

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2023.09.055

# 关于行政事业单位预算管理问题的思考

孙俊平

(祁县现代农业产业发展中心,山西 晋中 030900)

**摘要:**随着社会经济飞速发展,行政事业单位收入和支出业务越来越复杂,行政事业单位财政拨款及财政补助资金越来越多,其他收入资金来源也越来越多样化。如何管理好这些资金,提高行政事业单位在公共服务、公共管理工作中资金使用效率,是行政事业单位亟须解决的问题。本文首先阐述行政事业单位预算管理的内涵与内容,以此为基础继而探讨目前预算管理实际应用中存在的问题及成因,根据实际情况提出有效对策,以期全面顺利推进行政事业单位的预算管理工作,为实现我国国家治理能力和公共服务能力现代化奠定基础。

**关键词:**行政事业单位;预算管理;财政资金

随着新预算法、新政府会计制度在行政事业单位的实施,国家对行政事业单位预算管理有了更高的要求。由于国际局势瞬息万变,全球经济发展速度放缓,加之近几年公共卫生事件的影响,各地财政处于收支不平衡状态,未来一段时间,行政事业单位需要落实过“紧日子”的要求,精打细算,用好每一分钱。通过预算管理,可以促使行政事业单位合理分配和优化整合内部资金和资源,提高资金的利用率,监督各项业务和项目的实施,同时也可以发现业务过程中的各种风险和不足,能够有效提高单位内部控制能力和整体管理水平,使行政事业单位内部各部门之间实现协同作业、贯彻战略的目的,推动行政事业单位更好地履行社会服务职能和国家管理职能。此外,通过规范预算管理,可以使国家准确掌握各单位的资金运行状况,提高政府对国家财政资金的整体统筹能力。但是目前,行政事业单位预算管理还存在的问题,本文为此对行政事业单位预算管理存在的问题及对策展开研究,以提高其预算管理质量和实施效率。

## 一、行政事业单位预算管理的概念和内容

### (一) 行政事业单位预算管理的概念和特点

行政事业单位预算管理是以行政事业单位战略目标为导向,全面预测和规划单位在未来一定时期内的业务活动和财务成果,科学配置包括财务资源和非财务资源在内的单位各项资源,分析和监督执行过程,评价、反馈和考核执行结果,以此实现指导行政事业单位改善和调整业务活动,实现战略目标的目的。

实践中,我国行政事业单位就财政资金和其他各项资金的分配、领拨、缴销的方式和方法,与各级行政事业单位与其主管部门之间进行预算管理而制定的基本组织制度。

行政事业单位预算管理具有“三全”特点,即预算管理工作需要单位全员参与,并且覆盖行政事业

单位的所有业务范围,预算管理贯穿行政事业单位每项经营活动的全过程,即全程跟踪管理。

### (二) 行政事业单位预算管理的内容

行政事业单位预算管理的内容包括收入预算和支出预算。预算单位应当将依法取得的全部收入和支出纳入预算,实行统一管理、统筹安排,确保各项预算资金规范合理使用。目前,行政事业单位预算编制采用由下至上的汇总方式,由基层预算单位逐级编制、审查、汇总、上报,经财政部门审核后,提交各级人民代表大会,由人大依法核准。<sup>[1]</sup>

现行行政事业单位的预算管理级次一般可分为三级。一级预算单位直接向同级财政部门编制上报预算;二级预算单位,可以向一级预算单位编制上报预算。三级预算单位也被称为“基层预算单位”,它向二级预算单位或直接向一级预算单位编报预算。

按照收入来源情况,行政单位预算管理有三种类型。第一,全额预算管理主要对没有收入或收入不稳定的,所需经费全部由财政预算拨款供应的单位;第二,差额预算管理是指有经常、稳定的收入,但不足以解决本单位支出,需要财政补助的事业单位则实行差额预算管理。第三,自收自支管理是指有稳定的经常性收入,并且能够解决本单位经常性支出,但尚不具备企业管理条件的事业单位。

## 二、行政事业单位预算管理存在的问题及成因分析

### (一) 行政事业单位预算管理存在的问题

#### 1. 预算编制不规范、不合理

第一,编制出来的预算不符合实际。目前多数行政事业单位的预算编制工作都是由财务部门来承担,由于时间紧迫、任务繁重、工作量大,财务部门人手又少,没有足够时间进行调研论证预算是否满足各业务部门的具体工作安排、是否符合规定标准以及符合国家的相关政策法规,因此不能对本单位所有业务及项目全面了解和掌握,再加上业务部门不

积极主动配合参与预算编制,进而导致预算编制的内容不准确、不全面,导致预算编制与预算执行、资产管理、政府采购等经济活动脱节。<sup>[2]</sup>

第二,预算编制的方法不合理,自新《预算法》颁布以后,表面上行政事业单位实行零基预算方法,但编制人员仍按照传统经验进行编制,还沿用增量预算编制法,即以上年预算为基础,结合本年业务调整之后即编制出本年预算,并没有完全从单位内外部实际情况出发,出现预算项目不细、编制粗糙,随意性大。

### 2. 预算执行缺乏监督、执行力低

部分行政事业单位对预算执行过程缺乏监管意识,没有深入及时地对预算执行情况进行跟踪反馈。首先,原则上预算方案经审批下达后,未经批准不得随意调整修改,但在实际工作中,有的行政事业单位存在“重支出轻管理”的现象,在预算执行过程中,管理不到位,出现基本支出占用项目支出、改变资金用途、无预算进行采购或有预算与实际不符等现象。其次,在预算执行过程中责任制度落实不到位,部分单位存在责任部门和岗位职责不明确,内部预算指标细化分解不合理情况,导致内部各部门财权与事权不匹配,或有预算无支出的现象。

总而言之,以上现象可归结于在实际执行过程中,财政资金使用和项目进展情况没有得到足够重视,导致资金使用效率降低。且实际操作中经常出现预算追加调整随意无序,影响预算的严肃性,因此也对预算管理的效果产生了影响。

### 3. 预算绩效管理不完善

在实际执行过程中,一些行政事业单位缺乏预算绩效理念,存在着“重支出轻绩效”的思想,忽视预算绩效评价和绩效评价结果的应用。具体地,首先,普遍存在项目自评质量不高、内容不完整,评价不够深入,项目评分规章不明确,评价指标设置不科学等问题,导致自评报告流于形式。其次,以及绩效指标和标准体系建设尚不健全,目前未能形成系统、规范的绩效管理流程框架和操作细节指引,因此未能细化、量化绩效指标,导致业务部门预算编报缺少参考标准,从绩效目标实现情况难以判断项目建设成效,起不到绩效目标考评的作用。

#### (二)行政事业单位预算管理问题的成因分析

##### 1. 对预算管理认识不足、重视不够

导致出现上述问题的原因之一是单位对预算管理的重要性认识不足。受传统观念的束缚,认为预算管理仅是简单的编制财务收支预算,而忽视预算管理的必要性。其次,单位领导及其他业务部门缺乏全局意识,局限地认为从预算编制、执行到年终决算只是财务部门的工作,而其他业务部门不参与其中。因此在预算管理过程中得不到业务部门的有效

配合,业务部门与财务部门沟通有限,仅靠财务部门很难把握单位整体发展规划和项目具体的预算支出情况,导致预算编制的内容与实际情况相脱节,进而造成财务在编制预算数据时出现偏差,或缺乏全面性出现年度中追加或调整预算的情况,从而影响决算工作。<sup>[3]</sup>

##### 2. 相关人员综合素养和业务能力有待提高

一般来说,由财务人员主导行政事业单位的全面预算管理工作,其他业务部门配合实施,因此,需要财务人员有较高的素质与业务能力。但在实际执行过程中,发现主要存在两大问题,第一,部分行政事业单位财务人员由非财务专业同志担任,且不具备其岗位所要求的财务知识和能力,而财务部门也只履行了财务核算职能,没有进行专业、系统化培训学习,意识不到预算管理的核心思想,进而只能使其流于表面形式;第二,部分预算管理人员岗位精神和责任意识不强,在预算管理过程中存在应付差事、敷衍了事等态度问题,因而不能很好地促进预算管理工作的开展。

##### 3. 预算管理制度不健全

预算管理制度不健全是导致行政事业单位预算管理出现问题的另一个原因。

目前,很多行政事业单位没有建立起一套完整的预算管理制度和相关工作流程,在预算管理过程中很多具体工作执行起来没有制度规范约束和指导,并且对预算人员没有严格的制度要求,仅凭自身经验开展,过于随意。同时也存在预算绩效评价机制缺失,事后评价工作无章可循,无法有效应用考核结果。同时未能与激励奖惩措施相结合,没有建立有效的奖惩制度,导致对各部门、员工的激励、监督、约束作用不明显,进而导致员工工作没有积极性和主动性,工作人员在预算执行时责任感不强,最终不能高质量完成预算及评价工作。

## 三、加强行政事业单位预算管理的对策

### (一)提高全面预算管理意识

行政事业单位必须明确预算管理工作并不仅仅是财务部门的工作职责,要求各业务部门参与进来,共同意识到预算管理的重要意义。首先,单位领导需从自身做起,转变思想认识,从思想上高度重视全面预算,认识到预算管理是一项复杂系统性的工作,涉及多方面的内容,对预算管理理念有了新的认知,要想提升财政资金的使用效率,必须注重有序开展,才能实现资源的优化配置。其次,在单位内部加强对预算管理的宣传,提高预算管理意识,使单位职工充分了解到预算管理需要单位各业务部门与财务部门共同参与,是一项全员、全过程、全覆盖的管理工作,调动起单位员工的积极主动性,确保预算管理的实施效果,为单位预算管理水平提供有力支持。<sup>[4]</sup>

## (二)规范预算编制,提高编制质量

预算管理工作的顺利开展,需要做好编制工作,确保预算编制完整与准确。首先,规范预算编制流程。行政事业单位接到财政部门下达的预算编制任务后及时组织召开部门会议,做好相关人员培训,统一部署预算编报工作,全面掌握预算编制政策和要求。通知业务部门收集相关项目编制所需要的文件和有关的基础资料,通过结合下一年度工作计划,对各项收支进行测算,并在规定时间内报送财务部门。最后由财务部门进行汇总,上会研讨通过后才能向财政部门上报,完成编制任务。其次,加强预算编制方法的科学运用,引入科学的预算编制方法。通过结合预算年度工作计划,采用综合性预算编制方法来提升预算编制的有效性。比如,对于常规性业务,平常年份可采用增量预算编制法,考虑到在相当长的时间里,单位内外部环境可能发生了较大变化,再来一次零基预算法,对于新业务,采用零基预算编制法,确保编制出来的预算精准。此外,行政事业单位还需同时采取滚动预算编制法,根据业务特点采取弹性预算编制法等多种预算编制法,以保证每项预算数据编制的科学性和合理性。

## (三)完善预算监督,强化预算执行力

预算的监督是预算执行力的一种有力保障,执行不力,再好的预算也只是个形式。首先,单位应当成立自己的预算管理小组,专门负责预算的监督、管理和考评。通过对整个预算执行过程进行监督,并及时发现其存在的不足与漏洞,督促其及时改善管理,并修改制度漏洞,进而有效防范预算管理相关风险的产生,提高执行力度。其次,单位可以聘请有资质的第三方审计机构进行定期审计工作,为从专业角度发现问题,以便于采取相应的整改措施,进而使行政事业单位能够不断完善预算管理工作,全面提升预算管理水平。

## (四)建立健全绩效评价机制

行政事业部门要加强预算绩效管理,实行全过程预算绩效管理机制,做到目标明确、严格监督、评价反馈、结果应用,以此来客观公正的综合评估预算管理情况,通过定性与定量分析相结合的评价措施,保证绩效指标体系的全面性。对那些资金使用效率高、预实偏差较小的部门给予奖励,反之强化责任追究。其次,在确保预算考核公开、公平、公正的前提下,将预算安排结合考核评价结果作为下年度预算资金安排的参考依据,以提高行政事业单位预算资金的使用效率。

## (五)提升预算管理人员专业素养,业务能力

首先,预算管理是一项很有专业性的工作,相关人员必须持续地加强专业技能的学习,方能胜任。行政事业单位可以定期或不定期地请相关专家来本

单位给员工们作培训讲座,组织本单位人员去预算管理做得好的单位参观学习,还可以推出系列奖励措施,鼓励相关员工参加管理会计师考试、会计师考试等,提高相关人员的专业知识储备。其次,行政事业单位还要加强员工的职业道德教育,规范员工的职业素养与工作态度。<sup>[5]</sup>

## 四、结语

加强预算管理,首先能够提高财政资金使用效益,优化财政支出结构,达到优化资源配置的效果。其次,不仅可以推动行政事业单位各项业务和项目的顺利开展,还能帮助单位进行有效的风险防控,进而促进行政事业单位的内部控制能力和整体管理水平的提升。文章通过对我国行政事业单位预算管理的内涵、特点及内容的阐述,对当前我国行政事业单位预算管理中的一些问题进行了深入的探讨,并就如何加强其预算管理提出了一些建议与对策。行政事业单位要不断提高全面预算管理认识,规范预算编制,完善预算监督及绩效评价机制,提升预算管理人员的职业素养,以强化预算执行力度,进而全面推进行政事业单位预算管理工作健康发展。

## 参考文献:

- [1]孙云峰.关于政府部门预算管理问题的思考[J].纳税,2019(18):199-200+205.
- [2]唐君.行政事业单位预算管理现状及优化策略分析[J].行政事业资产与财务,2021(1):58-59.
- [3]毕娟.事业单位预算管理存在的常见问题及解决对策[J].行政事业资产与财务,2022(10):34-36.
- [4]袁轶男.行政事业单位预算管理存在的问题及解决措施分析[J].纳税,2019(11):260+263.
- [5]马小飞.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,2022(02):36-38.
- [6]马利娜.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].纳税,2021(36):143-145.