

公立高校类地方政府专项债券风险防范研究*

——以 A 省为例

陶元磊¹ 李伟¹ 李敏² 王姗姗³

(1. 淮北师范大学经济与管理学院 安徽 淮北 235000; 2. 安徽新闻出版职业技术学院财务处 安徽 合肥 230000; 3. 铜陵学院财务处 安徽 铜陵 244000)

摘要:当前我国高等教育投入机制无法为教育强国背景下的高等教育高质量发展提供足够的资源保障。公立高校类地方政府专项债券已经成为战略性投入机制的组成部分。然而,21世纪之初的那场高校债务危机依然让政府部门心有余悸。文章以 A 省公立高校类地方政府专项债券为例,对 A 省全部 29 所公立高校财务负责人进行问卷调查。通过对调查结果的分析,识别出专项债券分别在“借、用、管、还”四个环节上存在发行错配风险、低效发展风险、管理粗放风险以及代际不公风险,并且为公立高校类地方政府专项债券风险防范提供具体政策建议。

关键词:公立高校 地方政府专项债券 风险防范 问卷调查

一、引言

党的二十大报告提出要“办好人民满意的教育”。对于高等教育而言,虽然党的十八大以来取得了显著的发展成效,并且已进入普及化阶段,但研究却发现由于教育分层的存在,人们的教育获得感并未同步提升^[1]。国家对教育所投入的资源总量毕竟是有限的,我国超过半数省份的高等教育财政状况都不容乐观,且大都呈现出渐趋吃紧的态势^[2]。因此,在地方政府“存量”无法满足现有高校对高质量发展资金需求的情况下,这就需要积极拓宽高校的筹资渠道,在“增量”上做文章。

2023年全国教育工作会议首次提出“完善与教育强国建设相匹配的战略性投入机制”,即除了4%法定投入比例外,对投入经费的优化配置也提出了更高的战略要求。建设教育强国是《中国教育现代化2035》制定的宏伟目标,围绕这一战略性目标的投入机制也应当适配国家发展实际,符合高等教育发展规律。当前高等教育投入机制遇到了前所未有的瓶颈:一是政府投入财力有限,土地财政的降温给地方财政带来巨大压力;二是社会投入动力不足,近年来民营经济不景气在一定程度上减少了产学研投入和捐赠收入规模;三是个人投入阻力不小,作为高校成本分担机制重要组成部分的学费,由于来自政府和社会的双重压力,增长幅度非常有限。现行投入机制的三大来源同时受困,而高等教育投入的战略

价值和深远影响又不容忽视,这就需要高等教育投入机制现有框架进行创新。

实际上,高校专项债的风险已经初现端倪:一方面,借债金额短期内激增、主要用于新校区等基础设施建设、偿债来源仍然以学费等事业收入为主,这些都与21世纪初那场高校债务危机类似;另一方面,在财政“过紧日子”大背景下,指望财政贴息或者买单的可能性不大,根据“谁的孩子谁抱”原则,政府可以通过核减对应高校财政拨款等方式偿还到期专项债,这对高等教育发展而言容易产生系统性风险。可见,高校在“双一流建设”和“教育强国”战略目标驱动下表现出了较强的加杠杆欲望,但短期内累积大量专项债风险,必须引起足够的重视,否则既无法构建稳定的战略性投入机制,也无法为高校的可持续发展提供支持。

二、问卷调查

(一)问卷调查设计与实施

根据教育部公布的数据,截至2023年6月15日,普通高等学校共2820所,其中民办及中外合作办学高校799所,对应的是私立高校;剩余的为各级政府及国家部委等举办的普通高校,共2021所,包括本科层次高校851所、专科层次高校1170所,对应的是公立高校。2018年,新时代全国高等学校本科教育工作会议提出“以本为本”,强调大学应以本科教育为根本,本科教育是大学的根和

* 本文系安徽省哲学社会科学规划项目(项目编号:AHSKQ2019D022)阶段性研究成果。

本。因此,本文为了和国家高等教育战略更好地对接,将省属本科高校定义为公立高校,其运营的地方政府专项债券则定义为公立高校类地方政府专项债券。

本文对A省全部29所省属本科高校的财务负责人发起问卷调查。本调查问卷由三部分构成:第一部分为被调查者个人及所在高校的基本信息,第二部分主要了解发行地方政府专项债券的高校对“借、用、管、还”四个维度的认识和建议,第三部分梳理了高校不发行地方政府专项债券的主要原因,并调查了其发行专项债的意愿。

为确保问卷设计的合理性和调查方案实施的可行性,本文结合问卷于2024年2月28日对其中两所高校的2位主要财务负责人进行了专家深度访谈。通过深入交流,从管理者的视角对政府专项债券有了更加深刻和丰富的认识,有利于在问卷设计上确保逻辑更加清晰条理,同时专家的宝贵意见为后续进行分析提供了重要的参考。根据专家深度访谈以及设计的问卷初稿,对问卷进行了进一步优化调整,并以此问卷展开调查。调查问卷由问卷星生成,于2024年3月2日通过A省高校财务处长工作交流微信群向所有29所省属公立高校财务负责人精准发放问卷,本次调查共发出29份问卷,在规定时间内共收回24份有效问卷,问卷回收率为82.8%。

(二)基于问卷调查结果的分析

(1)高校发行地方政府专项债券概况。24份提交问卷的被调查者中,有22位为财务部门主要负责人,2位为财务部门负责人,能够比较好地反映所在高校财务管理的理念。被调查的高校中,按类型划分,大学类高校有13所,学院类高校有11所,大学类高校比学院类高校一般具有较高的学科发展平台优势,获取竞争性经费的能力相对较强;按最近财务年度决算收入规模划分,大于10亿元的5所,5亿元到10亿元之间的共15所,低于5亿元的4所,可见A省省属本科高校的经费规模普遍较低。

为了了解当前高校对各类筹资渠道的依赖程度,尤其是地方政府专项债券在现有融资体系中的位置,本文把高校主要的筹资方式列出并请各高校财务负责人进行排序。综合得分结果显示,当发展遇到资金短缺情况时,高校会考虑筹资方式的优先顺序为:争取财政专项资金>扩大事业收入>争取地方政府政策支持>申请政府专项债>申请短期流动资金贷款>争取校友捐赠。按高校类型分类比较发现,大学类高校和整体的筹资优先顺序一致,而学院类高校的筹资优先顺序略有差异,对于学院类高校而言,申请短期流动资金贷款的优先级高于申请政府专项债,高于争取地方政府政策支持。

(2)对已发行地方政府专项债券公立高校的分析。在24份提交问卷的高校中,已经发行地方政府专项债券的高校有18所,占全部23所已发行高校的78.3%,其中有9所大学类高校,9所学院类高校。本文从“借、用、管、还”四个环节对公立高校发行地方政府专项债券可能存在的风险进行系统调查分析。

一是借款环节风险分析。借款环节存在的风险主要从借款动机、借款期限和借款利率三个方面进行分析。首先对公立高校发行地方政府专项债券的动机进行分析。本文列举了公立高校发行地方政府专项债券5条可能原因。结果显示,高校发行专项债券原因按重要程度排列如下:事业发展需要>财政拨款不足>筹资渠道有限>融资成本较低>违约风险较低。可见,高校发行专项债券的首要原因是事业发展需要,但鉴于财政拨款不足和筹资渠道限制,因此选择通过发行专项债券实现为事业发展筹资的目的,但专项债券本身的成本和风险反而不是考虑的重点,这表明高校在进行专项债券发行决策时的风险意识并不很强。按高校类型划分进一步发现,学院类高校和整体的重要程度排序一致,而大学类高校的排序中,“融资成本较低”的重要程度高于“筹资渠道有限”,这表明大学类高校的筹资渠道要优于学院类高校,且控制债务风险的主动性更高。

其次,对发行期限与高校的心理预期差距进行了分析。政府专项债券最初发行时只有3种期限,随着专项债券品种越来越丰富,2019年后财政部不再对各类债券品种进行期限上的规定,只是明确了专项债券共有1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年9种期限,债券期限的选择根据项目情况自行决定。A省属本科高校从2020年开始发行专项债券,早期发行的高校所配置的发行期限比较短,均为7年或10年,但2021年后发行期限大幅上涨,基本为15年和20年。发行期限长有两方面的好处:一是拉长债券期限可以做大项目总收益,有助于测算平衡;二是短期内只需要付息,没有偿还本金的压力。因此,从调查结果可以看出,有77.78%的高校认为其申请的专项债券期限符合预期。然而,如果全部集中在未来某个时间段到期,这对还款又是一大压力。所以,从2023年开始,有些地方的财政部门已经开始进行“窗口指导”,不允许或者限制发行长年限债券,要求尽量控制在10年期以内。众所周知,在实行成本补偿的收费制度之后,高等教育产品逐步具有了部分的排他性和竞争性的特征,属于准公共产品^①,未来可以确定的是财政收入和学费收入,短期内每年的收支相对稳定,不会有太大起伏。如果

回归到最初较短的发行期限,偿债压力会变很大。

最后是对发行利率与高校的心理预期之间的差距进行了分析。与发行期限不同,我国目前尚没有相关制度对专项债券的发行利率做出具体规定,因此,地方高校政府专项债券的发行利率都是在招标发行的过程中确定的。通过问卷发现,有55.56%的高校认为其发行专项债券的利率符合预期,但也有6所高校认为发行利率比期望利率高,占比为33.34%,只有2所高校认为发行利率比期望利率要低。有研究发现,较长的发行期限主要出现在较高的发行利率区间,发行期限长意味着发行利率有可能会高,因此高校比较难配置发行期限长与发行利率低并存的优惠发行政策。

二是用款环节风险分析。用款环节的风险主要从时效性、足额性和调整性三个方面进行分析。

首先是专项债券拨付的时效性。近年来,财政部每一次季度财政收支新闻发布会上都要强调并督促地方及时拨付专项债券资金,压实项目单位责任,推动专项债券尽快形成实物工作量。然而,通过问卷调查发现,有8所高校反映地方政府并未及时拨付专项债券资金,占比达到44.44%。对已发行专项债券高校的发行信息进一步分析发现,截至2023年12月,发行比例低于50%但已2年以上未继续拨付的就有3所高校的项目,且类别均为基础设施专项债,一方面会影响专项债券形成实物工作量,另一方面则是打破了高校自身发展的节奏。

其次是专项债券发放的足额性。根据专项债券信息网发布的数据,截至2023年12月,A省公立高校累计申请专项债券98.31亿元,占项目总投资额的54.26%,换言之,每个学校平均要使用4亿元左右的自有资金,这对A省公立高校而言是一笔不小的经费,对应承担的风险也很大,体现了高校管理层超前发展的决心。然而,问卷调查发现,有10所高校反映专项债券没有根据计划申请额度足额发放。这种局面虽然与国家对政府专项债券整体风险调控有一定关系,但对于那些已经开工的高校而言却进入了骑虎难下的境地。

最后是到账专项债券资金的调整性。根据《地方政府专项债券用途调整操作指引》(财预〔2021〕110号),如果某一个项目拿到了专项债券资金以后,因项目自身实施条件变化等原因导致工程一直没有进度,或者进度非常缓慢,该部分资金就会被调整。但目前对公立高校并不适用。如前所述,A省公立高校地方政府专项债券资金的时效性和足额性都不理想,工程进度不如预期的原因主要在于资金没有到位而不是项目本身。问卷调查显

示,虽然进度受到影响,但17所高校没有调整过专项债券资金用途。对于高校而言,单体建筑物的投入很大,如果资金不到位很容易烂尾,体现不出专项债券资金的效益,但如果允许调整用途,就可以用来支持教学科研仪器设备的升级改造等内涵建设:一方面单个项目的金额不大,可以尽快形成实物工作量;另一方面,专项债券虽然不能用于单纯的设备购置,但可以用于建设项目中的设备购置。如果政策支持完成部分基建工程的高校进行这种资金用途调整,对于高校的内涵发展无疑更有益处。

三是管款环节风险分析。管款环节的风险主要从内部制度和外部审计两个方面分析。对应特定项目的专项债券一般都配套有符合项目规律的具体管理办法,比如财政部联合相关部委发布的《地方政府土地储备专项债券管理办法》(财预〔2017〕62号)、《地方政府收费公路专项债券管理办法》(财预〔2017〕97号)、《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》(财预〔2018〕28号)等,但公立高校类地方政府专项债券目前暂时没有相关管理办法,因此发行单位没有上级制度作为抓手,只能参照其他相关制度,或者自行制定内部的管理制度。问卷调查结果显示,只有1所高校已经建立了内部的专项债券管理制度,另外17所均未建立内部管理制度。不过,其中有9所高校已经意识到内部对专项债券使用加强管理的重要性,开始准备启动相关制度的制定工作。

由于专项债券项目是国家积极财政政策的重要组成部分,审计部门对专项债券资金的使用管理实行审计全覆盖。虽然公立高校类地方政府专项债券一般由地方政府代发,审计部门的审计对象也主要是地方政府,但高校在接受省委审计、巡视时,专项债券资金的使用一直是审计重点。问卷调查结果显示,目前已有7所高校接受了外部审计。在外部审计指出的问题中,违规超范围使用3例,违规垫资2例,账务处理不规范2例,资金挤占挪用1例,其他(填写内容为申报资料收支测算不合理)1例,并不存在长期闲置的问题。其中,违规超范围使用和资金挤占挪用可能与项目论证不合理、资金使用随意性大有关,违规垫资和账务处理不规范可能是和公立高校类现行的财务管理模式有关。《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》(厅字〔2019〕33号)规定,对预算拟安排新增专项债券的项目通过先行调度库款的办法,加快项目建设进度,债券发行后及时回补。《政府会计准则制度解释第2号》(财会〔2019〕24号)对归垫资金的账务处理也有详细规定。实务中,专项债券都是按年分批下达,如果某一年下达时间较晚,就

会形成短时间内的支付压力,严重影响专项债券的支付进度,因此,高校应当按照项目正常进度及时进行必要的资金垫付。然而,虽然制度制定很详细,但在具体执行时,高校却往往进退维谷:按照规定,垫付资金应当从国库账户支出,然而高校所在地地方政府发行的专项债券由地方财政负责,垫付资金也应从地方国库账户支出,但是高校的国库账户却设在省级财政,现在政策并不允许进行跨级垫付,同时利用自有资金垫付又不被财政认可,给公立高校地方政府专项债券项目的执行带来困扰。

四是还款环节风险分析。还款环节的风险主要从还款压力的来源和纾解途径两个方面。本文对各高校的偿债压力程度进行了调查,结果显示,本校还款压力非常大的有9所,其中大学类3所,学院类6所;比较大的有5所,其中大学类4所,学院类1所;认为正常和比较小的只有4所。可见,认为还款压力大的比例高达77.78%,且办学层次相对较低的学院类高校明显压力更大。

问卷设计了5条可能造成还款压力大的具体原因,从调查结果可以看出,当前最主要的原因是“项目本身很难形成稳定的现金流”,占比66.67%。其次是“还款期间可能影响教职工利益”,从而产生比较尖锐的内部矛盾,这项占比55.56%。再是有关专项债券本身的两个时间点,22.78%的高校认为“到期还本时间太集中”是造成还款压力大的原因,例如分3年每年1亿元发放的专项债券,偿还本金时也要分3年每年1亿元偿还,高校短期资金压力过大;22.22%的高校认为“偿债期限太短”是造成还款压力大的原因,这主要是项目短期内可能很难形成效益。最后,专项债券的利率反而不是造成还款压力大的主要原因。上述原因归根到底都是公立高校类地方政府专项债券所依赖的专项收入基本上都是学费收入和住宿费收入,而这些收入作为事业收入的主要构成,还要参与到学校事业发展的建设中去,如果偿还安排不得当,势必影响学校发展和教职工利益。

面对如此大的还款压力,各高校会有怎样的应对计划,本文对此进行了调查(见图1)。问卷数据显示,分别有18所和13所高校选择了“政府适当化债”和“政府贴息”,可见高校仍然对政府兜底债务抱有一定的执念,但在国家“政府过紧日子”和“严控隐性债务”的双重背景下,按照财政部“谁的孩子谁抱”原则,高校最终承担专项债券的本息,这与高校债务危机的商业贷款风险有本质区别;有11所高校选择了“债务展期”,9所高校选择了“发行新债偿还旧债”,这两种方案都遵循了公债管理的规律,与地方政府进行磋商确定即可,现阶段来看属于可

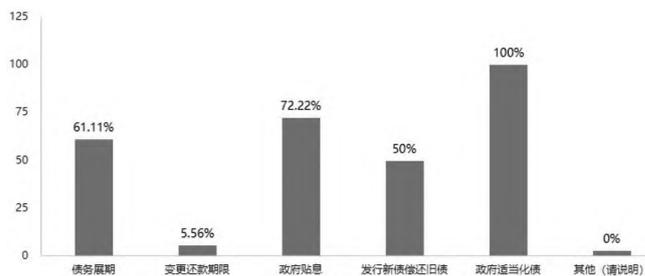


图1 缓解高校偿债压力的方式

行方案;另外,“变更还款期限”未被关注,原因在于当前发行的专项债券期限基本都在10年以上,已属于长期,基本符合高校预期,因此变更的动力不足。

(三)对未发行地方政府专项债券公立高校的分析

在24份提交问卷的高校中,尚未发行地方政府专项债券的高校有6所,即所有的未发行高校都参与了此次问卷调查,能够真实反映这个群体的想法。

本文列出了6条高校不发行专项债券的主要原因并不是因为不缺经费或者没有匹配的项目。高校用于发展的经费不足在很长一段时期内都将是常态,问卷显示高校不发行专项债券的原因主要体现在内部风险和发行政策两个方面:内部风险方面,有的高校考虑到自己的现有债务风险已经很大,无意继续加重负担,有的高校管理层在决策时会考虑代际成本,即偿还债务期间影响员工待遇和学校发展;发行政策方面,高校并非不想申请专项债券,但受制于国家对专项债券发行政策收紧,有些高校甚至已递交申请却未获通过。除此之外,有高校在其他选项里表达了想法,认为专项债券申请存在手续复杂、时间跨度大、政策要求高、按要求支付难等问题。

那么,如果有机会,这些尚未发现专项债券的高校是否愿意发行呢?问卷结果显示,6所高校都愿意发行,其中2所表达了无论什么条件都愿意发行的决心,另外4所则是愿意在风险可控的前提下发行。可见,高校对专项债券需求迫切。

(四)对高校财务负责人建议的分析

本文按照问卷调查法的要求设置了一道开放式题目,用来弥补问卷的不足或者验证问卷的结论。经过分析发现财务负责人的诉求主要体现在三个方面:一是在发行上扩大范围,对应的建议如扩大发行范围、扩大支持领域、扩大发债范围等,这反映了当前专项债券支持的范围与高校的实际需要存在一定的差异,双方都需要努力找到更好的结合点;二是在管理上考虑高校实际,主要体现在在遇到政策调整时,不能足额、及时发放专项债券资金,一方面工程被迫中途停工,另一方面又不

允许自行垫付继续建设,亟需理顺政府与高校之间的财政体制关系;三是在还款上给予支持,包括政府适当化债、明确非税收入可用于偿债等。另外,多名财务负责人认为发行地方政府专项债券是在财政投入不足情况下优化战略性投入机制的重要举措,且对高校而言,发行专项债券优于商业贷款。

三、公立高校类地方政府专项债券风险识别与原因分析

(一)借款—发行错配风险

在上述分析中有两个指标反映了高校在发行阶段存在错配风险,一是专项债券发行期限有回归短期的趋势;二是认为还款压力大的高校比例达77.78%。公共产品的生产与受益周期一般比较长,按照时期受益原则,地方公共产品成本的形成应当考虑整个受益期,即由整个受益期内的人们共同分担。对于准公共产品公立高校而言,其发行的地方政府专项债券的偿债负担要等到未来年度才得以最终形成,因此中长期的融资才能满足这一要求。如果专项债券的偿债期限与受益期限不匹配,成本和收益就很难在时间分布上达到一致,无法实现时期受益公平。当前还没到还款高峰,高校就已经感受到还款压力,说明发行条件的确可以带来负面的预期。在实际操作上有经验可鉴,一是国外对高校的贷款期限一般都比较长,有的甚至可以达到50年;二是早期外国政府贷款对高校的相关优惠政策具有贷款利率低、还款时间长、宽限期长等特点,2022年教育领域设备更新改造专项再贷款对高校的贷款利率也很低,且还款时间一般都在15年以上。

(二)用款—低效发展风险

在上述分析中有三个指标表示高校使用专项债券带来的效益并不高,一是专项债券发放不及时,二是专项债券发放不足额,三是财务负责人期望扩大专项债使用范围。前两者代表了发债效率,是当前大家关注地方政府专项债券发行的热点,这会影响项目的整体进程,以A省《关于省级专项债券支出进度和项目投资完成情况的通报》为例,在通报的11所高校中,只有1所高校执行进度超过全省平均水平,这是因为该校顶住压力推迟付进度款,但却没有足额到账,可见项目进度受发行时间和额度的影响很大;后者代表了运营主体对项目实际效用的反映,显然高校对现在专项债券支持的范围并不满意,基础建设在提倡高质量发展的今天不再是必要条件。在财政不断“加力提效”要求下,专项债券作为一种财政政策工具,应具有对应的政策目标,如果不能达成这些目标,才是专项债最大的风险。

(三)管款—管理粗放风险

上述分析中有两个指标反映了在公立高校类地方政府专项债券管理上存在不足,内外部参与者仍然处于比较粗放式的初级管理阶段:一是内部方面,基本上所有高校都没有针对专项债券的相关管理办法;二是外部方面,高校对垫付的广泛关注,实际是现行普适专项债券管理模式与高校实际不相适应的表现。这种情况下,对专项债券管理中可能出现的风险,更多的会依赖外部审计,而当外部审计发现问题时,往往风险已经积聚到一定程度或者已经显现出负面效应。

(四)还款—代际不公风险

上述分析中有两个指标反映了高校对未来代际不公的担忧,一是未发行专项债券的高校管理层认为偿还债务会影响未来员工待遇和学校发展,二是发行专项债券的高校在选择偿债压力大原因时,把还款期间影响教职工利益排在第二位。专项债券应该确保项目偿债来源真实且能实现代际公平,不过高校对自身偿债资金的来源并没有足够的信心。高校信心不足的原因在于偿债所依赖的收入主要是其事业收入的来源,就目前高校的财政状况及管理模式,事业收入不可能有结余累积用来偿债,如果项目本身没有足够的“造血能力”,专项债券会在存续期内一直与学校发展争夺资源,尤其是在偿还本金期间,代际成本得不到很好的分担。

四、结论与建议

对于公立高校而言,其发行运营地方政府专项债券的时间并不长,高校、主管部门以及地方政府都处于摸着石头过河阶段,鉴于高校公益二类事业单位的特殊性质,其难免与现行普适的专项债券管理模式产生矛盾。通过对A省公立高校问卷调查结果的分析,识别出高校在“借、用、管、还”四个环节上存在的风险及原因,以下将基于上述分析提出具体政策建议,以期更好地将公立高校类地方政府专项债券融入到高校战略投入机制中去,促进高校的可持续、高质量发展。

(一)提高高校的风险意识

作为地方政府专项债券项目的运营主体,高校必须大力提高风险意识,转变政府兜底的预期,把精力从申报项目转移到合理、高效使用资金上来,转移到通过专项债撬动更多高校高质量发展的目标上来,切实发挥专项债券的拉动作用。

(二)理顺各个环节的堵点

(1)借款环节。一方面充分考虑地方公立高校的公益属性,纳入统一的类别,由教育主管部门发行管理;另

一方面建议多发期限长、利率低的专项债券,降低风险预期。目前有两个高校债务领域可以借鉴该措施:一是2024年初发行的高校学生宿舍建设专项债券;二是国务院2024年发布《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》引导金融机构加强对教育等领域设备更新和技术改造的支持。

(2)用款环节。适度扩大公立高校类地方政府专项债券使用范围,投入到科研教学亟需的仪器设备、智慧校园等教育新型基础设施建设、吸引人才组建优秀团队等高质量发展涉及的领域,能够给地方经济带来足够的长期正外部性,即更高的社会声誉、更稳定的优质生源以及更广阔的发展潜力。如果这些投入能够助力高校在学科评估和学位点建设上有所突破,不仅能够通过提高高校的“造血”功能有效降低专项债券本身风险,形成良性的发行和偿付闭环管理,而且还能贯彻落实新发展理念,增强地方高等教育综合实力,进而反哺地方经济社会的可持续发展。

(3)管款环节。作为高校,一定要在专项债券管理上未雨绸缪,一方面尽量让支付工程款的时间与专项债券到位时间相匹配,另一方面根据《政府会计准则制度解释第2号》要求按规定报经财政部门审核批准后垫付相关支出;作为教育主管部门,要联合财政部门制定公立高校类地方政府专项债券管理办法,对风险管控进行指导,各高校参照执行;作为财政部门,要进一步理顺库款关系,为高校垫付资金扫清制度障碍。

(4)偿还环节。2023年3月9日第十四届全国人民代表大会财政经济委员会会议提出:强化专项债券还本付息资金收支核算管理,探索建立专项债券本金提前偿还机制。目前已有“2019年北京市政府专项债券十一期”等成功行使了提前赎回选择权,能够提供有益借鉴。建议在

综合考虑地方政府实际情况、项目情况、还款能力等因素的情况下,鼓励高校提前偿还本金,将债券本金及到期利息分摊在不同的年份中分期还清。提前偿还的资金来源,主要是高校结合财政“过紧日子”指示精神大幅压缩一般性支出所节省出来的经费,这部分“节流”基本不影响学校的整体运行。另外,高校还可以通过积极拓展风险更小的融资渠道,用“开源”的方式加重还款保障。

(三)用系统思维应对风险

中央提出要防范金融领域系统性风险,地方政府专项债自身特性产生的风险隐患很有可能传导至作为运营主体的高校。本文的调查显示,公立高校类地方政府专项债券风险的形成本质是系统内部各种因素综合影响所致,高校应当把系统思维贯穿专项债券风险防控工作的始终。一是从整体出发,把着眼点放在全局上,注重整体效益和整体结果,只要合乎整体、全局的利益,就可以充分利用灵活的方法来处置;二是从局部入手,整体与“借、用、管、还”四个环节相结合、相统筹,通过相互配合达到管控风险的整体目标;三是每所高校专项债券风险产生的原因可能不同,化解债务风险的难度也有差异,需要系统设计化解不同类型风险的预案,以期更好地整合整体资源。

参考文献:

- [1]余秀兰.我国高等教育普及化进程中的民众教育心态[J].高等教育研究,2021,42(11):39-48.
- [2]罗志敏.新时期公立院校财政的抉择与转型——从大学的“世纪难题”谈起[J].中国高教研究,2017(10):20-25.
- [3]吴立武.高等教育产品属性及其财政职能定位[J].江苏高教,2006(5):35-37. (编辑 张芬)

(上接第99页)

- [5]戴璐,殷华祥.数智化技术驱动下管理会计报告的改进与创新[J].管理会计研究,2021(3):6-14+87.
- [6]Nanyun X, Yan X. Research on Comprehensive Budget Management of Agricultural Enterprises in Heilongjiang under the Background of Cloud Accounting[J]. E3S Web of Conferences, 2021, 2350-3052.
- [7]Marcus F, Florian I, Christian J, et al. Strategy Archetypes for Digital Transformation: Defining meta Objectives using Business Process Management [J]. Information Management, 2020, 57(5): 103262-103262.

- [8]唐大鹏,杨真真,李渊,刘翌晨.数智化转型下会计教育资源的供给侧结构性改革——中国会计学会会计教育专业委员会2021年年会暨第十四届会计学院院长(系主任)论坛综述[J].会计研究,2022(1):190-192.
- [9]曾华婷.数智化转型下智慧共享财务管理体制建设的思考[J].商展经济,2022(19):130-132.
- [10]董南雁,张俊瑞,郭慧婷.面向数智时代的会计范式探索与高端人才培养[J].会计研究,2023(1):179-189. (编辑 张芬)