

完善我国高等教育财政体制改革探讨

◆文 / 李宇 代涛

【摘要】 近年来,随着我国高等教育事业的改革和发展,所需教育经费不断增加。本文在深入分析我国高等教育财政体制现状的基础上,借鉴美国的先进经验,提出加强立法、合理划分中央财政和地方财政的事权、财权、改进高等教育经费财政拨款方式、继续完善高等教育财政预算管理制度、支持民办高等教育的发展、吸纳社会各界的捐赠等一系列适合我国高等教育发展的教育财政改革方案。

【关键词】 高等教育 财政体制 预算管理 分级管理

近年来,随着我国高等教育事业的改革和发展,高等教育逐渐从精英教育向大众化教育转变,高校办学规模逐年扩大,所需教育经费不断增加。众所周知,充足的教育资金是正常开展教育活动的物质基础。然而,我国现行教育财政投入体制存在严重弊端直接影响和制约了高等教育的进一步发展。因此,深入分析我国高等教育财政体制现状,借鉴国际经验,采取积极有效的措施,探索适合我国高等教育发展的教育财政改革方案显得尤为重要。

一、我国高等教育财政体制的现状与问题

第一,高等教育总体经费严重不足,落后于世界整体水平。随着近几年高校扩招的推进,我国高等教育获得迅猛发展,大众化已成为高等教育发展的总趋势。从学生数量看,1998年普通高等学校在校学生数340万人,2004年达到1333万人,净增992万人,年均增加141万人。高等学校和在校人数的剧增,对办学资源和教育经费的需求越来越大。然而,现阶段我国高等教育的投入远远赶不上教育事业发展的需求。教育投入力度不够、教育经费总量不足一直是困扰高等教育发展的关键性、根本性问题。我国是世界上少数教育投入占GDP比重最低的国家之一,一直徘徊在3%左右。据有关统计表明,我国用占世界1.5%的教育经费却培养了占世界22%的受教育者,可见我国教育经费欠缺已达到非常严重的程度。

第二,高等教育经费来源的主渠道薄弱,结构不合理。教育经费来源主渠道薄弱是导致中国高等教育财政经费紧缺的重要原因。中国高等教育财政性经费还是面临着很大的压力,中国财政性教育经费占国民生产总值的比例过低,并且高等教育的财政经费也只占总财政性教育经费的20%,所以,中国高等教育经费的主渠道还很薄弱。尽管国家财政对高等教育的拨款呈下降趋势,但还是一直占据中国高等教育总投资的一半以上。也就是说,高等教育经费的绝大多数是由政府投入的,这不仅对高等教育经费造成巨大压力,而且也引发了社会不公平问题,同时也说明中国的高等教育仍没真正走上市场化的道路,辅助渠道还没有完全发挥其应有的作用。另外,中国社会和私人办学以及社会捐资、集资办学经费的比例又过低,没有很好地发掘这两条教育经费来源渠道。

第三,高等教育财政体制立法薄弱,事权、财权不统一。教育经费未能单独立项,教育事权和财权相分离,是我国教育财政投入存在的一个主要问题。教育事业发展经费的预算、编制和拨款由财政部门 and 计划部门负责,而作为统筹和管理教育事业发展的教育行政部门却没有参与教育经费预算、分配和管理的权力。由于编制的主体不同,所依据的标准不同,掌握的信息也不同,由此造成教育经费预算数量相对弹性较大,透明度较低,教育投入无法到位和挪用情况时有发生。教育事权和财权的这种错位现象,加剧了教育经费需求与供给的失衡。早在1995年通过的《教育法》就明确规定“各级人民政府的教育经费支出,按照事权和财权相统一的原则,在财政预算中单独列项”,但我国的教育预算在实际操作中只在小范围内实现了单独列项,拨款体制与使用途径相脱离、财权与事权分离的现象依旧没有得到根本的扭转。

第四,民办高校虽然得到发展,但仍然受到诸多限制。民办高校的发展由于长期受国家办学体制的制约,使其不能很好地减轻公立学校的压力,也不能有效地缓解人民日益增长的对高等教育的需求

与政府对教育投入能力的不断下降之间的矛盾,因而影响了我国高等教育办学体制的多元发展。可见,我国以高收费公立学校为主和少量民办学校的模式已经不适应市场经济体制发展的要求,影响了社会公平,甚至阻碍了我国高等教育向大众化阶段迈进的进程。

二、美国高等教育财政体制的特点

积极探索和借鉴世界各国高等教育财政模式发展的经验,选择符合我国国情的高等教育财政模式,是我国当前高等教育财政体制改革的一条重要途径。在国际上,美国的高等教育财政体制最为发达、效果也最好,其特点主要有:

第一,立法完善,法律保障程度高。美国高等教育财政投资的保障体系较为完善,重视运用法律手段来保障高等教育的投资。在美国,教育拨款的目的、申请、分配方法与管理等,都通过法律确定下来,法律手段不仅有利于明确政府和高校之间的权限,也有利于拨款的规范操作。联邦政府借助于一系列高等教育法案,走上了通过立法调控高等教育发展的轨道,至20世纪70年代末,基本上完成了高等教育发展立法体系的建设,形成了联邦政府与州政府共同参与高等教育事务的有效体制,从法律上保障了美国高等教育财政投资。

第二,经费来源多样化,但仍以政府为主导。美国是世界上高等教育市场化程度较高的国家,但是政府仍然十分重视对高等教育的投入,政府财政拨款是高等教育经费的主要来源。美国政府的教育投入保持在国内生产总值的7%以上,财政拨款是教育经费的主要来源。美国公立高等学校经费来源比较多,但仍以国家投入为主,达到51%以上;其中州政府所占份额最大,达40%以上,联邦政府的投入超过10%,高校自筹经费在50%以下。

第三,联邦政府、州政府财权、事权明确,经费分级筹措。美国高等教育实行中央与地方政府分级管理的体制,其教育财政投资也实行分级筹措的模式。美国教育投资实行三级教育经费的管理系统,以地方、州政府为主,联邦政府、州政府和地方政府三级拨付和管理教育投资。美国高等教育财政拨款的一个显著特点是州政府拥有直接的高等教育管理权限,州教育财政拨款由高等教育管理委员会进行管理。美国各州政府不仅在立法上规范高等教育发展,而且通过财政拨款实施对高校的调控;州政府在高等教育管理中拥有广泛的权力,对大学的拨款和使用管理具有法定性和强制性,成为大学经费的主要来源。

第四,引入竞争机制,注重市场调节作用。美国引入市场机制进行高等教育资源配置,一方面是由于政府财政的拮据;另一方面也是为了解决高等教育产出低效益的问题。在美国,联邦政府的教育拨款具有很强的针对性,联邦政府高等教育财政拨款必须服从国家优先战略,高等教育财政拨款主要流向些研究型大学、培育高等教育领域新增长点 and 促进大学入学人数与高等教育人口比例的增长等三个方向。政府通过专项拨款与采用基数加优先激励的新资助机制,更加强调高校资源的优化配置,高校培养目标和教育产出必须注重人才培养质量并符合各级政府的发展目标。

二、我国高等教育财政改革的路径选择

当前,我国高等教育财政改革存在着教育投入力度不够、投入主体单一、投入结构不合理、教育事权和财权相脱节以及教育经费使

(下转 137 页)

成一个以坚持社会养老保险与家庭养老保障相结合,坚持群众自愿为原则的农村社会养老保险框架。到2006年底,全省农村养老保险累计参保人数达444万人,农保基金积累额约为21亿元。但是,农村社会养老保险不同于城镇企业职工基本养老保险,主要的特点是个人缴费为主,集体经济有能力的情况下给农民一些补助,国家给予政策扶持,实行个人帐户储蓄积累模式。而目前农民人均收入水平仍然比较低,加上集体经济大部分比较薄弱甚至有些地方没有,造成农民参保意愿不高或实际无力参保。正是由于现行农村养老保险制度方案本身存在的制度缺陷和实际执行过程中产生的一系列问题,实际上,自1998年起,包括浙江在内的全国大部分地区农村社会养老保险工作已经出现了参保人数下降、基金运行难度加大等困难,一些地区农村社会养老保险工作甚至陷入停顿状态。

因此,加快农村养老保险制度改革,成了保障广大农村老老年,解决农村养老问题,保证农村社会安定团结的当务之急。

参考文献

- [1]廖张洁,张利娟.人口老龄化背景下我国农村区域养老问题的思考.华东经济管理,2007,3.
- [2]安然.我国农村家庭养老保障的现状及对策思考.理论观察,2006,4.
- [3]浙江省统计局.浙江省统计局关于2003年浙江省国民经济和社会发展的统计公报[N].浙江日报,2004,3.
- [4]彭希哲,宋韬.农村社会养老保险研究综述[J].人口学刊,2002.
(作者单位系宁波大学商学院金融学专业)

(上接130页)

源的社会效益如何明确界定和核算尚处于研究之中。作者比较认同的是社会效益的核算是提供的就业机会的核算,其方法主要是投入产出法和就业机会增殖系数的计算法,用平均工资乘相应的提供的就业机会得到社会效益的价值。从北京市的社会核算可以看出,北京市森林的社会效益是巨大的,它为社会提供了大量的就业机会,为北京的社会稳定和经济发展起了巨大作用,另外我们也可以从统

计和核算中看到,虽然林业的平均工资增加了,但林业直接提供的就业机会是下降的,这也是符合社会发展的趋势的。

参考文献

- [1]郑小贤.森林资源价值的理论探讨.林业资源管理,2000
- [2]高岚,温亚利.农林经济管理研究进展.中国环境科学出版社,2006
(作者单位系北京林业大学)

(上接131页)

用管理制度不规范等问题,直接影响了教育财政改革的步伐。因此,我们必须在以下方面着手:

第一,加强立法,合理划分中央财政和地方财政的事权、财权。我国《高等教育法》第62条规定由中央政府制定高校经费和筹措的基本原则,而对于国家应当扶持哪些领域,法律没有明确,因此要在立法中明确中央财政对高等教育的宏观协调功能,财政投资的重点应是平衡差异保障公平、中央财政和地方财政事权范围的重新划分将改变中央政府仅为少数高等学校提供经费的状态,使中央政府能够真正面向全国的高等学校。同时要进一步调整地方高等教育的管理体制与财政拨款体制。

性质和功能相一致,并且和教育服务提供机制的改革相一致。只有这样才能确保政府对教育的足够投入,克服教育发展与政府拨款相脱节的状况,提高教育投资的使用效益;才能减少教育经费核拨过程中的主观随意性,根据教育发展的轻重缓急和自身规律来核拨经费,兼顾公平与重点,进而实现教育资源的优化配置;才能确保教育主管部门有效行使财政的宏观管理权和调控权。

第四,继续鼓励和支持民办高等教育的发展,吸纳社会各界的捐赠。在国家财力有限的条件下,应积极发展民办高校吸纳民间资金。把有限的资源有选择地集中投入到公立高校,以维持国家的学术地位,而把部分现有公立高校转为民办并为私立高校提供较为宽松的发展空间,以促进高等学校规模的扩张。民办高等教育可以广泛利用社会资源,吸引更多的资金来投入到高等教育,有利于缓解高等教育资金的困难程度。另外,我国慈善事业还刚刚起步,发展潜力巨大,目前政府部门不断出台对于捐赠和慈善事业有利的法规,我们必须借鉴美国的经验,抓住时机,多形式、多渠道吸收社会各界的捐赠。

参考文献

- [1]克拉克.高等教育新论[M].杭州:浙江教育出版社,2001.
- [2]吕炜.高等教育财政国际经验与我国道路选择[M].大连:东北财经大学出版社,2004.
- [3]田恩舜.试论高等教育的成本分担与补偿机制[J].山西财经大学学报,2003,(1).
- [4]李永宁.高等教育财政政策的现状与建议[J].财会研究,2006,(11).
(作者单位系郑州大学西亚斯学院国际教育部
厦门大学经济学院)

(上接135页)

国有企业必须培养一支有创新能力的新型队伍,以文化创新为切入点,在企业精神文化创新、制度文化创新、形象文化创新等多方面加以渗透,逐步形成具有鲜明“创新”特色的国有企业文化。

四、结束语

只有一个讲求信义,注重道德的经营环境,才能培育出具有优秀品牌的企业。从文化和制度方面维护信用文化和信用机制的建议。同时政府应该处理好政府与国企,政府与外企,政府与民企四者

之间的关系,调动各个经济组织的积极性,倡导良性竞争。促进国有企业形成优秀的企业文化。

参考资料

- [1]邓波.论企业文化与企业竞争力的相互关系[J].经济界.2005年01期
- [2]郭慧武.企业多角化战略的范围经济效应[J].经济师.2002(9)
(作者单位系哈尔滨工程大学人文社会科学学院)