

化解高校债务的财政政策选择

唐 辉 蒋 辰 ●

据了解,全国1900余所高校中绝大多数程度不同地有债务,多的数十亿,少的也在亿元上下,典型者如吉林大学,负债已逾30亿元,不得已校方只好在校园网上发出召开征集解决学校财务困难建议座谈会的通知,以求群策群力,寻找解决办法。中国社会科学院发布的《2006年:中国社会形势分析与预测》显示,截至2005年底,全国公办高校贷款余额约为1500亿元至2000亿元。2006年厦门大学有关课题认为,全国公办高校贷款余额应为2000亿元至2500亿元。今年的全国人大和全国政协会议上,关于高校债务的问题告别民间话语形态,正式进入社会公众的视野,此后教育部启动了高校资产负债调查,经过近半年的努力,最近教育部就高校债务问题举行的新闻发布会上指出,目前高校的账

面固定资产大概是5000亿元,其中债务大概2000多亿元。高校债务问题虽不及传言的那么严重,但债务的规模将近其账面资产的一半,已严重影响高校的正常运转和进一步发展,不能不引起我们的足够重视。

高校债务的制度与历史由来

上世纪90年代以前,受制于严格的“计划经济”模式,我国高校基本上不存在体制外负债问题。随着“市场经济”模式的确立,“教育产业化”逐渐成为社会主流话语,“高校招生、分配的计划、市场双轨制”即是适应这一强势话语而衍生的政策选择。

1999年“扩招”以后,高校年招生数由100余万上升至500余万,财政投入没能跟上高校规模的急剧膨胀,由此引发的校舍、师资、设备等刚性教

育资源的短缺,高校不得不通过大量银行贷款来解决。

当然,出现这样的情况,责任也并不全在政府,牵涉到转型加速期政府所要面对的诸多事务与相关投入,也牵涉到整个转型期高校自身发展的某些特征。就前者来说,自改革的“市场目标”模式确立以来,大面积的国有企业破产改制,若干老工业基地的重组振兴,多层次的社会保障体系建设,中西部大开发,扶贫攻坚以及后来的新农村建设,再加上普及义务教育和推进高等教育大众化等,如此众多的复杂问题在短时间内集群式爆发,其应对处理之难与所需投入之巨,迫使政府决策时不得不进行权衡。当然,为了稳定,牺牲一些发展,为了效率,牺牲一些公平,或者区别价值等级与轻重缓急,部分地承担责任,同时也部分地

一些投资和房地产等专业人士组成。在市场化运作下,国外著名高校的投融资业务收获是非常可观的。例如,最近10年来,耶鲁大学的财富平均年增长17.4%,2006年初,耶鲁大学的基金会获得了中国证监会批准的QFII资格。国外的一些经验表明:只有在高校融资和资金运作行为中引入符合市场

规则的竞争、约束及激励机制,才能提高高校的资金运作能力、遏制其盲目融资、无序扩张的冲动。在拓宽高校融资渠道方面,努力争取国际机构对发展中国家教育发展提供的国际教育援助,以弥补我国高等学校建设、教学设备、图书和技术教学方面的资金不足是一条较为有效的途径,如我国高校

接受过的世界银行低息贷款、日元低息贷款等;另外,以出色的资金管理和运作能力来吸引校友和富豪的慷慨捐赠、并以学生奖学金和教授科研基金的方式作为对捐赠者的回报也是国外一些大学拓宽融资渠道的重要方式。●

(作者单位:西南财经大学)

责任编辑 赵 军

转嫁或延后承担责任。高校巨额债务问题就是政府部分转嫁财政责任的结果。同时,精英教育逐渐向大众教育转变,我国用了不到30年的时间,高校入学率逐渐由不足5%跃升至23%,走完了西方发达国家数百年历程,走的是一条政府主导的压缩、赶超、跨越式发展道路,而西方国家走的则主要是一条注重自然积累的循序渐进之路,其间还不断得到教会、社区富人和奉行重商主义的富裕政府的巨量资金补助。其结果自然是中国高校已经初具规模,但内涵不足、负债较多。

化解高校债务的财政政策选择

必须指出的是,在现实条件下,充实内涵与还清债务是一对矛盾,充实内涵之于规模扩张,所需资金其实更为巨大。从长远发展看,应当前者为主、后者为辅,但从紧迫程度上看,两者关系又应当倒置,否则一大批高校陷入运转不灵、停滞甚至破产必将引发一场涉时漫长、波及面甚广的社会灾难,所以政府和高校对债务问题的处理要始终保持必要的张力和平衡。

为化解高校债务,在公众舆论层面,纷纷开出破产说、政府买单说、银行核销说、高校自救说、社会招商引资说等众多的救时之方,或情绪贲张、于事无补,或一理偏胜、罔顾其它,均难以称为标本兼治、缓急兼济的周全方案。如破产说就很站不住脚,高校又不是企业,岂能一破了之?破产不仅会造成管理失序、资源流失,且由此造成的科学文化损失和民族心理损害等必将难以估量、无法弥补。又如政府买单说也不足取,政府并非全能无限,岂能一揽到底?能继续维持供养高校人员已属不易,何来余钱剩米将高校巨额债务一次买断?如果非要买单的话,那无非就是举债,即将高校债务转变为政府债务,并由此造成诸多政治、经

济关系的失衡,潜在风险不言而喻。除此之外,商业银行不是救世主、慈善家,高校自救无异于孤儿失养,招商引资又难找到有善品、有意愿且有能力的数量足够的合格对象,等等。

化解高校债务危机,政府当然责无旁贷,但这种责任也只能是符合现代法人治理结构要求的有限责任。具体来说,在摸清全国高校债务底细的基础上,政府应当将高校现行所欠债务适时、适度地转变为由政府贴息并由高校逐年清偿的中长期贷款组合。这种因贴息而产生的财政压力不会很大,更为重要的是有利于政府在加强管理的前提下继续推动高校适度规模、层次、速度的均衡发展,同时也有利于各方在合理利益的理性预期范围内参与高校事业发展。对于高校来说,债务危机可以基本化解,有利于凝聚人心、调谐物力、维持体面、增强公信,并从此走上一条能自我约束、持续发展的健康之路。至于社会公众,高校的良性发展自然是莫大的福音。需要时刻记取的是,我国至今仍是一个贫穷而落后的教育大国,高校入学率也才刚刚达到23%,即使只以50%的高校入学率为预期,我们也还有十分漫长的路要走。因此,我国高等教育不能因债务而停滞发展,更遑论破产。

化解高校债务危机,清偿宿债固然重要,更重要的是要建立全国性的高等教育补助制度。以生均年度补助为基础,以增强高校可持续发展为着力点,起步阶段标准可以低一些,以后视社会情势和财力逐步调整。建立这项制度,近期目标是增强高校清偿既有债务能力,远期目标则在于提高高校的自我发展能力,包括适度规模的扩张能力,尤其是内涵提升能力。估计至2007年止,始于1997年的高校扩张周期会基本结束,但由于国民对高等教育大众化需求压力的持续存在,有

控制的持续性高校适度规模扩张并不会就此结束,同时由于国民对高等教育质量要求的不断提高,高校新一轮的内涵改造高潮必将迅速到来,所以国家建立上述补助制度十分必要,但须注意与国家现行高校拨款制度的平衡与衔接。

同时,为化解高校债务危机,还可对高等教育事业的部分税费予以减免和适量发行国债。例如近年来,各高校负债的主要部分其实都花在了征地、盖房等基本建设项目上,其中四成左右又以各种税费的形式回流到政府手中。政府既然鼓励高等教育事业加快发展,则这一部分税费可以考虑免收,再说针对教育事业减免税费本是一种我们并不陌生的国际惯例。至于适量发行高等教育国债,此举虽带有较浓的中国特色,但一则国内居民储蓄相当丰裕,债源不成问题,二则居民有购买国债的内在需求,因而应当是稳健可行的。

值得特别提及的问题还有高校学费及其使用,用好了,对于减少债务是有一定帮助的。依国家明文规定,高校学费收入中的25%以上应当返用于学生,20%以上应当用于弥补教学经费的不足,1%以上应当用于毕业生就业指导,剩余54%以下可用于贷款的还本付息。现在的实际情况往往是,只要学校不处于迎接“评估”之类非常时期,学费收入的大部分用于贷款的还本付息,少部分用于维持教学运转和增加教职工福利,少之又少的部分才直接用于学生事务本身。对这样的局面谁不痛心疾首?倘若这样的局面得不到迅速而根本的改观,可以预期的是,高校学费还将持续地快速攀升。所以解决这一问题,用行政手段限制收费标准只是治标之法,而治本之方,只能求之于高校债务的合理解决。●

(作者单位:湖南理工学院)

责任编辑 戴开成