公立高校固定资产管理新模式的构建

——基于财务预算角度

赵善庆(教授)

(无锡商业职业技术学院资产与设备管理处，江苏无锡 214153)

【摘要】公立高校必须构建出以理清现状为起点、以追求目标为导向、以资(产)财(务)预算为核心、以独立部门为单位(将共享部分划归于一级共享平台)、以绩效管理为中心的固定资产管理新模式。实现时则需要夯实家底，明确标准；构建共享平台，提高使用绩效；推进全面预算管理，真正促进资产财务结合；加强资产全面内部控制。

【关键词】财务预算；公立高校；固定资产；管理

《事业单位国有资产管理暂行办法》(财政部令第36号)规定：应当坚持资产管理与财务管理相结合的原则，实现资产管理和预算管理的紧密统一。《行政事业单位国有资产管理办法》(财政部令第35号)则指出：行政事业单位的国有资产管理机构统一的主要职责之一是负责资产的合理配置。这就要求公立高校必须树立固定资产管理的整体观，尤其是财务部门与资产部门在资产配置上应具有系统联动观念，从预算源头上做好公立高校固定资产管理工作。但是，在公立高校内部，既存在学校缺乏目标引领与系统管理上的不足，也存在使用部门、财务部门与资产部门等画地为牢、互不协调、得过且过的习惯思维的制约，财务部门与资产部门在资产配置管理方面均以有无资金作为“前提与标准”，却忽略了是否属于合理配置这一根本问题。因此，公立高校固定资产管理流程应是资产部门按照配置标准，组织专家并邀请财务部门与相关部门共同参与确认使用部门的需求，形成固定资产预算方案，并报学校批准后执行，即构建出基于预算的公立高校固定资产管理模式。

一、从财务预算角度来观察公立高校固定资产管理存在的问题

1. 预算的基础不清。公立高校现有固定资产的种类、数量、状况、布局、绩效等是公立高校固定资产预算的基础与起点，《事业单位财务规则》(财政部令第68号)与《高等学校财务制度》(财教[2012]488号)均规定，年度终了前应当进行一次全面资产清查盘点，保证账实相符。尽管自2007年开始公立高校每年都要进行一次固定资产清查，但是清查结果却不理想，高校固定资产管理仍存在许多问题。首先是账实不符，主要表现是有账无物、有物无账、账实不符。其次是账账不符，主要表现是资产账与财务账不符、资产部门的账与使用部门的账不符。再次是忙闲不明，使用部门的固定资产可能一直闲置不用，也可能早就淘汰等待报废，还可能确实是高效使用，但财务部门与资产部门并不了解真实情况。最后是实际价值与账面价值不符，这就导致财务部门与资产部门在审核使用部门提出的新增需求时，只能论证其项目的必要性与科学性，却无法从存量出发来考虑其增量是否合理。

2. 管理制度不匹配。从外部来看，国家财务核算与资产核算口径规定上的差异，导致财务部门与资产部门在预算衔接上存在困难。《事业单位财务规则》(财政部令第68号)和《高等学校财务制度》(财教[2012]488号)将高等学校固定资产分为6类，但教育部高等教育司编写的《高等学校固定资产分类及编码》(第三版)却将固定资产分为16类。由此造成了在高校内部资产部门按16类来划分与管理固定资产，而财务管理部门按6类划分与管理的局面，这使得两个部门只有经常对照调账，才能对比分析，否则，就无法直接运用于固定资产预算管理。

从内部来看，公立高校各部门在固定资产管理上存在各自为政的现象。一是相关部门职责不明。在固定资产管理上，由于使用部门、教务部门、财务部门与资产部门等各负何职与如何衔接等的不明确，极易造成部门间的不协调与难控制。二是制度间互相矛盾。根据财政部令第36号文件规定，无论何种来源的资金都应纳入学校固定资产管理系统，执行相同标准，统一编制预算，进行集中采购等。而许多公立高校制定的创收资金管理办法又往往规定，固定资产采购在使用部门审批权限内经财务部门审核后办理。这就导致了使用部门的“选择”性执法。三是无章可循与有章不循并存。尽管有些公立高校有针对性地制定了一些固定资产管理制度，但是还未形成体系且操作性不强；也有些公立高校虽然并非全无制度可循且制度可行，但就是不能持续有效地执行。

3. 预算编制无依据。一是资产配置无标准。财政部令第36号文件规定:“事业单位国有资产配置应当符合规定的配置标准;没有规定配置标准的,应当从严控制,合理配置”。财政部令第36号文件还要求各级财政部门研究制定本级事业单位实物资产配置标准和相关的费用标准;各级主管部门要优化事业单位资产配置工作;事业单位要对存量资产进行有效利用等。但是无论是各级财政部门还是各级主管部门以及公立高校都没有制定出固定资产配置标准和相关费用标准。二是项目立项缺乏依据。如公立高校往往没有对项目的必要性与可行性、涉及的教研及社会服务工作量、资金来源、需求计划(设备数量、技术参数、规格型号、参考厂家、单价、需求时间等)、预期效应等内容进行分层论证,就仓促立项。三是参与方不完全。使用部门立项论证随意化,项目经实验部门及其分管校长及校长办公会议批准后即予立项,中间缺少了财务部门与资产部门参与及资产部门组织专家二次论证的必要环节。这种资产配置上的无标准、缺依据、不权威,反映到固定资产预算编制上就是无依据与难定论,势必造成公立高校固定资产配置的随意性。

4. “紧密”、“统一”、“结合”不够。无论是从政策法规、管理实际还是公众理念来看,资产管理和财务管理应当紧密结合与统一,但在实际操作上如何体现这种理应做到的“紧密、统一、结合”却成了公立高校固定资产管理上的难题。据笔者所知,目前公立高校财务部门与资产部门的结合仅仅体现在定期对账与下达固定资产预算控制金额方面,甚至财务部门都不愿参与固定资产购前论证、年终清查、报废处置、损失赔偿等涉及资产价值的工作,所以也就无法达到“紧密、统一、结合”的管理效果。

5. 预算控制目标单一。一是重增量控制,轻总量管理。公立高校将固定资产购置纳入预算管理后,虽然加强了对资产形成的控制,但并未改变以控制投入为主的传统预算管理模式,即依然缺乏对整体资产的有效管理。二是重部门个体控制,轻部门共享考量。在编制固定资产预算时以部门为独立个体,往往考虑的是每个部门的需求,而不是在共享理念指导下的学校平台上配置资产。三是重预算编制,轻跟踪监督。预算进入执行及项目建成后,使用部门、实验部门、财务部门与资产部门等往往都缺乏对其是否达到预期效应进行有效跟踪,忽略了预算管理的持续性。

6. 预算控制环境缺失。一是缺乏管理固定资产的法规。尽管高校已开始对固定资产计提折旧,但是办学不进行成本核算的局面依旧存在,高校缺乏节约资金与提高资金使用效率的外在压力及内在动力。二是缺乏有偿使用观念。在公立高校内部,配置的固定资产无论其资金来源于何处、是否超标配置,基本上都属于无偿投入、无偿占用。三是管理责任主体不明确。一方面,公立高校部门分割,存在相互扯皮、责任主体不明晰、无法进行责任追究的现象;另一方面,对于个人使用的设备,尽管责任明确,但是损坏丢失后的赔偿责任同样难以落实。四是配置程序不当。由于实验部门、财务部门与资产部门之间互不协调,以及它们又分属于不同的分管校长,极易造成财务部门与资产部门及其分管校长都未参与或仅“列席”会议便通过配置方案的问题。五是缺乏绩效考核氛围。尽管教育主管部门已颁布了绩效考核制度并组织了绩效考核试点工作,公立高校资产部门也在积极推动这项工作,但事实上在高校内部可以说远未形成人人关注、个个重视的管理环境。

7. 预算控制条件欠缺。首先是管理队伍的素质不高。固定资产预算工作至少涉及了财务部门、资产部门及其二级部门的工作人员。这两个部门人员处于学历低、职称低、干劲低、易忽视等状况,而二级部门的人员更是年纪大、无文凭的工勤人员,很难适应新时期赋予他们全方位、全过程、科学化、高绩效的资产管理的重大使命。其次是预算控制功效发挥不足。主要表现在以下几个方面:一是资产管理软件仍然侧重于数据库建设,仅仅体现在统计功能的发挥上。二是资产管理软件只限于本系统使用,不能与财务部门连接。三是资产管理软件透明度不高,仅为记录服务,未能将各二级部门现有设备量、运行状况、使用绩效及新增预算品种、预算数量、预算金额等在系统内公开公示,以增强透明度与可监控性。

二、构建基于财务预算的公立高校固定资产管理新模式的核心

构建基于预算的公立高校固定资产管理模式的关键是通过财务部门与资产部门之间的协调一致,促进资产管理与财务预算的有效结合,资产管理和财务管理应当紧密统一,以不断加强和优化公立高校固定资产管理工作。

(一)构建基于预算的公立高校固定资产管理新模式的基本理念

预算管理的终极目标是合理配置和有效利用固定资产,而要实现这个目标则必须明确以下问题:一是只有做到资产管理与预算管理相结合,制定出实物配备标准与预算费用定额,才能实现资产管理与财务管理、实物管理与价值管理之间的紧密统一。二是只有明确各级部门的固定资产管理职责,才能既各司其职,又互相配合,共同做好公立高校固定资产管理工作。在高校外部,各级财政部门要负责制定本级事业单位实物资产配置标准和相关的费用标准;公立高校主管部门要负责对所属单位长期闲置、低效运转和超标准配置资产的调剂工作,优化资产配置,推动资产共享、共用。在高校内部,由资产部门牵头制定固定资产实物配置标准;由财务部门牵头制定固定资产价值配置标准;由资产部门与财务部门共同负责对

长期闲置、低效运转和超标准配置资产的调剂,如果调出单位拒绝交出物品或调入单位拒绝接受调入物品,则至少要冻结其无论何种资金来源的资产添置要求。三是只有坚持公立高校已制定出的固定资产配置标准,才能实现公立高校固定资产管理的规范化、公平化、标准化、高效化。四是对因确实困难暂时难以制定出配置标准的,必须参考如行政机关的配置标准、本地同类公立高校的配置标准等间接标准执行,如果这些间接标准明显高于现有配置水平,则应当维护现状,即使资金允许也不能借口"参考执行"而形成奢侈浪费的习气。

总之,公立高校通过改进基于预算的公立高校固定资产管理模式,促进固定资产管理的全面转变。使用部门(包括个人)要实现从盲目本能申报向科学论证申报转变、从忽略使用绩效向重视使用绩效转变、从无偿占有向有偿使用(超配或引入全成本法后)转变、从形式管理向实质管理转变等;资产部门要从单一控制配置向全程细化管理转变、从人治随意管理向制度标准管理转变、从比较重视增量控制向全面管活总量转变、从注重账物相符向摸清实物状况转变、从封闭惯性管理向开放创新科学管理转变等;财务部门要从单纯控制货币支出向注重资金投入方向转变、从单一关心预算管理向全面落实财务职能转变、从被动参与非财务经济活动向主动前移到项目立项绩效转变等。从而在公立高校内部真正形成资产管理与财务管理相结合、实物管理与价值管理相结合的局面,保证资产管理与预算管理之间的步调一致与目标统一。

具体表现为:一方面,实现预算管理与资产管理之间的相互促成。如在预算编制阶段,资产部门通过分析资产存量及配置标准提出配置意见,为财务部门编制年度固定资产预算提供决策支持;在预算执行阶段,财务部门通过制订资金拨付计划及进度,与资产部门经过采购活动后形成的固定资产增量信息保持高度一致;在预算总结阶段,资产部门通过总结年度资产状态,形成期末《固定资产报告》,与财务部门财务决算相互印证。另一方面,促成预算管理与资产管理之间的相互制约。高校预算是各部门固定资产配置的主要依据,固定资产的预算管理水平也就成了资产配置合理与否的决定力量。另外,资产存量往往是固定资产配置的起点,对资产存量、状态、绩效等的精准掌握,是公立高校固定资产管理是否科学高效的一种反映。

(二)基于预算的公立高校固定资产管理新模式的构建

公立高校必须构建出以理清现状为起点、以追求目标为导向、以资(产)财(务)预算为核心、以独立部门为单位(将共享部分划归于职能部门,将个体使用划归二级部门)、以绩效管理为中心的固定资产管理新模式。具体为:

1. *管理现状分析*。具体包括两项内容:一是对政策规定的掌握。如中直与省直机关等对办公设备和办公家具的配置标准;教育部制定的办学条件指标、教学工作水平与人才培养工作水平评估方案等关于固定资产方面的量化标准要求。二是对本校情况的掌握。如资产总量是否达标、分布情况是否合理、运行状态是否良好、使用配置是否高效、师生评价是否满意、干群期盼是否热烈、资金力量是否许可、管理队伍是否胜任等,只有全面完整地掌握本校情况,才能做出科学合理的判断。

2. *设定管理目标*。公立高校成立国有资产管理领导小组,由书记、校长任组长,分管资产的副校长任常务副组长,分管教科研的副校长任副组长,成员由资产、财务、教研、后勤、监察等职能部门与所有教学部门的负责人组成,领导小组办公室设在资产管理部门。领导小组办公室根据上述现状分析情况,起草固定资产配置目标、管理目标、保值目标、共享目标、使用目标、绩效目标、责任目标等,报请国有资产管理领导小组审议并经党委会批准后实施。

3. *全面预算管理*。具体包括三层含义:一是所有资金全面管理。无论使用部门以何种来源的资金配置固定资产都必须全部纳入学校的预算管理之中。二是预算主体全部参与。即涉及固定资产配置的部门都要积极参与预算管理。三是所有过程系统管理。资产管理部门根据现状与配置标准提出固定资产预算草案,财务部门根据资金状况与资产部门协商修改预算草案,报请党委会批准后由资产部门与使用部门予以执行,财务部门监督执行情况并评价固定资产使用绩效,预算年度终了综合分析预算执行情况以服务今后的预算管理。

4. *资产全程管理*。对固定资产进行全面全程管理,即建立制度与认真执行、严格配置标准与统一配置流程、科学论证与严肃立项、严控预算与规范采购、认真安装与调试验收、使用操作与维修保养、损坏丢失与照章赔偿、资产摸底与科学清查、加强考核与绩效奖惩、严谨报废与规范处置等。

5. *加强绩效评价*。一是建立包括组织保障、影响评价等定性考核指标与包括规模性指标、效益性指标、内生性指标等定量考核指标在内的固定资产使用绩效考核指标体系。二是科学选择考核方式与程序,将资产绩效考核分为使用人自评、二级单位自评、单位相互考核和学校随机抽查考核、总结分析等五个阶段。三是加强结果应用,将考核结果作为学校制定办公用房分配、家具及设备购置和维修计划的重要依据。对考核结果为"优秀"的有关单位和个人,学校将给予表彰和奖励;对考核结果为"不合格"的单位和个人要进行批评教育,整改达标前暂时冻结其资产配置;对长期闲置的办公用房、家具及设备要积极促成校内调剂。

三、从财务预算角度来促进公立高校固定资产管理新模式的实现

(一)夯实家底,明确标准

1. 夯实家底。这是公立高校固定资产管理的基础与起点。首先提高全员认识,形成高校领导率先垂范、资产管理部门认真履责、各部门确实真抓实管的固定资产管理新局面。其次合理选择清查方式,包括采用射频识别技术和条形码技术。最后推行分层全面清查,将固定资产清查分为使用人清查、二级单位清查、单位相互清查、学校随机清查和总结分析等五个阶段,以全面摸清固定资产家底,夯实固定资产管理的基础。

2. 制定具体标准。一是建立公立高校固定资产配置标准依据库。包括:政策法律、同行标准、同地他业现状、相关基础数据、领导支持与民意认可状况等。二是制定配置标准。包括:办公用房面积分配标准、公务用车配置标准、通用资产配置标准、专用资产配置标准、教学科研用房配置标准等。三是科学论证测算标准。四是开展标准试点。五是全面系统推广实施。

(二)构建共享平台,提高使用绩效

1. 创新管理机制。必须打破盛行已久的"小而全、大而优、部门(个人)都(所)有,独立封闭、无偿占用、低效浪费"的资产使用思想与管理机制。整合用于教科的基础性与可共享的实验类仪器设备,将原来由二级学院分散管理的机制转变为由学校实验平台统一管理的机制,从而构建两级实验平台管理机制。对于行政办公设备,应改变人人都拥有同类设备的局面,实行创新管理机制,从而在公立高校内,通过构建固定资产共享平台来促进"开放利用"新机制的实现。

2. 构建共享平台。平台的建设和使用应遵循开放共享、提高水平、有偿使用、合理收费、平衡收支的原则。共享平台可分为一级共享平台(学校)和二级共享平台(院系)。共享体系包括预约管理系统、授权管理系统、计费管理系统和效益统计管理系统四部分,通过预约、授权、计费三大模块,实现设备信息发布、计费制定、用前预约、刷卡签权、实时扣费、财务结算、绩效统计等多元化、自动化的管理。

3. 提高使用绩效。重点考核各类设备和实验室的使用情况和开放共享程度,尤其是通用性强的仪器设备和大型仪器设备面向校内外开放共享及使用情况。鼓励大型仪器设备校内外开放共享,提高资产使用的经济性和效率性。

(三)加强推进资产全面预算管理,真正促进资产财务结合

1. 控制增量预算。对增量资产的配置一定要在了解存量资产的基础上坚持配置标准。了解存量资产是配置增量资产的前提,公立高校一定要从盘活存量资产入手,以存量资产的总量、结构、状态、绩效等方面出发,结合资产配置标准,建立存量与增量挂钩的预算机制,使预算资金与实物管理不仅在环节上实现步调一致,而且在价值上也互为前提。

2. 进行全程监控。固定资产全程监控包括配置、论证、购置、招标、验收、登记、使用、保管、维护、清查、处置、监督、赔偿、报告等所有环节。公立高校应通过信息化手段,将上述环节全部纳入固定资产管理系统,以静态管理与动态管理结合的方式提升固定资产管理效率和效果。

(四)加强固定资产的全面内部控制

首先要明晰控制目标。要达到固定资产管理行为的合法性、程序性、真实性、有效性、高效性、透明性、保值性、完整性等目标。其次要优化控制环境。要做到固定资产预算管理制度化、配置审批制度化、职责分工明确化、日常管理科学化、报废处置规范化、审计监督常规化等。再次要注重风险评估。学会识别风险、监测风险、控制风险、管理风险。再其次要控制资产活动。要对编制预算、采购配置、安装验收、日常使用、登记维护、绩效考核、报废处置等一系列资产管理活动进行全面控制。最后要加强信息沟通。如果以资产管理部门为圆点,那么就可形成上下左右的固定资产管理沟通网络。资产管理部门的上行沟通对象是固定资产管理委员会,为一级信息库,要将采集到的固定资产信息向其进行及时、全面的汇报;资产管理部门的下行沟通对象是所有二级使用部门,为二级信息库,要将本单位的固定资产信息上报给学校的一级信息库;资产管理部门的平行沟通对象是财务部门与审计部门,三方共享一级信息库。

主要参考文献

王漫耘,高文.从固定资产清查探讨高校仪器设备管理过程中的问题与对策[J].理论界,2013(16).

王玉香.公立高校固定资产使用效益评价研究[J].会计之友,2015(5).

熊一.我国高校国有资产管理研究[D].成都:西南财经大学,2010.

徐星.高校国有资产管理研究[D].蚌埠:安徽财经大学,2012.

赵善庆.公立高校固定资产管理失范的治理策略[J].现代教育科学(高教研究),2015(1).

曹萍.新时期高校国有资产监管体系构建初探[J].中国现代教育装备,2010(9).

宋少霞.高校固定资产配置问题浅探[J].现代经济信息,2014(5).

黄曦施.公立高校固定资产管理制度建设研究[J].中国经贸导刊,2014(26).

马竹英,赵雪莲.高校固定资产精细化管理探析[J].价值工程,2013(1).