

高校构建新型绩效预算管理体系之探讨

王丽萍 郭 岚 张 勇(教授)

(西南科技大学 四川绵阳 621010)

【摘要】 本文从新型绩效预算管理的理论假设条件出发,分析了高校实行新型绩效预算管理在制度环境、目标一致性、绩效评价体系等方面存在的障碍。本文认为高校要实行完全的新型绩效预算管理还需要一个过程,高校应该从理论假设出发不断创造条件,以最终过渡到完全以结果为导向的新型绩效预算管理。

【关键词】 高校 新型绩效预算 难点

一、高校新型绩效预算管理模式概述

随着高等教育体制改革的不断深入,高校在很大程度上引入了市场经济的理念,资金的使用和管理呈现出多元化的趋势,新型绩效预算管理模式由上而下确定预算目标和支出计划,并与各个部门的业绩挂钩,符合高校管理的要求,为高校实行绩效预算管理奠定了一定的基础。

高校新型绩效预算管理以目标管理和部门预算为支柱,以畅通的信息传导与反馈渠道为保障,以协调发展的内生制度与外生制度为条件,构建起效益分析框架和绩效预算管理运行模式。这种新型绩效预算管理运行模式要求以校内部门提出的部门项目建设目标和预算规划为基础,财务部门制定部门约束性预算,按照项目管理要求进行预算控制和调整,同时根据项目绩效评估和部门预算的执行情况进行考核并给予奖惩。该模式能促使高校转变资源配置机制,实现“目标——投入——产出——效果——新目标”的良性循环,促进高校提供教育服务能力的保全和提升。

二、构建高校新型绩效预算管理体系的难点

高校新型绩效预算管理体系是建立在目标的一致性、绩效测量的科学性以及绩效信息的真实性等理论假设的基础上的。因此,要构建高校新型绩效预算管理体系,需要突破以下障碍。

(一)原制度环境的障碍

长期以来,高校对教育经费按照国家推行的零基预算管理模式进行管理,取得了一定的成效,在很大程度上推动了高校的发展,但是这种预算管理模式与当前高校的快速发

展已不相适应,具体表现在以下方面。

1. 机构设置庞杂,部门间权责交叉。新型绩效预算管理要求从制度上强化内部控制,采用分权的手段,充分调动部门的积极性,各部门对自己的行为和结果负责。但是,在市场经济推动下形成的“万人大学”虽然在行政建制上是一个完整的体系,但其自身内部机构设置较为庞杂,管理复杂化和多样化,部门之间权责交叉,信息传递与反馈渠道不畅。要在高校建立新型绩效预算管理体系,首先需要明确划分部门权责,突

破旧制度的障碍。

2. 集权与分权的关系难以协调。高校新型绩效预算管理注重产出,强调对目标和总额进行控制,实行企业化经营,使高校各部门享有自主权,以调动部门的工作积极性,鼓励部门领导的创新,提高资金使用的效益。但是在传统零基预算管理体制下,高校内部的预算分配权较为分散,一般形成的是学校一级财务预算和部门二级财务预算的格局。学校一级财务预算主要是对学校基本支出和一部分专项支出进行预算分配,部门二级财务预算则是对另一部分专项支出进行预算分配。因此,高校实行新型绩效预算管理在预算的分配和控制上很难实现集权,难以实行统一管理。

(二)目标一致性的障碍

在实际工作中,高校作为非营利组织,其行为不同于企业行为,由于多种原因,高校的行为倾向于多目标性和任务的多重性。一方面,高校的主要职能是教学和科研,它服务于全体公民而非特定公众,在追求公共利益的同时追求自身的发展,在提供社会服务的同时强调自身综合效益的提高。显然这种多元化的目标增加了高校目标体系界定的困难。另一方面,高校各部门的目标经常是模糊且难以协调的。虽然高校在实行新型绩效预算管理的条件下要求学校各部门在学校总体规划目标的指导下制定部门年度目标,部门目标应与学校总体规划相衔接,但是由于旧制度障碍的存在,学校各部门在编制部门二级预算时随意性较大,使得高校预算管理委员会总是试图通过各种途径,努力协调各部门的需求。

(三)绩效评价体系的障碍

绩效评价是绩效预算的核心,从国际范围来看,绩效评价已是世界财政管理学界公认的难题。这个问题在高校新型绩效预算管理中同样存在。

首先,量化高校计划目标的绩效标准难以确定。高校资金来源的多样性决定了高校的活动目标经常模糊不清,这样使得代表不同利益集团的评估主体可能从不同的评估视角对高校的绩效做出大相径庭的判断。也就是说,对于高校活动而言,难以制定统一的绩效标准。

其次,绩效评价结果的应用存在困难。由于信息不对称,高校预算管理委员会很难对未达到绩效目标的解释说明提出意见,现有绩效的真实性也会由于高校资金管理者的道德风险问题而不能得到保证。

再次,绩效评价结果与预算决策的挂钩存在困难。绩效评价的初衷之一是通过绩效与预算的整合,在两者之间建立起清晰和持续的联系,发挥绩效评价对提高预算决策效率的信息揭示作用。但事实上,绩效信息与预算决策的挂钩远没有如此简单。在信息不对称的情况下,绩效评价结果与预算决策的挂钩很可能使得学校各部门在申报项目预算时为了获得更多的项目资金以产生较高的绩效而做出“逆向选择”,使得它们乐于提供好的信息,同时隐瞒坏的信息,即对高校资金管理者“撒谎”。

最后,绩效评价方法缺失。目前,国内高校的绩效评价方法主要有层次分析法、平衡计分卡法等综合评价方法。但是,这些方法不能从投入产出的角度对高校运营绩效进行评价,无法很好地实现绩效预算管理的目标。曾玉清等(2006)曾尝试运用数据包络分析方法对高校的办学效益进行评价。但是朱小平等(2006)曾提到单一的数据包络分析只能解决效率性问题,而不能反映各决策部门的实际发展水平和资金运营的效果。因此,单纯运用数据包络分析方法的评价结果也是有一定问题的。

三、对高校实行新型绩效预算管理的建议

(一)完善制度设计

1. 合理确定高校预算管理委员会的职责。高校要根据自身特点确立各级预算管理委员会的职责。高校预算管理委员会按照国家宏观政策制定具体的预算管理办法,并对学校资金运营实施管理和监督。其主要职责包括:一是确定学校的战略目标。预算管理委员会讨论确定好学校战略目标后将其下达到各个部门,各部门由此确定部门五年计划和年度目标,并提出部门预算规划和财力需求。二是审批部门预算草案。学校各部门根据学校指导性预算与部门工作实际形成部门预算草案,递交计划财务处予以调整汇总,上报预算管理委员会审批。三是绩效评价与考核。高校预算管理委员会负责牵头制定绩效评价的指标、方法,并根据决算报告,对学校战略目标的实现程度和各部门的贡献进行考核,以此作为奖惩标准,也为部门下年度预算的适时调整提供依据。

2. 设置高校绩效预算管理机构。高校要实行新型绩效预算管理,必须设立相应的预算管理机构。由于新型绩效预算管理模式在高校的引入不可能一步到位,在实行“统一领导、集中管理”的预算管理体制下,只能设立学校一级预算管理机构,统一管理学校范围内的所有资金预算,同时履行传统预算和绩效预算双重预算管理模式下的预算管理职责,实行统一预算管理。高校在实行“统一领导、分级管理”的预算管理体制下,在设置学校一级预算管理机构的的同时,可根据职能部门管理权限设置相应的二级预算管理机构;学校一级预算管理机构除了履行本级预算管理职责,还应通过签订绩效合同、实施绩效考核以及总额集中控制等方式对二级预算管理机构的资

金预算进行宏观调控与管理。

(二)建立绩效评价体系

1. 确定绩效评价目标。绩效预算管理的首要及核心工作是确定预算目标,该项工作由高校预算管理委员会加以组织和完成。笔者根据英国财政部对“3E”(经济性、效率性和效益性)的定义,结合高校资源“投入——产出——效果”的运营过程,提出效益分析框架,将高校预算目标分解为社会效果和资金运营效率。

(1)社会效果。从公共管理的角度考虑,高校为社会提供的公共产品就是高校培养的人才、科研成果以及科研成果的转化等。因此对高校培养的人才是否为社会所需要、提供的科研成果是否能极大地推动生产力的发展等社会效果的评价是考核高校办学效果的一个重要标准。

(2)资金运营效率。高等教育经费的主要来源之一是国家(政府)的拨款资金,包括高校维持正常开支的经费和根据高校事业发展计划拨入的各项专项经费,即高校的财政补助收入和财政专项补助收入两部分。虽然国家(政府)投入高校的这部分经费仅占高校总收入的一部分,但它是高校不可缺少的收入,它体现了国家(政府)对高等教育的重视与投入。按照效益优先原则,国家(政府)总是希望以较少的投入获取更大的效益,这就必然要对投入高校的资金的运营效率作相应的考核。

2. 选择绩效评价方法。基于单一评价方法的局限性,目前学术界提出了组合评价的思路,以弥补单一评价方法的不足。因此,本文提出了基于因子分析和数据包络分析的组合评价方法,即将因子分析和数据包络分析两种评价方法进行综合,以实现两者的优势互补。这种高校绩效的组合评价方法是将高校的各项投入和绩效结合起来进行评价,反映高校资金的投入产出效率。其基本思想是:首先,运用因子分析方法将各项评价指标进行归类,发挥因子分析方法降维的作用,即将若干评价指标归为几个具有明确经济意义的公共因子,同时根据因子得分得到各变量的权重;然后,采用面向输入和面向输出的数据包络分析模型进行分析求解,得到高校二级预算部门的效率分值,该分值反映了各个部门的投入产出效率;最后,利用该综合模型的计算结果对高校各个部门的绩效进行评价,得到各个部门的绩效排名。

3. 设置绩效评价指标。绩效评价指标是部门绩效好坏的指示物,也是考核部门预算执行情况的重要指标。绩效评价指标由高校预算管理委员会讨论确定,在此基础上由学校预算管理机构组织实施绩效评价。高校预算管理委员会在确立绩效预算目标的同时,应制定可行的绩效评价指标来考核各部门的投入产出情况。可通过设立有关申请预算的“量”的考核指标即投入指标、产出指标、效率指标和申请预算的“质”的考核指标即成果指标,用客观的数字信息和可计量指标,从量与质两方面来考核申请预算的数量和最终完成结果。换言之,高校绩效评价指标也可分为业绩评价指标和财务评价指标两大类。业绩评价是对各个部门申请预算并为完成预算目标所做出的成果进行评价,业绩评价指标在整个评价指标体系中应

占有较大的权重,通过设立包括立项的合理性、项目完成度、项目的组织水平、项目的管理水平、项目的经济与社会效益等要素在内的指标来考核预算执行的最终结果。财务评价指标在整个评价指标体系中所占比重相对较小,通过设立包括资金的到位情况、项目的实际支出情况、财务信息的数量与质量、财务管理的状况等要素在内的指标来考核预算执行的过程。高校绩效评价指标体系还可以通过进一步地细化要素来考核预算项目,以期降低成本,获得最大的资金使用效益。

4. 明确绩效评价主体。高校绩效评价主体包括正式主体和非正式主体。绩效评价的正式主体主要是财政部门和教育主管部门。正式主体往往采取从上至下的预算约束手段,具有强制性、权威性和及时性。非正式主体主要是指非政府组织(学术团体或社会团体)、高校内部自发性创新个体或群体等。他们的绩效评价常常是局部的、零散的、缓慢的和非强制性的。正式主体处在提高资金使用效益、发展国家高等教育事业、更好地服务于人民和社会的立场,有强烈的评价资金使用效益的愿望。而且正式主体掌握着组织和调动国家、部门和社会力量的权力,因而具有较强的绩效评价能力。非正式主体在绩效评价中的地位很特殊。虽然学术团体或创新个体等的评价能力较弱,但是他们考核监督资金运营绩效的意愿可能很强烈,能够唤起正式主体的评价主体意识,也能对绩效评价结果提出很有价值的意见和建议。

(三)实施部门预算

绩效考核方法确定后,便进入了预算安排阶段,这是预算工作的关键环节。高校按照校内职能部门管理权限的设置,把学校预算划分为不同的预算级次,分类、分项进行管理。学校各级部门以高校预算管理委员会制定的战略规划为基础,确定部门目标,编制部门预算草案;高校预算管理委员会通过与预算申请部门签订绩效合同来明确预算责任和管理责任,并预期应达到的绩效目标,即工作的最终效果;以数字信息的方式加以衡量,也就是将各项支出与预算申请部门的业务活动及其绩效计划联系在一起,通过业务活动的绩效项目来考核预算支出的结果,从而确定下期计划的安排;预算管理委员会对预算申请部门提出的立项范围要确定一个合理的预算底线,在对其进行专项拨款时应以该部门上年度工作业绩为基础预期本年度能够“干多少”,并以此为依据来确定拨款数,而不能根据该部门“要多少”来拨款。预算申请部门获得每笔拨款后都必须通过努力取得相应的工作业绩,真正实现权利与义务的对等,打破传统预算中预算申请与审批部门“讨价还价”式的博弈关系,从而达到合理配置资源、提高资金使用效益的目的。

(四)实施绩效监督

绩效监督是提高财政资金使用效益的有效手段,是改进财政资金管理方式不可或缺的重要环节,是高校实行绩效预算管理的可靠保障。高校绩效监督与绩效考核是同一事物的两个不同侧面,两者互为补充,管理目标是一致的,只是运用的方法有所不同。换句话讲,绩效考核内含于绩效监督,是绩效监督的重要形式与途径,是绩效监督的重要组成部分。高校实施绩效监督的目的,就是要从另一侧面对部门预算资金的分配与使用效益运用科学的绩效监督方法如成本效益分析法、最低成本法、综合指数法、因素分析法、历史动态法、目标评价法等,按照绩效的内在于原则即经济性、效率性、效益性原则,对照部门预算的要求,对其支出行为过程及其结果进行客观、公正的制约和反馈。

高校对预算资金支出实施绩效监督的主体是高校预算管理委员会。高校预算管理委员会通过对资金的分配、资金的拨付、资金的使用效益进行定量或定性分析,从支出活动中的成本、投入、产出和效果入手来决定支出项目是否必要以及对申请预算资金的多少进行客观公正的评判,从而使财政资源的配置与使用效益达到最佳。

总而言之,高校要实行完全的绩效预算管理还需要一个过程,较长时间内会处于传统预算管理和绩效预算管理并行的状态。绩效预算作为一种以结果为导向的预算模式,在一定程度上可以说是零基预算的补充,因此高校建立的新型预算管理体制应该既涵盖传统预算管理,又兼顾绩效预算管理,但重心应在绩效预算管理上。也就是说,对于学校基本支出实行传统的零基预算管理,对于各个专项支出实行绩效预算管理,最终过渡到完全的绩效预算管理模式。以结果为导向的预算模式也应该是我国预算改革的最终目标。

【注】本文系四川省教育厅社会科学重点研究课题“绩效预算与高校可持续发展研究”(编号:川教科SA05-055)和绵阳市科技局应用技术研究与开发资金项目“非营利组织绩效预算管理模式研究”(编号:2005DR001-5)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 赵合云.绩效预算的难点分析:基于理论假设的视角.经济经纬,2007;2
2. 张泽明,王丽萍,唐蓉等.高校绩效预算管理模式研究.西南科技大学学报(哲学社会科学版),2004;3
3. 曾玉清,黄朝峰.高校办学效益DEA评价指标体系研究.大学教育科学,2006;3
4. 朱小平,杨妍.公益型非营利组织绩效预算与绩效评价的理论探讨.审计与经济研究,2006;3