

关于加强高校财务预算管理的若干思考

阮丽芬

(温州大学财务处, 浙江温州 325035)

摘要: 高校财务预算是高校进行经济活动的前提和依据。随着社会主义市场经济体制的建立, 教育体制改革的深入, 我国高校的财务管理体制也相应地发生了变化。在“统一领导, 分级管理”的财务管理体制下, 加强预算分级管理更为关键。加强高校预算分级管理应从加强组织制度建设、科学合理编制预算、强化预算执行日常管理、健全内审制度及建立相应的绩效考核制度方面入手。

关键词: 组织体系; 预算制度; 预算编制; 预算执行; 预算审计; 绩效考核

中图分类号: F23 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309(2005)05-0062-13

高校预算是高校根据事业发展规划和任务编制的年度财务收支计划, 它综合反映了单位的事业计划和工作任务的规模 and 方向, 是高校进行各种财务活动的前提和依据。随着社会主义市场经济体制的建立和发展, 我国教育体制的改革不断深入, 社会主义市场经济的竞争机制已延伸到教育领域, 为了防范财务风险, 提高办学效益, 保障高校的持续健康发展, 高校财务管理体制已由原来的“统一领导、集中管理”开始向“统一领导, 分级管理”转化。相应地, 高校财务预算管理也应由集中管理向分级管理转化。同时面对激烈的市场竞争, 高校财务预算集中管理制度在实践过程中也暴露出了责权利不分、“等、靠、要”思想严重、办学积极性低下、资金浪费严重等弊端, 严重阻碍了高校的持续健康发展。因此为了适应教育体制改革和市场经济的竞争机制, 充分调动高校内部的各种积极性, 实现有限资源的优化配置, 提高资金的使用效益, 高校实行财务预算分级管理已势在必行。目前我国部分高校已开始试行财务预算分级管理, 但由于相关的制度及程序不尽完善, 其效果不很理想。为了更好地指导高校财务工作, 建立一个完善的高校财务预算分级管理制度, 笔者认为应从以下几个方面入手:

一、加强预算管理的组织、制度建设

(一) 加强预算管理的组织建设

预算管理功能应通过建立预算管理组织体系来实现。完善的预算管理组织体系是加强高校预算管理的组织保障。预算管理组织体系应按照“统一领导, 分级管理”的原则及管理上的要求设置, 分决策层、管理层、执行层三个层次: 高校应成立学校预算管理委员会作为预算管理的决策机构即决策层。决策层由财务、审计、人事、设备、教务、科研、学生管理等主要部门组成, 负责审议决策全校预算, 监督预算实施, 协调预算编制及执行过程中出现的问题并按照情况调整预算; 管理层应为主管财务校领导。主管财务校领导可委托财务部门实施具体的预算管理, 作为预

收稿日期: 2004-12-29

作者简介: 阮丽芬(1971-), 女, 浙江瑞安人, 会计师, 本科, 研究方向: 财务管理

预算管理日常办事机构；学校各个部门及下属学院则作为执行层，即预算责任中心。预算责任中心一般以处或下属学院为单位划分，处长或下属学院院长为预算责任中心负责人；对于临时性的较大项目或跨处的工程项目，可设置单独的、临时的预算责任中心，项目的负责人为该预算责任中心的负责人。每个责任中心最好能指定一个专人为兼职预算员，协助预算中心负责人的日常预算管理或其他经济管理工作。预算管理组织体系如图 1 所示。

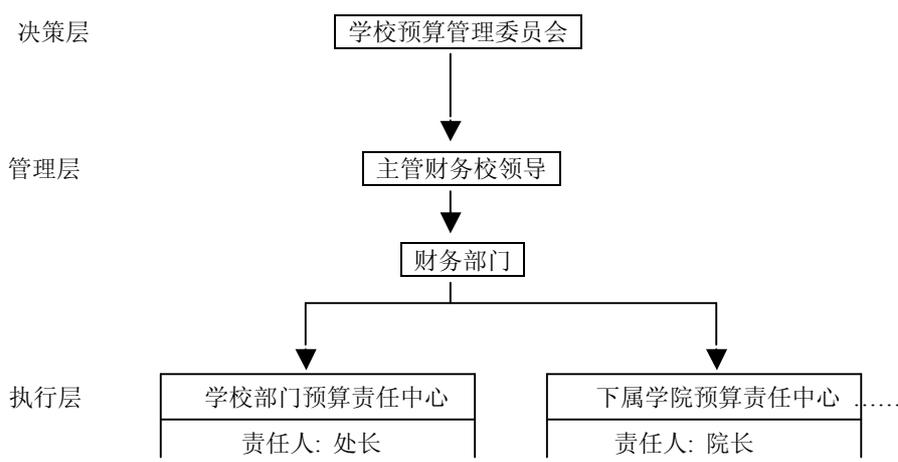


图 1 高校预算管理组织体系图^[1]

（二）加强预算管理的制度建设

为了强化预算的严肃性，按照预算管理的要求，高校应制定内部预算管理等制度，从各方面对预算管理作出明确规定，明确学校与下属学院（部门）各自在预算编制和执行中的职责和权限等事项，实现制度化管理。制度中特别要明确预算的“刚性”，即预算一经批准就必须坚决执行，一般情况下不允许随意调整。由于外部环境发生变化，需要调整时，必须经过规定程序，由校预算管理委员会批准，树立预算的权威性。

二、加强预算编制的科学性、合理性

预算编制是预算管理的第一个环节，是高校财务管理的重要步骤。高校应重视和加强预算的编制工作，根据一定的原则、程序和方法，科学、合理地编制预算。

（一）明确预算编制原则

《高等学校财务制度》第十一条规定：“高等学校编制预算必须坚持‘量入为出、收支平衡’的总原则。”^[2]高校的预算要充分体现学校事业发展的规模 and 方向，具体的编制原则有：

1. 政策性原则^[3]。高校的预算编制要正确体现和贯彻国家有关方针政策和规章制度。
2. 可靠性原则^[3]。高校的预算编制要做到稳妥可靠，量入为出，收支平衡，并有结余。收入预算要留有余地，没有把握的收入项目或数据不能打入预算。必要的支出要打足，不能留有硬性缺口，但不能编制赤字预算，因为高校是不以盈利为目的的事业单位，有收入才能安排支出，安排了没有资金保证的预算支出，只会增加学校财务运行的负担；同时支出预算亦不宜过宽，否则会造成资金浪费，年终突击花钱等现象。

3. 合理性原则^[3]。高校编制预算要做到合理安排各项资金，尤其要合理安排各项支出项目，按照保证重点，兼顾一般的原则，优先确保支出重点，同时，妥善安排其他各项支出。对高校来

说,有两项支出必须优先保证,一是刚性支出的正常人员经费,另一部分是保证正常的教学业务活动开展必不可少的支出,如:教学业务费、教学设备购置费、学生经费、图书经费等,这些都是我们高校支出的重点,要优先予以保证。

4. 完整性原则^[3]。高校的各项财务收支均要纳入预算管理,即编制预算时,必须将一切财务收支全部反映在预算中。

5. 科学性原则。各项收支预算的编制标准必须经过科学的论证与测算,编制的程序和方法要科学。

(二) 科学制定预算编制依据

预算是高校事业计划和事业任务的全面反映,是高校财务工作的基本依据,编制每个预算项目的数据要有客观依据,充分体现学校的办学方向和不同学科的需求差异,因此科学制定预算编制依据是加强预算管理的关键环节。科学制定预算编制依据即合理确定高校各类支出项目及支出标准。高校的支出项目可按照各个高校自身的特点、办学方向及学科需求进行分类。根据大部分高校的特点,学校的正常运营支出项目按支出用途可分为七大类^[4]:

1. 教学支出:是指高校各教学单位或部门在教学过程发生的支出。内容包括工资、补助工资、其他工资、职工福利费、社会保障费、教学实验维持费、实习费、资料讲义费、招生经费、教学科研费、师资培训费、教学设备购置费、教学仪器修理费等。在此类支出中前五项依据教师人数确定,后几项按学生人数及生均支出标准测算。

2. 教辅支出:是指高校教学辅助部门为支持教学活动所发生的支出,如图书馆、计算中心、电教中心等部门。内容包括工资、补助工资、其他工资、职工福利费、社会保障费、设备购置费,设备修理费,教辅水电费等。在这类支出中前五项依据教辅人员人数确定,后几项按学生人数及生均支出标准测算。

3. 学生事务支出:是指高校在教学业务以外,直接用于学生事务的各类费用支出。内容包括按有关规定发放的奖学金、助学金、勤工俭学补贴、生活物价补贴、学生医疗费、学生活动费、就业指导费等。这类支出依据学生人数及相关支出标准测算。

4. 行政管理支出:是指高校行政管理部门为完成学校行政管理任务发生的支出。内容包括工资、补助工资、其他工资、职工福利费、社会保障费、办公费、邮电费、行政差旅费、临时出国费、招待费、外事业务费、职工教育费、行政水电费、行政设备购置费、设备修理费等。在这类支出中前五项依据行政人员人数确定,后几类按学生人数及生均支出标准测算。

5. 后勤支出:是指高校后勤部门为完成学校后勤保障任务所发生的支出,如车队、食堂等部门,内容包括后勤人员工资、后勤公务费、校园绿化费、卫生治安费、车辆维护费、食堂管理费、修缮费等。这部分支出在高校后勤社会化改革后,将变为按服务项目收费标准付费。

6. 离退休人员支出:是指高校离退休人员发生的支出,包括按照国家规定标准和享受条件,发给离退休人员的各项费用及对离退休人员可以开支的其他各项费用。这部分支出按离退休人数测算。

7. 科研支出:是指高校中为完成所承担的科研任务所发生的支出,不包括独立设置的科研机构发生的费用。内容包括科研业务费、科研差旅费、科研设备购置费等。这部门支出按学校上年度科研支出的一定增幅计算。

以上各类支出中的生均标准应按照学校教学等各项支出的配置标准,如达到教学需求的生均教室、运动场、绿化面积等进行合理测算。教职工人数应按国家规定的高校人员配备要求确定,

并按不同专业相应的师生比系数进行调整修正。标准学生人数应由不同学历教育层次的学生人数按一定的标准当量折合，如1个硕士生=2个本科生，1个博士生=3个本科生。具体的预算编制过程中，各项支出标准还根据学校的办学特点及专业设置，文理工科的特质，按一定的调整系数，在正常运营经费外给予专项补助。高校的预算编制标准并不是一层不变的，它应随着学校发展及办学方向、办学要求的改变而改变，并在实践中不断完善。

（三）规范预算编制方法及程序

高校预算编制宜采用零基预算的方法。零基预算法就是“以零为基础的编制计划和预算”的方法。它要求各预算责任中心根据本中心预算期的工作目标和任务，并结合本中心所有的可供使用的资源，根据一定科学、合理的方法（不考虑上年基数）进行计算，然后按各项目的轻重缓急先后顺序排列，分配资金，安排预算。

预算编制程序应采用“二上二下”工作程序。“一上”是上报预算建议数，指各预算责任中心根据本中心的工作计划及任务，按照校预算委员会下达的预算编制标准及要求，形成本中心的预算建议，提交校预算管理委员会。“一下”是下达预算控制数，指校预算管理委员会根据各中心建议数，并结合学校总体财力情况及学校总体规划、教育发展计划进行分析论证，确定预算控制数，下达给各中心。“二上”是报送预算草案，指各预算责任中心根据下达预算控制数，编制详细部门预算即预算草案，在规定的期限内报送校预算管理委员会。“二下”是批复预算草案，指预算草案经校预算管理委员会批复，以正式文件的方式向全校公布。针对高校的办学特点，预算应以学年为期间编制为宜。

一个科学合理的预算编制完成以后，能否得以落实，关键还得更要加强预算执行过程中的监督。

三、强化日常预算管理，实时监控执行情况，建立信息互动平台

预算的实际执行与操作阶段是预算管理体制的核心阶段，这一阶段连接着预算编制与考核阶段，是向评议和考核提供依据的阶段，严格有效控制和信息及时反馈是这阶段的重要任务。

财务部门作为预算管理的日常办事机构，要在高校在整个预算执行过程中充分发挥财务监督和管理作用。财务部门应建立计算机财务网络管理系统，将预算管理系统作为财务管理系统的一个管理子系统，使预算系统能随时接受财务的数据支持，预算执行控制与会计核算同步，对全校及下属各部门（学院）的预算及其执行情况进行实时监控，严格控制资金流向。一旦发现无预算、超预算或擅自改变预算资金使用范围的开支，立刻发出预警或禁止信息。另外，还应授予各预算责任中心一定的权限通过校园网等工具实时了解其预算执行情况，并定期（按月）向校预算委员会及各预算责任中心提供预算监控报告，分析预算执行情况，揭示发展趋势及重大异常情况，以便他们及时了解相关信息，做出合理决策，保证预算顺利完成。

各预算责任部门也应积极配合财务部门，充分发挥兼职预算管理员的作用，主动加强预算管理。通过网络实时了解执行情况，根据财务部门提供预算监控报告，结合本中心的预算，及时总结经验，分析偏差，采取措施，并将相关信息反馈给财务部门，从而实现信息互动，使整个预算得以更好地执行。

四、健全预算内部审计制度

加强高校的预算管理还应借助高校内审的监督力量。学校监察审计部门应参与学校的各项政策及预算的制定活动，及时了解学校的发展方向及预算决策，围绕预算积极开展单项审计，尤其

是加强对预算执行情况的审计。如发现无预算、超预算或编造名目套取预算资金突击花钱的现象或其他违法违规行为,应予以网上公示、通报批评,情节严重者要移交国家监察机关处理。同时监察审计部门还要强化对重大设备采购、装修工程、招待费等项目的审计论证,开展对重要经济合同的预算审计,未经审计的合同,财务部门拒绝付款,堵塞资金流失的漏洞,以保证财务预算顺利执行,学校健康发展。

五、建立相应的绩效考核制度,保证预算管理顺利进行

预算执行结果必须与奖惩制度挂钩,这是预算管理制度是否执行的重要标志。高校应结合自身的特点,建立相应的绩效考核制度,将预算执行结果作为一项重要的考核标准。对增收节支,预算执行情况良好的学院(部门)及其领导,在考核时加分给予一定的精神和物质上的奖励;对违反预算管理规定或预算执行情况差的学院(部门)给予一定的处分,如予以网上公示批评、取消学院(部门)及其领导的评奖评优资格或在下一年度该学院(部门)的预算指标中扣除一定的额度等。预算绩效考核的基础,同时绩效考核是预算顺利执行的保证。

参考文献

- [1] 颜世廉,谭云时. 新编预算会计学[M]. 湖南:中南工业大学出版社,1997
- [2] 杨周复. 学校财务会计手册[M]. 北京:中国经济出版社出版,2000
- [3] 王楚亮. 预算管理在核电力企业应用的研究[J]. 财会通讯,2004,(1):25-26
- [4] 王亚煌,韩杰. 北京市高校预算管理模式探讨[EB/OL]. http://kjw.bjcz.gov.cn/jkwzk/t20040627_8997.htm

On the Budget Management of Financial Affairs in College Organizational Systems

RUAN Lifen

(Finance Office of Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: The budget management is the premise and basis of economic activities in higher education. With the foundation of the system of the socialist market economy and the thorough reform of education system, an appropriate change has taken place in the management system of financial affairs in higher education. In this system of unified leadership and classified management, it is crucial to strengthen the budget management. To strengthen the classified budget management, we should start with strengthening the institutional construction, drawing up the budget scientifically and reasonably, intensifying the daily budget management, perfecting the internal examination system and establishing the appropriate system of achievement examination.

Key words: Organizational system; Budget system; Budget drawing up; Budget execution; Budget audit; Achievement examination