

谈高职院校适度集权的财务控制模式

赵善庆

(无锡商业职业技术学院 江苏无锡 214063)

【摘要】 本文分析了高职院校财务控制的不同方式及影响因素,阐述了适度集权财务控制的内涵,并提出了高职院校实施财权适度集中的措施。

【关键词】 高职院校 财权适度集中 措施

高职院校既不同于中专学校,又不同于本科院校。中专学校的财务管理“一支笔”、财权高度集中于校长的财务控制模式,已无法适用于升格后的职业技术学院的财务管理,但高职院校也不能直接套用本科院校的财务控制模式。笔者认为比较可行的做法是先实行财权适度集中,经过一段稳定期后,再实行权责分明、管理科学、依法办事的分层管理模式。

一、高职院校财务控制的不同方式

高职院校财务控制是为了保证整个高职院校事业发展目标的实现而采取的管理措施。高职院校财务控制的实质是通过控制财务活动中的组织、人员、资金、事项等,最终实现高职院校财务管理效应的最大化。按照管理权限的集中与分散程度,可以将高职院校财务控制分为财权集中型、财权分散型、混合控制型三种模式。

1. 财权集中型。“统一领导、集中管理”的财务管理体制,是《高等学校财务制度》所规定的。财权集中型财务控制是指在高职院校内部,财务计划权、决策权、审批权高度集中于校长或其授权下的财务分管校长或财务部门负责人。集权主要是统一财经政策、统一财务规章制度、统一财务预决算计划、统一财务资源调配、统一财务业务领导、统一银行账户等。这是典型的中专学校财务控制模式在高职院校财务管理上的延续,过度集中控制财权的色彩十分浓厚。在财权高度集中于校长的财务控制模式下,高职院校校长可较容易调动学校的财务资源,以实现学校内部资源共享和合理配置,使资金资产效率效应最大化。但这种财权高度集中于校长的财务控制模式,其不足之处是无法调动各级管理人员和各系、部理财的积极性和创造性。因此,在财权高度集中于校长的财务控制模式下,要想对全校的各级管理人员和各系、部做出卓有成效的决策并实施全方位的管理,校长必须具有极高的素质和能力,并能够及时、高效地掌握整个院校的财务信息。否则,依靠校长一人之力,是很难控制好整个学校财务的。

2. 财权分散型。根据《高等学校财务制度》的规定,规模较大的学校可实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制。财权分散型与财权集中型是相对应的一种财权管理模式。在财权分散型财务控制模式下,高职院校只拥有重大财务事项的

决策权,而日常财务决策权与管理权则下放给系、部及职能部门,财务部门主要关注各系、部的经济行为是否符合有关规定,各系、部及各职能部门都拥有一定的财务自主权,能够根据具体情况,及时做出财务决策。不过,财权分散型财务控制模式也有着明显的不足:一是各系、部及各职能部门的财务目标难以协调,从而影响高职院校整体财务目标的实现。二是由于各系、部及各职能部门拥有较大的用财自主权,因此学校高层财务权力的行使将会受到一定的影响,不利于高职院校内部资金的优化配置。

3. 混合控制型。财权集中型的管理模式往往会压抑各系、部及各职能部门的积极性;而财权完全分散型的管理模式则会容易失控,导致各系、部及各职能部门过度追求自身的经济利益。因此,实行集权与分权的适当结合,既能发挥高职院校整体的财务调控职能,又能激发各系、部及各职能部门的积极性和创造性。该模式的具体要求是:

第一,高职院校负责制定主要财务政策,统一内部管理制度,各系、部及各职能部门遵照执行,同时也可根据自身情况,加以适当调整,但是必须报学校批准。

第二,根据高职院校整体发展战略和各系、部及各职能部门发展战略,按照高职院校整体最优化原则确定高职院校资金分配顺序以及各系、部及各职能部门的职责权限。

第三,各系、部及各职能部门负责编制一定时期的资金使用计划,学校批准下达并严格进行评估与考核。

第四,各系、部及各职能部门自行选配财务人员,但需按学校正常的人事程序办理。

混合控制型介于财权集中型与财权分散型之间,是一种比较灵活的财务控制机制,是部分集权与部分分权的统一,是高职院校比较有效的一种财务管理模式。

二、影响高职院校财务控制方式的因素

1. 决策事项重要性的大小。决策的代价越大、决策的事项越重要,就越需要由学校高层来进行集权;反之,当决策的事项属于日常性的、金额也不太大时,则应由各系、部及各职能部门来行使决策权。

2. 院校规模的大小。高职院校规模越大,管理战线就越

长,要做出的决策就越多,在财务控制上就宜尽量分权。高职院校规模不太大,在财务控制上就不应当过于分散。

3. 院校历史。高职院校成立的时间也是实行何种财务控制模式的一个决定因素。成立时间不长的高职业院校,一般会实行集权的财务管理模式。随着时间的推移,高职院校逐步发展,管理水平不断提高,客观上要求适当分权。

4. 管理人员的素质。管理人员是指除高职院校党委书记、校长以外的副院长级领导及各系、部及各职能部门负责人。他们的素质、能力等是否具备也是决定财权集中与分散的重要因素。因为高职院校的最高管理人员要分散财权就必须有合格的接受权力的各级管理人员;否则,他们就会放弃财务分权的管理模式。如果管理人员的素质跟不上,高职院校最高管理层即便想分散财权,也难以推行下去,勉强实行财务分权管理模式,会造成一放就乱的风险。

5. 控制方式。高职院校领导如果有办法管理和控制各系、部及各职能部门的经济行为,就应该实行财权分散管理的控制机制。如果财权分散以后,高职院校领导不能有效地制约和监督各系、部及各职能部门的经济行为,就要充分考虑财权分散后可能出现的各种问题。

6. 环境变化。面对变化了的新环境,高职院校需要财权相对地集中而不是高度地集中,因为高度集中财权会限制各系、部及各职能部门积极性的发挥,不利于提高管理效率。随着环境的不断变化,要求高职院校最高管理层在财务管理过程中必须明确哪些决策权应该集中在最高管理层,哪些决策权应该授权给各系、部及各职能部门,从而使不同的决策权找到适当的衔接点,不至于出现决策真空区。

7. 政策的一致性和差异性。高职院校若对各系、部及各职能部门实行统一的政策,则必然采用集权型的财务管理模式。高职院校若允许各系、部及各职能部门在学院统一政策下有一定的差异性,便会实行分权型的财务管理模式。

8. 管理文化的差异。从财务控制的角度看,文化观念的差别既会影响政府对高职院校财务管理的强度和方式,又会在高职院校内部财务控制的安排上有所体现。如英、美等国强调个人价值的文化特质,表现在财务控制安排上就更加注重新分权型的财务管理模式或授权型的财务管理模式。

三、财权适度集中的关键

1. 财权适度集中的含义。财权适度集中的财务管理模式不像财权集中型的财务管理模式那样集中财权,也不像财权分散型的财务管理模式那样分散财权,更不像混合控制型的财务管理模式那样难以把握。财权适度集中是将日常性费用项目如办公费、差旅费、电话费、交通费、学生活动费、就业费、实习费、日常维护(修)费、招生费等授权给各系、部及各职能部门的负责人审批,而将设备购置、基本建设等重大开支的决策权集中在学校本部的财务管理模式。

从目前实际情况来看,在高职院校内,财权集中型的财务管理模式已不多见,混合控制型的财务管理模式比较常见,只是程度不同而已,而财权分散型的财务管理模式是各系、部及各职能部门最受欢迎的一种财务管理模式。但根据笔者亲身

的体会,认为高职院校在财力有限的情况下,财权不宜过于分散,应该实行适度集中的财务管理模式。这里以美国北伊利诺高校为例,其规定采购2000美元以下的物资由分管财务的副院长批准;采购2000~5000美元的物资至少需三个报价,并经校长批准;10000美元以上的物资采购必须公开招标,这样做的效果比较好。反观我们在这个问题上的做法:在一些高职院校内,很多项目全额下达给各系、部及各职能部门负责人审批,同时由分管业务的副院长级领导、分管财务的副院长级领导掌握金额过大的审批权,导致高职院校财务控制过于分散,使有限资金与需求膨胀之间的矛盾更加突出。因此,财权适度集中的财务管理模式就是针对目前高职院校这种财权过于分散的缺陷设计的。其重点则是调整各系、部及各职能部门负责人、分管业务的副院长级领导、分管财务的副院长级领导管理的事项(经费),减少他们审批的金额。

2. 实行财权适度集中的现实考虑。在高职院校内,之所以选择财权适度集中的财务管理模式,主要是从影响高职院校财务控制方式的诸多因素来考量的。目前的高职业院校从院校规模、历史、管理人员的适应性、控制方式、政策的一致性和差异性、管理文化的差异、活动的分散性、财力等方面综合考虑,都尚缺乏立即实行本科院校财权分散型管理模式的条件。本科院校财权分散型的财务管理模式在目前不适合于刚刚步入大专院校不久的高职业院校,尽管财权分散型财务管理模式也是高职院校可以实行的财务管理模式,但是不需要也不应该强制照搬这种财务管理模式,而应该稳妥推进,在一定时间内,高质量地走好“财权适度集中——财权逐步下放——混合控制型——财权分散型”的财务管理模式的路子。

四、高职院校实施财权适度集中的措施

1. 财权适度集中的控制方法。

(1)全面控制和重点控制相结合。一方面,高职院校必须对所有的财务支出进行全面控制。所谓全面是指三个方面,一是全过程的控制,包括经济活动各个环节中涉及支出类业务的审批;二是全员的控制,包括高职院校领导在内的所有职工;三是全要素的控制,包括所有费用项目。另一方面,在全面控制的基础上,对诸如基建投资、设备和图书、人才引进等重要财务支出项目,应实施重点控制,严格审批。

(2)事前审批和事后审批相结合。审批制度作为控制财务支出的一种控制机制,不仅包括事后的审批控制,还应该包括年初的预算审批和执行前的审批。特别是对于一些发生金额较大或者重要的财务支出,必须实行预算审批制度,如年初的预算有一部分或有收入,包括银行贷款和清欠收入等,如果这部分收入不变为实际收入,则无法安排支出。因此,必须有年初的预算审批和执行前的审批。

(3)不相容职务牵制控制。财务支出审批制度作为内部会计监督制度的重要内容,必须遵循不相容职务必须分离而又互相牵制的原则。这也是内部控制制度的基本要求。《会计法》规定,记账人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确,并相互分离、相互制约。在高职院校内必须实行不相容职务分设岗位、划分职

责、明确权限,形成相互制约、相互促进的内部控制体系,通过严密的监督和复核,充分发挥高职院校内部控制的作用。

(4)控制总量与控制进度相结合的原则。控制总量即高职院校年初的预算资金总量不能超支使用。根据这一要求,务必加强资金日常使用过程中的监督和控制,同时根据各部门(系、部)安排资金情况,确定一个合理的资金使用进度,做到按进度使用资金。需要注意的是,财务部门在制订计划时应留有余地,以应对特殊情况或特殊事件的发生。

(5)分项控制与控制总量相结合的原则。分项控制即下达预算时以项目为依据,确保专款专用,各项目之间不能互相套用,即在控制各项目的过程中达到控制总量的目的。

2. 财权适度集中的控制内容。

(1)财务支出审批人员和审批权限。明确审批人员及对业务的授权批准方式、权限、程序、责任和相关控制措施。审批人员应当根据授权规定,在授权范围内进行审批,不得超越审批权限;在确定审批人员和审批权限时,必须坚持可控性原则,即审批人员必须能够对其审批权限内的经济业务具有控制权。只有这样,才能保证审批人员审批财务收支的真实性、合法性和合理性,提高审批质量。

(2)财务支出审批程序。高职院校发生的各项财务支出,应该按照规定的程序进行审核和批准。在实际工作中,高职院校一般先由经办人员在原始凭证上签字,然后据此交由规定的审批人员审批,审批通过后再交会计部门审核入账或报账。这种审批模式有许多不足之处。因为在一般情况下,审批人员的职位高于会计人员,先审批后审核,即使会计人员发现问题也难以改变,因为会计人员往往不会或不敢有异议,这显然不利于发挥会计的审核监督作用。同时,这种审批模式也存在很大的漏洞。如一般情况下,部门负责人和单位负责人只简单翻看承办人附在报销单后的发票,而不会对票据金额进行核实,若承办人预留一定金额待审批后再贴入发票,则无法弄清原委。因此,在设计审批程序时,如果审批人员的职位高于审核人员,应实行先审核、后审批的程序。

(3)财务支出审批内容。财务支出审批的内容主要是财务支出的真实性、合法性和合理性。具体包括:①财务支出是否符合财务计划或合同规定;②财务支出是否符合《会计法》、有关法规和内部会计管理制度;③财务支出的内容和数据是否真实;④财务支出是否符合效益性原则;⑤财务支出的原始凭证是否符合国家统一会计制度的规定等。

(4)财务支出审批人员的责任。财务支出审批制度必须坚持权责对等原则。在审批制度中,必须规定审批人员应该承担的义务和责任。具体包括:审批人员应该定期向授权领导或教工代表汇报其审批情况;审批人员失职应该承担的责任等。

3. 加强高职院校预算控制管理。

(1)强化预算编制的科学性。必须做到:一要加强调查研究,充分保证预算编制的时间;二要提高预算编制人员自身的业务素质并搞好部门协作,制定收支预测模型,以规范预测收支;三要科学制定定员定额标准,使预算落实到具体项目上;四要结合决算编好预算,提高编制质量。

(2)选择适宜的预算编制方法。零基预算虽然存在一些缺陷,但仍不失为一种科学的预算方法。它一方面可以不受旧模式的制约,充分地围绕学校事业发展的需求编制预算;另一方面又能充分发挥各级编制预算的积极性和创造性,促使各部门精打细算,量力而行,合理地使用资金,提高经济效益。实践中,考虑到使用零基预算的工作量较大,编制时可采取一些灵活的做法,结合增减法来编制预算。同时,针对某些重点部门或重要项目按照零基预算的要求来编制预算。

(3)细化预算编制。细化预算编制可以从以下几方面着手:第一,部门预算编制要实行零基预算,财务部门对各部门申报的项目预算,采用成本—效益分析法,认真进行分析、测算评价,最终确定项目预算。第二,对人员支出预算实行定编定员定额管理,按照国家政策、单位分配制度据实编制,日常公用支出应实行指标量化管理,制定合理的定额标准,使各项预算支出规范化,有标准可依,减少预算分配中的人为因素。第三,根据学校的事业发展规划,建立三年或五年的专项建设项目库,按照轻重缓急进行排序,结合学校当年的财力状况,优先安排急需、可行的项目,当年安排不了的项目自动滚存到下一个预算年度。要从项目立项、申请、审核、实施到绩效考评等环节加强对项目的管理,并根据学校的教育事业发展规划不断更新、完善,使专项建设目标和学校总体规划相适应,提高专项资金的使用效益。

(4)加强预算执行过程的控制。各单位、各项目的预算指标一经确定下来,就不得随意更改。为了保证高职院校顺利完成预算计划,维护预算的严肃性、有效性,必须强化预算执行的控制工作。应建立预算执行的计算机控制系统,预算一经批准,及时将批准的预算按项目名称、金额输入到计算机系统中,以便于实时掌握各项目支出情况,为单位或项目预算执行效果考核和分析提供基础,同时也可以避免一些人为因素,增强预算管理应有的刚性。

4. 建立经济责任制度,提高经济行为的合规程度。应制定科学、可行的审核流程,使经办人、证明人、部门负责人、会计机构负责人(会计主管人员)、单位负责人或分管财务的领导人明确报销审核(批)的流程路径,依次审核,把好各自关口,为最终分管财务的领导人或单位负责人的批准提供保障。各层次的审核责任划分是:部门负责人对本部门的经济事项负全部责任;会计机构负责人对报销的经济事项负全部责任,有权拒收不恰当的报销单据,对性质严重的还可以向纪检、监察等部门和单位最高负责人汇报;单位负责人或分管财务的领导人签批同意报销后,会计机构负责人提出不同意见时,分管财务的领导人或单位负责人仍坚持原来签批意见的,由分管财务的领导人或单位负责人负责。

【注】本文系2007年度江苏省教育厅高校哲学社会科学基金指导项目(编号:07SJD630069)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 迟琳娜.企业集团财务控制问题探析.理论学刊,2006;2
2. 安晓红.对高校财务预算管理的认识.会计之友,2005;