适应高校经济要素变化的财务管理创新

敬采云(教授)

(西南科技大学经济管理学院　四川绵阳　621010)

【摘要】银行负债已成为继财政拨款、事业收费之后高校经费的又一重要来源渠道。高校资金来源由二元结构转变为三元结构。三元结构改变了高校一系列的经济关系,最重要的是高校财务管理体制因其基本不变而日渐难以适应经济发展的要求,改变这种状态需要在财务管理制度、核算、监管等方面进行创新。

【关键词】高校经济要素　银行负债　体制创新

一、高校的经济要素从二元结构转变为三元结构

高校经济要素是从资金角度来分析参与高校经济运行的要素内容,即资金按性质区分,主要有财政拨款、高校通过办学取得的行政事业收费(包括研发经费)以及银行贷款等。从近年来的情况看,高校经济要素在数量和结构上发生了变化。1990 年以前,基本上是一元结构,也就是财政拨款为高校经费的主要来源。20 世纪 90 年代,由于收费及社会资金开始成为高校经费的主要来源(其特征是数量上超过了财政拨款),高校的经济要素转变为二元结构。

21 世纪初以来,高校扩招使我国高等教育迅速实现了从精英教育到大众教育的转变,随之而来的是办学规模的不断扩大。由于政府并未因办学规模的扩大即学生培养人数的增加而增拨经费,事业收费又不能完全满足高校发展的需要,因此在银行对高校贷款门槛低、操作简便的背景下,高校的资金缺口(尤其是基本建设的资金缺口)就主要依赖银行信贷资金来解决。至此,高校的经济要素已成为三元结构,即财政拨款、事业收费和银行贷款。

高校经济要素三元结构下的资金运行管理的基本问题是,经费性质和结构发生了明显变化而高校财务管理体制却并未因此而改变。高校财务至今仍按教育事业管理模式运行,只是在核算方式和报告形式上作了简单的改动。然而,不同性质的资金在核算上是不能用同一种方法简单兼容的。一方面不同性质资金的运行和核算方法是不同的,另一方面资金的控制体系和监督方法也是不同的。伴随着高校银行贷款的大规模增长,且在短期内又不能归还,高校的财务风险日益显现。其主要表现在:

1. 在还本付息的压力下高校所面临的资金来源问题。由于高校稳定的资金来源主要是财政拨款和事业收费(包括少量的社会资金)。如果财政拨款在短期内不能增长,则必须依靠事业收费来解决资金困难(这也是高校收费内生冲动的原因),而高校的事业收费目前受到严格控制,基本上处于只能维持正常所需的状态。社会资金来源在目前的经济体制下不可能有大的变化,因此也不可能作为一项主要的资金来源。

2. 在还本付息的压力下高校的预算也发生了改变。首先,即使短期内暂不考虑还款需求,也存在一个利息支付的问题(少则千万元多则上亿元),这迫使高校在预算中要相应地安排利息支出,在没有其他资金来源的情况下,就会相应减少教学科研等费用的支付。其次,由于大量新购建的设施设备维护费用的增加,高校的管理压力也陡然增加。如果再考虑学校人力费用和其他费用的大幅度增加,资金压力变成了高校运行的沉重负担,从而形成债权人风险(事实上很多高校已在还本付息上采取了借新还旧的做法,从而暂时缓解了资金压力和矛盾,但更加大了债权人风险)。

高校经济要素三元结构的形成,尤其是高校负债风险的逐步增大,改变了高校经济运行和财务管理的固有模式而形成了新的格局。简要地说,一是形成了三个新的变化,即改变了高校的管理关系,改变了高校单一的事业单位性质,改变了高校的发展模式(从政府主导转变为自我主导以及社会参与的发展模式)。二是形成了高校三方面新的社会经济关系,即形成了新型的银校关系,形成了多方的监控关系,形成了社会公众关系。三是反映了三种基本现象,即反映了我国高校财政投入的严重不足,反映了我国高校财务管理难以满足需要的现实问题,反映了我国高等教育发展的畸形状态。四是凸显了三个问题,即凸显了高校财务管理的重要性,凸显了高校运行的社会关注度,凸显了高校收费问题的社会敏感程序。五是造成了三个方面的影响,即影响了银行信贷资金的风险,影响了政府的财政收支关系和稳定,影响了高校的运行模式和改革的成效。

二、传统财务管理的不足

负债条件下的高校财务管理面临着根本性的改变:从传统的财政资金核算模式(非盈利)向现代的经营性资金核算模式转变,不过这种转变没有盈利的严格要求,但也必须保障其负债资金的安全运行。从这个意义上讲,高校财务的核算模式需要首先保障利息支付,其次要安排债务偿还(即使是借新还旧也必须这样做),最后还要规划和控制资金获得、占用、产生效益的全过程。高校财务正开始面临资本性财务管理

的问题和挑战。现行的高校财务管理是基于财政拨款下的事业单位预算模式,在三元经济要素的格局下,呈现出不足的态势。其主要表现在:

1. 高校财务现行的核算模式和报告模式没有改变,不仅仍按原来的核算方式形成财务报表,而且基本上也没有向社会公布或报告其资金的运用情况(收取了学费就应当向社会公众公布财务报表,而且学生缴费还是一个连续过程),向主管部门报送的财务报表仍然沿用过去基本不变的简易模式,也没有向银行报送相应的财务报表(在很多时候银行在这方面也要求不够),从而把资金问题掩盖了:以为向主管部门报送报表,并在此条件下组织财务活动就算完成了财务工作。显然,这说明高校财务体制存在着缺陷和隐患,管理上的漏洞十分明显。这种管理模式使高校的财务自主权被放大了,关键还在于核算体系和监管模式都没有得到相应的规范。

2. 高校财务至今没有一个完整、合理、具有可操作性的成本核算制度。对于培养一个学生的真实耗费是多少或应该是多少,缺乏有组织的核实、计算或监督。核心问题是,即便提出和实施了生均成本核算,对高校也没有什么意义和作用:当人们热衷于高校生均成本核算的研究时,其结果只成为论证收费的依据,而没有成为高校管理的手段或依据,也没有成为提高办学质量、效益的评价标准,更谈不上普遍意义上的效率和竞争。学生培养成本的核算制度和体系的缺位,必然形成以校为本的核算模式,即办学成本由学校报告、承担、消化,各个环节、各个主体、各个项目均得不到真正的会计核算监督和控制。这样的结构,一方面使主管部门无从掌握学校资金运行的真实状态,另一方面银行也无法真正了解学校资金的运行状况。更重要的是,社会无法了解一个学生的培养成本究竟是多少。

3. 高校内部的资金使用是一种典型的"不节约"运行模式,主要表现在:一是投资无约束、无考核,缺乏经济评价和绩效问责;决策方式主要不是经济的而是功能的,这对于高校的科学管理显然是无益的。二是财权按照管理层次而非成本机理或效率机制设置。在高校内部处处可见的浪费与紧缺并存的现象充分表现了高校内部管理的传统性。高校是独立的运行体系,其内部又分解为大量的费用单位。同时,为缓解院系(校院)两级在财权上的矛盾而以之为中心实行内部资金分配,这实际上是以牺牲效率为条件的内部平衡管理办法,是一种重权能不重效率、加大办学成本的管理方式。三是高校资金紧缺与资金闲置同时存在,而闲置资金又参与社会投资,从而形成了新的风险。

4. 高校的非经营性资产向经营性资产转变和管理缺乏制度监管,更谈不上约束。例如,科研、产业、后勤等方面存在的资产产权不清、资产流失等现实问题是财务管理不完善的另一层表现。

三、经济要素三元结构下高校的财务管理创新

如何适应经济要素三元结构下的高校财务管理,建立相应的高校财务管理制度,从宏观上讲是要改变高校的管理体制,包括强化高校的社会法人地位、约束高校的经济行为等。从财务管理方面而言,就是要进行财务管理创新。这些创新主要涉及以下几个方面:

1. 由教育主管部门提出高校财务管理体系和核算制度的改革要求。教育部、财政部于 2004 年制定了《关于进一步完善高等学校经济责任制加强银行贷款管理切实防范财务风险的意见》,其中主要就如何控制贷款规模提出了明确的规定,但没有解决已经形成的贷款风险问题。因此,必须进一步提出缩小贷款规模、降低贷款风险的具体措施。高校贷款风险从表面上看是债权人风险,但从实质上讲是政府风险,因为高校不是营利组织,是政府管制下的提供准公共产品的事业性质机构,所以债权人风险最终会演变为政府风险。因此对高校贷款除必须加强监控外,还要采取切实有效的办法控制贷款余额。由于高校资金的结构和性质发生了变化,资金核算由过去政府主管和监督逐渐演变为政府、社会、银行的共同监督,因此政府主管部门应改进高校财务的核算体系和监督程序、信息报告及披露办法。这不仅是一个会计核算和统计信息的问题,更重要的是高校财务管理体系的问题。

2. 从债权人角度本着规避风险、维持正常的银校关系而提出改进高校的财务运行方式并加强监督。正常的银企关系是什么,银校关系就应当是什么。从本质上讲,高校所使用的信贷资金并不是银行资本而是社会资本,银行对信贷资金的监督不仅仅是对高校经营活动或项目资金的监督,更重要的是对风险的控制。通过这种方式,有效地促进和催生高校建立新型的资金管理体制和财务管理模式。

3. 从会计主管部门角度要求高校完善会计核算方法。将高校置于社会的公开监督之下势在必行。通过税收、银行、财政和教育等部门和机构,对高校财务活动进行全方位的监督,从而为高校的财务运行增加制度保障,增强高校的财务责任意识,提升高校财务运行的效率。

4. 试行将高校的财务和经济活动通过社会中介机构进行审计和评价的办法。为了保证高校财务信息的真实可靠,便于主管机构、社会公众对高校财务活动进行监督,有必要对高校的财务信息采取与上市公司信息披露类似的管理办法,即进行专门的审计、评估和评价。这个办法在国外早已成为制度。高校的服务内容是为全社会提供准公共产品,应当受到全社会的关注,只是把这种关注由过去的单一投资者——政府的监督转为多方投资者监督。在公正公平的原则下,这种监督理应由社会中介机构来完成。

5. 从高校内部深化高校的财务管理体制改革。这主要是要改革高校内部的资金分配制度和收支管理制度。其核心就是要抓住高校的办学成本、运行成本、培养成本这条主线。高校的效率主要表现在三个方面:一是在意识形态方面的效率,这与本文无关。二是运行效率,即要注重核算学生培养成本。三是培养效率,就是培养成本与人才的比率关系。运行效率与培养效率的核心,都是要求尽可能高效的投入产出,就是要进一步解决高校的法人地位、经济观念、经营观念的问题。

主要参考文献

汝信,陆学艺,李培林.2006 年中国社会形势分析与预测.北京:社会科学文献出版社,2005