



Studies of Financial Theory and Practice in Education

教育财务理论和实践研究

张爱民 著

 中国出版集团

 世界图书出版公司



Studies of Financial Theory and Practice in Education

教育财务理论和实践研究

张爱民 著

中国出版集团
世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

教育财务理论和实践研究 / 张爱民著 . — 广州 : 世界图书出版广东有限公司 , 2014.1

ISBN 978-7-5100-7307-6

I . ① 教… II . ① 张… III . ① 教育经费—财务管理—文集 IV . ① G467.2—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 315986 号

教育财务理论和实践研究

策划编辑 李 瑞

责任编辑 孔令钢

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

[http:// www.gdst.com.cn](http://www.gdst.com.cn)

印 刷 北京天正元印务有限公司

规 格 710mm × 1000mm 1/16

印 张 16.75

字 数 287 千

版 次 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-7307-6/F · 0123

定 价 50.00 元

版权所有，翻版必究

自序

本书是一部论文集，更准确地说是一部文章集，收集了笔者从事教育财务管理和审计工作期间所撰写的与教育财务有关的业务研究性质的部分文章。

1999年春天，那是高等教育大发展开始启动的年代，因为一次偶然的机会，我从一个会计教师岗位走上了高校财务管理以及以后的内部审计工作岗位。在新的岗位上，我开始碰到的是与会计教师几乎完全不同的工作内容和行事规则，但是这些工作内容却是会计学、财务学本来应有的组成部分。大学会计教师主要是从事企业财务和会计的教学和研究，而教育单位的财务、会计、内部审计工作与企业的财务、会计、内部审计工作相比，基本原理是一样的，但是各自遵循的具体原则、程序、方法，却是别有洞天。因此，这次岗位的轮换与其说是一个会计学老师参与和强化教育财务工作，不如说是一个会计专业人士进入新的专业领域进行自我拓展训练和学习的过程。这期间，由于工作需要或者个人兴趣或者领导指示，我写了一些与教育财务、会计和内部审计工作有关的文章，这就是本书的内容。

本书结集出版的契机，是存续良久的感恩心愿，是世俗意义上的不甘情结，是经济资助上的难得机遇。

本书中各篇文章的选题、观点和意见，不完全是我一个人的，很大一部分是我的同事和合作者的共同心得体会。十多年来，我在教育财务和审计岗位上遇到了许多很好的同事和合作者，我们一起进行业务研讨，我只不过是这些文字成型的主要执笔者而已。这里有教育部财务司主管我工作的相关领导、上海市教育委员会财务处领导以及本人供职的华东理工大学领导，多次将课题研究、执笔写作的任务交给我，使我多次有了执笔者的责任，参与了一些合作研究工作，这些工作往往是将新的教育财务管理思想或任务转化为教育界通行的行业制度、转为经验总结的探究，这种工作真的有趣也很有益。这里也有兄弟高校以及部分普教系统财务管理干部的同行，

我们做的是相同的工作，但是我们之间表现出来的却是差异化的性格和多元化的智慧，在夹杂着嬉笑的交流中我们完成了一次次的专业沟通和业务研讨，使我的文字能够在自己的经验和才华之外得以丰富。这里也有我的学生，包括华东理工大学商学院会计学专业的硕士研究生和高教所高等教育学专业的硕士研究生，能够随着我个人的工作步伐，将他们的时间和焦点对准不太主流的教育财务领域，实地调查、收集资料、课堂研讨、撰写文章，文章虽然数量不多但不乏新意，至少视角独特。因此，本论文集也是为了感谢过去十多年这些领导对我的支持、这些同行对我的激励、这些学生给予我的帮助。

本书中的文章中只有少数几篇是在公开出版的学术杂志上发表过的，绝大部分是在上海市教育会计学会编辑的内部刊物《上海教育财会》上刊登的，专门用于上海教育财务人员交流，甚至还有一些文章根本就是一直躺在我的电脑之中（这样，这些文章不能算作我作为老师的工作量）。因此，这些文章肯定不会被收藏于任何图书馆和电子档案中，就我个人和合作者而言，这终归是很遗憾的事情。当然，这些文章不是藏在楼阁中的大家闺秀，而是一些是深巷里的小户“宅男”。低调是我喜欢的风格，但是永久的“宅男”也希望有路人不经意之间送上的知音回响。我记得，自己在中学读书的某段时间，曾经不知道为什么读起了屈原的《离骚》、《九歌》和基本上就是天书的《天问》。《离骚》中当然有“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”这样千古流行的励志名句，更多的却是“纷吾既有此内美兮，又重之以修能”这样强调内修自美的自恋式唠叨，更有“惟草木之零落兮，恐美人之迟暮”这样慨叹来日无多的恐慌式比喻，最后还有以下希望收割美丽的文学式梦想。

余既滋兰之九畹兮，又树蕙之百亩。

畦留夷与揭车兮，杂杜衡与芳芷。

冀枝叶之峻茂兮，原俟时乎吾将刈。

——屈原《离骚》

我已经种下了九顷地的春兰，

我又曾栽就了百亩园的秋蕙。

我曾把留夷和揭车种了一田，

更夹杂了些杜衡和芳芷之类。

希望着它们的枝叶茂盛起来，
等到开花时我便要加以收割。

——郭沫若译文

无望中的屈原希望收获自己栽下的香草美兰，他做到了，不是凭借其在官场复职升迁，而是凭借其永留史册的文字成就。我绝对没有屈原的抱负和才华，但是人同此心，心有此意，既然自己栽下了花草，也希望在秋天来临的时候让可能具有相同兴趣的人们一同欣赏，不至于独自凋零。有点俗，也有点美。

因为关于教育财务问题研究的这些文章毕竟是小众资源，而且作者也无出众的才华和惊世的名气，能否出版肯定还需依靠银两若干。今年我非常幸运，承担了几个课题，在写完文章报告交差之后，课题费尚有余钱可资刊印这些文章。如果是没有这几个课题，我也没有心思将这些丑文章集中打扮一番来见公婆了。

本人平时是认真做事，写文章也是态度端正。由于时间跨度大，本书中各篇文章的内容、格式和引注等只能基本保持原貌。由于本人水平有限，本书中的文章一定存在着这样那样的错误和瑕疵，恳请读者批评指正。

张爱民

2013年10月15日

于上海西南一隅

目 录

第一部分 教育投资体制改革研究

教育投融资体制改革的一般理论框架	张爱民 倪 勋 王从春	001
高等教育财政拨款的效率与公平问题	何贤贤 张爱民	012
上海高校市财政性资金建设项目“拨改投”改革的产权制度分析	张爱民	016
上海中医药大学整体搬迁中教育投融资体制改革实践的研究	课题组	026
网络教育的投资体系	张爱民 杨 颖	033
网络教育的价值链分析	张爱民 杨 颖	041

第二部分 教育会计制度建设问题研究

高校地方性财务管理制度体系研究	张爱民 朱杏龙	048
中国公办和民办高校会计制度改革问题的研究	张爱民	053
上海市民办高校财务会计制度的编制和试行	张爱民 王从春 李 蔚 朱杏龙 张平伟	069
关于高校总会计师管理体制的文献研究	张爱民 陈涛琴	077
上海地方公办高校试行总会计师制度可行性研究	张爱民	085
论高校二级单位的经济责任制	张爱民	092

第三部分 普教系统国库集中支付问题研究

财政国库集中支付的理论分析	张爱民 郭 坤	097
财政国库集中支付改革实践综述	张爱民 肖慧敏 郭 坤	103
会计集中核算与国库集中支付的关系		
——上海市闵行区国库集中支付调研报告	张爱民 肖慧敏	111
上海松江区国库集中支付教育分中心调研报告	张爱民 肖慧敏 袁洪斌	114

以会计服务外包为抓手,建立具有浦东特色的社发局财政国库集中收付制度
——关于建设浦东新区教育系统国库集中收付制度的设想

张爱民 张剑成 121

普教系统管理人员对教育财务知识需求的调查研究

——以浦东新区中小学为例 张爱民 林圣樾 干 瑾 张剑成 133

第四部分 日本大学财务和会计制度研究

日本大学会计制度体系:内容和比较 张爱民 温建萍 张 欣 140

日本国立大学法人化与大学会计制度的关系 张爱民 张 欣 149

日本私立大学会计制度评析 张爱民 陈士辉 温建萍 157

日本大学的技术转移和产学合作 汪志平 王俊秋 张爱民 163

日本产业技术开发体制与产学合作的变迁 汪志平 王俊秋 张爱民 172

第五部分 海外教育经费监管问题研究

美国公立大学系统的内部审计

——以田纳西州大学系统为例 张爱民 180

德国教育与教育经费监管制度 张爱民 孙蓝烽 李留浩 185

外国政府资助科研经费管理制度综述 张爱民 194

第六部分 高校内部控制问题研究

高校预算执行和决算审计 张爱民 202

高校二级单位资金集中管理的理论和实践 张爱民 225

以财务管理为基础的校园通卡系统 张爱民 236

高校校办企业股权变更业务的会计控制 张爱民 243

校名产品的经营管理 杜婷婷 张爱民 250

高校专利维护成本的文献研究 刘宪娟 张爱民 254

后 记

258

教育投融资体制改革的一般理论框架^[1]

张爱民 倪 勋 王从春^[2]

投融资是各类主体为提供产品和服务而进行的资金筹措和资金运用的行为。投融资体制是指组织、领导和管理社会投融资活动的基本制度和主要方式、方法。近年来,我国教育投融资体制领域内进行了诸多探索性的改革。教育投融资体制是投融资体制中的一个重要领域,是理论界关注比较少的一个领域。为了深化教育投融资体制改革,必须对教育投融资体制进行理论性研究,寻找改革的突破点。本文拟系统地表述教育投融资体制的一般框架和教育投融资体制改革的一般理论,供广大教育理论界和教育实务人员参考。

一、教育投融资体制的一般框架

(一) 教育投融资体制

教育投融资是各类主体为提供教育公共服务而进行的资金筹措和资金运用的行为。教育投融资属于财政投融资的范畴,是一种政策性投融资,它既不同于拨款,也不同于商业性投融资,具有下列基本特征:①它是在大力发展商业性投融资渠道的同时构建起来的新型投融资渠道;②教育投融资的目的性很强,范围有严格限制,主要是为提供教育这一公共产品的教育机构进行的投融资;③虽然教育投融资的政

[1] 本文在发表时被上海市教育会计学会内部刊物《上海教育财会》编辑部拆分为以下两篇文章:王从春,倪勋.论上海教育投融资体制改革[J].上海教育财会,2004(2):13-16.张爱民.教育投融资主体的若干问题探讨[J].上海教育财会,2004(2):13-16.

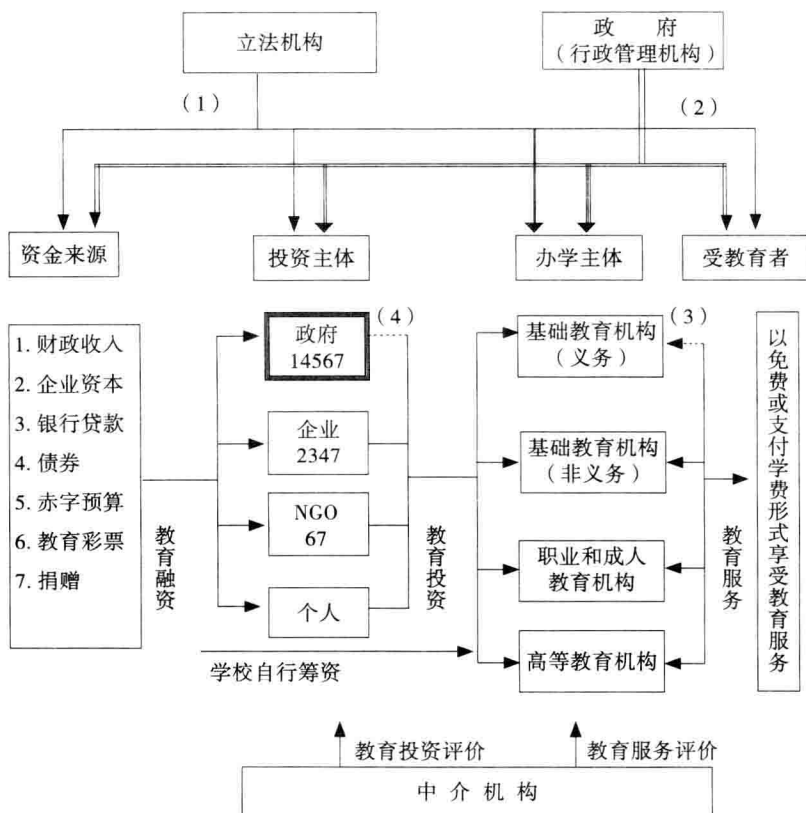
[2] 作者简介:张爱民,华东理工大学商学院会计学教授,时任校财务处处长;倪勋,时任上海市教育委员会财务管理中心主任、会计学副教授、高级会计师;王从春,时任上海市教育委员会财务处副处长、高级经济师。

策性和计划性很强，但并不完全脱离市场，而是要以市场参数作为配置资源的依据；
④教育投融资的方式和资金来源是多样化的。

教育投融资体制是以市场为导向，以拓展教育资金来源渠道、提高教育资金使用效益、促进教育资源优化配置和教育事业迅速发展为目标的教育资金筹措和使用管理体制。

（二）教育投融资体制的一般框架

教育投融资体制是一个复杂的政治经济系统。一般来说，教育投融资体制是两个层次的投融资主体，在相应的法律和法规条件下，以体现社会效益为主要任务，从事教育投资、教育融资和教育服务活动的三位一体的经济和社会服务行为，如图 1 所示。



注：（1）指立法关系；（2）指行政管理，其中还包括经常性教育经费拨款（民办教育没有）；（3）指教育服务，包括免费教育和民办教育；（4）指政府参与部分民办教育的投资。

图 1 教育投融资体制的一般结构示意图

下面分别介绍教育投融资主体、教育投融资行为、法律以及法规环境以及中介组织。

(三) 两个层次的教育投融资主体

教育投融资主体包括多元化的社会投融资主体和事业法人的学校投融资主体。

1. 多元化的社会投融资主体

教育投融资首先要吸收多元化的社会组织投资教育事业。多元化的社会投融资主体包括政府、企业、非政府组织和个人。多元化的社会投融资主体的行为一般是以建立教育机构为其主要内容, 因此, 其行为多发生在学校设立阶段。

中国在 1949 年以前私立学校和公立学校并存。1952 年全国范围内的教育调整之后, 高等教育改为公立, 形成了国家(中央政府、地方政府、部门)举办学校的单一办学主体。20 世纪 70 年代末和 80 年代初, 民办教育兴起, 多元化办学模式开始形成。《中国教育改革和发展纲要》明确提出“改变政府包揽办学的格局, 逐步建立以政府办学为主体、社会各界共同办学的体制”。1993 年国家教育委员会发布了《民办高等学校设置暂行规定》, 1997 年国务院颁发了《社会力量办学条例》, 2003 年全国人大常委会通过了《中华人民共和国民办教育促进法》, 中国教育多元化投资主体的法律体系已经初步形成。目前, 我国教育投融资主体中政府仍然担负着主要角色, 其他社会投资主体处于新生阶段, 需要大力扶持, 争取早日成长壮大。

2. 事业法人的学校投融资主体

在教育机构持续发展过程中, 各类学校特别是高等学校可以以独立的投资主体开展教育融资、教育投资和教育服务。事业法人的学校投融资主体的行为需要以社会投资主体投资形成的教育资源为基础, 通过各种筹资渠道筹集建设资金, 建设更多的教育教学设施, 提高和增强自身提供教育服务的能力。

作为事业法人的学校, 特别是高等学校, 在学校教育事业迅速发展过程中, 已经开始承担起越来越多的教育融资和教育投资任务, 其成为独立的投融资主体的必要性日益增强。学校, 特别是高等学校, 要成为自我发展、自我约束的独立办学主体, 就必须能够成为独立的投融资主体。

(四) 三位一体的社会经济行为

1. 教育融资

教育融资是教育投资主体为建设新的教育事业或扩大已有的教育事业而筹集资金的经济行为。在法规允许的条件下, 各类教育投融资主体可以通过多元化的渠道募集教育资金。政府可以通过财政收入的预算分配、发行政府教育债券、适当安排赤字预算、发行教育彩票、募集社会捐赠等渠道筹集教育资金; 投资教育事业的企

业可以从企业税前和税后利润、银行贷款、发行企业债券、接受其他捐赠等渠道募集教育资金;投资教育事业的非政府组织可以通过参与发行教育彩票、劝募各界捐赠、基金投资收益等渠道募集教育资金;投资教育事业的个人可以拿出个人财产作为教育资金。当然,随着法律法规的完善和资金市场的创新,教育融资渠道可以持续增加。

教育融资的目的是为教育事业提供资金,筹集资金的成本必须是尽可能低廉。因此,建立健全一个最大限度地降低筹资成本的法律和市场环境是教育投融资体制改革的一大任务。

2. 教育投资

教育投资是非生产性的公益事业,目的是提供公共性的教育服务。在市场经济条件下,公共产品和公共服务的提供仅仅靠市场机制是无法解决的。教育对经济增长和社会发展有着广泛的、决定性的影响,将使整个社会因教育水平的提高而普遍受益。因此,政府可以而且必须参与教育投资,进行直接性教育投资。政府投资教育可以使社会成员享受到国家提供的教育机会和权利,有利于缓解各阶层的收入差距和分配不公现象。同样,在市场经济条件下,教育服务的提供形式是多种多样的。在政府直接投资教育的前提下,吸收社会力量参与教育投资,培育多元化的教育投资主体,将推动教育投资的快速和健康发展。

3. 教育服务

教育服务是教育机构向受教育者提供知识、传授技能的过程。同任何公共服务一样,教育服务的提供过程要发生成本。教育成本可以由政府、受教育者分担,教育机构通过教育成本分担机制(收取学费)筹集部分教育资金。

(五) 法律和法规环境

投资环境是围绕着投资主体存在和变化发展的并足以影响或制约投资活动及其结果的各种因素的总和。其中,教育法律和法规体系是教育投融资环境的主要因素。教育服务是公共服务,是法律和法规体系的重点调整对象。立法机关负责制定教育投融资方面的法律和地方法规,并负责审批包括政府教育投资支出在内的教育经费预算。因此,立法机关既是教育投融资体制的最高裁决者,也是政府教育投资的审批者。

政府行政机关负责制定教育投融资方面的行政性规章,制定并执行教育发展规划,编制并执行教育经费预算。因此,政府行使着对教育投融资体制改革的直接调控权力。立法机关和行政机关在法律和法规制定方面的创新,是教育投融资体制改革的保障。

（六）中介组织

教育投融资体制中的中介组织提供教育投资效益分析、办学主体的办学质量评估、教育投资管理等专业化服务。在以多元化主体参与为特色的教育投融资体制中,中介组织及其服务必须独立于投融资主体,其中包括兼具教育投资主体和行政管理主体双重身份的政府。中介组织的独立和专业化服务能够促进教育投融资体制的进一步完善和发展。

二、关于教育投融资体制改革

（一）教育投融资体制改革是一次制度创新

从政府层面来讲,教育投融资改革主要是指通过广泛吸收社会资本参与对学校的投资,建立多元化投资的各类教育服务提供者(即办学主体),实现教育公共服务的提供职能(举办权)、生产职能(办学权)和管理职能(管理权)的分离,提高政府投资对教育资源的优化配置和调控能力。

教育投融资体制改革是一项至今尚未停止的制度创新。美国制度经济学家道格拉斯·诺思曾提出一个重要论点:经济增长的关键在于制度因素,一种提供适当的个人刺激的有效制度是促进经济增长的决定因素,如果一个社会没有实现经济增长,那就是没有从制度方面去保证创新活动的行为主体应该得到最低限度的报偿或好处。同样,学校,包括高等院校,是建立在一定规章制度和行为准则上的规制结构,是被制度所确定的一个组织。学校能否获得快速的发展,就取决于它建立于其上的制度能否对教育投资产生适当的刺激,并保证后者能得到切实的最低限度的报偿或好处。如果一项制度出现的预期净收益(包括社会效益)超过预期成本,那么这项制度就会被创新。能够使制度创新主体获得潜在利益的现存制度变革就是制度创新。通过制度创新来建立教育健康发展的激励约束机制,就能促进教育不断发展。

教育投融资体制改革已经取得了长足进展,但是持续而进一步深入的教育投融资体制创新将是上海教育发展的切入点。

（二）教育投融资体制改革的内涵

教育投融资体制改革的内涵主要体现在以下几个方面:

1. 教育资金供应渠道的改革

根据公共财政原理,在教育社会公益性事业的背景下,通过对各级各类教育公共属性和准公共属性的划分,确定不同属性教育机构的教育经费筹措方式和渠道,

明确政府对不同属性教育投入的责任和范围。教育资金供应渠道的改革,总的目标就是改变教育资金由国家财政单一供给的状况,实现教育资金的多渠道筹措。

2. 建立教育资金投入的市场机制

教育资金投入必须适应市场经济体制的要求,运用市场机制,改革资金属性,提高资金筹措和使用的效率,通过体制性的保障,转换教育投入机制,保证资金使用的科学、合理和有效。

3. 塑造学校办学主体地位

通过投融资体制改革,吸引社会资金参与办学,实现政府教育管理职能的转变。与此同时,通过多元投入体制的形成,真正塑造学校依法自主办学的主体地位。

4. 建立配套的管理和评价体系

建立与投融资体制改革相适应的教育财务管理、国有资产管理和教育投入使用绩效评价体系。

(三) 教育投融资体制改革的必要性

教育投融资体制改革的必要性主要由以下几方面的因素决定:

1. 改变我国高等教育现状的需要

目前,我国高等教育发展面临的主要矛盾是,由于人口规模和高速扩招等因素导致的对高等教育需求和现实条件下国家所能提供的高等教育供给之间存在着的巨大缺口,而弥补缺口的主要障碍是高等教育经费严重不足。尽管高等学校提高收费标准在一定程度上缓解了经费短缺的矛盾,但考虑到高等教育长期以来的“历史欠账”问题和其作为稀缺社会资源的特性,这一矛盾仍非常突出。与1980年相比,2000年本专科生规模翻了两番多,研究生规模增长了12.7倍,而高等教育经费占当年GDP的比重却始终只有2%—4%,投入明显不足。而且,与西方发达国家相比,我国高等教育发展还只是处在初级阶段,2000年我国高校入学率为11%,而西方国家高校入学率早在20世纪90年代初就已达到或超过40%,美国等少数国家甚至达到81%,可见我国的高等教育还有很大的发展空间。但巨大的发展空间也意味着巨大的教育经费缺口,据估计,我国高校入学率达到15%时,经费缺口就将超过1200亿元。

2. 现行的财政拨款途径解决不了经费短缺问题

近二十年来,我国经济虽然保持了持续高速增长的态势,但这并没有改变财政困难的局面。1979年至今,国家财政除1985年因临时性因素保持了少量结余外,其余年度都出现了赤字,且赤字增长速度高于经济增长速度,即使按窄口径计算也高达年均16.7%,在财政如此困难的形势下,要在短时间内单纯依靠财政投入来解

决高校经费短缺问题显然很不现实。事实上,多年来我国教育经费一直短缺,其短缺程度不仅不能适应改革开放和现代化建设对人才的需要,而且也难以满足现有教育事业发展的基本需要。财政投入教育经费占同期 GDP 的比重从来没有超过 3%,与发达国家相比,差距仍非常大,甚至远低于世界平均水平。因此,从总量角度看,在我国,财政性教育经费是始终处于短缺状态的。

3. 单纯依靠高收费的筹资渠道并不可行

为了解决教育经费短缺问题,我国除义务教育外还实行了收费上学制度,并自 1997 年实现了全国普通高等学校的收费并轨,收费力度大幅度提高。据统计,1993—2000 年,我国高校学费年递增速度高于 20%,而同期人均收入增长不足 10%,远低于高校学费上涨速度。目前,我国高校学费占人均收入比重高达 80% (城镇居民) 和 200% (农村居民),而美、日、德、韩等国高校学费仅占人均国民收入的 20%。高收费虽然有其合理性,并在一定程度上缓解了高等教育经费短缺矛盾,促进了高等教育发展,但无论从长远的角度,还是从我国国情出发,高校高收费的负效应不容忽视。首先,增加了居民未来消费预期的不确定性,减少了即期消费需求,使得依靠教育消费拉动内需的努力大打折扣。其次,高收费使高等学校的市场主体地位日益显现,追求收益最大化对于高校而言,由于其有别于一般生产性企业的路径——“价格支付在前,产品生产在后”,很容易在缺乏监督的情况下,盲目扩招,压缩成本,导致教育质量下降。再次,高收费不利于教育公平。以我国的现行收费标准,在其他措施不够完善、贫富差距继续拉大的情况下,必然导致接受高等教育的学生中来自低收入家庭的比重逐渐降低,使接受高等教育成为社会高收入阶层的“专利”,长此以往,会导致社会阶层的“固化”后果,严重背离高等教育宗旨。因此,不可能单纯依靠财政投入和高收费来解决高校教育经费短缺问题,必须通过拓宽高校投融资渠道的方式解决经费短缺问题,通过资本市场筹融资就是其一。

三、教育投融资体制改革的目标

教育投融资体制改革的目标是建立起教育资金来源多元化,教育资金使用效益化,权责分明、管理高效的新型教育投融资管理体制。为了实现这一改革目标,就必须实行政校分开,管办分离,重塑政府、学校和教育中介服务机构在市场经济条件下的新型关系。

(1) 要根据各级各类教育产品的属性,正确界定政府教育投资范围。

(2) 开放教育投资市场,形成多元化的教育投资格局。

(3) 改革教育投资管理的方式和手段,建立教育投资项目管理机制。①强化政府对以项目投资形式所形成的教育基础设施的管理,规范政府项目投资管理程序,加强对政府投资项目立项、建设、使用、评价等全过程的管理;②弱化社会投资项目的审批和管理;③转化政府对投资领域的服务职能。

(4) 塑造起学校在市场经济条件下的法人主体地位。政府作为教育这一社会公共产品的主要供应者要转变角色,正确界定其作为教育这一公共产品主要供应者的职能:根据社会经济协调发展的要求,制定教育发展规划,改善教育投融资的政策环境,拓宽教育投融资渠道,改进政府教育事业经费投入的管理方式和手段,塑造在市场经济条件下学校的法人主体地位,培育和发展教育中介服务机构。学校在市场经济条件下,依法成为自主办学、自我约束、自我发展的法人主体。

四、教育投融资体制改革的具体构思

教育投融资体制改革的具体构思可以简单表述为:国有教育资本实体化、办学主体多元化、教育投资机制市场化、办学主体治理结构制度化和教育投融资体制评价中介化。

(一) 国有教育资本实体化

国有教育资本实体化就是设立教育投资管理公司,作为国有资产出资人代表。

通过五十多年来的持续投入,中央和地方政府在教育机构中形成了巨额的国有资产。在多元化投资教育的市场经济条件下,这些国有资产是国有教育资本。而现实情况是,国有教育资本存在着出资人缺位的现象。进一步完善教育投融资体制改革的一个突破点就是实现国有教育资本的实体化。其具体形式是在各级政府下设一家政策性教育投资公司,持有国有教育资本,并以此成为国有教育资本的出资人。政策性教育投资公司首先是在现有公办学校转制为其他形式的学校的时候,在政府与其他教育投资主体共同兴办新的办学主体时候,必须接受和管理在这些办学主体中的国有教育资本,并作为这些教育资本的出资人向这些办学主体委派代表(董事)。

(二) 办学主体多元化

根据政府投资和管理的关系,中国教育机构可以细分为四类:第一类是公办学校。由政府全额投资兴建,对这类学校,政府提供绝大部分办学经费,政府拥有直接管理权力。第二类是公办民管学校。对这类学校,政府以存量资产形式提供了办学的基本条件,由社会力量管理学校。民办公助学校属于此类。第三类是政府

参与的多元投资学校。政府和其他社会力量一起共同出资,兴办学校。投资者组成董事会或理事会管理学校。第四类是政府不参与的多元投资学校。所有投资主体组成董事会或理事会管理学校。

现行的所谓民办学校是以多元化投资主体(政府可以是其中之一)出资形式建立的多元化投资学校,上述第二、三、四类学校都属于民办学校。在公有公管学校中,政府行使教育行政管理和出资人双重身份。作为国有教育资本的出资人,政策性教育投资公司与其他出资人在多元化投资的民办学校中拥有相等的权利。政策性教育投资公司的成立,使政府直接承担行政管理职能,退出直接投资者角色,实现“办”、“管”分离。图2和图3分别介绍了公有公管办学机构和多元化投资办学机构的投融资体制框架。

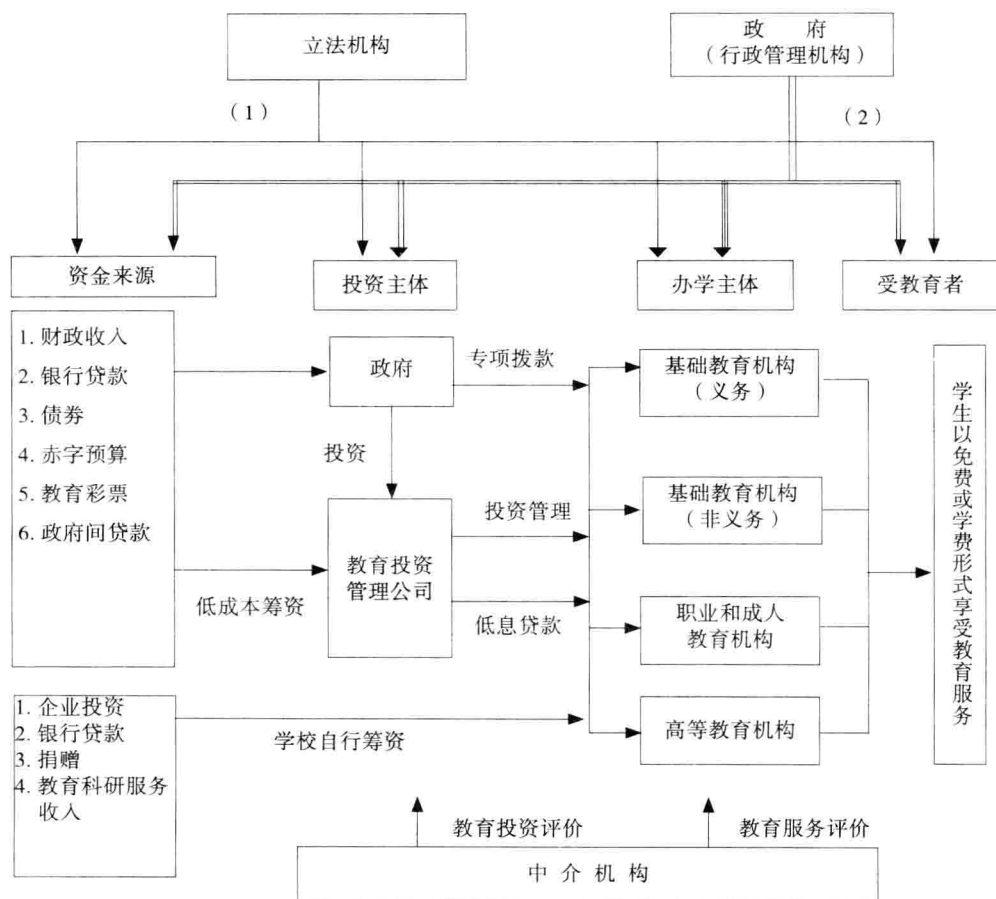


图2 公有公管办学机构投融资体制结构图