

文章编号: 2095-1663(2011)01-0025-05

# 对我国研究生教育财政投入体制机制的若干思考

徐珊琤 汪 玲

(复旦大学管理学院, 上海 200433)

**摘要:** 本文在回顾我国研究生教育发展及资源配置历史变迁的基础上, 分析了我国教育和科研财政投入的体制和机制, 其特征表现为“国家财政拨款为主的多渠道教育经费筹措体制、综合定额加专项补助的高校经费拨款机制、直接拨款和科学基金组合的科研经费投入方式”; 并对我国研究生教育财政拨款体制机制如何改革进行了探讨。

**关键词:** 研究生教育; 财政投入; 体制机制

中图分类号: G649.21

文献标识码: A

提高自主创新能力, 建设创新型国家, 已提升为我们国家发展战略的核心。研究生教育尤其是博士生教育作为高等教育体系的顶层, 担负着培养国家高层次创新型人才的重任, 是实现国家战略、增强综合国力和国际竞争力的重要因素。研究生教育资源投入体制机制是否科学合理是实现研究生教育功能

的重要条件。因此, 对我国研究生教育发展及资源配置历史变迁进行回顾分析, 并在此基础上对我国现行研究生教育财政投入体制机制进行分析, 进而提出如何改革的政策建议, 在当前具有重要的理论和实践意义。

## 一、我国研究生教育发展及资源配置的历史变迁<sup>[1]</sup>

1. 研究生规模结构调整: 从“外延扩张”到“内涵发展”

1981年1月1日, 《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》正式颁布实施, 标志着我国学位与研究生教育进入了一个新的发展阶段; 在随后的十年间, 我国研究生招生规模从1982年的1.1万人增加到1991年的3.0万人; 1992年起, 我国从计划经济向市场经济转轨, 经济建设与社会发展对高层次人才需求迅速增加。1998年研究生年招生规模为7.3

万人, 从1999年开始, 我国研究生教育规模进入了快速发展阶段, 到2004年研究生年招生规模已达32.6万人。2004年起, 我国博士生招生规模趋于稳定, 硕士生招生规模增长趋缓; 2009年全国新增招收全日制硕士专业学位近5万人(表1); 2010年, 我国在下达研究生招生计划时, 加大了结构调整力度, 减招了学术性硕士研究生的招生人数, 扩大了专业学位硕士研究生招生人数。

收稿日期: 2011-01-21

作者简介: 徐珊琤(1991-), 女, 上海市人, 复旦大学管理学院本科生(学号: 09300690098)。

汪玲(1959-), 女, 安徽郎溪人, 复旦大学研究生院副院长, 教授。

基金项目: 本文是2010年中国学位与研究生教育学会委托课题“我国研究生教育体制改革研究”子课题“研究生教育资源配置体制研究”(课题编号2010W03-1)的阶段性成果之一。

表1 2004~2009年我国研究生教育基本情况(单位:万人)

	招生数				在校生数				毕业生数			
	人数	增长%	博士	硕士	人数	增长%	博士	硕士	人数	增长%	博士	硕士
2004	32.63	21.35	5.33	27.30	81.99	25.89	16.56	65.43	15.08	35.73	2.35	12.73
2005	36.48	11.80	5.48	31.00	97.86	19.36	19.13	78.73	18.97	25.80	2.77	16.20
2006	79.79	9.07	5.60	34.20	110.47	12.88	20.8	89.66	25.59	25.87	3.62	21.97
2007	41.86	5.20	5.80	36.06	119.50	8.17	22.25	97.25	31.18	21.84	4.14	27.04
2008	44.64	6.64	5.98	38.67	128.30	7.36	23.66	104.64	34.48	10.58	4.37	30.11
2009	51.09	14.45	6.19	44.90	140.49	9.50	24.63	115.86	37.13	7.69	4.87	32.26

资料来源:教育部网站,全国教育事业统计公报

## 2. 研究生资源配置体制:从“国家完全负担”到“培养机制改革”

伴随着研究生教育三十年的发展,我国研究生教育资源配置体制也发生了较大变化,且在不同的历史阶段表现出不同的特征。

### 1) 国家完全负担时期(1981~1985)

这一时期研究生教育经费完全由中央财政拨付,实行的是单一的国家财政拨款模式,国家财政负担了全部的研究生培养经费和生活费用支出。

### 2) 教育成本分担时期(1986~2006)

1985年以后,我国部分高校开始招收由委培单位出资的委托培养研究生,1993年起,在研究生生源结构中出现了由个人或导师出资的自筹经费研究生。这一阶段的特点是研究生教育经费的来源逐步呈现多元化的格局。

### 3) 培养机制改革时期(2007~2011)

2006年开始,国家在研究生教育资源配置体系中开始了“研究生培养机制改革”的尝试。研究生培养机制改革的目标就是要建立“以科研为主导的导师负责制”和“与科研紧密联系的研究生资助制”。“培养机制改革”在理论上意味着研究生不再有计划内和计划外之分,并统一收取培养费。所收培养费是教育成本中应由个人补偿的那部分费用,实际的研究生教育成本由各利益相关者(政府、社会、学校和个人)来共同分担或补偿。培养机制改革首先在哈尔滨工业大学等3所高校进行试点;2007年改革范围扩大到北大、清华、复旦等17所高校;2008年又推广到所有设置研究生院的高校;2009年扩大至所有中央部(委)属高校,并鼓励各省、自治区、直辖市选择所属高校进行试点。应该说,国家安排专项资金推动研究生培养机制改革,创新研究生培养模式,是优化研究生教育资源配置的重要手段。

## 二、我国现行研究生教育投入体制机制的基本概况

研究生教育是高等教育的重要组成部分,研究生教育尤其是博士生教育又和高校科学研究密切相关。因此,我国现行高等教育和科学研究的资源投入体制机制现状,在很大程度上也就体现了我国研究生教育投入体制机制的主要特征。

### 1. 国家财政拨款为主的多渠道高等教育经费筹措体制<sup>2)</sup>

在计划经济向市场经济的转变过程中,我国逐步形成了以国家财政拨款为主,以征收教育税费、收取学费、发展校办产业、支持鼓励社会集资办学和捐资助学、建立教育基金等为辅的多渠道筹措高等教育经费的基本格局。根据复旦大学年鉴统计数据,在2008年度学校各类经费总收入27.44亿元中,中央及上海市教育、基建等经费9.84亿元,占

35.86%;教育事业收入7.13亿元,科研经费与科研事业收入6.46亿元,占49.53%;其他收入4.01亿元,占14.61%。

### 2. “综合定额加专项补助”的高等教育经费拨款机制

1949年以后,我国高等教育资源配置采用的是“基数加发展”拨款方式;1985年起,我国财政体制预算管理由中央“统收统支”转变为“划分收支,分级包干”,高等教育(包括研究生教育)资源配置方式也逐渐演变成“综合定额加专项补助”。“综合定额”拨款机制是指财政部和教育部根据不同层次、不同种类的在校学生数,采用不同的定额标准,计算确定“综合定额”部分经费预算数,主要包括教职人员经费、学生奖学金、行政公务费、教学业务费、设备

费、修缮费等。“专项补助”拨款机制是指财政部和教育部根据高校特殊发展需要,另行单独安排一些竞争性的专项经费,如“211”和“985”工程、研究生培养机制改革专项经费等。

### 3.“直接拨款”和“科学基金”组合的科研经费投入方式

高起点的科研项目、必要的科研经费是确保研究生培养的必要条件,科研经费已成为我国研究生教育领域重要的资源来源。我国政府对大学研究生导师的科研资助采取的是“以中央财政拨款为主、地方财政拨款为辅,国家主体性科技计划和科学基金为主、政府委托合同为辅”的投入体制。

“经常性科研经费拨款”是指不与科研项目挂钩

而与专职科研人员编制挂钩的“科研事业费”,尽管其经费拨款总量很少,但却是高校可自主支配的非竞争性国家财政性科研经费拨款。“专项科研经费拨款”是建立在同行评议基础上的竞争性拨款,主要来自于国家主体性科技计划、教育行政主管部门的各项科研计划和专项拨款等。此外,其他国家部委(例如卫生部、农业部等)和地方政府也有相关科研计划,通过委托课题或共建科技平台方式对大学科研进行资助。“科学基金”属于竞争性资助方式,主要包括国家自然科学基金、各省(市、自治区)自然科学基金、国家社会科学基金、中国博士后科学基金、高等学校博士学科点专项科研基金等。

## 三、我国研究生教育财政拨款体制机制的改革路径

### 1. 适时成立国家研究生教育拨款委员会

现行我国财政拨款模式是由教育部、财政部、国家发展和改革委员会、科技部等部门各自决定高校的经费投入及其使用,在行政机构纵向管理和部门分割情况下,这种模式不利于各政府部门之间沟通协调,会直接导致大学的教育和科研经费使用效率不高。

英国等政府通常是在大学与政府之间设立中介组织负责教学和科研活动的财政拨款<sup>[3]</sup>,其目的在于预防政府对大学实施过多干涉,使高校真正成为面向社会自主办学的法人实体,同时也促使政府经费分配更加透明和高效。

随着我国高校管理体制和研究生资源配置体制改革的深入,建议在适当的时候成立国家研究生教育拨款委员会,负责按照全国人大批准的预算,向各学校拨付法定的非竞争性的财政性研究生教育经费;并由教育部、财政部、发改委、科技部等部门通过一些竞争性专项,以政府购买方式,在高校中推进政府部门需要重点支持或扶植的科研和教育项目。

### 2. 增加政府对研究生教育的财政投入

(1) 逐步增加财政性教育经费投入的总量与比例

统计数据表明,我国财政性教育经费投入总量已经从2001年的2582亿元增加到了2009年的12231亿元,其中,高等教育财政投入3790亿元,占

总投入30.98%。1993年,我国财政性教育经费占GDP比例为2.46%,2009年,这个比例已达到3.59%。研究生教育作为高等教育的龙头,在实现国家战略、培养高端人才与领军人才方面具有重要作用,为进一步落实科教兴国战略的部署,实现教育中长期规划确立的教育经费投入占GDP比例不低于4%的目标,今后一段时期还需加大财政性教育经费投入的总量与比例,尤其要提高高等教育经费的总量。

### (2) 提高研究生综合定额拨款标准

2009年以前,我国教育部直属高校国家计划研究生培养经费的生均拨款定额为硕士生每人每年10000元、博士生每人每年12000元,这部分生均拨款培养经费只占到研究生实际培养成本的很少一部分,并且多年来没有增加。当前在全国财政性高等教育经费投入整体提高以及物价变动的情况下,应当提高国家计划研究生的生均综合定额拨款标准。建议自2011年起,将我国国家计划研究生的生均综合定额拨款标准提高到硕士生每人每年15000元和博士生每人每年20000元。

### (3) 增加博士生国家计划比例

近年我国研究生国家计划比例逐年增加(见表2),由2004年的56.9%上升到2010年的79.87%,其中博士生和硕士生的国家计划比例分别为91.7%和78.3%。

表 2 2004-2010 年全国研究生招生计划

年度	博士生+ 硕士生			博士生		硕士生	
	总规模	国家计划	国家计划比例%	总规模	国家计划	总规模	国家计划
2004	326213	183305	56.19	53096		273117	
2005	367184	209008	56.92	54892		312292	
2006	398190	237718	59.70	56042		342148	
2007	422240	292192	69.21	57542		364698	
2008	447500	340569	76.10	59000	51570	388500	288999
2009	475000	386931	81.46	60000	54025	415000	332906
2010	534000	426488	79.87	62000	56854	472000	369634

资料来源:教育部、国家发改委关于下达全国研究生招生计划的通知

注:2009 年全国增招全日制专业学位硕士 50000 人,故实际 2009 年国家计划应小于 81.46%

从资源配置领域的角度看,国家资源配置趋向于基础性学科,而企业、团体、个人出于自身利益的考虑,更多倾向于应用性学科;从研究生培养模式看,博士研究生和学术型硕士培养是以学术为导向,而专业学位硕士注重其应用性,强调产学研结合。今后,政府财政拨款应作为学术型研究生尤其是博士生培养经费的主要来源,而企业委托培养和自筹经费则是应用型研究生尤其是专业学位硕士培养经费来源的主要渠道。因此,建议增加博士研究生国家计划的比例。

#### (4) 落实高校非竞争性科研事业费拨款

培养机制改革的关键核心问题是将研究生教育资源配置和科学研究有机结合,在研究生特别是博士生培养中强化科学研究导向原则。“高校科研事业费”是政府对大学的非竞争性经常性科研经费拨款,对学术型研究生教育资源配置也起到一定的补充作用。落实高校科研事业费制度,增加高校经常性科研经费等非竞争性科研事业费的拨款数额,将有助于健全高校科研基本运行经费保障制度,也有

助于鼓励高校开展自由探索性的学术研究,提高研究生培养质量和创新能力。

#### 3. 建立公平效率兼顾的专项拨款管理体制<sup>[4]</sup>

从我国的国情出发,研究生教育政府拨款制度改革应采取效率优先、兼顾公平的策略,“211 工程”、“985 工程”就较好地体现了“效率优先、兼顾公平”的发展思路。这两个工程建设至今,均取得了良好的成效。“211”和“985”学校是我国研究生培养的重要基地。“211 工程”学校数量占全国高校比例不到 10%,但在校硕士生和博士生数量占全国 69%和 84%;北大、清华等“985 工程”高校 2010 年博士生招生计划数为 10441 人,占全国 16.8%;硕士生招生计划数为 34330 人,占全国 7.27%(表 3);在“211 工程”、“985 工程”实施中,国家考虑到东西部地区存在的经济发展水平和研究生教育资源配置差别,近年来又增设了“优势学科创新平台”和“特色重点学科项目”;一些中西部地区、边疆地区的高校和一些特殊行业的高校也相继进入了“211 工程”、“985 工程”,获得增量资源的支持。

表 3 2010 年北大、清华等高水平大学研究生招生计划

单位名称	博士生			硕士生		
	总规模	国家计划	国家计划比例	总规模	国家计划	国家计划比例
全国总计	62000	56854	91.70	472000	369634	78.31
北京大学	1610	1526	94.78	4700	4093	87.09
清华大学	1318	1231	93.40	3050	2687	88.10
中国科学技术大学	771	771	100.00	3000	2407	80.23
复旦大学	1132	1132	100.00	3400	2738	80.53
上海交通大学	1238	1185	95.72	4300	3178	73.91
南京大学	971	971	100.00	3500	2692	76.91
浙江大学	1600	1559	97.44	4710	3911	83.04
西安交通大学	845	845	100.00	3450	2913	84.43
哈尔滨工业大学	956	881	92.15	4220	3064	72.61

#### 4. 完善国家研究生奖助体系

随着研究生培养机制改革的不断深入,高校要统筹规划和使用国家财政拨款、导师部分科研经费和学校其他资金,逐步完善研究生奖助体系。2009年,中央部委所属普通高等学校博士研究生奖学金标准由原来每生每月200多元统一提高到1000元;2010年,教育部设立“博士研究生学术新人奖”,一次性资助获奖博士生科研经费3~5万元。学术型研究生尤其是博士生是高校科学研究的生力军,因此,国家财政应当继续加大对博士研究生的投入,充分调动博士研究生参与科研的积极性。建议自2011年起,由教育部按博士生规模国家计划5%的比例设立“博士生国家奖学金”,用于奖励全日制优秀博士生,每人每年5万元,按学制3年计算,并且奖励经费既可以用于博士生科研补助,也可以用于生活津贴。

#### 5. 改革政府竞争性科研经费拨款机制

由于高校是基础研究和应用基础研究等科研类公共产品的主要提供者,因此政府往往是高校科研活动最重要的资助主体<sup>[5]</sup>。要把研究生教育体系和国家科技创新体系结合起来,通过立法鼓励科技研

发投资和研究生教育相结合。要科学合理地配置“专项科研经费拨款”和“科学基金”,打破条块分割和部门利益对竞争性科研经费的资源垄断,使高校能够通过公平竞争获得应有科研资助。

此外,我国政府目前对高校科研经费投入是“以严格的过程控制为主、以宽松的绩效评估为辅,以硬件设备经费投入为主、以人力资源经费投入为辅”。如规定:国家自然科学基金面上项目劳务费不得超过资助经费15%,杰出青年基金、重点重大项目及各类专项劳务费不得超过资助经费10%。研究生在科研工作中承担了大量的工作,但因受到项目经费使用规定的限制,无法从中获得应有的劳务报酬。因此,建议由国务院主导,协调国家自然科学基金委、国家社科基金、国防科工委、卫生部、农业部、国土资源部等部委科研资助主体,改革科研经费管理办法,调整科研经费拨款支出项目及内容,提高“人员劳务费”比例,在重大、纵向科研项目研究经费中,明确包含参加项目研究生的劳务酬金等。这样,高校就可以根据科研拨款合同,从导师科研经费中划转研究生的部分培养经费和生活津贴,更好地调动研究生这个科研群体的积极性。

#### 参考文献:

- [1] 谢延龙. 中国学位与研究生教育30年:历程、成就和经验[J]. 中国高教研究, 2008, (6): 22-24.
- [2] 张翼. 公共财政制度下高等教育经费的筹措与成本分担机制研究[J]. 教育与经济, 2009, (2): 53-57.
- [3] 陈宝华. 英国高等教育体制变迁及其启示[J]. 高教探索, 2009, (4): 71-73.
- [4] 许士荣. 公平和效率:我国高等教育资源配置的两难选择[J]. 高教与经济, 2010, 23(2): 34-37.
- [5] 郭德侠. 中美英三国政府资助大学科研方式的比较[J]. 清华大学教育研究, 2010, 31(3): 47-54.

### Reflections on China's Framework of Financial Appropriations for Graduate Education

XU Shan zheng, WANG Ling

(Fudan University, Shanghai 200433)

**Abstract:** Based on a historical review of graduate education development and related resource allocation in China, an analysis is presented on China's framework of financial appropriations for education and science research. The framework is characterized by three major approaches: government appropriations supplemented by other sources of funding, overall allocations with specific earmarks for higher education, and direct financial grants plus funding from science foundations. A discussion is also made about the reform in China's framework of financial appropriations for graduate education.

**Key words:** graduate education; financial appropriation; framework