高校债务危机的形成与化解对策

姚利辉　曹立新　龚敏才

(中南林业科技大学　长沙　410004)

【摘要】自1998年各大高校大规模扩招以来,许多高校不得不举债办学,许多高校因此背上沉重的债务包袱。本文对我国高校所面临的债务危机问题进行了分析,并针对债务危机形成原因提出了相应的化解对策。

【关键词】高校债务危机　扩招扩建　偿债基金　专项拨款　资金管理

从1998年到2010年,在短短的十二年时间内,我国大学生的数量就实现了跨越式的增长。高校办学规模的扩大使高等教育从精英教育转变为大众教育,这有利于从整体上提高我国国民的素质。但随之而来的是高校规模飞速发展带来的负债问题:扩招扩建导致高校发展资金严重不足,各大高校不得不纷纷从银行等金融机构大肆举债。高校负债发展在短时期内有利于其基础设施建设和办学规模的扩大,但同时也带来了较高的财务风险。

高校负债是在特定的历史环境下产生的,也是特定制度作用的结果。国家教育经费投入的严重不足、教育经费筹措不当,以及高校之间的盲目攀比与合并等原因导致了高校债务危机的产生,因而对高校债务危机形成的原因进行分析并提出相应解决对策具有十分重要的现实意义。

一、高校债务危机的现状

1. 高校负债经营现象极为普遍,债务规模巨大。目前,各地高校纷纷扩招扩建,欠下债务的现象十分普遍,甚至有的高校几至"破产"。自1998年扩招到2008年止,全国高等教育投资达到5 000多亿元,而其中银行贷款的份额占到了2 500多亿元,负债占到总投资的近一半之多。

2. 高校收入有限,难以做到收支平衡。目前,大多数高校的主要收入来源于财政拨款、学费收入和校办企业产生的利润这三个方面。其中,财政拨款占到总收入的50%,学费收入占到总收入的35%~40%。一些高校债务规模过大,在还贷高峰来临之际,难以偿还到期债务,不得不拖欠贷款甚至工程款。另外,由于无法到期偿还贷款,银行提高了利息水平,这使得高校债务负担进一步加重。

3. 高校资金运转困难,教职工工资发放不及时。一些高校为了偿还到期债务,不得不加强内部资金管理,压缩各项内部开支。由于资金来源有限,当高校难以满足日常运转的最低要求时,高校往往难以兑现政策性工资福利,导致教职工工资水平长期低于同行业同资历人员,严重影响了教职工工作积极性,大量优秀教职工人才流失,从而使得高校教学质量下降,形成恶性循环。

日积月累形成的庞大的借款规模使许多高校已面临严重的债务危机,对此,教育部明确表示2009年的工作重点之一是"化解高校债务风险"。

二、高校债务危机形成的原因

1. 高校扩招过快与体制改革不匹配。高校量化考核体系和高校扩招后基础设施建设缺口放大,是高校大举借债的重要推动因素。目前,高校获得财政拨款的额度主要取决于高校的办学规模、办学水平与办学层次,因此高校除了要升级其软件设施,即获得科研方面的突破外,还要升级其硬件设施,即扩大办学规模、加强基础设施建设。为了获得更多财政上的支持,高校不得不通过大兴土木扩大高校规模,升级硬件设施以获得更大的财政扶持力度。

2. 经费来源不足。目前,政府不能完全落实其关于教育方面投入的规划。根据1993年国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》,国家承诺于2004年以前,实现国家财政性教育经费占国民生产总值的比例4%的目标。但这一目标始终没有达到,这一比例一直在2.4%~2.8%之间徘徊,截至2009年这一比例也只达到3.32%。尽管国家预算内教育经费在不断增长,但其70%都投入到九年义务教育中,高中阶段和高等教育阶段的总计投入不到30%。不可否认,义务教育是教育之本,但高等教育的投入也不应该与义务教育的投入差距太大,以免厚此薄彼。

此外,高校融资渠道过于狭窄。由于我国的高等教育绝大部分由国家和地方政府承办,一旦高校资金缺乏,银行尤其是国有银行就成为高校资金来源的不二人选,这种单一的债务融资方式使得高校抗风险能力非常弱。面对巨额的债务,造血功能严重不足的高校只有依靠政府财政资金投入与提高学杂费收入来偿还债务。

3. 政策过于宽松。20世纪90年代中后期,我国经济发展速度放缓,出现了需求不足、经济增长乏力、盲目和重复建设严重、经济结构失衡、预算内资金短缺等问题。为了加快经济发展速度,国家实施了积极的财政政策,促进高等教育发展是积极财政政策的重要内容之一,国家发放教育国债、鼓励高校扩招,以实现拉动经济的目标。基于此,政府通过默许、鼓励、强制以及补助的方式促使高校向银行贷款。在国家政策和高

校扩招的共同作用下,高校负债水平一路走高。

另外，政府低价向高校提供大量的廉价土地并承担隐性担保责任也成为推动高校大举借债的重要因素。为了适应国家教育发展战略的调整和高等教育规模扩大的新形势，在占地越多、土地增值越快的利益诱惑下,各高校以土地增值为前提条件向银行抵押,从而在财政资金投入严重不足的情况下,在银行等金融机构获得了大量的贷款。而高校作为一个公益性的事业单位，也使得各级政府成为各高校的隐性担保责任人，导致银行等金融机构在贷款前不分析高校的偿债能力就大肆为各高校大开方便之门。

4.资金管理存在缺陷。高校资金管理运作存在缺陷,内部监管机制不健全,外部约束体系缺失。2006年,国内先后爆出了天津大学和南开大学挪用资金炒股的问题。高校参与证券市场的投资,证券市场的千变万化,给高校带来的不是资金上的收益,而是资金上的巨大损失。同时,高校大办图书馆、体育馆等形象工程,以及各高校之间合并、攀比之风导致了资金无法得到合理利用。此外,相关法律法规体系的不健全,使得高校资金运作也很不规范。

三、高校债务危机的化解对策

1.政府方面。

(1)还贷模式以政府为主、高校为辅。在“两会”期间,曾有代表和专家认为,对于部分高校可以采取“政府还本、高校还息”的模式还贷,以缓解高校还贷压力。首都经贸大学金融学院副院长谢太峰认为,高校债务危机的解决,主要途径还是要靠政府支持，如果政府不施援手，仅靠高校自身力量难以解决。可见,推行以国家为主、地方政府和高校为辅按比例分摊债务的政策很有必要。例如,2007年江苏省曾提出过“三三制”方案,即政府承担30%~40%的债务,通过资金运作再筹集30%~40%,余下部分由高校承担。当然,“政府还本,高校还息”模式应针对不同高校区别对待,如果一个高校的债务规模过于巨大,每年连产生的利息都还不起,那么这种模式就不可行。

同时,政府还可以施行分类全担模式,即将高校债务按性质划分为教学必需设施和非教学用楼堂馆所等。如因扩招而引起的教学楼、食堂、宿舍等的建设,不仅可以全部纳入化解范围,而且悉数由政府偿还。例如广东省政府就全部归还了其管辖范围内的省属和部属高校的149亿元贴息贷款，但招待所、培训中心等设施负债不在其中。目前,广东省各高等院校只剩下小部分贷款，这部分负债依靠高校自身力量应该可以按期偿清。

(2)设立偿债基金和专项拨款。设立高校偿债基金可以促使高校有计划地集中、储备偿债基金,在一定程度上遏制盲目贷款，减轻其财务负担与风险。高校的基本建设均为国有资产,向银行贷款也是政府投入不足的反映,政府应从政策上给予扶持,主要是:设立专项基金对高校贷款利息给予一定程度的补贴;政府应协调银行等部门,确保高校能够在债务压力下正常运行；地方政府应加大对部省共建院校和省属院校的基金投入。

设立专项拨款,在财政预算内列入高校基本建设补助,对进行基础设施改扩建的高校给予一定补助。例如江苏省某高校,2004~2007年间受省政府财政专项拨款支持,每年减轻负债300万~400万元,2007年更是达到2 000万元。另外,还可以通过外汇注资对财政拨款进行补充。我国外汇储备过万亿美元,总量居世界第一,面对的外汇风险也极其严峻,随时面临着外汇贬值问题带来的损失,导致国内资本外流,机会成本过高。外汇注资不失为财政拨款不足的一个有益补充。

(3)加强高校资金监督管理,建立健全高校办学体制。毋庸置疑,国家和政府作为高等教育举办主体和管理主体之一,有责任对高校教育提供强有力的资金保障。高校应该实现办学体制多元化。政府应该从源头上出发,出台相关政策,建立健全管理机制。加强高校资金管理运作体系建设,强化管理,加强外部约束与社会监督,避免运作不合理造成资金浪费。具体措施如下:

第一,督促高校发挥自身潜力实施自救。解决高校债务危机必须从高校自身出发,发挥高校自身的积极性,有关部门要做好督促工作,出台相关约束机制,调动高校自救的积极性。负债高校的老校区一般地处市区,土地升值快,高校可以在政策允许的前提下出让空置的土地、校舍，以缓解资金还贷困难,还可以充分利用科研成果转化等办法筹措资金。另外,在政策范围内接受企业(或财团)的捐赠以及采用其他金融手段等,这些都是可行的自救措施。

第二,督促高校合理利用银行资金。政府应积极出台相关政策措施,督促高校合理使用银行贷款资金,减少不必要的浪费。在进行投资决策时,高校一定要对投入和产出、成本和效益进行充分的可行性论证,谨慎选择;在利用资金的过程中,要自始至终加强对资金的计划管理和目标管理,提高财务透明度,保障资金的合理使用。

第三,科学管理高校贷款行为。出台有关银行机构贷款给高校的严格制度,规范高校贷款行为,避免不合理贷款,减少银行呆账、坏账。不能因为高校的公益性而放宽贷款政策,使政府成为高校债务最后的埋单者。有关部门应为高校建立负债风险防范指标体系以控制贷款比例，为每所高校设定可贷款的上限额度,设置预警指标,超过指标之后需要审批,从而本着适度负债的原则,帮助高校化解贷款风险。

(4)调整高校评估体系。调整高校教学水平评估体系标准,避免高校因盲目攀比造成资金浪费。教育部正在实施的本科教学水平评估体系标准相对单一，在客观上促成了一些高校的盲目发展行为。教育部应对单一的评估指标体系进行调整,针对不同类型、不同层次的高校,制定分类指导、分层次评估的指标体系,引导高校走“以提高质量为核心”的发展道路,避免单纯的规模扩张带来的高负债问题。

2.社会方面。任何事物的发展都离不开社会的大环境,都受社会大环境的影响。我们也应该从社会大环境的角度探讨化解高校债务危机的对策。具体来讲,目前有社会捐赠和组建捐赠基金两种方式。

社会捐赠是发达国家高等教育的重要资金来源。美国许

多名校接受的捐赠与捐赠基金会的投资收入已占高校年度预算的20%～40%。与国外的高校相比,我国高校在这方面的发展还差得很远。在我国大多数高校管理者的观念里,募捐只是可有可无的“点缀”,这与我国高等教育从古至今“学在官府”的观念有关。同时,社会上存在各式各样的基金,社会也可以设立专门为高校发展而投资的基金。遵循“本金不动,仅用收益”原则,基金可来自于理事单位赞助、社会捐赠和校友捐助等。美国各高校均设有各种类型的大学基金,许多大学甚至成立资产管理公司,委托专业人员来管理基金,如哈佛大学的基金在1998年就高达130亿美元,资产报酬率达20.5%。

3.高校自身方面。高校债务危机的直接承担者是高校自身,高校不能仅靠政府及相关机构的帮助渡过难关,更应从自身找原因、找出路,充分利用现有资源、扩大筹资渠道。

(1)土地置换。高校可以在政策允许的前提下盘活自有资源和资产,出让空置的土地和校舍以缓解资金还贷压力。目前,很多省份都允许高校通过老校区土地置换的方式筹集还贷资金以及下一步的建设资金。辽宁省省属高校目前已经开始了通过土地置换收益冲减银行债务的实践。在2000～2005年的六年间,辽宁省75所高校中的35所实现了新校园建设,其中有17所都是通过土地置换方式获得的重建资金。但是,高校采取“土地置换”方式筹集资金的做法遭到国土资源部门的反对。国土资源部有关负责人明确指出,对高校“卖地还债”的做法,国土资源部必须高度关注、高度警惕,一经发现,坚决制止。笔者认为,高校“土地置换”收入并不允许单位擅自处置,所谓“卖地还债”的说法是不能成立的。

(2)出让专利或建立大学公司。出让专利,加速科技成果的转换是高校的资源优势。高校是科技发明的摇篮,是知识创造的重心。有了发明专利,创造了新知识,就要将其转化为生产力,获得实际收益。1995年,美国高等院校依靠专利技术转让获利3.18亿美元,为高校发展做出了重要贡献。我国高校也可以加快专利技术研发和转换步伐,以这一高校特有的资源优势创造资产,减轻高校债务负担。

(3)校企合作,技术入股。高校相对具备较强的软实力,可以为企业提供技术支持和人才支持。通过校企合作,使高校科研优势与企业人才优势实现互补,为中小型高科技企业提供相关服务,以实现高校科技成果转化和促进高科技企业发展。随着国家科技创新战略的全面实施,企业的竞争力主要体现在产品的科技含量上,以“双赢”为基础的校企科研合作将会成为高校重要的资金来源。

例如,在澳大利亚,现有公立大学三十多所,其中的大部分高校成立了大学公司,1996年这些公司为大学获利达2.8亿澳元。我国北大的北大青鸟、清华的清华紫光和清华同方,其师资力量几乎全部来自于在校老师或学生。可见,各大高校完全有能力以该模式筹集资金,缓解还贷压力。

(4)设立高校基金或发行教育债券和彩票。①设立高校基金。国外基金会一般都是非独立法人,隶属于大学,由大学委派投资委员会负责投资决策,投资资金来源主要包括捐赠和投资收益滚动累积,可以投资于房地产、股市、基金、债券,甚至可以进行国际投资,从广阔的市场中寻求收益。根据耶鲁大学基金会2005年年报披露的信息,在1995～2005年十年间,基金会为耶鲁大学提供了大量资金支持,从1.49亿美元增至5.67亿美元,年增长率为14%。②发行教育债券和彩票。目前,我国彩票与债券市场相当繁荣,规模巨大、经济效益十分可观。高等教育专项债券既可由政府发行,也可以由高校直接发行,在债券利率、税收方面可享受优惠政策。例如,哈佛大学弗德学院1996年发行了2 400万美元债券,用于教学楼改造,由于资金到位快,工程很快竣工。

(5)吸收民间资本。吸收民间资本、建立股份制高校的方式值得考虑。国外办学经验比我国丰富,我国高校可以借鉴国外优秀办学方式,以为高校发展提供更好的平台。例如,可建立大学基金会、大学理事会、公转股份制,以吸收民间资本。

四、结束语

高校债务危机源于高校为扩大规模在银行等金融机构获得负债融资的行为,其根本原因在于我国在加快经济建设的过程中,人民群众日益增长的精神文化需求与我国高等教育投入之间的不同步。目前,我国高校负债总额大、结构不合理,对高校自身、社会各界以及政府造成了很大的影响。面对越来越沉重的高校巨额贷款负债,需要政府、高校自身、银行与社会各界共同努力和协商,谋求高等教育的可持续发展。

首先,政府要发挥主导作用,实现其对教育事业的投资承诺,加大教育投资,盘活现有教育资源;其次,高校自身要开源节流,积极拓展新的发展思路,积极创新;最后,政府、高校、银行和社会各界必须共同协商,一方面要缓解高校还贷压力,另一方面要维持三方利益,保障公平。我们应从各种化解对策中找出解决之道,相信在社会各界的共同努力下高校教育事业会获得快速、健康、可持续的发展,在科研、交流、创新人才的培养方面取得更大的成绩。

【注】本文系湖南省教育厅2008年“高校债务危机的管理研究”项目的阶段性成果。

主要参考文献

1.刘觅,易传和.我国高校债务危机的形成与化解研究.财经理论与实践,2008;7

2.黄宇红,杨军.高校债务危机的成因分析与应对策略.电子科技大学学报,2008;10

3.胥瑞虎,徐涛.浅析高校负债问题及解决之道.科学时代,2009;2