

高等教育成本研究专辑

(2009)

主编 杨世忠

副主编 崔也光 许江波 马京华



中国财政经济出版社

高等教育成本研究专辑

(2009)

主 编：杨世忠

副主编：崔也光 许江波 马京华

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等教育成本研究专辑. 2009/杨世忠主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2086 - 4

I. 高… II. 杨… III. 高等教育 - 教育经费 - 成本管理 - 中国 - 国际学术会议 - 文集 IV. G647. 5 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 034194 号

责任编辑: 王晓蕊

责任校对: 王 英

封面设计: 九州迅驰

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 13.75 印张 263 000 字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1 060 定价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2086 - 4/F · 2045

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

新中国成立 60 年尤其是改革开放 30 年以来,我国的教育事业取得了长足发展,已从世界人口资源大国发展成为人力资源大国,并且正在向着人力资源强国迈进。教育事业对于经济社会发展的促进作用举足轻重、举世公认,高等教育则是整个教育事业的龙头和先导。按照国际公认标准,在 2002 年以前,我国的高等教育属于精英化教育;2002 年,我国高等教育毛入学率达到 15%,开始进入大众化教育阶段。发达国家的高等教育进入大众化阶段时,人均 GDP 已在 10000 美元左右,而我国 2002 年的人均 GDP 只有 1132 美元,到 2008 年也仅达 3315 美元。由于我国高等教育规模的迅速扩大是通过行政手段在短时期内实现的,所以,在相当一段时期里,我国高等学校普遍存在的问题是教育体系不完善,投入不足,硬件条件不达标,师资条件不充分等等。自古以来,中国就是一个尊师重教、崇尚教育的国家,教育开支不仅为政府关注,更为普通民众关注。随着我国高等教育事业从大众化向普及化方向的发展,高等教育的投入、成本核算以及补偿问题越来越凸显出来并受到各方重视。

在我国,高等学校培养一名大学生究竟需要耗费多少资源?在现行管理体制下的教育成本是多少?不同专业的大学生的培养成本有何不同?办学成本通过什么方式、哪些渠道、多少比例进行补偿才算合理?等等。这些问题的解决,对于建立一套科学合理的教育成本核算制度和高等教育成本补偿机制,深化高等教育改革,正确处理政府、学校、学生家庭或个人以及其他社会组织之间对于教育成本的合理负担的关系,支持高等院校教育事业规划的制定,合理确定高等教育规模,优化资源配置,具有重要的现实意义。为此,首都经济贸易大学一些担任学校财务、资产、后勤管理工作的干部和从事教学科研工作的学者,组成一个团队,围绕上述问题,结合工作实际进行

调查研究，旨在深化认识、创新观念、改进工作。

本项研究从2009年开始，每年召开一次国际研讨会和数次小型研讨会，将经过筛选的参会文章结集出版。本论文集就是2009年研讨会的成果。我们希望此文集能够对高等教育投入与补偿问题的关注者——政府有关部门、学校管理当局、专家学者和社会公众有所帮助。

首都经济贸易大学副校长 杨世忠

2009年12月1日

目 录

第一部分 高等教育成本理论

关于完善高等教育财政政策的思考	陶春梅 (3)
信息时代的教育成本观	
——论黎慈的社会结构与信息时代的大学教育	陈伟中 (10)
高等教育的政府责任探析	蔡秀云 (43)
基于绩效理念的高校教育成本管理: 逻辑与建议	宗文龙 (53)
对高等教育成本分担若干问题的思考	罗道全 (66)
高等教育成本个人分担的影响因素分析	马京华 (75)
高校教育成本探析	于玉环 (82)

第二部分 高等教育成本核算

高校成本结构的信息归集与优化	许江波 (91)
高等学校教育成本核算问题研究	杨世忠 (102)
高等学校成本核算的简捷法应用研究	盛 蕾 杨世忠 (110)
以作业成本法为基础的高校教育成本核算研究	彭 乐 (122)

第三部分 高等教育成本效益分析

台湾地区公私立大学产出效率之比较研究	欧进士 洪嘉声 张力允 (131)
--------------------------	---------------------

2 高等教育成本研究专辑 (2009)

北京市高校人力资源成本效益实证分析
..... 刘仲文 许江波 黄松涛 范咪雅 (148)

研究生教育成本及投资收益的实证研究 吴旭华 李雪飞 关晓妮 (175)

高等教育成本专题研讨会会议观点综述 马京华 (193)

附 录

高等教育成本研究专辑 (2009) 文献摘编 张 丹 (199)

第一部分

高等教育成本理论

关于完善高等教育财政政策的思考

陶春梅^①

【摘 要】本文梳理了我国高等教育财政面临的主要问题，深入分析了原因，并提出了完善高等教育财政政策的建议。

【关键词】存在问题 原因分析 政策建议

Some Thoughts on How to Improve Higher Education Financial Policy in China

Tao Chunmei

【Abstract】This paper analyzes problems that higher education faces in China. The author also gives some reasons to explain this phenomenon. In the end of this paper, the author proposes many advices to solve these problems.

【Key words】Existing issues Reasons Suggestions

^① 作者简介：陶春梅，女，中国社会科学院博士后，北京市教委财务处副处长。

改革开放以来,我国坚持将教育放在优先发展的战略地位,初步建立起了以政府投入为主,多渠道筹措经费的体制,大幅度增加了财政教育投入,促进了高等教育发展与公平。然而高等教育财政管理与新时期教育发展的要求和人民群众的需求还有一定的差距。本文梳理了我国高等教育财政面临的主要问题,深入分析了原因,并提出了完善高等教育财政政策的建议。

一、我国高等教育财政存在的主要问题

改革开放以来,我国高等教育投入不断增加,到2007年全国教育经费总投入达到12 148.07亿元,其中,财政性教育经费8 280亿元,预算内教育经费7 654.91亿元。但教育投入与经济社会发展对教育的需求差距仍然巨大,还存在着投入不足、分配不均衡和使用效益有待于进一步提高等问题。

(一) 教育经费仍然十分短缺

主要表现在政府公共教育经费投入不足和社会投入不足两个方面。

从政府教育经费投入的角度来看,早在1993年我国政府就提出,到2000年,国家财政性教育经费占GDP的比例要达到4%。但这一目标到2007年(3.32%)仍未实现(见表1)。

表1 1994~2007年我国财政性教育经费占GDP的比例(%)^①

年 份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
比例	2.44	2.32	2.35	2.36	2.41	2.55	2.58	2.79	2.90	2.84	2.79	2.81	3.01	3.32

数据来源:教育部、国家统计局《全国教育经费执行情况统计公告》。

根据UNESCO(联合国教科文组织)的统计,2005年世界政府教育经费占GNP的平均比例是4.9%,其中,发达国家是5.5%,发展中国家是4.7%。20世纪80年代以来,我国学者对一定经济发展水平下的政府教育投入水平进行了持续研究,研究结论一致认为,中国政府教育投入水平低于相同经济发展水平国家。政府教育投入尚无法满足教育发展的基本需要。高等教育负债沉重,地区差距继续扩大。

^① 如果没有特别说明,本文所使用的我国教育经费及比例数据,都来自教育部、国家统计局、历年《中国教育经费统计年鉴》和《全国教育经费执行情况统计公告》。

从社会投入的角度来看,1993 年至今,我国高等教育基本形成了以政府投入为主的多渠道教育筹资体制,公共财政对教育的财政保障力度逐渐增强,但除学费收入之外的其他非财政性教育投入渠道并未得到充分拓展。2007 年全国普通高等学校经费来源中,财政性教育经费占 43.98%,学杂费占 33.66%,学费以外的事业收入占 13.08%,社会捐赠收入占 0.75%,民办学校中举办者投入占 0.88%,其他收入占 7.65% (见表 2)。财政拨款和学费合计占 77.64%。

表 2 全国普通高等学校经费来源 (%)

来源	财政性教育经费	事业费收入	其中:学杂费	社会捐赠收入	民办学校中 举办者投入	其他收入
比例	43.98	46.74	33.66	0.75	0.88	7.65

资料来源:2008 年《中国教育经费统计年鉴》。

可见,我国高校除学杂费之外的社会投入寥寥无几。而美国公立高校的经费来源中,来自联邦、州和地方政府的拨款约占 50.4%,学费约占 18.5%,包括私人赠予、奖学金和捐赠基金在内的捐赠收入占 5.5%,包括教学收入、附属企业、医院在内的销售和服务收入占 21.6%,其他收入占 3.9% (1999 ~2000 学年度) (见表 3)。

表 3 美国公立高等学校经费来源结构 (%)

来源	政府拨款	学费	捐赠收入	销售和服务收入	其他收入
比例	50.4	18.5	5.5	21.6	3.9

资料来源:耿同劲,“欧美日大学经费来源差异及对我国的启示”,《山西财经大学学报》(高等教育版),2007 年 3 月第 10 卷第 1 期。

根据陈紫、史秋衡的《美国公立高校经费来源结构变化分析》资料显示,2004 ~2005 学年度,在美国公立研究型高校经费来源中,各级政府的科研合同收入占 26% (2007 年我国中央所属高校科研拨款仅占总收入的 8.98%,地方所属仅占 0.88%),精英部分的研究型公立高校,不仅科研合同收入更多,而且捐赠基金数额巨大,每年的投资收益都非常可观^①。

由此可见,我国高等学校在捐赠和学校自身创收方面远远低于美国学校,增加捐赠收入、增加学校社会服务收入是高等教育增加筹资的重点。

(二) 公共教育经费分配不均衡问题仍然突出

高等教育经费在分配结构比例失调方面存在的问题仍然突出,影响并制约了我国高等教育事业的改革和发展。分配结构比例失调方面存在的问题表现在以下三个方面:

① 陈紫、史秋衡:“美国公立高校经费来源结构变化分析”,《教育发展研究》,2009 年第 3 期。

首先是区域之间分配不均衡突出。王善迈、杜育红、王蓉等学者的研究一致表明,我国公共教育经费在城乡之间、区域之间的分配很不均衡。到 2007 年,这一现象并未得到根本改观。以分省各级学校生均预算内经费支出和生均公用经费支出为例,普通高校生均预算内事业费支出水平最高的地区(北京、上海)比最低的地区(安徽、贵州等地)普遍高出 7 倍,生均预算内公用经费差距为 28 倍(见表 4)。

表 4 2007 年普通高等学校生均预算内经费支出省际差距 单位:元

	生均预算内事业费支出			生均预算内公用经费支出		
	最高	最低	极差率(%)	最高	最低	极差率(%)
普通高校	21 431.73	2 852.95	7.51	12 999.78	456.47	28.48

资料来源:2008 年《中国教育经费统计年鉴》。

其次是事业性经费与基本建设经费比例失调。2007 年,普通高校也只有 6.05%,基建经费投入不足,使得学校校园环境、校舍建设和基础设施改善严重滞后。从各地披露的数据估算,公办高校向银行的借款高达 1 500 亿~2 000 亿元^①。

第三是基本经费和项目经费比例失调。随着高等教育经费投入的增加,基本运转经费增长慢于项目经费增长,大部分经费以项目建设方式投入,从而使基本经费需求不足进一步加剧。

(三) 经费使用效益有待于进一步提高

整体而言,高校资源利用效率不高,资金支出结构无明显改善,同时由于缺乏有效的监督考核问责机制,导致一些学校出现资金浪费和闲置现象。具体表现在:我国高等学校生均经费指数明显高于世界一般水平,设备重置和使用效率有待于进一步改进。

二、教育经费投入存在问题的原因分析

(一) 教育经费投入决策和监督评价机制不完善

政府预算程序和决策机制需进一步完善。考核地方政府业绩主要看经济增长速度指标,政府教育投入没有纳入任期考核内容。在预算分配过程中,人大监督力度需强化。对教育经费使用管理和监督有待于进一步加强。

^① 袁连生:“我国政府教育经费投入不足的原因与对策”,《北京师范大学学报》(社会科学版),2009 年第 2 期。

（二）政府财政管理体制与拨款制度不完善

政府收入分配体制不完善，政府性基金等大量政府收入没有纳入规范管理，没有安排用于教育，限制了财政对教育的投入。各级政府负担责任划分不合理，高等教育经费拨款分别由中央和地方分级负担。不同地区对高等教育支持能力不平衡是影响我国高等教育发展和公平的主要原因之一。未建立相应规范的转移支付制度，导致经费不均衡问题更加突出。同时在教育经费管理上也存在事权与财权不统一的问题，教育行政部门难以按照教育事业发展需要对有限的经费作出科学的统筹安排，也无法运用财政手段有效地对教育改革进行调控。

高等教育拨款分配因素少，生均综合定额的核算方法主要是历史成本法，没有建立关于高等教育成本核算的具体制度和体系。同时缺乏经费使用效益的评价机制和与拨款相联系的激励机制，从而影响了经费分配的科学性。

（三）缺乏鼓励社会投入的激励机制和优惠政策

我国除学杂费外的非政府投入不足的原因主要有以下几个方面：

第一，缺乏鼓励社会对教育投入的税收激励机制。一是鼓励企业投资教育的税收优惠政策激励不足^①；二是教育捐赠途径少，法律规定必须是国务院或省级政府民政部门登记的社会团体才能免税，对大部分处于基层的社会团体进行捐赠则得不到税收优惠政策的支持；三是相关税收制度不健全，缺乏“倒逼”的效用机制。我国至今没有开征遗产税和赠予税，财产继承和转移的税收成本太低，导致继承人和被继承人大多没有捐赠财产的动力。

第二，鼓励民办教育发展的税收优惠政策不明确。2004年财政部、国家税务总局发布了《关于教育税收政策的通知》未能与《民办教育促进法》及其《实施条例》很好地衔接，在实际执行中导致民办学校的税收优惠政策难以得到落实。同时由于法律在允许取得“合理回报”这一问题上的标准过于笼统，相关的配套政策又迟迟未出台，对要求取得合理回报和不要求取得合理回报的民办学校的定位，税务部门与教育部门之间存在明显的错位现象。造成民办学校与公办学校事实上的不平等待遇，民办学校的税收优惠政策执行不力，民办学校不能与公办学校享受同等的税收优惠政策。积极鼓励、大力支持民办教育发展的政策难以到位^②。

^① 现行税法只允许企业教育支出按计税工资总额的2.5%税前扣除，该比例较低，不利于鼓励企业增加教育支出。

^② 财政部、国家税务总局关于教育税收政策的通知（财税〔2004〕39号）关于营业税和所得税的第五条规定：“对政府举办的高等、中等和初等学校（不含下属单位）举办进修班、培训班取得的收入，收入全部归学校所有，免征营业税和企业所得税。”而民办学校举办的进修班、培训班取得的收入和举办学校实习场所取得的收入就没有明确规定，现实中多数都需要纳税。第十条规定：“对学校经批准收取并纳入财政预算管理的或财政预算外资金专户管理的收费暂不征收企业所得税。”由于民办学校的收费暂时不能纳入预算外财政专户管理，导致民办学校需要缴纳企业所得税。

第三,促进民办教育发展的财政政策不完善。目前,尽管地方政府对各级民办学校的财政资助越来越普遍,但总体而言,政府资助的范围和资助力度尚小,民办教育财政资助政策与实践尚处于起步阶段,在资助方向、资助手段与方式以及资助力度方面还需要深入探索^①。部分地方设立了民办教育发展政府专项资金,但专项资金的使用还不是很合理,更多地侧重于硬件投入。

三、进一步完善高等教育公共教育财政制度的政策建议

坚持政府投入为主,鼓励社会投入,支持民办教育发展,建立完善的多元化经费投入机制。

(一) 建立健全以政府投入为主的多元经费筹措机制

1. 增加政府投入,完善公共教育财政保障机制

一是明确投入目标,切实加大政府投入。确保2012年国家财政性教育经费占GDP比例达到4%,2020年达到5%。所增加的经费主要集中用于解决一些重大教育问题,化解高校财务风险等。二是建立保障政府教育投入增长的决策和监督评价机制。完善政府预算程序和决策机制,实行教育支出预算单列。强化人民代表大会的预算决策权。建立政府教育经费增长考核机制,将财政拨款增长比例列入政府任期目标,将落实情况作为政绩考核和干部任用的重要依据。三是改革政府分担机制,建立规范的转移支付制度。改革政府经费分担体制,在新的经费分担体制下,中央政府的主要责任是完善以分税制为核心的财政体制,通过规范的转移支付制度均衡省级政府的教育财政能力,达到逐步提高地区间教育机会均等程度和缩小各地区内部教育机会均等程度差异的目的。省级政府的责任是统筹中央政府转移支付和本级政府教育经费,承担省属高校的经费供给,建立公平、透明、有效的对高等学校的拨款制度。四是完善财政投入管理体制。完善教育事业费和基本建设经费管理体制,实现教育经费事权和财权的统一。

2. 进一步完善多元化投入机制,增加社会投入

一是完善鼓励社会团体、企业、家庭、个人投资、捐资教育的税收激励机制。提高

^① 政府对各级民办学校的财政资助政策有:部分地方政府按照《民办教育促进法》第四十九条规定,对与政府签订委托协议的民办义务教育学校按照生均教育经费的一定比例给予财政补贴;按照《国务院关于做好免除城市义务教育阶段学生学杂费工作的通知》(国发〔2008〕25号),对承担义务教育任务的民办学校就读的学生,按照“一费制”收费标准,城镇户口义务教育阶段学生杂费标准给予免杂费补助;国家奖学金、励志奖学金和助学金制度向民办高校在校生开放;部分地方政府,如上海、广东、北京、浙江(温州、宁波等)、湖南等地设立民办教育发展专项资金或引导性资金,对民办学校实施重点项目支持和引导等。

企业教育支出和教育事业公益性捐赠支出的税前扣除比例,进一步完善企业捐资教育的激励机制,扩大捐赠渠道和允许捐赠方享受优惠政策的受赠机构范围,制定直接捐赠的税收优惠政策,方便捐赠人的捐赠行为;完善税制,开征遗产税等具有“倒逼”效应的税种以推动公益捐赠事业的发展;鼓励学校开展社会服务,对学校社会服务取得的收入,免征营业税和所得税。二是完善鼓励民办教育发展财税政策,增加民办教育投入。一方面,要落实对民办教育的各项税收优惠政策,确保非营利性民办学校与公办学校享受同等税收优惠政策;另一方面,以公益性为前提,建议研究制定全国统一的“合理回报”政策界限,并制定相应的税收优惠制度、措施。此外,还需进一步完善对民办学校中家庭经济困难学生的财政资助政策,县级以上各级政府应设立民办教育发展专项资金,对举办高等教育的民办学校通过“以奖代补”的方式给予经费支持,支持引导民办学校。

(二) 完善教育经费分配机制,促进高等教育事业发展

1. 完善经费分配管理机制,增强经费分配的科学性

完善教育经费分配管理机制,建立依据定额标准,按照发展要求,统筹资源配置,通过民主程序的教育经费分配管理机制。

建立教育经费分配专家咨询决策制度,加强科学论证。提高经费分配的科学性、公正、公平、民主性和透明性。

2. 优化政府教育经费分配结构,促进教育的公平和协调发展

增加对经费发展薄弱地区的投入,促进高等教育区域的均衡发展。增加基本建设经费投入,优化教育事业费与基本建设经费的比例结构。增加基本经费投入,优化基本经费和项目经费结构。

3. 改革高等教育经费拨款方法

国家应确定基本公共教育服务水平标准,在此基础上制定高等教育生均培养成本标准和生均财政拨款基本标准。按照培养成本分担机制,完善生均综合定额加专项经费拨款方法。建立科学合理的绩效考评制度,完善教育经费投入使用的问责和激励约束机制。

(三) 加强管理,提高经费的使用效益

改革、理顺学校内部的财务管理体制,建立健全学校内部控制和经费管理制度,加强财务管理工作。推行全面预算管理,建立经费投入绩效考核制度和学校财务信息公开制度。

信息时代的教育成本观

——论黎慈的社会结构与信息时代的大学教育

陈伟中^①

【摘要】本研究从教育成本的观点出发，以黎慈（Robert Bernard Reich, 1946）的社会结构为基础，探讨信息时代（Information Age）的教育发展趋势和策略。教育机构的运作应该与时俱进，而且在办学宗旨和理念上应该具有个性特色。

【关键词】信息时代 教育成本 特色

A Study on the Costing Aspect of Information Age Higher Education

From a Socio - Economic View Point

【Abstract】 This paper mainly discuss educational development trends and strategies on the basis of Reichs' social structure theory. Educational institu -

^① 作者简介：陈伟中，香港居民，英国伯明翰大学管理学博士，英国出口学会会士，英国皇家地理学会会士，英国皇家公共健康学会资深会员，英国海外贸易局驻外商务官（1970～1974），欧洲银行集团驻北京代表（1981～1989），英国出口学会香港分会秘书长（2004年至今），阿拉伯工业总会会员专业培训及发展事务执行会董（2007年至今）。