北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 7 期（总第 17 期）　　2007 年 9 月 10 日

主　题：

- 扩招后中国高等院校贷款融资行为的实证研究

关键词：

- 高等院校 贷款融资行为

摘　要：

本期简报作者为北京大学教育学院、教育经济研究所博士后鲍威，内容节选自其承担的北京大学中国教育财政科学研究所课题“大众化阶段中国高等教育财政体系的重构”报告。全文共分为五个部分：（一）问题的提出；（二）扩招后高校举债融资选择的成因探索；（三）高校债务危机凸显的成因；（四）高校负债现状及影响机制分析；（五）结论与政策性建议。

扩招后中国高等院校贷款融资行为的实证研究（节选）

鲍威 北京大学教育学院 教育经济研究所

1. 问题的提出

1999 年以后，中国高等教育经历了跨越式的发展，在高等教育规模实现数量性扩张的同时，高等教育财政体系，尤其是高等教育的资金筹措机制发生了新的变化。如果说 20 世纪 90 年代初期高等教育成本分担机制的引入打破了长期以来单一的以政府拨款为主的资金来源结构，那么 90 年代末期以来，在各高等院校出现的银行贷款现象则再次推动了高等教育资金来源的多元化与市场化的趋势。贷款收入已成为继财政拨款、学、杂费收入之后，我国高等院校筹措资源的第三个主要渠道。由此，资本市场通过向高校学生提供助学贷款和向高等教育机构提供贷款的两种方式，成为继政府、学生家庭和企业之后高等教育经费的另一个重要供给主体。对资本市场的高度依赖性则可以理解为近年中国高等教育财政的一个最为显著的特征。

不可否认，银行贷款在各级财政无法弥补由于扩招导致的资金缺口的状况下，有效地缓解了资金的压力与矛盾。但是，高等教育机构的特殊性决定了其偿债能力的局限性，高校适度负债经营不仅关系到高等教育事业的长期稳定发展，也将影响到公共财政改革的顺利实施。因此，切实把握高等院校的负债状况、分析负债规模的影响机制，加强高等院校贷款风险的评估和预测，已成为当前我国高等教育财政研究中一个亟需探讨的现实课题。本研究通过对相关数据和实地调研资料的分析，将关注点设定为如下几点:

- 扩招后中国高校举债融资选择的成因
- 近年来债务风险凸显的成因
- 高校负债现状及影响机制分析

由于数据限制，本次分析对象主要限于央属 76 所高等院校。

2. 扩招后高校举债融资选择的成因探索

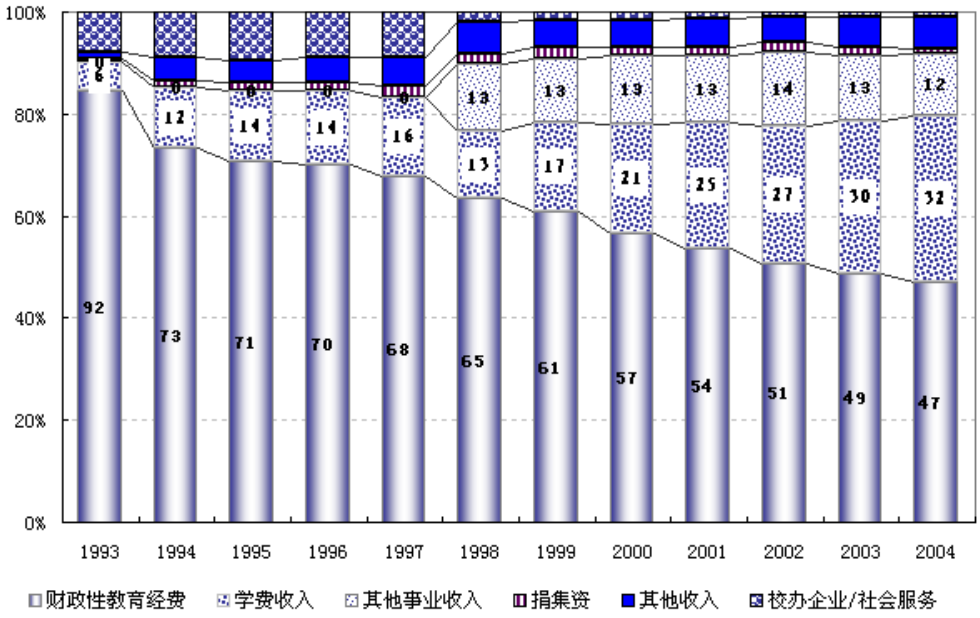
■ 政府的视角：高校负债运作肇始于自上而下的引导

我国政府对教育机构利用资本市场融资行为的认可最早可以追溯到 1993 年国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》。此后 1995 年 3 月，在全国人大通过的《教育法》（第 62 条）也用法律条文方式确认："国家鼓励运用金融、信贷手段，支持教育事业的发展。"然而尽管如此，扩招之前金融贷款并没有成为多数高等院校经费筹措的有效渠道之一。

但是，1999 年高等教育规模扩张的启动则从根本上改变了这一格局。在该年度《第三次全国教育工作会议上的报告》中，李岚清副总理明确指出："要进一步完善财政教育拨款和教育成本分担机制，明确政府、学校、个人和社会对各级各类教育不同的投入责任，拓宽教育经费来源渠道，增强教育事业发展的实力。……还要从各地实际出发，积极运用财政、金融和税收政策，引导社会力量增加教育投资，鼓励社会力量投资办学和捐集资助学。"第三次全国教育工作会议之后，银校合作的模式在全国高校得到迅速推广，贷款规模出现了迅速提升。此后，2002 年中国人民银行和教育部联合印发了《关于进一步解决学生公寓等高等学校后勤服务设施建设资金问题的若干意见》，要求"各商业银行要进一步完善系统内的有关规章制度，加大对学生公寓等高等学校后勤服务设施的信贷支持力度"。这在某种程度上更进一步加快了高校举债运作的步骤。

显而易见，这种来自于政府，自上而下的政策性引导在推动扩招之后高等院校举债运作模式的推广和高校贷款规模的提升中发挥了重要的作用。特别需要注意高校负债融资政策推动中地方政府所发挥的特殊作用。目前土地出让收入占地方预算外收入的比重越来越大。据相关调查，土地出让金收入约占地方政府预算外收入的 60%以上。在这样的利益驱动之下，扩招后不少地方政府不惜巨资投资开发高教园区、大学城，希望由此一方面拉动城市社会、科技、教育的综合发展，另一方面能增加土地出让金收入，扩大预算外资金规模。不幸的是，这种利益驱动机制下地方政府的政策选择为日后高等院校贷款规模的失控留下了隐患。在具体高校的举债运作过程中，地方政府财政贴息政策的出台虽然在短期内减轻了高

校高额贷款的利息负担，提升了金融机构提供贷款的积极性，但与此同时也推动了高校贷款规模的迅速提升。例如部分研究表明，广东省各高校中 180 多亿贷款规模正是财政贴息所实现的“四两拨千斤”之杠杆放大功效。[1]



（数据来源）各年度《中国教育经费统计年鉴》

（注）国家财政性经费投入内含教育事业拨款、科研拨款和基建拨款

图 1 高校经费收入结构的变化（1993-2004 年）

然而，以上通过相关政策出台推动高校举债运作仅是一种源于政府的自上而下的显性引导，扩招后政府财政投入的严重不足和高校教学评估标准的连续上调则成为一种隐性引导力量，促使高校纷纷作出负债融资的选择。

图 1 显示了从 1993 年至 2004 年间，我国高校经费收入结构的变化趋势:

首先，作为传统高校运作经费的主要来源，即国家财政性经费的总额虽然从 1993 年的 154.6 亿元增至 2004 年 943 亿元，增幅达到 5 倍，但其在高校收入中所占比例却从原有 92%下降至 47%。这意味着国家财政拨款的增长虽然迅速，但与高等教育规模扩张的速度相比却依然存在着明显的滞后，在高校资金筹措机制中，财政拨款已失去了其原有核心地位。

其次，从国家财政性经费的具体构成来看，科研投入和教育建设专项经费出

现了大幅度增加，与此相比基建投资的比例却出现了明显滑坡趋势。1998 年基建拨款占高校总收入的11.9%,而2004年该比率只为4.5%。在高校学生规模扩大，校舍等基础设施建设需求日益上升的状况下,基建经费供求缺口对高校财务运作形成了巨大的压力，这也是近年来高校银行负债行为频现的一个重要原因。2000年,江苏省地方属42所普通高校每年财政投入基建经费总共只有6000万元左右。而 00-01 年因扩招的需要各高校申报的建设项目已有 354 个，投资总需求高达35 亿元。由此可见单靠政府微薄的财政拨款已远远不能满足教育事业的发展。[2]

毋庸置疑，扩招后高校招生规模的扩张给高校基建投入带来了巨大的资金压力。除此之外，近年来政府为了保障高校教学质量，多次调整和提高了高校教学评估标准。2004 年，教育部在教学评估中规定了普通高等院校的基本办学条件指标。据此，高校每扩招一名学生，约需增加固定资产投资 4-5 万元，其中基建投资约 4 万元左右。[3]不可否认，为保障高等院校教学质量，保障高等教育入学者拥有完善的学习生活环境，这种制度安排是极为必要的。但是，在近年开展的高校评估工作中，政府并没有根据各高校的办学定位、资金状况的差异制定不同的评估标准，而是对央属和地方院校采用统一的评估指标体系。[4]这种与院校财政实力不相匹配的硬性指标要求，迫使地方高校努力开拓财源，竭力解决基础建设要求。

■ 银行的视角：银校合作是金融机构扩大业务空间，改善资金流向的合理选择

20 世纪 90 年代中期以来，我国商业银行存款大于贷款的存贷差额扩大现象日趋突出。1995 以前，我国金融体系一直为“贷差”，即贷款余额大于存款余额。然而以 1995 年为界，我国金融体系开始转变为“存差”，其规模逐年扩大。截至 2004 年 6 月末，全国金融机构存差为 59765 亿元；商业银行存差为 51226 亿元。[5]金融机构贷款投放减弱的原因是多方面的。其中从外部环境而言，我国绝大多数企业转制速度慢，其较低的产业层次、薄弱的技术能力以及不健全的内部管理机制，使得这些企业在市场供求相对过剩的背景下缺乏竞争力，难以符合金融机构对贷款客户的要求。存差扩大倾向一方面暴露了储蓄向投资转化出现梗阻，金

融没有充分发挥引导资源配置的作用，影响了经济金融的稳定运行，另一方面也反映了金融机构的创新能力不强，资金运用能力较弱和效率不高，造成社会资金的闲置。在银行转制自负盈亏的状况下，更新观念，寻求更多高质量的信贷客户群，积极开展信贷创新和贷款营销，加大有效信贷投入成为金融机构面临的重要课题。

在这样的背景下，由政府引导的银校全面合作给金融机构带来了转机。在当时高等教育处于跨越式发展的状况下，高等教育的美好发展前景和丰厚利润，以及政府部门的支持，使高等院校成为金融机构眼中一个潜力巨大，亟待开发的市场。对于银行而言，向高校提供贷款是调整信贷结构，用相对较低的风险和高质量的信贷增量资产缓解银行存差的良好选择。同时通过与高等教育的合作，还可以使高素质的教师学生成为银行现在或未来的优质客户群。

另外需要补充的是，目前我国尚没有专门针对公办高等教育机构的破产法规，《高等教育法》也没有针对高等院校的破产作出相应的制度安排。这对于银行而言，高校这一贷款发放对象几乎不存在破产清算的风险。既然如此，那么还本付息就应该是迟早的事，贷款风险自然较低。[6]

以中国建设银行为例，自 1999 年起，各分行开始逐步重视教育行业的市场营销工作，加大了对教育行业的信贷投入，教育行业贷款总量迅速增加。截止 2003 年 4 月末，建行教育行业贷款存量客户 2868 户，贷款余额 269.75 亿元，比 1999 年底增长 239.58 亿元，增长近 8 倍。由此，1999 年以后，金融机构改变了以往单纯的支持国家助学贷款的合作模式，进入了与高等院校的全面合作阶段。

■ 高校的视角：负债运作是摆脱扩招后财务困境的现实选择

作为负债融资的决策主体，高等院校作出这一选择的主要原因在于如下三个方面：

首先，在政府财政投入与高校规模扩张经费需求之间存在严重偏离，特别是由国家发改委划拨的高校基建经费严重不足导致扩招后的高等院校陷入严重的

经费危机。在西部某师范大学的调研中，财务处负责人对高校贷款原因作了如下的答复:

> “目前学校贷款总额超过了 4 亿元，都是挂账，这在我省是比较少的学校。严格来说是从 1999 年之后开始考虑的。主要用于基础设施建设。由于 2002 年学校百年校庆用 3000 万元用于校园改造工程，2003 年学校面临本科教学评估，因此资金需求量很大，而从收入角度讲，财政拨款没法增加，学费收费标准也不断降低，财政拨款和学费收入仅仅能维持学校正常的办学，资金从何而来？学校考虑超常规发展或者叫做跨跃式发展，所以有了贷款办学的思路，1999 年底与建设银行签订了银校合作协议。这应该说是省里高校里的第一家。”
>
> ——高校财政课题组高校财务调研访谈记录[7]

其次，高校学费标准上升空间的局限性导致高校自筹收入经费增长困难。近年来，政府遵循高等教育经费投入的“受益者负担”原则，并在短时间内迅速扩大了学生及其家庭的成本负担比例。根据推算①，1990 年高校生均缴纳学杂费标准为 25 元，1998 年达到 2145 元，而扩招后依然保持学费增长的势头，2004 年提升至 4857 元。[8]与此同步，2002 年，学费占农村和城市人均纯收入的比例已分别达到 177.6%和 80%。[9]依此可以判断，学费水平已在很大程度上超越了民众的付费能力，提升空间极小。

最后，部分高校外部资金筹措渠道单一也是高校选择负债融资的一个重要原因。尽管在政策理念上，政府提出了构建以政府财政拨款为主体的多元化资金筹措机制的目标，然而在现实中，这种模式并没有得以有效的贯彻实施。经历扩招之后，目前高校资金筹措机制呈现出多元化投入体制中的单一化格局。这其中，政府的主体地位逐渐淡化，取而代之的是个人（受教育者本人或其家庭）重要性的不断提升。长期以来，我国高校在通过科研项目、技术转让、设备租赁、教育基金、个人和社会组织的捐赠等多渠道筹措经费方面进行了大胆的探索，然而并没有达到预期的效果。校办产业等一度被视为最有潜能的高校收入渠道的拓展却暴露出明显的局限性，2004 年，校办产业和经营收益用于教育的经费和捐集资收入的比例都停留在 1%的水平。

① 具体推算方法为根据各年度《中国教育经费统计年鉴》中的高校学杂费收入总额和该年度高校本专科在校生人数推算生均学费负担水平。

以上分别从政府、银行和高等院校三个视角，探讨了扩招后高校举债融资选择的成因。分析表明，扩招后利用金融市场，通过借贷筹措资金成为我国高校财务运作重要选择的原因是多方面的(参阅图 2)。扩招后在政府财政支持减少与因学生规模扩大所导致经费需求的双重压力下，在政府的高等教育与金融结合的改革导向和政策引导下，高校举债融资是金融机构与高等院校之间共同利益契合的体现。

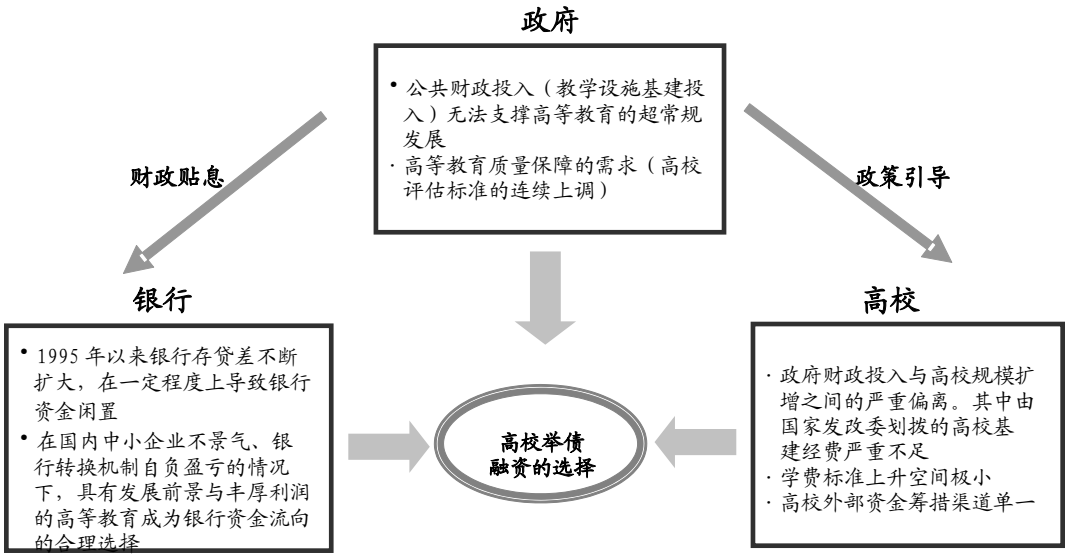


图 2　高校举债融资的成因

3. 高校债务危机凸显的成因

在原有的制度安排中，高校负债融资作为在政府财力有限的条件约束下，高等教育在非常规发展期间的特殊资金融资手段，能有效缓解高校经费不足的困境，为高等教育的跨越性发展提供了有力的财力支撑。然而，随着高校贷款规模的不断攀升和增长速度的失控，近年来，债务危机成为高校财务运作中遭遇的一个严峻挑战，引起了政府决策部门和社会各界的广泛关注。对于高校债务危机凸显的根源，可以从以下四个方面展开分析:

首先，在于有效的贷款监控体系和风险防范机制的缺位。虽然教育部针对银校合作问题，于 1999 年在教财部[1999]10 号文件中明确要求，各校必须本着“谁贷款谁负责”的原则，并强调根据《高等教育法》的有关规定，高校作为面向社会，自主办学的独立法人单位，“在民事活动中依法享有民事权利、承担民事责任”。同时该规定还明确各高校对贷款项目必须从有利于学校长期发展的角度，缜密论证并做好还贷计划，落实还贷资金来源和相应的保障措施。并且规定大额贷款必须及时上报教育部财务司备案。[10] 2004 年，教育部和财政部发布了《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》（教财[2004]18 号）以及《关于进一步加强直属高校资金安全管理的若干意见》（教财[2004]38 号）等文件，相关高等院校的贷款融资行为由此得到很大程度的规范和控制。此外，贷款额度控制与风险评价模型的建立对高校确定合理的贷款控制额度，评价自身贷款风险状况提供了针对性的帮助和支持。然而需要指出的是，上述相关规范制度的出台，更多的是针对央属高校。换言之，目前高校贷款监控体系和风险预警机制的建立还停留在中央政府层面。正如上文所述，与中央政府形成鲜明的对照，部分地方政府在高校举债融资运作中过度强调其拉动地区金融经济和社会发展的职能，缺乏相应的监控和风险防范机制的构建。其结果导致了高校贷款规模增长的失控。

其次，高校自身债务危机意识、债务责任的缺乏和财务管理能力较低也是导致高校债务危机凸显的重要原因之一。许多公办高校的管理者缺乏债务危机意识，独立承担贷款引起的民事责任的意识也很淡薄。[11] 同时，从高校的财务管

理实践来看，财务管理水平和资金使用效率低下的状况依然十分明显。在财政资金减少，市场压力日趋扩大的过程中，许多高校并没有形成以长期发展愿景为指导的战略性财务运作规划，对高校金融贷款融资项目的启动及其还贷计划缺乏缜密的论证与分析。如何改善高校的经营管理效益，改进成本回收机制，提高资源使用效率，促进经费收入增值等问题并没有得到高校管理层和财务管理人员应有的重视。相反，部分高校中依然存在着盲目投入造成消费过度的现象。

再次，2003 年下半年之后政府货币政策的调整导致银行的贷款发放和回收管理趋紧，这也是导致高校债务风险凸显的重要原因。2003 年下半年以来，中央银行对货币政策进行了一些调整，包括日常公开市场操作方向和规模的调整、央行票据的发行和存款准备金率的上升。在此背景下，商业银行的流动性水平受到很大制约，短期资金状况趋紧，银行间同业拆借市场利率不断上升。宏观金融政策的调整导致了资本市场供求关系的变化，加大了高校融资的困难和压力。尤其是对于那些需要通过“借新债还旧债”的高校而言，债务危机日趋严峻。需要强调的是，金融机构方向调整的一个间接性后果是导致高等教育失衡格局得到进一步强化，银行资金将向强势院校集中，而弱势院校获得银行信贷支持力度将出现下降。

最后，2005 年之后高校规模超速增长的趋势减缓，这也是导致高校债务危机凸显的一个不可忽视的原因。2005 年之后，政府已开始适当调控高等院校的招生规模。高等教育发展方向的调整对于那些将学杂费收入作为主要经费来源的高等院校而言无疑是一种重创，预期还贷资金来源的保障也由此受到影响。

4. 高校负债现状及影响机制分析

■ 近年高校贷款规模的增长趋势

1999 年之后高校贷款规模呈急速增长趋势。1998 年，教育部直属高校的银行贷款总额仅为 5 亿元，而 2002 年底贷款总额达到 88 亿，2003 年上升至 141 亿元，2004 年增至 237 亿元，截至到 2005 年底银行贷款总额已高达 336 亿元。校均贷款额 4.4 亿元，平均年度增幅达到 76%，其增长幅度已超过高校经费收入规模的增幅。目前高校贷款方式主要包括信用贷款、抵押贷款、担保贷款、设备贷款、项目贷款、流资贷款和校内贷款等方式。主要贷款途径包括国有银行贷款、信用社贷款、股份制银行贷款、其他金融机构贷款和其他非正常途径融资。

至于高校对于贷款的返还，主要通过以下途径：配套服务经营、后勤社会化服务、教师与学生公寓的出售和出租、校本部土地的置换、学生学费收入等，其中学生的学费和住宿收入是主要来源。在重庆市的分析案例中，[12]后者为主要来源，占还贷金额的 60%左右。

需要特别引起注意的是，虽然目前各级教育行政管理部门强化了对高校债务状况的监控，但这仅停留在那些显性债务，而对那些各高校采用非常规手段筹措资金所形成的债务，即隐性债务却未形成有效的监控和掌握。目前高校的隐性债务主要集中在以下几方面：一是高校已经完工或尚未完工的各类工程的应付款项，由于高校财务会计实施的是收付实现制，因此关于这类债务的数据信息很难从高校的财务报表中获得；二是高校向校内教职工集资而形成的债务。三是校内闲置资金的挪用，例如未用的科研经费或专项经费。如果将这些隐性债务也纳入考察范畴，那么我国高校贷款规模及债务危机的严峻性将远远超过目前官方所掌握的数据信息。

■ 高校贷款规模的差异性

2005 年 76 所央属高校的尚未偿还贷款总额达到 335.8 亿元，其中尚未偿还的贷款本金为 300.4 亿元，校均贷款总额达到 4.42 亿元。而同一年度，76 所央

属院校的收入总额达到 656.66 亿，校均收入达到 8.64 亿元。由此可以推断，现有的贷款规模已相当于高校收入的 51.1%。可以想象，沉重的还贷压力将成为未来影响我国高等院校管理运作行为的主要因素。

当然并不是所有高校都背负着沉重的还贷压力，2005 年现有 76 所央属高校中有 5 所高校不存在银行贷款。这 5 所高校分别包括 2 所外国语院校和 3 所理工大学。这意味着高校贷款行为的发生不仅取决于其学校的经费状况，其背后可能与高校的学科专业类型有着密切的关联性。图 3-1 用框图（Box Plot）比较直观地概括了不同类型高校贷款规模的分布信息。从中可以发现，贷款规模最大的是综合性院校（中位数=6.47 亿），而且分布幅度最大，即同类型院校之间的贷款规模差异较为明显。其次分别是农林院校（中位数=3.0 亿）、理工院校（中位数=2.41 亿）、师范院校（中位数=2.39 亿）、财经政法院校（中位数=1.82 亿），而艺术院校和外语院校的贷款规模最小。

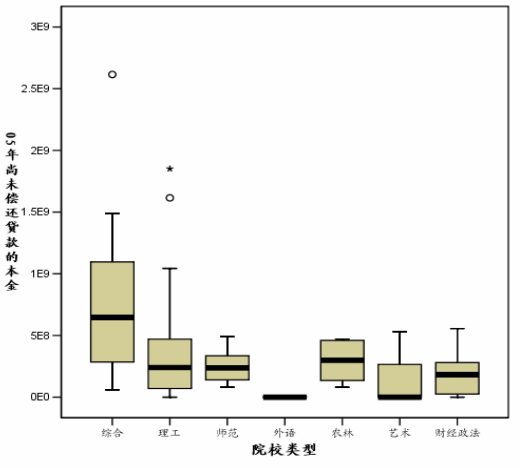


图 3-1　不同类型高校的贷款规模（2005 年贷款本金）

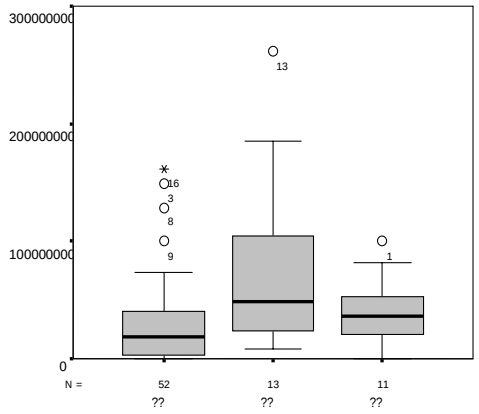


图 3-2　不同地域高校的贷款规模（2005 年贷款本金）

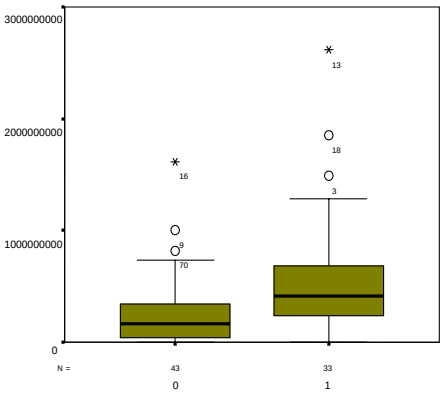


图 3-3　扩招期间合并院校与非合并院校的贷款规模

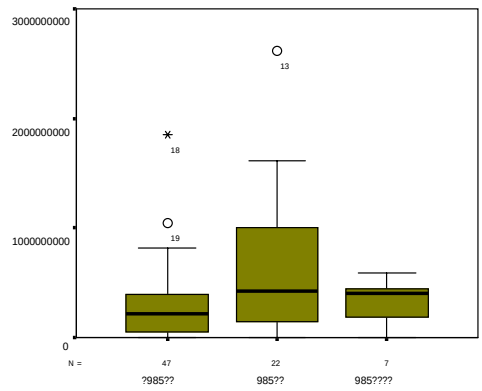


图 3-4　不同高校的贷款规模

贷款规模的差异不仅与高校的学科类型之间存在着一定的相关性，而且与高校的所在区域、扩招期间经历的不同变化、及其卓越性（prestige）之间也存在着明显的关联性。

首先，通过图 3-2 可以发现，不同地域之间，高校平均贷款规模的排序依次为中部地区高校（中位数=4.9 亿）、西部地区高校（中位数=3.6 亿）、东部地区（中位数=1.9 亿）。

其次，扩招期间高校运作的变化对高校贷款规模之间也存在着一定的关联性。与高校扩招同步，高校合并作为一种教育资源重组、联合办学、优化资源配置的有效途径，成为近年来我国高等教育体制改革的一项重要内容。1997 年李岚清副总理提出“共建、调整、合作和合并”的 8 字方针，要求到 2002 年左右基本完成高等教育管理体制改革和布局结构的调整，形成综合性大学、多科性大学和单科性大学比例合适的新格局。截至 2005 年，76 所央属高校中有 33 所高校经历了不同程度的院校合并。究竟这种高校资源重组的方式对高校贷款行为带来多大的影响，这是一个值得认真思考的问题。图 3-3 显示，在扩招期间经历了院校合并的高校的平均贷款规模为 4.1 亿（中位数），与此相比期间未经历合并的院校的平均规模为 1.6 亿元，合并院校明显高于非合并院校。除此之外，研究发现，扩招期间设立独立学院高校的贷款规模（中位数=4.0 亿元）高于未设立独立学院的高校（中位数=2.4 亿元）。

最后，根据高校的分层，其贷款规模也出现明显差异。本研究依据是否进入“985”工程作为界定高校声望（prestige）的重要标准，将央属高校划分为“985”核心院校（即 2+7 高校）、其他“985”高校、非“985”高校三个层次。其中“985”核心院校的贷款规模为 4.0 亿元（中位数）、普通“985”高校为 4.2 亿元，相比之下非“985”高校的贷款规模仅为 2.1 亿元，仅为前两类高校贷款规模的一半。

■ 高校贷款的影响机制

根据以上分析，可以提出这样一个假设，即高校贷款行为的发生、贷款规模的大小并不单纯地取决于高校的经费缺口的大小，同时受到高校类型、层次、院

校规模、高校的财务健全性等方面因素的牵制。以下，我们将尝试分别对高校贷款规模及近年贷款增长幅度背后的影响机制展开分析。

（1） 高校贷款规模的影响因素

在分析模型中，作为高校贷款规模的制约因素，本研究假设了“所在地区社会经济发展水平”、“高校基本特征”和“高校财务特征”三方面因素的存在。在进入分析之前，首先对各变量指标的选择做些简要说明。对于各高校“所在地区的社会经济发展水平”指标，选择了人均 GDP 作为代用指标；至于“高校基本特征”，分别确定综合高校虚拟变量作为院校类型、高校分层作为院校声望、在校生总数作为院校规模的代用指标。对于“高校财务特征”，根据上节对高校财务健全性的定义，选择高校财务发展性、充裕性以及效率性三个视角，考察高校财务特征对贷款规模的影响。具体而言，分别采用外部资金依赖性作为财务发展性、生均支出作为财务充裕性、水电暖费比率作为财务效率性的代用指标。

表 1 概括了高校贷款规模影响机制的分析结果。从中可以得出如下的研究结论：

表 1　高校贷款规模的影响机制分析（多元线形回归模型）

			B	Beta	t值	Sig.
		(Constant)	-313769740		-1.490	.141
地区社会经济:		2005 年人均 GDP	1111.461	0.034	0.319	.750
	院校类型	是否综合大学:	395807631.9	0.287	3.001	.004
高校特征:	院校声望	高校分层	-348181210.1	-0.428	-3.713	.000
	院校规模	05 在校生总数	37290.121	0.880	7.541	.000
	财务发展性	05 外部资金依赖性	-173292442.5	-0.041	-0.456	.650
高校财务特征:	财务充裕性	05 生均支出	6695.786	0.171	1.699	.094
	财务效率性	05 水电暖费比率	2719259320	0.157	1.945	.056
调整后的 R^2		.578				
F 值		15.679****				

Dependent Variable： 05 年尚未偿还贷款额，合计

首先，高校所在地区的社会经济发展水平是否对高校贷款规模形成一定的影响？在控制了其他变量的前提下，人均 GDP 并没有通过显著性检验。该分析结果表明，高校所在地的社会经济发展水平并没有对高校贷款规模形成显著影响。同时这也意味着地区间高校贷款规模差异的形成更多地源于高校本身具有的其他

特征。但是对于此分析结果，需要特别引起注意的是，本次分析对象的样本高校仅局限于央属高校，根据管辖范畴，这类高校的财政经费主要来自于中央政府，而非地方政府。因此这也是这类高校的贷款规模没有受到地区社会经济发展水平影响的主要原因所在。为此可以作出这样一个假设：那些财政经费主要来自于地方政府的地方所属高校的贷款规模可能出现与央属高校相反的倾向，也就是说其地方高校的贷款规模在一定程度上受到地区经济发展水平及管辖政府的财力的牵制。

其次，高校自身所具有的特征在贷款规模的形成中发挥了什么作用？分析结果表明，院校学科类型、所具有的声望程度及其规模对高校贷款规模均具有显著的影响作用。具体而言，院校类型是否属于综合性高校具有显著的正的影响作用。这也表明在控制其他变量的前提下，综合性院校的贷款规模高于非综合性院校。高校声望（prestige）具有显著的负的影响作用。这显示声望度高的院校的贷款规模低于相对声望较低的高等院校。同样分析结果显示高校学生规模具有显著的正的影响作用，β标准化系数明显高于其他自变量。这也说明高校学生规模的扩张对高校贷款规模的增长具有重要的影响作用。

最后，高校财务状况特征对贷款规模具有怎样的影响？研究发现，虽然外部资金依赖性指标并没有通过显著性检验，但是符号表明外部资金依赖性强的院校，即拥有成熟的多元化经费筹措渠道的院校的贷款规模趋小。与外部资金依赖性相比，生均支出和水电暖费比率分别通过了10%的显著水平检验，并且其影响作用均呈正的方向。即在控制其他变量的前提下，高校财务充裕性越强、财务效率性越低的高校的贷款规模越高。

（2） 高校贷款增幅的影响机制

在对高校贷款规模影响机制分析的基础上，以下对近年来高校贷款规模的增幅的影响因素作进一步探讨。通过前期的分析研究，可以假设高校贷款规模的增长主要源于以下几方面的原因：

——高校招生规模的增长导致贷款规模的上升

——高校校舍面积的增长导致贷款规模的上升

——高校教师人数的增长引发的人员经费支出需求的上升导致贷款规模的上升

表 2 显示了在控制高校特征变量的基础上，上述三方面因素对高校贷款规模增长的影响分析结果：

表 2　高校贷款增幅的影响因素分析（多元线性回归分析模型）

	B	Beta	t 值	Sig.
(Constant)	173176909.0		1.520	.133
是否综合性高校	266135478.6	0.283	2.159	.034
高校声望	-115661593.6	-0.208	-1.614	.111
02-05 校舍新增面积	-41.5	-0.024	-0.182	.856
02-05 在校生增加规模	56843.4	0.503	3.424	.001
02-05 专任教师增加规模	-283289.5	-0.230	-1.838	.070
调整后的 R²	.220			
F 值	5.122			

Dependent Variable: 02-05 贷款增长额

首先，研究发现综合性院校虚拟变量具有显著的正的影响作用。这表明综合性大学的贷款增幅高于非综合性高校。

其次，在控制了高校特征变量的基础上，研究发现校舍新增面积并没有通过显著性影响，并且该系数的符号为负。与此相比，学生规模的增长和教师规模的增长对高校贷款规模的增长形成显著的影响。具体而言，学生规模具有正的影响作用，而专任教师规模却具有负的影响作用。这表明随着高校学生规模的递增，贷款规模呈递增趋势。相反，高校专任教师规模的递增却导致贷款规模的递减。对于后者变化的解释，有必要在今后的研究中作进一步的探讨。

5. 结论与政策性建议

以上研究对扩招后我国高校举债融资选择与近年来高校债务危机的凸显根源作了深入分析。并在此基础上利用实地调研资料与数据信息，对央属高校负债规模与高校基本特征、财务状况之间的关联性进行了考察。现将具体研究结论概括如下:

第一，利用资本市场，通过金融借贷筹措资金成为我国多数高校财务运作行为重要特征的原因是多方面的。扩招后，在政府财政支持力度的减弱以及学生数量急增所导致的经费需求的急速膨胀的双重压力之下，高校举债运作是在政府的高校与金融全面合作的改革导向和政策引导下，金融机构和高等院校的共同利益契合的体现。这种选择一方面可以帮助高校走出非常规发展时期的经费严重不足的困境，另一方面可以帮助金融机构调整信贷结构，改善资金流向。

第二，近年来高校债务危机的凸显反映了在制度层面上对高校借贷的有效监控和风险防范机制的缺乏；高校管理层的债务危机、债务责任意识薄弱，财务管理能力的低下；以及政府金融政策和高校规模扩张政策的调整对高校借贷、还贷顺利开展所带来的冲击。

第三，通过对高校负债规模影响因素的分析，可以发现负债规模不仅受到高校类型、社会声望、规模的影响，同时与高校财务的健全状况之间存在着密切的联系。在分析结果中特别耐人寻味的是，贷款规模大的高校中存在着财源充裕性高和财务效率低的倾向。由此可以发现目前陷于高度债务危机的高校中存在着财务资源的使用效率较低，在合理有效降低经费开支，有效控制经营成本方面缺乏必要的努力等弊端。同时财源充裕性高则反映了陷于债务危机的并不局限于经费拮据的高校。此外，通过对高校债务规模增加制约因素的分析，可以发现在校生规模的增加对高校贷款规模的扩大具有显著的影响，与此同时社会声望相对较低的综合性院校的贷款规模的增加相对较快。

依据以上的分析结果，本研究对未来我国高校财务运作管理的改革提出以下建议:

第一，必须明确界定高校财政负担机制中政府与高校间不同的责任边界，增加政府在高等教育中的财政投入。以上的研究分析表明，扩招以后政府高教财政投入的滞后是造成高校贷款规模急速膨胀的主要原因。为此，尽快增加高教财政投入，帮助负债高校缓解债务危机是政府迫切需要解决的课题。

第二，有必要强化社会问责的视角，构建高校财务监控和风险防范机制。在现行的高等教育管理体制之下，仅依靠高校自身防范债务风险是完全不够的。因此，需要政府从制度设计的角度，在现有的高校监控体系的基础上，进一步完善和强化构建高校财务风险防范和监控机制。这种机制并不是单一地局限于对贷款问题的全程监控，而是需要从综合全面的视角，建立对高校财务健全性的动态的监控体制，以便及时防范财务危机给高校正常运作所带来的威胁。此外，需要完善现有的仅局限于央属院校的监控防范机制，从中央与地方政府两个层面同步建立统一的高校财务监控和风险防范机制。不仅如此，高校财务的监控还必须与高校的社会问责机制紧密结合。新一轮的财务监控模式应要求各公立大学在接受自我监控和政府监控的同时，为了强化公立大学法人对纳税人的说明责任，要求各高等院校必须公开财务信息，形成社会公开监督机制。

第三，财政必须充分发挥缩小各类差距的资源再分配功能，解决弱势高校的财务困境，推动高等教育和谐发展。通过以上的研究，可以发现目前高校贷款负担较重的院校主要为一些声望程度较低，学生规模较大的低层次综合性院校。长期以来，由于政府的倾斜性财政投入机制，地方院校与央属院校、教学性院校与研究性院校、高声望院校与低声望院校之间存在着巨大的落差。而也正是这些弱势院校在高校扩招后由于经费的严重不足而陷入债务危机。为此，财政应充分发挥缩小各类差距的资源再分配职能，解决弱势院校的财务困境，推动高等教育均衡而和谐的发展。

第四，高校必须努力提高财务效率，节约开支，提高现有设备的利用率，有效控制和降低高校的经营运行成本。研究表明，在目前高负债院校中存在着财务效率相对较低的倾向。因此，如何化解高校的债务危机，这需要在院校治理和战略性财务管理运行机制的构建中，一方面积极开拓新的资金筹措渠道，另一方面提高高校既有资源的使用效率、降低能耗、合理降低和控制高校运行成本。

第五，有必要在形成高校资金筹措多元化渠道的过程中，尝试建立高校债券资本市场。通过对国外发达国家高等教育与资本市场相结合的经验考察，可以发现通过与证券资本市场的结合，债券融资已成为发达国家高校缓解经费不足的重要渠道。而与此相比，我国虽然已在教育国债方面做了一定尝试，但与发达国家相比，依然存在很大距离。为了推动高校多元化资金筹措机制的形成，有必要借鉴发达国家的债券运作与管理经验，在部分地区或部分高校试验性地发行高校债券，探索高校经费筹措的新途径。

参考文献:

[1] 张海兰、田园，我国高校银行贷款规模控制模型研究[J]，教育财会研究，2004（6）。
[2] 吴冰，银校合作的潜力有多大？[J]，现代商业银行，2000（3）。
[3] 江小惠，公办高校贷款偿还问题的公共政策探讨[J]，中国行政管理，2006（10）。
[4] 洪林、胡维定，评估指标与教育投资：地方共办高效的发展[J]，江苏高教，2006（4）。
[5] 李德、陈颖玫，我国银行存贷差问题的分析和对策[J]，广西金融研究，2004（12）。
[6] 康小明，公共政策视角下的公立高校债务危机根源与风险防范，未刊稿。
[7] 北京大学教育学院高教财政课题组，高校财务调研案例整理报告（内部资料），2007 年 3 月。
[8] 鲍威，扩招后中国高等教育资金的多元化筹措机制：政策性理念、现实与挑战，北京大学中国财政科学研究所《中日高等教育财政高层研讨会文集》（内部资料），2006 年 9 月。
[9] 李文利，中国高等教育经费来源多元化分析，《北大教育经济研究》（电子季刊），2004（3）（总第 4 期）。
[10] 查道林、彭磊、胡军华，对高校“负债经营”几个问题的思考[J]，教育财会研究，2001（3）。
[11] 北京大学教育学院高教财政课题组，高校财务调研案例整理报告（内部资料），2007 年 3 月。
[12] 郑军，《高校贷款‘黑洞’蕴藏深层危机 助长房价飙升》，经济参考报，2007 年 3 月 19 日。

上期回顾

✍ 2007 年第 6 期（总第 16 期）

中国高等教育投入与管理问题探讨

摘要：本期简报为教育部财务司司长陈伟光同志于 2007 年 6 月为“‘后义务教育财政问题’高层研讨会暨中国教育发展战略学会——教育财政专业委员会成立大会”所作的主题发言。发言共分为两个部分：（一）我国高等教育投入问题；（二） 我国高等教育财务管理问题。

下期预告

✍ 2007 年第 8 期（总第 18 期）

高等教育学生资助体系政策研究

本《简报》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1200 份

下载网址：http://ciefr.pku.edu.cn

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭 楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　　**传　　真：**010-5887-6169