



# 中国公立大学法人治理结构研究

## ——以 A 大学为例

张端鸿◎著

 复旦大学出版社



# 中国公立大学法人治理结构研究

——以六大学为例

陈建良 等著

中国政法大学出版社



本书由复旦大学出版基金资助出版

本书系2014年度教育部人文社会科学研究青年基金项目

“教育治理转型过程中的中国高校法人治理结构研究”

(项目批准号: 14YJC880107) 的阶段性成果

# 中国公立大学法人治理结构研究

## ——以 A 大学为例

张端鸿◎著

 复旦大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国公立大学法人治理结构研究——以 A 大学为例/张端鸿著. —上海:  
复旦大学出版社, 2014. 9  
ISBN 978-7-309-10984-9

I. 中… II. 张… III. 公立学校-高等学校-法人治理结构-研究-中国 IV. G647.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 220715 号

中国公立大学法人治理结构研究——以 A 大学为例

张端鸿 著

责任编辑/张 晗

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 890 × 1240 1/32 印张 10.125 字数 224 千

2014 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-10984-9/G · 1423

定价: 28.00 元

---

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

# 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 第1章 绪 论 .....                 | 1  |
| 1.1 问题的提出 .....               | 1  |
| 1.2 核心概念界定 .....              | 3  |
| 1.3 文献综述 .....                | 8  |
| 1.4 研究设计与研究方法 .....           | 18 |
| 1.5 研究框架 .....                | 24 |
| 第2章 大学治理：一种特殊组织治理的分析框架 .....  | 27 |
| 2.1 各种不同类型的组织治理 .....         | 27 |
| 2.2 中国公立大学的法人治理 .....         | 44 |
| 2.3 中国公立大学的委托—代理 .....        | 50 |
| 2.4 中国公立大学的权力配置 .....         | 55 |
| 2.5 利益相关者视角下的中国公立大学共同治理 ..... | 59 |
| 2.6 本章小结 .....                | 64 |
| 第3章 中国公立大学的法人治理结构 .....       | 65 |
| 3.1 中国公立大学的法人地位与法人治理模式 .....  | 65 |
| 3.2 产权结构与法人治理结构 .....         | 77 |
| 3.3 教育信托制度与法人治理结构 .....       | 88 |
| 3.4 委托—代理关系与法人治理结构 .....      | 95 |

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 3.5 本章小结 .....            | 101 |
| 第4章 中国公立大学的外部治理结构 .....   | 103 |
| 4.1 中国公立大学与政府关系 .....     | 103 |
| 4.2 中国公立大学与其他外部主体关系 ..... | 122 |
| 4.3 中国公立大学的自主权 .....      | 133 |
| 4.4 本章小结 .....            | 140 |
| 第5章 中国公立大学的内部权力配置 .....   | 141 |
| 5.1 中国公立大学的决策体制 .....     | 141 |
| 5.2 公立大学的执行体制 .....       | 174 |
| 5.3 中国公立大学监督体制 .....      | 189 |
| 5.4 中国公立大学的共同治理体系 .....   | 192 |
| 5.5 本章小结 .....            | 202 |
| 第6章 中国公立大学的内部运行机制 .....   | 204 |
| 6.1 董事会决策机制 .....         | 206 |
| 6.2 激励与约束机制 .....         | 219 |
| 6.3 信息披露机制 .....          | 228 |
| 6.4 本章小结 .....            | 243 |
| 第7章 中国公立大学治理结构的变革 .....   | 245 |
| 7.1 中国公立大学治理结构的变革 .....   | 245 |
| 7.2 A 大学治理结构的变革 .....     | 255 |
| 7.3 中国公立大学治理结构的未来走向 ..... | 280 |
| 7.4 本章小结 .....            | 283 |
| 第8章 结 论 .....             | 285 |
| 8.1 理论贡献与研究不足 .....       | 285 |

|                |     |
|----------------|-----|
| 8.2 政策建议 ..... | 290 |
| 参考文献 .....     | 300 |
| 后 记 .....      | 314 |

# 第1章 绪 论

## 1.1 问题的提出

大学自诞生之日起就成了一个国家最为重要的一类社会组织。现代大学制度的核心问题是大学治理结构问题,确立和完善中国大学治理结构是完善中国特色现代大学制度的关键。

中国是快速发展的发展中国家,正处于人口大国向人力资源强国的转型过程中,近年来高等教育经历了跨越式发展,但大学治理结构的改革完善还需要一个过程。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出了完善大学治理结构的改革任务,表明这一问题已经进入政府议程。2010年12月,教育部确立北京大学等26所院校为“推动建立健全大学章程,完善高等学校内部治理结构”试点单位,其中北京师范大学、湖南大学的试点方案定名为“深化(完善)大学治理结构、建设现代大学制度改革试点实施方案”。换句话说,中国正处于大学制度变革的关键时期。在这个时期,全国范围内的公立院校都在为完善大学治理结构作出尝试。但是从学术界来看,如何完善大学治理结构还缺少非常有说服力的理论依据。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》用较大篇幅对推进教育领域综合改革作出了全面部署,其中最为核心的内容是,“深入推进管办评分离,扩大省级

政府教育统筹权和学校办学自主权,完善学校内部治理结构”。同时,也对事业单位建立法人治理结构提出了新的要求,高校如何根据相关精神在大学章程中对法人治理结构进行制度设计就变得非常关键。

公立大学治理结构问题是一个非常复合性的问题。它是集教育学、政治学、法学、经济学、管理学等于一身的复合命题,任何试图从单一学科角度进行的解读都是不全面的。从教育学的角度来说,大学是高等教育的提供者,高等教育中的人才培养、科学研究和服务社会功能具有跟基础教育完全不同的属性,和其他行业的组织更加具有本质的差别。从政治学的角度说,公立大学治理结构实质是一种权力配置,既要考虑政党、政府等政治主体对公立大学的影响,同时还要考虑公立大学的内部权力配置。从法学的角度说,必须在治理结构问题中仔细考量公立大学的法律地位,尤其是公立大学的法人地位,以及内部治理结构中法人机关的作用。从经济学的角度说,公立大学涉及公共资金投入,治理结构对效率问题具有直接的影响。从管理学的角度说,公立大学治理结构必须纳入一般组织治理的视角去考量,在考量大学治理结构的时候,必须衡量公司治理、政府治理、非营利组织治理的异同,大学治理必须遵循组织治理的共同原则,但同时大学作为一种独特的社会组织也应该有自己独特的治理准则。

现有的关于大学治理结构的研究往往只选择了前述某一个角度进行研究,因此往往都不能全方位说明中国公立大学治理结构的各个侧面。本书将综合多学科的观点,对公立大学治理结构这一复合问题进行全新的解读。

本书重点回答几个理论问题:

1. 中国公立大学治理结构的理论逻辑是什么?法理和制度依

据是什么?学术界和大学管理者对这些问题的认识存在哪些偏差?

2. 理想的中国公立大学治理结构框架是什么样的,包括哪些要素?

3. 中国公立大学治理结构的制度变革作出了哪些尝试?未来可能会走一条什么样的变革之路?

传统而言,企业治理结构主要是为了解决“内部人控制”问题,集中要解决的是委托—代理关系问题。公立大学治理结构则比企业治理结构要复杂得多,涉及到信托—受托关系、委托—代理关系、领导—追随关系、命令—执行关系、咨询—顾问关系。这五组关系必须在大学治理结构中得到合理的制度安排,否则很难达到制度均衡的状态。

本书以一所国家重点建设的公立大学为个案分析对象,对中国公立大学的治理结构进行系统的研究。具体而言,将通过观察、访谈、座谈等方法,获取一手的研究资料,考察以下几个问题:一所中国公立大学治理结构的设计逻辑、运行逻辑和理论逻辑之间的差异;大学对于制度变革是如何思考和实践的;在建立现代大学制度的背景下,治理结构经历了什么样的变革;在制度变革的过程中,动力和阻力分别来自哪里;中国公立大学要进一步推动制度变革,建立符合现代大学制度要求的现代大学制度,需要如何更好地利用这些动力和阻力。

## 1.2 核心概念界定

### 1.2.1 大学的分类与本书的研究对象

学术界对大学的分类存在许多不同的标准。2006年1月,美国卡耐基促进教学基金会对其大学分类标准进行了修改,将美国

4 000多所大专院校分成六大类:大专学院(Associate's Colleges)、博士点大学(Doctorate-granting Universities)、硕士点大学(Master's Colleges and Universities)、本科学院(Baccalaureate Colleges)、专业学院(Special Focus Institutions)和部落学院(Tribal Colleges)。在中国,一般根据举办者的不同,将大学分为公办院校和民办院校;根据办学层次的不同分为专科院校、本科院校;根据行政隶属关系的不同分为部属院校、省属院校和市属院校。

本书认为,根据大学的办学目的,将大学分为营利性大学和非营利性大学,营利性大学的本质属性是企业,非营利性大学的本质属性是非营利组织。魏玉等(2001)认为,大学“从其宗旨、目标、组织、产品等多方面属性来看,属于一种特殊的非营利组织”<sup>①</sup>。非营利性大学又可以分为公立大学和私立大学,公立大学是指由政府举办的大学。本书的研究对象为中国公立大学,后续论述中,如无特别说明,大学、高校、高等学校等概念均指中国公立大学。

### 1.2.2 治理与大学治理 ■■■■

英文的治理(governance)的词源是“掌舵”(steering)。今天的治理概念已经扩展为董事会、行政人员以及各利益相关者共同商议的意思。在经济学和法学领域,人们关注比较多的问题是公司治理(corporate governance),主要研究公司的制度安排,主要包括产权制度和激励制度等内容。1973年,卡耐基高等教育委员会将大学治理定义为“大学作决策的结构和过程,从而区别于行政和管理”。伯恩鲍姆认为,大学治理平衡两种不同的但都具有合法性的组织控制力和影响力,一种是董事会和行政机构拥有的基于法定

① 魏玉等:《大学:一种特殊的非营利组织》,《高教探索》2001年第3期。

的权力,另一种是教师拥有的权力,它以专业权力为基础。<sup>①</sup>

大学的治理涉及一系列问题:大学应当建立什么样的产权结构?大学的控制权究竟应该如何配置?大学的法人机关应当如何设计?大学校长应当如何遴选、激励和约束?政府对大学的控制应该到何种程度。龚怡祖指出,“大学治理结构在本质上应被看作是一个帮助大学适应现代社会复杂环境、引导并推进大学治理发展水平的‘超组织结构运行机制’,它可以被用来描述或表征那些在大学与政府的关系、大学与社会的关系、大学与市场的关系、大学内部权力结构与决策机制以及大学运行方式等方面都达到现代治理水平的大学发展状态”<sup>②</sup>。大学治理结构是对各种治理要素按一定规则的排列组合。治理要素分为外部治理(市场)、内部治理(大学)和第三方治理(政府)。

### 1.2.3 法人治理结构与大学法人治理结构 ■■■■

一般认为,威廉姆森(Oliver E. Williamson)最早提出了治理结构的概念。他将治理结构定义为“一种交易的完整性在其中得到确定的制度矩阵”,“治理结构可以有益地被视为制度框架,一次交易或一组相关交易的完整性就是在这个框架中被决定的。”<sup>③</sup>法人治理结构,即“公司法人治理结构”,也称“公司治理结构”,是从美国《公司法》中的“corporate governance”翻译而来。我国学者对大学内部治理结构的概念来自对企业问题的研究,源于公司治理理

① [美] 罗伯特·伯恩鲍姆:《大学运行模式》,别敦荣译,中国海洋大学出版社 2003 年版,第 1 页。

② 龚怡祖:《大学治理结构:建立大学变化中的力量平衡》,《高等教育研究》2010 年第 12 期。

③ [美] 威廉姆森:《治理机制》,王健等译,中国社会科学出版社 2001 年版,第 13、479 页。

论在大学领域的移植和延伸。经济合作与发展组织(OECD)在1995年5月制定的《公司治理原则》中阐明,“公司治理结构明确了董事、经理、股东和其他利益相关者之间的权利和责任的分配,规定了公司决策的规则和程序,并提供了制定公司目标的组织结构,以及达到这些目标和监督绩效的手段”。在本书中,将大学治理结构、大学法人治理结构视作相同的概念。

中国学界目前对公立大学法人治理结构还没有形成较为统一的看法。熊庆年等人指出,“大学治理结构不是一个抽象的理论存在,而是时代和环境的产物,是一定条件下的客观实在”<sup>①</sup>。张维迎认为,“大学与企业不同,属于非营利机构,没有所有者;大学的社会价值也难以量化为货币形式的指标。但大学同样需要一整套制度安排来实现其各种目标。这些制度安排就是治理结构,就是大学的治理(university governance)。”<sup>②</sup>程北南将大学治理结构简化定义为:“人类社会为了保证大学这类知识产品生产组织当中活动的各类人群能够得到有效的约束和激励而设置的一整套制度安排,这套制度安排旨在促进有效合作,增进社会整体福利,其存在和表现形式为大学组织架构及其权力规则,各种其他社会组织同大学之间的相互关系及其中包含的权力规则。”<sup>③</sup>彭宇文认为:“高校法人治理结构就是在高校投资者所有权和高校法人财产权、经营者经营权分离的基础上,形成所有权、决策权、经营权等权力的相互制衡约束,构建以权力制约权力的合理权力架构。”<sup>④</sup>覃壮才

① 熊庆年、代利林:《大学治理结构的历史演进与文化变异》,《高教探索》2006年第1期。

② 张维迎:《大学的逻辑》,北京大学出版社2004年版,第4—5页。

③ 程北南:《美国大学治理结构的经济学分析》,中国财政经济出版社2009年版,第22—23页。

④ 彭宇文:《中国高校法人治理结构研究》,中国社会科学出版社2006年版,第210页。

认为:“高等学校法人治理结构可以分为内部治理结构和外部治理结构两部分,其中内部治理结构是法人治理结构的核心。”<sup>①</sup>

大学法人治理结构与一般社会组织的治理结构相比具有显著的独特性。首先,大学必须强调学术自由,并通过大学自治保障学术自由。甘永涛认为,“大学治理结构的规范化和科学化要求将大学治理建立在协调、谈判、民主、效率、交互作用的基础上,而不是政府强制的基础上,大学治理结构要形成政府、社会、大学各自独立、相互制衡、权责明确、运转协调的关系框架。”<sup>②</sup>第二,大学法人治理结构的特殊性源于大学组织的学术性与科层性的矛盾统一。陈想平认为,学术性是大学的本质属性,是大学组织产生、发展和变化的内在依据;科层性是大学在追求效率的过程中所形成的运行规矩,其维系着大学内部的统一。学术性和科层性在运作机制、权力分配和价值取向上的差异和矛盾形成了大学法人治理结构的特殊维度。<sup>③</sup>第三,作为中国公立大学,必须坚持中国共产党的领导,“双头”治理具有独特性。洪源渤认为,在同一个组织中出现两个权力阵营及相应的两个不同的核心,“这种双核治理结构,使得大学治理比公司、政府等组织的治理更为复杂,这也是中国大学组织区别于其他组织的一个重要特征。”<sup>④</sup>

改革开放以来,中国非常重视大学治理结构建设,中国政府于2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中,首次提出“大学治理结构”的概念。本书认为,大学

① 覃壮才:《我国公立高等学校法人治理结构的基本模型探析》,《教育学报》2005年第2期。

② 甘永涛:《大学治理结构的三种国际模式》,《高等工程教育》2007年第2期。

③ 陈想平:《论大学组织的知识性与科层性》,《高教探索》2006年第2期。

④ 洪源渤:《共同治理——论大学法人治理结构》,科学出版社2010年版,第58页。

治理结构,即大学法人治理结构就是为了保障大学运行而设计的组织架构,主要由权力(决策)机构、执行机构、监督机构、激励与约束机制和信息公开(披露)机制等部分组成,形成各自独立、权责明晰、协调运转、相互制衡的高效体制和机制。大学治理研究的是大学各个利益相关者群体之间的决策权配置问题,大学治理结构所呈现的就是大学内部权力的配置。从结构上来看,中国学者普遍认为,大学的治理结构可以分为外部治理结构和内部治理结构。其中大学与外部利益相关者之间的决策权配置模式是大学的外部治理结构,大学内部各个权力主体之间的决策权配置模式就是大学的内部治理结构。

### 1.3 文献综述

大学治理结构的研究在西方高等教育研究中一直是学者们关注的话题。近年来国内也涌现出了诸多与中国大学治理结构有关的研究,从不同的侧面对中国大学治理结构问题进行了多角度的分析,既包括理论基础探讨,也包括外部治理结构、内部权力配置等问题的研究,部分研究尝试概括中国大学治理结构的模式。

#### 1.3.1 国外大学法人治理结构的理论研究 ■■■■

从西方大学的传统来看,大学的作用不仅在于服务社会,而且 also 对社会提出批评;不仅创造和传播知识,而且也保持独立并质疑现有的价值判断。因此,为了促进大学的批评作用,作为大学与社会之间契约的一部分,大学享有自治权力,并体现为三种重要传

统：学术自由、教授终身制和机构自治。<sup>①</sup>从世界范围来看，大多数国家主要通过教育部或类似的政府机构来管理高等教育。教育部部长或官员拥有管理大学的实际权力，大学领导（如董事长、校长和副校长）的权力相对较弱。

美国大学的情况则与此不同，美国大学管理中的“公共”权威是非专业的管理董事会，它在私立大学中是自我存续的，在公立大学里则是通过政治任命或选举产生的。<sup>②</sup>克拉克·科尔（Clark Kerr）认为，尽管学校管理者和教师团体在大学里同样履行了重要的管理权力和学术权力，但是美国大学的董事会对大学拥有最终决策权，因而美国的大学避免了像其他许多大学那样面临政府的诸多控制和政治干预。<sup>③</sup>詹姆斯·杜德斯达（James Duderstadt）指出，美国大学治理在董事会、校长和教师之间是分工的，董事会把首要的重点放在宏观政策上，做好代表大学利益的托管人。董事会选举的董事长以及遴选的校长负责大学的具体管理。教师负责学术政策。此外，私立大学的董事会兼有筹集资金的责任，公立大学的董事会也逐渐拓展了这方面的任务。但是，公立大学和私立大学的管理董事会在理念上却有着明显的不同，私立大学董事会成员倾向于将自己看作服务者，努力为大学获取最大利益。公立大学董事会成员通过政治程序产生，这一产生方式使他们认为首先要对选民而不是对大学负责。因此，公立大学的董事会更多是

① Harold T. Shapiro, *Tradition and Change: Perspectives on Education and Public Policy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1987.

② Cyril Orvin Houle, *Governing Boards*, San Francisco: Jossey-Bass, 1989, p. 20.

③ Clark Kerr, *The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities-What They Do and How Well They Do It and How Well They Do It*, Washington, D. C.: Association of Governing Boards, 1989, p. 56.

扮演大学“管理者”或“立法者”的作用,而不是“财产托管人”。公立大学的董事们进入管理机构,通常更多依靠的是政治关系,而不是依靠他们对高等教育的知识、经验或责任。公立大学董事会的质量在总体上明显落后于私立大学的董事会。<sup>①</sup> 英格拉姆(Ingram)对公立高校董事会的界定很有新意。他指出,公立高校董事会是州居民的代理人。<sup>②</sup> 卡内基高等教育委员会在1973年发表的报告《高等教育治理:六个首要问题》中指出,最好的董事会有如下功能:拥有和阐释信托(trust);在高校和社会之间起到桥梁作用;是教师、学生、行政人员等内部各群体内部争端的最终裁决者;大学变革的力量的源泉;负责高校治理(governance),而不是管理(management);负责聘任和解聘校长和主要官员,设计管理结构。<sup>③</sup> 为了应对高等教育需求和资源的日益复杂化,再加上不断增多的对公共责任和反映的呼声,美国大多数州都建立了州一级的高等教育管理体制、协调性的或管理性的委员会,共计45个州有这样遍及全州的机构来为高等教育拨发公共资金,组织不必要的重复项目和确保满足州内的教育需求。<sup>④</sup>

与董事会体系同样重要的是美国大学的共同治理理念,该理念是20世纪60年代后美国大学治理的重要理念,是大学内部决策权力分配的重要原则。这也与大学自治、学术自由等美国大学的

① James Johnson Duderstadt, Farris W. Womack. *The Future of the Public university in America: Beyond the Crossroads*, The Johns Hopkins University Press, 2003, p. 15.

② Richard T. Ingram, Testimony to the National Commission on Accountability in Higher Education, May 10, 2004, <http://www.sheeo.org/account/comm/testim/agnb%20testimony.pdf>. 2004-10-11.

③ The Carnegie Commission on Higher Education. *Governance of Higher Education: Six Priority Problems*, New York et al: McGraw-Hill Book Company, 1973, pp. 32-33.

④ James Johnson Duderstadt, Farris W. Womack. *The Future of the Public university in America: Beyond the Crossroads*, The Johns Hopkins University Press, 2003, p. 132.