

《高等学校财务制度》 应用研究

财政部高等学校财务制度
应用研究课题组

经济科学出版社

责任编辑：段小青
责任校对：马金玉
版式设计：周国强
技术编辑：王世伟

高等学校财务制度应用研究

、 财政部高等学校财务制度应用研究课题组
经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036
总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

中国科学院印刷厂印刷

河北三河永明装订厂装订

787×1092 16 开 7.5 印张 110000 字

2001 年 4 月第一版 2001 年 4 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN7-5058-2442-2 / F·1834 定价：15.60 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前言

我国高等教育管理体制为适应社会主义市场经济体制的建立与发展正在发生深刻的变革。《中国教育改革和发展纲要》提出了高等教育体制改革的目标是逐步建立政府宏观管理、学校面向社会自主办学的新体制。适应市场经济体制和高等学校面向社会自主办学体制的建立与发展,制定全国统一、系统的高等学校财务制度,已成为政府加强对高等学校实施宏观管理的紧迫任务,也是高等学校建立自我发展、自我约束的运行机制,成为面向社会自主办学的法人实体的客观需要。

党的十一届三中全会以来,我国高等教育事业有了很大的发展,普通高校已超过一千多所,不少院校属于部门办学。基于这种历史的原因,高等学校长期没有全国统一的财务制度,多由各级教育主管部门、财政部门及高等学校的其他主管部门适应某类学校某些方面的财务管理分别制定规章制度。这些制度主要存在三个缺陷:一是内容不完整、不系统;二是制度不统一、不规范;三是制度反映的是传统计划经济体制要求。这些缺陷所引发的主要问题是:在资金的筹集上,单纯依赖国家财政拨款,严重制约高等教育事业的发展;在资金的使用上,简单按开支标准管支出,不注重资金的使用效益;在预算管理上,学校的资金划分为预算内、外两部分,未能建立大预算管理模式,导致预算约束乏力。

根据市场经济的要求和现时国力的可能,我国高等学校应建立面向社会自主办学、依靠政府拨款为主、多渠道筹措教育经费、自我发展、自我约束的运行机制,使学校谋求自身发展的内在要求与注重学校资金的统筹规划和提高资金的使用效益紧密地结合。为适应这一客观要求,中华人民共和国国务院于1996年10月5日批准并公布了《事业单位财务规则》,并于1997年1月1日起施行。根据《事业单位财务规则》,中华人民共和国财政部、中华人民共和国教育部于1997年6月22日公布了《高等学校财务制度》。

《事业单位财务规则》和《高等学校财务制度》是我国历史上第一次颁布的规范高等学校财务行为的统一的法规制度,是加强高等学校财务管理的重要法规依据,是实施政府对高等学校宏观管理的重要措施。为体现制度的法律严肃性,保证制度贯彻落实的有效性和保证全国高校执行财务规则与财务制度具有可操作性,中华人民共和国财政部于1998年底确立了《高等学校财务制度应用研究》课题,责成财政部所属六所高等财经院校承担研究任务并确立课题以《高等学校财务制度实施细则》文体提交研究结果。

本课题指导思想明确,内容涵盖面广,阐述通俗易懂,应用性和操作性强,具有较深的理论指导意义和很强的实际应用价值,是一项有关高等学校财务管理工作的指导性课题。本课题对规范高等学校财务行为,加强高等学校财务管理,提高高等学校管理水平,推动高等学校的体制改革都具有重大的现实意义。

本课题负责人为:王荆洲、邵诗利。第一章至第四章由东北财经大学安福仁、李如伟研究并撰稿;第五章由中央财经大学陆文申、陈志坚、马连卫、亢革锐研究并撰稿;第六章由中南财经大学王荆洲、李美琴、周莎、黄金初研究并撰稿;第七章至第八章由山东财政学院窦学来、孙秀勤、王丽华研究并撰稿;第九章至第十章由上海财经大学陈国辉、蔡志伟、郭方、

郭保华、陈玉研究并撰稿；第十二章至第十四章由江西财经学院饶晓秋、熊高英、熊丽芬研究并撰稿。课题由王荆洲修改总纂并经课题组集体讨论定稿。

本课题于2000年3月12日一致通过鉴定并得到了较高评价。

财政部人事教育司对本课题的研究给予了极大的支持和关怀，在本课题问世出版之际表示深深的谢意。

财政部高等学校财务制度应用研究课题组

二〇〇〇年九月

总 则

第一条 本课题的研究目的

《高等学校财务制度》在财务管理体制、预算管理、收支管理、资产与负债管理等方面，都做了系统的规定和深刻的改革。其一，在财务管理体制方面，提出了适应“统而不死、活而不乱”的财务管理目标要求的新的高校内部管理体制。主要要点是：（1）明确了学校法人代表是学校经济运行状况的总负责人；（2）规定了高等学校财务管理体制实行“统一领导、集中管理”的模式；（3）明确了学校财务处是学校一级财务机构的法律地位。其二，在预算管理上打破预算内外界限，把学校可自主安排和不可自主安排所有收入和支出全部纳入预算管理，将形成高校全方位财务收支的计划管理。其三，在收支管理上将财政拨款和学校的事业收入等一并视为收入，全部纳入预算管理，统一计划、统一核算、统一管理，形成全面反映高等学校经费来源的新的收入管理体系。在支出方面，按其支出用途划分为教学、科研、业务辅助、行政管理、后勤、学生事务、福利保障等支出，然后再按支出内容分为工资、业务费、公务费等。其四，对资产负债的管理，改变了以往通过资金来源、资金运用、资金结存三大因素来反映高等学校在某一时点上的财务状况的平衡模式，而运用资产、负债、

净资产的平衡关系来反映。新的财务制度的这些重大变化，为全国各高校在财务管理方面都提出了新的课题。因此，通过本课题的研究，为全国各高等学校贯彻实施新的财务制度，提供体系完整、内容具体全面、可操作性强的《高等学校财务制度实施细则》，更好地指导高等学校的财务管理工作，提高财务管理的工作效率，是本课题研究的宗旨和目的。

第二条 本课题的研究范围

本课题以《事业单位财务规则》和《高等学校财务制度》为依据，主要研究《高等学校财务制度》的应用问题。因而，就课题研究的内容和范围而言，主要是高等学校的财务制度及其具体应用；就细则的适用范围而言，主要适用于中国境内的高等学校。高等学校下属二级财务单位财务管理可参照本实施细则；高等学校基本建设投资的财务管理，依照国家和财政部的有关规定办理；校办产业执行企业财务通则和同行业或相近行业企业财务制度，并参照本实施细则的有关规定；高等学校和外单位以联合办学形式举办的各种办学单位，其财务管理可参照本细则执行，并依照联合办学单位各方签订的合约，正确处理好财务分配关系。其合约的签署涉及到财务问题，不应违背本实施细则的基本原则和要求。

第三条 高等学校财务管理的基本原则

高等学校加强财务管理，应遵循以下原则：

一是依法管理的原则。高等学校要严格贯彻执行国家有关法律、法规和财务规章制度，依法规范学校的财务行为。要遵守国家制定颁布的适用于社会各领域的重大经济法律和法规；要执行政府制定颁布的适用于社会经济特定领域的重要财务规章制度；要执行政府下发的适用于高等学校经济活动专门领域的各项财务制度；要依法维护学校的自身权益，使其不受侵犯，保护学校应得的经济利益不受损失或损害。

二是依法多渠道筹集收入的原则。高等学校事业发展面临的最大困难是资金不足，满足不了事业发展的需要。在国家投入有限的情况下，学校

应依照法律规定,积极组织收入来源,多渠道筹集教育资金,为学校事业发展提供财力保障。

三是合理配置教育资源的原则。高等学校的财力资源是教育资源的重要组成部分。学校对财力资源的配置,既要充分,又要有效,避免资源使用上的低效或浪费。在维持学校日常性开支、安排学校发展性支出以及制定校内政策时,要坚持勤俭办学的方针。

四是正确处理各种经济关系的原则。首先,要正确处理需要与可能的关系。在财力不足的情况下,要实事求是,量力而行,优先保证日常维持性开支;在财力增加时,学校确定发展目标要明确、定位要恰当、资金要集中,为将来可能进行的后续建设奠定基础,形成可持续发展能力。其次,正确处理经济效益和社会效益的关系。学校在办学、科学研究、对外投资、经营活动以及财务管理工作中,必须讲求经济效益。但这不是惟一目标,学校必须将经济效益与社会效益统一,目的是为国家和社会培养合格人才。再次,正确处理国家、学校和个人三者利益关系。国家是高等学校的投资主体,必须保证国家利益不受侵害。学校是集体利益的集中代表,是高等教育事业发展的载体,其正当权益必须维护。个人是学校工作的直接劳动者,其正当的利益要求必须给予保证。为鼓励竞争,应建立合理的利益分配机制和激励政策。正确处理三者利益关系,应以充分调动各方面的积极性为宗旨。

第四条 高等学校财务管理的任务

根据国家颁布的《高等学校财务制度》第四条规定,高等学校财务管理的主要任务包括:

依法多渠道筹集事业资金。解决高等学校的办学经费,应依靠多种渠道筹集资金。首先,国家仍然是教育投入的主体,财政投入是高等学校经费来源的主渠道。其次,学费是学校经费的主要来源之一。学费标准的审批与调整实行属地化管理。学费收入统筹用于办学支出。再次,应通过产业渠道、社会渠道、基金渠道、科研渠道、贷款渠道和利息渠道等多方面筹集事业资金。

合理编制预算并对预算执行过程进行控制和管理。预算是对学校各项收支有计划的安排和控制，是对学校各项收支的集中反映。预算的编制必须科学合理；预算的执行必须实行硬的约束。强化预算管理是财务管理的重要任务之一。

科学配置高等学校资源。科学配置资源、优化支出结构、努力节约支出，提高资金使用效益，是高等学校财务管理应始终坚持的方针和应完成的重要任务。

加强资产管理，防止国有资产流失和损失，维护国有资产及其权益不受侵害。高等学校应根据各自不同的情况，设立专门机构或明确校内某个职能机构负责资产管理，将资产管理纳入财务管理范畴。用于经营或投资的资产，要严格管理，明确产权关系，依法取得权益，并注意规避风险。切忌投机运作、盲目经营。

建立健全财务制度，规范校内经济秩序。高等学校要依照国家有关法律、法规和财务规章制度，结合本校实际情况，科学制定或修订校内各项财务制度。包括：经济责任制度、财务收支制度、经济分配制度、资产管理制度、校内各级财务机构的设置、管理制度以及规范校内经济行为的管理办法和其他有关制度。

如实反映高等学校财务状况。学校的财务状况标志着学校的经济实力、经济运行情况和风险承担能力。及时、真实、完整地披露学校财务状况是财务管理的一项基本任务。

对高等学校经济活动的合法性、合理性进行监督。加强财务监督与内部审计和民主监督的有机配合，是对学校经济活动的合法性、合理性进行监督的有力保证。高等学校应建立有效的约束机制与监督机制，保证学校各项经济活动正常、有序、规范运行。

高等学校财务管理体制

第五条 财务管理体制的意义

高等学校财务管理体制，是高等学校财务管理制度的基础和重要内容，是财务管理工作的核心，是组织财务活动、划分财权与处理财务关系的一项根本的责任制度，是国家预算管理体制的具体化，同时也是落实财务制度的基础和保证。社会主义市场经济体制的建立和教育体制改革的深化，给高等学校带来了生机和活力，但也使高等学校财务管理工作发生了显著变化。财经工作的多层次、经济利益的多元化、财务管理的细化，要求高等学校必须建立与之相适应的财务管理体制。各高等学校内部也要建立一个适合校情，合理、有效的财务管理体制。

第六条 财务管理体制的内容

《高等学校财务制度》第五条规定：“高等学校实行‘统一领导、集中管理’的财务管理体制；规模较大的学校实行‘统一领导、分级管理’的财务管理体制”。高等学校目前一般实行“统一领导、集中管理”的财务管理体制，即要在学校的统一领导下，根据事业发展的需要统筹安排和使

用学校的各项经费和资源,对财经工作和财务活动进行集中管理。

统一领导包括:

1. 统一财经方针政策。高等学校的财经方针要在国家大政方针和法律规章的规范下,根据本校的具体情况,由学校财务处在学校财经领导小组或相应的财经领导机构组织和协调下统一制定和颁布。

2. 统一财务收支计划。各高等学校要根据《中华人民共和国预算法》的要求,结合学校具体情况,把整个财务收支活动统一纳入年度财务收支计划,编制综合财务收支预算。

3. 统一财务规章制度。高等学校必须在《事业单位财务规则》、《高等学校财务制度》及国家有关法律规章的规范下,根据学校的财经方针政策,结合学校的具体情况和管理要求统一制定财务规章制度并颁布实施。

4. 统一资源调配。高等学校应根据资源的分布情况和各部门承担年度事业发展任务的需要,统一调配、合理安排学校资源的使用和购置,避免资源浪费。

5. 统一财务会计业务领导。高等学校内各岗位财务会计人员的业务工作、业务培训、业务考核,由校级财务机构统一领导,并参与财会人员专业技术职称的评聘。

集中管理包括:

1. 财权的集中管理。财权指学校办学经费或资金的统筹安排权和使用权。财权集中在学校,由学校根据事业发展需要和财力可能,对资金实行统筹安排、合理调度、集中使用。

2. 财务规章制度制定和执行集中管理。各高等学校要根据实际情况和财务管理的需要,制定有关财务规章制度,并监督贯彻实施。决不允许校内各单位随意制定“部门政策”。

3. 会计事务集中管理。为保证会计核算资料能够客观真实、全面系统地反映学校财务收支活动和规章制度执行的情况和结果,学校应根据财务规章制度,制定相应的会计制度,集中统一核算学校财务收支,并对学校的日常会计事务包括财会人员的业务培训和管理等事务进行集中管理。

第七条 财务领导体制

财务领导体制是财务管理体制的有机构成部分。建立科学规范的财务领导体制是维护学校财经工作秩序、理顺财务关系、贯彻落实经济责任制的有力保证。根据《高等学校财务制度》第六条规定，高等学校的财务工作实行校（院）长负责制。校（院）长是学校的法人代表，是学校各项工作的总负责人，具有全面领导和管理学校各项工作的法定权力，并对财务工作负有全面责任。根据《高等学校财务制度》第六条规定，“符合条件的高等学校，应设置总会计师，协助校（院）长全面领导学校的财务工作”。

普通高等学校的财务工作，一般应在校（院）长负责制的前提下，建立以校长为第一责任人的多层次的经济责任制体系，保证学校各项财务工作及事业活动的顺利进行。经济责任制体系包括校（院）长、总会计师或主管校（院）长、财务处长、二级单位财务负责人和基层财务会计人员。各层次人员应分工负责，行使其应有的权力并承担相应的责任。所有财务收支活动实行校长“一支笔”审批制度。

第八条 财务机构设置

高等学校财务处是学校惟一的一级财务机构，是学校财务管理的职能部门。《高等学校财务制度》第七条规定，“高等学校必须单独设置财务处，作为学校的一级财务机构，在校（院）长和总会计师的领导下，统一管理学校的各项财务工作，不得在财务处之外设置同级财务机构。”学校基建财务，在校财务处的领导与监督下，可单独管理、独立核算。二级财务机构原则上少设。学校后勤、科技开发、校办产业和基建以及规模较大的高等学校所属学院可设置二级财务单位，但业务上必须接受学校财务处领导。在制度上，这些二级单位除了要执行各自部门由国家统一制定的财经纪律和财务制度外，还必须执行学校的财经纪律和财务制度。二级单位的财务收支活动必须全部或部分地纳入学校综合财务收支计划，实行预算

管理，并定期按规定向学校财务处报送财务报表。

第九条 财会人员的配备与管理

《高等学校财务制度》第九条规定，“高等学校内设置财务会计机构，必须相应配备专职财会人员”。校内各级财务会计主管人员的任免应当经过上一级财务主管部门的同意，不得任意调动或撤换。高等学校财务处长的任免，必须报主管部门批准。财务会计人员的提升、调动、专业技术职务的评聘须由财务部门会同有关部门办理。学校对配备的财会人员应进行严格的政治思想教育和财会业务培训，不断提高财会人员的政治思想素质和财会业务素质。定期组织考核，保证财务会计人员正确履行职责，更好地为学校教学科研等各项事业发展服务。高等学校的财务会计人员，必须具备相应的会计专业技术职称。

高等学校预算管理

第十条 预算管理的任务

高等学校必须根据事业发展计划和任务在年度开始前编制年度财务收支计划。财务收支计划是学校年度内所要完成的事业计划和工作任务的货币表现，是高等学校日常组织收入和控制支出的依据，同时也是一个学校的规模和事业发展的综合反映。高等学校必须把预算管理作为财务管理的重要任务。

第十一条 预算的组成

高等学校的年度预算由两个部分组成：校级预算和所属各级预算。预算内容包括收入预算和支出预算。

收入预算是高等学校年度内通过各种形式、各种渠道可能取得的用于开展教学、科研及其他活动的非偿还性资金的收入计划。它汇集了预算年度内学校可能提供的用于开展各项事业的全部资金收入，体现了高等学校经费来源，反映了学校依法多渠道筹措经费的能力和收入结构。收入预算是学校完成事业计划的财力保证。

支出预算是学校年度内用于开展教学、科研及其他活动的支出计划。支出预算反映高等学校的规模、发展速度和发展方向，表明学校事业支出的规模、结构及教育资源的配置。支出预算与收入预算相互依存，共同构成学校预算整体。

学校所属各级非独立核算单位编制的预算和具有特定用途项目资金的收支计划，属于学校的所属次级预算，应并入校级预算。

第十二条 预算编制的原则

高等学校预算的编制，应遵循以下三条原则：

一是“大口径”、“大管理”原则。即实行“大收入”、“大支出”的预算编制。学校的各项收入（校办产业除外）全部纳入收入预算；学校的各项支出，全部纳入支出预算。

二是量入为出、收支平衡原则。高等学校不搞赤字预算、不搞“负债经营”。各学校要根据财力的可能，安排学校的各项事业支出。

三是积极稳妥、统筹兼顾与节约原则。在编制收入预算时，要坚持积极稳妥原则，既要考虑经费来源渠道的增加和收入的增长，又要尽量核实收入，避免赤字隐患；在编制支出预算时，要坚持统筹兼顾、保证重点、勤俭节约的原则。切忌片面强调发展而不顾财力铺摊子、上项目。要勤俭办事业，避免资金使用上的浪费。

第十三条 预算编制的方法

高等学校的年度预算，参照以前年度预算执行情况，根据预算年度事业发展计划和任务与财力可能，以及年度收支增减因素进行编制。校级预算和所属各级预算必须各自平衡。其中，收入预算按来源渠道编报；支出预算按预算“目”级项目编报或按支出用途编报。

第十四条 预算编制与审批的程序

高等学校预算编制与审批的程序可概括为“两上两下”。

1. 高等学校根据上年预算执行情况和本年度事业计划以及增减变动因素，提出本年度收支预算建议数，经学校最高财务决策机构审议后上报主管部门。

2. 主管部门对各高等学校的预算建议数进行审核后，根据本预算年度财政可供资金，下达预算控制数，并核定财政补助指标。

3. 高等学校根据主管部门下达的预算控制数，按照预算编制原则，编制正式预算上报主管部门。

4. 主管部门对高等学校报送的正式预算进行审核，审核合格后，在规定期限内予以批复。批复的预算作为预算执行的依据。

第十五条 预算的调整

高等学校在预算执行过程中，对财政补助收入和从财政专户核拨的预算外资金收入一般不予调整。如果国家有关政策或事业计划有较大调整，或从主管部门及有关部门获得专项拨款、取得其他赞助收入，对预算收支影响较大，确需调整时，可报请主管部门调整预算。其余收入项目需要调增、调减的，由高等学校自行调整，并报主管部门备案。收入预算调整后，相应调增或调减支出预算。

第十六条 预算执行结果的报告与汇审

高等学校在年度终了后，必须根据预算的实际执行情况进行决算，编制决算报表及分析报告，对预算的完成情况进行分析，上报主管部门。主管部门组织各高等学校财务负责人及主管会计，对各高等学校的决算报表进行汇审。总结预算执行过程中的经验，审查存在的问题，提出改进意见，为下年度预算的编制和改善财务管理奠定基础。

高等学校收入管理

第十七条 高等学校收入的特点

高等学校收入指学校开展教学、科研及其他活动依法取得的非偿还性资金。它具有三个特点：其一，高等学校取得的收入是依照国家法律、法规和政策进行的，受国家法律保护；其二，高等学校的收入来源逐步形成多种形式、多种渠道的新格局；其三，收入来源以财政拨款和收取学费为主。高等学校取得的需要偿还的资金，作为“负债”管理，不作学校收入。

第十八条 收入管理的要求

高等学校必须严格按照国家有关规定依法组织收入，保证收入来源的正当、合理、合法；各项收费必须严格执行国家规定的收费范围和标准，并使用符合国家规定的合法票据，非经批准不得自立章程乱收费；必须采取有效措施确保收入及时足额入账，防止私立账户、截留或转移学校资金；各项收入必须全部纳入学校预算，统一管理，统一核算；必须正确划清各种收入的界限，包括基本建设投资与事业经费的界限，财政补助收入