

论现代高等教育财政拨款制度^{*}

孙志军 王善迈 成刚

[摘要] 现代高等教育财政拨款制度由拨款主体和拨款机制构成。拨款主体是拨款制度中的实体部分,拨款机制包括财政资金的供给机制、分配机制以及问责机制。财政资金的供给是通过政治过程确定的,分配机制中采用拨款公式保障了经费分配的客观与透明性,问责机制对资金的使用过程和结果起到约束作用,并体现在经费分配过程中。这个“三位一体”的制度构架为分析各个国家和地区的高等教育财政拨款制度,可为改革和完善我国的高等教育财政拨款制度提供一个参照。

[关键词] 高等教育;拨款制度;供给机制;分配机制;问责机制

[作者简介] 孙志军,北京师范大学首都教育经济研究院副教授、管理学博士;王善迈,北京师范大学首都教育经济研究院常务副院长、教授、博士生导师;成刚,北京师范大学首都基础教育研究院讲师、管理学博士(北京 100875)

高等教育财政拨款制度是有关政府财政提供给高等学校的资金总量、资金分配方式和使用结果的制度安排。在任何一个国家,这一制度都是高等教育财政制度中的核心部分。^①我们把自20世纪80年代以来,在高等教育发达的国家和地区逐渐改革和完善起来的高等教育财政拨款制度称为现代高等教育财政拨款制度。它主要由拨款主体和拨款机制构成。拨款主体是拨款制度中的实体部分,包括财政资金提供机构(政府)、分配机构及其他相关机构。拨款机制包括三个方面:第一,财政资金的供给机制,即财政能够和应该提供多少资金,提供的方式是什么,以及向谁提供;第二,分配机制,即财政资金如何向大学进行分配,以及大学如何在内部使用和分配这些资金;第三,问责机制,即财政资金使用的过程与结果如何。拨款

主体与拨款机制共同构成了“三位一体”的高等教育财政拨款制度,这也是现代高等教育比较发达的国家和地区的突出特征。本文对这一制度提出一个完整的描述性框架,它可以为我们分析各个国家和地区的高等教育财政拨款制度,为改革和完善我国的高等教育财政拨款制度提供一个参照。

一、拨款主体

拨款主体界定了高等教育财政经费由谁来提供、谁负责分配以及谁为经费的供给和分配提供相关信息。一般来说,政府为高等学校提供财政资金,拨款机构负责分配经费。财政资金的提供和分配在一些国家统一由中央政府或地方政府相

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“公共财政框架下教育财政制度研究”(课题批准号:05JZD00033)的研究成果之一。

^① 一般认为,除财政拨款制度外,高等教育财政制度中还包括了各级政府负担高等教育经费的责任安排制度、学费制度、经费筹集制度等内容。

关部门负责。在一些国家,政府提供财政资金,而分配由专门的拨款机构来完成,这些机构往往是独立于政府和大学的中介组织。究竟采取何种形式,不仅取决于一个国家的政治与行政管理体制,还取决于中介组织的发展成熟程度。与拨款相关的其他机构包括对大学教学与科研质量的评价机构、信息管理机构等,这些机构提供大学的资金使用、成本、绩效和质量等方面的基础信息,为政府和分配机构的科学决策提供依据,并在问责机制中起着极其重要的作用。

从世界主要发达国家的经验来看,一个成熟的拨款主体体系往往就由上面所描述的部分构成。在这方面,英国是一个典型的案例。以英格兰为例,高等教育财政经费的主要提供机构包括教育与技能部、科学与创新办公室及其他政府部门,其中教育与技能部主要为高等学校提供基本的教学经费和研究经费,在高等学校可获得的政府财政资金中也占有较大的比重。比如,在2005—2006年度的英格兰各类高等学校拨款总额(96.3亿英镑)中,教育与技能部的拨款为65.8亿英镑,占政府拨款总额的68%。政府部门一旦确定了拨款额度,经费的分配则主要由英格兰高等教育拨款委员会(HEFCE)完成。该机构是独立于政府和大学的一个中介组织,在两者之间起着“缓冲器”的作用。其他相关机构可以分为两类,一类是与拨款机构紧密相连的机构,如高等教育质量保障署(QAA)、高等教育统计署(HESA)等;另一类是HEFCE下属的、但又相对独立的机构,主要包括科研评估组(RAE)、绩效指标指导组(PISG)、成本与定价指导组(JCPSG)等。从这些机构的性质看,对高等教育机构教学、科研、成本信息的搜集和评估是其主要职能,其结果被HEFCE采纳用于经费分配过程中,这正是问责机制发挥效力的实体部分。

其他的一些国家也相继建立了与英格兰高等教育拨款委员会性质相仿的组织,比如美国的德

克萨斯州由国会审批成立的高等教育协调委员会(Texas Higher Education Coordinating Board)、田纳西州的高等教育委员会。负责财政拨款、确定拨款方式以及对大学评估是一项重要职能。在与拨款相关的其他机构方面,美国有着较为发达的大学外部评价机构,如《美国新闻及世界报道》、研究型大学联合会的大学排名,对拨款产生了一定的影响。其内在机制是,由于一所大学的人数是学生选择的结果,而在拨款公式中,学生数是一个重要的因素,因而一所好的大学招到数量和质量好的学生意味着会获得更多的财政拨款。这是美国高等教育拨款主体体系中一个不同于其他国家突出的地方。此外,美国各个州的高等教育委员会性质的机构是由立法机构审批设立的,这就保证了其在州政府和大学中的相对独立性。欧洲大陆的一些国家并没有建立如此复杂的高等教育拨款体系,高等教育经费直接由政府提供和分配(比如法国和德国)。但是不管在哪个国家,政府或负责经费分配的中介组织通过设立一些专门的机构来对大学进行评估以及收集成本信息,并将结果与财政拨款相联系正成为一个趋势。通过这些机构与政府之间的相互联系,财政资金最终被分配到高等教育机构中。

二、资金的供给机制

作为具有准公共产品性质的高等教育是政府公共支出对象的重要组成部分。^[1]在公共支出预算总量中,高等教育经费占有多大比例、为谁提供,往往要经过一个政治过程来决定。因而,在财政资金供给机制中,政治过程^①起着至关重要的作用。一个国家或地区高等教育财政资金的供给水平,常常是利益相关者之间在政府决策中不断博弈或讨价还价的结果,这些利益相关者包括政府各相关部门、大学、社会团体乃至家庭。比如,在政府相关部门中,教育部门代表着高等教育机

① 政治过程是指社会中与政治权力和决策有关的一系列的活动。对政治过程的分析在政治学、经济学及其他相关学科中已形成了专门的分析框架。如在20世纪六七十年代兴起的公共选择理论,通过引入经济学的方法,将政治过程看做社会中各类群体(包括政府)以追求自身利益为中心,通过不断的争论和讨价还价决定社会资源分配的过程。这一理论是对传统政治理论的最大颠覆。参见包雅钧:《政治过程研究的兴起及分析视角》,《东方论坛》2006年第1期。

构的利益,就当年高等教育经费预算与财政部门进行不断的谈判;大学作为经费的直接受益者,又会通过各种方式将期望的经费水平和分配方式表达给政府部门,为自己积极地争取资金;其他的利益相关者,如代表贫困家庭的社会团体、组织和个人,又会为自身的利益游说政府,达到获得更多财政资金补助的目的。可见,在高等教育经费供给的政治过程中,是否有供各个利益相关者利益表达的机制,以及这些利益相关者的讨价还价能力如何,直接影响了他们最终获得的财政资金的多少。

可以在许多国家找到政治过程在决定高等教育财政资金供给上的案例。就西方议会制国家来看,高等教育的预算往往是通过在国会中不断的争论而确定的。比如在英格兰,每年各政治利益团体会就投入高等教育的资金总额不断地争论和讨价还价,最后由国会审批确定。在这一过程中,代表高等教育一方的利益团体争取资金依据了上一年的资金水平,此外还会考虑经济因素,如财政收入的增长与通货膨胀水平。一些代表低收入家庭、残障人群的利益团体不断地为争取更多高等教育机会四处游说,使得英格兰政府在2005年度之后为弱势群体、为扩大高等教育机会提供了更多的资金。英格兰教育与技能部掌握的资金在2006—2007年度比上一年度增加了6亿英镑,2007—2008年度又增加了4亿英镑,即是在这些因素的影响下增加的。^①再以美国德克萨斯州为例,自2000年10月开始至2015年,德克萨斯州决定实行缩小高等教育差距的计划(Closing the Gaps Higher Education Plan),这一计划即起源于州内公民对日益扩大的高等学校发展差距的不满而促使政府采取的行动。为实行该计划,地方政府和州政府将总共增加52亿美元的拨款。在20世纪60年代,日本经历了大学扩招的过程,这是一个典型的政治博弈过程。其中,私立大学对政府部门施加了很强的影响力,同时,当时执政的自民党倾向扩招,以提高他们的政治影响力和政治势力。扩招之后,政府对高等学校同时增加了拨款。^[2]在中国,近些年对高等学校学生资助力

度和范围的扩大,“985”工程高校涵盖范围从最初的两所扩大到34所再到后来的39所,同样体现了政治过程的作用机制,这也反映出中国高等教育经费提供上的一个进步之处:关于利益相关者的利益表达机制的制度建设正在逐步改进。

一般认为,财政能够和应该向高等教育机构提供多少资金,往往受一个国家或地区的经济发展水平、财政能力、高等教育机构的办学成本以及其他一些因素的影响。经济和财政能力一方面限制了可用财力的大小,另一方面也提供了资金增长的渠道。然而,这些因素在财政资金供给中只是外在的约束条件,它们要么限制了财政可能提供给高等教育的资金总量,要么是教育机构提升其讨价还价能力的方式(如办学成本信息)。现实中我们会看到,相同经济水平和财政能力的地区,在高等教育经费供给水平上却不同。在这些外在的约束条件下,高等教育经费供给水平的确定典型地表现为上述所描述的政治过程的结果。

三、分配机制

分配机制确定了资金供给机构、分配机构和大学之间相互关系的制度框架。如果说高等教育财政经费供给水平的确定是一个政治过程的话,那么,一个完善的分配机制、特别是在分配中采用拨款公式则保障了经费的分配远离政治过程的影响。也就是说,客观性、透明性是分配机制的突出特征和对它的根本要求,它主要表现在如下方面。

1. 分配机构:由谁分配

主要有政府主导模式和中介机构主导模式。在政府主导模式中,根据经费的不同类别,包括了由政府直接分配和代表政府的机构(如科研机构)进行分配的机制。在中介机构主导模式中,经费的分配由专门的负责拨款的组织完成,这些组织独立于政府和大学,较少受到政治过程的影响和干预,当然,它们也需要对资金分配的效果和结果向政府负责。

2. 分配目标:为何分配

一个合理有效的分配机制应该能够将外在目

^① 相关信息来自笔者2007年在对英格兰高等教育拨款委员会的考察中与其财政负责人(Head of Finance) Ian Lewis博士的交流。相关的数据参见www.hefce.ac.uk。

标与内在目标相结合。前者是指通过资金的分配应促进高等教育为地区社会、经济、文化等各方面的发展服务,贯彻国家和地区高等教育发展的政策目标;后者是指资金分配应能促进高等教育自身在数量、质量方面的发展。在许多国家中,负责分配高等教育财政经费的机构(不管是政府主导的还是中介机构主导的),往往都有明确的财政目标。

3. 分配对象:谁直接得到拨款

在政治过程决定资金供给水平之后,资金的提供按照直接对象可以采取不同的方式。就目前来看,主要有两种:一种是直接拨款,指分配机构直接向高等教育机构进行拨款;另一种是间接拨款,指将经费以某种方式直接提供给学生。可以是向学生提供某种“有价证券”,学生选择学校后将证券交给学校,学校再凭证券获得财政资金^①;也可以是直接以学生资助金的形式付给学生,学生再付学费给学校。

4. 分配方式:如何分配

(1) 根据经费支出功能确定分配方式

一般来说,分配方式会因经费支出功能的不同而不同。根据支出功能,可把政府向高等教育的拨款分为教学经费、科研经费和基础设施建设经费三大类。大部分国家对这三类经费采用了不同的拨款方式,并且来源于不同的政府部门。如教学经费经常来源于政府教育部门,而科研经费则由主管科技的部门负责。科研经费与基础设施建设经费主要功能是保障基本教学和研究条件、一些科学研究活动以及研究生的培养(部分国家),一般采用合同或根据科研绩效评估进行拨款。这部分经费的分配方式从总体上讲争议不大,变化也比较小。教学经费直接服务于学生培养活动,相比之下,这部分经费的分配方式就复杂得多。因而,本文以下的篇幅着重讨论直接拨款机制中的教学经费的分配方式。

(2) 直接拨款中的公式法拨款

在教学拨款中,各国普遍采用的方式是公式法,即确定一些与高等学校教学活动紧密相关的因素,并对这些因素赋予不同的权重,高等学校获

得的财政拨款数额就取决于这些因素及权重。这里有两个关键的问题:一是公式由哪些因素构成,这些因素应该是直接与学校培养学生的活动有关,并能决定培养成本;另一个是当因素确定后,其标准单位数额如何确定,以及各因素的权重是多少。

拨款公式一般分为两种类型,第一种类型是生均标准定额法,即拨款公式中的主要因素是学生数。在这种方法中,定额的分类首先按照学科进行划分,其理论基础是不同学科的学生培养成本不同。此外还要考虑物价因素、学校方面的特殊因素(如地理位置、学校规模)、学生方面的一些因素(如残疾学生)等。英国、丹麦、荷兰以及美国部分州采用了这种分配方式。生均标准定额法的好处是有利于拨款部门控制学校对经费无限增长的需求,也有利于学校自主安排资金的使用。第二种类型是成本结构法,即首先根据高校教育教学活动各部分的职能,按照成本中心原则进行成本分割,成本中心应能反映高等学校的成本行为。拨款公式主要涉及的费用项目,属于经常费,因此成本结构即指经常费的构成。在美国许多州的公立高校采用了成本结构的拨款公式。比如美国德克萨斯州高等教育协调委员的拨款公式中,首先按照成本结构分为四个部分:日常教学运行(Instruction and Operations)、教学补助(Teaching Experience Supplement,针对于终身教授)、基础设施(Infrastructure)维持、小型机构补助(Small Institution Supplement,针对学生数小于5000人的学校)。其中日常教学运行拨款公式主要因素是不同学科和专业的学生数(主要有21类),每种学科和专业的生均标准定额不同。其他项目的拨款公式中的主要因素有的是教师人数,有的是建筑物的面积等。高等学校的预算编制与资金的分配即是根据对不同项目的标准需求水平的合理测算做出的。

在以上两种具体拨款公式中,标准定额的确定非常关键,也是一个难题。一般来说,标准定额首先与学校成本有关系。许多国家都由专门的机构每年收集高等学校的支出信息,以此测算每类

^① 如在美国部分州出现的“学券制”,荷兰的学费折扣的方式等都属于此种机制。这种机制的好处是可以增加学校间的竞争,从而达到提高教育质量的目的。

学科、每类项目的成本。在供给机制中成本的一个用处是作为高等教育机构争取更多预算的根据,在经费分配中的作用则是作为确定标准定额的参考。之所以是“参考”,原因在于标准定额的确定还受政府可提供的财力约束。其一般的方式是,在经过政治过程确定财政经费供给总量后,根据成本信息测算出每类学科或项目的权重系数,然后根据权重系数折合成当量的学生数(或教师数及其他因素),再以经费供给总量除以总折合学生数,即可确定标准定额。

(3)投入拨款与绩效(产出)拨款

在公式法拨款中又含有基于投入和基于绩效(或产出)两种拨款机制。投入拨款其实是一种补偿投入成本的机制,拨款需要根据教育活动的投入条件来做出。例如,投入拨款体制中会设定师生比的标准,这意味着投入拨款机制提前界定了教育教学获得的技术条件。为了达到这一目标,分配机构需要对教育实践过程有详细的了解和知识。在这种机制中,需要根据学校教学活动的成本,对不同的专业领域,不同类型的学校进行成本分析,作为编制学校预算的基础。因此只要投入价格不变,拨款就应相对稳定。

与投入拨款相对,绩效拨款可以定义为根据一些绩效指标分配资源的方式,拨款公式的主要因素即是这些绩效指标。这种方式将经费的分配直接与提高高等学校办学效率和高质量的目标相联系起来。绩效拨款中的关键和难题在于如何进行绩效评估。总体来看,主要有两种方式,一种是以培养的“有效学生数”作为评估指标,这里的有效学生数不是指传统的投入拨款中的实际注册学生数,而是指获得文凭或证书的学生数、或者通过考试的学生数;另外一种是由专门的高等教育评估机构构建能够衡量高等学校办学效率和质量的绩效指标,以此对大学进行评估。目前,只有少数国家和地区(如丹麦和美国的科罗拉多州)在拨款公式中完全采用了绩效拨款,更多的是将投入拨款和绩效拨款结合起来,统一纳入拨款公式对财政资金进行分配,而且依据绩效因素分配的资金占可分配资金总量的比例并不大(经常在10%以内)。[3]

以上所描述的分配方式在一些国家和地区比较复杂一些,一些则相对简单一些。但是不管怎

样,近些年来的发展趋势表明,财政资金的分配方式越来越向采用客观、透明的拨款公式方向发展,越来越向将绩效因素纳入拨款公式的方向发展,越来越向通过财政资金的分配达到提高高等教育质量的目标方向发展。

5. 财政经费在大学内部的分配。

财政经费在大学内部的分配与使用中,政府与大学之间的关系也是分配机制的一项重要内容,这其实涉及到政府与大学之间财政权力安排问题。一般来看有两种模式,一种是政府在一些支出项目上控制了大学内部的经费分配,这些项目如教职人员工资、建筑物的维持及其他一些日常运行支出。另外一种模式是大学在经费的使用与分配上拥有较大的自主权和自由度。从一些发达国家的经验来看,已经很少有国家和地区采取第一种模式(德国与法国是两个例外),更多的方式是大学自主决定财政经费在内部的分配,表现为一个相对独立的过程。

四、问责机制

由于政府很少直接过问财政经费在大学内部的分配,而大学内部的经费分配又确实直接与能否实现国家和政府的目标相关,因而,如何通过财政机制的改革确保目标的实现就成为一个困难而又复杂的问题,问责机制正是起到了这样的作用。从本质上看,问责机制其实涉及的是高等教育的利益相关者在财政经费的分配和使用中的权力、责任与义务问题。

20世纪80年代在西方国家兴起的公共行政管理改革运动倡导广泛实施绩效责任改革,高等教育在面临政府公共部门管理改革浪潮的同时,还面临激烈的市场竞争和各相关利益者等各方面的巨大压力。如何在资源有限的情况下有效提高教育质量和学校效能成为关键问题,高等教育问责制初步形成,之后不断发展成熟。问责的内容通常是教育机会、经费使用、学生成绩、经济贡献等公共政策目标,采用的问责方式多种多样,通过财政机制实现问责目标的方式主要体现为绩效拨款和绩效预算。

绩效拨款就如上面描述的那样,高校产出与其获得资源之间的联系是清晰、明确的。这种资

源与产出的明晰关系为高校改进绩效提供了一种切实的激励,对那些由人为因素所导致的绩效下滑给予了惩罚。各个指标与经费的紧密联系也限制了指标的数量,因为太多的指标测量可能会导致重要目标的迷失。

与绩效拨款不同的是,绩效预算允许立法者和资源分配者在决定院校的经费总体分配时,将特定指标的测量情况当做一个独立因素来考虑。这种联系是松散的。这种方式尤其集中于预算的准备和陈述阶段,对于分配不太重视,甚至是完全忽略的。绩效预算另一个特征是,拨款与高校绩效结果之间的松散联系,给立法者和资源分配者在基于绩效的经费分配上以更多的自由选择权,可以充分考虑到各个高校不同的情景和使命。各个指标与经费没有建立直接的联系,这也为使用较多的测量指标留下了回旋余地,可以容纳较多的高等教育目标。

不过,无论是绩效拨款还是绩效预算都首先需要确定高校的绩效表现。因此,测量和评价高校绩效的指标、信息、制度也是问责体系的重要内容之一。通常绩效内容主要是高校在几个政策目标上的工作成效和结果,用高校在各个指标上的表现加以反映。高校需要提供决策所需的绩效信息,并通过这些信息的公布,对那些资金使用效率低下的高校施加无形的压力。

参考文献:

- [1] 王善迈. 教育投入与产出研究[M]. 石家庄: 河北教育出版社, 1996. 275—281.
- [2] 金子元久. 日本高等教育大众化的经验及启示[J]. 教育发展研究, 2007, (2).
- [3] 孙志军. 国际比较与启示: 绩效拨款在高等教育中的实践[J]. 高等教育研究, 2003, (6).

On Modern Financial Appropriation Institution of Higher Education

Sun Zhijun, Wang Shanmai & Cheng Gang

Abstract Modern financial appropriation institution of higher education consists of funding system and funding mechanisms. The funding system is the entity part of financial appropriation institution, and the funding mechanisms include supplying mechanism, allocating mechanism and accountability. Political process has played an important role in the supply of funds. Objectivity and transparency are guaranteed by adopting formula in the allocation funds. Accountability monitors the utilization and outcome of funding which is reflected in the process of allocation. The “trinitarian” framework of financial appropriation institution provides a reference for analyzing financial appropriation institution of higher education in different countries and regions as well as for the reform and improvement of financial appropriation institution of higher education in China.

Key words: higher education, financial appropriation institution, supplying mechanism, allocating mechanism, accountability

Authors: Sun Zhijun, associate professor and PhD. in Management of Institute of Capital Educational Economic Research, Beijing Normal University; Wang Shanmai, Administrative Deputy Director, professor and doctoral supervisor of Capital Educational Economic Research, Beijing Normal University; Cheng Gang, lecturer and PhD. in management of Capital Educational Economic Research, Beijing Normal University (Beijing 100875)

[责任编辑:金东贤]