

高等教育融资现状分析及对策

顾岚敏

(江苏科技大学财务处 江苏镇江 212003)

【摘要】 随着经济日益发展,教育水平越来越成为一个国家综合实力的象征。如何为高等教育提供持续有效的经费是发展高等教育一个重要而艰巨的问题。本文借鉴国内外相关研究成果,分析我国高等教育融资的现状及存在的问题,并在此基础上提出了一些高等教育融资的建议。

【关键词】 高等教育融资 高校贷款风险 资金使用效率

一、引言

从广义上讲,高等教育融资是指高等教育所需的全部资金和来源,不仅包括政府财政性经费、学费、科研成果转化收入,还包括投资者出资、捐赠集资及各种形式的负债等。从狭义上讲,高等教育融资是指高等教育除了政府财政性投入经费、学费、科研成果转化收入等以外获得资金的行为,即通过资本市场取得资金等。

1995年我国颁布《教育法》,其中第五十三条规定:“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制,逐步增加对教育的投入,保证国家举办的学校教育经费的稳定来源。企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人依法举办的学校及其他教育机构,办学经费由举办者负责筹措,各级人民政府可以给予适当支持。”在《2003~2007年教育振兴行动计划》中的第十二大项第40小项中指出:“义务教育经费由政府承担,适当收取少量杂费;非义务教育的办学经费,以政府为主渠道,由政府、受教育者和社会共同分担。逐步形成与社会主义市场经济体制相适应的、满足公共教育需求的、稳定和可持续发展的教育投入机制。”可见,探索如何完善我国高等教育融资体系、提高高等教育融资效率很有必要。

二、我国高等教育融资现状

1. 融资渠道单一。虽然目前我国已经形成了多元化的高等教育融资体制,但融资渠道仍主要来自于政府的教育经费投入和学校收费两个方面,而其他渠道如社会捐赠、校办企业等收入仅占一小部分。如2007年国家财政性教育经费占总经费来源的50.60%,学杂费占到38.72%,社会捐赠仅占0.86%,其他教育经费为8.80%。

2. 高等教育收费标准不够合理。高等教育收费是高等教育发展的必然,是世界各国通用的做法。但我国高等教育的收费标准超出了普通家庭的经济承受能力,收费水平甚至超过了一些发达国家。按照2002年我国高等学校收费的标准和

城乡居民家庭人均收入计算,一个大学生一年的学费占城市家庭年收入的21.5%,占农村家庭年收入的48.9%。而在美国,公立高等学校的收费仅占人均收入的10%,日本供养一个大学生所需费用占家庭收入的15%,澳大利亚高等学校的学费约为普通家庭收入的10%。

3. 财政支出明显不足。如表1所示,我国财政性教育经费占GDP比例一直不高。2010年,教育经费占GDP比例统计数字显示世界平均水平为4.9%,发达国家为5.1%,欠发达国家为4.1%,而我国仅为3.66%。1993年,我国制定了到2000年财政性教育经费拨款占GDP 4%的目标,而直至2011年这一占比仅为3.93%,这与我国改革开放以来年年攀升的GDP严重不协调。

表1 2001~2011年财政性教育经费占GDP比例

年份	国家财政性教育经费(亿元)	GDP(亿元)	财政性教育经费占GDP比例(%)
2001	3 057.01	95 933	3.19
2002	3 491.40	102 398	3.41
2003	3 850.62	117 252	3.28
2004	4 465.86	159 878	2.79
2005	5 161.08	183 084	2.82
2006	6 347.22	210 871	3.01
2007	8 284.39	249 530	3.32
2008	10 463.32	300 670	3.48
2009	12 224.20	340 507	3.59
2010	14 684.00	401 202	3.66
2011	18 794.36	472 882	3.93

注:表中数据由教育部网站(www.moe.edu.cn)中2001~2011年全国经费执行情况统计公告数据整理得到。

4. 高校贷款风险已经显现,筹资形势严峻。2004年我国高校向银行贷款总量约在1 500亿~2 000亿元之间。2007年底,公办高校贷款规模高达4 500亿~5 000亿元,增幅较大。随着还贷高峰期的到来,这些巨额贷款使高校筹资工作面临

严峻挑战。吉林大学2007年曾在网上曝出负债近30亿元,2010年又近32亿元。湖南省一所规模中等的高校截至2009年底银行负债近16亿元,已严重影响了其正常教学科研工作的开展。

5. 教育经费使用效率不高。目前,我国很多高校存在经费使用效率低的问题,如高校把教育经费作为津贴使用,学校领导贪污受贿、机构臃肿、人员冗杂等报道屡见不鲜。这严重降低了高校经费使用效率,阻碍了高等教育的发展。

6. 国内某大学与台湾国立中央大学资金来源、收入状况对比。两所大学级别相同,相关数据具可比性。国内某大学2007~2009年度部门决算情况见表2,台湾国立中央大学2007~2009年度经费收入情况见表3。

国内某大学的国家财政性经费是学校经费收入的主要来源,占52.33%,教育事业收入占自筹收入的36.83%,其他收入仅占10.84%,而台湾国立中央大学学杂费仅占学校经费收入的15%左右。国内某大学2007~2009年的捐赠收入基本可忽略不计,而台湾国立中央大学的社会捐赠经费在学校经费收入中都占有一定的比重。值得一提的是台湾国立中央大学的权利金收入主要是期权交易的金融市场收入,内地很多大学都不存在这项收入。

此外,我国财政性教育经费拨款总额在逐年增长,国内高等院校通过自身渠道拓宽所取得的收入在逐年增加,虽然不能满足目前的需要,但发展趋势是有利的。

表2 国内某大学部门决算情况

项目	2007年		2008年		2009年	
	金额 (万元)	比例 (%)	金额 (万元)	比例 (%)	金额 (万元)	比例 (%)
教育经费拨款	54 790.60	42.10	72 221.09	48.86	98 250.29	52.14
科研经费拨款	7 449.94	5.72	10 269 398	6.95	9 853.13	5.23
其他经费拨款	5 870.45	4.51	1 444.20	0.98	12 764.72	6.77
上级补助收入	58.58	0.05	275.72	0.19	23.94	0.01
小计	68 169.57	52.38	84 210.99	56.98	120 892.08	64.15
教育事业收入	47 922.84	36.83	49 179	33.27	52 760.56	28.00
科研事业收入	4 663.43	3.58	5 223.69	3.53	5 206.58	2.76
经营收入	5 061.47	3.89	6 553.27	4.43	6 618.32	3.51
附属单位收入	1 237.69	0.95	1 163.6	0.79	1 022.45	0.54
其他收入	3 077.67	2.37	1 483.37	1.00	1 945.12	1.03
其中:捐赠收入	95.45	-	502.21	-	132.31	-
总计	130 132.67	100	147 813.92	100	188 445.11	100

表3 台湾国立中央大学经费收入情况

项目	2007年		2008年		2009年	
	金额 (亿元)	百分比 (%)	金额 (亿元)	百分比 (%)	金额 (亿元)	百分比 (%)
业务收入	36.19	92.7	37.69	94.01	39.27	94.01
学杂费收入	5.98	15.32	7.04	17.56	6.2	14.84
建交合作收入	14.77	37.83	14.69	36.64	16.49	39.48
推广教育收入	0.39	1.00	0.43	1.07	0.49	1.17
权利金收入	0.04	0.10	0.05	0.12	0.08	0.19
学校教学研究 辅助收入	11.13	28.51	11.05	27.56	11.16	26.72
其他辅助收入	3.59	9.20	4.07	10.15	4.50	10.77
杂项业务收入	0.29	0.74	0.36	0.90	0.35	0.84
业务外收入	2.85	7.30	2.4	5.99	2.50	5.99
利息收入	0.60	1.54	0.61	1.52	0.69	1.65
资产使用及 权利金收入	1.64	4.2	1.45	3.62	1.51	3.85
受赠收入	0.11	0.28	0.10	0.25	0.07	0.17
其他收入	0.50	1.28	0.24	0.60	0.13	0.31
合计	39.04	100	40.09	100	41.77	100

注:表中金额单位为台币;“其他辅助收入”包括教育部辅助“发展国际一流大学及顶尖研究中心”辅助收入,2007年为2.96亿元、2008年为3.65亿元、2009年为3.51亿元;“其他收入”项目包括赔偿收入、违约(规)罚款收入及杂项收入。

三、我国高等教育融资存在的问题分析

1. 高等教育资金需求与我国经济实力能提供的资金相差较大。我国是全球人口最多的国家,且受教育程度普遍较低,这决定了我国教育投资潜在规模巨大,高等教育在一定程度上来说仍属于“稀有资源”。高等教育投资比例占GDP比例最终是由一个国家的经济实力决定的。社会经济发展水平决定着高等教育投资的需求量,同时也决定着教育投资的可能量。虽然我国经济近几年来在飞速增长,但是由于人均收入仍比较低,导致我国高等教育投资无法满足高等教育需求。

2. 高等教育资金需求增长过快。发达国家在完成了义务教育后继而转向对高等教育的投资。而在一些发展中国家,基础教育尚未普及,教育建设仍处在扫盲或者义务教育阶段。同时,发展中国家亟须发展高等教育来为国家提供人才、提高国家综合竞争力,这种矛盾导致以国家财政拨款为主要资金来源的高等教育必然面临严峻的考验。长期以来,大多数人主要侧重于对高等教育资金供给的研究,而对资金需求因素的研究不够。事实上,我国高等教育资金短缺的原因不仅仅包括供给的不足,资金浪费的情况也非常严重,主要表现在高校盲目扩建、重复扩建等方面,大量资源无法得到最优配置,资金利用效率低。

3. 社会捐赠没有有效的机制引导。从宏观角度分析,我国现在仍然缺乏针对高校捐赠的激励制度,难以调动社会向高校捐赠的积极性;各高校对捐赠在高等教育融资中的地位

没有深入的认识,不能积极主动地寻找捐赠目标;现有捐赠范围狭小,仅仅还只是存在于校友之间;高校捐赠的形式单一,缺乏创新性也是制约社会捐赠的主要因素之一。

此外,我国大多数高校没有设立专门的募捐机构,即使一些高校有相应的机构存在,也不能保证得到的捐赠能够发挥最大作用,导致资金浪费。而在国外,许多高校都设有专门的社会捐赠管理人员对社会捐赠进行管理,使社会捐赠得到较好的利用。例如著名的哈佛大学,其以每年400万美元的高薪聘请了4位专家,专门运作学校的社会捐款。不仅如此,我国高校对社会捐款也没有相应有效的监督制度,捐款资金使用不透明,使许多热心人士望而却步。2009年我国发布《中央级普通高校捐赠收入财政配比资金管理暂行办法》,其中规定了中央财政实力配比资金,对高校接受10万元以上的捐赠实行1:1奖励补助,这对进一步推进高等教育融资具有十分积极的影响。

4. 政府和高校缺乏相应的管理方法。由于对高等教育的特殊性和规律性没有足够的认识,政府仍按一般的行政单位的管理模式对高校进行管理,导致该管的没有管理,不该管的却直接参与。在高校内部也缺乏相应的管理方法,使资金不能得到较好的利用。

四、解决我国高等教育融资问题对策研究

1. 加大政府拨款力度。虽然融资多元化是未来发展的趋势,但高等教育融资必须得到政府的大力支持。1993年,我国提出“财政性教育经费占国内总值的比例达到4%”的目标,但是直到2011年这个目标仍未实现。不过,值得欣慰的是,我国在2010年7月29日公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020)》明确提出,提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例,在2012年达到4%,这一目标已经实现。可以预见,在不久的将来政府会更多地担负起高等教育

2. 规范收费标准。从各国经验来看,高校收费标准必须与国民收入相匹配。我国一个普通本科学生一年的学费占城市家庭年收入的21.5%,占农村家庭年收入的48.9%,已严重超出了普通民众的经济承受极限。笔者建议,高校收费可以按一个地区各个学科的平均成本为基数,充分考虑当地的经济水平和发展水平和家庭承受能力,按照不同地区、不同学校、不同专业予以区分对待,对热门学校的热门专业收取高于平均水平的费用。同时还应该加强助学贷款,解决教育机会平等的问题。

3. 利用市场优势为高等教育融资。

一是发挥科技优势,创立校办企业及对外服务。高校有其独特的科技优势,拥有丰富的人才、完备的设备,创办校办企业能获得较大的教育经费。目前,我国国内一些重点高校已经开始了这项活动,例如北大方正、清华紫光等,但是范围仍然不大,因此没能真正发挥高校的科技优势。作为政府要加强引导,制定相关的法律法规,鼓励高校与企业合作。

二是运用金融手段融资。国外有很多借助金融手段成功融资的案例。在美国,有教育公债、教育股票、教育彩票、教育信托、教育保险、教育储蓄制和预付学费制等,政府还有专门奖励教育政策性银行的措施;在英国,高等教育融资大胆地运用了资本经营的方法和思路,有效增强了高校的融资能力。我国1991年开始实施教育储蓄和教育保险业务,但由于各种原因未能得到社会的认可。针对这种情况,一方面,国家要积极引导高等教育融资向金融市场进发,如建立教育银行、发行教育彩票等。另一方面,要加强相关管理,制定相关法律法规,改进管理方法、方式,总结以前实施教育储蓄和教育保险业务失败的原因,不断地从实践中总结经验,从根本上解决问题,杜绝只说

4. 建立高等教育募捐机制。社会捐赠已成为世界各国高等教育融资的重要途径。目前我国高校的捐赠收入还仅仅来源于校友的支持,来源不稳定且金额较少。首先政府应该让国人明白,教育具有外部性,捐赠教育也会给自己带来收益,另外高校也应该走出校门积极参加社会活动,例如组织学生到孤儿院教学,免费为慈善组织提供管理经验等,使社会受益,在社会中建立起良好的形象。

5. 优化学校资源配置,提高资金使用效率。国内高校资金短缺的问题除了实际拨款较少以外,资金使用不当的情况也是导致资金短缺的重要原因,盲目建设、重复建设屡见不鲜,归根结底是因为资金使用无需任何成本。因此要建立高校有偿使用资金的机制,拨款前可以邀请独立的第三方对高校予以评估,按一定比例拨款,超出部分由学校自行分担,将成本意识贯穿融资过程。

各个高校还要建立起各种监督制度,做到使用过程的透明公开。在信息化的今天,网络公开是一种可能有效的手段,政府应该要求高校将各种资金使用情况及时、真实地在网络上公开。同时,有效的惩罚机制也是必不可少的,如果没有行之有效的惩罚机制,再好的监督也无济于事,对于以各种形式、各种名义将资金转入个人腰包的行为更要严厉打击。

【注】本文系江苏省教育厅高校哲学社会科学基金资助项目(项目编号:2011SJA630018)、江苏科技大学张家港校区青教课题(项目编号:ZJG2013112)阶段性成果。

主要参考文献

1. 康玉珠.我国高等教育融资模式的历史演化及未来趋势.特区经济,2008;8
2. 王雄伟.高等教育融资现状及其优化途径.广西轻工业,2011;6
3. 朱洁义.我国高等教育经费结构与高校社会捐赠.高教研究与实践,2010;29
4. 王雄伟.高等教育融资现状及其优化途径.广西轻工业,2011;6
5. 阳迅.高等教育利用资本市场融资——机制创新与途径拓展.现代教育管理,2010;7