

政府会计制度改革下高职院校的 财务风险及防控策略

游俊红(高级会计师)(福建体育职业技术学院财务处 福建福州 350003)

【摘要】 政府会计制度的实施,对高职院校的财务管理提出了更高要求。高职院校在其求规模、求质量的发展过程中,财务风险也随之凸显。高职院校应识别一系列财务风险,并建立起长效防范机制。文章以F职业技术学院(以下简称“F学院”)为例,以COSO发布的2017年版ERM框架的核心内容为导向,指出高职院校要想实现长久稳定发展,应建立起科学的管理机制,并将学校战略和财务战略有效链接,梳理预算、收入、支出三个财务重要领域的风险点及因筹措资金而产生的债务风险。同时,高职院校应加大风险防控宣传力度,树立全员关注风险、认识风险、管理风险的良好风险管理文化,把可能发生的风险损失扼制在源头。

【关键词】 高职院校;财务风险;重要领域;管控

【中图分类号】 F810 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-5812(2020)24-0107-05

近年来,国家对高等教育事业的发展高度重视,高职院校作为高等教育的一个重要分支,在对人才、特别是技能型人才的培养上发挥着巨大作用,这与财政资金的投入、多样化的经济来源渠道都有着密切的联系,但随之而来的是财务风险也日益凸显。2017年财政部印发《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》,并于2019年1月1日起正式实施,是对政府会计标准体系的一次重大改革。政府会计制度改革背景下,高职院校的财务核算内容也发生了诸多变化,原有的财务管理措施已不能满足对高职院校财务风险的管控,有待进一步建立和完善。同时,高职院校的发展在很大程度上依赖于政府投入的资金,以保证其教学、科研活动的顺利进行。为保证财政资金得到合理使用,也需要高职院校建立一套科学的内部财务风险防控体系,有效规避财务风险。

一、高职院校财务风险的成因

高职院校不以盈利为目的,长久以来依托于财政资金而运行。2014年,国务院发布《关于加快发展现代职业教育的决定》,2015年教育部编制了《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》,对加快发展现代职业教育进行了全面部署,强化内涵发展、创新发展。近年来,在扩招等政策的影响下,许多高职院校大肆扩张举债办学,而财政资金递增有限且指定用途,高职院校的事业收入、经营收入增长缓慢,与校园的扩建速度无法实现同步上升,造成了高职院校沉重的债务负担,面临着巨额的偿债风险,使得社会各界日益重视对高职院校财务风险和风险管理的研究。

本文认为高职院校财务风险形成的主要原因包括:

管理层对财务风险的认识不足,盲目决策;内部控制体系及财务管理制度不健全;高职院校独立法人地位所享有的权利和所承担的责任不匹配;生源市场竞争激烈,学费收入难以稳步上升,自身缺少资金再生能力;各校盲目攀比,定位不准;政府投入有限或投入结构不合理致使学校发展资金不足而举债经营;缺少专业融资人才,缺乏还贷机制;财务管理理念及方法落后等,上述因素相互影响、相互作用。

二、高职院校财务风险的类别

高职院校面临的财务活动日趋复杂,引起财务风险的因素无处不在。本文认为高职院校的财务风险主要包括以下几种:一是财务管理风险,即治理结构不科学、财务目标与学校目标没有有效链接的风险;二是运营风险,即日常财务活动中收入、预算、支出三个重要领域的风险;三是债务风险,高职院校为了提升自身的教学质量和规模举债扩张,增加了扩张中的偿债风险。

2017年,美国COSO管理委员会发布了新版风险控制框架(ERM框架),其核心内容为:治理和文化;战略和目标设定;绩效;审查与修订;信息、沟通和报告。本文以ERM框架的核心内容为导向,以F学院为例,对其在政府会计制度改革下的财务管理框架进行梳理分析,指出F学院应优化管理机制、实行战略目标管理,从学校财务活动所涉及的重要领域中识别出财务风险点,并提出防控策略。

(一)政府会计制度改革下,高职院校的管理机制对财务风险的影响

2017年版ERM框架核心五要素中,第一要素是“治理

与文化”，强调了组织风险管理的重要性和监督责任，以及组织对主体风险的理解，因此，高职院校财务治理与文化对财务风险的影响，可以从其管理机制来分析，主要体现在以下几方面：

1. 财务风险管控的主体责任不清晰。F 学院实行的是党委领导下的校长负责制，重大经济事项必须经过校长办公会审议再上党委会决议。但实际上，F 学院党委会成员和校长办公会成员相互重合、权力重叠且议题内容相同，这就使得 F 学院的财务决策权、监督权和执行权没有实现有效分离。

2. 管理层缺乏财务风险控制意识。F 学院虽设立了重大财务问题集体决策制度、财务信息公开制度，但在执行过程中存在偏差，如有些重大财务问题的集体决策过程流于形式，或者虽经决策，但对于一些专业性较强的业务支出，未经专业机构的可行性论证，因而在执行决策后没有达到应有的效果和实现预期的目标，造成了资金使用效率低下。此外，财务信息公开制度形同虚设，缺少群众监督。

3. 未设立内部监督机构。高职院校设置内部审计部门，是对财务风险的有效监督。F 学院没有设置内审机构，只是根据上级主管部门的要求聘请外部审计机构进行了一些专项审计，日常财务风险缺少监督。

(二) 财务战略与学校整体战略目标是否一致的风险

“战略和目标设定”是整个风险管理的起点，在 2017 年版的 ERM 框架中特别强调了在战略规划过程中风险管理、战略和目标设定是紧密联系的。

财务战略，是高职院校整体战略的核心组成部分，主要考虑资金使用和管理的战略问题和财务领域全局的、长期发展方向的问题。高职院校的发展规模、质量及整体战略的实现都要有与之相适应的财务管理体制，这就要求财务战略必须从财务出发，分析内外部环境因素的变化，调整和创新金融资源配置模式，研究分析融资渠道和方法、融资风险和成本、合理使用资金、优化理财行为等，制定资金流动总体和长远的规划，为高职院校的整体战略服务。

目前，大多数高职院校对整体战略还处于规划阶段，在规划过程中缺少与财务部门的有效沟通，忽略了规划实

施过程中存在的财务风险。如 F 学院规划设立新校区，这期间进行了实地考察，对招生规模、课程设置等进行了规划，力争上升为本科院校，但对于是否盲目扩张、财务资源是否丰富、举债后资本结构是否合理、是否可控等均未进行可行性论证，有可能产生的财务风险会影响学校整体战略的实施。因此，战略规划与财务的脱节，将导致财务战略失去方向，战略目标难以实现。

(三) 高职院校的运营风险，即财务活动领域的风险

高职院校的财务活动主要体现在预算、收入、支出这三个领域，以下对这三个领域财务活动的风险点进行梳理。

1. 预算管控体系不完善。建立健全预算管理制度有利于提升高职院校财务预算控制的安全性和效率性，也是实现预算控制与战略发展目标相一致的重要环节，是高职院校最为核心的财务管理手段。目前，F 学院在预算管理方面存在多种风险因素，如预算编制方法不科学，预算业务流程方面存在预算执行和控制不严格、预算调整程序不规范、项目立项没有进行充分的可行性分析，预算资金的执行进度缓慢，资金投入缺乏绩效评价，产出效益不高等。

如预算执行方面，2016—2019 年，F 学院结存财政资金分别为 3 309.24 万元、2 140.92 万元、2 011.20 万元、2 161.59 万元，均为专项业务费及政府采购项目。由于责任部门执行缓慢，致使 2019 年专项结余资金中有 1 600 多万元在 2020 年 2 月被财政收回，分别为 2020 年 1 月已签定的采购合同 623.43 万元、慕课建设和校园智慧化建设 532.98 万元以及正在进行中的项目 443.59 万元。由于历年有结余，财政部门判断 F 学院资金充裕，因此 2020 年不予下达专项经费，使得 F 学院在财政资金短缺 2 000 多万元的情况下，还要支付已签订合同资金 1 156.41 万元。F 学院由于没有及时执行预算，造成了 2020 年度资金严重不足的风险。因疫情原因，F 学院不但要保证防疫防控经费，还因为没有开学而必须退还住宿费，这些预算外支出，更是加剧了 F 学院资金短缺的风险。

2. 收支管理制度存在的风险。高职院校财务风险管理的重要环节之一在于建立一套行之有效的收支管理制度，从而对风险进行有效监督和控制。收入是高职院校财务活动的源泉，F 学院收入的风险点在于：

表 1

2016—2019 年高职高专学校教育经费结构表

单位：千元

资金来源	年度					
	2016	占比	2017	占比	2018	占比
财政性经费	108 908 927	63.08%	114 771 682	62.51%	131 067 162	64.72%
事业收入	57 144 255	33.11%	59 372 812	32.34%	63 192 488	31.2%
其中：学费收入	46 344 641	26.85%	48 587 940	26.46%	51 160 904	25.26%
其他收入 (民办学校举办者收入和社会捐赠收入)	6 572 737	3.81%	9 458 511	5.15%	8 266 756	4.08%
总收入	172 625 920		183 603 006		526 407	

(1)收入结构有待优化。《中国教育经费统计年鉴(高职高专学校)》(2016、2017、2018)的统计数字显示(详见上页表1),高职院校的主要经济来源依然是财政资金和学费收入,自筹收入能力不足,难以满足学校的发展需求,收入结构不合理。

(2)收费项目未按规定审批、报备和公示,存在收费不合理的风险。如高职院校各类服务性收费、培训班收费。2018年,审计机关在对F学院进行全面审计时指出,F学院未经有关部门批准,违规收取139万多元的培训费,责令其退还并处以罚款。

(3)非税收入未及时上缴财政专户,国有资产出租、出借收入未及时缴纳税款。2018年末,F学院应缴未缴学费、住宿费非税收入73万元,审计部门提出F学院违反了《中华人民共和国预算法》第四十六条,未将应当上缴的预算资金及时、足额上缴国库,并提出了及时上缴的整改意见。

(4)在支出管理方面,风险点主要在于:首先,未建立科学的经费支出管理制度,存在着核算不严、某些项目超预算列支的风险。其次,专项资金挪作他用,科研经费使用随意,存在利用虚假发票报销私人费用的风险。最后,财务部门存在“事后审核”和“形式审核”现象,对经费使用的效益性、真实性审核力度较弱,容易出现违规支付的风险。

3. 资产管理存在的风险。资产管理的风险包括两方面,一是货币资金风险,即流动资产风险,主要表现在是否全面规范地建立货币资金管理制度、票据管理制度、网银、印鉴、往来款管理制度,风险点主要为现金随意借支,空白支票和银行预留印鉴由一人保管,U盾、网银密码没有分别授权,校内外投资未严格按照程序报批,往来款挂账较多等。二是固定资产风险,包含两个方面:(1)固定资产采购风险,高职院校规模的扩大,最直接的体现就是固定资产大幅增加,但管理措施没有同步更新,存在资产管理体系不完善、管理较为混乱的局面,导致资产重复购置、利用率低、流失严重,甚至长期闲置。(2)固定资产投资风险,是指对教学设备和基本建设盲目投资的风险。高职院校要想蓬勃发展,更多的是依靠优质的教育水平来稳定生源、扩充生源,这是除财政拨款之外起决定性作用的盈利能力。然而在实际中,高职院校却把过多的资金投入设备的购买和基本建设上,核心竞争力得不到有效提升,将导致生源质量下降,达不到预期收益,从而增加了财务风险。

F学院计划依托体育保健系师生能为社会提供保健服务的技能,设立一个对外服务的运动创伤医疗保健中心,并为此购置了600多万元的医疗保健康复设备,后因有关政策不允许,医疗保健中心无法成立,设备一直处于闲置状态。盲目投资专用设备,造成了资产闲置、资金被占用的风险。此外,验收随意造成了购置不良资产的风险,固定资产的处置缺乏相应的流程,将会造成国有资产的损失。

4. 负债存在的风险。在高职院校的发展过程中,政府投资是最重要的资金来源,对高职教育事业的快速发展起到了巨大的推进作用。但随着高职教育的市场化及规模的迅速扩大,建设新校区、购买固定资产,仅依靠财政资金的扶持显然是有限的,对外融资就成了许多高职院校筹措资金的重要渠道。但一些高职院校由于对自身的偿债能力缺乏充分的论证,后期还本付息时形成了巨大的经济压力,甚至于无力偿还,从而导致负债风险、信用风险。据不完全统计,目前我国有近90%的高校都不同程度地存在贷款行为。2011年,审计署发布的《全国地方政府性债务审计结果》显示,至2010年末,1164所地方政府所属高校持有政府性负债2634.98亿元,且基本上是长期借款并以新贷偿还旧贷。目前,高职院校的贷款数额尚无官方权威数据,但根据相关资料统计,高职院校的负债金额不会低于高校的平均负债数额,而且这些高职院校在面临偿还利息和本金时,因资金不够,同时向多家银行贷款,采取拆东墙补西墙的方式来弥补还债的缺口。高职院校这种无规划的规模扩张,不仅导致债务风险的急剧增加,同时也因贷款种类的不同、还款时间和金额的不同,给学校正常的教学、科研工作带来了风险,甚至造成破产风险。

F学院已获得政府批复用地,用于新校区的建设,占地面积约1000亩。但目前F学院无任何闲置资金及财政补助资金可以用于新校区的建设,若进行举债投资,在生源没有增加、自筹收入能力不足的情况下,仅仅是贷款利息的偿还都将给学校带来巨大的财务风险。

三、高职院校财务风险防控策略

(一)政府会计制度改革下,在管理机制方面的风险防控

1. 优化组织结构,明确权责分配,从顶层设计上确保财务机制运行顺畅。财务机制运行顺畅,首先要建立一个合理的财务机制运行体系,即决策机制、运行机制、监督机制。高职院校应打造一个权责分明、层次清晰的治理结构,坚持党委领导下的校长负责制,校党委会是学校的最高决策机构,校长办公会负责执行党委的决策;纪检、监察、审计部门是监督机构。其次,探讨建立校董事会,即财务治理决策机构,行使学校最高财务决策权,校董事会主席由党委书记担任,履行党委领导下的校长负责制,对学校的投资、筹资、重大支出等具有全局性的项目进行决策,审议学校预决算报告,监督预算执行情况,进行绩效考评。同时可探讨建立与之相匹配的财务治理执行机构,行使财务执行权,如校务管理委员会,可由校长或分管副校长或总会计师兼首席执行官,主要职责是提出学校的年度预算、决算报告,根据业务执行情况调整预算方案,有效执行校董事会的决策事项。

2. 提高管理层的风险控制意识,履行财务监管责任。

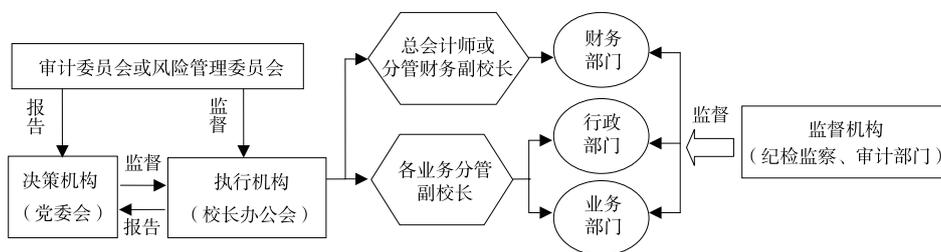


图1 高职院校财务治理体系

一是根据2015年教育部出台的《关于直属高校落实财务管理领导责任严肃财经纪律的若干意见》要求，落实高校党委的领导责任，提升财务治理效能，这就要求高职院校管理层要有较高的风险控制意识。二是加强沟通合作，对于影响学校整体布局的重大经济事项，经过党委会和校长办公会共同决议并经过职工代表大会进行表决，增强学校职工的风险控制意识。对于专业性较强的业务支出，应聘请校外专家进行咨询论证，结合专业意见进行决策，增强决策的科学性，提高资金使用效率。较大金额的项目立项，也应充分论证其可行性、经济效益，确保项目的合理可行。

3. 设立内审监督部门，建立审计委员会，提高监督能力。随着“审计全覆盖”的提出，高职院校应成立审计、监察、纪检等内部监督部门，并确保其独立行使监督职能。同时设立审计委员会或风险管理委员会，由相关专家或独立于院校之外的专业人士组成，不受校长领导，直接向党委会汇报校长及各业务部门是否合理行使其权利。审计部门应对重大经济事项进行事前和事中审计，对审计过程中发现的问题采取措施，及时解决，以防学校财产受到严重损失。此外，借助外部审计监督，及时对学校的财务情况进行分析和研究，找出风险点，确保国有资产的安全和完整。

高职院校的财务治理体系如图1所示。

(二) 财务战略与学校整体战略目标相一致的风险防控
整体战略规划为高职院校的财务战略提供了方向性支撑，财务战略则为学校资源的合理配置、后续教学环节提供了有力保障。二者相辅相成，协调财务战略与学校整体战略的统一，从而达到理想的财务管理效果。

1. 重视财务风险管理。高职院校的教学资源相对匮乏，如何合理配置资源，在提高教学水平的同时降低财务风险十分重要。高职院校管理层应提高自身的风险管理意识，对于涉及学校整体规划的重大项目，应加强与财务部门的沟通，积极与财务部门配合，对项目的筹资渠道、筹资风险及筹资成本进行分析，对市场经济体系进行综合分析，对应学校的实际财务资源，及时对资金流动做出适当调整，为学校的整体战略服务。

2. 在加强财务战略规划的同时，应健全财务相关制度，

设计有效的管理系统，充分发挥财务战略对实现学校整体战略的作用和价值。

3. 构建良好的合作关系，有助于提高资金使用效率，降低教育成本，提高财务战略的规划质量。一是利用学校的学科优势以及优质的教学器材建立校办企业，按照一定的比例收取管理费。二是积极与事业单位、各级机关单位建立合作关系，争取项目资金。建立绩效评价体系，提高资金使用效率，建立具有自身优势的特色职业院校。

(三) 政府会计制度下，对财务活动重要领域风险的防控

1. 强化预算管理、从源头上进行风险防控。各级预算都应遵循统筹兼顾、科学合理、讲究绩效、收支均衡的原则，保证预算内容的合理性、审批程序的规范性、预算调整的严格性以及预算结余的合理清理与结转，使预算管理贯穿于学校所有的经济活动中。同时，预算管理部门在预算资金投入方面，既要符合学校的整体战略，又要避免盲目扩张；在预算资金支出方面，则要结合学校的战略目标，在保证学校正常运转的情况下确定支出重点，建立项目库，做到统筹兼顾。在预算编制方法上，改变增量拨款的旧模式，强调以目标为导向、以项目绩效评价为核心的科学编制方法，即以实现绩效目标来促进预算管理，并在执行的过程中以目标导向对项目进行合理监督，从而避免预算执行的偏离。要实现上述目标，需要对各业务部门开展的业务活动情况进行全面的了解、考量和分析，使得预算编制不与实际情况相脱节，真正起到导向作用，形成高质量的预算编制体系。

2. 加强资金管理，控制开支情况。一方面，完善的收支管理制度是减少高职院校运作风险的重要方式，能最大限度地保证应得收入安全、足额收取，并使财务人员树立起非税收入及时足额上缴国库、经营收入及时缴纳税款并纳入预算的意识。在支出管控上，科学有效的支出管理制度能够提升会计人员的审核水平及防控意识，充分运用网银、公务卡、银行转账等功能，最大限度地减少现金支出。传统的资金管理无法实现财务共享、预算追踪等功能，在支出环节上存在许多漏洞，难以保证资金管理的安全性。政府会计制度改革，对完善的资金管理制度及资金管控能力提出了更高要求。因此，高职院校进行财务

智慧化管理势在必行,如利用先进系统集成(如ERP),在提高预算准确率的同时实时监控整个资金的收支情况。另一方面,优化资本结构。单纯依靠财政拨款和学费收入,在经营收入有限的情况下,负债筹资便成为了高职院校解决资金缺口的重要渠道。高职院校应准确测算对筹资成本的承受力,规范使用所筹集到的资金,专款专用,提高资金使用效率,同时正确把握学校发展的规模与资金供给的关系,适度负债,发挥财务杠杆作用,使资本结构得到优化。

3. 资产管理风险控制。一是流动资产。除了建立和完善资金管理制度外,高职院校还应加强对票据、印章的管理,并加强对往来款项的清理。财务部门应清晰内部审批责任,不相容岗位相互分离,引入信息管理机制,有效提高学校财务管理的质量和效率。二是固定资产。要对固定资产的全过程进行风险管控,制定完整的符合学校实际的固定资产管理制度。在重要环节上,如在预算环节上,应建立大型基建项目、大型设备购置的可行性论证报告和项目评估报告制度,以保证资产在后续教学中的高效使用。在采购环节上,应严格按照流程进行采购,谨防与卖方的纠纷风险。在验收环节上,对金额较大的专业设备,需邀请专家共同参与验收,以保证其质量。在财产交接上,需制定《固定资产交接办法》,主要解决因交接造成的责任不清的问题。此外,高职院校还应建立《大型固定资产资源共享管理办法》,主要解决因资源没有共享而造成的重复购买问题。建立固定资产绩效考核管理办法,实施奖惩相结合,使固定资产更好地为教学和科研服务。

(四) 加强高职院校债务预警,优化收入结构

一方面,应建立健全贷款、融资风险机制。贷款和融资需经过专业机构进行可行性分析,量力而行,制定一套符合学校实际情况的债务偿还方案。设定风险预警界限,以及时识别风险,并快速采取相关措施进行治理,如调整债务规模,防止负债结构失衡。《政府会计准则——基本准则》明确提出财务会计与预算会计平行记账,这就要求行政事业单位在编制预算报表的同时还要编制财务报表,其中,现金流量表的编制就可以作为风险预警的方法之一。实践证明,现金流在很大程度上影响着会计主体的生存和发展,能够客观反映会计主体的财务状况。因此,现金流量表能够反映出高职院校现金的动态、资金的规模以及偿债能力,可以作为考量学校财务风险的重要途径之一。另一方面,高职院校应主动拓宽融资渠道,优化资源配置,有效降低负债风险。如接受民间捐赠、利用教育资源为社会提供服务从而增加自创收入,这些收入相对于银行贷款来说更具有灵活性,能够对债务风险进行有效对冲。

(五) 加强风险控制宣传力度

高职院校在完善各项规章制度的同时,还要使全校教职员树立起关注风险、认识风险、管理风险的良好风险管理文化。定期开展培训、聘请专家,进行风险防控的讲解及案例分析,都是教职员树立风险意识的重要渠道。对于学校的重要部门,如项目管理部门、基建管理部门、采购部门等,在制定风险管理流程时,还应对在这些风险点上工作的员工进行定期培训、定期轮岗,加强其风险管理意识,从而培养出高素质的风险管理人才,把可能发生的风险损失扼制在源头。

四、结语

财务风险的防范和控制是高职院校发展的重要内容及系统工程,贯穿于学校的一切活动。从治理环境、战略目标到风控行动,都需要开展顶层设计及全员共同参与,才能促进高职院校总体目标的实现,促进高职院校在市场经济中保持活力和竞争力,稳步发展成为上规模、高质量的职业院校。

【主要参考文献】

- [1] 孟锦,徐云丽,石琦,李潇潇.我国公办高校财务风险重点环节管控分析[J].教育财会研究,2018,(05)
- [2] 杨朝晖.“放管服”下高校财务治理的难点与对策——以2017年“中管高校”巡视披露为例[J].教育财会研究,2018,(03)
- [3] 崔永桃.政府会计制度改革下单位财务风险及防控策略[J].投资与创业,2019,(09)
- [4] 郭欣,张宝珍,杨文潮.高校收入多元化途径及债务管理——以陕西省属高校为例[J].商业会计,2018,(05)
- [5] 游俊红.新《预算法》背景下高校预算绩效管理的研究[J].商业会计,2020,(14)
- [6] 于晓玲,张蒙.以政府会计制度改革为契机提升高校财务治理能力[J].商业会计,2020,(01)

【作者简介】

游俊红,女,福建体育职业技术学院,高级会计师,福建省管理型会计领军人才;研究方向:财务管理。