



上海高等教育文库 · 改革发展篇

GUIFAN GAIGE JIXIAO

规范 改革 绩效

——上海高等学校财务管理记述

主 编◎陈田初

副主编◎王志伟 朱杏龙



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

GUIFAN GAIGE JIXIAO

规范 改革 绩效

——上海高等学校财务管理记述

主 编◎陈田初

副主编◎王志伟 朱杏龙



华东理工大学出版社

EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

规范 改革 绩效——上海高等学校财务管理记述 / 陈田初
主编. —上海: 华东理工大学出版社, 2008. 10

(上海高等教育文库·改革发展篇)

ISBN 978-7-5628-2443-5

I. 规... II. 陈... III. 高等学校—财务管理—上海市
IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 148418 号

上海高等教育文库·改革发展篇

规范 改革 绩效——上海高等学校财务管理记述

主 编/陈田初

副 主 编/王志伟 朱杏龙

策划编辑/姚 璿 严国珍

责任编辑/严国珍

责任校对/李 晔

封面设计/戚亮轩

出版发行/华东理工大学出版社

地址:上海市梅陇路 130 号,200237

电话:(021)64250306(营销部)

传真:(021)64252707

网址:www.hdlgpress.com.cn

印 刷/常熟华顺印刷有限公司

开 本/710 mm×1 000 mm 1/16

印 张/23

字 数/419 千字

版 次/2008 年 10 月第 1 版

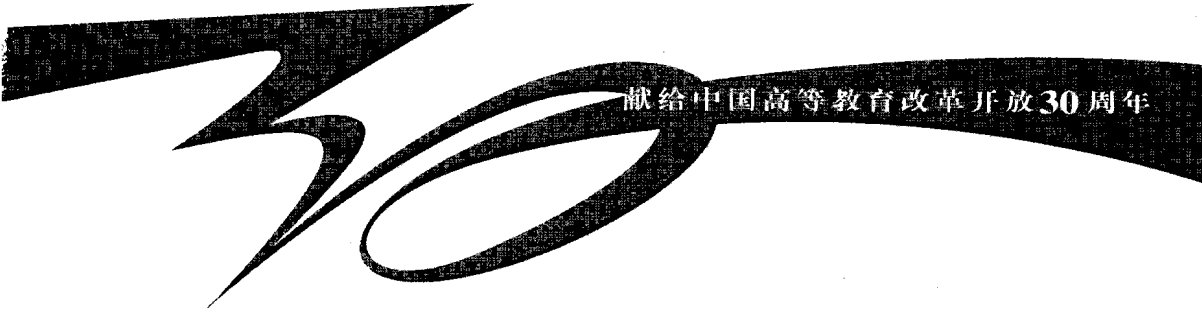
印 次/2008 年 10 月第 1 次

印 数/1-1 050 册

书 号/ISBN 978-7-5628-2443-5/F·200

定 价/38.00 元

(本书如有印装质量问题,请到出版社营销部调换。)



献给中国高等教育改革开放30周年

内容提要

本书分经验交流、预算管理、资金筹措、会计核算与管理、收费管理、绩效评价和综合等部分，展示了过去十多年上海市教育主管部门和高等学校在科学发展观的指导下，积极探索高校财务管理改革与创新的新路子，切实加强财务管理，规范学校财经行为，不断提高财务管理水平的方方面面；也为作为高校管理工作的重要组成部分的高校财务工作如何适应高校改革和发展的需要，创新理念、积极探索、勇于实践、规范管理，进一步合理配置资源，提高经济效益，促进学校健康有序发展提供了借鉴。

上海高等教育文库编委会



主 任 沈晓明

副 主 任 张伟江 杨德广

委 员 (按姓氏笔画为序)

印 杰 卢冠忠 李国强 张济顺

陈 信 陈田初 陈敬良 周哲玮

桑秀藩 黄伟灿 黄清云 谢仁业

蔡达峰

永远的功绩

——《上海高等教育文库》总序

教育犹如奔腾的长河，前浪不止见后浪，奔腾向前；教育犹如无际的大海，宽阔无垠而深邃，厚积薄发；教育又如连绵的山脉，高峰之外是峻岭，层层攀升……上海的高等教育承先人之传，又在近百年间发展、提升。如今，一个崭新的、前所未有的新局面已呈现在我们的眼前。

老一辈人都知道，以前能进入上海高等学府深造的人，堪称凤毛麟角。而到了2005年上海已拥有63所普通高等院校，52万青年才俊借此深造成才；以前我国自行培养的研究生寥若晨星，如今上海在校研究生已超过8万人；以前上海企事业单位中高中毕业生已是少之又少，如今在各行各业，学士、硕士、博士毕业生挑起了上海飞速发展的重担……

30年不过弹指一挥间，其间有难以计数的家庭因为教育而改变了命运；有难以计数的学生得以在知识的宫殿里增知成才；又有难以计数的青年学人引领着时代的创新潮流……上海的高等教育撑起了一方发展的万年基石，莘莘学子以骄人的业绩开辟了一个又一个崭新天地。因为高等教育，上海变得更强者了。在这辉煌的30年中，各界志士仁人、万千辛勤园丁思考、探索、创新、追求、奉献，付出了许许多多。

为了总结 30 年来上海高等教育改革发展所取得的丰功伟业,为了讴歌广大教育工作者辛勤耕耘、开拓进取和无私奉献的精神,上海高等教育学会在各级领导的关心、支持下,集结业内有识之士编辑了《上海高等教育文库》。本文库分成两大部分:一是《上海高等教育文库·改革发展篇》,二是《上海高等教育文库·领导篇》。

在《上海高等教育文库·改革发展篇》中,我们记录了上海高等教育在办学体制改革、管理体制改革、经费投入体制改革、招生和就业制度改革、内部管理体制改革,以及高校后勤社会化改革等方面勇于探索,善于创新,坚持发展的历程。这里虽然谈不上枪林弹雨、隆隆炮声,却也有惊心动魄、战旗猎猎。正是不断的改革与创新,把“不可能”变成了现实,上海高等教育才攀上了新的高峰;正是不断的改革和创新,上海的济济人才才得以显山露水开始新的人生。

《上海高等教育文库·领导篇》,则展示了一大批高校原书记、校长的风采。这批改革开放的时代弄潮儿,曾站在高校改革、开放的风口浪尖上,不畏困难,勇于改革,坚持创新,在艰难中改天换地;他们从小学到大学不断成长,并从一名普通青年教师到大学领路人的历程也耐人寻味;他们都曾备尝常人难以理解的磨难,他们也尽情享受过成功的喜悦。他们以自己深邃的思想、渊博的学识、高尚的情操和作为一个团队领军人物的气度、风范,写就了一段美

丽的人生！

虽然一部《上海高等教育文库》难以书尽改革开放30年来上海高等教育改革的全部，纵然穷尽浓墨重彩也难以涵盖30年来上海高等教育改革之精华，我们依然愿意作出这挂一漏万的努力，用图书的形式保留住上海高等教育的传家之宝，为的是让当事人记下这段历史，让后来者铭记这段历史。

愿《上海高等教育文库》年年添新作，愿上海高等教育之树常青！怀着敬慕和激动之心，写此以为总序。

上海市高等教育学会会长

张伟江

2008年8月8日

前 言

在上海市教委的支持下,由上海市高教学会组织编撰的《上海高等教育文库·改革发展篇》丛书之一《规范 改革 绩效——上海高等学校财务管理记述》,经上海市各相关高校财务处、上海市教育科学研究院研究人员一年多的共同努力,得以面世。

社会主义市场经济体制建立以来,上海经济社会发展进入了快车道,对高层次人才的需求不断扩大,推动着高等教育由精英教育向大众化教育发展,高等教育财政改革为高等教育发展提供了重要的财力支持和政策保障。随着高等教育在国家发展战略中的地位不断提高,以及投资体制改革的逐步深化,上海市普通高校的教育经费投入总量持续增长。1995—2006年,上海市普通高校经费总投入累计达到1 140.15亿元,2006年当年的总投入为189.32亿元,比1995年的21.78亿元增长了8倍之多,年均增长达21.72%。在上海市教育经费总投入中,普通高校所占的比例持续上升,从1995年的27.04%提高到2006年的42.06%,增加了15.02个百分点。2006年底,上海市共有全日制普通高校65所,其中公办高校44所、民办高校21所(包括5所独立设置的二级学院),比1995年增加了20所。上海市普通本专科学生数已达到46.63

万人,比1995年增长222.90%;在读研究生8.7万人,比1995年增长490.67%,办学成绩显著,高等教育的毛入学率已从“九五”末的38.8%提高到“十五”末的57.0%,上海已率先实现了高等教育从大众化到普及化的跨越。在校生超过3000人的学校比例达到73.85%。学校规模效益的提高,更大地发挥了有限的教育资金的作用。

在上海实现“四个率先”目标发展的新时期,上海市高等学校的改革与发展不仅面临着新的机遇,更面临着新的挑战。党的十七大报告明确提出了提升高等教育质量的目标,高校在提高教育质量的过程中,如何加强学校财务管理,为学校内涵建设和高等教育质量提高起到保驾护航的作用,是高校财务管理工作面临的一大课题。在上海市高等学校管理体制改革的由外延发展转向内涵建设的关键时期,上海市高校财务管理面临着许多新的问题,如高校如何控制贷款规模、如何防范财务风险、高校学生收费管理、专项经费的绩效评价和专项资金的监督检查等。《规范 改革 绩效——上海高等学校财务管理记述》一书正是在这样的形势下应运而生的,它凝聚了上海市高校财务管理人员的实践体会和研究心得,集中了不同类型、不同层次的高等院校财务管理工作者和研究机构研究人员的智慧,是上海市高校财务管理经验的结晶。

随着高等教育的跨越式发展,政府对高校的经费投入大幅增加,多渠道筹措教育经费格局业已形

成。在科学发展观的指导下,上海市教育主管部门及各高校积极探索高校财务管理改革与创新的新路子,加快了高教投融资体制的改革,积极推进部门预算改革,切实加强财务管理,建立、健全与学校各项事业发展形势相适应的财务管理体制,规范学校财经行为,理顺财务关系,健全、完善学校财务管理制度,提高财务管理水平和工作质量,在加强财务预算管理、强化财务核算、规范教育收费、积极开展教育经费的绩效评价、防范财务风险等方面不断地创新和探索,在新的历史条件下开源节流,当好家、理好财,提高效率,防范风险,确保了高等学校全面、协调的可持续发展。

本书所收集的论文包括了经验交流、预算管理、资金筹措、会计核算与管理、收费管理、绩效评价和综合等类型;而从内容上看,论文又都各有侧重,涵盖了高校财务管理的方方面面。出版本书的目的在于抛砖引玉,希望对广大高校教育管理者和财务管理者能够有所启迪,从而催生更多更优秀的高校财务管理的理论与实践成果。

本书的编写出版得益于上海市教委领导的大力支持,上海市高教学会的精心策划和组织以及上海各高校财务处的领导和同行的热情参与,在此,一并致以衷心的感谢!

编者

目 录

上海市普通高等教育经费投入和高校财务管理的回顾与思考	1
----------------------------------	---

经验交流篇

加强财务管理 确保学校全面、协调、可持续发展	21
上海财经大学财务管理改革与实践	28
科学 民主 规范 高效 ——学校财务工作十年回顾与展望	35
严格有效的财务管理是学校持续稳定发展的保障	43
深化财务管理改革的探索与实践	48
严格规范 提高民办高校财务管理水平	55
加强财务管理 为学校改革发展奠定坚实基础	61

预算管理篇

普通高校公用经费动态调整机制的改革与实践	69
强化预算管理 坚持改革创新	92
构建财务全面预算管理体系的探索与实践	98
加强高校内部财务预算管理的探索	107

资金筹措篇

上海教育投融资体制改革评述	115
我国高校建设资金筹措的研究	126
防范财务风险 加强贷款管理	133
高校资金安全管理问题分析	140
上海中医药大学整体搬迁中教育投融资体制改革实践的研究	145

会计核算与管理篇

大力开展“两评”工作 推进会计基础工作规范建设	155
教育事业单位实行会计委派制的实践与思考	160



教育事业单位会计辅助账的设置和应用研究	165
高校后勤会计委派制的实践与思考	175
抓住会计核算关键环节 提升高校财务管理水平	184
高校企业资产清查的难点问题及其成因分析	191
对完善我国高校内部控制的思考	196

收费管理篇

规范收费 健康发展	
——上海成人高等学历教育收费初探	203
高校学费收缴管理工作存在的问题及应对措施	217
关注细节 规范收费	
——复旦大学收费工作回顾	223
创建学生收费管理新模式	228

绩效评价篇

向管理要效益 确保办学良性运转	239
深化教育经费分配改革 积极开展教育投入与绩效评价	246
积极开展对上海市级教育专项经费绩效评价	253
财政教育专项经费绩效评价体系研究	268
建立高校财务绩效评估指标体系的探索	277

综合集萃篇

适应财政体制改革要求 完善教育系统政府采购服务体系	285
上海高等教育管理体制改革的	
——划转院校的改革与发展纪实	296
适应现代大学发展的高校财务管理工作探讨	308
新校区基本建设管理模式的实践与思考	316
关于高校加强科研经费管理的思考	323
高校项目管理的基本方法和考评体系	329
上海高校市财政性资金建设项目“拨改投”改革的产权制度分析	335
浅谈示范性高职院校教育成本核算	344
后记	352



上海市普通高等教育经费投入和 高校财务管理的回顾与思考

(上海市教育委员会财务处)

一、上海市普通高等学校经费投入情况

社会主义市场经济体制建立以来,上海经济社会发展进入了快车道,对高层次人才的需求不断提高,推动着高等教育由精英教育向大众化教育发展,高等教育财政状况、财政政策和管理体制也随之发生了显著变化。高等教育财政改革为高等教育发展提供了重要的财力支持和政策保障,同时也存在一些亟待解决的问题。

(一) 上海市普通高校经费投入与高等教育投入体制的演变

1. 普通高校经费投入总量持续增长

教育是一项需要巨大资金投入的事业,教育经费是教育事业赖以发展的基本保障。1995—2006年,随着高等教育在国家发展中战略地位的不断提高,以及投资体制改革的逐步深化,上海市普通高校的教育经费投入总量持续增长。

从经费总投入看,1995—2006年,上海市普通高校经费总投入累计达到1140.15亿元,2006年当年的总投入为189.32亿元,比1995年的21.78亿元增长了8倍之多,年均增长达21.72%。在上海市教育经费总投入中,普通高校所占的比例持续上升,从1995年的27.04%提高到2006年的42.06%,增加了15.02个百分点(见图1)。

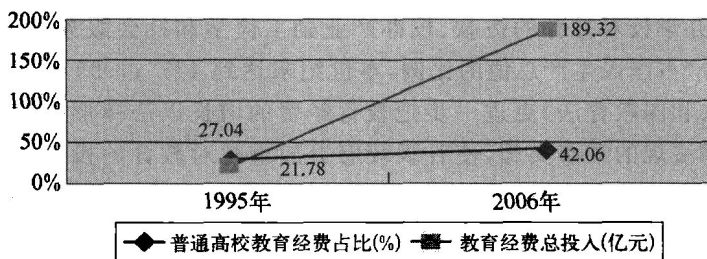


图1 1995—2006年上海市教育经费投入情况



从生均经费看,上海市普通高等教育生均总经费从1995年的12 888.81元增加到2006年的27 377.07元,增长了112.41%,其中生均事业性经费从1995年的10 800.97元增加到2006年的24 858.81元,增长了130.15%;生均公用经费从1995年的4 552.71元增加到2006年13 647.73元,增长了199.77%(见表1)。

表1 1995—2006年上海普通高校生均经费 (单位:元)

年份 \ 经费	生均总经费	生均事业经费	生均公用经费
1995	12 889	10 801	4 553
2000	27 395	23 786	11 858
2006	27 377	24 859	13 648

上海市不断加大对高等教育的投入,使高等教育办学规模迅速扩大。1999年党中央、国务院为缓解就业压力,提高国民受教育程度,作出“通过多种形式积极发展高等教育”的决定,市财政就对地方高校扩招和中央在沪非共建高校扩招上海生源予以财政补贴,保证了本市高校规模的逐年增长。

2006年底,上海市共有全日制普通高校65所,其中公办高校44所、民办高校21所(包括5所独立设置的二级学院),比1995年增加了20所。上海市普通本专科学学生数已达到46.63万人,比1995年增长222.90%;在读研究生8.7万人,比1995年增长490.67%,办学成绩显著,高等教育的毛入学率已从“九五”末的38.8%提高到“十五”末的57.0%,上海已率先实现了高等教育从大众化到普及化的跨越。在校生超过3 000人的学校比例达到73.85%。学校规模效益的提高,更大地发挥了有限的教育资金的作用。

2. 政府努力增加普通高校投入

(1) 财政性教育经费占GDP比例有所增长。1993年中共中央、国务院颁布的《中国教育改革和发展纲要》明确提出,要“逐步提高国家财政性教育经费支出(包括各级政府对教育的拨款、各级政府征收用于教育的税费、企业办学校对教育的拨款、校办产业勤工俭学和社会服务收入用于教育的部分)占国民生产总值的比例,本世纪末达到4%”;1995年颁布的《中华人民共和国教育法》更进一步把教育经费的增长以法律形式确定下来。这些法律法规的颁布实施,使各级政府更加重视对教育的投入,它既有利于确保教育改革和发展目标的实现,也有利于保证教育经费投入和财政投入主渠道作用的落实。

1995年以来,上海市政府认真落实科教兴国战略,优先发展教育,加大



对教育的投入,地方财政性教育经费占 GDP 比例从 1995 年的 2.22% 增加到 2006 年的 2.57%,增加了 0.35 个百分点。其中 2006 年上海市普通高校地方财政性投入为 64.95 亿元,是 1995 年 6.00 亿元的 10.83 倍;1995—2006 年普通高校地方政府投入的年增长率为 24.18%,比上海市同期国内生产总值的年增长率 13.89% 高 10.29 个百分点。其中 2006 年上海市普通高校地方政府投入占国内生产总值的比例为 0.63%,比 1995 年的 0.24% 高 0.39 个百分点(见图 2)。

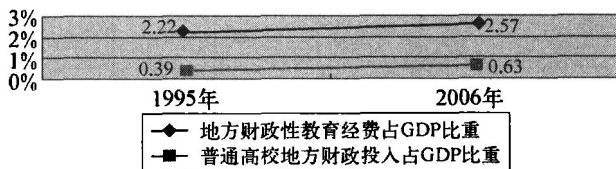


图 2 上海地方财政性教育经费和普通高校地方投入占 GDP 的比重变化

(2) 财政预算内教育经费总量逐年增加。从 1995—2006 年,上海市政府在财政紧张、优先保障义务教育的情况下,努力增加普通高校的财政拨款。

第一,落实“985 工程”、“211 工程”配套资金,加大对共建高校投入力度。“九五”期间及 2001 年,上海地方财政用于 8 所共建高校政策性补贴、“985”高校共建配套和市教委重点学科建设共计 26.45 亿元;上海市财政对 10 所高校“211 工程”的投入为 6.9 亿元,用于重点学科、公共服务体系、人才队伍建设等方面。

从 2004—2007 年,上海市级财政对共建高校投入共计 57.55 亿元,其中新一轮“985 工程”配套投入 15.5 亿元,到 2007 年上海已有复旦、交大、同济和华师大 4 所“985”高校;对新一轮“211 工程”配套投入 4.05 亿元。

目前,11 所高校“211 工程”一期建设顺利完成,均通过了由国家发展改革委员会或地方政府组织的验收,办学条件和水平得到较大改善(见表 2)。

第二,加大中央划转高校和地方高校经费投入力度,增强了上海高校的综合实力。2002 年,上海在分配预算时给 11 所中央划转高校多增加了 2 个百分点,共安排经费 3.11 亿元;又从社会事业建设费中拿出 3 000 万元,用于 11 所院校的项目建设,大大改善了下划高校办学条件。

1995—2006 年普通高校地方财政预算内拨款的年增长率为 25.10%,比上海市同期地方财政支出的年增长率 19.31% 高 5.79 个百分点。其中 2006 年普通高校地方财政预算内拨款(不含城市附加)占地方财政支出的比例为 3.54%,比 1995 年的 2.10% 高 1.44 个百分点。2006 年,上海市普通高校地方财政预算内拨款为 69.49 亿元,是 1995 年 5.47 亿元的 10.74 倍。