

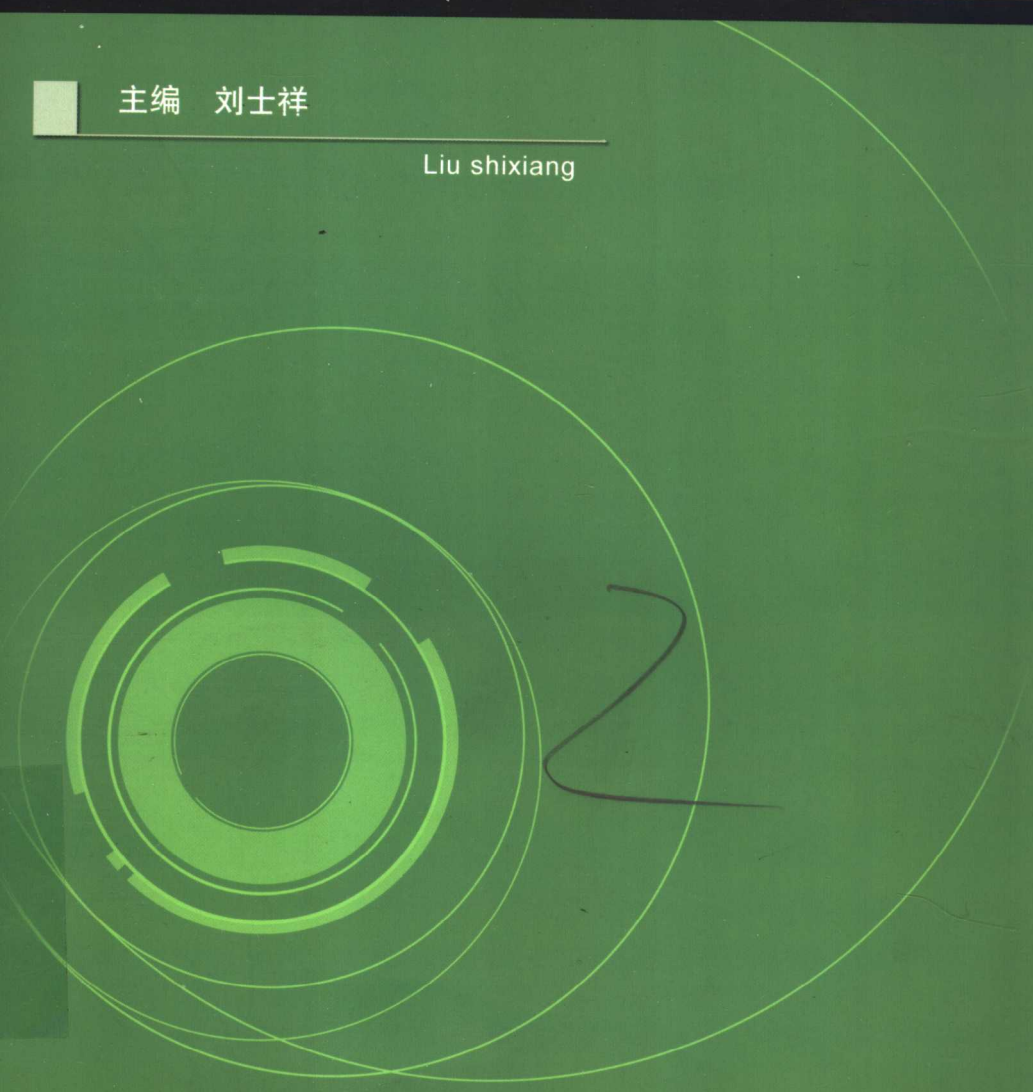


高等学校 财务与审计研究

GAODENG XUEXIAO CAIWU YU SHENJI YANJIU

主编 刘士祥

Liu shixiang



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

高等学校 财务与审计研究

主 编 刘士祥

副主编 巩守柳 耿喜华 王同孝

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高等学校财务与审计研究/刘士祥主编. —徐州:中国矿业大学出版社, 2005. 1

ISBN 7 - 81107 - 042 - 1

I. 高… II. 刘… III. 高等学校—财务审计—研究 IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 000052 号

书 名 高等学校财务与审计研究

主 编 刘士祥

责任编辑 万士才

责任校对 夏 然 齐 畅 徐 玮

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> **E-mail:** cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 中国矿业大学印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 1/32 **印张** 12.25 **字数** 365 千字

版次印次 2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

定 价 28.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

高等学校财务与审计研究

编写委员会

主 编 刘士祥

副主编 巩守柳 耿喜华 王同孝

编 委(以姓氏笔画为序)

王剑敏 王同孝 王德春 亓立东

司金贵 邢顺峰 巩守柳 刘士祥

刘秀琴 刘瑞波 孙乐为 李建东

耿喜华 高延良 盖元华 梁 宾

前 言

伴随着市场经济的形成,高等教育作为经济领域的一部分,市场经济的特点和表现也必然显著地呈现在高等教育的市场内。自由竞争、注重效益、效率优先、优胜劣汰的市场特性,在高等教育中已充分地表现出来。

为了提高高等学校财务管理和审计水平,经部分教授、专家的精心研究及撰写,编辑了学术著作《高等学校财务与审计研究》。专家们在实践探索的基础上,通过数据处理,归纳分析,在高等学校财务管理和审计方面进行了有益的探讨,通过探讨,丰富了内容,充实了理论,指导了工作,提升了水平。

编者在研究中力求坚持客观性、实践性、适度性、合理性、科学性的原则。经过公正性、规范性的分析探讨,提出了在当前形势下高等学校财务管理和审计工作的新问题、新动向、新做法。在知识经济初见端倪的今天,高等教育对经济增长和社会发展的作用已被社会所公认。我国是“穷国办大教育”,日益增长的高等教育需求与有限供给的矛盾将持续一个相当长的历史时期。如何合理地配置和有效地利用高教资源是高等教育快速、持续发展中的重大问题。解决这个问题的根本方法就是要研究高等学校的财务管理和审计监督如何适应和满足当前高等学校经济工作的要求,解决面对高等学校经费规模快速膨胀中出现的方方面面的问题,系统地分析存在问题的根源及社会背景,阐明解决问题的理论依据,提出加强财务管理和审计的具体措施。本著作对深入开展审计工作,避免财经工作中的漏误,提高财务工作的效率,保障资金

的安全将起到重要的指导作用。

本著作的编写是在完成 2001 年山东省教育厅科研课题的基础上进行的。课题组在研究及编写过程中得到了山东省教育厅领导、教育厅财务处的全体同志的大力支持和帮助,得到了山东高校财务处同行们的热情指导,在此表示衷心的感谢!在撰写过程中,参阅了大量的文献资料,对原作者表示衷心的感谢!由于编写时间较紧,编著中内容比较零散,结构不够紧密,数据资料不够全面,论述比较简单,请读者给予原谅。对在本书编写过程中出现的不足和错误之处,敬请广大读者给予批评指正,深表感谢!

编者于泰安

2004 年 8 月

目 录

上篇 高等学校财务管理专题研究

高等学校财务工作评价体系研究·····	耿喜华 刘士祥等(3)
高等学校学生培养成本研究 ·····	王同孝 司金贵等(54)
高等学校责任预算体系研究·····	王德春 刘秀琴等(170)
高等学校经济责任制研究·····	王剑敏 邢顺峰等(206)
开放条件下运用市场机制筹措高等教育经费的途径选择 ·····	····· 刘瑞波 巩守柳等(225)

下篇 高等学校审计管理专题研究

高等学校经济责任审计研究·····	李建东 盖元华等(273)
高等学校招标审计监督研究·····	高延良 巩守柳等(311)
高等学校经济合同审计研究·····	孙乐为 梁 宾等(335)

上篇

高等学校财务管理专题研究

高等学校财务工作评价体系研究

耿喜华 刘士祥等

高等学校财务工作是高校工作的重要组成部分,是学校的经济命脉。财务工作包括财务管理与会计核算。抓好财务工作,有利于遵循市场经济规律,充分利用和挖掘现有的教育资源,降低高等教育成本,提高办学效益;有利于正确处理好规模、结构、质量、效益的关系;有利于保证学校的经济工作沿着正确的方向健康发展。

财务工作的目标是在特定的理财环境中,通过组织财务活动,处理财务关系所要达到的目的。高等学校财务工作是高校实行科学管理的一个重要方面。运用现行财务管理和会计核算体系所提供的信息资料,结合实地考察,客观地对高校财务管理进行评价,是一项十分重要的工作。“企业管理以财务管理为中心,财务管理以资金管理为中心”的思想,同样适用于高等学校的经济管理。只有强化学校的财务管理,加强财务指标分析,才能提高学校办学的经济效益,才能适应市场经济的要求,完成国家赋予高校的重任。

一、高等学校财务工作评价体系建立的目的

随着高等学校办学规模的不断扩大和学校面向市场办学、资金来源多元化步伐的逐步加大,财务工作面临着新的形势和任务。为进一步推进和加强财务管理,改善和提高资金使用效益,保证高校财务沿着正确的轨道运行,根据我国《会计法》、《高等学校财务制度》、《关于高等学校建立经济责任制加强财务管理的几点意见》等法律、法规,系统地建立一套适应高等学校财务工作的评价体系显得尤为重要。建立高校财务工作评价体系,是从根本上进一步推进加强财务管理,使财务管理有一套科学、全面、完整地反映学校财务状况的指标,便于学校在进行自身评价或上级组织专家评价时,有所遵循。其主要目的有以下几方面:

(1) 正确评价学校财务运行和管理状况,有利于总结经验,分析财

务问题,为改善管理、提高效益提供依据。高校财务管理是高校利用价值形态,对高校办学过程中资产的取得、资金的筹集和使用以及取得的经济效益和社会效益分配等方面的经营管理活动,有目标、有计划、有组织地运用财务手段进行严格核算和管理,达到依法筹集资金,合理使用资金,正确核算各项财务收支,努力降低办学成本,提高资金使用效益,完成国家赋予高校的培养人才的任务。

(2) 从总体上起到正确的政策导向的作用。通过合理的评价和比较,将财务工作的基本思想融入评价指标之中,通过财务评价的导向作用,引导高校财务管理工作走上健康的良性循环的道路。

(3) 为宏观管理部门正确把握财务状况和发展趋势,了解宏观信息和财务风险,进行分类指导和制定奖惩政策提供依据。

(4) 通过评价,加强财会队伍建设,加强财会基础工作建设,加强法制建设,保证高校财务工作可持续发展。

(5) 对各高校财务管理起到激励作用,促使高校领导重视财务工作。通过评价可以进一步激励各高校总结成绩,发现差距,找出薄弱环节,达到先进更先进、后进赶先进的目的,使财务管理不断完善,以适应高校快速发展的需要。

为达到上述目的和更清晰地进行比较,可以将评价体系划分为两部分。第一部分,财务管理评价指标体系。这部分主要针对学校财务工作的管理体制、运行机制、队伍状况、执法状况、资产管理运用状况、建章立制状况等方面建立评价指标体系。第二部分,财务指标评价体系。这部分主要针对财务指标建立评价、分析体系。

二、高等学校财务工作评价体系建立的指导思想

高校财务工作包括财务管理、会计核算、资产管理、资产运营、资金运营绩效、财会队伍建设等方面。高校财务工作评价的指导思想就是以法规为依据,以政策为准绳,以提高办学的经济效益为中心,以全面强化财务管理、提高理财水平、最大限度地开源节流、让有限的资金发挥最大的社会效益和经济效益、推进高校事业健康发展为目的。建立科学的财务工作评价体系,可以对高校的财务工作进行综合、全面的评价,客观全面地反映高校财务状况,既符合高校自身管理的需要,也是主管

部门对改善宏观财务管理提出的新的管理要求。

由于高校财务管理是高校管理的重要方面,而且其地位也显得越来越重要,特别是市场经济的发展,学校法人地位的进一步确立,政府宏观管理,学校自主办学,办学资金来源多元化的加快,需要强化财务法制建设和队伍建设。因此,需要把财务管理工作作为评价体系的重要内容,以适应今后高校管理的需要。

高校的成果产出形式较为复杂,表现为出成果、出人才、出效益等多种目标形式。我们知道,财务指标本身具有综合性、系统性,学校的全部管理工作,其绩效好坏都会在财务指标上反映出来。因此,需要将高校的财务绩效作为评价体系的重要内容。所谓财务绩效,就是指投入一定的教育资源而可能产生的最大效果、效率和效益。

高校的主要职责是培育人才,在培育人才的同时加强科学研究和技术开发,成为教学中心和科研中心。围绕上述中心任务,高校必须投入一定的运行费用。其来源有政府拨款,包括教育经费拨款、基本建设拨款、科研经费拨款、其他经费拨款、上级补助收入等;有学校自筹经费,包括教育事业收入、科研事业收入、经营收入、附属单位上交收入、其他收入等。从学校整体出发,必然有资金营运的效率问题。评价资金的运营效率,目的是科学、合理、有效地使用资金。

三、高等学校财务工作评价体系建立的原则

为达到高等学校财务工作评价的目的,在建立财务工作评价体系时应遵循如下原则:

(1) 依法建立的原则。认真贯彻执行国家有关法律、法规和财务规章制度,依据这些法律、法规、制度建立基本指标体系。

(2) 实事求是的原则。主要指标从专家组和政府的角度设立,个别指标条款要有一定的灵活性,以便各高校正确处理事业发展需要和资金供给的关系,社会效益和经济效益的关系,国家、集体和个人三者利益的关系。

(3) 量化与模糊评价相结合的原则。评价体系的建立要立足于量化,但财务管理的有些方面量化有一定的难度,而且总体管理情况的某些方面也需要模糊评价。

(4) 科学性原则。所谓科学性,是指指标的代表性及其体系的完整性,要求指标不重复、不遗漏,指标之间相互具有独立性,能基本反映财务管理方面的主要特点,并具有可比性。要从政策导向的意义上抓住评价的中心,只有突出主要指标,进行综合评价,才具有科学性。

(5) 总体性原则。高等学校本身是一个有机整体,应该全面评价学校财务工作的整体状况,而不是仅仅考虑某一方面的状况。这样有利于把握全局,实现评价的目的。

(6) 整体优化原则。由于财务工作评价体系是一个多变量输出的复杂系统,对财务工作的评价也面临着多目标的决策。因此,不能用局限性较大的单一指标进行评价,而要建立一套逻辑严密、层次关系清晰而又相互联系的指标群来反映高等学校财务管理的总体状况,指标不能太多,以免失去评价的重点。因此,突出有限目标,强调指标的相互独立性,就是整体优化原则的核心。

(7) 可比性原则。建立评价指标体系的目的是要对高校财务工作的状况进行评估,而这种评估只有通过校与校之间、指标之间相互比较,才能更充分地体现出来。因此,必须考虑指标之间的可比性和通用性,即要求指标建立在统一的政策范围之内和相同可比的基准点之上,能够进行量化和比较。正确理解和如实填报具有可比性的量化指标,是财务评价体系的基础。

(8) 可行性原则。设立指标体系,既要从理论上注意它的完整性与科学性,又要注意到它在现实中的可行性与适用性。所以,在设立评价指标体系时,要保证指标体系所使用的全部数据均由现行的财务资料和会计核算数据来提供。这样,一方面可以充分利用财务数据;另一方面又能增强可操作性。

(9) 动态完善原则。高校财务工作评价不是一项临时的突击性任务,而是一项长期的不断完善的动态任务。从时间上说,考核评价的时间越长,高校绩效的变化规律性也就越明显地反映出来。如果仅关注某一年份的评价结果,可能会因为某项工作的缘故,出现偶然性的跳跃。目前的评价还很难剔除这种偶然性,但坚持动态完善,不断加以修订,就可能根据教育管理的新要求和会计核算的变化,逐年修订指标和权

重系数,比较准确地反映出各高校财务管理的总体水平。

(10) 权重指标待定原则。本评价体系不定权重指标,并不是不需要权重指标,而是根据财务工作评价的需要来确定权重指标。本评价体系既是一个完整的财务工作评价体系,又可以抽出某一部分独立地进行某一方面的评价。因此,在确定了评价范围以后,加上权重指标就可以实施评价。

四、高等学校财务工作评价的主要内容

根据我国《会计法》、《高等学校财务制度》、《高等学校会计制度》、《关于高等学校建立经济责任制加强财务管理的几点意见》等法律、法规规定的高等学校财务工作的主要任务和要求,确定高等学校财务工作评价体系的主要内容如下:

(1) 高校财务工作的领导体制、机构设置、管理模式、运行机制、队伍建设、财会制度建设、执法监督等方面的情况。

主要考察高校对财务工作的重视情况。一个高校财务工作好坏的基础是领导体制与制度建设,而领导班子重视程度又是高校财务工作的关键。在评价体系中,财务管理工作单独作为一部分进行列示。

(2) 依法多渠道筹集事业资金的情况。

“依法多渠道筹措资金”是高等学校财务管理的主要任务之一。高等学校的运行和发展的资金来源,主要指财政补助、税收优惠、各类收费、产业上交、社会捐赠、基金、科研经费、贷款和存款利息等收入。学校筹资能力的大小,直接关系到学校的发展,但是,筹措资金要符合国家的政策,要考虑学校的偿债能力。因此,通过本指标体系的评价,检查学校通过自身的努力,从各种渠道获取资金的情况及管理情况。

(3) 资金运用情况。

主要评价和反映科学配置学校资源、努力节约支出、提高资金使用效益的情况。

这里的学校资源,主要指经济资源,包括固定资产、流动资产、无形资产。经济资源的有限性决定了学校不可能有足够的资金满足全部的支出需求,在评价和反映利用这些资源进行人才培养、科学研究、社会服务取得效益的同时,主要看各类资源的综合利用和支出结构的优化

情况,重点反映人员支出与公用支出的比例、教学科研事业支出与行政管理 and 后勤等事业支出的比例,以及在节约支出、提高资金使用效益等方面所做的工作。

(4) 预算管理情况。

评价合理编制学校预算,并对预算执行过程进行控制和管理执行的情况。“合理编制学校预算,并对预算执行过程进行控制和管理”是高等学校财务管理诸任务中最重要的任务之一。按照部门预算的要求,设置评价指标体系,检查预算的编制、执行、控制等全过程,以强化预算的严肃性。

按照支出项目和支出指标,检查支出管理情况及对应支出项目任务的完成情况,对于超支或列项未完成,分析原因,考评行进中的支出管理及预算准确度。

按照预算确定的收入项目和收入指标,检查收入实现情况,对于超收或欠收分析原因,考评组织收入管理及预算准确度。

(5) 学校财务状况。

“如实反映学校财务状况”是高等学校财务管理的主要任务之一。这类指标评价,一方面反映学校综合经济实力和财经运行状况,通过对学校资产、负债、净资产的构成情况的分析,反映学校的经济基础、经济潜力和经济前景;另一方面从经济弹性角度出发,反映高校负债状况和财务风险承受能力,为学校进行经济决策提供依据。随着社会主义市场经济体制的确立,高校筹资多元化的渠道已经形成,作为非营利性的事业单位,虽然预算的基本原则要求必须坚持收支平衡,量入为出,不能将“负债经营”、“赤字预算”思想引入学校预算的编制和执行过程中,但这并不妨碍在事业发展与经费短缺产生尖锐矛盾的情况下,高校通过认真的可行性分析评估,以举债方式筹措部分急需资金。从财务风险预警角度考虑,有必要设置这方面的考核评价指标,在真实可靠核算的基础上,对高校财务资金运行风险边界发出预报,避免产生财务危机,即要特别注意评价筹资的运用情况和偿债能力。

(6) 资产管理状况。

按照国有资产管理的要 求列出指标,以便于进行检查。国有资产管

理的主要任务是:建立健全各项规章制度;明晰产权关系,实施产权管理;保障资产的安全、完整,推动资产的合理配置、节约和有效使用;对经营性资产实行有偿使用并监督其实现保值增值。

国有资产管理的主要内容包括:产权登记、界定、变动和纠纷的调处;资产使用、处置、评估和统计报告等。

按国有资产表现形式,即流动资产、固定资产、对外投资、无形资产和其他资产,分别进行评价。

(7) 建立健全财务规章制度,规范校内经济秩序的情况。

搞好财务管理必须进行财务规章制度建设,做到有法可依、有章可循。要从经济责任制、财务管理体制、财务管理、会计核算等各方面,看学校是否遵循国家的法规制度建立起一整套财务规章制度,并检查执行的情况。

(8) 对经济活动的合法性、合规性、合理性进行监督的情况。

这主要指按照我国《会计法》进行财务监督的情况,是否及时发现问题,提出问题,依法解决问题。特别要评价经济责任制的建立情况和执行情况。

五、财务工作评价指标

第一部分 财务管理工作评价指标体系

财务管理工作评价主要围绕以下内容进行:高校财务工作的领导体制;管理体制;队伍建设;财务制度建设;规范校内经济秩序;如实反映学校财务状况;对学校经济活动的合法性、合规性、合理性进行监督的情况;依法多渠道筹集事业资金;合理编制学校预算,并对预算执行过程进行控制和管理;科学配置学校资源,努力节约支出,提高资金使用效益;加强资产管理,防止国有资产流失等。

(一) 财务管理体制评价

高校财务管理体制是国家预算管理体制的具体化,是落实财务制度的基础和保证,其核心是划分财权、建立和完善经济责任制度。《高等学校财务制度》规定了“高等学校应实行‘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”。设立4个二级指标,17个三级指标。

1. 财务领导体制评价

(1) 按我国《会计法》、《高等学校财务制度》规定实施财务法人负责制。

(2) 统一的财经政策。重点评价学校的重大财务分配政策和财务开支制度的统一制定、颁布与执行情况。

(3) 统一的财务收支计划。结合对预算管理制度的检查,评价学校财务收支计划的统一性。

(4) 统一的财务规章制度。结合财务制度建设检查评价高校内部部门、单位有无制定与财务规则和财务制度相违背的本部门、本单位的财务制度。

(5) 统一资源调配。结合国有资产管理制度建设,检查评价学校教育资源闲置浪费、重复购置情况。

(6) 统一财会业务领导。有无在财务处之外设置同级财务机构,财务处是否直接领导二级财务机构;二级财务机构主管人员的任免是否征得财务处的同意;财会人员的工作调动、业务培训和考核、专业技术职务评聘是否由校级财务机构统一领导。

2. 财务机构设置评价

(1) 财务处是学校惟一的一级财务机构。

(2) 财务处在校长和总会计师(分管副校长)领导下,统一管理全校各项财务工作。

(3) 财务处下设的科室符合设置规定和满足工作需要。

(4) 财务处及下设科室职责明确,岗位合理。

(5) 关于设立二级财务机构。满足设立二级管理条件的学校,设立二级财务机构要经过论证审批。

分级管理的界定如下:按《高等学校财务制度》的规定,对于规模较大的学校,可以实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制。分级管理主要指学校财经工作和财务收支在建立健全财经规章制度、明确校内各单位责权关系和学校统一领导的基础上,根据财权划分、事权与财权相结合的原则,由学校和校内各级各单位(即二级单位)进行分级管理。