

jiàoyù cáikuài gǎigé yǔ shìchāng jīngjì

教育财会改革与市场经济

主编 冒瑞林 祭彦加 陈石麟 乔春华



中国矿业大学出版社

责任编辑 戎志毅

技术编辑 冀锦蓉

教育财会改革与市场经济

冒瑞林 祭彦加 陈石麟 乔春华 主编

中国矿业大学出版社出版

新华书店经销 中国矿业大学印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 14.125 字数 354 千字

1995 年 9 月第一版 1995 年 9 月第一次印刷

印数:1—2100 册

ISBN 7 - 81040 - 387 - 7

F · 67

定价:10.00 元

教育财会改革与市场经济

江苏省教育会计学会论文集(六)

主 编	冒瑞林	祭彦加	陈石麟	乔春华
副主编	杜元炳	周干臣	冒顺安	孙守琳
编 委	(按姓氏笔划排列)			
	王祥明	吉桂华	乔春华	孙云志
	孙守琳	杜元炳	邵金良	陈石麟
	周干臣	周建华	冒瑞林	冒顺安
	张建初	聂亚先	祭彦加	鲁 敏
	魏占荣			

目 录

理论探讨

关于改革高等学校经费拨款制度的探讨	祭彦加 邵金良(3)
关于财税改革和教育投入问题	曹锡浩(12)
关于高校财务管理改革的思考	施建军(26)
论市场经济环境下大学财务的几个问题	丁小异(34)
人才会计的“术语”研究	乔春华(43)
适应社会主义市场经济,逐步建立高校投入 管理机制	沈爱荣(59)
浅议高等学校“生均培养费用”	杜元炳(66)
高校财务管理主体论纲	陈石麟 乔德修(71)
在新形势下关于高校会计改革的设想	殷泽勇(77)
当前高校财务管理的思考	赵守先(82)
新时期高校财务管理的几点思考	韩连生(91)
试析新形势下高校经费的筹措	左成慈(96)
多渠道筹集资金发展高等教育事业	王立平 顾炳坤(103)
关于高等学校经费短缺问题的初步探讨	吉桂华(108)
师范院校多渠道集资办学道路的探索	肖玉英(112)
谈谈我国教育经费紧缺的深层原因及对策	李秀华(118)
实行基金制对高校发展的影响	周月荷 李冠华(126)

高校财权合理集中问题浅谈·····	陈宁慧(132)
论会计资料的真实性·····	戚 易(137)
在高校实行责任会计的设想·····	田素玲(144)
适应新形势财会人员要树立新观念·····	徐汉棠(148)
高校管理会计的研究与应用浅谈·····	陈胜利(154)
试论高校的负债运转·····	周丽丽(158)

高校财务会计改革

市场经济与高校财务会计改革·····	乔春华(167)
关于工资改革后高校内部分配的调整·····	杜元炳(174)
市场经济条件下高校财会管理改革的几个问题 ·····	乔德修(180)
缓解高校办学经费紧缺办法的探讨·····	肖玉英(186)
高校会计工作在提高办学效益中的作用·····	方 云(191)
谈谈我院提高教育经费使用效益的 几点做法·····	周凤栋 景启清(196)
适应市场经济要求,努力提高办学效益 ·····	傅守贵(202)
编制综合财务计划意义及其实施·····	丁新农(207)
论高校实施学分制后的经费分配管理方法·····	张建初(211)
适应市场经济体制 改革高校收费制度 ·····	廖家容(215)
经费控制的再思考·····	赵建新(221)
高校国有资产的现状与管理对策·····	顾毓斌 华 坚(228)
论高校国有资产的流失及对策·····	贾艳梅(236)
高校经营性资产管理初探·····	韩长俊(244)
高校固定资产管理初探·····	陶玲玲(250)

校内银行的发展及若干问题的思考	鲁 敏(254)
完善校内银行贷款管理是减少风险,提高效益 的重要措施	王 萍(262)
高校内部银行探讨	罗世尧 陈永涛(267)
积极建立校内银行 适应形势发展	张建东(273)
改革大学生贷款制度探讨	孙颖 王世秀(277)
拓宽资金渠道,扩大助学金来源	袁世芳(282)
浅议高校奖贷基金的管理	金伟民(287)
财会电算化系统的应用及优化设想	孙琪华(290)
谈谈审计监督在高校经济活动中的地位与作用	王金霞(296)
高校经费管理之我见	陈胜利(302)

校办产业与后勤财务会计改革

大力发展校办产业 努力做好高校财务工作	唐鸿超(309)
关于高校校办企业财务管理的几点思考	茅益成(314)
高校校办产业贯彻新税制的思考	瞿 辉(320)
高等学校校办企业亏损原因浅析	陈尚达(326)
出版会计电算化的实践与探索	王向民(334)
高校后勤财务管理改革刍议	鲁 敏(338)
运用市场经济机制,深化高校后勤工作改革	冒顺安 肖玉英(341)
后勤经费总承包与后勤社会化	薛咏英 张建初(347)
强化财务监督,节约水电开支	景启清(351)

普教与中专财务会计改革

调整、发展、提高·····	周千臣 张庭祺(357)
对教育投资体制的思考·····	蒋仁发(365)
基础教育投资的问题与对策·····	杜时涛(371)
浅论教育的产业属性及其与市场经济的关系·····	韦增才(379)
集资办学初探·····	沈行恒(388)
强化监督检查,规范收费行为 ·····	扬州市教育局计财科(396)
浅谈中小学预算外资金管理·····	张世忠(401)
谈谈对中专学校预算外资金的管理·····	赵志远(406)
乡镇教育财务管理浅谈·····	李峰 吴伯华 薛宜文(410)
浅析教师工资被拖欠的原因及对策·····	江 楫(416)
努力提高管理水平 积极发挥管理效益 ·····	路自忠(420)
理财规范化,育才见成效 ·····	周国华(432)
浅谈班级财产管理·····	金坛市城东中学(436)
合理调整学校布局,提高办学整体效益 ·····	武进县教委计财科(440)

理论探讨

关于改革高等学校经费拨款制度的探讨

祭彦加 邵金良

《中国教育改革和发展纲要》明确提出,要改革高等学校经费的拨款制度。本文就如何改革高等学校经费的拨款制度,作一些初步探讨。

一、必须把教育摆在优先发展的战略地位, 树立教育投资是效益最大的战略性投资的概念, 是改革高等教育经费拨款制度的前提

改革开放以来,加大了对教育的投入,教育经费的总量有了一定的增加,但教育经费紧缺的状况依然存在,不仅不能适应加快改革开放和现代化建设对人才的需求,而且也难以满足现有教育事业发展的基本需要。据世界银行《1992年世界发展报告》所列,我国教育经费占国民生产总值的比重为2.5%,这与《纲要》提出的到本世纪末国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例达到4%的要求相差1.5个百分点,不仅与中等收入国家的4.4%、高收入国家的5.7%相差甚远,而且低于世界平均水平的3.6%,甚至低于低收入的国家平均2.6%的水平,仅居世界第98位。1993年我国教育的预算经费占国家财政支出的12.7%,仅比上年增长0.3%,与《纲要》提出的“八五”期间全国平均不低于15%的要求相差2.3个百分点。从经济发展较快的江苏省来看,1993年财政预算内教育经费投入33.86亿元,占全省财政支出的20.66%,其中:地方高等教育经费支出占全省财政预算内教育经费支出的1.98%,全省财政性教育经费支出占全省国民生产总值的比例仅

1.89%，低于全国的水平。由于投入不足，教育事业的发展远不能适应改革开放和现代化建设的需要。

发展高等教育不增加投入不行。改革高等教育经费拨款制度的目的之一就是为了增加投入。小平同志说过：“我们要千方百计，在别的地方忍耐一些，甚至牺牲一点速度，把教育问题解决好。”还说：“再穷，也要照顾科教经费。”我们要深刻领会邓小平同志的教育思想，象邓小平同志那样从战略高度上重视教育，增强落实教育优先发展的战略地位的自觉性和紧迫感，树立教育投资是效益最大的战略性投资的理念，要清除那些把发展经济同发展教育对立起来，认为“经济要上，教育要让”、“先把经济搞上去再来发展教育”，甚至挤占挪用教育经费上项目等错误的认识和做法，真正在“优先”上下功夫。在这一点上，应向邻国日本学习，在百废待兴时，优先发展教育。1954年，战败后的日本财政依然拮据，但其教育投入高达国民收入的5.6%，比战胜国的美国的3.1%、英国的2.7%都要高得多。日本的经济很快就上去了。因此，必须合理调整投资结构，优先保证教育的需求，努力增加教育的投入，切实做到《纲要》提出的“三个增长”和所规定的比例。只有这样，教育投入才能得到可靠保证，高等教育经费拨款制度改革才能顺利进行并不断完善，社会经济也才能加快发展。

二、建立以财政拨款为主，多渠道筹措经费的新的投资体制， 是改革高等教育经费拨款制度的保证

改革高等教育经费拨款机制就是要从根本上改革目前单一行政计划体制下形成的高等教育经费拨款制度，建立以财政拨款为主，多渠道筹措经费的新的投资体制。即：财政拨款在高等学校经费来源中，主渠道地位必须坚持，同时要改变国家包办高等教育的观念，开辟高等学校经费的新财源，形成财、税、费、产、社、基等多元化的经费来源的新格局。

财——国家财政拨款。这是高等学校经费来源的主体,包括教育事业经费、基本建设经费、专项经费等。根据《纲要》的要求,逐步提高对高等教育投入的总体水平,使高等教育的发展同经济、社会发展及教育发展的整体水平相适应。财政在安排预算时,要优先安排教育,切实做到“三个增长”。

税——开征用于高等教育的地方税。增加整个社会对教育的投入和支持,建立高等教育专项资金,扶持重点建设的大学、基础学科、重点学科、重点实验室建设等,以体现“社会办教育,教育为人民”的精神。国家和地方政府要以法律的形式规定下来,使之成为高等学校经费来源的重要部分。

费——各种收费收入。包括委培生收费、自费生收费和收取学杂费、住宿费。高等教育不属于义务教育阶段,原则上收费上学。通过招生制度改革,学生上学实行缴费,缴费标准由学校按学生人均培养成本的一定比例和社会及学生家长经济承受能力而确定。随着培养成本的增加和人民生活水平的提高,逐步提高收费标准。此项收费会随教育改革的深入和收费标准的提高不断增加,将成为学校经费来源不可缺少的一部分。

产——校办产业收入包括学校对外社会服务收入。高等学校根据国家鼓励发展校办产业的政策,并在税收、贷款等方面给予的优惠,充分发展校办产业和充分利用现有的资源积极开展对外社会服务活动,开辟学校的补充财源。

社、基——社会筹资和设立教育基金。国家鼓励厂矿企业、社会力量以及海内外各界人士捐资助学,可吸收外资进行合作办学。允许政府、社会各界、外资等在高等学校建立各种形式的教育发展基金、奖贷基金、勤工俭学基金、科研基金等。支持和促进高等教育事业的提高和发展。对这两项收入,学校要多做宣传工作,积极争取,扩大这方面的经费来源。

此外,高等学校还可以充分发挥人才密集、设备先进、学科齐

全、图书资料丰富的优势,积极投入到经济建设中,承担国家、企业集团、社会团体等各种科研项目,获得科研经费,使之成为学校经费来源的重要补充。

拨款制度的改革就是要有利于这种新的投资体制的建立、巩固和发展,为此,需要改革现行的国家教育经费管理体制。目前,我国的高等教育经费核拨即财权归财政部门 and 计划部门分别掌握,而高等教育事业的发展即事权归属教育部门,这是现行机制下财权与事权相脱节的一种管理体制,往往造成事业发展与经费供给脱节。改革教育经费管理体制使之与拨款制度相适应,建立符合国情有利于教育事业发展的教育经费管理体制,实行教育经费预算单列,使事业发展与经费的供给相协调统一,真正做到事权与财权相统一。教育经费预算由教育部门编制,统一管理分配,列入当年政府预算,经同级人民代表大会审查批准后执行。财政和计划部门按照教育部门的用款计划及时核拨经费。任何组织和个人不得挪用、克扣、截留国家财政拨的教育经费。

为了确保以财政拨款为主的教育经费的投入,有必要建立教育经费投入的监测系统,加强对各级政府教育投入水平的监测和评估。监测的对象主要是教育经费投入中的政府行为。每年由权威机构对全国和各省市教育经费执行情况予以统计和公布,加强社会监控。公布监控的指标必须具有政策依据、可比性和可操作性。刚开始公布的监控指标可集中一点。对高等教育经费投入监控指标可用下列指标:(1)高等教育经费投入总额——可综合反映国家或地方政府投入高等教育经费的总体水平;(2)国家财政预算内高等教育经费占国民生产总值的比例——可综合反映国家或地方政府与经济发展水平相关的高等教育投入情况;(3)生均大学生支出和生均大学生公用经费支出指标。

三、教育行政部门要改革现行的经费分配机制。

实行以财政拨款为主的多种经费来源相适应的新的预算分配办法。这是改革高等教育经费拨款制度的重点。

从1985年开始,国家、地方教育行政部门对高等学校实行“综合定额加专项经费”的预算分配办法,按学生人数分配经费,并根据发展事业的需要和财力的可能另拨专项经费。这种经费分配办法把经费的分配与事业的发展挂起钩来,使学校在资金使用上有了较大的主动性,并提高了学校挖掘潜力,扩大办学规模的积极性。这不仅对事业发展有利,而且对节省使用经费也是有好处的。然而,随着经济体制改革和教育体制改革的不断深入,社会主义市场经济逐步建立,学校经费来源发生了变化,单一的财政安排经费渠道被打破,已初步形成了以财政拨款为主、学校收费、创收等多渠道筹资办学的格局,加上近年来物价的调整,工资和各项补贴标准的增加,原来的“综合定额”已难以实行,已逐渐回到了“上年经费基数加当年增加经费”预算分配的老路上去,因此现行的预算分配办法已不能适应。我们必须从实际情况出发,改革现行的预算分配办法。

改革的基本原则是要有利于巩固和发展以财政拨款为主,拓宽多渠道筹集办学经费的格局,促进学校整体效益的提高。

具体设想是:各高等学校在定编、定员和确定办学规模的基础上,核定各校的人员经费和公用经费,并根据事业的发展 and 需要核定专项经费。

(一) 人员经费核定:

1. 在职职工的人员经费包括工资、补助工资、资金、津贴、福利、各种价格补贴等,按核定的教职工编制根据国家的现行政策核定。

2. 离退休人员经费包括离退休金补贴、各种价格补贴等,按

现有人数和财政部门核定的经费定额如数安排。

3. 在校生人员经费包括学生助学金、奖学金、贷学金、勤工俭学基金、困难补助、各种价格补贴等,按核定的在校生规模人数和现行的政策规定核定。

上面三项经费是学校的人员经费,这是吃饭钱,实行增人不增资,减人不减资,由财政拨款保证,一定三年不变。学校在核定的人员经费内可实行工资总额包干,学校因精简人员提高效益而结余的工资总额可自主进行分配。

(二) 公用经费核定:

公用经费包括公务费、业务费、正常修缮费、正常设备购置费及其它等。公用经费核定的原则基本与人员经费相匹配。根据近年来高等学校人员经费和公用经费开支大体上各占 50%,所以公用经费可在 40~60%之间核定。应区别不同层次和种类的学校,实行不同的公用经费比例。对教学质量好综合效益高的高校核定公用经费比例高一点,反之则可以低一点。目前对师范农林等学校在拨款上要采取扶持的政策,核定公用经费比例可高一点。公用经费核定根据学校的教学质量,办学效益一年核定一次。通过这种新的拨款机制促进高等学校之间开展竞争,使其规模和结构趋于合理,质量和效益明显提高。公用经费不足部分由学校自筹经费补充解决。随着高校多渠道经费的增加,教育主管部门可适当减少公用经费的拨款,来增加专项经费的投入。

(三) 专项经费:

通过立项目来核定经费。主要是根据教育事业的发展,保重点建设。鼓励、引导学校将依法筹措的经费投入重点项目建设。

上述三块经费组成了教育主管部门核定各高校财政拨款的总额。除专项经费外,学校可以对各种来源的经费实行综合财务预算,自主统筹安排。这种分配经费的办法可以将吃饭钱和建设经费严格分清,明确财政拨款就是保证吃饭和重点建设。公用经费由财

政拨款和学校自筹经费共同承担,改变学校“等、靠、要”单一依靠财政拨款的思想,引导学校根据事业发展的需要和可能依法筹集资金,支配资金,扩大学校的自主权,调动积极性,促进学校提高教育质量和办学效益。

为了使拨款制度改革能顺利进行。教育主管部门要对财政拨款建立高校经费使用效率的检测预警系统,对现有教育资源的使用效率进行重点监测,包括人员经费、仪器设备、校舍使用效率等,对偏离教育目标的行为进行间接调控。通过检测预警系统的信息反馈,进一步完善经费分配办法,提高经费的使用效率。

四、高等学校要改革现行的内部预算管理机制,实行综合财务预算管理与多种经费来源相适应的新的预算管理制度,这是搞好高等教育经费拨款制度改革的基础。

综合财务预算的管理制度虽前几年就提出来了,但由于长期受传统拨款思想的束缚,学校总习惯于把资金分成二块,即把财政拨款(预算内)经费看成是“外来”的一块,存在等、靠、要的思想,而把学校依法自筹经费(预算外)看成是“自己的小金库”,总不愿意“家财外露”,再加上学校自筹收入的不稳定性,给实行综合财务计划带来许多困难,因此学校编制的综合财务预算很不完整。综合财务预算始终未能真正体现出来。一般也只是把预算内的教育事业费拨款加上学校基金中用于弥补教育经费不足部门就作为编制基础。随着以财政拨款为主,多渠道筹措高等教育经费的新格局的形成,收入来源的稳定,学校实行综合财务计划将变为必然。高等教育经费拨款制度改革后,高等学校内部必须实行综合财务计划的预算方式。在总体上把握学校的综合财力,将学校的一切财务收支均纳入综合财务计划管理,无论是政府财政拨款,还是其它渠道得到的各种收入,都要汇到学校财务部门的银行帐户上。学校给各单位、项目开列“户头”,一切支出在批准的预算和开支标准范围内执

行,保证学校对单位、个人各项收支全面完整的反映和有效控制,避免资金外流分散和可能产生的舞弊行为。以综合财务计划的预算管理作为突破口,努力增加收入,有效地控制支出,合理地集中财力,不断地改善学校财务状况,促使资金良性循环,支持学校事业的发展。

严格的综合预算管理,必须建立一套科学的预算编制、审批、使用控制程序。预算编制时应按照“统筹资金,合理安排,费用共负”的原则,把学校的一切财务收支活动均纳入到综合计划中去。编制综合财务计划关键是要把收入打足,支出打实,而且必须非常细致、周密、详尽,因此涉及面和工作量相当大,需要全校各部门、各单位密切配合,统一领导,并在编制过程中反复做好平衡工作。综合财务计划编制完后需要经校务会议审查批准,报上级主管部门备案。综合财务计划一经批准,就必须严格按照执行。学校内部的任何部门或个人均无权作出减收或增支的决定,学校财务部门有权拒绝执行越权作出的减收、增支决定。预算计划执行过程中需要调整综合财务计划也必须按一定程序进行。

高等学校实行综合财务预算后,必须改革现行的会计核算方法。现行高等学校会计核算方法是计划经济体制下实行预算内、预算外收支核算两条线,这两种核算制度,带来了两种管理方法,两种报表体系,存在核算归类重复,含义相互不清,工作量大,缺乏科学性等弊端。学校实施综合财务计划后,必须建立与综合财务计划相一致的符合学校整体经济状况,反映学校内部多种经济关系,各项事业真实成本,提高工作效率的收支两条线新模式。即收入按来源分类,支出按用途分类,直接成本正确归属,间接费用合理分摊,逐步与国际上高等教育会计制度接轨,促进高校会计核算的科学化和合理化。

改革高等教育经费的拨款制度要从高等教育的实际和特点出发,与高等教育整个体制的改革相衔接和配套,必须把这一改革纳