北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 8 期（总第 18 期）　　2007 年 10 月 15 日

主　题：

- 《高等教育规模扩大过程中的财政体系：中日比较的视角》导言

关键词：

- 高等教育财政　高等教育大众化

摘　要：

本期简报是北京大学中国教育财政科学研究所王蓉所长为即将出版的《高等教育规模扩大过程中的财政体系：中日比较的视角》一书所作的导言。导言对该书汇集的论文做了提要式的分析。相关论文涉及的主题包括：高等教育规模扩大过程中财政体系面临的问题与挑战、政府对公办大学的财政支持机制、民办高校的经费筹措与管理、大学内部财务管理、学生资助等。

《高等教育规模扩大过程中的财政体系：中日比较的视角》导言

王蓉 北京大学中国教育财政科学研究所

中国高等教育的发展正处于一个重要的阶段。自从1999年中央政府做出扩招决策后，高等院校的数量和在校生数迅速增加。据统计，2005年普通高等学校已发展到1792所，在校本、专科学生达到1562万人，研究生达到97.9万人。2005年普通高等学校在校生与1993年相比，本、专科学生增加了5倍，研究生增加了8倍。这一数量上的显著增长是在我国高等教育筹资机制没有根本改变的基础上取得的。值得关注的是，如教育部财务司陈伟光司长在本文集的文章中所阐述的，自1993年以来，我国普通高校的教育经费来源结构发生了深刻变化，其中政府拨款所占比例逐年下降，2005年下降到50%以下，仅相当于1993年的一半。

当前我国农村义务教育经费保障机制改革取得了历史性的进展，免费义务教育已经在全国农村地区推行。展望未来，后义务教育——特别是高等教育——的财政问题将引起越来越多的关注。从宏观的角度看，财政部教科文司赵路司长在本文集的文章中提出，当前亟待思考和分析的问题包括：第一，在后义务教育领域，如何合理划分政府与市场的边界，建立多种渠道筹措教育经费的体制？第二，如何通过长期性、根本性的制度设计，切实提高后义务教育阶段经费保障水平？如何通过制度来引导公共资源更多地投向教育领域，为高等教育和职业教育提供更多的经费保障？

他山之石，可以攻玉。2006年9月17日至18日，北京大学中国教育财政科学研究所和东京大学大学经营・政策研究中心在北京共同举办了中日高等教育财政高层研讨会，旨在加强中日两国高等教育财政体系的比较研究，交流彼此的经验与教训，并对共同面临的政策性问题进行深入的探讨与分析。正如日本前文化厅长官大崎仁先生所言，“在研讨会中，两国学者利用严密的数据资料，采用实证研究的方法，直言不讳地剖析目前高等教育财政所面临的困境。”北京大学中国教育财政科学研究所（后简称“财政所”）特在该会议递交论文的基础上编成此书，以与学界同仁分享这次研讨会的成果。

本书共分为六个部分。第一编的主题是“高等教育规模扩大过程中的财政体系：问题与挑战”。东京大学教育学院教授金子元久先生在《东亚高等教育发展模式中的财政课题》一文中提出的“东亚高等教育发展模式”概念十分令人关注。他提出，欧洲、美国、以及东亚（日本、韩国和中国台湾）具有不同的高等教育发展模式。欧洲的高等教育基本上由政府部门垄断，私立高等教育机构的作用存在着明显的局限性。欧洲高校的经费主要依赖政府的财政支出，家庭的直接负担比例极为有限。而在美国，其高等教育分为政府部门（主要是州立大学）和私学部门。虽然在学生人数方面，政府部门具有绝对优势，但就其研究水平而言，私立大学处于明显的优势。此外，在成本负担机制方面，政府的高等教育财政支出在 GDP 中所占比例达到国际较高水平，但是个人或家庭的负担比率也同样处于较高的水准。与前者形成鲜明对照的是，在东亚地区日本、韩国和中国台湾地区，虽然高校学生总数中私立大学学生占据了极大的比例（70-80%），但是，高水平的研究型大学主要集中在国立大学。从成本分担机制方面来看，政府的高等教育财政支出约占 GDP 的比例在国际上处于较低水平。另一方面，由于私立大学经费基本依赖学费收入，国立大学也需要缴纳较高的学费，所以个人或家庭的负担比率也处于较高水平。这三种模式的差异，金子先生认为，不仅充分体现了各国高等教育传统制度的差异，同时也反映了第二次世界大战后各国政府在推动高等教育大众化进程中的不同政策取向。

金子先生的“三种模式”观点具有极其重要的政策意义和学术意义。实际上，印度著名的教育经济学者Tilak教授也曾经提出（2002，第 30 页）：“从某种程度上来说，南韩和日本的经验与传统的福利国家模式形成了鲜明的对比，更不用说传统上主导了欧洲经济体——包括英国、瑞典、瑞士和意大利——以及美国和加拿大的那种国家在教育提供中起重要作用的教育发展模式。”[①]财政所在最近对于各国经济发展水平及其公共教育投入占GDP比例的关系的研究中发现，简单的国际比较分析掩盖了世界各国增加教育投入的模式与路径的差异。特别值得关注的是，韩国和日本在全球范围内被认为是人力资源强国的典型。这“三种模式”是否为中国提供了不同的高等教育发展路径选择、不同的教育经费供给策略，则

[①] 世界银行(2005，第 3-5 页)描述了美国、欧洲和东亚的不同中等教育发展模式。

是一个十分复杂的问题，值得中国研究者再三思考，鉴于此，财政所正在筹备启动一个关于中国、日本和韩国的高等教育系统的比较研究课题。

金子先生将日本高等教育财政课题归纳为三个核心问题，即国立大学的财政政策、私立大学的财政政策和非机构性经费资助政策。我个人以为，在东亚高等教育模式中，政府与那些精英型国立高等教育机构的关系在很大程度上决定了这些国家的高等教育系统、乃至于这些国家的创新体系的国际竞争力。我的同事北京大学阎凤桥教授曾经提出，优秀大学需要在一定的组织种群环境中存在和发展，而美国之所以成为国际学术和科技中心，在于其高等教育运行机制具有以下一些特点：（1）多样化的高等教育系统；（2）大学之间在生源、办学资源和声誉方面进行激烈的竞争；（3）大学的“客户”——学生、企业雇主和政府部门——可以在较大的范围内选择所需要的服务；（4）大学的创新行为可以获得正面的激励；（5）形成了纵向多层次和横向多类型的高等教育系统。意大利、法国、瑞典、德国的发展经验表明，高等教育管理的集权程度与大学系统的创新能力成反比（阎凤桥，2006，159 页）。在东亚模式中，精英型的高等教育机构集中在公办领域，这是和美国系统的根本区别。在这种高等教育体系内，如何打造阎教授所言的“组织种群环境”是一个十分具有挑战性的问题。鉴于上述原因，我们特地邀请日本同仁介绍和分析了日本国立大学法人化改革的政策设计和最新进展，其中收入本文集的包括天野郁夫先生的《日本国立大学的法人化：现状与课题》一文。

天野先生指出，法人化改革是日本国立大学 130 多年的历史发展过程中最大的一场变革，而其核心的政策性问题是如何通过法人化改革实现国立大学与政府行政机构的分离、大学财政自主性的强化以及教职员工身份的非公务员化。针对这三个问题，天野先生分别介绍了相关的政策设计和当前出现的问题，使我们再次认识到，从理念到政策再到实效的道路常常是漫长而充满曲折的。值得关注的是，天野先生提到，法人化改革在赋予高校经营自主权的同时，也给长期以来处于政府的“管制与庇护”之下、享有各种特权的国立大学带来了强烈的冲击与震荡，特别是在政府拨款和人事制度方面，在法人化改革以前，政府承担了国立大学运作所需的所有经费支出（注：学费收入全部上缴国库），教师享有公务员地

位，而改革将改变这一切。另外，这些大学经历了一个多世纪的发展,具有大学自治和教育研究自由的传统，并且一直享有“知识共同体”的地位。不管国立大学是否接受，法人化意味着这种“知识共同体”向“知识经营体”的转化。掩卷思之，天野先生提到的法人化改革的基本理念，即政府对于高等教育解除管制、促使教育体系从“封闭体系”向“开放体系”转化，大概会得到我们很多中国学者的共鸣；但是，大概我们中很多人也认为，国立高校经费100%由政府承担、以及教师享有切实的公务员待遇是理所当然的理想化安排。由此想来，特权有其代价，自主也有其代价。而对于改革来说，辩证地来看，我国高校尚没有如此充分的特权反而可能是一件好事。

北京大学鲍威副教授为本文集贡献了两篇论文，她在《扩招后中国高等教育经费的筹措机制：现状与问题》一文中提出了一些非常鲜明的观点。第一是她称之为“多元化虚像下的单一格局”的现象，即虽然政府提出了构建以政府财政拨款为主体的多元化资金筹措机制的目标，然而在现实中，这种模式并没有得以有效的贯彻实施。经历扩招之后，政府的主体地位逐渐淡化，取而代之的是个人（受教育者本人及其家庭）贡献重要性的不断提升。而作为第三个经费来源主体出现的，是向高校或学生提供贷款的银行等金融机构。长期以来，我国高校在通过科研项目、技术转让、设备租赁、教育基金、个人和社会组织的捐赠、从资本市场上取得的利息等多渠道筹措经费方面进行了大胆的探索，然而并没有达到预期的效果。第二，她发现央属院校和地方院校的筹资机制出现系统化的差异，2004年央属院校的学杂费收入比率为19%，地方院校的比率达到40%。第三，在高校规模扩大过程中，如何有效地利用有限的财政资源是当前各国政府面临的一个政策性挑战，她提出，中国政府所选择的道路是将这有限的资源投入到为数极少的核心高等教育机构，即采取对以央属院校为代表的重点大学进行重点资助的公共财政倾斜性投入机制。

去年下半年，财政所研究人员在浙江、湖北、青海等省进行了关于助学体系的专题调研，调研结果在一定程度上印证了鲍威博士的发现，目前我国不少地方属院校的财政状况和办学质量令人担忧。审视那些高教发达国家，包括美国、日本等，大众化进程中都曾出现过由于学生严重不满教育质量而导致的学生抗议运

动，我国这方面的最大隐忧不是在“985”、“211”学校中，而是在那些承担了扩张高等教育机会职能的地方属院校、民办院校（包括独立学院）中。本文集的第三编和第四编分别以这两类院校的财政问题作为讨论主题。

重庆市教委的邓睿总会计师非常精辟地指出了我国地方高等教育面临的困境，那就是成本分担主体单一。在政府方面，受地方公共财政能力有限的现实制约，增加政府高教拨款十分困难，因此要求更高的学费标准来解决地方高等教育投入矛盾，但是老百姓承受能力又有限。这两种限制性因素在中西部各省十分突出。浙江省教育厅的潘伟川处长系统地介绍了该省为加大高等教育投入所采取的各种制度创新，包括开征城镇地方教育附加、开征汽车年检地方高等教育费附加、开征建筑地方高等教育费，利用土地政策，支持高教园区和新校区建设等。值得指出的是，浙江省在 1998 年高等教育毛入学率只有 8.96%，高考录取率只有 35%，均低于全国平均水平。2005 年，高等教育毛入学率则达到 34%，跃居全国省区第一。作为一个地方高等教育系统，浙江省值得研究者深入和全面的分析。

水田健辅副教授的《日本公立大学的发展与地方交付税制度》介绍了一种可供借鉴的解决地方属院校财政困境的制度安排。地方交付税制度就是在保障地方财政自主性的前提下，每年从地方政府缴纳的税金中抽取一定的比例款项，专用于地方，尤其是面临财源紧缺的地方的公立学校教育经费的财政制度。我国的一般性转移支付制度也是原则上使用公式确定各地应得到的资金量，公式中按照客观因素计算确定标准财政收入和标准财政支出，以各地标准财政支出大于标准财政收入的差额为分配依据。计算标准财政支出的因素指标包括人口、城市化程度等，而其中和教育有关的中小学学生数等也包括在内。而在日本的地方交付税制度中，公立大学的经营费用作为基准财政需要额（相当于我国的“标准财政支出”）的一个项目，被纳入其核算。具体的测量单位是学生数，在此之上又考虑根据公立大学的学科专业差异等因素而进行调整的系数。

在聚焦私立院校的第四编中，阎凤桥教授对于我国民办高等学校区域分布、时间变化及其影响因素进行了分析。他发现，如果以省均设置民办高等学校数为考核指标，在东部省份设置得最多，其次是中部省份，最后是西部省份。如果将民办高等学校划分为民办普通高等学校和独立学院两种类型进一步分析的话，东

部省份和中部省份在独立学院设置方面相差无几，但是东部省份设置了较多的民办普通高等学校，西部省份在两个方面均分别落后于东部和中部省份。另外，根据定量分析，以 GDP 衡量的经济发展水平和以公立普通高等学校数衡量的公立高等教育发展水平共同对于民办高等学校（民办普通高等学校与独立学院之和）区域分布产生了显著影响。黄藤从一个实践者的角度，对于我国民办教育机构筹资的制度性障碍进行了分析。他提出，经费困境造成民办高校专业布局上的不合理，千校一面，无力承担某些高投入的职业教育，培养的学生结构性失业严重，不能真正满足市场对人才尤其是大量工程技术人才的需要。如果说提高高等教育质量是当前的核心任务，黄藤提出的上述问题则是最为根本的质量挑战。

在东亚高等教育模式中，私立院校是国家扩张高等教育机会供给的承担主体，因此政府对于私立院校的财政资助和监管是战略性和基础性的问题。西井泰彦的论文介绍了日本私立高等教育财政补助制度的演变和具体的制度设计细节。在私立大学教学条件急剧下滑、财政持续恶化的状况下，1969 年日本政府和自民党内部开始探讨实施私立大学日常运作经费的财政资助制度和设立私立大学财团。在 1970 年度政府财政预算中，国会首次审议通过了向私立大学等教育机构提供日常经费财政补助的预算，金额高达 132 亿日元。1976 年日本开始实施了《私立学校振兴助成法》。作为日本私立学校振兴・共济事业团私立大学经营咨询中心主任，西井先生对于《私立学校振兴助成法》的准确和系统的分析将引起我国研究民办院校问题的学者的浓厚兴趣。

我以为当前我国高等教育的两种分散化趋势是亟待我们关注和分析的，一是在政府层次上，地市级政府举办高等院校所带来的问题；其次是在高校之内向基层学术单位分散筹资压力的趋势。这次中日研讨会我们特地组织了关于上述第二种分散化趋势的专题讨论，收入本文集的包括郦解放和郭海的两篇文章。这两篇文章的视角和结论可以说是十分不同的。浙江工业大学计财处郦解放处长从一个实践者的角度，介绍了本校“学院自主理财”模式的基本架构，系统地剖析了这种在高校内部管理中心下移、财权下放的创新较之传统财务管理模式所带来的优势，包括学院、学科、教师的积极性得以充分的发挥，提高了工作效率，把学生的利益放在更加重要的地位，激发了学院扩大规模、调整结构的办学主动性。

郭海的《大学内部财政分化的研究》一文相对来说对于这种“分化”做法表达了更多的担忧。他的实证研究发现，大学之内存在着院系之间的资源和教师待遇的显著差异，这种现象并不是学校管理当局优先政策目标及其资源配置策略导致的结果，而是院系基于市场机会和营利能力所导致的财政分化。与劳动力市场高端的需求旺盛的专业人员市场相契合的学科，以及与科技资源配置市场投资强度大的领域一致的学科，在财政分化的过程中处于比较有利的地位，而那些主要依靠基本教学和以个体劳动为特征的学科在财政分化中处于相对不利的地位。这种分化导致系科等基层学术单位“谋生”的职能不断得以强化，教师个人收入和单位创收活动之间的联系过于密切，学术研究应该持有的客观、冷静的态度受到物质利益的腐蚀，从而对学术生态产生了影响。

本文集的第六编收入了五篇论文，分别对于日本和中国的学生资助体系和学费及相关政策问题进行了剖析。我的同事北京大学李文利副教授从事了多年的相关研究，她的《高等教育学生资助和助学贷款的国际比较与中国政策探究》一文全面总结了她对于改进我国助学体系的政策建议。丸山文裕的论文中值得关注的是他对于日本国立大学法人化改革背景下大学学费问题的剖析，他发现，往往是那些低成本院系和大学很难抵挡提高学费标准的诱惑，与之相反，那些高成本的院系或大学却不存在提高学费标准的必要性。鉴于此，依据生均成本制定学费标准这种做法的根本合理性是值得更加深入思考的。芝田政之、小林雅之和岛一则的论文对于日本高等教育助学体系、私人教育费用和高等教育机会均等等问题进行了翔实地分析。有必要提到的是，在研讨会召开后不久，财政所即介入了财政部和教育部的改进我国后义务教育助学体系相关的政策咨询工作，这些论文给予我们很多启示，而上述几位日本同仁继之又为我们介绍了更加详细的政策资料，包括 2004 年日本开始实施的机关担保制度。助学体系的设计，特别是助学贷款的设计，其技术性细节设计的复杂性超过了一般政策设计，仅仅依靠大而化之的理念是根本不够的。当前关于我国助学贷款诸多关键问题的研究仍然十分薄弱甚至没有起步，例如生源地贷款的执行组织体系的能力问题，以及更加关键的贷款回收机制问题。

除了对于日本经验的学习，这次研讨会使我们更加深刻地认识到，虽然我国

面临如此之多的高等教育财政挑战，但是目前以证据为基础的严谨研究相对来说是极其缺乏的，亟待学者做出更多和更加系统的努力。

闵维方教授再三叮嘱我们，加强与日本学者在教育财政研究领域的合作是财政所发展的战略性问题，正是在他的这一意见指导下财政所举办了这次研讨会。财政所的客座教授金子元久先生对于从会议的议题设定到日方学者的邀请等各种筹备事宜，亲力亲为，没有他的领导，这次研讨会不可能如此成功。我的同事鲍威副教授不仅贡献了优秀的论文，她实际上也是这次研讨会的重要设计者和组织者，是她废寝忘食的努力确保了这次研讨会的圆满召开。在此我也要感谢我的财政所同仁郭楠和林林两位科研助理，她们为文稿的翻译、校对和编辑付出了大量的心血，进一步巩固了财政所的“加班文化”。最后，我们对于中国财政部、中国教育部和日本文部科学省对于本次研讨会的支持和关心致以诚挚的谢意！

参考文献

[1] 阎凤桥．“美国成为国际学术和科技中心的经验及其启示”．闵维方主编、王蓉副主编．2005-2006 中国教育与人力资源发展报告．北京：北京大学出版社，2006，第 159 页．

[2] World Bank: (2005). *Expanding Opportunities and Building Competencies for Young People: A New Agenda for Secondary Education*.

[3] Tilak, Jandyhyala B. G. (2002). *Building Human Capital in East Asia: What Others Can Learn,* World Bank.

上期回顾

✍ 2007 年第 7 期（总第 17 期）

扩招后中国高等院校贷款融资行为的实证研究

摘要：本期简报作者为北京大学教育学院、教育经济研究所博士后鲍威，内容节选自其承担的北京大学中国教育财政科学研究所课题“大众化阶段中国高等教育财政体系的重构”报告。全文共分为五个部分：（一）问题的提出；（二）扩招后高校举债融资选择的成因探索；（三）高校债务危机凸显的成因；（四）高校负债现状及影响机制分析；（五）结论与政策性建议。

新书预告

📖 **《高等教育规模扩大过程中的财政体系：中日比较的视角》一书近期将由教育科学出版社出版**

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：郭 楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　**传　　真：**010-5887-6169