中国教育财政

怀仁怀朴　唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2014 年第 7-1 期（总第 95 期）　　2014 年 12 月 5 日

编者按：2014年10月29-30日，由北京大学中国教育财政科学研究所和中国教育发展战略学会教育财政专业委员会共同主办的“2014年中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”在北京西郊宾馆举行。来自全国各地的150余名教育政策制定者、实践者和研究者共聚一堂，围绕我国各级各类教育财政体制机制改革问题进行了深入探讨。

本次论坛是在党的十八届三中全会提出“深化教育领域综合改革”总体目标的大背景下召开的，共分六个分论坛进行专题研讨：（1）学前教育财政政策如何增加供给、提高质量、促进公平；（2）义务教育财政体制改革的新问题与新举措；（3）现代职业教育体系中的中职发展定位；（4）建立高职院校的经费支持机制与助力地方产业升级；（5）高校办学自主权、特色发展与经费投入；（6）普通本科高校向应用技术型高校转型：问题与挑战。

为了更广泛地与各位同仁分享相关议题的讨论与交流，从本期开始，我们会陆续将各专题讨论会综述及部分参会者的会议发言予以编发。

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”高等教育分会综述

毕建宏*

“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”高等教育分会的参会者包括来自部分“985”、“211”高校、地方高校的校长、副校长、总会计师、财务处长等 20 余人。与会者围绕中国特色的世界一流大学、高校办学自主权、高校债务、绩效拨款等议题进行了深入研讨，现综述如下：

一、中国特色的世界一流大学

习近平总书记在今年的“五四讲话”中提出，办好中国的世界一流大学，必须要有中国特色。“中国特色的世界一流大学”是一个值得深入和系统思考的严肃学术问题。北京大学中国教育财政科学研究所所长王蓉认为可以从结构模式、治理模式和激励模式三个维度来理解和把握“中国特色”。从国际比较的视角出发，在结构模式方面，有科教融合和科教分割之别，同时还有高校之间的高度分化与高度均质之分。在一个“政府依赖”型的高等教育系统中，学校之间财政投入的差距，其名义上的合法性，往往是学校在研究功能方面的差距。但是，这些顶尖高校教学功能的服务群体往往都是社会的优势人群。因此，要求或维持均衡化分配资金的政治压力持续存在。然而，如果扩散使用旨在提高国家科研能力的财政资金的话，无疑可能会造成效率损失，因为不是所有高校都具备足够的研究能力。与之相比，国家集中支持一个独立的科研机构体系来完成这种使命则不会有如此复杂的政治效应。而在“学费依赖”型的市场导向化的高等教育系统中，例如美国，私立精英院校的存在造成的严重院校分化，同时这些院校实际上得到了大量联邦政府的研究资金以及这种资金分配的集聚格局，反而没有遭到质疑和批评。这是因为，人们不会将院校主要因研究功能差异而导致的财政投入差异，

* 作者简介：毕建宏，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

与院校因教学质量差异而导致的学生阶级差异联系起来，科研和教学分别由政府支持（但是通过类似市场的竞争机制）和市场导向主宰。

在治理模式方面，有借鉴意义的有如下四种高校治理模式：（1）美国公立大学董事会的“托管机构”模式；（2）英格兰高等教育拨款委员会的“中介机构”模式；（3）日本的国立大学法人化改革模式；（4）俄罗斯的“特殊地位大学”制度。这几种模式形成了一个“改革选择的谱系”，总的来说有“向外”和“向上”两类。在“向外”模式中，大学被更加独立于政府系统之外，其独立法人地位得到确立或加强，政府通过“托管机构”或“中介机构”进行治理；在“向上”模式中，大学之于政府的总体关系未变，改变的是精英大学之于政府内部的具体行政部门的关系。

在激励模式方面，核心问题是对于教师的激励模式与外界（包括政府）对于大学的激励模式如何形成有机结合的整体。在美国的“企业与市场”模式下，相比于“教授的天下”的欧洲大学，美国大学作为“教育企业”的特色十分突出，校长就如企业 CEO 一样，具有较强的管理协调权力和较高的自主权。美国大学校长是由董事会任命的，而不是由教师选举产生，校长对董事会负责，而不是对教师和学生负责。美国大学在内部对教师采用较为严苛的市场导向制度。但是，与此相对应的是，显著影响教授声誉和大学声誉的联邦政府的科研支持也基本采取市场导向的竞争机制，往往是以教师本人和项目而不是以大学为支持单位。在美国的模式中，大学内部的市场化激励加强了大学对于教师的问责和奖惩，而大学外部的市场化激励加强了教师对于大学的自主权和反向压力，从而形成了制衡机制。在欧洲，大学教师具有政府公务员的身份，职位有绝对的保证，收入标准由政府部门制定，大学没有权力决定教师的去留以及工资收入水平，因此也缺少采取相应的激励和监督措施。但是，欧洲大学长久以来具有极强的“学术共同体”的传统，而且欧洲大学的校长往往是由教师选举产生。这种大学内部教师的学术权力和对于学术共同体的“拥有权”，在某种程度上提供了对于教师的激励并制衡了来自政府的高度行政化的管理。

在国际比较的基础上反思我国的高等教育，在结构模式方面，我国是科教分割，同时高校之间高度分化；在治理模式方面，我国是事业单位型治理；在激励模式方面，我国学术共同体的治理权力较弱，同时也以弱学术市场、弱学术共同

体为特征。基于以上分析，提出以下初步政策建议：建立一个强大的高等教育系统内的独立的科研经费支持体系和科研预算管理体系，将一流大学和一流学科建设的具体任务尽量由这个体系来承载。换句话说，一是政府应该尽快改变当前学校因“身份”而获得支持的专项政策；二是政府应该适当分离大学的教学支持和科研支持，采取教学与科研“两条腿走路”的体制安排。

在评论阶段，有与会者认为，对于什么是世界一流大学，其判断标准应该是一流的学生愿意去的地方。对于什么是中国特色，应该考虑社会主义市场经济体制、中国文化等。大学治理模式还应该同时考虑激励与约束机制，可以考虑把利益相关者理论整合到分析框架之中。也有与会者认为，“中国特色”应是能与世界一流大学办学模式接轨并与国际主流高等教育理论平等对话，具有自己独立的办学模式和话语权，而且中国特色的大学应该是多元的。

与会者还对大学教师激励问题进行了讨论。有与会者认为，目前，虽然整个大学对教师的激励机制还在改革中探索，但对于顶尖人才的市场化激励机制不是没有，而是有点过了，顶尖人才的市场竞争对高校形成的“反向倒逼机制”这一问题已经切实摆在了高校管理者的面前。而且，引进人才与本土人才在薪酬和待遇方面有很大差距，产生了一些严重的问题，上海交通大学进行了师资队伍建设“三步走”改革，在这方面积累了一些经验。也有与会者指出，对于教师仅进行物质激励是有问题的，要重视精神激励，鼓励他们争荣誉、树立责任感。另外，还有与会者提出，在谈论一流大学模式的时候，不能忽视互联网这个大环境给教育带来的可能变化。

二、大学办学自主权与财政自主权

1985 年《中共中央关于教育体制改革的决定》和 1993 年《中国教育改革和发展纲要》都强调要“扩大高等学校的办学自主权”。2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》再次重申要“落实和扩大学校办学自主权”，同时提出了 7 项办学自主权，其中特别提到：自主确定内部收入分配，自主管理和使用学校财产和经费。在本次会议上，与会者对大学办学自主权尤其是财政自主权进行了热烈讨论。

东南大学总会计师丁辉做了“财务视角下的高校办学自主权”的发言。他总

结了我国高校自主权下放的现状：（1）在政府与高校关系上，一方面，政府想放权，但不敢放，担心一放就乱、一管就死（例如：校办产业、贷款、科研经费使用等）；另一方面，高校想要权，但是选择性地要，而且不要责任，负不起责任；（2）高校内部办学权力的高度集中现象更加严重。对于建立中国特色现代大学治理制度，他提出，重构高等教育治理主体的多元化是世界高等教育发展的必然趋势，政府对大学的宏观管理仍然是必要的。要在政府职能转变与调整的基础上，建立政府与大学间协商与合作的新型治理关系，促进大学治理主体多方参与，构建多元互动的治理机制，最终实现政府宏观调控、市场适度调节、社会广泛参与、高校依法自主办学的最佳格局，形成政府、高校、社会之间的合作伙伴关系。对于财权下放，他认为，应考虑如下问题：财政拨款与服务收入使用上的差异性（横向科研经费）；专项经费比重进一步减少；资产的授权经营问题；招投标平台的主体资格问题；税收政策协调与优惠；慎用财政激励政策。最后，他提出，办学自主权的真正落实是高等教育综合改革的抓手与核心；真正的自主办学一定要在政府、社会的有效管控下进行；操作层面上的权力下放与责任体系建立决定改革的成败；高校自主办学需要良好的财政环境支撑；教授爱教、学生爱学是检验标准。

浙江工业大学发展规划处处长郦解放的发言题目是“基于财权配置优化的高校办学自主权实现路径思考”。对于高校财权配置优化的路径选择，他提出了以下几点：（1）完善教育法律法规。修订完善《教育法》、《高等教育法》，完善高校法人制度。（2）建立负面清单制度。转变政府职能，注重市场机制的作用。（3）健全预算约束机制。完善内部治理体系，完善预算绩效评价机制。（4）加大高校可支配财力。改变资源依赖模式，加大对高等教育的投入，大幅度压缩专项性项目。（5）强化高校财务信息公开。

北京大学中国教育财政科学研究所副研究员魏建国报告了公立高校经费投入机制国际比较和院校调研的初步发现。他报告了各国公立高校经费投入机制的发展状况，特别是美国的新一轮绩效拨款、英国和澳大利亚的学费改革等，以及其他方面的配套改革，诸如大学地位和治理方面的改革、人事制度和薪酬制度方面的改革等。他提到，近年来，我国先后出台了一些有助于高校办学自主权的经费投入举措，在院校调研中得到了比较积极的回应。主要的举措包括：基本科研

业务费、科研课题间接成本补偿机制、科研项目结转结余资金管理、学科评估绩效奖励、捐赠配比等。同时，我国目前的经费投入机制在很多方面还都不利于高校自主权的实现。他提出应在近年来制度建设的基础上建立健全非竞争性科研拨款制度。同时，针对现存的问题进行相关制度的改革完善。

围绕上述发言，与会者进行了如下讨论：

（1）高校财政自主权到底是多还是少，是大还是小。尽管大多数与会者认为，高校在财政方面的自主权还很有限，还受到许多不合理的约束，但也有少部分与会者认为，相关的权力都已经下放到高校，只是高校没有使用好，大学应该有一个长远的规划，整合和统筹分配各种资源。对此，有与会者认为，定额拨款通常是只增不减，可以规划，专项经费不稳定，无法进行长远规划。有与会者也举了本校统筹使用专项经费的例子。还有与会者提出，统筹使用专项经费对校长来说没有激励，同时存在风险。也有与会者认为，高校面对着众多的政府部门，都有可能影响到高校财务自主权的行使。

（2）专项经费。有与会者提出，设置专项的初衷主要是为高校争取资源。有与会者就提出，如果取消“985”、“211”专项经费，省级政府的共建经费就没有了。也有与会者提出，在承认专项存在若干问题的同时，也应该注意到专项的正面作用。减少专项经费比重，进一步促进高校自主权的行使，在与会者中基本上形成了共识。在具体如何操作上，与会者指出，专项经费的减少并不是简单地砍掉专项，而是应该对专项经费进行归并整合，使之转变为常规性经费，从而保证政府对高校的稳定投入。

（3）经费管理。有与会者认为，目前的过程监管很严格，不注重结果和目标管理。有与会者认为，应该提高资金使用效益，在财务管理绩效评价的基础上走向财务管理状况评价，使财务运行由“黑箱”状态转为“明箱”状态。还有与会者提出，与国家预算改革相适应，要考虑中期预算与年度预算之间的整合问题，中长期发展规划和年度预算之间的整合问题。同时，应该加强财务信息公开、项目信息公开。

（4）高校定位问题。与会者认为，高校有自身的办学规律，不能按照政府机关和一般事业单位来管理，很多财务自主权问题实际上都涉及到高校法人的重新定位问题，比如资产的授权经营、招投标平台的主体资格、税收政策问题等。

（5）薪酬问题。有与会者提出，目前把教师按照公务员管理，已经完全脱离了市场价值。目前在科研经费使用方面出现了一些问题，但问题的根源是应该给老师的待遇没有给。科研经费管理涉及人事制度改革，应该进行人事制度改革，定岗定职能，定薪酬，实行和市场相匹配的薪酬水准。应把人事制度改革和薪酬制度改革作为高校改革的龙头。

三、高校债务

高校举债是高等教育扩招阶段我国高校筹集基建经费的一个重要方式，高额的高校债务一度成为社会关注的热点，经过多方努力，目前已经得到初步化解。举债是一个长期问题还是短期问题，在未来高校的筹资格局中，举债到底扮演一个什么样的角色，还值得深入探讨。

吉林大学总会计师杜莉做了“高校财务走出沉重外部负债‘泥潭’的反思”的发言。为了减轻高校债务负担，化解高校债务风险，国家于2009年、2010年分别启动了中央高校和地方高校的债务化解工作。根据她的总结，化解高校负债主要通过高校自主化债和国家财政支持来进行。在高校作为债务主体挖掘和利用自有资源减债方面，采取的主要路径包括：（1）将闲置土地进行置换；（2）高校调剂利用沉淀资金自主减债；（3）寻求校企合作，引入社会资本帮助化解债务。在国家财政支持化债方面，主要的支持途径包括：（1）增加补偿性拨款。为引导和鼓励高校化债工作，国家设立了化债专项资金。按照国家要求，各地方政府也先后出台相应政策，设立专项资金，支持地方高校化债。（2）以激励政策方式给予支持。如对高校以土地置换减债的行动，依据其实际获得的收益，给予30%的配套奖励进一步用于减债；对高校调剂利用沉淀资金自主减债的行动，据实给予总额20%的配套奖励进一步用于减债。

在讨论阶段，有与会者认为，高校负债尽管有高校扩招和财政拨款不足的客观原因，但也与高校自身作为独立的事业法人自主偿债意识不强有关，主观上依赖政府最终买单，不注重内涵式发展。负债经营的方式，偶尔为之是可行的，但从长远来看，会影响高校的稳定性。应从体制机制方面进行改革，建立长效机制。作为教育主管部门，应通过适当的方式，确保对高等教育的稳定投入。如果增加高校的功能，就要增加相应的拨款。

对于高校债务的认识，与会者也提出不应完全从负面进行评价，它也是高校自筹经费、寻求发展的一个机遇。有与会者认为高校负债具有正面的效果，通过倒逼政府，最终解决了高校财务危机，但在这一过程中，牺牲了学生、教师的利益，因为高校用自有资金偿还了很多债务。还有与会者认为，高校通过负债在成本最低的时候为高教事业留下了大量的优质资产，为中国高等教育的发展做出了贡献。

四、绩效拨款

在公共财政理论框架下，人们更加关注高校的社会责任与资源利用效益，高等教育绩效拨款因而成为新的焦点。武汉理工大学总会计师张友棠报告了“多维视角的大学预算绩效拨款模式创新研究”，基于精细的研究，提出了实施大学绩效拨款的政策建议。

有与会者在评议中提出，绩效拨款模式要真正用于实践，还需要在绩效评价因子等方面进行完善，应该充分考虑不同地域因素，简化评价的绩效因子。高校科研工作具有特殊性，目前没有公认的评价指标，指标应该是客观可衡量的，与国家财政、教育主管部门的政策导向相对接。还须考虑绩效拨款如何自主使用。在讨论阶段，有与会者指出，绩效拨款在美国上世纪末和本世纪分别经历了两次浪潮——“绩效拨款 1.0”和“绩效拨款 2.0”，都并不特别成功。有与会者还指出，尽管在大学教学与科研拨款中考虑绩效因素已经成为各国高教拨款的一个重要趋势，但要将在拨款中体现绩效因素与狭义的绩效拨款区分开。对于狭义的绩效拨款来说，其是否适用于所有层次的院校，有学者提出了质疑，认为精英大学不适用绩效拨款，绩效拨款仅适用于中等层次的院校，低层院校则通常采用认证或评估的方式来进行质量保证。还有与会者指出，虽然绩效考核在高教发展中非常重要，但是一定要慎用这一财政激励政策。

除了以上议题，南京师范大学副校长唐万宏还对高校作为政府购买公共服务的承接主体进行了探讨。他认为，高校在提供公共服务方面具有人才优势、科技优势和资源优势，高校提供公共服务是社会服务职能的体现，也有利于高校筹措办学经费。此外，宁夏大学副校长李伟报告了宁夏自治区高等教育财政支持状况及财政投入机制方面存在的问题。

上期回顾

2014 年第 6-1 期（总第 94 期）

建设应用科技大学的国际经验（上）

摘要：中国拥有多样化的高等教育系统，大多数高等教育院校都尽力模仿知名研究型大学的结构和模式。最近高等教育改革的趋势是仿效欧洲的应用科技大学模式，将“新建”地方本科院校发展成应用科技大学。本篇论文对比分析了世界上几种主要的技能培训体系的模式，提出芬兰模式可能对中国最有启示。

《中国教育财政》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。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 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

责任编辑：毕建宏

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

电　　话：010-6275-9700

传　　真：010-6275-6183