

新建校区对高校债务形成与偿还的影响

——基于75所教育部直属高校的实证分析

张文杰，陈楚淘，哈巍

[摘要] 1999年高等教育大规模扩张，很多高校为拓展办学空间，开始在同城郊区建设新校区，并在基建等经费筹措压力下走向银校合作之路，后期又由于还贷能力弱等原因引发了全国性的高校债务危机。本文基于75所教育部直属高校2009—2016年的教育经费统计数据，采用双向固定效应的因果推断方法，分析新建校区对高校债务形成与偿还的影响。研究发现：第一，新建校区显著增加了高校累计债务总量和还本付息压力；第二，高校债务来源主要是国内金融机构贷款，用途集中于基本建设；第三，新建校区建设越早，2009年之后形成的累计债务越少，还本付息压力也越小，并未形成逾期过久的不良债务情况；第四，高校每年的还本付息压力一定程度上挤压了教职工群体的总体经费支出规模，但人均工资福利支出得到保障。未来要提升高校自身多元化筹措经费的能力，并且进一步规范银校合作，尤其是在2019年以来高职连续扩招与新建校区需求增加的背景下要防止新一轮高校债务危机的爆发。

[关键词] 新建校区；高校债务；还本付息；双向固定效应

一、引言

1999年以来的高等教育持续扩张让不少高校办学资源趋于紧张，尤其是校园占地面积难以满足教育部“生均一分地”的要求。在此背景下，很多高校开始通过同城迁建新校区的方式来改善办学条件。据统计，自扩招以来全国

[收稿日期] 2022-02-11

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“大学与地区经济增长：基于新建校区的准实验研究”(72074010)。

[作者简介] 张文杰，北京大学教育经济研究所，电子邮箱地址：wenjiezhang@pku.edu.cn；陈楚淘：湖南中医药大学教师教学发展中心，电子邮箱地址：314458702@qq.com；哈巍(通讯作者)，北京大学教育经济研究所，电子邮箱地址：wha@pku.edu.cn。

2000多所普通高等院校(含高职高专)建设了1000余个同城新校区,800多个公办本科院校中有500余个同城新校区,占比超过一半。高校筹建新校区首先面临的便是来自经费的挑战,基建、设备购置等办学经费需求迅速膨胀,高校生均总支出快速上涨(张文杰,哈巍,2022)。但从收入来源来看,当时财政性经费所占比例普遍有所下降,高等教育多元化收入格局又尚未形成,新校区建设经费缺口严重。1999年教育部下发《关于部属高校“银校合作”问题有关意见的通知》等文件鼓励银校合作,于是不少高校尤其是部属高校走上了向国内银行大额融资的道路(黄祥林,2003;曹淑江,2005;翟志华,2012)。虽然这种筹资方式在当时一定程度上缓解了高校经费不足的困境,为高等教育大众化提供了重要的财力支撑,但高校在这一过程中盲目借贷等行为也为后期债务危机埋下了隐患,加之还贷能力较弱,高校债务普遍呈现出了规模大、负债面宽、负债率高、逾期债务多、利息负担沉重等特点(胡耀宗,2010;杜志强,2010;杨怀伟和王幼桂,2011)。为化解债务,有的高校卖地还贷,有的高校以贷还贷,深陷过度贷款的泥潭,严重影响经费运转的稳定性和可持续发展(丁小浩等,2008;李国强,2008)。据北京大学教育经济研究所《高校债务问题的专题研究》显示,1998年教育部直属高校的银行总贷款仅5亿元,2002年底涨至88亿,2005年底高达336亿,校均贷款4.4亿,平均年度增幅达到76%(王娜,2007)。2007年前后,全国性的高校债务危机爆发,教育部下发通知,要求各省高校上报现有贷款情况和计划贷款情况,高校贷款风险进入中央高层视野并开始进行积极化债,此后贷款规模逐渐减少(田恒平,2013)。

当前围绕扩招后高校债务的研究不少,但大多是围绕负债成因和化解方案的思辨性的讨论,缺少数据支撑与实证分析。鉴于此,本文以75所教育部直属高校为研究对象,基于2009—2016年高等学校教育经费统计数据,采用双向固定效应的因果推断方法探讨新建校区对其债务形成与偿还的平均效应,对其债务来源、债务用途等内部机制加以分析,并进一步讨论债务对高校各项支出的挤占效应,以期真实回顾和呈现上一轮大规模高校扩招对高校经费带来的实际影响,同时从实践层面为以后的银校合作、高校合理借贷提供借鉴和参考。

二、文献综述

(一)高校负债成因

高校债务危机的爆发是高校内外多重因素相互影响、相互交织作用的结

果。学界普遍认为,1999年高校扩招以来基建需求短期内爆发,超出原先财政负担能力,但高等教育多元化投资体制尚不完善,高校自筹资金能力弱,这是高校向银行高额借贷的直接原因。长时间、大规模扩招使高校的办学空间和教学资源日趋紧张,难以维持和保障在校生的教育教学质量。而教育部对生均占地面积等办学条件又具有明确规定,会定期对全国高校展开本科教学评估,不达标高校的招生与办学会受到负面影响。这一制度作为一种隐性力量,无疑进一步加剧了高校短期内的基建压力(鲍威,2011)。尤其是部分容积率较高、难以实现就地扩建的高校不得不大规模新建校区,基建经费需求更大(严志和闻曙明,2008;谢地和刘佳丽,2009;曹淑江,2012)。而扩招以来高校经费主要依赖于政府财政拨款和学费收入两大经费渠道,其他渠道筹资规模有限,在经费投入整体不足且前两种收入主要用于支持学校日常运转的背景下,贷款成为弥补高校基建经费缺口的主要收入来源,负债运行成为多数高校的选择(郭海,2004;耿同劲,2006;郭国庆和汪晓凡,2008;李亚楠,2011)。

不过,扩招背景下高校的经费压力仅仅是高校债务形成的主要原因,全国性高校债务危机的爆发,还与高校组织性质、财务管理体制、管理者等内部因素密切相关。第一,从预算软约束视角来看,高校作为非营利组织,具有独立举债权的同时又缺乏有效的约束机制,导致过度贷款(俞建海,2007;李祥云,2008;罗序斌和郑克强,2009;刘淑华和王福友,2010;彭培鑫,2015)。第二,与企业不同,我国高校普遍实行收付实现制的财务核算管理模式,尤其基本建设支出不纳入财务报表,使银行贷款部门无法核算高校的真实财务状况,高校自身也无法对财务执行情况准确核算,导致高校贷款的随意性(郭国庆等,2008)。第三,高校管理者错误的预判和淡薄的风险意识。一方面,对国内高等教育未来的供求关系预期过于乐观,盲目扩大学校规模和相应的贷款规模(肖凤翔,2010);另一方面,对银行贷款性质认识模糊,缺乏偿还意识,漠视贷款风险,导致债台高筑(杨斌和徐果,2007)。

除高校这一主体外,还有学者从涉债的另外两大主体加以探讨。从政府的角度来看,扩招前期一系列高校贷款激励性政策的颁布与贷款管理制度的不完善形成鲜明对比(李国强,2008),高校债务问责机制的不健全助长了部分高校大搞形象工程(杨攀和杜志红,2007;陈玺名和肖凤翔,2009)。从银行的角度来看,20世纪90年代末积极财政政策背景下银行等金融机构存在大量的资金剩余,而高校又具有强烈的资金需求,金融机构普遍认为高等教育是政府重点扶持的产业,不存在还贷问题,于是在政府默许和鼓励下,纷纷放宽高校贷款准入条件,开启银校合作,助长了高校不计后果的多贷款,

甚至是乱贷款行为(林莉, 2008; 张万朋, 2008; 弭元英等, 2008)。

(二) 高校负债风险

高校沉重的债务会对高校资金运转及其可持续发展产生较大威胁, 如果不及进行化解, 可能转化为一系列风险。首先, 影响高校发展质量。部分高校盲目攀比, 在不考虑还贷能力的情况下一味扩大基建规模, 追求过高的硬件设施, 大搞形象工程, 加重高校财务负担, 甚至还可能会引发财务风险(黄祥林, 2003)。最关键的是, 高校普遍还款能力不足, 为节省开支偿还债务, 会一定程度上压缩, 甚至挪用人员经费和科研经费, 推迟发放教职工福利津贴, 尤其是国家允许发放但要用学校自有资金解决的部分津贴, 当然也包括引进人才时承诺的各种待遇在服务期内分年度兑现, 或者尽量减少对教师对外交流和科研项目的资助(许青云, 2009)。而教师人才队伍激励机制的缺失将会直接造成教学科研质量的下滑(邹晓平, 2007; 王源扩, 2009)。

其次, 加大政府财政压力, 甚至衍生出金融风险。我国公立高校作为非营利性公共部门, 其债务属于公共债务范畴。特别是这场高校债务危机本质上是在国家财政能力有限但又要求大规模扩大招生的背景下产生的, 政府在银校合作过程中起到了积极的推动作用。当高校无力还贷时, 为了保证高校秩序的正常运转, 政府不得不担负起实际的债务偿还责任, 给政府造成巨大的财政负担(郭继涛和陈万明, 2007; 张红凤和宋颖, 2010), 否则有可能会将压力转移到银行等金融机构上, 产生大量的银行呆坏账, 加大金融风险(来卓和查道林, 2009; 赵善庆, 2009; 张健和谭俊, 2010)。

(三) 债务危机化解方式

自2009年开始, 政府陆续出台了《财政部教育部关于启动中央高校减轻债务风险试点工作的通知》《关于中央部门所属高校再次核定减轻债务负担工作的通知》《财政部教育部关于加强地方高校化债管理工作的紧急通知》《财政部教育部关于减轻地方高校债务负担化解高校债务风险的意见》等政策文件, 敦促高校作为化债工作的责任主体, 统筹学校资源, 积极偿还债务, 同时指出中央和地方政府有指导高校化债的义务和责任, 提出由政府贴息、高校还贷等多种还债方式。

现实中, 高校往往并没有能力独自化解债务风险, 更多还是以政府和高校二者形成合力共同化解债务, 包括奖补政策、土地置换等方式(陈大兴和张媛媛, 2010; 陈鹏和王雅荔, 2012)。奖补政策是指中央和地方政府划拨给高校一部分专项资金, 高校作为还贷主体再配套一定比例资金进行债务偿还, 这是多数高校主要的化解债务方式。例如, 2007年, 江苏省提出了“三三

三制”的省内高校债务危机化解模式，即政府出资三四十亿元，通过资金运作筹集三四十亿元，余下部分由高校承担；而浙江省计划拿出40亿元为高校贷款贴息(李攻，2007)。土地置换则是政府通过合法程序将高校土地由划拨改为商业服务业或住宅等可供开发使用的出让性质，再通过市场化方式加以出售，用获得的土地出让金来偿还债务，尤其是鼓励债务负担重、财务风险高、生均土地指标超过基本办学条件标准的高校进行土地置换(陈大兴和马焕灵，2010)。此外，还有部分地方政府变相帮助高校化债，如山东省提出了提高生均拨款、土地置换、鼓励政策和开源节流四项化债措施，于2012年将省属本科高校生均财政拨款从9500元提高到1.2万元，要求年内帮助公办高校完成化债120亿元(郭静和徐洁，2012)。

对于这场波及全国的高校债务危机，不少学者提出要进一步提高高等教育资金筹措能力，保障高等教育发展质量的政策建议。第一，继续提高政府财政支持力度。目前我国高等学校筹资的主渠道仍然是国家的财政拨款，且高等教育具有很强的正外部性，因此要充分发挥政府在高等教育投入中的主导地位，继续加大财政投入。第二，进一步扩大高等教育经费来源渠道，完善我国高校自身的市场运作机制和体制，扩大高校投融资的能力和空间(邬大光，2007；余杰和刘跃，2009)。如通过短期培训、联合办学、资产有偿转租以及社会企事业广泛进行委托培养等一系列活动，尽可能地吸纳社会资金(潘懋元和邬大光，2005)；加快科研成果的有效转化，切实提高产学研一体化进程，提高高校自身的筹资能力(徐朝宏，2007)。第三，加强对高校贷款的制度监管和审计监察。要严格审核和审批高校贷款的可行性和合理性，坚持量入为出的原则，根据高校未来实际还贷能力进行合理放贷(祖国华，2008；田振刚和王春春，2012)。

三、数据与研究设计

(一)数据来源与样本说明

本文数据来源于75所教育部直属高校2009—2016年的教育经费统计数据(2012年缺失)。我们从中抽取了年末各类在校生数及教职工数，并根据经费使用用途(陈晓宇，2012)，逐年抽取计算得到各校的总支出、人员支出、商品服务支出、设备购置支出、基建支出，以及根据债务资金来源〔国外金融机构贷款、国内金融机构贷款、欠(借)款、其他来源〕和用途(基本建设、土地征用、设备购置、其他用途)进行分类统计的累计债务和当年新增债务。此外，还有每年的还本付息、还本支出、付息支出。

如图1所示,据统计,75所教育部直属高校自1999年高校扩招以来,到2019年为止,共开工建设了52个同城新校区,其中2003年新建校区数量建设达到了顶峰。在本文所考察的债务数据年份2009—2016年期间,共有10所高校进行了新校区的奠基动工〔分别为:厦门大学、天津大学、北京邮电大学、北京师范大学、北京化工大学、北京中医药大学、东北大学、中国矿业大学(北京)、南开大学、中国地质大学(武汉)〕。

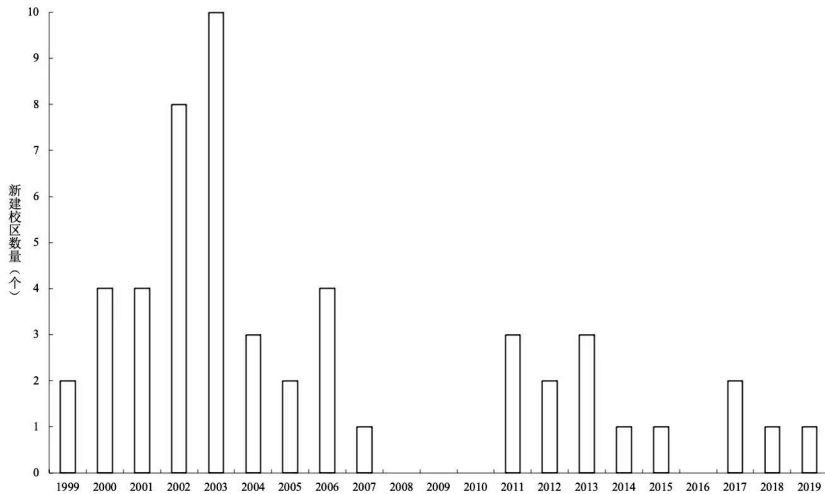


图1 75所教育部直属高校新建校区数量随年份变化情况

(二)描述统计

本文对75所教育部直属高校的累计债务、当年新增债务和还本付息情况进行初步的描述统计。校均累计债务、当年新增债务和还本付息的逐年变动趋势整体趋于一致,都在波动中下降,这与1999年扩招后新建校区热潮的褪去以及政府积极的化债举措紧密相关。如图2所示,2009年校均累计债务近5亿元,自2009年起开始呈明显的逐年下降趋势,2016年降至0.5亿元左右。进一步从债务来源来看,国内金融机构贷款几乎与累计债务曲线相重叠,即教育部直属高校的债务来源主要是国内金融机构贷款,7年间其占比在93%—98%之间浮动,其余来源占比几乎很小。从资金用途来看,基本建设与累计债务曲线保持着相对一致的发展趋势,且占比较大,7年间其占比在72%—93%之间浮动,即高校借贷行为主要还是为了满足其内部的基建需求。如图3所示,2009年校均当年新增债务约为0.36亿元,为7年间最大值,此后在波动中下降,2016年校均当年新增债务规模仅为0.01亿元,几乎没有再形成大规模的负债运转局面。高校当年新增债务的主要债务来源和债务用途与累计债务相似,不加赘述。图4中,高校当年还本付息支出在波动中

逐渐下降,2009年校均还本付息超2.5亿元,2016年降至0.16亿元左右,其中最主要的支出还是本金的归还。

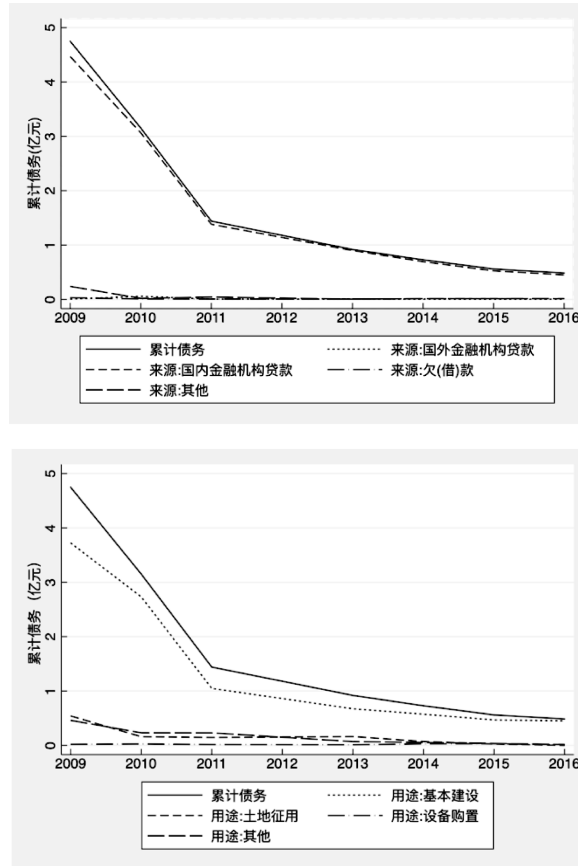
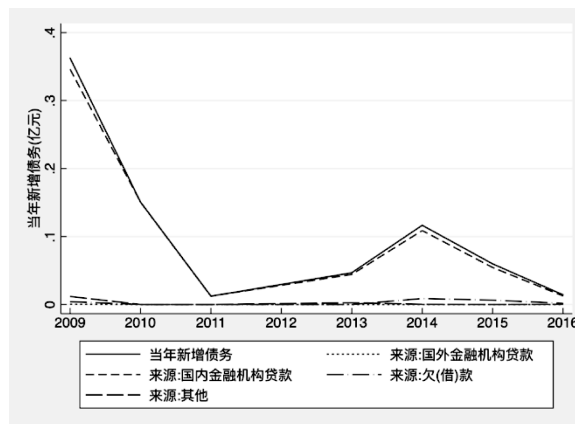


图2 75所教育部直属高校校均累计债务(经过价格指数平减)



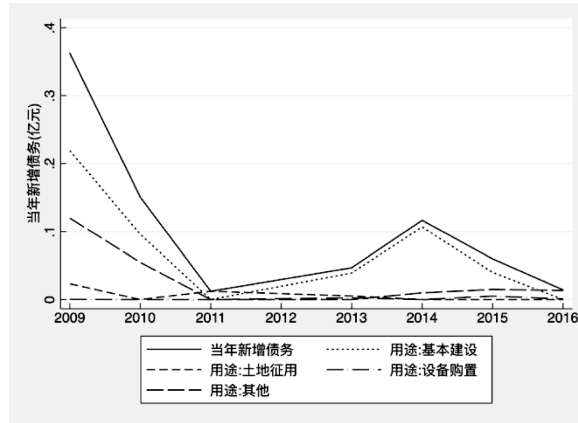


图 3 75 所教育部直属高校校均当年新增债务 (经过价格指数平减)

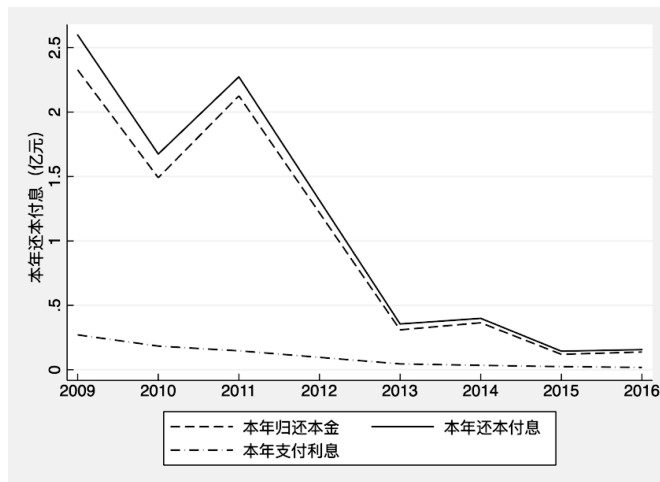


图 4 75 所教育部直属高校校均当年还本付息 (经过价格指数平减)

(三)模型与变量

本文采用双向固定效应模型来分析新建校区对高校债务的影响,具体分为三个分析步骤。首先估计新校区建设对高校债务形成及其偿还的平均效应,模型设计如下:

$$Y_{it} = \alpha + \beta campus_{it} + \beta' X_{it} + \lambda_t + \theta_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

下标 i 为高校, t 为年份,被解释变量 Y_{it} 分别表示高校 i 于第 t 年的累计债务总量、按照资金来源的四项债务、按照资金用途的四项债务、本年还本付息、归还本金以及支付利息支出,单位均为亿元,且均以 2009 年为基期进行了价格指数平减。核心解释变量为 $campus_{it}$,若高校 i 于第 t 年已经开始建设新校区,则取值为 1,否则为 0。此外,本文还加入了有关高校学生和

教教职工规模的一组控制变量 X_{it} ，包括高校 i 于第 t 年的全日制当量学生数(万人)(计算公式：本专科生数+硕士生数 $\times 1.5$ +博士生数 $\times 2$)、研究生数占比(%)和年末教教职工数(万人)。 λ_t 、 θ_i 分别为年份固定效应和高校固定效应，年份固定效应用来控制各个高校债务随年份而发生的集体波动，高校固定效应用来控制不同高校之间不随年份变化的固有差异的影响。 ϵ_{it} 为随机扰动项。

第二，分析新建校区建设时长对高校累计债务形成和债务偿还的影响。在模型(1)基础上，进一步加入了新建校区的建设时长(当年一开工年份)，以探讨是否越早建设的同城新校区，2009年及之后的累计债务量以及还本付息量越小。

第三，分析高校债务偿还对高校各类办学支出的挤占效应，探讨高校在较大的还本付息压力下，是否会对教教职工的福利津贴等支出项目进行一定程度的压缩。具体操作上，将核心被解释变量替换为高校总支出、人员支出、商品服务支出、设备购置支出、基建支出(单位：亿元，以2009年为基期进行了价格指数平减)，将核心解释变量替换为高校当年还本付息支出，其余不变。

四、实证结果

(一)新建校区对高校债务形成与偿还的平均效应

本文基于双向固定效应模型，首先分析新建校区对高校债务形成和偿还的平均影响。如表1所示，在对控制变量以及院校和年份影响加以控制的情况下，新建校区对高校的累计债务在1%的统计水平上具有显著正向影响——相较于未新建校区高校，新建校区高校的累计债务显著上涨2.733亿元；从债务资金来源来看，国内金融机构贷款显著增加2.622亿元；从债务资金用途来看，基本建设显著增加2.098亿元。这一结果与描述统计保持了基本一致，国内银行贷款是教育部直属高校最主要的贷款方式，而基本建设是债务最主要的使用用途。新建校区高校相较于未新建校区高校，债务偿还压力明显更大，其每年还本付息、归还本金、支付利息分别显著增加1.465亿元、1.304亿元和0.161亿元。

(二)新建校区建设时长对高校债务形成与偿还的平均效应

本文进一步围绕新校区的建设时长对高校债务形成和偿还的影响加以分析，具体在指标选取上，仅选取了第一步基础回归中结果呈现显著的累计债务、来源为国内金融机构贷款的累计债务、用途为基本建设的累计债务、还

表 1 新建校区对高校债务形成与偿还的影响

	债务资金来源				债务资金用途				债务偿还			
	(1) 累计 债务	(2) 国外金融 机构贷款	(3) 国内金融 机构贷款	(4) 欠(借)款 其他	(5) 基本 建设	(6) 土地 征用	(7) 设备 购置	(8) 其他	(9) 还本 付息	(10) 归还 本金	(11) 支付 利息	(12) 其他
新建校区	2.733** (0.534)	0.006 (0.048)	2.622*** (0.537)	0.007 (0.024)	0.098 (0.170)	2.098** (0.532)	0.354 (0.236)	-0.003 (0.034)	0.284 (0.209)	1.465*** (0.498)	1.304*** (0.490)	0.161*** (0.034)
全日制当 量学生数	0.059 (0.245)	0.018 (0.022)	0.022 (0.247)	0.003 (0.011)	0.016 (0.078)	0.115 (0.244)	-0.035 (0.108)	-0.015 (0.015)	-0.006 (0.096)	-0.204 (0.229)	-0.181 (0.225)	-0.023 (0.015)
研究生 数占比	6.994** (2.756)	-0.575** (0.245)	7.454*** (2.770)	0.143 (0.121)	-0.028 (0.877)	5.405** (2.743)	1.251 (1.218)	-0.149 (0.174)	0.486 (1.079)	4.509* (2.570)	4.035 (2.529)	0.474*** (0.174)
年末教 职工数	3.111* (1.829)	0.042 (0.163)	2.429 (1.839)	0.022 (0.081)	0.619 (0.582)	2.275 (1.821)	0.181 (0.809)	-0.053 (0.115)	0.709 (0.716)	1.649 (1.706)	1.448 (1.678)	0.201* (0.115)
年份固 定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
院校固 定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
观测样本	525	525	525	525	525	525	525	525	525	525	525	525
R ²	0.452	0.029	0.424	0.015	0.023	0.349	0.052	0.008	0.052	0.286	0.255	0.434

注：括号中为稳健性标准误；*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。

本付息、归还本金和支付利息共计六项被解释变量加以分析。如表 2 所示,对所有的被解释变量而言,是否有新建校区对其影响均显著为正。新校区建设时长的影响均显著为负,表明新建校区本身会显著增加高校的累计债务总量以及还本付息支出,而相较于新校区建设年份较晚的高校,新校区建设较早的高校在 2009 年及之后的累计债务量更小,债务偿还压力也更小,这可能是由于建设越早,其债务化解也越早。

表 2 新建校区建设时长对高校债务形成和偿还的影响

	(1) 累计债务	(2) 国内金融 机构贷款	(3) 基本建设	(4) 本年还本付息	(5) 归还本金	(6) 支付利息
新建校区	2.534*** (0.526)	2.453*** (0.532)	1.968*** (0.530)	1.366*** (0.498)	1.216** (0.490)	0.150*** (0.033)
新校区建 设周期	-0.297*** (0.070)	-0.253*** (0.071)	-0.194*** (0.070)	-0.148** (0.066)	-0.132** (0.065)	-0.016*** (0.004)
全日制当 量学生数	0.076 (0.241)	0.036 (0.243)	0.125 (0.242)	-0.196 (0.228)	-0.173 (0.224)	-0.022 (0.015)
研究生 数占比	7.636*** (2.708)	8.002*** (2.738)	5.825** (2.727)	4.830* (2.562)	4.321* (2.524)	0.509*** (0.172)
年末教 职工数	3.515* (1.797)	2.773 (1.817)	2.539 (1.810)	1.851 (1.700)	1.628 (1.675)	0.223* (0.114)
年份固 定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
院校固 定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
观测样本	525	525	525	525	525	525
R ²	0.474	0.440	0.361	0.294	0.262	0.450

注:括号中为稳健性标准误;*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

(三) 债务偿还对高校各项支出的挤占效应

接下来,本文讨论高校债务偿还是否会对其各项支出造成一定的挤占影响。如表 3 所示,高校当年还本付息与总支出、设备购置支出以及基建支出是显著正相关的。前文已经表明高校还本付息与新建校区与否是密切相关的,还本付息越多的高校一定程度上也就是新建校区高校,因此其基建和设备等固定资产支出也更高。此外,伴随着高校当年还本付息支出增加,人员支出显著下降,当年还本付息每增加 1 亿元,人员总支出在 10% 的统计水平上显著减少 0.069 亿元。新建校区高校往往在各项教育部生均办学指标要求下,难以对设备购置与基建支出等与新校区运转有关的硬性支出进行压缩,但在

债务偿还的压力下,不得不压缩了教职工群体的整体经费支出规模。对此,本文进一步探究新建校区分别对年末教职工数和人均支出的影响,以探讨整体人员经费支出下降的背后,究竟是高校教职工数量的减少,还是每位教职工工资福利支出的缩减。如表4所示,新建校区对高校教职工数的影响系数为负,人均支出系数为正,但均未呈现显著性,表明每位教职工的工资福利水平并未受到新建校区的严重冲击,依旧保持了先前的水平。

表3 还本付息对高校各项支出的挤占影响

	(1) 总支出	(2) 人员支出	(3) 商品服务支出	(4) 设备购置支出	(5) 基建支出
当年还本付息	0.366*** (0.131)	-0.069* (0.037)	-0.041 (0.034)	0.152*** (0.026)	0.363*** (0.101)
全日制当 量学生数	0.591 (0.633)	0.323* (0.178)	0.354** (0.167)	0.050 (0.128)	-0.245 (0.487)
研究生数占比	-2.809 (7.073)	-0.425 (1.993)	1.460 (1.864)	-0.024 (1.427)	-3.720 (5.446)
年末教职工数	-6.359 (4.719)	-6.564*** (1.329)	-4.124*** (1.244)	-1.254 (0.952)	7.785** (3.633)
年份固定效应	yes	yes	yes	yes	yes
院校固定效应	yes	yes	yes	yes	yes
观测样本	525	525	525	525	525
R ²	0.312	0.618	0.427	0.150	0.067

注:括号中为稳健性标准误;*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

表4 新建校区对高校教职工的影响

	(1) 年末教职工数	(2) 人均支出
新建校区	-0.010 (0.014)	0.606 (0.369)
全日制当量学生数	-0.014** (0.006)	-0.113 (0.170)
研究生数占比	-0.063 (0.072)	-2.443 (1.905)
年末教职工数		-14.905*** (1.265)
年份固定效应	yes	yes
院校固定效应	yes	yes

续表

	(1) 年末教职工数	(2) 人均支出
观测样本	525	525
R ²	0.104	0.815

注：括号中为稳健性标准误；*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ 。

(四) 稳健性检验

由于75所教育部直属高校中存在北京大学、清华大学两所“巨无霸”院校和中央音乐学院、中央美术学院、中央戏剧学院三所艺术类“迷你”院校，其办学规模与样本中其他高校难以比较，因此本文将上述五所院校从样本中删除，对其余70所院校再次基准回归来进行稳健性检验，如表5所示，结果依旧稳健。

五、结论与讨论

本文以75所教育部直属高校为研究对象，基于2009—2016年教育经费统计数据，利用双向固定效应分析了新建校区对高校债务形成与偿还的影响以及债务偿还对高校各项支出的挤占效应。研究发现：

第一，教育部直属高校中超一半高校建设了同城新校区，其中相较于未新建校区高校，新建校区高校的累计债务与还本付息支出显著增加。

第二，新建校区背景下教育部直属高校的债务来源主要是国内金融机构贷款，这与当时银校合作的政策背景密切相关。有研究表明部分高校存在一定数量的隐形负债，如工程未付款和校内教职工集资(许青云，2009)。不过从本文数据分析中来看，欠(借)款并未呈现统计显著性，这可能与高校类型有关。相较于地方院校，教育部直属高校往往影响力更大，向银行融资更容易且额度更高，经费筹措能力更强，向施工单位欠款以及向教职工等个人筹款的可能性较低。从债务资金用途来看，债务主要用于基本建设。

第三，新建校区建设越早，2009年及之后形成的累计债务总量越小，还本付息压力也越小，高校在新校区筹建前期往往就开始进行积极还贷，并未出现周期过长的债务拖欠情况。

第四，高校当年还本付息总量对教职工的人员总支出形成了一定程度的挤占效应，还本付息越高，人员总支出越低，其中教职工整体规模呈现略微缩小的趋向，但是高校内每位教职工的工资福利待遇并未缩减。不过值得说明的是，本文对这一结论持较为谨慎的观点，有可能是由于本文分析的数据

表 5 稳健性检验—新建校区对高校债务形成与偿还的影响

	债务资金来源				债务资金用途				债务偿还			
	(1) 累计 债务	(2) 国外金融 机构贷款	(3) 国内金融 机构贷款	(4) 欠(借)款 其他	(5) 基本 建设	(6) 土地 征用	(7) 设备 购置	(8) 其他	(9) 还本 付息	(10) 归还 本金	(11) 支付 利息	(12) 其他
新建校区	2.830*** (0.544)	0.008 (0.050)	2.693*** (0.548)	0.008 (0.025)	0.120 (0.177)	2.207*** (0.545)	0.381 (0.245)	-0.005 (0.035)	0.246 (0.211)	1.507*** (0.505)	1.336*** (0.497)	0.170*** (0.034)
全日制当 量学生数	0.178 (0.252)	0.018 (0.023)	0.144 (0.254)	0.003 (0.011)	0.013 (0.082)	0.195 (0.252)	-0.041 (0.114)	-0.015 (0.016)	0.038 (0.098)	-0.111 (0.234)	-0.092 (0.230)	-0.019 (0.016)
研究生 数占比	7.557*** (2.811)	0.575** (0.256)	7.984*** (2.831)	0.145 (0.127)	0.003 (0.914)	5.954** (2.815)	1.291 (1.269)	-0.154 (0.181)	0.467 (1.088)	4.729* (2.610)	4.219 (2.568)	0.510*** (0.178)
年末教 职工数	3.582 (2.500)	0.082 (0.228)	2.217 (2.517)	0.039 (0.113)	1.244 (0.813)	2.715 (2.503)	0.829 (1.128)	-0.094 (0.161)	0.132 (0.968)	2.054 (2.321)	1.741 (2.284)	0.313** (0.158)
年份固定 效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
院校固定 效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
观测样本	490	490	490	490	490	490	490	490	490	490	490	490
R ²	0.457	0.030	0.426	0.016	0.028	0.357	0.056	0.008	0.043	0.289	0.258	0.445

注：括号中为稳健性标准误；*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。

年份较晚，多数新建校区于2009年及之后已经建设完成，且债务偿还压力普遍较小，对高校教职工的人均工资福利支出影响较小，我们尚且难以观察到校区建设初始阶段人员总支出、教职工群体以及人均支出规模的变化。

回溯过往，其实教育部和财政部等部门早在2002年、2004年就陆续下发《关于清理检查直属高校资金往来情况，加强资金管理，确保资金安全的通知》《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》《关于建立直属高校银行贷款审批制度的通知》等文件，强调高校要加强资金安全管理，适度贷款。但是实际上早期的这些文件并没有对高校贷款形成强制约束力，直到2006年初，教育部宣布要全面实施对直属高校资金流动的即时动态监控，实时采集各直属高校账务数据信息，高校经费动向和债务化解才正式引起关注。最终此轮全国性的高校债务危机给高校运转，甚至是政府和金融机构都带来了不容小觑的冲击。

2019年以来，高等职业教育连续大规模扩招，中职升格和高职高专合并的步伐明显加快。随着在校人数的扩大，为满足生均占地面积等办学标准，对新建校区的需求增加。对此，政府和中职、高职院校都要积极汲取上一轮本科院校扩张与建设新校区过程中关于经费筹措的经验教训。首先，高校要发挥自身主体的能动性，积极加强自身多元化渠道筹措教育经费的能力。其次，优先考虑将市区面积较小的老校区进行置换，通过新校区来统筹安排全校师生的教学科研活动，进行单一化校区的运行管理，一方面可以减少经费筹措与借贷压力，另一方面也能降低多校区办学带来的高运转成本。最后，政府要在高校借贷合法性的基础上进一步规范银校合作，明确界定政府、银行、高校三方主体的权责，尤其是还贷的主体，金融机构要精准评估高校实际债务偿还能力进行适度放贷，加强中期的过程监控，从而防止新一轮大规模高校债务危机的爆发。

[参考文献]

- 鲍威，2011：《扩招后中国高等院校的贷款融资行为与财务运作特征》，《北京大学教育评论》第1期。
- 曹淑江，2005：《高等学校的软预算约束与财务自主权》，《高等教育研究》第10期。
- 曹淑江，2012：《我国普通高校债务问题研究》，《中国高教研究》第2期。
- 陈大兴、马焕灵，2012：《高校土地置换的逻辑制约与平衡》，《煤炭高等教育》第1期。
- 陈大兴、张媛媛，2010：《我国高校债务化解方略探究——基于外部向度的分析》，《国家教育行政学院学报》第5期。
- 陈鹏、王雅荔，2012：《我国公立高等学校贷款债务化解的合法性分析》，《教育研究》第

12期。

- 陈玺名、肖风翔, 2009:《高校债务与法制缺位》,《教育评论》第2期。
- 陈晓宇, 2012:《我国教育经费结构:回顾与展望》,《教育与经济》第1期。
- 丁小浩、李锋亮、孙毓泽, 2008:《我国高等教育投资体制改革30年——成就与经验、挑战与完善》,《中国高教研究》第6期。
- 杜志强, 2010:《我国高校当前债务风险研究——基于高校新校区负债建设的现状、成因与规避的思考》,《河南大学学报(社会科学版)》第5期。
- 耿同劲, 2006:《国内大学多渠道筹措经费的冷思考》,《辽宁教育研究》第9期。
- 郭国庆、汪晓凡, 2008:《中国高校银行“问题贷款”的根源与对策研究》,《中国软科学》第4期。
- 郭国庆、汪晓凡、赵军, 2008:《中国高校贷款问题、成因与对策》,《国家行政学院学报》第1期。
- 郭海, 2004:《20世纪90年代中国高等教育经费的来源构成变化》,《清华大学教育研究》第5期。
- 郭继涛、陈万明, 2007:《对高校银行贷款引起的政府财政风险的研究》,《辽宁教育研究》第6期。
- 郭静、徐洁, 2012:《山东省长再谈高校债务 称系房地产商在办大学》,《齐鲁晚报》2月21日。
- 胡耀宗, 2010:《高等教育财政的公共性检视》,《中国高教研究》第2期。
- 黄祥林, 2003:《高等学校举债的行为分析与风险防范》,《教育与经济》第4期。
- 来卓、查道林, 2009:《从次级信贷危机看我国高校贷款的金融风险》,《黑龙江高教研究》第1期。
- 李攻, 2007:《千亿元贷款高校如何寻找解决之道》,《第一财经日报》3月28日。
- 李国强, 2008:《我国高校贷款30年的回顾与反思——基于政策与制度的视角》,《高等教育研究》第6期。
- 李祥云, 2008:《关于我国高校负债融资问题的思考》,《高等教育研究》第10期。
- 李亚楠, 2011:《以“公地悲剧”理论解析高校过度举债》,《高教发展与评估》第2期。
- 林莉, 2008:《中国高等学校贷款问题研究》,广州:广东高等教育出版社, 2008。
- 刘淑华、王福友, 2010:《预算软约束:高校群体性负债的深度分析》,《教育发展研究》第5期。
- 罗序斌、郑克强, 2009:《我国高校预算软约束的成因及治理——基于“债务危机”的思考》,《黑龙江高教研究》第11期。
- 弭元英、张楚婕、史峰, 2008:《我国高校负债风险的成因及化解策略》,《经济纵横》第8期。
- 潘懋元、邬大光, 2005:《介入资本市场:高等学校融投资体制的一种尝试》,《江汉大学学报(人文科学版)》第4期。
- 彭培鑫, 2015:《公办高校预算松弛的形成机理与影响因素分析》,《黑龙江高教研究》第

- 9期。
- 田恒平, 2013:《中国高校债务状况的调查分析》,《北京理工大学学报(社会科学版)》第1期。
- 田振刚、王春春, 2012:《我国高校债务形成的原因及解决对策》,《高等教育研究》第9期。
- 王娜, 2007:《调查显示央属76所高校贷款总额达336亿》,《21世纪经济报道》8月14日。
- 王源扩, 2007:《关于国家统一解决高校建设贷款问题的理论思考与对策建议》,《国家教育行政学院学报》第7期。
- 邬大光, 2007:《高校贷款的理性思考和解决方略》,《教育研究》第4期。
- 肖凤翔, 2010:《我国高校过度债务的成因及其不良后果》,《黑龙江高教研究》第2期。
- 谢地、刘佳丽, 2009:《中国特色高等教育投融资体制的改革与发展研究》,《中国高教研究》第8期。
- 徐朝宏, 2007:《高校贷款风险与对策研究》,《经济师》第5期。
- 许青云, 2009:《高校债务形成的原因、特点与对策》,《国家教育行政学院学报》第3期。
- 严志、闻曙明, 2008:《对化解高校债务的思考》,《当代教育科学》第1期。
- 杨斌、徐果, 2007:《高校银行贷款规模过大的原因及风险防范》,《山东社会科学》第1期。
- 杨怀伟、王幼桂, 2011:《安徽省属高校债务成因分析及对策研究》,《教育与经济》第1期。
- 杨攀、杜志红, 2007:《公立高校贷款法律缺失问题研究》,《辽宁教育研究》第11期。
- 余杰、刘跃, 2009:《中国高校债务化解理论与实践述评》,《黑龙江高教研究》第9期。
- 俞建海, 2007:《政策性负担、逆向选择与高校软预算约束》,《高等教育研究》第9期。
- 翟志华, 2012:《化解公立高校贷款风险的对策研究》,《黑龙江高教研究》第3期。
- 张红凤、宋颖, 2010:《政府规制视角下的高校负债问题分析》,《理论学刊》第4期。
- 张健、谭俊, 2010:《公立高校银行贷款的风险、性质与政府责任》,《黑龙江高教研究》第2期。
- 张万朋, 2008:《我国高等学校负债融资行为研究——基于信贷配给理论的视角》,《现代大学教育》第2期。
- 张文杰、哈巍, 2022:《合并、扩招、新建校区与高等学校办学成本——基于中国高等教育变革的准实验》,《教育研究》第4期。
- 赵善庆, 2009:《试析我国高校贷款问题》,《财政研究》第8期。
- 邹晓平, 2007:《高校巨额贷款的风险分析与求解》,《高教探索》第4期。
- 祖国华, 2008:《对部分省属高校债务风险的调查及思考》,《现代教育科学》第9期。

**The Impact of New Satellite Campus on the Formation
and Repayment of University Debt
——An Empirical Analysis Based on 75
Universities Directly Reporting to the Ministry of Education**

ZHANG Wen-jie¹, CHEN Chu-tao², HA Wei¹

(1. Institute of Economics of Education, Peking University;

2. Teacher Education Development Center, Hunan University of Chinese Medicine)

Abstract: With the rapid expansion of enrollment starting in 1999, many universities began to build new satellite campuses in the suburbs in order to expand their school running space, and moved towards the road of bank school cooperation under the pressure of raising construction funds. In the later stage, due to the weak ability to repay the loan, a national debt crisis was triggered. Based on the statistical data of educational funds of 75 universities directly reporting to the Ministry of education from 2009 to 2016, this paper uses two-way fixed effects model to analyze the impact of new satellite campuses on the formation and repayment of university debt. The results show that: first, new satellite campuses have significantly increased the total amount of accumulated debt and repayment pressure; Second, loans mainly came from domestic financial institutions, which were mainly used for the purchase and construction of buildings; Third, the earlier the construction of the new campus, the less the accumulated debt formed after 2009, and the less the repayment pressure, so there is no debt overdue for too long; Fourth, the annual debt pressure of universities squeezed the expenditure scale of teaching and staff groups, but the per capita wage and welfare expenditure has been guaranteed. In the future, we should improve the ability of universities to raise funds through diversified ways, and standardize the bank school cooperation. In particular, we should prevent the outbreak of a new round of college debt crisis under the background of continuous enrollment expansion of higher vocational colleges and the increasing demand for new campuses since 2019.

Key words: new satellite campus; university debt; repayment of principal and interest; two-way fixed effects model

(责任编辑: 郑磊 责任校对: 郑磊 刘泽云)