

河北省社会科学重要学术著作出版资助项目

纵横集

张益禄 岳凤霞 著

河北出版传媒集团
河北教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

纵横集 / 张益禄, 岳凤霞著. -- 石家庄: 河北教育出版社, 2016.10

ISBN 978-7-5545-3008-5

I. ①纵… II. ①张… ②岳… III. ①教育 - 文集②经济学 - 文集 IV. ①G4-53②F0-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第269101号

出版发行 河北出版传媒集团

河北教育出版社 <http://www.hbep.com> (石家庄市联盟路 705 号)

印 刷

开 本 170 × 240 1/16

印 张 33.5

字 数 430 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

印 数 1-500

书 号 ISBN 978-7-5545-3008-5

定 价 78 元

版权所有 翻录必究

序言

《纵横集》是一本论文集，内容包括经济和教育两大类。在整个篇幅中，教育财务论文占据了大头。教育财务又有两种属性，它既属于教育范畴，也属于经济范畴。由于本书内容具有教育与经济纵横交错的特征，故取名为《纵横集》。

《纵横集》收录作者论文近80篇，40多万字，均在省级以上报刊发表，有些被国内权威杂志全文转载。本书覆盖范围广：按内容分为八个章节，包括投资体制、经费分配、财务管理、收费管理、经济探索、教育改革、保障机制、学生资助等。时间跨度长：大约是30多年的漫长历程。许多重要时间节点，都精选了相关文章。在每一章节中，一般按文章发表时间顺序排列。可以说，《纵横集》是反映我国教育波澜壮阔历史的一页记录，是紧跟我国教育改革伟大进程的一行足迹。

《纵横集》可概括为四个特点：

紧扣时代主题。“笔墨当随时代”，论文写作亦然。作者始终瞄准经济和教育领域前沿，紧贴时代脉搏，选择重大理论和实践课题，进行深入研究探讨。宏观经济方面，如国际经济、金融危机、财税体制、公共服务等；高等教育方面，如经费投入、银行贷款、资助体系、资金管理等；义务教育方面，如校舍改造、保障机制、布局调整、均衡发展等。这些都是



事关我国经济或教育改革发展全局的重大题材，有的甚至具有里程碑意义。好的选题需要好的论述。在课题研究过程中，主动适应时代要求，准确把握未来发展趋势，针对实际问题，进行深入分析，提出思路和对策。如《美国赤字财政政策的变化对振兴我国财政的启示》《关于高校银行贷款风险控制控制的探讨》《关于实现财政性教育经费占 GDP 4% 目标的思考》《京津冀协同发展下的教育战略》等文章，无论选题还是论述，都具有鲜明时代特征，并体现了作者响应时代召唤，敢于担当、勇立潮头的精神。

选择不同路径。教育财务具有特殊属性，它既是教育事业的重要组成部分，也是财政工作在教育部门的延伸。为了向广度拓展，向深度挖掘，作者打破传统写作手法，跳出就事论事的圈子，把所论述的命题，放在教育和财政两大背景下进行思考。如《论建立新的高等教育投资体制》《高校财务管理体制改革探讨》《高校生均拨款的筹措与分配》，以及农村税费改革、保障机制等方面的文章，独辟蹊径，自始至终沿着教育改革和财政改革两条主线展开，或站在经济角度看教育，或站在教育角度看经济，且相互交叉融合，给人以“横看成岭侧成峰”之感。从总体上看，教育改革和财政改革，大方向是一致的，但在某些方面也存在着“差异”。这就需要站在全局高度，统筹考量，找到两者平衡点和结合点，使其相互衔接，殊途同归。这也是理论研究中的一个难点。

力求理论创新。从某种意义上说，科学研究就是对现实的一种突破。文章贵在有独到见解，贵在能不同凡响。作者解放思想，大胆探索，冲破条条框框，敢于标新立异，寻找突破点，打造创新点。同时，注重发挥理论引领作用，为有关部门决策提供依据，使研究成果既有较高的学术价值，也有较高的应用价值。《为农村贫困学生播撒春雨》一文，最早提出对农村学生资助这一重大命题，并率先在河北省试行。两年之后，国家出台了“两

免一补”政策，成为我国教育史上浓墨重彩的篇章。《关于深化学前教育投资体制改革的思考》《关于建立普通高中贫困生资助体系的探讨》等，也属于教育理论上的“破冰之举”。之后国家做出相关重大决策，如大力发展学前教育、建立高中资助体系等，能够充分说明这一点。理论根植于实践，理论上的创新性、前瞻性、预见性，源于对事物发展规律的正确认识，源于对实践的深刻观察。作者长期从事财务工作，在理论研究上具有得天独厚的优势。

坚持风格多样。论文风格不应千篇一律，而应丰富多彩。本书文章追求的风格，从两个方面可窥见一斑：一是表现形式多样。有的学术性较强，有的近似时评政论，有的属于调查报告，较之传统论文概念要宽泛些。但也有明确界限，会议报告讲话之类均不在此列，随笔杂谈也未被选入。二是论述方式多样。有的侧重对重大理论阐述，有的侧重对实际问题研究，有的注重提出对策措施，有的注重对未来预测，不拘泥于一种方式，而是根据不同题材而确定。需要特别说明的是，作者为《河北日报》撰写的评论性文章，为《河北教育》撰写的“卷首语”等，与一般学术性论文风格迥然不同，但在写作上要求更高，难度更大，是一种不可替代的论文形式。风格是为观点服务的，风格的多样性，旨在使论文更为丰富、生动、厚重，从而焕发出一种新的面貌和气象。

以上概括与评述，与其说是一种客观现状，不如说是一种理想追求，正所谓“虽不能至，心向往之”。《纵横集》的出版，自然会带来收获的喜悦，但更多的是对不足的反思。细心审视集子中的文章，也确有一些缺憾。水平所限造成的“肤浅之作”，工作繁忙造成的“应景之作”，一时浮躁造成的“生硬之作”，时间久远造成的“过时之作”，都会留下抹不掉的痕迹。

不满是向上的车轮。因此，聆听专家学者教诲，接受读者朋友批评，



纵 横 集

就成为一种真诚期盼。唯其如此，才能在理论研究道路上，不断求索，砥砺奋进，从而迈向一个新的高度。

《纵横集》能够问世，得益于多方面的帮助。河北省社会科学界联合会给予重点资助，河北出版传媒集团、河北教育出版社给予大力支持，朋友们给予热情关照，本书凝聚着大家的心血和智慧。在此，一并表示诚挚的谢意！

张益禄 岳凤霞

丙申年秋

目 录

1 序言

投资体制

- 3 论建立新的高等教育投资体制
- 10 采取特殊措施 办好特殊教育
- 13 关于深化学前教育投资体制改革的思考
- 24 深化我国高等教育投入体制改革的探讨
- 34 关于实现财政性教育经费占 GDP 4% 目标的思考
- 39 深化教育投资体制改革 促进义务教育均衡发展
- 45 下大力巩固好 4% 成果
- 48 河北省高校经费紧张的成因及对策
- 55 解决高校图书馆文献资料购置费不足的设想及建议

经费分配

- 63 高教经费管理改革初探
- 69 谈高校财务管理方式改革
- 76 关于高校研究生经费分配问题的探讨
- 82 高教经费分配制度改革的新构想
- 88 河北高校财务改革评析与思考
- 100 统一管理合理分配 促进教育事业的发展
- 102 论高校经费分配制度改革



- 113 | 高校经费预算管理改革的基本原则
- 122 | 高校财务管理体制改革探讨
- 130 | 高校生均拨款的筹措与分配

财务管理

- 141 | 加强高校财务管理 提高经费使用效益
- 147 | 略谈高校财务管理工作的几个问题
- 155 | 全面深化财务管理改革 努力提高经费使用效益
——河北省省属高校经费管理使用情况调查
- 162 | 关于提高高校经费使用效益的探讨
- 169 | 会计人员要树立良好的职业道德
- 172 | 如何撰写财务分析报告
- 175 | 牢固树立勤俭办学的思想
- 178 | 关于推行县级“教育支付分中心”财务管理模式的思考
- 192 | 关于高校银行贷款风险控制的探讨
- 202 | 审计独立性与政府监管
- 211 | 切实管好用好教育经费

收费管理

- 217 | 切实加强高校预算外资金的管理
- 222 | 论有偿社会服务中的财务管理机制
- 236 | 高校实行自费生制度好处多
- 238 | 高中收费：为何仍实行“双轨制”
- 241 | 农师类高校为何实行全额收费
- 245 | 普通高校为何再次提高收费标准
- 247 | “民办公助二级学院”为何按成本收费
- 250 | 本专倒挂：高校收费的一个怪圈
- 253 | 民办教育收费原则的探讨

- 260 | 高等学校收费模式与成本测算
277 | 关于高校收费制度若干问题的探讨

经济探索

- 291 | “国家得大头”是国营企业实行利改税的一个重要原则
294 | 充分发挥税收在组织财政收入方面的作用
300 | 美国赤字财政政策的变化对振兴我国财政的启示
317 | 关于基本公共服务均等化问题的探讨
325 | 国际金融危机影响下我国 CFO 职能转变研究
334 | 弱势群体金融支持研究
343 | 论公允价值的经济后果

教育改革

- 351 | 谈谈高校有偿社会服务
353 | 邓小平教育改革思想述评
362 | 充分发挥高校优势 大力发展校办产业
365 | 社会化：高校后勤改革的必由之路
372 | 高校后勤社会化改革迫在眉睫
379 | 扩招：加快高等教育发展的重大战略决策
387 | 布局调整：加快农村教育发展的奠基工程
393 | 关于民办教育营利与产权问题的探讨
402 | 寄宿制：一种新型的农村教育办学模式
408 | 谋划教育科学发展 办好人民满意教育
414 | 京津冀协同发展下的教育战略

保障机制

- 423 | 积极推进农村税费改革
| 建立新的农村义务教育经费保障机制



- 428 | 加大农村教育投入的重要保证
——河北省农村中小学生均公用经费标准定额述评
- 434 | 关于落实农村义务教育经费保障新机制的思考
- 445 | 教育发展史上的里程碑
- 448 | 促进农村义务教育持续健康发展的重大决策
- 451 | 提高公用经费水平 保证学校正常运转
- 454 | 准确把握政策 加大工作力度
进一步推进农村义务教育经费保障机制改革
- 463 | 切实把党中央关怀落到农村孩子身上
- 466 | 准确把握政策内涵 认真实施营养改善计划
- 471 | 深化农村义务教育经费保障机制改革的思考

学生资助

- 479 | 向高校特困生伸出温暖的手
- 481 | 特困生：一个依然沉重的话题
- 487 | 大学特困生——“绿色通道”为你放行
- 490 | 为农村贫困学生播撒春雨
- 493 | “一费制”：推进义务教育收费制度改革的重要举措
——关于我省义务教育阶段学校全面推行“一费制”有
关问题的解答
- 504 | 落实“两免一补”资助政策 促进农村教育协调发展
- 508 | 关于建立普通高中贫困生资助体系的探讨
- 514 | 让每个孩子都能成为有用之才
- 517 | 让农村孩子就近接受良好教育
- 521 | 后记

投资体制

纵

横

集

Zongheng Ji

论建立新的高等教育投资体制

高等教育投资体制的改革,是我国整个高等教育体制改革的一个重要组成部分。它对我国高等教育事业发展,起着十分重要的作用。

《中国教育改革和发展纲要》明确指出:“改革和完善教育投资体制、增加教育经费是落实教育战略地位的根本措施,各级政府、社会各方面和个人都要努力增加对教育的投入,确保教育事业优先发展。而要保证教育经费的不断增长,必须改革长期以来单靠国家财政拨款的单一投资体制,根据我国实际情况建立具有中国特色的高等教育多元化结构的投资体制。”

一、建立高等教育多元化结构投资体制的理论依据

(一)我国高等教育事业的发展与教育经费严重短缺的矛盾,是建立高等教育多元化结构投资体制的主要原因。我国高等教育在社会主义现代化建设中处于优先发展的地位,但由于受国家财力的限制,经费严重短缺困扰着我国高等教育事业的发展。实践证明,发展我国高等教育单靠国家财政拨款是不行的。因为,在相当长时间内,国家财政对高等教育的投资不可能有大幅度的增长,而且由于物价上涨和人员经费的不断增加,经费紧张的矛盾将更加突出。显然,那种单一的经费投资体制不能适应我国高等教育事业发展的需要。据国家有关部门统计和预测,目前,国家财政预算内高教经费(事业费、基建费)占高教经费收入总量的85.7%,到2000年,我国财政对教育的拨款将达到1200亿元。即将其中的20%拨给高等教育,约240亿元。这是国家财政对高教拨付经费的上限,但这只能满足高教经费的60%,剩余的40%余缺,只能通过多种渠道筹集资金予以解决。



(二) 我国经济体制改革和教育体制改革，为建立高等教育多元化结构投资体制提供了理论依据和前提条件。单一结构的国家财政拨款投资体制，不仅造成高教经费的短缺，而且，它还助长了学校对国家的依赖思想和教职工超编及经费使用效益不高等弊端。因此，必须改革原有的单一财政拨款投资体制，同时建立多元化结构的投资体制。还应该看到，我国实行的改革开放政策，为建立高等教育多元化结构投资体制创造了有利条件，其主要表现在：（1）改革开放推动了我国经济的飞速发展，而经济的发展需要高校培养更多的高级专门人才。适应形势的需要，学校通过招收委培生、自费生的方式收取一定数额的培养费，既培养了人才，又为学校增加了收入。（2）随着我国教育体制的改革，高校改变了单纯搞教学科研的状况，开展了多种形式的校办产业活动，使其成为学校组织收入的一个重要渠道。（3）对外开放使高校在增进学术交流和友好交往的同时，也得到国外金融等机构及华侨、港澳同胞的支持和资助。

(三) 国民经济的发展为多渠道筹集资金提供了物质保证。能否有效地进行多渠道筹集资金，真正建立起多元化结构的投资体制，归根到底取决于有没有坚实的经济实力做保证。党的十一届三中全会以来，我国经济发生了巨大的变化，国家综合国力明显增强，人民生活得到较大改善。这为多渠道筹集资金奠定了比较牢固的基础。如国民经济的发展和综合国力的增强，使国家财政有可能不断增加对高等教育的投入，并制定一些硬性措施（如规定教育经费投入占国民生产总值和财政收入的比例等）加以保证；社会工商企业的实力增强，使其有可能通过捐资、集资或征收税费附加等形式来支持高校；人民生活的提高，使高校能够相应提高学生收费标准。

(四) 社会主义市场经济为逐步建立高等教育多元化结构投资体制开辟了广阔的前景。社会主义市场经济体制的建立，标志着我国经济发展进入了一个新的历史时期，它对多元化结构投资体制无论在广度上还是在深度上都会产生深刻的影响。首先，它有利于人们进一步解放思想、

破除传统的陈旧观念和计划经济体制下对高校的种种思想束缚，依照市场经济体制的要求，大胆探索建立多元结构投资体制的新途径，开辟新的财源；其次，可以根据市场经济的需要逐渐增大征集资金的强度和比例，使这种体制能够更好地发挥作用。

二、高等教育多元化结构投资体制的主要内容、政策和措施

《中国教育改革和发展纲要》指出：“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。”这是建立高等教育多元化结构投资体制的基本框架和指导方针。根据我国的国情，借鉴外国的一些经验，建立具有中国特色的高等教育多元化投资体制，应主要包括以下几个方面：

（一）国家财政拨款。这是多元化结构投资体制的主要组成部分，是高校资金筹集的主渠道，这种主渠道地位，在相当长时期是不会改变的。这是由我国高等教育的性质、特点和任务所决定的。高校的主要任务是培养高级专门人才，它不同于社会工商企业。实行社会主义市场经济，不能把高校简单地推向市场，把教育商品化。因此，我们不能也不可能把学校办成经营性的盈利机构。即使在市场经济最发达的资本主义国家，也是把学校作为非营利性组织，私立学校也还由国家给予补助。学校可以办企业，但学校本身不能企业化。这就决定了我国高等学校所需资金主要靠国家财政拨款来解决。

由于我国现行的“分灶吃饭、分级管理”的财政管理体制，各地的经济状况差别较大，加之对教育的重视程度不同，各地方财政部门对高教的投入相差较大，致使有些学校在资金上远远不能满足需要。为此，国家对包括高教在内的整个教育资金的投入采取了一些硬性的措施，如保证做到教育经费的“三个增长”，规定国家财政性教育经费支出占国民生产总值比例达到4%，国家预算内教育经费占国家财政支出的比例，“八五”期间逐步提高到全国平均不低于15%，而且随着物价上涨因素的影响，要逐渐调高这个比例等。同时，还实行了新



的教育财政管理体制，即由教育主管部门单独编制预算，报同级人民政府批准的教育财政管理体制，使国家对教育的投入逐步走向法制化轨道。

（二）征收教育税费。即国家以法规的形式对单位、个人或某种经济行为征收的税收或专项附加费用。这是多渠道筹集资金中一种比较稳定的筹措资金形式。目前，国家尚未制定统一的高等教育征收税费的办法，只是各省市自行出台了一些措施。但还不够系统和完善，根据我国的实际情况，征收高等教育税费可从以下几个方面考虑：（1）以税收附加的形式征收。可以对整个的税种征收附加，如地方税附加；也可以对某一行业征收的税种征收教育附加，如对烟酒等消费品生产企业征收增值税教育费附加，对土地使用税征收教育费附加等。（2）对国家控制的经济行为征收专项基金。如对购买小轿车按购车资金的数额征收专项基金；对新建的高级饭店、宾馆、舞厅等按工程造价征收专项基金；（3）对某项收入较高且比较稳定的项目征收教育费附加，如对电视台、报刊的广告收入征收教育费附加等。按照以上几个方面的征集办法，不仅能有效地征集税费附加和专项基金，而且通过征集活动，能够配合国家有关政策，控制某种经济行为或某些产品的生产。由于税收所具有强制性、稳定性、无偿性的特征，征收教育税费是筹集教育资金最有效的办法之一。

（三）校办产业收入及其他形式的创收资金。这是由学校利用自身条件，通过生产、经营、服务等筹措资金的一种方式。主要包括，校办工厂、农场、招待所、服务公司、设计所、附属医院等经济实体通过生产、经营所创造的收入；科技产业通过科技咨询、研制开发新产品、技术成果推广和转让等形式取得的收入；与社会联合办企业，或向社会投资共办企业所取得的收入等。充分发挥高校优势，大力发展校办产业，有利于加强高校与社会的经济联系，促进科技成果尽快转化为生产力和为社会提供商品，实现教学、科研、生产有机地结合。同时，也为学校补充了一定数量的经费，有利于改善办学条件和教职工生活福利待遇等。

（四）学生学杂费和培养费收入。即对在校学生收取部分培养费用的一种筹集资金形式。目前，学杂费和培养费收入是高校预算外收入中的一项主要收入。高等教育不属于义务教育。但长期来，我国高校对学生上学所需经费基本上实行由国家统包起来的办法，这既增加了国家财政的负担，又不利于学生的自我约束。为改变这种状况，我国高校普遍建立起了学生收费制度。主要是对国家统招的公费生收取的学杂费和对委培生和自费生收取的培养费。根据我国高等教育体制改革的要求，要逐步将高校的公助生和自费生实行并轨，统为收费生，并建立统一的收费制度。这为高校筹措奖金奠定了比较稳定的基础。随着我国国民经济的发展和人民生活水平的不断提高，学生学杂费和培养费的标准也可相应地提高，但要注意适度，不要超过群众的承受能力。

（五）捐资集资收入。开展捐资、集资办学是贯彻群众路线，依靠人民办教育的一项重要方针。其意义不仅仅是解决办学经费，也是增强人民群众重视教育的意识，引导消费方向，把发展教育与国家兴旺、社会进步、子女成长等紧密联系起来。目前高校捐资集资主要包括：（1）机关、企业、事业单位和社会团体的捐资和集资；（2）个人的捐资和集资；（3）港澳台同胞、海外侨胞、外籍团体和友好人士的捐资等。提倡捐资、集资办学，要按照“自愿、量力、受益”的原则办理，防止硬性摊派。

目前，对高校来说，要解放思想，走出狭隘集资办学的局限，拓宽集资的渠道。第一，允许一些向学校捐资和集资的单位、企业和社会团体借用学校的招牌，利用学校在社会上知名度高的优势宣传自己，从而产生一种广告效应。第二，本着利益共享的原则，共同筹措资金，开发建设一些项目。如利用学校占地面积大，可与一些单位共同搞教职工住宅建设和其他经营性建设项目。以此引进较多的资金。第三，由企业出资，学校承担对一些重大科研项目进行攻关，学校可将技术转让给企业，或共同生产进行利润分成。第四，把捐资集资与培养学生结合起来，使那些为高校筹集资金的单位能够优先选择急需的专业