

公立高校管理者行为选择与政府角色定位

张照 吉政宇

(中山大学地球科学系; 中山大学人事处)

提 要: 该文试图通过分析政府的角色定位与公立高校管理者行为选择之间的关系, 讨论政府应当如何设计制度才能实现公立高校管理者的才能最大供给。文中分析了现行制度环境下公立高校管理者的行为选择, 认为其行为激励不足的主要原因在于管理者的行政配置, 建议由竞争性的市场来配制公立高校管理者这项生产要素。

关 键 词: 公立高校 政府角色 行为选择

一、前言

政府应当如何设计行为, 才能使公立高校管理者的行为选择趋向于使各方效用都达到优化?

本文将讨论作为公立高校所有者的政府与公立高校管理者之间的互动关系, 通过讨论影响公立高校管理者行为选择的要素, 说明在特定制度环境下公立高校管理者如何对政府的行为做出反应, 进而决定其才能供给水平的。

本文首先分析了决定公立高校管理者才能供给水平的两个主要因素: 收入制度和组织制度, 然后通过考察公立高校管理者在现行制度环境下行为选择, 提出在现行制度下, 制约公立高校管理者行为的关键在于管理者选聘机制的行政化。基于这一结论, 本文提出建立竞争性的高校管理者市场, 使高校管理者这种生产要素流动起来, 通过市场竞争进行配置。

公立高校管理者的效用即其获得满意的程度, 它取决于管理者自我价值实现程度、个人报酬、职位消费、闲暇时间、声誉等因素。管理者的效用随着货币报酬水平上升和控制权回报增加而加大, 其中货币报酬水平与公立高校的收入制度有关, 管理者的控制权回报则取决于政府对公立高校的放权以及高校自身的组织制度。收入制度是从薪金、津贴和奖金等收益方面来激励和约束经营者行为的制度安排, 对高校管理者来说, 收入制度的实质不在于收入水平的高低, 而在于本身参与剩余分配的程度。组织制度是从经营者的选聘、权力赋予程度、评价机制、考核和监督等方面对经营者进行激励和约束的制度安排。其中公立高校管理者的选聘机制(公立高校控制权的配置机制)是一项具有决定性的制度, 因为管理者只有在职位

上才能获得货币收益和控制权收益。下面就从收入制度和组织制度入手分析政府与公立高校管理者之间的互动关系。

二、高校管理者在现行制度中的行为选择

在下文的分析中，假定政府只扮演所有者角色，追求公立高校效益的最大化，在公立高校效益达到最大化时，政府的效用也达到最大化。

如图一所示，横轴OU表示管理者的效用，

纵轴上方OP表示高校收益（政府效用），

纵轴下方OR表示经营风险。在UOP

中，P代表可能性曲线，这条线上的

e_1 点是指管理者要获得 OU_1 的效用，

高校必须得到 OP_1 的效益。与 e_1 点

相切的无差异曲线 d_1 形成威廉姆森

所说的经理效用与与股东效用的最大

化曲线， e_1 可以看作政府对高校管理

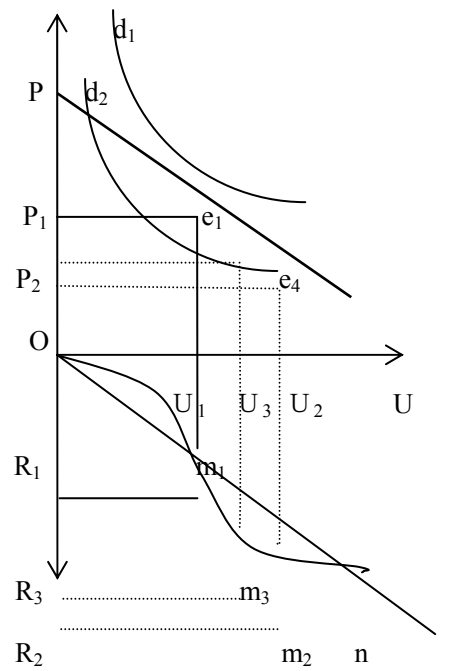
者存在较强激励、约束和监督机制下

的两者效用都达到最大化的标准模式。

在政府作为所有者对管理者缺乏有效

激励和约束的条件下，经营者效用和

政府效用之间的结合点将会与标准模式发生偏离。



(图一) M

在UOR中，OM直线表示高校经营风险与管理者效用之间的正相关关系。高校经营风险与高校效益是通过管理者效用建立联系的。On曲线表示高校管理者在不同条件下的行为轨迹。在 $OU_1M_1R_1$ 范围内，高校规模较小，经营风险对管理者职位的影响较大，管理者总是试图以承担较小风险，并尽量支付较少的努力来得到相同的效用，但是，他又必须要为高校经营效益增长而承担一定的风险和支付一定的努力，否则，他不仅无法获得 OU_1 的效用，而且，他的职位也将被替代。因此，这种条件下的管理者行为是风险厌恶型。然而，一旦超出了 $OU_1M_1R_1$ 的范围，管理者的行为就会发生改变，因为随着高校发展规模的扩大，经营风险虽然也会相应扩大，但是在“内部人控制”的情况下，增大的经营风险不会对管理者职位产生重要影响。如果冒险式的经营成功，管理者可以分享收益；如果经营不善，管理者也不用分担资产的损失，这时经营者的行为变成风险爱好型。

图一显示了这种行为下无差异曲线由 d_1 向 d_2 转移的两种途径。一种是管理者效用随着公立高校发展规模扩大而扩大，公立高校收益却没有相应增长，既经营者效用与政府效用的结合点由 e_2 变为 e_4 。在这种项目扩张中，经营者效用由 OU_1 增加到 OU_2 ，但是，高校因此而承担的风险由 R_1 增长到 R_2 的水平，显然， $OR_2 - OR_1$ 是大于 $OU_2 - OU_1$ 的。从公立高校经营的角度来看，这种高风险、低收益项目是不可能持续下去的，然而，在控制权行政配置，公立高校本身对管理者缺乏有效约束条件下，这种情况就有可能发生。当然，这是一种极端的情况。另一种是随着公立高校规模的不断扩张，公立高校效益、经营者效用和公立高校的经营风险同步增长，但公立高校规模扩张所导致的风险增大的幅度大于管理者因扩张而增加效用的比率，管理者效用增长的幅度又大于公立高校收益增长的幅度。这种福利效用的增加是由 e_2 点转入 e_3 点，形成了向管理者效用倾斜的管理者效用和政府效用的新组合。

在管理者行为不能得到有效地约束和监督的条件下，偏离所有者利益的管理者行为就不可避免地最终使所用者的利益受到损失。从图中可以看出，这种侵蚀方式可能体现在三个方面：第一，公立高校经营者首先是风险厌恶型的。 $OU_1M_1R_1$ 就是一个“不求有功，但求无过”的制度环境，只要无过，经营者的职位风险就降至最低，经营者就可以得到在这个职位上的所有效用。在这种动机驱使下，虽然能有效增加高校效益但是需要承担风险的发展项目都有可能被放弃。对经营者来说，与其选择高风险高收益项目，不如选择低风险低收益的项目更有利，结果导致一些本可抓住的高风险高收益、甚至是高收益低风险的发展机会也被丧失了。第二，一旦管理者的职位风险被锁定，管理者的行为会转向风险爱好型。因为如果冒险成功了，管理者的成绩斐然；如果项目失败，管理者效用的受损幅度却不足以对他产生足够约束，对管理者来说，这样的冒险是值得的。第三，管理者会以侵蚀所有者利益为代价，增大个人效用。与威廉姆森的标准模型不同，公立高校所有者——政府的各级官员不可能像真正的财产所有者一样千方百计的去激励和约束公立高校经营者的行为，致使公立高校管理者们的机会主义行为有很大的可能缺乏监控。

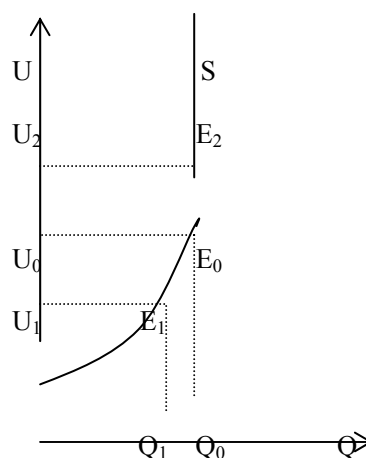
从以上分析可以看出，因为目前我国公立高校管理者的选聘机制没有发生相应的变化，这种滞后使收入制度在激励和约束经营者行为方面的效力受到了很大的制约，控制权的行政配置致使公立高校管理者的行为体现出风险偏好、风险规避和侵害所有者利益的机会主义行为并存的特征，其中，风险偏好成为管理者行为的基本取向。

三、实现管理者才能最大供给的政府定位

从前言中的讨论可知，公立高校管理者的边际生产力是由其主体控制的，换句话说，管

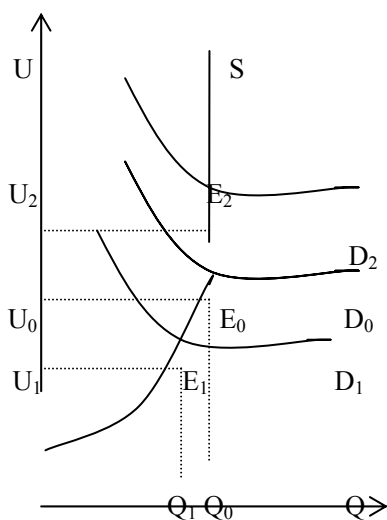
理者可以根据效用的满足程度来调整自己的才能供给，从而使自己的效用最大化。当管理者的选聘机制是通过行政手段时，就会出现如图所示的以下情况。

如图二，虽然管理者可以根据效用的满足程度来决定其才能的供给，但是对于任何一个管理者来说，其才能是有限的，因此其供给曲线图中的S曲线所示，开始有弹性，后来就没有弹性。S为政府所任命的公立高校管理者的才能供给曲线，那么，任意给定的效用满足水平，管理者都有相应的管理才能供给，但当效用水平为 U_0 时才达到了均衡，此时既不



(图二)

存在管理者才能的浪费也不存在不足。若效用水平低于 U_0 则存在浪费（即管理者为了自身利益而降低努力程度）；高于 U_0 供给不足。如当效用水平为 U_1 ，供给则为 Q_1 ，存在着 $Q_0 - Q_1$ 的管理才能的浪费；当效用水平为 U_2 时，供给也只能是 Q_0 。显然，对政府来说，要想把效用水平恰好定在 U_0 很困难的，因而在公立高校中普遍的存在管理者才能供给不足或浪费。



(图三)

图三说明政府即使只给公立高校指定经营者，而管理者的报酬水平由公立高校自己确定的情况下，

同样也会造成管理者才能的浪费或不足。如图所示，只有当公立高校对管理者才能的需求为 D_0 时，供需才达到平衡。当需求为 D_1 或 D_2 时，由于公立高校和管理者都不能相互选择，即公立高校不能自由的解雇和雇佣管理者，管理者也不能自由地进入和退出公立高校，管理者才能的闲置和浪费依然是不可避免的。我国公立高校的现实情况是，管理者的体制内报酬普遍偏低（即存在大量的管理者才能浪费），下面就论述在控制权通过行政方式配置的情况下，体制内报酬偏低对国用企业的影响。

当报酬偏低时，在市场配置管理者的情况下，一个理性的管理者要使自己的效用最大化，就要离开学校，另谋高就；然而，在管理者由行政配置的情况下这是不可能的。因而公立高校管理者在行政约束下使自身效用最大化的途径有两条：一是减少努力程度，从而减少自身

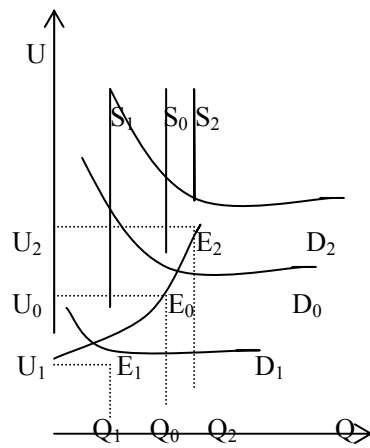
的边际产出。二是要求提高所获报酬。

当管理者选择降低边际产出时，就出现我们经常所说的激励不足问题。从表面上看是由于管理者报酬偏低，而从上面的分析可以看出，更深层次的原因则在于学校控制权的行政配置。这时虽然也可以形成均衡，但却是以资源的浪费，效率的损失为代价的，其外在表现就是公立高校经营的低效益。

当高校管理者选择提高自身报酬时，此时的均衡是充分发挥了管理者才能的均衡，这对社会福利是一种改进。但是在报酬水平由刚性的工资体制来决定的情况下，收入的正常增长是无法达到的，除非采用体制外的手段。

那么，如果公立高校管理者改由市场来配制又会如何呢？

如图 4 所示，由于是竞争性市场，因此有无数条供给和需求曲线，每一条需求曲线代表一个管理者的才能供给，每一条需求曲线代表一个公立高校对管理者的才能需求。供求曲线的交点均是均衡点，此时既不会产生管理者才能的浪费也不会产生闲置。例如，对于一个最初需求是 D_0 的高校，其均衡点为 E_0 ，供给为 S_0 。当其发展规模扩大，需求变为 D_2 时，需要的管理才能为 Q_2 。显然，若继续雇佣 S_0 则



(图四)

必然是管理者才能不足，所以为了利益最大化，该学校将会解雇 S_0 而改雇 S_1 。当公立高校发展规模削减，需求变为 D_1 时，其需要的管理才能为 Q_1 ，支付的报酬为 U_1 。显然， S_0 肯定会离开这一公立高校另谋高就，该公立高校也只能雇佣 S_1 。总之，市场之所以能优化配置管理才能，就是因为公立高校和管理者都能双向选择，自由进入和退出。当然，通过行政方式经营者也可以进行流动，如政府更改人员任命，但这种流动始终是一种单向流动，在不存在一个经营者市场的情况下，是无法实现图四中均衡的，其结果只不过是又重复了一次图二所表示的过程而已。

综上所述，在现行体制下政府不能激励公立高校管理者充分发挥其才能，管理者也不能在体制内实现效用的最大化，最根本的问题在于政府以行政手段配置公立高校的管理者，也就是公立高校管理者选聘机制的行政化。只有建立起高校管理者市场，让管理者这种要素流动起来，在竞争的前提下使其配置趋于优化，才可以减少甚至消除由管理者才能的刚性供给而造成的无效率和机会主义行为。

The Enactment of Government's Role and The Behavior Choice of The Managers in Public universities

Zhang zhao Ji zhengyu

(Earth Science Department, Personnel Office, Sun Yat-sen University)

Abstract: This article is attempted to argue the relations between the enactment of government's role and the behavior choice of the managers in public schools. How government designs the institution could reach the optimization of the encouraging of managers' behaviors? It evaluates the situation of behavior choices in contemporary institutional environment and argues that the chief cause of the lack in encouraging is the designation of managers controlled by administration power. Finally this article advises that the capital of managers should be delivered by competing market.

Key words: Public universities, the role of government, behavior choice

i

[1]曾晓浩“美国公立学校‘改制’的政策分析”，《教育科学》，2002年第三期

[2]康永久：“公立学校的内部激励困境”，《教育发展研究》，2005年第二期

[3]李立国：“西方国家公立学校民营化研究”，《教育理论与实践》，2004年第二期

[4]刘芍佳、李骥：“超产权论与企业绩效”，《经济研究》2000年第八期

[5]姚洋、支兆华：“政府角色定位与企业改制的成败”，《经济研究》2000年第一期

[6]黄群慧：“控制权作为企业家的激励约束因素：理论分析及现实解释意义”，《经济研究》2000年第一期

[7]王诚：“增长方式转型中的企业家及其生成方式”，《经济研究》1999年第五期

[8]王珺：“论转轨时期国有企业经理行为与治理结构”，《经济研究》1998年第九期