

高等教育政策变革研究丛书

总主编 徐小洲 徐 辉

杨 明 著

政府与市场

ZHENG FU YU SHI CHANG

高等教育财政政策研究

GAO DENG JIAO YU

CAI ZHENG ZHENG CE YAN JIU

浙江省哲学社会科学规划课题成果

浙江大学“985工程”一期项目“传统教育的现代转型”研究成果

高等教育政策变革研究丛书

总主编 徐小洲 徐 辉

浙江省哲学社会科学规划课题成果

浙江大学“侨福建设基金”出版资助成果

杨 明 著

政府与市场

ZHENG FU YU SHI CHANG

高等教育财政政策研究

GAO DENG JIAO YU

CAI ZHENG ZHENG CE YAN JIU

浙江教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与市场——高等教育财政政策研究 / 杨明著.
—杭州:浙江教育出版社,2007.4
(高等教育政策变革研究丛书)
ISBN 978-7-5338-6850-5

I. 政… II. 杨… III. 高等教育—财政政策—研究—
中国 IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 010299 号

责任编辑 周俊
封面设计 曾国兴

责任校对 孔令宇
责任印务 温劲风

政府与市场——高等教育财政政策研究

杨明 著

出版发行 浙江教育出版社
(杭州市天目山路 40 号 邮编:310013)
图文制作 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 710×1000 1/16
印 张 27.5
插 页 2
字 数 410 000
印 数 0 001-4 000
版 次 2007 年 4 月第 1 版
印 次 2007 年 4 月第 1 次
标准书号 ISBN 978-7-5338-6850-5
定 价 42.00 元
联系电话: 0571-85170300-80928
e-mail: zjjy@zjcb.com 网址: www.zjeph.com

高等教育政策变革研究丛书

编委会

总主编 徐小洲 徐 辉

编 委 (以姓氏笔画为序)

刘海峰 吴雪萍 陈学飞

邬大光 张伟建 张应强

张斌贤 林正范 杨 明

周 川 周 俊 祝怀新

骆 丹 顾建民 徐小洲

徐 辉 高宝立 曾天山

总序

这是一个高等教育需要变革的时代。刚刚飞离 21 世纪起跑线的高等教育,被社会寄予厚望。走出传统的象牙塔,大学成为社会动力站与枢纽,人们指望它为社会和谐添加润滑剂,为经济快速发展悬挂飞轮,为科技进步铺垫基石,为文化繁荣增添枝叶……当代社会的复杂程度与前进速度已远非昔日可比。于是乎,大学肩负着更为沉重的使命。大学的发展固然有其内部发展逻辑与继承性,离开了必要的继承,大学也许面目全非而不成其为大学。然而,因循守旧更非大学之精神,创新与变革始终与其如影相随。斗转星移,沧桑变幻,大学如果一味沿袭传统而不思变,无疑会被远远撂在时代步伐的后面,更遑论引领时代的潮流。

这是一个高等教育充满变革的时代。纵观历史进程,高等教育的结构、类型、层次、规模、体制、内容、方法,无不历经嬗变。举目当今世界高等教育的舞台,可谓日新月异、与时俱进。正是这种革新,大学在世人面前矗立起崇高的形象,大学的殿堂成为科学技术的圣地与人类精神的家园。在高等教育变革过程中,政府以政策制定者与执行者的角色积极参与其中,从高教管理体制、财政制度到大学发展重点、人事制度,从高等职业教育到教师教育,无处不见政府之影,无处不闻政府之声。也许有人会哀叹,大学已失去曾经引以自豪的独立与自由。但更值得追问的是:失去的是合理的,还是不合理的?或者说,大学从社会得到的与失去的相比,利弊如何?对此,不同的学者见仁见智,似乎很难得出一致的答案,也许永远不会有。曾几何时,大学可安居象牙塔,但是时光不再。当代的大学如果离开政府的支持,实在难以独善其身、独负其资、独行其是。因此,大学成为公共政策的频频光顾者,以及在更大程度上的受益者,就不难理解了。在这个背景下,研究高等教育政策变革已成为时代的需要与必然。

政策研究者们试图通过对高等教育政策背景、价值、过程、运行、效益、问题、前景等问题的分析,探讨这些政策的合理性与科学性,并试图为高等教育的科学决策服务。人们不难发现,不同的政策研究者以不同的视角审视与分析教育政策,他们感兴趣的问题也不尽相同:实证主义者也许会关注政策内容的阐释;激进主义者更感兴趣的或许是“为何采取这些政策”、“谁受益与谁受损”、“如何协调利益冲突”等问题。无论研究者的立足点如何,如果人们试图真正了解高等教育政策,文本分析是道必须逾越的门槛,离开细致的文本分析,很难想象可以把握政策状况。尽管从表面上看,高等教育政策是密密麻麻的枯燥条文,但是,它是主体(政府、教育机构和个人)意志的产物,体现了主体的需要与价值观念。因此,分析政策的意图与理论依据,对人们深入理解高等教育政策的社会现象与本质大有裨益。

高等教育政策研究是个跨学科的研究领域,研究的难度很大。本丛书列出了人们感兴趣的若干高等教育政策问题,既无构建高等教育政策系统之意图,更无勾画高等教育宏大理论之雄心。丛书中提出的一些问题与看法,仅仅反映了作者粗浅的理解与思考,旨在抛砖引玉,引发争鸣。敬请同仁不吝指正!

徐 辉 徐小洲

2006 年秋于杭州

前 言

20 世纪 80 年代以来,高等教育是以众多的新政策和改革为特征的。高等教育财政政策是高等教育变化最大的领域之一。在高等教育财政政策的制定、实施和评价中,政府起着主导作用。政府是公共利益的代表者和高等教育公共经费的提供者,它通过立法手段、经济手段、行政手段等,保障、引导和规范高等教育财政体制、体系和机制的建立和完善。在市场经济体制下,市场在资源配置中起基础和核心作用。高等教育作为准公共产品,其资源配置和利用的优化无疑离不开市场这一主角的作用的充分发挥。高等教育的政府调节机制、市场调节机制和高等学校的自我调节机制的相互制约和协调,是实现高等教育可持续发展的必要条件。一般说来,高强度的政府资助和低收费相结合的公立高校与低强度的政府资助和高收费相结合的私立高校的共同发展,有助于高等教育在公平、速度与效率上取得较好的均衡。

20 世纪八九十年代世界高等教育的主要议题之一是解决财政紧缩问题。世界银行的报告认为,全世界的高等教育财政都处于危机之中。^① 造成各国高等教育财政紧缩的主要因素有三个。第一个因素是大学入学的压力。中学毕业生人数的增加、高等教育的多样化、政府对高等教育公平的关注,是高等教育扩张的主要动力。第二个因素是高等教育的单位成本比一般的经济部门的单位成本增长更快的趋势。高等教育中人力资本与物质技术方面的成本的快速增加,以及高成本学习领域的增加,导致高等教育单位成本居高不下。第三个因素是高等教育公共经费的日益缩减。一方面,不少国家的政府依赖传统的方法筹集公共经费收入的能力有所下降,财政收入减少。另一方面,高等教

^① World Bank. *Higher Education: Lessons of Experience*. Washington D. C., 1994, 1.

育在与其他公共需求领域互相竞争公共经费的过程中并不占优势。高等教育财政紧缩产生了多种后果,它可能意味着高教机构的服务质量的下降,也可能意味着政府需更合理地分配经费,并更严格地控制经费的用途。自1980年以来,世界进入了市场经济大发展的时代,高等教育市场化也成了一种世界性的现象。高等教育不是一种纯粹的公共产品,它具有私人产品的一些重要特征。高等教育的消费者是十分明智的,而高等教育的供应者相对来说处于信息不完全和不对称的状态,这两个条件有利于市场发挥作用。各国高等教育经费筹措逐步引入市场的方法,具体包括:(1)越来越依赖从学生那里收取学费;(2)通过同雇主和商业组织签合同的方式获取更多收入;(3)扩充私立高教部门,包括创建非营利的和营利的高教机构;(4)逐步使用公式拨款方法;(5)扩大高教机构的财务自主权;(6)教学经费与科研经费分开拨付;(7)公共经费越来越多地采用竞价的方式配置。本书考察了中国、美国、英国三国高等教育经费筹措的市场化改革,通过认真梳理高等教育经费筹措改革的进程、特点和原因,试图把握高等教育财政改革的基本走向。全书分六章,外加导论,各部分的主要内容如下:

导论部分,界定了研究的对象,介绍和分析了本研究领域的先期成果和研究现状,指出了研究的主要方法。

第一章“政府、市场、高等学校在高等教育运行中的作用”,分别对高等教育的政府调节机制、市场调节机制和高等学校自我调节机制三个机制的含义、历史发展、依据、范围和内容进行了阐述,分析了高等教育中的政府失灵、市场失灵、自我调节失灵的表现、成因和矫正方法。

第二章“中国高等教育经费筹措的市场化改革”,考察了建国以来中国高等教育经费筹措的历史发展,分析了中国高等教育经费筹措的市场化改革的发展阶段,高校教学拨款和科研拨款的市场化改革,以及高等教育学费制度、高校校办产业、民办高等教育经费筹措的市场化改革。在社会主义计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,中国高等教育经费筹措日益表现出市场化倾向。1997年以来中国普通高等学校普遍实行了成本补偿政策,一部分高校越来越依赖来自产业的经费收入。

第三章“美国高等教育经费筹措的市场化改革”,考察了美国高等

教育经费筹措的历史发展,具体分析了美国高等教育经费筹措的市场化改革的动因和历程、教学拨款与科研拨款的市场化改革以及高等教育学费制度与私立高等教育经费筹措的市场化改革。美国高等教育的经费筹措在世界各国高等教育中是最接近于经费筹措的市场模式的。各个高等教育机构显而易见讲求高度的市场责任制。

第四章“英国高等教育经费筹措的市场化改革”,考察了英国高等教育经费筹措的历史发展,分析了英国高等教育经费筹措的市场化改革的动因与发展阶段、高校教学拨款与科研拨款的市场化改革以及高等教育学费制度的市场化改革。除了美国,英国的高等教育系统也许是世界各国中第二个最接近市场化取向的高等教育系统。英国采取的诸如教学拨款与科研拨款分开拨付、竞价拍卖制、基于科研评价实践的科研拨款等做法都颇具特色。

第五章“美国、英国、中国高等教育经费筹措的市场化改革的问题与解决办法”,分析了美国、英国、中国高等教育经费筹措的市场化改革面临的若干问题与解决办法。

第六章“高等教育经费筹措的市场模式对高等教育的正面效应与负面效应”,阐明了高等教育经费筹措的市场模式对培养人才、发展知识的高校职能,对高等教育体系、体制、机制,对高等教育的投入、生产、产出,对高等教育的自由、公平、效率等不同方面的正面效应与负面效应。

本书的写作得到了国内外兄弟院校的专家、学者的建议和指正,也得到了浙江大学教育学系特别是比较教育学科点的老师和同学们的关心、帮助和支持,在此表示衷心的感谢。书中不当之处,敬请同仁批评指正。

杨 明

2006年10月于杭州

目 录

总 序	徐 辉 徐小洲
前 言	杨 明
导 论	1
第一章 政府、市场、高等学校在高等教育运行中的作用	25
第一节 政府在高等教育运行中的作用	27
第二节 市场在高等教育运行中的作用	57
第三节 高等学校在高等教育运行中的作用	80
第二章 中国高等教育经费筹措的市场化改革	94
第一节 自新中国成立初至改革开放前中国高等教育经费 筹措的历史发展	95
第二节 20 世纪 80 年代以来中国高等教育经费筹措的 市场化改革的发展阶段	101
第三节 中国高等学校教学拨款的市场化改革	112
第四节 中国高等学校科研拨款的市场化改革	119
第五节 中国高等教育学费制度的市场化改革	128
第六节 中国高等学校校办产业的市场化改革	135
第七节 中国民办高等教育经费筹措的市场化改革	150
结 语	179
第三章 美国高等教育经费筹措的市场化改革	182
第一节 美国高等教育经费筹措的历史发展	183
第二节 20 世纪 80 年代以来美国高等教育经费筹措的 市场化改革的动因	192

第三节	美国高等教育经费筹措的市场化改革的历程	198
第四节	美国州政府对高等学校的教学经费拨款的 市场化改革	216
第五节	美国联邦政府对高等学校的科研经费拨款的 市场化改革	235
第六节	美国高等教育学费制度的市场化改革	244
第七节	美国私立高等教育经费筹措的市场化改革	257
结 语		264
第四章	英国高等教育经费筹措的市场化改革	268
第一节	英国高等教育经费筹措的历史发展	268
第二节	20 世纪 80 年代以来英国高等教育经费筹措的 市场化改革的动因	276
第三节	英国高等教育经费筹措的市场化改革的发展阶段	287
第四节	英国高等学校教学拨款的市场化改革	301
第五节	英国高等学校科研拨款的市场化改革	316
第六节	英国高等教育学费制度的市场化改革	326
结 语		336
第五章	美国、英国、中国高等教育经费筹措的市场化改革 的问题与解决办法	339
第一节	美国高等教育经费筹措的市场化改革的 若干问题与解决办法	339
第二节	英国高等教育经费筹措的市场化改革的 若干问题与解决办法	356
第三节	中国高等教育经费筹措的市场化改革的 若干问题与解决办法	366
第六章	高等教育经费筹措的市场模式对高等教育的正面效应 与负面效应	378
第一节	高等教育经费筹措的市场模式对培养人才、发展 知识的高校职能的正面效应与负面效应	378

第二节	高等教育经费筹措的市场模式对高等教育体系、 体制、机制的影响	390
第三节	高等教育经费筹措的市场模式对高等教育投入、 生产、产出的正面效应与负面效应	396
第四节	高等教育经费筹措的市场模式对高等教育自由、 公平、效率的影响	402
主要参考文献		412
后 记		428

导 论

一、问题的提出

20 世纪 80 年代以来,世界政治、经济、科技、人口等方面都发生了很大的变化,许多国家都在制定战略、调整政策、采取措施,进行激烈的竞争以适应未来之需。面对上述形势,国际高等教育也处于新的改革进程之中。许多国家把高等教育的改革列为本国总体发展战略的重要内容,把高等教育看做实施发展战略的重大支柱,由国家的最高当局直接组织、领导并广泛发动社会各界参与高等教育改革的工作。世界范围内的高等教育改革的步伐明显加快。高等教育改革的中心内容之一是增加高等教育经费投入,提高经费使用效率。一言以蔽之,20 世纪八九十年代是世界高等教育大力改革和快速发展的年代。笔者在《当代教育学》一书中指出:“20 世纪 80 年代以来,整个世界特别是发达国家似乎都卷入了一股教育改革的热潮中。1983 年 4 月,美国发表了题为《国家处在危险之中,教育改革势在必行》的报告;1985 年 3 月和 5 月,英国政府先后向议会提交了《把学校办得更好》的白皮书和《20 世纪 90 年代英国高等教育发展》的绿皮书。……由此形成了世界性的教育改革热潮。改革的动因是多方面的。提高本国产品在国际市场上的竞争能力,增强综合国力,是推动教育改革的深层次的和最根本的动力。以微电子、电子计算机、光通讯技术、信息技术为中心的第三次科学技术革命的深入发展,向教育提出了新的挑战和要求。……世界经济由衰退逐步走向复苏和繁荣,给教育重新注入了生机和活力。社会生活条件发生一系列变化,如收入提高、自由活动时间增多、独生子女家庭增

多、教育功能扩大,也要求教育作出相应的变革。”^①20世纪八九十年代世界高等教育改革的广度、深度超过历史上任何一个时期。各国高等教育的功能与任务、内容与结构、财政与管理体制都发生了深刻的变化。大学成为当代社会的轴心机构与服务站。大学衍生了知识创新与技术创新的职能。高等学校在注重普通科学文化知识和实用技能的传授与掌握的同时,更加重视培养学生较强的应变能力和创造能力。高等教育机构与办学途径日趋多样化。高等教育的经费来源明显地多样化,拨款机制更灵活有效。高等教育的管理体制方面,出现扩大高等学校办学权力与严格的责任制相结合的趋势。不少国家高等教育取得了全面、长足的发展。美国和加拿大已基本实现普及高等教育的目标。不少发达国家的大学入学率已超过50%,进入高等教育普及化阶段。绝大多数发展中国家正加快推进高等教育大众化的进程。知识社会、信息社会、学习型社会已初见端倪。

但是,20世纪八九十年代世界高等教育的改革历程并不是一帆风顺的。虽然改革是人们所期望的,也带来了一些实实在在的益处,但改革过程中人们所付出的代价也是巨大的。改革给一些人带来痛苦的经历。20世纪80年代初不少国家的高等教育的改革始于政府削减高等教育公共经费。在财政紧缩的条件下,政府制定了一系列政策,如下放权力给高等学校,允许高等学校支配和使用盈余收入和节余资金,实行成本补偿的办法,采用招标、公式拨款、绩效预算等拨款方式。高等学校则千方百计采用下列手段增加收入:对大学生收取有差别的学费,兴办科技企业和一般的公司、企业,开展有偿的科研、咨询和服务活动,向社会团体和个人募捐,从事投资活动。在发达国家,福利国家的制度安排受到强有力的冲击,高等教育的福利的、事业的特征逐步泯灭,而高等教育的投资的、产业的特征逐步显现。在许多发展中国家,特别是近30个转轨国家,随着经济体制由计划经济体制向市场经济体制转变,经济模式由传统的自然经济向现代商品经济转变,经济增长方式由粗放经营方式向集约经营方式转变,高等教育的内涵、体制和结构也发生了

^① 杨明、徐辉:《当代世界教育》,载于袁振国主编:《当代教育学》(第二章),教育科学出版社1998年版,第35页。

显著的变化。正确分析以往的高等教育改革,并谋划未来的高等教育改革,是高等教育理论工作者责无旁贷的使命。正如英国伦敦大学的斯蒂芬·J. 鲍尔(S. J. Ball)教授所指出的:“教育改革犹如‘政策流行病’席卷全球。盘根错节的改革理念通常是不稳定和不平衡的,具有不可遏止的态势;它在不同的社会和政治环境中,在不同的历史背景下,渗透并改变着不同的教育制度。……这一现象对怀有不同信仰的政治家来说是具有吸引力的。同时这一现象也被许多学术界的教育工作者完全视作理所当然的事情。因此,无论对于英国、加拿大、瑞典,抑或对于中国、阿根廷、南非等国家,我们都有必要对教育改革作批判性的分析。虽然具体细节各有差别,但各国改革的总体效应却存在惊人的相似之处。”^①

就高等教育的改革和发展而言,高等教育经费筹措方面的改革占据十分重要的位置。巧妇难为无米之炊,高等教育不能在真空中发展。高等教育经费是高等教育发展的第一推动力和持续推动力。高等教育发展就是实现由高等教育条件到高等教育结果、由高等教育投入到高等教育产出的转化。高等教育的可持续发展,离不开经费的保障和支持。

20 世纪 80 年代以来,世界高等教育的发展面临一系列挑战,其中最重要的挑战之一是高等教育财政危机。70 年代中期在发达国家发生了重大的经济衰退。在 80 年代初,经济衰退波及大多数发展中国家。经济危机造成预算赤字,严重影响了政府资助高等教育的能力。高等教育财政危机加深了高等教育中存在的严重问题和失衡状况。世界银行在 1994 年出版的《高等教育——不同经验的参考》一书中,开宗明义地指出:“全世界的高等教育都处在危机之中。”^②而危机的中心是财政危机。

加拿大阿尔伯塔大学的大卫·杰弗里·史密斯(D. G. Smith)指出:“当今西方的教育,正面临普遍存在的危机,教育应该具有什么样的

① 斯蒂芬·J. 鲍尔著,侯定凯译:《教育改革——批判和后结构主义的视角》,华东师范大学出版社 2002 年版,第 1 页。

② World Bank. *Higher Education: Lessons of Experience*. Washington D. C., 1994, 1.

性质,教育费用由谁来承担,教育应该为谁的利益服务,如此等等,问题重重。”^①为了回应社会对高等教育的批评,政府对高等教育进行了各种改革。一种主要的改革取向是走“市场化”道路。伦敦大学斯蒂芬·J. 鲍尔教授指出:“虽然(各国教育改革)具体形式各异,但教育改革整体的要素却同样适用于中小学、学院和大学。这些要素包括市场、管理主义和强调绩效。这些要素及相关的政策、技术虽然在不同情形下的侧重点不同,但它们在整個改革过程中都相互联系、相互依赖。当将这些要素综合起来加以考虑的时候,我们就可以从政治的角度,获得对教育供给的以国家为中心和公共福利性质的传统作出富有吸引力的卓有成效的抉择。这样的抉择与昔日强调专业精神和官僚体制的改革技术是格格不入的。”^②

为了缓解高等教育财政困境,各国政府越来越诉诸市场化的解决办法。从经济运行的角度看,一方面,政府通过税收、借贷和发行货币等其他形式筹集财政资源越来越困难;另一方面,即使国家能够大幅度提高税收,在分配稀缺的公共资金时,政府也不再会考虑把大学作为优先投入的重点。通常政府会采取两个解决办法。办法之一是降低成本以减少收入和支出之间的差距。这是大部分国家的政府要求它们的大学(至少是公立大学)去做的,或是要求做得更好的。实际上,许多大学也许已经非常接近(或是已经超过)经费紧缺的极限了,当然这里的极限是指还不至于危及大学的使命和质量的极限。办法之二是寻求非政府经费收入或非财政资金,这些资金主要来自以下几个方面:学费;对由大学或政府提供的食宿按全额成本或部分成本收费;教职员工通过从事与专业技术相关的有偿服务活动,如开设某些特别的课程、申请某种资助、签订合作合同(当然也包括大学的某些资产的租赁和出卖,如大学的名声和设施)等方式获取的收入;慈善机构、校友、公司或基金会的捐赠收入等。

总的说来,高等教育经费筹措的市场化改革是解决高等教育财政

① 大卫·杰弗里·史密斯著,郭洋生译:《全球化与后现代教育学》,教育科学出版社2000年版,第3页。

② 斯蒂芬·J. 鲍尔著,侯定凯译:《教育改革——批判和后结构主义的视角》,华东师范大学出版社2002年版,第1页。

困境的根本出路。高等教育经费筹措的市场化改革,是指把市场的某些因素和方法引入高等教育经费筹措中,使高等教育运营至少具有如下显著的市场特征:竞争、选择、价格、分散决策和金钱刺激等。它排除绝对的公有化和绝对的私有化。鉴于高等教育的准公共产品性质,高等教育经费筹措的市场化改革既不是绝对的私有化,也不是绝对的公有化,而是一个引入市场机制的过程,旨在使高等教育机构更具有竞争性、自主性和广泛适应性。高等教育经费筹措的市场化改革的形式有四种:一是经费来源的多样化,尤其是大量增加私人经费资助。二是经费资助方式的转变,尤其是政府拨款方式的转变,即从功能预算向行为目标预算转变,从投入拨款制向产出拨款制转变,从增量拨款制向绩效拨款制转变。三是引入高等教育准市场体系,以具有竞争力的、独立的提供者取代具有垄断性的政府提供者。四是进一步实现高校自治,高校自治有利于增强市场性和灵活性。

关于国际高等教育财政危机及解决办法,笔者已经出版了《国际高等教育财政改革研究》一书,在书中作了较全面、综合的研究。本书将在上述专著和其他专题研究的基础上,对中国、美国、英国的高等教育经费筹措的市场化改革作较深入的探讨。

笔者之所以选择高等教育经费筹措的市场化改革作为研究选题,一定程度上是受 S. 斯劳特(S. Slaughter)和 L. L. 莱斯利(L. L. Leslie)的启发。1997 年,S. 斯劳特和 L. L. 莱斯利出版了《学术资本主义:政治学、政策和创业型大学》,提出了学术资本主义的理论体系。他们指出:“资本主义一词原意是指生产要素(土地、劳动、资本)的私人所有制。将公立研究型大学的雇员视为资本家,乍一看似乎是一种不合经济学常理的矛盾说法。但资本主义也可界定为资源配置决定由市场力量主导的经济制度。我们采用学术资本主义这一措辞是有目的的。通过将学术资本主义作为核心概念,我们界定公立研究型大学面临的新生的环境。在这一充满矛盾的环境中,教师和专业人员日益在竞争的情境中使用自己拥有的人力资本存量。在这些情境中,大学教授一方面是公共部门的雇员,另一方面日益脱离公共部门而成为独立自主的经济人。从公立部门外部的角度看,他们是资本家,他们是得到国家资助的企业