

教育财务管理的 理论与实践

邵金良 编著

中国商业出版社

教育财务管理的
理论与实践

邵金良 编著
江苏工业学院图书馆
藏书章

中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

教育财务管理的理论与实践/邵金良编著. - 北京:
中国商业出版社, 2002.10

ISBN 7-5044-4728-5

I.教... II.邵... III.学校-财务管理
IV.G475

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 081410 号

责任编辑:唐伟荣

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

国营常熟印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 7.375 印张 插页 2 178 千字

2002 年 10 月第 1 版 2002 年 10 月第 1 次印刷

定价:12.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

序

这是一本关于教育财务管理的论文集，是作者近二十年来从事教育财务管理工作理论与实践的总结。现能付梓出版，实为可喜。

教育财务管理既宏观又微观。改革开放以来，尽管国家不断加大了教育投入，但总体上是千岁国办大教育的底子，小钱办大事的现实。这就要求我们要不断研究和改革财务管理，提高管理的科学水平，向改革和科学要效益，这就是开源节流。作者正囿于此，从实践和理论的结合上，用量化分析的方法，作了具体形象的阐述。当然，由于成文时间跨度较长，书中个别内容与当前教育管理体制和投入体制改革现状有了一定的时间差，但总不影响本书的借鉴价值。

当前，教育改革发展的新事物如雨石春笋，财多管理工作面临许多新问题，譬如：在加入世贸组织后和实行税费改革的背景下，为何构建能真正体现国家公共财政支出原则的教育经费投入保障体系；为何建立与市场经济规律相一致的教育投入产出的评估指标；为何在引进国外优质教育资源的同时也把我们的优质教育资源开发、输送出去，寻求教育发展新增长点；为何避免学校间相对封闭、单门独院、重复建设，而实行科学规划，相对集约化的建设之路，真正体现资源共享，优势互补发展建设的新格局；为何形成新型的教育投融资制度和资金风险“防火墙”，既促进发展，又能有效防范财多风险；为何在实行部门预算的新框架下，科学地编制部门预算，既强化约束，又能确保教育事业健康

、持续发展等等，这些，也就是本书所引
发出来的需要深入研究的新课题。

作者长期从事省级教育财务管理工
作，为人处事热情、耿直，书中的观点和认识
都体现了一吐为快的风格。教育财务管理
工作千头万绪，作者能在忙中研究、探索，
并将所思、所悟、所知整理成文，实在难
得。我想，这也是为了资源共享，进而催
生出更多的理论和实践创新，不断与时俱
进。诚以此，这本书的价值也就有了。

是为序。

蔡彦加 二〇〇二年九月

目 录

序	
关于提高江苏省高等教育投资效益的思考	1
关于建立综合指标评价教育投资效益的思考	10
论高校后勤改革中加强经济核算	14
关于高校治理经济环境整顿经济秩序的思考	19
论高校内部会计控制的意义、目标及措施	23
关于多渠道筹措教育经费提高投资效益的思考	30
高校财务管理改革的新思路	36
高校经费拨款制度改革的新思路	45
教育经费筹措改革的实践与探索	54
明确研究思路 坚持理论创新	
——高师人才成本与效益研究报告之一	60
立足江苏实际 研究人才成本	
——高师人才成本与效益研究报告之二	68
运用投资比较方法 确定成本核算模式	
——高师人才成本与效益研究报告之三	79
优化资源配置 增加高师投入	
——高师人才成本与效益研究报告之四	87
《师范教育发展》项目进展与主要成果	
——世界银行贷款师范教育发展项目完工报告	94
中美公共财政支出结构比较的几点启示	116
赴美国考察教育经费的情况报告	126
赴澳大利亚考察教师教育的情况报告	138

赴农村考察教育经费政策执行的情况报告	154
关于江苏省苏北农村税费改革后教育经费落实情况的调查 报告	158
校办工厂财务管理	164
世界银行贷款财务管理	190
关于江苏省 1998 年教育经费预算执行情况和 1999 年经费 预算安排方案	211
后记	227

关于提高江苏省高等教育 投资效益的思考

中共中央教育体制改革的决定指明了新的历史时期教育工作的战略方向,规定了今后教育体制改革的总方针。《决定》指出,“发展教育事业不增加投资是不行的。在今后一定时期内,中央和地方政府的教育拨款的增长要高于财政性收入的增长,并使按在校学生人数平均的教育费用逐步增长。……但是,同时也必须认识,国家对教育的投资毕竟要受经济发展水平的制约,当前办学经费困难和教师待遇较低的状况只能逐步改善。因此,现在的问题就是如何在有限的财力物力条件下,把教育搞上去,满足社会主义现代化建设的迫切需要。”这就要求我们认真研究当前教育体制改革面临的新课题,使有限的教育投资发挥最大的经济效果。这里,我结合江苏省的高等教育情况,提出一些初步意见和同志们商讨。

一

总的来说,正如一切经济效果都可以归结为费用与效用,或所费和所得的比较一样,教育投资的经济效果无非是教育支出所费和其所产生的效用的比较。

教育投资是一种生产性投资,有投入必有产出,有支出的“因”和“量”,必有相应的“果”或预期的目的。所以,通过财政支出对教育活动中的劳动消耗、劳动占用和劳动成果的记录、计算和比较,可以研究教育投资的经济效果问题。但是,在传统的财政理论和实际工作中,人们常常把培养人才所消耗的费用作为消费性支出,

看成只有费用可计而无效用可言。无法进行“费用—效用”的比较,因而无所谓经济效益问题,其结果妨碍了这部分财政支出的合理确定,妨碍了节约投入和有效地使用考核,从而使教育投资变成了可伸可缩、可长可短的“橡皮筋”,使它的运用好坏变成了无量可计,无“度”可考的一种随意性的支出。

现在,世界上越来越多的国家对教育投资非常重视,认为是效果最大的一种投资,对于促进现代化经济的发展和国民收入的增长,起着越来越大的作用。美国的一些学者,根据美国 1952~1957 年期间经济发展的分析,认为教育投资对国民收入的增长所作出的贡献,其比率为 33%;苏联的一些学者,分析了苏联的国民经济发展动态,从而推断出在国民收入的增加部分中,1930~1960 年期间大约有 30%,1961~1975 年期间大约有 37% 以上是由于教育和技术熟练程度的提高而获得的。我国的历史事实也证明,人才是现代化建设成败的关键。重视知识和人才,就必须重视教育,就要舍得花钱,就要不断增加教育投资,就要研究教育投资的经济效果。反之,如果忽视对教育的投资,不注意教育支出“费用—效用”的比较,不注意节约和有效利用,无疑将造成教育支出的巨大浪费。

在增加教育支出的过程中,衡量教育支出的经济效益标准是什么呢?党中央在《决定》中明确指出,教育体制改革的根本目的是提高民族素质,多出人才,出好人才,衡量任何学校工作的根本标准不是经济收益的多少,而是培养人才的数量和质量。所以,我们研究教育支出的经济效果,不仅要求提高教育支出的教学效果,既要较少的费用培养出数量较多,质量较高的人才,而且要求教育结构和人才的知识结构与国民经济发展相适应,不断提高教育的社会效益。

教育支出是国民收入分配的重要组成部分,也是国家财政支出的重要组成部分。教育支出是国民收入分配的重要组成部分,也是国家财政支出的重要组成部分。

二

中共十一届三中全会以来,江苏省高等教育事业有了较快的发展,现有地方高校 43 所,全日制普通高等院校 27 所,市属短期职业大学 12 所,县属短期职业大学 2 所,社会力量办学 2 所。比 1983 年增加 10 所,增长 30%;比 1978 年的 17 所增加了 26 所,增长 153%。1984 年招生 18 093 人,比 1983 年增加 5 131 人,增长 39.6%;比 1978 年招生 7 041 人增加 11 000 余人,增长 157%,平均每年递增 17%。在校学生 44 619 人,比 1983 年增加 10 749 人,增长 31.7%;比 1978 年的 19 580 人增长 128%,平均每年递增 14.7%,培养了大批高等专门人才,为江苏省夺取新的“七战七捷”做出了极其重大的贡献。高教事业费的支出逐年增加,最近几年的高教支出如下表:

年 份	高教支出(万元)	占全省财政总支出 (%)
1978	2 018.70	1.06
1979	3 889.70	1.89
1980	4 313.80	2.13
1981	4 879.60	2.38
1982	5 599.10	2.58
1983	6 049.60	2.24

江苏省高等教育事业虽然有了较快的发展,但与江苏省经济建设和社会发展需要还很不适应,高校投资的经济效果还不够理想。影响高校支出的经济效果的主要原因是:

第一,江苏省高等教育的现状同江苏省所处的经济地位不相称。江苏的经济建设,目前已居于全国各省的前列,经济发展的形势也很好,但是也有许多困难和薄弱环节,其中最重要的是人才不足。据 1983 年统计资料反映,平均每万人口中在校大专学生数江苏省只有 11.3 人,相当于全国平均水平,占全国第十三位。我们

曾会同江苏省计委进行了江苏省人才需要情况的初步调查,全省“六五”、“七五”期间需要增加大专毕业的各种专业人才约 17 万人(不含自然减员补充数),但现在各种形式的高等教育充其量只能培养出 10 万人左右,占需要数的 58%。这些情况表明,江苏的高教事业同经济发展需要是不相适应的。如果不加速发展高教事业,增加高教投资,提高高教支出的经济效果,从长远观点看,江苏经济发展的优势就有丧失的危险。这个问题表面上看,似乎与教育投资的经济效果无关,实质上这里有个投资效益问题,如果拿发展经济的部分投资用来发展高等教育,那么将会培养出大批人才,为经济发展增添后劲。使投资获得最佳的效果。反之,则会造成人才危机,影响经济发展速度。

第二,江苏省地方高校的内部结构、科类比例存在着严重不合理状况。(1)江苏省地方院校有 43 所,但本科院校只有 13 所,占地方院校总数的 30%;招生 18 093 人,其中本科生只有 5 785 人,占 32%,专科生占 68%。(2)专业门类少。1982 年统计,江苏省属院校在校生中师范和医药类占总数的 79.1%(师范占 58.5%,医药占 20.6%),工科占 9.6%,农科占 4.1%,财经占 2.7%,政法占 2.2%,轻工、水产等还是缺口。根据有关部门反映,目前,江苏省有 40 多类专业人才紧缺,其中金融、贸易、统计、会计、管理、旅游、法律、计算机、建筑、食品、水产、轻纺、能源等近 20 个专业,供求矛盾更为突出。(3)培养高层次人才的能力差。江苏省 26 所部属和省属院校在校研究生 3 536 人,而其中省属院校只有 373 人,占全省在校研究生总数的 10.5%。全省高校招博士生 24 人,省属院校只招 1 人。省属院校在校研究生 373 人中,博士生只有 5 人;而部属院校有 65 人,是省属院校博士生的 13 倍。(4)学校平均规模小,办学条件差,规模效益低。43 所地方院校平均在校学生规模只有九百多人,其中 27 所省属院校平均规模也只是一千二百多人,在 27 所省属院校中三千人以上规模的只有 2 所,千人以下的却有 14 所。近几

年来恢复起来的新校,师资力量不足,仪器设备不配套,办学条件较差,长期不能形成规模,师资设备潜力得不到充分发挥。

第三,学校布局不合理。大部分高校集中在沪宁线的几个城市,徐、淮、盐、连等市高等教育基础很薄弱。据调查,淮、盐、连三市工程技术人员不到职工总数的2%,连云港在市、县95个骨干企业中工人近43 000人,高中以上文化的只占总数的22%。由于教育落后,人才缺乏,经济发展缓慢,1983年淮、盐、连三市人均工农业总产值只有729元,低于全国人均900元,更低于全省人均1350元的水平。苏北高校少,人才补充就更少,影响了苏北经济发展。

三

提高高教支出的经济效果的途径是多方面的,在各个不同的历史时期也可以有不同的侧重点。结合江苏省的实际问题,我以为在今后一定时期要着重注意以下几个方面。

首先,要认真抓好学校的科学管理,挖掘现有高校潜力。

1. 充分利用现有的人力资源,发挥教职员工的潜力。据统计,1983年江苏省地方院校有33所,教职工总数为14 737人,人员结构如下表。

	人 数	占教职工人数(%)
教职工总数	14 737	100
其中:		
专任教师	6 859	46.5
教学辅助人员	1 544	10.5
行政人员	2 704	18.3
工勤人员	2 505	17.0
科研机构人员	76	0.5
校办工厂农场 职工	567	3.8
附设机构人员	482	3.4

教师占教职工人数 46.5%,教学辅助人员和科研人员占 11%,行政和附属机构人员占 42.5%。江苏省高校的师生比例也较低,低于“文化大革命”前的水平,更低于国外的水平(据联合国教科文组织提供的材料,现在世界上教师与学生的比例平均是 1:14),这是一种最大的浪费。如果说教育也是一种生产活动的话,那么就是成本高,劳动生产率低,所以,应当尽最大努力在增加教育投入的同时,迅速减少非教学人员的比重,改变师生比例过低,劳动生产率不高的不合理状况。如果我们能把教师与学生比例提高到 1:6 或 1:8 的水平,那就可以大幅度提高教育支出的效率,一所大学就会发挥两所或三所大学的作用。

2. 讲究用财之道。学校是一个教学单位,也是一个经济单位,要花钱办事,就要把钱花在“刀口”上,力求少花钱多办事。学校要逐步由经验管理向科学管理的方向发展,要完善学校财务管理制度,加强定额管理,控制人员经费,合理分配预算资金;加强财政监督,严肃财经纪律,使有限的资金发挥更大的效益,以保证学校各项事业计划的完成。

3. 加强财产物资管理,提高仪器设备的利用率。要克服重钱轻物的思想,建立健全财产物资管理制度,严格计划、采购、入库、出库手续,并实行责任制。对学校大中型仪器设备,既要加强维护、保养,延长使用寿命,又要提倡协作共用。学校应建立中心实验室,有条件的地方可以成立高校联合实验中心,更大范围地提高设备利用率,保证教学实验任务的完成。

总之,挖掘现有高校潜力是在当前教育投资不足的情况下,提高教育投资经济效益的好办法。

其次,要改变教育内部的投资方向,就是说把钱花到那些能取得最佳效果的地方。教学效果好并不能证明教育的经济效益也好。因为受教育者学到的文化和科学技术知识能否在生产中得到应用以及应用到什么程度,不完全取决于教育效果的好坏,还取决

于教育结构和人才知识结构与经济发展的适应程度。

我国高等教育目前的格局,基本上是 20 世纪 50 年代初根据当时的经济发展状况,按照苏联的模式进行改造形成的。几十年不变,学校培养人才存在一定程度的盲目性,以致造成教育经费不够而又存在严重浪费,人才不足而又有大量学非所用的状况。为此,我们要研究江苏省教育内部的投资方向。

1. 统一规划。江苏省人才的培养不仅要适应农村和城市经济体制改革对人才的需要,而且要考虑到 90 年代经济振兴及其以后更长时期的现代化建设对各类人才的需要,因此,应进行近期的和长远的科学预测和统一规划,明确各级各类人才所需的数量和规格以及各个层次和各种科类人才的合理比例,然后,有计划有步骤地进行现有专业的调整和急需专业的新建,发展应用学科和紧缺专业,扶持新兴、边缘学科的成长。使各类学校根据自己的不同情况,实行各有侧重的,多层次、多规格、多渠道、多形式的办学,以适应江苏省经济建设的需要。

2. 改变专科、本科比例不合理的状况。挖掘现有本科学校的潜力,特别是要重点扶持师范本科院校的发展;继续抓好专科学校的建设,充实师资力量,加强教学实验手段,改善办学条件,使其尽快形成一定规模,提高学校的培养能力。

3. 加速大学后的继续教育,解决目前突出的高级专门人才严重缺乏的问题。目前江苏省现有职工中高级职称的高级专门人才仅有 2 860 人,而且普遍老龄化。必须采取措施扩大研究生和在职研究生招生规模,同时发展继续教育,更新知识,努力培养出大批高层次的专门人才。

4. 加强职业大学的领导,重点缩小专业人员缺员率。(专业人员缺员率表现为国民经济中专业人员急需补充数同现有专业人员总数与急需补充数之和之比。)职业大学面向地方、收费、走读、不包分配,择优推荐录用,按社会需求培养人才,具有鲜明的地方性、

职业性以及灵活多样性等特点。要切实加强对职业大学的领导,调动地方的办学积极性,使之进一步根据自己的特色,根据社会需要设置专业,发挥培养周期短、投资省的优势,加快人才的培养,尽快缩小需要与可能的矛盾。

5. 在发展中逐步合理地调整高校布局,重点发展苏北的高等教育。适当集中一定的人力、物力、财力投资淮海大学,迅速形成招生能力,加快苏北的智力开发。

在人力财力物力有限的条件下,研究教育的内部结构和人才的知识结构,力求教育与经济发展相适应,可以使教育投资发挥更大的经济效果。

要开展对教育投资社会效益和个人效益的研究。这两个效益的研究对我们寻求提高教育投资途径是有重要帮助的,在国外已经很普遍地开展起来了,我们在这方面还做得不够,应该组织力量着手去研究。比如,教育投资可以直接促使人才质量的提高和数量的增加,通过科学技术水平和劳动生产率的提高,间接地促使国民收入(或财政收入)的增长等等,这是教育投资的社会效益问题。为此,充分发挥现有科技和工程技术人员的积极性作用,也是提高教育投资的经济效果的一个重要方面,现在仍有不少单位不能很好地发挥现有科技和工程技术人员的作用。许多大专院校毕业生用非所学,工作专业不对口,或降格使用,这是对教育投资的一种很大浪费,瑞士经济学界权威人士林德教授访华后指出:人才是一种具有最大能量的资源,个人才能的最大发挥才会产生整个社会的最大效益,对中国来说,学会合理使用现有人才比培养新的人才更为重要。

研究教育投资对个人的效益,实际上是研究受教育与不受教育,受高等教育与受初、中等教育之间的差别问题,它可以帮助国家制定正确对待知识分子的政策和工资政策,改变目前的受教育与不受教育一个样,甚至不受教育比受教育的人工资还高的反常

现象,切实解决知识分子的实际困难,提高他们的待遇,真正把知识分子的积极性和创造性调动起来,等于动员了千军万马。这样,教育投资产生的经济效果就会更高。

本文编入辽宁省教育会计学会 1985 ~ 1986 年理论研讨会《论文选集》(总第四集),1986 年 3 月。