

我国公立高等学校 贷款债务化解的合法性分析*

陈 鹏 王雅荔

【摘要】 伴随世纪之交我国公立高校贷款风潮,高校的化债危机又一次引发全社会的广泛关注。国家出台一系列高校化债的政策,并通过积极的财政行为支持高校化解债务,但包括奖补政策、土地置换、政府偿还以及高校偿还等化解方式是否具有合法性仍需要深入的理性探讨。在四种化债方式中,高校作为债务人依照借款合同所规定的期限和数额向债权人偿还债务,是最合乎法理、法律的还贷方式,奖补政策和土地置换通过还债主体的适格转化也具有了合法性,但政府偿还则凸显出法律关系不清、还债主体不明、法律依据不充分等问题,需要进一步规范与完善。

【关键词】 公立高等学校;贷款;债务;合法性;法律关系

【作者简介】 陈鹏,陕西师范大学教育学院教授、博士生导师 (西安 710062);王雅荔,西安文理学院学位办公室实习研究员 (西安 710065)

在经历了我国高校扩招引发的高校贷款风潮之后,如何减轻公立高等学校债务负担,化解债务风险成为亟待解决的问题。在化债的过程中,除少数高校依靠自身力量积极还贷之外,政府通过奖补政策、土地置换甚至直接偿还的方式化解高校债务,并产生了预期效果,使高校的还贷危机得以缓解。本文就高校贷款债务化解过程中政府与高校、高校与银行、政府与银行存在什么样的法律关系,政府在高校贷款债务化解中有无法定义务以及政府化债行为是否具有合法性等问题给予法理与法律上的分析。

一、高校贷款债务的化解方式

根据估算,2005年我国高校向银行贷款总量

约在1500亿元至2000亿元,2006年年底全国高校贷款额度为4500亿元到5000亿元,到2010年,“保守估计全国高校负债高达5000亿元到6000亿元”^[1]。随着贷款的剧增,高校还贷问题日益凸显。为此,政府与高校对如何化解贷款债务进行了积极的探索。目前,高校贷款债务化解主要有以下四种方式。

(一) 奖补政策

奖补政策是指中央和地方政府针对高校贷款债务出台相应的化债贴息政策,通过奖励和补贴解决高校贷款债务的行为。在奖补政策中,政府通过行政手段划拨给高校专项资金,要求高校配套一定比例的资金,以高校作为还贷主体将专项资金用以清偿贷款债务。这也是当前我国高校主要的化解债务方式。从2009年开始,我国先后出

* 本文系2009年教育部人文社科规划项目“我国公立高等学校贷款问题的法理研究”(项目编号:09YJA880082)的阶段性成果。

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》(财教[2009]242号)、《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》(财教[2010]309号文件)、《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》、《财政部教育部关于减轻地方高校债务负担、化解高校债务风险的意见》(财教[2010]568号文件)等政策文件,明确中央和各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,双方共同解决债务问题。高校在化债试点工作中要上报自身负债状况,制订化债计划,承担还债主体责任。中央或地方财政根据具体情况奖补结合,引导和支持高校积极偿还贷款。

(二)土地置换

土地置换是通过土地功能布局调整、土地整理等,使不同权属、用途、区域之间的土地进行交换配置的行为。^[2]它作为高校贷款债务化解方式之一,特指通过合法程序,置换价格相对较高的老校区土地,获取土地级差收益,用以建设新校区或偿还银行贷款。^[3]一般而言,政府必须先将高校土地由划拨性质改为可供开发使用的出让性质,从根本上修改土地利用规划,然后由各高校具体实施土地置换方案,政府免除了高校本应上缴的出让土地收益金,作为交换条件,高校需将出让土地收益金优先用来偿还贷款债务。通过土地置换建设新校区或偿还银行贷款必须遵循严格法律程序,否则,其合法性就会受到质疑。

2005年,河南省教育厅、发改委、财政厅、国土资源厅、建设厅联合下发的《关于切实做好高等学校老校区土地置换工作的意见》规定,“凡批准建设新校区且规划占地面积达到学校事业发展核定规模需要的高校或建设新校区时明确规划将老校区进行置换的学校,原则上都应对老校区进行置换”。2005年,江苏省政府出台了《省政府办公厅关于切实做好省属高校老校区置换工作的意见》(苏政办发[2005]83号文件),规定参与老校区置换的省属高校,其老校区置换收益将主要用于偿还新校区建设债务,牵头将省属45所高校的老校区挂牌上市交易,所得收益金主要用于偿还地方高校贷款债务。^[4]

尽管通过土地置换的方式能解决部分高校贷款债务问题,但土地置换的核心是一次性置换老

校区的土地来弥补新校区建设中的资金短缺,可能导致老校区的人文价值与优质教育资源丧失,加之实践中存在一些法律缺陷,因此,理论界对此有不同的看法。

(三)政府偿还

政府偿还是指政府运用国家财政专项拨款直接向银行偿还高校借贷债务的行为。从根本上讲,高校贷款是由于高校经费短缺而国家财政拨款不足引起的。有学者认为:“公立高校的贷款,实质上是由于财政拨款的长期短缺、不到位,高校代替政府向银行贷款,名义上是高校贷款,也可以说是政府贷款”^[5],所以在高校负债形势严峻的情况下,政府有责任为高校偿还债务。政府通过直接埋单的方式偿还高校债务,不失为善政行为,并得到贷款高校的欢迎,但政府直接作为化债主体是否有其合法性,还有待进一步商榷。如2007年广东省省长承诺,年内由省财政全部付清省属高校所负贷款共计139亿元。^[6]

(四)高校偿还

高校偿还是高校作为债务人依照借款合同所规定的期限和数额向债权人偿还自身债务的行为。从法理上讲,高校作为债务人依法履行还贷义务是义不容辞的责任,但就现实而言,目前大部分高校的资金来源主要靠财政拨款、学生学费、住宿费等教育事业收入和有限的校办产业、科研收入和不确定性的社会捐赠集资,财政拨款一般仅够维持高校的日常开支,很难有结余用于还贷。校办产业、科研收入和不确定性的社会捐赠集资对于巨额的学校贷款而言可谓杯水车薪,因而高校还贷的主要来源就是学生的学费、住宿费等教育事业收入。在学生收费标准很难大幅提升,学校培养成本越来越高的背景下,除少数贷款规模适度的高校外,大部分高校无法凭借自身力量偿还贷款债务。

从以上高等学校贷款债务的四种化债方式来看,除了高校运用自身力量偿还贷款外,不论是土地置换、奖补政策,还是政府直接偿还,政府在高校还贷问题上都扮演了重要的角色。那么,高校与政府在贷款债务化解过程中居于何种法律地位?政府、高校、银行在贷款债务化解过程中构成什么样的法律关系?这需从法理与法律的视角作进一步解读。

二、高校贷款债务化解过程中的法律关系解析

所谓法律关系,是一种权利义务关系,这种关系在特定的过程中形成,即法律规范调整法律主体行为过程中所形成的。^[7]所以,解析高校债务化解合法性,必然从法律关系入手。众所周知,高校的事业单位法人地位与法人财产权获得是以政府作为举办者并提供稳定的经费来源为前提,所以,在高校举债与还贷过程中,必然涉及政府、高校、银行三者之间的法律关系。

(一)高校与银行的法律关系

高校贷款是高校与商业银行之间债务人与债权人的借贷关系。众所周知,商业银行本着安全性经营原则,更倾向于选择担保贷款以便降低金融市场的风险。高校作为事业单位法人主要是承担国家的人才培养、科学研究、社会服务和文化传承的公益性使命,其经费的主要来源是国家的财政拨款和学费收入,无论是《物权法》、《教育法》还是《高等教育法》,对其法人财产权的使用范围都有明确的限制,并禁止将学校教育教学相关资产作为抵押进行商业贷款,以防止国有资产的流失,进而影响高校正常的教育教学秩序。所以,信用贷款理所当然成为当前高校贷款所采取的最普遍的方式。高校与银行往往签订一揽子授信协议,规定在授信协议的额度内,高校只要提交还贷计划就可以得到贷款。这类似于《物权法》规定的最高额抵押,即在贷款合同中,抵押人与抵押权人协议,在最高债权限额内,以抵押物对一定期间内连续发生的债权作担保。最高额抵押是以提供担保财产的方式来规避风险,而信用贷款的授信协议完全以债务人的信用做担保,充满了未知的风险。所以,当高校取得与其还贷能力极不相符的贷款额度而出现还贷危机时,作为举办者和出资人的政府就很难袖手旁观,不得不采取财政手段来干预高校与银行的民事借贷行为,以维护高校公益性目标。

(二)政府与高校的法律关系

政府与高校就是出资人与事业单位法人的关系。《高等教育法》规定:“国家根据经济建设和社会发展的需要,制定高等教育发展规划,举办高等学校,并采取多种形式积极发展高等教育事业。”

“国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制,使高等教育事业的发展同经济、社会发展的水平相适应。”“高等学校的举办者应当保证稳定的办学经费来源,不得抽回其投入的办学资金”。

在高等学校的发展过程中,政府是高校的举办方和投资人,对高等教育有不可推卸的投资义务,政府对高校的出资是高校作为事业单位法人存在的物质条件之一,在高校贷款债务化解这一法律关系中,政府对高校的投资义务是政府应该承担的法律义务,并且此义务具有指向性,即只需对高校承担。

笔者认为,高校基于事业单位法人地位,对高校的全部资产享有《物权法》所规定的法人财产权。用法人财产权理论来解释,高校法人财产权是高校对其支配的国有资产享有的权利和在支配国有资产过程中形成的各项具体权利的集合。这些财产性民事权利的集合中,既包括国有土地使用权,如建设用地使用权、地役权等用益物权,还包括债权、知识产权等其他民事权利,这些性质不同的权利互相联系作为一个整体构成高校法人财产权的全部内容。政府出资举办高等学校,对高校资产中涉及公益的基础教学设施具有法律规定的管理决策权和投资义务。政府以其出资额对高校负有法律义务,而高校以自己全部的非教育教学设施类资产对自己的债务承担责任。

(三)政府与银行的法律关系

在现有的法律框架下高校是依法成立的事业单位法人,具有相应的权利能力和行为能力,高校向银行举债是法人意志的体现,而在高校贷款债务化解过程中政府和银行之间不存在具体的法律关系。有学者主张,将高校贷款纳入公共债务范畴,认为在高校贷款债务化解过程之中,政府与银行存在“隐性担保”或“隐含担保”的关系。^[8]由于我国高等教育实施国务院和省、自治区、直辖市人民政府分级管理,政府是高校的举办者、投资者和所有者,虽然法律明文规定国家机关不得为担保人,但作为政策导向者和实际推动者,政府在高校借贷活动中扮演了“隐性担保”的角色。

对于银行而言,基于处理国有企业坏账的经验,银行可以把部分风险转嫁给财政;对于地方政府而言,高校本身是一个“法人”,在法理上其债务

与地方政府没有牵扯,这些债务将以发展本地教育事业成本的方式被消化掉;对于政府而言,扩招相当于新设数百所学校,但教育经费却没有明显增加,取得最终会被“消化”的贷款,正是以另一种方式补偿教育经费的不足。

笔者认为,隐性担保是担保的一种形式,它必须由保证人和债权人达成一致的意思表示。而在高校举债过程中,政府并没有任何担保的意思表示,只是银行或高校单方面基于国有企业贷款危机化解经验的猜想。

三、高校几种化债方式的合法性分析

合法性是当代政治哲学和法哲学的重要概念,历史上让-马克·夸克、马克斯·韦伯、哈贝马斯等对此都有精辟的论述^①。《牛津英语词典》强调,合法性(legitimacy)的含义是政府或统治者资格符合法律或原则,并由此赢得的尊重;《布莱克法律词典》则从广义上认为,合法性(lawfulness)等同于正当性。^[9]在系统涉猎国内外的政治学、法哲学文献时,我们发现合法性在中西语境中的含义颇为不同,西方语汇中的“法”具有理性、权利、公平、正义的“自然法”之义;而在我国,合法性中的“法”主要指立法意义上的成文法,即法律规范的总和。所以,本文所讨论高校贷款债务化解的合法性是指合乎我国成文法的规定。在明晰高校贷款债务化解过程中法律关系的前提下,有必要对当前几种化债方式的合法性进行深化研究,为完善高校贷款制度奠定基础。

(一)从奖补政策的角度看

从现实情况看,大部分高校的债务将通过奖补政策解决。财教[2009]242号文件规定:“贷款高校承担还贷主体责任,按照‘谁贷款、谁负责’的原则,统筹学校资源,制定切实可行的还款计划并认真落实……中央财政根据高校债务规模、扩招贡献、化债努力程度等情况,加大投入,奖补结合,

引导和支持高校积极偿还贷款、化解债务风险。”财教[2010]568号文件进一步规定:“高校是化债工作的责任主体,要按照‘谁贷款、谁负责’的原则,统筹学校资源,积极偿还债务。省级财政和高校主管部门统筹负责本省份高校债务化解工作,统筹各项资金投入,指导高校化解债务风险。中央财政建立地方高校化债奖励补助机制。积极引导地方有关部门和高校化解债务风险。”

两个文件均提出谁贷款、谁负责的原则。中央和省级财政采取相应的奖励和贴息方式将专项资金拨给高校,由高校将专项贴息资金和自身的配套资金以高校的名义清偿债务,高校作为适格的还债主体向银行清偿债务。所以,奖补政策符合我国《民法通则》和《合同法》有关“合法的借贷关系受法律保护”、“当事人应当按照约定全面履行自己的义务”、“借款人应当按照合同约定的期限返还借款”等规定,具有合法性。

奖补政策与其他高校贷款化债方式相比,它是以特殊方式促使政府履行投资义务,加大了高等教育投入,又规避了政府直接还债的主体不适格的法律缺陷,它克服了通过土地置换化解高校贷款危机局限性,又能较好地化解高校直接偿还而能力不足的窘境。

(二)从土地置换的角度看

通过新老校区的土地置换化解巨额债务是一些高校采用的还贷的方式。这些高校最初的想法是希望通过自身资源整合履行还贷义务,但土地置换的合法性曾受到质疑。

《土地管理法》第58条规定:“有下列情形之一的,由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准,可以收回国有土地使用权:1.为公共利益需要使用土地的;2.为实施城市规划进行旧城区改建,需要调整使用土地的;3.土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满,土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的;4.因单位撤销、迁移等

^① 让-马克·夸克认为合法性有三大要素,即得到被统治者的认同、得到社会价值观念和社会认同、与法律的性质和作用相关联。马克斯·韦伯站在统治类型角度第一次对合法性作出系统解读:“价值合乎理性的适用的最纯粹的类型,是用自然法来表述的。……今天最为流行的合法形式是对合法的信仰;对形式上具体的并采用通常形式产生的章程的服从”。哈贝马斯对经验主义的合法性理论范式提出批评,认为,“合法性是说,同一种政治制度联系在一起的被承认是正确的和合理的要求对自身要有很好的论证。合法的制度应该得到承认。合法性就是承认一种政治制度的尊严性。”

原因,停止使用原划拨的国有土地的;5.公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。依照前款第1项、第2项的规定收回国有土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。”

《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第47条规定:“无偿取得划拨土地使用权的单位,因迁移、解散、撤销、破产或者其他原因而停止使用土地的,市、县人民政府应当无偿收回其划拨土地使用权,并可以依照本条例的规定予以出让。无偿收回划拨土地使用权时,对其地上建筑物、其他附着物,市、县人民政府应当根据实际情况给予适当补偿。”

上述法律规定赋予政府在如何补偿方面具有较大自由裁量权。财政部、教育部在此基础上出台相关文件,对用土地置换化债的行为予以正面回应。财教〔2009〕242号文件规定“对于通过土地置换方式筹措资金主动化债的高校,给予配套奖励。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,中央财政按高校实际所得土地置换收益的30%给予配套奖励。”财教〔2010〕568号文件规定:“省级财政、高校主管部门要根据本省份地方高校银行贷款余额、高校筹资水平、地方财力等情况,合理制定化债规划,确定化债目标、化债期限,可采取高校统筹事业收入、土地置换等收入,财政安排预算资金等多种方式化解债务。”

可以看出,政府可以在现行的法律框架下通过改变土地性质保证高校土地置换在程序上的合法性,并通过豁免上缴土地出让收益金保证高校作为还债主体偿还自身贷款债务的合法性。因此,在高校贷款债务化解中,政府将土地出让收益金返还给高校,高校作为银行的唯一债务人,对债权人清偿债务,不仅程序上合法,而且也符合现行法律法规的规定。这种方式保证了债务人与还债主体的一致性,印证了债权关系的一对一特征,体现了政府倡导的“谁贷款、谁负责”还贷原则。

(三)从政府偿还的角度看

《民法通则》第91条规定:“合同一方将合同的权利、义务全部或者部分转让给第三人的,应当取得合同另一方的同意,并不得牟利。”《合同法》第65条规定:“当事人约定由第三人向债权人履行债务的,第三人不履行债务或者履行债务不符

合约定,应当向债权人承担违约责任”。

高校与银行在缔约时并未将政府约定为第三人,所以政府没有法律规定的还债义务。高校贷款中,债权人为银行,债务人为高校,政府是债务人的出资人,由于高校是独立的事业单位法人,所以高校理应对其民事行为负责,对自己所产生的债务独立的承担民事责任,这是它独立法人地位的本质体现。而政府则以出资为限额,对高校仅负有出资义务,这一义务也仅针对政府与高校的法律关系而言。至于政府与银行,就高校贷款这一借款合同而言,没有法定关系。从政府有关化解高校债务的文件中,也反复强调“谁贷款、谁负责”,印证了政府在法律上无偿还义务的推断。虽然一些地方政府在高校面临巨额贷款债务时,通过积极的财政手段有效地化解了高校债务危机,有其合理性的一面,满足了高校发展的需要,但这种以政府行政行为干预高校与银行的民事借贷关系,显然有权力滥用之嫌疑,对那些没有贷款的高校也显失公平。

(四)从高校偿还的角度看

虽然在现实中,高校运用自身力量偿还银行贷款债务为数不多,但这却是最最合乎法理和法律的还贷方式,即由债务人依照借款合同所规定的期限和数额偿还自身债务。

债权是得请求他人为一定行为的民法上权利,本着权利义务相对原则,债务是指必须为一定行为的民法上义务。在债的关系中,债权人是特定的,只有该特定的权利主体才能有权要求义务主体即债务人履行约定的义务;债务人也是特定的,只有该义务主体才必须向债权人承担交付财产等为或不为一行为的义务。

《民法通则》第88条规定:“合同的当事人应当按照合同的约定,全部履行自己的义务”。《合同法》第60条规定:“当事人应当按照约定全面履行自己的义务”。具体而言,在高校与银行的借贷关系中,银行将约定的款项交付给高校用于学校建设,高校需在一定期限内还本付息。银行是这一合同中唯一的债权人,有权利要求债务人按约定偿还借贷贷款及利息。而高校是这一合同中唯一的债务人,有义务按照借款合同履行自己的义务。高校偿还贷款这种方式是民法中借贷关系在高校贷款中的完美缩现,基于债权债务的指向性,银行

只能要求高校来偿还债务,而高校必须对银行承担还贷义务。但是,以信用为担保方式是高校贷款的缺陷,在现实中导致高校不顾自身的还债能力盲目举债,为高校的债务危机埋下隐患。

从上诉分析看,高校债务危机折射出高校作为事业单位法人对其法人财产权理解的片面性和以信用为担保方式高校贷款的制度缺陷以及在化债过程中政府、高校、银行债权关系的混杂。虽然奖补政策和土地置换通过适格还债主体的转化具有了合法性外观,但政府偿还显然有明显的法律缺陷,需要进一步规范与完善。

参考文献:

[1] 李露,袁薇. 高校偿债责任主体划分及协同治理方式研究——基于多中心治理理论视角[J]. 黑龙江高教研究, 2012,

(6).

[2] 李志明,等. 土地置换若干问题研究[J]. 国土经济, 2002,(2).

[3] 陈大兴,马焕灵. 高校土地置换的逻辑制约与平衡[J]. 煤炭高等教育, 2010,(1).

[4] 林莉. 中国高等学校贷款问题研究[M]. 广州:广东高等教育出版社, 2007. 162-168.

[5] 邬大光. 高校贷款的理性思考和解决方略[J]. 教育研究, 2007,(4).

[6] 刘巍等. 谁该为中国大学教育“埋单”?[N]. 21世纪经济报道, 2006-5-14.

[7] 张俊浩. 民法学原理[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2000. 210-218.

[8] 张馨. 透视中国公共债务问题:现状判断与风险化解[M]. 北京:中国财政经济出版社, 2004. 8.

[9] 刘杨. 正当性与合法性概念辨析[J]. 法制与社会发展, 2008,(3).

On the Legitimacy of Resolving the Loan Liability of Public Colleges and Universities

Chen Peng & Wang Yali

Abstract: With the emergence of the loan tide in public colleges and universities since the turn of the century in China, the crisis of resolving debt liability of public colleges and universities has attracted extensive concern of the whole society once again. The government has issued a series of policies and taken positive financial measures to deal with the debt liability. However, the legitimacy of some policies and measures such as reward and complement, land replacement, government repayment and colleges and universities' repayment, etc., still need to be discussed deeply and rationally. Among the four patterns, colleges and universities as debtors conducting their liabilities to repay the amount debt in the period based on the contract is the legal and doable pattern. The manners of reward and complement, land replacement, appear to have legitimacy formally by transforming the debtors, but government repayment seems to have some problems, such as the unclear legal relation, indistinct debtor, insufficiency law ground, so it needs to be standardized and perfected further.

Key words: public colleges and universities, loan, liability, legitimacy, legal relation

Authors: Chen Peng, professor and doctoral supervisor of College of Education, Shaanxi Normal University (Xi'an 710062); Wang Yali, intern researcher of Xi'an University of Arts and Science (Xi'an 710065)

[责任编辑:张平]