

GONGGONG CAIZHENG YU
GAOXIAO CAIWU GAIGE
YANJIU

公共财政与 高校财务改革 研究

邹传教 董慧英 等著

江西高校出版社

公共财政与高校财务 改革研究

邹传教 董慧英 等著

江西高校出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共财政与高校财务改革研究/邹传教等著. —南昌:
江西高校出版社, 2005. 8

ISBN 7-81075-706-7

I. 公… II. 邹… III. 高等学校-财务管理-研究
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005) 第 102970 号

江西高校出版社出版发行

(江西省南昌市洪都北大道 96 号)

邮编:330046 电话:(0791)8592235、8504319

江西教育印刷厂印刷

各地新华书店经销

2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

850mm × 1168mm 1/32 9.25 印张 232 千字

定价:15.00 元

(江西高校版图书如有印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前 言

本书以高校财务管理为研究对象,从理论到实践对我国公共财政体制下高校财务管理各个环节当前存在的问题及其对策进行了较为深入、系统的研究和探讨。

早在 2003 年 12 月,当我主持完成的江西省财政厅委托课题——《高校办学成本研究》课题报告形成初稿时,便有了将其扩展为《公共财政与高校财务改革研究》专著的想法,之后一年多来,我便有计划地选择专题组织对高校财务管理各个环节进行全面研究,随着“公共财政改革理念”、“高校办学成本补偿机制”、“预算管理”、“高校捐赠收入核算”、“高校专用基金核算”、“会计内部控制”、“收费管理”、“二级财务管理”、“会计职能质疑”、“会计责任认定”等一篇篇专题论文的完成,本专著的整体框架的构建也就水到渠成了。

本书是这样考虑其逻辑体系的:高等教育是一种“准公共产品”,明显带有私人产品的特征,要研究和揭示高校财务管理规律及高校办学成本补偿机制,首先必须研究和揭示公共财政的实质及其改革理念。只有将高校教育事业的发展及与其相应的高校财务管理置于社会主义市场经济体制和公共财政改革的大背景之中,才能正确把握我国高校教育事业的发展方向及其财务管理的基本规律。本书具体研究了公共财政改革、高校办学成本、高校预算管理、高校会计核算、高校资金管理、高校收费管理、高校二级财务管理、高校内部会计控制、高校财务网络化管理、会计档案与票据管理、公费医疗经费管理、会计理论等高校财务管理各个环节所涉及的理论实务问题。

本书的显著特点是“不求全,但求新”,即本书对公共财政体制下高校财务管理各个环节的研究和探索,不求面面俱到,但求对所选择研究的问题有所创新,能有自己新的见解,所提改革设想和政策建议对加强高校财务管理实际工作能有一定的现实意义和参考价值。

本书由江西财经大学邹传教教授负责策划,组织集体编写。具体承担写作任务的有:邹传教、董慧英、熊立芬、盛品良、熊高英、章俊、骆立、杨越、宋丽萍、吴英、徐姣春、翟娥、武晶、谢新华、李美香、尚小琴、罗钰、黄天发、黄学军、陈明坤、毛卫红、叶卫萍、徐汝标、漆涛、肖兰、邓慧芸、谢宪、李均等同志。具体写作分工详见本书作者分工表。附录《高校办学成本研究》课题报告由课题组完成。全书由邹传教、董慧英修改定稿。不妥之处,敬请批评指正。

邹传教

2005年6月28日

目 录

第一章 公共财政改革研究.....	(1)
第一节 公共财政的实质及其基本特征.....	(1)
第二节 公共财政改革的基本理念.....	(2)
第三节 进一步完善公共财政框架的对策.....	(5)
第二章 高校办学成本研究.....	(9)
第一节 高校办学成本内容的界定.....	(9)
第二节 高校办学成本核算中存在的问题与对策	(13)
第三节 改革和完善高校办学成本的补偿机制	(18)
第三章 高校预算管理研究	(22)
第一节 高校预算编制中存在的问题与对策	(22)
第二节 高校预算执行中存在的问题与对策	(30)
第三节 高校预算控制环节存在的问题与对策	(33)
第四节 高校部门经费管理的总体思路	(38)
第五节 高校经费项目管理中存在的问题与对策	(42)
第四章 高校会计核算研究(一)	(48)
第一节 高校捐赠收入核算中存在的问题与对策	(48)
第二节 高校专用基金核算方法的改革设想	(53)
第三节 高校维修改造工程核算中存在的问题与对策 ...	(56)
第四节 高校教材核算中存在的问题与对策	(59)
第五节 高校医院药品核算的几个问题	(64)
第六节 高校年终清理及结账应注意的几个问题	(69)

第五章 高校会计核算研究(二)	(74)
第一节 会计凭证审核中存在的问题与对策	(74)
第二节 高校会计核算与收付实现制的几个问题	(77)
第三节 高校合并前财务管理应注意的几个问题	(80)
第四节 高校办学条件与评估有关财务指标分析	(83)
第五节 高校贷款资金管理的基本思路	(92)
第六章 高校出纳管理研究	(99)
第一节 高校财务出纳管理中的几个问题	(99)
第二节 银行存款余额调节表编制方法的思考	(102)
第三节 高校财务出纳错弊及其防范对策	(107)
第四节 高校国库集中支付问题与对策	(110)
第七章 高校收费管理研究	(114)
第一节 高校收费管理的基本内容	(114)
第二节 高校收费管理存在的问题与对策	(117)
第三节 学分制条件下学杂费管理问题	(120)
第四节 高校网络收费内部控制问题	(123)
第五节 高校研究生规模扩展与收费政策	(127)
第八章 高校财务内部控制研究	(132)
第一节 高校内部会计控制的主要内容	(132)
第二节 高校内部会计控制的原则与方法	(136)
第三节 高校内部会计控制问题与对策	(140)
第四节 高校会计复核的内容及其作用	(144)
第九章 高校二级财务管理研究	(146)
第一节 高校二级财务管理体制类型	(146)

第二节	高校二级财务管理中存在的问题与对策·····	(151)
第三节	高校实行会计委派制的必要性及其形式·····	(155)
第四节	高校会计委派制实施中的几个问题·····	(159)
第十章	高校助学贷款、工资及公积金管理研究·····	(166)
第一节	高校国家助学贷款管理问题·····	(166)
第二节	高校工资核算与发放规范问题·····	(169)
第三节	住房公积金的管理与使用问题·····	(175)
第十一章	高校财务网络化研究·····	(179)
第一节	高校财务网络化的基本目标及实现策略·····	(179)
第二节	高校校园卡财务管理问题·····	(187)
第十二章	高校会计档案及票据管理研究·····	(199)
第一节	高校会计档案管理中存在的问题与对策·····	(199)
第二节	高校收费票据规范管理的几个问题·····	(203)
第十三章	高校公费医疗经费管理研究·····	(206)
第一节	高校公费医疗经费管理的主要内容·····	(206)
第二节	高校公费医疗费用增长过快的原因与对策·····	(210)
第三节	高校医院改革与社区服务问题·····	(212)
第十四章	会计理论问题研究·····	(217)
第一节	会计控制职能质疑·····	(217)
第二节	会计责任确定问题的探讨·····	(223)
第三节	会计信息失真及其防范对策·····	(228)
附 录:	《高校办学成本研究》课题报告·····	(235)

本书作者分工

第一章第一节 邹传教
第二章第一节 邹传教
第三章第一节 熊立芬
第四章第一节 董慧英
第五章第一节 骆立
第六章第一节 李美香
第七章第一节 盛品良

第一章第二节 邹传教
第二章第二节 董慧英
第三章第二节 吴英
第四章第二节 董慧英
第五章第二节 杨越
第六章第二节 骆立
第七章第二节 黄天发

第一章第三节 邹传教
第二章第三节 邹传教
第三章第三节 熊立芬
第四章第三节 翟娥
第五章第三节 章俊
第六章第三节 尚小琴
第七章第三节 盛品良

第一章第四节 熊立芬
第二章第四节 熊高英
第三章第四节 熊立芬
第四章第四节 熊高英
第五章第四节 谢新华
第六章第四节 罗钰
第七章第四节 盛品良

第一章第五节 徐姣春
第二章第五节 武晶
第三章第五节 董慧英
第四章第五节 董慧英
第五章第五节 董慧英
第六章第五节 董慧英
第七章第五节 黄学军

第八章第一节 章俊
第九章第一节 熊高英
第十章第一节 盛品良
第十一章第一节 徐汝标
第十二章第一节 肖兰
第十三章第一节 宋丽萍
第十四章第一节 邹传教

第八章第二节 熊立芬
第九章第二节 熊高英
第十章第二节 毛卫红
第十一章第二节 漆涛
第十二章第二节 邓慧芸
第十三章第二节 谢宪
第十四章第二节 董慧英

第八章第三节 宋丽萍
第九章第三节 熊高英
第十章第三节 陈明坤
第十一章第三节 李均
第十三章第三节 李均

第八章第四节 杨越
第九章第四节 董慧英
第十章第四节 叶卫萍
第十三章第四节 董慧英

附录:《高校办学成本研究》课题报告

课题组成员名单:

组长:邹传教
副组长:董慧英
成员:陈明坤
涂美霞
黄争鸣

第一章 公共财政改革研究

第一节 公共财政的实质及其基本特征

建立公共财政框架可以说是改革开放以来中国财政发展史上的一座里程碑。我国从 1999 年开始实施公共财政改革,至今已 6 年多了。这 6 年多来,国家在财政体制、预算管理、税收制度和财政支出制度等方面都作了重大改革,目前已经初步建立起了符合社会主义市场经济发展要求的公共财政框架,改革还将向纵深推进,继续深入。那么,到底什么是公共财政? 财政改革过程中到底应该体现什么样的公共财政改革理念呢?

一、公共财政的实质

公共财政是适应市场经济发展客观要求的一种比较普遍的财政模式。中国人民大学安体富教授认为:“公共财政就是财政,而财政从来就是国家(或政府)财政”,“公共财政属于公共经济,是其核心内容”,“公共财政实质是市场经济财政”(安体富.论我国公共财政的构建[J].财政研究,1999,(6):2-3.1)。“市场经济体制下的政府财政原理与计划经济体制下的国家财政是不同的。建立社会主义市场经济体制,就是要使市场机制在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。在市场经济体制下,社会资源和生产要素的重新组合一般都是通过市场机制来解决的,政府只在‘市场失灵’的领域才介入。因此,市场机制不能干什么? 市场机制干不好什么? 这客观上决定了政府及财政的职能范围。在这种全新的经济体制下,财政就其实质来说,实际上是一种‘公共财政’。”(邹传教.市场财政学[M].太原:山西经济出版社,

1994:2—3.)。我们把在市场机制对资源配置起基础性作用基础上实行国家调节,即弥补市场缺陷的政府财政称为“市场财政”,也就是一般西方市场经济国家所说的“公共财政”。公共财政是“国家满足社会公共需要而进行的社会集中性分配。”(邹传教.中国财政政策取向研究[M].南昌:江西高校出版社,2002.1.)。

二、公共财政的基本特征

关于公共财政的基本特征,目前财政理论界已经讨论得比较充分,厦门大学张馨教授的观点最具代表性,他认为,市场经济要求的是公共财政,只有公共财政才能适应、服务并有利于市场经济的存在和发展,这是数百年来市场经济在西方的发展历程所鲜明昭示的。他在《论公共财政》一文中明确提出:“公共财政是为市场提供公共服务的国家财政”,“公共财政是弥补市场失效的国家财政”,“公共财政是由公众对之规范、决定和制约的国家财政”(张馨.论公共财政[J].经济学家,1997,(1):96—101.)。另外,河北省财政厅齐守印研究员在《论公共财政及其经济职能》(第14次全国财政理论研讨会论文)一文中对公共财政的本质规定概括得也非常好,他认为:“完全意义上的公共财政至少应当包括以下四点本质规定:(1)以增进绝大多数社会成员的公共利益为宗旨;(2)以提供公共产品、公共服务,满足社会公共需要为目标;(3)最大限度地实行民主决策;(4)充分接受民主监督。”这些研究成果对揭示我国社会主义市场经济体制下的公共财政基本理念具有十分重要的启迪意义。

第二节 公共财政改革的基本理念

理念决定改革思路。构建和完善公共财政框架,必须充分体现公共财政改革的基本理念。我们认为,与解决目前我国财政运行中存在的财政收支矛盾尖锐、财经秩序混乱状况难以得到根本改观、部分地区基层财政比较困难以及财政各项改革进展不平衡等一系列亟

待解决的问题相比,明确公共财政改革的基本理念才是首先必须加以研究和解决的一个带根本性的深层问题。那么,到底什么是公共财政改革理念呢?我们认为,作为与市场经济具有天然联系的财政模式,公共财政改革本质上至少包含了以下五大基本理念:

一、弥补市场缺陷的理念

公共财政是一种缺陷财政。公共财政是市场经济体制下的国家财政,它是一种弥补市场缺陷的财政模式。市场经济是市场在资源配置上起基础性作用的经济组织形式。在市场经济条件下,资源配置有两种系统:市场和政府。市场是一种有效率的运行机制,在完全竞争的条件下,让“经济人”(理性的企业和个人)自由竞争,通过市场竞争机制的作用,能使资源的使用发挥最大的效率,实现国民福利最大化。但市场的资源配置功能不是万能的,市场机制本身由于存在垄断、信息不充分、外部效应与公共产品等原因所造成的市场失灵领域和市场机制造成收入分配不公以及经济波动等市场缺陷,因而必须发挥政府的作用。在市场经济体制下,虽然市场机制运转不灵及其缺陷为政府介入或干预市场提供了必要性和合理性的依据,但是,政府的作用只能限于解决市场解决不了的事情,只能起弥补市场缺陷的作用,同时保护和影响市场。这是市场经济中市场与政府分工的基本原则。“政府要做的,就是财政要干的。”(何盛明.政府应做的,就是财政要干的[J].财政研究,1998,(8):2.)因此,作为建立在市场经济运行机制基础上并符合市场经济要求的公共财政模式,它是一种缺陷财政,政府在构建公共财政框架时,首先必须满足“市场在资源配置中起基础性作用”这一基本条件,否则就会出现“越位”和“缺位”。

二、为市场提供公共产品的理念

公共财政是一种服务财政。在社会经济生活中,人类社会需要可以分为两类:一是私人的个别需要;二是社会的公共需要。相应地,用于满足各种各样社会需要的商品和服务,也可以分为私人产品和公共产品两大类。由市场供给用来满足私人个别需要的商品和服

务,称为私人产品;由政府公共部门供给用来满足社会公共需要的商品和服务,称为公共产品。区分公共产品与私人产品有两个基本标准:一是排他性和非排他性;二是竞争性和非竞争性。私人产品具有排他性和竞争性;公共产品具有非排他性和非竞争性。在市场经济体制下,作为社会集中代表的国家,其活动和存在的根据就在于履行社会管理职责,满足社会公共需要。因此,公共财政不应介入私人产品,它是一种为市场提供公共产品和公共服务的国家财政。

三、依照公意民主决策的理念

公共财政是一种民主财政。公共财政的宗旨是满足社会公共需要,是按社会公意公益来进行的一种社会集中性分配。在市场经济条件下,私人产品是满足每个人的特殊需要的,人们通过在市场上购买商品或服务来表达他们的意愿即所谓的“货币投票”来抉择;公共产品是满足社会全体成员的一种集合性需要,每个人对公共产品的需要有不同的偏好,同时对承担提供公共产品的成本存在漠不关心或“搭便车”的心理,所以,政府提供公共产品不通过公民的买卖来作出决定,而必须通过一定的政治程序即所谓的“政治投票”来作出决策。现实中的公共选择主要体现为通过代表民意的权力机关审批政府预算和决算。

四、依法规范理财的理念

公共财政是一种法制财政。公共财政的实质是市场经济财政,而市场经济是法制经济,公共财政作为一种与市场经济相适应的财政模式,其收支必然是建立在法制基础之上的,一切公共财政收支活动必须纳入法制规范的范围。表现在公共财政收入方面,无论是开征税收、设立规费项目,还是发行国债,都必须根据法律规定按照一定的法律程序办事,由财政税务部门依法组织征收的收入必须全部纳入政府预算;表现在公共财政支出方面,各项公共财政支出都必须严格按照国家预算法及其他财政法规规定的程序和方法进行科学安排,预算审批要公开透明,依法进行。

五、接受公众监督的理念

公共财政是一种受制财政。在市场经济体制下,政府实际上是一个国家或社会的代理机构,承担着一种公共受托的责任。本质上公众委托政府来提供私人无法通过市场配置而实现的有效供给。纳税人向作为公共权力主体的政府交纳了一定的税收以后,政府就成为实实在在的大管家,作为主人的纳税人要求政府勤俭持家、节约有效地用好税收是理所当然的事。政府在收取纳税人的税收后,除部分作为自身的维持经费外,主要职责在于向社会提供安全、秩序、公民基本权利和经济发展的基本社会条件,如国防、治安、教育、环境卫生、市政建设等。在筹集资金和使用资金的全过程,作为公众利益的代表,政府必须接受公众的监督,这是由纳税人与收税人的基本关系所决定的。换句话说,政府及其为政者本身就是由纳税人供养并为公众服务的,其行为理应接受公众监督,使其成为“阳光财政”。这本身就是公共财政的内在要求。

第三节 进一步完善公共财政框架的对策

建立公共财政框架是我国“十五”时期财政改革的重要目标。“公共财政框架可以划分为公共财政功能框架和管理框架两个部分。其中,公共财政功能框架的建设任务是征集财政收入,保证政府提供公共服务的支出需要,并在收支过程中实施宏观调控;公共财政管理框架的建设任务是用公共管理的办法管理财政,确保财政资金使用的公平、公开、受监督和有效益。”(楼继伟.关于公共财政改革[J].预算管理与会计,2003,(2):2.)经过6年多的努力,我国已初步建立起了符合社会主义市场经济发展要求的公共财政框架,财政改革成绩是显著的。但是,我们也应该清醒地认识到,我国财政运行中还存在不少尖锐的矛盾和问题,“初步建立”的公共财政框架离前述完善的公共财政理念还有相当的差距,必须继续加快改革步伐,按照公共财政理念

进一步完善公共财政框架。

一、以市场缺陷为限,确定政府的职责范围

廓清市场边界,正确划分政府与市场的职责范围是建立和完善公共财政框架的基础和前提。目前,我国仍不同程度地存在政企不分、政府职责“错位”、“缺位”的问题,随着市场经济体制改革的深入,政府必须注重市场法则,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,尽量依靠市场机制来推动社会经济发展。政府要合理控制财政收支总规模,不“越位”包办不属于政府职能范围的事务,只按照市场需要承担那些市场机制无法有效解决的事务。政府要加快改革步伐,切实转换职能,如通过加快国有经济战略布局调整,放松市场管理,借助市场力量推进公共设施建设,减轻财政负担等。否则,就难以改变财政收入持续高速增长,而财政支出也同时超高速增长,财政赤字剧增,债台高筑,财政收支矛盾日益尖锐,财政愈加陷入困境的局面。

二、调整财政支出结构,确保公共产品供给

目前,我国公共产品供应一方面是总体供应不足,另一方面更突出的是结构供应失衡。以财政教育支出为例,由于教育对经济效率和国民素质的提升功能日渐成为共识,国家相应地一再加大了对教育事业的投入。改革开放 27 年来,财政用于教育的支出增长速度每年都在 2 位数以上,教育支出占财政支出的比例在稳步上升,从 1980 年的 9.29% 上升到 1997 年的 20.20%,近几年仍在继续上升。尽管还未达到《教育法》规定的财政性支出应达到 GDP 4% 的比例,但就支出总量而言,增长速度应该说是很快的。现在的问题主要不在总量不足而是结构失衡问题,即主要表现为高等教育的过量投入和义务教育的过少投入同时并存。2000 年,我国高等教育生均事业费和公用经费分别为 7310 元和 2921 元,而农村义务教育分别只有 473 元和 31 元(冯俏彬. 适应改革矫正扭曲调整财政教育支出结构[J]. 财政研究, 2002, (2): 22.)。就教育产品而言,从小学、初中、高中、大学到成人教育和职业教育,层次越低,公共特征越明显;层次越高,私人特征越明

显。目前我国教育支出结构显然是不符合公共财政要求的,公共卫生等其他财政支出项目也存在同样情况。财政应逐步调整支出结构,确保公共产品供给,而让私人产品市场化。

三、科学民主决策,提高财政资金使用效率

科学民主决策是提高政府效率的首要因素。私人产品的决策是通过市场竞争来实现的,而公共产品的决策则不同,它是通过一定的政治程序来实现的,相对于市场决策而言,公共财政决策是一个十分复杂的过程,具有相当程度的不确定性。在政府公共财政决策过程中,存在诸多困难、障碍和制度性因素,这些因素往往会导致政府决策失误。这些因素包括:决策者因具有“经济人”的行为特征,存在自身集团利益,公共决策没有完全按照公共利益来进行选择;因获取信息不完全而导致决策失误;为政者存在短期行为,决策追求当期最大效应而忽视甚至牺牲长远利益等。要提高政府效率,政府必须以公共价值取向作为行为基础,真正把公众的需要放在政府工作的首位,大力提高政府对公众的服务品质。要增强公共决策透明度,实现政府决策的科学化和民主化。

四、依法理财,规范政府公共财政行为

法治是人类制度创新,是市场经济健康发展的基础。2004年3月,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出今后10年要基本实现建设法治政府的目标。政府依法行政,在法治框架下运行是保证政府行为效率的基础。近几年来,我国财政管理日趋规范,依法理财水平不断提高,在不断推进公共财政改革的同时,财政法制建设步伐也在不断加快,目前已经形成了以《预算法》、《会计法》、《注册会计师法》和财政规章等为基础的财政法规体系框架,并按照《行政复议法》、《行政诉讼法》等有关法律的要求严格执法。但是,我国当前财经秩序混乱的状况仍未得到根本改观,做假账、偷逃税以及财政资金使用过程中的铺张浪费等现象还相当严重;一些地方有法不依、执法不严、违法不究的现象还比较普遍,违法或者不当

的行政行为得不到及时制止和纠正。今后,要按照建设法治政府的要求,继续深化改革,全面加强财政法制建设,严格依法办事,进一步推进财政管理的法制化和规范化。

五、加强审计监督,提高财政管理公共化水平

目前,我国正在进行的公共财政改革,本身包括了建立符合公共财政体制要求的税收制度、公共支出制度以及相应的监督制度。近几年来,在公共财政改革中,国家通过实行部门预算、国库集中收付制度以及政府采购制度,提高了财政资金效率,促进了财政运行的制度化和规范化。今后深化改革的重点是要进一步提高财政管理的公共化程度,即提高公共选择的民主决策程度和社会公众的普遍参与水平。政府与公众是一种委托代理关系,公民通过纳税购买公共产品,政府负责提供,并受立法的监督。加强财政审计监督,把财政作为审计监督的“第一对象”。这是国家审计的首要职责。国外审计总是讲要对纳税人负责,他要告诉纳税人,那些钱是怎么花的。我国审计也一样,要监督公共财政,财政税务部门每年收上来的数万亿资金到底是如何管理和使用的,政府要对老百姓有一个明确的交代。连续几年的“审计风暴”一再成为民众关注热点,国家审计署将部分政府部门违规行为进行社会公告,说明我国审计监督正按照进一步完善公共财政框架的要求逐步走向公开化。