

# 高校财务管理的形势、问题与建议

赵建军

(厦门大学 会计系, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 本文对当前我国高校财务管理工作所面临的形势、工作中存在的问题进行了宏观分析, 提出了进一步做好高校财务管理工作的建议, 特别提出了在当前形势下加强高校发展战略规划管理和规范高校财务治理结构的重要性。

**[关键词]** 高校财务管理; 形势; 问题; 建议

温家宝总理在第十届全国人民代表大会第三次会议上所作的《政府工作报告》中, 明确提出“严格规范各类学校招生和收费制度, 加强学校财务管理和监督”, 充分体现了党中央、国务院对这一问题的高度重视。当前和今后一个时期, 切实加强和规范财务管理工作已成为各级各类学校的重要工作目标之一。对于高等学校来说, 要进一步做好财务管理工作, 就必须对高校财务管理所面临的形势和当前财务管理工作中存在的一些主要问题有清醒、深刻的认识。

## 一、高校财务管理工作所面临的形势

随着我国政治、经济和社会事业的不断改革和发展, 高校财务管理工作也面临着一系列新的形势。高校财务管理工作者对此必须要有全面的认识, 做到适应形势, 在管理工作中有所为, 有所不为。

(一) 社会主义市场经济体制的建立和完善。党的十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以来, 我国的经济体制改革在理论和实践上取得了重大进展, 我国目前已初步建立起社会主义的市场经济体制。市场在资源配置中的基础性作用不断增强, 各种利益调整的矛盾也更加突出。市场经济乃法治经济、信用

经济。高等教育虽然属于上层建筑的范畴, 但必须要适应经济基础的发展需要。在高校财务管理工作中, 必须树立依法理财、诚实守信的管理理念; 并要不断适应市场经济要求, 加快知识更新, 不断提高财务管理水平。

(二) 我国的高等教育事业取得历史性发展成就。世纪之交, 我国的高等教育事业取得历史性发展成就。到 2004 年底, 全国各级各类高等学历教育在校生人数已经超过 2000 万人, 其中仅普通高等学校在校生人数已达到 1330 多万人。高等教育毛入学率达到 19% (而 1998 年时这个数字是 9.8%), 我国已进入国际公认的高等教育大众化发展阶段。高等教育的大众化发展, 在更好地满足了广大人民群众对高等教育迫切需求的同时, 也给高校财务管理工作带来新的机遇和挑战。高校在财政投入、学费收入等资金流量迅速扩大的同时, 为改善办学条件, 大规模征地、基本建设、仪器设备采购的压力也在增大, 财务管理任务更加繁重, 管理工作日趋复杂。

(三) 政府财政管理体制不断深化。在我国当前的财政管理体制下, 公办普通高校作为政府预算体系的一个重要组成部分, 其财务管理工作极大地受到政府财政管理体制改

革的影响。近年来,财政部门推出的部门预算、政府采购、国库集中支付、预算外资金“收支两条线”管理以及目前正在推行的非税收入集中管理等项改革,在规范了财政资金的分配与使用、提高了财政资金使用效益的同时,也给高校财务管理工作带来新的挑战。

(四) 社会保障制度逐步建立和完善。当前,我国的社会保障制度也处于不断探索、建立、完善阶段。近年来,国家陆续推出了养老保险、失业保险、公费医疗改革、住房货币化等一系列改革措施,但由于财政补助资金不到位,仍需要高校自筹大量的资金来推进改革。长期以来“高校办社会”的局面仍然没有改变。

(五) 分配制度与社会收入水平的变化。在市场经济条件下,按照“效率优先、兼顾公平”的原则,各种生产要素按贡献参与社会分配。在这种情况下,采取措施纠正由于市场失灵而导致的收入差距过分扩大,成为政府规范收入分配制度、维护社会公平的重要方面。根据联合国开发计划署最近公布的数据,我国目前的基尼系数为 0.45,社会贫富差距不合理,且有继续扩大趋势。这种状况也给高校在制定收费政策、加强学生资助工作等财务管理方面带来新的要求。

## 二、当前高校财务管理工作存在的主要问题

近些年来,通过不断加大高校经费投入、提高高校财务管理水平和资金使用效益,有力地支持了我国高等教育事业的快速发展。但面对新的形势,我们也必须要清醒地认识到当前高校财务管理工作中还存在着一些问题,从宏观上看,主要表现在以下几个方面:

(一) 经费投入不足与高等教育事业发展的矛盾长期存在。最近几年来,我国的高等教育经费投入虽然保持了快速增长的势头,但仍然不能满足高等教育事业提高质量和持续发展两个方面的需求。据统计,2003 年国家财政性教育经费占 GDP 的比例为 3.28%,还远

远达不到 1993 年国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》关于“国家财政性教育经费支出占国民生产总值的比例,到本世纪末达到 4%”的要求,国家财政教育投入总体不足。同时,随着我国高等教育招生规模的快速发展,在不少地区和高校,虽然国家财政性拨款的绝对量在增加,但占高校总收入的比例却呈现下降趋势,有的高校甚至已低于 50%;一些地方高校生均拨款标准长期偏低。高等教育事业发展与资金投入不足的矛盾更趋突出,并将长期存在。

(二) 高校独立办学的法人地位难以保障。我国的《高等教育法》规定“高等学校自批准设立之日起取得法人资格”、“对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用”。然而,在我国当前的财政管理体制下,现行的一些财政改革措施进一步限制了高校财务管理自主权,高校独立办学的法人地位难以得到有效保障。

(三) 缺乏完善的经济责任制度。2000 年,教育部、财政部印发了《关于高等学校建立经济责任制、加强财务管理的几点意见》,要求各高校一方面要建立、健全校(院)长经济责任制,校(院)长作为高校的法人代表,对学校的财务管理工作负有第一责任;另一方面要按照“统一领导,分级管理”的原则,按校内管理层次建立健全各级经济责任制。一级管好一级,一级带动一级,一直抓到每一个基层经济单位。然而,由于缺乏完善的高校法人治理结构,一些高校建立的所谓经济责任制往往流于形式,导致经济决策随意性较大,内部控制制度不健全,学校资金安全受到侵蚀等。

(四) 部分高校存在违规收费的现象。近年来,教育收费问题已越来越引起社会各界的广泛关注。这个问题不仅涉及到受教育者的切身利益,而且也关系到高等教育的持续、健康发展问题。在教育经费投入不足的情况下,部分高校自立收费项目、超标准收费、强制代

收费用的问题依然存在。

(五) 会计基础工作不规范。会计基础工作是做好高校财务管理工作的基础。从这几年的财务检查、审计结果看,在许多高校中都或多或少地存在着会计基础工作不规范的情况。如不重视往来款项清理工作,大量应收及暂付款长期挂账;固定资产帐实不符;科目设置不合理;报表不完整;帐务处理不规范、不及时;科研经费结题不结账,提取管理、人员费用过高;对外投资、借出款、资产核销手续不健全;以学校名义对外提供担保;在非银行金融机构存款过多;对学校二级单位的财务管理薄弱;对校办产业产权不清,家底不明,等等。

(六) 银行贷款过多,财务风险加大。近年来,在经费投入不足的情况下,全国许多高校积极利用银行贷款,加快基础设施建设,改善办学条件,使学校面貌发生了巨大变化,支持了我国高等教育事业的快速发展。但同时我们也应该看到,部分高校在学校建设上缺乏战略性规划,对银行贷款的风险认识不足,不切实际地依靠银行贷款铺摊子、上项目;个别高校贷款项目论证不充分,贷款规模超出学校的经济承受能力;有的高校缺乏勤俭办事业的思想,盲目追求高标准。一些高校借款规模过大,资产负债率过高,财务风险加大。

### 三、进一步做好高校财务管理工作的建议

(一) 进一步增加政府对高等教育的财政投入。各级政府应充分认识到教育在我国现代化建设中的先导性全局性作用,切实把教育摆在优先发展的战略地位,按照《中华人民共和国教育法》关于“国家建立以财政拨款为主,其他多种渠道筹措教育经费为辅的体制,逐步增加对教育的投入,保证国家举办的学校教育经费的稳定来源”的规定,努力增加教育投入。最关键地是依法保证教育经费的“三个增长”,特别是真正保证按决算数据做到“三个增长”。

(二) 加强高校发展战略规划管理。高校发展战略规划不同于高校局部事务的设计和

管理,它关系到高校的整体发展方向、发展机遇的把握和整体协调,对高校的全局发展具有决定性影响。高校发展战略规划属于公共战略管理理论范畴,因其对高校发展具有全局性、连续性作用,而对高校财务管理具有十分重要的影响。在长期的高校财务管理工作中,往往重视一年一度的财务预决算管理,而忽视了对高校发展战略规划的管理,造成一些高校重大财务决策的盲目性、资金浪费和使用效益低下。这也是造成当前高校银行贷款大量增加、财务风险加大的重要原因之一。当前,随着我国高等教育规模的快速发展,高校发展中的一些深层次矛盾逐步暴露出来,学校建设、发展的任务十分繁重。在这种情况下,各级教育行政部门、各高校更应高度重视高校发展战略规划管理,应根据事业发展需要和学校财力可能,实事求是、科学合理地评估、调整学校发展战略,避免盲目投资和重复建设,防止不切实际地追求大而全、高标准,给学校财务运行造成隐患,给后来者留下巨大的债务负担。

(三) 规范高校财务治理结构。财务治理结构是对相关利益主体在财务活动中责、权、利相互制衡的一种制度安排。其根本目的在于试图通过这种制度安排,以达到相关利益主体之间的权力、责任和利益的相互制衡,实现公平和效率的统一。当前理论界关于财务治理结构的研究更多地关注在与现代企业制度相联系的公司治理领域。随着社会主义市场经济的逐步完善,现代大学制度和高校财务治理结构的研究也将会日益重要。应通过建立完善的高校财务治理结构,进一步规范各管理层次的经济责任制度;进一步强化和完善高校内部控制、监督制度和内部激励制度。

(四) 加快高校财务会计制度改革。随着我国教育体制和财政管理体制改革的不断深化,现行以满足政府财政管理为目的的高校财务会计制度已不适应当前高校财务管理实践的

需要,应尽快改革和完善。新的高校财务会计制度应在满足国家财政改革、高校内部管理需要的基础上,规范学生培养成本核算,并以公开性为导向,充分考虑社会公众对高校财务信息的需要,增加信息透明度。

(五) 加强培训工作,提高会计人员素质和会计基础工作水平。在市场经济条件下,高校财务管理工作涉及的领域越来越广,知识更新越来越快。当前高校财务管理中存在的问题,许多都是因为会计人员素质不高、业务不熟所造成的。因此,必须要加强高校财务人员的选聘、业务培训、素质培养工作,通过提高财务人员队伍素质,不断提高财务管理水平。

(六) 推行会计委派制,加强对高校财务工作的统筹管理。改革开放以来,为探索建立多渠道筹措教育经费的高校投入体制,我们在高校实行了“统一领导,分级管理”的财务管理制度。这种制度对于充分调动各方面的积极性,多渠道增加经费投入起到了积极作用。然而,随着市场经济的不断发展、信息技术的不断进步、高校经费规模的不断扩大和经费来源渠道的不断变化,这种体制已不适应新形势的需要。按照“统一领导,集中管理”的原则,加快推进会计委派制改革,切实加强对高校财务工作的统筹管理,已成为今后加强高校财务管理工作的重要趋势。

(七) 建立科学、规范的高校收费管理制度。高校收费,宜疏不宜堵,应按照分类指导的原则进行管理。第一,在市场竞争较为充分的领域,应将收费项目的决定权交给高校,所得收入按照国家有关税收法律,在高校和国家

间进行分配,如 MBA、EMBA 等在职人员攻读学位的学费、高校面向市场举办的各类培训班学费等;第二,对于市场竞争不充分、具有垄断性质的收费项目,则由政府按一定的规范程序进行定价,并应加大执法检查和惩罚力度,如当前的本专科生学费、住宿费等;第三,应在认真调查研究的基础上,允许高校按照一定程序设立适当的管理性、服务性收费项目,如洗澡费、开水费等。

(八) 研究建立对高校领导的效益- 负债责任审计制度。审计署审计长李金华在今年的全国审计工作座谈会上指出,对领导干部的经济责任审计,要以科学发展观为指导,不仅要看其在位时期出了多少政绩,还要查清这些政绩背后的负债情况。有些地方和部门的领导不考虑地方经济实力和实际情况,一味追求“政绩”,结果拉了一大堆债,为这些地方和部门的后续发展带来困难,这个问题要在审计工作中引起高度重视。

目前,这种情况在高校已有所表现。各级教育行政部门应结合对高校干部的考核制度,结合高校的长远发展和总体目标,研究建立对高校领导的效益- 负债责任审计制度。

#### [参考文献]

[1] 中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[M]. 北京:人民出版社,2003.

[2] 陈振明主编. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004.

[3] 杨周复主编. 世纪之交的中国教育财务改革与发展[M]. 武汉:华中师范大学出版社,2004.