

# 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,影响了教育资源配置效率,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<sup>[1]</sup>。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<sup>[2]</sup>。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,没有对学校的实际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实需求,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库,学校要重视资产管理、项目管理等基础工作,健全资产台账、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<sup>[3]</sup>。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.