

对高校贷款风险论的反思

山东枣庄学院 胡小林(教授) 张宗海

【摘要】 本文对高校贷款风险论进行了评价,指出高校贷款风险论是对我国高等教育发展的反映,但在高校贷款风险的关键问题上没有达成共识。同时指出,政府才是规避高校贷款风险的关键。

【关键词】 高校贷款风险论 公立高校 政府

近年来,关于高校贷款风险的讨论一浪高过一浪。通过检索可以知道,早在1994年就有人提出高校贷款风险论。到2006年,可查的有关贷款风险的文章已达170余篇。笔者在对相关文献进行研究的基础上,提出了自己的看法。

一、高校贷款风险论是对我国近年来高等教育发展的真实反映

1.高校贷款风险论是对高校不同性质贷款发展过程的反映。高校贷款风险最初是指校办企业的贷款给高校带来的担保性贷款风险。20世纪90年代以来,高校校办企业发展迅速,高校向校办企业投资或为其融资提供担保。但是,由于校办企业与高校之间产权模糊,企业的市场风险不仅给高校带来了投资风险,也带来了担保性贷款风险。该贷款风险论随着1995年6月《中华人民共和国担保法》的诞生而消失。因为该法规定学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得作为担保人。

高校贷款风险还包括助学性贷款风险,即因高校经济困难的学生获取国家的信用助学贷款后,到期不偿还从而给高校带来的担保风险。但是,随着2004年6月教育部、财政部、中国人民银行、银监会颁布了《关于进一步完善国家助学贷款工作若干意见的通知》(国办发[2004]51号),国家助学贷款风险论也逐步消失。

目前普遍的观点认为,高校贷款风险是指高校自身的建设(或称发展)性贷款风险。它是指在20世纪90年代后期,由于财政拨款不足,高校根据自身发展的需要向金融机构融资进行建设而带来的贷款风险。从近十年来学者们关注的焦点来看,高校贷款过度是他们担心会产生风险的主要原因之一。受社会舆论的影响,教育主管部门和金融机构已经意识到高校发展性贷款风险的严重性,所以目前金融机构已经对高校贷款进行了控制,主管部门也对高校贷款的监管越来越重视。

2.高校贷款风险论是对高校主体由不知融资、不敢融资到过度融资这一过程的反映。20世纪90年代以前,由于公立高校一直是全额拨款,没有贷款的概念。1994年《西北建筑工程学院学报》第2期刊登了《论转轨时期西安地区银行、企业、高校合作模式》的文章,该文指出在市场经济条件下,有投资就有风险,贷款是高校获得风险投资、发展科技产业资金的

一个重要途径。1998年《地质技术经济管理》第6期的《地质高等院校负债风险辨析》一文引发了高校负债经营理念的大讨论,此文提出负债经营对高校有利,鼓励高校广开融资渠道,利用银行贷款等进行负债经营,推动高等教育事业的发展。在负债经营理念的推动下,为适应高校扩招的需要,1999年8月湖南省教委与省工商银行签署了15亿元的贷款合同,用于湖南高校的改革与发展。1999年年底到2000年年初,四川省有三家银行与省教委和省内高校签署了70亿元的高校贷款协议。到了2001年,全国各地高校出现了贷款发展热,贷款规模不断扩大。与此同时,高校负债经营的弊端引起了学者们的关注。2001年《广东工业大学学报》(社会科学版)第1期刊登了黄学峰的《高校贷款存在的问题与对策研究》一文,此文通过列举国际通行做法的实例,论述了高校贷款只是我国当前解决高校资金缺口的权宜之计。此文分析了高校负债建设对其发展的利弊以及高校贷款所担负的风险,同时就当前高校贷款存在的问题提出高校应正确进行自我定位,制定并实施与银行合作的策略。该文开启了学者关注高校负债经营利弊的理论视角。

3.高校贷款风险论是对高校由单一财务贷款风险到连带综合性风险认识过程的反映。人们起初对高校贷款风险的认识是从还款能力开始的,接着便意识到高校贷款可能会改变其财务结构,引发高校的财务风险。由于还款能力受到质疑、高校财务存在风险,从而影响金融机构继续向高校提供贷款,进而又引起高校的信用风险。到2003年,有学者开始注意到高校贷款风险可能会引起降低教学质量的风险,会使高校贷款违背促进高等教育事业发展的初衷。

二、高校贷款风险论所忽视的关键问题

通过回顾高校贷款风险论的发展可以知道,因为有高校贷款或高校负债,人们才意识到会有风险,才呼吁防范并设法规避高校风险。那么,如果我们顺着这个思路继续思考会有以下问题:谁在贷款?为何贷款?受益者是谁?谁来归还贷款?公立高校是否为真正意义上的法人?公立高校可否自负盈亏、自我发展?高等教育是否为产业?如果不是产业,为什么要贷款?我们将会发现,这是一个矛盾的问题循环,解决高校贷款风险问题的关键就在这里。十多年来,已有不少高校贷款风险论者注意到了这一矛盾现象,但是并没有引起其他

大多数学者的关注,这是因为矛盾在关键环节上并没有交集。所以,本文有必要通过回答上述问题,对高校贷款风险论做一点补充。

1.公立高校不具有贷款资格。

(1)根据法律规定,公立高校不具有贷款资格。《高等教育法》规定:高等学校从批准之日起取得法人资格并依法登记为教育事业法人,独立享有民事权利和承担民事责任。这就是十年来不少高校贷款风险论者确认高校具有贷款资格的法律依据。其实不然,《民法通则》规定法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。《民法通则》同时又规定“民事权利”包括财产所有权和与财产所有权有关的财产权,财产所有权是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。但是《高等教育法》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。如此看来,高校没有独立的财产,只能依法自主使用举办者提供的财产,更没有权力处分这些财产,不可能独立承担民事责任,并不符合法人资格。因此,公立高校不具有贷款资格。

(2)公立高校没有成为贷款主体的法律保障。不少高校贷款风险论者指出,《事业单位财务规则》和《高等学校会计制度》为高校负债经营提供了政策依据,《中国教育改革和发展纲要》、《教育法》、《高等教育法》为高校贷款提供了法律保障。事实上这种理解是错误的。首先,《事业单位财务规则》和《高等学校会计制度》中的负债是指高等学校所承担的能以货币计量,需以资产或劳务偿还的债务。但是,如前所述,高校对其资产并没有处分权,也不是营利性机构,这成为高校无法偿还的债务,所以它们并不能构成高校负债经营的政策依据。其次,《中国教育改革和发展纲要》指出,要运用金融信贷手段来融通教育资金。《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出,积极运用财政、金融和税收政策,继续鼓励社会、个人和企业投资办学和捐(集)资助学,不断完善多渠道筹措教育经费的体制。各级人民政府必须按照《中华人民共和国教育法》的规定,确保教育经费有较大增长,政府的教育拨款主要用于保证普及义务教育和承担高等教育的大部分经费。《教育法》规定,国家鼓励运用金融信贷手段支持教育事业发展。《高等教育法》明确规定,国家建立以财政拨款为主、其他多渠道筹措高等教育经费为辅的体制,使高等教育事业发展同经济、社会发展的水平相适应。这里都是在强调政府对于高等教育的责任,不仅没有为高校自身贷款提供法律保障,相反还通过《商业银行法》、《担保法》和《贷款通则》等对高校贷款进行了限制。

(3)高等教育非产业化性质决定了高校没有必要贷款。高等教育是否产业化,是高校主动获取贷款的主要动因。如果高等教育产业化,为了获取更大利润,高校会设法获得贷款。这也是十年来大多数贷款风险论者立论的出发点。事实上,虽然名义上高校是独立享有民事权利和承担民事责任的法人,但是我国公立高校的资产属国有资产,高校法人对资产的所有权、支配权、使用权、处置权、收益权并没有明确的

主体承担。同时,高校的招生权、收费权、收费处置权、人事权甚至专业设置权都没有得到相应的落实,这些权力还牢牢掌握在政府手中。因此,我国高等教育并不具备产业化的环境和条件,政府也不认同高等教育产业化。所以,高校并不具备贷款的动因。

2.公立高校获得的贷款是政府行为与金融机构趋利避害行为的产物。公立高校不具备贷款资格却获得了巨额贷款,这不是天上掉“馅饼”,而是政府与金融机构行为的产物。

(1)政府财政拨款不足迫使公立高校贷款。1993年《中国教育改革和发展纲要》规定了对教育投入的“三个增长”,即中央和地方政府教育拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,按在校学生人数平均的教育费用逐步增长,切实保证教师工资和生均公用经费逐年有所增长。同时,还提出逐步提高财政性教育经费支出占国民生产总值(GDP)的比例,在2000年达到4%的目标规划。上述内容在1995年颁布的《教育法》中也以法律的形式明确下来。1999年《面向21世纪教育振兴行动计划》把教育投资定性为基础性而非消费性投资,这是我国教育投资在思想认识和理论研究方面取得的一个突破,它再次强调要提高财政性教育经费支出占GDP的比例,努力实现4%的目标。1999年《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》也进一步指出,政府的教育拨款主要用于保证普及义务教育和承担普通高等教育的大部分经费。但是,这一目标至今仍没有实现,近几年来由于高校扩招,教育经费不但没有增长,反而离目标越来越远。为了弥补资金缺口、保持正常运转,高校不得不向银行贷款。

(2)政府发展政策引导公立高校贷款。1999年《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出,扩大高等教育规模,通过多种形式积极发展高等教育。到2010年,我国同龄人口的入学率要从现在的9%提高到15%左右。2003年全国教育工作会议提出,到2005年我国同龄人口的高等教育入学率要从现在的11%提高到15%左右。从根本上说,扩招是政府行为,教育主管部门实际上正是通过“学科点”的设置、“办学条件评估”、下达远超过学校承担能力的“招生计划”等方式,诱导和迫使高校扩招。为了实现规模和效益的平衡发展,高校需要大量资金投资于基础建设,增加教学设备。但财政拨款不足,收费增长幅度有限,从而导致高校只有利用“举债”这种方式来筹资。

(3)政府与金融机构互动使高校获得贷款。由于受《担保法》、《贷款通则》等法律法规的限制,多数国内外金融机构不敢直接向省属高校发放贷款,政府又要发展高等教育事业,于是省级政府与金融机构互动,使高校顺利获得了巨额贷款。有资料显示,绝大多数省属高校的巨额贷款是在省级政府、教育行政部门与国内外金融机构的协议或贴息等政策的鼓励与担保下获得的。

(4)金融机构趋利避害的自我选择使高校获得贷款。过去,金融机构为高校融资的意愿淡薄,在高校扩招后,它们看到为高校提供贷款既有经营收益,又有社会效益,从而不顾有关法规的制约,对高校趋之若鹜。而现在,金融机构看到高校面临贷款风险,却又避之不及。

3.政府是公立高校进行贷款的主要受益者。有学者认为,

高校承担风险进行贷款,受益的是国家、高校和学生。但笔者认为,公立高校贷款的主要受益者是政府。这主要表现在三个方面:

(1) 高校贷款规模扩大减缓了政府财政的压力。在扩招前的1998年,全国普通高等学校生均预算内事业费为6 775.19元,有在校生360.758 5万人,财政共支出预算内事业费214.89亿元。扩招后的2004年,全国普通高等学校生均预算内事业费为5 552.5元,有在校生1 415.49万人,财政共支出预算内事业费785.95亿元,同比年减少45亿元。按照教育部“办学条件评估”的最低标准,按每扩招1名新生需要4万元的高校基本建设投资来计算,到2004年,高校需要4 000亿元的基本建设投资。这两项如果全部由财政支出的话,5年中两项合计最低需要5 000亿元。由于高校获得贷款约2 000亿元,这样大大减缓了政府的财政压力,从而帮助政府顺利地实现高等教育向大众化阶段的过渡。

(2) 高校贷款规模扩大减缓了社会压力。由于高校扩招,从1999年到2005年,普通高校约比正常发展多招500万人,从而使500万高中毕业生延缓3~4年时间就业,减轻了就业压力;500万人进入高校接受高等教育,有利于劳动者素质的提高;500万人进入大学,满足了人民群众“望子成龙”、“望女成凤”的强烈愿望,有利于提升政府的政治威望;500万人进入大学消费,转移了居民储蓄,促进了社会经济增长。

(3) 高校贷款增加了优质国有资产总量。近年来,随着高校贷款的增多,高校资产中由贷款形成的教学设备、后勤设施等优质资产比重迅速增长,它和政府财政拨款、学费收入一并形成三足鼎立的多元经费来源结构。有人从教育产业化的角度出发,指出财政拨款形成的资产属于国有资产,在高校在贷款发展之前,学生在校消耗的教育成本是国家提供的,学费收入是对教育成本的部分补偿,学费收入形成的资产仍然具有国有资产属性。而高校贷款形成的资产,只要不是用财政拨款还本付息,应当定位为集体资产。高校贷款和财政拨款形成的资产是国有资产和集体资产的混合,其资产所有制属性仍然定位为公有制。但是笔者认为,由于高校对其资产只有使用权和管理权,而没有所有权和处置权,所以高校贷款形成的资产仍然属于国有资产。

4. 政府应当肩负起归还贷款的责任。通过上述分析可以明确,在现行法治环境下,公立高校不具有贷款的法人资格,高校贷款的真正主体是政府。高校的巨额贷款是在政府和金融机构的互动下获得的,主要用于弥补政府财政拨款不足导致的发展性资金短缺。高校贷款的受益者有社会、高校和学生。学生的受益通过其缴付的学费给予一定的补偿;高校的受益通过收缴的部分学费以教职工福利的形式得到补偿;而受益最多的社会和代表社会的政府,在整个过程中还没有完全履行自己的职责。因此无论从哪个角度来说,归还高校贷款是政府义不容辞的责任。如果政府担负起归还高校贷款的责任,那么所谓的高校发展性贷款风险也许会像高校担保性贷款风险和助学性贷款风险一样,逐渐消失。

三、政府是规避高校贷款风险的关键

近十年来,高校贷款风险论者关注的焦点始终是贷款风险的规避。但是,他们在谁才是规避贷款风险的关键以及如

何规避的问题上没能达成共识。有人认为还贷的关键在于高校,也有人认为还贷的关键在于政府。笔者认为,政府才是规避高校贷款风险的关键。为什么这样说呢?理论界没能就规避高校贷款风险形成共识的根本原因当然有认识尚待深化的问题,但最主要的原因还是观念差异问题——高等教育是否产业化。主张高校规避贷款风险是关键的学者立论的出发点在于高校是市场经济的主体之一,按照《高等教育法》的规定,同其他市场主体一样,在经营活动中应当自主经营、自负盈亏、自我发展,这实际上是高等教育产业化观念的反映。主张政府是规避贷款风险关键的学者立论的出发点在于政府是公立高校的创办者,公立高校不具有完全法人资格,高等教育不能产业化。

笔者之所以主张政府是规避高校贷款风险的关键,并不是继续参与“高等教育是否产业化”的争论,而是认为化解争论的关键在于政府,而争论的化解又是规避高校贷款风险的关键。

1. 化解争论的关键在于政府。高等教育是否产业化不在于口号,而在于实实在在的法律政策体现。在高校贷款问题上,如果真正做到政府提出的“谁贷款,谁负责”,那么政府就应当采取措施完善法规政策,赋予高校完全的主体资格,让高校成为真正意义上的市场主体。这样,高校才能在市场竞争中真正做到自主经营、自负盈亏、自我发展,才能担负起其应有的责任。如果不能赋予高校完全的法人资格,那么政府作为高校的创办者和管理参与者,就应当主动承担起其应有的责任。

2. 筹措还贷资金的关键在于政府。不论高等教育是否产业化,筹措还贷资金是化解贷款风险的惟一办法,而政府是实施这一办法的关键。一是按照“谁贷款,谁负责”、“谁受益,谁负责”的原则,政府作为高校贷款最大的受益者,应当担负起还贷的主要责任;二是如果不认同高等教育产业化,那么政府应当按照法律的规定履行义务,为高校足额拨款、贴息还贷;三是如果认同高等教育产业化,政府应当完善规范教育市场的法规政策。

3. 对高校监管的关键在于政府。不论高等教育是否产业化,对高校运营的监管始终是化解贷款风险的保障,而能够担负这一职责的只有政府。政府对高校监管的内容非常广泛,主要是通过依法对高校办学方针、发展战略、办学条件、教育质量、科研水平、财务运转的监督与管理,来规范高校的办学和经营行为,预防和化解包括贷款风险在内的诸多高校经营风险。

主要参考文献

- ①李曙光.高校面临的财务风险.建材高教理论与实践,2000;4
- ②周忠惠,张鸣,徐逸星.财务管理.上海:上海三联书店,1996
- ③黄学峰.高校贷款存在的问题与对策研究.广东工业大学学报,2001;1
- ④刘长青.谈高校财务的三大风险.经济论坛,2002;6
- ⑤邹艳,吴介军.高等学校负债融资及其风险研究.河南大学学报,2004;5