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 7-2 期（总第 95 期）　　2014 年 12 月 5 日

编者按：本文为东华大学校长徐明稚教授在“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”上的大会发言。

高等教育办出特色与资源配置

徐明稚*

改革开放以来，中国的高等教育取得了举世瞩目的发展，毛入学率已经达到 34.5%，拥有 3000 多万学生，2700 多所高校，财政性的经费投入占总投入的比例达到了 58%，高等教育支出在财政性教育支出的比例达到 22%，学校的办学条件有了很大的改善，高等教育在世界的影响力有了很大的提升。当前，创新人才培养机制，促进办出特色争创一流成为中国高等教育面临的共同任务。如何改进政府对高校的管理方式，扩大高校办学自主权，加强高校内部治理体系和能力建设，进一步筹集和用好经费投入，确保高等教育立德树人，提高质量，促进公平，对接需求，服务社会目标任务实现成为新的挑战。

* 作者简介：徐明稚，东华大学校长、教授、博士生导师。

一、政府宏观管理

高等教育办出特色争创一流呼唤政府职能的转变。转变政府职能需要按扩大高校办学自主权的七大方面，逐步实现行政审批的“负面清单”管理。转变政府职能更需要转变以资源配置为手段，设计各种大大小小的“指挥棒”，让高校疲于奔命地围着政府做这做那的管理思维定势，这不是鼓励办出特色争创一流的管理办法。要让高校静下心来，按照国家办学的总体目标任务和高等教育发展规律，独立自主地做有创造性和独到性的工作。为此，慎重用好评价、激励和资源配置导向是必须引起高度重视的方面。

评价要防止办学目标和路径措施的混淆。高等教育办出特色争创一流的终极目标是立德树人，提高质量，促进公平，对接需求，服务社会。因此，评价的内容应主要针对终极目标的实现度，而不宜过度的评价支撑性、措施性和手段性目标的实现度，比如重点学科、基地、人才计划、项目、奖项等。要特别注意避免本末倒置，将支撑性、措施性和手段性目标视为主要目标，要像区分目的地和路径的差异那样，区分终极目标与支撑性、措施性和手段性目标的差异。同时，评价要避免目标任务过度的复杂化、标准化和指标化。人民群众对高等教育的满意不满意，主要取决于高校在办学的宏观及终极目标上的真正作为，并不太在意每个高校拥有的重点学科、基地、人才计划等指标性状况。评价要多倚重教育“产品”的直接“消费者”（即用人单位）和非利益相关者的第三方评估，慎重引用各类排行榜。虽然各种名目繁多的排行榜有一定参考价值，但视角既不同也有限，看似简单明了，却容易产生误读和误导。

激励和资源配置导向应审慎评估和把握。激励的方式应该有多种多样，精神和物质并举。这些年，激励方式正在蜕变为主要与资源配置和个人奖励直接挂钩，追求现实利益和实惠成了基本的价值取向。政府教育部门内部按职能各把一口，掌握部分资源，分别对学校实施评价激励和资源配置。这种导向往往不是直接针对办学终极目标，而是针对与职能部门相关的各项工作任务，其中大部分指向办学的条件、基础、工作计划以及指标性的成果。这种导向有推进高校发展的一面，但也使高校逐步淡化乃至迷失了办学终极目标的追求。在如此强大而现实的导向下，高校统筹规划的办学自主权很有限，这些指向清晰划一的“指挥棒”，导致了高校同质化的办学取向，这也是高校要办出特色所很难逾越的障碍。

抓好高校内部治理体系和能力建设是当务之急。政府简政放权和高校依法自主办学是同一问题的两个侧面。两个侧面必须同时改革和驱动，否则就难以走出“一管就死，一放就乱”的困境。反思我们过往的实践，在思路和理念上，重视自上而下的推动有余，重视学校治理体系和能力建设不足，重视发展的外力驱动，对内生动力的建设和构造用心不够，内因和外因、治本和治标的关系需要重新的审视和拿捏。加强高校领导班子建设，督促高校内部治理体系构建和依法治校理念确立，提高学校自身的治理能力，既能让政府摆脱越俎代庖的管理模式，也能防止“一放就乱”的局面，还能收到事半功倍的成效。

二、高校内部管理

高校办学理念和运作机制应有利于办学根本任务的实现。这些年高等学校参照上级部门的评价激励及资源配置导向，普遍存在过度追求目标任务的易评价、可分解，评价体系的指标化、定量化，博士点、重点学科、各类基地、科研论文、各类奖项、人才计划、各类工程等成为实际追求的目标。提高质量简化为等级评估，人才强校异化为“人才计划”强校。由于立德树人和提高质量都不易评价和量化，实际工作中往往得不到应有的重视和必要的资源配置保障，成了口惠而实不至的任务。人才培养的中心地位受到了相当的冲击，骨干教师在人才培养上投入的精力相对少了，相当部分骨干及青年教师的兴奋点转向名利双收的科研和各类“人才计划”，甚至于投向第二职业。这种急功近利式的办学理念和运作机制导致了功利和浮躁的校园氛围。

建立中国特色现代大学制度是保障高校依法自主办学的基础。中国特色现代大学制度是高校依法自主办学的制度基础，其中党委领导下的校长负责制，教授治学，民主管理，社会参与，管理重心下移，机关职能转变，以大学章程为统领的制度体系等都是必备的要素。学术共同体是大学这一组织的基本特征。学术发展是学校发展的重要内涵。落实教授治学是学术发展的关键，也是高校去行政化的基本要求。当前大学治理体系建设的核心任务之一就是要去行政化，学校的行政管理也要借鉴“有限政府”的理念，跳出大包大揽的思维定势，管好自身应管的事，既不要缺位，也不要越位，还教授治学中应有的学术决策权。在与学术相关的资源配置上，要有集体领导、教授治学和民主管理的意识，更要力戒用行政

权力获取与学术发展相关的资源为特定学科、人群乃至个人服务，破坏学术共同体的生态，要努力建设公开、公平、公正的学术发展环境。

高校需要有更大的经费统筹自主权。政府需要对高校实行分类管理已成为共识。就学校而言，即使是同行业的高校也会因各自发展阶段、历史文化、发展定位和所在区域不同而呈现不同的差异，这些差异对学校来说是实实在在和必须认真对待的。社会需求的多样性决定了办学特色的多样性。每所高校都应在立德树人等宏观目标指引下，遵循办学规律，发挥自身的能动性和创造性，从学校的实际出发，统筹安排学校各项资源，做有特色和创造性的一流工作，真正做到每所院校都有自身独特定位、服务社会发展特定领域或方面、具有办学的独到特色，都能创造引以为荣且能得到社会承认的一流。只有形成这种局面，才能极大地释放学校办学活力，引导学校主动去适应社会多样的需求，开创出生动活泼的办人民满意教育的新气象。

三、教育经费管理

经费投入是高等教育事业发展的基本保障。这些年国家财政对高等教育的保障度显著提高，全国高校财政性经费投入占总投入的比例达到 58%，五年提高了 12 个百分点，直属高校财政性经费投入超过 60%，五年提高了 10 个百分点。高校办学经费捉襟见肘的状况有了明显改善。然而，经费紧缺是世界高校永恒的主题，即便是世界上最富有国家的最富有高校也不例外，因此生财、聚财、理财、用财也是高校面临的永恒课题。

经费筹措渠道需要进一步拓展。经过多年持续不断的改革和努力，高等教育已经初步形成了财政投入为主、多渠道筹措经费的新格局。以直属高校为例，财政性经费投入超过 60%，科研经费收入约占 25%。但是不可否认，高等教育进一步拓展经费来源的潜力依然不小，包括各种类型的社会服务，学费的正常增长机制，各级政府、社会力量及国际合作办学的拓展，以及各种类型的捐赠。这些都需要我们开阔视野，解放思想，精心谋划，积极进取。

财政经费分配应体现简政放权导向。这么多年的实践证明，生均定额拨款加专项补助是相对合理和有效的财政经费分配方式。如同高考需要不断完善的道理一样，尽管拨款办法比较简单并存在一定缺陷，但还是具有相对的合理性和操作

性，需要坚持和完善。世界各国高等教育财政经费的分配也多采用这样的模式。当前的着力点应该是进一步提高定额拨款占总体拨款的比例，提高定额的标准，确立生均定额拨款为主的财政经费分配基本模式，让高校能够有更大的经费统筹安排自主权和办出特色的资源配置基础。定额可以有高校分类和地区差异的系数，但是定额差异也不能走进越分越细的死胡同。专项经费立项和专项支持要求的学校配套一定要审慎评估，权衡运用经费分配杠杆指挥学校具体工作和保障学校自主权之间的利弊。专项拨款应采取更加开放的评审制度和更加严格的验收评价制度，专项经费的投入及成果应接受更加严格的公众及社会的监督与评判。办学绩效奖励专项应该更多地与立德树人和提高质量等终极目标挂钩，并纳入学校可统筹安排的自主权内。

经费使用流向需要进一步向内涵建设倾斜。政府和高校都要审慎评估、平衡、谋划在人才培养、科学研究、社会服务等方面的资源配置政策、经济政策和收入分配政策，妥善把握好核心任务和其他功能、内涵和外延、大师和大楼、办学质量和办学条件等关系，使经费更多地流向办出特色、核心任务、内涵建设、队伍建设和办学质量的提高上。当前，用好经费比筹措经费显得更为紧迫和重要，要倡导勤俭办学的优良作风，摒弃名目繁多且华而不实的各类工程，把经费用在刀刃上。学校内部要进一步落实综合预算的理念，要按照办学终极目标和上级主管部门的总体要求，分清主次，从学校实际出发，分别轻重缓急，统筹安排年度预算。

高校预算安排应向收入分配制度改革倾斜。人力资源是学校的第一资源，教师的兴奋点和主要精力不能集中在人才培养上，立德树人和提高质量的大目标是难以实现的。国家和学校给高校教师的收入应处于社会中上水平，让教师分出本应投身教书育人的精力去创收的政策，实际是因小失大，需要进行总结和反思。高校教师应该实行年薪制，高校内部“干与不干、干多干少、干好干坏一个样”问题的解决，需要同时倚重于人事制度上“能进能出和能上能下”的改革，“计工分”式的办法和思路，不仅无助于解决所谓的“激励”问题，而且还会驱使人们斤斤计较，两两计算，无为增加心理失衡，团队合作愈加困难，和谐氛围更难建设。在高校教师“按劳分配”原则的贯彻落实中，质量是绝对不能缺位的要素。高校收入分配改革应有利于克服功利和浮躁的氛围，让广大教师能安下心来，潜

心研究学问和培养人才。

理财机制需要进一步开放透明有效。学校内部的经费安排和使用权应该与相应的事权和工作职责相一致，要逐步从条线职能管理为主转变到以学院为主的扁平化管理模式。但是学校的财经政策、法规、纪律和会计核算应该是集中统一的，财务监管需要进一步加强，不应将下放财权和加强监管对立起来。要建设公开透明的理财机制，保障财务信息的合理公开。集体领导、民主管理和公开透明既是有效的防腐剂，也是有效的增效剂，促进经费的合理流向和有效使用。高校还需要建立年度预算执行到位的保障机制，尽快扭转高校内部普遍存在的不平衡局面，即一方面部分项目和工程的年度支出预算完成不了，另一方面许多工作任务又得不到应有经费支持，不少资源躺在那里“打呼噜”，要提高既有经费的有效产出。

上期回顾

2014 年第 7-1 期（总第 95 期）

“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

摘要：高等教育分会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。本文综述了会议相关发言和讨论情况。

《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