

财务管理的 规范和监督

郭剑美◎著



中国书籍出版社
China Book Press

财务管理的 规范和监督

郭剑美◎著



中国书籍出版社
China Book Press

图书在版编目 (C I P) 数据

财务管理的规范和监督 / 郭剑美著. —北京: 中国书籍出版社, 2013.9
ISBN 978-7-5068-3673-9

I. ①财… II. ①郭… III. ①高等学校—财务管理—研究—中国 IV.
① G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 178186 号

财务管理的规范和监督

郭剑美 著

责任编辑 安玉霞
选题策划 重庆书缘工作室
责任印刷 孙马飞 张智勇
封面设计 左源洁
出版发行 中国书籍出版社
地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编: 100073)
电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257153 (发行部)
电子邮箱 chinabp@vip.sina.com
经 销 全国新华书店
印 刷 重庆市大正印务有限公司
开 本 787 厘米 × 1194 厘米 1/32
印 张 11
字 数 252 千字
版 次 2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5068-3673-9
定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究

序 言

因时而变，与时俱进，这是万事万物发展的基本规律。2012年12月19日，财政部、教育部以财教〔2012〕488号文件印发《高等学校财务制度》。自2013年1月1日起施行，财政部、原国家教育委员会1997年6月23日颁布的《高等学校财务制度》予以废止。废止1997年6月23日颁布的《高等学校财务制度》，新颁以财教〔2012〕488号印发《高等学校财务制度》，这便是全国高等院校财经领域顺应时势、因时而变、与时俱进的一大政策成果。

进入21世纪以来，我国更加大了高等教育的改革步伐，从精英教育向大众教育取得了跨越式发展。随之而来的高校资金需求规模不断扩大，资金来源在政府拨款为主的基础上更加多元化，支出也更加复杂化了。高校的经济活动日益复杂，资金供求压力更见增大，无疑需要高校的财务运行机制不仅具有规范、约束财务行为的功能，同时还要具备生财、聚财、理财的功能。于是，原有的高校财务制度已经难以适应高校发展的需求，改革成为一种迫切需要。为此，规范高校财务管理，加大高校财务监管力度，就自然成为常提常新的话题，并不断随着实践中新问题的出现而涌现出新的财务观点、新的财务管理

策略和财务管理制度以及财务监管措施，等等。因此，新颁的《高等学校财务制度》在第一章总则的第一条里就开宗明义指出了制定新制度的目的，是“为了进一步规范高等学校财务行为，加强财务管理和监督，提高资金使用效益，促进高等教育事业健康发展”。

本书著者正是敏锐地看到了这一点，便着力思考规范高校财务管理、加大高校财务监管力度的一系列问题，萌生了为此提供一个可资借鉴的、具有一定指导作用和引起不断思考与探索的相关专著的想法。于是，几经努力，产生了眼前这一个读本。

一方面，没有规矩不成方圆。高校财务管理自然应当顺应社会经济形势和学校收支与管理等形势的发展而不断改旧制，立新规，以不断规范高校财务管理。而规范高校财务管理，应当从实际出发，重在发现问题、分析原因、寻求对策，使过去不太规范的财务管理，在新的《高等院校财务制度》指导下变得更加规范。为此，本书抓住这一重点难点，用了近十个章节进行探索、分析，从而提出一系列引导规范的具体对策或措施，使之在规范措施上做到有理有据，便于操作。

另一方面，凡属公事须有监管，不可放任自流。新颁高等院校财务管理就较过去的制度更加大了财务监管的分量。本书也基于此点，把它作为重点和难点来进行探讨，在新制度指导下，述现状，找弊端，寻途径，添措施。并且在监管上也注意狠抓重点难点领域资金运作的监管，尤其突出事前监督、事中监督，预防犯罪。而预防犯罪是特殊的监管，对此，本书提出预防财务人员职务犯罪，应当贯彻“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的反腐败方针，按照抓紧建立健全与社会主义市场经济相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐

败体系的要求，有针对性地采取有效措施，全力遏制和减少职务犯罪的发生和蔓延。为此，书中还选登了不少高校财务犯罪案例，以便读者从研读中更多地发现高校财务管理中存在的问题，对财务犯罪引起足够的警惕和注意。

此外，本书还研究了其他问题，以引起更广泛的思考。

总之，著者为有效贯彻和学习新颁高等院校财务制度，切实规范高校财务管理，切实加大监管力度，不惜心血，广泛学习，深入研究，吸百家之所长，成此财务专著，委实可喜可贺。

在此，也一并向关心、指导和支持本研究成果的专家、学者们表示衷心感谢！

是为序。

2013年5月10日

绪 言

高校财务制度是高校管理制度的重要组成部分，完善、有效的财务制度能规范、约束学校的经济行为，提高资源配置效率，为高校的健康、持续发展提供保障。换句话说，财务管理在高校发展中具有战略性基础地位。因此，高校财务一定要适应高校发展要求，随着高校发展需要而进行相应变革。

自从我国确立改革开放基本发展路线以来，在我国经济社会进行着重大变革的背景之下，我国高校同样也经历着变革与创新。政府对高校管理方式由计划经济时期的直接管理，转变为间接管理，高校也从计划经济时期的政府附属机构成为具有法律保障的独立办学社会法人实体，在办学、招生以及财务管理等各个方面获得较大的自主权。财政资金不再是高校教育经费的唯一来源，“财、费、产、捐、基、科、息”多元化的教育经费筹资渠道基本形成。20 世纪 90 年代后期，中国加大了高等教育的改革步伐，高校进入了快速发展时期。在短短十几年的时间里，中国高等教育实现从精英教育向大众教育的跨越发展。随着高校招生规模的扩张，高校资金需求规模不断扩大，但是政府教育经费投入却相对减少，教育经费供求之间的矛盾日益突出。面对高校发展新趋势，以及高校财务的突出问题，财务管理成为高校管理工作的一个焦点，一方面要解决如何在

有限资金的情况下，合理地配置资源，提高资金使用效率的问题；一方面要扩大教育经费来源，推动高校发展的问题。高校日益复杂的经济活动，巨大的资金供求压力，需要高校的财务运行机制不仅具有规范、约束财务行为功能，同时还要具备生财、聚财、理财的功能。这样，原有的高校财务制度已经难以适应高校发展的需求，改革成为一种迫切需要。另外，我国高校此前的财务制度是于1997年出台的，在这一期间，国家开始实施公共财政政策，在高校实行了部门预算、收支分类、国库集中收付制度、政府集中采购等一系列的改革。相对于改革要求，现行的《高校财务制度》与《会计制度》表现出滞后、具体项目难以衔接的问题，改革成为一种必然选择。

于是，2012年12月19日，财政部、教育部印发《高等学校财务制度》，宣布自2013年1月1日起施行，同时，财政部、原国家教育委员会1997年6月23日颁布的《高等学校财务制度》予以废止。这表明在市场经济条件下，高校如何适应市场经济的要求，运用自己的力量最大限度地获得最佳的办学效益，全方位开展社会服务，创办高水平、高效益的大学是高校财务管理努力的方向。高校必须对自身的办学效益进行分析和研究，构建与之相适应的高校财务制度。

为此，我们就需要进一步了解关于新的高校财务制度的一系列问题，基于市场经济中出现越来越复杂的情况，加大对当前及以后高校财务的规范力度和监管力度。

在规范财务管理方面，一是在理顺管理，加强预算管理，加强收费管理，建立健全内部会计控制制度，树立财务风险防范意识，加强财务监督，加强资产管理，加强财务信息管理，加强财会队伍和财务管理信息化建设，积极探索建立科学合理

的财务综合评价体系。二是切实分析高校财务管理现状，探索加强高等院校财务管理的途径以及完善高等院校财务管理的对策，切实提升财务人员素质，做好高校财务工作。三是学习国外高校优秀的财务管理经验，提升我国高校财务管理的境界。四是进一步明确高校财务规范化管理指标体系，明确构建高校财务规范化管理指标体系的意义及原则，建立更加完善而适用的高校财务规范化管理指标体系。五是做好高等院校财务分析工作，研究高等学校财务分析的措施，以构建更科学的高等院校财务分析指标体系。六是加强对于高等院校财务内部控制的研究，分析高等院校基建财务内部控制存在的一些问题，探索加强高校基建财务内部控制的一些对策，切实规范年终清理结算和结账，切实预防过度负债行为。八是切实做好高校财务公开工作，把握高校财务公开的主要内容及主要形式。九是加强高校财务风险的管控，明确高校财务风险的类型，做好高校财务风险的防范。十是加强高校财务审核工作，提高审核岗位人员的素质，特别注意高校财务报销审核中的问题与对策，优化高校报销审核管理的相关对策。还有，努力做好高校财务预算执行审计。

在高校财务监管方面，我们要了解我国高校财务监管的现状，明确高校财务监督管理存在的问题，切实完善高校财务监管机制、预算监督体系、收费监督系统、经费支出监督等。并抓住重点方面进行监管，如高校基建财务的监管，高校科研经费的监管。在监管过程中，特别加强预防财务犯罪的工作。经常研究高校财务犯罪的方式和特点，盯死基建等高校职务犯罪的“重灾区”，预防高校后勤职务犯罪，加强高校企业财务管理。经常探索高校财务犯罪的预防和治理对策，以随时增添新

财务管理的规范和监督

的打防措施。再就是撕开职务犯罪中财务假账的“面纱”。另外，探索刚柔相济理念下的高校财务管理模式，也十分有意义。

民办高校是我国高等教育的重要补充，国家以及民办高校内部，也要加强民办高校财务管理的运行与监管，把握民办高校经费来源的状况、经费支出情况，搞好民办高校预算管理和财务报告以及财务分析，加强民办高校的内部成本核算，注意财务管理体制的实践探索。

此外，通过对我国“高校企业化制度”可行性研究，探索新的高校办学模式，从而探索与之相适应的新的财务管理制度，也是必要的。

目 录

序 言	1
绪 言	1
第一章 高等学校财务制度综述	
第一节 高等学校财务制度概论	1
第二节 高等院校财务改革势在必行	4
第三节 新颁高等院校财务制度	9
第二章 关于加强高等学校财务管理的若干意见	
第一节 理顺管理体制	30
第二节 加强预算管理	32
第三节 加强收费管理	35
第四节 建立健全内部会计控制制度	36
第五节 树立财务风险防范意识	37
第六节 加强财务监督	39
第七节 加强资产管理	41
第八节 加强财会队伍和财务管理信息化建设	44
第九节 逐步探索建立科学合理的财务综合评价体系	45
第三章 高校财务管理现状与对策	
第一节 高校财务管理现状分析	46
第二节 加强高校财务管理的途径	48

财务管理的规范和监督

第三节 提高高校财务管理水平	53
第四节 提升财务人员素质做好财务管理	56
第四章 国外部分高校财务预算管理经验与启示	
第一节 国外高校财务预算管理经验	60
第二节 国外部分高校财务预算管理的启示 ..	65
第五章 高校财务规范化管理指标体系研究	
第一节 构建高校财务规范化管理指标体系的意义 及原则	71
第二节 建立高校财务规范化管理指标体系 ..	73
第六章 高等学校财务分析	
第一节 高等学校财务分析指标体系的建立 ..	85
第二节 加强高等学校财务分析工作	91
第三节 加强高校财务分析的措施	94
第七章 对于高等院校财务内部控制的研究	
第一节 高校基建财务内部控制存在的问题 ..	97
第二节 加强高校基建财务内部控制的一些对策	98
第三节 规范年终清理结算和结账	102
第四节 预防过度负债行为	109
第八章 关于高校财务公开的探讨	
第一节 高校财务公开的现实意义	120
第二节 高校财务公开的主要内容及形式	122
第三节 加强高校财务公开工作的几点思考 ..	124
第九章 高校财务风险	
第一节 高校财务风险的类型	128
第二节 高校财务风险的防范	130
第十章 提高高校财务审核岗位人员的素质	

第一节 审核岗位人员应具备的知识	133
第二节 审核岗位必须加强对各种报销凭证的审核	134
第三节 审核岗位人员应具备的素质	138
第十一章 高校财务报销审核中的问题与对策	
第一节 高校报销审核存在的问题及分析	140
第二节 加强高校财务报销审核工作的思考 ...	143
第三节 优化高校报销审核管理的相关对策建议	147
第十二章 高校财务预算执行审计	
第一节 高校开展财务预算执行审计的现实意义	151
第二节 高校开展财务预算执行审计的问题 ...	152
第三节 高校开展财务预算执行审计问题的原因	153
第四节 高校财务预算执行审计的强化	155
第十三章 高校财务监管	
第一节 安然事件——对高校财务监管的启示	157
第二节 高校财务监管的现状	163
第三节 高校财务监督管理存在的问题	165
第四节 基于发展的高校财务监管体系探讨 ...	167
第五节 适应市场经济的高校内部财务监管体系	169
第六节 完善高校财务监管机制	175
第七节 建立高校预算监督体系	176
第八节 完善高校收费监督系统	177
第九节 加强高校经费支出监督	178
第十四章 关于高校基建财务管理中的问题研究	
第一节 现阶段高校基建财务管理中的问题 ...	180
第二节 高校基建财务管理问题的解决方案	183

财务管理的规范和监督

第三节 全程控制监督管理基建财务	186
第十五章 切实加强高校科研经费管理	
第一节 高校科研经费的监管	191
第二节 切实加强高校科研经费管理	197
第十六章 高校财务犯罪的方式和特点	
第一节 高校财务犯罪的主要方式	199
第二节 高校财务犯罪的主要特点	201
第三节 建成高校职务犯罪“重灾区” ...	209
第十七章 高校职务犯罪的原因分析	
第一节 管理方面的原因	211
第二节 人员思想素质方面的问题	216
第三节 监督方面的问题	218
第十八章 高校财务犯罪的预防和治理对策	
第一节 处理好经济问题	221
第二节 提高人员思想素质	222
第三节 加强制度建设	223
第四节 加大监管力度	227
第五节 加大对财务犯罪的打防力度	230
第六节 通过建立现代大学制度解决腐败	235
第十九章 预防高校后勤职务犯罪	
第一节 高校后勤财务管理中的问题	238
第二节 加强高校后勤财务管理的措施	239
第二十章 撕开职务犯罪中财务假账的“面纱”	
第一节 形形色色的财务假账类型	244
第二节 撕开财务假账的“面纱”	246
第二十一章 高校企业财务管理问题	

第一节 高校企业财务管理中存在的问题	249
第二节 加强高校企业财务内部审计监督	251
第二十二章 民办高校财务管理的运行与监管	
第一节 民办高校经费来源的状况	255
第二节 民办高校经费支出的分析	256
第三节 结余及分配方式	258
第四节 民办高校预算管理的特点	259
第五节 财务报告和财务分析	261
第六节 民办高校的内部成本核算	262
第七节 财务管理体制的实践探索	263
第二十三章 财务管理视角下的高校企业化	
第一节 对“高校企业化”基本概念的理解 ...	265
第二节 对我国“高校企业化制度”可行性研究	267
第二十四章 高校财务管理模式的再造	
第一节 高校财务管理模式变迁	273
第二节 柔性财务管理：推进高校财务管理模式变革 的重要理念	274
第三节 刚柔相济：高校财务管理模式的再造	278
附录一	
高校违法违纪案例选	284
高校警示教育案例选	288
附录二	
对 B 市某高校财务违规的案例分析	294
附录三	
高等学校会计制度	298
第一部分 总说明	298

第二部分 会计科目	299
第三部分 年终清理结算和结账	300
第四部分 会计报表	302
后 记	317
参考文献.....	318

第一章 高等学校财务制度综述

第一节 高等学校财务制度概论

高校财务制度是依据国家、地方法规制度和办学方针，以实现学校办学目标为中心，组织各项财经活动，处理各种财务关系的一种约束性法规。其内容包括机构设置、预算管理、经济政策、财务分析与预测、资金管理、组织收入与内部控制等。它的实施基于高校财务管理的模式，包括财务管理体制及在财务管理和运作中的各种制度和方法。而财务管理体制，则是在一定经济制度下，对财务活动的各方面进行组织管理的制度和方法。它包括管理权限的划分、财务管理机构的设置、财务制度的制定等内容。高校财务制度具体包括高校事业发展和预算执行、资产使用管理、收入支出和基础设施变动，以及财务管理状况、存在主要问题和改进措施等。在市场经济条件下，高校如何适应市场经济的要求，运用自己的力量最大限度地获得最佳的办学效益，全方位开展社会服务，创办高水平、高效益的大学是高校财务管理努力的方向。高校必须对自身的办学效益进行分析和研究，构建与之相适应的高校财务制度。

一、高校财务制度具有以下基本特点