

中国公立大学 运行成本制度研究

ZHONGGUO GONGLIDAXUE
YUNXINGCHENG BEN
ZHIDU YANJIU

孙天华 / 著

河南人民出版社



国立大学 运行成本制度研究

ZHONGGUO GONGLIDAXUE
JINXINGCHENG BEN
LIDU YANJIU

孙天华 / 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公立大学运行成本制度研究/孙天华著. - 郑州:
河南人民出版社, 2004. 6

ISBN 7-215-05463-2

I. 中… II. 孙… III. 公立大学-成本管理-研究-
中国 IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 034341 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:5723341)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 890 毫米×1240 毫米 1/32 印张 7.25

字数 165 千字

2004 年 6 月第 1 版

2004 年 6 月第 1 次印刷

定价:18.00 元

自序

河南人民出版社能够把本书列为2004年的重点出版图书,是我所没有想到的,当然也是我非常高兴的事。对中国公立大学运行成本的制度研究,我着手较早,但直到我在北京师范大学读博士时,才在导师曲恒昌先生的指导下,完成了这一研究。因此,我立即将这一消息告诉了曲先生,并再三恳请他为本书作序。而曲先生却没有答应我的请求,他认为,该书是在他指导下完成的一项研究课题,让别人去评价可能更客观一些。曲先生的委婉拒绝,当时我很感惭愧,但仔细琢磨,其言极是。大凡一部学术论著,杀青之后,自是如初生的婴儿一样爱惜,总想请一些大家名流作序,想得到一些肯定、褒奖,这是人之常情。然一部书,其中的味道,并不是大家名流可以代嚼的,它的价值、它的是非,恐怕还是要请读者去品味。所以,我就遵照曲恒昌先生的教诲,不再请人作序,而是将这本书不加评价地捧给大家。希望有读者能读完它,并给一些评判,帮助找到我做学问的缺陷。谨以此为序。

作者

2004年6月6日

内 容 摘 要

大学肩负着培养人才、科学研究和服务社会的使命。降低大学运行成本,提高大学的组织绩效,不仅是政府的目标,更是大学管理者的责任。研究大学制度对大学运行成本的影响,揭示提高大学组织绩效的途径,是本书研究的主要目标。本书运用新制度经济学的分析工具和分析方法,探讨了我国大学制度对大学运行成本的影响方式及途径。

政府与大学之间关系的科学界定,直接决定着大学发展的外部制度环境。本书回顾了大学与政府关系的历史演进过程,分析了我国公立大学对国家财政的依赖以及产生的影响,指出对国家财政的依赖削弱了大学与政府的谈判地位,导致大学目标函数偏离其功能与使命。围绕公立大学的健康发展,国家必须重新界定政府与大学之间的产权关系,明晰其权利与责任,高度重视大学自治的自然秉赋,并在大学管理过程中充分体现“学术权力”原则,加快我国公立大学的制度创新。

本书提出我国公立大学内部的科层组织属于“双子决策结构”。这种组织结构的突出缺陷是摩擦成本较大、决策成本较高。本书采用案例方法,对“双子决策”过程进行了描述和分析,揭示了“双子决策结构”效率低下的原因,提出了整合“双子决策结构”

的思路与对策。

大学内部以各种契约关系为表现形式的制度结构,决定着大学教职员工的绩效。本书总结和分析了我国公立大学内部契约关系的类型与特征,揭示了大学内部机会主义行为的发生机制,提出应当以人才市场的交易为背景,实现由非正式契约关系向正式契约关系的转变。

除导论外,全书共分五章。第二章在界定、阐述和分析教育成本的概念、特性以及核算方法的基础上,确立大学运行成本概念;分析和比较了教育成本与大学运行成本之间的关系;从总体上考察和分析了大学制度与大学运行成本之间的关系,认为大学制度是决定和影响大学运行成本的最重要因素。第三章着重考察和分析大学与政府之间的关系;分析中国公立大学制度供给问题以及制度设计缺陷的成因;论证了大学财政对国家的依赖度推动了大学与政府和社会关系的历史演进;分析了中国公立大学的产权制度、治理结构、国家政治成本在大学的转移支付以及大学的边界和赤字取向等方面的问题,进一步论证了它们对大学运行成本产生的重要影响。第四章是从决策的角度,研究公立大学的管理绩效;着重分析了我国公立大学“双子决策系统”的运行成本及其绩效;通过对影响大学决策的组织文化、价值取向、决策博弈和风险承担等方面的分析,试图说明公立大学的决策机制和决策状况直接作用于大学的运行成本。第五章是从操作层面上分析制度的实施成本。通过对制度的有效性与实施代价,公立大学制度契约关系及履约状态的分析,试图说明制度在执行过程中实际付出的代价,论证了大学制度对大学运行成本的决定性影响。第六章对全文进行总结和研究展望。根据研究结论,提出降低公立大学运行成本,提高大学组织绩效的思路与对策。主要包括:正确认识国家在界定政府与大学的关系问题上应持的基本态度,正确处理政府与大学

之间的关系,明确界定两者之间的产权,赋予大学以高度自治权,并通过建立健全约束机制,规范大学行为;在内部管理体制上,优化和整合“双子决策结构”,建立健全以“教授会”为载体的大学学术权力机构,实行民主决策和科学决策;在内部人力资源管理方面,用规范的正式契约替代原有的非正式默认契约,明确员工的责任和权利,提高员工绩效,使之更好地服务于大学的目标。

Abstract

All the Universities are shouldering the mission of fostering talents, scientific research and serving society. Lower the running cost of the university and increasing its performance are not only the goal of the government but also the responsibility of the university managers. Researching on the university system which influenced the university running cost and opening out a new way of increasing the university performance are the main research aim of this book. This book discussed how the Chinese national universities affected the running cost and its effective modality and route by utilizing analysis method of new economics viewpoint.

The scientific defining of the relationship between government and university directly decided the external system environment of the university development. This book reviewed the succession process of the relation between university and government, analyzed the situation of how the Chinese national university tied on the state finance and then pointed out a theory of too much depending on the national finance will lead to weaken the negotiation between university and government and form "governmentalized" and "politicalized" university

and finally leading to the university aim will be off its mission. So the book thinks that the nation should newly define the property right relation between government and university for its health progress, clear their rights and responsibilities, highly concern the university self-government, manage university by using the principal of "academic rights", and strengthen the system innovation of Chinese national universities.

This book pointed out another theory of "double subsystem decision-making structure" which is the section layer in Chinese national universities. The obvious defect of this structure is high cost of contradiction and decision-making. This book described and analyzed the process of this double system structure by using case method, found the reason of the low efficiency of this system and put forward the thought and countermeasure of how to coordinate this system.

The different stipulation system in the university will decide the staff's performance. This book summarized and analyzed the types and the characteristics of existing system at Chinese national universities, revealed the mechanism of socialist conduct in the universities and put forward that we should to realize the change from non-formal to formal stipulation relation under the background of talent market.

This book has five chapters besides introduction. The second chapter brought out running cost concept of university on the basis of definition, statement and analysis on concept, characteristics and accounting methods of education cost, analyzed and compared the relation between education cost and university running cost. The author's stand is that university system is the most important factor affecting university running cost. The third chapter studied the relation between

university and government, analyzed supplying question of China's public university system and cause of bug in system design, demonstrated the development of relation among university, government and society was drove by dependant degree of university finance over state, analyzed property right system, management structure of China's public university, the transfer payment and deficit tropism of state political cost in university etc., and further demonstrated which produced important influence on university running cost. The forth chapter studied management performance of public university from decision-making angle, mainly analyzed the running cost and performance of "double subsystem decision-making system of China's public university". This chapter tried to illuminate the decision-making system and decision-making status of public university directly acted on university running cost through the analysis on organization culture, value tropism, decision-making gambling and chess, risk assuming etc. which affected university decision-making. The fifth chapter analyzed the implement cost of this system from operation angle. Through analysis on its validity and implement cost, analysis on contract relation and implement status of public university system, this chapter tried to illuminate actual cost in the process of carrying out this system, demonstrated university system's decisive influence over university running cost. The sixth chapter summed up the whole book and described the study prospect, brought forward a train of thoughts and countermeasure to deduce university running cost and increase university organization performance based on the study conclusion. In which mainly included: rightly understand the state basic attitude on defining relation between government and university, rightly deal with their relation, defi-

nitely define property rights between them, endow university with high self-government right and regulate university's conduct by building or perfecting the restriction system. In inner management system, optimize and integrate "double subsystem decision-making system, built or perfect university learning power organization which taken "professor union" as a carrier, put democratic and scientific decision-making into practice. On the respect of inner human resource management, the author stood for substituting the old informal acquiescent contract with normative formal contract, which could increase personnel's performance by making personnel's responsibility and right clear, thus made them do a better job to fulfill university's aim.

目 录

内容摘要	1
Abstract	4
第一章 导论	1
第一节 选题背景	1
第二节 问题的提出	9
第三节 研究内容、目的和方法	13
第四节 国内外研究评述	23
第二章 大学的运行成本	38
第一节 大学的经济观	38
第二节 大学的教育成本	46
第三节 大学制度安排与运行成本的关系	61
第三章 大学的体制成本	68
第一节 大学财政依赖与制度供给	68
第二节 大学治理结构中的委托—代理关系	78
第三节 国家政治成本在大学的转移支付	87

第四节	大学的边界与交易成本	94
第五节	大学财政的赤字取向与大学的自然成长	104
第四章	大学的决策成本	115
第一节	决策机制和效率	115
第二节	大学科层组织的特征及效率	124
第三节	决策案例及分析	132
第四节	组织文化、大学理念与决策的价值取向	141
第五节	决策风险与风险承担	147
第六节	委托人、代理人、一般教职工的决策博弈	152
第五章	大学的执行成本	164
第一节	制度假定的合理性	164
第二节	大学制度的有效性与实施代价	171
第三节	公立大学的契约关系及履约状态	177
第四节	公立大学的产权激励与经济绩效	188
第六章	结束语	197
主要参考书目		206
后记		218

第一章 导 论

第一节 选题背景

20 世纪 70 年代末,我在一所综合大学读书,偌大的校园里,有许许多多漂亮高大的建筑和价值连城的仪器设备,使我们这些从乡下来的学生无不为之赞叹。空闲时与同学们一起在校园散步,看到围墙边大量的木材露天堆放着,任凭风吹雨淋,长出了灰白色的木耳;废弃的食堂里,破旧的桌椅堆积如山,门可罗雀;湖边的草地上扔着一堆堆锈迹斑斑的马达和钢管……我们曾为母校家大业大,不在乎一掷千金感到自豪,同时也感到非常可惜。我曾在一所中学当过教师,那里一本稿纸,一盏煤油灯,一盒粉笔,学校都看管得很紧,物资匮乏到没有浪费的余地。我们联想到,大学里任何一个角落丢弃的东西似乎都可以为乡下装备一所漂亮的中学。学生时代我们下工夫读懂了很多艰涩的书本,但没能读懂大学。有一点我的印象很深,那就是大学像一座城池,这座城池里有数不清的财富,这些财富疏于管理,浪费惊人。

大学毕业后,我被分配到另一所大学教书,在那里讲授经济学课程。该校学生和教职工的比例严重失调,学生仅有 3 000 名左

右,而教职工就超过 2 400 人。人多课少,大家都很闲散,除了准备考研的年轻人“熬眼磨屁股”之外,备课、教书、科研和个人学术的进步完全是自己的事情,似乎没人过问,我们一群年轻人,对这种松散的管理无不感到心里发慌。我所在的那所大学是一所理工院校,实验设备浪费得更令人惊异,有一些昂贵的仪器从买来到办理报废手续,竟然连包装箱都没有打开过,还有那么多人处在闲置或半闲置状态,而他们生活得很自在。目睹这些现象,我进一步认识到,大学不仅存在大量的物质资源浪费,还存在着人力资源的巨大浪费。那时,我虽讲授经济学课程,但还没有用经济学的眼光来打量这些现象。

后来,我又相继到两所大学工作。工作期间,我曾到过国内外的许多高校学习、考察,这些经历加深了我对我国公立大学内部管理体制和运行机制的认识。而真正由感性认识提高到理性认识上来,还是 1992 年到华东师范大学进修高等教育管理专业,接触到教育经济学和高等教育管理理论以后。当初我并未打算从事这方面的研究工作,只是觉得接触到的学科很新颖,很吸引人,那些理论可以用来指导我所面对的工作。

在学习和掌握了一些理论后,我不再把工作中所观察到的事物看做是一个个孤立的现象,也不再把学校发展中存在的各种问题仅仅理解为技术层面的问题。我开始认识到,大学里闲人虽多,但不是可以轻易精简的^①;大型基建工程的招标活动,会受到多方

① 2002 年 3 月 12 日《参考消息》:日内瓦高等国际关系研究生院国际历史和政治教授相蓝欣访问德国时,问前东德一位教授,作为过来人,你们东德学术界当年感到的最大震撼是什么?他回答“裁员”!两德统一后原东德的高校大约每 100 人里至少裁员 65—70 人。安南的母校日内瓦高等国际关系研究生院现有研究生 500 多人,却只有 39 位正职教授。该校的行政人员,包括院长、副院长,各个系的秘书,总共加起来只有 15 人。我国大学的管理机构与前东德近似,搞得像一个政府,非教学人员占比重太大。

面的干预和阻挠;那些不科学的教学计划背后,总有着复杂的人际关系背景;学校机构臃肿,干部队伍膨胀,也不是那么容易消肿的。在任总务处长、基建处长、教务处长和计划财务处处长期间,我曾试图把所掌握的理论知识运用到实际工作中去,从机构改革到精简冗员,从规范工作程序到建设工程招标投标,从修订教学计划到组织教学检查,从组织物资供给到参加政府采购,从加强预算管理到财务检查审计等方面,我凭着理性要求和年轻人的果敢,为改进工作尝试过很多办法,确实也碰过很多硬壁。碰壁碰多了,锐气就受到挫伤。这使我开始冷静下来,去琢磨一些道理。当我的职位还处在学校底层时,与其他青年人一起时常抱怨和指责学校当局无能;当我做中层干部时,已经认识到许多问题并不像我们想像得那样简单;当我走到校级领导的岗位上,方知什么叫无奈。在任副校长和校党委副书记期间,我不仅参与了学校党政工作的重大决策,在分管工作范围内我也亲自做出过许多重要决定。我已经理解,在特定的产权关系下,一个基层领导想解决社会体制带来的问题,所能起到的作用是十分有限的。我也认识到,中国有上千所公立大学,大学里有数不清的社会精英,在同一种管理体制下,他们要想从技术层面上找到解决问题的根本办法,几乎是不可能的。

在几所大学的工作实践告诉我,公立大学的低效率源于大学制度,那些有志之士(包括大学的党委书记和校(院)长们)虽能解决一些枝节问题,但不能从根本上扭转这种公立大学低绩效的局面,原因是也有一只“看不见的手”在钳制着他们,那就是公立大学人与人之间关系的制度框架。循着这种思路,起初我只是把大学浪费资源的情况纳入个人对社会转型时期一般社会问题 and 经济问题看法的印证,还没有从经济和制度的角度探讨公立大学所面临的问题。出于对经济问题的敏感和专业上的爱好,我隐隐约约感到似乎制度经济学在谈这些问题的起源。于是,我便花费很多

精力去读有关制度经济学方面的书籍和文章,如凡勃伦的《有闲阶级》、康芒斯的《制度经济学》、科斯的《企业的性质》、诺思的《经济史上的结构和变革》等。我是带着问题来读这些书的,它们深深地吸引着我,从不知到知,使我真正了解到无论是旧制度经济学还是新制度经济学,确实是一个新的经济学领域。但这些著作非常晦涩,对一个初学者而言一两遍是很难读懂的。在似懂非懂的情况下,我开始注重手头多年订阅的《经济研究》上有关制度经济学方面的文章。张维迎、杨瑞龙、汪丁丁、周业安、黄少安、张军等人的文章使我从眼睛亮到心里。继而我又开始读林毅夫、盛洪、张曙光、樊纲、唐寿宁等人的文章,我开始崇拜这些学者,认为他们用制度经济学的理论方法对中国面临的社会问题和经济问题挖掘性的研究,完成了在以往的理论框架内无法完成的任务。他们不仅是新制度经济学的传播者,也是中国完成社会转型理论最有力的推动者。他们向国人揭示,做出良好的制度安排是中国经济可持续发展的必要前提,中国在改革上所面临的一系列难题,源头都在于制度设计的缺陷。只有通过制度创新,才能用最小的交易成本完成中国社会转型的任务,从而进入良性的社会循环。

受这些理论观点的影响,我对社会变革采用的方式和成本产生了浓厚的兴趣,经常深更半夜与一些喜欢“抬杠”的同事们讨论经济问题,追逐问题的根源,也无不涉及制度,似乎每一个重大问题,都可以顺着逻辑之藤摸到制度之瓜。连我刚上中学的孩子听多了,也曾取笑我:“爸,你把什么问题都扯到制度上啦。”

制度经济学理论给了我很大的启示,尤其使我能够从以往的对马克思主义和社会主义教条式的理解中解脱出来,用实际的思想和方法来观察和思考所面对的社会经济问题。为了表达一些思想观点,我先后在《经济经纬》上发表了《社会转型采用的方式与成本》,在《马克思主义与现实》上发表了《论经济腐败的制度环