北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2009 年第 4 期（总第 30 期）　　2009 年 5 月 18 日

新形势下高等教育的发展趋势

香港大学校长资深顾问　程介明

编者按：联系《国家中长期教育改革和发展规划纲要》的制定，北京大学中国教育财政科学研究所于2009年4月30日举办了圆桌座谈会，就新形势下的“教育筹资机制创新”进行了研讨。本文为香港大学校长资深顾问程介明先生在座谈会上所作发言的整理稿。程介明先生从世界社会经济深刻变革下高等教育发展模式转变这一宏大背景出发，就规模扩大阶段的高等教育筹资问题提出了许多富有洞见的分析和建议。征得程先生同意，我们特刊发此文，以飨读者。

一、高等教育规划模式

从全世界和整个历史发展的角度来看，高等教育原有的发展模式，包括高等教育财政模式，都已难以为继。因为社会的变化使得整个教育的功能发生了改变，高等教育也不例外。高等教育的规划有以下三种模式：

第一，根据社会经济现状将高等教育做大、做好。即按照社会经济现状要求

举办高等教育，同时预计社会的发展方向，将高等教育在现状不变的基础上扩大规模，提高质量。

第二，配合预期的社会变化发展高等教育。即预计社会经济的变化，据此对高等教育进行相应变革，以适应这些变化。

第三，超越预期发展高等教育。因无法估计社会未来的发展方向，高等教育不再追随社会经济发展的脚步，而是回到根本,让教育为社会的长远发展与人的终身培养打基础。

第二种发展方式，即高等教育发展配合社会经济的发展，是工业社会高等教育发展的模式。简单来说，这种模式下的人才培养，是希望高等教育培养出来的毕业生适应劳动力市场中相应的岗位。然而，事实上这种发展模式已经开始崩溃。中国内地是这样，美国、中国香港高等教育的发展更是如此。比如，对口就业的毕业生越来越少，所用非所学的毕业生越来越多；工作中所需要的知识和技能在学校中却不曾学到的情况越来越普遍；转工转行也越来越频繁。总之，试图把高等教育配套成为社会经济就业供应链条上的一环，这个思路已经越来越没有出路。另外，从工作本身来看，职业类型也越来越少。因为现在整个社会架构已经发生了改变，中间管理层正在慢慢消亡。在这种情况下，就业机会越来越少，与此同时创业机会却越来越多。所有新的行业、新的工作、新的收入都是来自于创业，是新的产业创造了工作机会。因此，考虑高等教育发展是否超前或是毕业生能否就业等问题，与目前整个的社会经济正在发生的深刻变革相比，都只是一个小课题。

二、总体社会变革

在工业社会中，各种层次的职位间形成了一个金字塔的结构：底层是体力劳动者、操作性的蓝领工人，往上是负责组织管理的一般管理者，然后是中层管理者和高级管理者。这个金字塔既是社会和单位的金字塔，也是知识和教育的金字塔。工业社会的高等教育主要培养和造就位于金字塔尖的那一类人群，即工程师和高级管理人员。

但是现在情况发生了一些变化。以香港为例，截至2006年9月，香港大约有304,000个注册公司，其中99.3%是100人以下的中小企业，94.3%是20人以下的单

位，87%是10人以下的小单位。超过1000人的单位只有110所，即电话公司、公车公司等。因此，高等教育毕业生的就业去向主要是小企业和小单位。上述统计没有包括个体工作者，据三年前的非官方统计（政府的统计数据中没有），个体工作者与雇员的比例是1:10。就未来的发展趋势而言，在香港，这种不以雇员身份工作的个体工作者将会越来越多。以雇员身份在公司里工作这种情况是在工业社会出现以后才有的（农业社会中基本不存在）。工业社会变革后，机构成员的身份、行业的身份变得更加淡薄。在这种情况下，高等教育的发展将面临更加严峻的考验。

以上是香港的现状，上海也不例外。但是上海没有个体工作者与雇员的比例数据，统计依据的是居民的财产数。在上海企业中，中小企业占99.7%，它们雇佣了86.8%的雇员，拥有的财产比例是69.2%。当然这是中国最先进地区的情况，在落后一点的地方，这种趋势的蔓延也越来越明显。美国也是如此。美国的农业很发达，但农业人口所占比例只不过1%，而且98%的商业企业是百人以下规模，86%的企业是20人以下。这些都说明，单位越变越小是一个世界性的趋势。

如果把现在的香港社会称为后工业社会，其特点就是：社会由诸多小单位、诸多个体工作者组成，即使是大单位，其内部也是分成小单元，比如律师行、会计师行、顾问公司都是由小单位构成的。因此，后工业社会将出现CEO普及的现象，香港就有30多万个CEO。由于工作形式的改变，前线工作人员承担的角色也发生了相应变化，每个前线人员都成为一个小CEO。现在的前线人员跟以前的CEO已经没有区别：他要直接面对服务对象，要直接解决问题、创造产品或者提出方案、冒风险，要对工作负责到底。然而在工业社会的程序规章制度之下，他是安全的，不需要冒风险，不需要承担责任。所以现在就整个社会而言，已经不能说只有高级管理人才才需要高等教育了。

以上是工作单位的变化，个人的变化则更大。根据2006年的一项统计，英国15岁以上人群一生的转行转工次数平均为13次，美国转工是10.6次、转行是4.3次，据说澳大利亚转工的次数是6.7次。可见，转行转工已经变成经常性事件，认为学历能够涵盖一个人一生中从事工作所需知识和技能的旧有观念，已经不可行了。

三、高等教育发展趋势

在这场社会变革过程中，世界高等教育的发展趋势呈现出以下四个特点:

第一，重建国家高等教育体系，扩大高等教育规模和打造几所世界一流大学。

第二，加强私营教育部门，为私营部门重新定位，营造捐赠文化。

第三，重新设计学生的学习，进行课程改革和拓宽学生学习经历。

第四，高等教育日益国际化，包括院校国际化和参与国际竞争，即所谓离岸办学。自2003年上海交通大学发布了世界范围内的大学排名以后，全世界的神经都被调动起来，每个大学都非常关注自己的世界排名。2007年，马来西亚某所大学因为在泰晤士报的大学排名下降了19位，校长不得不去国会公开道歉，并最终下台。

四、高等教育资金筹措

以上种种高等教育的发展，都需要大量资源的投入。问题是：谁来付费？一个明显的趋势是，各国都在扩大高等教育规模。在韩国、日本和中国的台湾，高等教育都已经供过于求，即大学学位超过了高中毕业生数。包括入学率很低的国家，如巴基斯坦、印尼都在努力使本国的入学率翻倍。高等教育规模的扩大使得高等教育部门对经费的需求大大增加，单凭公共资金是否足以为高等教育提供支持，还是需要鼓励私营部门的参与？

1. 公共资金支持的高等教育体系

以欧洲大陆的高等教育体系为例，由公共资金支持的高等教育体系表现为:

第一，高等教育体系基本上完全由公共资金支持，其经费来源是高额税收，很多国家的税收高达60%-70%。

第二，政府没有发展私营教育的意图，私营学校很少。捐赠几乎为零。

公共资金支持的高等教育体系的拨款方式包括：历史性拨款、计划性拨款、按人头拨款、契约式拨款、竞争性拨款以及绩效拨款。此外，在该体系下，政府还为高等教育提供间接拨款，如给学生的助学金、奖学金、助学贷款以及学券等。还有一些国家对教师工资给予资助，如印尼政府专门出资聘用高学历的教师。

2. 公共资金能支持大规模的高等教育体系吗？

在规模较小的精英型高等教育模式下，高等教育完全由公共资金提供支持是可行的。但在高等教育开始扩大规模、向大众化高等教育甚至普及高等教育阶段发展后，就不可避免地带来公共高等教育财政的紧张。高等教育规模可以扩大10倍、甚至20倍，但是将税收增加10倍、20倍是不可能的（教育需要在众多公共部门中竞争财政资源）。也就是说，规模扩大了的高等教育体系需要吸纳大量其他社会资源，不再是完全公立的高等教育。而很多国家却只顾眼前，企图一点一点地解决高等教育经费不足问题，没有看到整个高等教育发展趋势发生了根本的变化。

虽然社会资源很丰富，但这部分资源如何才会被投入到教育中去则是教育部门需要解决的问题。下表中是亚洲几个国家和地区高等教育的私营比例，可以看到，它们的私营比例都比较高。其实拉丁美洲高等教育的私营比例也较高，只有欧洲比较低。

表：亚洲部分国家和地区高等教育的私营比例

国别	学生（%）	院校（%）
韩国	78	87
台湾	72	66
日本	77	86
菲律宾	81	75
印尼	96	71
马来西亚	92	39
巴基斯坦	64	18

为什么高等教育中私营比例上升？一方面，这与对高等教育的社会需求及民间渴求直接相关，并不完全是由政府政策直接驱动的；另一方面，很多政府改变了对私营部门的态度，开始学习与私营部门共存。

五、私营部门对高等教育的贡献

私营部门包括非政府部门、商业机构、非政府组织（NGO）以及学生和家长。其中，非政府部门包括牟利性质的办学者、非牟利性质的办学者以及个人、家族用于教育的基金；商业机构包括以牟利为目的的机构及社会企业，其中以社

会服务为目标的“社会企业”越来越多。

私营部门对高等教育的投入方式包括学生家长为学生支付的学费、项目赞助、委托项目、研究成果出售、服务创收等。还有一些比较特殊的方式，比如债券、彩票、招股（美国已有几所大学上市，成为上市公司）、赌博（如香港赛马会的收益主要用于社会公益事业，其中教育占很大比例）等。

私营部门在高等教育投入方面的参与方式还包括捐赠。一种情况是零参与，如美国对捐赠高等教育的私营部门给予免税优惠，但是捐赠者不能干涉高校对赠款的使用；也有对捐赠者的特殊优惠政策，如哈佛大学规定，捐赠者有一定的入学优先权；第三种情况是捐赠者参与获利的分配。第二种参与方式是提供赞助，“我出力，你出钱”，这种参与是带有目的性的。购买也是私人参与的一种方式，如交纳学费，即个人消费教育的投入。还有签订契约，以贸易的形式提供教育服务等。注意：捐赠和购买在概念上是不同的。

私营部门投入高等教育的动机包括：第一是投资，即为了获得经济回报、名誉地位、服务承包；第二是贡献，即在社会使命感的推动下，承担公民责任，回报社会，或者是私人的一个传统习惯（家族传统）；第三是创新，即为了挑战公营学校，要发展另外一种类型的教育，如马来西亚一个私营创意学校采用全新的办学理念，在全球有 60 多个分校。

六、公营与私营之间的关系

当前公营和私营之间的界限日趋模糊，纯粹的公营学校和纯粹的私营学校都较少。通常的情形是：一方面，公营学校含有私营的成分，如公营学校部分课程自负盈亏，学校有一些竞争性拨款的项目，日常运营本身有一些商业行为，其运营经费也有部分源于私人捐赠等；另一方面，私立学校同样拥有公共资金支持的项目，其学生也可以获得公共资金提供的助学金等。

我们以哈佛大学为例，来看一下私立大学得到公共资金支持的情况。哈佛大学虽是一所私立大学，但是它的学费收入仅占总收入的30%，而且学费中55%是提供给学生的助学金。也就是说，学生真正负担的费用占学校总收入的比例实际上很低。在学校总收入中，项目提成占60%，其中大多是联邦政府的项目和基金项目，其提成比例很高，大约为65%。另外，捐赠在学校总收入中占到了10%，

虽然比例很小，但是作用很大——可为一些不确定的创新项目提供经费来源。哈佛的捐赠收入在金融海啸以前是340亿美元，通过在资本市场的运作，其年回报率最近是16.7%，2004年回报率是22.4%。

公立学校中含有私营部门的情形包括自负盈亏课程、成人教育分部、私营的二级学院、外国院校离岸分校以及附属产业部门等。如印度的二级学院非常著名，孟买大学下辖200多个二级学院，其中很多二级学院是私立的，而且二级学院的学生是母校的几千倍。另外，很多著名公立高等学校在外国办分校的例子也越来越多。这些都是公立学校中的私营部门。

公营部门私营化当以日本为例。日本国立大学 2001 年实施法人化改革后，虽然国立大学还是由公共资金支持，但同时可以自筹资金，这实际上就是公共资金支持私营化。

因此，从教育发展的资源策略来看，公共资金只是教育所需社会资源中的较小部分，只有调动起能够支持教育发展的所有资源，包括公共资金和私营部门资金，才能共同支撑起一个规模庞大的、由公立教育和私立教育共同构成的高等教育体系。

目前，在全世界范围内，根据高等教育私营部门的比重与地位，各国高等教育系统呈现出以下几种类型:

第一，以私立为主。如菲律宾，基本不发展公立大学。

第二，以私立为主、公立大学是精英院校。如印尼，有 2900 多所大学，只有 32 所是公立，其中只有一两所公立学校可以被称为一流大学。

第三，以私立为发展方向。其代表是巴基斯坦，在过去的十几年，巴基斯坦的高等教育发展非常快，但是没有一所是公立学校，都是私立学校，而且有些私立学校发展得比较好。

第四，以公共资金间接资助私立学校。如美国的哈佛大学。

第五，鼓励公立学校争取更多的私人资源。如很多美国的州立大学，公共资金只占 15%。

第六，以公立为主、私立为精英院校。拉丁美洲多是这种情况，比如智利，其最著名的天主教大学是私立大学，但是它也有公立大学。

第七，公立部门逐步私营化。如上文提到的日本。

第八，以公立为主、逐步发展私立。如英国，原来的大学基本上都是国立大学，现在正在慢慢私营化。

第九，以公立为主、私立为辅。中国就是这种情况。

第十，保存公立优势、基本不发展私立。以欧洲为代表。

七、针对私营教育的政策选择

从以下几个方面可以看出政府对私立教育所采取的不同政策：公、私立学校的比重，公、私立学校学生的比重，公共资金与私人资源投入的比重，公共资金占私立学校收入的比重，私人投入占公立学校收入的比重，私立学校的相对声誉与地位。

如果说前文的假设是正确的，即应该积极地调动民间资本投入教育体系，那么就涉及到如何容纳私营部门、积极地鼓励引入私有资本的问题，这包括以下几点：

第一，尊重私营部门的伙伴地位。承认私营部门的贡献，并充分发挥市场的优势，学习私营部门的效率机制等等。

第二，建设良好的制度框架，让私营部门发挥积极作用。通过立法保障私营部门的地位或为学生提供直接资助、让私营部门参与竞争等方式给私立教育提供一个发展的平台。

第三，积极为私营部门创造空间。把私营部门纳入发展蓝图，可以通过发展以私立为主体、发展私立名校、鼓励私人捐赠、提供税收优惠、积极创造公私合作新模式等方式，为私营部门创造充分的发展空间。

第四，主动在决策层面容纳私营部门。要建造平台，让私营部门参与政策讨论或对话，在决策机构中纳入私营部门代表。以巴基斯坦为例，在该国最高的高等教育委员会里面就有私立学校的代表，他们也参与决策。

第五，促进思想范式转变，正面对待私营部门。脱离公营部门范式，重新认识程序、规章、制度的作用；认真研究教育领域市场机制的运作规律；创造另类问责概念与制度；容忍市场可能引起的混乱和不规则。

第六，主动模糊公私界线，这也是最难做到的。但要一切以学生利益为重，一切以国家发展为重，不管白猫黑猫，只要能帮助促进教育发展的就是好猫。

关于私营教育的政策措施涉及以下几个方面的问题:

第一，要不要承认私营部门地位?

第二，要不要允许私营部门发展?

第三，要不要资助私营学校?

第四，要不要鼓励私营部门介入公立学校?

第五，要不要发展私营部门?

第六，要不要以私营为主?

第七，要不要发展私立的名校?

以下是现实中针对私营教育的几种不同政策取向:

第一，纯粹的公营体系，几乎全部由政府包办，私营成分极少。

第二，公营院校为主体，但是允许公营院校有私营活动。

第三，公营院校与私营院校分庭抗礼，但是对于私营院校采取严格的监控。台湾就是这样: 台湾拥有 160 多所大学，但是严格控制私立学校的招生数，结果是最差的学校也不能被淘汰，最好的学校也得不到很好的发展。

第四，私营院校为大宗，但是政府集中经营少数精英公营院校。

第五，公营院校与私营院校分庭抗礼，但是逐步增加公营院校的私营成分。

第六，政府着意发展私营院校，并着意发展精英私立大学。

第七，政府采取不干预政策，任由私立院校自由发展。

另一方面，对私营院校也要有相应的“监督防范”政策。比如，为防范私营院校过度牟利而制定相应的审计制度，为了防止过度换取而要有相应的法律保障，为了防止教育质量恶劣而要采取措施保障消费者（学生）利益。

八、教育捐赠

教育体系若由公共资金支持，则必受制于税收总量。而且，公共资金要在不同部门之间进行分配，政府不可能将所有公共经费都用于教育。此外，公共资金还具有平均化的趋势，即资金在各个学校之间的分配要相对平均（像中国政府直接给予“985”等学校较大数额拨款这样的事情，在其它国家则很少见）。所以，任何一所学校要想获得更多的经费，就需要寻求其它方面的资金来源，捐赠则为一种不错的选择，其发展空间在理论上是无限的。另外，考虑到公共资金一般要

求经费使用的确定性，但是高等教育的效果往往是不可捉摸、不太确定的，从这个意义上来说，全部由公共资金来支持高等教育就比较困难。

当下，教育捐赠形成了一种国际浪潮：比尔·盖茨和巴菲特的联盟使得富人如何安排个人的财产形成了一种新的潮流；李嘉诚将其基金喻为他的“第三个儿子”，该基金可分享其三分之一的财产；英、美在亚洲许多名校也都设立了捐赠的机制。

政府配对是鼓励教育捐赠最有效的方法。以新加坡为例，从2001年开始，为了鼓励私人捐赠，新加坡政府对捐赠资金的配对比例为1:3，即每一元捐赠资金，政府再配给三元钱。因为捐赠踊跃，政府将配比调整为1:1，且是永久性的。过去五年中，香港政府拿出40亿港币公共资金，结果配比的私人资金超过100亿，这是很值得的。英国借鉴新加坡和香港的做法，从去年开始实施为期三年、2亿英镑的配比资金。

西方喜欢把教育资源看作是一块蛋糕，把资源分配比作切蛋糕。由公共资金支持的教育体系，蛋糕的大小是确定的；加上学费及一些项目资金后，教育体系可得资源这块蛋糕就会变大一些；如果再加上捐赠，那么这块蛋糕就可以说是无限大。我们应该转变思想范式，认识到捐赠将引发教育体系的重大变化，见下表：

单纯依靠国家拨款的教育体系	引入捐赠之后的教育体系
No money, no plan （没有资金，没有规划）	no vision, no money （没有愿景，没有资金）
多钱多干、少钱少干	梦想领先、志大财多
志在小钱	志在大钱
缺钱才要钱	强势才有钱
拨款是上限	海阔天空，没有上限
原地踏步	发展新天地
平稳渐进	更上一层楼

总之，在规模扩大了的高等教育发展阶段，高等教育体系完全靠公共资金支持已经无法维系，而全世界高等教育领域的竞争，就要看谁能最大限度地调动和吸取广博的社会资源为己所用！

九、高等教育的新发展、新资源

高等教育的不断发展，也在不断地对教育资源提出新的要求。例如:

第一，学生学习新形态。哈佛大学从2008年开始为中等收入家庭（家庭年收入12万-18万美金）提供资助，资助的内容主要是学生正规课程以外的学习，如实习、出国学习、到发展中国家服务等等。

第二，促进社会公平。香港大学设立第一代大学生奖学金，向父母都没有上过大学的学生发放，主要为了鼓励中学生，主动打破社会不均的恶性循环。

第三，大学作为NGO。在李嘉诚基金的帮助下，汕头大学在过去七年里治愈了全国85%的15岁以上裂唇者，现在汕头大学正在着手治愈裂颚患者。另外，北师大在去年四川地震抗灾重建过程中也采用了很新的模式。

第四，可持续发展校园。全世界有20多个大学参加了可持续发展的校园项目，北大也是其一。包括环境、人权、雇佣、社会责任等等，大学不仅要代表道德的高度，它同时也是社会责任的模范和领袖。

随着整个世界的变化，人们的思想范式也正在发生根本的变化。工业社会讲究的是分析、管制、工整、清晰、划一、汇聚、正统、干净、确定、急功近利、寻求把事物归纳为少数参数；在后工业社会，人们开始讲究总体、灵活、松动、模糊、多元、发散、自由、复杂、猜想、可持续发展的、容忍多维复合概念。因此，高等教育及高等教育财政的发展模式也必然发生改变。

上期回顾

2009 年第 3 期（总第 29 期）

各国经济刺激方案中的教育投资计划

本《简报》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。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1200 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：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话：**010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学 17 楼 201 室（100871）　　**传　　真：**010-6275-6183