

# 基于美国经验谈我国大学财政治理方式的改革

程青英

**摘要：**高等教育财政治理存在众多的利益相关者，受制于资源约束。美国是当代世界高等教育的典范。文章分析了美国高等教育大众化以来的内外部财政治理路径，从我国国情出发，提出大学财政治理应从以下方面获得突破：①在政府层面建立与高等教育总体规划配套的财政供给能力规划；②从法制层面保障高等教育财政治理的政策鼓励和政策支持；③切实落实大学法人责任，加强财政治理主权、治理意识与相应的战略规划；④建设职业化的大学财政治理团队。

**关键词：**高等教育；财政治理；美国；路径

**作者简介：**程青英，女，高级会计师。（浙江传媒学院 审计处，浙江 杭州，310018）

**中图分类号：**G647      **文献标识码：**A      **文章编号：**1008-6552（2012）02-0090-06

## 一、高等教育财政治理的内涵和使命

### （一）关于大学财政治理

关于“治理（Governance）”，当前普遍接受的联合国全球治理委员会的定义最具代表性和权威性：“治理是个人和公共或私人机构管理其公共事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人民和机构同意的或以为符合其利益的各种非正式的制度安排。”简言之，治理是官方或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序、满足公众需要的活动过程，它包括了公共权威、管理规则、治理机制和治理方式等。

无论现代大学的理念是博雅教育还是专业化培养，他们过去和当前是，今后也一定是在资源框架约束下的治理平衡。否则，存在就是一个伪命题。资源约束体现在人才（教与学两个方面）、土地、资金和政策。在开放办学条件下，人才、土地可以依托资金转化而来。政策既是系统性因素，也是非系统性因素，是高等教育治理的载体和表现形式。因此，资源约束最终以资金矛盾表现出来，资源约束下的高等教育治理主要从财政和财务（为了研究讨论的方便，我们统一定位为财政，即 Finance）的层面或角度去寻求出路、办法并获得突破。就高等教育资源约束而言，“财政治理”应当是大学内部各单位之间进行的以财权为核心的资源分配的权力与职能划分、各单位之间的沟通与控制方式，以及大学与外部环境之间资源或资金的关系处理。

### （二）大学的利益相关者金字塔结构

与学术治理相比，大学财政治理具有典型的多层化特征，是行政治理的一部分，具有多个维度的利益相关者，从而使大学成为多元化的利益中心：一是政府机构，他们是大学资助的主要来源，是大学财政治理金字塔的顶端，除了拨款，他们还负责规范、监督和审计职责；二是以国家社会科学基金中心和国家自然科学基金中心为代表的各级各类科研资助机构；三是学生和学生组织，他们一方面直接为高等教育付费，另一方面可以对治理过程和结果施加重要影响；四是教师队伍、管理队伍和工勤队伍，这个群体是高等教育最重要的参与者，其中以校长为代表的教授队伍和管理者队伍，在大学内部财政治理方面居于支配地位；五是校友，他们是大学捐赠收入的主要来源；六是以企业为代表的人才

使用终端，他们是高等教育除招生之外的另一个终端。此外，校友之外的潜在捐赠者或者潜在受教育对象，无论是个人还是团体或单位，他们对大学的重要性在与日俱增。

上述七方面利益层级构成了大学财政治理的金字塔结构，对大学财政分别有着自己的贡献和要求。它们可以被区分为外部治理和内部治理。外部治理体现资源注入，除了捐赠方式，主要是基于委托—代理关系的授权拨款或者合同合作关系。内部治理相对复杂，不同的治理结构对应不同的财政模式和运行效率。美国大学的治理结构是以宪章或章程为基础的董事会制度。我国的治理结构，是党委领导下的校长负责制。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出了“探索建立高等学校理事会或董事会”的设想，它意味着在不同利益相关者中间的新的倾向和平衡。

### （三）大学财政治理的使命

无论中外大学，财政治理的首要 and 根本使命，在于支持并确保大学学术的有效治理和它的独特价值观的实现<sup>[1]</sup>。这种支持体现在确定政策和分配标准，实施对人力资源、学术项目、校园环境建设与、学生资助等一应事务的财务支持、调节与控制，从大学办学的源头与终端实施过程的整合参与，确保大学财务运行的健康。财政治理的使命，也体现在它是大学与校外支持者之间的“缓冲带”，平衡相互竞争的大学利益相关者之间的利益，监督大学的活力与财务健康。

## 二、一个典范：当代美国高等教育财政治理及其脉络

美国高等教育以优异著称，堪称世界高等教育的典范，一个重要原因是充足的资金。在二战即将结束以来的50年里，美国大学预算的增长速度远远超过国民生产总值的增长速度。美国高等教育在2000年的开支相当于GDP的2.7%，生均22234美元，相对同期OECD成员国平均1.3%的水平对应的10052美元，高出一倍还多<sup>[2]</sup>。即使这样，美国大学的主要管理者还是认为大学总是面临着经费的短缺。因此在人才和教育的全球化面前，我们有必要梳理美国高等教育大众化，也就是二战结束前至今，包括“黄金时代”前后高等教育财政治理的历史脉络。

### （一）当代美国高等教育外部财政治理格局

美国各州主管高等教育。公立大学从州政府获得的财政预算占大学收入相当大比例，包括基本运行预算拨款和科学研究拨款以及特定项目的合同拨款；学费收取额度很低，主要是保障公平的入学机会。私立大学虽也有财政拨款，但相对来说，在资源输入总额中占比不高，它倚重于学费收入；私人捐赠也是私立大学最重要的资源渠道。社会服务收入视大学在高等教育体系中的分层定位和它与地方、社区的互动关系。大学研究机构对联邦基金、大型财团的合同资源极为重视，研究型大学是这方面的佼佼者。不管公立私立，美国大学非常重视开拓众多利益相关者关系，重视开发多种渠道的资金资助，它在另一方面也促进了大学的自治。虽然宪法没有赋予管理高等教育的权力，联邦政府通过制定政策法规等多种方式，相当巧妙地对大学施与了重大影响，美国高校自治与联邦政府的干预在动态平衡中推动高等教育取得了长足发展。

### （二）当代美国大学外部财政治理的路径变迁

#### 1. 联邦政府财政拨款的路径变迁

（1）《军人权利法案》开启了联邦政府直接资助高等教育的先河。1944年6月，美国颁布实施了《军人权利法案》，规定二战期间所有服役90天以上的军事人员在退役或战争结束后，无论到公立还是私立大学，均拥有1—4年的教育和训练权利，联邦政府给予学杂费和生活津贴补助。上百万退伍军涌入高校。联邦政府每年资助额达3亿，总额55亿美金。这使得1940年至1950年的十年间，大学受教育人数扩大了一倍，其实施一直延伸到参与朝鲜战争和越南战争的退伍军人。

（2）《国防教育法》全方位实质性补助，成就了美国高等教育的“黄金时代”。1957年苏联发射第

一颗人造地球卫星,美国会随即与1958年通过《国防教育法》(1964年和1968年两次修订延长),首次以法律形式把教育置于关乎国家安全的重大战略地位。它实施了学习贷款计划和研究生奖学金计划,授权联邦政府拨款各州,加强科学、数学和现代外国语的教学,包括对实验室、设备购置、视听教具、参考资料和州的指导;拨款各州建立和实施教育指导、辅导和测验工作;拨款补助高等教育机构发展语言及其相关区域研究;拨款发展传递媒介;补助科学技术人员训练;补助各州改进教育统计工作。10年间,联邦政府拨款2.8亿美元给各州高校,直接向高校提供了280亿美元的科研经费(大多数投向研究型大学)<sup>[3]</sup>,并在70年代初达到了高峰。这一法案对高校规模、师资、通识教育、外语教学、研究生教育、科研等方面产生了非常深远的影响,使美国科技水平超过原苏联,于1969年成功发射载人飞船。因此这一时期(1958年至1968年)被称为美国高等教育的“黄金时代”。

(3) 1965年《高等教育法》规定联邦政府为高等教育提供补助。该法是约翰逊总统“伟大社会”运动的重要立法之一,美国首次以立法形式确立联邦政府在高等教育中的地位,奠定了日后监管和问责高等教育的治理基础。联邦资助内容涉及国会每年拨款6.5亿美元,为在校生提供奖学金,为学校教室、图书馆建设和教学设备添置提供补贴,为教师队伍提供资金,为学生贷款提供担保。法案的核心是关于学生资助,创立了“教育机会助学金”和“学生贷款担保”两种资助学生模式。联邦财政每年度拨款7 000万美元,向经济特别贫困的学生颁发“教育机会助学金”。由此导致美国大学学生结构发生了彻底变化,使更多低收入家庭的学生接受直接资助进入了大学。据统计,从1965年到20世纪80年代,大学入学率翻了一番,在90年代中期达到了顶峰。

(4) 70年代后经济滞胀和衰退造成的财力下降。进入70年代,美国经济陷入滞胀,财政供给缺口增大,联邦和州政府对高等教育的投入亦有所削减。据美国教育协会对高校经费三大来源的不完全统计,20世纪80年代后期始,大约每隔10年,政府拨款比例下滑3%,学费上涨1%,而吸收社会捐赠则上升2%。这一时期拨款重点在于提供贷学金和奖助学金,促进教育公平。联邦政府于1973年颁布了《康复法案》,赋予少数民族特殊的受教育权利,扩大受教育的范围。到了90年代,随着经济复苏,政府财政补助有所增加,大学活力进一步彰显。联邦政府实施《1997年纳税人救助法》,是1944年《军人权利法案》以来联邦政府最大的一次资助行动,内容涉及“希望奖学金”课税扣除、终身学习课税扣除、教育储蓄计划、贷学金利息扣除,主要受益对象是中等家庭,贫困生被排除在外<sup>[4]</sup>。进入21世纪,基于预算的硬约束,来自联邦或州政府的补助总是随着社会经济的起伏而动荡。2008年由“两房”危机导致的金融危机使政府补助骤减,大学基金收益遭受重创,综合效应在2009预算年度以后开始彰显,导致大学不得不寻求其他措施来应对。

## 2. 作为财政拨款替代的治理途径

美国大学财政治理的主角,无疑是州和联邦政府。但是高度自治使大学在危机

和变革面前能够及时对应。从70年代滞胀时期开始,公立和私立大学都在寻求政府补助之外的替代途径。积极开拓捐赠收入,提高学费水平,是各大学普遍采取的外部治理措施。各大学都发展出了多元化的筹资策略,重点是开拓校外捐赠收入,私立大学同时大幅度提高了学费收入水平。一些大学甚至要求学生直接承担部分教育成本,比如自带电子计算机,以减少学校购置费用。

## (三) 当代美国大学内部治理的主要举措

### 1. 董事会在内部财政治理中的角色和任务

在内部治理架构上,董事会是权力机构,它确保大学不受政治干预,负责保护财产、选任校长、监督学校活动,按照州和联邦政府要求提交学校运营报告。董事的职责主要是发挥监护人角色。校长负责大学的管理,各大学普遍设置管理财务的副校长一名,协助校长负责具体财务运作。大学内部财政治理具有双向性,一是处理与外部环境之间的关系,包括生源、资源市场、赞助者和资金,二是处理

大学与内部学院的各种过程、大学与大学成员之间的内部关系。具体说，大学内部财政治理的任务主要是：①资助和分配各种投入和供给，使学校设备和师资能有效发挥作用；②寻求财政补助，提高设备和师资的质量；③比较困难的任务，把大量的固定资源从不重要的领域重新配置到正在发展的领域中；④监视对主要设备的新投资，批准长期聘用学术人员和行政人员，按大学的学术项目和使命来塑造学校未来的发展模式。

## 2. 校长背景和身份：从专家向职业经理人的变迁

1945年以前，美国大学的校长以学者主导型为主，注重学术治理。1945年之后，专家管理型校长开始崭露头角<sup>[5]</sup>。退伍军人潮和国家科技战略的实施让大学结构和功能变得越来越复杂，校长主要职责变成了阐述学校目标并选择合适的方式去实现。职业化发展使得校长主要从事行政事务，要同时保持学术发展变得非常困难。1980年之后，职业化趋势进一步加剧。这一时期大学入学率较1965年已经翻番，但是受经济滞胀和政府财政赤字影响，高等教育不再是社会和政府最优关注领域，如何提高适应能力，谋求自我生存和发展，成了美国大学发展的主题。经济困扰迫使大学校长的主要职责发生变化，越来越向职业经理人（CEO）角色转变，他们不得不花大量精力和时间去筹款。公立大学也不例外。

## 3. 大学预算：内部财政治理的关键

预算在大学最强有力的治理和控制措施。美国大学内部具有严格而灵活的预算系统及预算调节机制。无论是自下而上的预算方式，比如基础加专项式预算（或追加式预算）和零基预算，还是自上而下的预算，比如使用总体预算，都应用广泛。预算管理体系方面，美国大学的预算周期不仅有年度预算，还有为保证大学稳健发展的多年度预算；预算标准和指标不仅涉及资本预算和场地标准，也涉及责任中心预算。变革大学预算往往是大学战略规划立竿见影的实施策略。如果不提供资源支持某个项目或服务，它就无法推行。然而，如果学校为某个项目或服务提供额外资源的话，该项目或服务就会发展迅速（不幸的是，并不必然像所希望的那么有效）。因此，控制预算相当于控制学校和战略。南科罗拉多大学的管理者们用3200万美元（其州预算拨款的16%）优先发展12个主要战略目标，从而实现了战略变革<sup>[6]</sup>。从战略角度做预算，将整个战略规划纳入学校的预算过程，是不少成功大学的实践经验。

# 三、美国高等教育财政治理对我们的启示

合理的治理架构，以及发达的市场制度体系，使美国大学财政治理的效率很高，这种内外制度优势成就了美国大学的竞争优势。去除社会制度和意识形态差异，当代美国高等教育财政治理的路径经验，给我们在以下方面提供了启示和借鉴。由规模扩张到注重质量，我国高等教育已然脱离了计划时代的治理模式，但是它本身也面临着转型。

## （一）政府层面要建立与高等教育总体规划配套的财政供给能力规划

大学学术中心的地位让财政补助成为大学，尤其是公立大学最主要的财源，它也是政府施加影响和干预的基础。高度自治的美国大学，其外部财政治理变迁的路径，是联邦政府由局外人到资源提供者，而内部事务监督者，以至当前问责要求者的变迁。这个路径不是偶发的自主抉择，而是经济全球化和政府间财政模式趋同的内在要求。但是我国大学财政政府治理应更多运用法律、经济和信息等手段，为大学提供指导与服务，合理规划和统筹资源，以取代直接管理和控制大学内部运行的环节与过程，以保持大学间治理的公平和效率。当前政府对高等教育的总体规划，还存在着财政供给能力规划的真空。以至高等教育初始扩张时期预算软约束形成的高额债务，现在依然是高校和政府不得不面对的瓶颈。反观美国高等教育财政治理，就政府层面看，它是建立在有序竞争与合作的大学规划基础

之上的战略利益分配机制。以加利福尼亚州为例,著名的《加州高等教育发展总体规划》,对加州未来15年高等学校的招生规模、师资需求、高等学校的容纳能力和财政供给能力进行了准确测算,对公、私立大学的关系及其协调发展,加强州政府的资金保障,防止规模的盲目扩张和各类公立高等教育之间不健康的竞争,并提出了明确的质量标准和评估原则。

## (二) 对高等教育财政治理的政策鼓励与政策支持,要从法制层面予以保障

就大学利益相关者金字塔而言,他们在高等教育财政治理中的地位和作用的有效发挥,鼓励什么,抑制什么,必须从法制层面予以明确和保障。

一是政府补助有待立法和完善。就政府补助而言,一方面,政府有必要以教育投入立法的方式,保证财政性教育支出占“三个增长”的落实,从根本上完善中央政府和地方政府的责任意识。教育经费占财政支出4%的依据是什么,是否合理,有必要予以审视和修订。但是政府对高等教育的投入要充分考量人才培养、科学研究和社会服务的现状和能力。另一方面,政府的基本拨款模式,有必要学习和借鉴美国模式,从制度或法律层面加以完善,保证同类大学之间的公平。

二是应进一步完善大学生资助体系,保障高等教育的公平与效率。到目前为止,大学“奖、贷、助、补、减”的学术资助体系已发展得相对完备,但执行中问题不少。比如贫困生认定标准、认定方法、信息对称与否受整个社会信誉体系、财产申报制度缺失、个人自尊感等众多因素影响,非品学兼优的真正贫困生可能面临经济和精神的双困局面,因此有必要进一步扩大资助政策的覆盖面,完善具体的资助政策机制,促进社会公平和正义。

三是要完善捐赠融资的法律体系。中国大学捐赠排行榜的出炉,笔者认为是我国大学捐赠的历史性突破。2010年中国校友网统计的33所高校合计获赠10亿元,前五名分别是浙江大学、清华大学、北京大学、南京大学、天津大学,获赠额依次为3.5亿、2.28亿、1.13亿、5500万、5350万,对应的捐赠校友分别为5位,5位,3位,2位,1位。事实上,我国高校在取得捐赠方面尚有很大的发展空间,制度保障是一个前提,国家要制定相应的捐赠减免税收政策,探索开征遗产税创立鼓励募捐的机制,完善捐赠相关的法律体系。

四是建立高校通往市场融资的制度平台,鼓励高校直接融资。政府应有步骤有选择地取消高校进入金融市场的壁垒,创建新的融资产品和通道。比如建立适应高校的政策性贷款机制,消解前期商业贷款模式的压力;可以考虑高校直接发债融资;或者对一些设施采取财政投融资的BOT、TOT等机制运作<sup>[7]</sup>。

五是建立外部财政治理的绩效评价机制,进一步完善政府对高校预算、财务与会计的管理,加强审计与监督。

## (三) 面向市场的大学法人责任、财政治理主权与治理意识及其战略规划

大学保持长期活力和稳健治理的一个重要条件是健全的治理结构。虽然是多向度利益相关者构成的共同治理体系,现代企业制度的政企分开、产权明晰、自主经营理念移植到高校,具有重大意义。建立依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代大学制度,意味着大学要完善内部治理结构,扭转大学事实上依然是政府附庸的局面,确立大学法人财产地位和法人财产意识,强化治理主权,切实承担法人责任的治理思想。

相对于政府的财政治理,高校面临高等教育、劳动力、科技服务、办学要素四个市场,跨越了国内和国外两个大域的激烈竞争。我国高校有必要建立“大学营销”观,依托政府,直面竞争,把握好自己的定位、专业设置、录取原则等诸方面的追求目标、方向,整合自身教育资源,促进合理利用和发挥效益。因此必须重视大学规划的作用,尤其需要制定财政治理战略规划,形成一个子系统,与学校发展战略规划、学科建设和队伍建设规划、校园建设规划、科研及成果转化规划等方面的子系统相嵌

套,提供支持和支撑,避免形成短板而起制约作用。遗憾的是,当前高校内部财政治理战略规划还未得到应有的重视,或者虽然重视,但仍受制于认识和水平,财政治理战略规划还只是一个点缀。究其原因,与我国建国以来高等教育“重在官学”的办学传统、体制以及领导方式不无关系。但从高校发展的价值链整体来看,受制于财政问题,高等教育的所有规划必定受到重大影响。

#### (四) 大学内部财政治理职业化迫在眉睫

美国大学除了职业化筹资的校长,职业经理人还有协助校长管理财务的副校长,以及校内基金会的负责人。大学校长身份向职业管理人的变迁,也提供了我国大学财政治理的专门化和职业化的路径借鉴。我国大学规模化、多层次化和多校园系统的现实情形,也凸显了大学内部财政治理的职业化需求。大学总会计师制度的确立,是我国财政治理职业化发展的一个重大举措。大学校长的经济管理职权因此可以注重于外部财政治理,在内部治理领域负责审计监督,因此增强了领导班子经济决策的民主性、科学性和制衡机制。总会计师负责从大学内部控制机制和流程、预算管理、成本管理、风险和绩效、以及内外部财政治理对接等方面,提高大学精细化管理水平,为实现大学学术治理的卓越,实现大学人才培养、科学研究、社会服务三大功能目标提供动力和支持。

### 四、结束语

大学具有天然的内在扩张动机,总是追求学术门类的齐全和声誉的卓越,因此在财政治理方面,总是倾向于有多少资源用掉多少,有多少资金花掉多少。而从世界范围看,政府对大学财政拨款的减少是一个趋势。不独美国,包括欧洲、亚洲在内,各主要国家对大学外部财政治理的补助,都经历了一个先期持续增长,而后递减的过程。2008年以来的金融危机,更是造成不少大学的财政危机,大学预算直接缩减,招生和资助政策被迫更改。我国高等教育的去行政化,意味着政府财政治理政策的调整和弱化。我国公共财政在教育领域的关注重点在于教育公平,这一机理客观上把中小学义务教育列为保障的重点。高等教育由于更多使个人受惠而实行成本分担机制。大学治理的社会、经济环境正在发生变化,大学能否继续保持繁荣,必须给予充分的关注。大学也必须从利益相关者视域出发,积极应对这一趋势。

#### 参考文献:

- [1] 弗雷德里克·E·博德斯顿. 管理今日大学——为了活力、变革与卓越之战略[M]. 王春春,赵炬明译. 桂林:广西师范大学出版社,2006. 36-37.
- [2] 薛涌. 美国高等教育危机对中国有警示[EB/OL],中国改革网,2010-05-05.
- [3] 郑宏. 美国《国防教育法》的制定及其历史作用[J]. 江西社会科学,2011(1).
- [4] 傅淑琼. 《1997年纳税人救助法》:美国大学生资助政策的重大转变[J]. 复旦教育论坛,2006(4).
- [5] 姜朝辉. 美国大学校长职业变迁:一种历史的变迁[J]. 高校教育管理,2010(6).
- [6] 若雷,谢尔曼. 从战略到变革. [M]. 周艳,赵炬明译. 桂林:广西师范大学出版社,2006. 104.
- [7] 程青英. 高等教育融资分析——以浙江省高等教育扩张融资为例[D],上海:上海财经大学,2005.