



# 教育财会改革探究

本书是作者在学校财务管理岗位工作二十六年以来，在教育改革、财务管理等具体工作中的经验总结和实践回顾，其中收录的文章虽然时间跨越较长，但主题集中、脉络清晰，不仅关注国家政策，深入探讨国家政策执行过程中的新情况和新问题，关注热点问题，深入探讨热点问题形成的原因及解决办法，而且关注重点理论，深入探讨重点理论构建的基本思路和实践路径，同时还关注国外经验，深入探讨国外经验在中国的学习和借鉴，具有高度的政治敏锐性和学术敏感性，同时兼顾学术的前沿性和视野的国际性，并运用多种方法开展学科交叉研究。



黄永林

著



华东师范大学出版社

# 教育财会改革探究

黄永林

著



华中师范大学出版社

# 新出图证(鄂)字 10 号

## 图书在版编目(CIP)数据

教育财会改革探究/黄永林 著 —武汉:华中师范大学出版社,2014.10  
ISBN 978-7-5622-6468-2

I. ①教… II. ①黄… III. ①学校管理—财务管理—研究 IV. ①G475

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 305823 号

## 教育财会改革探究

© 黄永林 著

责任编辑:何国梅

责任校对:王 炜

封面设计:甘 英

编辑室:高校教材编辑室

电话:027-67867364

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市珞喻路 152 号

电话:027-67863426(发行部) 027-67861321(邮购)

传真:027-67863291

网址:<http://www.ccupress.ccnu.edu.cn>

电子邮箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:湖北新华印务有限公司

督印:章光琼

字数:420 千字

开本:710mm×1000mm 1/16

印张:22.5

版次:2014 年 10 月第 1 版

印次:2014 年 10 月第 1 次印刷

印数:1-1500

定价:50.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话 027-67861321



黄永林，男，1958年8月生，湖北仙桃人。博士、教授、博士生导师，享受国务院政府特殊津贴。现任华中师范大学副校长、国家文化产业研究中心主任、中国新闻学学会会长、中国民俗学会副会长，中国教育会计学会副会长、全国高等师范院校财务管理研究会会长。《新文学评论》和《教育财会研究》杂志主编，主要从事文化产业、民俗文化、现当代文学，以及高校财务管理研究。

近年来主持国家高等教育“211工程”重点学科建设项目“中华民族文化保护、创意与数字化工程”，国家文化科技提升计划项目“国家非物质文化遗产保护与传承技术体系的构建”，教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“网络舆论的监测与安全研究”，财政部、文化部委托的大型调研项目“中国当代农村文化调查”，财政部、教育部项目“新中国成立60年教育财务改革与发展研究”，“中国中西部地区农村中小学合理布局研究”等国家和省部级重大和重点项目20余项。出版著作30余部，发表论文200余篇，其中20余篇论文被《新华文摘》、《中国社会科学文摘》和人大报刊复印资料等转载。

曾获得教育部高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）学术著作奖、文化部创新奖、中国民间文学学术著作奖、中国民间文艺学“山花奖”学术著作奖、国家教委（教育部）高校优秀教材奖（集体项目）、国家图书奖提名奖（集体项目）等省部级以上学术奖10余项。

## 自序

时间过得真快，我在学校财务管理岗位已工作 26 个年头，作为学校领导分管财务工作也有 11 个年头了。至今我还清楚地记得，1988 年 3 月 26 日，因工作需要，我从文学院调到学校财务处工作时大家欢迎我的情景。从那时起，我成为学校“教学研究与行政管理双肩挑”的干部，一边在校财务处从事财务管理工作，一边在文学院承担部分教学和科研任务。我是文学专业毕业的研究生，没有系统学过财会专业方面的知识，只是小时候我的父亲教过我珠算，算盘打得不错，曾在农村生产大队当过一段时间会计。凭这点财会基础，显然是不可能适应一所大学财务管理岗位工作的。到财务管理岗位上后，我对自己的工作目标定位是：通过学校财务管理体制、机制和制度的改革和创新，积极争取国家财政、企事业单位、社会各界等多种渠道的经费支持，使学校办学经费有较大幅度增加；通过强化科学化、规范化和精细化管理，调动广大教职员工的生财、聚财和理财的积极性，使学校经费使用效益大大提高，为促进学校改革与发展提供经济支撑。

从文学研究到财务管理，从熟悉的文学领域到陌生的财会部门，从形象思维到抽象思维的巨大反差，对我提出了严峻的挑战。我必须尽快完成知识结构和思维方式的转变，实现从一个“门外汉”到一个行家里手的过渡。为了尽快适应学校财务岗位工作，一方面，我在日常工作中虚心向财务处的老师们学习，不怕吃苦、多干工作、勇挑重担、勤于钻研，尽可能在工作实践中锻炼和提高自己；另一方面，我抓紧一切可以利用的业余时间，刻苦学习财务管理和会计核算等方面的基本理论和实务。经过几年的强化训练与提升，我逐步完成了从外行到内行的转变，得到了各级领导和学校师生的信任、支持和鼓励。1994 年，我被推选为中国教育会计学会会刊《教育财会研究》杂志的主编，其后被推选为中国教育会计学会副会长、全国高等师范院校财务管理研究会会长。2003 年底，华中师范大学面向海内外公开招聘副校长，我有幸参加。在众多竞争对手中，我幸运地脱颖而出，成为学校主管财经工作的副校长。

高校财务管理工作岗位，促使我在教育财会理论学习中必须结合工作实际思考具体问题；《教育财会研究》杂志主编的职责，迫使我在编发文章时必须

关注国内外教育财务管理和会计核算的新情况、新问题和新理论，这形成了我对教育财务管理和会计核算中重点和热点问题思考的习惯。在这 26 年的高校财会工作、学习和研究中，我有幸多次参与教育部、财政部关于教育财务与会计改革政策和制度的制定、财务预决算的分析和重要课题的研究等工作。通过这些工作，我提高了政治素养，开阔了学术视野，提升了管理水平，增强了研究能力。我先后主持了 10 多项省部级教育财会研究重大和重点项目，如部级项目“教育财务会计工作和教育财务人员奖惩实施办法研究”、“世纪之交的中国教育财务改革与发展研究”、“中国高校独立学院财务管理研究”、“新中国成立 60 年教育财务改革与发展研究”、“中国中西部地区农村中小学合理布局结构研究”和“农村义务教育保障机制实证研究”等，中国教育会计学会项目“高校财务管理模式研究”，湖北省教育厅项目“湖北高校教育经费筹措研究”、“湖北省高等学校后勤社会化改革方案研究”和“湖北省属高等学校财务状况评价”等；已出版关于教育管理和财会方面的著作 10 多部，主要有《新中国教育财务六十年》、《中国独立学院财务管理理论与实践研究》、《农村义务教育经费保障机制实证研究》、《世纪之交的中国教育财务改革与发展》、《学校财务会计手册》等；发表了关于教育管理和财会研究的论文 70 多篇。研究成果获得奖励 10 多项，其中，我作为项目第二负责人参与的“中国中西部地区农村中小学合理布局结构研究”项目成果 2012 年获教育部第六届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）一等奖，《中国政府预算：制度、管理与案例》（集体项目）获第六届国家图书奖提名奖，《高校财务管理模式研究》获中国教育会计学会优秀论文二等奖，《新中国教育财务六十年》获中南地区大学出版社优秀专著二等奖等。

刻苦学习和不断研究是我人生中最大的爱好与追求。在工作中加强学习，在学习中不断思考，在思考中深入研究，在深入研究中解决工作中的实际问题，这是我学习、研究与工作相互促进的辩证法，也是我能有所进步的法宝。我关于教育管理与财会方面的研究主要有以下特点：一是以高度的政治敏锐和学术敏感，及时捕捉重点和热点问题，体现出服务于国家和社会的需求导向；二是坚持学术的前沿性和视野的国际性，以问题为导向，瞄准学术研究前沿，站在国际国内背景和国家立场的高度，务实地研究现实中的问题，以期提出具有现实创新意义的理论和建议；三是运用多种方法开展研究，坚持多学科交叉运用，坚持定性研究与定量研究结合，追求研究的客观性、科学性、立体性。

**其一，关注国家政策，深入探讨国家政策执行过程中的新情况和新问题。**

要做好高校财务管理工作，必须及时学习和深刻理解国家最新财经政策和

制度，认真掌握其中的重要内容、关键点，尤其要深入研究执行中可能出现的新情况和新问题。只有这样，才能贯彻执行好这些政策和制度。比如，1989年《国务院批转国家教委等部门关于深化改革鼓励教育科研卫生单位增加社会服务意见的通知》发布不久，我结合自己对文件的学习理解和针对当时高校开展有偿社会服务中存在的问题，撰写了《论高校有偿服务的“度”》（载《湖北高教》1989年第2期）一文。文章在充分肯定高校开展有偿社会服务的重大意义的同时，重点强调了要理性看待高校有偿社会服务，率先提出了高校有偿社会服务“度”的问题，主张“规模上必须量力而行，统筹兼顾”、“内容上必须与学校教学科研相结合”、“效益上必须坚持把社会效益放在首位”和“收入分配上必须正确处理国家、集体和个人三者利益的关系”。这些观点至今看来仍有很重要的现实意义。

1999年11月2日，第一次全国高校后勤社会化改革工作会议在上海召开。2000年1月14日，国务院办公厅转发教育部等部门《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》。为了深入贯彻全国高校后勤社会化改革的精神，湖北省教育厅组织相关专家开展了“湖北高校后勤社会化改革研究”。我作为课题组核心成员参与研究，并执笔撰写了《高校后勤社会化新模式探讨》（载《教育财会研究》2001年第2期）。文章提出了高校后勤社会化的新模式，即在政府的统筹主导、教育行政部门的组织和协调下，联合各高校后勤实体，引进社会力量，依托高校后勤资源，组建跨学校的、区域性的高校后勤服务股份有限公司。文章还从组建股份公司应坚持的基本原则、股东构成、管理模式、运行机制等方面提出了具体实施方案。该方案提出后，得到了教育部领导的充分肯定，并在部分省市高校中推广运用。

1997年1月1日，我国开始实施的《高等学校财务制度》提出：“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。”在高等学校财务管理体制逐步由高度统一的“集中管理型”向简政放权的“分级管理型”转变的过程中，有些人把“统一领导”、“适当集中财权”与实行“分级管理”体制对立起来，否定“分级管理”体制。针对这一新情况，1998年我发表了《论“适当集中财权”与“分级管理”关系》（载《高等学校财务管理论文集》，湖北省高等学校会计学会编印，1998年版）一文。文章分析了我国经济体制改革对高校财务管理改革产生的巨大影响，论述了改革“高度集中管理”体制与强调“适当集中财权”、“分级管理”、“宏观调控”的辩证关系；强调了各学校的财务管理体制改革既要适应市场经济体制改革和高等教育管理体制发展的需要，更要因校制宜，具体情况具体分析，区别对待，不可以“一刀切”；特别强调了改革要

遵循“宏观控制，微观搞活”的基本原则，达到最大限度地发挥人、财、物的综合效益，促进学校事业发展的目的。

2005年12月24日，国务院发布了《关于深化农村义务教育经费保障机制改革的通知》，将农村义务教育纳入公共财政保障范畴，从体制上解决了农村义务教育经费保障问题。为总结评估农村义务教育保障机制政策实施以来的执行情况和效果，研究提出进一步完善保障机制的思路和举措，教育部财务司委托华中师范大学开展“农村义务教育保障机制实证研究”，并指定由我具体负责主持该课题研究。从2011年7月开始到2012年12月结项，课题组选择了东部地区的广东，中部地区的湖南、湖北、安徽，西部地区的云南、青海以及东北地区的黑龙江7个省、21个县、42个乡镇的120多所中学和小学进行了深入调研，形成了调研报告《农村义务教育经费保障机制实证研究》（华中师范大学出版社2013年版）。这一研究成果比较全面地展示了我国农村义务教育保障机制改革实施的全貌，客观分析了我国农村义务教育保障机制实施的成效、经验以及存在的不足，提出了进一步完善我国农村义务教育保障机制的政策与措施建议。

## 其二，关注热点问题，深入探讨热点问题形成的原因及解决办法。

改革开放以来，社会各界和人民群众对教育问题关注的热情越来越高，要求改革的呼声也越来越高。自觉关注问题、回应问题，是我们教育工作不断取得突破的重要前提。作为教育工作者和《教育财会研究》杂志主编，我十分关注教育管理和财会改革的热点问题，并与作者一道积极寻求解决这些热点问题的正确思路 and 有效途径，希望能对最终解决这些问题有所帮助。

20世纪80年代末期，高校教职工公费医疗费超支问题十分严重，已成为高校沉重的经济负担，直接影响学校事业的发展，成为高校热点问题。1989年，我们分别对国家教委（现教育部）直属在汉高校武汉大学、华中理工大学（现华中科技大学）和华中师范大学的医疗费超支情况做了深入的调查研究，写成专题报告《高校公费医疗超支原因和改革建议——武汉大学、华中理工大学和华中师范大学医疗费超支情况调查报告》（载《湖北高校财会通讯》1989年第2期）。报告详细介绍了三所学校公费医疗费超支现状，分析了超支原因，并提出了公费医疗改革的具体建议。调研报告受到有关部门高度重视，为深化高校公费医疗制度改革提供了借鉴。

20世纪90年代末，我国经济市场需求不旺，“过剩经济”明显，就业压力过大，在寻求新的经济增长点的过程中，国家希望通过启动高等教育消费拉动经济增长，缓解就业压力。自1999年开始，我国实行扩大普通高校本、专科院校招生人数的教育改革政策，教育消费成为当时关注的热点问题。

2000年,我发表的《论高等教育消费》(载《湖北农村金融研究》2000年第4期)一文,分析了高等教育消费的特征,并以大量国际国内相关数据分析了启动高等教育消费的意义、可行性。文章认为,高等教育消费是一种提高个人素质的投资,是增值前景最大的投资,应该提倡和鼓励社会公众消费高等教育;启动高等教育消费对于提高国民素质、减轻升学压力、拉动经济增长、缓解就业压力具有重要的意义。

2001年印发的《国务院关于基础教育改革与发展的决定》,将农村中小学布局调整列为我国农村义务教育发展的一项重要工作。此后,农村中小学布局调整在全国范围内大规模地展开,但在取得成绩的同时,也出现了一些问题,受到社会各界广泛关注。为了深入了解我国农村中小学布局结构调整现状,2006年5月20日至7月7日,我们深入云南6个县、36个乡镇的100多个村寨,对农村中小学布局结构调整情况展开调查,形成了《云南省农村中小学布局结构调查报告》(载《教育财会研究》2007年第5期)。报告以大量数据详细分析了云南农村中小学布局结构调整的做法、创新点、成效、问题与原因,并对中国中西部农村中小学布局结构调整提出了具体的改革建议。

21世纪初,中国高校独立学院作为一个新生事物,其投资体制和运行机制上的特殊性体现出的活力与生机使其得到了迅速发展。从独立学院财务管理来看,由于没有现成统一的财务模式可循,许多独立学院在财务管理上存在着不规范、不合理、不科学的情况,独立学院财务管理问题一度成为社会关注度比较高的热点问题。在这样的背景下,我主持了教育部财务司和财政部教科文司委托项目“中国高校独立学院财务管理研究”。在深入调查研究的基础上,我发表了一系列研究论文,并出版了专著《中国独立学院财务管理的理论与实践探讨》(与方同庆合著,高等教育出版社2009年版)。该书在分析我国独立学院产生背景、发展历程、现实意义以及存在问题的基础上,从中国独立学院的产权结构及管理、财务管理模式与运行机制、成本核算和成本分担、预算管理、资产管理、财务内部控制以及“合理回报”依据和财务操作等方面进行了较为深入的探讨,并对独立学院财务制度和会计制度的设计提出了具体构想。全书从理论到实践,初步回答了中国独立学院在财务管理方面亟待解决的问题。

近些年来,国家在持续大幅度地增加财政科技投入的同时,也采取了一系列具体措施加强财政科研经费管理,提高资金使用效益。在肯定成绩的同时,也应当看到,高校科研项目及经费管理的问题还相当突出,尤其是高校科研经费腐败已经成为社会关注的新热点问题。由于长期从事高校科研和财务管理工作,我受教育部委派参加了教育部部分直属高校科研经费专项检查工作。在广

泛调研的基础上,发现产生这些问题的原因既有学校内部科研经费管理不到位,也有国家科研政策制度不合理和不完善。为此,发表了《高校科研经费管理制度存在的问题及改革建议》(载《教育与经济》2013年第3期)一文。文章从国家政策制度层面对高校科研经费管理存在的问题及原因进行深入分析,提出了改革的建议,希望通过深化改革和完善政策制度,建立符合高校科研活动规律和财政管理要求的经费管理政策制度,最终形成既有利于充分调动科研人员积极性,又具有约束力、界限分明、程序规范、简洁易行、覆盖纵向横向的分级分类管理制度体系,以保证科研经费的规范使用和使用效益提高。

### 其三,关注重点理论,深入探讨重点理论建构的基本思路和实践路径。

理论是实践的指南,理论突破是实践的先导,理论创新是实践提出的任务。教育要发展,根本靠改革创新。教育改革是对教育理论创新的实践,是教育事业发展生机与活力的源泉。教育财会理论研究者应该以敏锐的学术眼光及时捕捉教育财会领域新的重大理论成果,并深入研究其实践意义,探索实践路径,为推动教育财会改革与发展服务。

20世纪80年代,我国借鉴西方企业责任会计的先进管理理念,在企业中推行承包经营责任制、划小核算单位、实行目标管理等,初步形成了具有中国特色的企业责任会计体系。作为事业单位的高等学校,是否也可以引进责任会计的先进管理理念,建立具有中国特色的高校责任会计体系,这是一个很值得探讨的问题。1990年我发表的《高校实行责任会计初探》(载《教育财会研究》1990年第4期,收录于《高师财务管理研究》(第一辑),陕西师范大学出版社1992年版)认为,责任会计对于强化高校会计工作管理职能,调动广大教职工生财、聚财和理财的积极性与主动性,扩大高校经费来源,提高经费使用效益,推动高校事业发展将起到积极作用。文章还从划分责任单位、确定责任目标,根据不同的情况采用不同的责任会计核算形式以及如何进行责任考核和奖惩等方面,探讨了高校实施责任会计的具体步骤和详细内容。高校会计是否具有决策职能和如何实现决策职能,同样是理论界关注的重要问题。对这一问题,我发表的《试论高校会计的决策职能》(载《事业财会》1992年第1期),从高校会计的信息系统和控制系统功能两方面论述了高校会计参与决策的可能性,并探讨了高校会计参与决策的主要途径:提供会计信息,为学校各项决策提供科学的依据;加强会计控制,保证学校决策的顺利实施。

长期以来,高等学校被一些人认为是纯消费部门,不讲求投资效益,因而也没有建立起一个比较系统的人才成本核算的方法体系。随着经济体制和教育体制改革的不断深化,人们开始注重提高教育投资效益。于是,高校人才成本核算研究成为高校会计理论亟待研究的新课题。我撰写的《高校人才成本核算

初探》(载《教育财会研究》1991年第4期,摘载《教育与经济》1992年第2期),探讨了高校人才成本核算的具体内容(包括人员经费、公用经费和固定资产折旧等),强调了应处理好的几个问题:预算会计制度和成本会计制度的关系,实行固定资产折旧制度,在现行的高校会计核算项目中如何扣除与学生成本无关的内容、处理好教学年度和财政年度不一致对人才成本核算的影响、以系(科)为对象归集人才成本等等操作层面的问题。文章尤其重点探讨了高校全年在校学生平均数计算、人员经费核算、公用经费核算、固定资产折旧和提取大修基金核算、每生年培养费核算和每生大学期间培养总成本核算的内容与方法。

2009年是中华人民共和国成立60周年,我们承担了教育部财务司和财政部教科文司委托的“新中国成立60年教育财务改革与发展研究”专项课题,并于2011年出版了《新中国教育财务六十年》(华中师范大学出版社2010年版)一书。该书以新中国成立60年,特别是改革开放以来我国改革与发展为宏观大背景,在中国社会深刻变革的波澜壮阔的全景视野下思考中国教育财务改革,以教育财务体制、机制和制度为研究重点,以改革、创新、发展关系为研究视角,从教育财政体制、教育经费投入法规体系、公共财政教育支出制度、学校财务会计制度、财务管理体制、经费管理机制、收入分配制度、资助经济困难学生制度、教育系统内部审计制度等方面进行系统深入的研究,全面回顾了新中国60年,特别是改革开放30年来我国教育财务改革与发展的重大战略思想、重大战略举措的决策与实践过程,展示了中国教育财务改革与发展的艰难历程和辉煌成就,客观总结了我国教育财务改革与发展所取得的深刻经验,理性分析了我国教育财务发展中依然存在的问题与不足、教训和启示,并且比较系统地提出了进一步深化教育财务改革的意见和建议。这部书对进一步深化我国教育财务改革和理论研究具有一定的参考价值。

#### 其四,关注国外经验,深入探讨国外经验在中国的学习和借鉴。

他山之石,可以攻玉。中国教育财会改革与发展要进一步深化,必须借鉴国外先进的教育财会理念与方法。中国教育财会理论与实务研究要进一步深入,必须要有国际视野和全球意识。惟其如此,中国教育财会才能获得长足发展。在教育财会理论研究与工作实践中,我比较注意对国外相关理论和经验的学习、研究和借鉴。

为深入研究中国高等教育投入政策,我采取教育投入政策国际比较方法,发表了《中国高等教育投入的政策选择及国际比较》(载《教育财会研究》2001年第5期)。文章通过对近些年来我国高等教育投入主要政策选择的回顾和与现行国际状况的比较,探讨了我国高等教育投入的变化状况及未来走向。

文章指出,从目前情形来说,加大政府投入,这是政府应尽义务,是首要的选择;受教育者适当承担教育成本,并根据现实支付能力适当提高标准,这是受教育者应尽的职责,是理所当然的选择;大力发展民办高等教育,鼓励社会力量办学,大有可为,这是势在必然的发展性选择。

2001年11月10日,我国正式加入WTO,这对被WTO作为世界服务贸易范围之一的中国高等教育带来了机遇与挑战。为此,我发表了《加入WTO与中国高校财会工作》(载《教育财会研究》2003年第5期)一文。文章分析了我国加入WTO对高校财会工作的挑战,即教育市场的国际化使高教资源的竞争越来越激烈、办学主体的多元化使高校财务关系越来越复杂、教育投资的产业化使高校资金渠道越来越丰富、财会信息的公众化使高校财会信息越来越重要。文章探讨了应对挑战的具体措施:强化竞争观念,增强创新意识;转变理财观念,增强服务意识;改善管理机制,夯实财会基础;完善核算体系,强化财会职能;加强队伍建设,提高人员素质;建立财会网络,提高信息质量。

近些年,为了学习和借鉴国外高校管理经验,我多次参与教育部、国家外国专家局等组织的赴国外高校的管理培训、学习和考察活动,并执笔撰写了一系列调研考察报告,主要有:《美国教育财务管理——赴美国高校行政管理培训考察报告》(载《教育财会研究》1999年第6期)、《澳大利亚和新西兰高校的财务管理——赴澳大利亚和新西兰高校财务管理考察报告》(载《教育财会研究》2000年第1期)、《欧洲高校财务管理——赴欧洲高校财务管理考察报告》、《英国高等教育国际化的动因、特点及其启示》(载《国家教育行政学院学报》2006年第2期)、《英国高校改革与发展的状况及其思考——2005年中国高校领导赴英国培训团报告》(载“高校领导赴海外培训项目”文集编委会编,《大学建设的国际视野:教育部、国家外专局“高校领导赴海外培训项目”文集》,高等教育出版社2011年版)。这些考察报告分别对美国、澳大利亚、新西兰、英国、法国和德国的教育行政管理、高校办学理念和战略定位、组织架构和运行机制、国际交流战略与具体实施、资金筹措与财务管理、经费预算与政府采购和国库支付、高校审计等方面的情况和特点进行了详细介绍分析,并结合中国教育实际,提出了学习和借鉴其有益经验和做法的具体建议,对进一步深化我国教育改革、促进教育事业发展具有积极的启发意义。

除了上述提及的内容外,我还结合教育财务工作实际,围绕高校理财的宏观背景、直属高校部门预算与高等师范院校经费投入和财务管理改革以及教育财会论文与高校财务决算分析报告的写作等进行了探讨。这些文章能紧密结合国家教育改革和学校财务工作的具体实际进行研究。

最后,我要特别说明的是,我之所以从已经发表的教育管理和财会研究论

文中选出部分文章编成这本《教育财会改革探究》出版，是希望通过这种方式比较系统地回顾自己在教育财会岗位工作26年的历程，为自己所走的教育财会之路留下一些记忆。这其中有成功的快乐，更有探索的艰辛。得失惟已知，功过任人评。如果说我还能在教育财会方面有所建树，这得益于很多领导、专家、同事、朋友和家人给予我的关心与指导、帮助与支持，甚至是理解与包容。这里，我要向他们致以深深的谢意！由于本人才疏学浅，这本集子中的许多研究还很不深入，谬误也不少，希望得到大家的批评指正。

黄永林

2014年3月26日于桂子山

# 目 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 第一编 教育财会改革背景.....           | 1   |
| 高等教育财会研究十大热点问题评述.....       | 1   |
| 高校理财宏观背景变化研究 .....          | 16  |
| 中国高等教育投入的政策选择及国际比较 .....    | 35  |
| 加入 WTO 与中国高校财会工作 .....      | 50  |
| 第二编 教育财会改革 60 年.....        | 58  |
| 新中国 60 年教育财政体制改革的主要成效.....  | 58  |
| 新中国 60 年教育经费管理体制与机制改革.....  | 71  |
| 新中国 60 年教育财会制度体系改革.....     | 85  |
| 新中国 60 年高校财务管理体制改革.....     | 98  |
| 第三编 高等教育财务改革.....           | 107 |
| 论高等教育消费.....                | 107 |
| 论高校有偿服务的“度” .....           | 113 |
| 论“适当集中财权”与“分级管理”的关系.....    | 117 |
| 教育部直属高校部门预算编制改革.....        | 121 |
| 高校科研经费管理制度存在的问题及改革建议.....   | 139 |
| 第四编 高校会计核算改革.....           | 148 |
| 高校实行责任会计初探.....             | 148 |
| 试论高校会计的决策职能.....            | 153 |
| 高校人才成本核算初探.....             | 158 |
| 第五编 高校内部管理改革.....           | 163 |
| 试述高校内部改革的模式及其特征.....        | 163 |
| 高校后勤社会化新模式探讨.....           | 168 |
| 高校公费医疗超支原因和改革建议             |     |
| ——武汉大学、华中理工大学和华中师范大学医疗费超支情况 |     |
| 调查报告.....                   | 171 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 在改革中求生存 在创新中求发展                     |     |
| ——赴辽宁高校管理改革考察报告(节选) .....           | 175 |
| <b>第六编 师范教育投入改革</b> .....           | 182 |
| 国家教委直属师范大学“七五”以来办学经费状况分析及改革建议 ..... | 182 |
| 国家教委直属师范院校办学经费困境及改革思路讨论综述 .....     | 194 |
| 论师范教育改革与师范院校筹资 .....                | 200 |
| <b>第七编 独立学院财会改革</b> .....           | 206 |
| 基于产权经济的独立学院产权的特征和管理 .....           | 206 |
| 论我国独立学院“合理回报”的依据 .....              | 214 |
| 论独立学院“合理回报”的经济属性与财务操作 .....         | 221 |
| <b>第八编 基础教育保障改革</b> .....           | 227 |
| 人民教育政府办:全面实施城乡免费义务教育                |     |
| ——义务教育经费保障“新机制”概述 .....             | 227 |
| 云南省农村中小学布局结构调查报告 .....              | 245 |
| <b>第九编 国外高校管理考察</b> .....           | 271 |
| 美国教育财务管理                            |     |
| ——赴美国高校行政管理培训考察报告 .....             | 271 |
| 澳大利亚和新西兰高校的财务管理                     |     |
| ——赴澳大利亚和新西兰高校财务管理考察报告 .....         | 278 |
| 欧洲高校财务管理                            |     |
| ——赴欧洲高校财务管理考察报告 .....               | 285 |
| 英国高校改革与发展的状况及其思考                    |     |
| ——2005年中国高校领导赴英国培训团报告 .....         | 298 |
| 英国高等教育国际化的动因、特点及其启示 .....           | 315 |
| <b>第十编 教育财会论文写作</b> .....           | 325 |
| 教育财会论文选题 .....                      | 325 |
| 高校财务决算报告写作 .....                    | 332 |
| 财务决算文字说明的写作                         |     |
| ——兼评国家教委直属高校1990年财务决算文字说明 .....     | 341 |
| <b>附录 黄永林关于教育财会研究著作简目</b> .....     | 348 |

## 第一编 教育财会改革背景

### 高等教育财会研究十大热点问题评述

“后4%时代”的高等教育投入、内涵式发展背景下高等教育投入导向、科研经费管理、研究生培养机制改革、高校财务会计制度改革、财务信息公开、高校总会计师制度、校院两级财务管理体制改革、财务监督管理研究、财务信息化建设是近年高等教育财会领域关注的热点问题，对这些问题的深入探讨有利于促进高等教育财务管理自我完善、科学发展的有效机制的形成，有利于引领高等教育财会研究的方向，推动高等教育改革创新与科学发展。

进入21世纪，随着我国“从人力资源大国向人力资源强国转变”战略目标的提出，特别是随着我国公共财政体系建设的推进和财政预算管理制度改革的不断深化，财政管理日益朝着科学化、精细化目标发展，加上财政、审计监督和社会监督力度的不断加大，高等教育财务管理和会计核算工作的要求也越来越高。面对新的形势和任务，我国高等教育财会工作在取得历史性成就的同时，还面临着前所未有的严峻挑战和许多亟待解决的问题。笔者从近年高等教育财会领域重点关注的诸多问题中选出了十大热点问题进行分析介绍。这些热点问题都是社会普遍关注的教育财会理论和实践问题。研究高等教育财会热点问题的目的，就是要积极寻求解决高等教育财会热点问题的正确思路 and 有效途径，力图促进高等教育财务管理自我完善、科学发展的有效机制的形成，引领高等教育财会研究的方向，推动高等教育改革创新与科学发展。

## 一、“后 4%时代”的高等教育投入

1993 年 2 月 13 日,中共中央和国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》,正式提出“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,本世纪末达到百分之四”。自此,“4%”成为中国教育史和中国公共财政决策史上非常著名的数字。这个数字提出来之后,落实情况一直不好。到 2000 年实际只有 2.78%,尤其是在 2003 年至 2006 年间这个比例不升反而有所下降。面对这一形势,2006 年全国人大通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》再次强调:“保证财政性教育经费的增长幅度明显高于财政经常性收入的增长幅度,逐步使财政性教育经费占国民生产总值的比例达到 4%。”2010 年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》明确提出:“提高国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例,2012 年达到 4%。”再次提出了“4%”比例达到的具体时间。在 2012 年的全国“两会”上,温家宝总理的政府工作报告提出,2012 年全面实现“4%”的目标。经过全国各级政府和教育、财政部门的共同努力,这个目标终于在 2012 年得以实现。在全国人大通过的 2012 年国家预算中,财政性教育经费支出为 21 984.63 亿元,占 GDP 的 4%以上。中央预算内投资用于教育的比重达到 7%。2012 年国家财政性高等教育经费支出 4 300 多亿元,约占国家财政性教育经费支出的 21.71%。

我国教育投入一直严重不足,国家财政性教育支出占 GDP 比重较低,成为制约教育事业发展的的重要因素之一。我国教育经费投入不足的原因主要有:国家财政收入占 GDP 比重偏低;政府的治理结构不合理,政府收入多头管理,支出重经济轻民生;中国公共教育经费的负担责任划分不明确、不合理,教育财政责任过多下放到基层政府,中央和省级政府负担过低等。

“后 4%时代”建立政府教育投入保障机制的理念和思路是坚持“合理”、“合法”两个原则。“合理”,就是科学地设计一个合理的投入制度,并制定各项标准;“合法”,就是一旦建立制度和确立了标准,就要始终依法而行。为保障教育投入的稳定来源和增长,首先要建立和完善教育投入法律法规政策体系,使法律责任具体化、规范化,增强可操作性。其次要合理确定各级政府对教育投入的责任。根据现行财政体制,按照各级政府财力水平的具体情况,从建立公共财政的基本要求出发,合理划分各级政府对教育投入的责任。政府履行自身责任,行为必须到位。最后要建立完善的监督制度。全国人大和地方各级人大应依法加强和改善对同级政府教育投入情况的监督,既要预算进行监督,也要对预算执行过程和决算进行监督,要在明晰教育法律责任的基础上,按照国家有关法律规定,细化教育行政处罚办法,增强可操作性,加大处罚