



# 高校财务监管存在的问题及对策

湖北荆门职业技术学院 张友涛

据有关监管结果显示,高校财会工作或多或少地存在预算管理不严,收费管理不规范,校办产业产权关系不清晰,科研经费、固定资产与无形资产管理存在薄弱环节和漏洞等情况。如何搞好高校财务监管,完善现有的财务监管体系,防止高校经济领域职务犯罪,杜绝腐败和浪费现象发生,成为保障教育事业健康发展的一个重要方面。

## 一、高校财务监管存在的问题及其原因分析

高校经营的是教育事业,具有极强的连续性,这与营利组织可以根据市场需要不断转变经营思路、改变经营方向有本质的不同。高校的这一特殊性决定了它的财务监管不是单纯服务于经济目的,而是要通过对高校财产物资、财务活动、业务活动和生产经营活动的监管,使各项资源得到合理配置,降低高校的运营成本,提高教育的效果和效率。高校的这一特殊性也决定了它缺乏显示其最终业绩的动机——利润的激励。同时,在高校发展过程中,由于管理者的行为、理念未能从根本上突破传统计划经济的模式,以致各种矛盾日渐突显,现从三个方面进行简要归纳分析:

### 1. 资金短缺与配置效率不高并存,约束机制有待加强。

尽管国家加大了对教育资金的投入力度,高校筹资渠道也拓宽了,但高校仍普遍存在经费短缺与资金浪费的现象,一些校领导没有重视高校的财务监管工作,监管意识淡薄,一些工作人员对国家的有关财经纪律不够关心,对影响高校经济秩序的复杂状况缺少研究,不能适应高校财务监管工作的需要。例如,建设各级重点实验室是高校非常重视的工作,但各部门为了加强实验室建设,只顾伸手要资金,而不考虑最终的经济效果如何,纷纷购买价格昂贵的专用设备与重复度较高的通用设备。据国家教育部对所属高校大型仪器设备的使用情况调查显示,年利用率不足400小时的约占40%,70%的仪器设备没有得到充分利用,而通用设备的重复购置(如PC机)形成了低水平的重复建设,造成设备的加速报废,这些都降低了资金的使用效率。

### 2. 制度执行不力,财务监管体系有待完善。

固定资产管理没有按照规章制度执行,管理混乱。有的高校购入、调出或报废固定资产未及时办理固定资产增减变动手续,造成账实不符;有的高校固定资产管理方法不严密,致使国有资产流失到个人手中;有的高校虽经历了几次国有资产清查,但仍然是前清后乱;有的高校财务部门、财产管理部门、财产使用部门长期不对账,账账不符。预算制度形同虚设,资金管理有章无序。虽然《高等学校财务制度》把预算管理作为高校财务制度改革的核心内容,但有的高校尚未建立

健全全面预算管理制度;有的高校虽然有了预算制度,但并没有把预算作为一切经济活动的依据,有章不循,随意更改,使预算成为摆设,资金的收支缺乏统一的筹划和控制,资金使用混乱;有的高校预算不切实际,指标不科学,缺乏考核依据,致使实际支出比预算高出很多。造成制度执行不力的主要原因就是高校财务工作还没做到层层有人管、层层有人负责,尚未建立起完善的财务监管体系。

### 3. 财务评价指标欠科学,财务监管手段与形式有待创新。

高校的财务分析工作是其财务管理的重要组成部分,但这项工作在高校中并没有很好地进行,大部分高校只按国家拨款和事业费收入等使用经费的额度,以不超支或少超支来评定高校管理的好坏,这种评价方法本身过于简单,使得编制事业经费预算缺乏科学依据。这与高校的产出成果形式比较复杂有直接关系,高校的产出表现为出人才、出成果、出效益等多目标形式,投入产出关系较为模糊,投入产出较难以量化。同时,高校普遍存在重核算、轻分析的现象,高校财务制度对高校的财务分析只是列举了几个基本的分析指标,达不到及时、有效、科学地对高校财务资金运营情况进行分析从而保障高校财务工作良性发展的目的。

## 二、构建高校财务监管体系的对策

高校财务监管体系是一套完整的财务监督管理办法,它贯穿于高校的财产物资管理、财务活动、业务活动和生产经营活动等的全过程中。合理的财务监管既能有效监控财务管理的各个方面,又不会制约高校的发展,能真正达到提高经济效益的目的。

### 1. 建立健全经济责任制,强化对责任人的约束。

高校财务监管很重要的一个环节是建立健全各级经济责任制体系。建立完善的校内各级经济责任制是维护预算的严肃性、有效性,规范财务支出行为,调动教职员参与理财的积极性,提高经费使用效益的重要保证。校内经济责任制必须坚持以“责”为依据,建立科学的以经济责任为核心的责权清晰的岗位责任制,使责权利紧密结合。一般可将高校内部经济责任划分如下:①法人代表(校长或院长)对全校的经济工作负总责;②分管不同工作的校级领导对其分管范围内的经济工作负直接领导责任;③各部门、单位主要负责人对本部门、本单位的经济工作负总责;④各级财务机构负责人对本级财务机构管理的财务工作负总责;⑤各级资产管理人員对自己所管的资产的安全、完好、有效负责管理责任;⑥各级业务岗位人员按岗位责任制的规定完成所承担的工作责任并对工作结果负责;⑦各类财务人员对自己所从事的财会工作负责。

在上述责任体系中,还可以根据实际情况对有关级别的经济责任进行分解,如部门副职协助正职,在正职授权的范围內对其分管的经济工作负直接领导责任,各科室负责人对本科室的经济工作负责等。建立健全经济责任体系,并根据各自所承担经济责任的不同定期进行考核,通过评价使不称职者受到惩戒,给优秀者以奖励。

### 2.推行全面预算管理,引入绩效预算理念。

预算管理是由预算编制、预算执行、预算控制和预算考评组成的一个系统。高校各项资金的使用是否科学合理,关键在于财务预算管理是否有效。国内外经验都表明,高校必须建立健全预算管理制度,将高校的一切经济活动纳入严格的预算管理体系之中。笔者认为,预算管理的核心在于要使经费使用者有责任与绩效意识,预算管理的重点在于预算的编制和预算的执行。

(1)将绩效预算理念融入责任人的工作过程。从理论上讲,按预算项目能否直接反映其经济效益为标志,可以将预算分为投入预算和绩效预算。投入预算是指只反映投入项目的用途和支出金额而不考虑其支出的经济效益的预算。绩效预算是指根据成本效益原则决定支出项目是否必要及其金额大小的预算。由于高校人才培养的非营利性及其投入产出关系比较模糊的特征,高校的教育事业支出与科研事业费支出的安排多为投入预算。但在现代市场经济条件下,脱离产出看投入是有碍高校发展的。

高校作为知识经济时代催化变革的主体,应积极引入市场机制,从国有企业今天的困境中获得启示,确立高校的经营理念,关注和考虑资源的使用效益及社会对人才的需求,从而承担起有效使用资金的受托责任。这一启示与绩效预算理念是相符的,将其融入责任人的工作过程也是可操作的,即预算的安排必须明确其效果所在,不能仅停留在经费申请过程的初始阶段,而更要体现在项目终了所形成的成果上。尽管有些成果的检验需要实践和时间,但这种理念的灌输及其形成的约束机制对经费的有效使用具有不可估量的积极作用。

(2)确保各级预算人员参与预算编制是使预算管理发挥作用的前提。在进行预算编制时,预算人员要根据高校整体发展战略以及阶段性目标,提出拟决策方案的总体预算框架,然后借助由上而下、自下而上的预算组织程序,对拟决策方案进行全方位的分析、分解、论证与反馈、沟通和协调,并在调整中达成一致目标。在此基础上编制的预算,能使高校总决策目标的战略意图因二级单位管理者及全体教职员工的积极参与而被广泛认知,从而保障了决策的程序化与科学性。一旦所拟方案确定,便具有了一种强制性的约束力,所承担责任的各部门、各环节直至个人就会充分发挥一切潜能严格实施、竭力完成。

(3)加大执行和控制力度是使高校预算管理发挥作用的保障。在预算的执行和控制过程中,通过明确二级单位的具体岗位、责任、权利和利益,将教职员的工作内容、对教职员的工作要求、业绩考核指标等予以制度化,从而规范二级单位的日常活动,在优化业务流程、利用网络技术的基础上,整合学校的物流、资金流、信息流和人力资源。同时,高校可以借助各种层次、各个时期的业绩报告来监控经费使用进

度,并通过高效的管理评估机制采取适当的行动方案,及时解决出现的问题,从而实现既定的战略目标。

### 3.重视内部审计,充分发挥内部审计的监督评价作用。

内部审计是单位内部控制的重要组成部分,在保障高校财务目标的实现中起着不可替代的作用。国家教育部发布的第17号令《教育系统内部审计工作规定》对教育系统内部审计工作做了具体规定。高校应以此规定为依据,充分发挥内部审计对财务监管的作用。

(1)建立健全内部审计机构。内部审计在高校财务监管中发挥的作用,在很大程度上取决于内部审计机构的设置和审计人员的素质。根据有关规定,高校应实行内部审计制度,设置独立的内部审计机构,配备审计人员,开展内部审计工作。独立性是高校设置内部审计机构应坚持的重要原则。在这一原则指导下,内部审计机构在组织、人员、工作、经费等方面应独立于被审计单位,独立行使审计职权,不受其他职能部门和个人的干涉,以体现审计的客观性、公正性和有效性。在人员队伍方面,教育部第17号令规定,在校全日制学生在5000人以上的大学,独立设置的学院和高等专科学校,均应配备5人以上的专职审计人员。

(2)明确内部审计机构的职能。根据教育部第17号令的规定,高校内部审计机构的主要职能是对下列事项进行审计:①财务收支及有关经济活动;②预算执行和决算;③预算内、外资金的管理和使用;④专项教育资金的筹措、拨付、管理和使用;⑤固定资产的管理和使用;⑥建设、修缮工程项目;⑦对外投资项目;⑧内部控制制度的健全及风险管理;⑨经济管理和效益情况;⑩有关领导人员的任期经济责任。

### 4.科学设置财务状况评价指标。

会计核算的最终成果将反映在会计报表上,但由于会计报表固有的局限性,其并不能全面满足高校财务监管的需要,因此应科学设置评价指标,对高校综合财务状况进行分析和考核,引导高校财务工作良性发展。具体地说,高校财务综合评价指标主要反映以下三方面的财务状况:

(1)高校财务实力。高校的财务实力是指高校获取各项经费的能力。可借助高校会计报表中教育经费总额、年末净资产总额以及教学活动总收入等指标来考察高校的发展趋势。

(2)高校财务运行绩效。高校财务运行绩效是指投入一定的教育资金后产生的能用数据表示的效果、效率和效益。它主要包括三个方面的评价内容:高校财务效果、高校财务效率和高校财务效益。评价指标有:师生比、学生平均事业支出、学生平均培养成本、教师人均科研经费、学校自筹经费占总经费收入的比重、固定资产增长率、校办产业上交及经营收益年增长率等。在具体分析时,可采用纵向比较和横向比较相结合的方法,既观察财务运行状况,又了解高校自身的定位。

(3)高校财务发展潜力。财务风险的评价是从负面效益的角度反映高校负债状况和财务风险的承受能力。评价指标有:资产负债率、年末货币资金余额、高校年末借款总额占高校总经费的比重、高校年末货币资金占高校总支出的比重、高校年度总支出与总收入之比、校办产业长期负债总额、校办产业资产负债率等。在具体分析时,可在使用比较法的同时结合高校特征做出具体的判断。☐