

北京市属高校预算绩效管理在新政府会计体系下的应用研究

李金博

(北京青年政治学院, 北京, 100102)

摘要: 高校作为公共财政资金的使用者, 准确理解绩效预算管理的本质和要求, 在预算管理实践中融入绩效理念, 让财政资金投入发挥更大的教育效益, 对促进高校科学发展具有重要意义。本文在工作经验积累和文献查阅、数据统计的基础上, 阐释绩效和预算绩效管理的基本内涵, 指出北京市属高校预算绩效管理有五个特点, 并针对这些特点提出相关建议。

关键词: 北京市属高校 预算绩效管理 新政府会计体系

中图分类号: F8 **文献标识码:** A

一、绩效和预算绩效管理

从 2000 年开始, 国家为了加强预算管理、强化预算绩效, 陆续出台了一系列法规制度。2003 年十六届三中全会明确提出了“建立预算绩效评价体系”的要求。2011 年财政部下发的《关于推进预算绩效管理的指导意见》, 将绩效理念融入预算管理全过程, 使之成为预算管理的有机组成部分。2014 年 9 月国务院印发的《关于深化预算管理制度改革的决定》明确指出, 各级预算单位以及全部的财政资金都属于绩效管理涵盖的范围, 评价结果将作为调整支出结构等的重要依据。2015 年 1 月 1 日修订实施的预算法再次以法律的形式明确要求对预算支出情况开展绩效评价。财政部于 2017 年 10 月印发了《政府会计制度——行政事业单位会计科目和报表》, 对于提升行政事业单位财务和预算管理水平、全面实施绩效管理具有重要的政策支撑作用。2017 年召开的党的十九大明确提出要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度, 全面实施绩效管理。

随着高校经费渠道日益多元化, 建立预算绩效管理既是国家法律法规的要求, 也是高校科学发展的要求。北京市属高校自 2002 年率先在全国启动教育领域绩效评价试点工作, 并初步形成了较为完备的预算绩效管理体系。在新政府会计制度实施后, 北京市属高校预算绩效管理将出现一些新特点。本文结合国家关于推动绩效管理的文件精神与高校实际情况, 提出有关对策, 为推进北京市属高校预算绩效管理落实更到位、更科学提供借鉴。

绩效是由效率引申而来, 有时虽然也用于企业管理, 但主要还用于公共部门的管理。绩效是公共部门提供的有效公共服务, 是公共部门的有效服务与公共支出之比, 而有效服务是公共部门提供的为服务对象认可的服务。预算绩效管理指公共部门为提高资金绩效, 以绩效指标和事业成本为核心, 以部门绩效管理和项目化管理为基本形式的管理模式。这里的公共部门在预算绩效管理中指的就是提供有效公共服务并得到财政拨款的单位, 其中既有政府部门, 也有事业单位, 还有部分因为承担有效公共服务而得到财政拨款的企业。绩效管理是建

立服务型政府的基本条件。

二、北京市属高校预算绩效管理的特点

北京市属高校预算绩效管理有以下特点：

1. 开展早，形成了较为完整的预算绩效管理体系。2002 年北京市财政局率先在全国启动教育领域绩效评价试点工作，这项工作的主要对象是高校的项目绩效评价工作。2004 年财政局印发了《北京市事业单位项目绩效考评管理办法》，该文件中规定了北京市事业单位项目绩效考评指标体系（范本）。2007 年北京市教委出台了《北京市教育项目绩效考评管理办法》，明确绩效考评结果将作为编制下一年度预算的重要依据。2011 年北京市人民政府办公厅印发了《关于推进本市预算管理的意见》，北京市财政局出台了《北京市预算绩效管理办法（试行）》和《北京市预算绩效管理问责办法（试行）》，将预算绩效管理上升到市政府的层面，并从制度上将问责加入到预算绩效管理中。2015 年北京市属高校实现全过程预算绩效管理全覆盖，发布了《北京市教育领域财政支出绩效目标管理框架》。2016 年实现预算绩效闭环管理、2017 年实现重点支出项目绩效目标全面公开。至此，预算绩效管理体系初步形成。

2. 预算绩效管理项目分类多，资金来源多，管理层级低。北京市属高校一般对所有的预算实行绩效管理。由于高校资金来源的多样性，及项目类型的多样性，造成了绩效管理项目的多样性。其中既有财政资金、高校通过业务活动取得的资金，又有来自企业和其他组织的资金，财政资金又分为同级财政下拨的财政资金、中央与地方共建的财政资金、相关科研组织的财政资金、其他政府部门委托的财政资金；高校通过业务活动取得的资金一般包括对外提供服务取得的资金，来自企业和其他组织的资金又分为企业委托的课题资金、捐赠资金等。种类繁多的资金来源，对预算绩效管理的要求不同，需要分为不同的类型进行管理。由于经费业务内容的不同，对预算绩效管理的要求也不同，教学类有教学类的特点，科研类有科研类的特点。根据《高等学校财务制度》的规定，高校预算实行“统一领导、集中管理”的管理体制。北京市属高校预算绩效管理一般由财务处负责执行，并设立几个归口管理部门对同类项目进行归口管理，一般是教务处负责归口管理与教学有关的项目，科研处管理与科研有关的项目，总务处或基建处负责管理后勤基建类项目，国资处负责管理设备购置类项目，人事处负责管理师资类项目，财务处负责无法归类的项目。由于具体管理层级低，影响绩效结果的利用。

3. 预算绩效管理中全面成本费用管理欠缺，有浪费现象存在。根据教育部、国家统计局的资料，利用 EPSDATA 分析，北京市属高校的生均教育经费支出远远高于全国高校平均生均教育经费支出，北京市属高校的生均教育经费支出高于北京的中央所属院校的生均教育经费支出，北京市属高校生均教育经费支出高于全国平均水平 34858.16 元，是全国平均水平的 2.16 倍。与全国生均教育经费支出最低的河南省相比要高 45469.66 元，是河南省生均教育

经费支出的 3.35 倍。生均公共财政预算教育经费支出高于全国平均水平 23881.1 元，是全国平均水平的 2.22 倍，是与全国生均公共财政预算教育经费支出最低的河南省比高 30536.08 元，是河南生均公共财政预算教育经费支的 3.37 倍。而且高校经费中生均公共财政预算教育经费支出占比较多，尤其是北京市属高校公共财政预算教育经费支出占比更高，高于其他最少也有 20 个百分点。生均经费较高、财政资金占比较高应该有多方面的原因，一是北京市的经济较发达，财政形势较好，对教育的投入比较充足；二是北京有全国最多的高校数量，其中很大一部分是部属高校，中央对部属高校的投入较多，抬高了北京教育经费支出；三是北京市属高校尤其是北京市属高校教育经费来源较为单一，多方位筹措资金能力不强；四是支出较多与存在浪费也有关系。

4. 注重预算投入的管理，轻视预算绩效结果的管理。北京市属高校的预算绩效管理是从预算申报、预算评审、预算批复、预算实施、项目结项、预算绩效评价、绩效成果利用到绩效奖惩的全过程，但往往重视预算绩效管理的过程，对于项目绩效评价不是很重视，至于绩效成果利用、绩效奖惩则往往是走过场。

5. 信息化水平无法适应预算绩效管理的要求。北京市属高校现在的信息化系统主要有以会计核算为核心的财务软件、以财政信息管理平台为核心的财政支付系统、以教务系统、科研系统等为代表的业务。由于各类软件建设的时间不同，实施的部门不同，想要达到的目的不同，而且也未考虑相互之间的共享问题，信息孤岛现象十分普遍。国内关于预算绩效管理的软件较少，国外的管理软件又比较贵，高校预算绩效管理软件的缺失严重，使得现有信息化水平无法适应预算绩效管理的要求。

6. 负责预算绩效管理的人员水平参差不齐。由于预算绩效管理在北京市属高校大都是由财务处负责，预算绩效管理大多是财务处人员，很多人员对相关业务知识并不熟悉。

三、新政府会计体系下北京市属高校预算绩效管理的特点

2017 年 10 月 24 日，财政部印发了《政府会计制度—行政事业单位会计科目和报表》（财会[2017]25 号）自 2019 年 1 月 1 日起施行，鼓励行政事业单位提前执行。新政府会计制度体系下，北京市属高校预算绩效管理出现了新的特点。

1. 新政府会计核算模式的引入，提高了预算绩效管理的质量。北京市属高校现在实行的会计制度是高等学校会计制度。高等学校会计制度规定，“高等学校会计核算一般采用收付实现制，但部分经济业务或者事项的核算应当按照本制度的规定采用权责发生制。”实际上是一种既不是收付实现制，也不是权责发生制的会计制度，这种会计制度的实行使得高校很难按权责发生制提供高校财务会计的内容，也很难按收付实现制提供相关预算管理的内容，即使提供相应的内容，也是费时费力，而且也是不准确的。新政府会计核算模式下，高校可以通过财务会计、财务报表反映本单位的财务运行情况，又能通过预算会计、预算会计报表反映本单位的预算执行情况，为预算绩效管理提供数据，还能通过两种会计报表之间的勾稽

关系相互印证，提供更准确的预算绩效管理数据，提高预算绩效管理的质量。

2. 报表体系的完善，为预算绩效管理提供了更多的决策依据。预算绩效管理的主要目标是为了提高财政资金的使用效率，建立服务型政府。新高校政府会计制度下，财务会计形成了财务报表，预算会计形成了以预算会计报表，预算绩效管理形成了预算绩效报表，相关业务系统形成本业务的报表，这四类报表共同为预算绩效管理系统提供决策依据，为实现更好质量的决策提供了必要的条件，丰富了决策数据的来源，提高了预算绩效管理的水平。

3. 提高了预算绩效管理中成本费用的准确性。在高等学校会计制度下，全部成本不容易得到，预算管理的成本观念比较淡泊，不能反映真实的成本费用情况，在北京市属高校中固定资产折旧和无形资产摊销都是不提的，存货都是直接进支出的，造成了成本的不完整，无法给预算绩效管理提供准确的成本费用。新的政府会计制度下出现了以权责发生制为核心的财务会计，使预算绩效管理中出现全部成本费用成为可能。

4. 预算绩效管理出现短缺。高校预算绩效管理作为管理会计的一部分，需要的是“既懂往后看、会记账，又懂往前看、能为决策服务的管理会计人员”，而且还要熟悉财政部门、教育部门的关于预算绩效管理方面的法规和文件，并且熟悉相关分析及信息化知识，这是一名普通的财务人员很难达到的。

5. 对信息化的要求提高到前所未有的高度。政府会计制度的出台正值“大数据”、“互联网+”的大背景下，而将原先只有高等学校会计制度，变为“双功能”、“双基础”、“双报告”为基础的高校政府财务会计、高校政府预算会计，产生了大量的为预算绩效管理所使用的有用数据，这种多维度数据管理只能通过强大的信息系统来实现。

6. 统一的政府会计制度下，增强了各类单位的预算绩效管理的可比性。现在的政府会计制度中，既有执行《行政单位会计制度》的行政单位，又有执行《事业单位会计制度》的事业单位，还有执行高等学校、中小学校、医院、基层医疗卫生机构、科学事业单位、彩票机构等行业事业单位会计制度的其他事业单位，情况比较复杂，在预算绩效管理中即使同类型的项目也会因为口径、数法的不同，产生不同的结果，无法实现各单位之间的比较，统一的政府会计制度下，增强了各类单位的预算绩效管理的可比性。

四、北京市属高校预算绩效管理在新政府会计体系下的对策建议

针对北京市属高校预算绩效管理的特点及在新高校政府会计制度下的特点，北京市属高校应该做好以下几方面工作：

1. 认真做好制度建设，保证预算绩效管理的高效进行。北京市属高校属于国内较早开始预算绩效管理的单位，相关制度也相对完备，但在新的高校政府会计制度下，对预算绩效管理的要求更加精细，需要对原有制度如财务管理办法、预算管理办法、绩效管理办法、固定资产管理等进行修订，对缺少的制度如成本费用管理制度等制度加快制订。

2. 建立以高校预算绩效管理为核心的高校政府管理会计系统，提高决策分析能力。管理

会计在企业的应用较多,领域也比较广,但在高校的应用范围主要集中在预算绩效管理方面。新政府会计制度下可以通过不断探索,将战略管理、成本管理、营运管理、风险管理等管理会计领域的工具方法应用到预算绩效管理方面,丰富预算绩效管理的管理工具,提高决策的分析能力。

3. 加快信息化融合共享,解决信息孤岛问题,提高信息化安全级别,为预算绩效管理提供更全面、更安全的数据。新政府会计制度下对信息化提出了更高的要求,预算绩效管理包括了预算编制、预算执行、决算分析、绩效评价、绩效奖惩、绩效利用的整个过程,建立一个融合财务核算系统、财务分析系统、业务管理系统、预算绩效系统共同组成的决策系统为预算管理服务将是预算绩效管理的重中之重。对于各类管理软件的融合可以借鉴企业 ERP 的应用方法,并结合现在的云技术、互联网+技术、共享平台技术来实现。同样由于云技术、互联网+技术、共享平台技术的应该也带来与更多数据的交互,使得信息安全成为一个非常重要的内容。利用众多新技术、新技术方案提高信息安全级别为预算管理服务,成为预算管理建设的一个重要组织部分。

4. 调整预算绩效管理层级,加大奖惩力度。预算绩效管理在高校只是预算管理的一部分,作为主要管理部门的财务处并不能对与其平级的部门采取什么更严厉的措施,这就需要将预算绩效管理提高到战略的高度,上升到学校的意志来对相关部门进行奖惩,并对相关部门、相关责任人进行追责。

5. 利用各方资源,加强预算绩效管理人员队伍建设。北京市属高校预算绩效管理人员一般都是财务处的人员,对于财务知识还比较熟悉,预算绩效管理中的业务知识、信息化知识比较欠缺,需要对于这些人员进行业务知识和信息化知识进行培训,使之尽快掌握相关知识,提高预算绩效管理水平。聘请一些相关领域的专家充实到预算绩效管理人员队伍里。对于那些金额较大、业务复杂的项目也可以请专业公司进行管理。这样可以形成一支专兼职结合、懂业务、懂管理,以内部人员为主,外部人员为辅的预算绩效管理人员队伍。

当前,高校预算绩效管理的理论体系还不是很完备。随着政府预算绩效管理改革及相关业务内容的改革,高校预算绩效管理的理论外延还会不断扩大。北京市属高校利用预算管理提高高校资金的使用效益,为建立服务型政府做贡献,将是一个不断提高永远在路上的过程。

参考文献

- [1]肖新花. 基于内部控制视角的高校预算绩效管理研究[J]. 中国总会计师, 2018(04):102-104.
- [2]袁晓. 中期财政规划下高校预算绩效管理探讨[J]. 中国国际财经(中英文), 2018(08):206-207.
- [3]楼继伟. 加快发展中国特色管理会计 促进我国经济转型升级[J]. 中国注册会计师, 2014(09):5-12+2-3.
- [4]熊娜, 撒晶晶, 曾春丽, 王秋娜, 田映红. 政府会计改革对高校财务管理的影响[J]. 会计之友, 2018(03):20-23.
- [5]. 翟姣姣, 季云瑞, 米文红. 大数据时代高校财务共享服务平台创建研究[J]. 中国管理信息化, 2018, 21(09):34-37.
- [6]田宏忠, 韩华. 高校绩效预算管理实践研究[J]. 国家教育行政学院学报, 2012(04):7-9+6.
- [7]李志情, 董玲. 高校预算绩效管理存在的问题及建议[J]. 会计之友, 2016(08):89-91.
- [8]李现宗, 毕治军, 颜敏. 高校预算管理转型研究[J]. 会计研究, 2012(12):68-73+95.
- [9]许江波, 李春龙. 中国高校预算管理现状调查与思考[J]. 经济与管理研究, 2011(05):118-122.
- [10]刘长泉. 北京市属高校推行预算绩效管理的实践探讨[J]. 商业会计, 2014(02):108-109.
- [11]马国贤. 2016 中国财政发展报告: 中国政府绩效管理与绩效评价研究[M]. 北京大学出版社, 2016.

Research on the application of budget performance management in Beijing municipal colleges and universities under the new government accounting system

Li Jinbo

(Beijing Youth Politics College, Beijing, 100102)

Abstract: As users of public financial funds, colleges and universities should accurately understand the essence and requirements of performance budget management, integrate performance concept into the practice of budget management, and let financial capital investment play a greater education benefit, which is of great significance to the scientific development of colleges and universities. On the basis of working experience accumulation, literature review and data statistics, this paper explains the basic connotation of performance and budget performance management, points out that there are five characteristics of budget performance management in Beijing municipal colleges and universities, and puts forward relevant suggestions according to these characteristics.

Keywords: Beijing municipal colleges and universities; budget performance management; new government accounting system