

现阶段高校实行国库集中支付制度的利弊及对策^{*}

——基于高校组织定位和活动规律的视角

徐孝民

摘要:我国公立高校作为中央或地方财政预算单位,现已全面实行国库集中支付制度。国库集中支付制度对高校的财务运作乃至整个学校的管理活动产生了积极影响,同时也带来了一些负面效应。文章针对现阶段我国高校推行国库集中支付制度的实践,以高校社会组织定位及其管理活动特质为理论分析依据,探讨该制度对我国高校事业发展的利弊,提出或实施适于高校实际的灵活的国库集中支付制度,或在高校暂缓推行国库集中支付制度的政策建议。

关键词:高校; 国库集中支付制度; 组织定位; 准公共产品

中图分类号: F812.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-9639(2010)03-0201-08

一、引言

2001年以来,中央财政部及各地方财政部门遵照国务院批准的《财政国库管理制度改革方案》(财库[2001]24号)的精神,结合实际,精心组织、积极推进国库集中支付制度改革。9年来,该项制度改革不断取得突破,国库收付制度从计划经济体制下多重存款账户为基础的分级分散传统模式,逐步变革为市场经济体制下以国库单一账户体系为基础的集中收缴及拨付模式,对我国的财政支出改革产生了重大而深远的影响。目前,改革已进入大规模推进和继续完善的攻坚阶段(赵云旗,2008)。

按照各级财政国库集中支付改革工作的总体安排,我国公立高校作为中央或地方财政预算单位,现已在不同程度上全面实行了国库集中支付

制度^①。从我国高校近几年推行改革的实践效果来看,对财政主管部门而言,一定程度上规范了对高校财政性资金使用的管理监督,强化了高校预算执行的外部约束。对高校而言,随着国库集中支付改革力度的逐步加大,高校在不断增强财务管理意识、提高预算管理水平的同时,也面临着由于此项改革而带来的一系列现实而具体的挑战与困难。国库集中支付制度作为我国高校必须面对的一项根本性财政变革,对高校的财务运作乃至整个学校的管理活动所产生的一些负面效应和消极作用,已经成为国内专家学者及高校一线财务人员关注探讨的焦点。

因此,在我国国库集中支付制度改革推行即将满10年的今天,针对我国高校推行国库集中支付制度的实践现状,研究该制度对我国高校事业发展的影响作用,进一步探索符合我国高校运行特点和发展规律的财政收支管理体制,具有重要

*收稿日期:2010-01-03

作者简介:徐孝民(1963—),男,江苏徐州人,东南大学经济管理学院博士研究生(南京210096)。

①从2002年10月开始,教育部及所属天津大学、山东大学、南开大学、中国海洋大学、石油大学(华东)等5所高校开始执行国库集中支付改革工作,2004、2005年又陆续扩大到8所高校及6个直属事业单位。与此同时,浙江、广东等地方财政也先后开始在高校实施国库集中支付制度。2007年7月1日开始,教育部部属高校全面实行国库支付制度。

的理论和实践意义。

二、高校实行国库集中支付制度前后财务管理模式的变化

(一) 高校实行国库集中支付制度前的财务管理模式及其特征

《高等教育法》赋予了高校多元化筹措办学资金的权利。随着我国经济迅速发展,在国家逐步加大高等教育投入的同时,高校的事业收入、科研经费收入、捐赠收入、经营收入等也在稳步增加,且在高校收入构成中的比重也逐步提高,形成了多元化资金来源的格局。由此导致高校的经费来源结构发生了较大的变化,从过去主要依靠财政拨款(预算内资金)变为由财政拨款和高校自筹经费(学费收入为主)两大部分构成,且后者的比重呈稳步增长趋势。随着办学规模的扩大、教学科研实力的增强及多校区办学的普遍推行,高校的经济活动日趋复杂,现阶段高校的财务管理也体现出业务繁复多样,计划性强,精细化、科学化要求提高等突出特点。

根据《高等学校会计制度》的要求,高校普遍实行“统一领导、集中(分级)管理、一级核算”的财务管理体制。其主要管理模式及特征体现在:

1 预算管理。高校从1998年开始就全面取消了预算内、预算外分别核算的模式,实行综合预算财务管理,即实行“大收大支”的预算管理模式和“收支两条线”的核算模式。在这一核算模式下,高校按来源划分收入,按性质和用途划分支出。这种分类形式使高校的收入和支出不存在严格的对应关系,便于高校统筹安排各项支出。

2 资金拨付。学校收取的学费等非税收入每年分若干次上缴各级财政专户,财政部门一般在每次上缴后较短时间内全额返还给高校。高校的所有财政性资金由上级主管部门核拨到学校的实有资金银行账户。高校需对外支付时,可直接通过本单位银行账户划拨资金给付收款人。高校拥有一定数量的沉淀资金及由此产生的利息收入。

3 会计核算。高校在各校区均可设立各自的银行账户,账户之间可以相互转账,并独立核算。与此同时,高校可以根据教学科研业务的实际需

要向校内非法人二级单位划拨资金(即内部转账)这样有利于高校实行校内成本核算管理,提高资金使用效益,降低成本。

(二) 高校实行国库集中支付制度后的财务管理模式及其特征

1 我国财政实行国库集中支付制度的含义。国库集中支付制度,也称国库单一账户制度,是指财政部门在经办国库业务的银行开设国库单一账户,所有财政性收入直接缴入国库单一账户,所有财政性支出均由国库单一账户直接支付到商品和劳务提供者的一种财政资金管理模式。其内涵是财政收入直接缴入国库,对财政支出从预算分配、资金拨付、资金使用、银行清算以及财政资金到达商品和劳务提供者的全过程实施有效的监控。其本质在于实现两个“直达”,即“收入直缴,支出直拨”(王宁,2003)。

国库集中支付从具体操作层面上看,主要包含三个方面:一是集中收入管理,一切财政性收入均纳入国库或财政指定的代理商业银行的单一账户;二是集中支出管理,原则上一切财政性支出均应在实际支付行为发生时才能从单一账户支付出去,支付对象一般应是供应商或劳务提供者;三是集中账户管理,设置与国库单一账户配套使用的国库分类账户,集中反映各预算单位的预算执行情况。

实行国库集中支付是我国建立公共财政基本框架体系一个重要的基础性环节,其主要目的,一是改变财政资金分散局面,实现财政性资金集中化管理,规范预算执行,提高预算资金使用效益,强化依法理财观念;二是克服财政性资金运行信息反馈迟缓、透明度不高的状况,保证财政收支信息反馈及时、真实、可靠,便于财政部门掌握资金运行的整体情况,为政府宏观调控提供决策依据;三是从根本上改变预算资金的管理模式和执行方式,变事后监督为事前、事中监督,从源头上控制腐败行为的发生(沈红梅,2008)。

2 高校实行国库集中支付后的财务管理模式。设置国库零余额账户。财政部门按资金使用性质在商业银行开设零余额账户,同时在商业银行为预算单位(高校)开设零余额账户。财政部门的零余额账户用于记录、核算和反映实行直接

支付方式的财政性资金活动并与国库单一账户等进行清算,日终余额为零。预算单位的零余额账户是财政部门为预算单位在代理银行开设的账户,用于财政授权支付,并在财政部门批准的用款额度内同国库单一账户等进行清算,日终余额为零。预算单位零余额账户可以办理转账、提取现金等结算业务;可以向本单位按账户管理规定保留的相应账户划拨工会经费、住房公积金、提租补贴以及经批准的特殊款项。除此之外,不得向本单位其他账户、上级主管单位和所属单位的账户划拨资金。

非税收入汇缴专户。依照《中央部门所属高等院校非税收入收缴管理暂行办法(讨论稿)》^①的相关规定,财政部为院校开设中央财政汇缴专户,用于收缴院校非税收入(包括学费、住宿费、考试费和培训费等)该账户实行日终零余额管理。一个院校可开设一个中央财政汇缴专户。中央财政汇缴专户开设后,各院校开设的收入过渡性存款账户撤销,并将收入过渡性存款账户内的资金划入相应的汇缴专户中。院校非税收入收缴采取直接缴库和集中汇缴两种方式。直接缴库主要适用于日常学生零星缴款,集中缴款主要适用于秋季开学后学生集中报到时缴款。

财政性资金直接支付或授权支付。在国库集中支付制度下,按照资金支付方式划分,对我国高校的财政性资金支出管理主要采取财政直接支付和授权支付两种方式。财政直接支付是指由财政部门向中国人民银行和代理银行(由财政部门确定的、具体办理财政性资金支付业务的商业银行)签发支付指令,代理银行据此通过国库单一账户体系将资金直接支付到收款人(商品或劳务供应者)或用款单位(具体申请和使用财政性资金的高校)账户。财政授权支付是指高校按照财政部门的授权,向代理银行签发支付指令,代理银行根据支付指令,在财政部门批准的用款额度内,通过国库单一账户体系将资金支付到收款人账户。按我国现行制度规定,实行财政直接支付的财政性资金包括已实行“财政直发”的高校在职人员工资和离退休人员经费,大宗商品或劳务购

买支出,纳入政府集中采购目录的政府采购项目支出及其他实行财政直接支付办法的项目支出。实行授权支付的范围主要是高校日常发生的零星支付费用,如差旅费、日常办公费、水电费等支付金额较小、发生频繁的开支。但授权支付的支出额度会被控制在预算总支出的一定比例之内。

(三)我国高校实行国库集中支付制度前后财务管理模式的变化比较

在实行国库集中支付后,高校的财务管理模式发生了巨大的变化。其最本质的变化就是高校虽仍然承担着“会计”职能,但“出纳”职能则变成了由国库集中支付部门来行使(柏思魁,2007)。即高校不再拥有来源于财政拨款及非税收入的可以自己统筹安排“现金”或“存款”,取而代之的是严格根据预算安排的“用款额度”。主要变化见表1。

由表1可以看出,高校实行国库集中支付后,在资金拨付、预算管理和会计核算等各方面都产生了非常明显的变化。收入环节上,财政部门采取了“自筹收入直接缴库、财政拨款只给额度”的等同于行政管理部门的管理模式,高校不再拥有真正可以自主安排的资金来源,其财务管理权特别是资金调度权被极大地压缩。支出环节上,财政部门对高校采取了更加严格的预算控制,这种控制是最直接、全过程及全方位的,“条块分割、按进度和计划支出”的模式使高校的预算管理遇到了极大的挑战。此外,由于资金账户管理模式的转变,高校内部会计核算活动也增加了种种的限制。

三、高校实行国库集中支付制度的利弊分析

(一)国库集中支付给高校带来的积极影响

1.有利于强化高校预算管理。实行国库集中支付后,财政资金不再直接下拨到高校,而是由高校根据财政部门审核通过的部门预算编制用款计划,报经财政部门批复后,在批复的计划内以用款

^① 2008年1月,根据财政部要求,教育部财务司向部属高校下发了《关于征求〈中央部门所属高等院校非税收入收缴管理暂行办法(讨论稿)〉意见的通知》。

表1 我国高校实行国库集中支付制度前后财务管理模式比较

项目	实行前	实行后
资金拨付	<p>1. 非税收入上缴财政及返还方式: 每年分若干次上缴各级财政专户, 财政部门一般在每次上缴后较短时间内全额返还给高校。</p> <p>2. 实拨到户: 高校财政性资金实拨到户, 高校需对外支付时, 可以直接通过本单位银行账户划拨资金给付款人。</p> <p>3. 高校拥有一定的沉淀资金和由此产生的利息收入。</p>	<p>1. 非税收入上缴财政及返还方式: 通过直接缴库和集中汇缴两种方式上缴至各级财政专设的汇缴专户(实行日终零余额管理), 不再直接返还高校。</p> <p>2. 用款申请及用款额度: 高校根据管理规定及预算安排, 向财政部门申请资金直接支付或取得一定的用款额度, 通过国库集中支付系统审批后, 以直接支付或授权支付方式进行支付。</p> <p>3. 高校不再拥有沉淀资金和由此产生的利息收入。</p>
预算管理	<p>1. “大收大支”模式: 高校按来源划分收入, 按性质和用途划分支出。高校的收入和支出不存在严格的对应关系, 高校可统筹安排各项支出。</p> <p>2. 年度用款计划: 根据最终批复的高校年度预算, 由上级教育主管部门按年度用款计划下达各项拨款到高校。</p> <p>3. 年终结余资金管理: 结余自动转入“事业基金”或作为“未完项目收支差额”, 可于以后年度继续使用。</p>	<p>1. “条块分割”模式: 区分预算内、预算外资金, 区分不同类款项等资金渠道进行核算, 部分省份还要求细化到项目核算。相当于给每笔预算指标开设了一个银行账户, 且每个账户需单独核算, 不能串户。</p> <p>2. 分月用款计划: 高校需依据批复的年度财政预算, 逐级上报本单位的分月用款计划, 待审核批复后方可执行。其中基本支出用款计划按月均衡编报, 项目支出按项目进度和年度基本均衡原则编报。</p> <p>3. 年终结余资金管理: 部属高校当年尚未使用的财政授权支付用款额度中的基本支出将自动注销, 不可跨年度使用。财政授权支付用款额度中的项目支出在年底自动注销后, 将于次年一季度各月按一定比例返还到高校零余额账户。在部分省份, 未完项目当年“结余”资金下一年返还时间往往长达5—6个月。</p>
会计核算	<p>1. 校内转账: 高校可以根据教学科研业务的实际需要向校内非法人二级单位划拨资金(即内部转账)。</p> <p>2. 多校区办学异地核算: 高校在各校区均可设立各自的银行账户, 账户之间可以相互转账, 并独立核算。</p>	<p>1. 校内转账: 高校零余额账户不能用于校内二级单位款项的正常划转^①。</p> <p>2. 多校区办学异地核算: 各校区共同使用一个零余额账户, 多校区核算业务的正常开展受到限制; 目前绝大部分多校区高校只能将国库集中支付业务限定在一个校区开展。</p>

额度的方式使用资金, 而用款计划编报和批复的依据就是高校的部门预算。这就对高校的预算编制提出了更高的要求。一是高校要建立科学的预算定额和指标体系, 尽可能细化预算, 使所有财政性资金的支付都建立在明细预算的基础上。二是要根据资金来源的性质将财政性资金与非财政性资金区分开来, 确定财政直接支付和授权支付的具体经费项目。三是要根据预算按月编制用款计划, 并落实到类、款、项、目。与此同时, 高校实际支出也要按类、款、项、目控制, 不能相互调剂使

用。四是用款计划年末结余要注销, 第二年须再做追加预算并重新申报用款计划。这些规范要求高校必须加强资金使用的计划性, 使资金严格按计划支付, 杜绝无预算的支出, 资金支付管理内容也更加细致到位。因此, 实行国库集中支付后, 为跟上财政管理要求, 高校预算管理的精细化水平必然得到提高, 预算的计划性、严肃性和主动性也更有保障。

2 有利于监督高校的收费行为。高等教育收费主要是学费、住宿费和培训费, 这也是高校自筹

① 《中央单位财政国库管理制度改革试点资金支付管理办法》(财库[2002]28号)相关条款规定: “一个预算单位只能设立一个零余额账户, 该账户除可以向本单位按规定保留的相应账户划拨工会经费、住房公积金及提租补贴, 以及经财政部批准的特殊款项, 不得违反规定向本单位其他账户和上级主管单位、所属下级单位账户划拨资金。”

资金的主要来源。这部分资金纳入政府非税收入范畴后,在国库集中支付制度下,将对其统一实行国库集中汇缴。如前所述,学生缴纳的学费将直接进入国库汇缴专户,不再进入学校的一般银行账户。并且财政部门将不再向高校直接返还汇缴的学费。高校的支出将严格按编制的预算及用款计划下拨用款额度或实行国库直接支付。这样,高等教育收费将与其他行政事业性收费一同纳入政府的透明监管。因此,高校可能存在的高收费、乱收费行为将得到有效控制。

3 有利于规范高校的资金使用。在国库集中支付制度下,资金支付前,财政部门首先要对高校的用款计划进行审核,对没有预算指标的用款计划不予审批。而且,在高校发生支出行为时,无论是财政直接支付还是授权支付,对不符合规定的支付,以及没有计划的用款申请,都能在发生前予以制止,从而形成对财政资金的全过程监督。实行国库集中支付制度不仅有利于财政部门对资金流向和流动进程进行及时监督,也有利于加强高校的财务管理。由于高校的账户上没有资金余额,只能按照财政下达的额度和用途支配资金,并且这一行为置于财政信息监控系统的监督之下,财政预算部门、高校、国库支付部门和代理银行等多方形成了相互制约、相互监督的关系,有利于加强对财政支出全过程的监督管理,杜绝不合理支出,提高资金使用效率,有效防止利用财政资金谋取私利等腐败行为,提高了高校财务管理的规范性和科学性。

(二) 国库集中支付给高校带来的负面效应

1. 国库集中支付的制度安排违背了“准公共产品”的生产管理原则。萨缪尔森在1954年创立的公共产品理论中提出了“准公共产品”的概念。该理论以产品或服务在消费上是否具有竞争性和排他性为依据,将全部社会产品和服务分为私人产品、公共产品和准公共产品。公共产品由政府提供,私人产品由市场提供,准公共产品应由政府与市场共同提供(萨缪尔森等,1999)。根据该理论,高等教育既不是在消费上具有完全竞争性和排他性的私人物品,也不是在消费上完全不具有竞争性和排他性的公共产品,它兼有私人产品和

公共产品的性质,属于准公共产品。在提供公共产品时,成本补偿机制是税收,而私人产品采取的是价格补偿机制,准公共产品则应由私人产品价格补偿和公共品税收补偿相结合的混合补偿机制(萨缪尔森等,1999)。在现实中,这种混合的补偿机制通常为收费。使用者收费是公共部门为部分社会成员提供特定设施时收取的经济补偿。使用者收费与一般税收是有区别的,如使用者费用的收取与特定设施的提供具有直接的联系,公共部门实际上是模仿了私人部门对私人产品的供给方式,因而对使用者收费应专款专用,而一般税收与获得一般的公共服务没有直接联系。而且使用者缴费是自愿的,因为使用者面对特定设施可以做出使用或者不使用的选择,但税收是强制的,人们对于公共产品没有消费与否的选择自由。另外,使用者缴费遵循受益原则,受益多者多缴费,受益少者少缴费,不受益者不缴费。根据以上理论分析,可以得出高等教育属于“准公共产品”,高等教育应由政府来主办或由政府提供相应的财政补贴,同时需要对受教育者进行收费,即高等教育的成本应该由政府、社会和学生共同负担的结论。

现阶段我国高校的教育事业收费,是随着市场经济逐步发展和高等教育体制改革不断深化的产物,是一种在新形势下合理的经济资源配置方式的产物,具有自愿性和有偿性的特点。高校作为“准市场主体”提供的教育服务属于“准公共产品”。因此,无论是来源于政府(税收)的教育经费拨款,还是来源于学生个人(家庭、社会)的学费收入,均是对学校办学成本的一种必要补偿,是为人才培养已经或约定支付“现金流出”的补充,是维持学校正常运行和确保人才培养质量的基本保障。学校向学生收取的学费实际上是一个人(家庭、社会)作为教育受益者所承担的部分教育成本。学费的本质是“属于社会资金,而不属于政府财政资金”,这是得到普遍认可的观点。作为事业单位“差额拨款”的我国高校,其收费行为显然不同于政府机构行使管理职能收取规费、使用费的行为,高校学费收入与一般的政府非税收入具有本质上的区别^①。可见,在国库集中支付制度

^① 实际上,我国高校的自筹经费(主要是学费收入)因为经过了政府“审批”也被定性为预算外资金进而成为了行政事业性收费,当初的政策目的是为了治理乱收费,是以“规范收费”作为出发点的。

下,将高校学费等自筹经费收入统一纳入政府非税收入范畴,采取直接汇缴财政专户,而不及额全额返还学校、由学校统筹安排使用经费的做法,显然错误界定了学校自筹经费收入的资金性质,把“准公共产品”等同于公共产品进行了过度干预,违背了“准公共产品”的生产管理原则。

2 国库集中支付的制度安排与高校治理结构及活动规律不相适应。首先,《高等教育法》第4章第30条规定,高校自批准设立之日起取得法人资格,高校的校长为高校的法定代表人;第38条规定,高校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用。即高校作为独立的法人,具有独立的财务管理权。法人地位的确立,使得高校独立创新、自主办学成为了可能,对于我国创建世界一流大学、发展高教事业具有重要意义。在高校全面实施国库集中支付制度,是对高校的法人治理结构的挑战。尽管我国在推行财政收付制度的改革中声称不改变支出管理权限,高校仍拥有经费支配权和管理权。但在此制度安排下,高校的财务管理权特别是实际资金调度权已很大程度上被剥夺,高校的财务管理活动也已经被压缩成单一的预算管理活动。这必将影响高校的自我发展。没有独立财务管理权的公立高校,“增强核心竞争力”、“争创世界一流”等无疑都将成为空话(彭久麒,2003)。其次,高校是传播知识、传承文化、开展科研、培养人才的重要场所。它既区别于行政机构,也不等同于其他事业单位,是作为社会组织的第三部门。作为培养高级专门人才的特殊组织,高校在社会文明的传承和创造发展中有着其他组织不可替代的地位。教学和科研是高校的两大主要活动,它们都属于创造性活动,有其自身独特的运行规律。因此,高校的管理活动是与创新性揉合在一起的。这与政府机构、制造企业(有严格的生产流程和工艺)等社会部门存在显著的差异性。此外,与一般的政府机构、事业单位相比,我国高校有非常庞大的人员队伍和众多的二级机构组织,特别是综合性大学,往往有上万名教职工和5万名以上的学生,有数十个教学和科研单位;而高校教学科研活动往往具有复杂性高、灵活性强、差别性大等特点。这些因素都导致了高校的经济活动非常频繁和复杂、资金收支规模巨大,使得管理者难以对其进行微观精确地财务计划,即使进行了计划,也

必然会在活动过程中存在不断调整的可能。从管理技术的角度分析,国库集中收付制度是应该建立在高度计划性的、精细化的、理想化的预算管理基础之上的。而高校由于其自身活动特点以及目前我国社会环境和预算管理水平所限,财务预算不可能做到完全细化;而且无论财务预算如何细化,也总会和高校的工作计划、科研进度达不到完全一致。在种种客观基础条件不完善的情况下,对高校实施国库集中收付制度,必然产生两种结果:一是高校无法灵活安排资金,降低财政资金使用效率和效益;二是高校可能利用信息不对称进行逆向选择,直接影响了部门预算的真实性、准确性和科学性。因此,在目前部门预算水平不高的情况下,实行国库集中收付制度明显违背了实施该制度的初衷,势必会导致财政改革手段成为制约高校发展的一个瓶颈。

3 国库集中支付的制度安排与目前高校财务管理和会计核算体系不相匹配。首先,目前高校财务执行《高等学校财务制度》和《高等学校会计制度》打破了预算内、外资金的界限,实行“大收大支”、“收支两条线”的预算管理新模式。这种核算体系能较为全面地反映学校财务收支情况,同时还有利于会计集中核算。实行国库集中支付后,财政性支出要求内容明确,严格按照预算安排,并通过零余额账户直接支付,这与现行高校会计制度产生矛盾。高校会计核算既要符合两个“制度”的规定,又要满足国库集中支付制度的要求,增加了会计核算的难度,并使其趋于复杂化。一是国库集中支付方式导致高校预算的编制方式复杂化。实行国库集中支付制度后,财政资金要通过财政直接支付和财政授权支付两种方式拨付使用,但由于学校实行综合财务预算、收支两条线的管理模式,除了具体项目的支出以外,基本支出拨款不能与实际支出确切对应,这给学校预算编制带来了难度。二是国库集中支付制度规定不准由零余额账户向分校区、后勤非法人单位等学校二级核算单位转拨资金,这不仅与两个制度要求相矛盾,还严重影响了学校教学科研正常工作的开展。三是由于目前国库集中支付信息系统建设滞后,财政部门、高校和代理银行三方之间渠道不畅,也给高校带来了诸如核算复杂、支付延迟、银行对账工作量成倍增长等财务管理的现实问题。其次,《高等教育法》赋予了高校多元化筹措办学

资金的权利。随着我国经济迅速发展,国家逐步加大高等教育投入的同时,高校的事业收入、科研经费收入、捐赠收入、经营收入等多种形式的收入规模也在稳步提高,在高校收入构成中的比重也逐步扩大,形成了多元化资金来源的格局。高校的经费来源结构随之发生了较大的转变,从过去主要依靠财政拨款(预算内资金)变为由财政拨款和高校自筹经费(学费收入为主)两大部分构成,且后者的比重呈现稳步增长趋势。如果高校的学费收入等自筹经费全部纳入国库集中支付系统统一管理,从高校财务状况的角度,随着高校流动资金的减少,高校沉淀资金将发生大幅度缩减,一方面导致高校利息收入随之急剧下降,另一方面高校为满足建设和发展的需要,必然存在必要的资金储备需求,沉淀资金的减少必将导致资金供应的不及时,因此高校不得不通过贷款融资,由此导致了学校“内债”外部化,高校的财务风险进一步加剧。从银校合作角度,由于国库集中收付,高校财务将出现无货币资金形态的局面,势必改变高校的资产负债结构,降低高校资产总额,扩大高校的资产负债率,进而影响高校财务信息等级的评定,严重降低高校的筹资能力。银校合作在很大程度上促进了近年来高校的跨越式发展,高校从实有资金到零余额账户的转变,削弱了原来银校合作的基础。高校各项基础设施建设所需资金、甚至吸引学生的国家助学贷款大多来自银行,实际上已经在“负债经营”的高校如果失去了银行的贷款支持,而财政拨款经费又不愿或没有能力去填补,那必然会重蹈“等、靠、要”和停滞发展的覆辙。

四、政策建议

借鉴国际经验,并充分考虑我国高等教育发展的长远战略及目前高校运营管理的实际情况,笔者认为,在我国现阶段财政紧张状态还没有得到根本好转、部门预算有待完善、政府管理职能还有待于进一步理顺,以及公共财政体系尚未健全的情况下,急于扩大国库集中支付的对象和资金范围,既不利于政府财政压力的减轻,也不利于实现政府管理角色与职能的真正转变。具体到高校来说,此项改革需要充分考虑其自身特点及管理

现状,不宜生搬硬套以行政部门业务特点为基础设计的管理制度。对此,笔者提出两点政策建议。

选择一:结合高校实际,实施灵活的国库集中支付制度

在财政全面推行国库集中支付制度的大框架下,可由财政部门、教育主管部门和高校共同协商拟定,对高校实施灵活的国库集中支付制度,在具体业务操作过程中采取一些变通的做法,以促进高校的良好发展。具体思路如下:

1. 高校的行政事业性收费不宜纳入财政预算管理。在国家对高校收费政策和监管体系已经逐步完善、高校办学经费投入仍然不足的现实情况下,建议对高校的行政事业性收费继续采用收入分次专户上缴、即时全额返还,支出自主统筹安排现行的方式。

2. 调整纳入国库集中支付的资金范围。除生均定额拨款、基本建设拨款和重大专项(“985工程”、“211工程”)经费列入国库集中支付范畴外,其他经费依其特性采取实拨资金方式下拨。

3. 调整资金支付方式。除基本建设拨款外,生均定额拨款和重大专项经费等纳入国库集中支付的高校资金实行全额授权支付。

4. 尽快完善出台针对高校的管理细则。建设完善财政、高校和银行三方互联的支付系统平台,通过制度和信息化建设,有效解决高校在推行国库集中支付过程中遇到的各种具体业务难题。

选择二:在高校暂缓推行国库集中支付制度

在现阶段,政府可通过立法、规划、拨款、评估、监督和必要的行政手段来调控高等教育的发展规模与速度、质量与效益,借以实施对教育的管理职能;相应地,政府的管理手段则可由直接管理转向间接管理、由微观管理转向宏观管理、由行政审批转向做好规划、协调和服务。在大政方针既定的条件下,放手让学校进行自主经营。在我国高等教育发展面临“资金瓶颈”制约的情况下,还高校更多的办学自主权,给高校更大的发展空间,以促进高校自我发展能力的形成,无疑是最有效的措施。因此,笔者建议在高校暂缓推行国库集中支付制度,与此同时,政府对规范高校资金管理也有更优化的路径选择:

1. 深化财政管理理念的转变。一是对高校的财政投入应坚持“超支不补,结余留用”的管理原则。政府的重心应该放在拨款体制和机制的设计

改进上,即如何把拨款标准定得更加合理、科学一些。同时给予学校充分的经费使用自主权。管理水平高的大学就能拿钱做大事,管理不好的自然就会逐步遭到“市场”的淘汰。只有这样,学校才可能会“勤俭办学”、努力建设“节约型校园”,学校才有发展的动力。二是政府应与高校建立委托—代理关系。政府“花钱买服务(产品)”、“花钱买效果”,委托高校发展高等教育,实施教学、科研和社会服务职能;政府在委托范围内给予相应的财政拨款,对于委托范围内的财务预算和执行进行监督。与此同时政府逐步建立绩效管理机
制、建立科学的评价指标体系,对高校职能的实施进行全面的绩效评价。三是尝试建立高校校务基金制度,既能够提高高校资金效益,又能够加强高校资金决策的民主化和操作的透明化,达到加强监督的目的。

2 加强现行财务法规的执行落实。落实法律制度,是规范高校财务管理最基本和最有效的措施。《会计法》、《预算法》、《高等学校会计制度》等诸多法规,已经严格规范了高校的财务行为。这类法规也许尚需进一步完善,但目前更重要的是执行。高校资金管理可能存在的一些现实问题,既与环境有关,也与财会队伍状况有关,更与高校现行体制有关。而加强财务法规的执行落实,显然是建立其自我约束机制的基础。

3 完善多方监督机制。现阶段,计划(物价)、财政、税务等政府部门实际上在各自职能范围内已对高校财务进行了多角度、多渠道的监督,在此基础上,可加强学校内部监督和社会监督机制的完善。例如可以要求高校在其内部推行“阳光财务”工程,实现财务信息公开化;公示学费等各项收费标准,接受学生家长监督;设置社会监督网、热线等以便社会舆论发挥监督作用等。

五、结束语

改革开放以来,随着经济发展和财政收支规模的不断扩大,加强财政支出监管、构建符合社会主义市场经济要求的公共财政框架体系,是我国财政体制改革的主要目标。我国自1998年开始

在预算管理领域相继开展了部门预算、收支两条线、政府采购和国库集中支付制度等系列重大改革,其中,国库集中支付制度是一项涉及整个公共财政体系构建的基础性改革,贯穿于预算管理改革的全过程。从近几年改革的实践效果来看,对属于全额拨款的政府部门实施国库集中支付制度,特别是对政府部门的职能性收费严加管制,无疑是正确而必要的。然而,由于与高校组织定位和基本活动规律不相适应,且受到管理体制、预算水平及技术支撑等各种客观因素制约,现阶段对高校采取同一模式的管理办法,虽然能够为高校财务管理的规范带来一定的积极影响,但也产生了不少的现实矛盾和弊端,一定程度上影响了高校财务工作乃至整个学校管理活动的正常开展,可谓弊大于利。

改革从来都需要一个长期的、循序渐进的过程,财政体制的改革牵动我国社会经济生活的许多方面,更应谨慎行事。我们不难发现,高校的财务管理活动正朝着科学、规范的方向努力迈进,在发展过程中暴露的各种问题也正通过政府的宏观调控、高校自身的规范管理不断得以纠正和改进。尊重高校办学规律,进一步明确政府、学校和社会在高校办学中的角色定位,给予高校更多的办学自主权,必将能够使我国高校得到更加可持续的健康良性发展。

【参 考 文 献】

柏思魁. 财政国库管理制度及高校财务管理有关问题研究. 厦门大学硕士学位论文, 2007
 彭久麒. 财政集中收付制及其对高校的改革导向. 西南民族学院学报(哲学社会科学版), 2003(5).
 萨缪尔森、诺德豪斯著, 萧琛等译. 经济学(16版). 北京: 华夏出版社, 1999
 沈梅红主编. 广东财政国库管理改革与思考. 广州: 广东经济出版社, 2008
 王宁主编. 财政国库收付管理. 成都: 西南财经大学出版社, 2003
 赵云旗. 中国财政改革三十年回眸. 地方财政研究, 2008(12).

【责任编辑: 许玉兰; 责任校对: 许玉兰, 杨海文】