

教育园区投资模式的规模经济及问题分析

王冲

(西南交通大学 经济管理学院, 四川 成都 610030)

摘要:教育产业中的园区投资模式对优化教育资源结构,实现教育资源的最佳组合,提高教育资源的使用效率与效益,为高等教育本地化,促进本地区区域经济的发展方面发挥了积极的作用。本文将通过对我国建立教育园区的教育投资模式进行分析,并结合我国教育产业的发展实际提出相应的政策建议。

关键词:教育园区;投资;问题;对策

中图分类号:G40-054 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2003)02-0024-05

在我国教育产业的发展进程中,全国各地创造出了许多教育发展的模式,以适应教育的产业化、市场化与高等教育扩招形势的需要。如产业化模式、集团化模式、民办二级学院模式、公办民助及民助公办模式、高等教育园区模式和大学城模式等。其中,教育园区模式对优化教育资源的结构,实现教育资源的最佳组合,充分发挥教育资源的效益,提高教育资源的使用效率,实现规模经济起到了重要的作用。

本文所指的教育园区包括了高等教育园区、大学城与初等中等教育园区。教育园区是指在一个指定的区域内,通过政府、学校、社会民间资本等多元主体投资,集中各种教育资源,实现各种教育资源的有机组合,从而实现教育的本地化与规模经济的一种新型办学模式。

一 教育园区的规模经济分析

1. 教育园区能节约建设资金、减少投资

以园区的形式扩大各办学机构的办学规模,特别是在高等教育扩招的今天,各大学原有的教育资源潜力在得到充分挖掘之后,急待新的教育资源的大量投入,所以不少高等院校都采用了各种筹资渠道,多元化筹集资金,为满足社会日益扩大的对高等教育的需求。但是,有的学校自己征地建立新校区,不仅投资规模大,资金难以筹集,给自己背上很大的包袱,而且一个学校建立的新校区,规模小,没有很好的学习氛围,管理成本高,规模不经济。建立教育园区可以减少政府、学校、社会投资者的投资,将分散在各高等院校的投资集中起来,节约资金。

2. 教育园区能实现各种教育资源共享

投入教育园区的各种优秀的、共性的教育资源能够得到充分的发挥,如:图书馆、运动场、优秀教师、各种好的知识讲座等,都能得到很好的利用。原来一个学术报告只有一个学校或附近学校的很少学

收稿日期:2002-10-12

基金项目:本文系国家社科基金资助项目(项目批号:99BJY057)“财政金融政策及市场机制在实施科教兴国战略中的应用”阶段性成果之一。

作者简介:王冲,(1971—),男,四川眉山人,西南交通大学经济管理学院博士生,四川师范大学经济学院副教授、注册会计师。长期从事教育经济学,教育投资的研究,会计、金融专业课程的教学工作。

生来听,在园区内所有的学生则都可以来参加。以前学校的图书馆主要是供本校的学生使用,图书流通速度慢,转借率低,尤其是文科性质学校的理工科图书,理工科学校的文科图书,学生到其它学校去查资料要花费较多的时间、精力。在园区内各学校则可以实现图书资源互借,学生查资料也无需到园区外去,浪费时间、精力。教师可以各学校共享。一方面,充分发挥教师的能力,让更多的大学生得到好教师的教诲;另一方面又能为优秀的教师带来较高的收益,园区能帮助我们引进人才,留住人才,而园区内的每个学校也不用自己花费太多的经费去引进一个人才。运动场等都能很好地得到运用,发挥园区的规模经济优势。对那些可以市场化的资源可以采取市场化的投资、经营,给投资者创造良好的收益。

3. 教育园区容易形成良好的文化氛围

园区的在校生规模较大、层次多、专业广,教师结构合理,各种专业、各种层次的知识结构在这里融合,各办学机构在一起可以发挥各自的文化优势,相互学习,从而很容易形成良好的文化氛围。

4. 教育园区能促进各校的共同提高

园区内的教育机构可以取长补短,相互学习,共同提高,在教育国际化的竞争中增强实力。教育园区能增强国有教育、尤其是国有高等教育在未来教育大众化、国际化、产业化后在教育市场中的竞争实力,园区内的学校可以形成竞争联盟,以团体实力参与国际竞争。

5. 教育园区能实现专业互补,避免现在的高等院校合并中的不经济情况

近年来,在我国高等教育的合并中出现了不少的问题,有的高等院校并没有通过合并提高自己的实力,而相反的是合并后整体实力不如以前,这就是典型的规模不经济现象。而在园区内,合并与否并不重要,各学校可以组成联盟,也可以分开管理,待条件成熟时再合并,可以防止在条件不成熟时对各高等院校的合并出现的问题。

6. 教育园区容易实现科研合作

园区内的相同或相近专业,不同专业之间的合作都很容易实现,教师之间、学科之间相互了解,相互补充,共同促进,可以共同申请课题,提高科研实力,同时也利于科技成果的转化,起到科技孵化器的功能。

二 教育园区内管理模式的规模经济比较

1. 行政管理模式

行政管理模式是指设立专门的园区管理机构进行管理。由政府一手操办的教育园区一般采用此种管理体制,最高决策机构是政府有关部门,具体的执行机构是由政府设立的专门机构。在国外很多的科技教育园区采用这种管理模式,如:新加坡肯特岗科学园,其决策机构是新加坡科学理事会,主要负责行政管理并指导科学园的研究开发工作,其具体的执行机构则是裕廊镇管理局。韩国的大德科学城、日本的筑波科学城均采用此种类型。在国内,大多初等、中等教育的教育园区采用这种管理模式,如沈阳市皇姑区教育园区等。教育园区由政府管理,优点在于:资金有保障,风险由政府承担,有利于协调园区内各方面的关系,它在园区建设的初期作用重大。园区规划好,对进入园区的投资各方进行了选择,容易形成规模经济。园区内实行了教学与后勤分离,后勤社会化投资、经营,能更好地发挥各办学机构的办学实力,提高教学质量。缺点在于:行政往往干预过多,不利于激发园区内各组织之间的活力与创新精神。这种管理模式适用于地方政府办的初等、中等教育的教育园区,对高等教育机构较多的园区则不适用。

2. 学校管理模式

只有为数很少的投资主体兼办学机构投资建立的单一主体的教育园区,采用这种管理模式,它实质上是原来学校的一个分校,或者是办学点。当地政府只是在建园初期进行规划,给予帮助,但是在建园后的日常管理中一般由学校自己进行管理,其具体的管理模式既有沿袭老的与总校一致的管理模式,也有一校二治管理模式、公助民办管理模式等。其最高决策机构一般是投资的学校,下设专门机构(如管委会等)与专(兼)职人员对整个教育园区进行管理,如北京师范大学珠海教育园区、河北大学科技教育园区等。这种管理模式的特点是:与投资母校的关系紧密,投资主体单一,容易协调,与总校的管理、教学等容易实现同步,教学质量有保障。缺点是:投资主体仅为总校一方,给总校的投资压力大,由于园区只有一个办学机构,所以难以形成规模效应,实现规模经济。这种管理模式比较适用于单一投资主体的名牌大学教育园区,由于名牌效应,所以不担心规模做大的问题。

3. 公司管理模式

公司管理型是指采用董事会领导下经理负责的企业管理体制,把教育园区视为一个独立经营的实体。董事会是园区的最高决策机构,其成员一般由政府、办学机构、各企业以及其他有关人士组成。董事会负责制定园区发展的重大决策,协调筹集资金,一般不干预园区内各主体的具体办学及经营活动。公司由聘请的经理来执行董事会确定的大政方针,管理协调园区各方的日常事务。这种管理模式的优点是:容易引进先进的管理理念,办事效率高,对园区内的整体规划较好,容易使园区内各种资源实现优化组合,实现规模经济。世界上大多数科学园采用的是这种管理体制。缺点是:存在各投资主体的利益分配问题,因为公司并没有统一对投资进行管理,而只是规划协调而已,所以在各投资方的利益分配上比较难确定。这种管理模式适用于教育科技园区。

4. 基金会管理模式

这是一种综合管理体制。它由政府、银行、企业、大学与其他机构分担义务,共同承担管理职能。最高决策机构是由上述各方代表组成的董事会,执行机构则为基金会。实施这种管理模式有美国北卡罗莱那三角研究园,由三角研究园基金会管理,设会长与四名职员。基金会由大学、企业、地方政府等各方代表 11 人组成的董事会负责。又如日本熊本技术城由“熊本技术开发基金会”负责管理。一般来讲,国外一些规模较大的教育科学园、科学城或技术城采用此种管理模式。如果我国的教育园区,尤其是规模较大的大学城采用这种管理模式,其优点是明显的:由于有多方的参与,对规模大的园区有了基金会的协调,融资问题就很容易得到解决,对进入园区的资金进行统一的调度,又能节约资金,降低建园成本容易实现规模经济。缺点是:由于董事会、基金会是投资各方组成的,又没有形成一个独立法人实体,董事会的约束力不强,容易出现相互推诿、办事效率低下的现象。

对于上述四种管理模式,国外大都选择的是后两种,原因在于公司管理型与基金会管理型可以使产权明晰、责权利相统一,既有利于教育园区内各方作用的发挥,又便于协调彼此的关系,体现投资与收益挂钩、权力与义务对等的原则。

三 我国教育园区投资中存在的问题

1. 园区规模小,不能实现规模经济

我国已有的教育园区,普遍是由一所学校投资建成的,其规模小、投资大,很难实现规模经济。如北京师范大学珠海教育园区是根据中华人民共和国教育部教发函[2002]47号文件批准,由北京师范大学和广东省珠海市人民政府共建,设置在珠海市的北京师范大学办学机构。珠海教育园区座落在广东海滨城市珠海市香洲区唐家湾,占地面积 5000 余亩,一期建设总占地面积为 30 万平方米,建筑面积 105000 平方米(含教学楼 20250 平方米、国际交流中心 14154 平方米、图书馆 25258 平方米、学生宿舍 29893 平方米、教师宿舍 7919 平方米、食堂 4800 平方米、配套建筑 2726 平方米及校区配套道路、广场、绿化、运动场等设施),可满足 2000 名学生入学需求。在 2000 名学生的规模的时候,人均培养成本是很高的,基础设施投资、教学设备投资、日常管理费用对于新校区来讲都会很高,所以规模经济无从谈起。

2. 地方政府建园目的和指导思想上出错

在建立教育园区的问题上,一些地方政府建园目的不明确,没有找准自己的收益渠道,导致规划积极,结果却不令人满意。如:四川省锦江区高等教育园区,地方政府在收益问题上没有找准渠道,将建园土地价格抬得很高,致使很多的高等院校都选择了不入对策,最后该园区以失败告终。结果是各高等院校各自到其他地方圈地建园,出现如今的各高等院校分散建立新校区、分散投资的局面,一个个小而全的新大学建立起来,与原有的母校分别是两套班子、两套人马、两套基础设施,多个地方政府为其提供同样的投资,提供同样的服务,导致基建成本、管理成本都成倍增加,在教育资源本来就紧缺的情况下出现了新的浪费,很难形成规模经济,实现低成本扩张。四川省锦江区高等教育园区的失败原因在于决策正确、贯彻错误,具体执行部门在建园目的、指导思想上出错。

3. 新区、老区教学质量标准不统一

许多新建的教育园区规模相对较小,没有实现规模经济,加上短期内经费投入不足,导致新校区教育资源投入严重不足,教学条件差,优秀教师不愿去,教学实验无法进行,许多课程由于没有教师,没有实验设备无法开设,教学质量可想而知。

4. 新区、老区的教育文化氛围差异大

教育文化氛围是与学校的历史、学校的建筑、学校的办学风格等因素紧密相联的,可以说一所学校的文化氛围就是一所学校的办学特色。一所学校的个性化特征,需要很长的时间和很多的因素才能形成。对于园区内许多新建的学校,特别是规模小的园区,往往距离城市远,建立的时间短,有的甚至没有教师住在园区内,所以短期内很难形成良好的文化氛围,学习气氛也不浓,短期内很难形成一个好的学风、校风。

5. 投资主体多元化,管理水平没跟上

各地建立教育园区的目的之一是为了缓解政府财政教育投资的严重不足,特别是高等教育扩招带来的高等教育资源的紧缺问题,于是通过建立教育园区引进各种投资主体的资金。我国教育行政主管部门与学校管理层都习惯于原有的管理体制与管理模式,所以面临新的投资形式,新的管理体制有待建立,新的管理模式有待探索,政府主管部门与高等学校的管理层都还没有创造出新的管理模式及适应对新建教育园区的管理,所以往往出现束手无策的情况。

四 对策建议

面对教育产业发展中出现的种种问题,对于建立教育园区中遇到的困难、出现的新情况新问题,教育管理部门及各级管理机构需要进行制度创新、管理创新,以适应新形势提出的新要求。

1. 统一教学模式,保证教学质量

教育园区内的学校应严格按照教育法规要求,实行同样的标准,进行同样的管理,保证教育质量。各学校与各自的老校区应统一课程设置、统一教学管理、统一测试水平。为此,各级教育主管部门不仅要加强对园区内学校的各种教育资源的达标情况进行检查,同时应加强对园区内的教学质量的评估与检查,对以质量换取规模与效益的应在招生指标等方面进行控制,并给予必要的惩罚,对单纯追求经济效益而忽视质量与管理的学校要进行适当的要求与引导。

2. 统一财务管理,防止乱收费

由于教育园区内投资主体不同,各自都希望在较短的时间内收回投资,因此出现了各种乱收费的现象,给社会和学生造成了很大的经济负担。为加强园区内的收费管理,防止乱收费现象的发生,对园区内的各学校应学校统一财务管理、统一申报收费

标准,严格执行当地物价及有关管理部门核定的收费标准进行亮证收费,对收取的各种费用按国家行政事业性会计制度或其它会计制度进行规范的财务管理,给予各投资主体的投资按照投资协议进行收益分成。为了更好地进行园区财务管理,应鼓励有条件的投资项目按股份制会计进行核算,实行完全成本,对固定资产进行折旧核算,对无形资产进行记帐、计提折旧,逐步建立起一套完善的成本核算体系。

3. 理清产权关系,科学管理投资

进入园区的学校,包括国有学校、社会资本举办的民办学校及两种投资主体共同投资联合举办的公办民助、民助公办等性质的学校,根据国家《行政事业单位国有资产管理暂行办法》等相关法规,通过政府有关部门颁布学校产权管理的有关规定,进行完善的产权登记、管理。对国有资产形成的学校教育资源应进行国有资产界定,按照《知识产权法》、财政部、原国家国有资产管理局1995年发布的《行政事业单位国有资产管理暂行办法》、《企业国有资产管理暂行办法》及实施细则等有关国有资产的管理办法,对有形国有资产进行国有资产产权登记制度,对无形资产按照《知识产权法》的有关规定进行管理,防止有形国有资产的流失与轻视无形资产的情况发生。要从园区教育资源的形成就完善各种投资主体的产权,完全按企业产权的管理办法进行科学管理,以免日后出现产权不清的情况,致使国有资产的流失。为更好地规范教育投资中资产(有形与无形)的产权管理,国家有关部门可制定教育投资中的产权管理办法或国有事业单位产权法(条例)等相关法规,对蓬勃发展的教育投资进行规范。

4. 规范国有部门及机构的投资行为

国有教育资源的投入(含有形与无形)要按投资的方式进入园区,而不能以暂借、担保等方式进入,以免日后出现原校办企业与所在学校的窘迫局面。

5. 规范国有资产及机构的担保行为

规范国有资产及机构为民间资本投资的担保融资行为,防止一部分民办投资主体进行无本投资,玩空手道。有的民间资本靠国有机构的担保向银行等金融机构贷款进行园区投资,在担保中,国有机构往往不计成本、不计风险,为国有机构日后带来了很大的经营风险。民间资本在投资成功、获得收益,顺利

完成融资行为后,也往往不计国有担保机构的利益,而在出现风险的时候,放贷机构往往会依靠法律将还债的责任转移到担保机构的头上,成为国有机构的负债。对这种担保行为,教育主管部门应采取担保备案制度等措施给予控制,依法进行规范管理,必须进行的担保行为应计算收益或作投资股份。

6. 园区各级党政部门应加强稳定意识,时常排除不稳定因素。

园区各级党政部门应给园区内的教职员工进行安定意识教育,加强学生政治、德育教育工作,防止因园区的设施不齐、管理未到位,给国家与社会造成不稳定的事件。

7. 减税、免税,促进投资

对园区内的教学设施、后勤服务设施给予减免税收的政策,以吸引更多的社会投资主体对教育园区进行投资。

参考文献:

- [1]胡赤弟.城市高等教育发展中园区化模式的思考[J].教育研究,2002,(9).
- [2]程斯辉,余学敏.论建设大学城的几个问题[J].教育研究,2002,(9).
- [3]王佩军.关于加强上海国际教育服务贸易功能建设的探讨[J].中国高教研究,2002,(9).
- [4]唐斌.国外以大学为依托建立科学园区的实践与启示[J].电力高等教育,1995,(4).
- [5]介新.普通高等学校举贷发展问题研究[J].中州学刊,2001,(5).

Analysis of Economies of Scale of Educational Enterprise Zone Investment Mode and Their Problems

WANG Chong

(Economy Administration Institute, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan 610030, China)

Abstract: Educational enterprise zone investment mode plays an active role in optimization of educational resource structure, enhancement of efficiency and effectiveness, localization of higher education, and promotion of local economic development. Analysis needs to be made of the mode to put forward relevant suggestions based on the actual development of Chinese educational enterprise.

Key words: educational enterprise zone; investment; problem; measure

[责任编辑:李大明]