

高校负债的风险化解

■ 张小萍

近年来,高校负债引起社会各界广泛关注。2007年全国高校贷款总额已达到2500亿元左右,并进入了还债高峰。巨额的高校贷款不仅成了高校发展的沉重包袱,而且增加了商业银行的不良资产规模,加剧了商业银行的贷款风险,这种风险最终将转嫁给政府,加重政府的负担。因此,对高校负债风险应从政府和高校自身两个层面进行施救。

政府层面的施救

按照优先发展教育的规划,政府要在继续加大教育投入的同时,从以下几方面入手化解负债风险:

(一)实行绩效拨款。把绩效拨款模式引入高等教育的资源分配过程中,不仅可以通过制定不同的绩效评估标准来引导高等教育的发展,而且国家依据高校绩效拨款可以更合理地分配资源、更有效地利用资金,同时促使高校重视其社会责任、不断改善内部管理提高管理效率。因此高等学校绩效拨款的指标除了应合理设计生师比、学生完成课程的比率、学生就业状况等教学指标外,还应包括教师与研究人员比率、科研成果等科研指标以及财务和资源管理指标。

未来高校拨款应分为三大部分:一是教学(基本)拨款。包括基本性教学拨款、国家特殊拨款、多样化教学绩效拨款。二是科研建设及基础设施建设拨款。包括公共基础设施建设拨款、学科竞争性拨款和高等学校特色与创新拨款。三是社会服务贡献拨款。配合三种拨款方式,对高等学校实施教学基本质量评价、学科建设水平评价、社会服务和贡献评价三类评估。

(二)建立贷款风险控制制度。财政和教育主管部门要加强对高校贷款的管理,尽快制定《高校专项贷款管理办法》。高校主管部门及相应部门应对高校贷款进行重点审查,包括学校建设规划、贷款使用方向、建设面积、建设标准、贷款额度、偿还能力的论证与评估,确保贷款资金符合国家对教育的投资要求,将高校贷款风险降到最低。同时要建立高校贷款责任追究机制,对超计划、超指标、超规模的高校建设现象要坚决制止,对擅自改变资金用途、违规建设的行为要坚决纠正,对相关责任人要坚决查处、严肃处理。教育部每年应根据“高等学校银行贷款额度控制与风险评价模型”测算各直属高校贷款风险指数。贷款风险指数=期末累计未偿还贷款余额/N年期累计

贷款控制额度。凡贷款风险指数大于0.6,即较高风险以上学校的新增贷款均纳入审批范围;凡贷款风险指数低于0.6(含)的学校新增贷款实行备案制度。

(三)协助高校做好校区置换。目前,全国贷款高校很多都是新、老校区两地办学,部分高校在建设新校区时可以考虑将老校区进行置换。各级政府要牵头协助高校做好校区置换工作。按照当地政府城市规划建设和土地利用总体规划,对置换出来的老校区组织上市交易,并尽可能获得较高收益。政府在制定和实施相关校区土地置换政策过程中不仅要兼顾政府、高校、农民和开发商四方的利益,还要加强对土地置换的监管,采取公开招标、竞标的方式拍卖老校区的土地,保证拍卖过程的公正性和公开性,防止国有资产流失。

(四)鼓励民间资本进入高等学校。政府应为民间资金进入高等教育创设和搭建良好的通道。高等教育产业的直接获利能力相对较低,投资规模大、期限长、利益主体较多、风险较大,如果从利益驱动的角度来说,大笔的民间资本进入高等教育的动力不足。因此,在引入民间资本的过程中,政府应创设有利条件、疏通渠道,帮助高等教育利用民间资

金获得发展。另外,还应动员各种社会力量为教育发展捐资,鼓励非政府机构的团体和个人开办学校,发展民办教育,经费自行筹集。近年来,一些高校相继成立专门机构向社会筹集办学资金,社会对高等教育的投入也逐年有所增加,为高等教育的发展作出了贡献。

(五)发行教育彩票。针对当前高校巨额贷款问题,开拓有效的筹资渠道是解决问题的关键,而发行教育彩票可以在相对较短的时期内筹集到大量资金。在我国,福利彩票、体育彩票的发行取得了很大的成功。以福利彩票为例,截至2007年6月30日,全国累计销售福利彩票2423亿元,为国家筹集到公益金809亿元。发行教育彩票除了可以筹集公益金外,还可以以税收的形式增加财政收入,带动印刷业、出版业、广告业、设备制造业等相关产业的发展,创造更多的就业机会。可以说,发行教育彩票在我国既有可行性,又有合理性和必要性。

高校自身层面的施救

(一)做好高校助学贷款工作,提高学费到账率。目前,许多高校学生欠费现象日益严重,欠费数额越来越大,严重削弱了高校经费的自给能力,在一定程度上影响了学校的还贷能力,因此必须做好高校助学贷款工作,提高学费到账率。一是完善助学贷款政策,改变目前在整个贷款合同期间内,对学生贷款利息给予50%财政补贴的做法,实行借款学生在校期间的贷款利息全部由财政补贴,毕业后全部自付的办法。二是开展生源地信用助学贷款。生源地信用助学贷款每个学生每年可申请贷款6000元,贷款期限最长可达14年。学生在校期间的利息由财政全额贴息,毕业后由学生和家長自负,这为经济困难家庭减轻了利息负担。为确保生源地助学贷款顺利开展,要专门制定《生源地信用助学贷款操作流程》,并将生源地信用助学贷款从个贷业务中分离出来,对其质量实行单独考核,同时完善现有业

务操作和管理系统功能,调整系统计息方式、还款方式、数据要素和统计功能。制定《国家助学贷款风险补偿金管理制度》,明确风险补偿金的支用范围和标准,允许在风险补偿金中按一定比例列支业务承办费用和考核奖励费用。三是建立混合资助模式。这种模式被称为“资助包”,最初由美国大学入学考试委员会(简称“大学委员会”)设计开发,就是把提供给学生的全部资助,即所有联邦政府的、非联邦政府的各种资助,如奖学金、助学金、贷学金、校园工读混合成一个“包”,以便协同帮助学生解决困难。美国的各种资助方案,都界定了具体的资助对象、资助额度、计算办法,便于执行。通过“资助包”政策,可以防止一部分学生获得大量资助,另一部分学生可能一无所获,保证那些最困难的学生获资助最多;确定哪些学生该获奖学金、助学金,哪些学生只能获得贷学金等;规定资助金额,既能保证学生资助需要,又不超过上学成本。结合我国实际,可借鉴美国的混合资助模式,明确资助体系中各项目之间的关系,对现行的奖、贷、助、补、减等资助项目进行优化组合,为每个学生设立一个包含助学金、奖学金、助学贷款等多种资助项目在内的“资助包”。通过多元混合资助模式,使每个经济困难学生都能获得与其困难程度相称的经济资助,使更多贫困生更充分地得到资助。

(二)探索BOT项目融资新方式。根据BOT项目融资的一般原理和基本操作流程,将此方式移植到高校后勤设施建设中去,以物引资,可解决高校建设资金高度紧张的矛盾。第一,学校视自身情况,可以参与组建项目公司,也可以不实施任何控制权。在学校不参与时,项目公司一般



由项目经营公司、工程公司、设备供应公司及其他投资者共同组建,核心问题是获取“特许权协议”。公寓、餐厅项目的建设资金、流动资金、经营管理、各种风险等,均由项目公司承担,而高校或后勤集团在特许经营期间则不能获得任何经营利润,没有直接的控制权。第二,签署的“特许权协议”要规范、科学,因为它是项目经营者建设、开发、融资的基础。高校与项目公司签订的“特许权协议”,应包括以下内容:批准项目公司建设开发和经营项目,并给予使用土地、协调周边关系的必备条件。学校提供在特许经营期内的学生住宿收费权、学生食堂经营权。学校提供最低学生入住率、就餐率的保证,或提供在校内生活的最低学生人数保证。项目公司要提供一定的担保,保证其在获取特许经营权后有能按计划开发项目。特许协议中止时,项目公司应将地产权及财产权移交给学校。

(三)创办科技企业,提供科技创收服务。近几年来,不少高校与校外企业发展横向联合,成立高校与企业联合的开发中心,不仅充分发

挥了教师的才能、扩大了学校与社会的接触面,也增加了可观的收入。同时,高校依靠学科专业优势和人才资源力量,为社会举办各种进修班、培训班、课程班、复习班、讲座,承接国家、地方政府或部门的科研课题,扩大招收外国留学生,增加留学生的学费及培训费,这些都成为高等学校重要的收入来源。

(四)树立财务风险意识。高校应加强预算管理与控制,强化预算的权威性与严肃性,充分发挥预算在资源配置中的主导作用。根据学校事业发展需求和综合财力可能,编制中长期财务收支计划,学校的事业发展规划必须与财务收支计划相适应。根据“量入为出,收支平衡,积极稳妥,统筹兼顾,保证重点,勤俭节约”的原则编制年度财务预算。加强预算执行的控制与分析,提供完整、准确的财务信息,为主管部门和学校加强财务管理提供可靠依据。完善内部控制制度,建立风险预警系统,改善学校财务状况,有效防范财务风险。高校要切实加强对银行贷款管理,强化贷款风险意识、合理控制贷款规模、规范贷款投向,按照“谁贷款,谁负责”的

原则,做好还本付息计划,承担还贷责任。各级教育主管部门要建立高校银行贷款的风险预警系统和银行贷款审批制度,加强对所属高校银行贷款的宏观管理。高校必须将财务管理制度建设作为一项基础性工作常抓不懈,要根据形势的变化,及时补充、修订和完善各项管理制度,建立完善有效的财务监督体系,共同维护学校正常的经济秩序。

(五)提高资源利用率。高校要根据本校教育资源的匹配状况,综合考虑招生规模、预期入学率、预期毕业生就业率等指标,并把发展重点放在加强内涵建设和提高质量上。在确定扩建规模时,必须慎重进行贷款规模的论证,要测度负债建设的财务风险问题。同时,整合高校资源,合理配置、各尽其用。相关部门要采取得力措施,对高校尤其是多校合并的资源进行有效整合,使可用资源效用最大化。对闲置性资源,要根据社会的需要盘活处置,用以偿还高校贷款。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 赵军

PHOTO NEWS

图片新闻



第三次中俄财长对话在京举行

1月20日,财政部部长谢旭人与俄罗斯副总理兼财政部长库德林在北京共同主持了第三次中俄财长对话。会后,谢旭人部长和库德林财长共同回答了记者的提问。

(本刊记者 摄影报道)