中国教育财政

怀仁怀朴　唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2014 年第 7-3 期（总第 95 期）　　2014 年 12 月 8 日

编者按：本文为吉林大学总会计师杜莉教授在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”高等教育分论坛上的发言。

高校财务走出沉重外部负债“泥潭”的反思

杜 莉　　徐 磊*

摘要：在国家的大力支持和高校盘活内部资源的双重努力下，高校财务正在逐步走出沉重的外部贷款负债经营的“泥潭”。回顾高校财务过去十余年负债发展的历史及其沉重性，高校未来财务运营要彻底消除债务风险，保持持续健康发展，必须转变财务管理模式，运营资金来源由依赖银行贷款转变为多元化筹资格局，资金管理模式由敞口管理转变为严格预算约束，财经管理由重事后管理转变为责任前置并重过程管理，以实现确保财经稳定健康发展的目标。

关键词：高校财务 外部贷款 负债经营 财务管理模式

* 作者简介：杜莉，吉林大学总会计师，经济学院教授、博士生导师；徐磊，吉林大学经费监管办公室副主任。

高校的巨额债务问题曾连续几年成为全国“两会”的焦点之一，引发了社会各界的广泛关注，也给高校带来了沉重的负担和较高的风险。为减轻高校债务风险，国家于 2009 年启动了高校债务化解工作。几年来，在国家的大力支持和高校盘活内部资源的双重努力下，高校的化债工作取得了重大进展，银行贷款债务规模大幅下降，财务风险有效化解，高校尽管尚未能够轻装前进，但已经不再负重前行。可以说，高校正在逐步走出沉重的外部负债“泥潭”。在此背景下，本文回顾高校财务负债经营的历史及其不利影响，剖析高校走出沉重外部负债“泥潭”的模式和路径，在反思的基础上，对高校财经持续稳定、健康发展提出我们的思考和建议。

一、高校财务外部融资负债经营的历程变迁

上世纪九十年代末，为加快我国高等教育发展，党中央、国务院做出高等教育体制改革的决定，改革的内容之一是将高等学校整合，扩大高等教育规模，实现高等学校学生的培养由原来的“精英式”教育向“大众化”教育转变。在此政策引导下，高校连续多年大幅度增加招生人数，快速实现了我国高等教育从精英教育阶段向大众化教育阶段转变的目标。伴随着大规模的扩招和满足基本办学要求的资源配置需求，很多高校原有的学生宿舍、教学楼、实验室、图书馆、食堂等条件设施无法满足需要，不得不进行大规模的基础设施建设。

此时，高校开始面临严峻的财经形势。一方面，国家的高等教育经费投入并没有大幅度增加。根据统计，2000 年国家财政性教育经费支出占 GDP 的比重仅为 2.87%，2004 年提高到 3.26%，远未达到 4%的预定目标。[1]由多所高校合并而成的高校，其基本建设经费大多按 2000 年左右合校初期核定的平均拨款额度拨付，一定之后多年不变，导致高校来自中央的外源性无偿拨款收入来源的增加极其有限；如果高校处于经济欠发达的地区，则寻求地方政府的援助和支持的希望就更加渺小或无望。另一方面，在“大众化”教育背景下，为了不增加受教育者的成本负担，国家要求高校学生学费标准保持在 2000 年合校初期核定的水平，不得提高。[2]这样，国家的拨款和学生学费收入这两项高校主要的收入来源就被基本限定在一定的规模内，常年无增长或低增长，根本无法满足因扩招进行建设的资金需求。因此，许多高校基础设施建设所需资金不得不寻求通过银行贷款的

路径去解决。而此时，一方面高校成为独立的事业法人，有资格向银行申请贷款；另一方面国家各层面对高校的贷款行为缺乏严格约束和监管。这样，高校从自身需求出发不断向银行借贷，逐渐累积了巨额的债务。全国政协 2007 年 7 月公布的一份有关高校负债问题的报告指出，全国高校贷款总额已达 2500 亿元，[3]沉重的债务负担使得很多高校的运行和发展举步维艰，时刻面临资金链断裂的风险，陷入了负债经营的“泥潭”。

二、高校财务外部融资负债经营的“沉重性”

高校财务多年负债经营，伴随还款期限和累积还款高峰不断逼近，高校不仅面临越来越大的“倒贷”压力和不断增加的利息支出，而且由于资金资源首先要应付还本付息，因此对校园民生、人才队伍建设等发展问题无力顾及，严重制约了高等教育事业的持续健康发展。

首先，负债经营影响了高校教学水平的提升。巨额付息支出占用了事业发展资金，导致高校难以投入更多资金用于增加教学投入、改善教学条件，对于一些教学上相对薄弱的学科专业无力给予更多支持，影响了学科建设的发展。有的高校教学中甚至出现了“人体解剖改用小白鼠或兔子”的现象，[4]严重影响了教学质量的提升。

其次，负债经营影响了高校科研活动的开展。负债经营使高校现金流量严重不足，很多高校的现金支付能力远低于财务预警线，面临着支付危机，导致各类科研项目经费进入学校财务账户后，学校只能将其集中起来挤占用于学校的各种包括工资支付在内的应急费用周转，结果必然是科研活动不能正常进行，一些重大的科研活动无法如期完成。不仅如此，负债经营还使高校没有能力安排自有资金对一些应该给予扶持的重大、重点科研项目给予配套支持，对科研开发实现创新性成果的产生和实现突破缺乏资金上的有利支持，必然影响学校的发展能力和为社会服务能力的提升。

再次，负债经营影响了高校人才队伍建设水平的提升。负债经营使高校实验室空间建设和实验、研究设备投入等发展资金严重匮乏，难以为优秀人才施展才华提供必须的基本空间和硬件条件，无力为其提供更为优厚的工作生活条件，导致国内外高端、优秀人才难以引进；负债经营甚至使高校拿不出更多的资金用于

支持教师培训提高和进行队伍发展建设，一些现有人才为寻求更为广阔的发展空间纷纷调离。结果不仅是增量人才难以聚集，而且一些存量人才也严重流失。

最后，负债经营影响了高校教职工福利待遇等校园民生的改善。负债经营使高校办学成本激增，很多高校校级收入仅够维持学校基本运转的需求，教职工的许多福利待遇的提升根本无法保证，地方政府出台的工资生活补贴政策无力落实，职工医疗保险、养老保险、失业保险等社会保障费用无力缴纳等。在 CPI 指数不断上涨的背景下，很多教职工的实际生活水平出现下滑现象，教职工反响强烈，严重影响了工作积极性，也影响到学校的稳定大局。

三、高校财务走出沉重外部负债“泥潭”的路径及其效应

为降低高校贷款规模，消除债务风险，财政部、教育部先后发布了《关于启动中央高校减轻债务风险试点工作的通知》（财教〔2009〕242 号）、《关于减轻地方高校债务负担 化解高校债务风险的意见》（财教〔2010〕568 号），陆续启动了中央和地方高校债务化解工作，推动以高校自筹和财政支持相结合的模式化解债务负担。据此，相关高校纷纷制订化解债务方案，积极开展化债工作。

回顾我国高校走过的几年的化债路径，其选择是成功的、有效的。

第一，高校作为债务主体挖掘和利用自有资源减债。其中，一个路径是，高校将合校后闲置土地进行置换。作为化债责任主体的高校，国家和地方政府鼓励其积极进行土地置换，并将土地置换筹集的资金作为化债的重要途径。为此，一些高校积极整合校园功能，实施部分闲置校园土地置换。通过土地置换，不仅迅速筹集了化债资金，还整合了办学资源，优化了校园布局结构，解决了多校区分散办学问题，降低了运行成本，提高了办学效益。如浙江大学湖滨校区拍卖，获收入近 25 亿元，使学校摆脱了因新校区建设而背负的十几亿元贷款债务。近年来，许多高校都通过土地置换获得了偿债资金，使贷款余额迅速下降。另一个路径是，高校调剂利用沉淀资金自主减债。自主减债建立在高校科学论证和分析其资金运转和需求结构、进度等规律的基础上，进而统筹安排事业收入，调剂使用沉淀资金偿还债务，并将节省的利息支出累加和滚动，在以后年度逐步用于减债。国家鼓励高校通过统筹安排学校事业收入等方式主动化债，有的省份还做出了相应的强制性规定。如湖北省政府要求债务负担较重的地方高校，每年须从学费收

入中拿出25%的资金，列入年度支出预算，直接偿还债务。安徽省要求所有负债高校2011-2012年必须将事业收入的15%以上用于化解债务，列入学校年初预算。高校调剂利用沉淀资金自主减债是高校化解债务负担的另一个重要途径，也是落实“谁贷款，谁负责”精神的具体体现，在化债过程中起到了至关重要的作用。

除此之外，有的高校也在寻求校企合作，探索引入社会资本助力化解债务。如负债曾高达近10亿元的湖北第二师范学院与上市公司凯乐科技合作，联合开发武汉卓刀泉校区土地。通过校企战略合作，为降低债务规模、促进高校事业健康发展开创了良好局面。

第二，国家财政支持。在高校减债过程中，来自国家财政的支持，一是增加补偿性拨款。为引导和鼓励高校化债工作，国家设立了化债专项资金。专项资金中的一部分为国家增加的补偿性拨款，这部分资金根据高等教育体制改革以来各高校的扩招人数、高校类型、地区成本差异等因素，分别核定支持额度。按照国家要求，各地方政府也先后出台相应政策，设立专项资金，支持地方高校化债。如河南省提出，对省属高校，省财政按扩招人数、高校类型和化解债务努力程度等因素核定应获得财政化解债务奖补资金。基本额度（占60%）的具体数额按经省教育部门批准的1999—2009年扩招人数、高校类型两个因素核定，激励额度（占40%）的具体数额按照2010—2012年高校筹措化解债务资金的努力程度核定。[5]国家增加的补偿性拨款是国家对高校扩招投入不足的一种“补亏”，也是财政资金支持高校化债的主要方式之一，它使高校债务总额得以快速下降。二是以激励政策方式给予的支持。为推动高校化债，国家财政对采取有效措施挖掘和利用自有资源自主减债的高校给予配套奖励。如对高校以土地置换减债的行动，依据其实际获得的收益，给予30%的配套奖励进一步用于减债；对高校调剂利用沉淀资金自主减债的行动，据实给予总额20%的配套奖励进一步用于减债。有些地方财政给予的支持力度更大，如山东省政府提出，对通过统筹学生定额经费、学费、国有资产有偿使用收入、经营收入等化解债务的高校，按照归还贷款数额给予不低于30%的奖励；对负债率低于60%或通过努力将负债率降到60%以下的高校，如果再减少银行贷款，根据归还贷款数额给予不低于40%的奖励。[6]国家激励政策调动了地方政府和高校的积极性，对化解高校债务发挥了重要作用。

国家财政除了这两条主渠道的支持路径外，对于债务负担特别重、财务风险

特别高、推进化债积极、主动的高校，还采取了一定的特殊方式的支持，使这些高校得以快速地减轻债务负担，轻装前行。

目前高校化债工作已经初见成效，中央高校债务总额大幅下降，陕西、山东、安徽等省份地方高校的化债目标已如期实现，高校财务正在逐步走出沉重外部负债的“泥潭”，开始了轻装发展的进程。

四、在转变财务管理模式中实现稳定和发展

目前，在有关各方的共同努力下，虽然高校减债工作已取得初步成效，但尚未竟全功。一些高校的贷款规模相对于自身的经济实力来看仍然显得过大，仍需加以关注和扶持；一些高校的自主减债主要依赖于调剂使用科研经费等沉淀资金来实现，由此形成外债转换成内债的格局，隐性的财务风险仍然存在，仍未彻底摆脱债务的困扰。特别是随着财政零余额账户管理和预算执行进度的约束，可调剂的沉淀资金越来越有限，高校财务将面临新的管理压力；一些高校在目前融资成本上升、征地建设成本上升的环境下，还在规划扩建新校区、新校园，且资金来源无法全部自筹，不得不部分依赖银行贷款，并进而面临未来债务偿还和利息支出的压力。

高校债务“泥潭”的形成原因较为复杂，化债之后，如何从根本上采取有效措施，实现财务体系的良性、健康运行并提升财经对教育事业发展的支撑能力，我们认为，高校必须转变财务管理模式，一是运营资金来源由依赖银行贷款转变为多元化筹资格局，实现财政拨款、科研经费收入、银行贷款、事业收入以及其他收入的结构优化。二是资金管理模式由敞口管理转变为严格预算约束，实施预算收入目标管理责任制，严格支出目标控制和预算刚性约束，有效遏制运行成本的增长，建立预算分配后的执行预算管理机制，实现开源节流的目标。三是财经管理由重事后管理转变为责任前置并重过程管理，通过强化岗位责任、实施专业化管理，不断完善财经监管组织体系，统筹调剂、实施贷款成本管理等措施控制和管理风险，确保财经稳定运行。

回顾高校从步入负债“泥潭”到艰难运行、财务风险凸现，再到债务化解的历程，我们认为，这期间高校发展的成本是高昂的，且其发展的可持续性是递减的。这种发展模式不是基于优化选择的，不可仿照和重复。因此，高校只有积极

转变管理模式，严格控制包括内债在内的债务规模，才能确保稳定、持续发展。

参考文献：

[1]曾以禹．1993-2004 年中国财政性教育经费支出总量变动分析[J]．经济研究导刊,2010(14):70-73.
[2]郭扶庚．教育部：高校学费不会因物价上涨提高[N]．光明日报,2007-05-22.
[3]李静睿．全国政协报告建议发行千亿国债解决高校债务[N]．新京报,2007-07-06.
[4]邱敏,李颖,邱瑞贤.高校负债 5000 亿，人体解剖改用小白鼠[N].广州日报, 2009-03-10.
[5]河南省人民政府．河南省人民政府关于化解公办高校债务风险的通知（豫政〔2011〕79 号）[Z]．2011-09-30.
[6]山东省人民政府办公厅．山东省人民政府办公厅转发省教育厅等部门关于山东省高等学校债务化解工作的实施意见的通知（鲁政办发〔2011〕35 号）[Z]．2011-07-06.

上期回顾

2014 年第 7-2 期（总第 95 期）

高等教育办出特色与资源配置

摘要：当前，创新人才培养机制，促进办出特色争创一流成为中国高等教育面临的共同任务。如何改进政府对高校的管理方式，扩大高校办学自主权，加强高校内部治理体系和能力建设，进一步筹集和用好经费投入，确保高等教育立德树人，提高质量，促进公平，对接需求，服务社会目标任务实现成为新的挑战。本文在这些方面提出了相应建议。

《中国教育财政》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。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 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

责任编辑：毕建宏

地　　址：北京市海淀区颐和园路 5 号
北京大学教育学院楼 413 室（100871）

电子信箱：newspaper@ciefr.pku.edu.cn

电　　话：010-6275-9700

传　　真：010-6275-6183