

高等教育投资体制及预算管理改革的思路

高茵

(北京理工大学财务处,北京 100081)

摘要:通过分析高等教育投资体制、拨款机制改革面临的问题和当前高校预算管理的现状,肯定了实行预算改革给高校带来了一定的积极影响,同时也面临新的问题,提出了预算管理改革的对策和改进的思路。预算改革要以绩效为中心,建立投入产出的理财观念,建立财政拨款与用款单位绩效考核挂钩的机制,促进高校预算的科学管理。

关键词:高等教育;投资体制;预算管理

中图分类号:F810.453

文献标识码:A

文章编号:1009-3370(2005)04-0058-03

一、高等教育投资体制改革面临的问题

目前我国公立高等学校占绝大多数,高等教育经费投入仍主要依靠国家财政拨款。国家教育投入的多少,必然极大地影响高等教育事业的发展。虽然,“科教兴国”早已成为我国的发展战略,但实际国家财政性教育经费占国民生产总值的比例却在下降,由1990年的3.04%下降到1995年的2.46%和2000年的2.87%,离政府提出的上个世纪末投入教育经费达到国民生产总值4%的目标相距甚远(如图1所示)。其中,国家财政收入能力的下降是造成教育投入不足的主要原因。

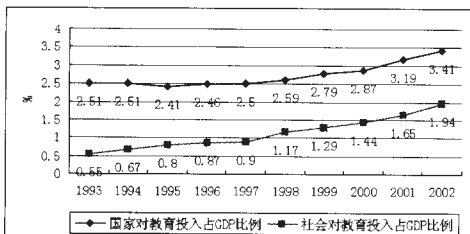


图1 1993~2002年国家教育的投入分别占GDP的比例变化

改革开放以来,我国经济一直保持较快的增长势头,然而教育经费的投入却与此不相协调。1999年全国各高等学校大幅度扩大招生规模,高等教育资源短缺的矛盾更加突出。

高等学校由于缺乏科学的成本核算机制与竞争机制,缺乏客观、公平、健全的学术评价和质量控制制度,造成了有限的教育投资效益不高的问题。同时,高等学校“办社会”的状况,不仅严重浪费了稀缺的教育资源,还造成了成本费用的惊人增加。高等学校不仅要组织教育活动,还要承担本应由社会承担的各种成本。如支付师生员工的住宅、宿舍、医疗、食堂、浴室、附属小学、幼儿园等生活和后勤的成本,以及离退休人员的社会保障等成本。高等学校行政、后勤和社会保障运行成本过高,已经成为束缚高校可持续发展的主要问题之一。

存在上述问题的根本原因在于高等教育体制与市场经济运行体制不相适应,高等教育作为重要的产业地位没有得到应有的确立。市场经济体制的多元化投入与产出机制没有得以实施。要

建立健全适应社会主义市场经济和高等教育可持续发展的多元化投资体制,必须使高等教育办学模式从过去的政府单一办学,逐步过渡到有社会参与的多元化办学。国家应逐步取消对高等教育产业的行政垄断,避免对高校办学的直接干预,切实履行投资职责,发挥指导、服务与宏观调控的职责,切实落实高等学校自主办学的法人地位,使高校成为多渠道筹集办学资金的融资主体。

二、高等教育拨款机制的历史变化及其利弊

我国高等教育拨款机制与拨款方式主要经历了“基数+发展”和“综合定额+专项补助”两个阶段。1985年以前,我国高等教育拨款实行的是“基数+发展”的拨款方式,这种方式是由财政部和高校主管部门根据学校的规模以及各种日常经费开支的需要,核定一个拨款基数,以后各财政年度的经费开支预算在上年度经费基数基础上,根据财力状况增加本年度的发展经费。在这种拨款制度下,高校获得的拨款数额与事业计划之间的关系不密切,招生人数的增加不能带来拨款的增加,拨款增加和扩大招生规模之间没有必要的联系。“基数+发展”的拨款方式简明易行,保证了国家对高等学校的集中财务管理,但由于基数的确定缺乏系统、明确的科学依据,预算分配过程本身缺乏量化、公正和透明,直接导致了各高等学校之间资源分配的不平衡和不合理,不利于各高校之间形成公平的竞争机制。

为了克服“基数+发展”拨款方式的弊端,扩大高校办学自主权,增加高校办学活力,1986年开始实行了“综合定额+专项补助”的拨款方式。这种拨款方式是以财政部根据教育投入的成本统计为基础,对不同层次、不同类型的学生分别制订了不同的定额标准计算确定的“综合定额”部分的经费预算数额。“专项补助”是对“综合定额”的补充。它考虑了高校的各种特殊需求,由财政部门安排的学校发展建设经费、离退休人员经费、外籍专家费等。由于执行“包干使用,超支不补,节约留用”的原则,在高等学校经费短缺的情况下,“综合定额+专项补助”的拨款方式,使高等学校教育经费与事业发展计划和学生人数密切

基金项目:国防科工委基金项目(D02015)

收稿日期:2005-02-28

作者简介:高茵(1952—),女,高级会计师,副研究员,研究方向为财务管理.E-mail:gaoyin@bit.edu.cn.

挂钩。它量化性强,透明度高,激发了学校为社会多出人才的积极性。但是由于“综合定额”的成本结构不能准确地反映高校的成本,依靠学生数的“综合定额”在某种程度上刺激了一些高校不顾办学条件盲目扩大招生规模,从而影响了办学质量。

1998年以来,伴随着高等教育拨款机制的变革,高等教育在公共财政框架下,在预算管理制度方面进行了部门预算、政府采购、国库集中支付、收入收缴四大改革。部门预算制度是执行以“综合财政预算”和“零星预算”为主要特征的预算管理制度。

高等学校的预算是国家预算的重要组成部分,是学校经济命脉的中枢,是学校财务管理的核心,是带动学校经济工作的龙头。随着国家经济体制和预算管理的改革,自2000年开始,高等学校进行了部门预算的改革。按照公共财政理论,构建适应社会主义市场经济体制要求的公共财政框架体系,要把财政保障的重点放在最大限度地满足社会公共需求方面。高等教育是为满足社会公共需求服务的,属于“部门预算”的范畴。

部门预算的实施,改变了过去高校采用的“基数+发展”的编制方法,使高校在预算管理中存在的预算范围不全,预算内容不实,预算约束力不强,预算无法执行的问题得到了控制。对强化全额预算管理,加强对预算执行的监督和控制,降低财务风险等方面起到了积极的作用。

在实施预算管理改革的过程中,由于相应的政策措施尚不配套,高等学校面临着部门预算改革存在着需要思考和亟待解决的问题。高等学校的主管部门在每年8月份开始布置下一年度的部门预算,8月份内必须完成编制和上报的过程。由于高校的学年制招生、毕业等许多工作都难以在这一阶段全部完成,因此学校的各项基本数字就难以做到准确无误。8月份正值高校暑假期间,预算编制的时间短,使得预算编制缺乏相关业务部门的参与,从而影响预算的细化。自2000年高校开始实施部门预算以来,预算编制的口径都在变化之中,造成预算衔接性、可比性差;制度的不稳定,影响了高校预算管理水平的提高。

现行军工高校实行的“统一领导,集中管理”的财务管理制度,由学校财经领导小组、校党委常委会批准通过学校的预算。预算的编制和审批有相应的法规制度约束。但是对预算执行却缺乏有效的绩效考评控制机制。对学校组织的收入,控制的支出没有明确的经济责任制,责权利不清,造成了资金使用效率不高。

部门预算强调了部门预算收支的整体性,要求高校必须根据预算的财务收支情况和事业发展的需要,全面完整地反映财务收支全貌,并统筹安排资金。要处理好规划、计划和年度预算的协调关系。目前,高等学校在争创“国内一流,国际知名”的进程中制订的中长期发展规划,教育事业发展五年计划和预算资金的供求能力脱节,尤其是高校连续几年的扩大招生,使事业处于大发展时期的资金供求矛盾十分突出。基本建设预算纳入了部门预算,但由于基本建设普遍存在着超预算现象,贷款的存在,基本建设的经费不可预见因素等,使得高校预算往往留有一定的缺口,不可能做到当年收支的全部平衡。激烈的市场竞争机制与硬化高校预算约束是统一的,又是矛盾的。随着高校体制改革的不断深化,多元化办学体制的建立,高校要想立于不败之地,必须抓住各种机遇以求快速发展。在资金筹措和使用方面,必须突破量入为出的框框,采用积极的财政政策,利用各种方式筹资,盘活存量资金,适度银行贷款,加快学校的建设步伐,以满

足高等教育大众化和学校跨越式发展的需求。不少学校与银行开展了“校银合作”,利用低息或贴息贷款来解决办学中的实际问题。在这种背景下,如果过分强调硬化预算计划性,势必约束高等教育发展的手脚,对高等学校参与竞争产生不良的影响。

随着社会主义市场经济体制的建立,高校已经从政府机关的附属逐步转变为面向社会的自主办学法人实体,多渠道筹措教育经费的格局已经基本形成,高等学校自筹资金所占教育经费支出的比例在大幅度逐年增长。实施部门预算要求的政府采购预算,虽然在理论上可以降低采购成本,节约资金,遏制分散采购中滋生的腐败现象,实现财政资金使用效益的最大化,强化预算监督和预算执行情况的过程审计,但由于制度不健全,范围太广,缺乏具体的操作规程,并没有起到应有的效果。国库集中支付,收入收缴制度改革,有利于政府的宏观调控和集中管理,但是没有制订配套的资金请领拨付制度,会给高校正常的资金运转造成困难,使高校依法办学的自主权受到极大的影响。

三、高等教育预算改革的思路

高校预算管理改革的目标模式,必须依据公共财政理论,完善预算法律体系,规范高校预算,建立与之相适应的高校预算管理新模式。同时针对我国预算管理的现状,首先应修改完善《预算法》。该法应对现行预算管理中遇到的难题做出明确的规定;延长预算编制时间,树立预算法规的严肃性,权威性,确定配套制度的稳定性。预算编制是预算管理过程中最主要的一个环节,预算编制的质量好坏,很大程度上决定了预算执行的质量和资金使用的效益。要采用科学、规范的方法来提高预算编制的准确度,就需要足够的时间沟通和论证。预算反映的不仅是财务指标,还包括高校的各项事业计划和任务,如教学、科研、管理、后勤等活动的各个环节,需要充分的研究、立项和论证。立法部门对预算的审批时间也应提前到预算年度开始前。目前的情况是每年4月中旬,预算的正式批复才迟迟下达到高校,造成预算实际执行与审批严重滞后。

高等学校的预算保证高校发展战略,按步骤和有计划实施的手段和货币表现形式。高校的预算编制既要考虑到学校的中长期发展战略,同时又要根据学校的事业发展规划,以及“211工程计划”、“985行动计划”,充分研究学校年度工作计划与中长期发展规划的协调关系,统筹兼顾学校经常性预算和基本建设性预算,保证学校日常运转和未来发展目标实现的资金统筹预算。高校目前正处于高速发展阶段,要抓住当前难得的发展机遇。实现提供充分资金的保障,就要开拓思路,在预算的安排上体现前瞻性。为解决建设资金紧缺的矛盾,充分利用经常性预算的滚动存量资金,充分利用国家基本建设贴息贷款政策,积极筹措信贷资金,利用合作开发引进社会资金。预算编制结合学校发展规划,以3-5年为周期,实现滚动平衡,以促进学校在建设与发展,在发展中建设。

在预算管理过程中,要实行各级管理经济责任制。建立预算单位主要负责制。分别将组织预算收入和控制预算支出的责任和权力落实到岗位和个人,以确保预算的各项指标的实现。高校的预算管理也应贯彻宏观调控,微观搞活,完善集权与分权的管理体制,使责权利相结合。要建立新的理财观念,引进项目法人组织体系,建立起经费项目责任制,并将本

单位的预算考核绩效纳入单位年度考评的范畴。

预算管理改革应以部门预算为契机,建立起以绩效预算为核心的高校财务预算管理的新体系。预算改革的目的是为了提

管理指标考核体系,报告方式和判断标准,对学校预算收入完成率,预算支出的合理性,以及资金的使用效益进行评估。预算改革要以绩效为中心,建立投入产出的理财观念,建立财政拨款与用款单位绩效考核挂钩的机制。要明确高等学校作为独立法人实体在高等学校预算管理中的财政主体地位,处理好高等学校预算管理与学校事业发展规划、计划的互动关系。预算管理的绩效评估,可以作为政府及社会对高校投资的依据,实现真正的“优校优投”、“优项优投”,促进高校预算的科学管理。

参考文献:

- [1] 靳希斌.教育经济学[M].北京:人民教育出版社,2002.
- [2] 王善迈主编,崔玉平著.高等教育制度创新的经济分析[M].北京师范大学出版社,2002.
- [3] 史秋衡.高等教育产业的特殊性研究[M].厦门大学出版社,2002.
- [4] 闵维方.高等教育运行机制研究[M].北京:人民教育出版社,2002.
- [5] 国家教育发展研究中心.2004年中国教育绿皮书[M].教育科学出版社,2004.
- [6] 杨葆琨,范先佐.教育经济学新论[M].南京:江苏教育出版社,1995.
- [7] 周宋澄主编.校园经济论[M].北京:人民教育出版社,2001.
- [8] 国家教育行政学院编著.高等教育体制改革-世纪报告[M].北京:人民教育出版社,2001.
- [9] 王善迈主编,李福华著.高等学校资源利用效率研究[M].北京师范大学出版社,2002.

On Investment Structure and Budget Management Reform in Chinese Higher Education

GAO Yin

(Division of Finance, Beijing Institute of Technology, Beijing, 100081)

Abstract: This paper provides an analysis of the investment structure, funding scheme and budget management in the Chinese higher education sector. Current budget reforms have brought forward both positive and negative impacts to the sector, and require a more reasonable and effective approach to budget management.

Keywords: Higher education; Investment structure; Budget management.

[责任编辑:孟青]

(上接第57页)

参考文献:

- [1] APEC. APEC principles on International charging arrangements for Internet service[z].The Fourth APEC Ministerial Meeting of The Telecommunications and Information Industry. 24- 26 May, 2000. Cancun, Mexico.
- [2] 郑会颂,李雯琴.电信网间互联与因特网网间互联成本及费用产生的比较分析[J].南京邮电学院学报,2003(3):15- 19.
- [3] [德]莱茵哈德·泽尔滕.策略理性模型[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2003.335- 346.
- [4] Mason M, Jeffrey K, Varian H R. Economic FAQs about the Internet[J]. Journal of Economic Perspectives, Summer. 1994:75- 96.
- [5] Huston G. ISP survival guide [M]. John Wiley & Sons, 1998.
- [6] Laffont J J, Marcus S, Rey P, Tirole J. Internet peering [J]. American Economic Review, Papers and Proceedings, 2001, 91: 287- 291.
- [7] Laffont J J, Marcus S, Rey P, Tirole J. Internet interconnection and the off- net- cost pricing principle. RAND Journal of Economics. 2003, 34 (2): 370- 390.

Public Peering and Fair Settlements between Different Internet Backbones

DU Wu- gong, WANG Qi, L Ting- jie

(School of Management and Economics, Beijing University of Posts and Telecommunications, Beijing, 100876)

Abstract: A new fair settlement model, based on 1994 Nobel Prize for Economics winner Reinhard Selten's theory, is offered to solve the settlements dispute among different Chinese Internet backbones. This model shows that the more different of network geographic scope, traffic exchanged, Internet users and ICPS (Internet Content Providers) between different backbones, the more contribution one party makes. Thus, the one whose network resources are used more by the other network provider should receive more settlement charge. Furthermore, if the network geographic scope, traffic exchanged and network resources between two interconnected backbones are almost the same, no settlements should be transferred from one backbone to the other.

Keywords: Internet; Interconnection; Public peering; Settlements.

[责任编辑:箫姚]