

MINBAN XUEXIAO
BANXUE MOSHI

民办学校办学模式

——产权配置与治理机制研究



产权配置与治理机制是提高民办学校办学效率的重要途径。本研究围绕以下问题展开：如何能让民办学校产权清晰、明晰的标准是什么；其产权配置与治理机制的关系是什么；如何完善其治理机制；如何通过产权配置和机制设计克服其公益性与资本营利性之间的矛盾；产权配置和机制设计是如何提高其办学效率和市场适应性的……

明 航/著



教育科学出版社

Educational Science Publishing House

MINBAN XUEXIAO
BANXUE MOSHI

民办学校办学模式

——产权配置与治理机制研究



明 航/著

教育科学出版社
· 北 京 ·

责任编辑 张 羽
版式设计 贾艳凤
责任校对 刘永玲
责任印制 曲凤玲

图书在版编目 (CIP) 数据

民办学校办学模式: 产权配置与治理机制研究 / 明航
著. —北京: 教育科学出版社, 2008. 5
ISBN 978 - 7 - 5041 - 4070 - 8

I. 民… II. 明… III. ①民办学校 - 产权 - 配置 - 研究
②民办学校 - 学校管理 - 研究 IV. G512. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 043980 号

出版发行 教育科学出版社

社 址 北京·朝阳区安慧北里安园甲 9 号

邮 编 100101

传 真 010 - 64891796

市场部电话 010 - 64989009

编辑部电话 010 - 64989230

网 址 <http://www.esph.com.cn>

经 销 各地新华书店

制 作 国民图文中心

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 21.5

字 数 339 千

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数 1 - 3 000 册

定 价 35.00 元

如有印装质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换。

民办学校产权配置与治理机制是影响我国民办教育发展的重大问题，研究的难度很大，很有挑战性，我一直想深入研究这个问题。刚好在2002年，明航同志考入北师大做我的弟子，他有多从事民办教育实践工作的经验，还有文理兼容的学科背景，教育经济学基础扎实。为了发挥他的优势，我指导他的博士学位论文选题为“民办学校产权配置与治理机制研究”。

民办教育在我国市场经济建设和发展中发挥着越来越巨大的作用，政府、学者及举办者对民办学校发展中的问题十分关注，从与该研究有关的成果来看，关于民办学校的性质、法律权利、财产归属、投资回报、学校产权的讨论比较多见。但是，民办学校作为一种稀缺资源，对如何提高其办学效率这一重要问题的研究显得不足，产权配置与治理机制是提高效率的重要途径。明航同志勤奋学习，治学严谨，他的博士论文评审和答辩都获得比较好的成绩。他多年来一直坚持这个方向的探索，形成的这部专著既具有较强的理论指导作用，同时又有实践方面的可操作性。具体来说，其研究的创新之处有以下几点。

第一，关于产权清晰的措施、路径、程度及标准研究。产权不清晰是民办学校产权制度中的重要问题，而产权清晰则是提高民办学校办学效率的关键。产权不清是制约民办学校发展的核心，对此学者们已达成共识。问题在于如何使产权清晰，产权清晰的标准和程度怎么把握。该研究认为民办学校产权清晰的标准是产权一定要清晰到自然人，而不仅仅是法人，如果是法人形

式,就应该强调法人的无限责任,同时具有最终索取权,这样法人会最终转化为自然人。只有如此,产权清晰才能产生较大的激励,以及形成与激励对称的约束。当前产权制度安排中,核心问题是要么激励不够,要么约束不够,要么激励与约束不对称,要么利益和风险不对称。这种思考就是主要针对当前产权治理中存在的问题而提出的。这种立足解决实际问题的思路,应当说是民办学校产权配置和治理机制设计的一种创新。

第二,关于产权配置与治理机制的关系研究。产权发展的内在逻辑是通过产权结构调整来改变各产权主体的激励,不同的产权结构具有不同的激励作用,这是产权配置与激励作用的一般原理。但是,什么样的产权配置会使激励作用最大且最长久,却是一个很难解决的问题。通过对剩余控制权和剩余索取权的研究,探讨最优所有权结构,分析民办学校中什么样的所有权结构为最优结构,可谓是在民办学校产权研究中具有实用价值的探索。

第三,关于完善民办学校的治理结构和治理机制的研究。如果说民办学校的产权清晰是发展的前提和关键,产权配置与治理机制是研究民办学校发展的动力和内在逻辑的话,那么民办学校的科学治理结构则是研究民办学校发展的形式。当然,这种形式的科学化是以产权清晰为前提,以产权配置与激励的最大化为内在逻辑的。目前,有一些文章在谈论民办学校的治理机制和治理结构时,由于对学校治理结构背后的条件缺乏分析,对治理的动力、原理、内在逻辑没有深入研究,最终使其提出的治理结构论据不足,说服力不强,脱离实际,很难指导实践。该著作立足产权配置与激励的最大化研究,分析民办学校科学治理结构,力求这一治理结构具有实践上的可操作性,从而提高了该研究的实用价值。

第四,关于产权配置和机制设计如何克服民办学校公益性与资本营利性之间的矛盾研究。应该说,就问题本身而言这不是一个新问题,但是一个难题。自民办学校出现的那一天起,有关民办学校的教育公益性与举办者资本的营利性问题就一直受到人们的关注。然而从理论上论述的比较多,大都缺乏克服困难和解决问题的有效方案。在办学实际当中这一矛盾的表现还相当突出,可见这一矛盾还是存在,并影响着民办学校的发展。该研究认为,在产权配置和治理机制设计中合理配置剩余索取权和控制权,既能使民办学校中的教育公益性充分发挥,又让资本营利性得到保护,从而缓解教育公益性和资本营利性之间的冲突,可谓是一个创新性的探索。

第五,关于民办学校产权配置和治理机制设计的办学效率分析。可以说办学效率是衡量办学水平和质量的重要标准之一,尤其对民办学校来说,办学效率既取决于质量,又取决于生源市场,决定着学校在教育市场上的竞争力,可以说没有效率就没有发展。从资本方面来说,办学效率高就意味着资本运营效率高,就会有较快的发展速度,因而对举办者来说办学效率是主要追求之一。有关办学效率的重要性是形成了共识,但是怎样才能提高办学效率却是一个十分重要的难题,因为凡事贵在落实。在该研究中,有关产权配置和治理机制的设计改进和创新,是把提高民办学校办学效率作为主要目标,应该说这在民办学校产权运作和治理方面的研究中是具有开拓性的。

第六,有关民办学校市场适应性研究。即对不同类型学校的优势、不足及发展战略的分析。随着中国社会主义市场经济体系的不断完善,以及中国加入 WTO 之后国际教育服务贸易的要求,我国教育市场竞争将会越来越激烈,民办学校的生存和发展策略研究必须考虑这样一个大环境。该著作有关民办学校产权配置和治理机制的研究,除了考虑增进激励,提高办学效率,克服公益性和营利性之间的冲突之外,还考虑到学校资本运营的市场适应性。这实质上也是考虑了资本运营的活力,以及市场经营中提高竞争力和抗风险能力问题,只有如此,民办学校才能实现可持续发展。

总之,这部专著抓住了民办学校发展中的重大问题,理论分析逻辑严密,深入浅出,使研究有了很强的理论性和指导性;案例分析针对当前民办学校主要的办学模式,灵活运用,因势利导,使研究又有了很好的适用性和操作性,是指导我国民办学校走出困境、向高一阶段的发展的一部难得的佳作。

特此作序。

靳希斌

目 录

序	1
导 论	1
一、研究主题、目的及意义	1
二、已有研究与存在的问题	5
三、研究方法及相关说明	28
第一章 民办学校产权配置的理论基础	31
第一节 产权理论概述	31
一、科斯定理	33
二、波斯纳定理	36
三、不同财产的产权安排	37
第二节 民办学校产权配置的形式与特点	45
一、产权配置形式简述	45
二、民办学校产权配置形式	47
三、民办学校产权配置特点	48
第三节 民办学校产权配置功能	50
一、产权配置功能简述	50
二、民办学校产权配置功能	52
第四节 民办学校产业化与产权配置	54
一、教育产业与学校产业的概念	54
二、民办学校发展的道路——产业化	58
三、民办学校产业化的关键——产权配置	64

第二章 民办学校治理概论	68
第一节 治理的含义	68
一、治理的目的	72
二、治理是一种合约关系	72
三、治理的主要功能	72
四、治理理念的发展	73
五、治理结构、治理机制与治理模式的关系	74
第二节 民办学校治理结构	75
一、民办学校治理结构的含义	75
二、民办学校治理结构的基本构成	77
三、民办学校治理结构的组织类型	80
四、民办学校治理结构的组织创新	81
第三节 民办学校治理机制	84
一、民办学校治理机制的含义	84
二、民办学校治理机制的类型与内容	85
三、民办学校治理机制的引发机制	88
四、民办学校治理机制的走势	92
第三章 民办学校治理机制的理论基础	97
第一节 委托—代理理论	97
一、内涵与假设	97
二、分析框架与模型	99
三、治理机制的应用分析	104
第二节 交易成本理论	108
一、内涵与假设	108
二、分析框架与理论	112
三、价值、局限及超越	115
第三节 战略理论	119
一、内涵与模式	119
二、战略分析	124
三、战略选择	128

四、战略实施·····	134
第四章 产权配置与治理机制的设计·····	137
第一节 产权配置与治理机制的相关性·····	137
第二节 产权配置与激励机制设计·····	139
一、所有权配置与激励机制设计·····	139
二、剩余索取权配置与激励机制设计·····	142
三、产权配置清晰与激励机制设计·····	148
第三节 产权配置与约束机制设计·····	150
一、所有权配置与约束机制设计·····	150
二、产权责任配置与约束机制设计·····	153
三、剩余索取权配置与约束机制设计·····	157
第四节 产权配置与决策机制设计·····	159
一、由所有权形成的权力机构·····	159
二、经营权配置与决策机制设计·····	161
三、表决权配置与决策机制设计·····	166
第五章 家族制民办学校的设计与创新·····	171
第一节 现状分析·····	171
一、家族制民办学校的内涵·····	171
二、家族制民办学校的形成背景·····	172
三、家族制民办学校的一般特征·····	177
第二节 案例介绍·····	179
一、个案概述·····	179
二、产权配置情况·····	181
三、治理结构与治理机制·····	183
四、经营模式·····	184
第三节 评价与诊断·····	185
一、家族制民办学校的比较优势·····	185
二、家族制民办学校的主要问题·····	187
三、家族制民办学校的设计关键·····	190
第四节 设计与创新·····	191

一、产权配置设计	191
二、治理机制设计	196
三、改进后经营战略	200
第六章 集团制民办学校的设计与创新	204
第一节 现状分析	204
一、集团制民办学校的内涵与类型	204
二、集团制民办学校的形成背景	209
三、集团制民办学校的主要特征	212
第二节 案例介绍	214
一、个案概述	214
二、产权配置情况	215
三、治理结构与治理机制	216
四、运营模式	217
第三节 评价与诊断	218
一、集团制民办学校的比较优势	218
二、集团制民办学校的主要问题	219
三、集团制民办学校的设计关键	221
第四节 设计与创新	222
一、产权配置设计	222
二、治理机制设计	227
三、改进后经营战略	229
第七章 股份制民办学校的设计与创新	232
第一节 现状分析	232
一、股份制民办学校的产生与内涵	232
二、股份制民办学校的形成背景	234
三、股份制民办学校的主要特征	236
第二节 案例介绍	239
一、个案概述	239
二、产权配置情况	240
三、治理结构与治理机制	243

四、运营模式·····	245
第三节 评价与诊断·····	247
一、股份制民办学校的比较优势·····	247
二、股份制民办学校的主要问题·····	250
三、股份制民办学校的设计关键·····	252
第四节 设计与创新·····	252
一、产权配置设计·····	252
二、治理机制设计·····	256
三、改进后经营战略·····	259
第八章 国有民办制学校的设计与创新·····	262
第一节 现状分析·····	262
一、国有民办制学校的内涵与形式·····	262
二、国有民办制学校的形成背景·····	264
三、国有民办制学校的主要特征·····	271
第二节 案例介绍·····	272
一、个案概述·····	273
二、产权配置情况·····	276
三、治理结构与治理机制·····	278
四、运营模式·····	280
第三节 评价与诊断·····	281
一、国有民办制学校的比较优势·····	281
二、国有民办制学校的主要问题·····	287
三、国有民办制学校的设计关键·····	289
第四节 设计与创新·····	290
一、产权配置设计·····	290
二、治理机制设计·····	293
三、改进后经营战略·····	295
第九章 中外合作制民办学校的设计与创新·····	298
第一节 现状分析·····	298
一、中外合作制民办学校的内涵与类型·····	298

二、中外合作制民办学校的形成背景.....	304
三、中外合作制民办学校的主要特征.....	306
第二节 案例介绍.....	310
一、个案概述.....	310
二、产权配置情况.....	315
三、治理结构与治理机制.....	317
第三节 评价与诊断.....	318
一、中外合作制民办学校的比较优势.....	318
二、中外合作制民办学校的主要问题.....	320
三、中外合作制民办学校的设计关键.....	322
第四节 设计与创新.....	323
一、产权配置设计.....	323
二、治理机制设计.....	326
三、改进后经营战略.....	328
后 记.....	331

导 论

一、研究主题、目的及意义

本研究紧紧围绕“两个主题”和“一个中心目的”展开，“两个主题”即民办学校的产权结构配置和民办学校治理机制创新；“一个中心目的”即提高民办学校办学效率，促进民办教育发展。

选择这两个主题的理由是十分重要的。当前中国教育资源，尤其是优质教育资源相当短缺，导致升学竞争激烈，“择校”现象严重。促进民办学校发展，增加教育供给方式的多样化和选择性，能在一定程度上满足广大人民群众受教育的需要。另一方面，在我国还是“穷国办大教育”的背景下，民办教育的发展还可以大大缓解巨大的教育需求和有限的政府投入之间的矛盾。但是民间资本进入教育市场不是无限的，而是有限的，这就要求我们提高办学效率，让民间资本和民办学校发挥更大的作用。这种如何有效配置短缺资源，提高其使用效率，应当成为教育理论研究工作者的重要任务。正如著名经济学家萨缪尔森所讲的：“经济学（economics）研究的是社会如何利用稀缺的资源以生产有价值的商品，并将它们分配给不同的个人。”这个定义的背后隐含了经济学的两大核心思想，即物品是稀缺的，社会必须有效地利用它们的资源。事实上，正是因为稀缺性和追求效率的愿望，才使经济学成为一门重要的学科。……鉴于欲望的无限性，就一项经济活动而言，最重要的事情就是最好地利用其有限的资源。这一点使我们不得不面临效率（efficiency）这一关键的概念。效率是指最有效地使用社会资源以满足人类

的愿望和需要。更准确地说,在不会使其他人的境况变坏的前提条件下,一项经济活动如果不再有可能增进任何人的经济福利,那么,该经济活动就是有效率的。^[1]

资源配置方式包括技术性配置和制度性配置。本文主要是用新制度经济学的思想来分析民办学校的资源配置。新制度经济学的内容主要由四部分构成:产权理论、代理理论、交易成本理论和制度变迁理论。产权理论主要强调事前的制度安排和过程中的产权治理;代理理论主要强调事前激励一致性;交易成本理论主要强调事后的治理效率;制度变迁理论主要强调治理的组织方式和动力。这种分析是相对的,不是绝对的,只是各有侧重,用不同的思路研究制度对资源的配置。这四种理论在分析问题时有“形影不离”的联系,因为四种理论有“共同的目标”——如何减少交易成本,增进个人激励,以提高整个组织的效率。制度作为资源配置的方式历来受到经济学家和改革家的重视。舒尔茨将制度定义为“一种行为规则,这些规则涉及社会政治及经济行为”,并且重点考察了影响经济增长的政治法律制度。他列举了四类制度:(1)用于降低交易费用的制度(如货币、期货市场);(2)用于影响生产要素的所有者之间配置风险的制度(如合约、公司、保险、公共社会安全计划);(3)用于提供职能组织与个人收入流之间的联系(如财产,包括遗产法、资历和劳动者的其他权利);(4)用于确定公共品和服务的生产与分配的框架的制度。^[2]诺思认为:“制度提供了人类相互影响的框架,它们建立了构成一个社会,或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。”^[3]关于制度的定义可谓见仁见智,但其共同之意是:制度是规定人的行为,规定交往规则,确定人们在经济活动中如何受益、如何受损、保护什么等。总之是帮助人们实现交易的预期,降低交易成本,提高资源配置效率。

在制度安排上政府的作用是最重要的。科斯在《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度经济学派译文集》的结束语中说道:“政府政策对经济增长的重要性是怎么强调也不过分的。……没有一个国家不是在明智政府的积极刺激下取得经济进步的……另一方面,经济生活中也存在着这么多由政府弄出来的祸害,以至于很容易就训诫政府参与经济生活一事写上满满的一页,那么,明智的政府和不明智政府的区别是什么呢?答案或许在于政府如何引导个人激励。在任何情况下,个人总是在寻找使他自己获得好处的

机会。然而为了一个经济的发展,有必要冒超过一般化的风险去建立一种鼓励个人生动活泼地寻求并创新的可获利的生产收入流的系统,和一种允许用时间、努力和金钱进行投资并让个人收获他应得好处的系统。具有这种特征的制度安排——更确切地讲,在产品、生产要素和思想方面清楚界定并良好执行的产权系统——本来就是公共货品。”^[4]

一切制度安排对资源配置效率起着或正或负的影响。产权制度的安排是最基础也是最重要的制度。科斯认为:“一旦考虑到进行市场交易的成本,合法权利的初始界定会对经济制度的运行效率产生影响。一种权利的调整会比其他安排产生更多的产值。”^[5]产权的效率功能是将外部性内部化,德姆塞茨在《关于产权的理论》中讲道:“产权的一个主要功能是引导人们实现将外部性较大地内在化的激励。”并且他还提示了产权发展的内在逻辑:“当内在化的所得大于内在化的成本时,产权的发展是为了使外部性内在化。内在化的增加一般会导致经济价值的变化,这些变化会引起新技术的发展或新市场的开辟,由此而使得旧有产权的协调功能很差。”^[6]产权制度的安排影响人在责、权、利方面的变化,是界定人们如何受损或如何受益的权利束,因而对人的行为和动机甚至兴趣产生深刻的影响,所以合理的产权制度能产生激励,提高生产效率。这一点对建立有效率的治理机制有重要作用。鉴于此,笔者选择“民办学校产权配置与治理机制”作为研究课题。

本研究的意义体现在以下三个方面。

第一,从民办学校自身发展看。到2005年全国各级民办学校(机构)共有8.62万所,学历和非学历教育在校学生3057.55万人。其中学历教育学生2044.84万人,非学历教育学生1012.72万人。民办普通、成人高校252所,在校生212.63万人(含独立学院学生107.5万人);民办其他高等教育机构1077所,各类注册学生128.66万人。其中学历文凭考试学生20.35万人,其他学生108.31万人。民办普通高中3175所,在校生226.78万人;民办中等职业学校2017所,学历教育学生154.14万人,非学历教育学生904.41万人。民办普通初中4608所,在校生372.42万人;民办职业初中25所,在校生1.49万人。民办普通小学6242所,在校生388.94万人。民办幼儿园68835所,在园儿童668.09万人。(据教育部发展规划司:《教育统计报告》2006年1月23日)可见,无论从办

学类型、办学层次、办学范围上看,还是从办学规模和在校生数量上看,目前民办学校已成为我国社会主义教育事业的一个重要组成部分。按照公办学校和民办学校共同发展的要求,以及参考市场经济发达国家民办学校所占比例来看,我国民办教育还须大力发展。但是,就我国民办学校近20年的发展看,整体实力相当薄弱;从办学效率看,当初一批学校满足了人们对教育多样化的需要,加上中国民办高等教育供给不足,使民办教育成为中国改革开放中的暴利市场之一,出现了一批民办教育暴发户。理性地看待和分析这批暴发户,一方面,他们有胆识、有远见,看准了市场并抓住了机遇,并且为中国民办教育事业的发展作出了贡献;另一方面,从办学资金和资本运作经营看,普遍表现为效率不高和定位不准。说效率不高是因为即使赚了钱但浪费太大,否则赢利会更多,说定位不准是因为投资者有许多是以营利为目的。虽然1997年国家颁布的《社会力量办学条例》明确规定“不以营利为目的”,但目的是存在于人们思想当中,是无法规定的,对办学行为当中的营利事实,政府也缺乏有效的评估和监督措施。由于办学以营利为目的,许多投资者抽逃资金,导致学校的投入不足、教师的工资待遇不高等问题出现,严重影响了学校的教学质量,致使许多民办学校已经倒闭。并且,“不得以营利为目的”也并不合理,2002年12月28日通过的《中华人民共和国民办教育促进法》(以下简称《促进法》)规定:“民办学校在扣除办学成本,预留发展基金以后按照国家有关规定提取其他的必要的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”虽然取得合理回报的具体办法还未出台,但是有许多问题值得思考。例如,取得的合理回报如果不统一规定,就存在着寻租行为;如果统一规定,又显然不符合实情,因为办学者实力不同、地区不同、收费不同等因素都难以统一,并且从会计制度上看,民办学校的收支科目、成本计算的范围也没有明确规定。是什么原因影响民办学校的经营效率呢?有回报不清的问题,也有举办者素质不高的问题,但其根本原因是产权的结构配置和运作机制影响了办学效率,如民办学校产权不清晰、产权结构不科学、产权不能市场交易等,都制约着民办学校的发展。

第二,从我国社会主义市场经济体制发展看。从十六届三中全会的决定来分析我国今后市场经济体制建设的目标,笔者认为对民办学校影响较大的

有三个方面：一是在所有制方面，国家将“积极推行公有制的多种有效实现形式……使股份制成为公有制的主要实现形式”；二是产权制度改革，国家将“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”；三是深化教育体制改革，“形成公办学校和民办学校共同发展的格局”。按照这个精神和目标前进，民办学校的前景可谓风光无限。但是，制约民办学校发展的关键因素在产权制度建设上，所以，研究民办学校产权配置与治理机制有相当重要的意义。

第三，从 WTO 对我国教育发展的要求看。WTO《服务贸易总协定》包括教育服务贸易。国际教育服务贸易是世界经济发展到全球化阶段，教育国际化与国际服务贸易相结合的产物。目前世界服务贸易的增长速度，远远高于货物贸易的增长速度。服务贸易在整个国际贸易中的比例也在逐年提高，并将成为贸易价值流量的主要组成部分。中国加入了世界贸易组织，并在教育服务贸易方面作了部分承诺，从而也就加入了国际教育服务贸易的行列，并展开国际教育服务贸易活动。那么，教育产业按市场运作的条件、教育贸易相关的知识产权、人力资本产权的定价问题等，都是值得研究的重大问题。应该说民办教育的市场适应性强于公办学校，但如果按目前状况加入国际教育服务贸易还面临很大的困难和压力，而其中产权结构和治理机制是关键问题。

二、已有研究与存在的问题

教育理论界、教育政策部门及民办学校举办者对民办学校发展的热情和关注不断升温；对民办学校发展中的理论和实践问题进行研究的课题成果和论文也大量地出现在期刊和专著之中，其研究者的数量不断增加，研究的视角不断拓宽，研究的水平也不断提高，真可谓见仁见智。其中与本研究相关的研究综述如下：

（一）关于民办学校性质

民办学校性质的讨论与民办教育组织性质、教育产品属性、教育服务性质、