



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2卷第2期
(总第3期)
2004年6月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

本期执行主编：岳昌君

20世纪90年代中国高等教育经费的来源构成变化趋势

郭 海

摘要：本文简要评述高等教育经费来源构成的研究文献，运用1990-2001年的统计数据，重点分析中国高等教育经费来源的构成及各构成要素变化的特点和可能的决定因素，附带分析不同财政隶属关系高等教育机构经费来源构成的不同特点，由于资料分析能力的限制，未涉及区域差异和科类差异的问题。

关键词：高等教育 经费来源 公共政策

—

布鲁斯·约翰斯通(Bruce Johnstone)认为，在20世纪90年代，世界范围内高等教育财政与管理改革已呈现出明显的相似性(约翰斯通，1999)。在财政方面主要表现为，用非政府收入弥补公共的或政府的收入，措施包括：一是在主要或全部由公共经费支持的高教系统中开始收取或提高学费；二是收取全部或接近全部的由学校提供的食宿费用(或者用贷款取代曾由政府提供的生活费和助学金)；三是鼓励私立高等院校主要依靠学费和其他费用来运行；四是鼓励部分教师或部分大学从事企业性活动；五是鼓励慈善家的捐赠或直接参与院校管理，或提供奖学金。

两个法国的高等教育财政专家Thierry Chevallier and Jean-Claude Eicher(2002)也提出，对于高等教育来说，90年代是富于试验、创新和争论的时代，不同层次发展水平的国家都开始限制公共教育开支，尤其是高等教育

开支。解决的办法是降低成本和要求从教育和培训中受益的各方分担很大部分的教育成本。他们举出 OECD 国家的例子(1)绝大多数 OECD 国家相对人均国民生产总值德生均成本降低很多。(2)高等教育的私人支出有了很大程度的上升。(3)原本不存在学费的国家引入了学费,已经征收学费的国家提高了学费。高等教育机构由于公共经费的停滞或减少而不得不寻求那些过去被忽视的经费来源。两位作者提出了“用者出资”(user funding)的概念,其形式包括:不同水平的学费(从全成本学费,到延期支付的学费),学生食宿费用,出售大学提供的服务,专利收入,科研基金和捐赠。

在美国,20世纪90年代,出现了州和联邦政府高等教育拨款的削减,同时生均经费支出却在增加,中间的差额是由学费来弥补的,无论是私立大学还是公立大学,都出现了学费的显著上升(Richard J. Fenton, et al, 2001)英国是一个传统上高等教育成本主要由中央政府和地方政府承担的国家,但自1981年,撒切尔政府试图向学生收取学费,到1989年引入学生贷款,逐步收取学费。政府、大学和学生之间的争论不是谁应当分担高等教育成本,而是分担的水平(Bernard Longden, 2001)。

高等教育经费来源多元化在20世纪90年代成了一个比较普遍的趋势,但并不是唯一的政策模式。事实上,有些国家直到目前也没有出现推动高等教育投资多元化的政策目标,而且经费的多元并非意味着公共教育投资的减少,在90年代某些国家还出现了高等教育公共支出的增长的趋势,如日本、韩国和爱尔兰等国(Thierry Chevallier et al, 2002)。但毫无疑问,高等教育经费来源多元化作为一种政策选择,被越来越多的不同发展水平的国家所接受。

这种趋势的出现首先是一个公共政策理念的问题。许多西方政府在20世纪80年代普遍接受新自由主义的信条,削减政府的公共开支;或者由于政府财政危机,公共支出不能继续满足高等教育需求扩张的现实状况。同时,有关教育的目的和效用的信念危机进一步恶化了教育财政的形势。由于大学毕业生失业率的上升,教育系统培养适合劳动力市场需要的合格毕业生的能力受到怀疑,70年代中期以前的对教育的过度乐观情绪逐步减弱,在公共预算中给予教育优先地位的义务感消退了公共决策者按照社会偏好配置资源的能力和意愿也受到新的经济学理论的有力挑战(Jean-Claude Eicher, et al, 2002)。所有这些

因素聚合在一起,就促使政治家和理论家一起探索增加高等教育的新的经费来源渠道的可能性。

二

中国是一个从计划经济向市场经济转型的国家,政府垄断经济和社会事业的局面逐步被打破。在高等教育领域,随着1978年改革开放政策的执行,院校自筹收入在财政收入中的比重逐步加大。这些来源主要包括科研经费提成、世界银行贷款、个人和企业捐赠、开展人员培训、科技咨询、科研成果转让等各种社会服务等。特别是1985年,政府允许高校招收少量自费生后,学校自筹收入有了明显提高,但政府拨款依然处于绝对重要的地位(见表一)。这种状况的真正突破来自于高等教育恢复后的持续扩张和1988年通货膨胀所导致的高等教育机构的财政危机。当时在许多学校来自政府的拨款仅能补偿大约三分之二的运行开支,从其他来源寻求收入成为高等学校应对财政危机的必不可少的方式,这成为高等教育财政体制改革的一个重要转折点(Xin Wang, 2001)。

表一 1978到1987年,高等教育机构收入来源构成(单位:10亿元)

年份	总计	政府拨款		院校自筹	
1978	1.50	1.436	95.7%	0.064	4.3%
1985	6.48	5.930	91.5%	0.550	8.5%
1987	8.01	7.318	91.4%	0.692	8.6%

资料来源:中国教育统计年鉴,1978,1985,1987

表二简要概括了改革开放以后,中国政府关于高等教育经费政策的变迁轨迹。1993年国家颁布的《中国教育改革与发展纲要》明确提出推动多渠道筹措教育经费的新体制是“为了有效增加对教育的投入,确保教育的优先发展”的目标,并没有放弃政府的财政拨款为主的承诺。据《中国高等教育改革世纪报告》,到学费制度在1997年完全确立,高等教育投资渠道单一化的局面被打破,呈现了高等教育经费来源多元化的格局。这些来源包括:财政性教育经费,社会团体和个人办学支出,社会捐、集资,学、杂费,事业收入及其他收费(国家高级教育行政学院,2001,118页)。

表二 自1978年到目前有关高等教育资助政策的重要事件

年份	重要事件	主要政策内容
1985	《中共中央关于教育体制改革的决定》	允许高等学校在计划外招收自费生,接收单位委托培养,并收取培养费。提出改革人民助学金制度
1986		国家把对高校的拨款方式改为“综合定额+专项补助”
1987		把人民助学金制度修改为奖学金、助学金和学生贷款制度
1989	国家教委等三部委《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》	对在校生收取学杂费和住宿费
1992	全国高等教育会议	教委主任朱开轩提出,高等教育属于非义务教育,原则上所有学生应当支付学费
1993	中共中央、国务院《中国教育改革和发展纲要》	逐步建立以国家财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制
1994	国家教委全国招生工作会议(郑州)	高等学校可以向学生收取部分培养费,宣布从当年其逐步实现自费生和公费生的“并轨”
1995	《中华人民共和国教育法》	以法律的形式确定了新的教育财政体制
1996	国家教委、国家计委和财政部《高等学校收费管理暂行办法》	本科阶段高等学校每学年收取学生的学费占年生均培养成本的比例最高不得超过25%,具体比例必须根据经济发展状况和群众的支付能力分步调整到位
1997		全国范围内实行招生“并轨”,学费制度全面推开

由于高等教育经费来源多元化,国内的研究文献十分丰富,角度也是全方位的。在理论研究方面,主要是引入了约翰斯通最早在1984年提出的“谁受益谁付款”的成本分担和成本补偿的理论。高等教育的成本支出作为一种人力资本投资,既可以带来社会收益,也可以带来个人收益。按照“受益者付费”的原则,高等教育的成本补偿机制就必然是多元的。收费上学作为高等教育成本补偿机制之一的理论依据是:在市场经济条件下,上大学对个人来说是一种收益率很高的投资行为,而导致高等教育经费需求膨胀的原因之一,就在于人们对于高等教育机会的追求而带来的高等教育规模的扩张(闵维方,1997)。也有学者研究高等教育财政危机、成本补偿的模式、能力和意义(丁小浩,1996),教育产品的属性和教育投资体制改革(王善迈,1999)。还有学者结合中国的情况,讨论了教育经费来源中主渠道与多元化的关系(李经天,1999;江小惠,1998)。他们认为,根据受益者分担教育成本的原则,要确保政府对高等教育经费主渠道作用,同时个人和社会分别承担相应的高等教育成本。还有不少文献介绍了高等教育经费来源多元化的国际经验(韩骅,1999;陈伟,2002;宋秋蓉,2003)。

陈良焜教授在1994年具体分析了中国高等教育经费的来源多元化的结构、发展趋势及各个渠道发挥的作用和潜力。他提出随着中国由计划经济向市场经济体制过渡,国民收入分配格局发生重大变化,财政对教育及高等教育的支持力将相对减弱。他还提出家庭和个人分担接受高等教育的费用,实行成本分担的建议(陈良焜,1994)。尽管陈先生并未预计到高等教育在90年代后期的极度扩展的形势,但却提出很多富有启发的观点。

近年来,随着高等教育经费来源多元化局面的形成,出现了更多文献,研究我国高等教育经费来源多元化的必要性和对策(陈万明,2002)、状况和展望(胡瑞文等,2001;许兰凤,2001)、问题和政策建议(黄家泉,2001;陈建俞,2003)等方面的问题。这些研究,使我们对我国高等教育经费来源多元化的决策背景、政策变革、目前的状况、存在的问题有了比较全面的了解;它们也从

1984年,时任纽约州立大学布法罗分校校长的约翰斯通在美国科罗拉多召开的“2000年议程”(An agenda for the year 2000)会议上第一次提出“高等教育成本分担”理论,陈述了“谁受益谁付款”原则中各方的责任。在1986年出版的Sharing the Costs of Higher Education: Student Financial Assistance in the United Kingdom, the Federal Republic of Germany, France, Sweden, and the United States一书对成本分担进行详细论述。(参见,陈国良,162)

不同的角度提出了实现教育机构经费来源多元化的政策建议。但是,较少有研究从历史的数据出发,描述高等教育经费结构及其变化,研究高等教育经费的不同来源的特征及其发展前景。更值得关注的是,有些研究提出的高等教育投资多元化的建议包括,鼓励企业团体办学、发行高等教育债券、股票、彩票、允许一定额度的投资利润回报(黄家泉,2001;陈万明,2002)、兴办校办产业、利用银行信贷筹措资金(许兰凤,2001),这些建议不仅显示人们对高等教育产品属性认识的模糊,对高等教育政策可操作性的忽略,而且也表明人们对于过去若干年内多样化的高等教育经费收入的构成要素的实际状况和发展趋势缺乏必要的理解。

三

本文重点分析中国高等教育经费来源的构成及各个构成要素变化的特点和可能的决定因素,附带分析不同财政隶属关系高等教育机构经费来源构成的不同特点。

运用统计数据包括:

1990 - 2001 年间全国普通高等学校(包含中央属高等学校和地方属高等学校)教育经费收入构成情况的数据主要来源于:

- (1) 中国教育经费统计资料, 1991 - 1994
- (2) 中国教育经费统计年鉴, 1996 - 2002

1990 - 2001 年间全国普通高等学校基本情况(机构数、学生数、教职工数)统计数据主要来源于:

- (3) 中国教育统计年鉴, 1990 - 2002

有关物价指数和国民经济的统计数据来源于:

- (4) 中国统计年鉴, 2002

由于1998年教育经费统计口径发生变化(见表三),必须首先对数据进行调整,才能形成一个时间序列的数据表。数据调整的主要方向是向1998年的统计口径靠拢,同时,将1998年的统计指标根据本文研究的需要进行简化。

调整后的高等教育经费来源分为四个大项:

- (1) 国家财政性教育经费,指中央或地方各级财政在本年度内安排,并划拨到大学,列入国家财政预算支出科目的经费。

(2) 捐集资,指单位或个人自愿捐资助学,以及海外人士和团体对教育的资助和捐赠。

(3) 事业收入,指学校开展教学、科研及其辅助活动依法取得的经财政部门核准上缴财政专户管理的预算外资金。包括学费、借读费、住宿费和其他费用。

(4) 其他收入,除上述各项收入以外的其他各项收入,即附属单位交款和其他收入中扣除对校办产业投资收益之和。

社会团体和公民个人投入,也即民办教育的投入,由于数据不完全,且数量不大,暂时归入其他收入项。

其中,财政性教育经费又区分为三类:

(1) 财政预算内教育经费,包含教育事业费拨款、科研经费拨款、基建拨款和其他经费拨款

(2) 各级政府征收用于教育的税费。

(3) 校办产业、勤工助学和社会服务收入用于教育的部分,也包含在教学、科研及其辅助活动之外,开展非独立核算经营活动取得的收益用于教育的部分,即经营收入的结余、附属单位交款和其他收入中对校办产业投资收益之和。

事业收入中单独列出了学费、杂费的数量。

表三 统计数据口径的对比

1990 - 1992	1993 - 1997	1998 -
1 教育预算内收入	1 国家财政性教育经费	1 国家财政性教育经费
1-1 国家预算内教育事业费	1-1 财政预算内教育经费	1-1 财政预算内教育经费
	1-1-1 教育事业费	1-1-1 教育事业费拨款
	1-1-2 其他部门事业费	
	用于教育的支出	1-1-2 科研经费拨款
1-2 国家预算内基建投资		1-1-3 基建拨款
	1-1-3 教育基建支出	1-1-3-1 教育基建
	1-1-4 其他部门基建支出	1-1-3-2 部门基建支出
	出用于大学的支出”	中用于高等学校的经费

	1-1-5 预算内专项资金及其他经费	1-1-4 其他经费拨款
2 教育预算外收入		
2-1 各级政府征收的用于教育的税费	1-2 各级政府征收的用于教育的税费。	1-2 各级政府征收用于教育的税费
2-2 社会服务及勤工助学	1-3 企业办学校教育经费 1-4 校办产业、勤工助学、社会服务收入中用于教育的经费 1-5 其他国家财政性教育经费	1-3 企业拨款 1-4 校办产业、勤工助学和社会服务收入用于教育
2-3 捐集资助学	2 社会团体和公民个人办学经费 3 社会捐集资	2 社会团体和公民个人投入 3 捐集资
2-4 学费杂费	4 学费杂费 5 住宿费、借读费	4 事业收入 4-1 学费 4-2 借读费 4-3 住宿费 4-4 其他费用
2-5 其他收入		
3 普通高等学校“学校基金”收入	6 其它教育经费	5 其他收入(附属单位交款)
3-1 附属单位上缴		
3-2 校办产业		
3-3 委培费		
3-4 其他		

经过调整，我们整理出 1990-2001 年之间全国（以及中央属和地方属）普通高等学校按经费来源的收入情况和构成（见表四）。

表四 1990 - 2001年全国普通高等学校经费来源情况(单位:千元)

(1) 全国普通高等学校

年份	合计	财政性教育经费				事业收入		捐集资	其他教育经费
		合计	财政预算内教育经费	各级政府征收用于教育的税费	校办产业、勤工助学和社会服务收入中用于教育的部分	合计	学费、杂费		
1990	11068529	10351608	9227703		1123905	309525	51934	—	407391
1991	13136154	12210577	10426350		1784227	508262	191522	—	417315
1992	16207989	14676497	12175884		2500613	910955	458167	—	620537
1993	16845910	15469498	13883465	19821	1442089	1035961	1035961	124557	215894
1994	22142921	18194983	16069726	63597	1967144	2623078	2623078	286524	1038336
1995	26228865	21126599	18242838	91024	2537067	3560317	3560317	421055	1120894
1996	31073252	24480981	21071165	291158	2714194	4476637	4476637	513991	1601943
1997	37558758	28678468	24406563	378319	3280783	5902682	5902682	861681	2116827
1998	54479928	35377140	27010199	746136	1123999	14472555	7311341	1146396	3483837
1999	70423300	44192163	34786707	690969	1240072	21090381	12078355	1616766	3523990
2000	90442715	52885626	43300774	829218	1614675	31398773	19261089	1518284	4640032
2001	114516898	62959242	53520011	721716	1630695	43515675	28244171	1727747	6314334

构成(%)

1990	100	93.5	83.4		10.2	2.8	0.5		3.7
1991	100	90.6	75.1		15.4	5.6	2.8		3.8
1992	100	90.6	75.1		15.4	5.6	2.8		3.8
1993	100	91.8	82.4	0.1	8.6	6.1	6.1	0.7	1.3

1994	100	82.2	72.6	0.3	8.9	11.8	11.8	1.3	4.7
1995	100	80.5	69.6	0.3	9.7	13.6	13.6	1.6	4.3
1996	100	78.8	67.8	0.9	8.7	14.4	14.4	1.7	5.2
1997	100	76.4	65.0	1.0	8.7	15.7	15.7	2.3	5.6
1998	100	64.9	49.6	1.4	2.1	26.6	13.4	2.1	6.4
1999	100	62.8	49.4	1.0	1.8	29.9	17.2	2.3	5.0
2000	100	58.5	47.9	0.9	1.8	34.7	21.3	1.7	5.1
2001	100	55	46.7	0.6	1.4	38.0	24.7	1.5	5.5

(2) 中央属高等学校

年份	合计	财政性教育经费				事业收入		捐集资	其他教育经费
		合计	财政预算内教育经费	各级政府征收用于教育的税费	校办产业、勤工助学和社会服务收入中用于教育的部分	合计	学费、杂费		
1990	5718262	5333655	4555611		778044	177473	13974		207134
1991	7004143	6495909	5270528		1225381	231937	70440		276297
1992	8773954	7976917	6294943		1681974	387193	162417		409844
1993	9325131	8768668	7576284	414	1093610	398311	398311	60565	97587
1994	11953977	10137314	8664136	6	1424811	1034220	1034220	133192	649521
1995	13830908	11506347	9431131		1918503	1425372	1425372	278851	620338
1996	16223503	13073051	10933873		1933824	1805357	1805357	363642	981453
1997	19959219	15486326	12599772		2511622	2630294	2630294	545265	1297334
1998	32576606	20447796	15038112	11210	799079	8752186	3392814	797083	2579541
1999	36153830	22558350	16976728	91260	852777	10148359	3998720	1091396	2355725

2000	41778738	25173520	20197649	105704	1028885	12790560	5020251	1068967	2745691
2001	49462142	28514755	24239416	1346	894866	16522976	6639532	1117225	3307188

构成(%)

1990	100	93.3	79.7		13.6	3.1	0.2		3.6
1991	100	92.7	75.2		17.5	3.3	1.0		3.9
1992	100	90.9	71.7		19.2	4.4	1.9		4.7
1993	100	94.0	81.2	0	11.7	4.3	4.3	0.6	1.0
1994	100	84.8	72.5	0	11.9	8.7	8.7	1.1	5.4
1995	100	83.2	68.2		13.9	10.3	10.3	2.0	4.5
1996	100	80.6	67.4		11.9	11.1	11.1	2.2	6.0
1997	100	77.6	63.1		12.6	13.2	13.2	2.7	6.5
1998	100	62.8	46.2	0	2.5	26.9	10.4	2.4	7.9
1999	100	62.4	47.0	0.3	2.4	28.1	11.1	3.0	6.5
2000	100	60.3	48.3	0.3	2.5	30.6	12.0	2.6	6.6
2001	100	57.6	49.0	0	1.8	33.4	13.4	2.3	6.7

(3) 地方属普通高等学校

年份	合计	财政性教育经费				事业收入		捐集资	其他教育经费
		合计	财政预算内教育经费	各级政府征收用于教育的税费	校办产业、勤工助学和社会服务收入中用于教育的部分	合计	学费、杂费		
1990	5350267	5017953	4672092		345861	132052	37960		200262
1991	6132011	5714668	5155822		558846	276325	121082		141018
1992	7434035	6699580	5880941		818639	523762	295750		210693

1993	7520779	6700830	6307181	19407	348479	637650	637650	63992	118307
1994	10188944	8057669	7405590	63591	542333	1588858	1588858	153332	389085
1995	12397957	9620252	8811707	91024	618564	2134945	2134945	142204	500556
1996	14849749	11407630	10137292	291158	780370	2671280	2671280	150349	620490
1997	17599539	13191242	11805891	378319	769161	3272388	3272388	316416	819493
1998	21903322	14929344	11972087	734926	324920	5720369	3918527	349313	904296
1999	34269470	21633813	17809979	599709	387295	10942022	8079635	525370	1168265
2000	48663977	27712106	23103125	723514	585790	18608213	14240838	449317	1894341
2001	65054756	34444487	29280595	720370	735829	26992701	21604639	610522	3007046

构成(%)

1990	100	93.8	87.3		6.5	2.5	0.7		3.7
1991	100	93.2	84.1		9.1	4.5	2		2.3
1992	100	90.1	79.1		11.0	7.0	4		2.8
1993	100	89.1	83.9	0.3	4.6	8.5	8.5	0.9	1.6
1994	100	79.1	72.7	0.6	5.3	15.6	15.6	1.5	3.8
1995	100	77.6	71.1	0.7	5.0	17.2	17.2	1.1	4.0
1996	100	76.8	68.3	2.0	5.3	18.0	18.0	1.0	4.2
1997	100	75.0	67.1	2.1	4.4	18.6	18.6	1.8	4.7
1998	100	68.2	54.7	3.4	1.5	26.1	17.9	1.6	4.1
1999	100	63.1	52.0	1.7	1.1	31.9	23.6	1.5	3.4
2000	100	56.9	47.5	1.5	1.2	38.2	29.3	0.9	3.9
2001	100	52.9	45.0	1.1	1.1	41.5	33.2	0.9	4.6

由于统计指标及其涵义在十年间变化很大, 经过处理的数据仍存在一些问题无法解决:

(1) 1990-93年高等教育的收入情况是从按收入来源统计的支出数据反推出来的。如果存在财政赤字, 当年的支出要大于实际收入数据, 因此支出数据并不能反映当年教育机构的实际收入。当然, 下一年度预算中, 会有拨款或其

他来源的经费来弥补当年的赤字。考虑到赤字的数额不大,这种口径的数据只要能保持连续性,就不会出现大的偏差。问题是,在教育经费统计资料中,自1994年,统计口径发生很大的变化,高等教育机构的收入和支出分别统计,收入按收入来源统计,支出按支出科目统计,取消了按收入来源对支出进行统计的方法。这种改变当然是合理的,因为对于高等教育机构来说,无论什么来源的教育经费,只要是可自行支配而非指定用途的专项资金,均按一定的预算科目自行分配,而无法确切说明什么来源的经费支出在什么科目中。但是,当我们对时间序列的教育经费进行比较时,1993年之前和1994年以后的数据内在逻辑上可能存在某种偏差,这是值得注意的。

(2) 1990-92年的数据中有一项“高等教育预算外收入”,具体收入科目包括各级政府征收的用于教育的税、费,社会服务、勤工助学收入,学费、杂费、捐集资助学、其他预算外收入。含有高等教育的科目,分别列出,但有些科目,如捐集资助学、各级政府征收的用于教育的税费、其他预算外收入中,并未列明高等教育的部分。因此,可能造成1991-92年高等教育经费收入可能计量不足。同时,“高等学校基金收入”的项目,则按照具体科目分别列入了社会服务、事业收入、和其他收入。

尽管存在着数据方面的缺陷,1990-2001年普通高等学校经费来源基本构成要素在12年间的变动特点仍清晰可见(见图一)。最显著的特点是:人们长期以来所期盼的高等教育经费渠道多元化的局面并未出现,而是呈现出了二元化的格局;中央属和地方属高校之间经费来源的变化趋势出现了很大的差异。

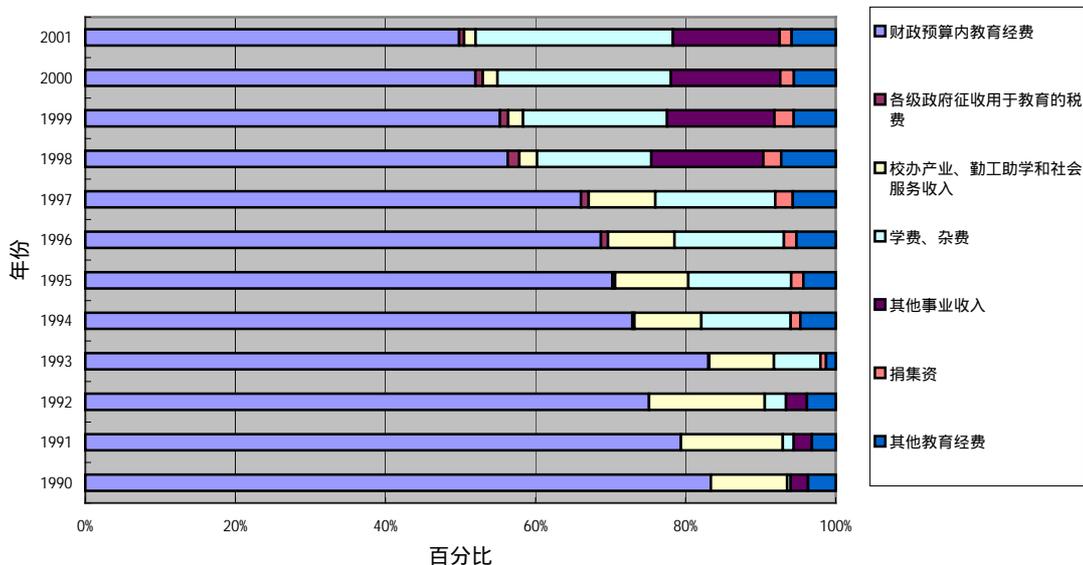
(一) 两个主渠道:财政性教育经费和学校事业收入。

财政性教育经费所占的比重逐年下降,从1990年的93.5%下降到2001年的55%,学校事业收入从1990年的2.8%直线上升到2001年的38%,其中学生缴纳的学费杂费从0.5%上升到24.7%,陈良焜先生在1994年提出的在20世纪末受教育者个人可分担19-25%的总经费的估计性目标确实实现了。

(二) 财政性教育经费中,预算内教育经费逐步处于绝对的主体地位,如果加上基建拨款,预算内教育经费在财政性教育经费的比重从1990年的90%上升到96%,其中所包含的各级政府征收的用于教育的税费(一般只用于基础教

育而不用于高等教育)以及以政府减税让利为特征的校办产业、勤工助学和社会服务收入中用于教育的部分。

图1 1990-2001年普通高等学校经费收入构成



(三) 学校事业收入实际是高等学校提供的教育科研服务受益方——正规学生和继续教育、短期课程接受者所分担的费用,其中正规学生的学费达到了政府提出的“普通高等学校学费占每生每学年平均教育培养成本的比例一般不超过25%”的最高限额(李岚清,2003)。但值得注意的是,中央属和地方属的高等学校之间对于学费的依赖程度逐步出现很大差异。地方属高等学校对学费的依赖始终多于中央属高校,但1993年前差距些微,到1994年地方属高校对学费依赖陡然增加,到2001年达到33.2%,同期中央属高校仅为13.4%,相差多达20%。

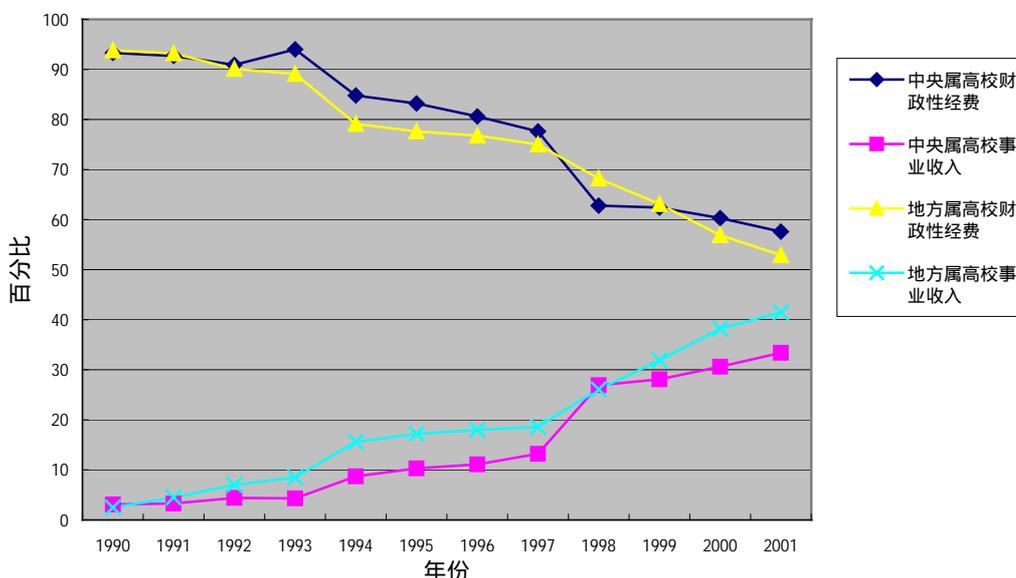
(四) 在不少文献中被认为是很有潜力的经费来源——校办产业等在整个经费来源结构中的比重逐步降低,显示了暗淡的前景,从1992年接近15%,1995年接近10%两个极点下降到2001年的1.4%,尤其考虑到其中还包含学校提供的其他社会服务收入。

(五) 社会机构和人士对高等教育捐资助学占整个经费总额的比重始终徘徊在2%左右,最近几年还出现了连续的下降,对实现高等教育机构经费多元化

贡献甚微。

(六)地方属高等学校在1990年对财政性教育经费的依赖略微强过中央属高等学校,但是10年之后的2001年,中央属高校对财政性教育经费的依赖(57.6%)则超过地方属高等学校(52.9%)。而且,地方属高校的经费来源中,基于学校声誉和再生产能力的经费渠道,如校办产业、社会服务收入、社会捐赠收入等同期均低于中央属高等学校。因此,地方属高等学校经费渠道的二元化特征更为明显(见图2)。

图2 中央属高校和地方属高校财政性经费和事业收入变动趋势



因此,从直观印象上看,人们所设想的高等教育经费多渠道的来源——税费产社基科贷息(财政、教育税、学费、产业、社会捐赠、基金、科研、信贷、利息)并没有真正实现,整个高等教育财政结构呈现出了一种成本负担向学生及其父母的转移,两种主要来源渠道此消彼长的二元化趋势。

四

那么,对中国90年代以来高等教育经费来源结构的变化状况应该如何评价呢?各个经费构成要素在改善高校财政状况中的作用和潜力如何?这些问题还需要作深度分析。

中国高等教育规模的大幅度增加首先出现在1999年,之后连续三年的增长,我国在校大学生人数发生了历史性的变化,在校生人数从1998年的341万

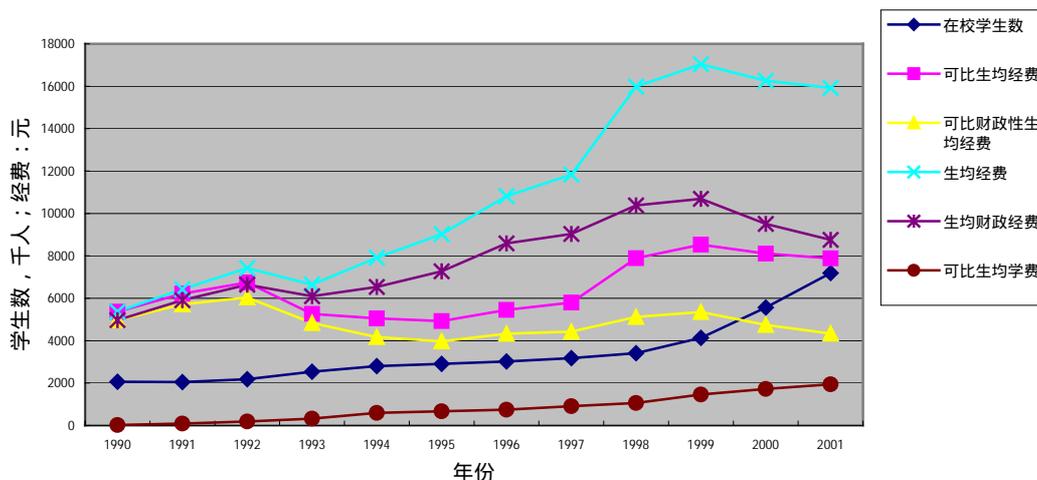
上升到2001年的719万,每年增加的人数超过100万。而在此之前,在校生人数从200万增长到300万用了七年的时间(1990年到1996年)。

高等教育规模的扩张必须以高等教育经费水平的提高为依托,否则高等教育的质量将会出现一定幅度的滑坡(闵维方,2002)。教育从本质上讲应该是一种成本递增的产业。教育具有劳动密集型的特征。人力资本投资与物质资本投资具有同等重要的影响。我们都知道“工资刚性”的原理,也指导工资总是随着社会经济的发展而不断增长。对高等教育而言,虽然不像交通运输、制造业、IT产业那样与技术更新的程度密切相关,但是它也必须反映并代表社会先进的生产技术与科技水平,采用现代化的教学方式和手段,配备先进的教学仪器和设备,成为高等教育培养高质量、高水平人才的关键(闵维方,1997)。理论界普遍认为,处于稳定良性的财政状态中的高等教育系统,为保证质量,即使在控制了物价上涨的因素,生均成本也应该呈递增的趋势(丁小浩,1996)。

让我们来看一看中国的现实情况。从绝对数看,随着国家经济的持续增长,国家财政在国民经济中的比重不断攀升,高等教育经费总投入也在连续增长,从1990年的110.7亿上升到了2001年的1145.2亿,增长了10倍。但另一方面,生均经费从1999年度开始出现了持续的下降,2000年、2001年分别比前一年下降了5%和2%。从可比价格计算,教育经费总规模的增幅为五倍,生均经费从1990年的5365元上升到7884元,增长速度为47%。其中在1995年出现一次低谷后稳步回升到1999年达到极大值,之后再次开始回落。第一次生均可比经费的下降是1993-1995年连续三年高通货膨胀的结果,而且1995年是新中国财政收入占国民生产总值的比重最低的一年(10.7%),而第二次下降则是急剧扩招的结果。这种情况表明,高等教育经费投入的增长速度从1999年开始低于学生规模的增长速度,经费水平在规模扩张的情况下出现了下降。

上述有关生均经费的数字存在的问题是,在校学生数仅仅包括本专科人数,没有包含研究生数。考虑到研究生的生均拨款要高于本专科生,而且不交纳学费和住宿费的事实,在校生成数如果加上研究生,生均经费水平会较上述数字为低。

图3 1990-2001年全国高校学生数、生均经费变动趋势



由于地方属高校中研究生规模不大，培养的本专科学生占到全国在校学生的82%，其生均成本的数字更具有代表性（见图4）。从1990年到1999年，生均经费虽然有波动，但始终处于上升的趋势，从1999年开始，出现急剧下降，2001年的生均经费低于1996年的水平。如以可比价格计算，地方属高校生均经费始终处于下降的趋势，1999年出现反弹，至2001年降至最低。因此，在地方属高校中，扩大规模是以降低生均经费为代价的，这些大学生及其家庭以更高的个人成本接受了更低质量的高等教育。

这种趋势与世界其他国家的情形背道而驰。数据表明，世界各国高等教育单位成本在20世纪90年代后期经历了很大的提高，生均成本上升趋势明显（闵维方，2002，P. 322）。

中国高等教育生均成本下降趋势的根本原因是什么呢？据丁小浩教授分析，高等教育内部层次和质量水平的分化、规模效益的提高有可能使高校降低生均成本。但她又提出，著名经济学家Bowen关于高等教育成本最大化的理论却暗示，生均成本的递减完全是高等教育经费不足所致（丁小浩，1996）。从中国的情况看，如果粗略地把中央属高校和地方属高校看作是两个不同层次的话，我们会看到，生均教育经费都出现了下降的趋势，但二者变化的趋势是有差

也许有人会提出，生均成本的下降是高教扩招导致规模效益提高的结果。我还没有看到这方面的实证分析，但是，从生师比、人均教室面积、人均图书资料占有量、其他人均教育和生活资源（实验室面积、体育场面积、食堂面积）等方面的数据变化情况看，在整个高教系统都呈下降趋势，在不少学校达不到教育部规定的办学指标。从这些情况看，不能不说存在着教育质量下降的问题。

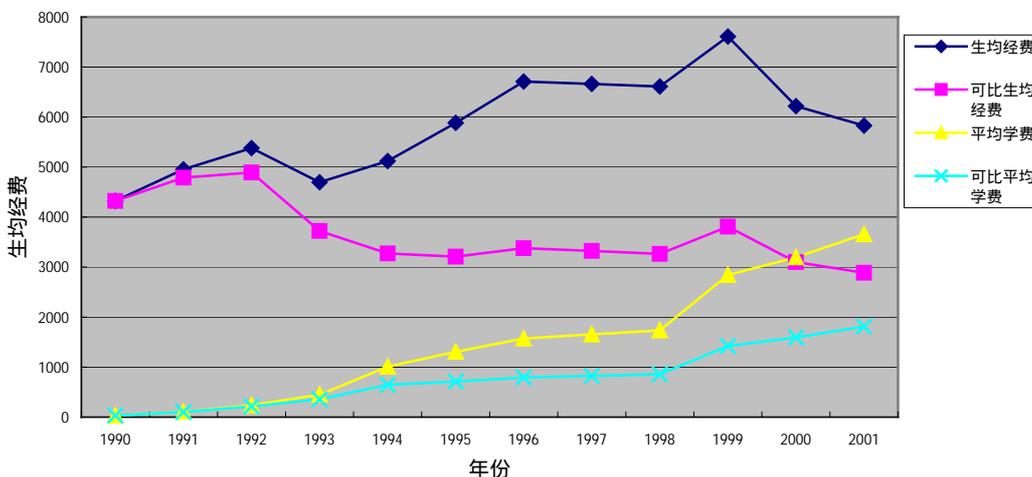
中央属高等学校数从1990年的354所下降到2001年的111所，在校人数从占全国的44%下降

异的,这似乎表明不同层次和水平的高等教育机构混合讨论,可能在一定程度上扭曲生均成本的纵向比较的结果。

但无论如何,生均财政投入下降是整个生均成本下降的主要因素。因为在生均经费下降的同时,学生缴纳的学费从1990年每人平均25元上升到3927元,即便扣除消费品物价上涨的因素,这也是所有经费来源中无论是绝对值还是相对值都在上升的唯一要素。这一点从地方属高校的生均经费和平均学费的变化趋势中看得更为明显(见图4)。无论生均教育经费怎样变化,其中构成要素人均学费水平从实际价格还是可比价格计算,都处于上升的趋势,并从1998年开始,增长的速度明显加快。

教育部在2003年2月颁布的《2003-2007年教育振兴行动计划》中提出,非义务教育的办学经费,以政府为主渠道,由政府、受教育者和社会共同分担。现在的问题是,国家财政性高等教育经费投入55%的构成比例是否要继续下降?占到高等教育总经费近四成的学费是否有继续上涨的余地?能否扩大其它高等教育经费渠道?

图4 1990-2001年地方属高校生均经费变动情况



(一) 国家财政性高等教育经费

从本届政府2003年的工作报告看,教育投资的重点将放在“加强义务教育

到18%,学校在校生规模平均超过11000人,占用的国家财政性教育经费达到46%,生均财政性教育经费24000元;地方属高等学校在校生占到82%,平均规模为5300人,占国家财政性教育经费的54%,生均财政性经费6300元。从1998年到2001年,中央属高校科研经费拨款占经费收入的比例逐步达到8%以上,而地方属高校该类拨款仅始终在1%左右。从这些数据可以看出,自从通过“共建、调整、合作、合并”,对高等教育的结构进行重新整合后,中央属高等学校和地方属高等学校的层次差别更为明显了。

特别是农村教育”，而高等教育的重点是建设高水平的大学。因此国家财政性教育经费，也即国家预算内的教育经费和基建拨款占国家财政收入的比重不可能指望有明显提高。从1990年以来的数据看，国家财政性高等教育经费占国民生产总值的比重始终处于3.3-4.2%之间，平均数为3.7%。即便这样的比例维持不动，由于国家财政收入占国民生产总值的比重的持续增长（从1995年最低点10.7%增长到2002年的18%），财政性高等教育经费投入的绝对数量仍将稳定上升。如果高等教育规模保持适度的增长，生均教育经费投入有可能出现恢复性增长。但是，高等教育新增财政经费（再加上不断增加的科研经费投入）很大程度上用来扶持高水平的高等教育机构（如一批研究型大学），培养优质高等教育资源，不同层次和水平的高等教育机构的收入结构存在的较大差异不可能弥合，一些地方属大学是否能够同步地实现国家财政拨款的增加和生均财政经费的增加是值得怀疑的。

（二）事业收入

高等教育机构事业收入的主体是学费，包括正规学生的学费和继续教育、短期培训项目、特殊教育项目的收费。学费收入具有与学生规模增加同比增加特征。但学费水平却受到多方面的制约。对学费标准的确定，政府提出的目标是：在非义务教育阶段，要合理确定政府和受教育者分担办学成本的比例，收费标准要与居民家庭承受能力相适应。

从高等教育生均成本的相对水平看，目前学费负担的压力是相当大的。1990年，生均相对成本（即生均成本占人均GNP的比重）为3.3，到2001年，下降到2.1；同期生均学费负担水平则由0.5%上升到24.7%，地方属高等学校中学生负担水平的变化更为明显，从0.7%上升到34.2%。这表明，学生及其家庭负担的高等教育成本从人均GNP的1.65%上升到51.87%（地方属院校达到71.8%）。而OECD国家1995年平均的生均相对成本为0.46，1997年下降到0.35（闵维方，2002，p. 341）。这表明，同样20%的教育成本分担水平，在OECD国家仅相当于人均GNP的10%或7%。学费对中国人民的经济负担已经到了相当高的程度。因此学费继续增加的余地并不大。对那些拥有大量研究生的研究型大学来说，对研究生收取学费的政策将会产生新的收入来源。这有可能使一部分精英

如果考虑学生上学期间必须支付的生活费用（食宿、交通），学生及其家庭承担的成本就更为高昂。

大学,形成一种“富者愈富”的情形。

而且,教育领域中所追求的公平和公正的平衡的原则也要求对学费的增长做出适当的限制。研究表明,不同收入水平的受教育者及其家庭对学费水平变化的反应是不同,较低收入阶层对高等教育私人成本变化的敏感程度要大于较高收入阶层,因此,无论是为了弥补公共经费的不足,还是为满足旺盛的个人需求,过高的学费水平产生的对受教育机会公平和效率的负面影响都不容置疑。因此学费水平毕竟要考虑社会的整体经济发展水平,而且还要照顾到不同收入阶层受教育机会的公平(闵维方,2002,p386)。因此,研究高等教育的学者对学费的态度经历了从多数赞成到谨慎地赞成(即有条件地同意)的变化过程(徐国兴,2003)。

与学费制度相对应的是,奖、助、贷、勤、补、免等学生资助政策的建立和完善是伴随学费政策的推行,维护高等教育健康而稳定发展的重要支持和保障。这需要政府做出更多的努力。

(三) 捐赠和基金收入

捐赠和基金收入在国际高等教育领域受到广泛重视,尽管在高等教育经费收入总额中比重并不是特别大,尤其是与发达国家的高等教育机构相比。如在1999-2000财政年度,美国公立大学捐赠和基金收入超过5%(自1980-81财政年度一直处于稳定增长状态),而在私立大学则超过14%(NCES,2002)。陈良焜教授在1994年就提出,随着中国经济的发展,经济体制的变化以及国际交往的加强,具有向学校提供资助实力的企业、社会团体和私人将会越来越多。但多年的发展,捐赠收入的比重始终维持在较低水平上,同时也表现出了相对稳定的特点。这表明政府鼓励企业和公民向教育捐赠的税收优惠政策、扶持公益性教育基金和信托基金的金融政策尚不完备,学校开拓这个收入渠道的手段还不够有力。

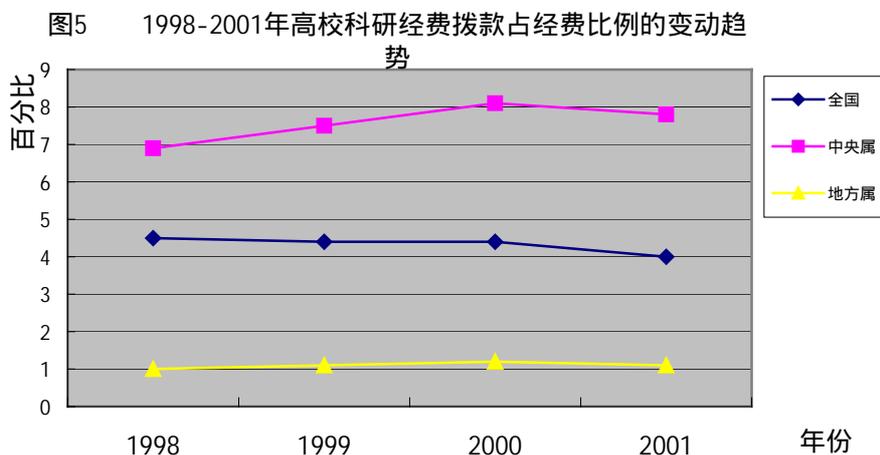
(四) 校办产业、社会服务收入

中国学校兴办产业的传统来源于教育与生产实践相结合的教育理念,在改革开放之前就广泛存在。在改革开放之后,尤其是高等教育经费来源渠道单一,运行出现严重困难的时候,兴办产业曾被看做是大有前途的学校收入的来源渠道。但是数十年的发展,产业对高等学校的贡献率逐步降低。不仅如此,随着

国家经济体制改革进程的推进，学校承担无限责任的校办企业给学校带来的潜在的金融风险和法律危机愈加突出。特别是有超过60%的企业经营活动与学校的教学科研活动毫无关系，数量多、规模小、管理混乱的现象十分普遍(陈忠林，2003)。业内人士评论说，在校办产业中，国有企业的弊端和私营企业的弊端融合在了一起。因此，校办产业收入所占份额的逐渐萎缩是符合市场经济发展规律的。但是，这个科目中涉及到的科研成果、专利技术和其他教学产品的转让收入，随着高等学校教学科研能力的增强会逐步增加。1999 - 2000 财政年度，美国公立大学“销售和服务”收入占到学校经费来源的22%，而私立大学也占到21%(其主要内容包括：教育科研活动收入、附属单位收入和医院收入，与我们的概念稍有不同)。

(五) 科研收入

科研经费拨款自1998年《中国教育经费统计年鉴》单独列出科目开始，其占学校办学经费总额均在4%以上。这种收入对于提高学校的学术水平和学术声誉、促进教育质量有着极其重要的作用。从掌握的统计数据看，从1998年开始，中央属高校科研经费拨款占经费收入的比重逐步上升到8%以上，地方属高校始终在1%左右(见图5)。



特别是，随着政府科教兴国战略的落实，科学技术方面的拨款会进一步增加，可以成为高等学校稳定的、持续增长的经费来源。对比美国的情况，我们似乎可以保持更乐观的估计。在1999 - 2000 财政年度，美国高等学校总收入中，私立大学有13.8%，公立大学有10.8%来自联邦政府，这些拨款中主要部分是

政府科研基金合同以及政府附设在大学中的独立科研机构的拨款。当然,这些经费属于竞争性的经费,拨款有政策性的因素(如将国家实验室设在著名的私立大学和公立大学),更多的是通过申请评估获得的(如私立大学有9.1%的经费,公立大学9.4%的经费是这样获得)。

总结以上的分析,我们可以得出几点看法:

(1)中国高等教育自20世纪90年代所逐步形成的经费来源二元化的格局。从福利经济学的观点看,其道理很简单,即高等教育财政补贴是用税(纳税人的钱)的方式支付,还是用费(受教育者个人或家庭的钱)的方式。出于公平的目标,用者付费;出于机会均等的目标,政府为使用者提供补贴。从教育经济学出发,高等教育是一项具有很高私人收益的投资,同时具有很明显的外部性。因为有私人收益,个人及其家庭付费,因为有外部性,公共机构补贴。

(2)在多元化筹资的局面出现之前,高等教育经费的两个主渠道的变动趋势不可能持续下去。财政性教育经费的下降只能导致生均教育经费的下降,最终导致大学教育质量的下降;学费的相对水平与国际上一些发达国家相比也是相当高的,在政府对学生的资助手段单一、数量有限的情况下,人民是否有能力承担比例的继续增加是值得怀疑的。国家财政是否有能力推动高等教育大众化目标的实现,如果没有能力推动,需要什么样的政策抉择,这是一个紧迫的需要回答的问题。

(3)高等教育经费多元化的目标并没有消失,但多元化应基于高等教育的产品属性而非其它。克拉克·科尔曾做过统计,西方世界在1520年以前建立的大约75个公共机构仍旧以可以辨认的形式存在,有着类似的功能和未中断的历史,由61所是大学(科尔,2001,p.50),据张维迎教授(2004)分析,大学这种组织形式之所以常青不衰,是因为它的公益性(非营利性)。作为公益性的学术机构,其税费之外经费来源的多元化是围绕着它的教育和学术活动展开的——技术和专利转让、教学产品的出售、科研经费的获取、为学生提供生活服务的收费。多元化的目标不应当包含与培养学生和学术活动无关的兴办企业——与企业家相比,教育家更适合从事学术活动;而许多作者提及的借贷和 market 融资只会最终增加而不是减缓多公共教育经费的压力(魏新,2000,p.205)。

(4)与教学和科研相关的多元化的经费收入通常被用来补偿学校发生的经

常性支出 (Current expenditure), 对于基建投资 (Capital investment) 的经费, 除了政府拨款以外, 学校不得不依赖社会专项捐赠和基金收入。学校通过基金会进行的投资并非企业家活动, 因为通过信托基金的方式进行投资, 阻隔了高等教育机构可能面对的投资风险。但是社会捐赠的意向与社会传统和政府的鼓励政策密切相关, 在目前的中国国内, 自愿的对学校的捐赠并不普遍。

(5) 高等教育机构内部的层次和水平的分化是高等教育发展的必然结果。为社会提供多样化的产品从而获得多元化的经费来源的高等教育机构通常是指研究型大学(如技术转让、科研经费等收入)。对于那些提供较为单一产品的机构的经费构成将会呈现可能完全不同的特点, 如地方属高等学校, 完全倚重于国家财政和个人支付的学费两种渠道, 其中, 基于经济不平衡性而出现的区域差异可能十分明显。

五

本文讨论了约翰斯通提出的用非政府经费来源弥补高等教育财政危机的若干措施在中国的表现。研究发现, 自1990年之后的10年间, 中国高等教育经费由片面依赖于政府投资发展到同时依赖政府预算和事业收入, 其他收入来源占总经费的比例不高并且出现下降, 呈现出了经费来源二元化的趋势, 这在地方属高校中体现得更为明显。因此, 教育经费来源的多元化对于高等教育机构的高端(研究型大学), 基于其自身的性质和功能, 是可以加以推动的政策目标; 但对于高等教育机构的底端(实现高等教育大众化目标的一般大学), 实现这样的目标是相当困难的。

限于数据和分析能力, 本文并未深入分析高等教育经费最重要两个来源——税、费的理论特质及其内在逻辑, 也没有深入涉及不同层次、不同科类、不同地域高等教育机构的经费来源构成特点及其变化趋势。这方面有许多工作可以做。如, 我们可以评价, 在高等教育机构的层次分化过程中, 高等教育机构之间对科研经费、捐赠的市场竞争, 以及政府对各个高等教育机构的拨款和功能配置政策所发挥的作用(克拉克, 1988年, P. 169), 从而扩展对高等学校经费收入结构变化趋势的理解。Hosler, et al (1997) 曾经分析了美国州政府对公立大学作出资源配置决策时的决定因素, 如人口状况、资源状况、政治价值和州政府的政策制定特征, 他们也分析了公立大学拨款、(对学生) 财政资助

项目以及公立大学学费设定之间是否存在着关联或协同。这种分析框架对我们研究我国区域高等教育经费结构及其变化特征的决定因素很有帮助。

附录

表6 1990-2001年全国消费者物价指数和在校生规模

年份	全国消费者物价指数	在校学生数(千人)
1990	100	2063
1991	103.4	2044
1992	110	2184
1993	126.2	2536
1994	156.6	2799
1995	183.4	2906
1996	198.6	3021
1997	204.2	3174
1998	202.6	3409
1999	199.8	4134
2000	200.6	5561
2001	202	7191

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》，2002年

参考文献

- Bernard Longden, 2001, Funding Policy in Higher Education: Contested Terrain, *Research Papers in Higher Education*, 16(2), 2001, PP. 168-182
- Don Hossler, et al. 1997, State Funding for Higher Education: The Sisyphean Task, *The Journal of Higher Education*, Vol. 68, No. 2, pp. 160-190
- Jean-Claude Eicher and Thierry Chevaillier, 2002, Rethinking the Financing of Post-Compulsory Education, *Higher Education in Europe*, Vol. XVII, Nos. 1-2, pp. 69-88
- NCES, Digest of American Educational Statistics 2002, at: <http://nces.ed.gov>
- Richard J. Fenton, John Gardener & Sandeep Singh, 2001, Rethinking Cuts in Public Higher Education: An American Example. *Education Economics*, Vol. 9, No. 1, PP. 54-68
- Thierry Chevaillier and Jean-Claude Eicher, 2002, Higher Education Funding: A Decade of Changes, *Higher Education in Europe*, Vol. XVII, Nos. 1-2,
- Xin Wang, 2001, A Policy Analysis of the Financing of Higher Education in China: two decades reviewed. *Journal of Higher Education Policy and Management*, Vol. 23, No. 2. pp. 205-217
- 伯顿·克拉克主编(王承绪等译),《高等教育新论——多学科的研究》,浙江教育出版社,1988年。
- 布鲁斯·约翰斯通(陈运超 沈红译),1999,高等教育财政与管理:世界改革现状报告,《高等教育研究》,1999年第6期。
- 陈国良主编,《教育财政国际比较》,高等教育出版社,2000年。
- 陈建俞,多元化——中国高等教育投资政策的选择,《江苏高教》,2003年第4期。
- 陈良焜,中国高等教育经费来源分析,《教育研究》,1994年04期
- 陈万明,高等教育投资多元化探索,《江苏高教》,2002年第2期。
- 陈伟,西方高等教育的政策变革和经费模式的机构性调整,《高等教育研究》,2002

年,第23卷第5期。

陈忠林,于苹,余蓉,中国高校校办产业的整顿与发展,《经济体制改革》,2003年第6期。

丁小浩,高等教育财政危机和成本补偿,《高等教育研究》,1996年第2期。

国家高级教育行政学院,《中国高等教育体制改革世纪报告》,人民教育出版社,2001年。

韩骅,由谁付帐?西方高教投资的一个视角,《高等教育研究》,1999年第1期。

胡瑞文,陈国良,中国高教筹资多元化:成就、挑战和展望,《教育发展研究》,2001年第7期。

黄家泉,何秀成,我国高教投资的多渠道、多元化问题,《广州大学学报》(综合版),2000年,第14卷第4期。

江小惠,建立高等教育多渠道投资体系的思考,《江苏理工大学学报》(社会科学版),1998年第1期。

克拉克·科尔(王承绪译),《高等教育不能回避历史》,浙江教育出版社,2001年。

李经天,论主渠道和合多渠道并进,《湖北大学学报》(哲学社会科学版),1999年,第26卷第1期。

李岚清,《李岚清教育访谈录》,人民教育出版社,2003年,第114页。

闵维方,高等教育成本补偿政策的决策依据,科学决策,1995年第6期。

闵维方主编,《高等教育运行机制研究》,人民教育出版社,2002年,第110页。

宋秋蓉,当今世界高等教育经费来源多元化趋势,教育与经济 2003年03期

王善迈,我国教育投资体制改革,教育发展研究,1999年第6期。

魏新主编,教育财政学简明教程,高等教育出版社,2000年。

徐国兴,我国高等教育学费研究十五年,《教育与经济》,2003年第1期。

许兰凤,谈我国高等教育经费来源的多元化,《煤炭高等教育》,2001年第6期。

张维迎,《大学的逻辑》,北京大学出版社,2004年。