

中小学会计视角下预算编制与执行内控优化研究

蒋丹

重庆市北碚区教师进修学院，中国·重庆 400700

【摘要】中小学预算编制与执行内控是保障教育经费规范使用、提升资金使用效益的重要制度安排。当前中小学预算管理存在编制科学性不足、执行监督缺位、内控制度流于形式等问题，影响教育资源配置效率和财务管理规范性。本文从会计视角出发，分析中小学预算编制与执行内控优化的重要意义，剖析预算管理面临的现实困境，并从构建需求导向编制模型、建立全过程监控体系、完善内控制度执行机制等方面，提出优化策略，以期为提升中小学预算管理水平、推动现代学校治理体系建设提供参考。

【关键词】中小学；预算编制；预算执行；内部控制；优化策略

预算管理是中小学财务管理的核心内容，关系到教育经费使用效益和学校事业发展。随着教育经费投入持续增长，社会对中小学预算管理的规范性、科学性提出了更高要求。然而，当前不少中小学在预算编制与执行内控方面还存在诸多不足，预算编制与实际需求脱节、执行随意性强、内控制度形同虚设等问题较为突出，影响了资源配置效率，也为廉政风险防范带来隐患。因此从会计视角深入研究中小学预算编制与执行内控优化路径，具有重要的理论价值和现实意义。本文拟在分析预算内控优化重要意义的基础上，剖析当前面临的现实困境，进而提出针对性的优化策略，以期为中小学预算管理实践提供参考。

一、中小学预算编制与执行内控优化的重要意义

(一) 提升教育经费使用效益与资源配置科学性的关键路径

教育经费是中小学开展教育教学活动的物质基础，经费使用效益直接影响教育质量的提高，优化预算编制与执行内控，从源头上保证教育经费的科学分配、合理使用。科学的预算编制要以学校的发展实际为依据，准确预测各项支出的需要，合理地安排资金的投向，避免因“拍脑袋”决策造成的资源浪费，学校根据需求建立预算编制模型，可以使得学校的教育经费有限的资源精准地投入到教学第一线、重点项目、薄弱环节中去，使学校资金使用更有针对性、有效性^[1]。同时严格的预算执行内控可以避免资金使用过程中出现随意性、盲目性，保证每一分钱都花在刀刃上，通过建立预算执行监控机制，及时发现、纠正预算执行偏差，避免年初预算科学、年中执行走样、年末突击花

钱等现象，真正实现“钱随事走、事随钱办”。预算内控优化有利于学校内部资源的统筹安排、消除部门壁垒、避免重复建设与资源浪费，提高教育资源整体配置效率。

(二) 强化学校财务管理规范性与防范廉政风险的必然要求

财务管理规范化是中小学依法治校、规范办学的重要体现。预算编制与执行的内控优化能从制度上规范学校财务管理行为，防止财务风险和廉政风险，预算编制过程中建立科学的编制程序、审核制度可以减少预算编制的主观随意性，防止预算编制人员利用预算编制之便谋取私利。明确的预算编制权限和审批程序，可以形成相互制约的权力运行机制，在预算编制的源头上堵住廉政风险的漏洞。预算执行阶段严格执行支出审批制度、采购制度、资产管理等制度可以规范资金使用，防止违规支出、虚列开支问题的出现，对预算执行过程实施全时段的监督并做好记录，可以保证所有资金的使用有迹可循、有责可究，从而提高财务管理的透明度和约束力^[2]。同时完善的内控制度可以明确各岗位的职责权限，实现不相容岗位之间相互分离，防止权力过度集中带来的风险，通过建立预算编制、审批、执行、监督相分离、相互制衡的内控机制，形成有序的财务管理秩序。预算内控优化可以给审计监督、社会监督提供制度依据和数据支持，接受各方面的监督检查，营造风清气正的财务管理环境。

(三) 推动现代学校治理体系建设与管理能力现代化的重要支撑

现代学校治理注重依法治校、民主管理、科学决策，

预算管理是学校治理的一部分。预算编制与执行内控优化是推进现代学校治理体系的保障，科学的预算编制过程是民主决策、科学决策的过程。经由创建预算编制论证机制，多方征求教职工，家长，专家等的意见，可以优化预算决策的科学性与民主性，加强教职工的主人翁意识及参与感。预算一旦确定就成为学校年度工作的“路线图”“指挥棒”，指引着学校各项工作有条不紊地进行。严格预算执行内控可以加强预算的刚性约束，使学校管理由“人治”走向“法治”，由“粗放”走向“精细”。通过建立预算执行责任制，将预算执行情况同部门绩效考核相联系，可以加强各部门的预算意识和责任意识，推动学校管理素质全面提高。同时预算管理信息化建设可以提高预算管理效率，为学校决策提供及时准确的数据支持，利用预算管理信息系统实现预算的编制、执行、监控和分析等全过程信息化，从而提高预算管理的科学化程度。

二、中小学预算编制与执行内控面临的现实困境

（一）预算编制科学性不足与实际需求脱节问题显著

目前中小学预算编制存在科学性不够的问题，与学校的实际需求存在严重的脱节现象。一方面预算编制方法比较粗放，缺少科学的测算依据，大部分学校在编制预算时习惯简单地参考上年度的预算数据，按一定的比例增加或者减少预算，或者按照主管部门下达到学校的预算控制数倒推，没有对学校的需求进行详细的分析并且进行准确预测。基数加增长的编制方式不能反映学校事业发展的真正需求，造成预算编制与实际支出需求存在较大差异。另一方面，预算编制缺乏前瞻性和统筹性，部门之间各自为政的现象比较突出，各部门在报预算需求时只考虑本部门的利益，没有全局观念，预算需求“能报多少报多少”，造成预算编制“碎片化”。学校在汇总各部门预算时，缺少科学的优先级排序与统筹平衡机制，常常采取简单压缩或者平均分配的方式，不能反映出学校整体发展战略及重点工作安排。

（二）预算执行监督缺位与资金使用随意性较强

预算执行是预算管理的重要环节，但是目前中小学普遍存在预算执行监督缺位、资金使用随意性大的问题。预算执行缺乏刚性约束，重编制、轻执行的情况比较普遍，一些学校虽然年初就制定了预算，但是在实施过程中却将预算当作软约束，随意改变预算、超预算的现象时有发生，

年终为达到预算指标而突击花钱、铺张浪费，预算约束和控制的功能大打折扣。预算执行过程的监督不力，没有有力的过程管理，许多学校没有对预算执行情况进行动态的监控，财务部门只是按照审批权限去办理支付手续，并没有对预算执行进度、预算执行偏差等进行主动的分析与预警。预算执行信息不能及时反馈给决策层和业务层，造成预算执行的问题不能及时被发现并加以纠正。另外预算调整程序不规范，随意性大，因为预算编制和实际需求存在差异或者客观情况发生变化，预算调整是必然的。但是部分学校的预算调整没有规范的程序，没有明确的调整权限和审批程序，个别领导“一支笔”决定预算调整，预算调整的随意性较大，预算的严肃性受到削弱。

（三）内控制度流于形式与岗位职责权限划分不清

内部控制属于预算管理的制度支撑，不过目前中小学内控制度创建还存在诸多不足之处。内控制度不健全、操作性不强，尽管教育主管部门已出台相关内控制度规范，但有些学校在制定本校内控制度时，只是简单地照搬照抄，并没有结合学校实际情况来细化、完善，内控制度针对性不强、可操作性差。有的学校还没有建立起完整的内控制度体系，在预算管理中缺少制度作为依据，内控制度执行不到位、流于形式的情况严重。不少学校虽然建立了内控制度，但是在实际工作中执行不到位，“写在纸上、挂在墙上”的现象比较普遍。缺少对制度执行情况进行监督、检查、责任追究等程序，违反制度的行为不能得到及时纠正、惩处，从而使得制度成了空谈。岗位职责权限不明，不相容岗位没有有效分离，一些学校特别是规模较小的农村学校，由于人手不足，一人身兼数职的现象比较普遍，预算编制、审批、执行、监督等不相容岗位没有有效分离，容易形成权力过度集中，增加财务风险和廉政风险。

三、中小学预算编制与执行内控的优化策略

（一）构建需求导向编制模型，提升预算编制精准性和科学性

要提高中小学预算编制的科学性，就要抛弃简单的“基数加增长”方式，建立以实际需求为基础的预算编制模型。要建立完善的预算编制基础工作机制，打牢预算编制的数据基础，学校要重视资产管理、项目管理等基础工作，建全资产台账、项目库，清楚掌握学校的“家底”。根据学生人数、教职工编制、校舍面积等基本数据，合理

测算各项支出需求，建立科学的定额标准体系，对不同种类的人员经费、公用经费、专项经费等支出项目，应当选择适用的方法进行预算编制，以达到提高预算准确性之目的^[3]。另外要健全预算编制程序，提高预算编制的民主性、科学性，学校要建立“自下而上”与“自上而下”相结合的预算编制机制，既充分听取基层部门需求意见，又从学校整体发展战略出发统筹平衡。建立预算编制论证制度，对重大项目支出预算进行可行性论证，必要时可以请专家评审，提高预算决策的科学性。要发挥教职工代表大会等民主管理机构的作用，将预算草案提交给教代会审议，提高预算编制的透明度和认同度。

（二）建立全过程监控体系，强化预算执行刚性约束力度

为了使预算执行的规范性、有效性得到保障，就必须建立覆盖预算执行全过程的监督体系，强化预算的刚性约束。建立预算执行责任制，明确预算执行责任主体，学校要按年度将预算分解到各部门，明确各部门预算执行责任人，建立预算执行责任清单。各部门必须严格按照批复的预算进行执行，不得擅自调整预算或者突破预算，将预算执行情况纳入部门和人员绩效考核，对预算执行较好的部门予以表彰奖励，对预算执行不力、违规使用资金的部门和个人追究责任，以责促行。要建立预算执行动态监控机制，及时发现并纠正预算执行偏差，学校财务部门要做好预算执行情况分析工作，编制预算执行情况报告，及时向校领导及有关部门通报预算执行进度和存在的问题。建立预算执行预警机制，对预算执行进度缓慢、偏离度大的项目进行预警，督促相关部门加快执行进度或说明原因。要规范预算调整程序，防止预算调整随意化，学校要制定预算调整管理办法，明确预算调整的范围、程序和审批权限。预算一经批准，应当严格执行，不得随意改变，由于客观情况发生重大变化而需要变更预算的，应按照规定的程序报批，重大预算调整事项要提交校长办公会研究，必要时提交教代会审议，使预算调整的严肃性、规范性得到加强。

（三）完善内控制度执行机制，明晰岗位职责与权限边界

要发挥内部控制对预算管理的保障作用，就要健全内控制度，强化制度执行，明确岗位职责权限。要健全预算管理的内控制度体系，增强制度的针对性、可操作性，学

校要根据上级内控规范的要求，结合自身实际，制定出预算编制、预算执行、预算监督等各环节的具体制度和操作流程。确定各环节的控制点、主要风险点及应对措施，建立预算管理全过程的内控制度体系，制度设计要有可操作性，既要有原则性规定，也要有具体操作规程，让制度好懂、好记、好执行。加强内控制度执行，建立制度执行监督及责任追究制度，学校应加强对内控制度的宣传培训，使全体教职工尤其是财务、采购、资产管理等关键岗位人员全面理解并掌握内控制度的要求。再者要合理设置岗位职责，做到不相容岗位相互分离，学校应根据预算管理的要求，科学配置财务、采购、资产管理等岗位，确定各岗位的职责权限和流程。要严格实行不相容岗位分离原则，预算编制、审批、监督等岗位应该由不同的人来担任，形成相互制约的机制，对于规模小、人员少的学校，虽然不能实现岗位完全分离，但是可以通过轮岗、交叉检查等方式，尽量降低权力过度集中带来的风险。

四、结语

中小学预算编制与执行内控优化是提升教育经费使用效益、强化财务管理规范性、推动现代学校治理的重要举措。要通过完善内控制度体系，强化制度执行和监督问责，明晰岗位职责权限，形成科学有效的权力制约机制，为预算管理提供坚实的制度保障。唯有在实践中不断探索、持续改进，中小学预算管理水平才能不断提升，教育经费使用效益才能充分发挥。新时代对教育财务管理提出了更高要求，广大中小学要以高度的责任感和使命感，锐意改革、开拓创新，不断优化预算编制与执行内控机制，提升财务管理科学化、精细化、规范化水平，为办好人民满意的教育提供坚实的财力保障，为推动教育高质量发展贡献力量。

参考文献：

- [1] 王婧如. 公立中小学全面预算管理优化策略研究 [J]. 会计师, 2024, (19): 111-113.
- [2] 李薇佳. 中小学财务预算编制与执行问题研究 [J]. 品牌研究, 2024, (17): 0173-0175.
- [3] 鲁彩霞. 中小学预算管理存在的问题及对策探讨 [J]. 商界 (财经), 2024, (2): 286-288.