

高校内部财务制度改革重点

厦门大学 庄瑞澄

《事业单位财务规则》和《高等学校财务制度》已经颁布实施,如何根据两者的基本精神,结合学校财务改革的实际情况,全面建立健全内部财务管理制度,已成为高校财务工作的当务之急。现就高校内部财务管理制度改革的几个重点,提出一些不成熟看法以供参考。

一、财务管理体制

高校财务管理体制的改革,主要有三方面:

(1)规定高校实行“统一领导、集中管理”的财务管理体制,规模较大的学校实行“统一领导、分级管理”的模式;(2)规定高校财务工作实行校(院)长负责制,总会计师协助校(院)长全面领导学校的财务工作;(3)重申学校财务处(室)是学校的一级财务机构,它统一领导校内后勤、科技开发、校办产业和基本建设等部门设置的二级财务机构的财会业务。据此,学校应着重从以下几方面改革与完善财务管理体制:

一是建立健全“统一领导、集中或分级管理”的体制。总的说来,任何高校的财务工作都应实行统一领导,即统一财经方针政策、统一财务规章制度、统一财务收支计划、统一配置资源、统一领导财会人员业务。在此前提下,除规模较小的学校实行集中管理外,一般应实行分级管理。分级管理的核心内容,就是根据事权与财权结合的原则,把财权适当划分,实行“大权抓好,小权放开”,由学校财务部门和校内各部门各单位(作为二级单位)分别进行管理,让校内各二级单位在学校统一财务收支计划和资源配置下,有权对学校下达的预算经费和分配的资源进行统筹安排与使用,以调动其当家理财和增收节支的积极

性。财权适当下放是必要的,但不能影响学校集中必要的财力和学校对全校财务活动的调控。为此必须合理划分财权,该放权的就放权,该集中的则集中,严禁校内二级单位任意开设银行帐户,私设“小金库”,进行“资金体外循环”,以便在保证各单位正确自主使用财权的同时,将各单位的资金流动、财务收支置于学校财务处(室)的监控之下。

二是建立财务工作的校(院)长负责制,落实总会计师的职权。其核心内容就是校(院)长和总会计师如何行使学校财务工作的决策权和“一支笔”审批权。学校财经工作(经济工作、财务工作)重大问题的决策,必须经过学校领导人员集体研究,但应由校(院)长负主要领导责任,而作为专业领导的总会计师则应负重要的业务领导责任,因此,最终决策权理应交由校(院)长在总会计师协助下来行使。有的高校专门设立最高财经决策机构,如经济(财经)管理委员会(或领导小组),取得较好的效果,值得借鉴。学校最高的财经决策机构要以学校领导成员为核心,有学校财务部门负责人和其他有关部门的负责人参加,由校(院)长和总会计师分任正、副职领导,总会计师要作好决策前的调查研究,准备多种决策方案的比较和优选意向等资料,以提供集体讨论和由校(院)长最后作出决策。至于对学校日常财务收支重大事项的“一支笔”审批权,则可由校(院)长授权给总会计师去行使,即由总会计师负责受理学校日常一切重大财务审批事项,总会计师可根据规定的具体权限,有的事项在请示校(院)长后审批,有的则自行审批。凡设置总会计师的高

校、其他副校(院)长均不能对学校全局性的财务事项行使审批权,以免削弱权责相结合的财务工作校(院)长负责制。

三是切实加强学校财务处(室)对二级财务机构的财会业务的统一领导。校(院)长和总会计师直接领导下的学校财务处(室),必须对各二级单位的财务机构设置、财务主管任免、财务管理制度制定、财务收支计划制定与执行等实施统一管理。由于财务活动的开展与事业计划的制定与执行密切相联系,财务处(室)为了管好整个学校的财务活动,就必须掌握二级财务机构财务收支计划与其事业计划的基本情况,因此,参加后勤、基建等部门制定事业计划和财务收支计划的业务会议,是必要和有益的措施,应作为财务工作制度的一项内容。

二、预算管理

高校预算管理制度的改革,主要有三方面:

(1)取消三种预算管理形式(全额预算、差额预算、自收自支预算管理),实行“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的预算管理模式;(2)将原来预算内外的收支全部作为预算管理的对象,纳入单位收入预算和支出预算,实行计划管理;(3)明确单位预算编制与审批程序为“两上两下”。据此,学校要着重从以下几方面改革与完善预算管理制度:

一是将原来预算内外的收支全部纳入学校收入预算和支出预算。列入年度财务收支计划的收入和支出,不仅包括原来列入教育事业费预算、科学事业费预算的收支,也包括原来对外服务等预算外的全部收支,还包括原来不列作财务收支的收付(如地方财政拨入的各种补贴等)。同时,计划中的收入和支出项目的划分,也要按《高等学校财务制度》(以下简称《财务制度》)的规定进行调整。

二是预算应由校级预算和所属各级预算组成,这就要求学校所属各单位必须编制财务收支计划,作为编制学校年度财务收支计划的基础。学校所属各单位完成事业计划和任务,必然要发生财务支出,但有的单位并不取得事业收入或经营收入,或者只有对外服务的部分事业收入,而

按规定校级预算和所属各级预算必须各自平衡,因而对于两种预算收支项目的划分及其编制方法,有必要制定实施细则加以规范。

三是增强学校预算的权威性和严肃性。根据规定,学校预算由学校财务处(室)根据各单位收支计划,提出预算建议方案,经学校最高财务决策机构审议通过,上报主管部门审核汇总报财政部门核定预算控制数;再根据预算控制数编制预算,报经上级审核批复后执行。预算执行过程中,来自财政的收入一般不予调整,如需调整应报请主管部门或者财政部门调整预算;其余收入项目需要调整的,由学校自行调整并报主管部门和财政部门备案。因此,在正确编制学校预算的基础上,预算一经上级批准,就应严格执行,硬化预算约束,维护预算的权威性和严肃性。根据有些高校的经验,学校专门设立经济(财经)委员会作为学校最高财经决策机构,其职能包括审议通过学校预算(年度财务收支计划)。该机构每年召开一次审议通过学校预算的会议,半年后再召开一次会议检查学校预算执行情况,必要时审议通过预算的调整方案。除经该机构的会议通过,任何单位和个人都无权调整预算,增加预算支出项目和金额,只有在规定的范围内,才可在不突破原预算支出总额的前提下,在某些项目之间进行调整(此增彼减)。这种预算管理机制,有利于促使各单位严格执行预算,努力挖掘内部潜力,增收节支,促进事业发展,很值得借鉴。

三、收入、支出、结余及其分配的管理

高校收入、支出、结余及其分配管理制度的改革,主要有四方面:(1)把学校财务活动的各项收入和支出,全部纳入财务收支,统一管理与核算;(2)改变按预算内外划分收支的方法为:收入按来源为主分类,支出按用途分类;(3)将事业单位在专业业务活动及其辅助活动之外开展非独立核算对外服务活动的收入和支出,界定为经营收入和经营支出,要求正确归集或合理分摊经营支出,并与经营收入相配比;(4)取消经费包干结余,将结余界定为高等学校年度收入与支出相抵后的余额(其中包括单独核算的经营收支结余),并规定除专项资金按规定结转下年度继续使用

外,可按规定提取职工福利基金,剩余部分转作事业基金。

(一)收入的管理

学校除依法组织收入,按规定的收费范围和标准及时、足额取得各项收入外,应着重加强以下两方面的收入管理:

一是将各项收入全部纳入学校预算,统一管理、统一核算。《财务制度》规定,高校的收入包括:(1)财政补助收入,具体包括教育经费拨款、科研经费拨款(科学事业费和科技三项费用等拨款),其他经费拨款(公费医疗经费、住房改革经费等拨款);(2)上级补助收入;(3)事业收入,具体包括教学收入(学费、培养费、住宿费和其他教学收入)、科研收入(承接科研项目、开展科研协作、科技成果转让、科技咨询所得收入和其他科研收入),但上述事业收入只包括经核准不上缴财政专户的和从财政专户核拨的预算外资金;(4)经营收入,指在教学、科研及其辅助活动之外,开展非独立核算经营活动取得的收入;(5)附属单位上缴收入;(6)其他收入,包括投资收益、捐赠收入、利息收入等。根据以上规定,原来没有纳入或没有全部纳入学校收入管理的一些收入项目,都应纳入学校收入,例如,地方财政拨入的物价补贴等,上级拨入的招生经费、毕业生派遣费等专项经费,公费医疗经费,用于奖学奖教和指定用途的捐赠收入等,都应纳入学校收入,以全面反映各种渠道对高校投入的规模,加强各项收入的管理。

二是正确划清各种收入的界限。着重划清事业收入与经营收入的界限,以及事业收入中对外服务收入与非对外服务收入的界限。原来对外服务收入(包括代培收入)中,只有由不具有独立法人地位的校内部门或单位利用闲置资产等开展社会服务活动的收入,如后勤部门出租房屋的租金收入,汽车队的对外营运收入等,才列作经营收入;其余的对外服务收入,则列作事业收入。在事业收入中,按规定收取的学费、住宿费收入以及应上缴国家预算的收入,与原来属于对外服务收入的培养费、办班费收入,教学实验室、计算中心、电教室等开放收入,科技成果转让及咨

询等收入,在管理上应区分开来。为了保持政策的连续性,这部分对外服务收入在新制度出台以前,仍应按原来的规定,在学校与承办单位之间进行分配,作为校级和各该单位预算的收入。

(二)支出的管理

学校除按支出预算控制各类支出外,应着重加强以下三方面的支出管理。

一是将各项支出全部纳入学校预算,统一管理、统一核算。《财务制度》规定,高校的支出包括:(1)事业支出,按用途分为教学支出、科研支出、业务辅助支出、行政管理支出、后勤支出、学生事务支出和福利保障支出;(2)经营支出;(3)自筹基本建设支出;(4)对附属单位补助支出。根据以上规定,原来没有纳入或没有全部纳入教育、科学等业务支出的支出,都应纳入学校支出。其中,一部分是与上述原来未纳入学校收入的各项收入相对应的支出;另一部分是原来在学校基金中列支的奖金、福利津贴以及用于教学、科研等方面的学校基金支出,这部分支出应列入事业支出的有关项目。

二是正确划分各类支出的界限。着重划清事业支出与经营支出的界限,以及事业支出中对外服务支出与非对外服务支出的界限。在教学、科研及其辅助活动之外开展非独立核算经营活动发生的支出,应当与经营收入配比,以准确反映非独立核算经营活动的成果。在开展教学、科研及其辅助活动发生的事业支出中,一部分属于原来的教学、科研的对外服务支出(包括代培支出)和用于教学、科研的学校基金支出,对此也应在管理上区分开来。区分这部分支出是必要的,因为有的对外服务收入的分配是以扣除费用的净收入作为提取学校基金(并在学校与单位之间进行分配)的依据,如办班收入、科技成果转让收入等,只有划清这部分支出,才能进行收入的分配。由于这部分支出应包括原来从其收入中提取的学校基金的支出,因而不论是按净收入还是按毛收入计提学校基金的对外服务收入项目,其支出都应划清。但如果按学校基金的实际支出数来计列这部分事业支出,将无法确定学校基金的提取数和结余数。是否可作如下处理:学校和单位从

对外服务收入中分配提取的奖金、福利基金和发展基金,按提取数在事业支出中列支,同时将三者分别转入应付及暂存款、职工福利基金和修购基金。对此,需要进一步研究。

三是合理制定或修订经费开支的包干基数和定额标准,以及对外服务收入的分配办法。

(三)结余及其分配的管理

在结余的管理方面,应划清各类结余的界限。《财务制度》规定:“结余是指高等学校年度收入与支出相抵后的余额。”这是根据收付实现制原则确定的,它实际上既含有完成事业计划后的节余,也含有事业计划项目未完成需转入下年度完成的资金结存。按照规定,高校的结余具体包括经营收支结余和学校结余两部分。其中,经营收支结余是指从事非独立核算经营活动的收支相抵所形成的差额(盈余或亏损);学校结余是指除经营收支结余外的结余,它不包含实行预算外资金结余上缴办法的预算外资金结余(实际上这一部分应缴预算外资金按规定不计入事业收入,因而不形成收支结余)。学校结余具体包括专项资金结存和事业收支结余两部分。其中,专项资金是指财政部门、上级单位和其他单位拨给高校用于指定项目或用途的资金,在指定项目完成前,每年的专项资金收支差额应转入下年度供原项目使用。事业收支结余一般是完成事业计划而形成的收支结余。

关于结余分配的管理,《财务制度》规定,经营收支结余可以按照国家有关规定弥补以前年度经营亏损,其余部分并入学校结余。高校的结余,除专项资金按照国家规定结转下一年继续使用外,可以按照国家有关规定提取职工福利基金,剩余部分作为事业基金用于弥补以后年度收支差额。学校应按以上规定的方法和提取职工福利基金的比例,进行各类结余的结转和分配。

四、资产管理

高校的资产具体包括现金、各种存款、应收款项、预付款项和存货等流动资产,固定资产、无形资产,对外投资等。高校资产管理制度的改革,主要有三方面:(1)明确资产的概念和内容,将无形资产和对外投资列作高校资产的重要组成部分

分;(2)规定固定资产中大型、精密贵重的设备仪器报废和转让,应报主管部门或者国有资产管理部、财政部门批准,固定资产的变价收入应转入修购基金;(3)规定事业单位对外投资应报主管部门、国有资产管理部门和财政部门批准或备案,以实物、无形资产对外投资以及转让无形资产,应按规定进行资产评估。

高校的资产管理,除了应建立健全现金及各种存款的内部管理制度,存货的采购、收发、保管、清查盘点等管理制度,加强货币资金、存货的管理外,应着重加强以下几方面的管理:

(一)对外投资管理

对外投资是指高校利用货币资金、实物、无形资产等向校办产业和其他单位的投资。高校对外投资的主要目的,在于利用置存的经济资源进行投放活动,促进科技成果尽快转化为生产力,实现产业化,并从中获取收益,以增加教育事业的投入。高校的投资主要分为经营投资和债券投资两种。经营投资是指直接投资经营企业,即高校出资兴办校办产业,或与其他企业联办合资、合作企业。债券投资属证券投资,是指高校通过购买债券的方式进行的投资,债券又分为国家债券、企业债券、金融债券三种。根据规定,证券投资中的股票投资,不列入高校对外投资对象的范围。

高校加强对外投资管理,建立健全对外投资管理制度,应着重贯彻以下几项要求:(1)对外投资应以不影响开展事业活动所需运用的经济资源为前提。直接投资经营企业,应以专利、技术等无形资产和闲置的固定资产为出资内容,不用或尽量少用货币资金出资。利用货币资金进行债券投资,应限于闲置的货币资金,债券变现的时间应与货币资金闲置的时间相适应。(2)对外投资应在保证资金安全的前提下力求高效益。要正确选择投资方式和投资机会,经营投资尽可能以专利、技术向高新技术企业投资,主要投资于校办产业,对外部企业的投资要选择信誉好、效益高的合作伙伴;债券投资的效益相对不高,但投资风险很小,可根据货币资金闲置时间,尽可能选择期限较长、利率较高又可上市流通的债券进行

投资。(3)对外投资应由权力机构负责,按照一定的程序,通过可行性论证,作出科学决策,才能付诸实施。对于经营投资项目的确定,应经学校最高财经决策机构审议通过;对于债券投资的运作,一般可由学校财务处(室)负责,在财务处(室)内部,可按照投资数额、期限等划分处(室)及所属职能部门的决策权限,建立严密的经济责任制。(4)对外投资业务的操作,应严格按照有关法律法规办事。直接投资经营企业,应按规定报主管部门、国有资产管理部门和财政部门批准或备案;以实物、无形资产对外投资的,应按规定进行资产评估;学校与被投资企业的产权关系和经济关系,应签订合法的经济合同加以明确,切实维护学校的合法权益。

(二)固定资产管理

高校改革与完善固定资产管理制,除了落实前述有关固定资产报废、转让及对外投资等新规定外,还需要研究解决面临的新情况和难题,主要有以下几方面:(1)校内各单位以留用的发展基金购置的设备、图书,如何完整地纳入国有资产管理,消除实际存在的变相归个人所有的现象;(2)学校公有住房出售给教职工后,如何对既有公有住房又有产权不一的私有住房的同一幢房屋进行实物管理和价值管理?(3)高校固定资产是否需要计提折旧,在不计提折旧的情况下能否或如何使国有资产的价值管理和资产负债率指标的运用具有实际意义?

(三)借出及暂付款管理

高校借出款是学校借给校内各独立核算单位或有关校办产业的各类周转金性质的款项,一

般都要求在年度内归还。暂付款项是指学校暂时垫付给其他有关单位或个人的各种款项。加强借出及暂付款项的管理,主要是严格控制其对象、限额及时间,绝不许借给或暂付给与学校没有业务往来的校外单位。

高校可以利用暂时闲置的货币资金,进行资金融通活动,获取存贷款利差。但学校不是金融机构,不准直接向外部单位拆借资金,而必须通过银行办理委托贷款。直接向外部单位拆借资金是非法的,也存在极大的财务风险。通过银行办理委托贷款可以减少风险,但银行并不承担委托贷款的坏帐损失,因此,学校对贷款对象的资信情况、经营效益、管理水平等应事先作好调查,进行可行性研究,以减少风险,避免损失。

除上述四个方面外,负债管理和专用基金管理方面也需要制定或修订一些校内财务管理制度。其中较为重要的如:借入款管理,必须坚持慎重稳妥的原则,严格控制规模;对于举借抵押贷款,为附属单位提供借款担保等,更应严密规定其适用情况和审批程序。在专用基金管理方面,新建立的修购基金、职工福利基金等,其形成来源和使用方法都应加以规范,特别是动用修购基金的条件、审批程序等更应合理地规定,以发挥资金的使用效益。

这次高校财务制度改革的广度和深度是前所未有的,任重道远。只有根据《财务制度》的精神,全面而有重点地制定或修订好校内财务管理制度,才能使财务制度改革步步深入,把财务管理水平提高一步。