



完善高校治理结构 防范高校债务风险

王卫星(教授) 余兴无

(江苏工业学院 江苏常州 213164)

【摘要】目前不少高校背上了沉重的债务负担,而诱发高校债务危机的重要原因之一就是高校治理结构的缺失。笔者认为,要建立科学的高校法人治理结构,首先要明晰高校的产权;其次,要理顺政府与高校之间的关系,落实高校办学自主权;再次,要建立高校内部的有效运行机制;最后,要拓宽高校融资渠道。

【关键词】公办高校 治理结构 产权

一、高校债务负担现状

2007年吉林大学爆发的“债务门”事件,引起了各界对高校债务问题的广泛关注。据媒体报道,2000年以前吉林大学的银行贷款总额仅为1亿元。自2000年6月教育部批准通过合并成立新吉林大学后,该校便在“做大做强”的战略引导下走上了负债扩张的道路。仅2000年9月,该校便获得银行贷款15亿元,次年又与中国农业银行签署了高达20亿元授信额度的全面合作协议。2005年,吉林大学陷入了财务困境,每年需支付的银行利息高达1.5亿~1.7亿元。

高校债务危机问题显然不是个别现象,从各方面提供的数据看,该问题具有普遍性。关于全国高校贷款总额究竟有多少,一直是个尚未揭开的“谜团”,有2000亿元、2500亿元甚至4500亿~5000亿元多种说法。2007年北京大学一个课题组对中央直属76所高校的财务状况进行了系统分析,并在此基础上发布报告称,截至2005年年底,中央直属76所高校贷款总额已达336亿元,平均每所高校达4.4亿多元。很多报道显示,高校扩建项目80%以上的资金来源于贷款,部分高校的资产负债率在30%以上。有关人士指出,沉重的贷款压力,已使我国高校举步维艰。

二、高校治理结构上的缺失

显然,高校的债务问题与高校扩招、高校合并、征地扩建有直接的联系。仍以吉林大学为例,2000年以后该校进入贷款扩张期,这与该校的扩建、扩招和合并所导致的巨额资金缺口有关。吉林大学经济学院院长李俊江教授算了这样一笔账:以吉林大学8个校区、在校生6.3万人计算,吉林大学每年需要18亿~20亿元资金才能正常运转,这其中包括每年的人员工资6亿多元、银行利息1.7亿元。事实上,教育部每年给吉林大学的拨款只有7亿元,这就造成了巨大的资金缺口。

但是,仅仅把高校财务困境的成因归结为扩招和合并是不全面的,另一个值得关注的原因是高校治理结构的缺失。说到治理结构,人们往往与公司联系在一起,认为只有公司才需要研究和关注治理结构。事实上,完善治理结构是各类独立性组织的共同特征和需求。综观国内各高校,在治理制度的安排

上基本上都是党委领导下的校长负责制,这类类似于20世纪80年代之前流行于企业的党委领导下的厂长(经理)负责制。至少是在公办高校,很少有高校建立以决策、执行与监督分离为约束特征,以年薪制为激励特征的科学治理机制。

进入21世纪,一些高校开始建立董事会,但我国的学校董事会与国外的学校董事会不可同日而语,其在高校治理中的作用甚微。在美国,大学董事会常由外界人士组成,并且学校领导与董事长职务分离,董事会作为学校的最高权力机构,是大学治理体系的核心,在校长任免和学校重要事务的决策中发挥主导作用。我国高校的董事会成员基本上都是通过融资产生的,只要给学校提供几十万元或上百万元的资金赞助,赞助者就可以拥有校董的身份。目前在设有董事会的高校中,其决策机制和监督机制与没有设立董事会的高校差异不大。

高校治理结构的缺失,与我国高校的产权结构和产权管理方式有关。国有企业的产权属于国家,为加强国有产权管理,各级政府相继成立了国有资产管理委员会,作为国有产权代表履行出资人职能。公办高校的产权同样属于国家,但不像国有企业一样有明确的产权代表。通常情况下,高校校长集代表所有者的委托人与代表管理者的受托人身份于一身,从而造成国有产权虚置。如政府作为公办高校的出资者和所有者,对于高校的发展规划、建设规模、贷款额度等重大事项,应该起到决策主导作用。但现实是,对于这些重大的决策,往往是各高校领导自己拍板决定,上级主管部门仅处于形式上的批准或提醒过问的次要地位。

高校产权代表缺位所引发的后果要比国有企业产权代表缺位引发的后果更严重。①对企业来说,其自负盈亏的属性决定了政府承担的责任是有限的。而高校的公益性和非营利性特征,决定了政府作为终极责任承担者的地位。②高校的国家所有权属性和高等教育服务的公共产品性质,使得高校的破产无法成为可能,政府无法将已经入学的大学生以“学校破产”为由送回家,所以只能对高校进行“救助”,这就将高校的贷款风险直接转嫁给了政府。这就是典型的软预算约束,由此诱发了高校强烈的扩张和举债冲动。资料显示:哈佛大学占地

面积为 2 300 亩,普林斯顿大学占地面积为 1 820 亩,而我国很多大学的占地面积超过了 5 000 亩。可见,作为终极责任承担者的政府,应硬化高校财务预算约束,加强对高校贷款的监控,合理控制高校贷款规模,保证银行贷款的有效、合理利用,防范和降低银行贷款的风险。

组织机构的设置、各组织机构的权力配置、制衡与激励制度的安排、为协调高校各利益相关者关系的内部运行机制等不够完善也影响着高校的治理结构。从我国目前的情况看,高校的管理者、教职员和学生是学校的直接构成要素,他们与学校的命运休戚相关,是高校最重要的利益相关者。对于公办高校来讲,政府是最主要的投资者,其为了实现高等教育目标而关注学校的生存和发展,是高校的主要利益相关者;高校的其他投资者、债权人等是高校的重要利益相关者;学术机构、校友、家长等是高校次要的利益相关者。我国的高校管理者拥有管理学校的直接权力和全面掌握信息的便捷通道,所以他们左右着学校的运行和发展。政府虽然拥有至高的权力,但是由于信息不对称,在很多情况下很难通过行政手段达到管理目的。而其他利益相关者,尽管其管理水平可能比较高,也有参与学校管理的强烈愿望,但由于缺乏相应的权力保障机制及获取学校信息的渠道,其对学校运行管理的约束力十分有限。这种局面不利于调动各方的办学积极性,也不利于对高校管理者进行监督。同时,高校在管理上的一些内部制度尚未健全,具体表现为:管理者的责任与权力不对等,学校办好办坏与学校领导和管理层的利益没有直接联系等。另外,校长作为法定代表人的权力与责任未真正明确,以民主决策、有效监督为特征的法人治理结构还没有建立,师生真正参与民主管理的机制尚未形成。

三、科学的高校法人治理结构的建立思路

1. 理顺产权关系。与公司不同,高校融资渠道的多元化并不意味着高校产权结构也是多元化的。尽管有学者主张将公办高校产权结构一元化,但这仍然解决不了政校不分、行政过度干预的问题。我国公办高校产权改革的方向应当定位在高校产权结构的多元化上,而产权结构多元化应通过高校的股份制度改革实现。但在现阶段,公办高校股份改革的可行性还值得研究。笔者认为,公办高校要明晰产权,就应该以国家所有为基础,在教育主管部门下设立专门的高校公有资产管理机构。同时,也可将高校公有资产纳入各级国有资产管理机构的管理范围,明确高校资产的产权代表,以此解决政校不分的问题,使政府更好地履行所有者的资产管理职责,控制高校的财务风险。

2. 改造高校董事会。高校应引入现代企业的治理和管理理念,在内部建立决策、执行和监督彼此分离、相互制衡的治理机制。其中最关键的就是要改造高校董事会,在优化高校董事会成员结构的基础上,对高校董事会重新定位,把董事会作为高校的最高权力机构和决策机构,确保高校重大决策的科学性。考虑到我国的实际情况,高校董事会可由产权代表、出资人代表、专家学者、学校管理者代表等组成。但无论是怎样的结构,都需要将董事会与以校长为首的行政指挥系统适当

分离,并赋予董事会最高的决策权力。按这个思路进行改造,可以避免高校内部利益群体对高校事务的干预,使高校成为对社会而不仅仅是对内部人利益负责的机构。按这个思路改造的董事会将有利于发挥高校自身的能动性,有利于明晰的高校治理结构的形成,使高校的各个治理主体权责明确、各司其职。为推动高校治理结构的改革,教育部可以借鉴上市公司的治理经验,专门制定《高校治理准则》,以指导高校进一步改革。

3. 建立有效的内部运行机制。建立高校的内部运行机制,应兼顾并规范各利益主体之间的关系,建立有效的激励机制和约束机制,利用激励手段调动各方的积极性,利用约束手段制约各种不利因素的影响,协调各种关系。笔者认为,应该让不同利益群体参与高校决策,实现高校管理的民主化,这样才有助于增强决策的科学性和可行性,有利于学校的高效运行。国外一些高校的做法值得我们借鉴,如美国的一些大学采用的是比较典型的行政权力向上集中的模式,但是其院系层次仍拥有一定的自主权,特别是在学术方面的权力。至于欧洲各国以及日本的国立大学等,往往是越靠近基层权力越大。适当扩大院系的自主权,是提高基层自主适应能力、激发基层自我寻求发展动力的前提条件。

4. 拓宽高校融资渠道。近几年来,我国的教育财政支出增长迅猛,大大超过同期 GDP 的年均增长率,但教育资金缺口依然很大,这说明高校必须改变现行的主要依赖财政拨款的融资模式。目前国内高校的资金来源过于依赖财政拨款和银行贷款,事实上高校筹措资金还有其他多种渠道,比如产业渠道、基金渠道等。学校应该充分利用自己的资源优势,走多元化融资道路。同时,应加快校办产业的改革,转换校办产业的经营机制,加快校办产业成果的转化速度,使“产学研”实现良性结合;积极培养高校科研的领军人物,加强科研的团队建设,努力提高高校的科研能力和获取科研经费的能力;促进校企联合办学,既能实现人才的定向培养又能筹集建设资金,并可采用 BOT 模式开展学生公寓等基本建设,合同期内由投资者进行经营和管理,合同期满将经营管理权移交学校。国家也应对多元化办学给予支持,拓宽高校融资渠道,通过引进民资、外资等多种途径解决高等教育经费不足的问题,以缓解高校贷款的压力。

此外,还要加强高校内部控制制度建设。与企业相比,高校的内部控制体系还很薄弱。财政部可考虑在《企业内部控制基本规范》的基础上,研究制定包括高校在内的《非营利性组织内部控制基本规范》,以指导和规范高校的内部控制工作,防范高校财务风险。

主要参考文献

1. 孙天华. 大学治理中的委托代理关系. 北京大学教育评论, 2004; 4
2. 袁广林. 我国公立高校治理结构的改革. 清华大学教育研究, 2006; 2
3. 盛冰. 高等教育治理: 重构政府、高校、社会之间的关系. 高等教育研究, 2003; 2