

财政性高等教育经费执行问题思考

——以新疆自治区高校为例

张慧

(财政部财政科学研究所 北京 100142 新疆艺术学院计财处 乌鲁木齐 830000)

【摘要】近年来,政府对高等教育经费的投入持续增加,高校面临着高等教育经费执行缓慢、执行绩效不佳、年末结余资金越来越大的严峻问题。本文通过对教育经费执行问题的深入分析,认为产生问题有经费使用具体环节方面的原因,有财政部门政策方面的原因,也有高校管理方面的原因等,对此本文提出了具体建议。

【关键词】高等教育经费 财政投入 专项资金管理

近年来,在高等教育经费占GDP4%的投入目标下,政府对高校的投入持续增加,高校的发展逐渐从外延式的规模扩张向内涵式的质量提高转变。在这个过程中,财政投入的增加发挥了至关重要的作用,生均拨款标准的提高、专项资金的增加大大缓解了高校在基本运行方面的压力;化债资金的安排使很多高校逐渐摆脱了债务负担,降低了债务风险;绩效拨款的试行促使高校更加关注自身的资源配置和规范内部管理工作。与此同时,随着国家对高等教育投入的不断加大,财政专

项资金执行缓慢,执行质量欠佳,结余资金不断增大的问题将越来越严重,解决执行问题的任务也将越来越艰巨。

一、新疆高等教育经费执行现状

2011年,新疆高校公共财政预算教育经费投入467 595万元,相应支出417 136万元,结余资金50 459万元。按照高等学校全面预算管理和财政部门预算改革的要求,高校所有的经费都应该纳入预算管理。一般来讲,每年经过“两上两下”的审批程序下达到高校的预算经费包含了预算年度的财政生均

则进行会计核算时,相关的租期、租金、折现率及重估价值等都要依赖管理当局的主观判断。未来准确预测长期的租期并分配相应的概率具有高度的不确定性,因此,当银行业金融机构的治理结构和内控制度不完善时,不仅难以保证会计信息的可靠性及准确性,而且也可能被用于调节利润。

另外,征求意见稿本身还存在一些不足:一是对续租选择权等的处理不合理。选择权是一种权利而不是一种义务。因此,相关的租金是或有支出(承租人)或者是或有收入(出租人)。出租人在估计租赁应收款时考虑或有租金收入,并作为资产确认显然不审慎。二是允许采用简化方法可能会造成操纵行为。部分银行业金融机构可能会选择将原来的长期租赁合同转换为1年内的短期合同,从而规避准则条款。这不仅会改变租赁业的经营模式,而且会造成准则执行上的一致,从而降低了会计信息的可比性。

三、相关政策建议

1. 进一步简化租赁会计准则。①承租人和出租人在估计租期和租金时不应考虑续租或终止选择权,而应将其在财务报表附注中进行披露。当选择权被实际执行时,再调整“使用权资产”及相应的租赁负债。②不允许对“使用权资产”进行公允价值重估,建议采用活跃市场价值。③尽可能地明确并限制简化方法的运用条件和范围。

2. 进一步优化准则制定程序。①及时召开公众听证会,广泛地听取各界意见;②大力开展实地测试,及时了解两次征求意见稿在执行过程中可能存在的问题,不断提高租赁会计准则的科学性和可执行性;③协调会计准则和资本监管及流动性监管标准的修订和执行时间。同时,针对租赁准则可能带来的影响,及时修订拟议中的资本和流动性监管标准,尽可能避免会计准则与监管标准因存在冲突可能会给银行业金融机构带来的冲击。

3. 制定我国资本和流动性监管标准时应考虑租赁准则修订的潜在影响。征求意见稿的实质在于取消“经营租赁”会计处理方法,而统一采用“融资租赁”会计处理方法。目前,由于我国租赁公司大多主要从事融资租赁业务,因此征求意见稿对于我国租赁行业影响较小,而对依靠租赁房产经营的商业银行影响较大。因此在修订我国资本和流动性监管标准时,应慎重考虑租赁会计准则等修订可能带来的影响。

主要参考文献

1. 王世玉,申军学.租赁会计准则应用面临的问题及对策探讨.中国证券期货,2012;8
2. 李雪华.浅谈国际租赁会计准则新变化.金融经济,2012;1
3. 胡娟,郭庆.IASB/FASB租赁准则变革及其影响分析.财会月刊,2011;19

拨款、学生缴费收入和可以预知的各项财政专项等。这些经费被分为基本支出和项目支出列入部门预算,其中基本支出执行较好,特别是在财政部门,要求高校加快执行速度后,到了预算年度末,各高校基本支出的执行率一般都能达到95%以上。相比而言,项目支出的执行情况就比较差。

本文将年初列入部门预算的项目支出称为高校自主安排的项目支出。除此之外,还有很大一部分专项资金由于在做预算时无法提前预知,从而无法提前列入部门预算的项目支出,这些资金的执行问题更为突出。本文将以这些专项资金的执行问题为重点分析对象。

2011年以来,新疆财政和教育部门要求加大执行力度,对各高校的执行进度采取了一月一通报的措施,对于执行进度缓慢的高校,通过文件和电话的形式不断催促提醒,超过规定的时间甚至收回拨款。同时,要求各高校对本校专项资金的执行计划进行频繁快速的上报和承诺。因此,财务部门会反复向领导申明执行缓慢的严重性,并催促具体的项目负责人。这种高频度的催促明显加快了执行速度,但是项目执行的质量和效益却难以保证。

二、原因分析

虽然自治区高校专项资金执行进度明显加快,但各高校仍有很大一部分专项资金不能按财政教育部门要求的时间执行完毕。在进行原因分析过程中,我们挑选了一些近两年财政投入额度较大、范围较广、具有代表性的专项资金作为分析对象。目前,由财政拨款安排的专项资金主要是中央财政支持地方高校发展专项、学生资助专项、质量工程专项、基本建设项目专项、重点实验室专项、重点学科专项、奖励专项等。由高校自主安排的项目支出主要是修购资金、基本科研业务费、本科质量工程和财政专项的配套专项资金等。下面对专项资金执行的不同环节与层面进行分析。

(一)从专项资金执行的具体环节纵向分析

1. 中央财政支持地方高校发展专项资金。中央财政支持地方高校发展专项是近两年新疆高校接受资助最多的项目资金,包括实验室建设、设备购置、人才培养、科研创新等。它的特点是额度大、范围广、内容丰富、专款专用、不得调剂,执行难度大。尽管在申请该专项时,已经做了详细的论证和比较充实的预算,但客观的原因是,在费用什么时候能到、到多少都不明确的情形下,高校在申请时并不会过多地考虑执行问题,首先考虑的是先申请到资金,资金到位后再根据实际需要调整分配。

因此,从一定程度上讲,这些经费是先有额度,后有预算。这意味着从开始就给预算执行埋下了隐患。①由于这类专项涉及到学校的方方面面,一般需要由学校进行再分配。再分配环节往往需要很长时间,比如按照已经拨付的每一个子项目的额度编制详细的预算,并进行充分的论证。首先由子项目负责人召集相关团队编制方案和预算,再由项目办审核并聘请专家论证方案的可行性,再报学校层面批准。这是

一个较为复杂的过程,要明确相关的技术参数、技术指标、财务指标、还要有依据地对人员经费进行定额定员。同时这也是学校内部各学院之间、系部之间、处室之间、教师个人之间利益博弈、均衡的过程,很难控制时间的长短。②在再分配之后的使用环节,由于这类专项资金大部分的子项目是用于设备购置和实验室建设、用于教学科研设施更新改造的,会涉及设备及工程的政府采购,周期较长。③项目执行期末,往往会出现一定的结余资金,这部分结余资金虽然额度较小,但要使用,还需按照之前的程序论证报批,又要用去一段时间。④在工程设备验收之后,要留3%~5%的质保金,在一年之后支付。

2. 维修专项资金。一般维修专项资金有学校自己安排的,也有财政专项拨付的。维修资金的使用周期往往较长。以某高校安排一栋早期建筑物加固大修项目为例:①2008年学校在向财政申报维修专项时,并不确定什么时候能够落实资金和落实多少资金。②2009年6月收到了财政对该项目的拨款,但此拨款仅相当于修缮工程概算的1/3,无法启动。③9月,学校在第二年的部门预算中又列入1/3资金,另外1/3计划在修缮工程开始后使用贷款解决。④2010年4月,学校决定启动修缮,但此时拟修缮的房屋仍在使用中,腾空后才可进行。⑤搬家和腾空房屋用去8个月时间。在此期间,该校向当地文物局申请修缮立项和施工方案立项用去3个月时间,图纸设计用去2个月时间,政府采购招标用去了2个月时间,向文物局和建委申请开工手续花费了2个月时间。⑥施工花费了7个月时间,2011年9月完成修缮工程。⑦贷款的同时陆续支付工程款,到2011年10月支付达到80%。⑧提交审计,一般需要3个月,但由于和施工单位在经济签证等方面存在争议,直到2012年6月审计才有定论。⑨审计完成后支付余款,预留保证金,列入支出。

在上面这个例子中,有些过程是串行的,而有些过程可以并行。实际上,此工程由于涉及到危房改造,得到了相关领导的关注,并经该校领导的多次督促,已经是加速了审批手续和施工速度,但从收到专项到执行完毕仍然历时3年多的时间分析原因,主观上的工程安排和管理水平较差可能造成执行缓慢,客观上的工程准备和程序上的要求也可能造成执行缓慢,大型修缮项目往往在腾空和搬家问题上需要较长时间。

3. 科研经费专项资金。科研经费专项资金包括由学校自主安排的基本科研经费和财政拨款的竞争性科研经费。基本科研业务费是由学校进行自主分配的,但不同的学校所采取的分配方式、参与分配的人员、分配的具体过程、分配的效果都不一样。一般来说,基本科研业务费从分配到使用要经历发布基本科研经费资助指南、接受申请、组织项目筛选和评审、预算编制和审核、下拨经费、经费使用等六个环节。在这些环节中,最有可能造成延迟的是项目筛选和使用两个环节。项目筛选的主要困难在于,要资助哪些人的哪些项目的

多少钱,这是一个复杂的利益均衡过程;使用环节则主要取决于科研人员。

由财政拨款的竞争性科研经费主要包括社科基金、自然科学基金、科学事业费专项、国家和地方的支持计划、国家重大专项等。这些经费主要由中央和地方财政资助,管理方式和要求相近。一般来讲,这类经费要经历申请立项、预算批复、经费拨款、项目执行、会计确认决算等环节。影响执行缓慢和执行质量一般在前四个环节:①申请立项环节存在多头申请和多渠道资助的现象,造成高校科研经费分布严重不均,结余经费越来越大。②在预算批复环节存在预算管理机制不合理的问题。一般的科研项目需要3年甚至5年的时间,项目负责人在申请项目时就被要求精确预测出具体的研究工作量 and 每一项工作量的经费额度,然而科研具有很大的不确定性,即便是很认真地做了预算,3~5年之内将不可避免地存在不可预见以及不得不调整变更的事项。如果此时预算不能调整,不能适应科研的实际需要,也会造成科研经费结余。③经费拨款环节存在拨款到位延迟、内部手续繁杂、前期垫付费不得转回等问题,也造成年底突击花钱或者部分经费花不出去的情况发生。

4. 奖励专项。奖励专项一般是对教学科研成果、精品课程、特色专业、示范中心、教材、团队、名师的奖励,在收到奖励的同时,相应的开支已经完成。其中有些奖励项目是突然来的,校方并未申请,或者事先并不知情有该笔奖励,也没有做相应的预算准备工作。由于这部分经费项目多、金额小,同时奖励文件中并不明确可以直接发放奖金和劳务费,往往出现结余。

(二)从涉及专项资金执行的各个层面横向分析

从涉及专项资金执行的各个层面分析,新疆高等教育经费现状既有财政部门专项资金拨款政策、使用政策方面的原因,也有高校管理层和项目负责人管理方面的原因,既有客观因素也有主观因素:

政策原因是指专项资金资助政策和各种使用规定对专项资金的执行进度和高校资源的有效配置带来了困难。主要有:信息沟通障碍中的多头资助,局部投入不平衡,先有额度后有预算,不得调整预算,代垫经费转回困难,奖励性经费的开支已经形成等。

管理原因是指高校管理层和项目负责人对专项资金的管理重视不够,工作拖沓、管理措施不到位、不科学、经费分配利益不均,手续繁杂、沟通不畅等原因造成执行缓慢。主要有:招标投标程序不规范出现争议,决策环节久议不决;工程设备管理环节薄弱;对学校现有资源分配缺乏统筹和协调,不能及时下拨经费,不能督促和推进项目执行进度。

客观原因是指由于市场的变化和程序的要求造成执行缓慢。主要有:采购价格下降、开支标准发生变化;项目有应付未付款,审计费、版面费、专利费、评审费等后续支出,可能在结题后发生;设备和工程的招投标有时间要求,尾款、保证

金的支付有时间要求。

主观原因是指项目负责人对项目管理和执行的主观努力不够,或者是由于节约带来经费结余造成执行缓慢。主要有:经费多头申请或申请过多,经费花不完;预算编制不合理;部分预算内容未启动,相应经费沉淀。

三、建议

随着财政部门对执行力度的不断加大,高校也积极采取了一些措施和努力。财务部门加大了催促提醒力度,限制报销时间,对长期无理由不报账的人员采取扣减个人收入的做法;随时为项目负责人和经费使用人提供专项资金执行进度报表,甚至帮助相关部门做好预算的编制;有些高校由学校主要领导亲自抓执行进度。这些措施在一定程度上取得了一定成效,但总体来讲无法解决执行缓慢的根本问题。笔者认为需要从政策机制、资源配置、管理监督、信息化平台建设等多方面努力和调整。

(一)对财政部门的建议

1. 适当调整和改进专项资金预算管理方式。针对目前财政部门在专项资金预算管理上不允许调整预算,或只能在项目期末微调预算的规定,建议将项目承担单位自行调整预算的权限适当放宽,特别是和科研有关的专项经费。核定预算时可以分块分类,实际使用经费时松紧结合,根据分块分类的内容不同采取不同的预算管理方式,对于不能按期执行的结余资金采取收回的办法。

对于涉及基建工程、设备购置的大额资金应该有严格的预算管理,对于人才培养、团队创新、差旅费、合作交流费、材料费、实验加工费、燃料动力费、出版、知识产权事务费等内容可以允许学校根据实际情况和教学科研活动规律进行调整,增强项目负责人对相关经费管理的自主权,也落实他们的管理责任,相应的结余资金在结账后应该允许继续留用,用于后续的研究。这种管理方式的改变会加强项目负责人的责任心,促使他们更加合理地使用经费。而由于及时进行结余的账务处理,也会推动专项资金的执行进度。

2. 适当调整财政拨款中基本支出和项目支出的比例。基本支出和项目支出应该保持多大比例才合适,很难有统一的意见。但是,如果大量专项资金执行缓慢,至少说明这种资源配置的方式需要反思和调整;从机制上讲,基本支出意味着分配权留给高校,而项目支出则意味着分配权在资助部门和被资助对象。

近年来,新疆高校学生缴费标准不变,生均拨款增幅不大,随着退休人员数量的不断增加,各高校都有用生均拨款之外的资金弥补退休人员工资和津贴的现象,且弥补数额较大。由此比较基本支出的增量不足以或者基本上能够弥补物价上涨的因素。随着项目支出额度的不断加大,用于维护由项目资金建设的教学、科研、后勤服务的公共资源的公用经费和个人经费都在持续增加,而这笔经费是需要从基本支出弥补的,比如由专项资金建设的重点实验室的基本运行维护

经费是需要基本支出来支付的。因此,高校专项资金执行缓慢,并不意味着国家对高校的投入过多了,而是说明目前的这种投入方式和结构需要调整,财政部门 and 高校都需要从实际出发更好地配置资源。建议财政部门在经费投入方面加大基本支出的额度、比重,相应减少项目的数量及专项资金的额度、比重,为公共资源补偿和公共教学科研平台可持续发展创造条件,使学校能够按照自身的具体情况和实际需要科学合理地进行资源配置。建议清理各类专项支出项目,除了一些重大的专项予以保留外,对于一些执行情况不好的项目予以取消、停止资助。

3. 建立和完善绩效拨款模式,激励高校又好又快地使用专项资金。目前,财政部门对高校推行的拨款模式是“基本支出加项目支出”,即按照高校实际在校学生人数核定基本支出拨款,加专项资金的财政拨款模式。这种拨款模式确保了高校的基本运行经费,有利于高校的持续发展,也为高校扩大办学规模,提升办学质量做出了贡献。鉴于此,建议在确保基本运行经费的同时,探索并尝试对部分专项资金实行绩效拨款的拨款模式,并逐步扩大。

第一,财政部门应当依据国家当前对高等教育质量控制的,建立高等教育经费综合评价指标体系,分析经费的使用绩效和高等教育投入产出的效率与责任。在此基础上建立和完善高校分类评价指标体系,比如综合类、理工类、医学类、艺术类等,引入具有独立性的第三方评估机构,由评估机构根据指标体系和高校的真实情况作出真实有效的评估,并将评估结果反馈财政和教育主管部门。

第二,财政和教育主管部门应该成立由政府、财政、教育和各高校等部门组成的高校拨款委员会,由高校拨款委员会根据评估结果,并综合考虑学校的办学规模、层次、地域、教学科研质量等因素对高校绩效拨款进行分配。绩效拨款能够一定程度地解决高等教育经费使用效率不高、经费分配过程不透明、公平协调性不充分等问题,可以促进政府部门宏观管理、高校自我约束、社会公众参与的有机结合。

4. 建立项目申请的信息化网络平台,避免多头申请、多方资助。对于多头申请、多方资助的现象,一方面说明一些高校的部门和人员的科研水平高、能力强,另一方面也说明有些项目仅靠单一的资助无法完成,不得不多头申请,或者由于单一渠道的资助使用限制较多,确需从相对灵活的渠道争取资金。就后者而言,似乎具有一定的合理性,但更多的是浪费和资源分配的不均。

造成上述现象的主要原因是由于各拨款部门缺乏协调机制,信息沟通不畅。出现了有些课题已经资助过,有些设备已经购置过,有些人员已经为其他项目所聘任,有些研究成果已经产生,仍安排了财政资助的现象。建议利用网络技术,建立项目申请的信息化平台,公开、共享各资助渠道的资助信息,利用网络识别多头立项、重复投入同类项目、同一课题、同一人员的。

(二)对高校的建议

1. 建立资源分配的规范流程,公开透明,促进资源配置效率的提高。由于受制于具体利益结构的影响,高校内部在资源配置过程中会出现学术权与行政权、教学与科研、效率与公平的冲突,而最终博弈的结果可能会出现两种情形:一是将资金导向已经有大量经费的双肩挑领导、著名教授、学术带头人、重点实验室负责人;二是将资金按照“撒胡椒面”的方式均衡下拨。这样不仅会加剧专项资金缓慢的问题,也会降低资金使用绩效,恶化资源的配置效率。

高校应该建立资源分配的规范流程,接受广泛的监督,以更公开透明的方式科学合理地分配资源,避免重复建设、重复资助。在大型项目负责人的选择上,要综合考虑,选择既有学术影响又有管理能力、既有奉献精神又有时间有精力的人员作为项目的负责人,避免有些项目负责人长时间忙于国内外的学术交流研讨,没有时间和精力,又过多承担项目管理的责任,从而影响项目的执行。

2. 加强自身内部控制体系的建设,建立有效的问责制度。近年来,政府各部门加大了对高校项目管理和专项资金使用的检查和监督,对提高项目管理的质量起到了一定的促进作用。但是,这些检查和监督都以单个项目为检查对象往往不能够发现项目管理中存在的一些细节问题。因此,高校不能过分相信外部监督的力量,而忽视了学校内部控制体系的作用;不能过分注重具体项目使用情况的审查,忽视学校整体上内部控制制度有效性检查。

在管理监督方面,高校应该更加注重自身内部控制体系的建设,通过自身体系来解决资源配置效率和推动专项资金的有效执行;要将高校的内部控制制度的健全与否、内部控制运行的有效与否作为落脚点,建立有效的内部问责制度。

3. 建立高校教学科研公共资源共享和开放的平台。利用网络技术建立高校教学科研公共资源共享和开放的信息平台,及时发现存在浪费和闲置的资产,避免重复购置。在建立开放平台基础上,建立公共资源有偿使用的收费机制,赋予高校二级部门自主调配本部门公共资源的权利,并允许其收取资产使用费,用于未来的资产维护支出,部门与部门之间可以通过平台,处理和调剂转让各类公共资源,形成鼓励节约和共享的机制,通过所有权变更或使用权转让等方式,将闲置资产转化为有效资源。而高校相关管理部门也可以通过该平台获取学校各类资源的数量、分布、使用效率和利用状况等最新信息,据此作出客观分析,将分析结果作为分配专项资金的重要依据之一。

主要参考文献

1. 叶青松,陈丰.我国高等学校教育经费内部配置面临的冲突及化解路径选择.教育财会研究,2013;1
2. 田景仁.高校项目支出绩效目标管理探讨.财会月刊,2012;21