



· 经济学博士文库 ·

DOCTORAL LIBRARY OF ECONOMICS

公共财政体制下 中国高等教育财政 投入优化研究

—— 张小萍◎著 ——



RESEARCH ON THE
FINANCIAL INPUT OPTIMIZATION
OF CHINESE HIGHER
EDUCATION UNDER PUBLIC
FINANCE SYSTEM



中国市场出版社
China Market Press



· 经济学博士文库 ·

DOCTORAL LIBRARY OF ECONOMICS

国家高等学校博士学科点专项科研基金(项目编号: 20060290007) 和
第42批博士后科学基金(项目编号: 20070420329) 资助出版

公共财政体制下 中国高等教育财政 投入优化研究

—— 张小萍◎著 ——



RESEARCH ON THE
FINANCIAL INPUT OPTIMIZATION
OF CHINESE HIGHER
EDUCATION UNDER PUBLIC
FINANCE SYSTEM



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目(CIP)数据

公共财政体制下中国高等教育财政投入优化研究/张小萍著. —
北京:中国市场出版社, 2008. 11
ISBN 978-7-5092-0432-0

I. 公… II. 张… III. 高等教育—财政政策—研究—中国
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 159565 号

书 名: 公共财政体制下中国高等教育财政投入优化研究
著 者: 张小萍
出版发行: 中国市场出版社
地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)
电 话: 编辑部 (010) 68034190 读者服务部 (010) 68022950
 发行部 (010) 68021338 68020340 68053489
 68024335 68033577 68033539
经 销: 新华书店
印 刷: 河北省高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司
规 格: 880×1230 毫米 1/32 10 印张 260 千字
版 本: 2009 年 1 月第 1 版
印 次: 2009 年 1 月第 1 次印刷
书 号: ISBN978-7-5092-0432-0
定 价: 30.00 元

序 言

“百年大计，教育为本”，教育对国民经济和社会发展具有全局性、先导性的影响。世界各个国家都在加快高等教育的发展。我国近年实行的高等教育大众化战略，从长远看是国家发展教育的必由之路，但其高速率也带来了争议，并给高等教育的财政支持带来了巨大的压力。在高校大规模扩招的形势下，国家对高等教育的投入有所不足，经费紧张对高校产生不利影响。国家未来的高等教育财政政策选择，关系到我国高等教育能否持续健康发展和为国家培养出所需的建设人才。

张小萍博士勤奋好学，思想活跃，自 2003 年攻读博士学位以来，一直关注高等教育发展问题，其博士论文《我国公立高校学费定价模式研究》曾获得 2006 年中国高等学校博士学科点专项科研基金资助。经过多年研究，张小萍博士对高等教育财政体制形成不少自己的独特见解。

本书是张小萍博士依托于国家高等学校博士学科点专项科研基金《我国高等教育收费及学生教育资助体系研究》（项目编号：20060290007）和第 42 批博士后科学基金《中国高等教育财政投入效益及财政拨款模式研究》（项目编号：20070420329）的研究成果之一。

书中以人力资本理论、投资理论、教育经济学和管

理学等基本理论为基础，对公共财政体制下高等教育财政投入现状、面临问题等进行了深入系统的研究，描述、分析了我国高等教育改革开放近 30 年来，尤其是近年来的发展趋势，以及高等教育绩效评价情况。它不是对高等教育投入某一方面的研究，而是对其投入经费来源、投入主体多元化、投入规模、投入利用效率和产生效益等的全面、深入、系统的研究，试图构建中国高等教育财政体制研究的新体系，称得上是中国高等教育财政体制研究领域的一次开拓性尝试。本书的特点主要有以下几个方面：

第一，建立了一个比较完整的分析框架。是否需要国家财政投入高等教育？中国高等教育财政制度所面临的主要问题是什么？国家财政如何投入于高等教育？如何从动态过程考虑，对高等教育进行绩效评价？国家如何通过财政政策对高等教育发展进行宏观调控？如何进行高等教育财政制度的优化？对这一系列问题的回答，一方面将公共财政理论运用到高等教育经济学的分析中，为政府进一步改进和完善对高等教育的调控政策提供理论依据；另一方面用公共财政理论来分析高等教育投入政策中存在的问题，剖析其原因，从而找到相应的政策完善思路，也成为教育经济理论和公共财政理论的良好结合点。

第二，对学术界已研究多年并似乎已形成比较成熟观点的一些问题，本书亦提出了自己的独特见解。比如，对我国高等教育财政投入与资金在各高等院校之间的分

配进行研究,从国家层面上就如何优化大学的资源配置、提升大学的核心竞争力提出了政策建议,运用平衡记分卡,提出了高等教育投入效益的绩效评价指标体系,以及构建适合中国国情高等教育绩效拨款模式,使政府财政拨款由投入转向产出的动态拨款模式。作者还建议成立联系政府与高校的高等教育拨款委员会,为政府评估高等学校的整体财政计划,明确各高校使用经费应承担的义务,运用审查、评估手段贯彻政府政策和落实教育目标。加强高等教育绩效评价与财政拨款结合,增强财政拨款的科学性和透明度,可以强化和优化政府对高等学校的调控,提高高等学校经费的使用效益。这些见解,不仅有着重要的理论价值,更有重要的现实意义。

第三,研究方法多样性。公共财政体制下高等教育的财政投入与科技、经济、社会发展是一个互相作用、互相促进的系统,其中的因素较多。作者采用系统分析的方法,多层面、多视角分析公共财政体制下高等教育财政政策的逻辑关系。运用比较分析方法,对不同时期高等教育财政投入的总量水平和变化进行归纳,同时和其他国家的财政政策进行比较,分析我国高等教育财政投入存在总量不足、投入效率低下等问题的深层次原因。运用定性分析和定量分析相结合的方法,通过对高等教育财政投入政策的相关数据进行分析,给出高等教育绩效评价指标及评价模型,提出完善高等教育财政投入政策的调控作用,建立一个以“公平优先,兼顾效率”为取向的高等教育财政投入政策体系的建议。

第四，本书借鉴了大量的国外教育经济学研究成果，但作者并没有生搬硬套，而是对文献进行全面理解和掌握，进而运用于对中国问题的分析。这些都体现了作者具有扎实的理论功底和严谨的治学态度。

在张小萍博士报告的部分研究成果出版之际，我作为她的合作导师为之作序，一来表示祝贺，二来表示鼓励，三来表示推荐。我相信，本书的出版，有助于加深关于如何优化我国高等教育财政投入的认识和推进高等教育财政管理体制改革的进行，并为相关政策合理化提供有益的参考。

财政部财政科学研究所所长、博士生导师

A handwritten signature in black ink, appearing to read '王康' (Wang Kang), written in a cursive style.

2008年9月18日

内 容 提 要

为迎接知识经济的挑战,全面实现建设小康社会的目标,我国党和国家领导人高瞻远瞩,提出了实施“科教兴国”战略和“人才强国”战略。高等教育作为人才资源开发和科学技术发展的主导,关系到国家和民族的长远发展战略,已经成为发达国家继续发展和发展中国家实现发展的重要途径。我国近年来实行的高等教育大众化战略,是国家长远发展的必由之路,但也给高等教育财政带来了巨大的压力。高等教育规模扩大与政府财政投入能力下降的矛盾日益突出,高等教育财政总量不足和财政资金使用效率的低水平,使得高等教育的财政困境日趋严重。因此,适时调整高等教育财政投入政策、推进高等教育财政改革是政府的责任。高等教育财政投入政策的研究成为新的关注点,在目前具有非常重要的理论和现实意义,它不仅能够将公共财政理论运用到高等教育经济学的分析中,也能够为政府进一步改进和完善对高等教育的宏观调控政策提供理论依据。

本书的基本思路是围绕公共财政体制下高等教育财政投入的三个核心问题展开论述:(1)是否需要国家财政投入高等教育?中国高等教育财政制度所面临的主要问题是什么?(2)国家财政如何投入于高等教育?如何从动态过程考虑对高等教育进行绩效评价?(3)国家如何进行高等教育财政政策的优化?如何通过财政政策优化来对高等教育发展进行宏观调控?

本书共七章。

第一章导言,介绍高等教育发展历史以及高等教育财政投入存在的问题,包括高等教育财政投入不足、高等教育财政投入利

用效率不高、高等教育投入结构不均衡、高等教育拨款方式不合理等。同时介绍了国内外高等教育投入研究成果。提出了本书研究的问题、视角。

第二章高等教育财政投入理论研究。运用人力资本理论、公共产品理论、教育与经济增长理论、公平与效率理论、成本补偿理论等相关学科知识与原理,对高等教育财政投入模式进行深入的理论分析和研究,为以后各章对国家高等教育财政投入政策优化的探讨提供了理论基础。

第三章高等教育财政投入体制的国际比较。分析比较了英国、美国、日本、澳大利亚、印度高等教育财政政策,提出由于对高等教育性质认识的不同、所主张或依据的原则不同,这些国家的教育投入制度与其政治、经济、文化传统密不可分,但从国际高等教育财政投入理论和实践的发展进程来看,也存在一些规律性的做法和有价值的经验。世界高等教育中,政府财政性教育经费是主体,高等教育政府财政拨款主要包括中央政府财政和地方政府财政两个方面的经费。多方面筹措经费包括学生缴纳学费,发展高校有偿服务、校办企业的创收,私人、社会团体、企业的捐赠以及招收海外留学生,利用信贷资金和争取国际教育资助等。

第四章高等教育财政投入的现状分析。首先,对高等教育财政管理体制发展阶段进行分析,中国高等教育财政管理体制经历了如下变革:新中国成立之初到1979年,中央统一财政,对高等教育经费实行分级管理;1980年开始到1992年,国家实行“划分收支、分级包干”财政体制。从1994年起,实行分税制财政体制下多元分级拨款体制。其次,对中国高等教育事业费拨款模式演变进行历史回顾。1949—1985年,“基数加发展”拨款模式;1986—2001年,“综合定额加专项补助”的拨款模式,并执行“包干使用,超支不补,节余留用”的原则。2002年开始,财政部对中央部门的核算核定方式为:基本支出预算和项目支出

预算。最后,对中国教育经费来源构成进行分析。中国教育经费来源构成的发展趋势:以财政性教育经费为主,其中主要依赖于财政预算内教育经费拨款;逐步扩大非财政性教育经费在总教育经费中的比重。高等教育经费来源构成包括:预算内事业性经费拨款、事业收入、教育附加拨款、校办产业、勤工俭学、社会服务收入用于教育、捐集资收入、其他收入以及基建拨款。中国高等教育经费的来源主要依赖于国家预算内事业性经费拨款和事业收入。

第五章高等教育财政投入的绩效评价。首先,从高等教育成本和高等教育收益两方面对教育投资的投入和产出关系进行分析。其次,对高等教育资源利用效率进行分析,高等教育投入的效益主要通过内部效益指标的构建,对高等学校的人力资源、物力资源以及财力资源三方面的利用效率进行分析和评价。采用层次分析法,对中国高等教育资源利用效率进行评价,给出了高等教育资源利用效率评价模型。最后,对高等教育进行绩效评价,给出了中国高等教育投入绩效评价指标体系,阐述各评价指标体系的含义,给出评价指标等级划分的标准,运用平衡计分法,从客户维度、内部运作维度、发展维度、财务维度给出了中国高等教育投入绩效评价模型。

第六章高等教育财政政策的优化。高等教育财政是高等教育发展强有力的财政支持和政策保障。深化高等教育投入改革的关键在于改革财政体制,使其切实履行公共财政职能,从而使得政府对教育投入的合理性更现实。

一是高等教育拨款模式的优化。首先,建议成立高等教育拨款委员会评估拨款,加强高等教育绩效评价与财政拨款结合,增强拨款的科学性和透明度。其次,引入绩效拨款模式,给出高等学校绩效拨款公式。最后,给出“211工程”和“985工程”拨款模式。

二是高等教育融资方式多元化。充分利用银行贷款、发行高

等教育国债、成立教育发展银行、发行教育彩票以及探索高等教育的 BOT 项目融资模式。

三是发展民办高等教育。分析了中国民办高等教育发展现状以及存在问题,提出了中国民办高等教育发展的政策建议,国家应加大对民办高等教育的投入、健全民办高等教育法律体系、增强民办高校自我发展的能力、建立民办高等教育评估机制等。

四是高等教育收费政策优化。分析了中国高等教育收费发展现状以及存在问题,提出了完善高等教育收费的政策建议:高等学校制定学费标准时,应综合考虑人均国内生产总值、高等教育成本、居民承受能力、高等教育需求和供给等相关因素,鼓励发展私立高等教育,形成公私立高等教育竞争发展的局面,完善高等教育市场。适度控制高等学校规模,合理配置高等教育资源。

五是高等教育资助制度的优化。分析了高等学校家庭经济困难学生资助体系主要内容,构建我国新型高等教育财政助学模式的设想,尽快构建个人信用体系、完善助学贷款政策、开展生源地信用助学贷款、建立助学贷款风险基金以及建立混合资助模式等。

六是高等教育财政投入政策改革的制度环境。对中国高等教育财政投资政策改革的外部制度环境进行了简要分析,提出了完善高等教育财政投资政策的相关法律制度,改革高等教育预算管理制度和以委托代理理论为指导,加强高等教育宏观管理的思路。

第七章结束语。从高等教育财政投入现状以及存在问题、高等教育绩效评价、高等教育宏观管理等角度出发,提出了公共财政体制下高等教育财政投入政策优化相关建议。

公共财政体制下高等教育财政投入政策优化研究是一个跨学科、多视角的选题,可以涉猎教育财政学、教育政策学、教育社会学和法学、管理学等多学科的背景知识,本书所提出的研究方案、研究思路还需要现实的实践,需要国家教育、财政、税收、金融等部门的密切配合和大力协同,以指导高等教育财政政策。

目 录

第一章 导 言	(1)
第一节 中国高等教育的发展	(2)
一、中国高等教育发展历史	(2)
二、中国高等教育投入存在的问题	(17)
第二节 国内外的研究成果	(29)
一、国外高等教育投入研究文献综述	(29)
二、国内高等教育投入研究文献综述	(32)
第二章 高等教育财政投入理论研究	(37)
第一节 人力资本理论	(37)
一、人力资本的概念	(37)
二、对人力资本投资收益的研究	(39)
三、人力资本理论关于高等教育投入研究	(44)
第二节 公共产品理论	(46)
一、公共产品和公共服务	(46)
二、公共产品理论	(48)
三、公共产品理论关于高等教育投入研究	(51)
第三节 教育与经济增长理论	(54)
一、教育与经济增长概述	(54)
二、教育与经济增长模型	(56)
三、教育与经济增长研究	(58)
第四节 教育公平理论	(59)
一、教育公平的形成与发展	(59)
二、教育公平理论在高等教育的应用	(62)

第五节 成本补偿理论	(66)
一、成本补偿机制形成与发展	(66)
二、成本补偿主要理论成果	(68)
第三章 高等教育财政投入体制的国际比较	(71)
第一节 英国高等教育财政政策	(72)
一、英国高等教育财政体制	(72)
二、英国高等教育经费筹措	(74)
第二节 美国高等教育财政政策	(78)
一、美国高等教育财政体制	(78)
二、美国高等教育经费筹措	(80)
第三节 日本高等教育财政政策	(85)
一、日本高等教育财政体制	(85)
二、日本高等教育经费筹措	(87)
第四节 澳大利亚高等教育财政政策	(91)
一、澳大利亚高等教育财政体制	(91)
二、澳大利亚高等教育经费筹措	(92)
第五节 印度高等教育财政政策	(94)
一、印度高等教育财政体制	(94)
二、印度高等教育经费筹措	(95)
第四章 高等教育财政投入的现状分析	(99)
第一节 中国高等教育财政管理体制发展阶段	(99)
一、中央统一财政和分级管理	(100)
二、分级财政和分级管理	(101)
三、分税制财政体制下多元分级拨款体制	(102)
第二节 中国高等教育事业费拨款模式发展	(102)
一、高等教育事业费拨款发展	(103)
二、中国高等教育事业费拨款存在的问题	(108)

第三节 中国教育经费来源构成分析	(112)
一、中国财政支出总量分析	(112)
二、中国教育经费来源构成	(115)
第四节 中国财政性教育经费变动趋势	(121)
一、中国教育经费支出	(121)
二、生均预算内教育事业费、生均预算内公用经费支出	(127)
三、预算内教育经费占财政支出比例	(131)
四、国家财政性教育经费占国内生产总值比例	(137)
第五节 中国高等教育非财政性教育经费投入	(138)
一、高等学校学费和杂费收入	(139)
二、社会捐赠和集资办学经费	(142)
三、高校自创收入	(143)
 第五章 高等教育财政投入的绩效评价	(146)
第一节 教育投资的投入和产出关系分析	(147)
一、高等教育成本分析	(147)
二、高等教育收益率分析	(152)
第二节 高等教育资源利用效率分析	(157)
一、人力资源利用效率	(157)
二、物力资源利用效率	(164)
三、财力资源利用效率	(166)
四、高等教育资源利用效率评价	(168)
第三节 高等教育绩效评价概述	(177)
一、绩效评价概述	(177)
二、高等教育绩效评价	(181)
第四节 高等教育财政投入绩效评价体系的构建	(188)
一、高等教育财政投入绩效评价的绩效目标	(188)
二、高等教育财政投入绩效评价的评价指标	(191)

三、高等教育财政投入绩效评价的流程和方法	(192)
第五节 平衡记分卡引入高等教育财政投入绩效评价	(194)
一、平衡记分卡简介	(194)
二、平衡记分卡引入到高等教育绩效评价中	(197)
第六章 高等教育财政政策的优化	(209)
第一节 高等教育拨款模式的优化	(209)
一、成立高等教育拨款委员会评估拨款	(210)
二、高等教育实行绩效拨款	(211)
三、“211 工程”和“985 工程”拨款模式	(218)
第二节 高等教育融资方式多元化	(224)
一、充分利用银行贷款	(225)
二、发行高等教育国债	(227)
三、成立教育发展银行	(229)
四、发行教育彩票	(230)
五、探索高等教育的 BOT 项目融资模式 ^[1]	(231)
第三节 发展民办高等教育	(233)
一、中国民办高等教育发展概况	(233)
二、中国民办高等教育存在的问题	(238)
三、中国民办高等教育发展的政策建议	(240)
第四节 高等教育收费政策的优化	(243)
一、中国高等教育收费发展现状分析	(243)
二、高等学校学费价格影响因素分析	(249)
三、完善高等教育收费政策建议	(261)
第五节 高等教育资助制度的优化	(263)
一、建立高等学校家庭经济困难学生资助政策体系的意义	(264)
二、建立健全家庭经济困难学生资助政策体系的	

主要内容	(265)
三、构建我国新型高等教育财政助学模式	(272)
第六节 高等教育财政投入政策改革的制度环境	(276)
一、完善高等教育财政投入政策的法律制度	(276)
二、完善高等教育财政投入政策的财务管理制度	(278)
三、完善政府对高等学校的宏观管理	(281)
第七章 结束语	(286)
参 考 文 献	(293)
后 记	(303)

第一章

导 言

大学是一种独特的教育机构，它们有着共同的历史渊源，又深深地植根于各自所处的国家之中。创立于中世纪的大学目的在于传播知识并为少数关键性的行业提供训练，在 19 世纪大学通过其基础性研究已经成为新知识最重要的创造者。现代大学处于社会的中心。作为创造和传播知识的复杂过程中最重要的机构，大学不仅是许多基础科学的发祥地，而且已经成为世界范围内交流知识的各类杂志、书籍和数据库的复杂系统的摇篮。大学在为日益增多的各类专业提供训练方面发挥了关键性的作用。大学还有重要的政治功能，它们不仅经常充当政治思想有时甚至是行动的中心，而且还培养了那些成为未来政治精英的人。

在 20 世纪六七十年代，鉴于高等教育对经济发展的重要性，世界各国无论是发达国家还是发展中国家，都投入了相当多的资源来发展本国的高等教育，高等教育由此获得了非常迅速的发展。进入 20 世纪 80 年代后，虽然人们对高等教育的需求持续增长，如 1980—1988 年，低收入国家、中低收入国家、中上收入国家以及高收入国家的高等学校在校生成人数年均增长分别为 8.8%、6.6%、6.1% 和 4.3%，但相应的公共高等教育经费，除高收入国家有 0.9% 的年增长率外，低收入国家、中低收入国家和中上收入国家都有相当幅度的下降，年均下降幅度分别为