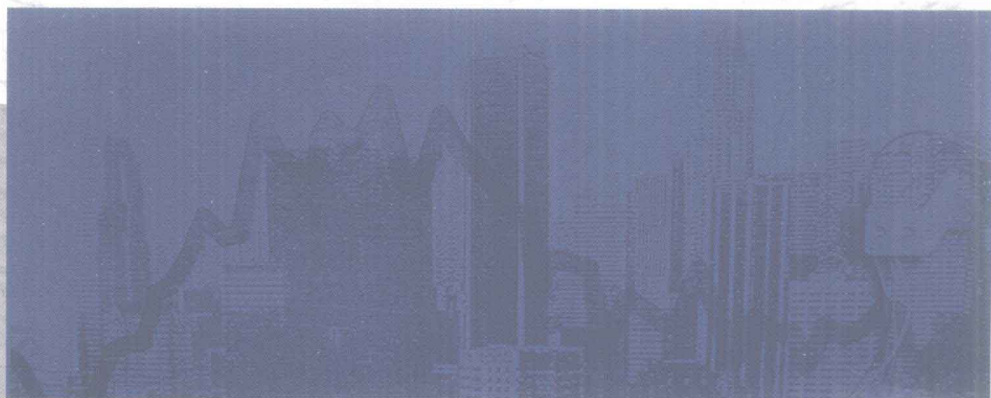


科学经管文库



高校债务风险管理研究

田恒平 著



科学出版社

科学经管文库

高校债务风险管理研究

田恒平 著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书通过调研并结合相关研究对我国高校债务做了基本判断：我国高校债务是一个动态的量，2007 年是债务的峰值，总量在 3 600 亿元左右，高校总体资本负债率约为 44.6%，其中银行贷款占债务总量的 69%，同时还有土地征购欠款、建筑工程欠款等。计量显示，我国高校债务总体存在很大风险，贷款风险指数为 1.27，导致高校债务风险的原因包括经费供求失衡以及利益相关者的博弈。因此，风险控制需要从法律、政策、体制、机制上入手，而风险化解包括风险自担和风险转移。

本书的阅读对象包括大学校长、主管财务的副校长、高校财务人员、银行管理人员、主管教育的政府官员以及教育学、管理学的理论研究者。

图书在版编目 (CIP) 数据

高校债务风险管理研究 / 田恒平著. —北京：科学出版社，2012

(科学经管文库)

ISBN 978-7-03-033646-0

I. ①高… II. ①田… III. ①高等学校—债务管理：风险管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 029965 号

责任编辑：徐 倩 / 责任校对：田 贺
责任印制：张克忠 / 封面设计：陈 敬

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>

锦浩彩色印装有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 3 月第 一 版 开本：720×1000 1/16

2012 年 3 月第一次印刷 印张：15 3/4

字数：310 000

定价：60.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)



reface

前言

将高校、债务、风险三个词设置为一个命题进行研究，是一个挺让人不可思议但又不得不认真面对的课题。

说其不可思议原因有三：一是历来作为“研究高深学问”、“培养高级人才”、创新社会科技、推进人类文明的高等教育，无论是在传统中国还是在激进欧美的历史上，其漫长的发展历程都是居于社会“上层建筑”的“象牙塔”地位，无论是统治者还是庶民都不可能忽略高等教育在社会中的重要作用，“仕而优则学，学而优则仕”深刻地道出了高校与社会、政治、文化乃至个人前程的互动关系，因此，高校自诞生以来，便被全社会所追求和供养，似乎与债务、风险无关。二是在科学技术带来的工业革命大力促进生产力发展以后，自然科学开始成为教育的主要内容，高等教育的“经济基础”功能被凸显，为适应和满足社会经济的发展要求，高等教育从“精英”走向“大众”乃至“普及”，这是一条高等教育规模的扩大之路，也是一条高校社会地位的下移之路。但综观世界各国，除美国外，举债“大众化”、“普及化”的国家不多，有风险的就更少，我国不可能成为一个例外。三是从我国的基本国情来看，我国历来是中央举办高等教育，秉持“学在官府”、“官师合一”的传统，“科举制度”的最后殿试还是由皇帝亲自主持。即便是当下，“高校扩招”是政府的决策，“高校举债”是政府的引导，“银校合作”是政府的鼓励，在“大政府”的执政理念下，在经济高速发展、经济总量跃居世界第二、财政年收入 10 万亿元的基础上，要解决 3 000 亿元的债务是“小菜一碟”，况且中央政府也一再暗示会解决高校债务，部分省份已经由政府兜底买单。因此有人说高校债务风险是一个假命题，因为一旦政府出手，就不是问题了，何来风险。

但是，“还了钱”不等于“了了债”，能够用钱解决的问题不是问题。高校债

务风险本身不仅仅是钱的问题，而是涉及高校产业的性质认识问题，是“有限政府”的公共治理问题，是“公地灾难”问题，是利益相关者的“利益诉求”问题，是高校发展的“战略路向”问题，是高等教育的“成本分担”问题，是如何提高教育质量与满足教育需求的问题。因此，如果只是简单地由政府给钱化解债务，则可能“还了钱不舒服”、“不还钱更不舒服”。

研究高校债务的重点在于分析债务产生的原因、债务可能导致的风险以及如何规避和化解风险。这里有两个词语需要关注——债务和风险。债务最早主要发生在经济领域，是独立法人为了生产和贸易所需大量资金而进行融资以及商业中的经济往来活动。随着时代的发展，债务被引入到社会发展的各个领域，政府也不例外。随着债务的增多，人们对债务的认识也在加深，债务是一种“信誉”，是“用别人的钱赚自己的钱”，公司没有适度的债务说明公司业务拓展不够，政府没有适度的债务说明国家宏观经济规模不足，举债是可以获得收益的，不举债说明事业发展不完全，举债的目的在于获取收益，不举债意味着难发展。因此，不能简单地把债务理解为消极的东西，债务是一种积极的经济活动，是推进社会事业发展的有效手段。但同时债务也是“一朵带刺的玫瑰”，是“一把双刃剑”，是有风险的。风险意味着其损益的不确定性，高收益常常伴随着高风险，而人们对收益表现出喜好的同时也对风险有厌恶倾向，为了在举债中收益最大化并有效规避风险，需要进行债务风险的管理。因此，我们需要以积极的心态举债发展，用科学的手段管理风险。

高校扩招是高等教育大众化的必要手段，是为了满足社会经济发展对人才的基础性需求。高校负债并非历史巧合，是政府借力市场手段进行高校重组的战略选择，是推动高等教育大众化发展的有效手段，是高等教育大众化发展的历史规律。

目前，我国高等教育还处于大众化的初级水平，高等教育的大众化和普及化是必然趋势。从我国高校债务现状、政策信息以及美国经验来看，高校的债务形式尤其是银行商业贷款形式会发生变化，但“负债发展”将是我国高校未来发展的一种走向，为此，认真研究高校债务风险管理是一个需要长期关注并深入研究的问题。

田恒平

2012年1月



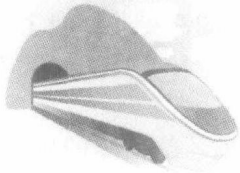
Contents

目录

前言

第 1 章 高校债务风险的研究基础	1
1.1 债务与高校负债发展	2
1.2 风险与高校债务风险	15
1.3 高校债务风险管理的一般流程	19
1.4 高校债务风险管理的组织架构	25
1.5 高校债务风险管理问题的研究现状	28
第 2 章 高校债务风险的现状调查	44
2.1 高校债务总体的数量测算	44
2.2 高校债务存在的形式结构	59
2.3 高校债务风险的影响因子	68
2.4 高校债务未来的趋势走向	78
第 3 章 高校债务风险的计量评估	83
3.1 高校债务风险的损失计量	83
3.2 高校债务风险的收益分析	103
第 4 章 高校债务风险的原因分析	130
4.1 教育经费供求的失衡	130
4.2 高校自身管理的缺乏	145
4.3 政府行政力量的主导	147
4.4 教育主管部门的强化	154
4.5 社会相关主体的助推	161
第 5 章 高校债务风险的控制策略	167

5.1 高校债务风险的法律性控制	167
5.2 高校债务风险的政策性控制	178
5.3 高校债务风险的体制性控制	180
5.4 高校债务风险的机制性控制	185
第6章 高校债务风险的化解途径	192
6.1 高校债务的风险自担	192
6.2 高校债务的风险转移	201
主要参考文献	232
后记	243



第 1 章

高校债务风险的研究基础

高校债务是从 20 世纪 50 年代开始首先在美国产生的，后以世界银行（简称世行）贷款资助贫穷国家教育发展的形式在世界推广。

我国从 1981 年获得第一笔世行教育贷款开始产生高校债务，但这一时期的债务主体是国家，而且世行贷款是一种扶贫性质贷款，利率很低，且很多伴有配套性资助款，因而基本不存在风险。

1992 年我国社会主义市场经济开始建立，为鼓励高校加快科技成果转化，政府鼓励高校大力发展校办产业，校办产业开始向银行贷款，但这时的贷款数量有限，而且多有实业的支撑，因而债务风险较小且由校办产业自身来化解，高校本身基本没有债务风险。

1998 年《中华人民共和国高等教育法》（简称《高等教育法》）颁布实施。《高等教育法》确立高校法人地位以后，在 1999 年扩招的推动下，高校开始大量举债，高校债务逐步成为一个全社会关注的热点问题。

由于债务的主体是各高校自身，因此，不同的高校其债务形式也很不一样，高校债务呈现出多样化的特点，主要包括银行贷款、基建项目欠款、学校教学实验设备欠款、学生用书欠款、教师福利奖金拖欠等；其形成包括国家相关政策的负效应、高校“井喷式”的扩招、财政对高校投入不足、教育投入的历史欠账、金融机构对高校贷款准入条件不严格、相关部门对高校贷款使用缺乏有效的监管、高校自身融资能力不够、教学管理成本偏高、权力腐败和寻租、学生学费拖欠等多方面原因。在高校的这些债务中，银行商业贷款占绝对比例，银行商业贷款的特点是利息的存在导致债务总量与日俱增，有些银行贷款量很大的高校目前的办学盈余仅仅能够维持银行利息，部分学校甚至连利息都无法支付。因此，全

国很多高校的办学盈余都以利息的形式流入银行，而高校在银行的借贷本金却未见减少（除广东、江西等部分省份由政府买单外），整个中国的高等教育成了银行的“事实性赚钱工具”，这是中国高等教育的被动，更是整个社会所不愿意看到的。

由于我国银行贷款的期限一般为3~5年，随着高校债务还款高峰的出现，高校债务压力越来越大，而其他欠款形式的债务的还款可能是随时的，很多债主几乎天天在学校要钱，高校日常运转资金时常难以为继，面临很大的办学风险。有校长说现在“过年”就是“过关”，因为一到过年期间，各大债主就上门讨债、封门甚至发生肢体冲突等。部分学校在大量举债兴办校区以后，学校因“地处偏远城区”、“办学效益不好”等多方面原因，招生极为困难，如西部某高校2010年秋季只有7个新生入学，湖北某高校2010年的新生报到率不足1/3。在债务风险和生源短缺的双重压力下，部分高校出现了生存危机，以至于武汉大学原校长顾海良教授在全国两会上警告“未来10年，中国将有部分高校破产”。看来，这个预言并非危言耸听。

经过10多年的负债发展、债务偿还和债务经营，高校这个曾经“高傲的象牙塔”终究汇入社会的经济大潮之中，高校不仅研究经济，也开始感受经济、运营经济。是债务就有风险，透过高校债务及其带来的风险，我们有太多需要思考和研究的问题，而这中间最大的问题就是高校债务的风险管理。

1.1 债务与高校负债发展

1.1.1 债务

债务就是还债的义务，是债权人向债务人提供资本，以获得利息并在约定时间偿还本金的一种经济交往活动。债务最早主要发生在经济领域，是独立法人为了生产和贸易所需大量资金而进行融资以及商业中的经济往来活动。随着时代的发展，债务也逐步被引入到社会发展的各个领域，今天多见于公司债务和政府债务，而政府举债已经成为当今世界规模最大的债务形式，很多国家尤其是欧洲国家，政府因举债过高濒临破产的现象早已为人们所熟知。中国政府也是每年举债进行基础设施建设，据不完全统计，中国地方政府的债务已经超过11万亿元人民币^①。

债务一定伴有风险，债务风险是指债务人因举债而带来的未来损益的不确定性，反映了举债人的预期结果与实际收益的离散程度，这种不确定性可能是损失

^① 孙昊. 中国实际债务比最高达80%，政府隐形债务不断攀升 [N]. 中国经济，2010-09-07.

也可能是收益。如果事物是一种确定性的指向,就没有必要进行管理,但风险是一种不确定的指向,因此需要进行管理,以期获得利益的最大化。

1.1.2 负债经营

西方市场经济发展中的企业管理经过了三个大的阶段:一是工业化生产初期的资本管理,就是通过自己的实有资产经营获得利润。二是到了20世纪60年代,任何企业在已有资产的状态下要实现扩大再生产已经不现实了,于是企业开始负债经营,即企业通过举债来进行经营,“用别人的钱赚自己的钱”,进入了债务管理的风险投资阶段。债务是有风险的,一味的举债必将带来灾难性后果,很多企业因此而破产。三是进入20世纪末,企业开始进入资产管理与债务管理相结合的混合管理阶段,即企业既注重已有资产经营,同时也注重举债,在已有资本和债务之间需要形成一定的比例,即资本—债务比,对此进行研究而形成的理论被称为企业资本结构理论。其中,负债经营理论是企业资本结构理论的核心部分,有一个庞大的理论体系,而且从企业、银行以及财务的角度,对这一理论的阐述差别也非常大。高校债务是借鉴了企业负债经营的模式,同时,也有银行信贷和财务管理,因此,负债经营理论的诸多思想将成为本书的重要思想来源。

1. 负债经营的理论派别

1) 负债是信用中介

这个理论派别以亚当·斯密(Adam Smith)、大卫·李嘉图(David Ricardo)、约翰·穆勒(John Stuart Mill)为代表,认为负债是现代社会的信用媒介,银行是信用中心、是债务运行的中枢,通过银行的授信,对现有社会资本进行再分配,使社会资本得到有效合理的配置,增加社会财富。他们认为:“有许多人根本没有资本或虽有资本但极微小,但其事业才干则为众所知悉和看重,信用就能使这样一种人得到货币的垫借或者财务的赊给,以使其事业才干能有助于公共财富的增加。”^①

2) 负债是信用创造

信用创造学派创立于19世纪末,代表人物是埃尔伯特·韩(Albert Hahn)、麦克鲁德(Henry Dunning Macleod)等。创造学派认为负债就是财富,因为债务能推动和促进经济繁荣,而银行则创造了信用与负债业务。埃尔伯特·韩在《货币的经济变动理论的基本原理》一书中做了深刻分析,认为银行信用的扩张

^① 穆勒J. 政治经济学原理 [M]. 赵荣潜, 桑炳彦, 朱泱, 等译. 上海: 商务印书馆, 1991: 512~513.

增加了货币的流通量,扩大了社会的购买力,增加了有效需求,拉动了经济发展,而债务人也可以从债务利率中获得超额利润,并使社会资本创造出更多的价值。

3) 凯恩斯的公债观

凯恩斯(John Maynard Keynes)无疑是对现代经济影响最大的经济学家之一,凯恩斯对负债经营的研究主要集中在公债领域,这是由他侧重于宏观经济学研究的方向决定的。凯恩斯的公债观主要有三点:一是发行公债可以增加投资,扩大劳动就业,拉动国民经济的发展;二是发行公债可以弥补财政赤字,制止经济衰退,稳定市场物价;三是发行公债可以调节社会总资本的投资方向,有利于国家进行宏观调控^①。

2. 负债经营的前提条件

债务人必须有偿还长、短到期本息的流动资产,进行负债经营所产生的利润率必须大于负债率,即使个别债务利息过高,但企业整体仍有利可图,资产负债程度要控制在权益资本不被债权人收购的状况下。负债经营是为了使企业效益最大化,而不是为了以借新债还旧债。为此,债务人要通过科学分析生产、经营和市场状况,确定资本借贷量,要仔细研究投资方向,提高投资效益,还要仔细研究筹资渠道,降低交易成本。

3. 债务的分类

债务按其偿还期限的长短可以分为流动性负债和长期负债,流动性负债是指在一个经营周期内需要偿还本息的债务,长期负债则是分期还本息、到期还本息或者分期付息到期还本的债务。债务按其形成方式可以分为借款性负债和自发性负债,借款性负债是指债务人为了经营而通过银行、证券等主动筹资而形成的债务,自发性债务是在生产经营中自发形成或者增加的债务,如工资、税金、福利等。债务按照当下状态还可以区分为实有债务和或有债务,或有债务是一种预期债务。

4. 负债经营的收益分析

举债人之所以要举债,必然是举债能带来利益,因此,债务首要的是收益,然后才是风险。债务的收益分析一般可以从以下几个方面进行:

第一,筹措资金。经营业务要扩大,就需要大量的先期投入,如果等待企业自身的资金积累,市场机会早已不在,因此举债能够使企业迅速筹措资金,扩展

^① 叶全良. 负债经营论 [M]. 武汉: 湖北人民出版社, 2002: 35.

业务, 及时把握市场机遇。

第二, 减税效应。如果公司将利润进行原始积累, 则积累的过程中需要支付很大的收益税金, 若通过举债发展, 债务利息可以抵减税负, 这是十分合算的。

第三, 财务杠杆效应。由于债务的利息跟举债者的经营业绩有关, 因此, 如果负债经营所带来的利润高于债务利息, 则举债人的收益就增加了, 这就是财务杠杆效应。同时, 在负债经营的过程中, 企业的自有资本也会因新的投资而创造新的价值。

第四, 从通胀中获益。在通货膨胀环境中, 以及货币贬值、物价上涨的情况下, 债务依然以账面价值为准偿还, 不考虑通胀因素, 因此, 债务人实际偿还的债务的真实价值要低于借入款项的真实价值, 债务人因此会获得收益。

第五, 改善治理机制。债务是一种融资手段, 也是优化资本结构的手段。公司如果举债, 债权人(利益相关者)会适当参与到公司治理中来进行监督, 这既可以减少股东和经理人的代理成本, 又可以监督公司经营, 减少风险。

第六, 加强管理, 提高效益。债务存在风险, 风险是一种压力, 通过负债经营, 公司管理层在债务压力下, 势必会改善管理水平, 提高公司效益, 减少债务风险。

5. 债务风险

债务肯定存在风险, 这是负债经营的典型特点。因此, 债务是“一朵带刺的玫瑰”, 在获得芬芳的时候也要避免被刺伤, 这就是一个负债的规模适度问题以及债务的风险控制问题, 这些属于债务风险管理理论的范畴, 此处不再赘述。

1.1.3 美国高校负债发展的实践探索

高校负债运营首先来自美国。第二次世界大战结束以后, 有 225 万退伍士兵需要到大学接受教育, 这一数据给大学基础设施带来了巨大的压力。此时, 仅仅依靠政府的财政拨款已经无法解决这一问题。为此, 1950 年美国国会颁布了《住宅法》, 该法第 4 章“大学住宅贷款计划”规定由联邦政府出资 3 亿美元建立一个循环基金, 为高校学生宿舍和教师住宅的建设、维修和改造提供 50 年的低息贷款。贷款的平均利率为 3%, 由“住宅和国内财政局”负责管理。1961 年又出台了《综合住房法》, 将低息贷款增加到了 28.75 亿美元。于是, 20 世纪五六十年代美国大学开始大规模贷款建设住宅, 高校债务由此诞生^①。

根据专家在 20 世纪 50 年代的测算, 美国到 1970 年将有 700 万人就读大学,

^① 林莉. 中国高等学校贷款问题研究 [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2008: 229~230.

同时还需要培养 60 万研究生。为此, 1963 年美国颁布了《高等教育设施法》, 要求加强对大学教学、科研基础设施建设的贷款力度; 1965 年美国又颁布了《高等教育法》, 该法对大学基础设施建设贷款的条件、年限、利率、贷款在各州之间的分配、贷款配套资金、贷款豁免等方面做了详细规定, 这是利用贷款建设大学的第二个阶段, 投资重点从师生住宅转移到了教学、科研基础设施, 因而贷款总量也有很大增加。到了 20 世纪 70 年代, 美国高校贷款债务到达顶峰, 此后逐步消退, 到 1980 年高校住宅及设施贷款实际发生额只有 11 370 万美元, 1981 年缩减到 7 600 万美元, 1982 年则只有 5 000 万美元, 1986 年停止^①。

随着美国联邦政府逐步退出对高校的低息贷款, 高校开始转向商业银行贷款。现在, 美国高校多通过资本运作来为高校建设筹集资金, 形式包括借贷和发行债券等。近年来, 美国高校越来越依赖发行债券和赤字经营的方式来办学, 1995 年, 美国有 160 所高校发行债券, 债券总额达 26.7 亿美元; 1996 年有 189 所高校发行债券 41.4 亿美元; 1998 年, 在华尔街出售的高等教育债券达 155 亿美元。很多世界知名大学都是巨额债务主体, 耶鲁大学 1996 年发行过 100 年期限的巨额债券, 哈佛大学佛德学院 1996 年发行了总额 2 400 万美元的债券^②, 这些债务主要通过办学收费的总收入来进行偿还^③。

美国高等教育的作为一直受到全世界的关注, 毋庸置疑, 美国高校的负债运营对美国高等教育的发展影响很大, 尤其是在改善高校基础设施、教学条件, 以及在高校大众化进程中起到了关键性作用, 对世界高等教育发展也起到了示范作用^④。我国高校自 20 世纪 80 年代以来的发展轨迹, 无疑也透出了美国高校发展的某些影子^⑤。

1.1.4 我国高校负债发展的历史回顾

1. 我国高校教育经费保障机制的历史变迁

1) 现代大学建立前朝廷全额承担高等教育经费的保障机制

高等教育在我国有着悠久的历史。孔子有弟子三千, 其中贤人七十二, 这被很多学者认为是接受高等教育之始, 其时教育多为自费, 以“束脩”之礼承载。秦朝开始设置博士, 博士多为习诸子百家之学者, 但以儒生居多。秦博士在“坑儒”前多达七十人, 秦二世时有三十多人。秦博士为闲职, 主要是掌通古今、史

① 林莉. 中国高等学校贷款问题研究 [M]. 广州: 广东高等教育出版社, 2008: 229~230.

② 张万朋. 美国高校债务问题的控制与防范 [J]. 教育发展研究, 2009, (7): 47~51.

③ 马焕灵, 陈大兴. 美国高校借贷体制管窥 [J]. 复旦教育论坛, 2010, (1): 80~84.

④ 林莉. 美国高校贷款的历史演变及启示 [J]. 清华大学教育研究, 2009, (4): 94~98.

事,待问咨询,议礼论政,可以说是最早意义上的高等教育教师,这些职位虽为闲置,但毕竟是政府职位,他们依然享受国家俸禄,官银办高校的传统由此发轫。

到了汉代,中央开始设置官学,包括四姓小侯学、太学和鸿都门学,置“五经博士”为师资,这里的鸿都门学可以被认为是世界上最早的专门的文学艺术学校,相当于现在的专科学校,而太学则是我国历史上第一所比较完备的综合性普通高等学校。学校以“五经博士”为师资,以“熹平石经”为恒定教材,以“集会讲经、自行研习、讨论辩难”为教学形式,以“射策、开卷、对策和口试”为考试方法,以“五经课试法”为教学方法,学生规模日常维持在三千人左右,规模相当大了,在东汉顺帝时更是达到了三万人,很少数民族都派学生前来学习,太学的称谓也一直延续到晚清,太学无论是学校设置、管理还是课程都是由官方经办的,依然延续了官银办高校的“官学传统”^①。

魏晋南北朝时期的太学,隶属中央管辖并直接投资,另设有贵胄性质的学校,如国子学、皇子学等,也有专科性质的学校,如律学和医学。隋唐延续太学为综合性大学,增加了四门学、广文馆为普通性质的大学,延续国子学,增加崇文馆、弘文馆为贵胄学校,专科学校在律学、医学、算学、书学的基础上增加了崇玄学(相当于今天的哲学学院),首次设立了掌管教育的最高权力机构——国子监,最高教育行政长官称为祭酒,所有大学依旧由中央主办主管并直接投入资金。

两宋时期的高校在普通大学和贵胄学校延续了前朝模式的基础上,增加了武学、画学和道学三个专科学校,同时,地方出现了白鹿洞、嵩阳、岳麓、应天府、茅山、石鼓六大书院,书院的办理得到了政府的许可与支持,很多书院还有当朝皇帝题写的匾额,朝廷还划拨了学田,这是中国高校首次出现地方民间办学,具有相当重要的历史意义,但政府依然通过学田等形式进行办学投资。

元朝除了在中央增设回回国子学、蒙古国子学外,没有其他创意,而在两宋兴建的地方书院这时也因其“官学化”而逐步衰败。

明清时期的传统高校均是初盛长衰,在办学和管理上没有什么新意,反倒是冗长的办学形式滋生了高校的腐朽,尤其是中央集权的办学体制、陈腐的学习内容、“八股式”的学习方法和呆板的“科举制度”将传统的高等教育送入了死谷,这一时期随着“西学东渐”、“洋务运动”、“维新变法”以及后来“新文化运动”的出现,真正意义上的现代高等学校开始建立。

2) 现代大学创建以后中央与地方分担教育经费的保障机制

鸦片战争以后,在“经世致用”和“师夷制夷”为主要思想的洋务运动中,以京师同文馆以及后来的京师大学堂为代表的现代大学开始兴建。由于这一时期

① 喻本伐,熊贤君.中国教育发展史[M].武汉:华中师范大学出版社,1991:121~131.

高校的创立大多由中央政府及地方政府要员发动,目的在于为国家政权服务,因此,高校的办学经费多由官府支付,大体可以分为两级办学两级支付体系。中央朝廷举办的京师大学堂等学校由朝廷支付办学经费,地方政府办学则主要由地方支付,朝廷予以少量补助,学生在校读书享受全免费教育,还领取俸银,京师同文馆的学生实行官衔制,规定学生为七品官,年俸银45两,八品官40两,九品官32两5钱^①。京师大学堂当时的开办费为35万两白银,日常开支为10万两白银,户部指定以华俄道胜银行中国政府存款的利息支付,不足部分由户部补足。学校的土地和校舍也都是由政府划拨和修建的^②。在地方官员办学经费的筹措中,张之洞的做法比较有代表性,一方面,他凭借自己在官场的声望,可以得到官府的支持。另一方面,他多方集资办学,途径有六:一是取庙产兴学;二是劝募富绅兴学;三是截留丁漕平余兴学(截留田赋多余部分);四是利用赔款兴学;五是设“学堂捐”,增设教育税(类似于我国前几年征收的教育附加费);六是少量收取学费,一般学堂免费两年,余下时间需要交费^③。张之洞主政湖北时,于1903年将川淮入鄂之盐每斤加抽4文作为兴学费用,加之其他措施,1904年筹集办学经费75万两白银,1905年增至128万两,1907年增加到了206万两^④。正是由于他筹措教育经费有方,当时的两湖两广教育也相对发达,发达的教育很好地开启了民智,并使武汉、广州成为辛亥革命这一重大历史运动的策源地。这一地带也一直是中国的教育重镇并一直延续到今天,可以说,湖广的教育承继了这一历史机缘。但最近几十年,中南地区教育在全国的地位有些尴尬,发展的脚步很难跟上北京、上海、江苏、浙江等地区,其中的重要原因就在于中南几省的教育投入严重不足,湖北地区的教育投入在全国教育投入中一直处于倒数地位,使华中地区经济区位优势无法凸显(部分官员甚至用了“中部塌陷”来形容),原有的教育资源优势也是每况愈下(武汉、长沙、广州等地高校在全国的排名可以作为证明)。珠三角地区是我国经济发展的引擎,社会经济的飞速发展却与教育的相对滞后形成了鲜明的落差,经济发展所需的大量人才基本靠从内陆引进,这些都需要我们认真反省和深思。

1911年10月10日,武昌起义爆发,中国资产阶级领导的辛亥革命推翻了清朝统治,结束了中国两千多年的封建君主专制统治。1912年1月1日,孙中山就任临时总统,中华民国诞生。中华民国时期一直伴随着战争:从国际上看,期间

① 李国均,王炳照,金祥林.中国教育制度通史[M].第六卷.济南:山东教育出版社,2000:142~243.

② 李国均,王炳照,金祥林.中国教育制度通史[M].第六卷.济南:山东教育出版社,2000:243.

③ 喻本伐,熊先君.中国教育发展史[M].武汉:华中师范大学出版社,1991:463.

④ 陈东原.中国教育史[M].上海:商务印书馆,1936:499.

经历了两次世界大战,第一次世界大战因日本对中国山东的觊觎导致了北洋政府著名的“府院之争”,甚至上演了“张勋复辟”的闹剧,进而爆发了“五四”爱国运动,掀开了我国新文化运动的序幕;第二次世界大战期间,中国是主战场,直接与日本交战,同时还派兵与英美联军联合作战,打通了中印公路。从国内来看,这一时期历经了军阀混战、北伐战争(1924~1927年)、土地革命战争(1927~1937年)、抗日战争(1937~1945年)和全国解放战争(1946~1949年),在那个烽火岁月,我国高校能顽强地生存和发展,已经是相当不容易的了。尽管战争频仍,高校因经费紧张举步维艰,甚至发生教授被饿死的惨剧(毛泽东对朱自清宁肯饿死也不领美国“救济粉”的精神给予了称赞,赞扬他“表现了我们民族的英雄气概”),但国家对高校的投入从没有中断过,而在战争年代,国力衰微,内忧外患,如此情景也是可以理解的。

1949年中华人民共和国成立,经过六年的社会主义改造尤其是1952~1954年的“院系调整”,国家将原有私立大学和教会大学均收归国有,建立了高度集权化的高校管理体制,政府成为了高校的唯一办学和投资主体。十年“文革”,高校受到巨大冲击并几乎停顿。

改革开放以后,我国高等教育逐步恢复到计划经济体制下的全额拨款状态,当时财政也异常紧张,而高校发展又急需大量资金,中央政府于是采用国家向世行贷款并偿还本息的方法筹措资金来发展高等教育,高校本身则无债务之忧。

1998年是一个历史的转折点,这年全国人大颁布了《高等教育法》,明确了高等学校的法人主体地位,提出了高校“对外自主办学,对内民主管理”的大学治理结构,高校在高等教育大众化浪潮中,在政府扩招政策的压力下,在银行商业化逐利和高校自我欲望的膨胀中,开始大举借债,实现了高校的“大跃进”式发展,同时,也开始了“负债经营”的发展模式,高校债务问题由此发端并不断发酵,高校债务风险甚至债务危机也开始凸显。

2. 我国高校银行贷款的历史变迁

在计划经济体制下,高等教育是“由国家财政统包”的“上层建筑”事业,高等学校属于“无盈利的事业单位”,办学经费完全依靠国家财政投入,因此,1980年以前,我国高校不存在银行贷款。改革开放以后,随着社会对高等教育需求的不断提高,高等教育在逐步从“上层建筑”演变为“经济基础”的过程中,以“银行贷款”为推手实现了自身从“精英”走向“大众”的蜕变。

1) 以“国家政府”为债务主体的“世行贷款”时期

1980年,我国政府恢复在世行的合法地位。1981政府与世行谈判签署的第一个世行贷款项目就是高等教育贷款项目。该项目向世行贷款2亿美元,用于高校的设备采购、学校管理及聘请专家、研究生及培训人员奖学金等。这个项目对

当时 28 所重点高校进行了教学设备更新、教学条件改善和教师培训,完成土建工程 323 677 平方米^①。高校外资贷款就此产生。从第一个高校世行贷款项目到今天,我国政府与世行签署的 19 个教育贷款项目中,有 12 个是关于高等教育发展的项目,如表 1-1 所示。

表 1-1 世行贷款中国高校项目一览

年份	项目名称	贷款数/ 亿美元	项目涉及单位
1981	大学发展项目	2.0	28 所重点大学
1982	农业教育科研项目	0.745	11 所重点农业大学、6 个农业研究所、新建国家水稻研究所
1984	广播电视大学和短期职业大学项目	0.85	29 所中央及省级电视大学、1 个教育电视台、17 所地方短期职业大学、1 个教育科学研究所
1984	农业教育项目	0.688	23 所农业大学、12 所农业中专、3 个远程教育中心
1985	大学发展项目	1.45	中央部属 34 所高校、2 个培训中心
1986	地方大学项目	1.4	56 个地方高校及部属 4 所师范大学
1988	在职教师培训项目	0.5	省属 72 所教育学院
1990	职业教育项目	0.5	17 个职业技术学院、57 所中专、技校和职教中心
1991	重点学科发展项目	1.31	133 个实验室
1992	贫困省教育发展项目	1.3	114 个贫困县和 19 所高校
1993	师范教育发展项目	1.0	124 所师范专科学校
1999	高等教育改革项目	0.7	—

从表 1-1 中可以看出,12 个高等教育相关项目中涉及贷款金额并不多,但在当时尤其是改革开放之初,这些贷款为我国高校的建设提供了宝贵的经费支持,对我国高等教育事业的发展起到了重要作用。世行贷款所支持的高校主要集中在重点大学、农业大学、师范院校和广播电视大学,贷款的用途主要是采购先进的教学仪器设备和培训教师,这反映出当时我国高等教育事业发展的政策指向和重心所在。

世行贷款的本质是政府“主权外债”。高校利用的世行贷款并不是高校直接从世行获得的,而是由国家财政部和教育部代表我国政府与世行谈判获得贷款后,再采取转贷的方式把贷款分配给各高校使用。高校在贷款“借、用、还”的过程中,除了要接受世行对贷款项目执行过程的监督外,并不与世行发生直接联

① 何东昌. 中华人民共和国重要教育文献 [M]. 海口: 海南出版社, 1998: 1934~1936.