

高校生均拨款制度改革的思路

江建龙 | 孙文基

高校生均拨款是一个重要的经费分配指标,对高等教育事业的发展起着重要的导向作用,影响着高校的发展和财政资金使用的绩效。

现行生均拨款制度存在的问题

生均拨款制度不够合理。现行生均拨款制度下,高校所得财政拨款的多少主要取决于计划内招生人数的多少。虽然考虑了不同层次学校和学科之间的差别,但是这种差别太小,缺乏有效分类和合理差异,无法体现不同类型、不同层次、不同专业的办学成本,使拨款数额很难与高校的实际需要相一致。

导致招生规模盲目扩大和债务增加。根据现行的生均拨款制度,高校所获拨款的多少主要取决于招生人数,从而助长高校招生规模的盲目扩张。由于相关配套拨款没有与招生规模挂钩,使高校出现教学和生活设施等资源紧张的局面,为应对这一局面,再加上某些高校领导存在借款由财政最终买单心理的影响,导致高校债务较多。

没有体现市场的作用。一是拨款以高校招生规模而非高校实际成本为主要依据,高等学校盲目扩张,既不利于政府实施宏观调控,也不利于高校自主办学。二是拨款机关全是政府机构,拨款的整个操作程序都受到政府的直接干

预。在政府直接运作模式下,拨款决策缺乏高校和社会的共同参与,拨款金额往往取决于供给能力,而且预算执行也缺乏法律意义的约束,使得拨款成为政府的“单方行为”。

尚未建立起绩效激励机制。目前的生均拨款制度是一种投入导向的拨款机制,虽然政府的相关文件中强调绩效,但还没有相关的制度规定。绩效激励机制的缺失不利于调动高校的办学积极性,不利于提高办学效益,不利于提高财政资金使用效益,最终影响高等教育事业的发展。

离退休经费不应包含在生均定额拨款中。从我国目前的拨款模式看,基本支出以生均拨款定额为基础,还包括离退休等政策性经费。单位离退休经费的多少主要与学校的历史等有关,与现有学生人数没有必然的联系。因此,将离退休经费与学生人数挂钩是不合理的。

完善生均拨款制度的对策

随着我国对高校生均拨款数额的提高,建议将生均拨款分为基本拨款和绩效拨款,将80%列为基本拨款,20%列为绩效拨款。

(一)基本拨款。基本拨款以高校学生人数为基础,按目前的办法进行分配,保证高校的基本经费需要,走渐进式的改

革路径以减少改革的阻力。与此同时,要对现行的办法进行完善,在准确测算各学科办学成本的基础上确定各学科类别系数,使生均拨款与实际需要相一致。

(二)绩效拨款。为适应公共财政改革的要求,有必要从资源配置的源头抓起,对高校实行绩效拨款,将有助于不断提升高校的教学、科研质量和管理水平。

1.建立绩效评价标准。根据重要性、相关性、可比性、经济性等原则,建立绩效评价标准。由于本科院校(不含应用性本科院校)和高职院校(含应用性本科院校)的职能不同,建议对本科院校和高职院校采用不同的绩效评价标准进行评价。本科院校的绩效评价主要考虑人才培养和科学研究两方面;高职院校绩效评价主要考虑其人才培养绩效。以人才培养绩效评价为例,可设计如表1的高等学校人才培养质量绩效评价标准:

2.绩效拨款。绩效拨款的确定分以下几个步骤:

(1)计算绩效系数

以每个高校人才培养、科学研究的人均得分与全国(全省)平均得分的差距作为绩效系数,每个高校科学研究人均得分以每个高校教职工人数为分母,以每个高校科研得分作为分子计算;在具体计算时,分别以中央高校、省属高校作为参照。

表1 高校人才培养绩效评估指标

一级指标		二级指标名称			
指标名称	分值		指标名称	分值	
	本科	高职		本科	高职
1. 师资队伍	20	15	1.1 生师比	5	6
			1.2 教师中具有博士/硕士学位的比例	5	3
			1.3 教师中具有国(境)外学习经历的比例	4	3
			1.4 具高级职称教师承担教学平均课时数	6	3
2. 教学资源	15	20	2.1 课程资源	5	7
			2.2 生均教学仪器设备值	3	8
			2.3 生均图书资源	7	5
3. 经费保障	10	10	3.1 内涵经费投入占当年总经费比例	3	3
			3.2 内涵经费投入增长幅度	3	3
			3.3 债务控制	4	4
4. 建设成果	25	25	4.1 教学成果奖	6	5
			4.2 重点建设(品牌、特色、示范)专业比率	6	5
			4.3 精品课程与教材比率	6	5
			4.4 实验教学示范中心/实训基地	4	7
			4.5 师生满意度	3	3
5. 培养质量	30	30	5.1 学生按时毕业率	4	4
			5.2 毕业生就业率	10	10
			5.3 升学出国率	4	4
			5.4 优秀毕业论文/技能大赛获奖率	6	6
			5.5 高考录取平均分	6	6
6. 特色与创新	10	10		10	10

某高职院校(含应用性本科院校)人才培养绩效系数(A_1)

$$A_1 = \frac{\text{某高职院校近三年人才培养平均分}}{\text{全国(省)高职院校近三年人才培养平均分} - 1}$$

某本科院校(不含应用性本科院校)绩效系数(A_2)

$$A_2 = 0.7A_{21} + 0.3A_{22}$$

其中, A_{21} 代表某本科院校(不含应用性本科院校)人才培养绩效系数, A_{22} 代表某个本科院校在科学研究方面的绩效系数, 计算公式如下:

$$A_{21} = \frac{\text{近三年某本科院校人才培养平均分}}{\text{近三年全国(省)本科院校人才培养平均分} - 1}$$

$$A_{22} = \frac{\text{近三年某本科院校科学研究人员得分}}{\text{近三年全国(省)本科院校科学研究人员得分} - 1}$$

之所以给人才培养以较高的权重,

是因为培养人才是高校的首要任务。

(2) 计算各高校所得的绩效拨款

某高职院校(含应用性本科院校)获得的绩效拨款 = $(1 + A_1) * B_1 * C_1$

其中:

A_1 是某高职院校的绩效系数

B 是根据规定计算得出的各高职院校标准学生数

C_1 是生均绩效拨款额, 其计算公式如下:

$$C_1 = \frac{\text{财政部门计划用于高职院校的绩效拨款总额}}{\text{高职院校标准学生人数总和}}$$

某本科院校(不含应用性本科院校)获得的绩效拨款 = $(1 + A_2) * B_2 * C_2$

其中:

A_2 是某本科院校的绩效系数

B_2 是根据规定计算得出的各本科院校标准学生数

C_2 是生均绩效拨款额, 其计算公式如下:

$$C_2 = \frac{\text{财政部门计划用于本科院校绩效拨款总额}}{\text{本科院校标准学生人数总和}}$$

与此同时, 要完善相关配套措施: 一是建设高校基本信息系统。收集评估所需要的教学、科研信息, 为绩效评价提供坚实的基础。二是建立相对独立的评估机构。推进管办评分离, 建立相对独立的评估机构, 以保证评估的独立性和权威性。三是剥离离退休经费。建议将离退休经费作为专项支出予以安排。

【本文是江苏省高校哲学社会科学重大项目——江苏省省属高校生均拨款制度改革研究(2013ZDAXM009)的成果之一。】

(作者单位: 苏州大学)

责任编辑 李艳芝