

高职院校债务融资风险识别及控制机制研究

朱茂丽

泸州职业技术学院, 中国·四川 泸州 646000

【摘要】国家大力发展高等职业教育,其类型定位使其具有与普通教育同等重要地位。目前高职院校高速发展与资金短缺矛盾突出,高职院校债务融资规模增大带来的风险日益显现。本文通过对高职院校债务融资现状进行分析,基于风险管理理论,识别高职院校债务融资存在的政策风险、合规风险、财务风险和违约风险,并构建高职院校、政府部门及金融机构三方跨主体、全流程动态协同共治债务融资风险的控制机制,以期推动高职院校债务融资风险的有效控制。

【关键词】高职院校; 债务融资风险; 控制机制

1 高职院校债务融资现状

1.1 高职院校债务融资政策依据

2021年3月,新修订的《中华人民共和国职业教育法》第四十七条规定:“国家鼓励通过多种渠道依法筹集发展职业教育的资金。”第五十三条规定:“国家鼓励金融机构运用信贷等手段,扶持发展职业教育。”2022年11月,教育部、国家发展改革委、财政部等五部门发布的《职业学校办学条件达标工程实施方案》(教职成〔2022〕5号),明确“职业学校要用足用好地方专项债券、预算内投资、外国政府贷款、国际金融组织贷款等政策资金,调整优化校内支出结构,在保障学校正常运转经费基础上,把支持学校发展的资金更多用于办学条件达标工作。”“在不新增地方政府隐性债务的前提下,支持职业学校利用经营收入与金融机构开展信贷业务合作,吸引更多社会资金流向职业教育,用于改善办学条件。”这些法律法规、政策的颁布和实施,给高职院校多元化债务融资提供政策依据并创造条件。

1.2 高职院校债务融资动因

《中华人民共和国职业教育法》也明确指出,职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型。我国职业教育进入了高速发展的“快车道”。

1.2.1 规模扩张的资金需求

现代职业教育能够精准对接市场对技术技能人才的需求,有效优化劳动力结构、大力支撑先进制造业等产业技术升级、进一步促进社会公平和服务国家工业化、现代化的发展战略,各高职院校不断扩大招生规模,基础设施建设、教学科研设备购置等对资金产生了迫切需求。但在各

级财政对职业教育经费投入不足、学校事业收入有限和自身创收能力较弱的现实条件下,债务融资成为高职院校资金筹措的重要举措。

1.2.2 质量提升的资金需求

2019年和2025年国家分别实施两轮中国特色高水平高职学校和专业建设计划(以下简称“双高计划”),各省份也陆续启动省级“双高计划”建设项目。目前,国家支持国家“双高计划”中的优质学校升格成为职教本科,并且在出生人口下滑、随后生源减少可能带来招生难的时代背景下,高职院校“升本”成为解决生存危机的必然之路。因此,高水平专业群打造、“五金”内涵建设、产教融合实训基地建设、高水平师资队伍培育、数字化教学生态构建等都产生了对资金产生了系统性、持续性的需求。

1.3 高职院校债务融资方式

高职院校债务融资渠道呈多元化发展态势,除项目收益与融资自求平衡地方政府专项债券、设备更新改造财政贴息贷款及中长期贷款等银行贷款方式外,融资方式出现了新形式、新变化,如PPP、政府投资基金、政府购买服务、融资租赁、外国贷款等形式多渠道融资进行高校建设。

2 高职院校债务融资风险识别

2.1 债务政策持续收紧的政策风险

2010年财政部、教育部印发的《关于减轻地方高校债务负担化解高校债务风险的意见》明确规定要严格控制新增贷款,降低债务规模。浙江、江苏、安徽、辽宁、广西、云南等多个省份均针对高校债务管理提出了明确的要求,上级部门的债务政策持续收紧,严格控制高职院校债务融资的申请、审批、使用和管理。同时,高职院校再融资能

力受到限制,对现金流的管理也提出了更高要求。此外,国家宏观经济政策和金融机构信贷政策的宽松与否也直接影响高职院校整体债务融资水平。

2.2 金融机构监管不足的合规风险

高职院校作为独立的法人主体,可以独立地与银行及其他金融机构产生借贷关系。而高职院校是提供准公共产品的事业单位,作为优质客户,银行及其他金融机构在贷前审查时,基于“国有对国有”易提供较为宽松信贷政策,对主管部门审批文件、授信规模和偿债能力审批要求不严;在贷款提取时,对提款合同等相关财务资料等审查不细;在贷款放款后,贷款资金流向监督不足,导致违反合同约定资金用途。如高职院校债务融资审批流程的规范性、资金投向的合规性、还款来源的真实性等方面存在瑕疵,一旦接受财政、审计、纪检等外部监督时,贷款申请和使用过程中的合规性问题易被识别,潜在的债务融资合规风险显性化,对学校声誉及后续融资能力产生较大的负面影响,问题整改也有较大的难度。

2.3 办学经费严重不足的财务风险

2023年,全国教育经费总投入为64595亿元,普通高职高专教育经费总投入为3630亿元,经费占比5.62%,生均教育经费21255元。而高等本科学校教育经费总投入为14010亿元,占全国教育经费总投入21.69%,生均教育经费67775元。高职院校仅占普通高等教育经费总投入的20%,与高等本科学校相比,高职高专院校生均教育经费投入不到高等本科学校教育经费投入三分之一,高职院校总体经费投入严重不足,地市高职院校更为突出。高职院校债务还本付息资金来源仅限于学费、住宿费事业收入和社会服务收入,基本只能覆盖债务利息,还本资金绝大部分只能来源于“借新还旧”,一旦资金周转不畅会导致学校产生系统性财务风险。

2.4 内部控制普遍薄弱的违约风险

高职院校债务融资管理内部控制存在诸多问题。在控制环境方面,学校管理层存在“重资金筹集,轻风险防控”现象,债务管理意识薄弱,对债务决策可行性研究不足,债务管理内控制度存在缺失;在风险评估方面,高职院校尚未建立债务风险评估机制和风险预警机制,无法及时识别债务融资风险及变化情况,并积极采取响应措施;在控制活动方面,未建立有效的债务融资资金监控机制,也未

做好还本付息资金的预算管理;在信息与沟通方面,对学校债务融资情况未通过教职工代表大会等进行对内披露,也存在未及时对外披露债务情况的现象;在内部监督方面,内部审计部门对债务融资资金使用和偿债能力监督不足。高职院校对债务融资管理内部控制薄弱产生的管理风险将导致债务融资易发生违约,进而影响学校发展。

3 高职院校债务融资风险控制机制

高职院校债务融资风险控制机制的构建是实现现代职业教育治理的重要组成部分。多元主体共同参与下的职业教育治理,利益协调与权力均衡容易实现职业教育的良性治理。高职院校债务融资风险控制要搭建高职院校、政府部门、金融机构三方协同风险控制机制,通过跨主体、全流程实现动态协同共治,最终实现对高职院校债务融资风险的有效控制。

3.1 债前风险控制机制

3.1.1 高职院校严格项目论证

基于高职院校是债务融资的主体,处于风险控制的核心主体地位。债务融资前,高职院校要通过债务风险管理委员会开展项目可行性论证,对融资项目的必要性、项目收益性以及学校自身的偿债能力进行全面系统的分析。必要性分析要基于学校中长期发展规划,开展项目资金需求分析,明确融资规模;收益性分析要开展对项目事前绩效评估,对学校办学条件改善、办学水平提升进行成效分析,明确绩效目标;偿债能力分析要结合学校中长期收入总量、收入结构及支出结构,进行收入稳定测试、偿债压力测试,明确可接受偿债期限和融资成本。最终形成全面系统的可行性论证报告、风险评估报告、资金预算报告,按照学校“三重一大”议事规则审批决定后,将债务融资项目申请报送政府部门立项审批。

3.1.2 政府部门落实监管责任

高职院校债务融资风险控制不仅是财政治理问题,还是行政治理问题,需要对政府和学校厘清主体关系、明确权责边界,既要消除学校过度盲目举债的内在压力和冲动,也要确保政府履行其投入责任和监管责任。政府部门一是要加强对高职院校财政投入的监管力度,确保生均拨款真正及时、足额到位;二是要对高职院校发展规划进行科学引导和严格监管,如对办学规模、专业设置、基建投资等,预防盲目扩张导致资金紧缺;三是要基于高职院校的

财务状况、债务情况，加强对高职院校贷款额度、贷款用途等审批管理，结合学校发展实际，动态设置贷款上限，严控新增债务。四是要适时引入第三方专业机构开展收益预测与压力测试，确保高职院校用得到款、还得起款。

3.1.3 金融机构严格风险审查

金融机构和高职业院校的借贷关系存在着目标冲突，易产生债务违约风险。金融机构一是要严格贷前风险审查和信用审查，要构建多维风险评估体系，严把高职院校客户准入关。风险评估体系要对财政支持力度、学校发展规模、内部治理效能、综合办学实力、收入增长水平等开展全方位风险评估，综合评估高职院校的发展能力、收入能力、偿债能力及财务控制能力形成综合债务融资风险评分，用以评估授信规模和贷款用途；二是授信审批时，应将政府审批文件作为债务融资的前置要件，并对贷款合同及相关财务资料的真实性、完整性、合规性进行严格审核，进一步保障贷款规范使用；三是债务合同签订时，要明确金融机构的保护性契约条款和风险触发条款，明确债务责任和风险应对措施。

3.2 债后融资风险控制机制

3.2.1 高职院校加强内部控制管理

高职院校基于COSO内部控制五要素搭建完整的债务管理内部控制体系，确保债务履约。在控制环境方面，应优化债务管理的控制环境，完善债务管理办法，设置专职债务管理人员加强债务管理；从管理层到财务部门树立风险预防意识，并将债务风险防控水平纳入干部考核指标。在风险评估方面，在债务存续期间要定期进行资金流动性评估和债务承受能力评估，及时识别履约风险。在控制活动中，高职院校一是要严格支出管理，按债务资金拟定用途履行支付审批程序；二是要严格预算刚性约束，在年初预算中足额保障学校刚性运转支出和还本付息支出，并严控新增债务；三是要开源节流，通过开展产教融合、社会服务、科研成果转化等增强自我造血能力，并通过实施精准化成本会计核算压缩不必要的运行开支；四是要执行偿债基金计提制度，做好资金储备管理，每年依据债务余额、还款期限、还款金额等关键要素，合理计提偿债基金，确保债务履约。在信息与沟通方面，要构建内部债务信息共

享平台，整合财务、收费、科研、教务、资产及采购等各大业务系统，便于资金及时归集调度和为风险评估提供数据支撑；定期开展对内对外的债务信息披露。在内部监督方面，内部审计部门定期开展债务管理内部控制有效性评价，对债务管理风险点进行排查。

3.2.2 政府部门和金融机构动态监督协同机制

政府部门要实现全口径债务监测平台与财政预算一体化平台的债务数据互联互通，对高职院校预决算、支付资金进行全面、实时监控，确保偿债资金足额到位并按时兑付。政府部门全口径债务监测平台与中国人民银行、银行等金融机构信贷系统实现信贷数据的互联互通，穿透式实现对高职院校债务审批、使用及兑付信息适时监控；同时，要协同搭建风险评估体系和协同风险预警平台，根据高职院校财务指标和发展实际，构建风险预测模型，设置债务履约风险的量化指标阈值，动态调整信用评级，实时预警预期风险并启动应急预案。此外，政府部门要每年聘请第三方专业机构对高职院校开展偿债能力专项审计。

参考文献：

- [1] 王桂轩. 当前高校债务融资管理态势研判与应对策略[J]. 市场论坛, 2022 (1): 75-80.
- [2] 苏兆斌, 蔡璇, 孙涛. 我国高等职业教育投融资创新发展探索[J]. 职业技术教育, 2019 (27): 42-47.
- [3] 张荣. 现代职业教育融资风险治理研究——基于治理主体的视角[D]. 天津: 天津大学, 2021.
- [4] 盛誉. 地方高职院校的债务风险管理现状及应对策略研究[J]. 财会学习, 2020 (19): 146-147.
- [5] 田野, 张淼. 试论高校融资风险控制及财务风险评价[J]. 中国管理信息化, 2021, 24 (07): 6-7.
- [6] 李俊. 利益协调与权力均衡——论多元主体参与下的职业教育治理[J]. 教育理论与实践, 2014 (27): 23-25.
- [7] 华柯羽, 刘璐. 高校财务风险指标体系的构建[J]. 财务管理研究, 2023 (10): 145-150.

作者简介：

朱茂丽 (1992-), 女, 四川泸州人, 助教, 硕士研究生, 主要从事高校财务管理研究。