北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2006 年第 5 期（总第 8 期）　　2006 年 8 月 10 日

“全国高师院校财务管理研究会”2006 年年会综述

2006 年 7 月 26 日至 30 日，“全国高师院校财务管理研究会”三届四次理事会暨第二十次财务管理研讨会在西北师范大学举行。

甘肃省人民政府副省长冯健身、教育厅副厅长孙杰、财政厅副厅长吴仰东等甘肃相关部门领导，和西北师大党委书记刘基、校长王利民出席了开幕式。全国高师院校财务管理研究会名誉会长、原广西师范大学副校长段平禄，北京师范大学副校长陈光巨等 11 所高校副校长，中国教育会计学会副秘书长、全国高师院校财务管理研究会秘书长吴芝祥以及来自全国 58 所师范院校的代表共 91 人全程参加了本次会议。我所亦委派李轶博士后首次参会。

全国高师院校财务管理研究会是中国教育会计学会的下级分会，成立于 1987 年，其成员主要是 58 所高师院校的财务处长。近 20 年来，研究会每年通过学术研讨、培训交流、论文集辑、课题研究等多种形式开展高校

财务和会计方面的学术和实践活动，在高校财务管理领域有较大影响。

本次研讨会主要涉及师范院校筹资、高校预算管理、高校财务风险防范、财务管理体制改革与高校财务管理、高校收费管理五个议题。

一、高师院校筹资

西北师范大学副校长王嘉毅教授在研讨会上作了“面向农村教育、拓展筹资渠道”的主题演讲。

王嘉毅教授认为当前我国农村教育尤其是西部基础教育发展面临诸多问题，主要是:（1）发展缓慢，与发达地区差距拉大;（2）教育质量不高;（3）效益低，辍学率升高;（4）投入不足，资源短缺;（5）一些特殊的问题，如女童教育问题长期得不到解决。

针对西部教育发展的问题，西北师范大学从社会需要和自身优势出发，及时调整办学策略，拓展办学内容和办学优势，把为西部农村教育服务作为学校发展的关键目标之一，以多种形式开展各种教学、研究和服务。工作形式包括（1）为西部培养大批招得来、下得去、用得上、干得好的合格教师;（2）开展西北农村教育的调查研究;（3）开展西部农村教育的理论研究;（4）开展行动研究，探索民族教育、农村教育的模式;（5）指导中小学工作;（6）举办各种农村教育研讨会;（7）积极开展教师培训;（8）建立校本研究基地;（9）为政府决策和政策提供咨询报告;（10）积极承担各种国际会议和项目。

通过以上工作，西北师范大学的教育科学和教师教育获得了长足的发

展，取得了一系列重大成果。而且，在筹资上，西北师范大学每年可因此获得上千万的科研和项目经费。

针对王嘉毅的报告，与会代表普遍认为，根据本地教育发展需要，积极开展有针对性的、高质量的教学、科研和服务项目，服务于本地教育是高师院校自身发展和筹措经费的重要方向。

二、高校预算管理

与会代表认为，预算管理是高校财务管理的关键内容。首先是因为资金短缺，高校必须合理配置资源，提高经费的使用效率；其次，是要应对高校经费来源多元化的挑战。目前，高校的经费来源已经由原来单一的财政拨款发展成财、税、费、产、社、基、科、贷、息并举的多元化格局，不同渠道的资金来源，其管理要求不一，且有很多配套政策，但就学校而言，必须对其统筹利用，大收大支；再次，加强预算管理是服务于学校发展目标和战略管理的需要。有代表认为学校的任何政策都需要经费作后盾。预算管理是实现学校管理目标的基础和关键，是实现政策目标的核心，良好的预算管理可以弥补法律法规的不足、强化财经责任、提高资金效益；最后，高校财务管理的一些现实问题可以通过强化预算来防范，比如资金使用的无计划、浪费、腐败、效益低下等问题。

代表们实事求是地反映说，目前高校实际存在两套预算：一是几年前开始实施的部门预算，二是高校内部预算。两者在时间上、内容上均有差别，有时甚至形成内外有别的两本帐、两张皮。比如，部门预算不包含专项资金，而校内预算则包括。就全面性、准确性和实效性而言，校内预算

更为重要，也更为代表们所重视。

有代表介绍了其学校预算编制的经验。

学校的校级预算包括：党建与思想教育、教学、学科建设与队伍建设、公共服务体系、实验室建设与科研配套、人员经费及对个人与家庭的补助、基础设施建设与改造、运转保障、机关/教附单位及中心支出、其他、机动等项目。

学校预算编制应该遵循以下原则：审慎性（以收定支、量入为出，正常的支出满足审慎性原则，对必须建设的基建项目，在资金不足的情况下，可以考虑利用一定数量的贷款）；真实性/全面性（纳入贷款等）、重点性（突出重点项目）、前瞻性/战略性（体现学校的整体规划，为未来的发展奠定基础）；可操作性（落实经费和项目的负责人和检查评估方式等）。

学校预算的编制和审批过程应该及时，要在开学一个月内完成；应该遵循严密的程序，坚持几上几下，积极与分管校长及相关职能部门沟通，在校长办公会、党委常委会上讨论。有的学校成立了专门的财经领导小组，在预算方案确定之前，常常要进行反复讨论，在各个环节上讨价还价。

学校预算的执行和控制也非常重要。高校普遍存在重预算，轻执行的倾向。预算必须要做到严格执行。预算能够得到有效执行和控制的前提是预算的合理性和可操作性。有代表介绍，经过几年严格的预算管理，学校上千万的预算项目可以做到误差只有几万元。其经验是：执行要有力度（紧抓预算管理的各项关键性目标：支出控制、配制效率、合规性及控制风险）、管理要有方法（设立预算控制岗位）、控制要有手段（财务管理体制与会计

核算体系要跟上）、维护预算的严肃性（维护预算的严肃性是一个学校健康财务状况的关键，预算一旦确定，必须看菜吃饭，提高效率，即使计划赶不上变化，也要坚持按预算谋划发展）。

预算管理的最后要进行决算和评价。决算和评价的标准有三：一看预算是否准确；二看投入的效果；三看是否协调发展，是否建立了资源共享机制。

代表们反映，当前的高校预算管理也存在着一些障碍和问题。

首先是科学发展观的落实。学校经费蛋糕总是有限，但是花钱的地方很多，各个主管副校长和部门领导各有自己的设想，要满足各方需求，协调各方利益非常困难。

第二是我国的高校财务管理制度和会计制度已经不能适应需要。目前使用的高等教育财务管理制度与会计制度是1998年制订的，曾经起到过重要的作用，但是，现在存在以下几个问题：会计主体多元化（容易导致资产虚高）、债务分类不明晰、会计科目不尽合理；此外，政府审计遇到贷款利息资本化问题；非独立法人实体的财务并表问题等。

第三是预算中的各种体制和政策限制较多，制约了内部预算的空间。许多经费管理规定与财权、事权的统一相矛盾，与高等教育法相冲突。各类项目经费的配套文件多如牛毛，学校拿到的牌牌越多，需要配套的资金越多。有人甚至计算过，如果按照政策进行配套预算，则学校的总经费还不够配套。换句话说，如果完全按政策文件办事，学校可以不需要预算。

第四是学校预算的方式和技术问题。学校各种收支项目的测算需要很好的历史数据和计算模型，很多学校难以做到这一点；各高校预算的口径常常不统一。高校的收入项目应该有：可支配的当年预算收入、上年结转资金、当年预计专项资金、基金弥补、贷款，但是许多学校并没有全部包括。

三、高校财务风险防范

高校财务风险及其控制是研讨会关注的焦点之一。代表们认为高校财务风险可以分为两种：一是发展风险，主要是高层领导的项目决策风险；二是财务管理风险，主要是资金链和责任风险。代表们主要关注的是后者。

代表们认为，目前高校的财务风险形势非常严峻，可以用“四面楚歌、十面埋伏”来形容。财务处长压力非常大，个个不堪重负。

财务风险增大的关键在于大额的银行贷款。一个原因是，高校扩招后，高校规模普遍翻番，绝大部分高校不得不建设新校区，而新校区的建设投资一般都在几亿到十几亿之间，这些投资都来源于银行贷款；学校贷款的另一个原因是为迎接高校评估，集中进行图书、设备购买。有高校为迎接评估一年内投入5000万元，全部是贷款。有一所高校每年全口径的收入为4亿元，而近几年应当偿还的贷款本金是9000万、8700万、1.3亿、1.2亿、8000万，此外， 每年还有4000万的利息，学校根本无力承担。

许多财务处长表示，为保证学校资金周转，自己的主要工作就是“倒”贷款，即以贷款还贷款。“倒得好就胜利，倒不好就出事”。目前，随着中央限制高校贷款和高校收费，有些高校的经费筹措更加困难，还贷压力急

剧增大。有财务处长悲观表示，根本没有想过能还银行本金。

代表们也讨论了化解财务风险的办法。

首先是进行老校区的转让。代表们普遍认为，在征得全校教职员工同意和取得政府政策支持的情况下，这是一条比较可行的办法。

其次是加强内部控制。加强现金管理，保证现金安全，改革结算制度；进行严格的预算控制；加强会计控制，比如可以建立学费辅助帐；对财务管理干部实行轮岗交流制度；对学校大额经济活动进行全程控制。

也有代表认为，政府应该为高校负债买单。理由是：学校的校区建设是经过政府批准和立项的，有的本身就是政府行为；再者，学校本来就是政府办的，政府是学校的出资人。

其他化解办法包括：将商业贷款转化为开发银行的政策性贷款；政府进行贷款贴息。

四、财务管理体制改革与高校财务管理

代表们感到，最近几年的国家财政体制改革对高校财务影响很大。这些改革包括部门预算、财政统发工资、政府采购、国库集中支付、非税收入上缴以及政府收支分类改革。国家财政体制改革大大加强了财政部门对高校财务收支的控制，其中影响最大的是国库集中支付制。财政改革使得高校财务活动必须建立在零基预算的基础上，每一个项目多少钱，怎么花，都很细。代表坦言，预算做不好，一年的财务工作都难以开展，原因就在于政府拨款都是按预算进行的。

代表们认为财政改革存在不适应高校实际情况的问题。有代表认为，高校还是比较典型的学校办社会，一般的财政政策很难套用。比如，有的地方在财政预算中，没有包括临时工工资这一块，但事实上，临时工是高校教职工的重要组成部分；有的地方离退休费从学校领取，有的则在社会保障部门出；高校的一些支出项目如卫生、后勤等费用不能和新的预算科目对接；最后，高校的许多收支难以预测，比如，学费收入会因贫困生的情况和欠费情况有很大不同，而项目经费则不是学校所能左右的。

改革的另一个问题是政府控制过死。有代表认为，目前的各种财政改革有很强的“统收统支”倾向，管得比计划时期还要死，与高校的自主办学相矛盾。比如，有代表反映，做预算时，有的地方要求今年的“死亡人数”按去年的计算，有时会闹出笑话；有的要求按过去人数拨付学生助学金，结果出现缺口，引起学生不满。为解决管得过死的问题，有些地方在国库集中支付同时，对高校的预算外资金进行授权支付，即：高校预算外收入全部上缴国库后，全额返还学校。

改革出现的第三个问题是国库工作人员的素质不能适应工作需要。有代表坦言，国库支付人员权力巨大，但素质不高，不了解高校运行情况；他们有时因害怕出错误，死抠条条框框，给高校财务工作带来不便，有时又由高校牵着鼻子走；另外，国库集中支付后，国库工作量大增，支付项目的审核也难免会走过场。

有些地方还在探索新的高校拨款模式。一种是，离退休费政府全包后，再分学生类型按生均拨款，如大专 3700 元、本科 4500 元等；另一种是所有人员经费包死，然后按生均定额拨付公用经费。比如大专 400 元、本科

500 元、硕士 1000 元，博士 1500 元。

代表们最后认为，加强高校财务管理，提高经费使用效率，进行各种财政改革是必要的，方向是正确的。目前高校尽管不愿意，但最终都必须执行，因此，高校应该主动适应变化。

五、高校收费管理

研讨会比较理性地讨论了收费问题，高度评价《教育部 国家发展改革委 财政部 关于进一步规范高校教育收费管理若干问题的通知》和教育部纪检组组长田淑兰关于教育乱收费问题的有关谈话。

代表们逐一讨论了高校的收费项目以及其中可能遇到的问题。这些项目包括:

（一）学费，含培训费;

（二）住宿费，其中学生住学校合作单位的经营性公寓，应该由对方出具票据，学校代收;

（三）考试费，可由主考单位出具票据，由学校代收;

（四）代办费，包括床上用品、户籍卡、体检费、教材费、保险费等;

（五）服务性收费，包括实验室使用费、上机费、服装费、开水费、电费、复印费、培训费等。

此外，代表们还反映，目前学生欠费现象比较严重，催缴费用是学校的一项重要工作。

相关新闻和资料下载网址:

http://ciefr.pku.edu.cn

注：文中引用观点未经本人审校，不代表本所观点

简报内容仅供参考，如需转载须事先征得本所同意

并注明“转载于北京大学中国教育财政科学研究所简报”字样

责任编辑：毕建宏　钟未平　　电子信箱：ciefr@pku.edu.cn

地址：北京大学 中国教育财政科学研究所　　电话：(010)5887-6168

北京市 8762 信箱　燕园资源大厦 612 房间 100080　　传真：(010) 5887-6169