

高等教育财政支出:存在问题、国际比较与改革方向

王志扬

(集美大学 财经学院,福建 厦门 361021)

[摘要] 教育是准公共产品,高等教育也是如此,因此必须由政府 and 私人共同提供。我国政府财政支出在高等教育领域存在着一些需要加以改进的问题。文章分析了我国高等教育财政支出存在的问题,对日本和美国的高等教育财政支出进行了比较并且思考其借鉴意义,最后提出了我国高等教育财政支出的改革方向。

[关键词] 高等教育; 财政支出; 问题; 国际比较; 改革方向

[中图分类号] G52 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2008)06-0032-03

教育是介于纯公共产品和私人产品之间的准公共产品。受过良好教育的公民从教育中直接受益,这个收益是受教育者自身独享的,且可分,也就是说具备竞争性和排他性,因而具有私人产品的特征。受过良好教育的高素质公民的存在又能够使全社会受益,这种利益外溢的不可分使得教育又具备了公共产品的特征,因此是准公共产品(quasi-public goods),教育作为正外溢性公共产品一般会存在供给不足的现象,从而带来社会效率的损失。^[1]因此,为了实现经济效率,要求政府参与提供教育产品。实践中,因为教育的准公共产品特征,某些公民可以从受教育中得到直接且排他的利益,因此应向这些受教育者收取一定的费用,政府无须提供全额资金,而是仅负担具有社会效益的那个部分。高等教育财政支出体现政府支出在教育上一方面为了实现经济效率,另一方面也是为了兼顾公平。在对教育产品及高等教育充分认识的基础上,本文研究我国高等教育财政支出存在的问题,对若干国家的高等教育财政支出进行了比较并且提出了我国高等教育财政支出的改革方向。

一 我国高等教育财政支出现状及问题

(一)高等教育财政支出占 GDP 比重偏低

自上个世纪 90 年代以来,我国的高等教育逐步从精英教育向大众化教育转变。在高等教育大众化过程中,我国财政对高等教育提供资金不足。上个世纪 90 年代以来,我国高等教育发展迅速,但国家对高等教育的投入没有同步增长。根据上文对教育产品特征的分析,国家财政有义务对高等教育的发展合理投入以实现政府在经济中配置资源和收入分配的功能^①。一般来说,可以用教育投资比例来衡量一个国家对教育的财政支出力度。教育投资比例是指一个国家的公共教育经费占国民生产总值的比例。我国 2000 年以

后的教育投资比例(参见表 1),从表 1 可以发现即便是在最高的 2002 年,公共教育财政支出的比例也才 3.48%,与表 2 所提供的世界的平均的数据相比有一定的差距。可见教育财政支出或者说公共教育经费不足是我国面临的一个大问题,同样地作为教育事业组成分子之一的高等教育也面临着这个普遍性的问题。全国 2000 所高校,财政投入每年只有 440 亿元,平均每校 2200 万元经费。20 世纪 90 年代以来,高校经费有一定的增长,但被招生规模的持续扩展、物价的持续上涨所抵消,生均经费仍只相当于 20 世纪 80 年代的水平。截至 2007 年,我国财政性教育投入中,高等教育部分占 GDP 的 0.6%,这在全世界属于较低水平。^[2]而 2007 年我国国内生产总值(GDP)为 246619 亿元,比上年增长 11.4%,连续 5 年增速达到或超过 10%。由此可见,我国财政性高等教育投入与 GDP 增长没有保持一致增长。

表 1 我国教育经费及教育经费占 GDP 比重

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
教育经费 (亿元)	1877.9	4637.7	5480	6208	7243	8419	9815.31
教育经费 占 GDP 比重 (%)	4.31	4.8	5.4	3.32	4.53	4.60	4.65
财政性教育 经费 (亿元)	2563	3057	3491	3851	4466	5161	6348
财政性教育 经费占 GDP 比重(%)	2.87	3.19	3.41	3.28	2.79	2.81	3.01

数据来源:根据教育部、国家统计局和财政部历年《全国教育经费执行情况统计公告》整理

[收稿日期] 2008-10-08

[作者简介] 王志扬(1975-),男,福建惠安人,集美大学财经学院讲师,博士。

表2 公共教育支出占 GDP 比重(%)

	世界	高收入国家	中等收入国家	低收入国家
2000	4.14	4.82	4.17	3.09
2004	4.59	5.46	4.35	

数据来源: http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjsj/2007/20080701_402489653.htm (中国国家统计局国际统计数据 2007)

(二) 高等教育财政支出分配缺乏公平性

财政支出对少数重点高校专项拨款数额巨大,而对其他学校的经费投入则相对较少。对于发展程度不同的高校加以区别对待本身无可厚非,也是合理配置财政支出资金的需要。但是,必须建立起同时体现效率和公平的财政资金配置机制,否则会造成资源的严重浪费,得到经费的学校不断对学校设施进行重复建设而得不到经费的学校可能连起码的教学设备都得不到保证。就这几年的情况看,1998 年开始启动的以“创建若干所具有世界先进水平的一流大学和一批一流学科”为总体建设目标的“985 工程”的实施中,国家对少数 985 工程学校投入大量资金,以北大、清华为代表的名校在短短几年内就获取了 18 亿元巨额资金。“985 工程”已经实施了两期:一期从 1999 年至 2003 年;二期 2004 年至 2007 年,包括的高校数量从一期的共 34 所增加到二期的共 38 所。“985 工程”中央财政专项资金^②在各高校的分配就不公平(具体分配情况参见表 3)。高等教育财政支出资金分配的不公平,使大学之间难以平等竞争。缺乏平等的竞争必然会损害到高等教育发展的效率,从而影响到我国高等教育事业的发展。一个国家高等教育的发展水平不可能只靠几个重点大学,绝大多数的学生还是分布在一般高校里,因此要提高我国高等教育水平就必须公平地对所有大学投入财政资金。

表3 “985 工程”中央财政专项资金分配情况(已知拨款情况的的一期 33 所高校)^[3]

目标定位	世界一流大学	国内一流、国际知名高水平大学	国内外知名高水平大学
中央专项资金(亿元)	18	6 至 8	1 至 4
学校数量(所)	2	11	20

(三) 高等学校对财政支出投入资金的使用不合理

部分高校滥用政府财政投入资金,将政府投入的办学资金挪为他用,而不是用于学校教学设施和教学条件的改善。比如说教育经费支出中人员经费支出所占比例过高,而用于教学仪器、教学设施和教学活动的公用经费比例偏低。行政人员和教学人员比例失衡,行政人员数量甚至高于教学人员,在收入分配上也有行政人员高于教学人员的现象。高等学校对财政资金的使用匹配不合理,大量的资金用在了校园建设上,硬件的建设并没有同时匹配以相应的资金投入,真正能体现高校发展水平的教学和研究软件的建设上。更有甚者,部分高校在财政资金投入的前提下,以各种配套方式

大举借债,大兴土木进行所谓基础设施的建设,给学校未来的发展带来了沉重的财务包袱,也违背了财政支出资金用于高等教育发展的初衷,扭曲了财政支出资金进一步发展高等教育的用途。比如 2007 年 3 月吉林大学就曝出了学校负债 30 亿元陷入严重财务困难的消息。^[4]

(四) 高等教育财政支出的不足导致高校学生缴费压力增大

我国高等教育经历了由国家负担全部高等教育费用到由国家和个人共同分担的过程。但自从实行学生缴费政策以来,学费一再增加,甚至已经超出了很多家庭的承受能力。现在全国高校学费普遍在 4000—6000 元之间,个别专业如艺术等达到 10000 多元,占城镇居民人均收入 50% 左右,占农村居民人均收入 150% 甚至更多,加上衣食住行等基本开支,对于多数家庭构成巨大经济压力。^[5] 缴费压力的增大,违背了教育财政制度提供给公民均等的发展机会的职能。

二 高等教育财政支出的国际比较分析

美国和日本是非常重视高等教育的国家,同时也是以教育来促进国家的繁荣强盛做得比较好的国家,因此我们选择这两个国家的高等教育财政支出情况做简单比较,并从中加以借鉴。美国与日本是世界上高等教育市场化程度较高的国家,但是政府仍然十分重视对高等教育的投入,政府财政拨款是高等教育经费的主要来源。

(一) 美国高等教育财政支出概况

教育在美国被视为解决所有社会问题的重要手段。目前美国大约有 15,000,000 名在校大学生。约 2/3 的高中生都进入大学继续学习。(这些大学生中的 3/4 在公立大学学习)。美国联邦政府(Federal Government)对高等教育的财政支出仅仅占公共教育支出的 10%,各个州政府(State Government)对高等教育的财政支出承担主要责任。经济资源是州政府提供教育服务的一个重要决定力量,各个州由于经济发展水平不一样,对教育的绝对投入量也会不同。联邦政府和州政府外,地方政府(Local Government)也承担一定的高等教育财政支出。除了联邦政府和州政府的直接投入外,联邦政府还对高等教育实行补助措施。一方面,联邦政府会对高校进行直接补助,例如,给高校贷款使得高校改善教育设备。另一方面,是对学生的补助,例如,直接给贫困学生或学生家庭贷款(平均贷款 4000 美元);还为在校学生提供兼职岗位,学生的工资由联邦政府的资金经由高等教育学校的勤工俭学组织机构发放。^[6] 美国政府的这些财政支出措施可以看出美国的高等教育是政府主导型的。美国 2004 年公共教育经费支出占国内生产总值比重为 5.92%^③。

(二) 日本高等教育财政支出概况

日本财政性拨款占国立学校经费的比例一般为 50 ~ 60%^[7],为了确保政府对高等教育的投资,日本政府对国立大学实行国立学校特别会计制度,有效保证了国立大学正常教学活动的资金需求。20 世纪 90 年代以来,日本对教育财政制度进行改革,措施主要体现在:缩减国立学校定量拨款,增加学校自筹资金比率;减少私立学校定量性财政补贴,增加倾斜配置;私学主导型特征进一步突出,国立高等院校数

量不断下降,1990 年为 15.9%,到 2000 年降为 12.2%,进一步突出了日本高等教育私学主导型的特征。在高等教育财政拨款方面,日本中央政府、都府道县和市共同分担高等教育的财政拨款责任。中央政府的财政拨款主要用于国家教育活动的直接开支,国立大学的财政由文部省拨款,主要依靠国家税收开支,禁止地方政府负担国立大学财政。^[8]在私立大学十分发达的情况下,日本 2004 年公共教育经费支出占国内生产总值比重仍达到 3.61%^④。

(三)美国和日本高等教育财政支出对我国的借鉴意义

从上述两个国家政府对高等教育的财政支出看,国外发达国家对高等教育的投入主要以政府财政支出为主,体现了高等教育准公共产品的性质。财政对高等教育的投入保证了高等教育的发展,实现了社会的经济效率,解决了教育做为正外溢性产品本身存在的供给不足问题,同时还通过对低收入家庭子女接受高等教育的财政支出补助,实现财政的收入分配职能,促进社会的公平。相比之下,我国财政对高等教育的投入严重不足,造成不足的原因是多方面的:我国经济发展整体水平较低;人口基数大;政府公共服务的职能不完善等等。高等教育的发展与整个国家的经济社会发展息息相关,作为人口大国的中国应该进一步完善高等教育财政支出政策,更快更好地发展我国高等教育。

三 我国高等教育财政支出的改革举措

(一)加大财政支出对高校的投入力度。首先是要制定出具体的法律法规,以保证对高等教育的财政经费投入足额及时高效。进一步完善现行《预算法》,尽快完善我国高等教育财政制度。尽早制定《高等教育投入法》,明确财政对高等教育投入的数量、方式及时间,争取尽早实现高等教育财政支出投入占 GDP4%的目标^⑤。其次是要具体划分中央和地方对高校财政支出的责任,并建立起有力的监督制度,对违反相关法律法规的部门和负责人依法给予处罚。

(二)保障中央及地方政府高等教育财政支出的公平性。高等教育的财政支出应该区别对待,保障公平。在高等教育财政经费投入上,要兼顾经济发达与欠发达地区高校、重点与非重点高校的投入比例平衡。国家应该按照相关法律有区别地对名牌、重点、一本、二本和专科等高校进行财政投入,同时又要兼顾公平,做到开支拨款有法可依,不可把大量教育资金仅投到几个名牌大学,避免造成资金的严重浪费。高等教育财政支出资金的使用应做到既有利于高等教育大众化的发展,同时还能够发展一些在世界和国内有一定影响的大学。

(三)确保高等教育财政支出资金有效合理地运用。一是通过部门预算和相关的财务会计措施的实施,强化政府职能部门的监管功能,使得高等教育财政支出资金的支出结构和支出用途合理有效。二是界定高等教育财政支出资金的投资方向,提高高等学校财政投入经费的使用效益。在人员安排上,要精减学校行政管理人员,减员增效。通过办公软件的研制开发,促进学校办公自动化,提高办事效率,减少学校行政机构设置。三是要有事后的财政支出资金使用情况监督检查制度,有关负责部门应依法要求学校提交资金使用

报表,并根据报表对财政支出资金的使用情况进行核查,确保资金用于办学。^[9]

(四)降低中低收入家庭承担的子女高等教育经济负担。鉴于高等教育准公共产品的特性,因此高等教育财政支出必须能够促进经济条件不同的家庭拥有相对公平的受教育机会。首先有关管理部门必须监管高等学校对学生的收费,要明确收费的性质、规定收费标准、规范收费程序、明确支出用途与强化监督机制,把学校的收费与能获得的财政支出额度联系起来,对学校的收费形成一定的约束。其次是要完善国家助学贷款及贷款体系,根据学生家庭收入情况,对确实有经济困难的学生或家庭给予财政支出的补助,同时由财政支出担保,金融机构对困难学生贷款,等这些学生毕业后在工作中还贷。

5、大力发展民办高等教育。由于我国高等教育入学学生数量逐年增加和经济发展水平的限制,同时因为我国的高等教育基本为公办,因此财政支出压力较大,财政支出的缺口还将在一定时期内存在。因此,必须大力发展民办高等教育,财政支出也应该对民办高等教育给予一定的补助,对公办和民办高等教育采取倾斜配置,在充分论证财务可行性的前提下对于民办高等教育给予一定的财政支出配套资金额度。

注释:

① 美国经济学家马斯格雷夫提出财政三大职能:配置、分配和稳定。前二者主要涉及微观经济领域,当我们分析政府财政在教育中的角色时,主要是依据前两项职能加以分析的,通过参与教育的提供使市场有效地配置资源,通过为低收入家庭提供补助以使其子女能够受教育解决收入分配的公平问题。

② 根据财政部、教育部印发的《“985 工程”专项资金管理办法》,“985 工程”专项资金来源包括中央财政专项资金、地方人民政府共建资金、项目学校主管部门共建资金以及项目学校自筹资金。鉴于本文研究高等教育财政支出,同时为了在比较上具一般意义,仅就其中的中央财政专项资金在一期各个高校的分配进行比较(其中中国人民大学的投入情况信息未能获得,因此共 33 所),这里统计的中央财政专项资金包括教育部和其他中央部委提供的资金。

③④数据来源: http://www.stats.gov.cn/tjsj/qtsj/gjsj/2007/t20080701_402489653.htm (中国国家统计局国际统计数据 2007)。

⑤ 早在 1993 年,中共中央国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》就提出,到 2000 年,财政性教育经费支出要占 GDP 比重的 4%。

[参考文献]

- [1] 邓子基. 财政学[M]. 北京:清华大学出版社,2005.
- [2] 陈启杰. 我国高等教育资源配置状况分析[J]. 教学研究与改革,2004,(4).

(下转第 37 页)

商为投资者开发利用价差套利的新产品就更加容易了,“A+H”指数的推出无疑是为两地股市套利交易铺平道路。从长远看,随着两地机构投资者的融合、投资理念的趋同与人民币资本项目的自由兑换,特别是股票市场完全开放后,A、H股的价差将逐步缩小并可能消失。^[6]

[参考文献]

- [1] 李大伟,朱志军,陈金贤.H股相对于A股的折让研究[J].中国软科学,2004,(1).
- [2] 何本虎.A股与H股价值型融合仍将延续[J].证券导刊,2004,(43).
- [3] 申银万国策略研究小组.从A、H股运行差异看A股趋势[J].证券导刊,2004,(35).
- [4] 韩德宗.A股和H股市场软分割因素研究——兼论推出QDII的步骤和时机[J].商业经济与管理,2006,(3).
- [5] 恒指服务有限公司.你了解恒生行业分类系统与恒生AH股溢价指数吗?[J].恒生财富,2007,(11).
- [6] 武幼辉,张万成.A-H股联动的前景如何?[N].广发证券——投资策略周刊,2007-10-22.

What influence will Hang Seng China AH Premium Index have on the “A Shares’ premium”

XIANG Jing, WANG Su - sheng, HAO Jia - ji, et al

(Shenzhen Graduate School, Haerbin University of Technology, Shenzhen 518055, China)

Abstract: Because the market segmentation, different currency, different investment environment and principle etc., the A Share’ premium phenomenon appeared. After Hang Seng China AH Premium Index was released, the stock market arbitrage of the two sides become more simple and smooth. In the future, the A Shares’ premium will diminish gradually and may disappear also.

Key words: A Share; H Shares; Premium Index

(上接第34页)

- [3] 王莉华.我国高等教育的绩效专项经费改革及完善思路[J].中国高教研究,2008,(9).
- [4] 石 均.我国高等教育投入机制研究[J].湖北农村金融研究,2008,(5).
- [5] 储敏伟.高等教育财政管理:我国的实践及改革方向[J].上海金融学院学报,2007,(4).
- [6] [美]托马斯·戴.理解公共政策[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [7] 张自强.日本高等教育财政制度改革特征及趋势[J].中国市场,2008,(6).
- [8] 刘天佐.美国与日本高等教育财政拨款体制对我国的启示[J].生产力研究,2007,(15).
- [9] 王 莹.我国高等教育财政投入现状及效益提升[J].宏观经济研究,2008,(3).

Fiscal Expenditure of Higher Education: Pitfalls, International Comparison and Reform

WANG Zhi - yang

(Jimei University, Xiamen 361021, China)

Abstract: Education is a kind of quasi - public goods and so is higher education. This thesis analyzes the pitfalls of the fiscal expenditure of higher education in China, compares the fiscal expenditure of higher education in the United States and Japan. And it puts forward the measures to reform the fiscal expenditure of higher education in China.

Key words: higher education; fiscal expenditure; pitfalls; international comparison; reform