

# 政府会计制度下高校企业全面预算绩效管理研究

文 / 戴一凡

**摘要:** 随着我国高等教育事业规模的不断扩大, 高校数量也在日益增长, 这对于我国高等教育事业的发展与进步有着非常重大的意义。但在中国高等教育建设中, 国家财政资金拨款和高等教育事业自身发展所需要资金投入之间的矛盾也随之而来。为了进一步提高资本利用效益, 实现公共资源合理使用, 高校必须进行绩效管理, 重点是进行预算绩效考核工作。本文从进行预算绩效考核的重要性出发, 剖析当前大部分高校在预算绩效考核中面临的问题, 并结合政府会计制度, 提出高校应该如何进行预算绩效考核工作, 力求为改善当前高等院校办学质量、优化社会公共资源配备提供一定借鉴。

**关键词:** 政府会计制度; 高校; 企业; 全面预算绩效管理

在新时代背景下, 预算绩效管理的推行已经成为高校提升财务管理水平、实现高质量发展的重要途径和手段, 对于提升高等教育资源利用效率和配置效能具有至关重要的意义。但是, 由于不少高校并没有切实培养业绩意识, 校内项目依旧严重依赖国家财政补贴, 对于市场缺乏必要了解, 在财务管理方面重投资轻管理、重支出轻业绩的问题相对突出。同时, 大部分高校缺乏科学化、整体化的绩效与激励机制, 很多考核指标与实际工作、激励措施间关联不够明显, 绩效考核成果也没有在教学实践中获得充分运用。所以, 在新的政府会计制度要求相关管理工作落实的背景下, 就要对当前高校的全面预算绩效管理工作进行深入的探讨, 这也是高校管理工作中一项十分紧迫的任务。

## 一、政府会计制度概述

根据有关规定, 自 2019 年 1 月 1 日后, 所有行政事业单位推行基于双基础、双报告及双功能下的新财政会计管理制度, 这在一定程度上对普通高校落实全面预算绩效管理工作提供了相应的制度保证。而通过行政会计管理框架融合计划与绩效, 以产出与效率为导向, 对高校原计划绩效管理工作的方式、模式等加以变革创新, 最后在高校中全方位、全过程、全范围地开展计划管理工作, 达到计划管理工作和绩效管理工作的统一, 从而提升高校资本的运用效益, 充分发挥绩效管理优化功能, 逐步改变高校财政

预算使用效益低下问题。按照国家财政会计制度规定, 高校需对财务收支和受托负责落实情况进行会计核算并实施有效的监管, 这一系列规定将有助于确保国家全面预算绩效管理制度的建立, 从而促进高等教育在此方面的进一步改革。<sup>[1]</sup> 因此, 政府会计体系将对高校的全面预算绩效管理工作产生以下几点影响。

第一, 政府会计体系下的双基础、双报告会计核算要求将对高校的全面预算绩效管理工作提出必要的的数据支撑。其中, 权责产生制下的财务会计与收支实现制度的财务预算案会计, 可真实、全面、精确地对高校企业的资产负债、收入支出表和费用等资料进行会计核算, 有效提高了会计信息品质, 为全面预算绩效管理体系奠定了基础并确保其成功实施。

第二, 通过政府会计管理制度与权责发生制的管理会计有效合理核算高校成本管理费用支出, 可更好地实施绩效管理。

第三, 在政府会计制度下高校完善的政府财务报告信息公开制度, 增强了会计信息透明度。政府会计制度下, 高校的企业财务会计工作报表和政府预算会计报告, 更加真实、全面地体现了高等教育的企业财务会计信息、企业预算业绩信息和计划执行效果等, 对于全面预算绩效管理工作有着重大的意义。

## 二、高校全面预算绩效管理的重要性

当前, 高等教育各项事业正处在规模快速发展的新阶段, 高校办学总量增加和办学规模扩大正极大推动着高等教育各项事业的发展提高, 但政府财政预算和高等教育发展水平之间的不均衡问题却逐步凸显出来。成本绩效评价通过对社会资本利用效率与效益水平的综合评估, 以促进社会资源配置合理性的提高。作为供给侧改革的关键手段, 运用该办法将有助于促进普通高校的专业学科建设和社会知名度的提升。近年来, 不少高校都引入了全新的企业财务工作模型, 把高校预算财务报表提高至和企业财务会计工作报告一样的地位。<sup>[2]</sup> 所以, 为增强高校财政预算应用的合法性, 就需要进行预算绩效考核工作, 以评估高校预算的实际使用状况, 从而证明高校预算应用的合法性。而进行预算绩效考核工作,

就必须了解进行预算绩效考核工作的重要性,这主要表现在以下三点。

首先,这是符合我国有关政策规定的必要工作。当前,关于高校费用管理,国家先后出台了許多规章制度来加以引导和规定,要求高校各学科、各行政部门在进行预算管理工作中,应当对每个建设项目费用实行100%自评。这就需要各学校在计划实施过程中,不但需要重视计划实施速度,更需要重视计划的实施效果。

其次,进行预算绩效考核工作是高等教育进行自我发展的内在需要。高等教育的主体经费来源为财政拨款,当前高等教育办学总量增长和办学规模的不断扩大,给各地在高等教育方面的社会投入提供了更高的需求,所以对高等教育而言,开源节流是保障自身投资安全的关键手段。而开展预算绩效管理可以有效达到节流的目标,高校财务可以科学合理划分指标,科学合理制订投资使用计划,并在计划使用过程中进行考核工作,以此提高资金运用的科学化和合理化。

最后,计算机技术的应用为实现预算绩效评价工作奠定了基础。在尚未引入信息化方式之时,传统的高校预算管理通常都是采用人工手段完成,这也导致了工作实施过程中易受到财务人员专业能力和工作心态的影响。而随着大数据分析等相关技术的逐渐成熟和运用,信息化管理和预算绩效评价等工作之间的联系也越来越密切,这就为建设现代预算信息管理的网络平台打下了基础。

### 三、关于学校预算绩效评价存在的问题

#### (一) 预算绩效评价指标体系不健全

在最新发布的《中华人民共和国预算法》中(以下简称《预算法》),还有其他辅助性文件的指引下,全国高校在开展预算绩效考核的管理工作中也呈现出十分明显的改进及提高,但由于相关的绩效考核制度还没有彻底完善,导致预算绩效考核工作的可行性以及战略性,还有客观性等方面的优势无法彰显。当前大多数高校的绩效评价报告,实施编制报送的最直接依据都是财政部颁布的有关政策要求<sup>[3]</sup>,这就在一定程度上造成了在评估报表中指标体系,以及具体内容并没有主动性与全面性,而评估指数的制定也仅是外部的客观条件,对评估指数权重的确定和赋值也缺乏科学合理的客观依据,在教育费用评估方案的设定上也面临着很多的随意性与主观性问题。要提升学校预算中绩效评价的有效性,就要加大对教育评估指标的深入研究。

#### (二) 缺乏可靠的财务信息系统

安全、可信且稳定的财政管理体系是高校预算管理绩效评价的重要基础,与收费、核算、工资和计划等各管理模块一起组成了完善的财政管理体系。但部分高校由于并未构建起统一的公共财政数据库体系,各管理模块之间彼此独立又

缺少相互作用,从而造成高校无法进行财政信息系统数据在体系内的数据共享与传递,高校计划信息管理模块功能也无法全部实现。在高校计划报告的编制工作中所使用到的信息量很大,而人工收集数据的时间成本与资金成本均相当高昂,且极易产生高校预算编制的主观性和随意性,直接后果便是高校计划绩效考核结果的价值偏低,消息传递风险加大,也就对高校的财政决策形成负面的影响。因此,高校要加大对计划工程项目管理信息系统建设的设备、人才和投入,为高等教育计划绩效考核管理水平的提升奠定基础。

#### (三) 缺乏必要的制度体系

健全的规章制度体系是高校进行预算绩效考核工作的基础,是进行各项管理工作的行为准则。目前,国家关于高校预算绩效考核管理工作已经制定了若干规定,而在实施过程中,各高校往往没有相对应的实施规范,这也使得高校预算管理不能在健全的规章制度体系指引下进行,部分管理者凭主观经验来进行预算管理。而且,目前不少高校管理者对预算绩效考核管理工作的必要性了解往往不全面,没有完善的高校内控制度来督促和引导预算绩效考核管理工作的实施。事实证明,高校预算绩效评价制度要想获得突破性发展,就需要推动高校预算绩效相关机制的深入健全,使之更加制度化、规范化。<sup>[4]</sup>

#### (四) 绩效评价结果的应用不足

完整的高等教育计划绩效考核工作应该是一个动态的过程,计划绩效考核工作不仅要教育计划使用的成果做出综合性评估,更要对高等教育计划下一阶段的预算编制工作起指导作用。许多高校在预算编制过程中,往往并未严格按照《预算法》和绩效管理制度的有关规定执行,也并未顾及高校上一年度的预算绩效考核情况,甚至并未对高校预算实施部门和个人的预算实施结果做出业绩考核并予以奖励等。这也导致了预算绩效考核管理工作只能停留在理论表层,考评结果也无法转变为高校预算管理工作的指导依据,高校预算绩效考核管理体系也无法发挥重要作用。

### 四、在政府会计制度下高校的全面成本绩效管理策略

#### (一) 成立单独的预算绩效管理部门

高校的全面预算绩效管理工作,要想进行有效的落实,就不能像以往一样单纯依靠高校在财政组织方面的管理,而是必须设置一个单独的开展全面预算绩效管理工作的机构。

第一,高校需要根据自身人力、财务工作等方面的实际情况,组织成立预算绩效管理部门,专门负责校内预算管理工作的制定。

第二,由高校高层管理人员牵头,预算绩效管理部门全权负责整个预算管理体系的设计、管理流程与管理制度的制定,并确立好高校不同周期下预算管理目标,完善各项

管理工作监管机制,实现对预算绩效管理的全面监控和有效管理。

第三,对预算绩效管理工作需要涉及的校内各部门进行系统分析,各部门抽调专门负责人参与与部门工作相关的预算绩效管理工作,并由预算绩效管理部门统一开展专项培训。

第四,高校应定期组织预算绩效管理相关专家、校外预算绩效管理机构入校培训,或签订合作协议,对校内预算绩效管理工作进行监督、评价和指导。

#### (二) 科学设置预算绩效目标体系

预算绩效目标体系的设置既要满足各部门的需要,也要对各部门、各岗位的工作职能加以限制。

首先,高校设置预算绩效目标体系时,应以人才培养、科研发展为中心,以高校所应肩负的文化遗产与创新、国际文化交流、公共服务等主要职责为出发点,确定总体目标。

其次,由各部门负责人从具体的工作任务、实施流程出发,对部门的预算绩效目标进行明确。

最后,高校的预算绩效目标必须由主管部门进行汇总统一,对其中重复内容、可整合资源进行剔除和整合,形成可行性报告,再完成申报,从而避免绩效目标脱离高校业务实践的情况出现。<sup>[5]</sup>

#### (三) 积极推动财务管理信息化一体化进程

在信息技术高速发展的当今社会,推动财务管理的信息化、一体化建设,是高校优化财务管理的必然途径,而信息一体化的财务管理体系也是提升财务管理效率和财务数据品质的重要保证,能够大大降低高校的财务数据资料信息在面临传输的过程中可能因为其他因素影响发生的人为操作误差。高校可以将数年内的计划绩效目标制定、计划业绩监测及预算绩效评价、评价成果的再利用等相关信息录入财务管理信息系统之中,并结合高校实际对信息系统内各模块功能进行调试,以实现信息系统与预算绩效管理工作两者的有效配合。

#### (四) 建立健全预算绩效监控及评价机制

预算绩效监测或评估的主要目的,是及时发现与绩效目标有重大偏离的,或者评估结论错误的项目问题,并加以有效限制,从而使得项目发展能够继续沿着既定的业绩目标前行。高校开展预算绩效监控与评价工作,一方面需要按照上级主管部门的要求定期开展总体监察与评价;另一方面也可按照高校各部门项目实际自主灵活调整。在监控与评价工作开始时,预算绩效管理部门应对所监控与评价的项目过程进行全面监控,对其中背离原定业绩目标的部门进行重点调查和分析,及时发现风险问题、督促项目调整。同时,设定绩效目标审查周期,定期对校内正在进行的项目开展预算目标审查,开通由下而上的资金使用反馈通道,接受项目参与人员的信息反馈,做好日常监控管理。

#### (五) 落实绩效评价结果应用

在绩效评价结果应用方面,可从以下三个方面入手。

第一,绩效考核的成果应当与下一年资金计划安排挂钩。绩效考核结果应作为高校资金安排的参考指标,平衡好部门项目资金需求的同时,也要关注绩效考核结果。对于考核结果连续两次不合格的,高校应重点关注、分析问题、积极整顿,并酌情对资金计划进行调整。

第二,实行全员预算绩效管理工作的主体负责制,将计划考核成果与部门考评、个人年终考评等挂钩,形成奖励激励机制,并以此引发全校员工对业绩管理的广泛关注。

第三,认真做好计划考核公示。高校除根据上级部门规定,在统一的财务公示平台对考核成果实行对外公示外,还需要在高校自身的信息披露平台实现考核成果披露,受到高校老师和社会公众的监督,由此才能提升企业财务工作质量,促进考核成果落地。

### 五、结束语

根据上述调研结果可以看出,当前高校预算绩效评价管理工作正处在刚刚开始阶段,是一个不断完善的过程。在这一过程中,高校一方面必须建立相对应的政府机制并加以引导;另一方面需要在实践中进一步检验政府机制的合理性。在政府会计制度的引导下,高校需要通过建设业财一体化平台来提升计划水平,为预算绩效考核工作奠定必要的制度基础;通过认真学习有关规定并在高校形成较完善的管理制度环境,为高校预算绩效考核工作创造制度化、规范化的工作环境;通过搞好管理团队建设工作,为预算绩效考核管理工作奠定必要的人员基础,以此实现高校预算绩效考核工作与管理水平的全面提升,为高等教育的发展与建设奠定基础。■

### 参考文献:

- [1] 周莹. 政府会计制度下高校预算绩效评价探析[J]. 行政事业资产与财务, 2022(1): 36-38.
- [2] 邱荣妹. 新政府会计制度背景下高校预算绩效管理研究[J]. 商讯, 2021(35): 46-48.
- [3] 贾欣. 政府会计制度下的医院全面预算绩效管理研究[J]. 经济管理文摘, 2021(22): 142-143.
- [4] 杨阳. 高校全面预算绩效管理体系的构建与完善[J]. 教育财会研究, 2021, 32(5): 22-27.
- [5] 申州. 新会计制度下高校预算绩效管理优化研究[J]. 商业观察, 2021(29): 85-87.

(作者单位:苏州农业职业技术学院)