

# 如何有效化解高校贷款风险

傅四礼 张晓红 汪汉荣

(华中农业大学 武汉 430070)

**【摘要】** 本文针对高校面临高额贷款难以偿还的风险,探讨了用土地置换、债转股、债转拨和发行教育国债等办法来化解高校贷款风险的可行性。

**【关键词】** 高校贷款 偿还风险 化解办法

我国高校在世纪之交经历扩招、划转、合并等一系列改革举措后,步入了前所未有的发展“快车道”。但伴随着高校的快速发展,高校的债务也越来越沉重。据不完全统计,截至2007年高校向银行贷款总量已达到2500亿元。目前,高校面临着还贷高峰,而绝大多数高校的还贷能力十分有限,部分高校运转出现了问题,有的甚至在亏损运行,连贷款利息都无法偿还,已引起了政府部门和有关专家的高度关注。

教育部、财政部曾于2004年7月联名发布《关于进一步完善高等学校经济责任制、加强银行贷款管理、切实防范财务风险的意见》,提出把高校扩招率控制在5%以内,并遵循“谁贷款谁负责”的原则,共同组织开发了“高等学校银行贷款额度控制与风险控制评价模型”,作为有效的技术手段来确定高校的贷款规模和风险指数,各商业银行目前普遍用该模型作为对高校贷款风险进行定量分析的工具。与此同时,教育主管部门严格规范了贷款报批的程序,部属院校由教育部审批,地方院校由各地教育主管部门审批。本文根据上述精神,就化解高校贷款风险的有效途径谈些看法。

## 一、用土地置换资金还贷存在法律问题

贷款已到期的高校因无力支付巨额本息,只能求助于当地政府。目前,地方政府出台措施解决高校还贷问题,谈得最多的是用高校的土地置换资金来偿还贷款。全国高校用土地置换来筹措资金的始于浙江省,2000年浙江中医学院首先进行了试验,将原校舍不足5公顷的土地置换给一家房地产开发公司,两年后一个占地27公顷、投资2亿多元的新校舍便已建成。在高校和地方政府看来,土地置换确实是一种解决问题的好办法,于是诸多高校纷纷仿效。以河南省为例,河南高校首次采用土地置换方式筹措建校资金是郑州经济管理干部学院在2005年3月把原校舍100多亩土地以1.35亿元的价钱出让给郑州新长城房地产有限公司。2005年下半年,河南省政府要求已经批准建设新校区而且规划占地面积达到学校事业核定规模需要的高校,或者建设新校区时已经将老校区进行置换的高校,原则上都进行老校区的土地置换。

看来,高校用土地置换资金来偿还贷款已成为一种普遍现象。那么高校用通过土地置换获得的资金来偿还贷款的做

法是否可行呢?它在法律上站得住脚吗?

根据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的规定,划拨土地使用权的转让(包括出售、交换和赠与)应同时满足四个条件:①土地使用者为公司、企业、其他经济组织和个人;②持有国有土地使用证;③具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明;④补交土地使用权出让金或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金。土地置换的核心问题不是有没有经过地方政府的批准,而是有没有经过法律的“批准”。由此我们可以看出两个很关键的问题:第一,高校土地置换是否补交了土地使用权出让金?第二,高校不属于“公司、企业、其他经济组织和个人”的范畴,而属于非营利组织,高校按现行法律并不具备转让划拨土地的条件,高校迁出后停止使用的土地不能用于置换,而只能按照法律的规定,由市、县人民政府无偿收回其划拨的土地使用权。

高校无偿使用的土地属于国有,并不是高校的自有资产,高校置换土地,实际上是用公共财政对高校进行补贴的另一种形式,地方政府将无偿收回的高校土地出让所得补贴给原来的高校使用,而这部分出让所得本来应该属于全体纳税人,可见土地置换意味着仍然是由纳税人在替高校还贷。

## 二、“债转股”、“债转拨”模式解决高校债务的可行性

1. 债转股。债转股又称债权股权化,是债权人为了实现债权清偿最大化,将债权转变为对债务人的股权控制。根据有关统计,2007年高校负债约2500亿元,与十年前4家国有商业银行近两万亿元的国有企业贷款坏账相比,约占10%,虽然并未有明确迹象表明这2500亿元已成为坏账,但部分高校已经出现了现金短缺、无法偿还高额负债的迹象。根据《高等教育法》第五条规定:高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才,发展科学技术文化,促进社会主义现代化建设;第三十八条规定:高等学校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用,高等学校不得将用于教学和科学研究活动的财产挪作他用。高校追求的是社会效益最大化,且高校的资产基本为非经营性资产,而企业追求的是利润最大化或企业价值最大化,其资产为经营性资产。若将“债转股”模式用于解决高校负债问题,完全

套用国有企业的操作方式是行不通的。如果撇开成立金融资产管理公司这个环节,直接将国有银行债权转为国有银行对高校的股权,那么高校的资本结构将发生根本性的变化,银行将成为高校的一大股东,势必给高校带来更深层次的问题,诸如公办高等教育规模的改变、高等教育会计核算体系的改变、高等教育投资者的多元化等等。

**2. 债转股。**债转股即将银行债权转为政府对高校的拨款,通俗地讲就是债务豁免,增加高校的国家投入资本金。这样做的理由是:首先,高校出现高额负债与国家几十年来对高校投入严重不足、欠账过多,以致高校基础设施落后、学科发展缓慢、无法适应高等教育发展的新形势、难以满足高等教育改革的需要有关。可以说负债行为是市场双方互相选择和博弈的结果,从这个角度讲,债转股实际上是弥补了政府所欠下的教育投入。其次,债转股豁免了高校的巨额债务,能使高校轻装上阵,专心从事高等教育和科学事业。

不论是“债转股”还是“债转股”,均不失为解决高校负债的新思路,对改善商业银行资产负债结构、防范金融风险、防止国有资产流失、增强高校竞争力均有好处,且具有可操作性。但是,二者同样存在弊端,“债转股”是将债权的硬约束转为股权的软约束,“债转股”是将负债的硬约束转为没有约束,不能有效避免再度发生高额负债,由此极易引发一系列的道德风险:①争相要求“债转股”、“债转股”,享受一次免费的午餐;②降低了对高校法人的约束力度,债务的存在不仅使高校时刻面临着还本付息压力,而且迫使高校管理层提高管理水平和资金使用效益,若实施上述政策,便不利于对高校管理层的约束,同时还会强化高校法人的赖账心理,即认为负债不论多少、时间多长,最终还是由政府“埋单”。

### 三、发行教育国债还贷的可行性

2007年5月,全国政协副主席张梅颖率团前往重庆、湖北进行专题调查,通过对30多所高校的调研,在政协常委会上公布了一份关于高校负债问题的报告。该报告警示,全国高校贷款总额已达2500亿元,部分高校已存在严重的财务风险,有可能引发社会风险。该报告建议应尽快对高校贷款实行贴息政策,由中央、地方和高校各自承担2%左右的利率负担,同时由国家发行1000亿元的教育国债,这样,中西部义务教育的欠债和高校的合理贷款就可得到基本解决。教育国债是国家为支持教育发展、筹集教育资金而发行的国债,从1999年起,我国开始利用国债资金支持教育发展。至2002年,国家已累计安排教育国债资金108.2亿元,计划建设教学、实验和学生生活设施项目9300多个,总建筑面积约2200万平方米,拉动总投入280多亿元。这些国债教育资金主要用在了高校扩招、西部教育、中小学危房改造和高校筒子楼改造上。

发行教育国债用于偿还高校负债,确实有一定的创新性,但究竟有多大的可行性呢?首先,在今天的中国,政府决策日益公开化、民主化,社会各界民众对高校在近些年出现的诸如乱收费、各种腐败、管理混乱等问题多有诟病,甚至产生了某种怨恨,因此用发行教育国债偿还高校贷款,势必引起民众的强烈不满。其次,运用这种方式,政府不仅要出还贷款的钱,而

且要承担国债利息,一切成本最终由纳税人来“埋单”。再次,报告中所说的“高校的合理贷款”如何界定存在难度,哪些是合理的,哪些是不合理的?尚没有明确的标准。

高校形成负债的原因很多,从宏观层面看,其实质是在高等教育转型期政府的教育政策不配套所造成的。从微观层面看,它是银校双方市场选择的结果。简单地讲,高额负债是高校自身原因造成的,一些高校管理者没有把做大做强理解为揽聘“大师”、培养“大家”,而是理解成了圈地盖楼、大肆扩招、大搞建设,只关注扩张规模,而忽视财务管理和制度约束,以致负债后面存在着种种问题。所以简单地用发行教育国债来解决负债问题,同样会引发一系列的道德风险,不利于高校管理水平的提高,还会影响到政府在民众中的公信力。

### 四、对策思考

**1. 从行政主导向依法办学转变。**教育主管部门应树立“依法行政、依法管理”理念,合法解决高校贷款问题,帮助高校建立、完善贷款风险预警机制;同时,加大抽查力度,定期审查确定高校贷款最高警戒线,并予以通报。对贷款余额超过警戒线的高校,要制定具体还贷方案并停止贷款。要完善高校贷款控制和风险评价指标体系,使其具有可操作性;同时进一步强化高校贷款法人的还贷意识和责任,将贷款管理作为高校领导干部经济责任审计的重要内容。在审批放贷时应充分评估申请高校的生源、财务收支、声誉、偿债能力等方面的情况,确定贷款发放的方式与规模,防止过度发放贷款,规避学校财务支付困难、影响贷款资金正常回收的风险。

**2. 鼓励高校多渠道、合法筹集还贷资金。**应进一步拓宽高等教育融资渠道,充分利用社会资金改善办学条件,走多元化办学之路。在市场经济条件下,教育资源应是多渠道的,配置效果应是优化的。它不光来自政府(中央和地方),也应来自企业和社会的资助。教育与科研应为社会服务,同时要与国内、外社会团体、民间教育和高科技企业合作,并不断从适应社会发展需求和提高教育质量与效益方面实行教育资源优化配置。现阶段,国家可以采取政府贴息的方式,缓解各高校由于贷款付出的高额利息而承受的压力,同时又不致因为政府一时拿出太多的教育投入而负担过重。

**3. 完善商业银行发放教育贷款的法律、法规和政策,**不断进行制度创新。目前,商业银行发放高校贷款工作还存在一定的法律、法规和政策性限制因素,教育信贷政策仍为信用贷款。政府有关部门应尽快调整教育信贷政策,制定对非教育设施和老校区资产用于抵押贷款的指导意见,以进一步拓宽和规范银行与高校之间的合作。

### 主要参考文献

- 徐四星等.谈高校贷款风险化解的政策措施和制度创新.财会月刊(中旬),2009;3
- 介新.普通高等学校贷款问题研究.北京:高等教育出版社,2004
- 张松德.高校贷款风险与政府监控.事业财会,2004;3
- 彭久麒.高校贷款规模的财务约束.教育财会研究,2005;1