



高等教育财政研究系列丛书
Higher Education Finance Series

沈 红/主编 Hong Shen Chief Editor

我国高等教育支出责任与 财力保障的匹配研究

赵永辉 著

中国社会科学出版社



高等教育财政研究系列丛书
Higher Education Finance Series

沈 红/主编 Hong Shen Chief Editor

我国高等教育支出责任与 财力保障的匹配研究

赵永辉 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国高等教育支出责任与财力保障的匹配研究 / 赵永辉著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 4

(高等教育财政研究系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7857 - 7

I. ①我… II. ①赵… III. ①高等教育—教育经费—研究—中国
IV. ①G647. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 063190 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 郝阳洋
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 243 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本成果获江西省高校高水平学科“教育学”建设经费资助

总 序

几年前，华中科技大学出版社出版了一套我主编的《21 世纪教育经济研究丛书·学生贷款专题》，包含六本书，都是关于高等教育学生财政的（学生资助与学生贷款），其中的五本为我指导的已经答辩通过的博士学位论文。现在呈现在读者面前的是由中国社会科学出版社出版的《高等教育财政研究系列丛书》，其中的三本也是由我指导的已经答辩通过的博士学位论文，主题已经超出了学生财政的范围，可扩展为高等教育财政。实际上这两套丛书是有密切关联的，也是我自 1997 年涉足高等教育财政研究的一个小结。

我 2000 年开始以博士生导师的身份独立招收博士生，至 2013 年已 14 年，共培养出了 45 名博士，其中专题研究高等教育财政问题的人和专题研究高等教育管理的人各占一半，分属于教育经济与管理专业 and 高等教育学专业，毕业时分别获得管理学博士学位和教育学博士学位。管理学博士学位获得者大多在高等学校的公共管理学院工作，也有少量的在教育学院工作。他（她）们毕业后的教学、研究重点与我的研究重点相近的管理学博士们的主要研究领域为高等教育经济与财政；与我的研究重点不相近的管理学博士们的教学与研究任务则呈多样化，如有人承担企事业会计课程的教学但研究课题主要是教育经济问题，有人承担社会福利与保障方面的教学但仍以教育财政为主要研究重点，还有人承担的是基础教育管理的教学但研究高等教育财政。作为他们读博时的导师，在毕业一段时间后再来回顾学生们的职业发展经历很有意思，有的“段子”可以称得上是朗朗上口的故事。

我本人具有跨学科的求学经历。本科专业是“77 级”的机械制造与工程，获得工学学士；后获得教育学硕士、管理学博士（1997 年的

2 我国高等教育支出责任与财力保障的匹配研究

管理学尚没有从工学中分离出来)。我在华中科技大学两个二级学科博士点(管理学的教育经济与管理,教育学的高等教育学)招收博士生,多年承担的教学课程也跨两个专业:“高等教育财政研究”和“国际高等教育发展”博士生课程,“高等教育财政专题”和“比较高等教育”硕士生课程,还参与了“高等教育管理”和“教育研究方法高级讲座”博士生课程的部分教学工作。当我指导的博士生毕业后到其他高校任教时,不少学校的学院领导都强调,“你的导师教什么课,你就应该能教什么课”。一个典型的例子是一个高等教育学专业的毕业生被她新任职的教育学院院长要求讲授《教育经济学》和《比较高等教育》两门课程,说实话,她教授《教育经济学》是有难度的。这是上面提及的“段子”之一。学术社会(指高校)对博士毕业生在“起跳平台”上的综合性乃至苛刻的跨学科性的要求,提醒了我在指导博士生的过程中既要注重其在某一领域的学问的深度,也要注意拓展他们的知识面使其求职及职业发展具有一定的广度。比如,有博士生将学生贷款研究作为博士学位论文的题目,那么我就要求他/她:学生指的是大学生,因此在研究学生贷款之前要研究大学生,也就需要研究大学生成长、成才的环境,如学生的消费习惯、家庭的经济条件、大学的财政能力等;想要研究学生贷款,就要首先知道与学生贷款相关的其他学生资助手段,如奖学金、助学金、学费减免、勤工助学的本身意义和政策含义,还要知道各种学生资助手段相互之间的关系,得到财政资助对学生当前的求学和将来的工作各有什么意义;若想深入研究学生贷款,那么政府财政、商业金融、担保保险等行业都是学生贷款研究者要“打交道”的地方,谁来提供本金?怎样确定利率标准?如何融资?如何担保?如何惩罚?还有,对学生贷款进行研究的角度也很多,可从主体与客体的角度:谁放贷、谁获贷、谁还贷?可从资金流动的角度:贷多少(涉及需求确定)?还多少(涉及收入能力)?如何还(涉及人性观照与技术服务)?还可从参与方的角度:学生贷款是学校的事务?还是银行的产品?还是政府的民生责任?还是家长和学生的个人行为?最后可从时间的角度:贷前如何申请?贷中如何管理?贷后如何催债?等等。可以说,就学生贷款这一貌似简单的事物就有如此多的、如此复杂的研究角度。正是这样的多样性与复杂性,催生了我们团队的以学生贷款为中心的一系列的

学术研究、政策分析、实践讨论。

由本人定义的包含学费、学生财政资助、学生贷款还款在内的学生财政只是高等教育财政中的一个部分，尽管这个部分很重要。高等教育财政投入无非是两个重要部分的投入：公共投入和私人投入。我们团队进行了大量研究的是高等教育的私人投入。然而，全面意义上的高等教育财政必须研究公共投入，在中国，主要是各级政府的投入。

本团队从2007年开始逐步将集中于学生财政的研究扩展到高等教育财政的研究范畴。钟云华从资本转化（经济资本、社会资本、文化资本、人力资本本身及其相互关系）的角度来研究学生贷款带来的社会流动效应；王宁从教育政策主体性价值分析的角度来研究中国的学生贷款；赵永辉从高等教育支出责任与财力保障的匹配关系来分析政府特别是地方政府的高等教育投入（该论文获得中国高等教育学会第九届“高等教育学”优秀博士学位论文【2013年】）。本套丛书将在2013—2016年三年内出齐。

我们的某些“小”的高等教育财政研究还涉及大学评价的成本、政府生/年均拨款额度、大学教师工资，等等。当然，这些议题还处在博士学位论文的研究阶段，有的甚至处在“开题”阶段，还远没有到可以出版专著的时候。

本套由中国社会科学出版社出版的《高等教育财政研究系列丛书》是经我挑选的、作者们在其博士学位论文基础上精心改写并再次获得提高和更新的专著。作为这些作者的博士生指导教授，我对入选本套丛书的博士学位论文都十分熟悉，每篇论文都曾融进我的心血、智慧和劳作。今天，能将这些博士学位论文修改、深化、提升为学术专著，并由我作为丛书主编来结集出版，是我专心从事高等教育财政研究16年来的一大幸事，用心用情来撰写总序是幸福的。我想借此机会，列举一下我心爱的、得意的在高等教育财政研究领域作出成绩和贡献的已毕业的所有博士研究生，尽管他们中的大部分博士学位论文另行出版，没有收入到本套丛书之中。他们的名字和入学年级是：2000级的李红桃，2002级的沈华、黄维，2003级的李庆豪，2004级的刘丽芳，2005级的宋飞琼、梁爱华、廖茂忠，2006级的季俊杰、彭安臣、毕鹤霞、胡茂波，2007级的孙涛、钟云华、王宁，2008级的臧兴兵，2009级的赵永

4 我国高等教育支出责任与财力保障的匹配研究

辉，2010 级的王鹏、熊俊峰。还有在职攻读教育经济与管理专业获得管理学博士学位的李慧勤、肖华茵、夏中雷、江应中。作为导师，我感谢你们，正是你们的优秀和勤奋给了我学术研究的压力和动力，促使我永不停步！作为朋友，我感谢你们，正是你们时常的问候和关注、你们把“过去的”导师时时挂在心中的情感，给我的生活以丰富的意义！我虽然达不到“桃李满天下”的程度，但你们这些“桃子”、“李子”天天芬芳，时时在我心中！我真真切切地为你们的每一点进步而自豪、而骄傲！

我衷心感谢本丛书中每本著作的作者！感谢为我们的研究提供良好学术环境和工作条件的华中科技大学和本校教育科学研究院！感谢中国社会科学出版社给予的大力支持！最后要感谢阅读我们成果、理解我们追求的每一位读者！



2013 年 12 月 26 日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景及意义	(1)
第二节 概念界定	(6)
第三节 文献综述	(7)
第四节 研究目的	(20)
第五节 研究思路与方法	(21)
第二章 高等教育支出责任与财力保障的匹配关系 及测度体系	(25)
第一节 高等教育支出责任划分	(25)
第二节 高等教育财力保障	(35)
第三节 高等教育支出责任与财力保障的匹配关系	(40)
第四节 高等教育支出责任与财力保障匹配的测度体系	(43)
本章小结	(54)
第三章 纵向政府间高等教育支出责任与财力保障的 匹配测度	(55)
第一节 政府间高等教育支出责任安排及负担比例	(55)
第二节 政府间财力大小	(60)
第三节 政府间高等教育支出责任与财力保障的 匹配测度	(61)
本章小结	(68)

2 我国高等教育支出责任与财力保障的匹配研究

第四章 横向政府间高等教育支出责任与财力保障的

匹配测度..... (70)

第一节 省级政府高等教育支出责任：地方化与 大众化后的变化 (70)

第二节 省际财政能力 (78)

第三节 省际高等教育支出责任与财力保障的匹配测度 (79)

本章小结..... (94)

第五章 高等教育支出责任与财力保障匹配的国际经验及

中国借鉴 (96)

第一节 美国：三级政府负担州为主 (96)

第二节 加拿大：联邦资助上升仍以省为主 (108)

第三节 德国：联邦资助科研州为主 (115)

第四节 瑞士：联邦为辅州为主 (122)

第五节 澳大利亚：联邦为主 (126)

第六节 五国经验总结及对中国的启示 (132)

本章小结 (135)

第六章 高等教育支出责任与财力保障匹配的理论揭示..... (136)

第一节 理论揭示一：支出责任划分是二者匹配的基础 ... (136)

第二节 理论揭示二：财政保障能力是二者匹配的关键 ... (142)

第三节 理论揭示三：财力与责任反转是二者 不匹配的直接原因 (150)

第四节 理论揭示四：高教财政纵横向不平衡是二者 不匹配的结果 (154)

第五节 高等教育支出责任与财力保障匹配的关键突破 ... (160)

本章小结 (166)

第七章 我国高等教育支出责任与财力保障匹配的实现路径 ... (167)

第一节 完善支出责任安排 (167)

第二节 增强财力保障 (171)

第三节 强化制度约束	(182)
第四节 几点具体建议	(186)
本章小结	(197)
第八章 结语	(198)
第一节 研究总结	(198)
第二节 创新与不足	(202)
参考文献	(204)
后 记	(213)

第一章

绪 论

第一节 研究背景及意义

一 研究背景

(一) 分税制改革后政府间高等教育支出责任安排待完善

1994 年我国进行了一次重大的财政体制变革,即分税制改革。本次分税制改革以提高“两个比重”为重要目标,重点解决了中央与地方政府的财政收入划分问题,但是对政府间事权和财政支出责任没有作出比较清晰的界定,文教、卫生、科技等多项财政支出均是由中央和省、市等各级地方政府共同负责^①。由于政府间的责任边界不够明晰,公共财政支出存在不同程度的“越位”“缺位”或“错位”现象。同时,在分税制改革后我国财权和财力开始向上集中,中央政府的财力比以前明显增强,中央与地方出现较大的纵向财力差距^②。随着事权和财政支出责任进一步下放,中央与地方间财力与事权不匹配的矛盾凸显。根据我国事权划分的框架,高等教育属于中央与地方共同的责任范围,中央与地方按照高校的行政隶属关系分级承担高等教育支出责任。虽然这一支出责任安排从整体上明确了中央与地方对高等教育的支出范围,但是仍带有以前财政包干体制的制度特征,在分税制以后未随政府间财力格局的调整而有相应的优化和改进。党的十八大报告提出,要加快改

① 陆文军:《高强:新税改应重点解决事权与财力相匹配问题》,《中国青年报》2013 年 10 月 18 日第 5 版。

② 王国清、马骁、程谦主编:《财政学》,高等教育出版社 2006 年版,第 301 页。

2 我国高等教育支出责任与财力保障的匹配研究

革财税体制,健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。针对高等教育,学者们也指出,明确各级政府在举办及投资高等教育中的责任和作用是高等教育投资体制改革的重要组成部分。^①因此,在当前大力推进公共财政体制改革的背景下,应根据公共财政理论进一步调整我国高等教育支出责任安排,对中央与地方政府应负责的高等教育支出范围作出清晰的界定,分清哪些高等教育支出项目适宜在政府间分级负担、哪些高等教育支出项目适宜在政府间共同负担,就政府间高等教育支出分担的比例和方式等问题作出明确的规定,从而促进公共资源在中央属高校与地方属高校之间合理分配,推动这两类高校和谐发展。

(二) 多年来高等教育财政体制的积弊问题待破解

改革开放三十多年来,我国高等教育取得了快速发展,在许多方面均取得了显著成就。可是,多年来一直困扰高等教育发展的政府投入不足的问题仍未得到有效解决,办学经费短缺几乎已成为众多高校面临的共性问题,“地方高等院校的财政困难问题更加凸显”^②。另外,近年来,在分级负责的高等教育财政管理体制下,我国高等教育财政的分权化程度已经达到较高的水平,高等教育财政的供给与某级政府财力状况的关联更加紧密,但必要的高等教育财政平衡机制尚未健全,使得中央与地方对高等教育支出的努力程度、负担程度出现较大差异,中央部属高校和地方高校获得的财力支持差距逐渐拉大,省际地方高校生均支出水平有较大差距。反观这些问题的背后原因,有专家已经指出,“我国教育财政中的许多问题,都与教育财政体制的不完善密切相关”^③。只有继续深化高等教育财政体制改革,消除以往的体制弊端和障碍,才能有效破解地方高校发展中遇到的财政困境,实现高等教育财政资源的优化配置,推动区域高等教育的协调发展,早日实现建设高等教育强国的

① 丁小浩、李锋亮、孙毓泽:《我国高等教育投资体制改革30年》,《北大教育经济研究(电子季刊)》2008年第1期。

② 张少春、赵路、吴国生等:《我国地方高等教育财政体制研究》,载廖晓军主编《财税改革纵论:财税改革论文及调研报告文集2010》,经济科学出版社2010年版,第416页。

③ 王善迈、袁连生、刘泽云:《重构我国公共教育财政体制》,《中国教育报》2003年2月22日第4版。

目标。因此,需要研究采取什么样的措施来完善高等教育财政分级负担体制,怎样从体制上保证承担高等教育支出责任的政府都能获得相应的财力保障,如何建立起规范的支持地方高校发展的高等教育转移支付制度,从而解决一些省份高等教育财政支出责任与财力保障不匹配的问题,为推动各地高等教育内涵式发展、全面提高高等教育质量提供充足的经费支持。

(三) 完善投入机制、提高保障水平的专项改革已启动

2010年7月,我国召开了第四次全国教育工作会议,正式颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《纲要》)。《纲要》提出,在2020年我国高等教育毛入学率要达到40%,今后高等教育的发展要定位在全面提高高等教育质量、注重内涵发展、着力培养高素质专门人才和拔尖创新人才、提升科学研究水平、建设一流大学和一流学科等方面。高等教育各项目标的实现和任务的完成,没有必要的经费支持和良好的制度安排是根本不行的。^①为此,《纲要》提出了关于保障经费投入的三点要求,即加大教育投入、完善投入机制、加强经费管理,还明确了建立教育经费多渠道筹措长效机制、教育投入分项分担机制等保障地方教育投入的改革试点目标。根据《纲要》的要求,2010年年底我国全面启动了教育体制改革试点工作,“完善教育投入机制、提高教育保障水平”被列为十大专项改革试点之一,国家选择若干地区和学校探索政府收入统筹用于优先发展教育的办法,研究如何制定高校生均经费基本标准,探索高校多渠道筹资机制。为了在新形势下改善地方高校办学条件、化解地方高校债务,地方普通本科高校生均拨款标准在2012年提高到不低于12000元。因此,上述教育体制改革试点及配套改革措施为建立高等教育经费保障体系、促进高等教育又好又快发展提供了有力的体制机制保障,也为研究高等教育支出责任与财力保障匹配问题创设了有利的时代契机。

^① 《国家中长期教育改革和发展规划纲要高等教育解读》(http://www.gov.cn/xwfb/2010-03/02/content_1545475.htm)。

4 我国高等教育支出责任与财力保障的匹配研究

面对分税制改革后我国政府间财政能力出现的较大变化,高等教育支出责任安排需要优化调整,中央与地方政府的高等教育财政责任需要清晰界定。破解高等教育财政投入不足与失衡、缓解地方高校的财政困境,需要革除高等教育财政体制存在的弊端,促进高等教育支出责任与财力保障的匹配。教育规划纲要和教育体制改革专项试点都强调了要推进教育投入机制改革、提高教育经费保障水平,这些要求为我国高等教育财政体制改革指明了方向。本书的研究正是抓住高等教育投入机制改革这一时代契机,以高等教育财政待解决的上述问题为出发点,深入探讨高等教育支出责任与财力保障的匹配问题,为高等教育协调、可持续发展提供有力的保障和支撑。

二 研究意义

(一) 理论意义

清晰地界定与划分政府间教育支出的责任,可以规范政府教育支出行为、保证教育财政有效供给。以往学界对教育支出责任的研究主要针对基础教育,比较关注的是义务教育的财政责任安排、财政投资体制、财政转移支付等问题,对政府间高等教育支出责任的研究还比较少,对政府间高等教育支出责任与财力保障匹配问题的研究则更少。本书在公共财政框架下,依据财政联邦主义理论和公共产品层次性理论阐释了高等教育支出责任归属问题、高等教育分项支出(如学生资助、科研)责任归属问题,做到了运用公共财政理论指导未来高等教育财政改革,体现了研究的前沿性基于 OECD(经济合作与发展组织)等国外文献资料等特点。本书提出了高等教育支出集中度与政府收入集中度两个新概念,提出了根据这两个集中度的趋近性来判断政府间高等教育支出责任与财力保障匹配程度的测度方法,从理论上为学界测度支出责任与财力的匹配度提供了新思路,体现了研究的创新性。另外,本书提出了按受益原则完善“分级负责”的高等教育支出责任安排的构想,即中央政府多承担公益性强、受益范围广的高等教育支出项目,地方政府多承担受益范围小、地方性事务特征强的高等教育支出项目,为优化当前我国高等教育经费负担体制、解决高等教育财政不平衡等问题提供了有益的

理论指导,为完善高等教育财政政策提供了理论支撑,同时也丰富和发展了公共支出责任划分理论和教育财政公平理论,拓展了公共财政学关于支出责任与财力水平相匹配的理论,研究的学术性和理论价值都得以凸显。

(二) 实践意义

教育财政体制是教育财政学研究的一个重要课题,也是一个热点问题。尽管新中国成立后我国进行了3次高等教育财政体制改革,但是仍然有一些体制障碍没有得到解决,政府间高等教育支出责任与财力保障的不匹配即是其中之一,并且在分税制改革之后,这一问题愈加突出。高等教育的发展需要强有力的财政支持,但是有些省因自身财力不足导致对高等教育支出的保障能力不强,严重影响了高等教育事业的发展。高等教育财政体制的改革需要了解我国当前高等教育支出责任与财力保障的相匹配程度,以便针对性地制定政策。为此,本书提出了高等教育支出责任与财力保障的代表性指标,设计了通过定量比较判断和定性比较判断相结合的3种方法来测度政府间高等教育支出责任与财力保障的匹配性,破解了二者匹配测度的技术难题,并运用3种方法考察了西方5国高等教育支出责任与财力保障的匹配情况,考察了我国中央地方间、各省间高等教育支出责任与财力保障的匹配情况,把支出责任与财力保障相匹配的研究从理论层面推进到实践层面,解决了这二者匹配度不易测量的难题。另外,为了促进高等教育支出责任与财力保障可以更好地匹配,本书提出了一些政策建议,包括完善财政分配、扩大财政积累、拓宽经费来源、明确责任范围、健全转移支付、法制化建设等,对解决我国目前高等教育支出责任与财力保障不匹配、完善高等教育财政体制问题具有针对性,对解决我国高等教育发展不平衡、地区间生均支出差距大、地方高校财政困境、“以省为主”管理责任的落实等问题具有借鉴意义,对当前高等教育投入机制改革、提高公共财政对高等教育支出的保障能力、构建保障和改善高等教育支出的长效机制等问题具有参考意义,对促进我国高等教育又好又快发展、实现高等教育各项发展目标具有现实意义。

第二节 概念界定

一 高等教育支出责任

本书中高等教育支出均是指政府财政负担的高等教育支出,即政府用于维持和发展高等教育事业的财政性经费支出,不含其他私人来源的支出。国外习惯上把财政负担的高等教育支出称为高等教育公共支出,包括公共经常性支出和资本性支出。高等教育公共经常性支出是用于保障高校正常运行的财政支出,包括人员支出和公用支出。高等教育公共资本性支出是用于大型仪器设备购置、校舍建设与修缮等方面的支出。我国习惯上把财政负担的高等教育支出称高等教育财政性支出,包括财政事业费支出和财政基建费支出。我国的高等教育财政事业费支出相当于国外的高等教育公共经常性支出,我国的高等教育财政基建费支出相当于国外的高等教育公共资本性支出。

支出责任是指各级政府承担的组织落实财政支出的责任。^①支出责任反映了政府的事权范围。支出责任划分是确定哪些公共支出应该由哪一级政府来承担,即分析哪些支出责任宜集中于中央政府,哪些支出责任宜配置于各级地方政府,以便形成最佳程度的分权,确保政府作为一个整体能有效地履行国家所赋予的职责。

高等教育支出责任是指政府为高等教育提供财政资金支持的责任。中央与地方政府在高等教育发展中承担着不同的职责和任务,因此两级政府对高等教育有不同的事权范围。中央与地方政府承担的高等教育支出责任是其事权范围的反映。高等教育支出责任划分是区分中央与地方政府应该分别承担高等教育哪些方面的支出,区分它们应承担多大的与其财力相匹配的责任。我国高等学校分为两类,部委属高校隶属于中央政府,地方高校隶属于省(区、市)和中心城市政府,高等教育支出责任根据高校隶属关系分别由中央与地方政府相应承担。

^① 张晋武:《中国政府间收支责任配置原则的再认识》,《财贸经济》2010年第6期。