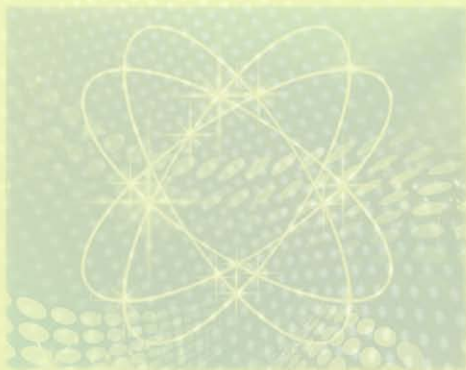


我国民办高校财务管理研究

董 普 著



兰州大学出版社

本书由 2009 年教育部人文社会科学研究规划
基金项目资助(项目批准号: 09YJAH095)

我国民办高校财务管理研究

董 普 著

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国民办高校财务管理研究/董普著. —兰州:
兰州大学出版社, 2010. 10

(博士文丛. 第7辑)

ISBN 978-7-311-03265-4

I. ①我… II. ①董… III. ①民办学校: 高等学校—
财务管理—研究—中国 IV. ①G648. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 200459 号

策划编辑 施援平

责任编辑 高燕平

封面设计 管军伟

丛 书 名 博士文丛·第7辑

书 名 我国民办高校财务管理研究

作 者 董普 著

出版发行 兰州大学出版社 (地址: 兰州市天水南路 222 号 730000)

电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)

网 址 <http://www.onbook.com.cn>

电子信箱 press@lzu.edu.cn

印 刷 兰州德辉印刷有限责任公司

开 本 880×1230 1/32

印 张 7.625

字 数 174 千

版 次 2011 年 3 月第 1 版

印 次 2011 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-311-03265-4

定 价 220.00 元(全 10 册)

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

第一章 民办高校财务管理体制	(1)
一、研究的缘起	(1)
二、健全民办高校财务管理体制的理论基础	(6)
三、高校财务管理体制的类型	(11)
四、民办高校现行财务管理体制的弊端	(16)
五、民办高校财务管理体制总体设计思路	(21)
第二章 民办高校资金筹集	(28)
一、国内民办高校筹资问题研究与理论基础	(28)
二、国外高等教育筹资问题研究综述	(34)
三、我国民办高校筹资的历史及现状分析	(40)
四、我国民办高校现有的筹资渠道	(44)
五、我国民办高校筹资存在的问题	(45)
六、现阶段民办高校的筹资类型和可供选择的筹资 方式	(50)
第三章 民办高校预算绩效管理	(54)
一、民办高校预算绩效理论	(55)
二、现行民办高校预算绩效考核指标体系的突出 矛盾	(62)
三、民办高校多维度预算绩效考核指标体系的 设想	(63)
四、民办高校多维度预算绩效考核指标体系设计 ...	(68)

第四章 民办高校内部控制	(87)
一、内部控制理论描述	(88)
二、构建系统的风险评估机制	(106)
三、民办高校内部控制重点内容设计	(115)
第五章 民办高校财务风险管理	(118)
一、财务风险管理的由来	(118)
二、风险管理和高校财务风险管理的相关理论	(122)
三、关于我国民办高校财务风险管理的对策建议	(133)
第六章 民办高校教育成本	(135)
一、已有研究的回顾	(135)
二、相关概念的说明	(138)
三、民办高校教育成本核算的现实意义	(140)
四、民办高校教育成本涵义及特点	(150)
五、民办高校教育成本核算应明确的几个理论问题	(160)
六、民办高校教育成本核算的原则和一般程序	(172)
七、民办高校教育成本核算的传统方法	(183)
八、民办高校教育成本核算的未来方法(精确) ——作业成本法	(199)
九、公办高校教育成本的核算实例(传统方法)	(215)
十、结论	(230)
参考文献	(233)

第一章 民办高校财务管理体制

一、研究的缘起

随着金融危机的爆发,我国高校毕业生就业难的加剧,人们对教育的要求进一步提高了。在市场和经济发展的双重需求下,担负着培养高素质人才的高等教育在各国教育系统中都占有更加重要的位置。当前,绝大多数国家都已经进入了高等教育大众化阶段,很多西方发达国家通过走高等教育大众化之路实现了经济的快速发展,形成了强大的综合国力和国际竞争力。

我国也不例外,为解决高等教育供给不能满足人们对高等教育需求的矛盾,我国从 1999 年开始实施高等教育扩招政策,短短几年时间内实现了高等教育规模、数量以及发展速度上的重大突破(见表 1-1)。截至 2007 年,我国高等教育毛入学率已经达到了 23%(见表 1-2),这些数字在一定意义上预示我国高等教育已从精英化阶段转为了大众化阶段。^①

表 1-1 历年来公办普通高等学校建校情况及规模发展一览表

年份	累计 (所)	招生人数 (万人)	在校生人数 (万人)	校均规模 (人)
1991	1075	62.0	204.4	1091
1992	1053	75.4	218.4	2074

^①美国著名教育社会学家马丁特罗在其《从精英向大众高等教育转变中的问题》一文中,把高等教育的发展分为精英(Elite)、大众(Mass)和普及(Universal)三个阶段。当高等教育入学率在 15% 以下时为精英化阶段,在 15% ~ 50% 之间为大众化阶段,达到 50% 以上为普及化阶段。

续表 1-1

年份	累计 (所)	招生人数 (万人)	在校生人数 (万人)	校均规模 (人)
1993	1065	92.4	253.6	2381
1994	1080	90.0	279.9	2591
1995	1054	9206	290.6	2757
1996	1032	96.6	302.1	2927
1997	1020	100.0	317.4	3122
1998	1022	108.4	340.9	3335
1999	1071	159.7	413.4	3815
2000	1041	220.6	556.1	5289
2001	1225	268.3	719.1	5870
2002	1396	320.5	903.4	6471
2003	1552	382.2	1108.6	7143
2004	1731	447.3	1333.5	6903
2005	1792	504.5	1561.8	7666
2006	1867	546.05	1738.84	8148
2007	1908	565.92	1884.9	8571

资料来源: 根据 1990—2007 年全国教育事业发展公报及统计年鉴整理。

表 1-2 近年来我国高等教育毛入学率变动情况(单位%)

年份	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
入学率	1.7	9.8	10.5	11	13	15	17	19	21	22	23

资料来源: 根据 1990—2007 年全国教育事业发展公报及统计年鉴整理。

发展高等教育需要大量集中使用的资金,而我国高等教育长期落后的主要原因在于有限的财政难以支撑日益增长的高等教育需求。^①我国拥有世界上最庞大的教育系统,仅用占世界 1.5% 的教育经费支撑占世界 20% 的教育人口。^②在高等教育资源十分紧缺和人们对大学的迫切需求背景下,民办高校越来越成为高等教育的重要组成部分。但公办高校处于一枝独秀的地位,民办高校处于明显的弱势地位。在高等教育扩招政策背景下,国家对公办高校的投入虽然有所增加,但国家的财政能力非常有限,预示着由国家财政包揽高等教育开支已成为历史。教育部原副部长张保庆指出“今后高等教育的增量部分将主要靠民办高等教育来实现,政府对此寄予很大希望。”^③这为民办高等教育的快速发展提供了良好的契机,也顺应了市场发展的需要。民办高校在高等教育大众化过程中会遇到哪些困境与障碍呢?首先,我们需要了解民办高校的发展历程。1949 年中国有高等学校 205 所,其中私立 81 所,占总数的 39.5%。^④1952 年底,中国对全部私立高等学校加以调整、合并,一律改为公立高校。此后,中国私立高等学校不复存在,出现了公立教育一统天下的局面。20 世纪 80 年代以来,我国民办高校得到恢复,总体上呈现出良好的发展势头(见表 1-3)。据有关资料显示:截至 2007 年 5 月 28 日,中国民办普通高校数已达 295 所,其中民办普通本科院校 30 所,专科院校 265 所。^⑤2008 年 1 月

①徐绪卿.新时期中国民办高等教育发展研究.浙江大学出版社,2005:45.

②顾建民,叶宏.中国民办高等教育发展战略研究.浙江大学出版社,2004:3.

③陆静斐.民办高等教育大有作为.文汇报,2005-4-18.

④余立主编.中国高等教育史.华东师范大学出版社,1994:17.

⑤http://www.eol.cn/gao_xiao_ji_he_3000/20060712/t20060712_188072.shtml

28 日,教育部《关于 2008 年新设置高等学校和筹建到期正式设立高等学校的公示》结果中显示:由民办专科升格为民办本科的民办高校有 13 所,新筹建民办专科学校两所。到目前为止,全国共有民办普通高校 297 所,其中本科院校 43 所,专科院校 254 所。

表 1-3 民办普通高等学校建校及其规模发展情况一览表

年份	累计(所)	在校生数(万人)	校均规模(人)
1995	16	1.2	750
1996—1997	21	1.61	762
1998	22	2.22	1000
1999	37	4.02	1081
2000	43	6.83	1581
2001	89	14.04	1573
2002	133	32	2406
2003	173	81	4682
2004	226	139.8	6190
2005	252	105.2	4175
2006	278	133.8	4813

资料来源 《2003 年民办教育绿皮书》,《2006 年教育统计公报》,2006 年全国教育事业发展统计公报,中华人民共和国教育部发展规划司, <http://www.moe.edu.cn>

从表 1-3 及图 1-1 可以看出,民办普通高等学校近几年的发展速度是相当可观的。民办高校从 1995 年的 16 所增加到 2008 年的 297 所,总量增长了 18.56 倍,年均增长了 23.25 所,特别是从 1999 年我国高等教育扩招以来是增长最快的时期,民办普通高校从 37 所增加到了 297 所,8 年间增长了 8.03 倍。民

办高校的迅猛发展和壮大已经成了高等教育发展的必然趋势。

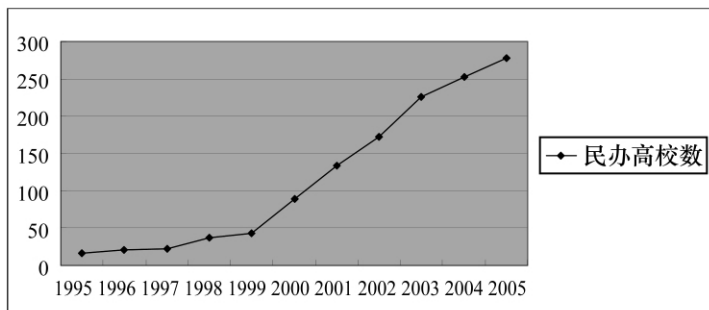


图 1-1 1995 年以来我国民办高校数量变化图

虽然民办高校的整体发展趋势比较客观,但也有大批民办高校在发展过程中面临破产甚至倒闭。1996 年 5 月 18 日,全国民办高等教育委员第二次盛会,共有 400 多所民办教育机构出席,而到 2002 年,当年与会的 400 多所民办教育机构仅存 40 所。^① 民办教育网和全国民办高教等教育委员 2001 年对 1134 家民办教育机构名单的跟踪调查表明,已经有超过半数的学校停办,超过一成的学校被其他机构兼并,基本正常运行的学校竟然不足总数的四成。^② 李维民的跟踪调查发现,在民办教育发展态势总体良好的陕西,从 1984 年至 2005 年的 20 年时间内,有 70% 左右的民办教育机构被淘汰,民办高校的平均寿命为 9.1 年。^③ 胡卫的调查也表明,“北京 80 年代末 90 年代初创办的 15 所民办学校,现在只剩下 3 所,四川成都 40 多所民办学校

①周国平,谢作栩.我国民办高校倒闭问题之思考.高等教育研究,2006(5).

②2006 年 5 月忧思民办教育的生死时速.中国西部科技,2004(3).

③民办高校:今后生存发展靠的是实力. <http://www.h-edu.com/htm/200506/2005062209575865.htm>

现在只剩下1家。”^①以上数据足以说明民办学校的发展充满了不确定性。

其次,我们需要了解民办高校在具体发展过程中遇到了哪些障碍因素。厦门大学高等教育研究所所长潘懋元教授预测:在未来15年间,中国民办高等教育必然将有更大的发展。其发展包括两个部分:一是数量的增长,可能从当前大约占高等学校总数的41%和在校生总数的15%,增长到一半以上;二是在民办高校教育总体质量逐步提高的同时,将有一批办学理念先进、师资阵容强大、资金实力雄厚的优秀民办高校脱颖而出,成为各自类型的一流大学。但不可否认,要想办成一流民办大学,会面临着巨大阻碍与挑战。

具体表现在社会对民办高校的投入积极性不高,这使民办高校运转的资金面临严重的缺口。据有关调查表明,几乎所有民办高校倒闭的根源均在于缺乏办学资金而引致“资金链条”的断裂。而且现存的众多民办高校在其发展过程中也面临着严重的资金短缺问题,这一问题成了其发展的最大障碍和制约“瓶颈”。换句话说,只有理清当前民办高校存在的问题,探究出其根源,才能从根本上解决民办高校面临的困境,使民办高校得到真正发展。

二、健全民办高校财务管理体制的理论基础

(一) 起源于经济学的代理理论

委托代理理论是制度经济学的最重要发展之一,被经常应用于企业分析,并渐渐地被社会科学的各领域应用。该理论简

^①胡卫,谢锡美. 困境与选择: 社会转型期的我国民办教育. 教育发展研究, 2007 (1B): 1-5.

言之,就是试图用模型解释以下问题:一个参与人通过契约性的协议使另一个参与人按照前者的利益和意图选择行动。第一个参与人被称为委托人,第二个参与人被称为代理人。这种契约性的协议既可以是法律商业意义上的,也可以是社会习俗意义上的。^①此外,还有一个重要的概念,就是“信息不对称”。在委托代理的框架下,信息不对称具体的是指代理人掌握的信息不为委托人所知的现象。由于这种信息不对称,代理人有可能并不按照契约以委托人的利益为行为准则,而是其自我利益成为行动的最重要的决定因素,并且表现出“逃避”(Shirking)行为。^②经济学家对降低这种代理人的行为主要有下列的三点建议:(1)严格选用代理人,即选用那些对委托人的偏好和利益比较认同的人;(2)增强激励,培养代理人的忠诚程度;(3)加强监测。

根据以上的委托—代理理论框架,我国民办高校系统组织结构中存在着委托代理关系:社会出资人与民办高校之间,在社会出资人与民办高校之间由于信息不对称,而不相一致,因此,我国民办高校财务管理体制的核心就是处理好双方关系:从宏观层面上讲,就是要处理好社会出资人和民办高校之间的关系,一方面要使民办高校管理者以最大的自主权管理好民办高校,另一方面又要保证社会出资人的利益,对民办高校管理者进行有效的监督和约束;从微观层面上来讲,就是要处理好学校内部上级与下级之间的关系,一方面要加强宏观调控,保证民办高校战略目标的实现,另一方面,要调动二级院系工作积极性、有效性,保证二级学院发展目标为民办高校发展目标服务。民办高

①张维迎. 所有制、治理结构与委托—代理关系. 经济研究, 1996(9): 3-15, 53.

②张维迎. 所有制、治理结构与委托—代理关系. 经济研究, 1996(9): 3-15, 53.

校财务管理体制的创新,就是要建立健全有效的激励约束机制。为此,要坚持权责利相统一,最大限度地调动代理人的积极性,在发挥其主观能动性的同时,又保证其行为目标与委托人的要求相一致,避免和消除代理人利用职权和信息优势谋取私利。

(二) 制度变迁理论

制度变迁是制度的替代、转换与交易的过程。作为一种公共物品,制度同其他物品一样,其替代、转换与交易活动也都存在着种种技术的和社会的约束条件。制度变迁可以理解作为一种效率更高的制度(即“目标模式”)对另一种制度(即“起点模式”)的替代过程。制度变迁有以下特点:

1. 制度环境和制度安排

制度环境是指一系列用来建立生产、交换与分配基础的政治、社会和法律基础规则。制度环境是一国的基本制度规定。在制度环境中,宪法和法律结构又是至关重要的。制度安排是支配经济单位之间,可能合作与竞争方式的一种安排。制度安排一般在制度环境的框架里进行。制度安排包括单个人、一批自愿合作的人或政府。一般来说,制度环境决定着制度安排的性质、范围、进程等。

2. 诱致性制度变迁和强制性制度变迁

所谓诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变更或替代,或者使新制度安排的创造,它由个人或一群人,在响应获利机会时自发倡导并组织 and 实行。诱致性制度变迁必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起。强制性制度变迁由政府命令和法律引入和实现,其变迁的主体是国家。国家在使用强制性制度变迁的时候有很大的规模经济性,而且凭借强制力,国家在制度变迁中可以降低组织成本和实施成本。随着我国教育的制度环境发生变化,即经济体制由计划经济向市场经济转变,

我国教育环境发生了很大的变化,使得我国高等教育制度安排发生了根本性的变化。民办高校变成面向社会办学的法人实体,民办高校经费来源主要收取非义务教育阶段学生学杂费、社会捐资集资等多种渠道筹措教育经费的体制。民办高等学校要想获得生存和跨越式发展,就必须广开渠道,开源节流,一方面扩大资金的来源,另一方面充分提高资金的使用效率,为民办高校事业的发展提供充足的资金保证。

(三) 管理学的管理幅度理论

管理幅度(亦称控制宽度),指向管理者直接汇报的下级人数,或者说管理者控制的人数,涵盖计划、组织和领导职能。管理幅度不仅直接决定着组织的层次数目、组织沟通链长度与沟通方式,还将影响组织成员的工作态度和行为。深入研究管理幅度问题,将组织设计理论更好运用到学校,对于民办高校改革和重构组织结构,提高管理效率具有重要的指导作用。^①

管理幅度是英国管理学家林达尔·厄威克在 20 世纪 30 年代首先提出的,即“管理幅度原则”。这一原则指出,管理幅度是有限的,有一个普遍适用的数量界限,即一个上司直接领导的下属不应超过 5~6 人。法国管理咨询专家格拉丘纳斯(VA. Graicunas)从上下级关系对管理幅度的影响方面进行了深入研究。他指出,管理幅度以算术级数增加时,管理者和下属间可能存在相互交往的人际关系数将以几何级数增加。格拉丘纳斯认为,管理幅度应该限制在“至多 5 人,最好是 4 人”。

现代组织理论与设计吸收了各时期、各学派和各方面的研究成果,确立了关于管理幅度设计的科学指导思想。归纳起来如下:

① 雒永信. 管理幅度的理论探讨. 上海企业, 2006(6): 68-70.

1. 管理幅度是有限的;

2. 有效管理幅度不存在一种普遍适用的固定的具体人数,它的大小取决于若干基本变量,也就是影响因素。其影响因素有:

(1) 管理者和被管理者的工作能力。

(2) 工作内容和性质。包括:①主管所处的管理层次;②下属工作的相似性;③计划的完善程度;④非管理事物的多少。

(3) 工作条件。①助手的配备情况;②信息手段的配备情况;③工作地点的相近性。

(4) 工作环境。有效的管理幅度和管理层次取决于企业组织所处的状态和它们的影响因素。

3. 组织设计的任务就是找出限制管理幅度的影响因素,根据它们影响因素的大小,具体确定特定企业各级各类管理组织与人员的管理幅度。

管理幅度理论同样可以运用于民办高校领域。从中我们不难发现,在民办高校发展初期,由于规模较小,员工少,管理比较容易,这时大多采用“统一领导,集中管理”的高度集权的管理体制。与此相适应,民办高校实行高度集中的财务管理体制,财务的所有权和使用权在校级部门。这种财务管理体制对于民办高校集中资源办事,加强对下属单位的宏观调控起到了积极的作用,促进了民办高校事业的发展。随着民办高校组织规模不断扩张,校级机关面临的管理事务也更加复杂。在这种情况下,若学校部门仍事无巨细地高度集权来计划、领导、控制、决策组织的一切事务,不仅客观条件不允许(人的精力、能力、时间等有限),而且效率也是非常低的。这时出于加强管理的需要,民办高校必须调整管理幅度,增加管理层次,实现管理重心下移,使民办高校下属机构学院成为具有财务、人事等各方面权利的

实体单位。校院两级财务管理改革的目的从根本上说就是如何在学校和学院之间分配财权,一方面,有利于加强学校对学院的调控,另一方面,使学院成为自主理财实体,增强其理财的积极性和创造性,从而实现“宏观调控,微观搞活”,提高学校资金的使用效率。实现这些目标要借助于民办高校内部组织结构的重新设计和内部功能的重新划分,变集中管理为分权管理。

三、高校财务管理体制的类型

高校财务管理体制是高校根据自身财务管理内容和办学特点,为了合理划分财权、规范各部门财务行为、处理各方面财务关系的目的,所建立的内部经济管理制度。财务管理体制是保证高校内部财务管理的统一性和权威性,保证各项财务管理制度自上而下顺利贯彻执行的根本制度。^①《高等学校财务制度》第五条规定“高等学校应实行统一领导、集中管理的财务管理体制;规模较大的学校实行统一领导、分级管理的财务管理体制。”这两种财务管理体制有着自身的特点和各自的使用范围,在民办高校同样适用。

(一) “统一领导,集中管理”模式

1. “统一领导,集中管理”模式的内涵

所谓“统一领导,集中管理”的财务管理体制是指要在学校统一领导下,根据事业发展的需要统筹安排和使用学校的各项经费和资源,对财经工作和财务活动进行集中管理。统一领导的内容包括:统一财政方针政策,统一财务收支计划,统一财务规章制度,统一资源调配,统一财会业务领导。集中管理的内容

^①李佩,马利华. 高校财务管理体制改革初探. 北京工业大学学报,1996(8):105-110.

包括:财权的集中管理权,财务规章制度制定和执行的集中管理权,会计核算和会计事务的集中管理权。这种财务管理体制要求民办高校内部只设一级财务部门,统一领导学校的财务事务,集中管理学校的所有经费,在一级财务部门之外不设同级财务机构,学校所有财务收支都必须通过一级财务部门,校内各院系没有任何财权,也没有制定院系内部财务规章制度及实施办法的权力。

2. “统一领导,集中管理”模式的特点

(1) 学校财务处作为学校的一级财务部门,代表学校管理学校的财务事务,享有以下各项管理权限:

①负责制定学校统一的财务方针政策和财务规章制度,报学校财经工作委员会批准后执行。学校的各项财务分配政策,以及学校各项财务规章制度,由学校根据国家的财经政策以及学校的实际情况制定后在学校内颁布实施,学校内部各院系只能按照既定的方针政策和规章制度执行。财务处享有政策和制度的制定权,代表学校对全校的财务事务进行宏观调控,是学校实行统一领导和集中管理的根本保障。

②统一领导学校的财务事项,对学校的各项财务事务集中处理。学校的各项财务事项,事无巨细,只要是涉及财务的,财务部门都有权利和责任进行监管并提出处理意见。财务部门代表学校对学校的各项财务事务进行管理,确保学校各项收入能纳入学校的管理,保证资产安全完整,确保学校的每一笔财务开支都能符合学校的财务制度要求。

③负责对学校的各项收入进行分配,并监督各院系分配的经费按照学校的财务政策和规章制度使用。学校的所有收入都由学校控制支配,收入不直接分配给各院系,而是由各院系根据本院系的年度工作计划向学校申请经费,由学校在年度预算中