

# 广东省公共财政支持民办高等教育的对策研究

毕会东

(广东科技学院,广东 东莞 523083)

**摘要:**建立健全民办高等教育公共财政扶持体系,是当前促进广东民办高等教育健康发展的有力抓手。政府加大对民办高校的公共财政支持力度,是解决广东民办高校发展瓶颈的关键,也是实现教育公平和社会公平的有效途径。文章从公共财政支持民办教育的政策出发,阐述公共财政支持广东民办高等教育的必要性与可行性,并从直接支持和间接支持两方面分析广东省公共财政支持民办高等教育发展的现状,进而提出加强广东省公共财政支持民办高等教育的建议。

**关键词:**民办高等教育;民办高校;公共财政;广东

**DOI:**10.3969/j.issn.1671-2714.2016.00.006

《民办教育促进法》等一系列支持民办教育发展的政策法规的出台,为公共财政支持民办教育发展提供了法律保障,展现了新时期政府积极促进民办教育改革与发展的决心,为民办教育的发展带来了新思路、新希望。当前,加大公共财政支持力度以解决民办高校办学经费短缺等问题,已成为很多国家和地区促进民办(私立)高等教育健康发展的重要手段。

## 一、公共财政支持的必要性

办学经费不足是制约民办高校发展的重要因素,加大公共财政支持,有助于提高民办高校的社会地位和办学质量,实现公办、民办高等教育资源的合理配置。

### (一) 民办高等教育的社会贡献

第一,拉动经济发展,促进就业。广东民办高等教育消费按每生每年2万元计(含学费、住宿费

和生活费等),每年的消费总额至少在100亿元以上,这对拉动区域经济发展有着直接贡献。另外,民办高校为大量的教育从业者提供了就业岗位,2014年广东民办高校教职工总人数为35258人,专任教师达26104人,大大缓解了就业压力。<sup>①</sup>

第二,促进教育体制改革。民办教育的诞生和发展,调动了社会力量投资兴办教育的积极性,打破了我国原有的公办教育“一统天下”的格局。民办高校面向市场办学、自主灵活的办学体制和运行机制,与公办高校形成了强烈对比,有效促进了教育体制的改革。

第三,加快高等教育大众化进程。《广东省中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出:至2020年,广东户籍人口高等教育毛入学率达到50%,进入普及化阶段。2013年,广东高等教育毛入学率从2002年的15.3%提高到30.5%,比2012年增长了1.8%,民办高等教育

收稿日期:2015-07-21

在线优先出版日期:2016-05-31

基金项目:广东省教育研究院教育研究立项课题(GDJY-2014-D-B001)

作者简介:毕会东,男,黑龙江五常人,助理研究员,硕士,研究方向为民办高等教育。

<sup>①</sup>数据出自广东省教育厅:《广东省教育事业统计简报(2014)》。

为广东高等教育毛入学率贡献了9个百分点。<sup>①</sup>多年来,广东民办高校办学规模不断扩大,学校数和在校生数都呈持续增长态势,高等教育毛入学率明显提升,为高等教育大众化作出了重要贡献。

第四,承担教育的社会责任。民办高校充分吸纳社会资金投入教育事业,在很大程度上减轻了政府和公办高校的压力,不仅提升了原本没有机会接受高等教育的青年的文化素质,而且降低了这部分青年因低龄流入社会而可能导致的就业压力加大、犯罪率升高和人口流动速度加快等社会问题。

### (二) 民办高等教育的财政贡献

据教育部《2014年全国教育事业发展统计公报》公布的数据,全国共有民办高校728所(含独立学院283所),在校生587.15万人;另据教育部、国家统计局、财政部的《2014年全国教育经费执行情况统计公告》,全国普通高校生均预算教育事业费为16 102.72元。据此计算,2014年全国民办高等教育对财政性教育经费的贡献超过945.47亿元;2014年广东普通高校生均预算教育事业费为14 361.68元,民办高校在校生为58.04万人,民办高等教育的财政贡献预计超过80亿元(见表1)。

表1 2014年全国及广东省民办高等教育财政贡献<sup>②</sup>

统计内容	相关数据
全国公办高校教育生均预算教育事业费/元	16 102.72
全国民办高校在校生人数/万人	587.15
全国民办高等教育对预算内财政经费的贡献/亿元	945.47
广东公办高校教育生均预算教育事业费/元	14 361.68
广东民办高校在校生人数/万人	58.04
广东民办高等教育对预算内财政经费的贡献/亿元	83.36

### (三) 民办高等教育的正外部性

民办高等教育属于公益性事业,民办高校与公办高校一样传授知识和技能,致力于全面提高学生素质。广东每年10多万民办高校毕业生,为地方经济社会的发展提供了丰富的人力资源,充分体现了民办高等教育的正外部性。民办高校提供的教育活动具有与公办高校同样的社会价值,这就决定了公共财政应当支持民办高等教育。

### (四) 深化教育体制改革的要求

传统的公办高等教育体制已经无法适应现代社会发展以及高等教育大众化发展的需要,如何保障高等教育的可持续发展,成为国家宏观战略的重要内容。政府应充分认识到民办教育对国家和社会作出的贡献,加大对民办教育的支持力度,鼓励民办高校在办学模式和教育教学改革方面走出新路,从而推动教育体制的整体改革。由于教育本身具有成本持续增长的特殊性,如果政府不替民办学校分担一部分办学成本,就会有相当一部分民办学校难逃倒闭的命运。因此,公共财政支持民办高等教育,是深化教育体制改革的必然要求。

## 二、公共财政支持的可行性

政府对民办高等教育给予适当的公共财政支持,是世界私立高等教育发达国家和地区的普遍做法。广东加大公共财政支持民办高等教育力度,有着坚实的理论基础和现实的经济条件。

### (一) 公共财政支持是发达国家的普遍做法

从世界范围看,私立高等教育发展水平较高的国家均建立了公共财政资助制度。一方面,政府公共财政资助能有效缓解民办高校办学经费的压力,在一定程度上保证了民办高校的平等地位;另一方面,公共财政支持政策有助于民办高校吸引更多优秀的教师和学生,使民办高校同样有机会参与更高水平的科学研究,从而为国家作出更大贡献。广东民办高校正处于内涵建设的关键阶段,如果公共财政支持到位,将有助于民办高校突破发展瓶颈,早日实现“创强争先建高地”的宏伟目标。

### (二) 高等教育体制改革是内部因素

党的十八届三中全会围绕“深化教育领域综合改革”的总体要求,明确了教育改革的攻坚方向和重点举措。2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“健全政府补贴、政府购买服务、助学贷款、基金奖励、捐资激励等制度,鼓励社会力量兴办教育。”2015年1月,广东省人民政府正式发布《关于深化教育领域综合

<sup>①</sup>《大学城十年:四十万学子从此出》,《广州日报》2014年9月15日,第A4版。

<sup>②</sup>数据出自《2014年全国教育事业发展统计公报》《2014年全国教育经费执行情况统计公告》和《广东教育蓝皮书(2014)》。

改革的实施意见》,标志着广东正迎来民办高等教育改革的重要契机,特别是在“探索分类管理的实施办法,加强分类管理和分类指导,完善民办教育公共财政补贴、购买服务和奖励激励制度”等方面会有重大突破。进一步加大公共财政资助民办高等教育的力度,符合广东当前全面深化教育领域综合改革的精神。

### (三) 广东经济发展水平是财力保障

国内外公共财政支持民办(私立)高等教育的实施经验表明,经济发达且教育资源分布较均衡的地区,在推行过程中取得的效果较为理想。广东既是经济大省,也是民办教育大省,然而,广东每年拨付给民办高等教育的发展专项资金远低于陕西省,<sup>①</sup>这与民办教育为广东经济社会发展所作出的贡献不相匹配,也与广东经济强省的地位不相适应。作为一个经济发达的省份,广东有能力、有条件适当加大公共财政对民办高等教育的支持力度,这是广东省政府大力支持民办教育的最好体现。

### (四) 分类管理是重要基础

政府公共财政支持民办高等教育几乎成为学术界的共识,但现有政策缺少宏观指导,未考虑到不同类型民办高校的特点,缺乏细化的操作措施,导致出现一些资助对象不合理、资助经费被挪用等问题。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》提出:“开展对营利性和非营利性民办学校分类管理试点。”积极探索民办教育分类管理制度,已成为当前进一步推动民办学校发展的突破口。自2010年以来,上海市、浙江省及广东省深圳市等地区已经开始民办学校分类管理改革试点工作。民办学校分类管理的重要目标就是要构建以非营利性为主导的、营利性与非营利性界限清晰的分类框架,在此基础上,针对营利性和非营利性两类民办高校,研究制定不同的资助政策,从而构建更公平、更清晰的政策体系。

## 三、广东公共财政支持民办高等教育的现状

### (一) 直接支持

直接支持是指政府直接把资助金或其他形式

的公共资源发放给民办高校,或给予某些经济优惠政策。近几年,广东省政府对民办高校多采用项目申报的方式进行直接资助,如民办本科高校申报高等教育“创新强校工程”、民办高职高专院校申报省级民办教育发展专项资金项目等。根据广东省财政厅下达的《高等教育“创新强校工程”专项资金安排方案》,2014年省内16所民办本科高校(含独立学院)共获得专项资金1500万元;2015年24所民办本科高校(含独立学院)共获得高等教育“创新强校工程”专项资金近2000万元。<sup>②</sup>另据广东省财政厅《关于下达2015年省级民办教育发展专项资金的通知》(粤教财〔2015〕162号)显示,部分民办高职高专院校获得了一定数额的省级民办教育发展专项资金,如:广东工商职业学院三个专业建设项目共获得专项资金295万元;广州南洋理工职业学院三个专业建设项目共获得专项资金320万元。<sup>③</sup>但总体来看,无论是覆盖面还是数额,广东省政府及地方政府的公共财政资助都显得比较薄弱。自2012年起,广东民办教育发展专项资金从3000万元增加到5000万元,其中有1000万元是专门用于资助民办高等教育的。虽然广东较早设立了民办教育发展专项资金,但总量严重不足,甚至比不上一所公办高校的财政拨款,对整个广东民办高等教育的发展起不到改善作用(见表2)。况且,对于高等教育“创新强校工程”、省级民办教育发展专项资金等,广东省教育部门还采用专家评审与行政审批相结合、书面评审与现场答辩相结合的方式,实行竞争性分配,一些民办高校根本拿不到任何公共财政资助。当前广东缺乏高水平的民办高校,与民办高校办学成本较高又得不到政府公共财政的有力资助不无关系。

### (二) 间接支持

间接支持是指采用对第三方(如对师生)进行资助的方式,间接为民办高校的资金压力松绑、解困。当前,对民办高校师生提供资助正逐步进入广东省政府的政策视野,并提供了一定的支持。

一是对学生的资助。对学生的资助主要体现在奖助学金和助学贷款政策。目前,在奖勤助贷

<sup>①</sup>2011年12月,陕西省政府出台《陕西省人民政府关于进一步支持和规范民办高等教育发展的意见》(陕政发〔2011〕78号)指出,从2012年起,陕西省政府每年设立3亿元民办高等教育发展专项资金。

<sup>②</sup>根据广东省财政厅粤教财〔2014〕488号、粤教财〔2015〕149号文件统计。

<sup>③</sup>数据来源于各相关民办高校官方网站。

方面,广东民办高校全日制在校生可以享受与公办高校学生一样的资助政策:享受国家奖学金、国家励志奖学金、国家助学金以及每生每学年可申请不超过 8 000 元的国家助学贷款;对勤工助学的工作时限和工资标准都作了统一规定。不过,民办高校获得国家奖助学金的名额相对于公办高

校来说较少(见表 3),甚至同规模的民办本科高校的名额还远少于公办专科院校的名额。民办高校的学生和家长要支付较高的学费,政府理应在公共财政资助上与公办高校平等对待,有条件的还应针对民办高校学生经济负担重以及专业设置具有特殊性等情况,给予特别对待。

表 2 广东省高等教育“创新强校工程”专项资金分配表(部分)<sup>①</sup>/万元

学校	性质	2014 年	2015 年
华南农业大学	省属公办	3 770	2 232.43
南方医科大学	省属公办	3 319	2 088.48
华南师范大学	省属公办	3 667	2 105.80
岭南师范学院	省属公办	2 100	1 265.24
韶关学院	省属公办	2 108	1 376.57
广州大学	市属公办	1 211	730.67
广州医科大学	市属公办	1 200	642.54
广东培正学院	民办本科	97	83.39
广东白云学院	民办本科	93	95.07
广东科技学院	民办本科	89	85.50
东莞理工学院城市学院	独立学院	94	83.74
中山大学新华学院	独立学院	85	93.25
华南农业大学珠江学院	独立学院	72	57.44

表 3 2014 年广东省高校本专科生国家奖助学金名额分配表(部分)<sup>②</sup>/人

学校	性质	在校生数	国家奖学金	励志奖学金	助学金
			人数	人数	人数
南方医科大学	公办本科	14 870	31	650	2 680
广州中医药大学	公办本科	14 212	27	600	2 560
仲恺农业工程学院	公办本科	16 970	33	670	3 000
惠州学院	公办本科	16 625	22	530	2 460
广东机电职业技术学院	公办专科	14 886	18	445	2 000
广东工贸职业技术学院	公办专科	14 087	15	400	1 850
广东交通职业技术学院	公办专科	14 102	23	460	2 240
广东白云学院	民办本科	14 848	15	400	1 500
广东科技学院	民办本科	13 264	9	260	1 200
广州科技职业技术学院	民办专科	11 329	5	200	857
广州城建职业学院	民办专科	15 725	8	320	1 280
东莞理工学院城市学院	独立学院	15 408	9	310	1 550
中山大学新华学院	独立学院	13 244	6	265	1 330

二是对教师的资助。当前最主要的是建立相对公平、完善的社会保障和福利制度,为民办高校教师营造愿意来、留得住和想创业的工作环境。在这方面,广东省政府提供了政策支持,如广州南洋理工职业学院、广东工商职业学院等先后获得

年度不少于 100 万元的省级民办教育发展专项资金。另外,在各级政府的大力支持下,广东民办高校基本实现了为教职工购买“五险一金”的全覆盖。在高校教学质量与教学改革工程、高等教育教学改革等项目申报方面,也给予了一定的支持。

①数据出自广东省财政厅文件:粤教财[2014]488 号、粤教财[2015]149 号。

②数据出自《广东省普通高校本专科生国家奖助学金 2014 年预算和 2015 年预算安排分配表》,广东省教育厅网站。

然而,民办高校教师的工资仍明显低于公办高校教师,职称晋升空间也较小,这是导致民办高校师资队伍不稳定、教学质量难以保障的重要原因。

#### 四、对策建议

借鉴发达国家私立高等教育和国内民办教育发展较好地区的经验,在把握好公益导向、促进公平和确保质量等原则的前提下,采取经济支持与政策支持相协调的支持对策,对民办高等教育的发展将具有更大的促进作用。

##### (一) 加大直接经济资助力度

直接经济资助可以通过更明确的立法,构建稳定的长效机制,如稳步提高省级民办教育发展专项资金额度,合理保障用于民办高等教育的资金比例,继续加大高等教育“创新强校工程”对民办高校的支持力度等。国家、省、市三级财政要形成配套机制,在分摊比例上进行合理划分,其中省级财政应成为直接资助民办高等教育的主要力量。要根据区域经济发展程度和财政状况进行有效调节,按照经济状况给予不同程度的资助,既要有国家和省级财政的资助,也要有市、县级财政的有益补充。还可以制定民办高校办学奖励政策,采用第三方评估的方式对民办高校进行综合评估,对办学质量高、社会声誉好和人才培养质量过硬的民办高校给予重奖。具体可采用投入拨款和竞争拨款相结合的方法,先以投入分配为主,逐渐过渡到以竞争为主。

##### (二) 探索生均拨款机制

2014年国家财政部、教育部联合下发352号文件,规定至2017年各地公办高职院校生均拨款不得低于1.2万元。2015年广东加强高水平大学建设工作,计划用5—10年时间建成一批具有较高水平和影响力的(公办)大学。2015年至2017年广东省政府专门安排50亿元专项资金用于高水平大学建设,进入高水平大学整体建设的高校,生均拨款提高到每年1.2万元。以上这些政策的落实,必将进一步拉大公办、民办高校之间的差距。2014年,国家决定将600所地方本科高校向应用型高校转轨,国务院在《关于加快发展现代职业教育的决定》中已经明确提出:“地方人民政府要依法制定并落实职业院校生均经费标准或公用经费标准,改善职业院校办学条件。”目

前,我国民办高校基本定位在“应用型”人才培养,属于职业教育范畴,广东省政府可以参照公办高校较成熟的生均拨款机制,根据学校的层次、所处区域、营利性和非营利性划分等因素,按照公办高校生均拨款标准的一定比例(如公办高校生均拨款比例的1/4到1/3)给予资助。在民办高校中探索生均拨款机制,有利于树立民办高校的合法地位,有利于提高民办高校的办学自主权,有利于民办高校培养高素质的应用型人才。

##### (三) 保障师生权益

尝试利用财政资金建立民办高校教师工资补贴制度,加大对长期在民办高校任职的教育工作者的表彰和奖励力度,建立民办高校教师“五险一金”补偿机制。结合各项评估工作,采用与部分非营利性民办高校签订契约的形式,把优秀教师纳入事业编制统一管理;适度在民办高校教师队伍中推荐、选拔一定比例的教师成为国内访问学者和国内外学术交流人员,并给予财政资助;在民办高校教师的高级职称评定、政府科研立项等方面,也给予相应的倾斜。这些举措将有利于稳定师资队伍,提高教师的业务能力和素质,从而提高民办高校的教育质量。要进一步建立完善民办高校学生资助体系,如根据学生的学费负担制定不同额度、不同类型的助学贷款政策;设立多元化的专业奖学金,适度增加民办高校学生励志奖学金和助学金的名额。此外,要为民办高校学生营造良好的就业环境,避免用人单位对民办高校毕业生的歧视。

##### (四) 完善贴息贷款政策

办学初期,民办高校将大量的资金投入土地、建筑及设备等方面,既要保证办学基础设施的齐备,又要维持学校的正常运转,对资金储备的要求极高,因此很多民办高校只能向银行贷款或接受他人投资。当前各级政府的关键责任是降低银行的贷款风险,并采取贴息或降息政策,使银行愿意贷款给民办高校。同样,考虑到政府的风险,政府要建立健全对民办高校的评估制度,结合广东实际情况,建立政府评估、银行参与的第三方评估和学校自我评估相结合的机制,根据客观、公正的评估结果审批贷款。还要鼓励地方政府和民办教育行业组织探索建立基金会、民办教育银行和民办教育担保公司等,为民办学校提供便利的贷款、担保等服务。利用财政性经费或社会资金成立民

办教育基金,拓宽基金来源渠道,支持民办高校依照国家规定,利用捐赠资金和办学结余等设立教育基金,用于学校的发展和师生的奖励。

#### (五) 鼓励社会捐赠

政府应积极支持民办高校采取社会捐资、集资等多种渠道筹措教育经费,鼓励企事业单位、公民、社会团体等参与和支持民办高等教育事业的

发展。要建立更加完善的捐赠补偿制度,健全捐赠法律法规,确定合理的减免税比例,保障捐赠人、受益人等都能依法享受税收优惠,并规范募捐行为和资金分配、使用与监督等。要充分利用市场和民办高校毕业生的人脉资源,广泛吸引社会力量及民间资金,以缓解民办高校的资金压力,促进民办高等教育健康发展。

## Study on the Strategy of Public Finance Supporting Non-governmental Higher Education in Guangdong Province

BI Huidong

(Guangdong University of Science and Technology, Dongguan, Guangdong, 523083, China)

**Abstract:** Establishing and improving public finance supporting system for non-governmental higher education is an important mean to promote the scientific development of non-governmental higher education in Guangdong. Using public finance intervention and increasing support by the government for non-governmental higher education is the key to effectively solve the existing problems of non-governmental higher education in Guangdong, and is an effective way to truly realize education and social fairness. From the policy angle of using public finance for supporting non-governmental education, this paper expounds its necessity and feasibility in Guangdong Province, and in accordance to the two aspects of "direct support" and "indirect support", it analyzes the current development status. From multiple angles of increasing financial aid, exploring student number based funding, and direct funding teachers and students it proposes the strategies and recommendations for public finance support of non-governmental higher education in Guangdong province.

**Key words:** non-governmental higher education; non-governmental institutions of higher learning; public finance; Guangdong

(责任编辑 毛红霞)