

# 信息化条件下高校财务法规建设浅探

许传禹

(武汉大学财务部 湖北 武汉 430064)

**[摘要]**财务的实质是一个完整的立法、执法、监督过程,因此法规建设意义重大。进入信息时代,高校财务法规建设面临着机遇和挑战。为此,必须更新观念,与时俱进。本文从立法、执法、监督和信息化四个角度,分析高校财务法规建设现状,剖析问题,提出规范立法机制、严格执法过程、完善监督体系、加强信息化建设的基本构想。

**[关键词]**立法;执法;监督;信息化

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.09.1123

法者,天下之程式,万物之仪表。财务的实质是一个完整的立法、执法、监督过程,法规建设起决定性作用。本文从立法、执法、监督、信息化四个角度,对高校财务法规建设现状进行剖析,在分析问题的基础上提出信息化条件下财务法规建设的新思路。

## 一、信息化条件下财务法规建设存在的问题

### (一)立法机制不健全

一是“废、改、立”滞后。随着经济形势的变化和职能任务的拓展,国家层面上相当数量的财务法规制度不断修订更新,如《中华人民共和国预算法》、《部门决算管理办法》等相继修订完毕,但是高校层面的政策清理废止及修订更新工作没有及时跟上,一定程度上制约了高校财务管理工作的的发展。二是,一些急需的法规制度只出台了纲领性文件,缺乏实施细则等配套措施,例如高校普遍制定了《单位内部会计控制制度》但大都不健全、不完善,一般缺少“防止学校的管理发生无效率行为”的相关条款;对主要业务的控制设有规定“必须经过授权、批准、执行、记录、检查等的控制程序”,对所属二级单位没有建立科学的运行机制和有效的内部控制制度,没有明确划分各部门在财务工作中的职责和权限等,这样就使得有些问题无处理依据,有些问题处理依据模糊不清,有些问题是靠行政命令而不是依据法律法规来处理。

### (二)执法过程不严格

一是法治思维有待加强。“人大于法、权大于法”的传统观念仍未完全杜绝,部分人员预算意识淡薄,存在官本位、家长制思想。主要表现在:藐视财经法规,办事只讲特殊不守秩序,只讲需求不讲标准,只图方便不要纪律,只要结果不问过程。有的对工作落实表里不一,往往决心在嘴上,行动在会上,落实在纸上;有的选择性执行法规,合意的就执行,不合意就的丢在一旁;有的复杂做人,漂浮做事,落实制度不坚定,缩手缩脚,缺乏底气,怕伤和气、失面子、丢选票,不敢较真碰硬;有的不讲原则、讲人情,不讲制度、讲交情,全然置财经法规的严肃性于不顾。二是现行法规可操作性有待提高。主要表现在:一是部分高校法规要素不全。有的财务法规缺乏上位法依据或立法目标,影响执行财务法规的主动性和积极性;有的财务法规缺乏惩戒性条款,大多是比较抽象的规定,如“对违反本规定的单位和个人,依照有关法律、法规的规定,予以惩处”,导致对违法行为的处罚得不到有效落实。二是部分高校法规条款表述得不够具体和明确。规范内容比较多,规范方式方法比较少,定性的内容比较多,定量的内容比较少。三是缺乏相应的法规解释。容易导致各执法主体根据自己的理解去执法,

极易造成执法不公的现象,损害法制的严肃性。

### (三)监督体系不完备

一是国家权力机关监督缺失。目前,全国人民代表大会对财务法制监督主要限于一些法律层次上的立法活动,对于法律层次以下由独立或与国家行政机关联合制定的财务法规,则监督力度明显弱化,甚至很少涉及。二是高校内部行政监督成效不明显。根据现行有关法规规定,财务法制专门监督的职责主要由审计部门、纪检部门及其工作人员承担,但受高校管理体制等因素的影响,上述部门对本级财务部门开展法制监督工作要受到较大约束与牵制,难以严格、有效地履行法制监督职责。三是民主监督弱化。一方面大多数师生专注于学术研究,无暇系统学习财经法规的内容,无法有效地参与财务法制监督;另一方面部分高校没有充分发挥师生的主动性,也不注意发动师生参与财务法制监督,甚至挫伤了部分师生参与财务法制监督的积极性。四是审计监督乏力。与国家审计相比,高校审计的独立性有限。虽然目前各高校都设置了独立的审计部门,但是审计业务局限性强,开展工作需要各职能部门辅助配合,审计工作的开展过程难免会受到“人情味”影响,加之专项巡视或者离任审计等工作组人员大多是从高校各单位选调或抽调,一些历史因素在一定程度上影响了审计职能作用的发挥。

### (四)信息化建设落后

随着大数据、人工智能、移动互联网、云计算、物联网、区块链等新技术创新迭代速度加快,经济社会数字化转型的全面开启,数字化应用场景对会计信息化实务和理论提出了新挑战,也提供了新机遇。部分高校尝试运用新技术推动会计工作数字化转型,然而在实践中普遍面临标准缺失、制度缺位、人才匮乏等问题。此外,财务法规建设中也没有专门围绕财务法规与信息技术有机结合而研发的相关技术产品,信息技术在财务法规的应用明显不足。随着社会信息化进程的加快,和高校信息化建设深入发展,应当把围绕以信息技术为核心的现代科学技术在财务法规中的应用摆上议事日程,以加快高校法制建设步伐。

## 二、完善信息化条件下高校财务法规建设的基本构想

完善信息化条件下高校财务法规建设,要以财政部《会计改革与发展“十四五”规划纲要》为依据,以财务法制化管理实践为基础,以实现高校财务活动的规范化、有序化、高效化为目标,从我国现实的国情和教育发展实际出发,借鉴政府行政部门财务法制化管理先进经验,坚持与时俱进,把高校财务法制化管理推向一个新的高度。

### (一)规范立法机制

规范立法机制,其本质是建立一整套完整有序的“立、

改、废”制度。一是规划、计划制度。财务立法要有一定的预见性、科学性和计划性，制定科学的规划、计划制度，有利于保证财务法律规范之间的协调统一，促使财务法律规范的制定有准备、有计划、有组织、有步骤地进行，消除立法工作中的匆忙、草率现象。二是发布、废止制度。我国财务相关的文件及法规制度的颁发与公布，长期以来采取邮寄分发形式发至各单位综合办公室，综合办公室在本单位领导及财务部门领导间传阅，发行面窄，发行量小，且要正式文件都要按规定保管和销毁，造成许多最新的财务法规文件一线财务工作人员反而见不到“真经”，妨碍了财务法规制度的贯彻执行。为保障财务法规制度体系的正常运转，建议各高校信息网建立财务法规学习专门模块，将所有最新的财务法律法规网上公布，并要求全体财务人员限时阅读，并形成浏览痕迹。另每有新的上位法文件出台，都应立刻查看本单位制定的相关规定是否有相违背的条款，是否使用于现法治环境。如存在因调整对象发生根本变化、被新法所取代或本身存在严重缺陷而需要废止的财务规范性文件，必须严格遵循法定程序，采用法定形式。特别要注意及时清理并明令废止已经失效的法律规范文件，保持财务法规制度体系的完整性、严肃性，以便于执行。三是备案制度。在形成财务法规制度体系的过程中，必须执行2001年12月国务院颁发的《法规规章备案条例》。这不仅是保持高校财务政策统一的需要，也是保持单位财务工作严肃性及规范性的需要，是高校财务正规化建设的基本要求。

#### （二）严格执法过程

国不可无法，有法而不善与无法等。如果说有法可依是财务建设大厦的根基，那么执法必严就是夯实这个根基的钢架结构。严格执法过程，一是加强思想教育，必须加强对财务工作者特别是财务领导干部的法制教育，使他们树立起“有法必依，执法必严”的意识和观念，在思想上筑起牢固的防线。二是强化执法威慑。财务部门进一步严肃财经法纪、严格规范财务管理，对违规行为和违规人员要依法惩处，将经济处罚与行政处分有机结合起来，以强有力的手段来增强财务执法的威慑力。三是健全执法机构。设置三级财务执法机构：第一级，高校财务信息管理部门。信息化条件下，信息管理部门相当于一个虚拟的财务部门，作用在于突破时间空间限制，具有全天候的特点。高校财务信息管理部门应对网络上违反财务法规的行为，如泄密、网上违规处理业务等，采取技术手段及时制止，并予以登记在案。第二级：财务部门。这是财务执法的主要主体，处于组织者和管理者的地位，根据信息管理部门提供的情况进行调查，主动地依法履行职责，对财务违法行为进行处理。第三级：临时财务执法机构。该机构临时抽调组成，经相关机关或部门授权或委托，在一定期间内行使权力完成一定执法任务的临时执法机构，如财务大清查领导小组、财经工作巡视领导小组等。往往是上级机关组成专家组，利用财务信息查询系统对下级财务部门的行为进行随时抽查，作出科学、合理、公正的鉴定。

#### （三）完善监督体系

首先，要构建立体式财务法规监督体系。针对当前财务法规监督乏力的现实，重点加强财务法规监督体系建设，重视内部控制与外部监督。高校财务的监督主要是从内部控制和外部监督两个方面展开。内部控制是财务管理制度的主

要组成部分，对明确和规范内部各部门、各环节甚至各岗位的职责和行为，提高管理效率有重要作用。就高校财务管理而言，应根据实际情况建立适应财务管理结构的内部控制制度，将财务内部控制全过程全方位地贯穿于财务管理。同时，要充分发挥内部审计的作用，加强内部审计监督。在外部监督上，要与各事业部门开展联合执法，进行联合检查，加大监督力度，防止执法部门与监督对象同谋作假，克服执法不当给被监督者造成的损失。应根据合理、系统、适度、民主、高效的原则，构建一种纵横交错、以纵为主的立体式、网络状财务法规监督体系。其次，要完善全方位高校财务法规监督制度。完善高校财务法规监督制度，克服法规监督活动的随意性、盲目性，对确保财务法规监督效率具有重要作用。财务法规是实施财务管理和监督的依据，对怎样实施监督进行了严格具体的规定，对财务人员实施内部财务监督中是否尽职尽责，财务活动的效果如何进行检查考核等进行详细具体规定；对财务监督的地位、职权、任务、方法、责任、程序等都要用法规形式明确详细规定清楚，以便于监督操作，便于量化管理。第三，要推进信息化财务法规监督方式。必须强化现代科学技术，特别是计算机信息技术在财务法规监督领域的运用，提高财务法规监督的实效和质量。

#### （四）加强信息化建设

一是加强高校财务信息基础设施建设。高校财务信息基础设施是财务信息化的基础平台。由于财务信息具有保密性，为了保障它的安全，必须在范围内对所有信息基础设施的标准进行统一规范，规范对安全信息产品的选购和使用。因此，可考虑在整个信息化建设中建立《信息基础设施保障条例》，并在其中对高校财务信息基础设施加以规定，从法律上保障信息基础设施的安全。二是完善财务信息管理制度。可考虑制定《财务信息管理规定》，科学、合理地规范财务信息管理程序、对财务的信息收集、信息存储、信息加工处理、信息过滤、信息传播和信息发布等种种行为纳入法规的规定范围，并对财务信息公开和信息监督、信息审核行为进行规范，保障财务网上行为的可控性。三是建立高校财务信息安全制度。为保证财务管理的严肃性和统一性，保证最起码的信息安全，必须对财务信息安全措施进行统一规范。可考虑在设立的《财务信息安全管理规定》中加入财务信息安全的条目。首先，要对财务信息系统的人员权限作出规定，把信息安全提高到法律的高度。保证系统的安全性；其次，要对财务信息安全责任进行规范，要明确领导责任和管理责任，以保证在出现安全问题时能够有章可循。四是完善关于其他财务业务信息化的规定。需要从不同侧面对财务运行的各个环节进行规定。可考虑颁布《财务网上结算管理规定》、《财务网上拨付办法》、《部门预算程序规定》等具体的规章制度，保证信息化条件下的财务活动得以规范运行。

#### 参考文献

[1] 李林秀. 高校财务规章制度建设浅探[J]. 经济研究导刊, 2007年12期.

[2] 李华丽. 对高校财务信息化建设问题的探讨[J]. 中国信息界, 2010年06期.

#### 作者简介:

许传禹(1988, 03-), 男, 满族, 吉林通化人, 硕士, 研究方向: 财务管理。