

民办学校资金来源及债务情况调查

胡 卫 董圣足 方建锋

[摘要] 调研表明,当前民办学校平均负债率在 10%左右,运行资金及债务问题总体上处在可控范围。相对而言,部分民办高校的负债率较高。导致这一状况的原因涉及到前期投入资金多、近年生源持续下降、后期投入标准提升、银行信贷困难等诸多因素。建议允许民办学校用非教学资产作抵押和学费收费权作质押向银行申请贷款,并通过成立担保公司、给予经费补助、实行自主招生、放开收费管制、建立危机预警机制等多渠道解决民办学校的融资和债务难题。

[关键词] 民办学校 资金来源 债务

对于以出资办学为主体、运行经费高度依赖学费收入的民办学校来说,稳定、充足的资金补给是维持生存发展的基本保障。近期,受有关方面委托,上海市教科院民办教育研究所会同中国民办教育研究院、中国民办教育协会法律事务部,组织人员先后赴温州、厦门、北京等地,就相关新闻媒体报道较多的局部地区民办学校债务问题进行了专题调研,在三地分别召开了由教育行政部门、民办教育协会、民办学校举办者及办学者参加的多个座谈会。同时,在浙江、福建、北京、江西、陕西、辽宁、河南、湖北等地发放调查问卷 300 份,回收有效问卷 212 份(回收率为 70.67%)。本次调研旨在全面掌握民办学校资金及债务情况,深入分析民办学校遭遇投融资困难的原因,并就有效防范和化解可能出现的资金风险提出对策建议。

一、民办学校资产来源及其负债情况

(一) 被调研学校基本情况

1. 样本学校类型分布

本次调研学校 212 所，学校类型涵盖民办普通高校（含独立学院）、民办普通高中、民办小学和初中、民办学前教育机构以及其它民办教育机构，详情见表 1。

表 1 调研学校的基本类型

选项	数量（所）	总数（所）	比例（%）
民办普通高校	48	212	22.64%
民办普通高中	28	212	13.21%
民办中小学	52	212	24.53%
民办学前教育	26	212	12.26%
其他	58	212	27.36%

2.资金来源情况

民办学校资金来源有以下几种，“创办者少量投入，学费滚动发展”、“以企业或个人投资为主”、以社会捐赠为主及其它方式办学等。

表 2 学校的举办主体及资金来源情况

选项	数量（所）	总数（所）	比例
社会捐赠为主	2	212	0.94%
创办者少量投入，长期滚动发展	128	212	60.38%
以企业或个人投资为主	62	212	29.25%
没有投资主体	5	212	2.36%
其他	19	212	8.96%

从表 2 可看出，以“创办者少量投入，学费滚动发展”为主的民办学校共有 128 所，占总样本的 60.38%；而“以企业或个人投资为主”的学校有 62 所，占到 29.25%。两项合计达 89.63%。这说明我国民办学校是以创办者投入及学费收入为主要经费来源的，捐资资金和其他社会投入占民办学校资金来源的比重非常低。

3.开办资金规模

从学校开办资金的规模来看，1000 万元资金以下的学校最多，共 129 所；1000 万元-3000 万元的有 44 所。以上两者合计占比达 81.6%。可以说，开

办资金在 3000 万元以下的民办学校占民办学校的绝大部分，是民办学校的主体，详见表 3。

表 3 学校开办资金的数量

选项	数量（所）	总数（所）	比例
1000万以下	129	212	60.85%
1000万-2000万	44	212	20.75%
2000万-5000万	17	212	8.02%
5000万-10000万	8	212	3.77%
10000万以上	14	212	6.60%

（二）被调研学校负债情况

1.民办中小学幼儿园负债情况

调研表明（见表 3、4、5），在本次调研的学校中，无贷款或贷款在 500 万元以下的占 65.09%，开办资金在 1000 万以下的占 60.85%；资产总值在 5000 万元以下的民办学校占比为 49.06%，而总资产在 5000 万元以上的民办学校则超过了半数。其中，多数民办中小学及幼儿园资产规模都在 5000 万元以下。

表 4 学校资产总值

选项	数量（所）	总数（所）	比例
5000万以下	104	212	49.06%
5000万-1亿	35	212	16.51%
1亿-2亿	28	212	13.21%
2亿-3亿	14	212	6.60%
3亿-5亿	6	212	2.83%
5亿以上	25	212	11.79%

表 5 学校贷款情况

选项	数量（所）	总数（所）	比例
无或500万以下	138	212	65.09%
500万-1000万	9	212	4.25%
1000-2000万	28	212	13.21%
2000-5000万	6	212	2.83%
5000万-1亿	9	212	4.25%
1亿-2亿	11	212	5.19%

2亿元以上	11	212	5.19%
-------	----	-----	-------

对问卷进行深入分析表明，绝大部分民办中小学及幼儿园负债率在 5% - 10%之间，其中多数民办幼儿园没有负债。根据企业管理经验公式，市场主体的资产负债率临界点一般为 50%。从 60%以上民办学校的负债率低于 10%的角度来讲，民办教育应属于市场风险较低、运作相对稳健的领域，其整体运行是安全、可控的。

2.民办高等学校负债情况

在全部 212 所被调查学校中，贷款规模在 3000 万元以上的占到 17.46%，其中 1 亿元以上的占到 10.38%，而这部分学校几乎全部为民办高校。当然，民办高校的资产总值相对而言也比较高，资产在 1 亿元以上的基本上为民办高校，约占全部学校的 34.43%（见表 6）。总的看，民办高校平均负债率在 30% - 40%之间，是民办中小学平均负债率的 3 倍左右。少数民办高校负债率超过 50%，自有资金比率偏低，运行风险较高，需要引起警惕。

表 6 48 所民办高校 2009-2011 年校均资产负债变化情况

年份	总资产（万元）	总负债（万元）	负债率（%）
2009	27034.05	10721.13	39.66
2010	29852.46	11618.10	38.92
2011	30161.41	10427.86	34.57
三年中变化情	3127.36	-293.27	-5.09

调研还表明（表 6、表 7），2009-2011 年 48 所民办高校校均总资产增加了 3127.36 万元，而校均负债减少了 293.27 万元，平均资产负债率降低了 5.09 个百分点，呈现逐年下降的趋势。同期，民办高校在财务支出方面，硬件投入已经开始减少，2011 年比 2009 年校均减少了 1268.86 万元，学校的债务风险也相应降低。这一方面原因可能是学校基本建设已告一段落，投入逐年减少之故；另一方面原因也可能是民办高校举办者出于安全考虑，自

身主动减缓了基建的速度所至。无论何种情况，主动降低资金风险，对学校而言都是一种明智之举。

表 7 48 所民办高校 2009-2011 年的校均财务支出状况

年份	人头费(万元)	硬件投入(万元)	财务费用(万元)
2009	1310.55	3087.26	401.27
2010	1455.61	2477.35	399.31
2011	1508.20	1818.40	543.97
三年内变化情况	197.65	-1268.86	142.7

3. 民办学校资产抵押情况

调研表明(见表 8、表 9)，在 212 所样本学校中，近 60% 的民办学校已将 50% 以上资产过户到学校法人名下，这些学校的主体是民办高校。212 所学校中，32.55% 的民办学校资产完全没有抵押，57.08% 的民办学校资产抵押在 30% 以下，仅有 2.36% 的民办学校资产抵押在 50% 以上。我们认为，如果信贷渠道通畅，学校目前暂时的资金问题，是可以通过稳健的银行贷款得到缓解的，民办学校的运行也会因此而更加平稳、健康。

表 8 学校资产过户情况

选项	数量(所)	总数(所)	比例
30%以下	57	212	26.89%
30%-50%	18	212	8.49%
50%-70%	15	212	7.08%
70%及以上	19	212	8.96%
100%	87	212	41.04%
无	16	212	7.55%

表 9 学校资产抵押情况

选项	数量(所)	总数(所)	比例
30%以下	121	212	57.08%
30%-50%	16	212	7.55%
50%-70%	3	212	1.42%
70%以上	2	212	0.94%
无	69	212	32.55%

二、部分民办学校资金运行困难的成因分析

(一) 前期基建投入大，自身资金无法满足建设需要

由于很多民办学校建设初期，都需要征地、建校舍，而近年来教育行政部门对各级各类民办学校的设置标准不断提高，因此举办者的初始投入也随之不断增加。以民办高校为例，《普通本科学校设置暂行规定》(教发〔2006〕18号)要求，“普通本科学校生均占地面积应达到60平方米以上，学院建校初期的校园占地面积应达到500亩以上。”因此，举办者用于征地及基建的投入非常巨大。同时，一些理工类民办本科及高职院校实验实训基地建设，资金投入也很大。不少民办高校举办者由于自有资金有限，从办学伊始就靠借钱来解决资金缺口问题。

(二) 适龄入学人口下降明显，经费来源直接受到影响

与2003年高峰期相比，2010年全国小学在校生总数减少了1749万人，学校数减少了16.84万所；初中在校生总数则减少了1411万人，学校数减少9800所。2012年全国高考报名人数下降至900万人左右，与2008年最高峰时的1040万报考人数相比，减少了约140万人。受此影响，2009-2011年，48所被调研的民办高校校均规模减少了889人(表10)。这就导致以学费为主要收入来源的民办高校总收入直接减少，办学经费普遍吃紧。为了维持正常运行，不少民办院校不得不依靠举债来补充资金不足。

表10 48所民办高校2009-2011年校均办学规模变化情况

年份	在校生数(人)	教职工数(人)
2009	6175	447
2010	5815	423
2011	5286	393
三年中变化情况	-889	-54

(三) 追求学校升格压力加大，硬件建设投入不断升级

由于受到各种现实因素影响，在同等专业设置情况下，本科及以上学历层次以上的高等院校对于广大考生而言，无疑比高职高专院校具有更大吸引力。在竞争压力空前的情况下，独立设置的民办院校谋求升格本科的愿望越来越迫切，以提高招生的竞争力。一些学校为此四处举债，在硬件和软件上大量投入，谋求升格，试图闯出一条生路，也因此而背上了沉重的债务包袱，增加了办学风险。

（四）金融信贷政策偏严，民办学校难以通过正常渠道筹资

受相关法规限制，目前的金融信贷政策使得民办学校极难取得银行贷款。《担保法》明确规定，“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体不得为保证人。”虽然最高法院的司法解释提出，“学校、幼儿园、医院等以公益为目的的事业单位、社会团体，以其教育设施、医疗卫生设施和其他社会公益设施以外的财产为自身债务设定抵押的，人民法院可以认定抵押有效。”但调研发现，这一条未能得到有效执行，民办学校信贷依然十分困难。

（五）学费增长有限而办学成本激增，部分民办院校运行困难

有关数据显示，民办高校在 2009-2011 年三年内，平均学费标准只提升了 222.54 元，住宿费标准基本维持不变，生均事业费仅为公办高校的 1/2。在物价不断上涨、办学成本逐年攀升的情况下，民办高校维持运行的资金压力也越来越大。调研也表明，2009-2011 年，48 所民办高校校均收入减少了 47.73 万元，而支出却增加了 422.07 万元（表 11、表 12），有的学校甚至已处于入不敷出的状态。

表 11 48 所民办高校 2009-2011 年校均收费标准情况

年份	学费标准（元/年）	住宿费标准（元/年）
2009	5068.19	1113.46

2010	5216.73	1111.35
2011	5290.73	1108.02
二年中变化情况	222.54	-5.44

表 12 48 所民办高校 2009-2011 年校均收支状况

年份	收入（万元）	支出（万元）
2009	5915.33	5048.30
2010	6005.21	5401.67
2011	5867.60	5470.37
二年中变化情况	-47.73	422.07

在巨大的生存压力下，为了寻求“活路”，维持学校的基本运行，一些民办院校采用了多种方法来融资：在银行信贷环境较为宽松的地区，有的学校采取了主办方贷款的方式，有的学校采取收费权质押贷款的方式；在银行信贷环境比较严紧的地区，不少学校则被迫采用各种民间融资（包括内部职工集资）的方式，甚至不惜利用社会高利贷资金。事实证明，少数院校过度负债及采取非正常方式融资，虽能维持学校的短期运行，但也给学校长远发展埋下了安全隐患。

三、防范民办学校资金及债务风险的对策建议

特殊国情决定了我国民办教育的基本性质是投资办学，而非捐资办学。现阶段，相当一部分民办学校仍在逐步建设过程中，无论是校舍建设、设备添置，还是专业教师引进、基本教学建设，资金缺口都较大。在调查研究和综合分析基础上，课题组就如何有效缓解民办学校资金压力、防范民办学校办学风险问题，提出如下对策建议。

（一）允许民办学校用非教学资产作抵押和学费收费权作质押向银行申请贷款，并通过成立担保公司为民办学校提供贷款担保等途径，多渠道解决融资难问题，满足民办学校正常的资金需求。

融资困难、经费紧缺，已经成为制约和影响民办学校正常运行和健康发展的瓶颈因素。《民办教育促进法》第四十八条规定：“国家鼓励金融机构运用信贷手段支持民办教育事业的发展”。对此，一些地方纷纷通过立法或规范性文件加以落实。

《辽宁省民办教育促进条例》明确，“鼓励社会基金组织为民办学校提供贷款担保，鼓励信托机构利用信托手段筹集资金支持民办学校的发展”。《湖南省实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》规定，“民办学校可以依法向金融机构申请贷款，鼓励金融机构对民办学校实行信用贷款，鼓励国有资产经营公司、国有投资公司以及其他企业和社会财团为民办学校提供贷款担保”。

《重庆市人民政府关于促进民办教育发展的意见》（渝府发〔2002〕50号）规定，“民办学校可以用非教学资产作抵押和学费收费权作质押向银行申请贷款，用于扩大和改善办学条件”。

近期，重庆市相关部门牵头成立专门面向民办学校的担保公司，其首期创设资本金超过5亿元，截至目前已为民办学校提供总额高达50多亿元的贷款担保。此外，浙江省温州市也正在筹建“温州教育发展投资集团有限公司（注册资金达30亿元），完善教育投融资平台，并组建由国资引导、民资参与的教育担保公司，为民办学校提供贷款担保等服务。上述这些地方的做法，值得国家相关部门及其他地区借鉴和效仿。

（二）各地应依法设立民办教育政府专项资金，鼓励和扶持民办教育的发展；同时在经常性教育财政支出中，通过购买基本公共教育服务等方式，逐步加大对民办学校的经费补助力度。

民办教育也是社会主义公益性事业，民办教育同样具有正的外部性。给

予民办学校一定的经费补助或物质奖励，是世界多数国家及地区的通行做法。为此，《民办教育促进法》第44条规定：“县级以上各级人民政府可以设立专项资金，用于资助民办学校的发展，奖励和表彰有突出贡献的集体和个人”。但调查表明，目前我国中央政府和多数地方人民政府都还没有设立民办教育发展专项资金，更没有将民办教育专项资助列入政府经常性财政预算之中。

为了进一步促进民办教育健康可持续发展，我们强烈建议教育部尽快协调财政部，首先在国家层面依法设立民办教育发展专项资金，用于支持农村贫困地区、民族地区、革命老区发展民办教育，支持民办教育公共服务体系和数字化信息平台建设，支持民办教育改革创新和水平民办学校建设，表彰奖励为民办教育事业作出突出贡献的集体和个人等。与此同时，国家有关部门要敦促各级政府尽快设立民办教育专项资金，并保障年度安排的教育经费增量，按一定比例增加安排民办教育发展专项基金，用于补充民办学校教师社会保险经费、补贴民办学校教师收益、建立民办教育公共服务体系以及支持民办学校开展科研等。

各级政府应依法将支持民办教育发展经费列入同级财政预算。年度安排的教师培养培训、家庭困难学生补助及贷款贴息等事业发展专项，同等用于民办学校。政府委托民办学校承担有关教育培训任务，要按照民办学校、公办学校平等对待原则，拨付相应教育经费。此外，在义务教育阶段，各地还应通过购买服务等形式，按照当地生均培养成本由财政给予民办学校一定比例的经费补助。

（三）各级教育行政部门在招生计划安排上，优先保证民办学校的招生指标；在收费管理上改行政审批制为政府指导价制度，适当放开民办学校学

费限制；允许民办学校根据发展需要，自主、灵活开展多种形式办学活动。

民办教育是我国教育事业发展的重要增长点，是促进教育改革的重要力量。对于主要依靠学费收入来维持日常运行的民办学校而言，招生指标实际上就是其生命线，招生工作对于民办学校具有决定性意义。当前，在全国多数地区总体生源（除学前教育外）逐年减少的背景下，在确定年度招生计划时，教育行政部门应优先保证民办学校的招生指标不受影响，而今后在招生计划增量部分的安排上，应当优先向民办学校倾斜。比如，2012年6月，浙江省教育厅等部门发布《关于进一步扩大民办高等学校办学自主权若干意见》，提出民办高校在确保达到校舍、师资、设备等基本办学条件的前提下，可自主制定年度招生总规模和分专业招生计划，并报省教育厅、省发改委审核备案后，面向社会公布并招生；自2012年起，有意愿的民办院校（含独立学院）可以纳入“三位一体”综合评价招生改革范围，鼓励民办高职院校进行“校考单录”“注册入学”自主招生改革试点。

在收费管理问题上，依法落实民办学校的自主权，改变现在的行政审批制，实行政府指导价，适当放开民办学校学费限制。对于捐资办学和不要求取得合理回报的民办学校，地方政府可参照同类公办学校生均教育事业费的一定比例（倍数），确定收费上限，由学校据此并按补偿办学成本及略有结余的原则自主确定学费标准，报物价主管部门备案并公示。对于出资办学并要求取得合理回报的民办学校和登记为企业法人的民办教育培训机构，则应放开其收费管制，允许其自主确定收取费用的项目和标准，实行市场定价。

此外，在全日制学龄人口数量出现阶段性下降，民办学校运行经费日趋紧张的情况下，应该允许民办学校（尤其是民办高校）举办多种形式的教育

活动，以充分利用现有教学资源，多渠道增加办学经费来源。鼓励和支持民办学校结合自身的定位、特色和学科（专业）优势，面向在职人员开展各种业余形式的高中后和大学后学历教育及非学历教育培训，积极发展企业、事业单位经营管理人才和专业技术人才的继续教育。

（四）要切实加强区域民办教育发展的统筹规划，积极引导民办学校合理布局、准确定位，实现错位竞争、科学发展，避免因低水平重复建设而导致教育资源的严重浪费。

经过多年努力，我国教育已经基本解决有学上的问题，尤其是高等教育资源总体已呈过剩状态。现实当中，一些地方在民办教育发展问题上，缺少通盘考虑和统筹规划，存在门槛过低、把关不严的现象，有的甚至作为招商引资的一种手段，不切实际地引进教育资源，造成局部地区民办教育发展过多、过滥。这是导致民办学校之间围绕生源出现恶性竞争的根源所在。与此同时，部分民办学校举办者也确实存在急功近利和短期行为，盲目扩张、过度负债，注重规模、忽视质量，从而导致在生源不足的情况下出现入不敷出、运行困难、财务危机。

为了保障各级各类民办教育健康、协调、可持续发展，各级教育行政部门必须从区域经济社会和教育事业发展的全局需要出发，切实加强区域民办教育发展的统筹规划，积极引导民办学校合理布局、准确定位，实现错位竞争、科学发展。在新形势下，亟需采取适当的政策措施，引导和鼓励民办学校的举办者和办学者进一步端正办学理念，调整办学思路，摒弃传统的外延扩张模式和低水平重复建设路子，主动顺应人民群众对接受更多更好教育的新期盼，真正将学校发展的重心转移到内涵建设上来。要引导和鼓励民办学

校切实加大办学经费投入，改善各项基础设施，加强师资队伍建设，不断深化教育教学改革，提升质量、凝练特色、办出水平，力争在提供多样化、选择性教育服务方面做得更好、走得更远，从而实现更好更快地发展。

（五）进一步改进民办教育服务和管理水平，完善各种行政监管措施，建立健全危机预警和干预机制，更好地发挥行业组织的自律及互助作用，防范和化解民办学校办学中可能发生的资金风险。

首先，要把好民办学校的入门审批关。分类制定民办学校的设置标准，重点是要对举办者的办学资质及综合实力进行前置性核查。今后在新审批设立民办学校时，对于举办者的自有资金状况要有明确规定，提出最基本的底数要求，开办资金的主体不能是银行贷款或其他借款。

其次，要切实加强民办学校办学过程管理。进一步落实民办学校法人财产权，规范民办学校财务与资产管理，防止和杜绝办学资金被挪用。改进和完善对民办学校招生广告、招生规模及招生对象等的核准与监督制度（重点是非学历高教机构），加大对不规范招生行为的检查和处理力度。完善民办学校教学评估及年度检查制度，督促民办学校将学费收入的主要部分用于教学投入，保障教学质量。

再次，要完善民办学校重组与退出机制。建立健全民办学校举办者变更管理制度，引导和促进民办教育资源的优化配置，鼓励部分办学条件不达标或实际运转有困难的民办学校，通过横向联合、关停并转等形式，实现要素重组或转型发展。同时，民办教育行业组织可以也应该发挥自律及互助功能，在促进民办院校优化重组与有序退出上，发挥建设性作用。这样，一方面能有效化解部分处境不利民办学校的办学危机，另一方面则有利于从整体上促

进民办教育做强做大。

最后，要建立健全风险预警与危机干预机制。建立事前危机预警机制。各级教育行政部门要经常性地排摸所管辖区域内的民办学校资金运作情况，一旦存在安全隐患，要适时采取针对性措施，以防范于未然。建立风险保证金制度。保证金按照学费的一定比例由各民办学校分期缴存，用于紧急状态下，清退学生学杂费、偿付教职工工资和支付基建工程款项等维稳支出。对危机学校采取必要的行政干预措施。包括实施财务账户监管、资金冻结、派出临时工作组接管学校等，以维持正常教学秩序。提前做好在校生转学安置预案。一旦发生危机，教育行政部门应提早介入并主动协调，做好学杂费清退及学生转学工作。

本文系全国教育科学规划 2011 年度教育部重点课题“地方政府民办教育制度创新研究”(DFA110218) 的阶段性成果。

Research Report on Funding Sources and Debt of Non-governmental Schools

Hu-wei, Dong-shengzu, Fang-jianfeng

(Shanghai Academy of Educational Science , shanghai 200032 , China)

Abstract: The research indicates that the average debt ratio of non-governmental schools is around 10%, so the operating funds and debt still in the controlling. However, the debt ratio of non-governmental high schools is much higher. The reasons leading to this situation involves too much initial investment funds, the continuous decline of students enrollment,

higher standards of post-investment, the difficulty of bank credit and so on. Propose to permit non-governmental school to mortgage non-teaching assets and the tuition fee right for bank credit and through the multiple channels like the establishment of surety companies, financial supporting, recruiting students independently, appropriately reducing the charge standards, establishment of crisis warning mechanism and so on to resolve financial and debt issues of non-governmental schools.

Keywords: Non-governmental Schools Funding Sources Debt