

高校六大专项政策解读及案例分析

一、六大专项概括

中央高校预算拨款体系包括基本支出和项目支出两部分。其中，基本支出主要用于高校的正常运转和完成日常工作任务，项目支出主要用于高校完成特定的工作任务或事业发展目标。目前项目支出体系包括以下六项：

（一）六大专项名称

中央高校**改善基本办学条件**专项资金；中央高校**教育教学改革**专项资金；中央高校**基本科研业务费**；中央高校建设**世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金**（简称“引导专项”）；中央高校**捐赠配比**专项资金；中央高校**管理改革等绩效拨款**。

（二）六大专项涵义及由来

由来：2015年，财政部、教育部联合发布了《关于改革完善中央高校预算拨款制度的通知》（财教〔2015〕467号）完善了基本支出体系，将学生资助经费由项目支出转列基本支出，重构项目支出体系，对原13个项目¹优化整合成六大专项，形成基本支出与项目支出“1+6”的制度体系。

下面来看看各专项的内涵：

1.中央高校改善基本办学条件专项资金。由现行中央高

¹（教育类项目支出预算拨款共分为六大类：重点引导类，如“211工程”专项经费、“985工程”专项经费、“2011”协同创新计划专项经费等；改善办学条件类，如中央高校改善基本办学条件专项经费；绩效引导类，如绩效拨款、捐赠配比专项经费；学生资助类，如国家奖助学金、国家励志奖学金；国际交流类，如留学生经费、孔子学院拨款；其他类，如本科教学工程专项经费、中央高校基本科研业务费、基础学科拔尖创新人才专项经费等）

校改善基本办学条件专项资金、附属中小学改善基本办学条件专项资金、中央高校发展长效机制补助资金整合而成，支持中央高校及附属中小学改善基本办学条件。

2.中央高校教育教学改革专项资金。由现行本科教学工程、基础学科拔尖学生培养专项资金整合而成，支持中央高校深化教育教学改革，提高教学水平和人才培养质量。

3.中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金。在“985工程”、“211工程”、优势学科创新平台、特色重点学科项目、“高等学校创新能力提升计划”以及促进内涵式发展资金等基础上整合而成，引导中央高校加快推进世界一流大学和一流学科建设以及特色发展，提高办学质量和创新能力。用于学科建设、人才队伍建设、协同创新中心建设、国际交流合作等方面。

4.中央高校基本科研业务费。延续项目，对中央高校基本科研活动进行稳定支持。用于中央高校开展自主选题科学研究。

5.中央高校捐赠配比专项资金。延续项目，引导和激励中央高校拓宽资金来源渠道，健全多元化筹资机制。按照政策对中央高校接受的社会捐赠收入进行配比，由中央高校按照规定统筹使用。

6.中央高校管理改革等绩效拨款。延续项目，引导中央高校深化改革、加强管理。由中央高校按照规定统筹使用。

二、专项管理制度

（一）目前适用的管理办法

预算改革后，2016-2018年，各大专项陆续修订资金管理办法，重点关注各资金使用有哪些改变，新政策有哪些新要求。

1. 中央高校改善基本办学条件专项资金管理办法（财科教〔2017〕3号）²

支出范围：

房屋修缮：为开展教学、科研、社会服务、文化传承创新等工作所需房屋建筑物的必要维修、加固和改造。（原修购专项管理规定：连续使用年限在**15**年以上的房屋，或者按照国家有关规定，经鉴定属于**危险性房屋**的维修）

设备资料购置：购置教学、实验、实习实践、校园公共服务体系建设所必需的仪器设备、**文献资料**（含电子图书及数据库）等。（原修购专项管理规定：**教学、实验**服务的仪器设备和**图书**等购置）

² 本办法自2017年1月1日起施行。《财政部 教育部关于进一步改善中央级普通高校附属中小学基本办学条件的意见》（财教〔2011〕5号）、《财政部 教育部关于建立健全中央高校发展长效补助机制的通知》（财教〔2013〕178号）同时废止，《中央级普通高校房屋修缮和仪器设备购置专项资金管理办法（试行）》（财教〔2001〕74号）、《中央级科学事业单位修缮购置专项资金管理办法》（财教〔2006〕118号）未沿用。

原《改善普通高中学校办学条件补助资金管理办法》补助资金主要用于支持普通高中学校校舍改扩建、配置图书和教学仪器设备以及体育运动场等附属设施建设。严禁用于偿还债务；严禁用于平衡预算、发放人员经费。《财政部 教育部关于建立健全中央高校发展长效补助机制的通知》（财教〔2013〕178号）支出范围：重大建设发展项目的装修、装饰、设施配套等辅助设施和配套工程；大型维修改造和仪器设备购置（网络通讯照明安全）及其他。

基础设施改造：师生正常学习、工作、生活、人身安全等所需的水电气暖、道路、网络、照明、节能、绿化、消防、安防等基础设施维修改造。（原修购专项管理规定水暖电气道路维修，长效补助机制网络通讯照明安全）

建设项目配套工程：重大建设发展项目的装修、装饰、设施配套等辅助设施和配套工程。（长效补助机制）

2. 中央高校教育教学改革专项资金管理办法（财科教〔2016〕11号）

原“质量工程”专项资金，主要用于支持以下六方面工作：
（一）**专业结构调整**与专业认证（二）**课程、教材建设**与资源共享（三）**实践教学与人才培养模式改革创新**（四）**教学团队与高水平教师队伍建设**（五）**教学评估与教学状态基本数据公布**（六）**对口支援西部**地区高等学校。

2016年7月，经商财政部，印发《教育部关于中央部门所属高校深化教育教学改革的指导意见》（教高〔2016〕2号），提出七大主要任务（黄字部分）。2017年1月印发《中央高校教育教学改革专项资金管理办法》（财科教〔2016〕11号）针对以上七大任务，提出教育教学改革专项资金用途，其中教育教学改革和拔尖人才培养被单列出来。2018年，教育部出台了《基础学科拔尖学生培养计划 2.0》（教高〔2018〕8号）《教师教育振兴行动计划（2018—2022年）》（教师〔2018〕2号）《教育部关于加快建设高水平本科教育全面

提高人才培养能力的意见》（教高〔2018〕2号）等，对基础学科拔尖人才培养和教师教育，本科教育等方面提出了新的要求。

3. 《中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金管理办法》（财科教〔2017〕126号）³

支出范围包括与世界一流大学和一流学科建设以及特色发展相关的人员经费、设备购置费、维修费、业务费等，其中人员经费支出主要用于培养、引进、聘任学术领军人才和建设优秀创新团队，对其使用管理提出了聚焦世界一流大学和一流学科建设，加大对高层次人才的激励和不得用于在全校范围内普遍提高人员薪酬待遇等具体要求。

4. 中央高校基本科研业务费管理办法（财教〔2016〕277号）⁴

与以往预算细化至科目，开支标准严格限定不同的是，当前的基本科研业务费使用范围和开支标准，由中央高校按照国家有关规定，结合实际情况确定，支出更为灵活。

5. 中央高校捐赠配比专项资金管理办法（财科教〔2018〕129号）⁵

2009年起，中央财政设立了中央高校捐赠配比专项资

³ 2018年1月1日起施行《中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金管理办法》。《财政部 教育部关于印发〈“985工程”专项资金管理办法〉的通知》（财教〔2010〕596号）和《财政部 国家发展改革委 教育部关于印发〈“211工程”专项资金管理办法〉的通知》（财教〔2003〕80号）同时废止。

⁴ 2016年9月财政部印发《中央高校基本科研业务费管理办法》（财教〔2016〕277号），自2009年开始施行的《中央高校基本科研业务费专项资金管理暂行办法》就此废止。

⁵ 2018年12月1日起施行新办法。《中央级普通高校捐赠收入财政配比资金管理暂行办法》（财教〔2009〕275号）同时废止。

金。原捐赠配比专项资金优先用途发生改变，配比金额也发生改变，原来只对高校申报的货币资金单笔捐赠额在**10万元以上（含10万元）**的项目实行配比，不足**10万元**的项目不予配比。新办法规定对师范等捐赠基础相对薄弱的中央高校申报的单笔**1万元（含）**以上的合格捐赠收入实行配比。新办法加强了经费核查处罚力度，对于核查中发现的不合格捐赠收入，所涉及配比金额从下一年的配比资金预算中予以全额扣减，不足扣减的，依次扣减中央高校管理改革等绩效拨款、基本支出财政拨款。核查中发现的不合格捐赠收入在**500万元**以下的，除全额扣减外，在中央高校范围内予以通报；**500万元（含）-2000万元**的，除全额扣减外，停止该校捐赠配比申报资格一年；**2000万元（含）**以上的，除全额扣减外，停止该校捐赠配比申报资格两年。如发现中央高校在项目申报、资金管理中存在违法违规行为，将按照《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定严肃处理。

6.中央高校管理改革等绩效拨款管理办法（财科教〔2017〕2号）

本办法自**2017年2月1日**起施行。《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》（财教〔2011〕39号）同时废止。

旧办法：预算执行绩效奖励资金应主要用于学校发展，

优先用于加强财务管理基础和基层建设、提高财务管理信息化水平等方面，不得用于发放人员工资、奖金、津补贴和福利支出，不得支付罚款、捐赠、赞助、投资等。

绩效拨款的使用范围和支出标准由中央高校按照国家有关规定和本办法精神，结合实际情况确定，但不得用于工资、奖金、津补贴及其他福利支出等人员经费，不得用于**基本建设、偿还贷款、支付罚款、捐赠、赞助、投资等支出**，不得用于按照国家规定不得列支的其他支出。

三、常见违规问题

（一）共性违规问题

- 1.超范围列支专项经费
- 2.专项经费未实行专款专用，存在截留、挤占、挪用专项资金的行为
- 3.项目预算执行缓慢
- 4.项目预算执行与绩效目标存在较大偏差
- 5.因管理不善导致资产重复配置、毁损或效益低下
- 6.未按照政府采购有关法律制度规定执行政府采购

（二）个别限制规定

- 1.中央高校改善基本办学条件专项资金管理办法

旧：《财政部关于印发《中央及科学事业单位修缮购置专项资金管理办法》的通知》（财教【2006】118号）：凡涉及中央级普通高等学校长期出租或转为对校办企业投资

的房屋、基础设施等的维修改造费用，不应包括在修购专款之内。

新：第九条 专项资金不得用于以下用途：

- （一）中央基建投资已安排的项目。
- （二）非学校产权、长期对外出租或校办企业的房屋、基础设施等维修、加固和改造项目。
- （三）非学校产权的家属楼等维修、加固和改造项目。
- （四）购置公务用车。
- （五）超标准、豪华建设项目。
- （六）低水平、重复建设项目。
- （七）物业费、设施设备运行维护费等日常公用支出。
- （八）工资、奖金、津补贴和其他福利支出等人员经费。
- （九）捐赠、赞助、投资、支付罚款以及偿还贷款等。
- （十）准备不充分、不具备实施条件的项目。

2. 中央高校教育教学改革专项资金管理办法

原“质量工程”专项资金不得用于土建、各种罚款、还贷、捐赠赞助、对外投资以及与“质量工程”项目无关的其他支出。

第十条 专项资金应当按照本办法规定的开支范围办理支出，不得用于基本建设；不得购置单价 40 万元以上的大型仪器设备（原可）；不得分摊学校公共管理和运行费用（新增）；不得作为其他项目的配套资金（新增）；不得用于偿还贷款、支付罚款、捐赠、赞助、投资等支出；也不得用于

按照国家规定不得列支的其他支出（新）。

3. 基本科研业务费管理办法

原基本科研业务费不得开支有工资性收入的人员工资、奖金、津补贴和福利支出，不得购置大型仪器设备，不得分摊学校公共管理和运行经费，不得偿还学校债务，不得支付罚款、捐赠、赞助、投资等。

第十四条 基本科研业务费不得开支有工资性收入的人员工资、奖金、津补贴和福利支出；不得购置 40 万元以上的大型仪器设备（新）；不得分摊学校公共管理和运行费用；不得作为其他项目的配套资金（新）；不得用于偿还贷款、支付罚款、捐赠、赞助、投资等支出；也不得用于按照国家规定不得列支的其他支出（新）。

4. 中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金管理办法

“第十二条 人员经费支出主要用于培养、引进、聘任学术领军人才和建设优秀创新团队等，其使用管理应当符合以下要求：

……

（二）严格执行国家关于事业单位绩效工资制度的有关规定，有利于建立健全规范有序的内部收入分配制度，人员经费支出应当聚焦世界一流大学和一流学科建设以及特色发展，加大对高层次人才的激励，不得用于在全校范围内普

遍提高人员薪酬待遇。

……

第十三条 “引导专项”不得用于偿还贷款、支付罚款、捐赠、赞助、对外投资等支出，不得用于房屋建筑物购建等支出，不得作为其他项目的配套资金，也不得用于按照国家规定不得开支的其他支出。”

5. 中央高校捐赠配比专项资金管理办法

旧办法：不得用于偿还债务、发放教职工工资和津补贴、日常办公经费等。

第十二条 配比资金……不得用于偿还贷款、发放教职工工资和津补贴、支付罚款、捐赠、赞助、对外投资等支出。……

6. 中央高校管理改革等绩效拨款管理办法

原办法：不得用于发放人员工资、奖金、津补贴和福利支出，不得支付罚款、捐赠、赞助、投资等。

第五条 不得用于工资、奖金、津补贴及其他福利支出等人员经费，不得用于基本建设、偿还贷款、支付罚款、捐赠、赞助、投资等支出，不得用于按照国家规定不得列支的其他支出。

四、典型违规案例

略

五、专项经费绩效评价与监督

(一) 实施绩效监控，开展绩效自评，报送自评报告

年度终了，中央高校应将各专项经费对照设定的绩效目标，开展资金使用绩效自我评价，形成年度绩效自评报告，并经主管部门汇总后，于次年4月底前报送主管部门、财政部。加强对专项资金使用的监督管理，自觉接受审计、监察、财政及主管部门的监督检查。

（二）加强预算执行管理，建立预算安排与预算执行、实施绩效挂钩的奖惩机制

财政部、教育部将把预算执行情况及绩效评价结果作为下一年度资金分配的重要因素，对执行缓慢或与绩效目标存在较大偏差的中央高校相应采取减少或暂停安排专项资金等措施。

《中央高校基本科研业务费管理办法》规定“中央高校要切实加强基本科研业务费的预算执行管理，建立预算安排与预算执行、实施绩效挂钩的奖惩机制。对未按照校内管理要求自行调整经费用途、预算执行进度缓慢或实施效果差的项目，应当采取调整和扣减当年预算、暂停安排以后年度预算等措施，强化激励约束。”

《中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金管理办法》规定“注重绩效，动态调整。加强绩效管理和追踪问效，根据有关评估评价结果、资金使用管理等情况，动态调整支持力度，强化激励约束。”

（三）对违规行为暂停或核减预算，并对相关人员和单

位进行处罚

中央高校应当严格遵守国家财政财务制度和财经纪律，规范和加强内部管理，自觉接受审计、监察、财政及主管部门的监督检查。如发现专项资金有截留、挤占、挪用资金的行为，以及因管理不善导致资金浪费、资产毁损、效益低下的，主管部门、财政部将视情节暂停或核减其以后年度预算，并按照《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定处理。

对捐赠配比资金核查中发现的不合格捐赠收入，所涉及配比金额从下一年的配比资金预算中予以全额扣减，不足扣减的，依次扣减中央高校管理改革等绩效拨款、基本支出财政拨款。核查中发现的不合格捐赠收入在 500 万元以下的，除全额扣减外，在中央高校范围内予以通报；500 万元（含）-2000 万元的，除全额扣减外，停止该校捐赠配比申报资格一年；2000 万元（含）以上的，除全额扣减外，停止该校捐赠配比申报资格两年。如发现中央高校在项目申报、资金管理中存在违法违规行为，将按照《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》等有关规定严肃处理。

具体处分办法如下：

《处罚处分条例》第六条“国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。

对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：（一）以虚报、冒领等手段骗取财政资金；（二）截留、挪用财政资金；（三）滞留应当下拨的财政资金；（四）违反规定扩大开支范围，提高开支标准；（五）其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。”

《处罚处分条例》第七条“财政预决算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定的行为之一的，责令改正，追回有关款项，限期调整有关预算科目和预算级次。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级处分；情节严重的，给予撤职处分：（一）虚增、虚减财政收入或者财政支出；（二）违反规定编制、批复预算或者决算；（三）违反规定调整预算；（四）违反规定调整预算级次或者预算收支种类；（五）违反规定动用预算预备费或者挪用预算周转金；（六）违反国家关于转移支付管理规定的行为；（七）其他违反国家有关预算管理规定的行为。”

《中华人民共和国预算法》（2014年修正）第九十三条“各级政府及有关部门、单位有下列行为之一的，责令改正，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予

降级、撤职、开除的处分：（一）未将所有政府收入和支出列入预算或者虚列收入和支出的；（二）违反法律、行政法规的规定，多征、提前征收或者减征、免征、缓征应征预算收入的；（三）截留、占用、挪用或者拖欠应当上缴国库的预算收入的；（四）违反本法规定，改变预算支出用途的；（五）擅自改变上级政府专项转移支付资金用途的；（六）违反本法规定拨付预算支出资金，办理预算收入收纳、划分、留解、退付，或者违反本法规定冻结、动用国库库款或者以其他方式支配已入国库库款的。”

《中华人民共和国预算法》（2014年修正）第九十五条“各级政府有关部门、单位及其工作人员有下列行为之一的，责令改正，追回骗取、使用的资金，有违法所得的没收违法所得，对单位给予警告或者通报批评；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：（一）违反法律、法规的规定，改变预算收入上缴方式的；（二）以虚报、冒领等手段骗取预算资金的；（三）违反规定扩大开支范围、提高开支标准的；（四）其他违反财政管理规定的行为”。