北京大学
中国教育财政科学研究所

简　　报

怀仁怀朴　唯真唯实

2013 年第 14 期（总第 88 期）　　**2013 年 12 月 23 日**

地方政府对高等职业教育的财政支持

杨　钋**

摘要：根据 2012 年对全国 192 所高职院校的调研，本文描述和分析了各省内不同办学主体支持高等职业教育的方式。研究发现，多数地方政府为公办高职高专院校提供财政经费支持，但是对高校的学费标准和市场融资行为进行了严格控制。在财政性经费的分配方面，地方政府同时利用经常性经费和专项经费来支持高职建设。在财政经常性经费的分配中，地方政府主要采用生均定额法，通过生均拨款标准来确定对高职高专院校的支持力度。本文认为，目前各地区、各级政府支持高职的财政方式是一种“保运转”的方式，对促进高职院校提升质量和院校分类特色发展的激励作用有限。同时，各级政府综合利用各种财政手段支持高职发展的能力不足。

关键词：高等职业教育　地方政府 财政支持

* 作者简介：杨钋，北京大学教育学院教育经济与管理系副教授。本文为未发表论文，未经允许请勿引用。
* 致谢：感谢北京大学中国教育财政科学研究所提供的数据和研究支持，感谢隋海梅同学为本研究提供的支持。

一、导言

为了了解不同办学主体和省份如何支持高等职业教育的发展，北京大学中国教育财政科学研究所在教育部职成司支持下对全国各省高职高专院校进行了调查。重点关注以下两个问题：第一，各省内不同办学主体如何支持高等职业教育的发展？第二，各省高职高专院校的经费收支情况及其变化趋势如何?

本报告数据主要来源于教育部职成司提供的《2012 年全国高等职业教育经费投入体系调研》。调查覆盖了全国 30 个省、市、自治区的 192 所高职高专院校。各地参与调查院校数量和类型不同，高校参与数量最多的是河南省（16 所），西藏、宁夏、青海和江苏各有 1 所高校参与调查。除了院校调查数据，本报告还参考了教育部职成司高职高专处提供的《2010 年高等职业院校人才培养工作状态数据采集平台数据》，主要用于对院校办学主体和隶属关系进行分类。此外，为了核对部分数据，本报告还参考了各地有关高职院校的政策文本。

从院校类型来看，参与调查高校主体为省政府和地市政府举办的高职高专院校，各占约 30%，行业办学高校占调研高校的 22%，企业办学高校占 9%，社会力量办学高校占 8%，区县政府和市政府办学各占 1%。与我国高职院校类型的整体分布相比，本次调研覆盖的学校类型和比例与 2009 年全国情况基本吻合。因此，本报告的样本具有一定代表性[1]。

二、地方政府的支持方式

（一）财政性经费

本次调研询问了各级政府对高职高专院校的经常性经费采用怎样的分配办法，例如“基数+发展”或“生均定额法”。调查结果显示，不同省份、各类隶属关系院校大致采用了四种经费投入方式，即“综合定额加专项补助”、“定额定员”、“基数加发展”和“生均定额法”[2]。从数据中可以归纳出 26 个省级政府、25 个地市级及以下政府和 14 个省内的行业支持办学的主要财政方式。

[1] 值得注意的是，部分省市参与院校较少，因此各省市院校情况未必代表该省市的情况（如江苏省只有一所院校参与）。

[2] “生均定额法”是介于“综合定额加专项”和“定额定员”之间的拨款方式，但由于很多院校没有说明生均定额的具体含义，因此难以判断到底属于“综合定额加专项”还是“定额定员”，因此下表中仍然沿用院校“生均定额法”的说法。

从高校的角度观察，省级政府较常采用的投入方式是综合定额加专项补助和生均定额法，较少采用定额定员的方法。地市级及以下政府兴办的高职高专院校认为该层级政府支持高等职业教育的主要经费投入方式是定额定员、基数加发展和生均定额法，较少采用综合定额加专项补助。而行业办学院校提出各省行业办学过程中，主要采用生均定额法来支持高职高专院校。各层级政府对经费投入的偏好可能与本级政府的财政能力及支持高等教育的传统有关，生均定额法显然是目前采用最广泛的一种经常性经费的分配办法。

目前我国各省、不同办学主体对高等职业教育的经费支持方式呈现以下几个特点（参见表 1）。第一，不同省市采用了不同的财政支持方式。例如，北京、福建、天津和浙江等省市采用了综合定额加专项的方式，而广西、河北等省区仍然沿用基数加发展的方法，广东、贵州、河南采用了生均定额法，而安徽通过定额定员方法来分配经常性经费。这与杨钋（2011）[3]的结论相似，即各省根据自己的财力和事业发展目标，采用了不同的方式为高校提供经常性经费。

表 1 不同省份各类隶属关系院校的财政拨款模式

	省级政府	地市级及以下政府	行业
综合定额加专项	北京、福建、甘肃、湖南、吉林、内蒙古、陕西、天津、浙江	福建	北京、福建、江苏
定额定员	安徽	安徽、广西、贵州、河北、陕西、新疆、云南	贵州、山西
基数加发展	广西、河北、江西、辽宁、青海、山西、湖北（总额包干）	甘肃、黑龙江、湖北、内蒙古、宁夏、山西、上海、天津	辽宁
生均定额法	广东、贵州、河南、黑龙江、山东、四川、西藏、新疆、云南	广东、河南、湖南、江西、辽宁、山东、四川、浙江、重庆	甘肃、广东、河南、黑龙江、湖南、山东、云南、重庆

数据来源：作者计算。

第二，同一省市不同隶属关系院校的财政拨款方式可能不同。例如，甘肃省属高职院校通过综合定额加专项得到政府支持，省内地市级办学的高校认为地市级政府主要采用基数加发展的方式为它们提供经费，而省内行业办学的院校认为它们的主管部门通过生均定额方法来提供经费。

[3] 杨钋.地方高等教育财政管理模式：差异与多元化，选自王蓉主编《中国教育财政政策咨询报告》（234-243），北京：教育科学出版社，2011.

第三，多数省市已经采用生均定额法。从数量上来看，9 个省级政府、9 个地市级及以下政府和 8 个行业办学省份采用了生均定额法来提供经常性经费，尽管这是一种介于“综合定额加专项”和“定额定员”之间的拨款方式，其定义在各地之间还是有很大差异。

（二）生均拨款标准和依据

由上述分析可知，多数省份已经采用了综合定额加专项或者生均定额法来进行财政拨款。分析发现：第一，虽然使用生均拨款标准进行拨款，部分省市的拨款标准有较大差异。在说明了生均拨款标准的各省市中，北京市执行的省级标准显然远远高于其他各省，大于两万元/年。第二，同一省市的省级和地市级院校以及行业办学院校的生均拨款标准有较大差异。例如广东和黑龙江省省属高职院校的生均标准高于行业办学院校。而在湖南省，省级和地市级办学院校的生均拨款标准接近，行业办学院校的标准与省属一类地区院校标准一致。第三，部分地区的生均拨款标准与专业相联系。广东、福建、吉林、江苏和重庆等省市的生均拨款标准存在专业差异，一般艺术类高于农林类、农林类高于理工类、理工类高于文史哲和经法教管类。

上述观察到的生均拨款标准差异，可能与各省生均拨款依据有关。本次调研询问了各个高校的生均拨款依据，总结了各省高校的汇报情况，即各省是否有生均拨款依据，以及各省是否进行过分专业的生均成本测算。总体而言，约有 13 个省份的省属高校汇报本省有具体的生均拨款依据，7 个省份的省属高校认为本省没有生均拨款依据。11 个省份的地市级及以下政府所属高校认为该层级政府有生均拨款依据，10 个省份的地方高校认为没有。8 个省份进行过分专业类别的生均成本测算，6 个省份没有进行过类似测算；4 个省的地市级及以下政府对所属高校进行过生均专业成本测算，11 个没有进行类似测算。

对于具体的拨款标准和依据，通过对 192 所高校具体汇报情况的分析，发现存在以下几种情况（参见表 2）。第一，在进行生均拨款的省份中，多数省份提出了具体的生均拨款依据，也有少数省份尽管进行了生均拨款，但是没有明确的拨款依据。例如，广东省对省属院校进行生均拨款依据的文件是《关于提高省属生均定额高校（含 3 所部属院校）生均经费及事业经费补助标准的通知》（粤财

教【2009】294 号），地市级政府拨款的依据是《广东省财政厅关于印发〈广东省省属高校经费预算理暂行办法〉的通知》（粤财教【2004】1 号）。湖南省实行了分地区分专业核定标准，测算出省高职院校生均经费拨款标准。湖南的地市级政府办学高校中，生均经费拨款标准依据的是《湖南省财政厅、湖南省教育厅、湖南省人力资源和社会保障厅关于印发<湖南省公办职业院校生均经费标准指导意见>的通知》（湘财教【2010】64）。

表 2 不同省份各类隶属关系院校生均拨款依据

省份	省级政府		地市级及以下政府	
	有	无	有	无
生均拨款依据	安徽、北京、福建、广东、湖南、内蒙古、山东、陕西、天津、新疆、云南、浙江、重庆	贵州、河北、湖北、辽宁、青海、山西、四川	北京、福建、甘肃、广东、广西（部分地市）、河南（部分地市）、湖南、江西、山东、山西（部分地市）、新疆	安徽、河北、黑龙江、湖北、辽宁、内蒙古、宁夏、天津、四川、浙江
分专业类别的生均成本测算	北京、广东、青海、山东、山西、天津、浙江、重庆	贵州、河北、湖北、辽宁、山西、四川	北京、河南（部分地市）、江西、山东	安徽、广东、广西、河北、黑龙江、湖北、内蒙古、山西、天津、四川、浙江

数据来源：作者总结。

第二，北京、福建、广东、山东等省市在两级政府中都有明确的生均拨款依据。而在另外一些省市，部分省级政府有生均拨款依据，地市级及以下政府则没有生均拨款依据，例如，安徽、浙江、天津。

第三，进行生均成本测算的省市仍属少数。广东省省属高校每年上报广东省财政厅《广东省高等学校教育培养成本监审表》，该表是对生均成本进行测算的依据。北京市教委、北京市财政局按照不同专业类别的决算支出成本进行过培养成本的测算。

进行生均成本测算的地市级及以下政府为数更少。部分地市级政府曾进行过测算，如潍坊市教育局 2011 年组织过高职生均办学成本的测算，主要是依据省教育厅提出的高职生均专业设备价值、教室、学生公寓、图书、师资达标标准，考虑相关固定资产折旧年限、生均学生公用经费定额作为测算依据。

不少高职高专院校进行了生均成本的测算。在参与调查的192所高职高专院校中，有49%的院校进行了生均成本测算，33%未进行测算，18%未填写。在参与调查的29个省份中，有25个省份中至少有一所高校参与过生均成本的测算。在进行过生均成本测算的省份，并非所有院校都参加了成本测算。例如北京的5所高校中，仅有1所参与过测算，而黑龙江的5所高校中有4所参加过生均成本测算。这可能与院校的隶属关系有关，如有些省属院校参加过成本测算，而地市级办学高校未参加。

（三）基建经费

各级政府采取多种方式来保障高职高专院校的基础设施建设。除了基本建设拨款，政府基建投入的主要方式还包括化解高校债务、允许土地置换、政府为高校基建贷款贴息、政府直接投资校区建设、允许院校自筹经费、通过银行为高校提供贷款等。

在192所参与调研的高校中，24个省份的46所高校提到了政府支持高校基建的方式。11个省份为高职高专院校化解了基建债务，9个省投资进行了校区建设，8个省允许高校通过土地置换融资进行基建。此外，还有6个省为高职高专院校基建提供了专项经费，5个省的高校需自筹基建经费，4个省允许高校通过贷款融资建校，另外3个省为高校融资提供利息补贴。

从2012年各省为高职高专院校提供基建经费的主要方式来看，可以观察到两个趋势。首先，政府为高职高专院校提供基建投入最常用的方式是化解高校基建负债和投资校区建设，而不是直接提供基建专项或者要求院校自筹经费建设。在24个省份中，仅有6个省份（北京、甘肃、广东、湖北、山西、浙江）提供了基建专项。其次，同一省份可以同时利用多种方式支持高职高专院校进行建设。例如甘肃和河南省分别利用四种不同方式支持院校基建，但是它们所采用的方式并不相同。甘肃省采用了补贴利息、院校自筹、银行贷款和基建专项的形式，河南省则支持高校化解债务、进行土地置换、补贴利息和直接投资校区建设。

（四）学费

学费是采用市场化方式为高校提供经费的一种多元化筹资渠道。不同省份高

校对学费的依赖程度不同，省际学费差异很大。本报告归纳了各省2012年的学费标准。一般来看，文理科学费水平较为接近，但是二者均低于艺术类水平。此外，各省学费水平有较大的差异。以文科学费为例，学费水平超过6000元的省份包括北京、福建、江西和上海，学费低于4000元的省份包括安徽、贵州、河南、湖南、吉林和四川，其余省份介于4000元和6000元之间。在已有数据的省份中，不同隶属关系院校的学费标准也有差异。总体来看省级政府和行业办学院校学费水平较高，地市级政府所属院校学费较低，但是各类型院校学费水平差异不大。

根据各个高校的汇报，各省学费改革措施的重点有所不同。多数院校反映学费改革措施的重点包括调高学费标准（61）、按专业收取学费（19）、提供学费资助和补贴（19）、增加拨款和加大投入（17）、增加收费的灵活性，院校自主决定收费标准或给予院校一定比例的浮动（9）、维持或降低学费标准（6）、学费减免（5）、调整学费政策（5）。

（五）专项经费

专项经费是调整高校办学行为的有力工具之一，它提高了院校经费的充足性，调整了院校投资的方向。本次调研发现无论是专项投入的重点还是专项规模，各层级政府间均存在差异。首先从各个高校的汇报来看，高职高专院校普遍认为2012年中央专项的五大重点包括奖助学金（49）、重点专业建设（39）、高职教育中央补助资金（33）、提升专业服务（产业发展）能力（32）、教育实训基地建设（22）等。从高校的汇报来看，省级、地市级专项投入的重点与中央专项并不完全一致。例如省市级本级专项的五大重点包括奖助学金（88）、实训基地建设（28）、科研计划专项经费（27）、教师培训（24）、化债资金（23）、贷款债务本金、利息贴补（23）、设备购置（22）、骨干、示范院校建设（19）、专业建设（18）等。由此可见，中央专项的重点比省、市本级专项更广泛，省、市本级专项更加关心提升高职高专院校质量。例如实训基地/中心、科研计划/专项/经费、教师培训属于省、市本级专项重点的前五名，这些都与提高院校质量密切相关。

各省专项的规模有很大差异。同一省份的中央专项平均规模和省级专项平均规模也有较大差异。校均获得中央专项超过1000万的省份包括四川、广西、江

西和山东，低于500万的包括云南、天津、浙江、北京、辽宁和贵州。校均获得省级专项超过2000万的省份包括北京、内蒙古、广西、新疆、辽宁和湖南，低于1000万的省份包括吉林、黑龙江、甘肃、重庆、福建和天津。显然，北京属于高省级专项而低中央专项的省份，而天津高校在两个专项中获得的资助都很低。

不同办学主体高校的平均专项水平也有很大差异。在获得中央专项方面，省级、地市级和行业办学所属高校获得专项的平均水平较高，企业办学和社会力量办学获得中央专项的数量较低。这一趋势在地方专项的分配中更加明显。三级政府所属高校平均获得专项在2500万元以上，企业和社会力量办学获得的省级专项仅为政府所属高校的四分之一或八分之一。

三、高职高专院校的经费收入

（一）院校经费构成

本次调研询问了各个高校的经费来源和构成比例。在192所院校中，114所院校提供了有效数据。根据各校的汇报，本报告把院校经费构成分为6类，包括：(1)以财政拨款和学费及创收收入为主要来源（71.1%）；(2)以财政拨款为主要来源（4.4%）；(3)以学费及创收收入为主要来源（11.4%）；(4)以财政拨款、学费及创收收入和举办方投入为主要来源（7%）；(5)以举办方投入为主要来源（0.9%）；(6)以学费及创收收入和举办方投入为主要来源（5.3%）。

此外，不同地区高校的收入来源有很大差异。参与调查的5所北京高校均属于对财政拨款的依赖程度较高的院校；而参与调查的5所湖北省高校中，有3所属于对财政拨款的依赖程度较低的院校。尤其值得注意的是同一省份内不同办学主体高校的经费构成有很大差异。例如，安徽的5所高职院校中有3所以财政拨款和学费及创收收入为主要来源、1所以学费及创收收入为主要来源、1所以学费及创收收入和举办方投入为主要来源。

（二）院校经费变化趋势

为了更好地了解高职高专院校过去几年来经费来源的变化，本次调研询问了各个高职高专院校经费在2008到2012年间变化的趋势和在经费方面面临的主要问题。研究发现过去五年中，高职高专院校经费变化的趋势主要体现在专项资金

的增加（21%）、财政拨款和生均经费的增加（20%）、财政拨款比例提高且学费及其他事业收入比例下降（13%）、学费及其他事业收入增加（6%）、财政拨款比例下降且学费及其他事业收入比例提高（4%）等。此外，约有三分之一的院校（36.6%）认为在过去五年中，院校经费构成无显著变化。

对于院校在经费方面面临的主要问题，本次调查发现最集中的问题在基本建设经费不足（33%）、债务压力大（14%）、经费不足（13%）、财政拨款不足或无财政拨款（13%）、生均定额拨款标准低（7.3%）、学费标准低（5.6%）、设备经费不足（5.2%）、无公用拨款（4.3%）、公用/人员经费不足（4.3%）等。

四、结论

斯蒂格利茨（1974）提出教育属于一种公共提供的私人产品[4]，而不是传统意义上的准公共产品。地方政府在提供教育产品时——尤其是边际成本较高的教育产品，如高等职业教育时，必须考虑自身的财力状况以及该产品的边际收益情况，区分该产品属于必需性公共品还是有益性公共品（潘孝珍，2013）[5]。

此外，高等职业教育生源的本地比例较高、毕业生本地就业比例较高（杨钋、门垚、马莉萍，2011[6]；魏易，2011[7]），高等职业教育的供给和消费又具有一定的区域性和地方性。从这个意义上来看，地方政府提供高等职业教育这种具有地方性的物品应采取与提供义务教育不同的方式，即不能完全无偿地由本地政府来提供。目前我国地方政府提供高等职业教育一般采用了使用者付费的方式，同时又给予了高额补贴。

已有经济学研究多关注转移支付对地方政府提供公共产品的公平和效率的影响，例如财政转移支付如何影响地方公共产品供给的均等化（Boadway and

[4] Stiglitz, J. E. (1974). The demand for education in public and private school systems. Journal of Public Economics, 3(4), 349-385.

[5] 潘孝珍.财政转移支付与地方政府公共产品供给——基于我国省级面板数据的实证分析[J]. 税收经济研究，2013(2): 48-53. 潘孝珍提出可以根据边际收益的差异将公共产品分为必需性公共产品和有益性公共产品。必需性公共产品的特点是，当该公共产品的供给数量比较少时，其边际收益非常大，而随着供给数量的增加，边际收益迅速下降，也就是说该类公共产品属于公民生活所必需，但供给数量并非越多越好；有益性公共产品的特点是，当该公共产品的供给数量比较少时，其边际收益并不如必需性公共产品所显示得那么高，但随着供给数量的增加，其边际收益下降速度比较缓慢，也就是说该类公共产品对公民生活有益，其供给数量一定程度上越多越好。

[6] 杨钋，门垚，马莉萍. 高校毕业生就业流动现状的分析[J]. 国家教育行政学院学报，2011(4): 75-80.

[7] 魏易. 我国高职高专院校学生入学选择的实证研究[D].北京大学教育学院硕士毕业论文，2011 年.

Shah, 2007[8]；刘斌，2011[9]）或公共产品提供的绝对数量（潘孝珍，2013）[10]，而较少关注地方政府如何选择不同的财政工具支持本地公共产品的供给，以及地方政府财政支持的公平和效率问题。根据对 2012 年我国 192 所高职院校的调研，本报告尝试分析我国地方政府对高等职业教育的财政支持的现状和问题。

（一） 发现

地方政府提供高等职业教育这种具有地方性的私人产品需要考虑三大问题：第一，对高职高专院校的支持主要采用市场化还是非市场化（财政支持）的方式？第二，若通过财政经费支持高职院校，应该通过经常性经费还是专项经费？第三，在经常性经费的分配中，应采用何种方式？通过对全国 30 省份 192 所高职院校的调研，本文得出以下主要发现：

1. 地方政府主要采用财政经费直接支持高职高专院校，但是对高校的学费标准和市场融资行为进行了严格控制

在调查院校中，超过 70%的高校认为财政拨款和学费及创收收入为其收入的主要来源。近年来，随着专项经费的增加，财政性经费占高职院校收入的比例逐步提升。政府对学费的长期管制限制了高校多元化筹资的能力。全国各省份、不同办学主体高校的学费接近、长期不变，且远低于生均培养成本。地方政府在一定程度上允许高校在基础设施建设方面利用市场力量，如通过土地置换、银行贷款、自筹经费等方式进行基建，并对学校贷款给予贴息，但是对贷款规模和条件进行了严格控制。仅有少数地方政府为高校提供基建专项或直接投资新校区建设。

2. 在财政性经费的分配方面，地方政府同时利用经常性经费和专项经费来支持高职建设

调研院校反映，在过去五年中，高职高专院校经费变化趋势主要体现在两个增加，即专项资金的增加及财政拨款的增加。专项的重要性日渐凸显，这主要表现在两个方面。一方面，专项经费的覆盖面大幅度提升。专项经费已经从过去的

[8] Boadway and Shah (2007) Intergovernmental fiscal transfrs: Principles and practices [M]. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

[9] 刘斌. 我国地方政府公共产品供给现状案例研究——基于重庆 40 个区县的实证分析[J]. 软科学，2011(11): 102-106.

[10] 潘孝珍. 财政转移支付与地方政府公共产品供给——基于我国省级面板数据的实证分析[J]. 税收经济研究，2013(2): 48-53.

集中重点投放，变为对高校各个方面发展的干预。目前的中央和省、市级专项几乎覆盖了高职高专院校发展的各个方面，如基建、专业建设、奖助学金、师资建设、实训基地建设、化债奖补、科研、设备购置、改造维修、质量工程和校企合作等。另一方面，专项规模大幅度提高。不少省份院校获得中央专项的平均规模超过了1000万，仅有少数校均中央专项规模低于500万。一些省份高校获得本省、市专项的校均规模甚至超过了2000万，只有少数低于1000万。不少高校形成了“吃饭靠财政，发展靠专项”的局面。

3. 在财政经常性经费的分配中，地方政府主要采用生均定额法，通过生均拨款标准来确定对高职高专院校的支持力度

调研发现，地方政府对高等职业教育的财政支持主要采用生均定额法。但是不同办学主体对财政支持方式的偏好不同，省级政府更倾向于使用综合定额加专项补助，而地市级政府没有显著的偏好，较为均衡地使用了定额定员、生均定额和基数加发展的方法，行业办学主要采用生均定额法。此外，在采用综合定额加专项补助或生均定额法的地区，不同办学主体所办院校的生均拨款水平有较大差异。

根据上述分析，可以推断各省和不同办学主体高校之间的经费收入差异的来源主要有两个方面。一方面，不同办学主体选择了不同的经常性经费分配方式，这些分配方式导致院校收入存在较大差异。另一方面，除了经常性经费的分配，各地区政府在学费、基建经费和专项投入方面也采取了不同的策略，导致院校间收入结构和收入水平的差异。这与杨钋（2011）的发现基本一致，即我国地方高教财政管理模式的最大特点就是地区之间的差异。地方政府高教经费分配方式和分配工具的多元化可能直接影响地区间高教经费投入的绝对和相对差异。

（二）反思

由于地方政府选择了不同的财政工具来支持本地高等职业教育的供给，随之产生一系列的公平和效率问题。这些问题可以归结为两点。

1. 目前各地区、各级政府支持高职的财政方式是一种“保运转”的方式，对促进高职院校提升质量和院校分类特色发展的激励作用有限

首先，地方各级政府在财政工具的选择方面较为保守，多数选择了基数加发展、生均定额和定额定员等方法。这些方法保证院校预算符合“增量预算”的发展原则，对政府而言具有可预见性，财政压力较小。但是这些方法不能及时对由院校扩张和特色发展带来的经费压力做出反应，也不能对处于不同发展阶段院校的差异化的财政需求做出反应。

此外，观察已经采用生均拨款标准的省份，各级政府制定的生均拨款标准普遍较低，大大低于学校的实际成本，只能保障院校基本运转，对学校发展的支持力度明显不足。

其次，生均定额和定额定员等方法优先保障高校人员性经费的开支，而不是院校较为急迫需要满足的基建需求和生均拨款标准的提高。许多学校只能靠自身积累或者借贷来满足自身的发展需求。院校的自主性经费需求长期得不到满足，可能会限制院校的发展，导致学校陷入“饥饿式发展”的陷阱，即在较低的生均支出水平上、提供低质量的高等职业教育。

再次，目前各级政府主要通过专项来引导学校提升质量、发展特色，而不是通过提高生均拨款水平的方式。众所周知，专项经费对经费使用的限制较多，不利于提高院校的财政自主性。缺乏财政自主性的高校难以集中财力发展自己的优势和特色，只能维持现状。

2. 各级政府综合利用各种财政手段支持高职发展的能力不足

为了提升本地区高职高专院校的发展水平，地方政府对高等职业教育的财政支持应该考虑三个原则。第一，政府应该运用多种财政支持方式，并且保证各种方式激励相容；第二，财政支持手段必须配合院校定位的变化和所处发展阶段的需求，不断变化；第三，财政支持应该与市场支持相结合，鼓励院校从市场吸纳资源，提高自身的财政自主性。

从目前的情况来看，各级政府支持高等职业教育发展的方法存在一定问题。首先，财政支持方式单一。各级政府支持高职教育的重点在于提供经常性经费，对基建投入严重不足，对学费的控制过于严格。这导致高职院校不能充分利用市场融资来进行基础设施建设，也不能通过调节学费来提升院校自身的财政自主性。

其次，过于依赖专项经费来达成政策目标。在政府的多种政策目标中，有些对于专项较为敏感，有些则未必。统一使用专项来推进高职院校发展，在短期内可能取得显著的效果，但长期内其激励作用会不断衰减。专项项目的副作用——尤其是对科层制的财政管理模式的干预——也不容忽视，这些副作用有时会给低层级政府带来“不作为”或“过度作为”的负向激励。

最后，各级政府支持高等职业教育发展的财政手段有限可能反映它们对高职的发展阶段和特色缺乏认识。由于缺乏这种认识，各级政府的财政支持就难以反映出本地高校特色和地区特色，也就不能支持高职高专院校错位发展、特色办学。由于缺乏这种认识，各级政府的财政支持就会在“保运转”的层面徘徊，而难以上升到以财政激励来鼓励分类特色发展的层面。

上期回顾

2013 年第 13 期（总第 87 期）

生源地助学贷款目前存在的问题及完善建议

摘要：国家开发银行生源地助学贷款已成为我国助学贷款的主要模式。较之商业银行校园地助学贷款模式，这一贷款模式在发放、偿还等方面都取得了显著的进展。笔者在调研过程中，发现这一贷款模式还存在一些问题需要进一步解决，比如：贷款覆盖面尚不能完全满足学生的贷款需求，贷款额度不能完全满足贷款学生的学习和生活费用支出，扩大贷款覆盖面和提高贷款额度面临限制等。本文在分析这些问题的基础上，提出了完善生源地助学贷款的若干建议。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏

电　　话：010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

传　　真：010-6275-6183