

现实与理想的“认知”差距

——基于教育经费预算管理的思考

张川

【摘要】教育经费管理的目标是最有效地配置资源,而现实与理想的差距是“认知”的差距。正是因为“认知”差距,预算管理者 and 预算执行者对经费需求都不够完全了解,导致了“富贵病”和“饥饿症”的产生。两种毛病都会导致资源的浪费,影响教育事业的发展。文章通过分析我国教育经费预算管理现实状况和主要矛盾、预算管理理想状态以及产生现实与理想差距的原因,指出了我国教育经费预算管理的未来发展方向。

【关键词】教育经费; 预算管理; “认知”差距

【中图分类号】G475 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-5937(2019)09-0002-03

党的十九大报告指出,建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,加快教育现代化,办好人民满意的教育^[1]。教育部数据显示,自2000年以来全国教育经费总投入不断创新高,党的十八大以后达到了每年国家财政性教育经费占国内生产总值比例超过4%的目标。2017年全国教育经费总投入超过了4.2万亿元。国家对教育经费加大投入的同时也对教育经费预算管理提出了更高的要求。

一、我国教育经费预算管理环境和现实状况

教育经费管理是指遵循管理原理和有关法规制度,对教育经费进行筹措、分配和使用的过程。要想管理好教育经费,就必须遵照相应的法律制度,根据教育经费的特点进行管理。国家财政性教育经费拨款是我国教育经费的重要来源,教育预算是财政预算的重要组成部分,国家各级各类教育预算资金的来源、分配、使用、收支规模等,都是通过编制教育财政预算来实现的。

(一)教育经费管理制度体系

教育经费管理制度包括教育预算制度、教育会计制度、教育财务制度、教育决算制度、教育税收制度和教育审计制度等,内容繁多但是归纳起来,主要是遵从两部法律。在我国,事业单位的经费管理除了要像企业一样遵照《会计法》,还必须遵照《预算法》。根据《会计法》,国家制定了《事业单位会计准则》和《事业单位会计制度》;根据《预算法》,国家制定了《事业单位财务准则》和《行政事业单位财

务制度》。由于事业单位经费属于国家预算拨款,也常把事业单位会计称为“预算会计”。根据事业单位的不同类型,又制定了不同类型事业单位具体的会计制度和财务制度,包括教育、科学、卫生健康、测绘、地质、文物、广电、体育等。教育事业单位是其中重要的组成部分。预算管理在教育事业单位的经费管理中具有举足轻重的作用。从2019年1月1日起,行政事业单位将全面执行《政府会计制度》。新的会计制度将使单位的会计核算具备财务会计和预算会计双重功能,实现财务会计与预算会计适度分离并相互衔接,全面、清晰反映高等学校财务信息和预算执行信息。财务会计核算实行权责发生制;预算会计核算实行收付实现制^[2]。

(二)教育事业单位经费来源和分配模式

无论中国还是其他国家,教育经费来源都是多元化的,国家财政投入和民间募集的比率决定了教育事业单位是公办还是民办性质。我国教育事业单位的经费来源主要包括财政拨款收入、教育事业单位收入、科研事业收入、事业单位经营收入以及其他收入。党的十九大报告对教育提出的要求是,要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,发展素质教育,推进教育公平,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。鉴于教育在社会主义建设中的重要地位,财政性拨款是教育事业单位特别是高等教育经费的主要来源。要实现习近平总书记提出的推进教育公平的要求,教育经费的合理分配和安排尤为重要。以我国公办高校经费预算为例,不论是教育部直属高校还是地方公办院校,同级财政都会在年度预算中进行教育经费安

【基金项目】国家自然科学基金面上项目(71272218、71372069);教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(15JJD630008)

【作者简介】张川(1970—),女,四川自贡人,博士(后),上海海事大学经济管理学院教授、博士生导师,上海电力大学总会计师,上海电机学院总会计师,研究方向:管理会计、审计

排。目前的高等教育经费预算模式有两条路径:一条路径是按照生均拨款,根据每所高校的实际招生人数,考虑学生所属的专业学科系数(如工学、理学、医学、文学、经济学)以及层级系数(本科、硕士、博士)以后计算出每所高校的基本预算安排;另一条路径是根据项目需求,通过竞争性答辩择优支持的项目预算安排,如上海市教委推出的“内涵建设项目”“应用型本科项目”“高峰高原项目”“高水平大学项目”以及教育部不久前推出的“一流大学和一流学科建设项目”。

教育经费的分配既是有计划的市场经济,又是有竞争的计划经济,前一种分配路径可以看成是“按劳分配”,后一种分配方式近似于“有条件的按需分配”。从需求的角度来看,需要的其实是各种“物”,如学校校舍、体育场、实验仪器设备、办公家具、图书资料等。但是我们拿到的不是“物”,而是“钱”。拿到的“钱”和需求的“物”是否匹配,数量和单价估算是否合理?会不会出现“跑冒滴漏”甚至“偷梁换柱”?这就是预算管理需要研究和解决的问题。

二、理想状态的预算会计

预算的实质是经法定程序审核批准的年度集中性财政收支计划。从国家层面来看,它规定国家财政收入的来源和数量、财政支出的各项用途和数量,反映着整个国家政策、政府活动的范围和方向。教育经费预算管理的实质是“量入为出,收支平衡”,把教育经费配置到最必要也最需要的地方。要深入思考这个资源配置问题,不妨从理想状态的预算会计开始。

(一)理想状态的会计

就像自然科学研究可以从真空、无声的理想环境假设开始一样,社会科学也可以从理想环境假设开始。对于会计学科而言,我们能够勾勒出的理想状态应该是这样的:经济以完美和完全的市场机制为特征,也就是说不存在信息不对称或其他影响市场公平、有效运作的障碍。资产、负债的计价是建立在未来现金流量现值的基础上。因为有套利保值行为的存在,资产的市价就等于该资产可以带来未来经济流入的现值。财务报表可以同时具有完全的相关性和可靠性两大信息质量特征。

(二)理想状态的预算管理

现代会计学科发展的成果是出现了管理会计和财务会计两大分支。预算和管理会计的重要内容。具体到预算管理,我们能够勾勒出的理想状态应该是这样的:经济以完美和完全的市场机制为特征,不存在信息不对称或其他影响配置效率的障碍。经济资源按照最有效率的方式配置到所有需要的部门。资源分配者能够充分了解并且及时掌握资源消耗者的需求。资源消耗者能准确掌握物品的消耗

数量和物品价格,在使用资源的时候都是勤俭节约的自律者,不会浪费资源,更没有贪污腐败的情况。

三、教育经费预算管理的主要矛盾

习近平同志在党的十九大报告中强调,中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^[1]。这个分析具体到教育经费预算管理上尤为贴切。从国家教育行政主管部门到各类学校,或多或少都会发现存在教育事业对经费的迫切需要和不平衡不充分的配置之间的矛盾。“富贵病”与“饥饿症”的毛病时有发生。

(一)“富贵病”

“富贵病”与“饥饿症”都是预算管理中常见的毛病,换句话说也就是预算松弛和预算不足问题。当预算执行者本身自律性不高,获批的经费远大于项目的实际需求数,而单位预算管理又比较薄弱的时候,“富贵病”就可能产生了。项目没有经过很好的论证就上,设备不管有用没用买了再说,买了几年都不开封的情况时有发生。可开可不开的会议非要到五星级宾馆去开,变着法子自我奖励,多出来的经费被浪费甚至被贪污等等。实行“零余额”管理以后,由于各个预算部门年底的余额要被清零,预算管理比较差的单位就可能出现年底集中花钱报账的情况。总之,想方设法把多出来的钱花掉,“富贵病”加剧了资源配置的不平衡,也带来了很高的违纪风险。俗话说,“当家方知柴米贵”,财务人员作为预算管理者看到“富贵病”一定是深恶痛绝的,但是如果没有单位领导支持,管严了部门间的满意度互评考核还可能吃亏,更可怕的是单位觉悟差的财务人员就干脆“同流合污”了。

(二)“饥饿症”

“饥饿症”是预算不足的一种表现形式。这种毛病可能是个体性的也可能是区域性的。毋庸置疑,预算不足一定会影响教育事业的发展。另一方面,“富贵病”与“饥饿症”两者的关系既是对立的又是有联系的。其实,“饥饿症”也会导致资源的浪费。因为资源配置需要系统性和实施,当“饥饿症”发生的时候,预算执行者会丧失系统性规划性布局的考虑,认为“捡到篮子里的都是菜”,申请到经费再说。前面提到的设备买了几年没有开封的问题,其实还有一种可能的原因,设备本身是需要的,但是安装设备的房子还没有解决,或者电力配备不到位,导致设备采购形成了浪费。另外就像人体一样,“饥饿症”也会导致“暴饮暴食”的习惯,因为长时间缺乏经费,所以预算申报的时候就拼命夸大,更容易产生预算松弛问题。

四、现实与理想的差距是“认知”的距离

在勾勒了预算会计的理想状态之后,面对预算管理实践中的各种问题,我们不免会感到沮丧。关于预算管理的理论研究和实践层出不穷,从预算编制、执行控制到考评激励,管理会计工具方法体系已经形成,但是实际使用效果却差强人意。理想和现实的差距有多远?以“不忘初心”的原则,不妨回归到预算管理的目标本质开始思考,预算其实就是一个“按需分配”的过程。真正掌握预算执行者的“需”,并按需预算才是预算会计的理想状态,也是预算管理的目标。

然而,预算管理者对预算执行者的真实需求却不完全了解。现实中经常看到的情况是,每次预算申报的时候,预算执行者总是尽量多报预算并设法获取预算管理者的批准,预算管理者则常常是在申报数的基础上打个折扣,尽可能削减预算执行者的申报数,防止预算松弛。所以,每个年度预算编制的时候,都会看到许多“讨价还价”的情况。因为信息不对称的原因,预算管理者不知道预算执行者的申报数中有多少虚报的成分,只能通过和预算执行者谈判挤水分,自然是凭着感觉能多砍一点就多砍一点了,这样就不可避免地出现了“会哭的孩子有奶喝”以及“老实人吃亏”的情况。预算做得不准确,不管是预算松弛还是预算不足,影响的都是教育事业的发展。

但是,预算执行者对自己的真实需求就完全了解吗?这里所说的不了解有两方面原因:第一,预算执行者的角色不稳定而且经常相互转化。最典型的一个尴尬例子就是学校的财务管理部门。相对于地方教育管理部门来讲,学校的财务管理部门是预算执行者,每年要申报预算,而相对于学校的其他管理部门和学院来说,学校的财务管理部门又是预算管理者。如果学校的财务部门是预算管理者,它面临两个难题:每年有多少资源供你分配,你完全掌握吗?各预算执行者的真实需求你完全了解吗?其实就目前我国教育经费管理现状来讲,学校的财务部门对每年收入总额不能完全掌握,对其他部门的真实需求也不够了解。如果学校的财务

部门是预算执行者,它也面临两个难题:对自己的真实需求完全了解吗?你有权力执行预算吗?很显然,学校的财务部门并不是预算最终执行者,它对“需求”的认知必须依靠其他部门的紧密配合,而且应该赋予它统筹资源的权力。第二,预算编制流程越长和划拨的环节越多,这个问题也越突出。在实际调研中我们发现,领导对财务工作高度重视的单位这个问题可以解决得好一些。

五、前途是光明的,道路是曲折的

教育经费管理的目标是最有效地配置资源,而现实与理想的差距是“认知”的差距。正是因为“认知”差距,预算管理者 and 预算执行者对经费需求都不够完全了解,导致了“富贵病”和“饥饿症”的产生。两种毛病都会导致资源的浪费,影响教育事业的发展。那么,教育经费“按需分配”的理想状态怎样实现呢?前途是光明的,道路是曲折的。一方面是有目标我们就有努力的方向;另一方面,随着信息技术的发展,越来越多的信息堡垒会被打破,许多不可能变成了可能。项目专家评审意见减少了讨价还价的余地,信息化的手段有利于预算管理者了解预算执行的真实情况,增加了信任度,也减少了腐败的可能性。信息技术的应用,可以有效减少信息不对称,有利于教育管理的相关部门“精准扶贫”。预算投入与财务绩效考核相衔接,引导和激励教育单位重视和加强财务管理工作。值得一提的是,经济基础决定上层建筑,当物质资源足够丰富之后,预算执行者会更加正确地“认知”需求,按需申报预算。从某种意义上说,教育财政总体投入的稳步增长是提高预算管理工作质量的总前提。●

【参考文献】

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2] 中华人民共和国财政部.政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表[A].2017-10-24.

张川教授简介

张川,上海财经大学会计学博士,厦门大学会计学博士后,中国注册会计师,上海海事大学经济管理学院会计学教授、博士生导师、管理会计与企业风险控制研究所所长,上海电力大学总会计师,上海电机学院总会计师。财政部管理会计咨询专家,教育部教育经费监管专家,全国会计领军人才(学术三期),上海市浦江人才,北亚管理会计领袖智库 CGMA 100,中国政府审计研究中心特约研究员,中国教育发展战略学会教育财政专业委员会常务理事,上海市会计学会学术委员会委员。在国内外权威或核心期刊公开发表论文 50 多篇。作为课题负责人,主持并完成国家项目、省部级课题、局级课题以及横向课题 20 多项。