

北 京 交 通 大 学
中安联合投资集团有限公司博士后科研工作站

研究成果

宁夏 高等教育财政 管理机制研究

马 莉◎著

NINGXIA
GAODENGJIAOYUCAIZHENG
GUANLIJIZHIYANJIU



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

宁夏 高等教育财政 管理机制研究

马 莉◎著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宁夏高等教育财政管理机制研究 / 马莉著. — 银川:
宁夏人民出版社, 2016.12

ISBN 978-7-227-06574-6

I. ①宁… II. ①马… III. ①高等教育—财政管理—研究—宁夏 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 315202 号

宁夏高等教育财政管理机制研究

马莉 著

责任编辑 杨海军 王瑞

封面设计 邵士雷

责任印制 肖 艳



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

出版发行

出版人 王杨宝

地址 宁夏银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网址 <http://www.nxpph.com> <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://shop126547358.taobao.com> <http://www.hh-book.com>

电子信箱 nxrmcbs@126.com renminshe@yrpubm.com

邮购电话 0951-5019391 5052104

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏银报印务有限公司

印刷委托书号 (宁)0003899

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 7.25

字 数 300 千字

版 次 2016 年 12 月第 1 版

印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-06574-6

定 价 32.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

导 论	1
第一章 自治地方高等教育发展研究的理论基础	28
第一节 自治地方高等教育财政管理机制的相关概念界定 ...	28
第二节 自治地方高等教育研究的理论依据	35
第三节 自治地方高等教育财政管理机制与 高等教育发展的关系	74
第二章 宁夏高等教育财政管理机制对高等教育发展 影响的现状研究	82
第一节 “十二五”期间宁夏高等教育发展现状的调查研究	82
第二节 宁夏高等教育财政管理机制对高等教育发展的影响	95
第三章 宁夏高等教育财政管理机制对高等教育发展 影响的实证分析	105
第一节 宁夏大学取得的成就和不足之处	106
第二节 宁夏财经职业技术学院取得的成就和不足之处	142
第四章 宁夏高等教育财政管理机制影响归因分析	159
第一节 自治地方教育财政自治制度因素	159

第二节	宁夏高等教育财政投入总量因素	166
第三节	宁夏高等教育财政管理机制因素	168
第四节	宁夏高等教育财政投入的监督评价因素	175
第五章	完善宁夏民族自治地方高等教育财政管理	
	机制的策略	180
第一节	中央政府部门层面的策略	182
第二节	民族自治地方省级财政教育部门层面的策略	199
第三节	民族自治地方高校教育与财务部门层面的策略	209
结 语	215
参考文献	222
附 录	226
后 记	227

导 论

随着国家西部大开发战略和高等教育扩招政策的实施，高等教育现已成为西部民族地区教育文化事业发展的重要组成部分。民族自治地方的经济发展和社会建设能否实现跨越式发展，关键取决于教育，尤其是高等教育所培养的高级人才数量和质量。民族自治地方高等教育的发展为当地培养了大量实用型、高素质的少数民族人才，是逐步缩小民族地区差距，维护民族团结稳定，促进教育公平，走向共同富裕的必经之路；也是加快少数民族地区经济发展，提高民族地区教育文化水平的“活化剂”。

宁夏高等教育的发展是宁夏社会建设的重要方面，在为民族地区实施高等人才战略、提高科技文化水平、促进社会经济发展等方面发挥了十分重要的作用。高等教育财政投入是高等教育快速发展的基石和保障，是高等教育管理活动的重要组成部分，也是中央对高等教育发展进行宏观调控的重要抓手。民族自治地方高等教育财政管理体制是否健全和完善，直接影响到该地区高等教育发展的速度与质量，在促进民族自治地方社会建设和高等教育健康发展中发挥着重要的作用。

近些年来，宁夏回族自治区人民政府不断加大对普通高等教育的财政支持力度，使宁夏高等教育得以快速发展，促进了宁夏经济社会的繁荣和可持续发展。

本书立足于当前宁夏高等教育发展的整体情况，对“十二五”期间制约宁夏高等教育发展的因素，即高等教育财政管理机制进行了全面剖析，依据社会建设理论、高等教育理论、教育财政投入理论等，深入研究民族自治地方高等教育财政投入管理机制的理论基础，并全面分析宁夏高等教育发展与高等教育财政管理机制，以及民族自治地方社会建设与高等教育财政管理机制之间的紧密关系。同时，通过回顾与反思“十二五”期间宁夏高等教育发展取得的成绩及存在的不足，运用案例分析法，将宁夏大学和宁夏财经职业技术学院作为宁夏高等教育中的本科院校和高职院校的个案，对其“十二五”期间以来高等教育发展取得的重大效益和不足之处进行调查研究。另外，深入到宁夏回族自治区教育、财政部门 and 高等院校并通过实地调研，全方位、多角度地了解目前宁夏高等教育的发展现状、已取得的成就及存在的问题，综合获取本书的第一手基础性资料，进而利用访谈内容、研究数据以及调查结果，采用定量研究和定性研究有机结合的方法，客观分析了在民族自治地方教育财政自治权的视域下，制约宁夏高等教育发展的主要因素，即高等教育财政投入管理机制在制度建设、投入总量、管理机制、使用效率、监督机制等方面存在的不足，分析制约宁夏高等教育财政管理机制发展的内外因素。同时，吸收并借鉴美国高等教育财政管理机制的可操作性管理模式和先进理念，从中央财政部门、民族自治地方省级教育财政部门和高校财务部门三级层面，积极探寻完善宁夏高等教育财政管理机制、

增强宁夏高等教育发展水平的有效对策，为教育、财政部门 and 高等院校更新管理理念，增强管理能力提供有益借鉴，促进宁夏高等教育的健康、快速发展。

一、研究背景和意义

(一) 研究的背景

当今世界生产力的提升主要是依靠科技进步和提高劳动者的素质，而不再是依靠密集的劳动力和粗放的生产。高等教育促进科学技术发展，是社会发展和人口素质提升的塔基工程。据《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》数据显示，预计“我国高等教育毛入学率 2015 年将增加到 36%，2020 年达到 40%”，这说明我国高等教育大众化进程将逐步加快。高等教育财政投入是高等教育快速发展的基石和保障，是高等教育管理活动的重要组成部分，也是中央对高等教育宏观调控的重要抓手。高等教育财政投入管理体制配置格局，直接关系到宁夏高等教育发展的速度与质量。党的十八届五中全会，在新的历史起点上，以新的理念系统部署了深化教育财政投入机制的改革措施。习近平主席在 2015 年的中央民族地区工作会议上，着重提出“教育投入要向民族地区、边疆地区倾斜，办好民族地区高等教育，搞好双语教育”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》也明确提出，要“推进高等教育分类管理和高等学校综合改革，扩大重点高校对中西部和农村地区招生规模，统筹推进世界一流大学和一流学科建设”。

改革开放以来，自治区党委、政府致力于加强宁夏高等教育事业的快速发展，始终坚持“优先发展、重点扶持”的政策，不断加大高等教育财政投入力度，大力发展高等教育，旨在提高民

族地区人口素质，培养大量优秀干部；坚持人才强区和科教兴宁战略，不断创新高等教育发展思路，完善高等教育机制建设，使得宁夏高等教育事业取得了长足发展。

宁夏是少数民族自治区，实行民族区域自治制度，但民族自治地区教育财政自治权长期以来难以得到有效保障。随着我国财政体制机制改革的持续深入，以及民族自治地方财政格局和财政管理方式的变化，民族自治地方教育财政投入管理机制问题业已成为一项迫切需要深入研究的重要课题，所以，全面推进宁夏高等教育财政投入体制改革，必须建立更加完善的高等教育财政管理运行机制，并通过立法切实保障民族自治地方的教育财政自治权利，改善宁夏高等教育发展的现状，从而确保宁夏教育资源得到公平、有效的利用，促进高等教育持续、健康、有序的发展。

（二）研究意义

1. 理论意义

第一，有利于深化和完善民族自治地区高等教育财政管理理论。

目前，高等教育的财政投入问题已成为国内高等教育界的关注点，其核心主要集中在高等教育的经费投入，但当民族地区教育财政自治权理论被引入到民族学以后，引起了国内外许多高等教育专家、学者的兴趣，并在此领域做了大量的研究。应当承认，教育界的研究工作对于我们更好地认识和理解高等教育财政投入及教育财政自治有着一定的借鉴意义和价值，然而对于通过完善高等教育财政投入管理机制，更好地行使民族自治权，加强民族区域自治建设的研究和分析则不够全面和深入。本书在已有的一般财政理论研究基础之上，通过对民族自治地方高等教育财政投

入管理体制所作的理论阐释，明确了各职能部门的责任、权利与义务，并针对宁夏高等教育财政投入管理体制存在的种种问题，从民族地区教育财政自治制度的角度剖析其根源，提出有针对性的解决对策，深入地将民族自治地方教育财政自治理论运用到高等教育财政投入管理理论中，丰富和补充该理论研究的具体内容，对于宁夏整个高等教育体制改革的顺利推进，以及区域高等教育大众化目标的有效实现均有着较强的理论和实践意义。

第二，有利于进一步充实和健全民族自治地方高等教育理论的研究。

由于我国高等教育起步晚、起点低，一直以来缺少经验和可供参考的成功模式，造成国家在发展高等教育方面的政策困惑和矛盾；再加上高等教育财政管理机制方面的理论知识匮乏和实践经验不足，造成我国高等教育财政理论发展滞后，尤其在民族地区，如何成功办好高等教育，如何切实做好高等教育财政投入工作，最大限度地发挥资金的使用效益，这项工作无论是各级政府还是民族地区的高等院校，都一直处在不断地摸索和研究过程中。在此，笔者认为，在民族自治地方发展高等教育，必须要高度重视财政机制在整个过程中的重要作用，要体现其民族地区的特殊性。因此，以民族地区教育财政自治和高等教育财政管理机制的新视角研究高等教育的发展，对高等教育理论的研究极具开拓性和创新性。

第三，有利于加强和丰富民族区域自治的理论研究，加强民族自治地方的法制建设。

我国自实行民族区域自治法以来，民族地区自治理论比较丰富，但从查阅的有关专著和研究来看，将教育财政自治建设理论

单独提炼出来，并和高等教育财政管理机制改革有机结合的研究还很有限，这方面的理论研究还缺乏系统性和全面性。本书旨在通过对宁夏高等教育财政投入机制的研究来加强宁夏教育财政自治建设和促进高等教育的发展。开展对这一课题的研究，有利于将高等教育财政投入与教育财政自治建设协调统一起来，有助于总结民族自治地方教育财政自治工作的经验与教训，完善民族区域自治制度建设，促进民族地区法制建设，以此丰富和完善民族区域自治政策及教育财政自治制度的相关理论内容。

2. 实践意义

第一，有利于民族地区高等教育事业的发展和教育公平的实现。

高等教育教学设备、基础设施、场地规模等硬实力建设，教学科研、师资队伍、学科建设等一系列软实力打造都直接受到教育财政的影响，并且高等教育财政投入还与民族地区教育平等、家庭教育成本、就业前景等切身利益密切相关。因此，研究宁夏高等教育财政管理机制，可以作为一个新的切入点，从根本上剖析目前宁夏高等教育财政机制的发展现状和存在的问题，切实解决高等教育事业的资金保障问题，有效发挥高等教育经费的使用效益，合理分配国民收入，平衡民族地区教育资金分配不合理，缩小区域、城乡、校际间差距，统筹城乡教育资源均衡配置格局，切实加快并实现高等教育公平，提高宁夏高等教育资金利用效率，促进高等教育事业跨越式发展。

第二，有利于民族自治地方社会建设及其现代化的顺利进行。

科技是第一生产力，任何一个区域的快速发展都离不开高科技、高水平、高层次人才智力支持和人力资源保障。因此，一

个地区，尤其是民族自治地方，其高等教育的发展与当地的经济
发展紧密相关，市场需求和经济发展对高等教育的专业设置、学
术方向、学科建设等具有决定性作用。同时，高等教育通过培养
大批高素质、技能型、实用型优秀人才，为民族地区的经济发展和
社会发展提供了强有力的人力资源保障和科学技术支撑，持续
调整民族地区经济结构和经济发展模式，促进该地区自然资源和
社会资源的合理开发与配置，进而推动民族地区经济的持续、健
康发展。

第三，有利于缩小地区差距，维护民族地区团结和社会稳定。

长期以来，由于历史和自然环境的原因，我国民族地区经济、
文化发展极不平衡，社会结构发育参差不齐，在科技、文化、经
济等领域与非民族地区存在很大差距。因此，只有大力发展高等
教育事业，普及科学文化知识，加强民族地区高层次人才培养，
增强民族地区人口综合文化素质，才能从根本上提升民族地区科
学技术水平，提高各族人民的物质文化生活水平，缩小地区间的
经济差距，促进民族地区的安定团结和国家的长治久安。

二、研究目的和方法

（一）研究目的

通过了解和考察宁夏“十二五”期间高等教育财政投入和管
理机制现状、取得的成就及尚存在的问题，笔者发现在民族自治
地方教育财政自治视域下，当前宁夏高等教育财政管理机制存在
缺失之处。因此，本书的研究目的就是找出高等教育资金使用效
率低下的深层次原因，分析制约高等教育财政管理机制的内外因
素，同时，吸收并借鉴美国高等教育财政管理机制的可操作性管
理模式和先进理念，进而积极探寻提升宁夏高等教育财政管理的

有效对策，以完善高等教育财政投入管理机制，帮助各级教育、财政部门 and 高等院校更新管理理念，增强管理能力，从根本上加快高等教育财政管理机制走向系统化、规范化、实用化和法制化，促进宁夏高等教育的健康、稳定和快速发展。

（二）研究方法

第一，通过文献研究法来考察和梳理民族自治地方高等教育财政管理机制的历史起源、发展过程和当前现状，通过查阅国内外专家关于民族地区高等教育财政管理机制的最新观点和相关研究材料，结合访谈资料和统计数据，分析宁夏在“十二五”期间高等教育财政管理机制方面取得的成就和存在的问题。同时，通过学习和借鉴美国高等教育财政管理机制的先进理念和做法，分析宁夏高等教育财政管理机制方面存在的问题，从中发现研究的切入点和创新点，并在此基础上探析和开拓新的研究空间，找出增强宁夏高等教育财政投入管理机制和教育财政自治建设的有效措施，促进宁夏高等教育的创新性、跨越式发展。

第二，在调查研究阶段，采用实证研究法，切实深入到各级财政、教育部门和高等院校中调查历年高等教育投入数据，与教育财政主管部门工作人员、一线教师、校长和财务人员座谈，全方位、多角度地了解此项研究的现状、取得的成就及尚存的问题。访谈的问题涉及高等教育近几年取得的成就，经费获取的途径、使用的成效及对高等教育经费管理机制的看法等。同时，对照宁夏“十二五”期间高等教育财政投入的数据分析结果，利用定性和定量的综合分析方法，从宁夏高等教育实际出发，客观认识宁夏高等教育财政管理机制方面的缺失，深刻分析制约宁夏高等教育发展的各种因素，进而提出解决问题的对策和途径。

第三，通过描述统计法对宁夏“十二五”期间高等教育财政投入数据和占全国财政性教育经费的比例，以及教育规模、办学条件、师资队伍、科研建设等进行纵向对比分析，同时对中美两国高等教育财政投入情况进行横向对比分析，全面了解宁夏高等教育经费投入的增长情况和取得的成效，从民族地区教育财政自治的视角，深层次分析宁夏高等教育财政投入总量、经费来源及使用效益，为宁夏高等教育财政管理机制研究提供参考依据。

第四，使用案例研究法分析宁夏高等教育。高等教育既包括本科教育，也包括高等职业教育，所以本书以宁夏大学作为宁夏高等教育本科院校的研究对象，以宁夏财经职业技术学院作为高职院校的研究对象，通过分析、比较两所比较具有代表性的宁夏高校“十二五”期间在学校基础设施建设、师资队伍、学科建设、招生规模以及预算内教育财政性投入经费，尤其是将专项资金的增长、使用和效益情况以点带面，反映当前制约宁夏高等教育发展的财政管理机制中存在的各种问题，进而为下一步策略研究奠定良好的基础。

第五，在研究过程中注重使用比较法对中西方高等教育财政投入管理机制特点及类型进行分析，排除两国国情和国家性质不同等因素，找到中美两国在高等教育财政投入管理机制方面的最佳结合点。积极学习和借鉴美国高等教育财政投入管理机制的先进模式和理念，实事求是地从宁夏当前高等教育发展的实际情况出发，客观、科学地构建符合当前宁夏高等教育财政管理机制发展现状并能够切实提高高等教育财政投入管理能力的可操作性运作模式。

（三）创新性分析

1. 研究内容的创新

从查阅的相关专著和研究材料来看，对财政管理机制的内容论述比较多，对高等教育财政管理机制理论的研究比较少，从民族自治地方教育财政自治权的新视角研究高等教育财政投入机制的研究则是少之又少。本书全方位从促进宁夏高等教育发展的需要出发，将民族自治地方教育财政自治建设与高等教育财政管理机制理念有机结合，进一步论证二者之间的密切关系。因此，本书具有较强的新颖性、开创性和探索性。

2. 研究方法的创新

本书是一项跨学科调查研究，综合运用了民族社会学、公共财政学、高等教育学、教育经济学等多学科知识，运用了文献法、比较法、描述统计法、案例分析法等多种研究方法。

3. 研究视域的创新

本书在提出高等教育财政投入管理模式方面，不仅对自治区“十二五”期间的高等教育发展和高等教育财政管理机制情况进行了纵向对比分析，而且从中西方对该问题的解决办法中寻找最佳结合点，吸收和借鉴国内外最新的高等教育发展理念，提出在民族自治地方建立健全高等教育财政投入机制的可行性建议，具有一定的创新性和可操作性。

三、文献综述和评析

（一）国外研究状况

20世纪50年代以来，一些西方国家的教育学家采用各种研究方法对教育的资金投入和产出效益开展了大规模的实地调查，主要目的在于通过分析教育财政管理体制，探讨教育财政投入的最

佳使用方案，促使教育投资实现效益最大化。

第一，民族地区政府财政对高等教育支出的公平性和重要性。

由于各民族地区经济发展水平和地方财政的收入差别，决定了各自在教育事业上的投入力度大不相同，并且呈现出较大的差距。在这个问题上，城市和农村的教育投入力度差别非常显著，少数民族地区较非少数民族地区的差异尤为明显。^①舍曼认为，由于民族地区学校教育对地区和地方政府部门资助具有很强的依赖性，这就必然产生各学校的拨款不平衡现象。在多数情况下，中央政府必须承担为地方政府提供拨款的责任以解决为适龄青年办学而又资金不足的问题。^②查德·马斯格雷夫是美国著名经济学家，他认为高等教育投入在有利于各个学生发展的同时，也有利于社会的发展。乔·史蒂文斯也认为，高等教育会对社会经济的发展产生确定的正向外部性，社会应该鼓励它们的供给，这一观点几乎没有人会否认。^③

第二，高等教育财政管理机制对发展民族高等教育的重要性。

约翰·斯通通过考察美国、法国、瑞典等国家民族地区学生财政资助政策，结合人力资本理论，提出了高等教育成本分担理论，其影响几乎波及全世界。在这之后，世界各国制定高等教育学费政策几乎都以成本分担为理论依据。约翰·斯通界定高等教育成本分担的主体包括政府、学生、家长、慈善家，并深刻剖析了全球

①②Andrew Gillette. *Financial Aid in Theory and Practice Why It Is Ineffective and What Can Be Done About It*. Report from the Center for College Affordability and Productivity, April 2009.

③Attila and Ayala BG., *Minority Education and Development in Asia source Educational Planning and Administration*, 2003(4).

范围内的高等教育成本分担制度。^①基于“资本市场失灵”现象，“政府应该资助个人高等教育投入，借此来防止因资本市场的失灵而导致各个阶层入学机会的不平等”^②。政府财政应当保证能力相似的学生都能获得同一充足水平的高等教育投入或者产出，这即为横向公平；还有一种纵向公平的概念，这是将“充足”看作为一种纵向公平的形式，指出民族地区不同教育需要的学生应该具有不同的充足投入标准。财政充足与公平原则不同，前者强调民族地区高等教育投入或产出的绝对足够水平，而财政公平则强调在不同地区或人群之间高等教育投入或产出的相对分配水平。

（二）国内研究状况

第一，民族自治地方公共高等教育财政投入的影响因素。

用两个指标分别来衡量公共高等教育投入，一个是各地区教育事业费投入占财政总投入的比例，另一个是各地区教育事业费投入占地区生产总值的比例。影响因素包括民族自治地方社会建设水平、所有制结构、产业结构、人口因素、财政分权制度等。有学者研究发现：“（1）民族自治地方社会建设水平与公共高等教育投入之间存在着负相关关系；（2）国有经济在经济总体中所占比重较大，教育事业投入在财政投入中所占的比例就比较低；（3）第一产业占国民经济比重大的地区，公共高等教育投入的比例则越小；（4）财政收支的分权程度对公共高等教育投入比例产生正面影响，而对公共高等教育投入比例产生的负面影响

^①Henry M.Devlin.Corns E.Driver,*Cost of Minority Educational System*.Education Economics,2007(5).

^②Coleman James,*the Concept of Equality of Educational Opportunity*. Harvard Education Rewed,1998(6).