

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2021.19.073

# 关于行政事业单位预算管理问题的思考

付兰兰

(贵阳市乌当区财政局国库集中支付中心,贵州 贵阳 550018)

**摘要:**预算工作是行政事业单位控制业务活动的重要手段和依据。近年来,随着我国政府会计制度的实施,预算管理不可否认地成为行政事业单位财政资金使用的最重要的环节,既是明确单位目标和任务的一种形式,更是行政事业单位的财务管理活动的基本依据。为提高行政事业单位预算管理的科学性、合理性,加强并不断改进预算管理工作不但是提升行政事业单位内部管控质量和提高工作效率必不可少的内容和手段。还有利于行政事业单位增强财务活动的规范性,进一步避免和遏制腐败现象,从而更全面、有效地地为公众提供清晰明确的财务信息,更好地发挥公众监督作用。本文结合当前相关工作的现状,尝试发现存在的问题并在此基础上提出解决路径。

**关键词:**行政事业单位;预算管理;问题;思考

## 一、预算管理对行政事业单位工作推进的重要性

行政单位和事业单位统称行政事业单位,是具有行政管理职能的公益性质的单位。依据国家有关预算管理政策规定,行政事业单位的预算是结合自身未来一定时期履行职能需要,逐级编制、审核、汇总、上报的部门综合财务收支计划,它将所有财政性资金在内的各项收入和支出,按照统一的编报内容和形式反映,实行统一管理,统筹安排,综合平衡。从一开始,其目的就是履行政府职责,反应社会经济发展目标的计划,同时又是限制政府开支的一种手段。政府会计准则自2019年元月起正式在全国范围内实施,更加彰显预算管理工作双对于行政事业单位的重要作用和意义。

其一,加强预算管理工作、提高财务工作水平,是新形势下促进行政事业单位发挥新职能的重要前提,也是工作质量得以进一步推进的必然要求。只有充分做好预算管理工作,才能全面了解资金在单位工作开展过程中的使用情况,支撑单位正常运转。合理的预算能使行政单位的资金得到合理有效的使用,达到资金使用率最大化。通过预算编制在年度内减少不必要的浪费,有利于完成预算任务并提高资金的使用效率,进而推进建立服务型 and 节约型政府。

其二,加强行政事业单位预算管理工作能使单位领导真正了解预算工作不只是财务部门的工作,更需要本单位各部门的全体员工全过程参与。这项工作实际是一个对单位内部资源全面整合和优化的过程。

其三,规范预算编制、审批、执行及考核,是加强行政事业单位内部控制管理的重要内容及手段。现阶段预、决算的公开形式使行政事业单位主动接受外界监督,接受人民群众的监督,从而推动廉洁工作的进行,有利于净化干部队伍,推进行政事业单位的管理工作。<sup>[1]</sup>

## 二、行政事业单位预算管理现状和问题

### (一)单位负责人管理意识不足

行政事业单位管理工作一项必不可少的重要内容便是预算管理,合理的预算能使行政单位的资金得到合理有效的使用,达到资金使用率最大化。但长期以来,行政事业单位的领导很少有真正认识到预算管理的重要性的,或者说多数领导人没有能够对预算管理的重要性有一个正确、清晰的认识,往往正因为如此,也就少有将这项工作作为单位管理工作的重

点来抓紧的,有的甚至直接忽略预算管理的这一环节,导致单位预算管理水平低,执行不到位。一些单位领导更只是简单地认为预算工作与其他部门关系不大,认为这只是财务部门的工作,不过是日常工作中的一部分,因而缺乏对预算资金的全面把握,更没有设定适当、科学的预算绩效评价管理目标。领导意识尚且如此,单位其他部门自然也认为预算资金的执行情况与自身工作无关。就不太重视这项工作,更不会积极参与。这些原因都会导致在编制预算时,出现资金安排不合理、与实际情况不符等现象,最终无法达到有效使用财政资金的目的。

目前的实际工作中,不少行政事业单位因多种原因,如资金下达体系的要求,上级主管部门下达年中预算列入财政补助收入,各部省补助资金列入往来款项,但以上资金却未在预算管理中体现,导致全面预算范围不全,财务和业务匹配有误,无法进行预算管理绩效评估,更谈不上对预算进行全面管理和控制。另外由于编制时间通常较短,没有足够的时间和精力进行全面的调查和讨论,部分行政事业单位财务部门往往将往年数据拷贝一份权作当年预算,或者对往年数据进行一点简单修改后草率上报。各项预算资金缺乏具有科学性、有效性和连续性的系统分析,统筹安排预算支出,导致预算编制不准确、不合理、不科学。再者行政事业单位存在一部分管理者对预算编制重视不够,未能在全局角度考虑问题,与编制人员缺乏沟通,把关不严,造成单位业务活动和预算编制脱节,预算管理不能很好服务于单位的业务活动,单位内部各个职能部门之间的预算资金使用率不高,使得行政事业单位各项工作任务难以顺利完成。<sup>[2]</sup>

(二)行政事业单位预算信息不对称,未能与财务信息系统有机结合

行政事业单位在进行预算工作的实际操作中,财务部门与管理及业务部门所掌握的信息是不对称的。财务部门主要针对财务信息数据的核算及分析,涉及单位项目的具体工作,财务部门所了解的信息数据以及认识程度与业务部门相比会不够专业与全面。各个部门有各自侧重的工作内容,财务部门主要负责项目经费的收支核算及进行支出明细的分析;业务部门则主要了解项目进程及实施,并进行实时跟踪;而管理部门的主要工作是考虑整个行政事业单位的业务活动进行总

的分析和调整。因预算管理工作的执行涉及各个部门所了解的信息采集情况及方式不同,部门之间没有进行一个有效的沟通,使得信息不对称现象更为严重。通常财务部门是行政事业单位编制预算的主体部门,但多数单位因单一的部门对全局把握性不强,导致在后期实际工作中,使用预算资金的部门支出混乱,预算资金和实际需要不匹配,造成单位日常工作运行不畅,并直接影响到行政事业单位预算管理目标的实现。

### (三)行政事业单位预算方法单一,预算管理人员素质低

目前部分行政事业单位还采用的是传统预算编制方法,就是依据上年数据编制下一年的预算,不考虑单位及各部门的实际业务情况,导致结果与实际天差地别。零基预算法已推行多年,也就是在零基预算的基础上,选择综合方法进行预算编制。部分行政事业单位确是采用零基预算法进行预算编制,原则上是以零为起点,不考虑以前年度的费用,以达到不虚增当年预算的目的。但在实际工作中因面临从下而上的执行困难,单位按历年经费使用情况进行核算,上级部门也按往年人员经费额度和使用情况进行预算批复,很难实现零基预算,在实施过程中形同虚设。大部分行政事业单位经常出现超预算或无预算的情况,更有经常更改预算的情况,也极大地影响了预算管理工作的顺利开展。同时,这项工作的推进中还存在一个较为普遍的问题,即,很多单位并没有设立专职的预算绩效评价岗位,没有专职人员对这项工作考核评价,而往往是由单位内部的财务人员或管理人员兼职预算绩效评价工作,多缺乏专业的预算知识。这部分人员中有相当一部分从来没有经过专门的业务培训更没有系统学习过相应的预算绩效评价的理论知识,即便少部分人曾经经过相关培训具备一定的理论素养,可以作为工作的有力支撑,但又有很大比例的要作人员因预算知识更新不足,在如预算编制、执行、监督等环节,提供专业的理论与技能支撑,难以适应当前预算工作的需要。专业人才的缺乏直接导致单位无法建立有效的、全面的预算绩效评价体系,进而影响到预算管理水平和行政事业单位财务管理工作的推进。<sup>[3]</sup>

### (四)考核机制有效性不足,管理监督力度较弱

伴随着我国经济社会不断向前发展,对行政事业单位工作质量的要求也越来越高,如何确保预算管理为单位工作服务好?完善的考核机制不可或缺。而现状是,有一些单位,虽然制定了科学合理的预算管理体制和行为准则,但却缺乏完善的监督体系和严格的管理机制,使得执行力度欠缺,制度流于形式。单位不能按照既定的预算管理制度进行预算,导致大量资金滥用或闲置,未用在合理的项目上。考核预算执行情况通常是大多数行政事业单位的软肋,许多单位存在绩效考核不完善,绩效考核目标单一、各项工作考核目标划分不清、无精细化管理理念等现象,这一环节的弱化往往难以激发工作人员的主动性,导致预算失去激励作用,直接影响预算的执行效果。另外某些行政事业单位认为所需资金都是向国家申请,无经营性质,是公共服务性质,无须什么考核机制来约束,因而对于单位资产和资金的管理也缺乏严格的监督和管理。这种淡薄的管理意识及经济意识,使得预算管理工作和经济效益缺乏关联,进而导致预算管理工作形同虚设,难以发挥其真正的作用。如此在预算过程中缺乏科学的考核标准,就直接影响了预算管理工作的执行效率和效果。

## 三、对策与建议

### (一)加强全面预算管理意识,提高预算编制水平

有效的行动是建立在正确认知的基础之上的。因此开展预算管理工作首先要强化预算管理意识。具体到行政事业单位而言,单位领导要从自身出发,带头转变长期以来认为预算工作不重要、可以随意编制等不正确的观念,从单位领导至普通工作人员都应该积极学习预算管理政策和理论,重新认识预算管理工作的重要性远程教认识,自上而下的、全方位地、整体提高对预算编制的重视程度,要从思想上认识到全面预算管理不单是某一个部门的职责,而是需要单位各部门全力配合,全程参与。结合“自下而上、上下结合”的编制程序,改变预算资金下达体系和预算外资金的管理,将应纳入预算管理的所有财政资金编制入预算,实现真正的全面预算,从财政部门到预算执行单位全方位地保障全面预算的顺利实施。另外行政事业单位应根据《行政事业单位内控规范》的要求,结合本单位的实际业务情况建立专属于本单位的内部控制制度,根据内控制度建立健全完善的预算业务流程和管理制度。当然,这项预算编制工作的基础是本单位实际业务计划,要在多部门间进行多角度、全方位的协调和沟通,使预算指标对应实际工作。在此基础上对比以前年度本单位具体收支情况,进行科学化、系统化的预算编报工作,以提高预算的编制水平,形成合理的预算数据。<sup>[4]</sup>

### (二)加强信息沟通,利用大数据使预算更专业

为更好地达成预算目标,行政事业单位在进行预算的过程中,需加强单位内部各部门之间、财务部门与相关部门之间的沟通。为确保各项工作的正常开展,还必须对预算执行情况有效的监督与控制。这就需要进一步建立和完善相应的监控制度,确保能够及时发现预算管理工作中问题并制定改进方案。行政事业单位可以通过网络平台建立预算信息数据库,依靠信息技术使单位内部各部门之间的交流和沟通变得更简便和全面。财务工作人员可通过大数据使得最基本的会计信息处理、会计信息分析、以及信息数据决策的深度和广度变得更加专业,并能及时接收各类反馈信息等,实现双向沟通。可在单位内部成立专门的预算工作小组,协调发挥各部门、各员工在工作中的作用,使预算工作在整个单位的运营管理中起到重要作用。

### (三)运用科学的预算编制方法,提高预算管理人员综合素质

随着新预算法在全国范围内的逐步实施,行政事业单位预算管理工作的加强也势在必行。新形势下如何才能使预算管理工作上一个新的台阶?预算绩效评价人员的专业素质的提升必不可少。当前形势下,为适应行政事业单位预算工作呈现的复杂化及多样化等特点,进行更加符合工作实际的、合理的预算编制,需要根据单位实际情况采用如弹性预算、固定预算、增量预算、零基预算等相结合的多种编制方法对预算期间的开支合理性及金额的多少进行审核。在进行预算编制时尽量细化预算编制内容,使每一项资金流向都有章可循,让各种资源的分配更为合理,以使预算管理更具实用性、灵活性,进一步提高预算工作的科学性,提高财政资金的利用率。自2019年新政府会计制度的实施开始,行政事业单位财务人员位于改革的一线,面临更新知识结构,转换会计思维的考验,

(下转第177页)

因为盲目的扩张或是运营过程中的现金流断裂而走向灭亡的,所以现金流量是企业在实际经营中的能否正常运行的保证,否则,预算管理就是纸上谈兵,因此在企业预算管理中,特别是对资本支出项目的预算管理,必须坚决按照现金流量预算进行。<sup>[6]</sup>

### 3.完善的信息反馈制度

在大数据时代下,企业应建立多层次预算管理跟踪报告制度,提升企业的信息传递效率,根据预算内容的重要性,提交各种内外部管理报告,预算职能部门也要积极的使用先进的信息技术工具进行全面预算管理金额预算分析,定期跟踪、分析和控制重点业务的预算目标,保证数据的准确性和时效性,预算管理委员会或相应的部门也应定期组织企业和重要部门面对面检查预算执行情况,准确的找出预算和实际的差距,及时的解决相应问题以减少预算和实际的差异。<sup>[7]</sup>

### 4.完善预算评价的机制

一是评价指标的整合与创新。企业战略目标实现包括财务因素和非财务因素。因此,企业在制定和选择评价指标时,要考虑企业战略影响的因素指标、财务指标、非财务指标。而且评价指标应根据管理水平、工作性质、任务假设和其他条件的不同而不同。

二是评价方法的改进与创新。评价方法应在原有的定量评价、定性评价、综合评价和动态评价上灵活的采用一系列的分析方法。

三是实施激励机制创新。要建立与预算评价结果相适应的激励机制,要从真实反映员工创造的企业价值为基础,强调企业的长期绩效,要考虑企业文化,充分调动员工的积极性,主要是要有足够强的激励和吸引力。

(上接第174页)

财务人员更急需提升政策水平和业务能力。因此,着力提升预算管理人员的职业素质已是当务之急。单位应在绩效考核标准体系内将职业道德素质提升作为重点加分项,设置相应考核标准,定期开展在岗人员的考核和监督。同时,应定期对相关人员进行业务培训并强化对相关法规的学习,以提高专业管理人员的工作意识和能力,要求相关工作人员必须严格遵循其创造力和意识,并继续提升和强化其预算管理能力,进而促使行政单位预算管理科学有效地进行。

(四)建立完善的监督考核机制,为预算管理工作提供保障

完整的预算管理系统中,监督和考核是不可或缺的,它为预算管理工作的顺利开展提供保障。一般而言,针对单位的具体情况,有条件的可以专设内部审计部门,由专职审计人员对本单位预算的制定及执行情况进行全方位的掌控。没有条件独立成立内部审计部门的行政事业单位,可以考虑设立预算管理监督小组,以单位主要领导牵头、财务部门及相关部门负责人作为成员,要及时掌握预算和实际收支的差异,对预算的制定及执行情况进行监督,随时查找问题、随时发现问题、随时解决问题。行政事业单位需建立严格的考核制度,根据制度对预算的编制进行评估,对预算的执行情况及执行结果进行综合评估。确保每一项工作都有考核依据,并将其指标量化,依据分析结果调整预算编制内容,完善问责机制,给出合理的考核意见,并将预算考核列入年终综合考核指标内,从

四是要注意限制动机的问题,对未能达到预算目标的部门或个人应处以严厉的处罚,以促进公司内部相关部门间的横向竞争。

### 四、结语

本文对目前企业全面预算管理普遍存在的问题进行了研究,并针对问题探讨了解决对策。在企业生产经营过程中,必须重视全面预算管理,针对当前管理意识淡薄、管理目标不明确、预算编制缺乏灵活性、相应制度不健全等现状,有针对性地进行优化改革,提倡全面预算管理的理念、模式和理念,更好地提高企业的全面预算管理的效果,促进企业的经济效益增长和长远发展。

### 参考文献

- [1]陈甜.企业全面预算管理的困境及对策探讨[J].大众投资指南,2021(01):177-178.
- [2]赵坤.中小企业全面预算管理存在的问题及对策探讨[J].现代商业,2020(26):109-110.
- [3]唐林.中小企业全面预算管理中的困境与对策[J].中国集体经济,2020(17):39-40.
- [4]刘丽.关于企业全面预算管理的探讨[J].财经界,2020(12):91-92.
- [5]姜莉莉.对企业全面预算管理的困境与对策思考[J].现代商业,2020(10):163-164.
- [6]李旭.论企业预算管理与绩效评价[J].中国乡镇企业会计,2021(07):106-107.
- [7]张英霖.企业全面预算管理存在的问题及对策研究[J].中国集体经济,2021(22):51-52.

而提升行政事业单位的预算管理水平。另外,行政事业单位应做好预算管理公开工作,及时且真实地反映预算年度的资金需求情况及使用进度,保证预算管理工作受到内部审计、财政部门、税务部门及社会等各界的监督和检查,从而使行政事业单位在财政资金使用上更加严谨,更合理地进行资源配置。

### 四、结语

综合上述,现阶段行政事业单位的预算管理工作是制约本单位内部管理绩效的重要环节,但上述诸如预算管理意识不足、预算编制方法不合理、专业人员素质偏低、监督考核机制不完善等一系列的问题,严重制约了行政事业单位的良性发展。所以行政事业单位应根据本单位的实际情况,合理编制部门预算,建立完善的监督考核机制,从而合理利用财政资金提高行政事业单位的发展空间,更好地履行其公共服务的职能。

### 参考文献

- [1]徐琼.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].中国乡镇企业会计,2020,(04):39-40.
- [2]张凤娟.行政事业单位预算管理问题与应对措施[J].财会学习,2020,(05):111-113.
- [3]连晋.行政事业单位预算管理问题的研究[J].中国集体经济,2019,(32):32-33.
- [4]徐琼.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].中国乡镇企业会计,2020,(04):39-40.