

第一篇 财政管理篇

第一章 我国高等教育财政政策述评

高等教育财政体制，与高等教育的行政管理体制和财政管理体制密切相关，在这两种管理体制确定后，高等教育财政政策最为核心的问题可以分为两个：一是用以保障和促进高等教育发展的财政来源，二是财政支出模式。

一、我国高等教育财政来源

与高等教育财政体制相关的是高等教育的行政管理体制和财政管理体制。本书所指的高等教育行政管理体制属于宏观意义上的管理体制，不包括学校内部的管理体制。高等教育的管理体制是指事权与财权相统一的体系化的高等教育管理组织制度。高等教育管理体制隶属于国家行政管理体制。新中国成立以后的高等教育管理体制分两个阶段：一是条块分割的管理体制；另一个是两级管理，以省为主的体制。

（一）条块分割时期，高等教育财政来源根据“所属”原则确定

新中国成立以后实行高度集中的计划经济体制，中央按行业设置了许多相应的管理部门。为培养自己所需的人才，它们设立了为自己服务的高等学校，如铁道部设立交通大学和铁道学院等，根据行业发展计划培养本部门所需要的人才。作为省级单位的地方政府，一方面按属地原则将建立于本地域内的部分高等学校划属本省（地）管理，另一方面按本地发展需要设置了其他地方的高等学校。这样，就形成了中央直接经办和垄断高等教育，中央各部门所属和地方所属的高等学校并存，中央业务部门和地方政府分别承办和管理高等教育的格局。其中中央各部门所属的高等学校称为“条”，地方所属的高等学校就可以称为“块”。在这一管理体制下，管理者分别为自己所管辖的高等教育进行投资，不收学费而且还提供大量助学金用于困难学生生活和书籍费用的补贴。教育经费列入国家预算，实行统一领导，中央、省市县分级管理，高等学校财政来源比较单一；毕业生的流向也相应较简单，或者进入了“对口行业”，或者在相应地区进行工作。同时，这些高等学校也分别向自己的主管部门提出科研计划，接受科研经费，进行相应的科学研究服务。

条块分割的高等教育管理体制，与当时的计划经济体制相适应，一方面为各行业和地区培养了大量所需人才，进行了极富针对性的科学研究，促进了行业和地区经济社会的发展；另一方面，其弊端也比较明显，如学校缺少办学自主权，部门分割、重复建设和效益低下等一系列问题也随之而来。随着中国社会主义市场经济体制的建立，高等教育管理体制的改革也就成为必然。

（二）两级管理，以省为主，省级政府投资高等教育 的责任加大

根据《中华人民共和国教育法》《国务院关于〈中国教育改革与发展纲要〉的实施意见》《中华人民共和国高等教育法》以及《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》等法律、法规和文件的精神，1993年中国开始按照“共建、调整、合作、合并”^①的方式，对高等教育管理体制进行改革。改革的主要目标是“由中央和省两级管理，以省统筹为主”。改革的重点牵涉高等学校布局及结构、中央与地方的职责分工、政府与学校的关系、事权与财权的划分等对中国高等教育发展有全局性影响的问题。

经过改革与调整，除中央所属部门高校外，中国高校形成了中央和省级人民政府两级管理、以省级人民政府管理为主的新体制，其中省级政府可以宏观调控和管理全省高等教育的规模、结构、布局，合理配置教育资源。普通高等学校结构变化情况见表 1.1。2000年是自 1993 年高教管理体制改革的布局结构调整工作以来改革力度最大、调整学校最多的一年。通过合并，高等学校数量相应减少，一些省份高校重复单科性学校过多、办学规模效益不高的状况有很大改善，高校布局结构日趋合理。此后，经过多年的高教管理体制改革的布局结构调整，逐步解决了高等学校办学中存在的突出问题，调动了各地政府办学的积极性，实现了资源优化，扩大了规模，提高了质量和

① 共建，将部门与地方条块各自办学转变为共同办学；调整，对高等教育区域设置不合理或学科、层次设置不合理的情况，进行管理体制和院系的调整；合作，通过优势互补、校际间教学和科研的合作，多学科合作开展教学科研；合并，就是为了提高教学质量和办学效益，发挥学科优势互补和规模效益，因地制宜地对某些院校进行合并。这四种方式不是孤立分割的，而是既有重点又有交叉融汇。参见《李岚清谈高等教育管理体制改革的决策过程》，http://www.edu.cn/20031216/3096067_1.shtml。

新形势下高校财务管理若干问题研究 >>>

效益，增强了实力，高等学校的办学自主权也有所扩大，促进了高等教育的改革发展。两级管理是以省为主的管理体制，其主要特点有两个：一是政府主导；二是根据事权与财权相统一的原则，高等教育财政资源配置位置中心下移，即在保障和促进高等教育发展方面，由省级政府承担更多的财政责任。

表 1.1 普通高等学校结构变化情况一览

年度	公立高校		民办高校	合并调整的普通高校
1998 (不含成教)	普通高等学校共有 1 022 所 (其中大学、学院 590 所；高等专科学校和职业技术学院 432 所)	比上年减少 13 所； 比上年增加 15 所	—	合并为 29 所 (参与合并高校 78 所)； 更名 4 所
1999	全国高等学校共 1 942 所； 普通高等学校 1 071 所 (其中中央各部委所属学校 248 所)； 成人高等学校 871 所 (其中中央各部委所属学校 119 所)	比上年减少 49 所； 比上年增加 49 所； 比上年减少 15 所； 比上年减少 91 所； 比上年减少 44 所	—	合并为 31 所 (参与合并高校 77 所)； 更名 13 所

2000	<p>全国高等学校共 1 813 所；</p> <p>普通高等学校 1 041 所（其中中央各部委所属学校 116 所）；</p> <p>成人高等学校 772 所（其中中央各部委所属学校 27 所）</p>	<p>比上年减少 129 所；</p> <p>比上年减少 30 所；</p> <p>比上年减少 132 所；</p> <p>比上年减少 99 所；</p> <p>比上年减少 92 所</p>	—	<p>共计 196 所高校（其中普通高校 143 所，成人高校 53 所）参与合并，组建成 82 所高校（其中普通高校 78 所，成人高校 4 所）；</p> <p>批准设置了 48 所新的高等学校；</p> <p>更名 8 所</p>
------	---	---	---	--

续表

年度	公立高校	民办高校	合并调整的普通高校	
2001	<p>全国高等学校共 1 911 所；</p> <p>普通高等学校 1 225 所（其中中央各部委所属学校 111 所）；</p> <p>成人高等学校 686 所（其中中央各部委所属学校 22 所）</p>	<p>比上年增加 98 所；</p> <p>比上年增加 184 所；</p> <p>比上年减少 5 所；</p> <p>比上年减少 86 所；</p> <p>比上年减少 5 所</p>	—	<p>调整合并高等学校共计 86 所（参与合并的高等学校 78 所，包括普通高校 48 所合并调整为 37 所新的高校，其中普通高校 34 所、成人高校 3 所；</p> <p>更名 8 所</p>
2002	<p>全国高等学校共 2 003 所；</p> <p>普通高等学校 1 396 所（其中中央各部委所属学校 111 所）；</p> <p>成人高等学校 607 所（其中中央各部委所属学校 20 所）</p>	<p>比上年增加 92 所；</p> <p>比上年增加 171 所；</p> <p>比上年减少 79 所；</p> <p>比上年减少 2 所</p>	—	<p>合并 18 所；</p> <p>新设置 33 所；</p> <p>学院改大学 14 所；</p> <p>更名 29 所</p>

新形势下高校财务管理若干问题研究 >>>

2003	全国高等学校共 2 110 所； 普通高等学校 1 552 所 (其中中央各部委所属学校 111 所)； 成人高等学校 558 所 (其中中央各部委所属学校 19 所)	比上年增加 107 所； 比上年增加 156 所； 比上年减少 49 所； 比上年减少 1 所	民办普通高等学校 173 所	新设置的普通高等学校 30 所； 合并院校 13 所； 更名高校 32 所
2004	全国高等学校共 2 236 所； 普通高等学校 1 731 所 [其中本科院校 684 所，高职(专科)院校 1 047 所]成人高等学校 505 所	比上年增加 126 所； 比上年增加 179 所； 比上年减少 53 所	民办普通高校和成人高校 228 所 (含成人高校)	新设置的普通高等学校 53 所 (其中本科院校 37 所，高等专科学校 16 所)； 合并调整的普通高校 44 所； 更名高校 31 所

续表

年度	公立高校		民办高校	合并调整的普通高校
2005	全国高等学校共 2 273 所； 普通高等学校 1 792 所[其中本科院校 701 所，高职(专科)院校 1 091 所]； 成人高等学校 481 所	比上年增加 37 所； 比上年增加 61 所； 比上年减少 24 所	民办高校 252 所； 独立学院 295 所	合并为 17 所 参与合并的高校有 35 所)； 更名 9 所
2006	全国高等学校共 2 311 所； 普通高等学校 1 867 所； 成人高等学校 444 所； 普通高校中本科院	比上年增加 75 所； 比上年减少 37 所	民办高校 278 所； 独立学院 318 所	合并为 3 所 参与合并的高校有 8 所)； 更名 22 所

	校 720 所，高职（专科）院校 1 147 所			
2007	全国共有高等学校 2 321 所； 普通高等学校 1 908 所； 成人高等学校 413 所； 普通高校中本科院校 740 所，高职（专科）院校 1 168 所	比上年增长 41 所； 比上年减少 31 所	—	—
2008	全国共有高等学校 2 663 所； 普通高等学校 2 263 所； 成人高等学校 400 所； 普通高校中本科院校 1 079 所，高职（专科）院校 1 184 所	比上年增长 355 所； 比上年减少 13 所	—	—

续表

年度	公立高校	民办高校	合并调整的普通高校
2009	全国共有高等学校 2 689 所； 普通高等学校 2 305 所； 成人高等学校 384 所； 普通高校中本科院校 1 090 所，高职（专科）院校 1 215 所	比上年增长 42 所； 比上年减少 16 所	—

2010	全国共有高等学校 2 723 所； 普通高等学校 2 358 所(含独立学院 323 所)； 成人高等学校 365 所； 普通高校中本科院校 1 112 所，高职(专 科)院校 1 246 所	比上年增 加 53 所； 比上年减 少 19 所； 比上年增 加 22 所	—	—
------	--	--	---	---

资料来源：《全国教育事业统计公报》。

高等教育的财政管理体制与中国的财政管理体制也密切相关。中国于 1994 年实行了中央和地方的财政分税制，即通过明确政府间的职责、硬化地方财政的预算约束进行适当的财政分权。财政分权的实质在于中央政府和地方政府间职责和权力范围的划分，以避免信息的不对称，促进资源的更有效配置和社会福利的最大化。应该说，建立分税制的财政分权体制，在教育投入上调动了地方政府的积极性，推动了高等教育的持续、健康、快速发展。同时，在投资方面，各省级政府也确实将教育放在了优先发展的地位，2003、2004 和 2005 年，地方政府在教育事业的投入不仅连年增长，而且在总财政支出中始终占据第一位。^②

(三) 我国高等教育成本分担形成

在各地政府重视教育投资的同时，中国高等教育财政来源也日趋多样化。这除了与中国多种所有制经济共同发展的经济

^② 根据 2004、2005、2006 年《中国统计年鉴》整理计算得出。

体制相适应外，还主要与中国国民收入分配格局发生了变化、政府财政收入在国民生产总值中的比例相对减少以及家庭和企业所占的份额相对增大有极大关系。^③1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》也明确提出：“要逐步建立以国家财政拨款为主，以征收教育的税费为辅，收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业经营收入、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。”中国的高等教育经费来源的渠道由单一渠道转向多种渠道，包括财政补助收入、事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入和其他收入。

与高等教育财政来源多样化相伴的一个概念是教育成本分担 (cost sharing)。按“谁受益谁负担”的市场经济原则，举办高等教育的政府 (国家)、学生 (家庭)、社会各界均成为成本分担的主体。世界银行专家 20 世纪 60 年代以来对教育收益率的研究表明，高等教育的个人收益率高于社会收益率，而且即使随着经济的发展、办学规模的扩大，高等教育个人收益率的下降也是最缓慢的。当然，除此以外，高等教育还为个人带来社会地位、健康状况等多方面的效应。^④Johnstone 的研究则为高等教育成本分担提供了理论基础。在中国高等教育成本分担的诸多主体中，学生 (家庭) 所占的比例不断加大，成为除政府财政来源之外的主要高等教育财政来源。1994 年，中国高等院校开始实行招生“并轨”，将原来的公费生、自费生改成收费生。1996 年，我国规定高等教育学杂费水平不超过当年生均教育培

③ 李文利. 中国高等教育财政研究：回顾与展望[J]. 北京大学教育经济研究 (电子季刊), 2004 (4) .

④ 哈巍. 谁为高等教育付费：高等教育成本补偿的国际比较[J]. 教育发展研究, 2002 (3) .

养成本的 25%。^⑤到了 2005 年，中国普通高等学校学费收入已占其总收入的 34.64%，表明学费收入已成为普通高等学校的一大财政收入来源。

不可否认，中国高等教育的成本分担政策，对促进中国高等教育在财政紧缩情况下的健康持续发展，发挥了重要作用。但其中个人分担教育成本的比例较大。比如 2005 年，仅学费开支一项就约占城镇居民收入的 60%，农村居民收入的 180%。供养一个大学生，需要一个城镇居民 4.2 年的纯收入，或一个农民 13.6 年的纯收入^⑥，这使受教育不公平、居民负担加重及其他社会问题凸现出来。因此，处理好个人成本分担与高等教育发展的关系是亟待解决的新问题。

二、我国高等教育财政拨款体制述评

高等教育财政支出是备受关注的高等教育财政政策的另一个焦点。本书所说的高等教育财政支出，是指在高等教育财政保障体制责任划分明确的条件下，为保障高等教育事业的发展，以提高资源利用效率为目的，将人力、物力、财力等在高等教育事业不同使用环节上所进行的分配与使用，其核心是高等教育的财政拨款模式。本书中所指的高等教育财政支出，既包括宏观领域的支出，也包括微观领域如高等学校内部的支出。本节所关注的是宏观领域的支出。

（一）我国高等教育财政投入体制演变历程

^⑤ 1996 年，原中国国家教委、计委《高等学校收费暂行管理办法》。

^⑥ 根据 2006 年《中国教育经费统计年鉴》和《中国统计年鉴》计算得出。

新中国成立后，与计划经济体制相适应，高等教育基本特征是由举办者负责筹措和管理经费的财政投入体制。改革开放后，高等教育的经费多元化的投入体制逐步形成。世纪之交，中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制基本形成。

1. 统一财政分级管理阶段

1949—1979年，在计划经济体制框架下实行统一的财政体制。中国少数高校由教育部直接领导，部分由地方政府管理，大多数高校由中央各部委管理。高等教育的财政投入体制大致可以分为四个发展阶段：^⑦

(1) 统收、统支阶段(新中国成立之初):对教育经费实行统包，按照中央、大行政区和省市三级管理，办学经费根据其管理关系由中央和地方分别安排。

(2) 统一领导、分级管理阶段(1953—1957年):全国财政划分为中央、省和县三级财政管理。教育经费列入国家预算实行统一领导，地方根据需要上报并最终由中央平衡。

(3) 条块结合、以块为主阶段(1958—1966年):各级人民政府财政部门在编制经费预算和核定下级经费预算时与同级教育部门协商拟订，在下达经费预算时将教育经费单列。

(4) 财政单列、“戴帽”下达阶段(1966—1979年):教育经费单独列出，教育经费由中央财政统一“戴帽”下达，上级部门将经费直接指标分配给下级部门。

2. 分级财政分级管理阶段

^⑦ 马陆亭. 高等教育财政拨款模式改革研究[J]. 高教发展研究, 2006(5): 14-15.

1980年，中国的财政管理体制发生了本质变化，开始实行分级财政分级管理的体制，即由中央统一的财政体制改为中央和地方分级管理负责。除教育部所属高校的经费仍由中央政府直接负责外，各省、市、地方高校所需经费由各省级政府负责。这样可以根椐事权与财权相统一的原则，做到高等教育财政资源配置下移，即在保障和促进高等教育发展方面，由省级政府承担更多的财政责任。

(1) 财政切块、分级负责阶段(1980—1994年)：高等院校的教育事业经费由中央和地方两级财政各自切块安排，分级负责。

(2) 分税制阶段(1994年至今)：国家开始实行分税制，明确划分中央和地方收入与支出，明确了各级政府在教育投资方面的责任，强调了各级政府对教育投入的责任和义务，保障了高等教育的持续、健康、快速发展。

(二) 中国高等教育财政拨款模式变革

中国高等教育财政拨款模式先后经历了“基数+发展”和“综合定额+专项补助”两个阶段。

1. “基数+发展”拨款模式

该拨付模式以定员定额为基础，即按照机构规模的大小或事业的需要确定人员编制、房屋和设备标准等指标，以其上年经费所得额为基数确定当年的经费分配额。但由于它以上年的支出结果为依据，并不以合理的成本分析为基础，会导致单位成本越高的学校获得经费越多，因此不利于学校进行成本控制和提高经费的使用效率。

2. “综合定额+专项补助”拨款模式

1986年,“综合定额+专项补助”的拨款模式开始实行。1986年10月出台的《高等院校财务管理改革实施办法》规定:“高校年度教育事业费预算,由主管部门按照不同科类、不同层次学生的需要和学校所在地区的不同情况,结合国家财力的可能,按‘综合定额加专项补助’的办法进行核定。”与之相应的,中国省属高校的财政拨款标准公式也大致相同。以标准普通本、专科生人数为主要拨款依据,并引进体现基本办学条件要求的生师比、生均教学行政用房、生均教学科研仪器设备值、生均图书、具有研究生学位教师占专任教师的比例等五个调控参数,以期使高校积极改善办学条件,提高办学规模、办学效益和办学质量。

“综合定额+专项补助”拨款模式的设计原理是将高校正常运营支出平均分摊到每个学生身上,按照学生在校人数进行补助。这种模式与“基数+发展”模式相比是一种进步,体现了公式拨款法的优点。该模式基于对高等院校的初步成本分析,从一定程度上反映了高等院校的成本运行规律,在透明性和公正性方面均有明显进步。但是,这一模式在实施过程中也存在种种不足,具体表现在以下几个方面:^⑥

一是单一公式拨款方式无法真实、准确地反映高等教育成本的变化规律,在教育资源十分有限的情况下,微观办学主体会产生低水平的不当竞争行为。同时,因其仅以学生数作为单一的政策参数,忽略了拨款机制的多目标要求,不能体现多政策参数对高校办学行为的多重激励作用。

二是该模式只考虑招生人数,不考虑实际培养成本、效益

^⑥ 吴伟. 中国高等教育财政经费拨款机制与模式的改革方向探索[J].

高教经济, 2005(4): 49-51.

回报和高校学科专业特色,因此无法有效地实现政府拨款作为对高等教育发展宏观调控、实现政策目标的主要经济手段的功能,也不利于调动高校在投资日趋多元化的时代主动获取其他资源的积极性,甚至有可能使高等院校陷入无限扩大招生的循环怪圈。

由于两种财政拨款模式均不尽合理,近年来财政部门也在寻求科学的拨款模式,并在现有拨款模式中引入公平与效率的原则,其目的是对财政资金使用的全过程进行监督,特别是做到事前监督。

20世纪90年代以后,中央财政增加了对高等教育的专项资金投入。为了切实发挥教育专项资金的宏观调控功能,原国家教委对专项资金实行项目管理。对项目的立项、论证与评估、执行和监督等全过程进行管理与跟踪,项目结束后通过中介评估机构对投入资金的使用方进行项目使用评估,有力地促进了资金效益目标的实现,包括“211”和“985”项目都采用此形式的拨款。^⑨

^⑨ 胡卓加. 中国高等教育财政拨款机制研究[J]. 济南学报, 2008(2): 35-36.