

高校预算精细化编制的实践探索

肖薇(高级会计师)

(成都工业学院计财处 成都 611730)

【摘要】高校财务管理的科学化、精细化是提高财政资金使用效率的根本途径,而高校预算编制的科学化、精细化是开展科学化、精细化财务管理的基本条件,尤其是高校非定额预算精细化编制尤为重要。本文以四川、江苏、山西63所高校预算编制调研为基础,剖析了当前高校预算编制现状,并结合四川省C高校预算精细化编制实践展开研究,以期为我国高校财务预算编制探索出一条现实路径。

【关键词】财务预算 科学化 精细化 编制

一、研究背景

近十年来,中国高等教育迎来了前所未有的发展。高校学生人数和规模不断扩张,截至2012年高校毛入学率高达26%左右,部分省市招考比例超过70%以上。与此同时,社会各界对我国高校教育质量的期望与疑虑不断加强,尤其是粗放的财务管理模式、财政资金浪费与短缺矛盾突出。以预算编制精细化为前提的高校财务管理科学化、精细化势在必行。

此外,2010年6月发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第五十八条规定:“建立科学化、精细化预算管理机制,科学编制预算,提高预算执行效率”。2011年6月,国务院发布的《关于进一步加大财政教育投入的意见》第四条第二款指出:“全面推进教育经费的科学化精细化管理……要强化预算管理,提高预算编制的科学性、准确性……”2012年12月28日,财政部、教育部联合修订了《高等学校财务制度》着重强化科学化、精细化财务管理内容。这一系列的国家政策及现实需要,高等学校理当加强经费管理的科学化、精细化,尤其是教育投入实现占GDP的4%以后,需要更加科学化、精细化的预算编制,从源头上提高财政资金使用效率,这也是本文的研究初衷。

二、我国高校预算编制所面临的问题

近年来,高校财政拨款逐年递增,特别是2012年教育投入达到4%以后,国家对高校的投入越来越大。如何管好用好资金,已成为新时期高校管理层急需解决的新课题。为了深入了解目前我国高校真实财务管理现状,尤其是财务预算编制情况,笔者及所在课题组成员深入川、苏、晋三地各类型高校进行了深入调研。

(一)问卷调查的样本情况

此次调研,共访问四川、江苏、山西三地高校63所,其

中985学校2所,211学校4所,省属高校53所,市属高校6所,普通类高校40所,职业院校23所。学校层次及专业覆盖面基本代表了目前我国所有高校各种层次和各种类型,抽样结果符合调研计划。

为了深入了解目前我国高校财务预算部门预算编制所面临的问题课题组编制了“××省高校预算编制问卷调查表”,共75分,收回问卷调查表63份,问卷有效率84%。其中四川地区课题组负责人主要对四川地区高校财务负责人及预算管理人员进行了调研,江苏及山西的课题人员负责了其余两地的调研。

(二)问卷调查的基本内容

调查问卷主要是针对高校财务负责人及预算管理人员,采用记名调查形式,主要涉及以下几个部分:被调查人所在高校基本情况、预算编制机构及人员情况、预算编制基本内容、预算管理基本情况、预算执行具体情况、预算编制方法的选择情况、预算绩效考评开展情况、预算对外公开情况等八个方面涉及预算编制的具体内容。这八个方面的内容比较全面地反映川、苏、晋三省高校预算编制的基本态势和实际状况。

(三)调研结果分析

高校预算是经人大审核批准的学校年度收支计划。根据预算基础确定性的不同,高校预算可划分为定额预算和非定额预算,定额预算是指预算基础容易确定的预算,此类预算相对简单,其在高校预算编制任务占比约20%,而其余80%预算内容为非定额预算,编制确定复杂直接影响到高校预算编制精细化、科学化水平。

预算的合理制定、严格实施和规范考核对于高校经费管理在财务环节有着至关重要的作用,但是从调研数据统计分析来看,高校预算编制普遍缺乏现代先进的科

学化、精细化管理理念,63%预算项目缺乏充分论证;预算科目不明细,84%预算科目仅到“项”未到“目”;预算编制缺乏科学的定额标准,主要靠经验确定;预算编制“不透明”、“不公开”现象严重;此外信息化手段落后,效率不高。这些问题都在各高校预算编制实践中存在不同程度差异,并集中出现在非定额预算编制过程中。此外,此次调研统计发现,预算编制基础不实,存在“两张皮”现象,人为调节痕迹以及目标考核等问题在目前高校财务预算编制表现得尤为突出。具体统计分析如表1、表2。

表1 高校预算编制普遍存在的问题统计表

序号	问题描述	数量	百分比
1	缺乏科学化、精细化思维	46	73%
2	预算项目缺乏充分论证	40	63%
3	预算科目不明细	53	84%
4	经验确定定额	48	76%
5	预算“不透明”、“不公开”	49	78%
6	缺乏信息化手段	52	83%
7	预算编制突出问题在于非定额预算	63	100%

表2 高校预算编制中的突出问题统计表

	基础不实	“两张皮”现象	人为调节	目标指标考核问题
数量	58	61	57	55
百分比	92%	97%	90%	87%

1. 预算编制基础不实,导致部分数据测算不准确。从川、苏、晋三地调研结果显示,目前我国高校财务预算的编制长期以来都以账面发生数据为基础,将账面发生数据的真实性作为预算编制的假设条件,其实,从预算的执行情况来看,账面发生数据的真实性和准确性是让人质疑的。

另外,根据以往的经验估计来填报预算,预算仍然采用“基数加因素”法。此法简单易行,但其实质是增量预算,易于形成刚性支出,不利于支出数额与支出结构的调整和优化,况且“基数”是多年形成的,其中包含有不科学和不合理的因素,从而造成预算编制基础的不实。

2. 校内预算与财政预算不一致,存在“两张皮”现象。高校财务部门每年都要编制两本预算:上报财政的预算与校内分解预算。造成的原因是编报的时间、会计年度和教学年度不一致,以及审批时间等因素,这就是行内通称的“两张皮”现象。财政预算一般在上年的11~12月完成,比较粗放和简单。而校内分解预算根据学校年度工作任务编制,要求精准和明细,时间上比财政预算要滞后2至3个月。两本预算的存在,削弱了财政预算的控制力。

3. 预算数据的制定存在人为调节的痕迹。从川、苏、晋三地调研结果可以看出,预算支出中的维持性费用,预算数与实际数基本上持平,一般学校都采用定额法编制

维持性费用。费用的偏差主要发生在各类专项预算上,这是因为各预算使用部门在预算数据的编制时,人为地扩大工作量和开支范围,造成费用的虚增,追求宽松的开支环境。面对数据的差异,财务部门由于没有一手的基础资料,在费用预算审查中,缺乏质询依据,处于被动状态,不能确保预算数据的合理性。

4. 目标考核指标有“逆向”适应问题。从川、苏、晋三地调研结果来分析,目标考核指标存在“逆向”的适应问题,造成这种结果的主要原因是人为因素左右了预算的编制。由于绩效考评指标的重要依据是目标指标的实现情况,在自身利益的驱动下,使用部门往往通过高估费用数据达到节约的目的,这样就能从绩效考评中获得收益。然而财务部门对于这种预算编制的“逆向”适应行为,目前缺乏有效的监督控制措施,使绩效考评的激励作用不能发挥效益。

(四)原因解析

1. 预算编制粗放化,相关制度不健全。主要表现在:一是预算制度缺乏依据。一些办学活动涉及的经济业务由于缺乏必须的预算制度进行监督、控制和管理,导致财务部门服务与监督无据可依,只能无奈办理。二是预算制度粗放化。预算管理比较笼统、简单,显得十分粗放。如一些专项资金,虽然在制度中规定了使用范围,但由于没有明确各项费用之间的比例,因此,就出现了各项费用严重失衡。三是预算制度制定部门化主要是预算管理制度源自于财务部门负责人,甚至在财务部门内都未予讨论,就提交分管领导,行文执行。

2. 预算编制程序欠规范。长期以来,高校办学经费实行财政全额拨款,因此,大多数高校缺乏理财意识。编制预算的基本模式为:院(系)、部、处上报下一年度各类支出明细,财务部门归集汇总后,根据上年的实际支出和财力进行增减调整,报学校审批后执行。

这种常规预算编制程序有以下弊端:一是院(系)、部、处在上报预算时,从部门利益出发争取资金,不考虑学校的整体规划及发展方向。二是预算编制的参与为少数人,而预算的编制为财权的分配,涉及全校每个职工,大多数教职工缺乏了解,也不参与编制的工作。三是学校层面审核预算时,缺乏对于支出明细的了解,难以站在学校发展的立场上对优势项目进行优化资源配置。

3. 预算编制方法比较陈旧,缺少创新。现行常用的高校预算编制方法主要有:基数法、零基预算编制法、绩效预算编制法。

基数法就是简单的增量法,具体做法是利用学校上年实际发生数,考虑下年新增因素来确定下年度预算。由于此种方法简单,被许多高校采用。

零基预算编制法,编制比较复杂,具体做法是在编制

下年预算时,对上年度实际发生数需要全部重新核定,从零开始,以学校的事业发展方向和计划,参考教学任务和人员、设备配置等实际情况,来综合考虑确定的学校下年度预算。目前,也适合高校采用。

绩效预算编制法,是目前高校最为提倡的编制法,但采用的学校不多。优点在于能根据学校的事业发展规划和目标,来安排经费预算,并使用量化的指标体系来衡量计划和目标的实施情况,并考察业绩和效益。缺点是用于衡量计划和目标的量化指标体系难以制定。

4. 财务预决算“透明度”不高,民主监督作用有待强化。教育部在2010年4月28日发布了《关于施行〈高等学校信息公开办法〉的通知》,决定于2010年9月1日高校对外实行财务公开。此通知没有规定财务公开的内容、方式、方法以及公开后的后续处理方式,实践中操作性不强。到目前为止,绝大部分高校不公开预、决算,即使公布了预、决算,也只是公布总收总支,不合理经费难以控制,降低了资金使用效率。

5. 高校财务管理改革受制于高校整体管理体制改革的深化。高校财务是高校整体管理的重要组成部分,财务管理的运行是建立在高校整体管理的环境之中,其科学化、精细化的预算编制是体现财务管理的水平,但目前高校科学化、精细化的预算编制受到一定程度制约,财政资金使用效率仍有较大提升空间。现有粗放式管理方式,需要用崭新的思维方式,对高校预算管理进行由理念到行为的变革。

三、高校预算精细化编制的实践探索:以C高校为例

C学校创办于1913年,是辛亥革命后我国最早设立的工科大学之一,隶属四川省省府。学校占地面积1 000余亩,现有专任教师550余人,现有普通本、专科生10 000人,成教学生6 000人,共12个教学系部。现设6个本科专业和41个专科专业,办学资金依靠地方财政,由地方行政部门主管,相较于国家财政资金,地方财政资金更为短缺,对高校的监管更为直接,因此C高校更有建立经费精细化管理体系的积极性,也就是说,C高校具有较好的代表性,研究其预算精细化编制问题有重要的实践价值。

(一)预算项目与编制方法的选择

在高校各项费用中,非定额经费预算的编制难度最大,C学校学生处的就业工作经费是典型的非定额预算编制项目,故以此为非定额预算的编制的进行尝试性实践的案例。

根据C学校自身的特点和业务活动的实际需要出发,采取零基预算的编制方法,逐项阐明具体各项费用开支的必要性和合理性,杜绝虚列开支的现象。

(二)预算精细化编制流程

以下表中数据和项目非实际工作数据,为介绍非定

额专项预算编制程序而预设的。其预算编制具体分为七步,基本上反映了高校非定额专项预算精细化编制的 workflows:

1. 3~4月部门调研,形成财务工作日记——《调研基础资料》见下表3。

表3 2012年就业工作经费调研情况统计简表
(统计截止时间2012年4月)

调研部门:学生处 调研对象:全部工作人员
项目类型:非定额专项预算 资金方向:行政经费

项目名称	项目内容	特例说明
一、交通费	学生处不是在办公室等信息,而是需要到周边地区介绍学生和学校的状况,建立与企业联系。每周需要到各工业开发区了解和调查情况,一般情况一周2次,最近的企业来回的路程50多公里,到4~5月份每周需要3次。	不定期的需要到机场接送省外单位人员到学校洽谈。
二、扩展省外市场	保证每年去省外参加就业招聘会1次,参加人数2人,其中就业办1人,费用在就业经费中支出,院系1人,费用各出一半,出差地点当年确定。	场地租用费0.2~0.5万元(主办方实际收取为准),省外广告每次0.5~2万元。
三、就业加班经费	根据就业工作性质为此产生加班经费,建议学校在预算加班经费时考虑到部门工作的特殊性。	提交人事处人员经费预算
四、组织招聘会	邀请企业到学校,广告牌制作、标语、(喷绘1张800元、标语200元1条),学生伙食费(最低10元)。大型招聘会每年组织1次,总费用2~3万元。	学生处建议2012年做专场招聘会3次以上。
五、资料费	毕业生宣传资料费(每份2元)、毕业生登记表(0.5元),由学校印刷厂负责。就业指导费(请外校500~2 000元)。	
六、……		

学生处的就业工作经费项目是一个非定额专项预算,根据课题组对工作量的估算,财务处派出两人分两次调研,接触了涉及这项工作的所有老师,为了不遗漏任何信息,全程录音,事后整理形成财务工作日记,取得调研基础资料后,财务基本能匡算出这个项目的预算数。

财务调研日记是预算精细化编制的最为基础和重要的环节,是零基预算编制工作的第一步,也是往往被忽略的环节,这样就造成了财务部门对部门申报的预算数的正确性无法核实和监督。这一步的优点在于通过对部门的调研,掌握了第一手资料,在预算编制基础工作中取得主动权和发言权,缺点是工作量较大。

2. 5~6月由学生处上报三张表:部门项目申报书(表4)、项目结转申报书(略)、人员和设备信息表(略)。

表 4 2012年就业工作经费项目申请书

申报部门:学生处 项目编号: XZJF0063
 项目名称:就业工作经费 项目总金额: 53.37 万元
 资金方向:行政经费 项目简介:(略)

项目名称	项目内容	金额	资金安排
一、宣传费	宣传、广告及相关资料的费用	12.77 万	9 月安排
1、资料费	印刷和购买资料	5.77 万	参照上年实际发生
2、广告费	中国大学生就业:1 万, 人事厅人才杂志:0.5 万, 人才招聘报:0.5 万, 人事厅人才市场广告:1 万; 就业信息发布(电子显示屏)和维护费:4 万。	7 万	1 月至 12 月安排
二、“双选会”经费	计划每年 1 场大型双选会, 外出联系用人单位及市场调查:5 万; 组织 100 至 150 家单位, 费用 3 万; 全年小型“双选会”费用 5 万; 各院系组织专业“双选会”费用 7 万; 接待用人单位派车费:1 万。	21 万	1 月至 5 月安排 9 月至 12 月安排
三、就业指导费用	毕业生宣传资料费(每份 2 元)、毕业生登记表(0.5 元)以上由学校印刷厂负责、就业指导费(请外校 500 元至 2 000 元)	2.1 万	1 月至 12 月安排
四、其他费用		17.5 万	
1、毕业生跟踪调查费	组织去大型企业调查, 包括途中补助、租车费用和误餐费用、学校介绍纪念册等开支	2 万	1 月至 12 月安排
2、...

表 5 2012年就业工作经费的说明书

项目使用部门:学生处 项目编号: XZJF006
 项目名称:就业工作经费 项目总金额: 76.16 万元
 资金方向:行政经费 项目简介:(略)

项目名称	财务建议数	项目说明
一、院系就业工作经费	14.16	40 元/人×3 538(学生人数)=14.16 万元
二、市场开拓、调研、宣传	8	
三、双选会(含接待费)	15	
四、就业奖励、研讨会	10	
五、印刷和购买资料	6	
六、就业专职人员培训、调研	3	
七、就业情况跟踪调查(与专业公司合作)	5	组织去大型企业调查的相关费用
八、就业创业指导费(活动、讲座)	5	
九、创业基金	10	10 万元用于扶持毕业生创业园区工作的开展, 每个创业项目 5 000 元

经过反复沟通,要求申报部门对财务数据进行了细化处理,如宣传费,并不是简单地列示 12.77 万元这一个数据,而是进一步细化为印刷和购买资料费 5.77 万元,中国大学生就业 1 万元,人事厅人才杂志 0.5 万元。

另外还需申报《项目结转申报书》和《人员和设备信息表》,后表是为定额预算准备的。

3. 7~8 月反复核实和沟通,形成部门项目说明书和财务建议数,如表 5 所示。

表 5 分两个部分:一是项目简介,主要是政府或学校的文件依据,提供附件。二是根据财务的《调研基础资料》和部门《经费项目申报书》、《项目结转申报书》和《人员和设备信息表》形成九个方面的子项目,为进一步预算精细化做准备。

4. 9 月根据项目说明书和财务建议数上报校长办公会议。

5. 10 月编制预算工作底稿(略)上报党委会议。

6. 11 月根据学校校内预算形成财政预算,如下表 6、表 7。

表 6 2012年学生处经费预算明细表

学校预算项目名称	财政预算项目名称	部门申报数	财务建议数	学校批复数	备注
行政办公经费	公务费				
	办公用品	办公费			
	打印、复印费	专用材料费			
			
学生工作经费	就业工作经费	二次分解	533 700	761 600	765 000 单列
	三好生评奖	助学金			
	班主任津贴	其他工资			
			

表 7 2012年就业经费的二次分解表

学校项目名称	财政预算项目名称	学校批复数	备注
院系就业工作经费	其他日常公用	14.50	单列
市场开拓、调研、宣传	其他日常公用	8	单列
双选会(含接待费)	其他日常公用	15	单列
就业奖励、研讨会	其他工资(学校)、会议费	10	由某校长专管
印刷和购买资料	印刷费	6	单列
就业专职人员培训、调研	培训费、差旅费	3	单列
就业情况跟踪调查(与专业公司合作)	咨询费	5	单列
就业创业指导费(讲座等)	会议费	5	单列
创业基金	其他对个人和家庭补助	10	由学校统一管理
合计		76.5	

表6显示就业工作经费虽然得到进一步的细化,没有实现理想状况的科学化和精细化,如“院系就业工作经费”项目是就业费用的重头,共开支14.16万元,占到了就业工作经费约19%,然而这部分数据只有笼统的数据。不过,目前基本解决了校内预算和财政预算“两张皮”的问题。

7. 12月根据全年情况启动专项绩效考评。

C学校的绩效评价方法采用专家打分法,其通用表格,如下表8。

表8 就业费用专项资金绩效评价体系

一级指标	二级指标	三级指标	标准分
一、必要性 (30分)	1.项目目标	目标的明确性	
		目标的合理性	
	2.政策依据	依据的明确性	
		依据的充分性	
二、项目 完成绩效 (40分)	1.项目方案及进度 计划执行情况	项目变更比率	
		进度完成比例	
	2.规模、标准与完 成率	工作量完成率	
		项目质量	
	3.项目管理情况	制度完善情况	
		制度执行情况	
	4.项目成本管理	资金结余	
		资金控制情况	
三、效益 绩效 (30分)	1.毕业生就业率	毕业生就业率	
	2.毕业生签约率	公务员/事业单位	
		企业单位/个体经营	
	3.毕业生起薪	薪酬1 000~2 500元	
		薪酬2 500~5 000元	
		薪酬5 000元以上	

表8将就业涉及的共性指标和个性指标精细化的划分为18个,并考虑到开展此项工作属性进行归类,设计了必要性、项目完成绩效、效益绩效等一至三级指标体系,在这里笔者没有标示出标准分的权中,也是考虑到指标体系缺陷,因为共性指标量化性差,个性指标虽然能量化,但评价好坏的标准其实是仁者见仁智者见智的事情,这也是目前预算编制中的另一个难点和以后研究的重点。专项绩效考评分三步:

首先,由部门填写财政支出绩效考评项目申报表(略)主要说明纳入绩效考评理由。其次,再编写项目可行性报告(略),从六个方面来编写:项目内容、立项依据、实施必要性和总体目标、经济或社会效益分析、项目组织实施的条件、项目进度和计划安排来。最后,由学校牵头初审处和中介机构根据立项的充分性、目标的合理性、组织实施能力、预期经济效益、预算支出的合理性、风险与不确定因素等七方面出具项目评审报告。

(三)存在的不足

1. 基本解决了“两张皮”,依然无法达到完全的统一。首先,校内分解预算与财政预算的关系,应该是总和分的关系,但实际情况是,两本预算在基本支出和项目支出的口径上还存在交叉。其次,在财政预算执行中,下半年存在20%~40%的追加拨款,使学校年初预算编制的准确性难以把握。再次,由于财政预算要在当年3月人大开会后才下批复,使校内分解预算与财政预算的对应内容无法实现。

2. 精细化的非定额预算编制需要制度的支持。期待在反复实践的基础上,制定出规范的预算编制办法、精细化的非定额管理标准、可行的审批流程等等,为精细化的预算编制创造条件。

3. 仍未形成有效绩效考核指标体系。急需建立可量化,并且可操作的预算绩效评价指标体系,对于专项预算项目要做到事前论证、事中控制、事后考核的结合,并与年度考核挂钩,全面落实经济责任制,促进资金使用效益的提高。

四、精细化预算编制的未来发展思路

建立信息化平台和绩效考核指标结合,让精细化的预算编制达到理想状态。以预算编制精细化带动预算管理精细化,以信息化带动预算编制精细化,以预算管理精细化带动财务管理科学化、精细化,以财务管理科学化、精细化来推动学校管理水平的提升。

该平台应该实现的功能:首先,对学校的财务办公自动化进行整合,通过课题组的调研,大多数学校财务上使用的财务、收费、工资、对外查询等软件,各为其政,急需整合,实现数据集中管理。其次,重新设置审核流程,使预算的日常和年度申报相结合,满足跨年度滚动的管理。最后,引入企业常使用的管理者报表等个性化软件,提供领导查询和决策支持。

【注】本文系四川省教育厅2013年度哲学社会科学重点基金项目“‘4%以后’的高校教育经费科学化精细化的管理研究——以川、苏、晋三省为例”(编号:13SA0064)的成果之一。

主要参考文献

1. 林岚.加强高校科研经费管理的对策分析.中国乡镇企业会计,2013;9
2. 黎雪华.高校科研经费管理存在的问题及对策探讨.现代商业,2013;6
3. 刘俚伽等.高校精细化预算编制探索——成都体育学院精细化预算管理信息平台建设实践与思考.市场周刊(理论研究),2012;10
4. 翟志华.高校归口经费精细化管理之我见.财会月刊,2010;32