

新政府会计制度下高校部门预算绩效管理优化研究

叶丁丁

武汉工程大学马克思主义学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年11月26日; 录用日期: 2023年12月22日; 发布日期: 2023年12月29日

摘要

高校是全额拨款事业单位, 其在发展过程当中, 必须要获得来自政府部门的足够的财政资金支持。可是, 当前, 政府财政资金是越来越紧张了, 而高校能够得到的财政性拨款金额也有所降低, 而高校对于财政性资金的需求则是日益增加的。本次研究是将新政府会计制度下高校部门预算绩效管理优化作为具体的研究分析对象。首先, 基于新政府会计制度, 针对高校部门预算绩效管理实际情况进行了详细分析, 结合分析结果, 提出了优化策略, 以期有力地推动高校在新政府会计制度下的预算绩效管理工作的提升与改善。

关键词

新政府会计制度, 高校部门预算, 绩效评价

Research on the Optimization of University Department Budget Performance Management under the New Government Accounting System

Dingding Ye

School of Marxism, Wuhan Institute of Technology, Wuhan Hubei

Received: Nov. 26th, 2023; accepted: Dec. 22nd, 2023; published: Dec. 29th, 2023

Abstract

Universities are fully funded public institutions, and in their development process, they must obtain

sufficient financial support from government departments. However, currently, the government's financial resources are becoming increasingly tight, and the amount of financial appropriations that universities can receive has also decreased, while the demand for financial funds from universities is increasing. This study takes the optimization of budget performance management in university departments under the new government accounting system as the specific research and analysis object. Firstly, based on the new government accounting system, a detailed analysis was conducted on the actual situation of budget performance management in university departments. Combined with the analysis results, optimization strategies were proposed to effectively promote the improvement and enhancement of budget performance management in universities under the new government accounting system.

Keywords

New Government Accounting System, University Department Budget, Performance Evaluation

Copyright © 2023 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/>



Open Access

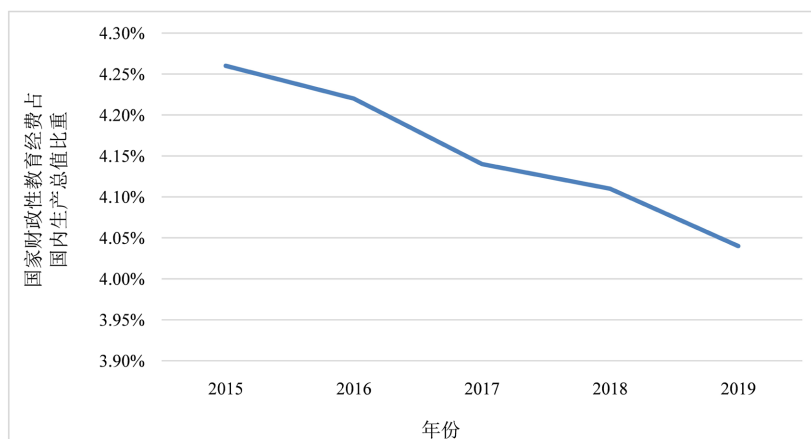
1. 引言

在党的十九大和十九届四中全会中就明确提到了，要加强高校部门的预算绩效管理工作。这一工作也是当前财税改革不断深化过程中的必要举措，更是现代化财政制度建设的关键内容[1]。2011年7月财政部在发布的《关于推进预算绩效管理的指导意见》中再次强调，要加快预算绩效管理机制的建立与完善[2]。2018年9月，国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》，该《意见》的发布，主要是针对目前预算绩效管理工作中所存在的“重分配、轻管理、重支出、轻绩效”等问题[3]。全面预算绩效管理和传统预算管理在管理理念上面有很大的差异。全面预算绩效管理正是将绩效理念深刻的融入到了预算管理工作中，即让预算管理与绩效管理逐步实现一体化。上述意见、法规的陆续颁发和实施，可以作为高校全面预算绩效管理模式建立的重要指导思想与参考准则。

2. 研究背景

我国各大高校的规模都有不同程度的扩大，因此，对于教育经费就提出了越来越多的需求。对于国内绝大多数高校来说，其重要就是依靠政府的财政性拨款。2019年全国生产总值是990865.1亿元，国家财政性教育经费在其中的占比就达到了4.04% (见图1)。年平均增长幅度更是高达8.2%。

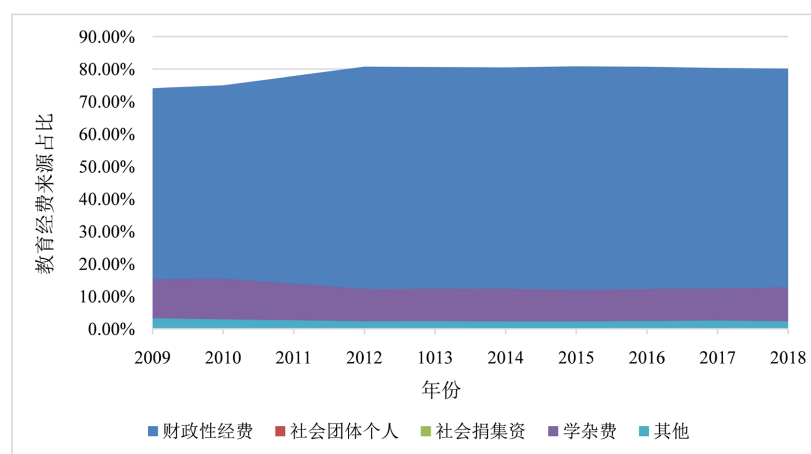
当前，我国高等教育体制改革正在不断的深入，各个高校为了能够不断扩大规模，也为了可以不断提升自己的综合水平、办学质量，就提出了越来越高的资金需求。对于目前国内绝大多数高校而言，主要的资金来源是政府的财政性拨款转变，而在现在这个市场经济体制不断完善、健全的环境之下，很多高校也积极的采取了更多不同类型的筹资方法。我国各高等院校教育经费来源情况如图2所描述。高校在得到了充分的教育经费支持以后，发展速度在不断加快。那么，如何才能让这些教育经费得到最大化的利用，如何不断提高高校教育经费利用有效率，就成为了众多高校管理者、经营者关注的问题。对于高校而言，首先就是要针对自身教育资源、教育资金使用情况进行全方位的了解，并作出科学、合理的评价，然后才能够将现有教育费用最大限度地利用起来。



数据来源：中华人民共和国教育部。

Figure 1. The proportion of national fiscal education funds to GDP: 2015~2019

图 1. 国家财政性教育经费占国内生产总值比重：2015 年~2019 年



数据来源：《中国统计年鉴 2020》。

Figure 2. Changes in the proportion of various sources of education funding from 2009 to 2018 (unit: ten thousand yuan)

图 2. 教育经费各种来源比例变化图：2009 年~2018 年(单位：万元)

2015 年新修订的《预算法》就是我国首部关于绩效管理的法律法规。《预算法》明确规定了，在进行预算编制的时候，必须将绩效作为重要的指标。而在预算实际执行的过程当中，则还需要不断强化监督绩效以及评价绩效工作，对于最终所得到的绩效评价结果，必须要充分的利用起来，要将评价结果和下期预算联系在一起。2019 年 1 月 1 日后，新政府会计准则制度在全国各级各类行政事业单位开始实施。医院、高等学校、中小学校苗圃等行业事业单位都是要严格遵循《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》中的补充规定[4]。在目前这样一个全新的会计制度以及发展形势之下，如果还是使用原有的以收付实现制为核算基础的高等学校会计制度，不仅无法满足社会各界对于高校财务信息提出的更高质量的要求，而且也无法满足全面实施预算绩效管理背景下对于高质量财务信息所提出了更多新的要求。基于此，新政府会计制度下高校部门预算绩效管理优化研究工作就是非常重要且非常必要的。

3. 新政府会计制度对高校部门预算绩效管理的影响

2019 年起，我国各个高校就正式执行“双功能、双基础、双报告”的政府会计制度，这一制度对于

提高高校全面预算绩效管理质量是起到了非常重大的作用[5]。当前正是处于政府会计制度改革的关键性时期,各大高校就要牢牢的把握好这次的发展机遇,积极探索、大胆尝试更多新的预算绩效管理方法,将预算与绩效更加深度、全面、有机的结合在一起,并将预算绩效管理作为重要的切入点,以绩效、成本效益为导向,最终才能够实现预算管理与绩效管理一体化的目标。通过实施全面预算绩效管理体系,能够让资金使用率与使用效益都得到明显的提高,而且现有资源也能够获得更科学、更合理的配置。

4. 新政府会计制度背景下高校部门预算绩效管理现状分析

(一) 预算绩效管理观念薄弱

国内不少高校都没有成立专门的预算绩效管理部门,也没有专门的预算绩效管理工作人员。对于预算绩效管理,无论是学校领导,还是普通的教师,都没有正确的认识。很多人都只是认为学校预算绩效管理是财务部门的事情,和自己没有什么关系。其他部门对于预算绩效管理部了解、不重视、不参与。当前很多高校在进行预算绩效管理的时候,就是以财务部门为领头者,其他业务部门就会按照财务部门提出的要求去提交材料,财务部门就会统一填报。这种情况下,财务部门就是唯一的参与者,其他业务部门只是一个附属。事实上,预算绩效管理所涉及到的内容是非常多的,而且对于绩效管理工作人员的要求也是比较高的。

(二) 预算信息化建设不完善

各个高校的教学活动都是非常多且非常复杂的,因此,在进行预算管理的时候,要处理的信息量也很大。这些信息的公开性、透明性,都会直接影响到预算编制的准确性与科学性。可是,现实中很多高校都没有建立财务信息平台,也没有构建相关的预算控制机制,预算信息化建设不健全、不完善,就成为了高效预算绩效管理工作中的一大痛点[6]。而且由于预算信息化建设不够完善,对于预算的具体执行效果也无法进行及时、有效的控制,最终就极有可能会加大资金使用风险。

(三) 缺乏预算绩效评价

对于高校教育活动的顺利展开以及整体规划发展来说,预算管理工作都是会起到很重要的作用,预算是实施高校发展战略目标的最基本的、保障性的工具。通过针对高校进行科学、合理的预算管理,就能够让高校现有的各项资源得到更加充分的配置。可是,国内很多高校在进行预算管理的时候,都没有进行绩效方面的评价,只是进行预算管理工作,而对于实际的预算管理结果则是不甚在意的。甚至还有一些高校根本没有进行预算绩效评价方面的工作。高校最重要的目标就是培养企业、社会所需要的人才,而高校的教职工们主要的工作就是给学生传授知识,并为学生的毕业就业打下扎实的基础。这样的工作目标是很难进行量化的,也是很难进行评价的[7]。因此,高校预算绩效评价体系、指标的建设与确定是非常困难的。

(四) 预算执行和评价缺乏监督体系

全面预算绩效管理就是从各个不同方面出发、并针对整个业务流程都进行控制与管理。这是一种新型的管理模式,与传统管理方法相比,实效性针对性都更强。可是,当前国内绝大多数的高校都还没有建立全面预算绩效监督考核体系[8],很多学校在监督预算的时候,只是对预算执行结果进行了监督,对于预算绩效管理工作,并没有进行事前、事中与事后的有效监控。由于没有对预算执行的全过程进行有效健康,就很容易导致最终的预算执行出现偏差、出现,即无法顺利的预算绩效目标。

(五) 预算绩效评价结果应用不充分

一方面,预算绩效评价结果没有及时反馈或者是反馈工作没有做到位。我国很多高校在进行预算绩效评价的时候,只是将评价的结果上报到了对应的部门,而在上报了以后,基本上就是完成了评价工作。因为评价结果是没有得到反馈的,或者是没有反馈到位。即使在评价的时候发现了出现绩效目标偏离的

现象,可是,由于没有及时反馈,最终也就没有办法及时的整改,即绩效目标就难以完成了。可以说,国内很多高校的绩效评价都只是流于形式的,根本没有起到实质性的作用。另一方面,预算绩效评价结果本身是具有强大的激励约束作用,而实际上,很多高校的预算绩效评价结果并没有被纳入为预算使用责任人或者是责任部门考核体系当中,即没有将绩效评价结果作为考核的指标。尽管在绩效评价的时候发现了问题,但是没有落实到部门或个人头上,即没有起到约束、激励的效果[9]。

5. 构建高校部门预算绩效管理模式——以湖北省省属高校为例

(一) 预算编制

高校部门预算包括有两个不同的层次,即财政拨款收支预算与财务收支预算。高校会严格遵循部门预算的基本标准去编制财政拨款收支预算。高校的所有收入、支出都是需要被纳入到预算统筹管理当中去的。高校预算编制的基本原则是:“统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡”[10]。

高校预算收入的主要来源是:一般公共财政预算拨款、政府性基金预算财政拨款、事业收入、上级补助收入、经营收入、其他收入等。高校在编制预算的时候,需要参考以往的年度决算情况,需要足额编制其他各项收入预算。在没有其他特殊情况影响的前提下,各高校预算的中央专项转移支付、事业收入、经营收入等,需要在前三年决算平均数之上,最低也是这个平均数。在预算当中如果是涉及动用实拨资金,就需要遵循“用多少,编多少”基本原则,即将当年使用部分足额纳入年初预算,并安排支出。此外,在编制一般非税收入年度征收计划,高校非税收入征收计划必须是要符合学校自身实际,不可以虚列非税收入征收计划。

(二) 预算执行

首先,预算执行过程中,如果没有政策影响或是其他不可抗因素的影响,通常情况下是不予办理非税收入预算调整事项。高校的预算用款计划上报、审批等一系列流程工作,都是要严格的按照规定的程序环节,利用国库集中支付系统进行办理。除此之外,在预算执行的过程当中,新增支出首是需要使用单位不可预见费去解决,若还是不够,则可以按照特定要求去调解预算支出结构进行补充。

其次,在预算执行过程当中,如果没有特殊情况,则不予办理预算调整事项。若是因为政策因素等的影响,确实需要对高校预算进行调整,就必须严格的遵循规则制度,以文件的形式提出调整申请并提供佐证材料,提交给上级部门。高校预算支出就需要严格遵循预算项目而执行。尤其需要注意的是,不同预算项目的预算资金是不可以调剂使用的。如果有特殊情况,需要将不同项目的预算资金进行调剂使用,也需要严格的遵循相关流程要求。关于高校新增资产配置计划与预算,在得到批复同意以后,不得随意调整。

另外,高校在进行采购工作的时候,就要遵循采购法以及有关条例要求。在完成了对应的采购工作以后,高校还需要及时将有关资料报送给省财政厅政府采购监管部门,让他们及时办理合同并确认。如果高校没有按照规定编制政府采购预算,或者是没有执行政府采购预算的项目,那么,政府财政部门是有权拒付采购费用的。

最后,各个高校需要制定出更加完善、有力的措施方案,不断促进预算的执行速度。而在执行预算的过程当中,也需要不断强化预算执行的分析工作。对于预算执行中所出现的一系列问题,需要及时的分析、解决。特别是对于那些大规模的项目,需要将其作为研究分析的重点。高校的预算执行工作并不只是财务部门的事情,其他业务部门都需要积极、主动的参与进来。对于其他业务部门,就需要进行适当的指导,有力督促其完成预算支出任务。如果发现高校预算执行偏离了既定绩效目标,就要向行政主管部门以及省财政厅都及时上报,同时,对于这种目标偏离的现象,也需要制定出有效的措施进行处理。

(三) 高校部门决算

高校部门决算编制、批复等工作，都是需要参考省直一级预算单位管理。国内各个高校都必须是要严格的遵循省直部门决算的编制口径以及政策要求编制决算草案，并且还需要参加行政主管部门、省财政厅组织的年度决算审核。高校编制所得决算草案，要确保数据真实、准确、内容完整等，最重要的是，其中的内容都是符合法律法规要求的。另外，决算草案需要和预算相对应，按预算数、预算调整数、决算数分别列出，还需要按照不同的功能编列到项，并以经济性质为分类标准，分类编列到款。

(四) 绩效评价及信息公开

高校在预算年度结束了以后，就需要积极的进行预算支出绩效评价。而省财政厅以及行政主管部门在进行绩效评价的时候，也需要对其所管理的各个高校进行预算绩效评价。在得到了评价结果以后，各个高校就需要及时发现问题，并基于评价结果去改进、完善现有的预算管理方式以及绩效指标体系。当然，在制定绩效评价方案的时候，各个高校需要将自身特点很好地融入到评价体系当中去，即考虑到不同高校的实际办学质量、办学特色来制定评价方案。另外，高校应当按照《高等学校财务制度》、《高等学校会计制度》等相关制度要求，定期向行政主管部门和省财政厅提供高校财务分析报告，所提交的财务分析报告需要全面、真实的体现出高校的财务运行情况。高校的部门预算、决算报表等在获得了批复以后，需在批复后 20 个自然日中向社会大众公开，而且在公开的信息里面，还需要针对部门预算、预算费用使用情况等重大事宜进行详细、具体的说明。关于高校政府采购的情况，同样需要及时公开给社会大众。高校通过公开部门预决算，就能够利用外界监督力量，更加有力地推动高校财政财务管理的提升与优化，从而能够有效地降低行政运行成本。

6. 新政府会计制度背景下高校部门预算绩效管理对策研究

(一) 构建高校分类评价体系^[11]

为了确保高校预算绩效评价结果是准确的，就要保证预算绩效评价指标的设定是科学、合理的。目前，各个不同高校的预算绩效评价指标都是不同的，全国范围内的评价指标并没有得到统一化和标准化。鉴于此，各地高校就要综合办学条件、高校类别等各方面因素，来进行高校类型划分，通过构建高校分类评价体系，就能够不断预算绩效管理评价结果的准确性。

(二) 设计定量和定性相结合的全面预算绩效评价指标

全面预算绩效管理首先是建立可量化、可细化和科学的全面预算绩效评价指标体系，高校应该根据自身的实际情况设计合理的全面预算绩效评价指标体系，建立全面预算绩效评价的标准^[12]。各地高校可以将财政部门现有的绩效评价指标体系作为参考，然后再将高校本身的特征、特色都有机的融入其中，即增加一些有特色、个性化的指标，从而不断健全全面预算绩效评价指标体系。高校的科研教育等重点项目，则还需要设定专门的绩效评价指标。

(三) 推进高校全面预算绩效管理信息化建设

首先，需要将预算绩效编制、预算绩效控制等都纳入到预算系统当中，这是施行全面预算绩效管理的基础。其次，需要建立一个大数据平台、信息化管理系统，将账务系统、学生系统、人事系统等都连接在一起，这样就能够为全面预算绩效管理的实施提供有力的系统支持与信息化。而且通过应用各种信息化技术，就能够让成本效益分析结果更加准确，全面预算绩效管理工作效率也会更高。

7. 结语

高校是全额拨款事业单位，财政性资金是其主要的经费来源。而对于高校全面实施预算绩效管理，一方面能够帮助不断提升其资源配置效率以及资金使用效益，而另一方面，这对于高校财务风险的管控

也会产生很重要的影响。当前,各个高校规模都在不断扩大,高校的财务管理水平也在稳步提高。新政府会计制度实施以后,全面预算绩效管理得到了广泛的关注与重视。而在当前这样一个政府会计制度改革大背景之下,各个高校就需要牢牢地把握好机会,紧紧地抓住这次契机,综合自身的实际情况,全面实施预算绩效管理,不断提高资金利用效率与效益,不断完善高校治理,最终实现稳定、健康、可持续发展。

参考文献

- [1] 刘菲菲. 宏微观视角下预算绩效管理的实施路径选择[J]. 财会月刊, 2019(21): 172-176.
- [2] 张雄斌. 高校预算管理存在问题及评价指标体系研究进展[J]. 价值工程, 2020(2): 106-107.
- [3] 张斌. 高校全面实施预算绩效管理路径探讨[J]. 科技经济导刊, 2019(27): 21-23.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府财政部. 关于贯彻实施政府会计准则制度的通知[Z]. 2018.
- [5] 薛艳春. 深化政府会计改革助推高校预算绩效管理全面实施[J]. 商讯, 2020(2): 39-40.
- [6] 庞晓波, 黄卫挺. 高校预算软约束的制度成因及其治理[J]. 中国高教研究, 2009(1): 46-49.
- [7] 戴晓燕. 高校财务预算与绩效管理研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中农业大学, 2007: 14-50.
- [8] 王小雪. 政府会计制度下医院全面预算绩效管理探索[J]. 会计之友, 2019(25): 85-87.
- [9] 邱荣妹. 新政府会计制度背景下高校预算绩效管理研究[J]. 商讯, 2021(35): 46-48.
- [10] 湖北省财政厅. 湖北省属本科高校部门预算管理办法[Z]. 2015.
- [11] 李志情. 基于绩效预算对高校预算管理体系的优化研究[D]: [硕士学位论文]. 太原: 太原理工大学, 2016.
- [12] 肖广华, 侯玉燕. 政府会计制度下高校全面预算绩效管理探析[J]. 会计之友, 2020(20): 109-115.