

政府会计改革背景下的高校预算管理研究

◎文/陶欣欣



摘要：政府会计改革促使高校的财务体系产生新的变革，对预算管理也提出了更高的要求。通过研究政府会计改革对预算管理的影响，提出应该从呈现方式、项目库管理、人员分类管理、资产管理等方面采取具体措施，全员参与，借助信息化建设提高高校预算管理水平。

关键词：政府会计改革；高校；预算管理

一、引言

2017年10月，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》，这是继《政府会计准则——基本准则》以及存货、投资、固定资产、无形资产、公共基础设施、政府储备物资六项具体准则以及固定资产准则应用指南出台以来，政府会计改革工作取得的又一重要成果，标志着具有中国特色的政府会计标准体系初步建成。政府会计改革是我国全面深化行政事业单位改革的一项重大举措，对于加强和完善政府财务管理、提高资金使用效益具有重要意义。

2018年5月，《教育部关于直属高校直属事业单位实施政府会计制度的意见》为高校在2019年伊始顺利实施政府会计制度提出了意见。高校作为事业单位纳入政府会计制度进行规范和管理势在必行。实施政府会计制度有利于高校提高会计信息质量、全面反映财务状况；有利于健全预算管理基础，提高预算管理水平；有利于加强成本控制，优化资源配置、提高资金使用效益。

十九大报告中要求“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”。预算管理在高校治理中处于越来越重要的地位，已经成为高校财务管理的重要组成部分。它是高校各项业务工作开展的基础，是落实国家重大政策和实现高校发展目标的有效途径与重要手段，体现着高校经费支持的重点和方向。

二、政府会计改革对高校预算管理的影响

此次政府会计改革对整个高校的财务体系带来冲击，也对预算管理提出了更高的要求。同时，这些要求的实现也为预算管理的发展提供了更高的平台和条件。

政府会计改革提出“双功能、双基础、双报告”的改革目标，是指要在同一会计核算体系中实现预算会计和财务会计的双重核算。预算会计核算通过预算收入、预算支出和预算结余三个

要素，财务会计核算通过资产、负债、净资产、收入、费用五个要素，并分别采用收付实现制和权责发生制，作为财务报表、预算会计报表的编制基础。从表面上看，此次改革似乎对预算管理没有什么影响，仍然是采用收付实现制来进行预算报表的填报，但具体实践中会发现政府会计改革对预算管理的影响可谓“牵一发而动全身”。

(一) 需要厘清预算管理与预算会计的关系，他们具有区别和联系。政府会计中的预算会计，是以反映预算执行情况为目的的会计核算，是一种核算方式，用于出具预算报告，是预算管理的基础。而预算管理高于预算会计，是一种管理手段，它通过预算的编制、审核、平衡、下达、执行、绩效评估以及监督与调整，实现资金和资源的有效分配。预算会计是预算管理的一部分，预算管理以预算会计的核算为依据，预算会计核算的对象、核算基础与预算管理需求一致。

(二) 政府会计改革下，对收支预算采用收付实现制，满足预算管理与资金管控的实际要求。因此，高校的会计核算要如实、实时反映预算的执行。因为预算的编制在预算年度之前，所以，会计核算工作是建立在良好的预算管理基础上的，预算管理的水平也会影响会计核算工作的开展。

三、政府会计改革下的预算管理工作

预算先于其他事项，是下一年业务开展的始端。没有预算，下一年的事项开展就无依可循。因此，为了顺利实施政府会计改革，首先要从预算管理开始变革。预算管理中的预算填报要比会计核算更早的考虑改革的要求，例如项目的设置，人员、部门、业务的分类，资产的管理等，这些都是在预算填报和设置中就要考虑的问题。做好预算管理工作，不仅是为满足政府会计改革的要求，还为以后的绩效管理和成本核算做好准备，打好基础。

(一) 预算管理的呈现方式

在预算年度开始之前，预算管理系统和财务管理系统除了按制度要求设置科目、项目之外，还需要考虑其他相关信息以何种方式呈现以及如何呈现。例如，大部分核算是双功能，采取预算会计与财务会计两种核算方式。但对于项目经费尤其是科研经费的使用和结余情况，还要以预算会计来呈现。科研负责人关心的是自己的课题已经到账多少钱，支出多少钱，还剩多少钱，他们不太会关心课题购买的设备折旧了多少。而预算收支是最能反映“现金”资源流入、流出的，这才是科研负责人需要的信息。同样的，给教职工网上报账中展示的应该是预算会计中的项目账，同时还需单独提供该项目的往来款借款核销情况。

(二) 项目库管理

由于财务会计与预算会计所采用的项目名称和项目号是一致

的，所以，应该在预算管理之初就将项目库设置好，并将其用于财务会计核算。建议参考财政部对财政项目的管理方法，即通过项目库进行预算管理。

1. 在预算填报的时候就确定好项目的具体信息。项目库的信息可以分为：基本信息、专用信息、财政信息、控制信息、辅助信息。具体包含项目名称、责任部门和责任人、使用科目及收支明细、项目执行进度、项目的绩效目标、申报依据等。

2. 财务部门或相关部门对预算填报情况进行审核、调整，最终确定纳入预算年度的项目。只有归入项目库的项目才能进入到核算系统中，进行核算与预算控制、分析等管理。最终做到以项目号为基础，实现项目与资产、负债、收入、费用、预算收入、预算支出、结转、结余各类科目、与国库关联、与各经济分类、与客户管理、与网上报账等形成立体空间、多维度的管理和控制。

只有建立良好的项目库信息系统，才能提高预算管理的控制和监督能力，从而提高会计核算的准确性。

(三) 人员分类管理

财务会计核算中费用分为业务费用、行政管理费用和经营费用。虽然预算会计没有费用，但预算管理可以参照这样的分类，在预算的执行情况对比时采用按职能分类分析，使预算管理更加立体全面。因此，需要在预算填报时就全面梳理和科学确定教学、科研、管理、离退休等不同类型人员的人事信息。

一般高校没有经营活动，主要存在业务费用、行政管理费用。高校最主要的业务自然就是教学，教师产生的支出为业务支出；而后勤、财务等部门人员产生的支出是行政管理支出。但还存在一些需要具体分析的情况，例如，教辅部门或者其他与教学相关但不属于学院的部门记在业务还是行政管理支出、担任行政岗位的教师（“双肩挑”）产生的支出又如何划分。这些都需要财务与人事部门共同协商统一，做好人事信息的统计和分类，为进一步建立健全各类人员管理制度、人员支出的合理分配和预算管理奠定基础。

(四) 资产管理

政府会计改革提出财务会计采取权责发生制，与以往高校核算最大的区别就在于要计提固定资产折旧和无形资产的摊销。这需要在财务会计正式核算之前完善各类资产信息，进一步明晰资产使用的责任主体，清理核实和归类统计各类资产数据，完成2016年资产清查后续工作。由于过去管理不严，资产归属不清，没有具体的预算计划，导致资产配置的重复购置，或者高标准配置，造成了资产浪费与资产稀缺同时存在的奇特现象。这次为了政府会计改革而进行的校内资产清查，也将为预算管理提供更明确的资产存量、资产类别、归属部门及人员、使用年限等信息。有助于从预算源头分清责任主体，解决采购预算重复填报、资产预算执行率低等问题，有助于全校资产的统筹分配和管理。

四、政府会计改革下的高校预算管理保障

(一) 全员参与，实现业财融合

政府会计改革不仅是财务业务方面的变革，本质上是国家治理理念的变革，是影响到高校治理与发展的变革。政府会计改革的推行不能仅仅依靠财务人员，更需要单位领导尤其是一把手的高度重视与支持，为改革创造宽松的氛围，提供组织人事经费的各项保障和指导。

应以预算管理为起点，突出政府会计改革特点，加强顶层

设计，按照高校发展战略、发展目标安排预算年度的计划；理顺各项事业职能和程序，从体制机制上进行改革；综合相关业务职能，将学校的各项事业信息联动起来。

此次改革也是关系到全校所有人员的一项重要变革。对本单位预算管理工作的机构设置、人员配备等方面尽量做到科学、优化。科学合理的设计实施方案，明确工作任务，落实主体责任，加强部门协同。在推动改革的进程中，让所有部门、所有人员、所有业务参与进来，加强财务部门与其他部门之间的沟通与协调；加强对改革的宣传，加强对政策的正确理解和贯彻执行，同时促进全面预算管理的实现。

财务人员要全面提高专业知识和业务能力，通过多种方式和平台宣传、培训政府会计改革系列准则、制度和相关政策，深入了解准则、制度出台的背景，全面贯彻政府会计改革精神，不断更新管理理念和知识储备；理解贯彻高校预算管理理念和方法，从多个角度提高与落实政府会计制度下的预算管理工作的质量。同时向全校其他人员进行宣传和培训，组织专题研讨，对重点、难点和热点问题深入学习研讨。借此机会，让财务人员懂业务，让教职员懂财务、懂预算，为实现“业财融合”的目标向前迈进进一步。

(二) 信息化建设的配合

改革的顺利进行需要信息化建设的大力配合，为政府会计制度实施提供技术支撑。信息化建设水平的提高，有助于提高高校财务管理能力和资金监控水平，提高资金使用效率，有效加强内部控制，保证资金的安全。也正是以这次政府会计制度实施为契机，推进财务各类系统与各职能管理部门业务有效对接，实现数据互通共享，消除信息孤岛。实现与资产、科研、人事、教学、学生管理、招标采购、合同管理等系统对接与信息共享，进一步增强“业财融合”实践。

政府会计改革也促进了信息化水平的提高，为预算管理提供了更优质的使用环境。通过信息化系统和平台，能够及时获得预算管理中所需的各项信息，从执行部门、项目等多维度对预算收支进行控制和管理。进一步实现高校各项经济业务的网络化、平台化、智能化，确保高校预算管理和财务系统所生成的信息能够满足政府会计改革的需要，并以此带动高校管理水平提高，实现高校治理能力和治理体系现代化。

五、结语

政府会计改革不仅给高校的财务体系带来了巨大变革，而且促使旧的运行体制转变、流程改造。从预算管理到财务核算，从财务内部到各个业务都将发生很大的转变。借此东风，预算管理也将会在政府会计改革的推动下，呈现出新的面貌，体现出更高的管理水平。▲

参考文献：

- [1] 王小红.《政府会计准则——基本准则》对预算会计理论教学与实践影响透视[J].会计之友,2017(10).
- [2] 吴锦.高校预算管理的问题与对策[J].四川师范大学学报(自然科学版),2015(04).
- [3] 单学勇,王金丰,余红艳.论政府会计改革与政府预算管理改革的制度衔接[J].兰州商学院学报,2012(05).

作者单位：国家开放大学