

全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题成果

民办学校 财务管理与监控

◆杨定忠 等著

湖南师范大学出版社

全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题成果

民办学校 财务管理与监控

◆杨定忠 等著

湖南师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民办学校财务管理与监控 / 杨定忠等著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5648 - 0298 - 1

I. ①民… II. ①杨… III. ①民办学校—财务管理—研究—中国

IV. ①G522. 74

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 140430 号

民办学校财务管理与监控

杨定忠 等著

◇责任编辑: 莫 华

◇责任校对: 欧继花

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731. 88853867 88872751 传真/0731. 88872636

网址/http: //press. hunnu. edu. cn

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 长沙市宏发印刷厂

◇开本: 730 × 96 1/16

◇印张: 19. 5

◇字数: 286 千字

◇版次: 2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

◇书号: ISBN 978 - 7 - 5648 - 0298 - 1

◇定价: 38. 00 元

课题组成员

课题主持人 杨定忠（湖南省教育厅副厅长）

核心组成员 赵雄辉（湖南省教育科学研究院研究员）
伍海泉（长沙理工大学教授）
崔 晴（湖南省教育科学研究院助理研究员）
刘长青（湘潭大学总会计师）
谭曙光（湖南省教育科学研究院助理研究员）
刘洪宇（长沙民政职业技术学院教授）
陈玉艳（湖南大学教育科学院研究生）
雍文安（长沙南方职业学院原副院长）
肖 婷（湖南省教育科学研究院助理研究员）
陈 洁（湖南涉外经济学院副教授）

前 言

伴随着改革开放而迅速崛起的新中国民办教育已走过了三十多年的历程。发展民办教育已经确定为党和国家的一项大政方针。坚持鼓励、支持和规范多渠道、多形式利用社会资金办学，改变国家包办教育的做法效果明显。可以说，时至今日，民办高等教育已成为推进高等教育大众化的重要力量，民办中等职业教育在许多地方已占据同类层次教育规模的“半壁江山”，民办基础教育涌现出了一大批优质教育资源，民办学前教育已成为学前教育的主力军。通过发展民办教育，推动了教育体制的改革与创新，扩充了教育经费来源的渠道，增加了教育资源和人民群众对教育的选择机会，缓解了经济社会发展对各类人才的需求矛盾，增加了就业岗位，整合了社会资本和人才资源，拉动了相关产业的发展。所以说，现在民办教育不仅是我国教育事业的重要组成部分，而且是推动我国教育事业发展的必要组成部分，是教育事业发展的主要增长点和促进教育改革的重要力量。

但是，在民办教育不断发展的同时，一些问题也不断暴露出来。一方面，民办学校的外部办学环境仍然存在许多不利因素：一部分人对民办教育的认识仍然存在误区，持歧视和排斥的态度；有些部门管理者对民办学校与公办学校不能做到一视同仁，随意进校检查，且每检必罚；一些部门将民办学校作为企业对待，向民办学校收取名目繁多的费用；民办学校教师的社会保险仍按企业单位标准参保，执行企业职工基本养老保险制度，退休后所享受的待遇远远低于公办学校的教师；税务部门没有就民办学校不征收企业所得税做出明确规定，有的地方税务部门还对民办学校开征收公办学校从不征收的税种；民办学校融资渠道不畅

通,生源锐减、办学成本增加导致办学风险增大。另一方面,民办学校整体管理水平亟待提高,一些学校办学行为亟待规范。乱招生、乱打广告、乱收费、乱发文凭的现象时有发生,给民办教育造成了很大的负面影响。其中,特别突出的是学校财务和资产管理还没有依法规范。部分投资者的公益性意识淡薄,将办学作为谋取个人或组织利益的途径,过分注重经济效益,资金“体外循环”;资产迟迟不办过户手续,不入学校的资产账,举办者可以自由地将学校资产挪作他用,财务管理体制不明确,会计制度不健全,有关制度难以得到贯彻落实;政府对民办学校的财务监督缺乏力度,对民办学校的财务监督没有规范化、制度化;民办学校财务会计专业人员不足,财务会计人员缺乏专门培训,有的甚至没有取得财会人员从业资格。基于这些问题,我们认为,必须高度重视民办学校财务管理体制和财务管理制度的建设,加强民办学校的财务预算管理、资产负债与净资产的管理,建立一支符合要求的财务管理人员队伍。而这些问题目前并没有现成的模式和规范,还需要进行研究。

为此,我们于2007年组织了一些民办教育研究人员和民办学校负责人一起以《民办学校财务管理与监控》为题申报了全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题,并获得立项(课题批准号DFA070233)。近四年的研究实践表明:该课题的研究有利于推动民办学校坚持教育的公益性原则,有利于提高民办学校的资金利用效益,有利于完善政府对民办学校的管理,有利于加强民办学校的财务管理,有利于防范民办学校办学风险。本课题研究从2006年开始,到2009年底召开过4次专题研讨会,并且开展了实际调查,进行了一系列专题理论研究,并结合行政管理工作进行了一些实践探索。本书是课题研究的主体成果,全书由杨定忠(湖南省教育厅)、赵雄辉(湖南省教育科学研究院)负责写出基本框架、组织讨论,并在初稿完成后进行修改审定,参加资料收集和初稿起草的有:杨定忠、赵雄辉、伍海泉(长沙理工大学)、雍文安(长沙南方职业学院)、刘洪宇(长沙民政职业技术学院)、崔晴(湖南省教育科学研究院)、刘长青、温佐望(湘潭大学)、谭曙光(湖南省教育科学研究院)、陈洁(湖南涉外经济学院)、肖婷(湖南省教育科学研

究院)、陈玉艳(湖南大学教育科学院)。参加过本书专题讨论会和提出修改意见的还有:李厚德、朱日红、邱德、贺照(湖南省教育厅)、雷芳(湖南省教育科学研究院)、何广文(长沙环球职业教育集团)、陆爱民(湖南涉外经济学院)、龚明斌(益阳市湘郡·朝阳实验学校)、彭文武(湖南科技经贸职业学院)、杨时雨(长沙市教育局审计处)、曹颖康(益阳市教育局审计科)、刘建民、尹谷良、陈茂雍(湖南大学)、杨镇华(怀化振华职业学校)。课题研究中还得到了伍中信、张学军、田刚、贺安溪、卢国良、黄宜锋、李倡平、易志勇等专家和领导的指导与关心。

虽然本课题的研究花费了比较多的人力和财力,但关于民办学校财务管理和监控的研究是具有开创性的,由于许多重要问题因民办教育的定性在学术界仍处于争论之中而难以突破,现行国家法规政策的规定也不能超越,研究过程中只能从实际出发,照顾到现实的可行性,因此,基于民办学校作为民办事业单位的一些财务管理措施还没有能全面系统提出,有待后续研究继续探索。

为了给民办学校有关人员提供更多的信息,同时使本书具有较强的系统性,本书中不仅包含了课题组的研究成果,也包含了一些规范财务管理和监督的重要内容,有些内容还是学校财务管理与监督的常规要求。在此,对所参考的文献作者表示感谢,对支持本课题研究的专家、民办学校财务管理人员表示感谢。鉴于研究者水平的限制,书中不当观点和错漏之处在所难免,恳请同行批评指正。

杨定忠

2009年10月初稿

2010年6月修改

目 录

第一章 绪 论	(001)
第一节 问题提出的背景与研究意义	(001)
第二节 研究思路与方法	(007)
第二章 民办学校的财务管理体制与制度	(009)
第一节 民办学校内部财务管理机构设置	(009)
第二节 民办学校内部财务管理的责权划分	(012)
第三节 民办学校内部财务管理体制框架	(019)
第四节 民办学校财务管理制度	(025)
第三章 民办学校的资金筹措	(037)
第一节 民办学校资金来源与管理特点	(037)
第二节 民办学校举办者出资	(041)
第三节 民办学校学费	(044)
第四节 捐资助学与政府补助	(058)
第五节 市场融资	(060)
第四章 民办学校的预算管理	(066)
第一节 民办学校预算管理的意义	(066)
第二节 民办学校预算管理中存在的主要问题	(068)
第三节 民办学校预算管理的内容与方法	(072)

第五章 民办学校的会计核算	(088)
第一节 民办学校会计核算的基本问题	(088)
第二节 民办学校资产的确认与计量	(093)
第三节 民办学校负债的确认与计量	(104)
第四节 民办学校净资产的确认与计量	(106)
第五节 民办学校收入的确认与计量	(109)
第六节 民办学校费用、成本的确认与计量	(112)
第七节 民办学校财务报告	(118)
第六章 民办学校的资产与产权管理	(121)
第一节 民办学校资产与产权的特点和分类	(121)
第二节 民办学校资产的形成与管理	(132)
第三节 民办学校资产的日常管理	(137)
第四节 民办学校资产与产权的政府监督	(142)
第七章 民办学校的收益分配	(145)
第一节 民办学校收益再投入	(145)
第二节 民办学校的税费管理	(148)
第三节 民办学校的合理回报	(159)
第八章 民办学校财务管理队伍建设	(165)
第一节 民办学校财务人员素质要求	(165)
第二节 财务管理人员工作标准	(169)
第三节 民办学校财务管理人员的继续教育	(172)
第四节 民办学校财务人员的管理	(176)
第九章 民办学校的财务监督	(187)
第一节 民办学校财务监督的原则	(187)
第二节 民办学校财务监督体系的构建	(189)

第三节 民办学校财务监督的内容	(200)
第四节 民办学校财务监督的分类和方法	(206)
 第十章 民办学校的财务风险防范	(212)
第一节 民办学校财务风险的表现	(212)
第二节 民办学校财务风险的成因	(216)
第三节 民办学校财务风险的防范对策	(221)
 第十一章 民办学校财务管理政策的完善	(227)
第一节 民办学校财务管理政策的文本分析	(227)
第二节 现行民办学校财务管理政策的特点	(234)
第三节 完善民办学校财务管理政策的建议	(236)
 结语	(239)
 附录1 国家有关民办学校财务管理政策摘录	(241)
附录2 地方有关民办学校财务管理政策摘录	(253)
附录3 事业单位和民办非企业单位财务制度比较	(284)
参考文献	(294)

第一章 绪 论

第一节 问题提出的背景与研究意义

在中国共产党十一届三中全会精神指导下，中国民办教育伴随着改革开放的步伐悄然兴起。一开始，以文化补习班、职业培训班、函授与自考助学班等非学历教育形式为主体。1978年10月湖南长沙开办的高考文化课补习班，后来发展为湖南长沙市中山业余大学（湖南中山进修大学），是新时期最早的民办学校之一。

1980年，中共中央、国务院在《关于普及小学教育若干问题的决定》中提出：普及小学教育要“以国家办学为主，充分调动社队、集体、厂矿企业等方面办学的积极性。还要鼓励群众自筹经费办学”。1982年12月，五届全国人大第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》第十九条规定：“国家鼓励集体经济组织、国家企业事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”这是我国宪法第一次肯定了社会力量办学的合法地位。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》中更进一步指出：“地方要鼓励和指导国营企业、社会团体和个人办学，并在自愿的基础上，鼓励单位、集体和个人捐资助学，但不得强行摊派。”1986年颁布的《中华人民共和国义务教育法》第九条第三款又进一步重申：“国家鼓励企业、事业单位和其他社会力量，在当地人民政府统一管理下，按照国家规定的基本要求举办本法规定的各类学校。”这些法律性文件的实施标志着民办学校被纳入国家正常管理体系。各地还根据国家教委有关文件精神并结合本地区实际情况，制定了关于社会力量办学管理办法和一系列鼓励政策，使民办学校重新复苏。截至

1991 年底，全国民办普通中小学已达 1199 所，其中中学 544 所，小学 655 所；民办高校 450 余所；民办幼儿园 12091 所。初步形成了多类型、多层次的民办教育体系。

1992 年春，邓小平同志巡视南方，继续推动改革开放，提出“发展才是硬道理”，提倡“不争论，大胆地试，大胆地闯”。同年中共十四大明确指出，“鼓励多渠道、多形式社会集资办学和民间办学，改变国家包办教育的做法”。把多渠道、多形式社会集资办学和民间办学纳入到建设中国特色社会主义的总体框架之中。1993 年，中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》，进一步指出，“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”。1996 年八届人大四次会议上通过的“九五”计划和 2010 年远景目标纲要中规定“优先发展教育，提高国民素质”，特别提出了“加快教育体制改革，积极探索与我国改革和发展相适应的办学新体制”。在这种新形势下，民办教育进入了一个思想解放、充满活力的实践探索时期，产生了很多新模式，诞生了很多新学校。民办学校的办学条件逐步改善，办学规模不断扩大，办学重点和结构不断调整，开始把举办重点转向中、高等职业教育和职业培训。

1997 年 9 月，党的“十五大”召开，确立了邓小平理论作为各项事业的指导思想，并提出了“科教兴国”战略和“依法治国”的方略。同年，国务院首次发布了《社会力量办学条例》，确立了民办教育的法律地位，这是我国民办教育的第一个行政法规，从此中国民办教育有了基本的规章制度。1999 年，第三次全国教育工作会议召开。这次会议提出要大力发展民办教育，民办教育也第一次从“对公办教育的补充”改变为“与公办教育并重”。同年，中共中央、国务院《关于深化教育改革，全面推进素质教育的决定》中明确提出：“进一步解放思想、转变观念，积极鼓励和支持社会力量以多种形式办学”，“在发展民办教育方面迈出更大的步伐”，“形成以政府办学为主体，公办学校和民办学校共同发展的格局”。这一重大决策，使人们对民办教育的认识得到空前的提高。

2002 年 12 月，《中华人民共和国民办教育促进法》（本书后面简称

《民办教育促进法》) 获得全国人大常委会通过, 2003 年 9 月 1 日正式实施。随之, 国家相关部委、地方政府及教育行政部门亦出台了许多配套措施, 部分省市还设立了民办教育发展专项资金, 无论是从政策层面还是资金方面都给予民办教育以支持。民办教育的法制建设上了一个新台阶, 民办教育从教育领域的边缘推到了社会经济和教育改革发展的前台, 受到了前所未有的重视。民办学校呈现出良好的发展势头, 阵营不断壮大。

截至 2008 年底, 全国共有各级各类民办学校 10 万所。其中, 民办幼儿园 83119 所, 占全国幼儿园总数的 62.2%; 在园幼儿 982 万人, 占全国在园幼儿总数的 39.7%。民办小学 5760 所, 占全国小学学校总数的 1.9%; 在校生 480.4 万人, 占全国小学在校生总数的 4.7%。民办初中 4415 所, 占全国初中学校总数的 7.6%; 在校生 428.6 万人, 占全国初中在校生总数的 7.7%。高中阶段民办学校 6147 所, 在校生 532.1 万人, 占全国高中阶段在校生总数的 12.8%。民办高校 634 所, 普通本专科在校生 393 万人, 占全国普通本专科在校生总数的 19.4%。另有 2 万多所民办培训机构, 成为希望提高学历层次、就业能力或文化素养的不同人群的学习平台。

应该说, 我国新时期三十余年的民办教育发展总体是健康的, 成绩是辉煌的。在无数先行者的不懈努力下, 民办教育的意义已经超越了作为公办教育补充的最初设计, 成为教育发展的重要力量, 其产生的效益越来越引人注目。不仅缓解了经济建设与社会发展对人才需求的矛盾, 较好地满足了部分青少年的求学愿望, 促进了办学体制的改革, 为国家节省了大量的办学资金, 造就了一批优质教育资源, 涌现了一批优秀的民办学校举办者和管理者, 还盘活了国有、集体和个人资产, 为下岗职工的再就业开辟了新的门路。

但是, 在民办学校规模不断扩大, 办学水平不断提高的同时, 其外部环境和内部管理方面所面临的新情况、新问题逐步凸现出来, 其中, 民办学校的财务管理、资产管理方面的问题严重影响到民办学校的进一步健康发展, 增加了民办学校的办学风险, 具体表现在以下几个方面:

1. 部分投资者对教育的公益性认识不足，过分追求经济收益。

对营利组织来说，通常利润是目标，代表了组织努力实现的最终结果。但民办教育就其组织机构的属性来看属于非营利组织，不能以营利为目的，不能以追求投资经济效益为目标。而在现实中，由于民办学校大多是以个人投资为主要经费来源，有的投资者对教育事业的公益性认识存在偏差，将办学作为谋取个人或组织利益的途径，过分注重经济效益，导致财务管理上以个人的主观意志为出发点，出资人说了算，资金“体外循环”。有些学校对验资报告中界定的属于期初投入学校的资产迟迟不办过户手续，不入学校的资产账，举办者可以自由地将学校的资产挪作他用，而不是用在提高教学质量、扩大办学规模上。特别是一些大的集团办学，把学校的资产留在公司账上用于抵押贷款开办公司，搞房地产开发，甚至个人挥霍等，致使办学资金严重不足，影响教学质量。

2. 财务管理体制不明确，会计制度不健全，有关制度难以得到贯彻落实。

《民办教育促进法》第三十四条明确规定：教育机构应当依法建立财务制度。财务制度是组织财务活动、处理财务关系所必须遵守的规章和准则，是财务管理的依据。民办学校必须依法建立、健全财务管理制度，并通过学校财务制度的实施，保证党和国家方针、政策的贯彻落实，正确处理国家、学校、个人三者经济利益关系和学校内部财务活动过程中各部门、各单位的责、权、利关系，使财务工作有章可循，财务活动有序进行，做到合法有效地筹集和运用资金，保证财务收支计划的圆满完成，促进民办学校的发展。但部分学校没有建立相应的制度，财务操作和开支标准均掌握在举办者个人手里；有的学校虽然有制度文件，但已经多年未曾修订，根本不符合目前的规定和实际情况；有的学校参照公立学校制度执行，没有考虑民办学校的办学特点及运行机制的特殊性。从课题组 2008 年的调查结果看，民办学校财务预算管理有制度但没有执行的占 29%；完全没有制度的占 8%。

3. 政府对民办学校缺乏有力的财务监督制度和可操作的具体规范。

将民办学校资产与财务状况置于有效的监督之下，是政府对民办学

校实施管理的重要环节。对民办学校进行资产财务审计,既是对民办学校的监督管理措施,又能有效地防止教育机构的资产被侵占、分配、挪用、变卖或用于校外投资,引导教育机构科学、合理地使用其财产。虽然《民办教育促进法》第三十八条规定:“民办学校资产的使用和财务管理受审计机关和其他有关部门的监督,民办学校应当在每个会计年度结束时制作财务会计报告,委托会计师事务所依法进行审计,并公布审计结果。”但是对民办学校的财务监督尚没有具体可操作的制度,监督检查机关还无力顾及。由于缺乏常规的监督,对其可能出现的问题难以进行防范,总是要到出现严重问题,引发社会矛盾的时候才受到关注,而一旦问题暴露,给学校造成的不良影响,往往难以补救。

4. 民办学校财务管理专业人员不足,财务管理人员培训缺乏。

课题组 2008 年抽样调查显示,民办学校会计机构人员中全部执有政府会计主管部门颁发的《会计从业资格证》的比例为 55%。部分民办学校没有专职的财会人员,多为临时聘用人员。这些人平时不在学校上班,有的把原始凭证带回家做账,有的一个月才来学校几次,对学校的基本情况都不太了解。在聘用人员或兼职人员中,有的是离退休老同志,一般以自己的经验来进行账务处理,不太了解新情况、新问题;有的是“半路出家”的年轻人,没有受过系统的会计理论和业务知识培训,对新会计法规、制度,甚至会计原理等知识不熟悉,仅凭借财务工作经验,做一些日常账务处理,任凭“白条子满天飞”,无视会计准则,忽视事前监督、事中控制、事后业绩报告分析。还有个别会计人员无证上岗,甚至有个别学校尚未执行亲属回避制度,“老子当校长、儿子当会计、老婆当出纳”的现象还不少见。他们没有经过系统的专业学习,有的没有取得财务人员资格,有的连财务报表都看不懂,还有一些不重视财务管理,认为财务部门无非就是发发工资、管管学生食堂而已,他们工作业务水平和职业道德都不能很好地满足民办学校发展的需要。根据课题组 2008 年抽样调查,湖南某市 14 所民办职业学校的财务都由校长直接管理,会计、出纳都由他们的亲属担任。这些会计、出纳 90% 没有会计从业资格证书。

基于这些问题，我们必须高度重视民办学校财务管理体制和财务管理制度的建设，加强民办学校的财务预算管理、资产与负债管理，建立一支符合要求的财务管理人员队伍，而这些问题目前并没有现成的模式和规范，需要进行研究。于是，我们确立了《民办学校财务管理与监控》课题。

本课题研究具有如下现实意义：

第一，有利于推动民办学校坚持教育的公益性原则。

民办学校作为一种非营利组织，不能是单纯的“谋求回报”。以经济利益为目标的学校不但违背了我国教育的宗旨，也偏离了民办学校自己的办学初衷。民办教育在人才培养的道德目标、政治目标及相关教育内容等方面与公办教育是完全一致的，都是要通过办学活动，为提高人口素质和尽可能地为社会培养合格人才服务。在办学过程中，民办学校也要通过实现办学收益来增加学校再发展的经费。为防止办学把获取个人利益作为主要目标而忽视学校的发展，有必要加强对民办学校资产与财务的管理与监督，推动民办学校追求公益性办学目标。

第二，有利于防范民办学校办学风险。

财务管理与监督对民办学校的正常运行至关重要。民办学校在办学过程中面临着各种风险，其中资产和财务风险最为关键。一所民办学校资产与财务管理的好坏，决定着学校能否获得稳定发展。加强对民办学校资产与财务的管理与监督，使民办学校财务运行处于正常的有序状态，能有效减少因财务混乱或财务危机造成的办学危机，从而保证民办学校的正常办学活动，为民办学校的其他活动提供最基本的保障和支持，防范因为财务原因而带来的风险。

第三，有利于提高民办学校的资金利用效益。

当前，民办学校财务工作中还存在一系列矛盾和问题，有的还比较严重，在审计中，经常发现一些学校财务管理方面违规违纪，造成严重损失。加强财务管理与监控，规范内部经济秩序，能确保年度预算的收支平衡，避免和减少损失浪费，保证学校资产的安全、完整和不受侵犯，防止、发现和及时纠正错误与舞弊，从而提高资金的使用效益，争

取以既定的投入获得最大的产出，或以最小的投入获得既定的产出。

第四，有利于完善政府对民办学校的管理。

将民办学校资产与财务状况置于有效的监督之下，是政府对民办学校实施管理的重要环节。在相关政策中，对民办学校法人财产的管理要求还不明确，民办学校资产登记与转移、处理的制度还不健全，经费可投资的方向也无规定，在实践中很多学校存在着随意挪用、占用学校资产、经费的情况，严重影响了学校的发展。因此，政府有责任加强对民办学校资产与财务的监督，规范民办学校的资产和财务活动行为，使民办学校的资产与财务管理逐步走向规范化、科学化和法制化，进入良性循环的轨道。

第二节 研究思路与方法

本研究首先是对民办学校财务管理与监控目前存在的问题进行调查，在充分了解实际情况的基础上，分析现有民办教育政策，就如何解决民办学校财务管理和监控问题，提出政策完善的建议和学校内部管理改进建议。

在研究过程中，力求坚持理论与实践相结合原则、前瞻性原则、综合性原则。把管理学和财务学理论结合起来，对民办学校财务管理与监控理论和实际操作等方面做出积极的探讨。具体研究方法包括：

1. 调查研究法

调查研究是有目的、有计划、有系统地去了解一些实际情况，借以发现存在的问题、探索一定规律而采取的研究方法。通过对民办学校的问卷调查和实地调查，可以为本课题研究提供第一手材料和数据，使我们能了解现实困难，发现新的问题。

2. 比较研究法

民办学校的财务监督，适宜参照公办学校的相关条例，并进行比较