



M G L B Z F G D J Y C Z Z Z F Z Y J

2013年度教育部人文社会科学研究规划青年基金项目

2013年河北联合大学博士科研启动基金资助项目

美国联邦政府高等教育 财政资助发展研究



刘旭东 / 著



美国联邦政府高等教育财政资助是美国联邦政府运用财政法律方式，规范权威地干预和调控美国高等教育，引领美国高等教育健康发展的主导性财政法律运营机制与模式，历经孕育成形、拓展创新和合作超越等历史阶段的形态演化，至今已形成较为完备的高等教育财政资助生态体系。这种生态体系为世界高等教育的发展进步提供了极具借鉴价值的参照形态。

河北大学出版社

2013年度教育部人文社会科学规划青年基金项目
2013年河北联合大学博士科研启动基金资助项目

美国联邦政府高等教育 财政资助发展研究

刘旭东 / 著

河北大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

美国联邦政府高等教育财政资助发展研究 / 刘旭东
著. — 保定 : 河北大学出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-5666-0321-0

I. ①美… II. ①刘… III. ①高等教育—政府补贴—
研究—美国—现代 IV. ①G649.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第242022号

MGLBZFGDIYCZZZFZYJ

责任编辑: 何 东

赵彩霞

装帧设计: 赵 谦

责任印制: 靳云飞

出版: 河北大学出版社(保定市五四东路180号)

经销: 全国新华书店

印制: 保定市大地彩色印务有限公司

开本: 1/16(710mm×1000mm)

字数: 260千字

印张: 18.75

版次: 2013年12月第1版

印次: 2013年12月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5666-0321-0

定价: 38.00元

序 言

美国是一个强国，
美国是一个教育强国，
美国是一个高等教育强国。

这是长期以来世人在述说和讨论各种国家及其教育，特别是高等教育事项或问题时，都会有意无意涉及到的热衷话题，也是一些世所公认、无甚歧义的最基本判断，往往会成为潜在地引领甚至决定对美国及其教育进一步深入研究的预设性前提。但是，如果话题进一步引向深入，美国何以是又何以成为强国的呢，认识或解说可就莫衷一是，见仁见智了。刘旭东博士的专著《美国联邦政府高等教育财政资助发展研究》，应该说对正确地探讨乃至回答这个基本问题，进而把对美国及其高等教育的研究不断引向深入，从基本的研究论题和范式上，提供了一个较好的基本层面、视角、思路乃至答案。

一个国家是否强盛，何以强盛，这既是一个客观的规模数量性事实存在表象形式问题，也是一个主观性较强的质量判断和衡量问题，其关涉因素及其表征无疑是多元多样和明确的。美国作为一个强国，一个教育强国，一个高等教育强国，其关涉性因素可以列举出许多，客观的庞大数量事实表征更可谓俯拾即是：美国有广袤多样的原坝丘陵、山川湖河等地貌景象，有规模庞大的武器装备、战斗人员等军事构成，有数量众多的巨型产业、联合公司等经济实体，有数量可观的影视团体和知识生产组织等文化软实力。当然，美国还有数量庞大的教育，特别是高等教育：数量庞大的高校、教育教学设施，等等，真可谓

一个领地大国、一个军事大国、一个经济大国，一个文化大国，一个教育大国，一个高等教育大国；而且这些也几乎都是表征、影响乃至决定美国强盛的确切事实，只要用规范的实证量化模式加以数据测量、搜集、统计、归总、整理，就可以准确地勾勒出令人信服的大国亦可谓之强国的实际面目和形象。

但是，有了这些不同层面的确切数据集合与表征，是否就可以据此直接作出判断或结论说，美国就是一个领地强国、一个军事强国、一个经济强国，一个文化强国，一个教育强国，一个高等教育强国，就是一个全质意义上的完整强国了呢？答案似乎并不是这么简单直白的。美国的大而且强，不仅是一个领地、军事、经济、文化和教育的规模庞大数量众多的形式问题和形象问题的本质问题，最根本的还是一个大何以就是强，就能强的实质问题乃至全质问题。大是数量，是规模，是表质，是强的表征、载体和保证，但不是强的全质本身，也不意味着就必然走向强。只有当这种庞大规模和众多数量真正体现和代表着真正强的质量，既是质量强的结果，又是质量强的必然成因的时候，形式上的大国才能成为和称谓真正的强国；只有科学地揭示出这种规模庞大背后的实质强，有关美国高等教育的研究及其结论才能真正具有认识和解释价值。

这就需要选择、依托和运用一种既能准确完整地刻画和把握美国高等教育的数量表征，又能够深入真实地反映和揭示美国高等教育的质量内涵，而且二者有机统一、互为佐证的研究对象和范式及相应的研究方法。正是从这样的意义上说，刘旭东博士选择的“美国联邦政府高等教育财政资助发展”这一研究论题和相应的研究范式，才具有了真正的科研探索和创新的意义。通读全书，我们可以明确地感受和觉识到，“美国联邦政府高等教育财政资助发展”这一历史事实，与美国高等教育的强大事实和发展轨迹之间的全质性必然联系，与美国的领地、军事、经济、科技、文化等领域的大而强直接相关，可谓是关乎美国强盛的一个基本的核心领域和机制。这样，作者就不仅准确地把握了美国联邦政府高等教育财政资助发展这一事实的各个历史阶段的量化状态，而且深入地揭示了美国联邦政府高等教育财政资助的发展轨迹、来龙去脉、成因效应等实质内容。

能够聚焦和选择“美国联邦政府高等教育财政资助发展”这样一个既关乎全局、又具有清晰的论域边界和性质的客观事实作为研究论题，而且对此做出了令人信服的事实呈现、理念解析和实践建构，除了现实需要的激活和认识积累的跃升之外，恐怕更直接深层的原因就是作者自觉选用教育社会生态范式的理念、思路和框架所发挥的根本作用了。它不仅使作者聚焦和选择了这样一个极具拓展、深化和推演张力的论题，更重要的是，它使作者对这一现象做出了真实的全质反映和能动建构。这不仅把人们要了解的“美国联邦政府高等教育财政资助发展”这一历史事实清晰准确地告诉给人们，而且也给人们进一步认识和借鉴美国联邦政府、美国高等教育的发展经验提供了有益的启示和借鉴，当然，更为刘旭东博士的后续拓展研究乃至更广泛的教育科研打下了坚实的基础。

教育社会生态研究范式的源头可追溯到十九世纪中后期。社会学的开山鼻祖孔德的《实证精神》从“产业社会”中“实际生活的日常行为”出发，系统地检讨和颠覆了以往神学、形而上学学问的“虚幻”、“无用”、“犹豫”、“模糊”、“否定”和“绝对”性特征，完整地提出和确立了“真实”、“有用”、“肯定”、“精确”、“建设”和“相对”的实证治学底线与原则；同为社会学先驱的斯宾塞把人类社会看作是一个“分离性”的“超有机体”，首次明确地指出、强调和论证了人类个体对社会整体存在的先决性价值，揭示了教育与社会生产生活不断发展进化的现实关系。被誉为美国教育学之父的杜威则从“行动主义”（俗称实用主义）的角度，首次提出“教育生活”的理念，主张探讨教育本身的个体生活蕴含及其与社会生活的关系；二十世纪三十年代的美​​国教育社会学家沃勒，在其《教学社会学》中首次引进生态理念，尝试把教室中师生冲突关系作为一种教育社会生态现象来加以研究。到上世纪中期，教育社会学的结构功能范式、冲突范式、交换范式、符号互动范式和社会生物学范式相继形成，分别从教育领域中的社会个体和群体的聚合、联合、合作、交换、竞争、冲突、博弈等各种社会角色的扮演、行动和互动角度，对社会实体系统的结构及其制度的形成和运行作了社会个体生态化的解释。现代美国教育学家克雷明，在

《公共教育》和《美国教育史》等著作中，从最广义的教育着眼，把公共教育的边界几乎扩展到所有的社会机构，用“整体系统性、有机联系性和动态平衡性”（本书 20 页）的社会生态观点，把公共教育作为个体生活和“联合生活”构成的社会生态系统进行“综合地思考、有联系地思考和由公众来思考”，探讨个体生活和“联合生活”与“各教育机构相互之间及其与整个社会之间”的生态结构与功能关系。当代的生态学马克思主义（阿格尔）和自由生态学（布可金）等社会生态理念，更把生态范式推进到教育社会生态的高度。

运用教育社会生态研究范式，刘旭东博士明确地聚焦、机智地选择和科学地界定了美国联邦政府高等教育财政资助发展这一教育社会生态系统，果断地锁定和提炼为他的生态性研究对象和论域。在人们更多地直视和看重美国领土、军事、经济、科技文化、组织制度等社会结构性因素，以及大学组织机构、制度和教育教学设施等高等教育结构因素的强大，几乎是约定俗成地强调美国是一个分权制市场化国家的理念背景下，能够从教育社会生态观的角度，把美国社会和美国高等教育看作是一个生态性社会有机系统，客观地聚焦、锁定和突出美国联邦政府官员群体作为美国社会生态系统中的主导性生态力量，与社会市场的各个生态主体平等开放地合作，积极充分地运用财政资助和法律规范的基本机制与手段，在引领、规范、创新和推进美国高等教育乃至整个美国社会生机盎然的发展中所发挥的引领主导作用。这就使他的研究立意和站位高准深入，为其科学完整地把握和揭示美国联邦政府高等教育财政资助生态系统自身的结构性能、动力机制及其与美国高等教育乃至整个美国社会强大的内在功能联系，提供了科学的理念依据、呈现框架和把握思路。

运用教育社会生态研究范式，刘旭东博士对美国联邦政府高等教育财政资助发展这一教育社会生态系统全质内涵进行了生态性界定和解释。作者透过美国联邦政府作为一个制度形式或组织实体的表象，把美国联邦政府作为活生生的社会生态人个体和群体的生态性生存方式和过程来理解和解释其利用和主导高等教育财政资助发展的行动。美国联邦政府高等教育财政资助发展的主体和对象不仅仅是作为国家组织的政府和高等教育组织的大学法人行为，更根本地

说是这些组织的实际生产者和生活者的自然人行为。正是这些不同社会组织的真实自然人享有行使美国联邦政府高等教育财政资助领域内所蕴含的支配权力与享有权利的意识的不清醒、形成和强化，不断激活和发动他们能动地追求有效高等教育生产和公平高等教育生活的高等教育行动，才给美国联邦政府高等教育财政资助发展提供了实际运行的健全主体、丰富内容、真实目标和强劲动力，才赋予美国联邦政府高等教育财政资助发展以充分的人本生态形象和价值。

这就深刻而真实地揭示出美国联邦政府高等教育财政资助发展的操作主体与过程，不再是一种简单的制度载体和组织的形式表现与变更，而是有着自身实际利益存在甚至偏好并借助联邦政策的制定与执行以更好实现个人或群体更好地生存与发展的自然人个体与人群，是真实生存着的活生生的美国教育官员、教师、学生和相关社会成员角色扮演者的共同行动、互动过程。这就从根本上避免了“过分强调教育法案或教育政策的内容及其理论评价”，把“教育制度的创立过程简化为一个法案或文件颁布的过程”（本书 20 页）的组织形式和制度文本本位化的表象性机械反映、教条把握和形式化表述，同时也跳出单纯历史方法的宏大化叙事和故事化铺张的脸谱化、代表化甚至神秘化窠臼，还原和揭示出美国联邦政府高等教育财政资助发展的人本真相，为其科学地把握和揭示影响和决定美国高等教育乃至整个美国社会强大的决定性因素选定了恰切有效的切入点、出发点和归宿点。

运用教育社会生态研究范式，刘旭东博士对美国联邦政府高等教育财政资助发展的历史阶段与进程做了比较客观合理的生态性划分与解析，比较准确科学地刻画和揭示出美国联邦政府高等教育财政资助生态系统进化的节点轨迹、结构性质、背景动因和内外效应。从孕育萌芽到雏形定形，从拓展加强再到修正调整直至融合超越，无论是民间人士的竞争推涌还是社会精英的能动应对，无论是廉价国土资源的立法赠授还是服务战争需要的立法拨款、也无论是《西伯格报告》对研究生学习支持的强调，还是《国防教育法》中对学生提供资助的设计，更无论是 70 年代的新经济危机和公共选择理论的揭批，还是大学信任

危机、人力资本理论的提示和高等教育成本分担理论的辩解，直至“政府—大学—企业”模式的形成和联邦政府对大学生资助中的市场法则的有效应用，作者都把美国联邦政府高等教育财政资助作为一个活生生的生态系统，寻找和标定那些明确体现和标志着美国联邦政府高等教育财政资助确切量变与质变有机统一的事实形态为节点，梳理和呈现其连续进化跃升发展的自然、自由和自主的生动进程。

在对美国联邦政府高等教育财政资助发展的每一个阶段实际内容的分析中，作者都明确地注意到社会生态环境现状和变化、特别是社会个体和群体权利意识理念的创新和提升对美国联邦政府高等教育财政资助发展的生态性影响，同时也对美国联邦政府高等教育财政资助发展对美国高等教育乃至整个美国教育和社会质量、效率与公平的影响给与了充分的关注。正如专著中所揭示的那样，美国联邦政府对美国高等教育的财政资助及其不断发展，有力地赋予、促进和保障了美国人民的高等教育权利，提升了美国人民的高等教育质量和水平，为美国的军事、经济、文化和教育组织实体提供了优质的指战员、企业家、工程师、公务员、政务员和讲师教授，为美国社会提供了合格的高水平公民，从而不断地实现和保证着美国军事、经济、文化和教育组织实体的协同运作和强力运行，使美国成为真正的军事强国、经济强国、文化强国和教育强国，成为真正的综合实力强国。

本研究对下述一些影响因素与内容的关注、揭示和把握，明显具有较强的创新性：政教分离传统、新教生产理念、契约法定精神和联邦政府的规避原则对美国联邦政府高等教育财政资助发展孕育成形和高起点规范化作用；凯恩斯主义和罗斯福新政对财政资助的定形作用和对高等教育大众化时代的开启；“民权运动”、“伟大社会”建设和人力资本理论的兴起对财政资助的拓展与加强和推动美国科研“黄金时代”的到来；公共选择理念、新保守主义思潮、全球化浪潮对财政资助的修正与调整 and 市场化与民主化的提升；新公共管理理论和“第三条道路”的提出对联邦政府与市场融合的提升。当然，作者对各个阶段负面影响和效应也给与了坦率的概括和分析：如雏形阶段联邦政府财政资助的犹

豫观望、定性强化调整时期对大学精神的干扰、冲击和侵蚀等。

对教育社会生态研究范式的创新有效运用，还体现在对丰富翔实资料数据的搜集、占有、整理和生态性呈现上。这些数据资料不仅清晰地反映和表征了美国联邦政府高等教育财政资助发展各个阶段的结构因素和组织形式的数量性存在，而且与美国联邦政府高等教育财政资助发展的生态性全质内外照应，有机结合，形成真实完整的、有血有肉的、形神兼备的美国联邦政府高等教育财政资助发展形态，有效地避免了单纯逻辑方法的教条性抽象、空洞、泛化和过度宏大叙事与单纯历史方法的随意性引申、猜度和特化，体现出逻辑方法与历史方法科学统一的教育社会生态研究范式对现代自然、社会和人文多元研究领域、方式和方法的时代性整合、历史性回归和公理性超越。

对美国联邦政府高等教育财政资助发展的启示和借鉴的谨慎概括和设计，是本书科学运用教育社会生态研究范式的完整体现和必要组成。教育社会生态研究范式不仅不刻意掩饰和回避研究者对研究成果的主体性投射和影响，而且坦率承认研究主体的生态性决定了这是既回避不了也不应该回避、因而应该倾力而为的问题，关键是要立足公正的真实生态立场、坚持科学的全质生态原则和运用超越的生态建构方法。作者清醒地坚持了这样的立场、原则和方法，从促进和实现中国政府高等教育财政资助发展全员效率与公平的立场和目标出发，客观地借鉴美国联邦政府高等教育财政资助发展的成功经验与负面教训，着重设计提出明确中央政府引领、维护和保障全民享有高等教育财政资助发展权利的时代职能和责任，端正、规范和强化中央政府成员在高等教育财政资助发展中的权力、权能和权责，健全和运用相应的立法执法司法体制和机制等举措，具有较强的针对性和可行性。

综上所述可见，刘旭东博士的专著之所以能够选择这样的论题、进行这样的深入探讨和取得这样的成果，是作者清醒地尝试和运用教育社会生态研究范式的必然。不过，对一个难度较大的课题运用难度更大的、极具综合性和创新性的研究范式进行研究，存在这样那样的问题是不可避免的。作者对教育社会生态研究范式的主旨把握得还不十分清晰到位，甚至还可以说有些朦胧和教条；

与美国联邦政府高等教育财政资助发展的内在联系有的方面解析得还不太透彻，有的也有些牵强生硬；对有的财政资助发展阶段内容的生态结构性梳理还不够条理，存在着一定程度上的疏漏、交叉和重叠；有关共和民主两党间、两院间在高等教育财政资助发展的立法、执法和司法过程中的互动协作与攻讦的关系和作用，几乎是很少涉及；至于把范式的理念、思路和框架娴熟恰切地运用到对美国联邦政府高等教育财政资助发展的研究中，与反映和把握的文本化事实有机地融合在一起，形成与美国联邦政府高等教育财政资助发展的事实形态完全对应的理念形态和文本形态，坦率地说还存在着一定距离，具有很多的可加工事实、环节、层面和空间。

尽管如此，作为刘旭东博士的导师和朋友，我还是更多更欣喜地看到，选择、尝试和实践这样的高难度课题和高端站位、立意与操作范式的研究过程，已经充分地激活、反映、体现和锻炼了作者的生态性教育理念与思路、人本性教育视角与视野、扎实对路的教育科研能力和执著真诚的教育研究勇气与信念。这部专著中运用的基本范式与尝试和获得的初步成功与成果，以及积累的大量材料，将为刘旭东博士今后的治学之路提供一个有益的指向和良好的开端，奠定一个更加坚实的科研基础，形成巨大的专业性学术发展张力。在几乎可以说，如果没有其他外部或个人的巨大变故影响的情况下，对美国高等教育进行研究和借鉴性创新实践几乎将成为刘旭东博士个人的终生事业和道路上，一定会不断地看到刘旭东博士的不断拓展和深入的后续与相关研究成果。

傅松涛

2013年8月12日

河北大学紫园寓所

目 录

绪 论	(1)
第一章 美国联邦政府高等教育财政资助的孕育与雏形	
(一战以前)	(29)
第一节 背景概述	(29)
第二节 联邦政府高等教育财政资助的早期孕育	(33)
第三节 联邦政府高等教育财政资助雏形的显现	(50)
第四节 联邦政府高等教育财政资助雏形的效应	(53)
小 结	(55)
第二章 美国联邦政府高等教育财政资助的定形	
(一战至二战)	(58)
第一节 背景概述	(58)
第二节 联邦政府大学军事科学研究资助的确立	(63)
第三节 联邦政府大学生资助的基本定形	(69)
第四节 联邦政府高等教育财政资助定形的效应	(79)
小 结	(82)
第三章 美国联邦政府高等教育财政资助的拓展与加强	
(二战至 20 世纪 60 年代)	(84)
第一节 背景概述	(84)
第二节 拓展与加强时期的联邦政府高等教育财政资助	(90)
第三节 联邦政府大学基础科研资助的加强	(102)

第四节	联邦政府大学生资助的拓展	(110)
第五节	联邦政府高等教育财政资助拓展与加强的效应	(115)
小 结		(128)
第四章	美国联邦政府高等教育财政资助的修正与调整	
	(20 世纪七八十年代)	(131)
第一节	背景概述	(131)
第二节	调整时期的联邦政府高等教育财政资助	(141)
第三节	联邦政府大学科研资助的调整	(154)
第四节	联邦政府大学生资助的转型	(165)
第五节	联邦政府高等教育财政资助调整的效应	(175)
小 结		(185)
第五章	美国联邦政府高等教育财政资助的超越	
	(20 世纪 90 年代以后)	(187)
第一节	背景概述	(187)
第二节	超越时期的联邦政府高等教育财政资助	(191)
第三节	联邦政府大学科研资助的超越性发展	(196)
第四节	联邦政府大学生资助的超越性发展	(199)
第五节	联邦政府高等教育财政超越性资助的成效	(209)
小 结		(215)
第六章	美国联邦政府高等教育财政资助的启示	(218)
第一节	美国联邦政府高等教育财政资助的历史经验与不足	(218)
第二节	美国经验对中国高等教育财政资助改革的借鉴	(233)
附录 1:	联邦政府高等教育财政资助的重要历史法案/事件	(249)
附录 2:	联邦政府高等教育财政项目分类汇总	(254)
参考文献		(273)
后 记		(285)

绪 论

一、选题原因与研究价值

（一）选题原因

1. 财政资助是现代国家中央政府调控高等教育的基本方式。现代政治理论表明,现代国家制度是人类创造的最基本的社会有效组织规则,是现代社会的核心元素。公平权威的法制、可靠的民意保障、科学民主化的国家社会决策表达、高效平稳运行的政府和社会组织,以及现代社会文明价值观体系的构建被认为是现代国家的显著特征。无论是西方式的现代国家形式,还是东方特色的现代国家结构,都共同体现着人类对社会组织治理的最高要求与最高规范。现代社会组织是以市场行为为特征的多元组织复合体,中央政府承担主要社会公共职能,高等教育作为现代国家的主要社会组织之一,必然处于中央政府的职能行使范围之内。一般认为,现代国家中央政府管理高等教育的职能包含如下内容:调控教育培养目标和发展方向;制定和实施财政杠杆和税收政策;制定劳动、教育、就业、人事、工资等方面的政策;提供信息服务;教育立法,等等。^①而财政资助和立法规范这两个职能对高等教育最具规范、引导和调控影响。教育财政学观点认为,“除了规定培养目标、制定教育方针和设置专门机构与官员进行管理以外,国家控制教育的最重要途径就是运用财政拨款等经济手段。”^②关于财政资助在现代高等教育发展影响因素中的重要作用可由下图阐释。以能量流为基础的教育生态链显示,政府财政资助已经成为教育系统发展

① 张丽.论高等教育产业的国家调控[J].太原教育学院学报.2004(6):8.

② 宁本涛.教育财政政府[M].上海:上海教育出版社,2010:4.

的重要外部影响因素之一（图 1）。^①



图 1 教育生态链示意图

西方主要发达国家作为现代国家的典范，其中央政府参与高等教育的方式也主要体现在这两个职能方面。英国实行以经济手段为主的调控方式，通过高等教育委员会干预大学事务。在此机构的管理下，英国政府通过资助、立法和评估等为主的质量评估和管理体系建立起了完善的高等教育调控监督机制。在这种机制下，形成了由政府引导和社会团体参与，共同促进高等教育发展的管理模式。前联邦德国在 20 世纪六七十年代开展的高等教育改革，其主要内容之一就是加强联邦政府对高等教育的干预。从总体上看，德国联邦政府的干预方式主要是通过增加教育资助、教育立法以及设立教育机构来实现的。日本实行集权与分权相混合的政府主导调控高等教育的模式。在转变管理职能过程中，日本政府将高等教育的举办权与经营权分离，使大学独立自主运营，将大学的发展与社会需要有效地结合，更好地发挥大学在知识经济时代的作用。美国实行地方分权的高等教育管理模式，虽然美国宪法没有授予联邦政府直接干预高等教育的权力，但荷兰高等教育政策专家弗兰斯·F. 范富格特教授（Frans Van Vught）在比较国际高等教育政策后指出，“鉴定、学生财政资助、研究资助”是美国联邦政府在高等教育发挥作用的三大领域。^② 联邦政府通过财政工具正日益加强对高等教育的调控影响。

综上所述，财政资助和立法规范无疑已成为现代国家中央政府调控高等教育的主要方式。具体来讲：

（1）财政资助。高等教育财政资助是政府公共财政建设的重要核心内容。

① 吴鼎福，诸文蔚. 教育生态学 [M]. 南京：江苏教育出版社，1995：151.

② [荷] 弗兰斯·F. 范富格特. 国际高等教育政策比较研究 [M]. 王承绪译. 杭州：浙江教育出版社，2001：75.

各国在探索适合本国实际的高等教育财政调控方式的过程中都有不同的做法。美国高等教育财政经费实行联邦、州、地方三级政府复合管理,财政资助是院校主要的经费来源,其他来源包括学杂费、服务收入、教育捐赠等。日本高等教育由政府主导,实行中央和地方两级管理,中央政府主要对国立大学资助,地方政府负责公立院校的资助。英国政府部门通过独立的高等教育基金委员会向各高校提供资助。从国际经验可以看出,各国政府财政资助在高等教育总经费来源中所占的比例都较高。

(2) 立法规范。高等教育立法规范是指国家立法机关以法律形式,规定国家有关高等教育的权利与义务,以及高等教育自身的权利与义务。它是政府管理、发展高等教育的重要方式之一,同时又是保障和维护高等教育事业发展、维系高等教育与政府之间关系的调节器。历史上,许多发达国家都是通过立法这一方式,来实现本国高等教育事业进步与发展的。法国1968年颁布了《高等教育法》,之后经过一系列的修订与完善,在1989年又颁布了《教育方针法》;前联邦德国1976年颁布了《高等学校总法》,并在1980、1985和1987年对该法案进行了三次修订;日本在高等教育的各个领域都进行了规范,除了《教育基本法》外,还划分为《学校教育法》和《社会教育法》两大系列,每个系列下面还有若干具体法规分支;英国自1944年后也颁布了近30部教育法案;美国高等教育立法更具规范性和指导性,在高等教育的发展史上,有几部法案对美国高等教育的发展起着重要作用,比如《莫里尔法案》、《士兵权利法案》、《国防教育法》、《高等教育法》,等等。

大量的立法主要基于对财政资助的规范、解释和完善。因此,立法问题与资助问题紧密相关,不可分割。总之,在立法规范保障下政府与市场资助手段的综合运用已经成为现代国家中央政府调控高等教育的基本模式。研究中央政府高等教育财政资助问题是客观认识中央政府参与高等教育的根本目的、意义和价值的核心所在。

2. 美国的成熟经验及其可借鉴性。国内有研究指出,“联邦政府已经成为美国现代大学发展的最主要外部力量。”^① 美国教育史学家鲁迪(Willis Rudy)在分析战后联邦政府的高等教育财政资助以后,也提出这样一个观点,他认为,

^① 贺国庆,王保星. 外国高等教育史 [M]. 北京:人民教育出版社,2006:440.

“从此，联邦政府的财政支持成为高等教育发展的核心力量。”^① 韦恩·安德森教授（Wayne F. Anderson）将美国联邦政府在高等教育中发挥重要影响力的原因归纳为三点：^② 一是由于广泛的科技和社会变革形成的外部力量，这些力量提高了对高等教育的要求，并促成了联邦政府在高等教育中力量的增强；二是由于高等教育费用的增加以及财政问题对大学生存与发展的威胁；三是国家施政纲领的转变，在各个历史时期，联邦政府通过干预高等教育来达到推动公共政策的解决和实现。这些论断从理论上确定了联邦政府调控高等教育的合理性与必要性，同时在事实上也验证了联邦财政资助的一般模式与机理。

美国联邦政府高等教育财政资助经过漫长的历史演化与完善，形成了当前中央政府财政调控、社会市场广泛参与、健全法律提供保障、资助项目合理竞争的生态性的资助形态，进入了联邦政府通过财政方式调控高等教育发展的超越性历史阶段。总结美国联邦政府高等教育财政资助发展的历史过程与经验，有以下几点启发意义：

（1）明确政府与大学的关系，政府对高等教育实行宏观调控。将大学举办权、管理权和办学权进行合理的分配与剥离。高校依法自主办学，而政府则集中精力进行宏观管理，对高等教育的总体规划进行适当引导而不直接干预其内务。

（2）转变政府管理职能。在推进市场化改革的进程中，将联邦政府的部分职能通过纵向和横向分权转移给州和市场完成，它们负责具体的管理行为，国家主要负责宏观统筹。

（3）健全法制法规。对于政府、市场和大学在资助权力分配上的规定要严格依照适合本国实际的法律规定，以避免资助规范的模糊而造成权力的越位和缺位，并通过法律建立起相互联结、支撑、制约的多元资助体系。

（4）财政资助并辅之以资助立法是对高等教育进行管理和调控最有效的方式。充分发挥金钱的“指挥棒”功能，通过财政方式，引导高等教育更好地为国家社会服务。

^① John S. Brubacher, Willis Rudy. *Higher Education In Transition: A History of American Colleges And Universities*, 1636 ~ 1976. Harper&Row, Publishers. New York, Hagerstown, San Francisco, London, 1976: 219.

^② Wayne F. Anderson. *The Federal Role In The Federal System: The Dynamics Of Growth*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations ? (Washington, D. C.), 1980: 55.