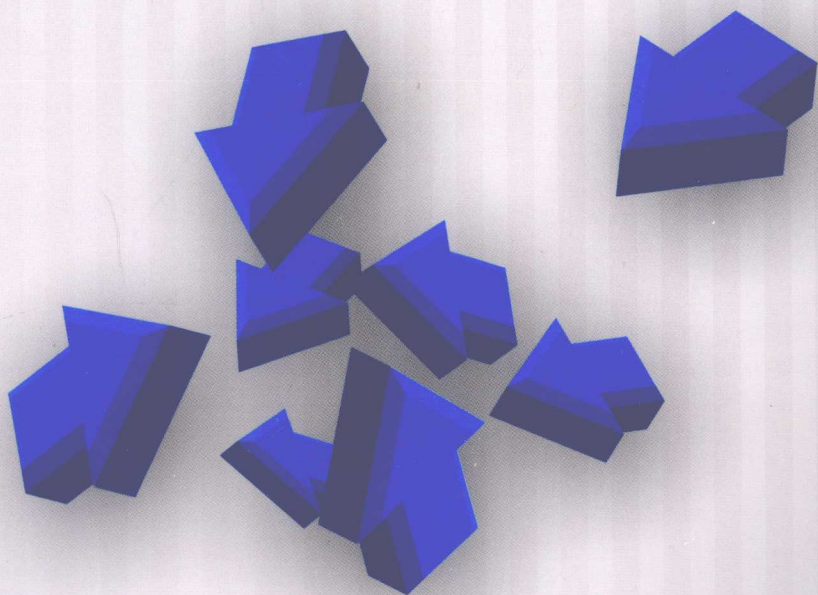


高校财务治理结构 构建研究

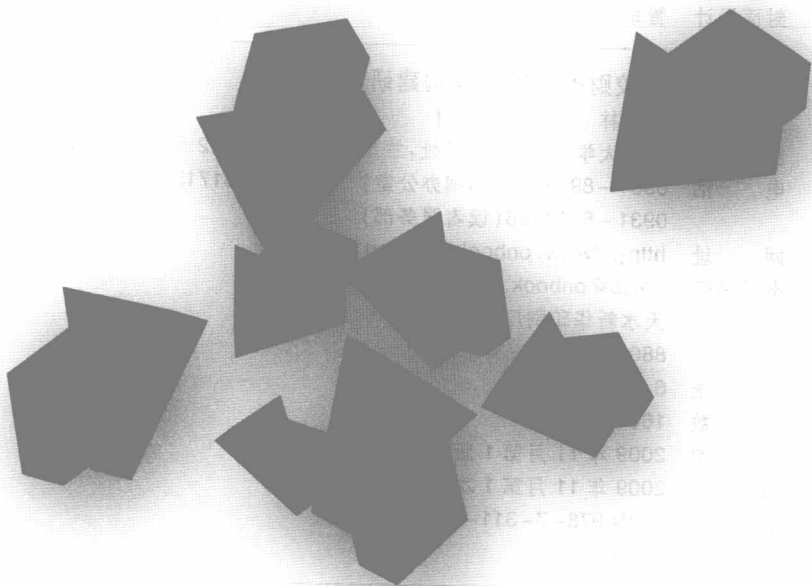
王旭林 朱永良 编著



兰州大学出版社

高校财务治理结构 构建研究

王旭林 朱永良 编著



兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

高校财务治理结构构建研究 / 王旭林, 朱永良编
著. —兰州: 兰州大学出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-311-03501-3

I. ①高… II. ①王… ②朱… III. ①高等学校—财务管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 199316 号

策划编辑 宋 婷
责任编辑 宋 婷 郝可伟
封面设计 管军伟

书 名 高校财务治理结构构建研究
作 者 王旭林 朱永良 编著
出版发行 兰州大学出版社 (地址: 兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@onbook.com.cn
印 刷 天水新华印刷厂
开 本 880 × 1230 1/32
印 张 6.5
字 数 166 千
版 次 2009 年 11 月第 1 版
印 次 2009 年 11 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-03501-3
定 价 15.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

前言

2007年3月19日,吉林大学财务处在校内网上贴出通知,自曝学校每年支付贷款利息多达1.5亿元至1.7亿元,公开征集建议解决财务困难。虽然这是迄今唯一一家公布负债数额的高校,但全国高校集体陷入债务难题已是共识。总体上看,大多数高校凭借自身力量基本不可能在规定期限内偿还本息,“雪球有越滚越大之虞”,面对严重的债务负担,大学也开始了“负债式”经营,对此无论是业界人士、政府主管部门,还是普通老百姓都不乏担忧。据相关报告警示,目前部分高校已存在严重的财务风险,有可能引发社会风险。鉴于此,高校应该如何应对这种财务窘境呢?

借鉴公司治理的经验,要摆脱这一窘境,必须从完善高校治理结构这一制度建设层面

入手。民盟中央主席、原南京大学校长蒋树声曾指出：“现代大学竞争的核心已不仅仅是资金、人才和技术，更重要的是制度建设。完善现代大学制度，进行大学体制创新，是一流大学建设新的突破口。”制度建设，尤其是现代大学制度建设体现在高等教育管理的方方面面，而构建科学规范的高校财务治理结构是现代大学制度建设的重要内容。它不仅可以为完善的大学管理提供制度保障，更能为有效提高财务效率，缓解财务风险提供支持，而后者在当下和今后显然更具现实意义。

基于以上认识，本着为摆脱目前高校财务窘境之目的，本书作者在借鉴公司治理理论的基础上，针对我国高校的特殊性，对完整的高校财务治理机构构建进行了初步的探析。全书共10章，主要论述了高校的性质、财务治理的理论基础和逻辑框架、财务治理模式及效率、财务风险及其预警机制、内部会计控制、财务运行机制以及财务治理结构构建等内容。全书的主要贡献有：一是将本来用于研究公司治理的相关理论运用于高校治理，且进行了有益的拓展研究，使得组织治理的内容更为丰富，尤其是对财务治理理论的发展将起到推动作用；二是首次从财务治理这一制度层面对有效摆脱目前高校财务窘境进行了全面分析，并提出了一些可行的制度建议，无疑会更具有社会意义。

全书由王旭林副研究员和朱永良讲师编著，具体写作分工如下：第一、七章由王旭林撰写，其他各章（第二、三、四、五、六、八、九章）由朱永良撰写。最后由王旭林副研究员进行总纂并定稿。

本书可以作为高等院校管理者、银行等金融机构管理者、从事高校治理研究的理论工作者的重要参考书目。

本书在写作过程中得到了很多单位和个人的无私支持和帮助，甘肃省教育厅财务处，天水师范学院财务处、科研处以及经管学院的领导和部分老师给予了很大的支持，在此深表感谢。还有雍

际春教授、王宏波教授、马万春经理、王晶同学等,他们辛勤的付出和出色的工作也为本书的顺利面世创造了条件,在此也一并致以真诚的谢意!

本书受到了教育部全国教育科学“十一五”规划课题《产业化进程中的高校财务治理结构构建研究》(批准文号:FFB08565)和甘肃省教育厅 2009 年科研资助项目《高校财务治理结构构建研究》(批准文号:0908—06)的资助,在此也表达感谢。同时,本书也是这两个项目的重要阶段性成果。

由于作者水平有限,书中难免会有疏漏错误之处,恳请读者批评指正。

编著者

2009 年 10 月于砚湖

目 录

前 言 / 001

第一章 导言 / 001

1.1 研究的背景及意义 / 002

1.1.1 社会主义市场经济体制的建立和完善 / 002

1.1.2 财政预算管理体制改革不断深化 / 002

1.1.3 社会保障制度逐步建立和完善 / 003

1.1.4 分配制度与社会收入水平的变化 / 003

1.1.5 我国的高等教育事业取得历史性发展成就 / 003

1.1.6 政府审计和社会监督暴露高校财务工作存在一系列突出的问题 / 004

1.2 文献综述 / 005

1.2.1 关于我国高等学校财务治理问题的产生 / 005

1.2.2 关于当前我国高等学校财务治理中存在的问题 / 007

1.2.3 关于我国高等学校财务治理的原则与内容 / 009

1.2.4 对有关文献研究的评价 / 012

1.3 主要内容及研究框架 / 012

第二章 高等院校的性质及其组织结构 / 015

2.1 高校组织结构的基本认识 / 015

2.1.1 对高校组织性质的认识 / 015

- 2.1.2 高校组织结构的功能 / 017
- 2.1.3 高校组织结构的复杂性 / 017
- 2.2 学校和院系的关系 / 019
 - 2.2.1 校院系职能划分原则 / 019
 - 2.2.2 学校一级机构的职能 / 020
 - 2.2.3 学院的职能界定 / 022
- 2.3 教学、科研和社会服务组织的关系 / 023
 - 2.3.1 教学、科研和社会服务的关系 / 023
 - 2.3.2 教学、科研和社会服务的组织单位 / 024
 - 2.3.3 学院内部组织结构的设计 / 025
- 2.4 高校组织结构的基本类型 / 026
 - 2.4.1 直线职能制组织结构 / 027
 - 2.4.2 事业部制组织结构 / 028
 - 2.4.3 矩阵制组织结构 / 030
- 2.5 我国高校组织结构重构 / 031
 - 2.5.1 我国目前校院制组织结构的问题 / 031
 - 2.5.2 我国高校组织结构必须明确的几个问题 / 033
 - 2.5.3 重构我国高校的组织结构 / 034
- 2.6 高校的产权结构 / 036
 - 2.6.1 高校的产权 / 036
 - 2.6.2 谁是高校的所有者 / 038
 - 2.6.3 高校是一个利益相关者组织 / 041

第三章 财务治理的理论依据和逻辑框架 / 044

- 3.1 财务治理的理论基础 / 044
 - 3.1.1 现代财务理论 / 044
 - 3.1.2 高校治理理论、现代高校理论与产权经济学 / 049
- 3.2 财务治理的逻辑框架 / 051

3.2.1	财务治理的含义 / 051
3.2.1.1	财务治理基本含义及其概念界定 / 051
3.2.1.2	财务治理与相关范畴的辨析 / 057
3.2.2	财务治理的主体、客体与边界 / 061
3.2.2.1	财务治理的主体与客体 / 061
3.2.2.2	财务治理的边界 / 063
第四章	我国高等院校财务治理模式及其选择 / 065
4.1	问题的提出 / 065
4.2	高校财务治理集权与分权的比较分析 / 067
4.3	高校财务治理模式的创新:相机治理模型 / 069
4.4	高校财务治理模式选择:相机治理 / 071
第五章	我国高等院校的财务治理效率及其改进途径 / 072
5.1	目前我国高等院校的财务治理效率 / 072
5.1.1	高等教育财政支出规模扩大的同时,高等教育的个体教育成本负担依然沉重,导致了不同社会背景和家庭状况的受教育者对教育资源分配享用的不公平 / 072
5.1.2	在教育投入规模迅速提高的同时,高等学校的财务状况却未见好转 / 075
5.1.3	在教育监管力度不断加强的同时,教育体制内的寻租和腐败现象不断出现,财务报告目标模糊,不能满足多方信息使用者的需要 / 076
5.1.4	大学中官本位和官僚崇拜愈演愈烈,行政化倾向与学术权力淡化并存,造成了教师群体的利益需求得不到充分的表达 / 078
5.2	提高我国高等学校财务治理效率的途径 / 079
5.2.1	硬化高等学校的预算约束,形成我国高等学校资产在受托责任上的清晰的“可计算性”和完全的“可归责

性” / 080

5.2.1.1 硬化高等学校预算约束的必要性分析 / 081

5.2.1.2 D—M 框架下的高等学校模型与预算约束硬化
/ 083

5.2.2 完善我国高等学校会计与财务报告制度, 形成我国高等学校资产在受托责任上的清晰的“可说明性” / 086

5.2.2.1 全新会计环境对高校财务报告提出了更高的要求
/ 086

5.2.2.2 完善我国高等学校会计与财务报告的思考 / 088

5.2.3 建立健全我国高等学校经济责任体系, 形成我国高等学校在受托责任上的完全的“可归责性”以及“可追究性” / 092

5.2.3.1 高等学校建立经济责任制的必要性分析 / 093

5.2.3.2 高等学校经济责任制的责任体系 / 093

5.2.3.3 高等学校经济责任制的实行、考核和监督 / 097

第六章 我国高等院校财务风险及其管理 / 098

6.1 高校财务风险管理特征 / 098

6.1.1 关于高校财务风险管理的相关文献综述 / 098

6.1.2 风险管理和高校财务风险管理的相关理论 / 102

6.1.2.1 风险管理和高校财务风险管理 / 102

6.1.2.2 高校财务风险的特征 / 103

6.1.2.3 高校财务风险的类型分析 / 105

6.2 高校财务内部控制与财务风险管理现状剖析 / 110

6.2.1 筹资风险 / 111

6.2.2 投资风险 / 112

6.2.3 其他原因引致的财务风险 / 113

6.3 高校内部控制与财务风险管理 / 114

- 6.3.1 内部控制与财务风险管理的关系 / 114
- 6.3.2 完善高校内部控制制度的必要性 / 115
 - 6.3.2.1 法律法规要求必须加强高校的内部控制 / 115
 - 6.3.2.2 加强高校内部控制对管理高校财务风险有重要作用 / 116
- 6.3.3 高校内部控制制度应着重完善的内容 / 117
 - 6.3.3.1 完善高等学校内部控制环境 / 117
 - 6.3.3.2 完善会计系统,实施财务风险控制 / 118
 - 6.3.3.3 完善高校内部控制程序 / 119
 - 6.3.3.4 加强预算控制 / 120

第七章 基于人工神经网络的高校财务风险预警构建 / 122

- 7.1 基于人工神经网络的风险预警模型 / 122
 - 7.1.1 风险预警模型的选择 / 122
 - 7.1.2 人工神经网络理论 / 123
 - 7.1.3 BP 人工神经网络 / 125
- 7.2 高校财务风险预警系统模型研究 / 129
 - 7.2.1 BP 神经网络的高校财务风险预警模型的建立 / 129
 - 7.2.2 人工神经网络风险预警过程 / 130
 - 7.2.3 财务风险预警方法 / 133
 - 7.2.4 财务风险预警结论 / 134

第八章 基于财务治理的高校内部会计控制框架及其设计 / 135

- 8.1 高校内部会计控制框架设计的原则 / 135
 - 8.1.1 内部控制整体框架思想 / 135
 - 8.1.2 高校内部会计控制框架设计的原则 / 137
- 8.2 高校内部会计控制框架设计的特征 / 141
 - 8.2.1 资产安全是设计主线 / 142
 - 8.2.2 确保高校目标的实现是根本要求 / 142

8.2.3 内部会计控制是核心 / 144

8.3 高校内部会计控制的框架设计 / 145

8.3.1 高校内部会计控制框架设计的目标 / 145

8.3.2 高校内部会计控制框架设计 / 148

第九章 我国高等院校财务运行机制的构建 / 152

9.1 构建高校财务动力机制的研究 / 152

9.1.1 高校财务运行的动力分析 / 152

9.1.2 高校财务运行动力机制的建立 / 154

9.2 构建高校财务决策机制的研究 / 155

9.2.1 高校财务管理决策的层次和内容 / 155

9.2.2 高校财务决策机制的建立 / 156

9.3 构建高校财务监督机制的研究 / 157

9.3.1 高校各个利益相关者之间存在的差异分析 / 157

9.3.2 高校财务监督机制的建立 / 158

第十章 我国高等院校财务治理结构的构建及其创新 / 161

10.1 高等院校治理相关问题 / 161

10.1.1 什么是治理结构 / 161

10.1.2 产生治理的两个条件 / 162

10.1.3 高校的治理问题 / 163

10.2 高校治理结构的基本框架 / 165

10.2.1 高校治理结构的特点 / 165

10.2.2 高校的制衡机制 / 166

10.2.3 高校治理结构的基本框架 / 166

10.3 国外高校治理结构比较 / 169

10.3.1 美国高校的治理结构 / 169

10.3.2 德国高校的治理结构 / 170

10.3.3 英国高校的治理结构 / 171

10.4	我国高校的治理结构 / 172
10.4.1	我国高校现存治理模式 / 172
10.4.2	重构我国高校的治理结构 / 174
10.5	基于利益相关者的高校财务治理结构构建 / 176
10.5.1	我国高等学校融资结构演变 / 176
10.5.2	我国高等学校利益相关者模型 / 177
10.5.2.1	利益相关者理论 / 177
10.5.2.2	高等学校利益相关者的构成 / 179
10.5.2.3	各类利益相关者的利益需求偏好 / 179
10.5.3	我国高等学校财务治理目标 / 184
参考文献 / 186	

第一章 导 言

社会主义市场经济体制的建立对我国政治、经济以及社会事业的各个方面产生了深刻的影响。在政治和社会领域,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会为目标,努力推进行政管理体制和执政能力建设,不断强化政府社会管理和公共服务职能,建设高效率、负责任的服务型政府,促进社会和谐发展。在经济领域,按照“产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求,加快现代企业制度建设,积极推行规范的公司制和股份制改革,完善法人治理结构,深化企业内部分配、人事、劳动制度改革,建立激励和约束机制,使我国国有企业改革取得了重大进展。国有企业逐步发展为我国国民经济的重要支柱和参与国际竞争的主要力量。我国经济发展模式正逐步由工业经济向知识经济转变。

在这种形势下,特别是随着近年来我国高等教育办学规模的不断扩大和经费投入的快速增加,高等学校作为人才培养的重要基地,作为我国国民经济和社会发展的的重要组成部分,如何应对市场竞争,如何构建有效的治理结构和运行机制,都是值得我们认真研究和深入探讨的问题。民盟中央主席、原南京大学校长蒋树声曾指出:“现代大学竞争的核心已不仅仅是资金、人才和技术,更重要

的是制度建设。完善现代大学制度,进行大学体制创新,是一流大学建设新的突破口。”制度建设,尤其是现代大学制度建设体现在高等教育管理的方方面面,而构建科学规范的高等学校财务治理体系是现代大学制度建设的重要内容,应当根据新的形势发展和现代大学制度建设的客观需要,不断加以研究和完善。政府教育主管部门和高等学校财务管理工作者都应当对高等学校财务治理问题的重要性予以全面认识。

1.1 研究的背景及意义

强调和重视对高等学校财务治理问题的研究有其深刻的历史背景和现实意义。我们可以从以下几个方面加以考察。

1.1.1 社会主义市场经济体制的建立和完善

自党的十四大确定社会主义市场经济体制改革目标以来,我国的经济体制改革在理论和实践上均取得了重大进展,我国目前已初步建立起社会主义的市场经济体制。市场在资源配置中的基础性作用不断增强,各种利益调整的矛盾也更加突出。市场经济是法治经济、信用经济。高等教育虽然属于上层建筑的范畴,但必须适应经济基础发展的需要。在高等学校财务管理工作中,必须树立依法理财、诚实守信的管理理念,不断适应市场经济的需要,强化财务管理、规范财务行为,不断提高财务管理水平。

1.1.2 财政预算管理体制深化改革不断深化

为适应社会主义市场经济体制改革的要求,我国政府一直致力于建立与市场经济体制相适应的公共财政体系。近年来,我国政府根据公共财政体系建设的需要,财政部门陆续推出部门预算、政府采购、国库集中支付、预算外资金“收支两条线”管理以及非税收入集中管理等项改革。这些改革在规范财政资金分配与使用、提高

财政资金使用效益方面均起了重要作用,对于作为政府预算体系的一个重要组成部分的公办高等学校来说,也使其财务管理工作面临新的挑战。

1.1.3 社会保障制度逐步建立和完善

当前,我国的社会保障制度也处于不断探索、建立、完善阶段。近年来,国家陆续推出了养老保险、失业保险、公费医疗改革、住房货币化等一系列改革措施,但由于财政补助资金不到位,仍需要高等学校自筹大量的资金来推进改革。长期以来,“高等学校社会办”的局面仍然没有改变。

1.1.4 分配制度与社会收入水平的变化

在市场经济条件下,按照“效率优先、兼顾公平”的原则,各种生产要素按贡献参与社会分配。在这种情况下,采取措施纠正由于市场失灵而导致的收入差距过分扩大的问题,成为政府规范收入分配制度、维护社会公平的重要方面。根据联合国开发计划署最近公布的数据,我国目前的基尼系数为 0.45,社会贫富差距不合理,且有继续扩大的趋势。这种状况也给高等学校在制定收费政策、加强学生资助工作等财务管理方面带来新的要求。

1.1.5 我国的高等教育事业取得历史性发展成就

世纪之交,党中央、国务院在全面分析当时国际国内社会和经济发展的新形势后,做出了扩大我国高等教育招生规模的重大决策。经过 1999—2002 年连续四年扩招和之后几年的适度发展,我国的高等教育实现了历史性的跨越式发展。到 2005 年底,全国各级各类高等学历教育在校生人数已经达到 2300 万人,其中仅普通高等学校在校生人数就已达 1600 万人(其中研究生 98 万人)。高等教育毛入学率在 2002 年已达到 15%,2005 年增至 21%。至此,我国已进入国际公认的高等教育大众化发展阶段。而 1998 年时普通高等学校在校生人数仅为 341 万人(其中研究生 20 万

人),高等教育毛入学率仅为 9.8%。扩招顺应了广大人民群众对加快高等教育发展的强烈愿望,更好地满足了广大人民群众对高等教育的迫切需求。扩招为缓解升学压力、推进素质教育创造了有利的条件,也为 21 世纪加快我国现代化建设储备了大批专门人才。同时,扩招对拉动需求、保持国民经济的快速增长也发挥了积极的作用。

高等教育的大众化发展,在更好地满足了广大人民群众对高等教育迫切需求的同时,也给高等学校财务管理工作带来了新的机遇和挑战。据统计,1998 年全国共有普通高等学校和成人高等学校 1984 所,2005 年达到 2273 所;1998 年全国教育经费总支出为 2668.9 亿元,其中高等学校经费总支出为 557.6 亿元,而到 2005 年仅全国高等学校经费总支出就达到 2657.9 亿元。高等学校在办学规模迅速扩大的同时,财政投入、学费收入、科研经费等资金流量也迅速扩大,这使得财务管理任务更加繁重,管理工作日趋复杂。

1.1.6 政府审计和社会监督暴露高校财务工作存在一系列突出的问题

2004 年,国家审计署组织对 18 所部委属重点大学进行财务审计。从审计结果看,这 18 所重点大学近几年财务管理工作取得的成绩是显著的,但同时也暴露出管理中存在着一系列较为严重的问题。这些问题可以归纳为以下几个方面:一是预决算管理问题,如财务预决算不完整,不能反映学校总体财务情况;有些学校没有很好地遵循“量入为出”的预算原则编制赤字预算。二是财务收支及管理问题,如支出管理不规范,虚列支出;挤占挪用教育经费和专项资金;预算外资金未缴存财政专户;账外账、小金库泛滥;科研经费管理不规范;财产账实不符;应收款长期挂账;转移收入、涉嫌侵占国有资产。三是教育收费及管理问题,如有的高校自立收