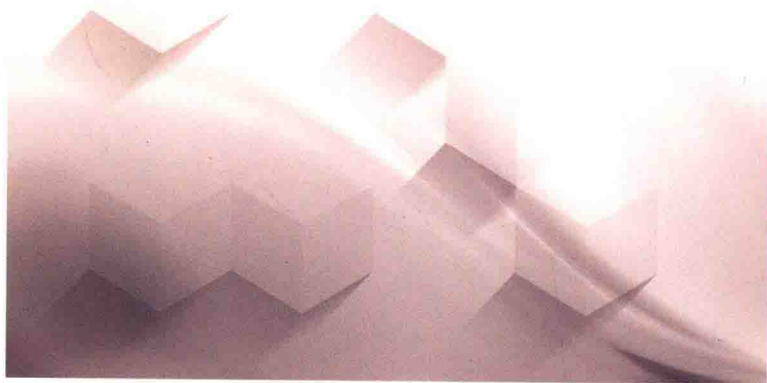




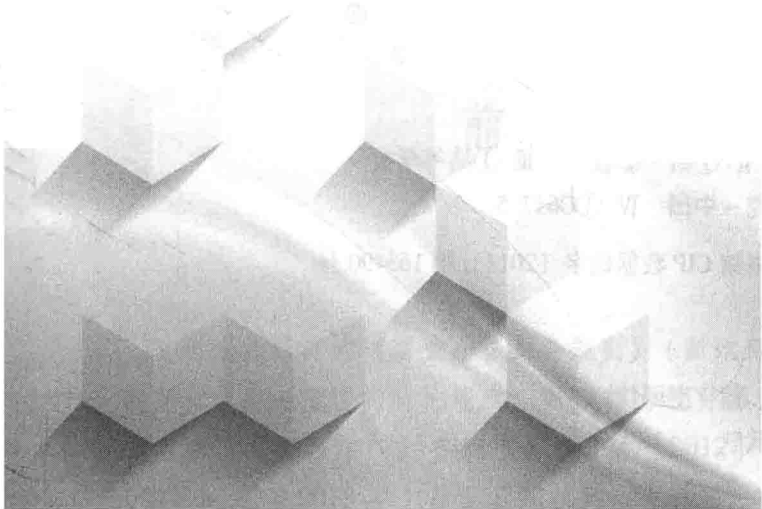
高等学校财务制度解读

GAODENG XUEXIAO CAIWU ZHIDU JIEDU

财政部教科文司 编著
教育部财务司



经济科学出版社
Economic Science Press



高等学校财务制度解读

GAODENG XUEXIAO CAIWU ZHIDU JIEDU

财政部教科文司
教育部财务司 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

高等学校财务制度解读/财政部教科文司, 教育部
财务司编著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4849 - 7

I. ①高… II. ①财…②教… III. ①高等学校 -
财务制度 - 研究 - 中国 IV. ①G647. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 163490 号

责任编辑: 刘 茜 庞丽佳

责任校对: 刘欣欣

版式设计: 齐 杰

责任印制: 邱 天

高等学校财务制度解读

财政部教科文司
教育部财务司 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jixcbs. tmall. com](http://jixcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 10.25 印张 180000 字

2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4849 - 7 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

根据新修订的《事业单位财务规则》（财政部令第68号）关于制定行业财务制度的有关规定，财政部、教育部于2012年12月19日印发了《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号，以下简称《制度》），自2013年1月1日起执行。《制度》的修订是高等学校财务管理工作的一件大事，对于规范高等学校财务行为、加强财务管理、促进事业发展，具有十分重要的意义。

为了保证修订后的《制度》顺利有效实施，财政部、教育部组织开展了中央部门及所属高等学校、地方教育和财政部门培训。为了适应各方面培训的需要，帮助高等学校的管理人员和财会人员、教育和财政部门的工作人员正确理解、领会和贯彻执行《制度》，我们组织参与修订《制度》和培训讲解的有关同志撰写了这本《高等学校财务制度解读》。本书在内容上，对《制度》的各项规定进行了比较系统的解读，尤其是对涉及的新旧制度的变化等问题，进行了重点、详细地讲解，并结合征求意见过程中大家提出的问题，做了举例说明。本书既可作为培训教材，也可作为有关方面正确理解和贯彻执行《制度》的指导性学习用书。

参加本书编写的人员有：财政部教科文司王冬、吕娜、教育部财务司赵建军、陈淑梅、彭莉、教育部经费监管事务中心张俊、北京化工大学查道林、上海外国语大学林学雷、清华大学王守军、郝永红、北京师范大学杜育红、厦门大学廖青、中国人民大学武雷、



华中科技大学赵彭龄、江南大学夏飞宇。财政部教科文司副司长霍步刚、教育部财务司副司长胡延品对全书进行了总纂，财政部教科文司司长赵路、教育部财务司司长吴国生对全书进行了最后审定。

由于时间仓促和水平有限，书中对一些问题的解读可能不够全面和透彻，个别地方也难免有疏漏之处，请读者及时提出批评意见。

《高等学校财务制度解读》编写组

2014年8月

目 录

第一讲 概述	1
一、事业单位财务制度体系框架	1
二、高等学校财务制度的历史沿革	2
三、《制度》修订的背景	3
四、《制度》修订的基本原则	5
五、《制度》修订的主要内容	7
第二讲 总则和附则	15
一、制定《制度》的目的	15
二、《制度》的适用范围	17
三、高等学校财务管理的基本原则	19
四、高等学校财务管理的主要任务	21
五、高等学校内部财务管理方法的制订	24
第三讲 财务管理体制	26
一、财务管理体制的概念	26
二、财务管理体制的模式	27
三、财务管理的领导体制	28
四、一级财务机构管理	29
五、二级财务机构管理	30
六、财会人员管理	32
第四讲 预算管理	34
一、预算的概念和组成	34



二、预算管理办法	35
三、预算编制的原则	36
四、预算编制方法	37
五、预算编报程序	39
六、预算执行	40
七、财务决算	42
第五讲 收入管理	45
一、收入的概念及特点	45
二、收入的分类	47
三、加强收入管理的要求	50
第六讲 支出管理	53
一、支出的概念	53
二、支出的分类	54
三、支出管理的要求	57
第七讲 结转和结余管理	61
一、结转和结余的概念与分类	61
二、财政拨款结转和结余的管理	64
三、非财政拨款结转和结余的管理	66
四、事业基金的管理	66
五、加强结转和结余管理的要求	67
第八讲 专用基金管理	69
一、专用基金的概念和特点	69
二、专用基金的管理原则	70
三、专用基金的内容	70
四、提取比例和管理办法	73
第九讲 资产管理	74
一、资产的概念和分类	74



二、流动资产	76
三、固定资产	80
四、在建工程	85
五、无形资产	86
六、对外投资	91
七、资产的管理	92
第十讲 负债管理	95
一、负债的概念及特点	95
二、负债的分类与内容	96
三、加强负债管理的要求	97
四、加强财务风险控制管理	98
第十一讲 成本费用管理	102
一、成本费用管理的范畴	102
二、费用的概念	103
三、支出计入费用	105
四、成本核算的含义	106
五、费用的主要类型	108
六、直接费用与间接费用	110
七、成本核算实施的路径与细则	112
八、成本费用与支出的核对	113
第十二讲 财务清算	115
一、财务清算的概念和类型	115
二、财务清算的要求和程序	116
三、财务清算结束后资产的处理	118
第十三讲 财务报告和财务分析	120
一、财务报告的概念	120
二、财务报告的作用	121
三、财务报告体系	121



四、财务报告的编报要求	124
五、财务分析的概念	125
六、财务分析的作用	125
七、财务分析的内容	126
八、财务分析的指标与方法	127
九、财务分析报告	130
第十四讲 财务监督	132
一、财务监督的概念	132
二、财务监督的内容	133
三、财务监督的形式	136
四、财务监督的制度保障	138
五、外部财务监督	140
附件：高等学校财务制度	141

第一讲 概述

财政部、教育部修订的《高等学校财务制度》（财教〔2012〕488号，以下简称《制度》），于2013年1月1日起在全国施行。本讲作为概括性的介绍，主要对事业单位的财务制度体系、高等学校财务制度的历史沿革、修订背景、修订原则，以及《制度》的框架体系与主要修订内容等方面进行阐述和讲解，以便从总体上把握和了解《制度》，方便具体章节的学习和掌握。

一、事业单位财务制度体系框架

事业单位财务制度是国家财政制度的重要组成部分，是根据有关法律、法规和政策对事业单位有关资金的筹集、分配、使用等业务进行计划、组织、执行和控制等工作，所规定的基本行为准则或行为规范。

这一定义有三层含义：第一，事业单位财务制度是国家财政制度的重要组成部分。国家财政制度是一个庞大的体系，包括财政体制、预算制度、国库收付制度、政府采购制度、非税收入管理制度、财务制度和会计制度等。在财务制度层面，主要有三大类财务制度：一是企业财务制度，二是行政单位财务制度，三是事业单位财务制度。第二，事业单位财务制度具有法律制度性质。它是依据国家有关法律、法规和政策制订的，其内容体现着国家有关法律、法规和政策对事业单位财务活动的基本要求，具有权威性和强制性，是所有事业单位必须执行的。第三，事业单位财务制度的内容涵盖了事业单位所有的财务活动。在事业单位各项财务性的管理制度中，事业单位财务制度是最基本的和最重要的，也是最复杂的一项制度。

事业单位财务制度体系可分为三个层次，第一层次是《事业单位财务规则》（以下简称《规则》），第二层次是行业事业单位财务制度，第三层次是事



业单位内部财务管理办法。本次修订的《高等学校财务制度》属于第二层次。

二、高等学校财务制度的历史沿革

高等学校财务制度的发展是与国家事业单位财务制度的历史发展相一致的。主要经历了“从无到有，从分散到统一，从统一到不断规范”的过程，大致可以分为以下三个阶段。

第一阶段：从新中国成立（1949年）~1989年。

这一时期，国家还没有建立起一个独立统一的事业单位财务制度体系，建立高等学校财务制度体系更无从谈起。高等学校执行的一些财务制度或标准制度，大多是依照或参照行政单位的相关制度执行，缺少系统性和整体性。高校的财务管理机构也大都没有完全独立，只是作为后勤、基建等部门的下属机构。

第二阶段：从1989~1997年。

这一时期，国家初步建立起相对独立统一的事业单位财务制度体系，标志就是1989年1月经国务院批准、以财政部令第2号颁布的《关于事业单位财务管理的若干规定》。这是我国第一次出台的具有行政法规地位的事业单位财务制度，标志着我国有了一套相对独立统一的事业单位财务制度，不再依附或融合于行政单位财务制度，并确立了全额、差额和自收自支预算管理形式，具有重要的意义。从此，高校的财务管理有了真正意义上可以遵循的事业财务管理制度。但在这一时期，仍然没有出台专门的高等学校财务制度，很多高校由于隶属于部门或行业管理，财务管理多多少少地受到行政单位财务管理或行业财务管理的影响。

第三阶段：从1997~2012年。

1997年，财政部、原国家教委制定了《高等学校财务制度》（财文字〔1997〕第280号，以下简称“原《制度》”），于1997年1月1日开始实施。原《制度》是为贯彻落实1997年以财政部令第8号颁布的《事业单位财务规则》而制定的。原《制度》遵循了《事业单位财务规则》的要求，在高校的财务管理体制、支出七大类的划分、财务监督、财务报告分析指标等方面充分体现了高校特色，对于规范高校财务行为、加强财务管理、促进高等教育事业健康发展发挥了很好的作用。

三、《制度》修订的背景

1997~2012年,原《制度》整整实施了15年。在这15年中,我国经济社会发展形势发生了巨大变化,高等教育实现了跨越式发展。通过连续几年的扩招,全国高等学校办学规模迅速扩大;通过大范围的院校合并调整,全国高等学校布局结构更趋合理;通过实施“211工程”、“985工程”等重点项目,推进了世界一流大学和重点学科建设。据统计,到2012年年底全国共有普通高等学校和成人高等学校2790所,各类高等学校在校生总规模达到3325万人,我国高等教育进入大众化阶段,毛入学率从2002年的15%提高到了30.0%,提高了15个百分点。

1998年,我国颁布了《中华人民共和国高等教育法》,确立了以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制。随着高等教育事业的快速发展,高等学校的经费规模迅速增长,经济活动日趋复杂。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》颁布实施,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%”的目标要求。2012年,4%目标如期实现。同时,中央对深化财税体制改革提出新的要求,当前和今后一段时期的教育财务的主要工作,就是强化教育经费监管,用制度管钱管人管事。鉴于原《制度》的很多内容已不能完全适应改革和发展的要求,难以满足高校财务管理的需要,必须适时修订。本次修订主要满足了以下三方面的需要:

(一) 全面反映公共财政改革的需要

从2000年开始,以部门预算、国库集中收付、政府采购、非税收入管理和政府收支分类等为主要内容的财政改革,对高校财务管理工作提出了新的要求。

1. 部门预算改革。部门预算是与市场经济体制和公共财政制度相适应的预算管理模式。按照部门预算改革的要求,一个单位所有的收入和支出都应按照统一的编报内容和形式在一本预算中反映,做到“一个部门一本预算”。单位的支出划分为基本支出和项目支出两部分,对基本支出预算采取定员定额等

方法编制，对项目支出预算按照项目管理的规定编制。从基层预算单位开始编制预算，使预算编制细化到具体项目上。这就必然要求高校更加重视预算管理，改革预算管理办法，规范预算编制程序，重视决算工作，对收入、支出的管理不仅要强调大收大支，更要做到科学划分和分类管理。

2. 国库集中收付制度改革。通过建立国库单一账户体系，所有财政性资金都纳入国库单一账户管理，收入直接缴入国库或财政专户，支出通过国库单一账户体系，按照不同支付类型，采用财政直接支付与授权支付的方法，支付到商品供应者、服务提供者或用款单位。按照中央有关规定，教育收费纳入财政专户管理，比照非税收入收缴管理制度执行。国库集中支付减少了支付环节，有利于加强对预算执行的监督。这就要求高校要更加注重按规定组织收入，科学合理地安排各项资金。

3. 政府采购制度改革。这一改革，要求高校根据财政部门公布的采购品目和政府采购条件，对符合条件的支出项目编制政府采购预算，并在预算执行过程中按照政府采购预算开展采购。这既可以节约高校采购资金、降低采购风险，也对高校传统的资产管理方式提出了新的要求。

4. “收支两条线”改革。这一改革，对高校最主要的要求，就是要将教育收费等事业收入全面纳入高校预算管理，各项事业支出要纳入高校预算统一安排。这既有利于高校统筹安排各项财力，确保事业发展的各项支出，也对高校预算收支的测算和高校资金的科学安排等工作提出了更高要求。

5. 政府收支分类改革。从 2007 年开始实施的这一改革，目的在于通过实行支出功能分类和经济分类，使政府收支分类更全面、科学、准确地反映政府职能及收支活动。就高校而言，不仅为高校规范预算管理、强化预算监督打下坚实基础，同时为高校加强收支科学分类、促进成本费用管理等提供了依据。

这些改革要求和内容，需要在新《制度》中加以反映、规范和落实。

（二）进一步规范高校财务管理的需要

从财政角度看，近年来财政部门大力推进科学化、精细化管理，强化基础管理和基层建设工作。这是立足长远、加强财务管理的基础性工程。而原《制度》在预算执行结果反映、财务风险防范、资金使用绩效管理等方面缺少相关规定，资产和支出等管理方面的有些内容已滞后于财政改革，与当前的财政管理要求不相适应，需要进行相应的修订。

从高校角度看,近年来高校财务管理工作中还存在一些薄弱环节,如有的高校对资产管理不够重视,资产管理薄弱,家底不清,资产闲置;有的高校科研经费增长很快,但科研经费管理有待规范;有的高校学科水平很高且专利很多,但无形资产管理、对外投资存在风险。

因此,无论是财政对高校财务管理的规范要求,还是高校规范自身财务管理活动的需求,《制度》都需要加以修订,需要从体制、机构、人员、预算、收入、支出、资产、负债等基础性工作着手,在细化预算编制、加强预算执行、统筹使用结转结余资金、推进绩效考评、加强财务监督等方面,进一步提出具体规范。

(三) 促进高等教育事业全面健康可持续发展的需要

2011年,中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发〔2011〕5号),明确提出“承担高等教育、非营利医疗等公益服务,可部分由市场配置资源的,划入公益二类。具体由各地结合实际研究确定。”《制度》的修订认真贯彻了中央这一要求,充分体现高等学校公益属性,牢牢把握高等学校财务活动的方向,对高等学校对外投资、开展经营活动等进行严格限定。

随着高等教育体制改革的不断深化,高校的内外环境发生了深刻变化,经济活动内容也更加丰富和复杂。一方面高校财务管理工作遇到了许多新的问题需要加以思考和解决。另一方面,高校财务部门在参与高校重大决策中的地位和作用越来越突出。财务管理已不只是简单的收支核算活动,需要更多地参与到高校重大发展事项论证、收入分配改革、校内体制改革以及对外投资等重大经济决策中。作为财务管理工作者,除了抓好财务管理基础工作外,更重要的是要协助高校领导进行全局谋划,规范财务管理,规避财务风险,不断提高资金使用效益,促进高校事业持续健康发展。

原《制度》在这方面的一些规定,已经难以完全适应高校改革发展的需要,有必要对这些新问题做出回答,相应地修订或增加《制度》的条款。

四、《制度》修订的基本原则

修订《制度》的根本目的就是要促进高等教育事业的可持续发展。在修



订的过程中，遵循了以下三项基本原则：

（一）保持与《事业单位财务规则》的框架基本一致

在事业单位财务制度体系的层次结构中，《高等学校财务制度》处于《事业单位财务规则》（财政部令第68号，以下简称《规则》）之下，受《规则》的约束与指导，《制度》修订需遵从《规则》的框架内容。从《制度》包含的十四章内容看，其中：有十二章的名称与《事业单位财务规则》相同；结转结余管理、负债管理、财务清算等章内容，基本与《规则》一致。

（二）符合高校财务管理的特点

《制度》的修订需要符合高校特点，满足高校改革发展和财务管理的新要求。这也是单独制定《高等学校财务制度》这一行业事业单位财务制度的出发点。

高等学校作为一个具有独立法人资格的事业单位，除具有事业单位的公益性、资金来源的财政性、提供公益服务的重要性等特点外，其财务管理活动呈现出自身的一些特点，如在投入体制上，实行以举办者投入为主，受教育者合理分担培养成本、高校设立基金接受社会捐赠等多渠道筹措经费的机制；在功能定位上，具有人才培养、科学研究、社会服务和文化传承等多种功能；在管理机制上，正在逐步推进现代大学制度建设等。

上述高校财务管理的特点，既决定了高等学校财务制度应作为一个行业制度来单独制定，也决定了高等学校财务制度应适应这些特点，做出相应的规定，提出相应的要求。因此，《制度》在财务管理体制、事业收入分类、专用基金管理、财务监督、成本费用管理等方面，充分体现了高校的特点与要求，比《规则》更为细化和具体。

（三）部分业务引入权责发生制

《规则》第六十六条规定，“部分行业根据成本核算和绩效管理的需要，可以在行业事业单位财务管理制度中引入权责发生制”。高等学校在改革发展过程中需要开展成本核算工作，以计算各项业务活动发生的费用，逐步优化经

费投入结构、合理计算学生培养成本，不断提高资金的使用绩效。为此，《制度》在成本费用、资产管理等方面适度引入了权责发生制。

五、《制度》修订的主要内容

按照上述的修订原则，《制度》最终确定的内容有 14 章 76 条。与原《制度》相比，新增了“成本费用管理”一章，净增了 22 条内容。其中：新增了支出管理、资产管理、成本费用管理等方面的 26 条内容，删除或合并了支出和附则等方面的 4 条内容。修订的主要内容大致可以概括为以下二十个方面：

（一）调整了《制度》的适用范围

《制度》第二条规定：“本制度适用于各级人民政府举办的全日制普通高等学校、成人高等学校（以下简称高等学校）”。取消了原《制度》中的“普通中等专业学校、技工学校、成人中等专业学校依照执行”条款。主要原因是普通中等专业学校、技工学校、成人中等专业学校不属于高等学校范畴，其财务行为的规范调整到《中小学财务制度》。

此次修订还将原《制度》第二条“企业事业组织、社会团体及其他社会组织举办的上述学校参照执行”，修改为“其他社会组织和个人举办的上述学校可以参照本制度执行”。这是遵从《事业单位财务规则》第六十四条“接受国家经常性资助的社会力量举办的公益服务性组织和社会团体，依照本规则执行；其他社会力量举办的公益服务性组织和社会团体，可以参照本规则执行”的规定。《制度》第二条“其他社会组织和个人举办的上述学校”，可理解为不接受国家经常性资助的社会力量所举办的学校，主要是指企业、社会团体及其他社会组织和公民个人利用非经常性的国家资助或非国家财政性教育经费，面向社会举办的高等学校及其他教育机构。

（二）增加了财务决算、绩效评价和财务控制监督及风险防范等财务管理任务

加强高等学校财务管理是高等学校内部管理体制改革的重要内容。根据高

等学校财务工作的形势和需要,《制度》第三条高等学校财务管理主要任务中增加了三项内容:一是增加了编制高校决算的内容;二是增加了“实施绩效评价”的任务;三是增加了“财务控制和监督,防范财务风险”的任务。

(三) 进一步明确了总会计师的职责权限

《制度》进一步明确了高等学校财务管理体制,进一步确定了高等学校“校长负责、总会计师协助”的财务工作领导体制。《制度》第六条明确规定:“高等学校应当设置总会计师岗位,总会计师为学校副校级行政领导成员,协助校(院)长管理学校财务工作,承担相应的领导和管理责任。”这一规定不仅明确要求高等学校应设置总会计师这一专业岗位,而且明确提出了总会计师这一岗位的权利和责任。

(四) 增加了预算管理办法的内容

《制度》增加了“国家对高等学校实行核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结转和结余按规定使用的预算管理办法”。同时规定“定额和定项补助根据国家有关政策和财力可能,结合事业特点、事业发展目标和计划、学校收支及资产状况等确定。”这些内容完全与《规则》一致。

预算管理办法是国家对事业单位预算收支管理方式的规定,与事业单位分类改革的相关政策密切衔接。高等学校属于公益二类事业单位,但是就全国而言,公益二类事业单位的情况较为复杂,必须按照不同情况,通过核定收支来确定财政补助政策。公益二类事业单位,有的可以享受财政经费补助,有的财政补助可以为零,对于非财政补助收入大于支出较多的单位,还可以实行收入上缴的办法。

(五) 强调了预算编制、审批及调整的程序

《制度》明确规定:高等学校预算编制要将“结转与结余”的因素考虑进去;高校预算建议方案要按照“三重一大”的制度要求,经过学校领导班子集体审议通过后才能上报;预算只有经过“法定程序审核批复”后才能执行;高等学校应当严格执行批准的预算;财政补助收入和财政专户管理资金的预算