高校全面预算管理存在的问题及解决途径

索俊颖

(郧阳师范高等专科学校 湖北丹江口 442700)

【摘要】由于多方面的原因,高校全面预算管理还存在一系列问题,如预算编制缺乏科学性、连续性和前瞻性,管理意识淡薄、宣传力度不够等。应该结合高校实际,采取有效措施,进一步完善高校全面预算管理。

【关键词】高校 全面预算管理 问题 途径

随着我国高等教育体制改革的不断深化,高校预算管理 越来越受到人们的关注。它既是高校年度事业计划和工作任 务的货币表现,也是高校组织各项财务活动的前提和依据。高 校全面预算管理是指把整个高校的财务收支列为预算管理的 对象,不仅不分资金的来源和性质,打破预算内外资金界限, 而且将学校能自行支配和不能自行支配的所有收入全部纳入 预算管理,形成高校全方位的财务收支计划。加强高校全面预 算管理,有利于加强高校收支活动的管理,促进高校各项资金 的合理、有效使用;有利于进一步明确国家与高校之间的关 系,促进教育体制的改革;有利于强化高校预算的约束性,进

一步增强高校的预算管理责任。

一、高校全面预算管理的基本内容和主要特征

全面预算管理是高校财务管理的重要组成部分,是高校 实施财务管理的重要手段。这一管理体系以财务预算为起点, 进而延伸到教学、科研和资金收支等经济活动的各个方面。完 整的高校全面预算包括业务预算、财务预算、资本支出预算等 内容。全面预算管理的环节主要包括:一是预算编制,是以具 体预算目标为依据,对单位预算总目标进行分解、具体量化, 并下达给预算执行者的过程。它是预算管理的起点,是基础 性、关键性环节。二是预算执行,是调动各级预算责任人积极

率政策的变动,掌握每日外汇市场汇率、利率波动情况,加强与金融机构的信息沟通,及时做出判断和决策,抓住机遇,避免损失和风险。同时,各企业应加强现金流预测,将其列入日常财务管理工作。

- (2)减少外币资金持有量。各企业应保持外币债权、债务的动态平衡;通过对外币资金周转率等进行分析,确定外币存款限额;应每天监控账户余额,对超额部分应及时办理结汇,最大限度地减少外币资金持有量。同时,各企业应该以外汇保留量核定为契机,提高资金使用效率。
- (3)降低外汇净资产额度。人民币升值所带来的会计风险基于外汇净资产(外汇资产-外汇负债)存在,为减少人民币升值带来的会计损失,应以降低外汇净资产额度为重点。在目前外汇负债难以增加的情况下,以降低外汇资产额度为重点。可以通过加大外币应收账款的回收力度,逐步实现外币收款和付款的配比。
- (4)严格控制结算流程。各企业对外汇计价的各项业务要及时、完整地反映,为外汇管理提供准确的会计信息。及时收取应收账款,并及时核销应收、预收款项,外币应付发票要尽快入账,减少应收和应付差额。
- (5)利用金融产品对冲汇率风险。在当前的市场环境和外汇管理政策下,大多数企业可能都存在过量持有外汇净资产的情况。建议寻求金融机构的帮助,利用衍生金融产品来对冲汇率变动所带来的会计风险。同时鉴于不同银行所提供的避

险和投资产品存在差异,建议多选取几家银行进行全面比较, 以选择最理想的产品进行操作。

- (6)安排专人负责外汇管理工作。企业应该安排具有外汇知识和操作经验的财务人员来负责外汇管理工作,负责外汇管理工作的财务人员不应该再负责其他诸如成本核算等工作。这样,一方面可以避免非专业人员的经验和能力不足给企业带来风险和损失;另一方面也可以使专业人员集中精力,避免因精力分散而导致判断的准确度下降。在人民币浮动汇率制下,企业负责外汇管理工作的财务人员应该制定汇率风险管理预案,并且将汇率变动所带来的会计风险的控制纳入企业整体风险控制体系,进行常态管理。
- (7)外币资金集中管理。大型跨国企业并不能保证其每个子公司或分公司都有能力进行外汇管理以抵御人民币升值所带来的会计风险,而为每一个子公司或分公司都配备外汇管理专员会增加整个集团的成本。实现外币资金的集中管理,可以在系统内平衡外币资产和负债,降低会计风险,减少因购汇、结汇而带来的财务支出,同时获得资金的集中优势带来的金融收益。

主要参考文献

- 1. 雷达, 刘元春.人民币汇率与中国货币政策研究.北京: 中国经济出版社, 2006
- 2. 方少林. 论汇率风险防范原则及方法. 广东金融学院学报, 2005; 4

□ • 26 • 财会月刊(综合) 2008.1

性、创造性,强化责任意识,并调动各项经济资源,通过人的主动努力实现预算目标的过程。它是预算的具体实施过程,是预算控制的核心环节。三是预算调控,包括各预算目标、各项经济资源、各级预算组织的预算协调、预算调整乃至预算监控和仲裁。四是预算考评,通过预算执行情况与预算目标之间的差异分析,掌握预算执行进度,并及时纠偏补漏,兑现奖惩,为下一阶段的预算调控奠定基础。高校全面预算管理有如下主要特征:

- 1. "统一领导,分级管理"的财务管理体制。规模较大的高校一般实行"统一领导、分级管理"的财务管理体制,其主要特征是在高校建立健全财经规章制度,明确高校财务工作实行校(院)长负责制。符合条件的高校,应设置总会计师协助校(院)长全面领导高校的财务工作。凡设置总会计师的高校,不设与总会计师职权重叠的副校(院)长。高校必须单独设置财务处(室)作为高校的一级财务机构,在校(院)长和总会计师的领导下,统一管理各项财务工作,不宜在财务处(室)之外设置同级财务机构。后勤、科研、校办产业及基建等部门因工作需要设置的财务机构,只能作为高校的二级财务机构,其财会业务接受财务处(室)的统一领导。高校二级财务机构必须遵守和执行高校统一的财务规章制度,接受财务处(室)的监督和检查。
- 2. "量入为出,收支平衡"的财务管理原则。收入预算和支出预算的平衡对高校事业的持续健康发展起着至关重要的作用。预算编制既要实事求是,又要有超前意识。预算编制既要贯彻积极稳健的原则,又要寻求资金来源的多样化,提倡自力更生,只要是合法、合规的资金来源都必须加以充分利用。高校的事业单位属性决定其财务管理必然是以预算管理为中心。提高教育投资的综合效益,实现教育资源的优化配置是预算管理的本质所在。
- 3. "以人为本,共同参与"的协调管理方式。高校财务管理需要全校上下的协调配合。高校财务部门与各预算责任部门应共同参与讨论,相互沟通,提高预算指标的可靠性。事在人为,人是生产要素中最积极的因素,坚持"以人为本"是做好高校财务预算工作的保证。

二、高校全面预算管理存在的问题

- 1. 预算编制缺乏科学性、连续性和前瞻性。由于历史原因,高校长期缺乏自主性,对事业计划缺乏长远规划,导致高校在编制预算时缺乏科学性、连续性和前瞻性。高校预算一般是编制一年执行一年,预算的主要任务是保证高校年度内各项事务的正常运行。出于发展的需要,高校已经开始重视中长期发展规划,但是收入和支出预算没有按照当年事业发展的规划和任务的有关标准和定额编制,仅凭上年的实际数加预计的增加数来确定。这种方法由于缺乏科学的依据已被证明是一种落后的预算方法,它往往使预算和实际数发生很大偏差,达不到预算控制的目的。因此,这种发展规划与高校的资金供求计划脱节,这种缺乏连续性的预算可操作性较弱。
- 2. 管理意识淡薄,宣传力度不够。预算管理意识淡薄,宣 传力度不够,未能充分调动各部门理财的积极性。有人认为预

算主要是财务指标,预算编制主要是财务部门的事,与业务部门及其他职能部门关系不大。这种认识是对预算的误解。编制部门预算是一项综合性的工作,需要高校内各部门的紧密配合,相互协调,明确分工。只有在领导高度重视下,全校员工统一思想认识,充分调动各部门理财的积极性,明确有关业务部门的职责分工,才能把预算编得科学、透明和接近实际。

- 3. 预算控制力度不够。在高校预算管理中,缺乏完整的 预算控制系统,难以令高校的预算管理部门对由于预算执行 过程受到各种主客观因素的影响而造成的变化予以快速反 应。一些高校尚未建立健全预算管理制度,有的虽然制定了预 算管理制度却有章不循,随意更改。资金的收支随意性大,缺 乏统一的筹划和控制,资金使用混乱。资金的流向与控制脱 节,资金体外循环严重,事前监督不严,事中控制不力,事后审 计监督因受多种因素影响效果不佳。不具备高校预算大收大 支的全口径预算的特征,既无法反映预算资金全貌,也不利于 考核预算执行情况。
- 4. 预算指标下达时间滞后。由于预算编制时间及指标下达的滞后,起不到事前控制的效果。预算指标的下达通常在预算年度的 5、6 月份,而这时有 1/2 的经济业务已经发生,从而预算管理无法进行事前事中控制,成为一种事后预算,失去了预算编制的作用。

三、完善高校全面预算管理的有效途径

- 1. 建立科学的预算管理体系。预算管理体系可分为三个 层次:第一,预算的决策层——预算管理委员会。预算管理委 员会是预算的最高决策和管理机构,委员会主任由单位最高 领导担任,成员为单位各职能部门负责人。其主要职责是:审 议批准有关预算管理目标和规章制度; 审议单位年度预算方 案及年度预算执行情况;审议批准年度重大预算调整方案;审 议年度预算执行结果分析报告;审议批准预算考评奖惩方案。 第二,预算管理职能部门——预算管理办公室。作为预算管理 委员会的办事机构, 预算管理办公室具体承担单位预算管理 工作的组织、指挥与协调工作。预算管理办公室一般设在单位 财务部门,由具有预算管理职能的综合计划部门、财务部门相 关人员组成,直接对预算管理委员会报告工作。其主要职责 是:负责拟定单位预算总目标及预算管理规章制度;根据年度 任务与改革要求,提出年度预算目标和预算编制纲要;组织和 指导单位的预算编制工作,负责审核、汇总、报批及批复单位 年度预算等工作;负责单位预算调整的受理、汇总、报批及批 复工作;负责单位预算执行结果的考核与分析工作;负责单位 预算执行的监督管理工作,确保单位年度预算总目标的实现; 负责向预算管理委员会汇报有关预算管理工作。第三,预算 责任部门——单位内各基层部门。单位内各基层部门作为预 算的具体实施部门, 其主要职能是将预算指标具体落实到实 际工作中,实现预算管理和其他基础管理工作的有机结合,并 提供预算管理所需要的所有实际信息反馈, 为预算管理委员 会对预算的审批、考核等提供基础数据。
- **2.** 增强预算编制的科学性、规范性。在预算的编制过程中,应按轻重缓急对预算项目进行排序,优先安排急需可行的

项目,实行滚动预算,当年安排不了的可行项目自动滚到下一 年去。各收支项目必须有合理的编制依据,要有详细甚至统一 的定额标准,逐渐做到人员经费按人数、公用经费按定额、专 项经费按项目来确定。分别建立教学基础设施改造、公用服务 体系建设、专项设备建设、队伍建设等专项建设项目库,并根 据高校的教育事业发展计划,不断更新、完善,使专项建设目 标和高校总体规划相适应,提高专项资金的使用效益。高校预 算的编制要综合考虑预算年度的各项经费收支情况,按照大 收大支原则,编制反映单位预算年度总体经济运行情况的收 支预算。在预算收入不能全部满足预算支出的情况下,要统筹 考虑承担的各项任务和管理职能,按照轻重缓急原则对支出 项目进行排序,确定年度预算优先安排和重点保障的内容。收 入预算首先要注意的是国家指令性任务下拨经费预算的编 制,必须以单位预算年度指令性科研生产任务为依据,参照上 年度指令性任务与下拨经费配比情况, 测算出预算年度指令 性任务所需经费;对于争取非指令性任务经费预算的编制,要 根据单位综合计划部门编制的项目建议计划,以任务情况为 基础,参考市场价格水平,测算出项目经费需求。同时,支出预 算应注意预算口径应涵盖为完成课题(项目)任务所发生的全 部必要支出,包括直接费用和分摊计入的各项间接费用。

- 3. 加强预算执行力度,强化预算约束力。预算一经审批 下达,即具有指令性,各预算责任部门必须认真执行。合理有 效的预算管理制度是硬化预算执行的保障。通过预算管理制 度的建立, 使预算执行者明确权利、义务以及必须履行的程 序,这样就可以从制度层面减少执行者制造虚假信息或"突击 花钱"的情况。建立高校内部预算管理体系是与高校内部的 财务管理体制相适应的,它是靠有效的内部责任制度和完善 的内部组织结构运行的。预算管理的组织体系及其运行机制 是执行预算、实现预算目标的组织保障。已经审定的财务预算 执行如何关系到高校年度工作完成的好坏,影响高校事业发 展和规划。为此必须加强预算执行力度,强化刚性管理。如加 大对附属单位的管理力度,并且将经济指标与干部任期目标 相结合,更好地调动各方面的积极性,确保预算收入的完成。 支出预算必须依章进行,不得随便更改。合理安排本单位的支 出,建立"一笔账"制度,严把支出关。对于重大项目经费支出, 必须由归口领导审批,严格按照预算内容执行。
- 4. 成立会计结算中心,集中进行财务管理。在校属各单位资金使用权、财务自主权不变的情况下,成立会计结算中心。在高校统一领导下,实行全面预算管理,一个"漏斗"进出,集中开展全校各单位的资金核算和会计核算。注销各单位原来在银行开设的所有账户,在会计结算中心指定的银行以高校名义开设一个总账户。各单位在总账户下面开设分账户,主要用于各单位内部核算。校属各单位收付款业务报账,在领导审批后,直接到会计结算中心办理。会计结算中心根据高校预算和有关的计划、合同,对各单位的进出资金和各项结算业务的合理性、合法性进行监督,使之完全置于高校的监控之下。对资金的调剂使用,模拟银行结算,存款付息、借款收息、统一

调度、合理安排。

- 5. 成立考核委员会,建立全面预算管理的考核与激励机 制。为了确保高校预算各项主要指标的全面完成,必须制定严 格的预算考核办法,依据各责任部门对预算的执行结果,实施 绩效考核。具体可实行月度预考核、季度兑现、年度清算的办 法,并且做到奖惩的坚决兑现。同时,还要切实将预算执行情 况与高校各部门和职工的经济利益挂钩,奖惩分明,使高校各 部门、职工与高校形成责、权、利相统一的责任共同体,最大限 度地调动高校各部门、职工的积极性和创造性。第一,建立预 算考评制度,而且必须体现客观性、严肃性和权威性。预算考 评要围绕年度预算目标进行, 主要考核项目、任务的进展情 况,预算收入的组织实施情况,预算支出情况,预算编制的准 确率,部门预算执行情况及存在的主要问题等。预算管理委员 会要根据考评结果及时分析、研究预算执行中存在的问题,并 提出相应的解决措施。第二,建立奖罚制度,奖罚制度是预算 激励机制的具体表现。在制定奖罚制度时首先要确保奖罚标 准的公正、公开和明确性;其次要对考评结果进行"兑现",尤 其要对没有实现预算目标的部门和个人给予一定的惩罚,保 证奖罚的严肃性。
- 6. 建立单位、部门领导责任制。预算的编制先由高校高 层部门提出高校预算总目标和部门分目标;各基层单位根据 逐级管理原则制定本单位的预算方案,呈报分部门;分部门再 根据各下属单位的预算方案,制定本部门的预算方案,呈报高 校预算管理部门;高校预算管理部门审查各分部门预算草案, 进行沟通和综合平衡,拟定整个组织的预算方案;预算方案再 反馈回各部门征求意见。经过自上而下、自下而上的多次反 复,形成最终的预算,经高校最高决策层审批后,成为正式预 算,逐级下达各部门执行。经下达的预算不能随意更改。开展 全面预算管理,是高校强化财务管理、增强竞争力、提高经济 效益的一项长期任务。因此,要将全面预算管理作为加强内部 基础管理的首要工作内容,成立预算管理组织机构,并确定各 单位、各部门的主要负责人为预算管理的第一责任人,切实加 强领导、明确责任、落实措施。目前,我国大多数高校的预算管 理工作在这些方面还不规范, 尤其各经营单位对经营收入的 预算工作开展不力。这需要管理部门加强指导,设计合理的、 操作性强的预算管理程序,提高收入等预算指标的准确性、有 效性。
- 【注】本文系湖北省教育厅人文社会科学研究规划项目《财政管理体制改革与高校预算管理新体系研究》(编号: 2007y167)的阶段性成果。

主要参考文献

- 1. 杨周复, 施建军. 大学财务综合评价研究. 北京: 中国人民大学出版社, 2002
- 2. 谷祺, 王棣华.高级财务管理.大连: 东北财经大学出版 社.2006
- 3. 赵明, 师萍.高校内部会计控制.北京: 中国社会科学出版社, 2006