

国家“双一流”建设学科
辽宁大学应用经济学系列丛书

青年学者系列

总主编◎林木西



中国高校产权制度变迁及 绩效优化路径研究

Research on the C
of Property

Optimization Path
Universities

吴云勇 马会付 静 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

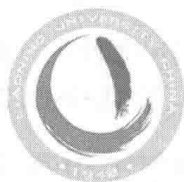
国家社科基金教育学一般课题：中国高校产权制度变迁及绩效优化路径研究（BFA130037）

国家“双一流”建设学科

辽宁大学应用经济学系列丛书

青年学者系列

总主编◎林木西



中国高校产权制度变迁及 绩效优化路径研究

Research on the Changes and Performance Optimization Path
of Property Rights System in Chinese Universities

吴云勇 马会付 静 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

中国高校产权制度变迁及绩效优化路径研究/吴云勇, 马会, 付静著. —北京: 经济科学出版社, 2019. 6
(辽宁大学应用经济学系列丛书. 青年学者系列)
ISBN 978 - 7 - 5218 - 0498 - 0

I. ①中… II. ①吴…②马…③付… III. ①高等学校 - 产权制度改革 - 研究 - 中国 IV. ①G649. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 078805 号

责任编辑: 范庭赫

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

中国高校产权制度变迁及绩效优化路径研究

吴云勇 马会 付静 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 14. 75 印张 220000 字

2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0498 - 0 定价: 52. 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 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

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

总 序

本丛书为国家“双一流”建设学科辽宁大学“应用经济学”系列丛书，也是我主编的第三套系列丛书。前两套丛书出版后，总体看效果还可以：第一套是《国民经济学系列丛书》（2005年至今已出版13部），2011年被列入“十二五”国家重点出版物出版规划项目；第二套是《东北老工业基地全面振兴系列丛书》（共10部），在列入“十二五”国家重点出版物出版规划项目的同时，还被确定为2011年“十二五”规划400种精品项目（社科与人文科学155种）。围绕这两套系列丛书还取得了一系列成果，获得了一些奖项。

主编系列丛书从某种意义上说是“打造概念”。比如说第一套系列丛书也是全国第一套国民经济学系列丛书，主要为辽宁大学国民经济学国家重点学科“树立形象”；第二套则是在辽宁大学连续获得国家社科基金“八五”至“十一五”重大（点）项目，围绕东北（辽宁）老工业基地调整改造和全面振兴进行系统研究和滚动研究的基础上持续进行探索的结果，为促进我校区域经济学建设、服务地方经济做出了新贡献。在这一过程中，既出成果也带队伍、建平台、组团队，使得我校应用经济学学科建设不断跃上新台阶。

主编第三套丛书旨在使辽宁大学应用经济学一级学科建设有一个更大的发展。辽宁大学应用经济学学科的历史说长不长、说短不短。早在1958年建校伊始，便设立了经济系、财政系、计统系等9个系，其中经济系由原东北财经学院的工业经济、农业经济、贸易经济三系合成，财税系和计统系即原东北财经学院的财信系、计统系。后来院系调整，

将经济系留在沈阳的辽宁大学，将财政系、计统系迁到大连组建辽宁财经学院（即现东北财经大学前身），对工业经济、农业经济、贸易经济三个专业的学生培养到毕业为止。由此形成了辽宁大学重点发展理论经济学（主要是政治经济学）、辽宁财经学院重点发展应用经济学的大体格局。实际上，后来辽宁大学也发展了应用经济学，东北财经大学也发展了理论经济学，发展得都不错。1978年，辽宁大学恢复招收工业经济本科生，1980年受人民银行总行委托、经教育部批准开始招收国际金融本科生，1984年辽宁大学在全国第一批成立了经济管理学院，增设计划统计、会计、保险、投资经济、国际贸易等本科专业。到20世纪90年代中期，辽宁大学已有西方经济学、世界经济、国民经济管理、国际金融、工业经济5个二级学科博士点，当时在全国同类院校似不多见。1998年建立国家重点教学基地“辽宁大学国家经济学基础人才培养基地”，同年获批建设第二批教育部人文社科重点研究基地“辽宁大学比较经济体制研究中心”（2010年改为“转型国家经济政治研究中心”）。2000年，辽宁大学在理论经济学一级学科博士点评审中名列全国第一；2003年，辽宁大学在应用经济学一级学科博士点评审中并列全国第一；2010年，新增金融、应用统计、税务、国际商务、保险等全国首批应用经济学类专业学位硕士点；2011年，获全国第一批统计学一级学科博士点，从而实现经济学、统计学一级学科博士点“大满贯”。

在二级学科重点学科建设方面，1984年，外国经济思想史即后来的西方经济学、政治经济学被评为省级重点学科；1995年，西方经济学被评为省级重点学科，国民经济管理被确定为省级重点扶持学科；1997年，西方经济学、国际经济学、国民经济管理被评为省级重点学科和重点扶持学科；2002年、2007年国民经济学、世界经济连续两届被评为国家重点学科；2007年，金融学被评为国家重点学科。

在一级学科重点学科建设方面，2017年9月，被教育部、财政部、国家发展和改革委员会确定为国家“双一流”建设学科。辽宁大学确定的世界一流学科建设口径范围为“应用经济学”，所对应的一级学科

为应用经济学和理论经济学，成为东北地区唯一一个经济学科“双一流”建设学科。这是我校继1997年成为“211”工程重点建设高校20年之后学科建设的又一次重大跨越，也是辽宁大学经济学科三代人共同努力的结果。此前，应用经济学、理论经济学于2008年被评为第一批一级学科省级重点学科，2009年被确定为辽宁省“提升高等学校核心竞争力特色学科建设工程”高水平重点学科，2014年被确定为辽宁省一流特色学科第一层次学科，2016年被辽宁省人民政府确定为省一流学科。

在“211工程”建设方面，应用经济学一级学科在“九五”立项的重点学科建设项目是“国民经济学与城市发展”“世界经济与金融”；“十五”立项的重点学科建设项目是“辽宁城市经济”；“211工程”三期立项的重点学科建设项目是“东北老工业基地全面振兴”“金融可持续协调发展理论与政策”，基本上是围绕国家重点学科和省级重点学科而展开的。

经过多年的学科积淀与发展，辽宁大学应用经济学、理论经济学、统计学“三箭齐发”，国民经济学、世界经济、金融学国家重点学科“率先突破”，由“万人计划”领军人才、长江学者特聘教授领衔，中青年学术骨干梯次跟进，形成了一大批高水平的学术成果，培养出一批又一批优秀人才，多次获得国家级科研、教学奖励，在服务东北老工业基地全面振兴等方面做出了积极的贡献。

编写这套《辽宁大学应用经济学系列丛书》主要有三个目的：

一是促进“应用经济学”一流学科全面发展。以往辽宁大学应用经济学主要依托国民经济学和金融学国家重点学科和省级重点学科进行建设，取得了重要进展。这个“特色发展”的总体思路无疑是正确的。进入“十三五”时期，根据“双一流”建设需要，本学科确定了区域经济学、产业经济学与东北振兴，世界经济、国际贸易学与东北亚合作，国民经济学与地方政府创新，金融学、财政学与区域发展，政治经济学与理论创新等五个学科方向。其目标是到2020年，努力将本学科建设成为立足于东北经济社会发展、为东北振兴和东北亚合作做出应有

贡献的一流学科。因此，本套丛书旨在为实现这一目标提供更大的平台支持。

二是加快培养中青年骨干教师茁壮成长。目前，本学科已建成由长江学者特聘教授、国家高层次人才特殊支持计划领军人才、“万人计划”第一批教学名师、国务院学位委员会学科评议组成员、全国高校首届国家级教学名师领衔，“万人计划”哲学社会科学领军人才、教育部新世纪优秀人才、教育部教指委委员、省级教学名师、校级中青年骨干教师为中坚，以老带新、新老交替的学术梯队。本丛书设学术、青年学者、教材三个子系列，重点出版中青年教师的学术著作，带动他们尽快脱颖而出，力争早日担纲学科建设。本丛书设立教材系列的目的是促进教学与科研齐头并进。

三是在经济新常态、新时代、新一轮东北老工业基地全面振兴中做出更大贡献。面对新形势、新任务、新考验，我们力争提供更多具有原创性的科研成果、具有较大影响的教学改革成果、具有更高决策咨询价值的“智库”成果。

这套系列丛书的出版，得到了辽宁大学党委书记周浩波教授、校长潘一山教授和中国财经出版传媒集团副总经理吕萍的支持。在丛书出版之际，谨向所有关心支持辽宁大学应用经济学建设和发展的各界朋友，向辛勤付出的学科团队成员表示衷心的感谢！

林木西

2018年劳动节于蕙星楼

新中国成立七十年来，中国高等教育改革取得了一定的成效，高等教育规模和质量都有了长足的进步，但是距离《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出的建设现代大学制度还相距甚远。本书就中国高校产权制度改革问题进行横向比较研究和纵向内部深入剖析，并提出创新性对策建议，以期对中国高校建立现代大学制度构建略尽绵薄之力。

全书可以分为六个部分：

第一章绪论部分主要介绍了中国高校产权制度变迁及绩效优化问题提出的背景、核心概念、文献综述、研究意义、研究思路与研究方法等，构建出了全书的整体性研究框架。

第二章是对高校产权制度变迁相关基础理论的回顾。由于目前还找不到一个适宜的理论框架对中国高校产权制度变迁及绩效优化进行直接分析，所以，本书对产权理论、产权制度理论、制度变迁理论、交易费用理论、路径依赖理论等相关理论进行了简要的梳理，并由此奠定了本研究的理论基础。

第三章是对高校产权制度变迁的理论分析，属于应然分析。在确定高校产权制度变迁的研究范畴基础上，进一步构建出以各项权能权利主体和实际权利进行重新组合划分的高校产权制度变迁理论，并从可分离性、可共享性和均衡性三个方面对高校产权制度变迁的原因进行了探讨性的理论分析，最后通过国家、契约、交易成本与产权权能关系的分析，给出了高校产权制度变迁理论上的优化机理，并据此提出了我国高

校产权制度绩效优化的方向。

第四章从实践出发，对中国高校产权制度的变迁情况进行了实然分析。首先，分别对中国公立高校和民办高校的权利束进行了现实剖析，为后续进行阶段划分提供了前提条件；然后，依据权能结构的变化，分三个阶段对中国高校产权制度变迁情况进行了详细分析；再次，重点对中国高校产权制度变迁的现状进行了调查，并详细剖析了中国高校产权制度变迁存在的问题和绩效的影响因素；最后，基于前面的分析，试图探索性地分析出中国高校产权制度绩效进一步优化的关键点。

第五章对美国、英国、日本等发达国家高校产权制度的变革和创新进行了横向比较，并在研究中得出对中国高校产权制度绩效进一步优化的启示。

第六章给出了中国高校产权制度优化路径的应然选择。从宏观优化路径上看，应该重在政策保障，建议从法律保障机制的创新、行政管理体制的创新、法人治理结构的创新、经费保障机制的创新四个方面来实现中国高校的产权制度绩效优化，并进一步指明了现阶段高校产权制度绩效优化的具体政策选择；从微观优化路径上看，应该重在产权重组，重点分析了中国高校产权制度重组的特殊性、障碍性等，并对变迁的模式选择进行了深入的分析。

| | |
|----------------------------------|----|
| 第一章 绪论 | 1 |
| 第一节 问题提出的背景 | 1 |
| 第二节 核心概念的界定 | 9 |
| 第三节 文献综述 | 23 |
| 第四节 研究意义 | 36 |
| 第五节 研究思路与研究方法 | 38 |
| 第二章 高校产权制度变迁研究的相关理论 | 45 |
| 第一节 产权理论 | 45 |
| 第二节 产权制度理论 | 52 |
| 第三节 制度变迁理论 | 54 |
| 第四节 交易费用理论 | 57 |
| 第五节 路径依赖理论 | 60 |
| 第三章 高校产权制度变迁理论的建构 | 62 |
| 第一节 高校产权制度变迁的研究范畴 | 62 |
| 第二节 高校产权制度变迁模型的构建 | 68 |
| 第三节 高校产权制度变迁原因的理论分析 | 85 |
| 第四节 高校产权制度绩效优化路径的理论分析 | 90 |

| | | |
|------------|---------------------------|-----|
| 第四章 | 中国高校产权制度变迁的现状分析 | 99 |
| 第一节 | 不同高校产权权能结构的解析 | 99 |
| 第二节 | 中国高校产权制度变迁的历程 | 104 |
| 第三节 | 中国高校产权制度变迁现状的调查 | 113 |
| 第四节 | 中国高校产权制度变迁存在的问题 | 129 |
| 第五节 | 中国高校产权制度变迁绩效的影响因素 | 146 |
| 第六节 | 中国高校产权制度绩效优化的关键点 | 164 |
| 第五章 | 发达国家高校产权制度变迁与创新的启示 | 168 |
| 第一节 | 美国高校产权制度的变革 | 168 |
| 第二节 | 欧洲高校产权制度的变革 | 175 |
| 第三节 | 日本高校产权制度的变革 | 178 |
| 第四节 | 国际比较与经验借鉴 | 181 |
| 第六章 | 中国高校产权制度绩效优化的路径 | 183 |
| 第一节 | 宏观优化路径——政策的保障 | 183 |
| 第二节 | 微观优化路径——产权的重组 | 201 |
| 参考文献 | | 211 |
| 后记 | | 224 |

第一章

绪 论

产权理论是新制度经济学的核心理论，也是现代经济学的前沿领域之一。在国有企业现代产权制度建立的同时，中国高校也进行了一定程度的产权改革试验，但是，距离现代大学制度还相去甚远，因此，中国应适时引入高校产权概念，建立现代大学产权制度。

第一节 问题提出的背景

民办高校的快速发展和公立高校资源配置的低效率是对中国高校产权制度创新问题进行研究的直接动因，高校产权制度变迁是中国高校产权制度绩效问题研究的重要组成。

一、民办高校已悄然崛起

1978年改革开放以来，中国经济得到了迅猛发展，实现了由计划经济向有中国特色的社会主义市场经济的转轨，一批新型行业、新型企业的快速崛起，导致各类人才的需求也迅速增加。与此同时，公立高校人才培养的数量和质量的推进速度却明显相对滞后。1998年公立高校未扩招前，每年高考后约1/3的学生落榜，其求学之路有两条：一是复

读来年再考；二是到民办高校完成学业。在这一背景下，民办高校只需提供不低于甚至远远低于公立高校的教学质量，都会获得基本的生存空间。以1992年为例，当时全国教育总经费仅占国内生产总值的2.3%，人均教育经费在全世界排名为第102位，大学入学率在世界排名第91位。大批青年迫切要求接受高等教育的需求与日俱增，求学者不问质量高低，见高校就上，致使一批办学条件差、管理水平低的民办高校仍可以维系，并在一个低起点、低水平的轨道上运行。其根本原因是高等教育需求方市场拉动了民办高校的发展。那时民办高校发展的迅猛速度可用当时的报道加以佐证：“社会办学日益火爆，一天一所学校。”截至2017年5月31日，全国高等学校共计2914所，其中：普通高等学校2631所（含独立学院265所），成人高等学校283所。普通高校中，民办普通本科高校426所，专科高校320所，合计民办普通高校746所，占中国高校总数的28%（其中本科高校占比为34%，专科高校占比为23%），详见表1-1。

表1-1 中国高校分省（区、市）数量统计表（含本专科）

| 省 (区、市) | 高校数量(所) | | | 民办高校数量(所) | | | 民办高校占比(%) | | |
|------------|---------|----|-----|-----------|----|-----|-----------|----|----|
| | 本科 | 专科 | 小计 | 本科 | 专科 | 小计 | 本科 | 专科 | 小计 |
| 北京 | 67 | 25 | 92 | 60 | 16 | 76 | 10 | 36 | 17 |
| 天津 | 30 | 27 | 57 | 19 | 26 | 45 | 37 | 4 | 21 |
| 河北 | 61 | 60 | 121 | 37 | 48 | 85 | 39 | 20 | 30 |
| 山西 | 33 | 47 | 80 | 23 | 42 | 65 | 30 | 11 | 19 |
| 内蒙古 | 17 | 36 | 53 | 15 | 28 | 43 | 12 | 22 | 19 |
| 辽宁 | 64 | 51 | 115 | 41 | 41 | 82 | 36 | 20 | 29 |
| 吉林 | 37 | 25 | 62 | 25 | 19 | 44 | 32 | 24 | 29 |
| 黑龙江 | 39 | 42 | 81 | 27 | 37 | 64 | 31 | 12 | 21 |
| 上海 | 38 | 26 | 64 | 31 | 13 | 44 | 18 | 50 | 31 |
| 江苏 | 77 | 90 | 167 | 46 | 69 | 115 | 40 | 23 | 31 |
| 浙江 | 59 | 48 | 107 | 32 | 39 | 71 | 46 | 19 | 34 |

续表

| 省 (区、市) | 高校数量 (所) | | | 民办高校数量 (所) | | | 民办高校占比 (%) | | |
|------------|----------|------|------|------------|------|------|------------|----|----|
| | 本科 | 专科 | 小计 | 本科 | 专科 | 小计 | 本科 | 专科 | 小计 |
| 安徽 | 45 | 74 | 119 | 30 | 58 | 88 | 33 | 22 | 26 |
| 福建 | 37 | 52 | 89 | 22 | 30 | 52 | 41 | 42 | 42 |
| 江西 | 43 | 57 | 100 | 24 | 45 | 69 | 44 | 21 | 31 |
| 山东 | 67 | 78 | 145 | 44 | 61 | 105 | 34 | 22 | 28 |
| 河南 | 55 | 79 | 134 | 38 | 59 | 97 | 31 | 25 | 28 |
| 湖北 | 68 | 61 | 129 | 36 | 51 | 87 | 47 | 16 | 33 |
| 湖南 | 51 | 73 | 124 | 31 | 62 | 93 | 39 | 15 | 25 |
| 广东 | 64 | 87 | 151 | 37 | 60 | 97 | 42 | 31 | 36 |
| 广西 | 36 | 38 | 74 | 24 | 26 | 50 | 33 | 32 | 32 |
| 海南 | 7 | 12 | 19 | 5 | 6 | 11 | 29 | 50 | 42 |
| 重庆 | 25 | 40 | 65 | 17 | 22 | 39 | 32 | 45 | 40 |
| 四川 | 51 | 58 | 109 | 35 | 40 | 75 | 31 | 31 | 31 |
| 贵州 | 29 | 41 | 70 | 20 | 35 | 55 | 31 | 15 | 21 |
| 云南 | 32 | 45 | 77 | 23 | 34 | 57 | 28 | 24 | 26 |
| 西藏 | 4 | 3 | 7 | 4 | 3 | 7 | 0 | 0 | 0 |
| 陕西 | 55 | 38 | 93 | 34 | 29 | 63 | 38 | 24 | 32 |
| 甘肃 | 22 | 27 | 49 | 17 | 25 | 42 | 23 | 7 | 14 |
| 青海 | 4 | 8 | 12 | 3 | 8 | 11 | 25 | 0 | 8 |
| 宁夏 | 8 | 11 | 19 | 4 | 11 | 15 | 50 | 0 | 21 |
| 新疆 | 18 | 29 | 47 | 13 | 25 | 38 | 28 | 14 | 19 |
| 全国合计 | 1243 | 1388 | 2631 | 817 | 1068 | 1885 | 34 | 23 | 28 |

注：(1) 此表中，将中外合作办学也列入民办高校中了。(2) 详见教育部网站：http://www.moe.edu.cn/srcsite/A03/moe_634/201706/t20170614_306900.html。(3) 民办高校占比是用相应类别的民办高校数除以相应类别的全国高校数得出。

从分省资料来看，辽宁、吉林、河北、上海、江苏、江西、四川、广西、陕西、湖北、浙江、广东、重庆、福建、海南这 15 个省市全国

普通民办高校占全国普通高校比重高于全国平均水平，特别是重庆、福建、海南这三个省市民办高校占比超过了40%，比全国平均水平（28%）高了10多个百分点，详见图1-1。

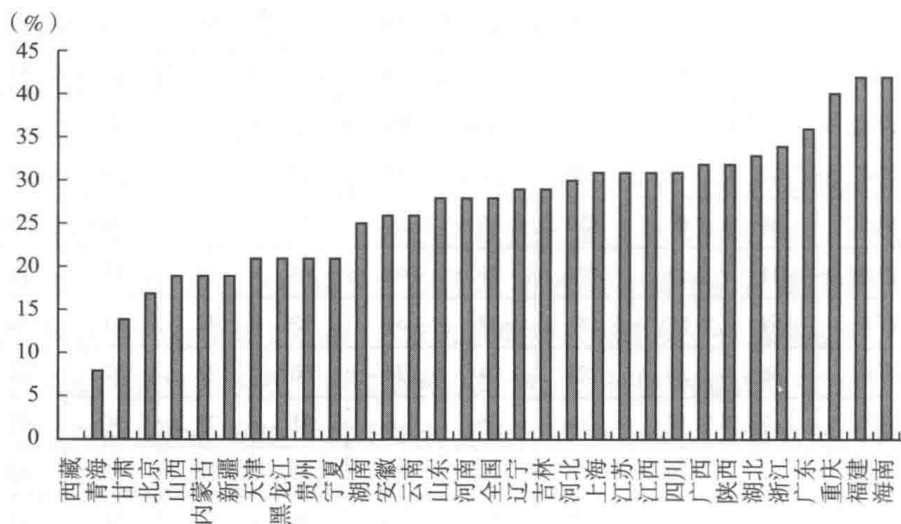


图 1-1 分省（区、市）全国普通民办高校占全国普通高校比重

民办高校不仅发展数量和速度惊人，办学质量也有了显著的提升。相关统计数据显示，民办本科院校注重提升品质，正从“粗放型”向“集约型”转变，涌现出一批具有个性化办学特点、办学质量高的民办高校。而且，从层次上来看，至2018年已有46所独立学院转设为独立设置民办本科高校。表1-2是武书连提出的2014年入选中国高水平独立学院的榜单。尤其值得一提的是：2011年10月18日，经国务院学位委员会及教育部批准，北京城市学院、河北传媒学院、陕西西京学院、黑龙江东方学院、吉林华侨外国语学院5所大陆民办高校已通过教育部审批，正式获得首批民办高校研究生招生试点资格。此举标志着民办高校学历培养层次进一步提升，打破了过去研究生招生由公办高校、科研院所一统天下的局面。

表 1-2 2014 年中国高水平独立学院排行榜

| 排名 | 校名 | 得分 | 毕业生 质量排名 | 教师创新 能力排名 | 教师绩效 排名 |
|----|-------------|----|-------------|--------------|------------|
| 1 | 浙江大学宁波理工学院 | 5 | 3 | 1 | 1 |
| 2 | 浙江大学城市学院 | 6 | 1 | 2 | 3 |
| 3 | 浙江工业大学之江学院 | 14 | 7 | 3 | 4 |
| 4 | 北京师范大学珠海分校 | 19 | 2 | 8 | 9 |
| 5 | 安徽财经大学商学院 | 23 | 8 | 10 | 5 |
| 6 | 南京大学金陵学院 | 30 | 4 | 14 | 12 |
| 7 | 浙江师范大学行知学院 | 32 | 13 | 9 | 10 |
| 8 | 温州大学城市学院 | 34 | 21 | 5 | 6 |
| 9 | 电子科技大学中山学院 | 36 | 24 | 4 | 7 |
| 10 | 浙江工商大学杭州商学院 | 37 | 5 | 17 | 15 |
| 11 | 南开大学滨海学院 | 42 | 6 | 19 | 17 |
| 12 | 宁波大学科学技术学院 | 52 | 19 | 15 | 18 |

说明：武书连提出的 2014 年中国高水平独立学院的标准是：在中国独立学院评价中，同时满足以下 3 项条件的教学研究型独立学院：一是本科毕业生质量居全国独立学院前 25 名；二是教师创新能力居全国独立学院前 25 名；三是教师绩效居全国独立学院前 25 名。按此标准，2014 年共有 12 所独立学院入选中国高水平独立学院。

二、公立高校资源配置普遍存在低效率问题

公立高校资源配置低效率具体表现在以下三个方面：

（一）人力资本利用效率低

中国公立高校普遍存在人浮于事、机构臃肿等现象。在某些私立高校一个人能完成的工作公立高校可能配置 3~5 个人；私立高校一个机构能完成的工作，公立高校却分设成 2~3 个部门。统计显示：2010 年中国普通高校教职工 2156601 人，其中专职教师 1343127 人，仅占全部教职工的 60%，而行政后勤人员高达 40%。2000 年，这个比例正好是

颠倒过来的。从本科院校来看，教职工共计 1548043 人，其中专职教师 935493 人，专职教师比例比普通高校水平还要低一些。但从独立学院来看，其教职工共计 175288 人，其中专职教师为 126720 人，专职教师比例超过 70%。正如时任总理朱镕基曾指出的，教育系统“吃皇粮的人太多，特别是后勤行政人员，不改革是不行的”。而要改革，首先要面对的必然是高校的产权制度问题。

（二）物质资本利用效率低

公立高校条块分割的办学体系，造成了部门间资源流动和合作的困难；高校内部“校一院一系”的分级管理体制，使得高校管理体系内部大量物质资本闲置和浪费，设置重复，从而造成了“麻雀虽小，五脏俱全”的状况。世界银行等国际组织曾有过调查分析，数据表明：中国大陆高校教学、实验等场所及设施的闲置率竟达到 40%，实际设备闲置情况可能比这还要严重。这就类似于英国“圈地运动”以前的那种状况，即土地草场没有产权私有化，造成资源乱用，羊群随便啃吃，并且只有人使用，没有人治理，导致资源严重浪费。后来英国贵族、地主把土地草场圈起来，变为私有财产，加以治理，牧民虽然一度受到损失，但土地草场都保护好了，治理好了，效益提高了，最终牧民也受益了。中国的公立高校产权目前仍然处在模糊状态下，教育资源同样存在着浪费现象，高等教育资源配置的优化和利用效率的提高急需提上日程。

（三）缺乏有效财务监管

据不完全统计，中国公立高校贷款规模高达 2600 亿元，几乎所有的高校都有贷款。在广东省十一届政协一次会议上，民进广东省委提交大会提案指出：截至 2012 年，50 所省直公办高校贷款 98.69 亿元，每年需向银行支付利息 7 亿元。有关人士指出，沉重的贷款压力，已使很多高校举步维艰，部分高校将因为债务问题而面临破产。然而，很多高校并没有放慢贷款的步伐。有的高校财务负责人甚至坦言：“这些钱当