育品牌，改进教育服务的使命。一种观点是教育品牌的市场化塑造只是限于民办学校。在中国的庞大学校教育体系之中，无论是公立学校，抑或民办学校，优质教育资源即品牌都是稀缺的；二者的差别在于，公立学校的优质教育资源更加稀缺，品牌塑造的任务更加艰巨。大学品牌的塑造同样离不开基础教育中的学校品牌塑造。从理念上看，只有全体学生在大学教育之前都获得了均衡和谐发展，都具有公民的社会责任心、公德心、爱心，都具有振兴中华的梦想，大学教育通过品牌的效应才能够使得学生作为教育消费者实现

自己的梦想，传承中华的文化，构建和谐的大同的美好的人类未来。

以上试图以市场化价值取向为大学制度创新提供一些初步的思考和设计。中国的高等教育改革与发展，目前面临较多的困难与挑战，我们应当放宽思想的视野，正视制度的落后与危机，从高等教育承担民族振兴的使命出发，从构建合谐社会的现实入手，从自身微观制度改革作起，走出困境，开辟未来。为此，本文颠覆了一个习以为常的观念，将私人产品属性规范高等教育服务产品；分析了大学内部的制度，提出了制度创新的几点设想；回归了教育服务的一个长期被忽视的理念，强调学生作为教育消费者的满足满意是衡量大学办学价值判断的基础；强化了教育营销的策略，对于以教育品牌塑造为核心的大学竞争力打造提出了一个亟待关注的愿景。知我罪我，一俟高明者就正。

参考文献

- 1 (美) 约瑟夫·E·斯蒂格利茨：公共部门经济学（第三版）郭庆旺，等译；中国人民大学出版社，2005年
- 2 (意) 尼古拉·阿克塞拉：经济政策原理：价值与技术 张昕，等译；中国人民大学出版社，2001年
- 3 (美) 尼古拉斯·亨利：公共行政与公共事务 张昕等译 中国人民大学出版社，2002年
- 4 (美) 詹姆斯·杜德斯达：21世纪的大学 刘彤主译 北京大学出版社 2005年
- 5 (美) 菲力普·科特勒，凯伦 F·A·福克斯：教育机构的战略营销（第二版）庞隽，陈强译（北京）企业管理出版社 2005年
- 6 楚红丽：学校营销—赢得竞争的定位与推广 重庆大学出版社 2006年
- 7 王平：大学病因：重发展，轻改革——访教育学家杨东平教授 中国改革 2006年第7期，第27—30页
- 8 万静：胡军：想作个“三无”校长，南方周末，2006年11月16日（D25—26）
- 9 熊丙奇，张鸣：学堂，抑或衙门 中国改革 2006年第7期，第31—32页

