



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

“十二五”国家重点图书

美国州高等教育财政政策的变革

Meiguo Zhou Gao Deng
Jiaoyu Caizheng
Zhengce de Biange

刘冬青 著

M E I G U O J I A O Y U B I A N G E Y A N J I U



美国教育变革研究

总主编 张斌贤

浙江出版联合集团
浙江教育出版社



“十二五”国家重点图书

美国州高等教育财政政策的变革

Meiguo Zhou Gaodeng
Jiaoyu Caizheng
Zhengce de Biange

刘冬青 著

M E I G U O J I A O Y U B I A N G E Y A N J I U



美国教育变革研究

总主编 张斌贤

浙江出版联合集团
浙江教育出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

美国州高等教育财政政策的变革 / 刘冬青著. — 杭州 : 浙江教育出版社, 2015. 12
(美国教育变革研究)
ISBN 978-7-5536-3903-1

I. ①美… II. ①刘… III. ①高等教育—教育财政—财政政策—研究—美国 IV. ①G649.712

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第269119号

美国教育变革研究

MEIGUO JIAOYU BIANGE YANJIU

美国州高等教育财政政策的变革

MEIGUO ZHOU GAODENG JIAOYU CAIZHENG ZHENGCE DE BIANGE

刘冬青 著

责任编辑 吴颖华 莫晓虹

责任校对 池 清

封面设计 曾国兴

责任印务 陈 沁

出版发行 浙江教育出版社

(杭州市天目山路 40 号 邮编 310013)

激光照排 杭州兴邦电子印务有限公司

印 刷 杭州富春印务有限公司

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 13.5

插 页 3

字 数 235 000

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-5536-3903-1

定 价 28.00 元

联系电话 0571-85170300-80928

电子邮箱 zjjy@zjcb.com

网 址 www.zjeph.com

版权所有·侵权必究

总序

从 2001 年起,北京师范大学外国教育史教学科研团队一直把美国教育史作为主要的研究领域之一。十余年来,我们陆续承担和完成了二十多项全国教育科学规划课题和教育部人文社会科学研究规划项目,先后培养了数十名博士和硕士研究生,累计出版了数十种著作和译著,发表了数以百计的论文。迄今为止,美国教育史研究已成为北京师范大学外国教育史学科建设的基本特色,在国内教育学界产生了较为广泛的影响。

为集中呈现团队的研究成果,2008 年以来,我们先后在河北大学出版社出版了“美国研究型大学探索译丛”(6 种),在北京师范大学出版社出版了“京师高等教育发展论丛”(8 种),在安徽教育出版社出版了“美国教育经典译丛”(10 种),并组织编写了“美国著名大学校长评传”(10 种,由安徽教育出版社出版)。上述著作主要反映了 2001—2008 年间团队的研究成果。

2009 年初,我从繁重的行政工作中脱身出来,有了更多的时间和精力系统反思我们团队在过去几年开展的研究工作及成败得失。经过较长时间的思考以及与同事、学生们的深入讨论,我逐渐意识到,尽管美国教育的发展历史非常短暂,但由于这段历史本身所具有的丰富性和复杂性,教育史学界原有的以研究长时段、大问题、大趋势(或过程)为特征的研究取向和以宏观把握为特点的研究方式,是难以真正达成对美国教育历史发展的深刻认识的。若要深入认识和理解美国教育的历史,则应当转换视角,从对宏观的历史过程的把握转向对微观的历史事件的认识,更多地关注那些在美国教育历史发展过程中具有重大意义的、具体的和微观的历史事件与历史现象,更多地关注那些在美国历史转变时期所发生的重大教育变革。我相信,只有实现了这样的转换,才有可能基于充分翔实的文献资料,深入到每一个研究对象的内部,客观地还原或重构历史,从而获得科学的认识;我相信,只有实现了这样的转换,才有可能真正地在具体的研究实践

中消除长期以来“困扰”外国教育史学界的思想史与制度史割裂的现象；我相信，只有实现了这样的转换，才有可能从根本上提高外国教育史学科研究的学术化和科学化水平。

这套“美国教育变革研究”丛书所收录的著作，正是我们团队近年来转换美国教育史研究视角所做尝试的初步成果。本丛书的出版首先应当感谢浙江教育出版社张宝珍总编，没有张总编的大力支持和精心筹划，难以在较短时间内完成出版工作。浙江教育出版社多名编辑为丛书的出版付出了辛劳，在此一并致谢。

我衷心地感谢参与本丛书写作的各位作者。他们任教于不同的高校，都承担着繁重的教科研任务，能在较短的时间内完成写作和修改，确实难能可贵。我也由衷地希望丛书的出版能为他们的专业发展提供重要的动力。

本丛书是我有幸获聘 2011 年度长江学者特聘教授后组织的第一项学术“工程”，也是我计划在今后开展的美国教育史研究的第一阶段成果。今后几年中，我们团队还将陆续出版相关著作，向教育学界展现我们的研究心得。我们渴望得到来自学界的批评指正，以使我们今后的研究工作沿着科学的方向不断推进。

本研究项目得到“中央高校基本科研业务费专项资金”资助（supported by “the Fundamental Research Funds for the Central Universities”），谨此致谢。

张斌贤

2015 年 4 月于北京师范大学

目 录

导 言	1
第一章 州高等教育资助传统及其面临的挑战	45
第一节 美国的州高等教育资助传统 / 47	
一、州拨款补贴的公立院校低学费、低资助模式 / 47	
二、州高等教育资助传统的特点 / 54	
第二节 20 世纪六七十年代的高等教育财政大辩论 / 56	
一、高等教育扩张导致的高等教育财政需求如何满足 / 56	
二、院校拨款、学生资助与学费：高等教育财政大辩论 / 58	
第二章 20 世纪 80 年代以来州高等教育资助政策变革	67
第一节 州资助理念的转变 / 70	
一、把高等教育视为州预算的平衡工具 / 70	
二、学生应分担更大比例的成本 / 77	
三、从强调入学途径转向强调可承受性和绩效 / 84	
第二节 州资助策略的变革 / 85	
一、实施绩效预算与绩效资助 / 85	
二、州资助策略的协调与优化 / 87	
第三节 州财政管理的放权 / 90	
一、州政府减少管制,增加公立院校管理弹性 / 90	
二、减少公立院校学费管制 / 92	
三、公立大学实行责任中心管理与基于激励的预算 / 95	

第三章 | 密歇根州高等教育资助政策变迁**99****第一节 密歇根州高等教育系统及其自治传统 / 102**

一、密歇根州高等教育系统 / 102

二、公立大学的自治传统 / 105

第二节 密歇根州高等教育资助政策变迁的过程 / 106

一、州公立院校拨款政策 / 107

二、公立院校学费政策:可承受性与州学费抑制 / 118

三、密歇根州学生资助政策 / 123

第三节 密歇根州高等教育资助政策变迁的特点 / 129

一、在发挥市场作用的基础上实施政府调控 / 129

二、更为依赖州学生资助项目实现州政策目标 / 130

三、州高等教育资助政策更加重视州资助策略的协调 / 132

第四章 | 加州高等教育资助政策变迁**133****第一节 加州高等教育系统 / 136**

一、1960年加州高等教育总体规划 / 136

二、加州公立高等教育系统:金字塔式三级部门 / 138

三、加州高等院校学生注册模式 / 141

第二节 加州高等教育资助政策变迁的过程 / 143

一、州高等教育拨款政策 / 144

二、加州学费政策 / 155

三、加州学生资助政策 / 160

第三节 加州高等教育资助政策变迁的特点 / 161

一、资助理念的坚守与资助策略的变革 / 161

二、预算保护与绩效诉求 / 164

结 语	州高等教育资助政策变迁与公立高等教育私有化	167
参考文献		180
附 录		191
后 记		205

前言



前言

一、研究问题的提出

（一）问题的缘起

高等教育越来越成为社会 and 个人的基本需求,其资金需求和教育成本也在不断增加。高等教育的社会收益和个人收益早已被广泛讨论,虽然有关高等教育社会收益和个人收益的计算和评价尚未达成普遍共识,但高等教育存在着明显的社会收益和个人收益,已得到普遍认可。保存、传承和创新知识,培养人才,提升国民素质,提高个人社会适应力、竞争力和生活质量等,都需要高等教育。社会和个人对高等教育的不断增长的需求,使高等教育事业经历了马丁·特罗所概述的精英教育、大众教育和普及教育三个发展阶段。随着高等教育的不断扩张,在其影响力和作用不断增大的同时,高等教育的资金需求和教育成本也在不断增长。近代以来,尽管各国的表现形式不尽相同,但民族国家在高等教育领域的主要作为是公共资助创建、维持和发展公立院校,形成公立高等教育系统。20世纪60年代人力资本理论的提出,更是为政府对高等教育进行公共资助提供了有力的理论依据。正是在公共资助的支持下,美国的公立高等教育从20世纪60年代到70年代中期实现了大扩张,成为吸纳高等教育注册人数超过总注册人数3/4的高等教育机构。

纵观美国高等教育财政史,高等教育的收入来源可以简单分为两大类:一类是私人来源,包括私人捐赠、校友捐赠、基金会捐赠、学生学费等;另一类是高等教育的公共资助或者说政府资助。在美国,公共资助来源包括联邦政府、州政府和地方政府。私人资助在美国高等教育发展过程

中扮演了重要角色,对私立院校而言尤甚。但公共资助与私人资助相比,承载着更多和更直接的公共目的、公共利益和公共责任,是稳定的主要收入来源。关于联邦高等教育资助政策的研究文献已有很多,我国也已经有以联邦科研资助^①和联邦学生资助^②等为研究内容的博士学位论文。

与联邦政府和地方政府相比,州政府在美国高等教育发展中扮演了一个非常独特的角色,具体表现在以下几个方面:(1)美国宪法第10条修正案把教育归为州权而非联邦权范畴,这使得州政府对包括高等教育在内的教育事业具有宪法赋予的权力,我国学术界把此种教育管理体制称为地方分权制。州政府规划、协调和发展本州高等教育系统,尤其是公立高等教育系统。高等教育是州政府的职能项目和预算项目,通过资助和治理,州政府与本州高等教育发展密切联系在一起。(2)州政府是资助高等教育最多的政府,州高等教育资助是联邦资助的两倍甚至更多,对整个高等教育系统而言如此,对公立高等教育而言更是如此。比如在1989—1990年度,州资助占总的政府高等教育支出的百分比是65%,对公立高等教育机构而言,这个数字是75%。同时,州资助是公立高等教育最大的收入来源,比如在1989—1990年度,州资助占公立高等教育总收入的比例是42%,不过,这一比例呈下降趋势。相关数据参见表导言-1和表导言-2。州高等教育税收拨款的现值数额是个很大的数字,比如2006年的拨款总额是666亿美元。(3)州政府为本州公立高等教育机构提供运作税收拨款(operating tax appropriations)和基建资助(capital fund),也提供学生财政资助和对私立院校的直接资助。州政府为公立院校提供的运作税收拨款主要由注册人数驱动(enrollment-driven),并根据成本和通货膨胀率的变化做出调整。相比较而言,联邦政府提供的学生财政资助和科研资助,在实施资助时不区分公立院校和私立院校,不像州政府资助由入学人数驱动,而是由议题定位(issue-oriented)。^③ 地方政府有时会与州政府共同资助社区学院和地方大学,但其主要责任领域在K-12教育。(4)州政府在高等教育领域的作用与其在K-12教育领域

① 於荣. 冷战与美国大学的学术研究[D]. 北京:北京师范大学,2006.

② 杨克瑞. 高等教育与社会公正[D]. 北京:北京师范大学,2005.

③ John C. Hoy & Melvin H. Bernsein. Financing Higher Education: The Public Investment[C]. Boston: Auburn House Publishing Company, 1982: 49.

的作用明显不同。在 K-12 领域,州与地方学区共同资助学校,州委员会和立法机构制定学校教育政策和教育标准。而在高等教育领域,州协调、规划、治理和资助本州高等教育系统(主要是公立高等教育系统)。相对而言,公立学院和大学比公立学校(K-12)拥有更多的学术项目和预算控制权。简而言之,州政府在美国高等教育发展中所扮演的独特角色是通过其对高等教育的资助和管理表现出来的,而这两个方面常常又是交织在一起的。怎么在纷繁复杂的关系中,历史而又现实地认识美国州政府对高等教育的资助问题呢?

表导言-1 美国政府高等教育财政支出的比例变化

年度	州资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	联邦资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	地方资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	政府资助占高等教育总收入的比例(%)	州资助占高等教育总收入的比例(%)
1939—1940	71	18	11	30	21
1949—1950	46	49	6	45	21
1959—1960	54	40	6	44	24
1969—1970	54	38	7	50	27
1975—1976	60	32	8	51	31
1979—1980	64	31	5	49	31
1985—1986	66	28	6	45	30
1989—1990	65	29	6	42	27
1995—1996	61	31	7	38	23

资料来源:根据 NCES. The Digest of Education Statistics 2005, Table 328. Current-fund Revenue of Public Degree-granting Institutions, by Source of Funds; Selected Years, 1919—1920 through 1995—1996 的数据计算而得。

注:表中数据四舍五入保留到小数点后两位。

表导言-2 公立高等教育政府资助的比例变化

年度	州资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	联邦资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	地方资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	政府资助占高等教育总收入的比例(%)	州资助占高等教育总收入的比例(%)
1977—1978	72	20	8	64	46
1979—1980	73	21	6	63	46

续表

年度	州资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	联邦资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	地方资助占总的政府高等教育支出的比例(%)	政府资助占高等教育总收入的比例(%)	州资助占高等教育总收入的比例(%)
1985—1986	76	18	6	59	45
1989—1990	75	19	7	56	42
1995—1996	70	22	8	51	36
1999—2000	71	21	8	50	36
2000—2001	70	22	8	51	36

资料来源:根据 NCES. The Digest of Education Statistics 1990, Table 291. Current-fund Revenue of Public Degree-granting Institutions, by Source of Funds; 1977—1978 to 1986—1987; The Digest of Education Statistics 1995, Table 319. Current-fund Revenue of Public Institutions of Higher Education, by Source of Funds; 1980—1981 to 1992—1993; The Digest of Education Statistics 2005, Table 329. Current-fund Revenue of Public Degree-granting Institutions, by Source of Funds; Selected Years, 1980—1981 through 2000—2001 的数据整理而得。

注:表中数据四舍五入保留到小数点后两位。

虽然国内已有不少文献谈到美国的高等教育财政问题,涉及高等教育的收入来源、州政府的财政分配机制等,但多是泛泛而谈。读者看完之后还是不清楚一个最基本同时也是最具实践性的问题——美国州政府到底是怎么资助其高等教育的? 两百多年来有什么变化吗? 这是一个庞大的问题,因为这涉及很多议题——州高等教育预算,州高等教育拨款,州高等教育财政分配机制,州学生财政资助,州对私立院校的资助,州对高等教育的基建资助,州高等教育政策,州高等教育系统及其治理,等等。这些议题不仅相互间有交叉,而且通常会与公平、效率、质量、问责、绩效、生产率、入学途径、可承受性等这些逻辑上很难理清关系的概念的讨论和分析联系在一起。此外,一旦涉及变化或变迁,自然就延伸到变化的原因和影响这些直接相关的问题。因而,需要使研究的问题更集中、更易于把握、更富有内在逻辑。众所周知,美国的高等教育有私立与公立之分,既有哈佛、耶鲁、普林斯顿这样的世界级私立大学,也有密歇根大学、加州大学、弗吉尼亚大学这样的同样享誉世界的公立大学。而且,经过 20 世纪

六七十年代的高等教育大扩张,美国的公立高等教育机构容纳了全美3/4甚至更多的高等教育注册人数。美国的公立高等教育机构一直以其为州居民提供宽广的、低成本的入学途径而自豪,这也是州政府资助高等教育传统的政策目标和结果。州政府通过年度预算的税收拨款为公立院校提供直接的机构资助,从而维持公立院校的低学费水平,并很少提供学生资助,这被称作州拨款补贴的公立院校低学费、低学生资助(state subsidized low tuition low aid)传统。

但是,自进入20世纪80年代以来,70年代预测的中学后教育注册人数缩减的情况并没有发生,注册人数继续稳定增长。公立院校的学费水平大幅上涨,在经济衰退低迷期尤其如此,经济复兴带来的州资助回落变得更慢且更具挑战性,低收入学生的公平入学途径遭受重大威胁。多项指标显示,州对高等教育的支持水平下降了,但是,州政府更注重对公立院校的问责,要求公立院校用更少的资助做更多的事情(doing more with less)。与此同时,公立院校则向州政府索求更多的自治权和去除管制,比如学费制定权、预算和财政管理的更大自由度等,以至于一些旗舰公立大学(即州内最好的公立大学)校长说,公立大学已经从州支持的大学(state-supported)变成州资助的大学(state-assisted),甚至州本地的大学(state-located)了。^① 州学生资助在州高等教育资助结构中的比重增大了,高学费、高资助的策略在一些州开始试行。伴随着这些转变,州政府资助高等教育的传统,州政府与公立院校长期形成的“社会契约”被打破了。学术界出现了一系列新的说辞——公立大学或公立高等教育的私有化(privatization)、市场化(marketing)、商业化(commercialization)、学术资本主义(academic capitalism)等。美国高等教育圈出现了一种新的担忧,担忧公立大学的未来乃至公立高等教育的未来。帕特里克·卡伦(Patrick M. Callan)和乔妮·芬尼(Joni E. Finney)的《高等教育的公共与私人资助:塑造未来的公共政策》(1997),戴维·布伦南(David W. Breneman)的文章《州与公立高等教育在开展新一轮谈判吗》(2004),道格拉斯·普里斯特(Douglas M. Priest)和爱德华·圣约翰(Edward P. St.

① John R. Thelin. A History of American Higher Education [M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004:359.

John)的《私有化与公立大学》(2006), 罗纳德·埃伦伯格(Ronald G. Ehrenberg)所编的《公立高等教育怎么了》(2006), 凯瑟琳·莱尔(Katharine C. Lyall)和凯思林·塞尔(Kathleen R. Sell)的《美国的真正天才处于危险中:我们使我们的公立大学事实上私有化了吗》(2006), 克里斯托弗·墨福(Christopher C. Morphew)和皮特·埃克(Peter D. Ecke)的《私有化公立大学:来自跨学科的视角》(2009)等著作和文章,无不透着对公立高等教育未来的担忧,对公立高等教育与州政府关系的新思考,以及对公立大学私有化这一趋势的关注和审视。

本书就是在已有研究的基础上,着眼于公立高等教育的发展路径和未来,考察美国州政府高等教育资助政策 20 世纪 80 年代以来的变迁。探究州政府长期形成的拨款补贴的公立院校低学费、低资助的资助传统在 80 年代以来是怎样逐渐被打破的。20 世纪 80 年代以来,美国州政府的高等教育资助理念、资助策略、资助水平和财政管理发生了什么变化? 州高等教育资助政策变迁造成的私有化趋势,对公立院校、学生及其家庭乃至美国的公立高等教育事业造成了什么样的影响? 等等。需要提及的是,关于州政府高等教育资助水平下降的原因,已有大量文献对其进行了阐释,本书不再赘述;州政府对高等教育的基建资助及其预算^①与州对高等教育的一般性运作资助和预算的规律很不相同,本书暂不专门考虑州对高等教育的基建资助。

(二) 研究意义

1. 财政视角

高等教育财政是个重要而复杂的议题。说它重要,是因为高等教育财政是当今高等教育政策三大主题(质量、入学机会和效率)的基础和政策工具;说它复杂,是因为高等教育经费来源多元,其生产出来的产品也是多元的,而且二者之间没有紧密的联系。此外,这些收入和支出的模

① 州运作拨款用于院校的日常运作经费,而基建资助则用于院校的建筑物建造、修补、翻新和维护等。美国州政府对公立院校的基建资助主要通过发行债券和州拨款提供。债券主要有收益债券和普通责任债券,前者是通过项目本身的收益偿还债券的本金和利息,后者则是由州政府提供债务利息。基建资助中,债券所占的比重越来越大,州拨款所占比重则越来越少。与运作预算不同的是,基建项目预算是以每个校园为考虑对象的,一般是多年预算而不是年度预算。

式,因高等教育机构的不同类型(大学、四年制学院、两年制学院)、不同管理模式(公立和私立)以及学校所在地区的不同而会有显著差异。^①正因为其重要和复杂,更凸显了相关研究的必要性和紧迫性。而且,高等教育的公共资助是一个普遍性的问题,但问题的解决通常又是具体的和情景性的。美国高等教育发展经历了精英教育、大众教育和普及教育阶段,在这个过程中,州政府的高等教育资助政策受到不断变化的政策环境的冲击,从而做出相应的调整和变革,形成了美国特色的高等教育财政模式。通过对美国州政府高等教育资助政策变迁的研究,我们既可以了解州政府是如何利用财政这一政策工具来适应变化和实现政策目标的,也可以对其财政政策趋势所造成的影响进行批判性反思,为我们国家的高等教育财政政策制定提供借鉴和参考。

2. 公立高等教育视角

美国州政府的高等教育资助政策与公立高等教育的发展紧密相连,州政府就像是公立高等教育的一根擎天柱,如今,这根擎天柱还靠得住吗?公立高等教育一直以来所秉持的公共性和公共利益是其生存和发展的基石。公共资助,尤其是州政府的资助,被认为是公立高等教育公共性的重要实现机制。在美国的公立高等教育经历创建和发展,进入成熟阶段后,或者从另一种角度讲,进入后大众化阶段后,公立高等教育与州政府之间的传统契约被打破,高等教育在政府资助中的优先级下降,面临不可避免的私有化压力,公立高等教育机构开始寻求另外的收入来源,重建与州政府的关系。这一过程展示了美国公立高等教育发展的路径和未来走势,也为其他国家探索公立高等教育的发展提供了“先锋”的经验。

3. 学科视角

外国教育史的研究范围很广,但要进行深入研究,需要做专题研究。高等教育史是外国教育史研究的一个重要的主题领域,而高等教育财政问题是高等教育研究的一个热点问题。如果将两者结合起来做学科交叉式的专题研究,即高等教育财政史的研究,将会是一次有趣和有意义

① 参考菲利普·阿特巴赫等. 21 世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战[M]. 北京:北京师范大学出版社,2005:34. 以及 D. B. 约翰斯通. 高等教育财政:问题与出路[M]. 北京:人民教育出版社,2004:27-28.