

世界性高教经费短缺的基本原因浅析

黄福涛

高等教育经费短缺不仅是发展中国家亟待解决的问题,而且也是许多发达国家面临的难题。近年来,许多学者或从国际比较观点,或从中国实际出发,提出了不少解决这一问题的方法和建议,有些已付诸实践,并收到初步成效。然而,很少文章能够从多视角、深层次方面研究影响高等教育经费的基本原因,尤其是极少有研究能够回答为何发展中国家和发达国家,都普遍感到高等教育经费短缺、高等教育投入不足等问题。笔者认为,只有比较清楚地把握影响高等教育经费的基本因素、找出造成高等教育经费短缺的根本原因,才有可能制订出相应的解决方法,摆脱高等教育经费短缺的困境。本文拟在这一方面作初步探析。

—

尽管目前在发展中国家或发达国家并不存在衡量高等教育经费是否短缺的统一标准,但是各国普遍感到教育经费入不敷出、教学科研仪器设备更新换代缓慢、科学研究难以进行等却是事实。实际上,即使是高等教育投资比例约占国内生产总值(GDP)3%的美国,也感到高校财政危机重重,急于寻找摆脱困境的良策。

那么影响世界性高等教育经费短缺的基本原因究竟是什么?笔者认为可能包括以下几个方面:

1. 高等教育的本质属性和职能特点

一般来说,教育是以知识作为媒介,将个体社会化的过程。在现代社会,尤其是高等教育,更是培养高级专门人才,进行基础科学研究,通过知识的传播、选择、创造等服务于社会的重要机构。高

等教育输出的“产品”,主要表现为人才和科学研究成果,并以此推动社会进步和发展。与其它创造或制造进入社会流通领域的产品的机构不同的是,高等教育具有长期、持续、大量投资,却又不能及时回收投资效益的特点,即使投资率能够在相当长一个时期后得到回收,它也多以间接回报的形式。在这一过程中,尽管人力资本理论认为教育投资的回收率远远高于最初的经费投入。但是,不可否认,这种投资效果的显露往往要经过相当长一段时间;此外,人力资本理论是否在所有时期、所有国家和地区都能完全站得住脚,也是个见仁见智的问题。随着高等教育发展中科学技术成份含量的不断增加和生均培养成本的不断提高,维持庞大的高等教育机构正常运转,或提高和完善高等教育的质量,往往需要比传统大学高数十、数百倍、甚至是难以估算的资金投入,而这些巨大的教育经费开支所产生的效益又很难在短期内用量化或直观的方式进行评估。高等教育的消费性、长期效益性和投资回报的间接性不能不在一定程度上影响各国政府制订高教财政政策,因而决定了高等教育的经费投入不可能完全随着高等教育或因规模扩大或因质量提高发生自然、因果性的增长,也不会完全伴随着一国国民生产总值的提高而进行相应的资金投入增加。

2. 有限的资金投入与不断增长的高等教育需求之间的矛盾。

二次大战之后,由于各国普遍推行“教育平等与民主”政策,各国高等教育入学人数激增。美国、西欧大多数国家和东南亚某些国家在60年代进入了所谓“高等教育大众化”阶段,美国则在

作者为厦门大学高教所博士、讲师,(361000)。

70年代末开始进入“高等教育普及化”阶段。高等教育学生入学人数的激增，引起高等教育成本直线上升，具体表现在校舍扩大、师资队伍增加与培训、尤其是教学科研仪器、实验室、图书室等校园环境的维持和改善，都需要大量的资金的投入。有关数据表明，目前，美国高中毕业生中，约有60%—70%的适龄青年进入不同形式的高等教育机构学习，这无疑需要巨大的财政拨款和来自其它渠道的经费作为后盾，然而，在长时期内，一国国力或国民生产总值的增长既不可能保持持续上升，也不可能将所有的国家财政收入完全用于发展高等教育。经济发展或国民生产总值增长的不稳定性、时起时伏更不可能保证政府对高等教育的投入总是随着高等教育需求的增长而发生递增趋势。例如，号称在世界上对高等教育投资最大的美国政府，从1990年至1994年，对高等教育的投资不但没有增长，反而有所减少，见表一。

表一 1990—1994 美国联邦政府对教育的拨款

类别	1990年	1994年
中小学教育	36.2%	36.2%
高等教育	14.0%	12.0%
对家庭补助	2.5%	2.8%
医序保险	9.1%	12.8%
矫正教育	5.2%	5.9%
其它	32.8%	29.8%

资料来源：国家教育统计中心，《教育统计摘要》（美国），1995年。

发达国家尚且如此，发展中国家存在的这种矛盾更是日趋激化。由于工业基础薄弱，加之由于经济开发、国防建设、义务教育等各方面都急需大量财政支出，发展中国家往往难以顾及增加对高等教育的投入。特别需要指出的是，许多发展中国家为了满足适龄青年日益增长对高等教育的需求，不得不创办大量私立高等院校，并试图通过提高收费维持和改善这些院校的正常运转，而为了防止出现严重的教育机会不平等和民众的不满（实际上，也往往受到人均国民收入水平的限制），政府又常常极力限制学费的上涨等，因而发展中国家的高等教育时常困扰于经营条件恶化之中。

总之，从战后各国高等教育的规模发展与各国

对高等教育的财政投入历史来看，即使是发达国家也不可能完全或简单地通过政府拨款或收取学费等方法，解决由于学生人数增长而带来的一系列财政危机。理由在于，一国国民生产总值的增长速度和问题很难持续上升和趋于无限，而随着社会的发展，不仅适龄青年，而且成人、甚至老年人也需要进入各种形式的高等教育机构，接受诸如“回归教育”和“终身教育”等，这种几乎已近于社会化的高等教育需求增长，实际上远远快于对高等教育投入的增长速度。

3. 高等学校研究职能的不断扩展与加强

如果说传统大学是以培养各种高级专门人才作为主要任务，那么现代高等教育则是以培养人才和发展科学研究体现其职能作用的，尤其是信息社会的到来，更对高校科研活动提出了新的、更高的要求。一般来说，高校研究职能的扩大和加强主要表现在两个方面：首先，高校的研究生教育，不仅在数量上发展迅速，而且在类型和层次等方面都趋于多样化方向发展。例如，从数量上看，仅以美国为例，到80年代，美国全国开设研究生课程的学校达800所左右。可授予博士学位的学校达400所左右。1960年，全美在校研究生总数仅为35.6万人，到80年代，则达到100万人左右。研究生教育已在许多大学、尤其是一些著名的研究型大学中占了主导地位。从类型和形式上来看，许多国家形成了多样化的研究生培养制度，例如日本，在大学中不仅设置独立研究生院，还设有联合研究生院和附设研究生院。至于各国根据实际情况，或设立博士后流动站、或颁发各种程度、形式不一的博士学位证书、或实行“本科——博士一贯制”等，都说明了各国日益重视通过高校培养高级科研人才。其次，高等学校逐渐成为基础科学研究中心和主要机构。本世纪60年代以来，科学技术的重大进展、社会文明的飞跃进步越来越依赖于高校科学研究的发现和科学研究成果的转化、应用与推广。美国科学情报研究所（Institute for scientific Information）曾对1964年至1978年间，在数学、物理、化学、生命科学领域论文引用次数最多的100位科学家作过研究。结果表明，这些科学家绝大多数集中在发达和较发达国家的高等学校或高校附属的研究所中。至于近年来获得诺贝尔奖的科学家则更是与高等学校保持着千丝万缕的联系。尽管许多国家已经

注意到高等学校科学研究的职能的扩大与重要性,并不断增加这方面的财政投入,但是由于科学技术发展日新月异,加之社会对高等学校在科研方面的期望和要求太大且不断增长,各国高校普通感科研经费紧张,尤其是在一些著名大学中,来自政府的拨款和其它渠道的经费,远远不能满足科学研究活动的需要。例如,从1970年~1988年间,日本对全国所有商校科学研究费的拨款和资助一直呈增长趋势。见表(2),即对高校总配分额绝对增长,但分摊到各校、具体科研项目时,其平均配分额又极不稳定,某些时期,甚至是负增长,见表(3)。这种对高校科研资助额绝对增长,却又相对波动或减少不能不说是造成高校经费紧张的又一因素。

表二 日本文部省科学研究费资助总额(日元,千元)

年度	配分总额
1970	6, 983, 480
72	9, 708, 370
74	13, 1291, 950
76	18, 076, 390
78	23, 257, 680
1980	28, 790, 570
82	32, 225, 570
84	33, 942, 990
86	38, 505, 270
88	43, 343, 500

表三 日本文部省科学研究费每件项目平均配分额
(日元,千元)

年度	每件项目平均配分额
1970	1, 282
72	1, 540
74	1, 917, 2, 181
76	2, 155
78	2, 409
1980	2, 465
82	2, 481
84	2, 459
86	2, 450
88	

资料来源:高等教育统计数据集,日本广岛大学教育研究中心,1989年1月。

4. 适龄入学人口的急剧变化(主要是锐减)

不但国家有限的财力与无限的高等教育需要之间存在着矛盾,在某些时期,高校入学人口的锐减也会造成高校财政危机,特别是在私立高等院校占多数,学费等又是这些院校主要收入的国家情况更是如此。例如,1994年,日本私立高等院校数和 student 数分别占有所有高等教育机构数和 student 数的75%和76%,韩国则分别为80.2%和82%(1995年),在这些国家,来自学生的收费构成和私立高等教育机构财政收入的近一半或一半以上。表(4)反映出美、日、韩三国学费在私立高等院校中所占的比例。

表四 美、日、韩私立高等院校经费来源

年度	国别	政府补助	学费	学校捐款	捐助	研究合同	其它
1992	美国	17.8%	41.2%	8.5%	4.7%	23.2%	4.4%
1988	日本	22.5%	60.3%	8.6%	8.6%	—	—
1992	韩国	1.6%	72.9%	12.5%	3.4%	—	9.6%

资料来源:美国国立教育统计中心。韩国大学教育委员会,1994年等。

除此之外,东南亚的菲律宾、泰国、印度尼西亚等国的私立高等教育机构也在很大程度上依赖于学生收费。由此可见,私立高等院校的入学人数和收费标准,尤其是前者数量的多少直接影响了这类院校的财政收入,因为无论发展中,还是发达国家,其收费标准一般都是按照各国生均教育成本和家庭收入等指数制订,相差不会太大。在经济发展状况良好,人均国民收入逐步提高,入学人口持续递增的情况下,上述国家的私立高等院校便可获得较多的学费收入,维持院校的正常的运转。但自90年代初,许多国家18岁年龄人口开始减少,例如日本,2003年,18岁年龄人口只有1993年的73%,2010年则降至1993年的59%,韩国等国家情况也基本如此,这对学费构成财政收入主要部分的私立高等院校而言,无疑是个巨大的打击。实际上,目前许多国家高等教育经费短缺的原因之一正是缺乏相应的教育市场,高等教育供过于求,特别是私立高等院校难以保证足够的生源,继而通过收费,维持学校的财政平衡,因而许多国家纷纷采取种种措施,例如开辟国外教育市场,增加留学生人数,高等教育面向社会等,以摆脱由于入学人口减少而带来的财政危机。

5. 高校经费负担类型与资金筹措渠道

各国高等教育经费负担形式可大致划分为两大类,即公共负担型和公私区分型,前者指高等教育的绝大多数经费由国家等公共机关拨款提供,高等院校免收或只收取极少的费用,来自其它渠道的财政收入也很少或几乎没有,前苏联、东欧、英联邦和西欧很多国家的高等教育属于这一类型。后者指按照高等院校的公、私立之分,或以国家、地方公共机关财政拨款为主,或主要由院校自筹资金,美国、日本、韩国和大多数发展中国家的高等教育多属此类。在高等教育“精英”阶段,上述高等学校经费负担形式和资金筹措渠道基本上还可以满足高等教育事业的发展,加之某些国家实行完全公有制,高等教育财政由国家全部负担,高校资金短缺的现象还不十分明显,但是随着高等教育大众化、普及化时代的来临,各国多种经济成份的发达,经济发展对高级科技人才需求的多样化与专门化,各国高等教育制度和结构的日益复杂和弹性化,公、私立高等院校如果仍恪守单一的资金筹措渠道,或依赖于政府拨款,或主要靠院校自筹,而不考虑多种资金筹措渠道,不对传统的经费负担类型进行改革,调动政府、社会、受益人及其它各界投资、共同举办高等教育的积极性,任何单方面的努力与扶持都难以弥补高等教育日益庞大的财政开支,从而最终不能摆脱高教经费紧张的困境。

除了上述几方面的原因之外,高校内部资金分配、管理和使用等方面存在的问题也是造成高校财政入不敷出的原因之一。例如,高校中日益膨胀的非教学、科研人员编制和其它与教学科研无关的开支,高校利用有限的教育经费进行盈利性商业活动等,都在一定程度上影响了高校经费的有效使用。

二

从以上的分析,我们大致可以得出如下的结论:

首先,经济发展,国民收入的增加固然是决定一国高等教育的经费是否短缺的最根本原因,但却不是唯一原因。实际上,国民生产总值的增长或人均收入的增加并不一定相应的带来高等教育资金投入的增加,两者之间并非存在着因果性联系。影响高教经费的原因是多重的,政府对高等教育地位和

作用的认识程度,高等教育在社会中实际发挥的作用和影响等,都可能是影响高等教育财政状况的重要因素。

其次,尽管在生产力发展水平不同阶段的国家和地区,上述影响高校经费的因素在表现形式、程度等方面有所不同,例如,适龄入学人口的锐减或递减,可能对发达国家的高等院校,尤其是对这些国家的私立高等院校的财政状况影响较大;发展中国家可能更着重考虑如何利用有限的教育经费满足社会日益增长的对高等教育的需求,还没有出现发达国家适龄入学人口递减的现象。但是,这并不等于说发展中国家可以在未来高等教育发展过程中不受同一因素的影响制约。事实上,当发展中国家经济增长到与发达国家某一历史阶段生产力水平相一致时,也会出现发达国家曾经面临的难题,同样的因素也会产生作用和影响。

第三,影响各国高等教育财政状况的上述几方面原因,在不同的历史时期,可能存在着程度上的差异,例如,在高等教育“大众化”或“普及化”时期,各国高教可能更着重考虑如何解决由于高教规模扩大所带来的财政危机,而在新技术革命和信息时代来临之际,则更着重如何改善高校教学科研环境,解决科学研究经费不足的问题。由于高校研究职能不断扩大和加强而带来的教育经费紧张问题可能显得较为尖锐。当然,这只是就一般情况而言,各国由于高等教育制度之间千差万别,很难做一一分析,并得出适用于一切国家的结论性总结。

最后,影响高等教育经费短缺的各种因素并不是固定不变的。随着高等教育自身逻辑的演变和高等教育与社会关系的变化,某些对高等教育财政产生重大影响的因素可能会因此而削弱或消失,在新的历史时期,可能会产生一系列新的问题,制约和影响高等教育财政的发展。

主要参考资料

- ①有本章编,《学问中心地的研究》(日)东信堂,1994年2月,第87~90页。
- ②王廷芳主编,《美国高等教育史》,福建教育出版社,1995年版,第190~193页。
- ③市川昭午,《高等教育研究纪要》(日)第8号,高等教育研究所,第3~32页。