

# 预算一体化对高校资产管理的影响及对策研究

刘叶青

浙江大学

DOI:10.12238/ej.v7i12.2152

**[摘要]** 在我国不断深化综合治理体系与治理能力现代化进程的背景下,我国政府相关部门陆续出台并实施了一系列政策文件,其中,资产管理与预算管理一体化被视为提升各单位综合管理效能与资产配置能力的核心举措之一。我国高校的资产规模呈现出显著的增长趋势,这为我国教育事业的高速、高质量发展提供了坚实的支撑,而资产管理的质量将直接关系到教育教学质量和科研发展深度以及办学经济效益等。本文通过预算一体化管理模式的改变来挖掘资产管理提升的方式以及对策。

**[关键词]** 预算一体化; 资产管理; 高校

中图分类号: F812.3 文献标识码: A

## Research on the Impact and Countermeasures of Budget Integration on University Asset Management

Yeqing Liu

Zhejiang University

**[Abstract]** Against the backdrop of continuously deepening the modernization process of comprehensive governance system and governance capacity in China, relevant government departments have successively issued and implemented a series of policy documents. Among them, the integration of asset management and budget management is regarded as one of the core measures to enhance the comprehensive management efficiency and asset allocation capability of various units. The overall asset growth trend of Chinese universities is evident, which strongly supports the rapid and high-quality development of China's education industry. The quality of asset management will directly affect the development of teaching and research, as well as the economic benefits of running schools. This article explores ways and strategies to enhance asset management through changes in the integrated budget management model.

**[Key words]** Budget integration; Asset management; Colleges and universities

### 引言

高校资产管理涵盖了对各类资产的规划、采购、使用和和维护等方面。而预算管理则是对这些资产进行经费规划、资金分配和成本控制。高校通过实施资产管理与预算管理一体化,加强部门间的协调与沟通,根据有关标准科学、合理、严格地进行资产配置,确保预算编制的一致性和合理性,进而达到降本增效、提高效益。同时着力于改善资金分配不均衡,促进资源分配的公平合理,实现预算管理和资产管理的有效运行。但目前高校资产管理具有资产管理、资产使用人员构成复杂,资金来源渠道多元化、资产配置统筹难度大等特点,在预算一体化环境下,要求高校资产管理规范化、精细化。

### 1 预算管理一体化概述

财政部颁布的《预算管理一体化规范(试行)》强调将预算管理流程进行全周期的一体化管理,整合各分支系统,实现一体

化系统的整体平稳运行。这一改革旨在解决传统模式的突出问题,即缺少一体化整体设计,各系统间要素标准不统一、数据口径不一致,数据信息孤岛,各阶段缺乏衔接控制和业务联动等。<sup>[1]</sup>预算管理一体化改革力求“数出一源,统一维护,共享共用”。

政府通过建立预算管理一体化平台来提高高校财务管理水平,将标准化、规范化的管理流程嵌入到信息系统中,以此提升预算项目储备、预算编制与审核、预算调整与调剂、财务核算与支付、财务报告与资产报告等工作的规范化和自动化水平,确保对预算管理全过程进行动态监控和有效监管。利用预算管理一体化系统,高校能够构建起一个跨部门协同工作的平台,连接高校的采购部门、资产管理部门及预算主管部门等关键部门,实现政府采购流程、会计核算、资产管理全面整合和一体化管理,最终提升部门的资金管理能力和资源配置效率。

### 2 高校资产管理的现状

高校的资产包括财政资金形成的资产、社会捐赠、分配、转让或置换而形成的流动资产、固定资产、在建工程、无形资产和对外投资等,高校对其拥有控制权,高校有权自主使用这些资产从事教学、科研和其他学术活动,致力于实现高校的可持续发展,并由此为国家的发展做出贡献。目前高校的资产数量不断增大、资产种类繁多、存放地点广、资产涉及部门多、人员广泛、来源渠道广。资产数据格式不统一、数据信息不完整、数据唯一性和准确性存在问题等原因导致数据融合存在壁垒。

高校资产管理是指对高校各类资产的经营和使用,以及组织、协调、控制和监督的一系列活动的总称,是对高校资产运营各个环节的管理。主要内容包括资产购置、资产调剂、资产处置、资产收益管理、产权登记与产权纠纷调处、资产清查与评估、资产信息管理与报告、绩效考核与监督检查等内容<sup>[2]</sup>。根据审计署发布的关于中央部门单位2021年至2023年预算执行等情况的审计报告,涉及到高校资产审计情况的内容主要包括(1)资产底数不清、闲置浪费和划转缓慢等。(2)未经审批、无偿或低价出租出借,违规使用和处置国有资产。(3)资产配置使用不够集约高效。(4)国有资产基础管理还存在薄弱环节。因此规范资产管理对高校至关重要,确保资产清晰、合规使用,提高资源效率,强化基础管理,控制风险,促进高校持续健康发展。

当前高校资产管理信息系统存在多个层面的挑战。首先,虽然有财政部资产管理信息系统和不同开发商开发的资产管理软件,但各部门间数据往往是孤立的,这使得数据整合变得复杂,难以实现跨系统平台的即时信息共享与交互。这种状况限制了针对特定主题的数据分析能力,使得数据资源的真正价值未能充分发挥,数据利用仅限于基础的分类汇总和资产检索功能,往往无法满足使用者和管理者的实际需求。

### 3 预算管理一体化中资产管理部分

《预算管理一体化规范(2.0版)》拓展了业务规范覆盖范围,将预算管理、采购管理、资产管理、财务管理等业务全面纳入预算管理一体化中,对不同类别的资产进行了详尽的管理要素划分,确立了政府采购与资产配置流程的衔接机制,并扩充了实物资产的管理细节。这促进了资产从预算编制、资产采购、验收收入库到最终报废处理的全周期管理,确保了资产的实物数量和价值动态监控和管理。建立全面、准确、动态的信息数据库,推进了预算管理全过程的深度融合。高校通过实施资产管理与预算管理一体化旨在促进跨部门的协作与交流,根据有关标准科学、合理、严格地进行资产配置,确保预算编制的一致性和合理性,进而达到降本增效、提高效益。同时,着力于改善资金分配不均衡,促进资源分配的公平合理,实现预算管理和资产管理的有效运行。

若要采购新设备,首先启动资产配置预算的编制阶段,随后在预算管理一体化平台中,完成资产项目的立项及预算资金审批流程,之后预算指标将分配至采购管理系统,在该系统内,依据已批准的预算额度,进行采购计划申报,明确采购模式、执行采购活动、签订采购合同,并严格按照资产管理办法办理资产入

账手续,转入资产管理平台,最终通过合同条款进行资金支付,通过这一平台反映资产的全生命周期,通过建立数据交换可以解决财务账与资产账对账难的问题。

### 4 预算管理一体化对高校资产管理的影响、对系统的要求等

#### 4.1 预算管理一体化各阶段在资产管理中存在的问题

##### 4.1.1 预算管理一体化在编制阶段中资产管理存在的问题

在预算一体化平台下,资本性支出需经预算一体化系统申报次年度新增资产配置预算,在此过程中,资产配置预算规模庞大,且其资金来源包含财政拨款、创收经费和科研经费等多渠道,资产使用范畴又涉及到教育教学、科研、行政管理、后勤保障等多方向。因此,从大量的申报信息中筛选出规范化、标准化的配置计划数据以完成预算申报,面临的主要问题有以下几点:一是无预算配置标准,合规性难以保证。二是新增资产配置合理性难以保证。资产配置需综合考量存量与增量资产,但是存量资产中功能相同或相近的资产数量、可内部调剂或共享的资产数量难以确定<sup>[3]</sup>,但目前高校普遍存在重科研轻管理的情况,导致仅在实际需要时就购买固定资产,而没有考虑绩效因素,资产配置合理性难以判断,更缺乏责任追究等制度。

##### 4.1.2 预算管理一体化在执行阶段中资产管理存在的问题

按照国家规定,单价100万元以上的设备配置需经审批方可采购。在实际工作中,高价值设备配置管理面临以下问题:一是相关人员对政策文件理解存在偏差,导致无预算批复购入高价设备;二是预算执行与申报间存在差异,表现为设备入库名称与申报名称不一致、购置计划较批复延期执行及设备入库手续滞后等问题。三是预算申报工作与预算执行相隔时间较长,项目单位对采购项目的预估难以完整,预算项目和预算金额存在需要调整的情况,而预算调整和调剂手续需要审批备案,导致预算调整效率不高,不能实现预算管理一体化自动化、标准化管理目标。四是预算下达时间不确定可能导致一些采购项目无法启动或推迟执行,高校资产采购方式的多样化也会对高校资金使用效率产生影响。

##### 4.1.3 预算管理一体化在绩效反馈及评价阶段中资产管理存在的问题

大多数高校缺乏明确的资产配置标准,资产管理模式往往较为粗放,难以避免资产重复购置和资产购置合理性评估,这造成了设备、家具等资产的使用效率普遍较低。对于绩效标准,上级部门制定的《教育部直属高等学校国有资产管理暂行办法》和部分省份教育主管部门制定的《××省属高等学校国有资产管理暂行办法》,虽然都将“资产配置”和“资产管理绩效考核”单列了出来,独立成但是基本上都还停留在要求阶段。由于这些指导性文件原则性强、理解差异大,难以在高校内部达成一致的绩效评价标准,使得绩效评价无法有效执行。蒋科庆认为高校固定资产的绩效考核评价体系不健全,国家层面缺乏绩效考核标准,绩效考核重视度不够,绩效考核结果应用不足,内部控制制度不完善,缺少固定资产配置标准,管理制度设计不合理,

预算管理与资产管理未能有效结合,导致资源使用效率缺乏关注<sup>[4]</sup>。高校资产管理绩效评价的难点在于正确衡量高校资产管理的“投入-产出”水平。

#### 4.2 预算管理一体化下资产管理改进方法

单位在开展资产管理工作中,可借助预算项目管理系统,评估项目预算,通过预算管理来合理规划和配置资产。通过技术手段,实现资产管理与预算管理的有效融合,确保资产配置符合预算约束,从而实现资源的优化配置。通过资产的绩效评价结果反映高校在资产管理过程中存在的问题,明确高校资产管理工作的改进方向,达到合理配置资源的管理目标。

##### 4.2.1 以构建全面的资产管理体系,实现全过程制度化管理

实施预算管理一体化,明确了预算编制标准,要求单位资产管理能力前移,预算管控能力前移,改变了以往资产管理模式无法发挥资产调控作用的局面,要求单位具有更强的资产管理及预算管控能力。预算管理与资产管理一体化过程中,能够实时监控资产基础信息,有效控制经费支出状况,单位通过资金合理分配进行统筹考虑。

高校需完善资产的管理体制,确立一套涵盖“配置标准→计划→招标→购置→验收→安装→使用→考核→清查→调剂→赔偿→维修→处置”等环节的全程性管理制度<sup>[5]</sup>。配置阶段,应着力制定《固定资产配置标准管理办法》,内容涵盖办公用房、公务车辆、通用与专用设备、教学科研设施的配置标准。计划阶段,应修订《高校预算管理办法》与《固定资产管理办法》,以确保新增资产经过严格论证,并纳入资产与财务预算管理。采购阶段,遵循《招标投标法》及其实施条例,结合学校实际,制定并严格执行采购细则。验收阶段,资产到货后,采购人员需立即组织专家与使用者进行验收,并完成资产与财务的入账流程。

##### 4.2.2 以信息化建设促进数据共享,提高资产业财融合效率

实现数据共享、数据融通,确保数据的准确性、完整性。高校实施预算管理一体化的目标必须将资产信息纳入到决策系统中,达到高效共享资产数据信息。首先需规范资产信息,高校应当根据资产类型、代码、采购信息、项目信息、资金管理内容、资产使用情况等信息进行实时更新与精准匹配,突破资产管理者与财务人员的信息壁垒。其次,建立一个融合高校财务核算管理系统、教育部等其他上级管理机构的资产管理平台、高校附属单位的资产管理信息的大数据平台。然后通过资产的归口管理部门来对各类资产进行资产卡片的建立、变更、调拨、处置等日常管理业务,实现资产台账的完善和动态化管理。最终通过

预算管理一体化管理系统,在资产核算完成后能自动生成财务信息,省去重复信息录入与差错,在资产验收使用过程中,资产管理者或部门应该定期进行清查与整理,通过系统将资产信息自动更新,即使当资产相匹配的项目结束,仍能追踪到资产信息以及查询资产使用效益。预算一体化管理系统与资产管理系统数据的融通减少信息报送中出现的多头管理、重复统计,实现系统自动提取信息、自动录入信息同时还提高了数据准确性。

提升资产管理分析使用的需求。通过预算一体化平台,搭建资产使用者、资产管理工作人员、高层领导者对于资产数据分析使用的需求。通过对资产配置情况的分析,管理者可以了解各部门和院系的资产配置现状,为预算编制提供数据支持,实现科学合理地配置新资产,减少闲置和浪费。

## 5 结束语

高校需要深入学习预算管理一体化改革的精髓和要点,并增强资产管理意识、建立资产管理制度和加强资产管理能力。在财务管理方面要有所创新,在采购流程及管理上要有所突破,在实物管理上要确保效果,在资产绩效评估上要下功夫。最终提高资产配置合理性,提升资产使用效率,维护好资产的安全性和完整性,使高校的资产在教育教学、科研、社会服务等领域作出突出贡献,满足高校各方面工作的需求,致力于服务于高校事业的可持续发展。

2024年浙江省教育会计学会课题,课题名称“预算一体化对高校资产管理的影响及对策研究”(项目编号:ZJKJ24086A)。

### 【参考文献】

- [1]何莉,苏锦依,周文思.预算管理一体化系统在高校财务中的应用思考[J].商业会计,2023(18):107-109.
- [2]王楠楠.国有资产数据的分析使用研究[D].西北师范大学,2021.
- [3]高为,李瑜,余美丽.预算一体化环境下科研事业单位固定资产配置管理研究[J].行政事业资产与财务,2024(9):6-8.
- [4]蒋科庆.高校固定资产管理制度体系之构建[J].财会月刊,2018(19):79-84.
- [5]孙慧玲,唐丽.高校固定资产管理常见问题及对策[J].中国内部审计,2017(2):90-92.

### 作者简介:

刘叶青(1989--),女,汉族,浙江省杭州人,研究生,中级会计师,就职于浙江大学计划财务处,从事财务相关工作。