

调整完善我国高等教育财政制度的几点建议

张绘

实施创新驱动发展战略，最为关键的是人才，高等教育是我国人才培养的关键输出口，同时还承担着创新领域的基础科研工作，因此具有举足轻重的作用。为促进我国创建世界一流大学建设，2016年6月，教育部宣布包括“985”“211”的一些相关文件失效，意味着在我国施行长达21年的“211”工程和18年的“985”工程成为历史。此举对于我国高等教育发展具有非常重要意义，从此以后高等教育等级森严的财政拨款制度，将由更加具有开放性和竞争活力的绩效评价体系为杠杆，建立激励约束机制，鼓励公平竞争，强化目标管理，突出建设实效。

由于历史原因，我国的高等教育形成了一大批“部属院校”和“非部属地方院校”，其中绝大多数“985”、“211”院校属于部属院校，也是我国高等教育的第一梯队，他们多集中在少数政治、经济、文化的中心地区，是绝大多数优质教育资源和优质教研人才积聚的地方，自然而然成为各地区、各部门、各个学生家庭追逐的对象。目前全国共有部属高校110余所，其中75所划归教育部直属管理，其余划归中央其他部委直属管理。至2015年5月，在全国2845所高校中有2700多所管理权限在地方政府。

按照现行高等教育“分级办学、分级管理”的高校管理体制，中央部委的投入主要集中在部属院校；地方高校（包括一批“省部共建大学”）主要由地方政府管理，财政投入责任也移交到地方政府。

我国高等教育的财政拨款模式大多呈现“综合定额+专项补助”格局。所谓综合定额，是基于“定员定额”的原则。根据不同地区、不同类型和不同办学层次，制定学生的生均拨款标准，再依据各高校的在校生数量，核定下达经费总量。所谓专项补助，是学校依据自身特殊发展需要申请、再由教育主管部门批准确定拨款的资金。主要包括新建学科和专业的开办费、实训基地建设、国家（省、市、区）重大科研项目建设及配套支出等。

在这样的体制下，不同等级的高校，不同省乃至省内不同地区，获得的教育财政资源都有很大差距。由于地方所属院校主要依赖于地方政府的财政投入，使得地方高校办学质量受所在地地方财政影响较大。随着“985”和“211”工程的实施，中央部属院校与属地本科院校的生均公共财政预算教育支出和公用支出余额，从1995年差距还“比较接近”的水平，逐步拉大到2010年约2

倍的差距。

为此，笔者认为，当前我国高等教育，特别是研究型高校经费投入以政府财政为主，经费使用效率低下，浪费严重，财政政策和管理体制调整的关键是如何激发办学活力，形成创新动力。今后在我国高等教育发展转型过程中需要关注以下几个方面：

第一，要构建全面预算管理体系，通过建立清晰明确的管理框架，将高校的发展战略、组织目标和具体的预算经费安排联系起来。发展战略要定位清楚，高校所有的功能都应围绕着推动基础科研创新、服务社会发展，满足市场需求，促进产业转型升级的目标上来，人才的培养也要围绕着市场的需求来实现。

第二，大学建设需要与地方产业发展紧密结合，当前我国“211”、“985”等研究型高校多数属于中央高校，其财政管理体制制约了研究型大学建设中服务当地市场需求和产业发展的灵活性。要发挥地方政府和财政部门在高校发展转型过程中的作用，建立依据当地产业发展需求的投入模式。地方政府还要培育完善的市场环境，在高校、科研成果、产品转化之间建立畅通的渠道。

第三，大学要围绕区域市场和产业

发挥政府采购职能 支持能源结构优化

孙天法

每一次技术创新都会导致相关产业的产业升级和结构优化,并按完全消耗矩阵的方式影响和带动其他相关产业的发展。当前,我国的能源产业结构存在巨大的前瞻型优化空间。必须依据技术发展的可能性,通过消除能源生产、降低能源消耗以及创新能源技术等,促进新能源产业发展和结构优化。同时,应充分发挥政府采购在促进能源结构优化方面发挥其应有的政策性工具作用。

当前能源结构存在的问题

当今世界普遍存在传统能源比重过大,化石能源储备特别是石油资源不

足,能源消耗过程释放大量有毒害污染物等问题。从能源的生产结构来看,2015年我国煤炭、石油、天然气分别占能源生产量的72%、8.5%、4.8%,包括水电、风电和核电在内的新能源生产量占14.5%。尽管2015年新能源的生产量已达到2006年的2.5倍,但在我国能源生产结构中的比重还是太低。从能源的消费结构来看,2015年我国能源消耗总量为429905万吨标准煤,煤炭的消耗总量为273849.5万吨标准煤,占能源总消耗量的63.7%,石油消耗量为68772.62万吨标准煤,占能源消耗总量的18.3%。从2006年到2013年,我国的原油进口

几乎翻了一番,2014年和2015年分别达到30837万吨和33550万吨,增长速度高达8.79%,因此我国每年要花费大量外汇从国外进口原油及成品油。

当前不尽合理的能源结构带来了严重的社会经济问题。一是我国化石能源特别是石油资源储备严重不足。根据海关总署公布的数据,2016年我国进口原油3.81亿吨,原油的对外依存度高达65%。尽管我国的煤炭资源储备相对丰富,但相对于巨大的需求,但其供求矛盾将会日益尖锐。二是能源消费过程释放大量污染物。汽油和柴油在其消费过程中必然释放大量的一氧化碳、碳氢化

发展需求改革现有产权制度,通过建立完善的学校董事会,构建现代大学治理模式。要完善激励创新的分配制度,探索股权、期权、分红等多种激励措施,提高科研人员成果转化效益分享比例。建立高校与社会发展需求、市场目标定位、产业转型升级相协调的动态调整机制。

第四,应建立更加多元化的评价体系,在竞争中不断完善高校自身的办学质量,改变以往计划经济色彩下的高等教育资源配置模式。首先,要以市场化

的竞争机制分配科研经费,将政府购买服务和绩效拨款作为抓手,为推动研究型大学多元发展、公平竞争创造条件。其次,要通过科研经费的中长期财政规划,在拨款方面形成相对稳定的科研经费投入,避免财政支出的大起大落影响到高校科研发展战略和规划的实施。优化整合研究型大学专项资金,将一些专项经费纳入常规性拨款。再次,进一步细化生均综合定额拨款标准,将服务市场、科研产出、办学质量、办学特色等因素考虑在内,采取客观化的分配方

式,提高研究型高校经费统筹能力。

第五,要改革现行的学费管理体制,放松学费调整权限,完善鼓励社会捐赠的财税激励机制,进一步推动我国一流大学多元化筹资机制建设。

第六,近年来,我国民办高校获得了稳步发展,但仍需进一步明确民办高校在我国国家公共利益中的地位,通过分类资助和市场引导,逐步实现公办高校和民办高校并存并荣的发展方针。□

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 李燕