

第四辑

教育财会的 理论与实践探索

浙江省教育会计学会 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

第四辑

教育财会的 理论与实践探索

浙江省教育会计学会 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

教育财会的理论与实践探索. 第四辑 / 浙江省教育
会计学会主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-308-17178-6

I. ①教… II. ①浙… III. ①教育工作—财务管理—
研究 IV. ①G475

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 178981 号

教育财会的理论与实践探索(第四辑)

浙江省教育会计学会 主编

责任编辑 田 华

责任校对 杨利军 王建英

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 浙江省良渚印刷厂

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 25.25

字 数 450 千

版 印 次 2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-17178-6

定 价 75.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcsb.tmall.com>

序

随着教育改革的深入深化,学校办学自主权的不断扩大,教育经费规模的逐步增长,学校的财务管理工作面临许多新情况和新问题,要求教育财会工作者开拓创新、深入研究,不断提高自身能力,提升系统财务管理水平。

经过多年努力,我省教育财会队伍能力素质进一步提高,职能作用进一步发挥。教育财会工作者在工作之余,紧紧围绕服务教育发展大局,潜心研究,在贯彻执行学校财务制度、会计制度,实施内部控制规范建设,加强预算管理、资产管理、采购管理、财会信息化建设等方面取得了丰硕的成果,为我省教育事业的发展作出了应有的贡献。

教育财会行业机遇与挑战并存,学校财会部门和财会工作者要适应经济社会发展需要,进一步夯实教育财会工作基础,积极融合新技术、新手段,提高财会信息化水平。要进一步发挥财会工作在战略管理、预算管理、成本管理、绩效管理、风险管理等方面的职能作用,推动单位会计工作转型升级。要不断强化财会工作在信息分析利用、资本价值管理、内部控制、风险防范等方面的职能作用。要强化服务理念,创新服务方式,为广大师生服务,不断提高服务效能。

“十三五”期间,是我省全面建成小康社会,基本实现教育现代化,建成高等教育强省的决战决胜期。省教育会计学会要继续发挥指导、桥梁和服务作用,指导教育财会工作者紧紧围绕教育改革发展和教育财会实际,理论联系实际,总结实践经验,形成理论指导,推动教育财会改革发展,为进一步提高我省教育发展水平服务。

于永明

2017年3月

前 言

《教育财会的理论与实践探索(第四辑)》收录了我省教育财会工作者近年来的部分优秀研究成果。这些成果内容丰富,涉及教育财会改革和发展中的重点、热点、难点问题,涵盖了预算及绩效管理、财务管理及信息化、会计核算及办学成本、科研经费、内部控制及审计、资产、税务、后勤、校办企业等多个方面,是我省教育财会工作者在繁忙工作之余自主学习、勤于思考、创新实践的结晶。

本书从论文收集、审稿、编辑到出版,得到了各方面的关心、支持和帮助。省教育厅于永明副厅长为本书作序,肯定了教育财会工作在全省教育事业发展中的贡献,点赞了研究成果,并对我省“十三五”期间的教育财会工作提出了要求与希望。省教育厅计财处对论文汇编工作给予了指导;省教育学会秘书长彭松波同志全程组织了论文汇编工作,秘书处的孙振华、李国飞两位同志做了大量的基础性工作。

《教育财会的理论与实践探索(第四辑)》由省教育会计学会学术组陶其高、罗泳江、章七根、邵胜华、毛建荣、慕兴宏、陈国旗、郭建平、陈蔚、金钟鸣等同志负责审稿,由陶其高总纂定稿。审稿主要以精简、润色为主,对作者的观点原则上不作改动。由于水平有限,书中差错难免,敬请批评指正。

浙江省教育会计学会
2017年3月

目 录

高教篇

预算管理	(3)
关于新形势下高校预算管理问题的思考	慕兴宏 (3)
基于“效果导向”的高校预算绩效管理初探	邬敏燕 (9)
高校院系预算综合拨款模式构建研究	郑赞赞 (16)
高校内部预算责任单位预算松弛治理:理论、现实与对策	宓丹琳 彭松波 (22)
战略视角下的高校预算管理	马占坤 (27)
管理会计在事业单位预算管理中的应用研究	金凤丽 (31)
高校会计核算中心绩效评价体系研究	李 娟 杨 蓉 蔡 题 (42)
基于平衡计分卡和战略地图的高校预算绩效管理研究	
.....	胡珍薇 邵胜华 (47)
浅谈高校预算管理的优化	毛意琴 (55)
财务管理	(59)
“互联网+”时代下高职院校财务管理工作探析	林 敏 梁小婉 (59)
构建现代大学制度下校院两级理财体制的思考	陈 蔚 高 滢 (66)
基于学科发展的高校二级学院财务预算编制与经费管理探讨	吴通苗 (74)
优化高校出国经费管理的探讨	毛建荣 (78)
管理会计在高校内部资源优化配置的应用	张利民 (85)
关于成人高等教育办学成本问题的思考	朱秀玲 詹珺雁 高 滢 (90)

新形势下高校科研经费监管探究	张依群 (95)
高校科研经费管理中存在的问题及其对策研究	刘 春 (104)
高校网上收费平台的实践与思考	秦 慕 (110)
基于流程管道的财务信息化管理平台构建研究	徐柯庆 (116)
高校财务信息化建设实例研究	高 领 (126)
会计核算	(135)
对高校成本核算若干问题的探讨	陶其高 戴琛煌 (135)
对高校教育成本核算中间接费用分配问题的研究	戴琛煌 陶其高 (144)
县级电大会计核算精细化管理的设想	徐文仙 (151)
“互联网+”时代高校财务报销存在的问题及其对策研究	华彬君 董琦琦 谢修晓 (157)
基于网上报账系统再造高校会计核算流程的若干思考	苏巧巧 (162)
高校支付业务会计核算优化研究	汪进前 王雄英 (168)
高校基建并账业务突出问题分析及实务解析	徐 妍 (175)
浅谈高校财务报账工作中的问题与对策	易 勇 (180)
内部控制及审计	(186)
高校内部各种监督之间的协同	陶其高,等 (186)
高校内部审计整改机制研究	伊 微 (197)
政府基建审计的“审计治理”效应对高校发展的意义	施文艳 张志群 (207)
基于 COSO 五要素的高校内控体系设计	邵胜华 胡珍薇 (213)
建立 COSO 框架下的高校科研经费内部控制体系	马逸斐 (220)
基于财务视角完善高校内部控制体系的对策研究	饶宝红 (228)
对高校内部控制规范建设的探讨	陈义明 (234)
高校预算业务内部控制设计实务操作探讨	张绪娥 俞莉芬 (239)
作业成本法下的内部控制制度探究	邵程圆 (246)
建立健全高校财务管理内部控制制度的探讨	徐紫娟 (253)
其 他	(259)
“营改增”对高校财务管理的影响与对策研究	严雪雅 (259)
高校教职工个人所得税税收筹划误区探析	刘泉兰 杨 伟 (269)
财务委派制在高校经营性资产管理中的实践与思考	毛建荣 (275)

全面优化高校财务服务探析	沙劲竹 (280)
构建高校国有资产动态管理体系研究	高 滢 (285)
完善地方高校研究生资助体系的思考	杨 伟 彭松波 (291)
高校收费管理系统存在的问题及其对策研究	张 宏 (298)
浙江省民办高校学费问题研究	蔡 礼 (304)
企业多元化投资下的财务风险研究	顾红霞 (313)
关于高校后勤经济责任目标考核体系的思考	汤燕隼 (319)
加强高校后勤财会队伍建设的思考	方叶琴 (326)

普教篇

依据《预算法》提升中小学校预算工作质量的策略研究	郭建平 (333)
中小学校预算执行管理研究	卓琼蕾 (339)
中小学校基于预算控制的报销流程管理	张婷婷 (344)
内部审计业务质量控制实务应用探析	陈昕晗 (351)
对提升中小学校内部控制审计水平的思考	郑或哲 (357)
强化内部审计,规范中小学食堂管理	何雪凤 (362)
信息技术环境下会计舞弊预防及内部控制策略	黄 忠 (369)
中小学教师培训经费的 SWOT 分析	沈 晨 (374)
普教系统财务队伍建设现状及对策研究	江飞云 (379)
政府性资金投入民办教育的问题与思考	韩小军 (389)

GAOJIAO PIAN

高教篇

关于新形势下高校预算管理问题的思考

浙江工商大学计划财务处 慕兴宏

摘 要:预算管理是高校财务管理的中心任务,本文综合分析了部门预算、政府采购、国库集中支付、预算绩效管理 etc 公共财政改革等对高校预算管理带来的深刻影响,并以此为背景对当前高校预算管理中存在的重要问题进行了分析。

关键词:高校;预算管理;问题

高校的预算管理是指高校依据预算对各项业务活动进行预测、调节和控制,以达到明确工作目标、优化资源配置、调控日常运营、提高预算绩效为目的的管理活动。预算管理是高校财务管理的中心任务,贯穿于财务工作的事前、事中、事后全过程,预算管理水平的高低直接决定着高校财务管理的成效。

一、公共财政改革带来的影响

21 世纪以来,政府财政部门全面推进部门预算、政府采购、国库集中支付、预算绩效管理 etc 公共财政改革举措,不断健全财政管理体制,加大规范管理力度,对高校的预算管理工作产生了深远的影响。

(一)部门预算

2000 年起,我国正式实施部门预算改革,主要包括:改变预算编制方式,从以前自上而下的代编方式转变为自下而上的汇总方式,从基层预算单位开始编制预算,解决了预算分配不能细化到具体项目的问题;实行“一个部门一本预算”,将一个部门所有的收入和支出统一纳入一本预算中予以全面反映,明

确了部门在预算管理中的主体责任,确保了部门预算的完整性;提前预算编制时间,规范预算审批程序,强化预算的约束力。经过 10 多年不断完善,现已基本实现了统一收支、细化预算,强化预算约束的改革目标。高校作为基层预算单位,必须主动适应部门预算改革的要求,不断健全财务管理体系,改进预算编制方法,提高预算管理水平。

(二)国库集中支付

2001 年,国务院下发《关于财政国库管理制度改革方案有关问题的通知》,启动国库管理制度改革,要求建立以国库单一账户为基础、资金缴拨国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度,以规范财政收支行为,加强管理监督。目前,高校的预算内及专户资金均已纳入国库集中支付,全面处于国库支付管理系统的动态监控之下,每笔支出都必须符合财政管理的规定。国库集中支付制度的实施,要求高校切实提高预算编制的科学性,各项支出必须严格按照部门预算执行。

(三)政府采购

2003 年,我国正式施行《政府采购法》,规定各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的,或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为均需纳入政府采购。高校的仪器设备、图书资料、修缮工程、会议培训等各类采购均需纳入政府采购范围,按照政府采购规定的程序实施采购。这就要求高校在编制部门预算时还必须充分考虑资产配置和政府采购的因素,细化编制政府采购预算。

(四)预算绩效管理

2004 年,财政部就提出要建立预算绩效评价体系,经过多年的积极探索,已取得初步成效。2011 年,财政部颁布《关于推进预算绩效管理的指导意见》,要求进一步扩大预算绩效管理覆盖面,做到横向到边、纵向到底、全面推进,对预算绩效管理提出了更高的要求。在此背景下,财政部门一方面要求预算单位要加快预算执行效率,减少年末结余资金存量;另一方面,不断加大预算绩效考核力度,要求建立“预算有目标、执行有监控、完成有评价、结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。这就要求高校切实提高预算编制质量,强化预算执行,实现预算执行“又好又快”的目标。

二、高校预算管理中存在的主要问题

(一) 预算管理理念不到位, 预算管理机制不健全

随着部门预算改革的不断深入, 高校的预算管理水平有了一定的提高, 但仍有部分高校预算管理意识比较淡薄, 预算管理机制不健全, 预算管理成效不理想。主要体现在: 学校管理层没有树立全面预算、责任预算、绩效预算的管理理念, 没有将预算管理与学校的发展战略有机结合起来, 预算管理的引导和调控作用没有得到有效发挥; 预算管理机制不健全, 编制不规范, 执行少约束, 监督不到位, 甚至存在随意调整预算的情况, 影响了预算管理的权威性; 预算执行缺乏考核, 预算执行部门缺乏主体责任意识, 预算不足伸手要, 预算执行无人管, 预算执行不理想; 预算管理工作的公开、透明度不够, 校内对预算工作不了解, 将预算管理仅仅看作是财务部门的事, 缺乏参与预算管理的积极性。

(二) 预算编制与执行脱节, 重校内预算轻部门预算

高校的部门预算是根据财政部门统一要求编制的, 并按一定程序报经批准的法定预算, 是教育部门预算的组成部分。由于高校内部机构多、项目多、资金规模大、经费来源渠道多, 仅部门预算难以完全满足高校内部管理的需要, 因此, 高校一般在编制部门预算的基础上, 还要根据内部管理需要再编制一份校内财务收支计划, 即校内预算。校内预算实质上是对部门预算的细化和分解, 是高校内部进行资源分配, 实行内部控制的重要手段。两者的编制口径原则上应保持一致, 相互衔接。但有些高校的校内预算与部门预算没有很好地衔接, 向财政部门上报的是一套预算, 而校内真正执行的则是另一套预算, 存在重校内预算而轻部门预算情况, 导致部门预算的编制与执行相脱节。

(三) 经费自主权受限制, 预算执行效率偏低

从实际情况看, 高校目前普遍存在预算执行慢、执行难的问题, 究其原因主要有: 一是高校的学科、科研等财政专项多, 预算编制不科学, 而且一般都实行项目负责制, 经费使用的主动权不在学校, 督促管理难度大, 预算执行缓慢; 二是政府采购的审批环节多、周期长, 部分集中采购项目还必须排队等候安排, 影响了预算执行效率; 三是财政部门不断加大规范管理力度, 但有些管理未充分考虑高校的实际情况, 也在一定程度上加大了高校预算的执行难度。

(四)经费供求矛盾突出,面临赤字预算的压力

《高校财务制度》明确规定,高校预算编制应当遵循“量入为出、收支平衡”的原则,不得编制赤字预算。但从省属高校的实际情况看,目前普遍存在着办学经费不足的问题,主要原因:一是我国的高等教育经历了20世纪90年代末以来的高速发展,办学规模大幅扩张,办学条件明显改善,但不少高校也为此背上了沉重的债务负担;二是我国高校正处于转型升级的关键时期,师资队伍建设和学科结构调整,办学条件改善都需要巨额的经费投入,办学成本持续攀升;三是因绩效工资、养老改革等政策的实施,导致高校人员经费大幅刚性增长,其中大部分经费都需要高校自筹解决,经费缺口巨大。因此,不少高校出现收不抵支,存在编制赤字预算的情况,影响高校的长期可持续发展。

(五)绩效管理动力不足,预算绩效管理水平不高

近年来,高校不断推进预算绩效管理,探索开展预算绩效评价,取得了一定的进展,但仍处于起步阶段。存在诸多问题:一是预算绩效管理的理念还未牢固树立,“重分配、轻管理,重支出、轻绩效”的思想还普遍存在,缺乏绩效管理的内在动力;二是绩效管理制度体系不健全,基础工作比较薄弱,绩效目标不明确,绩效评价指标不科学,指标体系不完善;预算绩效管理覆盖面还比较小,主要局限于财政专项经费;三是激励约束机制不健全,没有将绩效评价结果与校内的目标责任考核和预算安排有机结合起来;四是全过程预算绩效管理和整体预算绩效评价还没有推开,预算绩效管理的总体水平还比较低。

三、提高预算管理水平的建议

(一)强化预算管理理念,增强责任意识,营造良好预算环境

预算管理是财务管理的重要任务,是实行科学管理、合理配置资源的重要手段。高校要提高预算管理水平:一是从学校领导层开始就应树立科学的预算管理理念,将预算管理与学校的发展战略和事业计划有机结合起来,推行全面预算、责任预算和绩效预算,充分发挥预算在学校管理中的调控作用;二是学校应根据各校内机构的工作职责和业务活动内容,按照可控的原则,将学校的总预算分解落实到各个责任主体,由其根据核定的预算额度管理和使用经费,并承担相应责任,增强其参与预算管理的责任意识;三是学校财务部门应加强政策宣传力度,提高预算管理工作的透明度,争取校内的理解和支持,营造全员参

与预算管理的环境氛围。

(二)完善预算管理体制,明确职责分工,强化预算约束力

高校应健全预算管理体制,明确预算编制、审批、执行、监督等各环节的责任分工,为预算管理工作的顺利实施提供机制保障。高校内部预算管理体制一般可分为四个层次:学校党委会(校长办公会议)作为预算管理的决策机构,负责贯彻执行上级有关预算的法律、法规、制度,审查批准学校关于预算管理的规章制度,审查批准学校财务预算、决算;学校预算管理委员会(或类似机构),一般由分管财务的校领导牵头,由财务、审计、人事、规划等相关部门负责人及专家代表共同组成,负责领导和协调学校的预算管理工作,并对校内申报的预算建议和财务部门编制的预算草案进行初步审核,提出意见;财务部门是预算管理的职能部门,具体负责预算的编制、监督、分析等工作;各校内机构作为学校预算的执行主体,负责申报本部门的预算建议,并严格按照批准的预算执行。学校的预算方案一经正式批准下达,就必须严格执行,未经规定程序不得调整预算,以维护的预算的严肃性和约束力。

(三)规范预算编制程序,改进编制方法,提高预算编制水平

高校的部门预算是其法定预算,而校内预算是其校内执行方案。因此,高校要提高预算编制质量,确保部门预算能够落到实处,就必须从校内预算入手,做好预算编制的基础工作:一是建立预算编制、预算执行、资产管理、基建管理、人事管理等部门的沟通协调机制,确保财务部门能够取得与预算编制相关的可靠基础资料,提高预算编制的真实性;二是应规范校内预算编制程序,按照“两上两下”的程序编制预算,财务部门应加强信息沟通,充分听取学校管理层和各预算执行部门的意见,不断完善预算草案,以提高预算的合理性;三是校内预算应与部门预算有效衔接,在编制口径上保持一致,以部门预算为基础,根据内部管理的需要,按照一定标准将部门预算细化分解至校内各部门、项目,确保部门预算能够落到实处;四是不断改进预算编制方法,引入零基预算和滚动预算的编制方法,并充分考虑预算执行过程中的国库集中支付、政府采购等因素,提高预算的科学性和可执行性。

(四)加大教育经费投入,降低办学成本,缓解赤字预算压力

高校面对日益严峻的资金压力,必须高度重视,积极应对,提高管理水平,开源节流,多渠道筹措资金:一是向政府部门积极呼吁,反映高校面临的实际困难,争取更多的政策和资金支持,为高校的健康发展注入新的活力;二是高校应

不断增强自身的造血功能,充分利用学校的优质资源,积极对外开展教育培训、业务咨询、技术支持等社会服务活动,积极拓展学校的收入来源;三是高校应进一步提高管理水平,增强成本管理意识,厉行节约,勤俭办学,优化资源配置,有效控制和降低办学成本,提高经费使用效益。

(五)树立绩效管理理念,强化激励约束,提高绩效管理水平

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是今后预算管理改革的重要导向。因此,高校要高度重视,主动适应,积极开展预算绩效管理工作:一是牢固树立绩效管理理念,改变“重支出、轻绩效”的传统观念,健全学校绩效管理制度体系和组织机构,加强领导,明确分工,落实责任,建立绩效管理的长效机制;二是加强预算绩效目标管理,建立科学的绩效评价指标体系,提高预算绩效评价的科学性;三是扩大绩效评价覆盖面,推进校内预算绩效评价和整体预算绩效评价,提高经费的使用效益;四是建立绩效管理的激励约束机制,加强绩效评价结果的应用,将绩效评价结果与目标责任考核和预算安排有机结合起来,强化结果导向,增强预算执行主体的责任意识,促进学校预算管理水平的全面提升。

参考文献

- [1] 湖北省财政厅课题组. 湖北省省属高校预算管理创新研究[J]. 经济研究参考, 2014(4): 40-55.
- [2] 许江波. 浅议高等学校责任预算管理体系的构建与实施[J]. 首都经济贸易大学学报, 2007(1): 125-128.
- [3] 李志刚. 基于国库集中支付制度的高校预算管理探讨[J]. 长沙大学学报, 2014(16): 37-39.

基于“效果导向”的高校预算绩效管理初探

浙江万里学院计划财务部 邬敏燕

摘要:预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是一种以支出结果为导向的预算管理模式。高校预算绩效管理,或称为目标—效果导向管理,是指高等学校根据公共财政效率原则及其方法论,以绩效目标的设立、实施、评价反馈为基本环节的高校财务管理制度。本文探索了基于“效果导向”高校预算绩效管理体系的建构和监督机制的完善,希望通过合理引导预算执行与高校各项目标的有效对接,促进高校建立以预算为龙头、以绩效管理为手段、以经济杠杆为抓手的预算绩效管理体系,提高资金使用效率,确保学校事业朝着内涵提升的方向发展。

关键词:高校预算绩效;目标管理;绩效评价

经过 20 多年的跨越式发展,我国高等教育已经进入了大众化发展阶段,高等教育发展的质量与效率越来越多地受到社会各界和高校自身的关注。面对人民群众对高等教育高品质的追求和高校所面临的日趋开放的全球高等教育竞争环境,以及我国高校管理存在的经费不足和效率不高的问题,提高高校办学质量和效率是现阶段乃至今后很长时期我国高校的重要任务。推进预算绩效管理,建立基于“效果导向”的高校预算绩效管理体系是高校追求内涵发展的必由之路,也是高校预算科学化、精细化管理的重要内容。

一、高校预算绩效管理与高校问责制

预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分,是一种以支出结果为导向的预算管理模式。高校预算绩效管理,或称为目标—效果导向管理,是指高等