Published Online January 2024 in Hans. https://doi.org/10.12677/mm.2024.141017

高校公用经费预算分配优化措施研究

王丽敏

北京农业职业学院计划财务处, 北京

收稿日期: 2023年11月30日; 录用日期: 2023年12月25日; 发布日期: 2024年1月19日

摘要

高校公用经费是指高校为保证教学、科研、学生管理等工作正常开展而开支的日常运转经费,是高校经费的重要组成部分,主要通过财政拨款或收取学费、住宿费等来源获得。高校在预算管理中往往需要将收到的公用经费预算向二级部门进行分配。然而在分配过程中,由于缺乏标准和机制,分配矛盾突出。本文通过分析公用经费预算分配中存在的问题,提出优化措施。第一、加大直接向教学部门分配预算的比重,有效利用绩效导向预算分配机制。第二、优化项目设置,提高历史项目数据的可参考性。第三、加强合同管理,理顺合同签订与预算审核流程。

关键词

公用经费预算分配, 绩效项目, 合同

Research on Improvement Measures of Colleges and Universities Operating Funds Allocation Mechanism

Limin Wang

Planning and Financial Department, Beijing Vocational College of Agriculture, Beijing

Received: Nov. 30th, 2023; accepted: Dec. 25th, 2023; published: Jan. 19th, 2024

Abstract

The operating funds of colleges and universities, mainly provided by government financial funding or student fees, is the guarantee of their normal teaching activities, scientific research, and other work. Colleges and universities usually need to allocate the received money to the secondary departments and let the secondary departments decide how to use it. However, lacking of standards and mechanisms, it is very hard for the allocation. This paper analyzes the problems exist-

文章引用: 王丽敏. 高校公用经费预算分配优化措施研究[J]. 现代管理, 2024, 14(1): 115-121. POI: 10.12677/mm.2024.141017

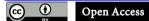
ing in the allocation of operating funds budget and puts forward improvement measures. First, increase the budget of teaching departments to make better use of performance-oriented budget allocation mechanism. Second, optimize project settings to enhance the reference value of historical projects data. Thirdly, improve contract management and clarify the process of signing contracts and budget allocating.

Keywords

Operating Funds, Budget Allocation, Performance, Project, Contract

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0). http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/



1. 引言

高校如何使用公用经费保证日常运转,提高办学质量和管理服务水平,提高资金的使用效益,是每个高校面临的重要问题。高校将一级预算批复的公用经费在年初分配给各二级部门,由二级部门统筹管理使用,可以提高各部门的积极性和创造性,同时改变未实施二级管理管理情形下,各部门先花钱有预算,后花钱无预算的局面。如何做好内部分配是学校预算管理的重要课题[1]。本文将通过分析公用经费预算分配中存在的问题,探索分配优化措施,希望能为同类院校预算管理提供一些参考。

近年来,财政部门已改革了向高校的拨款机制,逐步建立以绩效为导向的拨款机制,例如采用生师 比为导向拨款,倒逼高校内部进行改革。二级部门预算申报数据连年增长,财政拨款连年缩紧,二者之 间矛盾极为突出。由于缺乏一定的分配标准和机制,主要依靠学校管理层与各部门进行博弈,耗时耗力。 因此对高校公用经费二级预算管理情况进行梳理分析,找出难点和问题所在,优化公用经费二级预算分 配机制具有重要现实意义。

2. 公用经费二级预算分配中存在的问题

2.1. 教学部门管理预算规模与绩效导向预算分配机制不相适应

当前针对校院两级的预算管理和绩效评价体系的研究层出不穷,针对教学部门(或二级学院)构建了较为全面的绩效评价体系。陶丽萍、徐磐、樊雅文等在《高校二级管理经费分配模型构建研究》提出,参照上级财政部门经费划拨的理念,可以构建以生均拨款基数 × 系数为基础的模型,进一步结合师生比、师资职称(级)结构、专业类别、学费收缴率等因素,保障二级学院的人员、教学、研究等日常基本开支[2]。王希文在《试论校院两级管理模式下高校预算分配制度改革》提出考虑教职工人数、学生人数、教学、实验、实习课时数、科研经费量、科技成果、发表论文情况等影响因子,测算教学公务费、教学业务费、学科建设、学生工作经费、公共设施费等每个公用经费项目的单项生均定额,汇总核定公用经费生均综合定额基础标准[3]。

因此对教学部门(或二级学院),可以通过其学生人数、生师比、就业率等绩效指标设置经费拨款公式,生成对各二级教学院系的公用经费预算拨款额度。然而,在大部分经费由给职能部门管理的模式下,教学部门预算经费占比非常低,预算资金规模较小,实施以绩效为导向的预算分配机制意义不大,起到的激励作用有限。例如 B 校在二级预算分配实践中也实行了日常办公费、印刷费、差旅费等经费按教职工人员数定额分配,学生活动费和招生就业费按学生人数定额分配给教学部门,但是所占规模很小,大部

分业务经费仍然需要单独申报分配,逐项衡量,讨价还价。

高校二级部门大致可以分为教学部门(直接承担教学工作)、教辅部门如教务处、招生就业处、共青团委等;行政部门如财务处、国有资产管理处、党群部门等;后勤部门如后勤管理处、安全稳定处等。学校内部组织结构也是错综复杂的,内部单位间职能差异也比较大,也不能用同一套绩效指标标准予以衡量[4],难以确定统一的标准和尺度分配预算经费。

例如 B 高校预算申报部门共 38 个,其中教学部门仅占 11 个,占 B 高校部门总数的 28.95%。教学部门公用经费预算总额仅占总公用经费额的 3.85%,后勤部门和教辅部门、行政部门管理预算经费总额分别占到了公用经费预算总规模的 48.50%、15.31%、22.44%。高校主要是以教学办学为主,这样的组织结构和预算分配模式不利于激发办学主体活力。B 高校按照预算经费管理部门类别,统计公用经费预算规模占比情况,见图 1。

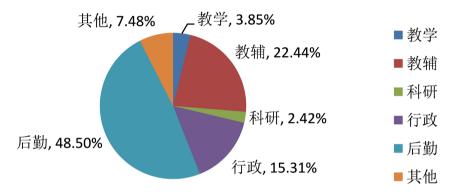


Figure 1. Budget percentage chart (by category of budget management departments) **图 1.** 预算规模占比图(按公用经费预算管理部门类别统计)

2.2. 历史项目数据可比性差。难以参考

公用经费其性质是保障学校日常运转,具有常规性、延续性、必保性的特点,但也有一部分非常规 经费,无法获得财政专项资金,但是从业务角度考虑也需要保障;还有些经费因为支付的时间不固定, 有时本年支付,有时跨年支付,因此每个部门每年的经费水平也会存在变动,无法直接参考以前年度预 算数据或决算支出水平进行分配,需要加以分析才能利用。

二级部门申报预算时,一般是按事项列示预算申报金额和测算依据,但随意性较大,每年相同的事项,申报的名称可能不一样。其次,财务在会计核算上没有按具体事项单独核算,无法直观提供具体事项的历年决算数据。通过会计凭证摘要逐项核对部门历年各事项支出金额工作量大,数据不准确,难以为领导决策提供参考依据,难以压减预算申报中的虚高金额。

目前大部分高校财务核算上对公用经费的核算项目设置均比较粗略,原因是财务系统中,预算和核 算都是共用一套项目体系,即预算在哪里,支出记哪里,系统实时生成预算执行情况表,监控预算执行 情况。但是由于预算管理和会计核算的需求不同,项目设置细化程度上存在矛盾。

2.3. 忽视合同管理与预算分配的关系

在二级预算审核过程中,会有很多情况是已与外部单位签订合同的情况,这种情况下,核减相关部门预算会造成学校整体对外违约,这种情况下很难压减其预算,或者即使二级部门未申报该项预算,学校为避免违约,只能批复部门追加预算。针对这种情况,需要理清合同管理和预算分配的关系,将涉及资金支付的合同也纳入到二级预算管理中来。不少事业单位的合同预算编制不够精细,没有遵循"先预

算-后计划-再实施"的程序[5]。

3. 公用经费二级预算分配优化措施

3.1. 分析梳理经费, 提高教学部门管理预算规模

刘颜华在《高校校院两级预算管理的研究》一文经过对美国、英国、澳大利亚、荷兰、加拿大五个国家高校预算管理的研究,发现其高校预算管理的共同特点是财力集中、财权不同程度的下放,均把院级作为一个独立的核算单元进行绩效考核,为下一年度的预算分配提供依据,或以绩效预算分配方式进行预算管理。国外高校的把二级学院作为一个预算绩效考核单元的预算分配模式,值得我们借鉴[6]。

魏蓉,顾国庆指出应在院校两级管理模式下,按照绩效目标、指标选择、绩效评价、结果应用的思路,将二级学院看成预算编制和绩效管理的主题,职能部门通过监督、考察二级学院的绩效完成情况,进行考评,反促下一年的预算编制并且修订学校整体的发展目标[7]。

绩效导向是学校目标管理的必然选择。以绩效为导向的学院绩效经费预算分配体系是根据责任会计管理要求,将二级学院作为责任中心,并对其进行科学评价考核,确定工作业绩,形成绩效经费预算分配依据,并最终予以实施[8]。

长期以来,学校职能部门预算占到了公用经费的较大比例,教学部门管理的仅是按人均定额拨付的 日常办公费、差旅费以及按学生人数拨付的学生活动费、招生就业费等。职能部门负责申报预算、使用 预算资金,虽然在分工上,一些工作由职能部门进行统筹,为教学部门提供了一定的便利,但职能部门 与教学部门不同,其绩效不直接与学校的产出绩效指标(如教科研成果、学生升学、就业率等)挂钩,虽然 设置了绩效评价指标,但各职能部门承担的工作各不相同,绩效指标差异很大,绩效评价主观性强,缺 乏统一的标准和尺度,难以与预算资金挂钩,无法实施以绩效为导向的二级预算分配机制。

学校大部分经费由职能部门管理,严重压缩了作为办学主体的教学部门可自主支配的预算额度。教学部门管理的预算经费比重低,虽然实施以学生人数、学生升学就业率绩效为导向的预算分配机制具有可行性,但因预算资金规模小,实施意义不大。

建议梳理公用经费,分析由职能部门归口管理的经费中,哪些是可以直接分配给教学部门的经费,逐步降低职能部门归口管理的预算经费比重,提高教学部门直接管理的预算经费比重。把有限的资金支配到教学和教辅部门项目上,特别是教学部门,只有教学能力提高了,学校才能更好地发展[9]。改革学校内部机构,逐步建立以教学部门为主体的结构,弱化职能部门的管理权限,增加二级学院办学自主权,使二级学院的主观能动性得到释放,激发出二级学院作为办学主体的活力[10]。

例如一些经费与教学、学生管理工作密切相关,教学部门可根据实际情况把控经费支出金额,无需通过学校统一采购。可以在经过与相关部门充分讨论后,探索将这些经费预算直接划归教学部门管理,并设立以生师比、就业率、升学率、教科研成果等产出绩效指标为因素的预算额度计算公式,计算每个教学部门应分配的公用经费预算额度,直接将预算下达到教学部门,由教学部门自行统筹。本文列示了一些可由教学部门直接管理的预算,见表 1。各校实际情况均不一样,本文仅提供一种思路作为参考。

Table 1. Funds management department's adjustment table 表 1. 经费管理部门调整表

- 序 号	原预算管理部门	建议由教学部门 直接管理的预算	序 号	原预算管理部门	建议由教学部门 直接管理的预算
1	教务处	教学耗材	8	学生工作部	学生评优奖金
2	教务处	考试耗材	9	学生工作部	学生资助经费
3	教务处	教学设备维修费	10	招生就业处	招生宣传及差旅费

续表					
4	教务处	教学设备采购	11	共青团	学生活动费
5	教务处	学生技能大赛	12	科研处	科研经费
6	教务处	教育教学改革	13	人事处	兼职教师课酬
7	教务处	教师教学能力比赛	14	后勤管理处	教学活动租车费

3.2. 优化项目设置,提高历史项目数据的可参考性

预算项目在某种程度上代表了要做的"事"。每个预算项目都有清晰、明确的项目内涵及范围,以确保每一个具体经济业务事项,在不同年度、不同部门、不同人员申报预算编制时,都有清晰的指引,都能够非常清楚地归集到同一个预算项目中,以确保预算项目内涵的连续性、稳定性、可比性,从而避免了因预算项目内涵及范围不清晰、理解不一致而导致预算编制归类不准确、标准不统一、预算执行结果不具有可比性的问题[11]。

在预算编制过程中,应当在论证的基础上,引导部门预算编制和申报,基于责任和目标任务形成预算分类项目及明细目录,将所有预算项目纳入科学化、体系化的预算项目及明细手册,实现预算的精细化管理,指引预算责任部门控制和执行[12]。因此应当梳理二级部门往年预算申报表,对每年都发生的常规事项,与二级部门协商确定相对细化又精炼的常规经费申报事项。今后二级部门在编制公用经费二级预算时,按照确定好的常规经费事项申报。预算执行时,会计上按照确定的常规预算申报事项作为项目辅助核算。通过细化项目核算和历史数据积累,可以为后续年度二级预算分配提供参考依据。

常规预算申报事项一般是学校日常运行中的必保经费,在二级部门承担职能、业务内容没有发生大的变化情况下,常规预算申报事项的预算分配额可参照以往年度支出水平,预算申报金额不应有太大的变动。如发生较大变动,需要二级部门详细论述原因并由一定层级的领导决策。通过对常规预算事项的梳理和核算,财务人员可提取出这些常规预算事项名称以及经费大致规模,避免二级部门预算申报时漏项或需要申报,并为预算分配提供参考依据。对非常规的新增事项,可以通过建立项目库的方式,根据重要性排序进行预算分配。

预算管理和会计核算的需求不同,项目设置细化程度上存在矛盾。预算管理角度要求存在一定的空间,使得二级预算管理部门具备的一定自由度,允许在一定范围内预算资金调剂使用。核算角度要求设置得相对细化,便于进行数据统计和分析。因此预算申报事项的设置既不能过于细致,又不能过于宽泛。结合 B 校情况,梳理了各职能部门主要的常规预算申报事项,见表 2。对下列事项进行专项预算管理和核算,年中允许职能部门根据实际执行情况,履行一定程序后进行预算调整或缴回预算额度。

Table 2. Regular projects table 表 2. 常规事项明细表

序号	部门	常规事项	序号	部门	常规事项
1	党政办公室	功能厅室保障经费	17	财务处	财务软件租赁及维护费
2	党政办公室	法律服务费	18	审计处	审计服务费
3	党政办公室	报刊订阅费	19	国有资产与产业管理处	土地租赁费
4	宣传部	院报编印费	20	国有资产与产业管理处	招标项目评标及项目验收费
5	宣传部	媒体、期刊、平台年 费及会费	21	国有资产与产业管理处	国有资产管理系统维护费
6	宣传部	常规宣传费	22	安全稳定工作处	常规安全稳定保障费
7	人事处	公开招聘费	23	后勤管理处	常规运行保障费
8	人事处	人事管理信息系统运 维服务费	24	后勤管理处	公务用车运行维护费

续表					
9	学生工作部	学生军训经费	25	后勤管理处	水费
10	学生工作部	学工系统维护费	26	后勤管理处	电费
11	学生工作部	毕业典礼经费	27	后勤管理处	物业管理费
12	学生工作部	开学典礼经费	28	后勤管理处	取暖费
13	学生工作部	宿管教师服务费	29	图书馆	纸质、数字资源购置费
14	招生就业处	毕业生档案邮寄费	30	信息中心	软件服务费
15	招生就业处	毕业生就业状况跟踪 调查服务费	31	信息中心	互联网接入费
16	招生就业处	就业双选会经费	32	信息中心	信息安全服务费

3.3. 加强合同管理, 理顺签订合同与预算审核流程

合同管理与预算安排存在紧密联系。合同是收支预算编制的前提,而合同的履行状况直接关系到预算的执行情况[13]。应重视合同管理,理清合同签订与预算审核流程,建立合同管理系统,监控各部门已签订的涉及资金支付的合同,对预算期内应当支付的合同金额及时掌握,通过合同系统查询预算期内付款合同和应付金额,核验二级预算申报中是否有漏报已签订合同的事项。

完善学校合同管理机制,确保有相关预算才允许签订合同。学校所签订的与资金支付相关的合同在内控流程中加入财务审核这一环节,在日后资金支出时与该合同关联,计划财务处可以清晰地掌握学校预算执行情况以及资金支出进度,定期编制付款计划,合理配置资金[14]。

涉及多年预算的合同,实际上需要将二级预算审核前置,签订之前要求相关部门提前考虑预算占用情况,纳入相应年度预算申报。大额重点经费,如物业服务费、保安服务费等外包服务费,资金规模大、压减预算难度高,学校应组织相关职能部门负责人提前开展专题讨论,确定预算规模后,再进行招标采购、签订合同。把合同管理与全面预算以及收支、采购管理结合在一起[15]。

4. 总结

本文通过分析高校公用经费二级预算分配中存在的问题,提出了相应的优化措施,希望为同类院校提供一些参考。首先,由于高校存在大部分公用经费由职能部门管理的现状,教学部门管理预算资金规模较小,实施以绩效导向的预算分配机制难以起到激励作用。本文提出应加大教学部门直接管理的预算规模,结合工作经验,分析梳理出可直接向教学部门分配的经费事项。其次,由于预算申报事项和项目核算设置不规范,难以提取可供对比和参考的历史项目数据。提出可以通过设置常规事项和非常规事项,优化项目设置,本文还列出了一些高校共有的常规事项,以供参考。最后,还提出应重视合同管理和预算分配的关系,加强合同管理,理顺合同签订和预算分配审核流程。

参考文献

- [1] 王赛. 高校预算分配机制优化研究[J]. 财会学习, 2022(6): 56-59.
- [2] 陶丽萍, 徐磐, 樊雅文. 高校二级管理经费分配模型构建研究[J]. 商业会计, 2022(8): 97-99.
- [3] 王希文. 试论校院两级管理模式下高校预算分配制度改革[J]. 财会通讯, 2010(23): 110-111.
- [4] 彭雪辉, 高金娜, 许晓洁. 校内单位整体预算绩效指标体系构建研究——以 Z 大学为例[J]. 财经界, 2023(22): 75-77.
- [5] 傅启国, 王梦婷, 李晓雨. 内控视角下事业单位合同管理问题及对策研究[J]. 中国内部审计, 2023(7): 83-87.
- [6] 刘颜华. 高校校院两级预算管理的研究——以 G 高校为例[J]. 现代经济信息, 2018(36): 16-18, 21.
- [7] 魏蓉, 顾国庆. 院校两级管理模式下预算绩效管理体系探究[J]. 终身教育研究, 2023, 34(1): 80-85.
- [8] 黄振胜. 绩效导向预算分配制在 F 高校财务管理中的应用[J]. 会计之友, 2018(16): 122-126.

- [9] 黄维, 杨晶. 高校财务预算管理研究——以 C 高校为研究对象[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2020, 33(2): 121-127.
- [10] 张影, 吕琇, 何秀丽. 深化校院两级经费预算分配模式改革的研究[J]. 会计之友, 2011(7): 89-91.
- [11] 黄少瑜,郑佩勇,黄苑,等. 基于数据循证思维模式的中医医院预算项目分类设置与实践探索[J]. 中国卫生经济, 2023, 42(8): 85-89.
- [12] 温航雄. 高等院校预算执行与控制的基本问题研究[J]. 会计之友, 2017(17): 121-125.
- [13] 周志华, 刘丽红. 合同履行与预算管理的有效结合[J]. 会计之友, 2011(36): 39-43.
- [14] 王占阳. 新政府会计制度下某高校会计科目及辅助项目设置探析[J]. 环渤海经济瞭望, 2021(1): 154-155.
- [15] 齐力. 内部控制视角的合同全生命周期管理[J]. 现代企业文化, 2022(22): 44-46.