

# 高校财务二级管理体制改革及创新

作者：西南政法大学 赵莉萍

**【摘要】**本文分析了高校财务集中与分权的各自利弊，提出高校财务二级管理体制改革及创新的主要思路是：建立总会计师对学校财务机构统一领导制度，理顺财务机构之间的分工协作关系；实行全面预算制度，增加学校对发展方向的宏观调控能力；建立相对独立的会计核算中心，统一办理各二级单位会计事务；建立资金结算中心，整合学校的财务资源；

**【关键词】**高校财务制度；改革；创新

## 一、高校财务管理概述

高校财务管理体制是高校根据自身财务管理内容和办学特点，为了合理划分财权、规范各部门财务行为、处理各方面财务关系的目的，所建立的内部经济管理制度。财务管理体制是保障高校内部财务管理的统一性和权威性，保证各项财务管理制度自上而下顺利贯彻执行的根本制度。

我国高校财务管理出现了两次大的转变，即由“集权”式管理向“分权”式管理体制的发展与演进。前者强调高校经营只有一个唯一来源即政府拨款，因此也只能严格按照政府规定的用途使用。二十世纪九十年代以后出现的“分权”体制，“即统一领导，分级管理”的新管理体制，随着高等教育体制改革的日益发展，高校经费不再仅仅是政府拨款一个渠道，它还包括学生缴纳的学费以及杂费；社会团体、企业、华侨的赞助；学校二级单位（是指校内各学院、独立核算的部门等）为社会服务收取的各种费用等资金来源渠道。在这种情况下，原来的单一的、高度集中的财务管理体制显然不能适应教育投资多元化的需要，大多数高校对这种模式进行了改革，即由与计划体制相适应的高度集中的财务管理体制，转变为适应于市场经济的“分权”式财务管理体制。

## 二、现行我国高校财务管理体制评介

目前高校财务管理体制主要是两种：一是“集中”体制，二是“分权”体制，二者都存在不同程度的缺陷。

### 1、“集中”体制的利弊分析

财务管理“集中”的体制在高校财力不足，筹资能力有限的情况下，其优势在于有利于学校集中有限的财力，统筹安排，分轻重缓急解决学校的问题。可以根据学校工作的重点，确定各院系的经费分配额度，从而保证学校的发展不偏离既定的发展方向。但是“集中”体制过分强调了财务集权，限制了院系的积极性和创造性的发挥。在这种体制下，学校把一切对外的经济收支和财务合同都统到学校一级财务，统得过死，管的过细，各院系缺少必要的自主权和自我完善、自我发展的能力。

现阶段，高校逐渐形成了以学历教育为主，非学历教育为辅的办学形式，而且随着市场经济的发展，专业培训和后续教育等各种非学历教育市场的规模越来越大；同时，随着高校的办学自主权越来越大，高校之间的竞争也越来越激烈。院系处于教学科研的第一线，直接面对学生和



教育市场,更了解市场对教育的需求以及自身具备的竞争优势,更能根据外部环境的变化做出快速反应。然而在集中管理的财务体制下,院系开办培训班都要经过学校的批准,培训收入大部分要上缴学校,不仅使得院系丧失开拓教育市场的积极性,而且无法快速的对教育市场的需求做出回应,往往会丧失发展机会。

## 2、“分权”体制的利弊分析

财务管理“分权”体制是对“集中”体制的修正,高校在下放财务管理权力中普遍采用的“是包干使用、超支不补、结余留用、自求平衡”的原则,好处是较充分地照顾到了二级单位的利益,有利于调动下属部门的工作积极性;缺陷是不可避免的使高校财力分散,削弱了高校整体财力和竞争力。在这种体制下,许多高校的一级财务机构与二级财务机构的行政隶属关系是分开的,二级财务机构在财务实践中具有双重身份,行政管理由其所在的单位负责,财务处只对其进行业务指导,这种双向领导所具有的双重身份,造成二级财务机构工作主要受所属部门左右,弱化了一级财务机构对二级财务机构的监管作用,容易造成分级管理部门各自为政,损害学校整体利益;同时,财权的下放,导致办学经费分散到各级部门,形成“穷学校,富院系”的局面,学校一级财务财力不足,整个学校的财务资源不能做到统一调配,各院系经费使用只考虑本部门的利益,不利于学校的整体发展。

## 三、高校二级财务管理体制的创新

针对目前高校财务管理中存在的种种弊端,除了要在财务管理的观念上、方法上进行创新,更重要的是要从体制这一根本性的环节上进行创新。通过对管理制度、管理机构的创新,建立全新的高校财务管理体制,从而在制度上、组织上保证财务管理活动的顺利开展。笔者认为,在财务管理的实践中,可以建立以总会计师

领导下的会计核算中心、资金结算中心和学校财务处三个平行的处级机构为核心的新的财务管理体制,使其既能取“得集中”“与分权”体制各自的长处,又能规避其弊端,防止和杜绝当财务管理权力集中时“就死”,当财务管理权力下放时就“乱”的现象。

### 1、建立总会计师对学校财务机构统一领导制度,理顺财务机构之间的分工协作关系

在新的财务管理体制下,学校应设立总会计师,对校长负责,统一组织、协调学校的财务管理工作,领导学校的全面预算工作,负责制定学校近期、远期的财务管理目标,保证学校长期发展战略目标的实现。在新的体制下,总会计师对学校财务处、会计核算中心、资金结算中心等三个平行机构实行垂直领导。

### 2、实行全面预算制度,增加学校对发展方向的宏观调控能力

在总会计师的领导下,建立由学校财务处负责实施的全面预算管理制度,这是高校财务管理新体制实施的主要基础,高校通过全面预算管理实现学校财力集中与各二级学院财务分权管理的统一。在高校预算编制时,既要考虑到能发挥学校的统一领导功能,又要能调动各学院参与预算编制的积极性、主动性[1]。在新的体制下,预算编制包括两个层次的内容:

第一层次,制定各项收入的预算分配政策。学校可以根据发展目标和年度工作计划及财力情况,制定各项收入在学校和各二级学院之间的分配政策,确定由学校和学院分配管理的经费额度,体现学校对全校财务事务的统一领导,同时也为学院财务分级管理奠定基础。第二层次,在收入分配政策确定的基础上,由学校核

定各二级学院的财务预算,制定全校的综合财务预算。学校在制定各项收入的分配政策后,预算编制的工作重点就是对由学校掌握的经费做出安排,即制定学校年度的经费支出预算。各二级学院的经费支出预算则主要由各学院制定[2]。学院财务预算包括其自有分配经费的支出预算和另外向学校申请的预算。学院向学校申请的预算须按工作任务项目向学校申请项目支出,由学校根据年度工作重点和财力安排。学院自有分配经费的支出预算由学院根据其工作任务和工作计划自行安排,但须报学校审批。学校只负责审批并进行业绩考核,体现学院对其经费的分权管理。



### 3、建立相对独立的会计核算中心,统一办理各二级单位会计事务

成立学校会计核算中心,统一负责学校各二级单位财务收支核算,同时为学校财务处提供各二级单位的分部报表,反映其财务收支情况。会计核算中心分别按各二级单位设立独立账套,在保证二级单位对其财务资源拥有完全支配权的基础上,办理二级单位会计核算事务[3]。会计核算中心是一个相对独立的会计机构,与学校财务处平级,直接受总会计师的领导。会计核算中心的会计人员,既不隶属于各二级核算单位,也不隶属于学校财务处。这样使得核算中心会计人员可以摆脱对会计主体的依附关系,站在第三者的立场,客观公正的记录报告,并实施监督,从而使会计人力资源得到优化配置和合理利用。在新的体制下,会计核算中心主要起以下作用:(1)利用财务管理信息系统的多账套管理,为各二级单位提供内部独立核算,满足学院内部管理的需要。(2)利用学校内部财务网络统一学校各二级单位财务收支的核算,向学校财务部门提供各二级核算单位的分部报表,满足学校财务部门管理的需要。(3)利用财务管理信息系统,严格控制各单位预算的执行,并为学校财务部门对二级单位的财务业绩考核提供依据。

### 4、建立资金结算中心,整合学校的财务资源,提高资金效益

成立资金结算中心是高校财务管理新体制的重要组成部分,它的成立可以解决资金分散和学校财务资源共享之间的矛盾。学校资金结算中心的主要任务是统一集中管理学校本部及各二级单位的资金,统一负责对外结算。

资金结算中心具体运作模式是:学校本部及各二级单位分别在资金结算中心开设账户,进行内部资金结算;资金结算中心在银行开设独立账户,统一对外结算[4]。在新的体制下,资金结算中心主要发挥以下作用:(1)学校本部及各二级单位的资金统一由资金结算中心管理,资金相互之间可以调剂使用,有利于学校财务资源的共享。(2)资金结算中心的成立为杜绝了各二级单位小金库等资金体外循环现象,为资金运作的合法性、安全性提供了保障。(3)资金结算中心的成立使学校能够有效控制各二级单位的财务收支,及时掌握各二级单位的资金状况。

### 5、转变学校财务处的工作重心,充分发挥其在学校财务管理中的宏观调控作用

以往学校财务处工作重心主要集中在日常会计核算,疏于财务管理。在新的财务管理体制下,由于大量的会计核算工作转移至会计核算中心,资金结算工作转移至资金结算中心,学校财务处的工作除了对学校本部的职能部门进行日常核算之外,主要是在总会计师的领导下编制学校的全面预算,同时负责各二级核算单位的分部报表合并工作。这种新的财务管理体制使得财务处从过去繁杂的“算账”中解脱出来,可以集中精力完成其财务管理职能[5]。通过对会计核算中心上报的各二级单位的分部报表的合并与分析,可以考核各二级单位的财务收支预算的执行情况,同时分析各二级核算单位的资金使用效率;充分利用会计核算中心和资金结算中心的信息资源,对学校财务目标执行情况及时做出全面、客观地评价,不仅为总会计师的财务决策提供资料,同时也为学校的战略决策提供参考。通过建立新的财务管理体制,在充分调动各二级单位理财、用财积极性的基础上,缩短了财务管理体制的层次,实现了财务管理体制的扁平化。使得高校在“分权”前提下,实现了学校财力“的集中”。相信通过对高校目前财务管理体制的创新和不断完善,未来我国高校财务管理水平将有长足的发展。

