

GAOXIAO CAIWU GUANLI
CHUANGXIN LINIAN YU GUANJIAN WENTI TANSUO

高校财务管理

创新理念与关键问题探索

孙 杰/著

非
外
借

 吉林大学出版社

高校财务管理创新理念与关键问题探索

孙 杰 著

吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高校财务管理创新理念与关键问题探索 / 孙杰著
— 长春 : 吉林大学出版社, 2017.7
ISBN 978-7-5692-0663-0

I. ①高… II. ①孙… III. ①高等学校 - 财务管理 - 研究 - 中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第201032号

高校财务管理创新理念与关键问题探索

作 者 孙 杰 著
策划编辑 朱 进
责任编辑 朱 进
责任校对 黄 超
装帧设计 贺 迪
出版发行 吉林大学出版社
社 址 长春市人民大街4059号
邮政编码 130021
发行电话 0431-89580028/29/21
网 址 <http://www.jlup.com.cn>
电子邮箱 jlup@mail.jlu.edu.cn
印 刷 廊坊市海涛印刷有限公司
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 14
字 数 206千字
版 次 2018年1月第1版
印 次 2018年1月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-5692-0663-0
定 价 50.00元



版权所有 翻印必究

目 录

第一章 高校财务管理总论	(1)
第一节 高校财务管理模式研究	(1)
一、高校财务管理模式概述	(1)
二、现阶段高校财务管理模式的构建目标和原则	(3)
三、高校财务管理模式选择的主要影响因素	(4)
四、当前高校财务管理模式的实施现状分析	(7)
五、高校财务管理模式的创新思路	(11)
第二节 高校财务管理环境	(14)
第三节 高校财务管理目标	(15)
一、基本目标——建立运行有效的财务管理系统	(15)
二、主要目标——筹资最大化	(15)
三、终极目标——资金使用效益最大化	(16)
第四节 高校财务管理内容	(16)
一、资金的筹集	(16)
二、资金的分配	(17)
三、资金的使用	(17)
第二章 高校内部各项财务管理	(19)
第一节 高校会计基础工作管理	(19)

一、高校会计基础工作的现状	(19)
二、高校经费报销存在的问题	(20)
三、高校会计审核及账务处理存在的问题	(22)
四、规范高校会计基础工作的解决措施	(24)
第二节 高校资产管理	(26)
一、当前高校资产管理存在的问题及原因分析	(27)
二、强化高校资产管理的应对策略	(30)
第三节 高校财会人员管理	(34)
一、当前我国高校财会人员存在的问题及原因分析	(35)
二、提高人员素质,提供人才保障	(35)
第四节 高校内部审计管理	(40)
一、强化高校内部审计的必要性	(40)
二、高校内部审计存在的问题及原因分析	(41)
三、高校强化内部审计的应对策略	(45)
第三章 新理念:财务绩效与高校管理制度的创新	(49)
第一节 作为逻辑起点的高校财务绩效	(49)
一、高校财务绩效的含义	(49)
二、高校财务绩效的特征	(50)
三、高校财务绩效的功能	(50)
四、高校财务绩效评价	(51)
第二节 作为目标导向的高校管理制度创新	(53)
一、高校财务管理制度创新	(54)
二、高校人才培养制度创新	(55)
三、高校科研管理制度创新	(55)
四、高校师资管理制度创新	(56)
五、高校后勤管理制度创新	(57)
第三节 财务绩效与高校管理制度创新的关系	(58)

一、财务绩效与高校管理制度创新的内在逻辑	(58)
二、财务绩效与高校管理制度创新的原则	(60)
 第四章 新理念:财务绩效视角下高校管理制度的优化	(65)
第一节 财务绩效与高校人才培养制度优化	(65)
一、高校人才培养制度现状	(65)
二、财务绩效视角下人才培养制度问题	(73)
三、以提高财务绩效为导向的人才培养制度改革	(77)
第二节 财务绩效与高校科研管理制度优化	(85)
一、高校科研管理制度的现状	(86)
二、财务绩效视角下高校科研管理制度问题	(89)
三、财务绩效视角下高校科研管理制度创新	(96)
第三节 财务绩效与高校师资管理制度优化	(102)
一、我国高校师资管理制度的现状	(103)
二、高校师资管理制度中存在的主要问题	(106)
三、财务绩效视角下高校师资管理制度的优化路径	(112)
第四节 财务绩效与高校后勤管理制度优化	(120)
一、高校后勤管理制度的现状	(121)
二、高校后勤管理制度中的现存问题	(124)
三、财务绩效规制高校后勤管理制度改革	(129)
 第五章 新理念:高校财务管理系统构建	(135)
第一节 管理层决策指挥系统	(135)
一、财务领导体制及管理机构	(135)
二、财务管理模式选择	(137)
三、分级管理体制建立	(140)
四、管理和控制制度设计	(141)
第二节 授权审批管理系统	(142)

一、授权审批和审批管理制度	(142)
二、分级审批管理的建立	(145)
三、收入管理和控制	(146)
四、支出管理和控制	(152)
第三节 内部审计监督控制系统	(157)
一、授权审批审计监督	(157)
二、财务审计监督	(159)
三、经济法律文书监督	(162)
第四节 财务部门管理系统	(165)
一、财务管理信息化	(165)
二、预算管理和控制	(168)
 第六章 新理念:构建有中国特色的高等教育财政政策	(175)
第一节 构建有中国特色的高等教育财政政策的原则	(175)
一、公平性原则	(175)
二、效益性原则	(176)
三、规范性原则	(176)
四、量入为出和量出制入的原则	(177)
五、与社会经济发展同步原则	(177)
第二节 构建有中国特色的高等教育财政政策的举措	(178)
一、进一步完善高等教育财政体制	(179)
二、创设环境,增强高等教育的多元筹资能力	(181)
三、理顺关系,促进高等教育的整体繁荣与发展	(182)
四、齐头并进,吸纳国外优质教育资源和国外生源	(184)
 第七章 新形势下高校财务管理关键性问题研究	(187)
第一节 财政管理	(187)
一、我国高等教育财政来源	(187)

二、我国高等教育财政拨款体制述评	(189)
第二节 成本管理	(191)
一、高校教育负债的理论依据	(191)
二、国内各地高校债务化解的实践及借鉴	(194)
第三节 战略管理	(197)
一、高校教育成本管理的经济学分析	(198)
二、高校作业成本法的基本思想与应用	(204)
参考文献	(213)

第一章 高校财务管理总论

第一节 高校财务管理模式研究

一、高校财务管理模式概述

(一) 高校财务管理模式定义

企业财务管理模式是遵照国家政策和法律,根据企业的性质和目标要求,为企业财务管理应遵循的规范和运行所规定的管理形式。模式明确企业在财务管理上应承担的经济责任,赋予其相适应的自主权和应享有的经济利益。责权利的结合方式和程度因企业的不同经济性质以及地域和时间而有所差别。在中国社会主义条件下,企业财务管理机制的模式经历了集权模式、分权模式和自主模式。

按照上面的定义,高校财务管理模式就是遵照国家政策和法律,根据高校的性质和目标要求,高校财务管理应遵循的规范和为其运行所规定的管理形式。高校财务管理模式在不同的历史阶段,应与当时的经济、文化发展情况相适应,与学校的发展阶段相配合,也应有不同程度的“集权”与“分权”模式。

(二) 高校财务管理模式分类

高校财务管理模式的选择是“集中”与“分权”的权衡。在20世纪90年代以前的计划经济时期,主要表现为高度集中的财务管理模式;90年

代以后,各高校主要选择偏集中的财务管理模式、偏分权的财务管理模式或完全分权的财务管理模式。

1. 计划经济下高度集中的财务管理模式

(1) 高度集中财务管理模式的含义

高度集中的财务管理模式是指财务权利高度集中,学校所有资金全部由校长、财务负责人统一管理的财务管理模式。在 20 世纪 90 年代以前,几乎全部高校都采用高度集中的财务管理模式。那时政府是高等教育投资的唯一主体,高校的经费来源主要是财政拨款,经费的使用也完全按照政府指定的用途办理,所有的运行规则均由政府制定,高校没有自主发展的权利,只是完成政府任务而已。在高度集中的财务管理模式下,学校设置一级财务机构,除一级财务部门外不设其他财务机构;所有结算业务必须通过一级财务机构,统一领拨各项经费,统一编制学校综合财务收支计划,统一核算预算外各种创收及制定创收的分配比例;学校有统一的财务制度,各院系没有制定本部门财务规章制度和实施办法的权力。

(2) 高度集中财务管理模式的特点

高度集中的财务管理模式与计划经济体制相适应,便于集中全校财力物力、统筹资金、统一目标,促进学校发展;同时也存在管得过多、过死,缺乏激励、不利于调动校内单位积极性的缺点。在这种模式下,高校缺乏财务管理的积极性、主动性和创造性,既无财务自主权,也没有理财空间,财务制度也不健全,高校成为国家教育投资的被动使用者。20 世纪 90 年代市场经济体制建立后,只有很少高校采用高度集中的财务管理模式。

2. 市场经济下的财务管理模式阶段

20 世纪 90 年代后,随着市场经济体制的建立、高等教育体制改革的深化以及高校独立法人主体地位的确立,高校成为面向社会自我筹资、自我发展、自我约束的独立主体。高校经费来源已不再局限于政府拨款,还包括学生缴纳的学杂费,社会团体、企业、个人的赞助,以及学校二级单位向社会提供服务收取的各种费用等。在这种情况下,继续采用高度集中的财务管理模式显然已不能适应高校发展的形势需要,建立与市场经济

相适应的集中分权相结合的高校财务管理模式成为大多数高校的选择。

二、现阶段高校财务管理模式的构建目标和原则

(一) 高校财务管理的目标

高校财务管理目标是高校进行财务活动要达到的根本目的,是高校财务管理的基本方向和要解决的主要问题。市场经济下的高校财务管理目标既不同于计划经济时期高校只需如实反映资金使用情况的财务管理目标,又不同于以盈利为目标的企业财务管理目标。

首先,与计划经济时期相比,目前我国高校的财务管理目标不再是单纯强调社会效益。计划经济时代,高校的运转完全依赖国家投资,高校财务管理目标主要定位在培养人上。其次,高校与企业不同,企业以盈利为目标,追求资本的增值,而产品的使用价值和社会责任不是企业的直接目的,只是为了实现利润最大化必须具备的基本条件和前提;高校是不以盈利为目的的,追求的是社会责任、教学水平与教学质量,只是高校的这种教育活动与企业的经营活动一样,也必须以尽量少的投入获得尽量多、尽量好的产出。因此,高校财务管理目标的效益最大化是指上述效益的总效益最大,这种效益既不是简单的高校盈利,也不是投资人的收益,而是以尽可能少的投入实现最大的产出,从而满足社会日益增长的对高等教育的需求。

(二) 高校财务管理模式的构建目标

正确的目标是系统良性循环的前提,高校财务管理模式的构建就是在高校中建立恰当的财务管理机制、制度、体制以保证高校财务管理目的的实现。高校财务管理模式的构建目标至少包括以下几点:有利于增强高校的宏观调控能力;有利于学校集中财力,增强办学实力;有利于高校财权和事权的统一,便于管理。

(三) 高校财务管理模式的构建原则

在市场经济条件下,由于各高校的隶属关系、办学模式的不同,财务管理模式也必然不尽相同,但是高校财务管理模式的构建必须遵循以下

原则:

1. 坚持“宏观调控,微观搞活”的原则

因为在当前分级管理模式下,高校各单位不是独立于学校财务管理部门的分散自主的财务,而是在学校宏观控制下的分权分级的财务,因此为了克服计划经济条件下高校财务管理模式的弊端,在确立财务管理模式时必须坚持“宏观调控,微观搞活”的原则。

2. 处理好责、权、利的关系

集权与分权的关系是高校财务管理模式的核心问题,因此要把学校的统一领导和基层单位的独立自主有机结合起来,使资金既能在宏观层面得到有效的利用,又能保证基层单位获得一定的财权,承担一定的责任,调动学校和基层单位两方面的积极性。

3. 与市场经济环境相适应

随着我国市场经济的不断完善,高等学校的资金不仅仅来源于政府或主管部门的投入,而是资金筹措渠道逐渐增多,资金额度逐渐加大。因此,高校财务管理模式也必须适应新形势,在财务管理工作中导入市场观念,以市场和价值规律为导向,协调学校发展过程中人、财、物等各方面的需求与供给,适应市场经济的发展。

4. 与高校本身的管理体系、发展模式相适应

高校财务管理是高校管理工作的重要一环,财务管理模式的选择,必须与高校管理体系的改革与发展相适应,必须从本学校的历史沿革、办学规模、财力大小等情况出发,选择合适的管理方式和方法,形成科学的、适应本校发展的财务管理模式,实现高校财务管理为学校的前进与发展提供支持、为学校的教学与科研提供服务的目的。

三、高校财务管理模式选择的主要影响因素

高校财务管理模式的选择会给高校财务活动的开展、财务关系的处理以及学校的正常运行带来重要影响。因此,分析影响高校财务管理模式选择的因素,有利于指导高校权衡“集中”与“分权”,以确定恰当的财

务管理模式。

（一）高等教育体制改革影响高校财务管理模式选择

新中国成立后我国实行计划经济的集权管理,高等院校都是由中央政府统筹管理,直到1980年改革开放后,高等教育体制改革才不断深化。1985年我国颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》中明确指出:“必须从教育体制入手,有系统地进行改革。改革管理体制,在加强宏观管理的同时,坚决实行简政放权,扩大学校的办学自主权。”自此逐步建立起中央和省两级政府管理,以省级为主,高等学校面向社会依法自主办学的新体制。从20世纪90年代末起,根据《中国教育改革和发展纲要》的要求,我国的高等教育按照“共建、调整”的方针进行了进一步改革,这些改革逐步增强了学校办学自主权,为高校内部实行校院两级管理提供了政策依据。

（二）教育财政政策影响高校财务管理模式选择

新中国成立直至70年代末,中央实行高度集中的计划经济体制,经济上的单一所有制结构,形成办学体制的单一制,高等教育由国家兴办,国家主管,国家出资。而政府实施“统收统支”的财政体制,教育经费列入国家预算,由中央及地方财政拨付。其中,中央所属高校的教育经费列入中央政府预算,由财政部统一掌管;各大行政区、省(市)管理的高校教育经费,分别列入各大行政区、省(市)预算内。该阶段的高校财务管理是政府预算的一个部分,简单按开支标准管理,不注重资金使用效益。

1980年以来,教育事业迅猛发展,教育地位不断提高,单一的国家财政拨款体制已经不能适应市场经济条件下社会经济和高等教育自身发展的需要,政府拨款不再是高校唯一的资金来源,学校的经营收入和捐赠收入等其他经费来源占高校全部收入的比例不断增加。资金来源渠道的多元化使得高校财务管理的对象由原来简单的预算收支流量管理转变为对学校资金、资产和资本的全面管理,更加重视投资的绩效和回报率。这使得高校财务管理的职能拓展到高校运行的各个环节,同时也对学校财务管理模式的选择产生一定影响。

(三) 财政拨款支付方式影响高校财务管理模式选择

虽然高校的资金来源日趋多元化,但是目前就我国公立高校而言,政府拨款仍然是其收入的主要来源,政府拨款方式直接影响着高校财务管理模式的选择。最近几年由于部门预算改革和国库集中支付改革,使得高校拨款收入中专项拨款收入大大高于正常经费拨款收入。一方面专项拨款具有专款专用的性质,另一方面由于国库集中支付,使得高校对这一部分收入的控制权很小,即高校不能对其所有资金进行自由调控。所以,在这些以政府拨款为主要收入来源的公立高校中,财政拨款支付方式对财务管理模式的选择产生直接的影响。

(四) 高等教育规模的扩大影响财务管理模式选择

为了更好地满足社会发展对高级建设人才的需求,我国从 1999 年开始实行高校扩招,高校全日制大学生数量成倍增加。除了学历教育规模的不断扩大,随着当前社会上对劳动者素质的日趋重视,职业教育、终身教育理念也深入人心,高校的非学历教育规模也不断扩大,开展多元化、多层次的高等教育形式成为建立终身学习型社会的重要途径之一。原来高校规模相对较小,师生数量少,资金量小,比较适合集中的财务管理模式。而在高校教育规模扩大之后,师生数量倍增,院系增多,资金量加大,日常核算工作量也越来越大,原来采用集中或偏集中财务管理模式的高校,在学校一级管理人员有限的情况下,应将更多的财务管理权限授予二级单位管理人员,实行分权的财务管理模式。这样既有利于激励二级单位的增收减支积极性,又有利于降低学校管理成本。

(五) 高校所处的发展阶段影响财务管理模式选择

对于成立时间较短或虽成立时间较长却因环境条件变化仍处于发展初期的高校来说,若想快速发展必须集中资金,比较适合集中的财务管理模式,以提高资金的使用效益。而对于处在比较成熟阶段的高校而言,由于其师生员工已经基本认同了学校的办学风格,同时资金流也越来越大,继续采用集中的财务管理模式会导致学校内部管理效率的降低,权责不明,二级单位增收减支积极性下降,从而影响学校的整体财务绩效。此时

高校采取财权下放的分权财务管理方式,从粗放管理转向精细管理,节约资金,提高资金使用效益是更加合适的选择。

四、当前高校财务管理模式的实施现状分析

从当前高校财务管理模式实现的效果来看,主要存在以下几个问题:

(一) 高校管理环境问题

与政府层面的法律法规一样,高校财务管理模式的实施,也存在着责、权、利不统一的问题。而且制度性的责、权、利脱节,会使高校的财务管理在出现问题以后,相关部门推诿扯皮,责任难以认定。这是高校财务管理模式制度设计的明显缺陷,也为其实实施带来了困难。在高校内部,虽然二级单位也有较明确的内部经济责任制度,也要进行年终考核,但考核往往形同虚设,考核结果皆大欢喜。设备的管理不善、丢弃,资产非正常报废、被盗,重复建设、盲目建设的基建项目不查不问、无人负责,甚至在高校因某些人的工作失职发生几十万、数百万甚至上千万的严重经济损失时,当事人往往也只是受到象征性的经济处罚。虽然在高校中也设立了纪检、监察、审计部门,但却不能落实各部门在监督经济责任制度中的具体责任,责任不明确、不细化,造成了责任无人追究、无人负责的现象。

同时高校管理信息环境的建设落后也成为制约高校发展的瓶颈。高校办学规模扩大,管理部门增多,各部门根据各自的业务运作特点和管理需要分别建立起本部门的信息系统,这些系统口径不一,又没有统一的信息编码标准,加大了数据交换的难度,使得信息共享程度低,校级财务管理部门无法及时、完整地获取经济事项的各项数据。另外,各高校出于对财务信息安全性和机密性的考虑,基于校园网的财务信息综合查询系统普遍未能建立,校内其他部门也无法及时获得有效的财务信息。

(二) 高校财务管理理念问题

高校财务管理理念问题,首先表现在高校对财务管理的重视不够。随着高校经济业务的复杂化,各类决策行为更加依赖于有效的财务管理,然而我国高校的财务运行中长期存在着重核算、轻管理的现象,学校及财

务部门对经济业务的记录与核算十分看重,而对资金的来源、运用、效益等缺乏必要的分析。虽然可提供有关期间和时点的财务基本信息,但在进行财务管理时缺乏科学、系统的评价指标。长期以来高校采用的财务管理指标大多为主管财政部门要求报送的“财政教育支出总量及其所占比重”“公共财政教育支出结构”“教师总量”“学生总量及结构”“教育行政事业性收费总量及结构”等固定指标,缺乏科学的高校财务运行评价指标,特别是对高校在地区文化发展及区域经济发展的推进作用等非财务因素缺乏考虑。另外,对财务指标的解读也只是停留在对财务信息的简单解释,忽视财务数据间的内在联系,对资金的状态、结构、效益缺乏系统分析,无法科学地考核学校整体和各部门资金的使用效率,对高校经济活动和事业发展状况缺乏规律性认识。

高校对财务管理的重视不够还表现在对财务管理人员队伍建设的重视不够。教学和科研一直是高校的中心,很多高校把博士学位和较强的科研能力作为招聘教师和科研人员的标准,而对于财务人员的学历水平、专业素质却很少规定,财务人员往往由引进人才的家属、上级领导的亲属、学校职工家属等构成,很少通过正规程序招聘,专业素质较低;在财务部分负责人的安排上也经常出现外行领导内行、外行管理内行,财务处长不具备财务管理知识的现象。

其次,公办高校管理者往往对高校的独立法人地位认识模糊,缺乏市场经济条件下的经营效益意识,致使资金效益低下,财务风险不断加剧。就拿银行贷款来说,前几年在大规模新校区建设的风潮中,部分高校缺乏对举债收益与风险的谨慎评估,缺乏对财务效益的清醒认识,盲目攀比,利用银行对公办高校的信赖超额取得长期贷款,期望通过扩招后增加的学费收入来偿还贷款,而没有考虑长期贷款的利率风险、融资成本等问题,导致现在很多高校不得不背上沉重的债务负担,发展无力。

(三) 高校财务管理内容问题

1. 预算管理不完善

高校财务预算管理是采用价值形式对高校经营管理活动进行的预

算、调节、决策和目标控制,是集事前、事中、事后管理为一体的一种监督控制方式。做好高校财务预算管理,对保障高校各项工作运转具有十分重要的意义。然而目前部分高校预算管理理念陈旧,预算编制方法不科学,预算执行监督约束不力。预算编制主要采用“基数增长法”,虽然简便、易行,但缺乏公平性、科学性;预算管理的全员参与理念并未获得认可,编制好的预算大多不需提交全校教师代表大会讨论通过;纪检、审计部门的预算执行监督工作形同虚设,财务预算与预算实际执行情况不符的现象时有发生;在预算执行过程中存在只重视支出预算而忽视收入预算的现象,预算管理无法做到事前、事中、事后的全面控制,预算执行随意,削弱了预算管理的约束力,削弱了预算管理在财务管理中的职能和作用。

2. 办学经费短缺、预算外资金管理不善

目前,我国高校经费来源单一,办学经费短缺。公办高校的财政补助作为高校办学经费的主要来源占学校总经费的比重在不断下降,重点研究型大学还能够争取到一定数额的科研经费,而且学校获取的社会资助捐赠也相对较多,然而对于大多数普通的教学型高校而言,则缺乏这方面的优势。这类学校的自主创收能力有限,在财政拨款不断下降的情形下只有更加依赖学费收入,但是学生欠费现象严重。随着我国高等教育从精英教育过渡到大众教育,高校招生规模不断扩大,不可避免地增加了贫困生的人数和比例,同时高校财务管理制度的缺陷也使得恶意欠费的学生比例不断增加。另外,我国缺乏高校处理欠费学生的政策、法律支持,社会公众对待欠费学生也比较宽容,从而使得高校在解决此项问题上不能形成有效的制约机制,致使学生欠费问题在各个高校日益普遍,日趋严重,造成学校教育经费短缺,影响和制约了学校的发展。

另外,预算外资金在高校综合预算收入中所占的比重在不断上升。在高校财务管理不利的情况下,预算外资金在账外循环,形成“小金库”和“账外账”,给高校发展带来了严重的危害。首先,下属二级单位的预算外资金创收自收自支,造成学校国有资产的严重流失,对学校的决策和