高校财务信息公开中的问题及对策

——山西省高校财务信息公开情况调研

杜俊萍(高级会计师)　田　洁

(山西大学计财处　太原　030013)

【摘要】随着教育部颁布的《高等学校信息公开办法》出台,高校财务信息的公开工作受到了社会广泛关注。本文对山西省21所本科院校进行调查研究,分析其财务机构、财务制度、收费情况、经费来源、年度预决算、资金的使用、设备物资采购、工程招投标等财务项目的公开情况,指出高校财务信息工作中存在的问题,进而提出明确高校财务信息公开内容、提高高校财务信息公开的主动性、建立健全高校财务信息公开工作机制、拓宽财务信息公开的渠道等建议,旨在为我国高校财务信息公开建设提供有效帮助。

【关键词】高校　财务信息　公开状况　调研

一、调查情况综述

1. 调查对象。根据山西省教育厅发布的《山西省2013年教育事业发展统计公报》,山西省共有普通高等学校70所,其中本科院校21所,高职高专院校49所,另有独立学院8所(未计入高等学校总校数)。按照《高等学校信息公开办法》的规定(以下简称《办法》),以上三类院校均应设立信息公开专栏,面向社会公布学校相关信息,其中包括财务信息,但通过网络平台登陆学校及财务处等相关部门网站,发现不同性质和层次的高校在信息公开专栏的设置和使用上有很大差距,本科院校信息公开程度明显较好,而高职高专院校和独立院校信息公开专栏尚未健全,加之本科院校办学层次水平较高、具有代表性。因此,本文选取山西省21所本科院校作为调查对象进行分析研究。

2. 财务信息公开内容。根据《办法》的规定,将高校财务信息公开内容总结如下:①财务机构的设置与运行。即财务机构的设置与运行情况,包括其负责人、办公地址、联系电话、电子邮箱等信息。②财务制度。即学校现行的财务规章制度、财务管理制度以及办事流程。③收费情况。即收费项目、依据、标准与投诉方式。④经费来源。即学校经费来源及途径。⑤年度预决算。即学校年度经费预算、决算方案。⑥资金的使用和管理。即财政专项资金、受捐赠财产的使用与管理情况。⑦设备物资采购。即仪器设备、图书、药品等物资设备采购情况。⑧工程招投标。即重大基建工程招投标相关信息。

3. 财务信息公开平台及调研时间段。本次调查高校财务信息公开情况,一方面基于学校主页中"信息公开"专栏;另一方面,本次调查还登陆学校财务处、资产处、基建处等相关部门网站,以最大限度获取学校公开信息。

《办法》自2010年9月起实施,此次调查时间段设定为2010年9月1日至2013年9月1日,根据相关规定考核高校信息公开情况。

4. 财务信息公开程度等级。本文将财务信息公开程度分为"尚未公开"、"部分公开"和"完全公开"三个等级。财务信息无法链接、访问仅限校内网、链接显示非财务信息相关内容等造成访问受限的均属于尚未公开等级。完全公开等级需同时满足"内容完整"和"时间合理"两个条件,即公布的财务信息完整,而且公布时间在此次调查范围之内。部分公开是介于尚未公开和完全公开之间,即对外公布了部分信息,在内容或者时间上不全面。

二、调查数据分析

本次获取调查数据截止到2014年3月31日,山西省21所本科院校均可以链接到"信息公开"专栏。21所本科院校中,大同大学、晋中学院和山西大学三所大学将要求公开的八项内容全部公开,占14.29%。公开七项的有太原理工大学、长治医学院、山西传媒学院三所大学,占14.29%。公开六项的有山西农业大学和太原师范学院两所高校,占9.52%。公开五项的有山西师范大学一所学校,占4.76%。公开四项的有太原科技大学、山西财经大学、太原工业学院、山西中医学院、长治学院、吕梁学院六所大学,占28.57%。公开三项的有中北大学、山西医科大学、运城学院和太原学院四所大学,占19.05%。公开两项的有忻州师范学院一所大学,占4.76%。公开一项的有山西工商学院一所大学,占4.76%。

1. 财务机构的设置与运行、财务制度。通过网络平台可以看到,山西省21所高校都将财务处设置为独立部门,并且设有专门的网站,介绍财务处概况、工作职责、财务动态、工作流程、财务制度等信息。如太原理工大学财务处网络平台,依次介绍了财务处机构设置、规章制度、下载中心、业务流程、财务问答、互动平台、会员中心、财经图片欣赏等财务信息;开通了办公经费查询、科研经费查询、其他信息查询三项查询功能;公布了《个人所得税法》、预开发票管理有关条款的修订等法律法规。还对住房公积金的提取和个人所得税自行纳税等问题进行答疑解惑。

相比其他要求公布的财务项目而言,关于财务机构和财务制度的信息公开程度最高,公开效果最好,对外公布有助于规范工作流程,提高工作效率,有很大的必要性。

2. 收费情况。高校收费项目、依据、标准对于学生、学校教职工、政府以及其他信息使用者相对重要,其透明度有待提高。经过调查统计,山西省本科院校中,只有三分之一的高校主动公布了其收费项目、依据、标准与投诉方式,占38.10%。

其中山西大学公布的信息最为完整清晰,对外公布的"(服务性收费、代收费)项目公示表"中,列举了类别和收入项目名称、批准文号、管理方式等近十个项目,费用内容包括高等学费、论文指导、公寓费、考务费、成人教育毕业证工本费等83项,而且项目明细清晰,如学费分为高等学费文科、理科、师范类、艺术一级、艺术二级、外语类、体育类、高职类、公安类、专升本等。

山西工商学院关于收费情况公布也较为全面,其主动公布了山西工商学院2013级本科生收费标准、民办教育收费管理暂行办法、退学费和住宿费的政策依据等信息,不过这也是山西工商学院唯一公布的财务信息。

另外,山西大同大学主动公布了其收费管理暂行办法,山西师范大学主动公布了各项收费标准及依据等,晋中学院公布了2013级学生收费标准等信息,太原师范学院也公布了学生收费管理条例(试行),将高校收费纳入了科学化、法律化的轨道,提高了办学效益。

3. 年度预决算。年度预算和决算方案是对学校年度财务状况、收支情况和绩效管理的综合反映,也是对高校资金进行财务管理、提高资金使用效率的前提,因此,年度预决算在高校财务工作中占有非常重要的地位。在所调查的山西省21所本科院校中,仅有七所高校对外公布了其年度预决算情况。其中,太原理工大学、晋中学院和山西传媒学院主动公布的报表最为全面,山西大学也将其预算及"三公"经费公开,但项目较为简单,也未公布财政拨款支出预算表和决算表。

太原理工大学和山西传媒学院对外公布了其收支预算总表、收入预算总表、支出预算总表、财政拨款支出预算表(支出预算功能经济分类总表)、收入支出决算总表、收入决算表、支出决算表、财政拨款收入支出决算表等信息,全面反映了其2013年年度预决算情况。太原理工大学还公布了"三公"经费预算,满足了师生和各界的知情权,接受社会监督。晋中学院已将2013年和2014年部门预算报表、支出决算表、收入决算表、项目支出预算明细表等对外公布。另外,山西农业大学、山西大同大学、长治医学院也将其年度预决算表主动对外公布,但山西省还有14所院校未公开其预决算方案,占66.67%,未公开程度较高。

山西农业大学在年度审计前还公布了审计公示,公示指出财务处将聘请校外审计机构对学校2013年度的财务状况进行审计,并且提出欢迎全校教职工就学校财务事项和经济管理活动中相关情况以及存在的问题向审计人员反映,并对财务工作进行监督和审计工作。这是山西省高校中唯一一所公开审计事项的学校,有利于广大社会力量的监督管理,可以促进高校健康发展。

4. 设备物资采购与招投标。从公开程度来看,设备物资采购公开比例为61.90%,超过了一半,其中,14.29%的高校处于"部分公开"状态,完全公开的高校有47.61%。招投标公开程度较好,公开比例为85.71%,其中,处于"部分公开"状态的高校占28.57%,完全公开的高校占57.14%。

山西大学从2009年至今,招投标公告及结果有二百余条,太原工业学院从2012年10月至今,对外公布招标、采购信息共有一百余条,包括学院系、部会议室桌椅采购招标公告、茶炉房与粗加工车间工程预中标人公示等。山西农业大学从招标公告到招标结果,公布较为全面,对外公布了食品实验室竞争性谈判、学生浴室维修改造装饰工程竞争性谈判等公告,并在随后几个工作日公布了其招标结果。为提高采购质量和服务质量,吕梁学院将教材采购项目招标公告及其竞争性谈判成交候选人对外公示,其中包括项目名称及编号、谈判内容、投标人资质要求、竞争性谈判文件的获取等信息。

由于政府采购法、招投标法明确规定了高校应公开招标采购信息,因此这两项信息公布比例较高,但有些学校公开质量偏低,有3所高校只公布了采购招标信息,却未公布物资采购项目清单及金额等采购结果。公布招标信息的18所高校中,有6所高校只公布了招标公告,未公布中标单位及金额等中标结果。在公开招标采购时,部分高校只公布过程信息,未公布结果信息,降低了财务信息公开的效果和作用。

5. 经费来源和资金的使用。高校经费的来源、资金的用途和使用管理情况,是高校财务信息公开的核心问题,

也是校内人员和社会公众最关注的内容。通过太原理工大学、山西大学、山西农业大学、山西大同大学、长治医学院、晋中学院、山西传媒学院七所高校制定的年度预决算表,可了解其经费来源情况和资金使用情况。其中,太原师范学院在资金的使用情况方面对外公示最为全面,其公布了包干经费分配、管理和使用暂行办法,详细说明了教学单位、党政职能部门、包干公务费分配标准;学生活动费、教学实习费等包干业务费的分配标准;教学单位任务津贴的分配和使用的具体办法等信息。同时,太原师范学院还公布《太原师范学院校内收入分配管理办法》,详细描述了预算外资金收入和有偿服务收入的分配、管理和使用情况及说明。

山西师范大学在网上公开了经费来源及使用管理信息,但仅限校内网访问,从外网无法访问到相关信息,我们视为未公开。造成这种现象的主要原因是高校尚未转变管理理念,一直以来,自上而下的行政管理体制是高校的主要管理形式,高校更多的是由下级向上级部门汇报情况,而不是将自己的内部管理情况和办事流程公布于社会公众。高校是公共财政拨款的管理者,也是资金的使用人,有义务将相关财务信息对外公开,提高资金使用的透明度,便于社会公众进行监督。

三、高校财务信息公开存在的问题

1. 高校缺乏财务信息公开的主动性。《高等学校财务制度》和《办法》的颁布实施,使各高校主动公开财务信息成为了必然趋势。虽然许多高校在学校首页上设置了校务信息公开栏,对学科种类及招生情况、财务机构设置、相关法律法规制度等进行了披露,但由于高校财务信息敏感性很高,现有关于高校信息公开的法律对高校财务信息公开的约束性还不强,因此,高校对财务信息的公开缺乏积极性和主动性。

中国政法大学高校财务信息公开情况研究团队对112所"211工程"大学做了调查,在发布的观察报告中指出,没有一所学校将其经费来源、经费预算方案和决算方案和财务资金的具体使用情况向社会公布,仅有4所高校将其财务制度和资金使用规定对外公布。本文研究的山西省21所高校,除财务制度和财务机构信息公布比率在80%以上外,其他几个财务项目公布情况均不容乐观,没有一所学校将其经费来源和资金的使用情况的信息对外公布。可见,高校在公开财务信息时积极性不高,使财务信息公开流于形式,影响了财务信息公开工作的进展和实现效果。

2. 财务信息公开的内容不明确。教育部颁布的《办法》只将要求公开的财务内容划分了几个大类,并未做进一步的详细规定。如资金的使用和管理项目,《办法》只提出应将财政专项资金、受捐赠财产的使用与管理情况公开,并未具体指出各项资金公开的要求,这使得公开内容弹性大,致使高校在财务公开过程中具有选择性地公开不敏感信息,回避核心信息。山西省21所本科院校大多数有选择性地公开财务机构和财务制度,只有部分学校公布学校的年度预决算和收费情况,对于设备物资采购和工程招投标情况,很多学校处于部分公开状态,只公布招标公告,未公布招标过程及中标结果,对于经费来源和资金的使用情况更是完全隐藏。

3. 财务信息公开不及时。《办法》第十七条中明确规定,高校主动公开的财务信息,应当从该项信息编制完成或者获取之日起20个工作日内,将相关信息对外公开,但是实际工作中,多数高校公布财务信息的时间严重滞后。在调查研究的山西省21所高校中,部分高校公布的信息为2010年之前几年的数据,至今尚未更新,个别高校则显示"数据正在更新中"。在高校公开的财务信息中,招投标信息的公布较为及时,但财务预决算等报告的公布时间严重滞后,一些高校明显是在国家相关部门法律法规出台的政策要求下,补充公布部分财务信息,内容不够完善,公开也不具有时效性,降低了财务信息公开的质量。

4. 财务信息公开的渠道不畅通。《办法》中规定,高校应当根据学校的实际情况,将规定的财务信息公开,可通过学校网站、校报校刊、信息公告栏等校内媒体和电视、杂志、年鉴、新闻发布会等方式予以公开。但如我们所调查的山西省21所高校,均是通过网络平台对外公布财务信息,获取信息者需登陆学校网站,对于没有接通网络的高校学生等人群获取信息就较为困难。另外,《办法》还就高校信息公开的反馈做出相关规定,但财务信息公开的反馈环节却没有保障,很难将广大师生员工和社会其他人员的建议采纳,也难以将其提出的相关问题予以回复。因此,实际工作中高校财务信息的公开是单向的,相关信息反馈渠道不畅通。

四、完善我国高校财务信息公开的对策

1. 提高高校财务信息公开的主动性,加强高校内部管理。高校财务信息涉及其资金来源和使用情况,敏感度高,致使各个高校缺乏财务信息公开的主动性。为了提高高校财务公开的主动性,一方面,高校应转变观念、统一思想,切实认识到财务信息公开的重要性;另一方面,高校审计部门、纪检部门、会计师事务所等应加强外部审计和监督,确保高校财务信息及时、有效地公开。高校作为社会和财政公共资金的使用者,有义务将资金的来源和使用情况向公众公布,也有义务接受各利益相关者的建议和监督,高校财务信息公开是公共问责的一个重要途径,高校相关行政主管部门可对财务部门进行财务信息公开的专项检查,高校可通过自行检查和纠正,提高财务信息公开程度,不断规范财务信息公开的行为,保障公众

知情权。

另外,高校相关部门应出台高校财务信息公开的奖励和惩罚制度,对于公开信息全面的部门和个人给予奖励、未公开或部分公开者进行惩罚,将信息公开工作开展情况纳入学校领导干部岗位责任考核范围,营造出一个“积极公开、主动公开”的氛围,将目前高校被动公开转变为高校主动公开,进一步促进高校和谐、健康发展。

2. 明确高校财务信息公开内容,满足多元需求。高校对外公开的财务信息,应满足多元化需求,需要同时兼顾向高校内部教职工发布相关信息和向社会利益群体公开财务信息。具体包含以下两方面内容:一是高校对内公开内容。包括高校财务规章制度和管理办法,如财务机构设置、岗位职责、财务工作动态、报销工作流程、日常经费管理办法、政府采购工作流程、专项经费及合同管理等;学生学费、教材费、住宿费等费用的缴纳、拖欠,奖学金、助学金的发放情况;教师科研经费使用情况、各院系经费使用情况、教职工出差借款和还款等往来款项的查询。通过设置一定权限建立不同类型的门户,方便学校各级管理者、师生以及社会公众查询所需的财务信息。二是高校对外公开的内容。包括学校的各类收费项目、依据、标准与投诉方式,若发生增减变化应及时更新;反映学校财务状况的年度高等学校收支预算总表、高等学校收支决算总表、高等学校财政拨款支出预算表等八个报表;学校重大会计事项的披露,如对校办企业的投资、学校债务偿还、向国家和银行的贷款等对学校财务状况产生重要影响的经济事项;将学校图书、仪器设备等大型物质采购管理办法、过程及结果对外公布,学校重大建设工程项目的招标投标信息、招标过程、中标单位等也应向社会公示。

3. 建立健全高校财务信息公开工作机制,提高信息公布的时效性。建立健全财务信息公开工作机制,是高校依法开展财务工作、合理使用高校经费、强化社会监督的前提和保障。教育部颁布的《办法》只是在宏观层次上规定了信息公开原则,高校还应制定出具有操作性的执行办法。高校应制定信息公开程序,严格公开审批权限;规范监察制度,高校应加强内部监察部门的检查工作,同时加大广大师生群体和利益相关者的社会监督力度。同时,建立财务信息公开的受理机制,规范财务信息公开的工作流程和具体要求,对于申请了解、查看财务信息者,接受其申请后,经过审查和处理相关信息,给予申请人合理答复,使申请人的权益得到有效保障。

在财务信息公开的时间方面,可将公开的财务信息分为定期公开和即时公开。定期公开的财务信息包括高校年度收支预算表、年度收支决算表、高校财政拨款支出预算表、高校财政拨款支出决算表等各种定期报告;即时公开的财务信息包括各种重大事件、财务收入和支出的实时信息等对高校财务有重大影响的信息。

财务信息公布应具有时效性,使各利益相关者可以在第一时间查找到所需信息,不会由于时间滞后而使信息价值衰减。财务信息公开的及时性是用时间标准衡量信息公开的情况,但这并不意味着高校在信息的公布时间上要完全一致,公布时间需要根据公开信息的性质而定。

4. 拓宽高校财务信息公开的渠道,方便信息双向交流。高校在公开财务信息时,应建立财务信息管理系统,拓宽财务信息公开的渠道,实现高校财务信息有效公开。目前,高校基本上都实现了财务核算、查询电算化,广大师生可登陆网络平台查看相关财务制度、法律法规,查询学生收费、个人薪酬及所得税等信息。财务部门将会计核算的部分信息通过财务信息管理系统对外传达,建立了一个相对便捷、有效、开放的信息交流系统。但多数高校是有选择性地将财务信息对外公布,使社会公众对信息的了解和掌握具有片面性,高校应提高透明度,将相关财务信息对外公布,接受公众监督。同时,高校财务信息公开渠道只有单一的网络平台,远远不能满足各个利益群体的需求。

因此,今后高校的一条改革之路是扩大办学融资渠道,集合社会各界多种力量参与高校的改革建设,同时,高校应通过多条渠道、多种形式公开财务信息,通过学校网站、报刊、广播、公开专栏、电子显示屏等校内媒体和简报、查阅室、新闻发布会等校外媒体渠道对外公开财务信息,实现信息公开的形式多元化、渠道多样化,保证财务信息公开的完整性和有效性,培养和引导信息需求者通过多种渠道掌握和了解财务信息。高校将自身的财务信息主动对外公开,可以使社会力量积极参与,便于信息双向交流,从而实施有效管理。

五、结语

高校财务公开是经济蓬勃发展和社会不断进步的必然要求,是衡量我国民主法制健全与否的重要标志。高校财务信息公开工作的建设是一项涉及范围广、内容复杂多样的系统工程,完全按照《办法》中的规定实施并非一日之功,进行改革和创新需要循序渐进,高校应结合自身实际情况,制定信息公开制度,调整信息公开策略,依法办学、依法理财,建设“阳光学校”,搭建起高校师生与社会公众沟通信任的桥梁,保障高校财务信息公开机制的建立健全和财务工作的顺利开展。

主要参考文献

1. 教育部.高等学校信息公开办法.教育部令第**29**号,**2010-06-04**

2. 商兰芳.高校财务信息公开的研究与思考.中国教育信息化,**2013;7**