

# 民办高校投资“合理回报”与教育经费监管

季红霞(高级会计师)

**【摘要】**本文在分析我国民办高校教育经费监管重点的基础上,对民办高校教育经费监管的难点——“合理回报”,从理论和法规两个方面做了进一步分析,根据回报的性质提出民办高校分类管理中的限额成本补偿模式,并对民办高校基于投资与回报的教育经费监管提出从外部法规和内部控制两方面进行强化的建议。

**【关键词】**民办高校;教育经费;合理回报;监管

**【中图分类号】**G648

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1004-0994(2016)08-0053-3

## 一、我国民办高校教育经费监管的重点

1976年的诺贝尔经济学奖得主弗里德曼在其1980年出版的《自由选择》中说明了四种花钱和消费的形式:①花自己的钱,为自己消费,既讲节约又讲效果;②花自己的钱,为别人消费,只讲节约不讲效果;③花别人的钱,为自己消费,只讲效果不讲节约;④花别人的钱,为别人消费,不讲节约也不讲效果。民办高校与公办高校在花钱上的区别表现为:前者是花自己的钱,后者是花别人的钱。所以,公办高校教育经费监管的重点是防止侵吞公共财政资金,而民办高校的投资者多将高校的钱当成“自己的钱”,因此,我国民办高校突出的矛盾是投资者短期逐利与民办高校长期可持续发展的矛盾。所以,民办高校教育经费监管的重点是:

1. 防止借“合理回报”将民办高校教育经费转化为私产。由于“合理回报”规定不明确,其中的“合理”没有一个明确的量化标准和对执行结果的监督。于是,不少民办高校的出资者借“合理回报”之名,行“牟取暴利”之实,而民办高校多因资金不足严重影响其可持续发展。

2. 防止内部治理的不完善导致教育经费的流失。民办高校实行董事会领导下的院长负责制,董事会结构不合理、职能和议事规则不明确、监事会和内部审计监察部门缺失都使得教育经费缺乏监管,特别是缺乏对出资者的监管,这也为民办高校出资者非法占有或挪用教育资金提供了便利。

3. 防止利用民间融资非法集资和乱收费。民办高校的出资者一般为民营企业,他们对于教育规律的掌握一般不如公办高校,但他们对市场规律的掌握则优于公办高校。在资金紧缺的情况下,他们更倾向于通过非法集资或乱收费等方式获取资金,从而大大增加了民办高校的财务和法律风险。

## 二、民办高校教育经费监管的难点

民办高校教育经费监管的突出难点是“合理回报”问题。由于“合理回报”理论模糊,法规不明确,不仅董事会(理事会)等治理结构的内部监管难以操作,政府层面的外部监管也不便处理。

### (一)“合理回报”理论模糊

“合理回报”的理论模糊表现在其性质是属于收益分配还是奖励?这牵涉到另一个深层次问题:民办高校投资者的出资属于投资还是捐资?即民办高校的产权归属问题。

1. 民办高校举办者的权力不明确,产权规范不清晰。2002年12月28日全国人大常委会颁布的《民办教育促进法》第三十五条规定:“民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权。”法人财产权和出资者所有权是两种不同的权力,但《民办教育促进法》只规定了民办高校的法人财务权,对出资者的权力并未进行明确的规范。

另外,《民办教育促进法》第五条规定:“国家保障民办学校举办者……的合法权力”,但法律并未明确举办者到底有哪些合法权力。产权关系的模糊,意味着权力没有限度和边界,由于不能确保自身的权力,举办者很难从长期利益考虑办学,助长了举办者的短期行为和机会主义。

2. “合理回报”的法律定性是“奖励”,该定性混淆了成本支出与收益分配。全国人大教科文卫委员会教育室主任侯小娟是《民办教育促进法》的主要制定者之一。2003年4月7日,她在北京人民大会堂举行的“促进民办教育发展论坛”上指出:“《民办教育促进法》中规定的‘合理回报’问题,是大家普遍关心的问题。我们认为,‘合理回报’应该看成是国家对民

**【基金项目】**江苏省2015年度高校哲学社会科学基金项目“民办高校财务监管研究”(项目编号:2015SJA003)

办学校出资人的一种鼓励与奖励措施,与允许其营利完全是两回事。‘合理回报’与‘奖励’和‘补偿’相比,更能反映事物的本质特征,更能反映事物的本来面貌,更符合客观实际。给民办学校的出资人以‘合理回报’是从中国国情出发的。我国现阶段民办教育的产生、发展及其特点都不同于发达国家的私立教育,因此民办教育立法不能简单地套用其他国家的做法。我国还处于社会主义初级阶段,民间资本尚不雄厚,缺乏各种公益性社会基金,相关政策也不配套,现阶段政府也不可能像西方一些国家一样给民办教育更多的资金资助。要吸引民间资金办学,就应当采取一些特殊政策。‘合理回报’不失为一种比较好的选择。”

《民办教育促进法》将“合理回报”的内容放在了“第七章 扶持与奖励”中,2004年3月5日国务院发布的《民办教育促进法实施条例》也将“合理回报”的内容放在“第六章 扶持与奖励”中。可见,“合理回报”的法律定性是“奖励”,不是收益分配。而且,奖励和收益分配在会计上的列支渠道是不一样的,奖励是成本费用的组成部分,属于所得税前的列支项目;而收益分配是所得税后的盈余分享,两者具有完全不同的性质。这里对“合理回报”的表述和定性显然混淆了两者的概念、性质和不同的纳税影响。另外,这实际上把举办者的出资行为约定成了“捐资”,与实践存在“捐资”和“投资”两种出资办学情形不符,也使得“投资”办学的回报和投入资金的产权问题成了理论规范上的盲区。

## (二)“合理回报”法规不明晰

1. 法规对“合理回报”的提取基数规定不明晰。《民办教育促进法》中规定允许“从办学结余中取得合理回报”。这可以从两个方面理解:一是“合理回报”在办学结余中列支;二是以办学结余作为提取“合理回报”的基数。法规的不明晰,带来制度执行的自由裁量空间,实践中投资回报的提取基数呈现出使用投资额、学费、办学结余(当年办学结余或累计办学结余)等作为基数的多种情形。

2. 法规对“合理回报”的提取比例规定不明晰。《民办教育促进法》第五十一条规定:“民办学校在扣除办学成本、预留发展基金以及按照国家有关规定提取其他必需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。取得合理回报的具体办法由国务院规定。”可10多年过去了,国务院至今尚未出台“取得合理回报的具体办法”。

部分地区政府或主管部门在地方制度中对合理回报相关内容有相应表述。如:2002年江苏省教育厅和财政厅联合颁布的《江苏省民办高等学校财务管理制度(试行)》第十七条对学校净收益的分配作出规定,净收益的分配顺序为:①计提30%的事业基金;②对投资者投资成本的合理补偿……投资成本补偿额按实际投入资本的一定比例计算,具体比例根据计提事业基金后的净收益额确定,可高于银行贷款利率,但最高不得超过同期银行一年期贷款利率的二个百分

点。其按银行贷款利率的标准计算投资收益容易混淆事实:出资者的回报按借款利率的标准计算,那该出资是权益、借款还是捐资?如果按借款利率计算,那该部分“合理补偿”到底应该列入“收益分配”还是应该列入“成本费用”?

2010年江苏省政府发布《省政府办公厅关于进一步促进民办教育发展的意见》(苏政办发[2010]135号),其中第十八条规定:每年合理回报额不超过学校账面记录的出资人实际出资额与当年金融机构人民币一年期贷款基准利率150%的乘积。浙江省温州市是教育改革试点地区,2013年中共温州市委印发了《关于深入实施国家民办教育综合改革试点,加快教育改革与发展的若干意见》(温委发[2013]63号),其中第五部分第二十二条指出,年奖励额不超过银行一年期贷款基准利率(以2012年7月6日的贷款利率为准)的两倍,即12%。各个地区以及同一地区的不同时期可能都有着不同的标准,“合理”没有一个法定的、唯一的明确规定。

3. 法规针对管理和监督的相关条款不明晰。《民办教育促进法》第六章为管理和监督的相关条款,但未见具体关于“合理回报”的监督条款,监督部门仅规定为“教育行政部门及有关部门”。不明晰的监督规范实际上导致了“合理回报”的外部监管缺失。

由于“合理回报”理论上模糊,法规界定和监督规范上不明晰,造成外部监管无据可依,内部监管控制不力,对民办高校“合理回报”的监管实质上处于缺失的状态。

## 三、强化民办高校教育经费监管的对策

### (一)完善法律法规建设,确保外部监管有法可依

民办高校的出资者是在政府教育资金不足的前提下响应政府号召,帮助政府解决教育民生问题,国家也一直鼓励社会资本投资教育。1999年中共中央、国务院颁布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》第二十四条规定:“继续鼓励社会、个人和企业投资办学和捐(集)资助学,不断完善多渠道筹措教育经费的体制。”2004年,《国务院批转教育部2003-2007年教育振兴行动计划的通知》(国发[2004]5号)中第四十一条规定:“积极鼓励和引导社会、企业和公民个人捐资助学、出资和投资办学。”2005年,国务院颁发的《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(国发[2005]3号)第四条规定:“允许非公有资本进入社会事业领域。支持、引导和规范非公有资本投资教育、科研、卫生、文化、体育等社会事业的非营利性和营利性领域。”

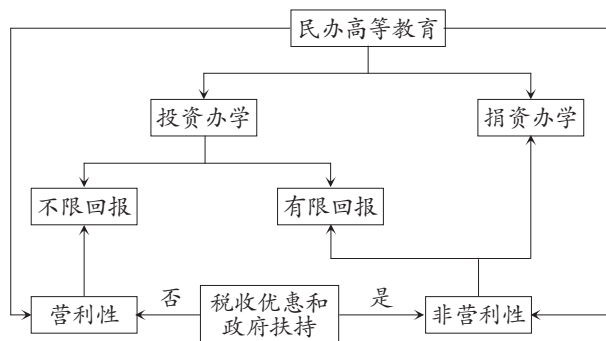
2014年,国务院发布了《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》(国发[2014]60号),鼓励社会资本加大社会事业投资力度。通过独资、合资、合作、联营、租赁等途径,采取特许经营、公建民营、民办公助等方式,鼓励社会资本参与教育、医疗、养老、体育健身和文化设施建设。要求尽快出台鼓励社会力量兴办教育、促进民办教育健康发展的意见;完善落实非营利性教育、医疗、养老、体育健

身和文化机构税收优惠政策。

可以说,民办高校的发展在我国教育体制改革中发挥了不可替代的作用,民办教育的出资者也是我国教育体制改革的推动者。现阶段,教育的内涵发展和教育生态体系的建设仍然需要社会资本的不断投入。而要让社会资本真正依法办学,需要从法律上对其投资的产权和收益权进行明确界定。

1. 落实营利与非营利民办高校分类管理。2010年,规划纲要工作小组办公室发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第四十四条“依法管理民办教育”中要求:开展对营利性和非营利性民办学校分类管理试点。2013年,国务院法制办发出《教育法律一揽子修订草案(征求意见稿)》,其中针对民办教育从目的、法律地位、分类管理、合理回报等六个方面提出了修改和调整,但该征求意见稿之后尚未见到进一步的法律修订稿。事实上,高等教育发展成绩斐然的美国也是有明确的营利与非营利分类的,其中非营利性质的如哈佛大学,营利性质的如凤凰城大学,都是美国发展很好的大学。

就我国实践而言,社会资本用于教育,根据其是否要求取得回报或补偿分为以下两种情形:一是不要求回报和补偿的捐资办学;二是要求回报或补偿的投资办学。而在要求取得回报或补偿的情况下,又存在两种情形:一是要取得不受特定限制的收益分配模式;二是可以接受一定限制的限额成本补偿模式(具体分类见民办高等教育分类图)。



民办高等教育分类图

笔者希望有更多“捐资”办学的公益行为,但由于各种因素的影响,当捐资办学不能满足当前的教育资金需求时,为吸引更多的资金,我国应该有明确配套的鼓励和规范民办高校投资的法律,在法规中明确举办者的投资行为,以明确和保障举办者的产权和收益权。正是基于我国民办高校发展的历史沿革,以及当前国家对教育资金筹集的需求和投资者对资金成本的补偿预期,笔者提出限额成本补偿的创新模式。教育改革试点城市温州2013年的教育改革文件(温委发[2013]63号)对该模式进行了初步的探索,但文件对其具体表述和性质仍未厘清成本与回报的不同。

2. 对有限成本补偿进行明确的法律规范。捐资办学的,

无须考虑回报问题;不限回报的,按我国《公司法》进行登记和管理,也无须特别规范;而限额成本补偿模式,则需要对其成本补偿的性质、条件、标准和限额进行明晰的规范。笔者以为,有限成本补偿模式本质上是对占用资金成本的补偿,不属于收益分配,应作为成本费用列支,但其列支的必要条件是民办高校有足够的收支结余。而在进入清算时,投资者可以按照清算的顺序享有投入资本的收回权。明晰了产权和成本补偿的相关规范后,投资者可以清楚地知道投资的权利和义务,从而做出是否投资的决定;监管部门也因此有了明确的监管依据。

3. 明确监管体系和要求。任何事项,没有监督就没有执行的保证。所以,在进行法律的完善时,其监督条款的完善也是至关重要的。《民办教育促进法》的修订和完善也需要进一步明晰监督体系,建立起政府、社会、民办学校三个维度的立体监督体系,并对各维度监督的实施单位、监督内容和要求进行细化。

## (二)加强内部控制,完善内部监管体系建设

民办高校要真正完善监管体系,实现健康可持续发展,加强内部控制的才是最根本的。由于发展时间短,民办高校内部管理和控制一直处于粗放状态,迫切需要其加强自身的内部控制建设。具体可从以下方面着手:①完善内部治理结构,形成决策、执行、监督相互制衡的机制。民办高校的董事会大多未体现监督职能,也鲜有监事会的监督,从而造成民办高校的很多权力游离于监督之外,这是民办高校监管问题频发的根源。②建立健全民办高校内部控制和教育经费监管的机构,如审计处、监察处、纪律检查委员会等,使得民办高校的日常经济业务和行政业务处于相关机构的有效监督之下。③重视发挥民主监督的作用,完善工会、共青团、教代会、学生会等群众组织的监督机制。④完善教育经费信息公开制度。虽然教育部分别于2010年、2014年发布了相关办法,但并未明确民办高校是否应公开教育经费信息,民办高校应从完善自身角度主动执行教育经费信息公开制度。

## 主要参考文献:

甘永涛.美国营利性大学发展及其治理结构特征[J].教育发展研究,2007(12).

李道先,罗昆,阚海宝.转设背景下独立学院产权制度的困境与对策[J].中国高教研究,2012(10).

李纪明,王陆庄.国外高校治理模式比较及对我国民办高校的启示[J].高等工程教育研究,2010(S1).

罗纳德·G·埃伦伯格著.沈文钦等译.美国的大学治理[M].北京:北京大学出版社,2010.

米尔顿·弗里德曼,罗丝·弗里德曼著.张琦译.自由选择[M].北京:机械工业出版社,2008.

作者单位:南京理工大学紫金学院,南京210046