

胡耀宗 著

省级政府
高等教育
投入机制
创新研究

胡耀宗 著

省级政府 高等教育 投入机制 创新研究

图书在版编目(CIP)数据

省级政府高等教育投入机制创新研究/胡耀宗著. —上海:华东师范大学出版社, 2017
ISBN 978-7-5675-6865-5

I. ①省… II. ①胡… III. ①高等教育—教育投资—机制创新—研究—中国
IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 216793 号

本书受华东师范大学教育管理学系出版基金资助。

省级政府高等教育投入机制创新研究

著 者 胡耀宗
策划编辑 彭呈军
特约编辑 郑 月
装帧设计 高 山

出版发行 华东师范大学出版社
社 址 上海市中山北路 3663 号 邮编 200062
网 址 www.ecnupress.com.cn
电 话 021-60821666 行政传真 021-62572105
客服电话 021-62865537 门市(邮购)电话 021-62869887
地 址 上海市中山北路 3663 号华东师范大学校内先锋路口
网 店 <http://hdsdcbs.tmall.com>

印 刷 者 常熟市文化印刷有限公司
开 本 787×1092 16 开
印 张 16
字 数 277 千字
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次
书 号 ISBN 978-7-5675-6865-5/G·10599
定 价 38.00 元

出 版 人 王 焰

(如发现本版图书有印订质量问题,请寄回本社客服中心调换或电话 021-62865537 联系)

前 言

这本著作是我们承担的教育部人文社会科学研究一般项目《省级政府高等教育投入机制创新研究——基于省级政府教育统筹的视角(11YJA880032)》研究成果。

项目紧扣“省域高等教育投入”和“省级政府教育统筹”两个关键词,沿着为省域高等教育发展提供充足的经费是目的、创新省域高等教育投入机制是手段的关系预设,计量分析“中央和省两级管理、以省为主”的高等教育管理体制下高等教育财政结构的差异,回归分析造成这种差异的具体因素,还选取了上海、安徽、云南三地的高等教育投入政策创新和财政实践效果。根据我国建设公共财政和政府职能转变的政策环境,系统化地提出省级政府在教育统筹过程中,解决省域高等教育投入资金总量短缺、区域差异巨大、资金使用效率不高问题的建议。

政府的财政投入是高等教育经费的重要来源,高等教育发展水平与政府高等教育财政投入的规模和结构密切相关。自1994年实施分税制改革以来,我国的财政分权体制逐步建立起来,政府财政能力迅速提高,中央财政宏观调控能力得到加强,引发了府际财政关系的改变和高等教育财政体制的变革,高等教育财政投入也随之发生了重大变化。在现阶段高等教育管理体制中,省级政府承担着财政投入的主要责任,高等教育对省级财政能力的依赖程度较高,在高速发展的同时暴露出不均衡态势。研究财政分权下省级政府高等教育财政投入行为,有助于激励省级政府高等教育财政投入,调整全国高等教育财政经费结构,对于继续推动高等教育发展具有重要影响。上述问题的出现源于财政分权内外体制尚不完善,地方政府的财力与支出责任不匹配,地方政府官员对高等教育财政投入积极性不高。建议从明确财政分权体制下政府权责划分、完善中央财政转移支付制度、构建区域高等教育财政分担机制、设计兼顾公共服务投入的官员考核体系、优化高等教育财政投入评价体系、引入高等教育拨款委员会制

度等多角度采取措施促进省级高等教育财政投入,推动全国高等教育持续发展。

以省级政府统筹为视角对上海市高等教育投入进行研究,在高等教育财政研究中尚属比较新颖的视角,通过系统的梳理和研究,课题组对上海市高等教育财政投入从宏观上予以把握,发现将教育置于优先发展的地位,加大教育投入,保证教育经费的持续稳定增长,是上海教育在全国处于领先的主要原因,并以 S 大学为例,将省级政府对地方高校发展的支持、引导与互动做了分析。

省级统筹是一个交互影响的动态过程,本研究的“统筹”定位于两个方面:统筹高等教育内部各级各类高校协调发展和统筹高校与社会、经济发展相协调,统筹的表现即为如何分配预算内教育经费和专项经费来促进地方高校和央属高校、普通本科高校和普通高职高专院校、公办高校和民办高校、普通高校与成人高校协调发展。

全书由十一章构成,主要由我和我的硕士生弟子共同完成。魏叶美、王统照、金晨三位硕士生分别负责上海市、安徽省、云南省的调研任务,严凌燕、宋袁婧筠负责“十二五”时期教育事业规模扩展数据的搜集和整理。

该著作为课题集体研究成果,在体例、文字及观点等方面存有不足之处,甚至不妥与错误,恳切希望给予批评指正。

胡耀宗

2017 年 7 月 10 日

目 录

前言	1
第一章 导论	1
一、研究背景	1
二、问题的提出	4
三、核心概念界定	7
四、相关文献述评	9
第二章 现代政府职能与省级政府统筹	16
一、西方政府职能理论与实践的交织演进	16
二、市场失灵与政府干预	21
三、政府失灵	27
四、西方政府新公共管理:从“划桨”到“掌舵”	31
五、省级政府教育统筹的政策脉络	37
第三章 政府教育财政投资理论及制度构成	39
一、构建适应政府教育管理职能的教育财政制度	39
二、公共教育财政投资制度的构成	43
三、中长期教育发展规划纲要关于加大教育投资的规划	52
四、我国教育财政投入规模及比例	52
第四章 高等教育财政制度的形成与发展	57
一、高等教育财政的内涵	57
二、计划经济体制下政府单一主体高等教育投资制度	60

三、多元化高等教育投资制度改革、形成与发展	62
四、高等教育投资制度数量和结构的变化	69
五、面向 2020 年高等教育投资制度改革与发展展望	70
第五章 财政分权与地方高等教育发展	73
一、两代财政分权理论的研究与发展	73
二、财政分权理论在中国的发展与实践	75
三、财政分权与教育投入的关系	77
四、财政分权的成效	79
五、财政分权在高等教育方面取得的成效	82
第六章 省域高等教育规模增长与结构调整	90
一、全国高等教育学校(机构)的整体情况	90
二、普通高校在校生数	94
三、普通高校教师数	100
四、本专科生师比	104
五、普通高校校均规模	105
第七章 省域经济人口与高等教育发展	112
一、省域经济增长与高等教育	112
二、人口与省域高等教育	115
三、本科院校与地方生产总值	118
四、深圳市高等教育创新案例	120
第八章 地方高等教育财政差异实证分析	125
一、1998—2007 年高等教育财政性教育投资的总体情况	125
二、1998—2007 年地方高等教育财政结构及省域差异	129
三、基于计量工具——基尼系数的差异分析	136
四、不同类型地方高校公共财政差异	142
第九章 上海市统筹市域内高校经费投入调查	149
一、上海市政府统筹高等教育投入调查	149
二、基于 S 大学经费结构的联动机制	170
三、上海市省级政府统筹高等教育财政投入反思	182

第十章	安徽省统筹高等教育财政投入调查	186
一、	安徽省高等教育发展现状	187
二、	安徽省高等教育财政投入规模	193
三、	安徽省高等教育财政投入结构	200
四、	安徽省高等教育发展与财政投入的战略分析	205
五、	财政分权对安徽省高等教育财政投入的影响分析	208
六、	讨论与启示	217
第十一章	云南省统筹高等教育经费投入调查	223
一、	云南省高等教育的基本情况	223
二、	云南省高等教育财政投入总趋势	227
三、	云南省高等教育财政投入机制创新	231
四、	云南省财政投入存在的问题及政策建议	238
	参考文献	242

第一章 导论

一、研究背景

1. 高等教育财政性经费投入亟需加强

高等教育是人才培养与人力资源开发的必要途径,也是国家发展和民族振兴的重要基础。《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》指出,到2020年,我国人才资源总量要从1.14亿人增加到1.8亿人,增长58%,人才资源占人力资源总量的比重提高到16%,具有高等教育文化程度的人数要达到1.95亿人。^①自20世纪80年代以来,我国高等教育规模呈不断扩大趋势,截至2016年,国内共有普通高等院校2852所,普通本专科在校生2696万人,研究生在校生195万人,教职工人数230万人。^②

高等教育事业的发展离不开教育财政的支持和保障,发展高等教育必须逐步提高国家财政性教育经费占国民生产总值的比例,完善以财政拨款为主、多种渠道筹措高等教育经费为辅的高等教育投入体制。^③2013年我国国家财政性教育经费支出达2.2万亿元,占全国公共财政收入的比例达到17.0%。^④虽然我国教育水平不断发展,财政性教育投入日趋提高,但是与国际发达国家甚至国际平均水平相比还存在一定差距。2013年我国教育财政性投入仅占GDP的4.3%,^⑤不仅低于4.9%的世界平均水

① 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm, 2010-7-29.

② 中华人民共和国. 中国统计年鉴2016[M]. 北京: 中国统计出版社, 2016: 21—1, 21—2.

③ 教育部. 教育部关于实施《中华人民共和国高等教育法》若干问题的意见[EB/OL]. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_739/200409/745.html, 1999-5-25.

④ 中华人民共和国. 中国统计年鉴2014[M]. 北京: 中国统计出版社, 2014: 7—3.

⑤ 韩秉志. 去年财政性教育经费占GDP比例4.3%[N]. 经济日报, 2014-11-9.

平,也低于4.7%的发展中国家平均水平,而经济合作与发展组织(OECD)国家教育财政性投入占GDP的比例高达6.2%,其中最高的以色列达8.5%,东亚的韩国也在7.2%左右。^①持续增加高等教育经费投入,维持高等院校日常的教学、科研和管理工作是高等教育发展中面临的重要课题。

综观国内外形势,经济、科技和文化在竞争中不断交融,社会进入全面改革转型期,高等教育承担的使命变得更加重大,高等教育也因此走入充满变革的时代。李克强提出,在(教育等)这些方面提供更好的公共产品和服务既是惠民生,也能促发展、调结构,政府责无旁贷地要加大支持力度。^②高等教育财政性投入是高等教育经费的重要来源,是高等教育改革和发展的保障,通过高等教育经费改革,调整政府财政投入结构,提高经费使用效率是高等教育改革的重要方面。

2. 高等教育财政投入需适应财政分权的新变化

自1994年实施分税制改革以来,我国政府财政管理体制发生深刻变化,中央政府与地方政府的财权划分趋于明确,比较完善的财政转移支付制度逐步建立起来,税收的调节功能得到彰显。新的体制呈现出管理更加扁平、中央政府宏观调控能力更强、较偏远地区政府财力得到弥补等特点。作为国家财政体制的一部分,高等教育财政体制也深受财政分权政策的影响,出现新的变化。通过20世纪90年代以来的高等教育管理体制变革,中央政府将部分部属院校交给地方政府负责,逐步形成中央政府和地方政府两级管理、以地方政府管理为主的管理模式,地方政府对高等教育的责任有所增加。但是与财政体制变革相比,以高等教育为代表的公共产品和准公共产品的投入责任界定明显滞后,甚至出现了相对而言的“体制真空”,高等教育财政体制还需要加大革新力度以适应财政分权带来的新变化。

第一,高等教育财政体制要面对地方政府财政压力不断加重的现实。分税制改革将部分税收上缴中央,中央财力的持续增强,客观上使地方财政能力受到削弱。同时,以地方政府为主的高等教育管理模式也促使地方政府承担更大的高等教育财政责任,这虽然在一定程度上调动了地方政府投资发展高等教育的热情,但也给地方政府带来了巨大的经济压力。2010年,地方政府高等教育财政性投入占全国高等教育财政性

① Educational innovation O C F. Education at a Glance [M]. OECD Indicators, 2007.

② 李克强. 李克强就2014年《政府工作报告》听取意见座谈会上的讲话[EB/OL]. http://news.ifeng.com/a/20150129/43044013_0.shtml, 2015-1-29.

总投入的 69.6%^①。在现行的官员评价考核模式下,地方政府更倾向于把资源投入见效快、利润高的短期投资领域,而高等教育具有一定的公共服务属性,且具有外溢性特征,省级政府往往出于自身利益最大化的考虑,不愿意加大高等教育领域的财政投入,而更希望搭其他地方政府提供高等教育服务的“便车”。

第二,高等教育财政体制需以更大的力度解决均衡发展的问题。由于我国不同区域间经济发展的不平衡,以及人口、环境等因素的差异,不同区域地方政府的财政能力差异很大,对地方高等教育的财政性投入有着显著的差别。分权后,地方政府财政更加依赖当地经济发展水平,府际财政能力差距进一步加大,区域间高等教育财政投入差距进一步加深,这对本身就存在不平衡状况的高等教育来说是一个更加严峻的考验。如果任其发展,可以想见,未来我国的高等教育可能出现较严重的失衡现象,走入强者愈强,弱者愈弱的“马太效应”怪圈,造成高等教育普及进程的倒退。因此,亟待形成新的高等教育财政体制以解决高等教育投入不均衡的问题。

3. 省级政府保障高等教育财政投入任重道远

政府是公共利益的维护者和高等教育公共经费的提供者,根据我国现行的“两级管理,以省为主”的高等教育管理体制和财权与事权相对应的原则,我国各省、自治区和直辖市政府不仅是高等教育行政管理的主体,也是地方高等教育财政的主要提供者和规范者,对本区域内高等教育经费的筹集、分配、使用和监督工作起着重要作用。2010 年颁布的《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020 年)》明确指出,要“加强省级政府教育统筹,完善以省级政府为主管理高等教育的体制”,“各级政府要优化财政支出结构,统筹各项收入,把教育作为财政支出重点领域予以优先保障”。^②《关于开展国家教育体制改革试点的通知》进一步提出,以京、蒙、沪、苏、皖、粤、渝、滇、新为完善教育投入机制省级试点区域,“探索政府收入统筹用于优先发展教育的办法,完善保障教育优先发展的投入体制”,同时,以京、沪、皖、粤、滇、新 6 省市和深圳为省级政府教育统筹综合改革试点,“统筹建立健全以政府投入为主,多渠道筹集教育经费,保障教育投入稳定增长的体制机制”。^③ 因此,省级政府教育财政投入责任重大表

① 根据中国教育经费统计年鉴 2011 计算。

② 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年) [EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm, 2010-7-29.

③ 国务院办公厅. 关于开展国家教育体制改革试点的通知 [EB/OL]. http://www.gov.cn/zwgk/2011-01/12/content_1783332.htm, 2011-1-12.

现在：

第一，省级及省级以下政府已经在全国教育财政投入中占据主要地位，2013 年，全国教育公共财政性投入中省级及省级以下政府投入共 2.1 万亿元，而中央投入仅为 1 106.65 亿元，占全部投入的 5.0%，如图 1-1 所示，广东、江苏、山东和河南四省份的教育财政投入数额都超过中央投入。

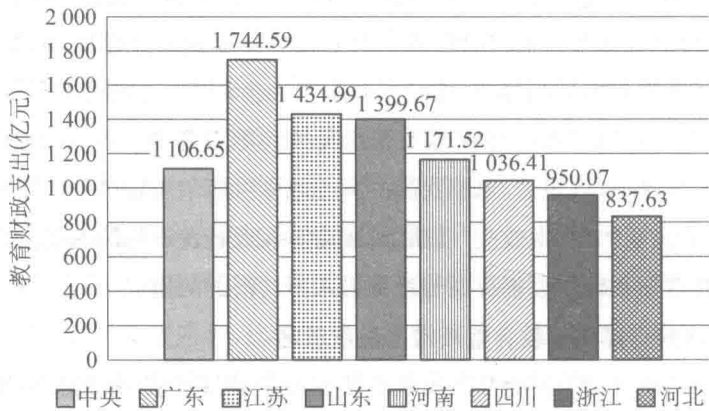


图 1-1 2013 年中央与部分省份教育财政支出

第二，教育投入成为省级政府公共财政支出的绝对重要领域，2013 年，省级政府统筹保障教育财政性投入的数额占地方财政总支出的比例高达 17.5%，^①居地方各类财政支出首位。在未来改革与发展中，省级政府高等教育财政责任会继续加重，在维持高等教育财政投入数量增加的同时，必须从省级政府层面寻找高等教育财政投入的新思路，优化高等教育财政结构，促进教育经费使用质量的提升。

二、问题的提出

1. 增加教育投入成为省级统筹的重要政策规约

《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020 年)》规定，加大教育投入，完善投入机制。各级政府要明确提供公共教育服务的职责，统筹各项收入，优化财政支出结构，优先保障教育财政支出，完善各级教育经费投入机制。2010 年《关于开展国

^① 根据中国统计年鉴 2014 相关数据计算。

家教育体制改革试点的通知》确立了包括省级政府教育统筹在内的三个层次的教育改革,以京、沪、皖、粤、滇、新和深圳 7 省市为试点省级统筹的单位,建立健全“以政府投入为主,多渠道筹集教育经费,保障教育投入稳定增长的体制机制”。2010 年《财政部教育部关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》明确要求各地根据高校需要,制定本区域地方高校生均拨款的基本标准,并结合当地财力状况、高校在校生人数的变化、工资标准调整以及物价变动水平等建立动态的地方高校生均拨款机制,在此基础上逐步提高生均拨款水平,原则上要求,2012 年各地地方高校生均拨款(地方财政通过一般预算安排用于支持地方高校发展的经费)水平不低于 12 000 元。可见,增加教育投入是省级统筹的政策规约,也是省级统筹的一个重要目标指向。

2. 省属大学财政状况处于劣势

中国高校的主体是省属大学,但是广大省属院校普遍面临着财政上的困境,在师资引进、图书设备更新、学生培养和科技研发上存在严重的资金缺乏问题,很多省属高校往往依靠扩大招生获得更多的财政经费,但是财政经费的增长速度往往不及学生的增长速度,这导致承担高等教育扩招重任的省属高校处于一种恶性循环之中,学生的培养质量、教师的薪资待遇以及学生和教师的发展机会都受到阻碍。如何扭转省属高校的发展劣势,探寻科学合理的经费投入机制是高等教育发展的保障。提高高等学校包括省属高校的经费投入,促进省域内各类高校的协调发展是省级政府教育统筹的政策内涵,上海作为全国高等教育发达省份,虽然其生均教育经费和生均预算内教育经费远远高于全国平均水平,但是相较于央属高校,地方高校的发展受经费影响依然较大,这种局面在其他省份高校更为严重。

3. 教育内部协调发展任重道远

省级政府教育统筹的现实意义为促进省域内各级各类教育,以及各级各类教育内部的协调发展。就高等教育内部而言,统筹央属高校和地方高校、普通本科高校和普通高职高专院校、公办高校与民办高校等的协调发展,促进不同办学主体、办学层次和学校属性的高校竞相繁荣发展。就高等教育外部而言,统筹高等教育与其他各级各类教育协调发展。但现实中教育投入的“倒金字塔”现象,地方高校生均经费远远低于央属高校,普通高职高专发展“雷声大、雨点小”,经费投入远远低于普通本科高校等都严重阻碍高等教育协调发展。以 2011 年生均预算内教育经费为例,上海市央属高校生均预算内教育经费为 33 369.1 元,地方高校为 31 195.34 元,地方普通高等本科学校为 32 789.41 元,地方普通高职高专为 7 949.52 元,这种差距不仅存在于经济发展水

平领先全国的上海,其他省份何尝不是如此。

4. 省级政府统筹高校与社会协调发展责任重大

教育投入是教育发展的经济基础和必要条件,^①以上海为例,除2009年受国际金融危机的影响,省级政府的财政性教育经费占地方高校教育总收入的比重为55.5%以外,2007年到2011年其他年份该比重都在60%以上,可以说财政经费控制了地方高校发展的“命脉”。上海国际金融、经济、航运和贸易“四个中心”建设正在有序开展,地方建设离不开高校相应人才与科研资源源源不断的供应,通过财政投入引导高校发展与地方经济和社会建设所需专业、人才相结合,是一个双赢的过程。近年来,上海高等教育财政投入、预算内投入以及生均拨款等不断增加,远远领先国家平均水平,政府在高等教育投入中的努力程度有目共睹,政府是如何处理“社会发展—财政投入—高校发展”之间的利益平衡关系,实现政府和高校之间的双赢,研究省级政府的高等教育财政投入机制也许可以窥见端倪。

以安徽省为例:安徽省位于长三角联动经济带,是人口和资源大省,经济、社会发展潜力巨大,教育责任也相当大。从总量来看,2013年安徽高等院校117所,比1997年增加83所,普通本专科在校生达105万人,教职工7.6万人,高等教育发展速度迅猛。但是从人均来看,安徽省平均59.8万人拥有一所高等院校,不仅高于临近的江苏省50.9万人,也高于全国平均值52.2万人。从每十万人人口中高等院校在校生数来看,安徽省仅2203人,低于全国平均值2418人。^②安徽省需要更加重视高等教育发展工作,把高等教育放在重点发展地位,加快由人口大省向人力资源强省转变的步伐。从安徽省教育财政投入规模来看,该省仍处在较低水平。从投入总量来看,2011年,全国高等教育财政投入达6653.3亿元,平均每省份214.6亿元,安徽仅为182.0亿元,低于国家平均水平。从高等教育投入占全部教育投入的比例来看,安徽省2011年的数据仅为22.18%,也低于28.82%的全国平均值。从纵向发展角度来看,1999年至2011年安徽省高等教育经费收入增长210.6亿元,低于214.0亿元的全国各省平均增加值。^③高等教育财政投入偏低的现实情况与安徽省作为“长三角经济圈”重要组成部分的经济、社会地位并不匹配。

① 臧兴兵. 地方政府投入与教育发展[J]. 高等教育管理, 2012(2).

② 中华人民共和国. 中国统计年鉴2014[M]. 北京:中国统计出版社, 2014: 21—30, 21—31.

③ 根据中国教育经费统计年鉴2012计算.

三、核心概念界定

1. 省级政府教育统筹

省级政府教育统筹并非一个新的概念,近年来其被重新提上政策议程。该概念最初源于义务教育均衡发展的省级统筹需要,但现在其价值和内涵已经远远超出义务教育的范畴,成为我国“十二五”规划的重大教育政策。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“加强省级政府教育统筹,进一步加大对省级政府对区域内各级各类教育的统筹”。“统筹”(overall planning)的表层字面意思是统一筹划,但是从深层次来看,其包括了“统一筹测(预测)—统一筹划(计划)—统筹安排(实施)—统一运筹(指挥)—统一兼顾(掌控)”五个步骤,那么,省级政府教育统筹,即指作为地方行政建制最高层次的省级政府,对本辖区范围内各级各类教育事业发展目标、方针、政策实施和日常事务管理的统一预测、计划、实施、指挥、掌控的过程。根据教育部对省级政府教育统筹的相关规定,各省级政府教育统筹的重点表述有所不同,但是就主要内容来看并无多大异处,主要是根据国家标准,结合地区实际,统筹各级各类教育协调、可持续发展,包括办学条件、教师编制、成本分担、学科规划以及学位授予等。

2. 财政分权

“财政”即国家财政,是国家为实现其职能,在参与社会产品分配的过程中与各方面发生的分配关系,表现为政府的收支活动。^① 财政分权是指给予地方政府一定的税收权力和支出责任范围,并允许其自主决定预算支出规模与结构,使处于基层的地方政府能自由选择其所需要的政策类型,并积极参与社会管理,其结果便是使地方政府能够提供更多更好的服务。^② 财政分权对于协调区域经济发展,提高资源利用效率具有显著作用,在全世界范围内得到广泛应用。

财政分权在我国以“财政税收体制改革”为标志,中共十四届三中全会提出该改革的重点是:第一,把现行地方财政包干制改为在合理划分中央与地方事权基础上的分税制,建立中央税收和地方税收体系;第二,按照统一税法、公平税负、简化税制和合理分权的原则,改革和完善税收制度。^③

① 夏征农,陈至立,辞海(第六版)[M].上海:上海辞书出版社,2009:211.

② 任珠峰.中国财政分权改革研究[D].北京:中央财经大学,2007.

③ 中共中央.关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定[EB/OL]. <http://www.china.com.cn/chinese/archive/131747.htm>, 1993-11-14.

3. 高等教育财政管理体制

“财政管理体制”是指国家在财政管理中,划分各级政权之间及国家与企事业单位之间的职责、权力和相应利益的制度,包括预算管理体制、税收管理体制、文教行政事业财务管理体制、基本建设财务管理体制等。^①

高等教育财政管理体制就是指中央和地方各级高等教育管理部门之间的财政分配和管理制度,包括高等教育预算决算制度,高等教育财务管理方式,财政部门 and 高等教育主管部门之间、高等教育主管部门上下级之间对财政资金的收支划分和管理权限的规定。高等教育财政管理体制的运行遵循“统一领导、分级管理”,“事财权相统一”,“责权利相结合”等原则。

4. 高等教育投入机制

“机制”一词源于希腊文,原指机器的构造和动作原理,目前被广泛运用于各个领域,通常被理解为“使制度能够正常运行并发挥预期功能的配套制度”,机制包括制度以及促成制度正常运行的内在机理。教育投入(教育投资)是指一个国家或地区根据教育事业发展的需要,投入到教育领域的人力、物力和财力的总和。^② 本研究主要是对经费投入进行探讨,将两者引入到高等教育领域便有了“高等教育投入机制”,因此本研究将“高等教育投入机制”定义为:高等教育投入人力、物力和财力的制度、方法或者制度化的方法,而人力、物力的最终支持仍是财力的作用,因此,本研究最终落脚到省级政府高等教育财政投入及投入的制度、方法。

5. 专项经费

“专项经费”等同于“专项资金”,它是财政部门或上级单位拨给行政事业单位,用于完成特定工作或工程并需要单独报账结算的资金。经费来源于财政或上级单位、用于特定事项、需要单独核算是其三个基本特点。目前对专项资金的构成并无统一界定,按照支出性质来划分,可以将其分为用于专项补贴和专项奖励的个人部分、用于专项购置和专项修缮的公用部分;按照支出用途可以划分为基建支出、专项购置、专项修缮、专项业务费和其他专项等。专项资金因其项目多、金额大、使用范围广的特点,成为各级部门拨付经费经常使用的方法,在公共支出中所占比重较大,对其支出方式、使用管理的选择影响到一定量财政资金的使用效率。

① 中国大百科全书总编辑委员会. 中国大百科全书(第二版)[M]. 北京:中国大百科全书出版社,2009:271.

② 靳希斌. 教育经济学(第四版)[M]. 北京:人民教育出版社,2008:205.

四、相关文献述评

1. 政府高等教育财政责任研究

一是宏观层面的教育财政责任研究。从教育产品属性看,政府负担教育经费的理念初见於亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究》,他将“青年的教育设施”列为公共设施,认为政府应该负担一部分教育经费,但是斯密对教育公共属性的认识还只是停留在设施层面的公共性。^① 系统、全面、分类认识教育公共属性的当属萨缪尔森,他在《公共支出的纯理论》中将产品分为公共产品、准公共产品和私人产品,他认为纯粹的公共产品由于“搭便车”等问题的存在,应该由政府提供,准公共产品由政府和市场共同承担,高等教育属于准公共产品的范畴。

从教育的功效看,舒尔茨运用经济增长余数分析法,计算出教育形成的人力资本在1929—1957年的美国国民经济增长中的贡献约为33%。而丹尼森更加细致地计算了教育在国民经济增长率中的贡献,比舒尔茨的计算值低了10个百分点,为23%。他解释因为人的天赋、才能和工作经验等也起部分作用,这些都为政府教育财政投入奠定了理论基础。^② 从政府提供教育经费的作用看,米尔顿·弗里德曼在《自由选择》一书中指出,政府利用税款资助高等教育的理由有两个,^③一是产生社会福利,二是促进教育机会均等。瑞典学者指出,政府的财政支持对于学生尤其是处于弱势阶层的学生顺利获得学位意义重大。^④

二是省级政府层面的高等教育财政责任研究。国内关于高等教育财政责任的研究,更多的集中于省级政府的高等教育财政责任。有学者认为中央政府直接投资办高校的替代效应,阻碍了发达地区地方高等教育的发展,应该把中央资金更多地用于弱势地区举办基础教育,把发展高等教育的责任交给地方政府。^⑤ 还有学者通过对我国2007—2008年省、市(地)级高等教育财政投入数据的计量分析和美国、加拿大的州

① [英]亚当·斯密著,郭大力,王亚南译,《国民财富的性质和原因的研究(下卷)》[M],北京:商务印书馆,1981:319.

② 靳希斌,《教育经济学(第四版)》[M],北京:人民教育出版社,2008:25.

③ [美]米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼著,张琦译,《自由选择》[M],北京:机械工业出版社,2013:191.

④ Reuterberg S E, Svensson A. The importance of financial aid: The case of higher education in Sweden [J]. Higher Education, 1983, 12(1):89-100.

⑤ 曹淑江,董克用,《我国政府之间高等教育投资责任划分问题研究》[J],《财贸经济》,2007(9).