

我国高校财务信息披露问题及对策

——基于高校治理的视角

谢立本¹(高级会计师), 李华军²(博士)

(1.肇庆学院财务处, 广东肇庆 526061; 2.肇庆学院经济与管理学院, 广东肇庆 526061)

【摘要】在当前深入推进高等事业管评办分离改革的背景下,财务信息披露对于加强高校风险管理、防治腐败、提高财政资源配置和使用效率具有重要的作用,亦是推进高校现代治理体系建设和提升治理能力的重要举措。本文基于高校治理的视角,在分析当前高校财务信息披露现状和存在问题的基础上,从高校治理结构嵌入、信息披露内容体系、信息化建设和激励约束机制等方面提出了提升高校财务信息披露质量和效率的对策。

【关键词】高校治理; 财务信息披露; 对策

近年来,随着高等教育领域腐败案件的频发,高校财务治理的问题也逐渐随着高等教育改革的深入不断得到重视。高校财务信息披露,对于防治高校腐败、加强风险管理、提高财政资源配置和使用效率具有重要的意义,既是推进高等事业管评办分离改革、加强复合共治的重要手段,也是完善高校内部治理结构、提升治理能力的重要举措。为此,在当前形势下,研究高校财务信息披露问题,具有十分重要的现实意义。

一、高校财务信息披露的问题

1. 高校财务信息披露的功能缺失。近年来,随着高等教育的持续稳定发展,在办学质量和效益不断提升的同时,高校财务、经济等问题也日渐突出。根据北京市教委社科计划重点项目《基于廉政风险防控的北京高校科研经费管理制度创新研究》课题报告显示:2008年至2012年,北京市检察机关共立案查处教育领域职务犯罪案件68件97人,其中大专及以上院校案件为46件65人,案件数和涉案人数占比均超过67%。高校腐败案件高发的七大领域中就有五个领域与财务相关,如财务管理、科研经费、基建修缮、物资采购领域、校办企业等。

财务信息披露是高校会计核算和财务管理职能发挥的关键环节,而高校经济腐败现象的根源就在于高校财务信息披露的监督功能缺失,导致相关职能不能发挥或无法充分发挥,进而使得现有的有的高校内部治理失衡和外部监督缺失。具体来说,体现在以下三个方面:一是部分高校高度集权的管理模式下,校领导掌管财政大权,财务信息不公开、不透明,导致相应的监督部门无法获得相关信息,进而使得内部对上级或同级的监督缺失导致权利结构失衡。二是部分高校存在外行分管内行的现象,分管财务的校领导不懂财务专业知识,导致内部被内行的

下级架空并弱化了内部监督作用。三是尽管有些高校权利结构相对合理,但是由于高校财务部门缺乏科学的理财观念,没有及时将有关的财务运行状况和信息披露给管理层,导致出现状况。总体而言,在现有高校治理结构中内部监督权弱化的前提下,由于信息的不对称,使得财务信息披露在高校运作过程中的治理功能几乎缺失。

2. 高校财务信息披露的范围有限。高校财务信息披露的对象范围和范围非常有限。当前,高校财务信息披露的方式主要有两种:一是通过编制年度会计决算报表报送给高校内部管理层以及教育主管部门;二是根据当前政府部门信息公开的规定公开有关财务预决算信息及资产管理信息。但是,这两种方式都存在较大的缺陷,前者存在披露对象上的局限,后者存在披露内容上的局限。正是上述两种披露方式的范围局限性加剧了高校与利益相关者(如社会公众、教职工、学生)之间的信息不对称,使得内、外部监督乏力。

对于第一种方式来说,决算报表反映的高校内部运作的相对完整的财务信息,而这披露的对象范围相当有限,仅仅局限于高校管理层和主管部门,仅有个别公办高校和少数民办高校根据董事会有关规定对全社会公布年度会计报表。而在境外,高校像上市公司一样公开披露年度会计报表已成惯例,如香港、美国、英国等。

对于第二种方式来说,尽管近几年在《高等学校信息公开办法》(教育部令第29号)实施的基础上,教育部连续出台了关于做好高校财务信息公开工作的有关通知,严格规定了相关的披露内容,但从全国各地地方高校以及部属院校实际执行情况来看,大部分没有严格按照文件政策规定的财务信息披露内容进行披露,或者只披露财务制度和收费标准,或者只披露预决算报表的部分报表,存

在“偷工减料”和“缩水公开”的现象。例如,根据陈盈等人对京、津、沪、鲁、冀、辽六省市共 521 所高等本专科院校财务信息公开工作的调查结果发现:按照宽松口径统计(包括在信息公开专栏或财务处网站公开信息,内容包括文件规定的全部或者部分财务信息内容)的公开财务信息的高校仅有 87 所,比例仅为 16.7%。另外,山西、陕西、广东等地也存在类似的公开内容不完整现象。

3. 高校财务信息披露的质量不佳。高校财务信息披露的充分性、及时性、真实性等是影响披露质量的关键因素,但是从当前来看,这些方面都没有做到,使得高校财务信息披露的效果大打折扣,进而无法发挥在高校管理和运作过程中的监督和治理作用。

一是财务信息披露不充分。财务信息的完整性是在形式和要素上对披露质量的保障,而财务信息的充分性则是在实质上对披露质量的保障。在当前高校财务信息披露的实务工作过程中,部分高校负责人以部分财务信息涉及高校核心利益和机密为由,进行笼统或模糊的披露。例如,尽管部分高校按照高校财务信息公开有关规定披露了预算的 8 个表格信息,但是,相对于那些非财务人员的高校教职工以及社会公众来说,由于没有同时披露相关的分析报告、说明及附注等辅助信息,使得财务信息披露的质量和效果大打折扣。

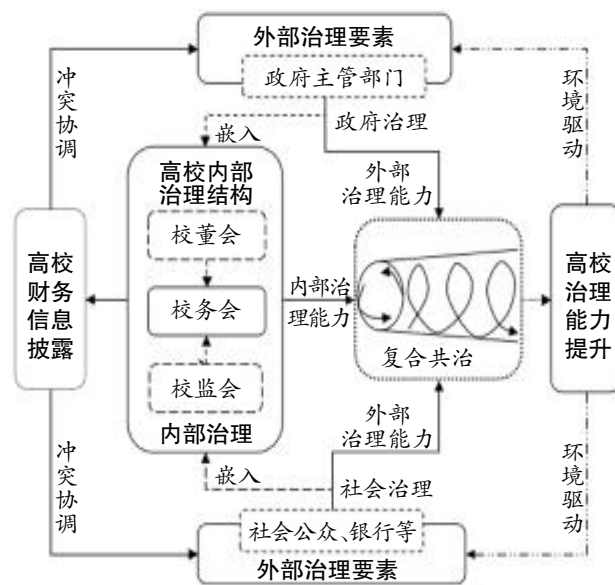
二是财务信息披露不及时。高校财务信息披露时间的及时是提高财务信息披露质量的保障。按照有关规定,高校应在预算批复后 10 个工作日内,将学校网站作为主要信息公开载体,主动向社会公开相关内容。但是,从全国各地地方高校以及部属院校实际披露的情况来看,这一时效性规定几乎都没有实现。很多高校都是在预算批复一两个月甚至更长的时间后才披露。

三是财务信息真实性缺乏保障。财务信息的真实性是财务信息披露质量的根本保障和要求。当前的高校财务信息披露制度体系,尽管对高校财务信息的真实性在会计核算、报表编制、财务管理等方面都有所规定,但是从当前高校财务信息披露内容来看,无论是对已经进行披露的部分还是未披露的部分,信息的真实性都缺乏保障。部分高校上报教育主管部门的年度决算会计报表,尽管有高校审计部门的盖章,但是大都是走形式,没有实质意义的内部审计,更不用说像国外高校一样,经过社会审计后才披露(许慧清,2014)。因此,这种财务信息的披露,一方面无法充分发挥其应有的监督和治理作用,另一方面也存在误导信息使用者的问题。

二、完善高校财务信息披露的对策

1. 强化财务信息披露在高校治理中的作用。完善的高校治理结构是建立在决策权、执行权和监督权分立的基础上,而高校运作管理重要信息的公开、透明是这一基础以及监督权充分行使的基本保障。而在当前完善

高校治理体系和提升治理能力现代化改革的趋势下,高校多方利益相关者复合共治成为高校治理结构改革的主要方向(姜宏青、孙晓琦,2014)。这一改革趋势,亦成为驱动当前高校财务信息披露需要不断完善的主要环境因素。因此,高校财务信息披露应当融入高校的现代治理结构当中,并赋予应有的地位和高度,最终为高校复合共治模式的运作以及高校现代治理体系的建设和治理能力的提升提供保证(如下图所示)。



基于高校治理视角的财务信息披露功能及地位

政府财务信息披露呈现出强劲的政治治理需求,与公众引导的社会需求交织融合,是多种环境因素驱动的结果,外部动力主要来自政府治理与社会问责的需要。对于高校来说,提高财务信息披露质量和效率,既有来自政府治理和社会问责的外部环境驱动,也有高校为了自身发展需求、协调冲突、提升高校治理能力和管理效率的内在驱动,具体来说包括:一是解决当前高校内外存在的严重信息不对称,有效缓解和协调因此而产生的冲突,尤其是在近几年因为高校腐败、收费等问题引起的社会公众对政府及高校的公信力等问题。二是可以为高校管理层提供决策依据,为提高办学资金使用效益和资源配置效率提供保障,提高高校自身的内部治理能力。三是可以充分发挥利益相关者在高校运作过程中的监督作用,如上级主管部门、学校内部、社会公众等,提高外部因素对高校的监督约束能力,即外部治理能力。最终,在上述内外部治理互动和协同的基础上,实现高校综合治理能力的提升目标。

2. 健全高校财务信息披露的内容结构体系。从近年来我国高校财务信息披露制度体系的建设情况来看,相关法律法规对财务信息披露内容上,做了比较详细的规定,但没有形成一定的层次结构和体系。因此,建议整合、

修改和制定有关办法和通知,围绕财务信息的相关性进行系统化、明晰化,建立健全高校财务信息披露内容结构和层次,形式完整的体系(如下表所示),避免因信息的冗余和无效导致披露带来“噪声”,造成社会公众或非专业人士的曲解和误读。

高校财务信息披露内容结构体系

披露层次	披露的具体内容	披露的法律法规依据
高校财务管理情况	制度建设情况;招标投标情况;资产使用与管理情况;收费情况;内部控制情况(新增)	《高等学校信息公开办法》(教育部令第29号)(2010年),建议制定完善高校内部控制制度的规定
高校预决算情况	预算情况(包括收支预算总表、收入预算表、支出预算表、财政拨款支出预算表);决算情况(包括收支决算总表、收入决算表、支出决算表、财政拨款支出决算表)	《教育部关于做好高等学校财务信息公开工作的通知》(教财[2012]4号);《国务院办公厅关于印发当前政府信息公开重点工作安排的通知》(国办发[2013]73号);《教育部关于进一步做好高等学校财务信息公开工作的通知》(教财函[2013]96号)
高校年度财务报告	高校年度会计决算报表(新增);高校年度财务分析报告(新增)	《财政部教育部关于印发〈高等学校财务制度〉的通知》(财教[2012]488号);《关于印发〈高等学校会计制度的通知〉》(财会[2013]30号)。建议制定高校年度会计决算报表及财务分析报告披露的有关规定

如上表所示,具体包括三大层次:一是高校财务管理情况的信息披露,具体内容涉及制度建设情况、招标投标情况、资产使用与管理情况、收费情况以及内部控制情况,建议制定高校内部控制相关的专门制度。二是高校年度预决算情况的信息披露,具体内容涉及财政预决算口径的八个表格,但有关项目需要进一步细化。三是高校年度财务报告情况的披露,具体内容包括高校会计核算口径的决算报表以及财务分析报告,建议出台相应的对外披露规定,同时对于财务分析报告应当设置通用的标准报告形式,例如可结合教育有关贷款风险分析模型以及现行《高校财务制度》规定的财务分析指标体系等设置通用的报告内容。

3. 提高高校财务信息披露的信息化水平。提升高校财务信息披露的信息化水平,既是高校财务信息披露本身的要求,也是其功能充分发挥的保障。具体来说,可以从披露内容结构和披露方式两方面完善。

一是构建相对完整和规范的披露内容结构体系。例如,可以利用XBRL(可扩展商业报告语言)技术结合高校财务软件,开发XBRL财务报告披露系统(韦德贞,2014),形成不定期披露的专项报告以及年终的综合报

告,在提高高校财务信息决策有用性的同时,提高高校财务信息披露的标准性、透明性、时效性等。

二是建立规范的披露平台和标准。在披露平台方面,应建立“教育主管部门——高校——高校财务处”三级网络平台,在三个层次的官网上实现无缝链接。在披露平台的建设标准方面,应当尽可能地统一相关栏目建设以及相应的位置。这样,既有助于提高财务信息披露的效率,提高高校教职工及社会公众的满意度,又有利于以后的财务信息披露评价工作的开展。

4. 健全高校财务信息披露的激励约束机制。在当前政府治理和社会问责的环境驱动下,高校财务信息披露质量的提升,必须有相应的激励约束机制做保障,实现“环境驱动——信息披露——绩效评价——问责或奖励——改进或提升”的良性循环路径。

首先,根据财务信息披露的整个流程及要素,建立一套科学的绩效评价指标体系(包括信息披露内容的真实性、完整性、充分性以及披露工作的及时性、规范性,甚至包括利益相关者的满意度等方面),并由政府组织或者委托第三方对高校财务信息披露进行绩效评价。

其次,及时将高校财务信息披露的绩效评价结果进行公开,并将绩效评价结果作为高校领导和相关部门领导工作考核、任期经济责任审计的依据,同时将绩效评价结果与高等教育财政资金的绩效拨款以及部门预决算考核表彰甚至是高校招生指标相挂钩,作为其中的评价指标或衡量因素。

最后,在当前政府、高校和社会复合共治的高校治理结构改革趋势下,针对高校财务信息披露,构建以政府监督和高校内部监督为主、社会监督为辅的三位一体监督体系,切实落实问责问效机制。

主要参考文献

陈盈,李磊.高校财务信息公开的现状探讨——基于高校预决算报表信息公开数据视角[J].教育财会研究,2014(6).

孙颖颖.陕西省高校财务信息公开现状调查与对策分析——以109所高校为样本[J].教育财会研究,2014(4).

许慧清.复合共治视域下大学治理体系建构[J].教育发展研究,2014(7).

姜宏青,孙晓琦.我国大陆、香港、台湾高校财务信息披露比较与借鉴[J].财会通讯,2014(18).

潘俊,李靠队,许良虎,李敬涛.环境驱动、冲突协调与政府财务信息披露[J].会计研究,2014(6).

刘正荣.加强高校财务管理信息化的建议[J].审计月刊,2009(9).

【基金项目】广东省教育厅人文社会科学研究项目“高校财务风险评价与治理模式研究”(项目编号:11wyxm021)