

发行教育公债的财政学思考

尹宪国

(山东东营职业学院 山东东营 257091)

【摘要】 本文根据我国高校负债发展的现状,通过分析教育公债的财政特性和高等教育的准公共产品性质,认为发行教育公债是合理和可行的。

【关键词】 高等教育负债 准公共产品 教育公债

随着知识经济的迅速发展,各国都将高等教育的建设上升到和国家社会经济发展密切相关的高度,但是随之出现的问题便是用于发展高等教育的资金出现严重不足。

一、我国高校负债发展的现状

我国尚处在市场经济体制建设过程中,一方面实施“科教兴国”战略,大力发展教育事业,大办高等教育,大规模扩招,开展教学评估,竭力促使办学条件的提高和软硬件的升级,提高高等教育毛入学率。另一方面,作为公办高校,其建设的主要资金是财政资金。尽管财政对高等教育的投资在数量上逐年增加,但占GDP的比例却逐年下降,2004年占GDP比例仅为0.58%,在世界处于低水平,远不能满足发展教育的需要。在资金严重短缺的情况下,高校纷纷向国有商业银行申请贷款,以致高校的负债规模像滚雪球般越滚越大。根据《2006年:中国社会形势分析与预测》社会蓝皮书,2005年我国高校向银行贷款总量约在1500亿元至2000亿元之间。随着贷款期限临近,将迎来艰难的还债高峰期。

由于公办高校是政府相关部门所办的高校,高校负债发展形成的固定资产是政府所有的国有资产,高校提供的教育服务是准公共产品,其价格(学费)由政府确定,因此从根本上来说,高校的债务就是政府的债务,政府理应承担起相应的偿还责任。但问题是:作为名义债务人的公办高校没有通过政府相关部门的论证决定是否为其承担实际债务,银行以为政府早已默许,所以放心大胆地贷款给高校。那么高校负债发展通过什么形式才能更好地加以控制和管理呢?

二、发行教育公债的理论依据

1. 教育公债的优良特性。教育公债是政府为了满足实现其职能的需要,依靠政府有借有还的信用原则向国内外筹集资金的一种形式,其获取的资金只用于教育的发展。

教育公债作为公债的组成部分,在形式上同其他公债一样具有三个主要的特征:①自愿性,即公债的发行或认购是建立在认购者自愿承受的基础上的;②有偿性,是指政府必须将其作为债务按期偿还,并向认购者支付一定数额的暂时让渡资金使用权的报酬——利息;③灵活性,即公债的发行与否及发行多少,基本上由政府根据财政收支的盈亏灵活掌握处理,

而不是由法律预先规定。

教育公债也有其独特之处,可以概括为三点:①运用灵活,针对性强。根据教育事业的实际发展状况灵活运用利率、还贷期限等,并且其发行所得资金规定使用在教育的发展上,做到专款专用。②教育公债的债务使用范围、发债方式的选择因时而异、因地制宜,并且由公债发行部门精心计算,严格限制,比如可转让与不可转让的选择,将直接影响宏观经济的运行。③明显的政策性有利于吸引社会资金,一方面给教育发展提供必需的资金,另一方面使得教育公债的社会投资者获得高出一般储蓄所能得到的收益。

由此可见,政府通过发行教育公债较之高校自行负债,最明显的优势就是政府可以对教育公债实行专款专用,专户管理。在充分利用公债信用国家保证、形式自由灵活的前提下,政府可以宏观把握高等教育横向纵向的发展差异,将所募资金优化配置,发挥其最大的效益。

2. 高等教育的准公共产品性质。根据公共产品理论,具有不完全的受益非排他性和不完全的消费非竞争性的一类公共产品被称为准公共产品,高等教育便是一种准公共产品。由于受益非排他的性质使得私人部门生产后无法很好地从市场上将其生产成本收回,而且发展高等教育的初期资金成本投入规模大、投资回收周期长、具有很强的正外部性和公益性,私人部门也无法达到配置资源的最优化,因此,公民受高等教育理应主要由政府来提供。加之高等教育发展属于资本性支出,根据国际经验惯例,一个国家发展高等教育一般通过发行政府公债来为其提供资金。

三、发行教育公债的合理性

1. 我国具备了发行教育公债的经济基础。首先,近年来我国经济一直保持着较快的增长速度,国民收入已提前达到翻两番的短期奋斗目标,整个宏观经济态势良好。同时,我国财政收入也呈稳定增长趋势,2005年财政收入已达31649.29亿元,从政府债务偿还能力上看,已具有“金边债券”的信用保证。其次,在2004年的金融行业统计中,金融机构存款余额已达241424.3亿元。随着最近新一轮宏观经济调控,存贷款利率双双提升,储蓄存款势必会进一步增加。这时,发行教育公

债无疑是给公众供了一个更好的投资选择,并且政府从中也能充分调动社会资金进行公用事业的建设和发展。这无疑是一个双赢的举措。

2. 资本性支出要求成本与收益对称。根据成本与收益时间模型,一项公用性资本性支出也应符合成本受益对称性原则,即谁承担成本谁就受益,承担多少成本就受多少益。高等教育作为一种准公共产品,且属于大型的资本性支出,初期投资规模大、回收周期长已经决定了代际问题存在,按照现行的向各银行负债的发展模式,肯定会出现成本收益不对称的问题。发行教育公债可以很好地解决这个问题。其机理如下:对当代人来说,投资教育公债,为此放弃掉当前消费可带来的效用满足,这是成本;以后收获了投资公债相应的报酬利息,这是收益。对后代人来说,切实享受到发展高等教育的好处,这是收益;同时也承担了高等教育建设所花费的实际成本费用,即偿还教育公债及利息的相应成本。因为政府发行公债的成本费用归根结底是通过向以后年度的公民或居民(后代人)征纳税收费用来补偿的。

3. 发行教育公债是市场经济条件下政府发展高等教育的有效手段。我国作为社会主义市场经济国家,政府应该积极承担起各项公共事业的管理责任,这是社会主义市场经济对政府的基本要求。笔者认为,教育公债就是一个很好的衔接点。通过发行教育公债,直接控制高校负债发展的主要资金来源,这样:一是可以约束和规范高校的发展行为,在宏观上保证高等教育的发展方向始终是向着为人民服务、为国家服务的目标前进;二是可以监督财政资金的运用情况,在保证使用效率的前提下,努力防范并尽可能减小债务风险。

四、发行教育公债应注意的问题

1. 教育公债的种类。要保证教育公债种类的多样化,其意义在于:第一,种类的多样化能够满足投资者不同的投资需求,通过对投资者的收入档次、投资预期等因素进行科学合理的分析,然后策划出相应的债券,尽可能地实现公债的顺利发行。第二,种类的多样化有利于政府发挥其宏观经济的调控职能。不同期限、不同条件的公债发行,对经济的影响是不同的。短期公债通常对经济具有扩张作用,长期公债则具有紧缩作用。我国现今经济发展态势良好,教育公债的期限结构应以中期债券为主,同时附设2~5年的券种。在利率上教育公债也应略高于其他公债,以充分体现出政府对建设和发展高等教育政策的倾向性。

2. 教育公债的举债主体。举债主体的选择,先要从其信用保证上考虑,中央政府较之地方政府有着更富余、稳定的财政信用保证,理应成为举债主体。但作为公债募集资金的直接使用者的各公办高校,由于历史、地域、政策等不同因素的作用,高校之间的实际发展差距还是很大的。比如同为“211”、“985”重点建设的知名高校上海交通大学和西安交通大学,2001年至2004年科技经费总和分别是159 861万元,59 197万元,前者是后者的近三倍。一方高校的发展会带动该地区的相关产业发展,具有很强的地域受益性。地方政府一是比较清楚管

辖区域内高等教育的实际发展情况,信息相对充分;二是能直接享有本地高等教育发展后的正外部性。因此地方政府同样应该成为教育公债的举债主体之一。

3. 教育公债的发行规模。决定教育公债发行规模的主要因素有两个:一是举债主体的公债承受能力,二是高等教育建设、发展的实际需要。两者既相互联系又相互制约。下面是我国2002年至2004年公债规模的相关指标:

年度	公债依存度	公债偿债率	公债负担率	公债借债率
2002	25.7	13.3	14.7	5.40
2003	24.8	13.5	15.8	5.24
2004	24.2	14.0	15.9	5.02

从财政角度来看,公债规模已经相当大,债务风险也相应地增加。而且政府要控制市场上流动的公债总量,以达到其调控宏观经济的目的。如果每增加100万大学在校生,按照人均4万元基础设施投入要求计算,仅因规模增长所需的高等教育建设性投入5年累计达2 000亿元。因此,合理控制教育公债的发行规模,使其在财政风险可以接受的前提下,满足高等教育发展的一部分需要。

4. 教育公债的偿付。公债偿付的资金来源主要有预算列支、预算盈余、举借新债、利用债务投资收益和设立偿债基金等途径。从我国实际情况来看,高等教育公债偿付的资金来源应该多样化、全面化。从预算收入来看,税收收入与特定时期的经济发展态势密切相关,不能随意增减;从预算支出来看,经常性预算的支出项目具有较强的“刚性”。因此,适宜将部分教育公债的偿付资金列入预算。依赖预算盈余、举借新债的途径通常是在财政充裕、宏观经济良好的情况下,作为其他资金来源的配套手段偶尔为之。投资收益和偿债基金在很大程度上被再次投入到高等教育的发展中去,用做资金来源的只占很少的一部分。由此可见,只有通过优化组合各种资金来源,才能保证公债到期的顺利偿付,才能保证政府的偿付行为不会影响社会经济秩序的稳定和谐发展。

5. 教育公债资金的使用。高等教育的发展不仅仅是规模的扩大,更是质量的提高。因此通过公债募集的资金不能一味地全部用于校园的美化、教学楼办公楼的增建上,而应该将资金用在师资建设、教学优化这些内部软件的提升上。高校通过相应的物质激励来引导教师开阔视野,潜心教学和搞科研,将高校发展成一个文化学术交流的圣地。政府则要建立健全教育公债审计制度,严格监督高校使用公债资金的情况,以确保其质量与收益。

主要参考文献

1. 李进才,甘德安等.运用资本市场推进高等教育.北京:中国社会科学出版社,2006
2. 朴连淑.关于发行教育公债的思考.辽宁教育行政学院学报,2005;9
3. 高茵.高校投资结构与经费来源分析.北京理工大学学报,2006;4