

教育经济学知名学者论坛

# 中国高等教育经费在学校内部的分配

王善迈

(北京师范大学 首都教育经济研究院,北京 100875)

摘要:本文概述了中国高等教育经费在总量既定的条件下,如何在高等学校内部进行分配。

关键词:高等教育;经费;分配

中图分类号:F08;G40-054

文献标识码:A

文章编号:1003-4870(2005)03-0001-03

## How to Allocate Expenditure on Higher Education within the College

WANG Shan - mai

(Capital Institute for Economics of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: The article deals with the problem of how to allocate expenditure within the college under the conditions of the given amount of expenditure on higher education.

Key words: higher education; expenditure; allocation

### 一、公立普通高等学校的经费来源和使用分类

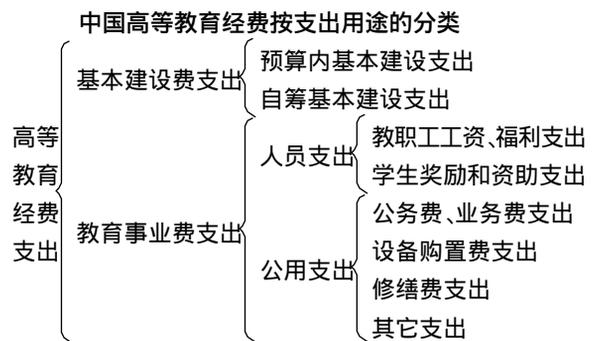
#### 1、经费来源

20 世纪 80 年代以前,中国普通高校经费全部来自于政府拨款。80 年代以后,尤其是 90 年代以来,经费来源呈现多样化的趋势,除政府拨款外,还包括学费收入、学校校办企业和有偿社会服务收入中用于教育的经费、社会团体及个人的无偿捐赠等。

90 年代以来,公立普通高等教育经费来源结构变化的总趋势是:来自政府拨款的比重下降;来自学费收入的比重上升;其它经费来源比重变化不大。2002 年,全国公立普通高等学校经费总投入为 1487.86 亿元人民币,其中政府拨款 754.35 亿元,学杂费 390.65 亿元。

#### 2、经费使用分类

高等教育经费按支出用途可分为教育事业费(其中包括人员经费和公用经费)和教育基本建设费(其中包括预算内和学校自筹资金用于基建的经费)。



本刊专稿。该文是作者于 2005 年 1 月 11 日在日本东京为日本文部科学省财务中心所做的演讲稿。文章讨论的对象和边界限定在公立普通高等学校,不包括民办和成人高等学校;高等教育经费主要指政府对公立高等学校的财政拨款,包括教育事业费、教育基本建设经费和各种专项经费;目前中国还没有高等教育经费在学校内部分配的制度规范,高等教育财务仍未公开化,本文所述是根据作者的调查所做出的归纳和分析。

收稿日期:2005-07-28

作者简介:王善迈(1937—),男,北京师范大学首都教育经济研究院教授、博士生导师,现任中国教育经济研究会理事长,主要研究方向为经济学、教育经济学。

2002年全国普通高校经费支出构成(%)

	教育事业费支出		基本建设费支出
	小计	人员支出	公用支出
财政预算内、外支出	89.32	55.61	34.61
财政预算内支出	53.05	87.99	34.94
			12.01

资料来源:《中国教育经费统计年鉴(2003年)》,中国统计出版社。

### 3、财政制度改革对高校经费分配与管理的影响

新世纪初,财政管理体制开始了新一轮的改革,其重要组成部分包括编制部门预算、政府采购和国库单一账户。它对高校经费的分配和管理将产生重要影响。

第一,学校要编制经费预算,并且要把财政预算内外收支统一起来编制“综合预算”。

第二,学校基本建设和设备采购,由自行采购改为“集团采购”,引入市场竞争机制,实行招标投标制度。支付采取学校和中标厂商在银行中进行账户划转的方式。

第三,政府对大学拨款和学校支出,在国库指定银行中设立单一帐户。政府教育部门作为财政向学校拨款的中间环节将被取消。

这将有助于消除学校经费被挪用的现象,降低学校采购成本,提高学校经费使用效率,加强学校对经费的管理。

## 二、学校对教育经费的分配权

改革开放以来,伴随着学校和政府间关系的调整和学校自筹收入的增加,学校对教育经费的分配权也在扩大。

### 1、教育经费中学校不可以再分配的部分

(1) 纳入预算内基本建设项目支出部分。这部分基本建设支出是专款专用。

(2) 在新的部门预算中的专项支出,如重点实验室、重点学科、人才培养和研究基地等支出,都属于专款专用。

(3) 由财政支付的教职员工的工资和福利支出,将直接打入教职工在银行的帐户。

全国平均来看,这三部分经费支出在政府拨款中的比重占60—70%以上,即政府拨付给高校的经费大部分为“专款专用”或“戴帽下达”,学校无权进行再分配。

(4) 由教师或校内教学科研单位承担的科学研究项目经费。这些科学研究项目分别来自政府有关部门、国际有关组织、企事业单位,通过招标投标或委托方式分配给项目承担者。这部分科研经费,除按政府规定学校提取少量的管理费外,其余绝大部分由项目承担者支配,学校无权再分配。

### 2、教育经费中学校可以再分配的部分

(1) 教育事业费中的公用经费。

(2) 学费及其它收费。

(3) 学校自筹收入,包括校办企业收入、学校向社会提供的有偿服务收入等。

(4) 学校内各单位自筹收入中按学校规定由学校提成的部分。

(5) 学校各单位或教师获得的科研项目经费中由学校按规定提成的管理费。

(6) 社会或个人向学校捐赠中不指定用途的部分。

其中,(2)(3)(4)(5)项收入及其在学校总收入中所占的比重呈上升态势,在教育部直属院校中,尤其是重点大学中,学校自筹收入占总收入的比重达到1/2甚至2/3以上。因此,部分学校尤其重点大学,可分配的经费数量十分可观。

### 3、教育经费中学校可以间接分配的部分

上述基本建设和专项经费的安排是大学根据政府高等教育政策,由学校申报或投标,经过论证和评估最终被政府批准而下达的。这部分经费在使用时是专款专用而不能再分配。但申请什么工程和项目是由学校来决定的,因而学校对于这部分资金也有间接的分配权。

## 三、教育经费在学校内部分配的原则

### 1、保证学校的共同管理正常运转

主要包括4个方面:(1)用于各教学科研单位公务费、业务费等,以维持教学科研正常进行。(2)用于学校共同管理的经费,如学校行政管理系统中的人财物、教学科研管理机构的管理费用。(3)用于教学科研管理及教职工学生生活服务的经费,如水、电、气的消耗等。(4)用于学校共用的基础设施(道路、建筑物、线路、网络、环境及绿化等)的维护费、维修费等。这部分经费分配的模式基本上是“基数+增长”。

### 2、满足各学院及科学研究机构教学科学研究的基本需要

例如,教学科研用的各类办公用品支出,校外兼职教授的教学报酬,学生实习、参观、访问等支出。这部分经费分配的基本依据是各教学科研单位的规模(如各类学生数量),分配的原则也是“基数+增长”。

### 3、支持学校的发展

各大学都会根据政府高等教育发展政策和学校条件制定学校的发展规划,包括规模、层次、专业结构、重点专业、学科、实验室、研究基地等。所用资金既有政府拨款,也有学校自筹收入。

### 4、教师的激励

各大学都有权将自筹收入用于激励教师。激励对象包括教学、科研、管理中的教职员工。激励手段是津贴、奖金等。激励强度取决于学校自筹收入中用于教职工奖励的数量。激励制度安排完全由学校自己制定,学校间存在差异。

## 四、分配的程序和财务管理

1、用于维持学校公共管理、公共服务、各单位教学研究正常运行的经费。由于采取“基数+增长”的模式,在无重大政策调整的条件下,由学校主管财务的副校长、财务处长,在各管理、服务、教学科研单位中进行分配。

2、发展的经费和用于教职工奖励的经费。先是通过“上下结合”和“专家论证”的方式,制定学校发展规划、规则、项目和预算,然后以“教代会”等方式,广泛听取教职工意见,最后由校长办公会决定(其成员包括校级负责人,扩大时还包括公共管理各部门负责人和学院、研究机构负责人)。

3、学校内各单位自筹收入中按规定比例自留部分。由各单位自己支配,主要用于事业发展和教职工福利及奖励支出。

4、财务管理。按照中国现行的高等学校财务制度规定,除作为学校盈利组织的校办企业等单位可以在银行设立独立账户外,管理、服务、教学、科研各单位都被禁止在银行设立账户,而由学校财务部门在银行设立统一账户,也就是说学校经费收入和支出,由财务部门统一集中管理和办理,“小金库”是违规的,将受惩处。

教师个人通过竞标或委托方式所得的科研经费,虽由教师支配,但也必须存入财务处在银行的账户,其收支也由财务处统一管理。其支出范围和数额,按照项目申报时承诺的预算执行,并遵守财务制度,项目结束时的节余部分,也只能留作以后的科研使用。

## 五、经费分配中的矛盾和问题

### 1、公平问题

对于学校各管理部门和教学研究各单位维持正常运转的经费分配,较普遍的反映是分配不公平,有的多有的少。这是由于缺乏合理的分配标准,基数加增长的模式是历史的延伸,原有的分配并无严格的合理标准,分配结果不尽合理。如综合大学中历来存在重理轻文的现象,理科分配的资源大大高于人文社会科学。

对于发展经费的分配,实际上是各教学科研单位争夺校内可支配资源的问题。各专业、各学科出于自身利益都认为对自己重要应优先发展。从学校角度考虑,要区分重点和一般,尤其在资源有限的条件下,不可能对各专业、各学科平均分配经费。这同样会引发经费分配不均的问题。

对于发展经费的分配,虽然引入竞争、评估和集体决策等机制,但人为因素仍然存在。学校最高决策者不同的专业和学科背景甚至不同的个人偏好,都会不可避免地影响经费分配的合理和公平。

### 2、效率问题

公平是一个稀缺的教育资源在学校内部如何合理配置的问题,效率则是一个稀缺的教育资源如何有效使用的问题。目前,在经费分配中当事人,包括校内各级管理者和教

师所关注的焦点是不断地争项目、争投资,获得项目和投资后,如何最有效地使用以使效用最大化并没有受到同等的关注。同时,缺乏客观的、严格的评估和监督机制,这使得经费的使用效率不尽如人意,遭到非议。如贵重教学科研仪器设备重复购置及其使用效率低,更有甚者,某些设备被闲置;再如项目和经费使用后达不到预期目的和目标。

### 3、制度问题

经费分配中的公平与效率问题的背景是分配管理中的制度规范问题。目前,学校内部分配经费缺乏制度规范,需要建立一套体现经费分配公平与效率的分配制度和程序。其中,以下问题应为制度中必须解决好的问题:

首先,确定分配的原则。在学校可支配的经费中,应依据什么原则或准则进行分配。

其次,经费分配中的决策权配置。如何处理行政权利与学术权利的关系(校长与教授),如何处理行政系统中公共管理与公共服务各部门的关系,如何处理各学院、专业、学科间的关系,应在制度中明确规定。

最后,客观的评价制度与严格的监督制度,以及其它相关的问题。

学校经费分配最终的目标,应是稀缺资源合理有效的配置,以保证学校发展目标的实现。

## 参 考 文 献

- [1] 王善迈. 教育投入与产出研究[M]. 石家庄:河北教育出版社,1996.
- [2] 张弘力. 建立我国公共预算的基本思路[J]. 经济纵横,2001,(4).
- [3] 吴培俊. 公共财政研究文集[C]. 北京:经济科学出版社,2000.
- [4] 财政部,教育部. 高等学校财务制度,1997年1月.

责任编辑 肖利宏