

高等学校全面预算管理的新常态与新思路

宁旭初

经济社会发展进入新常态下，高等教育如何以绩效为导向，编紧织牢预算制度笼子，进一步提高预算资金的使用效益，提高高等教育质量，推进高等教育内涵式发展，是当前高等学校财务管理面临的一个重大课题。

高等学校全面预算管理进入新常态

(一)预算编制由粗放走向精细。根据十八届三中全会的改革部署，财政财务改革的核心内容就是要建立全面规范、公开透明预算制度，完善政府预算体系，实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理。高等学校预算管理必须主动适应财政财务改革的需要，坚持双一流目标导向，推动高等教育内涵式发展的要求，深化学校预算管理制度改革，按照综合预算和零基预算的要求，实行全口径预算管理，确保预算收支的全面和完整，进一步细化编列到目，并且按经济分类科目编制支出预算；编制三年滚动预算，建立项目库，让项目等资金，提高预算编制的科学性，促进年度预算的计划性和预见性。编制绩效预算，所有项目都要申报预算绩效目标，项目预算执行有监控，项目预算完成进行绩效评价，评价结果有反馈，反馈结果要应用，强化预算资金管理者和使用者的支出责任和效率意识。

(二)预算执行由随意走向规范。预算法规定，支出必须以已经批准的预算为依据，严禁超预算或者无预算安排支出。针对预算执行进度慢，年底突击花钱的问题，国务院及国家有关部门连续出台史上最强硬的规定，将年度预算执行进度与下年度预算安排直接挂钩，对

两年内未能按预算使用完的资金一律收回，倒逼加快预算执行进度。国家有关部门对“三公经费”、会议费、差旅费和科研经费等支出做出了具体规范，在开支范围、开支标准及调整等方面立了规矩，严格财经纪律，逐步建立预算执行全过程动态监控机制，确保预算资金使用的规范性和有效性。

(三)财务职能由核算走向管理。过去的财务管理一般仅对学校已经发生的经济事务进行核算和监督，很少能够与教学、科研业务有机融合。随着《关于全面推进管理会计体系建设的指导意见》的发布及管理会计的发展，高等学校对会计的要求越来越高，会计不再局限于记账、算账、报账，更要了解财务信息使用者的需求，充分以管理会计为工具，挖掘财务数据中隐藏的信息，并且能够帮助学校做分析、做预测，为学校重大决策提供有效的各种财务与管理信息，有效控制财务风险。

(四)财务信息由被动公开走向管理共享。长期以来，高等学校的财务信息都是根据管理者的要求提供，并在一定范围内公开指定信息。党的十八届五中全会把网络强国、大数据战略、“互联网+”上升为国家战略，开启了我国移动互联网建设的新时代。在大数据、云计算、物联网环境下，高等学校可以借助智慧校园建设平台，运用大数据技术，建设统一高效的财务共享平台。一方面，可以方便快捷地获取外部政策信息及国内外高校办学治校数据；另一方面，以全面预算管理信息化系统为核心，将相互孤立的教学、科研、预算、资产、财务等管理信息系统整合在一起，实现教学、科研

与财务一体化管理，推进学校所有数据信息共享。

高等学校推进全面预算管理的新思路

(一)推进编制学校三年滚动预算。首先要做好编制的准备和保障工作。学校财务部门根据国家和地方高等教育改革发展规划、学校的五年发展规划以及财政收支政策变化，预测学校的收入和支出，研究提出学校三年滚动预算编制的原则、程序、重点、文本格式和具体要求，完善全面预算管理信息化系统。其次，校内各部门根据教学、科研改革和学科建设规划和政策，围绕学校的发展战略，明确部门发展目标、投入重点和预期绩效，充分征求本部门师生员工的意见，反复研究按学校统一要求编制部门三年滚动预算。年度工作计划以项目+预算的形式列示，形成滚动项目库，强化跨期预算约束。对论证充分、具备实施条件的项目，细化后编入年度预算；暂不具备实施条件的，列入后两年规划，执行中完善条件。第三，财务部门根据学校可用财力，按照轻重缓急及项目的实施条件，审核汇总提出学校的三年滚动预算按全面预算管理程序报学校审定。涉及到教学、科研的预算支出安排要征求学校学术委员会的意见。第四，财务部门向校内各部门下达经审定的分年度收入计划和支出控制数，各部门据此进一步细化完善后再次报财务部门审核。第五，财务部门再次修改完善学校三年滚动预算经学校审批后报主管部门。第六，人大批准预算后，财务部门按主管部门批复组织第一年预算执行，同时告知各部门后两年的收支计划安排。

(二)构建以绩效为导向的全面预算管理新机制。要树立支出先预算,花钱必问效的理念。预算编制时首先要确立绩效目标。绩效目标既有定性指标,又有定量指标。抓紧研究制订可执行、可量化、可考核的教学、科研、学科、后勤保障等系统的指标体系。将绩效目标作为各部门预算申报的重要内容。预算执行实行全过程监控。做到事前监控有标准,事中监控有进度,事后监控有问责。明确预算执行的主体是资金使用部门,承担预算执行监控主要责任。预算完成进行绩效评价,建立健全预算绩效评价制度,制订客观、公正的评价程序。绩效评价要对照预算编制时设定的绩效目标进行。绩效评价结果作为下一年度预算安排和项目申报的重要考评依据。

(三)建设预算支出项目标准化体系。预算支出分为人员支出、日常公用支出和项目支出三大类。人员支出按照国家政策规定安排和执行,标准统一,相对稳定。日常公用支出实行单项定额、总额控管,要结合学校实际分项采用实物费用定额法制定单项支出定额标准,每年适当调整。项目支出标准就是根据同类项目建设标准及项目建设内容、资产配置量、资产消耗量等要素,确定项目预算支出的标准。要根据学校的现状和管理水平,对实验、学科、科研等专项建设的项目进行分类,按照项目建设规模和任务,确定建设层次和等级,细化项目建设内容和相关技术标准,参考有关行业定额标准和实际开支情况,确定项目单元开支费用,明晰和量化项目建设单元的工作量,最后根据工作量和相应的开支费用推算制订各类项目的支出标准。

(四)滚动建设项目库。项目库是全面预算管理的载体,必须按规范的程序进行滚动建设。每年度项目申报要结合学校中长期发展规划和年度工作计划,分析分解部门当前任务与职责,组织部门内部教职工、专家参与讨论,充分论

证,确立部门建设主要项目内容,撰写可行性论证报告,填写申报材料,明确建设项目的绩效目标、建设内容、规划、经费总预算和明细支出内容等。财务部门对申报项目进行初审,审核项目申报材料的规范性、完整性等基本信息,对项目进行初步分类整理。预算管理委员会组织专家对已申报项目进行评估、审核、论证。审核论证通过的项目要报校长办公会审定,重大项目要报学校党委会审批。通过审批的项目要在学校范围内进行公示,公示无异议的项目,方可列入项目库。依据项目的轻重缓急、综合学校的财力进行排序。将列入项目库的项目纳入部门年度预算和学校中期规划。

(五)实施内部控制规范建设。要以《大学章程》和《行政事业单位内部控制规范》为指导,梳理和修订学校现行规章制度,优化业务流程,简化工作程序,按照“规范业务、防范风险、提高效率、支持决策”的总要求,“以预算管理为主线、以资金管控为核心”,制定有效的风险防控措施,构建起与学校发展相适应的内部控制规范体系,对学校经济活动进行风险防范和全面管控,形成权责明晰、制衡有力、运行高效、科学合理的管理机制,实现学校预算管理的全面化、科学化、规范化、信息化,提高学校管理水平和风险防范能力,不断增强依法决策、依法管理和规范运作的管理思想和管理理念,全面提升学校内部管理水平 and 能力。内部控制规范建设既要保证教职员工办理业务流程简便,又要合理保证学校经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整。既要给予教学、科研和管理更多的自主权,又要在教学、科研和管理一线有效防范舞弊和预防腐败。既要让教职员工满意,更要提高学校管理绩效,有效增强学校抵抗风险的能力与竞争能力,实现学校持续、快速、科学发展。

(六)加快财务信息共享平台建设。

财务信息共享平台不仅是一个财务管理平台,而且是学校各种数据的交换中心,是全面预算管理的技术支撑。与学校预算资金管理有关的信息,学校主管部门、各职能部门以及广大师生员工都可以直接从这个平台获取,真正解决信息孤岛问题,实现“数出一门”。首先,以预算管理系统为核心,将财务核算、收费、报账、薪酬、资产等财务系统进行整合,形成预算、执行、决算一体化的财务信息化管理平台。其次,以财务信息化管理平台为中心,统一业务标准和数据结构,开发统一数据接口,将教务、科研、学工、后勤、基建、人事等管理信息化系统与财务信息系统无缝对接,将分散在各职能部门信息系统的数据库实时集成在一起,实现预算与业务一体化管理,建成信息共享中心。第三,利用财务信息共享平台,通过对财务信息和业务信息的大数据分析,对项目支出进行绩效评价,对内部控制进行有效评价,形成分析报告,提出各种可供选择的决策方案,为项目库建设和学校管理者决策提供支持。

(七)建立健全全面预算管理的奖惩机制。围绕预算编制、执行、绩效管理,综合运用多种手段实施考核评价,将考核评价结果纳入学校年度考核评价体系。建立科学的预算考核评价指标体系。预算编制重点考核各部门是否按时按质科学编制公用经费预算和项目支出预算,是否编制绩效目标,是否编制三年滚动预算和滚动项目库。预算执行重点考核各部门分季度预算执行进度。连续两个季度完不成任务的部门,实行一票否决。预算绩效重点考核预期绩效目标的实现程度。奖惩机制除物质奖惩外,还要根据学校文化设计精神奖惩措施,营造师生员工积极参与全面预算管理的良好氛围。

(作者单位:广西财经学院)

责任编辑 刘永恒