

XIN SHI QI GAOXIAO CAIWU GUANLI CHUANGXIN TANSUO YU FAZHAN

新时期高校财务管理 创新探索与发展

高新亮/著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

新时期高校财务管理 创新探索与发展

高新亮◎著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

高校会计是政府会计的重要组成部分,高校的财务管理是公共财政管理的重要组成部分。本书主要内容包括高校财务、理财环境的变化及应对、高校财务风险及预警、高校预算管理、高校效益与成本管理、会计人员管理和高校内部审计监督控制系统等方面。本书从系统论的角度,较全面地审视和思考了高校财务内部控制的基础理论问题,层次分明,内容完整。本书适用于高校财务管理人员参阅。

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期高校财务管理创新探索与发展 / 高新亮著

— 北京:中国水利水电出版社,2018.9

ISBN 978-7-5170-6938-6

I. ①新… II. ①高… 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 (2018) 第 220573 号

书 名	新时期高校财务管理创新探索与发展 XINSHIJI GAOXIAO CAIWU GUANLI CHUANGXIN TANSUO YU FAZHAN
作 者 出版发行	高新亮 著 中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn
经 售	电话: (010) 68367658 (营销中心) 北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京亚吉飞数码科技有限公司
印 刷	三河市元兴印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16 开本 17.5 印张 227 千字
版 次	2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷
印 数	0001—2000 册
定 价	76.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

随着金融危机的爆发,我国高校毕业生就业难的问题进一步加剧,人们对教育的要求进一步提高。在市场和经济发展的双重需求下,担负着培养高素质人才的高等教育在各国教育系统中将占有更加重要的位置。当前,大多数国家已经进入了高等教育大众化阶段,很多西方发达国家通过走高等教育大众化之路实现了经济的快速发展,形成了强大的综合国力和国际竞争力。我国也不例外,为解决高等教育供给不能满足人们对高等教育需求的矛盾,我国从1999年开始实施高等教育扩招政策,短短几年时间内实现了高等教育规模、数量以及发展速度上的重大突破。

党的十八大报告在阐述全面深化经济体制改革时提出:经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,必须更加尊重市场规律,更好地发挥政府作用。而财政体制改革则是政府职能改革的突破口,1998年我国正式提出建立公共财政制度框架,拉开了我国公共财政管理改革的序幕。经过长期的大胆探索 and 不断创新,我国公共财政管理改革取得了丰硕的成果,部门预算、收支两条线制度、国库集中支付制度、政府采购制度和绩效评价等改革已经初见成效。

然而,我国政府会计改革却相对滞后,使得现行政府会计制度与新时期公共财政管理的目标不相适应,无法为公共财政管理的继续深化改革提供技术支持,亟待完善与创新。高校会计是政府会计的重要组成部分,高校的财务管理是公共财政管理的重要组成部分。

本书主要内容分为七章,分别对高校财务、理财环境的变化及应对,高校财务风险及预警,高校预算管理,高校效益与成本管

理,高校财务绩效管理与控制,会计人员管理和高校内部审计监督控制系统作了深入研究。本书从系统论的角度,较全面地审视和思考了高校财务内部控制的基础理论问题,既有相当的理论深度,又是很好的研究素材和参考资料,并有可行的操作办法,层次分明、内容完整,对高校内部财务管理有着一定的参考价值。由于学术水平有限,书中疏漏之处难免,还请各位专家和读者批评指正。

作 者

2018年8月

目 录

前 言

第一章 财务、高校财务及理财环境的变化及应对研究	1
第一节 现代财务概述	1
第二节 高校财务概述	8
第三节 新时期高校理财环境的变化及应对策略	16
第二章 财务风险及高校财务风险预警研究	25
第一节 财务风险概述	25
第二节 高校财务风险预警系统的构建	29
第三章 高校预算管理研究	51
第一节 高校预算管理概述	51
第二节 高校会计与学校预算管理	54
第三节 高校预算管理存在的问题及其原因分析	62
第四节 高校预算管理的改进与加强	76
第四章 高校效益与成本管理研究	94
第一节 教育成本、效益与成本管理概论	94
第二节 高等教育成本的界定及核算	104
第三节 高等教育成本控制	115
第四节 控制高校成本提高教育效益的路径选择	123
第五章 高校财务绩效管理与控制研究	134
第一节 整体计划控制	135
第二节 组织人事控制	147
第三节 行政领导控制	160

第四节	资产管理与处置控制·····	172
第五节	绩效评估控制·····	186
第六节	高校科研专项绩效评估·····	210
第六章	会计人员管理·····	219
第一节	会计人员职业素质管理·····	219
第二节	会计人员岗位控制·····	229
第三节	会计人员职业风险管理·····	238
第七章	高校内部审计监督控制系统·····	242
第一节	授权审批审计监督·····	242
第二节	财务审计监督·····	245
第三节	经济法律文书监督·····	252
第四节	采购和招标监督控制·····	255
第五节	信息披露和新会计制度·····	259
第八章	结 语·····	268
	参考文献·····	270

第一章 财务、高校财务及理财环境的变化及应对研究

经济越发展,会计的作用越重要。作为经济管理的重要组成部分,现代财会的职能日渐深化、拓展。会计与财务各有侧重、互为补充,财务管理主要在事前、事中进行管理,会计主要在事后进行核对算。两者都是为了管理企业经营,提高企业效益;指向对象都是企业资金。在企业会计改革基本成型后,作为预算会计的主要内容之一,事业单位会计的改革已引起业内人士的诸多思考。随着市场经济的不断完善和高等教育改革的不断推进,高校财务作为学校管理的核心内容之一,因此,迫切需要我们分析高校理财环境变化,并在对高校理财现状进行案例分析的基础上,就如何加强高校财务管理提出对策。

第一节 现代财务概述

要深入探讨高校财务,必须对财务与会计的内涵、外延及其渊源有清晰的认识。本书采用“财务与会计并行”的观点,基于不同角度,对现代财务的基本界定进行简要分析。财务的基本职能是由财务本质决定的最基本的财务功能。下面提到的财务概念,除非特指,均包括会计与财务管理的含义。有时,为行文方便,也提出了“财会”概念,在此界定为“财务与会计”的简称。

一、现代会计的职能及分类

从不同角度分析会计,可对会计本质得出不同的认识,具体包括以下几种:会计是反映和监督物质生产过程的一种方法,是经济管理的工具之一;会计是一个收集、处理和输送有用经济信息的信息系统;会计是通过收集、加工和利用经济信息,以价值活动为对象的经济管理活动。早期的会计包括审计。习惯上,对担任会计工作的专业人员简称为会计,有时把会计作为会计学的同义词。笔者认为,会计是以货币为主要计量单位,运用专业方法,对会计主体经济交易或经济事项进行连续、系统、全面、综合的核算和监督,并参与预测、决策以提供有用会计信息的一种经济管理活动或者经济管理系统。

(一) 现代会计的主要职能

我国会计理论界对于会计职能的讨论主要有以下几种观点:①反映说;②反映和监督说或反映和控制说;③反映、监督和促进说;④反映、控制、监督和分析说;⑤反映、控制、评价、预测和决策支持说;⑥反映、分析、核算、监督、预测及参与决策说。笔者认为,现代会计的主要职能有以下几种。

1. 会计核算

会计核算(记账、算账、报账)也称为反映职能,即通过确认、计量、记录、计算、报告,从数量上连续、系统、全面、综合地反映会计主体已经发生或完成的经济活动。这既是会计最基本的职能,也是传统会计的主要职能。为正确、完整地理解会计核算,笔者认为要把握以下三点。

(1)三大会计资料:①会计凭证,包括原始凭证和记账凭证;②会计账簿,包括总账、明细账(含日记账)与备查账;③财务会计报告,又称财务报告。

(2) 四个基本程序和方法: ①确认, 指会计数据进入会计系统进行记录和报告的程序, 主要解决是否进入、何时进入以及按什么金额进入会计的视野, 包括初始确认、后续确认和终止确认; ②计量, 主要解决计量单位和计量属性的问题, 具体是指货币计价和成本计算; ③记录, 主要用借贷记账法通过设置账户、填制凭证和登记账簿完成; ④报告, 主要是三大会计报表。

(3) 五种计量属性: ①历史成本; ②重置成本即现行成本; ③可变现净值即预期脱手价值; ④现值即未来现金流量的现值(并非计量属性); ⑤公允价值, 指在公平交易中, 熟悉情况的双方自愿计量的结果。在可操作时, 一般以现行市价即脱手价值确定, 在不可操作时, 则在双方自愿下, 一般用现值技术确定。

这里要指出的是, 正如西方会计界流行的说法: “会计就是一个计量的过程”, 因而, 会计计量被认为是会计处理的核心。也正因为如此, 有人认为: 会计“注重计量, 忽略创造”, 财务人员只是计分的人, 而不是得分的人。19世纪英国科学家罗德凯文曾经明确地界定了计量与改良的关系, 他说: “不能计量, 则无法改良。”计量本身并不能创造价值, 只有当改良发生后, 计量的数据才具有实际指导意义。这就告诉我们, 财务方面的高层领导不仅要关注发生了什么, 更要关注可实现的改进措施。

2. 会计监督

会计监督也称为控制职能, 是指利用价值指标对经济交易或经济事项进行审查。会计监督具有以下几个特点。

(1) 会计的工作主要是对经济交易以及经济事项进行监督处理且处理的方法合理。

(2) 会计监督的方法主要是货币计价。

(3) 会计监督主要在单位内部进行。

3. 参与预测、决策

参与预测、决策也称为管理职能, 包括预测经济前景、参与经济决策和评价经济业绩等。这是现代会计与传统会计的主要区别。

（二）现代会计的基本分类

1. 按内容划分

现代会计按其内容可划分为财务会计和管理会计。

2. 按会计主体性质划分

现代会计按会计主体性质可划分为企业会计和预算会计。该种分类与提供产品的分类以及会计组成关系如下。

（1）企业会计：私人物品—全额付费—企业提供。

（2）预算会计（即政府及非营利组织会计）：公共物品—纯公共物品—不付费—政府提供—政府会计（包括财政总预算会计和行政单位会计）—准公共物品—部分付费—非营利组织提供—非营利组织会计（包括各类事业单位会计）。

从以上可以看出，我国政府及非营利组织会计的组成体系分为三个部分：一是财政总预算会计；二是行政单位会计；三是各类事业单位会计。其中，事业单位会计具体又分为科学事业单位会计、高校会计、中小学校会计、医院会计和文化事业单位会计。

二、会计与财务的关系

（一）财务管理与财务会计的一般比较

有关财务管理与财务会计比较的讨论较多，西南财经大学郭晶旭和潘丽莉对二者的主要区别概括得较为完整，主要包括如下几点。

1. 两者的对象及要素不同

财务管理是对企业财务活动及其所体现的关系进行管理，即企业资金筹集、资产营运、成本控制、收益分配、重组清算等要素；财务会计利用价值形式对企业资金运动的全过程进行反映和监督。

2. 两者的目标及职能不同

一般来说,追求企业价值最大化是财务管理的最终目标。在“决策有用”观的背景下,财务会计的目标是向信息决策者提供有用的信息。会计的基本职能是反映和控制。财务管理是对企业的财务活动直接进行管理,主要职能有计划、组织、指挥、协调和控制。

3. 两者的方法及侧重点不同

财务管理方法侧重于事前的预测、决策、计划和事中的控制与监督;财务会计侧重于对事后经济事项进行反映和监督。

(二) 财务管理与管理会计的一般比较

管理会计又称“内部报告会计”,包括成本会计和管理控制系统两大部分,是指以企业现在和未来的经济活动为对象,以提高经济效益为目的,以提供经营管理决策的科学依据为目标而进行的经济管理活动。财务管理是在一定的财务目标下,对资金的来源、资金的使用及耗费、资金营运以及资金收回、分配进行的管理。由此可见,管理会计和财务管理既有联系又存在很大区别。

1. 两者的联系

两者的研究对象均为资金运动。管理会计的研究对象不可避免地与管理会计对象重合。

2. 两者的区别

两者资金运动的层面不同。财务管理主要是一种实体管理。管理会计只是为财务活动的组织及财务关系的处理提供相应的信息。当投资方案确定后,管理会计人员围绕这些方案广泛收集资料,进行预测、决策分析,并据以编制财务预算。

目前,管理会计的内容较多,但最终均与资金活动有关。随着市场经济的发展,财务会计已无法满足企业的需求。目前管理会计的内容在系统地分析整理后均可找到适当的归属。

三、事业单位会计改革探索

在我国,事业单位是为人民服务的行业,同时其与政府的性质不同,主要是它不具有社会管理职能。目前,我国事业单位行业之多及其情况的复杂性不亚于企业,不仅可区分为公立和私立,还可区分为企业化管理和非企业化管理。根据其在国家和社会政治经济生活中的不同功能,还可分为社会公益类、开发经营类和其他类。我国的事业单位与西方国家所称的非营利组织类似,但是前者的外延比后者小。

(一) 事业单位会计核算制度的改进

会计规范体系由会计法律、会计行政法规、会计部门规章、地方性会计法规及内部会计管理制度五部分构成。其中,对单位会计工作起重要指导作用的应是部门规章。我国现行的会计法律中,将国务院财政部门制定的部门规章称为“国家统一的会计制度”,并且由国务院财政部门根据会计法制定并公布。

一般来说,会计制度有广义(国家统一的会计制度)和狭义(会计核算制度)之分,后者即人们常说的会计制度。就目前我国会计核算制度的组成部分而言,国家统一的会计核算制度包括会计准则和会计制度两种。从我国会计发展的趋势看,会计核算制度的规范必将从会计制度模式逐步向会计准则模式转变。从目前我国的会计环境看,现在乃至今后较长时期将经历准则与制度并存的局面。

(二) 事业单位会计准则的改进

作为各事业单位通用的、比较概括的原则和规范,事业单位会计准则应包括会计一般准则和会计具体准则。

1. 会计一般准则

(1) 事业单位会计准则的适用范围。建议将现行的“适用于各级各类国有事业单位”扩至“适用于各级各类事业单位,但已纳入企业会计和政府会计核算的除外”。

(2) 事业单位会计目标。现行的《事业单位会计准则》将其会计目标概括为“符合国家宏观经济管理要求与为事业单位内部提供会计信息”,更倾向于国家管理需要。随着我国预算管理改革的深入,事业单位会计独立性会增强,不同的外部信息使用者有着不同的信息需要,因此建议将我国事业单位会计目标明确为“反映事业单位的受托责任为主,提供决策有用的会计信息为辅”,强调为事业单位自身服务。

(3) 事业单位会计假设。会计理论,事业单位会计假设与企业会计相比,在持续经营、会计分期、货币计量上有相似性,在会计主体上有其特殊性,主要表现在:建立基金会计模式后,事业单位的各种基金应成为会计主体。这是因为,事业单位所掌握的财务资源有的被规定了特定的使用目的和限制条件,为了保证限定资源的使用符合法律和行政的要求,规定其会计主体为各类基金。此外,建议将持续经营假设改为连续性假设。

(4) 事业单位会计信息质量特征。现行事业单位会计准则规定的会计信息特征没有实质重于形式、成本与效益原则,并且质量特征没有一个有内在联系、层次分明的体系。笔者认为,事业单位会计信息特征应包括可理解性、可靠性、可核性、可比性、重要性、及时性、实质重于形式、成本效益性,以此来保证会计信息质量。

(5) 事业单位会计要素。现行准则将我国事业单位会计的会计要素分为资产、负债、净资产、收入和支出,并对其内容进行了统一分类。笔者认为这显然不够具体、科学,不利于事业单位组织会计核算,也不利于不同利益者得到不同的会计信息。建议在考虑我国不同事业单位特点的基础上,重新界定会计要素的相

关概念,并增加结余会计要素;在建立基金会计模式后,按基金会计确立会计要素;增加具体分类,以加大会计信息量。

(6) 事业单位会计收支确认基础。随着事业单位会计环境的变化,收付实现制因许多局限性而受到挑战。如非现金交易引起的债权债务不确认,这样不利于反映事业单位的受托责任。因此,笔者认为,运用权责发生制可以使事业单位区别选择。

2. 会计具体准则

(1) 会计要素准则。会计要素准则主要对会计要素的确认与计量、信息的披露作出具体规定,包括资产会计准则、负债会计准则、基金会计准则、收支业务会计准则、成本会计准则等。

(2) 会计报告准则。会计报告准则主要对会计报表反映的内容格式和项目的排列作出规定,包括资产负债表准则、收支情况表准则、现金流量表准则以及基金增减变动表准则等。

(3) 特殊行业会计准则。

第二节 高校财务概述

高校财务,从广义上讲,指高校财务与会计(有时简称高校财会),属于事业单位会计,是预算会计的一个组成部分。作为学校财务与会计管理的职能部门,从机构名称上可以看出,学校财务处(有的设为计划财务处)承担着三大工作,即财务计划管理、财务管理和会计管理。

一、高校会计与高校财务

(一) 高校会计的含义

高校会计是指以高校实际发生的各项经济业务为对象,核算和监督高校资金的取得、使用及其结果,以提高办学效益的一种

非营利组织会计。按照《高校会计制度》(征求意见稿),高校会计要素包括资产、负债、净资产、收入、支出。高校会计要素与企业会计相比不同的是:高校会计要素以净资产取代了在企业中普遍采用的所有者权益会计要素;也没有将结余、利润等列为高校的会计要素。

1. 高校财务报表的一般要求

高校财务报表是按照高校标准制定统一的报表,任何人不得随意篡改,在表格填好以后,通过主管单位审批、签字处理,得到完整的财务报表,然后将报表交于财务处,经财务处审核批准以后才可以报账处理。

2. 高校会计的主要任务

高校会计的主要任务具体包括:促进事业计划的圆满实现;贯彻执行国家的财经方针、政策、法令、制度和纪律;正确核算收支结余,计算成本收益,做好日常核算工作;促进事业单位提高管理水平。

(二) 高校财务的含义

高校财务是指高校在办学过程中客观存在的财务活动及其体现的经济利益关系。高校财务管理是按照国家法律法规和政策以及高校办学宗旨要求,对高校财务活动进行组织、预测、决策、计划、控制、分析和监督等一系列管理工作的总称。其基本特征是价值管理,管理的客体是高校的财务活动,管理的核心是高校财务活动所体现的各种财务关系。换句话说,高校财务管理是利用价值形式对高校财务活动及其体现的财务关系进行的综合性管理工作。

1. 高校财务的工作目标及原则

根据我国教育部和财政部的意见,高校财务的工作目标为高效优质的服务、管理规范到位、责任权力明确规划、各院系监督管

理到位。

2. 高校财务的主要任务

按照我国教育部和财政部的规定,高校财务的主要任务如下:

(1)筹集资金:学校可以通过多渠道来筹集教育经费。主要包括:通过申请国家自然基金、省自然基金等项目来增加教育经费;通过高校学生与老师合作接一些研究院、大型企业单位的研究项目,为其提供技术,使企业的效益得到进一步提高;吸引校友代表、社会企业进行捐赠,筹集办学资金。

(2)全面加强预算控制和管理:一方面是对经费开支大户进行重点管理;另一方面是加强对预算执行情况的分析,提高资金使用效益。

(3)建立健全财务管理制度和监督体系。

第一,要想高校的财务资金得到充分有效的利用,高校必须对财务进行强制管理和监督,对出现问题的管理制度要及时修订、完善,并通过财务部门进行审核批准,通过后方可实施,这样才能有效地减少经济损失,使高校资金得到合理且规范的应用。

第二,高校的各部门要加强配合,特别是个人与院系、院系领导与财务、校级监督部门。在各部门配合融洽的情况下,高校才能得到进一步的发展壮大。

第三,财务部门要及时对账目进行审核处理,对存在疑问的账单及时与个人沟通,确认审核内容是否合理完善。

第四,高校内部也应该加强审核,对高校老师的项目基金,学校国际、国内交流的专项资金、老师的项目资金走向都要进行明确的审核处理,防止资金流向不明确等严重问题的出现。

第五,财务审核内容应当全面公开,使财务体系更加完善,实现师生、财务、学校的共同进步,使各部门对财务审核内容都能够明确。