

YIJIANGSUSHENGWEILI
GAODENGJIAOYUTOURUTIXIYUBANXUEXIAOYIYANJIU

王建华
党艳芳
王丹
著

——以江苏省为例——
高等教育投入体系与办学效益研究

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

南京师范大学哲学社会科学跨学科重大招标项目
江苏省哲学社会科学规划2007年度一般项目研究成果

——以江苏省为例
高等教育投入体系与办学效益研究

王建华 党艳芳 王丹 著

 南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育投入体系与办学效益研究：以江苏省为例 / 王建华，党艳芳，王丹著. —南京：南京师范大学出版社，2011.4

ISBN 978-7-5651-0342-1/G · 1582

I. ①高… II. ①王… ②党… ③王… III. ①高等教育—教育投资—研究—江苏省 ②高等教育—办学效益—研究—江苏省 IV. ①G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 051836 号

书 名	高等教育投入体系与办学效益研究——以江苏省为例
作 者	王建华 党艳芳 王 丹
责任编辑	张 莉
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://www.njnup.com
电子信箱	nspzbb@163.com
印 刷	启东人民印刷有限公司
开 本	787 毫米×960 毫米 1/16
印 张	17
字 数	267 千
版 次	2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 印刷
印 数	1—1 000 册
书 号	ISBN 978-7-5651-0342-1/G · 1582
定 价	30.00 元

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换
版权所有 侵犯必究

前 言

20 世纪 80 年代以来,随着世界政治、经济、科技等形势的变化,高等教育也处于新的改革进程中。改革的中心内容之一就是增加高等教育经费投入,提高办学经费的使用效率和高等学校的办学效益。世界银行 1994 年出版的《高等教育——不同经验的参考》一书中指出:“全世界的高等教育都处在危机之中”^①,而危机的中心就是财政问题。大卫·杰弗里·史密斯(D. G. Smith)也指出:“当代西方的教育,正面临普遍存在的危机,教育应该具有什么样的性质,教育费用由谁来承担,教育应该为谁的利益服务,如此等等,问题重重。”^②今天我国高等教育正处于大众化进程中,同样面临种种问题,其中经费投入(本文中“投入体制”与“投入体系”在同等含义上使用)与办学效益就是两个最重要的方面。当前为了缓解财政危机,各国政府都在积极采取措施,增加高等教育投入,提高高校办学效益。我国也不例外。

在高等教育投入方面,1979 年之前政府拨款一直是我国高等教育经费的最主要来源甚至是唯一来源。随着市场经济体制的引入以及我国财政体制改革的不断深入,国家预算管理由过去中央“统收统支”改变为“划分收支、分级包干”。相应地,高等教育的拨款方式也由“基数加发展”改变为“综合加专项补助”。1997 年我国高等学校开始全面实行收费制度。至此,国家全部负担高等教育经费的旧体制逐渐转变为国家与个人共同分担高等教育经费的新体制。1999 年扩招之后,我国高等教育经费投入

① World Bank. Higher Education: Lessons of Experience. Washington D. C., 1994:1.

② 大卫·杰弗里·史密斯著,郭洋生译.全球化与后现代教育学[M].北京:教育科学出版社,2000:1.



结构发生了巨大变化,社会、个人等非财政性投入主体对于高等教育的投入大幅增长,政府投入所占比例相应开始下降。目前我国市场经济体制改革仍处在进行中,市场发育还不健全,市场机制还不完善,政府、市场和高校间的角色错位、越位、缺位现象仍然十分严重,反映在高等教育投入体制方面也有一系列问题。比如,高等教育投入总量不足,投入结构不合理以及资源使用效益低下等,都亟需要解决。

建国以来江苏高等教育的发展一直走在全国前列,早在1996年就率先实现了高等教育大众化。2003年江苏提出了高等教育三步走的发展目标。具体而言:第一步到2005年高等教育毛入学率达到25%,第二步到2010年高等教育毛入学率达到40%,第三步到2020年高等教育规模、结构、质量、效益达到中等发达国家水平。^①2004年江苏省高等教育毛入学率达到29%,提前完成了第一阶段的目标,并为第二步目标的实现打下了坚实的基础。不过,要实现第三步的发展目标,江苏高等教育同样还面临严峻挑战。从20世纪90年代到现在,江苏高等教育投入规模和投入结构发生了显著变化:高等教育投入总量加大,投入结构来源更加多元化。但与高等教育规模的扩张相比,江苏省高等教育投入的总量是否能够满足高等教育事业迅速发展的需要?投入来源的结构是否合理?投入体制在哪些方面需要改进?这一系列事关“学校脊梁”的问题对于江苏高等教育的可持续发展至关重要。应该说,未来能否建立起完善的多元化的高等教育投入体制将成为决定江苏高等教育能否最终实现三步走发展目标,建成“高教强省”的关键所在。

除投入体系之外,办学效益是未来江苏高等教育发展中将要面临的又一重大问题。办学效益是高等教育的基本立足点。随着改革开放的深入和市场经济体制的完善,高校办学效益问题日益受到党和政府以及社会各界的关注。1993年出台的《中国教育改革和发展纲要》明确提出,今后高等教育要走内涵式发展为主的道路,使规模更加适当,结构更加合

^① 王斌泰.新时期江苏省教育发展的总体目标和主要任务[J].江苏高教,2003(2).



理,质量和效益明显提高。1996 年时任党中央总书记的江泽民同志在与国内四所交通大学负责人座谈时也指出:“我们的教育工作必须进一步解决两个问题:一是教育要全面适应现代化建设对于各类人才培养的需要;二是要全面提高办学质量和效益。”1998 年政府提出“科教兴国”战略,随后颁布的《中华人民共和国高等教育法》总则中也两次提到教育资源的配置和使用效益。新近出台的《国家中长期教育改革与发展规划纲要》(2010—2020)也强调指出:“深化公办学校办学体制改革,积极鼓励行业、企业等社会力量参与公办学校办学,扩大优质教育资源,增强办学活力,提高办学效益。”

江苏地处我国东部沿海的长三角地区,自东晋以来一直是我国经济和文化最为发达的省份之一,素有“人文渊薮”和“财富之区”的美誉。19 世纪下半叶,在洋务运动的推动下,近代中国的新式高等学堂应运而生。江苏超前开办高等学堂,优先发展师范学堂,留日热潮蔚为壮观,一举而成为全国兴办新学的“样板”,较早地启动了高等教育近代化的进程。民国初年,江苏以其独特的政治、经济、人文、地理优势,发展为高等教育“大省”,并形成了公立高校、私立高校、教会大学三足鼎立的高等教育新格局。^① 建国以来,江苏高等教育的发展一直走在全国前列。“九五”以来的十几年也是江苏高等教育发展最快最好的时期,在这一时期江苏高等教育实现了跨越式的发展。1996 年江苏在全国率先进行扩招,连续三年每年扩招 1 万人。2000 年江苏高等教育在发展进程上实现了历史性跨越,高等教育毛入学率达到 15%,率先进入了高等教育大众化阶段。到 2005 年江苏普通高校在校生达 115.98 万人,高校数有 115 所,高等教育毛入学率达 33.5%,在校大学生数和高校数均位居全国第一。^② 在成功实现了规模扩张的基础之上,江苏国民经济和社会发展的第十一个五年规划中把高等教育作为江苏教育发展的三大重点之一,强调要提升高等

① 王运来. 江苏高等教育近代化的特点探析[J]. 江苏社会科学, 2000(2): 140.

② 江苏省统计局. 2005 年江苏国民经济和社会发展统计公报, 2006 年 3 月 2 日公布。



学校的教育质量和办学效益。

以上非常简略地交待了本书研究的必要背景和意义,下面提及的是本书的研究思路和分析框架。本书关于江苏高等教育投入体系的研究主要以公共产品理论、人力资本理论和高等教育的成本分担理论为基础,以1998年以来我国高等教育经费投入体制改革为背景,从投入多少、谁来投入、怎么投入三个方面对江苏高等教育投入体制进行全面分析。本书首先从我国高等教育投入体制改革的现状和趋势切入,以此为背景通过省际间比较以及与全国高等教育投入平均值的比较来分析江苏省1998年以来的高等教育投入规模、投入结构以及投入机制,并从财政性投入机制和非财政性投入机制两方面提出了相应对策和建议。最后着眼于建设高等教育强国的现实需要,对我国高等教育经费投入体制改革进行了专门研究。

关于办学效益研究,本书首先将江苏省普通高校的相关数据进行统计,选定测量指标,如生职比、生师比、行政人员和工勤人员占校本部教职工比,生均经常费、教学性开支占经常费比重、人员性开支占经常费比重,生均校舍利用率、教室利用率、实验室利用率、生均图书数量、生均教学科研仪器设备等。其次根据高校资源利用效率指标体系,以1990年为起点对江苏普通高校办学资源利用效率进行测评,并与全国平均水平和其他五省市进行比较。再次,本书对高校资源利用效率差异的原因进行了实证分析,探讨其主观原因和客观原因。最后,通过对江苏高校资源利用效益的分析评价,探讨提高江苏高校办学效益的途径和方法,并结合分析结论提出相应建议。最终,本书旨在通过对江苏普通高校办学效益问题的分析与研究,构建出适合于江苏实际情况的高校办学效益的评价指标体系。

目 录

前 言/1

上篇 高等教育投入体系研究

第一章 我国高等教育投入体制改革的现状/3

第一节 我国高等教育投入体制的变迁/3

第二节 我国高等教育投入规模分析/7

第三节 我国高等教育投入结构分析/18

第二章 江苏省高等教育投入规模分析/22

第一节 江苏省高等教育投入总量规模分析/23

第二节 江苏省高等教育投入比例规模分析/30

第三节 江苏省高等教育投入规模的比较分析/37

第三章 江苏省高等教育投入结构分析/51

第一节 江苏省高等教育投入结构基本情况分析/51

第二节 江苏省高等教育预算内拨款、学费和高校贷款收入分析/59

第三节 江苏省高等教育投入结构的比较分析/66

第四章 完善江苏省高等教育投入体制的对策建议/77

第一节 基本结论/77

第二节 对策建议/80

第五章 我国高等教育投入体制改革的对策/92

第一节 政府部门的经费投入/93

第二节 非政府部门的经费投入/123



第三节 大学自身的经费投入/136

下篇 高等教育办学效益研究

第六章 高校办学效益的基本概念与评价指标/157

第一节 关于办学效益的若干基本概念/157

第二节 高校办学效益的类型及其评价指标/161

第七章 20 世纪 90 年代以来江苏省普通高校人力资源利用效率/171

第一节 江苏省普通高校生职比分析/171

第二节 江苏省普通高校生师比分析/179

第三节 江苏省普通高校师职比分析/186

第四节 结论与建议/192

第八章 20 世纪 90 年代以来江苏省普通高校财力资源利用效率/197

第一节 江苏省普通高校生均培养费用分析/197

第二节 江苏省普通高校资金支出结构分析/212

第三节 结论与建议/222

第九章 20 世纪 90 年代以来江苏省普通高校物力资源利用效率/227

第一节 江苏省普通高校生均固定资产占有额分析/228

第二节 江苏省普通高校生均校舍面积分析/233

第三节 江苏省普通高校生均图书数量分析/237

第四节 结论与建议/242

主要参考文献/248

后 记/261

上篇 高等教育投入体系研究

第一章 我国高等教育投入体制改革的现状

高等教育是国家发展和社会进步的重要推动力量。高等教育投入是高等教育发展的物质基础和经济支柱。世界各国高等教育发展的过程中都在不断地探索和改进高等教育投入体制。目前我国已经形成了相对完善的高等教育系统,高等教育经费投入体制也随着我国社会制度、经济制度以及教育制度的改革而不断完善,其完善的过程既是不断发展的过程也是不断探索的过程。了解我国高等教育投入体制政策的历史和现状是深入认识江苏高等教育投入体制的前提。

第一节 我国高等教育投入体制的变迁

新中国成立后,我国社会主义政治、经济制度不断完善,教育体制不断变革。改革开放以来,我国高等教育投入体制也随着办学体制、管理体制的改革以及高等教育自身的发展而不断变化。梳理新中国成立以来我国高等教育投入体制的变迁,大致可以分为三个阶段。

一、第一阶段:以政府财政拨款为唯一方式的财政性单一投入体制

从新中国成立到改革开放前的30年,我国高等教育投入主体单一,高等教育所需经费几乎全部由政府承担,政府拨款一直是高等教育经费的唯一来源。政府拨款主要包括:财政预算内的高等教育事业费拨款、教育基本建设费拨款、各种专项资金用于高等教育的支出、其他预算内资金用于高等教育的支出等。在这种拨款体制下,高等院校是政府的附属机构,所需经费完全由中央财政戴帽下达,专款专用,高校在年终决算后要将全部结余交还给国家财政。



新中国建立后到1952年,我国财政逐步实行中央统一财政收支,三级预算管理的体制。与这种统收统支的体制相适应,整个高等教育投入的管理也采取了集中统一管理体制。1950年3月,政务院对教育经费的预算、支出、管理做了如下规定:“中央直接管理的大中小学经费列入中央人民政府项算,由财政部掌管,各大行政区、省(市)管理的县立中学以上教育事业费,分别列入各大行政区及省(市)项算内。”^①《政务院关于统一管理1950年度财政收支的决定》中规定:“中央直接管理的大中小学经费列入中央人民政府预算,由财政部掌管,专科以上的国立学校由中央人民政府委托大行政区代行开支者,暂列入大行政区预算内开支。各地方政府根据当地需要拟定教育发展规划,逐级上报,最终由中央政府进行统一调整 and 平衡。高等教育实行‘条块结合’的管理办法,各中央部委与各省、市、自治区制定自己的高等教育发展规划与经费预算,上报中央平衡、审批。”^②与此同时,中央实行高度集中的财政体制,各项经费包括教育经费均由国家财政统一列支。教育经费列入国家预算,实行国家统一领导,中央、省、市、自治区、县分级管理的体制。我国实行的这种高度集中的教育财政管理体制与当时高度集中的财政体制相吻合。具体拨款方式是“基数加发展”,即当年各院校的投资额以其前一年实际支出结果为基数,考虑当年变化因素而确定。在这期间我国教育投入体制先后经历了由集中统一,“条块”结合,以“块块”为主到“分级包干”的管理体制。这三种管理模式都带有浓厚的计划经济色彩,与当时高度集中的计划经济体制相适应,政府拨款是高等教育经费的唯一来源,国家既是办学者,又是管理者。这样的管理体制不仅给国家财政带来了巨大的负担,也使高等教育缺乏生机和活力,而且根本无法使教育规模与质量达到经济发展对人才的需要,因而也阻碍了经济的发展。

① 中国教育年鉴(1949—1981)[Z]. 北京:中国大百科全书出版社,1984:79.

② 王伟同,张妍彦,陈艳利. 推进中国高等教育财政改革的战略选择[J]. 经济研究参考,2004(60).



二、第二阶段：以政府拨款为主，社会、家庭共同投入的非财政性投入出现

随着改革开放和市场经济制度的引入，1980 年我国改革财政体制，国家预算管理由过去的中央“统收统支”改为“划分收支，分级包干”，形成了各省“分灶吃饭”的中央与地方分级管理并负责财政收入与支出的新财政体制。与此相应，政府财政用于高等教育方面的支出根据高校的行政隶属关系，由中央和地方财政分别负担，中央不再统一负担高等教育财政经费。中央所属高校由中央政府负责，各省的地方高校所需经费由各省财政部门负责投入，接受地方政府管理。此举一方面充分调动了各省发展高等教育的积极性，但另一方面也造成了全国高等教育发展的不均衡。

1980 年国家发布《高等学校建立学校基金和奖励制度试行办法》，批准建立高等学校基金制度，学校对基金具有自主支配权。同时国家还允许高校通过招收自费生和代培生等方式筹措教育经费。从 20 世纪 80 年代开始，我国高等教育投入渠道开始多元化，主要渠道包括国家的财政性教育经费、学费、杂费、社会团体和公民个人办学经费、社会捐赠和集资办学经费等。1985 年财政拨款方式由“基数加发展”改为“综合定额加专项补助”，高校的经费由“结余收回”改为“经费包干，超支不补，结余留用”。这种拨款方式把经费分成两部分：一部分是综合定额，通过在校生人数与生均拨款标准的乘积求得；另一部分是专项补助，主要是根据高校的特殊需要划拨资金，专款专用。1987 年国家开始推行非义务教育的成本分摊和回收制度，把原来的助学金制度改为奖学金、助学金和贷学金相结合的制度，鼓励高校拓宽经费来源渠道。1989 年 8 月，原国家教委、物价局和财政部联合发出《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》，对新入学的学生除特殊专业外均收取学杂费和住宿费，学杂费及住宿费作为财政性资金交纳财政专户后转拨入学校作为基金，原则上财政不截留、不调剂，这就使高校拥有了更大的资金自主权。这也标志着我国高等教育结束了自新中国成立后长期沿用的“免费上大学”政策。1992 年我国高等教育开始在较大范围内推行招生收费制度改革，自费生的比例不断提高，学费水平也相应提高。1993 年中共中央、国务院发布《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。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。”1995年全国人大第八届三次会议通过的《教育法》，从法律上确立了以财政拨款为主，其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制，进一步保证了公办学校教育经费的稳定来源。与此同时，为了使高等教育主动适应市场经济的需要，更好地贯彻教育公平性原则，转变高校的培养机制，激励学生奋发学习，提高教育质量，原国家教委提出了逐步实行公费、自费并轨的思路。1994年全国50所高校实行招生“并轨”试点，经过几年的过渡后，1997年我国高等教育开始全面实行收费制度。至此，国家全部负担高等教育经费的旧体制逐渐转变为国家、个人与社会共同分担高等教育经费的新体制。据不完全统计，1997年全国校办产业、勤工俭学、社会服务收入中用于教育支出的达到99亿元。1998年全国高校高等教育经费共计598.12亿元，其中财政性拨款占64.16%，财政外经费部分占35.84%。共收取学费89.43亿元，占当年非财政性投入的比例为39.87%，可见学费及其他收入已经成为高等教育经费来源不可缺少的组成部分。由以上的论述可以看出，这一阶段的主要特点是高等教育仍然以政府财政投入为主，中央和地方对高等教育分级管理，个人与社会开始负担部分高等教育经费。高等教育办学经费投入开始从完全由政府拨款向以国家财政拨款为主、多渠道筹措教育经费的体制过渡。

三、第三阶段：财政拨款为主、多种投入并存，非财政性投入显著增加时期

从1999年开始，高等教育开始大规模扩招。与此同时高等教育的投入结构也发生了巨大变化，社会、个人等对高等教育的非财政性投入大幅度增长。同年开始实施的《高等教育法》规定，“高等学校自批准设立之日起取得法人资格”，并明确了高等学校在招生计划、学科专业设置、教学、科研开发和社会服务、国际交流与合作、机构设置与人事管理、财产管理等7个方面享有自主权，这为高等学校作为独立法人面向社会自主办学提供了法律基础。由于独立法人实体地位的确立，高校具有了一定的筹资功能，除按国家规定标准收取约1/4的经常培养费成本以及住宿费之外，高等学校还纷纷到金融机构和社会上进行直接或间接的融资。在社



会渠道资金的投入中出现了校校联合、校企联合、银校联合等多主体联合投资办学的形式,社会民间资本通过借贷、股份制、托管制、合作制、BOT、TOT 等资本组合模式进入高等教育。这一时间社会资本不仅参与到了学校基础设施建设与后勤的经营管理,而且还渗透到了学校的教育、教学与科研等领域,甚至还有社会资本投资办新校区,部分高校还直接开办、控股或参股上市公司。这些都充分说明我国高等教育在接受财政拨款的同时已经逐步形成了多渠道筹措高等教育经费的基本格局。^①2010 年我国政府公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》进一步提出:要保障教育经费投入,健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的体制。高等教育实行以举办者投入为主、受教育者合理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等多渠道筹措经费的投入机制。^②

第二节 我国高等教育投入规模分析

美国教育行政专家罗森庭格曾指出:“学校的经费如同教育的脊椎。”^③在人力资本、科技进步对国家社会发展具有重大贡献力的今天,世界各国均把高等教育经费投入视为高等教育事业发展的基础。高等教育投入的多少,投入规模是否合理,高等教育投入在国民经济中所占比例是否合理,既关系着高等教育自身的持续、稳定发展,又影响一个国家社会经济的整体发展。在高等教育规模不断增大,经费投入体系日趋多元化的今天,社会各界投入到高等教育中的资源(本书主要指经费投入)的数量有很大的增长。作为衡量和分析高等教育投入的一个重要指标,高等教育投入规模反映了社会各界发展高等教育的努力程度。对我国高等教育投入规模总量的分析以及相关比例指标的分析,有助于深入了解我国高等教育投入增长的能力和潜力。

① 李真,李全生.高等教育投资的现状分析及其改革[J].北京化工大学学报,2005(2).

② 国家中长期教育改革和发展规划纲要第十八章:保障经费投入[EB/OL].
<http://edu.sina.com.cn/l/2010-02-28/2211185434.shtml>. 2010-02-28.

③ 范先佐.筹资兴教——教育体制改革的理论与实践问题研究[M].武汉:华中师范大学出版社,1999:1.



一、高等教育投入规模及其分析指标的确定

高等教育投入规模是指投入到高等教育中资源数量的多少,在本文指高等教育经费投入的多少,反映了个人、社会、政府向高等教育投入的强度(力度)。它本质上由高等教育需求(指社会和个人对高等教育有支付能力的需要)所决定,又受高等教育供给(指在某一时间段内某一国家或地区的高等教育机构能够提供给学生的受教育机会)的影响。高等教育需求和供给相互影响,共同决定了高等教育的规模和高等教育投入的规模。^①通常讲高等教育投入规模是指高等教育政府公共投入规模,本研究对高等教育投入规模的分析包括政府公共投入规模、社会组织投入规模、家庭个人投入规模等,即高等教育投入的总规模。

衡量高等教育投入规模的指标主要可分为两类:一类是反映高等教育投入的总量多少,即绝对量指标,指高等教育投入的总量规模;另一类是反映高等教育投入在整个社会中的相对量指标,也可以称之为高等教育投入的比例规模,即高等教育投入同社会其他经济指标的比较状况。^②国际上通常用一个国家“公共高等教育经费占GDP的比例”作为一国高等教育投入水平的指标。不过,对于一个国家来说,“公共高等教育经费(财政性高等教育投入)占国家财政支出的比例是更具有可操作性的指标”^③。运用绝对量指标可以对高等教育投入总体规模的发展、变动,或者对高等教育总投入各组成部分的变动进行更深入、更具体的分析,便于对自身投入状况的历史进行对比。运用相对量指标则可以消除一些不可比因素的影响,便于进行横向的比较。就高等教育投入的比例规模而言,常用的反映高等教育投入比例规模的指标主要有:高等教育投入占(人均)国民生产总值的比例、高等教育投入占(人均)国民收入的比例、高等教育投入占财政支出的比例等。从其动态方面分析,主要有高等教育投入占(人均)国民生产总值的增长比例,高等教育投入占(人均)国民收入

① 郎益夫. 中国高等教育投资模式研究[M]. 哈尔滨:哈尔滨工程大学出版社, 2007:4.

② 史万兵. 高等教育经济学[M]. 北京:科学出版社, 2004:112.

③ 许琳. 高等教育投资的国际比较研究[D]. 厦门大学博士论文, 2008:63.