

高校归口经费精细化管理之我见

翟志华(教授)

(无锡商业职业技术学院 江苏无锡 214063)

【摘要】 本文主要阐述了归口经费管理中存在的预算编制过粗、预算标准难定、使用范围不明、挤占挪用屡有发生、使用结构欠佳、使用责任不明、缺乏绩效考评等问题,认为需通过管理制度精细化、细化使用范围、公开定额标准、规范业务流程、明确使用结构、重视绩效评价、实施财务智能化管理、实行责任追究等措施来解决。

【关键词】 高校 归口经费 精细化管理

为明确预算经费使用责任,全面提高资金使用效率,严格财务开支范围和审批权限,强化预算经费管理,在高校内依据经费管理权限,可将经费划分为部门经费与归口经费。归口经费指由职能部门负责归口管理的经费。例如:归口办公室管理的经费有会议费、交通费、业务招待费、行政印刷费;归口人事处管理的经费有人才引进费、缺编费、劳务费、培训费、探亲费、人员支出、离退休金;归口教务处管理的经费有技能活动费、毕业证书费、公共课程补贴、教师教材费、评估费、招生费、督导办公费、教材建设费、课程建设费;归口后勤与产业管理处管理的经费有购房补贴、水电费、绿化费、租赁费、租车费、排环费、物业管理费、其他费用等。

归口经费因为只能用于某种工作,类似于专项支出、项目支出、专用资金等,在经费支出内容上有明显的排他性。归口经费具有如下特点:一是用于某种专门工作,具有专用性质;二是按项目独立建账、单独核算;三是资金来源于财政拨款、其他上级单位拨款、产学研合作收入等。

一、归口经费管理中存在的问题

1. 预算编制过粗。在编制归口经费预算时,由于归口部门缺乏对某项工作的全面掌握,加之财务部门不了解各部门的具体业务,造成归口经费笼统化和大额化。如招生费多少万元,却看不出它的具体项目用途。预算编制过粗不利于归口经费的立项评估,也不利于归口经费使用绩效的考核。

2. 预算标准难定。预算标准即定额标准,是预算的根本。目前制定预算标准的方法有统计方法、经验评估法等。统计方法也称为历史性标准,是以高校前几年记录的数据为基础,并依据同行的统计数据确立的预算定额。这种预算定额方法的最大缺陷是预算申报者往往借口预算编制者对实际缺乏了解,就认为预算定额过低。经验评估法是指根据专家的经验判断确定预算定额的方法。在实际工作中,由于有些活动没有统计数据 and 资料可以利用,因而只能根据经验分析和判断制定预算定额。这种方法的缺点是其制定过程缺乏精确性和科学性,因此更容易引起预算申报者的不信任。

3. 使用范围不明。由于没有制定出各种归口经费管理办

法与使用细则,以致归口经费的使用缺乏根据,导致一些资金在使用过程中随意性很大。如学生活动费,只能列支与学生活动相关的办公费(笔墨、纸张、颜料、电池等)、印刷费(复印、电脑刻字、喷绘、奖状、请柬等)、演出或比赛费用(场地费、胶卷及彩扩、磁带或碟片、演出或比赛服装费、活动评选名次的奖金奖品费、竞赛评委或裁判员的劳务费等)、交通费(车船票、租车船费、市内交通费等)、少量报纸杂志及资料费、重病学生慰问费、工作研讨活动费等发生的支出。但由于缺乏明文规定,以致造成这些支出无边无沿,存在很大的随意性。

4. 挤占挪用屡有发生。主要是在同一部门既有部门经费又有归口经费的情况下,一些归口部门在经费使用上尽量千方百计地挤占挪用归口经费,造成归口经费短缺,而部门经费剩余,该归口部门经费似乎精打细算的假象。

5. 使用结构欠佳。使用结构是指归口经费总额中各分项的组合及其各自所占的比重。使用结构反映了一个时期的重点工作,其优化与否关系着这项工作在一定财力下的绩效。但由于在分配归口经费时并没有明确界定,因此造成归口经费使用结构欠佳。如在学生活动费中,某高校掌握该项经费的部门用于招待的比重平均达 27.97%,最高者达 45.64%;而在学生就业费中,该高校掌握该项经费的部门用于招待和劳务及奖励发放的比重平均达 52.24%,最高者达 99.35%,最低者也有 65.39%。这些问题皆因制度过粗、管理缺失所致。

6. 使用责任不明。目前高校对归口经费使用权限和审批流程也作了一些规定,例如:1 000 元以内由归口部门主要负责人审批,报分管院领导批准后办理;1 000 元以上 10 000 元以内,由归口部门主要负责人审批;10 000 元以上 50 000 元以内,由归口部门主要负责人审批,报分管院领导同意和分管财务院领导批准后办理;50 000 元以上 100 000 元以内,由归口部门主要负责人审批,分管院领导、分管财务院领导同意后报院长批准后办理;100 000 元以上的,由归口部门主要负责人审批,经院党委会研究审定后委托分管财务院领导签批,同时附院党委会决议执行单方可办理。并规定:凡使用归口经费的系(部、处)应事前与归口部门沟通一致。尽管有上述规

定,但由于使用归口经费的系(部、处)往往越过归口部门而直接向分管院领导请示,加之缺乏责任考核约束,导致在归口经费使用上明显存在一些疏漏。

7. 缺乏绩效考评。归口经费经过年初预算确定后,常常出现“重投入、轻管理”,“重预算安排、轻追踪问效”的问题。高校缺乏绩效管理的专门部门,财务、审计、监察等部门虽可以负责归口经费的绩效考评,但专业能力与权威性均不足以完成这种全方位、多角度、全面性的工作。

二、高校归口经费精细化管理的建议

1. 管理制度精细化。制定完善的制度是管好用好归口经费的重要措施,是归口经费精细化管理目标的基础。高校归口经费精细化管理制度建设:首先要加强政策制定,政策不仅要符合国家、省及财政与教育主管部门的规定,而且要从实际出发,结合校情,突出可操作性;其次要强化制度执行,制度一旦制定,必须有具体化、细致化的实施细则,将归口经费管理制度细化到执行中的每个岗位、人员、环节与关键控制点,保证制度有效执行;再次要强化制度反馈,对制度执行过程中出现的问题,要查找原因,采取措施予以及时改进。

2. 细化使用范围。财务部门在编制预算前,必须与归口经费的职能部门充分协商,明确该归口经费的使用范围。职能部门的申报资料必须真实、齐全。财务部门在收到职能部门的申报资料后,需要组织使用部门、审计部门等联合论证,对归口经费的可行性进行认真分析。如归口教务处的实训耗材费用使用范围,应当明确为教学计划内课程教师和学生用于实验实训的材料;教学计划内规定的课程实训交通费用直接用于实训室维持的保洁消耗、纸张等费用支出。在此基础上,再编制各项归口经费,以提高归口经费预算编制水平。

3. 公开定额标准。对归口经费的定额标准,一是运用统计方法,以高校在各个历史时期活动的数据、记录为基础,并参考同类高校的统计数据,结合当前的实际,从而对归口经费确定出一个兼顾高校当前与长远发展的标准。二是运用经验评估法,经验评估法是指根据专家的经验 and 判断确定归口经费标准的方法。在实际工作中,由于有些活动没有统计数据 and 资料可以利用,高校没有这方面的实践,因而只能根据经验分析和判断制定费用标准。运用经验评估法制定费用标准时要注意充分吸取高校内部各方面专家、学者和归口经费部门的意见,以便集思广益,制定出一个科学、合理的标准。但无论运用何种方法制定经费定额标准,对确定的标准都必须公开,不仅要对所有系部、教代会公开,而且要向全体教职工公开。

4. 规范业务流程。在对归口经费申报、使用和决算业务流程进行规范上,要让所有有关人员清楚知道归口经费的各种流程,做到有条不紊、忙而不乱。在会计核算规范上,要对归口经费实行专项管理,规范报账流程和凭证单据管理并及时入账,对于归口经费购买的固定资产,要严格按照固定资产的认定标准登记入账。在采购管理上,可分为政府采购类和非政府采购类,并对非政府采购类根据性质不同进一步划分为一般性物资采购和工程、会议采购等。对较大的工程项目一定要进行招投标工作,强化、细化归口经费预算管理。

5. 明确使用结构。为提高归口经费使用质量,必须对归口经费的使用结构作出明确规定。如笔者所在高校规定:归口经费原则上不得列支工资、津贴、加班、福利等方面的费用。专项经费中业务招待费要从严控制,最高不得超过总额的20%。其中,实验实训耗材费、购房补贴、学生奖学助学金、网络运行费、一般设备购置费、图书购置费、教学仪器购置费及维修费不得用于业务招待费。我校还对学生活动经费的使用范围作出详细规定:该费用必须专项、全额用于学生工作,其他工作不可占用学生活动经费;本着“突出重点,兼顾一般”的原则,根据全年工作计划和下拨学生活动专项经费总额,提出经费预算,经院(系)学生工作小组讨论、审核后,报院(系)党政联席会议研究确定,并报学生工作处备案及财务处作为报销的依据;各院(系)在制定学生活动专项经费支出预算时,原则上应以学生活动经费总额的70%作为预算基数,30%作补充和机动之用;学生活动经费申请、审批、报销,须根据学院财务管理有关规定办理;除比赛奖金、评委裁判劳务费等可以用领款清单签名领取外,其余报销必须以正式发票为据;与招待费有关的餐饮等的开支合计不得超过学生活动经费总额的20%。这样可以保证专款专用,不断提高归口经费的使用质量。

6. 重视绩效评价。建立绩效评价制度,对归口经费使用实施“跟踪问效”,明确管理部门的责任,验证和考核预算分配目标的完成情况,提高资金使用效益。归口经费管理部门应在学期末向高校财务部门及领导报告资金使用情况。财务部门、审计部门要结合归口经费决算情况,建立归口经费绩效考评制度和绩效考评档案,客观评价归口经费的使用绩效。

7. 实施财务智能化管理。高校归口经费精细化管理必然加大加重会计工作,经费项目数量的快速增加必然使财务信息量增加,这需要借助于智能化管理软件完成,可以在财务核算软件的基础上开发归口经费管理专用的嵌入模块,日常账下用刷卡或扫描归口经费卡的方式取代原来手工经费本的管理方式。要进一步完善归口经费账的查询功能,财务部门及时将已处理完毕的归口经费账导入校园网,通过一定的赋权,让各个职能部门能及时了解到自己经费的现存情况。

8. 实行责任追究制度。在归口经费管理中引入经济责任制,并作为一项重要内容进行考核,严明处罚。尤其是对于经费使用过程中的违规违纪违法行为,要实行责任追究制度,由监察、财务、审计部门进行查证,根据相关法律法规制度规定,追究归口部门负责人和直接责任人员的行政责任;触犯刑事的,移交国家司法部门处理。

主要参考文献

1. 中国教育会计学会主编.教育财会改革论文集.北京交通大学出版社,2005
2. 王旭东等.规范和加强财政专项资金管理探析.中国城市经济,2007;1
3. 齐红.浅析高校财政专项资金管理中存在的问题及对策.北京工商大学学报(社会科学版),2007;6
4. 宋海红等.高校专项资金管理问题刍探.管理科学文摘,2008;3