**关于高等学校建立经济责任制加强财务管理的几点意见**

教财〔2000〕14号

各省、自治区、直辖市教委(教育厅)、财政厅(局)，国务院有关部委教育司(局)、财务司(局)，部属各高等学校:

　　“七五”以来，高等学校的财务工作按照国家有关规定和要求，结合学校特点，不断探索和发展，取得了显著成绩。多渠道筹措经费格局的基本形成，国家财政对高校投入和学校自筹经费的不断增长，各级领导和各部门对财务工作的日益重视，新的高校财务会计制度等法规的相继制定等，一方面显示出财务工作随着事业发展发生了很大变化，另一方面表明财务工作在学校稳定、改革和发展中越来越重要。高校财务工作为依法筹集事业资金，规范校内经济秩序，保障国有资产完整，提高经费使用效益，维护学校合法经济权益，促进教学、科研事业发展，起到了非常重要的作用。

　　但是，随着高教宏观管理体制改革和学校内部管理体制改革力度的不断加大，特别是随着高校办学自主权的不断扩大，当前，高校财务工作面临许多新的课题，也在改革的过程中产生了一些新的情况。1999年，审计署组织派出机构对国务院部门所属62所高校进行了审计，发现一些学校存在预算管理不严格，收费管理不规范，违规从事金融业务，挤占挪用专项资金，校办产业产权关系不明晰，未按新财务会计制度规定加强收入管理、支出管理和固定资产管理等问题。这些问题在其他高校也不同程度地存在，已经引起了中央有关领导和部门的高度重视。如不尽快解决，将会影响学校的各项改革与发展。因此，为了进一步加强和改进高等学校的财务工作，严肃财经纪律，提高财务管理水平，针对这些问题，根据新的《会计法》等国家有关财经法规、制度，特提出如下意见，请认真贯彻执行。

**一、高等学校必须逐步建立健全各级经济责任制**

　　高等学校建立健全各级经济责任制，是贯彻实施《高教法》、提高管理水平和避免财经工作失误的必然要求和有效途径。建立健全经济责任制的核心是将权利和义务相结合，使各级领导、各有关部门在经济工作中既要按规定行使权利，又必须按规定履行责任。

　　建立健全各级经济责任制，首先必须建立健全校(院)长经济责任制。高等学校的校(院)长是高等学校的法定代表人，对学校的财务工作负有法律责任，必须充分认识加强学校财务工作的重要性和紧迫性，严格执行国家的财经法规、制度，迅速采取强有力措施，认真防范和纠正一切违规违纪和财务管理方面的问题。

　　除按规定建立健全校(院)长经济责任制以外，高等学校必须按照“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。一级管好一级，一级带动一级，一直抓到每一个基层经济单位。经济责任制的内容应贯穿于高校财经工作的全过程，具体包括:

　　(一)日常预算收支的经济责任制。学校预算一经正式确定，就应成为全校经济工作的“指挥棒”，必须按管理层次将组织收入、控制支出的权利和责任落实到岗位、落实到人，各司其职，各负其责，在哪个层次上出现问题，其上一级必须及时采取措施予以解决并追究相应层次有关人员的责任。

　　(二)经济政策和财经制度制定与调整的经济责任制。学校必须明确规定各个层次制定、调整经济政策和财务制度的机构和人员，并保证学校各项经济政策和财务制度既符合国家有关规定，又统一协调。校内单位出台的政策必须服从于学校利益，不能政出多门、搞小集体政策;发现问题，校级经济政策制定者必须及时将有关情况报告校领导，并进行处理。

　　(三)财务管理体制确立与改变的经济责任制。学校财务工作必须坚持“统一领导”的原则，但实行“集中管理”还是“分级管理”，集中和分级分别如何管理，必须在不违反国家和主管部门有关规定的前提下，经校领导集体研究确定并明文颁布;一经确立，不得随意变更;凡不按规定设立的机构，必须予以撤销。

　　(四)财务主管人员任用与变动的经济责任制。校内各级财务主管人员的任用和变动，必须按干部管理权限逐级报批、备案。

　　(五)国有资产完整和保值增值的经济责任制。学校各级国有资产的管理要贯彻财物并重的原则，切忌重财轻物。要严格物资采购计划审批制度，按计划采购，建立健全物资入库、领用、维护、报废、转让制度，加强财务监督，保证国有资产的完整和安全。

　　(六)重大支出项目安排和对外投资的经济责任制。学校总体财务收支计划中，除必须确保日常性支出安排外，随改革发展需要，还需要安排一些金额较大的支出项目。对这些项目，必须组织反复、缜密的论证，按金额大小制定相应的决策签字负责制，谁签字谁负责。其中，基本建设项目尤其要严格按照国家规定的基建程序办事，明确项目负责人，确保规划严格、经费来源可靠、按工程进度及时拨付工程款项，不得拖欠，工程质量优良。学校的各项对外投资要谨慎论证、及时入帐、确保安全和有效益，坚决杜绝无效益投资。

**二、从多方面采取措施，确保经济责任制的建立健全和落实**

　　高等学校建立健全各级经济责任制是一项涉及面广、政策性强、任务复杂而又艰巨的工作，学校各级领导和人员、各有关部门必须齐心协力，互相配合，从多方面采取措施。

　　(一)必须围绕审计所发现的问题，有针对性地继续强化财务管理

　　学校各级领导和各有关部门要高度重视审计所提出的问题和建议，结合实际，总结经验教训，采取有效措施，对症下药，继续强化财务管理。

　　1、大力度地强化财会法制观念

　　会计工作是学校财经工作的基础。按照《会计法》规定，高等学校的校(院)长对学校的会计工作和会计资料的真实性、完整性负责。因此，高校的校(院)长首先必须根据本校业务需要责成人事部门提出设置财会机构的方案，并经校领导集体研究后，按干部管理权限配备、选用具备法定从业资格的财会人员;其次必须要求会计机构和会计人员依法设置会计帐薄，建立健全本校内部会计监督制度，保证会计机构、会计人员依法履行职责;不得授意、指使、强令会计机构和会计人员违法办理会计事项，伪造、变更或隐匿、故意销毁会计凭证、会计帐薄，编制、提供虚假财务会计报告;不得对依法履行职责、抵制违反会计法规定行为的会计人员实行打击报复;第三，必须认真审核本校编制的财务会计报告，并在报告上签名盖章，对报告的真实、完整承担责任;第四，必须明确校内其他各级领导在财经管理工作中的权利和责任。

　　校内各级领导必须认真学习贯彻国家的各项财会法规、制度，了解并掌握学校事业运行规律和财会工作规律。要按照事权和财权统一的原则，既按规定行使权力，努力开展工作，确保完成事业任务，又敢于承担责任，确保国家和学校利益不受损失。要自觉接受校内外审计、纪检监察等部门对财务工作的质询、检查、监督，发现问题及时纠正。

　　学校财经工作要坚持校(院)长负责制，坚持“一支笔”审批制度。有条件的学校应成立由学校主要领导负责的财经领导小组，统一领导协调学校的财经工作。学校财经工作要增加透明度、增强严肃性，与学校发展规划相适应的经费需求计划的制定、年度预算安排及执行、对外投资、重要财务岗位负责人的任免等重大财经工作应建立科学合理的工作程序，经过集体讨论，按照民主集中制的原则决定。要在严格遵守国家法规规定的基础上，结合实际，建立健全内部规章制度，确保有章可循。

　　2、进一步加强预算管理，严格禁止“小金库”

　　高等学校预算是国家预算的重要组成部分。学校预算必须坚持“量入为出，收支平衡”的总原则，不得编制超出学校综合财力能够承受的赤字预算;不得把有专项用途的专款、借款、捐款等视为学校自有资金编制预算。收入预算要积极稳妥，按照有关规定将各项收入全部列入预算，不得遗漏;不得将收入作为往来款项挂帐，坐收坐支;不得将学校所属二级单位的收入脱离学校财务统一管理;严禁学校各级各类单位设立“小金库”。支出预算要统筹兼顾、保证重点、勤俭节约，不得随意扩大支出范围，重复、虚列支出，挤占国家规定的专项资金。预算管理要建立科学的制度、规范的程序。

　　3、坚决杜绝乱收费行为

　　高等学校必须严格按照国家有关规定，切实加强对各种收费的管理。所有收费项目和标准，必须按规定的程序和权限报经有关教育、财政、物价部门核准。不得自立收费项目，自定或自行提高收费标准，不得以“赞助费”、“保证金”等名义向调整专业和艺术、体育类特长生收取国家规定学费之外的费用，变相“以钱买分”，更不得在收费时实行“双轨制”。

　　学校的所有收费收入，必须全部纳入学校财务部门统一核算，并按照“收支两条线”的原则严格管理;必须使用由财政部门统一印制或监制的收费票据，严禁用自制票据收费。属于预算外资金部分还应按照预算外资金管理的有关规定，将应缴财政专户的部分及时足额缴入财政专户，待财政部门审批返还后，方可作为事业收入，用于弥补教育经费的不足。

　　4、严格固定资产管理

　　高等学校必须建立健全固定资产管理制度，从购置、使用、保管、清理，到转让、报废都要有严格的审批程序。对于房屋、建筑物，以及大型、精密、贵重仪器设备，要专人负责并建立岗位责任制。对于非经营性固定资产转经营性资产，如对外投资、合作、入股等，要进行科学、严密的可行性论证，按照有关规定严格审批，确保资产的安全、完整。学校财务部门和其他有关管理部门要对固定资产定期清查盘点，保证帐、卡、物相符。对于盘盈、盘亏的固定资产，要查明原因，分清责任，及时处理。各高校还要提高固定资产的使用效益，避免闲置、重复购置和浪费现象。

　　5、切实加强对二级单位的财务管理和监督，规范校内结算中心的业务

　　高等学校必须结合校内管理体制改革对所属二级单位建立科学的运行机制和有效的内部控制制度，明确划分各单位在财务工作中的职责和权限。不得在管理上重校级轻基层。对重要的经济活动如对外投资、向银行贷款、收费立项和标准审定等应归口学校统一管理。对违反规定的二级单位应严肃处理，限期整改。二级单位的财务收支情况必须及时准确地反映在学校总体财务报表中。

　　高等学校校内结算中心的主要任务是适当集中财力，加强内部资金管理，防止体外循环，不得超出业务范围从事非法集资、高息揽存、储蓄或发放贷款等金融业务。

　　6、认真清理校办产业，进一步明晰产权关系

　　高等学校必须对所属校办产业进行一次彻底的清理，明晰学校与校办产业之间的产权关系。产权的划分，以投入的资本为依据，股份制企业根据学校持股额确定，合资企业按学校出资的比例划分，全部由学校投资的企业，其产权完全归学校所有。学校对校办产业的货币投入必须使用自有资金，不得挪用事业经费和代管经费;非货币投入包括房屋、设备等有形资产和技术、专利权、著作权、商标权等无形资产均应经评估合理计价，正确反映其价值。学校不得以事业经费和代管经费为校办产业的借贷款项作经济担保。

　　校办产业必须按照国家有关法规从事生产经营活动，并按照事企分开的原则和企业“两则”“两制”的要求，进行严格的成本核算。凡使用学校资源，包括学校事业编制的人力、财力、技术成果、仪器设备、房屋场地、水电通讯等均应合理计价，向学校交费。国家对校办产业减免的税金，体现了国家政策对教育的支持，学校应有支配权。校办产业应按照有关规定向学校上交利润和分成。其他实行承包等自主经营或独立核算的单位，也应实行全额成本核算，向学校上交有关费用和收益。

　　(二)必须做好各级经济责任人和各级财会人员的上岗培训工作

　　高等学校必须对各级经济责任人进行岗前培训，使其具备必要的经济、法律知识，具备懂法和依法办事的必要条件。学校要高度重视财会队伍建设，围绕中心工作，合理设置财经工作岗位，并按照择优聘用的原则，有计划地补充高素质人员。重点岗位要配备骨干人员。要建立定期轮岗制度，确保财会人员的合理流动。对于二级单位的财会人员，条件成熟的学校可采取委派制度。要根据《会计法》的规定，加强对财会人员的继续教育，并结合实际，制定行之有效的办法，定期对财会人员进行综合考核，奖优罚劣，充分调动会计人员爱岗敬业、当家理财的积极性。

　　(三)必须充分发挥内审机构的作用

　　高等学校内审机构是学校内部监督经费合理有效使用、帮助提高经费使用效益、保障学校经济活动健康有序开展的不可替代部门。建立经济责任制必须充分发挥内审机构的作用。要利用内审力量，建立健全各级经济责任人的离任审计制度。离任审计要在有关经济责任人任期结束前开展，审计结果要与其经济、行政利益直接挂钩，不能流于形式。内审发现的问题，必须严肃查处，不能大事化小，小事化了。重大问题，必须及时向上一级主管部门汇报。审计查出有触犯刑律的案件，必须及时移送司法机关，不得拖延耽误。同时，对内审工作也要建立严格的责任制度，一旦发现有该审未审、该处理不作处理的问题，必须追究有关人员的责任。

　　(四)必须与人事考核制度密切结合

　　高等学校建立各级经济责任制的核心是权责结合，有绩论奖，有过施罚，出发点与学校人事考核的基本目的相一致。各校必须将各级经济责任人财经工作实绩的考核纳入日常人事考核工作之中，使其经常化、制度化。要结合学校实际，对经济责任履行得好的单位和人员，给予物质或精神奖励，并作为将来晋级晋升的依据之一;对未认真履行职责的，则要提出批评，限期整改，并查处有关责任人员。

**三、为确保经济责任制的建立，教育部、财政部将组织专项检查**

　　高等学校建立健全各级经济责任制是一项十分必要、十分紧迫的工作。接此文件后，各高校要结合审计提出的问题和上述各项要求，迅速采取措施进行整改，并在三个月内将本校整改计划和建立经济责任制的具体方案报送主管部门，同时抄送有关财政部门和审计部门。为确保经济责任制的建立，教育部、财政部将从今年10月起，组织对此项工作的开展情况进行专项检查。检查后如发现仍有未对照审计问题进行整改和未按规定建立经济责任制的学校，将对其主要负责人作出严肃处理。

教育部 财政部

二〇〇〇年六月十二日