

关于高等学校责任预算体系的探讨

王德春

(山东农业大学经管学院 山东泰安 271018)

【摘要】 随着预算管理理论的发展和企业管理实务的推进,高校的预算管理体系正逐渐建立起来。本文根据受托责任理论,主要就高校建立责任预算体系的必要性、高校责任预算体系框架和高校预算管理监督保障机制作些探讨。

【关键词】 责任预算 必要性 框架 保障机制

高校预算可分为财务预算和责任预算。因此从预算管理来说,高校预算管理体系包括财务预算体系和责任预算体系。本文仅就高校责任预算体系有关问题作以下探讨。

一、实施责任预算管理的理论依据

高校的责任预算是将教学管理责任、经济活动责任融入财务预算的一种经济责任预算。它按照高校内部管理的要求,将高校各单位划分为若干责任主体,从而建立起高校的责任预算指标体系及其编制办法。它是将高校的财务预算分解为各责任主体的一种预算,即责任预算。

责任预算的理论基础是受托责任理论。受托责任关系是指某人或某些人聘用他人去履行特定的权利和责任时所形成的关系,前者称委托人,后者称代理人。这种委托受托责任关系的范围极为广泛,如企业中的股东将经营权交给总经理,总经理将管理权层层分解给各单位的责任人,于是在组织内部就形成了一个树状的委托受托责任关系。在一个独立的组织(如企业或事业单位)中,委托人与代理人的相互分离,委托人对代理人的监督与调控,一直是委托代理理论研究的重点。由于委托人与代理人之间信息分布的不平衡性、目标函数的不一致性,又由于环境的多变性造成了委托代理结果的不确定性以及契约的不完整性留下了投机钻营的空隙,使得委托代理关系产生内部矛盾和内部人控制问题。为此,需要实施责任预算管理,形成有效的激励和约束机制,建立良性循环的委托代理关系,促使代理人问题负面效应最小化。

从受托责任控制看,预算就是将一个组织所承担的受托责任具体化、数量化、货币化,使之成为受托人的具体目标和控制的具体标准。预算的实质就是受托责任关系双方当事人的责任量化协议。而与此相关的责任预算是在分权管理的前提下将一个组织的总目标分解为各个单位的子目标,将总体受托责任分解为组织内部各责任单位的内部受托责任,使被授权的责任单位在其职权范围内各负其责,以确保组织受托责任总目标的实现。从这种委托受托责任关系看,责任预算期望完成的目标是受托责任,其考核认定的对象也是高校内部的受托责任。责任预算事实上是按受托责任的要求来划分各级管理层的责、权、利的。由于存在着委托人与代理人之间的

责、权、利的不一致,因此,在划分责任中心时,就要充分考虑委托人与代理人的要求,做到责、权、利相结合。可见,责任预算划分责任中心的过程实际上是委托人与代理人之间关系的协调过程。从委托代理关系看,责任预算的整个程序也是围绕受托责任进行的。责任预算在确定责任中心后,要围绕受托责任的量化、分解、执行和控制、反馈而展开,最终根据责任报告,确定代理人完成受托责任情况,从而评价其业绩。从上述分析可以看出,责任预算的程序和方法是建立在委托代理基础上的,责任预算的结果也体现了这种委托与受托责任的要求。因此说,高校责任预算是以委托受托责任关系为理论基础而建立起来的一种内部管理控制制度。

二、高校责任预算体系的框架设计

1. 划分责任中心。责任中心或称责任单位是具有一定管理权限并承担相应经济责任的学校内部单位。划分责任中心要按照责任控制范围划分责任层次,确定以其主要负责人为责任承担者的责任单位。根据高校的组织结构和经济活动的特点,高校责任中心大致可划分为三个层次,即一级责任中心、二级责任中心和三级责任中心。一级责任中心,即校部责任中心,它是集投资、收入和费用的控制为一体的责任中心;二级责任中心是高校内部隶属于校部责任中心的次级责任中心;三级责任中心是从属于二级责任中心的责任单位。

高校责任预算体系的基础是二级责任中心。高校各二级责任中心的业务性质多种多样,可根据其业务特性大致划分为以下四个模块:①教学科研型责任中心,包括高校的院系、部,其主要职责是完成日常教学、科研和学生管理等任务。②职能管理型责任中心,包括学校内设的处、部、室等职能机构和附属单位,其主要职责是进行行政管理和为教学科研以及学生管理提供服务。③后勤保障型责任中心,主要是指为高校教学科研提供条件和负责后勤保障的单位或部门。④经营型责任中心,包括高校的校办产业、成人教育学院、民办二级学院以及实行独立核算的后勤服务实体。

2. 制定责任目标,确定责任指标体系。划分责任中心的目的是为了便于落实各责任中心的责任目标,保证学校总体发展目标的实现。各个责任中心责任目标的制定就是对各个

责任中心的“责任”进行量化,对于各责任中心的责任目标进行层层分解和进一步具体化便形成了责任指标体系。高校各责任单位的业务活动性质和特点各异,各自的职能、内容往往差别很大。因此,不同的责任中心其责任指标的性质和内容也应有不同。尽管有的责任中心的责任难以完全量化,但无论如何,对各责任中心都必须确定责任指标体系。其方法一般是先确定一个综合性强、能反映责任中心的基本业务及责任界限的指标作为牵头指标(牛鼻子指标),在此基础上再加以细分,分解形成责任指标体系。

3. 责任预算的编制。编制责任预算主要是采用指标分解的办法来进行的。通过指标分解,制定各级责任预算,并形成自上而下的责任预算体系。指标分解,即将学校财务总预算指标根据责任单位的职责范围和工作任务进行层层分解,形成各责任单位的责任预算指标。

在分解各责任中心的人员支出预算时,可以根据部门预算的要求结合财务预算的编制方法,按定员和工资标准据实核定。人员经费预算应根据机构编制管理部门批准的人员编制内的实有人数和规定的工资、津贴、补贴标准逐人核定,然后汇总计算出各责任中心的人员支出预算。

在分解各责任中心的公用经费支出预算时,高校应在编制学校财务预算的基础上,通过对各财务预算指标在有关责任中心之间进行分解、汇总等方式编制各责任单位的责任预算。在实际工作中,高校首先应按照教育事业支出财务预算指标体系编制确定高校事业支出预算。然后,在此基础上按自下而上的顺序对每一项目的财务预算在有关责任中心之间采用一定的方法进行分解。最后,将所用项目财务预算指标分解的结果按责任中心进行加总,即为该责任中心的责任预算。如对于教学科研型责任中心,首先,根据全校培养学生数量、教学工作量等相关因素,确定分配标准和系数,将学校财务预算确定的业务费等教学总经费分解给各院系、部,形成各院系、部的教学工作责任预算;同理,将学校财务预算确定的学生管理费用、教学水电费、设备购置费等用于各院系、部的所有费用均按照一定的标准和系数在各院系、部之间进行分解,形成各院系、部相应工作的责任预算。然后,对所有费用预算分解的结果按照各院系、部进行汇总,最后分别确定各院系、部的责任预算编制。

需要指出的是,各责任单位分解的责任预算是否合理取决于所采用的分解标准和方法。通常情况下,某项经费所采用的分解标准和方法应与各责任中心所履行的职责有密切的正相关关系。如对教学业务费的分解应首先综合考虑各院系、部的在校学生数、定编教职工数、完成的教学工作量和实验工作量数据等因素,然后确定每一影响因素相应的分配权数,再在各院系、部之间进行综合分解教学业务费,最后对各院系、部分解的结果在充分考虑文、理、工不同学科和新上专业以及不同校区办学等情况,经综合调整平衡后最终确定各院系、部的教学业务费。

4. 责任预算的执行与管理。高校在财务预算编制的基础上,将学校财务预算按责任单位分解为责任预算,至此,各责

任单位的预算为目级科目责任预算,如果以此作为各责任单位预算执行的依据,则难以体现出各责任单位的特殊性和理财自主性。通常情况下,为了调动和尊重各责任单位的理财积极性和主动性,学校财务部门应将分解的目级科目责任预算按责任单位进行汇总,并将汇总的责任预算总额分别向各责任单位下达,如条件不成熟也可将人员支出责任预算和公用支出责任预算分别进行下达。然后要求各责任单位根据本单位事业发展计划,在学校下达的责任经费控制额度内编制各院系、部经费使用计划并上报学校审核,学校财务部门会同有关职能部门审核批复后,方可作为该单位预算执行的依据。同时,学校财务部门根据批复后的各单位的经费使用计划建账立项,并组织相应的会计核算和预算管理工作以及向各责任单位提供相关的财务信息查询等服务工作。

三、建立健全预算管理保障机制

1. 建立与责任预算体系相衔接的会计核算体系。建立责任预算体系后,高校应按照《事业单位会计准则》和《高等学校会计制度》的要求,在维持原有财务会计核算体系基本不变的基础上,通过分单位分项目实施预算指标控制以及编制调整计算表等方式完成责任会计核算工作,以便同时为学校常规财务管理和责任预算管理提供会计信息服务。

2. 建立校、院两级办学体制,明确各级责任中心的职责和权限。应进一步下放财务管理权,建立校、院两级办学体制,明确校、院两级责、权、利,调动广大教职工的积极性,使上下齐心为搞好高校的教学、学科建设、科研与开发、资源配置而努力工作,将高校逐步建成为相对独立的办学实体,使高校走上自我约束、自我发展的轨道。高校应通过政策导向,调动学院编制二级预算、自主理财的积极性。高校财务部门在做好全校财务管理的同时,还应做好学院责任预算经费的会计核算工作和会计信息查询等服务工作。

3. 完善高校责任预算的监督管理机制。由于预算管理在高校财务管理中具有重要的地位和作用,因此应充分发挥预算管理的指导性、监督性、调节性和预见性功能。为此,高校应建立一套科学的预算管理监督机制。在预算安排时,应坚持“总量控制,逐项分解”原则,按管理层次把组织收入、控制支出的权利和责任落实到具体责任单位,做到责、权、利的结合。在预算执行过程中,应树立新的理财观念,引入项目法人组织体系的做法,建立经费项目负责制,实行责任预算与责任目标管理相结合的机制,并以此作为评价各责任单位业绩的主要依据之一。财务部门应加强预算执行情况分析,组织好信息反馈工作,随时掌握预算进度,使预算执行处于严密的监控之中,实现学校整体办学效益的优化。

主要参考文献

1. 张依群.试论高校财务预算管理的理念创新.教育财会研究,2004;1
2. 陆媛.中美高等学校预算体制比较.教育财会研究,2004;6
3. 田靖鹏.谈高校财务管理体制的创新.财会月刊(综合),2006;7