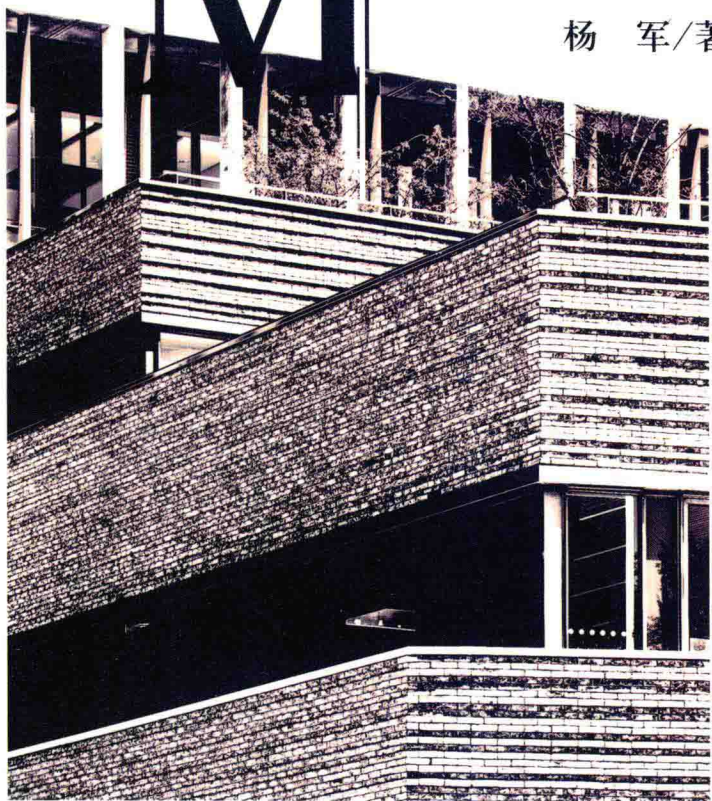


民

INBAN
GAOXIAO
ZHILI
JIEGOU
YANJIU

办高校 治理结构研究

杨 军/著



中国财经出版传媒集团



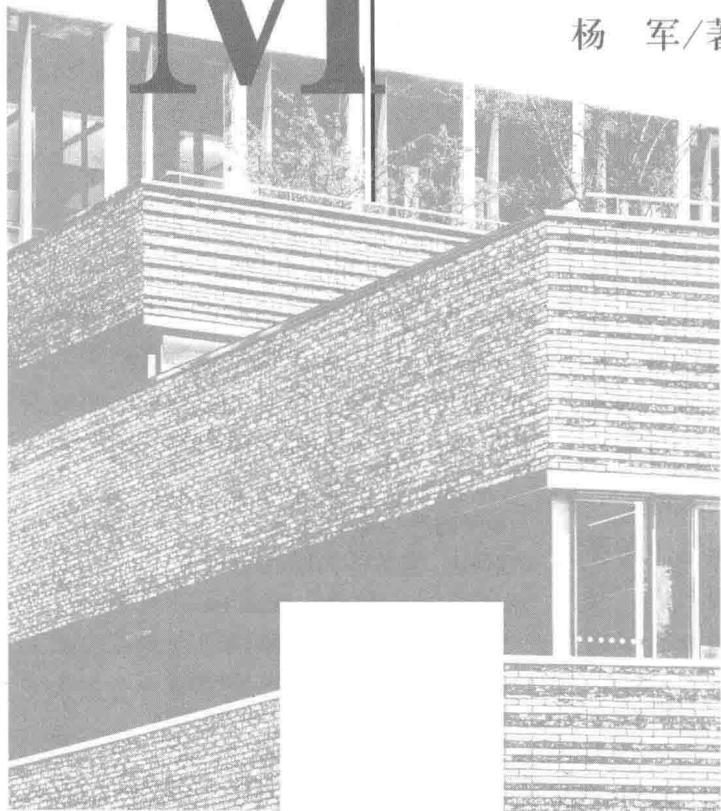
经济科学出版社
Economic Science Press

民

INBAN
GAOXIAO
ZHILI
JIEGOU
YANJIU

民办高校 治理结构研究

杨 军/著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民办高校治理结构研究/杨军著. —北京: 经济科学出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8305 - 4

I. ①民… II. ①杨… III. ①民办高校 - 学校管理 - 研究 - 中国 IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 189362 号

责任编辑: 孙怡虹 何 宁

责任校对: 王苗苗

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

民办高校治理结构研究

杨 军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12. 25 印张 180000 字

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8305 - 4 定价: 36. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

摘 要

民办高校的教育产品既可以满足受教育者的需求，又能够满足社会的需要，因此是一种共同存在于私人产品与公共产品的“准公共产品”。民办高校与企业都是在一定的产权制度下进行经济活动的组织；民办高校与企业都是基本的经济单元，企业向社会提供物质类的产品与服务，而民办高校则向社会提供教育和精神类的产品与服务；民办高校与企业都具有某种内部治理结构。民办高校与企业的差异性主要体现在利益的特定性。企业的利益主要体现在经济指标上，而民办高校的利益特定性主要体现在对资源进行有效配置的基础上，提供更多的社会教育公共产品。因此，本书以制度经济学为研究视角，旨在对当前民办高校内部和外部治理结构中存在的问题进行探析，通过治理结构的完善，进一步提高民办高校的资源配置效率，更有效地提高和发挥民办高校的经济学“效用”。不但解决好怎样提高民办高校经营管理效能的问题，更要从制度经济学的角度解决好学校经营管理“是什么”和“为什么”的问题，进一步丰富民办高校治理的学术理论研究成果，为我国的未来民办教育发展及高等教育改革提供理论支撑。从制度经济学的角度看，民办高校作为一种“经济组织”，制度的先进性将使其能够提高其全要素生产率，提高民办高校的产品附加值。

本书主要运用比较研究、历史研究、案例分析法等方法，研究目标在于运用新制度经济学的分析框架，进一步验证民办高校的经

济人、产品和生产方式、制度变迁、产权、契约、委托—代理等假说，从而更有效地对我国民办高校的制度性缺陷进行揭示，推进我国民办高等教育改革。从外部治理与内部治理两个层面，对民办高校治理结构进行研究，旨在进一步明晰民办高校产权与经营权，强化民办高校的自主办学权，对不同治理主体的责权进行明确，为民办高校治理制度的构建提供有力的实践指导。

第一，本书对国内外制度经济学、教育的市场化和经济行为、高校治理结构、高校经济学属性、我国民办高校治理等文献进行了综述，在对新制度经济学、社会资本、交易费用、法人治理结构、不完全契约等核心理论进行回顾总结的基础上，提出了民办高校治理结构研究假说与核心问题。第二，阐述了民办高校的发展历程及治理特点，分析了民办高校治理结构面临的问题。第三，阐述了民办高校治理结构的制度环境的现状，分析了制度经济学视角下民办高校治理结构存在的问题。第四，对英国、美国、日本、德国的私立大学的治理结构进行了分析，找出了国外大学治理结构的经验及启示。第五，从内部结构治理、外部结构治理两个方面提出了中国特色民办高校治理结构的完善对策，分析了完善民办高校治理结构预期经济效益。

目 录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 高等教育的准产业性质	1
1.1.2 民办高校的准公共产品性质	5
1.1.3 大学制度（治理结构）和大学办学制度	8
1.1.4 民办高校治理结构背景及现状	9
1.2 研究意义	13
1.2.1 理论意义	13
1.2.2 现实意义	15
1.3 文献综述	17
1.3.1 国外研究现状及趋势	17
1.3.2 国内研究现状及趋势	31
1.3.3 研究评述	39
1.4 概念界定	43
1.4.1 民办高校	43
1.4.2 治理结构	44
1.5 研究内容	46
1.5.1 研究的主要构架	46
1.5.2 研究的特色	47

1.5.3 研究的创新之处	49
1.6 研究方法	50
1.6.1 文献资料法	50
1.6.2 比较研究法	51
1.6.3 历史研究法	51
1.6.4 案例分析法	52
第2章 民办高校治理结构理论基础	53
2.1 新制度经济学理论	53
2.2 社会资本理论	56
2.3 交易费用理论	57
2.4 法人治理结构理论	60
2.5 不完全契约理论	61
第3章 民办高校治理结构研究假说与核心问题	63
3.1 研究假说	63
3.1.1 民办高校的经济人假说	63
3.1.2 民办高校产品和生产方式假说	65
3.1.3 民办高校的制度变迁假说	66
3.1.4 民办高校的产权假说	68
3.1.5 民办高校的契约假说	69
3.1.6 民办高校的委托—代理假说	70
3.2 民办高校治理结构的核心问题	71
3.2.1 民办高校治理前提	71
3.2.2 民办高校治理现状	73
3.2.3 民办高校治理依据	74
3.2.4 民办高校治理的属性	76
3.2.5 民办高校的治理方式	77

第4章 民办高校治理结构现状	80
4.1 民办高校的发展历程及治理特点	80
4.1.1 萌芽阶段（1978～1991）	80
4.1.2 成长阶段（1992～1998）	82
4.1.3 快速发展阶段（1999～2005）	83
4.1.4 调整规范期（2006年至今）	85
4.2 民办高校治理结构面临的问题	87
4.2.1 民办高校的创办方式	87
4.2.2 民办高校不同模式分析	88
4.2.3 民办高校制度设计缺陷	90
4.3 民办高校治理结构案例分析	92
4.3.1 广东P学院治理结构失衡案例	92
4.3.2 西安L学院非法集资案例	94
4.3.3 华东B学院创办人侵蚀学校法人利益案例	95
第5章 制度经济学视角下民办高校治理结构现状及问题	96
5.1 制度经济学视角下民办高校治理结构现状	96
5.1.1 民办高校治理结构的制度环境的构成要素	96
5.1.2 民办高校治理结构的制度环境的运行机制	98
5.2 民办高校治理结构的制度环境特性	103
5.2.1 民办高校社会公众委托的特性	103
5.2.2 民办高校产权归属特性	105
5.2.3 民办高校交易费用特性	106
5.3 制度经济学视角下民办高校治理结构存在的问题	107
5.3.1 产权理论下民办高校的关于“公共产品” 的悖论	107

5.3.2	边际效用理论与民办高校公共资源沦为“公地悲剧”	109
5.3.3	规模经济与高校公共资源管理的矛盾	111
5.3.4	代理机制不合理加剧了信息不对称	112
5.4	制度经济学视角下民办高校治理结构存在问题的原因分析	114
5.4.1	民办高校治理主体的不同利益诉求影响了治理结构	114
5.4.2	投资办学的属性影响了民办高校治理结构	115
5.4.3	政府政策制定的滞后影响了民办高校法人治理结构	116
5.4.4	相关法律法规的不健全影响了民办高校法人治理结构	117
第6章	国外私立大学治理结构比较	119
6.1	英国私立大学的治理结构	119
6.1.1	外部治理	119
6.1.2	内部治理	121
6.2	美国私立大学的治理结构	123
6.2.1	外部治理	123
6.2.2	内部治理	124
6.3	日本私立大学的治理结构	127
6.3.1	外部治理	127
6.3.2	内部治理	128
6.4	德国私立大学的治理结构	129
6.4.1	外部治理	129
6.4.2	内部治理	130
6.5	国外大学治理结构的经验及启示	132

6.5.1 外部治理结构的经验及启示	132
6.5.2 内部治理结构的经验及启示	134
第7章 中国特色民办高校治理结构经济体系的建立	136
7.1 构建民办高校治理结构的基本原则	136
7.1.1 民办治理结构要实现经济资源配置 效率的提高	136
7.1.2 民办高校合理的治理结构应当体现 教育公益性	137
7.1.3 民办高校合理的治理结构应当 适合办学模式	137
7.1.4 民办高校合理的治理结构应当有利于 持续健康发展	138
7.2 构建民办高校治理结构基本构架	138
7.3 内部结构治理	140
7.3.1 完善民办高校的产权制度和治理机制	140
7.3.2 完善民办高校治理结构的关键问题	145
7.4 外部结构治理	147
7.4.1 政府层面：提供制度支持	147
7.4.2 社会层面：创设配套环境	152
7.4.3 学校层面：增强内源动力	156
第8章 完善民办高校治理结构预期经济效益分析	158
8.1 有利于民办高校降低交易费用	158
8.2 有利于民办高校利润的最大化	159
8.3 有利于民办高校教育资源的优化配置	161
8.4 有利于民办高校发展规模化经济	163
8.5 有利于民办高校产权与资本流转	164

8.6 有利于民办高校的供给侧改革	165
-------------------------	-----

第9章 研究结论与建议	167
-------------------	-----

9.1 假说的验证	169
-----------------	-----

9.1.1 民办高校的经济人假说验证	169
--------------------------	-----

9.1.2 民办高校产品和生产方式假说验证	170
-----------------------------	-----

9.1.3 民办高校的制度变迁假说验证	170
---------------------------	-----

9.1.4 民办高校的产权假说验证	171
-------------------------	-----

9.1.5 民办高校的契约假说验证	171
-------------------------	-----

9.1.6 民办高校的委托—代理假说验证	172
----------------------------	-----

9.2 研究结论	172
----------------	-----

9.3 研究建议	175
----------------	-----

参考文献	177
------------	-----

第1章 绪 论

1.1 研究背景

1.1.1 高等教育的准产业性质

产业是一种共同利益、互相联系、不同分工的相关行业构成的业态总称，是在国民经济中隶属于同一性质的生产部门和其他社会团体的总和。在现有的基础性理论研究工作组织实践背景之下，“产业”通常被视作一种具备广泛性实践应用特征，且内涵较为复杂的学理概念，而从归纳分析的角度展开阐释，针对“产业”概念基本学理内涵的界定分析，大致可以被划分为如下所述的几种基本表现形式：（1）产业是为我国现代国民经济发展事业，或者是经济社会建设事业构筑和提供产品要素和劳务服务要素的各行各业，且具体涉及了产品要素生产领域、产品要素流通领域、劳务服务活动提供领域、甚至是教育或者是文化事业领域等；（2）产业是借由制造生产，以及流通销售相同种类产品，或者是劳务服务项目的独立

企业组织共同构成的；(3) 产业是同种类别社会化经济实践活动的简单性数量加总；(4) 产业是具备相同的经济业务活动属性的独立企业组织的共同性集合，也是在针对现代国民经济形态实施基于某种特定标准背景下的划分处理过程中获取的重要组成部分；(5) 产业是具备同种经济属性特征的企业经济业务实践活动的共同集合；(6) 产业泛指一切具备营利性经济属性的经济形态。从上述理论表述角度展开分析，国内外学者在针对“产业”的基本内涵展开研究分析过程中，本身展现出了较为显著的丰富性和多样性，客观上引致基础研究人员，只有在结合具体研究需求优化选取和遵循恰当合理的关于“产业”概念的学理认识前提下，才能确保实际组织开展的相关研究工作，能够稳定获取到科学有效的理论背景支持条件。

高等教育学校作为一种以提供“教育产品”为主要内容的部门，通过对作为“初级产品”或“半成品”的入校学生进行“加工”和“教育”，通过学生知识的学习、能力的培养，使学生这一初级产品拥有更高的附加值，成为“高级产品”，为教育者和全社会提供了经济效益以及非经济的预期收益。在高校发展过程中，政府通过对高校进行财政投入来促进高校规模的扩大和教育教学质量的提升。这种高校对教育产品的提供以及从政府和社会获得的“成本支付”是典型的产业演进，表明了高等教育的准产业性质。高等教育事业之所以具备较为鲜明的“准产业”经济属性，在于高等教育事业在具体化的组织开展过程中，本身需要中央人民政府，以及地方各级人民政府直属财政职能部门，以及教育职能部门提供的财政资金要素支持条件和教育发展资源要素支持条件；与此同时，高等教育事业领域最终培养形成和对外输出的各类型专门性高素质人才，本身又能够为我国正在具体化组织开展运作的国民经济发展，以及各项社会事业建设实践过程，创造和提供扎实且有效的知识性、信息性，以及技术性支持条件。高等教育事业在

具体化的历史发展实践过程中,同时具备经济营利属性和社会服务属性,是我国经济社会建设发展事业历史推进过程中不可或缺的事业实践领域。

纵观我国高等教育的发展,在改革开放初级,我国的国民经济各个组织部门根据马克思政治经济学划分为“物质生产部门和非物质生产部门”,由于高等教育没有直接的物质产出,因此被划分为“非物质生产部门”。随着我国市场经济发展的不断成熟,对产业及经济组织部门的划分也发生了变化,国务院1992年颁布的《关于加快发展第三产业的决定》将教育划分为“第三产业”,并将这种划分一直延续至今,成为对教育产业性质的划分最为权威的划分。作为具有第三产业属性的高等教育,在发展过程中必须遵循市场规律,并受到产品供给、需求等因素的影响。高校要根据生源的规模来确定自己的招生计划,并根据社会就业市场的需求,来进行学科专业的设置、人才培养模式的选择等。并通过有效的投入与产出核算,来计算经济收益,保持高校的可持续经营与发展。

高等院校在严格遵循和关注社会劳动力就业市场环境中的专业化职业技能人才的招收接纳需求的实践背景之下,具体设定和实施高等院校内部性人才培养工作的组织开展方案,能够有效且充分地保障和支持我国高等院校实际培养形成和对外输出提供的专业性毕业生群体,在竞争态势日趋激烈的真实社会就业市场环境中,顺利获取到与自身在校期间所学的专业理论知识,以及专业实践应用技能直接对应或者是有所关联的工作岗位,继而最大限度发挥我国高等院校学生专业化教学培养工作的最优化预期效能。从另一个角度展开分析论述,高等院校借由择取和运用适当类型的干预控制措施,切实改善提升实际组织开展的专业化学生工作过程中的针对性和有效性水平,能够显著且充分地保障和提升我国高等院校内部现有财政资金要素和教育资源要素的整体性使用效率,在不断提升我国高等教育事业综合发展水平背景之下,充分规避教育资源浪

费事件的发生。

教育部2012年制定并且权威发布的《关于全面提高高等教育质量的若干意见》中指出：“推动高校建立科学、有效的预算管理机制，统筹财力，发挥资金的杠杆和导向作用。控制和降低行政运行成本，提高资金使用效益。”^①可见，重视高等教育的产业化发展，提高经营能力，已成为国家对高等教育改革的要求。对于高等学校来说，需要树立起经营意识和准产业意识，做好学校的经营，提高学校的投入与产出经济效益。但是与此同时，高等学校又不同于企业的完全的盈利性，不能完全走产业化道路，不能单独的追求经济效益的最大化，而必须兼顾社会效益，以人才培养和输出作为重要的目标。如果一味地追求利润最大化，强调高等教育的产业性，则会与高质量的人才培养的社会功能背道而驰。

高等院校在具体组织开展高等教育事业产业化发展实践工作过程中，应当注意处理好高等教育事业的社会服务属性，与高等院校经济利益实际获取状态和获取规模之间的相互平衡关系。要在具体组织开展的高等教育事业产业化发展历史实践过程中，优先保障和充分彰显高等教育事业的基础性社会服务职能，致力于通过高等教育事业的具体化组织开展，积极培养和输出具备较高水平专业理论知识和专业实践应用技能的人才队伍，保障和支持我国经济社会建设发展事业能够顺利获取到最佳预期效果。在已经实现上述基础性控制目标背景之下，我国现有的各级高等院校，应当在其具体化组织开展的日常化教学，以及科学研究工作实践过程中，借由择取和运用适当类型的干预控制措施，最大限度改善提升高等院校内部现有教学科研资源要素，以及经济资金要素的整体使用效率，在最大限度降低我国高等院校在日常教学科研活动组织开展过程中的经济资金要素投入规模背景之下，助力我国高等教育事业顺利获取到最

① 教育部：《关于全面提高高等教育质量的若干意见》，2012年3月16日。

优化的预期发展效果,以及良好优质的经济收益。

1.1.2 民办高校的准公共产品性质

在现代公共经济学的理论研究框架体系之中,公共产品理论是一项十分重要的学理组成内容,也是构成现代公共财政学理论研究工作基础框架和制度体系的重要前提条件。遵从公共产品理论的基本性理论表述,通常可以按照一切产品要素,或是劳务服务项目要素,在具体发生的社会化消费实践行为过程中,所展现的竞争性和排他性特点,将其具体划分为公共产品(Public Goods)和私人产品(Private Goods)两个基本门类。从这一角度展开分析,如果某种产品要素,或是劳务服务项目要素,在具体发生的社会化消费实践行为过程中,能够展现出鲜明且充分的非竞争性(Non-rivalness)和非排他性(Non-excludability)特点,则通常可以将对应的产品要素,或是劳务服务项目要素,定义界定为基于公共经济学理论研究背景之下的公共产品。

经济学研究人员在针对公共经济学(财政学)中的基础性公共产品理论展开的研究分析过程中,通过对实际面对的产品要素,或是劳务服务项目要素,展开基于来源渠道和经济社会收益获取状态角度的具体化分析阐释,切实逐步发现和揭示了部分产品要素,或是劳务服务项目要素,在具体发生的社会化消费实践行为过程中,所具备的准公共产品经济属性特征,并且借由对“准公共产品”相关理论的全面系统研究分析,为实际组织开展的民办高等院校基础治理结构研究工作,构筑和提供了稳定且扎实充分的理论背景支持条件。

与普通高校一样,民办高校也具有准公共产品的性质。民办高校的产权具有私人属性,民办高校通过学费来进行经济收益,并为

学生提供教育产品和服务。与公办高校相比,民办高校的经营权更加灵活,市场化更加深入。但是与此同时,民办高校除了经济属性外,还通过为社会培养合格的人才,来解决社会就业问题,为社会提供更多的教育资源,具有公共产品属性。根据公共产品理论,“效用的统一性和不可分割、消费的非竞争性、收益的非排他性”是公共产品的重要特征。^①民办高校在以经济效益为经营目标的同时,也在为社会提供溢出性较高的消费结果,使得民办高校不仅对受教育者提供教育服务,同时受教育者素质的提高也能够产生社会效益,对于提高全民素质具有重要的作用。因此,民办高校的教育产品既可以满足受教育者的需求,又能够满足社会的需要,是一种共同存在于私人产品与公共产品的“准公共产品”。从这里可以知道,所谓“准公共产品”。在实质层面上同时具备现代公共经济学研究视野之下的“公共产品”经济属性和“私人产品”经济属性,是一种介于“公共产品”形态和“私人产品”形态之间的产品要素形态。在对民办高校的准公共产品性质进行分析后,有必要对民办高校与企业的异同进行分析。首先,民办高校与企业都是在一定的产权制度下进行经济活动的组织。民办高等院校和独立企业组织实际具备的产权归属特征和产权关系格局,直接决定且显示了民办高等院校和独立企业组织,在基础性日常业务活动开展过程中的投资和收益关系。其次,民办高校与企业都是基本的经济单元,企业向社会提供物质类的产品与服务,而民办高校则向社会提供教育和精神类产品与服务。民办高等院校与独立企业组织,实际发挥的产品要素和劳务服务要素项目供给作用,是民办高等院校与独立企业组织,能够得以长期存在和发展的基础前提条件,也是民办高等院校与独立企业组织,能够稳定且顺利地获取到最优化的经济收益和社会发展收益的重要实践路径。最后,民办高校与企业都具有

^① 赵艳芹、宁丽新、朱翠兰:《西方公共产品理论述评》,载于《商业经济研究》2008年第28期,第70页。