

建立中央高校教育经费拨款新机制

□ 翟蕊 张小萍

目前,我国中央高校教育经费投入构成以中央教育经费拨款为主,主要采取“综合定额加专项补助”的方式,经费由财政、教育部门根据不同层次、不同类型和不同地区学生的生均拨款定额标准和高校在校生数核定下达,专项补助由财政、教育部门根据国

家政策导向和学校的特殊需要单独核定下达。现行中央高校教育经费拨款模式在一定程度上缓解了高校教育经费紧张的问题,但也存在一些亟待改进和完善的地方。为此,应该在确保财政投入不断增加的同时,充分发挥财政投入的宏观政策导向作用,引导高校科学规划、精细管

理,建立中央高校教育经费拨款的新机制。

(一)进一步完善综合定额生均拨款标准

提高高校生均拨款标准,增强高校的财务实力和抗风险能力是高等教育财务管理一项重要的改革措施。因此,应根据国家创新财政投





入体制机制的要求,合理确定公用经费与人员经费的构成比例和基础标准,逐步提高高校综合定额生均拨款标准,并使高校预算拨款充分体现办学基本运行成本差异和国家宏观政策导向,逐步建立高等教育财政投入新机制。根据目前财力状况,测算出人员经费与公用经费占生均支出的比例,核定所有学科门类或专业的公用经费与人员经费的基础标准分别为每生每年3000元和每生每年4000元。在此基础上,按照高等教育本科教学学科设置设定不同档次的公用经费学科折算系数,对不同学科或专业确定不同的公用经费定额标准,体现不同学科或专业办学成本的差异。公用经费学科折算系数以3000元为基数,形成7种折算系数(1、1.25、1.33、1.5、2、2.5、3),在此基础上形成相应的7种人员经费与公用经费的结构比例。经过改革后,中央财政对中央高校的生均拨款标准不再是单一的一种额度,而是与所设学科的多样性相适应的多个学科门类额度标准。生均拨款标准细化为7个等级,分别对应不同学科或专业,具体是:文学、

历史学、哲学每生每年7000元,法学、经济学、理学、管理学、教育学每生每年7750元,工学每生每年7990元,医学每生每年11500元,文学(文艺类)每生每年10000元,纯艺术类学校的文艺类每生每年13000元,体育学、民族学、考古学、地矿油类、海洋工程类、新闻传播类每生每年8500元。

在细化生均拨款标准的同时,所有学科或专业的生均拨款标准均得到提高,如文史哲学科的生均拨款标准增幅为10%;医学学科的生均拨款标准增幅为62%。此外,我国高校学科门类的划分比较宽泛、包容性较大,许多学科、专业在学科门类中无法体现。因此,生均拨款标准可细化到一级学科,从而使生均成本核算更加具有针对性。包括针对不同层次学生,针对高校所处地区经济发展水平的差异,针对高校人员结构的特殊性等核定不同的生均成本。除考虑学科专业差异以及成本核算更加精细化外,生均拨款制度设计还要关注学科的行业特征,对那些国家发展需要而市场竞争力弱的学科实行学科成本补偿机制,尤其是某些行业

特色明显的学科或学校。

(二)健全绩效拨款激励机制

为进一步提高财政资金使用效益,根据中央高校的特点,进一步健全完善高校绩效考评体系。考评体系指标紧紧围绕高校的人才培养、科学研究和社会服务三大职能进行设计和度量,将绩效指标分为“投入—过程—产出”三大类,通过投入、产出和发展能力三个方面来衡量高校绩效,并作为财政拨款的调节因素,逐步建立与公共财政相适应的、以绩效为导向的资源配置方式。在此基础上,中央高校预算拨款制度基本框架主要包括两部分:一是“促进事业发展”拨款,包括教学经费、科研经费和社会服务补偿经费,并将教学经费、科研经费进一步细化为基本运行经费、专项经费和绩效拨款;二是“体现社会公平”拨款,主要是以家庭经济困难学生资助为目的的助学贷款。

进一步完善绩效拨款指标体系,还应构建包括自然科学类绩效拨款、人文社会科学类绩效拨款和管理绩效类绩效拨款在内的指标体系。一是自然科学类绩效拨款。选取最能体现自然科学研究学术水平的国家自然科学奖、国家技术发明奖、国家科技进步奖、知识产权授权数、SCI引用论文篇数和EI收录论文数作为自然科学类绩效拨款指数。对获得年度三大奖一等奖的独立完成高校或牵头高校进行奖励;对其他指标最多的高校以及与以前年度相比增加数最多的高校安排绩效拨款。二是人文社会科学类绩效拨款。教育部高等学校科学研究优秀成果奖评奖已在全国高等学校范围内得到认可。可对获得教育部高等学校科学研究优秀成果奖一等奖的第一著作

者申报高校进行奖励。同时,针对人文社会科学类研究特点,选择获取难度比较高、社会认同度高的出版专著数和国外学术刊物论文数发表数作为绩效拨款指标,对出版专著数和国外学术刊物论文数发表数最多的高校以及与以前年度相比增加最多的高校安排绩效拨款。三是管理绩效拨款。为促进中央高校提高管理水平,加快预算执行进度,增强管理意识,可引入管理绩效拨款指标对高校管理情况进行考核。选取能较好体现管理水平的项目支出预算执行率作为考核指标。根据中央高校项目支出预算执行情况,对执行率在85%以上的高校安排管理绩效拨款。总之,绩效拨款作为政府调控高等教育的一种手段,一方面可以更合理地分配资源、更有效地利用资金,另一方面可以通过制定不同的绩效评估标准来引导高等教育的发展。同时,实施绩效拨款也可引导现行评价模式向重视效益转变,促使高校重视其社会责任、不断改善内部管理,提高管理效率。

(三) 增设社会服务补偿经费

为体现社会贡献,部分高校开展了不同形式的社会服务,如社区服务,继续教育、岗位培训等非学历教育活动,附属医院为居民提供健康咨询等。这些活动不能完全通过收费来补偿其服务成本。为此,需要根据学校对区域经济发展和科技进步所做的贡献,安排部分经费,用于补偿学校在社会服务中的成本开支。2008年,中央高校预算拨款

制度改革启动了对高校医科类学生的实习、为附属医院提供人力和社会服务给予补偿的改革方案。鉴于医科类学生在校学习过程中约有三分之一的时间需到附属医院见习和实习,为弥补学校和医院在此方面的成本开支,国家将每个见习实习学生在实习医院的耗费分摊至每一个教学年,依此测算出医学见习实习生均补偿标准为每学年1106元。其中,每年实习教材的编写、实习课程建设生均经费209元,每年实习医院教学仪器设备生均折旧费用459元,临床实习业务科室生均耗材费用438元。当前,应参考借鉴医科类高校改革方案,将社会服务经费补偿制度应用推广到更多类别的中央高校。

(四) 增加中央高校基本科研业务费投入

当前,我国主要通过国家主体性科技计划和国家自然科学基金等竞争性项目投入来支持科学研究,非竞争性的政府科研经费投入仅占很小的一部分。高校在基础研究等优势领域无法获得长期、稳定的资金支持,尤其是高校青年教师很难获得竞争性的政府科研经费,学生从事科研创新也很难得到劳务补偿和条件支持。

这在很大程度上影响了高校科研水平的提升和创新人才的培养。为了贯彻实施《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020年)》,提升高等学校自主创新能力、原始创新水平与高层次人才培养水平,国

家于2008年设立了“中央高校基本科研业务费专项资金”(以下简称“基本科研业务费”)。随着中央财力的增强,可以考虑增加基本科研业务费投入,并主要用于支持中央级高校青年教师和品学兼优且具有较强科研潜质的在校学生开展自主选题科学研究工作。支持对象一般应在40周岁以下,适度支持引进正在国外学习工作、年龄在45岁及以下的专家学者。

(五) 设立“农林试点实践基地建设专项资金”

近年来,高等学校牢固树立“以服务为宗旨,在贡献中发展”的办学理念,积极投身社会主义新农村建设,为服务“三农”和新农村建设做出了重要贡献。为进一步增强高等学校为农输送人才和服务能力,可在教育部农林类院校率先试点建设一批实践基地,并安排专项资金予以支持。实践基地建设项目内容主要涉及服务社会主义新农村建设、涉农人才培养、学生实践实习基地建设、农林科研基地建设等方面。具体包括:农林科技成果示范与推广、农林类院校学生实验农场建设、农林科技成果创新与转化、农林技术培训、农村创新创业、农科教综合服务平台信息化建设等。基地建设项目资金主要用于补偿有关高校在农林试点实践基地发生的与人才培养、教师科研、服务新农村建设相关的开支,主要包括实践场所改造、实验设备购置、实验耗材成本补偿、学生实习实践、农林科技推广等条件建设,不得用于基地建设、发放人员工资、实验室运转公用经费等方面开支。

(作者单位:中央财经大学
中央教育科学研究所)

责任编辑 廖奎

