

丛书总主编：陈永明

教育经济与管理丛书

基于非营利组织 的中小学教育融资问题

张万朋 王千红 著



天津教育出版社
TIANJIN EDUCATION PRESS

教育经济与管理丛书

陈永明 总主编

基于非营利组织的 中小学教育融资问题

张万朋 王千红 著

天津教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于非营利组织的中小学教育融资问题 / 张万朋, 王千红

著. —天津: 天津教育出版社, 2006.8

(教育经济与管理丛书/陈永明主编)

ISBN 7-5309-4528-9

I. 基... II. ①张... ②王... III. 中小学—融资—

研究—中国 IV. ①G639.2 ②G637.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 096111 号

教育经济与管理丛书

基于非营利组织的中小学教育融资问题

出 版 人: 肖占鹏

作 者: 张万朋 王千红

责任编辑: 张纪欣

出版发行: 天津教育出版社

天津市和平区西康路 35 号

邮政编码: 300051

印 刷: 北京市德美印刷厂

版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

规 格: 720×1000mm 1/16

印 张: 16

字 数: 310 千字

书 号: ISBN 7-5309-4528-9/G·3886

定 价: 40.00 元

总主编简介



陈永明，教授、博士生导师，1953年生于上海。现为华东师范大学MPA教育指导委员会主任、华东师范大学欧美同学会会长、教育管理系主任、全国公共管理硕士（MPA）专业学位教育指导委员会委员。为创设华东师大“教育经济与管理”博士点以及MPA试点单位作出奠基性贡献；2003年主编出版的5本MPA教材是我国MPA“教育行政管理”专业方向的首套研究生系列教材，荣获“上海市回国留学人员先进个人”称号。



张万朋，管理学博士，副教授，第六届上海市教育科研先进个人。现任教于华东师范大学教育学院，兼任教育经济研究中心主任。主要研究方向：教育投融资、教育经济学、教育管理、学校理财、现代大学制度。



王千红，经济学博士，副教授。中国宏观经济管理教育学会常务理事。现任教于东华大学管理学院金融系。研究方向和领域：金融理论与交易技术、金融与宏观经济管理、投融资方式与制度等。

教育经济与管理丛书

- 《现代教师人格塑造》
《教育管理审美价值论》
《基础教育改革案例》（上下）
《双语教学纵横谈》
《性教育的困惑与对策》
《影响教师政策的中介组织》
《走近外国中小学教育——花朵是这样绽放的》
《校本教师发展论》
《校本管理与学校权责》
《学校人力资源管理》
《教育经费的国际比较》
《班级管理新探索：建设新型班级》
《基于非营利组织的中小学教育融资问题》
《中国基础教育改革的历史反思与前瞻》
《教育生态管理》
《成长需要——在高三与大一之间（第一卷）》
《学校管理新思维——成为智慧的学校管理者》
《主要发达国家教育》
《问题与探析：当代教育督导研究》
《教育公平论》
《教育通论》
《中小学教育成本核算与管理》
《回首高中：大学生的高中记忆及教育学评点》

策 划：九州鼎

责任编辑：张纪欣

封面设计：红十月工作室

RED OCTOBER STUDIO
TEL: 13901105814

“教育经济与管理”丛书总序

陈永明

当人类社会刚迈进 21 世纪时,发生在美国的“9·11”恐怖事件向当今世界提出:教育越来越普及,难道人类的文明理智水平就会越来越高?经济越来越繁荣,难道人类的日常生活就会越来越幸福?管理越来越科学,难道人类社会就会越来越文明与安全?教育是在持续地提升社会的高学历化,经济是在不断地强化人们的竞争能力,管理是在经常地鞭策群体更上一层楼。然而,现代教育已成为千家万户关注和整个社会聚焦的“众矢之的”,警报此起彼伏从未停息;现代经济营造出物质世界的繁荣昌盛,人们的精神世界却在日益“贫乏衰弱”;现代管理追求效率至上和精益求精,但这些能否真正地促进人类社会道德伦理水准提升?残酷现实告诫人们:新世纪教育如何让青少年学会异文化交融以及真正理解并实现国际间的和睦相处,这是人类社会生存之关键;新世纪经济怎样倡导“经世济民”理念,这是指引青少年能否走向康庄道之航标;新世纪管理能否与人文社科融合升华,这是当今世界教育国际化、经济全球化、管理科学化所必须研讨的重大课题。

处在日新月异的变革时代,既有人心思定的一方面,又有人心思变的另一方面,现代教育、经济与管理也同样如此。思定,也许顾虑失去以往的安逸或基础;思变,试图开拓创业再求辉煌。既想旧貌换新颜,又常时兴“流行”(意指随波逐流或摩登时尚),这已成为新世纪教育、经济与管理变革必须斟酌的两难性课题。近年来,发达国家出台的教育、经济与管理政策措施较多采取“变革”、“改革”、“维新”等用语,这说明伴随着 20 世纪末激烈动荡的社

会变革,“进入 21 世纪,开始逐步关注构建社会的是人;改变社会,先要改变的是人,而须重视不易与流行之共存。”与人类社会发展密切相关的教育、经济与管理也有“不易”(不变)与“流行”(善变)之分,社会变革倘若随波逐流时尚“流行”,就容易忽视其根性(不易)。因此,有必要反思现代教育、经济与管理之“不易”。

曾为发达国家社会发展立下丰功伟绩的教育、经济与管理现代化,却又给青少年身心健康带来一些难以治愈的后遗症。发达国家对教育、经济与管理现代化政策都在进行不同程度的反思,有些是在饱尝苦果后才痛感到:为青少年身心健康的教育不是仅仅培养争强好胜的竞争人才,开放型教育也并不是直接把市场经济竞争原理或管理经验照搬照抄到现代学校经营运作中去。

有人把 21 世纪称为激烈变革的未知世纪,也可说是通过现代教育、经济与管理手段学会生存、学会共存、促进和谐发展的知识世纪。处于“知识授予型”向“知识创造型”转换的重要变革时期,当今世界发达国家都在积极地推进新世纪教育、经济与管理体制改革,而改革成败的关键在于能否提高全体国民文化教育水平以及培养适应未来社会变革的通用型开拓性创新人才。发达国家为解决各种教育、经济与管理问题,在普及义务教育和推进高等教育大众化之后,都把学校教育、国民经济与公共管理视为国计民生的重大课题,这也是各国教育、经济与管理体制改革的主要目标以及新世纪促进人的发展的显著特征。

注重新世纪人的发展,倡导开发每一个人的潜能,旨在促进人类社会共性与个性和谐发展向上,实现先哲导师提出的“各尽所能”、“人尽其才”的理想目标。对此,值得我国教育工作者深刻反思的问题是:时至今日,在我国九百六十万平方公里土地上,为何还没孕育出一位戴上诺贝尔奖皇冠的中华人民共和国公民?我们在高歌庆贺 20 世纪取得伟大成就和辉煌业绩的同时,是否已具备在 21 世纪自立自强于变幻无常的激烈竞争世界之能力?这些关系到中华民族的复兴昌盛,与目前人才培养的教育、经济与管理质量密切相关。我国早在 20 世纪 50 年代就提出“德智体全面发展”这一现在世界上仍盛行的先进教育思想,而学历化社会的人才培养标准化以及“高考指挥

棒”却使先进的教育思想难以在学校教育实践中名副其实地付诸实施;邓小平提出的教育发展必须“面向现代化,面向世界,面向未来”的教育方针,是集 20 世纪 80 年代世界教育改革理念之大成的精辟论断,但这在我国现实教育中,何时才能真正而又全面地贯彻落实?

深受一千三百年科举制度影响的我国教育体制,正在努力而又艰难地向构建素质教育体系转轨。目前轰轰烈烈地宣传素质教育,可以说是对扎扎实实地从事应试教育的一种批判性反思(面向现代化),也是参与当今世界教育发展合奏“平等·效率·需求”主旋律的一种顺应性协调(面向世界),更是对实现科教兴国战略必须均衡提升“求心力”(集中规范)和“远心力”(民主开放)教育改革作用的一种可持续性展望(面向未来)。我国的教育、经济与管理必须与时俱进,通过体制改革以及机制改善,努力将传统的“一次性教育”英才观念转变成自觉并积极投身于“终身教育”、“终生学习”的民本思想,适应当今世界学习社会化、社会学习化的发展趋势,创建新世纪具有中国特色的现代教育、经济与管理体制。正因为如此,我们才组织编写了“教育经济与管理”丛书,以促进我国教育经济与管理事业发展而奉献我们的学术才智及研究成果。

这套丛书由华东师范大学“教育经济与管理”(博士点)学科负责牵头,这是我国首批 MPA(公共管理硕士)试点单位之一,也是华东师大教育学科群的重要组成部分。本学科已发展成为涵盖本科、硕士(全日制教管硕士、教育硕士、高校教管硕士、网络教管硕士、公共管理硕士)以及博士的多层次、多门类的综合性研究学科群。近几年,承担多项国家级、部和市级重大科研项目,还积极参与国家和上海市的各种教育科研项目,为国家教育结构调整、全国中小学课程改革、教师聘任条例起草等多项工作都发挥了积极作用。就全国范围而言,本学科具有研究人员众多、学科领域分布均衡、中青年学术骨干正在崛起等特点,在国内具有相当大的学术认同度。为促进我国“教育经济与管理”学科建设与发展,特邀兄弟院校的学者专家也参与撰著“教育经济与管理”丛书,力图打造我国“教育经济与管理”学科的新品牌。

这套“教育经济与管理”丛书分为五个系列,有宏观研究也有微观剖析;

既有理论研讨的学术进取,又有拓宽视野的比较考察和案例分析;涵盖教育行政、公共经济、经费投入、管理经营、法律政策、人力资源开发等领域。这套丛书的出版问世,倘若能为促进我国教育、经济与管理事业发展添砖加瓦,能为教育经济与管理领域的理论研究者 and 实际工作者提供一些值得参考借鉴的研究成果,将倍感荣幸。

目 录

导论 中小学教育融资的理论基础	1
第一节 非营利组织与中小学教育融资	1
一、非营利组织的定义及基本特征	1
二、非营利组织类型的划分	4
三、非营利组织与中小学教育融资	6
第二节 基础产业与中小学教育融资	9
一、国外学者对基础产业问题的研究	10
二、国内学者对基础产业概念的研究	12
三、本书对基础产业概念的认识	13
第三节 工业化进程与中小学教育融资	15
一、工业化的概念、发展阶段及产业重心的更替	15
二、我国工业化进程中存在的特殊性	17
三、我国教育产业融资需要一个“补课”和适度倾斜发展的时期	19
第四节 市场经济条件下我国中小学教育融资面临的挑战	21
一、国民收入分配流程的变化	21
二、我国中小学教育融资面临的挑战	23
三、迎接新挑战的几种思路	25

上篇:基于非营利组织的中小学教育融资主体的塑造

——构建现代学校产权制度

第一章 现代学校产权制度的核心内容

——产权清晰 29

第一节 解读中小学教育产权清晰问题 29

一、产权与中小学教育产权 30

二、中小学教育中的产权清晰问题 37

第二节 探讨中小学教育产权清晰问题的意义 42

一、我国中小学教育传统产权制度的基本特征 42

二、传统体制下中小学教育产权关系不清的根源分析 45

第三节 中小学教育产权清晰的路径探讨 48

一、改变国家所有权,在某些具有较强市场竞争力的公立学校中实现彻底的政资分开和政校分开 48

二、改革学校的国有资产管理体制并对公立学校进行股份制改造,以确立出资者产权与学校法人产权的边界 51

三、在公立学校内部建立科学的治理结构,通过法律规定或交易合理划分学校内部各个机构之间的权责 53

第二章 现代学校产权制度的内在要求

——产权顺畅流动 55

第一节 中小学教育产权流动的基本路径一——学校购并 56

一、购并的概念 56

二、我国学校购并的典型特征 58

三、我国中小学教育产权流动与学校购并的深层矛盾 60

四、对中国学校购并发展的政策建议 64

第二节 中小学教育产权流动的基本路径二——学校资本经营 67

一、资本经营和学校资本经营 67

二、学校资本经营的作用及解决的问题 70

第三章 现代学校产权制度的组织架构及委托代理问题 74

第一节 现代学校产权制度的组织架构——产权结构多元化 74

一、建立现代学校产权制度是学校产权改革的方向 75

二、产权结构多元化:学校产权改革再定位 79

第二节 研究现代学校产权制度的另一视角——委托代理理论 82

一、委托—代理问题的由来及类型 82

二、解决委托—代理问题的大致思路 84

三、委托—代理问题在社会政治经济生活中的表现 85

四、委托—代理问题在公立学校中的表现及对我们的启示 87

中篇:基于非营利组织的中小学教育融资环境的塑造

——中小学教育的经济规制问题

第四章 中小学教育是典型的经济规制部门 92

第一节 经济规制及其导源 92

一、规制、公共规制与经济规制 92

二、经济规制的导源——市场失效及其表现 94

三、政府对中小学教育产业进行经济规制的动因 97

第二节 中小学教育产业的市场进入(退出)规制 98

一、市场进入(退出)规制的涵义 98

二、对中小学教育进行市场进入规制的动因一——规模经济 99

三、对中小学教育进行市场进入规制的动因二——范围经济 101

四、对中小学教育进行市场进入规制的动因三——成本劣加性 102

五、中小学教育市场进入规制改革 105

第五章 中小学教育产业的价格规制研究 118

第一节 中小学教育产业收费水准的决定 118

一、确定中小学教育产业收费水准的目标 118

二、中小学教育产业收费水准的决定方式 121

三、影响中小学教育产业收费水准决定的两大因素 126

第二节 中小学教育产业收费体系的设计 131

一、收费体系概略 131

二、中小学教育产业收费体系的设计 136

下篇:基于非营利组织的中小学教育融资技术与方法

第六章 政府财政投资与中小学教育融资 148

第一节 公共物品理论:政府干预中小学教育的理论基础 148

一、私人物品、公共物品与准公共物品 148

二、市场提供中小学教育产品的障碍一——效率损失 150

三、市场提供中小学教育产品的障碍二——资源配置困难 151

四、市场提供中小学教育产品的障碍三——成本—收益分析的复杂性 152

五、政府干预中小学教育的其他动因 153

第二节 财政变动规律与中小学教育融资 155

一、政府支出增长和结构变动规律	155
二、我国经济增长与公共财政政策变动分析	159
三、中小学教育投资主体的选择	162
四、公共教育产品供给的权责划分	164
第三节 政府支出与中小学教育产品提供方式的选择	165
一、政府供给中小学教育产品的两种基本类型	165
二、两种供给方式的比较	166
三、对我国政府提供中小学教育产品方式的反思	167
第七章 新时期中小学教育国内融资方式研究	170
第一节 政策性金融与中小学教育融资	170
一、政策性金融与产业政策导向	170
二、中小学教育政策性金融的资金筹集	177
三、教育政策性银行的资金运用	184
第二节 资本市场发展与中小学教育融资	189
一、中小学教育融资需要资本市场	189
二、中小学教育产业利用债券市场融资分析	194
三、中小学教育产业利用基金市场融资分析	199
第三节 彩票业市场——一个值得关注的领域	204
一、我国彩票业市场的概况	204
二、发行教育彩票的可行性	205
三、发行教育彩票应注意的几个问题	208
第八章 新时期中小学教育国际融资方式研究	212
第一节 中外合作办学与中小学教育融资	212
一、中外合作办学兴起的背景及动因	212
二、中外合作办学的历史发展与现状	214
三、中外合作办学存在的问题及思考	218
第二节 中小学教育项目融资方式初探	224
一、项目融资的定义及解决的问题	224
二、几种可供中小学教育借鉴的项目融资方式	226
三、项目融资的风险性分析	231
主要参考文献	235
后记	243

■ 导 论

中小学教育融资的理论基础

□ 第一节

非营利组织与中小学教育融资

一、非营利组织的定义及基本特征

(一)非营利组织的定义

一切社会组织都可以分为政府组织和非政府组织,而非政府组织又有营利性组织(即市场中的企业)和非营利组织之分。非营利组织在公共服务和公共管理中扮演着十分重要的角色,为公共服务和公共管理提供了新的途径。对于什么是非营利组织,国内外学术界主要有以下几种定义:

1. 法律定义

世界上有些国家在法律上对非营利组织有一些具体的规定,如美国联邦国内税法对于合乎规定的非营利组织作了如下界定:非营利组织本质上是一种组织,其净盈余的分配,包括给任何监督与经营该组织的人,如组织的成员、董事或理事等的报酬,都受到限制。在该税法 501 条还列出了非营利组织所必须遵守的条件:

(1)该组织的运作目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业,或者是为达到该税法明文规定的其他目的。

(2)该组织的净收益不能用于使私人受益。

(3)该组织所从事的主要活动不是为了影响立法也不干预公开的选举。凡是符合上述条件的社会组织都是非营利组织。^①

2. 收入来源定义

即按照组织的收入来源来界定其营利性与非营利性。联合国的国民经济核算体系将经济活动的领域分为五大部门:金融组织、非金融企业、政府、非营利组织和家庭。其中的非营利组织与其他四类组织的区别在于,非营利组织的大部分收入不是来自以市场价格出售的商品与服务,而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠。如果一个组织一半以上的收入来自于以市场价格销售其产品或服务的收入,则该组织是营利性组织;而一个主要依靠政府拨款的组织则是政府部门;这种定义并没有考虑非营利组织的其他的特性,如果按照这种定义,许多国家大量的非营利组织都不完全符合该定义。

3. 功能定义

即按照非营利组织所应具备的功能和作用来对其界定。根据这种定义,非营利组织应该是满足公共目的、实现社会公众利益的私人组织。但什么才是“公共利益”呢?不同国家、不同国家的不同时期以及不同的人都会有不同的理解,而这必然会造成对非营利组织概念理解上的混乱。

4. 结构——运作定义

这一定义由美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心的萨拉蒙等人提出。它着眼于非营利组织的基本结构和运作方式,认为凡是具备组织性、非营利性、民间性、自治性和志愿性这五个基本条件的社会组织都属于非营利组织的范畴。尽管这一定义也仍然存在一些缺陷,但由于它比较符合各国社会实际,因此,为越来越多的人所采纳。国内的一些关于非营利组织的教材或专著也基本采用这一定义。

综上所述,我们可以将非营利组织概括为:以服务大众为宗旨,而不以营利为目的,具有志愿性和自治性的正式组织。^②

(二)非营利组织的基本特征

尽管学术界对于非营利组织的基本概念还没有形成共识,但是对于非营利组织的基本特征及作用的看法还是基本一致的。

一般来讲,非营利组织应当具备以下几个基本特征:

^① 参见王邵光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,66页,杭州,浙江人民出版社,1999。

^② 参见吴东民、董西明:《非营利组织管理》,4页,北京,中国人民大学出版社,2003。

1. 组织性

非营利组织必须是具有一定制度化的正式组织,必须有常规的组织机构和管理体制,并开展经常性的活动。那些临时聚集在一起的人群或经常活动的非正式团体应当被排除在外,尽管它们也具有十分重要的社会功能;同时,非营利组织还必须具有正式注册的合法身份。具备法人资格才能使非营利组织可以对外以法人的身份签订合同,管理者不会因执行组织的义务而承担财务责任。

2. 非营利性

非营利组织成立及运作的目的不是为其拥有者或管理者谋求利润,而是以服务大众为宗旨,但这并不是说非营利组织在经营的过程中不能产生利润。它可以收费,在运作得当的情况下,一般会有所盈余,但这种盈余必须为其服务于公众的基本宗旨服务,而不能在其所有者或管理者中进行分配,这是非营利组织与以追求利润最大化为目的的营利性组织的最大区别。

3. 民间性

非营利组织一般应当与政府组织相分离,它不是政府组织的组成部分,不承担政府组织的政治职能,其决策层和管理层也不应当由政府官员担任或直接控制。但这并不是说非营利组织不能让政府组织或政府官员参与其活动,更不意味着非营利组织不能接受政府的支持和资助,而是说非营利组织应当有自己的独立决策权,不为政府所控制。在这个意义上,一些学者将非营利组织称为“民间组织”或“非政府组织”是有一定道理的。

4. 自治性

非营利组织应当实行自我管理、自我约束,自己监控自己的活动。它们有内部的治理程序,不受制于政府,也不受制于其他营利性组织和非营利性组织。

5. 志愿性

非营利组织的活动以志愿为基础,在组织的管理和其他一些活动中都有程度不同的志愿参与。这也并不是说非营利组织的成员都是或大部分都是志愿人员,或其收入全部或大部分来自志愿者的捐款,而是说只要这种参与是志愿的即可。

6. 公益性

非营利组织的目标是公益性的,其成员的活动同样也是为公众利益而服务的。^①

^① 参见吴东民、董西明:《非营利组织管理》,6页,北京,中国人民大学出版社,2003。

二、非营利组织类型的划分

由于对于非营利组织有着不同的界定和分歧,因而对其类型的划分也就有着不同的标准。下面我们介绍几种国际上常见的分类标准。

(一)联合国国际标准产业分类体系(即 ISIC 体系)

该体系将各种社会组织的主要经济活动划分为 17 大类,60 个小类,各小类又分为几个项。其中,非营利组织是 17 大类中的一类,它包括 3 个小类,15 项,具体内容是:1)教育。包括小学教育,中学教育,成人教育及其他。2)健康与社会工作。包括医疗保健,兽医,社会工作。3)其他社区社会与个人服务活动。包括环境卫生,商会与专业组织,工会,其他会员组织(包括宗教与政治组织),娱乐机构,新闻机构,图书馆、博物馆及文化机构,运动与休闲。

该分类体系依据的是我们上述的非营利组织的收入来源定义,即涵盖的只是收入的一半以下来自收费的社会组织,而将收入的一半以上来自收费或政府支持的社会组织排除在外。这样,无论是发达国家还是发展中国家,都有很多组织没有被包括进来。

(二)欧共体经济活动产业分类体系(即 NACE 体系)

该分类体系对 ISIC 体系进行了一些改进。在该体系中,非营利组织被划分为 5 小类,18 项,具体内容是:(1)教育。包括高等教育,中小学教育,职业教育,护理教育。(2)研究与开发。(3)医疗卫生。包括医院、诊所,其他医疗机构,牙医,兽医。(4)其他公众服务。包括社会工作,慈善机构,专业组织,雇主协会,工会,宗教组织和学会,旅行社。(5)休闲与文化。包括娱乐机构;图书馆、档案馆、博物馆、动物园,体育组织。

虽然该分类体系涵盖的非营利组织的范围比 ISIC 体系有所扩大,但是它也只不过是把那些全部或主要依靠社会及个人捐款运作的组织包括了进来。因此,它对非营利组织的划分同样比较狭窄,仍然将相当一大部分非营利组织排斥在外。与 ISIC 体系一样,该分类体系仍然没有为非政府组织留下一席之地。

(三)免税团体分类体系(即 NTEE 体系)

该体系是由美国民间组织——“独立部门”的分支机构慈善统计中心设计的,包括了 25 大类非营利组织,每一类又分为很多小项。这 25 大类是:教育;保健;精神保健;特殊病症保健;医学研究;犯罪与法律;就业;食品与营