

我国高等教育投资体制改革的成效、问题及对策

温松岩

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

摘要: 高等教育投资体制改革是我国高等教育体制改革的重要组成部分, 近年来虽取得重大进展, 但仍存在问题。本文在列举出改革成效及问题的同时, 提出了相应的体制性、政策性对策。

关键词: 高等教育投资体制; 对策

中图分类号: G649.21; G467 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-8609(2004)04-0024-03

20世纪80年代以来, 随着社会主义市场经济体制的逐步建立, 我国在高等教育体制方面进行了重大改革, 其中, 最具实效的是高等教育投资体制的改革。^[1]

一、我国高等教育投资体制改革的进程与成效

经过二十几年的改革, 取得了较大的进展, 主要表现在以下几个方面: 在高校事业费预算管理体制改革方面, 由原来中央统一管理的“统收统支”, 改为中央与地方财政分别负担的体制, 即政府对高校的拨款按高校隶属关系由中央与地方分级拨款; 在政府和财政部门对高校事业费的拨款方式方面, 由过去的“基数加发展”的渐进方式改为“综合定额加专项补助”的公式法; 实行了高校收费制度, 建立了高等教育成本分担和成本补偿的机制; 改革了高校学生资助制度, 新资助办法将奖学金分为优秀学生奖学金、专业奖学金和定向奖学金, 并把对困难学生的无偿资助改为贷款, 与此同时还逐步建立了勤工俭学、学费减免和一次性困难补助等辅助性资助措施; 赋予了高校开展创收活动的自主权, 鼓励高校开展多种形式的创收活动; 动员各种社会力量为教育发展捐资。

1993年中共中央、国务院出台的《中国教育改革和发展纲要》提出各级政府要增加对教育的投入, 确保教育的优先发展。1995年3月18日颁布的《中华人民共和国教育法》正式以法律的形式确立了新的投资体制, 即逐步建立了国家财政拨款为主, 辅之以征收用于教育的税费、收取非义务教育阶段学生学杂费、校办产业收入、社会捐集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的新体制。并规定逐步增加对教育的投入, 保证国家教育经费有一个稳定的来源。

这一系列的改革措施取得了明显成效, 使我国高等教育经费由国家统一负责的状况逐渐发生了改变, 以政府财政拨

款为主、多渠道筹措教育经费的格局已开始形成。

20世纪90年代以来, 我国教育经费的来源结构发生了较大变化, 国家财政性教育支出在教育经费总支出中所占比重开始逐年下降, 2000年与1990年相比, 由85.3%下降至66.6%, 其中, 财政预算内教育拨款占教育经费总支出的比重由67.4%下降至54.2%。^[2]同时, 非政府投入的财政性教育经费(包括社会团体及公民个人办学、捐集资、学杂费和学校其他自筹收入等)占教育经费总投入的比例有了明显提高, 由1995年的24.8%上升到2000年的33.4%, 已超过教育总经费的三分之一,^[3]其中学费、杂费的收入占教育经费的比例从1990年的2%上升到1999年的12.54%, 有了明显的增加。^[4]这说明我国已经逐渐形成了办学经费由政府、社会、个人共同投入的新格局。

这种多元化投资渠道的逐步形成, 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, 在经济上为高等学校注入了活力, 使得高等学校有了面向社会自主办学的经济基础; 从另一个角度讲, 高等学校也逐渐改变过去依赖政府的习惯, 以及隔离于社会的“象牙塔”作风, 逐渐成为融资主体, 从而积极主动地面向社会开放办学, 更加灵活主动地加强与社会及经济发展的联系, 动员社会资源, 提高办学的质量和效益。

二、我国高等教育投资体制改革中存在的问题

但是, 必须看到, 在取得成效的同时, 我国高等教育投资体制还存在着许多问题, 如果不能很好加以解决, 就会影响到我国高等教育事业的顺利发展。

1. 高等教育经费投入不足与教育需求的矛盾仍然突出
多年以来, 我国高等教育的经费投入与我国经济的快速

作者简介: 温松岩(1967-), 女, 辽宁沈阳人, 沈阳化工学院讲师, 厦门大学高等教育发展中心博士生, 研究方向: 比较高等教育。

发展不相协调,具体表现在,根据《中国教育改革和发展纲要》及《教育法》中规定的教育经费的“三个增长”,一直没有真正兑现,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很低。根据研究,“九五”期间,虽然全国财政性教育经费投入占 GNP 的比例从 1995 年的 2.46% 增加到了 2001 年的 3.19%,但还是没有达到《中国教育改革和发展纲要》规定的 4% 的目标,甚至还低于 1995 年公共教育经费占国民生产总值 4.9% 的世界平均水平;同时预算内教育经费投入占财政支出的比例逐年下降,也就是说在政府的财政支出中,分给教育的比例越来越小了;预算内教育经费的拨款增长速度并未逐年高于财政收入的增长速度;各级学校生均预算内教育事业费虽有增长但增长率不够稳定;各级学校生均预算内公用经费增长缓慢,且有些年份出现负增长。^[5]如按上述研究成果进行分析,目前我国公立学校仍然占绝大多数且国家仍然是高等教育经费投入的主渠道的情况下,国家总体教育经费投入的不足,必然会影响到高等教育经费的投入。而且,从 1999 年开始的高等学校大规模扩招,更使得高等教育经费成为制约我国高等教育事业发展的重要因素。

2. “综合定额加专项补助”的教育财政拨款方式不利于形成学校的自我约束机制和政府的宏观调控

20 世纪 80 年代中期开始实行的“综合定额加专项补助”的拨款制度,主要依据的是在校生人数、生均成本和各项开支标准。这种拨款方式,虽然能够很好体现政府在对各个学校之间的拨款上的公平,同时扩大了学校在经费使用上的自主权,也使学校能够合理分配及使用教育经费。但由于它无法体现学校之间在经费的使用效率和社会效益上的差别,于是在某种程度上刺激了一些学校为得到更多经费不顾办学条件盲目扩大规模,从而影响办学质量,还出现了重复建设学校、学科,重复引进设备等浪费现象,政府通过拨款手段实施宏观调控的目的无法达到。

3. 高等学校的学费标准不够科学和规范,且学生资助制度不够健全

对非义务教育阶段的学生征收学费,可以说是高等教育投资体制改革中最突出的一点,收费制度既是解决高等教育经费投入不足的措施之一,也是高等教育经费来源多元化的途径之一。我国从 1989 年开始对接受高等教育的学生征收学费,90 年代中期实行招生与收费并轨,90 年代后期,大学学费已经成为学校经费的重要组成部分,1999 年大学学费全国平均达 2769 元,平均占生均经常费的 23.4%。^[6]但是学费标准确定至今仍不够科学、规范。目前中国实行的是按教育成本比例确定学费标准的方法,对所有学生规定统一的学费标准,这种做法没有考虑到不同专业培养成本的差异性,也没有与居民的收入水平相联系,同时与该项改革措施配套的学生的资助制度也不够健全,主要表现在资助的覆盖面不大,资助金额过小,并不能够从根本上解决来自困难家庭的学生们的学习和生活费用。

4. 高等教育经费的预算管理制度安排不尽合理

我国现行的财政分配关系中,高等教育的财权与事权是分离的,教育经费的预算没有单独立项。具体说,财权掌握在政府的财政部门 and 计划部门,事权掌握在教育行政主管部门

门,高等教育经费中的事业费由各级财政核拨,高等教育经费中的基本建设费由各级计划部门核拨,教育行政部门不能参与教育经费预算的制定,也无权决定预算内的教育经费。这样在实际操作中,一方面政府往往只根据财力状况来进行教育预算而不考虑高等教育发展的实际经费需求;另一方面,由于没有财权,教育行政部门就难以发挥拨款手段对高等教育发展的宏观调控作用,也难以扶持高等院校面向社会自主办学。

5. 高等学校经费使用效率不高,导致培养成本的不必要增高

如前所述,我国存在着高等教育经费投入不足的问题,而有限的资源,又有许多花在了与教学科研没有必然关系的方面,造成了不必要的浪费。比如高校行政的运行成本过高,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休人员的社会保障成本,这样就导致了高校人才培养成本的增加,使得办学效益下降。

6. 在多渠道的资金来源中,有些渠道的经费并不稳定

(1) 校办产业。学校创收主要来源于校办产业、勤工俭学和社会服务等方面。但由于方方面面的原因(经济环境、经营状况等),实际上真正创收能力强的只是极少数学校,而且在日益激烈的竞争中也是朝不保夕,很难在经济上对学校的经费来源上做出大的贡献。另外,也有一些校办产业的经营不够规范,反而损害了学校的声誉。

(2) 社会捐赠。社会对教育的捐赠,包括个人、企业、机构的捐赠,已成为我国教育经费来源之一,但数量不多,占教育经费比重较低,不稳定,而且有相当一部分是来自港澳台同胞和海外侨胞的捐赠。1991—1995 年社会捐、集资经费只占教育经费总支出的 7.68%,1996—1997 年只占 7.49%。而在西方市场经济国家教育经费中,尤其是高等教育经费中,来自校友、企业、个人的捐赠要大大高于我国。

三、解决问题的对策

(一) 政策性对策

1. 加大政府对高等教育的投入力度

首先,要根据《教育法》和《纲要》的规定加大政府财政这一投资主渠道对高等教育的投资力度,确保“三个增长”。从前面的分析我们可以得出结论:政府即使不特别加大对高等教育的投入,而仅仅是通过落实“三个增长”,高等教育经费的政府投入也会有一定的增长。

其次,分析中国的财政预算项目及比例,可查到的是 1999 年的中国财政支出项目构成及比例:基本建设 16%,企业挖潜改造和科技立项 6%,农业 5%,城建 4%,教科文卫 18%,抚恤及社会福利 1%,国防 8%,行政管理 12%,政策性补贴 5%,其他 25%,共 10 项。美国 1995 年在各级政府财政支出中,国防支出第一,教育第二,而在州和地方政府财政预算中,第一位的是教育。这固然与美国的生资料所有制有关系,其工业、农业生产、第三产业等领域所有权属于个人及私人集团,国家对这些领域的责任是提供政策及税收,但其财政收入主要用于社会公益或福利事业。而中国则多用

于基本建设如工业、行政管理及不知具体内容的“其他”，这样，用于教育的份额就极少。^[7]虽然美国是一个经济发达国家，在某种程度上中国与之并不具备可比性，但在中国把“科教兴国”作为基本国策的现实条件下，以增加和保证财政支出体现国家教育发展战略并不是不可行的。也就是说，政府对高等教育的投入还应该有一定的增长空间。

2. 改革现有拨款方式，建立相对完善，具有激励机制的政府拨款制度

实行教育经费预算单列，具体做法是教育行政部门应享有参与教育经费预算编制的权利、教育经费的管理权和支配权；提升教育经费在国家财政预算中的级别与地位，使之从目前位居国家财政预算科目中的二次分配升格为一次分配，使财权与事权在各级财政预算的一次分配之后便统一起来，由教育行政部门掌管。同时制定相关法律法规，例如制定教育拨款、教育税费、教育服务收入和教育捐助等法规，以保证多渠道资金的稳定增长。

3. 建立科学规范、灵活多样的征收学费制度和学生资助制度

如分不同学校类型、不同专业，不同地区和按照不同家庭收入水平来征收不同标准的学费；对特困学生应采取更加切实可行的资助措施，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，同时加强贷款资助的信息服务，以使弱势群体得到充足有效的信息。

4. 改革高校内部管理体制，提高资金使用效率

应实行高校内部行政体制改革，提高办学效益。包括改革高校财务制度、加强成本核算以避免浪费和效率低下等。

(二) 体制性对策

在高等教育经费的财政性短缺已经成世界性难题的今天，作为发展中国家的中国，仅靠政府的政策措施并不足以彻底解决高等教育经费不足的问题。这就从客观上要求我国的高等教育发展要开辟新的投资渠道，途径之一就是鼓励非国有经济参与教育投资，也就是引入新的高等教育投资者，使高等教育的投资主体多元化。可以说，这才是真正意义上的高等教育投资体制改革。从近年的情况来看，我国的财政收入在国民生产总值中的份额在逐渐下降，而个人及其他收入的比例在上升，这种国民收入格局的变化，实际上已经为教育投资主体的多元化提供了现实的可能。

投资主体的多元化，对已经存在的高等学校来说，是可以增加非财政性的投资，而从学校的总体来说，则会出现一批社会力量兴办的学校。这两种情况都会涉及到产权的多元化的问题——投资体制改革的深层次问题。

产权的多元化，在现行的投资体制改革过程中会表现出由原有体制的一元向多元、由封闭向开放的产权结构过渡。在这一过程中，必须明晰各投资主体及其权利关系，如资产的所有权关系、增殖部分的归属等，这样才能引发社会各界投资于教育的积极性，将更多的资金吸引到高等教育中来。因而，可以认为，对产权结构多元化的研究是实现投资体制多元化的前提之一。

投资体制改革需解决的关键问题之一还有明晰产权。关于明晰产权，我国的《高等教育法》和《民办教育促进法》都规定，学校一旦开办，在学校存续期间，全部财产归学校所有，任何权益主体，无论是单位、个人还是国家，都无权侵占、转移、挪用和抽逃资金。这说明，在产权结构多元化的情况下，投资者的利益和学校的利益是两个独立的利益主体，因此必须进行产权的界定，也就是说将所有权、经营管理权和收益权进行分离，以学校法人的组织形式作为中介。^[8]

然而，在我国现行的法律法规中，却没有对学校产权给予清晰界定。因而无论公办、民办大学，都存在着产权不清、责权不明的状况。我国的《民法通则》和《高等教育法》在学校法人财产权界定的问题上是有冲突的，而对民办高校的产权界定更是存在着问题。前面已经讲过，我国民间资本尚不雄厚，缺乏公益性的社会基金，政府目前也无力给民办高等教育以很大的资金支持，因此，单纯靠捐资发展民办高等教育是不现实的。所以，吸引社会力量投资办学是我国民办高等教育发展的一个必然趋势。但在《民办教育促进法》中，只规定了“民办学校对举办者投入民办学校的财产、国有资产、受赠的财产及办学积累享有法人财产权”，同时规定“民办学校存续期间，所有资产由民办学校依法管理和使用”，而对民办学校的财产收益权，只提出“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金及按照国家有关规定提取其他的必须费用后，出资人可以从办学结余中取得合理回报”。关于合理回报的规定，可以认为是民办高等教育立法的一个很大的突破，它将有利于吸纳更多的资金，促进我国民办高等教育的发展。

因而，在对我国高等教育投资体制进行改革的探索中，对有关产权问题的研究将是一个重要方面。

参考文献：

- [1] 潘懋元. 中国高等教育大众化的理论与政策[J]. 高等教育研究, 2001, (6).
- [2] 根据国家教委财务司. 中国教育经费年度统计、2000年全国教育经费执行情况统计公告, 全国教科规划办、上海市智力所合编. 教育研究信息, 并参见国家教委财务司、上海市智力所. 中国教育经费年度发展报告、中国统计年鉴 2000 等整理.
- [3] 上海教科院发展研究中心.“九五”期间我国教育经费进展情况分析, www.edu.cn.
- [4] 谈松华.“短缺教育”条件下的资源供给与配置: 公平与效率[J]. 教育研究.
- [5] 数据参考刘泽云.“九五”期间我国政府对教育投入努力程度的实证分析[J]. 教育研究, 2003, (3). 2001年全国教育经费执行情况统计公告, www.edu.cn.
- [6] 北京师范大学教育改革与发展研究中心. 2000年中国教育发展报告——教育体制的变革与创新[R]. 北京师范大学出版社, 2000.
- [7] 柳海民. 教育发展投入水平的中美比较与学理分析[J]. 比较教育研究, 2003, (3).
- [8] 徐冬青. 办学体制多元化的产权关系与运行机制的研究[J]. 教育评论, 2000, (5).

(责任编辑: 王少媛; 责任校对: 徐治中)