

# 高等教育投资来源多元化与体制改革研究报告\*

## 第一部分 问题的提出：背景与目标

教育资源的短缺和使用低效并存，是困扰中国高等教育发展的一大难题。九十年代，中国将加快由高度集中统一的计划经济体制向社会主义市场经济体制转换的进程，以推进经济的高速增长，这必将给正在进行的高等教育财政改革注入新的契机和活力。探索在社会主义市场经济体制下高等教育多元筹资与体制改革的问题，对中国高等教育的发展具有重大的理论和实践意义。

### 一、社会经济环境与高等教育供求结构的变化

#### 1. 变化了的经济环境

中国经济体制改革经历了由农村到城市逐步推进、全面展开的历史进程。从七十年代末率先进行的农村经济改革实现了以家庭联产承包为核心、以市场价格为导向的农业经济新体制，伴随着农村剩余劳动力转移而蓬勃兴起的农村经济改变了国民经济的格局。八十年代迅猛发展的特区经济以及相继确立的沿海开放城市和沿海经济开放区、以市场导向为重要基础的沿海地区对内对外全方位的开放格局，有力推动了城市经济体制转换的进程，国有企业经营机制的改革和以公有制为主体的多元经济体系给九十

---

\* 这是1996年完成的全国教育科学八五重点课题研究报告。

年代中国经济注入了勃勃生机，国民经济的高速增长增强了综合国力，改革已成为中国摆脱贫困、走向富裕的根本动力。

进入九十年代后，中国高等教育发展的经济环境发生了明显的变化，其主要特征是：从1991年开始，固定资产投资增长速度加快，并带来了投资推动经济高速增长局面，预期在今后几年将出现经济增长的新高潮；九十年代初连续三年出现的社会总供给大于社会总需求的格局，生产能力过剩的根本原因不在于产品性供求矛盾，而是产业性结构失衡；国民收入分配继续向个人倾斜，财政收入占国民收入份额已降至历史最低水平，个人所得份额由1978年的57.3%上升至1990年的72.6%，社会分配已由政府财政单一主体向层层自有资金、各自自主分配的多元化主体转换；新的大范围的消费热点尚未形成，居民所得转向储蓄，政府决定通过大力发展第三产业引导居民消费，以形成经济高速增长的新支点；由高度集中统一的计划经济向社会主义市场经济转换进程明显加快，市场调节已在国民经济大多数领域占主导地位；随着劳动人事制度的变革，各地的人才劳务市场相继形成、联网并发挥了作用，近年来许多大学毕业生走向劳动力市场，它标志着传统就业观念的更新，实行毕业生不包分配的社会条件渐趋成熟。

应当看到，传统的高等教育投资体制是在特定的社会历史条件中形成的，因此，要改变它，需要具备足够的社会经济条件。上述诸种变化了的社会经济特征表明，这些条件已初现端倪，并且将会随着我国市场经济体制的进一步发展而越来越清晰。

## **2. 高等教育供求结构的变化**

1980-1991 年中国高等教育本专科招生数与全民所有制单位

固定资产投资关系的实证分析表明，投资增长刺激对毕业生的需求，当年就引起招生规模的扩大，两者的相关系数为 0.87，弹性系数为 0.52，即投资每增长 1%，招生数增长 0.52%。自 1991 年开始，固定资产投资新一轮增长高潮已经形成，毕业生需求也由疲软转向短缺，1992 年毕业生供给和需求比例为 1 比 1.52，预期今年开始，招生规模将有较大发展。

1990 年，中国 56740 万劳动力中，835 万城镇个体劳动就业者和非公有制单位职工的就业已由市场调节，占 1.4%；42010 万乡村劳动者的劳动，基本由市场调节，占 74.0%；余下 13895 万全民所有制和城镇集体所有制职工中，有 1702 万职工已实行合同用工制度，打破了国家包下来的“铁饭碗”用工制度。高等教育对毕业生的“统包统分”和全部培养干部体制已愈来愈不适应市场调节为主导的就业制度，一旦对旧体制实行改革，预期来自乡镇企业、中外合资企业以及实行合同制公有制企业对毕业生的直接需求将会有较大增长。

1991 年中国人民银行对城乡居民储户储蓄意向征询结果表明，有 21% 的储户表示储蓄目的是准备子女升学，居第一位。对更高、更好的教育需求是中国居民消费从“温饱型”水平转向“小康型”水平的重要标志之一，问题在于目前对个人的高等教育需求控制十分严格，遏制了这方面的消费。

1990 年中国适龄人口高等教育毛入学率仅 3% 左右，远低于发展中国家平均水平。高等教育毕业生如果能面向不同所有制单位和不同层次的需求，适度开放面向个人的教育市场不会造成大范围的“知识失业”。

1991 年中国全社会教育总支出 731.5 亿，占当年国民生产总值的 3.74%；其中财政预算内教育经费支出 482.2 亿，占国民生产总值的 2.46%。无论是教育总支出还是财政预算内支出比例均远低于发展中国家平均水平。全社会普通高等教育总支出 109.42 亿，占全社会教育总支出的 15.0%；其中预算内高等教育经费支出 99.89 亿，占预算内教育总支出的 20.7%左右。80 年代后期，中国政府为了保证普及 9 年义务教育，实施教育投资向基础教育倾斜的政策，这是完全必要的，今后还要进一步倾斜。因此，政府对高等教育投资数量上将有所增加，但占财政预算内教育总经费的份额还要降低。

表 1.2 1980-1991 年国民生产总值、财政收入、预算内教育支出关系分析

项 目	相关系数	弹性系数
财政收入相对于国民生产总值	0.993	0.830
财政预算内教育经费相对于财政收入	0.995	1.123
预算内高等教育经费相对于预算内教育总经费	0.968	0.884

要解决教育资源供给的短缺问题，有必要增加社会和个人的投资份额，建立国家、省、市各级政府的成本分担和受教育者个人(家庭)负担部分教育经费支出的成本补偿机制。从国民经济循环的整体考虑，开放面向个人的高等教育市场，允许教育部门进入资金市场融通资金，不仅可解决高等教育资金供给问题，而且有利于形成新的大范围消费热点，使教育部门成为国民经济增长

的支柱产业。

## 二、1985 年以来中国高教财政体制改革的简要回顾

80 年代前期，在中国经济体制全面改革和加速发展高等教育的形势下，传统的高度集中的高等教育财政体制日益显示出其固有的弊端。一方面，尽管政府一再强调增加教育投资，但财政体制改革和国民收入分配格局的变化，使占国民收入份额已明显下降的政府财政，再也无力继续单独支撑规模日益扩大的高等教育事业；另一方面，传统的依靠行政指令进行资源配置的方式，切断了高等学校与经济及社会的直接联系，学校普遍缺乏通过自身努力扩大教育投资来源和提高资源使用效益的激励机制。在变化了的环境下，高等教育财政改革势在必行。

1985 年以后全面展开的教育财政体制改革，其指导方针是通过高等教育经费筹措、分配和使用权力的下放，授与学校更大的自主权，来促进学校加强与日益活跃的经济的联系，并在这一过程中通过学校自身的努力谋求投资来源的多元化和提高资源的使用效益。这一指导方针与经济体制改革扩大企业自主权的方针基本一致，是在不同领域对传统计划体制进行的重大改革。

在中央和地方的管理权限划分上，1980 年以后，中央只直接管理中央各部委所属的学校，并负担这类学校的财政拨付经费；地方所属学校的管理、规划和经费，则由地方负责和地方财政全部负担。1985 年进一步确立中央、省（自治区、直辖市）、省所属中心城市三级办学体制，把为中心城市服务的短期职业大学 and 一部分师范专科学校的管理权限下放给经济日益活跃的中心城市负

责。

政府机构授于学校更大的财权，包括：学校经费预算核定实施“综合定额加专项补助”新办法，对大部分会计科目的预算根据定额和学生数核定综合下达，对少部分科目，例如退休人员经费、专业设备补助费等通过专项补助下达。政府不再限定大部分经费的使用范围，学校有权对财政拨付经费统筹使用；对财政拨付经费管理实行“经费包干，节余留用，超支不补，自求平衡”原则，以调动学校提高办学效益的积极性；鼓励学校开展有偿科技咨询、社会服务和兴办校办产业，收入大部分划入学校基金，由学校用于改善办学条件、教职员工奖励及集体福利。

多渠道筹措教育经费的目的是在增加政府财政经费投入同时，扩大投资来源，谋求集体和个人对教育更多的投入。投资来源多元化是财政体制改革后社会分配由政府财政单一主体转向多级、多层分配主体的一个直接结果。高学校多筹道筹措经费的途径包括：学校有权招收国家任务外用人单位委托培养学生和自费生，两者分别由用人单位和个人支付相当于成本  $1/3$  至  $1/2$  的经费；1989 年开始对国家计划招收的学生收取 100 至 300 元的学杂费和 20 元左右的住宿费；开展有偿科技开发、科技咨询和社会服务；企业和个人的捐赠；国际多边或双边的赠款和贷款。

学校内部管理改革要解决的核心问题是提高人员的工作效率，这项难度极大的改革无疑对提高教育资源的整体效益具有决定性意义。国家教委所属的两所改革试点学校，在引入人员竞争机制和实行国家工资与校内津贴相结合的分配制度后，整体工作效率已提高 30%。目前，中国政府已决定扩大进行学校内部管理体制

制试点改革的学校数量，预期在 90 年代这一改革的进程将大大加快。

权力下放对于调动地方教育资源，促进学校为地方经济、科技及社会服务方面具有明显的优越性。近几年来，尽管地方财政负担了基础教育的全部预算内经费，但也负担了全国普通高等教育财政拨付经费的一半左右。同样，授于学校更大的自主权后，学校计划外经费收入也有显著增加，这不仅反映了投资来源多元化的趋势，也反映了学校与经济、科技和社会领域联系的加强。

	1989 年	1990 年	1991 年
高等教育预算内经费(亿元)	86.02	89.57	99.89
其中：中央(%)	51.0	51.8	52.7
地方(%)	49.0	48.2	47.3

资料来源：全国教育财务统计，国家教委财务司。

权力下放意味着决策权的下放，即权力和责任的同时下放。政府机构授于学校更大的自主权，并非仅仅是把部分职能下放给学校，也并非意味着学校可以没有自我约束的“各行其事”。在中国高等教育改革进程中，这两种倾向似乎同时存在，但主导的倾向是前一种。

表 1.4 1989-1991 年高等学校预算外经费收入统计

	1989 年	1990 年	1991 年
全国合计(亿元)	11.08	12.64	14.92
其中：中央属学校	6.47	7.35	9.14
地方属学校	4.61	5.39	5.78

增长指数(以上年为 100)	100	114.1	124.3
其中：中央属学校	100	113.6	120.7
地方属学校	100	116.9	107.2

一方面,中央 1985 年提出改变改革学校全部按国家计划招生,毕业生全部由国家包下来分配的目标远没有实现,1989-1991 年调整时期,随着对自费生招生的控制和重申国家对毕业生的“统包统分”,招生和分配权相当部分又重新收回至政府机构中;另一方面,财政拨款和使用办法的改革,仍未从根本上摆脱改革学校由国家包下来格局,政府仍然承担由于资源使用低效造成的损失。高等教育机制转换不仅落后于经济体制转换步伐,也落后于基础教育的改革,这当然严重影响了谋求投资来源多元化和提高资源使用效益的进程。

### 三、高教投资研究的理论思考

中国长期以来形成的政府拨款体制表明,高教投资是政府的行为,政府有权决定高教投资的规模以及经费支出的结构。高校虽可在争取经费拨款中与主管部门讨价还价,但非公开化的分配过程使高校习惯了多分多要,分多少拿多少的经费分配定势,在集权的经费分配与拨款体制下,几乎没有任何动因去激发实践者和理论研究者对高教投资体制的理论研究。

近十多年来,随着高教体制改革的全面推进,单一由政府拨款已无力支撑迅速发展的多元办学体制。随之而来的多渠道经费筹措格局和学校预算外收支制度的推行,以正反两个方面的经验教训激发人们对高教投资进行理论研究,主要内容包括:高教经



费占全部教育经费的比例，高教经费占国民生产总值的比例，高教经费的增长与经济生长的比较，高教经费的利用效率以及生均培养成本的比较，等等。应当肯定，这些研究对争取政府高教拨款起了积极作用，但不能不看到，这些研究的最主要问题是“从经费到经费”的研究或分析，缺乏高教投资的理论分析，缺乏高教投资体制与整个高教运行体制关系的研究，从而使政府在没有系统的高教财政理论条件下投资决策时常陷入互不配套，被动调节和疲于应付的状态。

九十年代，中国高教体制改革正在向部门和地方的条块分割体制和真正确立独立办学实体地位两大方面深化，这一体制的根本转变迫切需要与之相适应的高教财政理论，从而实现传统高教和现行高教体制向市场经济体制的体制转换，这也正是本课题研究的理论和实践意义所在。

作为高教投资研究的理论思考，我们选择了对形成新的高教财政体制具有重要意义的若干主要方面作一初步分析，高等教育财政本身是一门值得深入研究的学科领域，有待我们致力于去创建。

## **1、高等教育与公共财政理论**

### **(1) 公共品理论与外部经济性理论**

在市场经济中，市场调节机制的缺陷既与构成市场运行体系的利益主体之间的矛盾和追求自身利益行为的矛盾有关，而且也直接与商品（包括物品与服务）性质与特点相联系。高等教育也生产着自己特殊的产品，这种产品既有公共品的属性，又有私人

品的属性。学生在大学里学到的知识和技能，增加了获得收入、职业满意程度与享受生活的能力，从这一角度看，它具有私人品的性质；同时，学生受了教育以后，有助于提高企业的劳动生产力和管理效率，有助于提高整个社会的科技进步与精神文明水平，从这一角度看，高等教育具有外部经济性，具有公共品的某些属性。因此，高等教育既是公共品，又是私人品，是一种混合品。高等教育产品的这种特殊性构成了社会和个人对高等教育需求的特殊结构，也提供了高等教育资金筹措中政府主渠道格局的基本依据。

在高等教育以省级政府办学为主的体制下，外部经济效益还表现为高校“产品”的省外影响，区域外溢效益（不管是否由毕业生的省际流动引起，还是扩散性的邻近影响）则说明中央政府投资的必要，企图通过阻止毕业生的地区流动是与市场经济体制的要求背道而驰的。美国联邦政府以对大学生直接资助为主的拨款方式是一种值得我们研究和借鉴的拨款体制。

## **（2）公共支出理论与政府预算理论**

高等教育的外部经济性证明了政府高等教育拨款的正当性，从而高等教育拨款成了公共支出的一个组成部分。公共支出实际上反映了政府的政策选择，一旦政府决定培养多少一定质量的大学生，则政府的高教支出实际上就是执行这些政策所必须付出的成本，构成了大学生培养成本的一个部分。

经验研究表明，公共支出在 GNP 中所占的份额长期看来是上升的，这是一个世界性的倾向。同时，我们可用需求的收入弹性来解释诸如教育、文化、保健与福利服务等公共支出的增长，

这表明，随着实际收入的上升（如 GNP 上升），对于这些项目的公共支出将会超过 GNP 上升的比率，因此，公共支出的弹性和边际倾向的分析可以看出政府财政功能的变化，这对长期的政策分析是十分有用的。

预算制度是保证公共支出政策实施的一项基本财政体制，建立高教经费预算管理制度应从预算的原则体系、预算的组织形式和预算的程序等方面入手，设计符合现阶段我国经济体制和高教运行特点的预算形式，有效吸取国外绩效预算（Performance Budget）和计划规划预算系统（Planning-Programming-Budget system）以目标和产出为特征的预算组织形式的成功经验，必要时充分运用零基预算的组织形式（Zero-Base Budget），以增强政府调控高教发展的职能。

### （3）财政分权理论

理顺高教管理体制中的中央与地方、政府与学校之间关系，其中最实质性的环节，也是实践中难度最大的环节就是两者之间的财政关系。财政分权的核心是划分职责和职权范围，从而可以从根本上解决长期以来“该管的”与“不该管的”弊病。

## 2、教育收益与高教成本分担理论

人力资本理论将教育投入看作是一项会带来未来经济利益的投资，并用教育报酬率法来估算这一收益的大小。国外不少研究表明，高等教育投资是一种具有战略意义的投资，对个人和社会都是如此。按经济学“该受益谁负担”的原则，个人和政府共同

分担教育成本就是必要的了。问题在于，我国尚未彻底改变体脑倒挂的分配不公体制，因受高等教育个人获得的利益在不少地区和部门尚不明显。因此，在实施以收费为标志的成本分担政策时必须充分考虑高等教育不同专业的报酬率，避免为减轻政府负担而将成本转嫁到学生及其父母身上的做法。

应该看到，学生收费不是学校开辟财源的生财之道，它是培养成本在政府与学生之间的分摊。如果高校将收费看成是生财的途径，客观上易于造成乱收费的局面，这是因为实行收费政策是为了调整成本分担的主体，即由政府统包变成政府与学生共同分担。其次，收费标准实际上是高校提供专门教育的一种服务价格，如果收费标准可由学校随意制定，它本身违反了市场体制的规则，市场对资源配置的职能就遭到损害，这与企业不能按成本或随意确定产品的价格的原理是相同的。硬化高校的经济约束，学费政策的制定要通盘考虑。

由此可见，在市场经济体制下，平等竞争的市场通过价格机制的作用导致经济资源的最优配置，对高等学校来说，资源的优化配置也有一个类似的过程，需要我们认真地研究。

### **3、供求关系与高等教育有效需求理论**

高等学校与社会和个人对高等教育的需求之间存在着某种经济关系，在实行学生收费政策的情况下，要形成对高等教育的实际需求除了满足高校招生的基本质量标准外，还要具备相应的经济承担能力，两者综合，形成高等教育的有效需求，可见，有效需求与学校培养能力之间常会产生某种矛盾，有时需求大于供给，

要求学校扩大规模或改变技术组合条件，使供求达到平衡；有时需求小于供给，这时要区分造成有效需求不足的原因，若判断是由于学生的经济能力引起，则政府的财政干予（资助）手段是必要的。当然，高等教育的供求关系是很具体而复杂的，全面把握这种供求关系，分析影响供求关系变动的因素与高教投资体制密切相关。

#### **4、高教市场的不完善性与政府指导性计划的理论**

在市场经济体制下，高教市场客观存在着，但它是一种不完善的市场，价格信号不灵敏，且不完整（服务价格仅是真实价格的一部分，它不包括政府承担的成本部分），因此通过市场竞争来达到高教资源的合理配置，高教市场具有功能性的缺陷，即市场失灵。这就需求政府的干予，反映政府财政政策的指导性计划有可能导致资源的较为合理的配置。在实践中这一关系十分复杂，且只有通过实践的不断调节，才能真正形成适应中国社会主义市场经济体制的政府指导性计划模式。

## **第二部分 中国高教投资体制改革研究**

### **一、政府拨款体制及其改革**

#### **1. 高教财政理论与投资决策：政府投资行为规范化**

八十年代以来，中国财政体制进行了重大改革，1994年前实

行中央和省（自治区、直辖市）财政承包体制，高等学校拨款根据学校隶属关系划分，中央部属院校经费由中央财政划拨，地方属院校经费由地方财政划拨，1994年中央和省实行分税制后，高等教育拨款体制并没有实质性的变动。政府对高等学校拨款分为三个部分，一是日常事业费拨款；二是基本建设拨款；三是政府专项拨款，主要用于购置大型仪器设备、学科建设及科研资助。中国目前的政府高等教育预算的编制并非是审慎地研究学校实际经费需求的结果，而往往取决于财政的供给能力，而且预算的执行也缺乏法律意义的约束。由于教育经费短缺，政府运用财政拨款对高等教育进行调控的能力也较为薄弱，很难在提高效率上有所作为。

政府作为调控高等教育发展的主体的主体地位往往不是被削弱，就是变成包揽一切，由于缺乏体制约束，调控主体的财政行为往往难以规范。因此，重视政府调控主体行为的合理化，使之符合发展与社会主义市场经济体制相适应的高等教育，对驾驭高教财政运行机制具有关键性的作用。

实践表明，预算体制是制约政府行为的经济规范，国家预算从它产生的时候起，作为法律规范主要是限制政府的经济行为，规定政府可以支配的收入和支出的数量界限及其主要用途，把政府的收入和支出限制在一定范围内，不按预算规定进行支付，实际上也属违法行为。在探索建立教育预算体制的过程中，首先要消除个人决策的随意性以及由这种随意性造成的政策矛盾，把政府的经济行为特别是引起教育财政收支变化的重大决策限制在预算规定的范围内，这是改善学校办学的宏观环境的主要条件。当

然，我们也要充分估计到改变传统的行政权力的经费分配为适应市场经济体制的、以需求约束为特征的预算体制是一长期的历史过程，它取决于我国财政法治的发展程度与水平，同时，也在很大程度上取决于教育领导体制的职能转换。

## **2. 政府教育拨款的制约机制：适应市场经济体制的需求约束**

首先，高教经费分配的需求约束是相对于资源约束而言的财政体制，可以说，我国传统的高教经费分配体制实际上是一种资源约束型的体制。所谓资源约束就是说，高校的一切教育活动必须以可动用的资源为条件，并受这种条件的制约。在这一体制下，学校的发展直接取决于可分配的经费数，而且几乎每个学校都有充分的理由（如：新建扩建教学楼、改善教职工住房紧张和学生宿舍的条件、提高教职工福利待遇和学生膳食条件、更新教学仪器设备和实验设施，等等）要求增加政府拨款，这种由单个高校累积形成的强烈的经费增长欲望在实践中则表现为高校间对政府有限经费的激烈竞争，经费的短缺又加剧了这种竞争，学校在争经费的地位与学校的声誉和是否属于重点密切相关，而与社会的教育需求没有约束性的关系，本来政府拨款的有效性可通过毕业生满足社会需要这一产出的综合质量来衡量，以获得改进拨款效益和水平，但在高校毕业生按指令性计划统一分配的情况下，经费拨款与按社会需要办学失去了直接的具有约束力的联系，使高等教育供给过剩与短缺并存实际地发生了。

需求约束是从产出角度来考虑经费的分配，因此，在需求约束的高教经费分配体制下，政府拨款本身体现了调节教育供求

关系的比例的主动行为，以及这一行为与社会对高等教育客观的、有效需求的关系。高教经费的需求约束内在地决定了高教财政实行预算体制。这是因为，预算体制不仅是制约政府行为的经济规范，而且是制约高等学校运行的有效手段。可以说，预算收支是政府对高等教育运行进行直接调节的主要经济手段，从而直接调控社会对高等教育的总需求和需求结构，同时，政府通过调整支出结构，对高教资源配置和供求关系产生影响，引导高等学校按需办学。目前在探讨社会主义市场经济体制下高教运行机制方面，尤其是从政府对高等教育的宏观调控来说，以需求约束为基本特征的高等教育预算体制对改革现行政府拨款体制和转变政府的职能具有十分重要的意义。

政府的预算体制以需求约束为特征，预算的目的在于强化预算控制，强化计划管理，但这种计划管理与以前说的计划管理的概念是完全不同的，以前实行的计划管理，尽管程度不同地也考虑到社会需要，但从本质上讲是一种“订计划、下指标，用行政命令控制”的体制；而预算控制的计划管理，以社会和市场的需求为基础，用预算制约代替计划指标，用经济机制代替行政审批权限，用宏观调控代替单纯的经费收支管理，它作为一种全新的体制，需要我们用全新的观念去探索、去实践。

### **3. 政府拨款体制的系统构造：分级分类与宏观协调**

中国财政体制在过去 40 多年中基本上是按照统一领导，中央和地方实行分级管理为原则的，有时统一领导多一些，有时强调分级管理多一些。80 年代实行的“分灶吃饭”体制，侧重于简政放权，强调分级管理，扩大地方财权，但基本原则没有变，长期



以来形成的统收统支格局没有完全打破，财政体制改革呈现被动局面，新旧体制的摩擦使财政收支严重失衡，深化财政体制改革就是要消除新旧体制的矛盾，协调中央和地方的财政关系，塑造新型的财政体制。1994年推进的分税制开创了新财政体制改革和实践的新时期。

分税制提供了分级财政的经济基础，而分级预算为实现地方财政包干体制向分级财政体制的转变，为政府提供了实行宏观管理的必要手段。在变化了的财政体制下，如何构造与其相适应的高教拨款体制是亟待解决的一个重要理论和实践问题。

作为一种探索，本报告提出中国高教财政体制的总体构思。

——与分级财政体制相适应，在高等教育管理方面必须明确划分中央和地方的职权范围，根据职权范围确定财政支出及相应的收入来源，建立独立的分级预算，地方政府可根据地方经济发展水平和生活水平规定地方高教预算支出结构和开支标准，自求平衡，地方预算收支不受中央财政干预；

——在政府与学校的关系上，逐步淡化学校的行政隶属关系，确立学校独立的法人地位，创造学校平等竞争的经济基础，使全部高校均置于统一的、且分级的高教预算体制的约束，在市场经济体制下实现按需办学的目标，而这一过程本身则是高教资源合理配置的过程；

——在地方利益逐渐明确且强化的条件下，中央政府代表全国利益，用特别的资助方式（如对大学生的直接资助、对贫困地区的公平性补贴等）既有利于地区利益的补偿，又能促进高校部门属性的淡化和大学毕业生地区之间的流动，而这些正是市场经

济体制发展的客观要求。

按照这一总体思路，中国教育（包括高教）财政的预算体制包括：

### **（1）中央教育预算**

按照分级预算的规定，中央教育预算只反映全国性的教育支出和中央教育机构的经费，体现中央政府的教育职能和职权范围，它应由全国人民代表大会审定并通过年度教育预算法案付诸执行。按照当前中国教育实行分级办学、分级管理的体制，中央教育预算占国家教育总预算的比重不可能很高。近年来基本保持在12%左右，但这并不表明中央教育预算不重要。相反，随着教育体制改革的进一步深入，随着政府与学校关系的进一步理顺，中央教育预算将在职能分工、划分收支和调整支出结构方面充分发挥预算控制和调节的职能使预算真正成为调节各级各类教育运行的基本手段。

### **（2）地方教育预算**

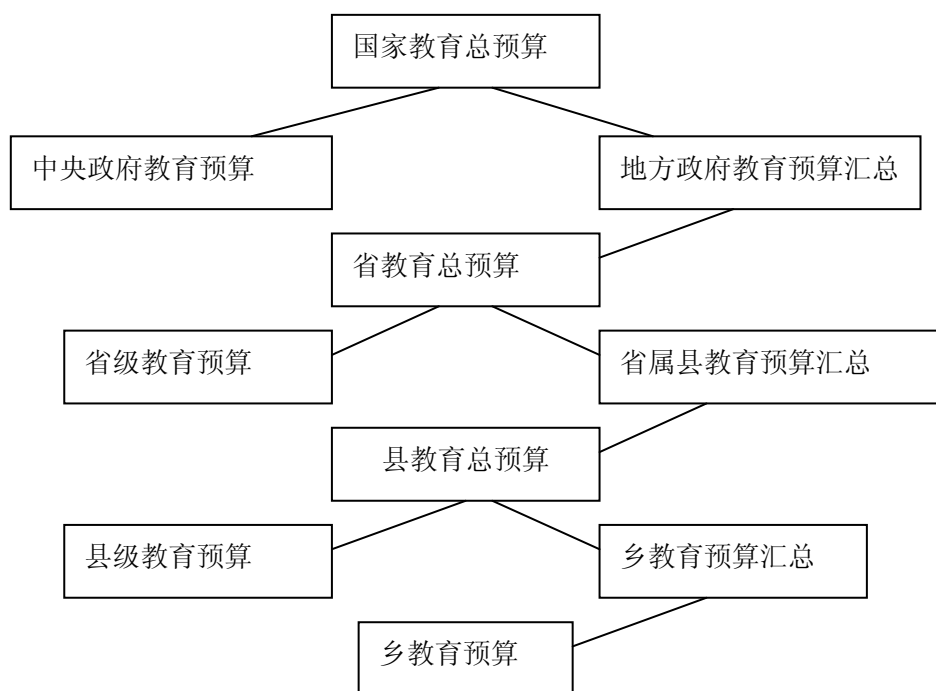
在分级预算体制中，地方教育预算按政府级次编制，相应 有省级教育预算，县教育预算和乡教育预算三级。各级教育预算都要经同级立法机构审定并作为预算法案付诸执行，具有法律效力。在地方分级预算中，除基层乡预算外，省级和县级预算都有三种预算文件，即反映本级教育预算规模的级次预算，下级预算汇总，以及该两部分综合而成的地方教育总预算。

### **（3）国家教育总预算**

不能用中央教育预算代替国家教育总预算，国家教育总预算由中央教育预算和地方教育预算汇总两部分组成，反映全国教育预算收支总规模。

必须指出的是，在实行教育预算体制的条件下，中央与地方、政府与学校的关系在财政体制上是明确的，因此，就有必要彻底改变由统收统支体制衍生的预算内和预算外的双轨预算体制，否则，国家的预算管理职能只能是枝离破碎的，难以充分发挥教育预算在调控教育发展的作用。

图 3.1 分级教育预算体制



分级预算是以实现政府职能为依据编制的预算，反映政府的教育活动的范围、方向和收支规模，体现各级政府的活动引起的教育结果，为此，教育预算应是全面的预算，即既包括经常性教

育经费预算，又包括发展性经费的预算。长期以来，这两种经费的拨款与分配是分离的，由此造成财政体制和计划体制之间的行政分权和争权，按预算体制中事权与财权的要求，有必要实行统一的教育预算制度，否则，预算的宏观调控职能难以充分发挥。

按经费的使用方向和性质对经费进行分类是实行分类调控极其必须的，经常性经费和发展性经费的区分，以学校为单位的经费和以学生为单位的经费区分、教学经费与科研经费的区分等，有助于政府实行教育的目标管理，避免教育发展的经费羁绊。

#### **4. 新教育财政体制的运作：内部条件与外部环境**

教育财政体制是整个教育体制的重要部分，教育体制改革的程度将提供教育财政体制改革的内部条件，而教育经费的财政立法、财政制度、财政纪律和检查监督等将形成约束机制，制约政府的教育财政行为。

新教育财政体制需要整个中国经济体制，财政体制，劳动力就业与管理制度的宏观运行环境的协调，强化内部和外部的配套约束，从而使教育走上良性运行的轨道。

## **二、学生收费与资助政策研究**

### **1. 学生收费政策：培养成本与成本分担**

自1989年起，我国普通高等学校开始实行学生学杂费制度，新生每年缴纳学杂费100元左右，以后逐年增加，至1992年达300-400元左右，同时，高校自费生比例也逐年提高，自费生每年收费2500-3000元左右，1993年及以后，部分高校实行了全部学生

收费政策。高等学校实行读书收费，建立国家、社会、家庭和个人教育成本分担机制，是经济体制改革和教育体制改革的必然趋势，也是打破国家包办高等教育的一项重要措施。高等教育实行收费政策，如何确定合理的收费标准，使之既有利于教育成本的补偿，又能维护教育机会均等的社会公正，确是一个很重要的问题。

### **(1) 培养成本分析**

据国家教委财务司关于高等教育经费的统计，1992年我国普通高等教育生均培养成本为5735元，其中人员费用成本为2183元，公用费用成本为2241元，基本建设投资按学生平均每生为1311元。公费生每年缴纳学杂费400元，仅占培养成本的6.97%，自费生每年缴纳2500至3000元，占培养成本的43.59%至52.31%。

1992年，我国普通高等教育经费支出（不含留学生经费和科研经费）为129.61亿元，其中政府拨款为109.86亿元，占84.76%，预算外学校创收用于改善教师待遇和办学条件支出为19.75亿元，占15.24%。同年，我国高等学校收取学杂费总额为4.58亿元，其中用于充抵预决算内教育事业费1.23亿元，占26.86%，改善办学条件支出1.68亿元，占36.68%，结转下学期使用1.67亿元，占36.46%。由于国家对师范生和部分艰苦行业专业免收学费，因此，包括公费和“自费”，学杂费收入总额仅相当于高等教育总支出的3.53%。

### **(2) 成本分担比例**

参照国际间研究成果，公费生的学杂费标准制定一般以60%

家庭能负担的金额作为基准线，以 80% 家庭能负担金额作为助学金补助线，低于补助线的家庭将得到政府补助。这种确定学杂费标准方法基本上既考虑了教育成本回收，又考虑到维护社会公正。我国城乡间居民生活水平差异过大，在城镇，公费生学杂费基准线可定在 800 元左右，助学金补助线可定在 500 元左右，但在农村，即使免费入学，困难面也超过 40%，因此，不能简单照搬国外的办法。

一种可供参考的思路是加快学生贷款制度的确立，学杂费标准制定程序可先确定学费基准线，低息贷款和助学金补助线。具体确定方法是：

——学费基准线近期定在 500 元左右，这样，城镇居民有 80% 家庭，农村有 25% 左右家庭不需补贴就能入学。随着学生贷款制度建立，可逐步提高到 800 元左右（按 1992 年不变价格）。

——助学金补助线城镇定为家庭年收入在 4600 元以下，农村定在人均纯收入 600 元以下，补助金额定在学生生活和购买学习用品低标准的额外支出水平上，一般以补足每一学生年生活及购买学习用品支出 1800 元左右（扣除家庭能够负担部分）。

——低息贷学金基准定在城镇家庭年收入 6000 元以下，农村人均纯收入在 1500 元以下。贷款金额由目前每年 300 元限额提高到 1000 元左右，还款同期由目前 5 年延长到 10 年。低息贷款限额今后应根据物价指数定期调整。

——一般利率贷学金原则上放开，任何学生均可申请，偿还期限也宜延长至 10 年。

## 2. 居民对学杂费负担能力的分析

居民对学杂费的负担能力分析，是制定合理学费政策的依据。随着我国人民生活水平的提高，居民家庭对子女接受高等教育的愿望越来越迫切，不少家长甚至靠借贷也要送子女上学。但是，我国毕竟是发展中国家，对人民的富裕程度要有一个恰当的估计，不能把居民的社会需求为制定学费政策的唯一依据。我们要分析的问题是：

——对于目前的学杂费收费标准，究竟有多大比例的居民家庭能够依靠自身的经济能力负担？

——今后几年中，大多数居民家庭可接受的学杂费标准究竟是多少？而能够送子女“自费”上学的比例面又是多少？

### **1、测算居民家庭学杂费负担能力的思路和方法**

居民家庭送子女上大学，一般地讲，要负担两方面的开支，一是孩子在学校期间生活及购买学习用品所需的高于家庭个人消费部分的额外开支，简单地称之为学生生活和购买学习用品费用的额外支出；二是负担学杂费支出。我们测算的基本思路和方法是：

(1) 通过抽样调查，首先测算学生在校期间生活和购买学习用品的全部支出，包括吃的支出、购买日常生活用品支出、交通费用支出、社交娱乐支出和购买学习用品支出五项；其次再对学生生活和购买学习用品支出的经济来源进行分析，分为家庭负担(含亲戚支持)，奖助学金、物价补贴和贷学金，勤工俭学和其它来源等三部分；最后把学生生活和购买学习用品费用家庭负担部分支出与家庭人均消费支出额加以对照，求出学生生活和购买学习用品的家庭额外支出。

(2) 支持学生上学的家庭正常经济来源由两部分组成，一是当年居民生活收支的节余，二是动用储蓄。我们测算居民家庭能够负担学杂费的最大限度能力（简称为家庭最大负担能力）的公式是：

$$\text{家庭最大负担能力} = \text{当年生活费收支节余} + \text{储蓄} \times 80\% \div 3.5 \text{年} \\ (\text{平均学习年份}) - \text{学生年生活与购买} \\ \text{学习用品额外支出。}$$

(3) 我国不同区域和不同社会阶层居民生活水平差异很大，测算居民家庭最大负担能力不能局限于平均水平，首先分为城镇和乡镇居民家庭两部分，然后按居民收入分等分别予以测算，以较为科学地分析不同收入分等家庭的最大负担能力。

## 2、学生生活和购买学习用品支出的测算

1993年春，国家教委财务司和上海市智力开发研究所联合对19所国家教委所属高校学生生活和购买学习用品支出进行抽样调查。抽样的学校既有我国东部沿海地区学校，也有中部和西部的学校，具有较大的地域覆盖性。每一所学校抽取1至2个班级整群抽样，样本总数为1020名学生。

抽样结果表明，1992学年第一学期（即1992年9月至1993年1月中旬），学生月平均生活和购买学习用品支出为159.37元。城市、县镇、农村学生月支出水平略有差异，分别为167.75元、171.12元和158.64元。

学生生活和购买学习用品的支出的经济来源构成是：家庭负担部分占80.8%，奖助学金、物价补贴和贷学金占17.1%，勤工俭



学和其它来源占 2.1%。由于不同家庭学生生活来源构成不同，因此，家庭负担部分呈现一定差异。学生月平均家庭负担费用为 112.53 元，城市学生为 125.12 元，县镇学生为 135.57 元，农村学生为 109.49 元。

各校收取学杂费（含宿舍费用）标准不一，公费生在 200 元至 600 元之间，“自费”生在 2000 元至 4000 元之间，我们在测算时取中位水平，公费生年学杂费支出为 400 元，“自费”生收取金额为 2800 元。

表 3.1 抽样学校学生 1992 年下半年月平均生活和学习费用支出

单位：元

	合计	1.吃的支出	2.日常生活用品支出	3.交通费支出	4.社交娱乐支出	5.学习用品支出
合 计	167.05	95.89	28.48	14.37	9.78	18.53
城市学生	167.75	97.17	28.38	13.50	10.50	18.20
县镇学生	171.12	98.65	28.82	15.07	9.35	19.23
农村学生	158.64	87.57	28.26	16.09	8.18	18.54

资料来源：国家教委与上海市智力开发研究所 1993 年春季专题调查。

表 3.2 1992 年下半年学生每月生活和学习费用来源

单位：元

	合计	1.父母、兄弟姊妹、亲戚	2.奖助学金	3.贷学金	4.各类补贴	5.其它
合 计	155.03	112.53	8.20	3.57	14.75	3.21
城市学生	152.47	125.12	8.06	1.07	15.13	3.09
县镇学生	165.97	135.57	9.18	3.64	14.31	3.12
农村学生	146.10	109.49	7.12	11.57	14.24	3.68

资料来源：同上。注：收支略有差异，系学生填表误差。

### 3. 城镇居民家庭学杂费最大负担能力的测算

根据前述的测算思路和方法，应用国家统计局公布的 1992 年居民家庭收支抽样调查资料，测算的主要结果是：

——我国城镇居民家庭平均年学杂费最大负担能力 1987 元，但不同收入水平的城镇家庭负担能力差异很大。20%的低收入和最低收入家庭节余几乎没有，储蓄也很少，因此即使免费入学，要负担学生生活和购买学习用品额外支出也相当困难。相反，20%的高收入和较高收入家庭，学杂费的最大负担能力超过 4000 元，有可能全额负担学生培养成本。

表 3.3 1992 年我国城镇居民家庭按收入水平分类学杂费负担能力分析（单位：元）

项 目	任何居民平均	10%最低收入户	10%低收入户	20%中等偏下户	20%中等收入户	20%中等偏上户	10%高收入户	10%最高收入户
1. 户均生活费收入	6154	3803	4656	6274	5967	6763	7728	9302
2. 户均生活费支出	5635	4099	4641	5058	5604	6096	6634	7512
3. 户均生活费节余	519	-296	15	216	363	667	1094	1790
4. 家庭负担学生生活和学习费用	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1911	1911
5. 家庭负担学生额外生活学习费用	74	695	495	313	78	-	-	-
6. 户均储蓄	6745	-	193	2798	4716	8677	14215	23252
7. 户均学杂费负担能力	1987	-	-	542	1363	2650	4343	6939
附：户均耐用消费的支出	422	156	211	460	384	652	746	899

资料来源：《中国统计年鉴——1993》，第 287 页和第 288 页表 8-12 和表 8-13 数据推算，国家统计局编，中国统计出版社，北京，1992。

注 1：1991 年中国人民银行调查，储蓄中在 26%为个体户，15%储户来路复杂，真正居民生活费节余储蓄占储蓄总数 66%左右。1992 年城镇居民储蓄，按 60%比例测算，人均 2000 元左右，再按居民家庭收支节余比例测算不同收入水平家庭储蓄金额。

注 2：学生生活和学习费用只计算家庭负担部分，参见表 3，城镇数据是城市学生与县镇学生数据平均数。

——目前公费生年支付 400 元左右学杂费的收费标准，80%左右的中等收入和高收入家庭能够负担。“自费”生年 2800 元左右的收费标准，对 20%的高收入和较高收入家庭问题不大；对 20%的中偏上收入水平的家庭，只岷要适当降低耐用消费的消费水平，基本上也有能力负担；其余 60%的居民家庭则难以负担。

——据抽样学生家庭收入征询，按目前公费生收费标准，属低收入和最低收入家庭的困难面城市学生为 25%左右，县镇学生为 49%左右，由于征询学生的心理障碍，这一征询结果明显偏高，估计城市学生困难面与全国城镇家庭平均测算困难面差异不大，在 20%左右，而县镇学生困难面则要高一些，一般要超过 30%。

表 3.4 城市和县镇学生家庭年收入构成征询结果

单位：百分比

	合计(人)	2400元以下	2400-4800元	4800-7200元	7200-9600元	9600元以上
城市学生	586	7.85	17.41	38.23	19.80	16.71
县镇学生	282	15.25	33.69	27.66	13.48	9.92
附：全国城市家庭平均年收入水平分组		10%最低收入户(3803元最低收入户)	低收入户和最低收入户(低收入户平均4656元)	中等收入和高收入户(中偏下收入户5274元,高收入户7728元)	高收入户和最高收入户(最高收入户9302元)	最高收入户

资料来源：同表

## 第三部分 高等教育投资体制的国际比较

### 一、政府拨款体制的类型与方式

八十年代，世界各国高等教育经费筹措模式和高教管理体制变革的主要背景因素包括：中央公共支出能力的限制、对市场依赖性的增强，权力下放趋势和开放加强与社区的联系，以及要求更大的学校自治权，当前，许多国家的政府将财政手段及其激励机制看作是比直接的行政干预更为有效的指导高等教育发展的途径。世界各国高教财政体制的主要改革有：完善拨款方式，确立学校更大的财政自治权，提高学费收入在学校经费中的比重，教学和科研经费分类管理，提高公共经费招标投标的比例，扩大学校吸收商业部门的投入等，这些变化导致了高等教育本身性质的变化。目前，许多 OECD 国家十分重视财政的激励机制，认为它是一种比直接的行政干预更为有效的影响高教的途径，公共拨款机构也改变平均分配的办法为择优拨款。

#### 1、高教财政类型

一些国家的政府正致力于改革传统的官僚主义的拨款方式，运用竞争手段和市场机制来有效配置资源，阿尔布雷奇和齐德曼在为世界银行撰写的研究报告中，从不同财政类型基础上归纳了四种模式：

①国家支配模式，即政府直接给大学拨款，或通过大学基金

会拨款，学校所得经费数无论是通过与学校的谈判还是采用公式测算，均由政府最后决定。

②成本补偿模式，除了政府直接对学校拨款外，政府还对学生提供直接资助（如贷款），但须由学生若干年后偿还。

③收入多元化模式，学校经费来源有政府拨款、政府对学生的直接资助（包括奖学金和贷款）、学杂费、科研合同收入、工商业对学校的投入等。

④资源转移模式，即政府资源投入学校的可能方式，包括直接拨款和通过基金会拨款，以及政府通过给学生提供直接贷款和奖助学金等以学费方式付给学校。

他们认为经费的多渠道来源和财政机制的多元化能够有助于提高高校的办学效率，提高学校对社会的反应能力以及学校自治。因此，应采取各种切实可行的措施保证各渠道经费的稳定来源，并有效地提高已有资源的利用率。

## **2、政府拨款方式**

财政类型反映了一国高教经费来源的一般特征，而政府的拨款方式则直接体现了公共资源在高等学校之间的配置，各国政治体制、经济体制，传统文化和理论观念等的差异都有可能影响政府的具体拨款方式，即使实行同一类型的拨款方式的国家也会有很不相同的做法。这里我们归纳了四种主要的高教拨款方式，须说明的是，并非一个国家只采用一种拨款方式，而可能按经费用途的不同，同时采用两种或两种以上的方式。

### **（1）增量拨款**

增量拨款是一种“基数加发展”的拨款方式，这种拨款方式假定：学校上一年所从事的教学、科研等活动是有价值和合理的，因此增加的拨款着重考虑原有规模的扩大部分（如工程类专业扩大招生等）或增加一些新的专业和项目。增量的确定一般有三种方法，即按拨款公式测算、经验判断和简单的增长比例。不少国家在七、八十年代都采用这一拨款方式，这正好顺应了这一时期高等教育从英才教育向大众化发展的潮流，从而满足政府增加公共拨款的强烈呼声的需要。然而，随着八十年代后期各国经济增长速度的减缓甚至下降以及高等教育管理体制改革的普遍推行，增量拨款日益显示出其内在的局限性。

首先，增量拨款的实质在于增加部分，如果拨款经费不增加甚至减少，对政府来说，这意味着学校不能开展新的教学和科研活动，而如果要开新的专业或增加新的研究项目，原有的活动要么减小规模，要么干脆停办，政府对这种硬性选择常陷入窘境。因此，原来采用增量拨款的国家愈来愈多地采用公式拨款和合同拨款的方式，如希腊高等学校是法律规定的法人实体，但完全受政府的控制，政府给学校的拨款细分到科目预算，并在上一年基础上适当增加，由于学校所需要的经费数远远超过政府的计划预算，因而实际拨款过程常通过各学校与政府每年的谈判来决定。八十年代中期，一半以上的高校拨款是由这一方式确定的，有的大学几乎全部经费拨款都需经过与政府的讨价还价才能确定。

其次，高等教育八十年代普遍开展的管理体制改革与增量拨款体制发生了矛盾。增量拨款在面对经费紧张甚至削减的条件下，政府常为应削减哪些项目经费而伤透脑筋。为了避免太多地干预

学校内部事务，不少国家的政府开始检讨原有的拨款体制，这一点正好顺应了大学要求更大的自主权、包括财政自治的要求，公式拨款和合同拨款便受到青睐。

第三，增量拨款，尤其是分科目的预算拨款，容易导致学校管理的僵化，学校无法运用财政手段调整专业等活动，也缺乏提高现有资源使用效率的动力。作为一种战略性的对策，以财政体制改革（包括政府拨款体制和多元化筹资机制的实施）为核心的高教管理体制的改革贯串了整个八十年代。

## （2）公式拨款

用公式拨款代替增量拨款，这是工业化国家八十年代高教拨款体制的一项重大改革，并在八十年代得到了不断完善。简单地说，公式拨款就是政府按总的生均成本拨款，对构成生均成本的因素赋以不同的权重。因而权重就成了学校争取经费、调整招生和其它有关活动的“信号”。如果拨款是采用简单的总体生均成本，则学校就可能缩减成本高的专业和活动，如果拨款按生均计算，那么学校就没有动力采取措施让学生尽快地完成学业，如果不区分学生性质（如全日制与否），则学校只需保持名义上的高在校生规模即可，而如果拨款计算包括对学生的间接资助（如伙食补助、医疗等福利性津贴），则学校和学生都愿意学生较长时间留在学校。

因此，多数国家在确定公式中各因素权重时，都不同程度地注意介决按生均成本来确定的拨款额，考虑的权重因素大致分三类，即学习时间、专业类型和学习级别和层次，如丹麦、荷兰、德国和挪威等国在拨款时限制学生的学习年限，鼓励学校采取措

施使学生按期、甚至提前完成学业。

为了提高公式拨款的有效性，一些国家目前开展了对实际生均成本支出进行评价的工作，以此作为下一年拨款的依据。有的国家（如荷兰）则更进一步地考虑生均学习时间、教师平均每周工作时间、教师工资和报酬与生均所需设备等因素，使按生均成本测算的公式拨款更符合学校的实际需要。

应当指出的是，各国在完善公式拨款制的同时，十分注重学校获得经费后使用的自主权，把财政拨款体制的改革和学校整体管理改革有机结合起来，这是高教拨款制度改革在多数国家获得成功的一个重要经验。可以预见，以学校办学任务为基础的公式拨款制度将成为九十年代更多国家高教拨款体制的共同特征。

### （3）合同拨款

合同拨款通常采用投标—招标的方式，在大学科研经费拨款方面已有相当的历史了，但它作为一种财政机制成为大学获得政府经费的主要途径却是本世纪七十年代以来才普遍形成的，尤其是七十年代末许多工业化国家出现了严重的经费紧张局面。为了有效分配有限科研经费，政府拨款机构普遍采用了课题招标、合同拨款；另一方面，面对政府教育经费的严重短缺，各大学纷纷寻找新的经费来源渠道，而从政府其它部门获得经费通常也是通过招标实现的，包括为其它部门提供专门的培训和科研课题。

目前，一些工业化国家的拨款部门已开始认识到运用“招标—投标”方法分配教育科研经费的种种好处，丹麦和荷兰已运用这一拨款方式分配高教经费，英国政府为贯彻 1988 年教育改革法案明确宣布要求大学开展特别的教学活动。法国已开始实行合同



拨款制，各校在与政府协商后，订立包括学校全部活动的四年期合同，据称，这样做并不是造成大学之间对经费的竞争，而旨在扩大大学的自治权，同时又保证政府有效管理和协调整个大学系统目的的实现。

从各国近年来在这方面的实践来看，合同拨款可分为三种类型：

第一种与公式拨款相当接近，拨款部门说明其要求，只要能满足这些要求的高校均可获得经费，但区别在于，公式拨款往往是按过去的经验和标准确定的，拨款时间由拨款者决定，合同拨款则注重承担者未来的能力和责任，即未来的行为，拨款时间按合同规定拨付；

第二种是拨款部门发布相当一般的包括教学和可能的科研项目的要求，学校竞争投标以取得既定的经费；

第三种是拨款部门对每一项活动提出具体要求，包括可拨经费的最高限额，因此每一项目招标均是独立的，对此，学校之间的竞争非常激烈，由于它是按项目单项拨款，因此学校中的系等基层单位均可招标。

合同拨款的实施有助于保证高等教育的质量，这是因为合同拨款几乎都有某种形式的评价，无论它是由学校内部进行的还是由拨款部门组织的。然而在实践中，这种拨款体制也存在某些潜在的、甚至已经出现的危险，这就是它不利于高校的基础学科和基础研究，在这些研究和学科需要多个部门和专业合作时，尤其如此。另外，它对于学科发展和学术创新以及研究发现的及时传播、甚至学术自由设置了新的障碍。

#### **(4) 学费拨款**

这是一种政府直接资助学生接受高等教育的拨款。它既可以拨给学校，成为前面三种拨款中的一部分，也可以直接给学生，既可全额拨款，也可部分拨款，既可平均拨款，也可差额拨款。由于各国对学生直接资助的传统与观念不同，这一部分的拨款形式多样，尽管近二十年来各国政府这一拨款占全部拨款数的比例有下降的趋势，但都在不同程度上探讨提高这一拨款的有效性问题，其中不乏有的国家创造了一些值得注意的新的举措，如凭证计划 (Voucher plan) 和剪卡方案 (Clip card programme) 等。应说明的是，这里讨论的学费拨款指的是政府支出，不包括学生及其家庭支付的学费，关于学生及其家庭的成本分担问题将在下一部分中分析。

##### **① 全额学费拨款**

实行全额学费拨款的主要是欧洲各福利国家 (包括丹麦、芬兰、英国、法国、德国、希腊、西班牙等) 以及前苏联等部分社会主义国家，这些国家的政府把高等教育看作是一项具有根本性的长远利益的公共事业，国家提供高等教育机会并承担全部费用是保证实现这种长远利益所必须的。随着近年来各国社会和经济体制的深刻变化，政府面临日益严重的财政困难，以及实践中这一拨款体制产生的种种弊端，一些国家政府开始重新认识和重新评价这一体制，英国和澳大利亚等国八十年代起开始了大规模的公立高校学费拨款改革，以促进高校适应社会经济和市场需求，增强办学的活力。

## ② 奖贷学金拨款

多数国家对学生的直接资助是通过奖贷学金拨款实现的，奖贷学金既能保证高教质量，同时也有助于效率和公平目标的实现，而且有利于培养学生的自主精神与责任感。愈来愈多的国家用贷学金代替学费拨款，尤其是八十年代以来，澳大利亚、英国、德国、马来西亚、新加坡、台湾等国家和地区先后实行贷学金制度，政府用无息、低息等贴息形式资助学生，各国政府及其国际著名学者专家认为这是一种成本低效率高的拨款模式（各国的具体做法将在第三部分中分析）。

## ③ 学生凭证计划

主张凭证计划者认为，政府对高校的资助应直接给学生或其父母，这样就保证了学生选择学校的权利，从而有利于学校为吸引学生而在提高教育质量和办出特色上展开竞争，从而实现高教资源的合理有效的配置。三十年代美国加利福尼亚等州的实验虽未全面推广，但不能不说当前美国联邦政府对大学生的各种直接资助已体现了凭证计划的若干特征，如联邦政府给学生的资助不是预先给学校，而是给学生，或给学生考上的学校。从本质上讲，这一计划与市场体制是一致的。

## ④ 剪卡方案

延长学习的时间在西方国家的大学里普遍存在，而在政府提供资助的情况下，延长在校时间意味着多占用公共经费，造成经费效率的损失，为此丹麦大学开始探讨能激励学生尽快完成学业的方法，剪卡方案应运而生。剪卡方案是指学生所得到的一张可

剪的卡证，代表 48 个月的学习时间及相当的钱数，每学完一个月剪去一个号，当然卡证可以间断使用，由于目前暂没有这一方案实施的具体材料及其成效分析，故难以对此作出全面评价。但值得引起深思的是政府对学生的资助性拨款，在保证学生学习质量的同时，也应当考虑效率和公平的因素，而且资助拨款的方式不是单一的。

## 二、多渠道筹措高教经费的国际比较

因各国普遍面临的经济困难和不断增加的对公共经费的压力，以及社会个人对高等教育需求的扩大、劳动力市场需求的变化和进一步扩大科学研究和开发的要求，世界各国正重新考虑高等教育经费筹措的问题，无论是工业化国家还是发展中国家，政府都在寻找解决公平有效的高教成本分担问题的新的办法。应当说，高教财政危机并不是一个新的问题，然而随着八十年代社会对高教需求的扩大，问题变得更为严峻，尽管各国政府愿意承担高教经费并提供学生资助，但其能力受到了极为严重的制约。许多国家八十年代高校规模迅速扩大，可提供经费的实际水平却大大下降，从而引起了校园拥挤与质量下降，对公共经费的竞争也大大加强。

在许多国家，九十年代高等教育面临着更为严峻的经费短缺，为此，不得不采用调整结构的办法，削减对大学的拨款，以及提高学生收费标准等成本分担措施。各国的经验表明，克服高校财政困难有多种途径。但提高现有资源的利用效率、减少浪费和多渠道筹集高校经费是两项各国政府需同时采用的基本对策。

许多国家的政府、专家学者一致认为，发展中国家与发达国家一样，也有必要实行成本分担，并争取下述三个方面的经费来源。

### 1. 工业化各国近年来也重视多渠道筹措高教经费

工业化各国近年来也重视多渠道筹措高教经费，包括：

(1) 提高学杂费收入在学校总收入中的比例。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，对继续教育的短期课程全部收费，对留学生实行差别收费或全额收费政策（如澳大利亚和英国等）。

(2) 扩大贷款和提高贷款比例。美国对学生的贷款占对学生全部资助的一半以上，英国 1990 年起实行了新贷款计划，加拿大、瑞典和德国近年来改革学生资助政策，但贷款仍为主要方式，而日本，对学生的资助全部是贷款。

(3) 用人单位提供部分学生和培训人员的经费。

(4) 来自研究机构、政府部门和工商业的科研拨款、资助和科研合同收入。英国科研拨款和合同收入占大学收入的比例由 1980 年的 13% 增加到 1990 年的 20% 以上，美国大学的总经费中，来自联邦和州政府科研拨款和合同收入占 10%，来自私营科研机构及合同收入占 5%。

(5) 大学咨询和教育科研服务收入。如德国，这项收入在 1970 年和 1985 年之间增加了 50%，在 80 年代，工业部门对大学的投入增加了一倍以上。

(6) 其它服务和销售收入。荷兰这项收入占大学总收入 8%，葡萄牙占 6-8%，美国约从 1970 年的 17% 增加到 1985 年的 21% 以上。

(7) 工商企业、慈善机构和校友的捐赠收入。

### 美国多元化筹措高教经费的格局 被西方国家称为典型的模式

经过数十年的发展，目前这一格局已相当稳定。从整体上看，各级政府的各类拨款、学杂费和学校服务收入是美国高校最主要的三大经费来源，1990年，三项合计占全部经常经费的88.8%，若将公立高校和私立高校分别考察，上述结论同样成立，三项合计的比例在公立高校中占92.9%，在私立高校也高达84.4%，在公立高校中位于第一的政府拨款（占55.7%）在私立高校居第三（占19.2%），学校服务收入在二类学校中均列第二（公立：21.7%，私立：22.6%）且比重非常接近，在公立学校经费来源位于第三位的学杂费收入（占15.5%）在私立大学中居第一位（占39.6%）。值得指出的是，从政府拨款中联邦政府的拨款比例来看，私立大学（占15.9%）大大超过公立学校（占10.3%）。（参见表4.1）

表 4.1 1990 年美国大学经常经费按来源构成

	合 计	公 立	私 立
经常费总额	100	100	100
1. 学杂费	24.3	15.5	39.6
2. 联邦政府	12.4	10.3	15.9
拨款	1.4	1.8	0.5
非限制性和合同拨款	1.7	1.4	2.2
限制性合同拨款	7.0	6.9	7.2
R & D 拨款	2.3	0.2	6.0
3. 州政府	27.5	41.7	2.6
拨款	25.2	39.2	0.7
非限制性合同拨款	0.3	0.3	0.2
限制性合同拨款	1.9	2.1	1.6

	合 计	公 立	私 立
4. 地方政府	2.6	3.7	0.7
拨款	2.1	3.3	①
非限制性合同拨款	0.1	0.1	0.1
限制性合同拨款	0.4	0.3	0.6
私人捐赠和合同收入	5.6	3.8	8.7
非限制性的	1.9	0.5	4.3
限制性的	1.7	3.3	4.4
6. 捐赠收入	2.3	0.5	5.3
非限制性的	1.2	0.2	2.9
限制性的	1.1	0.3	2.4
7. 销售与服务收入	22.0	21.7	22.6
教学	2.6	2.7	2.4
附属企业	10.0	9.5	10.8
医院	9.5	9.5	9.4
8. 其它	3.4	2.7	4.6

资料来源：1992年美国教育统计摘要，美国政府印刷署，1993。

①小于0.05%。

## 2. 发展中国家近年来也重视多渠道筹措高教经费

同时，发展中国家也采取多种措施争取多渠道高教经费的来源，近年来，发展中国家愈来愈认识到有必要减少高等学校对公共经费的依赖性，这是由于公共预算面临的财政危机，从而作为结构调整一部分需减少政府支出。另一方面，人们也愈来愈认识到对大学生普遍的资助是缺乏公平性的。这是因为，普遍资助并不保证机会均等，而只是将纳税收入从低收入家庭转移支付给富裕家庭的子女。为此，许多国家的共同趋势是多渠道筹措高等教育经费，扩大高教财政资助的范围，增加家庭和个人的教育负担，鼓励学校增加学杂费收入和争取社区和用人单位对高校的投入，所有这些措施都有助于高校扩大规模并提高质量。

世界银行最近的一项研究表明，拉丁美洲和加勒比海各国仅家庭和个人投入即可增加高教经费达 35%，在拉丁美洲，公立大学主要靠公共经费，而智利，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三分之二，拉美各国普遍实行学生贷款。作为一种资助方式，学生贷款的名义利息率低于通货膨胀率。但不少国家存在着低偿还等问题。在智利、八十年代初推行的高教重大改革重点即是鼓励私立大学争取多渠道经费收入，随着私立高校的发展，非政府来源经费在六年间增加了七倍多。此外通过短期课程和社会服务，以及减免税和私人捐资，形成了多元化的筹资格局。

非洲各国高校在多渠道筹措高教经费中也已起步。如肯尼亚、马拉危和津巴布韦等国大学开始收取学杂费，肯尼亚鼓励私立大学，加纳大学开展咨询服务，六个英语非洲国家实施学生贷款计划，但偿还率较低。

### **3. 亚洲各国近年来也重视多渠道筹措高教经费**

亚洲各国近年来也出现了高教投资多元化的趋势，泰国制订的 1990 - 2004 年高教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；在菲律宾，收取学杂费的私立学校发展迅速，其学生占全部大学生 80% 以上，菲律宾大学（UP）已开始了按学生社会经济条件分类的差别收费制；新加坡政府已宣布学杂费征收的长远目标，即达到学校经常费的 30 - 40%，同时推广学生贷款以帮助学生支付学杂费和生活费。

亚洲各国在高教筹资多元化方面的十种做法为：收取学杂费、收取住宿费、实施学生贷款制度、实行向毕业生征税或其它形式



的延期成本偿付计划、学生工读资助计划、由企业支付的委托培养或短期培训费、应用研究和咨询服务收入、出售货物和服务收入、鼓励办私立学校、私人捐赠及校友资助。

#### 4. 各国多渠道筹措高教经费的经验

从上述分析可见，多渠道筹措高教经费有五大经验：

(1) 多渠道筹措高教经费不仅是必要的，而且也是必然的。

(2) 成本分担有助于实现效率和公平的目标。非政府经费投入有助于：减少学校对公共经费的依赖，可以保证高教扩大规模和提高质量；提高公立学校的成本意识，提高资源利用效率从而提高大学的内部效率；鼓励学校与工商企业和社区的广泛联系和合作，提高学校对社会的反应能力；谁受益谁负担原则有助于提高公平性。

(3) 奖助学金和贷款等公共资助应仔细规划，避免平均分配。

(4) 应周密设计成本偿付和财政资助机制以确保效率和公平性。世界银行和 IIEP 认为有效的学生贷款应满足下述条件：有健全的贷款管理体制；有良好的财务管理以保证维持学生贷款本金的购买力，贷款的管理成本应得到补偿，学生贷款应付息；学生贷款应有完善的法律制度以保证贷款偿还的合法执行；按对经费的需要程度和或人力需求优先程度确定财政资助的目标和选择资助对象的有效机制；建立有效的贷款偿还机制，并有合适的机构和相立的激励办法；考虑毕业生未来收入的偿付计划；开展公众宣传以保证公众理解和接受学生贷款的道理以及有义务偿还贷款的意义。

(5) 成本分担是行之有效的。国际经验表明，多渠道筹措经

费和成本分担的有效政策和机制应当满足三个基本条件：第一，应建立并健全合适的成本补偿体制，有专门的管理机构，并保证该机构有必要的人员和条例以及立法权以有效开展工作。第二，学校及其管理部门应有较强的激励机制以保证稳定的经费来源和有效的管理。第三，学校、广大社区，学生及其家长应统一认识，理解这一政策的必要性和合理性。

### 三、学生收费政策与大学生直接资助政策的国际比较

高等教育实行学生收费政策和提供奖贷学金政策是高教财政体系的重要组成部分，也可以说是八十年代以来多数国家正在探索和实践的一个热点问题。

#### 1. 各国收费政策

对大学生收不收费、收多少这两个问题，世界各国政府的认识有很大的差异。丹麦、芬兰、德国、希腊、挪威和葡萄牙等国对全日制大学生实行不收费政策，而且也未见任何有改变这一政策的迹象。日本作为另一个极端，大学收费盛行，尤其是私立大学，学费收入占学校全部经费的 67%，大大高于美国同类学校的收费水平，而且日本大学生从政府公共经费中获得各种奖助学金的机会又远低于美国，再加上日本大学生几乎 80% 入私立高校，因而收费政策在日本具有十分重要的意义。具有政治敏感性的收费问题之所以能在日本高等教育中得以维系应从日本广泛的经济和文化传统中寻找解释，其中主要原因可能是日本的高收入高报酬。多数国家则处于这两种极端之间。

大学生收费之所以必要，且有继续增加的趋势，各国政府和专家学者一般都提出下述三个方面的理由。第一，收取学费可增加学校收入，减少对公共经费的压力，这从本质上讲是一种负担转移；第二，征收学费的主要目的不在于减轻对公共经费的压力，而是学校需要更多的经费用于扩大规模和提高质量，而且，如果学校更少地依赖政府拨款则可提高学校管理和决策的独立性和自主权；第三，收取学费是一种更主动地适应市场环境的方式，可以提高学校办学的效率和有效性，这是由于市场模式的主要特点是它能保证学校对学生和用人单位的选择编好作出及时有效的反应。

表 4-2 1989-1990 学年美国大学生均经常费、生均学杂费

单位: 美元

	公立和私立			公立			私立		
	合计	大学	学院	小计	大学	学院	小计	大学	学院
(1) 生均经常费	13767	23109	13971	11635	18576	13019	20290	36985	15609
(2) 生均学杂费	3800	3765	3819	1780	2035	1608	8396	10348	7728
(3) 生均食宿费	3412	3582	3301	3188	3289	3115	3888	4750	3597
(4) = (2) / (1) (%)	27.60	16.29	27.34	15.30	10.95	12.35	41.38	27.98	49.83
(5) = (2) + (3)	7212	7347	7120	4968	5324	4723	12284	15098	11375

资料来源: 同表 1

美国的大学收费政策和实践与上述三个方面的理论保持了相当的一致性，从总体上看，美国实行的是一种温和性的收费政策，即使收费最高的私立大学，平均学杂费收费标准也不足生均经常费成本的 50%，公立大学仅为 15%。即使如此，美国联邦等政府和学校还提供了名目繁多的学生资助；因此，学生的实际负担水平

远比上述比例为低（参见表 2，表 3）。

表 4-3 1989-1990 学年美国大学生均资助及其获得各类资助的学生占全部学生的比例

资助项目	生均资助额（美元）	获资助学生比例（%）
生均各类资助	3478	44.0
其中：联邦政府资助	3003	30.0
生均助学金	2110	37.2
其中：联邦政府资助	1511	21.4
生均贷学金	2702	20.4
其中：联邦政府资助	2574	19.3
生均校内工作收入	1066	5.4
生均其它资助	1723	8.2

资料来源：同表 1

注：生均资助额的计算是按获得资助的学生数而不是全部学生数。

1984 年荷兰教育部决定对大学生实行收费政策，学校所收学费抵充教育部拨款，1985 年学费收入占学校总经费 12%，到 1988 年，学生收费已占各类学校经常费成本的 15%。

新加坡在实施学生收费政策同时，实行助学金制度，这样，实际收费水平很低，仅相当于名义学费的 15 - 20%。学生实际负担的学费也仅为政府生均经常费拨款的三分之一左右（见表 4）。

表 4-4 1990-1991 学年新加坡大学学费、助学金及政府生均经常费拨款

单位：新加坡元

专    业	学    费	助    学    金	政府生均经常费拨款	(2) / (5)	(1) - (2)
	(1)	(2)		(%)	/ (3) (%)
工程、建筑、科学	16800	13700	9750	81.5	31.8
社会科学、企业管理、法学	13300	10700		80.5	26.7

牙医学、医学	47300	40100	84.8	73.8
--------	-------	-------	------	------

资料来源:新加坡大学生贷款, G. Shantakumar, 国立新加坡大学经济统计系, 1990. 11。

然而, 一些国家也对学生收费的政策提出了疑问, 他们认为, 实行收费政策会影响学生入学的需求, 尤其是那些条件不利的学生, 如澳大利亚 1986 年开始对大学生征收 250 美元的管理费, 结果导致了部分时间制学生减少了 10%。更有甚者, 1986-1987 学年, 当法国和原西德决定实行温和的收费政策时, 立即受到了广大学生的强烈反对, 并引起了大规模的示威游行, 政府只能取消收费政策。

国际经验表明, 学费政策作为整个高教财政体制的一部分, 它既有一个与其它财政政策的协调问题, 同时, 又依赖于整个社会经济、政治文化的传统和价值观, 因此, 学费政策不仅要精心设计, 而且更要注重它的实施环境, 以有效达到既定的目标。

## 2. 大学生直接资助的主要模式

世界各国对大学生直接资助政策各不相同, 大致可以分为三种主要模式, 即无偿助学金模式、学生贷款模式和混合资助模式。

### (一) 无偿助学金模式

原苏联及其它许多社会主义国家、法国、90 年代以前的英国和 1983 年以前的联邦德国等都采取这一资助模式。这一模式的出发点虽不尽相同, 但有两个共同点: 一是促进教育机会均等, 使劳动阶级或低收入家庭的子女的教育不受经济条件限制, 二是扩大高等教育的规模以满足社会求学需要和社会经济发展对“人力”的需求。

这一模式在实施过程中表现出来的主要特征是：第一，助学金由政府主管部门直接或通过学校向学生发放。原苏联由办学部门（高教部或其它部委、各加盟共和国）通过高校向学生发放；英国在 1962 年以前由中央政府发放，以后由地方教育当局向长住本地区的学生发放；前西德由联邦和各州政府分担支付；法国由教育部通过大学和地方发放。第二，助学金根据国家规定的条件，在调查学生的家庭经济状况后发放。原苏联 1960 年颁布的助学金发放条例规定，要求者须提出申请并附上其家庭经济状况报告，校系助学金评定委员会“根据学生成绩和经济状况发给助学金”；英国助学金数额的高低，取决于学生家庭经济收入、家庭中子女及上学人数、是否与父母同住及求读学校是否在伦敦等高消费地区等因素；前西德则把学生家庭经济状况划分为 9 等，以此确定学生助学金的多寡。第三，助学金最重要的特征是无须偿还，所有够条件者都有权获得。在英、法等国，助学金往往被视为“法定的”、“强制性的”和“义务的”，一旦达到领取的经济条件，政府有关部门就必须依法支持。第四、实施此模式的国家，实际上都免除了学生的学费。大部分国家都明文规定不收学费，英国的大学虽然收学费，以维护其“独立”“自治”地位，但学费是由各地方教育当局为其学生交纳的。

## （二）学生贷款模式

日本、哥伦比亚和一些拉美国家等，是实施学生贷款模式的典型。日本学生贷款的主要机构为“日本育英基金会”。该机构最初出现于 1943 年，1953 年起逐渐为日本文部省的下属财团。它从 1943 年至 1989 年的 46 年时间内，共资助学生 421 万人，贷款

总额达 16, 490 亿日元。此外，日本地方政府及各种公益事业团体等也向大学生提供条件不一的贷款性质的“奖学金”。

学生贷款模式的基本出发点是：第一，通过贷款促进教育机会均等，扩大高等教育规模，满足社会和经济对人才的需要；第二，高等教育不是义务教育，不是免费教育，国家、社会、家庭和个人应分担教育费用，国家应向学习者提供财政支持以克服其求学遇到的压力，但不应承受学生学习的全部负担；第三，高等教育将为求学者一生带来较高的收入，因此学生在毕业后应该也有能力偿还国家和社会为他们承担的一部分教育费用。

这一模式的基本特征是：第一，无息贷款主要根据学生的家庭经济状况和学生的申请发放。如日本、加拿大和岷前联邦德国都要求申请者详细报告其家庭的经济状况。据M. 伍德霍尔报告，香港地区对贷款申请者经济状况的调查是最认真和严格的。第二，贷款应按有关规定分期偿还。日本的偿还期为 10 年；瑞典、前联邦德国为 20 年；印尼、哥伦比亚为 5-7 年；美国的各种贷款偿还期不等。其中，“十年的偿还期比较典型”。第三，学生贷款债务在特定条件下可以减免。许多国家为了鼓励学生勤奋学习、早日成才并积极提前偿还贷款，或者为了鼓励学生学习某些专业，毕业生从事某些社会急需的职业，都制定了各种减免贷款债务的条件。如日本规定，学业优异及毕业后从事学校教育工作的学生部分贷款无需偿还；前西德曾规定，学生成绩在前 30%之内和提前毕业者以及提前还清贷款者，可以免除其部分债务，最高可达 25-30%；美国则免除某些学科教师、赴某些边远地区从事艰苦工作的人以及毕业后赴军队服役者的部分贷款的偿还。第四，有息贷

款不限定学生家庭经济状况，甚至不限制成人学生、半日制学生。第五、借贷机构不是政府责任部门本身，而是通过组建专门机构向学生贷款，如日本的“育英基金会”，英国1990年设立的“学生贷款公共有限公司”，丹麦的“学生借贷银行”等；或者是由政府提供担保，由普通商业银行为学生借贷，美国的许多贷款项目都是经这一渠道实施的。

### （三）混合资助模式

美国、加拿大、瑞典，1990年以后的德国等都采用这种模式。英国从1990年开始向学生发放贷款并逐年增加其比例，到下一个世纪初也将成为实施这一政策的国家。可以说，混合资助是目前发达国家中最流行的大学生直接资助模式。这一模式的出发点往往是“多向度”的，它要求通过同时采取多种资助方式，使各方面的利益达到某种相对的、动态的平衡，使各种资助方式都能发挥有效功能。比如，助学金可以使处于贫困线以下的学生能够支付得起学费或维持起码的生活条件，而又不致使纳税人和政府的财政负担过重；贷款可以使学生有经济能力就读学费较昂贵的专业和学校，由于这些专业和学校有可能给他们带来较高的收入，因此学生毕业后就更有偿还贷款的责任；而提供校园工作机会和工资则既是维持学校正常运转的需要，又能补助学生的日常生活开支，并能节省一定的公共开支。

混合资助模式的运行特点是：第一，接受资助的学生通常是同时接受助学金、贷款等数种方式的资助，尽管助学金、贷款的数额、比例可能因学生的家庭经济状况、学习院校的不同相去甚远。以1986年美国普通公立大学为例，其低收入家庭学生接受的



资助的情况是：校园工作工资 914 美元，贷款 1,500 美元，助学金 2,900 美元；中产阶级家庭学生的资助状况是：校园工作工资 1,114 美元，贷款 1,500 美元，助学金 200 美元。而私立大学学生的贷款则大幅度地上升至 3,200 美元。第二，接受助学金往往以接受贷款为前提。美国“教育机会补助助学金”对此有明文规定；加拿大各省也有类似规定，如纽芬兰省给学生提供的助学金的第一个 400 加元，必须作为贷款发放。第三，混合模式中的助学金部分主要用以支付学杂费，贷款及其它形式的资助主要供学生作生活开支。第四，各采用混合资助模式的国家，其助学金和贷款的比例处于动态变化之中。这种变化与各国的经济、政治形势有密切联系。由于 70 年代以来的经济衰退、教育经费短缺和“福利国家”政策的衰败，目前各国的主要趋势是降低助学金的比例，提高贷款比例。