北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2006 年第 6 期（总第 9 期）　　2006 年 10 月 12 日

中日高等教育财政高层研讨会

2006 年 9 月 17 至 18 日，北京大学中国教育财政科学研究所和东京大学大学经营・政策研究中心联合主办的“中日高等教育财政高层研讨会”在北京大学召开。本次研讨会致力于在总结当前中日两国高等教育改革实践的基础上，具体对以下四个方面的问题进行深入探讨：（1）高等教育规模扩大过程中高等教育财政面临的问题与挑战；（2）政府对公办大学的财政性支持及相应的监控方式；（3）大学内部财务管理；（4）民办高校的经费筹措与管理。

本次研讨会的内容主要分为下列四个模块。

一、高等教育规模扩大过程中财政体系面临的问题与挑战

教育部财务司徐孝民副司长介绍了目前我国高等教育所采用的中央政府、省级政府、地（市）级政府和高校四个层级的高等教育经费管理模式、以政府财政拨款为主的多渠道经费筹措机制、财政资金的预算安排程序以

及高等教育财政资金的预算安排方法。

东京大学教育学院院长金子元久教授作了题为“东亚高等教育发展模式中的财政课题”的发言。他提出，目前世界上有几种高等教育的发展模式:（1）欧洲的高等教育基本上由政府（国立和公立）部门垄断，私立机构所起的作用极其有限;（2）美国的高等教育分为政府部门（基本上是州立大学）和私学部门。虽然在学生人数方面，政府部门占有多数，但是研究水平高的大学中私立大学居多。从费用负担方面来说，政府负担约占 GDP 的 1.0%，高于国际平均水平。但是由于大学的学费较贵，个人负担也同样处于较高水平;（3）在东亚模式中（日本、韩国、台湾），私立大学的就学人数占大学就学者的多数（7-8 成）。但是，高水平的研究型大学主要还是集中在国立大学。从费用负担方面来说，政府支出约占 GDP 的 0.5%，在国际上处于低水平。另一方面，由于私立大学完全依赖学费收入，即使是国立大学也需要缴纳较高的学费，所以家庭负担处于较高水平。他强调，东亚地区是在经济发展水平较低时就出现了高等教育升学需求的扩大。

北京大学闵维方教授以“中国经济的转型发展与高等教育财政改革:回顾与展望”为题做了主题报告。他首先就中国经济转型的宏观背景与高等教育财政改革之间的关系做了分析，其次从如下五个方面对中国高等教育发展与高教财政的现状予以解读:（1）高等教育规模的迅速扩大;（2）高等教育经费来源的增长速度跟不上需求增长;（3）通过高等教育财政改革来解决经费问题的努力;（4）鼓励民办高校的发展;（5）通过大学后勤改革来提高经费使用效率的努力。最后，闵维方教授还指出了未来中国高教财政面临的挑战，主要包括:（1）高等教育规模的继续扩大与经费需求

的增长;（2）扩张中的质量保障与提高问题;（3）发展中的地区高教财政差异问题;（4）建设和谐社会与高等教育中的公平问题。同时他也对相关政策做出了分析。

二、政府对公办大学的财政支持机制

日本文部科学省大臣官房审议官矶田文雄以“日本：国立学校特别会计制度与国立大学法人化”为题，详细介绍了日本国立大学财政管理从国立学校特别会计制度向法人化管理转化的改革过程及两种制度的特征。国立学校特别会计制度是在1964年日本政府为了适应高等教育规模的急速扩大、在保障国立学校财源充足的同时实现会计处理的清晰明确化而设定的特别会计制度。特别会计制度发挥了调整财源的职能。由于采用了国立学校整体预算汇总的方式，促进了高校之间的教学研究的均衡发展；通过贷款的方式，实现了高校教学研究基础设施的安定化。而2004年之后的国立大学法人化改革则是在1997年开始推行的以构建简洁、高效、透明的政府为目标的行政改革的背景下，开始酝酿、讨论、制定并实施的高等教育改革举措。这项改革的目的分别为：推进国立大学的重组合并；将民间的经营方式引入国立大学的运作管理；通过第三者评估的方式，在大学中引入竞争机制。法人化改革使国立大学摆脱了以往的政府行政组织的框架约束，扩大了大学的自主性和自律性，有利于建设具有一流教学研究水平和鲜明特色的国立大学。这项改革也改变了政府的高校财政管理方式，以运营费交付金和效率化系数等方式推动高校财务运作的效率化。矶田审议官强调，尽管在国立大学法人化的制度设计过程中，国立大学协会和文部科学省做出了很大的努力，但在财务制度的设计方面依然残留着许多问题。其中，

如何改善大学附属医院的经营恶化状况、如何合理确定和控制国立大学学费水准等需要进一步深入研究探讨。

北京大学教育学院鲍威博士以“扩招后中国高等教育经费的筹措机制:现状与问题”为题，对扩招后中国高教经费筹措中出现的新倾向及其存在的问题进行了分析。首先，针对扩招后高教财政的特征，她指出，尽管政府提出了形成多元化经费投入体制的政策理念，但在现实中高校经费主要依赖政府财政拨款和学费收入，呈现出多元化经费投入体制中的单一化结构特征。其次，通过对央属院校和地方院校收入结构的分析，她指出扩招后不同类型院校的筹资战略方面已出现了明显的差异。与央属院校相比，地方院校的筹资渠道呈现出明显的单一化趋势。在这种结构特征下，由于不同院校类型之间、不同地区之间、不同院系之间经费差距扩大所引发的高等教育质量的不均衡格局的恶化，以及由于经费来源过度依赖学费收入和盲目借贷行为造成的高校经营运作的风险和不稳定是当前中国高教财政面临的最大挑战。最后，鲍威博士指出，如何界定财政负担机制中政府与高校间不同的责任内涵；如何缩小差距、保障教育的公平性；如何构建高校的财务风险规避机制；如何开拓高校经费筹措的新渠道将是未来中国高等教育财政必须深入探讨的课题。

日本国立大学财务·经营中心理事芝田政之先生对日本的学生资助体系做了详细的介绍。他指出，日本学生的助学贷款的主要提供方包括：独立行政法人日本学生支援机构、地方公共团体、大学、公益法人等机构和金融机构。其中，日本学生支援机构发挥了核心作用。日本学生支援机构（以下简称“机构”）的助学金由无息助学金与有息助学金构成。无息助学

金以政府向机构提供的无息贷款和偿还金作为财源，提供给达到一定学历标准、家庭收入贫困的学生。相比之下，有息助学金（上限利率为 3%）提供条件比较宽松，几乎可以提供给所有申请助学贷款的学生。在校期间，贷款学生被免除利息，偿还期限均为大学毕业 6 个月后开始 20 年以内。从 20 世纪 90 年代末至 2000 年，以来自政府财政资金为主要经费来源的无息助学贷款未得到发展，相反，以财政投资、融资为主要财源的有息助学金得到了大幅度的扩充。芝田理事强调，在当前家庭收入差距不断扩大的状况下，在低收入阶层中出现的为了规避高额负债风险而放弃升学的倾向是学生资助体系面临的严峻挑战，他还强调了完善以低收入群体为提供对象的交付制助学金的必要性。此外，针对助学贷款的回收拖延日趋严重的问题，他提出在强化宣传的同时，有必要通过政府参与和市场机制相结合的方式，努力提高助学贷款的回收率。

重庆市教委邓睿副主任、浙江省教育厅财务处潘伟川处长分别就地方政府对高等教育发展的财政支持机制作了发言。从地方高等教育发展的现状、地方政府采取的具体措施和目前面临的困难等方面对上述问题进行了深入讨论。

他们在发言中介绍，重庆市政府采取了一系列财政政策和措施支持地方高等教育的发展。目前地方高等教育财政支持机制面临着诸多困难与挑战，主要包括：举债发展高等教育给地方政府带来巨大财政风险；国家宏观调控政策使西部高等教育发展面临新的挑战；地方高等教育成本分担主体单一；部分高校资源浪费严重，勤俭办教育观念正在逐渐淡化等。

浙江省具有多元化的高等教育投入渠道。除教育事业费以外，为进一

步加大对高等教育的投入，省政府出台了“教育经费占财政支出的比例每年提高不低于1.2个百分点”和开征地方高等教育费附加政策。

三、大学内部财务管理

北京大学财务部阎敏部长和浙江工业大学财务处郦解放处长分别以本校的财务工作为例，对“统一领导、分级管理”的高校财务管理体制进行了介绍。

闫敏部长在发言中介绍，北京大学目前的财务管理体制对于教学科研单位是一级核算；对于后勤等服务单位是两级核算；对于独立法人企业是独立核算。在会计人员的管理方面采取派驻制。在预算分配方式上，统一编制部门预算，校内划分校系两级。

郦解放处长在发言中介绍，浙江工业大学的财务管理体制是“统一领导、分级管理的学院自主理财模式”。这一模式的基本框架是:（1）划分校、院财务权责;（2）界定校、院收入与支出范围;（3）规范财务管理要求;（4）学院专项经费的申报与实施;（5）考核学院学年经费的使用情况。其基本特征包括:（1）学院是相对理财主体;（2）学院理财具有相对性和自主性;（3）学院预算管理与学年教学计划具有一致性。这一模式的优势为:（1）体现了“以人为本”思想的重要性;（2）激发了学院扩大规模、调整结构的办学主动性;（3）增强了学院重视学科建设，提高了科研水平和教学质量的迫切性;（4）调动了学院进行社会服务、加快科研成果转化和开发利用社会资源的积极性;（5）提高了学院主动用好资金、注重办学效益的自觉性。

北京大学组织部部长郭海博士做了“大学内部财政结构分化研究”的报告。他认为，系科间财政结构是大学内部一个重要的激励因素和保障因素。他以资源依赖理论为理论框架对这一问题做了深入的研究，并提出这一研究的政策含义在于:（1）从战略定位上，要确保大学不同于其他独立科研机构和职业培训机构的独特性。（2）从操作层面上，大学中枢当局必须寻找更好地履行基本保障职能的机制，增强院系等基层学术单位的管理能力。

四、民办高校的经费筹措与管理

北京大学教育学院闫凤桥教授以“中国民办高等教育财政问题及解决途径探析”为题做了发言。他对当前中国民办（高等）教育财政政策的总体判断和评价是：政府基本上没有向任何形式的民办高校提供财政性资助，民办高校主要依靠向学生收取的学费运行和发展。政府虽然制订了对于民办高等教育提供间接性资助的政策，但这些规定不具有强制性和稳定性。针对以上情形，闫凤桥教授提出了综合解决民办高等教育财政问题的方案:（1）明确民办高等教育的属性——非营利性，这将有利于财政资助以及社会募捐;（2）采取积极的财政措施，特别是通过学生助学贷款制度，以利于学校竞争、提高教育质量和公平性;（3）发展社会中介组织，建立民办高等教育认证和质量评价机制;（4）完善民办高校董事会制度，有效地使用办学经费，办学行为对社会负责;（5）借鉴日本私立高等教育发展的经验。

西安外事学院黄藤院长以“政府经费资助：民办高等教育协调发展的必要条件”为题做了报告。他把民办高校经费来源概括为“两个 80%”现象，

即尽管经过 20 多年的发展，仍然有 80%以上的民办高校 80%以上的办学经费依靠学费收入，其余不足部分则依赖银行或个人贷款。他指出建立直接与间接相结合的绩效资助制度是政府资助民办高等教育的可行途径。在间接资助方面，可以考虑：实施税收和土地等优惠政策，改革捐赠税制度；改变现行收费政策，实行市场导向的收费政策。在直接资助方面，可以考虑：国家成立民办教育发展基金，建立对民办学校的绩效资助制度；设立民办学校教师专项基金；对民办学校学生尤其是贫困家庭的学生进行资助。

日本私立学校振兴·共济事业团私立学校经营咨询中心主任西井泰彦先生介绍了日本政府对私立大学的日常经费补助制度与私立大学的财政状况。日本政府从 1970 年开始采用间接补助制度，由私立学校振兴·共济事业团，即通过第三方机构向私立大学提供财政补贴。此后，随着 1975 年《私立学校振兴扶助法》的出台，政府进一步明确了通过财政补贴推动私立学校振兴发展的理念，并依据该项制度的三大财政补助目标，即改善私立学校的教学条件、减轻学生的就学经济负担、提高私立学校的经营健全性的目标，设定了相应的资金分配方式。作为提供财政补助的交换条件，政府有权对私立学校的预算提出建议。同时，为了保障政府提供日常经常费补助金的合理规范使用，政府要求私立学校按照国家规定的会计标准进行财务管理，并接受注册会计师的审计。

此外，为了有效地防范私立大学虚报学生人数或私自扩招等违规现象的出现，政府规定对招生超标率达到 140%的私立大学，停止提供经费补助。西井泰彦强调，私立学校日常经常费补助的提供意味着私立大学在经营运作中利用了国民缴纳的税金，增强了其公益性，同时通过一系列法律制度

手段，有效地控制了私立学校不法行为的出现。然而近年，政府并没有增加日常经费补助的额度，而是通过特别经费补助的方式，在国、公、私立大学之间引入竞争机制，促进高等教育体系整体的和谐发展。

在会议的闭幕式中，金子元久教授和王蓉所长分别代表本次研讨会的中日主办双方对本次会议的内容作了总结性发言。

金子教授指出高等教育财政的最根本问题是：在经济高速发展、高等教育大众化、政府资金有限的背景下，如何实现教育经费多元负担机制的构建。他强调随着日本和中国对非政府资金的依赖性的扩大，由此产生的相关问题主要包括社会公正性、教育机会的公平性、高等教育质量的保障和提高、外部资源提供主体对学校的学术自主性的影响、过度市场化机制造成的学术腐败问题等。因此，如何通过管理、监督和评估的方式，提高高等教育财政管理是政府面临的重要课题。同时，高等教育财政牵涉到不同的利益相关者（政府、大学、社会）,它并不是单纯的制度，而是不同利益群体共同构建的实体。如何在研究中促进不同利益群体之间的对话，从多元化视角把握高等教育财政问题将是未来研究的努力方向。此外，金子教授指出在目前的现状下，中日比较研究具有重要的意义。它不仅可以加深对两国面临的共同问题的理解，同时在通过对制度及相关政策手段的比较，寻求有效的财政管理体制或管理手段方面具有极其重要的意义。

王蓉所长在总结发言中指出，东亚各国都是在经济发展水平低的阶段就出现了高等教育升学需求的扩大，其优质高等教育资源都集中在公立系

统中，而高等教育的扩张模式都属于强烈的政府主导型，因此东亚各国的学者应加强沟通以借鉴彼此的发展经验和教训。其次，她指出对于不同地区、不同类型的院校教育经费之间的差距拉大的问题，以及是否应该采用加大中央转移支付的对策等问题需要深入、全面和细致的思考，如何均衡实现高等教育发展的公平与卓越的目标是艰巨的挑战。最后，王蓉所长对中日两国同仁参加本次研讨会再次致以谢意，并表示今后将会进一步加深相关的合作与交流。

相关新闻和资料下载网址:

http://ciefr.pku.edu.cn

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意

并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样

责任编辑：郭　楠　　电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

地址：北京大学 中国教育财政科学研究所　　电话：(010)5887-6616

北京市 8762 信箱　燕园资源大厦 612 房间 100080　　传真：(010) 5887-6169