

深化预算改革背景下的高校项目管理研究

——以B大学为例

古雪红

(广东海洋大学, 广东 湛江 524200)

摘要: 国家《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确项目是预算管理的基本单元,预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,实施项目全生命周期管理。本文以B大学为例,分析了高校项目管理现状及存在问题,基于深化预算管理改革,提出完善项目管理的对策。

关键词: 深化预算管理改革; 项目管理; 预算管理

近年来,随着预算管理制度改革的深入,高校预算管理在信息化建设、风险防控等方面都做了不少的建设,但是项目管理仍较为薄弱,本文以B大学为例,分析项目管理现状,从项目管理体制、制度建设、数据治理等一体化建设方面,分析高校进一步加强项目管理和预算管理的具体举措。

一、深化预算管理改革背景下的项目管理要求

自2014年起,国家陆续颁布深化预算管理改革文件,推行全面预算绩效管理,要求加强统筹谋划和预算顶层设计,聚焦解决预算和绩效管理的现实突出问题,构建全方位预算绩效管理格局、全过程预算绩效管理链条;推行项目库管理,建立健全项目入库评审机制和项目滚动管理机制;实现预算和绩效管理一体化。

2021年国务院发布《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》;进一步加强预算管理,明确将项目作为部门和单位预算管理的基本单元,预算支出全部以项目形式纳入预算项目库,实施项目全生命周期管理,未纳入预算项目库的项目一律不得安排预算。2023年财政部对《预算管理一体化规范(试行)》进行修订,形成了《预算管理一体化规范(2.0版)》,将资产管理、绩效管理等业务纳入一体化,覆盖预算管理全流程环节;进一步细化完善各级预算管理、项目库管理建设工作流程及基本控制规则等。

上述文件均强调将项目作为预算管理的基本单元,纳入全过程预算管理链条实施全生命周期管理,提高财政资源配置效率和使用效益。

二、高校预算项目概念

高校预算项目是指高校为了完成特定的教育工作任务或实现教育事业发展目标,在预算编制过程中,针对不同的服务项目或活动进行的经费安排和规划。这些预算项目通常涵盖了教学、科研、学科建设、学生活动、行政运行等各个方面的资金需求,通过项目管理的方法和原则组织计划、执行和监控学术、教学及科研等各类项目实现既定的绩效目标。

具体而言,从经费使用类别分为人员类经费、维持运转类、(特定目标类)发展性项目。常见的项目类型包括、教学项目、学科建设项目、科研项目、校园建设项目等。人员经费主要涉及到教职工的工资、津贴和福利等;教学经费则用于支持日常的教学活动,如教材费、实验费、实习费等;科研经费则是用于支持高校的科研项目和科研人员的费用等。

预算项目管理的基本原则,包括①战略原则:项目规划体现中长期发展战略及整体规划部署。②可行性原则:项目系统评估、科学决策,确保项目的实施条件和可行性。③效益原则:项目管理确保资源的有效利用和分配,实现经济效益。

高校预算项目的编制是一个复杂而精细的过程,需要充分考虑高校的实际情况和发展需求,确保资金使用的合理性和有效性。同时,高校还需要加强预算项目的管理和监督,确保各项预算项

目能够按时、按质完成,为高校的可持续发展提供有力保障。

三、基于实例(B大学)分析预算项目管理现状

(一)项目管理机制和体制建设不完善。项目管理机制是指按照既定的目标、时间、成本和效益要求推进项目实施而采取的一系列管理措施和方法,涵盖了项目从启动到结束的整个生命周期,涉及项目目标设定、范围界定、时间管理、成本管理、质量管理、资源调配、沟通协作、风险管理以及采购管理等多个方面。目前,学校仅出台《专项支出项目库管理办法》,尚未建立项目组织领导机构,明确机构成员职责;未制定项目管理办法,统领学校项目分类管理,明确部门管理权责和角色分工;未建立规范的项目类别、项目要素设置标准、项目变更管理、实施进度和监督管理等全生命周期项目管理体系。

(二)项目责任主体管理意识薄弱、职责认识不清。主要表现为:①预算归口管理部门综合统筹能力不足。预算归口管理部门主体责任不强,战略发展观不足,无法及时把握重大发展规划机遇、积极谋划中长期发展性项目,提升学校参与财政性专项资源分配的竞争能力。②归口部门项目库建设主观能动性差,部门领导项目管理意识不强,对学校和单位(部门)重点关键工作谋划不足,“重申报,轻绩效”,“重分配,轻管理”,项目库管理流于表面,项目库常态化储备不足,项目论证不充分,项目绩效目标设置空洞、资金支出计划粗放、预算编制不精准。③预算项目联动谋划不足。上下级预算存在脱节,校内预算与部门预算、归口部门预算与学院预算之间缺乏有效衔接控制,没有形成严格的预算管理规范。④项目预算执行约束与监督不到位。项目责任管理主体对项目的收支预算管理不严格,预算支出执行约束不够有力,项目预算调剂不规范,部门和单位预算执行约束机制有待完善。监督指导不到位,资金执行跟踪不到位,存在大量结余项目资金沉淀、未有效清理盘活的情况。⑤预算管理透明度不高。部分项目申报预算时,未细化到具体实施单位和具体明细项目,导致学校对各级次、各领域的预算管理情况缺乏全面准确的掌握,各部门预算执行和绩效完成情况不透明,未定期公开接受监督。

(三)信息化建设预期目标实现缓慢。①数据信息共享困难。学校信息化建设推进期间,各部门各系统之间数据格式多样化,难以数据转换共享存在技术困难,难以实现数据传输、互联互通,形成有力的基础数据共享支撑局面。②技术实施困难。学校预算项目达数万计,项目类别繁多庞杂,项目基础信息管理及配置薄弱,项目卡片信息不完整不规范,项目标识存在交叉重叠的情况。项目编码混乱,没有统一项目规则标准建立相应的编码管理体系。③资金预算不足,无法购置个性化定制化系统以满足学校实际管理需求,涵盖项目前期谋划、项目储备、项目执行、项目实施、项目结束和终止等全生命周期管理没有落地。④会计信息化人才培养不足。受地域和客观条件影响,难以引进既精通财务管理又支

撑信息化建设的全面复合型人才, 人才队伍制约了学校预算项目一体化建设。

四、现代化预算项目管理途径

(一) 立足高校基本定位, 建立健全项目管理机制

立足高校基本定位, 瞄准行业战略和省级事业发展规划, 紧扣学校事业发展规划、谋划部门和单位事业发展规划, 建立项目全生命周期和预算管理一体化的综合性管理体系。科学、系统地管理项目, 提高项目整体管理效益, 为学校高质量发展提供有力保障。

1. 建立项目管理及监督保障机制。目前高校预算管理体系相对不健全。领导层对预算管理认识不足, 管理手段滞后, 管理方法单一, 难以为高校的长期发展提供有力的支撑。通过建立学校项目管理领导结构, 明确各部门成员的角色和职责, 确保有效沟通和协作。按照院、校二级管理理念及项目管理责任主体职责和权限的不同, 学校项目责任管理体系由学校(即项目管理领导小组及授权的项目归口管理机构)和项目实施单位(学院领导、项目负责人)两个层面责任及其相应层次的责任主体构成。各管理层次及其人员按照“责权匹配”原则, 协同合作, 将项目管理责任贯穿于学校预算管理一体化工作的全过程。

2. 制定项目管理办法, 根据《预算管理一体化规范(2.0版)》文件精神, 所有预算支出均应以项目形式纳入项目库实施项目全生命周期管理。高校应建立专门的项目管理办法, 推行项目标准体系建设, 建立并完善前期谋划、项目储备、预算编制、项目实施、项目结束和终止等环节的操作规程、规则、项目要素等标准管理流程建设。坚持项目库管理是预算管理的基础, 坚持项目全周期建设与预算管理全链条无缝对接。

3. 建立项目跟踪问效机制。成立专门的监督机构或委托第三方机构负责项目的跟踪问效, 制定详细的跟踪问效计划, 明确跟踪问效的目标、内容、方法和时间节点。收集信息和数据, 进行分析和评估, 将评估结果及时反馈给相关部门和人员, 并根据评估结果对项目实施方案进行调整和优化, 定期对项目跟踪问效工作进行总结, 提炼经验教训, 为今后的项目管理工作提供参考和借鉴。制定项目支出预警提示措施, 对资金支出进度慢、绩效不明显的单位减少安排预算资金, 对支出进度达不到要求的项目资金坚决统筹回收。建立预算项目执行定期通报制度和责任追究制度, 将预算绩效评价结果纳入干部年度考核。

(二) 理清管理部门权责, 提高统筹规划能力

客观地讲, 在学校财力有限的情况下, 要办大事、办好事, 对管理者是一个巨大的挑战, 考验的是领导层的管理能力和责任担当。因此, 学校和部门(单位)负责人要切实履行好预算编制、项目执行及监督责任, 做到权责匹配、责任担当, 切实提高管理部门统筹谋划能力。

1. 强化部门协同协作。加强跨部门协同与沟通, 建立预算管理的跨部门协作机制, 责权清晰、促进各部门之间的信息共享和沟通。通过定期召开预算管理会议、建立信息共享平台等方式, 加强部门之间的协作和配合, 提高项目管理的效率和效果。

2. 明确部门职责。①业务管理部门代表学校切块管理相应事务, 应具备全局观主动谋划、提前准备, 主动对接新时期国家、省市重大发展规划机遇, 围绕学校重大改革、重要政策和重点项目积极统筹谋划中长期发展规划, 将学校事业发展规划和预算安排紧密结合, 实现由“先定预算, 再找项目”的方式转变为“先定项目, 再编预算”、做实做细项目, 全面提升学校参与财政性专项资源分配的项目竞争能力, 改善学校办学条件和提升事业发展内涵质量。②财务部门聚焦学校总体预算编制和监管, 提前引导各部门(单位)研究谋划业务开展和年度预算, 健全完善预算

定额标准体系和预算及项目库平台建设, 提高学校经费统筹安排能力和学校事业发展规划财力保障能力。

(三) 建立项目管理体系、加快项目库建设步伐

通过规范化、程序化的管理手段, 建立项目管理规则体系, 建设项目库管理平台, 实现对项目数据的有效管理和利用、提高项目执行的效率和效能, 确保项目绩效目标的顺利实现。

1. 建立项目管理体系。明确项目的组织架构、管理部门职责, 建立包括项目计划、执行、监控和终结在内的项目流程及管理协作机制。建立项目评价标准和机制, 对项目的过程和结果进行定期评估, 以便及时发现问题并采取相应措施。

2. 加快项目库平台规划和建设, 构建项目数据库和项目信息系统, 利用信息技术手段提高项目管理的效率和准确性。第一明晰项目库的建设目标和管理需求。确定项目库的功能定位、使用范围以及期望达到的管理效果等。为系统流程设计提供业务指导。第二确定项目库的分类方式、数据字段、存储格式等。合理的项目库结构能够方便数据的录入、查询和统计分析。设立系统化的管理流程和质量控制机制, 制定数据质量标准、建立数据校验规则、实施数据审核制度等, 可以确保项目库数据的准确性和完整性, 提高项目管理效率。

3. 建立预算项目管理标准体系。提升预算项目编制的科学性和前瞻性。制定编码管理标准、预算编制标准、预算执行标准、预算监控及绩效评价标准, 通过建立和实施预算项目管理标准体系, 提高项目的管理效能和资源配置效率。

(四) 加强数据治理能力, 建立数据共享平台和协同机制

业务引领、系统支撑, 加强数据治理能力, 探索建立数据共享平台和协同机制, 推动信息互联互通, 促进大数据化下的信息管理。

1. 数智化下的一体化建设。数智化是“数字”+“智慧”“人工”+“智能”的高度融合, 是数字技术在各个领域的深度应用与智能化管理。①数智化建设全面贯通业务-财务全流程, 系统交互互通, 数据在不同系统之间共享交换, 减少数据重复录入和错误发生, 实现全过程线上业务流转、审核审批、资源分配等。②利用大数据功能和工具, 对数据进行深入分析和挖掘, 为项目管理决策提供更加有力的支持。③借助自动化和智能化的手段, 推动预算、项目、绩效管理数据标准化和规范化建设, 通过实时监控和分析, 及时发现和应对潜在的风险和问题, 提升管理效率, 减少人工干预和错误率, 达到高质量内涵式发展的目标。④建立完善的风险管理机制, 制定应对措施和预案, 降低各类技术风险、数据安全风险等, 确保数据安全。

2. 提升信息化综合管理人员素质能力。人员是确保信息化建设实施的关键环节。学校应从实际需求出发, 制定有针对性的培训计划并加强培训管理。通过明确培训目标、优化培训内容、加强师资力量、建立评估体系以及降低培训成本等措施, 有效提升员工的信息化能力, 为信息化建设顺利实施和学校持续发展提供有力保障。

五、结语

综上所述, 学校应以系列预算管理改革文件精神为指导, 对标预算管理一体化规范, 结合实际情况, 全局谋划, 构建项目管理机制和体制, 依托数智化大平台一体建设, 建设优化项目管理体系, 以绩效为导向, 推动事业可持续健康发展。

参考文献:

- [1] 王明辉. 基于预算管理一体化系统建设下项目库完善的实践和思考[J]. 上海商业, 2023(11): 177-179.
- [2] 潘望. 基于预算管理一体化的预算项目库建设分析[J]. 会计师, 2023(07): 16-18.
- [3] 齐玉花. 基于全面预算绩效管理的高校项目管理体系建设研究[J]. 财经界, 2024(04): 60-62.