

成果公报

课题名称：我国高等教育财政实行以多因素拨款为核心的综合预算管理模式研究
—以北京市为例

课题批准号：ADA11085

课题类别：重点课题

研究领域：教育经济与管理

课题负责人：李国俊-研究员-北京工业大学

主要成员：任文隆，卞艳，王超，刘雪琳

正文：

一、内容与方法

“十五”、“十一五”时期的我国高等教育事业的发展，总体来说走的是一条以规模扩张为主的发展道路。这一时期我国高等教育财政预算资金的规模快速增长，保证高等教育快速发展的同时，也考验着各级教育主管部门的预算管理水平。总的来说，之前关于高等教育财政预算管理模式的研究都是在扩大招生规模的大背景下，随着《十二五规划》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》等重要文件明确提出要把提高质量、特色办学作为教育发展的核心任务，我国的高等教育正式迈入内涵发展的新时期。本研究基于内涵发展的新要求研究高等教育财政预算管理问题。

整个研究报告分为六部分。

第一部分绪论。研究背景指出在我国高等教育发展思路转变过程中，高等教育财政预算管理工作面临新挑战，2011年北京市地方普通高等本科学院生均公共财政预算教育经费支出上海市的1.5倍，是同期全国地方高校平均水平的3.4倍。因此以北京市为例对高等教育财政预算管理模式进行研究具有典型性。

文献综述部分，从高等教育预算资金分配体制和机制，高等教育财政资源配置途径和方法，高等教育预算资金分配的结果，预算执行的监督和评价四大方面对国内外相关研究进行梳理，发现大部分针对国内情况的研究都是在我国扩大招生规模的大背景下，虽然我国的高等教育已经在向内涵发展转变，但对于高等教育财政预算管理如何适应内涵发展的要求的相关理论研究还比较缺乏。而国际比较研究都停留在对拨款基本原理的研究，对拨款的具体过程和相关因素缺乏深入探讨。

第二部分，从一般性理论的角度研究高等教育财政预算资金分配的重要因素。从财政预算的周期性特点，学生培养历史成本和标准成本的选择，不同高校之间培养成本的差异性，财政性经费的构成，以及预算管理过程中绩效因素的应用五个方面对财政预算资金分配过程中需要考虑的因素进行深入分析。

指出了短周期预算和长周期预算在高等教育管理过程中的优劣。历史成本和标准成本的内涵，二者作为预算分配的依据，在高等教育财政资金分配过程中的起到不同的作用。拨款公式中如何体现高等学校之间、学科之间、不同层次的学生之间的办学成本差异。财政资金的结构和各部分经费的扮演的角色。以及激励因素在预算管理中的作用机制。

第三部分，在之前研究框架的基础上分析北京市地方高等教育财政预算管理的历史现状。分别对财政预算分配模式的历史演变，财政预算分配的依据和标准，预算资金监管和评价四个方面进行分析，总结了经费结构不合理，基本拨款参数单一，拨款公式缺乏弹性，拨款依据不尽合理，分配方式缺乏激励，监管和评价思路需要转变五个有待改进的方面。

第四部分，在摸清家底的基础上开展国际比较研究。分别选择了英国、香港地区和美国的田纳西州，对他们高等教育管理体制，拨款机构的运作模式，拨款公式，监管和评价机制进行深入研究。特别是将拨款公式的计算过程和参数选择的依据进行了详细研究，在此基础上进行总结，为构建我国的高等教育财政综合预算管理提供有益参考。

第五部分，对高等教育管理者普遍较为关心的办学自主权问题进行专门研究。通过应用系统科学自组织理论研究高等教育财政预算管理过程中政府财权和高校事权的相互关系。高等教育系统作为人类社会这个复杂巨系统的一个子系统，具有非常复杂的结构和运行机理，系统的构成要素多种多样，要素之间的作用方式和作用效果千差万别，系统无时无刻不在与周围的环境进行着物质能量和信息的交换，系统内部也无时无刻不在发生着变化。对于这样一个复杂的系统，想要从外部掌控其运作所需要的资源几乎是不可能的。这种理论体现在高等教育预算管理过程中，就是要确立一个基本管理原则，高等教育主管部门、财政部门在进行资源分配、资金监管、资产管理等的过程中要充分尊重高等学校的办学自主权，尊重高等教育的运行规律，在保证高等教育发展方向正确的情况下，尽量减少高等学校的额外行政成本，包括人力成本、资金成本、机会成本等。

第六部分，对现有预算管理框架的进行改进，构建北京市地方高等教育财政综合预算管理新模式。

首先确定了改革的基本原则：（1）稳定原则：拨款的变动在改革初期基本保持各高校的基本经费现有水平，不至于对正常业务开展造成较大影响。（2）公平原则：基本经费拨款因素要体现不同学科，不同层次的学生培养成本的差异。（3）效率原则：经费的结构上以一揽子拨款为主，控制项目经费的比重，让高校拥有更多可以自主调配的资金，从而提高资金使用效率。（4）激励原则：在预算资金分配过程中引入激励因素，将基本经费拨款额和高等学校的综合绩效评估挂钩，通过绩效指标体系和权重的设置体现政府的宏观调控方向。同时在绩效指标的设置上，应根据不同院校的特点和使命区别对待，这是体现公平和效率的另一种形式。（5）可调控原则：在拨款公式中要体现一定的灵活性，使拨款公式能够在一定程度上应对经济环境的变化和政府采取的调控措施。（6）可操作原则：保证数据具有较好的可获得性，尽可能降低过程中的行政成本。

然后设计了财政拨经费的组成框架和各项经费的拨款额度。分别对教学拨款、科研拨款、绩效拨款、专项拨款的拨款对象、拨款依据、拨款公式、参数选择进行详细设计和拨款模拟。最后对各部门在高等教育财政预算管理中的权力和责任的划分和运作监管机制进行了描述。

二、结论与对策

(1) 英国的高等教育拨款管理具有如下特点并值得借鉴：

①拨款的运作过程具有较强的透明性：拨款相关的各个环节，包括 HEFCE 的运作模式、资金总量、分配方法、拨款模型、拨款参数、基础数据、拨款结果等全过程，均有详细的公示，并能够接受外部审计。较高的透明度很大程度上减少了行政监督的成本，同时又对于腐败行为的发生起到了较好的抑制作用。

②拨款结果具有可预测性：由于拨款方法的透明，教育机构可以通过拨款的方法和参数评估调整各自的发展战略。

③拨款思路和方法具有较好的科学性。具体体现在：公平性，充分考虑了不同类型的高校、不同学科、不同的地理位置、不同的学生构成等因素造成的成本差异，任何单位之间的拨款差异都要有正当的理由；差异性，不同的科研质量评估等级对应的权重差距很大，选择性地重点支持科研能力强的高校和学科。灵活性，拨款方法能够适应外部政策的变化，特别是 HEFCE 自身政策的调整。

④拨款方法和拨款过程具有较高效率性：HEFCE 力争拨款过程给各个教育部门带来的行政负担最小化。相比专项拨款，HEFCE 更倾向于尽可能多的以一揽子教学和科研拨款的形式分配资金。因为他们认为，过多的专项拨款会占用更多的行政资源，同时增加高校的负担。

(2) 香港的高等教育预算管理带有明显的英国特色，包括拨款中介组织的功能，拨款的结构，学科的分类，成本中心的划分，科研拨款都能够找到英国模式的影子。和北京市的管理模式相比，以下三个核心思想值得借鉴：

①尊重高等教育的运行规律

主要体现在，香港整体补助金的拨款周期与学生学业的周期保持一致。周期性整体补助金结余不超过 20% 的部分可以转移至发展储备基金继续使用。

②强调一揽子拨款

通过小部分指示性补助金资助政府优先关注的领域。除此以外有指定用途经常补助金作为经常整体补助金的补充，但仅限于很少的数量和较短的时间里用于对经常性整体补助金类似性质的支出，这段时间里，往往伴随有比较严格的监管，教资会会密切留意这些资金的使用，一旦认为这样的分配方式具备合理性，则会转化为经常性整体补助金的一部分。另外增补补助金等也都以一揽子拨款的形式分配。高校在经费的分配过程中享有充分的自主权。

③严格限定非经常补助金的用途

非经常补助金严格限定在基本建设项目和维修改造项目范围内，且评审过程复杂严格，尽量避免重复建设和浪费现象。

④研究资助注重结果，但教学评估更关注过程

香港教资会的高等教育评价功能分别在研资局和质保局两个半独立机构实施。研究拨款体现了运行和择优配置的要求，注重资金分配的效率。而教学评估注意高等教育机构自身目标的设定，同时更加关注的是为实现这些目标大学所采取的措施是否有效。

(3) PBF 政策在田纳西已经有 30 多年的历史，从高等教育质量评估结果的角度长期来看，该项政策对于提升田纳西州高等教育的质量产生了较好地效果。10 所州立大学的高等教育质量评估平均得分从 1972-1982 年的 59.9 上升到 2005-2010 年的 91.3。作为美国 21 世纪 10 年代末兴起的众多 PBF2.0 的一种，田纳西州的 OBFF 模型即具有 PBF2.0 的特征，也有自己的鲜明特色：

①在拨款的额度上，将几乎全部公共高等教育经费的分配都纳入到 OBFF 框架之下，完全抛弃了入学人数作为参数的普遍传统，以结果和质量作为主要拨款参数，同时也考虑了维持和运转费用补偿，设备租赁成本补偿和设备更新补偿等固有因素。

②在拨款公式的设计上，充分体现并融合了不同高等教育机构的特色、使命，州政府未来发展规划所关切的优先目标，对于成人教育和低收入学生的额外补偿，较好地兼顾了效率和公平。

③所有的拨款需要每年重新评估，拨款过程具有很高的透明度，法律依据，政策的制定过程，最终的结果都在网站上进行公示，这种运行机制在保证公正性的同时，更重要的是促进高等教育机构的持续进步，有利于实现政府的宏观调控目标。

三、成果与影响

对现有的模式进行改革，构建了北京市地方高等教育财政综合预算管理新模式。在资金分配上体现内涵发展的要求，通过引入多种拨款因素，实现经济手段引导高校走特色办学、质量办学的道路。在资金管理上，赋予高校更多的办学自主权实现事权与财权相统一，同时强化政府的宏观调控能力。北京市地方高等教育财政经费分为一揽子拨款和按项目管理的专项拨款两大部分。其中，一揽子拨款包括教学运行拨款、科研拨款和绩效拨款。保证大部分拨款以一揽子拨款的形式下拨。

教学拨款的拨款额度设定坚持以稳定性为原则，保证各高校获得的教学拨款持续稳定，因此，改革后的拨款公式仍然按照现有的学科生均综合定额乘以学生人数的拨款公式，保证各高校基本运行经费的历史延续性，维护高校正常教学业务的稳定开展。科研拨款分成基础科研拨款和科研项目配套拨款。以活跃的研究人员和不同学科的科研成本的差异作为基础科研拨款的依据。以高校的纵向科研到账数量作为科研质量和层次拨款的依据。绩效拨款以教育部学位与研究生教育发展中心的学科综合评估结果为依据。

一般情况下，专项拨款的用途主要限定于支持和大额资本性支出相关的非经常性项目。另外，学生奖学金和一些特殊时期的特殊任务如对于缺乏历史成本数据的新兴学科的拨款，也可以采用专项拨款的形式。但在管理上应和资本性用途专项拨款有所区分。特殊任务专项拨款不应成为一种常态，随着目标的完成应逐渐减少直至取消，亦或是并入一揽子拨款。如新兴学科建设初期由于缺乏历史数据和没有学科定额标准，可以采用专项经费的形式对支出进行严格监控，待运行一段时间后，逐渐根据执行情况制定学科定额标准，最后并入一揽子拨款。为保证经费使用的效率，项目安排需要有严格的评审程序，高等学校需要整理详细的基础设施改造和设备维修维护档案，作为项目申报的依据以便核查。主管部门根据高校的项目申报材料，综合考虑固定资产存量 and 历史维护维修情况安排项目支出预算。鉴于大型资本性支出通常有一定的计划性和较长的执行周期，建议项目安排采用三年滚动预算的形式安排。

课题组一直和北京市教委保持良好的合作关系，课题组的相关研究成果一直为教委财务部门规划部门所重视。在制定决策时，提供参考。

四、改进与完善

自从教育经费的依法增长明确写成法律条文的那一刻起，摆在高等教育管理部门面前的就是日益庞大的教育经费和日趋严厉的追踪问效。在教育部门越来越大的年终结转结余面前，高等教育财政预算管理模式的改革已经刻不容缓。然而改革的方向在哪里，改革的步伐迈多大，如何在改革中维护高等教育的稳定，如何在改革中体现效率，通过改革引导高等教育机构走特色办学质量办学的发展道路，恐怕都不是动一两个参数就能够解决的问题。高等教育财政预算管理涉及到的方方面面，大到管理体制，机制的设计，模式的选择，小到拨款公式中的参数确定，生均成本的准确测量，都是牵一发而动全身的问题。本研究仅仅是从高等教育财务基层工作者的视角开展了一些探索性的研究，很多地方虽然反复斟酌仍然不够成熟。随着研究的深入，我们深刻的感觉高等教育财政预算管理工作的复杂性和系统性，需要相关部门引起足够重视，调动足够的资源开展长期的系统研究。

五、成果细目

- 1、小论文 《英国高等教育拨款委员会拨款方法详解及启示》发表于《清华大学教育研究》2014.11
- 2、小论文《美国高等教育财政绩效拨款政策研究—基于 PBF2.0 的视角》拟发表于《清华大学教育研究》 已经录用
- 3、小论文《增值型内部审计运行机制研究-基于价值链和价值网络的视角》发表于《中国内部审计》 2015.3
- 4、研究报告《我国高等教育财政实行以多因素拨款为核心的综合预算管理模式研究——以北京市为例》

北京市教育科学规划课题成果公报