

加强高等院校债务管理

■ 樊 瑶

随着高等教育规模的扩大,教育投入与教育需求间的矛盾更加突出,资金不足成为制约高校发展的“瓶颈”。为此,银行贷款成了高校筹资的一种有效途径。当前,高等院校贷款的债务压力和教育经费紧缺的问题日益突出,必须用全新的视角和思维,全面审视、研究和思考举债办学的相关问题,探索当前形势下债务管理的新模式,有效防范风险,确保高等院校教育事业的健康、可持续发展。

高校举债引发的问题思考

(一) 高校举债的风险性。按照教育部、财政部组织开发的“高等学校银行贷款额度控制与风险防范模型”的方法思路来分析,目前我国有相当一部分高校已经达到财务风险预警线,债务包袱日益严重,财务风险已经显现。对高校而言,银行贷款的偿还主要依赖于高校招生人数和学费标准的增加给高校带来教育事业收入增加的预期,但是这种预期往往会因为生源紧张、招生困难而被高估。随着我国经济改革的不断深入,经济模式越来越开放,跨国办学、民办高校、国有民办二级学院等众多的办学模式已经逐步打破了我国公办高等教育市场的垄断。据权威部门统计,今后高等院校在校大学生的人数将会逐步减少。

(二) 高校举债的效益性。目前,我国部分高校缺乏科学的规划和民主的决策程序,贷款项目和额度缺乏严格、科学的可行性论证,盲目攀比建新校区、重复建设、资产重复购置、浪费严重等现象比较普遍。此外,对贷款的高额利息支出对教育资源产生的负效应认识不够,甚至有的只考虑当前资金需要,把贷款当作融资的主要方式,效益观念淡薄。没有从切实加强管理、提高资金效益上动脑筋、想办法,没有充分挖掘内部潜力、整合现有资源、合理调度资金,没有通过自有资金的有效运作来减少贷款额度、降低贷款成本。

加强高校债务管理的思考

(一) 进行债务清查,摸清债务家底。开展债务清查,就是要摸清学校债务的数量、分布、结构、来源去向、使用、偿还和管理情况等,进一步弄清核实债务家底,为加强债务管理奠定基础。做到“来源清,去向明,管理规范,效益优先”,有效防范风险,确保高等教育事业的健康、可持续发展。

(二) 坚持科学民主决策,发挥贷款效益。在贷款建设时,要从实际、校情出发,坚持量力而行,不能搞盲目攀比、重复建设、重复购置、奢侈浪费。学校应该制订出科学合理的总体发展战略规划、校园建设规划、学科与师资队伍建设规划,在总体规划下根据事业发展需要和实际偿债能力确定贷款项目及适度的贷款规模。在决策过程中,一定要充分征求广大教职员工的意见,集思广益,发扬民主。在贷款过程中,必须坚持效益优先,根据需要合理确定资金的需要量,根据项目进度合理控制资金的投放时间,尽可能减少资金占用,防止浪费,把有限的资金用在关键的、急需的项目上,大力提高投资效益。

(三) 做好债务预算,完善偿还机制。编制切实可行的债务预算,可以落实偿债资金,以预算管理机制来约束举债和偿债行为,实现高校债务管理规范化和法制化,从而有效地防范和化解债务风险。债务预算应按债务资金的来源和支出结构来反映债务借入和使用的情况,应包括债务举借资金收支预算、债务偿还资金收支预算和债务资金收支平衡预算。债务预算的编制要与学校综合财务预算的编制同步进行。学校要根据债务规模情况,建立相应的债务偿债准备金,在当年预算中进行反映,由财务部门实行专户管理。偿债资金的来源可为财政预算内拨款、学校自主收入等,主要用于消化因举债而形成的隐性风险。

(四) 落实管理责任制度,切实防范风险。一是建立有效的风险防范责任制,建立“责权利”和“借用还”相统一的

债务管理机制,如项目论证制度、民主决策制度、贷款资金的财务管理制度、监督评介制度等,规范举债程序,控制债务规模,落实管理责任,切实防范风险。二是建立项目管理责任制,按照“统一领导,分级管理”的原则,建立贷款资金项目管理责任制,责任到人,各负其责。三是建立债务风险预警提示制度,以教育部、财政部共同组织开发的“高等学校银行贷款额度控制与风险评价模型”为基础,研究确定本校合理的贷款控制规模,以负债率(债务余额与当年学校各项总收入的比例)、债务率(债务余额与当年可支配财力的比例)、偿债率(年度还本付息额与当年可支配财力的比例)等为重点,对债务的规模、结构和安全性进行动态监测和评估,随时掌握和了解财务风险状况。四是建立项目财

务监督制度,财务部门要及时、准确地掌握学校负债建设项目贷款及配套资金等的使用情况,会同有关部门加强稽核检查,严防项目举债突破计划规模。负债项目建设完成后,学校应组织有关财务、监察、审计等部门对项目的社会效益、经济效益、功能作用以及债务偿还能力等进行全面的绩效评价。同时,学校还应按规定积极主动地将累计贷款余额达到本校近三年平均总收入10%的贷款项目的可行性研究报告、分年度贷款额度方案、具体还贷计划和措施等相关材料报送主管部门备案,建立大额贷款备案制度,接受上级部门的宏观管理与监控。

(作者单位:江苏警官学院)

责任编辑 李艳芝

发挥集群效应 打造竹溪特色农业

■ 邹蔚烈 罗传根 龚德成

作为全国扶贫开发工作重点县,湖北省竹溪县多年来积极开展农业综合开发扶贫,加速推进以“山水林田路整治、农业产业化经营”为主的农业综合开发,逐步提高投入和建设标准,大力推进高标准农田和渠系林网作业道配套建设,发展现代特色农业、提高土地综合产出能力,形成了良好的集群效应、增加了全县农民收入。

一是开发有“机”田,建设米粮仓。该县把集中力量建设粮食核心产区作为农业综合开发重中之重,积极探索建立公共财政保障粮食安全的长效机制,把粮食主产区建成大粮仓。竹溪县的贡米已有1400多年的历史,为打造特色品牌,竹溪县将有机贡米核心产区中峰镇定为“万吨有机贡米核心区”,并积极申报,推动其成功纳入湖北省财政粮油精深加工技术改造贷款利息财政补贴范围。2008年,县财政投资400多万元在中峰镇多个村修筑U型渠1万多米,改造低产田1000亩,打造“田成方、渠成网、路相通、树成行”的贡米产业基地,扩大了机械化耕作面积。当年,该镇的有机稻米就卖出了比普通大米高出1倍的价格,亩均多增收收入600元以上。2009年,该县又从农业综合开发项目中安排中央、省、县财政资金310万元,组织乡村集体和受益农民自筹82万元,用于中峰镇汤家坝、邓家坝等5个村改造中低产田4000亩,打造现代米粮仓示范样板。

二是改造丘岗地,农田低产变高产。继2008年完成2万亩耕地治理,2009年,该县又抓住其成功纳入国家农业综合

开发县的契机,按照生态效益、经济效益和社会效益相统一的原则,编制农业综合开发项目5年规划。规划治理土地17.63万亩,其中改造丘陵岗地和中低产田2.8万亩,中型灌区节水配套改造1.13万亩。目前,全县已安排预算投资额1600万元,在13个乡镇和农林场综合开发改造2万亩低丘岗地,主要开展土地平整、田间道路、农田水利、机耕路桥等工程,确保当年建设当年受益,达到“田园化、水利化、生态化”目标。

三是创新投入机制,增强产业后劲。该县在农业综合开发中科学运用“以奖代扶”激励机制,因地制宜推进农业产业化经营,促进农业增效、农民增收。全县整合捆绑财政支农扶贫资金、优势农产品板块项目资金、财政贴息贷款、小额担保贷款等资金,重点支持优质特色农产品高效种植以及养殖基地建设,着力推进集中连片的规模开发和标准化生产,加快建设优势农产品产业带,稳步提高生产基地的综合生产能力和原料供给能力。在已建成60万亩林果、茶、药、魔芋、山野菜等特色农业绿色产业基地的基础上,2009年,开展了17万亩特色产业基地建设,力争全年特色产业基地达到77万亩,产出效益5.5亿元以上。此外,该县还探索完善土地治理和产业化经营两类项目统筹安排、相互促进的良性发展机制,创新财政支农资金整合方式,推进农业产业化发展。全县按照纯公益性、半公益性和市场化经营分门别类投入财政资金扶持或给予财政贴息贷款支持。同时,运用财政政策、财政融资、政府担保贷款和银行信贷,积极支持当地产业化龙头企业发展,扶持农