

“双高计划”建设背景下高职院校财务转型的思考与措施

滕丽娜

摘要 以国家引领职业教育服务国家战略,通过重点支持一批优质高职学校和专业群率先发展为契机,本文通过高职院校在“双高计划”建设背景下明确财务转型任务要求,分析财务管理面临的难点,通过实现业财融合、完善内部控制、构建信息化、提升预算水平、提高获取资金能力等措施方面对高职院校财务转型提出措施,最终将“双高计划”高职院校的财务由注重日常管理和财务核算的执行型转向业财融合和提供决策支持的管理型。

关键词 双高计划 财务转型 业财融合 绩效评价

2019年3月,教育部、财政部联合发布《关于实施中国特色高水平高职院校和专业建设计划的意见》(以下简称“双高计划”),指出要整体打造一批能够达到国际先进水平的高水平学校和高水平专业群,进而引领职业教育从“规模发展”走向“高质量发展”的转变。通过不断完善国家职业教育制度体系、构建职业教育国家标准、促进产教融合校企“双元”育人、建设多元办学格局、完善技术技能人才保障政策、加强职业教育办学质量督导评价和做好改革组织实施工作七个方面加以落实。“双高计划”是继全国示范高职院校和全国骨干院校建设后新一轮的高职院校建设计划,是落实《国家职业教育改革实施方案》(以下简称“职教20条”)的重要举措,更是作为一种类型教育实现自我价值的有力手段。“双高计划”将是新一轮高职院校争优创先,引领发展的新途径,也是以“双高计划”为契机夯事实业发展的有力举措。教育事业经验表明,财务管理为高职院校人才培养、教学改革、技能训练、社会服务提供了前置条件和保障基础,其改革和创新程度直接决定教育系统在资源配置和绩效产出中取得的成绩,凸显职业教育的社会贡献。

一、“双高计划”建设高职院校的特征

高职院校“双高计划”建设是围绕办好新时代职业教育的新要求,打造技术技能人才培养高地和技术技能创新服务平台,服务地方区域发展,实施“双高计划”出发点是为了提高高职办学质量,坚持扶优扶强与提升整体保障水平相结合,建设一批当地离不开、业内都认可、国际可交流的高职院校。根据已有政策文件和研究成果,总结“双高计划”建设主要为以下三个特征。

1.增强高水平专业群建设的竞争力。“双高计划”明确提出“聚焦高端产业和产业高端,重点支持一批优质高职学校和专业群率先发展”,“发挥专业群的集聚效应和服务功能,实现人才培养供给侧和产业需求侧结构要

素全方位融合”。高水平专业群建设是实施“双高计划”的首要任务和逻辑起点,是高职院校适应经济发展方式转变,对接行业、产业需求,支撑产业转型升级,顺应经济社会发展和产业结构调整的必要要求,是提高职业教育供给质量、提高人才培养水平,提升社会认可度的关键。

2.鼓励教育经费来源的多元化。“双高计划”文件要求各地要加强“双高计划”建设单位的政策支持和经费保障,扩大多方力量参与到项目建设中来,中央财政通过现代质量提升工程专项奖补资金给予支持,项目建设单位要加强行业企业投入,成立产教集团、职教集团,增强社会办学活力,扩大资金渠道多元化。高职院校不能仅仅依靠财政拨款,要拓宽非财政资金的来源渠道,积极筹集社会资源,增强自我造血功能。

3.实施评价考核机制的严肃性。“双高计划”建设评价考核按照首轮发文确定的197所高等职业学校编制的中国特色高水平高等职业学校的建设方案和任务书,作为2019—2023年这5年的行动计划和被考核的依据,实行中期过程考核和终期结果考核的严格考核评价机制。同时,以5年为一个支持周期,再确定下一个周期入围学校的类别和档次。对于过程考核优秀的高职院校提升档次,加大经费投入,而对于过程考核不达标的高职院校降低档次,减少经费投入,实行有进有退机制。

二、“双高计划”建设对高职院校财务转型的任务要求

1.强化内部控制制度要求。财政部为进一步提高行政事业单位内部管理水平,规范内部控制,加强廉政风险防控机制建设,于2014年起开始施行《行政事业单位内部控制规范(试行)》。这一制度的建立通过制定制度、实施措施和执行程序,对经济活动的风险进行防范和管控,分单位层面和业务层面确保行政事业单位在人权、财权、物权方面全面实施内部控制,加强风险防控机制。

随着示范效应的增加,“双高计划”建设高职院校资金来源将呈现出多元化态势。职教集团、产业学院、校企合作企业等主动参与学校专业建设和人才培养的程度会进一步深化,资金的大量投入和渠道来源的多元化更需要“双高计划”建设高职院校对内部治理进行有效控制,通过制定各类制度、再造业务流程、完善运行机制、强化预算绩效、加强收支管理、优化资产配置、深化教研投入产出等,从顶层设计到具体业务扎实推进和落实贯彻内部控制制度理念和措施,全面提高“双高计划”学校整体水平,起到引领和带动作用。

2. 执行全面预算管理要求。2018年9月,中共中央、国务院联合印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》,文件明确指出,力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,主要着力提高财政资源配置效率和资金使用效益,通过建设,逐步实现预算管理和绩效管理的一体化,为整个经济社会发展建设提供充分保障。2019年后,教育部、财政部又多次印发文件要求到2020年底,基本建成全面预算管理体系。2020年,发布的《中华人民共和国预算法实施条例》将审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展,制度初步建立了各级预算管理统一的业务规范和系统建设标准。这种新的预算机制,是深化预算制度改革的基础支撑,是加快建立与预算管理相适应的信息化系统的必然选择,对预算编制、预算执行产生重大的影响,对推进国家治理现代化具有深远的影响。因此,“双高计划”建设高职院校针对建设资金多和广的特点,从国务院全面实施预算绩效管理的要求出发,更要合理、科学地制定年度及中长期全面预算,实施绩效评价,做到责权利相统一。

3. 转型业财融合一体化要求。财政部于2016年6月发布《管理会计基本指引》(财会〔2016〕10号)(下文简称《指引》),该《指引》中明确指出了“单位应遵循融合性原则应用管理会计,将其融入单位各个领域、环节及层次,以单位业务流程为基础,利用管理会计将业务及财务等有机融合”。从《指引》中可以看出,管理会计无论是从纵向还是横向都要与业务充分融合,为单位价值的最终实现创造价值。随着大数据时代下,在新政府会计制度实施后,从“双高计划”建设高职院校要引领和带动高水平建设发展,其中至关重要的财务管理工作面临着转型,业财融合是新形势下的必然发展趋势,各项财务工作的开展,如预算编制、会计核算、资源配置、成本核算、绩效考核等都需加强与业务部门的沟通和配合,财务部门要充分考虑到业务实际情况,业务部门各项活动的开展也需要提前考虑到财务工作的要求,确保财务与业务相融合一体化建设,提高“双高计划”建设高职院校的财

务管理水平。

4. 高职院校财务服务转型要求。“双高计划”文件鼓励社会、行业资金的多元化投入,建设单位资金来源不再局限于财政资金和事业收入为主,大量建设单位逐步走上“职教集团”、“产业学院”、“校企工厂”等多元资金共同进行人才培养的模式,势必出现投入资金增大、资金来源复杂、追求绩效产出的财务要求,对“双高计划”建设单位财务服务转型提出新的要求。充分遵循职业教育的人才培养规律和社会服务属性,提高经费使用效率,提升资金使用效益,进行绩效评价。财务人员要深入统筹业务部门工作内容,熟悉建设任务要点,协同基层部门做好年度预算编制,从传统的财务部门编制预算到业财融合的协同计划。同时,通过拟定财务管理工作基本流程和财务管理工作辅助流程两个财务管控流程,夯实会计核算基础,提高资金效益,理顺财务关系,提高服务水平,强化财务监督。校院各级财务人员不仅要熟悉从财务领导型转型到财务服务型。

三、“双高计划”建设高职院校财务管理面临的难点

1. 风险意识淡薄。随着高职院校招生规模的不断扩大和大学城、职教城等集中建设发展,高职院校提升办学条件,加大校区建设,强化内涵发展已成为学校事业发展的必然需求。财政拨款及事业收入根本无法满足校区建设等大规模的资金需求,而高职院校校企合作、产教融合尚不畅通,自身创收能力不足,都成为制约事业发展的因素。多渠道、多元化、多维度融资也成为高职院校解决资金困境的主要方式,但融资过高也可能导致固定资产占比增加,负债增加,甚至举新还旧,资产负债率提升,偿债风险增大。

2. 全局意识不到位。针对国家财经纪律要求的不断增强和从严治党的持续深入,大多数高职院校都很重视日常会计核算规范和各类资金合规使用,对财务管理、经费审批、财务报账和收支管理等建立了较完善的财务内部控制制度,但财务内部控制制度并不是某一项单独的制度,它应该是对高职院校内部所有的活动进行计划、分工、协调、衔接、控制、评价而制定的各种规章制度和程序。部分领导内部控制制度全局意识不强,只对分管或职责内的强调控制,没有形成整体内部控制体系思维和举措,与内部控制制度要求存在差距。

3. 预算执行力不够。预算管理是财务内部控制的重要环节,是科学计划财务收支的重要方式。新预算法更是将预算提到了重中之重,体现预算执行的刚性。部分高职院校还存在预算编制根据上一年度的财务数据进行适当调整的粗放式编制方法,未能以项目建设单位自身发展需要进行零基预算编制。预算执行过程中缺乏有效控制,随意扩大开支范围、提高开支标准等,项目完成

后没有建立预算绩效评价体系。

4. 会计系统力量较弱。高职院校财会部门作为处理学院事业经济活动的重要职能部门,肩负着完整准确核算、优化资金使用的重任,但是与企业相比,行政事业单位业务活动较单一,会计核算简单,会计信息质量不佳,会计部门人手不足,整体业务素质不高,人员结构不合理,人浮于事等情况多存在,会计系统力量整体比较弱小,信息化程度不高,无法全面满足信息化、科学化的财务管理要求。

四、“双高计划”建设高职院校财务转型的举措

(一)探索业财融合下的预算管理体系

高职院校预算分为上报上级主管部门的部门预算和学校内部部门责任预算,两者在其收支口径和总量上应基本保持一致。预算编制过程中财务人员要参与到预算编制前期工作中,与“双高计划”建设责任部门充分沟通指导帮助业务部门合理科学编制部门预算。按照“双高计划”建设方案和年度分解任务,逐条落实建设内容,充分考虑项目建设的必要性、紧迫性、可行性、经济性等要素,考虑是否与资产配置相符,是否与具体工作相对应,按照“量入为出、收支平衡”的原则编制,不编制赤字预算。

(二)逐步完善内部控制下的财务收支管控流程

内部控制制度的建立是为了保证学生总体目标的执行,严格各项活动的开展,促进内部各个部门的协调,使之高效、合法地利用学校人力、物力、财力各种资源,有序开展收支活动,保证会计核算真实完整合法。内部控制制度是一个系统、全局的体系建设,需要相关的多个部门相互协调,统筹规划,不断完善的逐步建立。设置内部控制体系建设工作领导小组,确保人员和经费投入。成立内部控制建设领导小组,主要领导作为组长,相关部门作为组员,领导小组下设内部控制建设工作小组和监督检查工作小组。内部控制建设领导小组负责领导学校内部控制建设工作,可以以财务处为牵头单位,监督检查工作小组可以以审计处为牵头单位。高职院校也可根据自身实际情况,先成立内部控制建设工作小组,指定相关人员作为成员,通过服务外包的方式,聘请会计师事务所或者专业咨询机构,充分调研多轮修订,最终完成内部控制制度体系的建设工作。

(三)构建信息化管理系统运作机制

高职院校智慧财务信息化作为智慧校园战略发展的重要组成部分,影响着学校总体战略发展规划,高职院校的财务信息化应用趋势也在发生着改变。目前绝大部分高职院校开展了管理信息化,但是财务与业务不共享,信息成果不融通、“信息孤岛”现象严重,建立财务部门与业务部门协作机制,2019年新的《政府会计制度》重构了财务会计和预算会计适度分离并相互衔接的会

计核算模式,要求财务管理信息平台系统必须支持“双功能、双基础、平行记账、双报告”的财务核算和财务管理要求。财务信息管理系统流程设计不仅要按照新政府会计制度的要求进行业务创新、管理创新,而且要适度考虑时代的发展,结合进行技术创新,通过新技术、新模式进一步促进单位财务管理水平的提升,达到智慧应用,实现高度共享。把信息变成数据,把数据变成价值,把价值变成智慧。结合学校的业务应用实际及信息化资源,构建具有单位系统特点、满足新会计制度要求、当前业务管理要求,同时兼顾未来财政改革方向的先进管理信息系统。结合项目建设目标及业务需求,通过系统的搭建,建设功能模块,实现财务综合管理,达到“财务数据大集中”的管理要求,全面提升财务管理水平。

(四)提升精准科学的预算绩效管理

预算绩效管理是根据学校整体建设方案,通过制定合理的绩效目标,动态监控预算执行过程中目标的质与量的完成情况,及时发现并纠正正在实施过程中的与绩效目标的偏差,确保绩效目标按时按质有效完成,最后通过绩效评价结果反馈和管理以后年度预算提供决策支持。预算绩效管理是对预算资金的“全生命周期管理”,在周期末端,通过对绩效评价和结果的分析可辅助于下一预算年度资金的分配。本着“花钱必问效,无效必问责”的管理理念,本期考核结果较差的项目或部门除“问责”之外,也将从资源配置的优先序列淘汰。绩效评价推动预算的高效管理,从而形成良性循环,促进资源的优化配置,提升预算管理水平。以备选库、申报库、执行库和完结库的管理为业务主线,以年度预算下达为资金执行起点,通过项目申报、项目审核、项目执行、项目评价全过程串联,同时绩效评价结果作为个人评优评先、部门绩效的参考依据,同时纳入年终目标考核专责问责。通过建立预算下达与财务执行两者比对结果的分析,整体评价预算执行情况,为构建全面预算管理绩效评价体系做出基础。通过财务管理软件以滚动项目库建设为依托,通过绩效指标和项目管理要素为纽带,打通“预算-财务-项目-监督”的全过程,实现多方参与、有效管理的系统生态,预算绩效评价结果作为下年度预算编制和年中预算、业务调整的参考依据。根据预算绩效管理的相关文件要求,结合双高申报方案,除了满足教育部对建设任务的绩效评价外,还逐条分解建设任务指标,通过对数量、质量、时效、成本、经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度指标赋权重,形成预算绩效考核体系,进行年终评价和结果运用。

(五)高职院校需提升多元化获取资金的能力,拓宽收入渠道

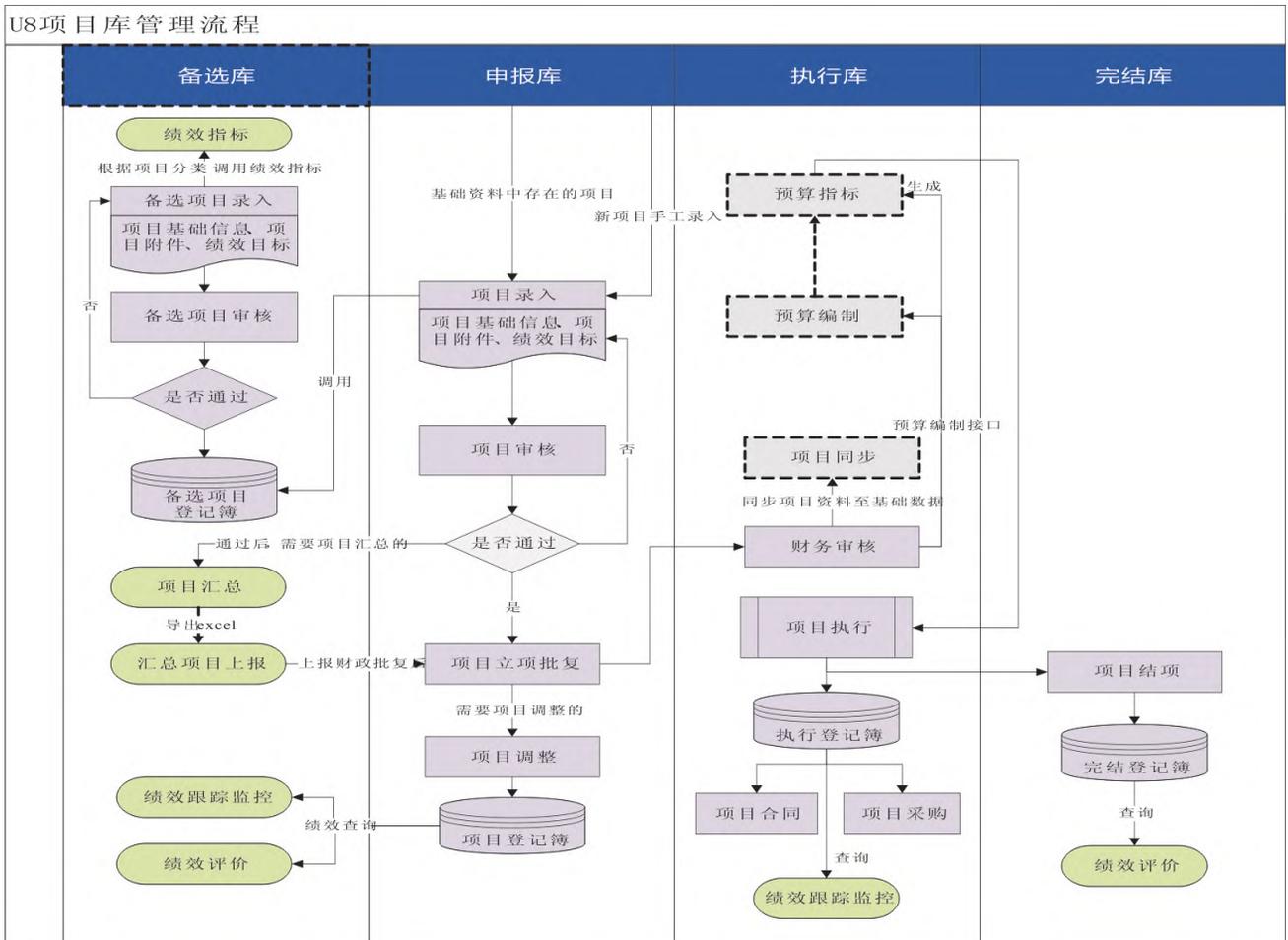


图1 项目库管理流程图

“双高计划”建设需大力贯彻和深化产教融合、校企合作，希望拓展高职院校经费资金来源，实现多元化办学格局，最终让一批高职院校率先成为高水平特色学校和具备特色专业。建设资金主要从各级财政资金、举办方投入、行业企业支持和学校自筹四个方面安排。各级财政投入仍然是高职教育经费投入的主体，其他收入作为另一渠道，在高职教育经费投入中占比较小、稳定性较差。为充分发挥产业优势，发挥企业重要教育主体作用，深化产教融合，推动高校探索现代产业学院建设模式，增强优势特色专业，完善人才培养协同机制以产教融合、校企合作形式共同育人，在财务实际工作中，必须解决以下几个问题。一是如果企业以货币形式投入，学校方需根据一定程序合理界定捐赠范围和捐赠方受赠方的责权利，尤其是资产的处置和报账使用；二是企业以实物资产形式投入，资产所有权的界定至关重要。初始入账价值视情况以原始价值-累计折旧后的价值入账，或以第三方评估机构出具的资产评估报告价值入账，以及所有权未进行实质性转移，行业方和企业方在“双高计划”行业投入和企业投入的认定金额等。

结语

中国特色高水平高职院校和专业建设计划将是新一轮高职院校争优创先，引领发展的新途径，也是以“双高计划”为契机夯实事业发展的有力举措。教育事业发展经验表明，财务管理为高职院校人才培养、教学改革、技能训练、社会服务提供了前置条件和保障基础，其改革和创新程度直接决定教育系统在社会资源配置和绩效评价上取得的成绩。教育需要资金支持，教育更需要用好资金，高职院校财务转型发展永远在路上。

参考文献：

- [1]周建松.以“双高计划”引领高职教育高质量发展的思考[J].现代教育管理,2019,(9):91-95.
- [2]教育部财务司.管好用好资金助推“双高计划”顺利实施[Z].2019,12,24.
- [3]李洁.业财融合模式下高职院校财务管理中存在的问题与应对策略[J].经济研究导刊,2020,(16):85-86.
- [4]王瑜.高校推进“业财融合”助力“双一流”建设[J].教育财会研究,2020,(31):21-24.
- [5]刘岚.论“双一流”高校财务转型的方向与措施[J].财会月刊,2019,(23):49-54.

(作者单位：贵州轻工职业技术学院)