

摘 要

20 世纪 80 年代以来, 由于对高等教育需求的持续增长以及各国政府承担高等教育费用的愿望和能力的减弱, 高等教育财政危机已成为全球高等教育发展面临的主要问题, 在我国则表现的更为突出。特别是 1999 年我国高校实行扩招政策以来, 高等教育规模不断攀升并已从精英化阶段迈入大众化阶段, 但其背后支撑的高等教育财政体制仍是维持“精英教育”阶段需求的旧有体制, 从而使高等教育财政处于困境之中, 导致高等教育质量呈下降趋势。因此, 在我国不断推进高等教育财政改革的过程中, 作为高等教育发展最大受益者的政府, 必须切实履行其在高等教育财政中的责任。

基于上述背景, 本文首先在对高等教育财政的内涵及其合理性进行分析的基础上, 结合市场经济条件下的政府职能与高等教育发展的实际对高等教育财政中的政府责任做出了界定, 包括主要的投入责任、宏观调控、保障公平与效率、发展教育中介组织、推动高等教育市场化和制度变迁进程等, 并进一步引入相关教育财政理论和公共行政理论作为研究的理论支撑。然后, 文章对现阶段我国高等教育财政中政府责任的履行过程存在的问题及其原因进行了分析, 并通过对世界范围内三种具有代表性的政府高等教育财政责任履行模式的比较分析, 探讨其对我国高等教育财政管理和政府责任履行的借鉴意义。最后, 在立足中国国情和借鉴国际经验的基础上, 提出确保我国政府在高等教育财政中的责任履行的路径选择。这对于改进与完善高等教育公共财政体制, 发挥高等教育财政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意义。

关键词: 高等教育财政 政府责任 公共财政 问责制

Abstract

since the 1980s, due to the sustained growth in demand for higher education and contrarily the weakening of desire and ability of government's commitment to higher education cost in worldwide, the financial crisis in higher education has become global problem , especially in China. Since1999, with the implementation of enrollment increase policy in China's colleges and universities, the scale of higher education has been expanding, rising from the elite phase into popular stage. However, the support for higher education finance system is still the old mechanism which maintain the operation of "elite education". That's why higher education finance gets into trouble, directly leading to the declining in quality of higher education. Thus, in our effort to push forward financial reform of higher education, the government, as the biggest beneficiary , must effectively fulfill its fiscal responsibility in higher education.

Based on the above background, and according to functions of government and the reality of higher education development within the market-oriented economy mechanism, this paper first give a definition of governmental functions in higher education finance(including the major sources inputs, macro regulation and control to ensure fairness and efficiency, the development of education intermediary organizations to promote the marketization of higher education and institutional change process etc). Moreover, the author introduces the related educational finance theory and the public administration theory as the theoretical support. Then, this article analyses the problems and the causes in the process of tackling the financial problems for China's government. Furthermore, through the comparative analysis of the world three kinds of representative government financial responsibility for higher education , the thesis explores the meaningful contribution for China's higher educational finance management and government duties performance. Finally, based on China's national conditions and international experience, the author proposed the measures that would ensure the financial performance of its obligations in the path of choice. This has special function and great meaning to improve and perfect the public finance system of higher education play a strategy of higher education finance and human resources to implement in the special role of powerful strategies, thus promoting China's development of higher education and the upgrading of national

competitiveness is undoubtedly has great significance.

Key words: Higher Education Finance; Government Accountability; Public Finance; Accountability

插图索引

图 4.1 国家主导的高等教育财政责任模式.....	42
图 4.2 责任共担的高等教育财政责任模式.....	42
图 4.3 政府参与的高等教育财政责任模式.....	44
图 5.1 中央与地方高校的财政资金来源.....	50

附表索引

表 3.1	我国财政性教育经费占 GDP 情况统计.....	29
表 3.2	1996—2001 年国家预算内教育经费支出占财政支出比例.....	29
表 3.3	全国普通高校生均预算内公用经费支出情况	29
表 3.4	我国学杂费和居民收入增长率比较	35
表 5.1	美国高等学校经费来源构成	46

第 1 章 绪 论

1.1 选题背景及意义

1.1.1 选题背景

在未来学的视野中, 21 世纪国家综合国力竞争的关键是科技和人才的竞争, 而科技的进步和人才的培养都离不开教育事业特别是高等教育的发展, 而高等教育的发展, 最根本的物质保障就是高等教育投资, 正如美国教育行政学家罗森庭格所言: “学校经费如同教育的脊椎。” 20 世纪 80 年代以来, 由于对高等教育需求的持续增长以及各国政府承担高等教育费用的愿望和能力的减弱, “全世界的高等教育财政都处于危机之中”。纽约州立大学的 D. Bruce Johnstone 总结出不同国家高等教育面临的四个方面危机: 高等教育入学的压力; 缺乏持续增长的公共财政; 高等教育内部存在管理僵化和使用效率低下, 以及利己主义、管理无序和公共财政分散的趋向; 高等教育教师人数短缺和结构僵化。^①为了缓解高等教育财政困境, 各国政府纷纷进行高等教育财政体制改革, 采取措施增加高等教育经费投入, 提高经费使用效率, “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”。

就我国而言, 计划经济时代, 国家对高等教育实行单一的财政投资体制, 财政拨款是高等教育经费的主要来源, 高等学校不仅不向在校学生收取学费, 而且还向学生发放助学金, 免费提供住宿和医疗。改革开放以来, 我国进入了由计划经济体制向市场经济体制转轨的转型时期, 高等教育发展方针由精英教育转向大众教育, 高等教育规模的跨越式发展使政府难以承受高等教育发展所需要的教育投资责任。为了化解日益增长的高等教育需求与有限的教育投资之间的矛盾, 我国开始按照市场经济的客观规律, 借鉴国际经验, 力图在改革原有体制的基础上建立起新的高等教育财政体制。经过近 30 年的发展, 我国高等教育发生了重大变化, 主要体现在高等教育的资金投入已从完全依靠政府拨款转变为以政府财政拨款和宏观调控为主、多渠道筹资的新体制; 高等教育拨款方式由“基数+发展”到“综合定额+专项补助”; 高等教育由政府的附属机构转变为由国家立法保障的面向社会、自主办学的法人实体。但由于高教财政制度的一些本身缺陷、制度路径依赖的存在以及高等教育规模增长与经费增长不同步等原因, 《中国教育改革和发展纲要》提出的教育经费“三个增长”目标一直未能实现, 我国的高等教育

^①D. Bruce Johnstone. The Financing and Management of Higher Education: A Status Report, with Cautions, on the Conventional Reform Agenda. World Bank HD Week' 98

财政困境依然明显。

高等教育作为准公共物品的经济属性决定了政府在资源配置中具有不可推卸的责任。中共中央、国务院关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见明确了“政府要切实转变职能，改善对学校的宏观管理。政府的主要职能是：……提出教育经费预算并统筹安排和管理以及通过基金制等方式，发挥拨款机制的宏观调控作用。”特别是当前高等教育界“提高高等教育质量，建设高等教育强国”呼声空前高涨，未来一个时期，中国高等教育发展的重点将进一步集中于质量的保障与提高，把提高质量作为高等教育发展的核心目标，作为大学创新的主要追求，^①而高等教育财政则是提高高等教育质量必不可少的物质保障。在这种背景下，“精英”教育阶段的经费保障如何支撑大众化乃至普及化阶段高等教育的发展、高等教育的国家拨款如何与质量和绩效相联系是摆在我国政府面前的重要课题。“良好的政府不是一个奢侈品，而是非常必须的。没有一个有效的政府，经济和社会的可持续发展都是不可能的。”^②而良好的有效的政府必然是一个负责任的政府，因此，探讨高等教育财政中的政府责任及其保障机制，对于加快我国高等教育财政体制改革、解决高等教育财政短缺问题意义非凡。

1.1.2 选题意义

1. 研究的理论意义

(1) 在国内外学者研究的基础上，对世界各国特别是我国的高等教育财政中的政府责任现有研究进行系统整合和初步探讨，使之成为较全面的知识体系。为学术界的进一步研究提供参考意见和理论借鉴。

(2) 我国的教育财政一直以来都是作为教育经济学的一部分，经过近几年的发展，教育财政已经有了很大的发展，逐渐成为一门独立的学科。以往我们对教育财政的研究都是借鉴或直接运用国外学者的一些模型，对中国教育财政进行一些对策分析，而与我国实际相关的基本理论研究则有所欠缺。近年来，一些专家学者将西方的教育财政理论、实践经验和分析方法引入中国，为教育财政学的理论研究提供了借鉴，促进了这门学科的发展。本论文运用公共管理理论、公共经济学、教育学理论、制度经济学等相关学科的知识对高等教育财政及其政府责任进行研究，有利于实现学科的交叉融合，促进理论创新。

2. 研究的现实意义

1. 中国正处于转型时期，高等教育的发展处于计划模式和市场机制的不断博弈的过程中，公共财政体制也尚未真正建立，因此，关于政府在高等教育财政中职能的定位有待明确。在世界范围掀起高等教育财政改革的背景下，本文基于公

^①周济. 创新与高水平大学建设——在第三届中外大学校长论坛上的演讲。

<http://www.edu.cn/20060714/3199847.shtml>, 2006-07-14

^②世界银行. 1997年世界发展报告：变革世界中的政府. 北京：中国财政经济出版社，1997

共财政框架对中国高等教育财政中的政府责任进行界定并进一步构建责任保障体系。这对于促进转型期高等教育的发展无疑意义重大,也是当前建设责任政府的应有之义。

2. 当前我国高等教育财政困境依然明显,且质量问题也随之凸显,这需要政府切实承担起发展高等教育的重任。本文分析了高等教育财政中政府责任履行存在的问题及其原因,进而提出优化路径和政策方案。一方面提出了促进高等教育财政的健康运行和保障高等教育质量的长期政策设计和制度安排;另一方面可为政府决策提供一定的理论依据,特别是为我国即将出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》有关教育投入保障机制及教育体制改革等提供了有益的参考。

1.2 文献综述

20 世纪后期以来,世界各国的高等教育普遍陷入财政危机之中,各国掀起了一波波高等教育改革的浪潮。致力于改进高等教育的财政管理,国外和国内、理论界和实践者都进行了深入细致的研究。由于不同学者各自研究的立足点不同,研究的领域和结论也仁智各有所见。目前国内外关于高等教育财政的研究大致有以下方面:

1.2.1 国外文献综述

1. 高等教育财政理论研究

在理论研究方面,国外的研究者对高等教育尤其是财政问题的研究比较系统深入,取得了大量的研究成果。1954 年,美国著名经济学家萨缪尔森创立了公共产品理论,根据产品或服务在消费上是否具有竞争性和排他性,将全部社会产品和服务分为私人产品、公共产品、准公共产品。准公共产品应由政府和市场共同提供。美国经济学家舒尔茨 (Schultz) 把人力资本理论广泛用于对高等教育问题的探讨,他认为:一个人受教育程度越高,个人与社会的收益就越大,由此推演,高等教育的经济收益大于中等教育的收益,中等教育的收益大于初等教育的收益。同时,他还认为,高等教育经济价值远大于其他教育经济价值的原因,还在于它具有三大功能:发现人才、从事教学和进行研究。20 世纪 80 年代,纽约州立大学校长布鲁斯·约翰斯通 (D. Bruce Jonestone) 提出了著名的高等教育成本分担理论,他认为高等教育成本构成是解决其他教育问题如教育质量、扩大招生、管理效率、促进公平、国家承担能力等的关键。在“谁收益,谁承担”的指导思想下,约翰斯通研究了谁应承担高等教育成本这一问题。政府是教育举办者,也是教育收益者,因此政府应在其收益范围内支付教育经费;而社会 and 大众也是直接或简介的受益者,也应当以社会捐赠的形式承担部分教育费用。因此,他认为,无论什么体制的国家,高等教育的成本都必须由来自以下四方面的资源

来分担：国家、家长和学生、社会（雇主和纳税人）和高等院校。同在 20 世纪 80 年代，国际上兴起了第三部门理论和治理理论并延伸至高等教育领域，这两大理论对高等学校的社会归属和高等教育的管理体制产生了深刻的影响。

2. 高等教育财政改革相关研究

高等教育财政体制包括经费筹措、拨款、财政管理等内容。20 世纪 80 年代以来席卷全球的高等教育财政危机促使各国政府加快了财政改革的步伐，投资渠道多元化、提高资金使用效率、引入市场机制等成为应对危机的基本对策。A. 扎德曼 (A. Ziderman) 和 D. 阿尔布雷希特 (D. Albrecht) 在《发展中国家大学的经费筹措》一书中，简要地比较了国家主导、成本补偿、收入多样化三种基本经费筹措模式，描述了资金环境与经费筹措改革的政策环境，分析了成本补偿、延迟支付、收入多样化等多种动员高等教育资源的手段。伦敦大学教育学院的 G. 威廉斯 (G. Williams) 在《高等教育经费筹措：现行的模式》一书中，对英国等 11 个经济合作与发展组织 (OECD) 国家 20 世纪 80 年代的高等教育经费筹措改革实践进行了全面的回顾和总结，并对 20 世纪 90 年代的改革前景做了展望，他着重比较与分析 11 国家的高校的核心资金和辅助基金、学生资助、拨款机制，并充分肯定高等教育经费筹措中引入市场机制的作用。弗里德曼 (Milton Friedman) 认为，基于“技术垄断”和“外部效应”的原因所能给与政府以支持的理由更加软弱无力。由于交通运输的发达，“技术垄断”的因素大打折扣；由于对中等以上教育的国有化运作方式的民众支持率越来越低，“外部效应”的理由也远不充分。因此，他认为，高等教育应该实现市场化和私有化，政府对高等教育的支持应该以学生为基础，而不是以学校为基础。

3. 政府在高等教育中的责任研究

对于政府要不要提供教育，国外经济学家的观点基本一致。不说赞成政府干预经济的凯恩斯学派，就是极力主张小政府的自由主义学派，也肯定政府在教育中发挥作用的合理性。

斯密 1776 年在《国民财富的性质和原因的研究》一书中讨论政府的义务时，论述了政府对教育的责任。他认为政府只有三个应尽的义务：一是保护本国社会，使不受其他独立社会的侵犯；二是保护人民，不使社会中任何人受其他人的欺负，为此要设立严正的司法行政机构；三是建设并维护某些公共机关和公共设施，但若由个人或少数人办理，所得决不能补偿所费，因而需要政府举办。斯密将“青年的教育设施”列入上述公共设施。他认为，在文明的商业社会，普通人民的教育比有身份有财产者的教育，更需要政府的注意，因此政府要负担一部分教育经费。斯密在这里已经提出了以后人们论证政府参与教育的两个主要理由：教育的外部性或公共产品性质，教育的公平需要。

弗里德曼认为，政府对教育有两个干预的理由。一是教育的外部效用；二是

对学龄青少年和其他对自己行动不负责的家长主义的关怀。他认为,如果大多数公民没有最低限度的文化知识,也不广泛地接受一些共同的价值准则,稳定而民主的社会不可能存在;教育对文化知识和价值准则两个方面都会作出贡献,他进一步论述了教育外部效用与政府参与提供教育的关系,认为由于教育外部效用的存在,政府应该对儿童的家长提出让儿童受到最低数量学校教育的要求,就如对建筑和汽车的所有者提出安全标准以保障他人的安全一样。如果这种学校教育所引起的经济负担能容易地为社会的大部分家庭所承受,政府就没有必要大量提供教育,只须向贫困家庭提供特殊补贴。但由于不同家庭之间财富和孩子数量的差异,加上维持一定标准的学校教育需要相当可观的费用,使得政府仅提出教育要求而不提供教育经费的政策难以实行,所以政府要提供教育经费。

布坎南是从公共产品理论出发论述政府参与教育有必要性的。布坎南认为,作为准公共产品的教育,其效用从受教育者家庭外溢给社会的其余。如果把“购买”教育服务的全部责任留给私人家庭,那么,由于私人家庭只有在自己的预期利益等于或超过其私人成本时愿意支付成本,所以用于教育的费用可能会太少。就全社会而言,教育的供给将不足。因此,政府应该作出努力,通过税收收入来为教育筹资,增加教育的供给。

1.2.2 国内文献综述

1. 高等教育属性研究

随着公共财政改革和理论的发展,我国教育经济学领域的一些专家和学者根据教育经济学和教育财政学发展的需要,开始对教育产品公共属性的界定进行研究。从现有文献看来,结论大致可分为三类:

(1) 具有准公共产品性质。厉以宁在《关于教育产品的性质和对教育经营的若干思考》(1999)一文中按公共产品理论对教育产品的公共属性进行了分类。这一方法将教育产品分为:①具有纯公共产品性质的教育服务;②基本具有公共产品性质的教育服务;③具有准公共产品性质的教育服务;④具有纯私人产品性质的教育服务。高等教育由于其既有的不完全的排他性,被归为第二类。袁连生的《论教育的产品属性》(2003)则反对根据产品的生产方式、政府的参与方式来判断教育属性,并认为从教育的直接和间接消费效用来看,教育既具有竞争性和排他性,又具有非竞争性和非排他性,因此,教育是准公共产品。

(2) 基本具有私人产品性质。王善迈在《关于教育产业化》(2000)中认为,教育服务在消费上具有一定的竞争性,但在技术上对教育服务进行排除的成本过高,并可能引起教育机会的不公平,增加教育的社会成本。因此,从整体来说,教育是一种具有正外部效应的准公共产品;而高等教育,相对义务教育而言,更接近私人产品。曾满超(2000)、赖德胜(2000)则根据消费教育产品的教育收益率

来界定教育产品的公共属性,并用于教育经济学分析之中。这种分类方法是根据人力资本理论和发展经济学理论将教育收益率分为教育的个人收益率和教育的社会收益率,认为高等教育的个人收益率较高而社会收益率低,具有私人属性。

(3) 具有完全的私人产品性质。薛澜在《高等教育是公共产品吗?—兼论政府在发展高等教育中的作用》(1999)一文中反对笼统地把高等教育与其他类型的教育混在一起,并认为从我国目前情况来看,高等教育不能满足公共产品的“非排他性”和“非竞争性”两个特征,属于私人产品。张曙光(2004)则认为,就其性质而言,高等教育是为了满足个人超出平等参与之上的需要,应该是一种不折不扣的私人产品,其生产供给可以由私人进行,其融资筹资也是个人选择。

2. 高等教育财政改革研究

王冲、叶子荣(2003)提出我国高等教育财政经历了三个阶段,第一阶段(1949—1979)政府是高等教育投资的唯一主体,第二阶段(1980—1998)以财政拨款为主、社会筹资和院校自筹为辅的多元化投资,现在已经到了第三阶段(1999—):财政拨款在高等教育投资从主角沦为配角,社会筹资和高等学校自筹经费占主导地位,更加重视发挥市场机制在高等教育投资中的作用。戚业国在《民间高等教育投资的跨学科研究》(2001)从哲学、经济学、心理学、社会学、政治学、法学和政策学等角度,对扩大民间高等教育投资的实现条件、由此带来的影响和有关的政策选择进行了全面的研究。郎益夫在《中国高等教育投资模式研究》(2002)一书对中国高等教育投资的规模、结构及高等教育的拨款体制与成本效益作了较具体的分析,并提出“普通基金加专项基金”的拨款模式。范先佐在《筹资兴教》(1999)一书中对中国现行的高等教育投资体制进行了评价,提出了改革和完善中国高等教育投资体制和模式的具体建议。

关于高等教育拨款模式的改革,国内学者纷纷提出了自己的见解:王善迈在《教育投入与产出研究》(1996)一书中提出了改革教育预算管理体制的建议,即实行预算单列,具体做法为:将教育事业费和教育基建投资合并,教育经费由款级升格为类级,赋予教育部门对教育预算的编制权、分配权和管理权,教育经费预算单列到县。李文利、魏新在《中外高等教育拨款方式比较与中国高等学校拨款制度改革趋势》(1997)一文中提出在中国实行高等教育基金制的设想,即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。李福华《高等学校资源利用效率研究》(2002)一书认为,国家在拨款时应引入效率标准,即使像“211工程”拨款和“若干所世界一流大学建设计划”拨款这样的政策拨款,如果不考虑效率标准也是不恰当的;一所高校的拨款数额应为公平拨款、效率拨款、声誉拨款、政策拨款之和。

3. 政府在高等教育中的责任研究

公共教育经费应该是教育经费来源的主渠道。李岚清认为:发展教育主要是政府的责任。基础教育,特别是义务教育投入要以政府为主;职业教育也要由政府主导,其基础设施建设政府也还要投入;高等教育经费主要靠政府投入,逐步实行以政府投入为主的教育成本分担机制。过去曾经提出“人民教育人民办”的口号,当时在国家财政还比较困难的条件下,我们穷国办大教育,依靠人民和社会力量办教育有积极的意义。但是,“人民教育人民办”决不当误解为推卸政府办教育的责任。我们后来明确提出教育事业主要由政府来办,教育投入必须以政府为主。

闵维方认为:第一,根据人力资本理论,教育通过授予劳动者知识和技能使他们提高了生产能力,并由此获得更多的收益,因而,接受教育有助于创造未来所得。这意味着教育的分配影响着未来收益的分配,因此教育投资的公平内涵具有极其重要的意义。既然教育投资不仅可以获得较高的社会收益,而且具有较为显著的外溢收益,那么政府就应该对教育进行投资。第二,从教育公平和机会均等的观点来看,如果教育是根据市场情况提供的,那么只有那些付得起学费的人才能上学,这样,不仅会出现教育投入的不足,而且,由于教育会在很大程度上影响着个人的终生收入和收入分配,因此由于受教育机会不均等而带来的收入分配不公平就会世代延续下去。

刘克利(2006)认为,在社会主义市场经济体制逐步建立和完善以及高等教育由精英向大众化转型的背景下,政府在高等教育发展中将承担越来越重要的责任。承担高等教育发展的主要财政,培育高等教育竞争市场,发展教育中介组织,构建教育法律体系,均衡高等教育区域发展,引导高等教育价值观念,是政府必须承担的主要高等教育责任。龙献忠、胡颖在《论高等教育多中心治理视野下的政府责任》(2007)中提出,在多中心治理模式下,政府所承担的责任主要体现在推进单位制度改革、加强法制建设、培育市场力量、拓展财政来源和扶持教育中介组织等方面。李碧虹、柯佑祥在《论中央政府在高等教育发展中的财政责任》(2006)中认为,随着政府职能的转型和高等教育规模的扩张,在不可能包揽经费投入的前提下,中央政府只有明确自己的责任范围才能更好的履行责任。可以将所承担的财政责任转变为:针对部分领域的直接经费投入,引导高等教育融资;协调资金配置,维护公平;理顺宏观运行环境。

纵观国内外对高等教育财政的研究,可以看出,对于高等教育财政的研究已不再仅作为教育财政研究的一个分支而是作为一个独立体系深入研究,不少学者从公共财政学、教育经济学角度运用公共财政理论、成本分担等理论范式对教育财政的理论界定、支出政策、制度安排与管理发展进行了一系列的研究,并且取得了一定的成果。但目前的研究从总体上看,仍存在明显的缺陷和不足:(1)已有的研究大多是针对高等教育财政某一方面的描述性和轶事性的简单分析,缺乏

实证研究和数据分析,多数都是停留在理论和路径探讨的定性分析上,定量化、模型化的研究较少,缺乏系统的理论框架和深入的政策解读,对转型时期的特殊性未能较好把握,这导致许多建议缺乏足够的实践价值;(2)从单一教育经济学视角进行研究的较多,不少的理论文章或是单从高等教育的经费筹措、或是单从高校理财能力等方面论及高等教育财政体制,而从高等教育财政作为一种政府行为从多视角、跨学科的综合研究的还很不够,特别是从公共行政学学科角度出发的分析研究还很少;(3)国内外已有的研究基本认可政府在高等教育财政资源配置中的基础性作用,也对政府在高等教育领域的责任进行了初步界定,但进一步具体到高等教育财政领域的政府责任模式的构建则基本处于空白。

1.3 研究内容与方法

1.3.1 研究内容

本论文的研究内容主要分为五章,其中第三章和第五章是论文写作的最终落脚点,也是论文的重心。除本章作为导论,简述本论文的研究背景及研究意义,对国内外研究现状进行了归纳总结并阐述论文的研究思路及研究方法外,论文还包括以下四章:论文第二章主要是探讨高等教育财政中有关政府责任的理论问题,内容包括高等教育财政的界定和高等教育财政中政府责任的类型区分,目的是为本论文所研究问题的解决提供理论依据。论文第三章是我国高等教育财政中政府责任的履行现状及其问题研究,在分析当前我国政府在高等教育财政中责任履行的现状的基础上,指出其存在问题并分析原因。论文第四章是高等教育财政中政府责任模式的国际经验及启示,在比较分析较具代表性的美国模式、欧洲模式和东亚南美模式的基础上,从中获得有益的启示,为我国转型时期高等教育财政的政府责任模式的构建提供参照和借鉴。论文第五章是改进我国高等教育财政中政府责任承担的对策,本部分在前面理论分析和经验借鉴以及现状分析的基础上,提出包括增加公共财政投入、转变政府角色和职能、制度创新等加强政府责任履行意识和能力的政策设计。

1.3.2 研究方法

工欲善其事,必先利其器。研究方法是否合理关系到研究的成效。论文始终以辩证唯物主义和历史唯物主义思想为指导,本着理论联系实际、实事求是、古为今用、洋为中用的原则,在尽可能占有国内外资料的基础上,运用多种研究方法进行论证。概括地说,本论文主要运用了如下教育科学研究方法:

1. 统计法。列宁指出:“社会认识的最有力的武器之一是社会经济统计”。本文应用统计法旨在通过收集大量的高等教育投资方面的原始材料,经过分类整理和分析,从中找出高等教育财政的投入、分配、使用、监督等各方面的内在联系

和规律，为我国政府更好地履行其在高等教育财政的责任献言献策。

2. 文献研究法。文献研究法是指通过在不同资料中大量获取所需要的真实资料以供科学研究使用的一种方法。本文在写作过程中，参考了大量的文献资料，主要包括对中外期刊资料的收集、国内外书籍的查阅、关于高等教育财政方面的研究记录和调研报告等方面资料的收集与互联网搜索。目的在于能够了解政府承担高等教育财政的原因，以及国际上典型的高等教育财政政府责任模式实例和我国高等教育财政中政府履责的现状。

3. 比较分析法。比较研究法分为纵向和横向两种，它们的理论依据是：从纵向比较来说，它以现状分析为主，追溯历史根源，考察、研究事物的变化，展望发展前景，从而研究事物发展的规律。从横向比较来说，它是对同时存在的事物进行比较，以考察、研究当前的问题。本论文运用比较研究法主要包括以下内容：将国际上比较具有代表性的三种高等教育财政政府责任模式进行对比以及将我国不同阶段的高等教育财政模式进行比较，目的在于揭示国际上比较有效的高等教育财政责任模式具有的优势以及我国高等教育财政责任模式存在的问题，为贯彻落实我国高等教育财政中政府责任提供理论依据和经验借鉴。

4. 定性分析与定量分析相结合。根据威廉维尔斯曼的观点，定性研究是指用文字来描述现象而不是用数字和度量来说明问题。而定量分析主要是指搜集用数量表示的资料或信息，并对数据进行量化处理、检验和分析，从而获得有意义的结论的研究过程。本论文在阐述高等教育财政的内涵、政府责任的理论基础以及政府的财政责任构成时采用了定性分析方法，在说明高等教育财政经费投入、增长比例和投资收益比较等部分时采用了定量分析方法。

第2章 高等教育财政中政府责任的相关理论问题

高等教育财政既是高等教育经济学中研究的一个重大理论问题,同时又是一个相对独立的研究范畴,它是从高等教育学、财政学、教育经济学、高等教育管理学等学科分化出来的,有着自己独特的理论体系。从研究成果、研究队伍力量、研究方法等方面来讲,将高等教育财政作为一门独立学科(即高等教育财政学)来研究为时尚早,但从客观需要和现实要求来讲,由于高等教育财政紧缩的存在,系统研究高等教育财政的理论问题则显得尤为迫切。鉴于此,本部分集中对高等教育财政理论作系统、简要的阐述。

2.1 相关概念界定

2.1.1 教育财政

在理论界,关于教育财政的概念定位是否恰当尚留有疑问。其理由是一般意义上的财政是以国家为主体,为满足社会公共需要而强制无偿地分配一部分社会产品形成的分配关系和分配活动,作为统治团体的经济其收入是以强制性征收的租税为基础的。而教育经费主要依赖于一般财政收入,也就是说,国家下拨的教育经费其最终来源虽为税收但最终用之于教育,须经历一个国家的财政收入至预算支出的过程,因此有人认为独立于一般财政之外的教育财政在大多数国家里是不存在的。但近二三十年以来,越来越多的国家使用了教育财政这个概念,且日益为人们所熟悉。究其原因,一方面是为了方便起见,比如“教育预算”的提出就是如此;另一方面是受到战后教育经济学勃兴的影响,人们对教育财政问题的关心日益高涨,使教育财政问题研究得到重视和深化。

从教育经费负担的主体来看教育经费可分为公共性教育经费和非公共性教育经费,但多数国家都将二者作为国家财政活动统一列入国家教育经费总支出中,教育经费的财会活动中很难区别对待。因此,有关教育经费的政府活动通常被称之为教育财政。具体来说,中央和地方政府为发展本国、本地区的教育事业,对其所需的教育财力的筹集、分配和管理、监督等一系列有秩序的活动就是教育财政。^①教育财政的分类方式有好多种,现在仅简单介绍三种:

1、按政府管理体制分类

各国政府管理体制最少可以分为中央或联邦、省或州、地方三级管理体制。

^①陈孝彬.教育管理学.第2版.北京:北京师范大学出版社,1999,235—236

教育财政按这种分类可分为:中央或联邦教育财政和地方教育财政。我国的财政体制也是相象的,分为中央政府教育财政和地方政府教育财政。

2、按教育体制分类

目前,世界各国一般实行的是学前、初等、中等、高等以及其他形式的教育体制,按这种体制分类,则教育财政可分为:学前教育财政、初等教育财政、中等教育财政、高等教育财政以及其他形式的教育财政。

3、按收入来源分类

若按照中国现行财政的收入来源分类,教育财政可分为:(1)财政预算内教育经费;(2)各级政府征收的用于教育的税费;(3)校办产业、社会服务收入中用于教育的经费;(4)企业办学教育经费;(5)其他属于国家财政性的教育经费。

2.1.2 高等教育财政

1. 高等教育财政的涵义

就高等教育而言,部分高校的预算外资金超过了预算内资金,尽管这些预算外资金是按照国家财政政策及体制收支的,但国家在其中的主体作用相对被削弱,在高教财政收中甚至出现非政府性的投资超过政府拨款、财政来源多样化的局面。由于一国高等教育事业得以正常发展的财力保障是由全部经费决定的,因此,在政府拨款难以大幅增加的情况下,高教财政就应该涉及和包括政府以外的各种投资。事实上,在西方发达国家,政府性拨款在高教财政收入中并不占绝对优势,而非政府性投资如学费、捐款、产业收入等往往占较大份额,高教财政来源多样化。所以,高等教育财政是指在高等教育发展中有政府(可能是或不是主体)、社会机构和企业、私人等参与(并非不能是主体)的一种分配关系。主要表现为国家在某种程度上向有关高等教育机构拨发经费、调控高等教育的经费开支,并通过经济手段管理和发展高等教育事业。^①

2. 高等教育财政的特征

高等教育本身的特点决定了高等教育财政既具有一般财政的共性,又拥有自己的内在特征:(1)公益性。高等教育事业是国家的公益事业,高等教育财政向其投资是无偿的,与企业部门的投资行为和偿还方式是不同的。(2)社会性。高等教育事业是一项全社会的事业,具有广泛的社会基础。除了政府的主渠道作用外,还有其他投资渠道的参与包括学费、创收、私人及机构捐赠等,这表明高等教育财政投资主体的多元性。(3)国家参与,但不一定是主体。(4)长效性。高等教育财政投资的效益受时间的限制,一般周期较长,不可能像物质生产部门的投资那样立见成效,但长期效益十分明显,一点不逊色于相同时期内物质生产部门的短期效益的总和。

^①柯佑祥. 高等教育财政导论. 江苏高教, 1995, (2): 34

3. 高等教育财政的功能

教育财政是教育行政的重要内容和手段。高等教育财政作为一种分配关系,我们只能研究它的性质和规律性,但是若把它作为一种分配活动,是掌握在国家高教管理机关手里的一种分配手段,它就有职能作用问题。高等教育具有教学(培养人才)、科研、社会服务三大职能,高等教育财政的最终目的是代表国家从财力上保证实现上述功能,它具有分配、调节、监督等职能。具体表现为国家高教管理机关采取某些政策和措施筹集资金(如争取更多的高等教育拨款、征收高教税费、募捐等),根据培养目标、学生规模、学科专业、办学质量等向高校分配资金;当某些方面的人才供求状况发生变化、人才培养质量发生变化时,国家高教管理机关通过增加或减少拨款、控制开支等手段进行调节;为了防止高教财政分配和使用中的腐败行为,国家高教管理机关通过颁布实施高教财政政策、制度、法规等手段进行监督,以保证高教财政分配符合国家意愿,等等。从这些意义上讲,没有国家参与,高等教育财政就不复存在。

2.1.3 政府责任

1. 政府责任的涵义

在探讨政府责任的涵义之前,首先有必要对政府、责任这两个基本概念进行简单介绍。政府有广义和狭义之分,广义的政府等同于国家,包括立法机关、行政机关、司法机关,狭义上的政府仅指行政机关,就本文研究的范围来看,政府一词主要指狭义意义上的政府。“责任”一词的含义相对于“政府”而言则显得复杂的多。《现代汉语词典》对责任一词的含义是这样界定的:其一,使人担当某种职务和职责;其二,责任意味份内应做之事;其三,责任意味未做好份内应做之事所应受的谴责和制裁。^①在公共管理理论和实践中,责任是一个关键性概念。弗雷德里克·莫舍(Frederick Mosher)曾说,“在公共行政和私人部门行政的所有词汇中,责任一词是最为重要的。”^②按照布莱克维尔政治学百科全书解释,“责任”一词在政治活动和公共管理中最一般的含义是指与某个特定的职位或机构相联系的职责。^③

何谓政府责任,众说纷纭。对于政府责任的涵义,目前国内学者主要从法学和公共行政学两个角度来分析:

其一,法学界的观点。在法学学者看来,所谓政府责任就是政府对行政负“法律”上的责任,即行政法律责任,是在动态上使用“行政”,这更强调的是政府的消极责任,即政府承担的否定性的法律后果。但不同的学者对政府责任的表述以及对责任的承担主体又有不同的观点。如王成栋认为,在整个责任系统中,政

^①新华字典,北京:商务印书馆,1994:585

^②特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径.北京:中国人民大学出版社,2001,62

^③扶茂松.责任政府与政府改革.学术论坛,2002,(1)

府的行政责任至少在三种意义上使用：行政法律责任、行政政治责任和行政违宪责任。他强调行政责任在绝大多数情况下即为行政法律责任，是指行政法律关系主体因违反行政法义务的行为或不当行为所引起的法律责任，这里的责任承担主体应该是而且事实上是双方的，即行政主体和行政相对人。^①罗豪才先生也认为，行政责任是指行政法律关系主体由于违反行政法律规范或不履行行政法律义务而依法应承担的行政法律后果。^②胡建森认为行政责任是行政违法(以及部分行政不当)所引起的法律后果，但其承担主体只是行政主体及其行政人员。

其二，公共行政学界的观点。在公共行政领域，政府主要是在行政机关的意义上使用的，因此多数学者主张政府责任就是行政责任。公共管理学者斯塔林从政府责任的六项基本价值，即“回应、弹性、能力、正当程序、责任、诚实”入手来界定其含义。^③美国公共伦理学家特里·库珀则从客观责任行为与公务员个人伦理自主性的划分的角度来界定政府责任的涵义。^④我国学者对政府责任所给出的定义也是多种多样。中国人民大学教授张成福将这些定义进行了整合，认为政府责任是政府的回应性、政府的义务和法律责任构成的整体概念，并总结出政府责任的三个层面的涵义。从最广意义上来看，政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求做出回应，并采取积极的措施，公正、有效地实现公众的需求和利益。从这个意义上讲，政府的责任意味着政府的社会回应；从广义的层面来看。政府责任意味着政府组织及其公务员履行其在整个社会中的职能和义务，即法律和社会所要求的义务。在这里，行政的责任意味着政府的社会义务；从狭义的角度来看，政府责任意味着政府机关及其工作人员违反法律规定的义务，违法行使职权时，所承担的否定性的法律后果，即法律责任。这是政府责任得以最低限度地保证。^⑤

本文是从最广义的角度来界定政府责任，即所谓政府责任应当是指政府对社会具有积极的回应性，政府应当主动地去承担服务于社会的任务，积极的探求公众的需求，并且在实际中通过各种政策、法律的制定和实施来满足公众的需求，将这种“回应性”体现出来，同时当政府没有及时地履行好其回应于社会的任务时，还应受到相应的处罚。

2. 政府责任的形式

关于政府的责任，早在18世纪亚当·斯密就在其代表作《国富论》里做了详细的解释：第一，“保护社会不受其他独立社会的侵犯”。第二，“尽可能保护社会所有成员不受其他成员的欺侮或压迫”；第三，“建立和维持某些对于一个大

^①王成栋.政府责任论.北京：中国政法大学出版社，1999，80—95

^②罗豪才.行政法.北京：北京大学出版社，1996，318

^③格罗弗·斯塔林.公共管理部门.上海：上海译文出版社，2003.

^④特里·L·库珀.行政伦理学，实现行政责任的途径.北京：中国人民大学出版社，2001，74.

^⑤张成福.责任政府论.中国人民大学学报，2000，(2)：76.

社会当然是有很大利益的公共机构和公共工程”。^①时至今日，政府责任的具体表现形式有了很大变化，但是其本质仍与亚当·斯密的阐释相同。政府责任具体来说主要包含道德责任、政治责任、行政责任、法律责任、经济责任五种形式，共同构成内在统一的责任体系。

第一，道德责任。政府的道德责任是指政府及其公务人员在依法行使公权力、从事公共事务管理活动时虽然没有违宪也没有违法，但如果其行为明显有悖于“公序良俗”，就必须承担道义上的责任。^②长期以来，由于种种原因，人们对政府官员的道德责任关注较少。由于人们仅仅看到了公共行政的政治职能、经济职能和社会管理职能，没有从理论上认识到公共行政的道德责任问题。而政府是社会管理活动的主体，若政府及其公务人员的行为不符合社会、公众的规范和道德标准，政府也难以要求公众遵纪守法，威信就很难树立。同时，政府官员作为政府运行的实际操作者，其道德素养对政策的制定和执行有深刻的影响。作为政府官员，其角色定位决定了 he 必须承担更多的责任，但良好的职业道德是除高水平的业务能力之外的完成其职责的必要条件。

第二，政治责任。有学者认为：“所谓政治责任，就是行使公权力者因违反政治义务而承担的政治上的否定性后果。”^③有学者认为，“政治责任是指政府及其官员因享有和行使国家行政权而承担的维护社会制度，维护宪法精神和原则，维护国家法律制度，维护公民生命和财产不受侵犯，维护社会稳定、发展和秩序等方面的责任。”^④基于此，政府的政治责任至少应包括两个方面的内容：一是政府的所作所为必须以促进人民的利益、权利和福利为宗旨，其有关公共事务的决策必须体现人民的意志和利益。这是积极的政治责任。二是如果政府决策失误或行为有损公共利益，虽不受法律的直接追究，却要承担相应的政治责任。这属于消极的政治责任。

第三，法律责任。法律责任指政府官员在行使行政权力时触犯法律所应承担的责任。美国学者哈耶克指出：“撇开所有技术不说，法治的意思是指政府在一切行政活动中都受到事前规定并宣布的规则约束——这种规则使得一个人可能十分肯定地预见到当局在某一情况中会怎样行使它的强制力，和根据对此的了解计划他自己的个人事物。”^⑤但在专制条件下，其依法办事的要求首先并且主要是针对平民百姓，统治者则往往不受法律的约束，我国古代的“刑不上大夫”即是此意。在现代民主政治条件下，依法治国，则更强调公权力的守法。“法治社会与非法治社会的区别在于：在非法治社会中，民众必须守法，政府可以不守法；

^①亚当·斯密. 国富论. 唐日松等译. 北京: 华夏出版社, 2005, 497—516

^②李蕪君. 当代中国政府责任问题研究. 中共中央党校博士论文, 2006, 51

^③王成栋. 政府责任论. 北京: 中国政法大学出版社, 1999, 80

^④张国庆. 行政管理学. 北京: 北京大学出版社, 1990, 414

^⑤哈耶克. 通往奴役之路. 王明毅等译. 北京: 中国社会科学院出版社, 1997: 73

在法治社会中，人民必须守法，政府更必须守法。所以，是否要求并做到让政府守法，才是衡量法治社会的一个重要试金石。”^①公共行政的法治取向决定了政府必须依法行政，而违法则必须受到法律的制裁。

第四，行政责任。在公共行政领域，政府主要是在行政机关的意义上使用的。因此，国内多数学者主张，政府责任就是行政责任。关于行政责任，较早见于荷林(Herring)写的《公共行政与公共利益》一书，他在书中分析了政府职能增加带来的问题及行政自主权的影响，认为行政官员肩负着调整整体利益差异的重任，并使作出的经济与社会妥协能够通过法律程序而有效地运行。^②根据这一思想，行政责任主要是指政府官员在履行行政权力时所应承担的责任，这里的行政责任应作广义解，它既包括积极的责任也包括消极的责任。积极意义上的责任，即政府官员应克己奉公，尽职尽责，积极推动符合民意政策的贯彻落实；消极意义上的责任，即政府官员因未履行自己的义务而承担的否定性后果。

第五，经济责任。政府的经济责任一般也可分为积极和消极两种意义上的责任。积极方面的责任，主要是指政府对于社会尤其是经济发展中应扮演的角色。在实践中，这一问题是在围绕政府和市场关系的论断展开的，指政府从经济社会的角度，履行对国民经济进行全局性的资源配置、经济稳定、调节分配的责任。依据市场经济发展阶段的不同，其政府责任范围、内容、力度及方式都有所不同。在当代以市场经济为主要资源配置方式的经济社会中，政府责任是以弥补市场失灵而确定的配置责任、稳定责任和分配责任。而消极意义上的政府责任，其代表是公共选择学派对政府失败的研究，它强调必须将责任机制引入政府系统，通过政府责任来避免或减少“政府失败”。^③

2.2 我国高等教育财政中政府责任的内容

任何大学，无论其拥有多么大的自主权力，都不能不受到一定的政府控制，政府此时具有的这种控制权力，就是它作为部分大学举办者和行政管理者对大学作为社会组织的一员行使的权力。而按照社会契约论的观点，“政府在行使权力时，不应忘记自己对社会承担的责任”，^④英国思想家斯图亚特·密尔在其名著《代议制政府》中，反复强调了权力与责任相统一的原理。他甚至认为，如果能够将权力和责任统一起来的话，那就完全可以放心地将权力交给任何一个人。^⑤因此，政府在推进自身职能转变过程中，应该做到权责一致。权力就是责任，有权必须

^①刘军宁. 经济民主与经济自由. 北京: 三联书店, 1997:11

^②Herring,E. Pendleton. Public Administration and Public Interest. New York: McGraw—Hill,1937

^③陈建先. 政府责任的多维度思考. 广州大学学报(社会科学版), 2006, (6)

^④卢梭. 社会契约论. 北京: 商务印书馆, 2002, 78

^⑤密尔. 代议制政府. 北京: 商务印书馆, 1982, 192

尽责，权力与责任必须对等。^①与政府对高等教育所具有的管理权力相一致，高等教育的准公共产品属性和正外部性决定了它作为一种公共服务政府必须对其承担相应的责任。

“尽管每个人可能都希望政府以某种方式采取行动，但在政府应该干些什么的问题上，几乎是有多不同的人，就有多少种看法”。^②对于政府在高等教育中的责任，学界同样存在多种划分，可谓是见仁见智。喻岳青先生认为，政府对高等教育宏观管理的职能就是调控和服务，其作用具体体现在：（1）制定教育标准；（2）保证教育质量；（3）促进教育发展；（4）规范教育活动的行为；（5）做好教育服务工作。周川先生从另一侧面撰文认为：“我国政府对高等学校的管理职能，不应在学校内部的运作过程和环节上，更不应在学校内部的日常事务上，而应在学校系统内外部的宏观关系上，在高等教育事业的方向和质量标准上。具体地说，政府对高等学校的管理职能主要应体现在以下几个方面：第一，规划与立法；第二，拨款与筹款；第三，评估与监督；第四，制定各级各类高等学校设置基准，审批新建高等学校；第五，制定高等学校干部任免标准。”^③湖南大学校长刘克利则认为在转型时期的背景下，承担高等教育发展的主要财政，培育高等教育竞争市场，发展教育中介组织，构建教育法律体系，均衡高等教育区域发展，引导高等教育价值观念是政府必须履行的主要高等教育责任。^④结合现有的研究和我国高等教育发展的现状，笔者认为，具体到高等教育财政领域，我国政府的责任主要体现在以下几个方面：

2.2.1 主要的投入责任

高等教育是一种准公共产品，但在 UNESCO 看来，高等教育更为本质的属性是“公共服务”。在《21 世纪的高等教育：展望和行动世界宣言》中的第十四条便是“高等教育这一项公共服务的资金问题”，其中指出“高等教育需要国家和私营部门的资金，但国家的资金是主要的”。UNESCO 在 1995 年发表的另一份重要文件《高等教育变革与发展的政策性文件》中更为明确地指出“过多地要求高等教育机构开展各种‘商业化’活动”是一种危险；因为“社会要求所有真正的高等教育机构，无论它们属于哪一种‘所有制’形式，都能行使其作为公众服务的主要职能。”计划经济体制下，政府不仅是高校的举办者，还是高校的行政管理者，更是高校唯一的出资者，处于垄断地位。市场经济体制下，政府不再是高校唯一的出资主体，高校的出资主体出现多元化，尽管如此，政府仍然是主要的出资者，投资主体多元化影响不了政府作为管理者的主导地位，更削弱不了政府

^①温家宝. 加强政府建设 推进管理创新.

http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/07/content_5062506.htm, 2006-09-07

^②F. A. 哈耶克. 通往奴役之路. 北京: 中国社会科学出版社, 1997, 94

^③申素平. 论我国高等教育体制改革过程中政府角色的转变. 高教探索, 2000, (4): 51-52

^④刘克利. 论转型时期高等教育发展中的政府责任. 高等教育研究, 2006, (4): 7-12

主要的财政责任，这能部分解释实行“并轨制”以后为什么我国财政的教育支出不仅没有降低，反而有所提高，2001年至2003年三年间分别达到2636.84亿元、3105.99亿元、3351.32亿元。而从当前世界各国高等教育财政运行的经验看，政府财政拨款也依然是大学收入的主要来源。可见，我国政府对高等教育的财政支持既在法律规定范围以内，又在情理之中。政府承担主要的经费投入责任不容置疑。

2.2.2 财政资源配置责任

资源配置是指政府通过财政收支活动为政府提供公共产品提供财力，在一定程度上纠正外部效应，引导资源的流向，弥补市场的失效，最终实现全社会资源配置的最优效率状态。作为政府经济职能在微观领域的实现方式，其核心问题就是如何把有限的资源配置到最需要的地方，从而使资源得到最有效的利用。在市场经济体制下，资源配置的方式包括政府配置和市场配置两种，正如萨缪尔森所说：“市场和政府这两个部分都是不可或缺的，没有政府和没有市场的经济都是一个巴掌拍不响的经济。”^①高等教育的准公共产品属性决定了其资源配置方式为政府与市场联合配置，但这里存在一个政府与市场二者之间作用边界的问题，关于这一点范先佐先生认为：“由于教育的准公共产品性质和教育公平的需要，在市场经济基础上的公共教育财政体制中，政府应在教育资源配置中起基础性作用。但并不否定市场机制对教育的作用”，^②可见，政府在高等教育财政中除了履行主要的资源配置责任外，还必须承担起推动资源市场化配置的重任。

1. 政府直接配置财政资源

在没有政府介入的情况下，市场会通过价格与产量的均衡，自发地形成一种资源配置状态。但是，“一般来说，如果竞争受到限制、如果存在外部性、如果涉及到公共物品、如果市场欠缺，以及如果信息受到限制，资源就没有达到有效配置”，^③因此在两种体制转轨时期乃至在市场经济发展的全过程中，我国政府必须在某些经济领域发挥资源配置的作用，充当公共物品的提供者和外在效应的消除者。在高等教育市场体系尚未健全的情况下，政府配置高等教育财政资源具有优越性。

就政府进行高等教育财政资源配置的机制和手段上看，主要有：（1）根据政府财政收支占GDP的比例，确定教育经费支出占GDP的合理比例并进一步确定高等教育财政预算内经费占GDP的合理比例，从而实现财政资源配置的总体效率。（2）优化高等教育财政支出结构。财政支出结构即财政资源内部的配置比例，主要包括基建费和事业经费、日常经费和专项经费的比例。这两个比例的恰当与

^① 保罗·萨缪尔森等. 经济学（上册）. 北京：中国发展出版社，1992，87

^② 范先佐. 教育资源配置：政府应起基础性作用. 河北师范大学学报（教育科学版），2006，（3）：6

^③ 斯蒂格利茨. 经济学（上册）. 吴敬琏校，梁小民、黄险峰译. 第2版. 北京：中国人民大学出版社，1996，138

否,直接决定了高等教育财政资源内部的配置是否合理。(3)合理安排政府投资的规模、结构。政府投资规模主要指政府预算内投资在高等教育总经费中所占的比重,表明政府对高等教育财政的调节力度;而政府投资结构如何则会直接影响高校办学层次、专业结构等的调整。(4)合理运用高等教育财政政策,间接调节社会投资方向。政府税收、公债、补贴等财政手段在一定程度上能够引导社会资源向高等教育流动和集中,有利于实现高等教育筹资渠道多元化。

2. 推动财政资源配置市场化

通俗地讲,市场化就是引入市场机制,使高等教育具有市场性。1997年,经济合作与发展组织(OECD)给高等教育市场化下了这样一个定义:“把市场机制引入高等教育中,使高等教育运营至少具有如下一个显著的市场特征:竞争、选择、价格、分散决策、金钱刺激等。它排除绝对的传统公有化和绝对的私有化”。在高等教育财政资源配置过程中推行市场化,可以在一定程度上减少因政府失灵导致的政府直接配置效率低下等问题,而在我国高等教育竞争市场还远未规范和社会力量还不够强大的情况下,政府强有力的外力推动是非常必要的。

在高等教育财政中,政府推动高等教育的市场化表现在以下三个方面:一是建立多元化筹资体制。90年代以后,在约翰斯通的高等教育成本分担理论导引下,在政府预算之外寻找新的高等教育经费渠道已经成为一种国际趋势,高等学校经费来源多元化遂成为世界多数国家共同的政策选择。1994年世界银行发表《高等教育:不同经验的参考》,倡导高等教育发展可转向多样化,国家(政府)不应应对高等教育专利化;积极鼓励私人及非官方的办学模式及方法,主张采取多渠道集资及多元化办学等措施,不应只依赖于政府经费这种单一来源。^①二是实现政府拨款方式的转变。首先是政府拨款日益以大学的运作绩效为依据。传统的预算拨款模式都属于以需要为基础的拨款方式,增加以绩效为基础的拨款方式,其实是政府日益关注大学经费的使用效率、关心大学的尽责状况的逻辑结果,是高等教育的大众化发展趋势与高等教育公共预算有限等两种力量共同作用的必然产物。其次是政府拨款机制日益注重以竞争为原则。对于竞争在高等教育资源配置中的重要作用,宾夕法尼亚大学分管预算和财政分析的副校长 Mieke Masch 做了精辟论述。他指出竞争对政府管理和高校资源配置都十分有益,竞争可以迫使供需双方考虑效率、创新,可以使产品、服务提供者考虑消费者的需要和愿望。在当前高等教育仍处于供不应求的状况下,可以通过改革政府投资方式的做法,通过学生选择学校的机制,促进供方之间的合理竞争。三是加强私立(民办)高等教育扮演的角色,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。加快教育改革的市场化步伐,在对公办和民办高等教育一视同仁的基础上,放开市场准入限制,凡是符合办学条件的高等院校,无论公办还是民办一律承认

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

学历,并在就业政策等方面享受同等待遇,引导社会资本投向高等教育领域,逐步消除针对民办高等教育的各种不公平待遇。

2.2.3 宏观调控责任

1994年,世界银行在《高等教育:不同经验的参考》一书中,根据国际高等教育发展的经验教训,针对发展中国家的实际情况,曾提出一条政府管理高等教育的基本原则:由实行直接控制转变到提供“使能”的政策环境,^①而“使能”的政策主要依赖高等教育参数调节的政策,即多维性宏观调控。所谓宏观调控的责任,就是政府从对高等教育的微观管理中解放出来,变直接控制为间接监督,让高校成为独立办学的法人实体,政府给予宏观的管理和指导。政府对高等教育的宏观调控责任是所有责任中最重要、最核心的责任。计划经济下的政府既是高等教育的投资者,又是管理者,对高校管得过多过死,极大地挫伤了高校的办学积极性和影响了高校资源的合理配置。随着转型时期体制改革的深化,政府必须转变角色和职能,对高校进行规范管理,发挥宏观调控的责任,实现政府作用从控制模式向监督模式的完全过渡。

政府对高等教育财政的宏观调控包括以下几种方式:(1)法律手段。政府制定关于高等教育财政的法律法规,并以国家强制力保障实施,确保高等教育投入的稳定。高等教育财政相关事宜应在法律法规的框架内运行,实现依法治教。(2)经济手段。政府对高等教育的投资是战略性投资,国家财政拨款是高等教育经费的主渠道。政府可通过调整投资强度与拨款政策影响高等教育供求总量与结构的平衡,通过财政资助和助学贷款等措施保障高等教育机会与成果分配的公平,也可以通过财政拨款的杠杆作用,提高高等教育的收益。(3)行政手段。根据一个时期高等教育改革与发展的目标与主要任务,国家制定有关高等教育的重大财政方针和政策,并提出落实方针政策的具体措施。(4)计划手段。国家要加强对高等教育财政投入的预测与规划,在此基础上制定高等教育财政专门规划或者在高等教育总体规划纲要中包含高等教育财政相关规定。(5)监督手段。政府通过检查、鉴定、评估等活动对高等教育财政活动进行监督,建立包括政府、社会和高等教育团体参与的、多层次、多途径的监督机构,在时机成熟的情况下也可以将部分监督职能分离给高等教育中介组织。(6)信息手段。国家要建立起完备的高等教育信息网络,为有关方面提供诸如毕业生供求信息、高校质量信息、收费信息、经费划拨和使用情况信息等信息服务。在市场经济条件下,政府对高等教育财政的宏观调控应以法律和经济手段为主。

^①杨明.政府与市场—高等教育财政政策研究.第1版.杭州:浙江教育出版社,2007,54-55

2.2.4 保障财政公平和效率责任

公平与效率问题与国家发展战略的选择相联系,不只是现代经济问题的焦点之一,更是人类社会政治和道德问题的轴心,是一个国家的政府过去、现在和将来都无法回避的话题。按照经济学家高里·曼昆的解释,“效率是指社会能从其稀缺资源中得到最多东西。平等是指这些资源的成果公平地分配给社会成员。换句话说,效率是指经济蛋糕的大小,而平等是指如何分割这块蛋糕。在设计政府政策的时候,这两个目标往往是不一致的”。^①这就决定了在资源配置过程中公共财政政策或政府财政职责的选择性。

高等教育财政的公平是指在高等教育领域中对财政资源的公平分配。其基本含义包括如下几个方面:公共教育资源分配的公平性,这意味着每一个人都有享受公共教育资源的平等权利;公共教育资源分配的补偿性,这意味着公共教育资源的分配,尤其是对学生的资助不能够均等分配,公共资源要更多用于对处境不利者所拥有的教育条件的补偿,以帮助贫困者克服由于经济原因而造成的入学和学业上的困难;成本收益的一致性,这意味着每一个高等教育的直接受益者都要为其所享受的高等教育支付必要的成本,公共财政资金只能作为对弱者的补偿而不是为所有有机会上大学的人支付学费。^②到目前为止,国内外较为公认的教育资源配置的公平原则主要有以下5项:(1)资源分配均等的原则;(2)财政中立的原则;(3)调整特殊需要的原则;(4)成本分担和成本补偿的原则;(5)公共资源从富裕流向贫困的原则。^③高等教育财政的效率是指高等教育财政资源在现行体制下的有效配置。主要是政府如何在对教育资源的不同配置方案中进行选择,以减少资源闲置和滥用的状况,使投入的资源更加符合社会的利益。政府对高等教育财政效率的关注缘于公共资金的短缺,诚如约翰·布鲁贝克在《高等教育哲学》一书中所指出的:“即使最富裕的国家也不可能提供普及高等教育所需的经费,除非社会愿意重新分配目前用于国防、空间探索、公共卫生和社会福利计划方面的资源,否则根本不可能有足够的人力、物力来普及高等教育。因为这种慷慨的资源分配是根本不可能的事,因为我们面临的问题是怎样合理地分配有限的剩余资源”。^④

政府作为公共利益的代表和高等教育财政资源配置的主体,有责任保障高等教育财政的公平与效率。基于公共财政的本质特征和高等教育的产品属性,公平应该是公共高等教育财政资源配置的最基本原则与核心理念,这是目前国内外理论界公认的行为准则;但效率作为市场经济下资源配置的核心原则,在政府投入

^①曼昆.经济学原理.梁小民译.北京:三联书店、北京大学出版社,1999,5

^②王善迈,袁连生.2001年中国教育发展报告—90年代后半期的教育财政与教育财政体制.北京:北京师范大学出版社,2002

^③吕炜等.高等教育财政:国际经验与中国道路选择.大连:东北财经大学出版社,2004:9—10

^④约翰·布鲁贝克.高等教育哲学.王承绪等译.杭州:浙江教育出版社,2001:69

有限的情况下也必须予以关注。正如效率与公平交替论提出者——美国经济学家阿瑟·奥肯所说的“或许这正是为什么它们互相需要的道理——在平等中注入一些合理性，在效率中注入一些人道”。^①我国的高等教育财政拨款方式从“基数加发展”发展到“综合定额加专项补助”以及实施财政转移支付制度和高等教育资助政策等一系列举措，不无例外证明了政府对高等教育财政中公平与效率问题的重视。

2.2.5 发展高等教育中介组织责任

高等教育中介组织不是政府机构，不是政府的附属物，更不是政府与高校之间的一个行政管理层次，而是按照一定的法律法规，遵循独立、公开、公平、公正的原则，参与教育事务管理与决策的社会组织。在高等教育财政中，高等教育中介组织所承担的功能主要是政府的“额外负荷”。“额外负荷”就是政府本不应该承担的那部分职责，即过去由政府所管但不该管的事情，如信息咨询、财政拨款、经费使用监督、教育质量评估等等。在当前高等教育领域“政府失灵”和“市场失灵”现象普遍存在的情况下，高等教育中介组织的积极介入能有效弥补这些缺陷。尤其在高等教育财政中，处于利益漩涡之外高等教育中介组织，其存在和发挥作用的空间是巨大的。

我国在传统的“国家—社会”二分模式下，长期处于“强政府、弱社会”的状况，整个社会受到政府行政权力的超强控制，几乎没有社会中介组织存在和发展的空间。正如有学者所指出的：“在改革开放以前，中国没有社会，只有政府。”^②因为那时“国家对单位的渗透和控制，单位对国家的依赖和责任，使国家之外没有市场，单位之外没有社会”。^③而在西方发达国家，高等教育中介组织的发展已相当完善和成熟，已成为沟通政府与高校的重要桥梁和纽带。因此，我国培育和发展高等教育中介组织已刻不容缓。在高等教育财政中，政府发展高等教育中介组织的职责，主要体现在以下几个方面。首先，加快政府职能转换，从全能政府转变为有限政府。政府职能转换是发展高等教育中介组织的社会基础和动力，没有政府职能的转换，就没有高等教育中介组织生存和发展的土壤。在政府职能转变中，必须充分发挥各种高等教育中介组织的功能，把本应由高等教育中介组织承担的职能从政府的行政职能中剥离出来，使政府对高等教育由直接管理转变为间接管理。其次，加快高等教育中介组织的法制建设，建立健全法制体系。要逐步制定和完善有关高等教育中介组织的法律法规体系，并设置适应高等教育中介组织健康发展的监督机构和执法机构，使高等教育中介组织的活动真正做到有法可依和有法必依。第三，制定高等教育中介组织发展的整体规划。政府要做好高等教育中介组织发展的战略规划和部署，根据社会经济和高等教育发展的实际

^①阿瑟·奥肯. 平等与效率——重大的抉择. 王奔洲等译. 北京: 华夏出版社, 1999, 116

^②李开国. 民法基本问题研究. 北京: 法律出版社, 1997, 68

^③胡建华. 大学的法律地位分析——研究大学与政府关系的一种视角. 南京师大学报(社会科学版), 2002, (5): 61-67

需要, 优先、重点发展与高等教育财政相关的中介组织, 并从实际出发, 对现已存在的高等教育中介组织进行改造和优化, 使高等教育中介组织的发展健康有序。

2.2.6 推进高等教育财政制度变迁责任

制度变迁是指创新主体为实现一定的目标而进行的制度重新安排或制度结构的重新调整。它是制度的替代、转换、交易与创新的过程, 实质是一种效率更高的制度对另一种制度的替代过程。^①制度变迁有两种方式: 一种是强制性制度变迁, 是由政府自上而下推进的; 还有一种是诱致性制度变迁, 是指群体或个人为追逐利益所自发进行的自下而上的变迁。“诱致型制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代, 或者是新制度安排的创造, 它由个人或一群(个)人, 在响应获利机会时自发倡导、组织和实行。与此相反, 强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实行”。^②我国的教育财政的制度变革属于一种强制性的制度变迁, 是随着我国政治经济体制改革自上而下形成的, 政府始终扮演着“第一行动集团”的角色。

根据新制度经济学的理论, 国家推行强制性的制度变迁原因有三: 首先, 制度供给是国家的基本功能之一。政府看到了潜在的租金或者潜在的产出, 主动设计和安排制度, 政府是制度变迁的推动力量, 自然是变迁的主体。国家作为一定阶级的利益代表可以凭借其强制力、意识形态等优势, 减少或遏制“搭便车”现象, 从而降低制度变迁的成本, 弥补制度供给的不足; 其次, 教育财政制度安排是一种公共品, 而公共品一般是由国家“生产”的, 政府提供公共品比私人更有效, 制度这个公共品更是如此。再次, 时机成熟。通过一段时间的制度需求探索, 为中央政府进行强制性制度安排积累了经验。政府的强制性的制度变迁是自上而下的, 一般是从核心制度突破开始, 且能在短时间内解决制度供给不足或者制度需求缺口过大的问题。^③

没有恰当的制度, 任何有意义的市场经济都是不可能的。^④建国以来, 我国高等教育财政体制经历了如下变革: 第一阶段(1949—1980年), 中央统一财政与分级管理; 第二阶段(1980—1993年), 地方负责与分级管理; 第三阶段(1993年至今), 教育财政的新体制, 并建立健全了包括高等教育财政转移支付制度、成本分担制度、高校财务管理制度等一系列高等教育财政制度体系。实践证明, 高等教育财政体制变革和制度体系的日益完善给我国高等教育事业的发展提供了良好的制度保障。由于转型时期制度失衡现象的存在及适应高等教育快速发展的需要, 也为了寻求更高的制度效率, 高等教育财政制度创新和变迁的需求仍然

^①卢现祥. 新制度经济学. 武汉: 武汉大学出版社, 2005, 162

^②R·科斯, A·阿尔钦, D·诺斯等. 财产权利和制度变迁. 上海: 上海三联书店, 1994

^③万英. 我国高等教育财政投入制度变迁的研究. 特区经济, 2005, (9): 347

^④Ronald Coase. The Institutional Structure of Production. American Economic Review, 1992(9)

很大。因此，推进高等教育财政的强制性制度变迁依然是我国政府不容推辞的责任。

2.3 高等教育财政中政府责任研究的理论基础

2.3.1 公共产品理论

1954年，美国经济学家萨缪尔森在11月的“经济学与统计学评论”上发表了著名的论文《公共支出的纯理论》，提出公共产品理论。他依据产品或服务在消费上是否具有竞争性和排他性，将其分为私人产品、公共产品、准公共产品。根据萨缪尔逊的定义，消费上具有非竞争性和非排他性的产品为公共产品，即“每一个人对这种产品的消费，并不能减少任何他人也消费该产品”。如国防、天气预报和消防等。私人产品则是兼有排他性和竞争性的产品，这种产品的利益只为购买它的消费者单独享有，而不产生外部经济效益。如面包、鞋和汽车等。公共产品和私人产品的供给与资源配置方式是不相同的，公共产品一般由政府通过政治程序或公共选择来分配，而私人产品则通过市场机制由消费者和供给者通过自身的逐利行为实现帕累托最优。在现实生活中，现实生活中纯公共物品和纯私人产品很少，许多物品“只具有两个特性中的一个或在不同程度上具有这些特性”。大量存在的是介于纯粹公共物品和纯粹私人物品之间的准公共产品或混合产品，它兼有公共产品和私人产品的特征。因此准公共产品由政府与市场共同提供。

根据公共产品理论中对于公共产品的划分，绝大多数学者都将高等教育看着一种准公共产品。高等学校提供的是一种高等教育服务，其直接产出是学生的知识、能力的增进，思想品德修养的提高，或者说是人力资本的形成。高等教育服务在消费上一方面具有竞争性。在既定的高等教育机会下，一个人受了高等教育就减少了他人受高等教育的机会，或者说，在既定的高等教育投入下，增加一个人高等教育的消费其边际成本为正。另一方面它又具有排他性。高等教育消费的非整体性，使其消费在技术上易于分割（如招生指标确定、考试筛选、交纳学费），从而将一部分人排除在高等教育消费之外。但是，高等教育具有巨大的正的外部效益，如可以推动经济增长，改善收入分配的不公平，保证了国家的民主制度得以在一个更为良好的环境中运行，使社会物质与精神文明大大增进等。因此，高等教育既不是消费上具有完全竞争性和排他性的私人产品，也不是在消费上完全不具有竞争性和排他性的公共产品，它兼有私人产品和公共产品的成分，因此属于准公共产品。前面提到，政府是公共产品提供的主体，而准公共产品由于只是部分具有公共产品的性质，政府可以只承担其部分的成本，而由受益人承担其余的成本。对高等教育来说，由于其对社会稳定和经济发展有巨大的促进作用，政府要在其供给中起到一种基础性作用。

2.3.2 治理理论

英语中的治理(governance)一词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。长期以来它与统治(government)一词交叉使用,并且主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。但是,自从上世纪90年代以来,其涵盖的范围已超出了传统的经典意义。我国学者毛寿龙认为:“英语词汇中governance既不是统治(rule),也不是指行政(administration)和管理(management),而是指政府对公共事务进行治理,意味着新公共行政或者新公共管理的诞生,因此可译为治理。”^①罗西瑙(J·N·Rosenau)将“治理”定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理是指一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。^②全球治理委员会对治理作了如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和,并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度安排和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是一种持续的互动。^③

英国学者格里·斯托克对目前流行的治理概念作了一番梳理后,提出了如下5种观点:其一,治理意味着一系列来自政府,但又限于政府的社会公共机构和行为者,它对传统的政府权威提出挑战,它认为政府并不是唯一权力中心。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可,就都可能成为在各个共同层面上的权力中心。其二,在现代社会,国家正在把原先由它独自承担的责任转移给公民社会,即各种私人部门和公民自愿性团体,后者正在承担着原先由国家承担的责任。其三,治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。其四,治理意味着参与者最终形成一个自主的网络。其五,治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中,还存在着其它的管理方法和技术,政府有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。^④

在高等教育领域推行治理,已成为许多国家高等教育改革追求的目标。在治理理论的推动下,我国有学者开始了对“高等教育治理”和“高等学校治理”概念的探索和相关理论的构建。如有学者认为高等教育的治理,首先意味着政府的角色或功能将发生重大变化,政府不再是高等教育产品的惟一提供者,在资源配

^①毛寿龙.西方政府的治道变革.北京:中国人民大学出版社,1998,7

^②詹姆斯·Z·罗西瑙.没有政府的治理.剑桥大学出版社,1995,5

^③全球治理委员会.我们的全球伙伴关系.牛津:牛津大学出版社,1995,23

^④格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点.国际社会科学(中文版),1999,(2)

置方面,将更多地引入市场机制。高等教育治理的基本特征是非国营化、去中心、自治和市场化。也有学者探讨了高等教育治理视野下的政府角色转变由管制型向服务型、从政策治校到依法治校、从政府的单边治理到政府、社会和公民共同参与的多边治理、从“善政”到“善治”。笔者认为,尽管在高等教育治理背景下政府的角色和功能发生了转变,但不容置疑的是政府作为公共行政权力行使者仍然是高等教育多中心治理的重要一极,承担着发展高等教育的主要责任。在高等教育财政领域,治理理论主张的“多中心”、“第三部门”、“协商”等观点极大地丰富了政府责任的内涵,鼓励投资渠道多元化、培育高等教育中介组织、推动高等教育市场化等成为政府责任在治理背景下的延伸。

2.3.3 高等教育成本分担理论

1960年,诺贝尔经济学奖获得者西奥多·舒尔茨发表了著名的演说《论人力资本投资》,他认为,应当看到人的知识、能力、健康等人力资本的提高对经济增长的贡献远远比物质资本、劳动力数量的增加要重要得多。舒尔茨开拓性的人力资本理论问世后很快风靡全球,人们似乎从他的理论中看到经济增长的美好前景。各国政府纷纷增加拨款大力发展高等教育,实行了普遍的免费高等教育政策,这一阶段成为高等教育经费无约束高速增长黄金时期。实际上,教育投资的扩张政策并未给70年代以后的经济发展、个人收入提高发挥很大的作用,反而出现经济增长减速、通货膨胀、收入差距拉大等问题。世界各国开始反思和调整教育发展政策,教育市场化思潮逐渐抬头。特别是70年代石油危机以后,各国经济状况的急剧恶化使公共财政不堪重负,不得不大幅紧缩包括公共教育经费在内的社会发展支出。到90年代,“全球高等教育处于危机之中”(世界银行,1994),财政高度紧张,拨款减少,质量下降。

在这种背景下,1986年美国纽约大学校长、经济学家布鲁斯·约翰斯顿出版了《高等教育的成本分担:英国、联邦德国、法国、瑞典和美国的学生财政资助》一书,提出了著名的成本分担理论,即应由纳税人(政府)、学生、学生家长和社会人士(捐赠)共同分担高等教育的成本。此后,成本分担论逐渐成为世界各国制定高等教育学费政策和倡导社会助学的重要理论依据。具体讲,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,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。有时把高等教育成本分担与补偿统称为高等教育成本分担。高等教育成本在社会(政府、企业)和个人之间进行分担与补偿,应遵循以下两个原则:一是收益结构原则。即根据社会和个人收益的大小来确定各自分担的成本份额。谁收益、谁承担,收益多、多承担,收益少、少承担,这是市场经济条件下的经济公平的内在客观要求。二是能力结构原则。即以补偿能

力作为确定高等教育成本补偿标准的依据，谁的能力大，多分担一点，谁的能力小，少分担一点，这是社会公平的内在客观要求。

当今，发展高等教育已成为增强综合国力的基本途径，国家的政治稳定、经济发展和文化繁荣等，都离不开高等教育的发展。高等教育具有准公共物品性质和较大的社会收益，这就决定了作为这种收益代表的政府应分担与补偿其成本。受过高等教育的人，其文化素质、专业技能与没有受过高等教育的人相比都有显著提高，因而这些人对于社会民主的弘扬、社会道德的净化以及社会生产率的提高都会产生局地大的作用。同时高校本身也常常成为高新科技的“发源地”，世界几大高新科技工业区都是紧依著名大学而建就是明证。正像有人在总结西方发达国家二战后的快速发展时所说的那样，其发展主要得益于科技进步和国民素质的整体提高，其中，高等教育无疑是整个发展过程中的主角。也就是说，国家肯定是高等教育的最大受益者，高等教育对于社会的外部效应是巨大的。正是基于对这一发展事实的基本认同，各国政府在高等教育的发展过程中都承担了主要的责任。

第3章 我国高教财政中政府责任履行的现状及原因

3.1 我国高等教育财政中政府责任的履行现状

新中国成立以来,伴随着我国财政体制和高等教育管理体制改革的步伐,我国高等教育财政体制也发生了一系列深刻变革。概括起来可以分为以下三个阶段:

1. 中央统一财政与分级管理(1949—1980年)

1949年新中国成立以后中央实行了高度集中的计划经济体制,相应地也建立起了高度集中的财政体制。当时各项经费包括教育经费均由国家财政统一列支。教育经费列入国家预算,实行统一领导,中央、省(直辖市、自治区)、市、县分级管理的体制。各地方政府根据当地需要拟订教育发展计划,逐级上报,最终由中央政府进行统一调整和平衡。高等教育实行“条块结合”的管理办法,中央各部委与各省(直辖市、自治区)制定自己的高等教育发展计划与经费预算,上报中央平衡、审批。这种高度集中的教育财政管理体制是与当时高度集中的政治体制相吻合的。但这种过分集中的教育财政管理体制,不利于发挥地方政府发展教育的积极性,影响了地方高等教育发展的进程。

2. 地方负责与分级管理(1980—1993年)

1980年,中国财政体制进行了重大改革,国家预算管理由过去的“统收统支”改为“划分收支,分级包干”的“分灶吃饭”体制。即由中央政府统一管理国家全部财政收支的中央财政体制,变为中央和地方分级管理财政收入与支出的分级负责的新财政体制。与此相适应,财政用于高等教育的支出,根据学校行政隶属关系,分别由中央和地方财政各自负担。中央院校由中央政府负责,全国各省的地方高校所需经费均由各省财政部门负责计划拨款,中央不再统一高等教育财政。同时,高等院校办学经费也开始由政府包办、单一拨款,向以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的体制过渡。1987年,国家开始推行非义务教育的成本分摊和回收制度,鼓励高校拓宽经费来源。1992年中国高等教育开始较大范围的推行招生收费制度改革,原国家教委提出了逐步实行公费、自费并轨的思路。

3. 教育财政的新体制(1993年分税制改革以后)

在市场经济中,对非义务教育征收学费,是一种合理的制度安排,也是缓解教育经费短缺的有效途径。鉴于此种认识,中国从1989年开始对高等教育受教育者象征性征收学费,并于90年代中期将其普遍化,对非义务教育普遍实行收

费制度。1993年2月中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》，并将上海外国语大学和东南大学作为收费并轨试点院校，从客观上推进了中国高等教育成本分担程度的提高。1995年9月，全国人大正式颁布了《教育法》，这两项法案的颁布都提出要在中国逐步建立以国家财政拨款为主，辅之以征收用于教育的税费、校办产业的收入、社会捐集资和设立教育基金等多渠道筹措教育经费的新体制，从而在法律上确立了教育经费的多元投资体制，同时明确了财政经费在多元教育投资中的主体地位。1997年在经过几年的“并轨”过渡之后，中国高等教育开始全面实行收费制度。特别是1999年以来，我国高等教育实施扩招政策，高等教育投资组成也发生了很大的变化，许多高等学校的自筹资金（含学杂费收入）与社会筹资已经超过了国家财政拨款部分。

经过上述三个阶段特别是上世纪80年代至今的一系列重大的改革，我国高等教育财政体制得到逐步完善，从而为我国高等教育质量的提高乃至整个高等教育事业的发展提供了稳定的财力保障。主要表现在：在高等教育预算管理体制改革方面，由原来中央统一管理财政收支改为中央与地方分级负责，政府对高校的拨款改为按高校隶属关系由中央与地方分级拨款；在高等教育财政拨款方式方面，由过去的“基数加发展”的渐进方式改为“综合定额加专项补贴”的公式法；实行了高校收费制度，建立了高等教育成本分担的补偿机制；改革了高校学生资助制度，新资助办法将奖学金分为优秀学生奖学金，专业奖学金和定向奖学金，并把对困难学生的无偿资助改为贷款。与此同时还逐步建立了勤工俭学、学费减免和一次性困难补助等辅助性资助措施；赋予了高校开展创收活动的自主权，鼓励高校开展多种形式的创收活动。可见，我国政府在高等教育财政中一直承担着主要的责任，且与高等教育财政体制改革相对应，我国政府在高等教育财政中承担的责任也发生了改变：从计划经济时代政府对高等教育经费的大包大揽，到新体制下高等教育财政责任在政府、社会、高校、受教育者之间的多元共担；财政管理从政府直接干预到逐步向以法律和经济手段为主的宏观调控过渡；财政拨款方式从投入导向到开始关注效率与公平；等等。因此，从某种程度上来说，高等教育财政体制改革的过程也是高等教育财政中政府责任履行机制优化演变的过程。

3.2 我国高等教育财政中政府责任履行存在的问题

3.2.1 政府投入责任缺位

我国高等教育发展的基本国情是穷国办大教育，以占世界公共教育经费总数1.4%的财力支撑着占世界教育人口22.9%的庞大教育系统。一方面我国高等教育毛入学率已一再刷新：“十五”期间，我国高等教育实现了从精英阶段到大众化的历史性跨越，2006年高等教育总人数超过2500万，毛入学率达到22%以上。

这种发展速度,使高等教育发展不足的局面得到一定程度的改变。另一方面,《中国教育改革和发展纲要》及《教育法》中规定的教育经费的“三个增长”,却一直没有真正兑现,教育经费占GDP的比例和预算内教育经费占财政支出的比例一直很低。虽然全国财政性教育经费投入占GDP的比例从1995年的2.46%增加到了2002年的3.41%,但还是没有达到《中国教育改革和发展纲要》规定的4%的目标,甚至还低于1995年公共教育经费占国民生产总值4.9%的世界平均水平;同时预算内教育经费投入占财政支出的比例逐年下降,也就是说在政府的财政支出中,分给教育的比例越来越小。预算内教育经费的拨款增长速度也并未高于财政收入的增长速度,普通高等教育预算内生均教育经费跨越式下降,且有些年份出现负增长(见表3.1—3.3)。

表 3.1 我国财政性教育经费占 GDP 情况统计 单位: 亿元

年份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GDP	78017.8	81911	89404	95933	105172	117252	159878
财政性教育经费	2949.1	2287.1	2562.6	3507.0	3491.4	3850.6	4465.8
所占比例 (%)	2.61	2.79	2.87	3.19	3.32	3.28	2.79
高等教育财政性经费	383.78	472.83	563.71	665.99	787.52	876.87	1009.84
所占比例 (%)	0.491	0.577	0.630	0.694	0.749	0.747	0.631

资料来源: 笔者根据历年《全国教育经费执行情况统计公告》及《中国统计年鉴》数据整理计算

表 3.2 1996—2001 年国家预算内教育经费支出占财政支出比例

年份	所占比例 (%)	增长比例 (%)
1996	16.28	0.23
1997	15.67	-0.61
1998	15.36	-0.31
1999	14.49	-0.87
2000	13.80	-0.69
2001	14.31	0.51

资料来源: 1996—2001 年《全国教育经费执行情况统计公告》

表 3.3 全国普通高校生均预算内公用经费支出情况

年份	数额 (元)	比上年增长 (%)
1995	2339.73	13.39
1996	2604.36	11.31
1997	2865.60	10.03

1998	2892.65	0.94
1999	2962.37	2.41
2000	2921.23	-1.39
2001	2613.56	-10.53

资料来源：1994—2001年《全国普通高等学校教育经费执行情况统计公告》

政府财政投入的不足，容易导致政府财政责任的转移。首先是财政责任向社会转移。与西方全球化下市场介入高等教育领域的新自由主义不同，我国教育财政制度的变革更多的是对高等教育领域外作为社会结构的中国市场经济改革的一种回应，这种回应体现在高等教育财政制度中就是将市场作为新的资源配置渠道，增加来自民间的筹资，其主要目的就是为了减轻政府对高等教育的财政负担及确保公共资源的有效利用。市场和社会对大学的牵制，在很大程度上在于政府对高等教育投入的下降后政府管制的放松，“政府财政拨款的有限性则使大学不得不将注意力转向社会，直接向社会寻求支持，大学与社会就这样历史地结合在一起了”。^①然而，就实质而言，正如特德斯科指出的“国家承担的责任向社会转移根本不是想要确保服务有更好的质量和有更大的效率，也不是想要确保由这些特征所规定的用户有更广泛的参与，在某些场合，这种责任的转移正在被归结为单一的财政负担的转移。”^②其次是政府间财政责任的转移。多级政府国家的高等教育体制中的一个重要问题就是如何在各级政府之间划分高等教育的投资责任。我国在20世纪80年代确立了分级管理分级负责的教育管理体制，相应的对高等教育的主要投入责任由原各部委等中央财政投入转移到地方财政，即除少数部属高校外，占较多数的地方高校主要由地方财政投入。但根据曹淑江、董克用的研究，中央政府投资对发达地区地方的高等教育投资具有替代作用，导致这些地区地方政府高等教育投资的努力程度和投资意愿的降低，将高等教育财政责任转移给中央，转而发展基础教育，进一步扩大了地区差距。^③最后，财政责任向高校转移，造成负债现象严重。20世纪90年代末开始的高等教育扩招并未伴随着政府财政投入的显著增长，由此产生的经费短缺导致高校将目光投向银行等金融机构。据不完全统计，目前我国各类高校负债规模总计在5000亿元左右，巨大的还贷压力对高校的正常运行产生了不利影响。

3.2.2 政府角色存在错位现象

努力构筑我国公共教育财政体制的关键之一是政府需要重新界定自己在教育服务中的角色。过去，我国政府对高校大包大揽，过分干预高校内部事务的行

^①别敦荣. 我国大学学术管理改革探析. 清华大学教育研究, 1999 (3): 74—80

^②泰德斯, J. C. 国家在教育中的作用之前景: 效率与公平双重挑战观. 张人杰译. 国际高等教育研究, 2005 (2)

^③曹淑江、董克用. 我国政府之间高等教育投资责任划分问题研究. 财贸经济, 2007, (9): 29—32

为已严重阻碍了高校的健康发展,造成这一后果的直接原因就是政府在管理高校过程中应承担的角色定位不清,发生角色错位。高等教育管理中的政府角色错位是指政府教育行政主管部门在履行对高校的管理职责、行使管理权力的过程中,其角色偏离了自身的职责任务、活动范围、运行轨道,从而出现违背高校的意志,损害高校利益的权力滥用现象。

我国高等教育管理中的政府角色错位主要表现在以下几个方面:其一,权限范围内与权限范围外的角色错位。在市场经济条件下,政府、高校、社会对经济发展承担着不同的分工,发挥着不同的作用,它们的角色也是各不相同的,相互不可代替。而在高等教育管理的现实中,政府往往以“全能者”的身份出现,管了许多不该管、管不了、也管不好的事情,如过多干预高校的专业设置、课程安排、学位授予等。其二,多重角色与分化角色的错位。长期以来,我国政府集高等学校的举办者、办学者、管理者于一身,政府的角色是多重的,这种多重合一的政府角色所造成的直接后果就是政校不分、政府与高校的关系混乱。洛克曾经指出:“当立法权与行政权集中在同一个人或同一机关手中时,自由便不复存在了”,政府的多重角色使得我国高校长期缺乏办学活力。其三,政府的主要角色和次要角色的错位。按照现在市场经济发展的要求,政府的主要角色应是侧重于宏观调控,抓高校的办学方向等大政方针。但实际上,政府对高校的规划、调控、监督角色过弱,而具体执行角色过重,热衷于直接管理高校的人、财、物,把大量的时间和精力放在高校内部的日常事务管理上。^①

政府角色的错位,特别是政府在高等教育财政管理中的角色错位,给政府自身和高校的发展都带来了不利影响。一方面,政府对高校具体事务干预过多,造成政府精力分散,负担过重,不可避免地会出现忽略大局、决策失误、资源配置效率低下等问题,导致政府失灵;另一方面,过度的政府干预不仅影响了高校财务自主权的行使,压抑了高校的办学活力,滋长了高校“等、靠、要”的惰性思想,还阻碍了社会力量参与办学和高校管理的积极性,延缓了社会各种教育中介组织的发育和成长,使得高校的资源分配难以按照市场规则进行正常配置和运作。

3.2.3 高等教育财政法制建设滞后

改革开放以来,随着国家民主法制建设的恢复与加强,教育立法工作逐步受到重视,已形成了高等教育法律体系的基本框架。虽然我国高等教育工作已初步走上依法治教的道路,从长期以来主要依据政策文件开始转入法律法规的轨道,但还是滞后于市场经济的要求,满足不了我国高等教育改革与发展的需要。特别是面对市场经济所带来的社会关系的分化和改组,政府的法制建设依然滞后于时

^①龙献忠.论高等教育治理视野下的政府角色转变.现代大学教育,2004,(1):74—75

代和社会的需要,高等教育立法的现状更显窘迫。在高等教育财政方面,我国目前关于高等教育经费投入的规范都来自于一些相关法律法规如《教育法》、《高等教育法》和《纲要》等的指导性、概括性的规定,没有一部规范高等教育投入的专门法律,对高等教育财政责任主体的权利与义务、投入责任的划分、投入的激励及奖惩机制等需要明确的法律关系缺乏进一步详细规范和阐述。这导致在追究高等教育财政主体责任时无法实现有法可依,高等教育财政投入得不到真正保障。其次,在法律实施过程中,政府往往重立法、轻执法、轻监督,许多已经颁布制定的法律规范没有真正得到落实,难以在社会中实际发挥有效的和积极的作用,有法不依、有法难依的现象十分严重。如《教育法》第五十五条规定:“各级人民政府教育财政拨款的增长应当高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育经费逐步增长,保证教师工资和学生人均公用经费逐步增长。”这一规定即是我们通常所称的“三个增长”规定,但自1995年《教育法》颁布以来,全国预算内教育拨款的增长比例均低于财政经常性收入的增长比例。《纲要》提出:“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%。”但是,《纲要》颁布几年来,这一比例不仅没有提高,反而逐年下滑,最终没有得到落实。而《高等教育法》在被广泛学习后也被搁置一边,至今仍没有相应的执行办法,也缺乏监督和罚则。

3.2.4 高等教育财政中效率与公平问题突出

1. 政府作为效率追求者的责任缺失

第一,拨款体制亟待改进。当前由于高等教育经费拨款机制缺乏效益观念,财政在安排教育经费时不考虑教育对社会进步和经济发展的贡献情况,这对高等教育事业的发展无疑是不利的。这主要表现在:一是该种拨款方式常常按平均成本而不是边际成本配置资源,因此明显刺激高校盲目扩大规模,导致学科、专业的重复设置。二是存在扩大学额与投入能否同步的问题。扩大学额意味着政府需要更多的投入,但实际上由于各种原因政府又常常未能增加投入或所增有限,因而生均投入就难以提高,甚至呈负增长,这对当前大规模的高校扩招,保障高等教育质量的提高极为不利。三是由于“综合定额+专项补助”的模式所依据的“生均成本指标”是前一年的决算数而非本年实际的成本额,因此反映不出当年物价波动对生均成本增减的影响。四是导致高校与社会的联系弱化。由于是政府决定财政供给,因此它并不能有效地鼓励高校教育活动与当地劳动力市场需求相匹配,并不能激励高校活动与财政来源的多样化,致使高校过分同质。^①

第二,事权、财权划分不合理导致预算管理制度存在缺陷。财政性教育经费的预算管理,长期处于事权和财权分离的状态,其原因是:(1)教育经费的预算

^①吴开俊.我国高等教育财政体制变革探略.高教探索.2002(4):22

未能单独立项,教育经费预算数量相对弹性较大,缺乏透明度。国家用于教育的拨款,一直分散在不同的部门的不同的科目之中。例如事业费,过去各级政府报请人代会审议的是包括文教、科技、体育、卫生等领域事业费,只有到财政部门进行二次分配时才能确定。近几年,在人代会和教育行政部门的坚持下,财政部门编制预算时开始将“教育事业费”预算作了单独反映,其他关于“教育基建投资”等经费的年度预算,仍不能单独报经政府和人代会审议批准。按照现行制度,政府预算既难以反映教育经费需求总量,又得不到社会各界的有效监督。(2)高等教育发展和财政教育拨款脱节。高等教育事业费预算并不是根据高等教育事业发展规划制定的,而是按一定比例从同级财政收入中切出一块,并未完全考虑高等教育事业发展的实际需求。高校因急剧发展引发的大规模贷款便是最直接的体现。(3)教育部门无权行使有效的宏观管理权与调控权,在高等教育预算编制、审议及经费分配中,教育主管部门能起的作用非常有限,造成教育资源浪费,客观上降低了经费使用的宏观效益。国务院颁发的《纲要实施意见》中明确规定:“为实现事权和财权的统一,要进一步改革教育管理体制。”《教育法》中也专门规定“各级人民政府的教育经费支出,按照事权与财权相统一的原则,在财政预算中单独列项”。可是,这些法律和政策规定,由于有关部门态度不坚决,至今仍不能得到全部实现。财政体制改革造成的事权、财权划分不合理,对高等教育财政职能的发挥产生了不利影响。

第三,教育经费的使用效益有待提高。当教育资源产出(在学或毕业学生人数)增加的比例大于教育资源投入(单位学生成本)增加的比例时,便是教育规模经济,其形成是在保证一定教育质量前提下,使学校资源获得充分和适当的利用,同时规模扩大后不致衍生不经济缺陷的条件下。^①应当承认,目前我国的高等教育经费既有严重短缺的一面,也存在着因规模不经济导致的使用效益不高的问题。主要表现在:(1)部分高校规模过小。从总体上讲,虽然经过新一轮高等学校的管理体制改革,调整、划转、合并了不少高等学校,但是目前不少学校的规模仍然偏小,在一些高等专科和本科院校中这一现象则尤为明显,1999年在校生超过3000人的普通高校的比例仅为45.2%。由于教职工队伍编制的调整、整顿工作尚未完成,致使一些学校的教师平均工作量负荷偏低,师生比不尽合理,1999年全国普通高校的平均生师比为12:1。(2)学校行政和后勤管理人员过多。高校教职工包括教学人员、行政人员和工勤人员。由于教学人员在高校处于核心地位,一般来说,教学人员比重越高,行政人员、工勤人员等比重越低,教育资源利用效率也就越高。20世纪90年代以来,我国高校中行政人员和工勤人员占教职工比重没有明显下降,特别是行政人员占教职工数还有所上升,作为以高等教育活动为专门职能的高等学校,不得不承担本应由社会承担的成本,也

^①勒希斌.教育经济学.第2版.北京:人民教育出版社,2001,371—373

在一定程度上说明了高校资源的利用效率并没有明显提高。(3)一些地区教育资源利用率不高。不少高等学校的教学仪器、设备和图书资料利用率不高,重复建设,低水平重复,“小而全”和追求外延发展的现象仍然存在。这种“既缺经费却又浪费、既没钱却又乱花钱”的状况,无疑进一步加重了经费投入不足的矛盾。

(4)教育经费使用管理暴露出的问题也不少。“重分配轻管理”、“重数量轻效益”的现象依然存在,对教育经费的审计与监督的力度不够,一些教育部门和学校内部财务管理制度不健全,浪费与不合理开支的现象时有发生。

2. 政府作为公平维护者的责任缺失

对于任何转型期国家来说,遇到的最突出问题就是不公平现象加剧,^①而政府由于财力有限往往又会削减公平维护机制的支出。

第一,高教教育财政投资不平衡现象突出。首先是高校间投资的不平衡。(1)中央属院校与地方院校的投资不均衡。现行分级财政体制和教育财政投入责任决定了部属高校由中央则政投入,地方高校由地方财政投入。一般而言,中央财政具有税收的优势,集中了大部分财政收入,而直接承担教育生产责任的地方政府的财政能力较差。1998年开始,中央本级则政支出中教育经费所占比例连续5年比上年提高一个百分点,中央所属高校特别是一些重点大学得到了较大的投入。相反,地方所属高校得到的投入比较有限。同时,国家通过实施“211”和“985”工程对少数重点高校专项拨款以及按科研规模进行大学分类进而作为拨款指标等举措进一步强化了教育经费投入的偏差度。(2)公立高校和民办高校投资不均衡。公立高校享有很多民办高校所不能享有的资源,包括就业与资助政策等,民办高校的非国民待遇问题亟须解决。其次是地区间投资的不平衡。不同地区因经济发展不平衡造成地区间教育投入出现差异,以2000年为例,教育经费支出东、中、西部之比为1:0.47:0.30,人均教育投入比值则为1:0.55:0.52,差距一目了然,加上欠发达地区的高等教育投入随着毕业生的流动无偿地转移到经济发达地区,进一步加大了发达地区与欠发达地区教育投入的差距。而且由于转移支付制度不完善,不能实现政府间则政的纵向和横向平衡,也加大了教育投入和资源分布的差异。

第二,个人分担标准不合理。收费制度既是解决高等教育经费投入不足的措施之一,也是高等教育经费来源多元化的途径之一。关于收费标准的确立,需考虑以下因素:一是学费占生均成本的比例;二是家庭承受能力;三是不同层次高校、不同专业之间个人回报率差异。目前中国实行的是按教育成本比例确定学费标准的方法,对所有学生规定统一的学费标准,这种做法没有考虑到不同专业培养成本的差异性,也没有与居民的收入水平相联系,而我国现行教育法和有关行政规章均未对学费标准作出明确规定,《高等教育法》虽然提出应按国家规定

^①樊纲. 转轨中国: 审视社会公正和平等. 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 632

缴纳学费,但对学费的收取原则、程序、基本依据等重要问题却没有做出明确规定,这就导致了操作上的主观性和随意性,从而造成高校学费的增长过快,虽然居民收入也有较快的增长,然而其增长速度却远远不及学费(见表3.1),“私人分担教育成本的额度已经接近边际”,^①在转型时期人均可支配收入水平仍然较低的情况下,高额的高等教育支出不仅成为低收入家庭的沉重负担,甚至成为一些家庭致贫的关键因素。因此,有研究指出:“减少国家在经济领域的作用是当前世界趋势,但是这一趋势不能自然而然地扩展到教育领域。一方面,不能直接或间接地迫使高等教育公共经费的减少,另一方面,也不能将大部分沉重负担转移给家庭。这只能加重进入高等教育方面的不平等。”^②

表 3.4 我国学杂费和居民收入增长率比较

年份	学费和杂费		城镇居民家庭人均可支配 收入		农村居民家庭人均纯收 入	
	总量(元)	增长率 (%)	总额(元)	增长率(%)	总额(元)	增长率 (%)
1996	553973.0	—	4838.9	—	1926.1	—
1998	854665.0	20.24	5425.1	5.13	2162	3.44
1999	1378830.9	61.33	5854.02	7.91	2210.3	2.23
2000	2166936.8	57.16	6280	7.28	2253.4	1.95
2002	4264516.5	36.50	7702.8	12.29	2475.6	4.61
2004	6938658.0	26.44	9421.6	11.21	2936.4	11.98
2005	8379125.9	20.76	10493	11.39	3254.9	10.85

资料来源:中国统计年鉴,教育经费年鉴。

第三,学生资助体系不完善。美国经济学家阿瑟·奥肯指出“使高等教育资助均等化是国家获得更多效率和更多平等的道路之一”。我国虽已形成以“奖、贷、助、补、减”为主体的困难学生资助体系,但仍存在许多缺陷。获得奖学金者是成绩优秀的,而成绩优秀者同贫困者之间的相关性并不高,况且贫困者往往来自农村、山区,其基础与学习条件本来就要比城市学生差,从教育公平性来讲不利于弱势群体地位的改善。奖学金、勤工助学、困难补助、学费减免不仅数额小,而且覆盖面窄,不能从根本上解决学生的经济困难。助学贷款政策的实施,在一定程度上缓解了部分贫困学生的经济压力,对他们完成学业起到了一定的作用。但从全国各地实施的情况来看,现状并不乐观。银行贷出资金,首先考虑的是安全性,即贷款能如期收回。尽管有央行提供优惠政策,但风险最终还是要由银行自己承担,现在的最大问题就是如何控制风险。目前我国尚未建立相应的个

^①潘懋元, 郭大光. 介入资本市场高等学校融投资体制的一种尝试. 江汉大学学报, 2005(4).

^②国家教育发展研究中心. 中国教育绿皮书 2000. 北京:教育科学出版社, 2000. 145

人信用制度,仅凭对借贷者的道德评价是无法保证信用的,关键要靠制度。尤其是现在学生毕业后流动性增大,未来收入难于预测等,都给助学贷款增加了风险。

3.2.5 缺乏对多元化筹资的政策支持

政策是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则,是一系列谋略、法令、措施、办法、方法、条例等的总称,它具有导向、控制、协调、象征四个基本功能。^①在高等教育财政出现危机与政府承担高等教育财政能力和愿望减弱的背景下,寻求多元化渠道已成为政府的必然选择。而能否开拓非政府渠道,关键在于政府的政策。从高等教育经费来源结构进行分析,整个高等教育财政结构呈现出财政预算内教育拨款和学杂费两种渠道此消彼长的二元化格局,我国政府和学者一直期望的教育经费来源多元化局面并未真正实现。这说明我国政府的政策供给远不能满足建立多元化筹资体制的需要。

首先从社会捐赠来看,在美国捐赠之所以能大行其道,除了文化传统等因素外,很重要的原因是政府实行了鼓励捐赠的政策。按照美国联邦所得税法,个人捐赠不仅可以从所得中扣除,还可以实行一定的免税,如短期收益所得捐赠免税金额以个人所得的5%为限,长期收益所得捐赠免税金额以当年所得的30%为限,当年捐赠超过限额部分可以递延未来5年申报,将财产捐赠给学校免征遗产税等等。我国虽然也颁布了捐赠法,但在具体税收政策上并没有明确的规定。目前只是实行税前从所得中全额扣除捐赠额外,没有其他税收优惠以鼓励社会捐赠。其次,我国高等教育经费来自于企业的投资也不是很高。虽然国家颁发《民办教育促进法》之后,近几年民办高校发展迅速,但民办高校占高等教育机构在校生总数的比例与其他国家和地区相比仍然偏低。中国民办高校的发展长期受国家政策的制约,《中华人民共和国教育法》规定“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”;《中华人民共和国高等教育法》也相应规定“设立高等学校……不得以营利为目的”。而许多市场经济调查或预测都表明,教育产业是当前以及未来新的经济增长点,许多有眼光的企业家也看好这一产业,很想向民办高校投资,而投资必然要求回报。因此,如何解释和解决“不得以营利为目的”,就成为民办高校亟待解决的问题。如果这个问题得不到合理合法地解决,则投资、集资、融资、承包制的合法性都成问题。最后,从高校的角度来看,我国高校创收能力总体来说不强。高校具有教学、科研、社会服务三大职能,目前高校通过扩招和提高学费标准创收的潜力不大且不符合国家的宏观调控趋势,因此产学研一体化将成为高校创收的突破点和主要趋势。但是一直以来政府的支持仅限于拨付科研资金,在校办企业的运作、税收、土地使用等方面优惠政策并不多,导致当前高校“造血”功能的发挥缺乏良好的政策环境。

^①陈振明. 政策科学—公共政策分析导论. 第二版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003, 50—54

3.2.6 高等教育中介组织发展缓慢

高等教育中介组织是介于政府、高校与个人之间的组织形式，其主要从事的活动有教育投资决策咨询、教学质量评价、教育经费审议、财务管理监督、办学资格审定、教师资格认证、教育信息服务等。《中国教育改革和发展纲要实施意见》指出，“为保证政府职能的转变，使重大决策经过科学的研究和论证，要建立健全社会中介组织，包括决策咨询研究机构、高等学校设置和学位评议与咨询机构、教育评估机构、教育考试机构、资格证书机构等，发挥各界参与教育决策和管理的作用。”建立高等教育中介机构是我国当前高等教育体制改革的一项重要内容，不仅是市场经济发展的要求，而且也是政府职能转变的必然选择。

近年来，随着我国市场经济和市民社会的发展，各种评估、服务型及行业协会性质的教育中介组织如雨后春笋般出现，但由于我国教育中介组织受市场经济体制形成较晚、市民社会还欠成熟、民众的“政府依赖”思想较强、教育行政相对集权等因素影响，总体发展呈现不足，特别是承担高等教育拨款、评估、监督等职能的高等教育中介组织更是发展缓慢。具体体现在：我国高等教育中介组织是政府推动的，其职能大部分也是从政府分离出来，浓厚的半官方色彩使其不可避免地会受到政府影响甚至沦为政府的附属机构；高等教育中介组织法律地位不明确，定位不准，其职责、权利和义务等缺乏规范；政府对高等教育中介组织缺乏必要的宏观调控，中介组织的发展呈现很大的随意性和混乱状态，财力不足；高等教育中介组织的重要性未被正确认识，缺乏支撑其发展的社会环境和优惠措施等。发达国家高等教育财政改革的经验表明：培育高等教育中介组织，在政府与高校之间设置一个“缓冲器”，有利于政府职能的转变和实现高等教育财政的公平和效率。因此，发展我国的高等教育中介组织已刻不容缓，需要政府提供多方面的支持。

3.3 我国高等教育财政中政府失责的原因分析

3.3.1 观念因素

各级党政领导干部的政绩观是影响我国高等教育财政中政府责任履行的主要观念因素。所谓政绩是指从政者在履职理政中做出的实绩，政绩观是从政者对政绩的总体看法和基本观点。领导干部的政绩观与发展观是密切相连的。有什么样的政绩观，就有什么样的发展观，反之亦然。因此，正确的政绩观是实现科学发展的前提，温家宝总理也在政府工作报告中提出树立正确的政绩观是加强政风建设的一项重要内容。长期以来，我国一些政府官员的政绩观走入了误区，主要表现在把经济发展简单化为GDP决定一切，在很多地方上级对下级的考核指标，主要以GDP为主，甚至成为领导干部升迁去留的惟一标准。这种片面的政绩观对

高等教育的发展来说是极为不利的,首先是将发展理解为简单的经济增长,财政支出集中于易出政绩的基础设施建设等领域,而高等教育作为一种长期性投资则往往被忽略;其次,教育领域片面追求升学率、高等教育规模等“形象工程”,而对教育投资、教育质量等则有欠考虑。这明显有悖于我国政府贯彻落实科教兴国战略实现科学发展的要求。究其原因,主要在于:第一,责任意识淡薄。很多政府官员只是从是否有利于积累政绩的角度来看待教育发展,而往往忽视高等教育作为准公共产品政府具有不可推卸的责任;第二,官员考核体系不完善。“正如高考决定着中学生的学习方式,政绩考核也是官员从政行为的‘指挥棒’。树立科学的发展观,必须要以科学的干部政绩考核体系作为制度保障。”^①但现实中许多政府部门考核指标重多以经济增长为主,过于关注数字指标,而对教育、医疗等方面则公共服务供给关注不够;第三,缺乏相应的问责制度。我国虽然已经出台了对党政干部进行问责的相关规定,但高等教育问责制特别是其中的财政问责制却迟迟未能建立,导致责任追究难以实现。

3.3.2 社会因素

当前中国社会正经历深刻的社会转型。转型本是生物学上的概念,原意指“微生物细胞之间以‘裸露的’脱氧核糖核酸的形式转移遗传物质的过程”。^②后被移植到社会学、经济学中,借喻现代化和社会发展过程中的社会经济变迁。台湾社会学家蔡明哲在他的《社会发展理论—人性与乡村发展取向》一书中首次直接把“social transformation”译为“社会转型”,并表达了“发展”就是由传统社会走向现代社会与成长过程的思想。^③在我国,“社会转型”这一范畴主要指改革开放以来社会结构的变迁,主要表现为计划经济向市场经济、传统农业社会向现代工业社会的转型,在这种变迁过程中,政府相对于其他社会主体和利益集团,其发挥的作用更具主导性。总的来说,转型期具有以下特点:第一,社会结构的不平衡性。主要包括收入多元结构的失衡、区域结构的失衡(表现在城乡二元结构的加深及东西部差距的拉大)和经济文化结构失衡。第二,社会矛盾的尖锐性。第三,社会内容的创新性。这种创新性体现在社会经济、政治和文化等各个社会领域,是一种社会进步。第四,转型结果的不确定性。热若尔·罗兰(Gerard Roland)在他所著的《转型与经济学》中说,虽然许多国家在决定转型时都怀有一个明确界定的目标理想,然而,我们必须承认由于转型过程的不清晰和实现目标的方法的不一致性决定了转型结果的不确定性。^④由于这种不确定性的存在,改革的实际路线可能与初始计划大相径庭。

^①徐焱. 各地专家谈科学发展观:树立正确的政绩观, 2005-03-15, <http://www.cnr.cn/home/column/kxfz/sd/200503150229.html>

^②简明大不列颠百科全书(第9册). 中国大百科全书出版社, 1986, 544

^③蔡明哲. 社会发展理论—人性与乡村发展取向. 台湾: 台湾巨流图书公司, 1987, 66—189

^④热若尔·罗兰. 转型与经济学. 北京: 北京大学出版社, 2002, 44

中国高等教育的发展正处在一个非常重要和关键的时期,已完成精英化阶段向大众化阶段转型并进一步扩张。坦率地说,这种数量上的超常规发展是有风险的,它可能由于各种原因而不能达到我们预期的目的,或者带来消极的影响。应该承认,如果我们与高等教育有关的社会、经济和政治等方面的因素和制度没有能够进行相应的改革,这样的风险的确是存在的;如果我国高等教育本身在体制、制度、办学模式、条件以及思想观念等方面不能够进行充分的改革和调整,这样的风险也很可能发生,并带来相当大的危害。即使改革开放以来与社会、经济体制的“双重转型”相呼应,我国高等教育管理体制和财政体制一直处于改革之中,这种改革不可避免地受到“双重转型”所具有的复杂特征的影响,存在着许多问题和不足,使得作为高等教育体制改革主要推动者的政府的发展高等教育的责任面临巨大挑战。

3.3.3 体制因素

我国目前的财政体制带有明显的计划经济遗留下来的“生产建设财政”痕迹,重点仍摆在经济建设方面,兼有“越位”和“缺位”。这是我国教育财政投入不足的主要原因。目前针对财政支出的改革已经开始,用财政部长项怀诚的话来说这一改革具有“深刻性、复杂性和艰巨性”。^①总的来说,我国财政体制改革的总体目标就是要建立公共财政,以适应政府职能转变的需要。1998年12月15日李岚清副总理在全国财政工作会议上提出“积极创造条件,逐步建立公共财政基本框架”。具体到教育领域,教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》第40条提出“建立与公共财政体制相适应的教育财政制度,保证经费持续稳定增长”。为我国建立公共教育财政体制拉开了序幕。

公共教育财政体制作为公共财政体制的组成部分,其构建必须置于公共财政框架的指导之下。构建公共财政框架的本质是改变政府大包大揽方式,政府全面退出市场有效运行的领域,在弥补市场失效和提供公共服务的基本准则下正确界定政府财政活动范围,构建以尊重市场为前提的财政框架。其核心主要表现在对财政支出的规范、政府财政职责的规范、理论政府与市场的关系、政府财政的法制化四个方面。努力构筑我国公共教育财政体制的目标是建设一个“以稳定增长的财政投入为基础,以更加完善合理的多元化筹资体制为支撑,重点选择的政府投入范围,高效的政府投入措施,发挥社会力量办学积极性,注重经济和法律手段调控,鼓励学校竞争”的具有高效性、公平性和给予受教育者更多选择的公共教育财政体制。实现这些目标的约束条件是政府作为改革者和被改革者的冲突。政府角色界定政府职能,而政府责任又是政府(国家)职能的具体表现。因此,我国高等教育财政中政府责任履行过程中各种问题的存在,如财政支持力度不

^①项怀诚.我国财税改革十年回顾与思考.财经研究,2002,(6):3-7

够、拨款模式过于单一、中央政府与地方政府权责有待调整等，根源便在于政府在高等教育中的角色错位。可见，我国公共教育财政体制尚未确立。

3.3.4 经济因素

20世纪70年代，美国著名教育社会学家、美国加利福尼亚州立大学伯克利分校的社会学教授马丁·特罗（Martin Trow）在总结了一些国家的高等教育发展情况之后，提出了“高等教育发展阶段理论”，将高等教育划分为“英才”（Elite）、“大众”（Mass）和“普及”（Universal）三个发展阶段，按照适龄人口入学率分析高等教育发展程度：高等教育毛入学率低于15%为精英教育阶段；高等教育毛入学率在15%~50%之间为大众化阶段；高等教育毛入学率在50%以上为普及阶段。^①自1999年扩招以来我国高等教育规模迅速扩大，2002年高等教育入学率达到15%，标志着我国的高等教育从精英教育进入大众化教育阶段。2004年我国高等教育总规模已突破2000万人，居世界第一位，毛入学率达到了19%。

无论是从系统论还是从高等教育自身发展的规律出发，一国的高等教育规模总是要受到该国经济和社会发展水平的制约。如果高等教育发展过于超前或滞后，则对经济发展不利。首先，我国最大的国情是处于社会主义初级阶段，经济发展水平仍然较低，各个方面对财政资金的竞争非常激烈。虽然新中国成立60年来，我国国内生产总值（GDP）以年均8.1%的速度增长，经济总量增加77倍并跃升至世界第3位。按照世界银行的划分标准，2008年我国人均国民总收入为2770美元，我国已经由长期以来的低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列，^②但由于我国社会保障体系欠帐很多，养老、失业、医疗等保障资金短缺，需要大量财政资金弥补；基础设施薄弱，需要财政大规模投资；义务教育资金严重短缺，急需政府加大投入。相对于上述各方面，政府对高等教育的投资并不居于优先地位。其次，从财政收入的角度来看，由于财政管理体制变革等因素，国民收入格局发生了重大变化，收入分配开始向企业和个人倾斜，导致财政收入占GDP的比重逐年下降（1980年为25.7%，1985年为22.4%，1990年为15.8%，1995年为10.7%），由此引起教育经费占GDP比重的下降。再次，从财政支出的角度来看大量的财政投入以预算外方式支出，而预算外财政支出又不能大量地用于教育等公共领域。由于我国正处于经济快速发展时期，国家在政策上都是以经济发展支出为优先，其财政支出大部分都用于满足经济发展的需要，这自然会对高等教育的投入产生挤出效应。可见，与我国的经济增长速度、现有经济实力和社会发展水平相比，高等教育的发展速度过快，外延规模超过了内涵质量的发展，造成高等教育规模与质量在发展上的不协调，脱离了我国高等教育的办学实际。

^①刘新荣.政府在助学贷款制度中的作用.教育财会研究,2006,(4):31

^②韩晓东.我国升至中等偏下收入国家行列.

http://paper.cs.com.cn/html/2009-09/08/content_34103.htm, 2009-09-08

第 4 章 高等教育财政中政府责任的国际经验及启示

一国的高等教育财政体制与其政治、经济、文化传统密不可分，因此各国对高等教育认识、所主张或所依据的原则也是不同的，其高等教育财政模式以及高等教育财政中的政府责任也各有所异。从国际高等教育财政投入理论和实践的发展进程来看，存在一些规律性的做法和有价值的经验，归纳起来主要有以下三种典型模式：一是以低收费公立高校为主的欧洲模式；二是以低收费公立高校与私立学校并重的美国模式；三是以私立高校为主辅以低收费公立高校的东亚南美模式。欧洲模式的特点是公平优先，但发展相对较慢，政府主导作用明显；美国模式的特点是政府与社会、市场、个人等多元主体分担财政责任，较好地兼顾了公平、效率与发展；东亚南美模式的特点是发展优先，关注公平，财政责任主要由私人承担，政府只承担很少的责任。“它山之石，可以攻玉”，深入分析和探讨世界各国的高等教育财政模式及政府责任状况，对如何划分和落实中国高等教育财政中的政府责任具有重要的借鉴意义。

4.1 国外高等教育财政中政府责任模式

4.1.1 欧洲模式

高等教育在经济上受到国家或政府的资助在历史上虽由来已久，但它在较大规模上受到国家的干预和资助则始于 19 世纪初的德国和法国，如德国柏林大学和法国巴黎理工学校就是这一方面最典型的例子，后来几乎每一个欧洲国家都模仿了这种模式来建立公共资助的国家高等教育体系，这种模式可以被看作是“国家控制”。其理论基础是“社会责任说”，认为高等教育旨在培养国家领导人才和训练高级技术人才以发展国民经济；高等教育是国家现代化和实现民主政治思想的工具，其所需经费应以政府支付为宜；社会承袭所得和财富分配不均情况，只有政府利用税收政策并通过教育，包括高等教育的支出政策的配合，才能实现所得及财富重新分配的目的。因此，属于教育经费来源组成部分的学费和杂费，由代表社会的政府支付为宜。这一理论还认为，政府支付全部教育费用可以确保以往因经济困难而被剥夺受高等教育机会的人能够进入高等院校。

由于这一高等教育财政模式强调国家控制高等教育财政，政府是唯一的办学主体和投资主体，突出政府对于高等教育发展的主导地位。因此，进入 20 世纪后这类公共资助的高等教育模式在世界范围进一步扩大，尤其对那些寻求现代化的国家和众多的发展中国家影响尤为深远。图 4.1 显示的就是与此理论相联系的

国家主导的高等教育财政模式。

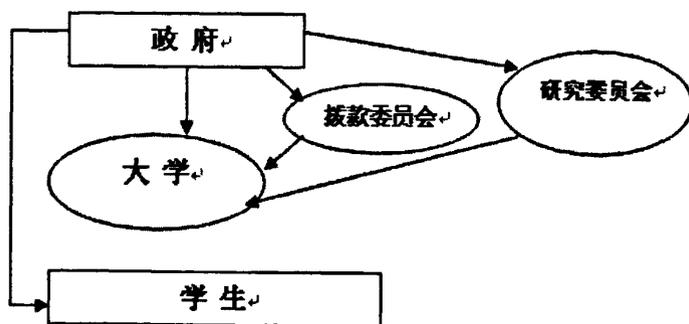


图 4.1 国家主导的高等教育财政责任模式^①

4.1.2 美国模式

随着社会的发展、高等教育的逐渐普及、公共经费的日渐紧缺以及教育研究的发现，“社会责任说”强调高等教育学费及学杂费由政府全部分担的理由已经失去其意义。例如，由于社会中高收入阶层子女是进入高等教育机构的主要群体，他们所获得的高等教育补助从整体上说就远比低收入阶层多得多，因而通过高等教育重新分配社会所得及财富只能适得其反，免费的高等教育实际上加剧了高等教育的不平等。鉴于高等教育财政危机以及高等教育规模的持续扩大，美国等一些发达国家开始依据“成本分担理论”倡导高等教育经费来源多元化。

在成本分担理论中，“利益获得”原则和“支付能力”原则是两条基本原则。政府是教育主办者，也是教育受益者，因此，政府应根据其受益情况在其能力范围内支付教育经费。受教育者个人也是受益者，高等教育不仅满足了个人求知的欲望，获得了知识和技能，更为他们创造了直接的经济效益，也应在其受益范围内支付教育费用即学费和杂费。政府和学生之外，凡直接或间接受益的其他社会主体如企业也应承担部分责任，所以就有了来自社会的捐赠等。与这一理论相联系的高等教育财政责任模式，就是“责任分担”模式（如图 4.2）。

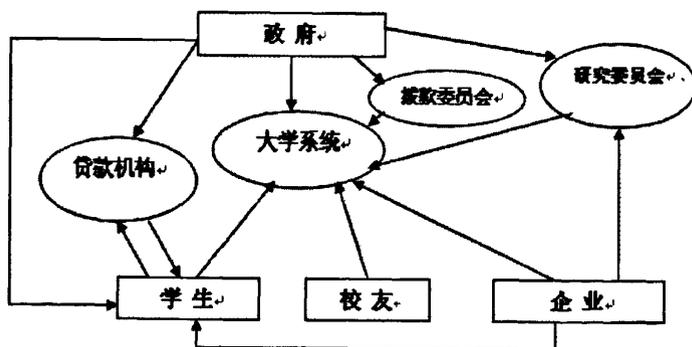


图 4.2 责任共担的高等教育财政责任模式^②

^①陈国梁.教育财政国际比较.北京:高等教育出版社,2000,59

^②Adrian Zideman and Douglas Albrech.M, Financing Universities in developing Countries,1995,12

作为一个经济发达的国家，美国以雄厚资金支撑着目前世界上普及率最高、最庞大、也是花费最大的高教体系。与其三权分立的政体相对应，美国的高等教育财政体制是分散型的典型代表，其公立高等学校的发展主要依靠联邦、州和地方政府的拨款，兼以校办产业和社会服务的收入。而私立高校则以学杂费、学校经营收入和私人集团捐赠为主。近年来，由于政府对高校的财政拨款比例相对减少，美国政府逐步把部分教育成本负担更多地转嫁给学生及其家庭，从而提高了学费标准。但是，在政府宏观调控下，公立高校学费虽有提高但还是被控制在一定幅度之内。总体上，美国公立院校学杂费收入占总收入的比例平均不到19%，而私立院校则平均高达43%以上，比公立院校高出1.26倍还多。尽管如此，私立高校学费的急剧增长并没有影响家长为子女选择高质量院校读书的愿望。有一定收入和支付能力的家庭大都选择进入条件优越的私立学校就读，这就保证了大批青年实现继续接受精英教育的梦想。此外，美国政府还采取延迟付学费制，通过低息贷款、奖学金、贷学金等高等教育成本补偿机制，尽可能地扩大和保证平等的入学机会，帮助更多的学生上大学。相对而言，美国模式较好地兼顾了效率与公平原则。

4.1.3 东亚南美模式

高等教育作为一项正外部性较强的准公共产品，其成本需要各方分担；而同时因其较高的个人收益率，由私人补偿高等教育成本具有一定的合理性。所以，高等教育成本补偿，主要是指原由政府承担的教育费用可通过一定的方式如收取学费而得到一定程度的补偿，乃至全额补偿。当政府需要提供更多的受高等教育机会以满足人们日益增长的接受高等教育的需求，而政府的财力又十分有限时，实现这一目标就往往需要采取成本补偿的原则，从而相对增加高等教育财政收入。成本补偿的实施还有助于教育机会的均等，一方面有利于将更多的钱款用于基础教育，另一方面有利于提供更多的高等教育机会，即在一定的财力范围内，国家为每一位学生提供的经费越少，它所能支持的学生就越多。在成本补偿占较大比例的高等教育财政中，学生成为大学财政的主要来源。因此，在高等教育财政中，政府责任处于弱化状态，政府只是一种参与角色而不是主导角色（如图4.3）。

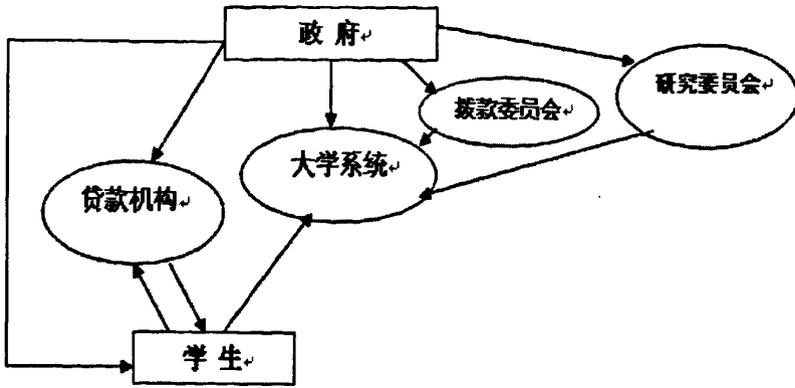


图 4.3 政府参与的高等教育财政责任模式^①

以南美的巴西为例，巴西是发展中国家，公立大学数量有限，远远不能满足经济发展和社会各阶层人士对高等教育的需求，从而私立大学应运而生，在需求的拉动下，在数量上迅速占据了绝对主导地位。有数据显示：2000年巴西共有高等学校1193所，其中私立高等学校871所，占73%；而公立院校只有322所，占高校总数的27%。在数量上巴西私立学校明显占绝对优势。由于公立大学数量较少，不能提供足够多的受教育机会，私立大学则在政府的有限支持下，提高了巴西的大学毛入学率，从而在一定程度上扩大了公众接受高等教育的机会。

4.2 高等教育财政中政府责任的国际经验对我国的启示

4.2.1 选择符合国情的政府责任模式

根据教育外部关系规律理论，教育受一定社会的经济、政治、文化所制约。由于政治、经济体制、历史背景和文化传统等方面存在的差异，各国形成了各具特色的高等教育财政体制，由此导致各国政府承担的财政责任也有所差异。其中，英国和美国是两个具有代表性的国家，这两国的高等教育财政体制分别体现了本国的政治、经济体制以及由此所决定的高等教育管理体制的特点。作为当今市场经济最发达的典型分权制国家，其高等教育财政体制是典型的分权制下的分散型特征。政府对高等教育的管理权主要在州一级。联邦政府主要通过财政资助和教育立法来影响美国高等教育的发展。实践表明，联邦政府利用拨款和立法调控高等教育体现了其间接性的优越性，而且，其作用的力度日渐增强，并未因其非直接管理高等教育而失去其基本作用。根据美国宪法规定，教育是州的“保留权力”，州政府通过这一法定权力实施对高校尤其是经费拨款和使用的管理，与联邦政府相比，州政府的立法和拨款具有强制性，并有明确而全面的规定。美国各州政府通过对高等学校财政的管理实施并履行了其高等教育管理的职责。英国则因为历史上中央集权制国家体制的长久影响以及现代以来提倡的打造“福利型国家”的

^①Adrian Zideman and Douglas Albrech.M, Financing Universityes in developing Countries,1995,12

施政理念,其高教财政体制的政府主导倾向非常明显,高等教育财政来源几乎全部来自政府,虽然因为经济不景气等原因英国近年来开始象征性地向私人征收学费以及招收留学生以开辟财源,但从整体而言其政府主导的局面始终未发生根本性改变,其高等教育财政体制具有集权与分权并存的复合型特征。

除此之外,经济发展水平以及高等教育发展阶段也是影响高等教育财政责任承担的重要因素,经济发展水平越高意味着政府负担能力越强,则承担的高等教育的财政责任就可能增多;反之就会减少。在高等教育发展的三个阶段—精英、大众、普及阶段,政府所承担的财政责任也有所不同,高等教育越往后发展,所需的资源投入量就越大,其财政责任就越不可能完全由政府承担,而是会逐渐向社会、个人等其他主体转移。

4.2.2 坚持高等教育财政责任的政府主导

经济全球化的浪潮同时也将市场经济的理念和体制带至世界各个角落,导致各国许多领域的市场化改革此起彼伏,市场化改革的目的是为了使市场机制在资源配置中发挥基础性作用。随着高等教育国际交流合作的日益增加以及高等教育财政困境的加剧,高等教育的市场化改革也已被正式提上议事日程。笔者认为,高等教育市场化作为一个引入市场机制的过程,旨在使高等教育具备竞争性和适应性,而鉴于高等教育的准公共产品性质,不论高等教育财政中政府责任的大小,在高等教育资源配置中起主导性作用应该且只能是政府。从世界高等教育强国的改革实践可以看出,高等教育财政责任的政府主导仍然是一种普遍现象。例如美国与日本是世界上高等教育市场化程度较高的国家,但是政府仍然十分重视对高等教育的投入,政府财政拨款是高等教育经费的主要来源。美国政府的教育投入保持在国内生产总值的7%以上,财政拨款是教育经费的主要来源。美国公立高等学校经费来源比较多,但仍以国家投入为主,达到51%以上;其中州政府所占份额最大,达40%以上,联邦政府的投入超过10%,高校自筹经费在50%以下。日本政府历来重视对国立学校的优先拨款,日本财政性拨款占国立学校特别会计的比例一般在50%~60%;为了确保政府对高等教育的投资,日本政府对国立大学实行国立学校特别会计制度,有效保证了国立大学正常教学活动的资金需求。

4.2.3 责任共担是解决高等教育财政困境的必然选择

经费的稳定性是教育活动的内在规律所要求的,尽管各国政府都表示尽可能地承担高等教育经费,并尽可能地提供对学生的资助,但因国家财力有限及高等教育规模的快速扩大,经费紧张的问题并未能得到很好地解决。为保证高教经费的充足,高教经费来源多元化已成为当前各国高等教育财政体制改革共同的趋势。而多个国家的实践也证明多渠道筹集经费是一条有效地、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,有益于扩大高校规模,有益于提高公平性等。以多元化的典型—美国为例,尽管公、私立高校经费来源结构比例不同,但经费获得的途径和格局基本相同。表 5.1 列出的是 1995 年美国高校经费来源构成。

表 5.1 美国高等学校经费来源构成^① 单位: %

经费来源	公立高校	私立高校
联邦政府拨款	10.7	14.9
州政府拨款	36.9	2.3
地方政府拨款	3.7	0.6
学杂费	18.0	41.3
社会各界和校友捐赠	4.0	8.6
学校基金	0.6	4.7
销售与服务收入	23.4	23.2
其他	2.7	4.4
合计	100.0	100.0

多渠道筹集经费并不意味着政府在高等教育发展中财政责任的减少,而是其作用方式的转变。由于经费来源的多元渠道分担了部分原本属于需要政府承担的比例,缓解了政府的财政压力,使得政府能够节省出精力来关注其他有关高等教育财政的责任,如保障公平与效率、进行宏观调控等。

4.2.4 扩大高等教育中介组织的参与

由于政府失灵和市场失灵的存在以及公民社会的兴起,传统上的“市场—政府”二分模式已不能满足公共事务管理的需要,这就为政府和市场之外的社会中介组织大量涌现提供了发展空间,我们通常也把这些组织称为第三部门。这些第三部门力量壮大后,它们或是独自承担社会的某些管理职能,或是与政府机构一道合作,共同行使某些管理职能。因此,“由第三部门的民间组织独自行使或他们与政府一道行使的社会管理过程,便不再是统治,而是治理”。^②20 世纪 80 年代以来,中介组织开始在高等教育领域兴起并因为其特质承担起拨款、评估、监督等职能,各个国家纷纷加强了高等教育质量外部保证、评估机构的建设,如日本的学位机构,英国的高等教育质量保证署,法国的国家评估委员会,以及荷兰的高等教育视导团等。在发达国家和地区的高等教育财政拨款体制中,设立一个或者多个教育中介机构来进行高等教育经费的核算、管理、运用以及对高校的“花消”行为进行监督、评估是一个明显的趋势。特别是拨款中介组织的设立,

^①陈国良.教育财政国际比较.北京:高等教育出版社,2000

^②俞可平.治理与善治.北京:社会科学文献出版社,2000,328

充当了高校和政府之间的“缓冲器”，比较典型的例子是英国和印度。英国大学教育经费的分配是通过政府与学校的中介机构来进行的，并相互签订经费分配公式以资遵循；印度通过大学拨款委员会 UGC 对高等教育经费进行管理，UGC 是一种半官方、半独立性的机构，其运作有很大的独立性。

第5章 强化我国高等教育财政中政府责任的途径

改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,我国在高等教育财政体制方面进行了一系列重大的改革,在高校预算管理、拨款方式、收费制度和学生资助制度等方面取得了进展,不仅对于投资渠道的多元化,教育资源的优化配置和有效利用等产生了积极的推进作用,而且使高等教育各个利益主体之间的权利、义务关系更加明晰。但是,必须看到,当前高校办学经费短缺仍然是阻碍高教事业发展的主要原因之一,而这又是同我国高等教育财政体制尚未完全理顺联系在一起的。因此,进一步深化改革势在必行,在目前我国高校办学经费短缺的困难局面尚未发生根本改变的情况下,改革的思路无非有三:一是尽可能扩大财政来源;二是进一步提高资源的利用率;三是注重高等教育财政的公平。笔者从这三种思路出发,认为我国政府应采取以下措施来履行高等教育的财政责任。

5.1 转变高等教育管理模式

20世纪90年代以来,主要发达国家的高等教育管理呈现出一个总体走势——远距离驾驭、市场调节和院校自治,即各国政府在越来越把高等教育的发展、革新和多样化的责任转移到市场势力和高等院校的同时,保留了制定宽泛政策,特别是预算政策的特权的趋势。^①从政府这一视角看来,就是高等教育管理从政府控制模式向政府监督模式的转变。高等教育管理要走向政府监督模式,首先政府与高校的行政关系必须向法律关系转变,通过立法、执法和监督,规范高等教育系统的协调和运作,明确划分政府和高校各自的性质地位、职权范围和行为准则;管理方式则需要致力于实现这样的转变:由直接管理转为间接管理,由微观管理转为宏观管理,由刚性管理转为弹性管理;而市场化的运行模式,则要求政府与高校之间的关系,从简单的上下级行政隶属关系转变为产权和职能明晰的举办者和经营者的关系,从以计划为约束的直接联系转变为以市场为导向的间接联系。与此相应的,政府角色也迫切需要进行重新界定——政府不应当是高等教育的“掌控人”,而应该是高等教育的“服务者”,由原来的举办者、办学者和管理者三者集于一身转变为高等教育的投资者、协调者和监督者。

按照市场合理调节、院校自主办学、政府宽泛监督的目标模式,进行高等教育管理模式的改革,需要根据政府与高校角色的重新定位,彻底转变政府职能。一是变“无限政府”为“有限政府”。治理视野下的政府角色转变的核心就是政

^① 弗兰斯·范富格特. 国际高等教育政策比较研究. 杭州: 浙江教育出版社, 2001, 1

府不再垄断高等教育的管理权力，应与社会、高校、公民组织合理分权，政府只保留对例外事项即对高等教育事业发展起决定作用的重要事项的决策权和控制权。当然，政府分权并不意味着会导致政府作用的衰退，政府只是“从被没完没了的琐碎小事所淹没的黑暗平原上撤退，进而在明朗的、可策略性‘总览全局’的制高点避难”。因此，政府对高等教育的职权不应该是无限的，只有有限且有效的政府，才能真正发挥它对高等教育的协调作用，充分调动高等学校的办学活力。还需指出的是，转变政府角色并不只是政府一味地放权，一味削弱政府职能。实际上，在某些方面，如政府的宏观调控等，政府的权能还应得到加强，即在这一权限内，政府应该是全权全能的。正如美国首席大法官所言：“虽然权力是受到限制的，但在它的活动范围内却是至高无上的。”^①二是变“管制型政府”为“服务型政府”。服务型政府的核心是将政府由原来的控制者角色同服务者角色的转换。政府对社会事务承担着两种职能——管理职能和服务职能，从根本上说管理的目的是为了更好地服务。政府与高校之间的关系，在更多情况下也应该是体现在服务与被服务方面。按照市场化的运营模式，市场机制将对教育资源的配置起基础性作用，而政府的职能主要就在于培育市场、维护规则和服务市场主体。政府职能的转变并不意味着它对高等教育的责任减少了，政府职能不是简单的强化与弱化，而是一个优化的问题。

5.2 建立高等教育财政问责制

目前，问责制已成为世界各国的政府管理体制的重要创新，其本质在于对公共权力进行监督以及对过失权力进行责任追究，体现了所谓“责任政府”的原则，是责任政府的具体体现形式，其最终目的在于保证政府系统的正常运行、遏制权力腐败以及保障公众利益尽量不受损失或尊师最小化。^②而建立责任政府的首要标志是财政问责制的确立，即一旦人们对政府为什么要“这样支出财政资金”以及“这样支出带来了什么样的结果和好处”提出疑问，作为被授予财政资金支配权的政府须如实作答，若发生错误则须依照法律规定和法定程序予以纠正。“如果缺少财政问责，政治问责就是空的，民主法治也就是空的，没有实质性内容”，天津财经大学财政学院教授李炜光直言。^③因此，在高等教育领域引入财政问责制，对于高等教育投入、分配、使用等具有重要的意义。

问责先要明责，问责的前提是在不同的部门与职位之间有严格的职责划分，因为没有明确责任体系的问责制度无疑是一种摆设。政府间的教育责任和权力的划分，与本国的社会历史文化传统、地理环境、经济发展水平、行政体制、财政

^①加里·沃塞曼. 美国政治基础. 陆震纶译. 北京: 中国社会科学出版社, 1994, 113

^②谭功荣. 问责制: 责任政府最基本的实践形式. 中共福建省委党校学报, 2004, (7): 17

^③唐敏. 公开化: 预算改革必由之路.

http://www.zj.xinhuanet.com/website/2009-01/05/content_15368794.htm, 2009-01-05

税收体制等许多方面是密切相关的。在我国,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。高等教育是一种外溢性很强的地方性公共产品,但某些事务又具有全国性。毋庸置疑,按照事权财权一致原则,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(见图 5.1)。具体来说,关于各级政府的高等教育财政责任分工的建议是:中央政府的责任是为确保公平的教育机会,为高等教育学生资助体系提供转移支付资金以及为支持高等教育中基础知识和原创知识的创造活动提供资金。地方政府的责任则主要是为高等学校提供日常经费。

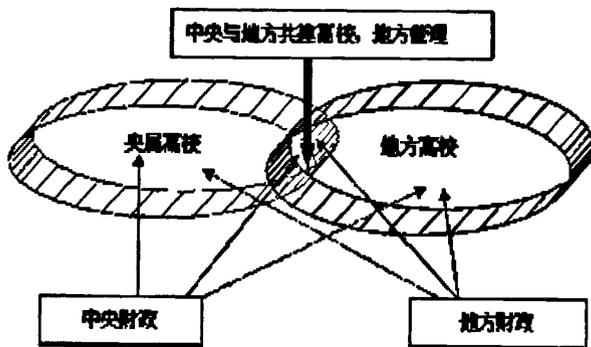


图 5.1 中央与地方高校的财政资金来源^①

5.3 促进高等教育财政的制度创新

随着生产力状况和社会环境的变化,制度的效率必然会降低。这就是新制度经济学中所说的制度效率递减规律。既然存在制度效率递减现象,当制度的效率降低到一定程度时,制度的变迁是必要的,即我们需要不断进行制度创新。政府之所以是制度变迁的主体,是因为它能够站在公众的立场平衡各方面的利益分配,分摊改革成本,减少“搭便车”行为和制度安排的低效性,消除制度供给不足和浪费并存的现象。因此,政府应在目标模式清楚、制度供给的边际效率较高、成功的概率较大的条件下实施高等教育财政的强制性制度变迁,为确保高等教育公平与效率提供良好的制度安排。

5.3.1 改进高等教育财政拨款制度

我国政府拨款体制的变革基本上经历了从“统收统支”到“基数加发展”再

^① 王志刚. 未来高等教育财政改革: 隐忧与出路. <http://www.cass.net.cn/file/20090713236971.htm>. 2009-7-13

到“综合定额加专项补助”的三大阶段,变革的一个基调是逐渐强调市场的因素,改变传统上按学生人数进行拨款的方式,逐步使财权和事权结合。《中国教育改革和发展纲要》指出:“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区别,改革按学生人数拨款的方法,逐步实行基金制。”目前,我国已出现了各种形式的基金会,包括各种高等教育发展基金会、各种奖贷基金会和科研风险基金会等,但这些都不是完整意义上的基金制。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。高等教育基金包括普通基金和专项基金两部分,普通基金用以维持高校的正常运行,通过拨款方式拨到高校;专项基金主要考虑到高校发展的特殊需要。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,以弥补教育投入的不足。

从长远来看,实行基金制是一种发展趋势,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:(1)在投资渠道多元化格局中,政府的主渠道作用并未改变;《教育法》中规定的“三个增长”,也将督促政府及时足额地拨付款项,这样基金的来源将有保障。(2)根据现行的“分级管理、分级负责”的原则,可在中央、省和市三级分别建立高等教育基金会(分属于相应的教育主管部门,并由相应的计划、财务、审计部门监督),实行由各级基金会向高等教育机构拨款的机制。这是一种兼顾整体与局部的做法,与国际上被证实为行之有效的多级模式相一致。

(3)从国际模式看,基金会有的属于教育主管部门,有的直接对政府或议会负责。根据我国的实际情况,可将设立的三级高等教育基金会分属于相应的教育主管部门,并由相应的计划、财务、审计部门监督。由于基金的增值功能较之教育经费构成中的其他因素具有无法比拟的优越性,将成为我国今后高等教育财政拨款体制改革基本方向。^①

5.3.2 完善高等教育收费和学生资助制度

国家包办高等教育经费难以维持高等教育发展,且高等教育个人收益率要高于社会收益率,因此必须实行全面的高等教育收费制度。我国高校自20世纪80年代末实行收费制度以来,特别是1999年扩招政策实施后,学费呈现出快速上升的趋势,学费占高校生均经常性支出的比例从1989年的3.3%上升到2001年的31.4%。而根据世界银行对33个国家公立高校学费的考察,2001年我国高校学费占生均经常性成本的比例高于其中的大多数国家,2000年我国城镇居民家庭学费负担率是美国的2.3倍,日本的1.59倍,农村居民家庭学费负担率是美国的4.9倍,日本的3.3倍。高额的学费是受教育者个人及其家庭背负着沉重的

^①武毅英.我国高等教育财政改革的理论思考.厦门大学学报(哲社版),1997,(3):52

负担,一定程度上损害了高等教育公平。因此,要根据“利益获得”和“能力支付”原则,在科学测定高等教育成本的基础上,建立在不同地区、不同时期、不同经济发展水平、不同财富分配政策、不同性质不同地域的高校等情况下,政府、社会、团体、企业、受教育者及其家庭分担高等教育成本的函数,科学地确定合理的学费标准,实行加权学费制。其公式为 $F=abcdF_0$, 其中, F 为加权学费, a 为学校所在地区系数, b 为学校系数, c 为专业系数, d 学生所在地区系数, F_0 为根据不同经济发展水平、财富分配政策和政府、社会、团体、企业、受教育者及其家庭共同分担教育成本测算的平均学费。此外,在确定学费标准的实际操作过程中,要特别注意实行差别收费制度和听证制度。

贫困学生资助制度作为教育财政体制改革的重要内容之一,是实施高等教育成本分担制度过程中实现社会公平的重要保证。在高等教育阶段,学生资助制度的核心是完善助学贷款制度。为此,在现行制度安排下相应的举措为:首先,政府应对为学生提供补贴性质的学生贷款承担更多的责任。根据国际经验,对学生有补贴的贷款项目往往需要政府承担更多的责任,政府则应公开宣布对学生贷款提供担保和用财政资金对发生的坏账进行偿还,以免除银行对于坏账的忧虑。其次,加速个人信用制度的建立,建立大学生信用档案,提高学生信用意识。再次,引入延期支付措施及建立减免贷款的特殊政策。建构更符合学生贷款的还款模式,包括延长从毕业到还第一笔贷款的时限;每次还款额占总还款额的比重从较低的比率逐渐增加;建立减免贷款的特殊政策,如到边远地区或国家急需的地区和行业工作可考虑减免贷款。最后,逐步推广生源地助学贷款。与高校国家助学贷款相比,实行生源地助学贷款后学生可以就近取得贷款,对学生家庭经济困难程度的认定、信用约束还款等更加灵活方便。^①

5.3.3 建立健全高等教育财政转移支付制度

由于地方政府税源不同而导致的支出非均等性,虽然能精确地反映地区收入和财富分布的真实情况。但是,中央政府至少要试图去使地区或地方辖区间的教育费用支出均等化。^②为保证基本的教育经费需求和减少地区之间教育发展的不平衡性,世界各国都建立了中央政府对地方政府的教育财政转移支付制度。我国中央和地方政府在教育经费负担中的责任不协调,是我国政府教育投入不足和公共教育资源分布不均的重要制度根源,必须从制度上改变这一现象。转移支付主要是在中央和地方的共同努力下,以逐步缩小不同地区因高等教育财政支出差距产生高等教育发展差距为目标,通过中央补助,使受补助地区的高等教育财政支出达到生均教育经费最低标准,使不同地区的居民上大学的机会和所享受到的高

^①谢湘. 权威访谈:生源地信用助学贷款为何成“今日亮点”. 中国青年报, 2008-08-29

^②Oates W E(1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York

等教育的质量大致相等,而不是搞高等教育财政平均主义。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,平衡公共教育资源分布。同时在确定转移时,应先考虑地方对转移支付资金的使用效率。

5.3.4 改革高等教育财政预算管理制度

首先是改进教育预算的编制。我国教育财政中,教育经费的预算管理长期处于事权与财权相分离的状态。教育行政部门主管教育事业,但教育事业费和教育基建投资分别划归财政部门 and 计划部门。这种事权与财权不相一致的情况削弱了教育宏观调控能力。同时,教育经费预算级次较低,“教育事业费”属于“文教卫生事业类”中的款级,“教育基建投资”属于“基本建设支出类”中的款级,致使经费开支与透明度低,数量弹性大,预算约束软化。因此,预算编制改革思路是实行各级财政的教育经费单列,将“教育事业费”和“教育基建投资”合并上升为“教育经费类”,由教育主管部门会同财政、计划部门编制教育经费预算,经同级政府和人代会批准后,由财政部门将教育经费划拨给教育主管部门,由教育主管部门安排和调度。

其次是指导学校内部财务体制改革。高等学校财务管理体制是高等教育财政管理体制的具体化,高等教育财政通过实施“预算包干、结余留用”的新办法,推动高等学校内部财务管理的改革。高校内部财务管理改革的核心问题是给予各高校经费使用自主权,强化成本意识和效益意识,在高等学校的财务管理中,引入绩效预算管理思想,建立而向绩效评价的预算管理体系,并贯穿于预算编制、执行和绩效评价的整个过程中。此外,还应落实经济责任制,加强对高校财务运行的监督,使权利和义务相结合,促进高校财务管理的规范化、科学化。

5.4 开源与节流并重

高等教育作为一种人力投资,证诸世界各地,都能为社会及个人带来可观的回报。对高等教育投资不足,会导致整个社会投资效率的下降。因此,当前高教财政筹划的最大争议,是如何开源和更有效地利用有限的资源问题。^①

5.4.1 增加政府财政投入

目前,高等教育经费在全部教育经费所占比例创造已超出合理范围,在国家日益重视基础教育的背景下意味着从有限的教育经费内增加高等教育拨款比例已不可能。但是“企图仅仅凭依经济学理论来分析教育现象,解决教育问题,则是对教育学的潜越”,^②“如果希望大学或任何其他的高等教育机构对社会的变革和进步作出显著贡献,则国家和整个社会不应将高等教育只看作是公共预算的负

^①钟宇平,龚放,陆根书.中国高等教育财政筹划刍议.高等教育研究.1996,(6):41

^②矢野真和.大学的治权:理念和资金的关系.徐国兴译.教育与经济,2004(1):1-5

担,而更应是增强竞争力、促进文化发展和增强社会凝聚力的一项长期投资。…结论是,为了确保高等教育的教育、社会和制度使命的完成,对高等教育的公共资助仍然是必要的”。^①国家是教育投资的最大受益者,各级政府必须承担起教育投资主体的责任。因此,政府应创造条件增加财政预算内的教育拨款,严格按照法律关于教育经费增长的决定安排教育经费预算,真正落实“两个比例”和“三个增长”指标,开辟为教育服务的各种税种,或向企业、单位和个人开征全国统一的教育税,并坚持专款专用,调整支出结构,压缩不必要的财政支出,以保证政府对教育投入的规模总量及其稳定增长。总而言之,政府作为社会整体利益的代表,应承担起高等教育经费来源的主要职责,加大对高等教育的公共财政投入。

5.4.2 鼓励筹资渠道多元化

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,必须拓宽资金来源渠道,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。^②为有效贯彻实施《纲要》和《高等教育教育法》中关于逐步建立完善多渠道筹措教育经费体制的规定,政府除调整国家财政政策、加大对高等教育的投入外,还应该通过立法,通过一定程度的减税和免税政策,鼓励社会各界捐资助学,推动高教事业的发展;引导高等学校在完成教学和科研任务的前提下,充分发挥市场机制在资源配置中的基础作用,充分利用人才优势和科技优势,广泛开展各种社会服务,拓宽经费来源渠道,使学校创收收入稳步增长;随着我国加入WTO后与世界经济的关系更加密切,政府应鼓励高等教育积极地组织和利用国际优质资源;与此同时,银行、金融、保险等行业的不断发展,我国的资本市场将更加成熟、规范,在新的条件下能否利用、以及如何利用资本市场筹集教育基金,比如发行教育债券、建立与发展教育投资基金,以及更加积极开展教育基金保值、增值投资活动是政府面临的新任务。总之,我们要想方设法合理、有效地引导民间社会团体及个人办学、放宽政策吸引更多的社会人士捐赠,促进高等教育多元化经费体系的进一步完善,使之成为高等教育财政性教育经费的有益补充。

5.4.3 提高经费使用效益

高校规模扩大存在两条道路,即外延式发展道路和内涵式发展道路。外延式发展是指通过增设新的高校来扩大高等教育总规模的一种发展思路;内涵式发展则是指在保持现有高校数量不增设新校的情况下,通过挖掘现有学校潜力,提高

^①赵中建.全球经济发展的研究热点—90年代以来联合国科教文组织的报告.北京:教育科学出版社,1999:426

^②吕炜等.高等教育财政:国际经验与中国道路选择.第1版.大连:东北财经大学出版社,2004,8—9

现有学校的内部效率来实现高等教育总规模的扩大。我国高等教育 20 世纪 90 年代基本上走的是内涵式发展道路。一方面通过“调整、共建，合作、合并”的方针对高校管理体制进行了理顺。另一方面，通过扩大高校招生数，来提高高校的校均规模，提高生师比，增加教师的工作量，提高实验室、教室及其他设备的利用率。这一方面提高了现有资源的利用率，提高了办学效益，同时与另建新校相比，节约了大量教育经费。但由于长期受“单位体制”影响我国高校内部管理体制仍然存在许多问题，诸如机构臃肿，闲杂人员过多，“大锅饭”的分配制度，“铁饭碗”的人事制度，以及“小而全”办学格局等不利于资源使用效率提高的情况，还没有从根本上得到改变。因此，当前必须进一步精简机构，优化组合，疏通富余人员，实行减员增效，克服人浮于事，建立能上能下、能进能出、能高能低的人事制度和“按劳分配，绩效计酬”分配制度，以及积极推进高校后勤社会化改革。

此外，在促进内涵式发展的同时，必须赋予高校一定的财政自主权。失去了自主，高等教育也就失去了其本质中的精华部分。^① 高校要提高资源利用效率与效益，必须具有一定的自主权来治理学校，处理学校的内部事务，并能根据高教市场的需求变化自主地调配学校的资源。在高校面向社会自主办学后，拨款权是政府进行宏观调控的一根灵活有效的指挥棒，但需要注意的是政府对高校的拨款与经费的具体分配和使用是两回事，政府不能因为其拨款权的主动而干涉院校的财政事务。

5.5 加快高等教育财政法制化进程

改革开放以来，随着社会主义法律体系的完善，我国出台了一系列关于高等教育财政的法律法规，如《教育法》中明确提出了“两个指标”和“三个增长”；国家教委协同国家统计局联合发布了《国家教育经费执行情况检测制度(试行)》办法，规定每年都将发布检测报告，以法的形式监督教育经费增长的实施情况。这些都标志着高等教育财政已从“人治”逐步转入“法治”轨道。但是，我国现行的教育法规和财政法规，对教育财政的一些重大问题没有做出规定，或是规定得很不具体。借鉴美国与日本的经验，确保我国高等教育财政拨款应从立法与执法两个层面来完善：

在立法方面，要修改现行的《预算法》并制定《教育投入法》，完善我国的教育财政法律体系与财政资金分配的民主机制，明确人民代表大会对财政资金分配的决策权，保证财政体制的公平与透明。需要以立法形式明确的内容包括：一是明确各级政府的教育财政投资责任，确保财政性教育经费占 GDP 的比例不低于

^①Brubacker, J.S. On The Philosophy of Higher Education 1997, San Francisco: Joss—Bass, 1977, 26

4%的最低目标。如明确在公共财政体制中，教育经费支出是政府必须保证的公共支出，保证教育经费的供应主要是财政部门的责任，而不是教育主管部门的责任。二是落实财政性教育经费“三个增长”的要求，确保政府在教育投入中的主导地位；三是规范和保证多渠道投融资主体的合法权益，对投资高等教育的社会、团体、企业在财税等政策方面予以倾斜。允许高校实行股份化办学和进行“转制”改革，允许地方政府采取“赠地”、“赠产”、“无偿租用土地与设施”以及财政拨款的形式，给予有条件的民办和私立高校实在的支持，允许高等教育的投资者获取一定的投资回报。

在执法方面，要以立法形式明确公共教育财政的决策程序与各级政府“不作为”的相关责任。需要以立法形式明确的内容包括：一是规定公共教育政策的决策程序，对重大的教育决策必须进行财政性可行性论证，改变现行教育事业计划与教育财政“两张皮”的现象；二是对教育经费预算的经费项目、标准，教育经费在预算支出中的比例，以及教育经费在地区和学校之间的分配等事项的决定权，在同级人民代表大会或下设的拨款委员会上通过，改变现行的财政部门资金分配权力过大、财政资金分配不透明的状况；三是应增加对各级政府保障教育投入的约束条款，授权同级人大监督与执法检查的权力，对于不按照规定执行的政府职能部门及政府主要领导人由同级人大追究其相应的行政与法律责任。

5.6 加强对高等教育中介组织的培育和管理

在西方发达国家，高等教育中介组织的发展已相当完善和成熟，已与政府一道成为高等教育多中心治理网络的重要一极。根据国际经验，高等教育中介组织在高等教育财政领域的作用主要体现在财政拨款、效益评估、质量认证、规划制定、信息咨询等方面，在协调政府与高校的关系方面扮演着重要角色。因此，加快我国教育中介组织的发展对高等教育财政改革至关重要。由于我国教育中介组织是由国家与政府积极推动而成，发展我国的高等教育中介组织，政府自上而下的推动、培养和支持是重要的和不可缺少的。具体说来，政府可以在四个方面对高等中介组织进行支持与培养。

一是加快政府职能的转变。高等中介组织的产生源于资源控制权由政府部门高度集中向社会和市场分散的转变，在这一过程中，必须把应由高等中介组织发挥作用的服务功能从政府的行政职能中剥离出来，使其在规划、评估和拨款中起到良好的“中间人”和“裁判员”的作用。二是维护高等教育中介组织的独立地位。正如弗兰斯·范富格特所说，“一个缓冲组织与政府和高等教育机构的关系可以看作交换的关系，和两个方面讨价还价，即同政府讨价还价，又同院校讨价

还价，它必须在两个方面都有合法性”，^①如果政府对高等教育中介干预过多，破坏其独立性和合法性，使其成为“第二政府”，中介组织就难以发展壮大。三是加强立法调控。法律无疑是政府管理中介组织的最有效的手段。到目前为止，我国还没有统一的中介组织法，更无需说有关高等教育中介组织的专门法规，而在统一的中介组织法还没有出台以前，政府既可以针对不同类型的教育中介组织制定不同的规定，也可以对于现有的规定进行修订，如《普通高等学校教育评估暂行规定》就可以增加对于评估中介的规定。四是政府给予一定的财力支持。虽然高等教育中介组织的经费主要来源不能是政府的拨款，但它在承担一定的教育行政职能时，政府应该给予拨款或税收支持，以保证其顺利完成管理任务。

总之，对高等教育中介组织，政府要转变管理方式，要将直接、微观管理为主变为间接、宏观管理为主，要加强监督与指导，减少对其内部运作的干涉，以政府的“他律”促进其自律水平的提高，从而真正地发挥出我国高等教育中介组织应有的作用。

^① 弗兰斯·范富格特. 国际高等教育政策比较研究. 杭州: 浙江教育出版社, 2001, 141

结 论

高等教育财政作为高等教育发展的重要资金保障,已成为高等教育行政管理学的一个重要领域。受经济发展缓慢和高等教育规模持续扩大的影响,高等教育财政危机成为20世纪80年代以来世界高等教育的发展面临最重大的挑战之一。有限的财政能力也迫使计划经济时代对包揽全部高等教育经费的中国政府开始寻求变革以应付日益增加的高等教育财政压力,在这种背景下,我国开始按照市场经济规律进行高等教育财政体制改革,在完善高等教育财政政策、建立多渠道经费筹措体制、有效配置高等教育资源、促进高等教育公平与效率等方面,政府都进行了许多有益的改革和探索,并取得了一定的成效,但仍然存在一些问题,如政府角色的错位、法制化和市场化进程缓慢、教育中介组织发展失序等。究其原因,在于作为公共利益代表者和高等教育主要受益者的政府并未切实履行其在高等教育中的政府责任,亦或可以认为政府从未基于“责任”的视角来反思高等教育财政政策。

基于以上认识,本文以公共产品理论、高等教育成本分担理论、治理理论为理论工具,运用文献资料、比较分析、定性与定量相结合等研究方法,对改革高等教育财政体制及如何明确政府责任进行了比较系统的理论分析和实践探索,得出以下几点结论。

1、高等教育财政概念的提出是合理的,有利于我国高等教育理论与国际接轨。一般意义上的财政是指以国家为主体的收支活动,其收入是以强制性的租税为基础的,而教育经费主要依赖于一般财政收入,因此有人认为教育财政的存在毫无意义。其实不然,一方面,随着筹资渠道的多元化,教育经费尤其是高等教育经费中的非公共性教育经费比例快速增长并有赶超公共性教育经费之势,意味着一般财政收入之外发展高等教育有了新的经费来源;另一方面,通过对部分发达国家高等教育研究现状的分析表明,高等教育财政作为一个独立而重要的研究领域一直是政府和学界研究的重点,其研究成果为政府制定高等教育战略和进行高等教育决策提供了有力参考。

2、转型时期背景下政府在高等教育财政中承担着六种责任。高等教育作为一种具有收益外溢性的准公共产品,政府作为公共利益的代表对其发展予以支持责无旁贷,尤其是在社会主义市场经济体制逐步建立和完善以及高等教育由大众阶段向普及阶段迈进的背景下,政府在高等教育发展中将承担越来越重要的责任。关于市场经济条件下的政府职能—宏观调控、社会管理、市场监管和公共服务已被公众所接受,关于高等教育中的政府责任学界也已见仁见智,但具体到高

等教育财政领域的政府责任尚未得以明确,本文在结合已有研究的基础上将高等教育财政中政府责任的定位为六个方面:主要的财政投入、财政资源配置、宏观调控、保障公平与效率、发展教育中介组织、推动高等教育财政制度变迁。

3、高等教育财政中政府责任的履行需要良好的配套环境。政府职能的本质上是政府这一组织在理念、历史、利益、文化等方面的综合体现,因此高等教育财政中政府责任的履行是一个复杂的系统工程,需要长期而艰巨得努力,本文从法律、政策、制度、舆论等角度入手为政府有效履行责任设计了良好的配套环境。法律方面,要求加快立法和强调执法,实现高等教育财政法制化;政策方面,加大对多元化筹资的政策支持力度,为鼓励社会捐赠、发展民办高校、服务高校产学研等提供政策优惠;制度方面,加快高等教育财政体制改革,鼓励制度创新;舆论方面,引导全社会重视教育,树立责任意识,并鼓励媒体、公民团体监督高等教育财政的运行。

4、高等教育筹资渠道多元化的实质是实现高等教育财政责任的共担,而不是单纯的转移。高等教育成本分担理论提倡“谁受益谁负担”,高等教育成本应由政府、企业、社会、受教育者家庭和个人共同承担,治理理论提出的有关“政府不再是唯一的权力中心”的观点也进一步说明高等教育财政责任主体的多元化。政府的能力是有限的,高等教育在于其他公共需求领域竞争公共经费过程中也并不占优势,一味地将财政责任归于政府效果只会适得其反,高等教育筹资渠道多元化机制的建立,既减轻了政府负担又开辟了新的财源,可看作是高等教育中政府责任履行机制的一次优化。

纵观全文,其可能的创新之处在于:(1)选题角度的创新。目前教育界的学者对教育经费支出的研究非常之多,且大多出于教育经济学角度,很少有牵涉公共行政学的研究,本文在选题时考虑到教育财政学和制度经济学、公共行政学等学科进行交叉研究的优势,将“治理”“政府责任”等公共行政理念引入并应用到高等教育财政研究中,为高等教育研究提供了新的领域。(2)在文章内容上有一定创新,主要体现在第三章对于高等教育财政中的政府责任的定位以及第五章关于如何落实我国政府在高等教育财政中的责任的对策设计,将高等教育财政改革的相关措施中与政府有关地整合成新的体系或者直接提出新的对策。

当然,囿于作者本身的知识水平和研究能力有限,在研究中仍存在一些不足:首先,因本人对高等教育财政具体运作程序缺乏实际经验,所形成的认识大多来自于文献资料,难免有遗漏和不成熟之处,而所提出的对策也有待于实践检验;其次,高等教育作为一种准公共产品由政府和市场共同供给,市场将逐步发挥其在高等教育资源配置中的基础性作用,本文也将引入市场机制实现市场化作为政府的一项责任,但是仅限于宏观角度的论述,对如何培育市场、加强市场监管、引入市场机制等微观层面的政策方案缺乏系统的规划设计;最后,我国行政管理

体制改革需要一个过程，政府职责在社会转型期这一背景下尚未定位，本文关于高等教育财政中的政府责任得研究可以说是一种创新，但从另一种角度来说无疑也存在不完善的地方，需要结合实际进一步研究。由此可见，本文在论点、结构、逻辑等方面确实存在一些问题，而这些问题的存在恰恰又为下一步研究提供了借鉴，笔者藉此抛砖引玉，希望各位专家和学者不吝指教。

参考文献

- [1] 周济. 创新与高水平大学建设—在第三届中外大学校长论坛上的演讲. <http://www.edu.cn/20060714/3199847.shtml>, 2006-07-14
- [2] 世界银行. 1997 年世界发展报告: 变革世界中的政府. 北京: 中国财政经济出版社, 1997
- [3] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因研究. 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1994, 254—284
- [4] 弗里德曼. 资本主义与自由. 北京: 商务印书馆, 1986, 138
- [5] 布坎南. 公共财政. 北京: 中国财政经济出版社, 1991, 356
- [6] 袁连生. 论教育产品属性、学校的市场化运作及教育市场化. 教育与经济, 2003, (1): 46-50
- [7] 戚业国. 民间高等教育投资的跨学科研究. 上海: 复旦大学出版社, 2001
- [8] 王善迈. 教育投入与产出研究. 石家庄: 河北教育出版社, 1996, 296
- [9] 李文利, 魏新. 中外高等教育拨款方式比较与中国高等学校拨款制度改革趋势. 上海高教研究, 1997, (12): 34-38
- [10] 李福华. 高等学校资源利用效率研究. 北京: 北京师范大学出版社, 2002, 196
- [11] 郎益夫. 中国高等教育投资模式研究. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学出版社, 2002, 254—257
- [12] 范先佐. 筹资兴教. 武汉: 华中师范大学出版社, 1999, 186—191
- [13] 王冲, 叶子荣. 高等教育投资与公共财政. 教育发展研究, 2003, (4—5): 131—134
- [14] 薛澜. 高等教育是公共产品吗?—兼论政府在发展高等教育中的作用. 科技导报, 1999, (9): 36—38
- [15] 龙献忠, 胡颖. 论高等教育多中心治理视野下的政府责任. 现代大学教育, 2007, (1): 35—38
- [16] 李碧虹, 柯佑祥. 论中央政府在高等教育发展中的财政责任. 江苏高教, 2006, (1): 40—42
- [17] 厉以宁. 关于教育产品的性质和对教育的经营. 教育科学研究, 1999, (3): 9—14
- [18] 曾满超. 教育政策的经济分析. 北京: 人民教育出版社, 2000, 53—73
- [19] 赖德胜. 教育与收入分配. 北京: 北京师范大学出版社, 2000, 152

- [20] 李开国.民法基本问题研究.北京:法律出版社,1997,68
- [21] 胡建华.大学的法律地位分析—研究大学与政府关系的一种视角.南京师大学报(社会科学版),2002,(5):61-67
- [22] 陈孝彬.教育管理.第2版.北京:北京师范大学出版社,1999,235—236
- [23] 柯佑祥.高等教育财政导论.江苏高教,1995,(2):34
- [24] 特里·L·库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径.北京:中国人民大学出版社,2001,62
- [25] 扶茂松.责任政府与政府改革.学术论坛,2002,(1)
- [26] 王成栋.政府责任论.北京:中国政法大学出版社,1999,80—95
- [27] 罗豪才.行政法.北京:北京大学出版社,1996,318
- [28] R·科斯,A·阿尔钦,D·诺斯等.财产权利和制度变迁[M].上海:上海三联书店,1994
- [29] 特里·L·库珀.行政伦理学,实现行政责任的途径.北京:中国人民大学出版社,2001,74.
- [30] 张成福.责任政府论.中国人民大学学报,2000,(2):76.
- [31] 亚当·斯密.国富论.唐日松等译.北京:华夏出版社,2005,497—516
- [32] 张国庆.行政管理学.北京:北京大学出版社,1990,414
- [33] 哈耶克.通往奴役之路.王明毅等译.北京:中国社会科学院出版社,1997:73
- [34] 刘军宁.经济民主与经济自由.北京:三联书店,1997:11
- [35] 陈建先.政府责任的多维度思考.广州大学学报(社会科学版),2006,(6).
- [36] 卢梭.社会契约论.北京:商务印书馆,2002,78.
- [37] 密尔.代议制政府.北京:商务印书馆,1982,192
- [38] 温家宝.加强政府建设 推进管理创新.
http://news.xinhuanet.com/politics/2006/09/07/content_5062506.htm,2006—09—07
- [39] F. A. 哈耶克.通往奴役之路.北京:中国社会科学出版社,1997,94
- [40] 申素平.论我国高等教育体制改革过程中政府角色的转变.高教探索,2000,(4):51—52
- [41] 刘克利.论转型时期高等教育发展中的政府责任.高等教育研究.2006,(4):7—12
- [42] 范先佐.教育资源配置:政府应起基础性作用.河北师范大学学报(教育科学版),2006,(3):6
- [43] 斯蒂格利茨.经济学(上册).吴敬琏校,梁小民、黄险峰译.第2版.北京:中国人民大学出版社,1996,138
- [44] 陈共.财政学.第4版.北京:中国人民大学出版社,2004,31—34

- [45] 夏丽萍. 高等教育资源配置研究. 第1版. 成都: 四川大学出版社, 2007, 42—44, 100—104
- [46] 曼昆. 经济学原理. 梁小民译. 北京: 三联书店、北京大学出版社. 1999, 5
- [47] 王善迈, 袁连生. 2001年中国教育发展报告—90年代后半期的教育财政与教育财政体制. 北京: 北京师范大学出版社, 2002
- [48] 吕炜等. 高等教育财政: 国际经验与中国道路选择. 大连: 东北财经大学出版社, 2004: 9—10, 180—183
- [49] 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学. 王承绪等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001: 69
- [50] 阿瑟·奥肯. 平等与效率—重大的抉择. 王奔洲等译. 北京: 华夏出版社. 1999, 116
- [51] 卢现祥. 新制度经济学. 武汉: 武汉大学出版社, 2005, 162
- [52] 万英. 我国高等教育财政投入制度变迁的研究. 特区经济, 2005, (9): 347
- [53] 毛寿龙. 西方政府的治道变革. 北京: 中国人民大学出版社, 1998, 7
- [54] 詹姆斯·Z·罗西瑙. 没有政府的治理. 剑桥大学出版社, 1995, 5
- [55] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系. 牛津: 牛津大学出版社, 1995, 23
- [56] 格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点. 国际社会科学(中文版), 1999, (2)
- [57] 王蓉, 鲍威. 高等教育规模扩大过程中的财政体系—中日比较的视角. 第1版. 北京: 教育科学出版社, 2008, 10—16
- [58] 别敦荣. 我国大学学术管理改革探析. 清华大学教育研究, 1999(3): 74—80
- [59] 泰德斯, J. C. 国家在教育中的作用之前景: 效率与公平双重挑战观. 张人杰译. 国际高等教育研究, 2005(2)
- [60] 曹淑江、董克用. 我国政府之间高等教育投资责任划分问题研究. 财贸经济, 2007, (9): 29—32
- [61] 龙献忠. 论高等教育治理视野下的政府角色转变. 现代大学教育, 2004, (1): 74—75
- [62] 吴开俊. 我国高等教育财政体制变革探略. 高教探索. 2002(4): 22
- [63] 勒希斌. 教育经济学. 第2版. 北京: 人民教育出版社, 2001, 371—373
- [64] 国家教育发展研究中心. 中国教育绿皮书 2000. 北京: 教育科学出版社, 2000, 145
- [65] 陈振明. 政策科学—公共政策分析导论. 第二版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003, 50—54
- [66] 徐焱. 各地专家谈科学发展观: 树立正确的政绩观, 2005—03—15,

- <http://www.cnr.cn/home/column/kxfz/sd/200503150229.html>
- [67] 简明大不列颠百科全书 (第9册). 北京: 中国大百科全书出版社, 1986, 544
- [68] 蔡明哲. 社会发展理论—人性与乡村发展取向. 台湾: 台湾巨流图书公司, 1987, 66—189
- [69] 樊纲. 转轨中国: 审视社会公正和平等. 北京: 中国人民大学出版社, 2004, 632
- [70] 热若尔·罗兰. 转型与经济学. 北京: 北京大学出版社, 2002, 44
- [71] 保罗·萨缪尔森等. 经济学. 上册. 北京: 中国发展出版社, 1992, 87
- [72] 陈国梁. 教育财政国际比较. 北京: 高等教育出版社, 2000, 59
- [73] 俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000, 328
- [74] 弗兰斯·范富格特. 国际高等教育政策比较研究. 杭州: 浙江教育出版社, 2001, 1, 241
- [75] 加里·沃塞曼. 美国政治基础. 陆震纶译. 北京: 中国社会科学出版社, 1994, 113
- [76] 谭功荣. 问责制: 责任政府最基本的实践形式. 中共福建省委党校学报, 2004, (7): 17
- [77] 唐敏. 公开化: 预算改革必由之路.
http://www.zj.xinhuanet.com/website/200901/05/content_15368794.htm, 2009-01-05
- [78] 王志刚. 未来高等教育财政改革: 隐忧与出路.
<http://www.cass.net.cn/file/20090713236971.html>. 2009-7-13
- [79] 武毅英. 我国高等教育财政改革的理论思考. 厦门大学学报(哲社版), 1997, (3): 52
- [80] 谢湘. 权威访谈: 生源地信用助学贷款为何成“今日亮点”. 中国青年报, 2008—08—29
- [81] 钟宇平, 龚放, 陆根书. 中国高等教育财政筹划刍议. 高等教育研究, 1996, (6): 41
- [82] 矢野真和. 大学的治权: 理念和资金的关系. 徐国兴译. 教育与经济, 2004 (1): 1—5
- [83] 赵中建. 全球经济发展的研究热点—90年代以来联合国科教文组织的报告. 北京: 教育科学出版社, 1999: 426
- [84] 杨明. 政府与市场—高等教育财政政策研究. 第1版. 杭州: 浙江教育出版社, 2007, 34-35, 54-55
- [85] 郭小聪. 政府经济学. 第1版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003, 41—60、

- [86] D. Bruce Johnstone, *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report, with Cautions, on the Conventional Reform Agenda.* World Bank HD Week' 98
- [87] Herring, E. Pendleton. *Public Administration and Public Interest.* New York: McGraw—Hill, 1937.
- [88] Oates W E. *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovich. New York, 1972
- [89] Brubacker, J.S. *On The Philosophy of Higher Education 1997,* San Francisco: Joss—Bass, 1977, 26
- [90] Ronald Coase. *The Institutional Structure of Production.* *American Economic Review,* 1992(9)
- [91] Adrian Ziderman and Douglas Albrech. *M. Financing Universityes in developing Countries.* The Falmer Press, Washington D. C., 1995, 12
- [92] G. Williams. *Finacing Higher Education: Current Patterns.* OECD, 1990
- [93] Bruce. D. Johnstone. *Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federan Republic of Germany, France, Sweden, and United states.* New York: College Board, 1986.
- [94] E. Cohn, ed. *Market Approches to Education.* Pergamon Press, New York, 1999
- [95] D. B. Johnstone. *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms.* Monograph, 1998, 1-32
- [96] World Bank. *Higher Education: Lessons of Experience.* Washington D. C., 1994, 1
- [97] Graver Starling. *managing the pub-lic sector.* The Dorset' Press. 1986, 115—125.

致 谢

特别感谢我的导师龙献忠教授,读研期间是他在学业上的悉心教导和生活上无微不至的关怀使我在艰辛的求学路上倍感温暖,龙老师严谨的治学态度和在政府治理、高等教育管理等方面的深邃见解让我受益匪浅,他在为人处事方面独特的人格魅力和务实作风一直是我学习的榜样。在本篇论文的写作过程中,龙老师在选题、写作思路和文章修改等方面对我进行了耐心细致的指导,更令我感动的是他经常利用出差机会给我们学生购买相关书籍。非常感激龙老师对我的谆谆教诲!

感谢陈晓春教授、郭建强教授、刘少华教授、明燕飞副教授、王明杰教授、李金龙副教授、田湘波副教授、刘细良副教授等老师对我的教导和帮助,他们渊博的学识和敬业精神让我非常敬佩,他们独特的授课方式以及对公共管理领域问题的深入研究让我受益良多。

感谢前任教务秘书王纷辉老师和现任教务秘书赵呈戏老师以及资料室的谭建平老师在日常学习和论文写作过程中给与的支持和帮助,使得我得以及时了解相关教务信息,得以顺利地查阅资料、检索文献以完成论文写作工作。

感谢院领导对我的关怀和指导,我的学业和日常工作、生活,离不开他们的关怀、鼓励和帮助。特别是院党委刘泽亮书记、付蓉芬书记、陈晓春常务副院长、辅导员杨锦滔老师,是你们在我担任学生干部期间给与了我充分的信任和支持,使我在锻炼中逐渐成熟,衷心地感谢你们!

感谢和我一起度过两年研究生时光的亲爱的同学们,谢谢你们平时对我的照顾和我工作的支持,与你们的友谊和两年的美好时光是我人生中最美好的回忆。

最后,由衷地感激我的家人和亲属,是你们的鼓励和资助使我的求学之路得以顺畅,你们是我情感的支柱和前进的不竭动力!