

# 高校预算管理存在的问题与对策

杜荣江<sup>1</sup>, 刘昕<sup>2</sup>

(1. 河海大学 财务处, 江苏 南京 210098; 2. 河海大学 商学院, 江苏 南京 210098)

**摘要:** 目前高校预算编制、执行和考核缺乏有效的权力制衡机制、执行预算监督不力。建议大学建立理事会, 加强贷款预算管理, 设置科学的评价指标体系。

**关键词:** 公办高校 预算管理 滚动预算

中图分类号: F234.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-4970(2007)02-0056-03

随着我国高校教育体制改革的不断深化, 预算管理作为高校财务管理的重要组成部分, 越来越受到人们的关注。高校的财务预算是指高校根据事业发展计划与任务编制的年度财务收支计划, 是高校财务管理的中心环节。财务预算是否科学、合理、与时俱进, 直接关系到高校各项事业的顺利实施和发展。目前, 高校办学规模不断扩大, 资金流量迅速增加, 如何创新管理理念, 实现高校有限资源的优化配置和有效使用已成为高校积极探索的重要课题。

## 一、当前高校预算管理存在的问题

### 1. 预算编制、执行和考核缺乏有效的权力制衡机制

高校现行的预算编制程序要通过三道关口: 分管财务的校长、校长办公会, 最后提交职工代表大会。在现行管理体制下, 职工代表大会只具有“用脚投票”的权力; 有的学校虽然设有财经委员会, 但因其对预算不具有最终的否决权, 只能从专家的角度提供参考意见, 对校内预算的编制程序没有实质性改变。在编制预算时, 往往留有一定数额的机动资金, 以应付特殊情况的出现, 但实际上, 对于这部分资金使用的限制很少, 常常被用于填补那些工作问题比较严重的部门资金损失, 这种做法不是在奖励成功, 而是奖励失败。就预算的考核而言, 不少学校都制定了相应的考核办法, 但是, 对由于决策者的管理能力、思想方式与环境要求错位而引起的决策失误、造成的不合理支出却无人考核。

### 2. 预算编报的范围不能全面反映学校的经济活动

随着高等教育大众化进程的不断推进, 为适应

办学规模扩大的需要, 高校必须加快建设的步伐。而随着国家公共财政框架的逐步建立, 财政资金的供给方式也在逐步发生变化, 对于普通高校来说, 国家难以直接供给其建设、发展的全部资金, 高校现有的办学资源也无法满足建设、发展的需要, 高校建设、发展需要和当前财力可能之间出现矛盾。于是, “利用金融机制加快高校发展”成为各级财政和高校的共识, 高校建设性贷款应运而生, 成为特殊时期加快高校发展的有效途径, 但其所体现的“负债经营”的管理理念与高校现行的“量入为出、收支平衡”预算编制总原则之间产生了冲突, 负债产生的支出无法在预算中反映<sup>[1]</sup>。

### 3. 预算只重眼前, 缺乏长、短期目标的整合思想

高校预算一般是按年度编制的, 力求维持年度收支平衡, 基本上没有考虑或少有考虑学校的长期发展目标, 在编制预算时缺乏长、短期目标的整合思想, 不能充分发挥预算的资源配置功能。造成这种局面的主要原因, 一方面是所有者主体缺位, 另一方面是缺乏对经营者行为的有效监督与考核。当前, 虽然不少高校都给自己的未来发展制定了具体的定位, 但这种定位的可行性和目标的完成进度却未得到有效的监督, 长期发展目标仅停留在战略层面上, 从而造成长期发展目标和年度预算的脱节。

### 4. 执行预算监督不力, 预算考核落空

预算管理已成为高校财务管理的一种机制, 是财务管理的核心。高校的预算编制是一项与学校发展密切相关的重大活动, 应有多方人员参与论证, 有条件的应该建立预算委员会。预算确定后, 应接受各部门的监督。但由于权利错位, 致使监督不利, 往往造成编制预算是一回事, 执行预算是另一回事,

学校在执行预算管理缺乏有效的监督与奖惩措施。究其原因,一是很多高校在编制预算时,为图方便、省事,只是简单地重复上一年的预算或以上年会计报表为基础进行比例修改,提出今年的预算指标,使预算流于形式;二是预算编制人员的素质不高,在制定预算时为了某种利益故意做出较为宽松的预算,即有意低估收入,高估成本从而背离了预算指标应尽量客观、公正、可靠的要求<sup>[2]</sup>。

目前高校财务预算的考核和奖惩措施落实不到位已成为影响预算目标不能很好实现的重要原因。在考核时,被考核方强调客观因素对其负责的部门或事项的影响,故意回避主观方面的原因,而考核方则常常掺杂太多的个人感情去评价被考核方;或者考核后没有配套的奖惩措施,缺乏应有的激励机制。

## 二、完善高校预算管理的对策

### 1. 建立理事会,对决策者的权力进行有效的监督

绝对的权力将导致绝对的腐败。为了避免决策者的独断专行,对其权力进行有效的监督,一种可行的方案是建立大学理事会。理事会不是一个参谋机构,而是一个决策机构。理事会的主要功能是视察学校的运作情况,制定有关整体建设发展规划,审核批准经费预算和投资项目。就校内预算而言,预算方案要经过听证、辩论,最后由理事会投票决定。理事会的人员组成上必须体现独立性和权威性,校长可以是理事会的理事,但他只有一票的权力。唯有如此,才能从根本上解决或缓解高校预算管理中的内部人控制问题<sup>[3]</sup>。

### 2. 加强贷款的预算管理,将贷款的筹措和投放纳入预算统一反映

《事业单位财务规则》和《高等学校财务制度》要求,高校编制预算应坚持“量入为出、收支平衡”的总原则,同时还应坚持“积极稳健”的收入管理原则和“统筹兼顾、保证重点、勤俭节约”的支出管理原则。建立有利于增强高校核心竞争力的预算管理模式,实现高校预算管理机制创新,总的来说仍然应该遵循以上原则,但同时还应该与时俱进,使预算编制管理能够适应新形势下高校建设发展的需要。现阶段正值高校建设发展的高峰期,高校财务管理面临的最大问题就是建设资金的筹措问题,解决的途径基本上是通过贷款,这一做法得到了各级政府和主管部门的认可和赞同,但如何加强对贷款的预算管理,这就对高校预算编制的原则提出了挑战。笔者认为,预算的编制应有利于学校的建设和发展,因此对预算编制的原则应进行适当的调整。首先,应调整预算编制的总原则,要在坚持“量入为出、收支平衡”

总原则的同时,允许高校实施适当规模的发展政策。应当允许高校在科学规划的基础上,谨慎预计未来的偿债能力,合理确定当前的建设规模和举债需求。其次,对于“收入”的概念应给予广义的理解,在新的预算管理模式下,“收入”不仅应包括预算年度内各项收入的总量,还应包括未来一段时期内净收入的现值。因此,“积极稳健”的“收入”管理原则包括两层意思:一是要尽量核实当期收入;二是指对未来净收入现值的预测要尽量稳妥,以加强财务风险控制。

### 3. 采用滚动预算编制方式,以支持学校中长期规划的如期实现

滚动预算是随着高校中长期发展战略目标提出来的。传统的预算管理模式一般是编制一年的使用年限,较少考虑到学校和校内各部门的中长期发展规划和学校资金供给间的协调关系,这样不利于高校长期规划的实施。因此在采用定期预算的同时,可以积极采纳滚动预算。滚动预算可以通过预算控制机制来加以配合。具体的方法是:由于长期规划的时间较长,不确定因素较多,高校编制滚动预算一般以3年为宜,每年预算不仅包括当年的执行预算,还应包括以后两年的指导性预算。每年调整预算时,在调整当年预算的同时,对下两年预算进行预测和更新。就是说,每年的预算都应在3年前制定,即第一年概算,第二年编制初步预算,第三年编制详细的执行预算。这样有利于保障学校长期规划的实现,财务部门可根据资金情况统筹规划,安排资金。把整个学校各个方面的工作严密地组织起来,而且把学校内部有关部门的配合关系也纳入到统一的计划中,使学校上下左右协调起来,环环相扣,达到平衡。学校财务通过预算组织收入、分配支出,进行预算收支的综合平衡。滚动预算与传统预算相比,更具有动态性的特点,充分发挥预算的指导和控制作用。

### 4. 设置科学的评价指标体系,建立合理的奖惩机制

如何评价预算执行情况是预算管理的一个难题。受传统计划经济的影响,很多人包括财务人员对学校的“成本、收益比较”存在认识上的偏差,只重视成本费用的支出,不关心与成本费用支出相关的效益,预算指标的完成程度成了反映预算执行情况好坏的唯一标准,其结果必然导致一些部门编造各种理由要钱花钱,甚至出现有的部门要了钱却花不出去的情况。结果学校预算年年增加,但是效果却不尽如人意,或者相应的效益难以体现。

因此,建设预算管理系统的重点应放在预算管理的效益分析上。通过对预算管理的效益分析来确定各责任主体的工作业绩,并在此基础上进行信息

反馈,制定奖惩政策,从而影响其未来的行为决策。高校作为非营利组织,其目标在于谋求最广泛的社会效益及经济效益:一是确保各项教育事业计划对资金的需要,促进教育事业的发展;二是要充分发挥资金使用效益,优化资源配置。那么考核预算管理效果的主要指标应该有学校总体目标所需资金指标、学校资金筹措能力指标、重点建设项目的资金指标等。指标评价的主要方法是价值分析,所谓价值不仅仅是预算指标,而是内涵价值,即未来现金流量的折现价值。首先要从定性和定量两个方面对预算费用的驱动因素和费用习性进行分析,并建立相应的数学模型,同时,针对不同类型的费用确定不同的管理要求,在保证资源利用有效性的前提下,通过目标协商、费用效益边际分析评价预算执行情况。根据价值分析的两个基本原理,即 EVA(经济增加值)和 NPV(净现值),机会成本或资金成本是一个基本变量,在这个理念中,领导层在制定预算目标时应该在谋求未来更多现金流量、完善学校财务管理机制方面考虑更长远的规划,避免决策的短期行为。

预算管理,涉及各部门的切身利益,各部门在做预算的时候,往往要考虑自身的利益,所作的预算大多会超过实际情况。应建立合理的奖惩机制,对预算工作做得好、执行好的部门应该给予奖励,对在预算中弄虚作假、执行中不加控制的单位要给予处罚。要把预算工作纳入年终考核进行目标管理,这样才能充分发挥预算的作用<sup>[4]</sup>。在制定奖惩措施的时候,要考虑以下因素:①各部门预算与预审组织的预算、审批下达的预算、实际执行情况的差异作为标准,评判预算的编制情况。对那些部门预算与实际情况差别不大的,要给予奖励。②在编制过程中是信息利用不当还是故意提高标准。高校对市场信息的收集具有一定的局限性,特别是市场行情掌握不透,这给项目预算的准确性带来一定困难,这就要求预算人员平时要多收集相关方面的政策和信息。如果在编制过程中,故意利用虚假信息,应给相关责任人相应的处罚。③对那些市场行情掌握比较好,编制的预算比用有关部门提供的预算定额预算的结果更节约的,要给予奖励。这在建筑项目上较突出,有的基建项目按照有关部门的定额进行预算,往往与市场行情差异较大。从理论上说,预算人员按照有关部门提供的定额进行预算,也是合理的。但是,为了节约和对单位负责,应该对市场行情进行调查,使项目预算经费与市场行情接近。笔者接触到一个简单的装修项目,按照有证照的预算员的预算,需要3万多元并且在预算进行审查的时候,可以看出,预算定额都是按最低收费标准进行计算的。但后来该

单位自己买材料,请人装修,只给工资,结果只花了1万多元。这就可以看出,有关部门的定额信息,与实际差别也较大。项目预算人员掌握了市场行情,编制的预算一定会节约很多经费,对这类预算人员和相关人员应当给予奖励。④预算执行情况的奖惩,要区别不同情况。项目预算的执行,要实行项目负责人制,项目负责人要认真落实项目预算,最大限度地节约经费。对那些认真负责,预算执行好的个人应给予奖励,对单位,在年终考核时也要给予一定的奖励。有的项目实施时间较长,在此期间,可能发生因物价变动或其他不可抗拒的原因,造成超预算的情况,要根据具体情况处理。

预算制度完备是学校经营活动有序进行的重要保证,也是进行监督、控制、审计、考核的基本依据。因而财务部门应建立健全预算管理机制,建立预算的编制、分析、考核制度,把学校的资金收支纳入到严格的预算管理程序之中,不断提高教育资金的使用效益,更好地为学校的发展做好工作。

#### 参考文献:

- [1] 张小卫. 高校预算管理相关问题探析[J]. 财会通讯, 2005(12):125-126.
- [2] 安晓红. 对高校财务预算管理的再认识[J]. 会计之友, 2005(12):50-51.
- [3] 张巧良, 邹伟. 高校校内预算管理中存在的问题与对策探讨[J]. 财会通讯, 2005(12):33.
- [4] 熊立芬. 高校预算控制环节存在的问题和对策[J]. 江西金融职工大学学报, 2006(6):53-54.

