

中美高等学校预算管理比较研究

张建涛, 张淑梅, 万吨钢

(华中农业大学 计划财务处, 湖北 武汉 430070)

摘要 高等学校财务预算管理是否科学、合理直接关系到学校各项事业能否顺利实施和发展。从预算管理的机构设置、编制程序、优先领域、编制方法、预算调整和预算效果等 6 个方面对中美高等学校的做法进行了比较, 提出了通过借鉴美国高等学校预算管理经验和提高中国高等学校预算管理水平的几点启示: 健全高等学校预算管理的组织体系; 增加高等学校预算编制的合理性和透明度; 强化高等学校预算控制的严肃性; 增强高等学校预算执行的绩效评价。

关键词 高等学校; 预算管理; 比较研究; 中美高等学校; 财务预算

中图分类号: G475 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2011)04-0115-04

高等学校财务预算是指各高校根据学校的发展计划和任务, 对其所有财务编制的年度财务收支计划, 是高校日常组织收入、控制支出的依据, 也是学校的规模和事业发展方向的综合反映。高等学校预算管理是依据学校预算, 通过财务活动对学校的教学、科研、行政、后勤等方面的业务活动进行的管理和监督。高等学校预算管理的主要任务是完善学校预算管理体制和运行机制, 积极筹措资金增加收入, 科学合理地安排学校年度预算, 监督预算的执行并建立健全预算管理办法和制度等。

中美两国同为高等教育大国, 中国高校正处于大的起步和蓬勃发展之中, 美国的高等教育已取得有目共睹的成绩。两国高校的预算管理在机构设置、编制程序、优先领域、编制方法、预算调整和预算效果等方面存在着一定的异同。本文通过几个方面的比较分析, 试图探究造成两国高校预算制度不同的原因, 得出提高中国高等学校预算管理水平的启示, 以推动我国高等教育健康长足的发展。

一、中美高校财务预算管理的异同

1. 预算管理机构设置比较

中国高校普遍以党委常委会作为学校预算管理的最高决策机构, 负责批准学校的总预算, 即校级预算; 学校财经领导小组是学校预算的具体领导机构, 负责审议学校年度总预算和预算执行情况报告、审议学校年度预算的调整和年度预算, 审议通过后, 报

学校党委常委扩大会讨论批准; 学校财务处是学校预算管理的职能部门, 具体负责学校预算草案的编制、正式预算的申报、预算的执行和监督、预算的调整建议及年度决算等工作。其组织机构如图 1 所示。

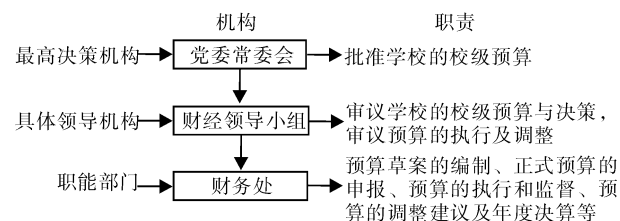


图 1 中国高校预算管理机构设置

美国高校普遍设有预算办公室和财务处, 二者是不同职能的同级部门。预算办公室专门负责管理学校预算性资源, 是由校长直接领导, 各个职能部门共同参与的预算管理机构。该机构的主要职责包括: 一是汇总学校各单位上交的预算建议, 经过初步审核后编制预算草案; 二是为学校管理部门提供及时、准确的财务信息, 为各单位提供财经法规政策的咨询; 三是规范学校财务预算编制的程序和过程, 提高资源的使用效益, 支持学校行使教学、科研和社会服务职能^[1]。财务处的主要职责是具体实施预算, 同时负责学校财政收入的分析、收集和管理。预算的监督则由学生、教职工以及内部监督部门和社会中介机构共同完成。其组织机构如图 2 所示。

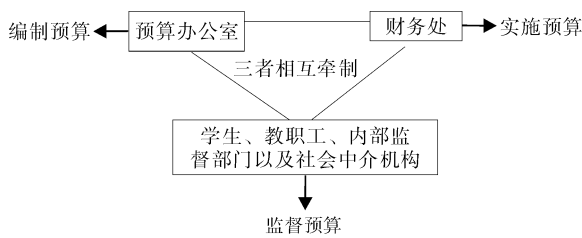


图 2 美国高校预算管理的机构设置

2. 预算编制程序比较

中国高校的财务预算均要遵守“两上两下”的预算编制和审批程序,其流程如图 3 所示。

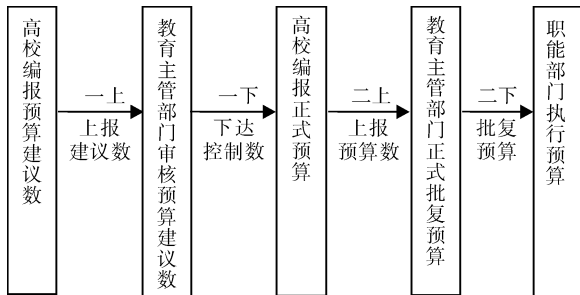


图 3 中国高校预算编制流程图

“一上”——各个高校在充分做好预算编制准备工作的基础上,按照财政部门 and 上级教育主管部门规定的表式和要求,编制学校年度收支预算,同时在规定的时间内将编制好的预算报表连同文字说明上报主管部门,主管部门审核后报送同级财政部门(与财政部门有直接经费拨缴关系的高校直接向财政部门报送预算报表),即学校编报预算建议数。

“一下”——教育主管部门接到各高校的预算建议数后,经平衡并经财政部门批准后下达预算控制数,作为高校编制年度正式预算的依据,即教育主管部门下达预算控制数。

“二上”——高校根据教育部门下达的预算控制数,结合学校预算年度的收支情况,分清轻重缓急,对相关项目进行排序,编制正式预算,并按照规定的时间将正式预算表报送教育主管部门审核汇总,即高校编报正式预算。

“二下”——教育主管部门收到高校报送的预算并进行核定,对符合预算编制要求的,在规定期限内批复下达,即教育主管部门正式批复预算。

美国高校的预算年度采用的是跨年制,一般是从每年 7 月 1 日到次年 6 月 30 日,与工作年度基本一致^[2]。从每年 4 月份开始,美国高校校内各单位将本单位的年度预算建议提交预算办公室审查汇总,预算办公室结合学校近 3 年的预算资料,并根据

上一年度的各单位的支出情况,通过分析各项支出在预算中所占的比例,按照学生培养成本分配经费的预算办法的规定,提出预算建议草案。对提出的建议草案经过学校层层审查论证,不断完善后形成预算方案报州长审批,州长最迟在每年 6 月份审核批准各高校下一年度预算。各高校必须严格遵守州长批准的预算,不得随意变更,以保证预算的严肃性和权威性。

3. 预算优先领域比较

中国高校的财务预算遵循“量入为出,收支平衡”的总原则。收入预算坚持积极稳妥原则,支出预算综合考虑学校事业发展需求,坚持统筹兼顾、保证重点、勤俭节约的原则。在预算经费安排时,优先保障安排学校运转经费,强调一要保人员经费,二要保日常运行经费,三要保重点项目经费的预算思路,旨在科学配置办学资源,提高预算资金的使用效率,保障和促进高校教学、科研等各项事业的发展。

美国高校的财务预算强调“保障重点”的编制原则。预算编制要优先体现校长的意愿,要优先保障学校当年发展的重点项目,通过资源配置,充分发挥出有限资金的最大效益,促进学校事业发展。

4. 预算编制方法比较

中国高校的预算编制方法较为简单、粗糙。在组织形式上实施的是复式预算,但该复式预算是在单式预算基础上演化而来的,仅仅是按用途和性质将原有基础上的收支科目进行了简单地调整和归并,科目分类设计欠合理,不够科学;在支出控制上注重的是资源的配置,轻视日常管理和执行的效益;在收支金额确定上主要采用的是传统的“基数增长法”,以上年为基数加上增长因素,造成“只上不下,只增不减”的高校资源配置的“刚性”增长;在收支预算上重视的是收入预算,时间上也主要是本年度预算。

美国高校的预算编制方法较为复杂、精细。在组织形式上实施的是复式预算,对预算收支科目按照类、款、项、目等进行科学分类^[3],并实行分类管理;在支出控制上主要实行绩效预算,注重支出的效益分析和考核;在收支金额确定上主要采用的是零基预算,以零为基数,每个年度都重新评估各项预算;在收支预算上重视的是支出预算,并且是多年预算,列出过去年度和若干未来年度的一系列预算数据。

5. 预算调整比较

中国高校在预算执行过程中,一般不予调整。

但随着情况的变化或者新的需要考虑的因素的出现,而这些变化或因素又不能在现有预算的范围内加以调和,那么就有必要在执行过程中进行必要的调整,以避免简单地执行预算阻碍政策目标的实现。如国家政策发生重大变化,预算额度发生增减变化,项目主管部门、隶属关系、预算级次发生变化等,对学校的收支预算影响较大,使得原有预算出现重大偏差而不再适宜时,需要对原有预算实施调增或者调减。预算调整仍然需要采取严格的申请、审议和批准的决策程序,并保证学校对重大预算事项调整决策权力的高度集中。

美国高校的预算编制由多方面人士参与协调、论证并接受有关部门监督,一经法定程序通过即成为法律性文件,必须严格执行。也就是说州长批准的预算各高校必须严格遵守,不得随意变更。高校财务处设有专门的预算控制办公室,校内各预算单位均设有预算员,负责执行本单位的预算,任何单位都不得突破预算指标,也不能超越权限做出增收节支的决定。

6. 预算效果比较

中国高校的财务预算编制按照公历年度进行,与学校按照学期年度来安排工作不匹配;编制方法采用的主要是传统的基数法;预算的编制、执行和监督部门都是财务处,而其他部门很少参与;预算编制时间主要是上年末和下年初,有的高校要等上级主管部门批复预算以后才编制学校预算,造成无预算运转几个月甚至半年之久;预算管理过程只重视编制和执行,而忽视对预算结果的分析。所有这些因素导致财务预算编制凭经验靠感觉核定支出现象严重,支出不够细化,很多资金没有落实到具体部门和具体项目上,执行过程中也没能实施及时地监控和跟踪管理,随意调整、追加的现象严重,预算指标没有约束力,缺乏刚性,起不到权威的作用,造成资源配置浪费,分配不合理,使得预算管理形同虚设。

美国高校的财务预算年度和工作年度基本一致;编制方法主要是绩效预算和零基预算相结合;编制过程中有多方面人士参与协调、论证并接受监督,各机构各司其职,相互牵制;预算编制提前1年开始,编得早,编得细,论证充分,执行严格;编制出的预算草案和定稿都向全校公示;在预算管理过程中,也注重实时监控和跟踪管理,并通过对绩效指标的合理选择,全面分析和评价预算执行情况。所有这些使得财务预算更加科学合理,透明度高,也更加利

于预算的编制、执行和考核,充分提高了有限资金的使用效益,对学校的发展目标及学科和专业建设起到了积极的促进作用。

二、优化我国高等学校预算管理的几点启示

无论是中国还是美国,对高校的预算管理,其宗旨均为促进高校核心竞争力的发展。借鉴美国高校预算管理经验,结合中国国情,要提高中国高校预算管理水平,应从以下方面进行改革和创新。

1. 健全高等学校预算管理的组织体系

中国高校在机构设置方面虽然包括预算的编制机构、执行机构以及监督机构,但是财务部门负责预算管理的全过程,他既是预算编制主体,又是预算执行主体,这种“既是裁判员又是运动员”的角色设置显然是不合理的^[4]。为此,借鉴美国高校做法,健全预算管理的组织体系,设立由校长直接领导,由各个职能部门共同参与的预算管理机构,从预算管理的事前论证、事中监控、事后评价等方面分别赋予各机构相应的管理职责,使高校的预算更加切合实际需要。

2. 增加高等学校预算编制的合理性和透明度

中国高校在预算编制方面有自己的特点,但由于编制方法陈旧,监督管理不善,造成资源配置浪费,分配不合理。为此,借鉴美国高校做法,在编制预算方法上,要逐步推行零基预算法和绩效预算法,以零为基数,对各单位的支出预算要重新审核,根据实际需要确定收支数额,并在预算的执行中加强监督和考核,根据执行绩效调整下一年度的预算开支;在预算编制形式上要采用复式预算,对预算收支进行科学分类,实行分类管理,保证日常运行经费和专项项目经费的合理配置,不断提高预算编制的准确性和科学性,从而达到高校资源配置效益最大化。同时,要增加预算的透明度,让高校师生对预算有知情权,提高全员的预算观念和预算意识,充分调动全体职工的能动性和创造性,主动参与预算管理,为学校领导层的预算管理决策提供依据。

3. 强化高等学校预算控制的严肃性

中国高校在预算调整方面要求财务预算一旦确定不得轻易修改,但由于预算编制较晚,支出预算不够细化,造成随意调整、追加的现象严重,预算指标没有约束力,缺乏刚性,起不到权威的作用。为此,借鉴美国高校的做法,应提早编制预算,并要求将预

算细化到具体的项目和人^[4]。同时,政府预算应在预算年度之前下达给高校,使高校根据资金实力确定事业发展计划,同时要强化预算的可行性论证以及执行力度,预算一经下达,不得随意调整,各预算单位只能在总预算内谋求自身的平衡,确属特殊原因,也只能在次年预算中予以调整,以保证各高校严格按照计划健康发展。

4. 增强高等学校预算执行的绩效评价

中国高校在预算管理过程中,许多只重视预算的编制和执行,而忽视对预算结果的分析。通过对预算结果进行绩效评价可以总结成功的经验,找到失败的教训,提出改进的方向,为来年有效和合理的预算打造基础。为此,借鉴美国高校做法,中国高校预算管理应引入绩效评价体系,建立健全业绩考核和奖惩制度。结合各高校的发展定位、办学思路及其内部考核办法,建立一套涵盖教学、科研、财务、社会效益等内容,由相互联系、相互制约的诸多因素构成的绩效评价体系^[5]。每年年终高校预算管理委员会通过该系统对学校各单位进行考核和监督,给出各单位合理的绩效考核得分,在下一年度预算安排过程中,将绩效考核成绩与预算挂钩,对业绩突出的单位在预算安排上加大支持力度,对业绩较差的单

位实行整改并核减预算额度,从而实现校内资源的有效、合理配置,不断提高资金的使用效益,推动高校的健康快速发展。

综上所述,中国高校和美国高校的预算管理各有特色,不尽相同,这是由两国的政治、经济、文化等各种因素决定的。但中国高校的预算管理还存在不少的问题,通过比较,找出美国高校的成熟做法,并结合中国国情加以借鉴,深化改革,开拓创新,逐步解决这些问题,不断提高中国高校预算管理水平,为高校的发展打下坚实的经济基础。

参 考 文 献

- [1] 李柏生. 中美高校预算管理比较及启示[J]. 会计之友, 2009(8):105-106.
- [2] 陆媛. 中美高等学校预算体制比较[J]. 教育财会研究, 2006(4):44-48.
- [3] 王飞. 中美预算管理比较之我见[J]. 管理学家, 2009(10): 17-20.
- [4] 胡志红, 张亮. 中美预算编制的比较: 差异与借鉴[J]. 新疆财经, 2004(1):59-61.
- [5] 张友棠. 大学财务预算与绩效评价研究[M]. 武汉: 武汉理工大学出版社, 2008.

A Comparative Study on Budget Management of Colleges and Universities in China and America

ZHANG Jian-tao, ZHANG Shu-mei, WAN Dun-gang

(Department of Finance, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Whether financial budget management in colleges and universities is scientific and reasonable or not is directly related to the development of every school. This paper makes a comparison between Chinese and American colleges and universities from the following six aspects: establishment of the institutions, establishment programming, priority field, methods, budget adjustment and budget effect and puts forward several suggestions on how to learn the experiences of budget management from American colleges and universities and improve the budget management of Chinese counterparts, which includes perfecting the organizational system of college budget management, increasing the rationality and transparency in budget, strengthening the seriousness of budget control and enhancing the performance evaluation in colleges' budget.

Key words college and university; budget management; comparative study; college and university in China and America; financial budget

(责任编辑:陈万红)