我国高等教育资源配置制度改革的演进

黄 鹏

(铜陵学院 马克思主义学院,安徽 铜陵 244000)

摘 要:改革开放以来,我国高等教育资源配置制度改革逐渐演进,逐渐由单一的公共财政资源配置向多元化的资源配置转变,对我国高等教育发展起到了重要的作用。当前应进一步深化这项改革,提高高等教育资源配置的使用效率。

关键词:高等教育;资源配置;制度;改革

中图分类号:G640

文献标识码:A

文章编号:1671-9247(2016)02-0018-02

The Evolution of Reform in Resource Allocation System of Higher Education in China

HUANG Peng

(Tongling University, School of Marxism, Tongling 244000, Anhui, China)

Abstract: Ever since the reform and opening up, reforms in resource allocation system of higher education in China have been making progress. The transformation from the single allocation of public financial resources to that of multiple resources has played a vital part in the development of higher education. At present, this reform shall be deepened to improve the efficiency of the allocation of resources in higher education.

Key words: higher education; allocation of resources; system; reform

改革开放以来,我国高等教育资源配置制度的改革不断演进,本文对此作粗浅探讨。

一、高等教育资源配置制度改革起步

从时间上来划分,我国高等教育资源配置制度改革起步阶段大体上是指1985年至1999年。这一时期的改革主要体现在以下方面:

第一,在高等教育经费投入的认识层面开始发生重大变化,实现了由一元向多元的转变。党的十一届三中全会以后,国家把发展教育作为关系到社会主义事业和现代化建设的根本问题的高度来认识。从中央到地方,从领导到群众开始认识到,在我们这样一个人多且底子薄的发展中国家,要办全世界规模最大的教育,仅凭国家投资是行不通的。这些认识的改变倒逼政府开始积极探索扩大高等教育经费投入的新途径,由此推动着过去由国家包揽向国家投入为主体,社会组织、学校、企业、私人多元投入并存的方向转变。

第二,在高等教育资源配置的实践层面,探索实施多渠道筹措经费的新路径。这一时期大体上经历了两个阶段:

从1985年到1992年,这一时期主要是进行教育收费的体制改革研究。重要标志之一就是中央颁布实施《关于教育体制改革的决定》(1985年),文件明确提出成立国家教育委员会,负责统一组织高等教育体制改革,其中重点提出了要研究如何扩大高校办学自主权,实行教育经费多渠道的方针以及改革招生计划等重要问题。总体来看,这一时期党和政府把发展教育事业的增加投入问题放在了新的高度,并清楚地意识到由

国家包揽高等教育资源配置存在着不足。1989年国家决定试行高等教育收费制度,1992年又在国家教委直属高校中试点扩大办学自主权,这些为探索高校经费投入的来源结构积累了经验。由此迈开了高等教育投入体制改革的步伐,即以举办者投入为主、受教育者合理分担多种渠道筹措经费的机制,同时,国家鼓励企业、社会组织和私人资本向高等教育领域投入。得益于上述新机制的实施,我国高等教育经费投入总量有了较大增加,办学条件得到了一定的改善。

从1993年到1999年,这一时期的重点是在前期实践经验的基础上,进一步健全高等教育投入机制,实施中央和省级两级管理机制并出台了相应的法律保障。1993年国家正式确立社会主义市场经济体制的目标,受此战略的影响,人们普遍认识到合理的消费行为对经济发展有着巨大的推动作用,由此引起了高等教育市场化、高校内涵式与外延式发展等问题的大讨论,随后《中国教育改革和发展纲要》(1993年)、《中华人民共和国高等教育法》(1999年)等法规相继颁布。1994年开始实施高校招生并轨制度改革,4年后上学缴费制度在全国范围内普及。为弥补市场经济的“失灵”所带来的公平问题,1996年出台的《高等学校收费管理暂行办法》对高校学费的比例作了最高限定,即不得超过生均教育培养成本的25%。到了20世纪末,我国高校管理体制与投入机制的矛盾开始凸显,因为当时不少高校都面临着偏小的办学规模、简单重复的专业设置、单一的人才培养和紧张的教育经费等问题。有鉴如此,1998年7月,国务院通过了《关于调整撤并部门所属学校管

收稿日期:2015-10-17

基金项目:教育部人文社会科学研究基金项目:消费文化影响下中国大学的“元制度”创新(10YJA88106);铜陵学院人才引进科研启动项目:十年来我国群体利益协调的历史进程与基本经验研究(2014tlxyrc09)

作者简介:黄 鹏(1976—),女,安徽马鞍山人,铜陵学院马克思主义学院教师,硕士。

理体制的决定》，这次调整明确了高等教育管理体制，加大了省级地方政府事权和支出的责任，这是一种优化配置高校管理和投入资源的体现。

我国高校管理体制的这些新变化带来了财政投入机制的新调整。从1986年起，使用多年的“基数加发展”的增量拨款方式开始调整为“综合定额加专项补助”的复合型拨款方式。“综合定额”主要是按学生数对高校发放本年度的经费，并基于不同层次高校以及不同专业的定额标准有所不同，而“专项补助”则是由主管部门单独安排给高校用于某种需要的专款专用经费。后一种拨款方式的合理性在于一定程度上扩大了高校自主使用权，但这种拨款方式也存在弊端，主要是“专项补助”的制度设计不健全，评审机制不民主，最终导致不同高校获取资源配置上不公平，这种复合型拨款方式一直沿用到2002年。

二、高等教育资源配置制度改革的发展

我国高等教育改革发展阶段大体上是从1999年2012年。1999年颁布实施的《关于深化教育体制改革全面推进素质教育的决定》提倡培养学生的创新精神和实践能力，吹响了全面推进素质教育的号角，这在我国高等教育发展中具有举足轻重的意义。

2001年我国成功加入世界贸易组织后，高等教育的国际化、全球化引发了持续关注 and 讨论，随后《民办教育促进法》、《中外合作办学条例》(2003)开始实施。这两部法律法规为我国高等教育办学主体多元化提供了法律保障。高等教育办学主体多元化，在一定程度上弥补了国家办学教育经费的不足，为社会培养更多的人才。

值得关注的是1999年5月，国家作出了高校扩大招生的决定，在连续3年扩招之后，2002年我国高等教育毛入学率达到15%，标志着我国高等教育大众化时代真正到来。大众化在满足广大人民群众日益增长物质和文化需求的同时，也带来了高校教育质量的下降和大学生就业的困难。此外，在实际运行中，我国高等教育成本分担机制往往演变成为以国家拨款、个人缴费上学为主导的格局，究其原因，我国社会组织和私人资本捐资办学的能力远远低于西方发达国家的水平。

自2002年开始，国家预算方式进行了改革，相应地，我国高校的财政拨款方式也调整为“综合加项目预算”。目前，这种方式主要是针对高校的科研教研经费进行拨款，其基本含义在于：国家把教育经费以项目申请的方式在单位预算期内拨付给高校，但高校申请的项目必须获得有关部门批准，否则不能拨付。但这种拨款方式也饱受诟病：就是不注重使用效益，以拨代管。加上受到消费主义对物质的过度追求和攀比，许多高校纷纷加入到争夺教育资源行列。由于在申请项目上的先天能力差异，资源配置的两极分化成为不争的事实，“211”和“985”高校往往是锦上添花，而众多的地方院校则是空手而归。有鉴如此，可以建立由同行

专家、行政官员和社会第三方机构联合组成的项目评审组，以项目最终实效考核情况为依据，决定是否实行滚动拨款制，这些做法可以为我们克服这种拨款方式的不足指明了努力的方向。

三、高等教育资源配置制度改革的深化

进入新世纪特别是党的十八大以来，随着我国经济社会的发展，更多的人民群众分享了改革开放的成果并富裕起来，同时，为了拉动内需，国家实施了一些经济刺激政策，这些推高了人民群众对于消费优质高等教育资源的期望值。但现实却不容乐观，因为我国优质高等教育资源还处于相当短缺状态，形势倒逼着高校要加快以全面提高质量为核心的内涵发展的步伐，以满足人民群众的殷切期盼。2013年召开的十八届三中全会明确提出了“深化教育领域综合改革”，“改进预算管理制度”，“建立事权和支出责任相适应的制度”，“清理、整合、规范专项转移支付项目”等顶层设计要求。^[1]这是我国高等教育综合改革和资源配置改革进入深化阶段的标志，但由于这一阶段的实践进程还在深入落实和推进中，因此对这一深化阶段的系统认识还需要时间来展开和检验。

我国高等教育资源配资改革的突破点是要建立科学的评价机制，促进资源配置方式的科学化。首先，应以《大学章程》为依据，以大学评价机制的建立和完善为抓手，通过科学的评价来引导高校准确定位、特色发展，引导社会正确看待高等学校办学行为，促进政府转变职能，实现由包揽高校到评价、引导高校并提供服务的职能转变。其次，建立与事权、支出能力相应的教育财政制度。应细化法律明确规定的中央和地方政府的权责与支出责任，将中央和省级两级管理原则性规定落实为可操作的具体规定。同时，适当提高中央政府通过转移支付地方政府的支出责任，因为在实施城镇化战略和社会大流动的背景下，地方高校早已突破服务本区域的界限并成为全社会公共服务重要提供者之一。最后，整合、规范高等教育财政专项转移支付。目前最突出的问题是同一投入要素项目繁多、重叠。众所周知，由于基本支出拨付有着较为明确的规定，增加的难度微乎其微，而专项支出在制度设计上还不够规范，随意性和自由裁量权较大，于是专项支出就成了众多高校争取财政资金的重要来源。因此，改革的方向就是要适当加大中央一般性转移支付的比重，减少各类专项转移支付比重；同时，健全制度和评审规则，科学整合专项支付中重叠和交叉项目，凡应该且可以纳入一般性转移支付的专项支付都要纳入，最大限度地提高高等教育资源配置的使用效率。

参考文献：

[1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(2).

(责任编辑 汪继友)