

# 省市共建高校专项资金管理办法亟待完善

魏乾梅

(梧州学院 广西梧州 543002)

**【摘要】** 本文首先分析了广西“区市共建、以市管理为主”管理体制下的配套政策《自治区与市共建高等学校专项资金管理办法》的内容和特点及存在的问题,然后就进一步改革完善共建专项资金管理办法提出了建议。

**【关键词】** 省市共建 地方高校 专项资金 5E评价

为缓解地方高校发展中资金短缺的压力,广西壮族自治区财政厅2007年7月24日参照财政部《中央与地方共建高等学校共建专项资金管理暂行办法》(财教[2001]75号)制定了《自治区与市共建高等学校专项资金管理办法》(简称“共建专项资金管理办法”)。本文就该办法的内容和特点及存在的问题作些分析,并就其如何完善谈些建议。

## 一、共建专项资金管理办法的主要内容与特点

1. 抓住了四所地方本科院校发展中面临资金短缺的最大难点。专项资金管理办法指出共建专项资金是指“自治区财政为支持共建高校的发展专门设立的资金”,能在一定程度上解决四所地方本科院校发展中的资金困难问题。

2. 充分调动了省(区)市两级政府发展高等教育的积极性。专项资金管理办法要求“市财政部门对共建专项资金项目要给予支持。各市财政部门在上报共建专项资金申请时,要明确应承担的责任,提出具体支持内容和程度”。这说明区市共建高校管理体制的配套政策——共建专项资金管理办法是一项省(区)市两级政府在发展高等教育事业过程中实行双向互动的投资机制。现行的区市共建高校管理体制及配套政策,尽管加重了地方政府的财政负担,但却有利于激发当地政府和当地居民支持高等教育事业的热情,为地方经济社会提速发展提供强有力的人才支撑和智力支持。

3. 共建专项资金管理办法可操作性不强,宏观性较强。专项资金管理办法中关于区市共建高校专项资金的分担比例、经费分类及结构、预算额度依据、预算执行与预算监管、资金绩效评价等方面的问题有待明确和落实。

## 二、共建专项资金管理办法存在的主要问题

1. 共建专项资金管理办法与区市共建高校管理体制的主体内容存在较大差异。以学校发展所需经费为例,教育部关于同意设立四所地方本科院校的通知中明确指出:“学校由自治区领导和管理,实行自治区、市共建,以市管理为主的管理体制,学校发展所需经费由自治区统筹解决”。而作为区市共建管理体制配套政策的共建专项资金管理办法,自治区仅仅考虑共建专项资金,对四所新升格的本科院校实行一定额度的专项资金补助,用于缓解共建高校发展中的资金短缺压力。

这种蜻蜓点水式的投资机制,不但有悖于《高等教育法》规定的高等教育的办学经费由省政府负担的社会责任,而且也违背了教育部关于同意设立四所地方本科院校通知中学校发展所需经费由自治区统筹解决的基本要求。

2. 省(区)市两级政府的事权和财权的责任划分不明确。“区市共建、以市管理为主”的区市共建高校管理体制及其配套政策——共建专项资金管理办法并没有具体量化区市两级政府各自的职责义务,两级政府未能妥善处理管理与投入尤其是办学成本与分担责任的关系,致使区市共建高校工作处于模糊性和边缘化状态。目前,在四所升格的地方本科院校社会职责事权不变的情况下,其发展资金在很大程度上是通过银行融资解决。办学经费不足和人员缺编是四所升格地方本科院校的共同问题,成为制约其发展的瓶颈,并由此使区市共建高校的管理模式陷入“区市虚管、校方自负”的困境。教育是关系国计民生的基本公共服务,尤其是高等教育,本应是中央和省政府的法定社会责任,但现行共建专项资金管理办法中事权与财权划分原则性不强,有悖相关法律法规。

3. 共建专项资金投入严重不足,存在平均主义。根据有关调查,共建专项资金管理办法执行三年来四所新升格的本科院校收到的区市共建高校专项资金如下:2006年为零拨款,2007年为300万元;2008年除了贺州学院480万元外,其他三所高校均为470万元,2007年和2008年区财政投入仅占这四所高校财政拨款总额的10%左右。目前,四所新升格的本科院校不同程度地存在高校发展所需经费严重不足,后续升格高校发展资金困难等很多急需解决的问题。然而,自治区在分配区市共建高校专项资金时,不但没有考虑这些因素,而且缺乏这种额度的编制预算依据。这样,就会因财政资金分配不合理,导致地区间的教育发展不平衡,造成公民享受高等教育的机会不平等,从而影响了地方高等教育资源的配置效率,削弱了地方本科院校在高等教育市场上的竞争力。

4. 区市共建高校资金短缺,实际办学指标与本科教学评估指标存在较大的差距。虽然作为新升格的地方本科院校实现了从“申本”到“升本”的跨越式发展,在办学规模、办学层次和教学质量方面有所提高,办学平台得到了进一步拓展和提

高。但是,在高校的快速发展和学生人数以及资金需求量骤增、资金日趋紧张的情况下,区市两级经费投入没有达到国家规定的年生均标准,尤其是省级政府高等教育办学经费主渠道不畅,省(区)财政投入严重不足,仅占这四所高校财政拨款总额的10%,致使四所新升格的共建高校资金严重短缺。加上学费相对偏低,办学成本不断攀升,还本付息压力大,在国家“灵活审慎”和“收紧银根”的宏观调控下,资金短缺与土地严重不足一样成为制约四所新升格的本科院校发展的瓶颈。而由此导致四所区市共建高校的实际办学指标与教育部本科教学评估指标存在较大的差距。

由于现行管理体制下的投资机制还有不少缺陷,民间投资和社会投资的积极性难以调动起来,加之政策性、体制性等因素的影响,因此在很大程度上造成了四所新升格的本科院校资金短缺,发展积累薄弱和发展后劲不足,基本办学指标与《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》(教发[2004]2号)和教育部办公厅印发的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案(试行)》(教高厅[2004]21号)的办学评估指标存在较大的差距。根据有关调查,新升格的本科院校还不同程度地存在以下问题:①土地储备和校舍面积不足;②师资队伍薄弱;③与教育部本科教学评估指标配套的教学科研仪器设备、实验及实训基地设施、校舍建设等指标要求有较大的差距。这些问题如不能及时得到解决,不但影响四所新升格的本科院校的教学质量,而且直接影响“升本”五年后教育部对这四所升格的本科院校本科教学工作水平的评估,甚至影响到广西高等教育实现科学发展和跨越发展的成败。

5. 区市共建高校资金监督与评价机制有待改革完善。首先是共建专项资金分配的监督问题。共建专项资金管理办法规定:“自治区财政厅和市财政部门负责共建专项资金的监督管理。”这样,资金审批权、控制权、监督权便为同一主体,即财政部门。这种高度集权的管理体制使得会计监督控制的施控主体和受控客体、反馈程序、控制手段、监督制约和评价机制以及管理目标和绩效信息等失去了监控与评价。其次是共建专项资金执行的监督问题,主要指自治区财政厅批复的项目及预算、市财政部门配套资金的支持力度等的监督问题。据调查了解,共建专项资金管理办法实施三年来,新升格的本科院校所在地市并没有得到共建专项资金管理办法规定的市财政部门配套资金的支持,而自治区也并没有组织人员对共建专项资金的使用情况进行不定期的检查,更没有对其专款专用、资金使用效益等进行绩效评价。

### 三、完善共建专项资金管理办法的建议

1. 科学合理界定并量化各级政府的办学职责。这是改革完善共建专项资金管理办法的总体框架,也是妥善处理事权与财权关系的关键。财权的科学、合理界定要依据高等教育发展规律要求以及地方政府的承受能力,既要为事权所用,更要体现《高等教育法》关于中央和省政府对高等教育的社会责任的有关规定,体现原则性和政策性。

2. 切实加大发展地方高等学校投入力度。这是改革完善共建专项资金管理办法的出发点。省政府应发挥筹集高校教

育经费的主渠道作用,承担起“学校发展所需经费由自治区统筹解决”的责任。高等教育经费来源主要以政府拨款为主、学校自筹经费为辅,这已是各国的通行做法。依据我国宪法和《教育法》,教育的基本属性是社会公益性事业,理应以政府拨款作为办学经费的主渠道。在教育公益性质被普遍认同和“科教兴国”的今天,教育对于国家是一种义务,是一种公共事业。各级政府应切实履行办学职责,把财政性教育投入作为建立和完善公共财政体制的重点,贯彻落实《教育部关于“十一五”期间普通高等学校设置工作的意见》(教发[2006]17号)指出的“各级人民政府应保证高校必备的办学资金和稳定的经费来源,保证高等教育经费逐步增长,近三年生均预算事业费须达5000元”,确保新升格的四所地方本科院校的办学条件达到和符合教育部对本科教学评估指标的要求。

3. 细化和量化共建专项资金管理办法,增强管理办法的可操作性。首先,进一步明确和落实共建专项资金管理办法中关于区市共建高校专项资金的分担比例、经费分类与结构、预算额度依据、预算执行与预算监管、资金绩效评价等方面的问题,并以量化指标予以确定和进行考核。其次,强化政府对共建专项资金的科学性管理,对四所地方本科院校乃至其他高校的投入充分考虑高校的实际成本开支,坚持专款专用,突出重点、保证效益的原则,预算依据充分,项目与经费分配科学、合理。再次,深化预算改革,科学、合理地调整政府高等教育支出预算的范围与结构;改进预算编制方法可通过公式计算周期性拨款(用于支持教学和科研活动仪器设备的购置的专项资金拨款主要根据学生人数来计拨,科研专项资金主要根据科研总量来计拨),也可通过招标方式给予特殊项目的周期性和固定拨款(主要用于高校房屋和基础设施的维修改造等采购项目);还要细化预算编制内容,强化预算管理和约束,努力提高共建专项资金使用的综合效益。

4. 建立健全投资项目管理机构,强化共建专项资金绩效评估机制。建立以省(区)级教育主管部门为共建专项资金项目管理机构,其主要职责是根据立项审批的项目与要求,定期或不定期地检查项目的进展和完成情况,尤其是项目规划、项目可行性报告、项目审批、项目预算、项目经费管理与使用情况,并于每年年底编写共建专项资金管理情况书面报告自治区财政厅;省(区)级审计部门与教育主管部门为共建专项资金的监督部门,对共建专项资金检查、跟踪、考核、评价、问责;建立以审计厅、教育厅和财政厅相关人员组成的共建专项资金绩效评估中心,根据共建专项资金的投入、过程、产出和效果,以5E(经济性、效率性、效果性、公平性、环保性)为评价内容,对共建专项资金进行绩效评价。

### 主要参考文献

1. 魏乾梅. 省市共建高校发展问题研究. 山西财经大学学报, 2008; 2
2. 沈百福. 公共财政体制改革涉及的教育投资问题. 教育与现代化, 2005; 1
3. 王为民. 关于我国高等教育财政问题的探讨. 经济师, 2004; 8