

陕西师范大学教育学院优秀著作
SESNU EXCELLENT WORKS

基于法人地位的我国 公立高等学校贷款问题研究

陈 鹏 陶 琳 王雅荔 著

JIYU FAREN DIWEI DE WOGUO
GONGLI GAODENG XUEXIAO
DAIKUAN WENTI YANJIU



陕西师范大学出版总社

非
外
借

教育部人文社会科学研究“我国公立高等学校贷款问题的法理研究”项目资助（09YJA880082）

陕西师范大学教育学院优秀著作
SESNU EXCELLENT WORKS

基于法人地位的我国 公立高等学校贷款问题研究

陈鹏 陶琳 王雅荔 著



陕西师范大学出版总社

图书代号 JC15N1221

图书在版编目(CIP)数据

基于法人地位的我国公立高等学校贷款问题研究 / 陈鹏, 陶琳, 王雅荔著. —西安: 陕西师范大学出版总社有限公司, 2015. 12

ISBN 978-7-5613-8328-5

I. ①基… II. ①陈… ②陶… ③王… III. ①公立学校—高等学校—贷款管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 303776 号

基于法人地位的我国公立高等学校贷款问题研究

JYIU FAREN DIWEI DE WOGUO GONGLI GAODENG XUEXIAO DAIKUAN WENTI YANJIU

陈 鹏 陶 琳 王雅荔 著

责任编辑 杜世雄 钱 栩

责任校对 曹克瑜

封面设计 浥林品牌设计

出版发行 陕西师范大学出版总社

(西安市长安南路 199 号 邮编 710062)

网 址 <http://www.snupg.com>

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 10.875

字 数 189 千

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5613-8328-5

定 价 32.00 元

读者购书、书店添货或发现印装质量问题,请与本社高等教育出版中心联系。

电话:(029)85303622(传真) 85307826

序 言

经费的筹措是世界范围内高等教育发展共同面对的难题,虽然各国因教育管理体制、学校的性质与类别以及内部结构等差异,高校经费的来源不尽相同,但多渠道筹措经费已成为世界各国的普遍做法。

我国高等教育实施国家与省(自治区、直辖市)两级管理,公立高等学校的经费主要来源于国家的财政拨款、学生的学费、校办企业的收入以及社会捐赠等。从20世纪80年代开始,随着我国改革开放政策的深化和高校办学自治权的扩大,一些高校开始尝试与世界银行、亚洲发展银行合作,通过贷款改善学校的基础设施、设备,更新学校的图书资料。但总体而言,贷款额度较少,项目覆盖面较窄。我国高等学校大规模的银行贷款始于1998年高校扩招,由于学生数量的迅猛增长与新校区建设,在国家宏观财政政策没有实质性改变、财政拨款没有大幅度提升的情况下,高等学校发展面临严重的财政困难,为了化解矛盾,在政府相关部门的默许下,高校与银行展开了世纪之初那场轰轰烈烈的“银校合作”运动,几乎在一夜之间,巨额资金迅速流向高等学校,高校财政压力得以缓解,并在一定程度上促进了高校快速发展。但由于缺乏法律规制、监督机制、清偿策略以及风险评估,大规模的举债导致信贷危机,引起社会的高度关注,也给高校的可持续发展埋下隐患。2008年前后,教育部、财政部先后出台多个文件,给高校贷款“刹车”和“降温”,严格规范高校贷款,同时,各地也结合地方实际纷纷出台贷款清偿政策,通过行政手段解决高校借贷问

题,高校贷款危机看似已圆满解决。但客观地讲,贷款是高校多渠道筹措教育经费途径之一,是世界通例,也是我国《教育法》《高等教育法》规定的基本原则,高等学校作为依法成立的法人,按照国家规定,向银行贷款是其自主权的应有之义,可以预见,在我国高等教育深化改革的进程中,通过金融手段筹措教育经费依然是高校的选项之一,不可能“一禁了之”。所以,在高校贷款作为社会热点问题被冷却之后,有必要更加理性地从法理、法律的视角研究,进行深入探讨,为高校依法贷款提供理论支撑。

本书的主体部分共分六章,第一章以法人制度为切入点,对我国和国外公立高等学校法人地位进行了理论剖析,分析了我国公立高校法人地位的现状及问题;第二章以法人权利为基点,集中研究了公立高等学校法人的人格权、财产权,分析了公立高校法人处分权能的有限性与借贷危机发生的关系;第三章在前两章法理研究的基础上,重点论述了公立高等学校贷款的法律与政策依据,对公立高校贷款的合法性进行了深入的分析;第四章着重探讨了公立高校贷款的法律关系,对公立高校与政府、公立高校与银行、政府与银行的法律关系分别进行了论述,明确了各自的权利与义务;第五章研究了高校、政府、银行在高校贷款活动中的法律责任问题;第六章对高校贷款的法律关系进行重构,并基于高校法人财产权的特殊性对高校贷款制度进行了创新与设计。

目 录

绪 论	(1)
一、公立高等学校贷款的背景分析	(1)
(一)高校贷款是国家积极财政政策的必然结果	(1)
(二)高校扩招与扩建是高校贷款的直接动因	(3)
(三)自主权的扩大是高校贷款的内在动因	(4)
二、公立高等学校的债务危机	(5)
三、公立高等学校贷款研究综述	(7)
四、本研究内容及主要观点	(15)
第一章 公立高等学校的法人地位	(18)
一、法人制度研究	(18)
(一)法人制度的内涵	(19)
(二)法人的分类	(21)
二、我国公立高等学校法人地位研究	(23)
(一)我国公立高校法人地位的确立	(23)
(二)我国公立高校法人地位分析	(26)
三、国外公立高等学校的法人地位研究	(30)
(一)法国公立高校的法人制度	(31)
(二)德国公立高校的法人制度	(32)
(三)美国公立高校的法人制度	(34)
(四)日本公立(国立)高校的法人制度	(34)

四、本章小结	(36)
第二章 公立高等学校的法人权利	(37)
一、法人的权利	(37)
(一)法人的人格权	(38)
(二)法人的财产权	(42)
二、公立高等学校的法人权利	(44)
(一)高校的法人人格权	(44)
(二)高校的法人财产权	(45)
(三)高校法人处分权能的有限性	(50)
三、本章小结	(52)
第三章 公立高等学校贷款的合法性分析	(53)
一、公立高等学校贷款的历史变迁	(53)
(一)外资贷款为主的时期	(53)
(二)校办产业贷款为主的时期	(59)
(三)银校合作时期	(60)
二、公立高等学校贷款的合法性	(63)
(一)高校的贷款资格	(63)
(二)高校商业银行贷款的合法性	(65)
(三)高校政策性银行贷款的合法性	(72)
三、公立高等学校贷款的法律性质探讨	(74)
四、本章小结	(78)
第四章 公立高等学校贷款的法律关系研究	(80)
一、高校与政府的法律关系	(80)
(一)高校与政府的行政法律关系	(81)
(二)高校与政府的民事法律关系	(90)
二、公立高校与银行的法律关系	(97)
(一)公立高校与银行的法律关系概述	(97)

(二)我国公立高校与银行法律关系的现状	(99)
三、政府与银行的法律关系	(101)
四、本章小结	(104)
第五章 公立高等学校贷款的法律研究	(106)
一、高校的法律研究	(106)
(一)高校为借贷合同的债务人	(106)
(二)高校履行还债义务,承担民事责任	(109)
二、政府的法律研究	(111)
(一)政府对高校的投资义务	(111)
(二)政府偿还的合法性分析	(113)
(三)政府偿还的合理性分析	(115)
(四)政府承担高校贷款现有债务是现实选择	(117)
三、银行的法律研究	(119)
(一)银行是借贷合同的债权人	(119)
(二)银行在借贷合同中与政府的法律关系	(120)
(三)银行的风险防控责任	(121)
四、本章小结	(122)
第六章 公立高等学校贷款的法律关系重构与制度设计	(124)
一、高校化债方式及其合法性分析	(124)
(一)高校贷款债务化解方式	(124)
(二)高校几种化债方式的合法性分析	(129)
二、高校贷款法律关系的重构	(134)
(一)高校法人财产权是高校法人地位确立的核心	(135)
(二)政府的“出资人”定位	(137)
(三)银行严格贷款审批	(139)
三、高校贷款制度的创新与设计	(140)
(一)建立高校贷款分类制度	(140)

(二) 董事会制度	(144)
(三) 高校向政府借贷与教育债券	(147)
(四) 教育融资平台贷款	(149)
(五) 借鉴项目贷款制度	(151)
(六) 银团贷款	(153)
四、本章小结	(154)
参考文献	(156)
后 记	(164)

绪 论

国家对高校(本书高校均指公立高等学校)的政策性贷款与商业银行对高校的借贷是我国高校多渠道筹措教育经费的方式之一,尤其是在世纪之交高校扩招的背景下,通过银行借贷促进学校发展更成为我国高校的普遍选择。但高校的贷款权利是基于何种法律地位而获得,现行法律法规对之是如何规制,政府部门是如何监督,高校与银行是如何进行风险评估,以及如何建立良性的银校关系等等,都需要从理论上进行系统而深入的研究。因此,对高校贷款问题展开全面的法理分析和法律推演,不但是教育学研究现实问题的一种新视角,更是解决高校贷款问题的一种新思路。

一、公立高等学校贷款的背景分析

(一)高校贷款是国家积极财政政策的必然结果

20世纪90年代中后期,在经过了改革开放以来,特别是20世纪90年代上半期的持续、快速增长之后,随着世界范围内资源等因素竞争的日趋激烈,我国经济发展所面临的国际国内环境极其复杂,在这种前所未有的复杂环境下,我国经济发展出现了增长缓慢的趋向。特别是在亚洲金融危机的冲击下,我国经济发展所面临的需求不足、经济增长乏力,盲目和重复建设严重、经济结构失衡,预算内资金短缺、财政宏观调控功能弱化等困难被放大,这就使得我国经济的发展出现了增长下滑和通货紧缩并存的局面并日趋严重。为了改变经济发展的这种不利状况,在市场经济体制的调节下,采取适当货币和财政政策就成了政府调控经济的最重要的手段。

在这种宏观调控经济政策的大背景下,我国高等教育的发展也发生着深刻的变革:在政府强有力的推进下,高等学校办学规模迅速扩大,高等教育大众化的进程迅猛发展;高校与商业银行之间建立起了全面的银校合作关系,高校大规模贷款办学在全国兴起;全国各地掀起大学城建设热潮;高校后勤社会化改革全面启动;国家助学贷款制度出台并开始试点。众所周

知,高等教育内部改革与外部经济发展之间总是有着千丝万缕的联系,高等教育改革的这些重大措施无疑是高校适应内外部环境变化所做出的及时而深刻的反应,深究这些改革背后的因素,人们不难发现国家为应对经济形势而采用积极财政政策的痕迹,因而,从某种意义上我们甚至可以说,经济政策调控就是推动高校改革背后的那“一只手”。

1998年,我国政府实行了以增发国债、增加投资、扩大内需、刺激消费、扩大赤字为主要内容的扩张型、反周期调节的积极财政政策,千方百计地促进经济增长。但是仅靠扩大财政支出来支撑经济增长是难以持久的,也是不可能的。只有扩大政府、民间、外资共同投资,多方面大范围刺激消费需求,采用各项政策措施鼓励和扩大出口三管齐下,才能共同促进经济的健康发展^①。在这种政策环境下,决策层认为高等教育在刺激消费和增加投资两方面对经济增长产生作用而将高等教育纳入了国家财政政策。扩招带来的一系列学校建设问题使学校从多种途径寻求资金,就在高等教育系统求“资”若渴的时候,国有商业银行系统也正在焦急地为日益增加的库存贷款资金寻求出路。我国高校的快速扩张与国有银行“助纣为虐”式的乱放贷款不无相关。我国银行目前的运行机制,基本上是由上级银行来决定贷款利率,为了追求利润的最大化,银行常常在既定利率水平下盲目地追求信贷规模的扩张。而且随着我国建行、中行、工行等四大国有银行上市之后,以很低廉的成本获得大量资金,并且使这些资金得到有效利用,银行便产生了难以抑制的放贷冲动。据央行公布的2007年1~2月的数据显示,我国新增人民币贷款9 814亿元,较2006年同比增长近2 700亿元,增长速度之快,出乎人们的预料。因此,从某种程度上来说,银行俨然成为高校负债的推手。如果不对银行争相对高校发放贷款的行为进行制约,高校很可能因银行的大力“支持”而陷于更深的危机。遗憾的是,我国至今仍在盯着的是高校的借贷、还贷而不是通过调整银行借贷款金融制度来预防高校的贷款危机。当然,在2000年后教育部也注意到了部分高校的资金压力,并和财政部一起对教育部直属学校的贷款比例进行了控制,并为每所高校设定了可以贷款的上限额度,另外还设置了预警指标,规定超过指标之后必须经过审批。但是,事实证明,单纯地限制高校的贷款行为并无多大实际意义,因为高校作为资金需求的一方,它对资金的渴求是一直存在的,况且将贷款比例限制范围仅局限于教育部所属高校,使得限制范围实在显得有限。于是,在政府主

^① 林莉.中国高校贷款问题研究[D].厦门:厦门大学,2006.

管部门的鼓励下,高等学校与国有商业银行之间以“银校合作”的方式开启了全面合作的双赢模式。^①

从以上分析可以看出,高校扩招实质上是在特殊经济形势下财政政策的一种体现。在积极的财政政策与宽松的货币政策的共同作用下,在政府的默许以及鼓励下,高校向银行贷款以解决因扩招而带来的资金缺口就成为了一种必然。

(二)高校扩招与扩建是高校贷款的直接动因

1998年,我国政府颁布了《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出“到2010年,高等教育规模有较大扩展,入学率接近15%”的目标。2001年初,鉴于1998年以来全国高等教育高速发展的态势和办学成果,我国政府在《教育事业发展的第十个五年计划》中将原定于2010年实现高等教育规模和入学率的目标提前了五年,即在2005年实现高等教育入学率15%的目标。在上述政策背景下,1999年至2004年,我国普通高校连续5年扩招,高等教育的毛入学率从9.8%增加到19%。到2007年,高等教育毛入学率已攀升至23%,普通高校由1998年的1022所增长至2007年的1908所;在校学生人数也由1998年的341万人迅速增长到2007年的1885万人;与此同时,教育经费的投入也是大幅度增长,全国教育经费总量由1998年的2949亿元上升到2007年的12148亿元。在这种态势下,高等教育由精英教育向大众教育迅速转变就成为可能。但随着这种转变的快速实现,下面两种情况就不可避免地出现了,即:

一方面,因高校规模的迅速扩张而导致的教育教学资源严重不足的状态成为现实。为了保障正常教学秩序,高校被迫主动或被动新建新校区,扩大基础建设规模以容纳学生;购置更多教学、实验等所需仪器、设备与图书资料,以保障教学质量。尤其是在本科教学评估的推动下,高校合并风潮兴起,大型高校与超大型高校纷纷建立,高校多校区运转成本居高不下,再加上因合并后无法在短时间内完成结构调整,留给高校主要或唯一的出路就只有尽快进行基础设施建设了。而在当时的财政政策下,高校除财政拨款、学生学费、校办产业资产、科研转化等资金来源外别无其他收入,无法满足自身建设需要的资金缺口。

^① 吕青.警惕银行成为高校负债基建的推手[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/review/20070328/02323446549.shtml>.

而另一方面,金融系统存款资金库已经饱和,商业银行正在积极寻求安全放贷的对象,于是,公立高校顺势成为商业银行最喜欢的合作伙伴。从1998年开始,我国商业银行与高校之间突破了长期以来的基本存储关系和简单信贷关系而建立了全面的银校合作关系,众多高校与银行纷纷签订“银校全面合作协议”,国内商业银行贷款开始大规模进入高校,开创了中国高校大规模贷款办学的历史。

(三)自主权的扩大是高校贷款的内在动因

加入世贸组织为中国经济发展注入了新的活力,但同时也将中国卷入了经济全球化、一体化的浪潮中。WTO《服务贸易协定》规定,除政府彻底资助的教育活动外,凡带有商业性的教育服务,所有协定签署国都有权参加各种各级教育活动的商业竞争,由此,西方国家对我国的教育输出正在逐渐加大,而随之可以预见到的则是抢夺生源的竞争必将愈演愈烈。相对于高等教育发展历史悠久、体制成熟健全的西方国家,我国的高等教育还存在办学条件较差,经费短缺,师资、科研水平等软硬条件欠缺以及社会化、产业化程度低等诸多问题。发展和扩张已经成了每个高校正在面临的问题,而解决这一问题,则需要中国社会各个方面的鼎力支持——只有支持才能真正完成民族高等教育的建设需求。

在市场经济的影响下,竞争机制正在越来越多地被引入到教育领域,办学效益成了高校生存和发展的命脉。高校只有在法律上获得了相应的地位,并且办学自主权和经营自主权相对开放,这样才能使得高校的发展不仅仅是听命于国家指挥和国家政策,更是具有主动性的主体自身发展所要求的。只有在这种主动性的作用下,高校发展的资金配置从原来的“等、靠、要”才能逐渐转变为寻求、争取、转化和生产,从而体现出高校自身渴望发展的愿望。在国家对高校的财政拨款不能实质性增加的情况下,高校把扩招作为积极财政政策的有机组成部分,因而以事业单位法人的身份与商业银行建立信贷关系,通过银行融资解决规模扩张所带来的经费压力,此项举措基于合法的地位,是其办学自主权的体现。虽然几乎所有国家都没有赋予公立高校自主贷款的决策权,但也未严禁高校贷款的权利,更多的国家是通过合理的监管和严格的审查,以尽可能地避免因大规模贷款给高校发展带来风险。

二、公立高等学校的债务危机

世纪之交出台的扩招政策,使我国高校迅速进入规模化发展的黄金期,高校数目与在校生数量急剧增加,很多高校高歌猛进,昂首迈入“万人大学”的门槛。然而与不断激增的校园、校舍、师生相伴随,高校的贷款危机也逐渐浮出了水面。

1993年,国务院出台《中国教育改革和发展纲要》,明确提出要“运用金融、信贷手段,融通教育资金”。在政府政策的引导下,高校与银行之间迅速形成了一种大规模的借贷关系,结果使得高校的负债危机日益严重。中国社会科学院《2006年:中国社会形势分析与预测》报告指出,公办高校贷款规模高达2 000亿~2 500亿元;2007年国家审计署审计的数据显示,一般高校的贷款都在4亿~8亿元,一些规模较大的院校甚至高达20亿元以上;北京大学教育学院教育经济研究所2007年《高校负债问题的专题研究》报告统计,教育部直属76所高校贷款总额达336亿元^①。截至2011年,高校的贷款规模总额应当在4 000亿以上,而且由于新的贷款还在不断产生,高校负债还在进一步加剧。事实上,我国高校正面临着一场潜在的、普遍而又广泛的“金融危机”。

众所周知,我国高校贷款主要以短期贷款为主,期限最长不超过6~8年,到2006年左右,贷款高校纷纷进入还贷高峰期。由于高校贷款大部分用于新校区基础设施建设,难以在短期内收回,面对巨额还贷压力,很多高校不得不采取借债还债的策略,拆东墙补西墙。对此,某高校财务处处长说:“为解决还贷和还债,学校今年准备在国家开发银行软贷款1.5亿元,用来还拖欠施工队的款;硬贷款1.5亿元,这钱基本上都是用来‘倒贷’,‘以贷还贷’。”与此同时,该处长还表明了这样一种顾虑:“高校实行国库金融支付形式以来,学校并不适应,目前学校的收费需全额上缴财政账户,花销需事先做预算,但还贷款的钱从哪里出?按高校财务规定是不允许做赤字预算的,预算必须做到收支平衡,但实际需还贷的支出资金远大于收入部分,因而想通过做预算来还贷款是根本行不通的。学校贷款主要通过信誉贷款和质押贷款两种方式,目前质押贷款所占比重大,质押学校收费基本账户是公开的,所有银行都在看着收费账户,如果一旦还不了贷款,收费账户就直接

^① 教育部. 2007年全国教育事业统计公报[R]. 中国教育报, 2008-05-05.

被扣了,学校的脖子就被掐住了。”^①有些学校为还贷,只好压缩各项经费开支;而不能保证高校教学经费的投入,则将直接影响学校教学质量的提升。

在这一场还贷风波之中,吉林大学是最具有代表性的高校之一。吉林大学2000年通过国家“211工程”预审,成为全国重点建设的100所大学之一,随后,在全国高校合并政策的直接影响下,吉林工业大学、白求恩医科大学、长春科技大学、长春邮电学院、中国人民解放军军需大学先后并入吉林大学。吉大在长春市拥有6个校区、8个校园,占地面积611万多平方米,分布在长春市的不同区域。此外,在珠海市,吉大还新建了珠海校区,占地面积330多万平方米,一期建筑面积12.5万平方米。在这个拥有近千万平方米校区的大学中,在校全日制学生达到近7万人,可以说是国内综合性院校中的“龙头老大”;吉林大学无论是校园面积还是教职工、学生人数,都创历史之最。

自2000年合校以来,吉林省政府对吉林大学的投资不足3亿元,教育部的拨款也不能满足吉林大学建设“高水平研究型”大学的需要。从2000年开始,吉林大学与多家银行合作筹措办学经费。2000年9月,工商银行吉林省分行与吉大签署合作协议,为吉大提供15亿元贷款,支持吉大学科建设、设备改造以及学校后勤社会化改革等。2001年11月,农业银行又与吉大签订合作协议,在5年内向吉大提供20亿元信贷综合授信。2003年5月,吉大与开发银行吉林省分行签订了15年期的19亿元贷款合同。3年内,三家银行与吉林大学签订了总额为54亿元的贷款协议。这些贷款用于基建、征地、改善教学科研条件、办产业的开发和支付贷款利息等。其中,新增建筑面积58万多平方米,投入维修工程费用1.2亿元,购置仪器设备和建设实验室9.4亿元,教职工津贴加离退休职工“阳光工程”花费10.65亿元。^②

2007年3月19日,吉林大学向全校师生发出了《关于召开征集解决学校财务困难建议座谈会的通知》,宣布学校负债30亿元,从2005年起,学校步入付息高峰,每年支付的利息多达1.5~1.7亿元,学校资金入不敷出的情况日趋严峻。《通知》说:“鉴于我校的财务风险较大,并经国家审计署审计意见披露,国家决定,从2005年开始,我校新增银行贷款必须上报教育部

① 王建威,徐宜军.高校财务处长面对巨额贷款:上下挤压四面楚歌[EB/OL].[2007-03-29].<http://finance.sina.com.cn/xiaofei/consume/20070329/09103452276.shtml>.

② 李玫.吉林大学贷款办校之困[EB/OL].[2007-03-27].<http://finance.sina.com.cn/g/20070327/02003441455.shtml>.

批准,未经批准,不得贷款,否则将追究责任。”外部融资已不可能,利息支付步步紧逼,吉大遭遇财务困境也就在情理之中。

在吉林大学财务困境被报道之后,就有评论说:“其实全国的大学几乎没有一所不欠钱的,只不过吉大把事情公开了。”在2007年全国“两会”上,全国人大代表、山东大学博士生导师周鸿兴也表示,高校债务缠身,使居高不下的大学学费下降的可能性几乎为零。目前,有的大学已亏损运行,连债务利息都无法偿还,其实已经游走在“财务破产”的边缘。在高校贷款带来的负面效应已经影响到整个社会的金融市场稳定和教育教学利益时,解决现实中存在的问题就显得十分迫切。

三、公立高等学校贷款研究综述

目前对于高校贷款问题的研究呈现出明显的阶段性特点,2007年以前主要集中研究贷款的可行性、成因和风险等,2007年之后的研究则更加细化,主要涉及合法性、化债、贷款制度设计等“后贷款时代”的问题,主要研究观点集中在下面几个方面。

第一,高校贷款的必要性研究与可行性研究。学者们认为:(1)高校扩招,政府对高等教育的投入不足,导致办学经费紧张和教学资源短缺;(2)信贷是高校快速发展过程中缓解资金矛盾的必然选择;(3)高校法人主体地位的确立,使高校不仅享有自主办学的资格、独立行使决策的权力,而且也具有了独立承担决策责任的能力;(4)高等教育发展的多元投资观念正在形成,而金融体制改革为高校贷款办学创造了良好的外部环境,同时高校较好的资信及其高新技术产业蓬勃发展的美好前景,也促使银行主动与高校“联姻”,提供贷款,“银校合作”模式可实现“双赢”。

第二,高校贷款成因研究。主流观点认为:当前中国高校的债务负担过重,与高校自身盲目贷款有一定关系,但根本原因则是在当时的教育体制下,由于政府通过出台的各种政策,使得高校的盲目贷款“蔚然成风”,从而促使高校深陷债务泥沼而不能自拔。程方平教授认为,高校负债从本质来看,可以说是我国当时的计划经济体制惯性的条件反射。目前,中国大多数高校属公立性质,而高校由于校长和管理机构仅有管理权,而缺乏对学校财产处分的所有权,由于这种高校责、权、利不对等,再加上高校领导的短期委任制,因而使得承担高校财产相应责任的责任人落空,在这种“不用负责”的

情形下,高校盲目举债就成为必然^①。李文江博士则根据当前的制度缺失情况,提出“偿还一块、置换一块、转换一块、保留一块”的高校债务化解办法^②。林莉博士则从深层次原因分析,高校贷款的最终偿还者将是政府^③。李国强教授也认为,在目前的体制下,大量借债是一种必然,是“高校、地方政府、银行”的理性行为^④。这是因为,第一,高校能从贷款中得到非常大的收益。目前,教育部门对高校的评估中有高校人均面积达到一定标准方能评优的规定,因而在这种硬指标约束下,高校被迫举债扩张。第二,大学城的建设能够拉动地方经济发展,因此地方政府也乐见其成。第三,高校贷款的最大受益者其实是银行,由于银行认为高校永远不会倒闭,因此银行有充足的理由认为提供给高校的贷款属于优良贷款,如果高校不能按期还款,银行便可以提高利息,即使高校出现用新债还旧债的行为,银行自己认为面临的风险也不大,因为政府会进行“财政买单”。

第三,高校贷款风险控制与策略研究。这类研究从高校面临的各种风险出发,在分析了各种风险产生的原因后提出解决或控制风险的办法与对策。有学者认为,高校贷款存在着政策风险、经济风险、信用风险、流动性风险等。如何解决问题或控制风险,其主要观点集中于增加政府投入,加强贷款管理、确定适度的贷款规模,多渠道筹措资金,建立风险防范、预警机制等几个方面。同时,有研究者还提出,应通过盘活高校资产存量增强高校“造血”功能。这一部分研究可以说是高校贷款研究中数量最多的部分。

第四,高校贷款规模的控制和化债研究。学者们认为,能否解决好“贷款额度”的问题是避免高校贷款风险的关键,他们结合高校贷款实际,从经济学的角度提出了高校贷款偿还能力的测算方法,探索了贷款规模与高校发展定位等各种相关因素的联系,建立了高校贷款规模控制的模型,同时对高校贷款规模作了敏感性分析。

关于化债问题的研究,主要有三种解决方案。第一种观点是财政手段。教育部原部长周济曾提出“用土地置换的方式来解决高校贷款问题”,但国土资源部认为“高校卖地还债”目前涉嫌违法,因为高校用地是属于国有划

① 程方平. 关于教育投入应占国内生产总值4%的质疑:兼论教育投入的决策、监督及规范化问题[J]. 教育科学,2008(4).

② 李文江. 高校融资的规范化研究[J]. 高等工程教育研究,2006(2).

③ 林莉. 高校贷款的代价[J]. 教育发展研究,2006(15).

④ 李国强. 我国高校贷款30年的回顾与反思:基于政策与制度的视角[J]. 高等教育研究,2008(6).