

高校预算软约束的制度成因及其治理

庞晓波 黄卫挺

摘要:针对我国高校出现的集体性财务困境,提出预算软约束才是其形成的根本原因,而投入不足只是表层诱因。基于预算软约束对解决高校财务问题的重要性,笔者重点分析了我国高校预算软约束的制度成因:高校服务的准公共物品性质及其职能垄断;所有权制度和政治制度协致作用形成的政府与高校的实质隶属关系;高校领导人的目标激励体系错位。这三者共同构成了目前我国高校预算软约束的内在和外在制度成因(非行为人制度)、组织制度成因(行为入制度)。针对这三点,从高校合并、贷款自主权、高校领导者任职等方面为高校预算软约束治理提供对策。

关键词:预算软约束;制度成因;治理;高校财务

伴随着教育规模的不断扩张,我国高等教育逐步实现了从精英教育向大众化教育的转变,由此引致的巨额办学经费需求迫使高校向银行贷款并欠下债务,几乎所有的高校都不同程度地出现了财务困境。我国高校的这种集体性财务困境一度成为媒体和大众议论的焦点。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:在2005年以前,我国公办高校向银行贷款总额达1500亿至2000亿元,几乎所有的高校都有贷款,有的高校贷款高达10亿至20亿元^[1]。北京大学2007年完成的《高校负债问题的专题研究》报告中指出,截至2005年底,76所直属高校贷款总额达到336亿,校均贷款额4.4亿,平均年度增幅达76%^[2]。根据教育部的最新统计,截至2008年3月,我国高校的负债总额高达2400亿左右^[3]。如此巨大的负债额,如此众多的负债高校,给社会、高等教育相关部门提出了严峻的考验:是什么导致了我国高校群体性财务困境的形成?如何才能防止和避免类似集体性财务困境的再次出现?以及如何化解目前高校的债务风险?

教育财政学者的主流观点认为,我国高校大规模举债是高等教育规模不断扩大与投入相对不足之间的矛盾前提下的现实选择^[4,5]。然而,对国外高等教育发展历程的比较研究表明,这种观点事实上只是道出了目前高校集体性财务困境的表层诱因。在上世纪下半叶,欧美等发达国家的高等教育也经历了由精英教育向大众化教育的转变,因办学规模的扩大也出现过经费不足的窘境。在政府预算分担高等教育成本比重逐年降低的情况下,他们并没有大规模向银行举债,而是采取了其他应对措施,比如进行学费政策改革、获取合同性研究资助、进行高校内部重构甚至是“无奈的”私有化^[6,7]。因此,要想破解当前的高校财务迷局,并从根源上杜绝类似困境的再度发生,我们必须透过投入不足说等表层因素。笔者认为,目前高校财务困境的制度根源在于我国高等学校存在极其严重的预算软约束。事实上,高校预算软约束问题已经得到不少学者的认同,曹淑江最早研究了高校财务制度中的预算软约束问题,认为在存在预算软约束的情况下,应该对高校财务自主权进行限制^[8]。王守军也认为我国高校存在预算软约束问题,并基于此对高校适量贷款和过量贷款问题进行了深入分析^[9]。黄卫挺在预算软约束一般理论基础之上,结合高等教育部门特征建立了一个高校预算软约束模型,并初步分析了高校预算

软约束的逻辑链条^[10]。但是,这些研究只能说明是预算软约束造成了高校财务问题的浮现,对于为什么会存在高校预算软约束却没有做出理论上的详细回答,而这正是高校财务治理的关键所在。因此,本文的工作是要对高校预算软约束的成因展开深入研究,从而给出相应的治理对策。

一、预算软约束的一般理论

预算软约束(Soft Budget Constraint)是由著名转轨经济学家科尔奈提出,其核心思想是政府无法承诺不对陷入困境的企业施以援手。预算软约束的早期理论主要用于解释社会主义经济中的短缺现象,随着研究的深入,预算软约束一语的含义被拓展泛化,该理论目前能够为转轨经济中的供给短缺、企业管理行为中的棘轮效应、企业的创新不足以及金融部门危机等问题提供解释。当然,预算软约束理论并不是只针对社会主义制度,该理论同样能解释资本主义制度下的某些经济现象,比如公立医院等的非营利性机构行为^[11]。针对转轨经济中的一系列问题,人们越来越深刻地意识到,硬化预算约束,已经成为解决问题的先决条件^[12]。

目前,学术界对预算软约束的逻辑链条已经有了清晰的认识,根据已有的研究文献,科尔奈等人将其归纳如下^[11]:

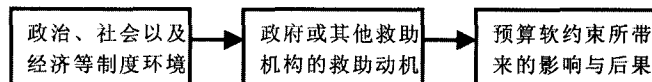


图1 预算软约束的因果逻辑

图1中的第一个因果关系是制度环境对政府救助动机的影响,这里的制度环境包括产权制度、政治版图以及金融生态环境等一系列影响政府救助动机和机构运营行为的综合因素。以转型国家为例,制度环境包括产权制度、政党的政治宣言及民众预期、融资体系及监督机制等。当政府宣称要维持一个高的就业水平时,即使有大量企业处于破产边缘,政府还是会尽量给予协助,因为它给予民众的承诺是其政绩民生的着力点。图1中的第二个因果关系是政府救助动机与预算软约束所带来的影响与后果之间的关系。一旦机构运营者预期到政府的动机,就会软化预算约束的效力,从而导致低效率的产生。如果从整体上把握以上两大因果关系,我们可以认为预算软约束具有深刻的制度背景,在这些制度背景下,政府无法设

计出有效的治理结构控制企业或者机构的软约束行为。现有的文献都集中于分析第二个逻辑关系,并达成了很大的共识,但对于第一个逻辑关系中的制度环境,实际上也就是预算软约束产生的根本原因却存在许多争论。

科尔奈将预算软约束的起因归结为社会主义政府的“父爱主义”(Paternalism),而这种“父爱主义”又根源于公有制产权结构。因此,科尔奈及其追随者的核心观点是软预算约束根源于公有制产权结构,当政府和某些企业/机构存在隶属关系时,企业/机构管理者会产生政府援助的理性预期,致使财务预算约束变软^[13]。然而这种观点却没有得到实践的支持,在大规模私有化之后,前社会主义国家的企业预算软约束问题并没有消失,有些甚至更严重了。基于这样的认识,林毅夫及其合作者提出国有企业承担的“政策性负担”才是形成企业预算软约束的根本原因,在信息不对称情况下,政策性负担将导致国有企业经理的道德风险,从而导致国有企业的低效率,当市场竞争达到一定程度时,政策性负担必然带来国有企业的预算软约束,剥离政策性负担则是硬化企业预算约束的关键条件^[12,14]。与前面的研究不同,周雪光提供了组织分析视角下的预算软约束溯源:以基层政府为例,在微观层次上,干部晋升制度的机制和信息不对称导致了基层政府官员追求资源密集型政绩工程的短期利益,为不断突破已有预算约束、追求预算外资源的政府行为提供了激励;在宏观层次上,组织制度自上而下的约束机制由于上下级政府官员的共同利益联合而难以有效运行,自下而上的企业或个人的抵制活动因组织程度的不对称而无法奏效,而权、责、利三位一体在实际运行中的分离导致责任目标制度的失败^[15]。

二、高校预算软约束的成因与逻辑

我们可以将上述三种成因归结为所有权制度、政治制度和组织制度,然而这些观点都是基于企业或者基层政府的研究得到,对于高等学校来说,由于其特殊属性,在这三种共性制度因素之外,还应该有其特殊的制度根源。下面,将对高等学校预算软约束的成因与逻辑展开详细分析。

1. 高校预算软约束的特殊制度根源。目前,高等学校提供的服务主要有两类:高等教育和科学研究,科学研究又包括基础科学研究和应用科学研究。其中,高等教育具有公共物品和私人物品的复合属性,个人投资于高等教育最直接的受益者是其自身,更高的工作报酬、社会地位等都是其私人物品属性的体现。然而,高等教育投资不仅具有私人收益,其回报溢出又惠及整个社会。新古典经济学认为,个人高等教育投资将作为社会人力资本积累和智力积累为整个社会的发展提供动力,这体现了高等教育的公共物品属性。所以,作为高校的核心服务,高等教育具有准公共物品的属性。对于高校的科学研究服务,同样也表现出公共物品的属性。基础科学研究由于研究难度大、应用广泛、非排他性等原因而被私人研究部门冷落,高校作为主要的基础研究服务供给者,其社会收益大大高于部门收益,因此,大部分学者都赞同基础科学研究具有纯粹公共物品性质。对于应用科学研究,由于有特定的使用群体,在一定程度上可以通过知识产权手段降低其外部性,提高使用的排他性,但从整体上看,随着时间推移,其研究的外部性

也会得到显现。

因此,高校提供的这三类基本服务都具有特殊的制度属性,即高等教育和应用科学研究具有准公共物品的性质,而基础科学研究则是完全的公共物品供给。根据对偶原理,高校服务的强正外部性意味着一旦高校不提供服务,所带来的社会损失将远远大于机构所承担的成本。在主流预算软约束模型中,这正是预算软约束发生的关键性条件——“倒闭成本>>救助成本”——成立的前提^[10,11]。所以,高校服务的外部性是其预算软约束的一个重要制度成因。另外,高校所蕴涵的智力资源属于非常规资源,其培养和获取都依附于个人,而这些个人又依附于整个高等教育部。这决定了高等教育部成为最不容易被其他社会部门取代的部门之一。由于智力资本的这种特殊性,作为人才投资和智力积累的核心来源的高校,在社会构成体系中便具有了独特的“功能垄断”地位,从而形成一定的不可替代性。根据西格尔的研究,当某一机构垄断性提供某种具有正外部性物品时,预算软约束就会发生,而高校也正好满足这个条件^[16]。所以,笔者将高校的特殊制度属性根源归结为高校服务的准公共物品属性和高校的社会职能垄断特征。由于这两个特征不随外部条件而改变,故称其为高校预算软约束的内在制度成因。

2. 所有权制度与政治制度的协致作用。所有权制度一度被认为是预算软约束的根本原因,然而大规模私有化的失败对此提出了疑问。对于高等教育部来说,由于西方国家也存在大量的公立大学,单独的所有权制度也不足以解释高校部门存在的预算软约束。那么,所有权制度在高校预算软约束中到底扮演怎么样的角色?笔者认为,单独的所有权制度虽然不足以解释高校预算软约束,但当它与特定的政治制度协同作用时,预算约束就有了软化的外在制度基础。

我国高校的公立性质决定了政府对高校控制的合法性,这也为政府命令式的高校行政管理体制提供了先决条件。在现行政治制度下,高校只能作为政府命令的执行人,按照主管部门的政策意图制定招生指标、教学规模等,缺乏足够的自主空间,这也决定了高校无法拒绝管理部门给予的政策性负担。从1999年开始,我国高校进入了大规模扩招时期,高等教育规模发生了历史性变化。据教育部门的统计^[17],1999年全国普通高校招生160万人,比1998年增加了52万人,至2006年,中国普通高校招生540万人,是1998年108万的5倍^[18]。然而,招生规模的急速扩张却没有得到充分的配套政策支持,教育财政与师资力量并没有随之同步扩充,教师短缺和教学资源透支问题严重。因此,扩招的“十年之痒”事实上给我国高等教育部硬性摊派了沉重的政策性负担,结合林毅夫的研究^[12],我们就不难理解为什么会存在高校预算软约束问题。原本,政府应该为高校的这种政策性负担提供足够的经费支持,并对由于政策性负担引起的相应负债提供事后保护;但是,由于信息不对称,政府无法确知高校政策性负担所需的确切经费额度,也很难分清高校负债是由政策性负担造成的还是由于高校自身管理不当或是高等学校的道德风险造成的。这样,在激励不相容的情况下,高校就会将各种债务和开支,包括政策性负担形成的债务和道德风险、管理不当等造成的不必要开

支都归咎于政策性负担。在政府无法分清楚这两类债务和开支的差别,又不能推托对政策性负担所造成的债务问题时,就只好把高校的所有债务都负担起来,由此就形成了预算软约束。另外,由于存在事后救助的可能性,反过来加重了高校的事前道德风险。

由此,我们就可以找到高校预算软约束的第二个制度成因,也即我国高校政策性负担的制度基础:所有权制度与政治制度协致作用产生的政府与高校的实质隶属关系。由于所有权制度与政治制度具有不同形式的安排,与前文相对,故称其为高校预算软约束的外在制度成因。

3. 组织制度中的管理者激励机制。高校的内在制度属性以及外在制度安排为高校预算软约束提供了非行为方面人的制度成因,然而,预算软约束还必须存在行为方面人的动机才能发生。所以,我们必须对高校领导者(如校长)的行为与激励机制进行分析。结合周雪光的研究^[15],笔者将这种行为方面人的成因归结为组织制度成因,并认为其中最重要的成因是我国高校校长的任期制度以及由此导致的目标激励错位。

个人行为决策总是受到他们所追求的目标指引,并受约束于他们所面临的环境。对于高校领导人来说,同样如此。当前,我国高校领导人具有两大组织特性:一是短期任职,二是“官本位”体系。校长按不同的学校层次,分别对应不同的行政级别——副部长级、正厅级、副厅级,其晋升制度也采用官员的升迁机制。因此,“作为校长的官员”会比“作为官员的校长”受到更大的重视,职务比专业技术职位更吸引人。

这样,在“委托人——代理人”的理论模式下,短期任职导致高校领导人的行为目标扭曲为只关注那些引人注目、短期见效的可测量“政绩工程”,而对那些需要长时间、难以立竿见影、不易测量的事物,如大学特色的形成和办学质量等长期性任务,激励不足。特别是,在向上负责的干部制度安排下,由于存在“高等教育大众化”、“毛入学率”等政策性目标(负担),高校领导者行为目标扭曲典型地反映为大兴土木、建造豪华大学城等,而在预算资金捉襟见肘的情况下,这么大手笔的奢华只能靠突破预算约束,以贷款等形式获取预算外资源。

以上给出了我国高校预算软约束的三大制度成因。需要指出,以上划分并不是说三大制度成因可以独立对待。三者的关系如图2所示:高校服务的准公共物品性质和社会职能垄断地位构成了高校预算软约束的内在制度成因,而公立性质与政策性负担构成了高校预算软约束的外在制度成因;在两者共同作用的前提下,短期任职和官本位制度下的高校领导人将产生目标扭曲,从而对预算约束软化产生行为激励。

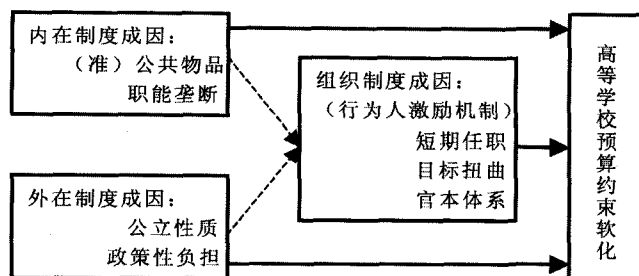


图2 高校预算软约束形成的制度成因

三、预算软约束视角下的高校财务治理对策

预算软约束是我国高等学校的集体性财务困境的内在根源,根据上文论述,预算软约束的形成又有其内外制度成因以及组织制度内的行为因素。因此,要想形成有效的高校财务治理,必须从上面三个方面着手展开。

1. 外部性治理:办学规模与研究实力。高校服务的外部性和职能垄断使得高校倒闭的社会成本大于机构成本,也使得其倒闭成本大于政府的救助成本。因此,对高教部门的外部性治理是解决高校预算软约束的一个重要手段。从高校提供的三类服务来看,我们无法根除它们的外部性,但从硬化预算约束的角度出发,仍然可以得到一些重要对策。

给定高校的负债金额,政府救助的直接成本可以近似看作是固定值,然而高校倒闭所带来的社会损失却是一个可变值,它取决于倒闭高校的外部性大小。如果假设单位高校服务的外部性为常数,那么,整体的外部性大小就取决于高校规模的大小,规模越大,所带来的社会损失也越大。这样,就可以得到一个十分有趣的结论:高校规模越大,其得到救助的可能性越大。这种现象被称为“规模太大以至于不能倒闭”(too big to fail),其实质是高校以巨大的倒闭成本作为与政府讨价还价的筹码,讨价还价的能力与其倒闭的社会成本成正比。认识到这一点,有助于我们理解以下几个现实:首先,它有助于我们反思近年来的高校合并之风,暂且不论国内很多高校合并的有效性,根据上面的分析,在高校一味求大求全的过程中,无形中强化了预算约束的软化。所以高校监管部门在今后的高校规模控制和高校合并等问题上应该采取更谨慎的态度,在收获高校合并的规模效应和整合效率的同时,也要看到由此带来的效率损失和成本。另外,该结论也是对于当下不少人提出的通过高校合并解决财务困境的一种反驳,即使在短期内通过合并缓解了高校财务困境,但如果无法在长期内建立有效的动态治理结构,反而会更加软化预算约束。因此通过高校合并解决财务问题是一个治标不治本、越治越严重的糟糕处方。

当然,高校破产的社会成本也会随着学校学术实力和职能垄断能力的提升而增加。由此,有人会对提出疑问:是否我们也要控制高校的研究能力?答案是否定的,相反,根据国内外的经验,研究实力越强,其财务健康程度反而越好,这一点在北京大学和清华大学也得到了验证。因此,提高大学的研究实力不仅不会导致实际预算软约束的发生,反而是高校获取经费的根本。

2. 办学自主权与贷款自主权的协调。当前,我国高校的政策性负担来源于政府部门的赶超思想,在这种赶超思想的作用下,高等学校超脱其内在发展规律,从而形成了现在的特殊格局。从长远的角度来看,剥离政策性负担,给予高校更多的办学自主权是解决高校体制问题的关键。然而,结合当前的实际情况,上述制度层面的目标在短期内难以达到。因此,针对高校财务困境,我们必须从其操作层面,即财务控制的角度,对由此带来的财务风险进行防范。从现实操作层面来看,我们不难想到高校财务困境的一个重要前设:高校贷款的自主权问题。在高等学校规模不断扩大而投入相对不足的情况下,有

很多学者指出银行贷款应该成为高校筹措资金的一个重要补充,他们的理由是我国的《教育法》规定:“国家鼓励运用金融、信贷手段,支持教育事业的发展”^[19]。但是,当存在政策性负担时,这种贷款自主权显然为高校突破预算约束开了一道方便之门。另外,即便贷款可以成为高校筹措资金的一个重要补充,就是教育主管部门也很难界定补充的界限,其结果往往是金融部门与高校共谋从中获得利益,使得预算约束的缺口越来越大。一方面是存在预算软约束问题,另外一方面是高校拥有贷款的自主权,在这种事权与财权非对等的情况下,很难想象有高校会不进行举债运行的,更何况还有投入相对不足的幌子。

因此,在政府和高校存在实质隶属关系、高校必须承担政策性负担的前提下,要硬化高校的预算约束,必须收回并严格控制高校在贷款方面的自主权。而在高校具有完全自主权的情况下,其行为更接近于企业,市场机制可以对其行为产生激励与约束作用,即使给予其贷款自主权,金融市场与信息甄别功能会对其贷款可得性和违约风险进行正常的评估,可以有效地降低贷款风险。当然,正如上文指出,高校服务的性质并不会随办学自主权的获取而改变,预算软约束仍然会在一定程度上存在,即高校获得了完全办学自主权,其贷款自主权仍然需要接受外部的第三方监督。

3. 完善高校的责任目标制度。在我国,教育主管部门已经为高校管理设计了一套权、责、利整合的组织制度,比如,教育部和财政部2000年发布的《关于高等学校建立经济责任制加强财务管理的几点意见》规定,高校财务制度必须“建立健全各级经济责任制,首先必须建立健全校(院)长经济责任制。高等学校的校(院)长是高等学校的法定代表人,对学校的财务工作负有法律责任”。从理性设计的角度来看,校长负责制是将权、责、利进行整合的责任目标制度,校长必须承担决策错误所造成的损失。但是,财务困境是一个长期累积的过程,需要经过时间的流逝才能完全暴露出来,而高校领导人的任命期限却比这个暴露期(外部审计周期)要短很多。即在预算软约束条件下,发生了权、责、利的实质分离。当财务决策的问题最终暴露时,他已经离开了这个岗位,不必承担决策的责任。另外,随着政绩观在高等学校的不断普及深入,高校的物质建设规模往往成为考核的主要指标,由此带来的激励往往使得责任制度被不同程度地忽略,即使高校领导者并未升迁,但其政绩工程往往可以满足上级主管部门的要求,因此,突破预算所产生的责任问题并不会归咎到他个人的头上。所以,对校长权、责、利的整合并不意味着在现实条件下的权、责、利统一,在高校领导人快速流动的动态过程中,三者的分离难以避免。

所以,将高校领导人的任命期限与财务问题的暴露期进行有效匹配,在高校领导者考核制度中显化财务问责制都是硬化预算约束的有效手段。这里,方法之一是借鉴国外的经验,对高校领导者的任期进行延长,从而达到与财务暴露期的有效匹配;另外,在短期任职的既成事实面前,也可以采用倒查问责制度,形成有效的威慑预期,从而矫正高校领导者的行为目标激励。

(庞晓波,吉林大学数量经济研究中心教授、商学院副院长,吉林长春 130012;黄卫挺,吉林大学数量经济研究中心、商学院博士生,吉林长春 130012)

参考文献

- [1] 汝 信,陆学艺,李培林.2006年:中国社会形势分析与预测[M].北京:社会科学文献出版社,2005:298.
- [2] 王 娜.76 所高校财务全景图[N].21 世纪经济报道,2007-08-15.
- [3] 周逸梅.农民工子女“教育券”正在论证[N].京华时报,2008-03-06.
- [4] 熊丙奇.高校高额贷款成因及缓解思路探析[J].中国高等教育,2007(08).
- [5] 张文兵.如何纾解地方高校债务压力[J].国家教育行政学院学报,2007(05).
- [6] BARR N. Financing Higher Education: Lessons from the UK Debate [J]. The Political Quarterly, 2003, 74 (03).
- [7] FRIEDMAN M. Public Schools: Make Them Private [J]. Education Economics, 1997, 5(03).
- [8] 曹淑江.高等学校的软预算约束与财务自主权[J].高等教育研究,2005,26(10).
- [9] 王守军.从无为到有为?——对高校贷款实施控制政策的评价[J].经济问题探索,2006(05).
- [10] 黄卫挺.预算软约束与高等学校财务困境[C]//史晋川,郑红亮.中国经济改革与发展.北京:经济科学出版社,2008:159-166.
- [11] KORNAI J, MASKIN E, ROLAND G. Understanding the Soft Budget Constraint [J]. Journal of Economic Literature, 2003, 41(04).
- [12] 林毅夫,李志赞.政策性负担、道德风险与预算软约束[J].经济研究,2004(02).
- [13] KORNAI J. The Concept of the Soft Budget Constraint Syndrome in Economic Theory [J]. Journal of Comparative Economics, 1998, 26(01).
- [14] LIN J Y, TAN G. Policy Burdens, Accountability, and the Soft Budget Constraint [J]. The American Economic Review, 1999, 89(02).
- [15] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005(02).
- [16] SEGAL R. Monopoly and Soft Budget Constraint [J]. The RAND Journal of Economics, 1998, 29(03).
- [17] 于 杨.今年全国高校扩招 15 万人[N].京华时报,2003-02-19.
- [18] 周逸梅.教育部:中国高教规模世界第一[EB/OL].(2007-10-17) [2008-09-30].<http://www.moe.gov.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=2114&infoid=33964>.
- [19] 吕 炜.高等教育财政:国际经验与中国道路选择[M].大连:东北财经大学出版社,2004:91.