

试论国有高校民营机制的介入与构建

王 岚

目前, 高等教育体制改革虽正轰轰烈烈地进行。高等教育体制改革能否从更深的层面进行, 能否突破以前所进行的改革的模式, 正现实地摆在我国高等教育面前。国有高校民营机制作为高校办学体制转型的大胆探索, 可为整体改革奠定基础, 促进高教产业从原有的“投入——供给”模式向“产出——需求”模式转变。

一、国有高校民营机制的介入

国有高校民营机制, 是指在国有高校里, 改变国有国办的模式, 允许社会资本介入, 实行社会投资、法人经营、政府监督办学。现阶段可先从部分高校附设二级学院等开始, 作为高等教育办学体制改革中的一个大胆探索, 推动整体的结构性转变。通过民营机制运作的逐步推进, 增强高等教育活力, 真正做到教育社会化。这既是办学体制改革的战略问题, 也是高等教育改革和发展的战略问题。原因在于:

1. 高等教育的改革步骤、推进方式要与市场的发展相适应, 办学体制的改革尤其要和教育市场的发育相适应。我们主张国家不再包办高等教育, 但不主张在条件不具备的情况下盲目引入市场机制。且高等学校是国家高级建设人才的培养和技术创新的基地, 如果没有一个比较发达的教育市场支持, 过快推向市场可能产生负面的效果。因此, 选择渐进方案, 采用分阶段、分群体的方式, 从局部到全局, 从部分到整体, 从高校体制外延伸入体制内部, 从增量到存量等逐步推进改革, 社会震动小, 社会冲突弱。民营机制介入国有高校属于办学体制改革的局部推进方式, 容易控制改革的节奏, 可及时消除改革中的失控局面, 为继续推进其他制度的改革提供基础。

2. 民营机制介入国有高校, 既可以适当降低再开民办高校的办学风险, 又可保证教育质量。目前, 高校大规模扩招已成现实。根据英国大学拨款委员会采用的高等教育扩大发展的典型公式, 要多培养 10 名大学生, 就需增加 1 名教师和 100 平方米额外的地皮。扩大招生规模必须全盘考虑师资、教学用地、仪器设备、图书资料、运动场地乃至后勤服务的限度和容量等, 不能让质量下降成为扩大规模的代价。民营机制的介入通过附设二级学院等各种办法, 不仅可以缓解扩容压力, 而且可充分利用大学的教育资源和无形资产, 并由大学对教学质量进行监督和控制, 既是对大学精英教育成果的一种

保护，又为社会提供了大众化时代的教育服务。

3. 民营机制介入高校可以成为高等教育市场发育过程的稳定器。目前高校普遍办学经费不足，经济的压力使学校“创收”的动力和精力远远大于办学，对教育质量造成严重的影响。多渠道筹集资金、缴费上学等措施实行以后，学校经费有所增加，但仍然是在国有国办的体制下进行，国家依然要负担大部分教育费用，而高校发展仍受资金困扰。实行民营机制后，学校可以在投资体制上进行大胆尝试，改变投资人结构，创造机制集中社会的闲散资金，形成以社会投资为主的高等教育发展模式，通过办学主体的经营管理导入良性循环，进一步充实教育发展基金，促进教育的自我积累和自我发展。

二、国有高校民营机制的构建

国有高校民营机制如何运行，它的产权关系、办学主体、投资体制是否符合经济发展规律，适应教育发展规律，是这一办学体制能否成功的关键。

1. 界定明确的产权关系。高等教育体制改革的经验反复证明，制度创新不是由政府凭借其行政权力从外部硬性灌入的，只有确立真正具有产权与民权的主体才有真正的改革，在没有真正主体的参与下是不可能形成适应市场经济环境的高等教育发展机制的。政府要让高校成为真正的自我发展主体，而非被动实施对象，引入民营机制，首先就要清楚界定各种要素资本所有者的权利关系。要指出的是，国有高校民营机制不是“国有、民办”的概念，而是所有权多元化，即国家仍然保持出资人身份，但已从国家单独拥有所有权，改变为由国家、其它企业法人、金融机构以及个人分别拥有资产的所有权，共同形成一个“教育法人”的产权治理结构。在这个具有独立法人资格的学校里，资本所有者只以投入资本额承担有限责任，不具有直接处置法人资产的权利。对于权利的行使，只有通过股东会形式反映出资者利益，通过选举董事会间接参与管理，凭借股权获得资产收益或转让股权（出卖股份），不能再以任何形式从教育生产过程中索回自己的资本，财产占有具有社会化性质。也就是说，不管谁是所有者，只要投资入股，资产的占用就不以某个所有者的意志为转移，这既使小额资本可以变为巨额资本，可以办成单个所有者无法办到的事，又避免了产业资金的随意抽逃。同时，股东为了维护自身的利益，必然要对法人主体施加所有权约束，但他们与资产营运完全脱钩，只能采取外部化、社会化、机制化、规范化的约束手段。

当高校成为真正意义上的办学主体时，它必将在市场竞争的压力下，在利益的吸引力下，在明确的各个产权主体之间形成激励与约束、权利与责任、收益与风险相对称的制衡机制，合理地使用资源，阻止“搭便车”行为，努力追求制度的创新。而且创新本身也是市场竞争的成果，从而保证高校的健康运转和持续经营。

2. 选择适当的经营主体。在改革的步骤上，需要选择一个强有力的主体。那么，谁是最佳的经营主体？在个人、社会团体和企业等几个可能的选择中，质地优良、经营稳健的上市公司应是相对优化的主体。上市公司是符合市场经济发展规律的现代企业组织形式，比起非上市公司，它的体制更先进，治理结构更合理，信息更加公开，并有相对健全的法律法规体系保证其规范发展；同时拥有资本市场进行融资能力，可以汇集广大社会股东的投资资金；拥有其他办学所不具备的资本市场融资能力，借助各种资本

运作手段，它能不断开拓发展空间，不仅有满足社会教育需求办学实力，而且有能力增加投入，保持学校的可持续发展。对教育产业来说，它的最大优越性还在于是一个宝贵的“壳”资源，高校可以充分利用大学的物质条件和无形资产，通过二级学院与其参股经营，实现部分上市甚至整体上市，集中社会资源，提高教育质量，促进技术的转化和知识的创新。同时，依托于国有高校高起点办学，完全可以和教育国际化趋势带来的西方教育发达国家的竞争对手抗衡。

上市公司从事教育事业的动力来自何方呢？高等学校是否具有投资价值，这是它不能够健康发展、资本投入能不能得到很好的收益、能不能得到广大投资者认同的一个很重要的方面。资本必然要追求收益，尽管目前有关规定明文告示办学者不得以营利为目的，但从高等教育的产品性质看，它提供的教育服务属于准公共产品或私人产品，是可以透过良好的经营管理取得盈利的，盈利部分也应适当给予投资者一个合理的回报，鼓励其对教育的积极参与。这既符合经济规律，也没有违背教育产业的运行规律，况且高教运行的零利润与教育质量及其社会贡献率并不存在相关关系。

3. 实行新型的投资体制。改革开放后，随着国民收入分配结构的变化，国民储蓄结构也发生了显著变化。居民储蓄份额持续上升，现已成为我国最大的储蓄主体。从理论上讲，有什么样的储蓄结构就有什么样的投资结构。但现实中投资主体依然是政府，储蓄高速增长与投资资金短缺并存。其中一个重要原因在于可供居民选择的资产品种有限，缺乏“储蓄——投资”转化机制，也没有更多的投资方向和投资领域。高校通过上市公司实行法人投资责任制，有投资责任主体，有办学项目，由法人对项目的筹划、筹资、实施，直至经营管理、债务偿还及资产的保值增值实施全过程负责。广大投资者无序分散化的资金透过法定程度和规范化制度集中进来，进行有序组合投资、分散风险并实现一定的规模效应，享有投资收益，承担相应的利益风险，从而最广泛地动员社会，变国家投资为社会投资，这一点对正在转轨时期的中国经济和高等教育十分重要。当社会广大民众愿意将所拥有的资金投入教育，透过市场运行不断促进教育自我发展时，才是真正意义上的“教育拉动经济”，而不是一味地用缴费上学的简单做法从既要赡养长辈、抚育儿女同时又承担购房重负的普通老百姓中，强行挤出他们辛辛苦苦积蓄的少量金钱来维持低效率的教育运行机制。

4. 依托于国家的扶持与监管。大学引进国有民营机制后，国家仍负有重大责任。主要包括：第一，指导。政府有义务在科学预测和研究基础上，提供各种政策和业务咨询，编制指导性计划促进教育发展。第二，监管。这包括经营监管和质量监管两个方面。经营方面要对市场准入和退出有明确的规定，对进入教育产业的经营主体进行资格、资质认定，形成辅导、培训制度，不断提升从业素质；质量方面要促进高等教育质量监督和评估制度的建立。第三，支持。教育投资属基础产业投资，动员社会积极投资教育有助于解决我国经济发展的“瓶颈”问题。因此，可以适当透过政策支持给予投资者合理的回报。办学经营方面，在保证资金安全的前提下政策应有所突破，对教育的一些沉淀资产允许透过信托投资、抵押担保提高资产的流动性。此外，还应努力降低政策风险。著名经济学家曹凤歧认为，政府管理证券市场的问题上存在两个风险，一个是政策摇摆风险，因为最初是抱着试试看的思想，

(下转 15 页)

解决这个问题，中国不仅难以在较短的时期实现真正的工业化，更难以在知识经济时代的综合国力较量中觅得一席之地，从而错过赶超发达国家的大好时机。因此，我们可以说，教育尤其是高等教育，必须通过创新以培养大量的创造性人才，这既是时代发展对教育的必然要求，又具有与国家和民族命运紧密相联的特殊意义。

注释：

- [1] [2] 韩震 安宝生. 广揽成势. 中国铁道出版社, 1997. 50. 65
- [3] 王厥轩. 素质教育与民族创新精神培养. 教育发展研究, 1999. 9
- [4] 马克思恩格斯选集. 1. 18
- [5] [7] 卢晓中. 论教育的创造性. 教育导刊, 1994. 8
- [6] (美) 马斯洛著 许金声等译. 动机与人格. 华夏出版社, 1987. 53
- [8] 韩振峰. 知识经济: 二十一世纪的主导型经济. 瞭望, 1998. 13
- [9] 刘林森. 创新: 美国扩大内需的法宝. 科技日报, 1999. 10. 9
- [10] 教育文摘周报, 1999. 4. 21

作者系华中科技大学高教所博士生(武汉 430074)

责任编辑: 黎立

(上接 11 页)所以在政策上表现为忽左忽右, 不甚明确, 造成投资者不知所从; 另一个政策风险是政府往往用最计划的办法管理最市场的东西, 它包办制定一切, 政府直接面对市场, 造成很多非经济的东西, 对市场造成的损害是非常大的。办学体制改革是新生事物, 政策环境对学校的健康发展有很大的影响。

国家在改变了包办高等教育和经费平均投入的局面后, 可以退出教育市场的竞争性领域, 大力发展公共产品性质的义务教育和其他形式教育, 加强基础研究, 发展高等教育中不宜进入市场的那一部分和国家重点建设学科, 弥补民营机制的不足, 使我国教育获得更好的发展。

参考文献:

- [1] 邬大光. 中国高等教育办学体制的思考. 两岸大学教育学术研讨会论文集. 厦门大学高教所编. 厦门大学出版社, 1998
- [2] 赵中建. 创办附属型民办学院——关于我国大众化高等教育发展模式的思考. 两岸大学教育学术研讨会论文集. 厦门大学高教所编. 厦门大学出版社, 1998
- [3] 曹凤岐. 关于发展投资基金的战略思考. 财贸经济, 1999. 2
- [4] 秦国柱. 论 21 世纪我国民办高校的持续发展. 高等教育研究, 1999. 5
- [5] 李贵卿. 张襄英. 论现代企业产权制度. 西北农业大学学报, 1999. 2

作者系厦门大学高教所博士生(厦门 361005)

责任编辑: 袁海军