

· 教育经济与财政 ·

我国高校债务形成的原因及解决对策

田振刚^①, 王春春^②

(1. 华中科技大学 经济学院, 湖北 武汉 430074;

2. 中国教育科学研究院 高等教育研究中心, 北京 100088)

摘要: 我国高校债务形成的主要原因在于高校扩招后基础设施建设投入需求强劲, 而同期财政教育经费投入力度不足, 贷款收益和风险不对等, 财政教育资金使用缺乏绩效约束。要科学解决高校债务问题, 政府、高校、银行应共同努力, 合理分担责任。政府在加大投入的同时, 应完善高校贷款管理办法, 加强财务监管; 高校应开源节流, 积极筹措资金还贷; 银行应积极参与债务重组, 减免贷款本息; 教育主管部门应推动高校转变办学理念, 由外延式扩张向内涵式发展转变。

关键词: 高校; 债务; 化债

中图分类号: G40-054 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2012)09-0046-06

A Study on the Causes of China's Colleges and Universities' Debt Problem and Countermeasures

TIAN Zhen-gang¹, WANG Chun-chun²

(1. School of Economics, Huazhong University of Science & Technology, Wuhan 430074, China; 2. Research Center for Higher Education, China National Institute of Education Sciences, Beijing 100088, China)

Abstract: China's colleges and universities' large amount of debt mainly resulted from the inadequate funding on education by government in the period when the higher education institutions need large-scale infrastructure construction input due to the expansion of enrollment, the lack of effective supervision system on the utility of resources, and etc. It is suggested that the government should increase education investment on the one hand, and perfect the loan management system and strengthen the financial supervision system on the other hand. Colleges and universities should raise money from different sources to pay the loan. The banks should actively participate in debt restructuring, decrease loan principal and interest. And the education department should lead and propel colleges and universities to change their development way from denotative expansion to connotative improvement.

Key words: colleges and universities; debt; dissolve the debt

① 收稿日期: 2012-06-19

作者简介: 田振刚(1969—), 男, 湖北长阳人, 华中科技大学经济学院博士研究生, 国家财政部监督检查局职员, 从事西方经济学、财政政策研究; 王春春(1979—), 女, 湖北十堰人, 中国教育科学研究院高等教育研究中心助理研究员, 教育学博士, 从事比较高等教育、高校绩效评价研究。

1999年以来,我国普通高等学校为满足扩招需要,开始利用银行贷款进行大规模的学校基础设施建设,高校贷款规模不断扩大。近年来,随着还贷高峰的到来,高校还贷压力剧增,债务负担影响凸显,高校债务问题成为当下社会关注的一个热点。为妥善解决高校债务问题,我国政府相继出台了包括增加政府投入、鼓励高校通过拍卖土地挖掘自身潜力还贷等一系列措施办法,并取得了一定的成效。为化解高校存量债务,控制新增债务,促进高校健康发展,本文拟通过深入分析高校债务形成的原因,提出化解方案,以期科学解决高校债务问题提供参考。

一、我国高校债务现状

目前,我国高校总体债务规模尚无公开的权威统计数据,有人认为全国高校债务总额约为2500亿元^[1],有人认为保守估计高校债务为4000亿元^[2]。虽然对于高校总体债务规模存在一定争议,但我国高校总体债务规模巨大、各高校普遍存在一定规模的负债是不争的事实。如据山东省政府统计,截至2009年底,全省78所公办高校银行贷款余额199.3亿元^[3],为全省2007年财政教育经费156.62亿元^[4]的1.27倍;湖北省经审计认定全省地方高校2009年8月贷款余额133亿元^[5]等。少数高校债务规模已远远超出其偿付能力,如吉林大学2007年3月负债高达30亿元^[6],陷入债务泥潭,已经严重影响了学校的持续健康发展。

1. 高校债务风险加剧,成为高校与社会发展的隐患

高校债务风险首先表现为学校自身的财务风险。由于高校总体债务规模巨大,每年需要支付大量的银行利息。如按全国高校总共有4000亿元的贷款余额,目前一年期银行贷款利率为6.65%测算,高校每年仅需支付银行贷款利息就高达266亿元。2009年我国新增普通高校财政性教育投入405.2亿元,偿还银行贷款利息后,高校当年实际新增可用财政教育经费仅为139.2亿元,严重制约了高校发展。随着近期高校还贷高峰的到来,依靠高校自身根本无力偿还数千亿元的贷款本金,从而面临信贷违约的巨大风险。

由于公立高校的银行贷款实际上是由政府提供“信用担保”或“隐性担保”,高校债务风险如果不能得到有效控制,到期债务不能展期或按时归还,将形成一种倒逼机制,最终由政府财政买单,转化为政府财政风险。虽然近年来国家财政收入大幅增长,“十

一五”期间财政收入年均增长超过20%,2010年全国公共财政收入为83101.51亿元,比2009年增加14583.21亿元,增长21.3%,但由于新增财政收入用途不仅有法律规定要求,更要根据国家经济社会长远发展需要,增加农业、科技、社保、医疗等支出,并不能完全用于教育支出。如2010年国家财政教育支出12550.02亿元,同比增长20.2%,增加2535.1亿元。目前我国财政教育支出主要用于支付各类公办学校教师工资、正常运转经费、建设经费;完善农村义务教育经费保障机制,进一步提高经费保障水平;实施中等职业学校国家助学金政策;支持高等教育事业发展,启动新一轮“985工程”建设等,专项用于解决高校化债的资金金额有限。此外,除高校债务外,我国还存在数额巨大的义务教育债务、地方政府融资平台债务等,各种债务风险叠加,对国家财政的健康运行构成威胁。

如果高校无法如期归还银行贷款,不仅直接导致银行信贷资金损失、银行资产负债状况恶化,还可能影响我国金融市场信用环境,导致其他以政府信用为担保的债务人恶意逃债行为发生,由此产生的连锁反应,将对我国金融系统安全产生冲击。金融机构为控制风险和确保流动性安全,必将大幅收缩信贷规模,从而导致整个社会信贷困难和流动性供给不足,对整个国民经济产生剧烈冲击,成为经济社会发展的隐患。

2. 总体债务风险可控,但存在部分地方、部分高校债务风险失控的可能

关于高校债务风险程度的问题,社会各界看法不一,目前主要有两种对立观点:一是高风险论,认为沉重的贷款压力已使得高校举步维艰,且随着大学适龄人口的下降,部分高校因缺乏足够生源,面临破产的境遇;二是风险可控论,认为中国高校贷款虽有一些问题,但完全能够解决。本文认为,高校总体债务风险可控,但不排除部分地方、部分高校存在债务风险失控的可能。

(1)高校总体债务风险可控。目前我国高校招生规模总体趋于稳定,高校基础设施建设高峰已过,如表1所示,高校基本建设投资规模自2008年起呈大幅下降趋势,高校贷款规模也随之逐年下降。自2012年起,财政教育经费投入将大幅增长,达到GDP的4%。据此测算,2012年同比将增加财政教育经费3500亿元左右,以2008年普通高等学校财政性教育经费占总的财政性教育经费19%的比例测算,高校教育经费至少要增加671亿元。高校基本建设投资规模下降和政府财政投入大幅增加的这

种增减变化,为妥善解决高校债务问题提供了契机。只要科学设计化债方案,建立并完善相关机制,能够在较短时期内将高校债务规模降低到一个合理水平。此外,近年来国家财政收入大幅增长,2011年达到103740亿元,增加了20639亿元,同比增长24.8%。这样,即使出现高校债务风险问题,国家财政也完全有能力解决。

表1 高校基本建设投资规模

年份	高校基本建设投资规模 (亿元)	预算内基本建设投资规模 (亿元)
2003	751.08	85.96
2004	889.65	92
2005	901.37	79.89
2006	959.74	118.44
2007	958.68	129.05
2008	646.17	92.5
合计	5106.69	597.84

资料来源:夏鲁忠、原松梅:《我国高等学校经费投入的阶段性特征》,《中国发展观察》,2010年第12期,第29页。

(2)部分地方存在高校债务风险爆发的可能。我国高等教育实行中央和省级政府两级管理、以省级政府管理为主的高等教育管理体制,地方高校主要由地方财政投入。这种教育投入机制不仅导致中央高校与地方高校之间、不同地方高校之间财政保障能力存在较大差异,而且由于中央与地方间、不同地区间政府财政收入存在差距,从而导致各地承担高校债务风险的能力也存在巨大差异。由于财政体制的原因,我国有52%左右的财政收入集中在中央财政,使得中央财政有足够的承担中央高校的债务。而东中西部地区由于经济发展不平衡,各地财政收入差异巨大。2009年全国31个省、市、自治区平均财政收入为1051.7亿元,却有21个省、市、自治区财政收入不足1000亿元,广东与青海省财政收入相差41.59倍。部分地方如湖北、陕西、湖南、四川等教育大省,却是经济欠发达地区,还债压力巨大。如湖北省属高校2009年8月贷款余额高达133亿元,占当年全省财政收入的16.3%。可见,不能忽视部分地方爆发高校债务风险的可能。

(3)部分高校爆发债务风险的可能性大。高校使用银行贷款进行大规模的基础设施建设,虽然累积了一定规模的银行债务,但也形成了大量的优质资产,极大地改善了高校办学条件,满足了高校扩招需求,促进了我国高等教育的跨越式发展,为高校由

外延式扩张向内涵式发展转变奠定了基础。而且,随着近年来土地、房地产等资产价格大幅上升,高校实际的资产负债状况要远远好于其财务报表情况,估计很少有高校会出现资不抵债的情况。换句话说,高校当初贷款建设的成本要远远低于目前的建设成本,只要将高校部分资产变卖,大部分高校足以还贷。目前高校的债务问题主要是高校资产变现能力差,资产变现还贷意愿不强,而且政府不可能将高校全部资产变卖用以还债,从而导致高校资产流动性不足以偿还银行贷款本息而形成风险等。对于少数债务规模极大的高校而言,即使是中央财政帮助其化解部分债务,仍然存在债务无法偿还的可能。特别是由于地方政府财政收入有限导致的投入化债资金总额有限,以及考虑到化债资金公平分配等因素,少数债务规模较高的地方高校债务风险爆发的可能性极大。

二、高校债务产生的根源

高校债务是我国特定历史条件下高等教育发展特定历史阶段的产物,是政府、高校共同推动的结果。

1. 高校为满足扩招需要进行大规模的基础设施建设,而同期财政投入不足是债务形成的客观原因

我国高校债务问题始于1998年的亚洲金融危机。为扭转当时我国经济增速下滑的不利局面,党中央、国务院于1998年实施了扩张性的宏观经济政策,其中很重要的一条就是高校扩招。高校扩招不仅刺激了教育消费,还导致了高校基础设施建设投入的大幅增加。1999—2008年间,我国普通高校的招生人数由1999年的159.7万人增加到2008年的607.7万人,增长了2.81倍(见表2)。2003—2008年高校基本建设投资总规模合计达5106.69亿元,同期国家财政投入高校的基本建设投资预算资金为597.84亿元,财政投入高校的建设资金缺口高达4508.85亿元(见表1)。

虽然自1999年起,国家对普通高校的财政性教育投入逐年增加,由1999年的443.16亿元增加到2008年的2003.51亿元,增长了3.52倍,但国家财政性教育经费投入整体依然不足,一直没有达到国家财政性教育经费支出占GDP4%的目标。反而随着我国财政收入的增加,教育经费占GDP的比例曾一度呈现逐年下降趋势。从2002年的3.41%、2003年的3.28%下降到2004年的2.79%、2005年的2.82%,直到2006年才又超过GDP的3%,2008

年达到 GDP 的 3.48%，与占 GDP4% 的目标要求依然相差 0.52%。

由于国家财政性教育经费投入不足，高校财政性教育经费增长速度低于高校扩招速度，导致高校生均财政性教育经费 1999—2005 年呈逐年下降趋势。如表 2 所示，由 1999 年的生均 10719.88 元逐年下降到 2005 年的 6984.64 元，下降了 34.85%，虽然此后生均财政教育经费又逐年增加，但直到 2008 年才仅为 9913.33 元，仍然远低于 1999 年的生均水平。如考虑到物价水平上涨以及教职工工资水平提高等因素，国家对高校财政经费的保障能力实际上是逐年下降。高校基础设施建设的资金缺口只能通过高校自筹资金的渠道来解决，银行贷款就是其中一个重要渠道。所以从某种程度上看，高校贷款主要是用于弥补国家财政在高校基本建设方面的资金投入缺口，高校债务本质上是我国扩张性经济政策的产物，是历年国家财政教育投入不足所形成的负债。

表 2 1999—2008 年普通高校财政教育经费统计

年份	普通高校 在校生人数/ 招生人数(万人)	国家(普通高校) 财政性教育经费 (亿元)	普通高校生 均财政性教育 经费(元)
1999	413.4/159.7	443.16	10719.88
2000	556.1/220.6	531.18	9551.88
2001	719.1/268.3	632.8	8799.89
2002	903.4/320.5	752.15	8325.77
2003	1108.6/382.2	840.58	7582.36
2004	1333.5/447.3	969.79	7272.52
2005	1561.8/504.5	1090.84	6984.64
2006	1738.8/546.1	1259.57	7243.74
2007	1884.9/565.9	1598.32	8479.6
2008	2021.0/607.7	2003.51	9913.33

资料来源：“普通高校在校生人数”来源于中华人民共和国国家统计局编的《中国统计年鉴(2009)》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>；“国家财政性教育经费”来源于历年《中国统计年鉴》统计数据；“普通高校生均财政性教育经费”根据国家(普通高校)财政性教育经费与(普通高校)在校生人数计算所得。

2. 贷款收益和风险不对等，是高校敢于大量借贷并导致高校债务规模急剧膨胀的重要原因

在相当长的一段时期内，我国教育主管部门为了实现高等教育大众化的目标，强调高校数量增长和学生规模扩张。在财政教育经费投入相对不足的情况下，教育主管部门对高校的举债行为采取了默

许、放任，甚至鼓励的态度。在对高校评估时，设立了生均教学与行政用房面积、生均宿舍面积、生均占地面积等一些硬性指标。这种评估机制一方面有助于改善高校办学条件，另一方面也为高校进行大规模的基础设施建设起到了导向性作用。由于我国政府实际上是公立高校贷款的“隐性担保者”和“最终还款人”，当高校贷款出现难以偿还的情况时，最终必将由政府出面解决。所以部分高校在向银行贷款时，其负责人可以不用仔细考虑其贷款能否足额按期偿还的问题。由于贷款收益和风险不对等，导致高校敢于大规模借贷。

当个别高校率先通过银行贷款进行校园建设后，必然产生一种“羊群效应”。那些没有向银行贷款的高校便逐渐开始仿效，最终向银行贷款便成为高校的一种共识和集体行动。各高校均千方百计地向银行贷款，以免在校园环境建设等方面处于不利地位。这也是导致财政教育经费相对宽裕的中央高校同样背负巨额银行贷款的原因。如据有关部门调查统计，24 所中央高校 2008 年底银行贷款余额为 175.08 亿元，平均每所高校贷款余额 7.3 亿元。虽然对单个的高校而言，这种贷款行为是一种理性的选择，但当单个高校的理性行为变成一种集体行动时，就会导致高校贷款规模短期内急剧增加，最终使总体贷款规模失控，从而演变成为一种潜在的高校债务危机，最终逼迫政府出面解决。

3. 财政教育资金的使用缺乏绩效约束，加剧了高校债务负担

目前我国政府部门对高校教育资金使用情况缺乏绩效考核，高校普遍缺乏资金成本收益观念，教育资金使用效益不高，浪费、无效、低效使用情况较为普遍，加剧了高校债务风险。一是部分高校非理性扩张，追求豪华型建设等形象工程，超标准、超预算规模建设的现象较为普遍。如有的高校花费上千万元修建豪华校门，如山东某大学花 8000 万元建一个学校大门。^[7]少数高校不切实际的规模扩张，导致资产闲置浪费。如廊坊市东方大学城贷款 9.3 亿元，至 2003 年建设面积 177 万平方米，实际使用面积 111 万平方米，闲置 66 万平方米，闲置率达 37%^[8]。有的高校将银行贷款用于与高校教学无关的经营性项目支出。如上海某高校以建学生公寓、实验楼等名义贷款，建成后却对外出租经营。这种非理性的行为既浪费了高校稀缺的教育资源，又增加了高校债务负担。二是高校财务管理薄弱。一方面大量银行贷款亟需筹集资金偿还，另一方面大量的应收账款、账外资产等未及时组织清理，费用管理不严，大

量教育资金被用于招待费、会议费、各种庆典等与教学无关的支出。如北京市海淀区政府资料显示,“北京的大学每年外事接待费用相当于一个中等省份的规模”^[9]。三是为获取政府资金支持而有意保持一定的贷款规模,导致高校债务规模虚高。部分高校大量银行定期存款与贷款并存,少数高校银行定期存款高达10亿元,但有贷不还,宁愿每年多花数千万元的银行贷款利息。如北京某大学2008年底自有资金高达17.09亿元,但当年仍新增贷款8.5亿元,目的就是在政府出台化债政策前保持一定的贷款余额,以最大限度地获取政府化解债务的资金支持。

三、科学化解决高校债务的对策建议

妥善化解高校债务,既要立足现实,尽快将高校债务规模降低到合理水平,又要着眼长远,完善高校投入机制,提高教育资源配置效率和使用效益,促进高校内涵式发展。

1. 明确化债原则,合理分担债务

一是高校为主原则。明确高校是化解债务的责任主体,形成“谁贷款谁担责”的机制,各级政府在制定高校化债制度办法时,要根据高校化债情况建立并实施奖惩制度,激励和督促高校承担化债责任。二是合理分担原则。政府、高校和银行作为高校债务的利益相关方,均应合理分担化债责任,合理确定化债比例;中央高校与地方高校的债务,应该按照管理权限明确划分中央和地方政府各自的负责,中央政府根据地方政府化解债务的努力程度和化债情况,进行奖励和补助;而银行从对高校大规模贷款中获利丰厚,高校出现债务危机问题与银行自身的信贷风险管理不当有关,应通过债务重组、债务减免等方式承担相应的化债责任。三是公平原则。政府在分配化债资金时要更加注重客观公正,应主要根据学生人数特别是扩招人数、学校类型、所在地区等因素来科学设计化债资金分配办法,而不应过多考虑高校债务余额情况,让勤俭办学、债务余额小的高校利益受损。

2. 政府加大投入,完善配套措施

一是加大政府投入。财政教育经费投入不足是高校债务形成的重要原因,各级政府着力增加教育投入、化解高校债务,既是弥补历史上经费投入的不足,更是促进高等教育健康发展和社会和谐的应有之义。一方面,各级政府可以设立高校化债专项资金,着力解决高校债务问题;另一方面,可以明确要

求2012年财政教育经费投入达到GDP4%的比例后,新增加的经费投入要优先用于化解债务。二是统筹规划,严格问责。政府在加大化债资金投入的同时,相关政府主管部门要根据现有高校数量和办学规模,结合《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》要求,研究制定高校总体发展规划、年度建设计划及建设标准,加强对高校基础设施建设的调控,从总体上控制高校建设规模和贷款规模,从严审批高校建设项目,切实防止清还旧债的同时,产生大规模的新贷。对主管部门审批同意、尚未完工的在建项目,应研究落实建设资金来源,防止出现“半拉子”工程。中央财政应完善奖惩机制,对未经审批擅自新建项目、未按计划自筹资金还贷等行为,应督促有关部门严肃追究高校有关责任人责任,对责任追究不到位的,应扣减其经费,通过建立严格的问责制督促高校有效落实国家化债政策和化债计划。三是建立健全高校贷款管理办法,明确高校贷款条件、年限、贷款资金使用用途等,规范高校贷款管理,有效限制高校的非理性扩张。四是完善高校财务管理体系,设立相应的财务评估指标,引导高校能够有效地自我控制债务风险;参照政务信息公开办法,逐步推进高校财务公开,加强高校财务监管。

3. 高校开源节流,挖掘还贷潜力

一是高校要始终坚持勤俭办学的理念,强化成本收益意识和绩效管理意识,加强高校资产统筹规划和运用能力,在综合考虑办学目标、办学条件需求等基础上,通过土地拍卖、校园闲置资产与股权转让、知识产权与技术专利转让、让渡部分高校无形资产使用权等方式,挖掘潜力,筹措还贷资金。二是加强财务管理,组织清理高校的借款、应收账款、账外资产等,清收资金专项用于高校化债;提高统筹管理资金的能力,针对部分高校大额定期存款与贷款并存的现状,在确保学校科研等资金使用的前提下,统筹各种资源提前还贷,提高资金使用效益,降低贷款的财务费用支出;加强高校各项费用指标管理,严格控制招待费、出国费、会议费、各种庆典等费用的支出,加强校内固定资产购建、政府采购管理等,减少资金的浪费、低效和无效使用。三是加强对项目预算执行及项目建设标准情况的监管,严格控制超预算、超标准或无预算支出行为,切实做到勤俭办学;严格控制高校对外投资、借款等行为,确保高校资源优先用于教育支出。四是积极拓展资金筹措渠道,缓解学校债务压力,包括加强学校宣传,拓展社会捐助来源与捐助规模;提供社会服务,积极利用高校在学术、科研等方面的优势开展社会服务,获取服务收

入等。

4. 推进债务重组,减轻还债负担

高校债务风险问题与放贷银行片面追求高额利润而忽视信贷风险密切相关,银行理应承担贷款风险损失,而不应推卸责任,将高校债务责任和债务负担完全推给政府和高校。高校应就债务问题积极与银行进行协商,积极推进债务重组和债务减免等。一是可以要求银行债务展期和重组,延长债务偿还时间,避免集中还贷而产生的资金压力和还贷风险。二是银行应承担相应的贷款风险损失,在可承受的范围内,根据高校债务规模、资金来源等情况,积极主动减免高校部分债务,包括减免部分利息、全额减免还带利息、部分减免贷款本金等。三是政府应积极支持和鼓励银行与高校进行债务重组、减免等,并在财税政策等方面予以支持,如可以出台政策,对银行提出的贷款损失准备金予以税收优惠,提高银行对高校贷款的风险和损失容忍度等,以此推动银行对高校债务减免工作。

5. 转变办学理念,强化教育质量

一是高校要转变办学理念,从外延式扩张向内涵式发展转变,集中力量提升教育质量。只有真正将高校由外延式扩张转移到内涵式发展的轨道上来,才能抑制高校盲目进行基础设施建设的冲动,从根本上降低高校基础设施建设的信贷需求,控制债务的发生。二是教育主管部门应积极引导和推动高校树立内涵式发展理念。在高校评估方面,在高校基础设施建设达标的条件下,要突出高校教育质量考核指标;在教育资源分配方面,要建立优先保证财

政资金流向教育质量好和资源利用率高的学校的分配机制,引导和激励高校向内涵式方向发展。三是探索建立高校教育经费使用绩效管理制度,加强对高校投入产出管理与考核,强化财政教育经费投入的绩效管理,强化高校成本约束,提高资金使用效益。

参考文献:

- [1] 马丁,毛宇飞. 科学解决高校高额负债问题[J]. 全国商情(理论研究),2010,(24):94-95.
- [2] 叶通贤. 高等学校贷款风险的控制与化解研究[D]. 重庆:西南大学教育学院,2010:14.
- [3] 山东省长谈高校化债:一身债哪有心思办大学[EB/OL]. (2012-02-22). <http://news.wfcmw.cn/edunews/2012/02/22/104221-1.shtml>.
- [4] 夏鲁,原松梅. 我国高等学校经费投入的阶段性特征[J]. 中国发展观察,2012,(12):30.
- [5] 湖北省人民政府办公厅关于减轻我省地方高校债务负担化解高校债务风险意见[Z]. 鄂政办发[2011]79号.
- [6] 刘宇. 我国高校财务困境成因与预警研究[D]. 天津:南开大学商学院,2009:14.
- [7][9] 陈大兴,张媛媛. 我国高校债务化解方略研究——基于外部向度的分析[J]. 国家教育行政学院学报,2010,(5):53-56.
- [8] 兰天. 中国高校贷款债务问题研究述评[J]. 经济研究导刊,2009,(25):90-91.

(本文责任编辑 许 宏)