

文章编号: 2095-1663(2011)01-0020-05

高等教育资源配置的多主体分析及优化策略

吴立保

(南京信息工程大学高等教育研究所, 江苏南京 210044)

摘要:在市场导向的资源配置制度创新中,高等教育资源配置主体由单一主体转变为多元主体,形成了政府、市场和高校的三角体系,多元主体之间的利益博弈与制衡,最终会形成政府主导与市场调节并存的混合式高等教育资源配置方式,采取公平配置与竞争获得的投入机制实现资源配置过程中公平与效率的和谐。

关键词:高等教育;资源配置;优化策略

中图分类号: G640

文献标识码: A

高等教育资源配置,是指社会对高等教育事业投入的人力、物力、财力在各种不同使用方向上的分配,其实质是指一组与分享高等教育资源有关利益主体的相互关系的规则。^[1]资源配置对高等教育发

展起着基础性的作用,在市场经济条件下,我国高等教育资源配置主体发生了变化,多元主体之间的博弈与制衡,需要采取多种资源配置方式来提高资源利用效率,实现资源配置的最优化。

一、市场经济条件下高等教育资源配置多元主体的形成

资源配置问题就是对稀缺资源使用的选择问题。^[2]资源配置首先要考虑的是相关利益主体,在市场导向的资源配置制度创新中,资源配置主体由单一主体转变为多元主体,形成了政府、市场和高校的三角体系。从利益相关者的视角来看,资源配置的问题又是各利益相关者在对稀缺资源使用的权力问题。高等教育属于准公共产品,根据成本分担原则,高等教育资源配置中政府、市场和高校均要承担相应的责任,也因此享有相应的权力,由此形成高等教育资源配置上三种力量的综合作用,即:政府、市场和学术。从三种力量对应的领域来看,政府权力主要对应的是公共治理,从公共治理的视角来看,政府

主要是通过行政手段配置高等教育资源,由此来保证高等教育资源配置的公平性。市场权力对应的是劳动力市场,基于市场机制的运作方式强调高等教育资源配置的效率,实现利益主体的利益最大化。学术权力对应的学术治理,应该按照学术规律配置高等教育资源实现资源配置效益的最大化。三种权力背后都是具体的利益相关者,在高等教育资源配置过程中,基于“经济人”理论的假设,都无法避免对自身利益的考量,于是,在公共治理领域会出现“政府失灵”,在市场领域会出现“市场失灵”,同样道理,在学术治理过程中也会产生“学术失灵”。因此,靠单一权力配置资源的弊端也就显而易见,从世界各

收稿日期: 2010-11-28

作者简介: 吴立保(1970—),男,安徽六安人,南京信息工程大学高等教育研究所副教授,教育学博士。

基金项目: 本文系江苏省高校哲学社会科学研究基金项目“江苏高校集群发展研究”(项目编号: 2010SJB880023)和中国高等教育学会2010年专项课题(批准号: 2010YHE037)系列成果之一。

© 1994-2011 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

国高等教育资源配置的经验来看,没有一个国家是完全依靠单一权力来进行资源配置的,政府权力、市场权力和学术权力的相互博弈与制衡是高等教育资源配置的客观要求,高等教育资源配置的多元主体也由此形成。在我国,资源配置经历了计划经济向市场经济的转换,一元权力配置的格局被打破,多元

权力格局正在形成,政府的职责不仅是担负起自身应有的资源配置的义务,同时要积极推动多元投资格局的形成,在有限财政的情况下实现教育资源增量的迅速增长,并引导和监督高校优化资源,盘活存量,提高资源配置的效益。

二、高等教育资源配置方式的选择

高等教育资源存在两种不同的配置方式——政府配置(行政配置)与市场配置,前者强调政府的主导作用,后者强调市场的调节作用。优化高等教育资源配置,从利益相关者的视角出发,就是要协调政府、高校和市场之间的关系,构建政府与市场相结合的地方高等教育资源配置新模式。在市场经济条件下,高等教育资源配置方式应该处于政府配置和市场配置的双轮驱动之下,两种模式在资源配置过程中都具有“有限合理性”,将任何一种模式推向极致都会影响高等教育资源配置的有效性,因此,采取混合式的资源配置方式是一种优化的选择。

在政府配置资源方面,根据我国高等教育资源配置的实际情况,关键在于进一步发挥政府的主导作用,并转变政府在资源配置中的管理职能。首先是强化中央政府的高等教育“社会责任”。国家对于高等教育具有一种“社会责任”,教育应是政府的一项公共服务项目。在中央政府责任方面,从公平性的视角出发,中央政府要承担更多的责任。中央财政一方面要通过财政转移支付支持中西部高等教育,帮助这些省份做强高等教育,同时,要加大对地方高校的投入,部分分担省级政府对地方高校的经费投入责任。其次,加大省级政府的统筹权。在中央与地方的权力划分方面,给予省级政府更多的资源配置统筹权,在资源增量增长有限的情况下,通过省级政府的统筹盘活存量,可以提高资源的有效供给,以间接方式实现总量增长。“共建、调整、合作、

合并”八字方针的提出,标志着我国中央和省级政府两级办学的高等教育管理体制基本建立,以省为主的高等教育资源配置方式要积极转变省级政府管理职能,要完善以法治为基础的公共治理结构,通过地方高校立法,落实地方高校办学的主体地位,明确地方高校的责任、权利和义务,在此基础上,进一步明晰地方高等教育产权并实现所有权与经营权的分离,实现资产与所有制关系的适度剥离,实现政府的社会管理职能与高等教育自我资产管理职能分开,明确政府与高校各自职责,真正使政府由过去对高校“划桨”转向为高校“掌舵”,将高等教育权力下放到学校,实现由微观管理职能向宏观调控职能的转变。在市场配置资源方面,要积极引入市场机制,发挥市场的调节作用。高等教育大众化阶段,高等教育发展更具有竞争性,高等教育资源配置主体之间也具有竞争关系。多元投资体制的建立必须有市场的介入,而市场治理应遵循法治原则和竞争规则。引入市场机制,必须通过制度建设,创设良好的政策环境,同时建立健全社会中介机构,使社会力量的介入有法可依,有章可循。对高校来说,作为资源配置的主体,各高校间争夺资源的程度更具激烈性,在政府投资有限的情况下,高校要自己想办法解决资源困难问题,客观上将迫使高等学校需要更多的办学自主权,通过自主经营获得外部资源支持,同时优化内部资源配置,从提高资源配置的效率和效益方面着手,实现资源配置的最优化。

三、优化高等教育资源配置的策略

优化高等教育资源配置不仅是提高资源的利用效率,而且要实现公平与效率的双赢,因此,在资源配置优化策略的选择上既需要以政府配置为主的公平机制,又需要积极引入市场运作机制通过竞争获得以提高资源利用效率。

(一) 高等教育资源公平配置的策略

从高等教育的公共属性出发,高等教育资源配置必须建立在一定的公平性基础上,高等教育的投资,是国家公共财政支出的重要组成部分,政府作为资源配置的主体应当执行高等教育财政中立(fiscal

neutrality) 原则。Odden 认为财政中立的基本含义是:“每个学生的公共教育经费开支上的差异不能与本学区的富裕程度相关。”^[3]具体到高等教育是指中央及地方对高校的公共财政投入和经费管理等要遵循教育发展规律,不改变原来的高等教育总需求状况,从战略的高度配置高等教育资源,常态地、持续地保证高等教育系统的整体质量。高等教育财政中立在政策上主要包含以下方面的内容:财政定位适当、总量平稳增长、投向与分布合理稳定、对高校的财务管理适度等。^[4]

1. 明确政府在高等教育资源增量增长中的责任

各级政府必须提高国家财政性教育经费占国内生产总值的比例,应遵照《中华人民共和国教育法》等有关法规的相关要求,坚持教育经费投入的“三个增长”。从国家层面,教育经费的投入应当与国民经济发展相适应,保持稳定可持续地增长。与此同时,还要解决中央与地方政府的财政分担问题。从国际上看,中央和地方对教育的财政投资分担比例一般为 60:40。而我国中央与地方政府对教育的财政投资分担比例平均为 37:63。^[5]中央财政缺乏必要的教育平衡机制,造成地区间教育发展失衡,极大地影响了高等教育的公平性。因此,建议短期目标是实现中央与地方财政平均分担,中长期目标是达到国际平均水平。我国高等教育实行两级管理后,高等教育地方化不是中央政府推卸责任的策略,而是中央政府在更大范围、更深层面承担国家高等教育发展责任的战略。中央政府要向地方高校提供充分的财政支持,而不只是面向中央部委所属的少数高校。依据弱势平等的理念和补偿原则,加大财政转移支付力度,扶持欠发达地区高等教育的发展。同样,依据成本分担原则,省级政府在发挥资源配置的统筹作用时,对所在的省份的部属高校,依据当地经济发展的需要提供必要的财政支持,增强其对地方经济的贡献度。

2. 改革财政投入方式,保障高等教育资源配置的公平性

政府的财政投入应当更多地从高等教育的公共性方面出发,从保证尽可能广泛的高等教育覆盖面出发,以体现高等教育资源配置的公平性。

第一,改革投入结构。首先是政府投入的宏观指标和微观指标的确立,明确成本分担的结构。宏观方面,在中长期规划中除了应该明确教育投入占 GDP 的比例外,还应该明确政府对公办高等学校的

经费投入占人才培养成本的百分比。对每所高校而言,生均拨款定额占生均成本的比例比宏观教育经费财政投入占 GDP 的比例更具有意义,而且更可靠、更可检验。建议短期目标应争取政府投入不低于 50%,学费收入维持在 25%,学校自筹也在 25% 左右。^[6]

第二,中央财政投入要惠及地方高校,政府投入要惠及民办高校。建立和健全地方高校的上级财政补助机制,扩大高等教育公共财政的覆盖范围,才能真正实现高等教育财政中立的目的和要求。这就要求从以下四个方面来改革中央财政的投入方式:①高等教育财政通过拨款对不同层级的高校进行资金支持,有利于形成“金字塔”形的教育结构。②高等教育财政对不同形式结构的差异性拨款,明确了中央及地方政府对高等教育的不同责任,中央属高校更多地承担着研究创新与创建世界一流大学的重任,地方属高校则更多地承担着实现高等教育大众化、为我国经济与社会发展培养高学历人才的任务。③高等教育财政通过对不同科类的拨款,扩大对社会急需人才的培养,有利于达到就业的供需平衡,减缓就业压力。④高等教育财政在不同区域的财政拨款,有利于减轻不同地域的教育不均衡,缓解教育不公平现象,同时有利于发展相对落后地区的经济建设,缩短区域间的贫富差距。^[7]

第三,改革财政拨款方式。目前我国高等教育财政拨款采取“综合定额+专项补贴”的方式,其中“综合定额”就是根据上年度生均成本和本年度在校学生规模、类型核定拨款,体现了“政府花钱买效果(合格毕业生)”的绩效观。“综合定额”主要是维持学校正常运转和基本支出,以公平为主,按照生均成本和学生(标准生)规模数为标准拨款。但是,在“综合定额”中是依据规模拨款,没有反映出实际的高等教育培养成本。为了高等教育资源配置的公平性,政府应当在“综合定额”中建立生均经费最低保障制度,积极推动省级财政按有关生均标准对地方高校进行拨款,明确高校的维持性经费,即政府财政拨付的学校公用经费与学校所收取的学费收入之和能够满足基本需求,这是确保学校发展的底线。对于财政困难长期达不到标准的由中央财政支付。

第四,建立高等教育财政拨款中介机构。我国应借鉴发达国家的成功经验,在运作机制上引入拨款(评估)中介机构,建议成立高等学校拨款委员会,在业务上接受政府的指导,同时接受政府部门和社

会的监督,在运作上具有相对的独立性。财政经费不直接拨给学校,而由中介机构进行相对独立的运作,将评价结果与拨款挂钩。其主要职能是为政府制订高校整体财政计划,明确各高校使用经费应承担的义务,与评价机构密切配合,将拨款与评价结果挂钩,确保经费使用的效益和效率等。其主要优点是容易保证拨款的透明性,实现公平与效率的双赢,有利于政府职能的转变、促进学校的自主办学。

第五,重塑财政、计划与教育部门对高等教育的分权模式,最大限度地实现“财权”与“事权”统一。^[8]实行教育经费预算单列是一个迫切的命题。教育经费预算单列有助于教育事权与财权的统一,促进教育的改革与发展。

第六,调整财政拨款的支出项目及内容。保障教学经费支出的公平性。一方面,教学拨款以公平为主,主要按照生均成本和学生数进行拨付,以保证基本经费对每所学校、每个学生的起点公平,而后辅之以评估为基础的质量与特色拨款,以利于产生更大的效益。另一方面,增加经常性科研拨款。对于基础学科、基础研究和一些冷门学科在课题立项方面在项目上给予特殊资助,并增加经常性科研拨款,同时,每一个研究人员的基本研究经费应有一定保障机制,应该对从事科研的人员拨付经常性经费。

(二) 高等教育资源竞争获得的策略

改革开放以来我国高等教育资源配置总量的变化趋势呈现以增量创新为先导,逐步演进为以存量调整为突破的过程。^[9]因此,在增量有限的情况下,优化高等教育资源应以“需求主导”来配置资源,通过竞争获得,引入绩效机制,实现资源利用的最大化。

1. 政府拨款引入绩效拨款的竞争机制

通过绩效评价实行高等教育绩效拨款是公共财政改革的重要内容。根据萨米和豪普特曼的观点,绩效拨款(Performance based funding)是指将拨款与绩效挂钩的拨款方式,各国现行的绩效拨款方式可分成四类:竞争性经费(competitive funds)、绩效专项经费(performance set asides)、绩效公式拨款(payments for results)和绩效合同(performance contract)。^[10]通过绩效拨款引入竞争机制是国际高等教育财政拨款的普遍取向,在绩效理念牵引下专项基金的设立是引入竞争机制的一种导向,目前国际上“竞争性重点建设专项基金”的设立凸显了这一点。从提高财政拨款的使用效率来看,在现有的财

政拨款制度中增加“绩效拨款”,建立“综合定额+专项补助+绩效拨款”的拨款制度。新增的绩效拨款加大独立性的绩效拨款权重,政府通过设立发展性专门项目,向各高校招标,高校通过公平竞标获得接受政府支持的机会。政府与高校间的这种互动促使形成了基于院校水平的数量差别性拨款,使基金流向在相关领域质量好、潜力大、效率高的高校,达到政府财政投向和高校经费所需之间的最优化匹配,进而实现经费使用效率的最大化。^[11]根据目前情况,建议绩效拨款可列为基本预算的一部分,拨款额占总预算额的5%~10%,拨款水平可逐年增加。

2. 促使省级政府竞争从资源竞争转向制度竞争

在我国高等教育大众化过程中,地方政府竞争成为高等教育发展的重要驱动力量。^[12]省级政府之间在高等教育领域的竞争主要体现在对中央投入资源的竞争,其特点是直接参与资源竞争。它们直接参与生源、高层次人才、资金和重点高校、重点学科、学位授权点等高等教育资源的争夺,而在高等教育制度建设方面却较少建树。其结果只是高等教育资源配置主体的转移而没有实现配置方式的根本性变革。因此,在实现从行政分权到教育分权转换的同时,当务之急是提升地方政府(尤其是教育行政部门)科学管理高等教育的能力,加强区域高等教育管理的制度建设,实现地方政府竞争从直接的资源竞争向间接的制度竞争转换。为此,地方政府首先必须转变观念,从传统的行政管理理念转变为现代治理理念,在此基础上实现区域高等教育管理的现代制度建设。以独立学院为例,江苏省通过率先设置独立学院的制度创新,不仅实现了教育资源增量的迅速增长,而且也盘活了原有的教育资源,提高了资源的利用率。只有地方政府从直接参与市场竞争转向间接通过制度建设进行竞争,高等教育资源的效益才能得到提升。

3. 建立学科专项拨款制度

“专项补贴”主要是政府以国家利益为导向支持高校特殊性、发展性专项和重大科研项目的经费投入,其中也体现了竞争性原则。但是,“专项补贴”中的竞争性是建立在学校整体水平基础上的择优性拨款,无论是竞争性的各类项目经费和人才专项经费,都是重点大学受益最多。“211工程”和“985工程”等绩效专项经费也是不完全竞争的结果。因此,建议建立学科专项经费,在尊重高校办学自主权和自身发展规律与特点的同时,通过绩效评估考核,以教

育质量的比拼、特色和品牌的博弈、学术声誉的较量以及办学效益的高低来竞争学科专项建设经费。与此同时,政府通过学科专项经费的设立引导资源投向新兴产业。政府重点扶持和资助某些代表生产力发展方向,或是体现政府目标和公共利益的学科与专业。

4. 增强高校的经营意识

高校经营是建立在产权基础上的,明晰高等教育产权并实现所有权与经营权的分离是增强高校经营意识的重要前提条件。高校作为资源配置的主体,使高校成为资源配置中的一个具有能动性和主动性的竞争者是盘活高等教育资源存量的主要途

径。首先,增强高等学校的成本意识。高等学校对自己的办学成本应有所考量,特别是要进行学生培养成本的核算。其次,增强高等学校的资本运作能力,并建立高校经营预警机制,对民办高校和独立学院的自主经营实行动态监控,在这些高校临近淘汰边缘就做好资源整合的工作。第三,发挥学术权力在校内资源配置中的作用。建议通过制度创新强化学术力量配置资源的作用,通过学术竞争实现资源配置效益的最大化。第四,探索通过建立大学董事会和基金会制度,改变大学管理行政化色彩,激活大学作为微观主体的积极性、创造性。

参考文献:

- [1] [7] [9] 康宁. 中国经济转型中高等教育资源配置的制度创新[M]. 教育科学出版社, 2005. 38. 324. 342.
- [2] 王善迈. 教育经济学简明教程[M]. 高等教育出版社, 2000. 12.
- [3] Odden, A & Picus, L. School Finance: A Policy Perspective. New York: McGraw-Hill, 1992: 225.
- [4] 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): 68-72.
- [5] 余武明. 高等教育财政分担与宏观政策结合机理探讨[J]. 高教发展与评估, 2008, (3): 58-66.
- [6] 徐明稚. 对我国高等教育投入的思考与建议[J]. 教育发展研究, 2009, (7): 40-43.
- [8] 翟志华. 高等教育财政体制现实选择研究[J]. 黑龙江高教研究, 2008, (10): 45-48.
- [10] Salmi J & Hauptman A M. Resource Allocation Mechanisms in Tertiary Education: A Typology and an Assessment. In GUNL Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities. New York: Palgrave Macmillan, 2006: 60-81.
- [11] 张继明. 我国高等教育财政拨款机制改革探微[J]. 复旦教育论坛, 2008, (4): 13-16.
- [12] 张应强, 彭红玉. 高等教育大众化时期地方政府竞争与高等教育发展[J]. 高等教育研究, 2009, (12): 1-16.

Analysis and Optimization Strategy of Higher Education Resource Allocators

WU Libao

(Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing, Jiangsu 210044)

Abstract: In a system of market-oriented resource allocation, a triangle of three main allocators of higher education resources has emerged: government, market and universities. The interactions and balances of interests of these allocators will eventually form a mixed mechanism of higher education resource allocation that is guided by the government and adjusted by the market. This mechanism promotes fair, effective and harmonious resource allocation.

Key words: higher education; resource allocation; optimization strategy