

从公共治理理论透析公立高校财务治理^{*}

张 焯

(西北师范大学 经济管理学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:当前我国公立高校在财务管理方面存在诸多问题,主要原因是财务治理机制的不完善。由于高校财务有其自身特点,文章将公共治理理论引入高校财务治理,并结合财务理论,借鉴其他国家、组织的治理经验,提出对公立高校现行财务治理机制进一步改革和完善的思路。

关键词:公立高校;财务治理;公共治理

中图分类号: C649.21

文献标识码: A 文章编号: 1009-4830(2008)01-0053-03

治理是各种公共或私人的机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和。^①治理包含着机构财务治理、生产治理、经营治理、人事治理、市场治理等各个方面,财务治理在组织机构治理中具有最核心的作用。在高等学校中,财务治理是高校的基础性工作,直接影响着学校教学、科研和其他工作的开展。我国公立高校当前财务治理中存在各种各样问题的重要原因之一就是财务治理体系不健全,财权配置不合理,财务授权不当,约束与监督不到位等造成的。从根本上说,要解决好公立高校财务治理中存在的问题,必须改革和完善财务治理机制。

一、公共治理理论的特征

公共治理是指公共领域的治理,它是政府组织或第三部门及私人组织或个人等各方主体对于共同事务进行协调式管理,以最大限度地增进公共利益的持续过程和方式的总和。公共治理理论具有如下特征:

1. 多中心治理。公共治理理论下参与公共事务管理的主体已经不只是政府部门,还包括各种非营利组织甚至私人部门在内的多元主体的合作治理。

2. 治理职能的重新定位。在公共治理理论下,政府权限范围及其行使方式获得重新定位,即政府的作用范围将大为缩小,政府不再是无所不包的“全能型政府”而只是“有限政府”。政府办好事情的能力不在于运用强制、权力或权威,而是正确运用新的工具来加以引导和控制。

3. 治理手段的多样化。与传统的管理手段相比,治理理论中的管理手段除了国家的手段和方法外,更多的是强调各种机构之间的合作和协商。简言之,公共治理不再是一种政府统治的手段,而代表了一种新的社会多元管理模式,这是治理概念的本质含义。

4. 责任制。公共治理理论要求人们对自己的行为负责,具体来说就是要求治理主体承担必要的行政责任和政治责任。

5. 公共管理目标的完善。以管理为核心理念的行政活动,其行政目标是严明的法度、清廉的官员、高效的行政、良好的服务。而公共管理的目标进一步完善,是公开、公平、民主、市场、服务、法制和效率并重的价值体现。

二、公共治理理论对解决高校财务治理问题的启示

1. 治理职能的重新定位:巩固公立高校法人地位。在传统的管理理念中,政府被认为是公共物品的唯一提供者和治理中心。在公共治理范式中,政府不是唯一的权力中心,公共治理的行为者包括政府在内的众多机构和个人,并都以自己的方式参与公共事务管理;政府的职责不再是直接生产和提供公共物品或服务,而是制定与其他参与者合作生产和提供公共物品或服务的规则,并执行规则。同时,政府要实行分权化改革,将权力充分授予下级、非政府组织和个人,以充分发挥它们参与公共事务管理

* 收稿日期: 2007-12-15

作者简介: 张焯(1981-),女,甘肃兰州人,西北师范大学教师,硕士,研究方向:公司财务理论与实践。

的积极性。

在计划经济条件下公立高校的产权制度安排中,唯一的产权主体是国家,由国家代表全体国民行使对高等教育资源的财产权利,高校占有、使用高等教育资源、资产依附于政府部门,这种机制造成了高校经营者相对缺乏责任感与风险意识。从我国高等学校改革的实践来看,目前的改革与高等学校真正实现独立办学的法人实体地位的要求相差还很远,潘懋元教授等(2001)指出,目前,各种有形或无形的限制在制约着高等学校作为独立法人作用的发挥,高等学校的独立法人资格并没有在实践中得以充分的体现和运用。^②特别是在我国当前的财政管理体制下,财政部门近年来推出的所谓部门预算、政府采购、收支两条线管理、国库集中支付等一些财政改革措施,进一步限制了高等学校财务管理自主权。管理权力的上收,必然导致高等学校资金管理权力与义务的分离,打破了政府与高等学校之间完整的委托——代理关系。

公共治理理论给予公立高校财务治理的第一个启示是:重新定位政府的治理职能,切实维护高校的法人地位。政府及其有关部门应根据国民经济和社会发展的需要,切实研究提出高等学校的办学目标和办学方向,使高等学校办学行为目标明确;应通过建立完善的法律体系、管理制度来规范高等学校财务管理行为,使高等学校财务管理活动有法可依;应通过建立完善、透明的政府资金拨款办法,引入竞争机制,引导和调节高等学校办学方向;应要求高等学校将重大收支项目报送财政部门审批(行政干预),实行国家对高等学校定额、定项补助,高等学校按照事权、财权相一致的原则,依法自主安排使用学校办学资金。

2 治理主体的多元化:完善财务治理结构,建立高校评估中介机构。目前的高校普遍缺乏完善的法人治理结构,实行的是党委领导下的校长负责制。校长作为学校的法人代表,主持学校日常行政和学术管理工作。下设若干名副校长协助分管有关工作。学校财务管理工作往往是由分管副校长或总会计师负责,重大财务事项由学校党委常委会或校务委员会或财经领导小组等研究确定。而这些机构的成员往往都是由政府任命的学校管理者,缺少其他利益相关者的代表。由于受到最高决策者的利益出发点、个人品德、管理水平等因素的限制,这样做出的决策往往不会很好地顾及和保护其他利益相关者的利益,甚至会对其他利益相关者造成伤害。同时,由于信息的不对称性和激励机制的不完备性等,学校管理者的利益与政府的利益并不总是相一致的,这就出现了治理理论所说的“内部人控制”现象。

在公共治理范式中,治理主体从单一的政府主

体向政府、非政府组织共同参与管理的多元主体转变,也称之为“多中心治理”,同时,政府权限范围及其行使方式获得重新定位,政府的作用范围将大为缩小,各权力主体之间是建立在合理分工基础上的伙伴式的合作关系。

公共治理理论给予公立高校财务治理的第二个启示是:发挥高校利益相关者的财务治理作用,建立高等学校评估中介机构。

第一,建立既体现政府利益,又体现校内各利益相关者利益的高等学校管理委员会(或称为董事会)。管理委员会成员包括政府部门代表、学校教职员代表、学生代表、金融机构代表、校友代表、社会知名人士、党组织任命的党委书记、政府任命的校长以及其他具有相对稳定利益的利益相关者代表。为了体现党对高等学校的领导,落实党委领导下的校长负责制,由党委书记任管理委员会主任。管理委员会主要负责研究制定学校的宏观发展战略,研究确定学校统一的财务政策,审议学校年度预、决算报告,决定具有全局性的重大筹资、投资、支出事项,监督和控制学校的运作绩效,监督校长受托责任的完成情况等。在高等学校管理委员会中,应按照政府资金资助力度的份额,切实强化政府部门代表的议事权限。

第二,建立高等学校评估中介机构,引入外部监督机制。社会中介机构不是政府的行政职能部门,不具有直接的行政权力,也不是政府的附庸,而是一个在既定的法规或政策框架下具有一定独立地位的实体,其评估活动有自己相对的自主权,一般不受到政府的干预。高等学校评估中介机构的评估主体辐射社会与教育发生关系的各方,具体包括政府、社会公众、行业协会、教育组织自身及其它法定组织等,参与实施评估人员涉及到政府官员、专家学者、教育管理人员、教师、学生和家长等等,评估业务通常以评估服务为主,以咨询、培训等服务为辅,评估内容涉及高校管理的方方面面,包括教学活动、师资管理、行政管理以及财务管理等。

3 治理行为的责任性:明确责任主体,建立责任会计。责任性是公共治理的内在要求,它是对治理主体的内在约束。有权力必然伴随着责任的约束,否则会滥用权力。在市场经济条件下,许多规模较大的公立高校为适应市场经济发展需要,为充分调动学校各办学单位、教职员工的积极性,为多渠道筹措办学经费,改变了过去“统收统支”的财务管理体制,通过制度创新,逐步建立起“统一领导、分级管理”的财务管理体制。^③然而,由于缺乏有效的行为约束和激励机制,经常出现财务管理人员重视财务管理权、决策权,不重视经费使用效益,一旦决策和管理出现失误,无人承担相应责任的现象,即财务管

理人员权利与责任不匹配,缺乏完善的经济责任制度,使学校财务管理工作出现一些问题,甚至造成学校大额资金的损失和浪费。如在高校财务预算中,一些公立高校虽然进行预算编制,但是预算管理不能真正贯彻执行,特别是学校对资金的控制仅表现在事后报销,以预算为标准的事前监督职能弱化,只要领导签字,就予以报销,预算编制形同虚设;在高校固定资产管理上,一些非独立核算二级单位,利用学校内控不严,固定资产没有详细账面纪录,不定期核查等管理缺陷,将非经营资产出租,然后使用非税务发票,将收入截流,造成国有资产收益流失,财产的价值得不到补偿等。

公共治理理论给予公立高校财务治理第三个启示是:要强化公立高校财务管理责任意识,使权力和责任挂钩,建立责任会计。公立高校以学院为核心作为责任中心,并进行适当的分权,有利于院系责任的明确,而且可以充分调动高校内部的各种积极性,实现有限资源的优化配置;将预算管理与经济责任制管理结合起来,通过采用责任会计的一整套技术方法,建立以院、系为责任中心的责任会计核算管理体系,明确院、系的权力和责任,建立对院、系科学合理的业绩考核制度,对学院目标和责任的完成情况进行考核,并根据考核情况做出相应的奖励或惩罚措施,使学院等责任中心权责利相结合。同时,在公立高校建立起责任追究制度,其基本要求为:第一,按照“谁决策,谁负责”的原则制定责任认定规则;第二,强化责任追究主体的地位;第三,健全决策的跟踪与反馈机制;第四,实行责任追惩制,要完善责任追究的程序、健全处罚体系。

4 治理工具的有效性:创新高校财务管理工具。公共治理理论崇尚治理工具的有效性,追求实现治理目标的新手段和方式,使之既能达到管理目的,又能最大限度地降低管理成本。有效的治理工具包括:(1)治理方式的灵活性。政治、经济、法律、文化等多元治理工具同时使用,不拘一格。(2)治理手段的现代化。治理过程中信息的收集、决策等将更多地依赖电子计算机和网络等现代化手段高效完成。

公共治理理论给予高校财务管理第四个启示是:必须从我国国情出发,同时又要学习、借鉴世界一流大学治理结构和财务运行机制的成功经验,探索具有中国特色的高等学校财务管理机制,以适应市场经济环境和加入WTO的新形势,促进高等教育发展。

第一,在高校设置校长领导下的高校财经管理委员会。设置高校财经管理委员会是为了加强对高校财务工作的科学领导,其中由校(院)长任主任,分管校长或总会计师任副主任,并由财务、人事、科

研、后勤等各部门负责人及聘请的有关财经专家任委员。高校财经管理委员会的主要职能是落实董事会的意图,建立一套适合本校的财务管理模式,制定各项财务管理规章制度,调节各方面的利益分配关系,负责财务预算并对学校资金运转进行宏观调控等。

第二,参照西方大学的惯例建立教授会,对学校重大决策提出咨询和审计意见,并赋予一定的监督职能,以制衡大学行政机构。教授会制度有利于创造学术自由的氛围,更重要的是学者参与学校的管理事务,能够提高大学管理的透明度,保证大学的发展计划、重要决策和规章制度的制定和实施过程的科学性和可行性。

第三,积极开展银校合作,抓住校方在银校合作中的市场机遇,引进竞争机制,提高治理效率,有偿出让学校金融市场,争取更大收益。总之,公共治理理论倡导的是多元、民主、合作、先进的公共行政。公共治理理论不仅在西方产生了深远的影响,对中国同样具有不可忽视的重要意义。在我国公立高校财务治理上,它为公立高校财务治理变革提供了四个方面的新视角或分析途径,必将对改进公立高校财务治理的绩效产生积极的作用。

注 释:

- ①全球治理委员会1995年发表的《我们的全球伙伴关系》研究报告。
- ②潘懋元,邬大光.世纪之交中国高等教育办学模式的变化与走向[J].教育研究,2001,(3).
- ③所谓统一领导,是指学校统一制定财经政策和规章制度、统一学校财务收支计划,统一学校资源配置和财会业务领导;所谓分级管理,是指一些规模较大的学校,在财务工作统一领导的基础上,根据事权和财权相统一的原则,将学校本级预算与二级单位预算分级管理,赋予二级单位一定的财务管理权。

参考文献:

- [1]吴忠功.现代大学组织结构[M].北京:北京师范大学出版社,1998
- [2]俞可平.治理和善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000
- [3]潘懋元,邬大光.世纪之交中国高等教育办学模式的变化与走向[J].教育研究,2001,(3).
- [4]李丽锦.当前高等院校财务管理的思考[J].中山大学学报,2005,(4).
- [5]盛品良.试论市场经济条件下的高校财务管理创新[J].经济师,2006,(7).
- [6]沈海洋.当前高校财务管理中存在的问题、原因与对策[J].湖南商学院学报,2007,(8).

(责任编辑:陈育)