

浅谈高校专项资金财会监督工作的开展

王涛 王德 陈志坚 刘仁芝

高校财会监督主要依据《预算法》《会计法》《行政事业单位内部控制规范(试行)》《高等学校财务制度》等相关法律授权以及部门规章的要求,对高校预算管理、财务核算、资金管控、资产管理和内部控制等情况展开监督工作。本文从财会监督视角思考如何保障高校专项资金管理合法合规,以及如何通过提高专项资金使用效率提升高校综合治理能力,并以改善办学条件专项资金为例,对高校专项资金运用中的共性问题进行分析。

一、高校专项资金的财会监督难题

2006年8月,教育部、财政部设立了高等学校修购专项资金,用以适应高校(特别是中央高校)由于拨款机制的历史问题导致的对提高办学环境和条件的迫切需求。2015年11月,财政部、教育部发布《关于改革完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教[2015]467号),实施了预算管理和中央高校拨款制度改革,中央高校改善基本办学条件专项资金(以下简称专项资金)成为高校提高办学条件的主要财政经费来源。2017年1月,财政部、教育部联合印发《中央高校改善基本办学条件专项资金管理办法》(财科教[2017]3号),进一步规范了中央高校改善基本办学条件专项资金管理,对专项资金管理和监督提出了细化要求。专项资金设立至今已十五年,作为高校财政资金的一个重要组成部分,对

改善高校办学条件发挥了重要作用。专项资金因其涉及高校多、项目数量和资金额度较大,基本解决了我国中央高校发展的实际困难和历史欠账问题,弥补了高校办学资金的不足,对高校的正常运行和发展起到了持续保障作用,通过项目的实施,陈旧的教学设施得到升级换代,落后的实验室设备得到更新改造,现代化的教学手段得以应用,危旧房屋得到修缮维护,从而为高校的长期发展奠定了坚实的基础,为着眼于“两个一百年”战略目标,统筹推进一流大学和一流学科建设打下了坚实的硬件基础。但由于专项资金专业性强,且具有复杂性、长期性等特点,在对其开展财会监督时往往存在以下两方面的问题:

(一)专项资金财会监督体系权责界定有待明晰

高校专项资金的财会监督工作需要多角色多层级的共同努力。横向监督主体包括主管部门、高校以及社会公众,纵向监督主体包括上级主管部门、校内职能部门、项目部门等。目前高校的财会监督体系存在监督职责模糊、职责交叉、监督主动性不足等问题,如何将各角色、各层级的权责具体界定和落实有待进一步明确;社会公众对高校财会工作的监督作用仍未充分发挥;监督客体的范围边界不清,如专项资金的资金调配、政府采购、资产管理等工作的对口责任主体和责任内容不够明确。

(二)专项资金财会监督存在的问题

1.专项资金项目申报阶段,财会监督作用未有效发挥。专项资金项目通常由高校各职能部门提出具体项目需求和申报方案,缺乏从学校整体高度的长远规划和整体统筹,部分高校将专项资金视为上级部门给予办学经费的补充,为“占盘子”而申报,易出现项目库选择的次优化问题;同时,受申报期限短、沟通机制不畅和人员专业能力不足等因素影响,高校专项项目论证及可行性研究普遍不足。作为财会监督主体的财务、审计和纪检部门,由于专业能力限制,在此阶段介入程度不高,财会监督作用发挥不足。

2.专项资金项目执行阶段,在确保资金投入的专项性、资金流向依法依规以及符合执行进度要求等方面,财会监督还应发挥更大的作用。一方面,项目经费下达后,前期项目申报质量不高可能导致项目单位无法按照原申报内容执行;另一方面,专项资金项目主要为基础设施改造类项目,资金规模较大,资金拨付款、采购结算周期较长,且项目易受天气、学校教学规律等客观因素制约(如教室、学生宿舍维修改造等项目只能选择寒、暑假进行),导致项目执行进度缓慢。部分高校在预算执行进度压力和执行进度绩效奖励的驱使下,容易出现未经程序调整项目预算或改做其他用途、提前付款、重复或高标准实施工程或配置设备等行为。目前高校项目执行过程中,财会监督主要以校内职能部门为主体,依托财务系统开展,

重点关注预算审批、资金支付和结算验收等环节,对项目执行与原申报内容的一致性、合同实质性和项目过程控制的监督明显不足,容易产生违规违纪风险。此外,内部职能部门开展监督的全局性和独立性也有待提高。

3.专项资金后期绩效评价阶段,实施财会监督的基础尚未打牢。一方面,高校是知识密集型组织,部分项目(如设备和实验室建设)专业性强,绩效评价的专业性要求较高,在项目评价时存在专家话语权重、监督评价困难等问题;另一方面,高校的项目产出是准公共品的教育科研成果,存在产出的数量指标可见但质量指标难以描述、产出的效益边界不清晰、产出效果具有长期性的特点,而现有绩效评价的设计框架主要针对预算单位的共性指标,无法真正体现出高校项目的特点,导致绩效评价工作难以发挥实效。鉴于财会监督是对上述工作的“再评价”,绩效评价体系问题也影响了财会监督工作的落地实施。

二、改进方向

为解决上述问题,笔者结合实践构建了高校专项资金的财会监督体系,具体包括以下内容:

(一)确定监督体系与监督责任

明晰各监管主体与监管权责,协调配合形成监督合力,构建层次清晰、相互补充的监督体系。高校财会监督首先需明晰监督主体,并对各层级主体监督责任进行划分。政府主管部门应根据法律法规和部门规章要求,对高校的经济行为进行监控、检查、评价,制定或引导相关机构建立财会监督指引,并在此基础上搭建监督平台。高校应在扎实做好财会工作的基础上建立完整有效的内部财会监督体系,厘清财务、国资、审计、纪检等部门职责,在保持相对独立性的前提下对专

项资金全过程展开监督。同时,社会公众等利益相关者也是高校财会监督的重要组成部分,通过高校信息公开等渠道,监督专项资金的分配、申报、执行和绩效情况,督促主管部门和高校主动承担项目责任,补齐短板、提升治理能力。

(二)做好分配和申报规划,将监督关口前移

首先,应督促加强高校专项资金统筹能力,从高校全局和整体规划角度指导专项资金重点支出的领域和方向,确定本校专项资金申报项目。其次,应监督项目申报过程,强调申报的严肃性、科学性。引进专业监督人员,必要时借助第三方力量,督促对部门拟申报项目的必要性、可行性、经济性等内容把关,提高申报质量。

(三)管控进度和统筹项目执行,监督违法违规风险

各监督职能部门不应只关注资金链条,应建立协调机制,通过大数据手段主动与财务、基建、国资部门对接,获取项目执行内容、合同实质进展和项目过程控制等信息,实时进行监控。建立信息化平台,加强监督部门间数据共享和资源共用,消除监督信息壁垒和数据孤岛,共享监督成果,协调配合开展财会监督工作。建立长效机制,从机构设置和制度建设着手,保障内部监督部门的相对独立性,确保财会监督工作不受其他因素干扰。

(四)完善绩效综合评价体系,推动财会监督工作落地

完善绩效评价体系,建立以绩效评价为导向、以评价结果为标尺的奖惩体系。专项资金绩效评价的目标在于通过绩效评价对专项资金的使用进行监督和管理,提高专项资金使用效率和效益,通过绩效评价结果的运用,评价相关职能部门和人员的工作绩效,落实人员奖惩等激励机制,提升人

员能力和管理水平。首先,主管部门和高校需进一步完善绩效评价指标,建立科学合理、切实可行、适合高校的绩效评价框架体系,使绩效评价体系具有可操作性并真正发挥作用。其次,应建立多维化的评价体系,将第三方机构(包括事务所、专家团队等)工作和社会公众意见纳入绩效评价体系。第三,加强绩效评价结果应用,将绩效评价结果与完善政策、调整预算安排有机衔接,形成“绩效申报——绩效评价——结果反馈”闭环链条,如将专项资金绩效评价结果作为预算资金分配和项目部门、责任人各项考评时的重要因素,使高校真正重视项目预算申报和实施效果。在此基础上,财会监督部门应根据专项项目的绩效评价开展情况,监督评价部门评价体系的建立和工作开展情况,督促项目部门查找项目低效原因,并追踪评价结果反馈机制是否得到真正落实,推动财会监督落实落地,不断提升监督质效。

(本文系中央戏剧学院内科研项目“中央高校改善基本办学条件资金管理问题与对策研究”<YNQN1917>的阶段性研究成果)

(作者单位:中央戏剧学院

山东大学财务部)

责任编辑 张璐怡

主要参考文献

- [1] 高欢.基于项目库建设的中央高校改善基本办学条件专项资金管理研究[J].纳税,2021,15(16):181-182.
- [2] 冯祺.中央高校改善基本办学条件专项资金管理研究[J].现代经济信息,2016,(13):420-421.
- [3] 薛晓琳.高校专项资金绩效评价实证研究——基于管理会计理论方法[J].会计之友,2021,(9):132-136.