

西北大学经济管理学院博士文库

XIBEI DAXUE JINGJI GUANLI XUEYUAN BOSHI WENKU

GAODENG YUANXIAO
ZHILI YANJIU

高等院校治理研究

—— 基于非营利法人治理的分析

重构高等院校治理，保障高等院校独立自主办学。在高等教育市场化、国际化的大背景下，更有效地履行科学研究、培养人才和服务社会三大职能，满足利益相关者更高、更多样化的需求。

朱云杰◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

西北大学“211工程”重点学科建设支持项目

GAODENG YUANXIAO
ZHILI YANJIU

高等院校治理研究

—— 基于非营利法人治理的分析

重构高等院校治理，保障高等院校独立自主办学。在高等教育市场化、国际化的大背景下，更有效地履行科学研究、培养人才和服务社会三大职能，

朱云杰◎著

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

高等院校治理研究：基于非营利法人治理的分析/朱云杰著

北京：中国经济出版社，2011.8

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0483 - 3

I. ①高… II. ①朱… III. ①高等学校—法人—管理—研究—中国 IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 248903 号

责任编辑 贺 静

责任审读 霍宏涛

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.25

字 数 182 千字

版 次 2011 年 8 月第 1 版

印 次 2011 年 8 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0483 - 3/F · 8720

定 价 30.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

“西北大学经济管理学院博士文库” 编辑委员会

编委会主任：白永秀 任保平

成 员：白永秀 王 宝 任保平 杜 勇
赵守国 樊 涛 惠 宁 杨永平
何爱平 王满仓 茹少锋 安立仁
张晓明 陈 实 吴 航 马小勇

总 序 ●●●●●

西北大学的经济学与管理学学科具有悠久的历史,早在 1912 年就设立商科,1937 年成立了经济系,王亚南、沈志远、罗章龙、季陶达等著名学者曾先后在此执教。1977 年恢复经济学专业和经济学系,1985 年正式成立西北大学经济管理学院。

改革开放以来,学院得到了很大发展。特别是进入 21 世纪以来,学院的学科建设、人才培养、社会服务、社会声誉都得到了极大的提高,已成为集经济学与管理学教学与科研为一体,综合发展的全国著名学院。学院现设 8 个系、24 个教育和研究中心及所;有教职工 150 多人,专任教师 116 人,其中正副教授 75 人,拥有博士学位或在读博士研究生 86 人;在校本科生、硕士生、博士生 3000 多人。

学院有 1 个国家重点学科——政治经济学,8 个省级重点学科,即西方经济学、人口资源环境经济学、经济思想史、经济史、世界经济、国民经济学、企业管理、旅游管理;拥有理论经济学、应用经济学和工商管理三个博士后科研流动站,教育部人文社科重点研究基地——中国西部经济发展研究中心,教育部理论经济学基础人才培养基地,教育部首批教育质量工程项目“理论经济学基础人才培养模式创新实验区”,教育部与财政部特色专业——经济学,理论经济学博士学位授权一级学科,17 个博士学位二级授权学科点,33 个硕士学位授权点,10 个本科专业,有 3 个省级普通高校特色学科,金融学专业设有有三秦岗位学者。

学院多年来为国家培养博士 400 多名、各类硕士 5000 多名、本科生 10000 多名,其中涌现出一批在国内外有一定影响的中青年经济学家、企业家和优秀党政领导干部。《人民日报》、《光明日报》、《新华每日电讯》等多家新闻媒体对学院在人才培养方面的成绩作了报道。在科学研究方面,学

院面向国民经济建设主战场,紧密结合中国经济改革和西部经济发展中出现的新问题和实践需要,进行了深入的理论研究,取得了丰硕的成果。多年来共出版专著 200 余部,发表论文 3000 余篇,完成国家及省部级课题 300 多项,获得省部级局级奖 200 余项。学院正在成为西部经济发展的研究中心、学术交流中心以及地方政府决策咨询中心。

近年来学院师资队伍及其结构发生了巨大变化。通过引进和选留优秀博士生、鼓励青年教师攻读博士学位,目前已获博士学位或博士研究生在读的教师已达 86 人,占专业教师总人数的 70% 以上,一大批青年教师在攻读博士学位的过程中,形成了一批具有学术价值的论文。为了加强对青年教师的培养,带动青年教师的科研,经过院党政联席会议研究,决定以“西北大学经济管理学院博士文库”的名义资助这些青年教师的博士论文出版。2010 年 7 月学院发出通知征集论文,2010 年 9 月对征集到的论文经过了评审,并提出修改意见。最终确定资助 16 本论文出版。

本次出版的 16 个选题,都是我院青年教师在我校以及其他院校攻读博士学位时的论文,内容涉及政治经济学、西方经济学、人口资源环境经济学、世界经济、企业管理、旅游管理等多个学科,体现出了不同学科的研究特点,也体现了我院青年教师在经济学和管理学科前沿问题中的研究成果。同时,“西北大学经济管理学院博士文库”也是我院 211 重点学科三期建设的一个重要成果。值此出版之际,是以为序。

西北大学经济管理学院院长、教授、博士生导师

白永秀

2011 年 2 月于西北大学

| CONTENTS | 目录

1. 导 论

1.1 研究背景 / 001

- 1.1.1 中国高等教育需要加快发展,加快变革 001
- 1.1.2 中国高等院校制度滞后 003
- 1.1.3 高等院校缺少自我约束、自我发展、
自我完善的机制 006

1.2 研究目的与意义 / 007

- 1.2.1 研究高等院校法人治理的基本框架 007
- 1.2.2 为中国高等院校法人治理改革提供理论支持 009

1.3 本研究的主要工作及结构体系 / 009

- 1.3.1 研究内容 010
- 1.3.2 本研究的逻辑结构体系 012

2. 非营利法人治理研究综述

2.1 非营利厂商的基本特征 / 015

2.2 国外非营利法人治理研究综述 / 017

- 2.2.1 理事会法律地位研究 017
- 2.2.2 理事会基本职责及相关问题研究 018
- 2.2.3 理事会组织结构、领导体制及其规模研究 022
- 2.2.4 竞争机制研究 023
- 2.2.5 信息披露机制研究 024

2.3 国内研究综述 / 025

- 2.3.1 院校内部行政权力和学术权力制衡研究 025

2.3.2	校长的激励约束问题研究	026
2.3.3	政府与高等院校关系研究	026
2.3.4	市场竞争以及中介组织研究	027
2.4	本章小结	027
3.	非营利院校法人治理的基本理论	
3.1	非营利高等院校法人	029
3.1.1	非营利厂商形成的经济学理论	029
3.1.2	高等教育劳务的经济属性及交易特点	034
3.1.3	高等院校——典型的非营利厂商	037
3.2	院校法人利益相关者共同治理	039
3.2.1	法人治理(Corporation Governance)	039
3.2.2	利益相关者共同治理的理论基础	041
3.2.3	三种理论的一个简要评价	044
3.3	院校法人治理结构	045
3.3.1	高等院校理事会的职责	045
3.3.2	高等院校理事会的规模及构成特征	046
3.3.3	院校理事会合理规模的确定	049
3.3.4	院校理事会内、外部理事构成	051
3.3.5	院校理事会委员会结构与理事会领导体制	053
3.4	高等院校法人外部治理机制	055
3.4.1	外部治理机制的理论基础	055
3.4.2	市场治理机制	057
3.4.3	中介机构及其功能	060
3.4.4	政府“驾驭”	061
3.5	本章小结	062
4.	高等院校内部治理的相关问题	
4.1	高等院校内部治理模式比较	065
4.1.1	高等院校内部治理模式分类	065
4.1.2	政府直接治理模式分析	067

4.1.3	法人治理模式分析	071
4.2	教授团体共享院校治理 / 074	
4.2.1	教授团体共享院校治理的理论基础	074
4.2.2	教授团体的信息优势与动机	076
4.2.3	教授团体共享院校治理的实现形式	079
4.2.4	终身教授制度的功能及改进	081
4.3	高等院校校长激励约束制度 / 083	
4.3.1	两种激励约束理论的一个简要比较	083
4.3.2	高等院校校长激励约束制度分析	085
4.3.3	两种校长选任机制效率分析	090
4.3.4	校长激励约束制度的构建	092
4.4	本章小结 / 093	
5.	政府、市场与高等院校	
5.1	政府与高等院校关系的变革 / 095	
5.1.1	高等院校法人化改革	096
5.1.2	立法规范院校法人治理结构	097
5.1.3	引入市场机制	099
5.1.4	改革、建立和完善中介组织	101
5.2	教育劳务市场治理 / 102	
5.2.1	信息租金与资源配置效率的权衡	103
5.2.2	精英型院校“学额配给”机理	106
5.3	高等院校评估制度 / 112	
5.3.1	各国院校评估制度的基本特征	112
5.3.2	现行院校评估制度的问题分析	114
5.3.3	院校评估制度的改进	118
5.4	本章小结 / 120	
6.	中国公立院校外部治理机制有效性的实证分析	
6.1	理论分析与待检验假说 / 123	
6.1.1	理论分析	123

6.1.2	理论分析与待检验假说	124
6.2	实证研究设计 / 127	
6.2.1	变量选择、定义和基本描述	128
6.2.2	建立结构方程	130
6.2.3	模型估计结果	132
6.2.4	对假说2的再讨论	134
6.2.5	对假说4的再讨论	136
6.2.6	实证结果小结	137
6.3	本章小结与政策建议 / 138	
7.	中国高等院校制度创新	
7.1	中国高等院校法人制度的缺陷 / 141	
7.1.1	公立院校“法人制度”的缺陷	141
7.1.2	民办院校法人制度的主要缺陷	143
7.2	中国高等院校制度创新的目标选择 / 145	
7.2.1	公立院校改革为公法人	145
7.2.2	非营利民办院校改革为非营利财团法人	147
7.2.3	营利性民办院校设立为公司法人	148
7.3	中国公立高等院校“去行政化”探析 / 150	
7.3.1	中国公立高等院校“行政化”的表现	150
7.3.2	中国公立高等院校“去行政化”的制度创新方向	153
7.3.3	中国公立高等院校“去行政化”的突破口选择	155
7.4	本章小结 / 158	
8.	研究总结和展望	
8.1	本研究的内容和结论 / 159	
8.2	本研究的创新 / 162	
8.3	研究展望 / 163	
	参考文献 165	
	致谢 183	

1. 导 论

1.1 研究背景

根据联合国教科文组织(UNESCO)的定义,高等院校包括以高层次学习、教学、研究(不同学校之间的研究深度、资金、范围和学术地位可能不一样)和社会服务为其主要任务和活动的各类教育机构,它们提供所有各类中学后(Post - Secondary Education)的教学、培训和研究。高等院校作为高等教育系统的基本生产单位,是社会新思想的重要源泉,是培养管理者和高素质劳动者的关键部门。一方面,全球化、知识化等环境变化深远地影响着高等院校,高等院校必须为参与全球化竞争的厂商培训灵活、多才多艺的新生劳动者,提供再教育及更新雇员技能;另一方面,来自政府、社会和学生等的外部压力要求高等院校重新检讨体制与组织结构,提高院校校效益。因此,高等院校如何面对全球化、知识化的环境进行创新,满足利益相关者更高的、多样化的需求,成为各国高等教育发展面临的一个巨大挑战。

1.1.1 中国高等教育需要加快发展,加快变革

21 世纪前半期,中国经济建设与改革的主要任务是基本实现工业化,大力推进信息化,加快建设现代化,要求高等院校教育、培训更多高层次劳动者,以及进行科学研究。但从中国高等教育的发展现状看,高等教育人才培养能力依然有限,人才培养层次、专业结构等难以适应劳动力市场以及全球

① 联合国教科文组织. 高等教育变革与发展的政策性文件//全球教育发展的研究热点——90 年代来自联合国教科文组织的报告[M]. 赵中建,选译. 北京:教育科学出版社,1999:130 - 181.

化竞争的需要,重点大学办学水平偏低,严重制约着中国国际竞争力的提高。

首先,中国高等教育人才培养能力严重不足。20世纪90年代后期以来,中国高等教育规模快速发展,但培养能力依然有限。美国高等教育毛入学率早在1941年、1970年前后就分别达到了15%和50%,率先实现了高等教育大众化与普及化。英国、日本、法国、澳大利亚等国家,也先后在20世纪70—80年代、20世纪90年代,分别实现了高等教育的大众化与普及化。而中国高等教育毛入学率在2002年达到15%左右,高等教育大众化比发达国家晚了将近30年。

其次,人才培养结构、培养质量不能适应经济社会发展的要求。整体上,中国劳动人口中受过高等教育的比例极低。第五次全国人口普查资料显示,2000年中国25岁以上人口中,大专及以上学历的仅占4.27%^①。1999年美国、加拿大、日本、韩国25~64岁劳动力人口中,大专以上学历程度分别达到39%、56%、33%和25%^②。一方面,需求总量日益增长,多样化的职业技术型人才,特别是高级技工和技师等高技能型人才短缺;另一方面,熟悉国际经贸惯例,通晓国际经济、法律制度的高级管理人才奇缺,与电子信息科学与技术、生物技术等迅猛发展的高新技术行业相关的人才严重不足。麦肯锡公司2005年的一份研究报告指出^③:中国每年培养约60万应届工科毕业生,是美国的9倍多;然而,在中国160万年轻工程技术人员中,只有约16万拥有在跨国企业就业所必备的实践技能和语言能力。该报告得出的结论之一是:缺少经过良好培训的大学毕业生可能会阻碍中国经济发展,使中国较先进的产业无法获得更大发展。

最后,重点大学科技创新能力不足。受经费投入、体制等因素的影响,研究型大学高水平科技研究数量很少,科研成果转化能力远远落后于发达国家。2000年,位居《科学引文索引》(SCI)中国大学论文榜首的北京大学共有论文1105篇,哈佛大学则有8000多篇;美国“128号公路高新技术开发

^① 国家人口普查办公室,编.中国2000年人口普查资料[M].北京:中国统计出版社,2002:357-358.

^② OECD. Education At A Glance. OECD Indicators 2001[R]. Head Of Publications Sevice,44-45.

^③ (英)杰夫·戴尔.毕业生短缺可能会阻碍中国经济发展[N].参考消息.2005-10-10(B8).

区”利用麻省理工学院专利技术所创办的高技术公司的年收入,若按各国1997年GDP排名,相当于全世界第24位的国家;而2001年中国高等院校的1993个高新技术企业,销售收入总额仅为542.26亿,不及海尔集团当年销售额^①。

1.1.2 中国高等院校制度滞后

作为高等教育的基本组织,中国高等院校制度明显滞后。现行的高等院校管理强调政府主导、行政约束,形成了国家集中计划、资源集中配置、政府直接管理的制度安排。高等院校运行机制本质上依然是一种自上而下的政府控制与政府管理。

(1) 公立院校法人制度有名无实

《中华人民共和国教育法》第31条规定:“学校及其他教育机构具备法人条件的,自批准设立或者注册登记之日起取得法人资格。”首次明确提出院校的“法人”资格,并规定在承担民事责任时,以法人财产为限。这是高等院校独立办学的法律基础。但这种法律规定至少存在两方面严重问题。一是这种民法意义上的“法人”不能解决政府与公立院校之间权力的重新配置。因为原归属于政府掌握的公立院校办学权力,只能依据特别法律的授权,才能使公立院校获得相应权力。二是法律没有明确公立院校法人的组织形式,特别是从法理上处于院校最高权威的理事会的作用与地位,治理结构明显缺失。因此,公立高等院校并不具备独立法人的机能,缺少内在机制激励院校不断优化供给结构、整合资源、提高质量和效益。

(2) 民办院校制度扭曲、不健全

高等教育大众化的一个重要表现就是高等教育规模的巨大扩张,而一个无论怎样富裕的政府都难以独立承担所要求的巨大投入。从发达国家高等教育大众化、普及化的实践看,民办院校是推动、支持高等教育大众化、普及化的关键力量之一,甚至在一些国家发挥着主力军的作用。至1999年,法、意、日、美、韩等国家,私立院校占技术职业型院校在校生比例分别为26.3%、45.8%、90.6%、7.4%、86.0%,占学术研究型院校在校生比例分别

^① 中国教育与人力资源问题报告课题组. 从人口大国迈向人力资源强国[M]. 北京:高等教育出版社,2003:304-306.

为9.8%、11.8%、73.9%、34.5%、76.5%^①。同为发展中人口大国的印度，2000年高等院校达11000多所，其中248所为公立大学（及类似机构），其余为附属于公立大学的民办学院，民办院校在校生占在校生总数的70%以上^②。而2001年，中国民办高等院校在校生仅占技术职业院校型院校在校生的9.0%。至2004年6月，中国仅有214所民办高等院校获得政府正式批准。

当前，中国民间资本以下面几种形式直接投入高等教育，即独立民办院校、转制院校、中外合作办学，以及与公立院校合办的二级学院。但有关民办院校的法律规定扭曲、不健全，制约着民办高等教育的发展。具体表现在：

第一，根据现行法律规定，民办院校出资者有权获得一定收益，使得民办院校实际上成为“混合”属性的组织，其中隐藏着严重问题。^①尽管法律规定了院校独立的所有权与收益权，但出资者的代表却是实实在在的。这意味着出资者总有机会、也有权力侵害没有人格化代表的院校的所有权和收益权，使得院校的非营利性徒有虚名。因为投资者的利润最大化行为使他们缺少足够积极性与动力去考虑学校的长期发展，甚至可能为了短期经济利益而不惜牺牲社会利益。^②当然，出资人可以以借款方式向院校出资，名正言顺地获得利息收入。但由谁来承担最终的办学风险呢？^③站在民间出资者的立场，对民间资本收益率作出规定对出资者极不公平。他们承担了院校经营的全部风险，却只能获得稍高于银行存款利率的收益。这显然不利于激励民间资本投入高等教育，反过来限制着高等教育自身的发展。二级学院存在类似的理论矛盾。在公立院校自身仍不是一个真正办学主体的情况下，新制二级学院会出现一些在原有体制下不能解决的问题。而公立院校作为二级学院出资者，如果二级学院是非营利组织，公立院校何以取得投资回报？如果是营利组织，则又与现行法律规定相背离。

第二，对民办院校法人制度规定比较笼统，法人治理结构不健全。社会公众如何进入民办高校的决策机构——董事会这一重大问题，现行法律没

^① OECD. Education at a Glance. OECD Indicators 2001 [R]. Head of Publications Service, 157 - 158.

^② India National Commission for Cooperation with UNESCO. Higher Education in India Vision and Action Country Paper(2000). www. education nic. in/htmlweb/main. htm.

有可操作性的规定。一些民办院校出资者介入学校管理过深,出现家族化管理倾向,小作坊式管理比较普遍。决策中存在着较严重的家长作风,缺少智力与组织支持,非理性、非科学的决策常常出现。管理人员之间的合作关系一靠最高管理者的权力维系,二靠亲情维系。而在另一些学校,校长权力过分集中,董事会流于形式,难以有效监控校长,对院校发展的重大决策失去控制。对合作办学者,内部信息及管理透明度低,尤其是财务管理透明度低,这些做法极容易导致合作办学关系的解体。

第三,片面地将教育公益性与资本的营利性对立起来,忘记了教育的公益性是以求学者有机会接受教育为前提。在社会主义市场经济条件下,存在三类性质的教育劳务供给,一是免费的公益性教育劳务供给,二是非公益和非营利性的教育劳务供给(受教育者缴费弥补全部成本或部分成本),三是营利性教育劳务供给^①。获得“超额利润”是反对营利性院校的主要理由,这在理论上难以成立。理论上,营利性院校获得利润的必要前提是提供劳动力市场需要的教育劳务,利润是指收入与成本之差,包括正常利润和经济利润。正常利润是对企业家这种稀缺要素必须支付的报酬,是成本而不是利润。经济利润是总收益减去经济成本后的剩余部分,它由风险报酬、创新报酬和垄断利润三部分所构成。“超额利润”如果是靠企业家勇于创新、特色办学所形成的“创新垄断”优势而获得,这正好是他理应获得的创新报酬。如果真是靠垄断所获得,反而证明了需要大力发展高等教育。对营利性民办院校最有可能出现鱼龙混杂、损害其他利益相关者利益等问题,不应简单禁止,而是应该完善立法,通过规范、严格的院校评估以及产品市场和资本市场竞争,迫使其自身改进,将营利性与公益性统一起来。

(3) 高等院校适应市场、优化整合资源的能力低下

从国际改革趋势看,最大限度地满足工商界、当地产业以及所在地区的需要在各国高等教育改革中不断得到优先强调。在发达国家高等院校理事会中,普遍吸收政府之外的力量,包括工商界、社会团体等外部力量直接参与院校决策与管理,同时对高等院校实行第三方独立评价。这些做法使院校运作与外部环境有了正式联系机制,迫使院校向社会开放、优化资源配置效率、提高院校管理效率和适应社会经济需求。

^① 董辅礪. 用辩证的眼光看市场经济[M]. 北京:三联书店,2002:168-169.

而在中国,高等教育决策过程封闭,政府权力过分集中,非政府利益相关者被排除在高等教育以及高等院校院校决策之外,院校产出难以适应社会经济发展。据教育部统计,2002年全国普通高校毕业生为145万,当年6月初次就业率为64.7%,到年底上升为80%;2003年毕业生为212万,因为“非典”等特殊事件的影响,本科就业率为70%,高职专科就业率为55%;2004年高等院校毕业生为280万,至当年9月本科院校毕业生就业率为73%,高职专科学校就业率为61%。换言之,至少有超过1/4的毕业生不能就业。考虑到中国25岁以上人口中,大专及以上学历仅占4.27%这一事实,高等院校适应市场需要,根据劳动力市场要求和变化,优化整合资源的能力之低下,由此可见一斑。

1.1.3 高等院校缺少自我约束、自我发展、自我完善的机制

对高等教育规模扩展的支持并不意味着政府能够,或者愿意减少其他社会开支,而为规模迅速扩张的高等教育提供更多的财政支持。在高等教育全面扩张、财政拨款速度赶不上入学率快速增长的情况下,大多数高等院校面临的严峻财政困难可能持续下去。但在中国,高等院校资源不足与浪费长期并存。

中国教育投入占GDP的比重长期徘徊在2.0%~2.5%之间,低于世界3.6%的平均水平,更低于中等收入国家4.4%、高收入国家5.7%的平均水平。在教育投入严重不足的情况下,资源误配置、低效率利用十分严重。2001年中国普通高等院校教职工总数达121.44万,其中专任教师仅为53.19万,在校生为719.07万^①。据此计算,专任教师占教职工总数的比重仅为43.8%,学生与专任教师比为13.5:1,学生与教职工比为5.92:1。而韩国1994年相应的比重分别为66%、33:1和21:1。

以大学生公寓建设为突破口的高等院校“后勤社会化改革”仍然在强化复制“学校办社会”的旧体制。据陕西省教育厅统计,截至2002年3月底,陕西高等院校“开工及拟开工”建设的大学生公寓,采用合作建设(指学校出地皮,社会主体出资金)和自筹建设(指学校自筹资金,占用校有地皮)两种

^① 教育部发展规划司,编.中国教育事业统计年鉴(2001)[M].北京:人民教育出版社,2002:237-238.

方式建设的面积比重分别为 43% 和 22%，社会投资（指社会出资、出地皮，社会主体经营管理）方式建设的面积比重仅为 35%。也就是说，自筹资金建设的公寓加上陕西高校在旧体制下已有的学生公寓，则继续滞留在旧有体制下的学生公寓占全部总量（包括现有公寓面积和开工及拟开工面积之和）的 58%。

全国范围内，随高等院校扩招而来的“圈地”运动、无效率扩张比比皆是。国家审计署 2005 年第二号审计报告公布了 2004 年对杭州、南京、珠海、廊坊四城市“大学城”开发建设情况的审计调查报告。报告披露，“大学城”建设中普遍存在违规审批、违规占地及银行贷款比重高、偿债能力被高估等问题。四个“大学城”计划建设资金中银行贷款占近 1/3，至 2003 年年底，实际取得的银行贷款占已筹集资金的 59.42%，其中两所大学新建校区银行贷款分别占已筹集资金的 93% 和 94%。由于建设规模过度导致较高闲置率，学杂费收入基本用于维持教学支出，实际招生人数和收费额低于预期等原因，难以及时归还贷款，院校也因此背上了沉重的债务负担。

这种缺少自我约束、自我完善的运行机制显然不利于高等院校自身的持续发展，而且向社会其他主体转嫁风险的做法无疑会极大损害他们对高等院校发展的后续支持。

1.2 研究目的与意义

1.2.1 研究高等院校法人治理的基本框架

20 世纪后期以来，世界各国高等院校法人化改革成为一个令人瞩目的趋势。政策层面的原因之一是，随着各国经济状况的变化，减少政府公共支出、消减赤字、提高政府效率成为西方许多国家不得不解决的重大课题。而主张把公共责任由政府向非政府组织和个体转移，强调创造（准）市场、扩大私人部门供给、分离购买者与供给者等为主要内容的“新公共管理”理论，成为各国政府高等院校法人化改革的理论基础。面对高等院校传统决策模式导致的战略决策迟钝、笨重的“低效率”，以及教育科研产出忽视外部需求变化、较少根据社会经济需求进行调整的“低效力”，社会对更高效率以及更高质量、更大适应性的要求成为院校法人化改革的直接动因。在高等教育高