

新中国高校财务领域壮丽70年的 基本经验与主要启示

乔春华

(南京审计大学, 江苏南京 210029)

[摘要] 新中国高校财务走过了70年的壮丽历程,取得了举世瞩目的丰功伟绩,高校会计要素和记账方法的变化反映了高校会计的成熟;取消了高校预算管理形式、预算外资金和预算保密反映了高校预算管理的规范;高校固定资产单位价值和高校收费标准的显著变化反映了高校事业发展的辉煌成就。新中国高校财务领域70年的基本经验是:坚持中国共产党是高校财务的领导核心,坚持中国特色社会主义经济理论是高校财务的指导思想,坚持为民理财是高校财务的宗旨,坚持依法理财是高校财务的准绳以及坚持科学理财,坚持平安理财,坚持高校财务可持续发展。新中国高校财务领域70年的主要启示是:注重科学立法,注重改革创新,注重稳中求进等。

[关键词] 新中国;高校财务;壮丽70年;基本经验;主要启示

一、新中国高校财务70年的历程

(一) 高校会计要素与记账方法的发展轨迹

1. 高校会计要素的发展轨迹

1950年12月13日,财政部颁布《各级人民政府暂行单位预算会计制度》第12条规定:“分为收入、支出、资产、负债和资产负债共同类等五大类。”

1954年11月1日,财政部颁布《各级人民政府单位预算会计制度》规定:全面学习苏联,由原来的五大类改为资产和负债两大类。

1965年9月18日,财政部发布了《行政事业单位会计制度》第四章中指出:“分为‘资金来源’、‘资金运用’和‘资金结存’三大类,共设置十八个会计科目。”

1988年9月17日,财政部颁布《事业行政单位预算会计制度》第十五条指出:“各单位通用的资金

来源、资金运用和资金结存会计科目三大类”。

1988年12月10日,国家教育委员会发布《高等学校会计制度(试行)》第二十四条指出:“会计科目分为:‘资金来源’、‘资金运用’和‘资金结存’三大类。”

1996年3月11日,财政部发布《预算会计核算制度改革要点》(财预字[1996]26号)第四条指出:“确认会计要素。将会计要素划分为资产、负债、净资产(基金)、收入、支出等五个要素。”

1998年3月31日,财政部和教育部颁发了《高等学校会计制度(试行)》(财预字[1998]105号)“第二部分”指出:“会计科目分为:资产类,负债类,净资产类,收入类和支出类。”

2013年12月30日,财政部印发《高等学校会计制度》(财会[2013]30号)第五条指出:“高等学校会计要素包括资产、负债、净资产、收入和支出。”

[收稿日期] 2019-09-28

[作者简介] 乔春华,南京审计大学教授,享受国务院特殊津贴专家,从事高校会计、高校财务研究。

[基金项目] “安徽省高校管理大数据研究中心”智库研究项目

2017年10月24日,财政部发布《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》第六条指出:“单位会计要素包括财务会计要素和预算会计要素。财务会计要素包括资产、负债、净资产、收入和费用。预算会计要素包括预算收入、预算支出和预算结余。”

2. 高校记账方法的发展轨迹

1950年12月13日,财政部颁布《各级人民政府暂行单位预算会计制度》第8条规定:“本制度采用复式记账原理和现金收付记账法登记账目,一切账簿格式概以付方列左,收方列右。但如事实需要,各单位会计得改用借贷记账法登记账目。”

1952年12月,财政部颁布《各级人民政府单位预算会计制度》第8条规定:“本制度采用复式记账原则,借贷记账法登记账目。但各单位会计得参照事实需要,改用现金收付记账法,以付方列左,收方列右。”

1954年11月1日,财政部颁布《各级人民政府单位预算会计制度》规定:全面学习苏联,统一采用借贷记账法。

1965年9月18日,财政部发布《行政事业单位会计制度》第四章中指出:“采用以资金活动为主体的‘收付记账法’。”

1988年9月17日,财政部颁布《事业行政单位预算会计制度》第十八条指出:“事业行政单位会计的记账方法,采用以资金活动为主体的收付记账法,即‘资金收付记账法’。”

1988年12月10日,国家教育委员会发布《高等学校会计制度(试行)》第十九条指出:“高等学校原则上采用资金收付记账法。高等学校所属独立核算单位,可根据有关规定,结合单位具体情况,采用资金收付记账法、借贷记账法或增减记账法。”

1996年3月11日,财政部发布《预算会计核算制度改革要点》(财预字[1996]26号)第四条指出:“改变记账方法。将资金收付记账法改为借贷记账法。”

1998年3月31日,财政部和教育部颁发了《高等学校会计制度(试行)》(财预字[1998]105号)第四条指出:“高等学校会计记账采用借贷记账法。”

从上述记账方法的变迁可以看出五大变化:(1)

现金收付记账法;(2)借贷记账法;(3)资金收付记账法;(4)资金收付记账法、借贷记账法或增减记账法;(5)借贷记账法。

(二)高校预算管理的发展轨迹

1. 事业单位预算管理形式发展轨迹

(1) 全额、差额、自收自支三种预算管理形式的确立

国务院1989年1月5日批准、财政部1989年1月26日发布的《关于事业单位财务管理的若干规定》(财政部令第2号)第二条指出:“事业单位预算管理形式主要分为:全额预算管理;差额预算管理;自收自支管理。”

1992年12月31日,财政部印发的《社会文教事业全额预算管理单位财务管理暂行办法》(财文[92]745号)第二条规定:“全额预算管理单位是指没有稳定的经常性收入或收入较少(一般占单位经常性支出的30%(不含)以下),各项支出全部或主要由国家预算拨款供应的预算单位。为了方便、加强对同一类型事业单位的财务管理,事业主管部门商同级财政部门同意后,可以对个别收入略高于上述规定比例的事业单位,实行全额预算管理。”第三条规定:“对有条件向差额预算管理过渡的全额预算管理单位,主管部门和财政部门应促其逐步向差额预算管理过渡。”第八条规定:“国家对全额预算管理单位实行预算包干、结余留用、超支不补的预算管理办法。主要形式有:经费和任务挂钩,一年一定;核定基数,比例递增(减);包死基数,一定几年等。”

高校的经常性支出早就超过了30%,因此,不应列为全额预算管理单位。在以后的改革中,承担高等教育公益服务,划入了“公益二类”。

(2) 全额、差额、自收自支三种预算管理形式的取消

1997年6月9日,财政部在《对北京市财政局关于执行财政部8号令及1997年国家预算收支科目有关问题的复函》(财社字[1997]56号)中指出:“执行《事业单位财务规则》后不再将事业单位划分为全额、差额、自收自支三种预算管理形式。国家对事业单位实行核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用的预算管理办法。”但遗憾的是,相当多的论文还在研究当今的“全额拨款事业单位”,不少

高校网上注明自己是“全额拨款事业单位”。

2. 高校预算外资金发展轨迹

(1) 高校预算外资金的确立

1951年12月1日,《中共中央关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》规定:“各单位自己的家务和物资必须加以清理,只要其家务是正常生产而非经商投机或非法套取国家资财,应仍归其自管,不算做国家收入。但各级领导机关必须根据中央财委的规定,实行统一监督,以便于必要时得调配其物资,并对机关生产的资金利润,规定支配的手续、严格的用途和民主管理的制度,以免其自由滥用。”这可能是解放后最早对“预算外收入”的规定。1980年1月24日,中共中央、国务院发出《关于节约非生产性开支,反对浪费的通知》第十一条指出:“一切有条件组织收入的事业单位,都要积极挖掘潜力,从扩大服务项目中,合理地组织收入,以解决经费不足的问题,促进事业的发展。应用科研单位和设计单位要积极创造条件,改为企业经营,不仅不用国家的钱,还要力争上缴利润。”国家教委《关于直属院校预算外资金管理若干规定》第三条指出:“高等学校预算外资金由下列各组成:(1)应转预算外收入;(2)科技三项费用拨款;(3)代管科研经费;(4)其他代管经费;(5)特种资金收入;(6)委托培养经费;(7)学校基金前期收入;(8)学校基金。”

(2) 高校预算外资金管理

1983年2月28日,财政部颁发《预算外资金管理试行办法》第二条规定:“预算外资金是指根据国家财政制度、财务制度规定,不纳入国家预算,由各地方、各部门、各企业事业单位自收自支的财政资金。”1996年7月11日,《国务院关于加强预算外资金管理的决定》(国发[1996]29号)指出:“预算外资金,是指国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政职能,依据国家法律、法规和具有法律效力的规章面收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性资金。”这个定义与10年前的《关于加强预算外资金管理的通知》定义相比更规范和准确,不提“自行提取、自行使用”而强调了“依据国家法律法规和具有法律效力的规章”;并将“不纳入”改为“未纳入”;将“资金”改为“财政性资金”。

高校预算外资金要上缴财政专户,实行收支两条线管理。1996年7月11日,《国务院关于加强预算外资金管理的决定》(国发[1996]29号)指出:“预算外资金是国家财政性资金,不是部门和单位自有资金,必须纳入财政管理。财政专户,支出由同级财政按预算外资金收支计划和单位财务收支计划统筹安排,从财政专户中拨付,实行收支两条线管理。”

(3)取消预算外资金,将预算外资金管理纳入预算管理

2012年6月27日,财政部部长谢旭人在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上作《关于2011年中央决算的报告》指出:“全面取消预算外资金,将所有政府性收入纳入预算管理。部门预算、国库集中收付、政府采购等预算管理制度改革深入推进。”

1996年10月22日,经国务院1996年10月5日批准,财政部发布的《事业单位财务规则》(财政部令8号)第十二条规定:事业单位收入包括:财政补助收入,上级补助收入,事业收入,经营收入,附属单位上缴收入,其他收入。第十三条规定:“事业单位的各项收入全部纳入单位预算,统一核算,统一管理。”

3. 高校预算公开的发展轨迹

(1) 预算属于不能公开的机密

长期以来,预算决算是国家秘密。1951年6月1日政务院第八十七次政务会议通过,1951年6月7日报请中央人民政府主席批准,1951年6月8日政务院命令公布发布的《保守国家机密暂行条例》在“第二条国家机密包括下列基本范围”中第五款规定:“国家财政计划,国家概算、预算、决算及各种财务机密事项。”1988年9月5日,《中华人民共和国保守国家秘密法》(主席令第6号)第三十五条规定:“本法自1989年5月1日起施行。1951年6月公布的《保守国家机密暂行条例》同时废止。”中间经历38年时间。

比如,《南京师范学院1959年度预算分配方案》封面上就标有“绝密”字样。

1997年,国家保密局和财政部制定的《经济工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》指出,“财政年度预、决算草案及其收支款项的年度执行情况,

历年财政明细统计资料等属于国家秘密,不得向社会公开”。

(2) 政府预算必须公开透明

2007年4月5日,《中华人民共和国政府信息公开条例》(国务院令 第492号)第十条第四款规定:县级以上各级人民政府主动公开的政府信息的具体内容为“财政预算、决算报告”。

2008年9月10日,《财政部关于进一步推进财政预算信息公开的指导意见》(财预[2008]390号)第二条指出:“财政预算信息是财政政务信息的重要内容,具体包括预算管理体制、预算分配政策、预算编制程序等预算管理制度,以及预算收支安排、预算执行、预算调整和决算等预算管理信息。中央各部门和地方各级财政部门要按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的要求,加大财政预算信息的主动公开力度。在此基础上,重点公开政府预算、部门预算、预算执行以及财政转移支付等内容。”

高校预(决)算公开透明始于2010年。2010年4月6日,教育部发布的《高等学校信息公开办法》(教育部令 第29号)第七条在“高等学校应当主动公开以下信息”中规定:“(六)学生奖学金、助学金、学费减免、助学贷款与勤工俭学的申请与管理规定等;……(八)收费的项目、依据、标准与投诉方式;(九)财务、资产与财务管理制度,学校经费来源、年度经费预算决算方案,财政性资金、受捐赠财产的使用与管理情况,仪器设备、图书、药品等物资设备采购和重大基建工程的招投标。”

2012年11月16日,《教育部关于做好高等学校财务信息公开工作的通知》(教财[2012]4号)指出:“高等学校财务信息公开是校务公开的重要内容,是《条例》和《高等学校信息公开办法》的要求。做好财务信息公开工作,有助于提高高校工作的透明度、保障师生员工和社会公众的知情权和监督权,推动高校依法办学、依法理财;有助于提升高校预算管理和财务管理水平,充分发挥资金使用效益,有效保障高等教育事业的科学发展。”

2013年8月19日,《教育部关于进一步做好高等学校财务信息公开工作的通知》(教财函[2013]96号)指出:“国务院办公厅印发了《当前政府信息公开重点工作安排》(国办发[2013]73号),要求加大高

校财务信息公开力度,推动各高校公开预算决算信息,并细化公开至顶级科目。”

2014年7月25日,教育部公布了《高等学校信息公开事项清单》(教办函[2014]23号)。明确提出,高校面向社会主动公开的事项,包括招生考试、财务资产及收费、教学质量、学生管理服务、对外交流与合作等10个大类50条具体项目(简称“50条”)。

(三) 高校固定资产单位价值和高校收费标准的显著变化反映高校事业发展的辉煌成就

1. 高校固定资产单位价值的显著变化反映高校事业的迅猛发展

(1) 单位价值在5元以上

1952年,《江苏省各级政府机关固定资产登记管理暂行办法(草案)》第三条规定:“前条所称固定资产除拨入、移转者外,其购置、添建系指单位预算科目有关各自及其他费用中属于财产性质之购置而言,以上财产性质之确定除图书外,均以估计使用年限在一年以上暨其一次购价在五万元以上者为原则,但如属大宗相向规格之低值易耗品其总价在二百万元以上,虽不尽合以上原则,亦可视作固定资产处理。各级单位主管部门如认为前项确定财产之起始点较高,可酌情减低。凡存出长期性(一年以上)之押金、保证金等,视同固定资产。”

(2) 单位价值在10元以上

1955年7月31日,高等教育部和财政部发布的《高等学校固定资产管理暂行办法》第四条指出:“凡新建、购置、拨入接收、移交、捐赠的各种财产,合于下列规定者,皆称为固定资产:(1)单位价值在10元以上,且耐用年限在一年以上者;(2)单位价值在20元以上,容易破损的物品(如瓷器、玻璃器皿);(3)凡属家具单位价值在4元以上,且耐用年限在一年以上者;(4)图书、报纸刊物合订本、装订成册的资料,及教学或科学研究的档案、图片、字画、相片底版等。(但非科学技术的小册子,和每张在3元或每套在5元以下的图片,不列作固定资产)。本条所谓“单位价值”系指全新的价值,如已用旧应按全新价值标准计算。”

(3) 单位价值在100元以上

1979年9月21日,教育部、财政部发布的《教

教育部所属高等学校固定资产管理办法(试行)》第四条规定:“属于下列条件的为固定资产:(1) 单价在 100 元以上,耐用期在一年以上的教学、科研设备;(2) 单价在 20 元以上,耐用期一年以上的一般设备;(3) 单价虽不满 20 元,但耐用期在一年以上的大批同种类财产和有的财产单价达不到划分标准,但与已列入固定资产目录的财产系同品种、规格、型号的;(4) 有的财产比较稀缺,学校认为应列入固定资产的。”

(4) 单位价值在 200 元以上

1993 年 1 月 19 日,财政部发布的《关于提高事业行政单位固定资产会计核算起点的通知》(财预字[1993]第 3 号)第一条规定:“事业行政单位固定资产会计核算起点为:专用设备,单价在 500 元以上(含 500 元);一般设备,单价在 200 元以上(含 200 元),且耐用时间都在一年以上。单价低于固定资产核算起点,但耐用时间在一年以上的大批同类财产,也应进行固定资产的会计核算。”

(5) 单位价值在 500 元以上

1997 年 6 月 23 日,财政部和国家教育委员会发布的《高等学校财务制度》(财文字[1997]280 号)第三十二条规定:“固定资产是指一般设备单位价值在 500 元以上、专用设备单位价值在 800 元以上,使用期限在一年以上,并在使用过程中基本保持原有物质形态的资产。单位价值虽未达到规定标准,但耐用时间在一年以上的大批同类物资,作为固定资产管理。”

(6) 单位价值在 1000 元以上

2012 年 12 月 19 日,财政部和教育部印发的《高等学校财务制度》(财教[2012]488 号)第四十二条规定:“固定资产是指使用期限超过一年,单位价值在 1000 元以上(其中:专用设备单位价值在 1500 元以上),并在使用过程中基本保持原有物质形态的资产。单位价值虽未达到规定标准,但是耐用时间在一年以上的大批同类物资,作为固定资产管理。”

(7) 单位价值在 2000 元以上

2010 年 9 月 2 日,财政部发布的《高等学校会计制度(征求意见稿第二稿)》在“1401 固定资产”中第二条指出:“固定资产是指高等学校拥有的预计使

用年限超过一年(不含一年)、单位价值在 2000 元以上、在使用过程中基本保持原有物质形态的有形资产。”由于该文件为“征求意见稿”因此未执行。

(8) 单位价值在规定标准以上

2013 年 12 月 30 日,财政部发布的《高等学校会计制度》(财会[2013]30 号)在“1501 固定资产”中第一条指出:“固定资产是指高等学校持有的使用期限超过 1 年(不含 1 年)、单位价值在规定标准以上,并在使用过程中基本保持原有物质形态的资产。单位价值虽未达到规定标准,但使用期限超过 1 年(不含 1 年)的大批同类物资,作为固定资产核算和管理。”

2. 高校收费标准的显著变化反映高校事业的快速发展

从 1951 年夏出版的大学入学考试简章中可以看出,交通、同济、南京、浙江、复旦等国立大学也都收取学费。^[1]

(1) 自费生、走读生的收费标准

1980 年,“经上海市委、市政府批准,上海交大、复旦、上外等 22 所高校招收 3000 名自费走读生。自费走读,不包分配,原则上要缴纳国家规定培养经费的三分之二以上。对于这批学生的办学经费来源,除向学生收取少量学费外,每年还将由上海市人民政府补贴 50 万元。”1980 年,上海普通高校走读生的收费标准是本科生每学期 25 元。^[2]

(2) 公费生的收费标准

1989 年 8 月 22 日,国家教委、国家物价局、财政部《关于普通高等学校收取学杂费和住宿费的规定》([教财字第 32 号])指出:“从 1989 学年度开始,对新入学的本、专科学生(包括干部专修科和第二学士学位班学生),实行收取学杂费制度。考虑到当前各地经济发展水平、人民群众的收入水平和经济承受能力,收取学杂费的标准,本着起点从低,逐步调整的原则,一般地区以每学年 100 元为宜。经济特区和广东、上海等经济比较发达的地方可适当高些,但最高不得超出国务院国发[1989]19 号文件中规定的标准。从 1989 学年度开始,对新入学的住学校宿舍的本、专科学生要收取住宿费,一般每学年 20 元左右,住宿条件好的可适当多收一些。住学生公寓的,仍按各地规定执行。”

在上述两例中,高校固定资产单位价值从5元到1500元,增长了300倍;高校收费标准从100元到6000元左右,增长了60倍。从这两例的“一斑”可以“窥豹”,高校事业发展经历了壮丽的历程。收费是市场行为,收费份额的增长反映高校适应市场的能力的增强。

二、新中国高校财务领域70年基本经验

(一) 坚持中国共产党的高校财务领导核心地位

领导我们事业的核心力量是中国共产党。习近平在2016年“七一”讲话中指出:“办好中国的事情,关键在党。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导”。因此,坚持党的领导是新中国高校财务领域70年取得了辉煌成就的根本保证。

众所周知,共产党不仅作出了改革开放的决策,而且推动了改革开放的实施。没有中国共产党不可能有新中国高校财务领域70年的丰功伟绩。《教育部关于加强直属高校直属单位财务队伍建设的意见》第二条指出:“切实落实单位领导班子在财务管理工作中的主体责任。”是高校财务领域加强党的领导的科学总结。

(二) 坚持中国特色社会主义经济理论为高校财务指导思想

十九大通过的《中国共产党章程》指出:“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因,归结起来就是:开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系,确立了中国特色社会主义制度,发展了中国特色社会主义文化。”《党的十九大报告》指出:“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题,是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。”

社会主义市场经济理论是新中国70年来探索的伟大成果,也是改革开发的重大理论创新。《中央经济工作会议(2017)》指出:习近平新时代中国特色社会主义思想内涵之一是“坚持使市场在资源配置中起决定性作用。”社会主义市场经济理论对高校财务的影响是:形成以政府投入为主,包括市场行为的收费等多渠道高等教育投资体制;基本形成以

政府办学为主体、社会各界共同参与、公办学校和民办学校共同发展的办学体制;竞争性拨款,绩效管理和财务治理等。

(三) 坚持为民理财的高校财务宗旨

习近平总书记指出:“人民是历史的创造者,群众才是真正的英雄。人民群众是我们力量的源泉。”广大高校财务人员是高校财务发展的力量源泉,是高校财务领域实践和理论发展和创新的主体,他们用聪明才智凝聚起创新发展的磅礴力量,使高校财务领域发生了天翻地覆的历史性巨变。

为人民服务是我们一切工作的宗旨。《中央经济工作会议(2017)》指出:习近平新时代中国特色社会主义思想内涵之一是“坚持以人民为中心的发展思想。”在《国家中长期教育改革和发展规划纲要》、《高等教育法》、《大学章程》中,高校财务定位于“保障条件”,即为高校改革与发展提供财力保障。广大高校会计人员兢兢业业,埋头苦干,为教学科研服务,为稳定发展服务,为师生员工服务,特别在“放管服”之后,为民理财上了一个新台阶。

(四) 坚持依法理财的高校财务准绳

改革离不开法治。习近平指出:法律是治国之重器,良法是善治之前提。改革和法治如鸟之两翼、车之两轮,将有力推动全面建成小康社会事业向前发展。“当前,我们要着力处理好改革和法治的关系。改革和法治相辅相成、相伴而生。在法治下推进改革,在改革中完善法治。”

市场经济是法治经济。依法理财是落实依法治国基本方略重要组成部分,是高校财务领域反腐倡廉建设的重要措施,是规范校内经济秩序、保障资财完整、提高经费效益、维护学校权益的基本要求,因此,高校必须依法理财。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》规定:“坚持依法理财,严格执行国家财政资金管理制度和财经纪律。”2015年5月22日,《教育部关于直属高校落实财务管理领导责任,严肃财经纪律的若干意见》提出“使财经纪律真正成为带电的高压线”。坚持依法理财,严格遵守财经纪律,严格贯彻会计法规和财务制度,严格执行预算,是高校师生员工、特别是领导必须履行的职责,更是广大高校会计人员的职业操守,是必须遵从的最低道德底线和行业规范。

(五) 坚持科学理财

2011年6月29日,国务院发布的《关于进一步加大财政教育投入的意见》第四条第二款指出:“全面推进教育经费的科学化精细化管理。一是要坚持依法理财、科学理财。”科学理财就是要实事求是,遵循理财规律办事。1940年,毛泽东在《新民主主义论》中就指出:“科学的态度是‘实事求是’。”^[3]1941年,毛泽东在《改造我们的学习》中指出:“这种态度,就是实事求是的态度。‘实事’就是客观存在着的一切事物,‘是’就是客观事物的内部联系,即规律性,‘求’就是我们去研究。”^[4]从上可以看出,“科学的态度是‘实事求是’”,“实事求是的‘是’即规律性”。^[5]实事求是要求真实。“真实”,即真实地反映经济业务和会计事项,不做假账,不弄虚作假,不移花接木,不搞小金库,会计凭证不搞虚假业务,财务报告不搞虚假陈述。同时高校财务必须遵循客观经济规律和教育规律。

科学理财必须推进制度化、规范化、程序化建设。2011年7月1日,胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话中指出:“在新的历史条件下提高党的建设科学化水平,必须坚持用制度管权管事管人,健全民主集中制,不断推进党的建设制度化、规范化、程序化。”由此可见,高校的财务管理与会计工作是严格按制度办事的专业工作,科学理财必须推进制度化、规范化、程序化建设。

(六) 坚持平安理财

2014年11月17日,《教育部关于加强直属高校直属单位财务队伍建设的意见》(教人[2014]6号)第条指出:“切实落实单位领导班子在财务管理工作中的主体责任:(1)各单位领导班子承担财务管理的主体责任。财务工作是单位工作的重要组成部分。各单位应从事业发展基础和重要支柱的角度定位财务工作,充分认识加强财务工作的必要性和重要性,不断提高单位领导班子为民理财、依法理财、科学理财、平安理财的能力和水平。完善领导班子决策制度和议事规则,凡属重大决策事项、重大项目安排、大额资金使用等重大问题,要加强前期论证,要由单位领导班子集体研究决定,落实分工负责,切实承担财务管理的主体责任;(2)党政主要领导干部要强化主体责任、主体意识。把财经纪律作

为高压线,严格执行八项规定、国务院‘约法三章’、各项财经法律法规等。做到对重要财务工作亲自部署、重大财务问题亲自过问、重点环节亲自协调,切实抓好班子、带好队伍、管好自己;(3)加强单位内部财务管理与监督。各单位主要领导同志应当支持总会计师、财务机构、财务人员依法行使职权。特别是要充分发挥总会计师的专业化管理作用。严格遵守和执行国家财经法规,进一步完善内部控制制度,加强自我约束、自我监督,防范财务风险。大力支持财务队伍建设和信息化建设,全面提高财务人员素质,不断提升业务水平和服务能力。”

高校理财的底线或最底要求是防范财务风险、确保资金安全安全运行。21世纪高校财务领域内曾发生惊动高层三大问题:高校巨额举债,高校乱收费和高校科研经费漏洞。政府与高校应未雨绸缪,防患于未然。为此,高校必须加强财会内部控制建设,掌控会计与财务各个流程的风险点,做到会计与财务各个流程不带病运作。

(七) 坚持高校财务可持续发展

发展需要财务改革与创新。“发展是硬道理”。“发展是人类社会永恒的主题”,“是解决中国所有问题的关键”。发展必须改革开放,发展必须创新。高校财务可持续发展,必须坚持改革开放,必须坚持理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新。高校财务发展的内容大体如下:(1)高校会计模式应由“预算会计(收付实现制)为主”的模式向“预算会计与财务会计(权责发生制)并重”的发展模式。(2)高校会计模式应由“预算会计为主”的模式向“预算会计与财务会计和管理会计并重”的发展模式。(3)高校财务模式应由“财务管理为主”的模式向“财务管理与财务治理并重”的发展模式。(4)高校预算应由“年度预算为主”向“年度预算与中期预算相结合”,应由“侧重预算管理”向“预算管理与财务管理和资产管理相结合”的方式。(5)高校会计信息化应由“单一信息为主”向“单一信息与大数据以及互联网+相结合”,应由“公开披露为主”向“公开披露与透明披露相结合”的方式。(6)高校会计与财务制度建设应由“文字制度建设为主”向“文字制度建设与业务流程和流程再造建设相结合”的方式。(7)高校会计与财务素质建设应由“会

计和财务业务建设为主”向“会计和财务业务建设与会计文化和财务文化建设相结合”的方式。

三、新中国高校财务领域 70 年主要启示

(一) 注重科学立法

新中国高校财务经历了七十年,“七十而从心所欲不逾矩”,即“七十岁能随心所欲而不越出规矩”。习近平非常强调规矩,他指出:“没有规矩,不成方圆。党章就是党的根本大法,是全党必须遵循的总规矩。”“要坚持问题导向,把严守政治纪律和政治规矩放在首位。”“治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。”“自觉按原则、按规矩办事”。

1. 科学立法就是立法要符合实际

《会计法》第四条规定:“单位负责人对本单位的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。”在会计实务中,存在“真发票假业务”的情况,这种发票一般会计人员很难鉴别,智能财务更难识别。因此,要单位负责人对本单位的会计资料的真实性负责是不切实际的规定,建议在修改《会计法》时将其修改。

《高等学校财务制度(2012)》第十章为“成本费用管理”。第五十九条规定:“成本核算是指按照相关核算对象和核算方法,对高等学校业务活动中发生的各种费用进行归集、分配和计算。”第六十一条规定:“高等学校应当正确归集实际发生的各项费用;不能直接归集的,应当按照一定原则和标准合理分摊。”第六十二条规定:“高等学校应当根据实际需要,逐步细化成本核算,开展学校、院系和专业的教育总成本和生均成本等核算工作。科研活动成本的核算应当细化到科研项目。”杨纪琬指出:“事业单位的基本业务如果要进行成本核算,其难度不亚于甚至要超过企业的成本核算,这是因为事业单位成本核算的对象往往不可能像企业那样明确、具体。考虑我国目前情况,事业单位进行成本核算的条件还不够成熟。”^[6]高等学校将费用归集与分配到成本核算对象很烦琐,笔者多次提出“‘年生均教育培养成本’计算难且意义不大”。^[7]实际上,《高等学校财务制度(2012)》第十章至今几乎没有学校实施过。

1994年7月3日,国务院关于《〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》(国发[1994]39号)中提

到“教育银行”,但却未实施。

2. 必要的法规未制定或制定了没有执行

(1)《教育投入法》和《高等教育收费条例》应制定尚未制定

2001年7月26日,教育部印发的《全国教育事业第十个五年计划》(教发[2001]33号)第四条第一款指出:“建议研究制定《教育经费保障法》。”2004年3月3日,国务院批转的《教育部2003—2007年教育振兴行动计划》(国发[2004]5号)第30条规定:“适时起草《教育投入法》……”

2014年4月25日,教育部财务司印发的《关于2014年教育财务工作要点》(教财司函[2014]152号)第2条指出:“研究起草《学校收费条例(草案)》,推进学校收费改革和收费管理制度化、规范化。”

(2) 高校拨款咨询委员会制定了没有执行

2010年6月21日,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第五十八条指出:“设立高等教育拨款咨询委员会,增强经费分配的科学性。”《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第3条规定:“大幅度减少政府对资源的直接配置。”

3. “逐步”提高,停步不前还是退步

(1) “逐步提高”到“不低于4%”——退步

《中国教育改革和发展纲要(1993)》第48条指出:“逐步提高国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例。”《中华人民共和国教育法(2015)》第五十五条规定:“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例应当随着国民经济的发展和财政收入的增长逐步提高。”

2018年8月17日,国务院办公厅发布的《关于进一步调整优化结构,提高教育经费使用效益的意见》(国办发[2018]82号)却提出“不低于4%”,当然,5%或6%是“不低于4%”的“逐步提高”,但4.1%或4.2%却不是“不低于4%”的“逐步提高”。张国、樊未晨报道:“中国发展研究基金会副理事长卢迈说,目前,我国财政性教育经费占GDP比重已达4.1%,建议提高到5%。……全国政协常务委员兼副秘书长、民进中央副主席朱永新对记者说,很多国家的财政性教育经费占GDP比例超过6%。随着社会的发展,教育投入占比应该越来越高,4%‘绝对不

是最高点’，他赞成逐步提高比例的建议。”^[8]《教育法》规定“逐步提高”，民办却规定“不低于4%”，这不是“逐步提高”而是退步。

(2)“逐步实行基金制”——停步不前

1993年2月13日，中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》(中发[1993]3号)第21条指出：“改革按学生人数拨款的方法，逐步实行基金制。”25年过去了，仍然未改革按学生人数拨款的方法，“逐步实行基金制”却一步都没有走出来，停步不前。

(二)注重改革创新

《十九大报告》指出：“只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。”习近平指出：“创新是引领发展的第一动力”，“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭源泉，也是中华民族最鲜明的民族禀赋。”“增强改革创新本领”。

1. 25年来高校的财政拨款制度的“改革”、“完善”、“健全”却未根本突破

1993年的《中国教育改革和发展纲要》第21条就提出：“改革对高等学校的财政拨款机制。”2017年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》指出：“要健全教育投入机制。强调要完善财政投入机制。健全各级教育预算拨款制度和投入机制。”2018年8月17日，国务院办公厅发布的《关于进一步调整优化结构，提高教育经费使用效益的意见》(国办发[2018]82号)第二条是“完善教育经费投入机制”。但高校的财政拨款制度的“改革”、“完善”、“健全”没有发生根本变化，仍然没有“改革按学生人数拨款的方法，逐步实行基金制”，仍然是“投入型”的拨款机制而不是“绩效型”。简单地说，高校拨款机制的转变不是从“入口”而是应从“出口”入手。

2. 10多年来高校绩效拨款推动缓慢

2008年10月8日，《财政部、教育部关于完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教[2008]232号)指出：“中央高校预算拨款制度改革的总体思路

是：增加绩效拨款，构建激励机制。”第3条指出：“建立与公共财政相适应、科学规范的高校绩效评价体系，引入以绩效为导向的资源配置方式。”2012年6月14日，教育部印发的《国家教育事业第十二个五年规划》(教发[2012]9号)指出：“完善高等学校财政支出绩效评价体系，构建以绩效为导向的资源配置机制。”2014年4月25日，《教育部财务司关于印发2014年教育财务工作要点的通知》(教财司函[2014]152号)第9条指出：“改革和完善高等教育投入政策。完善促进中央高校内涵发展的绩效拨款制度。”

研究生和高职生也要绩效拨款。《国务院学位委员会、教育部关于加强学位与研究生教育质量保障和监督体系建设的意见》(学位[2014]3号)指出：“建立研究生教育绩效拨款制度。”《财政部、教育部关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》(财教[2014]352号)。但是，高校绩效拨款推动缓慢。

3. 高校管理改革等绩效拨款是“花钱进度”的拨款不是“绩效拨款”

《中央高校管理改革等绩效拨款管理办法》是替代《财政部关于实行中央级普通高校绩效拨款与项目支出预算执行挂钩办法的通知》的文件，其考核绩效的指标是“项目支出预算执行率”，即“花钱进度”。笔者曾指出：“我国目前在‘项目支出’中按执行预算进度奖励的拨款不能称为绩效拨款。”^[9]

高校目前绩效评价只限于“项目支出”，未拓展到“基本支出”。因为培养人才具有迟效性特点，高等教育质量很难计量，因此，“基本支出”的绩效评价很难。但可以以毕业率、就业率等指标在少数学校试点，先走一步总结经验。

(三)注重稳中求进

中央经济工作会议(2017)指出：“稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则。”

1. 扩招引起高等教育的突飞猛进发展超出了财力的支撑

表1 中国高等教育毛入学率提前实现对比表(1993—2018)

文件规定目标	《全国教育事业发展统计公报》
1994年7月3日,《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》规定:“到2000年入学率将上升到8%左右。”	2000年达到11.2%。
国务院1999年1月13日批转的《面向二十一世纪教育振兴行动计划》规定:“到2010年,入学率接近15%。”	2002年达到15%。
2001年7月26日,教育部《全国教育事业第十个五年计划》指出:“2010年目标:高等教育毛入学率争取达到20%左右。”	2010年达到26.5%。
2012年6月14日,教育部《国家教育事业第十二个五年规划》主要目标中显示:“2015年毛入学率达到36%。”	2015年达到40.0%。”
2017年1月10日,国务院《国家教育事业发展“十三五”规划》主要目标中显示:“2020年达到50%。”	2018年达到48.1%。

资料来源:根据教育部《全国教育事业发展统计公报》及相关资料整理。

从上可以看出,我国从2000年后高等教育的发展不是稳中求进而是突飞猛进,扩招引起的新校区建设超出了财力的支撑,以致高校背负巨大债务。

2. 财政性教育经费支出占GDP比例忽高忽低不是稳中求进

《中国教育改革和发展纲要》(中发[1993]3号)第48条指出:“本世纪末达到百分之四,达到发展中国家八十年代的平均水平。”1993年为2.54%,2000年为2.87%,未达到4%。2003年为3.28%,比上一年3.32%下降0.04%;2004年为2.79%,比上一年下降0.47%;2010年为3.65%,比上一年3.59%上升0.06%;2011年为3.93%,比上一年上升0.28%;2012年比上一年上升0.35%,是历史上涨幅最大的一年,不仅达到4%,而且为4.28%!但2013年为4.16%,比上一年下降0.12%;2014年为4.10%,又比上一年下降0.06%;不是稳中求进,而是有进有退,有升有降。GDP总是增长的,高等教育总是发展的。因此,教育投入必须稳中求进。

忆往昔峥嵘岁月稠。习近平在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话中指出:“历史总是向前发展的,我们总结和吸取历史教训,目的是以史为鉴、更好前进。”“雄关漫道真如铁而今迈步从头越。”在这个伟大的新时代,不忘初心,牢记使命,承

前启后、继往开来,开启高校财务领域改革的新征程,开拓高校财务领域创新的新高度,开创高校财务领域发展的新局面。

参考文献

- [1]张建奇.“免学费加人民助学金”政策的形成、实施及其作用和影响[J].清华大学教育研究,2002(4):33-38.
- [2]上海高校招收三千走读生[N].人民日报.1980-8-1.
- [3]《毛泽东选集》第2卷[M].北京:人民出版社,1991(6):663.
- [4]《毛泽东选集》第3卷[M].北京:人民出版社,1991(6):801.
- [5]《毛泽东选集》第3卷[M].北京:人民出版社,1991(6):836.
- [6]杨纪琬.学习两个《准则》的体会[J].预算会计,1996(10):22-27.
- [7]乔春华.《事业单位会计准则》与《事业单位财务规则》研究——以高等学校为例[M].南京:南京大学出版社,2010(9):248-249.
- [8]张国、樊未晨.教育界人士:建议国家教育经费占GDP比重提至5%[N].中国青年报,2019-06-03.
- [9]乔春华.高校预算管理研究[M].苏州:苏州大学出版社,2013(12):266-270.