

美国高校财务治理结构对我国的启示

陈伟晓¹, 李华军²(博士), 邓彦¹(教授)

(1.广东工业大学财务处, 广州 510006; 2.肇庆学院经济与管理学院, 广东肇庆 526061)

【摘要】文章着眼于解决我国高校财务治理结构失衡的现状,以美国高校财务治理经验为研究基础,从中得到适合我国高校财务治理结构优化的启示,最后以此探讨我国高校构建以董事会为核心的财务治理结构,通过学习美国高校的先进财务治理经验,对我国高校财务治理结构的优化做出了有益的探索。

【关键词】美国高校; 财务治理结构; 董事会制度

美国是世界上高等教育事业最发达的国家之一,也是世界上第一个实现高等教育大众化的国家,美国高等教育组织管理模式已成为世界各国教育体制改革的标杆和基准。合理制衡的高校财务治理结构是美国现代大学制度完善的标志之一,尽管所处制度环境差异较大,高校财务治理的思路和方法也不尽相同,但是向美国学习和借鉴经验又是十分必要的。

一、美国公立高校的财务治理结构现状分析

1. 美国高校财务治理决策结构现状。美国高校治理上最有特色的制度就是董事会制度,董事会受社会公众委托管理监督高校,代表公众利益,其成员由董事会当然成员、政府任命的董事和公众选举或校友会产生的董事三部分构成,具体包括政府代表、校长、师生代表、工商界著名人士等。董事会是美国高校的最高决策机构和权力机构,财务治理方面主要职责是:任免、考核校长,制定学校未来财务规划,审批学校年度预算,积极筹措办学资金,确保学校资产安全和资金高效使用等,最大限度地保证办学自主性,并确保学校资源能够有效地用于发展目标的实现。

美国高校董事会虽然拥有最高决策权,但通常会选择将部分权力下放,以使决策更加科学化和专业化。至于分权的途径,一方面是通过设置具有不同决策权限的专业委员会来完成董事会的具体事务,如财务委员会负责提出预算方案并对学校财务行为进行监管、发展委员会主要负责财务发展规划等方面的事项等;另一方面是由董事会选举并授权大学校长,使其拥有包括财务治理在内的学校整体运作管理权,校长对董事会负责,接受董事会评价。

2. 美国高校财务治理执行结构现状。美国高校管理体制是董事会领导下的校长负责制,董事会和校长权责分明,董事会是学校政策的制定者,校长是政策执行者,

是高校运行和日常管理的最高负责人,构成美国高校治理结构核心。但对大部分美国高校而言,校长的行政管理工作需要副校长或其他专业人员协助开展。通过研究美国乔治梅森、乔治·华盛顿大学、乔治城大学等学校,可以发现各高校的财务管理工作都由常务副校长或者CFO负责,并且各高校对主管财务的副校长地位给予了高度肯定,如乔治梅森大学主管财务的副校长地位仅次于校长、主管教学和研究的常务副校长;乔治城大学该职位是需要经过大学董事会聘任的3位大学高级官员之一等等。就具体事务来说,美国高校主管财务的副校长或CFO需要负责整个大学的财务管理工作,他们往往拥有包括助理副校长和财务职能办公室构成的财务团队,可以说,主管财务的常务副校长或CFO拥有学校财务治理执行权,是高校财务治理执行结构的核心。

3. 美国高校财务治理监督结构现状。美国高校主要通过报告制度和审计制度落实监督机制。在报告制度方面,美国法律规定,公立高校财务信息必须公开,它是美国公立高校接受外部监督的主要手段。此外,由于社会公众与董事会、董事会与校长之间存在多重委托代理关系,为了审核、监督和评价委托代理执行情况,董事会都要求校长定期提交学校运作情况的报告。同时,董事会也要向政府部门提交并向社会公众公开学校工作绩效报告,报告制度最重要的约束和监督机制就是建立了“问责制”,即对董事会及校长代理行为失效进行相关的问责。

审计制度的落实得到学校的高度重视,学校往往会在董事会下设立专门的审计委员会,除了重视内部审计机构的建设,还聘请独立外部审计公司对高校财务、会计账目等进行审计。另外,学校每年都必须将财务报告交予政府相关部门审议,如有异议,还将接受政府委托的第三方审计,并接受议会的质询,最终根据审计结果对高校进行规范管理,并追究相关责任人。可以说,美国高校审计

制度是对校长进行监督和制约的有效机制。

二、美国高校财务治理结构的启示

首先,从上文关于美国高校董事会的现状分析可以获知,在决策环节上董事会制度的设计可以让大学财务治理结构得以更完善——董事会制度吸收了校内外利益相关主体代表共同参与治理,不仅有利于内外部治理结构的整合,在财务治理结构中更是实现了财权配置的相互牵制和监督,有效地避免高校财务治理决策风险,充分保护利益相关者权益。因此,要实现高校财务治理决策的科学性和有效性,可以在借鉴美国高校经验基础上,设计符合我国国情的校董会。

其次,总结美国高校在财务执行结构配置方面的经验,财务政策执行机构一般受到董事会的委托或授权,负责执行董事会的决策,具体财务事务往往由校长委托副校长或者CFO代理执行,为了实现财务执行权的科学化和专业化,我国高校可以借鉴美国高校引入CFO进行管理,也就是引入总会计师制度,进一步优化治理结构。

最后,在财务监督结构方面,美国高校在长期实践过程中探索出的经验告诉我们,保证财务信息公开和透明,并将规范的内部和外部审计相结合,可以对高校财务治理形成有效的监督和控制,保障高校健康持续发展。

三、构建我国以董事会为核心的高校财务治理结构

高校财务治理的核心在于权力制衡。由于历史原因,现阶段政府与高校权力界限模糊,高校独立法人资格未能得到充分保障,利益相关者共同治理更是无从谈起,2012年开始实施的《高等学校章程制定暂行办法》可以说为高校依法自主办学确立了权利保障,也从立法的角度引入多方共同治理的董事会模式探索,结合我国高校的实际情况,借鉴美国大学先进制度,引进利益相关者共同治理的校董会制度是财务治理结构优化的可行路径。

1. 引进高校董事会制度的现实基础。《高等学校章程制定暂行办法》实施后,我国已有15所高校颁布相应的章程,迈出依法治校的坚实步伐,但是笔者发现已颁布章程的高校对董事会的权利职能都局限于对外沟通协调及筹集办学资金上,与前文所介绍国外董事会制度的作用大相径庭,但这也是由我国高校现行的管理体制所决定的。要真正发挥董事会制度的作用,就必须理顺政府与高校、董事会与党委的关系。

首先,理顺政府与高校的关系。我国公办高校均由国家设立,高校自身享有治理权利,政府与高校之间存在着委托代理关系,受计划经济时代体制影响,国家长期对高校实行行政化管理,即使法人主体地位得到进一步确立,高校内部行政化管理特征依然明显。高校要完善内部治理结构,就必须理顺与政府之间关系,理清权利界限,实行管办分离,即政府主管部门作为产权代表以董事会成员的角色参与高校管理,避免行政干预,而高校积极落实

大学自主办学的权利,强化法人地位。

在此现实基础上,高校引进董事会制度,使董事会处于政府与高校之间的中介地位,政府主管部门的政策能得到有效缓冲,有利于保障学校办学自主性和独立性。

其次,合理定位董事会与党委关系。我国《高等教育法》规定高校实行党委领导下的校长负责制,党委是最高决策机构,主要职责是保证学校办学方向符合党的政策导向、参与内部机构设置和人事任免决策以及参与学校重大事项决策。如我国高校引入董事会制度,董事会制度在高校治理结构中处于核心地位,因此,保证党在高校和董事会中的领导地位是处理好双方关系的关键,借鉴我国企业关于党委与董事会的关系定位——“双向进入、交叉任职”,高校党委的主要领导成员可以董事身份进入董事会,且董事长可由党委书记兼任,这样使董事会能体现党的导向和监管作用,但也必须明确党委参与高校重大问题决策主要是提出意见和建议,并不是代替董事会决策,董事会的核心还是在于多方治理,共同决策。

2. 构建以董事会为核心的高校财务治理结构。

(1) 董事会制度下的高校财务治理决策结构。从财务治理结构的角度出发,高校董事会的定位是高校经济决策最高领导机构。从国外经验来看,为避免内部人控制现象,高校董事会成员按利益相关重要程度分配董事比例,原则上必须保证校外董事的比例远大于全职负责高校管理的董事,且校外董事应引入有丰富经验的专家,以便更好地起到科学决策、监督制衡的作用。董事会具体成员应包括政府人员代表、学校党委书记、师生代表、地方经济权威人士、知名校友等,且由于政府是公办高校设立者,作为产权代表的政府主管部门代表应占董事会成员一定的席位,以保证政府主管部门参与高校管理。

为完善董事会运作制度、充分发挥董事会作用,董事会下设各专业委员会,对高校的重大决策提出审议、评价和咨询意见,为决策提供专业建议。财务治理方面,高校应设立预算管理委员会、发展管理委员会、薪酬与绩效考核委员会。其中,预算管理委员会主要负责制定预算管理的政策、审查学校预算方案、下达正式预算方案、跟踪预算执行情况等;发展委员会主要负责财务整体发展规划等方面的事项;另外,由薪酬与绩效考核委员会负责制定各岗位管理人员薪酬政策、计划,对高校薪酬制度执行情况进行监督,审查管理人员履行职责情况并对其进行年度绩效考核等。

(2) 董事会制度下的高校财务治理执行结构。董事会是高校财务治理的最高决策机构,为使决策权和执行权有效分离,财务执行权必须由董事会完全授权,即董事会履行宏观管理职责,不涉及具体操作层面,将学校日常运作管理权授予校长,明确校长作为学校法定代表人和主要行政负责人,全面负责教学、科研、财务和其他管理工

基于行动者网络理论的政府会计改革策略

应益华(副教授)

(韶关学院经济管理学院, 广东韶关 512005)

【摘要】 本文基于行动者网络理论,从转译过程的四个阶段对政府会计改革的策略进行了阐述。针对每一阶段中存在的问题和可以改进的方面进行剖析,就现有的政府会计改革的实施策略提出了实用性建议,旨在拓展政府会计改革的研究视角,进一步推动政府会计改革的发展。

【关键词】 行动者网络理论; 转译; 政府会计

行动者网络理论最早由法国学者迈克尔·加仑(Michael Callon)、布鲁诺·拉图尔(Bruno Latour)、约翰·劳(John Law)于20世纪80年代提出,初期聚焦于科技领域实验室背景,用于解释科学、技术变革和知识创造过程。行动者网络理论主要用于描述异质性的行动者如何构建和维持网络,后来被广泛运用于社会经济领域。行动者网络理论关注网络的形成、网络行动者之间的关系、行动者如何招募到这个网络以及网络如何维持一个相对稳定的

作的权责范围。

优化董事会制度下的财务治理执行结构,应尽快引入总会计师制度。总会计师作为熟悉高校财经业务的专家,担任副校级领导职务,全面负责高校财经管理工作,直接对校长负责。总会计师严格执行财经政策法规,组织领导学校日常财经工作,主管财务部门、资产管理部和招标采购中心,协调财务、基建、后勤和审计等相关工作,对外代表校长处理同财政、教育部门财务、税务、物价、银行等的经济关系,确保学校各项经济工作健康、有序开展。

(3) 董事会制度下的高校财务治理监督结构。 高校利益相关者包括政府、银行、科研经费资助单位、社会捐赠者、学生、教职工等,但能真正参与到高校运作管理中的群体相对有限,因此,教职工代表大会作为高校法定监督机构,代表利益相关者行使财务监督权,不仅要监督财务决策机构和执行机构,还应监督建立公开透明的财务信息披露制度,切实保证高校的利益相关者能够公平合理地获得真实、可靠、完整和及时的财务信息,这是高校财务监督权落实的基础。

借鉴企业监事会职能,教职工代表大会在地位上应与董事会平等,这样能确保财务治理监督工作更加独立和有效,教职工代表大会下设审计委员会,由其协调内部和外部审计,保证审计的独立性,构建大学内部财务的监

督控制机制。状态,为了解政府会计改革的结构和程序化提供了一种全新的视角。作为一种综合分析制度变化的框架,了解行动者网络成功的关键因素已经成为重要的研究课题。本文借助行动者网络理论解释政府会计改革的原因和进程,以进一步丰富政府会计理论。

一、行动者网络理论的主要内涵

行动者网络理论突破了传统的“技术决定论”和“社会决定论”的缺陷,并认为仅从技术方面或者仅从社会方

面进行控制。

从组织结构上说,审计委员会下设内部审计机构,这样可以改变内部审计机构一直以来无法保证独立性的弊端,内部审计机构在审计委员会的领导下对负责全校财经事务的总会计师进行监督。另外,在高校财务信息披露逐渐成为监督机制不可或缺的一部分的情况下,审计委员会必须聘请外部独立的会计师事务所对学校公开的财务信息进行审计并出具公允的审计报告。

主要参考文献

崔丹,汪栋.美国高等教育大众化体系及其对我国的启示.江汉论坛,2012(11).

Phi Delta Kappan. A changing context means school board reform. Bloomington, 1994.

么立华.中国公立大学财务治理模式创新研究[D].东北师范大学,2013.

李月.我国公立高校财务治理理论分析与评价指标体系的构建[D].上海外国语大学,2012.

【基金项目】 2011年广东省教育厅人文社会科学基金项目“高校财务风险评价与治理模式研究”(项目编号:11wyxm021);2011年广东省财政厅会计科研项目“高校财务治理与总会计师制度设计研究”(项目编号:20111037)