

国家财政体制改革及其对高等教育的影响

周乐 王健

(重庆工学院 重庆 400050)

【摘要】我国财政体制按照确立公共财政的目标进行了重大变革。本文在回顾国家财政对高等教育投入的基础上,重点阐述了国家财政体制改革各项措施及其对高等教育产生的影响。

【关键词】高等教育 财政体制 改革 影响

一、我国财政体制改革情况概述

党的十四届三中全会做出“关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定”后的十年来,我国的财政管理体制发生了重大变化,其目标是建立和完善公共财政体制。改革主要包括两方面内容:一是改善财政管理体制,主要是处理好中央和地方之间的财政关系;二是完善预算管理制度,包括预算编制、执行、决算、审计的整个过程的制度建设。

1. 改革财政管理体制。财政管理体制包括政府间收入划分、支出范围划分、省以下转移支付制度的完善等方面。1994年实施分税制后,我国建立了较为规范的分税制财政体制,使国家财政资源分配走上了以分税制为基础的分级财政轨道。分税制改革主要是两个方面:一是按照统一税法、公平税负和简化税制的原则,改革工商税收制度;二是将地方财政包干制改革为中央税和地方税制,从而建立中央和地方两个税收体系,税收收入由中央和地方按比例分配。

2. 改革预算管理制度。1998年以后,财政改革的重点转向财政支出体制,目标是逐步建立公共财政体制框架。围绕建立健全预算管理体系,主要进行了以下方面的改革:

(1)实行部门预算。部门的各种财政性资金(包括预算内外资金)全部在部门预算中编制,所有收支项目都在预算中反映。部门预算经过人大批准后,从预算执行到资金使用的全过程都必须接受法律监督。至2005年年底,中央本级和省、市一级都实行了比较规范的部门预算,预算覆盖超过90%。

(2)实行国库集中支付。将所有的财政资金纳入国库单一账户,所有的财政支出由国库直接支付或授权支付。实施国库集中收付,加强对各部门和单位收支活动的全程监督。同时,实施政府采购和政府采购资金财政直接拨付制度,深化部门预算和国库管理制度改革。

(3)实行政府集中采购。目的是克服分散采购的弊端,如采购资金的分配和使用脱节,采购效益不高,采购过程不透明、不公开等都在改革之列。实行政府采购制度后,政府采购规模快速扩大,2004年采购规模达到2100亿元。

(4)实行“收支两条线”管理。执法部门要公正执法,禁止乱收、滥罚及坐收坐支;同时要求上缴收入不再与其支出安排

挂钩,严格执行收支两条线管理。近年来,这项改革不断向前推进,中央和地方普遍加大了改革力度。

(5)实行政府收支分类。2006年开始实施的政府收支分类改革是继部门预算改革后又一次突破性的改革,其目的是适应市场经济条件下的政府职能转变,建立健全公共财政体系,为进一步深化财政改革、提高预算透明度、强化预算监督创造有利条件。与此同时,按照建立公共财政的要求,我国各级财政逐步减少了在一般竞争性领域的支出,加大了教、科、文、卫、社保等满足社会公共需要方面的重点支出,财政支出结构逐步向公共支出转变。

3. 财政体制改革存在的问题。经过近年来的财政支出管理改革,我国财政管理的支出结构得到了优化,初步建立了公共财政的基本框架,但还存在一些问题:

一是财政支出领域“越位”与“缺位”的矛盾并存。“越位”主要表现在补贴国有企业、补贴城镇特困居民。“缺位”主要表现在该加强的教育、科技、环保等领域缺乏资金支持。

二是转移支付制度不完善,主要表现在:①大部分转移支付的方法是按照基数法进行分配的,发达地区基数高,得到的返还也多;贫困地区基数低,返还的就少。这种政策安排不仅不能缩小地区差距,反而使差距越来越大。②存在大量的专项拨款,种类太多,分散了财力,且执行不规范。

三是政府间事权、财权划分尚不合理。主要表现在:①中央和地方政府事权重叠交叉比较多;②地方承担了一部分中央的事权,其后果是加重了地方的负担。

二、国家财政对高等教育的投入情况

高等教育的发展模式和速度与财政政策和经费筹措方式有着直接的关系。公共财政体系的逐步建立和完善为我国高等教育投入提供了有力保证。国家对高等教育的投资在逐步加大,主要分为三个阶段:

第一阶段(1949~1979年),单一的财政拨款,主要包括:财政预算内的教育事业费拨款、教育基本建设费拨款、高等教育专项资金、用于高等教育的其他预算内资金等。

第二阶段(1980~1998年),以财政拨款为主,社会筹资和高等教育办学机构自筹为辅。1980年国家批准高等院校(简

称“高校”)建立学校基金制度,高校对基金具有自主支配权,1989年开始对学生收取学杂费和住宿费。

第三阶段(1999年至今),以高等教育办学机构自筹和社会筹资为主,财政拨款为辅,逐步形成了财、税、费、产、社、基等多渠道筹措高等教育经费机制,财政性资金占高等教育经费的比例逐年降低,财政预算内拨款占高校经费总投入的比例从1993年的90%下降到2002年的49%。

三、国家财政体制改革对高等教育的影响

1. 财政投入责任发生了改变,由中央转向地方。伴随分级财政改革,政府与高校的关系由政府直接办学转向政府引导和监督办学,高校由政府的附属机构变成了由国家立法保障的面向社会、自主办学的法人实体;高等教育行政体制由中央政府管理为主转向由省级政府统筹和管理为主,过去以政府各主管部门办学为主的体制已经转变为由政府教育主管部门进行统筹和协调的体制。相应的,对高等教育的政府投入责任由原各部委等中央财政投入转移到地方财政,即除少数部属高校外,占较多数数的地方高校主要由地方财政投入。

2. 高等教育投入机制转变过程中出现“缺位”。按照公共财政理论,高等教育作为一种准公共产品,其投入应由政府及相关受益者共同投资,即应由政府、学生及受益的社会共同承担教育成本。我国高等教育的投入从全部由政府投入向政府投入为辅、多渠道筹措经费的方式转变,正是符合公共财政理论的转变。但在转变过程中,虽然建立了面向个体收费(主要指学费、住宿费)的成本分担机制,但应由受益的社会承担的教育成本部分却缺乏相应的协调机制。从目前各高校实际收入情况来看,财政投入和学生收费是高等学校的主要收入来源,而社会捐资助学及其他收入来源十分有限。社会对高等教育的投入“缺位”,不仅使国家财政投入承担巨大的压力,更使学生分担的教育成本加重,远远超过家庭和个人的承受能力,容易引起社会矛盾,同时也造成高等教育投入总量不足。

3. 财政性高等教育经费投入不足,历史欠账较多。由于财政支出领域的“缺位”和“越位”的矛盾并存,财政性高等教育经费投入历来不足。虽然1993年党中央和国务院提出了“财政性教育经费占国民生产总值的比重,在本世纪末达到4%”的战略发展目标。然而,我国财政性教育经费一直在3%左右徘徊,从未达到4%的标准。按照国际惯例,高等教育投入占教育总投入的20%,而我国高等教育占教育总支出的比例一直在10%左右,从未达到20%的标准。

若按教育投入占GDP的4%、高等教育占教育投入的20%计算,从1996年到2005年10年间,财政性高教经费投入应达到13 011亿元,而实际投入4 804亿元,差额达8 207亿元,实际投入只占理论值的37%,可见财政性高教经费“缺位”,投入严重不足。以生均预算内公用支出为例,1992年为2 086元/生,1999年达到高峰2 962元/生,然后持续下降,到2005年仅为2 237元/生,十多年来改观不明显。

4. 财政性教育经费事权、财权不统一。财政体制改革造成的事权、财权划分不合理,同样对高等教育造成影响。财政性教育经费的预算管理,长期处于事权和财权分离的状态,其

原因是:①教育经费的预算未能单独立项,教育经费预算数量相对弹性较大,缺乏透明度。按照现行制度,政府预算既难以反映教育经费需求总量,又得不到社会各界的有效监督。②高等教育发展和财政教育拨款脱节。高等教育事业费预算并不是根据高等教育事业发展规划制定的,而是按一定比例从同级财政收入中切出一块,并未完全考虑高等教育事业发展的实际需求。③教育部门无权行使有效的宏观管理权与调控权,在高等教育预算编制、审议及经费分配中,教育主管部门能起的作用非常有限,造成教育资源浪费。

5. 高等教育投入和资源分布不均。现行分级财政体制和教育财政投入责任决定了部属高校由中央财政投入,地方高校由地方财政投入。一般而言,中央财政具有税收的优势,集中了大部分财政收入,而直接承担教育生产责任的地方政府的财政能力较差。1998年开始,中央本级财政支出中教育经费所占比例连续5年比上年提高一个百分点,中央所属高校特别是一些重点大学得到了较大的投入。相反,地方所属高校因为地方政府财力的局限,得到的投入比较有限。此外,不同地区因经济发展不平衡而造成地区间教育投入差异,欠发达地区的高等教育投入随着毕业生的流动无偿地转移到经济发达地区,进一步加大了发达地区与欠发达地区教育投入的差距。还有转移支付制度不完善,不能实现政府间财政的纵向和横向平衡,进一步加大了教育投入和资源分布的差异。

6. 预算制度改革与教育经费投入评价产生矛盾。部门预算以前采用基数加增长的预算编制方式,现在向零基预算方式转变,这与教育经费评价产生了矛盾。在教育投资评价中,经常使用的是增量比较,如“三个增长”是评价教育投入的重要指标,它是指中央和地方政府教育拨款要高于财政经常性收入的增长;各级教育生均预算内事业费支出要逐年增长;教师工资及各级教育生均预算内公用经费要逐年增长。“三个增长”的依据是传统的基数加增长的预算编制方式,它以事业的发展 and 上年经费拨款为基础,乘上一定的发展系数即为当年的经费。这种评价方式在“基数加增长”的财政体制下,可对教育经费拨款是否合理进行评价,但当建立公共财政体制、采用零基预算编制方法后,两者的矛盾便凸现了出来。

毋庸置疑,我国的财政体制改革,对高等教育事业的发展产生了重要影响。但它在促进高等教育迅速发展的同时,还存在一些问题。如何完善高等教育的投入机制和保障财政性教育经费的足额投入并兼顾公平、充分发挥财政性教育经费的导向作用等,是财政体制改革中需进一步探索的课题。

【注】本文系重庆市教委科技项目“新形势下高等学校内部财务管理体制存在的问题及对策研究”(编号:040615)的部分研究成果。

主要参考文献

1. 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
2. 弓民.高等教育变化与财政对策.经济经纬,2004;5
3. 王为民.关于我国高等教育财政问题的探讨.经济师,2004;8