

文章编号:2095-0365(2014)01-0036-04

基于生均经费预算制度下的地方高等教育 财政拨款机制改进对策

王耀忠¹, 丁 妥²

(1. 石家庄铁道大学 经济管理学院, 河北 石家庄 050043;

2. 河北工业职业技术学院 财务处, 河北 石家庄 050000)

摘 要:生均经费预算制度下的地方高等教育财政拨款机制广受关注,也是当前学术界研究的一个热点。本文分析了我国高等教育财政拨款体制演变过程,揭示了目前地方高等教育财政拨款机制存在的问题,从投入机制、运行体制、分配方式、绩效管理、职责界定等方面提出了改进地方高等教育财政拨款机制的建议。

关键词:高校;财政;经费;拨款;机制

中图分类号:G647.5 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2014.01.08

为了落实《国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)》提出“各地根据国家办学条件基本标准和教育教学基本需要,制定并逐步提高区域内各级学校学生人均经费基本标准和学生人均财政拨款基本标准”^[1]的要求,财政部、教育部2010年下发了《关于进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》,各地在实施这一意见过程中,如何建立和完善生均经费预算制度下的地方高等教育财政拨款机制,成为一个研究热点。从我国高等教育财政拨款机制的演变轨迹出发,分析不同时期改进高等教育财政拨款机制的必要性,并针对当前存在的问题,提出相关建议,以期对改进地方高等教育财政拨款机制有所帮助。

一、我国高等教育财政拨款机制的演变

(一)我国高等教育拨款模式演变

第一阶段(1985年之前),国家实行“基数+增长”拨款模式。在当时计划体制下国家财力较

弱、高校规模较小和校内结构比较简单的情况下,比较简单易行,但易受人为影响,不利于激发高校办学积极性。第二阶段(1986—2009年),国家推行了“综合定额+专项补助”拨款模式。这种模式增强了经费分配的公平性,比较贴近院校实际,但是各学校人员经费和公用经费的确定,也主要是以前年度历史数据为依据,专项补助的分配也带有较强的主观因素。这一模式实施过程中,部分地区限于财力,实行了“限额补助+专项补助”模式。这种模式在高校快速发展时期,难以保证高校的正常经费需求。第三阶段(2010年以来),国家开始推行“生均经费+专项补助”拨款模式,根据高校上年的学生人数和当年确定的高校生均拨款水平,区别高校的层次、类别和学科专业等因素分配拨款。

(二)当前生均经费拨款机制的制度设计

为保证公共预算教育投入达到GDP4%目标的实现,推动新拨款模式的落实,国家规定地方所

收稿日期:2013-12-26

基金项目:河北省软科学项目(12406232D)

作者简介:王耀忠(1956—),男,正高级会计师,主要研究方向:高校财务管理。

属公办普通本科高校从2010年起必须实施生均拨款制度,并要求各地高校生均拨款水平2012年达到生均不低于12 000元。实施的基本原则是:按照高校管理体制,分级承担财政责任;根据高校合理需要,制定基本标准;建立动态调整机制,逐步提高拨款水平。财政部、教育部要求地方政府制定配套政策,完善地方高等教育投入机制,健全经费筹措渠道;推动地方高校预算拨款制度改革,保证事业发展与经费投入同步增长;优化高等教育结构,引导特色办学;提高科学化、精细化管理水平,完善内部控制制度;提高预算执行效率,防范财务风险,建立绩效评价制度。

国家的这些规定都是原则性的,建立或完善生均经费预算制度下的高等教育财政拨款机制,既要克服“综合定额+专项补助”模式产生的一些问题,又要避免平均主义和效率低下的倾向,需要深入研究。

二、当前地方高等教育财政拨款机制存在的问题

(一)中央与地方政府之间高等教育拨款水平不平衡

2010年底全国2 409所普通高等学校中,中央直属的只有111所^[2],仅占4.6%,归地方政府管理的院校比例达95.4%;而当年普通高校公共财政预算教育拨款中,中央和地方所占比重分别为38.27%和61.73%^[3],呈严重倒挂的现象,从而导致中央所属普通高校与地方所属普通高校生均公共预算支出相差悬殊,分别约为59 471元^[4]和8 456元^[5],中央高校是地方高校的7倍多。

(二)不同地区之间高等教育拨款水平差距较大

从近几年统计资料看,不同省区之间,普通高校生均预算内教育事业费数额差距甚至达到8倍以上。2005年北京市普通高校生均公共预算教育事业费为17 036元,而紧邻的河北省只有2 757元,最低的四川省则只有2 076元;2010年北京市普通高校生均公共预算教育事业费为34 546元,河北省只有5 238元,最低的河南省则只有4 276元^[6]。

(三)高等教育拨款分配不够科学

基本支出拨款预算编制粗放。部分地方按综

合定额方法测算高校基本支出预算,但有的定额标准多年不变,有的虽有定额标准,但未按标准足额拨款。许多地方由于财力不足,无法平衡各高校的经费需求,“限额补助”实质上仍沿用“基数+增长”的拨款模式。

项目支出拨款分配不科学。当前我国高校的专项经费由管理部门设置,由补助范围内的高校申请,然后管理部门再批复到高校。这种模式下,有的专项经费与高校实际需要不相吻合;有的专项经费不专,体现不了政府的导向;有的专项资金申报存在双向盲目性,高校和主管部门互不确定哪些项目能通过审批,也不确定能批复多少钱;专项经费还普遍存在分配不透明问题。

基本支出拨款和项目支出拨款结构不合理。多年来,各级政府的不同部门设立了名目繁多的针对高校的专项经费,不断强化项目式拨款在教育经费分配中的地位,有的地区项目拨款额度大大高于基本支出拨款。基本支出与项目支出比例的悬殊使高校财政拨款结构严重失衡。实际执行中,有些本应由基本支出经费解决的问题,由于经费不足只好被挪到项目支出中申报专款。

(四)高等教育拨款与绩效考核结合不紧密

高校财政拨款投入效益不高。我国高等教育的财政投资主要是根据国家发展思路分配预算,忽视了各高校个体的实际需求,导致有的高校资金过多,而有的高校资金匮乏。在高校科学研究和成果转化方面的拨款也存在着严重的效益低下问题^[7]。有的高校运行成本过高,资源浪费严重,经费拨款得不到合理利用^[8]。

高校拨款与绩效考核脱节。虽然教育部规定对高校每五年进行一次大规模的本科教学质量评估,但评估结果与政府对这些高校的拨款水平结合不够紧密。在高等教育拨款机制改革中,应该建立以绩效考核结果为经费分配重要基础的拨款模式,或采取多种混合拨款模式,强化对各高校经费使用效益的监督和考核。

过于强调短期效益。比如重点学科考核评审中,由于基础学科产生效益慢,社会就业形势不够好,在政府拨款考虑的因素中处于劣势,其发展需要往往被忽视,因此许多高校的基础学科长期处于投入不足的境地。但基础学科对人才成长和国家长远发展意义重大,必须改变高校拨款重视近

期效益忽视长远效益的倾向。

(五) 拨款模式限制较多, 高校缺乏自主权

一段时期以来, 政府部门不断强化在高校拨款及经费使用中的主导地位, 从而加强了政府对大学的行政干预, 弱化了高校的办学自主权, 这是导致高校行政化的一个重要原因和体现。我国高校在政府拨款体制中缺乏应有的话语权, 财政专项经费改革、政府采购改革、集中收付改革等又进一步限制了高校经费使用自主权。高校财权与事权不统一, 缺乏充分的独立法人地位。虽然专项资金体现了政府部门对高校办学的引导, 但过多的专项, 过多的限定, 使高校难以自主发展, 也是高校逐步趋向同质化的影响因素之一。

三、改进地方高等教育财政拨款机制的建议

(一) 建立稳定的生均拨款投入机制

保证高等教育财政投入主渠道作用。高等教育是准公共产品, 所以, 高等教育经费应以财政投入为主。为保证财政投入主渠道落到实处, 应加强对财政预算的审议和问责^[9], 当年财政预算应列示是否达到教育经费占 GDP 比重 4% 的标准, 高等教育经费占教育经费的比例是否合适, 在政府工作报告中应充分披露决算中教育经费法定“三个增长”落实情况的内容。

大力推进高校生均拨款投入方式。经过长期摸索实践与比较可以得出, 计划经济时代严格按学生数拨款的方式已经过时, “基数+发展”方式的不科学性也广受诟病, “综合定额+专项经费”的方式弱化了高校的办学自主权。综合对比后, 生均拨款方式, 即按学生人数为基数, 考虑其他因素进行调整的拨款方法能被各界所接受, 成为当前拨款方法中较好的选择。

均衡高校之间财政投入水平。通过加大转移支付力度, 制定各层次、各地区、各类别高校生均投入指导水平等措施, 逐步平衡中央和地方、不同地区、不同类别高校之间的财政投入水平。

(二) 构建多方协调运作的拨款体制模式

引入高校拨款中介机构。目前我国高校的拨

款由政府行政部门直接拨款。由于政府部门精力有限, 对高校不断发展变化的具体情况难以了如指掌, 而且拨款分配容易受到干扰, 因此, 可以借鉴有关国家的成功经验, 在运作机制上进行改革, 利用有关的研究咨询机构、学会、评估公司等社会力量, 引入拨款中介机构, 由中介机构进行相对独立的运作, 将评估结果与拨款挂钩。

构建“政府→中介→学校”三方协调运作拨款体系。由中介组织协调高校与政府、市场之间的关系, 从而变政府→学校的双方互动模式为政府→中介→学校的三方协调模式。政府部门在其中的职责主要是: 确定高校拨款基本政策, 明确政府资金支持导向, 制定有关经费管理办法, 对拨款中介机构 and 高校进行指导和监督, 保证国家目标规划和政府意志导向的落实。

(三) 推行科学公平的复合拨款分配方式

制定生均拨款综合公式。综合公式拨款是以体现学校特征的多方面因素为依据设立的一种拨款方式, 为教育经费的公平分配提供了一个数量化的方法。可参照以下生均拨款综合公式: 某高校生均拨款数 = 因素法测算拨款数 + 绩效奖补拨款数。其中, 因素法测算拨款数 = 生均拨款基础标准 × 学科类别标准 × 在校生生数 × 在校生生层次系数 × 学生就业率系数 × 学校层次系数 × 生师比系数 × 教学质量系数 × 科研能力系数 × 地区物价水平系数 - 化债额度调整数 + 其它因素调整数。(公式中, 学科类别标准 × 在校生生数 = ∑ 某学科在校生生数 × 该学科系数; 在校生生层次系数 = ∑ 某层次在校生生数 × 该层次系数 / 全部在校生生数; 化债额度调整数 = 化债资金额度 × 拨款调整比率)

引进合同拨款。在建立生均拨款综合公式的基础上, 适当引进一定程度上的协商拨款即合同拨款分配方法。合同拨款政策的主要目的是在政府与大学之间引进协商谈判机制, 实现评估与拨款的最佳统一。合同制度既能促进高校遵守国家的相关政策, 也方便社会对政府和高校进行了解和监督。

(四) 优化资源配置引入绩效拨款方式

绩效拨款在理论上具有许多优点, 但从国外实践看, 由于高校办学效益的长期性、复杂性、难以计量性等特点, 这种方法不宜作为高校拨款主

要分配方式,只能作为一种有益补充。

引入绩效拨款方式,首先需要编制高校绩效预算。所谓绩效预算,就是要明确申请拨款所要达到的目标,实现这些目标计划事项的费用需求,以及用哪些量化指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作情况。其次,高校绩效预算执行情况要有专门的机构进行评价,依据一套评价指标体系,遵循既定的评价程序,得到评价结论。依据评价结论,在下一周期的拨款分配中进行数额调整,实行奖优罚差^[10]。

(五)合理界定职责促进事权与财权统一

目前财政部门对高校拨款管理比较深入,从

资金分配到资金使用再到绩效考核基本由财政部门主导,教育行政部门及高校基本处于配合和执行的地位,自主度较低,但发展高等教育事业的责任主要由高校和教育行政部门承担,事权与财权不统一的矛盾比较突出,从而造成财政部门想管好但又管不过来,高校和教育行政部门想办好事却又没有经费决定权。

建议重新界定职责,财政部门只确定教育经费总盘子,教育行政部门划分各类教育经费大盘子和专项经费盘子,拨款中介机构确定各高校的具体经费数额,评价中介机构负责绩效评价,分配给高校的正常经费由高校自主决定用途。这样促进事权与财权相统一,增强高校办学自主权,使财政拨款用在刀刃上,提高经费使用效率和效益。

参考文献:

- [1]教育部网站. 国家中长期教育改革和规划纲要(2010—2020年)[EB/OL]. (2010-07-29). http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_177/201008/93785.html.
- [2]教育部网站. 2010年教育统计数据[EB/OL]. (2012-01-18). <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s6200/index.html>.
- [3]教育部财务司,上海市教科院智力开发研究所. 中国教育经费年度发展报告(2005—2010)[M]. 北京:人民教育出版社,2013.
- [4]教育部网站. 2010年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. (2011-12-30) http://www.edu.cn/jiao_yu_bu_871/20111230/t20111230_725874_1.shtml.
- [5]教育部财务司,上海市教科院智力开发研究所. 中国教育经费年度发展报告(2005—2010)[M]. 北京:人民教育出版社,2013.
- [6]教育部网站. 全国教育经费执行情况统计公告(2005)、(2010)[EB/OL]. (2012-12-31). http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_83/index.html.
- [7]马廷齐,陶莎. 试论我国高等教育财政拨款方式改革[J]. 湖南文理学院学报. 2008(1):43-45.
- [8]韩东海,李根旺. 行政事业单位内部控制制度存在问题及对策[J]. 石家庄铁道大学学报:社会科学版,2007(1):48-50.
- [9]张红卫,韩东海,李曙光. 政府审计质量管理存在的问题及对策[J]. 石家庄铁道大学学报:社会科学版,2010(3):52-54.
- [10]张富花. 高校绩效预算管理改革探析[J]. 经济师,2012(11):90-91.

Suggestions to Improve the Mechanism of Local Higher Education Financial Funding Based on the Budget System of Allocation on Students

WANG Yao-zhong¹, DING Tuo²

(1. School of Economics and Management, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China;

2. Department of Finance, Hebei College of Industry and Technology, Shijiazhuang, 050000, China)

Abstract: The Mechanism of higher education financial funding based on the budget System of allocation on students is currently a hot topic in academic research. This paper analyzes the evolution of the financial allocation system of higher education, reveals the current problems of local higher education funding mechanism, gives some suggestion for higher education in terms of local financial investment mechanism, operating system, distribution, performance management, responsibilities.

Key words: Funding; universities; finance; funding mechanisms