

# 跨年度预算平衡机制对高校的影响探析

章雯华<sup>1</sup>, 孙晓斌<sup>2</sup>

(1. 安徽工业大学 财务处, 安徽 马鞍山 243002; 2. 安徽工业大学 资产管理处, 安徽 马鞍山 243002)

**摘要:**建立跨年度预算平衡机制,是国家深化财税体制改革的一项重大举措,这对高校预算管理将产生深远影响。高校应树立“大预算”管理理念,推行全面预算管理、建立相关管理体制、实施中期滚动预算以及加强绩效预算管理等,以适应跨年度预算平衡机制。

**关键词:**高校;跨年度;预算平衡;措施

**中图分类号:**F812.3;G647

**文献标识码:**A

**文章编号:**1671-9247(2016)06-0042-02

## An Analysis of the Impact of the Cross-annual Budget Balance Mechanism on Colleges and Universities

ZHANG Wen-hua<sup>1</sup>, SUN Xiao-bin<sup>2</sup>

(1. Finance Department, AHUT, Ma'anshan 243002, Anhui, China;

2. Asset Management Office, AHUT, Ma'anshan 243002, Anhui, China)

**Abstract:** The establishment of a cross-annual budget balance mechanism is a major step forward in deepening the reform of fiscal and taxation system, which will have far-reaching impact on the budget management of colleges and universities. Colleges and universities should establish a “big budget” management philosophy, implement a comprehensive budget management, establish a relevant management system, implement the medium-term rolling budget and strengthen the performance budget management to adapt to the cross-annual budget balance mechanism.

**Key words:** colleges and universities; cross-annual; budget balance; measure

新《预算法》已于2015年1月1日正式实施,它从预算体系的完善,预算公开的全面推进;预算管理和控制的改进,跨年度预算平衡机制的建立;预算制度的健全透明,全口径预算;转移支付制度的完善,地方政府债务的规范管理;预算支出约束的硬化,绩效评价和绩效目标管理等五个方面进行了重大修订。本次修订充分体现了财税体制改革的总体要求,在预算管理诸多方面取得了重大突破,并为进一步深化财税改革引领了方向,标志着我国的预算改革已经进入了深水区。其中,建立跨年度预算平衡机制作为新《预算法》确立的一项预算管理新机制,是当前政府在财政预算管理及控制方面实施的一项重大革新,是对传统年度财政预算管理的一项改进和完善。

跨年度预算平衡机制,是对传统年度预算平衡机制的革新,其初衷是为进一步确保财政资金对事业发展的支持可持续;其特点是预算跨年度,周期为三到五年,是一种跨年度的以收定支,追求收支预算的周期性动态平衡,实现事业发展中长期规划与收支预算的良好匹配。其要求是:进一步规范超收对短收的弥补,周期内预算收支动态平衡,弱化考核收入预算,强化审核支出预算,强调预算刚性约束,注重财政政策导向,凸显财政资金对事业发展的宏观调控作用。<sup>[1]</sup>

### 一、实施跨年度预算平衡机制对高校的影响分析

通过实施跨年度预算,可以更好完成政府施政目标,强化财政资金引领作用,修正年度预算的周期性矛盾,管控财务风险,提高资源配置效能等。这对解决当前高校预算管理的困境有很强的现实意义。

一是财政资金对高等教育的引导作用显现。国家关于高等教育的发展目标和重大决策必然要通过财政

预算安排来体现。在年度预算里,财政政策受年度预算决算时点限制,对高等教育的影响不能完全展示出来。而通过建立跨年度预算平衡机制,修正以前单纯的以收定支预算政策,强化支出预算政策的引领,保证支出预算政策执行不走样,确保上级重大教育管理决策方针政策落实到位,加强收支预算的连续性和波动性管理,实现财政资金对高等教育事业发展的引领和导向作用。

二是高校预算与教学周期不一致的矛盾得以解决。年度预算的时间是每年的1月1日到12月31日,高校教学计划安排是从每年的9月到下一年的8月份,学杂费收入大多也是在每年的9月份收取,学校财务预算与教学计划存在时间差,导致一项教学计划需要分年度进行预算安排,或是一项经费预算收支需要分年度计划安排,二者始终不一致。而通过建立跨年度预算平衡机制,对原来的静态年度预算进行动态修正,可以在更长的时间内保持预算周期与教学计划周期的一致性,能够更系统和更长远地安排学校收支预算,收支预算的信息质量大大改善,能够更科学和更恰当地适应高等教育管理的特点,实现逆周期调整,确保学校预算充分服务教学计划的可操作性。

三是高校教育经费财务风险的管控水平提升。建立跨年度预算平衡机制,可以克服年度预算的盲目性和短视性,能够发现学校当前预算收支计划在未来三至五年执行可能产生的后果,能够评估未来的债权债务和收支结余情况,能够进一步提高财务预算的科学性,能够科学预测预算的编制风险,避免财务赤字危机,减少决策和管理浪费,有效防控财务风险,从而能够及时作出相应的调整安排。

四是高校预算与发展规划之间的衔接性强化。通

收稿日期:2016-03-18

作者简介:章雯华(1973-),女,安徽宣城人,安徽工业大学财务处高级会计师。

孙晓斌(1974-),男,安徽马鞍山人,安徽工业大学资产管理处高级会计师。

过编制跨年度预算,强化了收支预算的连续性和学校教育事业发展规划的协调性,能够加强对高校中长期教育发展规划的引导和优化,使高校的预算收支与教育发展规划能够更好的衔接。在编制跨年度收支预算时,必须充分考虑未来三到五年教育事业收入的总体状况,这就要求规划编制必须具备科学性和前瞻性,发展规划必须充分遵从教育事业收入测算结果,更接地气,更易于实施。

五是高校各类教育资源配置的综合效能提高。跨年度预算平衡机制的要求预算编制必须服从于长远目标和计划,服从于资源配置优化,实现资源与计划的完美匹配。高校的教学计划大多是跨年度的,并且很多具有长周期性,如一届学生是四年一周期,以及专业改造、校园基本建设、实验室建设、学科建设、科学研究等等,所有这些计划都是跨年度的、长周期性的。通过实施中长期发展规划和跨年度滚动预算,高校可以更高效地将教育资源配置到这些计划中,提高教育资源利用的综合效率。

六是高校预算的透明度和发展的可预见性增强。建立跨年度预算平衡机制,能够通过中长期发展规划和跨年度预算刻画出未来三至五年的高等教育事业发展的规划蓝图,有利于提高高校预算政策的透明度,能够更为客观地分析预算政策规划的实际效果和评价跨年度预算的实施绩效;真正实现预算有计划,规划有预算,增强了未来高校事业发展趋势的可预见性。

## 二、高校适应跨年度预算平衡机制的工作措施和建议

建立跨年度预算平衡机制,对高校最直接的触动作用是倒逼高校管理决策工作必须“从长计议”,更新管理理念,重视学校中长期教育发展规划,改革预算管理模式,加强信息化管理系统建设等工作。

第一,树立“大预算”管理理念,推行高校全面预算管理。首先,全面预算管理需要高校全员参加,实施规划建设内容全覆盖。其次,通过提出短期工作目标决策和长期战略目标决策,统筹安排学校的各项经济活动,并将战略目标与全面预算指标以及经济业务活动相互有机结合,优化学校各类资源配置,提高预算经费使用绩效。再次,以学校教学科研等主要工作为导向,对全校教育经费的运转过程进行有效控制,对其执行结果进行评价与考核。通过科学测算预算收支情况,建立全面预算体系,同时,在编制全面预算的内容方面不仅要包括财务预算,还要考虑编制其他收支预算、资本性支出预算、债务融资预算等。<sup>[2]</sup>

第二,实施“大收大支”全口径预算,建立跨年度预算平衡。在编制预算时可以打破年度以收定支、收支平衡的原有机制。按照学校的规划计划和工作需要,在科学预测、准确分析形势的情况下,实事求是编制收支预算。当收支预算不匹配时,若收支预算有结余时,不必强求增加当年支出,而可以结转留待下年使用;若收支预算有赤字时,也不必强求削减当年支出,而可以通过跨年度收入来弥补该赤字。通过这种结余结转下年和跨年度收入弥补赤字的方式,淡化预算的短期静态平衡,来达到预算的长期动态平衡状态。<sup>[3]</sup>

第三,强化教育事业中长期发展规划,建立科学论证机制。跨年度预算平衡机制在兼顾微观管理的同时,更多的是强调宏观控制。高校需要依据国家中长期教育改革和发展规划纲要要求,理清发展思路,创新发展理念,结合学校自身发展需要,科学测算学校财力保障,提高对教育事业发展中长期重大事项的宏观控

制能力,对学校重大立项项目的规划、政策、实施要有长远考虑,在获得宏观层面相对准确的预测数据的基础上进行科学论证,要并且要保持相对的连续性和稳定性。确保跨年度预算的平衡性和可控性,在依据中长期预算方案的基础上,强化对年度预算的修偏和导向作用,增强财务预算的可持续性。

第四,适应权责发生制改革趋势,科学核算跨年度预算收支。目前,财政部已经在部分高校实施权责发生制会计核算改革试点工作。推行以权责发生制为基础的高校会计改革,能够进一步完善高校跨年度预算平衡机制,能够科学计量高校每项经济要素,全面实时反映高校资产和负债变动情况,跟踪支出和费用项目的来龙去脉,能够分别从预算会计、管理会计以及财务会计的角度,为跨年度预算管理提供更丰富的、全面的信息数据,进而为跨年度预算的编制提供科学详实、精准实时的基础信息。<sup>[4]</sup>

第五,建立中期滚动预算管理新模式,加强预算绩效管理。通过引入教育事业中长期发展规划,相对于年度预算,可以充分体现跨年度预算资金配置的优势。利用科学的发展规划,将规划按时间跨度和项目内容类别进行分解,并转化为项目资金预算(计划),同时建立教育事业发展中长期滚动项目库,据此编制中期滚动预算。同时,规定所有中期滚动预算支出项目应有明确的、量化的、分阶段的预期绩效目标,建立支出绩效评价结果与预算安排有效结合的机制,提高财政教育资金的配置和使用效率。<sup>[5]</sup>

第六,优化财务信息系统,为跨年度预算管理提供技术支持。信息系统作为提高管理效率的重要支持手段和技术保证,通过提供良好的硬件和软件支撑,能够使跨年度预算管理运行更为流畅,增进高校财务活动的透明度,优化资源配置的效能,提高教育资金的使用效率。优化财务信息系统,首先要统一学校内外部信息数据源,互联互通,实现共享,为实现规范化、科学化、精细化、绩效化的跨年度预算提供基础保障。其次要建立跨年度的、动态优化的数据库管理系统,建立中期滚动项目库,确保能够全面、准确的做好相关业务数据的管理工作,为跨年度预算编制工作增强预测水平,提高预算执行分析能力,为跨年度预算管理提供信息数据保障。

## 三、结语

作为财政预算管理深化改革的重大举措,跨年度预算平衡机制的实施,将赋予高校进行预算管理模式创新的动力,将优化高校教育事业发展中长期规划,在有效防范财务风险的同时,使预算收支与教育规划更好的衔接,强化规划的科学性和准确性。实施中期滚动预算管理新模式,推动高校预算的年度平衡向中长期平衡扩展,体现预算的周期性和动态性,提高预算的连续性和前瞻性,这将为我国高等教育事业的发展发挥出重要作用。

### 参考文献:

- [1]王志刚.建立中期财政规划管理制度的思考[J].中国财政,2014(13):44-46.
- [2]陈明凤.关于高等学校全面预算管理的探讨[J].会计之友旬刊,2008(17):30-31.
- [3]姚继刚.关于建立跨年度预算平衡机制的思考[J].行政事业资产与财务,2014(1):31-31.
- [4]杨志勇.预算法修正必须面对的四个难题[J].党政干部参考,2014(12):21-22.
- [5]程瑜.契约精神、国家治理与政府预算——从“善政”到“善治”的嬗变[J].经济研究参考,2014(49):41-48.

(责任编辑 汪继友)