

## 疾风知劲草，风险识良规

### ——高校及中小学校财务制度新规要点分析

“问渠那得清如许，为有源头活水来”，进一步规范高等院校及中小学校的财务行为，加强财务管理和监督，提高资金使用效益，是这两年教育行业重点关注的问题。为了促进高等院校和中小学校事业健康发展，财政部与教育部于2022年6月30日印发了《高等学校财务制度》（财教〔2022〕128号，以下简称“2022年《高校财务制度》”），并于2022年7月14日印发了《中小学校财务制度》（财教〔2022〕159号，以下简称“2022年《中小学校财务制度》”）。这两份财务制度都是修订文件，对于高等院校及中小学校而言，修订的原则和内容既有相似之处，又各有特点。更为重要的是，这些修订的内容也体现出国家对于学校财务管理的政策导向，能够指导各类学校在运营管理中做到合法合规。

2022年《高校财务制度》是自1997年财政部、国家教委首次印发《高等学校财务制度》（财文字〔1997〕280号，以下简称“1997年《高校财务制度》”）以来的第三个正式版本。1997年《高校财务制度》共十三章，五十四条，自1997年1月1日起施行。2012年12月19日，财政部、教育部印发了《高等学校财务制度》的修订版（财教〔2012〕488号，以下简称“2012年《高校财务制度》”），自2013年1月1日起施行。相较于1997年《高校财务制度》，2012年《高校财务制度》新增了“成本费用管理”的章节，共十四章，条文数增至七十

六条。2022年《高校财务制度》相较于2012年《高校财务制度》，删除了“成本费用管理”章节的内容，恢复至十三章，条文数量也相应删减至七十四条。

《中小学校财务制度》在历史上同样经历了两次修订。1997年财政部、国家教委首次印发《中小学校财务制度》（财文字〔1997〕281号，以下简称“1997年《中小学校财务制度》”），共十三章，五十五条，自1997年1月1日起施行。2012年12月21日，财政部、教育部印发了《中小学校财务制度》（财教〔2012〕489号，以下简称“2012年《中小学校财务制度》”），自2013年1月1日起施行。相较于1997年《中小学校财务制度》，2012年《中小学校财务制度》在章节数量上保持一致，但条文数量增至七十七条。2022年《中小学校财务制度》全文仍保持十三个章节，条文数量较2012年《中小学校财务制度》增至八十四条。

#### 一、2022年《高校财务制度》与2022年《中小学校财务制度》相似的修订要点

##### （一）加强党对学校财务工作的领导

2022年《高校财务制度》明确了高等学校财务工作实行党委领导下的校（院）长负责制，2022年《中小学校财务制度》明确了中小学校财务管理实行党组织领导的校长负责制。

另外，两者均要求学校配备具有财务专业素养、

财务管理背景的校领导、专业财务管理人员。2022年《高校财务制度》第七条规定，高等学校应当在校级行政领导班子设置总会计师岗位或配备具有财务管理背景的副校级行政领导成员，协助校（院）长管理学校财务工作。而2022年《中小学校财务制度》第七条也明确规定了中小学校应当指定专人主管财务工作，配备财务、会计人员，并根据需要合理设置财务部门，对学校的各类经济活动实施管理、核算和监督。

## **(二) 财务制度的适用范围**

两者均明确规定了本制度适用于各级人民政府举办的学校，即两份财务制度均是针对公办学校制定，但同时也规定了社会力量举办的学校“可以参照本制度执行”。根据教育行政部门的执法惯例，实践中一般也会要求民办学校也要适用上述两份财务制度。

## **(三) 以收定支、入库管理的支出预算**

《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）第十四条，及2022年新修订的《事业单位财务规则》（财政部令第108号）第二十二条，均明确了预算支出应当实行项目库管理。这两份财务制度的修订也引入了同样严格的项目库管理制度，进一步加强预算管理，严格规范资金使用。2022年《中小学校财务制度》第三十一条及2022年《高校财务制度》第二十七条均规定，学校应当将各项支出全部纳入学校预算，实行项目库管理，建立健全支出管理制度，未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。对此，学校应细化预算收支，以收定支，对各项可能发生的支出全部纳入学校统一预算。另外，学校应当充分利用项目库，将未来可能发生支出的计划转化成具体项目，落入项目库的管理，并根据制度等待资金安排。

## **(四) 高效利用、配置科学的资产管理**

在资产管理方面，2022年《高校财务制度》第四十四条及2022年《中小学校财务制度》第四十八条均规定了学校应当建立健全资产管理制度，明确资产使用人和管理人的岗位职责，按照国家规定设置国有资产台账，加强和规范资产配置、使用和处置管理，维护资产安全完整，提高资产使用效率。

在资产配置的方式上，2022年《高校财务制度》第四十五条及2022年《中小学校财务制度》第四十九条规定，学校应当根据依法履行职能和事业发展的需要，结合资产存量、资产配置标准、绩效目标和财政承受能力配置资产。优先通过调剂方式配置资产。不能调剂的，可以采用购置、建设、租用等方式。

为防止“在建工程”长期挂账，2022年《高校财务制度》第四十八条和2022年《中小学校财务制度》第五十三条，规定在建工程达到交付使用状态后最长一年内应当办理工程竣工财务决算和资产交付使用，不能久拖不决，不能长期列为在建工程。

## **(五) 规范准确、优化核算的两份报告**

为适应我国政府“双功能、双基础、双报告”的会计改革要求，两个财务制度均对原来涉及财务报告的章节进行了相应调整，在原有要求提供财务报告的基础上，加入了提供决算报告的要求。其中明确了财务报告、决算报告均由相应的报表和分析两部分构成，且规定了财务报表与决算报表、财务分析与决算分析的具体内容。2022年《高校财务制度》还进一步明确了财务分析、决算分析中设置的指标所应反映的主要内容，并且在第六十一条、六十六条引入“管理会计报告”的概念，反映出我国高等学校将逐步推行管理会计工作。

## 二、2022年《高校财务制度》与2022年《中小学校财务制度》各自重要的修订要点

### (一) 高等学校：明确科技成果收益管理

科技是第一生产力。积极推动高校科技成果转化，完善转化收益管理，是加快实施创新驱动发展战略，促进科技与经济结合的重要途径。经科研、开发产生的科技成果具有实用价值，利用好、推广好科技成果可形成进一步的新技术、新工艺，甚至推动新产业的诞生和发展。但多年前由于高校科研人员考核制度不合理、知识产权保护不全面、科技成果收益权属不明确等原因，高校科技成果转化面临很多障碍。2015年8月29日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过了《中华人民共和国促进科技成果转化法》（主席令第32号，以下简称“《科技成果转化法》”）的修订。

《科技成果转化法》第十七条规定，国家鼓励研究开发机构、高等院校采取转让、许可或者作价投资等方式，向企业或者其他组织转移科技成果。第四十三条规定，高等院校转化科技成果所获得的收入全部留归本单位。为落实《科技成果转化法》的相关要求，2022年《高校财务制度》新增第四十九条第3款规定，高等学校对其持有的科技成果，可按规定自主决定转让、许可或者作价投资，转化科技成果所获得的收入全部留归本单位。虽然上至国家法律，下至地方规章对科技成果转化均有相关规定，但高校仍应结合自身的实际情况，制定高校科技成果转化的管理办法或实施细则，对科技成果转化流程、收益分享进一步细化，同时应按高校财务规范对成果收入依法处置。

### (二) 中小学校：以公益性和非营利为导向

中小学校伙食费收入是中小学校收入的重要组成部分，食堂的管理模式也不尽相同。2022年《中小学校财务制度》第十条进一步明确了中小学

校食堂应当坚持公益性和非营利性原则，而且将食堂的管理细分为学校自主经营、委托经营、配餐托餐三种供餐模式，分别提出相应的财务管理要求。

学校自主经营食堂为学生提供就餐服务的，财务活动纳入学校财务部门统一管理，可在学校现有账户下分账核算，真实反映收支状况，并定期公开账务。如有结余，应当转入下一会计年度继续使用。

学校采用委托方式经营食堂为学生提供就餐服务的，应当加强监督管理，不得向被委托方转嫁建设、修缮等费用。

学校采用配餐或托餐方式为学生提供就餐服务的，餐费可由学校统一收取并按照代收费管理。

### (三) 高等学校及中小学校对于学校对外投资及负债管理的要求不同

2022年《高校财务制度》第五十条明确规定，高等学校应当严格控制对外投资，利用国有资产对外投资应当有利于事业发展和实现国有资产保值增值，符合国家有关规定，经可行性研究和集体决策，按照规定的权限和程序进行。高等学校不得使用财政拨款及其结余进行对外投资，不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资。国家另有规定的除外。

与之相比，2022年《中小学校财务制度》对于学校对外投资的规定更为细致和严格。该制度第五十五条明确规定：①非义务教育阶段学校应当严格控制对外投资。利用国有资产对外投资应当有利于事业发展和实现国有资产保值增值，符合国家有关规定，经可行性研究和集体决策，按照规定的权限和程序进行。不得使用财政拨款及其结余进行对外投资，不得从事股票、期货、基金、企业债券等投资。②义务教育阶段学校不得对外投资。

相应的，高等学校和中小学校在负债管理的财务规定中也不相同。2022年《高校财务制度》第五

十七条明确规定，高等学校不得违反规定融资或者提供担保，不得以任何方式直接或间接替地方政府及其部门融资或者提供担保，严禁新增地方政府隐性债务。

与之相比，2022年《中小学校财务制度》第六十五条明确规定，严禁义务教育阶段学校举借债务，非义务教育阶段学校不得违反规定举借债务。中小学校不得提供担保，不得替地方政府及其部门举借融资。中小学校负债管理更为严格。

### 三、学校财务制度新规下的政策导向分析

总的来看，2022年《高校财务制度》的修订幅度虽然没有2022年《中小学校财务制度》的修订幅度大，但是两者的修改都是以进一步规范学校的财务行为，加强财务管理和监督，提高资金使用效益，促进教育事业健康发展为目的，从学校的财务

管理体制、预算管理、收入和支出管理，到结转和结余管理、专用基金管理、资产管理、负债管理，再到财务清算和财务监管，贯穿了学校财务管理的各个环节，不可否认国家对于各类公办学校及非营利性民办学校的财务管理大大加强了监管。

结合教育部、发展改革委、财政部、市场监管总局、新闻出版署于2020年印发的《关于进一步加强和规范教育收费管理的意见》（教财〔2020〕5号）以及各地教育部门陆续发布的《关于做好非营利性民办学校收费账户备案工作的通知》等文件，“疾风知劲草，风险识良规”，我们郑重建议各类学校一定要注重财务管理的专业化、会计核算的规范化、资产管理的高效化，全方位保障学校资产安全，为推动学校正常运转、促进教育事业健康发展保驾护航。

余 苏 合伙人 电话：86 20 2805 9016 邮箱地址：yus@junhe.com  
梁颂轩 律师 电话：86 20 2805 9028 邮箱地址：liangsx@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

