



现阶段我国高校 财务管理的若干问题研究

李长山 ◎ 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

现阶段我国高校 财务管理的若干问题研究

李长山 ◎ 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 提 要

高校财务管理中存在的一些问题已经严重制约了高校的财务管理和经济发展。本书立足于我国高校财务管理工作中的重点和难点,对高校财务管理中的财务管理模式、财务风险与预警、预算管理、效益与成本管理、绩效管理、会计人员管理、内部审计监督与控制、财务战略管理等核心内容进行了讨论。

本书可为高校具体财务工作的开展提供理论支持和实践指导,还可为相关人员的研究提供参考。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

现阶段我国高校财务管理的若干问题研究 / 李长山著. —北京: 北京理工大学出版社, 2017.2

ISBN 978-7-5682-3433-7

I. ①现… II. ①李… III. ①高等学校—财务管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第296359号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 710毫米×1000毫米 1/16

印 张 / 16

字 数 / 286千字

版 次 / 2017年2月第1版 2017年2月第1次印刷

定 价 / 78.00元

责任编辑 / 李玉昌

文案编辑 / 瞿义勇

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

目 录

CONTENTS

第一章 概述	1
第一节 我国高等教育财政政策概况	1
第二节 国际高等教育财政模式分析	6
第二章 高校财务、理财环境的变化及应对研究	16
第一节 现代财务概述	16
第二节 高校财务概述	26
第三节 新时期高校理财环境的变化及应对	40
第三章 高校财务风险及预警研究	50
第一节 高校财务风险概述	51
第二节 高校财务风险预警指标体系的构建	57
第四章 高校预算管理研究	63
第一节 预算管理概述	63
第二节 高校预算管理概述	65
第三节 高校预算管理的现状及分析	67
第四节 高校预算管理改进建议	78
第五章 高校效益与成本管理研究	91
第一节 教育成本、效益与成本管理概述	91
第二节 高等教育成本的界定及核算	101
第三节 高等教育成本控制	111
第四节 控制高校成本不效益的路径选择	122

第六章 高校财务绩效管理与控制研究..... 134

- 第一节 整体计划控制 135
- 第二节 组织人事控制 143
- 第三节 行政领导控制 154
- 第四节 资产管理与处置控制 162
- 第五节 绩效评估控制 176
- 第六节 高校内部审计绩效评估指标体系控制 195

第七章 会计人员管理..... 199

- 第一节 会计人员职业素质管理 199
- 第二节 会计人员行为规范管理 206
- 第三节 会计人员岗位控制 210
- 第四节 会计人员职业风险管理 217

第八章 高校内部审计监督控制系统..... 220

- 第一节 授权审批审计监督 220
- 第二节 财务审计监督 223
- 第三节 经济法律文书监督 228
- 第四节 采购和招标监督控制 230

第九章 高校财务战略管理研究..... 234

- 第一节 高校财务战略管理的基本理论 234
- 第二节 我国高校实施财务战略管理的背景 238
- 第三节 高校实施财务战略管理的意义 242
- 第四节 高校实施财务战略管理的几点建议 244

参考文献..... 248

第一章 概述

随着高等教育财政体制改革的不断深化,高等学校(以下简称高校)的内外环境发生了深刻变化,经济活动日益复杂。新旧高校财务及会计制度的比较、高校财务队伍建设以及高校理财环境变化等成为高校乃至社会研讨的热门话题。

第一节 我国高等教育财政政策概况

在高等教育的行政管理体制和财政管理体制确定后,高等教育财政政策最为核心的问题有两个:一是用以保障和促进高等教育发展的财政来源,二是财政支出模式。

一、我国高等教育的财政来源

高等教育财政体制与高等教育的行政管理体制和财政管理体制密切相关,本书所指的高等教育行政管理体制属于宏观意义上的管理体制,不包括学校内部的管理体制;高等教育的财政管理体制是指事权与财权相统一的体系化的高等教育管理组织制度。高等教育管理体制隶属于国家行政管理体制。新中国成立以后的高等教育管理体制分为两个阶段:第一个阶段是条块分割的管理体制;第二个阶段是两级管理、以省为主的体制。

(一) 条块分割时期,高等教育财政来源根据“所属”确定

新中国成立以后实行高度集中的计划经济体制,中央按行业设置了许多相应

的管理部门。为培养自己所需的人才,各管理部门设立了为本部门服务的高校,如原铁道部设立的交通大学和铁道学院等,根据行业发展计划培养所需要的人才。作为省级单位的地方政府,一方面按属地原则将建立于本地域内的部分高校划属本省(地)管理,另一方面按本地发展需要设立了其他地方的高校。这样,就形成了中央直接经办和垄断高等教育,中央各部门所属和地方所属的高校并存,中央各部门和地方政府分别承办和管理高等教育的格局。其中,中央各部门所属的高校称为“条”,地方所属的高校称为“块”。在这一管理体制下,管理者分别为自己所管辖的高等教育进行投资,不收学费,而且还提供大量助学金用于困难学生生活和书籍费用的补贴。教育经费列入国家预算,实行统一领导,中央、省(直辖市、自治区)、市、县分级管理,高校财政来源比较单一;毕业生的流向也相应较简单,或者进入了“对口行业”,或者在相应地区进行工作。同时,这些高校也分别向自己的主管部门提出科研计划,接受科研经费,进行相应的科学研究服务。

条块分割的高等教育管理体制,与当时的计划经济体制相适应,一方面,为各行业和地区培养了大量人才,进行了极富针对性的科学研究,促进了行业 and 地区经济社会的发展;另一方面,其弊端也比较明显,如学校缺少办学自主权,部门分割、重复建设和效益低下等一系列问题也随之而来。随着中国社会主义市场经济体制的建立,高等教育管理体制的改革也就成为必然。

(二) 两级管理,以省为主,省级政府投资高等教育责任加大

根据《中华人民共和国教育法》《国务院关于〈中国教育改革与发展纲要〉的实施意见》《中华人民共和国高等教育法》以及《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》等法律、法规和文件的精神,1993年中国开始按照“共建、调整、合作、合并”的方式,对高等教育管理体制进行改革,改革的主要目标是“由中央和省两级管理,以省统筹为主”,改革的重点牵涉高校布局及结构、中央与地方的职责分工、政府与学校的关系、事权与财权的划分等对中国高等教育发展有全局性影响的问题。

经过改革与调整,除中央所属部门高校外,中国高校形成了中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制,其中省级政府可以宏观调控和管理全省高等教育的规模、结构、布局,合理配置教育资源。2000年是自1993年高等教育管理体制改革的布局结构调整工作实施以来改革力度最大、调整学校最多的一年。通过合并,高校数量相应减少,一些省份高校重复单科性学校过多、办学规模效益不高的状况有很大改善,高校布局结构日趋合理。此后,经过多年的高教管理体制改革的布局结构调整,逐步解决了高校办学中存在的突出

问题,调动了各地政府办学的积极性,实现了资源优化,扩大了规模,提高了质量和效益,增强了实力,高等学校的办学自主权也有所扩大,促进了高等教育的改革发展。两级管理是以省为主的管理体制,其主要特点有两个:一个是政府主导;另一个是根据事权与财权相统一的原则,高等教育财政资源配置位置中心下移,即在保障和促进高等教育发展方面,由省级政府承担更多的财政责任。

高等教育的财政管理体制与中国的财政管理体制也密切相关。中国于1994年实行了中央和地方的财政分税制,即通过明确政府间的职责、硬化地方财政的预算约束进行适当的财政分权。财政分权的实质在于中央政府和地方政府间职责和权力范围的划分,以避免信息的不对称,从而促进资源的更有效配置和社会福利的最大化。建立分税制的财政分权体制,在教育投入上调动了地方政府的积极性,推动了高等教育的持续、健康、快速发展。同时,在投资方面,各省级政府也确实将教育放在了优先发展的地位,2003—2005年,地方政府在教育事业的投入不仅连年增长,而且在总财政支出中始终占据第一位。

(三) 我国高等教育成本分担形成

在各地政府重视教育投资的同时,中国高等教育财政来源也日趋多样化。这除了与中国多种所有制经济共同发展的经济体制相适应外,还主要与中国国民收入分配格局发生了变化、政府财政收入在国民生产总值中的比例相对减少以及家庭和企业所占的份额相对增加有极大关系。1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》也明确提出:“要逐步建立以国家财政拨款为主,辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制。”中国的高等教育经费来源的渠道由单一渠道转向多种渠道,包括财政补助收入、事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入和其他收入。

与高等教育财政来源多样化相伴的一个概念是教育成本分担(cost sharing)。按“谁受益谁负担”的市场经济原则,举办高等教育的政府(国家)、学生(家庭)、社会各界均成为成本分担的主体。根据世界银行20世纪60年代以来对教育收益率的研究表明,高等教育的个人收益率高于社会收益率,而且即使随着经济的发展、办学规模的扩大,高等教育个人收益率的下降依然是最缓慢的。当然,除此以外,高等教育还为个人带来社会地位、健康状况等多方面的效应。美国教育经济学家布鲁斯·约翰斯通(D. Bruce Johnstone)提出的高等教育成本分担理论则为高等教育成本分担提供了理论基础。在中国高等教育成本分担的诸多主体中,学生(家庭)所占的比例不断增加,成为除政府财政来源之外的主要高等教

育财政来源。1994年,中国高等院校开始实行招生“并轨”,将原来的公费生、自费生改成收费生。1996年,中国规定高等教育学杂费水平不超过当年生均教育培养成本的25%。到2005年,中国普通高校学费收入已占其总收入的34.64%,表明学费收入已成为普通高校的一大财政收入来源。

不可否认,中国高等教育的成本分担政策,对促进中国高等教育在财政紧缩情况下的健康持续发展,发挥了重要作用。但其中个人分担教育成本的比例较大。比如2005年,仅学费开支一项就约占城镇居民收入的60%,占农村居民收入的180%。供养一个大学生,需要一个城镇居民4.2年的纯收入,或一个农民13.6年的纯收入,这使受教育不公平、居民负担加重及其他社会问题凸显出来。因此,如何处理好个人成本分担与高等教育发展的关系是亟待解决的新问题。

二、我国高等教育的财政拨款体制

高等教育财政支出是备受关注的高等教育财政政策的另一个焦点。本书所说的高等教育财政支出,是指在高等教育财政保障体制责任划分明确的条件下,为保障高等教育事业的发展,以提高资源利用效率为目的,将人力、物力、财力等在高等教育事业不同使用环节上所进行的分配与使用,其核心是高等教育的财政拨款模式。本书中所指的高等教育财政支出,既包括宏观领域的支出,又包括微观领域如高校内部的支出。本节所关注的是宏观领域的支出。

(一) 我国高等教育财政投入体制的演变历程

新中国成立后,与统一的计划经济体制相适应的高等教育经费投入的基本特征是由举办者负责筹措和管理经费的财政投入体制。改革开放后,高等教育经费多元化的投入体制逐步形成。20世纪初,中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制基本形成。

1. 统一财政分级管理阶段

1949—1979年,在计划经济体制框架下实行统一的财政体制。中国少数高校由教育部直接领导,部分高校由地方政府管理,大多数高校由中央各部委管理。高等教育的财政投入体制大致可以分为四个发展阶。

(1) 统收、统支阶段(新中国成立之初):对教育经费实行统包,按照中央、大行政区和省三级管理,办学经费根据其管理关系由中央和地方分别安排。

(2) 统一领导、分级管理阶段(1953—1957年):全国财政划分为中央、省和县(市)三级财政管理。教育经费列入国家预算实行统一领导,地方根据需要

上报并最终由中央平衡。

(3) 条块结合、以块为主阶段(1958—1966年): 各级人民政府财政部门在编制经费预算和核定下级经费预算时与同级教育部门协商拟订, 在下达经费预算时将教育经费单列。

(4) 财政单列、“戴帽”下达阶段(1966—1979年): 教育经费单独列出, 教育经费由中央财政统一“戴帽”下达, 上级部门将经费直接指标分配给下级部门。

2. 分级财政分级管理阶段

1980年, 中国的财政管理体制发生了本质变化, 开始实行分级财政分级管理的体制, 即由中央统一的财政体制改为中央和地方分级管理。除教育部所属高校的经费仍由中央政府直接负责外, 各省、市地方高校所需经费由各省级政府负责。这样可以根据事权与财权相统一的原则, 做到高等教育财政资源配置下移, 即在保障和促进高等教育发展方面, 由省级政府承担更多的财政责任。

(1) 财政切块、分级负责阶段(1980—1994年): 高等院校的教育事业经费由中央和地方两级财政各自切块安排, 分级负责。

(2) 分税制阶段(1994年至今): 国家开始实行分税制, 明确划分中央和地方收入与支出, 明确了各级政府对教育投资方面的责任, 强调了各级政府对教育投入的责任和义务, 保障了高等教育的持续、健康、快速发展。

(二) 中国高等教育财政拨款模式变革

中国高等教育财政拨款模式先后经历了“基数+发展”和“综合定额+专项补助”两个阶段。

1. “基数+发展”拨款模式

该拨付模式以定员定额为基础, 即按照机构规模的大小或事业的需要确定人员编制、房屋和设备标准等指标, 以其上年经费所得额为基数确定当年的经费分配额。但由于它以上年的支出结果为依据, 并不以合理的成本分析为基础, 会导致单位成本越高的学校获得经费越多, 因此不利于学校进行成本控制和提高经费的使用效率。

2. “综合定额+专项补助”拨款模式

1986年, “综合定额+专项补助”的拨款模式开始实行。1986年10月出台的《高等院校财务管理改革实施办法》规定: “高等学校年度教育事业经费预算, 由主管部门按照不同科类、不同层次学生的需要和学校所在地区的不同情况, 结合国家财力的可能, 按‘综合定额加专项补助’的办法进行核定。”与之相应的, 省属高校

的财政拨款标准公式也大致相同。以标准普通本、专科生人数为主要拨款依据,并引进体现基本办学条件要求的生师比、生均教学行政用房、生均教学科研仪器设备值、生均图书、具有研究生学位教师占专任教师的比例五个调控参数,以期使高校积极改善办学条件,扩大办学规模,提高办学效益和办学质量。

“综合定额+专项补助”拨款模式的设计原理是将高校正常运营支出平均分摊到每个学生身上,按照学生在校人数进行补助。这种模式与“基数+发展”模式相比是一种进步,体现公式拨款法的优点。该模式基于对高校的初步成本分析,从一定程度上反映了高校的成本运行规律,在透明性和公正性方面均有明显进步。但是,这一模式在实施过程中也存在种种不足,具体表现在以下方面。

第一,单一公式拨款方式无法真实、准确地反映高等教育成本的变化规律,在教育资源十分有限的情况下,微观办学主体会产生低水平的不正当竞争行为。同时,因其仅以学生数作为单一的政策参数,忽略了拨款机制的多目标要求,不能体现多政策参数对高校办学行为的多重激励作用。

第二,该模式只考虑招生人数,不考虑实际培养成本、效益回报和高校学科专业特色,因此无法有效地实现政府拨款作为对高等教育发展宏观调控、实现政策目标的主要经济手段的功能,也不利于调动高校在投资日趋多元化的时代主动获取其他资源的积极性,甚至有可能使高校陷入无限扩大招生规模的循环怪圈。

由于两种财政拨款模式均不尽合理,近年来财政部门也在寻求科学的拨款模式,并在现有拨款模式中引入公平与效率的原则,其目的是对财政资金使用的全过程进行监督,特别是做到事前监督。

20世纪90年代以后,中央财政增加了对高等教育的专项资金投入。为了切实发挥教育专项资金的宏观调控功能,原国家教委对专项资金实行项目管理。对项目的立项、论证与评估、执行和监督等全过程进行管理与跟踪,项目结束后通过中介评估机构对投入资金的使用方进行项目使用评估,有力地促进了资金效益目标的实现,包括“211”和“985”项目都采用此形式的拨款。

第二节 国际高等教育财政模式分析

考察一个国家高等教育财政体制,主要应从该国高等教育的法律、管理体制、资金来源、科研资助、学生收费与资助及其发展趋势等方面来进行。其中,

财政拨款是高等教育发展的经济基础，高等教育拨款的模式是拨款体制中最重要的一环。一方面，各国高等教育财政拨款的数量直接影响各国高等教育发展的水平，它决定着经费是否能够合理、及时、顺畅地下拨；另一方面，良好的拨款模式可以使有限的教育经费最大限度地发挥作用。各个国家由于国情和财政体制的不同，也有着不同的高等教育财政拨款体制。

高等教育财政体制取决于国家教育体制和财政体制状况，对高等教育机构的改革和发展具有导向作用。

一、国际高等教育财政投入体制分析

高等教育投入体制应与高等教育管理体制相适应，根据高等教育管理权限分配结构与某一层次教育行政权力的大小，可将高等教育投入体制分为集权型投入体制、分权型投入体制和混合型投入体制三类。

（一）集权型投入体制

中央集权型管理模式下高等教育的管理和决策权集中在中央政府。中央政府设置高等教育机构，制定高等教育政策及各种规划。政府通过计划、法律、命令、拨款、监督和行政手段直接调节高等教育活动，划拨高校的经费。在这种模式下，中央政府和高校是上下级关系，地方政府在高等教育管理方面拥有的权限很少，高校与地方政府、中央政府之间基本上形成了依附关系。苏联（1922年成立，1991年解体）、法国、意大利和瑞典是这一模式的典型代表。

集权型投入体制的资金主要源于中央财政。中央政府通过计划、法律、监督等手段直接调节高等教育活动，按照预算分配高等教育资源。高等教育投入由国家统一管理，中央设专门教育部门对高等教育投入过程进行全面管理。地方教育部门主要负责支出部分教育经费项目，并进行有效的监督与管理。集权型投入体制有利于中央政府对全国高等教育事业进行统一规划，有助于提高全国高等教育的管理效率。该模式的特点是：强调以国家干预为主，由高等教育主管部门制定高等教育各项政策、审批高校专业文凭授予权、批准各级人事安排、确定专业和招生人数、分配教育经费等。中央集权制管理模式有利于中央政府对全国高等教育统一规划，保障高等教育办学质量，提高全国高等教育管理效率。

（二）分权型投入体制

地方分权型管理模式的运行机制强调以市场为主导。高等教育管理权力由地

方政府和高校主管，地方政府拥有制订发展规划、分配教育资源、制定高等教育管理法规、监督高等教育活动和评估高等教育质量的权力，高校拥有相当大的办学自主权，而中央政府对全国高等教育没有绝对调控的权力。

社会的广泛参与是分权制的一个典型特征。中央政府教育部门的任务是管理教育投资，推动教育研究，收集教育情报资料。高校作为法人实体，在地方政府宏观政策框架下，依法独立办学。实行地方分权制，有利于充分发挥地方办学的积极性；有利于加强高校和地方的联系，更好地为地方的经济发展服务；有助于开展教育实验和自由竞争，提高高校办学活力。分权制的弊端在于容易导致对低质量大学和学院过于宽容、系科和院校重复设置以及过度竞争等现象的出现。美国、德国、澳大利亚和加拿大等国家是这种投入体制的典型代表。

例如，美国的教育理念是“教育权在各州及其人民”，管理和决策权力呈现分散状态。市场调节是其运行的基本机制，教育机构的兴衰取决于市场机制。联邦宪法没有明确规定国家政府的高等教育职能和权力，各州政府则对本州的高等教育实施广泛的行政管理。鉴于分权制所存在的弊端，美国通过立法、财政资助等手段加强了对高等教育的协调和控制，出现了向州级集权的倾向，联邦政府也加强了对高等教育的宏观调控力度。分权型投入体制的高等教育的财政权和管理权掌握在州政府手中。联邦政府对高等教育没有直接管辖权，其权力仅限于国家宪法中规定的权力，对高等教育的支持主要是通过拨款和立法来实现的。联邦政府采取向学生发放奖励金或贷款、科研拨款和高等教育重点投资等形式来弥补州政府财力的不足，通过各种渠道将拨款直接给予高等教育机构或学生个人。州（地方政府）拨款是高等教育经费的另一个来源。

（三）混合型投入体制

集权与分权并重的复合型管理模式的运行机制以国家干预与市场调节均衡作用为主，中央政府、地方政府和高校共同承担高等教育管理职责，各自行使不同的职能。

这种模式的特点是：国家、地方和高校分享高等教育管理权力，各自在不同层次行使不同职能，并满足各方利益的需要。高等教育的决策和管理权力部分属于中央政府，部分属于地方政府或其他利益集团。中央政府发挥宏观指导和协调职能，并与地方政府和高校共同行使一定的决策权力，强调高校自主办学。德国、英国、日本是复合型管理模式的典型代表。

德国是联邦制国家，根据德国基本法的规定，教育管辖权归属各州。第二次世界大战后，德国恢复了传统的教育分权制，并一度把高等教育的分权和自治推

向极端。1969年,联邦会议修改了基本法,赋予联邦在教育领域一定的管理权,扩大高校自主权,激发高校自身活力。为了继续推动高等教育的改革与发展,德国联邦和各州密切合作,共同制定了《2020年高校公约》。

混合型投入体制介于集权型投入体制和分权型投入体制之间。一般来说,举办者承担所办高校的费用,中央政府的投入主要用于国家教育活动直接开支,如对国立大学拨款,同时也给予公立大学和私立大学经费补助。地方教育行政机关负责管理本级公立大学及社会教育投资,私立大学的投入由其法人代表负责筹集并管理。但为了消除地区之间经济发展不平衡现象以及减轻地方财政负担,中央政府制定了国家负担、财政补助和地方交付税金制度,确保地方公立高等院校经费来源并确立教育机会均等,同时强化国家和地方政府的公共高等教育责任。日本、韩国是这种投入体制的典型代表。

二、部分国家的高等教育财政体制

(一) 美国的高等教育财政体制

1. 法律完备,拨款责任清楚

美国法律规定了教育拨款的目的、申请、分配方法与管理等,不仅明确了政府和高校之间的权限和拨款的规范操作,还形成了联邦政府与州政府共同参与高等教育事务的有效体制。投资体制方面,美国教育经费实行三级管理,以地方、州政府为主。州政府对公立大学的拨款和使用管理具有法定性和强制性,是公立大学经费的主要来源。各州政府采用增量拨款、公式拨款、合同拨款和绩效拨款等模式对本州高校进行拨款。联邦政府主要通过高等教育机会资助,实施与学术、行政方面有关的特别项目,以及通过教育部、国防部、能源部、健康与人类服务部、国家宇航局以及国家科学基金会等对大学进行科研拨款且增长速度极快。2002年,联邦政府对高等教育和大学科研拨款总量分别是1965年的19倍和14倍左右。

2. 捐赠环境良好,高校创收渠道多样

为鼓励社会各界的捐赠,美国通过给捐款人提供适当的税收减免和经济、名誉上的双重回报等政策鼓励大学募捐。校友成为捐助基金的最大来源。捐献给自己的母校是美国社会生活与经济生活的一个组成部分。这是一种文化,一种传统,一种遗产。另外,追求卓越,以“产、学、研”合作为桥梁,从工商企业获得大量资助,是美国大学获取收入的另一个重要途径。美国部分大学还采用良好的基金管理模式保证捐献基金保值、增值,并服务于大学的长期发展需要。美国

哈佛、耶鲁、普林斯顿、斯坦福等著名大学采用创造性的投资战略,使捐助基金在近20年的时间里,分别以21%、16%、16%、15%的速度增长。1996—2001年,非营利性高校的投资回报占学校收入的19%。

3. 多主体学生资助

多主体学生资助作为高等教育成本补偿(cost recovery)的一部分,为帮助学生解决困难,使每个学生都能获得与其困难程度相称的经济援助。美国政府从多种层面积极探索有效的高等教育学生资助模式,并构建了保障高等教育学生资助系统得以畅通运行的法律环境,从而形成了较为完善的多主体的大学生资助体制。提供资助的主体主要有政府、大学本身、社会其他各界如各种类型的基金会、一些雇主、美国各种志愿者、营利法人、职业协会、宗教社团等。

(二) 英国的高等教育财政体制

1. 实行拨款制度

英国高校的教育经费由具有中介组织性质的专门机构负责拨款。英国议会批准的经费由高等教育拨款委员会(Higher Education Funding Council for England, HEFCE)拨付给高校。通过拨款机构进行的拨款,约占高等教育经费支出的40%。高等教育拨款委员会相当于教育行政部门的机构,它对议会负责。其职责除分配政府对高校教学和科研的拨款外,还包括促进教学质量提高、拓宽社会资源投入渠道、扶持高等学校同工商界和社会的联系工作、向政府反馈高等学校的实际需要并提供政策建议、确保公共拨款的合理使用等。拨款委员会依据确定的原则,提出和改进拨款的具体办法,拨款机构对教学和科研拨款分开拨付。教学拨款主要体现公平性原则,相近的教学活动按类似的单位标准拨款;科研拨款则主要体现竞争性原则,科研能力强、业绩优者可获得更多拨款。近年来的教学拨款强调体现政府的政策导向与调控,拨款时要充分考虑区域差异、半工半读情况和来自弱势群体学生的花费等。根据“类似的教学活动拨付类似的资金”原则,拨款时按先设定的标准财力(standard resource),计算假定财力(assumed resource),根据每年与学校签订的拨款协议(funding agreement)进行经费拨付。英国高校科研经费的主要来源之一是来自(以学科为基础的)各个科学委员研究会的拨款。科研拨款实行双重资助体制(Dual Support System),科学研究委员会既是核心资金的提供者,又是辅助资金的供给者。科学研究委员会提供的公共科研拨款属于竞争性拨款,其来源主要是高等教育拨款机构(主要是满足高校进行科学研究条件建设)和科研委员会直接审核、拨付的科研经费(直接资助大学的研究项目)。为了促进英国高校进行优秀的科学研究,增强竞争力,科研拨款还

考虑高校实际情况,再划分为质量研究拨款(Quality-Related Research Funding)和能力拨款(Capability Funding)两部分,分别对高校进行拨付。为实现高等教育的特定目标,英国高等教育拨款机构还提供一些主要用于实现国家特殊的、重大的战略目标,如支持具有战略意义重大教学与科研项目、促进高校教师队伍建设等的专项拨款。

2. 拨款使用的监督与评价

在英格兰,议会、教育与就业部(Department for Education and Employment, DFEE)、英格兰高等教育基金管理委员会(Higher Education Funding Council for England, HEFCE)对于政府的财政拨款各负有不同责任。它们拥有权力去调查接受HEFCE拨款的任何高校的账目和对投资进行价值评估。DFEE对经其拨付的公共拨款负责,并主要通过要求HEFCE设立核查业务和建立记账体系来完成。HEFCE的工作和核查业务由DFEE核查业务部门监督检查。

3. 学生缴费与学生资助相伴而行

1989—1998年,英国根据《教育(学生贷款)法案》等一些法律,实施高等教育成本分担政策。《2004年高等教育改革法案》的主要改革措施有:①大幅度提高学费最高标准,允许不同高校收取差别学费;②取消预先支付学费的要求,向所有大学生提供按收入比例还款的学杂费贷款;③恢复对中低收入家庭学生的生活费补助,并向所有大学生提供生活费贷款,除了政府提供的生活费补助和贴息贷款外,还有其他补助。

(三) 日本的高等教育财政体制

日本高等教育是政府主导型,实行中央与地方两级管理,高等教育的财政拨款责任由中央政府、都道府县和市共同分担。

1. 依法分级拨付高等教育经费

日本高等教育的各级各类高等教育机构都必须遵循国家制定的相关教育法规政策。在中央对高等教育的财政支持上,《私立学校法》《国立学校特别会计法》《私立学校振兴助成法》等法律都专门作了规定;在高等教育财政管理方面,主要有《财政法》《地方财政法》《地方交付税法》等专门涉及高等教育财政管理的法律法规。

2. 日本国立高等院校的经费由国家负担,列入国家财政预算

部省的预算主要用于国立高等教育机构、弥补私立高校经常性开支的拨款补助、科学研究及创新性研究等具有竞争性的拨款补助和育英奖学金计划。日本政府历来重视对国立学校的优先拨款,最显著的体现是实行国立学校特别会计制

度。地方政府负责对公立院校的经费拨款，对私立大学的资助主要通过隶属于文部省的私立大学振兴财团进行。

3. 实施地方交付税制度，鼓励社会捐助大学

为平衡地方政府预算，消除地区差异，减少地区之间经济不平衡所造成的教育不平等现象，实施财政均衡制度，日本制定了地方交付税制度。中央将地方政府上缴收入的一部分划转给财政能力低的地方政府，以使各地能够平等地得到公共服务，有助于政府财政拨款在不同地区间高校的有效配置。另外，国家和地方政府还通过财政补助性拨款，向私立学校提供贷款、捐款、奖学金的财团和企业等实行免税措施，以促进其健康发展。

4. 资助形式多样

在日本申请助学贷款的条件有两个：一个是学习成绩，另一个是家庭经济情况。育英奖学金制度是以基金会的形式在全国范围内推行政府资助贷学金的措施——学费减免制度。国立大学的学生，只要申请者父母收入低于平均水平，家庭经济困难，学业成绩（高中或入学考试成绩）优秀，就可能得以减免学费。各学校减免学费的总额原则上不能超过本校学费收入总额的10%。为了减轻学费对学生及其家庭带来的压力，日本的勤工俭学制度也相当完善。学生可通过文部省在各大城市设立的学生中心、校内的学务部、社会上的职业介绍所等免费获得勤工俭学信息及机会。

5. 日本高等教育财政体制发展趋势

推进国立大学的重组与合并，推进世界一流大学建设。政府将重点扶持30所大学建成世界一流大学，而不管这些大学是公立还是私立；推进国立大学法人化，对国立大学的改革引入市场机制，更加强调了大学的竞争，从而有助于政府财政拨款在大学间的有效配置。鼓励大学创建高新技术园区，以加快大学科研成果的产业化。

（四）德国的高等教育财政体制

1. 以州为主的高等教育财政投资体制

联邦德国实行的是教育行政地方分权制。高校的经常费预算被列入各州预算中，按财政年度拨付。基本建设和配备大型科研设备的资金则是根据高等教育共同建设任务（joint task of construction in higher education）规定，由联邦政府与州政府共同承担，两者各负责一半。经费的主要形式有：经常费用支出主要由政府拨款，公立高等教育的教学、研究性支出等经常性成本以及对学生的生活资助，基本上由州政府通过州预算提供。