

论高等教育投资项目管理体制改革

张 建 生

(西北农林科技大学 计财处, 陕西 杨陵 712100)

G 649.2

G467

[摘 要] 在对高等教育投资项目进行理论界定的基础上, 系统论述了高等教育投资项目管理体制改革的任务和原则, 同时提出涵盖 5 个层面内容的高等教育投资项目管理体制改革模式。

[关键词] 高等教育; 投资项目; 管理体制; 体制改革.

计划管理, 依法管理, 财务管理

[中图分类号] F287.5

[文献标识码] A

根据党的十五大提出的“科教兴国”战略方针, 中央政府决定切实加大对教育的投入, 并逐步实现国家财政性教育经费支出占到国民生产总值(GNP)4%的目标。与此相对应, 随着改革开放的不断深入, 教育投资(特别是高等教育投资)来源渠道的多元化倾向明显。但值得理论界及相关管理者关注的是, 无论财政投资, 还是自筹投资、捐赠投资和集资投资, 除较少部分投资用于追加日常维持费用之外, 绝大部分教育投资以项目投入方式为主。投入方式的转变, 客观上要求对传统的教育投资管理体制加以改革, 并以投资项目为核心, 重新构建教育投资管理体制。本文将结合我国高等院校资金管理体制运作的实践, 仅就新形势下高等教育投资项目管理问题进行初步探讨^[1]。

1 高等教育投资项目界定

按照通行的观点, 高等教育投资项目涵盖的面很窄, 主要包括服务于教学、科研、推广、示范以及住宿、生活等活动的各类建筑物。根据这种界定模式, 传统体制中的高等教育投资项目管理主要指的是基本建设项目的管理, 但从投资经济角度分析, 项目是指为实现某种既定的社会、经济目标所进行的投资活动。通常而言, 这种投资活动可形成资产, 具体包括固定资产(如建筑物、设备、仪器等资产类型)和其他资产(如师资力量、教育和培训体系、管理程序等资产类型)。同传统界定模式相比, 高等教育投资项目可细分为 4 种基本类型: 一类是教室、实验室、食堂、宿舍、体育场馆、图书馆等基本建设项目; 二类是实验设备、分析仪器、视听设备、办公设备、起居设备等基本采购项目; 三类是师资培养、学科和教材建设、教学体制改革等人力资本投资项目; 四类是科技队伍建设等科研投资项目^[2]。

从项目实施过程管理及相应的资金管理角度分析, 高等教育投资项目具有 3 个基本特征: ①一次性特征。高等教育投资项目都是在规定时间内要求达到预期目标的一次性投资活动。例如, 高等学校可根据科教事业的发展, 规划建设若干科研和教学楼, 但就每栋或

[收稿日期] 2000-05-24

[作者简介] 张建生(1954—), 男, 高级经济师

多组科教楼的建设过程而言,其投资只能是一次性的。②目标性特征。明确建设项目目标既是立项的依据,也是对项目实施过程进行监督、管理的依据。因此,高等教育投资项目在实施过程中不能随意改变其目标与用途,以免造成浪费与损失。即使因客观条件的变化而需要对原设计方案加以修改、调整,其出发点也只能是投资数量和建设规模,而不应该是项目的目标。③阶段性特征。高等教育投资项目的实施过程具有明显的阶段性,整个过程通常包括前期论证、方案设计、选择决策、前期准备、实施过程、竣工验收等阶段。其中每阶段都有明确的任务、具体的技术规范和确定的投资份额。

2 高等教育投资项目管理体制改革的任务

在传统体制下,高等院校的投资性资金来源主要是国家财政拨款,上级主管部门对这类资金通常实行的是刚性计划管理模式。在这种体制下,高等院校的决策者及管理者在资金筹措、调度等方面的自主权很小,结果导致乱上项目、重复投资和投资规模不经济等问题非常突出。近年来的理论研究和实践发展均已证明,高等教育投资管理的核心与重点是加强资金管理。基于这种认识,笔者将高等教育投资管理的任务规划如下:

2.1 按照预定计划,积极筹措资金

高等教育投资项目在前期论证过程中,确定无误地落实资金来源渠道是第一位的。无论依靠上级主管部门、地方政府拨款,还是社会捐赠、自筹资金,没有可靠的资金来源保证,主管部门通常不会审批立项报告,建设主管部门也不会审批。但是上级拨款和自筹资金并非无风险。在财政拨款方面,由于国家宏观产业政策及基本建设投资规模的调整,原已审批的未建和在建项目有可能被压缩或停建;由于主管部门人事变动而对项目资金的供应造成影响,这是法制不健全的情况下经常发生的事情;某些领导未经科学论证而承诺的项目盲目启动后,因缺乏部门间的沟通而早期“流产”。在自筹经费方面,由于高等院校筹资依靠的是办学收入或校办产业收入,而这些收入往往因政策或其他不确定因素的影响,未必能按预期如数收足。或者由于院校出台新政策或出现新的急需开支项目,决策者临时决定改变资金用途^[3]。

通常情况下,原筹资渠道变动或投资额度调整会导致“半拉子工程”和项目投资不经济。这就决定了高等院校及其主管部门必须将筹措资金当作投资管理的重点,在预算上仍有一定调整余地的基础上,能够采取有效的防范措施,将项目投资来源波动的风险降低到最低程度。

2.2 按照实施方案,合理调度资金

由于教育投资项目本身具有多样性,不同项目启动时间具有差异性和同一项目实施过程具有阶段性等原因,因而项目资金的分布极为复杂。这就决定了项目实施过程不仅要涉及到基建管理、设备管理、总务后勤、科研教学等业务管理部门,而且要求计划财务部门必须介入,以便及时、准确地掌握各类项目的启动时间、预算安排、施工进度,从而根据这些信息,按轻、重、缓、急来分配资金。在特殊情况下,可合理调度甲项目资金到乙项目使用,在资金使用的高峰还可以调度项目以外的其他资金,从而确保达到资金统筹安排的效果。

2.3 按照管理规范, 高效使用资金

长期以来, 由于经济上的违法乱纪现象时有发生, 因而高校基本建设及物资采购是一个极为敏感的区域。要遏制这些问题的发生, 资金管理是源头, 财务管理是关键。一方面要根据国家关于现金管理的法规和高校会计制度, 制定完善的资金管理制度, 并严格按照规定的办法和程序操作, 堵塞一切可能的漏洞。另一方面, 要根据市场经济规律, 及时掌握和充分利用市场物价行情的变化, 以最小的代价换取最大的效益。例如, 引进竞争机制、实行招标制和建立采购制度等。

另外, 在项目资金使用方面, 也要按规律办事。当资金供应出现短缺时, 一定要将有限的资金用在关键环节, 做到该花的钱不能不花, 不该花的钱坚决不花。例如, 在基本建设方面, 一定要注意质量的持久性和规格的高水平; 在重要设备采购方面, 一定要注意技术的先进性和功能的完备性。

3 高等教育投资项目管理体制改革的原则

确立科学的管理原则, 是投资项目实施过程管理的依据。根据资金来源属性及项目特征, 高等教育投资管理的过程应遵循三项基本原则。

3.1 计划管理原则

计划管理是项目顺利实施和实现项目资金最大限度发挥作用和效益的重要保证。项目计划管理包括两个方面: 一是资金来源计划, 即资金在一定时限内的来源总量, 各项目在一定时限内的资金来源分量, 以及资金来源总量和分量的可靠性, 都必须做出科学的、实事求是的计划。也就是说, 项目资金来源计划不能想当然, 不能含任何水分。二是资金使用计划, 即所有启动项目和在建项目在一定时限内的总需求量, 各项目在一定时限内按进度的分需求量。由于项目资金的来源总量与项目实施的实际使用量之间一般存在一定差额, 因而项目资金的管理必须随时做出快速反应。对资金供应缺口必须有相应的弥补措施, 而对资金供应的余额则必须按国家和学校有关项目资金的管理办法妥善处理。另外, 按照计划管理原则的要求, 资金在各项目之间以及项目的各阶段分配要科学合理, 比例相互协调, 从而既保护项目建设的需要, 又能维持资金正常运转。通过这种方式, 可以避免一些项目占用资金过多而造成闲置和一些项目因资金供应缺乏而影响项目进度等问题。

3.2 依法管理原则

高等教育投资项目资金一般是政府及部门或学校筹措的具有专门用途的资金, 其管理的严肃性和要求远远超过日常事业经费。因而必须严格遵守国家和学校有关财经法律、法规、办法。同时应按照专项资金管理的规定, 坚持专款专用, 丝毫不能挪用。关于专项资金的管理, 政府从开支范围、检查验收、违纪处罚措施等方面均做了严格的规定, 责任范围也被明确界定。其目的在于: 一是保证计划的严肃性; 二是保证项目实施顺利完成; 三是提醒各级部门、各级干部不要因乱批条子而犯错误。

依法管理原则还有一层意思, 就是各项目实施单位必须保护项目资金管理的安全、民主、透明。凡基本建设项目和物资、仪器设备采购等项目, 必须按一定的管理程序引进市场竞争, 并签定经济合同予以约束。凡体制改革、调查研究、人才培养等项目, 必须向下级部

门下达经济责任书,一切按法定程序办事,违反经济合同则要追究法律责任。

3.3 封闭管理原则

封闭管理原则,是对高等教育投资项目进行有效管理的专用性原则。封闭管理原则的要求具体体现为:一是专款专用。即在项目规定的资金开支范围内使用。二是据实列报。即按实际支出款项和数额列报支出,不能做假帐、假表和虚报支出,对结余部分按有关管理办法处理,不能任意支配。三是单独核算。即按项目分别核算,不能混淆,不能算总帐,避免“胡子工程”、“寅吃卯粮”。四是专项结报。即按各项目要求的形象进度和资金使用进度书面报告,项目完成后,分别办理专项报帐手续,分别编制项目资金使用报表。基本建设项目还应将有关资料分别建档和存档。五是讲求效益。即在项目完成后要进行专项验收、专项审计,在项目投入使用或运行后,要进行专项检查评估。对确实具有较高经济、社会效益的项目给予充分肯定;对效益较低或很差的项目,要及时总结经验教训。

4 高等教育投资项目管理体制改革的模式

通常而言,我国各高等学校选择和采用的投资项目管理体制可分为两种基本类型:一种是报帐制模式,采用这种模式的学校一般选择的是项目资金一级管理和一级核算体制;另一种是拨款制加报帐制模式,采用这种模式的学校一般选择的是项目资金一级管理和二级核算体制。由此可见,现行管理体制过度强调了资金管理的核心地位,而忽视了项目评估管理、项目决策管理、项目运作中的业务管理和项目实施中的社会监督管理等其他管理对优化资金管理的重要作用。针对这种状况,笔者认为高等教育投资项目管理体制改革的目标必须涵盖五方面的内容。

4.1 实现投资项目资金管理集中化

遵循既有分工又有协作的原则,将来源于各个层面和各种渠道的高等教育投资项目资金的管理权集中在计财部门。在此基础上,按照通行的报帐制模式和拨款制加报帐制模式,规范计财部门与基建等业务部门间的行为和管理关系。

4.2 实现投资项目管理专业化

按照投资项目资金管理集中化原则,将现行体制下由基建管理、后勤服务和设备采购等业务部门控制的项目资金从其业务中划拨出来,实现资金管理权与项目管理权分离。在该体制下,业务部门的管理职能主要集中在项目立项前的准备、组织实施项目、监督项目实施中的资金使用和组织项目竣工验收等方面。

4.3 实现投资项目评估科学化

根据会计制度改革的要求,并针对目前各高等学校广泛存在的乱上项目、重复投资等现象,应该建立独立于计财部门和基建管理等业务部门之外的“高等教育投资项目评估中心”。通过项目评估中心规范的组织机制、科学的评估依据、严格的评估程序,确保项目评估方案的科学性和有限的项目投资发挥最大的效益。

4.4 实现投资项目审批管理程序化

项目审批管理程序化过程涉及三方面:①建立以高校法人(院、校长)为核心的投资项目审批和决策委员会;②严格遵循先上后下、上下结合,逐级上报的审批原则,确立规范的投资项目决策程序;③严格按照先评估后决策的项目审批原则,进行选项决策。

4.5 实现投资项目实施及资金使用过程监督系统化

社会监督过程涉及三方面:①进一步强化审计、监察、纪检等党政机构的监督职能;②进一步强化公检法司等司法机关的监督职能;③按照民主程序,发挥人大代表、政协委员、民主党派人士和教职工代表的监督职能。

[参考文献]

- [1] 孟照稳. 新《会计法》设定了哪些法律责任[J]. 中国农业会计, 2000, (6): 12—13.
- [2] 刘春芳. 加强农业院校基建财务管理探析[J]. 中国农业会计, 2000, (1): 18—19.
- [3] 刘玉华. 事业单位财务管理的新思路[J]. 财务与会计, 2000, (2): 9—10.
- [4] 苏 明. 中国科技教育发展及财政投入政策[J]. 中国财经信息资料, 2000, (8): 1—10; (9): 1—7; (10): 1—13.

On the management system reform of investment projects in higher education

ZHANG Jian-sheng

(Financial Division, Northwest Science and Technology University
of Agriculture and Forestry, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Based on the theoretic identification of investment projects of the higher education (IPHE), this paper discusses the major tasks and basic principles of the management system reform of IPHE. Then the paper puts forward a reform model of management system of the IPHE, which covers five important aspects of contents.

Key words: higher education; investment project; management system; reform

欢迎订阅 2001 年《吉林农业科学》

《吉林农业科学》是由吉林省农业科学院主办, 国内外公开发行的综合性农业科技期刊。主要报道最新农业科技成果、研究报告、学术论文、专题综述和科研动态等。辟有作物育种、栽培、土壤肥料、植物保护、园艺、畜牧兽医和国外农业等栏目。适合广大农民朋友、农业科技人员、生产管理人员和农业院校师生阅读。

《吉林农业科学》为双月刊, 逢双月 25 日出版, 16 开本, 56 页, 每期定价 2.80 元, 全年 16.80 元。全国各地邮局均可订阅, 如在邮局订阅有困难, 也可直接与本刊编辑部联系订阅。邮发代号: 12—71。

地址: 吉林省公主岭市西兴华街 6 号 电话: (0434) 6257384 邮政编码: 136100