

CHINA
中国高等学校
资金安全

张光忠 等著

66425/18

GAOXIAO

ZIJINANQUANCONGSHU

研究报告

ZHONGGUOGAODENGXUEXIAO

ZIJINANQUAN

YANJIUBAOGAO

赠送

中国财政经济出版社

高 校 资 金 安 全 从 书



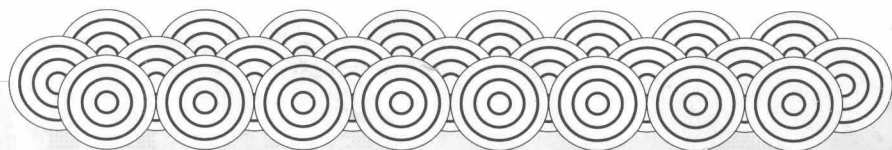
CHINA

◎中国高等学校◎
资金安全

研究报告

张光忠 等著

中国财政经济出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国高等学校资金安全研究报告. 上册/张光忠等著. —北京:中国财政经济出版社,2007.4
(中国高等学校资金安全丛书)

ISBN 978-7-5005-9190-0

I. 中... II. 张... III. 高等学校—资金管理:安全管理—研究报告—中国 IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 072207 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail:cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:(010)88190406 财经书店电话:(010)64033436

湖北南财文化发展有限公司 电话:(027)62557798 88320800

武汉中远印务有限公司印刷 各地新华书店经销

889×1192 毫米 16 开 31.375 印张 580 千字

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月武汉第 1 次印刷

丛书定价:120.00 元

ISBN 978-7-5005-9190-0/F·7984

(图书出现印装问题,南财文化负责调换)

前言

Foreword



中国高等学校 资金安全丛书
ZHONGGUO GAODENGXUEXIAO ZIJIN ANQUAN CONGSHU

高等学校是人们向往的圣地、科学家的殿堂、企业家的摇篮、社会精英的驿站。历史发展到今天，高等教育已经成为社会经济进步的关键领域。高等教育作为传承人类文化、维护社会价值准则、培育社会精英的社会组织机构，已经越来越成为社会不可或缺的一部分。中华民族要屹立于世界民族之林，必然要大力发展高等教育。

我国的国情是“穷国办大教育”，而且是世界上规模最大的教育。广大民众不断增长的教育需求同优质教育供给不足的矛盾，是现阶段我国教育发展面临的基本矛盾。解决这一矛盾的主要途径包括：进行高等学校体制改革，完善高等学校运行机制；实施可持续发展战略，建立教学、科研、社会服务和谐发展的高等学校功能体系；合理配置高等教育资源，提高高等学校的核心竞争力；依靠全社会力量，加大高等教育投资；提高高等学校抗风险能力，确保高等学校资金安全；净化高等学校办学思想，形成有中国特色的办学模式等等。中国的高等教育正处于前所未有的变革时期。

在高等学校大发展、大提高、大进步的同时，诸多与高等学校身份不符的现象逐渐凸显出来：曾经“肌体”非常健康的高等学校，现在出现了各种各样的“大学病”或者“高校病”；曾经被认为是“清水衙门”的一方净土，现在成了滋生职务犯罪、商业贿赂的温床；曾经被认为是中国最安全的“社会特区”，现在成为风险威胁的“多发地带”；曾经是讲拼搏、讲贡献、讲德智体全面发展的精神文明与物质文明的窗口，现在却在一定程度上充斥着世俗主义和“铜臭味”；曾经被认为是“为人师表”的群体，现在涌现出了形形色色的腐败分子、犯罪分子……在这样的背景下，我们承担了教育部的“中国高等学校资金安全”的研究课题。

本课题的研究成果包括《中国高等学校资金安全研究报告》（以下简称《研究报告》）和《中国高等学校资金安全管理规则研究》（以下简称《管理规则研究》）。《研究报告》介绍了高等学校资金安全的基本情况与特点，分析了高等学校资金安全的主要威胁和形成原因，从教学、科研、校园建设、产业开发、后勤管理等方面阐述了高等学校资金安全面临的问题和挑战。《管理规则研究》在研究中外高等学校管理经验的基础上，介绍了我国高等学校资金安全运行的基本模式，阐述了市场经济条件下保证高等学校资金安全的方法与途径，提出了实现高等学校资金安全的对策与措施。为了更直观地展现高等学校的资金安全现状，本书提供了“中国高等学校资金安全图鉴”，可供读者研究、分析。

课题组认为，建国以来，特别是改革开放以来，我国高等教育取得了巨大的成

前言

Foreword >>>

中国高等学校 资金安全丛书
ZHONGGUOGAODENGXUEXIAOZIJINANQUANCONGSHU

就，高等学校对国民经济的贡献是有目共睹的。在党中央的英明决策和全社会的共同努力下，我国实施的高等教育跨越式发展战略堪称世界高等教育发展史上的奇迹。但是我们必须看到，高等教育的现状与党和人民的要求依然存在一定的差距，高等教育依然存在种种问题和挑战。当务之急是规范高等学校教学、科研秩序，还高等学校一片净土，塑造高等学校的形象，保证高等学校资金投入安全运行，促进高等学校的安全、规范、可持续发展。

课题组认为，中国高等学校正逐渐成为一部庞大的“经济机器”，其“财富聚集能力”是许多企业不能企及的。伴随着国家宏观政治经济体制的转轨，市场经济的发展使“看不见的手”在资源配置中发挥着越来越大的作用。市场因素对高等教育的影响日益显著，教育资源的配置逐渐融入了市场的力量，形成了以政府投入为主，家庭、企业、社会团体等多元主体参与的多渠道投资体制。这样，一些高等学校借助于“办学热”、“求学热”、“快速致富”，“身价”迅速飙升，成为对当地社会经济最有影响力的实体。与此同时，社会转型深刻地影响着学校、教师、学生等教育利益相关者，他们的社会观、价值观、道德观、金钱观、教育观等受到市场经济的熏陶和经济利益的驱动，不健康思想逐渐膨胀。于是，以权谋私、职务犯罪、商业贿赂、教育腐败、学术腐败、文凭交易等现象成为新型的“大学病”。本课题对这些问题进行了初步研究，认为“大学病”是高等学校资金风险产生的主要根源。

课题组认为，维护高等学校的资金安全，必须旗帜鲜明地反对教育腐败。腐败的实质是滥用公共权力谋取私利。这种人民大众痛恨的现象之所以在古今中外绵延不绝，根源在于权力作为一种支配他人的力量，本质上就具有无限扩张的特性。18世纪法国著名思想家孟德斯鸠有一句名言：“一切有权力的人，都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”不受制约的权力必然导致腐败，绝对的权力倾向于绝对的腐败，这条规律不以任何人的意志为转移。今天，存在于我国各领域的以权谋私、权钱交易、权学交易等形形色色的腐败现象，再一次证明了公共权力是一柄双刃剑，既可以用来为大众服务，也可以腐蚀掌权的干部，将其手中的权力异化成损害人民利益的工具。解决这一问题的有效办法是从各个环节加强对权力的制约和监督。

课题组认为，高等学校资金安全是关系到高等学校可持续发展的大问题。资金运动是高等学校教学、科研与社会服务活动的经济基础。从一定意义上说，高等学校是用巨额资金“堆”起来的。譬如，有的高校“校门”是“百万门”、“千万门”；

前言

Foreword



中国高等学校 资金安全丛书
ZHONGGUOGAODENGXUEXIAOZIJINANQUANCONGSHU

有的高校“办公楼”是“亿元楼”、“富豪楼”，这直接表明了资金与高等学校的关系。实质上，高等学校的办学宗旨、办学规模、学科设置、课程开发、教育形式、内部管理体制、财产和财务制度、教材建设，以及教学楼、办公楼、图书馆、体育馆、学生公寓、教师宿舍等，都要依据一定的资金并且必须在有资金保证的前提下才具备现实意义。高等学校愈发展，愈需要巨额资金的支持。问题是，必须在管好每一分钱的同时，用好每一分钱。没有管好钱，就谈不上资金安全；没有用好钱，也谈不上资金安全。没有安全的高等学校投资，既是对社会的不负责任，更是对高等学校本身的威胁。“高等学校无小事”，不仅仅因为学校本身是教书育人的场所，更重要的是高等学校属于耗费社会巨额资金的地方，而这些“资金”是千千万万劳动人民的血汗钱！

课题组认为，高等学校资金安全是惠及子孙万代的系统工程。“安全”作为一个概念，其所包含的内涵和外延都是相当广泛的。如果把“安全”的内涵和外延仅仅限定在财产安全、生命安全或建筑安全的范畴里，那就太狭隘了。本课题以“高等学校大安全”为主线，将高等学校所有领域、所有环节、所以行为都纳入“资金大安全”的范畴进行分析与研究，以从根本上提高高等学校的资金效益，确保高等学校的资金安全。反对教育腐败涉及资金安全问题，提高教育质量也涉及资金安全问题；规避教育投资风险涉及资金安全问题，高等学校的科学定位也涉及资金安全问题；加强财务管理涉及资金安全问题，提高大学生的就业率也涉及资金安全问题！“高等学校千条线、万条线，线线联着钱”，“资金大安全”思想实际上是一种整体的成本意识和忧患意识。它的核心内容就是要求高等学校的一切工作都从维护学校稳定发展的大局出发，全面加强经营和管理，以在激烈的市场经济竞争中得以生存和发展。

课题组认为，建立并且规范基于“资金大安全”观的财务管理体制是当务之急。由于历史原因，我国对教育实行高度集中的管理模式，教育经费由国家统一划拨，高校财会管理体制以国家预算为中心，以财权的高度集中为特征，对国家负责，并把社会效益最大化放在第一位。而在市场经济体制下，高等学校的办学模式发生了很大的变化，教育投资体制由原来的单一靠国家拨款转变为多元化、多渠道筹措教育资金，除国家拨款以外，还有学生学费、科研经费、经营收入、附属单位缴款等多种来源。高等学校已经在管理体制、经费来源、科研成果转让等领域逐步与市场接轨。面对新情况、新问题，资金大安全观下的财务管理既要对国家投资负责，保

前言

Foreword >>>

中国高等学校 资金安全丛书
ZHONGGUOGAODENGXUEXIAOZIJINANQUANCONGSHU

证国家财政教育经费的安全，也要对多渠道投资负责，保证所有投资人的利益；既要认真对待日常财务问题，也要认真对待教育经费使用效率不高的问题以及社会对高等学校提供的教育产品的满意程度和需求状况的微观效益问题，其中包括教育资源浪费严重的问题。

课题组认为，预警机制是高等学校资金安全强有力的保护平台。现代社会已经进入全球化背景下的高风险时代，教育也同样面临种种危机。正如彼得·威尔斯所说：“我们正处在一个教育与灾难赛跑的时代。”这句话在强调教育对于时代的拯救性意义的同时，也陈述了另外一个事实，即教育与风险并行。高等学校预警机制就是通过对某一组织系统或过程模式的信息和现象的反馈、分析，检测其偏离目标的程度，并对可能发生的后果发出预先警示，以达到预防、调整或补救效果的系统机制。而预警机制中最重要的就是财务预警机制。我国颁布的《高等教育法》以法律形式确立了高等学校的法人地位，这就意味着今后高等教育在国家宏观政策的调控下，要适应社会主义市场经济的要求，实行“自主办学、独立经营、自我约束、自我发展”的法人办学体制。在追求自身发展的过程中，将不可避免地形成多元筹资的办学新格局，从而使高校面临着由于举债（包括显性举债和隐性举债）而带来的财务风险。因此，通过建立财务预警系统，及时、有效、科学地对财务资金运营的风险状况进行预警分析是保障高校财务工作良性发展的重要环节。

本课题在研究的过程中，得到教育部财务司、财政部教科文司有关领导的关心与支持。中南财经政法大学许家林教授、武汉大学廖洪教授、华中师范大学黄永林教授、中国地质大学查道林教授作为本课题的特邀顾问，在课题的体系及内容设计方面给予了系统的指导与帮助。其他高校有关教育科学研究的领导、教师，以及《教育财会研究》编辑部的同志，对本课题的完成也给予了大力支持，在此一并致谢。他们的相关成果，本课题以专论的形式进行了介绍。

本套图书的读者，包括教育理论研究工作者、教育财务理论工作者和实践工作者、教育管理部门各级领导、高等学校各级领导及师生、教育事业投资者和其他社会工作者等。

“中国高等学校资金安全丛书”课题组

2006年12月8日

序

Preface

中国高等学校资金安全丛书

ZHONGGUOGAODENGXUEXIAO
ZIJINANQUANCONGSHU

序

人们注意到，“安全问题研究”在我国已经成为一门“显学”。短短十几年时间，我国涌现出一大批安全理论工作者；出版了一大批安全研究著作；现代安全理论与安全知识已初步形成。从经济安全、生产安全、教育安全、金融安全到军事安全、社会安全、国家安全……人们进行了比较全面、系统、深入的安全理论与安全实践问题探索，具有中国特色的安全科学体系正日渐完善，安全意识逐步成为社会的主流意识。经济的风险、生产事故、财产的损失、社会的灾难、安全的警示，牵动着亿万民众的神经，成为衡量社会状况的基本指标。人们审视安全、祈求安全，对安全问题的关心程度是我国历史上从来没有的。近年来，高等学校是社会关注的热点部门，其中资金安全又是“热”中之“热”，对此有必要进行研究。

—

在人们的心目中，高等学校是圣洁之地，是年轻学子梦寐以求的场所，担当着“传道、授业、解惑”的重任。大学教师不是一般的社会职业者，而是“天之骄子”的人生导师。他们有着高尚的道德修养和思想品质，有着深厚的学术造诣和严谨的治学态度。他们是精神文明的传播者，是先进思想、先进理论的倡导者、先行者。他们在长期工作中所形成的特有的外在素质，不仅对学生产生巨大的示范作用，而且对所有社会成员产生强烈的示范作用。因而，

在相当长的时间里高等学校被人们认为是“安全的港湾”，是“清水衙门”；大学教师被认为是“一尘不染”、“两袖清风”的灵魂工程师。然而，历史发展到今天，高等学校出现了一些与自身地位、职能、形象不相符的现象，遭到社会舆论的严肃批评和强烈谴责。特别是教育领域频频发生的职务犯罪、商业贿赂、学术腐败等严重威胁高等学校资金安全的问题，令人震惊！我们有理由呼吁高等学校要善待来自国家及社会方方面面的教育投资、教育收费、教育基金、教育捐款；我们有责任采取有效措施保证高等学校所有资金的安全性！

首先，确保高等学校的资金安全是由我国的国情决定的。我国国情体现在教育问题上可以表述为：“穷国办大教育”。多年来，高等教育的基本矛盾始终摆在我们面前：人口众多，高等教育需求旺盛，老百姓把子女上大学作为家庭的核心计划，考大学是当代年轻人实现人生理想的第一目标，特别是国家启动的扩大招生的战略举措更是极大地刺激了各种类型高等学校的快速发展，其结果是中国这个经济比较落后的国家拥有世界最大规模的教育资源和教育组织。教育资源的耗费是极其巨大的。根据有关方面统计，2004年全国普通高等教育在校生1333.50万人。同年，全国普通高等学校生均预算内事业费支出5552.50元，全国普通高等学校生均预算内公用经费支出2298.41元。根据以上数据计算，2004年全国普通高等学校预算内教育拨款1046.92亿元。而这只是国家投入的一部分，如果加上老百姓的教育投资，其必将是个天文数字。我们再来看看2004年全国国民收入的有关统计，全年城镇居民人均可支配收入9422元，全年全国农村居民人均纯收入2936元。城乡居民收入虽然每年增长，但是收入不高，而且存在贫富差距。在这里，高等教育的矛盾集中表现为资金供给的矛盾。如何有效地使用资金、保证资金安全，让老百姓的“血汗钱”能够产生良好的教育效益，是“穷国办大教育”必须解决的问题。

其次，确保证高等学校的资金安全是由高等学校跨越式发展模式决定的。20世纪90年代后期，为了推动我国经济的可持续发展，有关部门制定了大学的跨越式发展规划。这里所说的大学的跨越式发展，是指大学在政府支持下利用外部环境中的战略机会和自身优势，获得更多的资源并让资源得到更合理的分配与利用，比其他大学以更快的速度发展，在较短的时间内（如20年）成为或接近世界一流研究型大学。这种跨越式发展，

不仅需要在办学思想、理念、体制上超越或突破原有范式，而且需要资金和硬件上有较大的投入。教育经费是创建现代化大学、世界一流大学最基本的物质基础。我国的“985工程”启动以来，教育部陆续同上海、浙江、江苏等地方政府签署协议，借助中央和地方两方面力量，增加专项资金投入，并且动员高等学校多渠道筹集办学经费。在国家和地方政府的推动下，一些高等学校获得数额巨大的建设资金。在巨额资金面前，新的问题又产生了：高等学校面临的矛盾不仅仅是“穷国办大教育”的矛盾，还包括“穷国办现代教育”、“穷国办一流教育”的矛盾。在这样的环境下，很容易进入“资金风险怪圈”：“大跨越”→“大发展”→“大项目”→“大资金”→“高风险”→“高损失”。在“大跨越”的刺激下，许多高等学校不得不向银行贷款以进行学校建设。2005年6月1日国家审计署公布的2005年第2号公告（《四城市高教园区开发建设情况审计调查结果》）披露，某省一所大学已贷款7亿元，占所筹资金的93%，该校还欠施工方等相关方面2亿元。又据2005年底中国社科院的一份报告称，为了扩建或吸引人才，部分公办高校向银行大量举债，并热衷于圈地和参与大学城建设，有的高校贷款已高达10亿—20亿元，目前高校向银行贷款总量在1500亿—2000亿元之间。有关方面已经明确警告：依靠贷款建设“一流大学”的高等学校，实质是坐在资金风险的“火山”上。

再次，确保高等学校的资金安全是由高等教育的战略地位决定的。目前，许多国家和政府都把发展和振兴教育作为基本国策，不断加大教育投入，并把高等教育列为社会经济发展和投资的重点。发达国家的教育投资水平自20世纪90年代以来一直呈上升趋势。美国作为世界上高等教育规模最大的国家，尤其重视对高等教育的投入。近20年来，美国政府把高等教育的预算放在首位，高校经费占全国国民生产总值的比例一直维持在2.5%以上。50多年来，我国的高等教育改革和发展充满了生机，特别是从1999年高校扩招以来，高等教育规模不断扩展。截至目前，我国各类高等教育机构达2000多个，在校人数超过2000万，毛入学率达到20%以上，中国高等教育进入大众化发展阶段。我国高校众多，教育资源丰富，但大多数高校的发展仍属于粗放式，对自身资源的利用不够。这就要求在高校经费快速增长的同时，需要相应建立科学、规范的资金安全保障体系。

二

大量的情况说明,我国高等学校在资金安全上是出现了一些问题的。这些问题不仅一定程度上伤害了人民群众对高等学校的朴素感情,而且成为高等学校发展过程中的危险因素。目前,教育与医疗、住房常常被老百姓并称为社会公众意见比较大的“三大问题领域”。随着高等学校社会地位的提高,尊师重教正在成为一种社会风尚,但是有的高等学校领导和教师不能正确对待社会对高等学校的期望与尊重,不能正确对待高等学校蓬勃发展的的大好形势,不能正确对待“穷国办大教育”的基本格局,不能正确对待手中的“权力”和“教育资源”,在学校招生、教学、科研、后勤管理、基本建设、物质采购等环节,直接或者间接侵犯了高等学校资金的有效性、完整性和安全性,导致国有资产严重流失,这是必须禁止的。近年来,有关部门查处的高等学校职务犯罪案件沉重打击了大学校园的犯罪行为,起到了较好的警示作用。

在高等学校种种问题中,教育腐败是人们深恶痛绝的。发生在高等学校的教育腐败涵盖了社会性的违法犯罪、以权谋私、行业不良风气、教师个人私德败坏等问题,也包括“吃贿赂”、“吃回扣”、“吃学生”(违法收费)、“吃社会”的种种不良现象。我们看到,与社会的腐败条件比较,高等学校可以说是有极特殊的地位与条件的。在较长的一段时间内,高等学校特别是某些具有一流水平的高等学校,或者某些高等学校的特殊专业、特殊学历(文凭),还是一种稀缺资源,而这种稀缺资源在那些行为不端的人的手里又可能是进行交易的“筹码”,社会公众批评的教育领域的权钱交易、学历腐败、文凭腐败等大都由此产生;另外,高等学校又有“圣地圣人”的保护色,某些在社会上行不通的腐败行为在高校“一路绿灯”。有人愤怒地指出:“教育领域腐败比社会领域的腐败更具有危害性。”由于高等学校涉及面广,其危害的是数千万的知识分子,影响的是未来一代建设者的思想文化素质,因此在这种意义上说,教育腐败是社会危害最大的腐败。

我们也看到,高等学校过度建设和重复建设的现象比较严重,它们同样是构成资金风险的重大问题。中国大学的占地面积愈来愈大,教育部所属高校的占地面积平均达3 000亩。有了土地就可以大兴土木,一栋栋

大楼拔地而起，有的高校一年的建设投资超过了过去几十年的总和；有的高校一味追求“豪华”：豪华校门、豪华教室、豪华办公室、豪华礼堂、豪华汽车、豪华设施、豪华设备……应该明确，过度建设和重复建设也是一种渎职行为，是造成国家资金损失的主要根源之一。适应高等学校的发展，有计划、按照实际需要建设一批大学城是无可非议的。问题是，许多地方没有进行科学规划和必要的可行性研究，就盲目跟风、盲目决策，一哄而上建设“大学城”。有人统计，某省每年的考生人数有20多万人，其中还有大约25%的学生考到外省高校，但该省省会城市的几个大学城建成后，最少可容纳60万人。“过度建设”的教学实施可能就是巨大的浪费。看来，我们的高等学校是太缺少“安全防范机制”了。

三

确保高等学校资金安全的根本问题是建立现代大学制度。现代大学制度的核心是在政府的宏观指导下，面向社会依法、自主办学，依法行政，民主管理，全面实现教学、科研、社会服务的职能，高质量、高效率、高效益地培养人才。在一个规范的社会，必须通过制度来管事、管人、管资金、管安全。

建立现代大学制度，基础在大学，关键在政府，根本在法制。我们应当明晰大学与政府的关系。在我国，大学主要是由国家举办、政府主管的，大学是政府向社会提供公共服务的重要内容之一。国家作为投资者、政府作为管理者，对大学具有领导权、调控权、监督权。大学必须为国家服务，对政府负责，在国家的教育方针、法规政策的指导下办学，为国家现代化建设提供人才服务和智力支持。建立现代大学制度，就是要明确大学的举办者、管理者、办学者的权力和责任。为此，应确立并保护大学的法人地位，切实保障大学法人所拥有的独立的法人财产所有权及经营权；使国家对大学的财产所有权、政府对大学的行政主管权与大学的办学自主权分离，使大学获得法人财产权利，从而获得在权利和利益上独立的办学主体的地位；确保大学法人的合法地位，使大学真正享有法律权利并承担法律责任。

在现代大学制度中，办学理念是制度文明的核心内容。办学理念体现着大学整体发展的价值追求和理性认识，决定着大学实施的教育行为，

指导着大学的办学方向，在大学发展和资金运作中的作用尤为重要。目前，大学面临着生源、师资和资源的竞争，能否在竞争中取胜，当务之急是牢固树立自主办学的意识，摆脱完全依赖政府供给的“等、靠、要”的惰性思想，主动面向社会、面向市场，依法自主办学和自主管理，并不断完善自我发展、自我约束的运行机制。同时，处理好市场利益与高等学校所承担的神圣职责的矛盾，调节“供求关系”，真正使大学适应社会的发展，为公众不断变化的需求服务。应该坚持协调和可持续发展、实事求是的原则，根据办学传统、资源条件、优势、当地的社会经济环境及其对学校的期望等，来确定学校总体目标定位、基本职能定位、类型定位、办学层次定位、服务面向定位和发展规模等，让学校富有创造力、凝聚力；让教师心情舒畅，矢志为学、师德高尚；让学生刻苦学习，全面发展。只有这样，才能提高学校的办学能力、科研能力和社会服务能力，真正建立起适应大学生存、发展的决策机制、激励机制、资源配置机制，多出人才、多出成果、多为社会做贡献。

根据西方发达国家的经验，现代大学制度的基本功能之一是有效筹集教育经费。目前，在我国大多数高校的收入中，国家财政性教育资金排在首位。虽然这部分资金来源尚有保障，但上升的空间已经十分有限，需要通过人才培养、科技成果转化、与地方政府和企业合作，充分发挥高校办学资源优势，争取各种基金、奖学金、专项经费，千方百计吸纳资金，增加办学经费。

四

我们对高等学校是充满信心的。因为，高等教育是中华民族最根本的事业，在现代化建设中具有基础性、先导性、全局性的作用；也因为，高等教育经过 100 多年的发展，已经具备大发展、大提高的基础；还因为，国家已经把教育摆在优先发展的战略地位，“面向 21 世纪教育振兴行动计划”、“211 工程”、“985 工程”、“高等学校教学质量与教学改革工程”等一系列措施正在实施，高等学校呈现欣欣向荣、蒸蒸日上的景象。

为了巩固高等学校改革开放的成果、保证高等学校在健康的道路上快速发展，我们必须认真研究高等学校资金安全理论与实践；必须认真分析高等学校资金运作的经济效益与社会效益；必须认真探讨高等学校资金

安全实现途径与管理规则；必须认真阐述高等学校资金安全的宝贵经验……我们有责任向社会汇报高等学校资金安全的情况与问题。因而，教育部资助高等学校资金安全管理的课题是有积极意义的，课题组完成《中国高等学校资金安全研究报告》、《中国高等学校资金安全管理规则研究》是有较强的现实意义的。

当今的中国高等学校，是一部巨大的资金运作机器。学校只有有雄厚的资金作后盾，才可以充分利用自己的教育资源与教育手段，坚持以学科发展为核心，以人为本，通过合理规划，规范布局，有效整合资源，体现自己的文化积淀、办学特色和大学精神，从而推动学校教学、科研、各项事业全面发展。当然，许多处于高增长的高等学校，正面临资金高风险的挑战。因而本丛书提出的高等学校“资金大安全”的思想是有较强的应用价值的；要求大力预防与治理“高校病”是有较强的针对性的；建议提高高等学校的抗风险能力的主张是有创新意义的。

大量的事例表明，确保资金安全不仅仅是学校财务部门的任务，而是学校一切单位、一切部门的任务；不仅仅是资金管理的问题，而是学校一切环节、一切领域的投入—产出的“大管理”问题；不仅仅是单纯的学校财务管理的性质，而是涉及政治、社会、法律、道德思想观念的问题；不仅仅是与资金打交道的人员的事，而是关系到学校活动一切参与者的大事。在这个意义上说，高等学校“大安全”，是“社会大安全”的重要组成部分。人们在关注社会大安全时，一定要重视高等学校的“大安全”。以科学配置高等教育资源，节约办学成本，提高办学效率，实现办学的社会效益和经济效益，促进高等学校和谐发展，更好地实现高等教育的各项功能，办人民满意的高等教育，不断把我国高等教育改革和发展推向前进，为实现中华民族的伟大复兴做出新的更大的贡献！

是为序。

2007年1月8日

目 录

第一章 高等学校资金安全主题报告

第一节 我国是世界“穷国办大教育”的典范	/002
一、我国高等教育取得了举世瞩目的成就	/002
二、我国高等教育体制改革取得突破性进展	/002
三、我国高等教育的质量和水平不断提高	/003
四、我国高等教育对经济建设和社会进步做出了巨大贡献	/003
第二节 高等学校安全问题严重制约教育的和谐发展	/004
一、我国高等学校社会病引起的安全问题	/004
二、我国高等学校定位不科学的安全问题	/005
三、我国高等学校办学条件不足的安全问题	/005
四、我国高等学校教育质量差的安全问题	/006
五、我国高等学校教育投资不合理的安全问题	/006
六、我国高等学校“规模不经济”的安全问题	/007
七、我国高等学校教育资源相对短缺的安全问题	/007
八、我国高等学校教育成本高的安全问题	/008
九、我国高等学校“贷款热”的安全问题	/008
十、我国高等学校盲目扩张的安全问题	/009
十一、我国高等学校“教育浪费”的安全问题	/009
十二、我国高等学校毕业生就业难的安全问题	/010
十三、我国高等学校财务管理混乱的安全问题	/011
十四、我国高等学校教师综合素质低的安全问题	/011
第三节 高等学校存在“高校病”	/012
一、职务犯罪	/013
二、权力腐败	/013

目录

中国高等学校 资金安全丛书
ZHONGGUOGAODENGXUEXIAOZIJINANQUANCONGSHU

三、高校腐败	/014
四、权学交易	/014
五、权力消费	/015
六、商业贿赂	/015
七、工程腐败	/016
八、图书腐败	/016
九、高校采购病	/017
十、招生腐败	/017
十一、学术腐败	/018
十二、学历腐败	/018
十三、高校乱收费	/019
十四、教育畸形	/019
十五、高校体制病	/020
十六、高校官僚病	/021
十七、长官意志	/021
十八、高校扩招病	/022
十九、面子工程	/022
二十、机构臃肿	/022
二十一、专业错位	/023
二十二、就业难	/023
二十三、校办产业病	/024
二十四、大学城病	/024
二十五、高校财务病	/025
二十六、高校不正之风	/025
二十七、极端功利	/025
二十八、近亲繁殖	/026
二十九、裙带关系	/027
三十、庸俗关系	/027
三十一、弄虚作假	/028
三十二、文化失灵	/028
第四节 树立“资金大安全”的现代高等学校安全观	/029
一、高等学校资金大安全观的含义	/029
二、高等学校资金大安全观是科学的资金安全观	/030
三、我国学者对高等学校资金大安全的初步探讨	/032

研究报告

CONTENTS

第五节 高等学校资金安全是世界性的研究课题	/037
一、教育中的腐败问题是全球性的普遍问题	/037
二、社会资金风险日益严峻决定了高等学校安全管理的长期性	/038
三、高等教育大发展要求提高高等学校的抗风险能力	/039

第二章 高等学校社会职能与资金安全研究报告

第一节 高等学校社会职能综述	/042
一、建立现代大学制度，完善高等学校社会职能	/042
二、我国高等学校的两大职能	/043
链接：2005年中国教育满意度调查报告	/045
第二节 高等教育面临的挑战	/052
一、我国高等教育挑战的内在表现	/052
二、我国高等教育挑战的外在表现	/054
三、大学城暗含高等教育挑战	/056
第三节 高等学校生源大战	/057
一、生源大战破坏公平秩序	/057
二、中国内地大学相互抢滩	/058
三、中国境外高校抢内地生源	/059
四、我国民办高校招生大战	/061
第四节 高等学校毕业生就业挑战	/063
一、我国大学生就业问题分析	/063
二、对大学生投资大、收益低、就业难的深层思考	/065
三、我国高校扩招对毕业生就业的影响	/066
四、我国高校收费直接影响大学生就业	/072
五、我国高校毕业生就业率的计算方法	/073
专论：国家利益和公共利益——我国高等教育公共政策的视角	/074

第三章 高等学校教育改革与资金安全研究报告

第一节 高等教育改革概述	/082
一、我国高等教育改革面临的挑战	/082