

# 谈高校财务管理体制的创新

西安石油大学 田靖鹏

**【摘要】** 本文以创新现代高校财务管理制度为目标,在分析现行财务管理存在的主要问题的同时,针对财务管理模式提出调整和改进建议。

**【关键词】** 高校 资金安全 内部控制

当前,影响高校财务管理职能有效发挥的主要问题是:一方面高校教育资金短缺、经费紧张,另一方面却存在着许多挥霍浪费现象;不能把管理权限与应承担的责任有机联系起来,致使经济责任制度不健全或执行不力;超计划使用资金现象比较普遍,预算执行的严肃性得不到保障,资金使用效益得不到提高;预算执行评价体系不健全,监督环节薄弱;财务管理的宏观统筹协调管理职能难以有效发挥。在此,笔者提出高校财务管理体制创新的途径以供探讨。

## 一、推行校、院(系)两级财务管理制度

根据《高等学校财务制度》(简称“制度”)的规定,高校可以结合实际情况,在校内建立“统一领导,分级管理”的财务管理体制。校、院(系)两级财务管理就是指高校建立财务核算相对独立的二级核算单位——院(系)财务管理机构。制度明确指出,实行“统一领导,分级管理”财务管理体制的高校可采用两级核算方式核算二级单位的收支。院(系)财务管理机构在校财务处及院(系)的双重领导下负责部门预算、专项资金和创收的核算与管理,为全院(系)教职工、学生提供教学、科研、行政管理等经济服务。院(系)财务管理机构的主管会计可由高校财务处派出或由院(系)推荐,报校财务处考核确认。院(系)财务管理机构全面负责院(系)财务的审核和监督,是高校财务管理的基层组织。它通过合理配置资金,调控全院(系)的经济活动,实现院(系)自我发展、自我约束、自我平衡的战略目标。推行两级财务管理制度是促进高校转变理财观的重要途径。

## 二、院(系)财务管理创新原则与思路

建立校、院(系)两级预算体系和资金分配标准的指导思想是配合和适应校内管理改革,实现高校发展目标。其应遵循的原则是市场经济规则、高校办学规律以及高校确定的院(系)为实体的原则。以高校确定的院(系)为实体的原则包括四个方面的内容:一是责权利相一致,即院(系)的工作目标及其责任与院(系)的人、财、物自主权以及经济利益相一致。二是自我发展与自我约束相结合,即院(系)必须依照国家的法律和高校的规章制度行使人、财、物的自主权,建立院(系)自我发展与自我约束的运行机制。三是高校宏观调控与院(系)自主办学相结合,即简政放权,管理重心下移,给予院(系)人、财、物充分的自主权,高校职能部门实行宏观管理与

调控。四是效率优先与兼顾公平,即引入竞争机制,建立以岗定薪、按劳取酬、优劳优酬的校内分配制度,真正体现重岗位、重实绩、重贡献的理念。

## 三、院(系)财务管理创新目标

以创建现代高校财务管理制度为目标,明晰校、院(系)资金管理权限和责任,在科学定位和分工的基础上,建立和完善资金预算和拨款机制,为院(系)提供良好的经济支撑系统,调动院(系)的办学积极性和主动性,构建高效合理的校、院(系)两级管理体制和预算体系;创建“目标任务与经费全面挂钩”的运行机制,充分调动院(系)教师投身于教学、科研和学生管理工作的积极性,建设适应教学研究型高校要求的师资队伍;进一步完善法律保障机制与监督评估机制,实现依法管理、规范管理。

## 四、财务管理创新措施

1. 经济责任制创新。推行目标管理责任制必须遵循责权利相一致的原则。目标管理责任制包括经济管理责任,即目标任务与经费资源全面挂钩,将公用经费、人员经费以及专项经费与其所承担的教学、科研、实验、管理、产业化等任务紧密挂钩,具体的计算指标包括教学、科研、实验室、管理、产业化、综合补贴经费以及调节经费、队伍建设经费等。在高校核定的预算额度内和确定的资金使用范围内,允许院(系)在资金总额内调剂使用资金(除专项资金外),预算结余允许结转使用(包括专项资金结余),以确保院(系)在授权范围内行使经济管理权。院(系)应围绕高校所下达的综合发展目标,根据各自发展的需要和本院(系)的实际情况,制定相应的资源总额分配计划,包括对各项资金的使用数额以及方向进行调整,对不同岗位承担不同任务的教师,调整其工资结构或发放不同的津贴。另外,各院(系)可根据自身的实际情况,在“效率优先,兼顾公平”原则的指导下,对教师实行市场化的协议年薪制或月薪加科研单项奖励制度。

划分院(系)财务管理责任与权限,明确院(系)经济责任和经费管理权限与范围。在授权范围内,允许院(系)调剂使用资金(除专项资金外),年度预算结余允许结转使用(包括专项资金结余)。高校设置院(系)财务管理机构,配备专职财务管理人员,明确财务管理职责和权限;高校原则上提出预算项目使用指导意见,对个别项目下达控制指标,并规定财务核算科

目,理顺校、院(系)两级财务审核关系,及时汇总院(系)会计报表。

**2. 预算体系、资金计算标准与拨款机制创新。**进行资金管理改革,推行以工作目标责任为基础的预算模式。预算体系和资金计算标准应是透明、公开的,高校每个院(系)都了解自己的经费预算来源和工作目标责任,在高校宏观指导下,允许和支持各院(系)根据实际情况,采取相应的激励机制,以达到资源的最优化配置。

高校预算和拨款机制管理创新,即建立新的高校预算体系和资金计算标准,实行校、院(系)两级预算管理,各级预算自负盈亏。预算分配体系可采用因素分配法,高校从可控财力中提取一定比例用于校级公共支出以及战略规划的实施,其余资金则应全部分配给各院(系)。院(系)预算分配应采用以学生人数、职工编制数和完成的教学、科研工作量相结合的方式,对社会资源较少的以基础学科为主的院(系),不能简单地按统一标准配置资源,必须在计算公式中引入倾斜系数(可参考历史统计数据或以应增加数额反推算确定),以支持基础学科的持续发展。同时,设定人员费用、办学经费、行政经费的控制比例。对重点学科、重点实验室建设以及科研项目经费实行单项资助或配套资助政策。依据资助标准,凡获得高校立项批准的项目,按项目建设期限和预算总额,逐年拨付资金。

在预算体系中,应建立必要的成本支出扣除机制,如扣除房屋使用费用的机制。建立校、院(系)预算中心两级分权管理体制,形成一套校、院(系)责任明确的预算管理制度,严格各级预算管理,强化刚性预算体系。院(系)在预算计划内,应根据自身发展的需要,多渠道筹措资金,合理统筹各项经费,按规定费用项目正确核算。推行校、院(系)两级财务管理制度,重点是加强对院(系)财务管理机构的规范管理,确保院(系)的资金使用科学合理、规范高效。校财务处在下放管理权限、明确院(系)经济责任的同时,应指导、督促和协助院(系)建立相应的财务管理制度,重点指导院(系)建立预算编制、执行、调整以及监控等制度,促使院(系)资金预算管理科学、规范。

院(系)预算管理制度体系的组成包括:①预算编制与调整。根据院(系)发展计划和工作任务编制院(系)年度财务预算。年度预算采用自上而下和自下而上相结合的原则编制,按收支对象的功能编制院(系)总预算,再按部门及项目分别编制收支预算,经院(系)领导班子讨论通过,经校财务主管部门批准,院(系)行政负责人按高校批准意见组织日常管理。②预算控制管理。院(系)财务管理机构和财务管理人员,除编制院(系)年度预算外,还应负责运用预算手段控制费用支出,保证各种资金收支合规、合理,避免非预算事项的发生。在非特殊情况下,项目费用不得超过预算控制数额。预算控制不仅要按计划执行情况进行控制,而且应对部门管理制度执行过程进行监督,做到严格把关。预算控制应强化预算执行动态管理,对预算执行差异进行深入分析,剖析预算执行差异的原因并提出改进建议。

**3. 管理制度创新。**①细化经济责任范围,有效控制项目支出。院(系)资金预算使用范围一般分为教学经费、科研经费、

研究生教育经费、学生活动经费、行政经费、工会经费等。依据费用归集原则,结合院(系)行政管理分工,细化经济责任,有效控制项目支出,实现预算收支平衡。细化经济责任应坚持的基本原则包括费用归集原则和行政分工管理原则。建立教学经费、科研经费、研究生教育经费、学生活动经费、行政经费、工会经费等预算管理责任制。②建立院(系)预算分级审批授权体系。预算分级审批权限体系可分三个层次:总负责——院(系)行政负责人;分管负责——主管负责人;执行负责——基层责任中心负责人。预算审批权限可因经济事项类型差异区别设置,具体限额则由各院(系)自定,但应形成制度,并报高校财务和监督部门备案。③强化预算执行结果考核。把预算执行结果纳入干部年度岗位责任履行和工作业绩考核范围内。

**4. 建立校、院(系)预算管理监督体系。**为规范校、院(系)预算管理,提高预算资金使用效益,预防资金管理风险,减少资金损失,高校应重视和加强预算执行监督检查工作。在资金预算制度体系构建中应明确和突出审计监督环节,并将审计监督的结果作为评价校、院(系)财务管理状况的主要指标,列入校、院(系)领导干部经济责任审计范围内。

院(系)在进行财务管理时,应实行“透明化”操作,在校财务处的领导和指导下,建立院(系)财务管理制度体系,并报高校备案。院(系)财务制度的构成包括院(系)经济责任制度、资金计划审批管理制度、费用报销审核制度、工资与奖金分配制度、职工代表和民主管理委员会监督制度。

构建校、院(系)资金预算管理监控体系,形成良好的监督运行机制,预防资金管理风险。监控体系和监督运行机制是全面落实校、院(系)两级预算管理,推行校、院(系)两级经济责任的制度保障。建立由纪委、监察、审计、工会以及高校民主管理委员会组成的校级预算执行监督体系;由纪委、监察、审计、财务以及院(系)工会、民主管理委员会组成的二级院(系)预算执行监督机构。针对不同的资金预算渠道和资金预算审批分级授权差异,设计不同的监督程序与监督形式。院(系)资金预算执行日常监督工作由高校财务、审计、院(系)行政负责人和院(系)财务管理者完成,其中,应以院(系)行政负责人和院(系)财务管理者为主,校财务处应定期检查指导,对发现的问题及时督促纠正。校级资金预算执行监督应由校纪委、监察、审计、工会和财务处共同进行。

实行校、院(系)两级财务管理,高校财务管理将打破现行单一的高校预算管理体制,发展为注重筹资多渠道、投资全方位的财务管理;财务管理的对象也将从目前具体预算管理为主发展到以院(系)核算管理为主、高校核算管理为辅,高校财务从现行以具体管理为主发展为管理与监督、协调并重。从部门、单项资金预算核算管理中解放出来,注重高校财务战略研究,通过调整和完善预算体系和资金分配标准,发挥经济杠杆导向作用,强化财务的宏观调控职能。

#### 主要参考文献

- ①胡世平,胡开云.部门预算与高校部门编制管理.重庆交通学院学报,2003;6
- ②韦增忠,田靖鹏.以部门预算为契机 建立起以绩效预算为核心的高校财务预算管理新体系.教育财会研究,2002;1