

高校财务运行机制的构建

王卫星 韩玉启(博士生导师)

(江苏工业学院 江苏常州 213164 南京理工大学 南京 210094)

【摘要】 构建高校财务运行机制有利于高校财务活动的有效开展。本文从动力运行机制、财务决策机制和财务监督体系三个方面论述了高校财务运行机制的构建。

【关键词】 高校 财务运行机制 构建

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善、改革的不断深化,我国高校已经由原来单纯依靠上级拨款的教学单位逐步发展成为教学、科研、产业一体化的自主办学实体。然而,近年来高校在迅速扩张的情况下,面临着资金短缺的巨大压力。因此,构建高校财务运行机制,有效地组织好财务活动,提高财务运行质量,显得尤为重要。

高校的财务运行机制主要包括财务的动力机制、决策机制、激励机制、监督机制和信息机制等内容。本文就高校财务运行机制的最基本内容——动力机制、决策机制和监督机制的构建进行一些探讨。

一、构建高校财务动力机制

(一)高校财务运行的动力

综观我国高校近年来所实现的跨越式发展,其根本动力在于我国广大公民接受高等教育的需要,即公民自身或子女有着接受高等教育的强烈愿望。从利益相关者的角度来看,高校财务运行的动力主要来源于以下几个方面:

1. 国家加大投入是高校财务运行的原动力。为了提高国民素质,满足广大公民接受高等教育的需要,政府制定了我国新时期的教育发展规划,提出了“到2010年我国高等教育的毛入学率达到23%,实现高等教育大众化”的教育发展目标。教育主管部门为实现这一目标,要求和鼓励高校扩大办学规模、提高办学层次,为社会培养更多的人才和提供更多的教育服务。2000年以来,我国高等教育毛入学率以每年平均两个百分点的速度增长,2005年各种形式的高等教育在校学生总规模已超过2300万人,高等教育毛入学率达到21%,跨入国际公认的高等教育大众化阶段。国家作为公办高校的主要出资者和产权所有者,对教育的投入不断增加,2004年全国教育经费为7243亿元,与1995年的1878亿元相比,10年间增加了2.86倍;2004年,政府投入财政性教育经费4465.9亿元,与1995年的1411.5亿元相比,10年增加了2.16倍。由此可见,政府对教育直接投入的增加和相应要求的提高,以及一系列改革政策是高校财务运行的直接原动力。

2. 发展需要是高校财务运行的内动力。面对激烈的市场竞争,高校领导、内部各单位和教职员工以及在校学生生

存、求发展的愿望是高校财务运行的另一个重要动力。高校有三个层面的内部利益主体:一是高校领导层,即校级决策层、管理层;二是校内各单位管理层和教职员工;三是在校学生。高校校级管理层受上级委托领导和管理学校,对学校的教学和发展负有直接责任,显然,他们的利益与学校的兴衰紧密相连。高校内部的院(系)、科研、后勤等二级单位,也具有相对独立的经济利益,二级管理层和教职员工服务于学校的整体教学工作,他们在实现自身价值的同时也获得薪酬。高校学生交纳学费给学校,享受学校的教学资源 and 教学服务,获得知识。通过以上分析可见,高校内部三个层面的利益主体与作为法人实体的学校既有共同利益,又有利益差别,表现为学校利益与个人利益、长远利益与近期利益的对立统一。在高校的财务管理活动中,实施顺当的运行机制,综合平衡各方面的利益,调动各方面的积极性,这是高校财务运行的内动力。

3. 金融机构的大力支持是高校财务运行的外动力。以银行为主的债权人、为高校捐款的社会公益组织(如各种基金会、慈善机构等)、回报母校的校友等其他利益相关者的关心和约束是高校财务运行的外动力。在近几年高校上规模、上层次的发展中,国家投入的增长速度跟不上高校快速发展的步伐,而学费水平也由于受到城乡居民收入水平的限制难以再提高,教育的其他投资渠道尚未拓展开来,因此,不少高校都被资金紧缺困扰着,相继走上了借款发展、负债办学的道路。高校负债办学后,银行等债权人出于自身利益的考虑,对学校的财务运行高度关注,并提出了一些约束和限制性要求。高校的捐赠者、校友等其他利益相关者也以不同的形式关心着高校的运行和发展,这些构成了高校财务运行的外动力。

(二)高校财务动力机制的建立

高校财务动力机制体现在高校的财务管理活动中,它将社会需求与高校各利益相关者的要求有机地结合起来,形成一种积极向上的合力。因而只有建立有效的动力传递通道,调动各方面特别是学校内部各方面的积极性,才能形成各种利益相互促进、相互制约的运行机制。笔者认为,构建我国高校财务动力机制,主要应该做好以下几方面的工作:

1. 协调好高校各利益相关者之间的关系。国家作为高等

教育经费的主要投入者,要求高等教育快速发展,高校迫于竞争的压力,正竭力进行外延拓展。在这种外来压力增大的情况下,高校应该充分挖掘内部潜力,注重教学质量的提高,十分关注在校学生的利益,保证他们享受到应有的教育和服务质量。学校还要处理好在发展过程中学校长远利益和教职员工目前利益之间的关系,处理好学校内部与外部利益相关者之间的利益关系,既要坚持发展,更要保证学校日常教学和科研工作的良好运行。

2. 理顺高校的内部管理体制,建立竞争机制,调动各部门和教职员工的积极性。目前高校迫于校际之间的竞争压力,管理层通过建立目标责任制、加强考核、健全激励机制等手段将竞争的压力传递给内部各单位和教职员工,使高校内部各单位和教职员工既是责任的主体又是相对独立的利益主体。因此,高校应建立健全内部财务管理制度,理顺内部财务管理体制,明确责、权、利,调动各方面的积极性,促进学校各方面工作包括财务管理工作的开展。

3. 构建科学的高校法人治理结构,理顺高校各利益相关者之间的关系。对于公立高校来讲,其公有产权性质决定了它存在着多级委托代理关系,国家是初始委托人,委托一定层级的代理人(高校的领导层)按设定目标管理学校。因此,构建合理的高校法人治理结构,规范委托代理各方之间的关系是十分必要的。在这里,笔者提出以下三点具体意见:

(1)明晰产权,解决所有者缺位、国有资产管理权虚置的问题。国家应设立专门的国有资产管理机构,代表国家行使国有资产管理职能,负责制定高校国有资产管理方针、政策,起草有关法律法规,认真做好产权界定、资产评估、投资项目审批、资产收益分配指导、国有资产保值增值的检查和监督等工作,确保高校资产安全、完整。

(2)高等教育的管理权力中心应适当下移,让高校真正成为自主办学的主体,国家应该从“既掌舵又划船”的双重身份转变为“只掌舵不划船”的单一身份。

(3)建立高校董事会,作为连接国家(所有者)与高校领导者之间的桥梁,它是高校的最高决策机构。高校董事会成员应包括各方利益相关者,与国家职能部门相比,高校董事会既能深入地了解学校的具体情况,又可以超脱于学校的直接利益之外,对学校的发展规划、年度计划、经费预算、重大决策等进行审议,对学校的工作过程和结果进行比较直接的监控,这样能更有效地促进高校财务的健康运行。

二、构建高校财务决策机制

(一)高校财务决策机制的建立

财务决策机制是指财务主体不同层次决策权力形成的规范和规定,决策权在各财务主体之间的合理分配是财务决策机制最重要的内涵。高校的财务决策有三个层次:

第一层次是出资者(公立高校的出资者是国家)的财务决策。出资者为实现其教育目标,通过各种形式(主要是下达指令和颁布规定)参与高校财务管理和监督。

第二层次是高校董事会的财务决策。高校董事会通过定期召开会议,对学校的重大决策进行审议和批准。这个决策层

面主要不是提出决策意见或方案,而是对学校管理层提出的决策方案进行审核和批准。

第三层次是高校领导层的财务决策。具有自主办学权力而直接对学校教学、科研和建设等工作实施管理的学校管理层执行校级财务决策。这一层次的财务决策是最务实的,学校的办学规模和发展速度、日常的筹资、投资和用资等有关决策主要是由该决策层提出、决定并组织实施。重要的决策需要报经上两个决策层批准,经批准后组织实施。

高校财务决策的内容主要是筹资决策、投资决策和用资决策。筹资决策是指为了达到办学的目的,根据学校日常教学、科研支出和学校建设的需要,选择和确定包含着一定的渠道、方式、节奏等内容的筹措资金方案的过程。投资决策是指学校为了事业发展的需要而决定将资金投放到建设项目和科研项目,或为了取得更多的办学资金或促进科研成果的转化而将资金投放到校办产业或其他投资项目的过程。用资决策是指学校为了满足日常教学和科研工作的需要而将资金安排到所需资金的部门和项目上的过程。

(二)高校财务决策机制的运作

高校的财务决策机制通过三个不同的财务决策层发挥各自的职能,实行财务决策和管理。

1. 高校领导层的财务决策。这是高校财务的最高决策,它主要是制定高校的发展战略和财务方针政策,包括:①在预测学校长期资金需求量的基础上,确定学校的长期资金规划和年度资金计划;②根据资金规划确定学校的长期筹资计划方案,并确定学校的筹资结构;③确定学校的融资方案和偿还计划;④根据长期筹资计划方案和学校当年的资金计划,确定当年的资金筹集计划和专项筹资方案;⑤制定学校发展规划和长期建设计划;⑥在发展规划的指导下根据学校的运行需要安排年度资金使用预算;⑦按照长期建设计划和资金筹措情况制定年度建设计划、安排建设项目和建设资金。

2. 高校董事会的财务决策。它主要是对高校领导层的财务决策进行民主讨论,实行集体决议,包括:①对学校的发展规划进行审议和决议;②对学校的重大建设项目计划和筹资决策进行审议和决议;③审核筹资方案是否符合学校的发展规划要求,筹资数量和进度是否符合学校建设需要,筹资结构是否科学,是否会给学校带来较大的风险等,最终决定能否筹资;④对学校的年度建设计划、财务预算进行审议和决议;⑤对学校的年度财务决算进行审议和决议;⑥对学校受赠资金的使用情况进行审议和决议等等。

3. 高校职能部门的财务决策。这一层次的财务决策主要体现在制定实施前面两个决策层的决定、决议方案和执行制度上,包括:①完善用款制度,区分不同层次学科和专业成本,制定规范的用款定额标准,使国家的拨款发挥出效益,更加符合教学科研工作的实际需求;②倡导社会捐资助学,推动政府对捐资助学行为和个人捐款的支持和认可;③加大宣传力度,积极倡导社会各界特别是工商界对高等教育的资助,给捐资助学者以较高的荣誉和较多的媒体宣传,推动捐资助学社会风气的形成;④积极寻求和推进国家有关部门特别是税收政

策的支持;⑤加强对学校筹资和用资的宏观控制力度,根据全国和本地区的高等教育发展需求和规模,科学地制定本校的教育发展规划和总体建设规划,并组织实施;⑥完善学校发展、筹资、用资等决策机制,使之制度化;⑦对学校的建设规模和进度进行监督和控制。

根据决策权力与责任对称的原则,不同层次的财务决策主体各司其职,各负其责,形成现代管理体制下的高校财务决策机制,这对于保障高校财务的高效运行是极为重要的。

三、构建高校财务监督机制

约束和监督是手段,其出发点是实现目标,是为防止行为和结果出现偏差而实施的控制。

(一)高校建立财务监督机制的必要性

1. 协调利益相关者关系的需要。高校的各个利益相关者客观上分属于不同的主体,其利益与学校发展的总体目标和总体利益是一致的,但各利益相关者由于各自所处的地位不同,在利益上必然有所差异。从国家(所有者)与高校领导层(受托管理者)之间的关系来看,国家投资高校是要实现其高等教育发展目标,而高校管理者则更重视学校自身的发展需求和利益,这两者的关系需要统筹协调好。

2. 协调高校内部不同主体——高校领导者、内部二级单位和教职员工、学生之间关系的需要。高校领导受托管理学校,需要用长远观念规划学校发展,从总体上安排学校各项工作,但高校领导层还存在着注重任期内业绩的倾向。二级单位和教职员工更重视完成本单位或本人的教学、科研、管理工作,较多考虑自身的发展和工作需要。学生是国家投资办学的直接受益者,同时也要承担部分教育成本,付费接受教育强化了学生享受优质教育资源的观念。因此,学校内部的三个不同利益主体在学校的长远发展和当期运行、人员经费与公用经费的分配比例等方面客观上存在着利益差异,需要协调好。

3. 解决信息不对称问题的需要。在学校的财务运行过程中,高校领导层与政府、教职员工和学生之间还存在着信息不对称的问题。高校领导层可以及时获得高校运行中的各种真实信息,而作为所有者的国家主管部门,由于不参与学校的实际管理,无法及时获得相应的详细信息;教师虽然在学术上处于强势地位,却由于参与学校管理有限而获得的信息较少,学生在信息方面则处于更弱势的地位,这都需要加强监管。

由于高校的各方利益相关者存在的不同利益取向和信息不对称情况,使得高校财务运行的内部监督和外部监督显得十分重要。因此,建立有效的财务监督机制,有利于及时发现和消除高校领导层偏离政府预期的财务目标而产生的不符合出资办学者和学生、教职员工利益的行为。

(二)高校财务监督机制的建立

1. 确立以国家办学目标为主导的财务监督体系。建立高校的财务监督机制,必须确立以国家办学目标为主导的财务监督体系。高校的财务运行必须以培养人才、提供科研成果和教学服务为根本目标。高校的所有工作,包括财务工作都不能偏离国家出资办学的宗旨。国家主管部门履行监督职能的基本途径有:①行使重大财务决策方案的审议批准权,进行事前

的财务监督;②委托高校董事会对学校管理层进行经常性的财务监督;③促进学校经济责任制和财务制度的建立和实施,使财务工作有法可依、有章可循;④推动学校民主监督机制的建立和完善,防止领导层滥用职权损害学生和教职员工的利益;⑤借助外部力量,发挥监督作用,聘请会计师事务所定期对学校的财务报表进行审计,确保学校财务规范运作。

2. 建立和完善高校的内部财务监督机制。高校财务监督体系的构建首先应着眼于内部控制制度的建立和完善。根据一些高校的成功经验,建立高校内部财务监督机制应做好以下几方面的工作:

(1)建立和完善内部控制制度,形成对财务决策执行过程及一些具体财务事项的日常监督。学校应建立合理的内部控制制度,重点抓好内部管理,采取有效的控制方法、措施和程序,提高会计信息质量,保护资产安全、完整,确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行。

(2)逐步完善民主监督机制。目前教教职工代表大会在高校的民主管理中发挥着重要作用,按照规定,学校财务部门每年应向其报告学校的财务收支情况,由其对学校的重大事项进行审议、决定。学校应该进一步完善有关民主监督制度,充分发挥教教职工和学生的民主监督作用。

(3)强化部门预算,完善财务内部约束机制。按照我国预算管理体制改革的要求,高校已经实行了部门预算和国库集中支付制度,但是目前高校的预算管理工作较普遍地存在着重编制轻执行的问题,应当引起重视。学校编制部门预算的过程,实际上是围绕学校当年各项日常工作 and 建设工作安排资金的过程,也是编制财务运行计划的过程,严格执行上级批准后的部门预算,本身就是对财务工作的约束。

3. 建立和完善高校的外部财务监督机制。财务外部约束即环境约束,主要是通过经济制度、经济法规和高等教育相关规范以及社会监督来规范高校的经济行为,促使高校的经济活动纳入正确轨道运行。近年来,根据我国经济发展和法制化建设的进程,修订了《会计法》、《预算法》、事业单位财务规则和事业单位会计准则也正在修订和制定之中,为规范和约束高校的财务行为提供了有力保障。

外部监督主要可以通过下列两种方式进行:①会计师事务所接受委托对高校财务活动进行审计监督;②国家审计机关对高校财务活动进行审计监督。

构建完善的高校财务运行机制,对于规范高校的财务工作、提高资金的使用效益、促进高校的快速、健康发展,有着十分重要的现实意义。

主要参考文献

1. 彭岚. 资本财务管理. 北京: 科学出版社, 2004
2. 袁广林. 我国公立高校治理结构的改革——新制度经济学的视角. 清华大学教育研究, 2006; 2
3. 盛冰. 高等教育的治理: 重构政府、高校、社会之间的关系. 高等教育研究, 2003; 2
4. 王卫星, 王雪峰, 赵刚. 风险与防范——大学城建设中的趋利避害研究. 中国国土资源经济, 2006; 3