

加大投入 化解高校债务风险

■ 曹文程 宝栋 王亮

自1999年高校扩招以来,我国的高等教育成功地实现了从精英教育到大众化教育的历史跨越,高等教育规模先后超过俄罗斯、印度和美国,成为世界第一,为我国经济和社会发展提供了强有力的人才支持。然而,在高等教育规模不断扩大、政府经费投入相对不足的情况下,大部分高校选择了高额负债的方式兴建学校基础设施,目前已到了偿债高峰,巨额债务使高校陷入困境,严重影响着高校的人才培养、科研、学科(实验室)建设。

据中国社会科学院《2007年中国教育蓝皮书》披露,到2006年底,全国高校贷款规模在4500—5000亿元之间,几乎所有的公办高校都背负了一定程度的债务,少则上亿,多则数十亿。以山东省为例,截至2008年底,全省高校(不含部属)债务合计242.3亿元,每年应付银行利息约15亿元,有9所高校银行贷款超过警戒线,部分高校近期到期还贷压力大,少数学校出现资金运转困难。

如今,高校债务困境已逐渐影响到我国高等教育的可持续发展。一是影响高校人才培养的质量。扩招使高等教育获得了超常规、跨越式的发展,但是由于配套资金无法得到满足,致使办学质量和学生质量下降。首先,硬件无法满足扩招需要。有些高校图书和实验设备严重不足,缺乏自习场地和必要的实习条件。其次,师生比例严重失衡。1998年全国普通高等学校师生比为11.6:1,到2008年这一比例扩大到17.23:1,教师数量的增长速度远远跟不上学生的增长速度。最后,教学工作量过大,许多高校不得不采取上合堂大课的方式,无法照顾专业特点,不能做到因材施教,教学手段落后无法及时更新,教学质量严重下滑。二是影响高校科研水平的提升。扩招带来的巨额债务必然会影响到高校的科研水平,有些高校以各种名义截留、挤占科研专项经费以弥补行政经费短缺,致使本来就十分紧张的科研经费愈发捉襟见肘。沉重的债务负担还导致高校的科研奖励力度削弱或者不能及时兑现,从而影响教学科研人员的积极性,直接或间接影响高校教学质量和科研水平。此外,由于扩招使学生规模不断扩大,教师忙于大量的教学任务,无暇顾及学术研究,致使高校科研水平整体下降。三是影响高校毕业生就业。2001年我国高校毕业生为115万人,到

2009年达到611万人,而毕业生就业率自2007年开始呈下降趋势。从学校自身来看,毕业生就业率下降一方面是因为盲目扩招,另一方面则是教学质量下降,学生素质无法满足用人单位的要求。

此外,高校债务也加剧了银行信贷风险。高校扩招后,由于处在负债运行的状态,自身运转艰难,同时也把银行带入巨大的债务风险中,极易引发金融风险。高校债务使银行增加了财务风险,有可能成为银行新的不良资产。

高等教育既是公共产品,又是一项社会公益事业,政府应义不容辞地加大财政投入,以分担教育成本。

(一) 加大支持力度。一是加大政府财政投入。提高财政性教育经费占GDP的比例,增加学生平均拨款定额;根据高校科研水平和学科(实验室)建设层次,新增专项经费。二是建立偿债基金。即中央和地方政府每年从财政收入中安排一笔专款设立偿债基金,专门用于偿付高校债务。三是对高校贷款实行贴息政策。对高校的教学楼、图书馆、实验室及教学设备等教学基础设施项目的贷款实施财政贴息,利息由中央、地方政府按照一定比例分担。四是发行教育债券和教育彩票,把筹集的部分资金注入各高校清偿债务。

(二) 拓宽高校偿债资金来源。高校自身要采取有效措施,多方面筹集资金,提高偿债能力。一是充分利用自身的科研优势,进一步加强产、学、研合作,加快产、学、研基地建设,将科研成果商业化,增加学校可供支配的资金总量。二是采取土地置换方式还贷。在国家政策允许范围内,出让老校区空置的土地和校舍,用置换资金清偿债务。三是积极引导和鼓励社会团体、企业和个人面向高校设立奖学金、助学金以及科研基金。凡捐赠于教育的个人、企业和社会团体,准予其捐赠额在缴纳所得税前列支,使捐助者在经济与名誉上得到回报。

(三) 采取PPP模式融资。PPP(Public-Private-Partnership)模式是公共基础设施建设中发展起来的一种优化的项目融资与实施模式。在PPP模式下政府和私人机构共同参与学校基础设施的建设与运营,由私人机构承担项目的融资工作,不但能够节省政府的资金投入,同时合作方之间可以形成互利共赢的长期目标,促进高校基础设施

建设及办学条件的改善。

(四) 建立多元化办学体系。由于我国高等教育资源严重短缺,供需矛盾突出,单靠政府投资是不够的,应在坚持以政府办学为主体的基础上,积极争取社会力量 and 外资投入。调整和放宽政策,积极鼓励和引导民间资金投向高等教育事业,如创办独立学院,既满足了人民群众的教育需求,

又能增加高校的收入,在一定程度上缓解了高校的资金压力。采用与国外高校联合、合作、合资办学的方式,合理利用国际金融组织和外国政府贷款以及跨国公司对高校的科研投资,吸收外资介入我国的高等教育市场。^[7]

(作者单位:山东经济学院)

责任编辑 李 燕

推进“乡财乡用县监管”改革

■ 陕西省黄陵县财政局

2008年,陕西省黄陵县在2003年实行乡村两级财政集中核算的基础上,全面进行了“乡财乡用县监管”改革。在确保乡镇预算管理权、资金所有权和使用权、财务审批权不变的前提下,对乡镇财政实行“预算共编、账户统设、集中收付、采购统办、票据统管”。

预算共编。县财政局按照有关政策,结合乡镇财力,明确预算安排顺序和重点,统一预算编制标准和范围,提出乡镇财政预算安排的指导意见并具体指导,乡镇政府编制预算草案,经审核后,报乡镇人代会审议。

账户统设。改革中,为保证乡镇财政、财务的合理调整和衔接,黄陵县规范乡镇银行账户管理,由县财政局国库管理机构在相关金融机构为每个乡镇(街道办)开设了11个“收入专户”,专门用于核算乡镇预算内外的各类收入。同时,调整了原乡镇核算中心账户,每个核算中心分别设置“基本支出专户”、“专项支出专户”、“工资专户”和“村级资金专户”。

集中收付。各乡镇不论从何渠道组织的收入都必须先进入县财政局的“收入专户”,乡镇使用资金先申请,经县财政局审核后根据资金性质和用途拨入相对应的支出专户。除明确的村级资金外,支出专户只能接受县财政局“收入专户”拨入的资金。“基本支出专户”专门用于核算乡镇级单位的基本经费支出;“工资专户”专门用于核算工资支出,并从“工资专户”直接划入个人账户,不得提取现金发放;“专项支出专户”专门核算由乡镇实施的各类项目;“村级资金专户”专门用于办理属于村级的各项支出,村级资金除预算内安排的资金通过“收入专户”拨付外,村级其他收入可不经过“收入专户”直接进入“村级资金专户”。财政供给的“农村五保户补助”、“农民种粮综合直补”、“退耕还林”等资金实行制卡发放、集中支付;对农村税费改革用于补助村级运转的财政性资金,由县财政直接拨付到“村级资金专户”,

确保资金专款专用。

采购统办。乡镇政府的采购支出,由乡镇政府按照政府采购目录和限额标准,提出申请,县财政局统一审批采购预算和计划,按照政府采购相关程序办理。

票据统管。所有财政性票据统一由县收费资金中心管理,各乡镇使用的票据由各乡镇财政所票据专管员到县收费资金管理中心统一购领,不再向乡镇级单位发放票据。乡镇用票单位使用票据时,提出申请,写清事项、依据和金额等内容,经部门负责人盖章签字、财政所长审批后,票据专管员才能开具票据。

为保证“乡财乡用县监管”改革顺利实施,县财政局明确了乡镇财政所的机构属性,即县财政局派出机构。乡镇核算中心继续作为乡镇级单位,业务归属财政所管理。同时,制定了一系列办法和制度,明确“乡财乡用县监管”业务流程。另外,从2009年7月起,全面完成了县乡业务联网,11个财政所和县财政局实现业务对接,县乡两级财政业务实现了网上申请、网上审核、网上查询。此外,与代理银行建立联席会议制度,签订了服务协议,明确了各自的工作责任。这些措施,基本解决了改革初期信息不畅、效率不高的问题,确保了资金运转的速度,保证了乡镇各项资金及时到位。

“乡财乡用县监管”改革取得了明显成效:

一是规范了乡镇政府理财行为。收入进一个“笼子”,乡镇财政预算内外收入全部上缴县级财政集中管理和核算,确保了收入及时足额入库,促进了乡镇收入有效增长。支出一个“口子”,按照“保工资、保运转、保重点”的顺序,合理安排支出和拨付资金,收紧了资金管理的“口袋”。资金调控一个“盘子”,在不改变乡镇资金所有权的前提下,对乡镇财政预算内外资金综合预算,统筹安排,统一使用,增强了县级财政的调控能力。专项资金运行一条“路子”,各类项目资