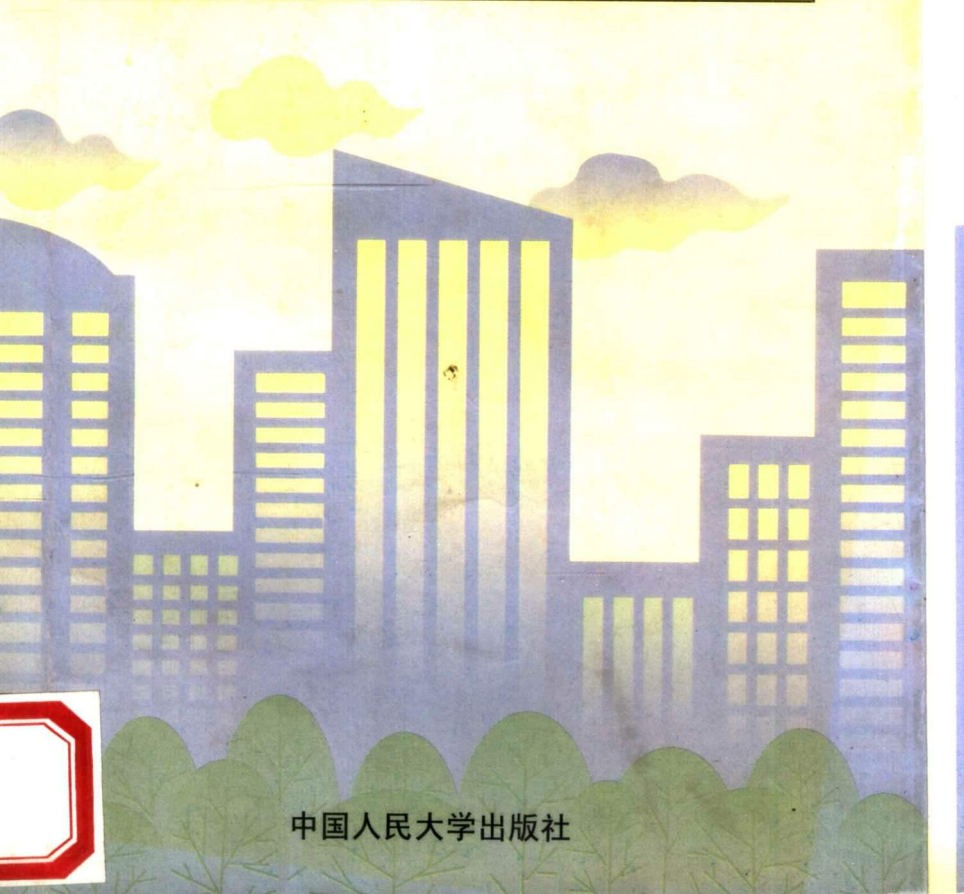


高等学校财务制度

讲 座

《高等学校财务制度讲座》编写组



中国人民大学出版社

高等学校财务制度讲座

《高等学校财务制度讲座》编写组

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高等学校财务制度讲座 / 《高等学校财务制度讲座》编写组编.
北京: 中国人民大学出版社, 1997. 8

ISBN 7-300-02455-6/F · 741

I. 高…

II. 高…

III. 高等学校-财务制度-中国-学习参考资料

IV. G647.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 17252 号

高等学校财务制度讲座

《高等学校财务制度讲座》编写组

出版发行: 中国人民大学出版社
(北京海淀路 175 号 邮编 100872)

经 销: 新华书店
印 刷: 星河印刷厂

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 6.25
1997 年 8 月第 1 版 1997 年 8 月第 1 次印刷
字数: 132 000

定价: 9.00 元
(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

为了在高等学校贯彻执行《事业单位财务规则》的有关规定，财政部、国家教育委员会结合高等学校的实际情况，联合制定了《高等学校财务制度》，从1997年1月1日起施行。这是我国高等学校财务制度的一项重要改革，是这次事业单位财务制度改革的重要组成部分。这项改革对于规范高等学校的财务行为，加强财务管理，提高资金使用效益，促进高等学校事业发展，具有非常重要的意义。

为了保证这项改革顺利实施，国家教育委员会、财政部将在全国范围内开展培训工作，各有关部门和高校也将逐级开展培训工作。为适应培训的需要，我们组织有关同志撰写了这本《高等学校财务制度讲座》。本书在内容上对《高等学校财务制度》的各项规定进行了比较系统的讲解，尤其是对这次改革中的新规定和新旧财务制度的变化等问题，进行了重点、详细的讲解。本书既可作为当前的培训教材，也可作为有关方面正确理解和贯彻执行《高等学校财务制度》的指导性学习用书。

参加本书撰写的同志有：复旦大学副校长徐明稚，武汉大学总会计师陈昭方，南京大学总会计师施建军，华东理工

大学总会计师李鸣，厦门大学财务处长李建发，南开大学财务处副处长孙广平，复旦大学财务处副处长林学雷和山东大学财务处副处长芦延华。徐明稚同志对全书进行了总纂。国家教育委员会财务司杨周复、张光明、田祖荫同志和财政部文教行政司张弘力、唐虎梅等同志参与了本书的修改、审定工作。

由于时间仓促，书中对一些问题的讲解可能不够全面和透彻，个别地方甚至难免有一些不妥之处，敬请读者及时提出批评意见，我们将通过适当的方式予以补全或更正。

《高等学校财务制度讲座》编写组

1997年7月15日

目 录

第一讲	《高等学校财务制度》概述·····	1
第二讲	总则和附则 ·····	10
第三讲	财务管理体制 ·····	29
第四讲	预算管理 ·····	47
第五讲	收入管理 ·····	62
第六讲	支出管理 ·····	72
第七讲	结余及其分配 ·····	83
第八讲	专用基金管理 ·····	88
第九讲	资产管理 ·····	99
第十讲	负债管理·····	112
第十一讲	财务清算·····	118
第十二讲	财务报告和财务分析·····	124
第十三讲	财务监督·····	153
附录一	事业单位财务规则·····	167
附录二	高等学校财务制度·····	179

第一讲 《高等学校财务制度》概述

《高等学校财务制度》(以下简称《制度》)由财政部和国家教育委员会联合下文发布,从1997年1月1日起施行。为了更好地领会和贯彻《制度》,本讲主要从制定《制度》的背景、制定《制度》的基本原则、《制度》的框架体系以及主要的改革内容等方面进行阐述和讲解。

一、制定《制度》的背景

随着社会主义市场经济体制的建立和发展,我国的教育体制必须作相应的改革。《中国教育改革和发展纲要》提出,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。这一新体制的确立明确提出了建立健全财务规章制度的具体任务,因此,制定全国统一的《高等学校财务制度》已成为高等教育体制改革的内在要求。

首先,制定《制度》是适应全国财务会计改革形势的需要。1993年7月1日,企业开始实行新的“两则”、“两制”,

这标志着我国财务会计改革进入了一个新的历史阶段。随后，财政部就着手组织制定事业单位的财务规则与会计准则。现《事业单位财务规则》（以下简称《规则》）已经国务院批准，并由财政部以第8号部长令正式发布，从1997年1月1日起施行。新的事业单位财务规则，一是将原来实行的全额预算、差额预算、自收自支预算的“三种预算管理形式”改为“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的新预算管理新模式。二是根据事业单位资金来源多元化的新情况，改变了原制度重点管理预算内财政拨款及其支出的传统管理模式，确立了事业单位大收入、大支出的观念，实行全收全支的新收支管理模式。三是赋予事业单位在支出管理上的一定范围内的自主权。新的《规则》制定后，几个大的行业，如科学、文化等均制定了符合本行业特点的行业财务制度。为此，教育行业也相应制定了《高等学校财务制度》和《中小学校财务制度》，前者用以规范高校、中专、技校的财务管理工作，后者规范中小学校、幼儿园的财务管理工作。

其次，制定《制度》是加强政府宏观管理的需要。党的十一届三中全会以来，我国的高等教育事业有了很大的发展，全国目前由各级人民政府举办的普通高校和成人高校各有1 000多所。在改革开放的十多年实践中，各级教育主管部门、财政部门以及高等学校其他主管部门虽然制定发布了一系列适应某类学校某些方面的财务管理规章和制度，但到目前为止还没有一部适应全国各类高等学校，内容比较完整全面，宏观指导性较强的统一的高等学校财务管理制度。在一定意义上讲，市场经济就是法制经济。没有统一的法规，政府就难以实现宏观管理。因此，在总结改革开放以来实践的基础上，

根据新的历史时期新的特点与政策目标，制定一部全国统一的、全面系统的高等学校财务制度已成为加强政府对高等学校宏观管理的紧迫任务。

第三，制定《制度》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需要。在计划经济体制下，高等学校一是不注重资金筹集，单纯依赖国家财政拨款，“等、靠、要”；二是不注重资金使用效益，简单按照开支标准管支出；三是不注重学校在财务管理中的自主统筹作用，人为地将资金分割为预算内与预算外两类分别管理。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，高等学校开始从政府机关的附属机构向面向社会自主办学的法人实体转化，一个依靠政府拨款为主，多渠道筹措教育经费的格局正在形成。同时，学校自身谋求发展的内在要求与资源相对供应不足的矛盾促使高等学校日益重视学校资金的统筹规划和使用效益。高等学校改革开放的新实践与原有的财务管理制度间的矛盾冲突日益增多。高等学校的进一步发展要求有一个与改革实践相适应的新的财务管理法制环境，以确保学校能以独立的法人地位依法筹措资金，统筹安排资金，提高经费使用效益。

二、制定《制度》的原则

《制度》作为教育行业财务制度之一，在其制定中遵循了如下基本原则。

首先，《制度》要贯彻国家相应法规的精神与要求，体现宏观的政策导向。制定本《制度》的依据是《教育法》、《中

国教育改革和发展纲要》、《预算法》、《事业单位财务规则》等基本法规。《制度》贯彻了中央提出的以提高教育质量和办学效益为重点发展高等教育的思路，从规范高等学校财务管理体制，预算管理，收支和结余分配管理，资产负债和专用基金管理以及财务分析、报告、监督等环节入手，引导高等学校通过改革，加强管理，走内涵发展为主的道路。同时，《制度》也贯彻体现了《事业单位财务规则》的主要改革内容，实行大收大支，全收全支的管理模式，引导高等学校加强统筹规划，逐步形成自我发展、自我约束的运行机制，增强自主办学的法人意识。

其次，《制度》要结合高等学校财务管理的实际，体现特点，解决突出的实践问题。与《事业单位财务规则》相比较，在总结高校改革开放实践的基础上，《制度》突出加强了对高等学校财务管理体制的规范，提出了反映高校特点的收支分类的新方法，增加了财务监督的内容。这些规定既有较强的针对性，也有较强的可操作性。因此，将对高等学校财务管理的改革实践有现实的指导意义。

第三，《制度》要与正在组织制定的新的《高等学校会计制度》相衔接。企业实行“两则”、“两制”以后，预算会计加快了改革的步伐。1996年初财政部发布《预算会计核算制度改革要点》，明确预算会计将形成《各级人民政府财政会计制度》、《行政单位会计制度》和《事业单位会计准则》的新体系，并明确了改革的基本要点。制定相应的新的《高等学校会计制度》已经提到议事日程。因此，本《制度》的制定要根据预算会计改革的要点，为新的《高等学校会计制度》的制定预留空间，注意与《事业单位财务规则》、《事业单位会

计准则》的精神保持一致，与新的《高等学校会计制度》相衔接。

三、《制度》的框架体系

《制度》的框架结构基本与《事业单位财务规则》相一致，根据高等学校财务管理的实际状况，增加了财务管理体制和财务监督两章。《制度》共分十三章五十四条。

第一章至第三章分别为总则、财务管理体制、预算管理。总则明确了《制度》制定的目的、依据、适用范围以及高校财务管理的基本原则和主要任务。

第四章至第九章基本按要素分别阐述，即收入管理、支出管理、结余及其分配、专用基金管理、资产管理、负债管理。

第十章至第十三章分别为财务清算、财务报告和财务分析、财务监督、附则。附则明确了高等学校的基本建设投资 and 校办产业的财务管理分别按国家有关的制度执行，并明确了制度的解释和修订权的归属以及制度的施行起始日期。

四、《制度》的主要改革内容

如前所述，改革开放以来各级教育主管部门、财政部门以及高等学校的其他主管部门虽然制定发布了一些适应某类高校某些方面的财务管理的规章和制度，但制定一部适应全国各类高等学校，内容比较完整全面，体现新形势下财务管理特征的统一的高等学校财务制度还是第一次。新《制度》与

原有的规章制度相比，主要的改革包含以下几方面。

（一）财务管理体制

在 80 年代以前，高校内部基本上都实行高度集中的统收统支的财务管理体制，弊端是不利于调动校内各级当家理财的积极性。改革开放以来，随着贯彻解放思想，实事求是的思想路线的深入，高校内部出现了以下放财权，提高活力为重点的各种财务管理体制的探索。《制度》正是在认真总结近年来财务管理实践的基础上，提出了高校内部财务管理体制的基本要点。其主要内容：一是高校财务工作实行校（院）长负责制，明确了学校法人代表是经济运行状况的总责任人；同时也明确了总会计师的地位与作用。二是规定了高校财务管理体制实行“统一领导、集中管理”的模式，规模较大的学校实行“统一领导、分级管理”的模式。三是再次明确学校财务处（室）是学校的一级财务机构，学校内部的后勤、科技开发、校办产业及基本建设等部门的财务机构只是学校的二级财务机构，其财会业务接受财务处（室）的统一领导。实践证明，建立高等学校内部完善的财务管理体制是确立高校内部有条不紊的财务工作秩序，实现“统而不死、活而不乱”财务管理目标的基本保证。

（二）预算管理

高等学校“预算”的概念，随着改革的深入，经历了三个发展阶段，体现了计划管理水平的不断提高。最早的预算，仅仅是指国家财政拨款的收入与支出的计划。第二阶段，是将学校一级可自主安排的预算内、外经费合起来，编制了所谓的“校级预算”，也有人称之为“综合财务计划”。这次《制度》提出的预算概念，进一步把整个高校的财务收支（这

里不包括独立核算的校办企业的经营性财务收支部分，学校预算中只包括其上缴学校部分的收支)列为预算管理的对象，不仅不分资金来源和性质，打破预算内外界限，而且将学校可自主安排和不可自主安排的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。

这一改革主要是贯彻国家对事业单位实行“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的新的预算管理办法；同时也是本次高校财务制度改革的核心，由此规定了高校收入和支出管理的新概念；此外这一改革也有利于促进高校加强计划管理，增强在市场经济条件下自主办学的法人意识。俗话说：“吃不穷，穿不穷，计划不到就受穷。”改革的实践证明，健全完善的预算管理是高等学校保持良好财务状况，实现稳定持续发展的关键。

(三) 收入和支出管理

按原有的管理模式，高等学校是全额预算管理机构，它的经费来源分为财政拨款和收入两大类，财政拨款是主渠道，是预算管理的主要对象。根据这次发布的《事业单位财务规则》，本《制度》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，形成了一个全面反映高等学校经费来源的新的收入管理体系。

与收入类似，按原有的管理模式，高等学校的支出首先分成预算内与预算外，然后再按经费的用途分成教育事业费支出、科学事业费支出、对外服务支出等，随后再按支出内容分为工资、业务费、公务费等。这次改革，突破了预算内外的界限，支出首先分成事业支出、经营支出、自筹基本建设支出、对附属单位补助支出，然后再在事业支出内按支出

用途分为教学、科研、业务辅助、行政管理、后勤、学生事务、福利保障等支出，随后再按支出内容分为工资、业务费、公务费等。

《制度》还提出了经营支出与经营收入配比的原则。

这种新的收入与支出的分类方法，改变了过去人为地将收支分割为预算内外的做法，管理的着眼点由原来的防止预算内收入转为预算外收入，预算外支出转为预算内支出，转移到全方位管理全部收支，重点是讲求经费的使用效益。分类方法的改变，反映了管理思想的变革。这种变革不仅适应了国家加强宏观管理的需要，也适应了高校加强内部管理的需要，有助于推动高校走上内涵发展为主的道路。

(四) 资产与负债管理

以往高等学校财务管理中是不引入资产与负债概念的。根据新的《事业单位财务规则》，本《制度》将“资产”和“负债”作为两个重要要素分别阐述并提出了相应的管理要求。资产包括流动资产、固定资产、无形资产和对外投资。负债包括借入款、应付及暂存款、应缴款项、代管款项等。资产与负债的差额就构成净资产。以往高等学校在某一时点上的财务状况是通过资金来源、资金运用、资金结存三大因素来反映的。通过这次改革，就可以资产、负债、净资产来反映说明。

这种新的概念与分类方法必将对高等学校理财水平的提高起到积极的推动作用。首先，“资产”概念的提出将促进高等学校加强国有资产的管理，按各类资产的不同特点，分门别类地提出管理的方法与措施，从而提高资产总体的使用效益。其次，“负债”概念的推出将促进高等学校加强风险管理

意识。高等学校与企业不同，负债只能解决临时资金周转的需要，切忌将企业“负债经营”的概念引入高等学校的管理。加强负债管理可以从另一个侧面提高资产的使用效率，并主动避开风险，实现学校的持续发展战略。最后，资产和负债的分类方法与国外高校通行的分类方法基本接轨，也与我国事业单位财务会计改革相吻合，同时与企业财务会计的分类思想保持一致。这就有利于广大财务人员学习与掌握有关的知识，借鉴国际和国内、事业与企业单位的经验，促进高等学校财务管理水平的不断提高。

第二讲 总则和附则

总则这一章共有四条，明确了《制度》的制定目的和适用范围，高等学校财务管理的基本原则和主要任务等。附则这一章共有五条，明确了执行本制度时的一些相关规定。由于附则中的内容与总则密切相关，本讲将总则和附则结合起来讲解。

一、制定《制度》的目的

《制度》第一条规定“为规范高等学校财务行为，加强财务管理，提高资金使用效益，促进事业发展，根据《事业单位财务规则》和国家有关法规，结合高等学校特点，制定本制度。”这里，非常明确地表述了制定《制度》的目的是规范高等学校财务行为，加强财务管理，提高资金使用效益，促进事业发展。

（一）规范财务行为，加强财务管理

党的十一届三中全会以后，我国现代化事业在改革、开放中不断前进，高等教育得到长足的发展，在人才培养、基础科研及应用性科研转化成生产力等方面为国家经济建设和

社会发展作出巨大贡献。随着国家经济体制改革，尤其是在党的第十四届全国代表大会上，以邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导，明确提出建立社会主义市场经济体制，对国民经济建设和经济现代化进程产生深刻影响，高等学校办学过程中的经济行为亦趋多元化。在学校收入方面，从单一国家拨款，发展成为多渠道筹措教育经费；在学校支出方面，从单纯教育事业经费和科研事业经费支出发展成为既有事业经费支出，又有为自筹教育经费而发生的投资支出以及在高校创办的产业单位内的经营性成本、费用支出等。可以说，目前社会上各种经济行为在高校的经济活动中都有直接发生或间接影响。这就大大增加了高校经济管理工作的难度，如果我们在工作中对各种经济行为不加评判，不作科学分析和民主决策，贸然行事，往往会造成难以挽回的经济损失，从而影响学校的声誉和事业发展。正因为如此，有必要在高校中规范学校的经济行为，形成高校经济活动中的自我约束机制，加强财务管理。这便是制定本制度的直接目的。

（二）提高资金使用效益

高等教育首先立足于人才培养，需要大量的资金投入，尤其是面对科学技术迅速发展，知识更新周期缩短，必须培养具有综合素质的高级有用人才这一现实社会需求，高等学校必须加快自身建设，需要更多的投入。但是，我国的现代化事业却要在人口多，底子薄的现实国情下完成。国家只能在国民经济发展、政府可动用财力增加的基础上逐年加大对包括高等教育事业在内的教育事业的资金投入。可以讲，高等学校事业发展对资金需求的不断增加与国家资金供应增长相对有限的矛盾将在一定时期内存在。这就要求高校应尽可能