



高校债务风险防范与化解问题研究

——兼论高校法律风险管理体制创新

■ 李百超 等著





高校债务风险防范与化解问题研究

——兼论高校法律风险管理体制创新

■ 李百超 等著

法治建设与法学理论部级科研项目成果



知识产权出版社
INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

责任编辑：牛洁颖

责任校对：董志英

装帧设计：张小力

责任出版：卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

高校债务风险防范与化解问题研究——兼论高校法律风险管理

体制创新/李百超等著. —北京：知识产权出版社，2010.8

ISBN 978-7-5130-0096-3

I. ①高… II. ①李… III. ①高等学校—债务—财务管理

理：风险管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第142631号

高校债务风险防范与化解问题研究

——兼论高校法律风险管理体制创新

Gaoxiao Zhaiwu Fengxian Fangfan yu Huajie Wenti Yanjiu

李百超 等 著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村1号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010-82000860 转 8101/8102

责编电话：82000860 转 8109

印 刷：知识产权出版社电子印制中心

开 本：880mm×1230mm 1/32

版 次：2010年8月第一版

字 数：250千字

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010-82005070/82000893

责编邮箱：niujieying@sina.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：9.25

印 次：2010年8月第一次印刷

定 价：25.00元

ISBN 978-7-5130-0096-3/G·342 (3126)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

QIANYAN 前

言

《高校债务风险防范与化解问题研究——兼论高校法律风险管理体制创新》一书是司法部国家法治建设与法学理论研究部级科研项目（项目编号：07SFB5032）的成果。该项目主持人为李百超，课题组成员包括陈九振、冉赛光、张巍、张涛、朱文鹏、刘书正、陈鹏、张倩、张玲。书稿由课题组集体编写而成，具体分工为：李百超撰写引论、第一章，陈九振撰写第五章，冉赛光撰写第二章、第三章、第七章、第十四章，张巍撰写第十章、第十二章，张涛撰写第四章、第六章，朱文鹏撰写第九章、第十三章，刘书正撰写第十一章，陈鹏、张倩、张玲撰写第八章。

本书在编写过程中，得到了司法部、中央司法警官学院等单位领导的大力支持。国内诸多专家如中央司法警官学院孟利民教授、西北政法大学冯卫国教授、青岛大学陈锋教授等在写作过程中对课题进行了积极指导。华北电力大学石峰等同志为课题组调研、经验交流提供了大量的帮助，并提供了宝贵的数据资料。在此，对上述专家以及为课题调查提供方便的所有单位和同志表示诚挚感谢。课

2 □ 高校债务风险防范与化解问题研究

题组还参阅了国内外大量的著作和文献，并在书中尽可能一一注明，在此对所参阅和所引用著作和文献的作者一并表示感谢。

尽管如此，限于学术水平，书中难免存在甚多疏漏，敬请读者批评指正。

课题组

2010年5月20日

MULU 目

录

■ 引 论	1
-------------	---

现实篇

高校债务风险的现状、成因与影响

■ 第一章 我国高校债务的现状 & 成因	13
■ 第二章 我国高校债务风险的特征	20
■ 第三章 我国高校债务风险的构成 & 危害	24

对策篇

高校债务风险防范与化解机制研究

■ 第四章 制定科学发展战略，避免高校规模 盲目扩张	35
■ 第五章 完善法人治理结构，规范高校内部 权力关系	42

第六章	完善高校内部控制制度，强化经济 管理控制	47
第七章	提高高校内部审计层次，加强经济 效益审计	55
第八章	实施高校财务制度创新，加强财务 监督职能	71
第九章	加强高校贷款评估管理，规范高校 贷款行为	88
第十章	改革高等教育投融资体制，加大高等 教育投入	100
第十一章	完善高等教育立法，依法保障 高等教育	107

展望篇

高校法律风险管理体制创新

第十二章	高校管理中的法律风险概述	131
第十三章	高校管理中法律风险的表现	140
第十四章	高校法律风险管理体制的创新	217
附录		224
参考文献		286

论

一、研究背景与价值

本课题的研究背景与价值主要基于以下几个方面的思考：

（一）高等教育事业的健康、可持续发展

高校的扩招，使中国高等教育的发展实现了历史性飞跃，创造了世界高等教育发展史上的奇迹。同时，随着国内市场经济体制改革的不断深入，竞争机制逐步引入高等教育领域，各高校都面临着国内和国际间的相互竞争的挑战。扩容和竞争的双重压力促使各个高校抢抓机遇，创造条件，举债办学，加速发展，极大地改善了学校的基本办学条件。但由此所带来的巨额债务压力和教育经费紧缺的问题也日益突出。目前，有的高校没有考虑自身的实际，盲目扩张，过度举债。贷款资金快速增长的背后，隐藏着潜在的债务风险，不利于高校的健康、有序和稳定发展，也不利于国家信贷资金的安全运行。当前，高校巨额贷款的债务压力和教育经费紧缺的问题日益突出，高校财务治理面临许多新情况新问题。我们必须用全新的视觉、全新的思维，全面审阅、研究和思考举债办学的相关问题，探索新形势下债务治理的新模式，有效防范风险，确保高等教

育事业的健康、可持续发展。

（二）高等教育法制的进一步完善

高校债务问题折射出了高等教育法制的缺位。政府对教育经费的投入缺乏有效的法律约束，高校债务问题的问责法律机制不健全，助长了部分高校搞形象工程。

巨额的债务已远远超出这些高校的偿还能力，每年仅偿还上亿元的贷款利息就使有的高校无力承受。沉重的债务包袱已经严重影响到高校的正常运行，甚至有人指出某些过度负债的高校已面临破产，极易引发社会风险。高校债务问题已成为社会各界关注、质疑的焦点，教育部将“化解高校债务风险”列入 2009 年度的工作要点。我们认为，依法治国是我国的基本治国方略，依法治教也应当是我国高等教育发展中必须坚持的基本原则。如果不加强法制，即便政府出手替高校解决了债务危机，那么下一次债务危机也可能很快再次出现。所以，在解决高校债务问题的时候，应当从法制的角度进行反思。1999 年以来的高校扩招，使得多数高校原有的办学条件不能承受学生规模的激增，高校需要扩建，需要大量的建设资金，但政府对高等教育投入的增长速度却没有跟上。《中华人民共和国高等教育法》（以下简称《高等教育法》）规定：“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制”，但高等教育经费“以财政拨款为主”只是个概数表示，并没有明确规定政府对高等教育经费投入必须达到的法定义务标准。党中央曾提出优先发展教育，加大教育投入，保证财政性教育经费的增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度。但是，政府对教育的投入只是国家的教育发展规划，不是政府必须完成的法律义务，没有硬性的法律约束力，政府对高等教育经费投入的义务缺乏有效的法律约束。

对必要的高校建设经费，政府应当投入到位，否则高校可能被

迫向银行举债。因此,建议将财政性教育经费增长幅度的规定作为政府的法定义务,并明确中央与地方政府各自应负担的比例,把对高等教育投入的完成情况作为领导干部任期目标责任制的重要内容和政绩考核的重要指标。对于完不成目标任务的单位及主要领导,要追究当地政府及主要领导的责任。这将有利于保障政府对教育的足额投入,防止高校基本建设投入欠账。同时,我国还应建立健全高校债务的问责法律机制,树立规避债务风险的意识。我们需要改变目前政校不分的高校管理体制。应当通过制定和修改相关法律法规,进一步明确高校法人的主体地位,进一步明确规定高校自主权的范围,做到“政校分开”。此外还应将高校的债务情况纳入高校领导干部任期内目标责任制考核和经济责任审计、离任审计的范围,作为干部考核的一项重要内容。对于那些拟定和上报劳民伤财的奢侈浪费项目、违规举债的高校管理人员,对于在高校债务形成过程中出现的各种贪污挪用、私分公款公产的腐败行为和其他违法乱纪行为,必须依法追究有关人员的法律责任。

(三) 高校管理体制尤其是高校法律风险管理体制的创新

高校债务问题也反映出高校内部管理方面存在的诸多问题,为解决高校债务问题,高校应进行管理方面的改革,实施体制创新。《高等教育法》第37条规定:“高等学校根据实际需要和精简、效能的原则,自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备。”这就是说,高校内部管理必须依据高校自身的特点来安排。从目前情况看,高校管理改革仍有很大的空间。改革的目标应是建立起精简、高效的组织结构;从定位来说,应该是强化为教学、科研服务的功能,形成一个坚持以人为本、充满人性化管理机制的管理形态。管理的本质是挖掘人的潜能,服务教学、科研要建立高效的运行机制。提高高校办学质量要靠人的努力工作来实现,要在科学发展观的指导下,坚持以人为本的人性化管

理，做到尊重人、关心人、爱护人，通过构建和谐校园，才能把人的积极性充分调动起来，使服务教学、科研的管理改革目标和定位能得到全校师生员工的认同。

高校债务风险也是一种法律风险，当然，除了债务风险以外，高校还面临着其他方面的许多法律风险。当今社会中风险无处不在，高校应注重法律风险管理体制的创新，防范基于高校外部和内部原因产生的各种法律风险。本课题试图分析当前高校在管理方面尤其是法律风险管理方面存在的问题，并总结高校所面临的主要法律风险，在此基础上提出高校法律风险管理体制创新的目标和基本思路。

二、基本概念

（一）高校

《高等教育法》第15条规定：“高等教育包括学历教育和非学历教育。高等教育采用全日制和非全日制教育形式。国家支持采用广播、电视、函授及其他远程教育方式实施高等教育。”第16条规定：“高等学历教育分为专科教育、本科教育和研究生教育”，第18条规定：“高等教育由高等学校和其他高等教育机构实施。大学、独立设置的学院主要实施本科及本科以上教育。高等专科学校实施专科教育。经国务院教育行政部门批准，科学研究机构可以承担研究生教育的任务。其他高等教育机构实施非学历高等教育。”根据以上规定，我们可以得出结论，高等学校简称高校，是指通过国家规定的专门入学考试，招收高级中学教育毕业或者具有同等学历的学生，实施高等教育的机构，包括主要实施本科及本科以上教育的大学、独立设置的学院和实施专科教育的高等专科学校。

《高等教育法》第6条虽然规定国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和公民等社会力量依法举办高等学校，参与和

支持高等教育事业的改革和发展,但是从我国实际情况来看,公立普通高校的数量和在校学生人数占我国高校数量和在校学生总人数的绝大多数,可见,公立普通高校是当前我国高等教育的中坚力量。本书主要研究公立普通高校的债务风险问题,因此,为了表述便利,公立普通高校有时简称为公立高校或高校,其他类型的高校则加以特别说明。本书所称公立普通高校,又可称为公办普通高校,是指由中央及地方各级人民政府按照国家规定的设置标准和审批程序批准举办的,通过全国普通高等学校统一招生考试,招收高中毕业生为主要培养对象,实施高等教育的全日制大学、独立设置的学院及高等专科学校、高等职业学校和其他机构。大学、独立设置的学院主要实施本科及本科以上教育,高等专科学校、高等职业学校实施专科教育,其他机构是指承担国家普通招生计划任务但不计入高校数量的机构,如普通高等学校分校和批准筹建的普通高等学校。

(二) 债务

1. 债

在我国古代,债一般是指欠人钱财之意,有“欠人钱财即为债”之说,如借债、欠债、还债等,多专指金钱债务,但这与法律上所称的债相去甚远。在古罗马时期,《法学阶梯》一书认为:“债是拘束我们根据国家的法律而为一定给付的法锁。”^①这种对债的理解,与现代民法所称之债大体相同。现代民法上的债,是指特定当事人之间的一种民事法律关系。在这种民事法律关系中,一方享有请求他方为一定行为或不为一定行为的权利,而他方则负有满足该项请求的义务。享有权利的一方为债权人,承担义务的一方为债

① 江平、米健:《罗马法基础》,中国政法大学出版社1987年版,第102页。

务人。在大多数民事法律关系中，当事人往往互为债权债务，即一方在享有权利的同时，也承担相应的义务。

2. 债务

债务，在法学上是指债务人依约定或法定应为给付的义务。其内容包括实施积极的特定行为，也包括不实施特定的行为。债务就其本质来说是债务人负担不利益。债务履行的结果，一方面使债权人的利益得以实现，另一方面又使债务人失去既有利益，处于不利益的状态。

会计学意义上的债务与法学意义上的债务不同。在会计学上，债务又称为负债，《企业会计准则——基本准则（2006）》（财政部令第33号）第23条规定：“负债是指企业过去的交易或者事项形成的、预期会导致经济利益流出企业的现时义务。现时义务是指企业在现行条件下已承担的义务。未来发生的交易或者事项形成的义务，不属于现时义务，不应当确认为负债”。第24条规定：“符合本准则第二十三条规定的负债定义的义务，在同时满足以下条件时，确认为负债：①与该义务有关的经济利益很可能流出企业；②未来流出的经济利益的金额能够可靠地计量。”根据有关规定，符合负债定义和负债确认条件的项目，应当列入资产负债表；符合负债定义，但不符合负债确认条件的项目，不应当列入资产负债表。

（三）高校债务

《高等学校财务制度》（财文字[1997]280号）第37条规定：“负债是指高等学校所承担的能以货币计量，需要以资产或劳务偿还的债务。”第38条规定：“高等学校的负债包括借入款、应付及暂存款、应缴款项、代管款项等。应缴款项包括高等学校收取的应当上缴财政纳入预算的资金和应当上缴财政专户的预算外资金、应缴税金以及其他按照国家有关规定应当上缴的款项。代管款项是指

高等学校接受委托代为管理的各类款项。”根据以上规定，高校债务包括但不限于借入款、应付及暂存款、应缴款项、代管款项。借入款指高等学校因借贷行为而形成的债务，其主要用途为教学、科研、基建和后勤等方面，这类债务是目前高校债务的主要组成部分，也是本书研究的重点；而应付及暂存款、应缴款项、代管款项，主要是高校日常财务核算中形成的待结算款项，金额一般来说相对较小，期限较短。

（四）债务风险

根据财务管理理论，风险是指投资收益的不确定性，它反映了投资项目未来收益的可能结果相对于投资预期收益的离散程度。这种不确定性可使投资者发生损失，也可能形成收益，但是从风险回避的角度看，风险一般是指投资损失的机会或可能性。负债风险是由于企业负债经营所面临的风险，可以分为财务风险和经营风险。财务风险是指因借款而增加的风险，是筹资决策带来的风险，也称为筹资风险，为了区别，又可称为债务风险，债务风险也即狭义上的财务风险。

高校负债是指高等学校所承担的以货币计量、需要以资产或者劳务清偿的债务。作为非营利的事业单位，高等学校的债务风险主要是在运营过程中因资金流动而面临的风险。高校负债发展是一把双刃剑，如果不能及时地树立债务风险意识，客观地认识到过度负债将带来的危害，正确地防范和控制债务风险，势必会危及高校的生存和稳定，影响高校的可持续发展。^① 高校债务规模过大、债务风险过高的现状不容忽视，但由于高校收入和支出的特殊性，对于其债务风险防范与化解问题的研究，不能完全按照企业的风险测算

① 邹长城：“高等院校债务风险的防范与控制”，载《中国高等教育》2004年第13期。

指标、偿债能力指标等分析，我们需要建立适应高校实际情况的债务风险评估、防范和化解制度体系。

三、研究方法

本课题涉及的主要研究方法有：

（一）历史分析法

历史分析法是依据马克思主义关于发展的观点和动态系列的观点，通过对有关研究对象的历史资料进行科学的分析，说明它在历史上是怎样发生的，又是怎样发展到现在状况的。换言之，就是分析事物历史和现状的关系，包括历史和现状的一致方面以及由于环境、社会条件的变化而造成的不一致方面。对高校债务问题进行历史分析的目的，是为了弄清楚高校债务在发生和发展过程中的“来龙去脉”，从中发现问题，启发思考，以便认识现状和推断未来。

（二）法学与管理学相结合的方法

高校债务在本质上属于法律概念，在民法上，债务与债权相结合成为债的内容，而债的问题由民法的组成部分——债权法（或债法）调整。从法学角度研究高校债务，分析高校债务形成的法律原因并提出法律对策，就可以避免由高校债务产生的法律危机。但是，高校债务问题的形成有着复杂的原因，或者说是社会原因、政策原因等诸多原因产生的结果，因此，仅从法学角度分析显然是不可以的。高校债务问题涉及教育管理、高校管理，要想化解与防范高校债务，从管理学角度分析，应进行教育体制改革和高校管理体制创新。

（三）教育学与经济学相结合的方法

高校债务问题既涉及教育学问题又涉及经济学问题。教育与经济之间存在着相互制约、相互作用的关系：经济既为教育提供物质基础，又对教育提出需求；教育既需要经济物质基础，又促进经济发展。高校债务问题所涉及的深层次问题，例如教育资源的配置方式与教育管理体制，教育与经济、社会如何协调发展，教育投资的总量、分配及其来源，教育资源的利用效率，教育投资的收益率等问题，都与教育学和经济学密切相关。

四、研究内容

本课题正文内容分为三部分，分别是现实篇、对策篇和展望篇。

第一部分为现实篇，包括第一章至第三章。该部分分析了我国高校债务的现状及其成因，总结了高校债务风险的特征，分析了我国高校债务的构成及其危害。

第二部分为对策篇，包括第四章至第十一章。该部分从高校发展战略选择、高校法人治理结构完善、高校内部控制制度完善、高校内部审计的加强、高校财务制度创新、高校贷款管理、高等教育投融资体制改革、高等教育立法完善等方面提出了防范与化解高校债务的对策。

第三部分为展望篇，包括第十二章至第十四章。该部分在前文关于高校债务风险主要是一种法律风险的认识基础上，论述了高校管理中的法律风险的概念、具体表现及其防范方法，分析了我国高校法律风险管理的现状及存在的问题，并在此基础上进行了展望，提出了高校法律风险管理体制创新的基本思路。

