

改革教育财政拨款体制 提高教育资源配置效率

北京师范大学 王善迈

教育财政拨款包括各级政府对各级教育部门的拨款,各级教育部门对各级各类学校的拨款。本文讨论的对象为教育拨款体制,不讨论政府对教育拨款的数量。从计划经济向市场经济转轨的过程中,教育投资多元化的格局已初步形成,但政府对教育的拨款仍是教育投资的主要部分。据统计,1993年全部教育投资为1059.55亿元,其中财政拨款为644.39亿元,占60.79%,其它渠道为415.55亿元,占39.21%。从教育投资来说,我国面临的重要问题之一是:一方面,教育投资短缺,政府教育拨款不足,影响教育发展目标的实现;另一方面,有限的教育投资利用效率较低。本文的目的在于探讨教育财政拨款体制改革的思路,以从体制上保证政府对教育的拨款,提高教育投资的效率,加快教育发展

一、实行教育经费预算单列

(一)什么是教育经费预算单列

在我国现行的国家预算科目中,按预算等级依次分为类、款、项、目四级,教育事业费属于文教科学卫生事业费类中的款级,教育基本建设投资属于基本建设费类中的社会文教费款级。从财力分配来说,国家预算首先在类级支出中分配,然后依次在款、项、目级中进行再分配,教育经费为国家预算的第二次分配。从财力来说,包括预算的编制,经费的分配权和

管理权,教育事业费属于财政部门,教育基本建设投资属于计划部门。从拨款程序来说,教育部门举办的管理的高、中、初等教育,其经费由财政部门拨付给教育部门,再由教育部门拨付给所属学校,政府其它部门举办和管理的高等和中等教育,其经费由财政部门拨付给非教育的政府职能部门,再拨付给其所属学校。

教育费预算单列的基本涵义为如下几点。

第一,提高教育经费预算的等级,将教育事业费和教育基本建设投资合并,由款级升格为类级,将教育经费在国家预算支出中的第二次分配升格为第一次分配。

第二,赋予教育部门对教育经费预算的编制权。教育经费预算在平衡教育经费需求与供给的基础上编制。先由教育部门提出教育经费需求预算,然后会同财政和计划部门,根据财力可能,平衡需求与供给,提出教育经费预算建议并纳入国家预算,报同级政府和人民代表大会审议批准。

第三,教育经费的分配权和管理权划归教育部门。包括教育经费预算在内的国家预算经人民代表大会通过后,由财政部门划拨给教育部门。教育经费在各级各类教育和学校之间(包括非教育部门举办的教育和学校)的分配、管理、监控由教育部门行使。

第四,教育经费预算单列到县级。同我国现行政权结构相适应,财政分为中央、省、县、乡四级,但财政预算只列前三级,因而教育经

费预算单列到县级。

(二) 教育经费预算单列的目的和必要

实行教育经费预算单列的基本目的,是通过提高教育经费预算的级次,实现教育事权与财权的统一,确保政府对教育的投入,使教育发展与政府对教育拨款相协调,提高教育资源的使用效率。

在现行体制下,教育经费预算等级较低,教育的事权属教育部门,教育的财权属财政与计划部门,教育的事权与财权相分离。由此造成的问题有这样几点。第一,教育经费预算数量相对弹性较大,缺乏透明度。在国家预算科目中,级次越低,数量弹性越大、透明度越低。政府和人代会在审议国家预算和决算时,一般只审议到预算的类级,而教育经费属于预算款级,从而政府和人代会以及社会公众不能充分了解教育经费预决算数量,同样,教育部门对教育经费的预算,预算执行和决算也不能直接掌握,只能靠财政部门反馈。第二,教育发展和政府对教育拨款脱节。按政府部门职能分工,教育发展计划由教育部编制,最后纳入同级经济和社会发展计划,教育经费预算由财政与计划部门编制,最后纳入国家财政预算。二者依据不同的信息,按照不同的原则进行编制,必然导致教育经费的需求与供给不平衡,历史上出现的问题大多是教育发展对教育经费的需求超过教育经费的供给。第三,教育部门无法有效行使教育的宏观管理权与调控权,造成教育资源浪费。众所周知,财力与财权是事权的物质基础,教育部门无财权或财权范围较小,也就难以有效行使事权。这在当前高等教育改革中尤为突出,在计划经济下形成的部门办学和条块分割,导致高校与专业设置重复过多、平均规模偏小,造成资源利用率低。在市场经济体制下有必要进行“第二次院系调整”,但教育部门难以实施,这既是高等学校条块分割的管理体制所致,也与高教事权与财权分离分不开。将教育事权与财权统一于教育部门,实行教育经费预算单列,无疑有助于上述问题的解决,促进教育的改革与发展。

教育经费预算单列是基于教育在经济与社会发展中的战略地位和教育经费在国家预算中的重要地位。教育在经济与社会发展中的战略

地位无须再行讨论,国家早已将教育列为国民经济发展的战略重点。从人口结构来说,普通三级教育在校生就达1.7亿以上,教育人口占社会人口的16%。从就业结构来说,全国教职工队伍达千万人,约占全民所有制单位就业人数的1/10。从国家预算支出结构来说,近几年教育经费支出占预算总支出的12%左右,这是其它部门不能相比的。为保证教育战略地位落实,有必要实行教育经费预算单列。

有人担心教育经费预算单列会引起攀比效应,各部门都要求实行经费预算单列,最终肢解国家预算。这种担心可以理解,但是不必要的。如前所述,其它部门在国民经济中的地位,其经费预算在国家预算中的比重,都是与教育无法相比的。

有人担心教育经费由教育部门分配和管理会导致非教育部门对其所办教育预算外经费的减少甚至中止。应当说这种情况有可能出现,在现行体制下,非教育部门如果出现这种现象,只能说是一种短视。随着政府职能的转换,非教育部门预算外经费对教育支持的可能必将减少,这是正常的。本来这部分经费数量就不大,为了改革,付出些代价也是必要的。随着教育投资多元化机制的发展,教育投资必将呈不断增长的趋势。

(三) 如何实现教育经费预算单列

教育经费预算单列涉及国家预算、教育经费与教育管理等体制的改革,是教育事权与财权的从新分配,应采取积极而又慎重的态度,宜采取渐进而不是突进的改革方式。

作为改革的目标,是教育经费(含教育事业费和教育基建投资)在国家预算中由款级升格为类级,将教育经费预算的编制权、教育经费的分配权与管理权划归教育部门,实现教育事权与财权的统一。

作为改革的步骤,第一步,在现行国家预算、教育与教育经费管理体制不变条件下,将国家预算支出科目中的“教育事业费款”和“教育基本建设费款”合并和升格为“教育经费类”,其预算编制仍由财政和计划部门进行。

第二步,教育经费预算的编制由教育与财政、计划部门会同进行,由教育部门提出预算建议,经同级政府和人代会批准后,由财政部

门划拨给教育部门,由教育部门行使教育经费的分配权、管理权、监控权,将教育事权与财权统一于教育部门。

同级政府中非教育部门举办的高等教育,中等专业教育的管理权,随办学与管理体制的改革,逐步过渡到中央和地方两级教育部门归口管理。

为此,需要改革教育经费预算和教育发展计划的编制,以经费供给决定教育发展,使预算与计划的编制科学化、民主化。同时需要改革教育经费和教育的管理,经费在各级各类教育和学校中的分配应科学化、公开化、经费与教育管理应有利于教育资源优化配置、有利于教育的改革和发展。

二、多重目标组合的拨款标准

这里讨论的问题限于教育部门对高等学校的财政拨款。尽管在市场经济条件下高等教育投资主体和来源呈多元化的格局,政府拨款在高教投资中的比重呈缓慢下降的趋势。但仍将是高教投资的主部分,在政府对高教拨款总量既定的条件下,按照什么标准在高校之间进行分配,不仅关系着高教的发展,而且关系着高教资源的利用效率和政府高教政策的实现。

现行的中央与地方政府教育部门对高校的拨款,教育事业费采用“综合定额加专项补助”。综合定额基本上是根据在校数和生均成本确定,专项补助依据学校特殊需要,经学校申请主管教育部门批准确定。学校基本建设投资,经常性部分按规定的生均固定资产缺额和高教基建拨款总量可能确定,达到规定单项投资限额以上的大型建设项目,按国家规定的基本建设管理程序,报请教育部门和计划部门批准后,按工程进度分年拨给学校。在预算管理上,财政对教育,教育对学校实行“全额预算包干”,超支不补,结余留用。

在这种拨款制度中,在校学生数量是拨款的基本依据,生均成本实际是往年的决算数而非合理的成本。这种拨款方式,体现了学校之间在享有政府拨款上的公平,保证了学校工作的正常运行,有利于扩大学校在经费使用上的自主权,有利于促进学校节约。但由于这种拨

款标准不包括学校之间在资源利用效率与社会效益方面的差别,因而资源利用率较低。由于社会劳动力市场尚未形成,政府对毕业生包分配包就业,学校的数量扩张不受劳动力市场约束,只受资源约束,它助长了学校在数量上和程度结构(专科与本科、本科与研究生)上的盲目扩张和升级,不利于形成学校自我约束机制。在政府用行政方法控制学校规模与结构的条件下,财政拨款也不能成为政府对高等教育发展实行宏观调控的经济手段。

高教财政拨款制度改革的社会经济背景是:第一,在市场经济体制下,包括教育资源在内的资源利用率将成为优先考虑的目标;第二,普通高等教育将逐步建立政府宏观调控、学校面向社会依法自主办学的新体制,学校在规模与专业和层次结构上,将主要面向劳动力市场和社会需求自主决策,大多数毕业生将实行自主择业的就业制度;第三,高教投资日趋多元化,政府拨款将成为对高教改革和发展进行宏观调控、实现政策目标的主要经济手段。

在这种背景下,高教财政拨款体制改革的指导原则应是:第一,要有利于提高高等教育和学校资源利用效率,以相对较少的投入获得较多较好的产出;第二,要有利于高教的发展和结构的调整,使其适应未来经济与社会发展的需要;第三,要使拨款成为政府对高教进行政策导向、宏观调控的重要手段。

在教育经费预算单列的前提下,教育部门对高校拨款体制改革的思路应该是这样的。

(一)采用多重目标合理组合的拨款公式

1. 公平目标。根据当量学生数和不同类别、不同专业合理的生均成本作为拨款的基本依据,体现学校之间在占有政府拨款上的公平,保证学校工作的正常运行。

2. 效率目标。根据学校人力、物力、财力资源利用效率拨款,以促进学校资源利用效率的提高。逐步建立科学的学校资源利用率指标体系,作为评价学校资源利用率和拨款的依据。

3. 效益目标。根据毕业生对劳动力市场和社会经济发展的适应程度,根据学校科技发展水平和社会效益进行拨款。逐步建立相应的评价指标体系,作为衡量学校资源利用社会效益和拨款的依据。(下转第49页)

在我国出版的教育科学论文和著作中比较少见,元分析和多层次分析则尚处于研究和引入阶段。

为了在我国教育科学研究中推广定量研究方法,需要做好以下几项工作:

1. 组织专业人员研究和介绍国内外教育科学研究中已使用的数量化方法,并开展新方法的研究和交流。

2. 有条件的单位组织系统的教育统计方法和计算机培训,培训具有一定数学和计算机知识的中青年教育科学研究人员,掌握运用计算机进行数据分析的能力。高等师范院校各系都应开设较完整的教育统计课,更新内容,加强计算机和统计软件(如SPSS, SAS等)操作的教学,使学生具有实际运用计算机进行数据分析的能力。

3. 研制适合我国教师和教育科学研究人员使用的各种软件。

此外,为了开展定量教学科学研究,有关统计部门提供准确可靠的最新统计数据是进行大范围数量化教育调查研究的一个重要前提。教育统计部门在收集统

计数据时,不仅要考虑为教育决策服务的需要,而且要兼顾教育科学研究的需要,增加一些必要的统计数据的项目,分类也要更详细些。

附表:教育科学期刊物数学方法统计

	中国	美国	俄罗斯
期数	40	5	7
篇数	205	26	43
表格	25 (12%)	8 (31%)	1 (2%)
百分数	55 (27%)	9 (35%)	4 (9%)
平均数	23 (11%)	9 (35%)	0
方差	13 (6%)	7 (27%)	0
相关性	5 (2%)	5 (19%)	0
假设检验	10 (5%)	4 (15%)	0
方差分析	3 (1%)	5 (19%)	0
回归分析	1 (1%)	1 (4%)	0
取样	12 (6%)	6 (23%)	0

注:1. 表中数字是指使用了该方法的论文的篇数。

2. 括号内是使用该方法的篇数占总篇数的百分数。

(上接第20页)

4. 政策目标。根据政府的高教发展的政策拨款:为避免高教引入市场机制固有的缺陷,以及由此引起的高教在总量与结构上的失衡,为适应经济与社会发展的需要,政府必须制定并不断调整高等教育的发展政策,包括总量发展与结构调整,并运用拨款手段进行宏观调控,从拨款数量上体现数量控制与结构调整政策。

将上述多重目标合理组合为量化的、客观的、可操作的拨款公式,并定期调整,根据综合拨款公式在学校间分配拨款,其中1为标准拨款基金,2—4为浮动基金。

(二) 可供选择的实施方案

1. 近期内,拨款分配以公平目标和政策目标为主要标准,随着时间推移,逐步提高效率与社会效益目标的比重。因为效率与效益目标量化有较大难度,而且影响它的因素除内部以外,还有有关体制不到位等外部因素。

2. 将现有拨款实际数为拨款基数,将高教拨款逐年增加的增量部分,按浮动基金确定。

3. 对不同地区、不同隶属关系、不同类别和专业的学校,在基本拨款公式基础上应有所区别。实施步骤可先在国家教委直属院校或某一省区院校进行试点,总结经验、修正方案逐步推开。

(三) 设立高校评估机构和拨款机构

高校评估机构是介于政府和学校之间的社会中介组织,由有关专家组成,其职能是对高校进行综合评估和专项评估,就拨款而言,对学校资源利用效率和效益根据评价指标体系进行评估,将学校分成若干等级并公开化,作为拨款分配的依据,评估定期举行。

设立高校拨款委员会,实施对学校拨款,拨款委员会设中央和省两级,为政府领导下的半官方机构,由教育、计划、财政部门,大学校长和有关专家组成,其职能是在高教拨款总量已定条件下,根据拨款公式和高校评估等级,提出学校之间的分配方案,由教育部门根据拨款方案进行拨款。

以上讨论的仅是政府拨款部分,在高教投资多元化条件下,在事业单位财务与会计制度行将改革的条件下,应将高教预算内预算外资金统筹管理,它将影响政府拨款分配。这里既要考虑由于客观条件造成的学校之间在预算外投入方面的不平衡,又要有利于学校在拨款外增加投入,防止“鞭打快牛”,对于由于客观原因造成的预算外收入较少而又需要政府保护的学校和专业,政府应在拨款上加以倾斜。

(本文责任编辑:朱珊)