



# 高校实施预算绩效评价的基本构想

江苏苏州市职业大学 陈乳燕

**【摘要】** 本文对高校如何有效实施预算绩效评价作了讨论,以期实现高校有限资源的合理分配及预算管理与绩效评价的有效整合。

**【关键词】** 高校 预算 绩效评价

随着高校办学规模的不断扩大,资金来源渠道也日益多元化。但校属各院系的创收资金及相应的支出并没有完全纳入学校统一管理,造成这部分资金脱离了学校的整体预算,没有得到学校财务部门的监督和管理,致使预算收支口径与会计核算口径不一致,对预算执行的考核缺乏可比性。同时,就预算编制方法而言,传统的固定预算、增量预算及定期预算等编制方法虽然简单易行,但是机械呆板,可比性差,不利于正确控制、考核和评价高校的预算执行情况。另外,现行的以收付实现制为基础的核算原则无法做到收入与费用的合理配比及反映预算期内教育对象实际耗用教育资源的成本。这使得运用明确、具体的绩效指标对相关资金项目进行绩效考核缺乏科学的数据支持,最终导致预算管理与绩效管理的脱节。

预算绩效评价是有效衡量、改善高校绩效的管理工具之一,它将有助于控制支出总量,实现支出配置的效率和公平,并在技术支持下有效地使用预算资源,最终在可持续的基础上实现预算目标。高校预算绩效评价主要集中在支出管理的三个领域:支出方案的制定;方案的贯彻实施;方案完成后的影响。它对应于预算管理系统,即预算编制中的决策评价、预算执行中的过程评价、决算中的结果评价。

## 一、预算编制中的决策评价

决策评价是预算编制中的一个重要环节。评价的实质是以绩效评价为导向,对财政资金分配决策情况进行的最优化模拟。评价的目的是通过绩效评价科学地掌握各项目计划的轻重缓急和优先次序。评价的结果将成为项目计划成立和预算确定的重要依据。预算编制中的决策评价主要包括以下几个阶段:

**1.确定绩效目标。**首先确定高校发展规划。高校发展规划必须与国家宏观战略和教育部发展规划相一致,与社会公众对高等教育产品及服务的需求相一致。其次确定高校绩效目标。绩效目标包括预算总体目标、优先领域。其中:预算总体目标是指根据高校发展规划中的战略要点对应确立的本预算年度预期完成的绩效目标,包括学校教育培训力量得到进一步增强,学生素质得到提高,学校教育科研的整体环境得到改善,学校学术地位和发展潜力得到提升等;优先领域是指定的重点支出领域,如优势学科建设和新兴学科建设及学

科布局调整、课程体系改革和教学基地建设、高科技产业发展和科技成果转化、师资队伍建设和基础设施建设(网络信息工程、校园环保工程)等。

**2.确定关键绩效指标。**关键绩效指标主要来自于对绩效目标的进一步分解,用来描述实现目标的关键成功要素和预期的综合绩效水平,这种描述是整体性的、粗线条的。一般采用的指标有家长和学生满意率、高校毕业生就业率、科研成果转化率等。

**3.确定绩效优先方案。**首先建立备选方案库。要实现高校发展规划中的每一个预期目标,有各种可能的方案和路径可供选择,这些方案应一并进入备选方案库。其次预测成本和绩效。预测成本即测算各备选方案所相应匹配的投入资源;预测绩效即衡量各备选方案对相关关键绩效指标的实现程度。再次确定最优方案。根据以上预测结果,综合比较所有备选方案的成本与绩效,再通过成本排序或绩效排序,选择最有竞争力的优先方案。需要说明的是,方案的选择除了以成本和绩效为主要依据外,还应考虑相关外部因素。最后确定具体的项目计划。每个备选方案都对应着一揽子项目计划,而和确定的优先方案相对应的项目计划就成为财政支出供给对象。这些项目计划具体分为“活动”和“项目”两类。其中:活动是指为实现预期目标而进行的不形成具体工程的项目,如高校举行的学术会议、实施的研究课题等;项目是指为实现预期目标而形成的具体工程,如高校兴建的实验室、图书馆等。

## 二、预算执行中的过程评价

过程评价是预算执行中的一个重要环节。评价的实质是通过一系列业绩指标来跟踪监控支出过程中的项目计划实施进程、具体业务行为表现及资源匹配情况。评价的目的是保证预算支出严格按照规定程序运行,及时发现预算执行中存在的问题,并及时加以改正。评价的结果将成为优化执行和预算调整的重要依据。预算执行中的过程评价包括以下几个阶段:

**1.设定业务表现衡量(业绩)指标。**项目计划确定后,针对每一项具体的预算支出,结合绩效目标,制定一系列全面、可操作性强的业务表现衡量指标,即业绩指标。业绩指标是对各项决策及相应日常业务的绩效说明,它以服务于支出运行

监督和业务行为调控为出发点,包括数量、质量、时间期限方面的信息。其中:数量是指产生的总量或数目;质量是指产生对预期目标的满足程度,一般从准确性、公众满意程度、完整性以及与服务标准的符合性等方面来衡量;时间期限是指产生在法律规定期限或其他约定期限内的提供情况。这样,每一项支出科目都有若干业绩指标相对应,也就是说,每一项支出的效果都可以用业务表现来衡量,业务表现衡量指标成为约束资源使用情况的依据和保障。

以高校为例,对人员经费,设置人力资源利用效率指标,主要有从事教学科研的专任教师与在校学生人数的适当比率、专任教师与全体教职工的适当比率、专任教师的人均教学工作量、专任教师的专业素质水平、专任教师的人均科研成果等。

对公用经费,设置公用经费使用效率指标,主要有业务费、设备购置费占公用经费支出的比例、教学条件改善情况(生均教学与辅助用房、生均占有图书册数、生均占有实验仪器价值、教学用具和教学设备的更新率等)、科研条件改善指标(专任教师人均占有科研设施的价值、科研设施的更新率等)。

对发展性项目支出,设置项目资金使用效果指标,主要有项目对学科建设(博士点和硕士点的重点学科、重点实验室、人文社科重点研究基地建设)的推动情况、重要基础设施改善效果、教学条件和教学环境的改善情况、师资队伍培训情况、对提高学生综合素质所产生的影响、家长和学生对该项目实施的满意程度等。

**2.进行预算执行业绩指标管理。**预算执行业绩指标管理是指在设定的绩效目标和资源框架内,利用相关指标主动地、弹性地控制业务工作流程、具体行为表现及资金匹配情况,保证项目计划按照预定的实际目标或潜在目标的方向发展,并且使资源达到预期使用效果。高校管理者通过跟踪监测相关指标,及时获得业务执行的阶段性效果及配套资金投入情况的反馈信息,将其与预期标准进行对比分析,由此评判项目计划和业务活动经营运作的经济性和效率性。

同时,在上述基础上做出相应改进,优化业务工作流程、增加产出、提高绩效或者加强资金管理,并为财政部门调整财政资金匹配情况提出合理建议。这种业绩指标和预算指标双轨运行、互相监控的机制从根本上改变了传统的粗放式财务管理,有效改善了预算支出运行和预算支出分配相互脱节的问题。

### 三、决算中的结果评价

结果评价是决算中的一个重要环节。评价的实质是通过一系列全方位、多维度的绩效测评指标对预算执行最终结果和财政资金使用效益进行分析、评价和报告。评价的目的是探寻影响财政支出效益的因素,切实提高财政支出效益。评价的结果将成为决算总结和下一年度预算安排的重要依据。决算中的结果评价包括以下几个阶段:

**1.设定绩效测评指标。**根据本年度绩效目标制定一系列针对预算支出活动最终结果的绩效测评指标,指标要求具有科学性、全面性、可比性。科学性是指绩效测评指标具有精确的内涵和外延,能够科学、准确地反映公共事业单位支出的

实际绩效情况。全面性是指绩效测评指标完整、系统地反映公共事业单位支出的绩效情况,兼顾经济效益和社会效益、整体效益和局部效益、短期效益和长远效益、直接效益和间接效益。可比性是指绩效测评指标设计既体现共性又兼顾特性,以满足不同时期、不同类型的预算绩效情况进行统一测算、整体评价以及同相关信息的对比分析。

高校绩效测评指标的核心内容包括四个方面:①产出,反映高校支出项目的直接结果,如万元财政投入所培养的学生数、学生质量水平(英语四六级通过率、计算机应用考试各级通过率、毕业生考研录取率、毕业生一次性就业率、成人教育培训合格率)、学术成果水平(学术声誉、博士点数、硕士点数、重点学科数、重点实验室数、人文社科重点研究基地数、SCI、SSCI、EI、ISTP、A&HCI、中国科技论文统计和引文数据库、中国社会科学引文数据库、国家级奖个数、省部级奖个数、发明专利科研成果转化率等)。②效率,反映高校财政资金运行管理质量和业务流程效率,如财政经费支持率、财政经费节余率、项目支出/财政支出、公用支出/财政支出、学校总资产增长率、总资产使用率、总资产更新改造率。③效果,反映通过高校支出项目获取的服务供给能力产生的经济效益和社会效益,如非财政性教育经费/财政性教育经费(反映高校财政支出的社会资本导向能力)、校办产业和社会服务收入/非财政性教育经费(反映高校在财政资金扶植下的自主盈利能力)、优秀生录取率(反映高校的社会声誉和品牌效应)、公众满意度。④影响,反映高校支出项目对相关环境和社会发展的长远影响、潜在影响、间接影响,包括公平就业、技术进步、国际竞争力等多个方面。

**2.预算支出绩效的综合评价。**预算支出绩效的综合评价所要达到的目标是经济性、效率性和有效性三者的统一。经济性是指在高校产出既定的情况下,尽量减少资源耗费并杜绝浪费;效率性是指高校产出与其所耗费的资源之间的关系及资金本身的运行效率,以反映高校内部控制和管理的效能水平;有效性是指高校项目计划的实际效果与预期效益之间的关系,并适当考虑其对环境和社会发展的长远影响。

预算支出绩效的综合评价主要从上述三项基本评价要素之间的相互联系出发,考察、衡量预算支出活动的实际结果,并采用一定的评价模型,将其与绩效测评指标进行对比分析,由此对预算管理的整体情况和绩效目标的实现情况进行综合评判和全面总结。综合评价反映了财政为高校运作提供资源和高校自身履行职责、实现绩效目标的真实状况,为高校编制决算草案和财政部门审批决算提供重要依据。同时,还可在发现问题及查明原因的基础上,针对整个预算管理提出改进工作、优化支出、追究相关责任的措施建议,这些建议将进入决算说明书,作为改善下一年度政策调整工作规划、支出决策、预算安排的重要参考依据。

#### 主要参考文献

- ①陈纪瑜.政府预算管理.长沙:湖南大学出版社,2003
- ②财政部国际司.财政新视角——外国财政管理与改革.北京:经济科学出版社,2003
- ③申书海.财政支出效益评价.北京:中国财政经济出版社,2002