

预算管理一体化改革下的高校建设意义及问题研究

黄书倩

广西金融职业技术学院(广西银行学校), 财务处, 广西 南宁

收稿日期: 2025年3月28日; 录用日期: 2025年4月11日; 发布日期: 2025年5月19日

摘要

预算管理一体化改革是近年来我国财政管理体系的重要变革, 对高等教育领域产生了深远影响。高校作为基础研究主力军, 在统筹推进教育强国、科技强国、人才强国等方面建设发挥着重要作用。高校在预算管理一体化改革背景下, 应进一步推动预算管理一体化工作, 优化学校工作流程, 提升预算管理效能。本文主要阐述高校在预算管理一体化改革下带来的影响以及在预算管理一体化改革下高校所面临的机遇与挑战, 分析问题产生的主要原因, 进而提出高校预算管理一体化改革策略。

关键词

预算管理, 预算管理一体化, 改革, 意义, 策略

Research on the Significance and Problems of University Construction under the Integration Reform of Budget Management

Shuqian Huang

Department of Finance, Guangxi Financial Vocational College (Guangxi Banking School), Nanning Guangxi

Received: Mar. 28th, 2025; accepted: Apr. 11th, 2025; published: May 19th, 2025

Abstract

The reform of integrated budget management is an important reform of my country's fiscal management system in recent years, which has had a profound impact on the field of higher education. As the main force of basic research, colleges and universities play an important role in promoting the construction of a strong country in education, science and technology, and talents. Under the background

of integrated budget management reform, colleges and universities should further promote the integration of budget management, optimize schoolwork processes, and improve the effectiveness of budget management. This article mainly explains the impact of the integrated budget management reform on colleges and universities and the challenges faced by colleges and universities under the integrated budget management reform, analyzes the main reasons for the problems, then propose the integrated reform strategy of university budget management.

Keywords

Budget Management, Budget Management Integration, Reform, Significance, Strategy

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在预算管理一体化改革大背景下，不管是基础比较落后的西南部地区，还是经济雄厚的华东、华南等地区，几乎都覆盖了预算管理一体化，与当地财政有机融合在一起。财政部于 2022 年印发《财政部关于推广实施中央预算管理一体化建设的通知》等有关通知，明确提出大力推进中央和地方预算管理一体化建设工作，意味着预算管理一体化改革在全国范围内推行。高校高质量的发展离不开当地财政的支持，作为预算单位中的一员，肩负着预算管理一体化改革的责任与使命，高校应立足教育行业特点，将预算改革与“双一流”建设、科研“放管服”改革等有机结合，最终实现“预算编制科学化、执行控制精细化、绩效管理精准化、资源配置最优化”的改革目标。

2. 预算管理一体化改革对高校预算管理的现实意义

预算管理一体化改革对于高校具有深远的影响力。首先，解决传统管理顽疾。预算管理一体化改革改变以往“财政预算”“校内预算”“转向预算”多头管理的格局，通过标准化项目库建设压缩预算申报“水分”，系统化校验功能规避超范围、超标准支出风险；其次，提高高校信息化管理。预算管理一体化改革可以消除部门间“信息孤岛”，实现业务流、资金流、信息流三流合一。预算管理一体化改革使高校的单位信息、人事信息、资产信息、公务用车等基础信息更加公开透明，提高高校信息化管理，财政部门亦可利用预算管理一体化系统，对各高校的基础信息进行监控和管理，了解并掌握所属高校的基本情况，有利于做好资源分配等工作，保证各高校资源合理分配，实施风险管理；再次，有助于高校优化资源配置。高校通过实施预算管理一体化，可以更好地开展年度预算执行工作，全面监管本单位资金使用情况，及时做好年度资金使用计划，通过对资金池管理盘活沉淀资金、项目结转资金自动回收再分配机制，从而达到优化资源配置。与此同时，财政部门也可以利用预算一体化系统，对所属高校资金 usage 情况进行监督和管理，实时监控所属高校资金使用情况，及时做好年中预算调整和拨付工作，优化资源配置，确保资金精准投放、高效使用。最后，助推治理现代化转型。预算管理一体化改革，可以帮助高校加快数字化转型，如可以倒逼财务信息系统升级换代、促使业财数据深度融合(教学工作量与经费投入关联分析等)；提升风险防控能力，如债务风险指标的动态监测、建立重大资金异常波动预警机制等。这种改革不仅是技术层面的系统升级，更是管理理念从“被动买单”向“主动理财”的根本转变，为高校在经费使用效益竞赛中赢得新发展优势提供了制度保障。

3. 高校在实施预算管理一体化中面临的挑战

预算管理制度改革作为党的十八届三中全会以来动手最早、力度最大、推进最快、成效最显著的领域，仍存在诸多“老大难”问题未得到根本解决[1]。

3.1. 领导班子成员和财务部门人员队伍建设有待提高

3.1.1. 领导班子成员组织意识欠缺

预算管理一体化在高校全面实行，对高校提出了更高的要求，要求高校成立领导班子，组织协调好财务、人事、资产中心、业务等部门，共同攻坚克难，快速跟上预算一体化改革发展。但是在现实工作中，部分高校仍存在领导班子的组建徒有其表、没有组建领导班子、领导班子组织意识不强的情况，预算管理一体化改革工作，仍然由财务部门主导。在日常业务工作中，财务、人事、资产中心等业务部门因不熟悉预算管理改革业务和流程，导致在使用预算管理一体化中出现分工不明、责任不清的情况，严重阻碍了预算管理一体化改革工作的开展。

3.1.2. 财会队伍不健全

高校作为人才培养的摇篮和人才聚集地，为社会培养大量的专用型和高级型人才。财务人员在高校行政岗位中的地位 and 作用日渐突出，特别是预算管理一体化改革下尤为突出。一直以来，高校财务人员存在的共性比较多，如一岗多职、未按照规定时间轮岗、未培训直接上岗、培训机会较少等情况。随着预算管理一体化改革在高校全面实施，对高校提出了更高的要求，特别是高校财务人员。传统的预算管理模式和工作要求已不能满足预算管理一体化改革下的发展需求，预算编制和预算执行等岗位已逐步被信息化技术所替代，财务人员队伍的建设迫在眉睫。

3.2. 短时间内难以实现系统高效化集成

预算管理一体化改革的核心要求是实现校内各系统之间的深度融合与数据共享，但高校在实际工作中难以攻克技术难关。预算管理一体化系统虽然正在建设与推广，但各高校各部门已建立了相对完善的信息系统并形成了稳定的操作流程，对预算一体化系统仅在申报预算时使用[2]。高校为响应高等教育内涵式发展的时代需求，会根据自身业务需求，购买多款软件，如财务软件、人事软件、资产软件、学生管理软件等。不同软件开发商不尽相同，差异较大，将这些软件中的数据衔接起来非常困难。预算管理一体化系统将原来独立的人事信息、学生人数信息、资产信息、公务用车信息等集合在一起，形成一张预算管理网。高校为自己量身定做的财务、人事、资产、学生管理等系统，各系统之间独立工作，互不干扰，难以实现系统之间的有机衔接，想要短时间内形成高效化集成比较困难。

3.3. 项目库管理不完善

项目库管理是做好预算编制的前提，是预算管理一体化不可或缺的一部分，项目库主要由人员类、运转类和特定目标类组成。部分高校只对特定目标类的预算项目建立了项目储备库，人员类和运转类的公用经费项目因按照单位基本信息测算拨款，并没有做好项目储备库工作[3]。高校在预算编制环节，在“二上”根据预算控制数录入或调整预算，财政部门在“二下”按照人大批准的预算控制数批复给高校(见图1)，上级财政部门下达预算控制数给高校时，要求高校先做好项目库储备工作。目前，部分高校对项目库储备工作认识不强、重视度不够、理解有偏差，并按照惯性思维思考问题，导致部分高校仍存在项目库储备建设工作并不完善，尤其在项目论证阶段，项目库信息是由高校预算审核小组讨论得出，个人主观因素比较强，极大程度地影响了项目库信息质量。除此之外，部分高校存在“先有预算，再有项目库”的情况时有发生。预算项目下达前没有做好事前规划准备工作，先有预算资金再建立项目库的思

想较为突出，在一定程度上影响了高校资金使用效率，未能充分发挥项目库应有的作用，在一定程度上使高校在预算编制与预算执行环节发生了偏离。

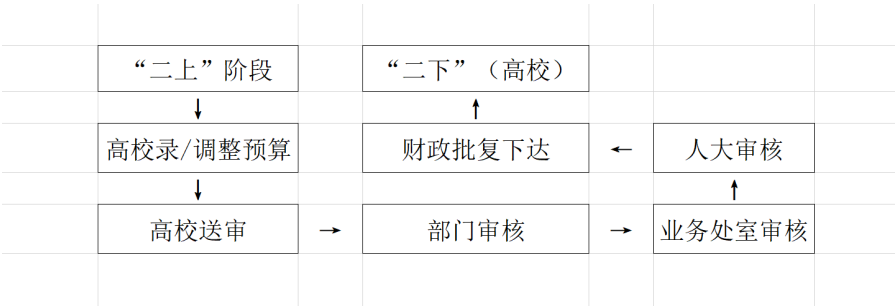


Figure 1. The process of “two ups” and “two downs” in the budget of universities
图 1. 高校预算“二上”、“二下”流程

3.4. 预算管理一体化功能不健全

在实际操作中，预算管理一体化系统部分功能不健全，不利于开展预算管理一体改革工作。一是系统设置不够人性化。以跨大类预算项目调整为例，目前跨大类预算项目调整未能在预算管理一体化系统中实现，需要通过书面向上级部门提交申请，经过层层审批后由财政部门在预算管理一体化系统完成预算调整，手续繁琐，浪费大量的时间和人力，增加资金成本，严重影响高校预算执行进度。二是预算一体化系统未能与人力资源和社会保障厅系统有机衔接。高校在编制预算环节，基础数据的人员信息未能与人力资源和社会保障厅系统数据衔接，需通过比较落后的传统方式收集各学院、职能部门的人员信息，根据预算管理一体化系统的模板将人员信息导入系统，过程相当复杂，若有一项信息不匹配，所有人员的基础信息均无法导入预算管理一体化系统，导致编制预算环节不能有效开展，耗费大量时间和人力资源。三是预算管理一体化系统出现系统崩溃、数据丢失的情况时有发生，系统稳定性较差。由于系统稳定性差，导致在预算编制模块的工作人员需要反复填报和稽核数据，产生大量非增值性管理成本。

3.5. 对内部控制制度的重要性认识不足

一是高校各二级学院、行政部门对预算管理一体化改革工作认识不足，对预算管理全流程不了解，对预算管理一体化改革制度不重视，财务作为主要牵头部门，预算管理一体化改革工作推行困难重重，不利于预算管理工作的开展。二是预算管理一体化系统上线后，原有制度体系面临适应性挑战及转型需求，部分高校仍沿用旧制度体系，预算管理一体改革工作难以推行。三是部分管理人员认为预算管理一体化改革和原有内部控制制度不存在冲突，原有的内控控制制度仍然适用。预算管理一体化要求对预算项目实现全生命周期的管理加强预算刚性约束，而“放管服”要求简政放权、优化服务这导致部分人员对预算管理工作理解不到位[4]。

4. 预算管理一体化改革下高校预算管理优化策略

在预算管理一体化改革背景下，高校应结合自身管理和政策需求，从制度、流程、技术、绩效和人才等五个方面优化预算管理，提升资源配置效率和治理能力。具体优化策略如下。

4.1. 强化高校领导班子成员和财务部门人员队伍的建设

4.1.1. 完善领导班子成员的建设

高校领导应充分认识预算管理一体化改革的重大意义，把预算管理一体改革作为学校的当务之急，

充分发挥学校领导小组的重要作用。一是领导小组要高度重视预算一体化改革，全面支持财务处的工作，由财务人员牵头，人事处、资产中心、教务处、招生就业处等部门积极配合财务处的工作，明确学院、职能部门责任担当，理顺工作流程；二是加大对财会人员培训经费的投入，定时定期给财会人员培训的机会；三是搭建好沟通平台，加强与上级、同级部门之间的沟通交流。

4.1.2. 加强财会人员队伍建设与能力提升

高校全面推行预算管理一体化，在一定程度上给财务处人员带来机遇和挑战。全面推行预算管理一体化，原因有的财务知识已不能满足改革后的预算管理一体化发展需要，为做好预算管理一体化改革工作，高校应加强对财务部门队伍的建设，具体要求如下：首先，加大岗前培训力度。高校应邀请预算管理一体化有关的业务专家开展培训、讲座(如科研经费管理、政府采购等)，必要时进行实操业务的指导，确保每一位预算管理工作人员熟练预算管理体系。其次，应该实行轮班制学习培训制度，使每位工作者都有机会接受系统的培训和学习，不断提升自己的专业水平[5]。再次，建立业财协同培训和奖励机制。对二级学院、科研部门负责人开展预算管理培训，提高业财融合意识；将预算管理成效纳入财务人员绩效考核，激发积极性。最后，高校应培养复合型预算管理人才。财务人员应密切关注并学习预算管理最新政策、通知要求，确保第一时间掌握最新的业务知识，遇到问题及时解决，相互探讨，共同攻坚克难，推动高校预算管理一体化工作高速发展。

4.2. 深化业财融合，提高业务管理效率

高校全面实行预算管理一体化，与当地财政有机融合在一起，高校的快速的发展离不开财政部门的支持，高校应抓住预算管理一体化改革机遇，深化业财融合，提高业务管理效率。首先，高校应该切实做好信息化建设工作，适当加大资金和资源的投入力度，对现有的系统进行优化和升级，实现与财政系统的数据互通，确保预算编制、执行、核算、决算全程在线，使其能够具备更高的运行速度和更强的数据处理能力，从而满足预算管理一体化的现实需求[6]。其次，根据责任制度，明确二级学院、行政管理部门责任分工，部门与部门之间加强沟通交流，建立良好的配合度，避免出现职责不明、沟通无效而出现编制预算不合理、国库支付进度低下等情况。再次，建设高校智能财务平台。高校应集成预算管理、会计核算、资产采购、绩效评价等功能，实现“一平台管理”；应用大数据分析，提供预算执行可视化看板，辅助决策。最后，要提高学院、职能部门之间的信息化水平，在信息化方面要做好高校财务、资产等系统的联通，提升自动化程度，实现信息的交互对接和数据互通共享，提升预算管理效能，进一步增强预算管理的科学性和时效性，真正实现“制度 + 技术”的管理模式，实现预算管理一体化[7]。

4.3. 强化校内外项目库建设

在预算管理一体化改革中，项目库模块非常重要，是完成预算编制不可或缺的一部分。首先，为了避免“先有预算再建项目库”的情况出现，财政部门应该提前下达控制数并规定好项目库模板，高校应根据预算控制数和项目库模板做好项目库储备工作，避免出现将相同预算经济科目合并下达到同一项目库中，或者按照政府经济分类汇总下达到同一项目库中；其次，高校应遵循“先有项目库再有预算”的原则，即在预算项目下达前，高校应根据本部门上报给财政部门的预算草案提前建立预算项目库；最后，高校应坚持项目预算资金跟着预算项目库走，避免出现随意性、方便性的情况。

4.4. 优化预算管理一体化系统

良好、稳定的预算管理一体化系统是做好预算编制、预算执行、会计核算和编制政府财务报告等各大模块的前提，高校与上级主管部门应该协调和联动，沟通并协调好运营商与用户之间的关系，因缺乏沟通，导致预算管理一体化系统操作步骤过于繁杂，从而影响预算编制、预算执行、会计核算和编制政府财务报

告模块的正常使用。基于此,首先,预算管理一体化运行商根据客户需求,对预算一体化系统进行优化与升级,包括优化预算管理一体化系统操作步骤和升级预算管理一体系统软件,通过指标系统模块实现跨大类调整经济分类科目,实现线上申请和审批,提高工作效率;其次,高校与上级主管部门紧密联系,建立健全沟通渠道,呼吁为高校开通预算管理一体化与高校系统数据衔接专线,完成数据实时共享,推动高校预算管理一体改革发展。最后,不断优化网络环境和升级系统功能,加大对系统维护力度,定时定期检查网络系统,出现网络故障及时解决,简化工作流程,扎实推进高校预算管理一体化系统的健全完善。

4.5. 加强内部控制制度的建设

高校应加强内部控制制度的建设,广泛宣传预算管理一体化改革的重要性,鼓励全体教职工参与内部控制制度建设。首先,明确工作职责,落实责任担当。高校应建立责任制度,如修订《高校预算管理办法》,明确预算编制、执行、调整、监督的全流程规范。通过正式的委派,明确学院、职能部门的责任分工,避免出现分工不明,责任不清的情况。由二级学院、行政部门负责人组建校内内部控制领导小组,结合高校自身特点,下设工作小组,充分发挥部门优势,取长补短,共同制定内设机构职能,促进高校内部控制制度建设高速发展。其次,建立健全沟通交流机制,形成常态化工作。部门与部门之间紧密联系,遇到问题及时沟通,协调协助,责任落实到具体归口部门,自觉履行本部门职责。再次,加深加强业务交流。学校建立业务交流机制,可以通过线上和线下渠道进行业务交流学习,如:可以通过召开线上视频专题会议、语音视频会议、线下专家交流论坛等活动,促使教职工从“被动参与”到“主动参与”思想转变,积极主动参与预算管理和内部控制工作,推动预算管理和内部工作有序开展;最后,加强高校与高校之间、高校与上级部门之间的沟通交流,借鉴其优秀经验,取长补短,尽早尽快打造一支优秀的工作团队。

4.6. 强化绩效管理,建立激励约束机制

首先实施全过程预算绩效管理。各二级学院、行政部门预算申报时设定绩效目标,执行中动态监控,实行年中和年终开展绩效自评;学校应建立“花钱必问效,无效必问责”的硬约束机制。其次,绩效自评结果与预算分配挂钩。对绩效优良的项目优先安排资金,对于绩效不佳的项目应减少预算支持或取消预算;将预算执行、绩效自评结果纳入 KPI 考核。最后,推进绩效信息公开。学校应对重点项目(未涉密)公开绩效内容,接受广大师生和社会的监督,加大透明度。

5. 结语

综上所述,预算管理一体化在全国范围内全面铺开,高校更应该抓住机遇和机会,紧跟预算管理一体化的改革步伐,完善学校内部管理制度、建立健全管理体系、提升管理效率、建立激励约束机制、促进业财融合,通过强化预算管理的建设,充分发挥预算管理一体化系统的优势,为高校高速发展提供强有力的保障。

参考文献

- [1] 樊丽明,曲静雅. 现代预算管理制度: 发展进程、改革动向与经验借鉴[J]. 中央财经大学学报, 2024(11): 3-12.
- [2] 徐建婷. 高校深化预算管理一体化实施路径探究[J]. 商讯, 2024(20): 163-166.
- [3] 白珺. 预算管理一体化改革下的高校预算管理问题研究[J]. 财会学习, 2024(3): 1-3.
- [4] 王凌,郭甜,李奥博. 预算管理一体化改革背景下高校内部控制存在的问题及解决策略[J]. 中国农业会计, 2024, 34(5): 71-73.
- [5] 李文倩. 预算管理一体化对政府会计制度改革的影响研究[J]. 经济师, 2024(10): 55-56+58.
- [6] 詹凤. 预算管理一体化下行政事业单位加强预算管理的措施探讨[J]. 投资与创业, 2024, 35(6): 194-196.
- [7] 火晓霞,苗爱雨,孙军丽,等. 高校预算管理一体化改革路径探索[J]. 中国管理信息化, 2024, 27(2): 93-95.