

地方高校债务与可持续发展

刘英 著



哈尔滨工业大学出版社

地方高校债务与可持续发展

刘 英 著

哈尔滨工业大学出版社

内 容 简 介

2008年起高校陆续进入还贷高峰,教育部首次将“化解高校债务风险”列入《教育部2009年工作要点》、《教育部2010年工作要点》中,直接指出要“扩大化解高校债务风险试点”,本书从实际出发,参照国内外学者的相关研究,选取某省地方高校作为样本,通过对现行环境下高校债务的现状进行调查,运用风险管理、教育经济学、财政学、投融资管理等相关理论,分析高校举债融资选择的成因、高校债务危机显现的原因,借鉴国外高校的资金筹资渠道和融资的运作情况,针对我国国情下的高校现状,探讨我国地方高校在筹融资过程中存在的问题及其化解债务的方法,为我国高校的可持续发展建立切实可行的有效的筹资措施提供参考。

图书在版编目(CIP)数据

地方高校债务与可持续发展/刘英著. —哈尔滨:哈尔滨工业大学出版社,2010.6

ISBN 978-7-5603-2841-6

I. ①地… II. ①刘… III. ①高等学校-债务-财务管理-研究-中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 115555 号

策划编辑 宋福君

责任编辑 刘 瑶

出版发行 哈尔滨工业大学出版社

社 址 哈尔滨市南岗区复华四道街 10 号 邮编 150006

传 真 0451-86414749

网 址 <http://hitpress.hit.edu.cn>

印 刷 哈尔滨工业大学印刷厂

开 本 787mm×960mm 1/16 印张 9.5 字数 114 千字

版 次 2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5603-2841-6

定 价 28.00 元

(如因印装质量问题影响阅读,我社负责调换)

序

因 20 世纪 90 年代初期出现的经济发展过热和通货膨胀危机,我国从 1993 年至 1998 年一直实行适度从紧的财政政策,到 1997 年我国国民经济发展出现了通货紧缩的危险倾向。此时,亚洲金融危机的爆发进一步加剧了国内通货紧缩危机。据媒体报道,在这样的背景下,左小蕾和丈夫汤敏在 1998 年底合写了《关于启动中国经济有效途径的思考——扩大高校招生一倍的建议》,三年使我国高校(含成人高校)招生量扩大一倍,以此来拉动中国经济 1 000 亿元的消费。1999 年 6 月 15 日中共中央、国务院召开第三次全国教育工作会议。会后,中央决定当年高校立即扩大招生规模。自此,中国高等教育经历了跨越式的发展,在高等教育规模实现数量性扩张的同时,高等教育财政体系,尤其是高等教育的资金筹措机制发生了新的变化。在高校的发展过程中,银行贷款在各级财政无法弥补由于扩招导致的资金缺口的状况下,有效地缓解了资金的压力与矛盾,这在一定程度上大大帮助了高校自身的发展,并提高了我国高等教育由“精英化教育”向“大众化教育”转变的改革速度。在各高等院校出现的银行贷款现象推动了高等教育资金来源的多元化与市场化的趋势,使贷款资金成为继财政拨款、学杂费收入之后,我国高等院校筹措资金的第三个主要渠道。资本市场通过向高校学生提供助学贷款和向高等教育机构提供贷款的两种方式,成为继政府、学生家庭和企业之后高等教育经费的另一个重要供给主体。但是,高等教育机构的特殊性决定了其偿债能力的局限性,随着高校贷款规模的膨胀,由此引发的各种高校管理运作违规现象的频现以及其背后隐含的财务危机的逐渐外显,高校负债经营不仅影响到高等教育事业的长期可持续发展,也将关系到公共财政改革的顺利实施。据《2007 年中国教育蓝皮书》披露,全国高校建设形成固定资产 5 000 亿元,其中财政拨款 500 多亿元,形成高校债务 2 000 多亿元。2008 年起高校陆续进入还贷高峰,教育部首次将“化解高校债务风险”列入《教育部 2009 年工作要点》。在《教育部 2010 年工作要点》中直接指出要“扩大化解高校债务风

险试点”,2010年5月国务院审议并通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》指出,为确保该纲要目标如期实现,要进一步强化教育发展的保障措施,特别是加大教育投入。因此,切实把握高等院校的负债状况、分析负债规模的影响机制,如何解决高校已形成的巨额贷款的消化问题,对促进高等教育可持续健康发展具有重要的战略意义。

本书的研究范围主要定在地方高校贷款危机的化解及高校未来的财务运作管理上,其主要目的是希望通过对高校贷款的成因、影响因素等研究,探索符合高校持续发展的融资方式和管理办法。本书从实际出发,参照国内外学者的相关研究,通过对现行环境下我国高校贷款现状的调查,运用风险管理、教育经济学、财政学、投融资管理等相关理论,从我国高等教育经费来源不足及贷款情况入手,以我国高等院校发展特征、国外高等院校的资金来源及我国高等院校的资金支持模式、高校融资管理与可持续发展之间的关系为线索,归纳了高校选择贷款融资方式的原因及近年来高校财务危机凸显的成因,选取了某省54所地方高校为研究样本,对选取的54所高校的筹融资情况、2003至2008年生均办学条件以及就业率等情况进行调查,探讨了高校贷款偿还能力的测算方法,利用对某省地方高校未来的资金收支进行预测,配合东北某省相关政策,对目前已形成的某省高校债务其偿还能力进行分析,通过对该省部分高校近年来贷款办学现状及未来如何偿还本息的研究,借鉴国外高校的资金筹资渠道和融资的运作情况,来探讨我国地方高校在筹资过程中存在的问题及其解决的方法,提出了在已有债务的情况下,如何既能化解高校负债又能保证高校教学质量的基础上长期持续发展的建议措施。

中央党校



2010年8月

前 言

20 世纪 90 年代末开始,我国高等教育实现了从“精英化”向“大众化”教育的跨越式发展,高校的扩招使我国高等教育的发展实现了历史性飞跃。随着办学规模的扩大,为弥补政府财政投入不足,高校负债经营,举步维艰。本书从实际出发,参照国内外学者的相关研究,选取某省地方高校作为样本,通过对现行环境下高校贷款的现状进行调查,分析高校举债融资选择的成因、高校债务危机显现的原因,借鉴国外高校的资金筹资渠道和融资的运作情况,针对我国国情下的高校现状,探讨我国地方高校在筹融资过程中存在的问题及其化解债务的方法,为我国高校的可持续发展建立切实可行的有效的筹资措施提供参考。

本书首先以我国高等教育投资体制的变革为背景,分别从高校资金支持与可持续发展的理论、扩招后我国高校融资现状与发展窘境、高校扩招后融资行为案例调查分析、化解高校债务的对策及可持续发展的措施五个方面,对地方高校债务与高校可持续发展进行研究,阐述了增加政府投入、发行教育债券等观点。

本书的创新之处是,提出了以《普通高等学校基本办学条件指标(试行)》规定的生均基建指标为政府补拨投入不足的最高额度的观点,在政府增加投入化解高校债务的同时,兼顾各高校拨款的客观、公平,以促进我国教育事业的健康发展。

本书是辽宁省教育科学“十一五”规划立项课题:《化解辽宁省高校债务的对策研究》。项目号是 JG09DB178。

感谢在本书编写过程中辽宁省教育厅张平礼、范广兴及沈阳师范大学赵晖同志的帮助,感谢各相关地方院校给予的大力支持。

因本人水平有限,书中会有不足和欠妥之处,好在高校债务研究还将继续,有些不足还可以弥补,希望所有看到此书老师、同行和朋友们能够给予善意的理解,并提出宝贵的意见。

刘 英
2010 年 8 月

目 录

第一章 我国高等教育投资体制的变革	1
第一节 计划经济下的高等教育运行机制及资金支持模式	1
第二节 改革开放以来高等教育投资体制的发展与变革	5
第三节 高校扩招背景下高等教育投资新变化	12
第二章 高校资金支持与可持续发展的理论概述	16
第一节 高校运作发展特征概述	16
第二节 高校持续发展与资金支持模式	19
第三节 高校资金运作与可持续发展的关系	22
第三章 扩招后我国高校融资现状与发展窘境	24
第一节 高校贷款融资选择的成因	24
第二节 高校扩招的融资现状	32
第三节 近年高校负债隐患凸显的成因	34
第四节 高校融资扩招与可持续发展的矛盾	38
第四章 高校扩招后融资行为案例调查分析——以某省高校为例	41
第一节 某省高校筹融资情况的调查	41
第二节 某省教育经费拨付办法	50
第三节 某省省属高校贷款未来偿还能力预测	51
第四节 地方高校融资扩招对可持续发展因素的影响分析	58
第五节 地方高校可持续发展问题分析结论	63

第五章 化解高校债务的对策和高校可持续发展的措施	65
第一节 高校已形成债务的化解	65
第二节 未来我国高校可持续发展的措施	118
附录	135
参考文献	141

第一章

我国高等教育 投资体制的变革

我国高等教育经费的投入机制和管理体制是与我国的经济发展水平和财政管理体制紧密联系的,不同时期的投入机制是有区别的。

第一节 计划经济下的高等教育运行机制及 资金支持模式

1949年新中国成立后至1953年,我国处于国民经济恢复时期,国家没收了官僚资本,打击了投机资本,形成了中央统一财政收支,三级预算管理的体制。与这种统收统支的财政体制相适应,在教育财政管理体制方面实行“统一列支”形式,中央直接管理的大中小学经费列入中央人民政府预算,由财政部掌管;各大行政区、省(市)管理的县立中学以上的教育事业费,分别列入各大行政区及省(市)预算内。1950年至1953年,教育经费保障实行“中央统一财政,三级管理”体制,即中

央、大行政区、省三级管理。高等学校的办学经费根据其管理关系由中央财政和地方财政分别安排,即高等教育经费全部由财政预算保障,统一列支。

1954年至1957年,教育经费管理体制为“统一领导,分级管理”。国家对高等教育经费的核拨基本采用“定员定额”的办法,就是将整个高等教育经费分为两个部分:第一部分是教职工人员经费支出。教职工人员经费支出有标准工资、补助工资、职工福利费三大项,用上年度三大项经费支出的年终决算实际数除以教职工平均人数,即为本年度的定额标准,然后按照“定额标准乘以定员的教职工平均人数”的办法计算出教职工人员经费的总量。第二部分是学生经费支出。学生经费支出是以学生为“定员”单位计算的有关办学经费,包括公务费、业务费、设备购置费、修缮费、人民助学金、其他经费六大项。对每一项经费都要根据以前年度的平均支出水平制定出相关定额,然后根据学生人数计算出各项经费的需要量,并将各项经费的需要量相加,成为本年度的学生经费的支出总和需要量。

财政安排的高等教育经费除了教育事业费外,还有一部分就是教育基本建设经费。1949年到1957年,我国高等教育的基本建设投资在国家预算支出中属于经济建设支出类,由于它关系到整个国民经济的维持与发展,所以这部分资金由国家计委统一掌握安排。教育基本建设投资的经费仍实行分级管理,其中,中央部委所属院校的基本建设投资经费由国家计委核拨到教育部,地方院校基本建设投资经费由省计委核拨到省教育厅。

1958年至1966年,我国教育经费实行的是“条块结合,以块为主”的财政投入管理机制。其基本框架是:①国家预算分为中央和地方两级,并实行分级管理;②财政部根据教育部和

国家计委提供的教育事业发展规划,按照“定员定额”的核算方法分别给各部门、各地方核定教育经费,即所谓的“条块结合”;③根据财政部下达的经费指标,各地方仍有权力结合自己的财力、物力进行统筹安排,即所谓的“以块为主”;④各级人民政府财政部门在编制经费概算和核定下级教育经费预算时,应与同级教育行政部门协商拟定,提请同级人民委员会审定,并应将教育经费单列一款。随着国家经济建设形势和高等教育的发展状况的变化,国家对高等教育的经费和保障工作在不断调整和加强。在这一体制下,我国高等教育的事业经费仍纳入国家财政统一保障;高等教育基本建设投资仍实行由计委部门统一安排和管理的办法。

文化大革命期间,我国教育经费投入机制和管理体制大体上可分为两个阶段。第一阶段是1966年到1971年,这一阶段我国教育经费的投入与管理仍实行“条块结合,以块为主”的体制,高等教育经费仍列入国家财政统一保障,但这一时期的财政管理十分混乱,教育经费被挪用现象十分严重,教育保障水平逐步下降。第二阶段是1972年至1976年,这一阶段我国教育经费实行的是“财政单列,戴帽下达”的财政管理体制。1971年在全国教育工作会议上,与会代表一致呼吁要尽快解决教育经费被大量挪用问题,提高教育经费保障水平。周恩来总理在接见全国教育工作会议领导小组成员时,针对教育经费管理混乱并逐年减少的问题他要求在会议《纪要》中写上“教育经费不能逐年下降,还要逐年增加。”他还要求从1972年起,中央在安排下达国家财政预算时,把教育事业费支出单列一款,戴帽下达到地方。在周恩来总理的亲自指示下,我国教育工作会议的《纪要》作出规定:从1972年起,在下达国家财政预算时,把教育事业费从文教费类中分离出来,单列一款,戴帽下达,专款专用。

从恢复高考后的 1977 年开始,我国高等教育经费投入机制和管理体制,随着国家财税体制的改革而变化,大体上可分为以下四个阶段:一是从 1977 年到 1979 年,仍维持着原有的“财政单列,戴帽下达”的管理体制阶段;二是从 1980 年到 1984 年,实行“划分收支,分级包干”的“分灶吃饭”体制阶段;三是从 1985 年到 1993 年实行“财政切块,分级负责”管理体制阶段;四是从 1994 年开始实行的“分税制”管理体制阶段。

在 1980 年以前,我国高校不存在银行贷款,高校的全部办学费用均由国家财政负担,大学生不但免交学费和住宿费,还可享受“人民助学金”来补贴学习和生活费用。国家对高等教育的拨款采用“基数 + 发展”的方式,即财政部门 and 高校主管部门根据学校的规模及各种日常经费开支的需要,核定一个拨款基数,此后各财政年度的经费开支预算即在上年度经费基数上,再根据财力状况增加本年度的发展经费。这种经费预算分配方式简单、方便,在高校数量较少、结构单一的情况下,具有一定的适用性。与此同时,在高校经费管理上,教育经费由政府主管部门核定后,统一划拨给学校使用,学校在年终决算后将全部结余款项交回政府财政。这种中央统一计划、统一调配的高等教育财政体制,这在当时特定的历史条件下,促进了我国高等教育的发展。但是,这种“吃大锅饭”的高等教育财政体制有其明显的缺陷,如助长了企业、个人、家庭等教育投资主体的纵向依赖性,使教育财政资金经常处于上交下拨之中。由于它是将以往的支出结果作为依据,而不是基于合理的成本分析之上,所以对高校的经费支出模式和成本行为影响很小,不利于校正先前不当的开支行为。这导致高校不仅缺乏经费使用方面的自主权,也缺乏提高经费使用效益的积极性,在一定程度上造成了高校经费使用不当,降低了学校的办学效益。

为了加快高等教育事业的发展,必须改革传统的高等教育财政体制。1980年,国务院颁布了《关于实行“划分统支,分级包干”的财政体制的暂行规定》,标志着我国开始对传统的财政体制进行改革。将中央统一的财政体制改为中央和地方分级负责,对中央和地方财政的收入与支出进行划分,包干使用。其中地方财政的收支基数,以1979年的财政预算执行数核定,有关基数和比例一定五年不变,即实行中央与各省以及各省之间“分灶吃饭”。与此相适应,高等教育经费根据学校的隶属关系,分别由中央和地方财政各自分担。中央政府各部委领导下的部属院校的事业经费由财政部拨款,地方政府举办和管理的高校由省级或地、市级财政拨付,中央不再统一高等教育财政。这种分级拨款体制将地方高等教育财政大权交给了地方政府,使地方政府可以根据本地区经济社会发展对人才的需求,适当调整本地区的高等教育结构,从而调动了地方政府对高等教育投入的积极性,有利于高等教育的发展。

第二节 改革开放以来高等教育投资体制的发展与变革

随着我国市场经济的发展,传统的集中过多、控制过死的教育投资体制成为教育发展的羁绊,它窒息了高校的积极性,使其成为政府的附属物,对政府“等、要”,缺少办学活力。这种由国家全额承担办学经费的体制使高等教育投资渠道受到严格限制,不利于多渠道筹措资金,使高校办学条件难以得到改善。由于社会和经济的发展,各行各业对高级专门人才提出了不同规格的要求,计划培养的高校毕业生无法满足社会的需求,高校必须根据市场需求来培养人才,对教育经费的分配和管理方式也需进行相应的变革。同时,随着人们生活水平的提高,对高等教育的需求不断提升,国家需要提供更多的

高等教育机会,而传统的高度集中的高等教育投资体制限制了高等教育事业的发展。因此,这种单一的投资体制事实上导致了高等教育就学机会的严重不公平,使高等教育发展受到严重制约。

为了支持我国高等教育发展,我国政府于 1979 年恢复其 在世界银行的合法地位并取得接受贷款的资格后,在 1981 年获得的第一个世界银行贷款项目用于发展我国的高等教育事业。该笔贷款共贷得 2 亿美元,国内配套资金 1.45 亿元人民币,资助了 28 所全国重点大学的建设,其中 13 所综合大学, 11 所多科性工业院校,2 所师范大学,1 所医学院,1 所农业大学,较好地改善了这些学校的办学条件,也为我国教育利用外资探索出了一条新路。此后,我国又陆续将世界银行贷款用于我国的地方大学建设、广播电视大学和短期职业大学的建设、高等教育的改革等。从此,我国高等学校开始有了银行贷款。不过当时大多是以无偿援助的赠款形式出现的。

1985 年 5 月,中共中央、国务院在北京召改革开放以来的第一次全国教育工作会议,会后发布了《中共中央关于教育体制改革的决定》,第一次提出教育经费“三个增长”的要求:在今后一段时间内,中央和地方政府教育经费拨款的增长要高于财政经常性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。为进一步加大对高等教育的资源投入,加快我国高等教育的发展步伐,中央在上述决定中还出台了以下举措:第一,充分调动中央和地方两个方面办学的积极性,鼓励更多的地方资源投入到高等教育领域。中央决定提出:为了调动各级政府办学的积极性,实行中央、省(自治区、直辖市)、中心城市三级办学的高等教育办学体制。第二,改革大学招生制度,扩大高校办学自主权,准许大学招收一定数量的委托培养生和自费生,收取委托培养经费和学生的学费,扩大

高等教育的经费来源。第三,实行高校后勤服务工作社会化的改革,减少高校在后勤服务的经费支出,把更多的高等教育资源投入到教学领域。中央指出,当前高等教育体制改革的关键,就是改变政府对高校统得过多的管理体制,在国家统一的教育方针和计划的指导下,扩大高校的办学自主权,加强高校同生产、科研和社会其他各方面的联系,使高校具有主动适应经济和社会发展的积极性和能力;提出了改革人民助学金制度,允许高校在计划外招收少量的“自费生”和“委培生”,对其收取一定的培养费。至此,高校开始自筹教育经费,而不是完全依靠政府财政拨款了。

从1987年开始,中国高校开始逐步将过去长期实行的人民助学金制度改为一种新的奖学金、助学金、学生教育贷款制度。过去对学生倾向于平均分配的助学金被分为三部分:一部分作为奖学金,用于奖励学习成绩特别优异的学生;一部分用于补助家庭经济特别困难的学生;还有一部分作为学生教育贷款,有需求的学生可以借贷,毕业后由用人单位或学生本人分期偿还。从1989年开始,全国大部分高校开始收取每学年100元至300元人民币的学费。近年来,各高校根据本地区的社会经济发展状况逐渐提高收费水平。

国家鼓励高校通过对工业部门和科研部门的科学技术咨询与合作及开展各种形式的社会服务增加学校的经济收入,拓宽高等教育经费的来源。自1985年以来,由于高校有了开展创收活动的自主权,许多院校充分利用自己的科学技术优势和人才优势,结合自身的教学与科研工作,开展了多种多样的科技开发、技术咨询和人才培养等创收活动,其中主要包括下面几种途径:①与学校所在地区的其他科学研究机构和高新技术工业企业等单位共建科技产业试验区。②高校与有关生产单位联合建立“教学、科研、生产联合体”。③高等学校与地

方联合办企业。④开展技术转让,将科学研究与试验发展的成果有偿转让给生产部门。⑤开展技术服务与推广和咨询服务。⑥自办工厂、企业或建立法律(律师)事务所、经济(经济师)事务所等其他各种法人单位,这些单位自主经营、独立核算,所有权属于学校,以提供产品或其他形式为社会发展服务,同时也增加了学校的经济收入。⑦为企事业单位和其他各种部门有偿培训人才,其形式有:接受有关人员进修,单独或联合举办函授、夜大学、职工中专或技校,设立分校;举办专题讲座、短训班、专项技术培训等。⑧接受捐赠。高等学校通过上述多种形式的创收活动,有效地挖掘和利用了高校在人才方面和科学技术方面的潜力,增加了学校的收入和经费来源渠道。

处于市场经济环境中的高等学校,已经改变了过去完全依赖政府的习惯,开始积极主动地面向社会开放办学,成为融资主体。参与市场竞争的高校也开始改变过去隔离于社会的象牙塔作风,更加灵活、更加主动地加强人才培养满足社会需求,加强科研开发与经济发展的密切联系,动员各种社会资源,提高办学的质量和效益。

从1985年开始,国家基本建设投资实行“拨改贷”的财政政策,受其影响,我国高校基本建设投资也变成了“银行贷款”,但不计利息,免于归还全部本金。1986年高校基本建设投资恢复了财政拨款办法。

1986年10月,原国家教委、财政部联合颁发了《高等学校财务管理改革实施办法》,指出:“高等学校财务管理改革是高等教育管理体制改革的的重要组成部分,应按照教育规律和经济规律办事,讲求社会效益和经济效益”,并提出了改革高校教育事业费的拨款办法,把原来的“基数+发展”的拨款方式改为按“综合定额+专项补助”的办法核定预算。“综合定额”

是指财政部门或高校主管部门制定的每生教育经费的定额标准。“专项补助”是对“综合定额”的补充,是由财政部门和教育主管部门根据国家的政策导向和高校的特殊需要单独核定下达的。1990年以后,中央政府开启了一些大型的高等教育专项资金项目。1991年年底,“211工程”方案上报国务院并着手实施。这不仅被认为是在高等教育界开启了政府目标管理方式之先河,而且也是“综合定额”之外政府加大对高校,特别是重点高校的专项投入的重要标志性事件。高等教育财政体制进一步强化中央与地方分担、以地方为主的制度。地方政府发展高等教育的热情不断提高,原来由中央财政支持的部属院校数量减少,而由地方政府管理和拨款的院校数量不断增加。

1993年的《中国教育改革和发展纲要》是20世纪90年代教育改革和发展的纲领性文件,明确提出了进一步确立中央与省分级管理、分级负责的教育管理体制,体现了中央进一步简政放权的意图。随着中央对办学和投资责任的不断下放,这在很大程度上激发了地方政府投资高等教育的积极性,增加了地方政府对高等教育的投资责任,并最终为高等教育事业的发展提供了更多的资源。

1994年我国财政又推出了财税体制改革的三大举措:①改地方财政分级包干体制为中央财政和地方财政之间的分税制;②改革整个流转税制和所得税制;③改革国家与国有企业之间的利润分配制度。也就是实行“分税制”财政体制。在“分税制”财政体制中,中央所属高校的教育经费仍由中央财政负责,其资金来源于中央财政的税收。地方所属高校的教育经费仍由地方财政负责,其资金来源于地方财政的税收和中央财政的税收返还及转移支付资金。在“分税制”财政体制下,国家也曾多次出台措施,促进中央和地方不断加大高等教