

高校适用零基预算方法的辩证思考

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】本文在分析零基预算法利弊的基础上,认为高校应根据自身的实际情况,分别选择基数增减法、滚动零基混用法、弹性预算法、固定弹性混用法、固定预算法、概率预算法等方法来科学编制高校财务预算。

【关键词】高校零基预算 预算编制

我国于2000年就提倡和要求高校应用零基预算,但根据笔者多年的亲身体会,认为在高校财务预算编制中,基数法、滚动法、弹性法、绩效法、零基法等预算编制方法各有利弊,一直是并行存在的,只是适用范围与项目不同而异。事实上,预算编制方法是在不断优化的,任何一种新预算编制方法的出台,都有旧预算编制方法的影子,因此我们应从实际出发,客观公正地分析每种预算编制方法的利弊,从而科学地选择不同适用范围的预算方法。

一、零基预算的利弊

1. 零基预算在美国的兴衰。零基预算是美国维恩·刘易斯1952年在《预算编制理论新解》的文章中首次提出的。最早成功运用零基预算方法的是1970年美国得克萨斯仪器公司人事研究部门。随后在美国的私营企业界广泛推广。1979年美国联邦政府开始采用零基预算编制公共部门预算。但美国国会于1993年颁布了《政府绩效与结果法案》,开始放弃零基预算,而改用绩效预算编制方法。

美国放弃零基预算的原因是,一切“零基”事实上难以做到。一是政治和法律的约束,导致一些支出项目无法进行削减和中止。二是技术把握上存在困难:包括决策单位难界定、目标难确定、项目难排序、工作量太大等。

2. 我国实施零基预算的困难。我国政府部门实行零基预算难主要是因为财政短缺、专项经费太少,即使严格按照零基预算编制了部门的预算,也不可能满足部门的大部分预算要求,迫使财政部门只能给各部门下达一个预算控制数,这就使得支出部门根据零基预算编制的预算失去了意义。再就是行政体制上的制约。如政府部门职能和目标不明确,导致很难对预算进行真正意义上的排序,而预算分配权的分散制约了零基预算的实施。

而在高校方面,实施单一零基预算存在以下不足:①领导不熟悉,支持力度不够。②部门职责不清,预算基数难以确定。③由于政策调整因素较多,收入总量难以测

算。④基本支出基础数据统计不够完整,难以保证数据的准确性。⑤经费分配缺少统筹性。⑥预算主体任务的优先级别难以确定。⑦人员素质低。

二、高校不同预算方法的适用性

1. 零基预算在高校的适用性。目前高校经费仍然是“吃饭”经费,所以预算只适用于专项经费。高校专项经费是指学校用于完成特定工作和发展专项事业的费用,包括科学技术费、实验室建设费、教育发展专项经费、实验实训耗材费、专业建设费、人才引进费、教材建设费、课程建设费等,这些项目经费一般可采用零基预算。对于人员经费、公用经费,如果有标准则无须采用零基预算,直接套取定额标准即可。

2. 其他预算方法在高校的适用性。其他预算方法是指在高校使用的除零基预算方法以外的预算方法,包括基数增减法、滚动零基混用法、弹性预算法、固定弹性混用法、固定预算法、概率预算法等,但不包括未在高校使用或较少使用的滚动预算法,现分别简述如下:

(1)适当运用基数增减法。高校人员经费和单位公用经费预算都以前期数据为重要依据,只是根据新情况适当进行调整。比如,高校人事部门提报人员经费时必须汇报所依据的国家工资标准、本校福利标准及岗位津贴标准等,以上无非是参考原来基数或同业水平。这说明人员经费和公用经费的预算是渐进的,是公式预算和渐进预算的混合,同时也说明零基预算对人员经费和公用经费的预算没有太大影响。

(2)滚动零基混用法。高校实验室建设经费往往跨年度发生,无法完全采用零基预算。因为上年在当年的应付款部分是必须承认基数的,而只有本年新增设备经费需要采用零基预算,且只列出当年需要付出的部分。

(3)弹性预算法。这种方法适用于各项随业务量变化而变化的项目支出,如学校的物资采购项目,可以根据预

算年度计划招生人数、在校学生人数测算应添置学生的学习、生活用具,如桌、椅、板凳、床铺等。

(4)固定弹性混用法。高校招生费用部分固定、部分弹性,即有一部分要上交相关省份招生部门,其标准是相对固定的;而由校内使用的那部分费用因招生计划往往滞后于学校总盘子预算,只能先弹性下达,待招生计划下达后再调整招生费用。这就是固定弹性混用法。

(5)固定预算。固定预算适用于业务量较为稳定的项目预算编制。高校财务管理经过多年摸索,已掌握了一些比较合理的项目标准,如办公费、学生实习费、实验实训耗材费、学生就业费等。对这些项目经费的预算,没有必要每年都归“零”重来,采用固定预算即可。

(6)概率预算。即利用概率理论的基本原理,将预算期内各项预算内容中的各种数值事先分别做出概率估计,然后进行概率综合,求出相应概率预算值的预算编制方法。如上述招生计划虽不能完全肯定,但可以根据政策及已掌握的信息计算其发生的概率。

三、零基预算在高校的实施

1. 高校零基预算编制步骤。

第一步:明确目标。目标有长远目标与近期目标之分,要科学区分,理清关系,建立目标量化考核体系。

第二步:确定绩效目标。要求各二级学院和职能部门必须完成工作任务目标。

第三步:部门申报。各部门向学校申报专项经费时必须写明经费项目的性质、目的和总额及分阶段需求金额。

第四步:确定基本数字。预算编制人员应通过查阅以前年度的财务预、决算及会计资料,以取得编制预算所需的相关数据资料。

第五步:确定定额标准。主要包括:人均定额标准和事均定额以及业务为主的等级定额标准。

第六步:判断项目重要性。编制预算时,不仅编制人员要对项目的轻重缓急程度、使用效果等做到心中有数,而且要广泛征求意见,讲明理由,得到认同。

第七步:编制支出草案。对经常性经费项目的预算可采用定额算法或比例算法;对专项经费项目预算则采用成本效益分析法。

第八步:收支预算对比。无论是收入大于支出还是支出大于收入,均应根据项目的重要程度进行调整,直至经费全部分配完毕,以保证收支平衡。

第九步:上会研究审批。

第十步:会计科目编制的预算。通过汇集、计算、调整,将部门经费支出预算转化为按会计科目编制的预算。

2. 高校零基预算编制方法。

一是定额算法。即对教职员工或学生人数变化而发生的工资支出、学生活动费、学生就业费、学费与住宿

费收入、办公费等,可套用定额算法编制预算金额。

二是比例算法。即按某项收支比例变化而变化的收支,如社保支出、职工福利费、工会经费、学生奖助学金等项目的计算,就要采用比例算法确定预算金额。

三是效益分析法。包括:①分析设备使用率、设备完好率等。②分析教学质量,如进行麦可思评价,分析学生就业率及收入水平等。③分析各项收入的实际回收率。

四是剩余分配法。将全部刚性支出项目安排完后的剩余经费按一定比例分配到拟定的项目上。

3. 高校零基预算的实施。

一是争取领导重视和支持。与传统预算法相比,零基预算是一种改革,结果是部门之间的经费势必会有增有减,会引发一些矛盾乃至抵制。因此,除了财务部门要做好宣讲工作以外,还必须得到学校主要领导的支持。

二是建立科学的经费预算申报、批准流程。高校要重视项目申报工作,对申报项目认真论证。论证人不能仅限于分管校领导、财务处、相关职能部门负责人及项目负责人参加,还要有校内及同行专家,更要请政界及学界专家参加论证。论证必须是对预算是否符合相关政策规定,预算是否科学、经济上是否合理等给出结论,供决策参考。

三是建立定额支出标准体系。包括:①建立人员经费定额标准库,旨在根据教职工各类人员以及学生实有人数和增减变动因素,依照上级和学校有关政策规定,确定人员定额标准。②建立公用经费定额标准库,旨在根据以往预算基础确定公用经费定额标准。③建立学科(专业)定额标准库,旨在依据各学科、专业、课程建设大纲的要求,确定学科定额标准。④建设设备定额标准库,旨在为设备配置提供预算依据。⑤建立维修定额标准库,旨在为维修经费预算提供依据。⑥建立图书定额标准库,旨在为学校图书采购预算经费的编制提供依据。⑦建立基建定额标准库,旨在为基建项目投资经费预算提供依据。

四是细化经费预算绩效考评。项目绩效考评的要点是项目建设是否实现了预期的效益,是否准确核算了支出内容,是否严格控制了支出进度,是否如期完成了项目等。分析方法主要是定性与定量相结合。定性分析的要点是预算执行是否与编制的战略目标相一致,以及预算执行是否符合合法合规的要求。定量分析的要点是准确反映预算编制精确程度的经费资金完成率。

主要参考文献

1. 高春艳,朱玉峰.关于绩效预算法和零基预算算法在高校预算中的应用探讨.北方经济,2007;8
2. 翟志华.高校归口经费精细化管理之我见.财会月刊,2010;32
3. 李克勤.零基预算法在我国高校财务预算中的应用分析.行政事业资产与财务,2011;4