

完善云南高等教育投入与管理的思考

■ 何茜华

改革开放三十年来,全国教育事业取得了跨越式发展,高等教育实现了从精英型向大众化的平稳转变。到2006年,云南省高校毛入学率达到14%,比1998年提高3.3%。在校学生52万人,比1998年增加39万人。同时,云南省高等教育经费财政投入不断增加,2006年,总投入达到37.9亿元,是1998年的5.1倍。在高等教育规模不断扩大的同时,质量亦有所提高,为社会提供了大量合格人才,推进了云南经济社会全面发展。

云南高等教育发展及财政投入与管理存在的不足

目前在高等教育事业发展及财政投入与管理方面仍然存在一些问题,主要有:

1. 高校类型定位模糊,财政支持政策缺乏针对性。国际上通常将大学划分为以培养研究和科技创新型人才为主的研究型大学及以培养应用型 and 职业技能型人才为主的应用型大学,并且应用型大学的数量和学生规模远远大于研究型大学。但在我国,由于高等教育发展采取评估、认证等方式,迫使各高校奉行“创优争先”等理念,造成高职院校努力挤入大学行列,普通应用型高校设法挤入重点研究型高校行列,模糊了各类高校的办学定位,由此

形成的支持体系及支持政策都缺乏针对性。财政支持上表现为:在专项资金的分配上,没有体现出应用型大学和研究型大学的各自特征,不同层次的学校为同一点眼前利益进行博弈与竞争,忽略了对自身定位和未来长远发展的设计;在基本运转经费的分配上,为相对稳定高校招生规模、节约支出,云南省从2004年起以2003年拨款数为基数对全省高校实行基本支出包干、项目支出单列、一定四年不变的体制,由于2004年以前确定的文、理、工、特殊专业的生均定额标准相差较小,使得成本问题成为学校设置专业、确定学校办学类型的约束条件,也使得各高校的基本支出相对固定,不再和学生规模挂钩,一定程度上控制了高校发展规模,难以满足全省经济社会事业对高等教育发展的需求,几年来,包干体制导致云南高校的经费供给矛盾十分突出。

2. 对高校的科研投入缺乏长期、稳定的支持。高校作为科学研究的重要基地,对我国科研发展,特别是基础研究起着十分重要的作用。而风险很大的纯基础研究适合于持续、稳定支持模式,不适合采用重大项目资助模式。但是,目前对大学的科研投入往往以国家重大科技计划为主,非竞争性的政府科研经费投入仅占很小的比例,高校在基础科研等优势领域无

法获得长期、稳定的资金支持。同时,竞争性经费在大学科研经费结构中占据着过于重要的地位,使各个大学为了获得科研经费而不得不以国家科技经费的投入导向为核心,有限的国家科技计划和经费投入使得大学之间往往出现过度竞争、恶性竞争以及不正当竞争等现象。

3. 混淆了财政投入不足与高校财务管理制度不健全两种不同性质的矛盾,弱化了学校自身对财务风险的控制与管理。1999年,国务院做出调整高等教育管理体制与扩大高校招生规模的决定,各高校开始大量通过银行贷款、社会筹措等方式来完成高校扩招建设。由于相应财务管理制度不健全,银行贷款增长迅速,并很快累积成为高等学校的主要支出项目,财务风险加剧。虽然这种情况出现在我国高等教育大发展的特定历史时期,有着国家财政对整个事业发展投入不足的基本背景,但不能因此将高校的这种财务风险直接归咎于国家财政投入不足,忽视学校财务管理水平的提高、内部风险的控制和约束机制的完善。云南高校起步晚,贷款数量与全国其他高校相比较小,但也已经突破50亿元,对一个西部贫困省份来说,债务风险已经突显。

4. 高校总体规划不合理,省级经费压力大。截至2006年,云南全省共

有高校60所,且全部为地方院校,主要集中在由省级管理,除云南大学、昆明理工大学、西南林学院3所学校每年能够得到少量的中央财政安排的共建经费支持外,绝大部分经费由省级财政承担,既增大了省级经费压力,也加剧了高校经费保障困难,使得全省各高校发展受到较大限制,同时,也使州(市)政府应该履行的职责难以落实到位。

云南高等教育未来发展的财政投入与管理重点

云南高等教育发展的核心是在新形势下,如何进一步处理好事业发展与投入的关系问题。一方面,要通过系统构建高等教育事业发展的基本思路、主导理念,优化公共财政支出结构,促进财政的投入方式与管理模式的转变;另一方面,要通过更加合理有效的投入导向更好地体现高等教育事业的内涵和本质要求,利用好投入这一政策手段促进高等教育事业的改革与发展。当前,财政支持高等教育事业发展的基本思路应该是:以教育公平为基础,以提高高等教育质量为中心,以管理体制创新为手段,充分发挥

公共财政职能,完善国家资助体系,明确分层次办学、行业部门参与办学、社会各界共同办学的理念,提高高校质量,促进高校协调、持续发展。

1. 科学划分高等院校类型,明确财政支持重点。一是明确定位研究型大学和应用型大学的培养对象和任务,将研究型大学定位于培养高素质人才,包括博士生、硕士生与承担基础研究和国家重大科研任务;将应用型大学定位于以培养本科生为主,为国民经济和社会发展培养各类适用型人才。二是合理确定成本分担机制。在“坚持教育公益性”的前提下,对高等教育的成本按不同学科分类进行测算,明确国家、社会和个人对高等教育的成本分担比例。三是根据高校专业设置特点、办学层次、所在地区之间的差异,测算不同类型的高校学生培养成本之间的差异,考核不同学校的办学质量和绩效,综合形成生均拨款定额标准。

2. 提升行业、部门在高等教育事业发展中的参与度。温家宝总理提出深化职业教育管理体制改革,建立行业、企业、学校共同参与的机制,推行工学结合、校企合作的办学模式。这一原则应不仅适用于职业教育学校,

对于广泛地承担着职业教育、专业教育任务的其他高等院校也具有极其重要的指导意义。因此,应从制度建设和创新筹资机制方面加强行业、企业和社会力量参与高等教育事业的主动性,尝试部门、行业、企业与高校联合办学,加强专业指导和就业培训,寻求更加广泛的财源,降低受教育者承担的教育成本比例。

3. 加大高校科研投入力度,建立稳定的财政支持机制。在基础研究领域应不断加大政府对大学非竞争性科研经费的投入并完善投入方法,同时通过引入科研质量评估机制以提高此部分科研经费的配置效率,保持国家(重点)实验室的运行。努力促进高校的重点学科和平台建设与省确定的重点产业方向、重大专项有机结合,形成互补,避免重复申请,提高资金的使用效率。

4. 防范财务风险,逐步化解高校债务。要指导高校进一步规范财务管理和会计核算,完善重大支出项目民主决策能力与管理能力,科学确定包括高校收入分配、贷款管理等重点领域的风险防范制度,消除潜在的财务风险。在加大学校理财自主权的同时,通过国库集中支付等手段加强对高校资金使用情况的监控,完善财务风险防范体系,确保高等教育事业持续健康发展。

5. 继续做好高校贫困学生的资助体系建设。要进一步落实和完善资助体系,努力构建由政府、学校、社会组成的资助体系,通过制度设计,鼓励和引导高校的部分收入和社会资金用于资助;完善国家助学贷款政策,开展生源地信用助学贷款;做好国家奖助学金的评审工作,让品学兼优的学生得到国家的资助。

(作者单位:云南省财政厅)

责任编辑 刘慧娟

