# 高校预算精细化管理若干问题探讨

冯希胜 （桂林医学院 财务处，广西 桂林 541199）

# 一、摘要

预算是一个单位的神经中枢，是单位经济命脉中的血液。高校根据“量入为出，收支平衡，积极稳妥，统筹兼顾，保证重点，勤俭节约”的原则编制年度财务预算。通过精细化预算管理，高效合理使用资金，实现高校办学规模与质量协调发展。本文阐述了精细化高校预算管理的意义，分析了高校预算管理存在的问题，在此基础上提出高校预算精细化管理的具体措施，对高校提高资金使用效益，实现精细化管理具有一定的借鉴意义和参考价值。

**关键词: 高校 预算管理 精细化**

# 二、总述

“凡事预则立，不预则废”，预算是一个单位的神经中枢，是单位经济命脉中的血液，反应的是单位一定时期的收支计划。高校预算一经确定，就应成为全校经济工作的“指挥棒”。

精细化最早发源于日本，其管理思想在企业中已得到广泛的应用，在高校管理中也显示出强大的生命力。精细化可以用精、准、细、严四个字来概括。“精”是指高质量，精益求精；“准”是指准确，标准；“细”是指细节，细化；“严”是指严格。精细化管理强调细节，通过对细节的数据化、信息化、标准化、程序化、系统化、程序化，以最少的资源占用实现经营目标的一种管理方式。

高校预算精细化管理是以学校经营管理目标为导向，将预算的内容和流程做到细致入微，使预算各环节尽可能的科学合理。预算内容具体包括：预算编制、预算审查批准、预算执行、预算调整、预算分析、预算考评和监督等各环节一系列管理活动。

# 三、高校预算精细化管理的意义

高校预算精细化是一个全面化的管理模式，全面化是指精细化管理的思想和作风要贯彻到学校所有与预算相关的经营管理活动中。具体包括预算编制、预算执行、分析与反馈、绩效监督与考评 “四个环节”一系列的管理活动。全面落实高校预算精细化管理，符合科学发展观和现代管理发展趋势，对做好高校财务公开、绩效考核和高校管理意义重大。

（一）推进高校预算精细化管理符合科学发展观，是做好新形势下高校管理的迫切需要。“细节决定成败”，成功来自于细节的积累，1%的疏忽可能导致100%的失败。近年来，高校不断出现国库执行率偏低、政府采购预算不够重视、预算编制不够精确、预算调整不够严谨、预算考评流于形式，资产不实以及新校区建设而负债累累和浪费严重等问题。在这种背景下，必然要求高校预算科学化、精细化管理；高校内部财务活动和业务活动的多样化也要求精细化高校预算管理；建设节约型、智能化高校也要求对预算进行精细化管理，现在的高校多则上百亿少则十几亿的资产，万分之一的浪费也会造成数万元的损失。因此，推进高校预算精细化管理已成为建立精细化预算机制，降低运营成本，提升教育经费使用效益的迫切需要。

（二）推进高校预算精细化管理符合现代管理发展趋势，是做好高校财务公开、绩效考核的重要举措。加强高校预算精细化管理，保障广大师生对预算的参与权、知情权和监督权，能有效促进预算精准度，对学校的建设和发展至关重要。根据教育部《高等学校信息公开办法》规定，高等学校应当主动公开学校经费来源、资产情况、接受捐赠情况以及年度经费预决算等财务信息。不精细造成不透明，如果高校预算不实行精细化管理，高校预算公开将面临尴尬。同时，预算绩效考评后将进行问责，如高校预算不实行精细化管理将使预算绩效考核和问责制度流于形式。因此，高校预算精细化管理是财务信息公开，进行绩效考评的重要举措。

# 四、高校预算管理存在的问题

（一）领导对预算管理重视不足，不能很好的服务学校战略目标。部分高校领导预算观念淡薄，往往只关心学校教学质量、人才培养和科研能力，忽视学校的预算管理和财经工作。突出表现为：领导只关心学校短期的收支情况，没有将学校的战略目标和规划与预算管理结合起来，使预算成为数字游戏；部分职能部门缺乏对预算编制、执行的参与和控制，认为预算管理只是财务部门的职责，仅将预算视为一种费用控制的工具，不利于学校预算精细化管理推进和学校战略目标的实现。

（二）预算编制粗放，口径不全，定额不细。首先，预算编制是一项系统工作，是预算一系列管理活动的核心环节，在编制预算时由于人员素质不高，预算观念淡薄，缺乏对专业知识的掌握和具体业务的了解，容易造成预算编制为了简便易行，普遍使用基数增量预算法；预算的审核批准没有经过专业的论证直接报校党委常委批准通过下拨执行；预算编制的柔性管理和松弛预算使得预算的精确度不高，预算的支出和调整随意性较大，未按规定程序执行，预算与决算管理存在“两张皮”。其次，全口径编制高校预算没有完全实现，部分科研收入、捐赠收入和高校其他收入并未纳入预算管理，容易形成“小金库”“账外账”等现象。最后，定额基本经费和项目经费、日常公用经费是实现精细化管理的手段，但目前高校并没有定额运行经费的预算结构，导致定额管理很难落地。

（三）高校预算软约束造成预算执行率和资源利用率低。高校的职能决定了其经营发展带有强烈的政治色彩，一旦大学出现财务困难，国家或者政府将用各种手段和方法帮助高校摆脱困难，比如政府债券、银行贷款、化债等方式。政府的助力能够使高校脱离困境，但容易造成人员的慵懒，效率的低下。目前，受人诟病的不仅是政府以行政方式管理学校，还有学校内部的行政化。因此，教育去行政化是所有高校共同的命题。

（四）高校预算管理存在“两张皮”。具体表现为：①高校年度事业计划与年度预算存在两张皮。由于高校预算编制大体采购基数法，凭经验参考以前年度预算执行、结余情况进行适当增减，忽略了学校事业年度计划和目标与预算的关联性；②部门(系、部)预算与学校预算存在两张皮。各部门（系、部）编制时间是上年9月，大部分是从部门实际需求出发，从收集的材料分析，各系部编制的预算未按照类、款、项、目的分类标准进行细化，各子项目的经费数据过于笼统，未进行费用类细分，而学校预算批复下达是当年3-4月，考虑的是学校预算的整体布局；③预算编制与预算执行存在两张皮。预算的预测性和不确定性与预算执行的行政化使得两者之间存在两张皮；④预算执行与预算考评存在两张皮。由于高校预算编制、执行和预算考评的主体都是财务部门，财务既是裁判，又是运动员，容易造成“两张皮”现象。

（五）高校预算缺乏科学合理的考评监督管理体系。上述高校预算编制不够科学合理、不够全面精确，预算管理混乱，预算执行偏差较大等问题，导致预算调整频繁，预算执行力弱，预算执行结果和目标不符等问题。考评监督管理体系尚未健全和完善，对各类资金的监督往往偏重于财务合规性审查，对于财务支出的合理性和效益关注较少，监管多为事后监管，监管的成果没有得到有效利用，预算精细化缺乏动力。

# 五、加强预算精细化管理的措施

古今中外都认为精细化管理是成功的关键。古有老子《道德经》“天下难事，必作于易；天下大事，必作于细”。今有周恩来总理“关照小事，成就大事”。麦当劳创始人克洛克对每件事的具体细节都很重视，认为要做好一件事情，必须扎实每项基本功，注重事情细节。高校预算管理精细化是一项长期而又艰巨的任务，必须要常抓不懈。既要整体推进，又要突出重点，既要立足当下，又要着眼长远。要根据预算改革的要求和目标，确定不同阶段工作重点，切实提高预算精细化管理水平。

树立全员精细化管理意识，培育精细管理文化

各级领导要以身作则，在把握好发展方向的同时在工作坚持从细节入手，带动形成精细化做事风格。同时利用高校教学资源，开展相关课程教学、精细化培训或者专题讲座，营造浓厚的精细化学习氛围，形成一种精细化文化。另外，组建一支由财务专家、教学能手、科研骨干、在学术上有一定造诣或者在学校有一定影响力的教职工组成的预算管理委员会，以点带面，充分带动学院、行政部门参与预算精细化管理，同时可以帮校领导分担预算管理的压力，使预算编制更加专业化，提高全校对预算精细化管理认识和重视程度，让预算管理成为学校的一件大事，以此实现学校的预算管理和发展目标。

（二）落实高校绩效预算管理新模式

传统的预算方法、预算程序、预算编制存在的问题严重影响了高校预算管理在资源配置的作用发挥，必须建立“全口径”预算，将学校的一切收支全部纳入预算，根据“量入为出，收支平衡，”的原则，开源节流，促进教育经费来源多元化、培养成本意识和节约意识；必须细化定额和费用开支标准，实行定员定额管理，完善定员定额标准体系和费用开支标准，结合学校实际，严控办公室标准、公车配备、公务接待标准，合理确定人员经费和公用经费构成比例和标准”，制定符合学校发展的行政定额、人员经费定额、项目定额等精细化定额制度，细化经费开支标准和项目库，建立动态调整机制，做到科学合理，符合实际；必须设立高校预算管理委员会，编制年度绩效预算，对预算人员进行专业培训，创新预算编制方法和程序，建立预算管理信息平台，增强预算执行的严肃性、重视预算执行结果考核等；必须落实国家高校“去行政化”要求，取消高校行政级别和行政化管理模式，落实和扩大高校的办学自主权。取消“省部级高校” “厅局级高校”这种具有“中国特色”的高校称谓，建设现代大学高校联盟制度，建立高校领域的行政、职称职务、学术晋升制度，保障高校人才培养、学术研究、科研研究自主权，实现校长产生机制的多元化，打破校长的组织任命方式成立由学校教授、校友、社会知名人士以及学生代表构成的校长遴选委员会，校长通过演讲等竞选形式选出；必须明确预算目标，建立预算责任制度，强化责任落实，让高校预算编制促进高校事业发展目标的实现，实现院（系）、部门预算、高校预算与财政预算联动发展，保证预算在各个级次之间顺畅运行，规范预算执行，将预算编制、预算执行和考评监督分离，形成相互制约的三个主体。以问题为导向，通过精细化预算各环节，最终形成高校绩效预算管理新模式。

（三）建立高校预算绩效管理系统和资金监控信息系统

预算绩效管理是一个长期渐进的过程，落实高校绩效预算，建立健全高校绩效指标评价体系，实现高校预算管理与资产管理同步进行，有机结合，先从项目和专项资金开展绩效评价，获取项目绩效管理经验，再由点及面，实现高校预算绩效管理，最终形成“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制。

预算监管的本质是资金的监管，将预算监督权与管理权进行分离，通过设立监督管理机构加强资金的监管，形成以重大经济活动为核心，以重大资金运动为主线，做到过程和范围的全覆盖，确保资金使用规范、合理、有效、安全。通过单位稽核、现场检查和远程监督三位一体监管，坚持外部监管和内部监管结合，构筑用制度规范人、用制度规范钱的制度防线，建立以全面监管为核心，上下贯通、纵横互动、多角度、全方位的预算监管信息系统。

（四）完善预算内部控制，加强预算信息化管理

预算内部控制是高校业务层面内部控制的重要环节，合理设置预算编制、审批、控制、监督和考核机构，按照制度严格预算编制程序，促进校直各单位预算的合理性和精细化，提高预算执行效率，完善预算管理精细化和内部控制制度体系。

信息化平台是高校实现预算管理精细化的技术支撑和重要手段，高校要根据预算精细化管理的要求，将先进的管理制度和理念与信息技术融合，通过系统开发，使流程控制替代人为操作，智能化控制替代经验控制，促进预算管理更加科学化、精细化。同时，预算管理系统与学校财务核算系统、科研管理系统、教务系统、卡务系统、智慧校园互联互通，数据共享，搭建高校信息平台，助力预算精细化管理。

# 六、结束语

总之，高校预算管理精细化是一个不断发展变化的动态过程，不同的时期会面临不同的问题，这需要我们不断深化预算改革，使预算编制与学校的事业发展规划紧密贴合，严格预算执行与审批，规范预算调整程序，加强对预算的考评监督管理及其成果的应用，逐步实现预算管理现代化。

# 七、参考文献：

[1] 基于精细化视角的高校预算管理研究[J].张敏,周京.财会通讯. 2013,8:91-92.

[2] 高校预算精细化管理研究[J].杜莲珍.会计之友.2015,11:108-110.

[3] 基于新预算法的高校预算精细化管理探究[J].陈彩勤,陈冬妮.教育财会研究.2016,3:48-50.

[4] 基于内部控制视角的高校预算管理体系研究[J].刘罡.高校财务. 2018,1:150-152.

[5] 我国民办高校财务预算管理研究[J].叶桐.边疆经济与文化. 2019,4:77-80.

[6] 基于战略导向的高校全面预算管理体系的构建及绩效评价探讨[J].许洁莹. 中国总会计师.2019,3:120-122.

第一作者简介：冯希胜，男，广西桂林人，硕士研究生学历，生于1987年5月，桂林医学院财务处会计，主要研究方向：高校财务管理，工作单位：桂林医学院，联系电话：18078340891，通讯地址：桂林市临桂区致远路1号，邮编：541199，电子邮箱：657906513@qq.com。

通讯作者信息：陈宜高，男，广西桂林人，硕士研究生学历，生于1974年12月，桂林医学院财务处处长，主要研究方向：高校财务管理。