

我国普通高等教育经费拨款体制

北京师范大学经济系 王善迈 周 为

教育经费一般是指投入到教育领域中的资金。从概念所体现的数量关系讲,它小于教育投资和教育成本。教育经费的构成可分为两部分,即教育事业费和教育基本建设投资,其中教育事业费包括人员经费和公用经费。由于我国社会的性质,教育基本上由国家承办,所以建国后长期以来教育经费的绝大部分由国家财政负担。其中高等教育经费更主要是靠政府拨付。而本文所述教育经费拨款正是指国家财政每年对高等教育事业所拨付的经费。

我国的高等教育发展较快。至1989年末,全国本专科高校在校生为203.21万人,普通高等学校已达1075所。若按院校生主管部门分类,其中国家教委直属36所;中央各业务部门所属317所;余下的722所为各省、自治区、直辖市地方管理。

下面分别描述三类院校两种资金的核拨以说明我国高校的教育经费拨款体制。

一、高等教育经费拨款制度的历史回顾

1. 教育事业费拨款体制的演变

教育事业费拨款体制的变化与财政体制的演变有着紧密的联系。建国40年来,随着财政体制围绕权力的“收”与“放”几经调整,因而教育事业费拨款体制也经历了三个阶段:

(1) 从1950年到1953年,实行中央统一财政,三级管理体制。建国初期,国家财政不统一,收与支相脱节。为此,1950年3月,政务院两次作出决定,要统一国家财政收支,实行三级管理体制。所谓“三级”,即中央、各大行政区或省(市)、县三级。这种财政体制下,全国各类院校的经费开支都按其行政隶属关系“纵”向划分,即形象所说“谁管的学校谁开支”。

(2) 从1954年到1979年底,实行“条块”结合,以“块块”为主的管理体制。这种体制的实质是国家预算分为中央、地方两级预算,并实行分级管理。因而,这一阶段内,财政部根据教育部、计委提供的教育事业的发展计划,按照定员定额的核算方法分别给各地方,各部门核定教育经费,即“条块”结合。然后,根据财政部下达的经费指标,各地方仍有权力结合自己的财力、物力进行统筹安排,即所谓“块块”为主。为明确这种体制,教育部、财政部于1954年9月14日专门发出了《关于解决经费问题程序的通知》其中指出:“为贯彻统一领导、分级管理的原则,今后各省(市)教育厅(局)如有发生经费不足,须先报请省政府统一考虑解决,如省政府解决有困难时,则由省政府转报中央人民政府政务院考虑,不得条条上达。”

从50年代初到70年代末,我国教育事业费拨款基本上是遵循着上述制度。但文革期间却曾一度形成文教费类的十几项经费拨款数字混合在一起下达,这造成了严重的经费挪用现象。1971年,在全国的教育工作会议上,与会代表一致呼吁要尽快解决这一问题。故1972年

在周恩来总理的亲自指示下,将教育事业费从文教费类中单独列出,戴帽下达,专款专用。

(3) 1980年2月,财政体制进行改革,中央与地方财政开始“分灶吃饭”。教育事业费的拨款也相应的由中央和地方两级切块安排,从而改变了原来的由财政部门与教育部门协商联合下达教育事业费支出指标的管理体制。这种改革对高教经费核拨,其实质是中央财政只负担中央各部委所属的高等院校的经费,而地方所属高校的经费需求完全由地方财政自己供给。同时,地方财政的教育经费安排必须保证完成当年的教育发展计划并将经费决算数字上报中央审核。即在新体制下,中央财政的任务只在宏观的控制与规划。

2. 高教教育事业费的核拨方法与标准

通观教育经费拨款体制三阶段的演变,教育事业费的核拨方法却无较大变化。除1950—1953年这一时期内,因为我国整个国民经济计划也不很健全,故而教育经费的核拨没有成型的方法,经费核拨的标准比较粗。而此后三十年的时间,财政对高教事业费的核拨基本是依据定员定额的方法进行的。定员定额法的首次提出见于1955年8月29日文化部、高教部、教育部、卫生部、财政部联合发布的《关于加强文教卫生事业定员定额的制订工作的联合发布的《关于加强文教卫生事业定员定额的制订工作的联合通知》、《通知》明确指出:“所谓定员定额,就是按事业机构规模的大小或事业的需要合理地确定其各种人员编制,房屋和设备标准,行政和业务费用开支额度,器材的储备量。”由此可见,用此法核算教育经费,其公式可概括为:以各项定额标准分别乘以相应的定员数目再加之,其和便是应拨付的经费总额。具体而言,用定员定额法核定经费时可分两部分:第一,教职工经费开支。教职工的经费开支有标准工资、补助工资以及职工福利费三项。用此三项费用的年终决算实际数字可求出教职工的平均工资,并做为标准定额。而后按照“平均工资×教职工人数=教职工经费开支”这一公式计算出教职工经费开支总额。第二,学生经费开支。高等学校的学生经费开支中包括公务费,业务费、设备购置、修缮费,人民助学金(或奖学金)等。这部分经费中各自分别制定有定额标准,用此定额乘以在校生人数并加总即可得学生经费。在每一种费用的定额标准中,又视具体情况而有别。如:本科生、研究生、留学生的定额各不相同;新生的业务费,公务费定额只是现有在校定额的1/3等等。总之,用定员定额法,财政基本上可以核算出各教育主管部门的经费开支水平。但此外,也还设有一些专项拨款。专项拨款一年一核定。其中经常性项目有外籍专家补助、重点高等院校科研补助费以及博士授予点补助费等,同时还有一些项目内容因具体事项而定。

定员定额法是财政部门对教育主管部门核拨经费的一种具体方法。同时,这种方法也是历年来教育主管部门对所属各院校拨款经费的方法。尽管定额标准与财政部门的不完全一致但计算经费的基本操作方法是完全相同的。

3. 对定员定额法的评价

定员定额法虽然使教育事业费的核拨有标准可依,并保证了人员经费的开支,但它在制定了各项经费开支标准的同时也限制了其使用范围,造成了学校有限资金的分散、割裂,学校对此无法统筹安排,降低了资金的使用效率。改革我国高等教育经费的拨款体制已势在必行。

二、现行教育事业费的拨款制度

(一) 经费的核定标准

用定员定额法核定教育事业费存在一定的弊端。因而经财政部、国家教委联合调查考核

并于1986年10月颁发了《高等学校财务管理改革实施办法》((86)教计字162号)其中规定“高校年度教育事业费预算,由主管部门按照不同科类、不同层次学生的需要和学校所在地区的不同情况,结合国家财力的可能,按综合定额加专项补助的办法进行核定。”从此文件发布日起,全国各级财政对各级教育主管部门所属的教育事业费核定均陆续采用综合定额加专项补助的办法。

综合定额标准是国家教委、财政部通过对我国高教经费的历史考查并结合实际情况和现有财力而做出的。“综合定额”包括教职工工资、补助工资、职工福利工资、学生奖金(人民助学金)、业务费、修缮费、其他费用和差额补助费等等。在实际确定额度时,将上述费用加总再分摊在每一个学生头上,形成综合的生均经费。财政部门在核定事业经费时则按照生均经费的定额标准和学生人数计算,并下达给教育主管部门。当然,在具体执行时,由于全国各地区的自然条件和各类院校自身条件不尽相同,确定定额的同时也确定了一定的差别系数。例如,对寒区(即考虑东北、西北的冬季取暖因素)确定标准时另加定额的10%做为差别定额系数,对过去100%地享受人民助学金的一类学校(主要指师范类等)另加定额的 $\times\%$ 做为系数。这样,就使定额标准尽量合理化,以符合实际情况。

教育主管部门对各所属院校的事业费拨仍按综合定额的方法。但其定额标准与财政所核之标准可以不同。教育主管部门有权在财政拨给该部门的全部经费内,再考虑其自筹和机动财力以及上年包干结余而进行统盘规划和调剂,教育主管部门更可视各科类院校的具体情况而制定不同的核定经费的标准。所以教育主管部门对各所属院校核拨经费的总额一般等于有时略大于财政对该部门所核的经费数额。

“专项补助”包括专业设备补助费,长期外籍专家经费,离退休人员经费。世界银行贷款设备维护费和特殊项目补助,这部分经费由主管部门按照各院校的实际情况核定下达。在具体执行中,从86年起由于中央指出要在本科大学生中增设军事训练课程,所以财政部又对实行军训制的学校逐一拨付军训补助费,且纳入专项补助中。各年度专项补助的经费总量基本上根据年初预算中申请数目而定。其中,如军训补助费、离退休人员经费、外籍专家补助费等项目的计算也分别采用定额法;而另一些项目,如专家设备维护及补助费等则采用逐一申报审核的方法,财政对此没有定额可依。

除“综合加专项”所拨付的经费外,国家还根据每年的财力安排一定数量的一次性补助。这种补助的性质是纯粹调剂性的,机动的。

(二)经费划拨的程序

1. 中央各部委所属院校的经费划拨

中央各部委所属院校这一概念实际是从财政部划拨资金的角度讲的。它既包括了国家教委直属院校,又包含有中央其它各业务部门的直属院校。财政部负担这些学校的事事业费。其经费划拨程序可分两层次:第一,教育事业费由财政部划拨给各教育主管部门。在这一层次的经费划拨过程中,财政部划仍按上述“综合加专项”的办法并以限额拨款的方式核拨事业费。具体步骤如下:(1)制定预算计划。预算核定的过程是“两上两下”的过程。首先,财政部将用“综合加专项”的方法所核出的预算数字做为预算指标自上而下地通知各教育主管部门。然后各院校及其主管部门结合所下达的预算指标,又加进各部门今年可能安排的经费部目(自费、机动财力)以及各学校上年包干结余和自有收入构成部门总预算,自下而上地报达财政部。然后,财政部经审核后确定当年的预算计划。(2)各教育主管部门根据财政部所下达的年度预算分季向财政部填报“经费限额申请书”。由财政部的主管文教财务部门会

预算管同理部门一同审核认定。(3) 财政部将经其认定的“经费限额申请书”交付中国人民银行总行加以登记审核。(4) 教育主管部门可持经银行审定的单据取款或按同样的程序对下属各院校核拨经费。(5) 年度末,各用款基层单位需填报“银行支出数签证单”,经主管部门汇总,上报财政部。财政部对其核实后方签出“预算拨款凭证”通知金库,从存款中一次将资金支付给银行。第二,事业费由教育主管部门拨付给所属各学校。这一层的拨款程序与前一层完全相同,只是拨款周期按月进行。

教育事业费的拨款时间是分季或分月进行。但财政分季拨款时,第一季拨款时间又稍有特殊。每年初始,财政部都要向各部门催报决算,要求各部门在2月10日前起“银行支出数签证单”上报财政部,以便开始进行上年度的决算工作。为敦促各教育主管部门尽快报单,财政部采取第一季的事业分两次拨付的方法。即季度初只拨付两个月的事业费,待其填报“银行支出数签证单”后,方拨给第三个月的经费。这项措施对解决实际工作中各部门重预算、轻决算的问题有一定积极作用。

综合定项加专项补助方法的实施,扩大了一些院校的招生规模,出现了规模不断膨胀的趋势。为稳定规模,贯彻“调整、改革、整顿、提高”八字方针,国家教委从1989年起逐渐对各直属高校实行“按规模核定经费,一定三年不变”的办法,今年已全部执行了按规模核定的政策。

2. 地方所属各高校的经费划拨

1980年2月,国务院发布了《关于实行“划分收支、分级包干”财政管理体制的暂行规定》,在中央和地方财政之间实行“分灶吃饭”的办法。教育经费也改为由中央和地方两级切块安排。地方财政负担地方院校的经费核算,其方法至86年前,基本上沿用定员定额法。86年以后,随着全国范围内推行“综合专项”核算法,地方所属院校也相应做了改革。但在其具体确定综合定额时,由于各个地方财力不尽相同,自然环境和历史条件也有差别,所以定额标准也不相同。再加上地方财政对自己所辖的院校有优惠政策,所以有不少地区地方院校的定额标准高于国家教委所属院校。

地方财政部门按“综合加专项”的标准基本确定了年度内高校教育事业费的预算。随后便是逐季向教育主管部门拨付经费。其具体程序是:(1) 地方财政的主管文教部门按照年度预算的总控制数额分季将划拨经费的拨款单交付同级财政的主管预算部门进行审核认定;(2) 经认定后的拨款单被交付给当地银行确认;(3) 银行将款项划拨给教育主管部门;(4) 年终,各用款单位填写“银行支出数签证单”,经各部门汇总后上报财政部门。财政部门核实经费支出数,并支付给银行。以上四个环节构成了地方财政向地方教育主管部门的拨付经费的整个过程。而地方教育主管部门拨给各校经费的流程亦如此这般,不作另述。

按上述的定额方法和拨款程序教育经费将得以正常核拨。但由于财政“分灶吃饭”,各地方按常规程序拨款的同时又各有特色,如北京市高教实行的经费包干等,其他地区也方法不一。

(三) 经费的管理

经费拨付后,各级财政都需对经费的使用加以管理和监督财政部门通常采用的考核办法是执行预算中的考查,如月报、季报,和年终决算中进行的资金使用效益和使用方向等经济活动的分析。若从财政体制上讲,教育经费的宏观管理,则以1980年财政体制改革为一道分水岭。80年前,财政实行统收统支。表现在教育经费的使用上也是如此。年末经费结余部分当年注销。这种体制缺少内在的约束机制促使一些学校在年前突击花钱,从而带来惊人的浪费。为此,财政体制在1980年进行了改革,对高教经费拨款实行“预算包干、结余留用、超

收不补”的方针。年终经费结余当年注销后,次年如数返还。这种方法调动了单位节支的积极性,使其能够自我约束,避免了挪用经费的现象。

三、高等教育基本建设投资体制

基本建设拨款是国家预算用于完成当年基本建设工作量相应要拨付的基本建设资金,这部分资金统一由国家计委掌握。在基本建设投资的分类中,教育建设投资属非生产性的投资。

我国每年在编制年度的预算时都要编制一个年度基本建设计划。这个计划的编审程序是按照统一领导、分级管理的方针,采取国家自上而下地下达投资指标和指定的建设内容,然后自下而上地编制计划草案,经国家综合平衡后,再自上而下过逐级批准。年度基本建设所提到的投资额,就是指当年基本建设的工作量,也即总的控制规模。教育基建投资也要纳入这个总控制额度,教育基建投资经费的划拨仍视各院校行政隶属关系而差别。其中,中央各部委所属院校的基建投资额由国家计委在核拨各部委的基建投资拨时一揽子拨付。计委不直接参与各部委对下属高校基建拨款的具体划分。同样,地方计委也只负担地方所属院校的基建投资。

基建投资的程序是,计委将照每年下达的教育基建计划的总规模逐月通过银行拨付资金给同级各教育主管部门。而教育主管部门对各院校的经费划拨则视其工程的进度并本着合理使用资金的原则而控制所拨资金额度。

在年度计划内所列的各院校的基建投资额是每年经计委核定的正常基建投资费用。除此外,如若各部门、各地方的院校拥有机动财力或自拨资金并准备利用这部分资金上新的项目则该项的规模大小而决定是否请经计委批准。如申请立项的学校学生人数超过2000人且项目所需资金3000万元以上,必须上报计委批准。在此规模以下只报主管部门即可。同时,超出正常基建投资这块的立项资金,其中自筹部分必须在申请立项前6个月存入银行,这样才被视为确定拥有自筹资金,经审查方可通过。

在基建投资的运用过程中,银行与教育主管部门的主管基建的单位共同监督、审查资金的使用方向。使用效果以及根据工程进度控制经费拨付的额度。待工程结束时,共同对项目进行验收。

四、对现行高校经费拨款制度的评价

综合定额加专项补助方法是一种相对科学的管理方法,它克服了定员定额法的一些弊病限制了学校人员膨胀的趋势。同时鼓励了学校办学积极性,扩大了招生规模,促进了教育事业的迅速发展。并且,综合定额便利了学校对资金的统一使用,提高了资金的利用效率。但是“综合加专项”的方法中定额测算仍需不断完善方才更加符合实际,而且用这种方法定额学校经费时还须逐步引进自我约束机制。

由上文所述,目前我国高教的教育经费核拨基本上属于统一管理。这种集权式的管理制度在一定程度上充分调动了国家现有财力,并由于国家统一安排使用资金,避免了资金的分散与浪费。但高教经费的集中管理也存在着这种制度不可克服的矛盾。因为经费的划拨即财权归财政部门 and 计划部门分别掌握,而高教事业的发展计划即事权归属教育部门。也就是现行制度是财权事权相脱节的一种制度,它往造成事业发展与经费供给脱节。这一问题的解决,只能待教育经费管理体制的进一步改革,从而使事业发展与经费的供给相协调统一,并使经费核定步入科学化、民主化的轨道。