

# 中国高校资本 结构多元化的历史考察

王 冲<sup>1</sup>, 王晓明<sup>2</sup>

(1. 四川师范大学 经济与管理学院, 四川 成都 610068; 2. 西南交通大学 经济管理学院, 四川 成都 610031)

**摘要:**通过对历年来国家关于高校经费来源的法律法规及文件规定的全面梳理,与对高校经费来源数据的对比统计分析,发现中国高校经费来源经历了从单一化到多元化的三个不同发展阶段。

**关键词:**中国; 高校; 资本结构; 多元化; 历史回顾

**中图分类号:**G647.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)05-0066-05

## 一 中国高校资本结构多元化发展历程回顾

1992年,中共中央、国务院在《关于加快发展第三产业的决定》中指出,高等教育要实施产业化经营政策,主要由国家办,但不能过多依赖国家投资,要引入竞争机制,充分调动社会各方面的积极性,国家、集体、个人一起上。

1993年2月26日,中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,并明确提出:要逐步建立以国家财政拨款为主,辅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、社会捐资集资和设立教育基金等多种渠道筹措教育经费的体制,并通过立法保证教育经费的稳定来源和增长。《纲要》同时指出:筹措教育经费的主要措施为逐步提高国家财政性教育经费支出,包括各级财政对教育的拨款、城乡教育费附加、企业用于举办中小

学的经费、校办产业减免税部分,占国民生产总值的比例在20世纪末应达到4%。《纲要》还要求各级计划、财政、税务等部门要制定相应的政策措施,认真加以落实;各级政府必须认真贯彻《中共中央关于教育体制改革的决定》所规定的原则,即“中央和地方政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均计算的教育费用逐年有所增长”。《中国教育改革和发展纲要》根据经济学家厉以宁教授的研究成果,第一次以国家正式文件的形式明确提出了4%的目标。

1994年7月3日,国务院又发布了“关于《中国教育改革和发展纲要》的实施意见”,并将教育经济学家闵维方教授的研究成果写进“实施意见”,提出了高等教育要走“内涵式”发展为主要的道路。“实施

收稿日期:2004-10-25

基金项目:本文系国家社科基金资助项目“财政金融政策及市场机制在实施科教兴国战略中的应用”(项目批号99BJY057)及四川师范大学基金项目“四川省高等学校财政拨款政策与机制研究”的阶段性成果。

作者简介:王冲(1971—),男,四川眉山人,四川师范大学经济与管理学院副教授,管理学博士,主要研究方向为教育经济与管理;

王晓明(1974—),男,四川眉山人,西南交通大学经济管理学院工商管理硕士生。

意见”指出:在高等教育经费筹措方面,某些科类的高等学校可以试行以学生缴费和社会集资为主,国家财政补助为辅的办学模式;国家财政对教育的拨款,是教育经费的主渠道,必须予以保证;各级政府要树立教育投资是战略性投资的理念,合理调整投资结构,在安排财政预算时,优先保证教育的需求并切实做到《纲要》提出的“三个增长”,即各级政府教育财政拨款的增长要高于同级财政经常性收入的增长、在校学生人均教育经费逐步增长、教师工资和学生人均公用经费逐步增长。“实施意见”又一次提出:到20世纪末,国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比重应达到4%,切实保证教育拨款事实上有较大幅度的增长。

1998年8月29日,讨论通过的《中华人民共和国高等教育法》第七章《关于高等教育投入和条件保障》明确指出:要保障教育经费“三个增长”的落实。将“三个增长”写进国家正式颁布的法律,这充分体现了党和国家对发展教育事业的高度重视。

1999年1月13日,在国务院批转教育部1998年12月24日制定的《面向21世纪教育振兴行动计划》时,再一次提出:依法保证教育经费的“三个增长”及4%的目标,切实增加对教育的有效投入。《计划》第一次明确提出:利用银行贷款,进一步加快中央部委高校的教职工住房建设。

2001年7月,中国《“十五”科技教育发展专项规划(教育全文)》及《2010年发展规划》提出:高等教育规模要显著扩大,各类高等教育在学人数要达到2300万人左右,其中研究生在学人数接近100万人,高等教育毛入学率争取达到20%左右。关于教育经费,进一步提出:要采取新的举措突破教育投入瓶颈,建立健全符合社会主义市场经济体制的教育拨款政策和合理分担成本机制,调动社会个人投入教育的主动性和积极性;地方各级政府要保证对义务教育的投入;非义务教育阶段,要在落实各项资助经济困难学生的政策的同时,根据人民群众实际收入的增长情况,合理增加学费在培养成本中的比例,增加教育的社会投入资源;充分运用财政、金融、信贷等手段提高教育融资能力,利用政府债券资金开发教育设施,争取更多的国际金融组织和外国政府、民间的外资贷款和赠款,完善学生贷款体系,扩大学生助学贷款的范围和额度,改进现有高等学校教学基础设施投入模式,融入银行信贷资金,采取拨款与

贷款相结合和政府贴息的方式,发挥政府有限资金的扩张效应;制定有关法规和优惠政策,开放非义务教育市场,鼓励社会力量以多种形式办学,按产业方式经营,较大规模地引进社会投资,并且作为国家增加社会投资的一个重要领域加以引导,保障社会力量办学举办者的合法收入;积极鼓励企业、社会团体和公民个人对教育的捐赠,并享受国家有关优惠政策,对纳税人通过非营利社会团体和国家机关向教育的捐赠,在应税所得额中全部扣除。

2003年9月1日起施行的《中华人民共和国民办教育促进法》第三条指出:国家对民办教育实行积极鼓励、大力支持、正确引导、依法管理的方针。第六条《国家鼓励捐资办学》指出:国家对为发展民办教育事业做出突出贡献的组织和个人,给予奖励和表彰。

从以上所列国家对教育及高等教育发展的重要文献中可以看到,国家在重视高等教育发展的同时,在高等教育经费的筹措方面走出了一条从“单一化”到“多元化”的发展轨迹,在保证财政投资实现增长的同时,提出了要充分运用财政、金融、信贷等手段提高高等教育融资能力,利用政府债券资金发展教育设施,争取更多的国际金融组织和外国政府、民间的外资贷款和赠款。这些法律法规为高等学校教育资本的多元化提供了重要的依据,奠定了基础。

从国际上来看,1998年10月5—9日,法国巴黎召开的世界高等教育会议发表了《21世纪的高等教育:展望和行动世界宣言》,第十四条《关于高等教育这一项公共事业的资金问题》指出:高等教育需要国家和私营部门的资金,但国家的资金是主要的,资金来源的多样化体现了社会对高等教育的支持并应进一步加强,以确保发展高等教育,提高其效率和保持其针对性,国家对高等教育和研究的支持是主要的,只有这样,高等教育才能完成教学和社会服务的双重使命;整个社会必须支持各级教育,包括高等教育,因为它在促进可持续经济、社会和文化发展中起着重要作用,能否为此调动一切力量取决于公众的认识和公有及私有经济部门、议会、传媒、政府组织和非政府组织、学生、学校、家庭和社会上所有与高等教育有关的人的投入。

二 中国高校资本结构多元化的对比统计分析  
从1990年以来,特别是1999年全国高等教育实施扩招政策以来,全国高校教育经费的来源总量

与结构都发生了很大变化。在高等教育经费总量不断增长的同时,国家各级财政性经费与高校非财政性经费占高校教育经费总量中的比重也发生了重大变化。据统计,1990年,全国高等学校教育经费总额为109亿元,财政性经费与非财政性经费的比例为87.70:12.30,其中财政预算内教育经费拨款92亿,财政预算内拨款占高校经费总额的84.40%,实际收取学杂费5193万元,学杂费收入占高校经费总额的0.48%;1999年,全国高等学校教育经费总额为753亿元,财政性经费与非财政性经费的比例为60.03:39.97,其中:财政预算内教育经费拨款369亿,财政预算内拨款占高校经费总额的49%,实际收取学杂费145亿元,学杂费收入占高校经费的19.26%;2002年,全国高等学校教育经费为1527亿元,财政性经费与非财政性经费的比例为50.02:49.98,其中,财政预算内教育经费拨款675亿,财政预算内拨款占高校经费总额的44.23%,实际收取学杂费441亿元,学杂费收入占高校经费的28.88% [1]。从1990年到2002年,我国高等学校教育经费从109亿元增长到1527亿元,增长13倍,即使扣除物价上涨因素,我国高校的实际经费也是逐年增加的。其中,财政预算内教育经费拨款从92亿增长为675亿元,增长了6倍;实际收取学杂费从5193万元增长为441亿元,增长了84.8倍。通过比较可以看出,在高校总经费增长的同时,高校的学杂费收入增长比例远远大于国家财政预算内教育经费拨款的增长比例,所以我国高校资本结构发生了较大变化。

对我国高等学校1990—2002年的教育经费来源构成统计显示,我国高等教育经过十多年的发展,高校教育经费来源总量有了大量增加,同时来源结构发生了很大变化,其中财政预算内教育经费拨款所占比重大大降低,而高校的事业收入大大增加,其中又主要是学杂费收入。这种变化趋势,在全国高等教育实施扩招政策后的几年间表现得尤为明显。将这种变化趋势用曲线图表示后,可以清晰地看到,中国高校经费来源中的财政性经费与非财政性经费的比例,随着我国高校扩招政策的实施发生了明显变化,并在扩招后的第四年,即2002年基本上达到两部分经费的均衡点(各占50%),之后随着高校办学自主权的进一步落实,高校经费总额中的非财政性经费所占比重很可能超过财政性经费而成为高校办学经费的主要部分。

需要特别指出的是,在目前全国公布的高校经费统计数据中,并没有包括高校对外负债及吸收社会民间资本投资两大部分。而高校对外负债及吸收民间资本投资已成为一个不争的事实,当考虑高校经费来源中的此两部分后,高校资本结构变化将更加明显,国家财政性经费所占高校总经费中的比重还会下降。根据杨周复、施建军等人对教育部所属34所高校1995年至2000年年末对外负债总额情况的统计研究表明,因学校规模不同,类别不同,对外负债存在一定差异,但大部分高校1999年扩招以前的年末对外负债总额都较低,而1999年后尤其是2000年末各高校对外负债总额较之前几年均有较大幅度增长[2]。在作者2003年主持的一项关于高校资本结构的研究中,通过对某省46所高校的调查,发现其中36所高校存在对外负债,即因办学需要而直接向银行等金融机构进行了长短期贷款融资。其中,部委直属院校6所,省、市所属地方院校40所,截止2002年底,贷款金额从几十万到几个亿不等,对外负债前十名院校的校均贷款额为8851万元,共计实际贷款额135761万元,并调查获得各校有贷款意愿额208199万元[3]。

### 三 中国高校资本结构变化的三个阶段

对于提供准公共产品的高校,其资源的筹集应在政府主导下,充分发挥市场机制的基础性作用。1980年6月国家发出《高等学校建立学校基金和奖励试行办法》通知,批准高等学校建立学校基金制度,1989年8月国家又发出《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》,到1997年我国全面推行了高等教育的收费改革,我国的高等教育逐步建立起国家、学校、家庭(学生个人)共同承担的成本分担机制,改变了国有高等教育单一依靠财政投资的局面,扩大了学校的办学自主权与投资渠道,给高等教育带来生机与活力。同时,为调整我国教育投资结构,改变过去存在的“大大”“小小”格局创造了有利条件,促进了高等教育作为非义务教育的产业发展步伐。高等教育事业也逐步实行经常费成本或完全成本核算,完善成本分担机制,市场这只“看不见的手”开始对高等教育资源进行调节。教育投资的总量与增长比例受本国经济、人口、科学技术、政治等外部环境因素的影响,而经济发展水平则决定着教育投资的水平。

随着国民经济的发展,可将我国对高等教育的

随着国民经济的发展,可将我国对高等教育的投资划分为三个阶段。

第一阶段(1949—1979):单一地依靠财政拨款阶段。

从建国之初到改革开放的近30年期间,政府对高等教育的投资一直是高等教育经费的唯一来源,其他渠道来源的经费很少,高等学校成了政府的附属物。政府对高等教育的拨款包括的主要内容有:财政预算内的教育事业费拨款、财政预算内的教育基本建设费拨款、各种专项资金用于高等教育的支出、其他预算内资金用于高等教育的支出等。这个阶段高等学校纯属政府附属物,财政经费主要为戴帽下达,专款专用,学校的办学自主权极其有限。这样的管理体制不仅给国家财政带来了巨大负担,使高等教育缺乏生机与活力,而且根本无法使教育规模与质量达到经济发展对人才的需要,极大地阻碍了经济的发展。

第二阶段(1980—1998):以财政拨款为主,社会筹资和高等教育办学机构自筹为辅的阶段。

1977年恢复高考,我国高等教育迎来了第二个春天。十一届三中全会决定性的历史转折,全国上下各方面都极其关注高等教育事业的发展。1980年6月,国家发出的《高等学校建立学校基金和奖励制度试行办法》[4],批准高等学校建立学校基金制度,允许高等学校建立基金,并将学校校办企业的净收入和学校对社会的教学服务、科技服务以及后勤服务等收入,纳入学校基金进行管理,学校对基金具有自主支配权,极大地推动了高等教育事业的发展。1989年8月,国家发出《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》[4],对新入学的本专科学生(包括干部专修和第二学位),除特殊专业外实行收取学杂费制度,对新入学的住宿生收取住宿费。学杂费及住宿费作为财政性资金交纳财政专户后转拨学校作基金,原则上财政不截留、不调剂,学校有了更大的资金自主权。1992年以来,国家通过对校办产业实行税收减免和建立校办企业周转金制度,进一步促进了校办产业的发展。如今,学(杂)费等高校的事业收费已成为高等教育资金来源不可缺少的重要组成部分,在部分省市高校中甚至已出现了取代国家财政性经费而成为高校经费总额的主要部分,为市场机制的进入与高等教育领域政府的职能转变创造了条件。

第三阶段(1999年至今):以高等教育办学机构自筹和社会筹资为主,财政拨款为辅的阶段。

为了适应高科技发展的需要,实现科教兴国的战略目标,为经济腾飞奠定人才基础,从1999年起,我国在高等教育阶段实施了扩招政策,以充分挖掘我国高等教育资源的潜力。扩招给高等教育的发展带来了新的机遇与挑战,从而激发了更大的活力。同时,高等教育成为社会关注的热点,从教育经济学的理论研究到实践中各种投资行为的发生,无不证明高等教育产业具有很大的经济价值。1998年起,各级财政基本停止了对高校的预算内基建拨款,取而代之的是允许高校通过适当收取住宿费来解决基本建设所需资金,保留的预算内教育事业费拨款也未随扩招比例而同比例增长,甚至部分省份还有减少的趋势。以扩招为标志,我国高等教育投资来源结构发生了很大变化,部分高校的自筹资金与社会筹资部分已经超过了国家财政拨款。高校从招生、教学、分配到筹资都有了较大的办学自主权,高校的独立法人地位得以确立,使其有了更大的筹资功能。学校除按国家规定标准收取学费及住宿费之外,也纷纷到金融机构和社会进行直接或间接融资,包括向金融机构申请贷款进行间接融资,引进民间资本进行直接融资。近年来,民间资本通过借贷、股份制、托管制、合作制及BOT、TOT等资本投资模式进入到高校,相继出现了公办民助、民办公助、独立二级学院、教育集团、大学城、教育园区等高等教育办学模式,这些民间资本不仅参与了学校基础设施建设与后勤经营管理,而且已经部分地渗透到了学校的教育、教学与科研等领域。种种迹象表明,财政在高校投资中已从过去的主要角色变成了补充角色[5]。

历史的发展告诉我们,要实现高等教育发展的长远目标,完成高等教育扩招任务,不能单纯地依靠财政增加投入,也不能只靠传统的高校资本来源途径,而是必须激发多元化融资的积极性,广开融资渠道,创新融资模式,充分利用资本市场与货币市场,将社会闲散资金转化为高等学校教育资本。所以,在增加高校教育资本总量方面,还需充分调动社会各方面的力量,完善高校投资体制,广泛挖掘社会民间资本,充分发挥资本市场在高等教育领域的筹资功能,力求在短时期内大量增加高校教育资本,解决因扩招而出现的高校普遍资本不足的严重问题。

参考文献:

- [1] 中国教育经费统计年鉴(1990—2003)[M]. 北京:中国统计出版社,1991-2004.  
[2] 杨周复,施建军. 大学财务综合评价研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.  
[3] 王冲. 金融服务与高校负债评价[J]. 教育与经济,2004,(2).  
[4] 上海财经大学公共政策研究中心. 2000 中国财政发展报告[M]. 上海财经大学出版社,2000.  
[5] 王冲,叶子荣. 社会资本进入高等教育后的利弊分析[J]. 经济体制改革. 2003,(1).

## Historical Survey of Capital Structure Multi-Element Change of China's Higher Learning Institution

WANG Chong, WANG Xiao-ming

(Economics and Management Institute, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068,  
Economics and Management Institute, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan, 610031, China)

**Abstract:** A discovery is made through an all-round examination of laws, regulations and documents concerning higher learning institutions' sources of funds issued over the years by the state and a comparative statistical analysis of the source statistics that the source undergoes three development stages from unicity to multi-element.

**Key words:** China; higher learning institution; capital structure; multi-element; historical review

[责任编辑:李大明]