



江西财经大学学术文库

JIANGXI UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

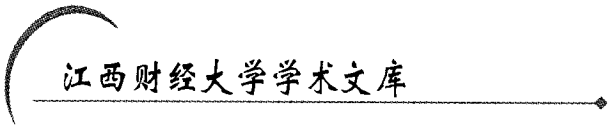
G AO DENGJIAOYU CAIZHENG
TOUZI ZHENGCE YANJIU

高等教育财政 投资政策研究

罗晓华 / 著



中国财政经济出版社



江西财经大学学术文库

高等教育财政投资 政策研究

罗晓华 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育财政投资政策研究/罗晓华著. —北京: 中国财政经济出版社, 2008. 5

(江西财经大学学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0574 - 8

I. 高… II. 罗… 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 036610 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph. cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7 印张 160 000 字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 0574 - 8 / F · 0470

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

内 容 摘 要

高等教育规模扩大与政府财政投资能力下降的矛盾日益突出,出于对高等教育机构效率低下问题的日益关注,以及公平与效率的考量,世界各国出现了调整高等教育财政投资政策的趋势。我国进入高等教育大众化阶段后,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。我国高等教育发展转变为质量、效益、结构内在统一的战略方向,高等教育财政投资政策的公平性取向已经成为世界范围内高等教育发展的趋势,高等教育财政投资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高等教育财政投资的三个核心问题展开论述:(1)是否需要财政投资高等教育;(2)政府财政如何投资于高等教育;(3)政府如何通过高等教育财政投资政策来对高等教育的发展进行宏观调控?

全书共分7章。第1章,导论,介绍了研究的问题、视角和框架设计;第2章,高等教育财政投资政策取向的分析,从高等教育市场失灵角度入手,分析了财政投资政策选择方式和目的,为以后各章对政府高等教育财政投资政策的探讨提供了理论基础;第3

章，高等教育财政投资政策的发展历史，回顾了我国高等教育财政投资政策的发展历程，指出了我国高等教育财政投资政策的成就与不足，从直接财政投资政策、高等教育机构的间接财政投资政策和对学生的财政资助政策三个方面分别对高等教育财政投资政策存在的问题及改革方向进行了深入分析；第4章，高等教育财政直接投资政策，实证分析了我国高等教育直接财政投资的现状，并将之与其他国家进行比较，提出了高等教育直接财政投资政策的改革建议；第5章，政府对高等教育机构的间接财政投资政策，探讨了政府对高等教育机构间接财政投资政策的改革原因，结合国外先进经验，提出了加强对高校筹资行为监管、适时开征高等教育税的改革建议；第6章，政府对贫困生的财政资助政策，分析了改革我国对贫困生的财政资助政策的必要性，并结合国外先进经验，提出了政府承担化解助学贷款风险责任的财政资助政策改革的建议；第7章，完善高等教育财政投资政策的制度环境，对我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。

关键词：高等教育 公共财政 投资政策

Abstract

The contradiction between the enlargement of higher education scale and the decline of financial investment has been looming large in recent years. Considering the low efficiency of higher education and evaluating the equity and efficiency, there appears a tendency of adjusting the government financial investment policies for higher education in many countries. After the popularization of the higher education in China, the higher education has been in a greater mess for the deficiency and low efficiency of the financial support. So the higher education development in China has strategically turned to the unity of quality, benefit and structure. The equity of financial investment policies for higher education has become the trend of the development of the higher education all over the world, and the policies in financial investment for higher education become a new research topic and bear great significance both in theory and in practice. This study will put the theories of public finance into the analysis of higher education economics, and will also provide the theoretical support for the government in improving and perfecting the macro – control policies in higher education.

This dissertation will focus on three problems concerning the financial investment policies for higher education: First, is the financial investment for higher education necessary? Second, how will the govern-

ment financially invest the higher education? Third, how will the government control the development of higher education on a macro level through the investment policies?

The whole dissertation falls into seven chapters.

Chapter 1 presents an introduction to the research problems, research perspectives and frame design.

Chapter 2 gives a orientation analysis of financial investment policies in higher education. Starting from the malfunction in higher education market, it decides the financial investment functions and objectives and argues the theoretical basis for the financial investment policies for higher education.

Chapter 3 is about the development of the policies in financial investment policies for higher education. It reviews the development history of the financial investment policies for higher education in China, and points out the achievements and drawbacks in investment system reforms. Then it makes a deep and thorough analysis for the problems to be settled and reform direction in financial investment policies.

Chapter 4 concerns the policies of the direct financial investment for higher education. It empirically analyzes the general situation of the direct financial investment for higher education in China in recent years, and compared it with the situations in other countries. Then it proposes some reform suggestions regarding the direct financial investment policies in higher education.

Chapter 5 is devoted to the indirect financial investment policies to the higher institutions. It first discusses the reason of reforming the indirect financial investment policies to higher institutions, then combining it with foreign advanced experiences, it raises the reforming suggestions of strengthening the administration of fund - raising in higher institutions

and properly levying higher education taxes.

Chapter 6 mainly focuses the financial aid of the government to the impoverished students. It analyzes the necessity of policy reforming concerning the financial aid to the impoverished students, then by referring to the foreign advanced experiences, it proposes that the government should bear and help to lessen the risk responsibilities in governmental student loans.

Chapter 7 is about perfecting the system environment of the reform of financial investment for higher education. First it briefly reviews the system environment of the financial investment for higher education, and then it raises some ideas for improving the relative legal system, reforming the budget administration system. Form the angle the principal – agent theory, government should strenthern marco – control to higher insitutions.

Key words: higher education; public finance; financial investment policy

目 录

第 1 章 导 论	(1)
1.1 本书的研究背景及研究意义	(1)
1.2 国内外研究文献综述	(3)
1.3 本书的主题及篇章结构	(11)
1.4 创新与不足	(16)
第 2 章 高等教育财政投资政策取向分析	(18)
2.1 高等教育市场失灵分析	(18)
2.2 高等教育财政投资政策取向分析	(26)
第 3 章 高等教育财政投资政策的发展历史	(37)
3.1 我国高等教育财政投资政策的发展历史	(37)
3.2 我国高等教育财政投资政策发展的评述	(46)
3.3 我国高等教育财政投资政策的改革方向	(67)
第 4 章 高等教育直接财政投资政策	(72)
4.1 高等教育直接财政投资现状的实证分析	(72)
4.2 改革高等教育财政直接投资政策的目的	(88)
4.3 高等教育财政直接投资政策的改革建议	(97)

.....
..... 2 高等教育财政投资政策研究
.....

第 5 章	高等教育机构的间接财政投资政策	(110)
5.1	对高等教育机构间接财政投资政策的改革原因	(110)
5.2	对高等教育机构的财政间接投资政策改革的经验借鉴	(124)
5.3	政府对高等教育机构的间接财政投资政策的改革建议	(132)
第 6 章	政府对贫困生的财政资助政策	(148)
6.1	政府对贫困生财政资助政策改革的必要性	(148)
6.2	政府对贫困生财政资助政策改革的经验借鉴	(158)
6.3	政府对贫困生财政资助政策改革的建议	(169)
第 7 章	完善高等教育财政投资政策改革的制度环境	(177)
7.1	完善高等教育财政投资政策的法律制度	(178)
7.2	完善高等教育财政投资政策的预算管理制度	(182)
7.3	完善政府对高校的宏观管理	(186)
参考文献		(192)
后 记		(207)

Contents

Chapter1	Introduction	(1)
1.1	Background and significances of this book	(1)
1.2	Literature review	(3)
1.3	Research topics and organizations of the book	(11)
1.4	Advantages and limitations of the study	(16)
Chapter 2	The Orientation analysis of financial investment policies in higher education	(18)
2.1	An analysis of the market malfunction in higher education	(18)
2.2	The orientation analysis of financial investment policies in higher education	(26)
Chapter 3	The development history of financial investment policies in higher education	(37)
3.1	The development history of financial investment policies in higher education in China	(37)
3.2	A review of financial investment policies in higher education	(46)
3.3	An analysis of reform direction of financial investment policies in higher education	(67)

Chapter 4	The direct financial investment policies to higher education	(72)
4. 1	The empirical analysis of the current situation of direct financial investment policies in higher education in China	(72)
4. 2	The aim of reform of direct financial investment policies in higher education	(88)
4. 3	Reform suggestion regarding the direct financial investment policies in higher education	(97)
Chapter 5	The indirect financial investment policies to higher institutions	(110)
5. 1	The reason of reform the indirect financial investment policies to higher institutions	(110)
5. 2	Foreign advanced experiences in reform the indirect financial investment policies to the higher institutions	(124)
5. 3	The reform suggestion of the indirect financial investment policies to the higher institutions	(132)
Chapter 6	The government financial aid policies to the impoverished students	(148)
6. 1	Necessity of reform of the government financial aid policies to the impoverished students	(148)
6. 2	Foreign advanced experiences in reform of government financial aid policies to the impoverished students	(158)

6.3	Reform suggestion on the government financial aid policies to the impoverished students	(169)
-----	---	-------

Chapter 7 Perfecting the system of financial investment policies in higher education (177)

7.1	Perfecting the legal system of financial investment policies in higher education	(178)
7.2	Perfecting the budget administration system for higher education	(182)
7.3	Strengthening the macro – control to higher institutions	(186)

Bibliography (192)

Acknowledgement (207)

第 1 章

导 论

1.1 本书的研究背景及研究意义

1.1.1 问题的提出

在计划经济时期，国家对高等教育实行的是单一的财政投资体制，财政拨款是高等教育经费的惟一来源；在市场经济条件下，尤其是在我国已经进入高等教育大众化的背景下，政府财政难以承受高等教育发展所需要的教育投资，教育经费投入的不足，已经成为影响高等教育事业发展的“瓶颈”。针对这一状况，许多教育界及经济界的人士在强调政府财政对于教育资源配置基础性作用的同时，建议从教育准公共产品属性的角度，通过实施高等教育投资多元化政策，试图以另一种方式和渠道来配置教育资源，以解脱政府财政的压力和高等教育经费困难的局面。然而，由于我国高等教育

财政投资政策运行机制上存在的缺陷,在多元化投资政策实施之后,仍然没有从根本上解决高等教育资金短缺问题,甚至还加剧了原本就存在的高等教育机构效率低下问题。

高等教育资金短缺和教育机构资金使用效率低下并存,说明我国现有的高等教育管理体制存在系统性缺陷,高等教育财政投资政策在整个高等教育管理体制中处于一个核心地位,它是解决高等教育经费不足及其机构效率低下的关键所在。因此,从高等教育财政投资政策弥补高等教育市场失灵的理论角度入手,分析我国高等教育财政投资政策具体运行的现状和存在的问题,来找到解决问题的对策和措施,使高等教育财政投资政策更加适应我国高等教育大众化发展的新要求,是目前迫切需要解决的问题。

1.1.2 研究的目的是意义

在人类进入 21 世纪的今天,国家的综合国力和国际竞争能力将越来越取决于教育发展、科学技术和知识创新水平,技术已经成为继土地、资本和劳动之后的第四大要素。教育是实现社会经济发展,迎接知识经济挑战和现代科学技术发展的基础工程,开发人力资源、提高科学技术水平和创新能力的前提在于发展教育。高等教育是带动和促进整个教育事业的龙头与关键,是一个国家重要的发展基础,高等教育投资是生产性投资,而非消费性投资,但这种消费性投资和普遍意义上的消费性投资不同,它的投资者不仅仅只是消费者本身,而且还包括教育的提供者,从这个意义上讲,高等教育投资主体包括了政府、高等教育机构和个人,而且政府不仅是高等教育投资的主体,也是高等教育财政投资政策的主体。

政府所制定的高等教育公共政策,在整个高等教育中占有举足轻重的位置^①。近年来随着我国高等教育扩招政策的实施,高等教

^① 赵海利:《高等教育公共政策》,上海财经大学出版社 2003 年版,第 18 页。

育进入大众化发展阶段,对于高等教育公共政策的研究的重心也逐渐向高等教育投资转移,特别是关于高等教育财政投资政策的研究已逐步成为理论界关注的焦点。高等教育财政投资政策是一种公共选择,其本质是对高等教育资源的分配,通过建立一定的拨款模式和社会融资方式,有助于保证高等教育的健康发展,促进教育资源使用效率的提高。因此,本书的研究意义主要体现在:

1. 从理论上讲,它有助于教育政策学的建设。目前国内教育界对教育政策的研究中,对教育投资政策的研究很少,对高等教育财政投资政策的研究更少。虽然也有论著谈到教育投资、经费问题,但大多数还未从政策的角度进行研究。因此,本书对高等教育财政投资政策方面的研究,无疑会对教育政策学的理论建设起到一定的促进作用。

2. 从实践上来讲,它有利于高等教育事业的健康发展。高等教育投资是高教事业存在和发展的物质保证,高等教育投资问题解决的好坏,直接影响着高教活动的顺利开展、高等教育质量的提高、高校教师队伍的稳定。虽然近几年来,我国在调整高等教育投资政策、增加教育投资方面做了不少工作,但高等教育经费短缺问题仍没有得到根本地解决。当然,原因是多方面的,而一个至关重要的原因就是高等教育财政投资政策缺乏合理的引导作用。因此,从这个意义上讲,研究高等教育财政投资政策有助于我国高教事业跨越式发展的实现。

1.2 国内外研究文献综述

1.2.1 国外研究现状

国外关于政府高等教育投资政策研究的主要内容:

1.2.1.1 对政府介入高等教育投资必要性的研究

对于政府要不要提供教育，国外经济学家的观点基本一致。不说赞成政府干预经济的凯恩斯学派，就是极力主张小政府的自由主义学派，也肯定政府在教育中发挥作用的合理性。

斯密 1776 年在《国民财富的性质和原因的研究》一书中讨论政府的义务时，论述了政府对教育的责任。他认为政府只有三个应尽的义务：一是保护本国社会，使其不受其他独立社会的侵犯；二是保护人民，不使社会中任何人受其他人的欺负，为此要设立严正的司法行政机构；三是建设并维护某些公共机关和公共设施，但若由个人或少数人办理，所得决不能补偿所费，因而需要政府举办。斯密将“青年的教育设施”列入上述公共设施。他认为，在文明的商业社会，普通人民的教育比有身份、有财产者的教育，更需要政府的注意，因此政府要负担一部分教育经费。斯密在这里已经提出了以后人们论证政府参与教育的两个主要理由：教育的外部性或公共产品性质、教育的公平需要。

布坎南是从公共产品理论出发论述政府参与教育是有必要性的。布坎南认为，作为准公共产品的教育，其效用从受教育者家庭外溢给社会的其余。如果把“购买”教育服务的全部责任留给私人家庭，那么，由于私人家庭只有在自己的预期利益等于或超过其私人成本时才愿意支付成本，所以用于教育的费用可能会太少。就全社会而言，教育的供给将不足。因此，政府应该作出努力，通过税收收入来为教育筹资，增加教育的供给。美国经济学家理查德·A. 马斯格雷夫（Richard A. Musgrave）认为教育支出既有利于各个学生，又有利于社会^①。乔·B. 史蒂文斯（Joe B. Stevens）也认为：几乎没有人会否认，通过教育会产生确定的正向外部性，社会

^① 理查德·A. 马斯格雷夫：《比较财政分析》，上海人民出版社 1996 年版，第 14 页。