

高等教育财务改革的



工作
研究

基本思路和建议

○ 阎校楚

社会主义市场经济的建立,使按照高度集中的计划经济需要而建立的高等教育管理体制面临严重的挑战。同时,与计划经济相适应的高等教育投资体制和财务管理体制也明显地暴露出一些弊端和问题,现行制度已难以适应高教事业发展的需要。因此,改革现行高教财务投资及财务管理体制,建立适应社会主义市场经济需要的高等教育财务管理体制是一项紧迫任务。

一、改革现行的拨款制度,实行教育投入基金制

改革的初步设想是:改变现行的“综合定额加专项补助”的拨款办法,实行由多种资金来源渠道共同组成的基金制度,并按照不同渠道的特点建立各自的增长机制。具体有三种思路:

(一)将现行的按“综合定额”核定的正常经费改为国家奖贷基金,奖学金和贷款标准可因不同的学校、专业和国家的导向目标而有所区别。学生被录取后,可向专门机构申请奖学金和贷款,并向学校缴纳学杂费。学杂费标准应以学校日常经费的合理消耗水平确定。将现行的“专项补助”与基建投资捆在一起,构成学校建设资金的基本来源,用于解决学校的基础设施建设、大型设备投资和大型修缮项目等支出。

国家拨款部分,一应用于逐步扩大奖贷基金额度,加大奖贷力度,并通过收费方式回流学校,以满足教育事业对经费增加的正常需求;二应加大专项经费部分,增加学校的建设经费,使高校的基础设施等基本办学条件得以较大的改善。

(二)对学校支出项目进行分解分类,确定国家拨款应负担的支出项目,其余支出项目与相关收入来源对应,形成各自独立的收支渠道。由国家拨款负担的项目有:(1)国家统一规定的定编内的教职工工资和工资性津贴、补贴;(2)国家用于学生待遇方面的支出;(3)学校大型设备购置、大项修缮经费;(4)学校为组织全校教学管理而开支的其他特殊性支出。其余支出项目与相对应的收入来源是:学校的日常经费主要由收取的学杂费、培养费解决;校办产业纯收入和开展社会有偿服务纯收益按一定比例建立职工福利基金、职工奖励基金和事业发展基金,各项基金的比例可根据人均创收水平分档确定。其中事业发展基金应补充用于设备购置和修缮支出。

(三)国家财政按照人才培养成本的一定比例供给资金。在对不同地区、不同科类学校的人才培养成本进行测算核定的基础上,分别不同的院校,根据支出消耗水平和创收能力确定国家财政应供给资金的比例,形成以国家投入为主,由学校通过多种渠道筹集为辅的格局。

实现上述三种基本思路需要相应的配套措施:

1. 要建立资金来源增长机制,以保证高教事业发展有稳定的资金来源。其中,国家对教育的投入要坚持“两个增长”(中央和地方政府教育拨款的增长高于财政经常性收入的增长;在校学生人数平均费用逐步增长),确保财政发挥主渠道的作用。2. 要打破事业费与基建投资的界限,将基建投资并入事业经费,统一安排和管

理,用于解决大型修缮改造、基本建设和设备购置支出。3.要打通预算内外资金的界限,实行统一调度、统一核算、统一使用、统一管理。4.将现行以经费包干结余建立三项基金(集体福利、奖励基金和事业发展基金)的方法,改由校办产业纯收入和开展社会服务纯收益中提取。

对这三种思路的实施步骤,在近期内可考虑先按照第二或第三种思路进行,待条件成熟后,再逐步按照第一种思路实行彻底的基金制。

二、积极支持校办产业发展,加强校办产业内部管理

(一)在税收政策方面为校办产业发展提供优惠。校办产业的发展,已经不单纯是原有社会服务的概念,它是包括校办企业、咨询服务、多种经营等第三产业在内的综合性概念。因此,需要在对校办产业的范畴进行界定的基础上,对属于校办产业的生产经营、咨询服务活动给予免征所得税的优惠待遇,并从政策上鼓励高校科技成果实行多种形式的有偿转让,对高校以技术转让形式入股的合资、合营企业实行税前分利,其中对学校股份免征所得税。

(二)要多渠道解决目前校办产业发展资金严重不足的问题。可考虑设立中央财政高教周转金,用于支持中央级高校校办产业的发展。资金来源可从现有中央级文教周转金中划出一部分、财政专项拨一部分、从中央级高教主管部门历年包干结余中融资一部分、以发行债券形式从高校内部职工中筹一部分。另外,可设立财政贴息资金,专项用于校办产业的重点项目贷款贴息。所需资金可由财政另行拨给或从现有正常教育事业费中每年划出一部分。

(三)确立学校与校办产业的合理关系,加强校办产业内部管理。在学校内部实行两种运行机制。学校与校办产业要由过去的行政隶属关系向经济关系转变,学校应以资产所有者的身份参与校办产业的管理和收益分配,校办产业则按企业机制运转,真正成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体。要明确校办产业与学校之间的权利和义务,稳定收益分配关系,避免对校办产业的行政干预。国家对

校办产业优惠政策的减免税部分,通过一定的手段保证上缴学校,全部用到支持教育事业发展上。在校办产业内部,要加强核算和管理。经营管理、成本核算、会计制度、收益分配等政策要完全比照社会同行业企业的办法执行。校办产业利用学校的设备、设施和人才、技术等条件进行生产经营,要严格核算成本,并返还给学校或作为学校对校办产业的投入,以增强校办产业活力和参与社会竞争的能力。

三、实行综合财务计划

鉴于高校收入来源渠道逐渐增多、支出内容日益复杂等情况,迫切需要实行综合财务计划,由学校财务部门对各种渠道资金实行集中统一管理、统一调度、统筹安排使用,强化财务收支管理。同时,要改革现行的高校财务管理制度,制定《高等学校综合财务计划规程》、《高等学校财务管理办法》和《高等学校会计制度》,调整有关预算办法、会计报表和科目。

四、完善收费制度,改革奖、贷学金制度

去年,在改革高校收费制度方面,放下了收费标准的制定权限,使高校收费制度改革迈出了关键的一步,收费已成为高校办学经费的重要来源。今年,要进一步完善收费制度,逐渐向成本收费靠拢,并根据不同地区、专业和办学水平制定不同的收费标准,从收费制度上体现“谁收益、谁负担”的原则,促使高校适应社会主义市场经济的需要。同时,要改革奖、贷学金制度,加大奖、贷学金的力度,以增强奖学金的激励作用和贷款对于家庭困难、学习成绩优秀的学生基本生活费的保障作用,促进高教事业发展。

