

我国高等教育投资体制改革的问题与政策选择

Problems and Policy Options on the Reform of the Investment System of China's Higher Education

张岩峰

(清华大学 21 世纪发展研究院 北京 100084)

一、我国高等教育投资结构正在发生深刻变革

从 20 世纪 80 年代末开始,我国高等教育经费由国家包下来的情况逐渐发生改变,多种渠道的学校自筹经费在高校经费投入结构中的比重呈上升趋势。据世界银行的调查,1990 年代初,在我国高等教育经费来源中,学校创收收入占总收入的百分比开始呈上升趋势,1990 年为 12.3%,1991 年为 13.1%,1992 年为 18.2%。这些创收收入来源包括:校办企业收入、委托培养收入、教育服务收入、研究及咨询收入、后勤服务收入以及学生缴纳的学费和社会捐赠。而政府拨款比例呈逐渐下降趋势,1990 年为 87.7%,1991 年为 86.9%,1992 年为 81.8%^[1]。到 90 年代末,学校创收的比例有了进一步的增长。1997 年,我国普通高等教育支出中,来自学杂费、校办企业与社会服务、捐赠与集资等来源的经费占到了 22.04%,成人高等教育来自这些来源的经费支出占到了 30.93%;而政府拨款比例进一步下降,普通高等教育为 72.81%,成人高等教育为 48.91% (《中国教育经费统计年鉴 1998》)。

多元化投资渠道逐步形成的重要意义在于,它开始改变高等学校过去由于在经济上只与政府发生关系从而在办学上也过分依赖政府的状况,为高等学校注入了经济的活力,使得高等学校面向社会自主办学具有了经济基础。进一步地,处于市场经济环境中的高等学校,将成为融资主体,而改变过去依赖政府的“等靠要”习惯,以及隔离于社会的“象牙塔”作风,积极主动地面向社会开放办学,更加灵活、更加主动地加强人才培养与社会需求、加强科研开发与经济发展的密切联系,动员社会资源,提高办学的质量和效益。而如果由于高等教育建立市场运行机制的滞后,高校自主办学和自主融资的地位得不到落实,就会带来一系列的矛盾。比如,高校将无法根据办学成本自主制定教学、科研

等活动的开支标准和融资战略。如果开支标准(如教师工资、研究生薪酬)和融资战略(如学费)仍需听命于政府行政安排,那么高校将会困惑于来自社会和市场的种种需求,并对办学成本失去关注的兴趣,从而导致投资的成本效益不高。另外,如果高校无法在市场环境下“安身立命”,那么,行政垄断将会进一步阻碍我国高等教育的健康发展,而且,政府对不同高校投入上的差距将会被进一步拉大,从而影响整个高等教育的可持续发展。

二、我国高等教育投资面临的突出问题

当前,我国高教投资体制存在如下几个显著问题,反映了它与社会主义市场经济发展的不适应。

第一,投入不足矛盾突出。改革开放以来,我国经济增长一直保持了在国际上较快的势头,然而,教育投入却与此不相协调,教育经费占 GNP 的比例和预算内教育经费占财政支出的比例一直处于低下水平。90 年代,国家财政教育投入占 GNP 的比例,在总体上,一直未恢复到 80 年代的水平,而预算内教育经费占财政支出的比例亦处于上下波动之中^[2]。在我国公立高等学校占绝大多数、高等教育经费投入仍主要依靠国家财政的投资体制下,国家总体教育投入的不足,必然极大地限制高等教育的投入,甚至带来高等教育与国家义务教育争夺资源的问题。1999 年的高校大幅度扩大招生规模,使资源短缺的矛盾显得更加尖锐^[3],投入不足已成为制约我国高等教育大发展的“瓶颈”。造成国家在教育方面投入不足的原因主要有两条:一是国家财政收入能力下降^[4],二是大量的财政投入以预算外方式支出^[5],而预算外财政支出又大量地不能用于教育等公共领域。高等教育体制内部的原因则在于,单一的高等教育的政府举办模式没有得到根本改善,高等学校所有制实现形式的单一,加之高等学校的融资主体地位不落实,使大有潜力的民间资金投向高等教育的渠道不畅或受阻。

第二,效益不高问题严重。与投资不足问题并存的是,我国高等教育的投资效益也不高。由于校均学生规模小,我国高校生均消耗的高等教育资源大大高于国际标准。1999年在校生超过3000人的普通高校的比例仅为45.2%。我国高校的师生比也不高,1999年全国普通高校的平均师生比为12:1^[3]。在高校中,教师和学生时间资源流失也比较严重。为了弥补因教书和上学而付出的机会成本,教师兼职和学生打工的现象比较普遍,甚至发生“身在曹营心在汉”的问题,把大量宝贵时间花在了本职工学习、教学和科研工作以外,降低了教育和学习的质量和效益。在科学研究和成果转化方面也存在着严重的低效益问题。由于缺乏严肃、健全的学术评价和质量控制制度,产生了不少“滥竽充数”的所谓的学术成果^[6]。高等教育投资效益不高在经济上的原因在于,高等学校缺乏科学的成本核算机制与竞争机制,在制度安排中漠视了成本效益在高等学校经济运行中的重要性。

第三,成本结构不良状况堪忧。除了投入不足和效益不高,投入到高等教育中的有限资源,又有许多没有花在教学与科研的“刀刃”上,甚至花在与教学科研无必然关系的方面,造成了不必要的浪费。首先,高校行政和后勤的运行成本过高,成为高校可持续发展的沉重包袱。作为以高等教育活动为专门职能的高等学校,不得不承担本应由社会承担的成本,比如支付师生员工的住宅、宿舍、医疗、生活后勤的成本和离退休人员的社会保障成本。据教育部的统计资料,教育部直属高校中,教师住宅和学生宿舍面积占学校总面积在1990年和1997年都为49.3%,如果算上食堂、幼儿园等生活福利用房,这两个比例在1990年和1997年分别高达52.6%和65.7%。同国有企业一样,高校“办社会”不仅严重浪费了稀缺的教育资源,同时,还造成机构臃肿、人员冗杂^[7]。1999年,在我国普通高等学校中,专任教师占教职工的比例平均只有48.3%^[3]。另外,受高校内部行政与干部人事制度的影响,讲究政府的一套干部级别与待遇,政务繁杂和人浮于事,也造成行政后勤人员的成本长期居高不下。其次,在高等学校的成本结构中,也存在投资“重物不重人”、“重官不重学”的失调现象。在高等学校的开支标准中,在教学和科研人员的支出上往往受到方方面面的限制,有时甚至宁可购建超出实际需要的设施设备,也不肯投资于人。与不断现代化的物质条件相比,教师工资却长期得不到提高,作为重要科研力量的研究生的津贴也长期处在很低的水平。在高校内部,一线教学和科研人员的工资、待遇与行政后勤人员没有明显的差距,甚至出现倒挂。这种情况与迅速发展的我国劳动力市场化的现实形成强烈的反差,造成教师或学生人力资本的贬值和浪费,也加剧了高

等学校的人才和时间资源的流失。导致我国高等学校成本结构不良的原因固然有高校自身管理水平的因素,但究其根本,是由于计划经济时代形成的“单位体制”的制度安排造成的。长期以来,我们都把高等学校当成所谓“事业单位”,使高等学校应具有的独特社会功能的独立办学法人品质,逐渐萎缩于僵化的“单位体制”之中,而“单位体制”中的“官本位”、“大锅饭”和“办社会”的制度缺陷必然造成上述成本效益上的惊人浪费。

第四,政府拨款制度亟待改革。在从现在起到2010年实现我国高等教育入学率达到15%的10年间,政府如何履行自己对历史的庄严承诺,切实增加对高等教育的公共投入,将是政府高等教育拨款制度面临的最严峻挑战。目前政府的财政及预算体制是不适应这个挑战的。政府预算内拨款不足与预算外拨款随意的问题尚未得到根本解决。另外,目前的政府拨款方式对高校间竞争机制的引入激励不足,政府拨款基本上起到的只是“输血”的作用,而对高校提高成本效益、提高自主融资能力的激励不够。同时,政府拨款在缩小高校间固有的地区差距和历史背景而造成的不平衡方面,发挥的作用也不够。例如,近年来,由于非竞争性因素造成的东西部地区高校间的投入差距正在拉大。政府拨款制度的改革应当在努力提高财政预算拨款比例的同时,考虑如何处理好效率与公平之间的平衡。

三、政府在高等教育投资中的作用

实践表明,在一个国家的高等教育投资中,政府发挥着重要作用。政府在高等教育投资体制中的重要作用主要体现在政府既不“越位”,也不“缺位”,或“有所为,有所不为”。

第一,在国民经济中居于重要地位的高等教育产业,不应实行政府垄断。政府不应“大一统”地行使本应由民间力量行使的高等教育投资权利与义务,应当允许公立与私立并举、非营利法人和营利法人共存的办学格局的存在。在明确产权、权利、责任、义务的条件下,高等学校的所有制可以有多种实现形式。

第二,高等学校是独立自主的法人实体,不应成为政府的附属机构。即便对于众多的由国家或政府举办的高校,政府也不应成为“越俎代庖”的家长,可以管到“钱从哪里来”和“钱如何花”的程度。政府应作到不插手学校的具体办学事务和管理,在经济运行上更不干预学校如何制定各项开支标准和融资战略,真正尊重高校的办学主体和融资主体的地位。

第三,各级政府作为国立、公立高等学校的举办者,要严格履行自己法律上的投资承诺与义务,

确保对这些高等学校的投入,尤其要确保基本的办学条件。政府不直接干预高等学校的融资事务和经济运行,并不意味着可以减轻或推卸自己的投资责任,相反,政府要根据办学效益与质量评估,不断增加自己对高等教育的公共投资(包括总额和占财政支出的比例)。

第四,对于由社会力量举办的非营利性私立高校,政府也应担负投资的义务。因为,由民间团体或公民个人举办的私立高校,带有“共有”的产权性质,它实际上是“另一种类型的公立学校或公有学校”^[8],它在为个人提供具有私人产品性质的高等教育服务的同时,也通过科学研究和社会活动向社会贡献大量的带有公共产品性质的知识创新产品与思想文化成果。政府仍然负有法律的义务,向这些高校投入资金,如教育费、科研费和基本建设费。

第五,政府应当为营利性私立高校的发展提供友好的政策空间。政府应看到具有营利法人性质的高等教育机构在社会人力资源开发上的积极作用,不应因它们有“追利”行为就给予政策歧视。

第六,作为高等教育投资主体之一的政府,在保证自己成为投资国家高等教育事业的表率的同时,要与其他投资主体创造良好的投资环境。例如,对企业和捐赠者的投资给予纳税优惠,对银行的教育贷款给予政府贴息。更加重要的是,要看到求学者承担高等教育成本的能力存在着社会差别,因此要建立和完善学生贷款资助体系,以切实保证社会弱势群体或经济困难者接受高等教育的机会。

第七,政府还承担着立法、监督和社会服务的责任。政府要为高等学校建立健康的融资、经济运行和办学机制,提供法律、制度、政策和信息的服务,并支持和引导社会监督和评估,以宏观激励和约束机制来提高高等学校办学的质量和效益。

四、我国高等教育投资体制改革面临的政策选择

造成我国高等教育投资体制中的各种突出问题的根本原因在于,我国高等教育体制仍然深受过去计划经济体制的束缚,高等教育与市场经济体制仍严重脱离,高等教育作为重要产业的产业地位没有得到确立,基于市场经济机制的多元化的投入与产出机制没有得到实施。

建立适应社会主义市场经济和高等教育可持续发展需要的多元化投资体制,必然与高等教育产业的发展相伴随,二者互相制约、互相促进。在正常的高等教育市场机制尚未建立和完善起来时,高等教育投资体制的改革无法深入下去。目前,在我国加入 WTO 前夕,在建立高等教育市场方面,应优先促进有利于提高高等学校办学主体和融资主体地

位与能力、有利于提高各方投资主体积极性和投资决策能力、有利于提高我国高等教育质量和国际竞争力的市场机制的发展。

站在21世纪的崭新起点上,我国高等教育投资体制改革面临着一系列的政策选择与方向。

第一,大胆探索我国高等学校所有制的多种实现形式,形成以公立高校和非营利高校为主体的、公立高校与私立高校并举、非营利法人与营利法人共存的多样化的所有制格局,将我国高等教育办学模式从过去的政府办学,逐步过渡到社会办学的局面上来。公立高等教育可以建立中央、省(直辖市)、市三级政府举办高等学校的投资体制。在多元化的高等教育投资体制中,政府应当摆正自己在高等教育产业发展当中的位置,“有所为,有所不为”,避免对高等教育产业的行政垄断,避免对高校办学的直接干预,切实履行投资职责,积极发挥正确的服务和宏观调控职能。

第二,建立和完善法律、制度与政策,大力支持民办和私立高等学校的发展和提高。政府可以采取“赠地”、“赠产”、“无偿租用土地与设施”以及财政拨款的方式,给予有条件的民办和私立高校实在的支持。国家对于民办和私立高校的教师,应实行一视同仁的政策与待遇,留住和吸引国内外一流人才到我国民办与私立高等学校任教和管理。一些公立高校可以进行“转制”的改革,或创办产权多元的高等教育机构。有的高等教育机构可以引入外资,建立对外合作机制。

第三,切实落实高等院校的办学自主权,使高校成为多渠道筹集办学资金的融资主体。高等学校应当最清楚自己的办学成本状况,也最清楚如何面向社会开放办学,对于学校运行的各项成本开支标准,对于如何制定融资战略,高等学校应当具有最终的决定权。高校通过合理运营获得资金赢余,应当受到鼓励。国家应当鼓励学校将赢余投入到改善师资待遇、提高师资水平和改善办学条件、提高教育质量中去。

第四,发挥市场机制在资源配置中的基础作用。个人承担高等教育成本应反映市场规律,学杂费的标准应当反映劳动力市场的价值规律。不同的高校、不同的专业可以收取不同标准的学费。为此,毕业生就业要进一步融入到社会劳动力市场,实行彻底的社会化,取消行政干预和“指标”控制。应尽快实施研究生教育的收费与资助制度。应变革高校人事制度,使教师的聘用和职称评定与劳动力市场接轨,不同高校、不同岗位、不同职称的教师待遇应在公平竞争的条件下拉开差距。教师劳动力市场应与社会劳动力市场直接接轨,避免师资队伍建设中的“近亲繁殖”,鼓励海内外高级知识分子参与到我国高校教师劳动力市场的竞争中来。改变教师对学

校的人身依附关系,教师可以在多所高校间自由流动,也可在多所高校间承担岗位教学或科研任务。

第五,进一步完善高等教育学生贷款资助体系,保证弱势群体和经济困难者有接受高等教育的平等机会。要探索银行、高校、社会中介机构协调合作的借贷管理体制,结合社会信用机制建设,促进贷款的发放和回收。要加强贷款资助的信息服务,避免弱势群体得不到充足有效的信息。

第六,改革政府拨款制度和方式,不断提高政府拨款的力度与效益。提高政府财政收入能力和预算能力,逐渐收拢预算外支出,落实好政府教育经费投入上的“两个比例”和“三个增长”指标^[9]。要把投入—产出效益的评估作为财政拨款的重要指标,发挥评估激励机制在拨款中的作用。努力缩小政府投入在高校间的不平衡,应通过地方政府与中央教育主管部门共建的方式,加大地方政府对高校的投入力度。中央政府对高等教育的投入应倾向于西部、少数民族地区的高校和办学条件先天禀赋不充分的高校。各种类型的高校要积极投身地方的经济建设和社会发展,政府应当为此创造良好的条件。

第七,提高人力资本的价值,尊重高等学校教师和学生的劳动创造,大幅度提高高等学校教师的工资。同时,把研究生尤其是博士研究生的津贴提高到适当的水平。要改变过去投资偏重于硬件的导向,重视对人的投资。

第八,改变“单位体制”束缚高校生产力的现状,实行高等学校内部制度创新的变革,提高办学效益。要深化高校内部行政体制改革,同时,加快推动彻底的高校后勤社会化改革。“以人为本”,“以师生为本”,大力压缩不必要的行政后勤成本。在中央和地方政府的大力支持下,可以领先于社会在高等学校实行大胆的住房、医疗和社会保障体制改革,彻底改变“学校办社会”的局面。鼓励社会力量在校园以外开展学生公寓物业服务,高年级大学生和研究生实行“走读制”。

第九,改革高校财务制度,加强成本核算,避免浪费和低效率。高校应当加强经济运行和成本管理的民主建设,应当实行由校长每年向全校作包括学校运行与财务状况在内的年度报告的制度,满足师生和社会的知情权,并接受师生和社会对办学质量和效益的民主监督与评议。

注释和参考文献

[1]世界银行.中国高等教育改革.北京:中国财政经济出

(上接第55页)

项目。即在风险和收益相同的情况下,风险投资人更愿意投资产品市场更大的项目。在美国的风险投资业中,有一个著名的大P定律(The Law of Big P)。其内容是:一项新产品,要想在市场上立住脚,就必须能够解决消费者遇到的问题;而它能够解决的某

版社,1998,52

[2]根据《中国教育经费年度发展报告》(国家教委财务司、上海智力开发研究所)和《1999年全国教育经费统计快报》(教育部财务司、上海智力开发研究所,《教育研究信息》2000年第5期)的资料,1991~1999年,国家财政教育支出占国民生产总值的比例分别为:2.85%,2.73%,2.52%,2.62%,2.45%,2.47%,2.54%,2.61%和2.79%(1999年的数字为占GDP的比重),一直未达到1986年的最高水平(1978~1986年间,呈连年上升的趋势);1991~1999年,预算内教育经费(含城市教育费附加)占财政支出的比例分别为:13.52%,14.15%,13.67%,16.07%,16.05%,16.23%,15.61%,15.32%,14.55%。

[3]1999年,我国普通高校扩招42.9%,在校生增加15.4%,使得几项办学条件指标都有所下降。1999年与“九五计划”之初的1995年相比,普通高校全日制学生生均教学行政用房面积下降了7.70%(万人以上的高校下降了21.34%);生均宿舍面积下降了0.16%(万人以上的高校下降了8.12%);生均图书册数下降了29.8%;生均教学仪器设备价值,在考虑了物价上涨因素后,刚刚持平。参见蒋鸣和,“‘九五’期间我国高等教育发展的回顾”,《教育研究信息》2000年第1~2期。

[4]根据王绍光、胡鞍钢的研究(《中国国家能力报告》),我国国家财政收入(包括债务收入)占GNP的比例从1978年以来,一直处于不断下降的状态。

[5]由于采取“预算内和预算外”“两条线”的财政支出方式,大量的预算外财政支出受到人为因素的支配,使得对国家利益最为重要的教育等公共领域的投资很难居于优先位置。

[6]薛澜,“知识经济的兴起及对我国高等教育的挑战”,1998年11月4日在清华大学图书馆学术厅的演讲。

[7]方惠坚.我国高等教育要适应持续发展的要求.清华大学研究通讯,2000(17)

[8]厉以宁.关于教育产品的性质和对教育的经营.教育发展研究,1999(10)

[9]见于中共中央、国务院1993年颁布的《中国教育改革发展纲要》。“两个比例”是指国家财政性教育支出占国民生产总值的比例和预算内教育经费占财政支出的比例。“三个增长”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,生均预算内教育事业费支出逐步增长,教师工资和生均公用经费逐渐有所增长。“纲要”提出,要逐步提高“两个比例”,实现“三个增长”;还提出,要使国家财政性教育支出占国民生产总值的比例在20世纪末达到4%的目标。现在看来,这个目标要寄希望于21世纪初的1~2个“五年计划”才可能实现。(责任编辑 王宏章)

种问题越大(即越严重,说明产品的市场需求越大),产品的生命力就越强。例如,对于信息产业来说,计算机的运算速度、内存及硬盘容量等问题就是一些“Big P”;而把饼干做成动物形状或英文字母形状,就不属于“Big P”解决的任务。

(责任编辑 王宏章)