

高等学校 贷款风险的控制与 化解研究

GaoDeng XueXiao

DaiKuan FengXian De KongZhi Yu

HuaJie YanJiu

叶通贤 著

 江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS



高等学校贷款风险 的控制与化解研究

叶通贤 著

 江苏大学出版社
JIANGSU UNIVERSITY PRESS

镇 江

内 容 提 要

我国为数不少的高等学校资不抵债,身陷债务危机,濒临破产,这已不再是新闻,而是亟待解决的重大问题。本研究认为造成我国公办高校大规模贷款的原因是政府、银行、高校三方联动使然。欲化解高等学校的巨额贷款风险,则需要政府、银行和高校三方通力合作。而作为贷款主体的高等学校尤其要审时度势,朝着具有强大“造血功能”的创业型大学积极转型,直接把研究成果转移到经济领域,从而储蓄资金,化解可能引发的危机。

图书在版编目(CIP)数据

高校学校贷款风险的控制与化解研究 / 叶通贤著

— 镇江 : 江苏大学出版社, 2013. 8

ISBN 978-7-81130-516-6

I. ①高… II. ①叶… III. ①高等学校—贷款风险管理—研究—中国 IV. ①F832.4②G647.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第199882号

高等学校贷款风险的控制与化解研究

Gaodeng Xuexiao Daikuan Fengxian de Kongzhi yu Huajie Yanjiu

著 者 / 叶通贤

责任编辑 / 杨海濒

出版发行 / 江苏大学出版社

地 址 / 江苏省镇江市梦溪园巷30号(邮编: 212003)

电 话 / 0511-84446464(传真)

网 址 / <http://press.ujss.edu.cn>

排 版 / 北京金企鹅文化发展中心

印 刷 / 北京忠信印刷有限责任公司

经 销 / 江苏省新华书店

开 本 / 787 mm×1 092 mm 1/16

印 张 / 13

字 数 / 293千字

版 次 / 2013年8月第1版 2013年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-81130-516-6

定 价 / 48.00元

如有印装质量问题请与本社营销部联系(电话: 0511-84440882)

前言

大学是人类文明的结晶,在中国古代,类似于大学的高等教育机构有国学(稷下学宫、太学、国子监)以及后来的书院等,是指聚集在特定地点整理、研究和传播高深知识的机构。现代大学起源于欧洲中世纪。早期的西方大学在摆脱了教会的婢女和附庸的地位之后逐渐成为学者自治的学术机构,他们在高墙后面静悄悄地从事知识传授与学术研究活动。自20世纪以来,伴随着经济增长、科技革命、知识爆炸、政治民主等进程的加快,大学的面貌和功能也发生了深刻的变化。大学在发展演变过程中逐渐走出了“象牙塔”,并日益与经济社会紧密结合,毋庸置疑地成为社会的知识工厂和思想宝库,成为科技转化的“孵化器”以及社会进步的“助推器”,由社会的边缘组织跃升为社会的“轴心机构”。大力发展高等教育,已成为世界上绝大多数国家的共识。二战以后,高等教育大众化呈现出锐不可当的汹涌澎湃之势,最先出现在发达国家,而后波及发展中国家。

1999年注定要成为我国高等教育发展史上的一个转折点,该年6月24日教育部和国家发展计划委员会联合召开新闻发布会,宣布1999年我国普通高等学校扩大招生规模。从此,我国高等教育改变了长期以来适度发展的稳健态势,转入了高速发展的“快车道”,吹响了向高等教育大众化进军的号角。从1998年到2011年,我国普通高等学校招收本专科生人数由108.36万人跃升为681.50万人,高等教育毛入学率由9.8%上升到26.9%,高等教育总规模由780万人增加到3167万人。高校扩招大幅度提高了我国接受高等教育人口所占的比例,为我国走向高等教育大国做出了卓越的贡献。但是,与扩招结伴而行的却是高等学校由此背上了高达4500亿~5000亿元沉重的贷款债务,很多高校资不抵债、破产隐患凸显已是不争的事实。

怎样控制与化解我国高等学校的贷款风险是理论界目前所关注的一个热点问题,本书对此进行了较为深入、系统的研究,内容概括如下:

第一部分是绪论与文献综述,提出研究问题,从“公办普通高等学校贷款出现风险”到“公办普通高等学校贷款风险堪忧”,阐释研究的背景,明确研究的目的,说明研究的重要意义,确立研究的具体方向,并对已有的研究文献进行详细梳理与评析。

第二部分是主体,由第三至第八章构成,具体包括:研究我国高等学校贷款的规模及其对贷款资金的使用与管理;探析高等学校贷款风险产生的原因。本书认为,我国公办普通高等学校大规模贷款直接源于1999年的高校扩招,但根本原因在于国家20世纪末21世纪初的宏观经济政策,高校贷款在本质上是政府宏观经济政策的产物。研究高等学校适度贷款的规模;对高等教育的筹资进行国际比较研究;高等学校贷款风险的控制,本书认为,对于高等学校来说,一是必须坚持适度贷款原则,二是必须加强对贷款用途的管理;对于政府来说,必须加强对贷款额度的管理;对于商业银行来说,必须严格执行贷款的

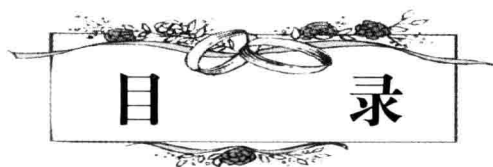
审核、审批程序。

高等学校贷款风险的化解。本书认为，政府作为高校贷款最大的受益者，必须要担负起还贷的主要责任，加大对高等教育投入的力度；积极支持多元化办学，拓宽高校资金来源渠道；加快体制创新，多方面筹集教育财政经费；成立政策性银行“置换”部分商业银行贷款。对于高校来说，必须要增强“造血”功能，即建立创业型大学化解巨额贷款；提高资源利用效率，建设节约型高校；建立高教募捐机制，提升捐赠吸纳比率；通过项目融资（BOT）化解部分贷款；利用“土地置换”偿还部分贷款。对于商业银行来说，一是提取呆坏账准备金冲销部分贷款，二是以银团债务重组的方式化解贷款风险。

第三部分为结语，对我国高等学校贷款风险的控制与化解策略进行总结，藉此能使我国的高等教育持续、快速、健康发展，为经济社会的协调发展做出应有的贡献。

著 者

2013年7月



第一章 绪 论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 研究意义	7
第三节 研究的思路、内容与方法	11
第二章 文献综述	16
第一节 核心概念界定	16
第二节 对已有研究的综述	24
第三节 对已有研究的评述	35
第三章 高校贷款风险产生的缘由	37
第一节 宏观经济政策	37
第二节 普通高等学校扩招	40
第三节 国家财政投入与高校扩张比例失调	49
第四节 政府、银行、高校三方联动	59
第五节 高校贷款产生的理论探析	61
第四章 高校贷款的现状分析	64
第一节 高校贷款的规模	64
第二节 高校贷款资金的使用	71
第三节 高校贷款资金的管理	76
第五章 高校贷款风险的测评	83
第一节 教育主管部门的标准	83
第二节 高校领导层的标准	89
第三节 高校财务部门的标准	92
第四节 商业银行的标准	97
第五节 构建高校贷款风险测评模式的原则	100
第六章 高等学校筹资的国际比较	104
第一节 美国高等学校的筹资渠道	104

第二节 韩国高等学校的筹资渠道	111
第三节 日本高等学校的筹资渠道	120
第四节 国外高校筹资方式对我国的启示	128
第七章 控制高等学校贷款风险的措施	132
第一节 政府控制高校贷款风险的措施	132
第二节 高校自身控制贷款风险的措施	136
第三节 商业银行控制高校贷款风险的措施	140
第八章 化解高等学校贷款风险的途径	145
第一节 高校自身化解贷款风险的途径	145
第二节 政府化解高校贷款风险的途径	164
第三节 商业银行化解高校贷款风险的途径	175
结 语	180
主要参考文献	182
附录一 读博期间的科研及获奖情况	192
附录二 沙漠之旅：回眸我的考研历程	194
后 记	198

第一章 绪 论

大学是人类文明的结晶，在中国古代，类似于大学的高等教育机构有国学（稷下学宫、太学、国子监）以及后来的书院等，是指聚集在特定地点整理、研究和传播高深知识的机构。现代大学起源于欧洲中世纪。早期的西方大学在摆脱了教会的婢女和附庸的地位之后逐渐成为学者自治的学术机构，他们在高墙后面静悄悄地从事学术研究和知识传授活动。1852年，英国红衣主教纽曼（John Henry Newman）所著的《大学的理想》表明了那个时代关于大学的典型认识：大学乃是“一切知识和科学、事实和原理、探索 and 发现、实验和思索的高级保护力量；它描绘出理智的疆域，并表明……在那里对任何一边既不侵犯也不屈服”。^①然而，自20世纪以来，伴随着科技革命、经济增长、政治民主、知识爆炸等进程，大学的面貌和功能发生了深刻的变化。大学在发展演变过程中走出了“象牙塔”，并日益与社会紧密结合，毋庸置疑地成为社会的知识工厂和思想宝库，成为科技进步的“孵化器”和社会发展的“助推器”，由社会的“边缘组织”跃升为社会的“轴心机构”。二战以后，高等教育大众化呈汹涌澎湃之势，锐不可当，最先出现在发达国家，后波及发展中国家。

随着知识经济的迅速推进，高等教育在国际竞争力指数中的权重不断彰显，人们对高等教育促进国家发展、社会进步和个人成长寄予了极大的期望，诚如联合国教科文组织与世界银行在2000年发布的《发展中国家的高等教育：危机与出路》一文中所指出：没有更多更高质量的高等教育，发展中国家将会越来越难从全球性知识经济中受益。加快发展高等教育已成为发展中国家提升国际竞争力的一种“世界性”特征。但是，不容乐观的是，在大学的现状和人们的期望之间却横亘着巨大的障碍，联合国教科文组织前总干事费德里克·马约尔认为，“全世界几乎所有国家的高等教育都处于危机之中”。大学在规模急剧膨胀的繁荣之下却危机四伏，出现了质量危机、制度危机、公信危机，尤其是债务负担日益沉重——贷款危机。

第一节 问题的提出

一、选题背景

世纪之交，我国高等教育正处于大改革、大发展和大动荡的特殊时期，其突出的表现

① 纽曼：《大学的理想》，徐辉，等译，浙江教育出版社，2001年，第16页。

是高等教育的规模迅速扩张。我国高等教育规模在 1999 年以前基本上处于平稳的发展状态,招生数量年平均增长率在 9%左右。改革开放后,高等教育毛入学率从 1980 年的 1%左右缓慢上升至 1990 年的 3.4%。从 1990 年到 1998 年,高等教育规模虽然有较大的扩张,全国普通本专科招生规模由 61 万人上升到 108 万人,同期在校生人数由 206 万人发展到 341 万人,但是,这个发展速度和规模还远远不能满足我国的人口、经济社会发展对于高等教育的需求。为此,1999 年,我国政府根据经济社会发展的特点和国际高等教育发展的趋势,做出了进一步扩大高等教育招生规模的重大决定。

1999 年 6 月 24 日,国家发展计划委员会和教育部联合召开新闻发布会,宣布在年初扩大招生规模的基础上,进一步扩大高等学校招生计划,计划 1999 年普通高校招生从 1998 年的 108 万人扩大到 156 万人,由此,我国高等教育改变了适度发展的态势,转入了大发展的轨道。

从 1998 年到 2011 年,我国普通高等学校招收本专科生人数由 108.36 万人跃升为 681.50 万人,高等教育毛入学率由 9.8%上升到 26.9%,高等教育总规模由 780 万人增加到 3 167 万人。^①高等学校扩招增加了中学生的升学机会,大幅度提高了我国接受高等教育人口的比例,部分满足了人民群众接受高等教育的强烈要求,大量补充了高等教育学历人才及紧缺专业人才的供给,适应了社会经济的发展,为我国走向高等教育大国做出了突出的贡献,将会对中华民族的伟大复兴产生重大而深远的根本性影响。但是,高校规模的扩大给高校的教学资源(校区、宿舍、食堂、教室、实验室等)带来了巨大的挑战,高等教育的迅速扩张需要巨大的教育投入来支撑。

我国的普通高校 90%以上是公办高校,其经费来源主要是国家的财政投入。然而,国家财政对高等教育投入的增加率却远远落后于高等教育的扩张率。1993 年,中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》提出“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例到 2000 年末达到 4%”。然而,直到 2010 年,国家财政性教育经费占国内生产总值的比例仍为 3.66%。相对于我国高等教育办学规模的迅速扩张,国家财政性教育经费的投入明显滞后,使得高等学校办学条件普遍紧张,严重地阻碍了高校的发展。在国家财政性经费投入难以满足高等教育快速增长需求的情况下,寻求新的经费来源以获得生存和发展是高等学校迫在眉睫的第一要务。在开源筹资的过程中,绝大多数的高等学校都把目光盯向了国有商业银行。

1990 年以前,我国普通高校办学长期恪守的是“量入为出”的原则,实行的是“预算包干,结余留用”的财务管理办法,有多少钱办多少事,不搞赤字运行、不出现透支行为、不留资金缺口、保证收支平衡,几乎不存在银行贷款问题。1990 年以后,我国出台了一系列的政策文件,为高校向银行贷款、“银校合作”提供了一个良好的政策环境。1992

^① 中国教育年鉴编辑部:《中国教育年鉴 1999》,人民教育出版社,1999 年,第 138 页。

年6月,李铁映同志在一次讲话中提出:“现在看来,教育经费多渠道筹措这条路还要拓宽,……还要考虑利用金融、信贷手段,融通教育资金,支持发展教育事业。”^①尽管李铁映的讲话中并没有提到金融、信贷手段的具体所指,但通过分析这一时期的其他政策文件可知,当时国家提倡教育利用的金融、信贷手段,明确指向校办产业贷款、校办高科技企业贷款、教育银行和教育储蓄,以及贷学金。1993年2月26日,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》第48条规定:“运用金融、信贷手段,融通教育资金,支持校办产业、高科技企业以及勤工俭学的发展。”^②1994年7月,国务院颁发的《关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》指出:“多渠道筹措教育经费,国家支持学校发展校办产业,……国家对校办产业的政策性低息贷款将逐年增加。”1993年1月,国务院批转的原国家教委《关于加快改革和积极发展普通高等教育的意见》中指出:“积极发展以高新技术产业为主的校办产业。……国家要增加用于支持校办产业发展的贷款规模,并在税率上予以优惠;尽快制定校办产业行政法规,使校办产业有法可依。”^③据此,一些行业院校的主管部门和很多高校纷纷出台关于校办产业银行贷款管理的法规。1993年8月,铁道部教育司下发的《铁道部铁路高校校办产业若干问题暂行规定》中提出,所属高校校办产业“可享受铁路高校校办产业低息启动资金贷款和基本建设贷款”,而学校负有的职责是“会同财务部门审查校办产业向学校或铁道部提出的投资或贷款申请并给予安排”。^④此后,1996年1月,哈尔滨理工大学下发《校办产业财务管理条例》规定:“独立核算的校办产业向银行贷款时,必须事先征得学校财务处的批准;单独核算的校办产业向银行贷款时,由学校财务处统一办理。”^⑤直到1998年,我国高校都没有出现向银行大规模的贷款问题。

1998年以后,国家出台了一系列政策文件对高校向银行贷款进行积极引导。1998年12月,教育部发布的《面向21世纪教育振兴行动计划》指出:“实施‘高校高新技术产业化工程’,……通过控股、参股和信贷等方式,重点支持包括高校在内的科技产业和科技开发活动。”1999年3月,七部委联合发布的《关于促进科技成果转化的若干规定》指出:对高校等单位的科技成果转化,“采用投资、贷款贴息、补助资金和风险投资等形式支持成果转化活动。……商业银行应对符合信贷条件的高新技术成果转化项目积极发放贷款”。从1999年到2002年,教育部连续4年召开高校后勤社会化改革工作会议,有关领导的会议讲话多次鼓励高校要积极利用银行贷款进行后勤设施扩建。1999年11月,李

① 何东昌:《中华人民共和国重要教育文献》,海南出版社,1998年,第3344页。

② 中共中央国务院:《中国教育改革和发展纲要》, <http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/info3334.htm>。

③ 《国务院批转国家教委关于加快改革和积极发展普通高等教育意见的通知》, <http://www.cnread.ne/t/cnread1/flfg/fldd/087/048.htm>。

④ 铁道部教育司:《铁道部铁路高校校办产业若干问题暂行规定》, http://www.wen148.com/bc/Show_Art.asp?ID=15060。

⑤ 《校办产业财务管理条例》, <http://www1.hr-bust.edu.cn/zuzhijigou/chanye/index3w4.htm>。

岚清副总理在第一次高校后勤社会化改革会议上指出：后勤设施建设“如需贷款，金融机构应给予积极的支持，还可以区别情况，由政府财政部门给予适当贴息，……不但后勤设施可以用此办法，有些教学科研设施也可以用此办法”。^①教育部陈至立部长在讲话中指出：高校所面临的外部环境为高校吸收社会资源，发展校企合作，运用融资手段来促进高校后勤社会化改革提供了难得的机遇，“有条件的省、市要把学生公寓建设放到高校后勤改革的重要议事日程，充分利用现有资源，积极吸纳企业投资、银行贷款等社会资金，形成多元化的投资渠道。”^②1999年第一次高校后勤社会化改革工作会议后，国务院办公厅专门转发了教育部、国家计委、财政部、建设部、人民银行、税务总局《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》，该《意见》提出：“对高等学校后勤社会化改革项目所需的银行贷款，金融部门应予积极支持，省、市人民政府及其有关部门可区别情况，适当贴息。”1999年6月13日《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》明确提出：“积极利用财政金融、税收政策支持教育产业的发展”。教育部陈至立部长1999年12月6日《在教育部2000年度工作会议上的讲话》要求：利用银行贷款加大校园改造和建设力度，使学校的教学设施、体育设施、基础设施有较大的改善。

在政府对普通高等学校向国有商业银行进行借贷的默许、支持、鼓励和诱导下，我国普通高等学校打破了长期以来恪守的量入为出原则，积极向商业银行大规模贷款，拉开了“银校合作”的大幕。1999年8月26日，中国银行与清华大学正式签署“银校全面合作协议”，中国银行向清华大学提供10亿元授信额度，迈出了国内以商业银行总行名义与高等院校建立合作关系的第一步。^③1999年11月30日，中国农业银行与中国人民大学通过友好协商，达成由中国农业银行于1999—2004年间为中国人民大学提供5亿元人民币的融资额度。^④1999年8月17日，湖南省教委与湖南省工商银行就省工行于1999—2004年间向湘潭大学、湖南农业大学、湘潭工学院、湖南商学院4所高校提供15亿元信贷资金签订了一份框架协议。^⑤至2005年末，湖北省教育厅进行预算管理的34所高校负债高达50亿元，校均负债1.4亿多元；^⑥河北省26所省属高校银行借贷已达50多亿元，其中10所骨干大学向银行贷款40多亿元，占80%；山东省内高校在2005年9月底的银行贷

① 《李岚清副总理在全国高等学校后勤社会化改革工作会议上的讲话》，<http://www.moe.edu.cn/zhuanti/houqin/4.htm>。

② 陈至立：《解放思想，坚定信心，开创高校后勤社会化改革的新局面》，<http://www.moe.edu.cn/zhuanti/houqin/8.htm>。

③ 江湘：《我国高等教育产业与银行互动合作的理论与实践》，厦门大学硕士论文，2004年。

④ 田丰：《高等教育产业贷款：大胆往前走》，《农金纵横》，2000年第1期。

⑤ 何国庆，石国胜：《为“扩招”解燃眉之急 省工行为我省高校贷款15亿元》，《湖南教育》，1999年第17期。

⑥ 丁仁能：《债台高筑，高校贷款为何毫不畏惧？》，http://inforadar.trs.com.cn/radar_detail.do?id=3714559。

款累计为 103 亿元,如果再加上各高校在建校过程中拖欠的工程款、校内集资款,金额不下 130 亿元;^①江苏省的高校贷款也有 100 多亿元;^②截至 2005 年 8 月,四川省各银行向高校发放各项贷款 52 亿元,湖南省 25 所高校目前有中长期贷款近百亿元,校均负债近 4 亿元。^③以中部某省为例,2003 年,该省高校贷款规模为 11.28 亿元,截至 2005 年 7 月增加到 77.52 亿元,3 年间扩张了 587.23%,扩张趋势十分惊人。^④高等学校在商业银行的“大力支持下”,贷款的数额越来越大,学校的基础设施得到了有效的改善,不少大学都重新圈地新建了漂亮、豪华的新校区,而且一座座大学城雨后春笋般拔地而起。其中最为著名的是位于河北廊坊的东方大学城,占地 7.3 平方千米,投资达 50 亿元;南京的仙林大学城的规划面积达 70 平方千米,投资达 50 亿元;同属南京的江宁大学城占地 30 平方千米,投资达 40 多亿元;位于广州小谷围岛及其南岸地区的广州大学城占地超过 43 平方千米,投资竟高达 120 亿元……除了上述大学城中的“巨无霸”外,还有众多“小型”大学城零散地分布于全国各地,它们对于中国高等教育的“蓬勃”发展“功不可没”。

一边是高等教育扩张带来的大学教育的欣欣向荣,一边却是高等学校的负债累累。2005 年 6 月 28 日,国家审计署审计长李金华在十届全国人大常委会第十六次会议上指出,在对北大、清华等 18 所中央部属高校 2003 年度财务收支情况进行了审计和调查后,发现不少高校大规模进行基本建设,造成债务负担沉重。截止 2003 年末,18 所高校债务总额 72.75 亿元,比 2002 年增长 45%,其中基本建设形成的债务占 82%。同样遭到审计署点名批评的还有北京师范大学珠海分校,该校贷款 6.28 亿元用于校园基础设施建设,贷款额占学校所筹建设资金的比例高达 94%。根据国家审计署于 2005 年 5 月 30 日发布的《四城市高教园区开发建设情况审计调查结果》(以下简称《调查结果》),四市(即杭州、南京、珠海、廊坊)高教园区建设计划投资中的银行贷款占近 1/3,截至 2003 年底,实际取得银行贷款 152.76 亿元,占已筹集到建设资金的 59.42%。其中,南京中医药大学新校区和北京师范大学珠海分校堪称贷款建校的“楷模”,它们分别已贷款 7 亿元和 6.28 亿元,分别占已筹集到建设资金的 93%和 94%。开发和建设大学城所需的资金绝非小数目,都是上亿、几十亿,甚至百亿,这些资金主要是靠银行贷款。江苏省审计厅曾对全省省属高校负债情况进行了一番调查。在正式的审计报告公布之前,审计厅已经向外界透露,一批省属高校由于建设新校区等原因,欠下巨额债务是不争的事实。其中,南京财经大学贷款规模达 8 亿元左右,南京邮电大学也有 7 亿~8 亿元,南京工程大学也有 3 亿元之多。据金融研究者万青的一项调查表明:“在接受调查的 29 所高校中,13 所高校基建资金的

① 《警惕高校贷款的金融风险》, http://www.singtaonet.com/life_op/t20060720_282500.html.

② 蔡玉高,张晓晶,程云杰:《债务危机困扰中国高校发展》, <http://www.xinhua.net.com>.

③ 《我国高校贷款规模逾 4 000 亿 破产隐患凸显》, http://www.gmw.cn/content/2007-03/09/content_567244.html.

④ 《高校贷款并非万无一失》, <http://www.hexun.com>.

来源有 50% 以上是依靠银行贷款, 其中 9 所高校贷款资金占基建资金来源的 70% 以上, 2 所高校贷款资金在基建投资中高达 90%, 有的高校在有关新校区建设资金管理办法中明确提出, ‘新校区建设工程所需资金, 由银行贷款解决’。而与此形成鲜明对照的是, 财政资金投入在高校基建投入中所占比例不到 10% 的高校有 19 所, 仅有 7 所高校通过多种渠道吸收了少量社会资金用于学校校区校舍建设。”^①

从 1999 年开始, 银行与大学的合作开始成为一种风潮, 高等学校向银行贷款的数额越来越大, “银校合作” 愈演愈烈。很多高校由于贷款数额太大, 严重影响了学校的正常运行, 危机终于浮出了水面。2005 年 12 月, 中国社会科学院发布《2006 年: 中国社会形势分析与预测》社会蓝皮书说: “很多高校为了扩建或者美化校园、吸引人才, 越来越疲于应对高额的贷款利息和本金。部分公办高校向银行大量举债, 并热衷于圈地和参与大学城建设。金融风险中开始出现了一个新角色——高校圈地贷款热。据不完全统计和推测, 目前中国公办高校向银行贷款大致为 1 500 亿~2 000 亿元, 有的高校贷款已高达 10 亿~20 亿元, 部分银行已经把高校贷款列为继钢材、水泥、电解铝之后的又一个高风险贷款项目。”^②2007 年 3 月 19 日, 吉林大学财务处在本校网站上贴出“吉林大学关于召开征集解决学校财务困难建议座谈会”的通知, 该通知称: 学校贷款高达 30 亿元, 从 2005 年起步入了付息高峰, 每年支付的利息多达 1.5 亿~1.7 亿元, 财务困境逐步显现, 学校资金入不敷出的情况日趋严峻。为此, 学校不得不向全校师生征集解决问题的办法。^③全国人大代表、西安外国语大学校长户思社说: “高校贷款是用大学收费权做抵押从银行贷的。我知道一所大学有 50 个亿的债务, 光利息一年就要 3 个亿。靠招多少个学生才能还上?”^④厦门大学教育研究院教授、博士生导师、高等教育发展研究中心副主任邬大光先生率领他的博士弟子们在调查了全国 20 多个省的上百所高校后完成的调研报告的结论是, “我国公办高校的贷款规模在 2 000 亿到 2 500 亿元”。^⑤这个数据高出中国社科院蓝皮书披露的 1 500 亿~2 000 亿元。曾任南昌大学副校长的九三学社中央副主席邵鸿先生说, 高校债务实际上远远不止这个数目, 除去银行贷款, 许多债务是通过工程建设方垫资和一些单位的投资, 保守估计高校债务 4 000 亿元。^⑥众多高校身陷债务危机、濒临破产, 这已不再是新闻, 而是值得国家发改委、教育部、财政部以及教育理论工作者共同关注的重大紧急事实。

① 万青:《高校贷款的风险及其控制》,《浙江金融》,2004 年第 5 期。

② 汝信, 陆学艺, 李培林:《2006 年: 中国国社会形势分析与预测》, 社会科学文献出版社, 2005 年。

③ 《吉林大学网上自曝遇到财务困难, 学校欠下巨额债》, <http://edu.qq.com/a/20070323/000118.htm>。

④ 王尧:《今天的高校可能重演国企倒闭的命运》,《中国青年报》,2007 年 3 月 9 日。

⑤ 钟岷源, 邬大光:《实调高校“破产门”》,《南风窗》,2007 年第 24 期。

⑥ 李润文:《谁制造了高校贷款黑洞, 高校政府银行各打算盘》,《中国青年报》,2007 年 3 月 9 日。

二、研究主题

中国公办高校陷入巨额贷款危机已是不争的事实,中国社会科学院发布的《2006年:中国社会形势分析与预测》社会蓝皮书说:“目前中国公办高校向银行贷款大致为1 500亿~2 000亿元。”^①高等教育发展研究中心副主任邬大光教授说:“我国公办高校的贷款规模在2 000亿~2 500亿元。”九三学社中央副主席邵鸿先生却说,高校债务保守估计为4 000亿元。我国公办高校面临贷款风险,巨额债务已成为制约高校发展的重要因素,个别学校甚至资不抵债,正常的教学、科研都受到了不同程度的牵制,“破产”隐患凸显。如果高校的巨额贷款得不到很好的解决,这将很有可能给中国的高等教育带来一场深刻的危机。本研究针对我国公办普通高等学校存在的巨额贷款问题,在已有研究的基础上,试图运用高等教育经济学、会计学、统计学、金融学等理论,通过理论分析与实证分析相结合、定性与定量相结合等研究方法,对巨额贷款及其风险产生的根源进行探析,进而为高等学校贷款风险的控制与化解提出合理的对策建议。

第二节 研究意义

一、理论意义

教育是崇高的社会公益事业,其目的不是为了谋求私利、获得巨额利润,而是为了造福于他人、社会乃至全人类,是从文化、精神、体制、社会、环境诸方面开发人的潜能,为人类社会的生存和发展创造各种优良条件的事业。长期以来,教育事业被认为是社会公共产品,具有非竞争性和非排他性,它除了给受教育者带来直接利益外,还可以给社会带来效益,即教育存在明显的外部效应(只要一个经济人的行为对其他经济人产生了直接影响,而受影响者没有因获益而付钱或因受损而得到补偿,即存在着外部效应)。^②在计划经济体制下,高等教育是涉及国计民生、由国家财政统包的事业,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。

1980年以前,我国高等学校不存在银行贷款问题。从1979年国家计委、国家建委、财政部《关于基本建设投资试行贷款办法的报告》及《基本建设贷款试行条例》的文本内容可知,1979年国务院批准了国家基本建设投资试行银行贷款,但是,“贷款的对象只能是实行独立核算,有还款能力的工业、交通运输、农垦、畜牧、水产、商业、旅游等各类

① 汝信,陆学艺,李培林:《2006年:中国国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社,2005年,第302页。

② [美]约瑟夫·斯蒂格利茨:《政府经济学》,春秋出版社,1988年,第204页。

企业”，“对于行政和无盈利的事业单位，以及国家计划指定的项目，仍实行财政拨款办法”。^①

1980 年以后，情况开始发生变化，首先是国外金融机构的贷款进入了我国高校。我国政府于 1980 年恢复在世界银行的合法地位后，与世界银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——第一个大学发展项目（1981 年）。该项目向世界银行贷款 2 亿美元，其中 1 亿“软贷款”，1 亿“硬贷款”。^②“第一个大学发展项目”对当时 28 所重点大学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。^③高校外资贷款就此产生。世界银行贷款是我国高校最早利用的外资贷款类型，除此之外，亚洲开发银行贷款、外国政府贷款等也是我国高校利用的外资贷款类型。不过，它们大多是在 1990 年代中期前后才开始进入我国高校。在 1980 年代，亚行和外国政府为我国高校建设提供的外资大多以无偿援助的赠款形式出现。比如从 1984 年开始，德国政府共资助 1 660 万马克用于中国农业大学“国际农业发展中心”的建设。^④另外，从 1987 年《国家教委关于高等学校基本建设管理职责暂行办法》的文本内容也可以看出，当时高校的基本建设资金，除了国家拨款外，其他经费有国外赠款和外资贷款。^⑤从“第一个大学发展项目”至今，我国政府与世界银行签署的 19 个教育贷款项目中，有 12 个是关于高等教育发展的项目，涉及贷款金额 8.142 亿美元。现在看来，贷款的数额并不算多，但应该承认，在当时的社会历史条件下，这些贷款为我国部分高校的建设提供了必要的经费支持，对我国高等教育事业的发展产生了积极的影响。

在我国 1980 年代的财政金融体制环境和高等教育管理及投资体制下，高校与国内银行之间并不存在实质性的、需要高校还本付息的贷款关系。不过在 1985 年，由于国家基本建设投资实行“拨改贷”的财政政策，受其影响，我国高校与国内银行之间出现了一种名义上的“基建贷款”关系。1984 年 5 月，六届人大二次会议后，根据《政府工作报告》的精神，为有偿使用财政资金，提高经济效益，国家在 1984 年 12 月发布了《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》，决定从 1985 年 1 月起，凡是由国家预算安排的基本建设投资，全部由财政拨款改为银行贷款（简称“拨改贷”）。也就是说，从 1985 年 1 月开始，高校基本建设投资也变成了“银行贷款”。但《暂行规定》第二十九

① 《国务院批转国家计委、国家建委、财政部〈关于基本建设投资试行贷款办法报告〉及〈基本建设贷款试行条例〉的通知》，<http://www.chinaacc.com/new/63/74/1979/8/ad3244150111828979127183.htm>。

② 世界银行贷款主要分两种：一种为硬贷款（Loans），需付利息，年息为 8% 左右，还款期限为 25 年；另一种为软贷款，也称开发信贷（Credits），无息，但要对已承诺未拨付的贷款收取年利率 0.5% 的承诺费，并对已拨付未偿还的贷款收取年利率 0.75% 的手续费，还款期限长达 35~50 年。

③ 《第一个利用世界银行贷款的项目》，<http://www.mssti.com.cn/zfsw/ldsgwy/diyizhi/diyizhi-jy05.htm>。

④ 祝自冬，王东辉：《农业教育利用外资的形势与思路探讨》，《高等农业教育》，1997 年第 1 期。

⑤ 何东昌：《中华人民共和国重要教育文献》，海南出版社，1998 年，第 2611 页。

条规定, 各级各类学校项目的贷款, 不计利息, 免于归还全部本金。^①对高校来说, 这只是一种名义上的“银行贷款”, 不用还本付息, 本质仍是国家财政拨款。1985 年底, 国家发布了《关于调整国家预算内基本建设投资拨款改贷款范围等问题的若干规定》, 文件指出: 从 1986 年起, 国家预算直接安排的基本建设投资, 分为国家预算内拨款投资和国家预算内“拨改贷”投资两部分, 对豁免本息的建设项目不再采用“拨改贷”方式进行管理, 恢复拨款办法。^②1989 年, 国务院批转了有关部门《关于高等学校开展社会服务有关问题的意见》, 明确了高校的社会服务职能, 并提出了高校校办产业以高科技产业为主导的发展方向。1990 年代初期, 我国出台的一系列政策文件, 构成了高校校办产业贷款形成、发展的政策环境。

从政策与制度的角度来看, 在实施积极财政政策的宏观背景下, 国家只是对高校贷款进行政策鼓励而没有及时出台相应的贷款管理制度, 对高校大规模贷款的形成及最终演变成一场“危机”具有直接的影响。

本研究通过对高校贷款风险形成的深入探析, 力图准确还原我国高校贷款产生发展的历史过程, 透视高校贷款风险形成的原因, 明确教育的产品属性, 从理论上廓清公办高等学校在与其他社会组织、公民形成相应法律关系时准确的法律地位; 通过深入分析公办高校贷款存在的制度问题, 即短期贷款长期使用引发的借新还旧制度问题, 高校不正当自主权行使引发的过度贷款问题, 高校贷款保证引发的收费权质押问题, 高校贷款风险和收益的非相关性引发的贷款管理制度问题等, 从而构建新的适度贷款制度, 毫无疑问, 这对我国高等学校的健康发展具有很大的理论价值。

二、现实意义

我国公办高等学校贷款始于 1999 年。当时, 高校因大幅度扩招面临教育教学资源严重不足, 而国有商业银行面临无处放贷, 信贷资金库存面临巨大的压力。在政府的默许、鼓励与积极支持下, 高校打破长期以来恪守的“量入为出”原则, 与国有商业银行通力合作, 在“银校合作”如火如荼逐渐酿成了时下的高危风险。自曝内幕的吉林大学顿时撕开了高校负债的冰山一角。之后, 南昌大学自曝负债 20 亿元, 每年利息就要 1.1 亿元, 全校收入不到 3 亿元, 每年仅够付息, 只能采取用新贷款偿还旧贷款的办法维持债务。教育部门官员表示, 全国仅 72 所部属高等院校的负债已经达到 360 亿元, 平均每所高校的欠债就有 5 亿元。排在前 5 名的都是我们耳熟能详的著名高校。它们分别是: 吉林大学 30 亿元, 广东工业大学 23 亿元, 郑州大学 21 亿元, 南昌大学 20 亿元, 广州大学 20 亿元。

① 《关于国家预算内基本建设投资全部由拨款改为贷款的暂行规定》, <http://law.chinalawinfo.com/Newlaw/2002/SLC/slc.asp?db=chl&gid=2231>.

② 《关于调整国家预算内基本建设投资拨款改贷款范围等问题的若干规定》, <http://www.fayixing.com/lawcontent.jsp?id=4705>.

公办高等学校的巨额贷款已引起了多方关注,2008年3月4日上午,在全国“两会”教育界小组讨论会上,全国政协委员、湖南财经高等专科学校校长、湖南大学会计学院博士生导师伍中信呼吁国家重视高校负债问题。话题引起全场共鸣,众多委员认为,“国家高校目前负债在2 000亿~2 500亿元。这个问题像多米诺骨牌,将会给中国高等教育带来一串深刻的危机和挑战”。^①

从教育部种种政策信息可窥见,我国高校扩招的脚步只是放缓,不会止步。然而,国家财政根本无法再投入足够的资金以匹配高等教育增长的规模,高校必然还会继续向银行寻求贷款甚至加大贷款力度,高校的负债经营将在相当长的一个时期内成为一种常态。高等学校不仅要解决目前的债务危机,更重要的是在此基础上建立起高校贷款的长效机制,以确保我国高等教育事业平稳快速增长而不必再经历一个又一个的危机、风险。化解高校贷款风险,更应把目光放在高校负债扩张的长期良性循环上。

风险是一种可能发生而尚未发生的状况。我国高校贷款风险问题当前是一个“现在进行时”,它并非是一个已经明确出现的问题。但是,各种迹象表明,如果不能及时有效地拿出良好的对策来化解,我国高校贷款风险转化为现实债务危机的可能性是非常高的。一旦债务危机爆发,那么将对银行、高校和社会都产生难以估量的危害。因此,在高校贷款风险转化为现实之前,寻求妥善化解风险的策略,将可能的危害减少到最小程度甚至消灭在萌芽状态,则是一件具有十分重要现实意义的大事。

我国高校贷款走到今天,再去探讨其是非与否等问题,已经没有太多的实际意义。对于“既定事实”,关键是面对巨大的贷款风险应积极采取有效的化解策略。本研究对公办普通高等学校贷款行为的背景及目前贷款行为存在的风险隐患进行揭示,从根本上探讨贷款风险形成的实质原因和路径:“积极财政政策——高校扩招——高校贷款”、“积极财政政策——教育国债——高校贷款”、“积极财政政策——加大基础设施建设——高校贷款”等多种形式的传导路径,高校贷款是上述各种力量综合作用的结果,而不仅仅是人们所说的高校扩招那么简单。高校贷款是一个包括贷款行为的产生——贷款资金的使用和管理——贷款资金的偿还等一系列环节在内的动态过程,各个环节之间既相对独立又紧密联系,只有每一个环节都健康运行,才能保证贷款资金的顺利偿还。公办普通高等学校贷款风险产生的原因在于政府、银行和高校这3个管理主体在贷款的不同管理阶段出现的不同程度的管理缺位和管理混乱,而管理问题产生的根本原因在于政府、银行和高校在追逐各自短期利益的情况下形成的“铁三角”关系。

解决之道在于理顺政府、银行和高校之间的关系,形成一种相互独立、相互制约的贷前审查、贷中监督、贷后跟踪的科学的贷款管理体制。在此基础上,结合国外高等学校经费筹集的举措,以及欧美创业型大学所取得的巨大成就,从而为我国高等学校化解巨额贷款提供有益的策略,并建立起高校贷款的长效机制。因此,本研究无疑具有很强的现实意义。

^①《高校负债不堪重负政协委员深情献计》, <http://xsb.rednet.com.cn>。