

基于绩效评价的高职院校资产预算管理改进策略

张晓湘¹ 周劲松²

(1. 湖南工业职业技术学院, 长沙 410208; 2. 湖南安全技术职业学院, 长沙 410151)

摘要: 全面绩效管理和绩效评价要求高职院校提高资产预算管理能力和水平。高职院校资产预算管理以政府预算制度以及资产预算管理基本理论为指导, 发挥四个方面的作用, 即厘清钱与物的关系、促进资产管理对接预算管理、联结资产管理各阶段的纽带、助推内部资源共享。高职院校资产预算管理存在资产管理与预算管理脱节、预算编制方法不科学、资产配置及管理不合理、预算绩效目标体系尚未建立等问题。改进高职院校资产预算管理体系从五个方面着力, 包括强化资产预算科学性、刚性执行资产预算、提升资产预算管理基础能力、开展资产预算执行绩效评估、建立实施资产配置标准体系。

关键词: 资产预算管理; 财务管理; 绩效评价; 策略; 高职院校

中图分类号: G647

Improvement Strategy of Asset Budget Management in Higher Vocational Colleges Based on Performance Evaluation

ZHANG Xiaoxiang¹, ZHOU Jinsong²

(1. Hunan Industry Polytechnic, Changsha 410208, China; 2. Hunan Vocational Institute of Safety Technology, Changsha 410151, China)

Abstract: Comprehensive performance management and performance evaluation require higher vocational colleges to improve the ability of asset budget management. Guided by the government budget system and the basic theory of asset budget management, the asset budget management in higher vocational colleges has been playing a role in four aspects, namely clarifying the relationship between money and things, promoting asset management to connect with the budget management, linking the asset management ties at various stages, and promoting internal resource sharing. However, there are some problems in the asset budget management in higher vocational colleges, such as the disconnection between asset management and budget management, the unscientific method of budget preparation, the unreasonable asset allocation and management, and the unestablished target system of budget performance. To improve the asset budget management system in higher vocational colleges, we should focus on five aspects, namely strengthening the scientific nature of asset budget, rigidly implementing asset budget, improving the basic ability of asset budget management, carrying out the performance evaluation of asset budget implementation, and establishing and performing the standard system of asset allocation.

Key words: asset budget management; financial management; performance evaluation; strategy; higher vocational colleges

作者简介: 张晓湘(1976—),女,高级经济师,研究方向:教育经济、企业税务筹划、事业单位资产管理等。

通信作者: 周劲松(1969—),男,研究员,研究方向:区域职业教育政策、院校发展。

基金项目: 湖南教育科学“十四五”规划2022年度课题“公办高职院校校企合作产权重组与资产管理研究”(XJK22CZY014)。

近年来,高职院校办学规模持续扩大,资产总量急剧增长,与此同时,国家对高职院校的绩效监控及绩效评价结果应用的要求愈加严格,在此背景下,高职院校现有资产预算管理模式的的不适应显得尤为突出。2021年4月1日起施行的《行政事业性国有资产管理条例》明确要求,高职院校应当真实、准确反映其资产收入、支出以及资产存量情况,必须以资产绩效管理推进资源优化配置并提高资产使用收益^[1]。大力实施高职院校资产绩效评价,既是政府部门监控高职院校职能履行的基本手段,也是促进规范高职院校资产管理行为的重要推手,高职院校应当主动接受并自觉开展资产绩效评价工作,增加资金投入,保持办学效益及贡献度的可持续性。开展高职院校资产预算管理的改革,提高资产预算编制准确性以及增强教学科研基础保障能力,是高职院校财务资产管理的重要手段,是实现学校资产源头控制并促进资源配置不断优化优化的关键,也是保障和推进高职院校事业发展的基石。为此,高职院校要以资产预算管理基础理论为指导,重视资产预算管理在学校事业发展中的重要作用和现实问题,有针对性地改进资产预算管理体系。

一、高职院校资产预算管理的基础理论

高职院校是行政事业单位的一种特殊形式,其资产预算管理工作与政府预算制度具有较强的相关性,掌握相关基础理论知识有助于实施高职院校资产预算管理的实践创新。

1. 政府预算制度与资产预算管理

当前,我国尚未建立完全意义上的资产预算制度,所采取政府部门预算制度是以部门年度内预算资产的购置和维修需要发生的资金计划为基础的,导致预算主体关于资产的存量价值、新增价值、后续投入价值以及资产的产出价值等都难

以实现实时更新和准确反馈,对于资产需求和资产预算的适当性以及资产运营管理绩效的评价也就缺乏有力的依据。为更好地实现资产科学配置和有效使用的目标,政府部门有必要系统规划与资产相关的资金投入和产出价值,将资产预算嵌入财务管理体系确保收支预算的合理性^[2]。资产预算管理是高职院校财务管理工作的重点,也是政府对高职院校实施财务监督、促进教育资源高效配置的重要手段,因此必须强化资产管理与预算管理的紧密结合,实现资产信息与收支预算的有效对接。高职院校必须以资产预算为抓手,在财务活动中加强资产配置及管理等业务活动的事前、事中及事后监管,避免预算执行进度“前低后高”和“突击花钱”等非正常现象。

2. 高职院校预算管理的内涵

一般认为,预算就是指组织编制的年度财务收支计划,其内容包括收入预算和支出预算。高职院校预算管理则是指通过预算手段对内部业务部门和二级单位的各类资源及经费进行分配、控制、考核的活动,是组织协调内外部资源完成年度既定目标的自主性、计划性、控制性行为。高职院校通常应该在年度开始前编制预算,在对未来一定时期资本和财务状况进行预判和规划的前提下,提出本年度资金筹集方向、收入及支出额度、各类项目实施经费安排的详细方案。高职院校预算管理是财务管理的重要手段,是优化资源配置的基本要求,是开展各项财务管理和财务监督工作的前提和依据。高职院校预算管理是学校资金筹集、投资及运行管理的过程,是学校资源整合优化提高办学效益的有效手段。高职院校预算管理包括预算编制、预算执行、决算全过程以及维系各项资源规范运行而采取的一系列组织、调节、统筹、监督、管控措施,是一个业务流、人力资源流、

信息流、资金流一体化整合运行的管理体系。高职院校预算管理分为财政资金预算和资产预算,财政资金预算主要是资金收支的总体安排,资产预算则是指学校资产购置、配置、处置等资金物化和资产增减的行为计划。高职院校存在资源总量有限和资源需求丰富之间的矛盾,优质稀缺资源的获取需要高职院校发挥预算管理在事业发展和资源配置全流程、全环节的引领作用。预算编制必须全面真实准确地反映收入和业务需求,预算执行需要增强监督控制确保规划资源流向有效业务并促进其目标实现,预算评价应形成资源耗费与目标实现比对结果、资源配置效率评估结论并应用于下年度资源配置规划^[3]。

3. 高职院校预算管理的目标

预算管理作为高职院校控制管理的一项重点内容,其目标指向是合理保证内部经济活动的合规性、资产安全性、资产使用高效性、财务信息完整性以及在防范舞弊、预防腐败方面的有效性,与此同时,提高教育服务效率效果,即通过资源配置产生最优组合形成高质量绩效。高职院校要根据本校的战略规划分解年度计划,将战略目标分解为可实现的指标参数,再根据指标参数落实具体的工作项目及目标,根据工作目标制定年度预算,这样才能为预算管理工作提供基础性保障。在预算部门统筹制定全校工作目标基础上,依据整体目标与分解目标的一致性原则,建立各层级、各部门和各二级学院的单位预算目标,使预算目标成为重大决策的基本依据和经济活动的行动指南。而二级单位年度预算目标的准确设定则要根据上年度的预算执行情况,综合考虑人员结构及教学科研实施计划等内部影响因素,并通过比较外部信息及政策环境等因素进行测算。二级单位制定预算目标还要与职能部门及其他二级单位的业务

目标相契合,因此学校预算部门要强化业务与预算的衔接,将各预算单位业务要求汇总并合并到学校的整体预算目标中来。经审批的最终预算方案将下达至各二级单位,作为其预算执行的标准。

二、高职院校资产预算管理的作用

资产预算是高职院校构建收支预算勾稽关系的核心,是从规划到实现资产产出价值的全生命周期管理的起点,是资产配置及其价值转换的必要保障,是高职院校开展资产绩效评价的基点。资产预算管理的作用具体表现在以下几个方面。

1. 厘清钱与物的关系

国家持续加大高等教育经费供给,高职院校产教融合办学的持续深化促进了办学经费多渠道筹措格局的形成,实物资产在高职院校中的存量增长和增量加大趋势不可逆转。要想有效避免资产的重复购置,提高资产利用效率,就要从源头上加强对资产预算的严格控制,对资产购置计划即资金流向准确把控,做到资产配置均衡,杜绝资产闲置浪费。此外,必须坚持资金与资产并重,加强经费预算管理和实物资产预算管理,使经费支出与实物采购科学适配,才能发挥资金支出的最佳效能^[4]。

2. 促进资产管理对接预算管理

高职院校在财务预算和资产管理方面一直缺乏有效协同,财务部门对二级单位资产的信息掌握不准确,难以做到依据二级单位资产占用状况进行支出预算核定。对二级单位预算过程监控不到位,预算的审核测算不严密,对项目效益评估不重视,导致资产部门、财务部门对资产预算的约束不够。因此,实施资产预算管理,将资产配置、使用、分布、变动、处置等各个环节纳入统一管理并进行综合评价,可以准确控制经费投向,提高办学经费使用效率,促进高职院校不断优化资产结构。

3. 联结资产管理各阶段的纽带

从全生命周期的角度看,高职院校固定资产的管理主要包括采购前资产预算、采购后资产清查和使用后报废处置等。资产预算作为联结高职院校资产采购及资产处置的纽带,一方面是做好资产预算前必须有效实施清产核资,摸清资产存量分布及使用状态、利用效率等,这样才能在盘活存量资产的前提下对增量资产配置进行综合权衡;另一方面,要实施严格规范的资产报废标准及流程,及时将丧失使用功能的资产进行报废处置使之退出账面,才能保证存量资产数据在预算编制中具有参考价值。由此看来,资产预算编制管理推动了资产清查、报废处置的常态化运转以及三者的有机结合。

4. 助推内部资源共享

高职院校办学规模的扩张和办学质量的提升,客观上提出了资产购置额度急剧增长的现实需求,但由于资产预算管理长期滞后,也就形成了教学科研设备重复购买、重复投资、资源闲置等不正常现象。各二级单位之间甚至二级单位内部,对于彼此的存量设备种类、型号规格及数量知之甚少,申购资产只以本单位或本专业、本教研室、本实验室为使用主体;甚至即使知道是重复购置但为了本单位及团队使用方便主动忽略重复购置的不良影响;对于重点科研经费支持的设备申购随心所欲,导致设备资产低水平重复、使用绩效低下、资源共享存在屏障。为此,通过实施基于资产分布及使用情况清查的资产预算管理,为技术专家组开展资产预算的必要性和可行性论证提供依据,能够在资金投入之前杜绝重复购置资产的行为。只有通过资产预算管理进行全局统筹,才能控制资产新增并全程监督资产购置及使用情况,督促二级单位改变各自为政的资产管理局面,实

现高职院校资源的合理配置与内部共享。

三、高职院校资产预算管理的问题

当前高职院校资产在预算管理方面还存在诸多不严密、不适应的问题,影响了财务管理效能、资产配置及其价值的实现。

1. 资产管理与预算管理脱节

高职院校资产大部分通过财政拨款购置,由于长期受偏重实物管理的理念影响,学校对预算支出及资产使用效率关注不够,造成资产与预算管理的脱节,偏重于资产的价值管理而忽略了对资产配置、占有和使用的管理。高职院校的资产部门在管理实物时,倾向于重视资产的增加而忽视对增量资产预算支出的审核,造成为完成预算而在年底突击采购资产导致严重浪费等不良现象屡屡发生。部分高职院校国有资产处置工作较为随意,提前报废、残值评估和资产处置程序不严谨等问题较为常见。预算编制和预算执行结合不紧密,资产预算管理权威性和刚性不够,资产管理部门与财务部门在资产配置中合作不够,资产配置计划执行不力,预算调整行为多发频发。预算部门对资产数据的掌控不够,资产采购流程监控不到位,资产预算刚性控制效果不佳,资产绩效管理的实质性作用难以发挥。

2. 预算编制方法不科学

高职院校只有在精确核算运行成本和实物资产存量后形成可靠数据,各单位团结协作,才能形成系统性、科学性、规范性的资产预算管理工作格局,从而促进资源的科学合理配置。但许多高职院校习惯采用“基数+增长”的预算编制方法,缺乏对增量预算的必要性分析,助长了二级单位的本位主义思想和行为,导致增量预算居高不下以及执行率不高等弊病,失去了预算对标事业发展规划、推动绩效目标实现的初心。高职院校资产



预算编制中各部门参与程度不高,协作力度不够,大部分学校资产预算由财务部门组织并实施,缺乏资产管理部門的参与,二级单位也仅仅是依据经费预算来细化资产购置计划。同时,在事权与财权紧密结合方面,高职院校预算管理各主体的责任权利不统一,预算编制人员不熟悉学校或单位的发展战略、年度计划及工作安排,规划制订的参与者和业务管理者又缺乏专业的财政资产知识,很难实现事权和财权高度统一,资产预算管理效果欠佳。

3. 资产配置及管理不合理

缺乏健全的高职院校资产配置标准,资产预算控制难度较大。在采购控制方面,超标采购、随意变更及损失浪费等问题依然突出。由于资产管理上的条块分割严重和共享机制缺失,以及财务部、教育部等上级部门固定资产核算口径的差异性,造成高职院校实物资产账目管理的混乱,由此带来高职院校资产预算编制及执行偏离度大等一系列问题。

4. 预算绩效目标体系尚未建立

高职院校尚未构建成熟的绩效导向预算申请制度,对经费项目申请的绩效指标把控标准及把控程度没有刚性要求。资产预算执行的绩效考评体系不完善,对预算管理结果优劣的评判及预算执行的约束机制不健全,绩效评价结果与单位、个人业绩考核及下年度预算安排的结合不够紧密,预算失误和执行不力的责任追究措施不具体。由此导致二级单位不顾整体利益争夺预算资金,加剧了资金供需矛盾,影响了学校整体资金的使用效益。

四、改进高职院校资产预算管理的策略

高职院校预算管理要改进资产预算体系,保证预算决算策略贯彻落实到各二级单位的各项活

动当中,促进预算执行与预算筹划的预期保持动态一致。坚持“量入为出、以收定支”“集权控制、分权管理”“上下结合、全员参与”等基本原则,采取系统化的行动策略。

1. 强化资产预算科学性

高职院校应建立以充分调研和分析存量资产为基础的资产预算编制规范。在制度支持方面,要完善相关部门在资产管理中的权责,加强对资产的盘盈、盘亏、毁损、调拨等处置行为的管理,强调实物资产的精细化动态管理。在存量资产管理方面,要依据最新会计准则调整核算办法,依法计提折旧,实现资产原值净值的动态管理。加强新购资产、运行维护维修等支出费用的管理,及时依据实物资产变动调整账面价值,实现增量资产的动态管理。资产动态管理信息系统要与金财工程无缝对接,保证资产增量配置与存量管理信息一致,解决资产重复配置、超标准购置等问题。在资产预算编制审核方面,要发挥资产管理信息系统的作用,分析统计二级单位资产存量并据此审核申购计划,对于尚存有可用同类通用设备或者已有同类设备但使用效率不高的申购项目,审核一律不予通过。高职院校要严格执行资产配置标准,杜绝部分二级单位在制定资产预算时盲目求新、求贵,在入账报账程序上对超标准自行随意配备的,一律不予录入固定资产并追究当事单位及人员责任。同时鼓励二级单位发扬勤俭节约精神,在限额标准以下合理配置实用性强的资产,继续使用达到最低年限但功能依然完整的资产。在监督方面,要充分落实资产配置预算监督机制,成立预算监督委员会,对违规、超标行为及时处理。

2. 刚性执行资产预算

高职院校要按照标准对二级单位资产费用进

行定额核定,采取“指标控制”“定额包干”“专项管理”等办法实施管理控制,以调动二级单位定额管理的主动性^[5]。一般资产购置费用应该严格遵循限定标准实行“指标管理”,收回年终结余;资产维护管理费用则可以实施“包干使用、超支不补、节余不收”,允许各二级单位自行调剂;大型或特殊项目,还可以实施费用定额的“专项管理”,允许其依据进度安排支出。高职院校要依据政府采购制度的相关规定,严格落实资产预算,对属于政府采购范围的预算采购项目,按规定进行财务预算申报。高职院校资产管理部门、财务部门要督促二级单位提前制定政府采购预算及采购方案。政府采购预算一经编报,原则上不得变更,因此高职院校采购预算的及时性和严谨性必然成为衡量预算执行结果优劣的重要前提。有些高职院校因为项目资产采购前期方案准备滞后或出现重大纰漏,或导致项目进度延迟,或资产采购实际成交价格与预算出现重大偏离造成利益损失,甚至造成项目经费被财政收回不再允许结转返还,从而造成办学经费的浪费。为此,高职院校要刚性执行批复的资产预算,不得随意追加或调整,同步完善一把手工程制度和“三重一大”制度执行机制。

3. 提升资产预算管理基础能力

在资产配置的战略规划方面,高职院校要加强中长期及年度资产配置的类别、配置时间、投资额度等方面的统筹安排,以便为编制资产配置长期预算、年度预算、月度采购计划及其绩效指标设定提供依据。在多方协同管理方面,资产预算编制及执行需要财务部门、资产部门、二级单位以及职能部门等责任主体的协同才能高效完成。为此,高职院校应围绕资产预算目标,充分考虑资产存量,建立实施多部门、多单位的信息共享、业务联动、协同运作机制。要发挥资产部门统筹作用,

组织各单位梳理资产存量,获取实物资产准确家底作为职能部门开展工作的依据。归口业务部门要采取查实数据、查验实地等方式,结合专家组意见,认真论证审核各单位申购计划。财务部门要统筹资金预算安排与资产预算安排,向学校决策层提交预算草案以便集体决策。预算执行过程中,资产部门、财务部门、业务部门要依法依规严格遵循既定程序,把握好采购、验收、使用、报废处置等关键环节,实施全方位和全过程的跟踪监控,确保预算执行效果不走样。同时,加强高职院校预算管理业财融合,推动财务核算工作向管理会计方向转移,促进财务监督常态化、全程化^[6]。在基础数据和预算依据方面,高职院校要开发符合自身实际的资产信息管理系统,将内部各二级学院(教学部)、职能部门、单独设置的其他二级单位的业务系统、资产系统、财务系统及相关办学行为数据有效集成,形成完整的财务预算、资产预算、资产在用状态以及资产费用开支状况的实时共享信息。同时,通过网络系统有效衔接财政部门、主管部门之间的资产动态数据信息库,实现资产信息系统、预算管理信息系统、政府采购系统、单位财务会计系统信息共享。

4. 开展资产预算执行绩效评价

高职院校要定期开展对资产预算执行情况的分析和评价,重点关注执行绩效评价。高职院校预算执行绩效评价应以目标为导向,以项目成本为衡量,以业绩评判为核心,着力构建投入产出预算管理新模式。资产预算执行绩效要重点考察超支或结余、实物与预算的偏差度,以及资产的实际使用率、实际共享率、价值创造额、用户评议等效益评价指标,同时找出编制的预算与实际执行偏差的原因并及时调整。高职院校针对不同资产使用单位性质、业务特点及其产出特征,可实施分类预

算绩效指标评价体系。要建立常态化信息收集和过程跟踪机制,完善绩效评价工作流程、评定与审计规范、结果运用制度,倒逼资产预算编制精细化和资产预算执行规范化。

5. 建立实施资产配置标准体系

建立和实施科学的资产配置标准是提高高职院校资产预算管理水平的关键条件,应用资产配置标准是规范资产预算编制行为,推动降成本、增效益以及均衡配置资源的重要手段。为此,要建立包括资产购置费用和资产使用维护费用在内的高职院校资产费用定额标准,其中资产购置费用标准由实物数量标准和价格标准两个要素构成,资产维护管理费用标准由基本标准、补助标准和特殊补助标准三个要素构成。高职院校应该参照当地财政部门发布的资产费用定额标准,根据自身实际情况,明确专用设备、特殊用途设施设备类资产数量标准、价格限额以及维护管理费用限额,并形成规范。高职院校要依据“统筹协调、匹配功用、权责对等”的原则,使一般通用性资产对标财政部门发布的资产配置标准,重点制定适应本校的专业性资产配置标准^[7]。校本化专业性资产配置标准要将成本投入作为重要参照要素,考虑资产使用单位的职能类型、技术领域、产出特点。要严把技术指标及价格限额,防止出现“追高、崇洋”的资产配置现象。在规定控制性指标方面,如资

产预算上限、实物数量上限以及各类资产最低使用年限等,要突出资产使用标准参数,包括资产消耗定额、资产更新比率、资产费用定额等。

参考文献:

- [1] 刘红娟. 资产预算管理的实践及政策建议[J]. 中国财政, 2022(1): 52-56.
- [2] 姜宏青, 孙西茹. 我国政府部门资产预算的基础理论探析[J]. 财务与会计, 2022(14): 62-66.
- [3] 孔滨, 胡雪梅. 高校资产预算管理工作的探讨[J]. 实验室研究与探索, 2016, 35(12): 270-272.
- [4] 李培培. 建立行政事业单位资产预算制度 完善并强化国有资产管理[J]. 经济研究导刊, 2020(16): 97-98.
- [5] 何伟. 行政事业单位资产费用定额标准研究[J]. 行政事业资产与财务, 2014(16): 17-22.
- [6] 夏丹. 高校财务管理转型路径研究: 基于供给侧改革的视角[J]. 新会计, 2019(8): 18-21.
- [7] 张晓湘. 基于绩效评价的高职院校资产配置标准体系构建[J]. 湖南工业职业技术学院学报, 2022, 22(1): 141-144.

(责任编辑: 姚歆烨)