

大学财务自主权与政府监管

□ 胡帆 阎银泉

大学财务自主权与政府监管之间的博弈长期存在,大学财务管理的演变表明大学财务自主权呈不断扩大的趋势,而政府监管则日渐趋于薄弱。近年来大学贷款过度,随意支出的财务扩权行为,使得政府监管需要重新审视其必要的职责和力度。把握不断变化的大学财务自主权与政府监管之间的动态博弈平衡是确保财政资金充分发挥效益的关键。

一、大学财务管理的演变

我国近代大学的诞生至今不过一百多年的历史,1898年至1949年这一时期,由于社会动荡,政府力量相对微弱,大学基本上处于自在状态。解放后我国高等教育经历了几次大的改革,可粗略划分为三个阶段。

第一阶段:起步期(1949—1976年)。其中,1949年到1958年是中央集权期,这一时期,高等教育借鉴苏联模式,形成了政府高度集中管理的局势;1958年到1962年是放权期,这一时期,中央仅保留对少数综合性大学的领导,将其他高校下放给省、市、自治区;1963年到1966年是收权调整期,在总结上述两个时期的经验教训基础上,为了有效领导与控制高等学校,实行了中央统一领导、中央和地方两级管理的高等教育领导体制;1966年到1976年是放权期,这一时期,高等

教育管理受到“文化大革命”破坏陷于一种无序的状态。这一阶段主要涉及中央、地方两级政府的管理权力分配,高等学校办学自主权尚未落实。大学财政自主权较少,而国家监管严厉,与当时高度集中的政治体制是相适应的。

第二阶段:初步发展期(1977—1984年)。1978年党的十一届三中全会召开,我国高等教育改革的步伐也随之加快,大学办学自主权有所扩大,其财务自主权也相应扩大,政府在大学管理中仍起主导作用,高校财务自主权仍然十分有限。

第三阶段:深入发展期(1985年至今)。1985年中共中央颁布了《中共中央关于教育体制改革的决定》,第一次明确提出要扩大大学办学自主权。其中,关于财务自主权包括有权在计划外接受委托培养学生和招收自费生、有权具体安排国家拨发的基建投资和经费、有权利用自筹基金开展国际教育和学术交流。1993年《中国教育改革和发展纲要》提出了大学法人制度,大学办学自主权进一步扩大,其中,明确了经费使用、工资分配等财务自主权的扩大。1998年颁布的《高等教育法》使大学办学自主权达到了一个崭新的高度,第一次从法律上明确了高等学校在民事活动中,依法享有民事权利、承担民事责任。在财务决策权方面规定了大学享有财

产管理和使用权。这一阶段大学办学自主权逐步扩大,其财务自主能力也呈扩大趋势,政府管理逐步从微观管理转变为宏观指导。

二、大学财务自主权的有限性

大学校长关心的是“人”与“财”,也就是大学的人力资源和财务资源。财务自主权是大学自主权的一个十分重要的办学权利,也是大学实施和落实其他自主权的前提和基础。

一般来说,财务自主权是指大学使用经费的权利,在最近几年又隐约含指大学自主筹措经费的权利。长期以来,大学使用经费权利的扩大,除了国家财经纪律的约束外,政府部门并不再直接监管。近几年高等教育迅猛发展,大学贷款不断增加以致泛滥,其自主筹措经费权利的扩大趋势引起了政府相关部门的高度重视,并由此出台了许多的监管政策。

我国高等教育经费已逐渐打破了传统的单一财政来源,初步形成了高等学校经费来源渠道多元化的格局。教育经费来源渠道包括:财政拨款、税收减免、学费收入、企业及社会捐赠、科研、贷款、利息、合作等。近年来,公共教育经费占高等教育经费的比重呈下降趋势,学生缴纳学费已经处于普通家庭难以承受的极限状

态,捐赠等收入十分有限。

从高等教育发展来看,上述来源渠道已不能满足大学对资金的需求,贷款已经成为一种扩充大学办学经费的一条必然之路。在此情况下,大学在贷款问题上是否享有自主权已成为监管部门争论的热点。一方面《高等教育法》第三十条规定:高等学校自批准之日起取得法人资格,高等学校的校长为高等学校的法定代表人。高等学校在民事活动中依法享有民事权利,承担民事责任。而另一方面,在目前的财政体制下,大学无法真正成为学校财务决策责任的最终承担者,大学向银行贷款的滥用最终结果必然由政府承担,在大学财务出现危机时,政府为维持学校及社会的稳定,必然通过各种形式对学校实施财务援助,以使学校可以正常稳定地运行。如财政部、教育部联合下发的《关于减轻地方高校债务负担化解高校债务风险的意见》就是帮助贷款高校走出困境的救济政策,但该项措施对于贷款额度较小的大学来说,补贴较少,以至于形成了贷款越多补贴越多的不公平的财政分配现象。

三、政府监管重点

大学外部监督的主体依照相关内容涉及财政、审计、税务、人民银行、物价等行政部门。而对于教育部直属高校而言,其财务自主权主要涉及教育部和财政部。

教育部一般对大学相关预算、编制方法进行监督,也就是对预算的审核。大学在编制预算过程中,对于专项资金,主要看预算是否落实到具体的项目和具体的支出内容上;对于公用经费,主要审查预算编制是否科学、合理、准确;对于人员经费,主要审查其人员定额、编制是否真实准确。对于预算执行过程主要从程序、有效性以及及时性上进行监督管理。近年来,大学贷款额度的监管已逐渐成为教育部财务司的正常工作。高等学校在利用贷款加快事业发展的同时,也出现了一些不容忽视的问题。部分高校对贷款的风险认识不够,还贷的责任意识不强;个别高校贷款论证不充分,贷款规模大大超出高校的经济承受能力;有的高校缺乏勤俭办事的思想,不切实际地依靠贷款铺摊子,盲目追求高标准。为此,教育部、财政部出台了《关于进一步完善高等学校经济责任制加强银行

贷款管理,切实防范财务风险的意见》,明确要求建立大额贷款备案制度,凡累计贷款余额达到本校近三年平均总收入10%的中央部委所属高校,必须将所有贷款项目的可行性研究报告、分年度贷款额度方案、具体还贷计划和措施等相关材料报送主管部门备案。同时要求建立预警提示制度,并要求有关高校参照“高等学校银行贷款额度控制与风险评价模型”的方法和思路,研究确定本校合理的贷款控制规模。有关主管部门应加大对高校贷款管理的宏观监控力度。

对于财政部来说,对大学财务自主权的监督,主要由驻各地财政监察专员办事处负责。一般是对中央政府公共投资预算支出和专项补贴支出的管理使用情况的监督检查;对中央基本建设专项资金(含国贷专项)进行监管。除上述监管之外,各地专员办还负责对所分管大学年度预算的资金使用的效益性、管理的科学性、有无重大违法乱纪问题等进行评价,此评价结果直接影响大学下一财政年度的预算分配,因而对于大学具有直接的约束力。财政监督是我国政府对大学财政监督一贯坚持的主要手段,总的来看,除大学在灵活运用资金方面有所放权外,财政监管的其他放权微乎其微。同时,财政专员办的监督是我国政府对大学财务违法违规行为的主要处罚部门,处罚的方式和力度关系到大学能否严格遵守相关的法律法规,促进公办学健康发展。

可以看出,我国高等教育管理体制已从“政府控制”逐步走向“政府监管”,大学自主办学权逐步扩大,其财务自主权也相应逐步扩大,而这种权利的扩大必须适应经济的发展。就目前而言,政府应扩大大学除财务自主权以外的办学权,而对于财务自主权,特别是引发大学财务危机的银行贷款等行为应加以严格监管。大学办学自主权的扩大和政府的动态博弈将长期存在,政府和大学的共同目标也将达到一个最佳结合点,这种最佳结合点既使大学能够筹集到发展所需要的办学经费,又能够使这种筹资行为符合教育经济的内在规律,同时又能满足政府监管政策的需要。

(作者单位:中央文化企业国有资产监督管理领导小组办公室 武汉理工大学)

责任编辑 陈素娥