

澳門高等教育治理變革的影響因素探析

——公立高校財政協同變化的視角*

張紅峰

[提 要] 高等教育治理與高校財政模式之間的關係非常密切,院校財政的變化能夠促使高等教育治理發生改變。澳門特區政府高等教育治理的施政目標是:教育市場化、院校自主、擴大外地生規模和推動科研成果轉化,而公立院校財政模式的變革是推動高等教育治理變化的外部因素。然而,制度發展的“路徑依賴”和“回報增加”,使得公立院校“公法人”的法律性質成為影響財政和治理關係的內在因素。內因(公法人)不僅通過影響外因(院校經費籌措模式變革)起到作用,而且也直接對治理目標產生影響,成為制約因果發展的關鍵所在。

[關鍵詞] 高等教育治理 公立高校財政 澳門 公法人 市場化

[中圖分類號] G64 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2022) 01 - 0049 - 09

高等教育治理與公立高校財政一直是高等教育研究中的重要議題。關於前者,一些典型的研究集中在高等教育宏觀治理^①、公立大學內部治理^②、治理的比較研究^③等幾個方面。而關於後者,研究一般分為政府撥款和院校經費籌措兩個視角。在政府撥款方面,許多學者分別從高等教育財政撥款的模式^④、公立高等教育財政撥款的制度體系^⑤、公立高等教育財政撥款的比較視角^⑥等方面進行探討;在院校經費籌措方面,一些學者則從經費籌措的理論^⑦、經費籌措模式的多元化^⑧、高校經費籌措的國際比較^⑨等方面進行研究。

儘管上述研究的內容和角度多樣化,但卻鮮有研究將上述兩個主題聯繫起來,探求其中的關係。尤其是在一方尋求發生變化的時候對另一方產生什麼影響,以及內在因素對兩者產生的制約作用。本研究則試圖在此有所突破,擬通過澳門的微縮現象闡釋高校財政模式的變革與高教治理的關係及相關影響因素。

* 本文係澳門理工學院研究項目“粵港澳大灣區背景下澳門高質量高教發展及政策研究”(項目號:RP/ESCHS-04/2021)的階段性成果。

一、澳門高等教育治理與公立高校財政

澳門是一個面積很小的城市,得益於“一國兩制”、高度自治的制度保障,澳門的經濟突飛猛進,人均 GDP 居世界前列。在經濟快速發展的配合之下,回歸 20 多年來,澳門高等教育的發展也是成績顯著。2019/2020 學年,澳門高等教育注冊學生人數為 36,107 人,高等教育毛入學率達到驚人的 95.02%。^⑩就其發展規模而言,澳門高等教育已走過了精英教育和大眾化階段,連續多年保持普及化,這是發達國家需要經過上百年時間的努力才完成的結果。

不過,這種總量較小的跨越式發展,是基於微型社會多元開放特徵優勢以及財政撥款支持的結果,並不必然帶來教育質量的跳躍式提升和高等教育的可持續發展。澳門的公立院校屬於政府機構,特區政府通過核定公立高校的“項目開支預算”進行撥款,實施集中收付制度,撥款額占公立院校總經費的比例很大且較穩定。這種財政制度便於政府對於財政資金使用的全過程進行監督。^⑪毋庸贅言,澳門特區政府對高等教育的撥款、對各類高校和學生的經費資助,極大地促進了高等教育的快速發展和質量的提高。由於政府財政收入的豐裕,在高教撥款方面,澳門似乎沒有出現其他國家和地區所面臨的財政困難情況,高等教育治理在這種撥款模式下也鮮有變化。然而,居安需要思危,尤其是在 2020 年新冠疫情的影響下,特區政府完全占據主導地位的撥款模式,是否能夠得到有效、靈活的利用以及是否能夠保證院校發展的自主權,成為澳門社會重點關注的問題。

在 2020 年特區政府施政報告及《澳門高等教育中長期發展綱要(2021-2030)》中,明確提出擴大澳門院校招收外地學生的比例,推動高校自主及市場化,促進科研成果轉化。這些目標既是對澳門高等教育治理提出的要求——“規模擴張、院校自主、高等教育市場化”,也是對高等教育財政變革提出的指南——“市場化、外地生擴招、科研成果轉化必然帶來院校自籌經費的增加和特區政府撥款的減少”。2022 年的施政報告進一步細化了上述要求。治理和財政顯然是密切關聯的,現代治理模式變革的基礎就是財政的變革,而這兩者之間如何相輔相成,按照施政目標達成所願,則是本文的研究目的所在。澳門是一個微型城市,牽一髮而動全身,任何一種變化都能將其中的矛盾清晰地展示出來。以澳門作為微縮模型進行分析,能更加有效地探討公立高校財政和高等教育治理之間的密切聯繫以及運作中的矛盾環節,從而為其他國家或地區提供借鑒。

二、澳門高等教育治理的歷史回顧

(一) 回歸以前

澳門第一所具有現代意義的高等院校是由香港商人於 1981 年創辦的東亞大學。1988 年 2 月,澳葡政府為了配合澳門回歸過渡期間培養本地人才的需要,透過改組以後的澳門基金會收購了私立東亞大學,^⑫使之轉型成為一所公立院校,澳葡政府成為東亞大學的主要出資者和管治者。

為了在回歸以前推廣葡萄牙的語言和文化,澳葡政府通過各種方式傳播葡萄牙的文化價值,竭力使之成為“二十一世紀的文化燈塔”,^⑬並認為這些“文明和文化正是現實獨特的澳門的形象和靈魂”。^⑭在許多方面,澳葡政府直接介入東亞大學治理。首先,澳門基金會行政管理委員會主席同時兼任大學校董會常任委員會主席,對大學擁有直接治理權;其次,專門設置相應的政府機構,繞過東亞大學管理層,開設法律和公共行政專業,由里斯本大學負責學術指導;最後,加強東亞大學和葡萄牙各機構的合作,選派葡國專家來澳門指導。在東亞大學公立化轉型時期,澳葡政府通過撥款及加大對澳門本地學生的補貼力度,逐漸成為公立院校的主要出資者。

進入 1990 年代,第一部澳門《高等教育制度》(以下簡稱“1991 年高教法”)頒布,澳門高等教育治理有了制度的指引。1991 年公立東亞大學分成了澳門大學和澳門理工學院,1995 年旅遊學院成立,加上 1988 年就已經成立的保安部隊高等學校,四所公立院校共同為澳門回歸過渡期培養急需人才。從公立院校經費來源看,澳門大學 1995 年總經費預算約為 2.68 億澳門元,其中調整後的政府津貼約為 1.78 億澳門元,占比約為 66.3%。¹⁵由於澳葡政府的津貼占公立院校經費構成的主要部分,澳葡政府勢必要對大學施加影響和管理。以澳門大學為例,雖然澳門大學的校董會已經成立,但澳葡政府依然可以通過高級管理職位的設立,對澳門大學的人事、行政和財政插手管理。在澳門大學內部教職員工看來,雖然澳門大學校長是名義上的最高領導者,但是行政總監才是最有實權的職位。¹⁶澳門的公立高校誕生於澳門回歸過渡期間,這一時期的澳門高等教育治理具有特殊性,澳葡政府通過各種方式直接介入到大學的治理中,院校的自主性受到一定的限制。

(二) 回歸以後

回歸以後,澳門一直沿用 1991 年高教法。在陳舊的法律框架下,澳門高等教育的發展受到很大的束縛。澳門大學急需通過制度上的變革改變大學在治理架構、課程批核以及人員管理等方面的現狀,保證大學的學術自主,因為“以管理政府部門的概念來管理大學,將令大學難以發揮開拓社會視野的正常作用”。¹⁷2002 年,澳門大學改變了由特首、總督(回歸前)擔任校董會主席的模式,擁有了更多的辦學自主權,自此開始了其修章的歷程。在內外的互動和交涉之下,2006 年,特區政府還為澳門大學專門制定了《澳門大學法律制度》(以下簡稱“澳大法”)。

澳大法獲批後,澳門高教領域一度出現 1991 年高教法和澳大法並行的局面。單獨為某一所大學制定法律,並且可以和地區的法律平行並置,似乎不太符合規範。但這就是澳門的特點,社會發展的敏感度高,對於那些能夠迅速為澳門高等教育帶來收益的舉措,在澳門可以計日奏功。然而,澳大法的頒布並沒有為其他公立院校的自主發展帶來任何便利,一些高校甚至因為名稱上是“學院”而不能招收研究生。

制度的落後無疑意味着治理的落後,而高校如果想要跨越式發展,就必須通過修法在學術發展、大學治理方面獲得制度上的指引。經過澳門特區政府和各界人士的不斷努力,2017~2018 年,新的澳門《高等教育制度》法律(以下簡稱“2017 年高教法”)及一系列行政法規獲得通過,使澳門高校在學位頒授、教育教學、課程開設、素質保證、基金資助等方面獲得了法律上的根本依據。¹⁸

三、澳門公立高校財政與治理的困境

澳門現有 10 所高等院校,其中公立高校 4 所。對於公立院校而言,澳門特區政府撥款是其經費來源的主要組成部分,其次是學生學費,其餘收入相對較少。根據某公立院校章程規定,該校作為公法人,具有學術、教學、行政及財政、財產,以及紀律的自主權。院校的收入包括:源自本身資產或享有收益權的資產的收入;學費收入;提供服務或售賣出版物的收入;津貼、補貼、共享收入、贈與、遺產及遺贈;源自知識產權、工業產權及專門知識讓與的收入;儲蓄存款利息;以往各年度管理賬目的結餘;費用、手續費及罰款的所得,以及依法獲得的其他收入;信貸收入;源自澳門特別行政區或外地的公共或私人基金的援助;澳門特別行政區財政預算的撥款。¹⁹

以公立院校的經費組成來看,2020 年以前政府撥款占到院校經費總收入的 80% 左右,學費收入(學生和公營部門)占總收入的 10% 左右,自籌經費占比較少。上述經費結構表明,公立院校的發展基本靠政府撥款維持,而院校收取的學費很低,學費標準和生均成本比較相差很多,根本無法

和國際接軌。此外,公立院校的捐贈、投資及服務性收入較少,院校教育、科研發展缺少產業化動力,從而導致對外服務性收入很少。

在財政資金供給機制中,政治過程起着至關重要的作用。^⑨基於這樣的公立院校財政撥款模式,特區政府無疑需要對公立院校擁有更多的治理權。表面上看來,從1991年高教法到2006年的澳大法,再到2017年高教法,三大法律中都有一個核心內容:保障院校的自主權。然而,以上法律中也明確提到“公立高等院校為公法人,具有學術、教學、行政及財政的自主權”。^⑩這意味着,院校自主權必須要建立在“公法人”的基礎上,所有公立高等院校在享有行政、財政自主權的時候,必須首先要遵循一切有關公共行政機關的法律和行政法規。也就是說,所有公立院校只能是政府行政機關中的自治機構,必須首先遵守一切與公共行政相關的行政程序法典、公職人員系列制度(如招聘、甄選及晉級培訓)、公共採購制度、公共財政制度,在此基礎上才能討論其他行政、財政自治方面的問題。回歸以後,原先通過行政指令直接影響大學自治的做法已經基本不存在,但是高等院校“公法人”的性質定位,必然導致高校在人事、財政、行政等方面要受到適用於公法人的法例所約束,^⑪讓所有的公立高等院校陷入另一重“治理困境”。

具體而言,在人事制度方面,公立院校對外招聘人員的開考必須將有關通告公布於《澳門特別行政區公報》後才能開始。屬於統一管理制度的開考,尚需將開考通告或有關通告摘錄,至少刊登於兩份報章上,其中一份為中文報章,另一份為葡文報章。^⑫聘請本地以外的專家、學者必須要經過一系列程序,如行政長官批准、登政府公報、刊登報章等,手續繁瑣,一套程序走下來要數月之久,容易喪失許多挽留人才的機會。教師的薪酬不能突破政府人事制度所訂立的薪酬上限,難以引進本地以外的傑出人才,體現不出創造性學術工作的特點。在財政制度方面,財政年度預算與學年制教育之間容易出現矛盾,導致每到12月份,財政年度決算的到來使得很多工作無法正常展開,院校財務部門開始催促學術單位將有關開支進行結算,整個12月份與開支相關的工作處於停滯狀態。而在會計制度上,預算需要按照公共會計制度規定的分類予以列明,會計方式需遵循現金收付制,導致院校無法應對教學、科研過程中的一些緊急狀況,如在缺少準確預算的前提下,院校不可能臨時邀請某個知名專家參加學術活動,本校教師也不可能臨時出外參加某項重要活動。同時,上年度的盈、虧不能帶到下一年度,缺乏財務上的連續性。在採購制度方面,高校經過最高決策機構討論後的最大開支權限僅僅為50萬,還必須要三家報價,上報社會文化司審批,無法應對教育、科研工作中的一些緊急需求,等等。總之,這一切問題的出現,都與公立院校“公法人”的定性有關,導致院校發展缺乏靈活性。院校及其教職員工在行政、財務制度的約束下,經常會採取保守的思路進行策略選擇,多一事不如少一事,缺少隨機應變、創造性、可持續的發展思路。

四、澳門高等教育治理的期望目標

歷史制度主義在追尋政策歷史的過程中認為,某種政策方案的選擇和實施往往受制於既定的政策制定模式,而既定政策模式的形成又是一個歷史的過程。^⑬實際上,這就是“路徑依賴”的過程,某種制度一旦進入固定的發展模式以後,學習成本、退出成本、適應性預期、磨合效應等使得改變這種制度的可能性變小,而沿着這種制度路徑繼續走下去會“回報增加”(increasing returns)。^⑭

澳門高等教育的治理發展同樣具有延續性,這種延續也存在着“回報增加”。既然院校自治是高教治理理念的核心,澳門特區政府就不會直接插手高校的“內務”,但是法律上的“公法人”定義卻得以延續。因為“公法人”的治理模式是特區政府管理高校的最優選擇,能夠使得對公立院校的

監管既有法律保障又能達到讓高校“自主”的目的。

雖然特區政府、立法會、公立院校、社會大眾等每一方都有着相應的訴求,也有着自己的一套邏輯準則,但無論這些準則的平衡點在哪裡,高等教育治理都還需要有一個期望目標和基本前提,即大學主體性的重建。這個目標應該懸置在任何利益訴求和法律說理之上,主體性意味着高校能夠在科研、教學、行政等方面獲得真正的自主權,從而為澳門高等院校快速發展奠定制度基礎。具體來說,特區政府和公立院校之間的關係應該堅持政校分開和管辦分離的基本原則。^⑤政校分開的含義是指,政府和院校(包括公立院校)是不同性質的機構,公立院校不是政府的附屬機關。高校與行政機構的區別是:它一方面缺乏行政組織那樣的從上到下的層級控制手段,另一方面又必須使其成員受到學術自由制度的保護。^⑥所謂自治性不是簡單指具有一定財務支配和行政運作的靈活性,而應是指整體辦學的自主性。管辦分離的含義是指,政府負責舉辦公立高校,但是具體公立高校內部治理和管理運作屬於高校的權限範圍,而政府則利用定期財政審計和質量保障監控對公立高校進行宏觀調控。

實際上,特區政府已經在施政報告中提出“促進院校自主”的公共政策目標。與此同時,“擴大外地生比例”、“科研成果轉化”和“高等教育市場化”也在施政報告和中長期規劃綱要中被提出。高等教育治理變革向着“准市場化模式”轉變,讓市場競爭機制發揮決定性作用。^⑦院校可以提出自己的發展目標,但一定也要站在特區政府的立場去思考問題,而不是僅僅從學術的角度單方面提出訴求。特區政府無疑需要更多地思考公共支出的預算,這也意味着,公立院校未來的經費籌措將會是:學費和產業化收入等方面的比例需要不斷上升,而特區政府的撥款比例將會下降。

參照一些發達國家的高校經費組成結構,英國政府在巨大的財政支出壓力下,實行新的高等教育財政政策,大幅調升了學生學費,公共財政撥款顯著減少。^⑧英國高校的學費加教育合同占比已經達到 49.5%,其他收入(包含產業收入)約為 21%,而政府公共經費占比已下降為 29.6%。^⑨從 1978 年以來,美國公立院校中政府撥款急劇下降,加上通貨膨脹的因素,已經下降了 40%。^⑩如美國密歇根州立大學 2019/2020 學年的政府撥款占比僅為 20.1% 左右,學費及各項收費占比達到 72.7%,產業化服務等收入在 7.2% 左右。^⑪依照美國和英國的標準,以及美國經濟學家約翰·斯通提出的成本分擔理論,澳門特區政府投入公立院校的經費比例應該大幅下降,然後通過一系列的轉移支付措施對公立院校中的澳門本地生和學業優秀學生進行補貼和獎勵,最後統計下來,澳門公立院校的特區政府實際撥款預期能占到院校總經費的 50% 左右。即使這樣,公立院校的特區政府撥款也將比當前下降 30% 左右。與此同時,學費和其他來源的收入應大幅上升。

五、“公法人”——公立高校治理與財政變革的矛盾焦點

在澳門公立院校高教治理和財政模式變化之間的關係中,似乎只要公立院校經費結構有所變動,院校自主籌集經費的能力增強,公立院校的自主性就可以增加。然而,這只是一種理想化的邏輯。公立院校是“公法人”,首先必須遵守公共行政機構的財政制度,即院校要花什麼錢就按照公共會計制度規定的各項分類細目進行預算,然後特區政府審核以後進行撥款。在這樣的撥款機制下,公立院校一切其他收入(如學費、產業化、投資、捐贈等)都必須統一作為公共收入納入財政,然後再按照預算進行撥款。而特區政府的公共收入分為“經常收入”和“資本收入”,這兩類收入至多包括一些勞務和資產投資、利息等,都是根據公共部門的性質所訂定的收入形式。嚴格意義上來說,學費和產業化收入都不應包含其中(僅僅和“服務”有些關聯,通過高教法確認了院校經費收入

的來源)。每一所公立院校缺乏自主籌集經費、提高學費的動力,因為公立院校不論是否自主籌集經費,其財政收入都需要通過項目分類預算進行。

當然,特區政府可以通過行政命令強制公立院校執行市場化或者科技成果轉化的公共政策,公立院校也必須執行。然而,這就是一個博弈的過程,必須做和主動做是完全不一樣的概念。做了但做不通,回過頭公立院校還是需要按照公共財政制度進行預算,由於公立院校是“公法人”,上級政府部門只能批准下級部門預算的合理性,但不能否定這一預算所屬的性質,因為性質是受法律保護的。此外,公立院校是“公法人”,如果院校執行產業化或市場化政策,那麼根據院校章程,公立高校設立的私法人產業,將如何履行法律監管程序、財政上的運營和對接以及知識產權的利益分配等,都是很難處理的問題。

事實上,公立的澳門大學就曾嘗試通過建立“私法人”性質的澳大基金會籌募資金,結果在2015年2月卻被審計署認定為監管不當:“在籌備發展基金方面,澳大在籌備成立澳大基金會向外界收取捐款時,由始至終只考慮以個人名義透過《民法典》成立澳大基金會的模式,並沒有考慮其他模式成立澳大基金會,更沒有分析各種模式的相關利弊,造成澳大基金會成立之後是一個在法律上完全獨立於澳大的私法人……澳大所採用設立澳大基金會的模式,導致澳大無法對澳大基金會進行監督及控制,亦無權干涉澳大基金會的運作,支持澳大發展的捐款是交予一個與澳大沒有直接法律關係的基金會進行管理,增加了澳大在捐款管理及使用上的各種潛在風險。”^③

從報告中可以看出,審計署的審計有一個根本出發點就是澳門大學是“公法人”,任何行為必須遵循公共行政方面的相關法律法規,“公法人”必須善用公共資金以及以私法人形式運作的基金會無法受到有效監管等。站在審計署的立場來看,這個審計報告當然沒有問題。但是從大學發展需要和追求卓越的目的而言,澳門大學的做法也有自己的道理。實際上,矛盾的關鍵點就在於“公法人”的定位。雖然當前澳門大學採取了增加學費、科研成果轉化的經費籌措策略,但未來仍然會因為“公法人”的身份而面臨重重困難。

表面上看,澳門特區政府給以公立院校以很大的自主性,但實際上並非如此,即澳門高等教育治理對公立院校而言是“名義上的自治與實質上的不自治”。^④這一治理模式具有歷史制度主義所言的路徑依賴性,正是在這一穩定而不失法理依據的“公法人”定性之下,澳門高等教育的宏觀治理才能具有歷史的延續性,表面上“無為而治、院校自主”的模式才能成為澳門高教宏觀治理中的價值選擇。然而,本文經過深層次的分析解剖後認為,這一價值選擇於未來發展而言存在着一定的弊端,尤其難以促使公立院校在治理和財政方面有更大的突破和發展。

六、思考與討論

現代市場經濟發展不僅對人才培養的規格、發展速度與質量提出具體要求,還要求高校按照公平競爭原則從市場中尋找辦學經費。^⑤從成本分擔理論來看,高等教育成本不應該單獨由政府公共財政來負擔,而應該由政府(納稅人)、學生及家長、高校和社會捐贈者幾方面來分擔。^⑥

隨着經濟社會的發展和人們對高等教育需求的不斷提高,高等教育屬性發生了變化,逐漸由公共產品向准公共產品、公共產品和私人產品並存發展的方向轉變,因而政府財政撥款占公立高校經費總收入的比例下降是必然的趨勢。^⑦此外,由於高等教育是公民未來享受優質生活的保證,即公立高校的公共性降低(學生未來可能是受益者),因而公立高校學費水平也在不斷提高。對於公立高校而言,亦需要憑借科研成果轉化或專利轉讓、醫療衛生、教育等服務向社會及國際學生提供多

樣化有償服務,以其收入來反哺高校的教學和科研工作,從而促進公立高校的良好發展。社會分擔高等教育成本通常是指企業組織和個人在高校設立獎學金和教育基金、提供捐贈等,高校可以使用這些資金及利息來支付高校的教學成本及學生的個人生活成本。

本質上而言,公立院校財政模式必須發生變化,不只因為這是世界各個國家的發展趨勢,還因為所謂公立院校不再完全是“公立”的了,而是“准公立”的了。所以,澳門公立院校要想獲得行政和財政上的真正自主,輔以政府的宏觀監控,就必須改變當前“公法人”的性質,通過相關法律、法規的修訂,將公立院校從政府的公共行政機構中脫離出來。

實際上,在高教法修訂的細則性審議過程中,澳門特區政府也曾經希望通過一種“但書”的形式,讓公立院校能更好地與國際接軌。“但書”在法律草案的條款中具體體現為“公立高等院校為公法人,但不妨礙其設立法規或相關修改的特別規定的適用”中的後半句,目的是為了在一些關鍵的行政、財政管理環節上,公立院校能夠與政府管理脫鉤,以私法人的形式運作,有更大的發展空間。然而,參與討論的立法會議員卻一致認為暫時看不到澳門的公立院校由“公變私”的可能性。立法會法律顧問指出,因法律沒有寫清楚一旦公立學校“公變私”後將如何規管,建議先取消“但書”,若屆時真的出現“公變私”,再另立新法規範。^③最後的結果則是,在2016年11月8日的討論中,特區政府聽取了相關法律意見,綜合權衡後,不得不撤回“但書”條文。^④

然而,從前面的分析來看,要想從根本上促進院校自主和改變院校財政模式,僅僅在公法人的語句表述後面加上“但書”也是不夠的,必須從改變澳門公立院校“公法人”的性質着手,才能建立真正的現代大學制度。由於澳門公立高等院校的公法人定性主要來自葡萄牙,所以葡萄牙在高等教育領域的變革非常值得澳門參照。“葡萄牙公立大學一向是公法人,所以受適用於其他行政性質的公法人制度管轄。但自2007年9月修訂新法律制度後引入“私法制度下的公共基金會”的運作模式,容許公立大學脫離公法人身份,透過適當申請程序取得此私法制度的公共基金會地位……以私法制度招聘人員,與公務員制度脫鉤;自行訂定人員薪酬;不用跟隨公共採購程序;自由運用去年的財政結餘,不用通過批核手續;自行按授權決定買賣不動產或作投資;自行管理售賣資產所得的收入;自行處理捐贈。政府撥款是按多年度(最少3年)的協議而訂定,且根據政府對院校的撥款方程式而逐年撥出。”^⑤

顯然,葡萄牙的變革比較適用於澳門。澳門特區政府可以從處理高教治理和院校財政模式變革之間的矛盾以及高教未來發展需求的角度,向立法會做出系統的建議。一種方案,特區政府可以通過修法在法律層面上對法人的類別、內涵及性質做出詳細的解釋,如,可設立公、私法人之外的獨立法人或在公法人之下設立適用於不同法規的事業法人(公立院校)和機關法人(原公法人),並加以闡釋和配套立法。另一種方案,特區政府則可以參照葡萄牙的做法,修法承認可以在私法制度下運作的公共基金會模式。然後,訂立系統的運作規範,促使澳門公立院校對外積極募集院校發展經費(學費增加、院校產業化收入、捐贈、投資等),當公立院校對外籌集的經費來源超出一定比例(如40%~50%)時,院校可以依照法律程序向特區政府申請成為私法制度下的公共基金會身份,從而保證院校的自主性。

七、高等教育治理的影響因子模型

當前,對於澳門高等教育政策的目標而言,高等教育治理和公立院校財政模式變革之間的關係非常密切,院校財政模式的變化能夠促使高等教育治理發生改變。然而,公立院校“公法人”的法

律定位,才是真正影響兩者之間關係的關鍵所在,而只有從“公法人”的內因出發,才能真正通過經費變革促進院校自主的實現。這一過程如圖 1 所示。

澳門特區政府高等教育治理的施政目標是:外地生規模擴張、院校自主、推動適度產業化及高等教育准市場化,這些目標的達成無一不與院校財政模式的變化相關。換句話說,院校財政模式的變革是推動高等教育治理變化的外部因素。然而,制度發展的“路徑依賴”和“回報增加”,使得公立院校的“公法人”法律性質成為影響兩者關係發展的內在因素。在此,內因(公法人)不僅通過影響外因(院校財政模式變革)起到作用,而且也直接對治理目標(院校自主)產生影響。所以,在這個影響因子模型中,內因成為制約因果發展的關鍵所在。

從更大的範圍來看,該影響因子模型具有較強的適用性,並且可以將法律的內因擴展至文化、政治等方面。如,英國自 2010 年開始,為了更好地應對經濟衰退和財政赤字,通過調整高校經費結構和增加撥款的競爭性,塑造“具有企業精神的(entrepreneurial)大學”。^①而英國古典大學自治的文化傳統則起到內因作用,認為“追求利益與追求高等教育是完全不同的理念,企業目標和商業利益的過多介入會改變大學的性質。”^②在法國,無論高等

教育法以及政府通過改變撥款模式,如何強調賦予大學更多的自主權,但起決定作用的內因依然是久已存在的政治制度。中央政府集權仍是法國高等教育管理的基礎,大學所獲得的辦學自治權源於中央政府的授權。^③同樣,我國內地公立高校曾經在政府撥款一統天下之時,為解決辦學經費困難,通過多種途徑爭取辦學經費,甚至吸納民營資本,公立院校經費來源已非單純的政府撥款。並在此背景下,單純從發展學術等角度(政治論、認識論)討論高校自治,這種研究路徑和基礎日益變得脆弱,而從法律的角度明晰公立高校的產權才是解決高校籌資和治理問題的根本。^④因此,本文提出的高等教育治理影響因子模型,對處理一般意義上高教治理和院校財政之間的關係具有一定的解釋力,也為解決兩者相互影響過程中的矛盾問題提供了可資借鑒的思路。

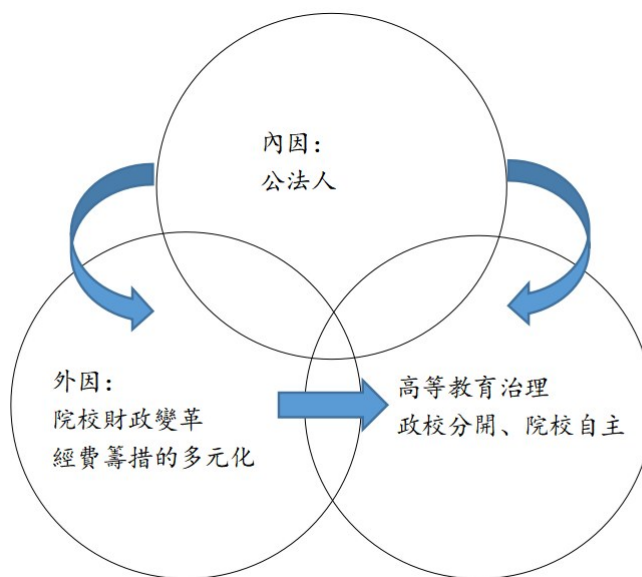


圖 1 高等教育治理的影響因子模型

①宣勇:《我國高等教育治理:體系構建、邏輯審視與未來展望》,北京:《國家教育行政學院學報》,2015 年第 9 期;張應強、張浩正:《從類市場化治理到准市場化治理:我國高等教育治理變革的方向》,武漢:《高等教育研究》,2018 年第 6 期。

②④袁廣林:《我國公立高校治理結構的改革—新制度經濟學的視角》,北京:《清華大學教育研究》,2006 年第 2 期。

③③徐來群:《美國公立高等教育治理的模式及特點》,武漢:《高等工程教育研究》,2008 年第 6 期;張

- 紅峰:《英國宏觀高等教育治理模式的思考》,北京:《中國高教研究》,2013年第3期。
- ④⑪馬陸亭:《高等教育財政撥款模式改革研究》,北京:《北京教育(高教)》,2006年第5期。
- ⑤⑳孫志軍、王善邁、成剛:《論現代高等教育財政撥款制度》,北京:《教育研究》,2009年第6期。
- ⑥㉑張紅峰:《英國高等教育基金委員會撥款方法的變遷研究》,北京:《中國高教研究》,2017年第5期。
- ⑦㉒崔來廷:《美國公立高校高等教育成本分擔解析》,瀋陽:《現代教育管理》,2012年第1期。
- ⑧㉓晏成步:《高等教育籌資渠道多元化:背景、現狀與國際經驗》,北京:《教育與經濟》,2014年第3期。
- ⑨㉔陳武元:《美日兩國高校經費籌措模式及其對我國的啟示》,武漢:《高等教育研究》,2018年第7期。
- ⑩澳門特別行政區高等教育局:《高教統計數據匯編》,2019。 <https://www.dses.gov.mo/doc/2019/2019statistics.pdf>,檢索日期:2021年1月24日。
- ⑫張紅峰:《大學的自為與依附—澳門現代高等教育發展歷程研究》,武漢:《高等教育研究》,2014年第12期。
- ⑬文禮治(澳葡政府總督):《在東亞大學七周年校慶暨第十二屆頒授學位典禮上的致辭》,澳門:東亞大學,1988年3月26日。
- ⑭文禮治(澳葡政府總督):《澳門東亞大學第十屆頒授學位典禮致辭(華務司譯文)》,澳門:東亞大學,1987年10月6日。
- ⑮澳門大學:《財政預算統計》,澳門:《澳門大學工作年報》,1995年。
- ⑯余振等:《澳門歷史、文化與社會》,澳門:澳門成人教育協會,2003年,第165頁。
- ⑰《校董會當為澳大爭取自主發展權》,澳門:《澳門大學通訊》,2002年第9期。
- ⑱高等教育輔助辦公室法律組:《〈高等教育制度〉法律框架重點》,澳門:《澳門高等教育雜誌》,2017年第19期。
- ⑲崔世安:《澳門特別行政區第28/2019號行政法規》,澳門:澳門特別行政區公報,2019年,第2203~2204頁。
- ⑳崔世安:《澳門特別行政區第10/2017號法律〈高等教育制度〉》,澳門:澳門特別行政區公報,2017年,第942頁。
- ㉑㉒張紅峰:《回歸15年澳門高教治理的回顧與展望》,北京:《中國高教研究》,2014年第12期。
- ㉓崔世安:《澳門特別行政區第14/2016號行政法規:公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》,澳門:澳門特別行政區公報,2016年,第478頁。
- ㉔何俊志:《結構、歷史與行為——歷史制度主義的分析範式》,北京:《國外社會科學》,2002年第5期。
- ㉕P. Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, 2000, 94(2):251-267.
- ㉖張應強、蔣華林:《關於中國特色現代大學制度的理論認識》,北京:《教育研究》,2013年第11期。
- ㉗陳學飛、展立新:《我國高等教育發展觀的反思》,武漢:《高等教育研究》,2009年第8期。
- ㉘張應強、張浩正:《從類市場化治理到准市場化治理:我國高等教育治理變革的方向》,武漢:《高等教育研究》,2018年第6期。
- ㉙Universities UK. Income and expenditure (2017- 18), <http://www.universitiesuk.ac.uk/>,檢索日期:2020年12月19日。
- ㉚Michigan State University. MSU Facts- Finances(2019 - 2020), <https://msu.edu/about/thisismsu/facts.php>,檢索日期:2020年12月19日。
- ㉛澳門特別行政區審計署:《專項審計報告〈澳門大學員工宿舍制度、於珠海設立研究院、籌備發展基金〉》,2015年,第3~4頁。
- ㉜《二常會審高校“公變私”膠着》,澳門:《澳門日報》,2016年1月21日,B10版。
- ㉝《當局撤高校公變私“但書”條文》,澳門:《澳門日報》,2016年11月9日,B10版。
- ㉞澳大修章小組:《各地區高等教育改革概況摘要》,澳門:《校董瞭望台季刊》(澳門大學),2012年第5期。
- ㉟張紅峰:《英國宏觀高等教育治理模式的思考》,北京:《中國高教研究》,2013年第3期。
- ㊱楊慧林:《英國高等教育觀感》,北京:《讀書》,2010年第3期。
- ㊲別敦榮:《現代大學制度的典型模式與國家特色》,北京:《中國高教研究》,2017年第5期。

作者簡介:張紅峰,澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授,博士。

[責任編輯 桑海]