

UNIVERSITY

Strategies for Risk Avoidance & Debt Repayment
of the University Liability Operation

高校负债办学 风险的规避与偿还对策

帅相志 毛有高 傅庆民◎主编

负债办学是一把“双刃剑”，既有利于促进高校的快速发展，也可能给高校带来巨大的财务风险。面对这一问题，政府、高校及金融机构应齐心协力、各尽所能，共同规避贷款风险，尽快化解高校还贷危机，促进我国高等教育事业的可持续发展。



科学出版社
www.sciencep.com

UNIVERSITY

Strategies for Risk Avoidance & Debt Repayment
of the University Liability Operation

高校负债办学 风险的规避与偿还对策

帅相志 毛有高 傅庆民◎主编

564P.2
5665

科学出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

高校负债办学风险的规避与偿还对策/帅相志, 毛有高, 傅庆民主编.

—北京: 科学出版社, 2010. 1

ISBN 978-7-03-026386-5

I. 高… II. ①帅…②毛…③傅… III. 高等学校-债务-风险管理-研究-中国 IV. G649.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 006537 号

责任编辑: 陈 浩 付 艳 / 责任校对: 张 琪

责任印制: 赵德静 / 封面设计: 无极书装

编辑部电话: 010-64035853

E-mail: chen hao@mail. sciencep. com

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

骏立印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010 年 2 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2010 年 2 月第一次印刷 印张: 16

印数: 1—2 000

字数: 262 000

定价: 46.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

本书编委会

主 编：帅相志 毛有高 傅庆民

副主编：孙乐为 温颖筠 韩 英

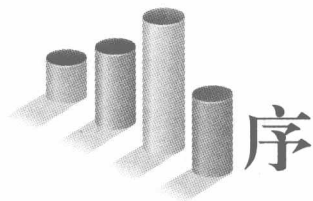
编 委：（按姓氏笔画为序）

王明明 王 岩 王 萌 石 倩

安 波 许家明 张 威 张 娟

杨兴东 金 正 胡 超 唐文秀

顾佼佼 贾瑞磊 曹 乐 谭 斌



1999年，国家决定扩大高等教育招生规模。从此，我国高等教育步入了一个不平凡的发展时期。2008年，我国各类高等教育总规模达到2907万人，高等教育毛入学率达到23.3%，实现了由精英教育向大众化教育的历史性跨越。山东省作为一个人口大省，高等教育的发展取得了突出成就。1998年，全省普通高等学校只有49所，在校生18.7万人，到2008年普通高等学校增加到114所，在校生达到153.4万人，高等教育毛入学率由6.1%提高到了22.2%。高等教育的快速发展，为我国的现代化建设提供了源源不断的人力资源支撑和智力支持，为满足广大人民群众接受高等教育的迫切需要作出了重大贡献。

各级各类高等学校为适应发展要求，保证学生“进得来、住得下、吃得上、学得好”，在各级政府不断加大经费投入仍无法满足高校建设和发展需要的情况下，从努力满足人民群众日益增长的接受高等教育的需求出发，主动替政府分忧，积极挖掘内部资源潜力，调动各方面力量依法组织和扩大收入，利用银行贷款等多种渠道筹集基本建设资金，通过后勤社会化改革减轻发展负担，努力扩展办学空间，千方百计改善办学条件，基本满足了“扩招”后教学的需要。到2008年，全国普通高等学校生均校舍面积达到21.05平方米，生均固定资产总值达到



30 385.11 元,生均专用设备达到 5592.50 元,生均一般图书 55.91 册,生均电子图书 29.67 册,办学条件显著改善。

在办学规模快速扩大和教学质量稳步提高的同时,高校也背上了不容忽视的债务负担。截至 2008 年底,全国高等学校负债金额达 2600 亿元。一些高校出现了不能按时归还银行贷款利息,拖欠工程款、设备款和教职工工资和福利等情况;有的学校正常的教学科研支出和差旅费支出也无法及时报销;情况严重的高校甚至用银行贷款归还贷款利息。高校超额负债发展隐藏着巨大的财务风险,必须引起各级政府、学校和社会各界的高度重视。

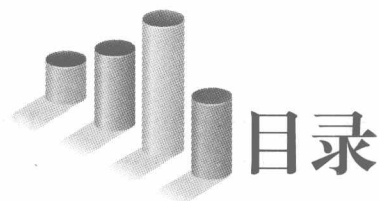
由帅相志、毛有高、傅庆民等同志编撰的《高校负债办学风险的规避与偿还对策》,就是专门来讨论如何规避和化解高校负债办学各种经济风险的问题。该书以山东高校为个案,通过对目前山东省普通高校举债发展情况的实际调研,就高校负债建设项目中存在的缺陷,提出了如何弥补和修正的思路;对高校在市场经济条件下,如何有效地规范和管理举债资金、防范债务风险,如何更好地提高资金使用效益以及巨额贷款的偿还对策等进行了深入探讨,并提出了比较具体的解决方案。该书理论与实践相结合,个案与整体相结合,现实与未来发展相结合,国内与国外相结合,力求从新的视角、新的理念、新的体系来分析探讨问题,所提出的对策与建议有较强的针对性,相信会给有关行政部门和高等学校的领导者、中层管理人员以及教育研究机构的专家学者提供有益的启示和帮助。

山东省教育厅厅长、党组书记

中共山东省委高校工委书记

齐 涛

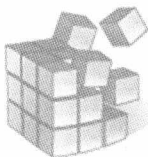
2009 年 7 月



导论	1
一、研究思路和理论体系	2
二、研究方法	3
三、相关概念的厘定	4
 第一章 普通高校负债研究的基础	6
一、高校巨额负债形成的背景和条件	6
二、我国普通高校负债的现状与风险分析	8
三、国内研究现状及国外高校办学资金配置的基本情况	12
 第二章 普通高校负债建设的成因	17
一、理论成因	17
二、法律政策和金融体制改革成因	27
三、现实成因	39
 第三章 山东省普通高校负债建设状况的调查与核算分析	52
一、山东省普通高校负债的基本情况	52
二、山东省普通高校负债建设取得的主要成绩	61
三、山东省普通高校负债建设状况的实证核算与分析	63
四、山东省普通高校负债建设现状分析的结论	81



第四章 普通高校负债建设风险的防范规避措施	88
一、强化政府责任, 加强宏观调控	88
二、高校要处理好自我约束与自我发展的关系	102
三、金融机构需加强对高校贷款的外部监管	116
第五章 普通高等学校巨额贷款的偿还对策	121
一、普通高校巨额贷款偿还的整体思路	121
二、普通高校巨额贷款偿还的理论和现实分析	122
三、普通高等学校巨额贷款的偿还对策	127
第六章 国内部分省份高校负债建设与偿还对策分析	155
一、广东省高校负债建设与偿还政策分析	155
二、江苏省高校负债建设与经费筹措对策	161
三、浙江省高校负债建设与偿还策略	167
附件一 浙江省省属高校基本建设项目贷款贴息专项资金管理 暂行办法	177
附件二 关于加强省属高校债务管理的通知	179
第七章 国外高校防范债务风险的模式与启示	182
一、美国高校多元化筹资模式对我国高校防范债务风险的启示	182
二、加拿大高等院校政府资助模式分析	192
参考文献	198
附录	205
一、教育部、财政部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	205
二、教育部《普通高等学校建筑规划面积指标》	213
三、山东省人民政府办公厅转发省物价局等三部门关于调整 大中专院校收费标准的报告的通知	227
四、教育部办公厅关于印发《普通高等学校本科教学工作水平 评估方案(试行)》的通知	231
后记	243



导论

自 1999 年以来,我国高等教育走上了跨越式发展的道路,高等教育规模以前所未有的速度超常规扩张。截至 2007 年,普通高校招生人数达到 567 万人,是 1999 年招生人数的 3.5 倍,毛入学率达到 23%,超过了毛入学率达到 15% 的高等教育大众化目标,在校生人数达到 2700 万人,规模居世界第一位。扩招满足了人民群众对高等教育的需求,增加了高层次人才和紧缺人才的供给,适应了社会主义市场经济的发展。在普通高校由“精英教育”向“大众化教育”转变的进程中,仅靠“财、费、产、社、基、科、息”等无偿财政性拨款已无法满足高校快速发展的需求。另外,在短期内较大幅度地增加学费收入也是不现实的,再加上社会有关方面的捐赠有限,高校要满足扩招后教学工作的需要,向银行举债就成为一条重要的筹资渠道。

举债对高校来说是一把双刃剑,在有利于高校快速发展的同时,也可能带来巨大的财务风险,如控制不当,将会给国家、社会、学校带来严重的后果。对此,面对普通高校已经产生的巨额贷款,深入研究财务风险的规避以及偿还对策,具有重要的理论价值和现实意义。

高校负债建设作为市场经济发展过程中出现的新问题,也是教育经济学领域中出现的新课题。本书旨在现有相关成果的基础上,从实证角度出发,重点探讨如何能把高校负债所带来的风险降低至最大的



限度,如何偿还数额巨大的贷款等关键性问题,对此联系山东省高校的实际,提出一些针对性、操作性较强的对策建议。

一、研究思路和理论体系

(一) 研究思路

对高校负债办学的成因进行深入、系统、全面的分析,选择山东省负债办学情况为样本,以个案研究为重点,以应用对策为目的开展研究工作。首先选择山东省两所综合性大学、两所师范院校、两所工科院校、两所医学院校、两所艺术院校为个案调研对象。然后,对这10所样本普通高校实际负债的数额进行实证调查,以1992年8月1日起施行的《普通高等学校建筑规划面积指标》的有关规定为标准,对这10所样本普通高校土地占用状况及校舍建筑面积情况进行核算分析,揭示普通高校负债建设的严重现状。同时,根据教育部2004年8月颁布的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案(试行)》以及山东省有关部门《关于调整大中专院校收费标准的报告》等相关规定,对省属高校收入和支出情况进行核算,探求普通高校负债建设的风险所在。接着,对造成普通高校负债事实的成因,分别从理论、法律政策及现实需要三个角度进行分析。最后,针对高校负债建设存在的风险,提出改进、防范规避措施,以及偿还巨额贷款的对策建议。

(二) 理论体系

本书的研究内容分为六个专题(共七章),每个专题相对独立又紧密联系,构成了本书的整体理论框架体系。

专题一 普通高校负债建设的理论探索(导论、第一章、第二章):阐述了研究的思路和方法,以及争取突破的难点和创新点,客观分析了高校巨额贷款形成的背景和条件,并分别从理论、法律政

策及现实需要三个角度,深入、系统地阐述了高等学校负债办学的成因。

专题二 山东省普通高校负债建设状况的调查与核算分析(第三章):在全面总结山东省高校负债建设整体情况和取得成绩的基础上,以实证研究为切入点,选取了10所代表性的高校作为个案调研对象,对其负债建设状况进行了较为全面的核算分析,并提示了负债建设可能引发的巨大风险和面临的不良后果。

专题三 普通高校负债建设风险的防范规避措施(第四章):针对山东省高校负债建设中存在的问题和潜在风险,从政府角度、高校角度、金融机构角度出发,提出了规避高校巨额贷款风险的具体措施。

专题四 普通高等学校巨额贷款的偿还对策(第五章):从整体论和系统论的观点出发,提出了高等学校偿还贷款的整体思路。在对高校巨额贷款偿还理论和现实分析的基础上,提出了具有可操作性的高校巨额贷款偿还对策和策略。

专题五 国内部分省份高校负债建设与偿还对策探析(第六章):以广东省、江苏省、浙江省高校负债建设为典型案例,分析介绍了这三省在解决高校巨额贷款偿还方面所采取的政策和有效措施。

专题六 国外高校防范债务风险的模式与启示(第七章):探讨了美国、加拿大两国对高等教育多元化的资助模式,以及对我国高校防范债务风险的有益启示。

二、研究方法

1. 调查

通过问卷、随访、实地调查等形式,搜集全国高校特别是山东高校负债建设的基础数据资料,力求准确无误。并通过与从事高等教育



财务管理工作的专家和有关人员的沟通交流,深入了解普通高校在负债建设过程中存在的问题和风险所在。

2. 查阅文献资料

通过查阅相关文献资料、政策法规,对国内外相关研究成果进行梳理,充分把握普通高校的发展和负债建设之间的关系。

3. 统计

运用财会统计的方法,对通过实证调查获得的数据进行测算,力求得出精确的结果,以此作为进一步分析论证的有效依据。

4. 比较

对山东省 10 所样本普通高校的校园建设状况、校园规模、资金运作等相关因素进行对比分析,找出普通高校负债建设过程中存在的风险及不利因素,探求规避风险的对策与解决办法。

三、相关概念的厘定

1. 普通高校

本书所指的普通高校是指以通过教育部规定的专门入学考试的高级中学毕业生为主要培养对象,以实施普通高等教育为主的高等教育机构,主要有全日制大学、独立设置的学院和高等专科学校、高等职业学校。其设置由教育部审批,分别由教育部和省、自治区、直辖市人民政府管理。

2. 高校负债建设

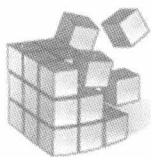
负债是事业行政单位财务活动中客观存在的一种经济现象。事业行政单位负债是指事业行政单位所承担的能以货币计量、需要以资产或者劳务偿还的债务。它反映的是事业行政单位资产总额属于债权人的那部分收益或利益,代表了事业行政单位对其债权人所应承担的全部经济责任。高等学校属于事业行政单位,高校负债也属于事业行政



单位负债的范畴。高校负债建设是指高校通过负债形式对高校本身进行的物力资本投资，包括改建、扩建校舍、增添教学设备、购买图书资料等。

3. 高校负债建设的风险

高校负债建设的风险是指通过负债形式对高校进行建设性投资所存在的不利因素，是因对高校负债建设投资失误给高校带来的经济损失、无形资产耗费、人员流失等，影响高校的正常教学，导致高校工作无法正常运转的一种风险。



第一章

普通高校负债研究的基础

一、高校巨额负债形成的背景和条件

（一）高校巨额负债形成的背景

高校负债问题的形成有其历史背景。新中国成立以来，我国的高等教育财政体制经历了重大的变革。1989 年以前高等教育普遍实行免费制度，教育经费全部由政府拨款来承担。随着市场经济体制的深化，高等教育免费的不合理性开始凸现，高等教育属于非普及性教育，高等教育免费相当于多数人纳税为少数人提供高等教育的费用，使少数人受益，有悖公平。于是 1989 年，国家教育委员会（1998 年 3 月更名为教育部）等三部委^①联合下发《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》，从此高等教育收费开始起步。1993 年，国务院公布《中国教育改革和发展纲要》，提出要运用金融信贷手段来融通教育资金，自此高等学校利用资本市场来融资被正式允许。教育部 2001 年 7 月印发的《全国教育事业第十个五年计划》提出：“适当运用财政、金融、信贷手段发展教育事业，合理利用银行贷款，继续争取世界银行贷款项

^① 国家教育委员会、国家物价局、财政部。



目。”这为高校贷款提供了政策上的支持。金融信贷真正成为高校融资最主要的渠道始于1999年高校扩招。为了适应经济社会快速健康发展、国民素质不断提高的需要,自1999年起,我国实施了扩大高等教育招生规模的政策,以加快推进高等教育大众化进程。高等学校较大幅度的扩招一直持续到2006年,连续8年每年招生规模都有较大幅度的提高。1998年,我国高校招生规模为108万;1999年,高校实际招生为159.68万,比上年增长51.68万,增幅为47.8%;2000~2006年,我国高校招生规模继续扩大,分别为220.61万、268.28万、340万、380万、447万、475万、530万。高校扩招虽然提高了国民素质,拉动了经济增长,扩大了内需,但也直接导致高校教育资源严重不足。许多高校为达到教育部门规定的基本办学条件和标准,不得不对校舍进行大规模改建、扩建和新建。在国家高等教育拨款未大幅度增加的情况下,高校建设和发展资金只能依靠负债形式解决,以致出现当前较为严重的债务危机。

(二) 高校贷款的有利条件

1. 教育改革发展的需要

国务院批转的《面向21世纪教育振兴计划》,提出了大力发展高等教育,将大学入学率从2000年的11%提高到2010年的15%的发展目标。面对这样的大好形势,各高校都在努力把握发展的机遇,力争在21世纪初把本院校发展成为高质量、上规模的学校。但是高校快速发展和现有财力的矛盾,是各种问题中最重要、最核心的制约性问题,高等教育的超常发展任务重、要求紧、资金需求量大而且集中,仅仅依靠政府部门的支持远远不够,因此,贷款办学是解决高校资金“瓶颈”和燃眉之急的最好措施。各级政府也大力鼓励,提倡高校多渠道筹措资金。

2. 国家政策的支持

目前我国采取了积极的财政政策,宏观经济环境发展良好,资金



环境宽松,利率较低,同时,国家对教育发展大力支持,甚至有的地方政府采取给予了适当贴息,大大激励了高校贷款的热情和信心。各高校纷纷争取把握贷款的最佳时机。

3. 金融机构的通力合作

教育事业的迅猛发展吸引了各个商家的关注,因此金融机构近几年一改过去的亲“资本家”到现在的亲“知本家”,各家银行主动抢占先机,纷纷与各高校签订全面合作协议,承诺给予巨额资金支持,欲以信贷杠杆撬动其他业务的发展。

(三) 高校贷款的主要用途

高校贷款主要是解决办学规模的扩大和现有教学条件不相适应的矛盾。因此,主要用途为:

- (1) 新校区的征地和配套设施建设。
- (2) 教学设施建设,主要用于教学楼、图书馆、实验楼的建设和教学、科研设备的购置。
- (3) 后勤设施建设,主要用于学生公寓楼、食堂、活动场所和教职工住房的改善。
- (4) 对外投资,主要是高校为了加速其科技成果转化,组建各式各样的研发公司、大学开发区以及其他校办高科技产业,需要一定资金投入。学校自身原始积累少,开办企业资金短缺,所以初期贷款是促进高校社会化发展的重要途径。

二、我国普通高校负债的现状与风险分析

(一) 高校贷款的现状

随着招生人数的增多,基本建设和相应的硬件设施也必须跟上,而随之增加的财政投入跟不上高校规模扩大的速度,于是,在银校合



作的推动下,高校靠贷款来扩张。2007年7月初,经过对30多所高校的调研,中国人民政治协商会议全国委员会在中国人民政治协商会议常务委员会上公布了一份关于高校负债问题的报告。报告显示:全国高校贷款总额已高达2500亿元。几乎所有的高校都有贷款,有的高校贷款高达20多亿元,如吉林大学债务金额达到30亿元,负债率为55%,远远高于目前部属高等院校平均负债率16%的水平。到2005年5月止,山东省所属23所高校贷款余额75.4亿元,是2004年总收入的1.57倍,其中5所高校贷款余额超出总收入的2倍。这些贷款每年仅利息就需要4.3亿元,而山东省财政对高校的投入增量每年只有1亿元。随着我国高校规模的不断扩大和高校新校区的建设与发展,高校负债问题将更加突出,这一数据仍在不断刷新。全国公办院校银行贷款总额已达4500亿~5000亿元。表1-1是截止到2004年年底我国各省直辖市自治区普通高校贷款情况。

表 1-1 各地所属普通高等学校 2004 年底前贷款情况

2004 年底前未偿还贷款余额	省份数	所占比例/%	省份
100 亿元以上	4	12.9	浙江、广东、山东、江苏
50 亿~100 亿元	8	25.8	河北、辽宁、黑龙江、安徽、江西、河南、西藏、湖北
20 亿~50 亿元	8	25.8	天津、吉林、上海、湖南、重庆、四川、陕西、甘肃
10 亿~20 亿元	8	25.8	北京、山西、内蒙古、福建、广西、贵州、云南、新疆
10 亿元以下	3	9.7	海南、青海、宁夏

(二) 高校负债的特点

(1) 贷款期限长、金额大,投资效益具有难预测性。高校贷款大多用于基本建设投资,具有周期长、占用资金数量大的特点,季节性资金短缺的流动贷款较少。与企业不同,高校投资效益很难用投资收益率、投资回收期等指标来表现,这使银行向高校的贷款很难用贷款效益来预测,也很难用各种经济指标评估。