

山东省 教育财务管理研究

S HANDONGSHENG
JIAOYUCAIWUGUANLI
YANJIU

(第2辑)

司金贵 主编

山东省教育财务管理研究

(第二辑)

主 编 司金贵

副主编 傅庆民

编 委 (以姓氏笔画为序)

亓立东	王同孝	司金贵	孙乐为
齐 鲁	芦延华	张勤阁	周振庚
金 正	胡元木	傅庆民	蔡好东

山东大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

山东省教育财务管理研究. 第2辑/司金贵主编.
—济南:山东大学出版社,2008.7
ISBN 978-7-5607-3600-6

I. 山...

II. 司...

III. 教育事业—财务管理—山东省—文集

IV. G526.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 102739 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码:250100)

山东省新华书店经销

济南景升印业有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 15.125 印张 379 千字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

前 言

《山东省教育财务管理研究》第2辑又要和大家见面了,本辑所收的篇目主要是2006~2007年度课题结题报告和《山东教育财会》发表过的部分优秀论文。

本辑选编的研究课题和业务论文内容广泛,涉及教育财务改革和发展中的许多新问题,如高等学校专项资金绩效考评研究、政府对高等学校财务活动监控机制研究、办学资金筹措与风险防范的研究、高等学校基建会计规范化问题研究、高校偿债资金保障研究、义务教育经费保障机制的研究、会计诚信等问题。许多论文能理论联系实际,对我省教育财会系统面临的现实问题、热点、难点进行了有益的探讨,观点新颖,重点突出,富有启发性,具有现实意义和指导意义。本辑的出版,对促进我省的教育财会工作,更好地服务于我省教育事业的改革和发展,进一步推动我省教育系统的学术研究,促进学术交流,必将产生积极的作用。

编 者

2008年3月

目 录

高等学校专项资金绩效考评研究·····	课题组(1)
第一部分 高等学校专项资金及其绩效考评概述·····	(3)
第二部分 高等学校专项资金绩效考评的必要性和 可行性·····	(7)
第三部分 高等学校实施专项资金绩效考评的基本 设想·····	(15)
政府对高等学校财务活动的监控机制	
研究·····	王同孝 孟凡斌 李爱国 罗文奇(35)
加强高校银行贷款管理 提高资金使用效益	
——我校贷款资金管理的探索和实践·····	
·····	张庆坤 梁作琪 王 黎(53)
高等学校财务报告研究·····	董西波(58)
农村中小学义务教育经费保障机制研究·····	课题组(70)
我国高校内部控制建立研究·····	许学丹 刘 杰(82)
学校管理内部控制制度研究·····	课题组(97)
第一部分 绪论·····	(97)
第二部分 内部控制的基本理论·····	(100)
第三部分 高校内部控制的特殊性及其存在问题·····	(106)

第四部分 高校管理内部控制制度的建立·····	(109)
第五部分 结束语·····	(118)
学校管理内部控制制度的现状及改革措施	
研究·····	沈 东 宋春亮(123)
高等学校基建会计规范化问题研究·····	课题组(131)
高等学校财务内部控制制度研究·····	课题组(175)
第一部分 高等学校财务内部控制的概念及难点·····	(175)
第二部分 高等学校财务经费收入(筹资)的内部 控制·····	(179)
第三部分 高等学校财务经费支出的内部控制·····	(189)
第四部分 高等学校货币资金内部控制·····	(203)
第五部分 高等学校预算内部控制·····	(212)
第六部分 高等学校国有资产的内部控制·····	(215)
第七部分 高等学校校办产业内部财务控制·····	(219)
高等学校扩招后绩效评价研究·····	王丽华(224)
高校办学资金的筹措风险与防范措施·····	张尚柱 齐艾玲(260)
办学资金筹措与风险防范研究·····	孔庆法(265)
强化高校办学资金风险管理·····	孙秀勤(276)
高校基建财务管理之我见·····	梁健俐 董 雪(290)
高校基建会计规范化问题的研究·····	课题组(300)
高等学校基建会计规范化问题的研究·····	毛昭蔚(310)
完善高校内部控制的对策 ·····	
·····	于明兰 张玉美 杨依华 张立恒(320)
浅谈世界银行贷款的财务管理 ·····	
·····	张晋峰 张海英 庞明涛(327)
如何构建高校内部控制体系	
——全面风险管理框架引发的思考·····	孙怡然(339)
高校财务管理体制创新研究·····	课题组(347)

目 录

第一部分	高校预算管理机制研究.....	(348)
第二部分	资金管理机制创新研究.....	(359)
第三部分	支出管理创新机制研究.....	(366)
第四部分	高校负债及其风险浅析.....	(370)
第五部分	会计信息管理机制研究.....	(374)
高校财务管理体制创新的思路与措施.....		邵伟然(379)
高校偿债资金保障研究.....		课题组(387)
招远市义务教育经费保障机制研究.....		课题组(406)
教育会计集中核算中心制度研究.....		课题组(416)
高职院校强化财务管理机制的现实意义		董 民 蓝文涛(427)
论国有资产流失的若干问题.....		姬荣言(438)
完善我国高等学校内部会计控制的思考.....		吕 鹏(449)
浅议会计准则的制度变迁.....		金 正(465)
小议我国会计国际化和国家化.....		马璐璐(471)

高等学校专项资金绩效考评研究

课题组

前 言

一、本课题研究的动因

(一)发达国家绩效管理方法已广泛应用

自 20 世纪 80 年代以来,西方发达国家为了应对国际竞争的挑战、解决财政困境和公共支出信任问题,普遍实行政府绩效考评,逐步建立了坚实的法律制度基础,完善了公共资产管理制度、国库管理制度,建立健全了绩效预算运行体系,赋予部门充分的自主权和灵活性,建立起严格的问责机制。绩效管理作为一种现代管理方法已在各种领域广泛应用,绩效考评成为项目管理的重要手段,发挥了独特的作用。当然这种先进的管理方式还很不成熟,在总体效果考评、方法体系建设、考评结果应用等方面还在不断改进和完善。

(二)我国预算支出绩效考评工作已开始起步

2003年,党的十六届三中全会提出了“建立预算绩效评价体系”的要求,此后续效管理作为一种新的管理理念和方法,逐步引入我国财政支出管理中。几年来,绩效考评理论研究和实践工作在全国范围内逐步展开。财政部出台的《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》,从绩效考评的组织管理、工作程序、结果运用等方面作了明确规定,各级财政部门也出台了一系列考评工作规范,选择了一些有代表性的重大项目进行考评试点,以项目支出为切入点,以绩效考评为突破口,取得了一系列明显成效,逐步培养关注产出的绩效文化,提高大家对绩效考评的认识,树立成本—效益观念,探索合理的预算支出绩效考评体系。但我国目前从理论到实践还很不成熟,还处于起步探索阶段。

(三)高等学校还未完善资金使用效益考核机制

近年来,高校迎来了前所未有的快速发展时期,整体规模逐步扩大,专项资金的投入大幅度增加,对高校的事业发展起了重要的作用。但应当看到,经费投入的方向和支出效益并不乐观。大部分高校还未能将绩效评价纳入预算执行和管理的整个过程中,支出的激励与约束机制尚未建立起来,对资金的使用效益缺乏应有的考核、监督和评价,学校在以预算标准考核责任单位和责任人并以考核结果来进行奖惩时,缺少配套的奖惩措施。高校对专项资金的管理仍相对薄弱,存在着管理不严、管理办法不够规范以及难以确保专款专用等问题,存在着“重投入,轻管理”、“重支出,轻考核”的现象,资金紧张与损失浪费现象并存,未从源头上控制没有绩效和低绩效的项目,在投资责任上未形成一定的监督和追究机制。国家近些年来对高校加大了财政监管力度和监督检查,也多是审查支出的合法性和合规性,在经济性、效率性和有效性上缺乏有效的评价。对高等教育支出的绩效考评还处于探索阶段,尤其是对于高等学校专项资金绩效考评的研究较少。

二、本课题研究的目的和意义

高等教育支出是公共支出的重要组成部分,高等学校专项资金绩效考评是国家财政公共资金绩效考评在高等学校领域的具体应用。高校专项资金实行项目管理,即对高校专项资金的使用从立项、实施到完成进行全过程的监督和控制在。规范高校专项资金的管理和使用,有效推进专项资金的绩效评价工作,促进高校专项资金支出的科学性和有效性,成为我们探讨和研究的一个重要课题。对高校专项资金项目进行效果评价,有利于加强专项资金的基础管理,完善专项资金的监管制度,促进专项资金的合理配置与调控,真实反映高校专项资金使用效果和效益状况。鉴于专项资金绩效考评的重要性和特殊性,笔者就此作一些初步探讨,抛砖引玉,以期推动高校专项资金绩效考评工作。

第一部分 高等学校专项资金及其绩效考评概述

一、高等学校专项资金概述

(一)高等学校专项资金的含义

高等学校专项资金是指为完成特定工作任务或实现某一事业发展目标由各级政府拨款或由高等学校安排的具有专门用途的资金。

高等学校专项资金来源从大的方面来说有两个:一是来自于中央和地方各级政府的财政拨款;二是高校利用各种资源自筹的经费。

(二)专项资金项目支持方向

目前高校专项资金支持方向主要有平台和基地建设、队伍建设、国际交流与合作、学科建设、公共服务体系建设、实验室建设、

教学改革、科学研究、房屋修缮、仪器设备购置、基础设施维修改造、基本建设等等。

高等学校专项资金投入的目的在于通过专项资金的支持,使高等学校在办学条件、人才培养、科学研究等方面有较大改善,在高等教育改革方面取得明显进展,促进学科建设、师资队伍、教育质量、综合实力、办学水平和办学效益显著提升,培养更多的高素质人才,促进高等教育事业迅速、健康、稳步发展。

(三)高等学校专项资金的特点

1. 政策性强

高等学校专项资金的来源受到严格约束,体现着国家的财政方针政策,收支都带有极强的政策性,对支出的内容、规模和结构都有严格的制度规定。高等学校必须严格执行国家的各项财经法规和财务制度,严格按国家的有关规定及标准进行各项支出活动,合理利用有限的资金,提高资金的使用效果。

2. 目标性强

专项资金是具有指定的项目和用途的资金,具有既定的支出目标,其本质和特点是必须专款专用,不得挪用。

3. 多样性

高等学校专项资金有很多不同的来源和性质,同一性质的专项资金可分为不同的大类,同一类别的专项资金又可以分为不同的项目,不同性质的专项资金有不同的管理办法,相同性质的专项资金因项目不同经费使用上也有区别,因此管理要求高、难度大。

4. 支出效益滞后性和无限扩展性

高等学校专项资金支出会产生直接或间接的经济效益、社会效益和特定的目标效益。但不同的项目有不同的短期、长期效益;有的项目本身经济效益很小或没有直接经济效益,但其间接社会效益却很大,且这种宏观效益通常需要较长的一段时间才能显现出来,支出效益评价较难实行。

二、高等学校专项资金绩效考评概述

(一)高等学校专项资金绩效考评的内涵

高等学校专项资金绩效考评,是指运用一定的考评方法,量化指标和考评标准,对纳入高等学校专项资金项目的实施过程及其完成结果进行综合性考核与评价。

(二)高等学校专项资金绩效考评的目的

专项资金绩效考评,其核心是强调专项资金管理中的目标与结果的关系,形成一种新的、面向结果的管理理念和管理方式,以提高学校管理效率、资金使用效益和办学水平。对高校专项资金实行绩效考评,旨在保证专项资金严格按照预算执行,优化支出结构,提高资金使用效益,促使学校从注重资金投入管理转向注重支出效果管理,提高财务管理水平,圆满完成既定的项目绩效目标,从而实现教育事业发展目标。

(三)高等学校专项资金绩效考评的目标

一是资金投入的经济性,就是在保证质量的前提下,以较少的投入获得更多的资源;

二是项目的管理效率性,就是看项目管理是否科学,项目支出管理制度是否先进高效;

三是项目产出的效益性,就是项目执行结果多大程度上达到了预期目标。

总之,就是要考核项目资金花得怎么样,项目和资金管理得怎么样,项目完成得怎么样。

(四)高等学校专项资金绩效考评主体和客体

1. 高等学校专项资金绩效考评主体可以是财政部门、教育主管部门或高等学校,项目职能部门和项目单位是使用专项资金的主体,因而也是绩效评价的主体。

2. 高等学校专项资金绩效考评的客体是各类专项资金,即纳

入预算管理的各级财政部门或高等学校自筹安排的专项资金。

(五)高等学校专项资金绩效考评的内容

高校专项绩效考评内容分为业务考评和财务考评两大部分。

业务考评是对项目开展专业活动的考核与评价,主要包括项目规划实施情况、专项目标完成程度、专项验收的有效性、组织管理水平、专项的经济效益和社会效益、专项的可持续性影响等。

财务考评是对项目经费支出管理的考核与评价,主要包括资金落实情况、预算执行情况、财务管理状况、财务会计信息质量等。

(六)高等学校专项资金绩效考评基本依据

1. 国家相关法律、法规、规章制度和学校制定的有关制度、办法;
2. 上级部门或学校制定的绩效考评工作规范;
3. 学校年度工作计划和中长期发展规划;
4. 预算批复文件;
5. 项目的绩效目标;
6. 项目预算申报、论证材料;
7. 项目执行情况报告和项目验收报告;
8. 其他相关资料。

(七)专项资金绩效考评应当遵循的原则

1. 统一领导原则

绩效考评工作由财政(财务)部门统一领导,各部门具体组织实施。

2. 分类管理原则

各部门(单位)可根据被考评项目的特点,制定分类的绩效考评实施细则,方式上实行分类考评。

3. 客观公正原则

绩效考评应以国家法律、法规和学校的有关规定为基本依据,按照“公开、公平、公正”的原则进行。

4. 科学规范原则

绩效考评工作应采用规范的程序和定性定量相结合的考评方法,准确、合理地评价专项资金支出的绩效情况。

第二部分 高等学校专项资金绩效 考评的必要性和可行性

专项资金投入使高等学校在办学条件、人才培养、科学研究等方面有较大改善,在学科建设、师资队伍、教育质量、综合实力、办学水平方面取得了明显成效,但其管理现状还存在一些问题,不符合绩效管理和预算管理的要求,缺乏必要的“追踪问效”机制,使得一些专项资金的使用效益不高。

一、当前高校专项资金管理中存在的问题

(一)配套制度跟不上,执行起来难,相关制度有待完善、统一

目前国家出台了一些专项资金项目管理办法和关于财政支出绩效考评的文件,但缺乏具体内容,没有可操作的评价标准,尤其是没有建立较为统一的与资金评价配套的量化指标,给高校的专项资金绩效考评造成了一定的难度。如:“985工程”建设专项资金包括队伍建设、平台、基地建设、公共服务条件支撑、国际合作与交流项目,公共服务条件支撑又包括图书馆建设、校园网建设、基建等内容,几乎囊括了高校专项资金建设的全部内容。但由于没有相对统一的考核评价标准,给“985工程”建设专项资金预算评估和效益评价工作带来了很大的难度,相应的资金管理也缺乏目标和要求。

(二)预算管理难度大,投资绩效较差

预算管理的组织框架不合理,部门间的信息沟通和协调机制不完善;预算过分依赖基期数据,预算编制基本采用基期预算和固

定预算的形式,编制方法缺乏科学性,势必造成“开支即为合理”的错误认识,而且容易漏项;预算指标的松紧度把握不准、随意性大,影响预算的激励与约束作用的发挥,预算指标缺乏刚性;调整频繁;管理与执行层面对预算的严肃性认识不足,预算执行的结果与绩效考核缺乏有机结合,奖惩制度流于形式等等。不同性质的专项资金有不同的管理办法,即使相同性质的专项资金因项目不同,经费使用在细则上也有区别,增加了管理难度,也给财务部门的核算带来困难。有些专项资金没有制定科学详细的管理办法和经费使用细则,导致一些资金在使用时有很大的随意性。

由于预算管理缺乏有效的监督和制约机制,未充分引入竞争机制,预算的绩效又缺乏科学的评价标准,预算管理的科学性、公正性和效率难以保证,专项资金总量少且得不到合理的分配和使用。专项项目缺乏科学的事前评审、事中监控、事后考评的规范管理制度。此外,由于学校预算管理体制综合性功能不强,不能使国家、高校和公众的目标有机地结合起来,不同投入主体的项目活动往往处于相互分割的状态,财政投入与自筹资金投入没有形成良性互动。

(三)一些专项资金的使用不符合业绩、公共预算的要求

由于高等学校内部存在评价主体缺位现象,绩效评价指标体系尚未建立,专项资金的管理缺乏必要的绩效评价,使得一些专项资金的使用不符合业绩、公共预算的要求,存在一些问题。具体表现在:

一是资金配置不完全符合实际需要,专项资金的立项审批环节,有“套项目”或“套资金”的现象,减弱了专项资金支出的有效性。在现行的管理办法下,某些专项资金使用单位众多,地区之间差别很大,制定的使用管理办法只能做到基本适用。各专项资金的使用管理办法几乎都是在脱离具体项目的条件下,按照专项资金设立的目的和要求,原则性规定专项资金的补助对象和范围,对

于这些资金的使用绩效缺乏“追踪问效”的管理和监督体系,使得部分支持项目的支出内容和支出规模不完全符合实际支出的需要。

二是专项资金投入环节,存在未及时拨入资金或未足额拨付资金的现象,使项目不能按期产生效益或没有效益。

三是在专项资金的使用环节中,存在着挤占、挪用专项资金的现象,使专款不能专用。挤占挪用部分专项资金,部分高校以财政拨款不足,单位经费超支较大为理由,挤占挪用专项资金用于弥补单位小车燃修费、差旅费、办公费、邮电费等公用经费开支;有的高校改变资金性质和用途,挪作他用。另外,预算执行中的随意性太大。按照现行办法,在各专项资金的使用管理中,规定有支出范围和用途但没有相应的支出标准。对各方面的支出缺乏规模控制,导致预算执行中随意性大,不利于强化资金监督。而且,从资金申请到项目确定和资金分配等一系列环节中,出现行政不当干预等,从而难以保证专项资金获取较好的使用效益。

四是在专项资金的管理环节,缺乏有效的监督,不能“追踪问效”、确保专项资金支出的经济性、效率性和效果性。

(四)在高校内部,专项资金管理权限分散,财务部门的调控能力弱化

在规模较大的高校,专项资金的二次分配管理权归属职能部门,一方面,职能部门从各自的工作出发安排专项资金,各自为政,学校财务部门对专项资金的具体分配缺乏调控能力,造成重复建设或“撒芝麻盐”现象,不利于集中资金提高资金的使用效益;另一方面,造成学校职能部门争取资金经费积极,而经费使用的责任和支出效果却往往无人负责的局面。预算资金在各院(系)、部门间分配时,只考虑学院人员和学生规模的因素,并没有考虑各院(系)、部门的绩效情况。只注重投入而不注重产出;各学院(系)、部门的运作模式基本上是依照学校下拨经费的多少来办事。钱不

够伸手再要,既无长期打算,又无通盘筹划。经营理财无从谈起,更不用说成本核算,造成投入不讲效益、花钱不精打细算、大手大脚、浪费严重的现象。由于缺乏有效的预算管理激励机制,绩优没有奖励,绩差没有惩罚,造成各学院(系)、部门忙于追加、争夺资金,财务部门忙于搞平衡,对资金一拨了事,无力“追踪问效”,资金利用效率低下。部门之间资金矛盾加剧。如:预算资金分配的不合理导致有些部门到年底由于没有经费,只能将许多本年度应做的事情推迟到下年度去做;反之,有些部门年底预算经费结余较大,为了保证下年学校不削减其预算指标,就突击开支,造成严重浪费。

(五)专项资金使用的重复建设和损失浪费

由于专项资金的使用缺乏必要的绩效评价,使得一些专项资金在使用时出现盲目扩大支出、重复购置等现象。有些学校不能整合校内资源,资源不共享,项目与项目之间互相攀比,设备购置搞“小而全”,对于一些不经常使用的设备,如摄像机、照相机、投影仪和一些大型专用设备等,你有我有全都有。特别是一些大型的专用设备,利用率不高,设备闲置浪费,直接降低了总体投入效果。

二、高等学校专项资金实行绩效考评的必要性及重要意义

针对高校在专项资金管理上存在的一些问题,规范专项资金的管理体制,建立高校专项资金的绩效评价体系,加强监督,“追踪问效”,提高专项资金的经济效益和社会效益很有必要。

(一)高等学校专项资金实行绩效考评是深化部门预算改革的要求

当前,由于财政支出绩效考评的激励和约束机制尚未建立,对财政性资金的使用效益缺乏应有的考核、监督和评价,加上财经领域普遍存在着“重改革,轻管理”、“重分配,轻监督”等一些不正常现象,导致财政困难与损失浪费并存,财政支出效益低下等,成为