



北大教育经济研究 (电子季刊)

Economics of Education Research (Beida)

北京大学教育经济研究所主办

Institute of Economics of Education, Peking University

第 5 卷第 2 期

(总第 15 期)

2007 年 6 月

主编：闵维方；副主编：丁小浩 闫凤桥；

编辑：岳昌君 朱莹莹

## 扩招后中国高等院校贷款融资行为的实证研究

鲍威

(北京大学教育学院, 100871)

## 一、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。

据中国科学院《2006年:中国社会形势与预测》显示,2005年我国公办高校的银行贷款总额已达1500-2000亿元。随着高校贷款规模的膨胀、由此引发的各种高校管理运作违规现象的频现、以及其背后隐含的危机的逐渐外显,高校贷款问题不仅成为政府和社会各界关注的焦点,也成为新闻媒体关注的热点。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,加强高等院校的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。

## 二、国外高校的融资运作与本研究课题的设定

在高等院校被赋予充分的自主权,而市场压力相对较大的国家,高等院校有必要在形成多元化资金筹措来源的同时,寻求高等院校活动、资金、以及学术卓越性三者之间的最佳平衡。对此,OECD(2004)<sup>1</sup>指出高等院校有必要采用一系列的战略性的财务运作与融资方式提高自身的财务可持续能力。其中在外部资金的

---

<sup>1</sup> OECD(2004) On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education." IMHE-HEFCE Conference,8-9 January 2004,Paris: OECD

吸纳和创收方式中除了实现公共财政拨款收入最大化、技术转化、剩余生产力的出售等方式之外, 也包括了贷款融资的方式。

早在中国之前, 美、英、加、日等发达国家已开始通过资本市场筹措经费解决高等院校经费不足的困境, 推动高等教育发展, 并在此方面积累了一定的经验, 形成了成熟的管理制度。在这些发达国家高等教育与资本市场结合的具体途径包括<sup>2</sup>: (1) 高校与金融资本市场的结合: 高校从金融机构(主要是银行)以借贷或融资的方式取得资金弥补办学资金的不足; (2) 高校与证券资本市场的结合: 高校通过将下属的产业公司改组设立股份有限公司, 获得上市额度, 直接通过发行新股上市、通过大学基金的资本市场运作获得收益、以及通过发行国债性质的高等教育专项资金或由各高校凭借自身声誉发行一定数量的大学债券等方式, 缓解高校发展过程中的经费困难; (3) 高校与货币资本市场的结合: 高校通过发行商业票据的发行, 以解决短期资金不足的问题; (4) 高校与民间资本市场的结合: 通过发行教育彩券筹集社会资金和利用 BOT (Building-Operate-Transfer: 建设-经营-移交) 融资模式, 借助民间企业的资金和经营能力, 建设和管理学生公寓、食堂等经营性设施。

## ■ 美国

美国有 41 个州为解决学校建设资金不足的问题, 都曾发行过教育公债。在约 3600 所公私立大学中, 约有 900 所发行了债券。其中 1980 年高等教育机构债券(包括公开发行和非公开发行)的发行额约 10 亿美元, 而到了 1999 年底已达到 145 亿美元。债券中有短期债券和中长期债券, 其中也有部分由担保公司或金融机构担保的债券<sup>3</sup>。近年由于部分州政府的财政危机, 部分大学也通过贷款或债券发行来缓解经费不足的问题。例如 2005 年密苏里大学宣布, 由于州政府财政支持的不足, 学校将调整方向通过借贷来完成大范围的新校园建设。一般而言, 学校的借贷主要针对停车库、学生宿舍楼等可以获得收益的经营性项目, 而还贷经费主要来源于这些项目的收入。然而对于那些不能产生收入的学术研究设施, 学校则通过发行债券的方式进行筹资, 并计划将部分联邦研究资金(federal

<sup>2</sup> 李小安. 我国高等教育与资本市场结合的途径探析[J], 湖南科技学院学报, 2007(1)。

<sup>3</sup> 川原淳次(2004)『大学経営戦略—財務会計・格付け・資金管理の基礎知識』東京: 東洋経済新報社。

research grants) 用于还债<sup>4</sup>。

除了债券,商业票据也成为美国高校在资本市场融资的一个重要渠道。1992年,斯坦福大学在进行了为期18个月的研究之后,首次发行5000万美元商业票据,面向学校投资者进行短期债务融资。在此后,该项目为学校的大量的内部债务提供大约1.3亿美元的融资。商业票据除了用于学校内部和外部的债务融资之外,还将为学校未来设施和重要设备购置建设提供资金。具体商业票据发行当日的利率由交易商定在3.90%,与为期三个月、同日利率是3.75%的政府短期债券T-bills相比,斯坦福商业本票的利率是极具挑战性的。购买者排队购买斯坦福的商业票据,这使得斯坦福获得了最高的信用评级。商业票据降低了学校应付的债务利率水平,斯坦福大学估计此项目可以为该校一年节约200万美元。斯坦福大学之后,哈佛大学、芝加哥大学和西北大学迅速进入这一市场<sup>5</sup>。

## ■ 加拿大<sup>6</sup>

在加拿大,政府提供的借贷项目往往无法与大学的经费需求保持吻合,例如,大学需要30年的长期债券,而政府提供的只是为期十年的借贷项目。此外普通借贷又容易受到银行利率波动的影响。为此,部分高校开始选择债券融资。Toronto大学是加拿大最早进行债券融资的大学,在2001年7月发售了价值1.6亿美元的债券,随后是British Columbia大学1.25亿美元。目前,至少有六所加拿大高校通过发行长期债券来融资,发行额从1.02亿到2亿美元不等。这六所高校分别是Toronto大学、British Columbia大学、York大学、McGill大学、Concordia大学和McMaster大学。

目前高校债券融资的主要用途是高校内部一些具有财务自生能力的项目,而这些项目所产生的持续性现金流则成为偿还债务的主要经费来源。但是也有部分高校将债券融资收入用于非财务自生项目,如McMaster大学用于建设新教室和研究场所,Concordia大学用于建设专家楼等。债券融资的方式能促进高校资金筹措渠道的多元化,同时也能在一个较为稳定的利率水平上获得长期的高额资

<sup>4</sup> JOSH FLOR, UM to rely more heavily on borrowing to fill funding gap, The Columbia Daily Tribune, *Published Monday, October 10, 2005*

<sup>5</sup> Stanford using commercial paper to refinance debt, NEWS RELEASE 04/21/92  
Stanford University News Service

<sup>6</sup> Janice Hamilton, A Credit to Higher Education, *Affaires Universitaires*-avril 2003, pp17-19.

金。甚至高校的债券发行在一定程度上能产生良好的宣传效应。但是也必须看到在债券融资的过程中,高校为准备申请和发售债券,往往需要花费数月和大量的人力、物力、财力去筹备发行债券的各种财务、行政和法律文件,必须耗费高额的内部成本。此外大学自行发行的债券的利率水平往往略高于地区政府债券的利率水平。

## ■ 英国

2006年,伦敦帝国学院(Imperial College)即将通过为学生设施和固定资产项目,筹集5000万英镑的50年期的债券发行项目,这是英国大学历史上最大的一笔借款。校方表示,在即将迎接建校百年的今天,本次债券融资将为帝国学院的下一个百年发展奠定坚实的基础。债券融资收入为高校提供了一个经费资源的集合(pool),高校可以依据自己的判断进行投资,同时由此高校发展也避免了外部金融环境波动的干扰。

英国高等教育拨款委员会(HEFCE)出于高校财务监控目的,每年从高等院校收集一系列财务信息,其中包括贷款额度、性质和借款利率。依据财政备忘录的条款,HEFCE要求那些贷款导致学校年度维修支出超过年收入4%的高校必须接受事先审批。HEFCE建立庞大的高校贷款数据库,对高校借款模式,各校的固定或流动贷款利率和借贷期限对高等教育系统的借贷问题展开研究分析。

在此研究的基础上,HEFCE向各高校提出了如下的建议<sup>7</sup>:

——**高校联盟(sector's covenant)的必要性**:高等教育机构组合一个联盟整体进行资本市场融资能形成一定的竞争优势。这种方式可以让贷方相信有更低的投资风险,同时也能争取有利贷款利率和还款期限。

——**利率**:作为一个相对投资风险较低的借款人,高等教育机构应该将流动贷款的期望利率设定在不高于基础利率的1-1.5个百分点。对于那些财力雄厚,具有明显谈判优势的高校,则应向贷款人要求更进一步的降低利率。

——**广泛争取竞争性保价(obtaining competitive quotations)**:高等院校应广泛收集信息,充分了解资本市场中各项借贷项目的特征。对于固定利率贷款,高校应经常公布投资收益曲线,并时刻洞悉市场利息的未来变化趋势。另外,

<sup>7</sup> HEFCE, Borrowing in the higher education sector, Circular letter number 23/00  
[http://www.hefce.ac.uk/Pubs/Circlets/2000/cl23\\_00.htm](http://www.hefce.ac.uk/Pubs/Circlets/2000/cl23_00.htm)

高等院校不应该把贷款人局限于本地狭窄的选择范围,应该更大的范围内寻求最优贷款。

——**分享经验和信息:**在不违反商业或合同保密性的情况下,高等教育系统内部的各高等院校之间应共享相关信息和经验。

——**资产组合的定期评估:**高等院校应该在资产平衡表中,仔细权衡各项贷款的期限和类型,有效控制财务风险。为了保障资金价值和灵活性,高校应定期审查借贷组合,由此获得重新谈判的机会。他们必须特别留意新的借贷机会和借贷项目,明确机构自身财务状况的变化和经费需求。这种主动而定期性的审查将是极其必要的。

## ■ 日本

在日本高等教育发展过程中,资本市场融资成为高等院校,尤其是私立大学资金筹措的一个不可忽视的渠道。由于私立大学与国立大学的财政管理体制不同,以下将分别对日本私立大学和国立大学的借贷管理体制和现状展开分析。

在日本经济高速增长期,许多私立大学通过向金融机构贷款的方式筹集资金。但是,一旦经济发展出现停滞,这些学校则容易陷入沉重的金融债务<sup>8</sup>。对于私立学校法人的债券融资行为,在1954年原日本文部省管理局振兴课曾明文规定“学校债券是以学校毕业生或其抚养人为对象,在一定发行范围中实施的借贷金,因而对此并不实施特别的法律约束”。然而,随着此后《投资法》(1954

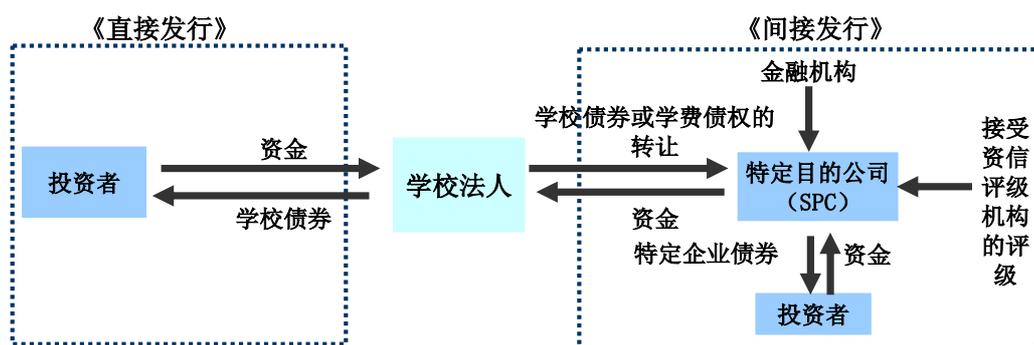


图1-2 学校债券的发行途径

[出处]日本野村证券金融经济研究所

年)的出台,文部省公布了学校债券必须严格遵守《投资法》的相关规定的注意事项,其中强调学校债券必须对外公布其发行目的和发行对象。此后学校债券的

<sup>8</sup> 金子元久,鲍威译,转型期中的日本私立大学:特征、危机和未来发展方向,北京大学教育评论,2007(2)。

发行对象被严格限制在同窗会和 PTA 会员的范围之内。时至 2000 年,据总理府内阁官房第 2 次意见,日本政府发布了《关于外部资金筹措(学校债)的意见》,该意见指出学校债券作为高校资金筹措渠道,并没有在现实中发挥应有的作用,为了强化学校法人的经营基础,有必要促进学校债券融资方式的有效利用。在 2001 年文部科学省高等教育局私学部私学行政课长通知中,已解除了以往对学校债券购买者的严格限定。但是该通知要求债券发行高校必须从保障经营健全性的角度,制定合理的资金偿还计划。同时学校法人必须向投资者公示债券发行目的和明确学校债券作为学校法人借贷金的性格,并实现债券发行途径的明确化和透明化。

学校债券和股份公司依据商法和其他相关法律规定发行的“社债”不同,不受到有价证券交易法的制约。此外,学校债券的利息属于所得税法中的其他收入范畴,但并不成为印纸税法的征税对象。因此从这个意义而言,学校债券作为学校的借贷金,在性质上有别于企业债券。学校债券的发行方式分为由学校法人直接向投资者销售的直接发行模式、以及将发行债券转让给特定目的公司(SPC: Special Purpose Company),由特定目的公司以特定企业债券(“社债”)的形式向普通投资者销售的间接发行模式<sup>9</sup>(参见图 1-2)。

与私立大学相比,利用财政融资是日本国立大学经费借贷筹措的重要特征。依据国立学校特别会计制度,只有在国立大学附属医院的设施费支付出现困难时,才被允许利用借贷制度(学校特别会计法第 7 条)。此外,在支付现金出现短缺的情况下,也可以暂时利用借贷制度(学校特别会计法第 9 条)。但是贷款的使用途径被限定在附属医院设备的维修和购入、改善教学设施的老化、以及校园的迁移等特定项目<sup>10</sup>。2003 年国立大学的贷款总额为 553 亿日元,仅占经费总收入的 1.9%<sup>11</sup>。

2004 年日本实施日本国立大学法人化改革。根据《国立大学法人法》,国立大学的附属医院和校园迁移相关基建项目借贷依然与改革前相同,在获得文部科学大臣认可的基础上,必须通过独立行政法人国立大学财务·经营中心向资本市

<sup>9</sup> 川原淳次(2004)『大学経営戦略—財務会計・格付け・資金管理の基礎知識』東京:東洋経済新報社。

<sup>10</sup> 国立大学の独立行政法人化に関する調査検討会議 《新しい「国立大学法人」像について》、2002 年。

<sup>11</sup> 鲍威,法人化改革后日本国立大学财政管理体系的重构—从“行政隶属型”向“契约型的转化—,北京大学中国教育财政科学研究所工作论文, <http://ciefr.pku.edu.cn/upload/workingpaper2006/2.pdf>

场或财政融资资金寻求资金援助,并且对借贷项目采取严格的限制。同时需要注意的是,国立大学的土地转让和闲置资产的处理,必须通过国立大学财务·经营中心运作,由该机构将部分转让收入返还各高校。2004年和2005年国立大学财务经营中心分别向39所和33所国立大学法人提供了544.04亿日元和712.27亿日元的长期借贷。

但是,为了保障各国立大学法人开展具有自主性和自律性的管理运作,推动高校通过长期借贷或债券发行的途径筹措资金,2005年12月政府对国立大学法人法实施准则作了修改。其中对长期借贷的项目对象、偿还经费来源,以及无法承担债务偿还职能时处置方式等作了详细的规定<sup>12</sup>:

以上考察了国外发达国家在高校借贷方面的经验,在此基础上,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
- 近年债务风险凸显的成因
- 高校负债现状及影响机制的分析

由于数据的限制,本次分析对象主要局限于央属76所高等院校。

### 三、扩招后高校举债融资选择的成因探索

#### ■ 政府的视角:高校负债运作的肇始源于自上而下的引导

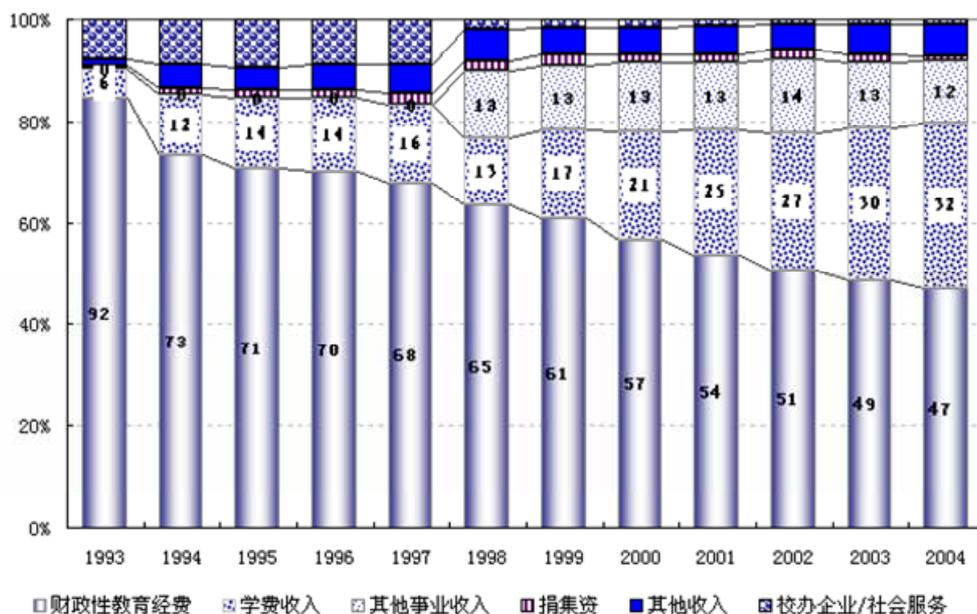
我国政府对教育机构利用资本市场融资行为的认可最早可以追溯到1993年国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》。在该纲要的第46条中就特别指出“要运用金融信贷手段,融通教育资金”。此后1995年3月,在全国人大通过《教育法》(第62条)也用法律条文方式确认:“国家鼓励运用金融、信贷手段,支持教育事业的发展”。然而尽管如此,扩招之前金融贷款并没有成为多数高等院校经费筹措的有效渠道之一。

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

<sup>12</sup> 国立大学法人等の財産管理に関する研究協議会,『大学における新たな資金調達に関する研究会報告について』(PPT),2007年5月28日。

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的提升。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。特别需要引起注意的是, 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。1994年实施“分税制”改革以来, 土地出让金一直作为地方政府的一项收入, 不纳入政府预算管理。中国经济研究中心平新乔分析, 1995年到1999年, 预算外资金膨胀主要来源于税费。而在1999年以后, 土地出让金收入成为地方政府谋取预算外资金最主要的来源。据国务院发展研究中心课题组相关调查, 现在土地转让金收入约占地方政府预算外收入的



(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2-1 高校经费收入结构的变化(1993-2004年)

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转让金收入,扩大预算外资金规模。不幸的是,这种利益驱动机制下的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,地方政府的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和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<sup>13</sup>。

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,促使高校纷纷做出负债融资的选择。

图2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增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,财政拨款已失去了原有核心地位。

此外,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的滑坡趋势。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,基建经费供求缺口严重对高校财务运作形成了巨大的压力,这也是近年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<sup>14</sup>。

毋庸置疑,扩招后高校招生规模的扩增给高校基建投入带来了巨大的资金压

<sup>13</sup> 同26

<sup>14</sup> 吴冰,银校合作的潜力有多大? [J],现代商业银行,2000(3)。

力。除此之外,近年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<sup>15</sup>。不可否认,为保障高等院校教学质量,保障高等教育升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<sup>16</sup>。这种与院校财政实力不相匹配的硬件指标要求,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。然而已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<sup>17</sup>。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。同时对于金融机构而言,通过与高等教育的合

<sup>15</sup> 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)。

<sup>16</sup> 洪林、胡维定(2006)评估指标与教育投资:地方共办高效的发展,载《江苏高教》2006年第4期,PP.69-71。

<sup>17</sup> 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)。

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》中也没有针对高等院校的破产做出相应的制度安排。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<sup>18</sup>。

以建设银行为例,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,高等院校做出这一选择的主要原因在于如下三个方面。

其一是在政府财政投入与高校规模扩张经费需求之间严重偏离,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越式发展,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<sup>19</sup>

<sup>18</sup> 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。

<sup>19</sup> 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。

其次是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。近年以来,政府遵循高等教育经费投入的“受益者负担”的原则,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<sup>20</sup>,1990年高校生均缴纳学杂费水准为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<sup>21</sup>。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%<sup>22</sup>。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。

此外,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。扩招后,在政府财政投入不足和自身在科研或社会服务方面的经费筹措能力局限性的约束中,这一矛盾在地方高校,尤其经济发展落后地区的高校中显得尤为突出。

<sup>20</sup> 具体推算方法为根据各年度《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。

<sup>21</sup> 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。

<sup>22</sup> 李文利(2004)中国高等教育经费来源多元化分析,载《北大教育经济研究》(电子季刊)2004年第3期(总第4期)。

以上分别从政府、银行、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2-2)。扩招后在政府财政支持减少与由于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的共同利益契合的体现。

#### 四、高校债务危机凸显的成因

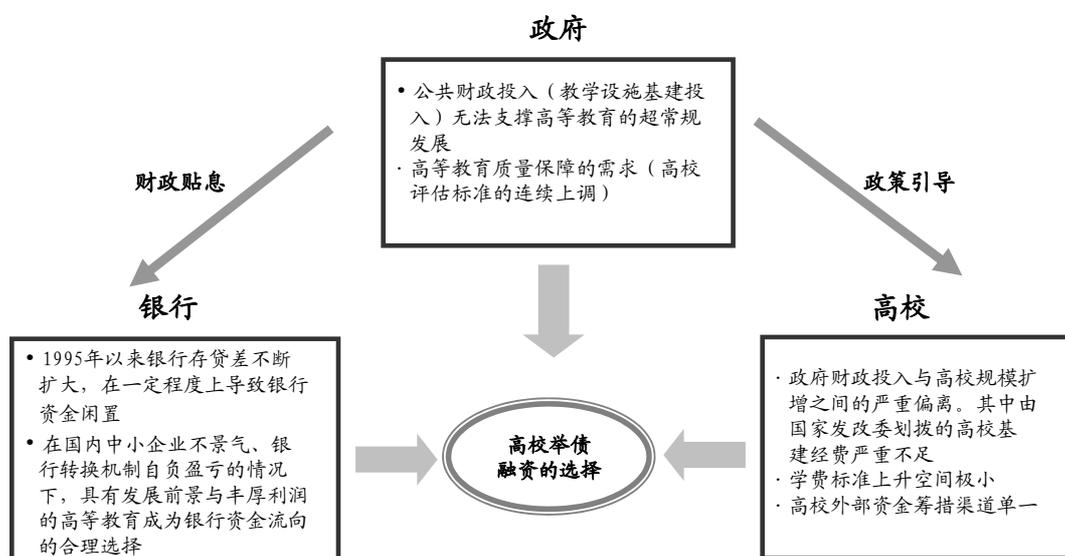


图2-3 高校举债融资的成因

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的资金融资手段,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,债务危机成为高校财务运作中遭遇的一个严峻的挑战,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号文本中明确要求,各校必须本着“谁贷款谁负责”的原则,并强调根据《高教法》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<sup>23</sup>。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的这一层面。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的缺乏债务危机意识,独立承担贷款引起的民事责任的意识也很淡薄<sup>24</sup>。例如在调研中,某高校财务管理者表示:

*“现在我保证每年利息能还给你,但是本金呢……所以我跟银行的行长也探讨过这个问题,包括工行、建行。反正我利息保证给你还。反正你钱放银行也是放,放我这也是放,你放在银行里没有利息,银行也需要利润,利润就来源于他的钱能否产生利息。你拿着你底下着急,你放我这,我就能源源不断地给你利息。因为我的规模就是这样了,按照我的学费收入水平,应该来说还是有结余的。就算是卖哪,若干年以后我就会慢慢把钱给你还清。”*

——高校财政课题组高校财务调研访谈记录<sup>25</sup>

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

<sup>23</sup> 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)。

<sup>24</sup> 同67

<sup>25</sup> 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。

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。

此外,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的制约,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,金融机构的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的强化和再生产,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使得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,预期的还贷资金来源的保障也由此受到影响。

## 五、高校负债的现状及其影响机制的分析

### ■ 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<sup>26</sup>,其中后者为主要来源,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部门强化了对高校债务状况的监控,但这仅停留于那些显性债务,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了解。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;四是由于高校学生的欠费导致的债务。目前高校学生欠费状况较为突出。特别在经济发展落后地区,由于贫困生比例居高,导致部分高校欠费学生的比例高至15%;如果将这些隐性债权也纳入考察范畴,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的贷款总额达到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所外国语学院和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4-1用框图(Box Plot)<sup>27</sup>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

<sup>26</sup> 同33.

<sup>27</sup> 框图中,框体的横线部分表示观察值的中位数,框体的顶部和底部分别表示25%和75%的点。其上下触须“—”表示数据中的最大值和最小值。框体的纵向长度表示数据的分布幅度即变异性(Variability)。

是综合院校(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。

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,即便与高

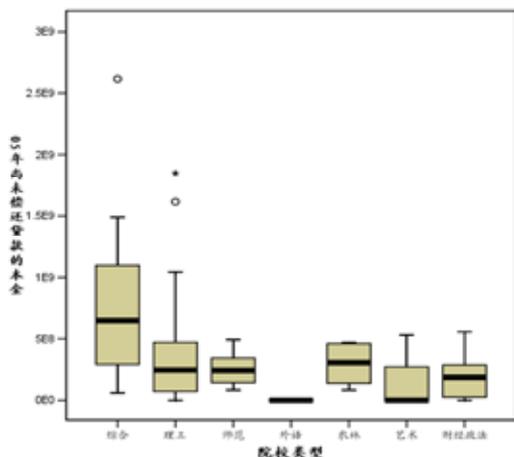


图4-1 不同类型高校的贷款规模(2005年贷款本金)

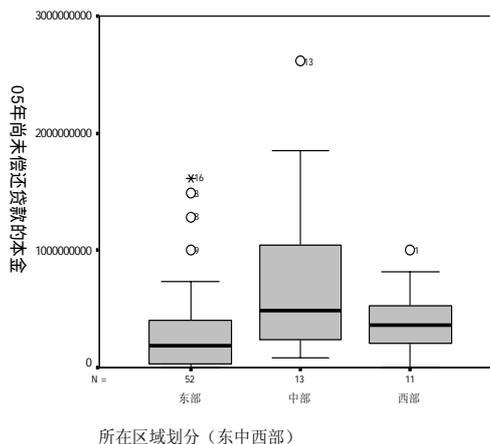


图4-2 不同地域高校的贷款规模(2005年贷款本金)

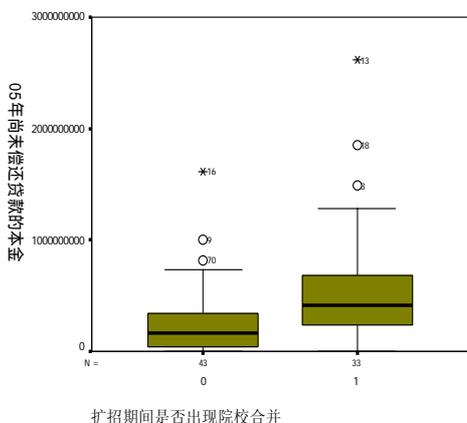


图4-3 扩招期间合并院校与非合并院校的贷款规模

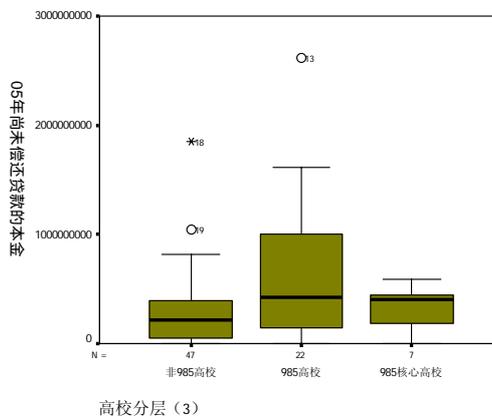


图4-4 不同高校的贷款规模

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4-2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。与高校扩招继续同步,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4-3显示,在扩招期间经历了院校合并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高校(中位数=2.4亿元)。

此外,根据高校的分层,其贷款规模也出现明显的差异。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上,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;其次“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。具体地,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4-1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4-1 高校贷款规模的影响机制分析(多元线性回归模型)

		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
高校特征:	院校类型 是否综合大学:	395807631.9	0.287	3.001	.004
	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
高校财务特征:	财务发展性 05外部资金依赖性	-173292442.5	-0.041	-0.456	.650
	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 <sup>2</sup>		.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的影响。同时这也意味着地区间高校贷款规模的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。为此可以做出这样一个假设,即财政经费主要来自于地方政府的地方高校的贷款规模则可能出现相反的倾向,其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,综合院校的贷款规模高于非综合院校。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,  $\beta$  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增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

在高校贷款规模的影响机制的分析基础上, 以下对近年高校贷款规模的增幅的影响因素作进一步的深入探讨。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 4-2 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

表4-2 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R <sup>2</sup>	.220			
F值	5.122			

Dependent Variable: 02-05贷款增长额

模增长的影响分析结果。

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。具体地,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。

## 六、结论与政策性建议

以上本研究对扩招后我国高校举债融资选择与近年高校债务危机的凸显的根源作了深入的分析。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。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的重要特征的原因是多方面。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,通过高校负债规模的影响因素分析发现,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,通过高校债务规模增加的制约因素分析,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。

首先是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内涵,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。

其次是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,为了强化国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,形成了社会公开监督机制。

此外,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,推动高等教育和谐增长。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,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配置职能,解决弱势群体的财务困境,推动高等教育均衡而

和谐的发展。

另外,高校必须努力提高的财务效率,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。

最后是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。通过国外发达国家高等教育与资本市场结合的经验考察,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,依然存在着很大的距离。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。