



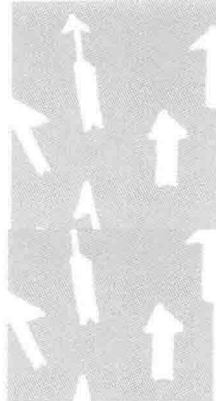
GONGGONG CAIZHENG
GUANLI GAIGE XIA
GAOXIAO CAIWU GUANLI DE
SHIJIAN YU SIKAO

公共财政管理改革下 高校财务管理的 实践与思考

陈 剑 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS
广西师范大学出版社



GONGGONG CAIZHENG
GUANLI GAIGE XIA
GAOXIAO CAIWU GUANLI DE
SHIJIAN YU SIKAO

公共财政管理改革下 高校财务管理的 实践与思考

陈 剑 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政管理改革下高校财务管理的实践与思考 /
陈剑著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2013.2
ISBN 978-7-5495-3402-9

I. 公… II. 陈… III. 高等学校—财务管理—
研究—中国 IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 016385 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

桂林漓江印刷厂印刷

(广西桂林市西清路 9 号 邮政编码: 541001)

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 15 字数: 230 千字

2013 年 2 月第 1 版 2013 年 2 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序

党的十八大报告在阐述全面深化经济体制改革时提出:经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好地发挥政府作用。而财政体制改革则是政府职能改革的突破口,1998年我国正式提出建立公共财政制度框架,拉开了我国公共财政管理改革的序幕。经过十几年的大胆探索 and 不断创新,我国公共财政管理改革取得了丰硕的成果,部门预算、收支两条线制度、国库集中支付制度、政府采购制度和绩效评价等改革已经初见成效。然而,我国政府会计改革却相对滞后,使得现行政府会计制度与新时期公共财政管理的目标不相适应,无法为公共财政管理的继续深化改革提供技术支持,亟待改革与创新。

高等学校会计是政府会计的重要组成部分,高等学校的财务管理是公共财政管理的重要组成部分。梧州学院财务处陈剑处长作为一名高等学校财务部门的负责人,一方面承担繁忙复杂的日常财务管理工作,一方面潜心研究高校财务管理改革的重大问题,做到了既埋头拉车又抬头看路,既脚踏实地地进行改革实践,又高瞻远瞩地从事理论探索,令人十分钦佩和感慨。

本书选辑了陈剑老师2007年至2012年间公开发表的23篇论文及研究报告。全书共分三大部分:财政改革篇、预算单位篇和高校实践篇。在财政

改革篇中,作者客观深入地分析了国库集中支付改革中暴露的问题,提出了应强化银行账户管理、完善工资统发制度、构建财政资金安全运行的内控制度等改革建议;在预算单位篇中,作者结合近年来财政管理体制改革的的要求,站在建设节约型和服务型政府的高度,提出了行政事业单位财务管理改革的方向和路径;在高校实践篇中,作者对公共财政管理改革背景下的高校预算编制、教育成本核算、贷款风险防范以及财务管理模式创新等,进行了积极的探索与实践,并从民主理财和公众监督的角度建立了一套高校财务工作报告的规范文本,填补了高校会计信息公开披露的空白。本书附录收集了陈剑老师与她的团队一起工作、学习和生活的美好回忆,以及陈剑老师尊师重教的真情实感,细细读来,朴素感人。

陈剑老师的每一篇文章都是她思考的火花、心血的结晶、理论的阐释和实践的总结。陈剑老师紧紧围绕我国公共财政管理改革和高校财务管理改革的实际问题,力求在解决问题上有所突破,其研究成果均来源于实际工作之中,具有很强的针对性和可操作性,不论是对从事高校财务管理工作的会计人员,还是对从事公共财政管理的财政干部,甚至是对我们这些从事会计教学的老师们,都具有指导与借鉴意义。正因为如此,所以我欣然应允为此书作序,并将此书推荐给广大读者。



2012年11月于武汉

(序言作者系中南财经政法大学会计学教授、博士生导师)

前言

公共财政管理改革与创新已成为我国市场取向改革的核心内容之一。随着公共财政管理的不断深入,部门预算改革、国库集中支付改革、非税收入改革、工资统发改革已成为财政改革的一大亮点。预算会计是以国家财政预算为基础,反映和监督国家政府财政预算和单位预算执行情况的会计,为国家财政预算发挥了重要的作用。高校作为预算会计最重要的组成部分,是财政改革的前沿阵地。但由于种种原因,我们发现关于改革后行政事业单位的财务管理和实务操作还远远跟不上财政改革的发展要求,高校尤为突出。很多财务管理工作者,对财政改革的基本知识、改革后的会计业务一知半解,对如何准确地进行财务核算无从下手。为此,本人编写了《公共财政管理改革下高校财务管理的实践与思考》一书。这是我长期从事财务工作的经验提炼与总结。该书在介绍财政改革基本知识的同时,主要根据财政改革与行政事业单位预算会计的关系,特别是针对高校领域财务体制管理、预算管理、收入管理、支出管理、资产管理、其他方面的管理以及业务风险、廉政风险防控等作了深入实际的调查,反复研究编写而成。本书在编写过程中遵循理论与实践相结合的原则,力求新颖,通俗易懂,操作性强,旨在帮助、指导广大高校财务管理工作者在新的制度下掌握财政改革下高校

财务管理的基本知识,规范地进行会计实务操作工作。

高校财务管理工作在财政改革的不断深化过程中,还有许多新问题、新特点、新办法,我希望能有更多的人与我一起思考。

“不敢高声语,恐惊天上人。”我自始至终秉承着一个会计人的使命:诚实守信、客观公正、低调务实。

目 录

➤ 财政改革篇

完善制度 强化监督 进一步深化国库集中支付制度改革	3
强化银行账户管理 推进财政国库改革	13
统发工资改革存在问题探究及制度的完善与创新	19
财政资金安全之内控制度构建	
——基于湖北潜江女出纳卷款潜逃案的实证分析	26

➤ 预算单位篇

事业单位财务核算引入权责发生制的利弊	43
试论与节约型政府建设需求相适应的行政事业单位理财方式创新 ...	49
内部会计管理制度完善与创新	58
财务职务犯罪的诱因与预防	69

► 高校实践篇

高等院校预算编制存在的问题剖析	77
电子政务下高校财务管理的创新研究	86
广西区市共建高等教育投入体制的创新研究	93
会计角度下对高校教育成本核算的思考	100
高校贷款风险防范和化解对策研究	108
对高等院校扶困助学经费善理善用的思考	116
构建大学生社会实践经费投入保障机制研究	125
实现高校与欠费生权利与义务对等途径的探索	134
国库集中收付模式下高校财务管理思考	140
高校财务工作报告撰写的实践探索	151
高校招标采购中资产潜在流失的成因及制度构建 ——以《招投标法》和《政府采购法》为视角	158
高校工程项目内部控制建设的完善与创新	168
发挥财务管理在高校领域防腐治腐作用的深层次思考	176
惩防结合 筑牢高校腐败“防火墙”	184
高校财务管理现状与廉政风险关系研究	193

► 附录：财会人风采

一个普通共产党员的烛光精神 ——追忆我的老师黄鸿锡	207
以典型案例为“主线” 突出教育“针对性” ——记机关财务处支部开展“以案明纪警示教育”系列活动	211
学习报告 增强信心 牢记使命 履行责任 ——财务处学习学院第二次党代会报告	213
机关财务处党支部与工商管理系党总支牵手搭建财务教学、科研和学生实习实践平台	215

学习是为了更好地工作,工作是为了更好地生活	
——从宋德亮老师课堂上说得最多的一句话谈起	216
学习见之于行动——财务处专题学习会议侧记	219
“巾帼文明岗”单位学院财务处与中国建设银行梧州分行举行“七一”	
便民活动	221
我院与蝶山区政府、武警梧州消防支队联合举办警民联欢会	222
“六一”与孩子们相伴在一起	
——记财务处“六一”儿童节慰问活动	224
后记	225



财政改革篇

完善制度 强化监督

进一步深化国库集中支付制度改革

摘要:从2001年起实施的财政国库集中支付制度改革试点效果看,成效是显著的,但由于改革牵涉的部门广、环节多,一些在原有体制下的隐性问题也通过改革逐步显现,为了使此项改革进一步推行到县一级,笔者在对其取得成效的基础上,针对实际运行中所暴露出来的问题,作进一步探讨以期得到改进,使财政国库集中支付制度日趋完善、可行、实用。

关键词:完善深化 财政国库 制度改革

近年来,全国大部分地区进行了财政国库集中支付制度改革,从实施的效果看,成效是显著的,但由于改革牵涉的部门广、环节多,一些在原有体制下的隐性问题也通过改革逐步显现,为了使此项改革进一步推行到县一级,笔者在对其取得成效的基础上,针对实际运行中所暴露出来的问题,作进一步探讨以期得到改进,使财政国库集中支付制度日趋完善、可行、实用。

一、财政国库集中支付制度改革的成效

2001年,党的十五届六中全会明确提出要“推行和完善国库集中收付制度”。经过实践检验,实行国库集中支付改革,不但弥补了会计集中核算的缺陷,还从根本上解决了过去财政资金层层拨付,流经环节多,资金使用过程中被截留、挤占、挪用的问题,既减少财政资金在预算单位的沉淀,又提高了财政资金的透明度、使用效率和调控能力。同时财政国库管理部门能够通过国库支付信息网络系统实时监测试点单位资金的支付活动,能有效地保障财政资金支付的安全和高效,有助于从源头上治理腐败。

二、改革中存在的问题

每一项改革的初期,总会由于时间仓促、经验不足而矛盾不断,国库管理制度改革也不例外,随着改革的不断深入,财政资金在运行过程中的隐性問題不断暴露,需要进一步完善的地方还有很多,我们要实事求是、客观分析、认真对待、加以解决,以更好地推动财政国库管理制度改革的顺利进行,更好地使财政为构建社会主义和谐社会服务。总的来说,这项改革与国际货币基金组织对现代财政国库管理制度的要求标准(效益、透明、监管)还相差甚远,其主要表现在以下几个方面:

(一) 国库管理和执行机构职能分设,影响了国库集中支付改革的效能

实行国库集中支付制度改革后,各地的做法不同,没有完全按照上级精神办,大部分地市将国库管理机构和执行机构分设,一些国库执行机构由原来的政府会计核算中心转型而成。由于国库管理机构是财政局内的一个职能部门,而执行机构则是财政全额拨款的同级事业单位,不同的机构负责人不同,其分设的工作程序、管理模式、岗位责任核算和范围也不同,因此其职能存在着一定程度上的重叠、交叉,从而导致了财政资金支付流经的环节多、拨付的速度慢、资金流向信息提供不及时、预算执行信息统计不全面等问题的存在,很大程度上影响了国库集中支付改革的效能。

(二) 现代化支付系统的实施和运用,使财政资金支付面临安全风险

随着纳入改革的预算单位数量逐渐增加和资金支付的规模不断扩大,集中支付现行系统的网络化、无纸化模式在大大提高单位支付效率的同时,也会使财政资金支付的安全性面临着更大的风险。例如:一些预算单位违规或不规范的操作得不到实地监督,计算机安全防护、密码维护不慎等。

(三) 部门预算编制过粗、政府采购范围过窄,使财政部门无法实现对支出的有效监控

实行国库集中支付制度改革后,如何对预算单位支付方式和资金流向

进行监控,已成为改革面临的一项重要任务。

一是由于预算编制太粗,真正意义上的“综合预算”尚未做到,预算外资金名义上是纳入国库支付系统,但仍然是收支“两块皮”管理,再加上行政性收费回拨的不确定性,使过多的财政资金通过授权支付到达预算单位后,就脱离了财政部门的监督,出现一些随意变更财政资金既定用途等的行为,财政部门很难控制资金运行过程中的各种风险。

二是由于政府采购实施的范围还不够广,制约了财政直接支付的范围,使财政资金拨款中授权支付方式居多,财政监控无法到位。

三是由于支付系统尚未具备自动监测功能,对有异常的支出不能自动识别,只能靠人工逐笔检查,因此会出现遗漏的可能,而且有些违规支出在发现时已支付,不能完全实现事前监控。

四是目前授权支付方式居多,一定程度上影响了资金监控的效果。虽然可通过支付系统对授权支付支出情况进行监控,但是由于单位支出的原始凭证不需要经过财政部门审核,只能凭支付系统上所显示的信息进行监控,如果单位故意隐瞒事实,用合理的支出理由来套取资金,我们也难以觉察。

五是无法监控单位“零余额账户”以外的其他银行存款户支出情况。由于单位的其他银行存款户不纳入集中支付系统,我们不能通过系统对单位的其他银行存款户进行监控,一些单位想方设法将资金划转到其他银行存款户以逃避监管,影响了资金监控的效果。

(四) 部门间工作的不协调,造成款项拨付不及时

由于国库集中支付业务涉及面广,是一项复杂的系统工程,每一笔款项的拨付都要经过指标下达、用款申报、批复、支付、清算等若干个环环相扣的业务环节,而这些业务环节又是由不同的部门来完成的,从财政部门内部各职能科室,到预算单位、代理银行、人民银行等相关部门,每一道环节都缺一不可,否则会造成业务中断。因此,相关部门间的配合程度直接影响款项拨付的快慢。改革业务自运行以来,操作流程及工作职责已通过制度得以明确,但在实际工作中,由于部门间工作不够协调配合、缺乏沟通、相互推诿等造成款项拨付不及时的情况时有发生,一定程度影响了改革顺利进行。

（五）预算单位账户无法单一，加大了国库资金被挪用、盗窃的风险

实行国库集中支付后，财政部门采取国库单一账户直接收付的方式为预算单位开设一个零余额账户（人民银行认定该账户属于基本账户），分别核算预算内、外财政资金缴拨业务，但就地方而言，由于在实际操作中，预算单位零余额账户是不能核算国库支付系统外的款项的，因此，财政部门除了为预算单位开设一个零余额账户外，还要为预算单位开设一个专用账户核算此类资金，这样，预算单位账户就无法做到单一，从而有悖于改革集中账户、归并资金的初衷。使用零余额账户外的其他银行账户核算的几种情况：一是单位改革前的历年资金结余；二是出差结余款的缴存；三是其他单位归还的代垫付款、暂付款等往来资金；四是部分事业单位的经营性收入；五是预算单位的工会会费、党费等特殊收支；六是中央以及各省（市、自治区）各部委办局直接下拨给下级预算部门的资金；七是代收代扣的水电费和托收的话费等；八是货物采购支出需使用拼盘资金进行采购（即当预算单位预算内额度不足以支付，需使用预算外或上级主管部门拨入的资金或历年结余资金）；其他账户的存在既违反了会计制度的规定，也为单位的违规操作创造了条件，加大了国库资金被挪用、盗窃的风险。

（六）代理银行与人民银行清算时间上的脱节，导致代理银行被迫垫付资金

由于电子文件目前还不能使用，银行间清算必须以纸质文件为准，银行清算时间被迫提前。目前，大部分地市商业银行清算时间定为当天下午三时半，人民银行定为下午四时半，代理银行与人民银行清算的时间只有一小时。如果过时不能清算，财政部门又不允许零余额账户出现余额，代理银行只有被迫垫付财政资金，造成银行因代垫款项而造成利息损失。

（七）配套制度滞后，阻碍了改革的进程

一是实行财政国库集中支付后，新的财政国库机构体系建立，银行账户管理、银行清算办法、会计财务体系设置、资金支付方式等都发生了重大改变。《中华人民共和国预算法》及其实施条例、《中华人民共和国国家金库条例》及其实施细则、《财政总预算会计制度》、《支付结算办法》、《票据法》、

《现金管理办法》等法律、法规与现行财政国库管理制度有冲突,一些科目在操作性特强的《政府预算收支科目》中也没有明确,致使财政、国库部门在个别会计处理的问题上无法统一,导致预算单位业务中断梗阻。例如:国库部门一直以来都在实拨资金模式下按照有关规定办理预算收入的收纳、划分、留解和预算支出的拨付,而国库支付改革对预算结余是允许使用权责发生制的原则进行账务处理。因此,财政部门对这块资金年底列支,挂“暂存款”,第二年通过“暂存款”下达给预算单位用款额度。在操作过程中,由于《政府预算收支科目》没有“暂存款”科目,对照上下级往来财政扣款的做法,只有“一般预算调拨支出——一般预算调出资金”比较适合,但由于银行国库部门执行的是行业管理制度,认为不符合规定,勒令不能使用此科目进行资金拨付,但又没有提出解决问题的办法,致使业务中断梗阻,单位意见大,严重影响改革的顺利实施。二是与改革相适应的监督体制还不够完善,没有明确的制度规定资金监控方面的职责和具体办法,不利于监督工作的开展。

(八) 专户过多,增加了财政国库部门管理的难度,同时也使国库资金被肢解

目前财政内部开设的专户过多过滥,许多部门都想让专项资金进入专户核算,初衷是要保证专款专用,防止挤占挪用,但在实际工作中发生的挤占挪用基本上都不在支付环节,而是在上游环节,专户过多,增加了国库部门管理的难度,同时也使国库资金被肢解。

(九) 地市级以下财政国库收付系统不统一,改革推广尚有困难

目前地方使用的软件是按财政部标准设计的,主要是针对省级以上财政业务开发的,不能完全满足地市级业务流程的实际需要,某些功能还需加强。例如,使用财政部国库改革版试用软件,从软件运行情况看,仍存在较多不完善之处,主要体现在:一是系统的人性化设计不够。软件操作复杂,一些必要的设置不能直观地由具有相应权限的人完成,必须进入后台操作。如在系统初始化和对已完成系统配置的数据进行修改时,操作过程十分复杂,往往修改几个数据就要几个小时;在日常操作中增加项目名称、科目权限时,还需要管理员在后台配置,不仅速度慢,而且管理员工作量非常大。