

从宏观政策层面看 我国高等教育经费的筹措与配置

李建发

(厦门大学会计发展研究中心, 福建 厦门 361005)

摘要:我国高等教育面临办学经费紧张的同时又存在办学资源严重浪费的现象。从宏观政策层面看,政府除加大对高等教育投入外,还应当建立科学的高等教育成本补偿机制,由受教育者合理分担高等教育成本;通过立法鼓励社会公民和企业组织捐资办学,拓宽办学经费筹措渠道,并采取切实有效的措施确保“渠开水满”。

关键词:高等教育;财政政策;办学经费;资源配置

中图分类号:G649.21 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-4203(2004)05-0042-05

Raising and allocating of the funds for higher education: A macro-finance policy perspective

LI Jian-fa

(Center for Accounting Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: In China, the funds for higher education are in short, on the other hand, however, the resources for running school are wasted severely. From the macroscopic perspective, government should increase the investment of higher education and establish the scientific compensation mechanism of higher education cost, which is be shared the higher education cost rationally by the educatee. Meanwhile, in order to widen the channel of the operating expenses, we should encourage the donation of the social citizen and enterprise's organization through legislation and take the effective measure to solve these problems.

Key words: higher education; financial policy of higher education; educational funds; allocation of the educational resources

我国是一个发展中国家,为适应国民经济和社会发展对人才的需要,国家自1998年起采取扩招政策。到2003年,全国各种形式的高等教育在校生总规模已达1900万人,高等教育毛入学率提高到17%^[1],我国高等教育已实现从精英教育向大众化

教育的转变。然而,面对高等教育规模的不断扩大,政府投入不足,高等教育经费日益紧张。应该说,投入不足、教育经费紧张是客观事实,但教育资源配置不合理、浪费现象严重也是一个不争的事实。这里面既有宏观政策层面的问题,也有微观运行机制方

收稿日期:2004-07-12

作者简介:李建发(1962—),男,福建仙游人,厦门大学会计研究发展中心教授,博士生导师,从事公共财务与政府会计、非营利组织财务管理与会计研究。

面的原因。本文拟从宏观政策层面,分析造成我国高等教育经费紧张的原因,并提出一些政策性建议。

一、从公共物品理论角度看我国高等教育经费筹措

我国财政管理体制改革的方向是建立与社会主义市场经济体制相适应的公共财政体制。公共财政(Public Finance)是指为满足社会公共需要的国家财政或政府财政。它是市场经济的产物,以市场化为前提。在市场经济条件下,公共财政应按照社会公共需要的原则来确定财政的功能并安排支出。公共财政的功能和支出通常应界定在医治市场失灵、满足社会公共需要和促进公平分配的范围内。社会公共需要是指维系一个社会、一个国家生存和发展的国防、外交、社会治安、行政管理等社会公共事务,以及为促进社会进步、经济发展和人民生活水平提高而必须由政府提供的文化教育、医疗保健、休闲娱乐等公共活动方面的需要。满足这些需要的产品或服务通常被称为公共物品(Public Goods)。根据公共经济学理论,公共物品是社会成员共同消费但没有人愿意为之付费的物品或服务。必须通过行使国家权力,强制地、无偿地、固定地向纳税人征收税收,为提供公共物品筹集公共财政资金。

根据社会成员共同需要的程度,公共物品又分为纯公共物品和准公共物品。教育属于公共物品,但由于教育有义务教育与非义务教育之分,使得它并不完全是纯公共物品。其中,义务教育是提高全民族文化素质必需的教育阶段,是所有公民都必须接受的教育,它属于纯公共物品;而高等教育由于受现阶段教育事业发展水平和公共财政能够为之提供资源数量的限制,并不是所有社会成员都能消费的物品,属于准公共物品的范畴,具有公共性、竞争性和外部性的特征。作为准公共物品,高等教育具有提高全社会科技文化素质、促进社会进步和经济发展的功能;作为竞争性物品,在高等教育资源有限的情况下,并不能为所有适龄公民提供平等的接受高等教育的机会,同时,通过竞争获得接受高等教育机会的受教育者能够在将来获得高于其他人群的货币收益和非货币收益;而作为外部性物品,高等教育将为用人单位(企业等经济实体)提供高素质人力资源,使用用人单位具有获取超额利润的能力。

高等教育的准公共物品属性以及公共性、竞争性和外部性的特征,决定了高等教育必须建立政府、

受教育者和社会“三位一体”的经费筹措机制。为此,政府除了自身应根据高等教育对社会进步和经济发展的贡献度,加大对高等教育投入外,还应当建立科学的高等教育成本补偿机制,由受教育者合理分担高等教育成本;通过立法鼓励社会公民和企业组织捐资办学,以拓宽办学经费筹措渠道,并采取切实有效的措施确保“渠开水满”。同时,通过制定科学合理的教育财政政策,优化高等教育资源配置,以提高高等教育资源的使用效益。

二、当前高等教育经费紧张的宏观政策分析

从宏观政策层面看,造成当前高等教育经费紧张的局面有多方面的原因。

1. 现行的法律法规不配套,使教育经费投入的法律规定得不到有力执行

中共中央、国务院早在1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》(以下简称《纲要》)中就明确提出,要“逐步提高国家财政性教育经费支出(包括:各级财政对教育的拨款,城乡教育费附加,企业用于举办中小学校的经费,校办产业减免税部分)占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%。计划、财政、税务等部门要制定相应的政策措施,认真加以落实”。1995年颁布的《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)中,也以法律的形式规定:“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。具体比例和实施步骤由国务院规定。”但回顾过去的几年,财政性教育经费支出占国民生产总值的比例并没有达到规定的4%,实际情况是1996年为2.44%,1997年为2.49%,1998年为2.55%,1999年为2.79%^[2],虽然2002年提高到了3.41%^[3],但仍未达到法定的比例,且预算内教育经费支出占财政支出的比例连续几年都有所下降,一些省、自治区连续几年没有达到《教育法》规定的教育投入增长的要求。

其原因是多方面的。从客观上说,财政收入增长赶不上财政支出增长的需求,导致各级财政可用于安排教育经费支出的资金供给不足。教育投入虽然在各级财政中都被放在优先地位,但由于财政资金不足,投入就不可能像《纲要》中所说的那样足额予以安排。从主观上说,法规政策不配套致使教育经费投入得不到保障。从财政的角度看,由于财政资金不足,许多确保的支出必须予以考虑,在此基础

上才有可能将其余的财力优先安排于教育;同时,近年来财政管理体制的改革也导致原来许多教育筹资的渠道变得“有渠无水”。最突出的例子是财政支出管理制度改革中实行国库集中支付,将预算外资金集中上缴到财政专户后,学校特别是高等学校原来的“财税费、产社基、科贷息”九条筹资渠道中的“息”(利息)这条渠道明显无水。再从税收的角度看,随着1994年税制改革后,校办产业的减免税逐年减少,加上各地在掌握政策上的差异,国家对校办产业的减免税无法真正用于教育,被截留在校办产业,“税”这条渠道事实上已名存实亡。另外,现行的税收法规规定,企业单位和社会公民捐赠于教育的资金不能在税前列支,在一定程度上抑制了企业单位和社会个人慷慨解囊、捐资办学的积极性。

当然,更深层的原因还在于,教育是一项投资大、见效慢的社会事业。由于每一届政府的任期都是有限的,将财政收入增量投入教育事业并不能立即体现其政绩。这样,虽然口头上都认为教育应当放在优先发展、优先投入的地位,但实际执行起来并不是那么一回事。

2. 社会保障制度不健全,增加了高等学校的包袱

社会保障制度的建立并不是一朝一夕的事情。由于社会保障体系不健全,对于经费本来就紧张的高等学校来说,可谓是雪上加霜。首先是离退休人员经费的财政拨款严重不足,吃掉了大量的教育经费。教育部直属高校都有五六十年甚至上百年的办学历史,其人员构成中,离退休人员占教职工总数一般在1/3左右,这部分人员待遇的财政拨款额度年人均大致在1万元左右,而各学校实际支付的离退休费年人均大都在3万元以上。按照校均5000教职工规模、离退休人员1700人计算,教育部直属73所高校每年实际支付的离退休费用比拨款要多出25亿元左右。其次是“老人老办法、新人新办法”的社会保障制度,要求高校对新招聘人员除了发放工资外,还必须缴纳社保“三金”,而国家财政对缴纳“三金”所需经费并没有相应拨款,使高校增加了“新人”的社会保险经费的负担。第三是公费医疗。虽然公费医疗超支给学校增加的负担不如离退休人员经费负担那么沉重,但各校由于公费医疗拨款不足而导致的额外经费负担也是一笔不小的数目。第四是住房制度改革。由于政策不合理,学校既要负担一次性的住房补贴,同时还要承担提租补贴和住房公积金补贴,长年累月,学校还能承受多久?

3. 人事政策“一刀切”,人员经费拨款不足,学校

只能顾及吃饭,很难考虑建设发展和提高质量

首先是退休政策“一刀切”。高校教职工是接受教育时间最长的社会群体。与高中毕业就参加工作的工人不同,这些高级知识分子中,许多人从参加工作到60岁(男)或55岁(女)退休时累计工龄还不足30年,却执行与工人一样的退休年龄,不仅增加了高校的经费负担,更为严重的是造成高素质人力资源的巨大浪费,使高校中许多身强体壮的高级知识分子退休后成为民办学校的骨干力量。其次是提薪增资的拨款机制不合理。从近几年的情况看,财政对高校的增资拨款采用全国平均数,而高校的高级知识分子的平均工资要比全国平均工资高出一大截,这部分差额也只能由高校自己背着。第三是地方性补贴往往造成“地方政府请客、高校买单”的情况。教育部直属高校遍布全国各地,各地财力不同,物价水平高低不一,地方出台各种各样的补贴、地区性工资在所难免,但是大部分地方在出台人员待遇政策时并没有考虑到中央预算单位,而中央财政又不给予拨款,各部属高校为了留住人才,也只好咬着牙先保吃饭了。从目前的情况看,地方性补贴在许多地区已远远高于基本工资。这部分负担的沉重程度也就可想而知了。

4. 高等教育扩招和发展,导致高校经费吃紧的现象已越来越普遍

近年来,为满足社会经济发展对高等教育大众化的需要,我国高等教育通过连续几年的扩招使在校生的规模几乎翻番。招生规模和在校生规模的增加,不仅要求高校扩大师资队伍,更要求高校相应增加校舍及其他教育资源,否则就必然影响高等教育的质量。近几年,许多高校为了适应社会经济发展和扩招的需要,纷纷征地或由政府划拨土地进行新校区建设。然而,究竟有哪几个高校的新校区是由政府给予拨款建设的呢?

这里涉及学校与政府之间的职责问题。作为公办高等学校,其主要职责应当是在适当的办学规模下注重教育质量和科研水平的提高,办学规模扩大是社会经济发展的需要,应当由政府统筹安排财政资金予以建设,而不应由学校自己找米下锅。

5. 政府专项拨款要求学校提供配套经费不合国际惯例,也脱离高校实际,增加了额外的经费负担

近年来,政府有关部门抓住高校渴望科研经费这一特点,对拨给的科研经费等专项资金几乎都要求学校给予配套,就连教育主管部门的内部机构对所属高校的专项拨款也要求学校提供相应的配套资金。这完全不符合国际惯例。学校除了要提供房

屋、实验室、图书资料等教育科研资源承接科研课题外,还得按照不低的比例提供配套资金,否则检查就不过关,着实让人不可理解。

6. 现行收费政策不仅使学校丧失办学自主权,也导致高等教育缺乏效率

目前,高等教育收费存在的问题比较多,巧立名目乱收费现象有之,抬高标准乱收费现象有之。但是,不按质论价、不按教育成本补偿规定确定收费标准的问题也相当普遍。

收费是学校筹集办学资金的一条重要渠道。《教育法》中明确规定要建立科学的教育成本补偿机制。教育部的有关文件也规定,受教育者应承担办学成本一定比例的学费,并确定为办学成本的25%。按理说,这个规定是合理的,也符合世界上多数国家的惯常作法。但是,在实际执行过程中却存在不少问题。其突出表现是,一方面,“属地化”政策使许多经费投入多、教学质量高的学校,特别是国家重点大学的学费远达不到办学成本25%这个比例。因为“属地化”意味着地方政府主管部门要更多地照顾到公平,却不能体现优质优价的原则,使高等教育缺乏效率,甚至高校管理层为了降低办学成本不惜牺牲办学质量。另一方面,学费的行政审批有悖于市场经济原则、行政管理体制改革目标及高校办学自主权的行使,也不符合高等学校的办学规律。

三、高等教育经费配置的宏观政策问题

在高等教育经费配置方面,主要存在以下问题。

1. 学校布局不合理,宏观调控不到位,造成高等教育供给与社会需求脱节,资源使用效益不高

首先,高等学校布局不合理。高校多集中在大城市或经济发达地区,而大学生源来自全国各地,遍布乡村,这样,大量的大学毕业生希望留在大城市就业,无法回流到经济欠发达地区和中小城市,更不可能回流到乡村。其结果是造成大学毕业生结构性失业:一方面需要大量建设人才的欠发达地区、中小城市和广大乡村没有人愿意去,另一方面经济发达的沿海大城市又滞留大量待业的大学毕业生。

其次是教育宏观调控不到位。相当部分的学科、专业存在重复投入、重复建设的问题,不仅办学水平低,也造成大量人才供给过剩。比如,财经、管理、法律和计算机等学科中大部分看似热门的专业,几乎每个学校都在办,而等到学生行将毕业的时候

则出现了社会需求饱和甚至过剩的现象,结果是许多毕业生要么无法实现就业,要么改行从头学其所从事的专业。

2. 高等教育办学层次不明确,政府包办所有层次的高等教育,财政不堪重负

当前,各类高校的领导层都有好大喜功的倾向,不管自身条件如何,都朝着国内甚至国际一流大学的目标努力,都要办成能够培养硕士、博士的知名高校,而与社会经济发展息息相关的职业技术类、技工类的专业无人愿意去办,造成高层次人才过剩,高级技师、技工类人才奇缺的状况。同时,除少数学校外,几乎所有层次的高等教育都由政府包办,而把许多社会可用于办教育的资金挡在教育行业之外。

3. 高校人才的无序竞争,甚至是恶性竞争,使人力资源成本居高不下,学校财务包袱沉重

人才是任何组织和单位的第一资源,对于高校来说也是如此。各高校为了引进高职称、高学历的教学科研人员,使尽了浑身解数,既承诺解决住房、解决配偶就业和子女就读问题,又诺以重金,使各高校在引进人才方面的经费支出少则几千万,多则数亿元。当然,许多经费用于引进具有良好发展潜质的人才科研启动费,对于国家的科技进步和原创性研究并没有什么不好,但如果把大量的经费用于引进人才的薪金、补贴、津贴等方面就不能不令人深思了。同样是国家投资创办的高校,同样是这些高校的教师,在这所学校拿不到高额工资、补贴和津贴,换一所可能比原单位学术条件和名气更差的学校,就能够拿到数额可观的补贴、津贴,最终受益的是那些乐于流动的人员,而受损的却是高校,更确切地说是国家或纳税人。

目前,《民办教育促进法》已颁布实施,可以预见,民办学校发展壮大后,高校教师队伍将进入新一轮的大流动。而人员经费支出是高校的一项刚性支出,待遇一旦上去了,要降下来难度可想而知,一旦高校提供不了高薪和巨额补贴、津贴,这种人才还会继续流动,继续寻找能够给予高薪和巨额补贴、津贴的学校。如此恶性的人才流动,不能不说是高等学校人力资源配置宏观政策的失败。

4. 高等教育经费分配不尽合理,缺乏竞争性,不利于提高教育经费的使用效益

教育经费的分配缺乏效益观念,即财政在安排教育经费时没有考虑教育对社会进步和经济发展的贡献情况,这对于教育事业特别是高等教育事业的发展无疑是不利的,对社会进步和国民经济发展也不是一件好事。在教育内部的分配也存在不少问

题。不管是“基数法”还是“基数+增长”或是“定额+发展+专项”，这些分配方法顾及了公平，而市场经济规则要求以效率为基本的判断标准，应当遵循“效率优先、兼顾公平”的原则。特别是专项资金的安排，也许所有高校都需要，但是放在哪一所或哪一类学校可能产生的效益更大，这是教育经费特别是专项经费配置时应当考虑的问题。

四、高等教育经费筹措和配置的政策建议

第一，真正按照公共财政学的原理筹集和安排财政资源，矫正财政“越位”和“缺位”的现象，并按照高等教育对社会进步和国民经济发展的贡献投放财政资金。

第二，建立健全高等教育经费筹措法规法制，避免由于法律法规不配套或相互冲突而造成高等教育经费筹措的困难，完善高等教育经费筹措机制和依法多渠道筹措资金的体制，确保“渠开水满”。

第三，建立健全社会保障制度，完善预算体系，改革预算办法，保证高等教育经费真正用于高等教育的发展，财政资金分配真正体现高等教育对社会的贡献。具体地说：(1)理顺社会保障预算与教育经费预算的关系，把高校教职工的社会保障经费从教育事业经费中分离出来，净化教育投入，确保教职工的社会保障资金及时、足额到位。(2)用绩效预算替代当前的“定额预算”以及即将实施的零基预算，保证财政的有效投入和高等教育经费的保障。

第四，重建税制。建议取消校办企业的减免税，设立类似于教育税的税种，以弥补因税制改革造成的高等学校“税”这条筹资渠道财源的枯竭，确保教育经费筹措。同时，建议设立教育彩票，为教育筹集资金。

第五，采取切实有效的措施，使政府政策颁布与资金到位相一致，防止政府（特别是地方政府）只出政策不出资金，或只出小头让高校出大头的“只请客不买单”的现象。特别是地方性人员待遇政策，中央财政应当按“属地化”原则予以直接拨款，或通过财政转移支付方式承担这部分经费。另一种可行的解

决办法是，以法律形式将地方政府为中央所属高校（甚至其他中央预算单位）提供地方性人员待遇经费当作是其应履行的一项社会责任加以规范，确保这部分经费的落实。^[4]

第六，改革高素质人才特别是高职称、高学历人才的退休政策，建立高校人才流动秩序，最大限度地发挥高校教职工的潜力，千方百计地消除高等学校人力资源的外部性效果，切实提高高等教育经费的使用效益。

第七，增强教育主管部门的宏观调控能力，合理调整高等教育的结构、布局，构建地区性的公共教育科研平台（包括学科平台），消除宏观政策层面造成的重复建设、无效投入问题。

第八，从法律和政策角度构建政府和社会在办学层次上既分工又合作的互动机制，划出一定的高等教育层次由社会资金投入，以缩短政府的高等教育投资战线。

第九，引入竞争机制，使高等教育经费分配在促进公平的基础上充分体现“效率优先”的原则。在定额分配的基础上进行高等教育经费分配。专项经费应采取招投标的办法，以合同的形式加以规范，切实提高专项资金的使用效益。

第十，以法律的形式确定高等教育成本补偿制度，构建高等教育收费与质量挂钩的机制。改变高等教育收费的审批制，建议在确定高等教育成本开支范围和成本核算方法的基础上，由社会中介机构对高等教育成本进行审计，由学校根据培养成本、社会评价和社会需求情况确定收费标准，向社会公示，同时报物价主管部门备案。

参考文献：

- [1] <http://www.hwcc.com.cn>
- [2] 教育部财务司. 全国教育经费执行情况统计公告资料汇编[C]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000. 12, 23, 32, 41, 50.
- [3] <http://news.21cn.com>
- [4] 李建发. 市场经济环境下事业单位的财务行为规范[J]. 事业财会, 2004, (2): 14.

(本文责任编辑 许 宏)