

江苏省重点学科(高等教育学)研究成果

# 高等教育财政新论

GAODENG JIAOYU CAIZHENG XINLUN

张建初 著

苏州大学出版社



江苏省重点学科(高等教育学)研究成果

# 高等教育财政新论

张建初 著

苏州大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

高等教育财政新论/张建初著. —苏州: 苏州大学出版社, 2009. 10

江苏省重点学科(高等教育学)研究成果

ISBN 978-7-81137-372-1

I. 高… II. 张… III. 高等教育—财务管理—研究  
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 179907 号

## 高等教育财政新论

张建初 著

责任编辑 薛华强

---

苏州大学出版社出版发行

(地址: 苏州市干将东路 200 号 邮编: 215021)

丹阳市教育印刷厂印装

(地址: 丹阳市西门外 邮编: 212300)

---

开本 850 mm×1 168 mm 1/32 印张 9.625 字数 240 千

2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81137-372-1 定价: 22.00 元

---

苏州大学版图书若有印装错误, 本社负责调换

苏州大学出版社营销部 电话: 0512-67258835

苏州大学出版社网址 <http://www.sudapress.com>

## 序

高等教育财政问题,是许多学者共同关注的一个难题。之所以是难题,最为基本的原因就在于,对绝大多数国家的高等教育而言,财政经费都相对不足。在这种情况下,如何合理分配和使用有限的高等教育经费,如何有效获取更多的高等教育经费,这些问题近年来困扰着高等教育工作者们。因此,探讨高等教育财政制度及其与高等教育各个方面的关系,是一项具有重要理论和实践意义,同时又十分急迫的工作。

从世界范围来看,高等教育经费大体上有三个主要来源:一是来自于政府,由政府直接或间接向高校拨款。二是来自于学费,通过收取一定数量的学费用于办学。三是来自于市场,高校通过科研和培训等服务或通过自身的声望,从市场获得收益或捐赠。经费的渠道主要有三,但其权重和比例,在不同国家和不同高校大相径庭,因而不同的国家也就有不同的高等教育财政制度。

如今,我国高等教育的经费来源也不外乎这三种主要渠道。虽说政府在提供高等教育经费方面仍然扮演着十分重要的角色,但随着我国高等教育规模的急剧扩展,政府显然已经无力承担如此规模的高等教育的所有费用,其他渠道的作用和比例正在不断地增加之中,多种财政成为一个必然的趋势,政府经费在整体分配基础上的向优倾斜和向弱倾斜,也就成为一个无可奈何的策略

选择。

本书系统地探讨了高等教育财政与高等教育办学过程各个环节的关系,包括高等教育财政与高等教育质量、高等教育财政与高等教育结构、高等教育财政与高校教学、高等教育财政与高校师资队伍建设、高等教育财政与高校科学研究、高等学校财政与高校基本建设。全书结构合理,内容丰富,思路清晰,既有较深入的理论探讨,又有对现实问题的具体分析,富有新意,不失为高等教育财政问题研究领域的一部力作。期待作者在此基础上深入研究本课题,为解决我国高等教育财政难题提供更多的成果。

周 川

2009年6月

**目 录**

## Contents

<b>第一章 导论：高等教育财政概述</b>	
第一节 研究背景与意义 .....	(1)
第二节 高等教育财政概述 .....	(4)
第三节 我国高等教育财政的历史沿革 .....	(14)
<b>第二章 高等教育财政与高等教育质量</b>	
第一节 高等教育质量概述 .....	(22)
第二节 国外高等教育质量财政保障措施 .....	(37)
第三节 提高我国高等教育质量的财政策略 .....	(42)
<b>第三章 高等教育财政与高等教育结构</b>	
第一节 高等教育结构概述 .....	(52)
第二节 我国的高等教育结构 .....	(58)
第三节 高等教育财政与高等教育结构 .....	(76)
<b>第四章 高等教育财政与高校教学</b>	
第一节 高校教学概述 .....	(87)
第二节 高校教学与教学经费分析 .....	(107)
第三节 提高高校教学质量的措施 .....	(120)

---

<b>第五章 高等教育财政与高校科研</b>	
第一节 高校科研概述 .....	(130)
第二节 高校科研体制与科研拨款分析 .....	(137)
第三节 提高高校科研工作水平的财政策略 .....	(156)
<b>第六章 高等教育财政与高校师资队伍建设</b>	
第一节 高校师资队伍建设的概述 .....	(159)
第二节 我国高校师资队伍建设的分析 .....	(163)
第三节 提高高校师资队伍建设的财政策略 .....	(174)
<b>第七章 高等教育财政与高校基础设施</b>	
第一节 高校基础设施建设概述 .....	(177)
第二节 高校基础设施建设面临的问题与挑战 .....	(180)
第三节 加强高校基础设施工作的财政措施 .....	(188)
<b>第八章 高等教育财政与高等教育评估</b>	
第一节 高等教育评估概况 .....	(200)
第二节 我国高等教育评估的历史沿革 .....	(206)
第三节 高等教育财政与高等教育评估的关系 .....	(217)
<b>附录一 江苏省高等教育结构优化与财政拨款模式</b>	
创新关系研究 .....	(230)
<b>附录二 高校教育成本核算与控制</b> .....	(276)
<b>主要参考文献</b> .....	(287)
<b>后记</b> .....	(300)

## 第一章

# 导论：高等教育财政概述

## 第一节 研究背景与意义

### 一、研究背景与意义

国内外理论研究和社会实践已经证明,教育是国家发展和民族振兴的基石。在当今经济日益全球化、科技不断进步、国际竞争日趋加剧的背景下,人才和人力资源越来越成为推动社会经济发展的首要战略资源,教育成为人才培养和人力资源开发的主要途径。要实现教育优先发展,就必须进一步加强教育投入保障。高等教育财政拨款作为教育投入的重要组成部分,是高校日常教学、科研和管理工作运转的主要经费来源,是整个高等教育事业高效运行和健康发展的基本保证。

由于高等教育规模的扩张,世界各国的高等教育财政都面临着经费不足的困难。在此背景下,适时调整高等教育财政的基本模式,不断推进高等教育财政体制改革是各国政府不可推卸的责任。世界各国都在进行着高等教育财政模式的改革,以期有效地拓宽收入来源渠道、节约资金,开源与节流并举。从大学自身来讲,要在激烈的竞争中保持优势,也必须努力拓宽资金来源渠道,



积极寻找政府投入和学费收入之外的其他财政来源。国外许多高校在“开源节流”方面做了许多有益的尝试：有的高校建立捐赠基金，密切与企业合作，以获取研究经费；有的高校严格控制学校的支出预算，加强资金使用的过程管理，建设节约型校园，使有限的资金用到实处。这些举措都值得我国高校学习和借鉴。

自1999年实施“扩招”政策以来，我国高等教育取得了前所未有的发展，高等教育规模跃居全球首位，但“穷国办大教育”的基本局面尚未改变，一方面经费投入不足，不能满足高校快速发展的需要；另一方面却是资源浪费严重，财政拨款使用效率低下。针对这些问题，国内外许多学者从财政学、会计学的角度对我国高等教育财政进行了全面、系统的分析，取得了一些研究成果。但笔者认为，解决高等教育财政问题，不能仅从财务管理的角度去考察高等教育财政，还需要系统地分析高等教育活动内部各要素与高等教育财政之间的关系，按照高等教育活动的客观规律，制定切合高等教育发展实际需要的财政政策和措施，推动高等教育事业稳步发展。因此，本书的研究意义主要体现在：

(1) 从理论上讲，它有助于教育财政学的建设。目前，国内教育界对教育财政研究的大多数论著主要谈论高等教育财政政策、拨款模式等宏观问题，很少有学者从“高等教育内部活动需求”的角度考察高等教育财政问题。因此，本书对高等教育财政方面的研究，无疑会对教育政策学的理论建设起到一定的促进作用。

(2) 从实践上来讲，它有利于高等教育事业的健康发展。高等教育财政是高教事业存在和发展的物质保证，高等教育财政问题解决得好坏，直接影响着高教活动的顺利开展、高等教育质量的提高、高校教师队伍的稳定。虽然近几年来我国在调整高等教育投资政策、增加教育投资方面做了不少工作，但高等教育经费短缺问题仍没有得到根本的解决。当然，其原因是多方面的，而一个至关重要的原因就是高等教育财政政策缺乏合理的引导作用。因

此,从这个意义上来讲,研究高等教育财政有助于我国高教事业跨越式发展的实现。

## 二、本书的结构

本书紧紧围绕“质量”、“效益”这两个核心问题,总结我国 30 多年来高等教育财政体制的经验,借鉴国外高等教育财政研究的最新成果,分析目前我国高等教育财政体制存在的问题,探讨我国高等教育财政工作的新思路。

本书共分为八章:第一章主要是介绍本研究的意义与目的,高等教育财政的基本理论、模式以及我国高等教育财政的历史与现状。第二章则从影响高等教育质量的因素出发,结合高等教育质量的相关概念,分析高等教育的产品(学生)质量、科研质量、社会服务质量与高等教育财政投入之间的关系,力图为高等教育质量的提高给出一些有实用价值的见解。第三章详细介绍高等教育财政在层次结构、形式结构、科类结构、区域结构上的表现,最后从我国的实际情况出发,提出优化高等教育结构与创新财政拨款模式的具体措施。第四章着重概括教学经费的使用状况,并介绍日本、美国的有关情况,从教学经费、教学质量及教学质量的评估之间的关系展开一系列相关的论述,提出一些建议。第五章对我国高等教育财政、高校科研的相关研究进行汇总与梳理,并分析高校科研的重要性以及高校科研的特点。第六章对我国高等教育财政与高校师资队伍建设的相關研究进行汇总与梳理,并分析高校师资队伍建设的的重要性以及高校师资队伍建设的原則;在此基础上,研究高等教育财政拨款对建设高校师资队伍的影响,并提出高校师资队伍建设的几点改革措施。第七章介绍高校基础设施的概念及作用,并在此基础上介绍我国高校基建状况及存在的问题,并针对问题从政府、社会及高校几个方面提出一些意见和建议。第八

章分析高等教育评价、评估与高等教育财政之间的关系,在“以评促建,以评促改”思想指导下,高等教育评价、评估对高等教育财政拨款提供一定的理论与现实依据,是高校获得教育财政拨款的依据之一。

## 第二节 高等教育财政概述

### 一、 相关概念界定

财政,是指国家为了维持其存在和实现其职能,强制地、无偿地占有一部分国民收入而形成的一种分配关系。教育财政(英文为 educational finance 或 financing of education)是指国家各级政府为发展本国本地区教育事业而对用于教育的财力资源进行的一系列专门性的管理活动。主要包括颁布有利于教育发展的财经政策;筹措并分配用于各级各类教育事业的经费;对教育机构的经费使用情况和经济活动进行监督等。其目的是为了<sup>①</sup>提高教育资源的配置效果,增进教育投资的使用效率。现代教育财政实质上是一种政府行为,是一个国家各级政府为推进本国本地区各级各类教育事业协调发展而有目的、有计划、有策略地进行的一系列管理活动,其目的是使维系和发展教育所依赖的财力资源能有效地筹措、科学地配置并发挥最佳的整体规模效益。教育财政主要有三大基本功能<sup>①</sup>:第一,筹措教育经费及其他教育资源以保证国家教育发展的需要。第二,分配教育经费,配置教育资源。第三,监控教

<sup>①</sup> 关海庭. 大国转型发展之路——中俄(苏)国家控制能力的比较研究[M]. 北京:中国言实出版社,1999: 16-17.

育经费的合法使用及其他教育资源的有效利用。<sup>①</sup>

根据不同的分类标准,教育财政就有不同的分类方法。有的按政府管理体制分类,有的按教育体制分类,有的按收入来源分类。在这里,我们根据财政支出的主要项目,大致将高等教育财政支出划分为这样几类:基本建设支出;直接用于学校的支出;用于各部门(包括教育事业费、人员经费、公共经费等)的支出和公共性支出(包括文教卫事业费、福利费、行政管理费等)。<sup>②</sup>

高等教育财政,是国家和地方政府根据一定的教育政策,为开展教育事业而获得必要的财源,并将其配置于高等教育的各个部门而进行的一系列经济活动的总称,或称之为高等教育部门的经济活动。<sup>③</sup>它代表着国家利益在某种程度上向有关高等教育机构拨发经费、调控高等教育的经费开支并通过相应的经济手段和法律手段管理和发展高等教育事业。

高等教育财政体制,是指在发展高等教育事业中,政府作为主要的投资主体,参与和管理高等教育资源,与高等教育机构间形成的一种分配关系和组织运行方式。它是代表政府利益在一定程度上向高等教育机构拨发经费,调控高等教育经费开支,并采取行政或法律手段管理和发展高等教育事业的一项根本制度。

高等教育财政拨款体制,是一国高等教育财政体制的集中体现,高等教育财政体制则决定于该国教育体制和财政体制状况,教育体制和财政体制的形成和发展必然深刻反映出一国的政治、经济和文化背景;同时,高等教育拨款体制的运行又会不断地对教育体制和财政体制提出新的要求,推动教育体制和财政体制的进一步完善和政治、经济与文化的发展。

① 李翀哲. 俄罗斯高等教育财政改革研究[D]. 哈尔滨工业大学,2006: 3.

② 吴开俊. 我国高等教育财政体制变革探略[J]. 高教探索,2002(4): 23.

③ 梁忠义,李颖. 教育财政[M]. 长春:吉林教育出版社,2000: 74.

## 二、高等教育财政的理论基础

公共产品理论、人力资本理论和高等教育成本分担理论是当代高等教育财政学的三大主流理论,正确地理解这三大理论体系各自的内涵,是认识和研究高等教育财政的关键所在。

### (一) 公共产品理论

公共产品理论表明,高等教育是准公共产品,高等教育服务具有生产性,高等教育投资必须多元化。首先,高等教育服务在消费上具有竞争性,在既定的高等教育机会下,一个人受了高等教育就减少了他人受高等教育的机会,也就是说,在既定的高等教育投入下,增加一个人的高等教育消费,其边际成本为正。其次,高等教育服务在消费上具有一定的排他性,即可以通过技术,如推荐、考试筛选、学费等手段,将一部分人排除在高等教育消费之外。最后,高等教育不仅使受教育者受益,还可以推动经济增长,改善收入分配的不公平,促进社会进步等,具有巨大的正的外部效益。因此,高等教育既不是在消费上具有完全竞争性和排他性的私人产品,也不是在消费上完全不具有竞争性和排他性的公共产品,它兼有私人产品和公共产品的成分,属于准公共产品。准公共产品应由政府与市场共同提供。

### (二) 人力资本理论

所谓人力资本,是指人们花费在人力教育、保健等方面的支出所形成的资本,是体现在劳动者身上的一种资本类型,它以劳动者的数量和质量,即劳动者的知识程度、技术水平、工作能力以及健康状况来表示,是这些方面价值的总和。人力资本理论论证了人力投资作用大于物力投资,为高等教育投资提供了理论解释。人力资本理论认为,资本可以分为两类:一类是物力资本,一类是人力资本。实现经济增长方式的转变,促进经济持续健康发展,既要

靠物力资本的投入,又要靠人力资本的投入。人力资本的投入主要来源是教育投资。高等教育作为教育体系的最高层次,所培养的专门人才将直接进入社会各种职业领域从事专门工作。高等教育投资的数量和质量将直接影响人力资本的素质,进而影响到经济发展和社会进步。并且,人力投资收益率大于物力投资收益率,其投资既可增加其他经济要素的生产力,又能增加投资的自身积累,具有报酬递增的特点。

### (三) 成本分担理论

1986年,美国纽约州立大学总校前校长、世界著名的比较高等教育财政专家布鲁斯·约翰斯通(D. Bruce Johnstone)出版了《高等教育的成本分担:英国、联邦德国、法国、瑞典和美国的学生财政资助》一书,提出了著名的“高等教育成本分担”理论。高等教育成本分担,是指高等教育成本由政府、学生及其家长、慈善机构和工商业等多方来承担。纳税人通过纳税或通货膨胀使购买力下降的方式分担;家长通过限期收入、存款借贷支付学费或承担学生生活成本的方式分担;学生通过存款、暑期打工收入、勤工俭学收入以及学生贷款或毕业税收等支付学费的方式分担;慈善机构通过捐赠基金或现款的办法分担;而工商业则通过返还所雇用学生的部分或全部的学生贷款,或者通过承担与其职员数或雇用毕业生数成一定比例的特别赋税的方式分担。在高等教育成本不变的情况下,如一方分担份额减小,那么另一方或另几方就必然承担更大的份额。因此,如何合理分担教育成本,是教育成本分担中的一个重要问题。近年来,高等教育的成本分担出现了很大的变化,由以政府或纳税人分担为主转移到以家长和学生分担为主,并主要以学费的形式出现:过去不收学费的高校开始收费,过去收学费的高校进一步提高学费额。高等教育成本分担理论的提出,不仅符合“谁受益谁负担”的市场经济原则,也为高等教育大众化找到了解决经费紧缺的途径,保障了高等教育服务质量。

### 三、高等教育财政的基本模式

纵观世界各国高等教育财政,大致可分为国家控制、多元、成本分担三种基本模式。<sup>①</sup>

#### (一) 国家控制模式

高等教育首先要重视教育公平,即受教育机会的平等。受教育机会的公平是指每个社会成员在大致平等的条件和规则下享有平等的受教育的机会。高等教育机构承担着实现教育公平的社会责任,要对社会与公众负责。而当其不能履行这一责任的时候,其他社会机构可以加以干预,必要时,政府也可借助法规等手段对其进行干预。

教育公平和教育资源的分配与享受联系在一起。教育资源分配方式大体上经历了三个历史阶段:一是权力公平阶段。主要是封建社会和中世纪的欧洲,教育资源的分配都以父系的社会地位和政治权力为依据。二是能力公平阶段。随着人们认识到教育对推动社会生产发展的重要作用,各国教育资源分配开始以学生的能力为依据。三是金钱公平阶段。当人们进一步意识到高等教育也是个人投资以获得社会声望和经济利益的领域之一后,受教育者理应分担高等教育的成本。如今,将能力与金钱因素结合考虑是大多数国家高等教育采用的方式。教育资源是有限的,且分布具有不均衡性,即教育资源的地区分布、学校分布、时间分布不均衡,尤以国家政策和社会意识形态以及经济水平、教育人口的变化等为主要影响因素。

到目前为止,较为公认的教育资源分配的公平原则有五项:

---

<sup>①</sup> 唐英. 高等教育财政体制改革: 国际经验与中国选择[J]. 高教发展与评估, 2007(3): 47.

一是资源分配均等的原则(principle of distribution equality)。这是一项起始性、横向性公平的原则,主要是保证同一学区、税务区域内对所有学校和学生实施基础教育财政公平。二是财政中立的原则(fiscal neutrality)。其基本定义是每个学生的公共教育经费开支上的差异不能与本学区的富裕程度相关。这项原则保证上一级政府能够通过对下级政府、学校均等的财政拨款,克服所辖学区间、城乡间的教育经费差异,保证学生获得均等的机会。三是调整特殊需要的原则(adjustments for special needs)。对少数民族(种族)学生、非母语学生、偏远地区及居住分散的学生、贫困学生、女生和身心发展有障碍的学生给予更多的关注和财政拨款。四是成本分担和成本补偿的原则(cost sharing and cost recovery)。遵循成本应该由所有获益者分担的原则,要求在非义务教育阶段,对学生收取一定的教育费用,并对部分学生采取推迟付费的办法,这是一种纵向性公平。五是公共资源从富裕流向贫困的原则(transmitting the public resource from the rich to the poor)。这是现阶段各国学者判断教育资源分配是否公平的最终标准,是教育财政公平的最高目标,也是实现教育机会均等的最根本的财政要求。

## (二) 多元模式

在高等教育财政的多元模式下,高等教育经费的来源主要是政府拨款、多方面筹措资金和学生成本分担与补偿。财政拨款主要包括中央财政和地方财政两个方面的预算经费。多方面筹措经费,则包括发展有偿服务、校办企业等的创收,以及私人、社会团体和企业的捐赠等。在绝大多数国家,学生缴费接受高等教育已逐渐被人们所认可,各国相应制定了一些学生成本分担与补偿及相应的学生资助政策。

第一,政府拨款。政府拨款是高等教育经费的主要来源,因为高等教育的最大受益者是国家和个人,政府拨款实质上也是为了国家的利益。所以,在各国高等教育经费来源中,政府拨款都是重



要组成部分。就拨款方式而言,一个国家的政府拨款方式因其政治体制、经济体制、文化背景和教育观念等的不同而有所差异,综合考察世界主要国家的政府拨款方式,大致分为增量拨款、公式拨款、合同拨款和学费拨款等四类。随着世界各国经济的发展变化以及高等教育改革特别是管理体制改革的深化,增量拨款已逐渐被公式拨款和合同拨款所取代。作为政府直接对学生资助拨款的“学费拨款”方式却是多种多样的:既可直接拨给学校,成为增量拨款、公式拨款或合同拨款的一部分,也可直接拨给学生;既可全额拨款,也可部分拨款;既可平均拨款,也可差额拨款。学费拨款又有多种形式:在欧洲各福利国家及部分社会主义国家实行全额学费拨款,在澳大利亚、英国、德国、马来西亚、新加坡、中国台湾等国家和地区实行奖学金、贷学金拨款或直接拨款给学生或其父母的教育券计划。<sup>①</sup>

第二,多渠道筹措经费。尽管各国政府都表示尽可能多地承担高等教育经费,并尽可能地提供对学生的资助,但国家的财力有限,经费紧张的问题并未得到很好的解决。一些高校也认识到要减少对政府财政的依赖性,而且逐渐认识到对大学生的普遍资助缺乏公正性,所以各高校各显其能,多渠道筹措高等教育经费。许多国家的实践也证明:多渠道筹措经费是一条有效的、应当长期坚持的途径,它有利于提高资源的利用率和高校内部效益,有利于扩大高校规模,有利于提高公平性等。多渠道筹措经费一般包括扩大家庭资助的概念和范围、社区对学生的资助和校办产业收入

---

<sup>①</sup> 美国经济学家米尔顿·弗里德曼,1955年弗里德曼在其《经济学和公共利益》一文中首次提出了教育券理论。所谓教育券是政府把原来直接投入公立学校的教育经费按照生均单位成本折算以后,以面额固定的有价证券(即教育券)的形式直接发放给家庭或学生,学生凭教育券自由选择政府所认可的学校(公立学校或私立学校)就读,不再受学区的限制,教育券可以冲抵全部或部分学费,学校凭收到的教育券到政府部门兑换教育经费,用于支付办学经费。