

国内外高校财务管理模式的比较

■/ 岳大庆 周晓波

摘要:从国内外高校财务管理模式的比较中可以看出,国外绝大多数高校采取分权式的管理模式,而我国高校的财务管理基本上属于非完全集中模式,校级财务控制权远远大于院级,但这种模式不符合扩大办学自主权的要求。针对我国高校财务管理的现状和存在的问题,非完全分散的两级管理模式将是我国高校财务管理模式未来的最佳选择。

关键词:高校 财务管理 分权式 模式

一、高校财务管理模式概述

财务管理模式,是在一定经济制度下,对财务活动的各方面进行组织管理的制度和方法的总称。它包括管理权限的划分、财务管理机构的设置、财务制度的制定等内容。高校财务管理,是高校依据国家、地方法规制度和办学方针,以实现学校办学目标为中心,组织各项财经活动,处理各种财务关系的一种管理活动。其内容包括机构设置、预算管理、经济政策、财务分析与预测、资金管理、组织收入与内部控制等。高校财务管理模式包括财务管理体制,及在财务管理和运作中的各种制度和办法。

二、国外高校财务管理模式

(一)英国模式——董事会监督高校理财

在英国,大学和学院是独立的实体,可以自主地从各种渠道筹集资金。但对于高等教育整体来说,英国高等教育拨款委员会拨款、公共资金筹集和学费是高校基金来源的主要途径。

英国高等院校内部的预算安排和管理极为严格。以伦敦城市大学为例,学校成立了由高校教职工和校外的社区成员组成的校董会。在财务方面,校董会的主要职责是讨论通过学校的年度预算,监督学校的财务收支情况,听取财务和审计工作的有关汇报,保证学校的财务管理工作符合法律,使学校资金投向符合学校长期发展的需要。在内部管理体制上,每个学院都是实体,每个院长负责组织本院收支计

划的制定,必须保证预算平衡。在预算管理方面,学校将财务政策印成小册子发给每个教职工,学校的拨款程序是高度透明的。

英国高校的财务管理分校、院、系三级,由校长、院长、系主任分别负责各自受托的财务管理范围。校长主管整个学校的预算,校区教务长主管校区预算并负责将经费分配到各学院,系主任掌握本系的开支。学校只开设一个银行账户,各二级学院和其他单位通过计算机结算不得开设银行账户,做到财力集中;同时,为增加二级单位的自主权,对预算经费及课题经费的支配权可适当进行下放。

为更充分说明英国高校财务的地位和利用资金的情况、特附伦敦城市大学国王学院财务情况说明。国王学院的管理按照法律要求分为两个部分,即管理理事会和学术理事会。其中负责财务管理的是隶属于管理理事会下的财务管理委员会。财务管理委员会的职责包括有效管理和控制学院的财务运营。向理事会提供有效管理学院资产和收益意见并提供财务管理条例的调整意见。财务管理委员会下设投资管理委员会,负责学院运期(一年以上)资产管理。学院院长和财务部负责人是其中的主要成员。按照规定,学院的院长是指定负责人,所有关于财务预算和结算的报告都必须得到院长的批准,但日常财务管理由财务部负责。国王学院财务部设有财务主管一人,共有106名财务管理人员。

关于课题经费的管理,各院系不得设立自己的银行账

户,所有的收支必须通过学院的账号统一进行管理。科研经费的一个重要渠道来自政府拨款,由高等教育拨款委员会下拨的款项是必须专款专用的。任何经费进入国王学院前,必须得到学院财务主管、总会计师或者相关负责人的签名同意。学院为获得通过的课题开设院内账户并将账户状况告知课题负责人。所有与该项目有关的费用都从校项目账户内开支。每个课题负责人必须提前向财务部门提供该财政年度的签字人姓名及签名笔迹。申请开支人和签名人不能是同一人。超过1万英镑的开支必须有两个签名人同时签字并必须征得财务主管的同意后才可实施。关于学院的教育资产主要是政府拨款、捐赠和自身增值,产权归学院所有,学院设立房地产战略管理委员会和学院房地产管理办公室对资产进行管理。资产的添置和卖出都必须通过理事会的同意。资产管理进入每个年度的财务预算和结算。其监督与其他财务行为一起,受到学校内部审计和外部审计的双重监督,同时受到学院理事会的监督和控制。

(二)美国模式——政府型、非营利性双轨制

美国将大学分为政府型大学和非营利性大学,分别适用于不同的会计规则。政府型大学主要由州与地方政府资助,其会计规范遵循政府会计准则委员会(GASB)的公告;非营利性大学则由政府以外的经济主体资助,其会计体系则服从于财务会计准则委员会(FASB)的规定。美国高校会计管理体制是1989年确立到现在还采用的“双轨”模式。

公立大学采用集中型的财务管理模式。学校的财权集中于校级,学院向学校申请经费纳入校级预算,校级向州政府申请预算拨款,学校的预算需报州政府审批后执行。私立大学普遍实行分散型的财务管理模式。高校获得的大部分经费由其下设的学院直接管理,校部统筹的只是各学院上交的小比例经费,以用于高校的人员工资、校舍建设及其他公共财务支出。学院才是学校的办学实体和管理重心,在财务上是相对独立的核算单位,在很大程度上具有办学自主权。

美国高校会计核算在传统上就使用“基金会会计”模式核算。“基金会会计”是以权责发生制为基础,将收到的各类资源按照提供者限定的用途分为几类基金,每类基金账户各自独立,分别登记收入、支出、划转、资产和负债,并在会计期末结出余额。最常见的基金类型包括:(1)流动营运基金。是为了完成学校主要任务(如教学、科研和公共服务)的经济资源,

该基金一般分为限制性的和非限制性两类。(2)房屋与设备基金。用来更新学校长期资产(如房屋或土地),或者为偿还长期债务而储备的资源。(3)贷款基金。用来向学生、教师和雇员提供借款的资源。(4)留本及类似基金。是指从捐赠人处获得的,只能花费本金获得的收益,却不能动用本金的捐赠款。(5)年金和终生收益基金。指附有延期赠予协议的基金,收到捐赠的人必须要等到特定时间以后,或是协议规定终止后才能使用该基金。(6)代理基金。学校充当保管员,为存款人(学生组织)保管钱的一种基金,可随时支取。

上述六类基金中,“流动营运基金”是用来核算学校主要经营活动的账户,记录的都是日常业务活动,一般包括教学、科研、辅助企业和独立经营部门等。在流动营运基金中,发生的所有业务都采用权责发生制,按照复式记账法的原理进行核算。行政当局会根据学校收支状况和学生培养成本的变化,向学校董事会提出调整或提高学费的财务报告,获得通过后方可实行。

(三)加拿大模式——高校财务实行分类管理

加拿大高校财务管理主要分为三大类。第一,与学术无关的财务往来管理,如采购管理。高校一般都有一套完整的采购规章制度。第二,与学术活动有关的财务往来管理。例如,加拿大大学行政当局会根据学校收支状况和学生培养成本的变化,向学校董事会提出调整或提高学费的财务报告,获得通过后方可实行。学校在收取学费时,一般会告知学生,校方保留在未经通告的情况下改变收费的权力。第三,科研经费管理。大学一般都设有科研经费管理办公室,统一管理科研经费。课题负责人一般只掌握自己的经费号码,使用经费需要申请。除了学校本身有专门机构对科研经费的使用进行审计外,还有其他审计机构(主要是课题拨款单位)会对课题经费的使用情况进行审查。

三、国内高校财务管理模式

国内许多学者提出“统一领导、集中管理”,“统一领导、分权管理”,“一级核算、两级核算”,“两级核算、分级管理”等高校财务管理模式。具体可以总结为以下四种模式:

(一)完全集中的财务管理模式

完全集中的财务管理体制要求高校内部只设一级财务部门,统一领导学校的财务事务,集中管理学校的所有经费,在一级财务部门之外不设同级财务机构,学校所有财务收支

都必须通过一级财务部门,校内各学院没有任何财权,也没有制定学院内部财务规章制度及实施办法的权力。

(二)非完全集中的财务管理模式

学校将大部分资金留在校级统一管理使用,二级单位对学校分配或自己创收的很小一部分资金拥有有限的自主权。学校将主要的资金统一调度使用,对教职工工资、水电费支出以及大部分开支由学校及其职能部门控制,各学院只拥有有限的自主权,对本部门能够控制的开支有制定财务规章制度实施办法的权力。

(三)非完全分散的财务管理模式

学校也只设财务处作为一级财务部门,但赋予各学院一定的财权,也会在规模较大的学院设立二级财务机构,学院自行管理其创收经费的财务收支,对学校分配给其分管的经费自行安排使用。

(四)完全分散的财务管理模式

学校以学院为成本中心和利润中心,是一种基于分散财务权利和责任的财务管理模式。高校把从政府得到的拨款,直接分配给有关学院。学校手中没有经费,全部经费都在各个学院,每个学院获得的经费都要按一定的比例上交学校。收上来的经费一部分用于学校的财务管理,一部分用于校部人员工资、校舍维修、公共关系、校友联络等学校的公共费用。

四、国内几所综合性大学财务管理模式

(一)北京大学模式

现在的北京大学是由原北京大学、北京医科大学于2000年3月合并而成。新北京大学实行的是“统一领导、分级管理、财力集中、财权下放”的财务管理模式。北京大学财务管理模式创新之处在于:

1. 通过实行会计人员派驻制,理顺了会计人员管理体制,有利于合理配置会计人员,提高会计人员业务水平。
2. 学校成立会计事务管理委员会,负责会计人员的岗位培训、业绩考核和岗位轮换,从会计人员管理体制上保证了会计人员派驻制工作的切实推行。

会计人员派驻制有以下几个特点:(1)全校各院系(所、中心)、机关、后勤以及出版社等独立核算单位,均纳入会计人员派驻制的范围;会计人员派驻制首先从院系(所、中心)开始,条件成熟一个派驻一个,逐步向全校推广。(2)实行会计

人员派驻制后,学校派驻到各单位的会计人员在编制上不再属于各单位,而由学校统一调配、统一管理。(3)学校成立会计事务管理委员会。(4)对拒绝接受派驻会计人员的单位负责人,学校将按干部管理权限予以处理。(5)派驻会计人员由会计事务管理委员会直接领导。(6)派驻会计人员原有的干部、工人以及事业编制、企业编制、集体所有制编制身份维持不变。(7)会计小组成员名单和派往单位由会计事务管理委员会根据具体情况提出建议,报主管校长批准。派驻会计人员实行定期轮岗交换,每轮派驻期限暂定为三年。(8)派驻会计人员享受学校机关工作人员待遇,其工资和岗位津贴由会计事务管理委员会按照学校有关规定发放。

(二)浙江大学模式

浙江大学是由原浙江大学、杭州大学、浙江农业大学、浙江医科大学等四所大学于1998年9月合并而成。根据事权与财权相结合的原则,该校确立了“统一领导,分级管理,集中核算”的财务管理模式。学校的财务工作由校长全面负责,设总会计师协助校长领导学校的财务工作。学校经济工作和财务活动的大政方针以及重要的财务规章制度、预、决算等重大问题由学校决策。学校各院、系、所在接受学校统一领导,遵循学校政策制度的前提下,对与其事权相适应的财力有支配权和调整权(见图1)。

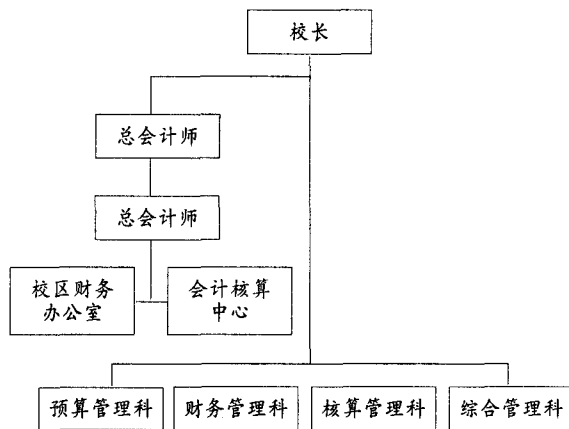


图1 浙江大学财务管理结构图

浙江大学财务管理模式创新之处在于:在财务处下按校区设立财务办公室。在各校区设立财务办公室,财务处对各校区财务办公室实施同等的直接领导,有利于财务工作的统一领导。同时,实行财务管理与会计核算职能相分离,这既改进了财务人员的服务质量与服务态度,方便了广大教职员,又有利于对会计人员按工作岗位性质有区别地进行考

核,解决了对会计人员难以量化考核的难题。

(三)西安交通大学模式

学校实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制。学校财经工作实行校长负责制,设总会计师协助校长全面领导学校的财经工作。学校成立有经济工作委员会,专门对学校的经济政策、校内收费项目和标准、预算的安排和执行情况、决算、学校重大经济事项进行研究和审定。

西安交通大学财务管理模式创新之处在于:西安交通大学成立经济工作委员会对重大经济事项进行研究和审计,为学校经济活动把好关,并增加了财经工作的透明度;同时,学校经济工作委员会由于有教师代表参加,能比较好地吸收广大教师的意见,也能把学校的一些政策、思路和教师很好地沟通,起到了桥梁作用,有利于学校经济政策的实施。

(四)华中科技大学模式

华中科技大学是由华中理工大学、同济医科大学、武汉城市建设学院于2000年5月合并而成。华中科技大学成立后,实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制。财务工作实行校长经济责任制。主管财务工作的副校长协助校长全面领导学校的财经工作,并实行行之有效的“一支笔”审批制度。学校成立财经领导小组,负责研究或审定有关重要财经问题,其中有关学校的重大财经问题必须分别上报校党委常委会或校长办公会议审定。财务处是学校一级财务机构,在主管校长的领导下,统一管理学校的各财务工作,行使校级财务管理权限职能。

学校根据财会业务的需要,在同济医学院、东校区、东湖校区、后勤集团、产业集团等单位 and 部门设立二级财务机构,具体管理和核算本单位财会业务。

华中科技大学财务管理模式创新之处在于:分校区设立二级财务机构,既保证了在财务上的归口统一领导,又方便了本校区的教职员工作;同时,建立了各级各类人员经济责任制,明确了权、责、利关系;另外,学校统一制定了各类经费的分配实施办法,鼓励校内各单位充分利用所占用的资源多渠道筹措资金,为教学、科研工作的不断改革和发展提供财力支撑。

五、结论

从国内外高校财务管理模式的比较中可以看出,影响财

务管理模式选择的具体因素有:财政拨款体制是影响高校财务管理模式选择的宏观因素,财政拨款体制影响着高校的财务自主权;高校经费来源的多元化;高等教育规模的扩大是影响财务管理模式选择的重要因素。

目前,国外绝大多数高校采取分权式的管理模式,学校给学院、系以充分人事、财务和管理的自主权。国外高校分权管理模式也有其自身的利和弊,利是责、权、利分明,有利于激励各方面主动地、富有创造性地开展财务预算管理活动,也有利于学校对各学院及附属单位的考核等;弊是学校实际上并没有自己的收入,其收入主要靠各教学学院、资源中心和销售服务中心创造的收入按一定比例提取形成,另外,学院要确保收支预算平衡,学院院长也面临着巨大的筹资压力。

我国高校的财务管理基本上属于非完全集中模式,校级财务控制权远远大于院级,这种模式很显然不符合扩大办学自主权的要求。针对我国高校财务管理的现状和存在的问题,非完全分散的两级管理模式是目前我国大部分高校财务管理模式的最佳选择。

参考文献:

- [1] 范文曜,闫国华.高等教育发展的财政政策:OECD与中国[M].北京:教育科学出版社,2005.
- [2] 高等师范院校财务管理研究会课题组.高等师范院校生均培养成本研究[J].教育财会研究,2005(4).
- [3] 纪宝成.做强中国高等教育[N].钱江晚报,2006-8-11.
- [4] 谢鸿飞.高校办学自主权的现实依据及其落实对策[J].福建教育学院学报,2006(1).
- [5] 张友棠.财务预算与绩效管理制度设计[M].北京:中国财政经济出版社,2008.
- [6] 李永宁.高校财务管理改革与创新的理论探索[J].改革与战略,2006(6).

◇作者信息:兰州大学财务处

◇责任编辑:罗敏

◇责任校对:罗敏