

北京大学  
教育经济研究所、高等教育研究所

# 简 报

2007 年第 08 期 (总第 118 期)

2007 年 11 月 21 日

---

## 21 世纪高等教育财政体制的国际经验

Jannette Cheong

英格兰高等教育拨款委员会国际合作与发展部前主任

2007 年 10 月 23 日下午，英格兰高等教育拨款委员会国际合作与发展部前主任 Jannette Cheong 女士受北京大学教育经济研究所/教育学院之邀前来北京大学进行访问，并在教育经济研究所为师生进行了一场关于 21 世纪高等教育财政体制的学术讲座。讲座过程中，Jannette Cheong 女士结合世界经合组织（OECD）对英国高等教育的分析报告和她本人多年在英国从事高等教育国际化管理的经历，就包括英国在内的世界高等教育财政体制的历史、改革、现状和未来挑战等问题进行了讲解。报告结束后，Jannette 女士与现场师生进行了互动，耐心回答了师生的提问。

Jannette Cheong 女士自 1997 年至 2006 年担任英格兰高等教育拨款委员会 (HEFCE) 国际合作与发展部主任，负责制定 HEFCE 国际发展战略，包括与英国国内和国际高等教育组织建立合作关系。之前，在

她担任英格兰高等教育拨款委员会质量评估部门副主任期间，受邀参与了我国高等教育评估体系建设项目。

## 一、英国高等教育财政体制的改革与现状

讲座一开始，Jannette Cheong 女士首先简要介绍了英国高等教育财政体制的历史变迁以及改革现状。英国高等教育的发展水平处于世界领先地位，英国颇具特色的高等教育财政运作体制对其发展有很大的促进作用。

英国大学教育经费分配机制经过几次变迁，目前是通过高等教育拨款委员会这一中介机构来进行的。当议会决定拨款后，高等教育拨款委员会需就经费的分配向政府负责，而各大学机构对由高等教育拨款委员会所支付的经费负有责任。目前英国高等教育基金委员会的经费分配项目主要包括三大项目：一是教学经费；二是研究经费；三是特别经费。当前英国高校的公共经费分配方式，是采取公式决定分配于各高等教育机构经费的数量，考量的因素包括：学生的种类与数量、教学项目以及研究数量与质量等。

近年来，受教育大众化与市场化的影响，英国高校入学人数大量增加，再加上老龄化社会的到来，英国高等教育财政面临挑战，迫使其进行改革。改革主要呈现出以下几大趋势：资金筹措趋势趋于多元化，大学财政的自治化与经营管理的企业化，以及资源分配的合理化。

## 二、OECD/IMHE-HEFCE（高等教育拨款委员会）项目

为了确保未来高等教育的可持续性，英国与世界其他国家合作进行了有关高等教育机构财政管理的项目，OECD/IMHE-HEFCE 就是其中之一。该项目于 2002-2003 年进行，项目报告在 2004 年发表。这一项

目联合了 OECD (IMHE) 的八个国家进行合作研究，着重研究了高等教育机构的财政管理，并且对不断变化的财政政策和财政环境下的财政战略管理需求进行了检视（特别是财政的可持续性）。此项目共有八篇各国报告以及一篇总结报告发表。

该项目的解决两个问题：一是，在国家拨款减少而高等教育机构自治性增强的情况下，政府如何在缺乏对高等教育机构控制以及不损害高等教育机构财政可持续性的前提下，通过高等教育系统实现他们的政策目标。二是，在财政政策和环境越发具有竞争性和挑战性的情况下，那些领导、支配和管理高等教育机构的部门如何同时确保财政以及学术的可持续性。

对于政策制定者来说，挑战来自于四个方面：高等教育机构的日渐壮大、公共财政的压力、越来越多的市场影响、以及增强高等教育机构自治性的大趋势。而对于教育机构来说，挑战则来自于以下这些方面：如何确保财政可持续性的条件、如何发展一套完整的机构战略、如何在机构运营过程中回收全部经济成本、如何管理风险并处理财政危机，等等。对于政府的挑战是，如何确保日益自治化以及市场导向的高等教育机构能够在对社会公共利益承担责任的同时，承担起更多的有关财政可持续性的责任；而对于教育机构的挑战则是，如何管理更加复杂的财政投资组合，如何在竞争日渐激烈的环境中立于不败之地，以及如何保护和维持他们的学术质量。

为了达到财政的可持续发展，高等教育机构需要具备以下几个条件：战略——机构具备清晰的方向和方法以满足需求、承担风险、以及评估绩效；可持续运营——机构能够回收成本和创造收入以维持其日常运营；投资——保持适当水平的投资以维持生产能力；风险管理——适当管理风险并时刻准备处理潜在的财政问题。

### 三、对于地区发展的启示作用（OECD 以及日本—英国研究）

另一个研究项目是 OECD 研究（2007）（以及日本—英国研究—2007）。“大学能够在经济、文化和社会发展方面起到更强大的作用。大学的地区性参与对于地方发展以及大学本身都大有裨益。”

本项目对政府的启示在于：促使地区性参与活动在高等教育立法中得以明晰；加强高等教育机构的自治并提供拨款动机；开发指数和监控成果；要求高等教育机构的管理包括地区性股东；支持高等教育机构间的合并；为高校和企业间的合作提供更强有力的支持；关注人力资源的发展。

其对于高等教育机构的启示在于：明确地方和外部的联系；为地区性管理采用一个更加宽泛的计划；发展更高级的管理团队；确立现代化的人力资源管理以及财政资源管理系统；在高等教育机构之间建立合作伙伴组织。

其对于地方发展的启示在于：在关键股东之间建立合作伙伴关系；促使高等教育机构联合资源具有能动性；与高等教育机构共同投资项目；确保运作良好的人力资源系统。

### 四、质量问题和未来挑战

在讲座接近尾声的时候，Jannette Cheong 女士提出了这样几个问题：谁对高等教育的质量负责？如何分辨质量的好坏？追求质量是为了谁（它是值得我们追求的吗？谁从中受益？）以及如何维持一定水平的质量？随后，Jannette Cheong 女士对这些问题一一做出了回答。

谁对高等教育的质量负责？答案是高等教育机构。而谁又从中受益？学生首当其冲是受益者，连带受益的是父母、雇主、政府以及整

个社会。关于高等教育质量的衡量，存在着内在以及外在两个维度。内在保证或绩效指数包括机构、课程、学生的数据和评估，学生反馈以及毕业去向调查；外在保证或绩效指数包括同侪监督或外部检查，外部标准，以及排名。为了维持一定的质量水平，高等教育机构可以进行自我评估和不断改进，政府则可以制定相应的外部标准，使得高等教育机构做出重视质量的承诺。

高等教育机构所面临的未来挑战包括以下几点：为什么高等教育是重要的？高等教育是为了谁？（因此）谁应当为高等教育付费？公平的高等教育是否是可能的以及必需的？教育机构的多样化是否是必需的？它如何公平及有效地运行？如何保持高等教育的标准和质量（并且物有所值）？如何提供由“专业管理”支持的战略？风险和突发事件？以及为什么合作伙伴关系是重要的？

## 五、提问与回答

**问题：**2003年英国高等教育白皮书中重新规定了高等教育的学费，这一价格的设定是否是公平合理的？

**回答：**事实上，这一学费水平并不能代表真实的高等教育成本。因为我们无法确定真实的成本究竟是多少。关于成本的计算是一个非常复杂的过程，它是由政府拨款部门使用并不精确的计算工具所衡量出来的结果。

**问题：**英国是否会在未来提高学费水平？英国的教育政策是否意在吸引国际留学生？

**回答：**关于第一个学费是否会提高的问题，谁知道呢？政策制定者根据不同的理由做出决定，当时我恐怕学费是会增加的。关于第二个问题，英国的教育政策是和市场的变化息息相关的，而市场是由学

生总体的特性所决定的。国际留学生也是这个学生总体的一部分。

**问题：**十年以前，英国开发了绩效指数系统，您怎样看待这一系统？它的运行是否成功？

**回答：**在一定程度上可以说是成功的，尤其是当绩效指数系统刚刚投入使用的时候。但是边际效应是递减，新事物在刚刚开始运行时总会带来巨大的收益，但是随着时间的流逝它的效用在逐渐降低。所以现在它只是在边际上有一定的效用，但影响并不很大。

**问题：**首先代表教育学院的老师和同学向您表示感谢，您为我们做出了一场非常精彩，深入浅出的讲座。我的问题是，英国为什么要在政府部门和高等教育机构之间设立高等教育拨款委员会，而不是像中国以及其他国家那样直接由政府向高校进行拨款？

**回答：**你的问题非常好！高等教育拨款委员会正是这样一个中介机构，设立于政府部门与高等教育机构之间，确保高等教育机构的自治性（当然依然是由政府拨款），并且公正客观地反应高等教育机构的需求。高等教育拨款委员会不能偏袒任何一方，而要代表政府以及高等教育机构双方的利益。政府将拨款政策传达给委员会，而委员会决定各教育机构获得多少，以及做出这个决定的计算方法。不允许政府直接拨款给高校，这既是对政府也是对高等教育机构的一种保护。这样做能够确保资金得到公平的分配，杜绝贪污腐败和偏袒的现象发生。

（刘晗同学整理）

本简报文章如需转载须事先征得本研究所同意，

并注明“转载于北京大学教育经济研究所、高等教育研究所简报”字样

---

编辑：岳昌君

地址：北京市 海淀区 北京大学 教育经济研究所 邮编：100871

电话：(010) 6275-3935；6275-1402

传真：(010) 6275-1409

电子信箱：jianbao@gse.pku.edu.cn

本《简报》及《北大教育经济研究》（电子季刊） 网址：<http://www.gse.pku.edu.cn>

---

