

关于基建投资绩效的审计思考^①

——以地方高校为例

易理中

(湖南省审计厅,湖南 长沙 410001)

摘 要: 1998 年扩招以来,地方高校基建投资大幅度增加,由此引发的高校债务在总量上讲是安全的,尚在可控范围之内,值得关注和重视,特别是有些学校已经发生支付危机,债务失控。地方高校基建领域存在着土地闲置浪费、管理不规范等诸多问题。进一步规范高校基本建设和债务管理的办法应当包括立项审批、贷款控制、债务重组、财政贴息、土地置换和推行建设项目代建制等。

关键词: 高等教育;基本建设;绩效审计

中图分类号: F239.227

文献标识码: A

文章编号: 1674-117X(2010)02-0113-05

Auditing Consideration about the Performance of Capital Construction

- - Taking the Construction of Local Colleges and Universities as an Example

YI Lizhong

(Audit Bureau, Hunan Province, Changsha, Hunan 410001, China)

Abstract: The expansion of higher education enrollment since 1998 has brought about the massive increase of capital construction of local colleges and universities. Though the amount of the debt of the colleges and universities is generally controllable within the limit and safe, special concern and emphasis should be paid to schools especially those whose payment crisis has occurred and whose debt is out of control. There exist all kinds of problems in the capital construction of local colleges and universities such as waste and idleness of unutilized land, improper management etc. The approach to further standardize the capital construction and debt management should include project approval, loan control, debt reorganization, fiscal interest subsidies, land exchange and engineering consignment etc.

Key words: higher education; capital construction; performance audit

20 世纪末国家对高等院校实行布局调整和扩招,全国各省、市、自治区属高等院校(以下简称地方高校)纷纷抓住机遇,加快高等教育发展,实现了从精英教育向大众教育发展的历史性跨越。大多数省、市、自治区形成了各市、地、州均设有一所本科院校和一所以上高职院校的办学格局,高等教育质量和高校整体办学实力进一步得到了提升。科学分析我国地方高校近年来基建投资绩效,对于促

进高等教育事业依法、有序和可持续发展具有重要意义。

一、地方高校基建投资与债务的宏观分析

(一)近年来地方高校完成基建投资情况

进入 21 世纪,我国高等教育迈上了大众化的快车道。各地方高校纷纷大兴土木,拉开了扩建老校区,建设新校区的帷幕。据对中部某省(简称 N 省)

① 收稿日期:2009-11-11

作者简介:易理中(1964-),男,湖南醴陵人,湖南省审计厅高级审计师,经济学硕士,主要从事固定资产投资审计研究。

省属52所院校(含高职、大专)统计,2003年至2008年6月底共计完成基建投资额120.84亿元,其中:已交付使用的固定资产58.08亿元,在建工程62.76亿元。上述52所院校均有规模不等的基建业务,平均每所学校完成基建投资额2.32亿元。按投资额大小排序前十位学校均为本科院校,其所完成基建投资额为70.08亿元,占全部完成基建投资总额的58%,该十所院校平均完成基建投资额为7.01亿元,为前述52所院校平均水平的3.02倍。按投资额大小排序的后十位学校均为高职院校,共计完成基建投资额17 675.23万元,仅占前52所院校所完成基建投资总额的1.50%,该十所院校平均完成基建投资额为1 767.52万元,仅占前述52所院校平均额的7.62%。

(二)地方高校基建投资的绩效分析

1. 形成了巨额教育资产,为扩招提供了保障:这些年来,地方高校基建投资,绝大部分是用于学校教室、实验室、图书馆等建设,形成了巨额教育资产。地方高校近年来迅速积聚的土地、校舍、设备等优质教育资源,不仅为高校扩招提供了保障,而且为今后的发展奠定了坚实的物质基础。特别是现在回过头来看,如果当年不抓住机遇加快建设,而是现在才启动建设,不仅严重影响高校的教学工作,而且建设成本会大幅度增加。

2. 刺激消费和拉动投资。美国著名经济学家舒尔茨认为,高等教育对国民收入增加额的贡献率是5.70%,我国学者利用同样方法计算了我国教育对国民收入增长所做的贡献,1982~1990年为26.70%。^[1]依此测算,前述N省52所院校累计完成基建投资120.84亿元,不仅直接增加了GDP,而且可带来30多亿元的国民收入增加额,并最终为国民经济各部门新创造大量的就业机会。再说,公共教育向青年人灌输社会主义道德和文化准则,有助于形成良好的社会秩序和人文社会环境。^[2]毫无疑问,地方高校近年来大量的基建投资,对促进和完善本地区经济、社会、文化科技的发展,肯定是发挥了巨大而有效的推动作用。

(三)地方高校基建债务问题

1. 地方高校基建债务概况:为了实现高校扩招和大众化的目标,高校必须扩充教育资产。由于地方财政支持高等教育发展的能力十分有限,要解决高等教育扩招过程中出现的校园拥挤、教室紧张、

设备设施不足、师生比攀高、食宿条件低劣等办学资源短缺的矛盾,地方高校纷纷增加银行借款,以商业借款的方式背负起了巨额债务。前述N省52所院校截至2008年6月底借款余额合计91.43亿元,其中,国内银行借款80.27亿元,国外银行借款1.97亿元,国债转贷资金0.14亿元,其它借款9.05亿元。上述52所院校中,有5所院校借款余额为零,余下47所院校平均借款余额为1.95亿元,借款余额最大的达9.33亿元。按借款余额大小排序前十位学校均为本科院校,其借款合计为47.72亿元,占前述47所院校借款总额的52.19%。该十所院校平均借款余额为4.77亿元,接近教育部部属大学欠债水平,为前述47所院校平均借款水平的2.45倍。除借款余额为零的5所学校之外,余下47所学校按借款额大小排序的后十位学校均为高职院校,其借款余额合计为16 450万元,仅占前述47所院校借款余额合计的1.80%,该十所院校平均借款余额为1 645万元,仅为前述47所院校平均借款余额的8.44%。

2. 地方高校基建债务现状分析:目前地方高校负债从总量上来分析还算是安全的,尚在可控范围之内,但要引起重视和关注。仍以前述N省为例,其52所省属高校银行借款余额占该省生产总值之比不到1%,与全省财政总收入比较尚不到7%。打个比方说,前述52所高校银行借款91.43亿元,充其量也只够建设一条100来公里的高速公路罢了。地方高校债务从结构上看是不均衡的,有些学校债务形势是严峻的,局部隐忧是客观存在的。目前,许多高校银行债务均已进入还本付息高峰期,利息负担十分沉重。概括地讲,地方高校基建债务问题可以划分为三种情形:一是已发生支付危机,难以继的。例如,某学院2008年就已发生过两次民工数百人封堵校门和办公楼的情况,该校因拖欠被施工单位、供货单位起诉,被法院冻结账户,划走资金,正常的教学秩序和学校稳定难以保障。二是勉强能付息,无还本能力的。例如某大学2008年银行借款达9.33亿元,人均银行负债41.75万元。学校近三年平均经费收支净结余6 306万元,还不足以支付年利息6 434万元。三是付息后能少量还本的,例如某大学2008年银行借款余额为7.83亿元,银行负债为年均收入的2.23倍,据测算该学校偿还全部银行借款需要20年时间。

二、地方高校基建项目管理的现实问题

高校基建工作通常的作法是由学校党委、行政成立基本建设领导小组,组长由学校一名党政领导担任,日常工作由学校基建处(或后勤处)代行。一般来讲,综合性大学、理工科院校熟悉基建和工程造价的专业人才较多,其基建工作水平相对较高,管理较为规范。也有不少大专、高职院校由于缺乏基建与工程管理专业人才,其基建工作相对而言质量要差一些,管理水平要低一些,建设工程质量难以保障。地方高校近年来基建项目管理存在的主要问题和不足表现在如下五个方面:

一是盲目追求办学规模,造成土地资源闲置浪费。部分院校在制定办学规划时,脱离实际,贪大求全,办学规模超出实际需要。前述 N 省据对 11 所高校审计时发现 2007 年底实际校园占地面积 932 万 m^2 ,在校人数 132 416 人,学生人均占地面积达到 70 m^2 ,超过教育部规定的学生人均占地面积 54 m^2 标准的 23%。某学院从 2004 年开始筹建新校区,规划占地面积 1 521 亩,至 2006 年末实际占地面积达 2 165 亩,生均占地面积 109.83 m^2 ,比教育部规定的标准超出 103.40%。

二是基建项目管理不严,违规问题突出。第一,多头立项,缺乏制约机制。有些院校由于行政和财务隶属关系均为省直管,其基建计划、建设程序按规定应报省有关职能部门审批,但这些学校违规在市州立项的项目数和投资规模却分别占 80% 和 74%。第二,超规划和超概算。某大学共有 19 个项目超投资规模计 5 006 万元,9 个工程项目及合作建设经济适用房建筑面积超标准 3.37 万 m^2 。第三,执行招投标不够规范,有的招投标程序缺失。部分高校基建项目未严格执行招投标规定,有些工程项目不招标直接发包,应公开招标项目不公开招标,未按规定发布招标公告,招标时间少于法定最短时间,设置不合理条件限制和排斥潜在投标人等。例如:某专科学校先后与 19 家单位签订合同,未按规定进行招标的工程达 3 003 万元,占应招标总额的 29%。第四,不经验收投入使用,存在安全隐患。如前述 11 所高校 2005 年以来竣工并投入使用的 62 个工程项目,金额达 6.45 亿元均未按规定办理基建财务决算手续交付使用,存在较大的安全隐患。第五、建筑闲置,造成设备设施资产浪费。如

某学院图书馆外侧修建装饰钟楼与安装中央空调耗资 623 万元,因后续资金投入不足,无法正常使用,造成闲置浪费。第六、个别学校土地申报审批不规范。如某大学采取化整为零方式将项目分解为新校区和独立学院分别征地,共计征得土地 2 083 亩全部用于新校区建设,未按规定报经国务院批准。此外,审计还发现不少学校存在部分设备购置未经过政府集中采购,未经工程造价审核程序进行结算,基建档案资料未妥善保管等诸多问题。

三是有些高校工程造价控制不严,基建财务管理欠规范。审计发现,不少高校未能按规定缴纳税费,如:未按规定缴纳建安合同印花税;不动产销售未按规定缴纳税费;施工单位工程价款结算未及时开具建安发票,长期拖欠税费;违规以材料、设备等货物发票冲抵建安发票,少缴税费;校办企业承包校内工程未按规定开具发票,少缴税费;学校征地未按全额开具不动产交易发票,少缴税费;以股权收购名义回购大学生公寓,少缴税费等等。有的学校个别工程造价虚高,资金支付控制不严。如审计发现某大学图书馆工程概算 3 634 万元,实际结算价达到 7 041 万元,超概算 94%。经审计核查可再核减 500 多万元,为学校挽回了经济损失。又如前述专科学校科技办公楼,经对相关结算资料审计发现,由于投标文件采用活页夹方式装订,施工单位在报审资料中人为更换了其商务标书的工程量清单报价表部分页面,导致按招标清单工程量测算,多计工程款 63.31 万元。还有某大学 2005 年 5 月以 3 076.23 万元取得商业、住宅用地 107.56 亩,同年 7 月未按规定办理权属变更手续即将该块土地通过所在县国土部门将土地权证直接办在一家房地产开发公司名下,违规用于学校教职工住宅定向商品房开发,少计土地价款 1 276.3 万元。此外,审计也发现个别学校基建付款复核制度缺失,多付重付款项,白条、作废票据支付以及以其他票据冲帐,违规挤占基建投资,基建会计核算不规范等诸多问题。

四是合作办学、后勤社会化经营管理制度缺失,违规问题较多。例如:某大学与北京一家公司签订合作办学协议,共同开办 HND(英国国家高等教育文凭)项目。该公司利用国家教育部留学服务中心公共教育资源进行私有化运作,攫取巨额经济利益。其出资额和股份确认既未按规定进行评估和验资,转让股权时学校又未按规定进行评估即以

2500万元的价格收购其所占60%的股份,作价显失公允。双方合办的独立学院2004~2006年连续三年财务报表显示亏损,该公司却以办学利润分红名义划走资金180万元,侵占学校利益。

高校社会引资是扩招以来后勤社会化改革的重大举措,学校负责总体规划、提供建设用地,投资商享有管理权、经营权和收益权。审计发现,N省对高校社会引资的管理制度不健全,特别是有关项目出资、投资回报率等制度缺失。大多数学校给予投资商的经营管理和受益期限为13~18年,个别的却高达30年之久。实践证明,社会引资效果最好的是8~10年即可让投资商收回资金。但是,不少项目合作双方纠纷不断,合作难以为继,甚至有的学校花高价回购,合作方稳赚不赔。还有的学校由于种种原因在引资合作开发宾馆、商业门面等经营性项目时,利益严重受损。如某大学2003年4月与一家公司合作开发国际交流中心项目,学校以量身订做的方式规避招投标,使该公司如愿以偿地得以中标。实际运作时,合作方不断提出变更要求,学校一让再让,尽管投入不断增加,而学校的权益却并未相应增加。最终该项目导致应归学校收回的房产5591.59 m²被侵占,其房产证竟被办在他人名下,另有10419.11 m²依约应在38年后由学校收回的房产权被悬空。2008年审计发现后责成学校整改,已成功避免或挽回经济损失达5000万元以上。

五是土地资产处置存在浪费现象。目前地方高校部分校区土地资产处置过程中出现的一个突出问题就是有些学校单纯追求微观经济效益,造成教育资源浪费。例如:2007年某大学采取公开挂牌方式拍卖其两个校区土地146亩。经批准其土地置换资金扣缴农土资金及部分税费后的剩余资金5.56亿元全部返还该校用于其新校区建设。该学校上述两块校区被炸掉的学生宿舍,教学楼及附属用房建筑面积达122041 m²,可估算固定资产原值约8655.21万元,其中实际使用年限不到十年的房屋建筑物近3万 m²,约占已报废房屋建筑物总建筑面积的24%。我国《民用建筑设计通则》明确规定,重要建筑和高层建筑主体结构的耐久年限为100年,一般性建筑为50~100年。欧洲住宅平均寿命在80年以上,美国住宅平均使用年限44年,我国住宅的平均寿命却不过30来年,据N省审计部门调查,

该省52所高校需要处置土地资产的学校约占1/3。如不采取措施,类似一炸了之造成的浪费现象将呈蔓延之势,既造成社会资源的巨大浪费,又严重污染环境。

三、对策与建议

过去的十年,是我国高等教育事业,特别是地方高校快速发展的黄金机遇期。我们要正确认识高校改革与发展过程中可能出现的困难和问题,要对高等教育发展的前景充满信心,要采取有效措施,切实解决目前地方高校基建负债较重、基建管理不规范、土地资产处置出现浪费现象等突出问题。鉴于此,笔者建议:

1. 客观理性看待高校基建负债,积极主动化解高校债务。从经济关系本身来说,高校作为一个独立事业法人,有一定规模的经常性财务收支,在接受政府协调制约的前提下,也应该有一定的举债权。但是,在我国社会主义市场经济还不太完善,信用关系还不太规范的情况下,应当附加必要的制约条件。从今后可持续发展来看,应当把高校举债逐步予以规范化,高校与银行之间的借贷行为应当接受宏观层面的必要约束。把高校筹资问题放在桌面上,定出规则,通过高校层级上规范的公共选择机制来决策,政府可以对此进行监督和约束。这样才能较为透明、有效地防范和控制由高校债务累积的公共风险。^[3]当务之急,要采取“控制新债,化解老债”的办法来解决高校债务膨胀的问题,有效防范和避免高校债务危机的发生。地方高校要突出自身特色,不要贪大求全,不能单纯追求办学规模和资产扩张,要将工作重心放在提高教学质量上,要走内涵式可持续发展的路子。政府和有关部门要制订并严格执行专门的关于地方高校基建管理及贷款控制办法,对地方高校建设规划的编制与执行,项目决策与审批、核准、备案,工程设计,招投标及合同签订,施工与质量安全,验收及结算,项目管理等方面加以规定。只有这样,才能从源头上控制地方高校新债的盲目发生。对于高校老债的化解,各地方高校要建立健全偿债预算,开源节流,全力推进旧校址土地置换以回笼资金专项用于化债。各级财政要逐步加大教育投入,增加教育拨款,建立完善的高等教育投入保障机制,要指出的是,教育部重点大学主要是精英教育,地方高校事实上成

为了支撑我国高等教育大众化历史大跨越的主体力量,功不可没。中央财政应当适当加大支持地方高校,特别是中西部地区高校的力度,对个别陷入困境而发展前景看好的高校,可采取“一校一策”的中央财政转移支付办法,帮助其脱困。此外,化解高校老债,还得靠各大债权银行施以援手。债权银行,特别是商业银行应当明确的是,高等教育事业在今后相当长的一个时期内,依然是国家和社会优先发展的一项希望工程。只有各方面齐心协力,帮助负债高校尽快脱困,增强自身造血功能,才能实现各方共赢的目标,最终维护和保障银行利益。否则,一旦学校陷入瘫痪而关门破产,将会产生大量的呆帐、坏帐,最大的利益受损者肯定是银行自己,这是不言而喻的。因此,建议银行给予减息、免息等优惠政策,帮助地方高校减负。各级政府要支持高校实施债务重组,适当安排财政贴息专项经费,对高校直接用于购建教学科研资产而形成的贷款予以部分贴息,帮助特困高校摆脱困境,尽快迈上良性循环的轨道。

2. 积极稳妥地推行建设项目代建制,从制度上规范和完善地方高校基建管理工作。众所周知,高等院校的核心工作是教学科研,基建工作并不是高校的经常性业务。要从根本上解决地方高校基建管理欠规范,工程质量不高的问题,“代建制”堪称一项值得期许的制度创新。2004年7月下发的《国务院关于投资体制改革的决定》明确指出,对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”。目前,许多省、市都将政府投资的公共工程和公益性建设项目,包括教育、科研、文化、卫生、基础设施、生态治理等,均作为推行代建制的重点。地方高校基建可以采用全程代建,也可以采取阶段代建的方式。

《湖南省政府投资项目代建制管理办法》已于2009年9月1日以省政府令形式公布后正式施行,无疑它将促进高校基建工作更加规范化和科学化。

3. 规范和完善地方高校土地资产处置,促进两型社会建设。省级政府应当出台措施推进旧校址土地置换,减免地方税费,确保处置收入专项用于化债和学校发展。各级政府要加强高校用地管理,强化对公益性教育资源的统筹规划和有效整合,努力探索公共性资源和市场化运作有机结合的新途径。国土、财政、教育等部门要加强对高校土地资产处置行为的管理和监督,特别是对于那些竣工交付使用时间较短、单项资产价值较大且所占比例较高的老校区土地资产处置项目,一定要从严控制,从源头上防止高校土地资产处置中的浪费和破坏,对违规审批的责任单位和个人要严肃处理。高校领导要树立大局意识,增强践行科学发展观的自觉性和创造性,走内涵式可持续发展道路,避免单纯追求办学规模和单纯追求微观经济利益,要坚决杜绝教育资源损失浪费和“圈地”行为,促进资源节约型、环境友好型社会建设。

参考文献:

- [1] 唐之享. 客观理性看待高校负债,积极主动化解高校债务[J]. 调查与研究,2009(3).
- [2] 陈庆修. 要立足民生围绕就业这个主题,把握好扩大内需各项政策着力点[J]. 国家行政学院学报,2009(2).
- [3] 贾 康,白景明. 关于中国分税分级财政体制安排的基本思路[J]. 新华文摘,2005(9).

责任编辑:徐 蓓