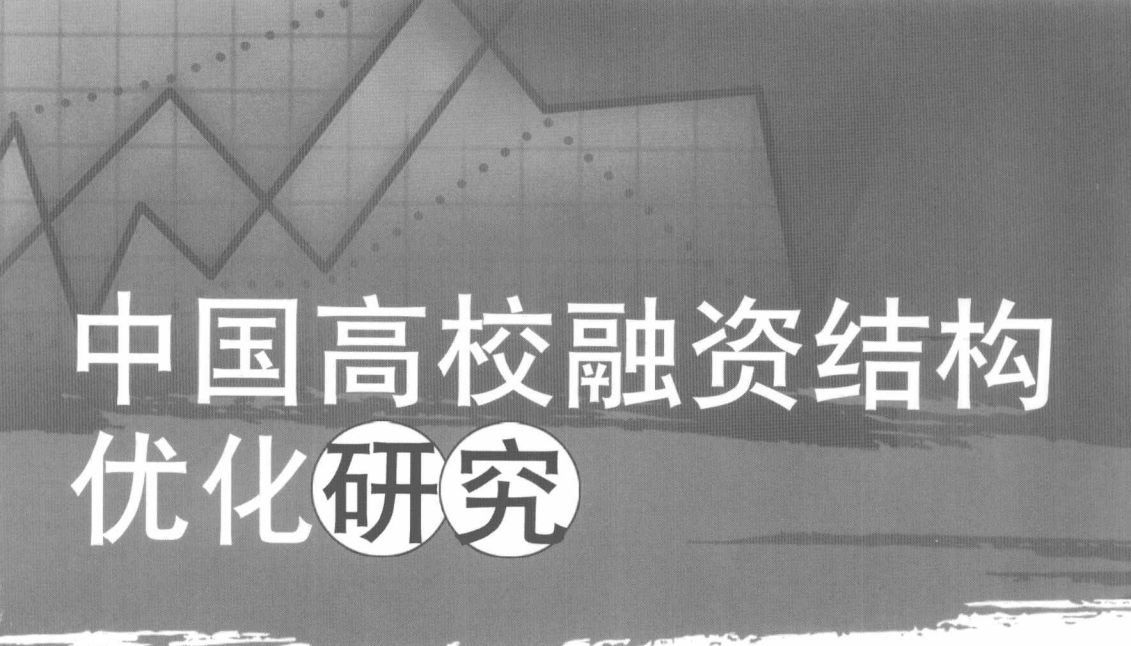


# 中国高校融资结构 优化研究

查显友 © 著



# 中国高校融资结构 优化研究

查显友 ©著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国高校融资结构优化研究/查显友著.  
北京:中国人民大学出版社,2009  
ISBN 978-7-300-10616-8

- I. 中…
- II. 查…
- III. 高等学校-融资-研究-中国
- IV. G647.5 G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 063068 号

中国高校融资结构优化研究

查显友 著

---

|      |                                                                                                                                  |      |                    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------|
| 出版发行 | 中国人民大学出版社                                                                                                                        |      |                    |
| 社 址  | 北京中关村大街 31 号                                                                                                                     | 邮政编码 | 100080             |
| 电 话  | 010-62511242(总编室)                                                                                                                |      | 010-62511398(质管部)  |
|      | 010-82501766(邮购部)                                                                                                                |      | 010-62514148(门市部)  |
|      | 010-62515195(发行公司)                                                                                                               |      | 010-62515275(盗版举报) |
| 网 址  | <a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a><br><a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网) |      |                    |
| 经 销  | 新华书店                                                                                                                             |      |                    |
| 印 刷  | 北京新丰印刷厂                                                                                                                          |      |                    |
| 规 格  | 155 mm×235 mm 16 开本                                                                                                              | 版 次  | 2009 年 5 月第 1 版    |
| 印 张  | 12.5 插页 2                                                                                                                        | 印 次  | 2009 年 5 月第 1 次印刷  |
| 字 数  | 209 000                                                                                                                          | 定 价  | 29.80 元            |

---

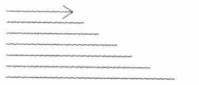
版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

# 目 录

## CONTENTS

|                              |    |
|------------------------------|----|
| <b>第一章 导论</b> .....          | 1  |
| 一、问题的提出 .....                | 1  |
| 二、现代大学的渊源 .....              | 4  |
| 三、大学在我国的起源与发展 .....          | 5  |
| 四、文献回顾与述评 .....              | 8  |
| 五、相关概念的界定 .....              | 18 |
| 六、关于研究范围的界定 .....            | 19 |
| <b>第二章 高校融资结构的理论问题</b> ..... | 20 |
| 一、教育经济学发展历程及主要内容 .....       | 20 |
| 二、产品分类及分类标准 .....            | 26 |
| 三、高等教育的产品属性辨析 .....          | 31 |
| 四、高等教育外部性的演进 .....           | 34 |
| <b>第三章 高校融资结构的国际比较</b> ..... | 37 |
| 一、市场主导型高等教育的融资结构 .....       | 37 |
| 二、高等教育转型国家的高等教育融资结构 .....    | 46 |
| 三、政府主导型高等教育的融资结构 .....       | 55 |

|                                            |            |
|--------------------------------------------|------------|
| <b>第四章 高校融资结构演变的一般规律和优化设计 .....</b>        | <b>60</b>  |
| 一、高校融资结构演变的一般规律 .....                      | 60         |
| 二、高校融资结构中公共财政投入与个人投入的优化设计 .....            | 73         |
| <b>第五章 我国高校融资结构实证分析 .....</b>              | <b>86</b>  |
| 一、我国高校融资结构发展的历史回顾 .....                    | 86         |
| 二、我国高校融资结构现状 .....                         | 91         |
| 三、全球视野下我国高校融资结构的主要问题 .....                 | 102        |
| <b>第六章 我国高等教育财政投入的实证研究 .....</b>           | <b>108</b> |
| 一、公共财政资金为什么投资教育 .....                      | 108        |
| 二、我国高等教育财政投入的演进 .....                      | 111        |
| 三、我国高等教育财政投入的评价 .....                      | 118        |
| 四、公共财政职能滞后对高等教育发展的影响 .....                 | 128        |
| <b>第七章 我国高等教育个人投入的实证分析 .....</b>           | <b>132</b> |
| 一、高等教育个人投入的主要理论 .....                      | 132        |
| 二、我国高等教育个人投入的现状 .....                      | 135        |
| 三、我国高等教育个人投入的评价 .....                      | 141        |
| 四、我国高等教育个人投入存在的主要问题 .....                  | 147        |
| <b>第八章 我国高等教育融资结构的优化建议 .....</b>           | <b>150</b> |
| 一、高校融资结构优化的约束条件 .....                      | 150        |
| 二、高等教育财政投入的优化建议 .....                      | 156        |
| 三、高等教育个人投入的优化建议 .....                      | 161        |
| 四、我国高校多渠道筹集办学经费的思路 .....                   | 167        |
| 五、高校融资结构优化的配套措施 .....                      | 170        |
| <b>附录 1 哈佛大学 2006/2007 财年财务报告摘要 .....</b>  | <b>173</b> |
| <b>附录 2 密歇根大学 2006/2007 财年财务报告摘要 .....</b> | <b>182</b> |



## 第一章 导论

---



### 一、问题的提出

中国的大学从未像今天这样受到关注。一方面，大学对于各国经济和社会发展的作用日渐受到重视，是否拥有一流大学已成为一国软实力高低的重要标志，政府为了使本国尽快出现世界一流大学而不吝投入巨资，家长和学生更是为了能上名牌大学而不惜代价，大学在我国仍拥有比较特殊的社会地位。但另一方面，媒体、民意代表、学生和家長对大学的指责和质疑也此起彼伏，随着“揭丑”式的媒体报道不断增加，笼罩在大学之上的圣洁的光环似乎正在消失，大学教授道德权威的形象已不再那么纯粹。人们不禁发出感叹：大学怎么了？大学不再是那个高高在上、人人景仰的象牙塔，它正在经历“世俗化”，大学校园比以往任何时候都更加喧闹，大学教师比以往任何时候都更加热衷于参与社会活动，更加社会化，大学也因此正在引发更多的争议。这样的倾向似乎与大学的使命背道而驰，大学的领导和教授们为此感到痛心疾首，许多有识之士担心我国高等教育误入歧途。这些令人担忧的变化的起因，又似乎都与钱有关，如，大学的办学资金到底应该从何而来？有钱是否就能办出好大学？学生们到底要为上大学花多少钱才是公平合理和有效率的？教师们除了学校的工薪收入之外，是否还能从外部获得收入？应该说，正是这些难以寻找标准答案的问题导致了今日大学的困惑，而这些问题的核心则是高校的融资和支出结构。

融资（financing），即“货币资金的融通”或“资金的筹措活动”。融资通常用于描述企业的资金筹措活动，我们之所以借用“融资”这一概念，是因为当今的大学在财务管理上越来越多地具有企业的表征，融

资成为大学正常运作的必要条件,大学融资的来源正日趋多元化,合理的融资结构成为大学可持续发展的重要前提。当然,大学融资的目的与企业是完全不同的,它并不以追逐利润为目标,而是追求更高的人才培养水平、更优秀的科研成果和更好的学科声誉。

在计划经济时期,我国大学的融资来源比较单一,几乎完全依靠财政拨款,大学对于融资问题的关心更多地表现为盯住政府的钱袋,争取财政拨款成为大学校长和管理者们的头等大事,大学财政状况的好坏完全依赖于财政拨款的多寡,大学和政府之外的人士对大学融资的理论和实践也并不关心。随着我国实行社会主义市场经济,政府逐步放松了对高校的控制,大学与社会的联系日渐增多,并试图从非政府渠道筹集办学经费,多渠道融资的模式逐渐确立。大学融资的多元化,一方面使得高等教育的总体投入增加了,大学财政状况更加殷实,政府的财政负担也相对减轻,但另一方面大学融资和财务管理中的问题和矛盾亦日渐突出,开始为媒体和社会大众所关注。大学的融资问题一时间成为我国高等教育发展的焦点,这既有国际共有的因素,也有我国独特的因素。就我国的情况来看,既因为大学的“穷”,也因大学的“富”,穷富交织,成为观察我国大学融资问题的独特视角。

说大学穷,人们的主要论据是:首先,高等教育财政投入总体不足。虽然我国高等教育从数量上已经成为世界第一大国,但高等教育财政投入仍处于较低水平。我国教育财政性投入占国内生产总值(GDP)的比例不但没有达到国际一般水平,甚至与世界最不发达国家相比,也处于较低水平,与我国经济发展水平和教育发展水平很不相称。1993年《中国教育改革和发展纲要》就提出我国教育财政投入应达到GDP的4%(这一目标其实并不高,只代表发展中国家的一般水平),但直到2006年这一比例才刚刚达到3.01%。教育投入总体不足,高等教育即高校分得的财政性教育经费自然就少。其次,从1999年高校扩招以来,高校生均教育经费、生均预算内财政性经费、生均公用经费等主要观察指标数据持续下降。高校在校学生人数迅猛增加,教师人数也在增加,但高等教育投入却没有同比增长,导致高校相对的(或者说生均的)教育经费在下降。从全国平均情况看,普通高校生均教育经费由1998年的15 981元降至2004年的14 999元<sup>①</sup>,生均预算内事业费由

<sup>①</sup> 根据教育部财务司、国家统计局社会和科技统计司:《中国教育经费统计年鉴》(1999)、(2005)计算得出。

1998年的6 775元下降到2005年的5 376元,有些高校不到1 500元。<sup>①</sup>

第三,国内名牌大学的绝对资金量与境外大学相比,处于较低水平。如美国、日本、新加坡和我国香港地区的名牌高校年收入动辄十几亿甚至数十亿美元,而国内高校,即使是教育部属的重点大学,校均收入也不过10亿元人民币;国内大学的教师工资与国外大学的也无法比拟,但一流教师的流动却是国际性的。第四,由于教育投入不足,高校为支撑跨越性发展,大量向银行贷款,还本付息压力很大,财务风险倍增。据不完全统计,全国公办高校的贷款余额近3 000亿元,少数高校债务已过10亿元,面临资金链断裂的危险。

说大学富,也有诸多证据。首先表现在校园设施上。一些大学学科建设成绩平平,学校领导不把主要精力放在吸引优秀人才和提高学科实力上,却利用所谓的政策空间疯狂征地,校园和校舍面积急速膨胀,校园建设和设备购置不讲求实效而追求豪华;看到时髦奢华、富丽堂皇的校园,我们很难想象学校其实很缺钱。其次,高校学历教育的收费标准相对于国民收入,特别是农村和贫困地区的人均收入明显偏高,存在学生“上学难、上学贵”的现象,有人据此推断高校有点“黑心肠”;一些收费教育项目,如EMBA项目,所谓的老总、经理培训班等,收费很高,非一般百姓所能企及,也给人留下高校可以从中得到很高利润的印象。第三,政府财政部门提供的数据显示,中央部属高校的专项资金结余数额很大,基本上相当于这些高校一年获得的财政拨款,政府中的一些人据此认为高校应该不缺钱。另外,高校中的少数教师凭借外出讲课或兼职等,收入很高,有人以此推论高校应该很“富”,如此等等。

应该说,我国大学中上述“穷”和“富”的现象是同时客观存在的,只不过不同的人,引用了不同的论据,从不同的角度进行论证,从而得出完全不同的关于我国高校总体财政状况的结论,这正是高校融资问题引人关注并引发广泛争论的原因所在。

关于大学的办学资金到底应该从何而来,或者说高校融资来源及其结构优化问题的争论由来已久,虽然学者们从公平、效率、经济、政治、社会等多角度进行了分析,但无论是理论上,还是各国和各个高校的实践,都显示出高校融资结构的多样性。之所以如此,首先是由大学功能的复杂性决定的,高校除了教学,即人才培养这一最基本的任务

<sup>①</sup> 参见陈至立:《坚持用科学发展观统领高等教育全局 加强管理 提高质量 办出特色》,载《中国高等教育》,2007(5)。

外,还有科学研究、社会服务和文化交流与传承等多方面职能。一般来说,越是水平高的高校,其功能也越复杂、越完备,而更多水平一般的大学,其最主要的职能还是人才培养。其次,高校在履行这些职能时会发生成本性支出,这些成本应该由谁来付费?具体来说,不同利益主体之间应当按照怎样的原则分担高等教育的成本是难以确定的。当然,不同的职能对应着不同的成本补偿方式,如高校为社会机构(无论是政府还是企业)或个人提供的特定服务,应由服务的对象来付费;文化交流传承不存在具体的受益人,理论上应当由政府付费;高校科研成本的分担则比较复杂,一般将科学研究分为基础研究和应用研究两大类,基础研究由政府资助,应用研究则应由受益人付费。但如同教育一样,科学研究也具有较为明显的正外部性,政府也有意愿为应用性科研项目承担费用。高校成本分担中最为复杂、争论最多的还是人才培养的成本分担模式,这也将成为本书的研究重点之一。

虽然高等教育的职能具有多样性,其成本补偿的途径也各不相同,但这并不意味着高校融资的结构完全没有规律性,本书试图从对大学各项职能的经济属性研究开始,从理论和实践两个方面对高校融资结构的优化进行探讨。

## 二、现代大学的渊源

尽管学者们做了大量的考证,现代意义上的大学的起始时间仍是模糊不清、难以确定的,但“20世纪的大学是中世纪巴黎和波罗尼亚大学的直系后代却是不争的事实。它们是我们现今大学的源头和发展的基础”<sup>①</sup>。欧洲是现代大学的发源地,但是,现代大学无论是其基本功能、办学理念、教学内容还是大学的组织形式、办学经费的筹集等都是早期欧洲大学无法比拟的。早期欧洲大学多数或由教会直接创办,或与教会组织关系密切,世界上最早诞生的大学之一巴黎大学就是直接从教堂学校发展而来。早期大学的任务十分单一,即教授一些较为高深的专门知识,除人文基本知识外,一般大学都教授神学、医学和法学知识。如1231年的巴黎大学即成立有人文学院、教会法学院、医学院和神学院,其中以人文学院的人数最多。那时大学的资金来源十分简单,“学生的

---

<sup>①</sup> [美] 查尔斯·霍默·哈斯金斯:《大学的兴起》,2页,上海,上海人民出版社,2007。

学费是教师们全部的生活来源”<sup>①</sup>。

大学使命的第二次重大变革发生在 19 世纪初的德国。1810 年，普鲁士教育大臣、德国著名学者、教育改革家威廉·冯·洪堡（Wilhelm von Humboldt）创办了洪堡大学的前身柏林大学，柏林大学从一成立起，就确定了教学与科研为一体，进行全面人文教育的办学宗旨。洪堡认为，大学兼有双重任务，一是对科学的探求，一是个性与道德的修养，科学研究应当在大学中处于核心地位。当然，他说的科学研究与我们今天所说的科学研究的内涵并不相同，他指的是“纯粹的科学”，即哲学。即便如此，他所倡导的大学“教学与科研统一”的办学理念已被广泛接受，洪堡大学也因此被誉为“现代大学之母”。

进入 20 世纪，随着美国经济社会的发展，美国逐渐成为世界超级大国，在这一过程中，美国的大学获得了快速发展，无论从数量上还是质量上都在世界上占有举足轻重的地位。反过来，美国大学的兴起又为美国经济社会发展注入了强大的活力，大学与企业和社会的联系越来越紧密。到 20 世纪二三十年代，为企业和社区提供服务已经成为美国大学的潮流，同时，大学也从企业和社会获得了大量的办学资金，大学的社会服务功能逐步延伸。特别是第二次世界大战以后，依托斯坦福大学而诞生的硅谷的成功，更标志着大学与社会和经济发展的关系发生了深刻的变化。人才培养、科学研究和社会服务被公认为是大学最主要的三大职能。进入 21 世纪，大学的文化交流和文明传承的功能被人们所注意，特别是在国际文化交流中，大学的平台作用是显而易见的。正是因为大学在各个社会中承担着不同的职能，具有复杂的社会功能，其融资来源也是多种多样的，具有鲜明的地方特色。研究高校的融资问题，必须在一定的社会经济条件下进行考察。

### 三、大学在我国的起源与发展

虽然我国有着重视教育的优良传统，但现代高等教育起步仍较晚。19 世纪中叶，以英国为首的西方列强用炮舰打开了中国的大门，清廷不得不与洋人打交道，这时通晓外国语言、了解西方文化的人才就显得十分紧缺，兴办一所能教授外国语言的学校被提上当时总理衙门的议事日程。经过一段时间的筹备，1862 年，恭亲王奕訢领衔上奏：“欲悉各

<sup>①</sup> [美] 查尔斯·霍默·哈斯金斯：《大学的兴起》，6 页。

国情形，必先谙其言语文字，方不受人欺蒙。各国均以重资聘请中国人讲解文义，而中国迄无熟悉外国语言文字之人，恐无以悉其底蕴。”<sup>①</sup>奏请设立教授外国语言文字的专门学堂——京师同文馆。京师同文馆最初只设有英文馆，教授英文，由英国传教士任教；后增设法文馆、俄文馆、德文馆等。到19世纪70年代初，京师同文馆除教授外国语言外，还开设了近代科学和国际法方面的课程<sup>②</sup>，这是我国近代高等教育的雏形。

自京师同文馆肇始，洋务教育在我国逐渐得以拓展，除语言类的学馆外，工业技术方面的学堂也在全国各地，特别是在东南沿海地区蓬勃发展，如1866年成立的福建船政学堂、1867年成立的上海机械学堂，等等。至19世纪末，清政府在全国设立的新式学堂达到30多所。<sup>③</sup>1898年，我国现代意义上的第一所国立大学——京师大学堂（民国后更名为北京大学）成立，在历经了一段时间的曲折探索后，1917年，著名教育家蔡元培出任北京大学校长，对北京大学进行全面彻底的改造，特别是在对德国和法国大学的办学思想加以消化吸收后为我所用，提出“思想自由、兼容并包”的理念，通过鼓励学术自由延聘各种人才、改革教学内容和教育体制引入新知等措施，使北京大学成为我国第一所具有现代大学精神的大学，成为我国现代高等教育发展的重要里程碑。

虽然抗战时期西南联大和解放初期我国模仿苏联模式进行院系调整取得了一些重要的成就，但我国高等教育作为一个整体获得快速发展并逐步缩小与国际知名大学的差距，还是在改革开放特别是20世纪90年代以后。

20世纪90年代以来，我国高等教育领域发生的一系列重要变革，如高校收费、扩招和管理体制改革，国家实施“211工程”、“教育振兴行动计划”（后更名为“985工程”）等，必将对我国高等教育产生深远的影响。在高校启动扩招的第四年即2002年，我国高校毛入学率超过15%，高等教育历史性地实现了从精英教育向大众化教育的跨越。到2005年，我国拥有高校1792所，其中本科院校701所，高校数量位居世界前列；高校毛入学率达到21%，在校学生达到2300万人<sup>④</sup>，从数

①②③ 参见王凤玉：《借鉴与创新：中国近现代高等教育的成长历程》，44页，哈尔滨，黑龙江人民出版社，2001。

④ 参见纪宝成：《我国高等教育大众化进程中的挑战与对策》，载《高等教育研究》，2006（7）。

量上一跃成为世界高等教育第一大国。通过“985工程”和“211工程”建设,一批重点高校或学科的实力得到明显提升,与世界先进水平的差距正在缩小。通过高校管理体制改革,打破了我国高等教育的“条块分割”和重复办学,以“共建、调整、合作、合并”等方式,组建了一批学科综合和人才会聚的综合性大学,形成了中央和省两级管理、以省为主的管理新体制。

在高等教育大规模改革并取得重要成就的同时,我国高等教育面临的许多矛盾和问题也逐步暴露出来,概括起来包括以下几个方面。首先表现在高等教育的结构上。由于政府政策的引导失当,我国高校办学理念、办学模式趋同,办学特色不明显,高校受名利驱动,在学科布局上普遍追求“大而全”,办学层次上盲目追求“综合性大学”,其结果是高等教育层次不清、重复建设,培养的人才出现重理论、轻实践的“眼高手低”倾向,国家经济社会发展急需的职业技能型人才短缺的矛盾没有得到根本解决。在高水平大学的建设上,虽然在理念层面上已经意识到大学特色的重要性,但政策层面特别是在预算管理上政府仍然统得太死,造成大学发展策略雷同,各大学在相同的模式下发展,发展活力大受影响,高水平大学的建设目标短期内将难以实现。二是高等教育投入增长跟不上规模发展。由于经费不足,一些高校教学仪器设备、图书资料的数量明显不能满足人才培养的需要,高校办学条件紧张,有的高校甚至不具备正常办学的基本条件或者负债沉重。三是一些高校的发展策略仍侧重于规模扩张,在当前毕业生就业普遍困难的情况下,这样的策略将会带来全局性的问题。四是高等教育质量滑坡,人才培养模式单一,教学内容和方法偏旧。五是由于高等教育收费,特别是一些乱收费,加重了人民群众的就学负担,社会因此对高等教育的质疑和不满增多。20世纪80年代末,参照国际上多数国家的做法,我国试行高等教育收费制度,并于90年代中后期在全国高校中普遍实施。应当说,在我国实行高等教育成本补偿制度,对于高校融资结构多元化,筹集更多的办学经费,扩大高等教育规模,推动高等教育向大众化发展,发挥了重要的作用。但是,在针对贫困生的资助体系不完善的情况下,确有一些学生因为无法负担高额学费和城市生活费用而放弃学业。虽然学者们的实证研究并没有发现教育收费从整体上导致或恶化了教育公平,但学生失学的个别事例足以引起人们对高等教育公平的高度关注。

形成上述问题的原因是复杂的、多方面的,既有高校自身的因素,也有深刻的社会背景。但这些问题的产生,都或多或少地与高校的办学

经费不足有关。为了解决高校办学经费这一发展“瓶颈”问题，一些学者、政府和高校管理者提出了多渠道筹措办学经费的“新”思路，如争取科研经费，创办校办企业，为社会提供科技、咨询、培训服务，出租校产等，这些办法确实一定程度上为高校多渠道筹措办学经费作出了贡献，但也有的“思路”被逐步发展演化为产业化的理论，提出依靠市场的力量办高等教育。我国许多地方政府被这一思路吸引，在放弃发展高等教育财政责任的同时，也主动放弃对高等教育发展的管理责任，这是近年来我国一些高校学生规模迅速扩大，校园和校舍面积急剧膨胀，高校债务规模不断累积乃至难以承受的最根本原因。

高等教育是永恒的事业，绝大多数高校的存续时间比企业长久，高校的发展战略和举措更应该着眼于长远，坚持科学发展。本书所探寻的高校融资结构的优化路径也将基于这一基本原则。

#### 四、文献回顾与述评

高校融资结构一直是教育经济学的重要研究领域，从现有研究文献看，国内外学者对这一领域的考察主要集中在三个方面：高等教育的产品属性；高校成本分担的原则；公共投入与私人投入在高校融资结构中的地位，多渠道筹措办学经费的办法等。下面我们分别从国内、国外两个视角对这些文献进行梳理和综述。

##### （一）国外研究现状

众所周知，在19世纪中叶之前，高等教育一直是权贵阶层的特权，资金筹措也主要依托私人来进行。19世纪60年代，美国开始兴办公立大学，英国等国政府也开始介入对学生的资助。第二次世界大战以后，各国意识到高等教育对一国经济与社会发展的意义，纷纷由公共财政出资来发展高等教育，免费的高等教育制度在欧洲、澳洲和多数社会主义国家一度风行，财政拨款成为高校经费的主要来源。然而，时过境迁，20世纪70年代后，这种单一融资结构的缺陷开始暴露出来，财政压力和教育经费供求的矛盾凸显，由此引发了对高等教育免费或低收费制度的反思，有关实行高等教育收费制度或提高高校收费标准的争论不断高涨（Johnson, 1980; Odden, 1985）。

在这场辩论的背后，实际上是对高等教育产品属性的再认识，我们知道，产品属性决定了成本的补偿原则，只有科学考证高等教育的产品

属性,才能制定合理的高等教育成本补偿机制以及高校融资结构。根据萨缪尔森(Samuelson, 2003)的经典定义,物品可以分为私人产品和公共产品。后者具有两种特性,首先,将该产品的效用扩展于他人的成本为零,此即非竞争性;其次,它无法排除非付费者享有,此即非排他性。那么,高等教育的产品属性如何呢?对于这个问题,诺贝尔经济学奖获得者、人力资本理论的开拓者舒尔茨在20世纪60年代提出了一个重要观点:教育是一种能够给个人带来明显收益的人力资本投资。通过具体测算他发现,美国五六十年代初级教育的私人收益率为35%、高中教育为10%,而高等教育为11%,正是从这个角度讲,包括高等教育在内的各级教育都有一定的私人产品的属性(Schultz, 1961)。另一位诺贝尔经济学奖获得者、人力资本理论的奠基人贝克尔在同一时期也进行了类似的研究,并得出了相似的结论(Becker, 1960)。

私人收益和私人产品属性的确认,为人们启动高等教育收费制度提供了理论依据,但它还不足以确立完整的高校成本补偿机制。法布里坎特(Fabricant, 1959)发现,高等教育不仅能带来私人收益,也能带来广泛的社会收益。就以美国1919—1957年的黄金发展期来说,产出的年均增长速度为3.1%,其中有2%要归因于教育。巴尔(Barr, 1960)、穆迪(Moody, 1960)、约翰斯和莫菲特(Johns & Morphet, 1961)等人的实证研究则进一步验证了教育能够给一个国家带来显著的社会收益。显然,要正确认识高等教育的产品属性,就不仅要量化它的私人收益率,还要估算社会收益率。但这恰恰构成了教育经济学的一个难题,约翰斯和麦克卢尔(Johns & McLure, 1961)指出,外部收益是非常难以计量的。正因为如此,贝克尔(Becker, 1960)和舒尔茨(Schultz, 1961)仅计算了私人收益率,而没有涉足社会收益率,尽管他们已发现了后者的存在。

20世纪80年代,世界银行经济学家萨卡罗普洛斯(Psacharopoulos)的经典研究弥补了这一缺陷,他全面计算了各级教育的私人收益率和社会收益率,并进行了国际比较。他得出的主要结论是:(1)教育层次越低,收益率越高。在三级教育中,无论是私人收益率还是社会收益率,初级教育都最高。(2)各级教育的私人收益率都高于社会收益率,而高等教育表现得更明显。以亚洲国家为例,高等教育的社会收益率为13%,私人收益率却高达18%,这说明高等教育的私人产品属性要比其他层级的教育更为明显(Psacharopoulos, 1985)。在此之后,詹姆斯和本杰明(James & Benjamin, 1986)、坎诺伊(Canoy, 1995)、

昌格 (Tsang, 1995)、莱特纳 (Laitner, 2000) 都运用类似方法估算了高等教育的私人收益率和社会收益率, 并得出了类似的结论。

基于这些实证分析, 西方学者对高等教育属性的认识也逐渐明朗: 它是能够带来私人收益的私人产品与能够带来社会收益的公共产品的混合物, 是介于私人产品和公共产品之间的一种准公共产品 (Becker, 1960; Levin, 1984)。换个角度看, 高等教育能给一个社会带来明显的共同利益, 即使不付费的人, 也不能完全被排除在享受之列, 因此具有公共产品的某些特征; 但它又不完全是公共产品, 因为那些不付费的人能完全被排除在受教育者之列, 所以它又具有私人产品的排他性 (Musgrave, 1959; Stiglitz, 1997; Pindyck, 1997; Varian, 2004)。

对高等教育产品属性认识的创新, 带来了高等教育成本补偿理论和高校融资结构理论的革命。20 世纪 80 年代, 弗里德曼 (Friedman, 1980)、萨卡罗普洛斯和伍德霍尔 (Psacharopoulos & Woodhall, 1985) 提出, 高等教育成本补偿政策应该进行调整, 即纠正过去单一依赖财政的做法, 个人应当分担一部分教育成本, 在缓解财政压力的同时, 适应高等教育扩张和教育公平目标对经费供给的需求, 促进效率与公平的统一。到了 80 年代后期, 美国著名的教育经济学家约翰斯通 (Johnstone, 1986, 1989, 2002) 提出了系统的成本分担理论。他认为, 高等教育是一种准公共产品, 因此不能单一地依托政府力量或者受教育者力量来补偿成本, 相反, 所有的受益方都应参与到成本补偿中来。根据“谁受益谁负担”的原则, 高等教育能够带来私人收益, 受教育者及其家庭就应通过学费的形式来承担相应的成本; 另一方面, 由于高等教育能够产生一定的社会收益, 作为受益方代表的政府就应当通过财政拨款的形式来分担成本。此外, 其他一些社会组织, 如企业、社团等也从高等教育的社会收益中分得了一杯羹, 自然在财力允许的情况下, 也应鼓励它们通过捐助、赠与等形式来分担教育成本。而作为办学主体的高校, 也可以通过校办产业或出售出租资产获取的收入来补偿部分成本。更进一步, 本森 (Benson, 1978, 1995)、奥迪恩和派克斯 (Odden & Picus, 2000) 等对高校经费筹措政策原则的研究, 也体现了与上述观点大致相同的特点。当然, 也有一些学者不是从准公共产品的属性的角度来论证高等教育成本补偿机制的, 比如加勒特和马歇尔 (Garratt & Marshall, 1994) 从合同理论的角度进行分析, 但仍得出了多元成本分担的观点。

从实证的角度, 许多研究都表明, 虽然各国之间由于制度结构不

同,高等教育的融资结构也非常不同(Tulip, 2007),各国高校融资结构正在趋于多元化,不再像以前那样过度依赖于财政投入。里佐(Rizzo, 2004)发现,从20世纪80年代之后,美国高校生均经费的年平均增长率不超过1%,当时生均实际支出每年的增长速度超过3%,因此高校财政收支压力越来越大。1974年,财政经费占高校的经费比重是78%,但到了2000年,这一比重降为43%。财政经费下降,迫使学费上涨。财政经费下降不仅表现在高等教育财政经费增速放缓上,还表现在三级教育体系内部的经费配置上,高等教育所占的比重越来越小。随着免费高等教育时代的结束,即使是公立高等教育,个人缴费标准也在逐步提高,它在高校融资结构中所占的比重越来越大(OECD, 1990; Albretch&Ziderman, 1992; Ziderman&Albretch, 1995),这些研究验证了成本分担理论的实践意义。更进一步,布雷和鲍列夫斯卡娅(Bray&Borevskaya, 2001)以中国和苏联为例说明,即使在一些社会主义转型国家,高等教育经费筹措政策也在经历着类似的变革。首先,改革前政府对教育的投入严重不足,改革后政府投入相对增加,直至现在这一趋势还在延续;其次,由于经费需求与政府投入间的缺口不断加大,个人投入部分正在迅猛扩张。个人对高等教育投入的增加,是转型经济国家高校融资结构变化的最大特征。

在多元成本补偿制度下,人们认识到财政投入和个人投入尤其是学杂费,是构成高校融资结构的两个最重要且最稳定的源泉。因此,有关这一领域的讨论主要集中在这两个方面。从财政投入的角度,内策(Netzer, 1960)、麦克卢恩(McLoone, 1961)、欣奇克利夫(Hinchliffe, 1989)、奥迪恩和克卢恩(Odden & Clune, 1998)等人指出,在美国,由于财政制度不健全、联邦和地方政府在教育投入上的不合理分权以及税制漏洞,导致政府对高等教育的投入相对不足。如何划分各级政府的支出责任,协调不同地区之间在高等教育成本分担和受益方面的公平性,加快财政制度改革,是强化政府对高等教育公共支出职能的必然要求。多尔蒂(Dougherty, 2004)指出,近年来,美国政府对大学的经费支出不断减少,尤其是州政府对高校的财政拨款减少得更快。究其原因,主要是由于经济波动导致财政收入减少,同时各项非教育性财政支出增多,在这种情形下,高校成为平衡政府收支压力的砝码,因为高校缺乏有实力的政治力量,它甚至比初级和中级教育更缺乏力量。谢尔曼(Sherman, 1982)则以澳大利亚为例,论证了在高等教育发展过程中,政府不仅应加大公共支出职能,还应扩大公共支出范围,尤其应

加大对私立高等教育机构的财政支持力度。

当然,在大学的经费来源中,虽然财政拨款和私人缴费占据着最为核心的位置,但这并不意味着其他融资渠道就无足轻重,恰恰相反,随着高等教育的发展,以及高等教育财政的日益吃紧,广开财源、摆脱对传统融资渠道的过度依赖,已成为人们对化解高等教育财政困境的共识。鼓励高校凭借自身优势,通过向社会提供各种有偿服务来进行创收,就是突破传统经费模式的一个重要途径。

美国著名教育经济学家约翰斯通在提交给联合国教科文组织的报告中指出,未来的高等教育将面临着巨大挑战,高等教育财政吃紧是总的趋势,为了应对这个问题,必须注重用非政府收入来弥补政府收入的不足,将高等教育成本由一般纳税人向学生及其父母、慈善家、大学服务的购买者转移。这种弥补主要通过五条途径来实现,其中第四条就强调大学和老师应通过企业性活动来获取经费支持。对于它的重要性,约翰斯通强调:“企业性活动为院校的发展提供了一种把自治建立在自我限定基础上的范式,通过多渠道的收入来增加财源,提供非限定性经费,减少对政府的依靠。”(Johnstone, 1999)

在实践中,欧、美、日等发达国家以及像印度这样的发展中国家也确实在探索一条以强调校企合作作为重要特征的多元化筹资模式。其中,美国无疑走在了前列。特罗(Trow, 1988)在一项对比分析中指出,美国高校在社会服务方面要比以英国为代表的欧洲国家走得更远,美国高校对社会生活的渗透力度要比后者更深、更细,服务收费的模式也更为健全。特别是从20世纪70年代以来,随着政府经费投入的减少,各高校对服务创收的依赖性不断增加。80年代后,欧洲高校的社会服务和创收收入也开始稳步增加。这种创收的趋势在作为新型工业化国家的日本也同样得到了体现,阿曾沼(Asonuma, 2002)发现,从70年代开始,日本公立大学经费来源中社会服务收入的比重就不断增加,1975年大学服务收入(尤其是学校医院对外提供的医疗服务收入)在总经费中的比重是11.6%,到了1999年,这一比重增加到将近20%,此外,高校还通过科研合作等方式,从企业界获得了额外的4%的合同收入。高校的创收收入源自高校自身的科研资源优势,在日本的公立大学中,55%的本科生、24.9%的研究生以及93 000名教职员工,主要是从事与市场需求联系密切的工程、机械以及医药等领域的研究。值得注意的是,过去一贯忽视高校社会服务职能的发展中国家,迫于资金压力,也在逐渐转变对高校职能及融资模式的定位,强化社会服务职能,从服务