中国教育财政

怀仁怀朴　唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2015 年第 4-1 期（总第 103 期）　　2015 年 3 月 26 日

关于“中国特色一流大学”的思考：财政的视角

王蓉*

习近平总书记在 2014 年的“五四讲话”中提出，办好中国的世界一流大学，必须有中国特色。“中国特色的一流大学”是一个值得深入思考的学术问题。笔者认为，可以**在财政的视角下，就发展模式、结构模式、治理模式、激励模式这四个方面来把握和理解“中国特色”**。在此以鄙陋之见抛砖引玉，邀请学界同仁对此进行更加严肃的学术讨论。

一、发展模式

与其他国家相比，我国高等教育发展已经呈现了如下具有“中国特色”的特点：第一，我国在社会经济发展基础较为薄弱的情况下提出并实现了高等教育大众化的目标；第二，我国在同一历史时期将建设世界一流大学作为了公共政策目标。固然有国家也在基础较为薄弱的情况实现了高等教育大众化，当前提出建设世界一流大学目标的也不乏发展中国家，但是两者同时发生、且两者都有“体量

* 作者简介：王蓉，北京大学中国教育财政科学研究所所长、教授。

巨大”的压力，可谓我国的特色之一。

我国的高等教育扩展,前期以“大的非公共投入、小的非公共部门”为依托，即主要依托公立院校，使其在有限的财政投入背景下，以大量汲取非公共财政的经费（学费）实现了扩大高等教育供给的目标。

同时，在“大的非公共投入、小的非公共部门”背景下，我国实施了持续十余年的以支持建设一批世界一流大学为名而对精英型公立大学的倾斜性财政支持政策。

近年来上述政策有所调整，包括中央政府开始对地方院校提供财政支持，民办高等教育稳步发展。但是，我国高等教育“优质平价、低质高价”的基本格局仍然没有改变。

因此,在发展模式上,我国的挑战主要来源于发展中国家、高等教育大众化、建设世界一流大学这三个因素的同时存在,把握好高教大众化与建设一流大学的教育发展事业的节奏，平衡好重点投入与普遍改善之间的关系，平衡好质量、规模与速度的关系都极端重要。

二、结构模式

所谓结构模式,是指构成一个国家的高等教育系统的各个组成部分之间的关系模式。在此，我们将结构模式问题又划分为两类问题：横向的结构模式问题主要指教学、科研以及其他高等教育功能由哪些高校承载，纵向的结构模式问题主要是指不同的质量和选择型的院校之间的关系问题。[1]

随着高等教育大众化和普及化的发展,高等教育系统的纵向结构问题越发凸显，斯坦福大学学者拉伯雷将之称为“高等教育的民主政治和市场导向之间的矛盾”，他还指出各国都采取了类似的方式来处理这个矛盾，即学校分层制度。[2]

美国顶尖大学的学术成就在全世界范围内获得了高度的关注。在上海交通大学 2013 年世界一流大学排行榜上，前 20 名中有 17 所为美国大学。人们往往以这些大学作为世界一流大学的参照样板。但是，美国模式具有几个突出的特点体现在其结构模式方面。讨论这些特点,有可能启发我们对于“中国特色”的思考。

[1] (美)克拉克•克尔. 高等教育不能回避历史—21 世纪的问题[M]. 王承绪译. 浙江:浙江教育出版社, 2001, 第 87 页.

[2] (美)戴维 • 拉伯雷. 复杂结构造就的自主成长:美国高等教育崛起的原因[J]. 周勇译. 北京大学教育评论, 2010,8(3):24-39.（注：如无特别说明，本节关于美国的讨论主要引自拉伯雷。）

第一，根据拉伯雷的观点，“为了理解美国大学的成功，须先留意大西洋两岸的自由民主社会的内在张力，这股张力在推崇平等的民主政治和能够容忍不平等的自由市场之间。”他指出，美国具有强烈的市场导向，大学的分层程度远远高于欧洲大学，其顶尖大学的资源集聚度及其与底层大学的差距，都远远高于欧洲国家。

值得指出的是，美国大学系统更加具有市场导向的特性，而这在全球发达国家中并不普遍。美国大学——包括公立大学——作为总体而言，其特点之一在于对学费和消费者的依赖，而不是如欧洲的大学那样的对政府的依赖。在早期，美国大学乃是非营利的社团联合体，从州政府获得许可，但是州政府并未给予多少支持。几个世纪以来，美国公立大学对政府资助的依赖程度也远低于欧洲大学。

由于这种消费者依赖，美国大学围绕市场组织自己，把自己变成了极具企业家精神的自治机构。依靠长期以来适应市场要求获得的企业家直觉，对于各种需求做出迅速反应。在大学内部治理上，**美国大学建立了更加具有理性化色彩的现代大学制度体系，包括：清晰的科层管理架构、商业化的预算机制、专业的经理人队伍、精细的学生入学和教师招聘及晋升评价体系。美国大学也发明了学分制度，从而更能满足消费者的需求。在所谓“现代化”和“理性化”方面，美国大学走在了欧洲大学的前列。**

第二，在高等教育的横向结构模式方面，如拉伯雷所说，虽然美国的高等教育系统也依靠不同类型学校分别承载精英主义、实用主义和学术本位主义的功能，但是研究型大学同时也是精英主义、实用主义、学术本位主义的融合体，即这些大学既把学术研究和研究生教育作为主要功能，同时也重视完善本科教育、发展应用研究和实用教育。在财政方面，一流大学需要为吸引顶尖学者和创造良好科研条件付出大量财力。在一个市场导向的高等教育系统中，大学主要依赖本科生的学费收入和本科生校友的捐赠这样的资金来源。即使联邦项目（如增地运动、退伍军人法案、佩尔助学金），也都是利用市场机制在消费者和提供者之间建立直接的联系，而不是通过中央计划配置实现。

第三，根据我们的研究，虽然美国大学受到较弱的政府干预，但是美国却没有像德国、法国等那样有一个国家支持的独立的科研机构系统，大学被定位为主要的基础研究承担者，并且美国建立了完善有效的依托大学的国家实验室制度，

因此研究型大学同时兼具教学和研究的功能。需要指出的是，美国不仅具有“科教融合”的科研体制，而且其科研体制甚至是“军民融合”的，这一特点往往不为学者所关注，而这是其最重要的特点之一。相比之下，德国、法国、俄罗斯等国，与我国一样，存在着一个强大的独立科研机构系统。有研究表明，在德国，大学在与科研机构的竞争中处于劣势，原因是高校的招生人数每年都在扩张，政府要求高校必须优先保证教学任务的完成。与之相比，德国以亥姆霍兹联合会、马普学会为代表的政府下属的独立科研机构经费充足、没有教学负担、有着更加灵活的人员激励机制，科研成果的产出也更高。以诺贝尔奖为例，德国大学在 80 年代以来，获奖人数非常少。但是马普学会自 1985 年至 2014 年，获得诺贝尔奖的人数有 12 人。[3]

由于美国一流大学在全球化高等教育竞争中的耀眼表现，人们往往把美国模式的特点与建设世界一流大学的普遍规律联系起来，这一点本身是值得商榷的。实际上，美国高等教育中的很多制度安排，不仅不是国际上的普遍做法，甚而可以说是具有强烈独特性的安排。当然，这些独特性是不是与美国高校在全球的卓异地位有着因果关系，是各国高等教育研究者们热烈讨论的问题。

将德国、法国等几个典型的欧洲国家与美国对比，我们发现，**在一个“政府依赖”的高等教育系统中，学校之间财政投入的差距，其名义上的合法性，往往是学校在研究功能方面的差距；但是普通民众和二三流院校往往会视之为不公平的财政政策，因为这些顶尖高校教学功能的服务群体，往往都是社会的优势人群。因此，要求或维持均衡化分配资金的民主政治压力持续存在。然而，如果扩散使用旨在提高国家科研能力的财政资金的话，无疑可能会造成效率损失，因为所有人都心知肚明，不是那么多高等院校具备足够的研究能力。**

而在“学费依赖”的市场导向化的高等教育系统中，例如：在美国，私立精英院校的存在造成的严重院校分化，以及这些院校实际上得到了大量联邦政府的研究资金以及这种资金分配的集聚格局，反而没有遭到严重的质疑和批评。当然这与两个因素密切相关。第一是美国这些精英私立高校的学生培养不是由纳税人的钱直接承担的；第二，美国采取了市场化的竞争机制分配科研资金。但是，最根本的问题在于这种安排导致的教学与科研分化的格局，即人们不会将院校

[3] 钟未平. 德国公立高校经费投入机制研究. 北京大学中国教育财政科学研究所, 2014. 需要补充的是，马普学会等和大学之间存在紧密的相互合作关系。

主要因研究功能差异而导致的公共财政投入差异，与院校因教学质量差异而导致的学生阶层差异联系起来，即便私立精英高校往往通过间接成本制度将政府科研经费补贴其学校的整体运作，从而使自己的精英阶层学生受益。

审视欧洲和美国大学的此消彼长经历，反思我国的情况，可以更加清晰我们对一些具体问题的认识：第一，我国的民众和政治体制对于大学之间的分化以及由此导致的公平问题具有更强的包容性。当然，这本身是一个有待审慎思考的研究命题。当前，国家性的高考制度为这种不平等提供了合法性包装。在欧洲一些国家，例如德国，政治的力量使得大学高度均质化，而改变这种均质化的改革往往遭到激烈反对。

第二，辩证看待我国的科教分割问题。从大学或教育系统本位主义的角度来看，科研机构参与了本来就有限的科研投入和高级科研人才的竞争，不利于研究型大学的发展。但是，从国家的角度来讲，加大精英大学投入的举措，直接涉及到千家万户的教育期望，往往具有广泛的政治效应、教育系统效应和劳动力市场效应，而通过科研机构提高国家的科研创新能力，没有此类问题。

面对我国高等教育“优质平价、低质高价”的体制性安排，政府决策者和每一个精英大学的领导者都应该思考这样一个根本性的理论问题：各国对于公立学校的分层的容忍度——如果把现状看成是容忍度的现实刻画——为什么是不同的？一个国家的政治体制和财政体制的哪些方面容忍将纳税人的钱如此不均地分配给不同受教育者？是什么机制使这种分配合法化？

另外，根据上述分析框架，一流大学建设的核心问题在于：教学功能的投入往往是政治化导向或市场化导向，而科研功能的投入往往是国家导向（特别是体现国家导向的军工部门支持的科研活动）和学术共同体导向（以同行评价为基础的科研活动），在现实中应该如何安置这几者的交互作用？

最后，值得指出的是，前文所用的纵向结构这一理念本身，在大西洋两岸是存在差异的。所谓“纵向”一词本身，就有上下之分的等级涵义，正如美国学者克尔和拉伯雷所说。但是，不是所有学者都认同这种“等级”理念。如英国学者Marginson提出，存在一种“社会民主式”的高等教育哲学，倡议更加均衡的高等教育系统；而美国属于“新自由主义式”的高等教育系统。[4]前者的典型国家如

[4] Simon Marginson. *Higher Education as a Public Good in a Marketized East Asian Environment*[A]. In Yonezawa,A.&Y, Kitamura(eds.). *Emerging International Dimensions in East Asian Higher Education*[C].

德国，其最重要的结构模式特点，除了前文所述之外，实际上还有一个重要的特点是其高等教育体系由普通高等教育和职业技术高等教育组成。

三、治理模式

“中国特色”最实质的表征应该在于政府与大学关系的治理模式的探索与选择。大量的国际经验已经表明，如果国家对大学系统采取集中管理方式、大学具有较小办学自主性的话，则大学的战略规划能力和应变能力则较弱；反之，当大学可以自主办学时，则大学会加强自身战略规划和协调能力建设。高等教育管理的集权程度与大学系统的创新成反比。近年来世界上诸多国家都采取了增强公立大学自主性的政策措施。

日本的著名教育经济学家金子元久教授将美国大学和德国大学分别归类为法人型大学和国家设施型大学这两大类典型。美国的法人型大学最早在私立大学领域确立。私人团体以一定的理念为基础，为实现某种公共目的出资办学，永久性地委托承诺实现这一理念为目标的董事会、理事会进行经营管理，这是这类大学的基本特点。

与美国法人型大学相对的是德国的国家设施型大学。关于国家设施型大学，一方面它是国家为实现某种特定目标而设立的一种机构（设施），另一方面它是由参与学术研究的教员组成的一种自律性的职业团体。在国家设施型大学中，非学术性权力属于州政府，学术相关事务权力属于教授，学校管理层的权限非常小。德国的大学自治更多体现为讲座教授的自主权，而不是大学本身的自主权。[5]

从国际比较的角度看，我国大学的治理模式既不同于美国，又不同于德国。当前各个高校纷纷提出或者已经尝试建立董事会、理事会，这一改革风潮是否能够实质性地推进大学与政府关系的制度改善还需拭目以待。

四、激励模式

办好世界一流大学，归根结底，最重要的是吸引真正具有世界一流水平的人才到我国的大学任教，为吸引这些人才和保留这些人才提供足够与适宜的激励。具有较长高等教育发展历史、高等教育较为发达的国家，都形成了具有自己特色的对于教师的激励模式，而且**其大学内部对教师的激励模式与外界（包括政府）**

Springer Dordrecht Heidelberg New York London, 2014, pp.15-32.

[5]（日）金子元久. 高等教育财政改革与管理[M]刘文君编译. 上海:华东师范大学, 2010. 第 195-277 页.

对大学的激励模式形成了有机结合的整体。

一种模式是美国的“企业与市场”模式。相比于“教授的天下”的欧洲大学，美国大学作为“教育企业”的特色十分突出，校长就如企业 CEO 一样具有较强的管理协调权力和较高的自主权。美国大学校长是由董事会任命的，而不是由教师选举产生，校长对董事会负责，而不是对教师和学生负责。虽然各个层级的大学具体做法不一，但是从国际比较角度来说，美国大学总的来说在内部对教师采用较为严苛的市场导向制度，即一是采取聘用制度，只有经过长期严格考核后，教师才能成为大学的终身雇员；二是对教师施加了较强的问责、奖惩压力，形成了筛选体系，教师“非升即走”。但是，与此相对应的是，显著影响教授声誉和大学声誉的联邦政府的科研支持和来自社会的科研支持，也基本采取市场导向的竞争机制，往往是以教师本人和项目而不是以大学为支持单位。优秀的教师可以携带这些支持游走于各个大学之间。对于内部治理不良、学术声誉滑坡的大学，同样存在教授炒大学鱿鱼的反向机制；加之学校之间对于优秀教授的竞争，由此形成了教师倒逼大学管理层尊重学术权力、不断提高内部治理能力的压力。在美国的模式中，大学内部的市场化激励加强了大学对于教师的问责和奖惩，而大学外部的市场化激励加强了教师对于大学的自主权和反向压力，从而形成了制衡机制。

另一种模式是欧洲大学的“学术共同体”模式。在许多欧洲国家，大学教师具有政府公务员的身份，职位有绝对的保证，收入标准由政府部门制定，大学没有权力决定教师的去留以及工资收入水平，因此也缺少采取相应的激励和监督措施。同时欧洲政府的支持政策也往往以大学为瞄准对象。但是，欧洲大学长久以来具有极强的“学术共同体”的传统和法律地位——例如，牛津大学的宪章明确规定，该大学属全体教师所有——而且欧洲大学的校长往往是由教师选举产生。这种大学内部教师的学术权力和对于学术共同体的“拥有权”，在某种程度上提供了对教师的激励并制衡了来自政府的高度行政化的管理。

在我国的大学，一方面，既采取了欧洲对于大学固定支持的方式，但是却没有尊崇学术权力的文化基因，以及教授群体共同制衡行政权力的内部治理机制。另一方面，我国大学似乎倾向于支持美国大学的对于教师的严苛的聘用和奖惩制度，但是在外部支持方面，却要求政府维持以重点大学为投入对象的模式，因而

不能形成教师对于大学的反向倒逼机制。如此下去，在我国大学——包括精英研究型大学——内部治理制度离“现代化”还有一段距离的情况下，我国将可能得欧洲与美国模式之弊，而不能得两模式之利。

五、结语

（一）关于一流大学建设

关于一流大学建设的具体政策问题，建议当前和未来一段时期内改革举措的细节设计应体现如下原则：

第一，突出科研的原则。应该进一步加强科教体系中研究型大学的主力军地位，同时也进一步加强高等教育机构中科研功能的地位。突出一个着力点，即建立一个强大的高等教育系统内的独立的科研经费支持体系和科研预算管理体系，将一流大学和一流学科建设的具体任务尽量由这个体系承载、整合。换句话说，一是政府应该尽快改变当前学校因“身份”而得支持的专项政策；二是政府应该采取适当分离大学的教学支持和科研支持而建立教学与科研“两条腿走路”的体制安排。从长远来看，这一体制安排更加有利于研究型大学的良性发展。在具体的制度设计上，在教育系统内建立两个彼此独立的教学预算拨款制度和科研预算管理制度体系，以规范化的教学预算拨款制度和科研预算管理制度为支持研究型大学的主干；在主干之外，再考虑政府的政策重点安排短期性、临时性的专项。

第二，稳定支持的原则。将现有“985”专项纳入常规性拨款。在教学预算方面，对于央属高校这个群体，进一步细化生均综合定额拨款标准，将办学质量、办学特色、办学层次等因素考虑在内，将研究生拨款剥离纳入另行设立的“央属高校科研预算管理制度”。另外，建议单独对“学术支持”建立经费支持机制。

第三，激励制衡的原则。政府可支持大学试点对教师采用更加灵活的聘用和奖惩制度。同时，应该将更高比例的政府对于研究型大学的科研支持，采取竞争机制、以教师群体或个人、或项目为基本单位进行分配，提高间接成本补偿比例，允许科研资金随教师群体或个人的流动而流动，形成有效的教师倒逼大学管理层使之提高对于学术权力的尊重、提高内部治理能力的机制。

（二）关于地方本科院校的建设

除了一流大学建设的问题之外，当前正在进行的有关部分地方本科院校向应用技术型高校转型的争论即将如何转化为具体政策，值得密切的观察和严肃的思考。

向精英大学倾斜并且以“重点建设、项目主导”为主要投入模式的高等教育财政政策持续了十余年，这固然与国家“科教兴国”的宏观战略有关，但是这其中不乏教育主管部门与精英高校形成合力，共同塑造精英高校获得特别的政治和财政支持的合法性基础，并不断地进行广泛的政治动员，向政府争取获得持续支持的努力。在我国体制下，部门看似兼具政治性和行政性功能。政治性的功能可以比喻为“盟主”的角色，行政性的功能可以比喻为“督军”的角色，即政府主管部门一方面成为了精英高校集体向政府争取资金和其他社会支持的总代表，我们或可称之为精英高校联盟的“盟主”；另一方面，政府主管部门受政府这个委托人的指派，向这些高校行使具体管理权的“代理人”，我们或可称之为“督军”。在“重点建设、项目主导”投入模式成型之后，单个的精英高校所获得的政府支持，不再主要取决于、或者不再单单取决于可以由常规性办学指标衡量的其个体的办学规模和办学成效以及以此为拨款依据的常规性财政投入，而是在很大程度上取决于“联盟”的争取能力、政府与社会对“985”和“211”高校的这些“联盟”的总体评价。而“盟主”和联盟对于高校个体来说，既有庇护的作用也有隔离的作用。“盟主”的力量越强，**则个别高校向“盟主”要求自主权、阻止其干预微观管理的胆量、动机和能力就越弱。随着“盟主”的能力增强，则社会和政府其他部门越倾向于向“盟主”和“985”高校进行群体问责。这导致主管部门这个原本应该是行使问责权的主体，不得不站在了被问责的精英高校一方，双方的利益一致性越强、在社会问责面前的共谋性越强。**这既造成了“盟主”对于部分成员的某些不符合期望的行为的姑息，也造成了高校问责和评价制度的封闭性。这是导致我国迄今无法建立社会主导的评估监督机制、无法建立行之有效的社会参与学校决策和管理的制度的原因之一。

在过去十几年中，“盟主”和“督军”双重身份能力的同时加强，导致高校脖子上的绳索越勒越紧，从而使整个政府与大学的扭曲的关系难以改变，损害了大学的自主权。从根本上来说，这可能不是以主管部门的主观认识与努力为转移的。而解开这个绳索，有必要重新审视既有的精英高校的财政支持制度。

回到部分地方本科院校向应用技术型高校转型的争论这一话题，这似乎是数年以来中央的教育主管部门较为少见的一次积极承担起对这一“弱势群体”院校的“盟主”角色的努力，包括为使之获得更多社会与财政支持而进行相关合法性的研究和宣传，到领导跨地域的此类院校形成联盟、凝成合力。联想到前文所说的世界上对抗的两种高等教育发展哲学，即“社会民主模式”与“新自由主义模式”，教育主管部门的这一努力值得特别关注。这意味着，至少部分决策者已经认识到，应该采用更加均衡的策略，兼顾高等教育各个组成部分的发展。

（三）精英院校与普通院校

就精英院校而言，当前我国诸多动辄以哈佛、斯坦福这些美国世界一流大学为榜样的讨论中，几乎没有对下述几个“事实”的关注。第一，我国一流大学校长经常谈到“人才培养为根本使命”，而实际上，美国精英大学在历史上都受到过这种思潮的严重影响——当然此处并不是肯定这种思潮——就是应该把教学交给其他层次的机构而自己聚焦于科研，这是美国的四年文理学院和社区学院存在与发展的驱动力之一。这种理念的另一种表述，正是如前美国加大伯克利分校校长克尔所说过的：“我想大胆提出一个奇怪的反常的坚定的声明：拯救一个高等教育的高度选择型部分最好的方法是扩大次优选择型和非选择型部分并提高它们的地位；是高度选择型的部分为了保持它最高水平的知识贡献而失去它在学生总人数和财政资助总数的统治地位。”[6]第二，这些被国人关注的美国大学很多是私立大学。这意味着这些大学与公立大学所必须面对的程序性、制度性的政治化压力是较为隔膜的。这些私立精英大学的核心财政基础是捐赠基金。当把大学和大型商业公司对比的时候，我们可以看到美国大学捐赠基金的极为独特之处。商业公司通常是依赖债务来进行资本投入。我国的大学和日本的私立大学也通常是依靠债务（银行贷款）进行资本投入。但是，与此不同，美国私立大学依赖的是富余的资本积累。从政治经济学的角度分析，这是美国允许社会精英将一笔巨大的社会财富在公共视野和民主过程之外干预教育、进行其自身复制的制度。第三，美国拥有一大批优秀的公立大学，与私立精英大学互相竞争也互为庇护。前者实际上在教学功能方面承担了严重

[6] （美）克拉克•克尔. 高等教育不能回避历史—21 世纪的问题[M]. 王承绪译. 浙江:浙江教育出版社, 2001, 第 91 页.

的政治压力、庇护了后者，而后者优异的治理与表现又不断激励前者去改善。我国一流大学既要承担“培养国家需要的人才”这样的政治化压力，又要与其他国家的一流大学在国际化的学术世界中展开竞争，这是在建设具有“中国特色的一流大学”的过程中不得不迎难而上的最为关键的挑战。

上期回顾

2015 年第 3 期（总第 102 期）

高校分省招生计划的效率判据——学生群体学业表现地域差异研究

摘要：本研究在央属高校 K 大学 2004-2009 级六个年级学生四年学业成绩的基础上，构建 EI 指数作为分省招生指标的效率判据，研究学生群体在地域维度的学业表现差异，确定特别需要帮助的弱势学习群体。在微观层面，以 K 大学各省录取率衡量公平性，以 EI 指数衡量不同地域学生的学业效率，综合分省录取比例和 EI 指数给出 K 大学在确保公平前提下提高效率、科学合理的分省计划分配原则和办法。相关研究对于其他央属和地方属高校具有参考意义，同时揭示了有关基础教育研究的重要方向。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：黄春寒　　**电　　话：**010-6275-8593　　**传　　真：**010-6275-6183

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号　　**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼 409 室（100871）