

▲ 乔春华 著

高等教育投入体制研究

 南京大学出版社

南京审计学院重点学术著作
出版专项资金资助项目

高等教育投入体制研究

乔春华 著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育投入体制研究/乔春华著. —南京:南京大学出版社, 2006. 9

ISBN 7-305-04850-X

I. 高... II. 乔... III. 高等教育—教育经费—研究—中国 IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 102513 号

出 版 者 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093

网 址 <http://press.nju.edu.cn>

出 版 人 左 健

书 名 高等教育投入体制研究

作 者 乔春华

责任编辑 耿飞燕 梅洁 编辑热线 025-83594087

照 排 南京南琳图文制作有限公司

印 刷 通州市印刷总厂有限公司

开 本 635×965 1/16 印张 19 字数 292 千

版 次 2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 7-305-04850-X/G·987

定 价 32.00 元

发行热线 025-83592169 025-83592317

电子邮件 sales@press.nju.edu.cn(销售部)

nupress1@public1.ptt.js.cn

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购
图书销售部门联系调换

序

高等教育投入体制研究是我国教育经济理论界的难点，是教育经济实务界的焦点，也是社会公众关注的热点，更是政府关心的重点。20余年来，围绕着政府对高等教育投入不足、高等教育乱收费等问题一直是学术界和媒体极其重视的热门话题，也是高等教育经济研究领域需要改革、完善和规范的一个课题。

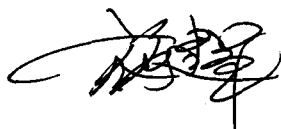
十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了“完善和规范以政府投入为主、多渠道筹措经费的教育投入体制”的要求，国务院批转的《2003—2007年教育振兴行动计划》又提出了“非义务教育的办学经费，以政府为主渠道，由政府、受教育者和社会共同分担。逐步形成与社会主义市场经济体制相适应的、满足公共教育需求的、稳定和可持续增长的教育投入机制”的步骤。这些需要我国教育经济界的理论工作者进行积极的探索。乔春华教授的专著《高等教育投入体制研究》的出版，无疑是有益的贡献。

乔春华教授曾任中国矿业大学财务处长，南京审计学院分管财务的副院长；现任江苏省教育会计学会会长、江苏省价格协会副会长，是享受国务院特殊津贴的专家，又是南京大学兼职硕士生导师。20余年来他长期从事教育财会的研究，发表过很多教育财会的论著。因此，他不仅有丰富的实践经验，

而且有较深厚的理论功底。这部专著总结了我国十多年来高等教育投入体制的经验,借鉴了国外高等教育投入体制的科学成就,分析了目前我国高等教育投入体制中存在的问题,探讨了我国高等教育投入体制“改革、完善和规范”的新思路。因此,该书是一部观点新颖、内容翔实、论据充分,具有重要理论价值和实践价值的论著。

高等教育投入从“体制”角度研究,这一类的论著极少。我相信,《高等教育投入体制研究》的问世,对我国教育经济的发展,在学术上具有较大的理论贡献,在实践上也有很大的应用价值。

南京大学常务副校长、教授、博士生导师
中国教育会计学会副会长



2006年3月8日

前 言

出版关于高等教育投入体制研究的专著,是我筹划已久的事情。早在20世纪90年代初,我就开始关注高等教育投入体制。1993年,中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》提出:“改革和完善教育投资体制,增加教育经费。……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。”2003年10月,十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》规定:“完善和规范以政府投入为主、多渠道筹措经费的教育投入体制。”2004年3月,国务院批转教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》第十二条又重提:“改革和完善教育投入体制”。

教育投入体制从“改革和完善”到“完善和规范”,又到“改革和完善”,反映了十多年来教育投入体制需要改革、完善和规范。

自1985年我在全国煤炭教育财会研究会上发表《人才成本》的文章开始,我对高校的财务、会计等研究一直没有停止过。之后“教育财务与会计”成为我研究的领域之一。近期还从事与“完善与规范教育投入体制初探”相关的课题研究。如:

2003 年主持江苏省教育科学“十五”规划项目：“高校上市公司治理研究”(03SJA88010)；

2004 年主持江苏省高校哲学社会科学第二批重点项目：“规范教育收费研究”(03SJA88010)；

2004 年主持江苏省高校人文社会科学研究项目：“教育金融研究”(03SJD880014)；

2005 年主持江苏省教育科学重点课题：“高等教育发展引进民间资本的政策研究”；

2005 年主持江苏省会计学会重点财会研究课题：“高校会计制度和财务管理研究”(苏会学[2005]第 5 号)。

可以说,本书是上述研究成果的综合。在撰写过程中我还参阅了一些专家相关的研究成果,在此特向这些学者致以谢意。

本书的主要创新点有:立足于“改革、完善和规范”高等教育投入的“体制”研究;提出了高等教育投入体制由财(高等教育公共财政)、税(高等教育税)、费(高等教育收费)、产(高校校办产业收入)、社(社会捐赠与集资)、基(高等教育基金)、科(科研经费)、金(教育金融)、民(民间资本)、其(其他收入)等十个渠道组成;创建了“教育金融”的概念和体系,该体系由教育股票、教育债券、教育彩票、教育储蓄、教育信托、教育保险、教育贷款、教育银行组成,提出了教育金融是高等教育的重要筹资渠道;提出了贫困家庭学生资助体系应是“财(财政渠道)、金(教育金融渠道)、校(校内助学渠道,分为‘补、助、减’与‘勤、贷’两个层次)、社(社会资助渠道)、自(自助渠道)”相结合的多元宏观资助体系;确立了“高等教育标准成本”的科学概念,提出了高等教育财政拨款和高等教育收费应以教育标准成本为依据。

蒋苏娅副教授参加了本书第三、第四、第五、第六章的撰

写工作。我的硕士生王春飞参加了本书的资料收集和整理工作,田绣珂参加了校对工作。

南京大学常务副校长施建军教授为本书作序,在此表示衷心感谢!南京大学出版社黄继东、耿飞燕、梅洁三位编辑为本书出版精雕细刻,为此亦表示感谢!

由于高等教育投入体制的实践正在改革、完善与规范中,教育投入体制理论在发展中,再加上我们的水平所限,因此,书中存在很多不成熟之处,甚至错误的地方,敬请各位读者批评指正。

作 者

2006年3月6日

目 录

序

前言

第一章 高等教育投入体制概述	1
第一节 研究高等教育投入体制的意义	1
第二节 高等教育投入体制概述	7
第三节 高等教育投入体制的理论基础	24
第二章 高等教育公共财政投入研究	36
第一节 高等教育公共财政理论的实践意义	36
第二节 我国高等教育公共财政的发展	43
第三节 高等教育公共财政的比较研究	51
第四节 我国高等教育公共财政的改革	66
第三章 高等教育收费研究	81
第一节 高等教育收费的依据	81
第二节 高等教育收费制度的比较研究	91
第三节 我国高等教育收费标准的确定	104
第四节 我国高等教育收费的规范	121
第五节 我国贫困家庭学生资助体系研究	132
第四章 高校校办产业收入研究	143
第一节 影响高校校办产业收入的问题	143
第二节 高校校办产业收入的规范研究	155

第三节	高校上市公司治理结构研究	162
第五章	高等教育金融研究	171
第一节	高等教育金融的依据	171
第二节	教育金融的比较研究	175
第三节	高等教育金融的内容	185
第六章	高等教育引入民间资本研究	197
第一节	民间资本是高等教育投入体制的重要渠道	197
第二节	国外高等教育引入民间资本的研究	203
第三节	国内高等教育引入民间资本的研究	210
第四节	高等教育引入民间资本的理论思考与政策建议	222
第七章	高等教育投入其他渠道研究	234
第一节	高等教育捐赠研究	234
第二节	高等教育基金研究	243
第三节	高等教育税研究	252
第四节	高校科研经费研究	258
第五节	高等教育其他收入渠道研究	267
第八章	高等教育市场与高等教育投入体制研究	269
第一节	高等教育市场对高等教育投入体制的影响	269
第二节	高等教育盈利研究	283
参考文献		292

第一章

高等教育投入体制概述

第一节 研究高等教育投入体制的意义

一、研究高等教育投入体制的动因

(一) 教育投入体制既需要完善和规范,也需要改革

1993年,中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》(后文简称《纲要》)提出:“改革和完善教育投资体制,增加教育经费。……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。”教育经费筹措渠道简称为财(财政拨款)、税(教育税)、费(教育收费)、产(校办产业收入)、社(社会捐赠)、基(教育基金)等六个渠道。在2006年的《政府工作报告》中,涉及到“改革”一词83次,提及“体制”29次,可以看出“改革体制”的重要性。

十年后,2003年10月,十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(后文简称《决定》)规定:“完善和规范以政府投入为主、多渠道筹措经费的教育投入体制。”“完善”一词,在十二大政治报告中出现8次,在十三大报告中出现20次,在十四大报告中出现18次,在十五大报告中出现40次,在十六大中报告出现65次。足可以看出“完善”体制的必要性。

2004年3月,国务院批转教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》第十二条又重提:“改革和完善教育投入体制”。

教育投入体制从“改革和完善”到“完善和规范”,又到“改革和完善”,反映了十多年来教育投入体制需要改革、完善和规范。

(二) 高等教育投入体制改革、完善和规范的重点

1. 教育经费不足

国家财政对高等教育的拨款(主渠道)虽逐年增长,但仍未达标。据教育部、国家统计局、财政部联合发布的“全国教育经费情况执行公告”披露,国家财政性教育经费占国内生产总值的比例,1993年为2.54%,1994年为2.52%,1995年为2.41%,1996年为2.44%,1997年为2.5%,1998年为2.59%,1999年为2.79%,2000年为2.87%,2001年为3.19%,2002年为3.41%,2003年为3.37%,2004年为2.79%。这12年中虽然有增有降,但都在3%上下浮动,未达到3.5%,更未达到《纲要》规定的20世纪末达到4%的发展中国家20世纪80年代的平均水平的要求。

2. 教育收费混乱

2003年,国家发展和改革委员会公布的数据显示,教育收费问题已连续3年成为全国价格投诉头号热点。中央纪委书记吴官正就治理教育乱收费问题到教育部调研后强调指出,对那些仍然我行我素、违反规定乱收费的行为要严肃查处。2004年,教育部长提出“全力以赴,打好教育乱收费工作的攻坚战”。2005年9月19日,国家发展和改革委员会公布了当年全国价格举报的六大热点,教育乱收费仍居价格举报热点首位,占已经查处案件的23.8%。有人曾将教育、医疗和住房称为中国当前的“三座大山”。在2005年先进性教育时,教育部党组曾将规范教育收费列为重点之一。2006年2月24日,温家宝在国务院第四次廉政工作会议上指出:“深入治理教育乱收费。”

3. 校办企业收入在学校收入中占的比例很小

所谓校办企业,投资主体是学校。根据教育部科技发展中心2005年8月17日发布的《2004年度全国普通高校校办产业统计分析报告》披露,2004年度全国高校校办产业对学校回报17.53亿元,比2003年度对学校回报的18.00亿元减少了0.47亿元,降低了2.61%。在企业对学校的回报中,其中上交学校利润9.43亿元,返还学校工资费用

等 8.10 亿元。校办企业收入在学校收入中占的比例很小,仅占 1.042%,是学校筹资极小的一个渠道。

4. 运用金融、信贷手段,融通教育资金工作滞后

党和国家在提出财、税、费、产、社、基等多种渠道筹集教育经费的同时,还提出了金融渠道。《纲要》规定:“运用金融、信贷手段,融通教育资金,支持校办产业、高新科技企业以及勤工俭学的发展,开办教育储蓄和贷学金等业务。”《中华人民共和国教育法》(原文简称《教育法》)规定:“国家鼓励运用金融、信贷手段,支持教育事业的发展。”中共中央、国务院 1999 年 6 月 13 日《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》指出:“积极运用财政、金融和税收政策,继续鼓励社会、个人和企业投资办学和捐(集)资助学,不断完善多渠道筹措教育经费的体制。”但与财政等渠道相比,金融是教育投入体制中最薄弱的渠道。

教育投入体制的各渠道都需要改革、完善和规范。如在国外,高等教育捐赠和高等教育引入民间资本是两个重要的筹资渠道,在总经费来源中所占的比例很大。但在我国现阶段对这两个渠道进行改革、完善和规范尚需一个较长的时间。而上述的四个渠道尤为突出,是改革、完善和规范教育投入体制的重点。2006 年 3 月 14 日,十届全国人大四次会议上通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第二十八章指出:“保证财政性教育经费的增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度,逐步使财政性教育经费占国内生产总值的比例达到 4%。……形成公办教育与民办教育共同发展的办学格局。形成多元化的教育投入体制,高等教育实行政府投入与社会投入相互补充。规范教育收费。”其中,“高等教育公共财政”是改革的重点,“教育金融”和“民间教育资本”是完善的重点,“高等教育收费”与“高校校办产业收入”是规范的重点。

(三) 高等教育投入体制研究滞后

1. 高等教育投入从“体制”的“完善和规范”角度进行研究的不多

国外研究高等教育投入的文献中,几乎都未提到过“投入体制”;国内在法规与文件中经常提到“教育投入体制”,但在研究高等教育投入的文献中,却很少从筹资渠道研究“投入体制”,一般都从单个渠道去研究高等教育投入。21 世纪以来研究较多的如:高等教育公共财政、高等教育收费等,而从改革、完善和规范角度来研究高等教育投入体制的

却很少。

2. 教育金融体系研究薄弱

“银行贷款”作为一个独立的高等教育筹资渠道的弊端很大,已经被高等教育投入的实践所证明。教育金融是高等教育的重要筹资渠道,在教育法规和文件中经常被提到。但从国内外研究高等教育投入的文献中发现,不少学者对教育彩票、教育储蓄、教育贷款、教育银行等单个融资渠道研究较多,作为由教育股票、教育债券、教育彩票、教育储蓄、教育信托、教育保险、教育贷款、教育银行组成的教育金融体系研究,几乎没有。

3. 教育标准成本在国内外还没有可参考的文献

高等教育财政拨款和高等教育收费都以教育历史成本为依据。按历史成本作为拨款和收费基数的不合理性表现为:一是我国高等教育历来投入不够,各高校为了“量入为出”,不出赤字,只好采取降低教学质量的低成本运作,如医科类的实习应做到1名学生解剖4只白鼠,现在因经费紧张而只能做到4名学生解剖1只白鼠;二是以实际成本作为拨款和收费基数,造成“拨款、收费低→教学质量低→实际成本低→拨款、收费仍低”的恶性循环。因此,应按教育标准成本作为拨款和收费基数。但是国内外对教育成本的研究只停留在实际成本的层面上,对教育标准成本竟无人研究。

4. 高等教育投入体制停留在原模式内研究

原高等教育投入体制是由财、税、费、产、社、基、科、贷、息等九个渠道组成的。在国内研究的文献中,虽然有些学者提出过某一方面的筹资渠道,如发展民办大学、成立股份制学校、发行教育彩票等,但对整个原高等教育投入体制进行改革和完善的论著却不多。从1993年起,中央与国务院一直强调“改革和完善教育投资体制”,“完善和规范教育投入体制”和“改革和完善教育投入体制”。本研究成果就是从改革、完善和规范教育投入体制出发,拟提出高等教育投入体制由财(高等教育公共财政)、税(高等教育税)、费(高等教育收费)、产(高校校办产业上缴)、社(社会捐赠与集资)、基(高等教育基金)、科(科研经费)、金(教育金融)、民(民间教育资本)、其(其他收入)等十个渠道组成的^①。

^① 乔春华:“完善与规范教育投入体制初探”,《中央财经大学学报》,2004(12)。

二、逻辑结构与主要创新点

(一) 逻辑结构

本书立足于“改革”、“完善”和“规范”高等教育投入体制的研究,总结了我国十多年来高等教育投入体制的经验,借鉴了国外高等教育投入体制的科学成就,分析了目前我国高等教育投入体制存在的问题,探讨了我国高等教育投入体制的新思路。

本书在分析我国目前高等教育投入体制的基础上,分别指出了需要“改革”、“完善”和“规范”的重点;通过对各筹资渠道的比较研究和理论探讨,提出了新的高等教育投入体制。本书共分八章,因为“高等教育公共财政”是改革的重点,在第二章中论述;“高等教育收费”与“高校校办产业收入”是规范的重点,在第三章和第四章中论述;“教育金融”和“民间教育资本”是完善的重点,在第五章和第六章中论述。其他几个渠道在第七章中论述。

第一章“高等教育投入体制概述”,叙述了研究高等教育投入体制的动因、逻辑结构与主要创新点;阐述了高等教育投入及其体制的概念、属性和特点;论述了高等教育投入体制的理论基础

第二章“高等教育公共财政投入研究”,论述了高等教育公共财政的理论基础,分析了我国高等教育公共财政的发展,进行了高等教育公共财政的比较研究,探讨了我国高等教育公共财政的改革。

第三章“高等教育收费研究”,论述了高等教育收费的理论依据和法律依据,分析了我国高等教育收费存在问题,开展了国外高等教育收费的比较研究,提出了我国高等教育收费的政策建议和我国贫困家庭学生资助体系的新思路。

第四章“高校校办产业收入研究”,分析了目前影响高校校办产业收入的问题,对高校校办产业收入的规范展开了研究,同时对高校上市公司治理结构进行了探讨。

第五章“高等教育金融研究”,归纳了高等教育金融的法律依据,开展了教育金融的比较研究,揭示了高等教育金融的内容及其体系。

第六章“高等教育引入民间资本研究”,分析了高等教育引入民间资本的必要性及可能性,进行了国内外高等教育引入民间资本的研究,探讨了高等教育引入民间资本的理论,提出了高等教育引入民间资本

的政策建议。

第七章“高等教育投入其他渠道研究”，分别对高校科研经费、高等教育基金、高等教育捐赠、高等教育税和高等教育等其他收入进行了探讨和研究。

第八章“高等教育市场与高等教育投入体制研究”，是在分析研究上述十条筹资渠道的基础上，探讨了高等教育市场对高等教育投入体制的影响，同时，对与高等学校收入有联系的教育盈利问题进行了探讨。

(二) 主要创新点

(1) 立足于改革、完善和规范高等教育投入体制的研究。以前研究高等教育投入体制过分地强调财政投入，对体制改革重视不够。我们在反思中应认识到高等学校处于转型期，它们同时享有计划体制和市场体制的好处，同时又受到两种体制中不良因素的影响。改革就是通过利益的调整，达到利益的均衡，实现帕累托改进。

(2) 提出了高等教育投入体制由财(高等教育公共财政)、税(高等教育税)、费(高等教育收费)、产(高校校办产业上缴)、社(社会捐赠与集资)、基(高等教育基金)、科(科研经费)、金(教育金融)、民(民间资本)、其(其他收入)等十个渠道组成的。而原体制包括财、税、费、产、社、基、科、贷、息等九个渠道。

(3) 创建了“教育金融”的概念和体系，该体系由教育股票、教育债券、教育彩票、教育储蓄、教育信托、教育保险、教育贷款、教育银行组成，提出了教育金融是高等教育的重要筹资渠道。

(4) 提出了贫困家庭学生资助体系应是“财(财政渠道)、金(教育金融渠道)、校(校内助学渠道，分为‘补、助、减’与‘勤、贷’两个层次)、社(社会资助渠道)、自(自助渠道)”相结合的多元宏观资助体系，而原体系则是由“补、减、奖、勤、贷、助、缓”等组成。

(5) 创建了“高等教育标准成本”的概念，提出了高等教育财政拨款和高等教育收费应以教育标准成本为依据。按标准成本作为拨款和收费基数的科学性表现为：一是所谓标准成本，是指培养一名合格大学生的必要支出。这里的“必要支出”，只包括在保证合格质量基础上的合理支出，不包括浪费、闲置和非毕业生等实际发生却不合理的支出。二是便于评估教学质量和考核各高校的经费使用状况。三是有利于中央拨款和收费管理部门的决策。

(6) 其他创新内容。① 公共财政教育经费是纳税人贡献的公共资源,在公立学校之间进行分配时,必须客观公正,采取公平优先,兼顾效率的原则。政府保公平,市场促效率。公立学校每个学生应获得相同的教育资源。在分配高等教育公共财政资金时重点高校与一般高校却不执行统一的公平的分配标准,建议对高等教育中重点高校与一般高校在拨款上应一个标准,体现政府对公共资源配置上的公平原则;对重点高校与一般高校在收费标准确定上应有所区别,体现按市场规则运作中优质优价的原则。② 根据帕累托改进的理论,可以收“点招费”与商业性赞助。帕累托改进是经济学中的著名定律,它是指在某种经济境况下,如果可以通过适当的制度安排或交换至少能提高一部分人的福利或满足程度,而不会降低所有其他人的福利或满足程度,即一种制度的改变中没有输家而至少能有一部分人是赢家。在市场经济条件下,在经费紧缺的高校中,我们提倡收“点招费”与商业性赞助。这对于高校和出资者都是有利的。③ 对大学基金会的增值运作提出了建议。④ 建议依法开征高等教育税。⑤ 对教育盈利等内容进行了探讨。

第二节 高等教育投入体制概述

一、高等教育投入体制的涵义

(一) 高等教育投入的涵义

1. 教育投入又称为教育投资

“投入”与“投资”不是一个概念,“投入”比“投资”外延广,如高等教育评估中经常提到的“四个投入不足”(学校领导投入不足、教学经费投入不足、教师精力投入不足、学生学习时间投入不足)中,只有“教学经费投入”与“投资”有关。“投入”只有用于经济领域,只有投入资金,才与“投资”通用。

所谓投资,《辞海》解释:“① 在资本主义制度下,为获取利润而投放资本于国内或国外企业的行为。主要是通过购买企业所发行的股票和公司债券来实现。旧中国对独资企业、合伙企业投入资本,或以出租