

# 广西公办高校债务风险防控对策

廖志华 黄绪全

## 一、明确政府与高校权责关系

首先,目前高校债务风险的根源在于高校财力、事权与支出责任的不匹配。高等教育生产出的产品属于准公共产品,具有巨大社会溢出效益,产出更多的是社会效益,而非经济效益。这也决定了在高校发展过程中,政府天然地必须承担起必要的财政投入职能。如果高校在发展过程中出现举债建设问题,其经济效益无法弥补债务风险时,将更多地依靠政府进行“买单”。因此,明确政府与高校在举债建设方面的权责关系,是优化事权与支出责任的前提基础。

其次,支出责任的履行也离不开相应的财力保障。因此必须充分考虑高校举债行为的“受益范围、信息的复杂性和不对称性以及激励相容性”原则,不断加大财政对高等教育的投入力度,创新财政拨款方式,以更加科学合理的财力制度保障财政投入力度,促进高校财力与事权的匹配。

最后,要建立健全事权与支出任务相适应的制度来促进债务风险的化解。在政府主管部门层面,要严格依照自身责任范围行事,认真履行债务审批、监管责任;遏制高校盲目举债、不计后果的做法;让高校意识到作为受益主体理应合理举债并承担偿债责任,而非一直寄希望于政府为之偿还。在高校层面,要切实履行债务主体职责,坚持“谁举债谁负责”,合理确定

适合自身债务规模;强化债务资金管理,积极接受财政、审计和社会的监督;严格拟定偿还机制,保证按照“量入为出,收支平衡”的预算制度合理使用资金和偿还资金,提高高校债务利用率,使债务偿还更有保障。

## 二、建立绩效导向生均拨款制度

目前广西对公办高校的拨款模式执行生均定额拨款制度,即按学生人数、生均拨款定额计算安排财政拨款。学生人数少、规模小的高校,难以取得足够的政府财政支持,这些高校为做大做强,必然会采取举债形式来建设和发展。此外,现行的生均定额拨款制度也不利于高校的内涵式发展,难以统筹协调好规模、质量和效益的关系。

对此,笔者建议建立以绩效为导向的高等学校生均拨款制度,不限定基础拨款和绩效拨款的固定比例,基础拨款可维持高校正常运转运行,绩效拨款需从高校发挥的功能(包括人才培养、科学研究及文化传承、社会服务及国际交流合作)、未来高校建设发展战略规划(包括高校办学条件、学校重点任务或建设规划)、绩效评价结果(主要是上一年度或上一阶段生均拨款绩效评价结果应用)三大方面进行考量和核拨。绩效导向的生均拨款制度,可为高校结合自身整体发展战略规划获得更多财政支持提供灵活性、操作性强的依据,也使得政府主管部门的财权下放,有利于进一步

提高政府财政拨款的资金使用效益。

## 三、健全高校债务管理机制

严格限额管理,严控新增债务,对公办高校举借债务设置“天花板”。为兼顾学校发展,政府主管部门应对公办高校新增贷款规模原则上以不超过上年债务余额的30%进行总量控制,并按照相关高校的财务状况、债务余额、贷款期限、还款计划和贷款用途,在充分考虑贷款风险的基础上进行审批;对贷款风险控制机制完善的高校优先安排,具体而言,对各类贷款余额与资产总额比不超过50%、各类贷款余额与当年总收入比不超过200%、各类贷款余额与当年各种事业收入比不超过300%的高校予以优先安排;对学校教学设备购置和发展改革委立项的大型维修项目,根据广西新增贷款额度结余情况适当安排。

研究制定高校债务风险预警机制,通过预、决算报表,债务报告或报表等数据进行关联对比,构建全面的风险预警指标体系;根据债务风险预警值,确定风险等级,建立不同风险等级的应急响应预案,从而做出不同控制行为决策,将各种可能发生或即将发生的风险损失降到最低;强化主管部门和高校管理层责任,在官员政绩考核机制方面要明确“社会经济成效——政绩运行成本——债务风险水平”的联动考核标准,强化其离任审计,增强其预算约束。

根据债务项目不同性质,建立不同债务偿还保障机制。针对高校教育教学建设这样公益性大于经济性的项目,可通过预算约束或财政专项补贴方式解决高校化债问题,而针对高校后勤基础设施建设等可取得可见经济效益的项目,坚持“谁借谁还”或少量财政补贴,用项目收益偿还债务。

#### 四、建立大数据风险管控平台

建立高校债务风险控制的大数据防控平台,实现广西公办高校债务数据的信息收集、分析评估、风险预警和跟踪处理,对债务风险进行事前预防、事中监控、事后处理,通过流程数据化,建立高校债务风险的全自动预警机制:一是设定风险管理标准,将债务管理、风险防控的有关政策、流程转化为统一的风险控制标准,固化至债务风险防控系统;二是关联预算管理、财务数据平台等,及时采集各类与债务风险相关的经济活动数据;三是将采集到的经济活动数据与风险控制标准进行比对识别,对债务风险进行评估与监测;四是根据划分的风险级别发出不同风险预警信号;五是根据风险应急预案启动风险应对措施。

运用大数据等手段对高校债务风险进行管控的同时,需要注意避免数据孤岛:从高校单位层面,债务风险管理系统与单位财务信息平台、内部控制信息系统等建立数据联动关系,只有动态联动数据才能及时发现异常,从而实现债务风险预警功能。从主管部门角度,建议主管部门建立统一的大数据应用平台,统筹标准数据库,对管辖区域内各高校的财务数据与债务数据进行纵向与横向的对比,实现区内各高校债务信息与财务管控的深度融合,更高效地防控区内高校债务风险。此外,需要注意统一债务

计量口径:根据高等教育事业发展规律,制订统一的高校债务风险评价指标体系,使相关单位、主管部门有针对性地对债务风险的管理、控制与监督情况进行评价和改进。

#### 五、实施中期财政规划债务管理

将高校债务纳入中期财政规划管理,有利于高校科学、合理测定举债规模与自身偿债能力的匹配度,统筹考虑高校债务风险对整体财政风险的影响。高校举债行为必须充分考虑高校财政承受能力,要以中期财政收入预测结果作为高校举债规模依据,从高校中期财政收入的总量控制和收入结构两个角度合理进行预测。总量控制即高校举债规模不能超过高校收入总规模,收入结构即要明确哪些收入类型可用于弥补高校项目投入所需资金,从而合理确定高校总体债务规模和结构。高校应结合学校实际情况,根据学校教育事业发展战略规划,分阶段、分步骤地做好债务预算规划,确定合理的债务规模,切勿盲目举债,造成学校债务风险和财务风险。高校在举债过程中要保证重点,严控贷款规模,防止浪费和损失。

高校债务支出责任纳入中期财政预算,具体要细化到债务支出使用方向与结构,同时列明债务偿债期限,债务偿还本息支出明细等。首先,应根据高校现有财力和可获得的资金来源,科学地、有计划地谋划偿还方式和方法,结合中期财政规划,列入学校预算进行管理。其次,需要提前进行偿还资金的积累,建议高校筹措建设资金从“先投后还”转为“先筹后投”,设立高校发展建设基金。此外,还应在保障偿债收入稳定的情况下,加强对支出的控制,提前规划科学、合理的支出结构,在保证人员经费等刚性支出的同时,强化非刚性支出的

预算控制和财务管理,提高资金使用效率,避免增加沉淀资金。

总之,在财政收入规模增长空间有限、财政教育投入增速放缓、部分高校背负较大规模债务、高校新校区尚未建设完成或尚在启动建设阶段等发展形势下,一方面,教育主管部门必须严格摸透公办高校财务状况,严格控制高校新增债务申请,严禁高校未经审批自行举债,特别要防止高校向融资租赁公司等机构举借利率和手续费高的债务,同时,严控财务状况恶化的高校大肆举债;另一方面,财政部门应当会同教育部门根据广西教育发展现状,积极为广西高校向中央争取建设发展资金,同时调整财政支出结构,适当向高校新校区建设投入倾斜,解决广西公办高校扩大办学规模、提升办学质量的资金需求。此外,针对广西高校新校区建设起步晚、大量因新校区建设而产生的债务发生在2009年国家集中化债之后的现实,政府部门应根据广西公办高校发展的情况,研究安排专项化债资金化解现有高校的存量债务,以有效缓解部分高校发展中亟待解决的实际困难。

(本文系广西一流学科<培育>建设项目<桂教教研[2018]12号>、2019年广西壮族自治区财政系统重点调研课题的阶段性研究成果)

(作者单位:广西百色学院  
广西财政厅)  
责任编辑 姜雪

#### 主要参考文献

- [1] 张学平. 供给侧结构性改革视角下高校财务管理探究[J]. 财务与会计, 2017, (19): 54-55.
- [2] 高升, 孙会芬. 高校经费来源结构与财务风险问题研究[J]. 江苏商论, 2017, (7): 124-125.