

	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7卷第1期 （总第22期）
主编：闵维方；副主编：丁小浩 阎凤桥；编辑：岳昌君 孙冰玉		

公平视角下的中国高等教育资源配置区域间差异的实证研究

鲍威 刘艳辉

（北京大学教育学院/教育经济研究所）

摘要：1999年以来高等教育规模的急速扩张从数量层面扩大了升学机会的供给，有力推进了我国高等教育机会的均等化趋势。回顾这一高等教育发展的特殊阶段，可以清晰地看到，占全国高等教育机构总数约80%的地方高等院校在增加高等教育机会供给、吸纳扩招学生、普及高等教育机会方面发挥了核心作用。但是，从质量层面而言，由于高等教育资源配置的不均衡格局的日趋加剧，部分地区地方高等教育发展出现严重滞后，地方高等院校教学质量出现下滑。这不仅威胁到我国高等教育体系的整体协调和持续性发展，更严重遏制了高等教育公平性理念的实现。

在此背景之下，深入剖析高等教育资源配置的差异现状和差异形成的影响机制是目前我国高等教育财政研究中一个极为重要的课题。为此，本研究将首先梳理先行研究，建立分析框架（**第一节**）、分析在高等教育管理体制中中央与地方之间职责划分的历史演变过程（**第二节**），在此基础上，聚焦地方高等教育面临的经费危机（**第三节**），尝试对扩招前后我国高等教育资源配置的区域性差异的变化（**第四节**）及其形成不均衡格局的影响机制展开实证性探讨（**第五节**）。最后，基于上述分析结果，提出本研究的政策性含义（**第六节**）。

一、高等教育公平与区域间资源配置差异

1. 高等教育公平的内涵理解：多少“量”与什么“质”

公平是每一个现代社会孜孜以求的理想与目标，也是一项评价公共政策的重要指标。作为社会公平在教育领域的延伸和发展，研究者们从不同的视角赋予了教育公平内涵不同的解释。

首先是依据不同教育阶段设定公平目标内涵，以胡森（Torsten Husen）为代表的阶段划分论。胡森认为，教育公平观念因为社会哲学观的不同，依次经历了保守主义阶段、自由主义阶段和新概念阶段的演变过程，分别形成了起点平等论、过程平等论和结果平等论三种理论形态。而平等有三种涵义：一是个体起点的平等，即每个人都有不受任何歧视开始其学习生涯的机会；二是中介性阶段的平等，即教育过程中受到平等的对待，以平等为基础对待不同人种、民族和社会出身的人；三是最后目标的平等，即促使学生取得学业成就的机会平等。胡森将这三种涵义的平等与三种主要的社会价值，即效率、公正和自我实现相对应，提出了著名的教育平等理论：效率优先之起点平等论、公平优先之过程平等论和突出个性发展之实质平等论^[1]。

其次是针对不同社会群体的教育公平诉求，以麦克马洪（McMahon）为代表的三类型说。麦克马洪将教育机会公平分为三类：（1）水平公平（horizontal equity），指相同者受相同对待；（2）垂直公平（vertical equity），指不同者受不同对待；（3）代际公平（intergenerational equity），指确保上一代人的不平等现象不至于全然延续下去^[2]。

此外还有依据教育公平保障对象的不同对教育公平的内涵做出界定。例如OECD（2007）从平等性（fairness）和包容性（inclusive）两个维度解释了教育公平的内涵：所谓平等性指的是无论性别、社会经济地位或宗教信仰，所有人均拥有接受教育的权力；而宽容性则意味着每个人都应该得到最低标准的基本教育保障。平等性和包容性互相结合，通过对教育失败的化解，来消除由此带来的社会剥夺的负面影响^[3]。对于高等教育公平的定义，OECD（2008）指出其意味着保障学生的高等教育的升学机会和学业成就是建立在个人的先赋性能力和学习努力程度的基础之上的，它并不受到包括家庭背景、性别、种族、移民、居住地、年龄、身体残疾等个人或社会境遇的影响^[4]。此外，欧盟在界定高等教育公平时，也将其区分为入学（access）的公平、就学条件（treatment）的公平、学业成就（outcome）的公平^[5]。

虽然以上对于教育公平内涵界定的侧重点各不相同，但其相似点在于教育公平并不简单地局限于所有人都拥有升学机会，即高等教育的参与权。教育公平也并不是一个单一时点的现象，更不是仅仅停留于数量层面的讨论。随着升学机会的普及，人们对于教育公平内涵的认识和诉求也在不断的延伸和拓展。从高等教育阶段而言，教育公平不仅关注升学时点的教育机会均等，同时也关注在进入高等教育体系之后，个人所获取的教学条件待遇的公平，而后者的公平则直接关系到高等教育是否能够提升个体的就业竞争力、甚至是未来人生发展的成败与否（OECD, 2008）^[6]。在有关教育公平的社会学研究中存在着两个主导性的标准域，即分配传统和自由传统。公正分配传统的最根本的潜在弱点在于它没能解决提供什么教育的问题，它对教育本身的性质漠不关心（kathleen Lynch, 2000）^[7]。正如康奈尔（Connell, 1993）所观察到的“教育是一个‘多少’量和‘什么’质不能分离的社会过程，在量的分配和质的内容之间有着不可避免的联系”^[8]。

在进入后大众化阶段的高等教育领域，究竟应该如何定义教育公平的内涵？特别是在公平的实现成为评价政府教育政策重要尺度的情况下，如何设定教育公平度的测

表1 高等教育公平的概念分析框架

		高等教育公平	
		数量的公平：升学机会	质量的公平：就学条件
A. 考察主体		高等教育需求方（学生）	高等教育供给方（高校）
B 考察 维 度	B-1 社会群体之间	不同阶层、种族、性别间存在的升学机会差距	不同社会群体所获取的高等教育就学质量的差距
	B-2 教育机构之间	不同类型中等教育机构毕业生的升学机会差距	不同类型高等教育机构间教学质量差距
	B-3 区域之间	不同区域或城乡学生间存在的升学机会差距	不同区域间高等教育质量的差距
C. 考察手段		升学机会（就学率）	教育资源（例如生均经费）
D. 缩小差距的财政举措		学生资助体系的完善	高教经费配置的调整

量分析工具成为监测和调整教育政策的重要课题。在先行研究的基础上，结合教育财政举措的视角，本研究尝试从数量和质量两个层面构建高等教育公平的概念分析框架（参照表1）

具体地，高等教育公平可以分解为数量的公平和质量的公平两个层面。

首先，从数量的公平而言，它所考察的主体对象是高等教育的需求方，也就是聚焦于学生。同时从时间顺序而言，数量的公平对应了高等教育的起点公平。在考察维度方面，研究者通常可以从不同社会阶层的升学机会差距、不同中等教育机构毕业生的升学机会差距，以及不同区域学生的升学机会差距的考察来测量高等教育公平的实现程度。显然在数量层面，升学机会的普及，即就学率指标成为考察数量公平的重要分析工具。至于如何从高等教育财政的视角改善数量的不公平现象，政府通常采用的是将教育经费以学券、助学金、奖学金，税收优惠、贴息贷款等学生资助的形式，向弱势群体学生及其家庭提供间接资助。通过这种学生资助体系的建构与完善来削减弱势社会群体、弱势中等教育机构、以及落后地区的学生在获得高等教育升学机会中存在的障碍，由此缩小不同维度的升学机会差距。

其次，从质量的公平来看，它所考察的主体是高等教育供给方，也就是高等教育机构本身。从时间的顺序而言，质量的公平对应了过程的公平，同时也直接影响到成果的公平。在具体的研究中，研究者的考察往往聚焦于不同社会群体所获取的高等教育就学质量的差距、不同类型高等教育机构间的教学质量差距、以及不同地区高等教育间存在的质量差距。当然，相对于前者的数量的公平，由于质量条件内涵的多元化，对于质量的公平的测量工具尚未达到一定共识，通常使用较为频繁的指标包括生均经费、师生比、生均教学设施等体现教育资源配备状况的相关指标。至于如何从高等教育财政的视角改善质量的不公平，政府通常利用资源配置与成本收益分配的手段来缩小不同教育机构之间存在的质量差距。

2. 高等教育资源配置不均衡现象：区域性、结构性、层次性

对于高等教育不公平现象的探讨，由于各国高等教育所处的发展阶段与外部社会经

济的发展特征的不同,其关注焦点也存在着明显的差异。谢维和(2008)将目前中国高等教育领域的不公平现象归纳为四点:第一是由于高等教育资源配置主体造成的不公平现象;第二是政府教育投入总量和结构的不公平;第三是对于高等教育成本分担问题的批评;第四是教育机会分配不公平现象^[9]。四个现象中除第四条涉及数量的公平问题,其他均属于质量的公平问题,而其中两个现象均直接涉及高等教育资源配置,由此可见,高等教育资源配置的非均衡性现象已成为我国高等教育公平化理念实现的主要障碍之一。对此,研究者指出高校间政府教育投入的不公平进一步强化了,形成了穷则愈穷、富则愈富的“马太效应”,加剧了高等教育的不公平(陈晓飞 2006,刘宛晨、周伟 2007)^{[10][11]}。

目前对于教育资源配置差异(非均衡性)的研究,大都集中在整个教育系统或是基础教育资源配置差异,而以高等教育资源配置差异性为主题的研究则相对较少。杜育红(2000)把各省区高等教育发展水平分为地域型高等教育发展与受益型高等教育发展水平,分别用每万人口中在校大学生人数与每万人口中大学毕业生数来测量地域型高等教育发展水平与受益型高等教育发展水平,分析了我国地区间高等教育发展差异变动趋势与空间特征,得出我国地区间高等教育发展差异的总体情况是:地域型高等教育发展规模绝对差异在扩大,相对差异变动不明显,差异程度很高;受益型高等教育绝对差异扩大趋势明显,扩大速度也快于地域型高等教育,相对差异的变动与地域型不同,其相对差异也有明显地扩大趋势^[12]。张凌等(2006)分别从投入总量、发展规模、师资水平和办学效益四个方面对区域之间高等教育资源配置存在的差异进行比较分析,指出其对区域经济社会发展所产生的影响,并从政策、资源的利用及分配三个方面提出促进区域高等教育发展的策略^[13]。刘亮(2007)采用1998年到2004年中国教育经费统计年鉴上的数据,分别从高等教育经费的空间层面和结构层面对我国高等教育经费差异进行了分析,认为从高等教育经费的空间层面看,东部地区内部的差异和东中西部地带间的差异是构成我国地区间高等教育经费差异的主要因素;从高等教育经费的结构层面看,预算内教育(事业性)经费差异是造成地区间高等教育经费差异的主要原因,并提出利用财政转移支付的措施来缩小地区间高等教育经费差异^[14]。经过大扩招之后,中国高等教育财政受到严重冲击,鲍威(2007)通过对高等教育经费构成的分析,考察了央属与地方院校在经费筹措渠道与规模方面存在的差异,研究结果表明随着高等教育规模的扩大,两类院校之间的差距呈不断扩大趋势^[15]。

以上的研究表明,我国高等教育资源配置的差异体现在**区域性、结构性、层次性**三个层面。具体而言,区域性配置差异指的是由于高等教育资源配置在地区间出现的差距;结构性配置差异指的是在高等院校之间各种不同经费来源间存在的差距;层次间配置差异指的是不同办学层次院校(例如央属院校和地方院校)间存在的经费差距。先行研究的分析虽然对上述三个层面的资源配置的差异现状都有不同程度的探讨,但其局限性在于对于这种现象背后的影响机制缺乏深入的实证性探讨。

3. 政府高等教育资源配置的首要原则:“基本的公平”的保障

究竟应该依照怎样的原则对高等教育资源进行公平分配¹?特别是在高等教育资

¹ 目前得到较大认同的教育财政公平原则有五项:(1)资源分配均等(principle of distribution equality)的原则。这是一项“起始性”、“横向性公平”的原则;(2)财政中立的原则(fiscal neutrality)。这一原则的基本定义是每个学生的公共教育经费开支上的差异不能与所在学区的富裕程度相关,它的实际内涵

金筹措渠道多元化的背景之下,作为不同的配置主体,市场与政府在配置原则方面存在着怎样的差异?

进入后大众化阶段的中国高等教育,随着政府财政拨款在高校收入中所占比例的减少,上个世纪中在较为集权的高等教育体制下形成的政府与大学间的“举办方=核心拨款者”的母体关系模式逐渐为“合作伙伴”和“消费者”的关系模式所替代。与此同时,来自受教育者或其家庭、企业、社会团体或个人的经费在高校经费收入中所占的比重不断上升。这表明市场和政府一起成为高等教育资源配置的两个重要主体。需要留意的是,这两个配置主体在所采取的高等教育资源的配置原则各有所侧重,但是两者之间却因此形成有效的互补,最终实现高等教育资源配置中的效率与公平的协调。市场配置资源主要是通过价格、供求、竞争等进行,它所遵循的配置原则是“效率优先”,也就是说资源的投入实施的是“强者扶持”机制,充分提升高等教育的发展效率,追求高等教育对社会经济发展贡献的最大化。而与前者相对应,政府即便可以通过倾斜性资源配置的方式,向部分特定的高等教育机构、学科专业、学生提供重点性支持,从而实现高校或学生的发展能力和效率的提升,但政府高等教育资源配置的首要原则应是“公平优先”。也就是说,政府应将有限的财政资金投入到高等教育基础能力的构建和保障,将实现高等教育公平化的实现作为首要目标。

至于公共教育资源的配置过程中,政府具体应该怎样实现公平化目标?谢维和(2008)^[17]强调同一性和补偿性是两个非常典型而又不同的分配原则。同一性原则,指的是保证社会中每一个人都能够均等获得质量均等的教育资源,而不管社会经济背景、种族、性别和宗教信仰等差异。但是这种同一性原则归根结底只是一种理论上的思考,缺乏现实操作可能性。因为从现实的角度看,无论是高等教育入学者个体之间,还是高等教育机构之间都存在着先赋性差异和后天的社会经济的差异,所以在这样的条件之下给予所有的个体或机构同样的教育资源,实质上是不公平结构的再生产。因此,针对这一现状,补偿性原则意味着为社会中的弱势群体、落后地区、弱势机构提供补偿性资源配置。对此,胡森(Torsten Husen, 1990)^[18]指出“为了公平地消除人们之间、环境之间的不平等,国家应该提供不均等的教育机会,那就是说,应该向那些由于遗传天资、环境或其他偶发事件而条件不利的人提供并使他们有能力利用比条件好的人更多的教育机会”。与此相对应,在教育财政学中对于公共教育资源的支出的公平性原则可以用横向公平(horizontal equity)和纵向公平(vertical equity)两个角度加以衡量。横向公平准则要求对于境况相同的群体,应该用相同的公共支出对待;纵向公平准则要求,对于境况有差异的人们,相应的公共支出也应该有所不同(Michael B. Paulsen and John C. Smart, 2005)^[19]。

但是结合中国高等教育发展实践,公平优先的配置原则虽然在20世纪50年代得到了贯彻,中央财政投入高等教育的经费力求均衡和公平,涉及各个方面,使各地都能享受到社会主义高等教育财政的优越性。每一个省都投资设立或支持发展综合大学和为数众多的理工院校,同时兼顾突出少数民族特点的民族院校以及根据人口布局而设立的中央、地方师范院校和医学院校。但是从20世纪80年代至90年代末,随着高

是即便学区、居庄区的富裕程度有差异,但各学区内的生均经费不能以此理由不均等。(3)调整特殊需要的原则(adjustment for special needs)这是一项不均等拨款的“纵向性公平”原则;(4)成本分担与成本补偿原则(cost sharing and cost recovery);(5)公共资源从富裕流向贫困(transmitting the public resource from the rich to the poor)的原则,这是现阶段各国学者判断教育财政拨款是否公平的最终标准。具体可参见张民选(1997)^[16]。

等教育财政拨款的滞后和短缺问题的凸现,政府资源配置的原则从公平优先向效率优先过渡。而扩招后政府投入向以211工程、985工程为代表的重点院校或重点学科的倾斜,使得重点院校形成了对国家财政的过度依赖,市场竞争力达不到应有的水准;地方高校得到的公共财政的经费配置不足,不得不负债或低水平办学(柯佑祥2008,鲍威2007)^{[20][21]}。

4. 研究问题的设定

在高等教育进入后大众化阶段的中国,民众对高等教育公平的诉求已不再局限于数量的公平,质量的公平成为民众诉求的新的内涵。但是以上的讨论表明,由于政府资源配置原则的转化,占高等院校80%的地方高等院校却被不断的边缘化,同时区域间高等教育配置差距也在不断扩大。在这样的背景之下,本研究将聚焦高等教育资源配置差异,在梳理我国高等教育管理体制中中央与地方之间的职责划分的历史演变过程的基础之上,尝试对地方高等院校的经费状况、扩招前后我国高等教育资源配置区域间差异的变化、以及高等教育资源配置的区域性差异和结构性差异的影响机制展开分析。

需要强调的是,本研究所讨论的教育公平并非绝对的均等化。在高等教育发展多元化的背景之下,不同类型、不同层次高等院校间存在的差异是合理的,也是需要鼓励的。但是这种差异必须建立在公共财政构建的“基本的公平”的前提之上,也就是说高等学校有教学、科研和服务的三大功能,我们认为政府公共教育财政的配置应首先保证一种基本性公平,即必须为所有高校的基本教学功能的达成,提供公平的财政保证(如预算内生均教育事业拨款不能相差太大),保障每一所高校的基本日常运作。在这样的基础上,每一所高校可以发挥自己的创造力和能动性,利用多元化经费筹措机制,进一步提升高等教育的办学水平和质量。只有在建立在基本公平基础上的效率才是合理的,才能为大众所接受。

同时依据本研究设定的高等教育公平的分析框架,本研究的探讨并不涉及数量的公平,而是尝试通过教育资源的配置状况考察我国高等教育质量的公平。

本研究的分析素材主要来源于1993年至2006年《中国统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》和《中国教育事业统计年鉴》中的相关数据。

二、高等教育管理体制中中央与地方职责划分的历史演变过程

计划经济时代,为了满足重工业优先发展战略的需要,适应当时的经济体制,我国实行了高度集权的高等教育管理体制,实行中央财政部门与教育部门、计划部门协商联合下达教育经费支出指标的政府投资办学管理体制(曹椒江、董克用,2007)^[22]。改革开放后,随着市场经济体制的引入,1980年我国对财政体制进行了深入的改革,国家预算管理由过去的中央“统收统支”改为“划分收支,分级包干”,形成各省“分灶吃饭”的中央与地方分级管理并负责财政收入与支出的新财政体制。与此相适应,政府财政用于高等教育方面的支出根据高校的行政隶属关系,分别由中央与地方财政

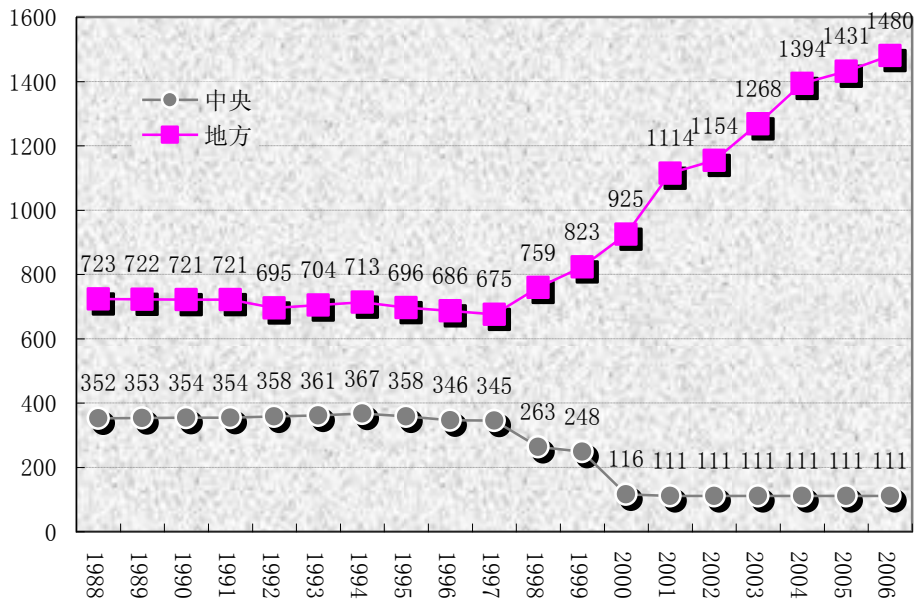


图1 中央与地方所属普通高等教育机构数的变化(1988-2005)

[数据来源]各年度《教育事业统计年鉴》

分别负担,中央不再统一高等教育财政(郭鹏,2008)^[23]。在这一时期,我国高等教育虽然发展迅速,但由于计划经济和集权体制的惯性作用,高校仍然处于政府的严格管制之下,严重影响了高校办学自主权的充分发挥。1985年5月27日《中共中央关于教育体制改革的决定》针对这一现实,提出了高等教育管理体制改革的重点,“加强宏观管理,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权”。在中央与地方的职责权限上,提出了国家及其教育管理部门“要加强对高等教育的宏观指导和管理”,同时,为了调动各级政府办学的积极性,强调要实行“中央、省、中心城市三级办学”的高等教育管理体制。

在经过了近10年的“中央、省、中心城市三级办学”的高等教育管理体制改革之后,体制中的政府与学校、中央与地方、学校与社会等各种关系和矛盾又凸显出来。因此,1993年《中国教育改革与发展纲要》又提出深化高等教育体制改革,主要是“解决政府与高校、中央与地方、国家教委与中央各业务部门之间的关系,逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的体制”。在高校的所属管理上,强调省级政府对高等教育的职权,提出要“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”。同时为更充分调动各级政府、各业务部门和学校办学的积极性,在

中央与地方的关系上,进一步确立了中央与省“分级管理、分级负责”的管理体制,中央直接管理一部分关系国家经济、社会发展全局并在高等教育中起示范作用的骨干学校和少数行业性强、地方不便管理的学校。

这一时期,地方高等教育的管理责任和权力都交由省(自治区、直辖市),尤其是中心城市的高校管理都下放到省级政府直接管辖。另外,在中央教育部门与中央业务部门的关系上,国家教委主要负责统筹规划、政策指导、组织协调、监督检查、提供服务;而中央业务部门具体负责管理其所属高等学校。1994年7月国务院发布的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》则进一步明确了高等教育体制改革目标:“高等教育逐步实行中央和省、自治区、直辖市两级管理,以省级政府为主的管理体制。……逐步扩大省级政府的教育决策权和统筹权” 1994年,我国财政体制进行分税制改革,把教育列为中央和地方共同承担责任,巩固了原有的中央与地方的两级政府财政分担机制,但是没有明确划分中央和地方的投资责任。从高等教育机构数来看,在这一阶段,这项改革并没有真正付诸实施(参阅图1)。

1996年初“九·五”计划进入实施阶段,《全国教育事业“九·五”计划和2010年发展规划》开始启动。这一阶段,在全面总结了教育体制改革的成绩之后,国家又提出了高等教育行政体制改革的新目标和新任务。在“九·五”期间,要对高等学校实行部门与地方共建共管或以多种形式实行联合办学,逐步改变长期以来的“条块分割、自我封闭、服务面向单一”的状况。尤其是要以“共建”和“联合办学”为主要形式,扩大学校投资渠道和服务面向,淡化和改变学校单一的隶属关系。在中央与地方职责权限上,把高等教育管理权下放给省级政府,强调要“加强省级政府统筹和条块结合,推动有条件的学校进行实体合并”,而且将部分专业通用性强、地方建设需要的中央部门所属学校转由省级政府管理。1998年国务院颁布《国务院关于调整撤并部门所属学校管理体制的决定》(国发[1998]21号),再次强化了高等教育管理体制的改革步骤。从该年度开始,央属高校开始出现大幅削减,从前一年度的345所减少至263所(参阅图1)。

1999年是高等教育改革最关键的一年。同年1月《高等教育法》颁布实施,规定了“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”。为了贯彻《高等教育法》的有关精神,这一时期,国家对高等教育管理重点落实了高校“自主办学、民主管理”的原则,实行“国家宏观政策指导下,以省级政府统筹为主的条块有机结合”的新体制。在中央政府与地方政府的权限的具体划分上,国务院统一领导和管理全国高等教育事业;省、自治区、直辖市人民政府统筹协调本行政区域内并主要为地方培养人才和国务院授权管理的高等学校。同时也明确了中央教育行政与政府其他行政部门的关系,国务院教育行政部门主管全国高等教育工作,管理由国务院确定的主要为全国培养人才的高等学校;国务院其他有关部门在国务院规定的职责范围内负责有关的高等教育工作。

表2 2006年各类院校间在校生分布状况

院校类型	在校生数量(单位:人)				结构比(单位:%)			
	博士	硕士	本科	专科	博士	硕士	本科	专科
中央院校	174658	504224	1574344	81698	84.0	56.2	16.7	1.0
地方院校	33380	392391	6472124	6491184	16.0	43.8	68.6	81.6
其中民办院校			125426	1212516			1.3	15.2
其中独立学院			1264513	202527			13.4	2.5
总计	208038	896615	9433395	7955046			100.0	100.0

[数据来源]《教育事业统计年鉴》

同样,从1999年起,国家提出要进一步简政放权,加大省级人民政府发展和管理本地区教育的权力和统筹力度。通过继续贯彻“共建、调整、合作、合并”改革方针,基本完成高等教育行政体制和布局结构的调整,形成了中央和省级人民政府“两级管理、以省级人民政府管理为主”的高等教育行政体制。这一阶段,中央部属院校继续出现大幅减少的趋势,从原有248所进一步减少至116所。

进入21世纪的头两年,对高等教育“两级管理、以省级人民政府管理为主”的新体制从“基本完成”转向强调“全面完成”阶段。2004年2月,教育部颁布的《2003-2007年教育振兴行动计划》特别指出,要真正完善中央和省级人民政府“两级管理、以省级人民政府管理为主”的高等教育行政体制。因此,最近几年,“以省为主”高等教育行政体制得到了全面实施,中央政府职能也逐步在转变,省级政府权限不断扩大,大多数高校的管理权或所属权都归宿地方政府。

经过10余年的努力,中央政府结合国家机构改革,对高等教育行政体制进行了重大变革,为解决条块分割、资源优化配置问题,在中央政府各部门之间、中央与地方政府之间重新确立和划分管理责任和权限,并通过八字方针(共建、调整、合作、合并)和五种途径(共建共管、合并学校、合作办学、协作办学和转由地方办学)对已有的高等教育资源进行了有机整合,“中央和省两级管理、以省级政府管理为主”高等教育行政体制基本形成。表2给出了2006年高校在校生的分布状况。由此可知地方高校虽然在博士课程研究生中所占比例较为有限,但在硕士课程、本科、以及专科在校中所占的比例已分别达到43.8%、68.6%、81.6%,成为我国高等教育发展中的核心力量。

三、地方高等教育面临的经费危机

随着高等教育行政体制的改革和高校招生规模的急速扩大,地方高等院校在短期内实现了数量上的迅速扩张。这一方面增加了高等教育的就学机会,为促进高等教育机会的普及和公平发挥了重要作用,另一方面也在很大程度上提升了原有地方高等院校的办学水平。但是与此同时,地方高等教育的发展也陷入严重的经费危机。

1. 经费不足与生均培养成本的下降

图2和图3分别显示了1993年至2006年期间央属高校、地方高校的生均经费支出和预算内生均支出的变化状况。由此可以清晰地看到,首先,随着高等教育管理体

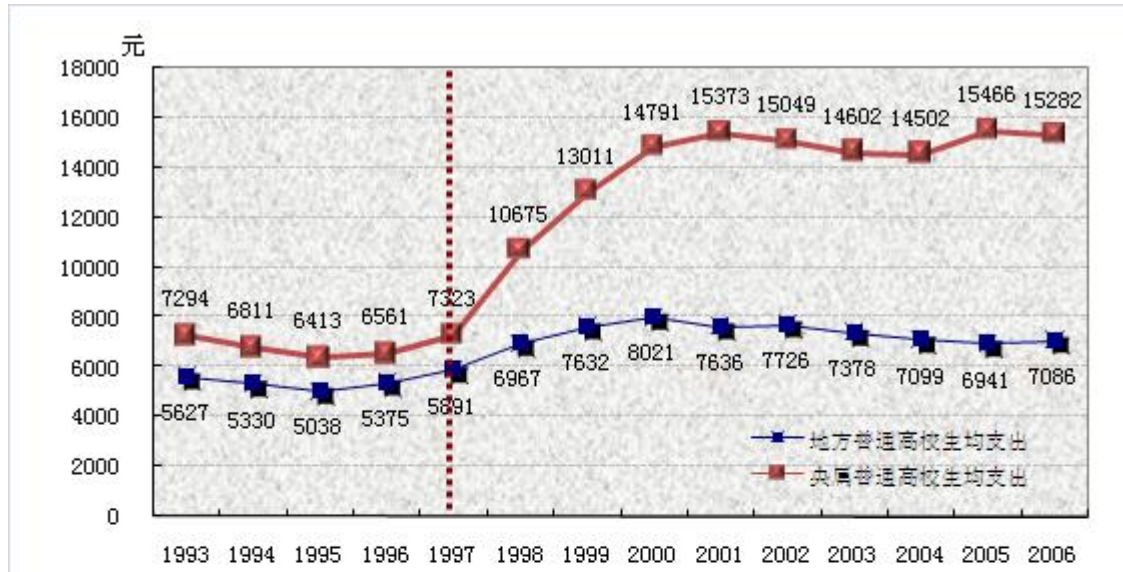


图2 央属与地方普通高校生均支出的变化(可比价格:1978年为基准)

[数据来源]各年度《中国教育经费统计年鉴》

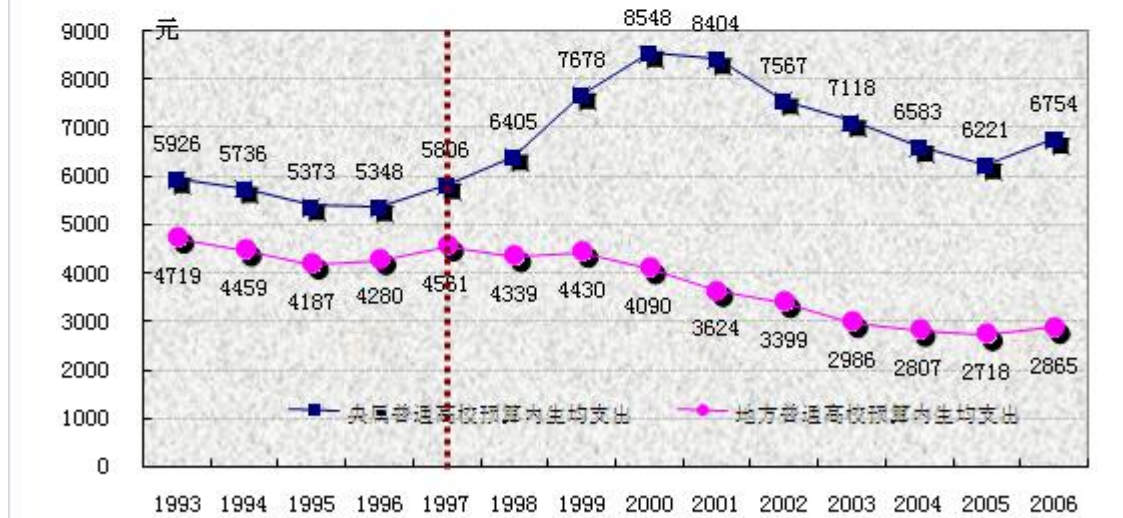


图3 央属与地方普通高校预算内生均支出的变化(可比价格:1978年为基准)

[数据来源]各年度《中国教育经费统计年鉴》

制改革的推进,特别是在中央和地方高等教育机构数出现结构性调整的1998年之后(参阅图1),无论是在生均经费支出,还是预算内生均经费支出,央属高校和地方高校两者之间的差距日趋扩大。其次,1999年扩招政策实施之后,中央和地方高校的生均支出增长呈现出停滞的倾向,而其中预算内生均支出更是出现逐年减少的趋势。从另一个角度,生均支出的停滞或下滑也反映了地方高校学生的生均培养成本在一定程度上出现了下降。

2. 资金筹措机制的单一化

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,而中国政府所选择的道路是将有限的资源投入到为数极少的核心高等教育机构,即对以直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。20世纪90年代之后,中央财政增加了对高等教育的专项资金投入,专项资金的投入强化了高等教育的倾斜性投入机制,由此进一步拉大了直属高校与地方院校之间的经费差距。尤其是211工程(1992年)与985项目(1999年)的启动,在两个不同阶段,导致了两类院校之间的收入结构出现了明显的差异。

表3显示了2005年不同类型院校的经费收入及其结构。从中可以发现,如果将高校分类进一步细化,院校类型之间的财务收入规模与财务筹措机制差距则更为明显。

目前国内一流高等院校,即985“2+7”核心院校的校均收入达到20.29亿,而普通地方本科和地方高职高专院校的校均收入为1.91亿和0.50亿,仅占985核心院校收入的9.4%和2.4%。

其次,从收入结构来看,各类院校分别在国家财政性教育经费、科研经费拨款、学杂费收入和其他事业收入方面反映出明显的差异。具体地,国家财政性教育经费在以985院校、211院校为代表的直属院校的收入来源中依然勉强维持着其核心地位,比例基本保持在50%左右。而在地方普通本科院校和高职高专院校中财政拨款的比例下降至43.1%和38.3%,维持地方高校正常运作的一半以上则是院校的自筹资金。如果留意财政性教育经费的具体内涵,除教育事业费拨款之外,其中的科研经费拨款成为目前985核心、一般985以及211院校等研究型大学的重要财政经费来源之一。例如,9所985核心院校的科研经费拨款总额分别是578所地方院校和651所高职高专院校科研经费拨款总额的1.8倍和65.1倍。相比之下,地方本科院校和高职高专院校的财政性教育经费来源主要依赖于政府的教育事业费拨款。

从非财政性教育经费来看,地方高等院校中,学杂费收入已成为高校经费筹措的最主要渠道,地方普通本科的比例达37.9%,而地方高职高专更是高达50.1%。比985核心院校高出将近20个百分点。但是值得注意的是,在直属高校的事业收入中,与学杂费收入形成抗衡态势的是其他事业收入,其比例仅低于学杂费收入1个百分点。这一特征在985核心院校中表现得尤为突出。该类院校的其他事业收入的所占比例已超过学杂费收入8个百分点。

通过以上各类高等院校收入结构的比较,可以发现扩招之后以985、211院校为代表的直属高校与地方高等院校在经费筹措战略上已呈现出不同的特征。其中,直属院校的筹资特征主要表现为:

- 通过重点学科建设和科研竞争能力的提升,努力争取来自于政府的科研经费拨款和教育专项经费的重点资助;
- 利用自己的研究优势,通过技术转让、咨询服务、以及横向科研项目等渠道,增加来自企业或其他部门的经费支持;
- 通过各种非学历教学培训项目,扩大非正规学生的招生规模增加其他事业经费收入。

表3 各类不同院校的经费收入和结构特征(2005年)

项目	核心985 (N=9)		普通985 (N=28)		一般211工程 (N=68)		一般本科 (N=588)		高职高专 (N=712)	
	金额(万元)	构成比(%)	金额(万元)	构成比(%)	金额(万元)	构成比(%)	金额(万元)	构成比(%)	金额(万元)	构成比(%)
I 财政预算内教育经费	901718.6	49.4	1628961.3	50.5	1529201.6	49.2	4761486.1	43.1	1234159.7	38.3
I-1 预算内事业性经费拨款	837083.6	45.9	1508778.5	46.7	1351331.3	43.5	4351642.9	39.4	1100948.8	34.2
I-1-1 教育事业费拨款	477658.7	26.2	1062048.5	32.9	1076938.6	34.7	3803133.0	34.4	977144.0	30.3
I-1-2 科研经费拨款	272057.5	14.9	352321.4	10.9	163996.0	5.3	152900.5	1.4	4179.3	0.1
I-1-3 其它经费拨款	87367.4	4.8	94408.6	2.9	110396.7	3.6	395609.4	3.6	119625.5	3.7
I-2 基建拨款	59022.0	3.2	120182.8	3.7	175870.3	5.7	353568.1	3.2	95839.7	3.0
I-3 教育费加费	5613.0	0.3	0.0	0.0	2000.0	0.1	56275.1	0.5	37371.2	1.2
II 非国家财政性教育经费	924046.5	50.6	1599502.2	49.5	1576856.2	50.8	6295932.7	56.9	1986927.0	61.7
II-1 事业收入	668996.0	36.6	1293630.9	40.1	1253995.3	40.4	5393958.1	48.8	1830013.0	56.8
II-1-1 学杂费收入	261034.8	14.3	681896.4	21.1	839291.0	27.0	4185005.0	37.9	1615145.6	50.1
II-1-2 其他事业收入	407961.2	22.3	611734.5	19.0	414704.3	13.4	1208953.1	10.9	214867.4	6.7
II-2 校办产业、社会服务收入用于教育	18595.4	1.0	41308.1	1.3	56016.4	1.8	1184340.0	1.1	10092.7	0.3
II-3 捐集资收入	64923.9	3.6	26808.8	0.8	17700.0	0.6	79444.5	0.7	12668.4	0.4
II-4 其他收入	171531.2	9.0	237754.4	7.4	249144.5	8.0	704096.1	6.4	134152.9	4.2
总计	907331.6	100.0	1628961.3	100.0	1531201.6	100.0	4817761.2	100.0	1271530.9	100.0
校均收入	100814.6		58177.2		22517.7		8193.5		1785.9	

与前者相比,扩招后我国相当一部分地方院校由于政府财政投入不足和自身在科研或服务方面的经费筹措能力局限性的约束,正陷入严重的财政困境。由于政府的倾斜性投入机制,在政府投入方面,地方院校与央属院校相比存在着巨大的落差,地方政府对高校的生均预算内事业费支出呈下降趋势。地方高校的经费收入不仅难以维持地方院校的运行成本,更无力负担其固定资产投资。但使得经费困境进一步恶化的是,在近年开展的高校评估工作中,政府并没有根据各高校的所处区位、办学定位、资金状况的差异制定不同的评估标准,而是对央属和地方院校采用统一的评估指标体系(洪林、胡维定,2006)^[24]。这种与院校财政实力不相匹配的硬件指标要求,迫使地方高校努力开拓财源,竭力解决基础设施建设需求。但是,由于地方高校在科研能力和社会集资能力方面的欠缺,其资金筹措战略大多局限在以下两个方面:

- 扩大招生规模,增加学杂费收入;
- 通过银行贷款的方式,填补资金、尤其是基建资金的缺口;

3. 学杂费收入的过度依赖、高校债务、学生欠费问题导致地方高校财务风险的上升

地方高等院校的经费收入结构中出现的过度学费依赖特征,这种收入结构性特征使得高校的财务运作容易受到政府高等教育发展政策、生源市场和适龄人口规模波动的影响,将不可避免地增加高校经营运作的不稳定性。

表4 2005年部分地区地方高等学校学杂费占教育经费收入比例

地区	收入总计(千元)	学杂费收入(千元)	比例%
北京	7014988	1591342	22.69%
天津	3340235	1135483	33.99%
上海	6740950	1952960	28.97%
江苏	11157201	4103922	36.78%
浙江	9033862	3150563	34.88%
广东	11273321	3971520	35.23%
河北	6032935	3289970	54.53%
黑龙江	4868433	2570886	52.81%
江西	4155000	2227910	53.62%
湖北	5285783	2714189	51.23%
湖南	5741011	2941253	51.23%
海南	572746	292852	51.13%
全国总计	244353657	83791259	34.29%

[注]引自储朝晖、范如永、黄长喜(2008)

[数据来源]《教育经费统计年鉴2006》

表4^[25]显示了2005年我国部分地区地方高等院校学杂费占教育经费收入的比例。2005年学杂费收入占全国高等院校总收入的比例平均为34.29%,占全国地方高校收入的40.54%,其中河北、黑龙江、江西、湖北、湖南、海南均超过50%;而北京这一比例仅为22.69%,上海为28.97%。同年度央属院校的平均比例为19%。由此可见,不同地区不同类型高等院校所面临的财务风险程度呈现不均衡态势,经济欠发达地区地方高校的经费收入结构中学费过度依赖特征尤为明显。

与此同时,当前我国部分高校债务也在很大程度上扩大了高校的财务运作风险。这种风险的存在和不断上升将在很大程度上导致高校发展路径选择上出现短期行为,制约地方高校的持续、稳定发展。研究发现,由于近年来财政经费投入滞后于高校招生规模的增长,高校债务沉重,成为制约地方高校持续发展的重要瓶颈。例如截至2007年,中部某省高校总负债148.7亿元,其中省属高校负债128.9元,据省政府相关部门的测算,多数学校需要15年(即2023年)才能还清本息。

除此之外,地方高校,特别是地处经济欠发达地区的地方高等院校中的学生欠费问题成为近年来危险高校财务稳定的另一个新的隐患。根据《高等教育法》的规定,“高等学校的学生应当按照国家规定缴纳学费”。然而近年来,高校学费欠费现象普遍,学生欠费金额和欠费率逐年递增的趋势,极大地影响了高校预算的正常执行(高桂兰,2007、蔡清福等,2007、鲍威,2007)^{[26][27][28]}和高校资金的良性运作,导致了高校财务风险的进一步恶化。究其原因:一是日益增长的学费与家庭经济之间的矛盾,尤其是特困生的急剧增加和国家助学贷款制度尚未完善是导致学费难以收缴的主要原因。二是部分高校学生缺乏诚信,恶意欠费导致的结果。在课题组实施的东中西三省教育财政调研中发现,目前我国中西部地方高校中,学生欠费情况尤为突出^[29]。

四、扩招前后高等教育资源配置区域间差异的变化

1. 扩招后地区间高教经费差距的扩大

1994年,我国开始实行分税制改革,财政体制的分权化使得地方政府在教育投入中的作用更大。由于各地区经济发展的非均衡性结构,各个省份之间的教育投入差距日趋扩大。

王善迈(1997)等学者的实证研究表明,我国教育经费的区域性差异确实呈上升趋势^[30]。魏后凯、杨大利(1997)指出,分权化改革后地区经济的不平衡发展必然会引起地区间教育投入的严重失衡,这种失衡又势必引致地区间教育发展机会的不平等。为此,中央和省级政府有必要通过某些途径平衡地区之间的教育财政,以逐步缩小地区间教育发展的差异^[31]。蒋鸣和等(1997)对地区性教育不平等的成因进行了分析,他们认为,公共财政分配的差异是导致教育投资不均的主要原因^[32]。

图4采用基尼系数指标分析了从1993年至2005年间我国生均教育经费支出省际间差异的变动趋势。从总体而言,从1993年到2005年,省际间生均高等教育支出的基尼系数在波动中略有上升,这表明我国不同省份间的生均高等教育支出差异在扩大。特别是在2003年之后上升趋势尤为突出。

究竟什么是导致生均支出差异扩大的决定性原因?从生均经费支出差异的结构性特征来看,在1993年至1999年之间,预算外生均支出差异远超过预算内生均支出差异,成为当时省际差异的决定因素。但在1997年之后预算外支出差异开始回落。相反,预算内支出差异在1998年开始急速上升,并于2000年超过预算外生均支出的差异,成为扩招时期生均支出省际差异扩大的决定因素。依据以上的变动趋势及其差异结构的变化,可以将近年我国高等教育资源配置差异的发展趋势区分为如下两个阶段:

- **扩招前(1993-1999):**这一时期虽然省际间生均支出差异呈平稳状态,但其中预算外支出差异却极为突出。究其原因与1993年政府提出多渠道教育经费筹措思路有着密切的关联性。1993年政府颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出了“改

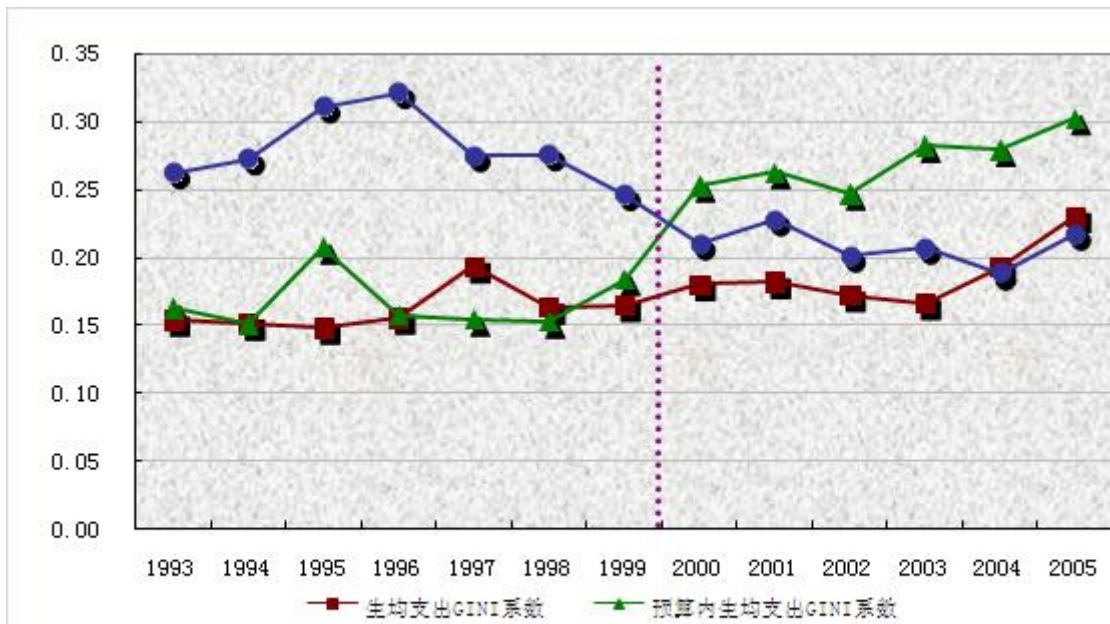


图4 生均教育经费支出省际间GINI系数变动趋势(1993-2005年)

[注]数据来源:各年度《中国教育经费统计年鉴》

变政府包揽办学的格局,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、社会捐集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制”。1998年,全国人民代表大会通过的《高等教育法》明确规定:“国家建立以财政拨款为主、其他多渠道筹措教育经费为辅的体制”。这一政策决定使得我国高等教育机构的资源配置模式从原有的“举办者出资”转变为“收益者出资”模式。随着成本分担和学费收费政策的逐步推行和地区间、高校间学费收入的差异的扩增,这一时期预算外生均支出的差异持较高水准,成为这一期间省际间生均支出差异的决定因素。然而1997年,政府进一步完善了有关收费制度,调整了收费标准,并在全国统一推行。这在一定程度上抑制了预算外生均支出差异的上升趋势,其结果使得预算外生均支出差异在1998年之后呈现缩小趋势。

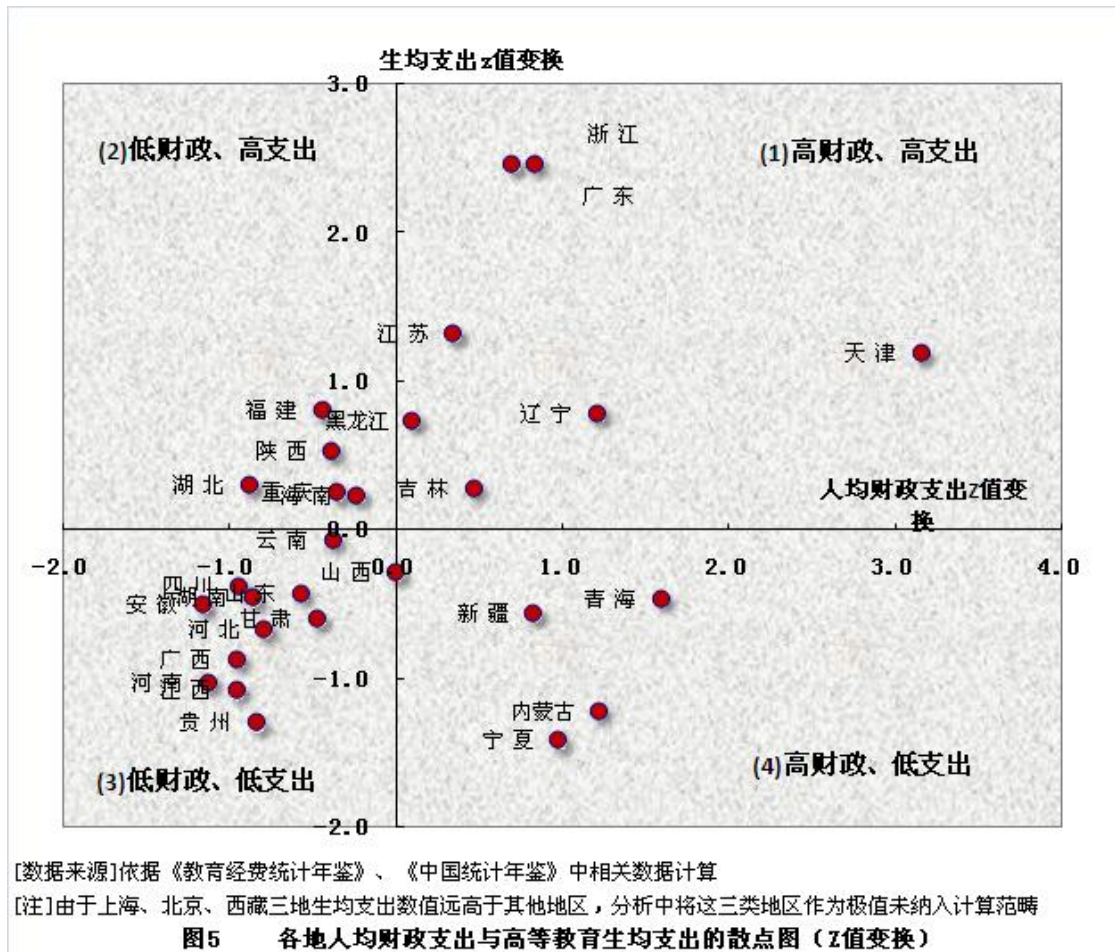
- **扩招后(1999-2005):**扩招之后我国高校生均支出省际差异在2003年出现逐步上升的趋势,而其中预算内财政支出差异则是形成生均支出差异的决定因素。2000年之后政府对高校学费标准的提升实施了严格的控制政策,随着各地区、各院校之间学费收费标准的逐渐趋近,预算外支出差异的扩增在很大程度上得到了抑制。相反地区间社会经济发展差距的扩大却导致了地方政府在高教财政投入的差异扩大。例如,2005年全国普通高等学校生均预算内教育经费支出达到5941元,其中北京地区(13841元)是河北省(3018元)的4.46倍。此外,生均预算支出中的基建支出的省际差异最为突出。2005年贵州省生均基建支出(70.74元)仅为广东省(1921.34元)的3.4%。

2. 从财政视角把握地区间生均支出差距的格局

图5是2005年各地区人均财政支出和高等教育生均支出的两维指标散点图。为了使两项指标能够直接比较,对数据进行了Z值标准化处理。Z值的量表示原始分数和母体平均值之间的距离,是以标准差为单位计算。在原始分数低于平均值时Z值则为负数,反之则为正数。该方法它是为了将其与计量单位不同或者标度不同的其他变量组合在一

起。通过该图,可以清晰看到我国各地区高等教育生均支出水平并没有与当地的财政能力相匹配,呈现出非均衡发展的态势。

可以将(1)高财政、高支出、(2)低财政、高支出、(3)低财政、低支出、(4)



高财政、低支出。具体而言,第一,在第一象限中,浙江、广东、江苏、天津、辽宁、吉林的人均财政支出高于平均基准(Z值为0),与此相匹配,上述地区的地方普通高等院校的生均支出水平也相应地高于平均基准;第二、在第二象限中,福建、黑龙江、陕西、湖北、重庆、海南虽然在人均财政支出方面低于全国平均基准,但其高等教育生均支出却高于平均基准。这在一定意义上反映了这类地区对高等教育投入的重视;第三,云南、山西、山东、甘肃、四川、河北、广西、河南、贵州、江西、湖南、安徽,即我国中西部相当一部分地区的人均财政支出和地方高等教育生均支出都低于平均基准。在一定程度上,地方财力的局限性导致了这类地区高等教育的投入遭遇瓶颈;第四,在第四象限中,青海、新疆、内蒙古、宁夏少数民族自治区虽然在人均财政支出方面高于平均基准,但其高等教育生均支出却出现滞后。这表明这类地区在高等教育财政投入方面依然存在着一定的财力拓展空间。

五. 地方高等教育资源配置差异的影响因素

针对以上地方高等教育所面临的危机,其根本性原因在于我国目前高等教育资源配

置存在的区域性、结构性不均衡、层次性不均衡格局的存在。高等教育资源配置不均衡现象严重影响高校教学研究活动的顺利开展,使得高等教育机会不均等问题逐渐从入学机会的不均等转化为就学机会质量的不均等。在这里,本研究将通过对各地区预算内高等教育生均支出的影响因素分析,尝试探讨高等教育资源配置差异格局的形成机制。

1. 经济欠发达地区内部的经费差距成为高教资源配置差异形成的重要推力

以上通过经费支出结构考察了近年高等教育资源配置差异形成的因素。在此经费结构视角的基础上,以下结合空间考察视角,对生均教育经费支出差异作进一步的探讨。表4利用泰尔系数指标,考察了不同经济发展地区之间生均支出,预算内生均支出和预算外生均支出三项指标在1993年至2005年间的平均变动趋势。从中可以清晰地看到从生均支出整体而言,区域内差异的贡献率大于区域间的贡献率将近13个百分点。而所谓区域内差异问题主要体现在欠发达地区内部。其次具体从预算内生均支出和预算外生均支出两项指标来看,可以发现预算内生均支出差异的主导因素是区域内差异,并且主要体现在欠发达地区。至于预算外生均支出的差异结构则略为不同,区域内差异贡献率与区域间差异贡献率基本持平,但欠发达地区内部的生均支出差异依然是导致区域内预算外生均支出差异扩增的重要因素。

表5 1993—2005生均教育经费支出差异贡献率的均值表

	区域内 差异贡 献率	区域间 差异贡 献率	京津沪	发达	中等发 达	欠发达
生均教育支出差异贡献率的均值	56.36%	43.69%	5.74%	7.42%	7.15%	35.94%
预算内生均支出差异贡献率的均值	70.61%	29.34%	4.44%	6.19%	6.36%	53.62%
预算外生均支出差异贡献率的均值	50.80%	49.19%	6.04%	7.79%	12.94%	24.01%

数据来源:各年度《中国教育经费统计年鉴》

俞立平、周曙东(2006)利用1999—2003年31个省市的5年面板数据分析了教育投入与经济发展水平之间的关联性^[33]。研究发现一些经济发达地区由于经济总量大,教育基础较好,GDP的弹性系数已经较小,如上海、广东、江苏等地;相反弹性系数最大的10个省市都是中西部经济欠发达地区。总体上说,经济欠发达地区的弹性系数要大于经济发达地区。这也是为什么经济欠发达地区的教育投入受到当地的经济发展水平的牵制,互相之间出现较大差异的主要原因所在。

2. 扩招前后预算内生均支出差异的影响机制—面板数据分析

上一节的分析表明,近年以来我国各地高等教育生均支出,特别是在预算内生均支出的差异日趋扩大。在这里将聚焦预算内生均支出,对其差异的形成机制展开分析。具体地,依据公共教育财政支出的供求因素影响理论,本研究将考察地区财政能力、产业结构、以及高等教育发展规模对生均财政投入的影响作用。以下,本研究将利用面板数据计量模型,对上述因素对我国地区间高等教育预算内生均支出的差异的影响作用进行实证性检验。

(1) 面板数据回归模型

面板数据(Panel Data)是用来描述一个总体中给定样本在一段时间的情况,并对样本中每一个样本单位都进行多重观察(Hsiao.C, 2003)^[34]。这种多重观察既包括对样本单位在某一时期(时点)上多个特性进行观察,也包括对该样本单位的这些特性在一段时间内的连续观察,连续观察将得到的数据集称为面板数据。时间序列数据或截面数据都是一维数据。例如时间序列数据是变量按时间得到的数据;截面数据是变量在截面空间上的数据。Panel Data是同时在时间和截面空间上取得的二维数据。Panel Data从横截面(cross section)上看,是由若干个体(entity, unit, individual)在某一时刻构成的截面观测值,从纵剖面(longitudinal section)上看是一个时间序列。面板数据计量经济模型是近20年来计量经济学理论的重要发展之一。与纯横截面数据或纯时间序列数据比较起来,使用面板数据计量经济模型有三方面的优点(Willian H·Green, 1997)^[35]:

- 通过对不同横截面单元不同时间观察值的结合,使得面板数据成为更多信息、更可变、变量之间更少共线性、更多自由度、更有效的数据;
- 面板数据对同一截面单元集进行观察,能更好地研究经济行为变化的动态性;
- 面板数据能使我们对更复杂的行为模型进行研究。在实际研究中经常采用的Panel data 回归模型是固定效应模型(fixed effect model, FEM)和随机效应模型(random effect model, REM)。在实证研究中一般通过对数据的Hausman检验以确定是选用固定效应模型还是随机效应模型。当横截面的单位是总体的所有单位时,固定效应模型是合理的模型。

固定效应模型,可表示为: $y_{it} = \alpha_i + \beta x_{it} + u_{it}$, $i=1, \dots, n$; $t=1, \dots, t$

其中 x_{it} 为 $1 \times K$ 向量, β 为 $K \times 1$ 向量, K 为解释变量个数。 u_{it} 为随机扰动项。 α_i 称为非观测效应(unobserved effect)也就是横截面单元的固定效应。它概括了影响着 y_{it} 的全部观测不到的,在时间上恒定的因素。也就是说 α_i 为模型中被忽略的反映个体差异变量的影响,所以模型的截距项抓住了每个截面单位的本质特征,它随个体或截面单元而变化(Wooldridge·J, 1999)^[36]。由于我国地域广阔,各地社会经济发展条件和高等教育发展规模相差悬殊。为了控制这些因素,本研究使用面板数据计量模型将非观测效应作为地区性效应的测度。

(2) 计量模型设定及数据来源

为保证研究工作的科学性和可比性,本文选择1993—2005年全国29个省、自治区、直辖市(别除了西藏)的独立核算加总数据作为样本,为了保证各时间点的可比性,新建立的直辖市重庆市并入四川省计算。根据前述的理论分析建立如下的面板数据模型对人均财政收入、产业结构(二三产业的比例)和普通高校在校生数对高等教育预算内生均经费的差异的影响进行检验。

$$\ln SJJF_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 \ln PFI_{it} + \beta_2 SI_{it} + \beta_3 \ln SS_{it}$$

具体的变量解释依次为:

$\ln SJJFi$: 第*i*个地区高等教育预算内生均经费(单位:元人民币/人)的自然对数值,代表各地区的生均经费,在本研究中 $\ln SJJFi$ 为被解释变量,其余变量均为解释变量。

$\ln PFIi$: 第*i*个地区的人均财政收入的自然对数值(单位:元人民币/人)。本文假设

人均财政收入越高, 政府的公共教育财政供给能力越强, 预算内教育经费越高。

SI_i: 第 i 个地区的产业结构, 第二三产业占 GDP 的比例。本文假设二三产业比例越高, 预算内生均经费越高。

LnSS_i: 第 i 个地区的普通高校在校生数的自然对数值, 代表各地区普通高等教育的规模。本文假设高等教育规模越高, 预算内生均经费越低。

以上变量中, 生均经费、人均财政收入等变量都是可比价格(1993年=100)。为了更好的建构模型, 本文采用距平值, 对所有变量进行去中心化处理, 带入模型进行分析。

本文采用 Eviews3.1 计量软件进行回归, 回归方法是广义最小二乘法[GLS (Cross Section Weights)], 这样做的目的是消除截面异方差对回归结果的影响, 从而保证系数的有效性。

(3) 对影响地方普通高等教育预算内生均支出的具体因素的分析

用 Hausman-test 检验了模型, 通过了显著性检验, 所以决定采用固定效应模型。回归结果见表 6 和表 7。整个模型的拟合效果较为理想, 回归结果的 R² 以及经过调整后的 R² 都在 0.80 以上, 方程的 F 统计值也通过 1% 的显著性水平检验。回归结果有力地支持了上述理论, 即人均财政收入、产业结构、普通高校在校生数对高等教育预算内生均经费的差异产生一定影响。从回归结果中可以看到:

表6 地方普通高等教育生均预算内支出的回归分析结果

解释变量	系数	T检验值	P值
人均财政收入	0.183	0.037	0.000***
产业结构(第二、三产业的比重)	0.753	0.431	0.0816*
普通高校在校生数	-0.396	0.028	0.000***
观测值个数	377		
拟合优度系数	0.821		
调整后的拟合优度系数	0.821		
Hausman-test 之P值	113.83 (Prob>chi2 =0.0000)		

[注]***表示系数在1%水平上显著, *表示10%水平上显著

■ 财政收入水平对预算内生均支出存在显著的正向影响

1993年至2005年间, 财政收入水平的回归模型中的系数为正, 并通过了1%水平的显著性检验。表明地区高等教育财政投入水平随着财政收入水平的提升呈现出增长的势头。在其他条件相同的情况下, 财政收入水平越高的地区, 其生均预算内支出的水平越高。同时, 这一分析结果也印证了目前地方高等教育生均预算内支出并没有实现财政的中立性。

(2) 产业结构特征对预算内生均支出存在显著的正向影响

模型回归结果中, 产业结构对预算内生均支出的系数为正, 并通过了10%水平的显著性检验, 具有显著的正向影响。这表明, 在控制了其他变量的情况之下, 第二、三产业产值比重较大的地区, 其高等教育的生均财政支出水平较高。其原因在于, 第二、三产业的发达导致当地对高等教育人力资源需求的扩大, 对当地政府强化高等教育财政支出具有有效的促进作用。

(3) 高等教育规模对预算内生均支出具有显著的负向影响

分析结果表明,高校在校生规模对预算内生均支出具有正的影响,并且通过了1%水平的显著性检验。这意味着在其他条件相同的情况之下,高校在校生规模的扩大,将导致政府预算内生均支出水平的下滑。这一分析结果也有效地解释了扩招之后为什么我国地方普通高教生均预算内支出出现下滑的原因(参阅图3)。

从表7可以看到,四类经济发展地区的固定效应值的差异比较明显,随着经济发展水平的提高,固定效应均值也在提高。说明了各个地区的地区性基础或禀赋因素对当地的地方普通高等教育预算内生均经费具有一定的影响。同时1993年至2005年期间,京津沪和发达地区的地区性因素对收入的影响为正的,而中等发达地区和欠发达地区的地区性因素对预算内生均经费的影响为负的。这说明发达地区和京津沪地区具有明显的初始禀赋优势,而中等发达地区和欠发达地区在这一方面处于明显的劣势。这种地区性

表7 中国四大地区的固定效应值

欠发达地区		中等发达地区		发达地区		京津沪	
省份	固定效应	省份	固定效应	省份	固定效应	省份	固定效应
江西	-0.2756	河北	-0.0835	辽宁	0.1273	北京	0.6352
安徽	0.0488	山西	-0.2390	江苏	0.4547	天津	-0.0388
广西	-0.2212	内蒙古	-0.3854	浙江	0.1982	上海	0.3246
四川	0.3671	吉林	0.0912	福建	-0.0091		
贵州	-0.5025	黑龙江	0.1696	山东	0.3018		
云南	0.0404	河南	0.1228	广东	0.5985		
陕西	0.4092	湖北	0.3312				
甘肃	-0.0640	湖南	0.1199				
青海	-0.8912	海南	-0.5376				
宁夏	-0.7697	新疆	-0.5220				
均值	-0.1859	均值	-0.0933	均值	0.2786	均值	0.3070

禀赋也是地区收入差距的重要原因之一。

具体到各个省或直辖市,我们可以看到,经济发展水平最高的京津沪地区中的天津的固定效应值为负,而欠发达地区和中等发达地区中都有若干省区的固定效应值为正,这也说明,地方普通高等教育预算内生均经费的高低与地区经济发展水平和高等教育发展规模不是绝对一致的,还有其他的一些地区性因素在起作用,体现在固定效应值中,可能的解释之一是各地政府的努力程度不一致,这一点在相关文献中有所印证,曹淑江、董克用(2007)“经济发达地区发展高等教育的努力程度反而较低,西部地区地方政府的努力程度最高”^[37]。此外王蓉、杨建芳(2008)对地方政府教育财政支出行为的实证研究表明,经济发展水平与公共教育支出之间存在着负相关性;国有经济在经济总体中所占的比重较大,则会削弱教育事业支出在财政支出中所占的比例^[38]。

六、结论与政策性含义

以上本研究从教育公平的视角出发,利用1993-2005年各省、直辖市、自治区的面板数据,对我国高等教育资源的配置差异变化趋势及其影响机制进行了实证性的探讨。研究发现我国高等教育资源配置差异的背后存在着“三个失衡”,即区域性失衡、结构性失衡和层次性失衡。所谓区域性失衡指的是地区间高等教育经费投入差距所导致资源

配置差异扩大;结构性失衡指的是由于财政经费或非财政经费投入差距的扩大所导致的资源配置差异的扩大;层次性失衡指的是由于不同办学层次院校间投入差距所导致的资源配置差异的扩大;本研究的研究结果可以归纳为以下如下四点。

第一,随着“中央、省、中心城市三级办学”的高等教育管理体制的建立,特别是省级政府在高等教育财政投入中所占比重的扩大、政府高等教育财政经费流向倾斜于直属重点院校、高等教育规模的扩招,地方高等院校面临着经费不足和资金筹措渠道的单一的局面,地方高等院校的生均培养成本出现明显的下滑趋势,同时由于经费来源中的学费与贷款的过度依赖和学生欠费问题的突出,导致地方高等院校的教学质量和财务运作陷入危机。

第二、扩招后我国地方高等教育经费配置差异呈现出上升的趋势。与扩招前预算外生均支出差异是形成资源配置差异的主要原因的结构性特征不同,扩招后政府预算内生均支出差异是导致资源配置差异上升的主要原因。

第三、通过结合地方财政视角考察区域性高等教育投入失衡现象的分析表明,各地高校生均支出水平在很大程度上受到地方财力的牵制,特别在内陆经济中等发达地区和欠发达地区,地方财力的局限性使得当地高等教育的投入遭遇瓶颈。

第四、在考察高等教育资源配置差异的影响因素的分析中发现,经济欠发达地区内部的经费差距成为高等教育资源配置差异形成的重要推力。而面板数据分析结果表明,地区财政能力的提升和产业结构的调整对生均预算内支出的提高具有正向的促进作用。而高等教育规模的扩张则对生均预算内支出的提升具有显著的抑制作用。

以上的分析对于未来我国高等教育财政政策的调整也具有一定的启示。首先,针对目前地方高等院校的经费短缺和生均培养成本下滑趋势,政府应该进一步明确和强化中央、省两级政府的财政投入责任,提升地方高等教育的质量。要明确中央,省、市各级政府的教育责任,科学地调整财政支出结构,在有限的财力中确保教育支出的优先增长。要明确在公共财政体制中,教育经费支出是政府必须保证的公共支出。需要从法规和制度层面,规范和保障各级政府的财政投入职责,确保各级政府教育拨款的增长高于财政经常性收入的增长,生均教育经费要逐步增长,教师工资和公用经费要逐步增长。从而为保障地方高等教育持续发展、提升地方高等教育质量提供有效的财政支持。

其次,政府需要加大财政转移支付力度,缩小地区间高等教育发展差距,解决教育的“基本的公平”。针对部分经济欠发达地区由于地区财力不足导致生均支出水平较低的现状,要解决高等教育经费地区差异或不公平问题,需要通过政府间转移支付制度来保证各地高等教育协调发展。为此,中央政府可以考虑公平、效率、效益和政策目标的多重性,对各地区转移支付进行区别对待,通过对经济欠发达地区教育财政转移支付,切实解决教育资源配置的不均衡问题,保障高等教育的“基本的公平”,促进地方高等教育的协调发展。

最后,加快地方经济,尤其是经济欠发达地区的经济发展,促进地方高校与区域经济发展之间的结合。本研究的分析表明,地方政府的教育投入与当地经济发展水平、财政能力、产业结构之间有着密切的关联性。因此,要缩小教育发展的区域不均衡状况,首先要发展地方经济。通过地区经济发展水平的提升强化地方政府的财力,最终促进地方政府对高等教育发展的经费投入。同时,也要转变地方发展战略,不能因为经济发展重要就只发展经济而把教育搁浅。在地方政府财力有限的情况下,要积极帮助高校开拓资金筹集渠道,特别是推动高校与区域经济发展两者之间的结合,使得地方高等院校通过教学科研活动促进区域经济发展的同时,获得有效的外部资金支持。

参考文献:

- [1] [瑞典]托尔斯顿·胡森. 平等——学校和社会政策的目标[M]. 张人杰. 国外教育社会学基本文选. 上海:华东师范大学出版社, 1989.
- [2] McMahon, W; Relative Returns to Human and Physical Capital in The U.S. and Efficient Investment Strategies [M]; Economics of Education Review; 1991.
- [3] OECD (2007), No More Failures: Ten Steps to Equity in Education, OECD, Paris.
- [4、8] OECD (2008), Tertiary Education for the knowledge Society, OECD, Paris.
- [5] Commission of the European Communities (2006), Efficiency and Equity in European Education and Training Systems, Commission Staff Working Document, SEC(2006)1096, Brussels.
- [6] Lynch, Kathleen. (2000). "Research and Theory on Equality and Education." Pp. 85-106 in Hallinan.
- [7] Conell, R. W. (1993). School and Social Justice. Philadelphia: Temple University Press.
- [9、17] 谢维和等. 中国的教育公平与教育发展: 关于教育公平的一种新的理论假设及其初步证明(1990-2005) [M]. 北京: 教育科学出版社, 2008
- [10] 陈晓飞. 高等教育非公平现象探源[J]. 教育研究, 2006, (11):
- [11] 刘宛晨, 周伟. 促进我国高等教育入学机会公平的财政政策研究[J]. 财经理论与实践(双月刊) 2007 (6).
- [12] 杜育红. 我国地区间高等教育发展差异的实证分析[J]. 高等教育研究, 2000. 3
- [13] 张凌、冯宗峰. 我国区域高等教育资源配置的差异性分析[J]. 高教发展与评估, 22:4, 2006年7月.
- [14] 刘亮. 中国地区间高等教育经费差异的因素分解[J]. 统计与决策, 2007年第6期.
- [15、21] 鲍威. 扩招后我国高等教育资金筹措机制研究[J]. 教育发展研究, 2007. 7-8A
- [16] 张民选. 促进教育财政公平: 各国关注的新课题[J]. 全球教育展望, 1997 (1).
- [18] Torsten Husen. (1990). Education and the Global Concern. Oxford, UK, Pergamon Press.
- [19] Michael B. Paulsen and John C. Smart (2005) Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy & Practice [M]. (孙志军、成刚等译. 高等教育财政: 理论、研究、政策与实践[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2008.
- [20] 柯佑祥. 高等教育的财政中立研究[J]. 高等工程教育研究, 2008 (2).
- [22、37] 曹淑江、董克用 (2007) 我国政府之间高等教育投资责任划分问题研究, 《财贸经济》2007年第9期。
- [23] 郭鹏. 中国高等教育投入制度变迁[J]. 中央财经大学学报, 2008 (5).
- [24] 洪林、胡维定. 评估指标与教育投资: 地方共办高校的发展(J), 江苏高教, 2006 (4), PP. 69-71.
- [25] 储朝晖、范如永、黄长喜. 高等教育经费分担的现状、问题及应对(J). 清华大学教育研究, 2008(1).
- [26] 高桂兰, 浅析高校学费欠费的财务控制[J], 事业财会, 2007, (1)。
- [27] 蔡清福、孙丽娟、李淑花, 浅析高校收费管理[J], 经济师, 2007, (3)
- [28] 鲍威. 扩招后中国高校负债融资行为的实证研究[R] (内部资料), 2007.
- [29] 2008年甘肃、湖南、江苏三省调研报告(内部资料), 教育部财务司委托课题《课题组
- [30] 王善迈. 社会主义市场经济条件下的教育资源配置方式(J). 教育与经济, 1997, (3).
- [31] 魏后凯, 杨大利. 地方分权与中国地区教育差异(J). 中国社会科学, 1997, (1).
- [32] 蒋鸣和. 中国贫困县教育财政与初等教育成本(J). 教育与经济, 1997, (4).

- [33] 俞立平、周曙东. 我国地区教育经费投入差距: 基于 Panel data 数据的变系数模型研究 (J). 社会科学研究, 2006. (2).
- [34] Hsiao • C. Analysis of Panel Data[M] . Cambridge :Cambridge university ,2003.
- [35] Willian H • Green. Econometric Analysis[J] . Prentice —Hall International Inc ,1997.
- [36] Wooldridge. J ,M.Econometric Analysis of cross section and Panel Data[M] , Cambridge : MIT press ,1999.
- [38]王蓉、杨建芳, 中国地方政府教育财政支出行为实证研究,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2008(4).