

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2014年第10-2期（总第98期）

2015年1月20日

编者按：本文为中国职业技术教育学会副会长俞仲文在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”高等职业教育分会上的发言。

我国高等教育拨款体制与机制必须要动大手术

俞仲文*

当前，深化我国高等教育拨款体制机制的改革迫在眉睫。国家财政性教育经费支出已经达到非常庞大的规模，如何科学分配、均衡投入、有效监督教育经费的使用越来越成为教育财政领域深化改革的一个牵一发而动全身的突出问题。

一、高等教育发展的新情况、新问题

当前，我国高等教育的发展出现了许多新情况、新问题，对财政拨款体制机制也提出了前所未有的新思考、新挑战。主要表现在：

一是我国是世界上高等教育规模最大的国家，也是世界上学术论文和专利产出最多的国家，但却不是高等教育强国，高校离现代化主战场的需求渐行渐远。

* 作者简介：俞仲文，中国职业技术教育学会副会长、广东岭南职业技术学院院长。

出现了动辄学费高达 70 万、并有明星陪伴的制造新权贵联盟的“EMBA”班，但却少见能冲出亚洲的标志性科研成果。如何利用财政拨款机制作为一种有效的遏制手段，来改变这种不正常的局面，是一个值得思考的问题。

二是高等教育的结构日趋复杂。有普通高校，也有高职院校；有公办高校，也有民办高校；有中央和省主办的高校，也有地方政府和企业主办的高校。为了使各级各类高校板块都能得到健康快速的发展，国家传统的高等教育拨款体制机制需要如何改变，制定何种政策才能适应目前的这种状况，是本领域深化改革的重要内容。

三是民办高校已经成为我国高校的重要组成部分和重要的教育改革力量，绝对不是所谓体制外的教育。我国是穷国办大教育，更加需要大力发展民办高等教育。如何使民办高校也能得到国家财政的制度性和常规性的经费支持，用同样额度的财政支持去撬动数量更多、规模更大的民办高校，这是一个至今尚未解决的大问题。

四是在全国职教工作会议上，党中央、国务院提出了明确的要求，大力鼓励职业院校走混合所有制的道路，并让社会力量无障碍地向职业教育汇集。这意味着不久的将来民办高职与公办高职的界限会逐步模糊。对应这样的变化，高校的财政拨款体制机制应作何种相应的改变。另外，对于积极参与职业技术教育的行业企业，如何给予它们必要的财政鼓励等等，都必须从现在开始就要做好顶层设计。

五是随着社会主义市场经济的发展，高校既扮演人才再生产基地的角色，又扮演推动技术进步和经济发展的动力源的角色（双重角色）；既要承担按高校性质不同而各自承担的常规性任务，又要积极参与按项目不同而承担的竞争性任务（双重功能）。这种双重角色与双重任务日益明显，导致在国家拨款时必须充分考虑到因角色不同和功能不同而带来的拨款机制的不同；也必须考虑到拨款之后评价机制的不同。研究这些新情况而带来的新变化比任何时候都来得迫切。

二、高等教育拨款体制机制亟待改革

面对这些新情况，高校的拨款体制机制还没有准备好。具体表现在：

一是对高校近年来发生的结构性重大变化的应对和研究不够，停留在老套路、

老习惯、老方法、老标准、老比例上。例如：国家在职业技术教育板块上的财政投入只占整个教育经费的 10.6%（含高职、中职在内），财政投入的比例是失衡的。

二是在拨款数量上重身份、重名气、重级别，而轻绩效、轻评价、轻成本。

三是拨款的具体渠道单一，主要是学校订预算计划，直接面对财政部门申报，缺少一个有广泛代表性和专业性的高校拨款委员会作为答辩、审核和评价的机构，对高校的约束性不强。

四是对常规性财政拨款和竞争性财政拨款分类不清，没有研究制定出一套不同的拨款政策、拨款机制和拨款评价标准。

五是对科研经费的拨款和使用必须要有颠覆性的改革。目前科研经费的拨款、使用和评价存在太多的盲区、误区、乱区和暗区，缺乏社会监督（敏感的科研项目可以另定监督办法）和公正、严格、科学的评价方法，使得国家宝贵的科研经费成了名目繁多的消费基金或劳务支出（没有名目的就去买假发票充数），成了高校腐败造假、乱作为、不作为的重灾区。

六是关于财政支持民办高校或混合所有制职业院校既缺乏正确的理念，又缺乏明确的政策，必须抓紧研究对策。当前对于民办高校，财政资金要不要支持以及如何支持，还存在诸多落伍的观念。例如：财政支持民办高校发展是国有资产流失的观念还非常有市场。根据国外的经验，用财政资金补助学生和教师的部分学习和生活费用，是一种成功的选择；此外，公共财政还可按照一定比例的配套资金来促使举办者来改善办学条件和添置教学仪器设备，这些都是可行的。但是总体上来讲，我们还缺乏系统的研究。

三、改革建议

为了加快高教财政拨款体制机制的改革，笔者提出如下五个建议：

一是要抓紧研究并出台高等教育财政拨款的政策法规。这里最重要的是要“定笼子、铺轨道、建加油站”。所谓“定笼子”是经过上上下下反复论证得出各级各类高等教育财政拨款的比例份额，一定几年，不得随意改变，以“笼子”的方式来保证各个板块高等教育的均衡发展。所谓“铺轨道”是切块分割的财政资金如何用、如何管、如何审、如何评，一切均能建章立制。尤其对于支持民办

高校的财政经费、支持企业加入职教行列的财政资金以及对于进入科研经费序列的财政资金都须铺有严格的“轨道”才能通行。所谓“建加油站”是指财政资金的绩效评价，并建立积分档案。好的要重奖，作为下一年度使用财政资金的资格条件；差的要通报披露，并影响下一财政年度的财政支持力度。

二是建立由政府相关部门、各类专家和社会贤达组成的各级各类高校财政拨款答辩与审核委员会（相当于第三方的中介组织），负责财政资金的划拨审核、绩效分析及使用评价。各位校长均要接受该委员会对本校财政预算和结算的答辩和质询，强化财政资金使用的责任感和成本效益概念。

三是将财政支持的项目准确划分为常规性支持项目和竞争性支持项目，并分别制定不同的管理办法。对于前者主要突出公平和均衡，不能一花独放，不能顾此失彼；对于后者主要突出优选和效率，凡是竞争性的财政支持项目，要建立一种不分公办民办、不讲身份名气同台竞争的公平环境和秩序，不能照顾落后，不能有门户之见。坚持“优质优投，优选足投”的原则，贯彻在绩效面前校校平等。

四是按照哪一级拨款、哪一级负责的原则，通过大量的调查和研究，分门别类制定出衡量各校财政资金使用绩效的评定量表。这一量表不仅反映高校财政资金使用现状，同时也是新的财政资金申请和拨付的基础。

五是建议财政部要会同科技管理部门，下大力气规范科研资金的使用办法，尤其是劳务费的支出，出重拳来整治目前高校科研经费管理、使用和评价中的乱相，使我国宝贵和稀缺的科研经费真正发挥巨大的效益。

上期回顾

2014 年第 10-1 期（总第 98 期）

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会” 高等职业教育分会综述

摘要：在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”高等职业教育分会上，来自北京、天津、重庆、浙江、江苏、广东、四川等省市的高等职业院校的校长、书记及计财处处长等 20 余人围绕“建立高职院校的经费支持机制与助力地方产业升级”这一主题，对后“示范时期”高职教育经费投入的突出问题进行了充分地交流和热烈地讨论。本文对相关内容予以综述。

《中国教育财政》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。

文章内容仅供参考，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

传 真：010-6275-6183

微信公众号：中国教育财政

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）

