

# 广东省普通本科高校经费筹措探析

陈媛

(广东金融学院,广东 广州 510000)

**摘要:** 财政教育经费投入是广东省普通高等院校主要的经费来源,随着逐年教育教学成本的增加,广东省不少普通本科高校面临着收支不平衡的状况,学校发展需求和教育经费投入不匹配,经费来源结构单一无法突破经费筹措瓶颈。本文以广东省普通本科高校为研究对象,根据各高校公示的2016-2019年决算报告数据,分析经费来源结构和政策机制对办学经费筹措的影响,探索可行的解决方法,力求为广东省普通本科高校经费筹措提供参考。

**关键词:** 普通本科高校;经费筹措;财政投入

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2021.08.282

根据广东省教育经费统计数据,广东省普通高等教育经费逐年提高。但根据绩效优先原则,教育资源倾向性越来越明显,同时由于地区经济差异,全省不同类型普通本科高校在获得财政资源上存在较大区别。随着教学成本、人力资源成本等常规性运营成本快速增长,财政资源投入较少的普通本科高校面临着收支不平衡的问题。本文将深入分析广东省普通本科高校经费来源现状和特点,结合政策制度影响,寻找广东省普通本科高校经费筹措困难的主要因素,探索性地提出解决方法。

## 1 有关说明和介绍

本文根据广东省31所公办普通本科院校信息公开的2016-2019年部门决算报告和广东省教育厅公示的教育经费统计数据为基础,包括3所部属大学、24所省属普通本科高校、4所市属普通本科高校(不含深圳技术大学),围绕各高校教育经费收入物点、结构和现有供给机制下高校经费筹措影响因素,结合政策和高校财政改革分析探索普通本科高校经费筹措方式,解决广东省普通本科高校经费需求,从而有助于提升广东省内普通本科高校的整体综合实力和发展水平。

## 2 广东省普通本科高校经费筹措状况

### 2.1 现有经费筹资机制对普通本科高校的影响

普通高校筹资机制包括正式制度供给和非正式制度供给。正式制度供给主体是国家提供资金,非正式制度供给主体是由企业和居民提供资金(宋兰旗,2011<sup>[1]</sup>)。根据筹资来源,目前正式制度供给主要包括财政拨款、非同级财政拨款、事业收入、政府债融资、资产出租出借、校办产业收益和社会服务收入等。非正式制度供给包括企业和居民捐赠、企业助学、校企合作、科技成果转化等。基于政策变化主要影响广东省普通本科高校经费筹措的因素有:

#### 2.1.1 财政拨款方面

财政拨款是学校当年从同级财政部门取得的各类财政拨款。包括一般公共预算财政拨款和政府性基金财政拨款。其中一般公共预算财政拨款是财政拨款的主要构成部分,主要拨款方式是按生均一般公共预算教育经费即高校按照事业费和基建两部分拨款分配给每位学生的公共财政预算经费,简称生均拨款(杨家珍,2013<sup>[2]</sup>)。根据财政部2010年发布的《财政部教育部关地进一步提高地方普通本科高校生均拨款水平的意见》,原则上2012年各地地方高校生均拨款水平不低于12000元。广东省普通高校生均拨款标准于2019年调整至12000元。

#### 2.1.2 事业收入方面

事业收入是学校开展教学、科研及其辅助活动取得的收入。包括教育事业收入和科研事业收入。其中教育事业收入中的学费、住宿费、培训费、委托培养费是普通本科高校事业收入主要来源;还有一部分是跟科研项目、科技成果转化相关的科研事业费收入。普通

本科高校学杂费收费标准主要由发改委定价或核准,广东省普通本科高校学费标准2016年调整到5000多元,标准定价调整幅度远低于物价水平增长。

#### 2.1.3 融资政策方面

根据财政部发布的《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》和广东省财政厅发布的《全面规范管理加强政府债务风险防控》对地方政府债务清理和压缩的要求,广东省财政厅和广东省教育厅已经明确普通高等院校严格控制地方政府债务规模,原则上不再批准普通高校新增银行贷款。同时清理校外资产,在逐步规范地方高校资产管理的同时,在一定程度上限制了高校较为主动、灵活、但成本和风险较高的融资方式。

## 2.2 调查数据分析

2015年11月国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》要求在财政资金投入采取绩效导向进行倾斜投入(李义贝,2020<sup>[3]</sup>),在此导向性要求下,社会影响力、科研水平和学科建设具有明显优势的985、211高校更容易获得财政资金支持。2019年广东3所部属大学年度教育经费总额占31所公办普通本科院校的35.35%,财政资金筹措能力远远高于省属和市属院校。根据广东省普通本科高校主要财政资金收入来源决算数据、财政资金使用情况,分析高校经费来源发展趋势、各类院校经费来源结构差异,总结出普通本科高校经费来源特点和发展趋势。

#### 2.2.1 各类普通本科高校财政拨款状况

2016-2019年,部属院校、市属院校、省属院校公示决算信息中一般公共预算财政拨款占比采样高校一般公共预算财政拨款总额的年均值为22%、34%、44%;采样高校一般公共预算财政拨款金额的校均年均值分别为18.95亿元、23亿元、5.23亿元;校均年均增长比例分别为4.43%、22.52%、7.28%。在一般公共预算财政拨款上,市属院校获得地方政府支持力度最大,财政拨款金额高于部属和省属院校,市属院校是省属院校的4倍,在增长趋势上也远远高于另两类院校。

#### 2.2.2 各类普通本科高校事业收入状况

2016-2019年,部属院校、市属院校、省属院校事业收入占比采样高校事业收入总额的年均值为42%、11%、47%;采样高校事业收入金额的校均年均值分别为21.53亿元、4.2亿元、3.15亿元;校均年均增长比例分别为7.37%、31.63%、17.05%。在事业收入方面,由于部属院校的综合实力优势,经费筹措能力远远领先于另两类院校,其中省属院校最弱。从趋势上看市属院校的年增长率最高,体现学校事业发展在财政资金的大力支持下获得明显改善效益。

#### 2.2.3 各类普通本科高校主要财政来源收入结构特征

2016-2019年,部属院校、市属院校、省属院校一般公共预算财政拨款收入和事业收入合计占比采样高校年度收入额年均值分别

为74%、96%、87%。其中:一般公共预算财政拨款占比年度收入额年均值分别为36%、80%、54%;事业收入占比年度收入额年均值分别为38%、16%、33%。从主要财政来源收入结构看,市属院校对财政收入依赖性最强,事业收入水平相对比较弱,收入结构单一性最明显,省属院校次之,部属院校在筹资渠道上最多元化,事业收入远超其他类院校,非财政收入来源占比较高,自身筹资能力较强。从变化趋势看,三类院校收入结构已形成较固定的格局。

#### 2.2.4 年末结转和结余方面

2016-2019年,部属院校、市属院校、省属院校年末结转和结余资金校均平均值分别为:22亿元、4.8亿元、2.48亿元,随着财政拨款的增加,三类院校财政资金结转和结余金额都有不同程度的增长。2019年部属、市属、省属高校年末结转和结余资金占年度教育经费总额的比例分别为:25.43%、18.55%、13.63%,2016-2019年期间三类院校校均值年增率分别为:7.47%、55.33%、-3.81%。由于政策支持下的财政拨款倾向性,形成部属高校财政资金年末结转和结余金额最多,财政资金执行率最低,市属高校次之,但市属高校在执行率上存在明显降低的趋势。省属高校在资金执行率上存在加快提高的趋势。

### 3 结论和措施建议

#### 3.1 广东省普通本科高校筹资主要存在的问题

通过上述2016-2019年各高校决算报告数据的深入分析,结合高校筹资机制的主要影响因素,总结广东省普通本科高校筹资存在以下问题。

##### 3.1.1 财政拨款投入不断提高,但存在较明显不均衡

2016-2020年期间,全省高等教育经费投入年均增长率15.31%,2020年高等教育经费投入占全省教育经费支出的20.51%。虽然广东省近几年不断提高高等教育经费投入,但生均拨款标准增长速度缓慢,直到2019年才达到最低的生均拨款标准要求。在财政拨款方面,部属、市属、省属高校的投入差异较大,市属高校远远高于省属高校,一方面受地区经济影响,广州、深圳市属高校能够获得更多的财政资金支持。另一方面受政策的影响,在绩效优先的导向下,广东省财政资金更倾向于部属高校。在投入不均衡的情况下,随着教育教学成本的增加,省属高校收支平衡越来越困难,2019年部门决算报告中24所省属高校中有16所高校需用事业基金弥补收支差额。

##### 3.1.2 省属、部属高校收入结构单一,对财政拨款依赖性强

从财政拨款和事业收入占比和增长速度来看,省属、市属高校教育经费主要来源多年来一直是财政拨款和事业收入,而且每年占比变化基本持平,收入结构单一将导致在招生规模不变的情况下,每年随着运营成本、教育成本的提高会导致学校用于科研、教学事业发展的经费空间越来越小,影响学校中长期发展和实现战略目标。从财政拨款占比来看,省属和市属高校对正式制度供给的依赖性都很大。印证了政府对教育努力程度以及对地方普通高校的投入倾斜度的挤出效应,也反映了政府部分政策与行为可能加剧了某些地方普通高校对政府投资的财政依赖程度,不符合地方普通高校多元化筹措教育经费的改革趋势。(张紫薇、牛风蕊,2020<sup>[4]</sup>)

##### 3.1.3 筹资渠道固化,非正式制度供给作用小

省属、市属高校对正式制度供给的依赖性未能根本改变,融资渠道有限,自主性较低,日常运营经费很难通过融资形式解决。在过度依赖财政拨款和学费收入的情况下,非正式制度供给机制未能建立起来,从非正式制度供给形式获得的教育经费增长缓慢,在财政资金不断增加的同时不能将教育事业发展转化为产出,未能形成有效的社会资源投入和成果转化,在非财政收入经费筹措上远落后于部属高校。

#### 3.1.4 财政资金配置效率较低

随着财政教育经费投入的增加,部属和市属高校年末结转结余增长幅度明显,一是由于财政投入与项目进度不匹配。二是在财政资源配置时,未充分考虑到执行绩效,在教育部给予部属高校拨款的情况下,加上地方政府的投入,一定程度上形成资源浪费,财政资源配置效率降低。省属高校在三类高校中由于财政拨款最少,经费来源更紧张的形势下,财政资金使用效率比另两类高校较好,年末结转和结余也最少。

### 3.2 广东省普通本科高校经费筹措建议

解决普通本科高校经费筹措困境应从政策机制和学校财收机制改革两手抓,政府应在不断加强教育投入的同时,改善财政资源的投入结构,提高使用效率,给予经费紧张的省属高校提供更多的支持;学校应积极把握政策下的资源供给,同时要加强对非财政资源的开发,提升筹资渠道的多元化。

#### 3.2.1 政策机制改革方面

(1)以绩效为指引,优化财政资源配置。在财政资源分配上,完善财政拨款机制,强化绩效为导向,根据财政资金执行情况和绩效考评结果,科学分配财政资金,同时通过公开、透明的资金分配机制引导高校完成事业发展建设目标,监督财政资金使用效率,在此基础上平衡财政供给,加大资源较少的高校教育经费投入,打造特色品牌高校,提高广东省普通本科高校的整体质量和排名,从而逐渐提升地方高校的竞争力。

(2)提高生均拨款标准和学费标准,持续增加高等教育投入。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2010)》要求各省域地方政府应建立健全地方普通高校分类发展及相应高质量内涵发展标准,建立地方普通高校高质量内涵发展标准和地方政府财力、物价变动及教育教学成本等联动的生均定额拨款标准动态调整机制,提高基本支出拨款标准(叶青松、赵柳倩,2020<sup>[5]</sup>)。充分结合广东省地区物价水平和逐年增加教育发展成本的实际情况,持续提高普通高等院校的生均拨款标准和适度提高学费标准,逐渐下放经费使用的自主权,避免资源浪费,同时对普通本科高校经费缺口形成有效的补充作用。

#### 3.2.2 学校财收改革方面

(1)优化教学结构,提升资金绩效水平,提高财政教育经费来源。普通本科高校生均拨款收入和事业收入跟学生结构和规模紧密相关,作为财政教育资源不足的省属高校和过度依赖财政拨款的市属高校,一是通过积极提升教学质量和学科建设水平,增加硕士和博士点授权,改善学生结构,保证生均拨款经费基本盘的教育资源提升。二是结合学校情况提高毛入学率,在一定程度上提高学生规模;拓展业务类型,持续开拓继续教育、国际教育、业务培训这类增值收入业务,提高事业收入创收能力。三是合理编制财政专项资金预算方案,提升财政资金使用绩效,争取学校建设和发展获得更多财政资金支持。

(2)建立非正式制度供给机制,积极开拓教育资源。普通本科高校在以财政投入为主的前提下,应重视开拓社会投入教育资源筹措渠道。一是提高科学研究和社会服务水平,提升科技成果转化能力,完善校企合作制度和合作模式,努力增加教学、科研成果产出效益,增加企业投入的吸引力以获得更多教育资金。二是加强社会宣传和建立品牌特色,提高社会认可度和校友归属感,利用基金会制度,积极拓展社会教育捐赠资源,制定相应投资管理制度,利用好社会捐赠资金,提升资产保值增值能力。三是对于基础建设类的项目,应充分评估项目成本、绩效,结合学校实际,积极探索通过多元化融资渠

(上接 283 页)

道如 BT、BOT 等合作融资模式解决建设资金不足的问题。

(3)提升资源管理水平,提高资源使用效率。高校在开源的同时,一是不断完善财务治理水平,通过加强预算管理制度,以绩效为目标,围绕短期目标和中长期规划科学务实安排经费使用项目,制定绩效评价机制,强化绩效考核,确保经费使用产出效益和取得成果。二是合理降低运营成本,加强资产管理水平,减少资源浪费,提升学校资产增值能力;通过加强内部控制机制,避免资源内耗,提高学校综合管理水平和办学能力。

#### 4 结束语

在内外环境变化日新月异的时期,广东省政府和普通本科学校应未雨绸缪,加快高校筹资机制改革,充分结合本地普通高校经费来源的现状,持续加大财政投入,强化经费使用绩效,完善财政资

源分配机制和优化高校经费来源结构,让学校增强自身造血功能,为打造地方品牌大学提供充足的资源保障,从而不断提升广东省普通本科高校的综合实力和竞争力。

#### 参考文献

- [1]宋兰旗.中国高校筹资制度创新研究[D].吉林大学,2011:57-68.
- [2]杨家珍.地方普通高校生均拨款研究[D].湖北大学,2013:7.
- [3]李义贝.“双一流”建设背景下的地方高校教育经费投入问题研究[J].黑龙江创新创业理论与实践,2020(4):108.
- [4]张紫薇,牛风蕊.究竟是什么影响地方高校教育经费收入?——基于省份、院校特征与教育经费收入的关联性分析[J].中国高教研究,2020(2):68.
- [5]叶青松,赵柳倩.新时代地方普通高校经费筹集的新思考——基于生均教育经费变化分析[J].会计之友,2020(23):132.