

高校联办二级学院资产管理 和财务管理问题探讨

刘东

(四川师范大学 计划财务物资处, 四川 成都 610068)

摘要:随着高校办学自主权的扩大,高校办学层次和办学形式日益灵活、多样化。公办民助、民办公助、公办联合等联合办学模式也应运而生,对联办二级学院如何规范管理的问题迫在眉睫。联合办学的核心问题之一是产权归属和收益分配问题。资产管理和财务管理对于联合办学的各方,其现实性、重要性不言而喻。而对于代表全民所有制性质的公立高校,在联合办学的过程中如何确保国有资产的安全完整及保值增值又首当其冲。应从资产和财务规范管理问题入手,对公立高校联办二级学院管理问题作一番认真的探讨。

关键词:高校;联合办学;二级学院;资产管理;财务管理

中图分类号:G475 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2003)01-0033-05

随着高校办学自主权的放大和教育产业政策的日益落实,高校办学的层次和形式日趋多样化。在我国,高等教育将逐步由精英教育向大众化教育纵深发展,高校连年扩招,规模急剧扩大。一些高校率先进行公办民助、民办公助、公办与公办联合等灵活多样的联合办学模式试点,在创造规模效益的同时,又在一定程度上缓解了校本部在基础设施、后勤保障等方面严重供不应求的矛盾。但是,在规模效益和经济效益双丰收的同时,不少高校在联合办学过程中也出现了一些问题,包括联办点的后勤保障、教学质量、文凭发放、学籍管理以及联办双方收益分割等。部分高校联办二级学院甚至成了“见光死”,虎头蛇尾,未能善始善终。就这些问题的实质而言,最终涉及的是产权关系和收益分配这个最核心的问题。结合我国改革开放的经验教训,为避免走弯路,高等院校务必高度重视联合办学及其由此派生出的一系列问题,正确处理好规模效益与长远发展的关

系。本文拟从资产和财务管理的角度,对规范公立高校联办二级学院管理问题进行比较认真深入的探讨。

一 高校联办二级学院的现状

国务院颁布的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》指出:“进一步解放思想、转变观念,积极鼓励和支持社会力量办学,满足人民群众日益增长的教育需求,形成以政府办学为主体,公办学校和民办学校共同发展的格局。”高校联办二级学院作为一个新生事物,有其鲜明的阶段性特征,业界也对其褒贬不一。在联办之初,就对联办二级学院搞得较成功的一些高校的许多教职员和社会各界对其都是持谨慎观望态度甚至提出反对意见,其主要依据是联办学院打破了原有的管理模式,教学质量不能得到较好的保证,联办机制就是一种利益驱动机制,是一种短见的机会主义行为。那么,目前我国高校联合办学现状究竟怎样呢?

收稿日期:2002-10-12

作者简介:刘东(1971—),男,四川省苍溪县人,四川师范大学计划财务物资处注册会计师。

1. 高校联办二级学院形式多样化

从已知的信息来看,目前我国高校联办二级学院的形式主要有公办民助、民办公助、公办与公办联办等。所谓公办民助就是以公办机制为主,即在招生、收费、学籍管理、教学、文凭发放等权限完全控制在公立高校一方的前提下,适度引入社会资金联合办学;民办公助就是以民办机制为主,公立高校解决招生指标、掌管学籍管理和文凭发放等关键环节,并协助民办一方完成教学管理,在收费等方面利用民办机制有一定弹性优势的联合办学形式;公办与公办联办是指办学双方均为公办性质,但在招生、学籍管理、教学管理、文凭发放等方面有密切联系,如一方学校为另一方学校的学生提供中专、中师、专科升本科的机会,或一方学校为另一方学校提供师资等的办学形式。

在办学场所、基础设施、教学科研设备等办学硬件上,一般是由民办方出资或双方共同出资。在办学软件上,视不同的要件而异。如在师资上,有民办方单独聘请社会知名教授执教的,有公立高校完全或部分提供师资的;在社会知名度上,大多数高校联办二级学院要依托公立高校的品牌,联办二级学院发展情况的好坏与公立高校的声望密切相关。

2. 高校对联办二级学院的管理粗放化

无论是上述三种联办形式的哪一种,就我国目前大多数高校的实际情况而言,高校对联办二级学院的管理,主要侧重于入口(招生)、出口(文凭发放)、收益分配三个方面,而对教学管理和日常事务性的工作包括资产、财务管理的具体处置权,基本上交给了联办二级学院,有的甚至直接交给了与高校合作的另一方。总的来看,高校对二级学院的管理是比较粗放的、宏观的。

3. 高校联办行为契约化

在联办二级学院的过程中,联办双方的关系一般是靠事前签订的“联合办学协议”来维系,有关双方的权利和义务均在联办协议中有较明确的规定,尤其是对资产管理、财务管理(包括收益分配)等十分敏感的经济问题,在办学伊始就已契约化,这对规范联办行为,维护双方的合法权益,具有十分重要的作用。

二 高校联办二级学院在资产管理和财务管理中存在的问题

客观地说,高校联办二级学院为我国培养和输

送高级专门人才,弥补国家财政对教育经费投入的不足,为高校实现规模扩张和经济效益,缓解公立高校各项教育资源供不应求的矛盾功不可没。但是,在高校联办二级学院适应性变革过程中,资产管理、财务管理方面目前也不同程度的暴露出如下一些亟待改进和完善的问题。

1. 资产管理和财务管理制度不健全

高校联办二级学院是在近年来高校扩招形势下,高校和社会其他资源配置重组的新产物,教育系统内对此尚无成熟的操作性意见,联合办学的先导者们所做的应该算是一项“摸着石头过河”的有益尝试。国家在《社会力量办学条例》中规定:“任何单位和个人不得以赢利为目的举办学校及其他教育机构。”显然,联办二级学院不得以盈利为目的。但是,客观上来说,联办二级学院作为市场经济条件下教育产业的产物,为保证联办二级学院健康有序地发展,在讲求社会效益的同时,兼顾经济效益和适度回报也无可厚非。从实际情况来看,联办双方都存在利益取向方面的驱动。当然,教育产业是一个投入较大、回收期较长的朝阳产业,任何试图通过“短、平、快”的企业投入产出模式来对待高等教育的行为,都无异于杀鸡取卵。在现实的高校联办过程中,联办二级学院的资产管理、财务管理等制度不健全,有的甚至可以说根本无制度可言。这在客观上给联办二级学院实现资源优化配置和可持续发展,造成制度缺陷。显然,为了规范联办行为,资产管理和财务管理方面的制度亟待建立健全。

2. 联办协议执行不力

在联合办学的过程中,由于人际关系的多重性、复杂性,一些高校联办学院协议不规范,甚至个别学院根本无协议,仅靠联办双方口头上的“君子协定”来约定,协议履行情况完全依赖于双方的信用,带有极大的随意性和不确定性。这样,一旦联办过程中出现问题或困难则极易相互推诿,极端情况下民办方干脆撒手不管,责任全部丢给公立高校,给公立高校的管理带来极大的麻烦。事实上,在联合办学过程中,受利益机制的驱动,也的确出现过民办方中途因故拆资、教学管理混乱、文凭管理失控甚至民办方卷款潜逃而甩给公立高校大堆遗留问题等现象。之所以会出现这些问题,从公立高校角度来看,除了客观因素外,也存在少数高校的领导或领导集团在联办重大问题的决策上明显地缺乏远见,在政策执行

上不连贯、因人而异,与联办行为有关的各职能部门又视而不见、唯唯诺诺等主观因素,这是导致联办协议执行不力的另一重要原因。

3. 会计主体概念理解含混,会计基础工作较差

高校联办二级学院资产和财务管理中较突出的问题之一就是会计主体不明确,进而导致整个会计核算和财务管理工作总体水平偏差。所谓会计主体,又称会计实体,是指财务会计报表所要反映的特定单位。通俗地讲,会计主体是会计为之服务的特定单位。因各个高校联办情况不同,联办二级学院会计主体选择各异,大致有三种情形:一是以民办方或与公立高校联办的另一方作为会计主体,执行其所在行业相应的财务制度和会计制度;二是以公立高校作为会计主体,执行高等学校财务制度和会计制度;三是以联办二级学院作为一个相对独立于联办双方的会计主体,执行高等学校财务制度和会计制度。

目前,大多数高校联办二级学院采用的是第一种模式。在此模式下,由于民办方所在的行业五花八门,有工业、建筑业、商品流通及其他第三产业,而我国现在并无一套成熟完善的统一的财务制度和会计制度来规范各个行业的财务会计工作,各行各业仍在执行原有的行业会计制度(股份有限公司除外),所以,在第一种模式下也自然而然地执行的是民办方(或与公立高校合作的另一方)所在的行业会计制度。由于不言自明的原因,公立高校对联办二级学院的资产、财务会计工作的指导监督自然显得苍白无力。这样一来,必然产生会计核算工作与高校办学特点和规律之间的矛盾冲突,如:在记账基础问题上,是采用权责发生制还是收付实现制?在资产管理上,固定资产购建行为是资本化并按规定计提折旧还是直接费用化(即直接作支出)?在收益计量分配问题上,收入、成本、费用是坚持配比原则予以严格确认还是一旦消耗便直接列支,并予以核销且收益毋须太过明晰?

在资产和财务管理上,一些高校联办二级学院财会机构不健全,人员配备参差不齐,不少专兼职财会人员连会计证等基本上岗资格都不具备,在会计帐簿的设置、会计科目的使用、日常会计业务的处理、预算决算、会计档案管理等会计核算基本知识和技能方面欠缺,进而导致会计核算基础工作薄弱,会计信息质量不高甚至失真,因而管理水平不高。

4. 信用关系不顺,潜在财务风险较大

在联合办学的过程中,有不少民办方在办学之初仅投入少量的财力、物力作为联合办学的“原始资本”,然后“按兵不动”,以种种理由延迟投入资金的到位时间。一旦联办二级学院学生招了、规模上了、摊子摆起了,仅靠办学前期收取的学(杂)费、建校费等回笼的资金,要维持联办学院各项教学科研和行政管理工作的正常运转,显然捉襟见肘。民办方由于受诸多因素制约,单方面向银行贷款难,能够得到的金融资源少。在金融资源稀缺的情况下,后续建设资金跟不上,必然影响联办学院的生存。按《担保法》规定,高校的资产不能抵押,高校之间也不能相互提供担保而取得贷款。但是,在特定条件下,公立高校考虑到学校的品牌和长远发展,只得被动同意民办方以其资产作抵押、公立高校作担保的形式举借贷款,甚至直接以公立高校名义取得信用贷款或收费权质押贷款后再转贷给民办方,以缓解联办学院建设发展中的资金问题。然而,一旦办学链条的某一薄弱环节因种种原因而断裂,在民办方无力还贷且用作抵押贷款的又是不良资产的情况下,多米诺骨牌效应引起的不良信用后果自然呈现,严重情况下公立高校只得对其实施整体收购。民办方这种“借鸡生蛋”甚至玩“空手道”的作法,无疑大大加重了公立高校潜在的财务风险。

5. 产权主体错位,产权关系不明晰

由于资产管理、财务管理等制度上的缺陷,加之联办协议履行的不力、会计主体选择的失策、会计核算基础工作的薄弱,必然导致联办二级学院产权主体错位、产权关系不明晰。在目前大多数高校联办二级学院管理权特别是资产和财务管理权直接下放给民办方的情况下,由于公立高校缺乏经常性监督手段和措施,一些高校在联办过程中出现了民办方通过隐瞒收入、虚列支出、人为调节办学成本等手法缩小收益分配基数的情况,以达到多分多留净收入的目的,这对于联办中关键一方的公立高校来说,就很难体现其公平性、合理性甚至合法性了。资产管理失控、收益分配的不合理,将直接导致联办二级学院产权归属确认的不科学,进而出现国有资产的流失或变相流失,损害国家利益的问题。

三 改进高校联办二级学院资产管理和财务管理的措施

在我国高等教育尚处于“卖方市场”的比

较优势情况下,高校联办二级学院发展前景虽然一遍光明,但若管理不善尤其是资产管理和财务管理失控,必然给联办双方和社会带来诸多后续问题。采取积极、务实、灵活的措施,加强高校联办二级学院的资产和财务管理势在必行。

1. 建立健全联办二级学院内部控制制度

作为一种新兴的高等学校办学模式,联办二级学院的各项内部控制制度急需建立健全,以促进二级学院的资产管理、财务管理工作逐步制度化、规范化。当然,复杂世界需要简单规则。作为管理的初衷而言,制度应简洁、清晰,便于理解操作并具有预见性,不宜太过复杂化,否则繁文缛节将会加大协调成本和信息成本,进而成为束缚联办双方发展的桎梏。对于资产和财务管理而言,应重点建立好如下方面的一些制度:国有资产管理规定、物资设备管理办法、物资设备采购管理工作规定、财务管理规定、预算决算管理办法、经济责任制、票据和收费管理办法、各类经费分配办法、资产和财务管理岗位责任制等。通过这些制度,规范约束联办双方的行为,使联办二级学院健康有序地发展。

2. 严格执行联办协议

联办协议是联办双方在自愿平等、互惠互利的前提下友好协商签订的,是具有法律效力的。因此,在联合办学过程中,联办双方均应本着诚信的准则,严格执行既定的联办协议,履行义务,享受权利,确保联办行为的严肃性。当然,在联办之初,联办一方或双方可能出于某种动机而在联办协议商榷过程中,对部分条款作出一些有益于协议达成的让步。随着时间的推移,办学环境发生了变化,协议内容尤其是涉及到收益分成比例、教学管理、文凭发放等关键条款可能会成为双方摩擦的焦点。高校应在遵守国家规定并确保国有资产保值增值的前提下,本着务实的态度,在原则范围内适度灵活,审时度势,适时地对相关条款作出调整,在动态执行中不断规范和完善联办行为。

3. 明确会计主体,严格会计核算

科学确定会计主体,正确区分公立高校、民办方、联办二级学院的会计行为,是高校联办二级学院在财务管理和会计核算中的当务之急。就笔者的观点而言,高校联办二级学院财务管理和会计核算宜采用第三种模式,即以联办二级学院作为一个相对独立于联办双方的会计主体(不一定要成为法律主

体),执行《高等学校财务制度》和《高等学校会计制度》,其理由是:联办二级学院作为一个相对独立的会计主体,财务管理和会计核算工作能较客观公正、实事求是地反映其各项经济业务活动,有利于规范约束联办双方的资产管理和收益分配等问题,而且对于联办双方来说,都是一件较为超脱的好事。

在管理上,联办二级学院的资产财务日常工作可按联办双方的协议约定,由占控股或主导地位的一方具体进行,并按规定建立健全资产财务管理机构(可在办学点上设置财务会计科室兼资产管理职责,在公立高校校本部设置二级学院资产财务管理科或二级学院专职资产管理、财务会计岗位),委派会计主管,按照“权责分离,相互牵制”的原则配备专兼职的财会人员。无论联办二级学院资产财务日常管理权归属何方,公立高校自始至终都应加强对其财务管理和会计核算工作的业务指导与监督。日常财会业务由联办二级学院财会机构具体处理,对涉及收费标准、资产管理、经费结算、收益分配等重大资产财务管理决策和例外会计核算业务,须上报联办二级学院董事会(管委会)同意或由联办双方管理部门友好协商达成一致意见后再作处置。在具体的会计核算业务中,会计科目的使用在遵循财政部统一规定的前提下,可以增设符合或删减不适应联办二级学院办学特点的会计科目。

4. 加强信用管理,有效地防范财务风险

如前所述,联合办学协议始终是规范约束联办双方行为的最有效的文件依据。所以,严格按协议约定的比例和时间投入办学硬件或到位资金,是双方义不容辞的义务。为了规避风险,在联办过程中,应尽量避免同不守信用的民办方或办学“串串”打交道。对于信誉好、实力雄厚、热心高等教育事业,但又遇短期资金困难而确需以公立高校为中介进行贷款的合作方,公立高校应经过深入调研和严格审查后慎重决策。在信用管理方面,公立高校的财务部门举足轻重。财务部门应加强对信贷资金的宏观调控,严格信贷审查管理制度。在事前应首先对联办学院项目贷款做好可行性分析论证工作,并报高校管理部门决定或联办二级学院董事会(管委会)同意;对异常项目,财务部门应提出立即终止项目贷款工作的建议;在贷款办理过程中,严格贷款管理中的各项手续;在贷款资金到位后,应跟踪监控联办学院对项目贷款的使用状况,并针对项目实施

过程中出现的问题提出解决措施,以最大限度地防范财务风险,确保资金安全,保证公立高校和联办学院各项教学科研工作的正常运行。

5. 明晰产权关系,确保国有资产安全完整、保值增值

在联办过程中,办学形式选择的不同,国有资产产权权重不一,理论上来说按公办与公办联办、公办民助、民办公助的顺序,国有产权权重依次递减。公立高校应本着实事求是的原则,在联办之初就应会同有关各方,对联办二级学院的产权作出科学合理的界定,对联办二级学院存续期间产生的资产增值分割、损失责任承担等问题通过协议加以明确,不模棱两可,不摆遗留问题。鉴于各个联办二级学院的具体情况不同,尤其是受地域、人力、物力等客观条

件的限制,对于产权属于公立高校的资产,高校可着眼于宏观调控,在坚持资产所有权及其增值归属权、最终处置权不变的条件下,将其委托给联办二级学院具体使用管理。产权关系的明晰,有利于确保国有资产安全完整、保值增值,防止国有资产流失或变相流失。

高校联办二级学院作为一个新生事物,有其孕育的土壤和存在的必然。问题的重心应归结到如何规范管理上来。在适应性变革过程中,联办二级学院制度上的缺陷,客观上给联办双方的管理带来了障碍。加强资产管理和财务管理,明晰产权关系,在确保国有资产保值增值的同时,实现民营资产质和量上的持续稳步增长,对联办双方都是有益的。

Approach to Property and Finance Management Issues of Joint Learning Institutions

LIU Dong

(Planning, Finance and Property Office, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

Abstract: Property ownership and profit distribution is one of the crucial issues of standard administration of joint higher learning institutions. The reality and importance of property and finance management is self-evident to all the partners, while state-owned public higher learning institutions stand in the breach to ensure the security and whole of state-owned property.

Key words: higher learning institution; joint school-running; college affiliated to a university; property management; finance management

[责任编辑:苏雪梅]