

高等教育资本运营论纲

Thoughts on Capital Operation of China's Higher Education

王雪峰

(南京工业大学, 副研究员 南京 210009)

我国的高等教育面临着快速发展的大好形势,这是经济和社会发展的需要,也是“科教兴国”战略的需要。然而,我国公共财政规模偏小,难以支撑高等教育的快速发展。改变依赖政府办高等教育的陈旧观念和不适应社会主义市场经济体制的高等教育体制,走以市场机制为主、政府扶持为辅的道路,是高等教育健康生存和顺利发展的唯一出路,而在高等教育领域中积极探究并大胆尝试资本运营的理论 and 实践则是与之相应的重要措施。

一、建立高等教育的市场运行机制和资本运营理念

历史唯物主义指出,经济基础决定上层建筑。这种决定性作用表现在经济基础对上层建筑提出的要求和为上层建筑提供的条件两个方面。上层建筑领域的各项事业,只有按照这些要求并且依靠这些条件,才能健康地生存,并顺利地发展。反之,则会陷入泥潭,并阻碍经济基础的运行。

我国加入了 WTO,经济体制改革也进入了攻坚阶段,国际、国内的形势都要求经济领域进行结构性大调整。完成经济结构调整的关键,是使大批掌握现代知识与技能、具有新的发展理念的人才充实到宏观、微观经济层面的各个关键岗位,而这些新的知识、技能和理念的重要传输渠道就是高等教育。因此,当前我国的经济基础提出了大力发展高等教育的要求。这种要求直观地表现为社会大众对高等教育的渴求,其原因主要是由低教育程度人群面临就业危机而引发的。这一危机正是经济结构调整的结果。经济结构调整将持续深入直至彻底完成,这已经成为不以人的意志为转移的客观现实,因此我国高等教育的大发展也将是不以人的意志为转移的。

我国当前的经济总量完全具有支撑高等教育大发展的能力(2000年我国 GDP 突破了 1 万亿美元),但公共财政收入占 GDP 的比例则偏小(2000 年为 15%左右,远低于发展中国家 20%~30%的平均水平^[1]),因此政府很难承担起大力发展高等教育的重任。然而,民间却拥有巨大的投资潜力,我国城乡居民储蓄存款余额已超过 8 万亿元。所以,当前我国经济基础为高等教育提供的条件就是主要依靠民间资本,以市场机制谋求发展。

上述理念和我国经济基础的现状与发展趋势决定了高等教育必须大力发展,而这种发展必须走“以市场机制为主、政府扶持为辅”的道路。要以市场机制为主,就必须遵循市场经济规律。而国际、国内的实践早已表明市场经济的核心规律是资本运营的规律,因此,高等教育也必须运用资本运营的理论与实践。

资本运营的核心是实现资本的最大增值,市场经济是围绕着资本增值展开的经济活动。高等教育虽不是经济部门,不以创造物质财富为目的,但同样应该注重投入产出比,提高自身的经济运行质量,把生产足量、优质的高等教育产品所消耗的社会资源量降到最低。只有这样,高等教育才能对社会作出最大的贡献,也才能为自身的生存与发展创造充足的经济支撑条件。为此,高等教育应该把资本运营的一般规律同自身的具体情况相结合,形成高等教育资本运营的理论体系与实践模式。

二、高等教育资本运营模式

1. 高等教育资本运营的目的 高等教育资本运营的目的是,按照社会主义市场经济的价值导向,把高等教育的一切资源当作资本,建立“经营高等教育”的理念,提高高等教育的经济运行质量,为高等教育的生存和发展创造充足的经济支撑条件,实现高等教育的事业发展最优化与经济运行最优化的统一,使高等教育对社会做出最大的贡献。

2. 高等教育资本运营的内容 资本运营包括 5 个环节:资本筹集、资本投入、资本增值(即生产)、增值资本实现(即流通)和增值资本分配。高等教育资本运营在这 5 方面有如下主要内容。

(1) 资本筹集 建立新的公共财政拨款制度:改革现行的政府高等教育拨款制度,建立与办学规模、办学质量和办学效益全面挂钩的拨款制度;改革现行的政府 R & D 经费拨款机制,建立能够优化配置全社会基础研究资源的国家基础研究拨款制度,使政府拨款成为引导高校提高绩效(包括经济运行绩效)的指挥棒。活化高等教育存量资产:用资产证券化手段充分开发存量资产的价值潜力,用全面经营手段充分开发存量资产的使用价值潜力,提高高校资产的运行质量。利用高效的投融资手段:发行高等教育债券;建立高等教育投资基金;吸引产业投资基金、风险投资基金对高校科研及高新技

术的投入;建立高校上市公司,向社会直接筹资;合理运用BOT、TOT等项目融资手段,以此为高等教育筹集充足的发展资本。建立社会资助机制:充分挖掘高等教育产业的公益成份,鼓励个人、企业或其它社会团体对高校捐资;发行高等教育彩票,等等,以此进一步拓宽高等教育的资本来源。

(2) 资本投入 建立健全科学的高等教育宏观、微观决策机制。进行高等教育的资本重组:实施中科院、社科院系统的基础研究机构与高等教育的重组,建立优化的国家基础研究体系;对现有高校进行必要的合并、拆分、重构;借鉴“虚拟企业”思路,进行高校间或高校与企业、研究机构间的“虚拟重组”。以此优化高教体系和国家基础研究体系的资源配置,实现规模经济效应和范围经济效应。

(3) 资本增值 重整高等院校的组织结构:以集约化的要求整合教学与科研系统,以精简、高效的原则改组行政系统;以后勤社会化手段剥离后勤系统;以现代企业制度改造产业系统,以此实现高校内部的结构资源、人力资源和物质资源的优化配置。进行高等教育的事改:改革现行的教育思想、培养模式与规格、学科与课程体系、教学内容、教学手段、学生管理方法、科研与教学的结合方式等,最大限度地提高高等教育的产品质量、产品数量和适应经济与社会需要的新产品种类。建立激励机制:建立与教育业绩和经济运行绩效双挂钩的薪酬制度,建立科学的岗位责任制、绩效考核体系及其配套机制,最大限度地激发高校教职工的积极性和创造力,使之创造出尽可能多的社会效益与经济效益。建立成本管理机制:建立全成本核算、目标成本管理、模拟市场和在一定条件下的成本否决等管理机制,严格控制高等教育的运行成本。

(4) 增值资本实现 建立新的高等教育价格体系:建立以全部教育成本为标准的高等教育收费制度;建立优质优价、市场竞争、政府指导、高校在一定范围内自主定价的高等教育价格政策;对招生市场不足、社会又必须的学科,以定向就业为条件发放政府学费补贴,以此理顺高等教育的价格,强化高等院校创造自身经济支撑条件的能力。完善与新价格体系配套的机制:完善助学贷款制度;完善勤工助学制度;建立适当的社会捐助机制,以此解决高等教育收费提高后社会大众的交费困难,保证高等教育新价格体系的实施。运用推销技术:建立和运用社会联络机构与联络网络,对某些新的教育产品组织低收费或免费享用的试点,为各类教育产品的使用者提供不同的配套服务(相当于企业的售后服务),运用各种有效的技术推销高等教育的各类产品(教育劳务、学术成果、社会服务)。

(5) 增值资本分配 建立合理的收益分配制度:对于公办高校,根据政府和学校的投入比例建立模拟股份分配制;对于民办或混合体制高校,建立真正的股份分配制,以此维护投资者的利益,保护其投资积极性。建立科学的再投资机制:政府制定鼓励把办学收益再投入到高等教育发展的有关政策,实现高等教育的可持续发展。

3. 高等教育资本运营的主体 现代企业制度分离了企业的所有权和经营权,使资本运营出现了两个主体:资本所有者和资本经营者,他们在资本

筹集和资本投入环节中共同发挥作用。在资本增值和增值资本实现环节中资本经营者是主角,在增值资本分配环节中资本所有者是主角。由于资本增值是资本运营的核心环节,所以资本经营者是作用更大的主体,资本运营日益依赖于他们的能力与水平。在高等教育领域中,政府或民办高校的投资者(即资本所有者)和高校领导者(即资本经营者)共同构成资本运营的主体,其中高校领导者是更为重要的运营主体。政府的职责主要是在宏观层面上对整个高等教育进行资本运营(如高等教育的大规模重组等)以及为高等院校的微观资本运营营造良好的舆论与政策环境;高校领导者的职责,则是在微观层面上对各高等院校进行具体的资本运营。

4. 高等教育资本运营的条件 要顺利地进行高等教育的资本运营,必须创造以下保障条件。

(1) 确保高校运行的自主权 由于高校领导者是高等教育资本运营的最重要的主体,所以必须让他们掌握足够的运行自主权。《中华人民共和国高等教育法》已经明确了高校应该享有的一系列自主权,但在实践中,这些自主权至今仍大多被扣留在各级政府部门的手中,这是高等教育资本运营的最大障碍,也是整个高等教育事业陷于困境的主要原因。高校必须拥有的自主权,不仅包括教学与科研业务运行的自主权(如在学科专业设置、招生、教学、毕业、教职工人事等方面的完整的决定权),还包括理财的自主权。各级财政部门要给高校以类似企业的财务自主权,而不应把高校当作政府机构的附庸。

(2) 建立高等教育市场 建立高等教育市场是高等教育资本运营的必要前提。要建立高等教育市场,除给高校充分的自主权外,还须做如下主要工作。一是,解除以行政级别对待高校的官本位体制,使所有高校都成为凭办学能力公平竞争的市场主体。二是,大力发展民办高等教育。只有当民办高校的数量足够多时,高等教育市场才能真正形成,就像我国商品市场的真正形成得益于大批乡镇企业的出现一样。三是,政府用指导性为主、指令性为辅的原则对待高等教育的收费问题。价格是最重要的市场调节杠杆,没有价格调节能力的市场是假的市场,假的市场是无法进行资本运营的。四是,建立为高等教育服务的社会中介体系,如民间的评估与评价机构、信息服务机构、咨询机构、代理服务机构和半官方的拨款机构、成果评定机构等。政府部门应把所有能交还给社会的权力都交给社会中介体系。五是,建立“高校经营者”市场,即大力培养职业化的高校经营管理者,并以市场机制进行调配,以保证高校经营者队伍的数量与质量。

(3) 完善资本市场 当前,高等教育资本运营资本市场的主要要求有:开放新的投资工具,如资产抵押证券、高等教育投资基金、高等教育债券等;放宽市场准入条件,如放宽对机构投资者的限制等;建立证券场外交易市场,理顺利率体系,如将银行存贷利率与债券市场利率接轨等。

(4) 建立和完善有关法制体系 建立和完善有关高校自主权、高等教育中介体系、高校进入金融与证券市场等方面的法规,并对有关的管理部门、管理队伍和管理方式进行改革。

三、高等教育资本运营中的若干重要创新

在上述高等教育资本运营模式中,一批重要的运营内容及其手段具有创新意义。它们将对提高高等教育的经济运行质量起到关键作用,并将极大地改变整个高等教育的面貌。

1. 建立全成本收费制度 高等教育不是公共产品生产部门,也不是社会福利事业,没有理由让公共财政包揽其运行费用。在近期内,我国高等教育的毛入学率仅百分之十几^[2]。公共财政包揽高等教育的大部分投入、受教育者交纳仅占教育成本 1/3 以下的学费,实际上是让全体纳税人为少数人进行投资,而这少数人却以此赢得就业的优势、获取高于他人的收益,这是一种社会不公正现象^[3]。而更大的不公正是在整个财政性教育经费很少的情况下,政府包揽了高等教育的投资,实际上是严重挤占了对义务教育的投入,降低了义务教育的规模与质量,这直接侵害了全体社会成员的利益。因此,高等教育必须实行按照全部教育成本收费的制度。由于我国已经建立了银行的高等教育助学贷款制度和高校的勤工助学制度,所以全成本收费在操作上完全具有可行性。受教育者以打工或贷款的方式交纳学费,即以自己今天或明天的劳动来对自己进行投资,这样就恢复了社会的公正。而实行全成本收费制度后,高等教育的成本就能够由教育事业本身来承担,公共财政的投入和高校的其它创收则能成为高校的发展性投资,这样,高等教育发展资金严重不足的问题就基本解决了。

2. 建立新型的政府拨款制度 建立全成本收费制度后,公共财政的拨款仍然是高等教育经费的重要补充,它是政府对高等教育发挥引导作用的保证。政府应该引导高等教育对社会作出最大的贡献,这种贡献体现为高等教育的教育规模、教育质量和办学效益 3 者的整合。然而,目前世界各国政府的高等教育拨款制度都没有做到这一点,即使是被专家们广为称赞的美国德克萨斯州的高校拨款公式^[4],也未对提高教育质量和办学效益起到有效的引导作用。因此必须创造新型的拨款制度,这种制度应包括如下内容。

(1) 将公共财政的拨款改变为国家、省、地区三级“高等教育政府基金”,由各级人民代表大会按有关法律、法规确定每年的基金拨款额度。

(2) 实行政府、基金委员会和高校构成的三元拨款体制,由基金委员会充当核心。各级高等教育政府基金委员会是由政府主管部门负责人、社会有关代表、高校代表参加的半官方机构,以所有委员(包括其中的政府代表)平等投票的方式公开、公正地全权处理具体拨款事务。

(3) 使用科学的拨款公式,以各高校的教育规模、教育质量和办学效益为拨款依据,着眼于高校的发展(而不是对其运行成本的补偿)。在该公式中,对各国政府在拨款时都未很好考虑的教育质量和办学效益两个因素,可设立如下指标来度量:用教育水平(各校近 5~10 年内的教学成果获奖数、科研到款额、高质量论文数等)和毕业生成就水平

(各校毕业生中在政治、经济、学术等领域取得一定成就的人数和用人单位对各校毕业生的欢迎程度)两方面的指标来度量各高校的教育质量;用投入产出比指标(各校上一财政年度总投入与教育规模、教育质量绩效的比值和上一财政年度财政拨款额与教育规模、教育质量绩效的比值)来度量各高校的办学效益。高等教育政府基金委员会应用这种公式作为对高校拨款的主要工具。

上述政府拨款制度,在内容上明确体现了社会主义市场经济对高等教育的正确价值导向,在形式上避免了权力腐化和社会不公正现象的产生,将真正成为引导高校走正道的指挥棒。

3. 通过组建高等教育投资基金和公办高校改制建立民办高等教育体系 为了开辟“以市场机制为主、以政府扶持为辅”的正确道路,真正深化我国的高等教育体制改革,必须在较短时间内建立起具有足够规模的优质优价的民办高等教育体系,打破官办高校一统天下的局面。为此,可将现有的一批(至少 100 所左右)排名中上的公办高校改制为民办高校,具体操作思路为:(1) 对这批高校的所有资产以资产证券化手段发行股票,用所获资金(归政府所有)为核心吸纳 4~8 倍的社会资本组建若干个(例如 50 个左右)封闭型的高等教育投资基金,而这批高校的股票只对这些投资基金发行(由于股票的发行和投资基金的建立互为因果,所以在具体操作中可运用公共财政短期垫资等手段进行周转);(2) 由这些投资基金控制这批高校的全部股权,并对这批高校进行投资和经营,使之成为高层次、高质量、高收费的“官民合办、以民为主”的混合制高校;(3) 这批高校以部分盈利,保证投资基金的投资者获得高于国债的收益,形成双赢局面;(4) 在这些投资基金的封闭期满后,可将这批高校进一步改造成纯民办的高校。这批高校以其较高的办学层次(能进行本科以上学历教育)、较高的教育质量、灵活的办学机制和充足的发展资金在高等教育领域中站稳脚跟,成为我国民办高等教育体系的核心,带动民办高等教育事业迅速发展,以此促进高等教育市场的形成。

4. 通过资产证券化活化存量资产的价值潜力并进行低成本融资 高等教育拥有大量存量资产,其中的优质资产可以通过资产证券化手段成为低成本融资的良好支撑,具体操作思路为:高校用其优质资产从银行取得抵押贷款;同时,建立进行资产证券化运作的特殊目的机构(通常简称 SPV),由 SPV 从银行购取该抵押贷款的债权并将该抵押贷款证券化,向社会发行资产抵押债券(即向社会直接融资)。从美国的实践看,通过资产证券化手段进行直接融资比通过银行间接融资至少降低 0.5 个百分点利率^[5]。高校利用资产证券化手段进行直接融资,既可以开辟新的融资渠道、解决高等教育建设的投资回收期长于银行贷款限期的矛盾,又能降低融资成本、提高高等教育的经济运行质量。

5. 通过全面经营活化存量资产的使用价值潜力 高等教育固定资产使用率低是世界性的通病,在我国尤为严重。对存量资产实事业性使用与经营性开发一体化,充分挖掘其使用价值的潜力,增加高等教育的自身创收能力,是高等教育资本运营

的重要内容。英国 Warwick 大学在这方面取得了成功的经验^[6]。借鉴 Warwick 大学的经验并根据我国高校的具体情况,对高等教育存量资产可进行下列两方面的经营:一是,将所有非经营性资产都转变为经营性资产,统筹安排教学活动、科研活动和经营活动,在满足教学、科研需要的前提下充分挖掘高校后勤设施、行政设施、教学设施和科研设施的使用价值潜力;二是,充分开发对无形资产的经营,如对冠名权(整个学校的冠名权、每个学院的冠名权、每座建筑物的冠名权、每个重要场地的冠名权、每个奖学金或基金的冠名权、每项重要活动或赛事的冠名权等)、名誉头衔(名誉校长、名誉董事长、名誉院长、名誉教授、名誉研究员、顾问、督导、学监等)和知识产权的经营。

6. 重组我国高等教育体系 高等教育体系的重组,既是办学体制的重组,也是资本重组,重组的目的是实现高等教育的规模经济与范围经济。中国科学院系统研究实体的建立割裂了高等教育与基础研究的关系,20世纪50年代的“院系调整”又割裂了高等教育内部的学科体系、取消了综合型大学、产生了大量单科性院校,从而使我国的高等教育体系和基础研究体系都失去了规模经济效应和范围经济效应,成为高投入低产出的部门。当前进行的以高校合并为主要手段的高等教育重组,虽然在一定程度改变了这种局面,但合并重组只能在一小部分高校的范围解决部分问题。除了高校合并的重组模式之外,笔者认为,更重要的还应包括以下两类模式。

一是中科院、社科院系统的基础研究机构与高等教育体系的重组。根据发达国家的实践经验,基础研究应以高等教育体系为核心^[7]。因此,中国科学院和社会科学院所辖的基础研究机构应该并入相应的高校^[8],以若干所(例如30所左右)研究型大学构成我国基础研究的核心力量。而中国科学院、中国社会科学院和中国工程院等机构重组成一个仅起咨询、协调、鉴定作用并具有荣誉性质的国家科

学院体系,并不承担实际的研究任务。

二是高等教育的虚拟重组。这是借鉴发达国家在进入知识时代后出现的虚拟企业^[9]的概念提出的重组思路。它是若干所独立的高校(或高校与企业、研究机构)在不改变行政隶属关系和经济产权形态的前提下,为实现参与各方的共同利益,围绕某个具体目标,以某种具有法律效力的协议为纽带,以各自的优势能力(或称核心能力)结成的阶段性联盟。虚拟重组灵活性和适应性强,适合于所有高校。虚拟重组与一般的校际合作或厂校合作不同,它通过确立十分具体的短期(不超过2~4年)目标、签署具有严肃的法律效力的协议、建立有真正权力的指挥中枢而得以实现。通过虚拟重组,至少可以实现以下目的:专业整合,如不同的高校用各自的优势专业联合培养高质量的复合型人才;资源共享,如若干高校共用体育场馆、大型仪器设备、会议中心、现代教学设备等;行政虚拟,如地域邻近的若干高校把一些纯事务性的行政职能合并起来,使之成为相对独立的中介型服务实体,以此降低高校的行政运行成本。

参考文献

- [1]汕头日报,2001-08-14
- [2]中国教育统计年鉴2000.北京:人民教育出版社,2001
- [3]冯惠敏,王碧云,黄明东.优化教育资源配置,发展高等教育.世界科技研究与发展,2000(4)
- [4]官风华.美国高校拨款基金制及其启示.上海高教研究,1995(1)
- [5]胡章宏,刘入领.美国资产证券化的运作.国际金融研究,1998(9)
- [6]陈运超.英国 Warwick 大学的成功之道及启示.高等教育研究,2000(6)
- [7]王章豹.建立我国以高校为主体的基础研究模式的战略构想.高等教育研究,2000(2)
- [8]王雪峰.高等教育的社会地位与我国学术界的重整.中国农业教育,2001(4)
- [9]徐向艺,李学禄,刘慧.虚拟企业:知识经济条件下的企业组织创新.财经研究,2000(11)

(责任编辑 肖庆山)

(上接第46页)

力招揽优秀人才。据日本科技厅预测,至2005年,日本科研人员需新增50万人,今后10年日本将缺乏200万甚至更多的科技人才,其中最为紧缺的是信息技术人才。扩大招收海外留学生,并提供更多的就业和创业机会是日本政府延揽海外人才的重要方式。日本预计到2010年接纳外国留学生的总数由目前的5.6万增至10万以上。日本以其雄厚的经济实力,广泛引进人才,在它近年来实施的新的科研计划中,估计有1/3人才是从国外引进的。日本计划采取各种措施,使外籍科研人员占科研人员总数的比例在今后几年达到30%。

曾是亚洲“四小龙”之一的韩国,从20世纪60年代开始就拟定了“人才回归计划”,在美国、日本和欧洲相继建立了“韩国科学家工程师协会”,吸引了大量人才。

新加坡长期以来,招揽海外高智力人才是新加坡的首要国策。近年来,新加坡把吸引人才的重点

集中在留学美国和欧洲的亚裔学生身上,以优厚的待遇吸引他们到新加坡工作。据1996年新加坡统计局资料,1996年新加坡的经济增长率为7.5%,其中近1/3的经济增长是外来人才贡献的。近年来,新加坡对中国的高技术人才情有独钟,为吸引更多的中国大陆科技人员,新加坡实施了3项优惠政策,即提供丰厚的薪金、先进的技术设备和舒适的文化环境。与其它外籍人员相比,新加坡对中国人缩短了申请办理永久居民手续的周期。目前,新加坡约有6万名专业人才来自中国大陆,是除马来西亚籍人以外的外籍技术人员中最大的群体。针对新加坡自己培养的人才中约有1/3流向海外,吸引在海外发展的新加坡人才回国服务是新加坡招揽和引进人才的又一途径。新加坡政府深刻地认识到,新加坡永远无法培养足够的人才,来建设一个先进、繁荣和充满活力的国家,因此,最近提出一句口号:努力把新加坡建设成为一个人才之都。

(责任编辑 肖庆山)