北京大学
中国教育财政科学研究所

简　报

2007 年第 6 期（总第 16 期）　　2007 年 7 月 20 日

主　题：

- 中国高等教育投入与管理问题探讨

关键词：

- 高等教育 投入与管理

摘　要：

本期简报为教育部财务司司长陈伟光同志于 2007 年 6 月为“‘后义务教育财政问题’高层研讨会暨中国教育发展战略学会--教育财政专业委员会成立大会”所作的主题发言。发言共分为两个部分：（一）我国高等教育投入问题；（二） 我国高等教育财务管理问题。

中国高等教育投入与管理问题探讨

陈伟光 教育部财务司司长

第一部分　我国高等教育投入问题

一、我国高等教育经费投入与高等教育投入体制的演变

社会主义市场经济体制建立以来，中国社会经济发展进入了快车道，GDP 持续稳定快速增长。社会经济发展对高层次人才的需求不断提高，推动我国高等教育由精英教育向大众化教育发展，高等教育财政状况、财政政策和管理体制也随之发生了显著变化。高等教育财政改革为高等教育发展提供了重要的财力支持和条件保障，但也存在一些亟待解决的问题。

从我国建国之初到上世纪 80 年代的近 30 年间，政府拨款一直是中国高等教育经费的主要来源，其他渠道来源的经费很少，这样的管理体制不仅给国家财政带来了巨大的负担，使高等教育缺乏生机与活力，而且无法使高等教育规模与质量符合经济社会发展对人才的需要。随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，人们逐步认识到我国高等教育在财政制度安排上的弊端。我国政府积极、逐步推进财政体制改革，采取了一系列重大措施，并不断加大对高等教育的投入，使高等教育得到了长足发展，办学规模迅速扩大，办学条件逐步改善。

（一）普通高校经费投入总量持续增长

1993-2005 年，随着我国高等教育在国家发展中的战略地位的不断提高，以及投资体制改革的逐步深化，通过各级政府及社会有关方面共同努力，我国普通高校的教育经费投入总量持续增长。2005 年，我国普通高校经费总投入为 2550 亿元，比 1993 年的 156 亿元增长了 14 倍，年均增长达 26.2%。

高等教育经费投入的增长，有力地促进了我国高等教育实现跨越式发展。1993 年以来，我国高等学校在校本、专科学生增加了 1308 万人。特别是 1999 年中央政府做出“通过多种形式积极发展高等教育”的决定后，连续几年扩招，到 2005 年学校数增加了 721 所，在校本、专科学生增加了 1148 万人。2005 年我国普通高等学校已发展到 1792 所，在校本、专科学生 1562 万人，研究生 97.9 万人。2005 年普通高等学校在校生与 1993 年相比本、专科学生增加了 5 倍，研究生增加了 8 倍（2006 年，我国高等教育总规模达到 2500 万人）。2005 年普通高等学校校均规模 8715 人，是 1993 年 2381 人的 3.7 倍，在校生超过 3000 人的学校比例达到 71.4%。学校规模效益的提高，更大地发挥了有限的教育资金的作用。

（二）各级政府努力增加普通高校经费投入

1. 财政性教育经费占 GDP 比例有所增长

1993 年以来，中央和地方政府认真落实科教兴国战略，优先发展教育，加大对教育的投入，全国财政性教育经费占 GDP 比例从 1993 年的

2.46%增加到 2005 年的 2.82%，增长了 0.36 个百分点。1993-2005 年，我国普通高校财政性教育经费投入累计达到 6741 亿元，其中，2005 年当年为 1091 亿元，是 1993 年 142.1 亿元的 7.7 倍。2005 年当年的国内生产总值为 183085 亿元，是 1993 年 35334 亿元的 5.2 倍。1993-2005 年普通高校财政性教育经费投入的年增长率为 18.5%，比我国同期国内生产总值的年增长率 14.7%高 3.8 个百分点。2005 年普通高校财政性教育经费投入占国内生产总值的比例为 0.6%，比 1993 年的 0.4%高 0.2 个百分点。

2. 财政预算内教育经费总量逐年增加

1993-2005 年，中央和地方各级政府在财政紧张、优先保障义务教育经费投入的情况下，努力提高普通高校的财政拨款，我国普通高校财政预算内拨款累计达到6364亿元,生均预算内教育经费从1993年的5309元增加到 2005 年的 5941 元，增长了 11.9%，其中生均预算内事业费从 1993 年的 4070 元增加到 2005 年的 5376 元，增长了 32.1%；生均预算内公用经费从 1993 年的 2024 元增加到 2005 年 2238 元，增长了 10.5%。

2005 年当年的财政拨款为 1046 亿元,是 1993 年 126 亿元的 8.3 倍，2005 年当年的财政支出为 33930 亿元，是 1993 年 4642 亿元的 7.3 倍。1993-2005 年普通高校财政预算内拨款的年增长率为 19.3%，比我国同期财政支出的年增长率 18.0%高 1.3 个百分点。

3. 中央本级财政支出中教育经费所占比例每年提高“一个百分点”

为进一步落实科教兴国战略，迎接知识经济的挑战，1999 年 1 月，《国务院批转教育部〈面向 21 世纪教育振兴行动计划〉的通知》规定:“逐步提高中央本级和省的财政支出中教育经费支出所占的比例。自1998 年起，中央本级财政按同口径每年提高 1 个百分点，2000 年，将此比例提高 3 个百分点左右，同时，各省、自治区、直辖市财政支出中教育经费所占比例，也应根据各地实际每年提高 1-2 个百分点”。这是中国中央政府为落实科教兴国战略而采取的一项重大举措，为贯彻高校扩招政策而进行的经费保障，也是那几年在解决教育投入问题上的一个重大突破。

1998-2002 年,中央本级财政“1 个百分点”经费累计增加 489 亿元，有力地支持了高教发展与改革的一系列项目，如: 基本保证了高校扩招工作的顺利进行; 安排教育部与地方政府和有关部委共建资金，加大了对有关高校的投入; 再如: 实施“211 工程”、“高层次创造性人才工程”、“现代远程教育工程”、“高校社科研究”和 “高校高新技术产业化工程”等项目。

通过实施“1 个百分点”政策，进一步加快了我国高等学校的建设步伐，取得了显著成就。高等学校基础设施和基本办学条件得到了极大改善，教学技术手段进一步改进; 师资队伍建设得到加强，教职工待遇明显提高; 学科建设取得重大成就，科研综合实力大为增强，学校整体水平明显提高，对经济社会发展贡献日益突出。

（三）多渠道筹措教育经费的体制

1．多渠道筹措教育经费的制度已建立，普通高等教育经费持续、稳定增长

改革开放以前，我国普通高校教育经费的主要来源是政府的预算内拨款，预算外资金只占很小的比重。从上世纪80年代中期开始，我国逐步建立了以国家财政拨款为主，以征收用于教育的税费、对普通高校学生收取学费、发展校办产业、支持鼓励社会集资办学和捐资助学、建立教育基金等为辅的多渠道格局。随后，这一多渠道筹措教育经费的基本格局得到了进一步的完善、巩固和发展，使非财政性资金占高等教育经费的比例逐年提高，成为推动中国高等教育改革和发展的重要资金来源。2005年普通高校投入2550亿元，财政拨款以外的各种渠道资金所占的比例超过了50%，比1993年增加了30个百分点。形成了由政府、社会、个人共同投入的格局。多渠道筹措教育经费格局的形成，教育经费大量增加。

2．社会投入较大幅度增加，在一定程度上弥补了政府投入的不足

上世纪90年代以来，我国民办高等教育得到了迅速发展，已经成为我国高等教育事业的重要补充。2005年社会力量举办的普通高校的办学经费达180亿元，而1993年仅为5百万元，而且以97.9%的年增长率在增长，占普通高校总投入的比例从1993年0.03%增加到2005年的7.06%，增加了7.03个百分点。当今我国普通高校的社会力量办学在实现教育投资主体和教育融资渠道的多元化、弥补国家公共教育经费不足，加快国家人力资源开发中起到了积极的作用。

3. 支持校办产业发展，拓宽了高等教育经费来源渠道

《中华人民共和国教育法》规定:“国家采取优惠措施，鼓励和扶持学校在不影响正常教育教学的前提下发展勤工俭学和社会服务，兴办校办产业。”《中华人民共和国高等教育法》规定:“高等学校所办产业或者转让知识产权以及其他科学技术成果获得的收益，用于高等学校办学”。1993-2005 年，普通高校校办产业、勤工俭学和社会服务收入用于教育的经费总量为 252 亿元，2005 年当年为 24.7 亿元，比 1993 年的 14.4 亿元增长了 11.9%。

4. 逐步确立了高等教育成本分担和成本补偿制度

上世纪 80 年代以前，我国普通高等教育的全部办学经费均由国家财政负担。高校学生不必交纳学费和住宿费，而且还可以享受用于补贴学习和生活费的“人民助学金”。这种国家全额负担办学经费的体制，对国家财政是一个承重的负担，制约了高等教育规模的扩大。为了缓解人民群众日益增长的对高等教育的强烈需求与有限的高等教育供给的矛盾，从上个世纪 80 年代开始，我国教育经济学界的专家提出在非义务教育阶段建立经常性成本由政府、社会与学生家庭分担机制的建议，逐渐被政府采纳形成决策，并逐渐成为全社会的共识。1989 年，中国的高校开始收取学费，并逐步建立符合社会主义市场经济体制和政府公共财政体制的财政教育拨款和成本分担机制。

在高校收取学费的同时，国家加大了资助家庭经济困难学生的力度，

并逐步建立健全了资助政策体系，保证了家庭经济困难的学生能上得起大学，读得起书，顺利完成学业，促进了教育公平性。

多渠道筹措教育经费体制的建立，使教育经费投入快速增长，为教育事业的快速健康发展注入了强劲的动力。

二、我国高等教育经费投入面临的新形势与高教投入趋势

我国高等教育经费面临的新形势:

1．高等教育规模稳步扩大

1999 年高校大规模扩招以来，我国高等教育在学总人数从 2000 年的 1230 万增加到 2006 年的 2500 万，翻了一番，高等教育毛入学率从 12.5%提高到 22%，提高了近 10 个百分点。我国普通高校预算内拨款从 2000 年的 504 亿元增加到 2005 年的 1046 亿元，也翻了一番。但是生均经费并没有随着同步增长，普通高校生均事业费一直维持在 12500 元左右的水平，而预算内生均事业费自 2000 年以来逐步下降，2005 年普通高校生均预算内事业费为 5376 元，比 2000 年下降 26%。自 1993 年以来，我国普通高校教育经费中政府拨款所占比例逐年下降，2005 年下降到 50%以下，仅相当于 1993 年的一半。

前面讲到，财政拨款以外的收入大幅度增加，形成了多渠道筹措高校经费的格局，然而也显现了政府对高校投入相对不足的问题。

2．从国际比较的角度看

我国高校生均经费水平与一些发达国家和新兴工业国家存在较大差距，生均经费水平明显偏低。2003 年，美国、英国、德国、日本和法国生均高等教育生均经费都超过了 10,000 美元，而我国高校生均教育经费不到 2,000 美元，与这些国家或地区存在明显的差距。当然，这种比较尚未考虑物价、外汇比价、实际购买力等因素，但我国要提高高等教育质量，使高等教育参与国际竞争，也必然会进一步加大经费的投入力度。

3. 实施“高等教育质量工程”，提高高等教育教学质量

在我国高等教育规模实现跨越式发展的背景下，高等教育质量问题逐渐凸显出来。面对发展中出现的问题，中央政府高瞻远瞩，多次强调:“十一五”期间，高等教育要全面贯彻落实科学发展观，切实把重点放在提高质量上。按照这一决策部署，经国务院批准，教育部、财政部决定实施“质量工程”，也就是“高等学校本科教学质量与教学改革工程”。“质量工程”是教育部、财政部全面贯彻中央政府关于“把高等教育的工作重点放在提高质量上”的战略部署，是经国务院批准实施的重大本科教学改革项目，是继“211 工程”、“985 工程”和“国家示范性高等职业院校建设计划”之后，直接针对提高高等教育质量而采取的具有深远意义的重要举措。

根据“质量工程”的要求，“十一五”期间，中央财政将安排 25 亿元专项资金实施“高等学校本科教学质量与教学改革工程”。

4. 中国政府做出创新型国家建设的重大战略决策

在2006年全国科学技术大会上，中国政府做出了建设创新型国家的重大战略决策，提出到2020年，我国的自主创新能力显著增强，科技促进经济社会发展和保障国家安全的能力显著增强，取得一批在世界具有重大影响的科学技术成果，进入创新型国家行列，为全面建设小康社会提供强有力的支撑。

建设创新型的国家，毫无疑问需要创新人才来实现，而建设创新型国家的进程也将是培养和造就创新型人才的历程。提高我国自主创新能力，提升我国的国际竞争地位，在很大程度上取决于我国人才、特别是创新人才的规模与数量。高层次、高素质、具有创新精神和创新能力的人才，主要依靠高校来培养。高等学校应发挥自身智力资源的优势，为建设创新型国家培养高质量的创新人才，这是高等教育的主要职能。

其次，高校是国家基础性研究的主要力量，是重要的知识创新主体。高校的一个重要使命就是要以知识创新为己任，以学术发展为取向，成为国家基础研究和高科技领域原始创新的主力军。目前，在大学中，特别是在研究型大学中，凝聚着一大批高水平的科学家、学科带头人，拥有学科综合、交叉和渗透的优势，是科学知识创新的源头，能够提供对社会经济发展有深远影响的科技创新性成果。普通高校现有中国科学院院士296人，中国工程院院士257人，占我国两院院士总数40%左右；现有的国家重点实验室60%建在高校，国家工程(技术)研究中心也有不少设在高校；高校获得国家自然科学基金项目资助占总数的80%左右；获重点项目资助占总数的65%。这些宝贵的科技人力资源和研究项目及成果，是高校为我国走创新型国家发展道路提供的最大支持和保障，也

是高校科技自主创新的最大优势。

在全面建设创新型国家的进程中，高校要以推动教学、科研和为社会服务的有效结合为目标，通过培养高素质创新型人才，为技术创新提供源源不断的人才支持和智力储备，通过进一步与国家整体发展密切结合，充分发挥自身优势，强化在国家创新体系中的重要战略地位和支撑作用，成为国家自主创新的引领力量。这就需要国家不断加大对高校的投入力度，为高校培养创新型人才和加快技术创新提供强大的动力支撑。

通过对以上我国高等教育经费投入面临的形势分析，可以认定，增加高等教育的投入已是必然趋势。然而，从目前我国的经济发展水平和整个教育发展的大局来看，义务教育仍然是我国各级教育的“重中之重”，在我国财力有限的情况下，教育经费首先需要保障义务教育的发展需求，高等教育的政府投入在短期内可能不会有大幅度的增长，这是高等教育财政投入的现实制约因素和条件。

今后公共教育经费将仍然趋于向义务教育倾斜。在政府财力不可能有大幅增加的情况下，一方面政府需要尽可能加大投入力度；另一方面，我国也需要进一步完善多渠道筹措教育经费的机制。目前我国高等教育社会捐集资的收入所占比例为 0.8%，仍处于较低水平。为了扩大高等教育经费来源渠道，国家可以采取税收优惠和其他方面的政策，吸引社会力量捐资办学。同时，发挥高等教育自身优势，利用高校的科技、智力、设备、设施和校办产业等优势，开展对外服务和销售，增加教育经费来源。

第二部分 我国高等教育财务管理问题

随着我国高等教育的跨越式发展，教育经费也随着办学规模不断扩大而增加。如何在努力增加投入，缓解高校发展经费不足的压力的同时，管好用好学校投入，提高效益、减少浪费和损失，已成为当前我们特别需要关注的问题。这对我国高校财务管理工作提出了新的挑战和新的任务。面向未来，我国高校迫切需要进一步改革和探索财务管理工作的新思路，切实加强财务管理，不断提高财务管理水平。

一、高校财务管理与改革取得成效

近年来，应对高等学校经济活动总量的不断扩大，教育部门、财政部门采取了一系列政策措施，积极推进高校财务管理制度改革，大力推进适应新形势和新任务的建章立制的进程，提高高校财务管理的能力和水平。

1．建立了高校经济责任制

明确了校（院）长作为高等学校的法定代表人，对学校的财务工作负有法律责任，根据“统一领导，分级管理”的原则，按校内管理层次分别建立起总会计师或主管财务工作的副校（院）长、财务处长、二级单位财务负责人和基层财务人员等若干个层次的各级经济责任制，并贯穿于高校财经工作的全过程。

2．完善了资金安全保障制度

教育部门采取强有力的措施，加强资金集中管理，建立健全资金管理制度。为防范教育资金风险，确保教育资金安全，教育部严禁各校进行股票和风险性债券投资，还提出了加强资金管理的新办法，对大额资金流动（包括支付、转移、调动等）和对外投资，要求学校对资金支付的真实性、合理性、合法性进行认真审查，对外投资必须经过科学的可行性论证和专家评议，经学校领导集体讨论决策；要求各高校必须遵守《中国人民共和国担保法》的有关规定，不得为任何单位（含校办产业）或个人的经济活动提供担保；建立实施责任追究制度，对因管理不善、控制不严、造成资金损失、浪费的有关人员，追究相应的责任，追究有关领导干部的责任。

3．控制高校贷款规模，防范债务风险

针对一些高校银行贷款规模过大所存在的潜在财务风险，教育部与财政部对高校贷款的原则、贷款资金的使用方向和管理，均作了明确要求。同时，还制定了高等学校银行贷款额度控制与风险评价控制模型，通过一系列指标测算，对贷款规模过大的高校给予风险警示，以防范财务风险，确保高校经济活动和资金活动的安全。

4．加强了财务检查和内、外部审计

教育部门不断加强组织对高校的资金往来、资金管理情况进行了专项检查，加大对高校主要负责人的离任经济责任审计。在实施的审计检查中，将资金安全管理作为评价财务管理状况的主要指标列入领导干部

经济责任审计的范围，加强了对建设工程、修缮工程项目的审计。为客观地反映高校的财务管理和财务收支情况，教育部门还聘请会计师事务所对高校进行审计检查。

5．财务管理方式从分级管理逐渐走向“集中管理”

在过去，我国大部分高校一直实行“两级管理，两级核算”的财务管理和会计核算方式，这在当时的历史和规模条件下曾经发挥过重要作用。但随着高等教育事业的快速发展，学校的经济总量迅速扩大，学校与社会经济交往日益频繁且数额增大，这种方式不利于调配、整合资源和对资金的有效管理，越来越不能适应新形势对财务管理的要求。推行会计委派制，实行财务人员的统一管理和会计业务的一级核算的集中管理体制已成为许多高校的做法。

二、高校财务管理存在的主要问题

1．制度建设、体制改革工作相对滞后

已有财经制度既有执行尚不到位的问题，又有需要修订完善的问题。财务会计工作出现的不少问题，反映出现行一些制度已不适应当前的实际情况，更不能满足今后工作的发展。如科研项目经费使用、收费、后勤服务、培养成本的核算等制度；再如预算管理、经济活动和有偿服务行为监管等，都需要新的制度给予支持。

2．经济责任尚未落实到实处

校内各岗位的经济责任在相当一部分学校中规定并不具体和明确，内部监督机制尚不健全和完善，一旦出现投资失误或资金流失，校长、副校长和财务处长、基建处长、资产处长等谁应负什么责任，谁是第一责任人，往往难以界定。经济责任不落实，归根结底是作为法人代表的校长和主管财务工作的校领导的责任不落实。部分高校在财务管理方面，对所属二级单位未能建立有效的内部控制制度，未能明确划分校内各单位在财务工作中的职责和权限。

3．对外投资、贷款风险管理机制仍未形成

多渠道筹措办学经费，鼓励高校在积极面向社会、服务于社会的各项活动中增加办学投入，已成为我国高校筹资多元化的一个成功经验。但我们不能不看到，在不断加强高校与社会联系过程中，部分高校和部分领域出现了一些必须引起高度重视的问题。比如，有的高校在对外投资和贷款方面，缺乏严格的审批程序，集体决策存在缺陷，措施不当，管理不力，透明度不高，使有的投资和贷款项目经济效益较低，风险较大，有的甚至造成损失。

三、高校财务管理面临新形势、新挑战、新要求

1．高等教育规模的扩大和投入增加要求高校财务管理上一个新台阶

高校教育经费的数量和管理的复杂性随着办学规模不断扩大而增加。有的高校收支已有几亿甚至几十亿元。在这种情况下，如何管好学校经费，如何提高效益、减少浪费和损失，是摆在高校、高校领导和高

校财务管理人员面前的一个艰巨任务、一个严峻挑战。

2．社会舆论和校务公开，考量高校“廉洁、阳光”财务

改革开放二十多年来，高校不断走向社会经济发展的中心位置，高校通过自身特有的人才培养、科技开发和社会服务，为国家发展提供了充足的人才资源，为国家知识创新体制提供了强大的知识贡献和研发能力，为产业结构调整和技术开发注入了不可替代的生机与活力。

在日益加强的高校与社会联系的同时，社会也越来越关注高校收费、财务管理、投资失误、浪费等方面的问题。尽管有些报道在客观性和准确性上可能存在问题，而且是个别现象，但我们还是应从社会舆论中寻找养料，从自身或其他高校所存在的问题，认真解剖自己，汲取各方面教训，引以为戒。

再进一步思考，从符合政府职能转变、市场经济体制建设、公共财政制度完善、办好让人民满意的高等教育这样的高度去认识，我们思路就会拓宽，就会在提高财务管理能力上有新的探索、新的实践。比如，探索高校能否将社会公众关心的财务状况通过适当方式告知师生和社会，形成主动接受监督的局面，以此作为提高财务管理能力和管理水平的一个方面。 我们需要把社会舆论变为动力，充分发挥校内和社会舆论在促进高校加强财务管理中的作用。

3．高校财务管理需要尽快落实科学发展观

对高校的财务管理问题，中央政府和有关部门越来越重视。国务院总理温家宝在2005年3月5日第十届全国人民代表大会第三次会议上的《政府工作报告》中指出:“严格规范各类学校招生和收费制度，加强学校财务管理和监督”。陈至立国务委员针对有关高校财务管理方面的问题，要求教育部和各高校要高度关注高校财务运行状况，采取措施加强监管。在2005年教育部直属高校工作咨询委员会第十五次全体会议上，陈至立国务委员在讲话中特别强调要“切实加强高校管理，尤其是财务管理。”在教育部2007年度工作会议上，陈至立国务委员再次强调，“要加强办学资金管理，实行严格的预算管理制度，提倡勤俭办学，反对铺张浪费”。

国务院领导的高度重视，有力地推动了教育财务管理工作。教育部明确提出规范为了发展，发展需要规范，并采取了一系列措施加强经费的监督和管理，提高经费的使用效益。在高水平大学建设中，必然对财务管理提出高水平的要求。只有做到高水平的财务管理，才能实现依法治校、合理配置资源、提高经济效益，促进学校健康、有序发展，落实科学发展观。

四、对高校财务管理问题的思考

新形势对高校财务管理提出了新的挑战，这就要求高校对财务管理要有新思考，要通过改革和创新，不断提高财务管理水平，使财务管理在体制、机制上更加完善、有效。

1．完善学校内部经济、财务管理体制

高校领导需要深入研究学校的经济、财务管理体制问题，对财务、资产、基建、后勤各部门和所属单位的管理结构，要进行全方位的思考，努力构建一个组织严密、管理科学、运行畅通、工作高效的管理体制。

多年来，各高校在经济、财务管理体制方面做了许多探索工作，也取得了丰富的经验。但由于高校事业发展很快，需要解决的问题仍然不少。如在财务、资产、基建、后勤等诸多经济活动管理部门形成怎样一个有机体，使之能够互相紧密联系、有效制约、相辅相成。要建立起一个科学、高效、严密的管理体制和组织结构，并不是一件容易的事，这还有待于探索。有的高校出现了资源配置浪费等问题，表面看是管理不严的问题，实质是体制问题。有的学校对外投资和贷款出现了风险隐患，一般归结为决策失误或决策不慎的问题，而其深层次的问题仍与管理体制有关。体制不科学、不合理，造成部门之间不能协调工作、监督管理不到位才出现了以上问题。资产管理也有体制上的问题。为什么学校会有固定资产没入账，会有投资项目账上没有反映？这不仅仅是疏忽或技术上的问题。学校内财务、基建、资产、投资之间管理脱节，体制不顺也是一个重要原因。财务处应是“大财务”，而实际上处于“小财务”地位，在许多方面职能缺位。管理体制的内涵是很广的，不仅指财务系统内的管理关系，还有部门之间、学校领导之间、校本部与二级单位之间等关系的处理，都属于设计管理体制要考虑的方面。

2．加强高校财务管理的能力建设

首先，要加强财务管理机构、队伍的建设，注重高校财务管理的内控制度建设。要使财务管理机构内岗位的设定、岗位的职能符合内控的要求，并对各个岗位的财会人员加强培训工作，提高财务人员的素质，力求通过财务管理人员能力的提升，带动机构职能优化、管理和服务水平的快速改善。只有使机构、人员、岗位和职能真正符合新形势下财务管理的要求，建立起一支能应对挑战的财务专业队伍，才能提升财务管理能力，提高财务管理水平。各校在加强对财会人员的继续教育的同时，还应结合实际，制定行之有效的办法，定期对财会人员进行综合考核，并实行奖优罚劣办法，充分调动会计人员爱岗敬业，当家理财和工作创新的积极性，并增强他们的事业心、责任感。

同时，要狠抓制度执行，完善管理制度。有法可依，有法必依是财务管理能力的重要体现。从近年来审计、检查的情况看，只有少数高校没有建立健全相应的财务管理制度，更多的是对已有的制度没有很好地执行，致使学校在财务管理方面出现问题，在资金安全方面存在隐患。学校财务部门必须履行的职责就是要彻底贯彻落实国家的财经法规制度。如何使已有的制度得到执行？除了学校、相关单位和个人增强法规意识外，还应从两方面工作考虑，即：一方面应从体制、机制上去研究，要明确财务部门内部各岗位和各部门的职责，并有监督、控制的机制，使各个岗位、各部门职责能得到执行；另一方面要从提高财务人员、各部门相关人员履行职责能力上去研究。同时，对于不符合现实的一些规章制度要作调整和修改。这样才更有利于彻底贯彻国家的有关规章制度，落实岗位责任制。

3. 研究解决高校财务主管领导分工问题

推行直属高校总会计师制度。这是应对高校经济活动变化的新形势做出的必要选择。我们强调必要选择，是着眼于与国家整体改革与发展趋势的高度一致，着眼于与高校改革与发展的高度一致。

总会计师与主管财务副校长在行使财务管理的分工上具有共同点，但在其职能所处的地位上、执行职能的权威性上和在职能涉及的范围上有很大的不同。比如，总会计师要对学校的所有资产安全、保值或增值全面负责，要对经济活动的重大事项提出权威性的决策建议。而主管财务的副校长可以按不全面的分工只承担所分工的部分责任。不全面的分工，是指副校长可能只管事业性经费，基建财务可以不管；或可能只管投资学校收益部分，而不管投资；或只管钱，不管物。在学校的经济决策中，作为副校长（即使是校长管财务），同其他副校长一样，发表的建议可以不具权威性。而总会计师，从专业的角度，发表的建议就应具权威性。总会计师的职能对全校的经济、财务管理要全面负责，从这方面讲，职能涉及的范围必须要大，要全；但又是专一的，不像校长可以既管财务，又管办公室，或又管后勤，不少还从事教学工作。

目前，绝大多数高校没有财务管理的专业组织者、领导者。从资金调动、运作对专业性要求上看来，设置总会计师也是必要的。如，某大学一方面有定期存款，另一方面又贷款，结果存贷利率差损失就有几百万元。为什么会出现这种情况呢？除了由于受资金用途限制，不好调剂或调动资金外，学校没有具有专门职能的人去考虑这些事，也是一个重

要原因。如果要有总会计师，就不应出现这种情况，或尽可能避免这种情况，少出现这种情况。

为此要考虑学校财务管理、经济管理体制问题，就必须考虑主管财务的领导如何设置、如何分工问题。一个学校如果真正有专门领导主抓财务，真正建立起能够控制所有经济、财务活动和调配学校资源的体制，这个学校才能实现高水平的财务管理。

4. 加强经济、财务会计制度建设

高等学校是一个非常庞大而复杂的经济体，要使这样一个经济体能够有序、健康地运行，没有科学、严密、系统的经济、财务制度是无法实现的。目前，高校的经济财务制度已基本形成较为完整的体系，然而随着高校各方面工作的改革和发展，要求高校还要不断地加强经济、财务会计制度的建设。加强制度建设，主要包括两方面工作：一是对现有制度不适应现实部分进行必要的修改；二是应对新情况、新问题、新形势和今后发展趋势的要求，建立一些新的、必要的制度。如：收费制度，除了有些属于政府职能层面的项目外，学校内部服务性的收费制度还有很多工作要做，包括立项的程序、成本核算、收入的使用、监督管理等；科研经费管理制度，包括科研项目成本核算、成果转让和无形资产的核算以及收入的分配等；学校对外投资管理和核算，包括对外投资决策、学校独资校办企业的业绩考核和收益分配核算等；绩效考核制度，包括工作业绩考核与利益挂钩、经济责任与奖惩等激励机制；全面预算管理、目标管理、项目管理、定额标准管理，等等。还有学校内部财务、资产、

基建、后勤和学校与所属二级单位之间管理体制也需要以成文制度确定下来。

5．建立检查监督的长效机制

进一步创新高校经济活动的检查监督工作，对学校领导经济责任审计情况要与干部监督管理相结合（即任职、提拔结合），把内部审计与外部审计相结合，把主管部门监督与校内师生和社会监督相结合，并形成检查监督和整改的长效机制，使可能发生的问题得到预防、已经发生的问题及时发现、发现出的问题及时纠正和整改。

此外，为了控制财务风险，高等学校要切实加强银行贷款管理，严格规范银行贷款行为，控制发展规模、建设标准和建设节奏，强化贷款风险意识，改善债务结构，规范贷款投向。要建立高校银行贷款的风险预警系统和银行贷款审批制度，加强对所属高校银行贷款的宏观管理，确保高等教育事业的持续、健康发展。

总之，我国高等教育事业改革与发展的需要与经费投入不足的矛盾仍然十分突出，而且将长期存在。因此，高等学校需要得到各级政府不断加大经费投入，也需要社会各方面给予积极的支持。与此同时，作为高等学校财务管理部门和财务工作者，也要面对新形势、新挑战、新要求，认真地抓好财务管理工作，不断提高财务管理水平，使高校成为一个资源配置合理、资源充分利用的节约型、效益型高校，为促进教育公平、提高教育质量、办成高水平的大学做出贡献。

谢谢。

稿件来源：北京大学中国教育财政科学研究所

本期印发：1200 份

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。

主办单位：北京大学中国教育财政科学研究所　　**电子信箱：**ciefr@pku.edu.cn

责任编辑：郭　楠　　**电　　话：**010-5887-6616

地　　址：北京市 8762 信箱，燕园资源大厦 612 室（100080）　　**传　　真：**010-5887-6169