作为战略管理工具的财务预算的特点及应用启示

——以美国加州大学运营预算为例

周员凡

【摘要】美国加州大学运营预算遵循预算技术规程与相关财务计划的约束，充分考虑大学年度需求与州政府相关要求，整合预算收支、关键项目、绩效标准与控制指标等核心信息，兼具技术上的周延性、内容上的整合性、价值上的公益性和功能上的战略性，在大学的治理和管理中发挥着重要的战略管理工具作用。我国应借鉴加州大学运营预算的技术与功能特点，突破传统的财务计划性质的预算工作，从技术、功能和价值等层面创新财务预算工作，加强基于预算的战略管理和公共关系，并以此为抓手促进大学的民主治校和多元共治转型。

【关键词】运营预算；战略管理；任务规划；绩效控制；核心价值

【中图分类号】F234.4　　【文献标识码】A　　【文章编号】1004-0994(2017)08-0079-7

财务预算是高校依据自身事业发展需求及预算年度规划任务而编制的预期收支计划，是对学校办学资源进行科学筹措、统筹分配的重要手段和工具。加州大学在美国被誉为“公立高等教育的典范”，其财务预算管理成熟而规范，财务预算的编制审查程序健全、预算内容详实、收支论证严密、信息披露规范，其功能与作用已明显超出财务管理领域，兼具组织任务规划、办学绩效控制和公共关系优化等多重管理功能，客观上已成为大学战略管理的重要杠杆。学习借鉴美国加州大学财务预算的技术特点、功能定位与价值理念，无疑有助于提升我国大学财务预算的技术水平、价值定位与管理功能，挖掘和发挥大学财务预算的战略管理价值。

一、加州大学财务预算的编制程序及文本内容

加利福尼亚州因其成功的高等教育发展规划而闻名于世，位居加州公立高等教育体系顶端的加州大学，更是因其卓越的教育学术品质和鲜明的公共性、公益性办学宗旨而被誉为“公立高等教育的典范”，在全美乃至全球享有极高的声誉。作为加州宪法明定的州立机构，加州大学不仅很大一部分拨款来源于州政府，其财务预算亦须经过州立法机构的听证和州政府的审查批准。加州大学财务预算分为基本建设预算和常规运营预算，前者主要与校园建筑、场地及设施的建设、维护和更新相关，后者则与保障大学常规运营的经常性项目相关，二者在编制主体、程序与方法等方面近乎趋同，但彼此分开编制、提交和审批。本文主要讨论加州大学常规运营预算。

（一）加州大学财务预算的编制与审查程序

加州大学在总校长之下设置有首席财务官（CFO），一般由执行副总校长兼任。在该首席财务官的领导下，有专门的预算分析与计划办公室负责大学财务预算工作。大学运营预算的全套程序大致为：每年7月，分管财务的副总校长召集预算办公室讨论下一年度的运营预算，在校内进行广泛、充分的调研，征求各层各类管理人员、师生代表意见之后起草预算草案，交大学董事会进行首次审议；在依据董事会审议意见进行修改后，于9月份提交董事会进行第二轮审议；之后由副总校长在11月份的董事会上作陈述说明；经大学董事会批准的预算案随后送往州政府财政部和州长审查。在加州政府于次年1月份公布加州总体预算并向加州大学董事会通报该年度对加州大学的财政拨款总额与方案之后，加州大学再依据州年度拨款方案组织对预算案的调整工

【基金项目】国家社会科学基金项目“完善中国特色现代大学制度研究”（项目编号：12CGL090）

作，然后再提交大学董事会审批。董事会再次审批后，加州大学总校长须于3月份到加州参、众两院的预算委员会或其下的教育委员会组织的听证会上作陈述说明。之后，加州政府5月份会对本州年度总体预算作一次调整，加州大学年度预算必要时亦随之调整，7月份经州政府批准后定案，成为具有法律约束力的大学运营预算案。在此过程中，大学围绕着预算编制进行的各项校内调研与意见征求活动都是公开透明的，包括副总校长陈述报告、各阶段性预算草案等相关预算案信息都在学校官网上予以公示，校内、校外人士都可以查阅，甚至就此进行咨询或询问。

（二）加州大学2016～2017年度财务预算案内容述评

加州大学运营预算的编制采取滚动预算法，预算通常以上一年度的财务决算为基础进行调整。在最终获批之前的各版预算案文本中，主要内容往往是上年度的财务决算结果、本年度预期的新增收入、计划支出以及相应的论证。以该校2015年11月版的《加州大学2016～2017年度运营预算（概要与细节）》为例，该文本共238页，主要内容共分21章，主要依据预算收入与支出的基本项目分类展开，包括加州大学对加州的作用、大学资金来源、交叉性问题、一般校内教学、健康科学教育、自我支持型教学项目、研究、公共服务、学术支持（图书馆）、学术支持、教学医院、学生服务、机构支持、设施维护、学生学杂费、学生经济资助、附属事业、分配计提、薪酬、雇员退休福利与非薪酬性成本增长、能源部实验室管理以及历史回顾等等。

在预算概要部分的每一章，内容展开的常规逻辑是：先介绍这一预算收入或支出项目的含义及其包括的主要子项目，然后按各具体项目说明去年的预算收入或支出，提出今年在预算收入或支出方面的新变化。若是预算收入项目，还会重点说明新增收入的确切依据、来源、额度与预期支出用途；若是预算支出，则会重点说明本年度和上年度在支出方面的变化及原因，尤其是本年度计划重点保证的优先支出项目。在论证各项预算收入或支出时，预算案文本通常会突出强调各项收入或支出对大学运营的价值，尤其是巧妙地结合加州大学将为加州子弟提供可获得、可负担和高品质的教育这一核心使命与郑重承诺来论述，藉此凸显加州大学的公共性、公益性与合法性。预算案文本还有机地结合了大量相关历史数据，以曲线图、饼形图与柱形图等技术方法来直观地呈现该项收入或支出的历史变化轨迹，委婉却有力地“折射”出数字与图表背后的“弦外之音”。

例如，在州财政拨款部分，大量的历史数据对比与曲线图直观地呈现出州政府在经济危机期间对加州大学财政拨款的持续下降趋势和剧烈波动特征；在学生学杂费部分，则通过州政府财政拨款和学生收费两项数据的纵向同期对比，形象地凸显了二者之间的直接因果关系；在低收入家庭子弟录取和学生经济资助部分，通过加州大学和其他代表性公立高校之间的同类数据对比，来醒目地展现加州大学对低收入家庭子弟的可及性与可负担性。预算案文本不仅在预算概述的各章正文中穿插必要的图表，而且在最后一章还专门补充了历史视角下的纵向分析。在正文之后，还附有大量的数据与图表作为补充。总体来看，这种分项详述、收支并举、图文并茂、史实结合的预算案文本，不仅以加州大学提供可及的、可负担的和高品质的高等教育这一公开承诺与核心价值，有机统摄全案各项目预期收支的文字说明、数据分析与项目论证，而且通过相应的数据支持、图表呈现和对比分析，有效地拓展了预算案文本的信息纵深、观照视野，加大了其论证力度。

二、加州大学财务预算的技术与功能特点

由于加州大学运营预算有机整合了预算年度的任务规划、收支核算、绩效目标与控制标准，在实际执行过程中即可在重点任务跟踪、办学绩效评估、成本费用控制乃至办学理念彰显、公共关系优化等关键领域发挥战略管理功能，成为引导、规划和控制预算年度大学运行的总纲领。而这种总纲领的管理功能，又基于运营预算在编制规程、内容整合和功能预设等方面的特质。

（一）大学运营预算编制受到技术规程、财务计划及实际需求等多重因素的约束

1. 技术规程或财务计划的约束与规范。作为一份反映大学运营关键信息、经批准后即具有法律效力的官方财务文件，加州大学运营预算从最初讨论到最终定案，不仅要经历包括大学董事会和州政府的多轮审查及后续修改等外部法定程序的检验，而且要受到校内预算编制技术规程和相关中长期财务计划的实体性约束。例如，大学董事会批准的《加州大学系统预算手册》、《加州大学三年期财务可持续计划》、《加州大学2015～2025年度财务资金计划》等中长期财务规划，就构成运营预算编制的核心技术规范与主要财务约束。

《加州大学系统预算手册》主要就大学运营预算的编制设置了刚性的技术框架，比如在预算的主要

内容设定上，要求运营预算必须充分考虑预期的成本因素、收入来源和运营效率，必须将包括州政府要求的预期招生变化，学校运营刚性支出（含合同约定的薪酬增长、加州大学退休计划要求的雇主缴费、雇员与退休人员健康福利、非薪酬性价格上涨），高优先性支出（含非代表性教职员薪酬、设施延寿性维护、资金改善计划、债务偿还等），全校提升学术质量、强化学生学业及健康支持方面的举措和学生经济资助等成本驱动因素全部纳入预算，并就州财政拨款、大学自营收入和学生资助资金等各类收入或经费的分配等关键财务问题设定了明确的技术性规范。

《加州大学三年期财务可持续计划》则是加州政府要求加州大学编制的中期财务规划，以指导该时段内的年度运营预算编制。具体来讲，加州大学依据州政府财政部提供的一系列假设性条件，制定出大学在2016～2019年三年内的财务可持续计划，拟定主要项目与目标设定。相关的假设性条件包括2016～2019年三年内各年度增招本科生、研究生人数，加州大学退休计划雇主缴费率上涨14%，雇员健康福利成本年增5%，非薪酬性价格上涨率2%，三年期教员奖励计划开支0.96亿美元，员工薪酬年增3%，州财政拨款年增4%，州提供0.25亿美元的年度招生补助，学生服务收费年增5%，2017学年起学杂费盯住通胀率，三年内慈善收入0.6亿美元，非本州居民学生补充性学费年增5%～8%，学校启动加强接受转学生、强化在线课程教学、监测学生学习困难等改革，压缩学生取得学位的时间等。大学据此制定三年的财务计划、招生计划和相应的绩效计划。可见，加州大学在编制运营预算时必须遵循的技术规程和财务计划，不但在内容上非常明确、具体，而且在技术上高度精细、刚性，这是确保运营预算精细性的重要技术基础。

2. 预算年度校内外具体要求的约束。除校内外相关规范性文件的约束外，运营预算编制还应考虑预算年度大学运营实际需求及州政府对大学的阶段性特殊要求，将这些具体要求纳入进去，有效回应。以2016～2017年加州大学运营预算案为例，文本在重申大学将继续向加州子弟提供可及的、可负担的和高品质的教育这一核心办学承诺和预算编制准则之后，再次强调了作为本年度预算编制的重要依据之一——州长在2015～2016年预算案修正时对加州大学提出的新的阶段性要求，其主要内容是：州政府对大学的常规财政拨款将在近几年保持4%～5%的增幅，并提供一笔支持设施延寿性维护的2500万美元专款及一笔支持节能项目的2500万美元专款，但要求加州大学从2016年起三年内扩招本科生1万人，学费在2015～2016年与2016～2017年内须继续保持2011～2012年的水平不变，允许学费从2017～2018年起适度上涨，具体标准是和通货膨胀率相一致；州政府将在三年内提供4.36亿美元的一次性专项经费，但要求加州大学按州公共雇员养老金改革计划方案解决好本校养老金支付问题，同时必须强化接受转学功能（接受来自州社区学院的两年毕业生、州立大学的四年制本科生），加强促进学生成长和缩短取得学位时间方面的创新，以及使用技术与数据分析以促进教学成本和学生学习效能方面的持续创新。

在上述预算编制规程和大学中长期财务计划的约束下，结合州对大学的新要求和预算年度大学运营的实际需要，加州大学2016～2017年运营预算案在预算概要开篇位置即归纳了该年度预算的核心要点，主要包括州财政拨款4%的增长、本科生招生、附加性州财政拨款（含研究生增招的专项拨款和设施延寿性维护的专项拨款）、非本州居民学生的增招计划及相关补充性学费的增收、非本州居民学生的经济资助、学生服务收费的增长、学费、学术质量的投资、其他高优先性支出、现金流、梦之贷款以及预算计划核心经费之外的其他项目（含加州大学退休计划的专项经费、节能项目的专项经费、交通研究中心及创新创业计划等）。这些预算要点的提出，既体现了对上述各项技术性文件或政策性约定的依循，又考虑了预算年度大学运营的实际需要及州政府的具体要求。

（二）大学运营预算有机整合了预算收支、重点任务与绩效指标等关键内容

1. 作为预算案主线的预算收支测算。大学财务预算的编制逻辑是结合预算年度的重点任务与工作，在估测预算收入的基础上，根据这些工作开展及学校运行的实际需要，将预算收入予以科学分配，以确保学校重点任务的达成和组织的有序运行。故运营预算往往通过预算收支测算这条主线有机地整合预算年度大学的重点任务或工作、相应的工作绩效目标与实际执行中的控制指标等关联性内容。加州大学2016～2017年预算文本在紧随上述核心要点说明之后，即在2015～2016年决算结果的基础上，提出了预期的核心经费预算新增收入，包括通过改进资产管理、加强预期收入筹集、调整对非本州本科

生资助等取得的1.09亿美元的成本压缩收益，因增加招收本科生、研究生及州承诺增加常规拨款而取得的1.56亿美元的财政拨款增收，因扩大招生而取得的0.97亿美元的学生收费收入，征收非本州居民学生补充性学费而取得的0.97亿美元的大学一般经费，以及州政府承诺拨付的两笔共计0.5亿美元的专项拨款。相应地，这些收入将用于增加学生录取、提升学术质量、保障各优先性支出、增加学生经济资助和负担学校运营刚性支出等几个主要方面。

2. 以预算收支主线整合的年度任务或工作、相关绩效目标与指标等内容。对照2016～2017年预算案，依其主要收支项目在预算案文本中“按图索骥”，即可找出与主要收支项目相对应的大学年度核心任务或工作，以及该项任务或工作的绩效目标及控制指标。以州拨付一般财政资金为例，对照上述《加州大学三年财务可持续计划》、加州政府对加州大学的近期承诺与要求以及预算文本预算收入来源部分的说明，便可明了：因本科生和研究生录取分别增加的拨款0.25亿和0.06亿美元，前者是州政府要求加州大学在2016～2017年增招5000名本科生这一“扩招”任务的补偿经费，后者是加州大学因本科生增招而产生的相应研究生增招而要求的补偿经费。这意味着要获得这两笔经费，加州大学必须在2016～2017年增招相应数量的本科生和研究生。不仅如此，还必须按“三年财务计划”中相应的具体招生要求，深入考虑增招过程中确保录取相应比例的转学学生、低收入家庭和少数族裔学生。

对于州政府拟增加的4%的常规拨款，则同州政府对加州大学在接受转学学生、加强学生学习效能监测与改进、压缩获得学位时间等方面的一系列绩效要求相挂钩，这意味着加州大学必须在2016～2017年启动这些方面的教学改革，以实现对州政府的相关绩效承诺。至于相应的学生学业绩效指标，则不仅在“三年财务计划”中有明确的规定，而且近年来州政府已要求大学提交专门的办学责任报告。该报告应主要回应以下方面的办学绩效或责任，具体指标包括从加州社区学院接受的转学学生的数量与比例、每年录取的低收入家庭子弟的数量与比例、本科生与来自低收入家庭的本科生四年期毕业率、来自社区学院的转学学生及其中的低收入家庭子弟的两年期毕业率、四类学生（新生、转学学生、研究生和来自低收入家庭的学生）的学位完成率、四年内取得学位的学生比例和按实际授予学位数平均测算的资源总量等等。

与此类似，在预算支出的各项中，基本上每一项预期支出直接对应着某一项任务或工作，相应的工作目标、绩效标准与控制指标也在预算案或相关文件中有所明示。例如刚性费用支出部分，预算案在“薪酬、雇员及退休人员福利及非薪酬性价格上涨”一章中，详细介绍了2016～2017年薪酬福利工作新举措，如对符合条件的雇员加薪、改善雇员健康福利、提升退休人员福利（包括养老金和年金健康福利）等，相关的控制指标分别为：绩效加薪3%，雇员健康福利新增投入2840万美元，依雇员退休计划将大学作为雇主承担的缴费比例提高至14%。可见，加州大学运营预算编制不仅有体系化的各类技术性、财务性或政策性文件作为依据，而且预算案本身在内容上也构成了一个有机的整体：它既包含预算年度的重点任务或工作，对各项任务或工作配置有相应的资金，而且设定有明确的绩效目标与控制指标。具有这种性质与功能的大学运营预算，显然远远超越用几张带数字的表格即可反映主要内容的普通财务预算，而成为以大学办学理念与核心承诺为统摄，以预算收支论证为主线，将预算年度大学重点任务、主要绩效目标和关键控制指标等核心信息有机整合而成的一份年度大学运行总纲领。

（三）大学运营预算有力地展现了大学在惠民、尽责和公关等方面的“巧实力”

1. 大学致力于可及、可负担和高品质教育，坚持惠泽公众、回报社会的办学理念。加州大学作为加州的公立机构，在高度市场化的制度环境下办学，凸显其作为公立院校的公共性与公益性的办学立场，以为公众所认同的办学理念及公众能感受到的亲和力来获得州政府与公众的资助和支持，强化自身的合法性与惠民形象，无疑是其面对激烈竞争、获得外部助力的战略选择。事实上，加州大学的成功也正得益于此，这个成功的秘诀在其预算案中亦可“窥见一斑”。

从预算案开篇的校长致辞，到作为正文首章的“加州大学对加州的作用”，再到教学、研究、社会服务、学生服务、学生学杂费和学生经济资助等相关各章中的穿插介绍，加州大学都在巧妙地反复宣传其为加州学生提供“无可比拟的教育经历”、“使加州大学的教育能让无数毕业生有一个光明灿烂的前途”（加州大学校长语）这一核心的办学理念与公开承诺。加州大学从自身作为州立研究型大学的定位出发，始终强调加州大学教育的三大支柱：可及性、可负担性及高品质，并用学生录取、成本费用与大学排

名等方面的大量数据与事实来佐证。例如，通过弗吉尼亚大学、密歇根大学、斯坦福大学、南加州大学和加州大学五校2013～2014年获得佩尔助学金的本科生人数比例的对比，以及弗吉尼亚大学、密歇根大学、布法罗纽约州立大学、伊利诺伊大学及加州大学五校受资助本科生的生均受助额度与受资助后就学净费用的对比，来佐证加州大学教育对于中低收入家庭子弟的可及性与可承受性；通过加州大学本科、研究生教育及健康教育科研的各类权威排名及荣誉，来佐证加州大学教育学术及服务的卓越品质；通过1990年以来学生录取数、州一般性财政资金和学杂费收入的对比，以及过去30年间学校收费增长及州对大学拨款削减比例的对比，来佐证大学在经费不足情况下扩招的努力及扩招面临的经费问题。显而易见，通过这种有力的数据说明和纵横向对比，加州大学不仅能更直观地呈现其致力于提供高品质、可及且可负担的教育的努力与成效，而且巧妙地凸显自身所面临的经费不足问题，能更有效地获得州政府和公众的理解、认同和支持。

2. 大学严于律己、自觉尽责的责任意识。教育是加州的公共事业，加州大学的办学经费也需要大学、政府和公众的共同努力，而且首先应该是面向市场独立办学的加州大学自身的努力。在预算案文本中，加州大学不仅通过相关数据与事实，折射出大学在办学经费不足的情况下通过保持相对较低的教师薪酬水平（财务压力所迫，并非校方本意）、努力压缩各类校内管理服务成本，满足加州公众的高等教育需求、持续增加招生过程中所做出的努力，而且在预算案中强调要继续进行有效的校内管理服务改革，以提升管理服务效率、压缩成本和寻求新的替代性收入，表达了大学将努力从内部挖潜以应对经费压力的立场与态度。面对办学经费不足的问题，不是简单地“等、靠、要”，而是以“自力更生”为主，以“争取外援”为辅，从内部挖潜做起，从改进管理、提升效率抓起，无疑体现了加州大学的责任意识与严格自律，展现了公立研究型大学良好的公共形象。

3. 大学摆正心态、谦和对外的公关意识与能力。加州大学和加州政府同为加州宪法确立的公立机构，二者之间维持良好的关系对加州大学的办学而言至关重要。对于和州政府之间的关系定位，加州大学在预算案中多次重申大学和州在投资于学生以帮助其获得成功机会方面的共同责任及伙伴关系，以及州政府对大学教育与研究事业的持续投资及所获硕果，同样运用大量数据与事实呈现了州投资于大学事业的高回报及大学的感恩立场。同时，加州大学也并不回避近些年来州政府财政拨款持续波动和大学事业迅猛发展带来的经费压力问题，在预算案中通过相关的数据含蓄指出了州财政相关拨款增幅低于大学扩招幅度，经济危机期间财政拨款猛降导致了学生学杂费的上涨，以及其因经费不足导致教职员工薪酬低于市场平均水平而面临着优秀教师流失等问题。在“大学资金来源”一章中，预算案既直观地呈现了大学收入的主要来源，亦借助数据与表格折射出州财政拨款的波动、下降及其消极影响，其中的利益诉求不言自明。

此外，综观整个预算案的文本体例，加州大学选择了这种涵盖预算收入、任务工作规划及相应绩效目标与衡量指标，内容详实、信息丰富的“概要与细节”版本，而且近两年已开始随预算文本一起，提交反映办学绩效的大学责任报告，无疑很好地体现了州立研究型大学的办学理念与责任意识，展现了大学依法披露办学信息、自觉接受政府监管与公众监督的姿态和形象。同时，从预算文本中含蓄地争取州政府与公众支持的细节设计，到大学责任的年度自我评估与报告提交，也体现了加州大学良好的公关意识与公关能力。

区别于我国公立高校争取政府拨款时或简单的“等、靠、要”做派，或“暗箱操作”式的所谓私下运作方式，加州大学通过运营预算或大学责任报告等官方文件，借助客观的数据与事实反映了州政府及公众对加州大学教育学术事业投资的高回报，展现了加州大学致力于为加州子弟提供高质量教育、研究与公共服务，以及努力应对办学经费不足所做出的努力与所取得的成就，呈现了加州大学扩大招生、增强学生个体社会流动性和提升教育学术品质过程中州政府拨款的相对不足及其影响，这种依法、透明、理性的程序与做法，及有理、有利、有节的立场与态度，无疑可视为一种高超的公关技巧。

在日渐激烈的办学竞争中，既要保持一流研究型大学之教育学术的高品质，又要维持公立高校教育服务的可及性与可负担性，这种近乎矛盾的办学要求无疑不仅要求加州大学具备过硬的“硬实力”，而且迫使其练就突出的“巧实力”。但于加州大学而言，以追求卓越、惠泽公众、回报社会的办学理念来获取本州、联邦乃至公众的认同，以严于律己、自觉尽责的形象取得社会的信任与支持，以摆正位置、谦和对外的公关意识与能力博取社会的青睐与协力，这种“软实力”从一份运营预算中即可见一斑。

三、加州大学财务预算对我国高校的启示

在市场经济条件下自主办学，大学的办学经费不仅源自政府、市场和社会等多种渠道，其配置也须兼顾大学的教学、研究、管理乃至社会服务，并须确保技术上的周延性、价值上的公益性和预算过程中的民主与共治性。随着高等教育治理改革的深入，尤其是管办评分离机制的试行，我国大学将面临与美国大学类似的市场化办学环境，大学的运行管理与办学绩效将不可避免地要接受政府的监管、公众的监督乃至市场的检验。在这种特殊的制度环境变迁下，无论是大学运营预算的编制，还是其在大学运行中的应用，我国大学都有必要认真学习和借鉴加州大学运营预算的技术经验、价值取向和功能特点，以取人之长、补己之短，提升大学财务预算工作的专业水平、管理功能和价值展示。

1. 从战略管理的角度来审视和重新定位大学运营预算的功能，改传统的财务计划性质的预算为综合规划性质的预算，以期发挥财务预算的战略管理杠杆作用。在传统的大学—政府关系和财务管理模式下，我国大学财务预算的财务计划属性突出，主要功能是供校内财务部门和学校领导规划、监测和控制学校的年度财务收支。在大学外部，财务预算的另一种功能就是提交给政府部门审核和检查，便于其通过财务预算了解和掌握大学的财务收支和运行。但一般情况下，政府对大学财务预算的审查和对大学财务的检查多流于形式。至于大学向政府争取更多的财政拨款支持，财务预算并非是不可或缺的因素。因此，我国大学传统财务预算的实际使用对象主要是学校财务部门和校领导，主要作用是对预算年度学校预算收支进行测算和平衡。

这种功能定位的财务预算，虽然形式上也可能涵盖相应的学校重点任务或工作以及绩效目标与控制指标，但基于财务预算应用的深度、广度与实度（实际严格落实的程度）局限，预算很难真正成为学校运行管理和控制的战略杠杆。甚至，财务预算本身的技术严谨性和真实性都值得怀疑。例如，近期国内高校逐渐公布的2016年度财务预算，普遍存在大量跨年度转结资金的问题，这其中固然有国家对事业单位科研经费管理尺度收紧导致的“钱难花”等制度性因素，但也反映出国内高校财务预算在技术上不够精细的缺陷。不仅如此，在大学预算执行的过程中，对预算支出做各种有违原支出计划的“变通处理”等情况亦屡见不鲜。近些年来大学内部频频发生的贪腐案件即与此有密切关联。客观地评价，国内高校财务预算的技术精细化程度、内容整合性程度及执行的严格性程度均有待提高。

另外，随着大学办学的制度环境向市场化方向的转变，尤其是大学管办评机制的试行和外部对大学财务运行监管的加强，我国大学财务预算工作也将面临全新的转型，财务预算预期将成为大学向外部公开办学情况、外部依法对大学予以监督的重要信息平台。在此情况下，财务预算必须在技术的严谨性、内容的整合性和执行的严格性等方面获得改进，以满足新体制下外部对大学财务预算工作的新要求。考虑到这种预期的环境变化及变革压力，国内高校有必要顺势而为，积极推动财务预算工作的现代化转型，改传统的单纯财务计划书性质的预算为综合规划性质的预算，使预算真正成为反映预算年度预算收支、任务规划和绩效控制的整合性规划，超越狭隘的财务管理领域，而成为学校管理层把握学校运行的总纲。同时，通过规范、详实的预算信息披露，使其成为外部监督大学运行、衡量大学绩效的重要支点。显然，要实现这种预算工作的现代化转型，大学管理层首先必须树立起现代的预算观，从大学战略管理的角度和高度来重新把握和设计财务预算的性质与功能定位。而深入研究类似加州大学等国外先进同行的财务预算，从中汲取预算编制的先进理念、思维与技术，应当成为国内高校推动财务预算工作创新的“必修课”和“基本功”。

2. 以适当的立场、科学的价值取向和先进的理念来统摄、指导和规范大学运营预算的编制、应用及公开工作。随着大学办学制度环境的市场化变迁及大学财务预算工作的现代化转型，我国大学运营预算的统领性和战略性特点将会凸显，这意味着新型财务预算必须在既有技术性考量的基础上，充分考虑相应的价值内涵问题。因为传统的运营预算只是学校管理层掌握和控制学校财务预算的工具，而新的综合性规划型的运营预算，对内是学校管理层掌控学校重点工作进展、财务收支运行和办学绩效评估的技术性手段，对外是反映学校办学和运行状况、披露学校资源配置信息、阐释大学办学理念、维护学校与外部公共关系的重要依托。这种预算功能与作用的全面转变，必然要求新型的财务预算编制及应用必须超越财务管理而上升到指导办学的高度，克服只追求技术周延性而忽视价值理性的偏颇，以适当的立场、明确的目标、科学的价值取向和先进的理念来统摄、指导和规范财务预算工作。

以加州大学运营预算为例，无论是从文本内容

还是实际作用来看，该预算与其说是一份普通的计划书性质的财务预算，不如说是一份以预期收支为主线的大学运行纲领。对内，可以让大学管理层乃至普通师生洞悉预算年度内大学的主要工作、重点项目与绩效目标；对外，亦足以让校外的利益相关者了解大学在预算年度内的政府拨款及具体用途、年度招生与教育质量、内部改革与增收提效以及办学的理念、目标与实绩。它不仅是大学管理层规划大学工作的白皮书，是州政府监督大学办学的合同书，而且是公众了解大学运行状况的说明书以及大学展示自身办学理念与成果的宣言书。

透析加州大学运营预算，可以获得的启示是：大学在编制和应用运营预算时，应努力摆脱传统的内部控制思维的束缚，从大学是强公共性、强公益性的教育学术机构和典型的利益相关者组织、非营利性组织的属性出发，以民主和法治的思维来摆正大学自身的位置，站在和政府、市场及社会同为平等合作伙伴关系的立场与坐标上，从既反映大学运行需求又考虑社会公众关切的出发点上，以品质、绩效、公益、共治等价值取向和独立办学、追求卓越、响应需求、回馈社会等理念为内在约束，将预算收支、重点工作、绩效目标与控制指标等关键信息予以有机整合，在遵循法定程序审查批准后，使财务预算在学校运行中实现深度应用，同时及时、完整地将预算信息对外公开，主动接受外部监督，借财务预算的战略管理杠杆作用来提升和完善大学的办学水平和运行效能，借其公共关系维护功能来对外宣示大学的办学理念、价值取向与公共形象，以期在增进社会认可的基础上提升自身的办学合法性。

3. 借助新型财务预算编制所要求的多方参与、民主听证、公开研讨和共同完善的路径与机制，以大学财务预算的编制、审查和应用为抓手，促动大学的民主治校与多元共治的治理转型。长期以来，国内高校的财务预算不过是校内财务部门和高层领导管理财务的技术手段和专业工具，预算发挥作用的空间局限于校内的中层干部和领导，体现出明显的内部封闭性和阶层官僚性。这种状况所凸显的不仅仅是传统预算工作的狭隘性，而且折射出传统大学治理的行政主导性。事实上，现代大学本身即是公共机构，应保持办学的公共立场与公益取向，大学的财务预算收入更是来自政府拨款（其实质是纳税人缴纳的税款）、学生的学杂费收入和社会捐赠等多种渠道，具有鲜明的公共性，当取之于公、用之于公、示之于公，彰显以教师和学生为本、以教育和学术优先的配置取向。换言之，大学财务预算作为最重要的大学核心事务之一，无疑构成大学多元共同治理的核心对象，应当按照现代大学多元共治的决策原则与流程来处理。在财务预算的编制、审查过程中，固然应该有政府代表公众整体利益对大学财务预算进行审查和把关这一法定程序与审查环节，更应该有在预算编制过程中校内广泛的民主参与和规范的公开听证程序。

鉴于此，在由行政主导走向多元共治的大学治理转型背景下，从财务预算工作开始，从前期的预算编制调研工作抓起，改变过去以校级领导为服务对象、以中层干部为工作半径的封闭型、官僚化预算工作路线，遵循公开、民主、透明的原则，在校内广泛征求各层各类教职员工乃至学生的意见，在了解、捕捉、收集和整合广泛民意的基础上，形成预算编制的技术规程和财务约束。在预算执行过程中，同样遵循民主、公开的监督原则，及时对外公布相关预算信息，主动接受和响应大学内外部的关注，促进校内师生对大学管理的民主参与，以及校外人士对大学管理的合理介入，藉预算工作探索构建民主开放、多元共治的校务决策机制，遏制和改观大学由“少数内部人”控制和党政主导的运行态势和负面形象。简言之，不妨将预算工作改革作为“试水”民主治校、多元共治的大学治理变革的“抓手”，发挥大学预算变革之于大学治理改革的支点作用，谋求大学治理改革和财务预算变革的有机融合，进而促进大学多元共治的治理转型。

主要参考文献：

王义，李曜升. 加州大学财务管理层级体系及年度预算概况[J]. 世界教育信息，2008(5).

加州大学2016～2017年运营预算（概要与细节）[EB/OL]. http://www.ucop.edu/operating-budget/_files/rbudget/2016- 17budgetforcurrentoperations. pdf:5,15-17,39,65-67,185-193.

全校预算手册[EB/OL]. http://www.ucop.edu/operating- budget/_files/ systemwide_manual_07312015. pdf.

加州大学三年期财务可持续计划[EB/OL]. http://www.ucop.edu/operating- budget/files/legreports/15- 16/UCsThree- YearFinancialSustainabilityPlan-11-30-15. pdf.

作者单位：景德镇陶瓷大学管理与经济学院，江西景德镇333403