

doi:10.3969/j.issn.1008-6439.2009.02.016

# 高等教育财政体制改革:国际经验与中国选择

朱锡平<sup>1a</sup>, 陈英<sup>1b</sup>, 唐英<sup>2</sup>

(1.湖南第一师范学院 a.经济与管理学院;b.组织人事处,湖南长沙 410205;  
2.长沙理工大学 文法学院,湖南长沙 410076)

**摘要:**20 世纪 90 年代以来,经费短缺成为全球高等教育的突出问题之一,拓宽教育经费渠道、提高财政投资的效率和效益、建立与时代发展相适应的现代高等教育财政体系势在必行,并已成为各国高等教育改革的普遍趋势。中国高等教育财政体制改革,既要学习和借鉴国外经验,又要立足中国国情,在公共财政框架下探索和建立高等教育财政与管理体制。

**关键词:**高等教育财政体制;教育经费来源;成本补偿;成本回收;体制改革

**中图分类号:**F812.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-6439(2009)02-0074-08

## On Financial System Reform of Higher Education: International Experience and China's Choice

ZHU Xi-ping<sup>1</sup>, CHEN Ying<sup>2</sup>, TANG Ying<sup>3</sup>

(1. Economics and Management School, 2. Organization and Personnel Department, Hunan No.1 Normal College, Hunan Changsha 410205; 3. School of Art and Law, Changsha Institute of Technology, Hunan Changsha 410076, China)

**Abstract:** Since the 1920s, the shortage of funds becomes one of problems of global higher education, as a result, broadening education funds channels, raising financial investment rate and gain and establishing financial system of higher education in consistency with era development are inevitable and have become popular trends of higher education reform of each country. China's financial system reform of higher education should learn international experience and be based on China's reality and explore and establish financial and managing system of higher education under the perspective of public finance.

**Key words:** financial system of higher education; the source of educational funds; cost compensation; cost return; system reform

20 世纪 90 年代以来,在全球高等教育大发展的同时,高等教育也面临着前所未有的挑战。高等教育经费短缺成为一个世界性的普遍问题,拓宽经费渠道、提高财政投资的效率是世界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有相似之处。研究和学习市场经济成熟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具有

\* 收稿日期:2009-02-20

基金项目:湖南省教育厅委托研究项目(08W020)

作者简介:朱锡平(1963—),男,湖南怀化人,教授,在湖南第一师范学院经济与管理学院任教,主要从事机制设计与公共政策研究;

陈英(1965—),女,湖南怀化人,讲师,在湖南第一师范学院组织人事处工作,主要从事高等教育研究;

唐英(1974—),湖南长沙人,副教授,在长沙理工大学文法学院任教,主要从事高等教育研究。

重要性和紧迫性。

### 一、国外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<sup>[1]</sup>。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,大多数高校的财政面临着严峻挑战。高校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资金来源,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、学生的家长、老师、专业协会和社会舆论等全力参与<sup>[2]</sup>,高等教育财政要采取多种控制模式。

#### (一)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。受教育机会的公平是指每个社会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的社会责任,要对社会与公众负责。而当其不能履行这一责任的时候,其他社会机构可以干预,必要时政府也可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<sup>[3]</sup>。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,且分布具有不均衡性,即教育资源的地区分布、学校分布、时间分布不均衡,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公平分配的原则有5项<sup>[4]</sup>:一是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。二是财政中立的原则(fiscal neutrality)。其基本定义是每个学生的公共教育经费开支上的差异不能与本学区的富裕程度相关。这项原则保证上一级政府能够通过向下级政府、学校不均等的财政拨款克服所辖学区间、城乡间的教育经费差异,保证学生获得均等的机会。三是调整特殊需要的原则(adjustments for special needs)。对少数民族(种族)学生、非母语学生、偏远地区及居住分散的学生、贫困学生、女童和身心发展有障碍的学生给予更多的关注和财政拨款。四是成本分担和成本补偿的原则(cost sharing and cost recovery)。遵循成本应该由所有获益者分担的原则,要求在非义务教育阶段对学生收取一定的教育费用,并对部分学生采取推迟付费的办法,它是一种纵向性公平。五是公共资源从富裕流向贫困的原则(transmitting the public resource from the rich to the poor)。这是现阶段各国学者判断教育资源分配是否公平的最终标准,是教育财政公平的最高目标,也是实现教育机会均等的最根本的财政要求。

#### (二)高等教育财政的多元模式

在高等教育财政的多元模式下,目前高等教育经费的来源主要是政府拨款、多方面筹措资金和学生成本分担与补偿。财政拨款主要包括中央财政和地方财政两个方面的预算经费。多方面筹措经费则包括发展有偿服务、校办企业等的创收以及私人、社会团体和企业的捐赠等。在绝大多数国家,学生缴费接受高等教育已逐渐被人们所认可,各国也制定了相应的学生成本分担与补偿及学生资助政策。

##### 1. 政府拨款

政府拨款是高等教育经费的主要来源,因为高等教育的最大受益者是国家和个人,一个国家的政府拨款实质上也是为了国家的利益。所以,在各国高等教育经费来源中,政府拨款都是重要组成部分。就拨款方式而言,一个国家的政府拨款方式因其政治体制、经济体制、文化背景和教育观念等的不同而有所差异,综合考察世界主要国家的政府拨款方式,大致分为增量拨款、公式拨款、合同拨款和

学费拨款四类<sup>①</sup>。随着世界各国经济的发展变化以及高等教育改革特别是管理体制改革的深化,增量拨款已逐渐被公式拨款和合同拨款所取代。作为政府直接对学生资助拨款的“学费拨款”的方式是多种多样的:既可直接拨给学校,成为增量拨款、公式拨款或合同拨款的一部分,也可直接拨给学生;既可全额拨款,也可部分拨款;既可平均拨款,也可差额拨款<sup>⑤</sup>。学费拨款又有四种形式:在欧洲各福利国家及部分社会主义国家实行全额学费拨款,在澳大利亚、英国、德国、马来西亚、新加坡、中国台湾等国家和地区实行奖学金与贷学金拨款,直接拨款给学生或其父母的学生凭证计划和剪卡方案。

## 2. 多渠道筹措经费

尽管各国政府都表示尽可能多地承担高等教育经费,并尽可能地提供对学生的资助,但国家的财力有限,经费紧张的问题并未得到很好的解决。一些高校也认识到要减少对政府财政的依赖性,而且逐渐认识到对大学生的普遍资助缺乏公正性,所以各高校各显其能,多渠道筹措高等教育经费。许多国家的实践也证明:多渠道筹措经费是一条有效的、应当长期坚持的途径,它有利于提高资源的利用率和高校内部效益,有利于扩大高校规模,有利于提高公平性等<sup>②⑥</sup>。多渠道筹措经费一般包括扩大家庭资助的概念和范围、社区对学生的资助和校办

产业收入等方面。具体的做法有:提高学杂费收入在学校总收入中的比例,扩大贷款范围、提高贷款比例,争取其他部门和行业的科研拨款、资助和科研合同收入,提高大学咨询和教育科研服务收入以及其他服务和销售收入,收取用人单位部分学生和培训人员的经费以及工商企业、慈善机构和校友捐赠。

## 3. 学生收费及资助政策

世界性的无限制增加公共高等教育经费的做法逐渐转为在继续增加高等教育的公共投入的同时由受益者分担高等教育成本。但对大学生收费、收费比例和标准如何确定目前尚无一致看法。但多数国家的经验表明,高校实行收费政策是大势所趋,只不过收费政策需要与国家的其他财政政策协调一致,并且收费政策的制定和实施要考虑国家的经济、政治文化传统与价值观,即收费政策的实施要具有适宜的实施环境。国家对大学生直接资助的政策根据国家对大学生提供资金的偿还方式不同可分为三种,即无偿助学金模式、学生贷款模式和混合资助模式。“混合资助模式”是目前发达国家的最流行的直接资助模式,如美国、加拿大、瑞典等国家在1990年以后都采用这种模式。这种模式的优点是各种资助方式都能发挥作用,并且能够相互补充。比如,助学金可为较贫困的学生支付学费,维持最基本的生活标准,贷款可使学生满足就读于学费

① 增量拨款是一种“基数加发展”的拨款方式,其增加的拨款部分主要依据原有规模的扩大部分,比如增加新专业、项目或扩大招生规模等。公式拨款是指政府按总的生均成本拨款,对构成生均成本的因素赋予不同的权重。合同拨款采取投标——招标的形式,这种方式最早应用于大学科研经费划拨活动,在20世纪70年代,许多国家出现了经济萎缩、教育经费紧张的局面,各大学各显其能,政府及其他部门便通过投标——招标的合同拨款方式为高校提供经费。合同拨款这种形式本身即包括某种由学校内部或政府组织的评价,因此,使用合同拨款有利于调动高校自主办学的积极性,促进高校提高质量。但这种拨款形式具有一些缺陷,如对高校基础学科和基础研究、学科发展和学术创新、研究发现的及时传播、学术的自由等方面具有不利因素。

② 世界银行的一项研究表明,拉丁美洲和加勒比海各国仅家庭和个人投入即可增加达35%的高教经费,拉美各国普遍实行贷款制,智利、哥伦比亚和哥斯达黎加等国公立大学和私立大学学杂费收入占全部收入的2/3。非洲各国高校在多渠道筹措经费方面也已起步。亚洲各国也出现了高校多元化筹集经费的趋势,如泰国制定的1990—2004年高等教育长远规划强调大学自立的概念,提出了增加学杂费和学生贷款的实施办法;新加坡政府已宣布学杂费征收的长远目标,即达到学校经常性费用的30%~40%,同时推出学生贷款制度。工业化国家近年来同样重视多渠道筹措高等教育经费。如日本、美国、英国和西班牙等国提高学杂费、考试费和食宿费的收费标准;美国学生贷款占据了学生全部资助的50%以上,英国自1990年起实行了新贷款计划,日本对学生的资助全部是贷款;英国科研拨款和合同收入占学校收入的比例由1980年的13%增加到1990年的20%以上;在美国大学的总经费中,来自联邦和州政府的科研拨款和合同收入占10%,来自私营科研机构的科研款项及合同收入占5%。德国的大学咨询和教育科研服务收入在1985年前的15年间增加了50%多,工业部门在整个20世纪80年代对大学的投入增加了1倍以上;在大学的“服务和销售收入”方面,荷兰占学校总收入的8%,葡萄牙占6%~8%,美国占21%以上。值得注意的是,这些年来,各国通过招揽海外留学生为学校增收的趋势日益显现,比如英国年平均海外学生学费收入为120亿英镑,高校内设立的“海外学生联络”组织从1980年到1990年通过招收留学生而获得的收入达1.25亿英镑。

昂贵学校的要求。另外,接受资助的学生一般是同时接受助学金、贷款等多种方式的资助,并且接受助学金往往以接受贷款为前提,加拿大各省和美国“教育机会均等补助助学金”都有类似规定。

### (三)高等教育财政的补偿模式

把成本概念首先引入教育领域的是西方教育经济学者。高等教育成本一般指在培养一个学生的过程中所耗费的一切费用,即单位产出的消耗量。高等教育成本概念有广义和狭义之分。广义的高等教育成本包括高等教育的社会直接成本和间接成本以及受教育者个人直接成本和间接成本。高等教育的社会直接成本指政府为培养学生而投入的资源以及其他社会团体、个人对高等教育的捐款、捐赠等。高等教育的社会间接成本则指高等教育机构使用的资源如不用于教育而用于其他方面可能获取的收益。受教育者个人直接成本包括学生或家庭为其接受高等教育而支付的全部费用,即应有的学费、书籍费、文具费及生活费。而个人间接成本则指学生本人达到法定就业年龄,由于接受高等教育而放弃的就业收入。从高等教育成本分担与补偿的角度看,高等教育成本分担与补偿主要是针对高等教育的社会直接成本,即高等教育机构培养学生实际花费的费用,也就是狭义的高等教育成本。高等教育成本分担主要指中央与地方政府根据各自的财力状况对高等教育费用进行合理分担。高等教育成本补偿则是由高等教育受益各方(政府除外)根据各自收益高低及支付能力大小对高等教育费用进行补偿。<sup>[7]</sup>

#### 1.以成本补偿与教学活动发生的时间关系划分

根据成本补偿与教学活动发生的时间关系划分,可把成本补偿的实现形式归纳为实时付费制、预付学费制和延迟付费制三种。

(1)实时付费制是指学生在每学期或学年初一次性缴纳学费。这是一种无论在时间还是空间上都较为流行的成本补偿形式。它的好处是确保了学校的经费来源,减少了成本补偿中的不确定因素。

(2)预付学费制是指在学生接受高等教育之前就由家长按现行价格为孩子付清全部学费或以储蓄形式为孩子预先储蓄学费。这种制度的好处在于消除了学费上涨、通货膨胀等因素的负面影响,同时预先筹集的资金有利于缓解高等教育财政危机,

并形成高等教育经费的良性循环。但预付学费制在实践上并不普遍,仍处于尝试阶段,缺乏成功的经验。

(3)延迟付费制是指学生以未来的收入或服务形式来支付现期的学费,主要形式有学生贷款、毕业生税、服务合同、奖学金等。

#### 2.以负担者特征划分

根据负担者特征的不同,可划分三种补偿模式:一是由成绩较差的学生负担,如日本;二是由成绩优良者扮演分担成本的主要角色,如美国私立大学;三是平均分担模式,如我国并轨后的收费模式。

#### 3.以成本补偿形式的不同组合划分

根据不同国家采用的成本补偿形式的不同组合可把成本补偿模式划分为三种模式:<sup>[8]</sup>

(1)美国模式。美国模式几乎囊括了所有的成本补偿形式,并且其主体具有多元性。20世纪90年代,为了减少坏账风险,克林顿政府创造性地提出“国家服务”计划,即如果学生毕业后的收入不足以偿还贷款,可以做两年的社会服务工作(例如维持社会治安、教学或为困难家庭服务)来抵债。这样,一方面使所有想上大学的青年不必顾虑日后偿还债务,另一方面也为社区提供了一支素质较高的社会工作队伍。在美国,预付学费制中包括学费储蓄计划和州学费预付计划,学费储蓄又分为州储蓄、国家储蓄和商业储蓄计划等。

(2)日本模式。日本模式除日本外,还包括韩国、菲律宾、巴西、中国台湾等国家和地区。这种模式采用实时收费与延期收费相结合的补偿模式,具体特点有两个方面:一方面,公私立大学学费差距悬殊,家庭负担比例大。从统计数字看,日本公私立大学学费差异由1985年的2.45倍缩小到1999年的1.96倍。根据1995年《韩国教育指标》,韩国私立大学学费是公立大学的2倍左右。这美国的数字相比,并不十分惊人,然而如果考虑到日本模式国家私立大学就读学生占学生总数的70%甚至80%以上,就意味着大多数成绩平平的学生及其家庭承受着较高的学费,因此从社会角度看,家庭负担的比例相当大。以日本为例,1990年公私立大学、短期大学(两年制大学,类似美国的社区学院)合计的家庭对高等教育经费的分担水平已达到60%。另一方面,成本补偿形式单一。从成本补偿形式来看,采用这种形式的国家一般只采用延迟付费制中的学生

贷款方式。学生贷款通常由准官方机构负责发放与管理,如日本是日本育英奖学金基金会(The Japan Scholarship Society),韩国为韩国奖学金基金会(The Korean Scholarship Society)。贷款形式主要以商业抵押贷款为主,需要学生毕业后定期定额偿还。

(3)澳大利亚模式。澳大利亚于1989年开始实行高等教育贡献计划(Higher Education Contribution Scheme, HECS),这种制度是修改后的实时付费制与延迟付费制的学生贷款的结合,体现了高度的灵活性,受到了学术界的好评:一是学费的专业差异。按照学生专业不同,学科收费分三个级别。第一级,收费3 521澳元,收费的学科专业包括艺术、人文科学、社会科学、行为科学、教育、视觉与表演艺术、护理、司法与法学研究;第二级,收费5 015澳元,收费的学科专业包括数学、计算科学、健康科学、农业再生资源、建筑学、自然科学、工程加工、行政管理、商业与经济;第三级,收费5 870澳元,收费的学科专业包括法律、医药学、医学、牙医、牙科学与兽医<sup>①</sup>。二是学费折扣。学生在开学时,如果一次性缴纳学费,将享受折扣。1989年实施的HECS计划在学生选择一次性缴纳所应承担的高等教育成本后,给予15%的折扣,后来联邦政府为鼓励更多的学生选择一次性付费方式,将折扣增加到25%。三是与收入挂钩的贷款。为了缩短还贷年限,尽快收回HECS的债务,HECS计划在偿还比例、偿还折扣方面都有详细的规定。同时,澳大利亚税务署负责解释与延期偿还债务有关的事宜,如HECS偿还债务的计算方法和物价指数的变更。

## 二、中国高等教育财政改革的战略选择

在全球高等教育竞争日趋激烈和高等教育财政与管理改革的背景下,我们必须立足于中国国情,积极学习和大胆借鉴国外高等教育财政与管理改革的经验,努力探索基于公共财政框架下高等教育财政改革的路径,改进与完善我国高等教育财政体制,提升高等教育财政的多样化职能作用的协同性,提高高等教育资源的使用效率,提高高等教育质量,增强我国高等院校的国际竞争力。

### 1. 重塑中央财政和地方财政对高等教育的分权模式

按照中央财政和地方财政分权的规范,中央财政的事权范围是“全国性事务”或受益范围遍及全国的公共物品的提供,地方政府的事权范围是“地方性事务”或受益范围在某一区域内的公共物品的提供。高等教育具有很强的地方性事务特征,它的受益范围也主要在特定区域范围,在此前提下,地方政府负责本地区高校的财政责任具有相对合理性,而中央政府只负责少数几所中央直属学校的财政责任却没有合理的依据。从理论上说,任何一所高等学校的具体发展均可以按所在地域划为“地方事务”,高等学校并不能因归属于中央政府就成为超越“地方”的“国家事务”,因而由中央政府直接提供财政支持并不具备合理性和必然性<sup>②</sup>。就未来的改革而言,如果所有的高校均由地方政府管理,则其“地方事务”的属性更毋庸置疑,由地方政府提供财政支持合情合理。如果高等教育的主要事务由地方政府负责,高等学校的经费也应主要由地方财政提供。我国目前进行的高等教育管理体制“以省级政府为主”的改革其实就是对高等教育事务“地方性”的确认。在这一改革趋势下,中央财政和地方财政的事权范围也需要重新认定。需要指出的是,尽管高等教育主要是地方性事务,但某些事务却又超出了地方性事务的范围。如地区差异的协调、高等教育的公平保障等,应视作“全国性事务”,由中央财政承担,即中央政府和地方政府高等教育财政责任的划分不应当根据学校行政隶属关系来划分,而应当根据具体的高等教育事务的特征来划分。属于地方性事务的由地方财政承担,属于全国性事务或地方不便履行的事务由中央财政承担。具体地说,高等学校的日常经费需求由地方财政提供,中央政府只负责对地方高等教育的转移支付以及对学生的资助。因为,一方面,在高等教育财政中通过转移支付平衡地区间公共高等教育资源的差异也是中央级教育财政不可推卸的职责。通过中央政府的转移支付弥补地方财力薄弱地区高等教育对公共资源的需求是扶持经济不发达地区高等教育发展的重要措施,也是平衡公共教育资源分布的重要途径。另一方面,通过建立由中央政府负主要责任的高等教育学生资助制度,确保中央财政可以用相对

<sup>①</sup> 参见 <http://www.hecs.gov.au/pubs/beccs2001/contents.htm>.

丰裕的经费为大学生提供资助,这可以使高等教育公共资源得到更切实的保障,可以更为有效地对处境不利的群体进行积极的补偿。

## 2. 推行高等教育基金制

教育基金是由社会捐资设立、由专门机构进行投资运作、投资收益用于资助教育事业的新型基金。教育基金能在短时间内把社会闲散资金聚集起来,通过专门机构运作,使其增值,弥补教育投入的不足。早在1993年,中共中央、国务院在《中国教育改革和发展纲要》中指出,要“改革对高等学校的拨款机制,充分发挥拨款手段的宏观调控作用。对于不同层次和科类的学校,拨款标准和拨款方法应有所区别。改革按学生人数拨款的办法,逐步实行基金制”。在中国,像享有“希望工程”商标专用权的中国青年基金、曾宪梓教育基金会等早已设立,而且已经广泛服务于教育事业,所起的作用和产生的效果也非常明显,对教育事业的发展将是一个有力的促进。但从全国范围看,基金还属于稀缺之物,没有得到全面的开展和最大限度的实行,而且在高等教育经费紧缺的情况下,我国还没有建立相应的高等教育基金。但从长远来看,这是一种发展趋势,在我国市场经济体制的建立和不断完善、政府改革对高校的财政拨款机制的条件下,逐步实行高等教育基金制的时机已经成熟,我们应逐步设立和实行教育基金制,使政府的高等学校拨款、科研项目合同拨款和学生资助拨款逐步向基金制过渡<sup>[10]</sup>。现在教育部直属高校、中央其他各部委所属高校和地方院校也都在逐步实施拨款制度的改革,基本趋势是确立高等教育基金制的管理方法,以“普通基金加专项基金”的方式分配高等教育事业费,并在时机成熟时成立专门的高等教育基金委员会,负责高等教育经费的分配。

## 3. 改革高等教育经费财政拨款模式

在当前国际范围内高等教育财政管理的新形势下,中国的高等教育财政拨款体制必须改革。依据高等教育拨款模式的效率、公平和公开的基本原则,并结合世界高等教育拨款模式的发展方向和有益经验,中国高等教育拨款模式的改革方向是:加强绩效评价与拨款的结合,增强拨款的科学性和透明度,促进公平与效率,鼓励创新与进步,减少盲目性和固化因素,使有限的资源发挥出更好的效益。

具体地说,可考虑从以下方面改革,以改变目前低效率的拨款模式:

(1) 实行多政策参数的公式拨款。公式拨款方式是以体现学校特征(如学生规模和人员配置结构)的公式确定拨款数额的一种方式。其主要优点是采用固定公式,然后选取一些参数,就能决定拨款的数量。这样,既减少了拨款中人为的因素,提高了拨款的效率,又能较好地反映出各类、各地区高校的实际成本,进而有侧重地进行拨款,防止“一刀切”和搞平均主义。

(2) 建立健全高校质量评估机制和评价指标体系,将评估的结果与拨款直接挂钩,运用绩效对高等学校的所有拨款使用的效益、效率和质量进行衡量,以决定后续拨款的多少、方向、形式和方法等。督促高校间的良性竞争,使教育资源得到更为充分、有效的利用。同时,政府相关部门要着手制定适合我国国情的绩效拨款指标体系,将拨款与评估密切结合起来,鼓励高等学校进行资源的合理竞争,以实现既能优化资源配置,又能搞活高等教育和提高高等教育整体水平的目的。

(3) 将保证教学的常规拨款与提高水平的专项拨款分开拨付,提高教育拨款的透明度和针对性,最大限度地提高教育资金的使用效率;同时发挥合同拨款的优势,用于科研和专项基金的分配,以确保教育经费的使用效率和质量,提高科研水平,使高校间建立起既合作又竞争的良性发展氛围,从而有助于发挥高校的自主性,提高我国高等教育的整体水平。另外,可以通过合同拨款使高校服务于政府和社会的专门需要,充分发挥大学的社会功能。

(4) 加快政府职能转变,形成政府宏观管理、高校自我约束、社会参与评价相结合的有效机制,推动高校成为“面向社会依法自主办学的法人实体”。在处理政府与高校的关系上,要改变以前单纯依靠行政命令等方式管理高等教育的方法,主动使用拨款这一新的、符合市场经济的管理方法,通过拨款方向、拨款模式、拨款数量等来指导高校的发展。

## 4. 建立高等教育经费多元筹集模式

我国的高等教育财政改革的根本方向是要解决高等教育经费短缺这一制约发展的瓶颈问题。“开源”和“节流”是两条根本途径。而其中的“开源”无疑又是解决这一问题的重中之重。我们在保证财

政性拨款主渠道地位的前提下,应积极拓展非财政性教育经费的来源渠道。实践证明,面对穷国办大教育的社会现实,高等教育这种多渠道筹措经费的模式是行之有效的,可使政府从高等教育的巨额投资中逐渐解脱出来。在我国高等教育经费的来源中,财政性教育经费由20世纪90年代的70%以上下降为2002年的52%,呈下降趋势,但仍是高等教育经费的主渠道<sup>[11]</sup>。进一步扩大社会、个人对教育经费的投入,不仅在客观上减轻了政府对教育投入的负担,而且能使全社会、全民族关心和促进中国高等教育的发展。与发达国家的高教经费来源相比,我国政府财政拨款占教育总投资量的比例仍很高,所以必须继续努力深化高等教育投资体制改革,争取更多的社会、个人资金投向高等教育。在众多非财政性资金来源渠道中,学费收入已成为扩大教育经费来源不可或缺的渠道。从向学生收取学费到并轨招生,学生不分公费还是自费,一律交费上学。此外,高等学校还可以通过兴办企业、与校外企业的联合、鼓励民间捐赠、发行教育彩票、发展民办高校并发行股票以及争取国际银行组织用于发展高等教育的贷款等方式和途径筹集资金。<sup>[12]</sup>

#### 5. 科学制定高等教育财政成本回收政策

无论从公平的角度还是效率的角度考虑,高等教育实行成本回收政策都是应该的。高等教育成本回收对实现教育机会均等和提高高等教育系统资源配置效率都有积极的意义。适度的收费,可在一定程度上缓解公共财政压力,增加高校收入,扩大接受高等教育的学生规模,更大限度地满足社会与个体对高等教育的需求,因此应该成为高等教育财政的一个长期策略。科学制定高等教育财政成本回收政策,需要考虑以下几方面因素:

(1)科学确定成本回收的水平。在确定高等教育成本回收水平时,学生及其家庭的支付能力和高等教育的需求价格弹性是必须考虑的重要因素。增加学费对整个入学人数并无多大影响,但却可能对处于平均收入水平以下的学生产生影响。因此,提高大学学费虽然对整个高等教育系统有益,但有必要考虑那些处于该系统边缘的人可能受到的影响。虽然中国高校应该收多少费用还是一个有待探讨的问题,但原则上讲,应根据各地区和各收入阶层的不同情况来确定一个较为合理的水平。

(2)成本回收要与适度收费和建立完善的助学制度相结合。成本回收政策的实施必然会导致部分低收入学生因学费问题上不起学。实际上,中国近些年来也经常发生这种情况。这无疑是成本回收带来的负面影响。要解决这一矛盾,为有效地帮助贫困学生和吸引有才能的青年进入大学,就必须建立和完善助学、奖学制度,以弥补成本回收带来的负面影响。

(3)引入延期支付措施,减小实施成本回收的阻力。引入延期支付措施主要是指通过选择根据收入计算偿付的贷款和抵押贷款以及毕业生税等方式实现的。中国的贷款计划实行至今,情况并不尽如人意。原因是目前中国高校的学生贷款是按一定比例从国家财政拨给高校的经费中划出,并采用由学校贷款、由学校回收的做法。因此常常要求学生在毕业时就还贷,而不是在学生毕业后以获得的工资收入来还贷这种真正意义上的学生贷款方式。这使得中国高校的学生贷款率低、回收率低,起不到应有的作用。所以应更有效地确定贷款目标,在降低资助程度的同时减轻学生的债务负担,通过设计更有效的回收机制,把借款不还的情形降到最低程度。此外,在国家财力有限的条件下,应积极发展民办高校吸纳民间资金。应把有限的资源有选择地集中投入到公立高校,以维持国家的学术地位。同时,也可把部分现有公立高校转为民办,并为私立高校提供较为宽松的发展空间,以促进高等学校规模的扩张。

#### 6. 进一步健全和完善高等教育管理体制

我国高校教育经费十分短缺,但又不同程度地存在着教育资源浪费的现象,造成高等教育效益很低。从内部“节流”的原则出发,我们应进一步完善高等教育管理体制。在宏观层面上要进一步完善拨款体制,加强绩效评价与拨款的结合,增强拨款的科学性和透明度,促进公平与效率,鼓励创新与进步,减少盲目性和固化因素,使有限的资源发挥出更好的效益。在微观上,要精减学校管理人员,减员增效。加强办公软件的研制开发,促进学校办公自动化,提高办事效率;减少机关部处设置,通过机关行政人员转到其他岗位,尤其是教育、实验岗位,以达到减员增效的目的。同时推进后勤服务社会化,包括学生宿舍管理的社会化。尽快推进后勤服务尤其是

学生宿舍管理的社会化,不仅能使学校从后勤服务、学生宿舍管理的巨额投资中解脱出来,将主要精力投入到教学、科研中去;而且也将后勤服务和学生宿舍管理推向市场,提高竞争意识,增强内在动力,促进其向高水平、高质量方向发展,特别是加快学生宿舍的改造、扩建、新建,缓解学生住宿需求日益增加的压力。另外,也可以在加强学校安全管理的前提下,建立开放式的学生管理模式,可以通过学校与房地产开发商联合在学校附近建造公寓式宿舍楼,供学生统一租用,以便于学校对学生的管理。以此建立起内部符合教育规律、外部适应市场机制的竞争机制,促进高校向高水平、高质量方向发展,推动高等教育更好地与社会需求和环境协调发展。

此外,为确保高等教育财政改革措施更加完善和改革措施可以顺利实施,在切实实行以上改革措施的同时,政府还应采取其他一些配套措施,并保证相关政策的稳定性。一方面,加大对接受高等教育的宣传力度。政府要逐渐普及高等教育,提高全民族的文化素质,实施科教兴国的大方针,就必须深入进行宣传,让人们认识到让子女接受高等教育既有利于国家、民族,也有利于自己。另一方面,加强法制建设。国家的法制建设对高等教育改革也是至关重要的,是高等教育财政改革和政策得以实行的法律保障。具体地说,要完善我国的《高等教育法》和有关行政规章制度,应对缴纳学费的原则、程序和基本依据等重要问题作出明确规定,以克服操作上的主观性和随意性;对于民办高等教育的投资、集资、融资和承包制的合法性等,应在我国《高等教育法》和《教育法》中给予明确解释。同时,改进《教育预算执行条例》,提升高等教育预算和决算的层级,并对教育经费拨款方式和绩效评价体系等进行适时补充与完善,使其成为《中华人民共和国预算法》在高等教育预算编制与执行方面的具体操作依据。与此同时,增强法制观念,间接降低高等教育财政风险。现实中,法制观念淡薄已经影响到高等教育财政工具的作用效果。如国家对高校推行学生

贷款政策,因法制观念薄弱,存在一些单位和个人不守信用而逃避债务的现象;加之银行在激烈的社会竞争中已形成了许多不良资产,出于还贷顾虑和生存顾虑,银行不得不对此项政策十分审慎,致使此项政策在实践中很难实施。面对这种情况,除了各金融机构采取配套措施做好贷款工作、学校用道德规范约束学生的行为外,更重要的是要让法制观念深入人心。通过强硬的政策尽快在全国范围建立起个人信用登记系统,建立学生个人信用档案,并逐步实现系统内联网,对走出校门的毕业生进行信息追踪,形成以经济手段、法律手段、社会监督手段共同约束的监督体系,降低高等教育财政风险,提高高等教育财政制度的运行效率。

#### 参考文献:

- [1] 弗兰斯·F·范富格特.国际高等教育政策比较研究[M].杭州:浙江教育出版社,2001:110.
- [2] 伯顿·克拉克.高等教育新论[M].杭州:浙江教育出版社,2001:32.
- [3] 陈列.市场经济与高等教育:一个世界性的课题[M].北京:人民教育出版社,1998:56.
- [4] 王蓉,鲍威,等.高等教育规模扩大过程中的财政体系[M].北京:教育科学出版社,2008:112-132.
- [5] 田恩舜.试论高等教育的成本分担与补偿机制[J].山西财经大学学报,2003(5).
- [6] 宋秋蓉.世界高等教育经费来源多元化趋势[J].教育与经济,2003(3).
- [7] 闵维方.高等教育成本补偿政策的决策依据[J].科学决策,1997(6).
- [8] 韩保君,韩小东,李丽.论我国高等教育资源的有效供给[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2003(1).
- [9] HEFCE. Funding Higher Education in England -How HEFCE Allocates Its Funds[M]. 2003:15.
- [10] 李福华.高等教育资源利用效率的机制分析[J].北京师范大学学报(人文社会科学版),2001(3).
- [11] Common W Calth. Setting Firm Foundation -Financing Australian Higher Education[M].2002:22.
- [12] 陈威,罗平.高校资金来源的拓宽渠道分析[J].重庆工学院学报(社会科学版),2007,21(5):14-17.