北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

怀仁怀朴　唯真唯实　　2011 年第 3 期（总第 52 期）

全面推进高等教育财政的科学化与精细化管理：研究与建议

王　蓉

（2011 年 4 月 7 日）

如何推进高等教育的改革与发展？在体制改革与加大投入的举措之外，以“全面推进高等教育财政的科学化、精细化管理”为统筹方针，以建立健全财政管理的基础性制度与设施为核心、以改进相关的技术性手段为抓手、以加强高等学校自身的管理能力为目标，应是未来二至三年内可采取的策略。

本报告第一部分总结了 2010 年北京大学中国教育财政科学研究所（后简称“财政所”）高等教育财政财务管理研究的进展和主要结论，第二部分是相关的政策建议，具体而言即：（1）完善高等教育支出分类科目体系，在此基础上完善高校的会计、预算和财务管理制度；（2）改革与完善高校内部的财务管理体制；（3）改革高教专项制度，制定高校基本运行经费的财政拨款规范框架。

一、研究进展与主要发现

2008 年财政部、教育部颁布了《关于完善中央高校预算拨款制度的通知》（财教［2008］232 号），其改革要点是：（1）细化综合定额拨款标准，即按照“人员经费基本持平、公用经费体现差异”的原则，细化综合定额拨款标准，按照高等教育本科教学 11 大类学科设置设定不同档次的学科折算系数，对不同专业确定不同的公用经费定额标准，体现不同专业办学成本的差异；（2）增设高校基本科研业务费；（3）引入绩效拨款机制；（4）增设社会服务补偿经费。

我们的研究滞后于中央政府的政策发展和相关改革的推进，特别是关于下述问题的分析：（1）不同专业办学成本差异的研究；（2）对高校“社会服务”这一概念的外延与内涵、其操作性测量指标及现实中的资金配置情况的分析；（3）高校科研经费供给与需求的现状分析；（4）教学、科研与社会服务的绩效的定义、测算及其影响因素。

在过去一年中，财政所重点开展了以不同专业办学成本测算、高校内部财务管理体制等为主要内容的专题研究。

首先，在成本调研中，研究者采用在全球较有影响的美国特拉华成本研究法测算我国高校分专业的办学成本，其特点是：（1）以二级院系为基础衡量直接教学成本，充分考虑学科间的不同；（2）在数据采集过程中，对教师在科研、教学和社会服务方面的投入进行适当有效的衡量与区分；（3）该方法主要分析以学分为单位的直接教学成本，是西方发达国家采用的最为微观和精细的拨款制度——以学分为基本拨款单位——和以学分为基础的学费制度的实证基础。

其次，为了深入分析高校内部财务管理问题，研究者在 2008 年调研了 38 所院校的基础上，2010 年又在 22 所央属高校和地方高校进行了问卷调查与访谈，内容包括学校内部财务管理体制、学校收入来源和支出构成、学校预算编制过程、校内经费分配及执行情况等。

我们发现，就成本测算来说，高校支出本身就非常复杂；而在我国，缺乏完善的支出功能分类科目体系和统一的财务准则使高校成本测算及分析高校间的差异更加困难。其次，由于我国高校实施“统一领导、集中管理”或 “统一领导、分级管理、集中核算”的财务管理体制，在纵向上学校与二级院系的问责关系往往并不清晰，在横向上以支出功能分类科目体系为基础的财务制度、预算制

度等并不完善，导致分专业的直接教学成本测算十分困难。

更为重要的是，这一研究也发现，虽然在政策层面上政府不断加大央属高校的投入，但是在微观层面上的基础管理设施与技术手段不到位是全面提高高等教育质量的战略缺乏细致到位的执行体系与机制的重要原因。

下文仅就初步研究成果，提出几点建议。

二、政策建议：总体思路

建议在未来二至三年中，以“全面推进高等教育财政的科学化与精细化管理”为统筹性方针，重点进行下述三项工作：（1）完善高等教育支出分类科目体系，在此基础上完善高校的会计、预算和财务管理制度；（2）改革与完善高校内部的财务管理体制；（3）改革高教专项制度，制定高校基本运行经费的财政拨款规范框架。

（一）完善高等教育的支出分类科目体系

继 2008 年《关于完善中央高校预算拨款制度的通知》颁布之后，中央财政陆续增设了高校的基本科研业务费并于 2010 年开始实施社会服务补偿费制度。但是，现有的各项财政财务管理制度无法有力配合与支持这项政策的推进和未来更大力度的改革措施。这些制度的改进，应从完善当前的高等教育支出分类科目体系这一“科学化、精细化管理”的基础做起，具体来说就是进一步完善高等教育的支出功能分类科目体系。

财政部发布的《政府收支分类改革方案》从 2007 年 1 月起在全国范围内统一执行，这是在我国已有《政府预算收支科目》的基础上，构建的适合我国公共财政管理要求的新的政府收支分类体系。这一改革的核心内容之一是确立了新的政府支出功能分类科目体系。支出功能分类，简单地讲，就是将政府的各项开支按政府主要职能活动进行分类。就高等教育来说，根据《2011 年政府收支分类科目》，为第 205 类（教育）第 02 款（普通教育）第 05 项（高等教育）。当前的核心问题是急需确立高等教育这一“项”之下的、反映高等教育内部的各项功能的支出分类科目体系。财政部在《政府收支分类改革方案》中也特别指出，伴随着这一改革方案的推进，“要对现行制度进行清理，及时修改行政事业单位财务

制度以及税收、国库、财政总预算、行政事业单位会计制度”。当前高校的财务制度、会计制度、预算制度的清理和完善，必须以完善的高等教育收支分类科目体系为基础。

近年来我国教育管理部门已经进行了相关尝试。教育系统内部采用的相关科目体系是：（1）教学支出；（2）业务辅助支出；（3）行政管理支出；（4）后勤支出；（5）学生事务支出；（6）离退休支出；（7）其他支出；（8）科研支出。当前正在讨论的高校会计制度改革也与支出功能分类科目设置有关。该讨论方案在下述几个方面仍然有待进一步研究：（1）支出科目体系的明晰性，应使高校最微观层面的活动和项目都能有所对应；（2）支出科目体系涵盖的全面性；（3）支出科目体系与国际接轨的可行性。

就目前我们所了解的国际做法，例如美国，其高等教育的支出功能分类体系的科目包括（不完全列表）：（1）教学；（2）科研；（3）公共服务：包括所有公共服务的支出，特别是提供非教学性服务、而且这些服务是有利于机构之外的群体的支出，例如为社区提供的服务计划支出；（4）学术支持；（5）学生服务：在正规教学之外的、为学生提供完善身心发展的各种智力、文化和社会活动的支出。例如，就业指导、心理咨询、资助管理，以及学校间、学院之间的体育活动、健康服务；（6）机构支持；（7）设备的运转和维护；（8）奖助学金：指高校及其他机构给予学生的奖学金、助学金、学费减免等。这一科目体系在明晰性和全面性方面都值得借鉴。

与此支出功能分类科目体系相一致的是，根据我们 2008 年的研究，对于公立院校，美国州级政府往往采用按照高校的各项功能分别进行财政拨款的制度。例如，得克萨斯州政府使用不同的公式进行教学、科研、学术支持、机构支持和校舍运营拨款。[1]另外，在教学经费的拨款公式中，又分别考虑了学科、办学层次和院校类型三类分类系数。

当前，我国支出功能分类体系的突出问题包括恰恰对应于中央政府改革高校拨款制度、增加财政投入的两大内容的科目缺失：（1）没有单独的“公共服务”（或“社会服务”）这一科目；（2）与学生资助体系相应的支出没有在支出功能分类科目中单独列出。另外，与（2）相关，支出经济分类科目与支出功能分

[1] 见财政所 2008 年 8 月报告《我国高等教育财政体制研究提纲》。

类科目的交叉问题有待深入研究。

高等教育的三大功能、《政府收支分类科目》支出功能分类中的各类款项、及与上文所述的“高等教育”这一“项”之下的科目体系三者之间的关系问题也是需要研究的重点问题。目前在高校递交财政系统的部门预算中，部分对应于高校的科研功能与社会服务功能的支出被计入第 206 类“科学技术”、第 207 类“文化体育与传媒”和第 212 类“城乡社区事务”。

（二）改革高教专项制度，制定高校基本运行经费的财政拨款规范框架

我国政府在过去很长一段时期内，选择了在有限财力的情况下，将有限的公共资源投入到少数核心高等教育机构的战略，这表现为对以央属院校为代表的重点大学重点资助的公共财政投入政策。而在投入机制中，又选择了以各类“工程”、“项目”为代表的或大或小的专项这类投入机制来支持高校发展。

随着“985”工程 III 期的启动，当前必须直面高校内部的几种“关系”问题。

第一，这些专项的管理与问责框架与大学的基本运行“机理”之间的关系。换句话说，需要直面当前专项过多、过杂而可能破坏大学基本运行机理的问题。

第二，以院系为基础的教学绩效问责及资金配置体系与以项目为基础的科研绩效问责及资金配置体系之间的关系问题。

第三，以学科建设为本的发展战略和以社会需求为本的发展战略之间的关系问题。目前的政策安排实际上反映了决策者的思想和行动的“两难”：一方面既难以信任传统的院系承载学科创新、跨学科研究、为社会经济做出更大贡献的使命，另一方面又难以将与编制、招生等体制内资源相关的平等待遇给予如雨后春笋般生发出来的、良莠不齐的大学内的或虚体或实体的创新型科研团队。

在未来 2—3 年内，需在政府与高校的财政关系、高校内部的财务管理体制两个层面进行相关的制度改革讨论与试点。第一，在政府与高校的财政关系层面，应改革高教专项制度，制定高校基本运行经费的财政拨款规范框架；第二，在高校内部，应改革与完善高校内部财务管理体制。本节分析第一点建议，下节详述第二点建议。

建议在未来 2—3 年内，应就科学化、精细化地制定高校基本运行经费的财

政拨款规范框架展开讨论，特别是如下改革的可行性问题：

首先，将政府常年采用专项支持的、已经沉淀为实质上的“存量”拨款的、并且有功能针对性的支出转化为或以公式拨款为基础的、或以基本因素定额为基础的常年性的基本业务费拨款。

其次，在此原则基础上，针对学校的各项重要功能，特别是教学、科研、社会服务、学术支持、机构支持、学生管理、奖助学金等分别进行成本测算，不断完善其财政保障或补偿策略以及相应的拨款机制。

第三，按照不同功能提供的基本业务费最终应以一揽子拨款的方式拨付学校，使其具有充分的资金使用与配置的自主权，包括在不同功能间调配资金的自主权。

（三）突出高校职能，改革和完善高校内部财务管理体制

《国家中长期教育改革与发展规划纲要》明确提出：“全面提高高等教育质量……到 2020 年，高等教育结构更加合理，特色更加鲜明，人才培养、科学研究和社会服务整体水平全面提升，建成一批国际知名、有特色高水平高等学校，若干所大学达到或接近世界一流大学水平，高等教育国际竞争力显著增强。”

2008 年启动的央属高校拨款制度改革的原则即“完善支持体系，突出高校职能”与上述精神完全相符，为更加广泛地支持高校三大功能提供了更加稳定的经费保障。改革后的制度基本框架主要包括两部分：一是“促进事业发展”拨款，包括教学经费、科研经费和社会服务补偿经费，并将教学经费、科研经费进一步细化为基本运行经费、专项经费和绩效拨款；二是“体现社会公平”拨款，主要是以家庭经济困难学生资助为目标的助学拨款。

当前需要建立健全与《纲要》配套、与政府拨款制度改革走向一致的高校内部财务管理体制。

我国高校实施“统一领导、集中管理”或 “统一领导、分级管理、集中核算”的财务管理体制，这一体制有待完善，主要问题是：（1）在当前的集权制体制下，一方面，学校分配给下属二级院系的财政拨款的预算往往缺乏量化分析和科学论证；另一方面，学校也往往对二级单位的财务管理特别是预算外资金控制不严、监督不力。在这种体制框架下，学校与二级院系之间的问责关系往往难以确立，无法考量二级院系作为组织者和行动者的绩效。（2）在现实中，职能部门

往往成为主要的校内分配主体，而这些职能部门并非高校教学科研的主要产出者，却拥有大量经费的管理权和二次分配权，导致高校内部行政化趋势愈演愈烈。

完善高校内部的财务管理体制，具体建议是：

第一，在校内管理的等级维度上，应建立健全以二级院系为核心的管理与使用教学、科研和社会服务基本运行经费的预算管理制度。在基本运行经费之外，校级管理部门主要负责管理学校统筹的教学、科研、社会服务的专项经费与绩效经费。

第二，政府与高校应清理与规范政府专项、校本级专项及院系基本运行经费三者的收支之间的关系制度。当前政府专项要求学校配套的做法往往导致基本运行经费被挤占，或者配套压力涓滴至基层单位从而负面影响了政策目标的达成。校本级专项自身应该作为一个独立的制度建设的重点。

第三，在校内管理的功能维度上，分别建立教学预算、科研预算和社会服务预算。继之建立分功能、分级次的绩效考核制度，也就是：（1）各高校应完善对其二级院系和职能部门的教学经费、科研经费、社会服务经费的管理和使用效益评估办法，以及其他的针对二级院系和职能部门的绩效考核制度；（2）在各校制度基础上，政府建立问责高校的分功能的绩效考核制度。

此外，在加强二级院系自主性的同时，可考虑将“工程”和“项目”等支持的创新型科研组织作为落实以“增量”改革为方针、推进高校内部组织体系和管理制度改革的核心主体，提供制度保障，在政策顶端设计上，鼓励这些组织中的优秀者做强、做实，使高校依托其内部新旧体制下的基层组织之间的竞争开创改革和发展的新局面。

上期回顾

2011 年第 2 期（总第 51 期）

中国高等教育改革及其未来

摘要：本文系根据 2011 年 1 月 14 日新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年教授在北京大学中国教育财政科学研究所做的“中国高等教育改革及其未来”的讲座发言整理而成。作者从体制、人才（产品）和知识创新三个方面来讨论中国高等教育所存在的问题，并相应地提出了一些高教改革的建议。

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1600 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：毕建宏　　**电　　话：**010-6275-9700

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院大楼 413 室（100871）　　**传　　真：**010-6275-6183