

转轨与公共政策研究书系

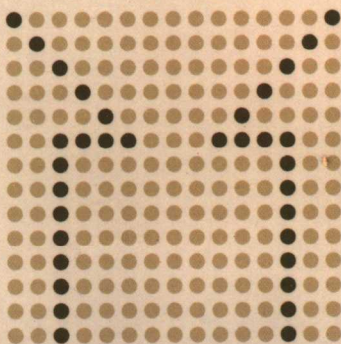
高等教育财政：

国际经验与中国道路选择

Higher Education Finance

The International Experience and Perspectives in China

吕 炜 等著



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

转轨与公共政策研究书系

高等教育财政： 国际经验与中国道路选择

吕 炜 等著

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 吕 炜 2004

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育财政：国际经验与中国道路选择 / 吕炜等著.
—大连：东北财经大学出版社，2004. 12
(转轨与公共政策研究书系)
ISBN 7-81084-544-6

I. 高… II. 吕… III. 高等教育—教育经费—研究—中国
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 139263 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总 编 室：(0411) 84710523

营 销 部：(0411) 84710711

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@vip.sina.com

大连海事大学印刷厂印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸：148mm×210mm 字数：184 千字 印张：7

印数：1—2 000 册

2004 年 12 月第 1 版

2004 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑：李智慧 田玉海 李 彬 责任校对：尹秀英

封面设计：张智波 版式设计：孙 萍

定价：20.00 元

序 言

与世界多极化和经济全球化相伴而来的是人类进入了知识经济时代。重新审视智力和知识资源的价值，要求对教育在社会和经济发展中的地位 and 作用给予更多的关注。尤其对处于人才资源开发和科学技术发展基础地位、全局地位和先导地位的高等教育更应该重视。近年来，随着“科教兴国”战略的深入实施，我国高等教育事业取得了很大的发展。党的“十六”大提出全面建设小康社会的奋斗目标，并把教育发展水平作为全面建设小康社会奋斗目标的关键指标之一，这对高等教育而言既是强大的动力也是巨大的压力。

高等教育准公共物品的经济属性决定了政府在高等教育资源配置中具有不可或缺的重要作用，政府主要通过高等教育财政所体现的分配关系和分配活动的基本模式予以反映。因而，适时调整高等教育财政职能与政策工具，不断推进高等教育财政改革是各国政府不可推卸的责任。20 世纪后半叶是高等教育飞速发展的时期，也是高等教育发展不平衡的时期。尽管如此，发展高等教育仍然是发达国家继续发展和发展中国家快速发展的重要途径。虽然各国的经济发展程度、政治经济体制和高等教育传统各不相同，但主要市场经济国家在高等教育财政与管理改革模式上却呈现出相似性：拓宽教育经费渠道，提高财政投资的效率和效益成为各国高等教育财政改革的普遍趋势。在此背景下，研究成熟市场经济国家和发展中国家高等教育财政与管理改革的有益经验，对于拓宽中国高等教育财政改革的思路，发挥财政资

金与政策在实施科教兴国战略和人才强国战略中的特殊作用，进而推进我国高等教育事业的发展和国家竞争力的提升无疑具有重要性和紧迫性。

在国内外高等教育财政改革的氛围中，欣闻吕炜教授的专著《高等教育财政：国际经验与中国道路选择》付梓。作为多年来从事我国财政管理体制和公共支出领域研究工作的专家，吕炜曾主持了国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部人文社会科学重大项目及教育部和财政部项目等重大课题，取得了丰富的学术研究成果。《高等教育财政：国际经验与中国道路选择》就是在他所主持的教育部课题“高等教育财政的国际比较研究”的基础上修改而成的。

该书在明确高等教育财政属性和配置方式的基础上，以系统的思维、新颖的视角、独到的见解，通过国际比较揭示高等教育财政改革的有益经验，并立足于中国的特殊国情，开拓性地设计了基于公共财政框架下高等教育财政改革的基本框架，有针对性地提出具有可操作性的政策建议，对于提升高等教育财政的多样化职能作用的协同性，改进与完善中国高等教育财政体制，具有重要的理论与实践意义。

纵观全篇，该书的主要特点在于以下3个方面：

第一，全面性与系统性。全书共6章，表现出层次分明、结构合理、论述有力的特点。在明确高等教育财政属性和配置方式的基础上，该书将基础理论和专题研究有机结合，围绕高等教育财政拨款体制、高等教育财政经费筹措、高等教育成本补偿机制以及发展中国家高等教育财政改革的具体实践，揭示了高等教育财政改革的国际经验，并论述了推进中国高等教育财政改革的战略选择。章节之间环环相扣，体现出清晰的系统性特点。

第二，普适性与创新性。高等教育财政体制改革是一个不断探索、不断创新的过程。该书基于高等教育财政改革的普遍趋势，参考、借鉴成熟市场经济国家和发展中国家高等教育财政与管理改革的经验与启示，开拓性地设计了中国高等教育财政改革的战略框架，着重就重塑中央财政和地方财政对高等教育的分权模式、实行高等教育基金制、完善高等教育财政预算管理制度、改革高等教育经费财政拨

款模式、建立高等教育经费多元筹集模式、科学确定高等教育财政成本回收政策等问题进行了富有特色的探讨。

第三，理论与现实指导性。该书是在参阅大量中英文资料的基础上，比较国内外高等教育财政改革经验，融合提炼并加以创新而形成的。由于作者对中国高等教育财政改革的理论与实践进行了长期的考证与研究，因此也增加了该书的理论与现实指导性和可操作性。

概言之，《高等教育财政：国际经验与中国道路选择》不失为一本观点新颖、思路清晰、分析透彻的著作，为下一步中国高等教育财政改革的推进提供了可供比较和借鉴的基本思路，将为中国高等教育财政的改革与发展作出贡献。

寇铁军

目 录

1 高等教育财政的定位	1
1.1 高等教育的属性与配置方式	1
1.2 高等教育财政的基本模式	8
2 高等教育财政拨款体制的国际比较	19
2.1 美国高等教育的财政拨款体制	19
2.2 英国高等教育的财政拨款体制	40
2.3 日本高等教育的财政拨款体制	53
2.4 澳大利亚高等教育的财政拨款体制	62
2.5 经验与启示	72
3 高等教育经费筹措的国际比较	78
3.1 美国高等教育的经费筹措	78
3.2 英国高等教育的经费筹措	95
3.3 日本高等教育的经费筹措	101
3.4 澳大利亚高等教育的经费筹措	112
3.5 高等教育经费筹措经验与启示	116
4 高等教育成本补偿机制的国际比较	125
4.1 成本补偿机制	125
4.2 美国高等教育的成本补偿机制	144
4.3 日本高等教育的成本补偿机制	146
4.4 澳大利亚高等教育的成本补偿机制	149

4.5 经验与启示	151
5 发展中国家高等教育财政的经验与启示	156
5.1 拨款体制	156
5.2 经费筹措	163
5.3 成本回收	166
5.4 财政管理	176
6 推进中国高等教育财政改革的战略选择	180
6.1 中国高等教育财政体制的演进	180
6.2 中国高等教育财政的现存问题	183
6.3 中国高等教育财政改革的框架设计	191
主要参考文献	202

1 高等教育财政的定位

20 世纪 90 年代,世界范围内高等教育财政与管理改革已呈现出明显的相似性。高等教育经费短缺已经成为一个世界性问题,拓宽经费渠道、提高财政投资的效率是各国高等教育财政改革的普遍趋势。虽然各国的经济发展程度、政治经济体制和高等教育传统各不相同,但其高等教育财政与管理改革模式都是相似的。联合国教科文组织在 1994 年发表的《高等教育的发展变化:指导文件》中指出,应建立适当的高教集体制,将教育费用的回收与充分开发有人力、物力的努力一齐推进,国家和社会“不应把高校看成一种预算上的负担,而应看成加强经济竞争力、发展文化和加强民族的社会凝聚力的长期投资”。各国都在为此而努力,以解决高等教育经费困难的难题,切实发挥高等教育财政的职能和作用。

1.1

高等教育的属性与配置方式

与世界多极化和经济全球化相伴而来,人类进入了知识经济时代。知识经济是以人的知识为基础的经济,是以智力资源和无形资产为第一要素,知识经济时代必须重视高等教育的作用,提高高等教育的地位,特别是高等教育的基础地位、全局地位和先导地位。

1.1.1 高等教育的属性

(1) 物品的属性

物品按性质划分，可分为公共物品（public goods）、准公共物品（quasi-public goods）和私人物品（private goods）。

公共物品是指具有非竞争性（non-rivalrousness）和非排他性（non-excludability）的物品。非竞争性指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应，非排他性指使用者不能将其他使用者排除在对该物品的消费之外。^①兼具竞争性和排他性的是私人物品，而介于私人物品和公共物品之间则为准公共物品。准公共物品主要有两种类型：一类被称为俱乐部物品（club goods），“其消费包含某些公共性，在那里，适度的分享团体多于一个人或一家人，但小于一个无限的数目”；“公共的范围是有限的”。^②即在一定的容量范围内，使用者之间无竞争性，但到达某一临界点（拥挤点）时，容纳或供应一个追加的消费者的成本将大于零。另一类被称为共用资源（common-pool goods），具有局部的排他性，此时通常存在某种技术，可以排除某人的使用，但这种排他不是绝对的，否则就成了私人物品。

(2) 高等教育的属性

根据公共物品理论中对于公共物品的划分，绝大多数的学者都将教育看作一种“准公共物品”，教育具有巨大的正外部性，这是因为不仅仅受教育本人将从其对教育产品的消费中受益，整个社会群体乃至社会都将随着人民素质的提高而从中受益。义务教育以上阶段的教育，尤其是高等教育，由于受各国经济和公共投入规模的限制，无法被纳入义务教育的范围，一方面具有消费的竞争性，同时更具有明显的排他性。另外，高等教育还有拥挤的公共物品的特征，因此，作为

① 世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，26页，北京，中国财政经济出版社，1997。

② Buchanan, An Economic Theory of Clubs, *Economic*, 1932, p. 2.

一种准公共物品，它的提供出现了混合方式，即公共部门和私人部门同时在高等教育的提供中发挥作用。

高等教育作为一种准公共物品，对它的投资能够给个人和社会带来较大的收益。根据经济公平原则，投入与收益应该相对称。其主要表现在以下几点：首先，对高等教育的消费不能独占。任何一个接受高等教育的人同时与很多人一起在同一地点、同一时间，接受同样的教育，假定设施满足需要，一人对高等教育的消费并不影响其他人的消费。其次，高等教育资源非常短缺。高等教育资源是一定的，一个学生获得的多了，另一个获得的必然就少。在图 1—1 中，a 表示，当更多的人加入高等教育行列时，因规模经济的效应，边际服务成本 MRC 逐步下降，同时，边际拥挤成本 MCC 因日益拥挤而上升。把边际拥挤成本和边际服务成本结合起来就得到 b 下凹的边际成本曲线。其下凹的原因是：人力资本的异质性（偏好不同，知识背景、接受能力的差异，根据实际推断原理，小概率事件不会发生，即使在相当规模的组织内，同质的个体也不会出现）所导致的教育资源对不同学生的低可替代性。以课堂为例，课时固定而学生接受能力不同，按某一特定标准对所有学生授课就会造成损失。班级规模越大，损失越多，因此有必要保持较小的规模。美国教育测验服务中心（ETS）的调研数据显示，学生对 1~10 人的班级评价最高，对 35~100 人的班级评价最低，即在给定的教育系统内，有唯一的最优学生数量，一旦超过这一数量，新增的参与者就会对已有的参与者造成负效用，若要求同等效用，边际成本就会上升。在图 1—1b 中，随着人数增多，拥挤日益严重，就进入边际成本上升的 BC 段。高等教育是重要社会资源，高质量有特色的高等教育更是一种稀缺资源，在系统拥挤时，其更加稀缺。当整个系统达到拥挤点时，边际成本无限上升，如座位坐满的教室不可能再为其他学生提供座位，这就要新设一个班级，因此在原有 MC 线上又有一条新的 MC 线。这一过程的重复就意味着 MC 不断提高，当其达到极点时，系统崩溃，只有新建系统才能解决问题。与此同时，因新增成本将平摊至学费中，导致学费升高，搭便车的可能性消失。最后，高等教育作为竞争品，其价格并不能由市场

决定，因为价格的升降对高等教育的市场供求影响很小。因此，高等教育的价格在需求和供给非常不均衡的情况下，只能由政府按高等教育的成本的一定比例确定个人接受高等教育的价格。这就表明高等教育不能简单用公共物品或私人物品的定价方法来决定其价格。

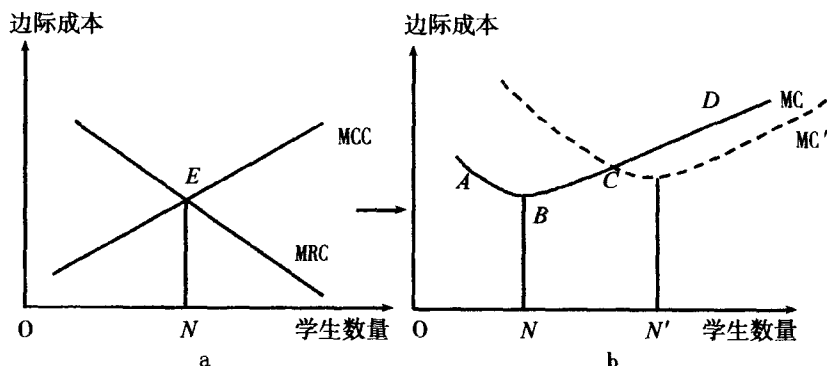


图 1—1 高等教育的属性

高等教育完全依靠市场供给不可能很好地平衡供求关系。市场对教育的介入并不意味着削弱了政府对高等教育的监控功能。经济学的研究表明，公共物品、准公共物品和边际成本为零的物品都要由政府集中决定它们的供给，或者由政府协助组织它们的供给，自由放任的、分散的供给方式是无效的。政府干预的必要性和其主旨就在于弥补市场的不完善，矫正市场失灵。事实上，在高等教育的发展过程中，市场和政府都会有失灵的情况，因此二者应当是一种相互补充和交替发挥作用的关系。政府的监控是需要成本的，只有政府干预的成本小于自由市场交易的成本，并且也小于由干预所带来的社会收益时，政府的干预才是有效的。

1.1.2 高等教育的地位与作用

联合国教科文组织于 1993 年 11 月在第 27 届大会上确定的关于高等教育的定义是：“高等教育包括由大学或国家核准为高等教育机

构的其他高等学校实施的中学后层次的各种类型的学习、培训或研究型培训。”20世纪后半叶是高等教育飞速发展的时期。据估计,目前全球大学生已超过1亿人。与此同时,这一时期也是高等教育发展不平衡的时期。发达工业国家同发展中国家之间在发展高等教育的机遇上,在科研水平上,在高等教育资源配置上的差距越来越大。尽管如此,发展高等教育仍然是发达国家继续发展和发展中国家快速发展的重要途径。没有适当的高等学校和科研队伍,任何国家都不能实现自身真正的可持续发展,特别是发展中国家和贫穷国家不能缩小与发达工业国家的差距。因此,需要重视高等教育的地位,充分发挥高等教育的作用:

(1) 发展高等教育是增强国际竞争能力的需要。在当今世界上,综合国力的竞争越来越表现为经济实力、国防实力和民族凝聚力的竞争。无论就其中哪一个方面实力的增强来说,教育都具有基础性的地位。高等教育在整个教育事业中处于龙头地位,高等教育的发展程度和发展质量不仅影响整个教育事业,而且关系到国民经济的整体水平和国家综合国力的提高,关系到整个国家建设的全局和未来。在高等教育的地位和作用上,呈现由经济社会边缘向经济社会中心发展的趋势。在知识经济时代,知识成为经济的最基本资源和生产的最核心要素,知识经济将成为全球占主导地位的经济形态,国家的综合实力和国际竞争能力将越来越取决于教育发展、科技进步和知识创新的水平。

(2) 高等教育担负着全面提高国民整体科学文化素质,造就高素质劳动大军的重任。大学肩负着培养人才、发展科学、服务社会的三大功能,直接承担知识的传播、生产和应用的职能,因而是知识产业最核心的部门。大学成为现代经济的重要动力源和可持续发展的驱动力,并以其创造的高新知识和所培养的高智能人才引导和促进社会的发展。高等教育不仅要为保证国家的竞争能力培养世界一流的专门人才,而且要开发适应国家梯队配置需要的人力资源。

(3) 高等教育通过研究、创造和传播知识,通过恰当的科学鉴定,为社会服务,促进文化、社会与经济发展,促进科学技术研究的

发展，促进社会人文科学的发展以及艺术创造领域的发展。

(4) 高等教育具有积极参与社会的功能与道德作用。高等院校在尊重道德规范和科学知识的同时，能够完全独立与负责地发挥其基本职能，对伦理、文化、社会问题发表意见，行使一种智慧权威，这种社会所需要的权威有助于社会思考、理解与行动。高等院校及其师生无条件地享有学术独立与自由，作为整体的权利与义务，充分体现对社会的全面负责。通过其智慧才能和道德威望，积极地维护和传播可以普遍接受的价值观念，特别是联合国教科文组织章程中所载录的和平、公正、自由、平等和团结等观念。通过经常分析新的社会、经济、文化和政治倾向，加强其预测与批评功能，从而构成一个预测、预警与防范的空间。

1.1.3 高等教育资源的配置方式

资源也是社会产品，只是在作为生产产品的因素时才称为资源。高等教育资源是指确保高等院校教学、科研等活动有效运行而使用和消耗的人力、物力和财力，包括人力资源、物力资源、财力资源以及校名等隐性资源。所谓资源配置，是指经济运行过程中各种稀缺资源或有限资源（包括人力、物力、财力、科技等）在不同使用方向之间（如产业、地区及企业之间）的分配。资源的配置方式指的就是经济体制和机制，也就是指社会经济资源是由政府配置或非政府配置的方式，或者说是计划经济或市场经济的方式。

当今世界，由于各国的政治、经济、文化的历史发展和现实存在的背景不同，市场调节和国家干预两种力量的张弛状态也不同，因而形成了现代各国政治经济体制的各种模式，也形成了市场经济与高等教育关系的各种模式。按照高等教育活动中国家干预与市场调节力量的不同，可以将现代高等教育资源配置方式分为三种模式：集中型、分散型和复合型。

(1) 集中型配置方式

在集中型高等教育资源配置方式下，高等教育活动的管理与决策权力在中央政府，包括中央政府的高等教育机关与其他相关机构，中

中央政府通过计划、命令、法律、拨款监督等手段直接调节高等教育活动，高等教育资源配置由政府按计划进行。欧洲大陆一些资本主义国家高等教育资源配置方式大体属于这类模式，法国就是其中之一。在法国高等教育体制中，最高决策权力机构是国民教育部，国家高等教育资源配置由国家教育部统一进行，大学的绝大多数经费来自政府。

(2) 分散型配置方式

相对于集中型体制而处于另一极端的是分散型高等教育资源配置方式。在这种资源配置方式下高等教育的管理和决策权力不在中央政府，而在地方政府及其他集团手中，各种分散力量按照自己的意愿和方式支配高等教育运行，高等教育活动呈现极大的市场性，其资源配置来自多个方面。在现代有干预市场经济下，纯粹的分散型体制绝无仅有，但美国还可以看作是当今世界高等教育体系中分散型的典型。在美国不存在国立大学，只有州立院校和私立院校。在高等教育资源配置上，州政府是州立院校教育经费来源的主要渠道，私人利益集团是私立院校经费来源的主要渠道。由于缺乏国家统一的计划调节，整个教育资源的配置建立在市场机制之上，甚至大学本身就是市场经济体系中的一个有机组成部分。

(3) 复合型配置方式

在集中型与分散型两个极端之间，分布着许多高等教育资源配置方式。它们有一个总的特征，那就是其决策与管理权力部分来自于中央政府方面，部分来自于其他组织机构或利益集体。在政府与高等教育之间存在一种中间层缓冲组织或力量，这种组织或力量协调政府与高等教育的关系，协调计划与市场的机制，协调高等教育资源配置。当然，在总体特征下，有许多各具特色的高等教育资源配置方式，它们在具体实践上往往又迥然各异，其中英国、德国、日本可以说是这一配置方式下三种风格的代表。英国高等教育一直以其强有力的中间层协调国家控制与院校自主之间的关系而著称于世。这种中间层与分散型配置方式的中间层的性质与功能不同，分散型的中间层是中央到地方分权的桥梁，通过它高等教育活动和权力趋于分散，而英国的中间层具有双重性质和功能，一方面它反映国家的高等教育职能，另一

方面又是大学自治权力的维护者，它协调着国家力量与大学自主之间的关系，本身就含有将国家调节与市场调节两个方面结合一体的性质，是集中与分散的结合体。这一中间层的主要机构是“大学拨款委员会”，这是一个在性质上不隶属于政府的独立机构，其成员来自高等院校、工商界，由政府与大学拨款委员会主席协商后任命。其职责主要是将中央政府的高等教育经费拨给大学作经常性开支和基本建设开支，此外，它也就政策的各个方面向政府和大学提供咨询和指导。政府只负责资源提供，至于这笔资源如何在各大学间配置，则由大学拨款委员会与各大学协商决定。日本高等教育资源配置方式传统上是高度中央集权的，第二次世界大战（以下简称“二战”）后受美国的影响而实现分权，中央政府的高等教育权力大大削弱，地方和其他各种利益集团的权力加强，形成了一个形如美国高等教育资源配置的中间层。但深入分析便会发现，这一配置方式与美国的资源配置方式有着实质性差别，美国中央政府权力非常有限，而日本仍存在一个有力的决策和管理层级，其主体是国会和文部省。在资源配置上，学校经费由其设立者负责，国立大学、公立大学和私立大学分别由国家、地方和法人组织提供经费。德国有着与日本颇为相似的经历。二战前，它的高等教育也属于中央集权体制，二战后同样受美国影响而趋于分权。但较之日本，德国更接近美国模式。德国教育经费以来自州政府、国家政府的资助为主要渠道。

1.2

高等教育财政的基本模式

高等教育财政既是一种分配关系又是一种分配活动。作为一种分配关系，可以探讨它的性质、特点和规律；而作为一种分配活动，还必须进一步研究它的管理职能和作用。在一定程度上，这些内容取决于高等教育财政的基本模式。

在全球化时代，大多数大学的财政面临着严峻挑战。瑞士日内瓦大学前任校长路丝·E. 韦伯提出，大学要在激烈的竞争中保持优势，

必须拓宽资金来源,积极寻找政府投入和学费收入之外的其他财政来源,如建立捐赠基金、密切与企业合作以获取研究经费等,同时把握好学校的支出预算,有效地分配资金。高等教育资源危机不仅需要政府和高等教育机构强有力的参与,而且需要所有受益者,包括学生、学生的家庭、老师、专业协会和社会舆论等全力参与,高等教育财政要采用多种控制模式。

1.2.1 高等教育财政的国家控制模式

高等教育首先要重视教育公平,即受教育机会的平等,受教育起点的公平是指每个社会的成员在大致平等的条件和规则下享有平等的受教育的机会。高等教育机构承担着实现教育公平这一社会责任,要达到这一目标,客观上强调高等教育机构要履行社会责任,要对社会与公众负责,而当其不能履行这一责任的时候,其他社会机构可以加以干预,必要时,政府也可以借助法规等手段对其进行干预。

教育公平和教育资源的分配与享受联系在一起。教育资源分配方式大体上经历了三个历史阶段:一是权力公平阶段。主要是封建社会和中世纪的欧洲,教育资源的分配都以父系的社会地位和政治权力为依据。二是能力公平阶段。随着人们认识到教育对推动社会生产发展的重要作用,各国教育资源分配开始以学生的能力为依据。三是金钱公平阶段。当人们进一步意识到高等教育也是个人投资后获得社会声望和经济利益的领域之一,受教育者理应分担高等教育的成本。如今,将能力与金钱因素结合考虑是大多数国家高等教育采用的方式。

教育资源是有限的,且分布具有不平衡性,即教育资源的地区分布、学校分布、时间分布不平衡。尤以国家政策和社会意识形态以及经济水平、教育人口的变化等为主要影响因素。

到目前为止,较为公认的教育资源分配的公平原则有以下5项:第一,资源分配均等的原则(principle of distribution equality)。这是一项起始性、横向性公平的原则,主要是保证同一学区、税务区域内对所有学校和学生实施基础教育财政公平。第二,财政中立的原则(fiscal neutrality)。其基本定义是每个学生的公共教育经费开支上的