



公共经济管理学术文库

公共经济管理学术文库

onggong jingji guanli xueshu wenku

美国大学治理结构 的经济学分析

MEIGUO DAXUE ZHILI JIEGOU DE
JINGJI XUE FENXI

程北南 ■ 著



中国财政经济出版社

公共经济管理学术文库

美国大学治理结构的 经济学分析

程北南 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国大学治理结构的经济学分析/程北南著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 1

(公共经济管理学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1925 - 7

I. 美… II. 程… III. 高等学校 - 学校管理 - 经济分析 - 美国 IV. G649.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 231119 号

责任编辑: 赵 力 责任校对: 张 凡

封面设计: 郁 佳

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 960 毫米 16 开 19.75 印张 294 000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1925 - 7/F · 1610

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

总序



自 20 世纪 30 年代的世界性经济大危机以来，关于公共经济管理的地位与范围的争论就一直没有停止过。市场原教旨主义在经济大危机的残酷现实面前受到极大的质疑，历史给予了凯恩斯主义产生、发展的土壤，也使经济学理论尤其是公共经济学有了长足的发展。国家干预的政策理念，伴随着提供公共产品与服务、应对自然垄断、解决外部性、调节收入分配、促进经济增长与充分就业等诸多公共经济范畴与政策大行其道。直至 20 世纪 60 年代，凯恩斯主义由于不能解释“滞胀”现象而受到自由经济学派的批评，凯恩斯主义也开始丧失其经济学领域的“垄断地位”，随之而来的是“百家争鸣”的经济学“春秋时代”，凯恩斯主义似乎要不“吃香”了。然而，诚如“三十年河东，三十年河西”的中国民谚所说的轮回规律，从近年的全球性金融危机与经济萧条发生后各国政府纷纷采取的应对措施来看，国家干预的凯恩斯主义理念又大有卷土重来、重执牛耳之势，世界似乎又迎来了公共经济学的春天。

撇开可能相当长时间内都难以有定论的理论争论，我们也不去讨论公共经济管理与私人经济管理的“你进我退”问题，而专注于属于公共经济管理范围内应该如何履行其公共职责的研究，又何尝不是一种务实的治学之道。令人欣喜的是，上海金融学院公共经济管理学科的一批名不见经传的年轻学子，有志于潜心研究公共经济管理问题，并将部分先期研究成果以“公共经济管理学术文库”冠名集结出版，这将为公共经济管理研究园地带来一批丰硕的果实。“公共经济管理学术文库”的作者都是近年来获得博士学位的青年学者，他们都接受过经济学的系统训练，能够紧跟理论与现实的发展动态，熟练驾驭经济学的研究方

2 美国大学治理结构的经济学分析

法，其成果无论是关于政府公共活动的研究，还是非政府公共机构的研究，无不反映出作者深厚的理论功底与严谨的治学态度。

构建“公共经济管理学术文库”，是上海金融学院在财政经济学学科建设中的一个大胆尝试。作为一个文库建设，不能期待一蹴而就，它必将是一个长期的、不断推陈出新的过程。我们正处在一个社会急剧变革的时代，我国的经济与社会发展和改革开放事业也正面临着许多新问题。其中，公共经济管理领域的改革与发展更是方兴未艾，这为我们从事公共经济管理领域的研究提供了丰富的选题。从大的方面来说，公共经济、公共管理与公共政策都是公共经济管理研究应该关注的领域；从小的方面来说，政府理财、公共预算、财政收支、财政管理、财政分权、社会保障、收入分配、财政政策、国有资产经营管理、公共事业、城市治理、非营利组织、政府创新等等，都可以成为公共管理问题研究切入的视角。我期待着“公共经济管理学术文库”的选题进一步丰富，内容进一步充实，水平进一步提升。有道是“众人拾柴火焰高”，我也期待着有更多的有志于从事公共经济管理研究的学者加入这一行列。

古人云“学无止境”，同样，研究亦无止境。希望“公共经济管理学术文库”的各位作者能够矢志不渝，继续深化与拓展研究。也期待着能够看到更多新人和更精彩的后续研究成果。

是为序。

储敏伟

2009年9月24日

序言



大学是现代社会中一项极为重要的制度安排——只要对牛津、剑桥、哈佛、耶鲁等高校之于西方社会的作用稍有理解，便不难确信此点。大学所“生产”的是一个社会赖以生存与发展的思想与知识以及被这些思想与知识武装起来的社会栋梁之材，其意义之重大不言而喻。事实上，现代西方世界之所以在全球的发展进程中处于领先的地位，以制度建设方面而论，除了市场制度、现代企业制度等我们已经比较关注的制度因素之外，大学制度实为又一项奠定西方世界领先地位的根本性制度安排。

遗憾的是，我们对大学的深入研究，尤其是从经济学视角对大学的深入研究少之又少。即使在国际范围内，从经济学视角探讨大学制度问题的文献也同样是凤毛麟角。这主要是因为现代经济学是一门非常年轻的学科，自亚当·斯密起，不过短短两百多年的时间。直至五六十年以前，经济学的主流研究领域仍基本上停留在市场制度之一隅，连政府制度和现代企业制度也只是在最近几十年间才纳入主流视野。而类似于大学、公益性基金会、家庭等同样非常重要的社会制度基本上仍处于主流无暇关注的境地——当然，这样的一种情形也为我们年轻的经济学人们提供了海阔任鱼跃，天高任鸟飞的广阔研究空间。

这里必须对何谓“经济学”视角稍作解释。所谓经济学（Economics）视角即指“成本—收益”分析的视角，这其中的成本与收益既包括那些可以金钱计量的内容，也同时包括了那些无法以金钱计量的内容。它的研究目标是，在效率的方面如何使得一个社会消耗的资源取得最大的有用性，同时在更高的一个层面上如何达到一个效率与公平得失的最优平衡。因此 Economy 不是 Business，它关心的不是赚钱多少，而

2 美国大学治理结构的经济学分析

是如何使社会达到一个最优的状态。所以，用经济学的视角来研究大学制度是非常必要的。我们必须探讨如何在有限的资源技术条件下使得上述大学“产出”（思想与知识）达到效率最优化，同时平衡好这一过程中的教育公平问题。恰如我们已经看到的市场制度和企业制度效能的提高对我国发生的巨大影响那样，大学制度效能的提高，同样会为我们国家的现代化过程提供强大的推动力量。

程北南博士的博士论文《美国大学治理结构的经济学分析》正是一篇难得的以经济学视角研究大学制度的深刻之作。

首先，他把研究的焦点聚集在大学制度的核心问题——大学治理结构上。恰如好的企业必须要有一个好的治理结构那样，好的大学也必然是一个高效的治理结构的产物。但是就治理结构的具体内容而言，大学的治理结构较之企业，其驱动机制和制度安排的复杂性更是有过之而无不及。以英美大学为例，比如在大学非盈利的状况下，私人 and 基金会组织出资大学的动机应如何理解？——特别是这样的一种出资并不像对公司的出资那样拥有相应的股权。又比如，不像公司制下股东拥有其持股的所有权和至少部分控制权，大学的资产是一种真正的“法人所有权”，或者更加通俗地说，大学是没有所有者的，在此情况下，谁来关心大学资产的运作效率以及人力资源的最佳配置？所以如果不清楚大学的钱从何而来，为什么而来，如何使用，人力资源又如何调配这一整套的机制安排，以及更深层次，这些机制运作背后的源动力及其相互制衡，我们就无法理解牛津、剑桥、哈佛、耶鲁等这样一些伟大的大学是如何产生的，也就无法找到一条将我国大学引向真正世界一流大学的确切途径。程北南博士的论文以大学治理结构来切入对大学制度的研究是切中要害的。

其次，在对大学治理结构的研究中，程北南博士又把研究的对象集中于美国大学治理结构的分析上，方向选择同样是得当的。因为美国大学确实代表了目前世界各国大学的最高水准，其治理结构经多年的演进，已比较成熟，具有经典代表性。把美国大学治理结构分析清楚，也就为我们借鉴国外大学治理的先进经验奠定了基础。在这一方面，程北南博士下了苦功，收集了美国大学治理结构的大量第一手资料，包括大学资金的具体提供者是谁？数量多少？校董会的成员来源如何？是如何

被选上的？校长如何产生？校长和学校其他管理者以及教职工的关系，等等。这种脚踏实地的工作为他的分析准备好了扎实的平台。

在本书中，程北南博士也初步发表了他关于我国应如何借鉴美国大学治理结构建设经验的一些观点，相信以后他会做更进一步深入的研究。

多年以来，我十分关心我国大学的建设，也作过一些研究，我的观点是，大学建设的核心问题是建立和完善大学的治理结构，正如国有企业改革的核心是建立和完善现代企业治理结构。^①程北南博士从本科起就跟随我学习和从事研究工作，所以在博士论文阶段，我鼓励他从事此方面的研究，即先把我们欲借鉴之对象研究清楚，再进一步研究我们应如何借鉴的问题。看到他在此方面取得如此之成绩，我也为他感到高兴。同时也希望此书的出版，能够使得更多的相关人士深入了解美国大学强盛的核心因素——美国大学的治理结构，激发更多的有志之士加入到对大学治理结构问题的探讨中来，为我们民族的复兴添砖加瓦。

毛程连

2009年9月8日

① 国家社会科学基金重点项目《非经营性国有资产监督与管理对策研究》。

前言



大学这个问题拥有着诸多的维度，一般人们将它视为一个教育或教育学的问题。但是在世界各国，政府的财政资金都是大学最主要的资金来源之一，所以关于大学的问题同样是一个财政或财政学的问题。在中国这样一个社会主义国家里，大学的绝大部分资产都是由政府的财政资金通过历年不断地投资和运营而积累起来的，所以，大学的问题在中国也是一个国有资产管理的问题。

众所周知，大学在任何时期的任何一个国家里都是非常重要的一类社会组织。她传承着一个国家的思想文化精髓、保存着一个民族的良知与冷静，培养着一代又一代的建设者，开拓着人们未知的知识世界和思想领域，创造着更高级的技术或为高级研发做好基础研究的充足准备，关系着一个国家的强弱与兴衰。我们注意到在知识经济的新纪元里，在全球一体化的浪潮中，各国传统的大学制度都或多或少地经受着比以往任何一个时期都更严峻的挑战。面对挑战我们必须做好充分的准备才能够从容应对。

一个国家的大学能够在多大程度上适应社会的变革，甚至先人一步以自己的探求精神和哲学思辨引领社会向更理性、更和谐的状态平稳前进，是需要一套良好的大学制度来保证的。这个道理对于中国这样一个崛起中的大国同样适用。自从新中国成立之日起，中国的大学在绝大多数时间里都是作为由财政供养的事业单位而存在。这样一种模式在解放之初适应了形势的需要，以“集中力量办大事”的方式有力地支撑了社会主义建设事业，为伟大的祖国输送了一批又一批高素质的建设者。但是在世纪之交激烈的国际竞争环境中，中国的大学应该以怎样的姿态来迎接挑战？一方面我们看到目前各国的大学争夺研发制高点的成败在

2 美国大学治理结构的经济学分析

很大程度上取决于大学所能够运用的财力，另一方面我们也发现随着政府职能的转变，中国政府需要在越来越广阔的领域里分配其有限的财政资金以满足民众的公共需要，这就使得中国大学的发展受到了资金方面的掣肘。

如何解决这一对矛盾呢？在公共财政资金支持增长量有限的情况下，一条出路是让大学优化自身的资产运转，以更低的成本生产更多优质的知识产品；另一条出路就是让大学广开财路。但是这样两种解决办法都依赖于一个共同的前提，那就是需要有一套与之相适应的更高效的大学制度安排。任何一个社会组织制度安排最核心的部分是它的治理结构，大学也不例外。

所谓治理结构是指：人类社会，为了保证广义交易关系及其缔结合约的完整性而设置的一整套制度安排及其相应的组织构架和权力规则，这些安排、构架和规则的结合在不同程度上制约了有限理性的经济人在广义交易活动中的机会主义倾向、缓解了与交易相对应的各种合约风险、维持了相应的秩序。或者进一步明确表述为：治理结构是人类社会里，为了保证人们在相互交往过程中得到有效的约束和激励，增进整体的社会福利，而设置的一整套制度安排，这种制度安排内含于一系列的社会组织构架之中，或体现于这些社会组织的相互关系之中，确切地说其存在和表现形式为一系列正式或非正式的权力规则。

既然治理结构是组织制度安排的核心问题，那么我们要更好地解决中国高等教育财政资金支出效率的问题以及大学国有资产管理效率的问题就必须从研究和改善中国大学的治理结构入手。但是毫无疑问这是一个非常浩大的工程，并非单凭一己之力或是一篇博士论文所能解决。为此我挑选了一个研究的切入点。虽说只有深入剖析自身的问题，才能够提出有效的解决方案。但是我们在研究中会发现当今的学术界里并没有关于大学治理以及大学治理结构的系统理论。国内的研究大都就问题而论问题，最多是借用企业治理的概念来加以解说，而少有系统地研究大学治理结构问题的成熟理论体系；国外的研究则视他们自身的大学治理结构为一个不需讨论的理论前提而直接对比各项具体制度安排之间的优劣，因此，也没有一个系统的关于大学治理结构的理论体系。从这个意义上说要想剖析中国大学制度中核心的治理结构问题，我们并没有现

成的系统的理论工具。解决自身问题所必不可少的除了对自身的剖析和关注之外，还有对国外先进经验的研究和借鉴。去仔细探究一套运转效果极佳的大学治理结构的权力构架和作用机理无疑是我们获得有价值启发的最有效途径。正是基于上述考量，我以当今世界上大学总体质量最高的美国为研究对象，初步尝试着用经济学的分析框架来探析其治理结构和运转机理，以期对我国的大学问题研究有所帮助。

作 者

2009 年 9 月

目 录

■■■■■■■■■■

导 论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 文献综述	(5)
第三节 本书的主要内容、创新和不足	(10)
 第一章 概念和框架的理论准备	(16)
第一节 基本概念界定	(16)
第二节 经济学的分析框架	(23)
第三节 经济人假设的再探讨	(30)
 第二章 同大学治理结构问题相关的公共经济学理论	(37)
第一节 产品属性及其交换、生产方式分类	(39)
第二节 公共经济学的效率标准及其拓展	(43)
第三节 关于产品交换和生产的公共经济学理论	(54)
 第三章 大学治理结构的理论分析	(72)
第一节 大学治理结构的公共经济分析概述	(73)
第二节 企业制度演变过程中出现的核心问题与治理结构 的对策	(87)
第三节 大学治理问题的出现和治理结构的对策	(95)
第四节 大学组织各相关主体的利益分析	(106)
 第四章 美国大学治理结构总体情况述评	(116)

2 美国大学治理结构的经济学分析

第一节 美国大学内部治理结构的纯粹模式述评	(117)
第二节 美国大学内部治理结构的扁平模式述评	(123)
第三节 美国大学外部治理结构述评	(130)

第五章 美国大学内部治理结构的具体制度安排分析

(135)

第一节 美国大学资产所有权与董事的激励源泉	(135)
第二节 内部治理结构中对董事约束和筛选的制度安排	(146)
第三节 美国大学校长的利益诉求与激励来源	(153)
第四节 从董事会一校长权力分配看内部治理结构的约 束作用	(167)

第六章 美国大学的外部治理结构及其作用机理

(175)

第一节 美国的基金会与认证协会	(175)
第二节 外部主体对美国大学的影响	(184)
第三节 外部治理主体对大学内部主体的激励约束机理	(225)

第七章 总结与启示

(234)

第一节 美国大学治理结构与 X 效率的实现	(234)
第二节 美国大学治理结构与资源配置效率的实现	(245)
第三节 美国大学治理结构对中国大学改革的启示	(252)

附录一 哈佛大学 2008 ~ 2009 年在任督学和法人成员背景 情况表	(257)
--	-------

附录二 哈佛法人现任成员情况简表	(264)
------------------------	-------

附录三 斯坦福大学 2008 ~ 2009 年在任受托人背景情况表	(267)
--	-------

附录四 弗吉尼亚大学 2008 ~2009 年在任监事背景情况表	
.....	(280)
主要参考文献	 (287)
致 谢	 (297)

导 论

第一节

问题的提出

大学自产生之日起，就是一种备受关注的社会组织。作为一个国家和社会中进行独立思考和研究、生产和传播知识、提升整个国家人力资本价值的组织，大学传承着民族的文化、承载着国家的希望、饱含着政府的雄心、孕育着社会的良知、背负着个人的梦想。这一切都是任何其他社会组织所不能比拟的。虽然中国真正意义上的大学组织历史很短，但是就在这 100 多年的时间里中国的大学同样以其理性反思、求索进取的姿态和一个又一个的辉煌成就在中华崛起的艰辛路上撑起了知识界的脊梁。

一、大学对于中国的重要性及其在新时代面临的挑战

进入近代之后，以太学、府学、书院为代表的具有东方文明特色的中国高等教育无论是从内容还是组织上都受到了来自西方文明的巨大挑战。京师大学堂的创办以及用庚子赔款的退款建立清华大学的一系列事件标志着中国的高等教育机构在组织形式上已经向西方大学的制度模式靠近。尽管这一时期中国的高等教育机构在历史制度沿革与未来趋势变化的冲突中不断地经受着源于舶来品与本土化之争的拷问，并在痛苦的扬弃中缓慢地蜕变。但这一时期新兴的大学却不仅源源不断地为社会的变革和进步输送各类人才，而且像“五四”运动这样的壮举更是彰显

2 美国大学治理结构的经济学分析

了大学在保存一个民族的良知和社会责任方面不可替代的作用。

随着新中国的成立，不断调整 and 变化中的大学为社会主义培养了一批又一批优秀的建设者，在政治、经济、文化、科技等方面有力地支持了我国社会主义现代化建设的伟大事业。随着改革开放带来的思想解放，中国的大学再度焕发出新的活力，义不容辞地成为实现“三步走”和“全面建设小康社会”等重大目标的人才后盾和人力资源储备库。

在当前新的历史时期里，走过一个半世纪沧桑的中国正在世界的东方上演着大国崛起的辉煌诗篇。崛起的愿景的确令人憧憬、使人向往，而且能够给人以奋进的信心、勇气和斗志，但是我们也不能够小视崛起过程中可能遇到的问题。事物的发展总是沿着曲折的路径螺旋式上升，所以我们应该对崛起过程可能遇到的问题有所估计，并且做好最充分的准备。正所谓凡事“预则立，不预则废”。只有这样我们才能够在崛起和腾飞的过程中以更加稳定的状态保持“较好较快发展”。

在这样一个实现国人梦想的伟大过程中，大学作为高级人才的培养基地，其作用是非常核心的。我们知道崛起成为世界一流大国的梦想需要不计其数的一流人才在社会各领域作出自己一流的贡献才能够实现。而这么大数量的一流人才又从何而来呢？直接从国外引进固然可以，但是更重要的应该是让我们的本土成为一流人才的摇篮。在塑造和培养人才的过程中，毫无疑问大学是最重要的社会组织之一。正因为如此，我们才需要一大批国内的大学成为世界一流大学，以满足国家宏伟目标的人才要求。

正是本着这样的初衷，才使得我们在大国崛起的前夜面壁而思：目前我国大学制度需要怎样的改进才能真正达到世界一流大学的要求呢？这一方面需要我们努力寻找我国大学制度自身的不足，另一方面也需要我们放眼世界，去寻找那些一流大学所赖以产生的制度来作为标杆。各国的具体国情和制度环境固然不同，但是这丝毫不会影响我们从别国的制度经验中去挖掘符合大学发展的一般规律。至于这些规律和经验是否值得我们参考和借鉴，则是需要将它们放到中国的制度环境中加以探讨、思辨之后才能作出最终论断。在此之前，我们必须要以科学的态度去客观地看待和分析国外一流大学的制度安排，真正了解、理解它们内在的运行机理。只有在这个基础之上才可以进一步讨论我们要不要

借鉴以及要如何借鉴的问题。

二、选题的缘起

正是在这样一种背景之下，我开始了自己的思考。原本我打算从国有资产管理的角度谈一谈中国大学存在的问题，并提出相应的对策。后来在研究的过程中逐渐发现，在一个封闭的环境中去找寻现实的问题实际上是一件非常繁琐的事情，因为其中的线索太多太纷繁。我又试图比较中国和别国大学资产管理制度的效率和效果，却发现它们从制度环境到制度安排都存在极大的差异，如果没有共同的主线加以贯穿则很难说得清楚。但是从各国差别迥异的制度中去提炼一种共同的比较线索又远远地超出了我目前的精力和能力范围。较为现实的一个方案是选择某个特定的国家，研究它在大学资产管理方面相关制度安排的内在逻辑。

上述这样一个找寻的过程最终促成了本选题。美国的大学是当今世界上公认的最具活力、运转效率最高的大学。可以说任何一个想要建设世界一流大学的国家都不应该也不可能忽略美国大学制度的经验。那么究竟是什么样的神奇制度安排使得 300 多年前在这个地球的一片旷野之上建立的那一个个不起眼的小学院迅速地成长壮大，逐渐赶超过了英国、法国、德国等老牌强国历史悠久的大学，并最终以其研究成果的超凡创新能力引领着全世界高等教育和科学研究的潮流呢？经过一番探求之后，我们发现美国大学的治理结构是整个制度设计中发挥最核心作用的制度安排。为了能给中国的大学制度改革提供具有一定启发性的借鉴，我们希望对美国大学治理结构的运转机理给出自己的解释。

三、大学治理结构问题同公共经济学的关系

在有些人看来，将大学和大学治理结构作为公共经济学的研究命题也许有些出乎意料，但是仔细分析之后就会觉得这种尝试也在情理之中。我们希望尽量从公共经济学的体系和框架当中找寻对于大学治理结构问题进行解析的合适工具。

首先，从理论和学科发展的角度来看。公共经济学作为经济学的一个分支学科，其发展应该同整个经济学的发展步调保持基本一致。众所周知，诞生于 20 世纪二三十年代的新制度经济学，经历了将近百年的