



中国高校筹资制度创新研究

杜莉 宋兰旗 著



科学出版社

013028275

G647.5
59

中国高校筹资制度创新研究

杜 莉 宋兰旗 著



科学出版社
北京

G647.5

59



北航

C1634751

013058572

内 容 简 介

高等学校的运行与发展始终面临着资金供给与需求之间的矛盾。21 世纪初期,伴随着高等教育体制的改革和大众化教育理念的普及和推进,中国高等学校资金短缺、利用外部负债经营的问题凸显出来。在此背景下,本书从制度经济学的角度切入,对中国高校筹资制度环境、筹资制度安排、筹资制度变迁展开了研究,并以此为依据,揭示了中国高校筹资制度的问题及其根源。在借鉴一些教育大国高校筹资制度经验的基础上,从高等教育资源布局制度、财政拨款制度、高校内部事业费收缴、校办产业制度等方面,对中国高校筹资制度进行了创新设计。

本书可为从事制度经济、教育经济与高校筹资问题研究的学者提供参考,也可各类高校经营管理者的经营决策提供建议,同时也能够为提供准公共产品供给的有关部门的行为选择与政策制定提供理论依据。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国高校筹资制度创新研究 / 杜莉, 宋兰旗著. —北京: 科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-036157-8

I. ①中… II. ①杜…②宋… III. ①高等学校—集资—制度建设—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 296590 号

责任编辑: 徐 倩 李 莉 / 责任校对: 贾如想
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 蓝正设计

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 12 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2012 年 12 月第一次印刷 印张: 9

字数: 180 000

定价: 48.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

教育部财务司委托以吉林大学经济学院教授杜莉为项目负责人组成的课题组开展以“高校外部融资负责经营的理论与实证分析”为题的研究。项目立项后，从哪个角度展开研究是我们项目切入点和落脚点的关键。经过反复商讨，我们确定了从制度的视角向深层次探索高校运行和经营的筹资问题，并形成了本书的研究主题。

21 世纪是国与国之间经济、政治与文化交流不断向纵深发展的新世纪；是科学技术日新月异、高新技术不断涌现的新世纪；是知识经济迅猛发展，国际竞争日趋激烈的新世纪。面对日新月异的世界形势，中华民族若想实现伟大复兴的愿望就要深刻地意识到：一切竞争归根到底是人才的竞争，科学技术是第一生产力。“百年大计，教育为本”，教育是提高国民素质、培养人才与发展科学技术的重要途径，是实现民族振兴与社会发展的基石。正是由于处在教育高级阶段和龙头地位的高等教育承担着“培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进现代化建设的重大任务”，所以作为承载这一使命的专门组织——高校能否健康发展直接关系到整个社会的兴衰成败。如罗森庭格所言，“学校经费如同教育的脊椎”，坚实而充裕的物质基础是高校持续发展的前提，是其完成使命的保障。然而，随着世界高等教育的大众化（一些发达国家甚至是普及化）进程的不断推进，高等教育成本的不断增加成为必然，经费不足成了全球高校面对的难题，而我国表现得尤为突出。追根溯源，导致高等教育经费不足的罪魁祸首是与其相关的高校筹资制度的不完善。我国高校存在的诸如财政性投入不足、自我筹资能力差、负债经营两难以及私立高校发展不规范等问题都是因为我国高校筹资制度存在制度性缺陷所致。

高校筹资制度是与高校筹资相关的正式规则和非正式规则，是高校获取资金的保障，与高校的运行密不可分，也与高等教育的发展息息相关。完善的高校筹资制度可以促进高校的发展，反之，其将阻碍高校的运行。改革开放以来，中国高校筹资制度经历了由单一筹资制度向多元筹资制度的变迁。多元筹资制度对于促进中国高校发展，实现高等教育由精英化向大众化转变，起了重要的推动作用。但是，在高等教育国际化进程不断加快的背景下，国内高等教育需求也变得多样化。各高校在努力满足这一需求的过程中，资金短缺越来越成为其发展的瓶

颈, 现有的高校筹资制度已经不能适应高等教育发展的需要。因此, 对我国高校筹资制度创新问题的研究是我们必须重视的课题。

高校筹资既是高校成立的前提, 又是高校发展的基础, 是每个高校都必须重视的问题。高校筹资行为的成功与否不仅关系到高校自身的发展, 而且关系到整个国家乃至世界的经济、文化和政治的发展。在以往的关于高校筹资问题的研究中, 人们主要是从高校筹资的方法与渠道、风险与防范, 国家对高校的拨款机制, 高校的筹资模式等方面进行研究, 而从制度经济学的角度全面系统地研究高校的筹资行为十分少见。由于高校产品的特殊性, 其既具有私人产品的特征, 又具有某些公共产品的特性, 而其筹资制度也既有别于企业筹资制度, 又和以政府财政拨款为主的公用事业的筹资制度有很大差别。因此, 运用制度经济学的理论与方法研究高校筹资问题是一个崭新的课题。

从国内外研究的总的情况来看, 单纯的关于制度、制度环境、制度安排以及制度变迁的理论研究成果比较丰厚, 单纯的关于高校筹资行为的研究也较多, 但把制度经济学理论与高校筹资行为结合起来进行的系统研究尚显不足。任何经济行为都是在一定的制度环境下进行的, 都要受制度的约束, 都体现一定的制度安排, 也必定会有制度变迁, 高校筹资行为也不例外。高校筹资属于教育经济学研究的范畴, 对高校筹资制度进行研究, 就相当于运用制度经济学的理论与方法对高校筹资问题进行学科的交叉研究。因此, 对高校这个特殊的经济活动主体的筹资制度进行分析, 不仅丰富了现有的高校筹资理论 (具有理论研究的拓展性和创新性), 而且为完善提供具有准公共产品性质的行为主体的筹资制度提供了借鉴。在中国当前高校筹资制度面临挑战的背景下, 运用制度经济学的理论与分析方法研究中国高校筹资制度不仅是有特色, 而且有利于完善我国高校筹资制度, 推动我国高校资金短缺问题的解决, 促进高等教育的健康发展。

目 录

前言

第 1 章 高校筹资制度的几个基本范畴及其界定	1
1.1 高等教育与高校	1
1.2 高校融资与高校筹资	2
1.3 高校筹资制度	3
第 2 章 高校筹资制度环境研究	6
2.1 制度环境与高校筹资制度分析	6
2.2 制度环境对高校筹资制度的影响	8
第 3 章 高校筹资制度安排研究	28
3.1 高校筹资制度安排释义	28
3.2 高校筹资制度安排的标准	29
3.3 高校筹资制度安排的过程	34
3.4 高校筹资制度安排的实例	44
第 4 章 高校筹资制度变迁研究	50
4.1 高校筹资制度变迁释义	50
4.2 高校筹资制度变迁的动力	54
4.3 高校筹资制度变迁的类型	57
4.4 高校筹资制度变迁的路径依赖	59
第 5 章 中国高校筹资制度实证分析	62
5.1 中国高校筹资制度的历史演进	62
5.2 制度环境对中国高校筹资制度的影响	76
5.3 中国高校筹资制度存在的问题及其原因分析	79
第 6 章 国外高校筹资制度与启示	92
6.1 国外高校筹资制度	92
6.2 国外高校筹资制度的启示	111
第 7 章 中国高校筹资制度创新建议	114
7.1 高校设置制度创新建议	114
7.2 高校财政支持制度创新建议	117

7.3	高校学杂费收取制度创新建议	122
7.4	高校负债经营制度创新建议	124
7.5	高校自我筹资制度创新建议	125
7.6	高校筹资制度环境创新建议	127
参考文献		130

第1章

高校筹资制度的几个基本范畴及其界定

通常情况下,人们从不同的角度来看待相同的事物时,会有不同的看法。学术领域里,对于相同的概念或术语也时常会有不同的理解。因此,本书对研究中所涉及的高等教育、高校、高校融资、高校筹资、高校筹资制度五个基本概念进行了理论上的界定。

1.1 高等教育与高校

1.1.1 高等教育

教育有广义和狭义之分。广义的教育是指一切能够对人的文化知识、技能、意识形态、价值观念、伦理道德的形成和发展起到影响作用的各种活动。狭义的教育主要是指根据经济、政治与文化的发展需要,一定的组织或机构以固定场所为媒介,有组织、有计划地对欲(应)接受教育者所进行的系统的培训与培养。高等教育是狭义教育的一部分。《中国大百科全书》(1985年)中对高等教育的界定是,“指一切建立在普通教育基础上的专业教育”。从现有的文献来看,学术界对高等教育的有些界定是达成共识的:高等教育是教育程度的最后阶段;高等教育是建立在普通教育或基础教育的基础之上的;高等教育是中等教育程度以上的各种教育。目前,关于高等教育的组织形式及其是否应该具有专业性和正规性等问题,研究还存在一定的分歧。本书所考虑的高等教育是指建立在基础教育之上的,受教育者所接受的、各种组织提供的、各种形式和各种层次的教育活动。

1.1.2 高校

高校是高等学校的简称,是指能够提供高等教育服务的专门组织,其在西方国家较早使用。在我国对该组织的称呼在不同的历史时期也不尽相同,晚清时期多称为“高等学堂”、“大学堂”、“高等实业学堂”,民国时期称为“高等教育机关”。受日本及苏联的影响,“高等学校”在新中国成立前开始逐渐被使用。高等学校的外延也在不断地扩大,从仅包括“大学及专门学院”,到“大学、专门学院和专科学校”,再到“大学、学院和专科学校”,最后到“大学、独立设置的学院、高等专科学校和高等职业学校”,其经历了一个不断发展变换的过程(黄启兵,2007)。

本书所指的高等学校,是指能够提供一切高等教育服务职能的所有的组织和机构。其既可以是正规的全日制高校,也可以是业余的自学或网络教育机构;既包括公立高校,也包括私立高校;既可以是多学科的综合高校,也可以是针对性较强的高等职业学校和专科院校;既可以是能够提供学位水平的机构,也可以是仅能提供学历证明的组织。

1.2 高校融资与高校筹资

“高校融资”与“高校筹资”是在现有的研究中常见的含义,是两个既相接近又有区别的概念,两者往往被交叉混合使用。原则上,高校筹资与高校融资两者应该是一种包含与被包含的关系,这种关系主要体现为融资与筹资的含义不同。

1.2.1 高校融资

融,即融通或融合,融资也就是融通资金。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》(1996年)中将融资定义为,“为支付超过现金的购货款而采取的货币交易手段或为取得资产而集资所采取的货币手段”。该定义属于狭义的融资范畴,认为融资是资金的需求者根据自身的实际情况,通过一定的方式与渠道融入所需资金的行为。广义的融资不仅仅指资金的融入,还包括资金的融出和运作。本书所指的融资是建立在对融资的狭义理解基础之上的。按照融资方式不同,融资可以是资金的需求者在自有组织范围内通过各种方式所进行的资金余缺的调剂,也可以是在自有组织之外的资金供给者之间进行的资金融通。从资金需求者的角度看,前者是内源性融资,后者是外源性融资。外源性融资是以金融工具为媒介,以偿还和付息为条件。高校融资即高校在自有组织的范围内通过各种方式所进行的资金融通和在金融市场上以信用为基础、以金融工具为载体所进行的资金融通,主要包括内源性融资和外源性融资两种。高校的内源性融资主要有初始投入(原始资本)、学杂费收入、教育基金收入、校办产业经营收入上缴部分、承接科研课题

或与企事业单位进行科研合作所取得的收入；高校的外源性融资主要有发行股票、发行债券、银行贷款。不同的融资方式所融资金占高校总资本的比重，就构成了高校的融资结构，融资结构中占主体地位的(或比重较大的)融资方式从根本上决定着高校的融资模式。

1.2.2 高校筹资

筹，即筹集或谋划，筹资也就是筹集或谋划资本。换言之，筹资是经济主体为了达到既有的目的采取的一切筹集或谋划资金或实物资源的行为，而无须考虑经济主体的融资是否需要还本付息，是否需要借助一定的金融工具。这样，筹资所辖的资金来源范畴要大于融资。高校筹资就是高校在其运行的过程中所能获得的一切资金和实物资源的行为。高校筹资包括高校融资、国家的财政拨款和社会的捐赠。图 1-1 清晰地表示出了各资金来源之间的关系。

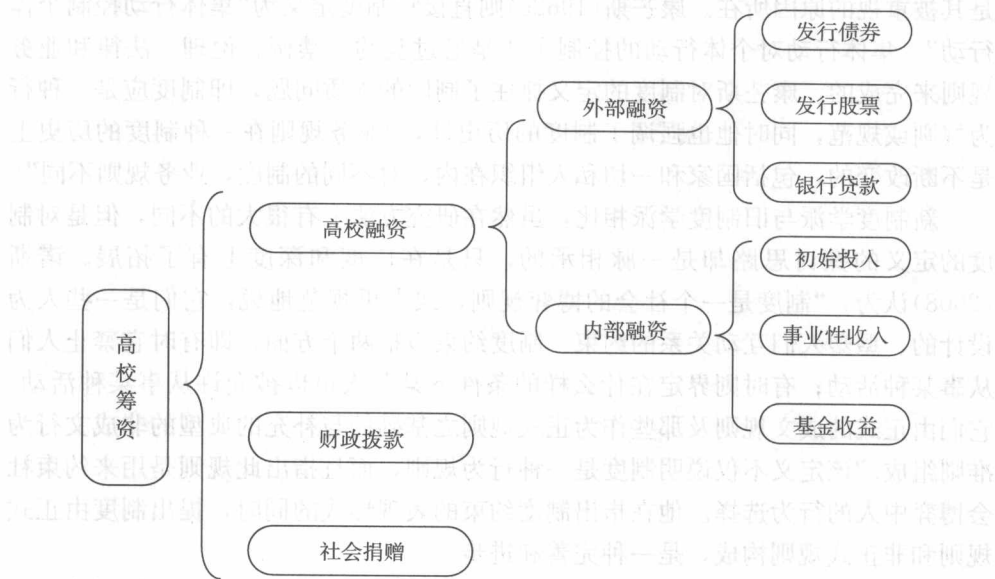


图 1-1 高校筹资与高校融资关系图

1.3 高校筹资制度

制度是以社会规则的角色时时刻刻约束着各行为主体的思维逻辑与行为选择，它在整个社会运行中发挥着重要的作用。然而，关于何为制度的问题，也就是对制度的内涵的探讨，学术界至今也没能达成共识。不同的派别、同一派别的不同学者甚至同一学者在不同的时间或地点对制度的定义都有不同的阐述。在具

有悠久历史的中华文化中很早就有对制度的论述,从最古老的《尚书》到《礼记》,再到《春秋》,都有对制度的论述,但是真正从定义的角度对制度进行界定是在制度经济学中。

旧制度经济学中凡勃伦和康芒斯对制度的定义是现有文献中提及最多的。凡勃伦(1964)认为:“制度实质上就是个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯,而生活方式所由构成的是在某一时期或社会发展的某一阶段通行的制度的综合,因此,从心理学方面来说,可以概括地把它说成是一种流行的精神态度或一种流行的生活理论。”可见,凡勃伦认为制度约束的主体是个人和社会,约束的方式是“思想习惯”和“精神态度”,显然这种论述有其不完整性,其所界定的制度应属于非正规制度的范畴,只是制度组成的一部分。尽管非正规制度在现实中发挥很重要的作用,但是正规制度的作用是不能被忽略的。然而,由于该定义被人们认为是较早的对制度的定义,所以其奠基性作用是不能忽视的,也是其被重视的原因所在。康芒斯(1962a)则直接将制度定义为“集体行动控制个体行动”。集体行动对个体行动的控制主要是通过契约、禁例、伦理、法律和业务规则来完成的。康芒斯对制度的定义抓住了制度的本质问题,即制度应是一种行为规则或规范,同时他也强调了制度的历史性,“业务规则在一种制度的历史上是不断改变的,包括国家和一切私人组织在内,对不同的制度,业务规则不同”。

新制度学派与旧制度学派相比,虽然在研究方法上有很大的不同,但是对制度的定义的探讨思路却是一脉相承的,只是在广度和深度上有了拓展。诺斯(2008)认为,“制度是一个社会的博弈规则,或者更规范地说,它们是一些人为设计的、型塑人们互动关系的约束。制度约束包括两个方面,即有时它禁止人们从事某种活动;有时则界定在什么样的条件下某些人可以被允许从事某种活动。它们由正式的成文规则及那些作为正式规则之基础的与补充的典型的非成文行为准则组成。”该定义不仅说明制度是一种行为规则,而且指出此规则是用来约束社会博弈中人的行为选择。他在指出制度约束的表现形式的同时,提出制度由正式规则和非正式规则构成,是一种完善和进步。

舒尔茨(1994)指出:“我将一种制度定义为一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为”,该定义明确指出制度所约束的人的行为涉及的具体领域,即“社会、政治及经济”,言简意赅地说明了制度的本质内涵,普遍为人们所接受。

以上述论述为基础,本书认为,制度是指在一定的范围内,基于抑制机会主义行为和减少不确定性的需要而人为设计的,或者是在长期的历史与社会发展中逐步形成的,对一切行为主体的行为模式起约束作用的正式和非正式规则的集合。

高校筹资制度,就是指由国家的法律、规章与条例和人们的风俗习惯与意识

形态等所规范和约束的与高校筹资相关的对各类行为主体的行为模式起约束作用的正式和非正式规则的集合。它既可以特指某个具体的与高校筹资有关的规则,也可以是一系列具体制度的抽象概括与综合。财政拨款制度、学杂费收取制度、助学贷款制度、校企合作制度、高校贷款制度、高校股票运作制度、教育信托制度、教育彩票制度、教育债券制度、捐赠制度、私立高校制度等,均为高校筹资制度的具体体现。

1.1 高校筹资制度的基本范畴

高校筹资制度是一个复杂的系统,它包括多个子系统和要素。从筹资主体的角度来看,可以分为政府筹资、社会筹资、学校筹资和民间筹资等。从筹资方式的角度来看,可以分为财政拨款、学杂费收取、助学贷款、校企合作、高校贷款、高校股票、教育信托、教育彩票、教育债券、捐赠和私立高校等。

1.1.1 财政拨款制度

1.1.1.1 财政拨款制度的概念

1.1.1.1.1 财政拨款制度的概念

财政拨款制度是指国家或地方政府通过财政预算,将财政资金拨付给高校,用于支持其教育教学、科研、管理、后勤等活动的制度。它是高校筹资的重要来源之一,也是国家或地方政府对高校进行宏观调控的重要手段。财政拨款制度的实施,需要国家或地方政府制定相应的法律法规,明确财政拨款的范围、标准、程序等,以确保财政拨款的公平、公正、公开。同时,高校也需要建立健全的财务管理制度,加强对财政拨款的使用管理,确保财政资金的安全、有效使用。财政拨款制度的实施,对于提高高校办学水平、促进高等教育事业发展具有重要意义。

第2章

高校筹资制度环境研究

本章在对制度环境与高校筹资制度环境的内涵进行界定的基础上,探讨了制度环境与高校筹资制度的关系,分别从经济制度、政治制度与文化制度三个方面分析了制度环境对高校筹资制度的影响。

2.1 制度环境与高校筹资制度分析

2.1.1 高校筹资制度环境

1. 制度环境

经济学家丹尼尔·W. 布罗姆利(2006)认为:“制度环境是一系列规制经济和政治活动的基本的政治、社会和法律根本规则的集合,其将为生产、交换和分配提供基础,关于选举、产权和契约权利的规则就是这些根本规则的若干例子。”L. E. 戴维斯和 D. C. 诺斯(1994)认为:“制度环境是一系列用来建立生产、交换与分配基础的基本的政治、社会和法律基础规则。”严格地说,制度与制度环境没有本质上的区别,是可以相互转换的。能够对某一制度的建立起影响作用的所有制度规则,无论是正式的还是非正式的,均可以成为该制度所处的制度环境。一旦某项制度得以建立,它又可以成为对其他制度产生影响的制度环境。在本书看来,制度环境是存续在整个社会发展中的,是对一切人类活动起约束和激励作用的所有正式规则和非正式规则的总和。每一项具体的制度都是在一定的制度环境约束下按照萌芽、出现、成长、成熟、衰退以及灭亡的轨迹运行的。制度环境是

一切制度存在的基础,决定着具体制度的性质和模式。

从不同的角度来看,制度可以由多种形式构成,学者们也从不同的角度对制度的构成进行了分析,如制度可以分为硬制度和软制度、内在制度和外在制度、正式规则和非正式规则等。本书比较赞同的一种表述方式是以社会结构三分法为基础而提出的制度构成说。浦兴祖(1999)认为:“社会作为一个有机整体,包含互相联系着的经济、政治和文化三大领域。为了确保正常运行与有序发展,任何社会都必然在各个领域中自然形成或自觉规定一系列准则,要求其成员(包括由他们组成的社会组织)共同遵守。这些准则就是人们通常所说的制度。其中属于政治领域的各类准则,自然应称为政治制度。它与相应的经济制度、文化制度一起,构成整个社会制度。”这种划分方法与马克思主义学者把人类社会分为经济基础、上层建筑和意识形态三个方面的划分方法是一致的。以此为依据,一个具体的制度所面临的制度环境应由经济制度、政治制度和文化制度构成。

2. 高校筹资制度环境

高校筹资制度环境指的是高校筹资制度在建立、运行以及变迁过程中所处的制度环境,是存续在整个社会发展中的,对所有与高校筹资行为活动起约束和激励作用的包括经济制度、政治制度和文化制度在内的各种正式规则和非正式规则的总和。

2.1.2 制度环境与高校筹资制度的关系

制度环境是高校筹资制度存在的基础,它决定着高校筹资制度的性质和模式,直接影响着高校筹资制度的安排与变迁。受不同的制度环境的约束的高校会产生不同的高校筹资制度。高校筹资制度安排总是在一定的制度环境的约束下形成的,制度环境是高校筹资制度变迁与创新的推动力量。高校筹资制度与制度环境的兼容性越强,适应性越好,交易费用会越节约,效率会越高,高校筹资制度会越优化;反之,高校筹资制度与制度环境的兼容性越差,甚至互不适应,则其效率会越低下,达到一定极限后,就会发生高校筹资制度的变迁。

高校筹资制度对制度环境也会产生影响,其可引起制度环境发生变革。当某一新的高校筹资制度能够产生巨大的收益,以至于该收益足以弥补变革某一制度环境的成本时,该高校筹资制度就可能引起制度环境变化,尽管该变化是一个缓慢的过程。

在整个高校筹资制度的建立、运行以及变迁过程中,制度环境的影响是巨大的,作用是不可低估的,它从根本上约束着高校筹资制度的走向。

2.2 制度环境对高校筹资制度的影响

2.2.1 经济制度对高校筹资制度的影响

在任何一个国家,由生产力的发展水平决定的经济制度直接影响这个社会的经济基础,它以基础制度的角色影响着一个社会的发展,对政治制度和文化制度产生重要影响;反过来,一国的经济制度也会与该国的政治制度和文化制度相适应。从制度的角度来看,经济制度是指对一个社会所有经济行为起约束作用的各种规范和措施的总和。从制度经济学的角度来看,一个国家的经济制度主要由产权制度、契约制度、资源配置机制和分配制度构成。

1. 产权制度

通常认为,德姆塞茨(1994)是较早对产权定义的经济学家,他认为,“所谓产权,意指使自己或他人受益或受损的权利”。D. C. 诺斯(2008)则认为“产权是个人支配其自身劳动及其所拥有之物品与劳务的权利”。前者强调的是产权所体现的人与人之间的关系,而后者强调的是财产所有者所拥有的这种排他性的权利。本书认为,产权是财产权利的简称,体现的是以物为载体的人与人之间的经济交易关系,排他性的所有权是其核心,其具体又可以分解为产权主体对产权客体拥有的所有权、占有权、支配权、使用权、经营权、收益权、交易权、处分权等一系列权利束。产权所具有的激励与约束、优化资源配置和外部性内部化三项基本功能在理论界已基本达成共识。然而,这三项基本功能发挥作用的一个很重要的前提是对产权进行界定、划分、保护和监督,也就是产权制度的存在,或产权安排。正如科斯第三定理所言,“权利的界定是市场交易的前提”。因此,产权制度的存在是产权功能发挥作用的前提,并且既定的产权制度为人们提供了交易的框架,它规定了产权主体作用于产权客体的行为规范,每位主体都必须遵守这种规范或承担不遵守这种规范而应付出的成本。不同的产权制度将会给不同的产权主体带来不同的成本和收益,进而影响他们的经济选择行为。产权制度对高校筹资制度的影响主要表现为以下几点。

(1)产权制度决定高校筹资制度的模式。高校筹资制度主要包括政府主导型和市场主导型两种模式。产权制度直接决定着高校筹资制度的模式。若国家在高等教育产权安排时倾向于建立私有教育产权制度,则整个国家的高校筹资制度就会趋于市场主导型;而若国家在高等教育产权安排时更侧重国有教育产权制度,那么整个国家的高校筹资制度就会趋于政府主导型。政府在高校筹资制度的整体规划和设计中,一定要充分考虑各种产权制度的利弊,兼顾公平和效率两个标

准,通过制定合理的筹资模式,引导高校正常运作和发挥其应有的绩效,实现高校在不断发展的同时促进整个社会经济发展的目标。

(2)产权制度影响高校筹资制度效率。在科斯提出“交易费用说”之后,学者们比较倾向于用产权的保护、转让和获得时所需支付的交易成本的大小来衡量与其相对应的制度效率的高低。若某种高校筹资制度建立后,其在运作的过程中,用于产权保护、转让等时所需支付的交易成本比较小,这种筹资制度效率就是较高的,对高校筹资会产生明显的激励作用。纵观世界各国的高校筹资制度,美国高校筹资制度的效率是较高的,其私立高等教育占据着绝对的主导地位,引领美国高等教育的发展。这和美国私立高校产权保护、转让和获得时所需支付的交易费用较小有直接的关系。达特茅斯学院案所表示出的对私立高校产权的尊重与保护,对美国私立高校的发展起到了良好的示范作用,极大地激励了美国私立高校的发展,为美国私立高等教育发展提供了良好的制度环境。另外,不同的产权制度结构会引发不同的制度效率。高校产权结构对其筹资制度效率也必然会产生直接的影响。如果高校是一元私人产权结构,则这种产权结构下的高校对市场信息反应灵敏,投资决策效率高,各项权责统一,筹资制度的效率较高。如果高校是一元国有产权结构,则这种产权制度下的高校往往会由于在委托—代理过程中存在诸多问题而对市场反应不灵敏,投资决策效率较低,各项权责不清,筹资效率低下。如果高校是多元产权结构,从理论上分析,这种筹资制度的效率应该是最高的,因为通常这种产权结构下的高校会形成很完善的治理结构,管理科学,能够充分地调动各个利益方的积极性。

(3)产权制度变迁会带动高校筹资制度变迁。整个人类社会发展的历程,是充满着产权制度的变迁过程。产权制度的变迁会改变某些不同经济主体的激励和约束,这势必会对其经济行为的选择产生影响。高校产权的变迁为高校筹资制度的变迁提供条件。中国在经济体制改革之前,所有的高校均为公立高校,全部产权均属国家,办学成本均由国家承担,收益由全社会共享,高校只是提供高等教育服务的生产车间,按国家指令组织生产,资金来源单一,使用效率低下。产权制度改革是中国经济体制改革的核心,随着产权制度改革的推进,中国高校筹资制度改革也拉开了序幕。国家开始允许私人资本进入高等教育领域,同时,也开始赋予公立高校独立的法人资格,尽管公立高校产权的归属没有改变,但是其已经具有了独立的法人产权,公立高校的自主权开始扩大,其多渠道筹资的驱动力也不断得以显现。

2. 契约制度

契约也被称之为合同或合约,是一个被广泛应用于经济学、法学、社会学等领域的术语。在社会发展的过程中,契约制度与产权制度一起构成了经济运行的

两个基石。如果说产权制度侧重于规范人和物之间的关系、界定财产归属、确立财产得以增值的“晶核”从而确立市场主体,那么,契约制度则侧重于规范人与人之间的关系,确立人们进行交易活动时的行为准则,界定人们在交易中哪些行为是适当的,哪些行为是不适当的,从而保证市场运行的秩序与效率。关于契约制度的作用,科斯第二定理有表述:合法权利的初始界定会对经济制度运行的效率产生影响。倘若权利在初始界定的状态下就实现并且能保持其资源的最优配置,那么交易就不会继续进行,但是,在实践中这基本上是一种理想的状态。在现实的交易费用大于零的世界里,人们总是会通过构建一定的契约制度来减少交易摩擦,降低交易风险,节省交易费用,提高资源配置的效率。契约制度对高校筹资制度的影响主要表现在以下几个方面。

1) 契约制度是高校筹资制度发展与完善的前提

在不发达的商品经济条件下,契约制度不正规,资源配置手段单一,高校的筹资活动受外部环境的影响也比较小,所以其筹资制度自然也是非常简单的。在发达的商品经济条件下,资源配置手段多样化,无论何种形式的资源配置都需要在相应的规范约束下进行,也就是需要完善的契约制度作保障。因为有限理性经济人认为,为了应对交易中的不确定性,应通过各种契约制度的设计来规避交易风险。高校筹资行为属于资源配置行为,其势必需要相应的契约制度做坚强的后盾,提高其经济绩效。也就是说,合理的且易操作的契约制度的存在是公平与效率标准在高校筹资制度中发挥作用的前提,而公平与效率又是理想的高校筹资制度建立的标准,是高校筹资制度发展与完善的方向。

2) 契约制度节约了高校筹资制度成本

从现有的文献来看,虽然在研究中“制度成本”不断地被提及,但是对制度成本内涵的界定并不一致。探讨的出发点不同,其界定的标准也不相同。一种给制度成本的定义是围绕着制度成本与交易成本的关系而展开的。大部分学者认为,制度成本等同于交易费用,如胡乐明和刘刚(2009);也有一些学者认为,制度成本小于等于交易成本,如孙国峰(2004)。另一种给制度成本的定义则主要是围绕着制度运行的整个周期所需要的费用展开的。张广利和陈丰(2009)认为:“制度成本是指以制度设计为起点,以制度变迁为终点的整个制度周期中所产生的一切耗费,是不同主体之间利益博弈而产生的成本。制度成本包括制度形成成本、制度执行成本、制度监督成本、制度变迁成本。”结合现有的定义,本书认为,制度成本是指制度供给者在供给制度、实施制度、维护与保障制度运行中所需支付的所有费用以及受制度的约束者由于遵守该制度而产生的损失,即所有需要由制度供给者提供和制度需求者为了贯彻制度的落实所需付出的费用,而不管该费用是用来制定和维护制度,还是用来提供生产要素。制度成本不仅包括社会成本,还包括私人成本;不仅有直接成本,还应有间接成本;有些属于固定成本,有些属