

# 参 考 信 息

江苏技术师范学院图书馆主办 第 12 期 (总 81 期) 2008 年 11 月 5 日

## 切实加强高校可持续发展的资金保障

编者按：20 世纪，我国的高等教育迅速实现了从精英教育到大众化教育的转变。随着世纪末高等教育大扩招，高等教育规模的不断扩大以及广大人民群众对高等教育需求的日益增长，教育投入与教育需求之间的矛盾更加突出。同时，政府财政投入单一体制难以支撑迅速扩大的高等教育事业，高等教育的投资体制发生了深刻的变化，教育成本的分担机制已经成为必然的选择。《中华人民共和国教育法》第六十二条规定：“国家鼓励利用金融、信贷手段支持教育事业的发展”。因此利用金融资本市场信贷资金在整个投资体制中所占的比例越来越大，成为高校抢抓机遇、迅速扩张，形成规模效益的主要方式。很多高校在资金供给不足的情况下，为适应事业发展的需要，都积极利用银行贷款来改善办学条件，用明天的钱办今天的事，来解决事业发展过程中的实际困难。高校资产中由贷款形成的资产比重迅猛增长，和国拨教育经费、学费收入一并构成了教育的多元投资结构。这种资金来源的多元化对高校财务的影响有两个方面：一方面，入信贷资金增大了高校资金，了高校定资产的积，改善了办学条件，从增了学校的。一方面，入信贷资金给高校来一定的。因此高校财务更要 用 信贷资金，财务，高资金的 用效益。与此同时，有情况明高校务现和种的行为越来越多，及的越来越广，程越来越大。这现的在主要高校、制不和的财务等因成的。高校经现，一方有的教育资源，资金法到，一方产生的影响极，效应出本对成的。因此，为了资金，高校必多并，化，资金行。适应教育速发展的高校有的内部财务控制机制，教育事业良性发展的需要，证高校资产完整、不的必要证，遏制高校经的有。只有加资金，堵塞漏洞，才，资金，促进高校项事业康有序地发展。我校一向重视资金，近年来，在这个方没有出现任何问题。但当前我校同许多高校一，在发展中在资金紧张的问题，有一定数额的债务（贷款等）等，多渠道筹资金、资金、化解债务等我校法回避，必对的大问题。为此，我们选编相材料，供导和相部门参考。

### 目 录

1. 构建我国高校筹资保障机制探析	(1)
2. 江苏省高校资金投入的实证研究	(5)
3. 高校资金管理存在的问题及对策	(8)
4. 高校资金筹集途径及应用效用分析方法探讨	(10)
5. 高校资金安全与教育成本研究	(12)
6. 保障高校资金安全的建议	(15)
7. 发挥高校内部审计作用 促进高校资金规范运作	(17)

## 一、构建我国高校筹资保障机制探析

世界银行在一份报告中指出，目前高等教育的主要情形是经费“处于世界性危机之中”。虽然各个国家的体制不同，但全球高等教育成本的上升和高等教育大众化浪潮，使得经费成为高校发展的共同难题。我国经济基础薄弱，国拨高等教育经费不足，如何合理高效地筹集资金，已成为我国高校适应国内市场经济改革和国际市场竞争挑战所迫切需要解决的时代课题。因此，对我国高校筹资现状进行

理论研究，为我国高校筹资实践提供理论依据，是势在必行之举。

机制指的是有机体内部各构成要素之间相互联系、作用和调节的方式。高校筹资机制指的是高校为筹集办学资金而构造的高校筹资系统及其相互联系、作用和推进其运行的具体方式。在市场经济下，高校筹资系统不仅仅限于高校本身，还涵盖了国家和社会有关高校筹资的活动。

基于以上所述，本文力图通过研究，梳理国内外高校筹资理论的演变轨迹，分析我国高校的筹资现状，在借鉴国外成功经验和结合我国国情的基础上，从政府制度保障、社会道德保障等角度构建立我国高校筹资保障机制，以期推动我国高校筹资工作的发展。

### 1. 政府制度保障

20世纪80年代，尤其是进入90年代以来，人们开始致力于解释不同国家为什么在人力资本和物质资本的积累方面快慢不一，稳健的公共政策就成为人们所关注的中心，认为设计适当的政策很重要，但促使人们有积极性选择适当的制度安排更为重要。因此，我国高校筹资机制首先需要解决的是制度保障问题。社会的运行是由各种制度来维系的，制度是一种公共产品，制度的产生源于被约束者的共同需要，政府是制度的主要提供者。

为规范我国高校筹资活动，政府制定的制度范围非常广泛，主要可分为两大类：

#### 1) 支持性制度

(1) **国家高等教育经费的划拨制度。**政府对高校的拨款是高校筹资的主要来源渠道之一，目前我国高校经费拨款实行的是“综合定额+专项补助”的分配方式，国家教育部直属高校和中央各部委所属高校的拨款由财政部划拨给国家教育部和其他各部委，再分别由它们分配给各高等学校；地方所属高校拨款由省级财政部门划拨，其中少数高校由地区或县级财政划拨。这种教育财权和事权的分离和政府教育投资的条块分割、部门分割的高校经费分配制度实质上是一种资源约束型的制度，它最大的问题就是综合定额的不科学和不能够较大程度地把拨给学校的资金同学校的资金使用效益和按社会需要办学挂钩，难以发挥政府通过财政拨款调节教育供求关系的作用，在提高资金的使用效益上更难以有所作为。因此，当前一方面要改革政府对高等学校的财政拨款制度，遵循“效率优先、兼顾公平”的原则，建立一种“高校按需办学、政府按产办学”的需求约束拨款制度；另一方面，还要逐步设立和实行教育基金制，使政府的高等学校拨款、科研项目合同拨款和学生资助拨款逐步向基金制过渡。通过拨款制度的确立，形成我国高校竞争机制。

(2) **教育捐赠免税制度。**社会捐赠是高等教育经费来源的一个重要渠道，在美国和日本等一些发达国家，社会捐赠在高校费用中占有相当大的比重。美国一些名校接受的捐赠与捐赠基金投资收入，已有相当规模。1998年预算年度，名列前三位的哈佛大学、德州大学和耶鲁大学的基金规模分别达到130亿、77亿、66亿美元，2001年哈佛大学的捐赠基金已累计达182.59亿美元。麻省理工学院(MIT)预算收入中的政府拨款收入，由20世纪80年代的60%左右，降至2000年的40%，预计在今后10年中将继续减少；而捐赠投资收入，则相应由20%增至40%。日本早稻田大学、东京大学的经费来源多为社会捐赠。而我国捐赠收入在高校经费来源中所占比例微乎其微，除与我国经济发展水平不高和人们思想观念有关外，还与我国捐赠制度不完善大有关系。如我国《公益事业捐赠法》中规定，国家鼓励自然人、法人或其他组织对公益事业进行捐赠，但在有关捐赠免税制度中，只有对农村义务教育、公益性青少年活动场所和红十字会的捐赠才准予全额扣除个人所得税，而对高等教育事业的捐赠则没有相关规定。因此，政府应尽快制定企业、个人或社会团体捐赠教育的资金免税制度。

(3) **高等教育收费制度。**根据“利益获得”和“能力支付”原则，高等教育成本应由个人部分负担，这已达成社会共识。高等教育收费是应该的，但究竟应该收多少学费，一直是高等教育收费政策需要研究解决的一个难点。由于高等教育服务的准公共产品性质，决定了学费是高等教育成本的一部分，它不应等于成本，更不应高于成本，学费标准确定的依据应是高等教育成本和学生及其家庭的现实支付能力。但学费标准确定的这两大依据在操作存在一定的困难，同时与学费相关的各方，包括政府、学校、学生家庭在利益上存在一定矛盾，政府更多关注的是教育发展和教育公平以及财政支付能力，学校关注更多的是教育成本，学生及家庭关注的是其对学费的支付能力。因此，建立学费标准听证会制度，确定科学合理的学费标准，让付费者具有知情权，是高等教育收费制度科学性和有效性的重要保证。此外，为了完善我国高等教育收费制度，还应采取以下措施：坚持在市场竞争中确定成

本的原则，有效地降低高等教育的实际成本；我国的高等教育收费应采取差别学费政策，不同类别的学校，不同专业，同一类别的不同教育质量的学校，学费标准应有区别；制定配套的学生资助制度，营造良好的学生资助政策环境；等等。

**(4)其他支持性制度。**社会资源主体投资教育需要法律明确其投资所有权和回报权内容，并建立相应的高等学校准入制度、办学评价制度、高等教育文凭认证制度，一方面减少投资风险，另一方面阻止办学不规范者办教育的短期效应。

## **2) 监控性制度**

### **(1)以权责发生制为基础的会计制度**

在大学投资主体单一的情况下，大学的经费几乎完全来自政府的财政拨款，政府既是举办者也是办学主体，大学既没有其他财源可寻又无财权和事权。政府和大学的关系更像是管理者和执行者之间的关系，政府拨给大学，同时下达相应的培养计划，所有的规则均由政府制定，大学只是完成任务而已。大学财务部门所承担的任务仅仅是执行着收付记录的职能。政府在下达拨款的同时，还会对支出项目和数额伴有种种规定，大学财务部门代替政府监督经费的支出是否符合政府的规定履行着监督职能。在会计学中，这种记帐原则称为“收付实现制”。按照此标准，对于本期收到的现金，不论是否当期的服务或产品带来的，都记作本期收入；对于本期支付的现金，不论是否当期的服务或产品带来的，都记作支出。随着高等教育投资主体的多元化，资金的运作复杂化，除政府投入项目外，特定投资项目越来越多。这些项目更多地关注项目所设定的目标能否达成，资金的运作是否符合项目的目标，要求以权利和责任之间的关系作为记帐的标准。在会计学中，这种记帐则叫“权责发生制”。然而，在目前以收付实现制为基础的会计制度下，收入与费用成本的确认不以权利和责任的关系是否发生为标准，而是以实际款项的收付为标准，使成本的计量变成了开支的统计，分别属于不同责任主体的成本信息混杂在一起，难以区分那些是项目甲的成本，哪些是项目乙的成本，哪些又是行政管理发生的费用，资金运用方向不明，投入的权利与责任之间关系混乱，对资金的使用效率无法予以有效考察，更无法加以控制。因此，投资主体的多元化和高校筹资活动的效率化迫切要求高校的财务管理制度进行调整，推行以权责发生制为基础的会计制度。

### **(2)财务信息披露制度**

透明的财务信息披露是保护投资者利益和利益相关人参与管理的必不可少的机制。高校作为自主办学主体对投资人承担受托责任，高校有责任将接受委托的使用情况提供给利益相关人。我国目前的财务信息披露仅仅面向政府，而非所有的利益相关人，除政府之外的利益相关人对本校的财务状况无从获得。这种财务只对上而不对下的做法，使得学校民主管理很难有实质性的内容，也很难让大学的开支项目不为高校领导者个人意见所左右。而且，财务信息的质量也差强人意。如前所述，由于现有的会计制度所限，许多基本的财务信息，如成本、资产折旧等基本信息并不准确或无法提供，使利益相关人参与管理的难度增大。同时，由于高校与企业界在财务信息语言上不通，外部投资者无法对大学的运营情况和以往资金的使用效率加以了解，难以对高校今后的运营情况产生良好的预期，从而增加了高校向外部筹资的难度。在财务信息披露问题上，高校永远不会有主动性，披露财务信息是高校内部管理改革和保证高校顺利筹资的关键。所以，在适当的时候，政府有必要在动员和宣传的前提下，强迫大学实施财务信息披露制度。

### **(3)其他监控性制度**

政府应该制定规范公立学校的获利行为，保护纳税人的利益，避免公共财力的不合法支出，约束高等学校耽于创收、响高等教育质量的行为等方面的监控性制度。政府还需对投资办学者的办学条件、办学内容等予以明确规定，保高等教育事业方向和内容符合我国国情。

即使有了制度建设的明确方向和内容，一项制度的变迁过程还需要花费巨大的成本，包括确立、组织、维持和实施制度安排的各种规则的所有费用，也是一个积累经验、不断改进的漫长过程。制度的确立取决于各社会利益集团对制度关系网络的发达程度和影响力常成为判定一个人社会活动变迁的一致程度、制度变迁带来的利益与费用的对比等诸因素。因此，政府主导的制度变迁必然会遇到许多阻力，未来的高校筹资制度改革过程将是政府取消管制和重建管制的过程，是一个反复和不断的、与各种资源主体博弈的过程。最良好预期应该是为了减少无谓的成本投入，使资金来源稳定，从而筹

集更多的资金，使高等教育与社会协调发展。

## 2. 社会道德保障—信任机制的建立

社会为高校筹资提供了市场—劳动力市场、科技知识市场和资金市场。市场在高校筹资活动中的职能是，在政府的指导和监督下，通过接受大学的毕业生和科技服务向高校支付经济报酬，对学校提出人才数量和质量的要求，向高校提供经济支持等活动，刺激或抑制高等教育的发展。关于社会市场在高校筹资活动中的作用和运行，本文不想过多阐述。本文将从信任机制建立角度分析营造良好的社会道德环境在构建高校筹资机制中的重要性。

信任是社会生活的基础。没有一个人不懂得什么是信任，没有一个社会不强调和褒奖信任。20世纪70年代，信任的概念被主流经济学家所接受。阿罗提出，信任是经济交换的润滑剂，并认为世界上很多经济落后的现象可以从缺少相互信任角度来解释。赫希则提出，信任是很多经济交易所必需的公共品德。这些思想最终被概括为“社会资本”。1995年日裔美国学者福山的《信任：社会美德与创造经济繁荣》一书出版，使信任问题受到了前所未有的瞩目。福山在书中指出，信任是形成社会美德与创造经济繁荣的原因。他还认为中国是低信任文化社会，中国传统社会生活中的低信任会阻碍现代商业发展，这在某种程度上是对未来中国社会经济繁荣的质疑。正是该质疑提升了中国学者对中国社会的信任研究的关注。

信任在中国文化中是一个古老的话题，“仁、义、理、智、信”五常之一便是信。但中国人重视的“信”除信任外，很多时候指的是信用。商家讲“童叟无欺”，普通人也要树立做人做事的信誉与信用。对信用的重视，客观上会促进信任关系的达成，但二者毕竟是两个相互独立的概念，前者侧重于个体行为的预期。中国文化中十分重视责任与回报的传统使信任关系蒙上了某种权力色彩。一方在向另一方付出信任时，也就形成了对他/她的一种权力关系，做了有悖于这种信任的事情就会被认为是“负”了前者，会受到公共道德的指责，这种指责会与对其人格的评判相联系，很可能会影响以后人们对他/她的信任程度。由此，我们一方面可以看到信行和信用在中国人生活中的关系；另一方面可以发现在中国人眼中，信任已同忠诚紧密地联系在一起。社会道德作为对信任形成和运作的一种制约力量与保证机制，在中国人这里是相当有分量的，已经成为老百姓的“公理”，做事时的“合理”原则，成为信任中创造性空间的填充手段之一。

另一种更为重要的填充手段是更加带有中国人讲的“人情味”的东西：“关系”。在中国社会里，“关系”是十分本土性又十分微妙的，是即便在同正式机构打交道时都非常有用的非正式渠道，其发达程度远远超过了以繁冗著称的正式官僚体制。每个中国人都生活在由各种关系交织而成的网络中。

关系网络的发达程度和影响力常成为判定一个人社会活动能力的标志之一。在这个社会中，关系与信任紧紧地结合，成为信任的另一有力保证。同时，关系的撒播是不均匀的。换句话说，即在一个人的关系网中，不同关系类型是与不同的信任程度相关联的：亲人、同学、同事、战友、上下级等关系，对中国人有着不同的意义。也正是基于此，中国学者在反驳福山对于中国社会低信任度论断时引用了“差序格局”来描述这种建立于关系基础上的信任格局。对中国人，信任度的强弱与对方同自己的关系远近几乎呈同一走势，以当事人这一“个己”为中心，向周边扩散。这种由远近亲疏感组成的格局引出了对“自己人”与“外人”的讨论。这二者的分野有时被视为中国人付出信任的界线。而当以关系为代表的“合情”原则在中国社会通行无阻的同时，法制手段在信任的创造性空间中的作用被大大弱化了。从孔子那里便有了“父为子隐，子为父隐，直在其中”之说。即使讲公德、讲法，仍不能超越人伦之情。可见在中国人生活艺术的“合情、合理、合法”三位一体的最高境界中，合法的确是处于相对次要的位置上。

在当前剧烈变迁的中国社会中，随着法制的健全和社会生活的事务化，制度性因素在创造性空间的权重越来越大，随着而来的是“合情、合理、合法”三者各自起作用的范围与程度的改变。法制约束手段，因其对现代商业经营的适应而越来越为人们所重视。但社会伦理与关系手段也并非一味萎缩，信任机制仍然对社会道德建设和经济繁荣发挥着不可忽视的作用。

我国高校筹资活动是建立在现代资本金融市场的高度信用活动，研究如何建立适当的信任机制，使其既能保证高校资金营运过程中的诚信交易，又避免产生人际关系网带来的负面影响，对营造良好的社会道德环境、为高校筹资提供社会道德保障具有重要的现实意义。

## 二、江苏省高校资金投入的实证研究

### 1. 研究背景

近年来,我国高等教育规模迅速扩展,截至2002年底,在校人数从20世纪70年代末的100万人增加到近903.4万人,高等院校1517所。高等教育的迅速发展,对提高国民素质、提升大众教育层次发挥了不可磨灭的作用。但需要看到,面对着高等教育规模的激增,国家和地方财政性教育支出的增长却十分缓慢,造成了教育投入的严重不足。据有关资料统计,中国教育投入占GDP比例长期以来一直徘徊在2.3%~2.7%之间,近几年略有增长,2002年达到3.32%,2003年下降为3.28%,这远低于世界4.2%的平均水平。

从1989年开始,我国开始逐步实行高等教育收费制度,10多年来,该制度的实施,使学生的学费收入成为了我国高校一项非常重要的资金来源,对加快我国高等教育的发展发挥了积极的作用,并且在未来很长时间内,仍将是支撑高等教育发展的重要力量。但与此同时,这一政策有受到了颇多的非议,有不少民众感觉到高校收费似乎“确实”较高而“不能再提高了”,甚至个别省区还有人将教育行业归入了“十大暴利行业”。其实,在我国高等院校资金投入体制还没有形成有效机制的状况下,高校常常处于一种因快速发展使得办学资金需求急剧膨胀,但又因学校筹资能力偏低、筹资渠道单一而资金严重匮乏的两难境地之中,优质教育资源与日益增长的人民教育需求之间存在着明显差距,高等教育发展存在较大空间。因此,有必要对高校的资金现状进行客观地分析研究,以澄清误解,建立一种保证高等院校正常资金需求的有效机制,促进高等教育事业健康发展。笔者这里通过选取江苏省32所高校作为研究蓝本对此进行实证研究。

笔者选取的江苏省32所高校基本是本科学历以上的院校,而没有职业技术类院校。在32所高校中,综合性大学4所、工科院校10所、师范院校7所、医学院校4所、行业原西欧啊(林业、邮电、财经、审计、艺术、警官)7所;其中全日制在校人数大于3万人的1所,2万人至3万人的3所,1.5万人至2万人的6所,1万人至1.5万人的12所,5千人至1万人的8所,5千人以下的2所。

### 2. 资金匮乏是制约高校进一步发展的瓶颈

高等教育投入不足的矛盾在我国高校发展中表现非常突出。“教育投入严重不足,教育基础设施和教师队伍的水平都远远不能适应教育现代化的要求。”根据2001年的统计资料,由于高校连年大幅扩招,导致许多高校基础设施薄弱,教学设备、实验设备落后,教学硬件条件严重不足,生均仪器设备值、生均教室面积、生均图书数离国家要求相差甚远的矛盾十分突出。那么,在我国公立高等学校教育经费投入仍主要依靠国家财政投资的体制下,国家总体教育投入的不足,必然制约着高等教育的投入,甚至带来高等教育与义务教育争夺资源的问题,使得资源短缺的矛盾显得更加尖锐,成为制约我国高等教育大发展的“瓶颈”。对此,我们试对样本高校的支出与收入进入分析比较就不难证明这一点。

高等院校每年的收入主要用于三项支出:基本支出(包括人员支出、日常公用支出、对个人和家庭的补助)、项目支出(包括专用设备、办公设备、图书资料、交通工具等方面的购置)、自筹基建支出。前两项为日常运行支出,第三项为基本建设支出。

由表1可以看出,样本院校每年的收入主要用于学校的日常运行支出(包括基本支出和项目支出),其年总收入的支出中,基本支出占总收入60%以上的达27家,项目支出在10%~20%之间的20家;而结转自筹基建的绝大多数低于10%,有两所学校日常运行支出超过了当年的收入。由此可见,高校每年收入的90%左右用于了日常运行支出,能用于基本建设支出的仅为10%左右。也就是说,高校现在每年的收入仅能够支付日常运行开支,无法满足基本建设资金,这与近年来各高校规模扩张所带来的基本建设规模扩大的形势极不协调。

表2是将32所高校的2004年总收入与总支出进行比较的结果,可以发现,其中年总收入足够日常开支和基本建设开支的高校仅为4所,收入仅能达到支出70%以下的有19所,另有28所高校的总收入都不能抵补日常开支和基本建设支出,这说明收不抵支的现象是普遍存在的。

Table 1 Fundamental Payout of 32 Colleges in 2004

	占年收入的比例	数量	所占比例
基本支出	超过 80 %	7	21.9 %
	70 %~80 %	11	34.4 %
	60 %~70 %	9	28.1 %
	低于 60 %	5	15.6 %
项目支出	超过 30 %	2	6.3 %
	20 %~30 %	6	18.8 %
	10 %~20 %	20	62.5 %
	低于 10 %	4	12.5 %
基本建设支出	超过 30 %	1	3.1 %
	20 %~30 %	6	18.8 %
	10 %~20 %	12	37.5 %
	低于 10 %	13	40.6 %

表 2 2004 年 32 所高校收入占支出比重表

Table 2 Proportion of Revenues to Payout of 32 Colleges in 2004

年收入与年总支出比	学校数量	所占比例
超过 100 %	4	12.5 %
70 %~100 %之间	9	28 %
50 %~70 %之间	13	40 %
低于 50 %	6	18.75 %

### 3. 高负债造成的高风险成为高校发展的阻力

在扩大招生规模的情况下，高校必然要进行大规模的基本建设投入。而高等院校的年收入中绝大部分仅够维持学校的日常开支，这种状况下，高校基本建设的资金主要依靠银行贷款。在近几年的高等教育发展中，银行贷款起到了积极的作用。但是，银行贷款对于高校同样也是把双刃剑，其在为学校解决资金困难的同时，也给学校增加了沉重的负担。

另一方面，由于大部分高校没有能力安排资金偿还银行贷款，造成了许多学校基本建设项目贷款到期后使用流动资金贷款弥补缺口的状况。学校资金链处于一种非常脆弱的状态，一旦资金链某一环节出现问题，其日常运转将难以维持。再从财务管理角度看，作为一个企业，如果负债过大，它对银行的依赖就越大，金融形势一旦发生些微变化就会给企业带来致命的打击。同样，近年来我国高等教育遇到了难得的发展机遇，驶入了超常规、快速发展的轨道，而高校发展过程中所遇到的资金紧张大多是依靠银行来解决，负债额度偏高，实际上也同样使得这些高校对金融业的依赖增强，倘若国家金融政策一旦发生变化，高校也将面临极大的风险。这里笔者也对江苏 32 所高校的负债情况进行了分析，从其整体情况来看，2003 年年平均贷款额为 10899.22 万元，2004 年年平均贷款额为 10691.38 万元，至 2004 年年末，平均贷款余额为 29325 万元，年平均贷款利息为 1540.98 万元。

表 3 2003 年、2004 年 32 所高校负债情况表

Table 3 Debts Situation in 32 Colleges in 2003 and 2004

年贷款额	2003 年		2004 年	
	学校数量	所占比例	学校数量	所占比例
2 亿元以上	7	21.88 %	5	15.62 %
1 亿至 2 亿之间	5	15.62 %	9	28.13 %
0.5 亿至 1 亿之间	10	31.25 %	6	18.75 %
0.5 亿之内	7	21.88 %	8	25 %
未贷款	3	9.37 %	3	9.37 %
归还银行贷款	0	0	1	3.13 %

从表 3 可以发现，2003 年与 2004 年江苏省高校中有不少学校的年贷款额发展趋势略有上升，其中年贷款额在 1 亿以上的高校比例从 37.5% 上升到了 43.75%，而能够安排还贷的仅有 1 所学校。

表 4 是 32 所高校截止 2004 年底累计贷款余额情况，大多数学校累计贷款额在 1.5 亿元以上，占学校总数的 78%，其中超 5 亿元的有 6 家，最高的达到 8.56 亿元。另外再将这些高校每年的收入减去基本支出和项目支出作为每年可偿还银行贷款数，推算出各学校可偿还贷款的年数，需要 5 年以上偿还期的有 21 所学校，其中偿还期为 20 年以上的有 6 所学校，偿还期在 10 至 20 年之间的有 5 所学校。

表 4 2004 年 32 所高校累计贷款表

Table 4 The Situation of Accumulative loans in 32 Colleges in 2004

2004 年底累计 贷款分布情况	学校 数量	所占 比例	需偿还贷款 的年数	学校 数量	所占 比例
超过 5 亿元	6	18.75 %	20 年以上	6	18.75 %
3 亿至 5 亿之间	8	25.00 %	10 年至 20 年	5	15.63 %
1.5 亿至 3 亿之间	11	34.38 %	5 年至 10 年	10	31.25 %
1.5 亿之内	5	15.63 %	5 年内	7	21.88 %
无贷款	2	6.25 %	无结余可偿还	2	6.25 %
合计	32	100 %	不需偿还	2	6.25 %
			合计	32	100 %

#### 4. 政府拨款的主导地位没有凸现出来

从现在起到 2010 年, 将是我国实现高等教育毛入学率达到 15% 庄严承诺的最后阶段, 切实加强  
对高等教育的公共投入将是政府拨款制度面临的最严峻挑战。但从目前情况看, 政府预算内拨款严重  
不足, 预算外随意拨款的问题尚未得到根本解决, 政府对高校的拨款基本上只是起着“输血”的作用。  
同时, 政府在缩小高校间的地区差距和历史背景造成的不平衡方面发挥作用也不够, 东西部地区高校  
间的投入差距正在拉大。这里我们不妨对江苏 32 所高校 2004 年收入情况如财政拨款、事业收入(包  
括学费和住宿费收入)、经营收入(包括附属单位上缴收入及其他如捐赠收入等)进行研究, 可对政府拨  
款情况有所了解。

表 5 2004 年 32 所高校资金来源分布情况表

Table 5 The Distribution of Funds Sources in 32 Colleges in 2004

财政拨款在总收入中的比重	学校数量	所占比例
超过 50 %	3	9.38 %
40 %~50 %	16	50 %
30 %~40 %	11	34.38 %
15 %~30 %	2	6.25 %
合计	32	100 %

从表 5 可以看出, 政府拨款占总收入 40% 以上的有 19 所学校, 政府拨款占 30% 至 50% 有 27 所;  
而学费住宿费收入占总收入 40% 以上的有 27 所; 有 30 所高校的其他收入在总收入中的比重低 15%。  
由此可见, 政府拨款的主导地位在地方高等院校资金来源中没有充分体现出来, 在地方高校的总收入中,  
学校的学费收入所占比重大于政府拨款。

#### 5. 对完善地方高校资金投入体制的几点建议

##### 1) 充分发挥政府资金投入的领头羊作用

对一个国家来说, 政府在教育投资中具有着不可替代的重要作用。这种重要作用主要体现在政府  
既不“越位”, 也不“缺位”, 或“有所为, 有所不为”。对于高等教育来说, 也是如此。在今后相当长  
一段时间内, 政府拨款仍将是高校资金来源的最主要部分, 各级政府作为国立高等学校的举办者应严  
格履行法律上的投资承诺与义务, 要确保对高等学校的投入尤其是确保基本办学条件。作为政府, 不  
直接干预高校的融资事务和经济运行, 并不意味着就可以减轻或推卸自己的投资责任, 相反, 政府要  
根据办学效益与质量评估, 不断增加自己对高等教育的投资, 树立国家在高等院校资金来源中的主体  
地位, 确保高校正常运行和发展。虽然近年来高校资金来源的渠道增多, 高校的财务灵活性和财务弹  
性有了增加, 但由于教育是一种准公共产品, 具有很高的正外部性, 因此, 若完全依靠市场机制, 教  
育供给将严重不足, 这就决定了政府参与的至关重要性。同时, 由于教育的准公共性质, 私人得益小  
于社会得益, 具有较大的外溢效应, 政府本应是教育投资的主要提供者。再从另一个角度分析, 虽然  
在未来一段时间内高等院校结束了扩招的高峰期而进入消化吸收、全方位提高教学质量的阶段。但是  
国家教育部对高校的合格评估的硬性指标仍然会使得高校必须在今后几年内加大实验设施、教学用房、  
图书资料的投入, 而且加之面临贷款利息的支付和本金偿还, 资金需求总量不会减少。但通过提高学  
费收入来解决困难很大, 一方面社会民众的承受能力受生活水平的限制已很难再提高年学费收费额  
度, 另一方面扩招的高峰期已过, 招生规模受到学校有限资源的限制, 在今后招生规模不可能有很

大提高，而其他筹资渠道还没有拓展的情况下，政府增加拨款将会是地方高校未来一段时间内良好发展的最主要保证。

## 2) 落实高校办学自主权，使之成为融资主体

多元化投资渠道逐步形成的重要意义在于它开始改变高校过去由于在经济上只与政府发生关系，从而改变传统的过分依赖政府的“等、靠、要”习惯，积极主动地面向社会开放办学，为学校注入新的经济活力，使得高等学校成为面向社会自主办学的融资主体，拥有新的经济基础，进一步提高办学质量和效益。

事实上，在市场经济环境中，高等学校作为独立自主的法人实体，最清楚自己的办学成本状况，也最清楚如何面向社会开放办学，其对于学校运行的各项成本开支标准和如何制定融资战略，高校最有说话的决定权。即便是对于那些众多的由国家或政府举办的高校，政府也不应成为越俎代庖的家长，去具体管到钱从哪里来和钱如何花的程度，而是应该做到不插手高校办学主体的事务和管理，真正承认高校的办学主体和融资主体的地位，不干预学校在经济运行上如何制定各项开支标准和融资战略。作为高校的管理者，则应当花更多的时间在筹集办学资金上，高度重视高等教育产业的经营，在遵循教育规律的同时，遵循市场经济规律，增收节支，以形成资金的良性循环，提高资金的使用效益。凡通过合理运营获得资金盈余者，应当受到鼓励，国家应积极鼓励学校将盈余投入到改善师资待遇、提高师资水平和改善办学条件或提高教育质量当中去。

## 3) 早日实现政策性金融进入高等教育领域

近年来，高等教育金融业务出现了前所未有的“火爆”，但冷静思考，无论是贷款担保、学校信用等级，还是高等教育特点所决定的投资大、回收期长，都使得商业性金融业务与高校的合作潜伏着危机商业性金融资金的介入，将使学校背负沉重的负担进而影响到其发展，政策性金融进入会成为一个必然趋势。这里的所谓“政策性金融”，是指与政府某些经济职能相联系，以实现一定的政策目标、贯彻政府的社会经济政策为目的的金融行为。它是专门针对一些市场失效的业务领域和范围。就社会产品来说，可分为公共产品、私人产品和准公共产品，它们分属于非盈利产品、盈利产品和低盈利性产品。作为政府产业，其主要是在融资上由政策性金融予以支持，支持的主要领域是非盈利产品和低盈利性产品。而相对高等教育来说，属于准公共产品，也应是政策性金融进入的领域。但遗憾的是，以往我国国家政策性金融所关注的大多是基础工业和基础设施，而对于高等教育则一向有所忽视。对此，有关部门应根据我国实际情况，尽快制订出台针对高校的政策性金融制度，以促进高等教育事业的健康发展。

(摘自：《江苏省高校资金投入的实证研究》淮海工学院学报/2006.12)

# 三、高校资金管理存在的问题及对策

随着高校教育事业的快速发展，对资金的需求急剧增大，资金紧张问题近几年来一直困扰着高校的发展。但高校资金浪费现象的普遍存在，这也是一个严峻而不容忽视的现实问题。如何提高高校资金使用效益，加强对高校资金的运作管理，以缓解资金不足对高校生存和发展的影响，这对于保证高校教育事业的可持续发展具有重要的现实意义。

## 1. 当前高校资金管理存在的问题

1) 预算资金的安排缺乏必要的论证过程。高校每年的财务预算是根据学校各部门开展各项活动对资金的需求，结合学校财力可能的基础上提出的学校年度资金的总体安排，高校在核定过程中对预算项目安排的必要性、轻重缓急、经济效益等缺乏必要的论证，对预算资金的使用缺乏绩效考核评价机制。

2) 财务举债资金过度。为了满足学校跨越式发展的需要，各高校都积极利用银行信贷资金进行新老校区基础设施建设。但从高校的还贷能力分析，大部分高校的负债规模都超出了学校财务的承受能力，将会给高校的资金安排带来风险。

3) 账外资金循环问题比较严重。从近几年对高校的财务审计检查情况分析，高校普遍存在“小金库”现象，大量资金游离于学校财务监控之外，主要有：各类销售收入、租金收入、培训办班收入、罚没赔偿款、补办证件收入、代购服务收入、对外有偿服务收入、考试报名费、计算机上机费、复印



费收入、采购回扣收入、各类捐赠收入等。上述各项“小金库”数额较大，涉及部门较多，分散了学校的资金，扰乱了学校的经济秩序，引发了个别教职工的经济犯罪。

4) **高校内部各部门对预算资金的使用缺乏计划性。**高校每年的经费预算是学校资金总运作的反映，而正确执行预算则是确保学校发展总目标的关键，然而学校内部一些部门对于各项预算经费的使用缺乏统筹安排，业务开支存在着盲目性和随意性，不能将有限的资金用在刀刃上。有的部门对年度分配的预算经费上半年就用去了全年的大部分费用，有的部门对分配的预算经费存在年底突击用钱现象，经费使用计划性不强。

5) **学校教育资源因受部门利益的驱动和学校内部管理体制改革的滞后，资源不能共享，并且使用效率不高，形成隐性浪费。**

6) **各部门节流意识不强，节流措施不力。**节约同开源一样是扭转学校资金紧张局面的重要举措，目前高校普遍存在着支出不合理，教育资源利用率低和资金浪费的现象，从学校的基本建设投资，到专项维修和一般性日常维修；从后勤水、电、房产资源的管理，到各种实验仪器设备的购置和使用以及各类物资材料的采购、使用和管理等，诸多方面的浪费现象屡见不鲜，这是一个严峻的、不容忽视的现实问题。

## 2. 资金管理问题的成因分析

造成高校资金浪费的原因主要有以下几个方面：

1) 学校内部管理体制和运行机制与市场经济体制要求脱节，内部管理体制改革的滞后，没有充分调动广大教员工开源节流的积极性。2) 教职工节约意识淡薄，缺乏责任心，计划经济下的“大锅饭”思想严重影响着学校的节流工作。3) 学校各级经济管理者缺乏全局意识，统筹意识和民主意识，没有树立长远的发展观，因决策失误造成的重复修建、重复购置和盲目投资等资源浪费的现象时有发生。4) 各级经济责任制不健全，内部监督机制不完善，节流工作没有与组织、人事考核密切结合，导致学校教育资源配置和教育支出结构非优化。5) 财务管理制度不健全，会计核算体系不完善，财务管理方法缺乏科学性和有效性。6) 学校各级经济管理人员综合素质亟待提高。

## 3. 合理利用资金的对策

针对目前高校资金浪费现象普遍存在及节流难的状况，笔者认为高校在广开财源的同时，全校上下必须进一步提高认识，统一思想，增强紧迫感和责任感，加快推进学校内部管理体制改革的步伐，在加强学校综合管理的同时，进一步强化财务管理，向管理要效益，采取有力措施做好节流工作，以节流促发展。

1) **坚持以人为本，以德治校的管理理念。**从目前高校财务管理的现状看，坚持以人为本、以德治校的管理理念对于做好高校节流工作尤其重要。

在新形势下，高校的综合实力不仅体现在学术水平、资金规模等方面，更重要的是人的凝聚力，人气旺则万事兴，重视人的主体性已成为高校内部管理体制改革的趋势。坚持以人为本就是要坚持民主理财，科学理财，对于各项经济事项的决策以及政策措施的制定和实施，都必须做到坚持从群众的利益出发，有利于充分发挥教职工的能动性，有利于增强教职工的凝聚力，有利于人尽其才，物尽其用。坚持以德治校就是在坚持以人为本的基础上，建立激励机制和约束机制，营造良好的人文环境，形成爱岗敬业、文明向上的氛围，增强师生员工的责任意识，社会公德意识和主人翁意识，使他们乐于关心和支持学校的改革和发展。

2) **加强科学预算，最大限度发挥资金的效益。**高校的预算管理作为“决策未来、监控过程、关注结果”的重要措施，是一种与学校目标管理相适应，涉及到各部门权力和职责的责任安排，是开展各项经济活动的基础。要加大对预算项目安排的可行性、必要性的论证，提高预算管理水平和资金使用效益。要建立和健全一套适合学校具体情况的预算定额，如人员经费支出定额、公用经费支出定额，并制定相应的管理制度。要做好财务预算执行的监控，达到有效控制资金使用的目的。预算监控是预算管理的重要环节，财务预算执行的好坏，直接影响到学校的年度工作和学校事业的发展，要建立健全预算管理经济责任制度，按照校内各级管理层次，将组织收入，控制预算支出的权利和责任落实到岗位和人员，明确各级责、权，真正做到各司其职，各负其责。要建立预算监控的分析制度，定期对预算执行情况进行分析，分析存在的问题，提出相应的改进措施。要建立考核和激励制度，对预算的

执行情况进行考核、分析和评价，采取相应的奖惩措施，保证预算的严格执行。

**3) 完善财务制度建设，强化内部审计监督。**规范经济行为制薄弱等原因造成支出不合理和资金浪费现象时有发生。因此，高校一方面要根据国家有关财经规章制度，结合学校实际情况，进一步建立和完善内部财务管理措施办法，并严格依照执行，其重点包括：**(1)**学校会计核算系统建设、核算程序、经费审核及审批等方面的制度；**(2)**学校国有资产管理方面的制度，确定资产完好和充分利用的管理办法；**(3)**学校内部预算管理制度，保证预算编制的科学性和预算执行的严肃性的措施办法；**(4)**学校财务监督制度，内部控制制度；**(5)**健全学校各级经济责任制。另一方面要强化内部审计监督，**重点要加强以下几个方面的审计：****(1)**学校财务预决算和财务收支情况的审计；**(2)**固定资产购置、使用、报废的审计；**(3)**学校重大经济投资、各类经济合同、基建工程项目招投标，专项维修和日常零星维修工程预决算审计；**(4)**各类物资采购、使用环节的审计；**(5)**强化对各部门、各二级单位的审计，严格制止“小金库”发生；**(6)**对学校各项贷款及使用情况全程审计监督；**(7)**强化经济责任审计和离任审计，加大绩效考核的审计力度，规范管理者的经济行为。

**4) 改革教学资源的管理模式，提高教育资源的使用效率。**由于受部门利益的驱动和校内管理体制改革的滞后，目前高校各类人员、设备等资源不能共享，形成隐性浪费，校内各部门购置设备，建图书资料室，建计算机房一味追求大而全、小而全，同类设备重复购置，大型设备盲目购置，不考虑设备的利用率，造成资源浪费。所以，要改革目前教学资源的管理模式：一是要采用经济杠杆进行约束管理，要核定各部门的设备拥有量和房产使用面积，并实施有偿使用，以此来促进各部门合理配置和使用学校资产，激活存量，提高利用率，以达到节约使用资金的目的；二是在校内要提倡资源共享，打破资产单位所有制的界限，面向全校开放，提高资产利用率，在保证学校教学、科研正常运行的情况下，充分利用资产的剩余力，向社会提供有偿服务，收取一定的费用，实现资产使用效益最大化。

**5) 坚持稳健性原则，进行科学的融投资决策。**高校财务部门要针对学校的发展规划和预算情况，摸清家底和学校资金的不足部分，合理确定筹资规模，合理安排资金投入，防止筹资不足影响事业发展或筹资过剩导致资金闲置浪费。要选择适宜的筹资渠道与方式，降低资金成本，学校负债搞建设，资金成本是必须考虑的主要因素，不同的筹资渠道和方式有不同的资金成本，所以要优化长短期贷款组合，在减少财务风险和控制成本支出中找到均衡点，以确保学校资金的有效运作。

#### **6) 加强高校财会队伍建设，努力提高高校财务管理水平**

高校财务管理水平高低，取决于高校财务人员管理水平和业务能力的高低。财会人员是学校财务管理的主力军，担负着资金筹集、预算管理、资源配置等各项管理任务。一是要加强思想建设，思想的活力源自科学理论指导、不懈的学习和强烈的创新精神，要组织好政治理论学习，努力提高财务管理人员的政治思想素质，更好地重新认识所从事的职业，全方位的更新工作理念，积极思考工作中的新问题，创造性地解决问题，以创新的思路 and 办法，推动学校财务管理工作的开展。二是要加强业务培训，财务工作是一项专业性很强的工作，要积极创造条件，鼓励财会人员不断学习新知识、新经验，有计划地组织财会人员进行脱产培训和在职培训，提高财会人员的专业知识水平；三是要健全用人机制，要有计划地引进高层次的财会毕业生充实高校财会队伍，提高财会人员的业务素质和能力，改进学校内部财务管理，提高高校财务理财水平。高校的资金管理是一项系统工程，高校的财务部门、资产管理部、基建部、后勤管理部门等学校各职能部门都应增强资金管理意识，从资金的筹集、使用、分配调度，到资产的购入、建设、确认各环节都应建立一套完善的内控制度，从管理上堵塞漏洞，完善机制，力争使资金最大限度的发挥作用。

(摘自：《高校资金管理存在的问题及对策》辽宁教育研究/2005.7)

## **四、高校资金筹集途径及应用效用分析方法探讨**

近年来，随着高等教育的大规模扩招，普通高校规模迅速膨胀，高等教育结构快速调整，出现了相当规模的高校合并和新建高校，高校资金需求规模越来越大，筹资任务艰巨。本文针对国内普通高校发展中面临的资金问题，就普通高校经费筹集途径与资金应用效应分析方法进行探讨，以利于优化高校建设资金筹集和应用。

### **1. 经费来源及其筹集途径**

普通高校作为非营利性的国有事业单位，其资金来源主要包括：

1) 政府拨款。高校是以培养高质量、跨世纪人才为目的的教学科研机构，国家为维持学校的正常运转、提高高校教学手段和改善教学设施，投入了大量的财政资金。目前政府财政对高校教育投入是高校办学资金的主要来源。2003年，全国普通高校经费投入1873.6788亿元人民币，其中政府财政投入876.8737亿元，占总经费的46.80%。

2) 学杂费收入。随着国家对高校学生收取学杂费、住宿费等标准的不断提高，学费收入成为目前高校经费来源的主要渠道之一。2003年，普通高校学费和杂费收入达到505.7307亿元，占当年普通高校教育经费总额的26.99%。

3) 培训、咨询等有偿服务收入。高校是人才、知识、科技和研究设备比较集中的地方，具有社会有偿服务的优势。近年来，各高校在这一方面开展了不少工作，取得了不小的成绩，但同时也存在管理混乱，力量分散，收入管理不善等现象。

4) 社会团体及个人投资、集资、捐资。2003年，社会团体及个人向普通高等院校投入办学经费达到60.3015亿元人民币，社会捐资和集资经费为25.6375亿元人民币，两者合计为35.48亿元人民币，占当年普通高校教育经费总额的4.59%。

5) 信贷及其他资金来源。随着普通高校招生规模的不断扩张，信贷资金已经成为了普通高校教育经费的一个重要来源，特别是高校基本建设资金的重要来源。许多新建和扩建普通高校往往贷款数亿元人民币，蕴含着巨大的财务风险。

## 2. 经费应用效用分析方法

从大的方面来看，普通高校经费支出可以分为两部分，第一部分为经常性开支，包括人员经费、教学经费、研究生经费、科研费用、行政管理费用、专项设备购置费用、学生活动经费等各种经常性发生的费用支出，第二部分是新上项目资金投入，主要是指一次性投入的非经常性大宗支出。

### 1) 经常性费用支出效用分析方法

经常性开支的效用分析可以根据费用支出的具体部门，划分成本中心和费用中心，采用不同方法对经费支出情况进行效用分析。与教学直接相关的部门确认为成本中心，如教学院、系、部、计算中心、实验中心、电教中心等。成本中心的支出作为教育的直接费用记入教学业务费，构成学生教育成本的一个主要部分，可以用培养合格学生生均教学成本，或合格学生生均每一学分（学时）教学成本指标分析。

$$\text{合格学生生均教学成本} = \frac{\text{教学部门全部直接费用支出}}{\text{合格学生培养人数}} \quad (1)$$

$$\text{合格学生生均学分教学成本} = \frac{\text{教学部门全部直接费用支出}}{\text{合格学生培养人数} \times \text{人均学分}} \quad (2)$$

与教学间接相关的部门确认为费用中心，如学校行政办公室、研究生处、院、学生处、教务处等行政职能管理部门。费用中心的支出作为教育的间接费用记录，构成教育的管理费用。费用中心一般仅提供教学管理和服务，没有承担具体的教学科研任务，其业绩考核一般通过预算、工作质量、服务水平考核。虽然费用中心的工作业绩、服务水平往往与费用支出密切相关，但通常又难以量化，所以，经费支出的效用无法通过投入产出比来评价。通常，可以用费用预算来评价费用中心的成本控制业绩，通过考察其他院校同类职能部门费用支出水平分析其费用支出效用。

### 2) 新上项目资金投入效用分析方法

这里所说新上项目是指普通高校随着招生规模扩大进行大规模基本建设，包括新建学生宿舍楼、教学楼以及新校区，大规模采购价值量巨大的教学、研究设备等。新上项目按其可以带来的效用划分为直接经济效用项目和间接经济效用项目。直接经济效用项目是指新建学生宿舍楼、教学楼、新校区等能够直接扩大招生规模的项目，项目的建成应用能够为学校带来直接的经济效益。间接效用项目是指不能直接扩大学校招生规模，但可以改善学校办学条件、提高教学水平和科研能力的建设项目，这类项目有利于提高学校教学科研质量，提升学校的社会美誉度，促进学校的发展，间接提高学校办学效用。

项目建设的资金来源有3个方面：第一，国家专项建设拨款，该项资金不需要偿还，但属于专款

专用,不得用于其他用途。第二,学校自有经费,该资金学校有完全自主支配权,但在应用中存在机会成本。第三,借入资金,可以及时弥补建设中资金不足,迅速扩大学校招生能力,为学校发展奠定好的基础。但借入资金使用时间上具有时限性,到期偿还本金,要支付相应的利息费用,存在财务成本,当学校资金周转困难时,存在财务风险。

普通高校项目效用分析包括国民经济效益分析和学校微观效用分析 2 个方面,本文重点探讨学校微观效用分析方法。在分析方法上可以参考企业固定资产投资效用分析方法,包括静态分析方法和动态分析方法。

静态分析方法可以采用投资回收期分析法,是指以项目的净现金流入抵偿全部投资所需要的时间。它是反映项目财务投资回收能力的重要指标。投资回收期一般从建设开始年算起,也可以从投产开始年算起,计算时要标明起算时间。投资回收期以年为单位表示,其基本表达式为:

$$\sum_{t=1}^n (CI - CO)_t = 0 \quad (3)$$

式中: P<sub>t</sub> —— 投资回收期;

CI —— 现金流入量;

CO —— 现金流出量;

(CI - CO)<sub>t</sub> —— 第 t 年的净现金流量

投资回收期可用财务现金流量表中的累计净现金流量

计算求得,计算公式如下:

$$\text{投资回收期} = \text{累计净现金流量出现正值的年份数} - 1 + \frac{\text{上年累计净现金流量绝对值}}{\text{当年净现金流量}} \quad (4)$$

考虑普通高校项目所投入的资金只有借入资金需要还本付息的特点,可以单独计算借入资金回收期。其计算方法可以参照公式 3 和公式 4,只需要将现金流出量 CO 换为借入资金本息投入量。

动态分析方法可以采用现值指数法,即未来现金流入现值与现金流出现值之比,计算公式为:

$$\text{现值指数} = \frac{\sum_{k=1}^n \frac{I_k}{(1+i)^k}}{\sum_{k=1}^n \frac{O_k}{(1+i)^k}} \quad (5)$$

公式中 n 为项目投资计算期, I<sub>k</sub> 为第 k 年净现金流入量, O<sub>k</sub> 为第 k 年净现金流出量, i 为资金折现率(可以采用银行贷款实际利率)。

利用现值指数可以分析项目投资经济效益,当现值指数大于 1 时,说明其收益超过成本,即投资报酬率超过预定贴现率,项目投入具有经济效用;现值指数小于 1 时,说明其成本超过收益,即预定贴现率超过投资报酬率,项目投入不具有经济效用,投资决策需要极其慎重。

(摘自:《高校资金筹集途径及应用效用分析方法探讨》安徽教育学院学报/2006.6)

## 五、高校资金安全与教育成本研究

### 1. 高校资金性能与安全

#### 1) 高校资金来源结构

高等学校是为学术性、专业性、技术性、艺术性、师范性等各种类型的高等教育提供教学场所,高等教育是建立在基础教育之上的各种专业教育。高校办学的资金来源主要是依托政府、企业或其他经济组织等取得或形成的。按资金来源渠道划分为财政拨款资金、预算外资金和其他资金;按资金的形态划分为固定资金、流动资金;按资金的用途划分为教育事业资金、科学研究资金、专项资金、基本建设资金和生产经营性资金。划分不同类型的资金,其目的是弄清高校资金来源结构,根据资金不同形态特征研究资金的功能和用途。

#### 2) 高校资金合理分配

高校资金分配的是否合理运用科学的计算方法来安排资金的分布和使用,制定切实可行的资金使用计划,并要以货币形式确定高校在计划期内各种资金取得和占用的计划。首先,国家确保教育投资

在国民生产总值中的合理比例；其次，教育部确保在各级；再次，各高校各类教育之间合理分配确保在教育事业、科学研究及基本建设等经费中合理分配；最后，学校根据自身的发展规划，合理安排固定资金、流动资金、专项资金等不同用途的占用。

高校资金使用是否有效果，取决于教育过程中所占用、使用和消耗的人力、物力的最佳配置，争取用最小或最佳组合的投入，获得最佳的组合产出。教育投资的效益要求以最小的教育投资，培养出数量众多，质量很高，门类齐全，能适合社会需要的建设人才。可见，高校资金合理分配是资金管理的重要环节之一。

### 3) 高校资金安全管理

高校资金管理要有目标性、能动性、先进性和预见性，并要实行资金成本核算，调剂资金余缺，加快资金周转，提高使用效益，保障资金良性循环和安全管理。

**一是注重高校资金筹集与投放的安全。**高校正面临着前所未有的发展时机，资金的筹集和投资问题，对高校财务遇管理来说是一个崭新的课题。目前，高校财务管理人员对投资理念、风险意识等财务管理概念还没有完全建，往往对整个市场经济大环境不立起来甚了解，缺乏资金运作的实践经验。在，往往凭感觉行资金的筹集与投放时事，没有经过严谨的科学论证程序，盲目负债、盲目投资，导致债务到期不能清偿，投资达不到预期的收益，甚至连本金都收不回来。这不得不提示高校财务管理人员应加强树立法制观念，将学校的一切经济活动纳入国家法律、法规允许的范畴，任何经济决策都必须符合，唯此才能真正确保高法律规范的要求校资金的筹集与投放安全。

**二是注重高校资金结算环节的安全。**高校资金结算的程序与企业的资金结算程序有所不同，高校资金结算先由会计核算中心审核制单，再由结算中心统一办理校内外收支结算业务。高校资，金管理人员要不断加强遵纪守法教育加强金融、财经政策和法规知识的学习，不断提高政策水平和分析、预测风险的能力，加强对各类资金的规范管理与高效运作。在办理高校资金的收、支，要尽量降低资业务、组织资金供应时金结算成本，严守资金结算纪律，及时监控资金流向、规避市场风险和结算风险，保证资金的正常供给和及时结转；还应注意在办理资金收付业务、内部转账业务、银行清算业务时，严格做到柜员、审(复)核双签制，有价票据与支票印章交叉分管制，按照会计结算事权划，严格规范操作程序；要坚持对分权限各项货币资金的结算业务实行事前、事中、事后监督检查，真正确保高校资金集中结算的安全。

**三是注重高校资金储存的安全。**高校资金的储备，必须在国家控股的专业银行或银行类的金融机构办理，并根据国家的金融政策结合实际情况，制定切实可行的管理办法和安全保障措施。高校资金的存放，必须按国家金融部门的管理要求建设专门金库，实行 24 小时安排专人看守；对资金收付的办公地点、运钞工具、报警系统、金库装备等硬件设施要不断更新改进；高校资金管理人员要不断提高防范意识，不断落实防范措施。同时，引进银行先进技术手段，加强网络控制，采用实时监控、实时管理等手段，有效地防止高科技犯罪带来高校资金的安全隐患，为安全监督与规避风险提供可靠保障。

## 2. 高校教育成本

### 1) 高校教育成本构成

教育成本是指培养每个劳动力所需的全部费用，即劳动力从初级至高级全部教育过程的总耗费。高等教育成本是劳动力接受全部教育成本的一部分，它是劳动力在接受高等教育阶段所消耗的物化劳动和活劳动以及维持个人生理需要所消耗的价值总和。

高校生产的“产品”主要是学生，而学生既是维持生理需要的消费主体，又是教育经费耗费承担的客体，自身具有两重性。同时，高校生产的“产品”具有一定的阶段性，就广义而言，既可作为“在产品”，又可作为“产成品”，且投产的“在产品”具有内在质量上的不平衡性等问题，这就决定了教育经费投入在每个成本核算对象之间具有不平衡性，并影响着高校产出“产成品”的质量等级。

高等教育成本从宏观上讲，包括三大部分，即教育机会成本、学生个人成本和高校教育成本。其教育成本主要是指学生在接受高等教育过程中由高校所支付的应由学校和学生个人负担的各类教学成本。现将教育成本的主要结构分解如下：

一是高校用于校内的基础设施、固定资产的折旧费、维护修理费用等；二是高等教育过程中发生

的教学管理、行政管理、后勤服务、学生事务等物化劳动性支出等；三是高校为教职工发放的工资、补助工资、职工福利费、补贴、津；四是高校为学生个贴等工资性支出等人支付的人民助学金、奖学金、贷款风险金、困难补助、生活性支出等。

## 2) 高校教育成本核算

从成本的内容以及成本耗费与补偿机制来看，高等教育成本相对物质生产部门的产品成本而言，具有诸多特殊性。

一是高教成本不完全能在教育过程中直接得到补偿，高等教育经费又是一种间接的生产性投资，国家所拨的教育经费是对高等教育成本的间接补偿；二是高教成本中共同性费用多，直接费用少，教育活动是一种协作性很强的工作；三是高教成本中人员费用比重大，反映了教育活动中教与学双方都要付出劳动和劳动耗费的特征；四是高教成本具有独特的发展趋势，即递增规律。为保证高等教育质量消耗的人力、物力、财力就会不断增加，这就使其高等教育成本呈现出递增的发展趋势。

在教育成本核算过程中，要针对教育成本的特殊性，准确地界定费用开支，建立科学的会计核算体系，正确归集和分配教育费用，采用权责发生制，准确核算固定资产折旧、大宗修理费用等跨期分摊匹配费用，科学地确定成本计算的对象、项目、期间以及成本计算方法和费用分配方法，保证各阶段培养各类型学生的各项费用在成本计算对象之间进行合理分配；然后，确认结转“教育成本”。某种分配费用的分配标准一旦确定下来应保持相对稳定性，以保证成本指标的可比性。

## 3. 高校资金安全与高校教育成本的研究

### 1) 二者的区别和联系

高校资金安全，一方面，为高校的教学科研资金需求提供周而复始的良性循环，可以降低资金使用成本，带来资金使用效益；另一方面，高校资金安全的可靠保障，将不断强化高校的办学成本效益观念，逐步建立自我完善、自我积累、自我约束、自我发展的长效机制，促使高校缩小办学成本差异，争取用办学的社会效益来弥补办学的成本差异，从而获得教育成本补偿。

高校教育成本，一方面，反映教育经费投入的经济价值，在教育过程中耗费的固定费用和变动费用；另一方面，反映教育经费投入的社会价值，通过学生对社会贡献的大小来体现。高校教育成本是一个综合性指标，贯穿于教育全过程的全部费用。

高校资金安全与高校教育成本有必然的内在联系，有必然的因果关系。高校资金安全是高校生存和事业发展的前提和保证、经济基础和安全保障，资金安全高效是社会主义国家兴办教育共同追求的目标，是降低高等教育成本的首要途径。高校资金安全是高校众多考核指标的核心，是高校生存与发展的根本。通过教育成本各项指标的核算，综合地反映高校综合管理水平和办学效益，从而达到高校教育成本核算所追求的资金安全高效的管理目标。

### 2) 如何协调两者的关系

**一是处理好市场规律与教育规律的关系。**市场经济对教育的影响是双重的，既有积极的一面，它能够促使高等教育引入竞争的机制和效益的原则，促使高校自我发展，自我完善。同时，它又有消极的一面，市场经济所遵循的是价值规律，它以盈利为目的，与人才培育的价值不同。市场经济本身固有的趋利性、自发性和短期行为等弊端，也会给高等教育带来一定的消极影响。因此，高等教育的投资，既要重视主动适应市场经济对教育提出的要求，积极借鉴市场经济的运作机制，又要在遵循市场规律的同时严格遵循高等教育的自身规律。

**二是处理好筹资与投资的关系。**实践经验告诉我们，办任何事情都要遵循科学性、民主性、全局性、效益性、实践性、规范性原则。认真做好预测、决策、预算、控制和分析，避免少数人任意决定重大问题以及决策者对决策后果不负责任的情况。通过这些必要的手段对筹资、投资过程进行科学的论证，从而降低筹资成本，避免投资的盲目性，以确保资金的投资效益。除此之外，还要运用财务管理手段，结合定性分析、定量分析等方法来进行预决策。

**三是处理好投资主体与客体的关系。**从办学的角度讲，高校是办学的主体；从投资的角度讲，政府、社会、家长等多方面的经费投入构成投资的主体；从教与学的角度讲，教师是主体，学生是接受教育的客体；从监督的角度讲，投资者是主体，求学者也是主体，高校是客体。可见，主体与客体从不同的角度讲，有不同的角色变换。无论从什么角度讲，求学者既是主体又是客体，具有双重性。办

学主体有责任将办学筹资经费的收入与支出向受教育者和投资，及时反映教育经费的者据实跟踪报告使用情况和培养人才的情况。投资主体有权利要求办学主体将投资与教育的信息如实反馈，得知投资经费的使用情况和使用效果。双方的责任和权利是对等的，是平等互利的关系。主体和客体的初衷是一致的，认可一个共同的目标，争取少投入、多产出，确保低成本高效益，力争为国家培养出更多更好的人才，使投资回报于祖国、回报于社会，把投资收益建立在社会效益与经济效益并存的基础之上，从而体现高校资金安全、高效的双重性。

**四是理顺资金分类管理的关系。**根据各类资金性质，对教育经费、科研经费拨款按预算管理要求纳入财政拨款专户管理，对自创收入按非税收入的资金管理。将两大类的资金按用途分别开设银行账户，对外统一办理资金结算从制度上确保学校资金的安全，确保对外投资的合法收益。特别是对“985”工程、“211”工程，高校修购专项等有专门用途的资金，必须做到专款专用、按项核算、分类管理，及时、准确的反映项目执行情况。对大额资金的收付，经学校领导集体讨论决策，并指定责任部门和责任人加强各投资项目的管理，强化财政专项资金管理，重视资金安全管理和内部审计，建立重要事项、大额资金流动申报制度，完善高校大额资金的动态监控系统。

（摘自：《高校资金安全与教育成本研究》中国农业会计/2006.6）

## 六、保障高校资金安全的建议

### 1. 高校经济犯罪的危害

**1) 造成高校资金短缺。**高校发展中最大的瓶颈是经费问题。充足的办学经费可以引来高层次的专门教学人才，购进现代化的教学设施，通过校际合作、人才交流提高办学水平。由于腐败现象的存在，使有限的资金大量流失，造成办学资金相对短缺，从而阻碍了我国高等教育的顺利发展。

**2) 对在校学生造成的负面影响。**高校是国家人才集中的场所，在某种程度上担负着塑造一个国家将来前途的重任，它是学生获得知识、形成正确的世界观和人生观的地方。学生在学校的所见所闻都会影响其对个人、社会和国家的看法。偶然的腐败现象会影响很多学生对现实的评价，造成的负面影响相当严重，不但期限长而且强度大。

**3) 影响高校声誉。**作为向社会提供高质量人才的源头，高等教育是作为一个整体展现在世人面前的。个别的腐败现象会损害教育工作者在人们心目中的形象，从而阻碍高校在整个社会政治、经济、文化发展中发挥知识源泉和精神楷模作用。

### 2. 导致高校经济犯罪原因分析

**1) 不仅思想认识不足而且对资金安全重视不够。**由于大多数高校的经费主要来源于财政拨款，多年来已习惯无偿使用资金，对有偿使用银行资金认识不足，缺乏必要的资金成本观念和风险意识。只要银行贷款，至于利息和本金，则不考虑，急功近利思想比较严重。在资金使用上重花钱轻效益，重收入轻支出，重运作轻规范、重合理轻合法，缺乏有效的管理机制，使资金安全存在隐患，为经济犯罪提供了可乘之机。

**2) 预算管理缺乏科学性、规范性与程序性。**第一，从实际工作来看，高校资金供求矛盾十分突出，再加之历年的赤字滚动，新上项目没有充裕现金保证，不能如期完成；各项经费不能及时准确到位，收不抵支现象始终困扰着高校教育事业的改革和发展，也严重影响了学校日常工作的正常进行。第二，预算编制与执行存在不规范性、非程序性。预算编制没有按程序操作，没有遵循，而是由财务部门行使权力。预算下达后，对预职能归口管理原则算执行情况和执行进度没有具体的追踪控制、分析措施，也没有编制预算调节表。

第三，预算调整的随意性较大。为了保证学校预算的严肃性、有效性，预算在执行过程中原则上应不予调整。特别是的严肃性、有效性对可以估计到的费用开支，由于工作疏忽未列入预算的，不能随意补报预算。如确需调整须经校财经领导小组审核、校务会批准方可调整预算。同时，大部分高校预算调整缺乏民主性，也没有建立一套真正的自上而下、严密且层层控制、层层畅通的监督机制。预算编制和执行缺乏科学性、规范性和程序性，不仅导致资金使用绩效低下，而且也在制度上为经济犯罪的滋生提供了温床。

**3) 重大项目决策缺乏科学民主且筹资投资无序。**国家对高教事业的大力支持，使得高校的发展面

面临着前所未有的机遇。高校在大力发展教育事业的同时，也要考虑资金的筹集和投资问题，而高校的筹资、投资活动属于市场运行的一个部分，必须服从于市场规律。但市场机制的研究对高校管理层来说是一个崭新的课题，一般来说，高校管理人员往往对市场的大环境不甚了解，对资金运作的过程不熟悉，同时高校又缺乏长期从事经济管理工作的高级人才，缺乏资金运作的实践经验，因此在资金筹集与投放时，往往用行政命令代替严谨的科学论证，盲目负债、盲目投资，极易出现债务到期不能清偿、投资达不到预期收益连本金都收不回来等问题，从而造成损失。

**4) 内部控制不力造成资金安全隐患。**内部控制制度是指单位为了保护资产的安全、完整、提高会计信息质量，确保有关法律法规和规章制度及单位经营管理目标而制定和实施的一系列相互联系、相互制约、相互协调的方法、措施和程序的总称。其按控制范围一般可分为内部管理控制、内部会计控制和内部审计控制，一般而言，高校都制定了相应的内部控制制度，如组织机构控制、人员素质控制、授权批准控制、职务分离控制、信息质量控制、业务程序控制、内部审计控制、重大事项审议制度等等，但这些制度在实际操作中往往执行不够，形同虚设，成了一纸空文；另外，随着会计核算手段的改革，会计电算化、电子银行等在会计核算中广泛使用，使得传统的内部控制制度已不能适应当前的会计工作，而利用现代化手段的高科技犯罪屡有发生，造成资金被挪用、侵吞。因此内部控制制度的不严格为高校资金安全留下了隐患。

**5) 各种监督乏力 会计监督乏力，内部控制制度存在漏洞；内部控制体制不顺，内部审计薄弱；已有的监督制度难以落实，多项监督难以形成合力，致使权力监督游离于各项监督之外。**

### 3. 保障高校资金安全的建议

**1) 提高认识，统一思想，进一步重视资金安全管理。**高校要进一步提高对资金安全管理工作重要性的认识。资金管理是财务管理的基本职责和首要任务，加强资金安全管理的迫切需要，是严肃执行国家财经纪律的一项重要措施，也是高校持续、健康发展的一项基本保证，高校党政领导必须进一步提高认识，统一思想，高度重视学校资金安全管理工作，特别是作为学校法定代表人的校长，更是资金安全管理的第一责任人，必须全面掌握本校资金安全管理工作的状况，要结合学校实际，采取有效措施，纠正和防范本校在资金安全管理方面存在的问题和隐患，构筑资金安全的制度保障体系，确保学校资金的安全。

**2) 理顺财务管理体制，规范会计基础工作。**高校财务管理部门要根据自身情况，明确学校的财务管理模式。高校即可采取“统一领导、分级管理”体制，也可采取“统一领导、集中管理”体制，但无论哪种模式，都应有是利于加强资金管理并确保资金安全的模式，都必须保证学校财务部门对全校财务和经济活动的统一领导，并能对全校财务工作和资金进行有效调控和监督，随着高校规模的不断扩大，从现阶段看，一般高校都采用的是资金集中管理模式，特别是没有独立和产权不明确的二级核算单位的重大经济活动的财权不能脱离学校的统一领导，游离于学校控制之外，针对目前高校收入渠道多元化、资金管理分散、银行帐号开设过多现象，高校应成立会计结算中心和实行会计委派制等管理方式，加强对校内二级单位的财务管理。校内会计核算中心主要是负责对全校的资金进行宏观调控，加强内部资金管理，防止资金体外循环，对银行帐户进行集中管理；高校各二级单位在结算中心开户，实行收支两条线，对各二级单位的收入、支出进行统一管理，确保各二级单位的资金收付完全置于学校监控之下，会计委派制是指二级单位会计负责人或主管会计由学校统一调配管理，并明确其职责、权限及与被委派单位的关系，使之能独立、公正地行使相关会计职能，这两种管理方式的优点是能够有效地遏制会计分散体制下收支脱离财政监督，和因会计人员由单位领导指派而带来的会计信息失真现象，从而铲除产生财务腐败的土壤，确保人员、资金相对安全。

**3) 科学民主决策，合理使用资金，降低财务风险。**一是强化重大财务决策集体审批制。对重大经费开支和经济决策班子要集体研究，从源头严格控制资金的集中投向和投量，防止片面性避免个人包办和无人负责的不良倾向，减少职务犯罪。二是建立适度财务公开制度，重大经费开支要发扬民主，公开透明，通过集体把关、定期报告逐级公开等措施，扩大领导班子成员和群众对重大开支、重要事项的知情权和监督权，减少经费开支中的违法行为，三是强化国家审计，制约领导干部的违法违纪行为，必须实施强制审计，国家审计具有权威性、强制性，国家审计机关应不定期对高校的领导干部进行经济责任审计，特别要注重领导干部层中审计，对盲目决策、以权谋私等进行重点查处。四是建立



问则制，按照“谁决策谁负责”的原则，建立领导干部问责制，对决策失误、违法乱纪行为要追究责任，维护国家财经法纪的刚性约束。

4) **健全内部控制制度**。强化预算管理的内部控制已成为企业内部管理系统的重要组成部分，它不仅及时发现可能出现的偏差并迅速纠正偏差，防范财务风险，而且可以提高业务处理效率，高校财务管理要以资金管理为中心，从资金集中管理入手，建立健全相应的规章制度，并结合预算管理体制，在预算安排、计划管理、实物资产、对外投资、项目招标、物资采购、经济担保等经济活动中，依法指定严格的审批制度，确保资金的安全完整，防范资金风险。同时，高校财务部门必须遵循《会计法》、《预算法》和《内部会计控制规范—基本规范》，并结合各单位的具体情况建立与本单位相适应的内部控制制度。为使内部控制制度充分发挥作用，建立资金控制制度应遵循如下两大原则：职务分离原则和授权批准原则，制定内部控制制度既要明确工作分工及职务权限，也要相互制约强化监督，做到责、权明确。另外，重要的资金支付业务，应由董事会或学校党委集体决策和审批，防范贪污、侵占、挪用货币资金行为。然而，建立了健全的内部控制制度，但不落实，形同虚设，也无意义。如果会计人员有章不循，单位的会计工作也必然受到影响，那么，财务监督工作也就难以进行。因此，高校要强化各项制度的贯彻、落实、真正发挥制度的约束、保障作用，使会计人员在开展工作时，有据可依，有章必依，从而保障财务监督工作的顺利开展。

5) **加快财务人员素质建设步伐，切实提高财务人员素质**。随着教育体制改革的不断深入，高校财务管理发生了较大变化，高校的资金规模日益增大，资金管理日趋复杂，对财务人员的要求也越来越高，高校财务人员不能仅满足于记帐、算帐、报帐的“核算型”会计工作，而要向事前预测，事中监督、事后分析的“管理型”和“经营型”转变，但高校财务人员的素质参差不齐，高级财务管理人员偏少，大部分财务人员的管理理念没有上升到相应的高度，财务人员的素质亟待加强。高素质的会计人员，是保证会计核算和财务监督质量的关键。因此，高校财务部门要加快财务人员队伍建设的步伐，其一，配备合格的人员，选择德才兼备、有强烈责任感和原则性的人员担任财务工作；其二，强化财务人员的政治思想建设和职业道德教育，不断提高财务人员的综合素质和业务技能，以适应新形势下财务管理的要求。

6) **加强财务监督机制建设**。加强财务监督机制建设，可以从制度层面保障高校资金安全，从源头上预防高校经济犯罪。财务监督是利用会计信息对经济活动进行监督和对财务工作本身的监督，是对人的经济行为的监督。高校的财务监督也要以人为本，要加大读领导干部经济行为的约束力度。

(摘自：《保障高校资金安全的建议》财会通讯/2007.12)

## 七、发挥高校内部审计作用 促进高校资金规范运作

### 高校财务管理中存在的问题及原因分析

通过最近几年对部分高校的审计，总的看来，高等学校能够较好地执行国家的各项方针政策和财经法规，在国家教育经费投入不足的情况下，努力开源节流，多渠道筹措办学资金，为保证教师工资及时发放、改善教学环境、资助重点学科建设等方面起到了积极作用。但通过审计，仍发现部分高校在校本、基建、后勤、校办企业的财务管理方面存在不少问题，主要集中在以下几个方面：一是预算管理方面的问题，主要表现为赤字预算、随意调整预算、预算执行不严、年底隐藏结余等。二是会计失真的为体，主要表现在帐表不符、帐实不符、基建年底虚列投资完成额、挤占挪用专项资金、二级单位收入不纳入学校财务核算等。三是资产管理混乱的问题，主要表现在固定资产不入帐、已完工项目不核销、违规融资、拆借财政性资金、投资失误造成巨大损失等。四是学校收费管理方面的问题，主要表现在事业性收费未作为预算外资金上缴、未经批准擅自收费、超过国家规定的标准收费及将部分收费私设“小金库”等问题。五是高校和校办企业产权关系不清问题，主要表现在产权意识淡薄，部分股份公司长期拖欠股利，特别是高校和上市公司间在利益分配、无形资产使用等方面缺乏必要的监管制度，上市公司长期无偿使用高校资产等。

**上述问题的产生，主要原因有以下几个方面：**

1. **学校财务管理制度不健全**。随着高校规模的扩大和办学产业化，高校的收入规模越来越大，经济活动越来越复杂。如何监督高校的经济活动，各高校虽然进行了积极的探索，并相应建立了一些管

理制度，但不够健全，在目前高校一级财务核算的情况下，难以对高校的全部资金实行统管。如对科研项目经费创收的管理上，有的高校按“一定比例上交学校，其余由课题负责人和办班、创收单位自主使用”的规定执行，对自主使用经费缺少管理制度，导致科研项目结题不结账，大量现金在下属单位，容易导致公款私设“小金库”等问题的发生。

**2. 对下属单位的管理不力。**随着办学规模的不断扩大，高校为弥补经费不足，积极鼓励下属单位创收，但下属单位普遍存在会计基础薄弱，高校在读下属单位管理上存在明显漏洞，对校办企业等独立核算的二级单位只注重上缴利润指标，对科研机构等非独立核算的二级单位，只注重收支结余的结果，忽视对这些单位日常的财务监督和重大经济活动的参与决策权，二级单位报表不实、违规融资、乱发钱物等问题时有发生。

**3. 高校的经济活动缺乏必要的审计监督。**国家财经法规和学校财务管理制度的贯彻执行有赖于相应的监督，但由于近几年政府审计任务繁重，审计的重点也一直侧重于金融、财政等行业，缺乏对高校的系统全面的审计，个别高校对内部审计重视程度不够，内部审计阻力大，对内审机构发现的违纪问题长期不处理，无法发挥内审机构应有的内部监督职能。

**4. 财经法纪观念不强。**个别高校的财经法纪观念不强，是导致一些违纪问题长期存在，违纪金额越来越大，性质越来越严重的主要原因。如对高校收费问题，作为高校的一项特殊优惠政策，国家三令五申地强调要严格按照财政、物价等部门的规定执行，但部分高校乱收费、搭车收费的问题一直未得到根本性的解决，扰乱了国家正常的收费管理。

发挥内部审计优势加强内部审计监督根据我国目前政府审计任务繁重，审计人手紧，审计的重点集中在金融、财政等行业，近期难以组织对高校实施全面审计的现状，发挥高校内部审计的作用，强化内部监督力度是解决问题的最好途径。

**1) 重视内部审计，提高内部审计的相对独立性和权威性。**内部审计作为独特的监督和评价活动，它既区别于外部审计，也不同于单位内部的管理咨询活动，是公认的为管理当局提高有效服务的部门。高校的内部审计主要服务于高校管理当局，通过对高校财务会计资料进行审计，保证会计的真实性、合法性和及时性，揭露经济活动中的舞弊行为，便于高校完善内部控制制度，便于决策者进行正确决策。目前各高校基本都建立了内部审计机构，拥有一定规模的审计队伍，但由于个别高校对内部审计重视程度不够，内部审计的作用远没有发挥。有的内审机构只能审计二级单位，不能审计本校级财务，有的高校怕自揭“家丑”，内审机构发现的违纪问题长期得不到处理，影响审计人员的积极性，有的财务部门和审计部门由同一校领导分管等等，影响了内部审计的相对独立性，制约了内部审计机构发挥应有的作用。对内部审计的相对独立性，制约了内部审计机构发挥了应有的作用。今后高校要提高对内部审计的认识，充分发挥他们对内服务的作用。对内部审计机构发现的违纪问题，要及时予以处理，性质严重的要加大处罚力度。

**2) 政府审计要给予内部审计大力支持和业务指导。**政府审计和公共事业部门内部审计的目标是一致的，服务于政府的总体目标，都是为了保护国家利益、维护国有资产的安全和完整。《审计法》第29条也有明确的规定：“各部门、国有的金融机构和企业事业组织的内部审计，应当接受审计机关的业务指导和监督。”但随着高校内部审计体制的变化，政府审计对高校的内部审计的监督指导作用近几年有所削弱，对内部审计成果的利用也有减少。今后政府审计作为整个审计体系的业务管理者，应按照国家《审计法》的要求，对高校内部审计实施经常性的业务指导，对高校的内部审计运作过程中出现的问题，政府审计部门要积极与有关部门协调解决。

**3) 高校内部审计机构要努力工作，提高业务水平。**内部审计工作与国家审计不同，高校内审机构要根据现行国家法规政策，从本部门、本单位的实际出发，研究如何发挥内审机构对本单位的情况比较熟悉、对本单位管理的薄弱环节和关键部位看得准的优势，把内部审计的重点由查错防弊逐步过度到促进学校提高管理水平，特别是在高校产业化的过程中，高校的经济成分和收支规模越来越复杂化和多样化，高校内审机构更应该通过审计不断发现新问题、新情况，为高校逐步完善内部控制制度，提高财务管理水平提供服务。

（摘自：《发挥高校内部审计作用促进高校资金规范运作》）