

周雪飞 著

高等教育 拨款 模式研究



GAODENG JIAOYU BOKUAN MOSHI YANJIU

APPTIME
时代出版

时代出版传媒股份有限公司
安徽教育出版社

周雪飞 著

高等教育拨款模式研究



< * * * * * >



时代出版传媒股份有限公司
安徽教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等教育拨款模式研究 / 周雪飞著. —合肥: 安徽教育出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-5336-6819-8

I. ①高… II. ①周… III. ①高等教育—教育拨款—模式—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 177407 号

书名: 高等教育拨款模式研究

作者: 周雪飞

出版人: 朱智润

责任编辑: 王盛晨

责任印制: 王琳

装帧设计: 袁泉

出版发行: 时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

安徽教育出版社 <http://www.ahep.com.cn>

(合肥市繁华大道西路 398 号, 邮编: 230601)

营销部电话: (0551) 3683010, 3683011, 3683015

排版: 安徽创艺彩色制版有限责任公司

印刷: 合肥芳翔印刷有限责任公司 电话: (0551) 4656798

(如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂商联系调换)

开本: 880×1230 1/32

印张: 4.5

字数: 120 千字

版次: 2012 年 6 月第 1 版

2012 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5336-6819-8

定价: 18.00 元

版权所有, 侵权必究

序

“国运兴衰，系于教育。”高等教育对于社会经济发展、国家繁荣昌盛、人民富裕幸福起着最重要的作用。纵观世界各国，政府投资是高等教育经费来源的主要渠道之一。我国政府对高等教育的投入也在逐年的增长，但是政府的投入还是不能够满足高等教育的经费需求。特别是1999年以来，高校大幅度扩大招生规模，使资源短缺的矛盾显得更加尖锐，投入不足已成为制约我国高等教育大力发展的“瓶颈”。

虽然我国每年都增加教育投入，但是还没有达到《中国教育改革和发展纲要》中提出的到2000年底教育财政性经费达到4%国内生产总值的目标。国家在教育方面投入不足的主要原因有：国家财政收入水平低，财政收入占GDP的比重低，财政“蛋糕”不大；国家财政在教育领域投入少，教育没有很好地得到优先发展。

在国家投入不能快速增长的前提下，改善高等教育资



源配置方式,提高资金使用效益,是一个现实的选择。高等教育资源配置也是高等教育领域中一个重要的理论问题和实际问题。拨款模式作为高等教育资源配置的核心问题,其改革和发展对于提高资源配置和使用效率意义十分重大。

本文分析了高等教育财政拨款的理论,具体阐述了政府投资高等教育的原因、高等教育资源配置的原则和层次,以及与高等教育经费分配相关的政府预算过程。在分析了各种拨款模式的利弊、国外拨款的经验及我国拨款的现状后,提出了一个拨款模式,与现行的拨款方式相比,新的拨款方式在透明、公正和有效性方面都具有一定的优越性,对拨款实践有一定的指导作用。

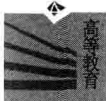
随着社会经济的发展,高等教育实践的变化,高等教育的拨款模式也需要不断的变革、完善。本文只是在这方面做了一个简单的尝试和探索,希望对后续拨款模式的完善能起到有益的作用和帮助。

作者于中央财经大学

2011年3月



1	第一章 绪论
5	第二章 高等教育财政拨款的理论分析
5	第一节 政府投资高等教育的原因
10	第二节 高等教育资源配置的层次和原则
11	第三节 高等教育的财政预算管理体制
15	第四节 高等教育的拨款模式
26	第三章 中国高等教育拨款体制
26	第一节 我国的高等教育财政体制
36	第二节 我国高等教育拨款模式
41	第三节 国内学者对我国高等教育拨款模式的研究
45	第四章 国外高等教育拨款体制
45	第一节 美国高等教育拨款体制
55	第二节 英国高等教育拨款体制
66	第三节 澳大利亚高等教育拨款体制



76	第四节	各国高等教育拨款模式的比较
78	第五节	对完善我国拨款模式的借鉴意义
80	第五章	北京市属高校拨款公式的构建
80	第一节	北京市属高校财政拨款现状
82	第二节	学生培养成本的核算
89	第三节	北京市属高校基于学科的拨款公式的实证研究
112	第六章	高等学校绩效拨款模式探讨
112	第一节	高等教育绩效评估
128	第二节	高等教育绩效拨款模式
134	第七章	结语
136		参考文献

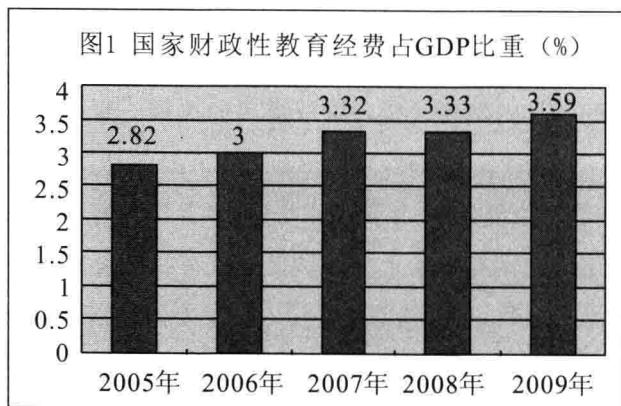
第一章



绪论

改革开放以来,我国经济增长一直保持了较快的势头,然而,教育投入却与此不相协调,教育经费占 GDP 的比例和预算内教育经费占财政支出的比例一直处于低下水平。90 年代,国家财政教育投入占 GDP 的比例,在总体上,一直未恢复到 80 年代的水平,而预算内教育经费占财政支出的比例亦处于上下波动之中。在我国公立高等学校占绝大多数、高等教育经费投入仍主要依靠国家财政的投资体制下,国家总体教育投入的不足,必然极大地限制高等教育的投入,甚至带来高等教育与国家义务教育争夺资源的问题。1999 年的高校大幅度扩大招生规模,使资源短缺的矛盾显得更加尖锐,投入不足已成为制约我国高等教育大力发展的“瓶颈”。虽然我国每年都增加教育投入,但是还没有达到《中国教育改革和发展纲要》中提出的到 2000 年底教育财政性经费达到 4% 国内生产总值的目标。

该比例至 2009 年达到最高,为 3.59%,离 4%的目标尚有一定距离。造成国家在教育方面投入不足政府原因是:国家财政收入水平低;有关教育、预算的法律法规没有得到严格执行,公共支出的决策机制不健全;政府性基金、预算外资金等没有纳入预算管理,削弱了政府教育支出的基础;教育优先发展的国家战略没有得到很好地执行,政府教育投入少。图 1 和表 1 反映了我国近几年的教育投入状况。^①



^① 数据来源:教育部、国家统计局、财政部年全国教育经费执行情况统计公告。

表 1:国家教育经费投入情况

时间 经费项目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
全国教育经费(亿元)	8419	9815	12148	14501	16503
国家财政性教育经费(亿元)	5161	6348	8280	10450	12231
预算内教育经费(不包括教育费附加,亿元)	4666	5796	7655	9686	11419
全国普通高等学校 生均预算内事业费 (元)	5376	5869	6546	7578	8542
全国普通高等学校 生均预算内公用经 费(元)	2238	2513	2597	3236	3802

本研究首先分析了高等教育财政拨款的理论,具体阐述了政府投资高等教育的原因、高等教育资源配置的原则和层次,以及与高等教育经费分配相关的政府预算过程。在分析了各种拨款模式的利弊、国外拨款的经验及我国拨款的现状后,以北京市属高校为研究对象,拟建立基于学科的拨款模式,不同学校的同一学科得到的政府拨款相

同,重点院校和其他特殊院校的特殊经费需求以项目拨款的形式予以支付,这种拨款模式使高等教育资源更加“透明、公正、有效”的配置。从国外的拨款经验看,由于绩效拨款更能使资源有效配置,因此,由公式拨款向绩效拨款转变是趋势。现在对于如何进行绩效拨款还很不成熟,大多数国家的绩效拨款仅是在公式拨款模式中加入绩效因子,透过采用一套绩效指标对高校进行评估,达标的学校将得到一定的奖励拨款。本文将提出适合北京市属高校的绩效评估指标体系,为今后的绩效拨款奠定基础。

进入 90 年代以来,随着我国由计划经济体制向市场经济体制转变,对于如何公正、有效分配政府高等教育经费,更好的配置高等教育资源,国内学者进行了大量的研究,取得了一定的成果。通过本研究可以进一步丰富我国高等教育拨款理论,对教育部门预算和政府对于高校的拨款以及提高教育资源的有效利用有现实的参考意义。

本研究主要采用实证研究法和比较分析法。实证研究法:构建基于学科的拨款公式模型,应用北京市属高校收支数据模拟运算,对公式进行检验、修正。比较分析法:比较其他国家的拨款模式,借鉴他国经验,完善我国的拨款模式。



高等教育财政 拨款 的理论分析

第一节 政府投资高等教育的原因

在当今世界的大多数国家,政府是高等教育的主要投资者。一般来说,政府投资高等教育主要有经济上、政治上和文化上的原因。

一、经济原因

政府投资高等教育在经济上的原因可用公共产品理论来解释。我们可以把社会总产品分为公共产品、私人产品和介于它们二者之间的混合产品。公共产品是“增加一



个消费者成本为零且无法排除人们享用的物品^①”，即消费的非竞争性和受益的非排他性。消费的非竞争性是指，增加一个消费者不会减少任何一个人对该物品的消费量，即消费者的增加不引起生产成本的增加，增加一个消费者的社会边际成本为零，如不拥挤的桥梁、没有坐满的教室。受益的非排他性是指，由于技术上或者成本上的原因，无法排除他人从公共物品获得利益，如每个人都可以从天气预报得到气象信息。同时满足这二者的物品称为纯公共物品，典型的例子是国防。

与公共物品密切相关的概念是“外部效应”。外部效应指某些产品给生产者或消费者以外的人带来了影响，而生产者或消费者却没有承担成本或获得补偿。公共产品有巨大的外部效应。公共物品与私人物品是社会产品中典型的两极，介于两者之间兼备两者性质的物品是准公共物品。一方面具有排他性，可以将不付款者排除在外；另一方面又具有外在性，可以为社会共享。从整体上说，高等教育是一种准公共物品。首先，具有一定的私人性，高等教育产品具有排他性，教育资源是稀缺的，一些人消费意味着另一些人将无法消费。而且，每一个接受高等教育

① 萨缪尔森. 经济学[M]. 英文影印本. 16 版. 北京: 机械工业出版社, 1998: 36.

的人可以从中直接受益,包括个人收入的提高,社会地位的提高,生活质量的改善,扩大劳动力市场上的选择权等。同时,又具有一定的公共性,高等教育产品受益的外在性表现在社会效益上(见表2),全社会都能从受过良好教育的公民身上获益,包括促进国家经济增长,社会文明程度的提高等。经济学理论认为,由于公众得到公共物品的效用不同,其付费愿望也不同,公共物品无法交易且存在“免费搭便车”,因此,纯公共物品由政府提供,纯私人物品由市场提供,准公共物品由政府和市场共同提供。政府投资高等教育正是政府内在职能的体现。

政府职能的变化会影响具体时期高等教育拨款的范围。不同历史时期,政府的具体职能是变化的,可能扩大也可能缩小。比如美国在20世纪30年代大危机后,客观要求政府更多更深入地介入高等教育,联邦政府的拨款范围也进一步扩大。二战后退伍老兵及其子女的入学要求,也迫使联邦颁布了一系列法令扩大对这部分学生的资助。美国联邦政府高等教育职能的变化也突出反映在联邦系列立法上,立法从法律上明确了联邦高等教育拨款的方向和重点。英国在大学拨款委员会后期才将教学拨款和科研拨款分开,也是该委员会改革机构职能的结果。日本中央政府一直都优先对国立高校拨款,从而形成了国立高校重质量,私立高校重数量的特征。为了均衡国立、公立、私

立高校的发展,日本政府近年来加大了对私立高校的拨款力度,因而政府的财政拨款范围进一步扩大。澳大利亚联邦政府的高等教育职能也是逐步扩大的,原先,高等教育权在州一级政府,后来,联邦为了加强高等教育的统一管理,通过加大对高校拨款的方式,将高等教育权收归联邦一级。总体上来说,各国中央政府的高等教育财政拨款职能是逐步扩大的,这也是高等教育作为准公共物品的性质所要求的。^①

表 2:高等教育的社会和个人收益率(%)^②

国家及地区	社会	个人
非洲	13	32
亚洲	13	18
拉美	16	23
欧洲、中东、北美	8	13
发展中国家	13	22
发达国家	9	12

① 朱昌发. 高等教育拨款体制的经验与启示——高等教育财政拨款体制的国际比较之五[J]. 经济研究参考, 2004, 60.

② 曾满超. 教育政策的经济分析[M]. 北京: 人民教育出版社, 2000: 206.

二、政治和文化原因

政府投资高等教育还有政治和文化上的原因。教育就是根据一定社会(或阶级)的要求,有目的有计划的把受教育者培养成一定社会(或阶级)所需要的人的活动。高等教育主要政治功能有:对受教育者进行政治教育,即通过对年青一代的政治教育,促进年青一代的政治社会化;培养专门的政治法律人才(从古到今,各个社会的统治人才在很大程度上是通过学校造就的);推动民主政治的发展,教育领域的民主化会推动民主政治的发展;高校是政治思想的重要策源地。总体来看,高等教育是通过培养人和宣传政治路线、方针、主张,推进社会民主进程,来为社会政治服务的。

教育有非常重要的文化功能:传承功能,教育通过使人类掌握文化传递的手段和工具、教育者和受教育者的共同活动来实现文化的传承;选择功能,教育根据培养人的客观教育规律,按照严格的标准,通过多种途径在动态发展中进行文化选择;传播功能,教育通过校际之间的文化交流与传播、互派留学生、国际之间的文化教育交流与传播、信息高速公路等方式进行文化的传播;创造功能,教育通过培养人才进而创造文化。政府通过投资高等教育可以使社会文化保存、传递、传播、创造和更新等,从而使社会文明进步。

第二节 高等教育资源配置的层次和原则

一、高等教育资源配置的层次

高等教育拨款模式是政府配置高等教育资源的方式。高等教育资源配置有三个层次：一是在国家层次上确定教育经费在财政预算中的份额和高等教育占教育经费总额的比例；二是如何在高等院校间分配这些经费；三是每所高等院校内部如何分配经费。高等教育拨款模式属于第二层次，即政府依据什么标准来给各高等院校分配经费。

二、高等教育资源配置的原则

一般来说，政府分配高等教育经费应把握三个原则：一是透明性，即资源在高等院校间是如何分配的，依据什么标准，通过什么机制进行的，这些标准和机制应该公开；二是公正性，即高等教育资源在各院校间的分配要公平，同样的学校要得到同样的对待；三是有效性，即资源配置的方法要有利于激励高等院校提高资源使用效率，增加产