

# 浅析高校预算管理中的问题与对策

张大福

(福建师范大学福清分校 福建福清 350300)

**【摘要】** 高校在预算过程中的各种不当行为导致赤字预算、饥饿预算、预算宽余和预算伪参与等问题,影响了高校有限教学资源的合理配置和良好运转,本文通过对这些问题进行分析进而提出解决对策。

**【关键词】** 高校 预算管理 问题 对策

高校预算管理的问题包括管理者在预算管理过程中表现出来的各种不当行为所导致的问题,如赤字预算、饥饿预算和预算编制中的伪参与等。上述问题导致高校在设置预算管理组织结构、编制预算方案、预算执行与控制等关键点上产生偏差,影响了预算管理的效果。本文通过分析以上问题产生的原因,提出了解决问题的对策。

## 一、高校预算管理中存在的问题

1. “赤字预算”始终困扰着高校教育事业的改革与发展。由于不能较好地解决资金的供求矛盾,一些高校每年均有不同程度的赤字出现,加之某些新上项目的经费未能及时到位,收不抵支现象必然存在,出现显性赤字或隐性赤字,给下一步的预算工作增加了难度。这就使高校潜伏着财力危机,因为赤字预算一旦形成,将导致支出预算的紧张,反过来又导致新一轮赤字,周而复始,其严重者则走向恶性循环,导致高校资金极度紧缺,甚至陷入财务困境,阻碍高校教育事业的改革和发展,也影响高校日常工作的正常运行。

2. “饥饿预算”导致预算控制出现空白地带,影响了预算管理的整体效果。传统的高校预算管理强调的是权利,各部门不同程度存在着“饥饿预算”,尽量夸大实际经费需求,要求校部给予保证,“等、靠、要”的思想非常严重,用钱不讲效益,设备闲置,浪费问题突出。最为突出的是每到年末经费指标有节余时就突击花钱,造成高校资源的流失和浪费。各个部门在整个预算管理过程中缺乏协调性,各位领导往往从自己分管部门或业务出发,很少考虑其他部门和其他业务,全校一盘棋观念仅停留在口头上。

3. “预算宽余”的思想严重,导致编制出来的预算中庸、没有进取性。为了预算目标容易实现,各部门常常将收入预算编得很低,支出预算做得很高,这就是典型的预算宽余。在预算编制过程中或是碍于情面,或是从个人和部门利益出发,降低预算的难度,各种意见被中和,预算没有进取性。另外,忽视部门预算调查,长期以来形成一种习惯思维,认为预算只是财务部门一家之事。而财务部门由于时间紧、人手不够,因而很少到资金使用部门了解预算情况,通常将部门报上来的经费先砍一半再说,如部门有意见,再稍为增加。这实质上是闭门

造车的做法,致使预算不切合实际。

4. “伪参与”导致预算流于形式。预算的编制过程应该做到管理者能够广泛参与,普通员工也能够参与,但有些人没有参与或参与了没有起到实际作用,可以称之为“伪参与”。什么原因导致他们伪参与?一是上级越俎代庖,就是上级帮下级做事情,导致下级没有机会参与,从而变成一种伪参与。二是下级缺少预算意识,他们虽然参与了预算的编制,但是缺乏预算知识,实际上起不到真正的作用,其参与过程就是没有实际作用的伪参与。三是下级不负责任,预算是从下级一层一层汇总而来的,如果下级觉得预算跟他们没有太大的直接关系,他们就不负责任,敷衍了事,从而起不到参与的作用。以上都属于伪参与,对预算有危害,使得预算不能真实地反映高校的实际情况。

5. 对预算执行情况的好坏存在认识上的偏差。认识上的偏差导致一些部门领导只重视成本费用的支出,不关心由此带来的效益,结果高校预算年年增加,效果却不尽如人意,或者相应的收益难以体现,预算过程变成了一个简单的数字加减游戏。其结果是导致一些部门编造各种理由要钱花钱,甚至出现有的部门要了钱却花不出去的情况。

## 二、解决问题的对策

1. 通过制定预算编制手册、细化预算指标等手段提升零基预算的编制水平,提高预算编制的可靠性。高校实行零基预算的关键是制定出一套行之有效的定员定额指标体系,完成预算手册编制,进而指导预算工作。对于刚性支出,如人员支出,一般按国家规定编制标准预算;对于弹性支出,如公用支出,必须深入调查研究,搜集基础资料,统一测算口径,剔除不相关因素,发现并掌握其中相关变动的规律,反复比较论证,探索出一套既科学合理又切实可行的公用经费定额标准,进而完成预算手册的编制,用以指导相关人员编制预算。在此基础上编制的预算才是客观、准确的,才能体现预算的公平、效率、公开、透明性。

利用细化预算指标的方法来减少虚假和宽余的预算行为。可以通过细化预算指标使预算科目具体化、项目化,将各部门的所有收入、支出都编到具体项目中,细化到项目的名

称、规格、数量、金额等具体指标上,并根据高校财力,对人员经费、日常公用经费等基本支出实行按定额核定,项目经费支出采用项目库的形式实行滚动管理、按积分排序,根据项目的轻重缓急安排经费,更好地发挥资金的使用效益,改善以往预算编制方案过于粗放而形成预算软约束的状况。

2. 细化核算单位,确立责任中心,建立责权分开的经济责任管理体制,构建价值分析体系。预算管理的真正价值不在于把预算变成现实,而在于发现两者的差异,分析差异产生的原因,在适当的时候调整管理或财务上的安排,以防止损害高校财务状况的事情发生,同时可以提高高校的管理质量。因此考核预算编制和执行效果的主要方法是价值分析。

首先要科学地划分责任中心,确定各责任中心的责权范围,将高校全面预算所确定的教学、科研、学科以及与之相配套的教辅、行政、后勤服务等任务和目标,按责任进行分层次分解落实,使各级领导各司其职,主动规避经济活动风险。其次要在会计账务处理系统的基础上开发出科学、合理的数据信息系统,对各责任中心经济活动进行记录、计算,从定性和定量两个方面对预算费用的驱动因素和费用习性进行分析,并建立相应的数学模型。要针对不同类型的费用确定不同的管理要求,在保证资源利用有效性的前提下,通过目标协商、费用效益边际分析评价预算执行情况。价值分析中的机会成本或资金成本是一个基本变量,因此在谋求未来更多现金流量、控制资金成本等方面要多方着手、多管齐下,促使高校领导完善高校决策机制、提升核心竞争能力和财务核心控制能力,完善高校财务管理机制。

3. 推行预算管理责任化和自主化,构建科学的预算约束与激励体系。要完善预算管理的权力划分和制衡,就要构建强有力的预算管理机构。没有权力的划分与制衡,预算的编制就可能松弛,特别是对于预算调整权力不加以制衡,超预算或无预算的项目可能因为预算调整权的滥用而照样开展,预算对实际行为的控制作用将严重受损。为了规范预算管理权力的划分与制衡,一方面必须从制度上严格规定各级领导的预算调整权限,一定层级的领导只能有一定限度的预算调整权,较大或较重要的预算调整应由预算管理机构决策;另一方面必须建立规范的调整程序,避免预算管理权力被滥用,对预算调整的幅度和频率加以限制,这样可防止滥用职权,保证预算的顺利执行并实现预期目标。

通过激励,调动预算主体的主观能动性,实现部门预算的自我管理。为了保证预算得以完成,在实施预算管理时,高校还应当制定一定的配套激励措施,以激发员工完成预算的积极性。制定配套激励措施时,要考虑精神和物质两个方面,还要有近期和远期的激励目标。要以激励为手段,实现高校各个部门的自主管理。高校各个部门等责任单位,以批准的本部门的责任预算为行动目标,在自己的责任范围内,及时发现预算执行偏差,主动分析原因,针对原因自行找出解决问题的办法并付诸实施,保证责任预算的完成。

4. 树立资金成本和财务风险意识,实行项目预算,坚持投资审慎原则。高校领导班子对使用贷款资金所带来的资金

成本和财务风险必须要有充分认识,要建立健全高校项目立项论证和预算审计制度,坚持高校在重大项目预算支出上的审慎原则。根据审慎原则,要考虑资金的时间价值和使用风险,准确比较项目的投资回报率和筹资成本率,并根据项目的社会效益和经济效益以及对投资风险的预测情况进行财务方面的可行性研究,通过对高校各级财力的详细分析与稳健预测,应用财务风险控制指标,在预算安排中保证还款资金有确定的来源;根据审慎原则,视高校的综合财力和可持续发展能力,实事求是地处理好“吃饭”和“建设”问题,使高校保持一定的现金流量和支付能力,处理好高校资金供给和需求间的矛盾。

5. 控制预算支出进度,使预算支出适时和均衡地发生,防止预算宽余。原则上实行4.5:5.5的分配办法,就是将预算分为上下两个半年,上半年的预算支出安排年度总预算的45%,下半年的预算支出安排年度总预算的55%,这就是说,上半年应紧着点用,下半年可宽松些用,但下半年最多只能支出总预算的55%,基本上做到全年预算支出均衡地发生。还可以采用十分之一原则,也就是“10%原则”。考虑到项目的波动性,每年在最后一个季度每一个月,最多只能花到总预算支出的10%,超过10%的部分要履行一个特别的审批手续,通过这类方法使得预算支出适时和均衡地发生。这种预算控制方法对于不具有波动性的费用还是很有用的。

6. 以人为本,树立全员参与的思想,全面提高预算工作的效率和效果。要强化预算的参与机制,提高预算编制的准确性和全面性。参与性预算充分考虑预算执行者的意见,由于预算执行者直接参与本部门的预算活动,更了解本部门的现实需要、发展潜力以及未来的变化,以他们的预测制定的预算指标更接近实际,可增强预算编制的准确性。同时由于高校财务主管部门与各预算执行者共同参与了预算的编制,在细化预算编制的同时增强了预算编制内容的全面性。在这个过程中要以人为本,通过对人的关注,加强职业道德教育和诚信教育,做好思想统一工作,摒弃小团体利益和本位主义等。这样,对于预算执行者来说,亲自参与制定本部门预算可得到精神上的满足,增强其作为高校一员的责任感,发挥主人翁意识,有助于在高校内部培养公开、民主和信任的气氛,增强凝聚力。同时,参与本身是一个联合决策的过程,可使高校目标整体化。预算执行者在参与预算编制的过程中,会融入个人的预期目标,但最终会使个人目标、预算目标同高校的整体目标相一致,有助于编制较为宽松的预算。

#### 主要参考文献

1. 韩索民. 浅析高校预算管理新模式. 财会月刊(综合), 2006;3
2. 陈洪萍. 高校预算管理中存在的问题与对策. 价格月刊, 2006;12
3. 郭凤, 秦栋彬. 高校预算管理的问题与对策. 华北科技学院学报, 2006;4
4. 王江丽. 加强高校预算管理的几点思考. 新疆财会, 2005;5