

民族教育经费多元监督机制的构建

杨 柳^{1,2}, 池昭梅²(教授)

【摘要】 随着民族教育的不断深入,经费来源开始向多渠道发展,涉及的利益相关者逐渐增多,因此需要更加翔实客观的报告对民族教育经费的相关情况进行披露。本文根据利益相关者理论和委托代理理论,试图建立政府监督、内部监督和以CPA监督为主的社会监督多方共同参与的民族教育经费多元监督机制,并提出了完善相关法律法规、构建民族教育经费支出绩效评估指标的建议。

【关键词】 民族教育经费; 政府监督; 内部监督; 社会监督; 多元监督

【中图分类号】 G526.7

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)18-0055-4

一、引言

教育是民族振兴的基石,如何将人口大国发展成为人力资源强国,其中教育是关键。我国民族地区面积占全国总面积的60%以上,少数民族自治区有5个,少数民族自治州有30个,20个省、区的少数民族自治县、旗有120个。因此,民族教育不仅关系着国家的民族团结,而且关系着国家的经济发展及综合国力的提升。

2015年8月17日国务院发布的《关于加快发展民族教育的决定》中提出:“少数民族地区到2020年教育整体水平及主要指标接近或达到全国平均水平,逐步实现基本公共教育服务均等化的发展目标”。

由于我国原有民族教育经费来源模式单一,经费来源于财政性拨款,随着民族教育经费投入不足问题的凸显,在各省、自治区和直辖市制定的民族教育条例中也明确鼓励民族教育经费来源多元化。如今,民族教育经费不仅仅来源于财政性拨款,同时也鼓励企业、事业组织、公民个人等多方对民族教育进行资助和捐赠。

我国应以新时期民族教育的指导思想、基本原则和发展目标为出发点,落实民族教育经费,加强民族教育经费监督机制建设。完善监督机制有利于吸引各方力量对民族教育的投入,有利于提高民族教育经费的使用效益。本文从利益相关者理论和委托代理理论出发,试图建立政府监督、内部监督和以CPA(注册会计师)监督为主的社会监督的多方共同参与的监督机制。

二、民族教育经费的构成

党和国家对民族教育的发展问题非常关注,在民族教育经费问题上进行了多次改革。除了国家财政性教育经费拨款,民族教育经费的来源还包括:

(一)民族教育专项经费

1989年5月,我国国家教育委员会和国家民族事务委员会共同向财政部提出了关于民族教育专项补助经费的申请,并于1990年2月得到财政部的正式复函,同意从1990年起,中央财政每年拨付2000万元的民族教育专项补助款,并由国家教委财务司统一安排使用,要求民族教育专项补助经费专款专用。

1993年中共中央国务院印发的《关于印发中国教育改革和发展纲要的通知》中,明确提出要逐步增加少数民族教育经费。1995年颁布的《中华人民共和国教育法》中也明确规定对少数民族地区教育投入适当倾斜。

(二)各级政府投入民族教育经费

由于民族教育的特殊性,民族教育投入成本大于一般教育,单靠国家财政支持远远满足不了民族教育的发展需要。因此,国家鼓励采取多渠道方式筹措民族教育经费,并鼓励各级政府对民族教育给予支持。

1992年国家教育委员会和国家民族事务委员会印发的《关于加强民族教育工作若干问题的意见》(下文简称《意见》)中明确提出:要多渠道筹措民族教育经费,各级政府应重视民族教育事业发展,根据当地实际情况,发动广大群众

【基金项目】 2014年度全国民族教育研究课题一般项目(编号:mjzxyb1416); 2014年度广西高等教育教学改革工程重点项目(编号:2014JGZ141); 2014年度广西高等教育教学改革工程项目(编号:2014JGA220); 2015年度广西教改项目(编号:2015JGB366)

□ 财政与税务

对民族教育事业给予支持。

(三) 从民族补助中提取民族教育经费

根据《意见》要求,鼓励从民族补助中提取部分作为民族教育经费。民族经费补助包括民族地区机动金、边境地区事业建设补助费、不发达地区发展资金这三项。《意见》中提出从“三项”经费中按比例提取民族教育经费来增加民族教育经费。例如,内蒙古自治区民族教育条例中明确提出,“用于民族教育的5%民族地区机动金的比例应逐年增加,各级人民政府征收的教育费附加每年用于民族教育的比例不得低于实际征收总额的10%”。

(四) 社会捐赠

随着中国经济的不断发展,个人和社会机构开始自发地对民族教育进行投资。我国教育类公益组织不断发展壮大,包括民办企业单位、基金会、社团、国际性组织、注册和非注册的非营利机构,大约有150家社会公益组织。从1989年的中国青年基会的“希望工程”、中国儿童少年基金会的“春蕾计划”,到21世纪“互联网+”时代的淘宝公益项目等都成为民族教育经费的来源。

三、社会监督之CPA监督的必要性

监督是为了对民族教育经费的划拨、使用及绩效进行检查、审计和评估,对于克扣、挪用、侵占等行为,由相关部门依法依规给予行政处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任。有效的监督机制可以促进民族教育经费执行者和使用者合理合法地划拨和使用经费,并让其效益最大化。

根据传统的监督机制,我国现存的监督主体包括政府监督、内部监督和社会监督,其中政府监督占据主导地位,内部监督没有起到实质性的监督作用,社会监督只是形式上监督,社会监督中的CPA监督并没有被充分重视和利用。根据我国民族教育经费来源的多样化特征,只有根据经费内容和来源形成不同监督主体,采用不同的监督手段、监督方式,才能产生良好的监督效果。

由于政府监督、内部监督缺乏独立性,并且政府和学校的内部日常工作繁重,专业人员配备有限,无法满足教育经费监督的日常需求。因此,政府监督、内部监督很难发挥实质性的作用,使得CPA监督在民族教育经费监督上的作用凸显。另外,随着民族教育改革的不断深入,经费来源向多渠道发展,涉及的利益相关者增多,更加需要翔实客观的报告,而CPA具有较强的独立性与专业胜任能力,因此能够满足市场对民族教育经费信息披露的需求,也能够满足监督质量要求。

(一) 较强的独立性

社会公众委托政府监督民族教育经费,但是由于我国政府监督部门的绩效考核离不开各级学校的绩效,如果由政府全权负责监督并出具相应的报告,报告的真实性和有效性将会遭受社会公众的质疑,而如果从审计署或审计厅下派专门审计人员又会出现人员配备不足的问题。同时,政府委托学

校对其民族教育经费进行监督,由于内部监督人员是由学校的内部机构人员组成,内部人员受制于学校发展和领导管理,因此内部监督表现为形式上的独立。而CPA与学校无直接利益关系,将有效发挥独立第三方的监督作用,从而CPA监督就会实现实质上的独立性。

(二) 较强的专业胜任能力

我国CPA的选拔机制较为严格,不仅要通过专业测试,还要拥有相应的实践经验。因此,CPA考试屡次被评为国内最难考的资格考试之一,也被大家公认为含金量最高的资格认证之一。

截至2015年年底,全国共有会计师事务所8374家,执业CPA为101376人,非执业CPA为113715人。我国CPA队伍不断壮大,为CPA服务于民族教育经费监督提供了充足的人力资源储备。另外,我国拥有鉴证业务准则、相关服务准则和会计师事务所质量控制准则,这些准则构成了系列CPA执业准则体系。我国的《事业单位会计准则》为CPA进行执业技术和质量控制提供了标准,有利于民族教育经费监督工作的开展。

(三) 市场需求增加

近年来,民族教育越来越受到社会各界的关注,同时也吸引了大批热心民众、企业、外商对民族教育的资金投入。民族教育经费的各方利益相关者亟须了解学校的受托经济责任的履行情况,并要求学校出具翔实和客观公正的经费使用报告。只有由独立方出具的报告,才能得到各方利益相关者的认可。

自2008年制定《教育部机关政府信息公开实施办法》以来,各级各类学校相继印发了高等、中小学学校信息公开办法或工作意见等相关政策文件。可见,社会各界对客观公正的信息报告的需求不断增加,CPA监督可以满足市场需求,有利于保障利益相关者的知情权和监督权,有利于提高民族地区学校的管理水平,有利于促进民族教育经费来源多元化形成,有利于推动民族教育事业的发展。

四、多元监督机制的构建

基于以上分析,本文基于委托代理理论,将民族教育经费监督机制分为五个层面,民族教育经费监督机制分析图见本节最后一部分,具体内容如下:

(一) 第一层委托代理关系——政府监督

第一层委托代理关系是人民群众与政府之间的关系,人民群众是委托人,委托各级政府部门对民族教育经费的划拨、使用、绩效评估进行监督,各级政府部门作为代理人履行监督责任,形成了政府监督。

政府监督中全国人民代表大会是最高监督机构,对民族教育经费进行预算审批和监督,下设财政部、教育部、审计署对相关具体工作行使相应的监督权力。政府监督自上而下,地方政府设置地方人大、财政厅、教育厅和审计厅,对地方财

政预算执行情况、决算和收支情况进行监督。中央和地方政府的监督机制一同构成了政府监督,通过外部审计、专项经费检查、财务活动评价以及巡视、要求学校自查自纠等方式起到监督管理的作用。

政府监督具有权威性,能够对民族教育经费进行外部监督管理,对年度决算和领导经济责任进行审计,要求民族地区学校执行经费各项管理和使用规定,以确保学校按照民族教育经费预算使用。但政府监督不能形成日常监督,出具的监督报告也不具有较强的公信力。

(二)第二层委托代理关系——内部监督

第二层委托代理关系是各级政府与各级各类民族地区学校之间的关系,各级政府部门作为委托人,要求各级各类民族地区学校按规定合理使用来自于财政性资金划拨、地方政府投入和社会各界捐赠等方面的民族教育经费,并要求学校充分利用民族教育经费使其实现效用最大化。学校既是被监督对象,也是内部监督的主体。学校作为监督主体通过构建内部控制体系,对民族教育经费的运行情况进行全过程监督,形成了内部监督。

内部监督主要包括行政机构监督和民主监督两个层面:①学校行政机构监督中行政机构主要包括财务处、监察处和审计处。财务处负责对学校财务事宜实施管理、核算和监督。监察处对学校人事进行教育、惩处、保护和监督,以学校廉政建设为目标。审计处是学校内部审计的主要部门,拥有独立行使内部审计权,主要是对经费决算进行审计。②内部监督中的民主监督是为了达到相对公平的目标,设立民主的职工代表大会、学生代表大会、专家咨询会等。通过民主监督,教职工和学生等各方利益相关者可以对学校的财务工作提出意见和建议。

内部监督是事前、事中和事后监督,是学校有效控制风险并对经费使用情况进行自我监管的手段。但是从内部监督的行政监督和民主监督来看,无论是财务处、监察处还是审计处的人员都属于学校教职工,受制于学校的长远发展规划,也受到学校领导权力的影响,自然无法较好地实现独立性,不利于教育经费预算以及提升经费的使用效率。而民主监督主体一般对学校的经济活动和财务具体事项不甚了解,即使行使民主监督权,也无法抓住关键问题。

(三)第三层委托代理关系——CPA监督(政府—CPA)

第三层委托代理关系是政府与CPA之间的关系,政府作为委托人,委托CPA对各民族地区学校教育经费进行审计。CPA监督属于社会监督的范畴,是指按照有关法律、行政法规的规定,被审计单位须经CPA审计,且被审计单位应当向CPA如实提供相关资料以及有关情况,以便于CPA出具翔实的审计报告。

政府可以通过公开招标的方式,引入独立方CPA对学校进行民族教育经费使用情况专项检查。已中标的会计师事

务所抽调CPA组成专项检查组,并由政府派专人带CPA专项检查组进驻被审计单位,提高民族地区学校的配合度,CPA根据政府的委托,对审计对象、审计范围、审计内容、审计重点进行审计。为保证CPA对民族地区学校顺利开展相关监督工作,需要政府部门完善民族教育经费管理的相关文件,并定期对民族地区学校开展财务管理培训,提高学校自身财务管理水平,提升学校财务信息化水平,促进民族地区学校经费管理的规范化和科学化,从而提升CPA监督的效率和效果,降低CPA的监督风险。

CPA监督可以帮助各级政府更好地发现问题、查漏补缺、健全机制、加强管理。CPA监督减少了政府对各级各类学校的政府干预,增加了学校的财务自主性,有利于规范和加强民族教育经费的管理,提高民族教育经费的使用效率,有利于优化民族教育经费的使用结构和配置结构。CPA监督可以成为政府监督的有益补充,而政府监督通过CPA出具的监督报告更具有公信力。

(四)第四层委托代理关系——CPA监督(学校—CPA)

第四层委托代理关系是学校与CPA之间的关系,学校作为委托人,委托CPA对学校民族教育经费的收入、支出、绩效等情况进行审计,并对财务状况进行评价。

由于民族教育经费涉及的利益相关者不仅仅是政府和学校,还包括企业、家长和学生等。为了使监督信息更具有公信力,也为了更好地提升民族教育经费的使用效率,民族地区学校可以通过公开招投标方式,引入CPA对民族教育经费进行审查。由中标的会计师事务所抽调CPA组成专项检查组,对被审计单位进行审计,同时学校财务处、审计处、监察处、科研处和发展规划处等部门需要积极配合,提供相关数据和资料。

为了顺利开展CPA监督工作,提高CPA监督质量,降低CPA监督风险,本文认为需要做到以下几点:一是需要学校加强教育经费预决算管理和编制工作;二是需要学校加强日常的信息化管理,定期对学校各职能部门人员进行信息管理培训;三是需要学校不断完善财务制度和规范财务管理,强化财务人员法律意识的同时提升其业务水平;四是需要学校不断完善内部控制制度,使学校和教职员工的各项财务活动有法可依、有章可循。

CPA监督可以配合内部监督自查自纠。由于学校审计和监察部门的专业人才有限,日常工作量大,无法满足内外部利益相关者对经费监督的信息需求,因此CPA监督是内部监督的有益补充,可以更好地反映学校内部经费管理问题,并出具客观公正的监督报告。CPA出具的监督报告可以作为学校领导的考核依据,也可以作为上级部门划拨经费预算的重要参考依据。

(五)第五层委托代理关系——社会监督

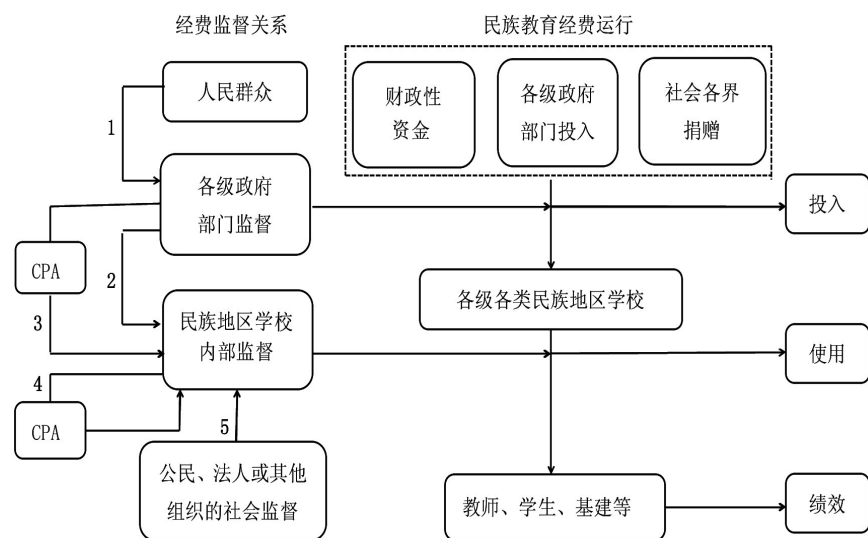
第五层委托代理关系是学校与公民、法人、媒体、社会团

□ 财政与税务

体及其他利益相关者之间的关系。所谓社会监督,是公民、法人、媒体、社会团体及其他利益相关者作为监督者对被监督对象的行为进行的一种没有法律效力的监督。

2015年1月国务院对《政府信息公开条例》进行修订,明确规定财务信息公开的原则、内容、形式、范围和组织。仅广西壮族自治区2014年就公开政府信息共5980条,向教育部、自治区党委、政府、“一中心两馆”报送信息310条,发布教育新闻2045条。

可见,我国对信息公开化日益重视,这有利于社会监督,特别是学校的收费关系到学生和家长的切身利益。因此,可通过质询、意见反馈、举报、新闻媒介等方式发挥社会的监督职能。但社会监督的效果取决于媒体、社会团体及直接利益相关者对民族教育经费的了解程度,也依赖于公开信息的真实性、客观性、翔实性。而由于信息不对称,现阶段这一类社会监督只是形式上的监督,很难发挥实质上的监督作用,还需要CPA监督的有效运行。



民族教育经费监督机制分析图

五、总结

由以上分析可知,建立健全政府监督、内部监督和社会监督多方共同参与的民族教育经费监督机制,大力发展社会监督中的CPA监督功能,离不开法律法规和绩效评估标准的建立健全。

一方面,我国目前拥有《宪法》、《民族区域自治法》、《教育法》、《预算法》、《审计法》等相关法律,也有《关于加快发展民族教育的决定》等法规,这些法律法规为完善和建立民族教育经费监督机制提供了良好的制度环境。但是,地方政府仍需根据各地的特点,从民族教育经费的监督主体、监督对象、监督方式、监督方法等内容出发,建立和完善地方性法规,以保证民族教育经费有法可依、有章可循,减少CPA监督的审计风险,提高民族教育经费的监督效率。

另一方面,民族教育经费监督机制的建立离不开对民族教育经费支出绩效的评估,绩效评估标准的建立有利于政府监督、内部监督和以CPA监督为主的社会监督的有效开展。当前我国民族教育经费投入总量占公共财政支出的比例呈逐年上涨的趋势,五个少数民族自治区2014年较2013年增长率均值为11.22%,2013年较2012年增长率均值为10%,其中西藏自治区教育经费投入增长比例最大。

可见,国家对民族地区的教育非常重视。如何评估民族教育经费使用效率,需要监督主体充分考虑学生、教师、基础设施建设等相关各方的情况,并拟定相应的评价指标。例如在学生方面,可以下设新生报到率、在校生、毕业生及就业率、学生成果获得情况等指标。建立有效的绩效评估指标和标准,有助于优化民族教育经费使用结构、提高人才培养质量、提升教师队伍素质,有助于多元监督主体行使监督权利,也有助于增强社会各界投入民族教育经费的信心。

主要参考文献:

刘胡权. 我国教育类公益组织的发展、现状、困境及对策[J]. 中国教师, 2012(4).

吴彩虹, 全承相. 地方政府教育财政投入监督机制及其完善[J]. 湖南师范大学教育科学学报, 2012(3).

陈立鹏. 改革开放30年来我国民族教育政策回顾与评析[J]. 民族研究, 2008(5).

谢敬仁, 钱丽霞, 杨希洁, 江小英. 国外特殊教育经费投入和使用及其对我国特殊教育发展的启示[J]. 中国特殊教育, 2009(6).

张晶. 论新疆少数民族教育中的国家责任[J]. 新疆大学学报(哲学·人文社会科学版), 2011(6).

颜炼钢. 高职院校教育经费投入绩效评价实证研究——基于浙江省47所高职院校人才培养工作状态数据分析[J]. 中国高教研究, 2014(2).

吕炜. 公共教育支出绩效考评制度国际比较研究[J]. 经济研究参考, 2006(4).

成刚, 孙宏业, 杜育红. 教育财政经费反腐模式研究——基于中美中央政府教育经费监管体系的比较[J]. 教育发展研究, 2015(6).

刘璐, 王世忠. 民族地区义务教育经费保障机制实施状况研究[J]. 贵州民族研究, 2014(1).

作者单位: 1. 中南财经政法大学会计学院, 武汉 430073; 2. 广西财经学院国际教育学院, 南宁 530003