

高校财务信息公开的障碍考析

张丽(高级会计师) 徐琳 卿惠

(湖南农业大学计划财务处 长沙 410128)

【摘要】 高校财务信息公开作为高校信息公开的重要组成部分,具可操作性的规范性文件较少。本文指出公立高校财务信息公开面临的障碍,尝试构建一个会计报表规范、重大事项有披露、财务绩效有评价的指标体系,探讨如何从制度建设、组织机构、经费支持等方面保障财务信息公开出成效。

【关键词】 公立高校 财务信息公开 障碍分析

政府信息公开制度和其他公共组织信息公开制度是现代公共治理的基础性制度,也是民主法治国家的重要标志。尽管我国的公共组织信息公开面临许多不足,但公开、透明的理念已由政府机关向公共企事业单位和公益性团体不断延伸。

一、高校财务信息公开的政策依据

1999年3月《全国教育工会关于推进校务公开工作的意见》阐述了校务公开的重要性、校务公开的组织领导、校务公开与教代会制度的关系等内容,是校务公开制度建设的开始。

2002年2月教育部颁布《关于全面推进校务公开工作的意见》是我国校务公开制度最重要、最完整、影响力最大的规范性文件,直接推动了我国校务公开制度的全面建立。

2005年教育部《关于进一步加强高等学校本科教学工作的若干意见》提到了高校信息公开的内容;2008年5月实施的《政府信息公开条例》直接推动了高校信息公开。

2010年9月《高等学校信息公开办法》(以下简称《办法》)的颁布标志着我国高校信息公开制度的正式确立。

2013年1月实施的《高等学校财务制度》规定“高等学校应当建立健全内部控制制度、经济责任制度、财务信息披露制度等监督制度,依法公开财务信息”;2012年11月和2013年8月教育部发布了《关于做好高等学校财务信息公开工作的通知》;2014年7月教育部发布了《关于公布〈高等学校信息公开事项清单〉的通知》;2014年9月湖南省教育厅省属高校财务综合绩效考评指标体系征求意见稿已将高校财务信息公开情况纳入绩效考核评价指标。这一系列的通知表明各高校的信息公开工作已经在实施。

二、公立高校信息公开的特征

鉴于我国高等教育公立高校的主体地位以及高校信息公开制度处于初级阶段,我们的研究对象以公立高校信息公开为主。

公立高校的显著特征是具有社会公共性和国家财政拨款为主的教育投入体制。公共性是指高等教育公共资源利用的可能性提供给全体社会成员,结果为全社会共享;倡导健全以政府投入为主、多渠道筹集教育经费的教育投资体制,大幅度增加教育投入。

高校拥有一定的办学自主权,在信息公开方面也有一定的决定权。公立高校信息公开义务主体是公立高校,目的是在特定领域提供公共服务,而不是对公共事务进行管理;公共权力行驶限定在提供服务过程中,这种服务具有专门性,宜自我管理。高校在办学过程中行使的公权力应与行政机关的公权力一样接受知情权的挑战 and 信息公开的规制。

公立高校信息公开权力主体即信息公开对象涵盖广,包括学校的教职员工、外部的组织和社会公众。教师具备丰富的知识、喜欢独立思考;青年学生敢想敢做、关心学校发展、性格易冲动。这些决定了他们对信息公开的理解不同于普通公众。根据利益相关者理论,高校需争取校内校外各方面的支持与参与。信息是参与的生命线,高校需要建立信息公开制度,让利益相关者及时获取学校的信息,为现代大学健康发展建言献策。

三、高校财务信息公开面临的障碍

1. 高校财务信息公开领导体制不利于信息公开工作全面有效开展。

《办法》第11条规定高校校长领导学校的信息公开工作。校办为信息公开工作机构,负责高校信息公开日常工作。《高等教育法》第41条规定高校校长全面负责学校教

学、科研和其他行政管理工作,而对组织部、宣传部、纪委等党务部门并无领导权,这就相当于缩小了高校信息公开的范围。而党务信息公开需依赖校务公开制度,事实上就导致了校务公开制度和高校信息公开制度并存的局面。高校财务信息公开工作目前基本隶属于校长办公室,并没有规定配备专职人员,一旦高校信息公开理念深入人心,学生、教职工、社会公众的权利意识增强,财务信息又是敏感话题,则现有的兼职人员模式难以保障信息公开有效开展。

2. 例外原则缺乏标准,实际上缩小了高校财务信息公开的范围。

《办法》规定了主动公开的内容,规定了“不予公开的其他信息”包括涉及国家秘密、商业秘密、个人秘密、法律法规和规章以及学校规定的不予公开的其他信息,该规定在现实中的可操作性值得质疑,在缺少不予公开范围的标准的前提下,如果高校不断扩大信息不予公开的内容,则高校信息公开制度将流于形式。拆迁经费支出、职工收入分配方案等热点话题不属于主动公开范围,可以依法申请公开。公开是原则,不公开是例外。财务信息公开应设置规范的指标体系,这样才便于比较。

3. 主动公开的形式过于单一,限制了高校财务信息公开的充分性。

《办法》规定了主动公开的及时性要求,高校应当自信息制作完毕起20日内予以公开。除此之外,《办法》对主动公开的客观性、完整性、统一性、可读性、便民性并没有做出规定。目前公开的财务预决算报表太专业,诸如功能科目和经济科目等内容,普通老百姓很难读懂。

四、高校财务信息公开的完善

1. 构建校外和校内财务信息公开指标体系。

(1) 校外财务信息公开指标包括:①学校年度财务情况报告、年度预算方案、反映学校整体经济状况的相关财务报表。在此前提下应完善报表体系:保留收支预(决)算总表、保留公共财政拨款收支预算表和收支决算表,简化收入预(决)算表和支出预(决)算表,增加资产负债表、支出明细表和现金流量表;有关部门应制定三公经费公开报表,包括总表、分表、说明、预决算数、节约率等。②重大财务活动公告。包括公开学校对外投资、贷款偿还等对财务状况产生重大影响的事项。③公开学校对学生的收费项目,包括标准、政策依据与投诉方式、收费许可证等。④公开学校招标采购程序,及时公开发布招投标信息。以上信息公开可以监督和促进高校财务管理规范化。

(2) 校内公开的财务信息内容包括:①高校根据自身特点制定的财务制度,包括学校报账管理办法、财务部门机构设置和岗位职责、报账流程、资金审批权限、现金管理制度、报账常见问题手册等。②通过财务通知、电话咨询、设立举报信箱、建立QQ群等方式进行信息反馈。③经济活动过程中加工的各种信息。学校财务处应在网站定期公布借款、科研经费到账情况、医保查询、住房公积金代扣缴、学生欠费查询、学生考试成绩查询等,方便广大师生员工及时了解与切身利益有关的财务信息。④通过网站设置信息公开栏目,有效链接,适时更新信息,设置公开意见箱收集各方对学校信息公开工作的建议。

2. 提供制度保障、组织保障和经费保障。

(1) 制度保障:制定各项管理制度是高校财务信息公开工作的首要保证。目前,已经颁布了《政府信息公开条例》(简称《条例》),《条例》和《办法》在宏观方面对信息公开做了规定,财务信息公开中要贯彻落实这些规定,还需在操作层面出台具体的制度。

高校财务信息公开制度要责任到人,完善信息公开程序和审批手续,要明确信息公开的方式、内容,对信息公开指南的编制、财务报告の様式提出详细的要求,要规范信息公开的监督、考评及问责等。

(2) 组织保障:高校校长领导学校的信息公开工作,校办为信息公开工作日常机构。校办工作任务重,应在财务处设立财务信息公开小组,负责信息收集、整理,由于财务专业术语的特殊性,信息使用者往往难以理解,因此,财务处在信息公开过程中,应采用通俗易懂的语言将专业术语表达清楚,让普通老百姓能够方便地获取自己需要的财务数据。

(3) 经费保障:《办法》第二十八条规定高等学校应当将开展财务信息公开工作所需的工作经费纳入学校年度预算,提供经费保障。工作经费包括主动公开中的费用和申请公开的耗费,来源主要是财政拨款、单位自筹和向申请人收取一定的费用。

【注】本文系2014年湖南省教育厅科学研究项目(编号:14C0546)。

主要参考文献

1. 马德怀.公立高校信息公开研究.北京:中国法制出版社,2012
2. 周琨.高等学校财务信息公开研究.教育财会研究,2013;2