

高校后勤财务预算管理路径研究 ——基于治理能力现代化视角

饶紫梦 陈础翔 吕惠聪 刘立科 张斌

[摘要] 习近平总书记指出“治理与管理，一字之差，体现的是依法治理，系统治理、源头治理，综合施策”，强调的是治理主体的多元化，关注的是整体性、系统性和协同性，追求的是综合效应和系统效率。文章通过高校后勤预算管理的研究，对高校后勤整体经济活动进行规划、控制、协调及考核，评价后勤各个部门产出的经济效益及贡献程度，协调市场经济与行政管理之间的矛盾，解决委托代理问题及信息不对称问题，为高校约束和管理社会引进企业提供思路及实现路径。通过高校后勤预算管理加强对国有资产的有效配置，解决内部控制及成本管理等现实问题，为高校“双一流”建设及“三全育人”工程建设创造和谐稳定的校园环境。通过明确高校后勤产权责任、会计主体，激励后勤管理团队适应新形势的需求，完成从“管理”到“治理”的转变，实现高校后勤治理能力现代化。

[关键词] 治理；现代化；财务预算；资源配置

引言

随着高校后勤社会化改革的持续推进，在国家层面形成了“政府宏观调控，高校自主选择，市场提供服务，职能部门监督、行业规范自律”的治理结构，原有的实报实销的财政拨款方式转变为管理费用按年度预算进行划分，原有的纯行政管理方式转变为半行政半市场的管理模式。在国家高校“双一流”建设的背景下，高校后勤如何处理市场、社会、高校及政府之间的关系，协调委托管理企业利润最大化的经济需求与高校师生日益增长的对美好生活需求之间的矛盾，兼顾社会效益与经济效益，实现治理能力现代化显得尤为重要。

一、高校后勤治理能力现代化现状

（一）国家治理能力现代化概述

国家治理能力现代化是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，党的二十大报告指出，“中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。”传统的管理是指国家公共权力机构，通过命令、控制等自上而下的管理手段，对权责范围内发生的具体事务采取就事论事的运行模式。而治理理论是一种全新的政治理论，是政府以共享为出发点，通过对话、协商、长期合作等方式，协调各方互相冲突或不同的利益，对公共生活的共建与共治，强调的是民主和法治，协调与统一，追求的是综合系统效率。

党的二十大报告中强调，“加快建设高质量教育体系，是治理体系和治理能力现代化的体系，充分发挥高等教育在现代化强国中的支撑引领作用。”高校作为处理高等教育事务的事业单位，其组织结构庞大且内容比较繁杂，其业务不仅仅涉及到教育、科研，与社会多个企业、组织也建立了合作关系。高校后勤治理能力现代化涵盖了高校行政管理部门、后勤集团、社会引进企业、学校出资自建企业、后勤各个管理部门，是国家教育体系治理能力现代化的重要组成部分，是一个国家高等教育综合实力和治理能力的重要标志。

（二）高校后勤治理能力现代化发展历程

改革开放后，高校后勤开始社会改革，将市场激励机制引入到高校后勤建设服务队伍中，从“国有制”逐步走向“市场制”，以提升高校后勤治理体系及治理能力，回顾发展历程，可概括为三个发展阶段。

第一阶段，80年代末90年代初期承包经营为主的开创阶段。经费上从原有的实报实销行政保障拨款模式转变为年度定额承包模式，管理模式上从原有的行政管理模式变为部分经济单独核算的半企业混合管理模式，人员队伍建设上从原有的行政管理手段转变为按劳取酬的人事管理模式。开创阶段引入部分市场成分，在一定程度上提高了后勤服务团队的积极性，但还是沿用原有的经验型管理模式。

第二阶段，90年代末企业化经营为主的全面社

会化改革阶段。教育部为深化高校后勤社会化改革精神,坚持全国一盘棋的前提下,提倡各地区因地制宜,研究及完善相关制度建设,推进相关政策的出台。^[1]国务院通过四次会议,出台了一系列推进社会化改革的税收优惠政策,全国大部分高校彻底转变后勤管理模式及经营模式,或转变校内后勤甲乙双方委托经营管理模式,或注册独立后勤集团公司,企业化经营不断深入到全国各大高校。

第三阶段,2000年后市场化不断深入的自由探索阶段,继高校后勤社会改革高潮过后,目前全国高校依地区出现不同的市场化探索状态。部分高校继续深化改革,实现全面市场化经营,经营主体及后勤服务团队完全独立于高校。部分高校委托企业进行托管经营,校内后勤主要负责监督和评估。另一部分高校沿袭承包合同制,以“小机关、大实体”进行经营管理,导致权责不清,陷入改革困境。其中一批高校出现畏难情绪,向改革之前的方向退缩,回到原有的纯行政管理模式。

(三) 高校后勤治理能力现代化问题分析

高校后勤社会化改革的不断深入,充分调动了市场经济的杠杆作用,解决了高校不断扩招带来的供需矛盾。然而,委托代理问题、内部控制问题、市场经济追求经营效益的逐利性与师生对美好生活的需求之间的矛盾日益突出。目前,全国各地高校后勤处于市场化自由探索阶段,各地区呈现出不平衡趋势。高校后勤涵盖的部门较多,覆盖范围较广,对各个部门的市场化推进程度亦出现不平衡。市场化经营持续推进后,企业经营管理的弊端凸显,经营企业往往将重心放在经营利润的最大化上,缩减硬件建设支出,无法提供高品质、高水平的服务。在后勤服务团队建设上,各高校以依托企业管理为主,不断裁减校内行政管理人员,忽视了高校后勤“环境育人、服务育人、管理育人”的行政育人属性。^[2]高校后勤作为事业单位,公益性的投入、行政补贴的使用,税收等优惠政策的实施、政府部门、行业组织、校内后勤管理机构的监督及评估的体系还有待健全和完善。

二、高校后勤财务预算的实施现状分析

高校后勤财务预算管理是高校后勤治理能力现代化体系中收支体量复杂、会计信息质量较低、管理价值较高的的重要组成部分。后勤社会化改革后,其主体完全或大部分独立于高校外,高校往往忽视了后勤财务治理部分,财务预算管理存在诸多问题,后勤工作脱离了预算管理的指导,年度预算指标失去参考价值,部分国有资产、资金流失,成本无法得到有效的控制,资源配置效率大大降低。

(一) 组织机构不健全

随着高校后勤市场化程度不断深入,高校主体责任不断弱化。大部分高校后勤未成立专门的预算管理机构,仅仅是按照学校财务下发的财务预算编制通知,依据往年预算数据,总额调整后上报。学校财务部门预算时间短、涉及部门多、经费来源及性质都不尽相同,无法对后勤各个部门预算数据的全面性、准确性进行论证,造成预算资金分配不合理,资源配置无法优化。后勤各部门以财务下发的预算目标为准,以学校财务核定的预算金额为限额,权责不清导致管理意识淡薄,缺乏对各项具体指标、支出的论证,未建立合理的风险控制及预警机制,预算管理制度无法落实到真正的日程工作中去。

(二) 预算编制不全面

预算编制是整个预算工作的开端,预算的编制是否合理、全面直接影响后面预算的执行及内部控制情况。高校后勤预算收入主要为上缴财政的收入,对自收自支部门非上缴财政收入未纳入预算编制体系,未设定预算收入目标,造成预算收入实际差异。后勤业务繁杂,编制预算时采用增量编制法无法考虑其他可变因素,忽视了外部条件变化带来的可能风险及支出的变化,对维修费用等变动性大的支出未进行全面的论证与分析,造成预算与实际决算间差异较大,影响资金的整体使用效率。

(三) 预算执行不规范

预算目标的实现需要执行力来保障,高校后勤预算在执行上缺乏详细的管理制度,导致执行过程中出现缺乏控制的情况。后勤部门业务情况复杂,经常会出现突发情况,需要进行预算调整。预算调整需要财务部门的审批,财务管理人员不了解实际项目情况,无法对预算调整及时论证,导致项目的延时与超支。整个预算执行过程中,后勤各管理部门以财务核定预算指标为准,花完为止,校内财务部门仅对票据的合理合法性及是否超出预算金额进行审查,预算执行过程缺乏事前、事中、事后有序有效的监督,导致部分专项经费被日常经费占用,给下年度预算编制带来更大的难度。

(四) 预算内部控制滞后

高校后勤未建立具有针对性的内部控制制度,明确预算控制中的监督、审核职责,各部门管理人员认为预算经费内部控制工作由财务部门负责,未从经济效益的角度对项目中的资金流通、财务供给、成本控制等方面进行核算管理及经济性论证,未将内部控制管理纳入日常重点管理项目中去。全面社会化改革后,高校取消二级财务,财务部门不参与预算项目的执行过程,仅对预算金额是否超支

进行管理，事中内部控制流于形式。^[3]对高校后勤工作的内部控制往往集中在内部审计部门的事后控制，未建立对事前，事中建立相应的内部监督、过程评估等流程，导致内部控制的滞后性及预算经费的损失。

（五）预算评价及考核体系缺失

预算评价及考核体系为预算管理中的重要组成部分，能更好地发现预算管理过程中出现的问题，从而推出相应的整改措施，为来年的预算编制奠定基础。高校后勤社会化改革后，各个部门编制内管理人员不断减少，部门高校面临由一个部门2-3个编制内管理人员管理上百人的临聘员工的情况。^[4]后勤各职能部门只能将工作重点放在日常保障的基础上，忽略了对预算资金的使用效率及使用效果的考核与评价。高校后勤预算考核、评价、奖惩体制的缺失，导致预算执行效果脱离部门及管理人员年度考核利益，管理人员缺乏积极性及动力去提高自身预算管理水平。

三、高校后勤财务预算管理路径探索

（一）健全预算管理组织机构，优化预算管理方案

高校后勤应建立一个专门的预算管理组织机构，主要负责预算编制的审核，执行过程的监督、内部控制的监管、预算绩效考核评价体系的建立等全面预算管理工作。依据学校战略目标确定预算指标，将后勤全员纳入预算管理体系，并定期邀请财务专业人员对预算机构小组成员进行培训，提高其预算管理综合水平。采用科学的预算管理办法，依据后勤各部门职能特点采用有针对性的预算管理模式，对学生公寓中心、房管科、修缮部、综合办公室等无收入的部门采用成本控制为核心的预算管理模式，对幼儿园、食堂、超市等经营服务部门采用以利润为核心的预算管理模式，并对预算指标风险、支出结构进行合理性及可行性分析，建立一整套预算管理流程。

（二）细化预算收支具体项目，结合动态滚动预算编制方法

高校后勤业务繁杂，资金流量大，对经营服务部门预算编制时只编制年度支出预算，其经营收入往往都是全额上缴学校，且欠缴收入也未纳入预算编制。将有收入的部门已缴及未缴纳纳入预算编制，实行扣缴及催缴相结合的收取方式，经营服务部门能否达到收支平衡是后勤预算管理的重要组成部分，增加预算收入完成率、收支比率等指标的编制作为其绩效考核的依据。对无收入以支出为主的部门细分预算支出项目，将各项目资源消耗的数

量、品质、预期带来的经济价值纳入预算编制体系，推进后勤成本标准化作业。在现有增量预算编制的基础上，对后勤各项预算经费按性质划分，加大零基及动态滚动预算编制方法，有针对性的对不同性质的经费采用不同的预算编制办法，提高资金的使用效率及使用效果。

（三）加强预算执行比较分析，规范预算调整程序

预算管理机构小组独立于后勤各实务管理部门，对各部门预算经费执行情况定期进行横向及纵向比较分析，提高预算执行效果。对后勤各部门同时期的预算经费执行情况进行横向比较分析，促使各部门加强沟通和合作，及时调整本部门管理方案。对后勤同部门不同时期的预算经费执行情况进行横向比较分析，及时了解预算执行过程中存在的问题，为考核提供数据支持。高校财务部门基本于本年度12月就不再报账，来年2-3月开学后恢复报账，而由于后勤工作性质的特殊，诸多工作在寒假期间完成，后勤预算小组可通过比较分析，明确预算执行的所属年度，做好两个会计年度的衔接。针对后勤工作的复杂性与多变性，后勤预算小组应规范预算调整程序，做好内部经费的调整工作，并及时于财务部门沟通，书面陈述客观因素的变化及预算经费的具体执行情况，对预算进行调整，保证重要项目的顺利执行。

（四）建立预算岗位责任制，健全监督管理体系

后勤预算工作涉及体系庞大，在国家最新管理制度的导向下，结合不同岗位内容、性质、特点，建立预算岗位责任制。对预算管理过程主要风险点、控制节点及控制手段进行细分，明确第一责任人，有效防控内部控制风险。^[5]针对高校后勤预算编制时间较短，仅总量控制等问题，严格预算编制审批程序，加强各经费项目的论证分析，做好事前控制监督。建立健全预算事中监管系统，加大ERP一体化系统等信息化系统的使用，实时了解每项材料的实际采购量及使用量，完成统一调拨，避免过程的繁琐，提高事中内部控制效率。建立严格的预算经费报销制度，确保每项经费支出都有据可查，通过对费用报销的逻辑性与可行性分析，可最大力度的确保事后内部控制审计的目的性、有效性及规范性。

（五）建立并逐步完善预算评价及考核体系

目前，高校后勤各部门仅仅是按年度预算额度完成任务，对是否完成预算目标，预算执行效果及执行效率并无考核。^[6]要通过建立科学并有效的预

（下转30页）

部门, 下设办公室作为归口管理机构; 规章制度方面, 资产部门负责资产管理, 为每个实验室建立资产档案, 实验室位置、房间、面积, 设施设备价值、入账时间、维护更新记录, 实验材料的有效期等, 实施动态监管, 强化专利、著作权等无形资产管理。教务部门负责实验室教学管理, 打造以培养实践能力为核心、理论知识分层次的教学体系, 组织编制实践项目教学大纲、实践教材、法规库等, 组织开发试验教学软件, 完善实验室资源共享、质量保障和绩效考评机制。

(三) 人财物投入支持

人员队伍保障, 选聘好实验室主任与学科带头人, 重视青年先进教师的培养与引进, 聘用好专职实验室人员, 包括研究人员、技术人员和管理人员, 原则上应全职在岗, 注重年龄、职称、专业结构方面的梯队建设; 空间保障, 整合业务用房资源用于实验室建设, 保证足够的空间用于设施设备安放和实验物品储存, 在装修、网络、通风、布局和规格方面营造法治环境; 设备保障, 设备齐全、功能完备、技术先进, 即体现国内外法学实验教学先进理念, 又能及时跟进法学学科发展前沿, 还能彰显人性化、智能化和程式化意识; 经费保障, 采取多渠道筹资方式, 从教育事业经费、科研经费、修购专项、计划外收入、社会筹资中划出一定比例, 专项

(上接 27 页)

算评价及考核指标, 对预算编制、调整程序、执行效益、内部控制、内部审计、完成效果等情况进行定性及定量分析, 并以此为依据建立考核奖惩方案, 将预算管理工作有效的贯彻到各部门实际工作中去。要针对校内引进社会托管服务企业, 设定公益性保障任务完成指标分析, 平衡其经营逐利性与师生对美好生活向往之间的矛盾。还要将预算考核指标与部门绩效考核相结合, 统计各部门预算目标完成程度、预算执行效果及执行偏差, 激发后勤各部门管理人员积极性, 促使部门管理者提高预算管理水平及预算工作完成质量。

参考文献

[1] 曹旭. 新时期高校后勤社会化改革研究[J]. 管理观察, 2019(02): 55-56 .

用于实验室建设。

(四) 信息化建设支撑

搭建法学实验室教学成果的互联网共享机制和平台, 打破信息孤岛, 推进数据共享, 综合运用计算机硬件、专业软件、多媒体技术以及智能化技术提高实验室使用效能, 实现实验室建设与运行管理的流程化、规范化、精细化、人性化、高效化和安全化。开发实验室的教学管理、设备管理、物品管理、开放预约、门禁系统、发布系统、环境监测、安全监测、数据统计、绩效评估等模块, 打造大型科研仪器设备开放共享平台, 实现实体实验室与虚拟实验室互补, 提高学生自主学习能力, 增强师生信息化互动体验, 全面提升师生的信息素养。

参考文献

[1] 搜狐网. 聚焦高校实验室建设与发展, 聚力一流创新性人才培养 [EB/OL] . (2018-04-27) , [2020-03-31] . https://www.sohu.com/a/229713603_284354.

[2] 卡多佐(美). 司法过程的性质及法律的成长 [M] . 张维编译. 北京: 北京出版社, 2012.

[作者单位: 中国政法大学]

(责任编辑: 赵鹏程)

[2] 陈庆利. 高校行政管理人员胜任力研究——基于教育治理体系和治理能力现代化视域[J]. 福建技术师范学院学报, 2020(04): 89-94.

[3] 黄彤. 浅析全面预算管理在高校后勤服务集团中的应用[J]. 中国总会计师, 2019(12): 150- 151 .

[4] 熊伟, 王月云. 与全面预算相结合的高校后勤部门绩效考核体系研究[J]. 高校后勤研究, 2020(02): 48-52 .

[5] 胡敏, 牛星星. 高校后勤管理内部控制存在的问题及应对措施 [J]. 内蒙古科技与经济, 2021(05): 23-24+26.

[6] 陈庆利. 建立高校后勤全面预算管理与绩效考核相结合的管理模式探究[J]. 中国总会计师, 2019(08): 94-95.

基金项目: 本文系 2022 年度河北省社会科学发

展研究课题的研究成果(项目编号: 20220303135)

[作者单位: 河北医科大学; 河北经贸大学]

(责任编辑: 赵鹏程)