

高等学校财经管理体制的一项重大改革

方 运 发

高等学校设置总会计师是一个新课题,无论在理论方面,还是在实践方面,都有许多问题需要深入地进行研究和探讨。如高校设置总会计师的必要性及其目的;总会计师的任职条件及其职位与作用;总会计师的基本职责和权限;总会计师制度包括的基本内容;总会计师开展工作所需的条件和环境;总会计师如何处理好纵横关系等等。本文就其中某些问题谈点拙见,以求教于读者。

一

高校建立总会计师制度,是对现行高校财经管理体制的重大改革,是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相互作用的客观要求。经济管理制度是为经济发展服务的,经济管理制度的变革,从根本上来讲是由经济的发展或变化所决定的,它们之间的关系是作用与反作用的关系。科学的管理制度对经济发展必然起促进作用,落后的管理办法必然成为经济发展的阻碍。所谓总会计师制度是指建立以总会计师为首的经济责任制和纵横结合的经济管理体系。高校建立总会计师制度,究其根源仍决定于高校经济的发展和变化,是高校经济发展的需要和必然。这种必然性或迟或早地将被人们所认识。我国《会计法》规定:“大、中型企业、事业单位和业务主管部门,可以设置总会计师”。这个规定正确地反映了经济规律的要求。

为了促进企业经济的发展,加强企业生产经营管理、经济核算和财会工作,并达到

提高经济效益的目的。我国早在五十年代就在一些大、中型企业设置总会计师,实行“一长两总”制(即厂长、总工程师、总会计师),并取得显著成效。实践证明建立总会计师制度是极为必要的,是有利于经济发展的,也是符合经济规律的客观要求的。正因为如此,党和国家十分重视和关心,并先后在大、中企业推行这一制度,同时相继在《工业七十条》、《关于国营工业、交通企业设置总会计师的几项规定(草案)》、《会计人员职权条例》、《国营工厂厂长工作暂行条例》、《中共中央经济体制改革的决定》、《中华人民共和国会计法》等法规和文件中,反复强调它的重要性,十分明确地规定总会计师在企业中的位置。

尽管国家早已在有关文件中规定大、中型规模的事业单位,包括高校可以设置总会计师,但至今它的重要性尚未被人们所认识。高校建立总会计师是一个新事物。人们对一个新事物的认识并不是一次完成的,一般要经历由浅入深,由低到高的循环往复,一次比一次深化的过程。企业建立总会计师制度就经历了这样一个认识过程,高校建立总会计师制度必然避免不了这个认识和深化的过程。而认识每深化一次或提高一步,对生产力或经济的发展都会或多或少起了推动作用。

国家经济体制改革,科学技术体制改革,教育体制改革,使高校经济发生了深刻的变化。这种变化是建立高校总会计师制度的内在的基本因素。认真分析这种变化,不仅能加深对建立总会计师制度必要性的认

识,而且也会加速实现这一制度的步伐。现在,高校财经工作发生了那些变化呢?较为明显的有以下几个方面:

一,随着高校社会职能由单一化发展为多样化,资金来源渠道也相应地扩大了,从而打破了单靠国家财政拨款办学的格局。《中共中央关于教育体制改革的决定》指出:“教育要面向现代化,面向世界,面向未来”,“教育必须为社会主义建设服务,社会主义建设必须依靠教育”。这既指明了办学方向,又规定了学校的基本任务;既是学校当前的工作重点,又是学校长期奋斗的目标,使高校培养人才与社会发展需要紧紧地结合起来,学校与社会的联系也日趋频繁和密切。应该看到这种联系是围绕“振兴经济,实现四化”这个中心而发展的。学校在保证完成国家指令性计划的前提下有必要也有可能发挥自己的优势,挖掘人力、物力的潜力,接受社会委托代培人才任务,举办多种形式的培训班、短训班,为广泛地开发智力资源作出自己的贡献。由于我国实行的是社会主义商品经济和按劳分配的政策,因此学校在完成国家计划外,为社会提供的服务是有偿的。这部分有偿收入,在财务上概称为预算外收入。有关资料表明,在规模较大的高校,预算外资金数额占国家事业经费拨款30%以上,少数高校达到1:1。学校开展这类有偿服务是一举多利的事情,既为“四化”建设培养了人才,提高了民族的文化素质,同时,学校可运用这笔资金加速各项事业的发展,弥补国家拨款的不足。

高校,特别是重点学科比较集中的学校,既是教学中心,又是科学研究中心。作为国家科学技术研究的一个方面军的高校,它与社会科技研究机构一样,在国家科技体制改革后,面临着一种科技竞争的局面和新技术的挑战。高校科研上遇到的这种局面和变化必然直接或间接地反映到学校财务收支上。由于科技成果商品化,科技市场的开放、科研拨款办法的改革,将使学校科研经费发生

波动。一般说来,学校科研任务和科研成果的多少,决定学校科研经费的多少。资金是开展科研工作的前提条件和不可缺少的物质基础。科研成果、科研手段、科研经费是互为条件,互为作用的。在人的因素相同的条件下,科研资金雄厚,科研手段现代化程度高的条件,产生的科研成果必然多,因而所获得的资金必然多,反之亦然。由于高校科研具有二重性的特点,即既为社会提供科研成果,又为学校更新教学内容、提高教学质量服务。因此,科研经费的多寡,不仅直接影响科研的发展,而且也关系到教学质量的提高。科技体制改革后引起学校科研经费来源的变化,需要有专门经济负责人员,协助校(院)长研究对策。

二,坚持改革、开放、搞活的方针,增强高校活力,提高教育效益,是学校财经工作又一深刻变化。国家教育主管部门,根据《中共中央关于教育体制改革的决定》精神,对其直属高校采取了许多重大改革措施。一方面扩大学校自主权;一方面加强宏观控制和领导。例如,在编制事业发展计划时,采取指令性计划与指导性计划相结合的办法;在事业经费分配上,改原来“基数加发展”为“定额加专项补助”的办法;在预算外资金和学校基金管理上,规定发展基金与消费基金比例和统一科目设置及记帐的办法;在提高教育投资效益上,设计评估指标和开展评估活动等等。总之,不论是教学的,还是科研的改革措施,都必然地直接或间接地最终反映到学校财经工作上来,要求学校财经工作作相应变革,使之适应各方面发展的要求。有些工作虽属学校财务部门的任务,但属于全局的重大的决策性工作是财务部门无法承受的。

三,坚持勤俭办学的方针,改革学校内部经济管理机制,建立多种形式的经济责任制,提高工作效率和经济效益,也是高校财经工作面临的一项新的艰巨任务。在经费实行定额划拨后,高校以往那种“只管要钱,不

管用钱,不讲效益”和学校“吃国家大锅饭,职工吃集体大锅饭”的老的管理模式已不能继续下去了。社会上实行的各种经济承包责任制,已相继引进学校,并初步显示出它的积极作用。经济承包责任制,实践证明是责、权、利相结合的一种较好形式,是加强职工主人翁责任感和提高经济效益的一种科学管理方法。实行这种科学管理方法,不是一件轻而易举的事,它不仅涉及面广,工作量大,而且政策性强。既要做好扎实的基础工作,又要做好思想政治工作。相对以往学校财经工作,无论从其深度,还是广度而言,无疑都是一次深刻的变革。

四,加强学校固定资产管理,充分发挥其作用,提高教育投资效益,是学校财经工作一项繁重的任务。房屋、仪器设备、图书资料等,是进行教学、科研活动的不可缺少的物质条件,也是高校物质财产的主体。据了解,较大规模的高等学校,如武大、华工、固定资金均在一亿五千万以上,清华、北大据说在四亿以上。过去尽管有关部门进行管理,但在“重资金、轻物质”的思想影响下,很少有人研究这方面的投资效益,积压、浪费现象也较为普遍。在国家拨款制度改革后,在办学经费不足的情况下,研究提高固定资产利用率,减少积压浪费现象,节省在这方面的开支,做到少花钱、多办事、办好事,已成为高校财经工作者经常性任务。相对以往而言,这既是一项新的任务,又是一项必须下功夫做好的重要工作。

上述情况表明,今天的高校,特别是规模较大的、既是教学中心又是科研中心的学校,已不是历史概念中的“清水衙门”和与经济无缘的“读书院”,而是一个多功能的、经济活动频繁的、特殊“生产”部门,它与企业一样,需要加强经济核算和财务管理。同样,也要讲究投资效益。

高校财经工作虽然发生了很大的变化,但是否非设置总会计师不可?对于这个问题应作一些具体地分析。目前,学校财经工作

和财务、审计部门是由校长或分管副校长领导的。从教委所属院校来看,大致分三种情况:有的学校由后勤副校长领导;有的学校由行政副校长领导;有的学校财务和审计分属不同副校长领导。不论那个学校的副校长,他所分管的部门或工作都不是单一的,往往兼管几个部门,工作多而杂,不可能把全部精力或大部精力用在财经管理工作上。而今天高校财经工作发展到需要有专业技术知识和较丰富实际工作经验的人员,协助校(院)长专门从事全校经济的调研和协调工作。总会计师就是专门从事此项工作的。如原分管财务的副校(院)长能专门从事总会计师的工作也可以。副校长协助校(院)长分管学校财经工作与总会计师协助校(院)长全面负责学校财经工作,除了“兼”与“专”的区别,在行使职权范围上也有差异。如分管财经工作的副校长,由于副校长之间分工范围的限制,对于其他副校长所领导的财会机构和财务工作,不能实行垂直领导,学校财务部门也因条块分割的原因,其业务指导作用也得不到正常发挥。在校(院)长直接领导下的总会计师及其领导的财务部门,则迥然不同。分管财经工作的副校长与专管财经工作的总会计师的差异还表现在处理局部利益与整体利益上所起作用的不同,在人们心理反映上也不同。总会计师作为校(院)长在经济方面的代理人,在处理部门之间经济纠纷和其他经济问题上,往往处于客观公正的位置上,不容易产生本位主义,而分管财务副校长则有许多难言之处。上述的差异,不仅说明所处地位不同,客观上起的作用和给人印象不同,而且进一步说明了设置总会计师的必要性。

总之,高校设置总会计师是高校经济发展和变化的要求,是经济体制改革的必然趋势。至于实现这一制度的速度,将决定于上级部门的决心和各校的主观条件是否具备。

二

职位与任职条件。职位层次不同,任职条件的要求也不同。一般而言,职位高者,其任职条件要求则高。明确总会计师的职位和任职条件,是保证总会计师具备一定政治与业务素质 and 发挥总会计师作用的重要问题。职位、权限、作用是互为条件、互相作用的。职位高者,其影响和作用一般则大,反之也一样。企业总会计师的职位,是副厂长(经理)级的经济负责人,是厂长的助手,并在国家有关文件和法规中确定了下来。高校总会计师属何职位,有两种意见:一种认为应参照企业总会计师的职位,定为副校(院)长级;一种认为介于副校长级与正处长级之间,这既照顾历史状况,人选又易于物色。究竟如何确定,应以设置总会计师的目的和有利于发挥总会计师作用来考虑。从原则上来讲,在立法中应明确规定为副校(院)长级。但在具体工作上,应视条件,灵活掌握,因校、因人而异,允许有个过渡阶段,不应一刀切。

在考虑高校总会计师的职位时,还应看到总会计师与副校(院)长有一个重要不同点,就是高校总会计师的经济责任和风险大,稍有不慎就会受到行政的、经济的、甚至法律的处罚。如果职位定的不当,即使符合总会计师任职条件的人,也不一定愿意担任总会计师这个职务。

在处理高校总会计师职位问题上,除了“职位”这个因素影响总会计师作用发挥外,总会计师的隶属关系也是影响其作用发挥的一个重要因素。隶属校(院)长领导与隶属副校(院)长领导,不仅在人们心理反映上不同,而且总会计师作用的发挥也是大不一样的。在校(院)长直接领导下,总会计师可站在全局位置上,避开偏见的影响,以整体利益出发对待和处理问题。因此,在认真确定总会计师职位的同时,必须明确总会计师的隶属

关系。

任职条件,实质是对总会计师政治素质和业务素质的要求,其核心包括德、才两个方面。德,主要指对本职工作的献身精神;才,包括学历、工作业绩和能力。概而言之,应包括四个部分,即政治素质,学历与专业技术水平,工作作风,实际工作经验与能力。具体地讲:在政治上,热爱社会主义,坚持四项基本原则;在业务上,具有大专毕业水平,并取得中级以上会计专业技术职务;在作风上,秉公办事,廉洁奉公,作风民主,联系群众;在工作能力上,具有一定的胆略和组织协调能力与经验。总会计师任职条件与人选来源,以及起的作用大小,有着密切的关系。如果任职条件过高,人选就不易物色;若标准过低,人选不当,则起不到总会计师应有的作用。在实际工作中,往往容易遇到这样的事情,即具备了总会计师任职条件的人,同时也符合评上高级专业技术职务的条件,而且能评上高级专业技术职务的人,一般都不太愿意从事行政事务性工作。形成此种情况的原因虽然是多方面的,但高级业务人员与行政人员的工资待遇上的差别是其中重要原因之一。因此,除了总会计师的职位与任职条件订的是否适度外,高校总会计师的政治、经济待遇也是一个值得认真研讨的问题。

三

总会计师的职责和权限,是总会计师制度的重要内容,也是总会计师经济责任制的具体体现。只有明确总会计师的职责与权限,才能使总会计师有职有权,权责分明。在《中共中央关于经济体制改革的决定》中,对各行各业总会计师提出的总要求是“严格维护财经纪律,精打细算,开辟财源”。但在不同行业 and 单位,具体任务会各不相同。在职责、权限范围上也会有多有少,宽窄不等。由于高校与企业的任务不同,因此高校总会计师

的职责、权限的内容和范围也必然有差异。如有的企业不仅设置了总会计师，同时还设置了总经济师。而高校不一定照搬企业这种作法，但是属于总经济师责任范围的任务，必然有一部分落在高校总会计师肩上。

高校总会计师的职责与权限，应以高校实际情况出发来制订，其基本内容一般应包括：组织全校学习、传达和贯彻执行国家财经方针、政策和法规；维护财经纪律和公共财产的安全；负责组织全校经济核算和加强财务管理，提高经济效益；组织领导编制综合财务计划和经费分配方案；提出学校财务管理体制方案和统一调度全校各项奖金；领导和督促全校各单位建立健全财经管理制度和制订有关财经方面的实施细则；统一调度和合理安排全校财会人员和规划财会队伍的建设；参加学校有关会议和参与学校重大经济问题的研究、决策等等。详细内容应根据上级主管部门的条例和法规，结合高校实际制订实施细则。但在研究和确定总会计师职责和权限及制订细则时，应特别注意处理好几个关系，即：不能把属于学校财务、审计部门的职责和权限列入总会计师的职责权限范围，相反应充分发挥其职能部门的作用；总会计师不应陷入日常事务，更不应当“大财务处长”，应想大事，抓大事；在执行“一枝笔审批财务开支”上妥善处理与各副校（院）长的关系，要有明确的审批界限和范围，注意尊重副校（院）长在经济上的自主权，经常征求意见，互通信息，协助其管好、用好所管辖范围的资金。同时，注意加强财务和审计监督。在运筹或调度全校各项资金问题上，尊重资金所有权单位的意见，制订调度资金的政策，并建立健全必要手续。在重大经济问

题决策与处理上，既要坚持原则，维护财经纪律，又要正确对待学校自主权，妥善处理国家、集体和个人三者利益关系。

四

进行任何工作都离不开一定的思想和物质基础。既不唯条件论，又不勿视必备的条件。高校总会计师是一项新的工作，需要有一个良好的条件和环境，离开必要的条件，总会计师即使有良好的愿望，要发挥其作用也是一句空话。从目前来说，至少离不开下面三个条件：

首先，需要上级主管部门和学校各级领导的重视和支持。这既是做好其他工作的条件，也是总会计师发挥其作用必不可少的条件，特别是在试行阶段，就显得更为需要。

其次，要“立法”。就是象企业总会计师一样，用国家文件或《条例》的形式，把高校总会计师的职位、职责、权限确定下来。没有法规保障，总会计师是难以发挥应有作用的，或者成为虚设。

第三，应为总会计师配备少量专业人员，协助其工作。财务、审计部门虽是总会计师领导的办事机构，但主要是处理日常业务事宜。目前，财务、审计部门正处于人少事多，忙于应付的被动局面，没有力量和时间对全校重大的经济问题，进行调查研究工作。因此，对一些重大的或战略性的问题，提不出什么决策性的意见。若不调配适当的助手，总会计师是无法开展工作的，最终还是达不到设置总会计师的目的。至于还有其他的一些条件，只有在实践中边工作边创造。