

对高校经费管理的若干思考

史秋衡

目前,计划性仍是高校经费管理的重要特征。但由于教育行政部门对高等学校加强了宏观调控,以促使学校努力改善其内部的微观过程管理,因此高校经费管理方式也不可避免地发生了变化。国家教委、财政部1986年联合颁发的《高等学校财务管理改革实施办法》指出:“高等学校应加强对预算内、外各项资金的综合平衡,实行综合财务计划”,并对高校实行“综合定额加专项补助”的预算拨款方式。根据国家教委的要求,高校应形成以总会计师为核心,横向包括财务、会计、审计三方面,纵向分为总会计师、财务处和审计处、各系所等若干层次的立体式经费管理结构。合理、灵活的财务计划是在变化的环境中顺利实施学校目标管理的保证。加强学校财政自我管理的这一系列改革措施,在整个管理结构上更符合学校整体的系统化运动和调节,确实收效不小。但由于相应的配套管理措施未跟上,因此高校经费管理在实施过程中也遇到了一些急需解决的问题,如经费使用责、权、利的统一、经费分配与综合平衡、开源与节流、经费管理的分工协作、经费管理的法规建设等等。这些问题在一定程度上影响了综合财务计划和总会计师经济责任制的实施。要进一步促进和完善高校经费管理改革,就必须遵循一定的经费管理原则,形成良好的经费管理运行机制。在改革计划管理形成的过程中,对计划性的坚持和对计划程度的把握至关重要。下面拟对高校经费管理中的若干问题作一探讨。

(一)经费管理的基本原则

经费管理是整个学校管理行为中的一部份。高校经费的性质和任务,决定了它有其自身的管理原则。

1. **动力性原则** 学校内的各项组织活动可以说都伴随着一定的经济活动,都与经费有关。经费的分配和管理直接影响着各项组织活动的内在动力,从而影响着活动的效果。内在动力表现为两种形式。一种是利益转化的动力。诸如教学评估中优秀者能得到经费上的资助;多承担国家或省级课题的科研人员能得到更多的科研经费资助;系所的科技开发或社会服务收入能有较大比例的留成等等。个人或部门如果能从自身行为中获得利益,就会加强这方面的行为。利益成了行为的动力。另一种是竞争压力转化的动力。竞争,可能会带来经济利益,也可能会牺牲一些经济利益而带来社会地位的提高。后者对高校尤其如此。如果仅仅想在竞争上获取经济利益,高校就和企业无异,这对学校的发展不利。学校的基础研究难以

史秋衡 厦门大学高教所讲师

直接获利,公益活动和福利事业也需要一定的经费;社会目前还没有完全形成依靠科技进步来发展生产的地步,市场的发育也还不健全,等等。这就要求学校在市场竞争中必须是有选择地去争取利益,而不能置学科的发展规律和自身的社会角色、地位于不顾。学校通过一定程度的可调节经费管理,则可以提供这两种动力。一是根据各部门对经费的需要,提供利益动力;二是发挥经费的奖罚和扶持功能,为各系或项目的正常竞争提供条件,以此保证经费的动力方向与学校的办学目标相一致。

2. 效益性原则 效益包括经济效益和社会效益。一方面,经费的使用意味着存在经济活动,因此首先就有经济效益问题。过去我们认为教育是“消费性”的,并强调对经费的计划管理,高校对经费的使用没有什么灵活性,对经济效益关心、研究较少。随着“出纳型会计”向“管理型会计”的转化,人们逐步意识到学校的投入产出问题。提高师生比,提高校舍、设备利用率,减少库存物资,减少水、电浪费及其它消耗性支出等,都是要求提高学校办学经济效益的表现。另一方面,经费的使用也为社会培养了各类专门人才,提供了各种科技成果和社会服务,因此经费的管理也有社会效益问题。人才的培养,涉及数量、质量、专业和岗位适应性等许多方面。如果学校培养的专业人才数量超过了社会需求或岗位适应性很差、思想素质不佳,则其社会效益就不佳;如果经费管理得当,就能充分发挥高校三大基本职能的作用,为社会产业结构的发展和对人才的需求作出贡献,提高经费使用的社会效益。

3. 规范化原则 经费的管理是一项业务性很强的工作。要充分发挥高校经费的动力作用,就必须按教育规律和经济规律办事。教育规律的要求往往体现在办学目标上。经济规律的要求则主要体现在以下两个方面:一是经费管理规章制度的规范化。经费管理除要有一定程度的灵活性可调节外,也必须按体现客观规律和管理原则的规范办事。国家制定的各项财经法令、政策和规章制度,是学校经费管理的基本依据;而如何才能开源节流,学校则要根据本校教育经济活动的特点建立相应的细则,并维持其相对稳定性。可以说,规章制度的规范化是校内各部门或校内外之间进行正常经济活动或经济往来的保证。二是经济信息处理的规范化。这包括各种数据规格、管理分工等的基本统一,以便于信息的交流和监督。

4. 协调性原则 目前高校的经费管理系统,正在向提高自组织能力的方向发展。所谓“预算包干”、“自求平衡”,就是要求学校在现有规章法令下,对自身的经济活动尽可能地有效调节;实施综合财务计划和建立在校(院)长领导下的以总会计师为首的经济责任制,正是要提高学校对经费管理的自组织能力。自组织的最大特点,就是组织内部有着良好的协调能力,这是协作的基础。总会计师是业务协调的中心,综合财务计划是相互关联形成的协调纽带,从而使学校的经费管理具备对内部各部门进行协调的能力,达到自我平衡。这种协调性,也是办学目标的要求。经费管理对校内各部门的协调作用,就是为了达到预定的办学目标。

(二)在办学目标导向下充分发挥经费的动力作用

1. 加强对学校预算包干经费管理的评估,提高学校内部对经费的竞争性 实行“综合定额加专项补助”的预算拨款方式,一方面增强了学校对经费管理的自主性,另一方面也促使学校提高自身办学的经济效益。而学校内部实行诸如“一级核算、两级管理”的方式等,又加强了经费管理责、权、利的结合,使各基层部门也讲求经费的使用效益。这就为逐步对学校

内部及各基层部门包干经费的使用效益开展评估提供了条件,为提高学校内部对经费的竞争性提供了基础。制定综合财务计划的关键在于,确定各基层部门包干经费的定额。在责、权、利相结合的原则下,经费定额既要保证基层部门工作的需要,又要鼓励其发展;既要促使短线专业的各系、所利用现有条件多招生,又要促使长线专业的各系、所多从事本学科研究和进行专业转向,加强各学科的自身建设,扶植重点或有很大潜力的学科的发展。而且,通过评估,在这些方面做得好的系、所,又能够得到更高的定额,从而形成一定程度竞争的良性循环。这是提高学校预算包干经费动力作用的有效途径。

2. 管好学校预算外经费,理顺收益分配 近年来,随着改革开放,学校预算外经费在总经费中的比例不断提高,已成为高校经费中不容忽视的一部份。由于预算外经费的来源、性质和特点不同,因此管理方式多种多样,不便强求一致。预算外经费不纳入国家预算,相对于预算经费来说使用更为自主和灵活,这是增强学校内部经济活力和制定综合财务计划的基础。但这并不是说对预算外经费可以完全自主支配。例如,对科技三项经费、代管经费之类的专项经费,我们必须是在完成专项任务的要求上来谈灵活,目的是激励各系或各人去争取更多的专项经费。学校基金也应该按有利于其增值的原则,来理顺收益分配关系。学校、系、个人的收益分配不当,就会直接影响创收者的热情和动力,造成不为学校创基金的局面。因此,收益分配政策要有科学性和连续性,首先要保证创收者持续的动力。要管好预算外经费,就必须建立起一套与之相适应的会计核算方法,要注意从教育经济运动规律和收益的角度来鼓励符合学校办学目标的创收行为。

(三)经费管理过程中的主动调节和自我约束

在教育行政部门对学校实行宏观调控,促成学校完善内部管理的情况下,高校及其内部经费管理的自主权将会越来越大,必然向越来越有效的学校自组织行为过渡。

1. 应对学校办学目标进行自动跟踪调节 学校在办学目标的要求下对自己的微观活动进行自我管理的一个根本条件,就是经费管理要对办学目标进行自动跟踪调节。学校的办学目标实际上体现了社会的要求,因此校内教学、科研等各项活动都要在社会的需求激发下进行协作。目标的变动,会带来各项活动的变动,也就会带来经费分配和使用管理的相应变化。目前学校经费管理的调节,是落后于学校办学目标变化的要求的。因此,在完善财务规章制度约束建设的同时,高校经费管理系统应充分发挥自组织作用,进行事前分析调节和事后反馈调节。事前分析,有助于我们从容地对财务规章制度作出改革,增强其主动调节的能力,不致问题成堆,出现欲罢不能、欲改不敢的局面,及时的事后反馈调节,也是对学校主动适应社会变化并提高自身适应能力的要求。

2. 应对学校办学目标体系起整体协调作用 经费管理能通过利益和竞争等手段,对学校各项活动产生影响。衡量经费管理目标主动调节的标准,就是看它对学校办学目标体系是否起到了整体协调的作用。高校的办学目标涉及到方方面面,但协调并不意味着经费管理要照顾到目标的每一个细节,涉及到各部门的每次一次具体行动。这实际上也做不到。自组织理论表明,处于自组织的学校,其目标体系虽然庞大复杂,但其中只有少数因素实际起支配作用。这些因素就充分反映在上述管理原则之中。经费管理控制了这些因素,也就达到维持学校整体协调的目的,并为学校的各部门、各方面提供了相互灵活调节、共同协作的余地。

3. 经费管理自我约束的内外部客观原因 高校经费管理需要自我约束的客观原因,一方面是社会经济的要求。加强学校对自身内部微观过程管理的自主权,使其参与市场调节,对社会需要自组织,并不是无原则的。在我国现阶段,高校作为办学实体,在持自身管理完整性的同时,其行为竞争还要受到计划经济成份的约束,经费也必须有计划地管理。这种财务约束既可以是完整的、长期稳定的法律形式,也可以是建立在法律基础之上短期灵活的政策、计划规定。这种外部约束,要求高校经费管理处于自我约束状况;否则,将违反法规或减少政府、社会对学校的支持。另一方面是学校地位的要求。通过科学、全面的指标和公开的评价来获得社会普遍公认的学校地位,将促使高校对其行为负责,而不致因学校领导的短期行为或整个团体的失误而造成学校利益的损害。经费管理水平的高低将决定学校办学经济效益的高低,从而极大地影响学校的社会地位。美国的大学之所以重视财务审计,就是因为财务审计的结果能够反映学校经费管理水平的高低和学校事业计划执行的好坏,直接影响学校的地位和社会的支持。

(四)经费管理的整体优化

提高管理水平,将获得直接的效益。要保证高校经费管理有良好的运行机制,其整体的优化十分重要。

首先,经费管理思想必须现代化。传统思想和经验管理能在一定程度上维护管理结构和方式的稳定性,但因而也就成为改革的阻力。如果经费管理思想不现代化,即使高校有许多开源渠道,但由于人员素质和管理思想未变,人们也不会想到如何有效地使用和管理这些经费。现代系统化管理的思想,能使人们从整体上把握经费,对经费加以调节控制并提高其使用效益,避免精力分散而顾此失彼。

其次,经费管理思想实现了现代化,人们就会去追求经费管理方式、管理手段、管理组织和结构的优化。实行校(院)长领导下的总会计师经济责任制和综合财务计划,是当前高校追求经费管理结构优化的要求。尽管还缺乏配套的改革措施,具体实施这一计划还有很多困难,但这毕竟是个有益的发展方向。在市场调节机制起作用的同时,加强法规建设,是实现学校经费管理自组织的有效途径。我们可从中获得实现总会计师责任制和综合财务计划所需要的权威支配和协调能力。

再次,经费管理对学校的行为有直接的重大影响,在维持经费管理的相对稳定性、连续性和严肃性的同时,还必须注意把握其灵活性。这样,需要稳定时,有法规条文可依;需要灵活时,也可据法规条文予以随机应变。过于强调稳定或灵活,都不利于学校的经费管理。

第四,经费管理自组织需要的协作,其纽带是经济信息的交流,因此,信息处理系统的建立是整个经费管理活动的基础。如果对高校经费预算计划不清,对各部门经费使用稀里糊涂,根本就谈不上各部门的协作。没有协作也就没有优化的管理。

最后,怎样才算是实现了经费管理的整体优化,这应该有个标准,评估体系和审计准则就是经费管理好坏的依据。因此,在经费管理前知道评估体系,在管理过程中对经费进行自我评估,对管理结果进行同行评估或外部审计,能促成经费管理在这些确认的标准上达到整体优化。当然,只有慎重确定评估体系和审计准则,才能客观地反映出经费管理水平的高低,这是个基本的前提。