

高校经费筹措 与管理新论

GAOXIAOJINGFEICHOUUCUOYUGUANLIXINLUN

刘天佐 著

湖南人民出版社

刘天佐□著

高校经费筹措 与管理 新论

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校经费筹措与管理新论/刘天佐著. —长沙:湖南人民出版社,2007.9

ISBN 978-7-5438-5006-4

I. 高... II. 刘... III. 高等学校-教育经费-研究
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 142331 号

责任编辑:唐长庚

装帧设计:谢俊平

高校经费筹措与管理新论

刘天佐 著

*

湖南人民出版社出版、发行

网址:<http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

营销部电话:0731-2226732

湖南省新华书店经销 长沙科地印务有限公司印刷

2007年9月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:10.75

字数:268 000

ISBN 978-7-5438-5006-4

定价:22.00 元

序

人类进入知识经济时代以来，科学技术的日新月异和国际竞争的日趋激烈，促使人们开始意识到教育对促进国民经济发展和社会进步所具有的不可替代的作用，而高等教育作为实现“人口资源”向“人力资本”转变的最重要手段，在社会经济中发挥了越来越重要的作用，因而受到世界各国的高度重视。经过几十年的不懈努力，我国高等教育取得了丰硕的成果，尤其是1998年高校扩大招生规模以来，高等教育得到快速发展，高等教育毛入学率 and 在校生人数都有大幅提高，到目前我们已经迈入了高等教育大众化发展的阶段。应该说，高等教育的大众化圆了老百姓多年来的“大学梦”，在一定程度上满足了人民群众对高等教育旺盛的需求，对社会文明与进步都产生了积极而深远的影响，这是值得肯定的。然而在这一片欣欣向荣之后，我们还应看到大众化教育所带来的诸多问题，其中最突出的便是教育经费短缺的问题。

美国教育行政专家罗林庭格曾言：“学校经费如同教育活动的脊椎”，充裕的教育经费是学校各项工作正常开展的重要保障，也是教育事业发展的前提和基础。我国在1997年以前一直实行高等教育免收学费政策，高校办学经费由政府财政负担，但随着高校收费并轨的实施以及高校招生规模的扩大，高等教育政

府投资占高等教育经费的比例，已经由收费并轨前的80%以上，下降到现在的不足50%。随着政府在高等教育中投资份额的降低，许多高校出现了住宿拥挤、设施不足、教师匮乏等现象，由此导致了人们对高等教育质量的担心与忧虑。

在高等教育规模迅速扩张的今天，如何合理地筹措教育经费、科学地管理与高效地利用教育经费，这成为我国高等教育发展中亟待解决的问题。高等教育成本分担的主体是谁？政府究竟应在高等教育投资中扮演怎样的角色，社会与个人又应对高等教育承担多大的投资责任？高校作为经费的使用者与管理者，又应采取怎样的方法提高资金使用的效率，更好地为学校发展服务？毫无疑问，在目前这种状况下深入研究这些问题，对促进高等教育持续健康发展具有极为重要的意义。本书的研究便是围绕这一问题而展开的。

作者刘天佐同志在高校财务部门工作多年，主要从事财务会计的教学与财务管理工作。近年来开始关注高等教育财政领域的相关问题，专注于财政改革与教育经费管理方面的研究，在《教育研究》、《教育科学》、《教育与经济》等杂志上发表了一些有价值的论文，在倡导学科交叉研究的今天，我认为这是极其难得又非常可贵的。俗话说“文如其人”，此书也体现了作者的专业背景与工作经历，通读全书，我以为其具有以下几个特点：第一，前沿性。作者结合近年来财政部门推行的多项改革，既重点阐述了财政改革对于教育经费筹措与管理所带来的积极意义，又系统地分析了财政改革对高校经费筹措与管理造成的负面影响，这在国内同类研究中是不多见的，若非相关专业背景与工作经历，是无法把握好这些内容的；第二，系统性。作者围绕高校经费筹措与管理这一主题，按照强化政府在高校经费投入的主导作用与高校在经费管理中的主体作用这一研究路线，将教育经费的筹措与管理视为一个整体，从理论的视角、政策背景与应用对策三个层面进行论述，既系统地阐述了政府在高校经费筹措与

管理中的职责，又重点地论述了高校的职能与作用的发挥；第三，针对性。由于工作经历的缘故，作者不仅能够将高校经费筹措与管理的现状、存在问题的原因以及解决问题的对策等内容巧妙地安排于全书各个章节之中，而且还从高校理财思想与理财文化建设、理财环境与理财方法创新、学校经营与财力资源配置以及理财人才与理财队伍建设等方面，将理论探讨、政策背景与高校理财行为选择的具体措施结合起来，对于创造性地开展高校财务工作具有较大的借鉴意义。

2006年年初，温家宝总理在《政府工作报告》中向中国高教界发出了“着力提高高等教育质量”的号召；2006年10月，在青岛召开的全国教育经济学年会上，一些与会代表郑重提出高等教育的研究工作应更贴近高校的现实情况，应致力于解决高校现存的问题。我以为，《高校经费筹措与管理新论》恰好结合了这两大特点，相信本书的出版，不仅会给高校财务管理工作以参考，还会在一定程度上推动国内教育经济学的研究，同时也衷心希望能有更多热爱教育事业、善于发现问题、乐于解决问题的人投入到此项研究工作中来。

周清明

2007年8月15日

目录

上篇 经费筹措理论篇

第一章 公共产品理论与教育经费的政府投入 /3

第一节 公共产品与公共财政相关理论 /3

- 一、公共产品的含义与特征 /4
- 二、准公共产品与外部效应 /5
- 三、公共产品和准公共产品提供方式的理论基础 /6
- 四、公共产品与准公共产品的生产与提供方式 /8

第二节 政府与公共教育经费投入 /10

- 一、教育的产品属性及其判断标准考察 /11
- 二、政府财政为何要承担教育支出 /12
- 三、政府财政应该负担何种教育支出 /15
- 四、政府以何种方式对学校进行补贴 /17
- 五、政府财政为何要承担高等教育支出 /18
- 六、政府是高等教育办学成本的主要补偿者 /20

第二章 成本补偿理论与教育经费的个人投入 /22

第一节 教育成本分担与补偿相关理论 /22

- 一、教育成本含义考察 /22
- 二、高等教育成本分担的客观依据 /24
- 三、高等教育成本分担的理论依据 /25
- 四、高等教育成本的分担原则 /28

第二节 个人与高等教育成本补偿 /29

- 一、高等教育成本补偿的必要性 /30
- 二、高等教育成本个人补偿的可能性 /31
- 三、成本补偿模式的国际比较 /33
- 四、我国高等教育收费制度的变迁 /35
- 五、我国高等教育收费制度存在的问题 /38
- 六、完善我国高等教育收费制度的对策 /40

第三章 教育产业属性理论与教育经费的多元化筹措 /45

第一节 教育产业属性及相关理论 /45

- 一、教育产业属性的提出 /46
- 二、教育产业属性的内涵 /47
- 三、教育产业属性的特征 /49
- 四、教育产业属性的争论 /51

第二节 高等学校经费多元化筹措 /54

- 一、高校经费多元化筹措的必要性 /55
- 二、高校经费多元化筹措的可能性 /56
- 三、高校经费多元化筹措的思考 /58

第四章 第三部门理论与教育经费的自主管理 /70

第一节 第三部门及相关理论 /70

- 一、第三部门的理解 /70
- 二、第三部门的特征 /72
- 三、我国“第三部门”的内涵 /73
- 四、我国第三部门与西方国家第三部门的差异 /74

第二节 政府监管与高等学校自主办学 /75

- 一、政府包办高等教育的弊端 /76
- 二、当代高等教育的困境 /78

- 三、当代高等教育的出路 /84
- 四、走向第三部门的高等学校 /88

中篇 经费管理政策篇

第五章 财政体制改革与教育经费管理体制 /97

第一节 财政体制及教育财政体制改革 /97

- 一、我国的财政体制及其变迁 /97
- 二、高等教育财政体制的演变 /99
- 三、高等学校财政拨款模式 /102

第二节 财政体制改革对教育经费的影响 /104

- 一、我国教育财政体制存在的问题 /104
- 二、我国教育财政体制存在问题的原因 /106
- 三、美国与日本教育财政体制借鉴 /110
- 四、完善我国高等教育财政体制的思路 /116

第六章 部门预算改革与教育经费管理模式 /122

第一节 预算制度及部门预算改革 /122

- 一、预算制度概述 /122
- 二、传统预算及其弊病 /125
- 三、部门预算及特点 /127
- 四、部门预算的功能 /129
- 五、传统预算与部门预算的比较 /130

第二节 部门预算改革对教育经费的影响 /131

- 一、部门预算存在的问题 /132
- 二、部门预算对高校预算的影响 /134

三、美国政府预算制度借鉴 /137

四、深化部门预算改革的思路 /144

第七章 国库集中收付改革与教育经费拨付方式 /148

第一节 国库制度及国库集中收付制度改革 /148

一、国库集中收付制度概述 /148

二、传统国库收付制度的弊病 /149

三、国库集中收付改革的功能 /151

四、国库集中收付改革的原则 /153

五、国库集中收付改革的内容 /154

第二节 国库集中收付制度对教育经费的影响 /156

一、国库集中收付改革存在的主要问题 /157

二、高等学校实施国库集中收付制度的认识误区 /160

三、高等学校实施国库集中收付制度的负面影响 /162

四、完善国库集中收付制度的思考 /167

第八章 政府收支分类改革与教育经费统计口径 /174

第一节 政府预算科目与政府收支分类改革 /174

一、预算科目与政府收支分类改革 /174

二、现行政府预算科目存在的问题 /176

三、政府收支分类改革的意义 /180

四、政府收支分类改革的思路 /183

五、政府收支分类改革的主要内容 /185

第二节 政府收支分类改革对教育经费的影响 /188

一、政府收支分类改革存在的问题 /188

二、政府收支分类改革对教育经费的影响 /189

三、完善政府收支分类改革的思考 /200

下篇 高校理财应用篇

第九章 理财思想与高校理财文化建设 /209

第一节 高校理财思想 /209

一、理财思想的借鉴 /209

二、理财思想的内涵 /211

三、高校理财思想的要求 /212

第二节 高校理财文化建设 /220

一、高校理财文化的理解 /220

二、高校理财文化的特征 /222

三、高校理财文化的功能 /224

四、高校理财文化的作用 /226

五、高校理财文化的建设 /228

第十章 理财环境与高校理财方法创新 /232

第一节 高校理财环境 /232

一、高校理财的特殊性 /233

二、外部理财环境与理财行为 /234

三、内部理财环境与理财行为 /238

第二节 高校理财方法创新 /241

一、高校财政管理的原则 /241

二、高校理财观念的更新 /244

三、创新理财方法的内容 /248

四、创新理财方法的举措 /251

第十一章 学校经营与高校财力资源配置 /256

第一节 高等学校经营 /256

一、学校经营的理解	/256
二、学校经营的必要性	/260
三、学校经营的思路	/265
第二节 高校财力资源的配置	/270
一、高校财力资源配置的思路	/270
二、高校财力资源配置的目标	/273
三、高校财力资源配置的基础	/275
四、高校财力资源配置的模式	/278
五、高校财力资源配置的保障	/280
第十二章 理财人才与高校理财队伍建设	/284
第一节 高校理财人才	/284
一、高校理财人才的素质要求	/285
二、高校理财人才的能力要求	/287
三、高校理财人才现状与问题	/289
四、问题存在的主要原因	/290
第二节 高校理财队伍的建设	/293
一、大学校长——高校理财的策划者	/293
二、总会计师——高校理财的组织者	/298
三、会计人才——高校理财的实施者	/304
参考文献	/309

后记	/327
----	------

上 篇

经费筹措理论篇

第一章

公共产品理论与教育经费的政府投入

公共财政是在市场经济体制下，政府作为社会经济的管理者，为弥补市场失灵、提供公共服务和物品的政府经济行为，其行为是由“公共”对之规范、决定和制约的。发展教育事业是政府的社会职能之一，世界各国政府都将教育支出列为重要的财政项目。政府职能的理论基础是公共产品理论，原则上公共支出的目的就在于为社会提供公共产品，所以公共产品理论也是教育财政的基础。本章将围绕公共产品的特征探讨教育与公共财政的关系。

第一节 公共产品与公共财政相关理论

美国经济学家萨缪尔森在 1954 年提出的公共产品理论中，把全部社会产品划分为“公共产品、私人产品、准公共产品”三类。萨缪尔森以公共产品为基准来划分其他两类产品，并认为公共产品需要具备两个特征：一是消费上的非竞争性，即某个人或群体对某公共产品的消费不会妨碍或减少其他人或群体对这种产品的消费；二是受益的非排他性，即某个人或群体在消费某公共产品的同时，无法将另外一些人或群体排除在该公共产品的受益范围之外。

一、公共产品的含义与特征

公共产品 (Public Goods), 是指为一个人所用的, 也可以在任何没有额外成本的情况下同时为他人所用的物品或服务。^①公共产品不论个人是否愿意购买, 都能使整个社会每一成员获益; 公共产品每增加一单位的消费, 其边际成本为零, 也就是说, 每增加一个单位公共产品的供给, 不需要增加额外的成本。按萨缪尔森的定义, “公共产品是这样的物品: 扩展其服务给新增消费者的成本为零、且无法排除人们享受的物品”^①。由于公共物品的需要或消费是公共的或集合的, 即使是混合型公共产品, 它也存在一定程度的利益不可分割性, 它的需要或消费也存在一定程度上的公共性或集合性, 即一定程度的非竞争性, 所以公共产品通常具有区别于私人产品的以下两个特征:

(一) 消费的非竞争性 (non-rivalousness)

对于一般的私人产品, 当增加一个消费者时, 其边际成本不等于零, 这就是消费的竞争性。但对于公共产品则不然, 在一定条件下, 增加一个消费者不会减少任何一个人对该物品的消费量, 生产的可变成本并没有发生变化。这种消费上的非竞争性来自商品的不可分性。某个人或某个群体对公共产品的享用不会妨碍或减少其他人或群体对这种产品同时享用, 即新增加的消费人数所带来的边际成本为零。这就是公共产品的“非竞争性”。

(二) 收益的非排他性 (non-excludability)

对于私人产品, 购买者支付了价格就取得了该产品的所有权并可轻易地排斥他人消费该产品, 这就是收益的排他性。但某个人或某个群体在享用公共产品的同时, 无法将另一些人或群体排除在公共产品的收益范围之外, 这或者是因为实现排他性在技术

^① 保罗·A·萨缪尔森, 威廉·D·诺德豪斯. 经济学 [M] 北京: 机械工业出版社, 1998, 36.

上是不可能,或者即使排他性在技术上是可行的,但由于实现排他性的成本过高,所以使得排他性在技术上失去了实际意义,于是便有了事实上的非排他性。公共产品的上述特征使得私人不能、不愿或不适宜生产,因为私人在提供这种公共产品时一般不能向大多数受益者索取报酬,因而公共产品需要由公共部门即政府来提供。确定一种产品是否公共产品,要看其是否具有非竞争性和非排他性。如果二者都具备,则是纯公共产品,如国防、公共秩序等;如果二者都不具备,则是纯粹的私人产品;只具备二者之一的,则是准公共产品,如教育、保健、公园、道路等。

二、准公共产品与外部效应

(一) 准公共产品

在现实生活中,纯公共产品并不普遍存在。一些产品虽然具有消费的非竞争性,但在技术上却能够实现收益的排他性;而另一些产品虽然不具有消费的非竞争性,却因为排他的成本过高而很难在技术上实现收益的排他性。这些既不是纯公共产品也不是纯私人产品,实际上纯私人产品和纯公共产品可以被看成是一个产品属性的两个极端,介于这两极之间的具有公共产品的部分特性的产品是混合产品,也称为准公共产品。

准公共产品在现实生活中大量存在。“拥挤性的公共产品”就属于这种范畴,它是指虽然某种产品的效用可为全社会所享用,但由于消费者数量的增加会导致拥挤,使得每个消费者从中所获得的效益下降,即消费上具有一定的竞争性^①。另外,“价格排他的公共产品”也属于此范畴,它是指某种产品的效用虽然可以被全社会享用,但产品却可以定价,在技术上能够实现排他,那些不愿意支付费用的消费者会被排除在消费范围之外,即

① 安东尼·B·阿特金森,约瑟夫·E·斯蒂格利茨:《公共经济学》[M],上海:上海人民出版社,1994。