



北大教育经济研究（电子季刊）
Economics of Education Research (Beida)
北京大学教育经济研究所主办
Institute of Economics of Education, Peking
University

第6卷第2期
（总第19期）

主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；

编辑：岳昌君 朱莹莹

我国高等教育投资体制改革30年

丁小浩¹，李锋亮²，孙毓泽³

【摘要】：1978年改革开放30年以来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，我国高等教育的体制发生了深刻的变革。涉及到高等教育经费来源与配置方式的高等教育投资体制的变革则是整个高教体制改革的一个最为关键的组成部分。本文将对30年以来高等教育投资体制的发展进行简要的梳理，总结在发展过程中取得的成就与经验，分析发展过程中遇到的问题与挑战，最后讨论发展与完善高等教育投资体制的一些看法。

一、改革开放以来高等教育投资体制的发展与变革

建国伊始，百废待兴，中国政府依照苏联模式建立起了计划经济体制下的高等教育体系。与之相适应，在相当长的一段时期，中国高等教育遵循政府计划、政府举办、公共财政出资的高等教育的办学理念，施行的是国家包办的单一体制和模式的免费高等教育。在文革中，教育系统尤其是高等教育是重灾区，导致在文革结束后，高层次的技术人才极度缺乏。1977年恢复的高考直接改变和推动了随后整个中国教育的改革和发展。而当时我国依然延续的是高度集权的高等教育体制，其投资体制还是单一依赖政府财政投入的免费的高等教育。人们的观念中依然是将高等教育作为一种纯公共性的消费品。当时各行各业都迫切需要人才支持国家现代化的建设，而国民收入普遍很低，多数人仍然在为温饱而努力。高等教育肩负着在国家经济发展和人均可支配收入极其有限的条件下尽快弥补由于文革造成的人才青黄不接的特殊的历史使命，而主要由政府财政经费支撑的免费高等教育为社会主义建设培养了一批社会精英。

表1清楚地显示了1970年代末-1980年代中期，高等教育机构主要依赖政府拨款，只有很少比例的经费来自院校自筹的局面。

表1：1978到1987年高等教育机构收入来源的构成

年份	政府拨款	院校自筹
1978	95.7%	4.3%
1985	91.5%	8.5%
1987	91.4%	8.6%

作者简介：丁小浩，北京大学教育学院教授；李锋亮，清华大学教育研究所教师；孙毓泽，北京大学教育学院博士研究生。

注:根据各年《中国教育统计年鉴》的数据计算得来

随着经济体制和教育体制改革的开始和不断深入,社会对高等教育需求的不断增大,资源配置方式从计划调配转向以市场调节为基本方式。原有的高等教育投资体制已经不再适应高等教育事业发展的需要。1984年中央政府把教育体制改革提上了议事日程。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》是我国1980年代高等教育体制改革的纲领性文件。探索适应社会主义市场经济体制、调动社会办学积极性、多种形式和途径发展高等教育的新路子成为高教改革的主旋律。高等教育体制改革的总体方向是改变中央政府在高等教育管理上集权过多,“条块分割”严重,政府对高等学校管的过死的状况,给地方政府和高等院校更大的办学自主权。在这种背景下,对高等教育的投资体制进行相应的调整和变革是毋庸置疑的必然。

高等教育投资体制改革,作为教育资源配置的改革,是整个高等教育体制改革体系中的基础改革,它的改革成效将制约着其它一系列改革,以至整个教育事业的发展,因而正确认识和把握好高等教育投资体制的改革至关重要。本文将就政府间高等教育投资责任、政府拨款模式、高等教育成本补偿制度、高校自筹性资金、民办高校的投资体制、高校内部财务管理等几个方面所涉及的高等教育投资体制改革的历史沿革进行梳理,试图通过理清高等教育投资体制改革进程的关键时点及其相应的标志性变化,按图索骥,更加清晰地认识和把握改革开放以来高教投资体制改革历史变迁的脉络。

1.1 政府间高等教育投资责任的变革

高教投资体制的变迁在很大程度上可以归结为确立各级政府的高等教育财政关系问题。明确各级政府在举办及投资高等教育中的责任和作用是高等教育投资体制改革的重要部分。

政府高等教育财政性拨款的构成和变化与整个国家的财政投资体制改革以及高等教育的办学体制改革密不可分。从国家财政投资体制的角度看,1980年代中央和地方政府的财政分配关系经历了几次重大改革,其主要目标就是实行对地方政府放权让利的财政包干体制,改变由国家统一管理财政收入和支出的“统收统支”的中央集权式财政体制,实行中央与地方分级管理财政收入和支出的“划分收支,分级包干”,各省“分灶吃饭”的中央与地方分级负责的新财政体制。1980年代的财政体制改革很大程度上增强了地方政府的财政能力和权限,使其对各项社会事业的投资能力大大增强,促进了地方经济建设和社会事业的发展;从高等教育办学体制的角度看,随着改革开放的深入,人们越来越认识到了在办学、管理及投资等权限的划分上,政府,特别是中央政府对高等教育统得过死,包揽得过多,不单使地方政府、社会和高校缺乏应有的活力和积极性,而且也极大地制约了高等教育的发展。高教办学体制改革的主要目标是不断强化中央与地方的事权与财权的明确划分和办学权利与办学体制重心的下移。1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确了中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级的办学体制。后续出台的一系列文件¹对中央各部委、省和高校的权利义务进行了进一步的规范,强化了地方办学的责任和高校办学自主权。高等教育的体制结构从改革开放前的中央高度集权,逐步转向中央、省、地(市)三级办学,中央和省两级管理(以省为主)的体制。

正是在国家财政投资体制改革以及高等教育体制改革总目标的推动和作用下,高等教育投资体制发生了深刻的变革。1980年以前,高等教育经费被列入国家预算,由国家财政“带

¹ 例如1986年国务院颁发的《高等教育管理职责暂行规定》,等

帽下达”，统一列支，实行统一领导。财政部根据教育部和国家计委提供的教育事业发展规划，按照“定员定额”的核算办法分别给各部门、各地区核定教育经费。1980年后，高等教育的政府拨款从统一计划拨款改为分级计划拨款。拨款方法则改变为根据学校隶属关系分别由中央和地方财政进行。各省的地方高等院校所需经费由各个省的财政部门负责计划拨款，中央财政对地方高等教育不再统一计划拨款。高等教育经费的拨款由中央和地方分别切块安排，中央财政只负责中央各部委所属的高等院校的经费，而地方高等院校的经费需求完全由地方财政供给。

1980年代我国所推行的高等教育投资体制改革无论在理念上，还是在施行的实际效果上都具有非常重要的意义。对高等教育责权利在政府间层级的划分变革激发和调动了地方政府投资高等教育的活力，支持和配合了高等教育其他方面的体制改革，并使得地方政府能够根据地区社会经济发展对各级各类高级专门人才的需要，调整本地区高等教育结构，增加高等教育拨款，支撑了高等教育的发展。但是由于1980年代间计划经济与市场经济体制的争论依然十分激烈，许多改革措施一直处于摸着石头过河的探索阶段，从总体上高等教育体制改革的进程滞后于经济体制改革和社会发展。中央和地方政府在高等教育办学和投资等方面的权利和义务的划分并没有落实到位。地方政府虽然具有了对所属高校的投资责任，但却缺少对地方高等教育发展的决策权和统筹权，权利和义务不对等，在一定程度上限制了地方政府投资高等教育的积极性，并未从根本上实现投资改革的目标。

为了进一步深化高等教育体制改革，1993年《中国教育改革和发展纲要》除明确规定了各级政府必须确保贯彻“中央和地方政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长，并使按在校生人数平均的教育费用逐步增长”的要求外，还特别明确提出进一步确立中央与省分级管理、分级负责的教育管理体制，体现了中央进一步简政放权，扩大省的教育决策权和包括对中央部门所属学校的统筹权的意图。随着1990年代中、后期出现的中央部门与省、自治区、直辖市政府共建共管高校的试验及其推广，办学体制改革进一步深化。1995年《国家教委关于深化高等教育体制改革的若干意见》对地方政府对共建共管学校所应该给予的经费资助做出了具体的要求和说明，表明中央政府试图通过进一步放权，淡化学校单一的隶属关系，激励地方政府参与共建高校的投资。1998年随着国务院相关部委的改组撤并，属于原中央部委的一大批高校下放地方，其办学体制发生重大变化，实现了对这些高校中央与地方共建，以地方管理为主的新的投资和管理体制。

从改革开放以来在高教投资方面政府权责层级的划分变迁的过程我们可以看到，中国高等教育投资体制的改革是中央和地方对高教资源控制和责任不断搏弈、妥协和让渡的过程。虽然国家财政在“放”与“收”、“集中”与“分散”之间屡经周折，包括1980年代财政改革的“放”和1990年代以分税制改革为代表的“收”，但高等教育的投资责任的变革趋势似乎一直是在“放”和“分散”的，整个改革过程中所贯穿着的是中央对办学和投资责任的不断下放。这在很大程度上激发了地方政府投资高等教育的积极性，增加了地方政府对高等教育的投资责任，并最终为高等教育事业的发展提供了更多的资源。

1.2 政府拨款模式的变革

高教投资体制改革中政府投资作用的变化不仅体现在各级政府的责任和权力的划分、投资的数量和结构等方面，而且也体现在对高等教育拨款方式的转变上。1986年以前，政府对高等学校的事业费是按照“基数加发展”的模式拨付的，即以各校前一年度所得的事业经费份额为基数，考虑当年各项发展的需要和国家财力的可能，确定当年的事业经费分配额度。

这种经费预算分配方式由于简明、易行,能简化决策程度,所以易于配合政府对高等院校的集中财政管理。但是,由于它是以往支出结果为依据,而不是基于合理的成本分析之上,所以对高等院校的经费支出模式和成本行为影响很小,不利于校正先前不当的开支行为。

1985年,教育主管部门通过吸收国际国内高等教育投资管理改革的有益经验,提出“综合定额加专项补助”的高等教育经费分配方法。所谓“综合定额”指财政部门或学校主管部门制定的每生教育经费的定额标准,并对不同层次、不同类型的学生分别规定不同的定额标准。财政部门或学校主管部门根据各类学生的在校生数和各种不同的定额标准,计算确定“综合定额”部分的经费预算数。综合定额部分包括:教职工人员经费、学生奖贷学金、行政公务费、教学业务费、设备费、修缮费、其他费用等各个项目。所谓“专项补助”是对“综合定额”的补充,它是在考虑学校的各种特殊需要后,由财政部门或学校主管部门单独安排的。主要包括新建学科和重点学科,专业和实验室建设经费等学校发展建设经费,中远期师资队伍培训建设经费,与学生培养不相关的经费和特殊项目补助几个方面。

与“基数加发展”的旧模式相比,“综合定额加专项补助”的模式总体上更加有利于经费的合理配置,增加了高等学校安排经费的主动性、自主性以及经费管理的责任,在一定程度上反映了高校的成本行为规律,抑制高校单纯追求发展规模,刺激学校盲目扩大招生的行为,在透明性和公正性方面有明显进步。

在政府拨款模式转变为“综合定额加专项补助”以后,特别是1990年代以后,中央政府开启了一些大型的高等教育专项资金项目。1991年年底“211”工程方案(即在21世纪重点办好100所高校和一批重点学科)上报国务院并着手实施,至1995年国务院正式批准中央财政“九五”期间设立“211”工程专项资金。这不光被认为是在高等教育界开启了政府目标管理方式之先河,而且也是“综合定额”之外政府加大对高校,特别是重点高校的专项投入的重要标志性事件。继此之后,一些重大的专项资助陆续启动,例如1997年中央政府拿出一大笔专项资金用于高校改善青年教师住房;1998年开启的985项目等等,表明政府对高校投入的专项资金力度不断被强化。

1.3 高等教育成本补偿制度的确立与发展

在1980年代中期以前,中国高等院校办学所需的全部费用均由国家财政负担。高等院校不仅不向学生收取学费,而且要拨出相当一部分资金作为“人民助学金”,用以补贴包括伙食和宿舍所需的各项开支在内的学生学习期间的生活费开支。随着现代化建设的日益发展,社会经济发展对各级各类高级专门人才的需求以及广大人民群众对于接受高等教育机会的需求日益增加,国家需要提供日益增多的高等教育的机会。然而在国家财力有限的情况下,实现这一目标就必须建立起高等教育的成本分担和成本补偿机制。

1984年,国家决定招收一定数量的委培生和自费生,为后来全面推行对高等教育实行成本补偿打下了基础。1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出,要改革高等院校的人民助学金制度,并提出了在学杂费和培养费方面进行改革的思想。从1989年开始,全国大部分高等院校开始收取每学年100元至300元人民币的学费。尽管学生每年所交的学费仅占每年平均每个学生教育事业费的很小部分,但这却开始了将国家负担学生的全部高等教育费用的旧体制转变为由国家和个人共同分担高等教育费用的新体制,形成了除政府以外的不同主体投资高等教育的格局。

1993年2月中共中央国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》是90年代教育改革的纲领性文件,其中正式宣布将“收取非义务教育阶段学生学杂费”作为多渠道筹措教育经费的投资体制,使得高等教育投资体制改革向前迈出了一大步。1994年,国家在37所

高校实行招生并轨改革试点。1997年,全国高校并轨完成,实行所有新生都缴费上学的制度。至此,对高等教育进行成本的私人补偿成为中国高等教育投资的一个重要部分。

从1980年代中到1990年代末中国高校学费改革的过程演进基本是顺利而平稳的。之所以如此,与改革的路径选择不无关系。首先改革是从部分自费生制度开始,逐渐过渡到所有学生普遍收费的制度,这种先对系统进行“体制外的改革”,从而使其带来的增量资源及其增长成为整个体制运转的不可或缺的部分,而后,将体制外的试验模式推广到体制内,并消除体制过渡过程中暂时的内外有别的双轨制,最终使得资源总量增加。这种由外到内的变革的深化使得社会能够逐渐建立起必要的心理预期和准备。除此之外,收费改革平稳的一个重要原因还在于社会发展为其提供了激励制度的有效安排,这包括改革开放以来我国高等教育的私人收益率的持续的上升。

在实行成本补偿,收取学费的同时,为了确保贫困家庭的子女不会由于经济原因而被排除在高等教育系统之外,我国的学生资助体系也是经历了一个建立与逐步完善的过程,形成了以“奖、助、贷、勤、减、补”为主要内容的资助体系²,以保证向弱势群体提供必要的教育资助。1986年国务院批准出台了人民奖学金制度,在提出非义务教育成本分担和补偿概念的同时,改变原有的助学金制度为奖学金、助学金和贷学金制度。1990年实行收费制度试点后,国家尝试建立奖学金、助学贷款、勤工俭学、困难补助和学费减免等资助经济困难学生的政策体系,当年从总理预备金中拿出4亿元用于资助经济困难学生。进入21世纪以来的几年中,政府相关部门更是频繁出台关于学生资助的政策和措施,例如2000年教育部、财政部、发改委规定各高校都必须建立“绿色通道”制度为保证考入大学的贫困家庭学生能够顺利入学;同时开始实施“西部开发助学工程”,资助当年从西部各省、自治区考入全国重点和省(区、市)重点高等院校的特困本科生。2002年设立了国家奖学金,后改为“国家奖助学金”。2007年5月,继全部免除农村义务教育阶段学生学杂费之后,国务院针对原有学生资助体系“资助面偏窄、资助标准偏低”等突出问题,公布了《关于建立健全普通本科高校、高等职业学校和中等职业学校家庭经济困难学生资助政策体系的意见》,无论是中央财政还是地方财政都明显增大了投入力度,提高了资助标准,表明了政府对完善学生资助体系在财政分配中的重要程度的重视。

1.4 高校自筹性资金

鼓励高等院校通过自身优势自筹资金,从而拓展经费来源是1980年代至1990年代高等教育投资体制改革的又一重要内容。《中共中央关于教育体制改革的决定》明确规定高等学校有权具体安排国家拨发的基建投资和经费,有权利用自筹资金等等。1993年《中国教育改革和发展纲要》则更加明确地将学费、校办产业、高新科技企业、社会服务、社会捐资助学、金融信贷手段等作为国家财政性教育经费之外的教育经费筹措的主要措施。在改革实践中,许多高校利用其自主权,并利用自己的科学技术优势和人才优势,结合自身的教学与科研工作,开展了多种多样的科技开发,技术咨询和人才培养等创收活动,在自筹经费上进行了积极的探索,包括:与所在地区的科学研究机构和高新技术企业共建科技试验区;与有关企业联合建立“教学、科研、生产联合体”;与地方联合办企业;开展技术转让,将科学研究与试验发展的成果有偿转让给生产部门;开展技术服务、推广和咨询服务;自办工厂、企业或建立法律(律师)事务所、经济(经济师)事务所等各种法人单位,自主经营、独立

² “奖”是由国家、企业或个人设立奖学金,奖励那些品学兼优的学生。“助”是指发放非困难学生的无偿助学金;“贷”指国家助学贷款;“勤”是学校组织家庭经济困难学生展开勤工助学;“减”是给特困生减交部分学费;“补”是由国家或社会团体拨出专款给家庭经济困难生进行“困难补助”。

核算,所有权属于学校,为社会发展服务,同时也增加了学校的经济收入;为企事业单位和其它各种部门有偿培训人才,其形式有:接受有关人员进修,单独或联合举办函授、夜大学、职工中专或技校,设立分校;举办专题讲座、短训班、专项技术培训等;接受捐赠。等等。

在高校自筹的各类经费中,科研经费在高等院校,尤其是研究型大学中占有非常重要的比例。这些科研服务资金虽然常常是有指定用途的专项经费,但对于学校而言,除可以获得一定比例的提成外,还可以将这些具有代管性质的经费的临时沉淀部分作为学校流动资金周转,对于高校的运作通常也具有重要的意义。

改革开放以来,部分高等院校利用自身优势创办企业,在科技成果产业化和弥补学校经费不足等方面发挥了重要作用。但是随着高校校办企业数量的增加和规模的扩大,校办企业中存在的一些问题开始暴露出来,突出表现在校办企业产权关系不顺、学校直接承担企业运营风险,管理体制不规范等等。为了规范校办企业管理体制,促进高校科技成果产业化和教学、科研事业的健康发展,国家从2001年开始在几所高校进行了校办企业管理体制规范试点工作,目的在于通过明晰校办企业产权关系,理顺校办企业管理体制,完善校办企业各项管理制度。

高等学校通过多种形式的创收、自筹活动,挖掘和利用了人才方面和科学技术方面的潜力,增加了学校的收入和经费来源渠道,并通过多种多样的科技开发、技术咨询和人才培训活动促进了高等学校自身教学与科研工作的改革。

1.5 民办高校的投资体制

利用对高等教育的旺盛需求与公立高等教育资源不足所留出的市场空间,利用市场机制举办民办教育,吸纳国家财政以外的资金投资办学成为高等教育体制改革的重要部分。1985年中共中央颁发的关于教育体制改革的决定对地方办学、社会力量办学开始“松绑”。1987年国家教委颁布了《关于社会力量办学的若干暂行规定》,是我国改革开放后第一个较全面的有关社会力量办学的法规性文件。邓小平南巡讲话之后,教育体制改革的步伐加快,社会力量办学出现了一个高潮,呈现出强劲的发展势头。1993年《中国教育改革和发展纲要》提出了国家对社会力量办学采取的“积极鼓励,大力支持,正确引导,加强管理”的十六字方针,确立了高等教育形成以政府办学为主,社会各界参与办学的新格局。1997年国务院进一步颁布《社会力量办学条例》。1999年党中央和国务院《关于深化教育改革全民推进素质教育的决定》明确提出“经国家教育行政主管部门批准,可以举办民办普通高校”。2002年12月28日第九届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议通过了《中华人民共和国民办教育促进法》,使得民办教育获得了相应的法律地位,带来了民办高等教育的政策环境、舆论环境和生存环境新的变化。

从民办高校的投资体制上看,其办学经费主要依靠学费收入,其余不足部分则依赖银行和个人贷款或母体企业和股市上的经费支持。政府对民办高校实行直接减免税政策,一些学校在土地使用上获得了地方政府的优惠价格,或者辅助贷款的扶持政策。随着体制改革的深入,民办高等教育以市场机制进行资源配置为主要手段,无论在规模、层次、结构,还是学校建设上都发生了巨大变化,初步实现了对以国家包办为特征的高等教育的体制改革和制度创新,对于穷国办教育的不堪重负的国家财政是一个有效的缓解。民办高等教育的发展是高等教育体制改革与创新的重要成果。

1.6 高等学校内部财务管理

中国高等教育投资体制改革的内容既有国家高等教育宏观投资体制的改革,也有在院校层次上实施的财务管理体制改革。1980年以前,高等院校的经费均由国家财政统一计划拨款,学校在年终决算后需将全部结余款项交回国家财政。这导致高等学校不仅缺乏经费使用方面的自主权,也缺乏提高经费使用效益的积极性,在一定程度上造成了高教经费使用不当,降低了学校的办学效益。1980年财政部召开全国文教行政财务会议,强调全面推行“预算包干,结余留用”的办法,即,由各个高等院校按照国家下达的年度预算包干使用,年终结余全部留归学校结转下年度支配。这项改革的目的在于赋予高等院校在资金使用上的自主权,形成促进学校提高经费使用效益的激励机制,使得学校能够把提高办学效益同其自身利益有机地结合起来。与此相适应的高等学校内部财务管理也朝着“分级包干”的财政体制改革的总目标发展。为了谋求新的支持高等教育发展的经费来源,简政放权,扩大学校的办学自主权,1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确规定,“在执行国家的政策、法令、计划的前提下,高等学校有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生;……有权接受委托或与外单位合作,进行科学研究和技术开发,……有权具体安排国家拨发的基建投资和经费;有权利用自筹资金,开展国际的教育和学术交流,等等。”实际上这在相当程度上赋予了高等院校经费筹措、管理和使用的自主权,为此后高等教育投资体制在学校层面多元化的进一步深入奠定了基础。1988年,高校改变了过去“统收统支、节余上缴”的由上级主管部门核定学校年度预算,年终节余收回财政的办法,实施“预算包干、节余留用”的内部财务管理改革。

到了1990年代后期,这种以简政放权,扩大高校自主权的改革方向发生了变化。1998年底全国财政工作会议上正式提出的新的公共财政改革,它包括部门预算改革、国库集中收付制度改革、“收支两条线”改革、政府采购制度改革等,对高校的财务管理和运作发生了重要影响。2001年底,国务院办公厅转发《财政部关于深化收支两条线改革,进一步加强财政管理意见的通知》,以综合预算编制为出发点,以预算外资金管理为重点,以强调收支脱钩为中心,以国库管理制度改革为保障,明确提出进一步深化“收支两条线”改革的步骤与相关措施。2002年财政部进一步加大和深化了“收支两条线”管理工作。对中央部门区分不同情况,分别采取将预算外资金纳入预算管理或实行收支脱钩管理等办法。为了规范政府和事业单位的采购行为,加强财政支出管理,2003年政府采购制度全面实施。可以说与1980年代的改革相比,1990年代末财政改革对于高等院校内部财务管理的影响完全是不同的。在大大增强了中央财政部门对高校财务管理的直接控制的同时,高等院校在内部财务管理方面的自治和自主权限受到了明显的限制。

通过对三十年来改革历程的回顾,我们认识到,虽然在不同的历史时期高等教育投资体制的改革有不同的侧重点,但是改革的取向基本是在高等教育体制改革的总体目标和思路指导下,与包括高等教育的办学体制改革、宏观管理体制改革、招生和分配体制改革、高校内部管理体制改革以及国家财政体制等诸多领域的改革密切相连,交相呼应的。当我们把投资体制的改革放到整个高等教育体制改革和国家财政体制改革的历史大背景中去分析的时候,我们便能更加深入地理解改革的初衷、意图以及改革的必然后果。

二、高等教育投资体制改革的成效

2.1 高等教育投资体制改革确立了经费的多元化发展格局

1980年代初我国开始探索多渠道筹措高等教育经费的体制。1998年颁布的《高等教育法》，将国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道为辅的高等教育经费筹措方式写入法律，确立了以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制的合法性。

目前中国高等教育筹资的多元化格局中，其经费来源主要包括：政府预算内、外拨款；各级政府征收用于教育的税费；学生或者家庭缴纳的学、杂费；校办产业和经营收益用于教育的经费；社会团体和公民个人捐集资办学经费；建立教育基金；承接科研课题或与企事业单位进行科研合作所取得的收入；学校贷款和从资本市场上取得的利息收入等，简称为“财、税、费、产、社、基、科、贷、息”。

2.2 高等教育投资体制改革支撑了高等教育规模的扩展

高等教育投资体制从单一的经费来源到多渠道经费筹措格局的转型，为我国高等教育的发展提供了坚实的经济基础，使高等教育的大规模扩展成为现实。

改革开放以来，我国高等教育的规模不断扩大，这主要体现在高等教育毛入学率和在校人数的持续增长。高等教育规模的扩大，特别是1999年以来规模的急速扩张是人类历史上史无前例的。我国仅用不到10年的时间，就实现了许多国家用了几十年才实现的高等教育由精英化阶段向大众化阶段的历史性跨越。正是高等教育投资体制的改革以及由此形成的经费来源渠道的多元化使得这种扩张成为可能。

2.3 高等教育投资体制改革推动了高等教育类型和结构的多元化

高等教育投资体制的不断变革一方面促使高等教育的投资渠道不断拓宽，资金总量不断增加，支持了高等教育规模的不断扩大，同时也催生了在多渠道投资架构基础上的一些新的办学模式，促进了我国高等教育类型和结构的多元化发展。

1980年代以来，随着体制改革的推进，省级政府管理高等教育的权限扩大，省会城市的高等院校数量增加。在一些经济发达地区，地级中心城市举办的高等学校也逐渐增多。这一发展进程表明，随着区域经济、市场经济的发展，高等学校的布局已经逐步下移，地级城市兴办高等学校成为高等教育大众化发展阶段的重要特征。

投资体制的改革还直接促进了办学主体的多元化。除了以各级政府为办学主体的公办高校的办学模式外，出现了完全市场化的各类民办高校的办学模式，以及政府、高校和市场相结合的混合型高校的办学模式等许多新的高等院校类型（如独立学院），从而极大地促进了我国各类高等教育形式的蓬勃发展。高等教育办学的合作者多种多样。有境内的国营与民营企业、民办学校、社会和学术团体、科技开发公司等，也有境外的优质大学、国际组织等。而办学的方式也呈现多样化的特征。经费来源多渠道既有通过融资手段筹资，也有靠企业投入经费、还有依靠学费滚动发展等，但都不依靠国家财政性经费投入。

2.4 高等教育投资体制改革改善了社会资源分布的公平

高等教育投资体制从单一的经费筹措渠道向多渠道转型除了是为应对高等教育旺盛需求下的高等教育经费紧张外,很重要的一个理念是为了实现更大的高等教育财政公平。我国的高等教育系统实施的是严格的高考选拔制度,入学机会在很大程度上是由考生的高考成绩来决定。而高考成绩的高低又在很大程度上取决于学生所接受的中、小学教育的质量。由于经济发达地区以及富裕家庭的孩子较之经济不发达地区以及贫困家庭的孩子有更多的机会接受较高质量的中、小学教育,因此前者在高考竞争的起跑线上往往处于优势。如果高等教育完全由政府通过税收来承担,那么只能是少数接受高等教育的人占用了大量的公共教育资源,这在很大程度上就意味着是穷人在对富家子弟接受高等教育进行补贴。

实行多渠道筹措经费后,当政府投入高等教育的资源保持不变时,学生生均公共资源的占有量将减少,这就意味着有更多的人有机会接受高等教育,从而导致公共教育资源在社会成员中配置的结构公平;当接受高等教育的人数一定时,学生生均公共教育资源占有量的减少意味着政府投入高等教育的总资源可以减少,政府便可以将更多资源向基础教育倾斜。因此,多渠道筹措经费有利于促进社会公共教育资源在全体社会成员中的公平分布。

2.5 高等教育投资体制改革改变了高等教育入学机会的分布

多渠道筹措高等教育经费,使得经费总量增大的同时,教育行政部门和高校还能拿出其中的一部分经费建立和完善各种学生资助体系,使得家庭经济困难的学生同样可以获得接受高等教育的机会。

目前的相关研究发现尽管在考虑了高等教育的质量后,高等教育入学机会的公平是否得到了改善并没有定论,但是多数实证研究一致的结论是,如果不考虑质量这一因素,伴随着我国高等教育投资体制的改革,高等教育规模获得了空前的发展,使得更多来自较低社会经济背景的学生能够有机会接受高等教育,高等教育入学率的均等化程度有了显著的提高,这在一定程度上促进了高等教育入学机会的平等。

2.6 高等教育投资体制改革赋予了高校发展的自主权

高等教育投资体制改革的重要意义还在于,它开始改变高等学校过去由于在经济上主要依赖财政从而在办学上过于依赖政府的状况,为高等学校注入了新的活力,使得高等学校面向社会自主办学具有了经济基础和激励机制。处于市场经济环境中的高等学校,已经改变了过去完全依赖政府的习惯,开始积极主动地面向社会开放办学,成为了融资主体。参与市场竞争的高校也开始改变过去隔离于社会的象牙塔作风,更加灵活、更加主动地加强人才培养与社会需求、加强科研开发与经济发展的密切联系,动员各种社会资源,提高办学的质量和效益。

而且,高校一旦与社会和市场接触更加紧密,问责意识与项目管理意识都会无形中得到提高,就有动力改变自身内部资源的分配方式从而降低运行成本;使得高校在资源投入相同的情况下,教学、科研和社会服务这些不同产出之间的联系更加紧密,从而使得总的产出效益提高。

三、高等教育投资体制改革所面临的挑战

3.1 政府财政性拨款总量不足、结构不合理

1993年《中国教育改革和发展纲要》明确规定,在20世纪末,国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例要达到4%。从具体执行情况来看,无论是中央财政还是大部分省市区财政并没有达到这一标准,高等教育投入严重不足。1980年代开始的以“分级管理”为基本特征的高等教育投资体制改革一方面促进了地方高等教育的发展,另一方面也造成了全国高等教育发展条件的极其不平衡。在经济比较发达的地区,高等教育经费比较充足,办学条件相对较好;而在经济比较落后的地区,高教经费相对短缺,办学条件相对较差,有些高校的基本运转非常困难。

而与此同时,由于中央财政的加强,来自中央的专项补贴性的转移支付经费大大增加。由于专项的转移支付比例过高,相关制度不正规、不透明,它的后果就是相关政府部门的权利很大,决策受非制度化的人为影响过大,极易导致“寻租”行为。

3.2 学费收入增长的可能性明显受到抑制

1990年代中期以来,特别是高校扩招以来,由于政府拨款的相对不足等多种原因,高等学校的学费水平不断上涨。从1990年代中期,学费就开始成为除政府财政投入外的第二大经费来源渠道,而且其在整个高等教育经费中所占的比例不断上升,从2003年起已高居30%以上。但是,一个时期以来高校收费水平及其上涨速度不仅使居民普遍感到了经济上的压力,更在相当程度上超越了社会普遍的心理承受能力。经济状况处于弱势家庭的子女的升学问题成为全社会关注的焦点问题。学费水平的制定不再单纯是一个依据培养成本进行科学核算的技术问题,它越来越成为一个关系到社会和谐稳定的政治问题。可以说高等教育收费机制的改革正在遭遇改革开放以来所未曾有过的来自各方面的社会压力。

3.3 高校债务危机及其影响加剧

由于1990年代末以来学生规模的超常规快速扩张,原有渠道的资金来源数量远远不能满足对包括大量新建教学设施在内的资金需求。在政府拨款不足,经费供求缺口日趋扩大的状况下,许多高校被迫选择借贷筹资,既包括从外部金融机构获得贷款,也包括来自高校内部不同项目之间的内部债务。负债运作是近年来各地高校普遍采用的筹资行为,成为继财政拨款、学杂费收入之后,高等院校筹措资源的第三个主要渠道。虽然负债融资作为在原有财力有限的条件约束下,高等教育非常规发展的特殊的资金融资手段,在一定程度上缓解了高校经费不足的困境,为高等教育的跨越性发展提供了重要的财力支撑,但与此同时,部分高校通过各种外部或者内部债务来维持学校的经营与发展,在相当程度上加重了后续财务运作的风险。而还款期的进入使得风险压力不断升级,已经成为威胁我国高等教育良性可持续发展的严重隐患。

3.4 其他经费来源渠道的能力建设不容乐观

除了以上高等教育经费来源的三大主要渠道外,其他渠道进一步拓展的空间也不容乐观。在我国高等教育经费来源的总盘子里,来自校办企业和高校的社会性服务收入的比例自从1990年代中期以来一直呈明显的下降趋势,进入新世纪以来基本一直徘徊在1%左右。而社会捐集资经营收益用于教育的经费和捐集资收入的比例都停留在1%的水平上。总体而言,我国高等院校在除政府和学费两个主渠道外的筹资能力是极其有限的。

1998年开始的高校财务制度改革,其实施的实际效果与1980年代以来所倡导的简政放权,发挥地方和高校办学自主权的高等教育分权化体制改革的走向表现了明显的矛盾和冲突。现行的财务管理方式是财政部门对高等学校采取与政府职能部门相同的管理方式,即对高校的财政拨款实行“国库集中收付制度”。实际上,国库集中支付改革成功的必备条件要求预算具体、准确和完整。但是由于高校运转,特别是科研活动的成本行为和财务管理的复杂性和特殊性,其预算很难做到充分的准确、完整,存在众多不可预计性,需要在执行过程中不断调整和修正。因此过度强化预算的刚性管理,有违高等院校发展的自身规律。应该说,1990年代末一系列财政改革的结果是,高校正在失去利用短期资金沉淀综合协调和规划教育发展的能力;减弱了高校与包括金融在内的机构合作融资的基础;造成了资金支付的一些不必要的困难;在一定程度带来了诸如年底盲目突击花钱,浪费既有资源等等一系列问题。

四、高等教育投资体制的进一步改革与完善

巩固和加强1980年代中后期到1990年代体制改革的成果,坚定不移地继续高等教育体制改革的正确方向,维护高等学校在资源配置方面的自主权,扭转教育主管部门和高校事权和财权弱化的被动局面,实现高等教育经费事权和财权的真正统一,使高校真正成为面向社会依法自主办学和有效自我约束的法人实体,已经成为燃眉之急的迫切任务。

应该坚持“以财政拨款为主,其他多渠道筹措高等教育经费为辅”的体制,加大各级政府对高等教育的投资力度,同时继续对发展多渠道筹措高等教育经费的途径提供法律法规和政策的制度保障,以保证高教发展得到必要的经费和资源支持。

应该调整财政拨款结构,适当降低目前专项补贴偏高的比例,增加综合定额类一般性拨款在高等教育财政总投入中的份额,增强拨款程序中的公平性和透明度,确保高校能够获得维持正常运转所必需的、稳定的财源。

应该更多地发挥高校的自主性和能动性,坚定地走对高等教育进行成本分担和成本补偿的道路,构建一整套基于社会参与、民主管理、能够追究和问责的尊重高等教育自身发展逻辑的制度体系。

应该建立和完善鼓励民办高校发展的机制,切实解决多样化带来的民办学校产权问题,加大对民办高等教育的政策优惠和投资支持力度,促使公办和民办高校能够在相对公平的环境中优势互补,共同发展。

应该认识到,只有切实加强政府职能转变,真正落实政府宏观管理、高校自我约束、社会参与评价相结合的有效机制,高等教育才能获得健康发展,这已经是为国际国内高等教育发展的经验和教训所反复证明的真理。

主要参考文献

- [1] 蔡克勇. 转轨时期高等教育投入制度研究[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [2] 国家高级教育行政学院. 中国高等教育体制改革世纪报告[M]. 北京: 人民教育出版社, 2001.
- [3] 郝克明. 中国教育体制改革 20 年[M]. 北京: 中州古籍出版社, 1998.
- [4] 胡瑞文, 陈国良. 中国高教筹资多元化: 成就、挑战、展望[J]. 教育发展研究, 2001(7).
- [5] 康宁. 中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新[M]. 北京: 教育科学出版社, 2005.
- [6] 闵维方, 陈晓宇. 中国高等教育经费需求与投资体制改革[J]. 教育研究, 1994(12).
- [7] 王善迈. 2000 年中国教育发展报告——教育体制的变革与创新[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2000.
- [8] 周远清. 高等教育体制的重大改革和创新[J]. 中国高等教育, 2001(1).