



北大教育经济研究 (电子季刊)  
Economics of Education Research (Beida)  
北京大学教育经济研究所主办  
Institute of Economics of Education, Peking University

第 5 卷第 3 期  
(总第 16 期)  
2007 年 9 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

编辑：岳昌君 朱莹莹

## 中国民办高等学校内部治理形式分析

阎凤桥

**摘要：**我国民办高校是在特定社会背景和社会转型过程中发展起来的一种组织形式。民办高等学校的规范治理形式以董事会制定决策和校长执行为基本特征。但是，在这种比较一致和规范的治理形式背后，由于利益机制的作用，出现各种利益关系组合，反映了民办高校由利益团体掌控的本质，其外在的表现形式是组织的公益性弱，而寻利性强。本文通过对法律文本和调研资料的分析，论证了一个命题，即中国民办高校行为治理结构的利益团体控制特征，是由外部制度规范性（法律对于民办高校组织属性的模糊界定）和资源获得单一（主要依靠学费）特征所决定的。为了进一步揭示中国民办高校的治理特征以及说明制度环境和经费状况对于民办高校治理形式影响的一般关系，本文还采用“理想类型”比较方法，分析和归纳了美国私立高校治理的“外部人控制”形式、日本私立高校治理的“内部人控制”形式和中国民办高校治理的“利益团体控制”形式。

**关键词：**民办高校，治理，特征，组织属性，资源依存

### Governance of China's Private Higher Education Institutions

YAN, Fengqiao

(Graduate School of Education, Peking University, China, 100871)

**Abstract:** Private higher education institutions emerged from China's specific social contexts and the process of social transition. The basic governance structure is characterized with policy making by the board of trustees and implementing role of the presidents. Behind the consistent and normative governance structure, there are many complicated arrangements due to interests and interest conflict. This reflects the

---

本文是全国教育科学“十五”规划 2005 年教育部重点课题“我国‘现代大学’制度建设的创新方向与体系构架研究”(课题批准号：DIA050141)和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“制度理论与中国大学制度变迁研究”(项目批准号：05JJD880053)的成果。

阎凤桥(1963-),男,山西稷山人,北京大学教育经济研究所教授,教育学博士,从事教育经济与管理研究。

dominance of interest group in the governance of private higher education institutions. Based on analyses of legal documents and data on finance and board composition in two case institutions, the paper tested the proposition that dominance of interest group in the governance of private higher education institutions is determined by ambiguous definition of private institutions and sole fee source. In order to test the proposition in a broader sense, the paper also employs analytical method of ideal type and makes comparative analyses of American, Japanese and Chinese private higher education institutions. Three models---lay person control, internal person control, and interest group control, are summarized respectively.

**Key words:** China, private higher education institutions, governance, characteristics, nature of institutions, resource dependence

## 一、 引言

高等学校治理是指其决策结构与过程(Sporn, 2006: 141)。从规范意义上看,我国民办高等学校的内部治理形式以董事会制定决策和校长执行为基本特征(《民办教育促进法》第三章)。从行为意义层面看,多数民办高校设立了董事会(刘莉莉, 2002: 218),但是由于法律只对民办高校内部治理形式做了比较笼统的规定,为民办高校的实际运行留下了较大的自由空间,加上其他因素的作用,所以造成两种情况的出现:一是民办高校行为治理形式与规范治理结构之间的偏离;二是民办高校行为治理形式多样的状况。我国民办高校内部治理形式的显著特点之一是董事会的利益团体控制,其外在的表现形式是组织的公益性弱,而寻利性强(邵金荣, 2001: 91)。

为什么会出出现上述情况呢?本文拟从制度理论和资源依存理论的基本分析思路出发,对民办高校内部治理问题进行分析,试图揭示在目前法律制度框架和办学经费来源状况下,民办高校治理形式具有利益团体控制的特征,董事会与校长之间的复杂关系,也可以纳入这个分析框架。

本文分析的两个理论基础是:组织社会学中的制度理论和资源依存理论。制度理论的主要含义是,制度环境决定着组织的治理结构;对于外部制度环境的要求及变化,组织往往要在结构上做出反应,以适应生存和发展的需要。换句话说,外部制度环境因素能够“嵌入”(embed)到组织结构中(斯格特, 2002: 249)。具体到民办高校来说,就是民办高校的内部治理形式与法律对于民办高校组织规定性要求之间存在着密切的关系。资源依存理论的主要含义是,组织从外部获得资源的情况与组织内部权力配置之间存在着一定的关系,即某个个体或团体从外部为组织争取到的资源越多,其在组织内部就有较大的影响力(菲佛,萨兰基克, 2006)。具体到民办高校来说,就是哪一个个体或利益团体掌握着办学资源,它在学校就有较大的影响力,同时自身也就越有条件获得更多的利益。除了上述两个具体理论之外,本文还试图利用组织社会学的一个基本分析思路,对民办高校的治理形式进行分析,即注重探究规范结构和行为结构之间的偏离关系。规范结构是指决定组织结构“应该是什么”的价值观、规章制度和角色期待,从定义看,规范结构主要是由外部制度环境所决定的;行为结构是指组织结构实际是什么的

情况(斯格特, 2002: 16)。在本研究中, 对于民办高校规范治理形式的分析, 可以以国家的法律和法规为蓝本; 对于民办高校行为治理形式的分析, 则需要以调研内容为基础, 本文选择了我国东部地区和西部地区各一所民办高校, 对于其办学经费和董事会构成等基本情况进行了调研和分析。本文拟论证的核心命题是, 中国民办高校内部行为治理结构的利益团体控制特征, 是由外部制度规范性(法律对于民办高校组织属性的模糊界定)和资源获得单一(主要依靠学费)特征所决定的。

为了进一步揭示中国民办高校的治理特征以及说明制度环境和经费状况对于民办高校治理形式影响的一般关系, 有必要把中国民办高校治理问题放在国际背景下进行考察。本文采用比较方法, 分析了美国私立高校与日本私立高校在治理形式上的不同, 以及上述两国私立高校与我国民办高校在治理形式上的差别。

## 二、 民办高校规范治理机构

民办高校的规范治理形式受外部制度环境的影响, 它在一定程度上又与民办高校的行为治理形式发生联系。这里首先从国家法律和政策角度出发, 分析民办高校的规范治理结构, 为后面分析其行为治理结构, 以及比较规范治理结构与行为治理结构之间的偏差, 做一些必要的铺垫。

从中国民办高等教育发展的历史看, 可以将其粗略地划分为三个阶段: 第一个阶段是1978-1992年的恢复期; 第二个阶段是1992-1997年的发展期; 第三个阶段是1997年之后的规范期(卢干奇, 2001: 36-38)。有研究表明, 成立于不同时期的民办高校在治理结构上存在着一定的差异(苗庆红, 周红卫, 2006)。具体地讲, 20世纪80年代建立的民办高校多是个人办学, 白手起家, 逐步积累和发展起来。对于这类学校来说, 创办者个人或团体在学校发展过程中贡献最大, 具有较大的决策权和影响力; 而90年代建立的多数民办高校则有企业的参与, 对于这类学校来说, 企业投资者对于学校的发展具有较大的决定权。

在1997年之前, 由于民办高等教育系统自身的演化和复杂性特点, 以及政府对民办高校治理形式没有一个统一的规定和要求, 所以民办高校内部治理形式呈现出多样化的态势, 校务委员会、董事会、理事会名称各异, 它们的职责和权力范围各不相同(陈桂生, 2001: 107; 陈宝瑜, 2000: 200-201; 卢干奇, 2001:

49-50)。这种状况一直延续到1997年《社会力量办学条例》颁布之时,民办高校才逐渐朝着建立董事会方向发展。

分析我国民办高校的规范治理结构,需要对两个重要法律文件进行认真的解读,第一个是1997年国务院颁布的《社会力量办学条例》,第二个是2002年全国人大颁布的《民办教育促进法》。它们从法律角度分别对于民办高校的治理形式进行了规定。《社会力量办学条例》与《民办教育促进法》的共同之处在于,虽然均规定民办学校不得以营利为办学目的,但是缺少相应的监督机制,同时均没有对我国民办高校的非营利属性做出严格的规定(邵金荣,2001:28),这是认识我国民办高校治理形式利益团体控制特点的关键。一些学者也分析指出,民办高校产权的非公共化是导致目前学校董事会运行中存在问题的根本原因(张博树,王桂兰,2003:212)。本文不准备对此展开论述,但是需要申明,这是后续论证分析的一个基本预设。上述两个法律文件对于民办高校的治理形式是如何规定的呢?下面将分别予以阐述。

《社会力量办学条例》第二十一条是这样规定的,“教育机构可以设立校董董事会”。校董事会的职责是“提出校长或者主要行政负责人的人选,决定教育机构发展、经费筹措、经费预决算等重大事项。”关于董事会的构成,《条例》规定:“校董事会由举办者或者其代表、教育机构工作人员的代表和热心教育事业、品行端正的社会人士组成,其中1/3以上的董事应当具有五年以上教育、教学经验。”校长是学校治理的另外一个重要因素,有关校长的选拔和责任,在《条例》第二十二条中做了相应的规定,“校长或者主要行政负责人负责教学和其他行政管理工作。”“教育机构的校长或者主要负责人的人选,设立校董事会的,由校董事会提出;不设立校董事会的,由举办者提出,经审批机关核准后聘任。”

《民办教育促进法》的宗旨与《社会力量办学条例》的宗旨是基本一致的,只是对于民办学校的治理结构进行了更为详细和具体的规定,并且进一步提高了其实施的强制性。《民办教育促进法》对于民办高校治理形式增加了以下几个内容:首先,《民办教育促进法》规定董事会的设立是必须的,而不是可有可无的;其次,对于董事会组成人数进行了明确,董事会由五人以上组成;第三,增加了学校法人的条款,“民办学校的法定代表人由理事长、董事长或者校长担任。”

---

下划线是笔者加的。

国家法律制约着民办高校的规范治理结构,民办高校的规范治理结构必须与国家的规定相吻合。下面,笔者分别以我国西部地区和东部地区各一所民办高校为例,看它们是如何确定自己规范治理结构的。

西部地区某民办高校(以下简称A校)成立于1992年,属于个人办学形式,它制定了学校行政管理条例,在学校制定的有关章程中写到:“XX学院实行董事会领导下的院长负责制。董事会作为学校的主办者和最高权力结构,根据国家有关办学法规,实行对学校的高层领导与管理。”董事会的职责范围包括:任免院长和副院长;制定学校长远发展规划和年度计划;负责经费的管理、筹措,批准财务预决算;决定学校的机构设置、人员编制和工资待遇;负责学校基本建设及重大设备的添置与更新。在董事会之下,该校还设立了校务会,“校务会是学校最高行政会议,全面贯彻董事会的办学思想和有关决定”。“校长是学校的最高行政负责人,全面负责学校的行政管理工作,直接对董事会负责。”

东部地区某民办高校(以下简称B校)成立于1999年,属于企业办学形式,企业是一家上市公司。在学校章程中,对于学校治理形式做了如下的规定:“学校的决策机构是院董事会,学校实行董事会领导下的院长负责制。董事长为学院的法定代表人。”“学院董事会由九名成员组成。”“院长人选由董事会确定,报教育行政部门核准后由董事会聘任。”

### 三、 民办高校经费来源

有许多调研资料表明,我国多数民办高校在建校之后,主要依靠学生缴纳的学杂费运行,少有或者没有社会捐赠(邬大光,2001:25;瞿延东,2002)。表1为1997年我国民办高校财产分布状况。国有资产所占比例为14.6%,创办者投入资产所占比例为54.2%,捐赠资金所占比例为2.7%,办学积累资产所占比例为28.5%。从中可以看出,创办者投入资产所占比例最大,捐赠资金所占比例最小,办学积累资产所占比例逐渐提高。这意味着在我国民办高等教育事业中,投资者寻求经济回报的可能性较大。

《A校规章制度汇编》,1-2页,2003年12月。

《B校改建学院申报材料》,28页,2005年9月。

表1: 1997年我国民办高校财产分布状况

单位: 万元

	独立颁发文凭		不能独立颁发文凭 高等教育机构		学历文凭试点		总计	
	数值	%	数值	%	数值	%	数值	%
学校数 (所)	15		915		140		1070	
国有资产	785	7.3	39297.01	16.5	8908.23	10.3	48990.24	14.6
创办者投入资产	2795	25.9	130675.58	54.8	48623.4	56.1	182093.98	54.2
捐赠资金	1746.6	16.2	2853.6	1.2	4577.52	5.3	9177.72	2.7
办学积累资产	5448.10	50.6	65753.72	27.5	24603.17	28.3	95804.99	28.5
合计	10774.7	100	238579.91	100	86712.32	100	336066.93	100

资料来源: 转引自邵金荣,《中国民办教育立法研究》,4页,北京:人民教育出版社,2001年。根据国家教委统计表汇总。

表2为A校2003-2005年经费收入与支出情况。从学校的收入中可以看出,收入构成比较稳定,93%的经费来源于学生缴纳的学杂费,校办产业和捐赠只约占7%,所以说该民办高校的存在和发展在很大程度上依赖于生源,这种状况促使学校采取扩大办学规模的发展策略,在校人数大大超过计划内学生人数。从支出情况看,虽然教育经费所占比例有逐年提高的趋势,但是最高也只有63.4%,基建支出所占的比例仍然较高,为36.6%。我们可以据此估计,由于基建支出大而教育投入相对不足,所以会对学校的教学质量产生负面的影响。比较收入和支出情况可以看出,学生缴纳的学杂费并没有全部用于教育活动,约有27.3%的经费用于了学校的基建。

表2: A校2003-2005年经费收入与支出情况

单位: 万元

年份	在校生数	收入**				支出**			收支相抵	借贷额
		学杂费	校办产业	捐赠	总计	教育经费	基建	总计		
2003	25906 (10727)	22425 (92.5)	1709 (7.1)	100 (0.4)	24234 (100)	15958 (44.5)	19888 (55.5)	35846 (100)	-11612	18280
2004	28798 (13762)	23871 (92.4)	1854 (7.2)	100 (0.4)	25825 (100)	18436 (56.7)	14060 (43.3)	32496 (100)	-6671	3787
2005	32089 (17327)	28667 (93.4)	1916 (6.2)	100 (0.4)	30683 (100)	20831 (63.4)	12028 (36.6)	32859 (100)	-2176	5334

资料来源: A校办学经费调查数据。

\*括号内为计划内学生数。 \*\*括号内为各项收入和支出所占的比例。

$$(28667-20831)/28667*100\%=27.3\%$$

表3为B校2004-2005年经费收入与支出情况。与A校不同,B校是一家上市公司举办的民办高校,它采取企业先期投入,对于固定资产逐年折旧的“权责发生”财务制度,每年从学费中把一部分固定资产按照折旧费方式收到公司去。从支出一栏看,2005年维持学校正常运转开支所占的比例为54.9%,折旧所占的比例为45.1%。由于学校的主要经费收入来源是学生缴纳的学杂费,所以从本质上看,B校与A校的经济属性是相同的,差别仅在于B校是通过企业投入实现发展建设,而A校是通过办学经费节余和银行贷款实现发展建设。

表3: B校2004-2005年经费收入与支出情况

单位:万元

年份	总收入	总支出				结余	企业投入 固定资产
		折旧		成本			
			%		%		
2004	3486	1800	51.8	1672	48.2	14	423
2005	4435	1840	45.1	2237	54.9	358	128
2006	5442	2053	45.1	2496	54.9	893	261

资料来源: B校办学经费调查数据。

无论是从全国民办高校总体资产分布情况看,还是从案例学校的年度收支情况看,都揭示了我国民办高校投资办学以及主要依靠学生学费运转的特征。民办高校的这种经费构成,势必对民办高校的治理形式产生一定的影响。下面将对民办高校的行为治理结构进行具体分析。

#### 四、 民办高校行为治理结构

要认识我国民办高校内部治理结构,首先要了解行为结构与规范结构之间可能出现的偏离。研究民办高校的治理结构,关键是研究其行为治理结构。在目前的法律制度对于民办高校属性界定以及民办高校经费收支状况下,不论法律如何规定民办高校的治理形式(董事会和校长的职权以及相互关系),民办高校都无法摆脱利益团体控制的局面。

我国民办高等教育系统具有多样性特点。从办学属性上看,民办高等教育包括纯民办和独立学院两大类型,在每一种类型下,又可以分为许多不同的办学形式,如纯民办高校又包括个人、社会团体和企业举办等几种形式,而独立学院又包括“校中校”(公立高校以各种隐蔽形式自己与自己合作)和“非校中校”(公



立高校与企业或其他机构合作举办)两种形式。针对不同办学属性,民办高校的行为治理方式也不尽相同。具体地讲,可以将民办高校的董事会制分为下面三种情况予以讨论:

### 1、纯民办高校的董事会

董事会是在政府或法律制度要求之下建立的,其成立时间往往晚于学校的成立时间,其形式重于实质(刘莉莉,2002:125)。从名义上讲,董事会是学校的最高决策机构,但是学校的主要权力往往掌握在个别人手里。董事会一般由学校创办人、少数高层管理人员以及部分校外知名人士组成。主要创办人担任董事长或董事长兼校长,是学校的法人代表,掌握着主要权力,他会聘任一些专业人士管理学校的具体业务。在这种格局下,学校的主要决策方式不是民主决策,而是个人决策。

A校董事会由七名成员组成,其中三人是学校的创办者,主要创办者身兼三职,既担任董事长、校长,又是学校的法人代表,另外两人是民办高校所属的一所中学的负责人。所有七人均是学校的主要负责人。我们可以把这种董事会称为由利益相关者组成的团体。

表4:A校2007年董事会成员基本情况

序号	职务	年龄	性别	背景
1	董事长	50	男	主要创办者,校长
2	董事	53	男	创办人之一,副校长
3	董事	43	男	创办人之一,副校长
4	董事	70	男	军队转业,副校长,副书记
5	董事	-	女	中学校长
6	董事	-	女	中学副校长
7	董事	35	男	后勤经理

资料来源:西部地区某民办高校调查。

-不详。

### 2、企业独立创办的民办高校的董事会

对于企业办学情况而言,董事会成员主要来自企业,学校的重大决策和投资项目要经过董事会的批准,董事会负责办学资金的筹措和运作,包括学费收入和支出的管理,董事会聘请专业人员作为校长,由校长管理学校的日常工作。

B校董事会由九名成员组成,其中三人是董事长及其直系亲属,另外两人是

---

某些民办高校不采用董事会名称,而采取管理委员会或院长办公会等名称,与董事会没有本质上的差别。

其他两名创办者的亲属,只有四人是专业人员。学校董事长也是公司的董事长。学校虽然有董事会,但是董事会并没有按照章程运行和履行职责,学校的主要经营决策权掌握在董事长手里。为了监督和控制学校的运转,学校所有的财务权由总公司掌握。院长是董事会聘请的企业外专业人士,从名义上讲,由院长负责学校的日常管理,但是,院长的行为在很大程度上受到董事长的制约,董事长甚至将自己的亲属派到学院的关键岗位上,对院长的管理行为进行监督和干预。

表5: B校2007年董事会成员基本情况

序号	职务	年龄	性别	背景
1	董事长	56	男	公司董事长,兼总裁,党委书记
2	副董事长	32	男	公司副总裁,党委副书记,董事长之婿
3	副董事长	31	男	子公司董事长,公司创业者之子
4	董事	64	男	公立大学退休校长
5	董事	31	女	总裁助理,学校党总支书记,董事长之女
6	董事	42	女	院长
7	董事	59	男	公立大学退休院长
8	董事	30	男	公司人力资源部部长,公司创业者之子
9	董事	41	男	公司隶属医院院长

资料来源:东部地区某民办高校调查。

### 3、独立学院董事会

独立学院本身就是一种利益关系集合体,投资主体以有形资产入股,公立高校以无形资产入股。除了投资主体对于办学有经济回报诉求外,多数母体公立学校也要从独立学院收取的初始学费或办学经费结余中拿走一部分。笔者访谈了广西和四川两所独立学院的负责人,他们告诉笔者,母体学校分别从学校学费中拿走20%和30%。独立学院董事会由母体公立学校和投资主体联合组建,来自公立高校和投资主体各方人士所占的比例,与它们在学校总资产中所占有的股份有密切的关系。例如,北京市教委1997年公布的《北京市社会力量举办学校设立董事会的暂行办法》中规定:“联合办学的,可以按照出资比例确定各方推选董事的人数,并在章程中明确规定。”独立学院比较常见的治理形式是,独立学院董事会的董事长由投资主体派人员出任,而院长一般由母体公立学校推荐,由董事会同意后任命产生。例如,笔者在2006年4月调查中了解到,广西某独立学院实行股份制,公立高校和投资方各占30%和70%的股份,在7人组成的董事会中,来自公立高校的代表有3人,来自投资方的代表有4人,董事长由来自企业的人

[http://www1.hnedu.cn/fagui/Law/24/ZXS/law\\_24\\_ZXS1303.htm](http://www1.hnedu.cn/fagui/Law/24/ZXS/law_24_ZXS1303.htm), 2007年9月6日。

员担任,院长由来自母体公立高校的人员担任。

通过上面的分析可以看出,个人举办的民办高校、企业举办的民办高校和独立学院的行为治理形式,都具有利益团体控制的特点,这是由民办高校的非营利组织属性不清以及单一办学经费来源渠道所决定的。为了在更一般意义上说明办学经费来源对于学校治理形式的影响,下面采取国际比较的方法,将中国民办高校放置在国际背景下加以考察。

## 五、 私立高校内部治理的国际比较

美国和日本是私立高等教育相对发达的两个国家,私立高等教育规模在前者约占1/4,在后者约占3/4。但是,两个国家私立高校在经费来源和治理形式方面存在着一定的差异。我们可以通过“理想类型”(ideal type)分析方法,把中国民办高校与美国和日本私立高校的经费来源与治理形式,进行一些比较,从而分析其中的差异和原因。

### 1、 美国私立高校的经费构成与治理形式

美国私立大学的主要经费来源包括:学生学费、政府科研拨款、社会捐赠等,对于多数私立高校来说,学生学费和社会捐赠占有较大的比例。为了突出日美私立高校之间的差异,我们这里主要考虑学生学费和社会捐赠两项内容,将美国私立高校的经费构成用下图1表示。学费全部用于经常性支出,社会捐赠部分用于经常性支出,部分用于购置固定资产以及形成学校的发展基金。换句话说,美国私立高校的运行并不完全依赖于学生缴纳的学费,学校对于学生接受教育有一定的经费补贴,而且越是收费高的优秀私立大学,学校对于学生的补贴也越多(阎凤桥,2003)。

---

笔者于2004年2月访问日本东京大学时,金子元久教授做了有关私立高等教育的讲座,比较了日本与美国私立高校经费来源与治理结构,本节有关美国和日本私立高校经费图和治理结构图借鉴了金子元久教授讲座的内容。

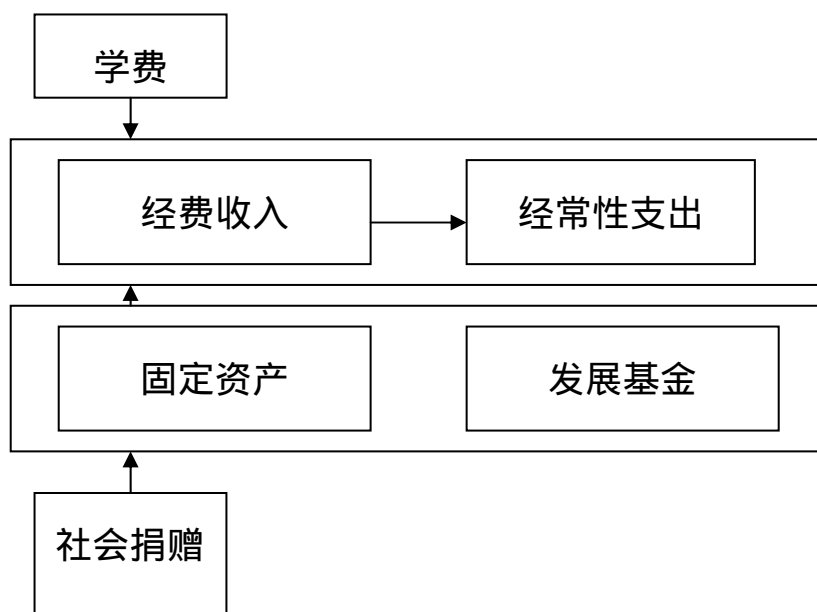


图1：美国私立高校经费构成

按照美国《非营利法人示范法》(1987年)的有关规定,“每个法人必须设立董事会。所有法人职权应当由董事会行使或者经董事会授权行使,法人事务应该在董事会指导下管理。”由于社会捐赠在美国私立高校经费收入构成中占有相当的比例,因此负责学校经费筹措的由校外人士组成的董事会是学校的最高决策机构,由它负责确定学校的重大发展方向、预决算、校长聘任等,它也是学校资产的拥有者,保证学校的永久延续性,起到沟通学校与社会联系的桥梁作用。在私立高校的治理结构安排中,实现了资产所有与资产管理相分离的治理模式。美国私立高校治理结构的特征,可以用图2表示。董事会既是决策机构,也是监督机构,校长、副校长和院长负责执行董事会的决策。我们可以把美国私立高校治理结构称为“外部人控制模式”。

金锦萍,葛云松主编,《外国非营利组织法译汇》,30页,北京:北京大学出版社,2006年。

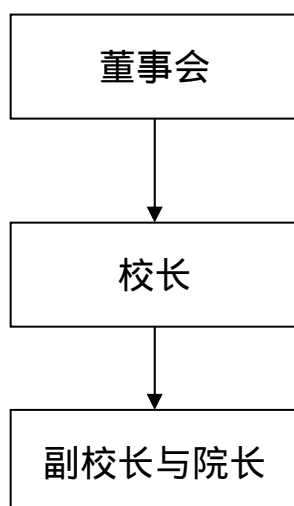
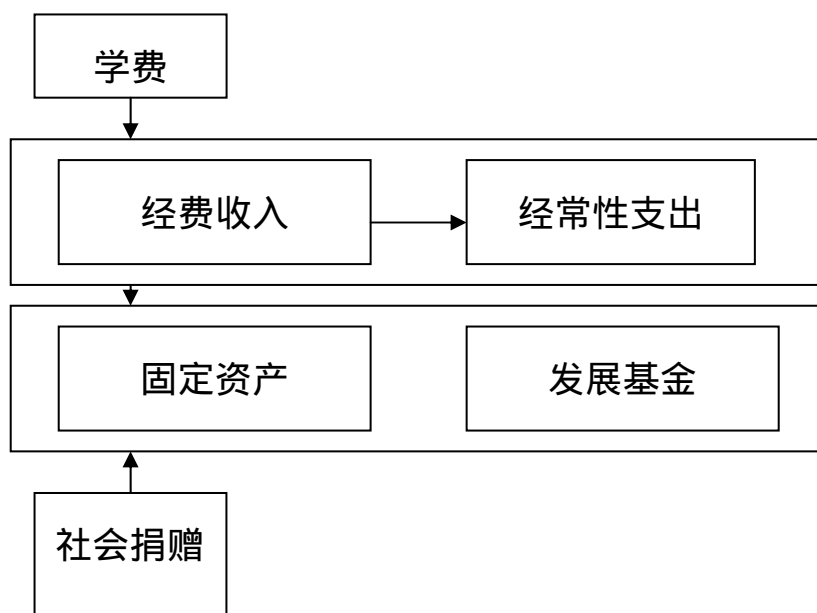


图2：美国私立高校治理形式

## 2、日本私立高校的经费构成与治理形式

与美国私立高校不同，日本私立高校获得的社会捐赠较少，办学经费主要来自于学费。日本私立高校经费图与美国相似，唯一的不同之处在于，中间箭头的方向发生了变化，其含义是：日本私立高校学费除了用于支付经常性开支外，剩余部分与少量的社会捐赠一起形成了学校的固定资产与发展资金。

在这种经费安排下，日本私立高校对于学生规模有较大的依赖性，因此就不能特别考虑学生的选拔性。这是造成日本私立高校办学质量在高等教育系统中处于相对次要地位的一个重要原因（与此相反，美国私立高校由于有较多的社会捐赠，因此可以对学生进行较为严格的选拔，教育质量和等级地位较高）。



日本政府对于私立高校有一定的财政补贴，这里忽略，不影响有关内容的分析。

图3：日本私立高校经费构成

在日本私立高校经费模式下，其内部治理机构具有“内部人控制”的特点。具体地讲，内部人——校长、教员和学生在学校运行中有较大的决策权和影响力，较少“外部人士”参与学校的运行管理。在图4中，评议会由毕业生、学生家长 and 教员组成，对于学校运行发挥监督作用；董事会由校长、专务和其他理事构成，校长是董事长，发挥监督和执行作用（与美国私立高校董事会由校外人士组成有很大的不同）；院长及下级属于执行层。根据《日本私立学校法》，“理事代表学校法人”，评议会负责评议“学校的法人业务、财产状况或负责人的工作”。

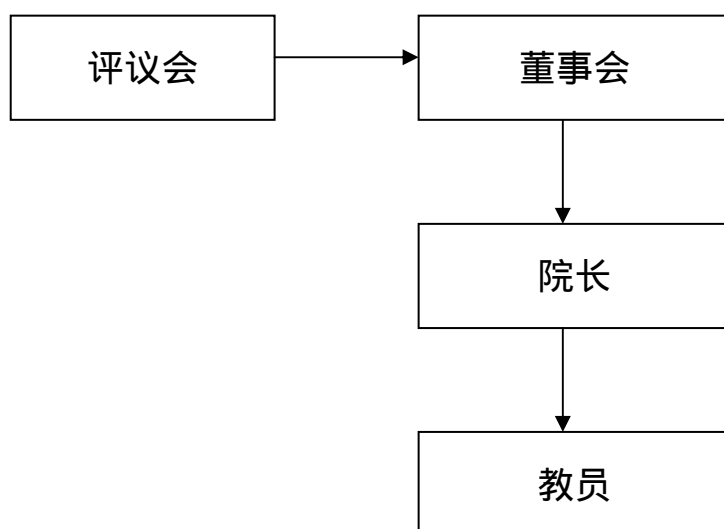


图4：日本私立高校治理形式

### 3、中国民办高校的经费构成与治理形式

中国民办高校的经费构成与美国和日本私立高校之间的不同，除了社会捐赠没有或很少外，政府的财政补贴也近乎为零，民办高校几乎完全依靠学生缴纳的学费办学。在这种情况下，政府通过经费方式对于民办高校施加影响的可能性就很小，民办高校对于生源的依赖性很强（超过了日本私立高校对于生源的依赖性）。下面分普通民办高校和民办独立学院两种情况，对于中国民办高校经费及治理情况进行分析。

图5所示为普通民办高校的经费构成情况。学费收入是民办高校的唯一收入来源，它除了用于学校经常性支出外，部分用于校园建设、购置设施等，形成了学校的固定资产，另外不可忽视的一部分用于办学者合法或不合法的经济回报。

“日本私立学校法”，孙霄兵主编《中国民办教育组织与制度研究》，276—286页，北京：中国青年出版社，2003年。

图6为中国民办独立学院民办高校经费构成情况。图6与图5的不同之处在于，在较高学费水平下，独立学院办学经费的分享者多了一个公立学校。在这种经费构成影响下，形成了民办高校特殊的治理形式。

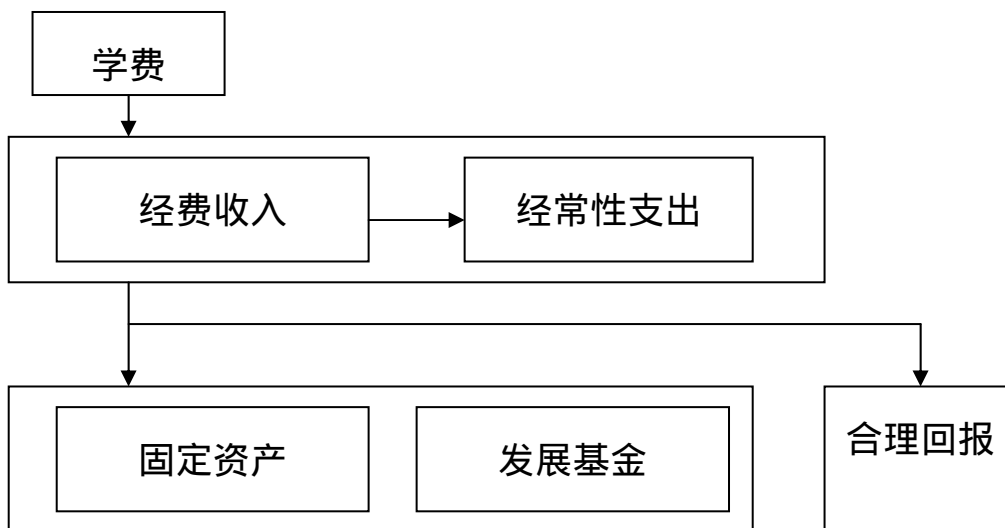


图5：中国普通民办高校经费构成

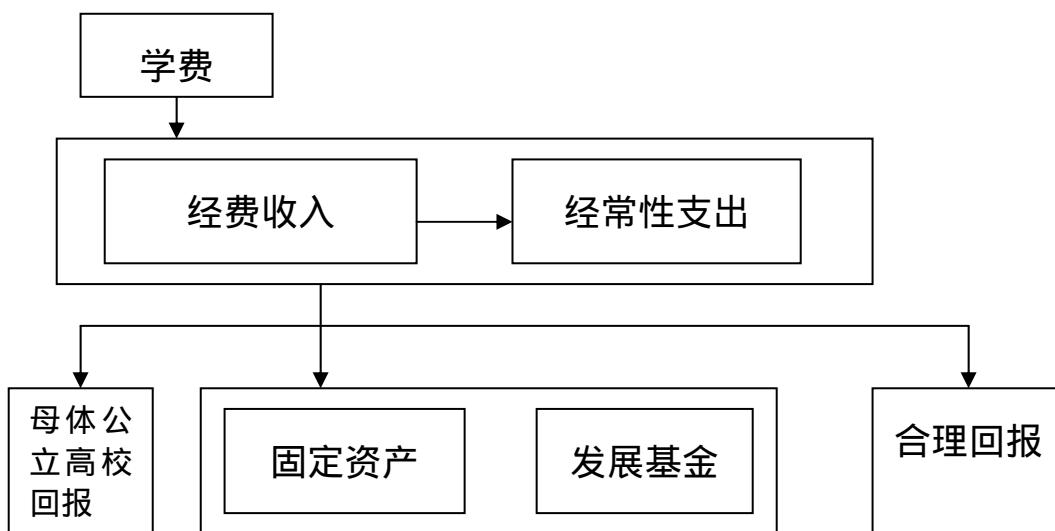


图6：中国民办独立学院民办高校经费构成

图7为中国民办高校治理形式，它对于企业参与办学下的民办高校、个人办学下的民办高校以及独立学院而言，具有不同的含义。在企业参与办学情况下，董事会中企业人士占有较大的比例，董事长一般由企业人士担任，董事会代表企业的经济利益，具有实权。在个人参与办学的情况下，董事会多由办学者和其他社会人士组成，董事长一般由办学者担任，权力集中在办学者个人手里，个人的

利益得到了比较充分的体现和保护。在独立学院办学形式下,董事会由母体公立高校和投资者(企业或个人)组成,其构成反映利益和权力关系,往往由投资者控制董事会,担任董事长,而公立学校决定校长的人选,负责学校的运行。总之,现阶段我国民办高校的董事会主要代表着投资者和办学者的经济利益,社会公益部分不足(阎凤桥,2003:129)。

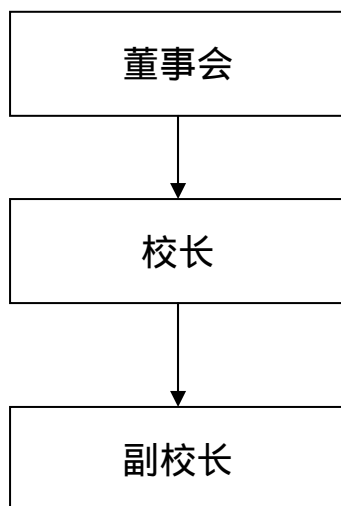


图7:中国民办高校治理形式

从上述美国、日本和中国私立高校对比中,我们可以看出,根据组织的规定性和经费来源情况,可以把它们分成三种情况---美国私立高校的“外部人控制”形式、日本私立高校的“内部人控制”形式和中国民办高校的“利益团体控制”形式(见表6)。

表6:美国、日本和中国私立高校治理及影响因素比较

		经费状况	
		社会捐赠多	社会捐赠少
组织规定性	非营利	美国:外部人控制	日本:内部人控制
	无限定		中国:利益团体控制

## 六、 结论

我国民办高校是在特定社会背景和社会转型过程中发展起来的一种组织形式。在国家法律规定和政策指导之下,民办高等学校的规范治理形式以董事会制



定决策和校长执行为基本特征。但是,在这种比较一致和规范的治理形式背后,由于利益机制的作用,出现各种利益关系组合,反映了民办高校由利益团体掌控的本质,其外在的表现形式是组织的公益性弱,而寻利性强。

中国民办高校行为治理结构的利益团体控制特征,是由外部制度规范性(法律对于民办高校组织属性的模糊界定)和资源获得单一(主要依靠学费)特征所决定的。从外部制度规范性看,虽然均规定民办学校不得以营利为办学目的,但是缺少相应的监督机制,同时均没有对我国民办高校的非营利属性做出严格的规定,这是认识我国民办高校治理形式利益团体控制特点的关键。从资源获得情况看,我国民办高校基本特征是,缺少政府的经费投入,也缺少社会捐赠,投资办学寻求经济回报的现象明显,民办高校主要依靠学费运转。民办高校的这种经费构成,势必对民办高校的治理形式和运作方式产生一定的影响。因此,我们可以认为,在目前的法律制度对于民办高校属性界定以及民办高校经费收支状况下,不论法律如何规定民办高校的治理形式,民办高校都无法摆脱利益团体控制的局面。

为了进一步揭示中国民办高校的治理特征以及说明制度环境和经费状况对于民办高校治理形式影响的一般关系,本文采用“理想类型”比较方法,分析和归纳了美国私立高校治理的“外部人控制”形式、日本私立高校治理的“内部人控制”形式和中国民办高校治理的“利益团体控制”形式。

### 参考文献:

- [1][美]菲佛,萨兰基克《组织的外部控制:对组织资源依赖的分析》,北京:东方出版社,2006年。
- [2][美]斯格特著,黄洋等译,《组织理论》,北京:华夏出版社,2002年。
- [3]Sporn, Barbara (2006) “Governance and Administration: Organizational and Structural Trends”, in James J.F. Forest and Philip G. Altbach (eds.) *International Handbook of Higher Education*, 141-158, Dordrecht, Netherlands: Springer.
- [4]陈宝瑜,《中国民办高等教育探赜》,北京:中国物质出版社,2000年。
- [5]陈桂生,《中国民办教育问题》,北京:教育科学出版社,2001年。
- [6]瞿延东,“关于民办学校的资金自筹”,《民办教育动态》,2002,(9)。
- [7]刘莉莉,《中国民办高等教育发展的研究》,长春:吉林人民出版社,2002年。
- [8]卢干奇,“中国民办教育现状研究”,《民办教育研究与立法探索》,36-62,广东高等教育出版社,2001年。
- [9]苗庆红,周红卫,“怎样优化民办高校治理结构”,《中国教育报》,2006年2

月17日。

[10]邵金荣,《中国民办教育的多元化与法制化》,北京:高等教育出版社,2001年。

[11]邵金荣,《中国民办教育立法研究》,北京:人民教育出版社,2001年。

[12]邬大光,“中国民办高等教育发展状况分析——兼论民办高等教育政策”,《教育发展研究》,2001(7):25。

[13]阎凤桥,“美国私立高等教育特征分析”,《黄河科技大学学报》,2003年,第3期,143-152页。

[14]阎凤桥,“民办学校的组织结构与管理体制”,孙霄兵主编《中国民办教育组织与制度研究》,119—152,北京:中国青年出版社,2003年。

[15]张博树,王桂兰,《重建中国私立大学:理念、现实与前景》,208页,北京:教育科学出版社,2003年。