

尼日利亚大学财政体制的困境与改革评析^①

楼世洲,岑建

(浙江师范大学研究生学院,浙江金华 321004)

[摘要]尼日利亚是西非地区的高等教育中心,建立国际化、高水平的综合性大学一直是尼日利亚政府高等教育发展的重中之重。从20世纪70年代起,尼日利亚实施了由国家包揽大学财政的政策,但是在这一政策实施的30余年中,尼日利亚的大学财政一直处在困境中,尤其是近10年来,由于高等教育规模的扩展以及国际化竞争的加剧,尼日利亚大学财政出现了严重的危机。为了解决大学的财政问题,政府不断改革大学拨款制度,但收效甚微。本文试对尼日利亚国家大学财政体制的变迁、大学财政面临的主要困境、政府的应对措施及其成效进行分析,以便为我国大学财政体制改革提供启示。

[关键词]尼日利亚;大学财政;困境;改革

中图分类号:G543.76

文献标识码:A

文章编号:1003-7667(2008)06-0039-06

尼日利亚从英国殖民时期起就是西非地区的高等教育中心。1945年,英国就在尼日利亚建立了伊巴丹西非大学学院,同时在黄金海岸(现在的加纳)、塞拉利昂和冈比亚分别建立了一所学院,作为伊巴丹西非大学学院的分支机构,以服务整个西非殖民地。在将近半个世纪的发展历程中,尼日利亚的高等教育体系也在不断完善。到2006年,全国共有综合性大学76所(国立26所,州立26所,私立24所),理工学院57所,单科学院52所,教育学院69所。在尼日利亚的高等教育体系中,综合性大学占主导地位,也是高等教育发展中的重中之重。从20世纪70年代起,尼日利亚就开始

实施由国家包揽大学财政的政策,但是自20世纪80年代以来,大学经费越来越难以满足大学发展的需要,国家对大学的财政政策朝令夕改,大学经费渠道狭窄、管理混乱,这些因素成为制约尼日利亚大学发展的瓶颈。因此,改革大学财政体制是尼日利亚大学走出困境的当务之急。

一、国家大学财政体制的变迁

尼日利亚独立后,政治经济的发展需要大批人才,因此,联邦和地区两级政府对投资大学的积极性都非常高。受英国大学教育的影响,尼日利亚的大学完全是按照英国的“精英教育”模式开办起

^① 本文系教育部“非洲高等教育国别研究”重点研究项目的研究成果之一,项目获得教育部和国家留学基金委的经费资助赴尼日利亚进行学术访问和专题调研。

作者简介:楼世洲(1957-),男,浙江义乌人,浙江省人文社会科学重点研究基地浙江师范大学高等教育学研究中心、非洲教育研究中心研究员,教育学博士;

岑建(1971-),河南人,浙江师范大学教育经济与管理专业硕士研究生。

来的:学生数量少,经费渠道广,经费数量充足。当时的联邦大学和地区大学由所属政府各自管理,办学经费分别承担,一些国际机构和教会等非政府组织也为大学提供捐助,办学经费较为充足,政府经费的投入基本能够满足大学基本建设和教学科研发展的需要。

随着20世纪70年代中期尼日利亚石油经济的繁荣,政府财政大幅增长。联邦政府在大学财政上采取了跨越式的改革:第一,接收所有州立大学,由联邦财政包揽国家所有大学的经费支出,希望以此来实现国家高等教育的公平,同时统一尼日利亚所有大学的质量标准。第二,联邦政府免除所有学生的学费,严格限制大学收取学生住宿费、伙食费等非教学费用的数额。第三,把学生的伙食补贴提高50%。^[1]第四,从法律上确定了国家大学委员会(The National Universities Commission,简称NUC)在大学资金分配和使用上的合法地位,使大学经费的分配和使用得到统一的管理。

但80年代后,联邦财政越来越难以负担大学迅速增长的经费支出。于是,联邦政府一方面鼓励各州建立自己的大学,分级承担联邦大学和州立大学的办学经费。另一方面,联邦大学本科生继续实施免费教育,但州立大学可以收取低额的学费,大学的研究生教育可以实施收费制度。1993年,联邦议会通过法律,允许开办私立大学。进入21世纪以后,奥巴桑乔政府又进行了一系列卓有成效的大学财政改革,试图通过一系列的大学财政制度改革,减轻联邦政府对大学的财政负担。但尼日利亚大学的财政问题依然非常突出。

二、尼日利亚大学发展面临的财政困境

国家的大学财政政策缺乏科学性和稳定性,首先,联邦政府过早包揽大学经费,导致大学过分依赖政府财政投入,吸纳民间资金的能力低弱。正如1992年联邦政府白皮书所总结的:“大学的财政问题根源于1975年联邦政府接管了所有的尼日利亚大学。”^[2]其次,联邦政府不断加强在联邦大学实施免费教育政策的力度,并在2003年成立专门监督委员会负责执行该项政策。该举措把本应由家长承担的学费强行揽入政府财政,从而加重

了政府财政和大学经费的负担。再次,没有明确的鼓励私立大学发展的政策,致使私立大学发展缓慢,没有充分发挥其分担大学财政的作用。最后,政府缺乏长期的大学财政规划,对大学中出现的财政问题大多采取临时性的应对措施。如2001年到2004年间为应付教师罢课,政府多次大幅度地提高教职员工的工资,而教学研究条件却没有得到明显的改善。大学面临的财政困境主要有以下几方面:

首先,大学的经费来源单一,主要依赖政府财政。2002年联邦大学的6项经费来源中,财政拨款占总经费的90.29%(约302.07亿奈拉,约3亿美元),教育税基金占2.07%,非本科生的学费等占1.82%,咨询费收入占0.3%,社会捐赠占2%,其他收入占2.7%。大多数的综合性大学财政外收入占总收入的5%~6%,而一些大学仅有2.2%。即使是尼日利亚综合实力最强的伊巴丹大学和拉格斯大学,其政府财政外的收入也只得占8.2%和18.5%。^[3]尽管尼日利亚联邦政府出台相关文件表示联邦大学禁止收取本科生学费,但事实是,联邦大学通过收取如考试费、教室维护费、入学保证金等费用变相收取学费,而州立大学则直接向学生收取学费。学校变相收取费用引起了学生的不满,出现了暴力、绑架等恶性抗议事件。大学经费对政府财政的过分依赖,不仅使大学失去了发展的相对独立性,而且不利于大学主动把自身的发展同社会和经济发展的需要联系起来,导致大学的学科发展缺乏活力,科学研究和生产服务的能力不足。

其次,由于尼日利亚国民经济发展缓慢,国家对大学的财政投入严重不足。虽然从1999年到2006年,联邦政府投入到联邦大学的经费从122.3亿奈拉(约2.45亿美元)增长到760亿奈拉(约6.08亿美元)。但政府拨给联邦大学的经费占政府支出的百分比从1995年的8%持续下降到2005年的4.7%,联邦大学的经费需求和政府的实际拨款从80年代初的61.1%下降到2004年的30%。长期投入不足导致大学的经费普遍匮乏,大学的科研设备落后,教学设备使用周期过长,基础设施长期得不到改善。不管是国立大学还是州立大学,普遍缺乏基础性建设资金,这使得大学无力维护和发展基础性建筑和设备。教学楼数量不足,很多讲堂面

面临着年久失修的问题,水电供应不足,实验室设备落后,根本无法满足日益膨胀的学生数量。由于缺乏必要的物质设备,很多学术、教学项目无法开展,即使有一些设备,也无法有效地运转。很多大学的图书馆充斥着陈旧过时的图书和期刊。就连大学教师的薪酬都难以保障,在尼日利亚国内的高学历劳动力市场中,大学教师(不包括教授)是酬劳最低的人群之一,收入只有公务人员的40%,1993年~2003年尼日利亚大学教师就举行了三次全国性罢课。^[4]

大学经费分配差距悬殊,州立大学的经费远远低于联邦大学。2005年,有60%的毕业生来源于州立大学,但是所有26所州立大学得到的总的政府拨款为350亿奈拉(约3.2亿美元),而同期26所联邦大学得到的政府拨款为500亿奈拉(约4.5亿美元)。其中超过30%的州立大学难以从所属政府得到拨款,而联邦大学相对来说要充足得多。^[5]经费分配的失调对大学质量所产生的不利影响同低水平的重复建设一样,会使政府财政付出更大的代价。

第三,经费使用目的不明确,缺乏严格的审核监督机制,浪费严重。NUC对拨款的具体目的都没有明确的规定,各大学自行决定经费分配,但是大学缺乏科学的经费支出计划,造成了巨大的浪费。据NUC 2000年统计,在大学经费的支出中,学术性支出约占23.3%,管理支出占14.3%,教学支出占2.1%,服务支出占5.3%,外部支出占(主要是薪酬)55.0%。^[6]虽然年年都有预算,但每年都出现赤字,预算计划形同虚设。另一方面各个大学在基本建设上相互攀比,盲目扩大规模,造成大量的“烂尾工程”。低水平重复建设问题非常突出,如很多大学的校园多次迁址,而且前后两个校区相距较远不能相互利用,大量的建筑被废弃而造成极大的浪费。此外,尼日利亚各大学部门过分分化,形成庞大的管理系统,教学人员的数量不到1/4。^[7]每年用于管理的费用远远超出NUC规定的标准,浪费了大量原本应该用于教学和科研的经费。

三、尼日利亚大学财政体制改革、成效与挑战

进入21世纪后,尼日利亚着手进行大学财政

体制改革,这次改革以建立大学经费社会分担机制为主要目标。

首先,积极借鉴国外校友和社会知名人士捐赠大学的经验,制定优惠政策,鼓励个人、社会组织 and 民间团体捐资助学。如2003年联邦设立由私有资本参与的总统学生宿舍计划,由私资提供学生廉租宿舍。^[8]同时,政府加大力度,重点提高大学教学、研究和社会服务的能力,把这三项作为衡量大学质量的首要因素,借此增强大学对社会资金的吸引力。鼓励私立大学的建立,在保证NUC最低学术标准的前提下,加快私立大学许可证的发放,并于2003年9月建立私立大学指导委员会帮助私立大学的发展。允许州立大学收取学费以及联邦大学对非本科生适当收取学费,在一定程度上增加学校的经费收入。

其次,引导大学拓宽经费渠道,加强大学经费的管理和监督。国家大学委员会积极创造条件吸引国际组织的捐助,2003年,美国大使馆在尼日利亚投入2,018万奈拉设立大学改革启动基金,支持一些大学的教学研究改革。^[9]2004年联邦政府除投入120亿奈拉用于完成大学已经违规建造的“烂尾工程”外,还通过NUC严厉查处各大学再建造这样的工程,并禁止和关闭一些大学建设卫星校园。2004年,政府设立教学与实验室专项资金(Direct Teaching and Laboratory Costs,简称DTLC),用于实验室设备的购置和维护,并设置教学与研究专项资金,用于购置先进的教学与研究设备。从2005年到2006年,联邦政府预算中该项资金的数目从3,300万奈拉增长到1.17亿奈拉。^[10]此外,联邦政府还鼓励大学利用自身的优势资源主动服务社会,拓宽科研经费的渠道。

第三,在政策和资金上积极扶持和引导州立大学的发展。联邦政府通过联邦教育部和其他机构对州立大学提供资金帮助和服务支持。一是通过教育税基金为州立大学提供经费扶持;二是通过大学委员会提供竞争性的合作研究资金;三是通过尼日利亚数字图书馆提供网上信息以及电子资料、书籍、期刊等电子资源的使用权,提供系统的文本资料,包括统计资料、研究信息等。^[11]

目前,尼日利亚大学主要存在公立和私立两

大类,公立又分联邦大学、州立大学两个层次。在对大学进行科学分类的基础上,尼日利亚实行办学经费分层统筹。联邦政府主要承担联邦大学和一定时期国家重点发展领域的经费,同时,导向性地扶持州立大学和私立大学;州政府和地方政府主要分担州立大学的经费支出。州立大学的发展以各州的需要为方向,服务各州经济社会发展的具体需要,这一方面可以促进地方经济和社会发展,另一方面可以大大地拓宽经费来源。私立大学的办学经费由其所有者筹措,这就形成了大学经费多元化的格局。如尼日利亚圣母玛利亚大学2003~2004学年投入的总办学经费为2.86亿奈拉(约260万美元),生均经费为6.04万奈拉(约550美元),其中经常性费用为1.06亿奈拉(约96万美元),生均2.21万奈拉(约201美元);同期联邦政府对伊巴丹大学拨款总数为3.85亿奈拉(约350万美元),生均2.03万奈拉(约185美元),其中经常性费用为3.49亿奈拉(约317万美元),生均1.84万奈拉(约167美元)。^①圣母玛利亚大学生均总经费和生均经常性经费分别是伊巴丹大学相应经费的2.98倍和1.22倍。^②

这一系列的大学财政体制改革不仅从一定程度上减轻联邦的财政压力,同时还促进了尼日利亚高等教育的发展。尤其是私立大学得到了迅速发展,全国的私立大学从2004年的8所增加到2007年5月的32所。联邦政府还可以腾出更多的资金发展其他层次和类型的教育,为更多的学生提供高等教育机会。但是,由于尼日利亚大学的财政体系没有产生根本性的变革,其大学的管理体制改革也没有与财政改革相配套,因此,这些改革措施的成效甚微。

第一,以财政拨款解决大学经费问题的方式还在延续,社会分担机制还没有建立起来。政府在解决大学经费紧张的问题上仍然通过财政拨款的方式,如2005年联邦政府拨款7.25亿奈拉解决保险公司拖欠大学退休教职工养老金的问题,而这些养老金完全可以通过法律途径由保险公司支

付。^③对于大学中大量存在的“烂尾工程”也可以由政府提供优惠政策利用社会力量完成建设。

第二,大学经费筹措的渠道依然狭窄,大学的创收能力亟待提高。如前面所述,政府财政拨款在大学经费中仍然占90%以上,大学还没有真正和各产业部门形成优势资源互补和良性互动的关系,大学形成多元化的资金渠道和吸引社会资金的能力还相当低下。

第三,免费教育的政策是国家大学财政的一个突出的问题。有研究表明高等教育带来较高的个人收益,学位为他们带来的回报率平均为11%~14%。^④因此受益于高等教育的个人应该分担部分费用。大学收费也是目前世界各国普遍采用的比较成熟的一种财政分担措施。尼日利亚联邦大学本科免费教育的实践也证明,这种免费制度一方面加重了政府财政和大学经费的负担,另一方面也并没有达到促进教育公平的效果。

第四,私立大学缺乏有力的政策支持。大力发展私立高等教育是利用民间资金的主要方式之一。^⑤尽管联邦政府从法律上允许建立私立大学,也鼓励私立大学的发展,但并没有采取切实的政策和措施予以支持,私立大学基本上还处于边缘状态。因此,私立大学在分担大学财政上的优势在尼日利亚还没有得到充分的发挥。

尼日利亚和我国都是发展中国家,大学的发展也有相似的经历。我国改革开放后,社会经济健康稳定地发展,政府制定了有利于大学发展的财政政策,因此大学得以快速地发展。尼日利亚大学发展面对的财政困境及其应对措施告诉我们:应继续提高大学吸纳社会资金的能力,构建与市场经济相适应的高等教育管理体制,建立严格的审核监督机制,以避免浪费。

第一,提高大学吸纳社会资金的能力。毫无疑问,高等教育的培养费用远远超过基础教育的培养费用,完全依靠政府财政解决不了大学经费不足的问题。因此,把社会资金作为大学经费的一个重要来源,增加非政府投入已成为国际社会的

① 圣母玛利亚大学是1999年由耶稣兄弟会投资建立的私立大学,2003~2004学年学生人数为4,732人。伊巴丹大学是尼日利亚最早建立也是联邦政府重点投资建设的大学,2004~2005学年学生人数为18,957人。

共识。尼日利亚高等教育发展的困境,与长期依赖政府拨款,不能很好地利用社会资金有很大的关系。我国目前政府财力有限,同样需要大学形成特色,提高教学科研能力,加强与社会各部门的合作,从社会中获取更为广泛的资源。世界各国在发展高等教育的过程中,吸纳社会资金的重要方式是充分发挥私立大学的优势。私立大学在世界高等教育中占有重要的地位,在不少国家中私立大学是办得最好的大学,它存在的主要意义不仅在于提供更多的高等教育机会,分担政府的财政压力,更为重要的是,高水平的私立大学具有特有的优质教学和科研条件,能提供优质的服务,因此受到各国的普遍重视。在我国大学体系中,公办大学还处于绝对的优势地位,私立大学无论是规模还是层次都有待进一步提高。

第二,构建与市场经济相适应的高等教育管理体制。从尼日利亚大学财政体制的改革中,我们看到,由于大学的管理体制没有改变,许多与市场经济相配套的改革措施根本无法达到预期的效果,甚至还会出现二律背反的现象,因此,财政体制的改革必须与管理体制的改革相配套。我国在深化高等教育财政体制改革的过程中,先后推出了通过商业性银行贷款进行高校基本建设和实施以国家助学贷款为主体的大学生资助体系这两项举措,从根本上保证了我国在高等教育大众化的过程中,高校基本建设的发展,解决了贫困学生入学难的问题。但由于我国高等教育管理体制的改革没有与财政体制改革相配套,一些制度性的问题逐渐显现出来,如高等学校的高负债率已经成为影响高等学校办学的最大困难;又如由于国家助学贷款制度的运行机制不健全,已经出现了大学生助学贷款的信用危机。

第三,尼日利亚大学经费管理缺乏严格的审核监督机制,导致浪费严重,是尼日利亚大学财政困境的重要原因之一。这是计划体制的学校经费管理模式与市场化的经济环境不相适应所导致的,对我国也有一定的借鉴意义。长期以来,我国大学的经费预算和管理仍然延续计划体制的模式,学校的经费使用缺乏成本控制和有效监管。盲目扩大校区规模,把大量的财政投入、银行贷款用

在建设豪华的楼群、硬件设施等也是我国不少大学经费匮乏并长期负债的直接原因。对大学经费的使用进行成本控制和实施严格的审核制度,合理规划基本建设,强化大学自律应该成为解决我国大学经费不足的一个重要举措。

参考文献:

- [1][2] ESA . Problem of Education in Nigeria. Ibadan: Sibon Books Ltd, 2003. 89.
- [3] NUC. Score Card of the Federal University System in 2002. NUC (S1596-8200), December 30, 2002:1~3; NUC, State Universities in 2005. NUC(S1596-8200), 2006, 5(2):1~3.
- [4] NUC. Towards a Crisis-free University System and Beyond . NUC(S1596-8200), 2004, 3(1):1.
- [5] NUC. State Universities in 2005. NUC(S1596-8200), 2006, 5(2):1~4.
- [6] Utulu, Caroline C. Cost Management in a Nigerian First-generation University. Higher Education in Europe. 2000.
- [7] NUC. Monday Memo. NUC (S1596-8200). February 20, 2006.
- [8] NUC. Fast-tracking the Implementation of the Private Sector Partnered Presidential Student Hostel Development and Management Scheme. NUC(S1596-8200). April 21, 2003.
- [9] NUC. Utilization of 2004 Financial Provisions. NUC(S1596-8200). 2004,3(42):1~2.
- [10] NUC. In the Spirit of the Census Enumeration Season: Counting the Blessings of the Obasanjo Administration. NUC(S1596-8200). 2006,5(13):4~5.
- [11] NUC. Federal Assistance to State Universities. NUC(S1596-8200), January 6, 2003.2~3.
- [12] 根据 NUC. State of Private Universities in Nigeria, Report of the 2004.15; NUC. Table2: Grants to Federal Universities in 2005. NUC(S1596-8200).2006, 5(1).和 NUC. Student Enrollment and Academic Staff 2004/2005. NUC.提供的数据计算得出.
- [13] NUC. Completion of Abandoned Capital Projects in the Federal University System(2003~2004). NUC(S1596-8200), August 5, 2002.
- [14] 中华人民共和国教育部国家合作与交流司. 外国高等教育调研报告[R]. 北京: 首都师范大学出版社, 2001. 53.
- [15] 潘懋元, 罗丹. 多国高等教育研究[J]. 高等教育研究, 2007, (3):8.

The Predicaments of University Fiscal System in Nigeria and the Analysis of Its Innovation

LOU Shi-zhou, LING Jian

Abstract As the center of higher education in West Africa, Nigeria puts great emphasis on the development of high-level comprehensive universities with international features. For this purposes, the government has carried out the policy that the state covers all the expenditure to universities since 1970s. However, during the 30 years, especially in the recent 10 years, the university fiscal system has always been in difficulties due to its expansion and the severer international competition. In order to solve these problems, the government has been innovating the appropriation system, but with little effects. This paper firstly introduces the transformation and the main predicaments of Nigeria fiscal system of university, then analyzes its corresponding measures and effects, and lastly expounds the inspirations to the innovation of our university fiscal system.

Key words Nigeria; university fiscal; predicament; innovation

本文责编:滕 璐

《比较教育研究》投稿须知

一、《比较教育研究》投稿规则:

1.稿件篇幅:全部版面字符(包括脚注、尾注和中外文字符)控制在5页以内(A4纸,5号字)。

2.中文摘要(不超过200字)、关键词(3-5个词)。

3.英文题目、摘要、关键词。

4.作者简介:姓名、出生年、性别、籍贯、职称、学位、最后学历。

5.作者联系方式:作者所在单位名称、所在省市、通讯地址、邮政编码、电话、E-mail。

6.参考文献:(文后注,重要资料必须注明具体出处,详细到页码;网上资料注明日期。)

●对稿件引用的观点、数据以及资料来源或出处进行著录的文字。

●参考文献的著录采用顺序编码制,在引文处按论文中引用文献出现的先后以阿拉伯数字连续编码。参考文献的序号以方括号加注于被注文字的右上角,内容按序号顺序排列于文后。

●所引参考文献必须包含以下内容:

▲引用于著作的——作者姓名、书名[M]、出版地:出版者,出版年、起止页码。

如:[1]周振甫.周易译注[M].北京:中华书局,1991.25.

▲引用于杂志的——作者姓名、文章名[J]、刊名,年,卷(期):起止页码。

如:[1]何龄修.读顾诚《南明史》[J].中国史研究,1998,(3):167-173.

▲引用论文集、学位论文、研究报告类推。

▲引用论文集中的析出文章的——

如:[1]瞿秋白.现代文明的问题与社会主义[A].罗荣渠.从西化到现代化[C].北京:北京大学出版社,1990.121-133.

▲引用报纸文章的——作者姓名、文章名[N]、报纸名,出版日期(版次)。

如:[1]谢希德.创造学习的新思路[N].人民日报,1998-12-25(10).

▲引用电子文献的——作者姓名、电子文献题名[电子文献及载体类型标识]、电子文献的出处或可获得地址,发表或更新日期/引用日期(任选)。

如:[1]王明亮.关于中国学术期刊标准化数据库系统工程的进展[EB/OL].http://www.cajcd.cn/pub/wml.txt/980810-2.html,1998-08-16/1998-10-04.

7.投稿方式:稿件同时需要:①电子文本(word文档);②打印稿。同时寄送编辑部。

●本刊电子邮件信箱:bjb@263.net.cn或bjb@bnu.edu.cn(勿寄软盘,易损坏)。

●打印稿邮寄地址:北京市新街口外大街19号北京师范大学《比较教育研究》编辑部 邮编:100875

以上规则为本刊投稿必备条件(个别作者不愿提供年龄和籍贯除外),否则将不能被列入审稿程序,敬请广大投稿作者予以配合并谅解。

二、被本刊采用的稿件发表后,本刊对作者著作权使用费和本刊稿酬一次性给付,不再另行发放。凡投稿者皆视为同意。

《比较教育研究》编辑部
2008-3-31