

# 高职院校全面预算绩效管理浅析\*

## ——基于政府会计制度

天津中德应用技术大学 周 晶

**【摘要】**预算管理是高职院校开展经济事项和财务管理控制工作的基础,全面实施预算绩效管理是高校响应当前财税改革的必然要求。现阶段多数高职院校的预算绩效管理存在管理理念不强、项目库建设缺乏、预算管理信息系统不健全、绩效评价体制不完善等问题。本文通过分析政府会计制度对高职院校预算绩效管理工作影响,为高职院校在新政府会计制度背景下全面开展预算绩效管理工作提供参考。

**【关键词】**政府会计制度 预算绩效管理 高职院校

### 一、引言

预算绩效管理,是指在预算编制环节制定绩效管理目标,在执行环节加强绩效跟踪控制,在决算环节进行绩效考核评价,实现绩效管理的理念和方法深度融进预算的全过程绩效管理。政府会计制度全面反映了行政事业单位的财务收支活动及其受托责任的履行情况,财务会计和预算会计“双分录”的核算方式,使得各预算单位在预算管理的约束下还要考虑权责的承担问题,能够有效地监控预算执行、保障绩效目标实现,为高职院校全面实施预算绩效管理创造有利条件。政府会计与预算绩效管理结合了部门预决算和财务报告,预算编制将更加严密、科学、精细,为高职院校提供管理支持。

全面实施预算绩效管理是深化财税体制改革、强化财政资金配置效率、提升资金使用效益的重要举措。按照财政部门的相关规定,目前我国多数高校已经逐步开展了预算绩效管理,但实施效果还未达到预期目的。政府会计制度的实施是国家财政管理的重大改革,高校预算工作因此也发生了改变,其规范性较以往要求更高且更全面。本文首先分析了现阶段高职院校在预算绩效管理工作方面存在的不足和问题,然后总结了政府会计制度的执行对高职院校开展预算绩效管理工作的影响,最后为高职院校全面实施预算绩效管理提出了可行的建议,以落实财政部门预算绩效管理一体化的改革要求,促进高职院校预算管理水平的提高。

### 二、高职院校预算绩效管理问题分析

#### (一) 预算绩效管理理念不强

高职院校全面实施预算绩效管理的理念不强,对预算工作进行全面的绩效管理没有给予足够的重视。作为公益类性质的事业单位,高职院校主要关注社会价值的实现,而较少关注投资回报和成本效益,普遍存在看重经费投入、忽视项目管理,看重资金支出、忽视绩效目标的现象。很多高职院校的管理者认为,进行预算绩效管理是单位财务部门的事,其他部门仅需要在开展预算绩效考核评价时临时选派工作人员参与即可。高职院校更多的是着眼于争取尽可能多的财政资金支持,认为只要积极推进资金执行率就是完成了财政预算要求,轻视对预算执行过程的管理约束,不考虑预算资金的使用效益和绩效目标的实现。

#### (二) 预算绩效目标科学性不足

当前,很多高职院校在编制预算时,没有进行充分的调研论证和测算规划,导致编制的预算科学性和合理性不足,设定的绩效目标不科学,使得预算的执行进度和绩效目标均难以完成。预算绩效管理的范围不全,没有对全部预算项目编制绩效目标,仅对超过一定额度的重要项目进行设定。预算编制的口径不完整,没有涵盖全部的收支项目,如有些高职院校未将校办经济实体的收入纳入预算管理。预算编制采用的方法不科学,部分高职院校单纯使用增量预算编制方法,没有采用零基预算编制方法

\* 基金项目:天津中德应用技术大学人文社科类一般项目《政府会计制度下高校实施全面预算绩效管理的研究》。

或者对零基预算编制方法的运用缺乏严谨性。此外,很多高职院校没有建立中长期规划的项目库,在项目申报时仅简单地依据学校当年的重点事业需要申报,导致绩效目标设定不合理,预算执行指导性差。

### (三) 预算管理信息系统建设不健全

目前高职院校财务管理系统主要包括账务模块、收入模块、收费模块、资产模块等,有关预算管理方面的模块则较少或者功能单一,无法实现数据传输共享。如一些高职院校在预算管理过程中仍然主要依托 word 和 excel 收集预算资料、审核预算数据、编制预算报表等;部分高职院校虽然上线了预算管理系统,但是预算模块仅能实现预算额度传输,不能进行预算执行进度统计分析和绩效考核评价等。政府会计制度下高职院校进行全面预算绩效管理,编制预算、控制和评价需要采集大量的基础信息、分析更多的财务数据,传统方法管理预算既容易出错,又效率不高,难以满足新制度精细化、高效率的管理要求,迫切需要构建完善的预算信息管理系统,以适应新制度管理的要求。

### (四) 预算绩效评价指标体系不完善

目前,很多高职院校还未构建科学有效的全面预算绩效评价机制,而现行的绩效评价方式仅体现以收付实现制为基础的预算会计,没有体现政府会计制度要求的以权责发生制为基础的财务会计,不能配比资金投入和产出的效益。其主要原因一是当前的预算绩效管理制度较为宏观,缺乏指导性,操作细节规定不明导致预算绩效管理停留在表面。如部分高职院校认为预算绩效管理只是针对财政专项项目资金,只要在资金支出时严把审核关,取得收支平衡就是成功地完成了预算执行,没有进一步评价预算项目的经济效益和社会效益。二是预算绩效评价指标体系不完善。一方面定性指标较多,指标的量化程度不够;另一方面,绩效评价指标与预算项目的匹配度较低,共性指标多、个性指标少。

## 三、政府会计制度对高职院校全面预算绩效管理影响

(一) 政府会计制度为高职院校预算绩效管理提供了高质量的会计信息

政府会计制度构建的是以权责发生制为核算基础的财务会计,与以收付实现制为核算基础的预算会计相结合、适度分离的会计记账方式,可以全面地反映高职院校的资产、负债、收入、支出、成本和费用等要素的情况。政府会计制度的权责发生制

基础要求对经济事项进行严格的成本核算,如对收回后不需要上缴财政的应收账款计提坏账准备,对固定资产计提折旧,对无形资产计进行摊销等。这样能更清晰地揭示财务风险,更准确地反映财政资金的经济性、效率性和效果性。在核算要求上,对于纳入部门预算管理的现金收支类业务,都要采用收付实现制进行预算会计记账,这样就可以全过程、全方位地监控经济业务和预算资金的使用情况。因此,政府会计制度为高职院校的预算执行和绩效考核提供了高质量的会计信息,是全面预算绩效管理顺利实施的重要保障。

(二) 政府会计制度为高职院校预算管理的信息化建设提供了政策支持

相较于企业而言,高职院校的财务信息化建设起步较晚,预算管理的信息化程度较为落后,不少高职院校在预算管理工作方面甚至还未着手运用信息化系统,使得现阶段高职院校的预算管理方式难以满足财政部门要求全面实施预算绩效管理的战略规划。政府会计制度明确提出“应当重视并不断推进会计信息化的应用”,这为高职院校开展财务信息化建设提供了强有力的政策支持。高职院校因此有动力也有责任开展财务信息化建设,以满足政府会计制度核算要求,从而在预算管理工作中也可以更多地运用信息化技术,积极开发预算管理信息系统,以促进开展全面预算绩效管理工作。

(三) 政府会计制度为高职院校预算项目库的构建提供了有利条件

政府会计制度对会计信息高质量、精确性的核算要求,与当前高职院校普遍的预算管理模式存在冲突。在政府会计制度全面落地实施的背景下,建立并健全预算管理的项目库成为高职院校建设预算管理信息系统的重要组成部分,是高职院校预算绩效管理改革的关键任务和重要环节。高职院校应构建并不断完善内嵌在预算管理信息系统中的项目库,使高职院校在申报预算时,可以提前从预算项目储备库中挑选,择优选择项目,形成项目申报、预算审批、执行分析、考核监督等绩效管理全生命周期信息系统,切实提高预算执行效率和效果。

## 四、政府会计制度下高职院校全面实施预算绩效管理对策

(一) 加强全面预算绩效管理理念,建立健全预算绩效管理制度

首先,高职院校管理者应高度重视预算绩效管

理工作，强化对预算绩效管理的顶层设计。高职院校应设立全面预算绩效管理委员会，其下设立预算工作办公室和工作小组，以加强预算绩效管理工作的统筹规划。其次，强化专业人才培养，对各部门预算有关人员进行有针对性的培训，贯彻全员参与预算绩效管理的绩效意识。再次，明确预算绩效管理工作的责任主体，健全预算绩效评价结果、预算项目安排、政策调整三者相挂钩的管理机制，利用考核机制切实达到“花钱必问效，无效必问责”的绩效管理效果。最后，要建立完善的事前预算绩效编制审核、事中预算绩效监督控制、事后预算绩效评价考核及再应用的系列制度和具体规定，完善全面预算绩效管理体系。

### (二) 融合财政预算管理一体化要求，构建高职院校全面预算管理系统

政府会计制度下，高职院校预算绩效管理改革的关键任务之一是，根据财政部门预算管理一体化系统的要求，构建自身的预算管理信息系统，建立涵盖“预算申报、预算编制、预算审批、预算执行、预算考核”等环节在内的全生命周期预算管理信息系统。首先，预算管理系统要支持在网络环境中，能根据经济业务性质和预算的不同要求制定不同的申报模板，以及进行专项项目预算申报。其次，结合政府会计制度的要求，要实现对预算项目跨年度的查询、统计，满足多样化、多维度的预算分析要求。再次，预算管理系统要实现与财政预算一体化系统的对接，满足新制度下政府部门对单位预算管理的新要求，实现互联互通，避免各环节信息脱节造成大量的重复劳动。最后，要实现预算管理系统与账务系统的无缝对接，及基础数据的同步传输，应解决报表取数复杂和“信息孤岛”等问题，提升绩效管理的科学性。

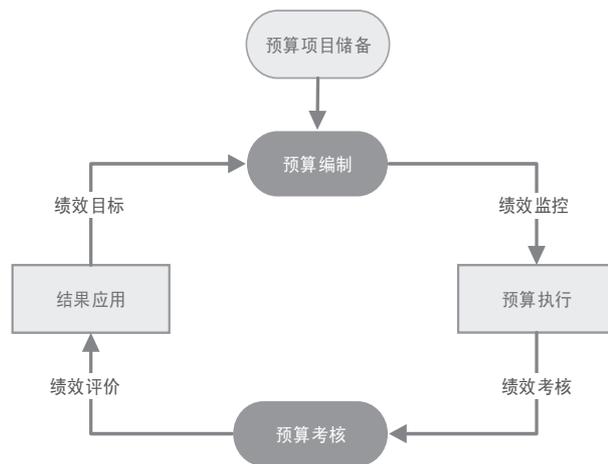
### (三) 科学构建预算编制体系，建立健全预算项目库

编制预算是整个预算管理工作的核心，是一项系统工程，健全规范的预算编制体系有利于促进高职院校预算资金合理使用，提高资金使用效益。首先，高职院校应严格执行政府会计制度，对自身的经济业务进行梳理分析，将全部收支都纳入编制范畴，提升预算编制的全面性和完整性。其次，高职院校应改进预算编制方法，以绩效目标为导向，灵活运用增量预算、零基预算、成本效益绩效预算的编制方法，并注意结合单位自身预算绩效管理实际的情况，以及不同项目预算绩效管理的特点，将预

算编制工作层次化、精细化。最后，高职院校要建立健全单位预算项目库，通过提前准备和论证筛选，初步确定可能的预算项目，生成预算项目的备选库，增强资金安排的预见性，防止在预算编制环节寻找项目，保障预算的完整性。

### (四) 完善预算绩效考评机制，强化预算监督管理

增强预算执行过程的监管是实现预算绩效目标的关键。一是在预算执行前，制定操作性强的预算绩效评价指标。高职院校可以借助平衡计分卡的相关方法，结合财务评价指标和非财务评价指标、短期绩效目标和长期绩效目标的属性，将本校的战略目标具化为可量化考核的绩效评价指标。二是在预算执行过程中，要依据制定的绩效评价指标，按期对预算执行情况予以检查，发现问题后及时反馈至相关部门或责任人并要求修正整改。三是在项目资金支出时，财务部门要对经济业务的实质、资金的用途、审批手续等严格把关，确保预算执行的合理合法，最终形成从预算项目储备库中择优选取项目编制预算，在执行预算过程中发现问题并及时整改，根据绩效评价结果对管理层绩效问责，以激励担当作为的闭环预算绩效管理机制，见图(1)。



图(1) 预算绩效管理机制

### 参考文献

- [1] 赵金娃. 高校预算绩效管理存在的问题及优化探究 [J]. 行政事业资产与财务, 2020(22):23-24.
- [2] 杨昆, 刘平华. 政府会计改革背景下预算单位全面实施预算绩效管理 [J]. 预算管理与会计, 2019(6):37-38.
- [3] 陈秀兰, 白梅. 政府会计制度下高校预算绩效管理面临的几个问题 [J]. 财会学习, 2019(30):88, 90.