谈高校贷款风险化解的政策措施和制度创新

徐四星　刘惠利(教授)　张松德

(湖南理工学院　湖南岳阳　414000)

【摘要】政府的政策不完善、银行贷款决策失误和高校自身举债失控是高校贷款风险形成的重要原因。本文认为作为责任人的政府、银行、高校理应根据自己的责任程度和行业特点承担相应的责任,现实条件下化解高校贷款风险的根本途径是完善政府的政策措施和创新制度。

【关键词】高校贷款　债务展期　体制改革　土地置换

近年来,高校在扩招、合并与评估过程中,不断举借银行贷款,目前贷款规模高达2 000亿~2 500亿元。如此高额的负债,对靠政府投资和学费收入来源办学的高校来说,在规定的时间内还清贷款本息几乎是不可能的。可见,高校的贷款已经形成了巨大的风险。

目前,围绕如何化解高校贷款的风险,很多专家学者发表了见解,提出了一些解决措施,如提高贷款资金使用效益,拓宽资金来源渠道,建立贷款风险预警机制,加强后勤社会化改革等。笔者认为,这些措施虽然能起到一定的防范高校贷款风险的作用,但并不能从根本上彻底化解高校贷款风险。要从根本上解决高校贷款的风险问题,必须着力完善政府的政策措施和创新制度。本文特为此作些探讨。

一、高校贷款风险的成因

对于高校贷款风险的形成,政府、银行和高校都负有不可推卸的责任,其原因是:政府的政策不够完善,存在漏洞;银行放贷急功近利,决策有失偏颇;高校扩招、扩建自不量力,借贷失控。基于这种情况,各方责任人理应结合各自职能,根据责任程度的大小,共同探讨解决高校贷款风险的问题。然而,从现实情况来看,高校贷款的相关责任人还没有寻找到较好的化解风险的办法,具体表现在以下几个方面:

1. *政府扶助清偿贷款陷入困境。*应该说,在高校贷款风险形成的整个过程中,政府实行高校合并和鼓励高校扩招,而对教育的财政投资很不配比,是高校贷款风险形成的主要原因。按理说,只要政府向高校追加投资,弥补以前贷款的不足,或者只要按要求将教育投入增加到法定的4%,高校贷款风险便会得到很大程度的化解。问题是,目前政府根本还拿不出相当的财力来解决高校贷款问题。

从目前政府参与高校还贷的措施来看,一些地方政府主要是通过扶持高校还本和贴息两种方式来帮助高校清偿贷款,但目前这种扶助还贷力度还很小。除新疆维吾尔自治区以外,其他地方政府对本地高校贷款还本付息的扶持力度均在高校贷款本息的5%以下。从贴息情况看,除广东省对于广州大学城内的高校新校区建设贷款采用政府全额贴息的方式以外,其他大部分省、市、自治区主要采取"学校还本、政府部分贴息"的方式对高校贷款进行补助;有的地方政府到目前为止还未对高校贷款采取任何扶助措施。可见,政府对高校贷款的扶持力度十分有限。因此,在目前情况下,指望政府出钱帮助高校解决贷款风险问题的可能性并不大,更何况贷款主体是普通高校,无论如何,政府也不可能成为还贷的主体。

2. *银行对高校的援助有较大的局限性。*银行敢于以信用贷款的方式、不顾高校的还贷能力向高校发放巨额贷款,正是抓住了高等教育的特殊性以及政府提供的各种显性或隐性担保。如今,高校出现了还贷危机,银行作为放贷方也难辞其咎。照理,银行应积极采取措施,帮助高校减轻贷款负担。然而,银行并不像某些高校预期的那样,在适当条件下能够停息挂账,或豁免贷款,或作呆账核销。在上个世纪九十年代国有企业出现财务危机时银行还没有进行体制改革,银行是在政府明确的政策干预下采取了关于停息挂账或豁免部分债务的措施。正是由于明确的政策干预,政府已拿出17 000亿元为国有商业银行剥离不良资产。在银行进行体制改革后的今天,政府不可能又以行政干预的方式让银行形成新的不良资产,不然,主管部门不会三令五申"贷款高校作为贷款的主体,必须承担还贷责任"。因此,要想使以盈利为目的的商业银行自主停息挂账或豁免债务、或作呆账损失处理是不可能的。前不久,一些银行对河南某些大学采取的冻结日常办学经费乃至教职工工资的类似措施,说明银行对未按照规定偿还贷款的高校不是实行缓兵之计,而是采取了强硬的惩罚手段。

债务展期也许是银行帮助高校缓解贷款风险的唯一能够接受的办法。从目前的情况看,很多高校对到期或即将到期的贷款都采取了这一办法。通常在债务延续期间,银行应采取免息措施,这不但是银行为自主贷款行为所付出的必要代价,而且按照投资理论的解释,它也是债权人从长远利益出发协助债务人度过财务困难时期,最终获得双赢的策略。然而,债务展期也只是暂时性的,在国家对高校的现行政策下,高校已形成的贷款本息不可能在较短时期内偿清,也不可能存在破产清算的问题,展期后的债务再次到期如何处理又是一个问题。

因此银行是不可能从根本上解决高校贷款问题的。

3. 高校还贷的财务困难。扩招后的高校名义上是“吃财政饭”的事业单位,实际上国家已在很多方面赋予了高校相对的自主权，高校贷款如果在源头上即在学校自我论证阶段就是一种从实际出发的、十分理性的行为,那么即使没有教育主管部门的贷款审批制度和监管，高校贷款规模也会处于一种自我监控的状态之中。然而一些高校自不量力,盲目扩招、扩建,力不从心地向银行贷款。所以说,高校的贷款问题与高校贷款管理失控有很大的关系。2004年7月13日,教育部、财政部联合下发文件,明确规定:“贷款高校作为贷款的主体,必须承担还贷责任。”高校应明确自身定位,该承担的风险就应承担起来,不应将贷款风险的责任全推给政府。

从目前来看,高校有多少能力清偿到期债务呢?前段时间讨论的国家给高校划拨的土地是不能按市场价计算的，不能随意将土地拍卖用来清偿债务。那么除了土地,高校的其他资产能否用来清偿债务呢?恐怕也不可行。尽管土地、房屋是高校贷款形成的资产,但按我国目前高校的体制,贷款形成的资产产权属于国家,和土地一样,贷款形成的房屋资产不能做偿债处置。那么,靠高校目前自身财力能否偿清债务呢?只要算一笔账就清楚了。高校目前的收入主要是两大块:一是财政拨款，二是学杂费收入。财政拨款根本不能满足基本的经费开支,而在不能再提高的学费收入中,国家明文规定必须不少于25%用于返还学生，不少于20%用于弥补教学经费的不足,不少于1%用于毕业生的就业指导，只能将54%的剩余学费收入用于贷款的还本付息。按这一政策,高校是没有多少剩余资金可用来清偿债务的,充其量只能用来偿还部分债务利息,因此从现实情况看,高校根本无力偿还本金和利息。

目前，面对已经到期的债务，有些高校正在采取一些措施,如将外部借款转化为高息向职工借款还贷,将向职工借款的利息以津贴或补贴的名义发给职工,或举借新债还旧债。笔者认为这些做法如不加以有效控制和管理，可能会给原本符合政策规范的高校贷款带来许多不正常和不稳定的因素,会引发高校新一轮的债务危机。

二、化解高校贷款风险的根本途径

在目前的情况下,无论是政府、银行还是高校,都无法解决高校的贷款风险问题。笔者认为,化解高校贷款风险的唯一途径是完善政府的政策措施与创新制度。

上个世纪90年代,由于政府财力问题,为摆脱企业吃财政“大锅饭”的体制,政府对企业实行“拨改贷”政策。尽管国家当时的想法是好的,但“拨改贷”是在企业、财政、银行的体制和机制都没有转换的情况下进行的,效果适得其反,最终导致大多数国有企业陷入高负债和不良负债的危机之中。

正因为如此，政府为体制原因给国有企业带来的财务危机承担了主要责任。为了化解国有企业的财务危机,政府出台了停息挂账、大力推进资本市场发展、剥离优质资产上市、债转股、国有股减持等一系列政策措施,从根本上解决或缓解了国有企业的财务危机。

同样,政府政策不配套是形成高校贷款风险的主要原因。《教育法》规定,谁办学谁投资是高校经费筹措的基本原则。由此可见,政府对高校贷款风险负有一定的责任。而在国家财政依然紧张的情况下，政府不可能拿出更多的财政资金偿还高校贷款,也只能像对待当年国有企业一样,给出适当的政策来化解高校的贷款风险。为此,笔者提出几点建议:

1. 深化高校体制改革。我国高校全部由国家独立举办,目前我国高校数量达2 000多所,在校生人数达 2 000多万人,国家每年增加教育投入的绝对数额虽然在不断地增长，但按人均投入量计算却在下降。在高校扩招期间,高校固定资产增长5 000多亿元,而政府新增的财政投入只有500多亿元,这足以说明政府已没有财力继续维持这么多高校的运转。因此,可借鉴国有企业改制的经验,国家出售部分国有高校的股份,让民营资本、企业资本、国外资本注入高校,这样来解决目前高校贷款问题不失为一种消除贷款难以偿还风险的好办法。况且，目前我国高校生源正处于高峰时期，出售价格不至于过低,这是政府出售高校部分股权的最佳时机。

2. 出台鼓励高校积极创收的政策，缓解高校的财务困难。创收的路子很多,关键是要因地制宜。根据高校的特点,政府可以限制高校举办劳动密集型和资本密集型产业，但应大力鼓励高校结合自身条件举办智力密集型产业,如管理咨询、软件开发、建筑设计、职业培训、技术改造等产业。这样做,既能利用高校智力资源获得收益，又能使高校教师在教学中实现理论与实际相结合,有助于提高教学水平,还可以让学生参与其中,培养学生学以致用和创新的能力。

3. 置换土地,用老校区的土地出让金偿还贷款,解决高校目前财务危机。由于政府目前财政困难,不可能拿出更多的资金来解决高校贷款问题，因此用土地置换来补偿教育投资的不足不失为解决高校财务危机的好办法。为此,政府应为高校土地置换制定一些相关政策，如可以考虑将土地置换资金用来补偿高校贷款的不足等。

目前,很多高校都整体搬迁到了新校区,老校区空置率较高,浪费较严重,有的高校虽在各个校区都安置了学生,但各校区之间的往来交通的花费很大。加之配备实验设备的成本过高,一些校区没有建立实验室,实验课程开设很不方便,严重地影响了教学质量。因此,将高校不同校区集中起来,把老校区置换出去,将置换所得作为国家弥补高校投入资金,一方面能缓解高校目前的财务危机，另一方面又能为高校节省办学成本,土地置换偿债结余资金还可用于新校区建设,这是化解目前高校贷款风险的上策。

【注】 本文为湖南省自然科学基金资助项目(项目编号:07JJ61-54和07JJ5089)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 介新.普通高等学校贷款问题研究.北京:高等教育出版社,2004

2. 张松德.高校贷款风险与政府监控.事业财会,2004;3

3. 汤敏.关于扩招的几个问题.北京大学教育评论,2006;2

4. 刘巍,马娟,胡敬艳,李振华.谁该为中国大学教育“埋单”? 21世纪经济报道,2006-05-14