

高校预算绩效评价机制的构建

彭秋莲, 杨运东(副研究员)

【摘要】 高校预算绩效评价机制,是高校预算绩效管理的重要制度安排。本文探讨了构建高校预算绩效评价机制的路径:采取平衡计分卡与关键绩效指标相结合的方法,设计一系列的基本支出和项目支出绩效评价指标体系,建立以效果为导向、责任与激励相容的高校预算绩效问责制度。

【关键词】 高校; 预算绩效; 绩效评价; 指标体系

【中图分类号】 F810

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)16-0013-4

一、问题的提出

我国在2003年10月党的十六届三中全会上,首次提出了“预算绩效评价体系”的概念,此后,财政部也相继颁发了关于预算绩效评价的规章制度。2003年,财政部制定了《中央级教科文部门项目绩效考评管理暂行办法》;2004年,制定了《关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见》;2005年,财政部出台了《中央部门预算支出绩效考评管理暂行办法》;2011年,财政部发布了《关于推进预算绩效管理的指导意见》。这一系列规章制度的出台,为规范预算绩效评价工作提供了指导性意见。

在财政预算改革的新形势下,如何提高高校的资源配置效率和使用效益就显得尤为重要。2013年1月1日,新修订的《高等学校财务制度》开始实施,明确规定高等学校应当进行支出绩效评价,增强资金使用的有效性。2015年1月实施的新《预算法》第49条规定“提高预算绩效”,第57条规定“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价”。可见,随着高校改革和财政预算改革的不断深入,预算绩效管理已经成为高校财务管理的重点和亟待解决的问题。

经文献检索,目前我国关于高校预算绩效评价机制的研究不多,预算绩效评价指标在高校的实际应用尚处于探索阶段,高校预算绩效评价机制尚不健全,预算绩效评价体系未能跟上财政体制改革和高等教育改革的步伐。然而,高校预算绩效评价对于高校合理分配有限资金、提高预算资金使用效益具有积极作用,是高校提高自身办学效益的一种有效的激励手段。因此,本课题关于高校预算绩效评价机制的研究,不仅具有重要的理论指导意义,而且能为高校开展预算绩效评价提供具有可操作性的实践范本。

二、高校预算绩效评价的方法

高校预算绩效评价是高校作为评价主体,以绩效为核心,运用科学的方法,建立合理的指标体系来考核评价预算的编制、执行及其结果,优化预算支出结构,提高预算资金的社会效益、经济效益和综合效益。科学的评价方法是高校预算绩效评价的重要基础,也是构建高校预算绩效评价机制的关键。关于预算绩效评价方法,财政部相关规章制度中设定了成本效益比较法、目标预定与实施效果比较法、最低成本法、因素分析法、历史动态比较法、横向比较法、专家评议与问卷调查法(公众评判法)等基本方法。这些方法在对绩效指标完成情况考核评价时适用,而对于绩效评价指标体系设计方法,目前相关文件中尚无借鉴依据。

绩效评价指标的设计,国外常用的方法是平衡计分卡,基本原理是以财务和非财务指标为基础,把组织的使命和战略转化为有形的目标和衡量指标,构建财务、顾客、内部业务流程、学习和成长四个相互联系且具有因果关系的评价维度,实现内部指标与外部指标的平衡、结果性指标与驱动型指标的平衡、长期目标与短期目标的平衡。这一方法由卡普兰和诺顿于20世纪90年代初创建,在绩效评价管理中加入了非财务类指标进行评价,突破了传统的单纯以财务指标为基础的评价方法的局限,这一点对于多目标兼具复杂性的高校预算绩效评价无疑具有较强的适用性。

高校的职能包括“人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新”四大方面,每一方面的项目评价针对的预算绩效侧重点不同。因此,高校预算绩效评价指标设计在采取平衡计分卡的基础上,需结合关键绩效指标的评价方法。关键绩效指标体系强调组织绩效关键驱动因素的确定,对于实现目

【基金项目】 广东省财政科研课题“广东省高校预算绩效管理研究”(项目编号:粤财办[2015]37号)

□ 改革探索

标操作过程的反映起到不可或缺的作用。构建高校预算绩效评价指标体系,宜采取平衡计分卡与关键绩效指标相结合的方法,这样既能全面又能突出地反映问题。

三、预算绩效评价指标体系的设计

为提高高校预算绩效评价的准确性和实用性,了解高校资金使用及资源配置情况,建立一套科学合理、可操作的高校预算绩效评价指标体系显得尤为重要。本研究以高校预算分类为基础,采取平衡计分卡与关键绩效指标相结合的方法,对高校预算绩效评价指标进行设计。

(一) 高校预算分类

根据预算支出的功能,高校预算资金可划分为基本支出和项目支出。

1. 基本支出。基本支出项目包括本专科生业务费、本专科选修课费、学生活动费、毕业生就业费、奖助学金、体育维持费、教学差旅费、办公费、电话费、治安费、卫生费、水电费等教学科研正常性支出项目。

2. 项目支出。项目支出包括教学质量工程经费、本专科专业建设经费、本专科生素质教育经费、精品课程建设经费、科技创新经费、学生思想教育经费、“211”工程经费、实验室建设、维修费、设备(图书)购置费、师资培训费、人才引进费等单独立项的非正常性支出项目。项目支出又可分为重大项目支出和一般性项目支出,其中重大项目是指资金金额较大(30万元及以上,也可由学校自行界定)、影响较广、具有明显综合效益的本部门或跨部门项目。

(二) 高校预算绩效评价指标体系的构建

1. 基本思路。将财务指标和业务指标相结合,财务指标主要从预算编制合理性、预算编制科学性、预算执行情况和财务管理等方面来评价;业务指标主要从目标设定情况、目标完成程度、教学质量、科研成果等方面来评价。首先,采用平衡计分卡可将高校总体战略目标或职能属性划分为若干层次,形成高校预算绩效评价指标体系的总体框架;然后在每个层次中提取关键绩效指标(个性指标),最后形成一套系统完整的高校预算绩效评价指标体系。

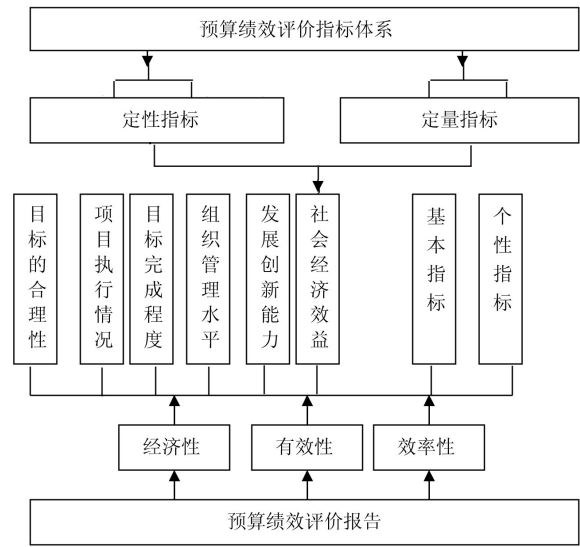
如右上图所示,高校预算绩效评价指标体系由定性和定量指标构成;定性指标主要是针对无量纲化或难以量化的方面设定;定量指标由基本指标和个性指标构成。通过预算绩效评价指标体系总体框架对预算支出的“经济性、效率性、有效性”进行评价,形成预算绩效评价报告。

2. 具体指标构成。

(1) 定性指标的构成(详见表1)。定性指标由目标的合理性、项目执行情况、目标完成程度、组织管理水平、发展创新能力、社会经济效益六大指标构成。

(2) 定量指标的构成。

一是基本(共性)指标构成(详见表2),主要由资金到位率、资金使用率、资金节支率、绩效目标完成率、项目受益率、



预算绩效评价指标体系总体框架图

表1 高校预算绩效评价定性指标构成

指标名称	指标评价的内容
目标的合理性	评价绩效目标制定水平,包括与国家相关政策和学校战略规划的相符性、绩效目标实现的可能性、绩效目标的明确性和可考核性、绩效责任的明确性
项目执行情况	评价项目的经济性,包括项目预算构成、资金到位的及时性、实际支出与预算支出的差异、资金与人员安排使用的经济合理性
目标完成程度	评价项目的效率性,包括进度计划执行情况、目标按期完成的可能性、目标实际完成水平与预期目标的比较、投入产出比较等
组织管理水平	评价项目的有效性,包括组织实施能力(人员配备合理性、负责人组织管理能力、相关单位工作协调性等)、财务信息质量(财务资料真实性等)、项目管理状况(管理制度的健全性、制度执行的规范性、保障措施的有效性等)
发展创新能力	评价项目的效益,包括项目单位根据外部环境变化进行调整和创新的能力、项目的可持续发展、影响范围和时间等
社会经济效益	评价项目的综合效益,包括研究成果带来的经济效益、社会影响、辐射效应、研究成果的技术水平等

项目完成(达标)率、历史比较增加(减少)额、历史比较增长(下降)率、横向比较绝对值等构成。

二是个性(关键绩效选定)指标构成,根据项目性质、类型及其特点分成基本支出类和项目支出类分别设定相应的指标。其中,项目支出类指标包括教学及学科建设类、科研类、设备购置类、人事类指标,具体指标构成见表3。

(三) 分值(权重)设定与计分方法

1. 分值(权重)设定。预算支出项目绩效考评总分设定为100分,分为定性和定量两种指标,其中定性指标分值为30分,定量指标分值为70分。

表2 高校预算绩效评价基本指标构成

序号	指标名称	指标的计算公式
1	资金到位率	项目实际到位资金额÷项目资金批复金额×100%
2	资金使用率	项目资金实际使用金额÷项目实际到位资金额×100%
3	资金节支率	(项目资金批复金额-项目资金实际总支出数额)÷项目资金批复金额×100%
4	绩效目标完成率	项目实际完成成果数÷预期绩效目标数×100%
5	项目受益率	项目受益人数(面积)÷项目单位总人数(面积)×100%
6	项目完成(达标)率	项目完成(达标)个数÷项目计划完成(达标)个数×100%
7	历史比较增加(减少)额	同类项目本期发生额-同类项目上期发生额
8	历史比较增长(下降)率	(同类项目本期发生额-同类项目上期发生额)÷同类项目上期发生额×100%
9	横向比较绝对值	本期人均发生额-同类项目外单位本期人均发生额

(1)定性指标依据层次分析设定不同层次指标的权重,定性指标权重设置如表4所示:

表4 高校预算绩效评价定性指标分值(权重)

指标名称	分值(权重)
目标的合理性	20
项目执行情况	20
目标完成程度	20
组织管理水平	10
发展创新能力	10
社会经济效益	20
总计	100

(2)定量指标中的共性指标和个性指标根据绩效考评的重要程度,采用固定量化分值方法,按照项目分类设定。

基本支出项目:共性指标分值为50分,个性指标分值为20分;专项支出项目:共性指标分值为35分,个性指标分值为35分。

(3)加分。对于项目执行和完成情况良好,经费节支率在5%以上,社会经济综合效益明显的项目,可酌情加3~10分。

2. 计分方法。

(1)定性指标采用综合指数法将各项指标的权数与得分加权汇总得出分数。

定性指标得分=∑(单项指标得分×权数)×30%

(2)定量指标得分是各指标分值之和。

定量指标得分=共性指标得分+个性指标得分

(3)综合考评得分计算。

项目综合得分=定量指标得分+定性指标得分+加分

表3 高校预算绩效评价个性指标构成

类型	指标名称	指标的计算公式
基本支出类	人均公用经费(办公费、电话费等)	学年(学期)项目经费支出÷项目单位受益人数
	生均经费(业务费、学生活动费、就业费、奖助学金、体育维持费等)	学年(学期)项目经费支出÷项目单位学生人数
	单位面积经费(卫生费、治安费等)	学年(学期)项目经费支出÷项目覆盖面积
	月(季)均经费(水电费等)	月(季)项目经费支出÷月(季)数
教学及学科建设类	教学质量合格率	课程合格数量÷全部课程数量×100%
	新增名牌专业(精品课程)数量	
	新增本科专业个数、硕士点和博士点个数	
	新增省级(国家级)重点学科个数	
	新增省级(国家级)重点实验室个数	
	学生获奖人次(项目数)	
科研类	教学成果获奖项数	
	公开发表论文(专著)数	∑项目执行年度公开发表论文(专著)
	平均论文数	公开发表论文总数÷本单位(本人)学校资助科研项目数
	省部级(市)级科研成果获奖数	∑各项目省部级(市)级科研成果获奖数
设备购置类	项目结题率	完成结题项目数÷应结题项目数×100%
	设备购置时间	资金到位至设备安装完成使用所需天数
	设备利用率	在用设备原值÷购置设备原值×100%
	设备使用频率	设备使用人次÷天数(月数)
人事类	设备时均耗能(电量)	设备耗能(电)总量÷小时数
	师生比	教师总数:学生总数
	专任教师占全体教职工比例	专任教师总数÷全体教职工总数×100%
	硕士(博士)学历专任教师比例	硕士(博士)学历专任教师总数÷全体专任教师总数×100%
	教授(副教授)职称专任教师比例	教授(副教授)职称专任教师总数÷全体专任教师总数×100%
	引进博士学历专任教师人数	
	引进教授(副教授)职称专任教师人数	
	人均引进人才经费	年度引进人才支出总数÷当年引进人才总数
人事类	引进人才人均成果(论文、专著等)完成数	∑引进人才成果(论文、专著等)完成数÷同期引进人才总数
	近三年引进人才成果(论文、专著等)完成贡献率	∑近三年引进人才成果(论文、专著等)完成数÷∑近三年全校成果(论文、专著等)完成数×100%

□ 改革探索

3. 评价结果。根据综合考评得分,按照分值段划分四个级别:

优秀(A):综合得分在85分以上(含85分);良好(B):综合得分在70~85分(含70分);中等(C):综合得分在60~70分(含60分);差劣(D):综合得分在60分以下。

四、高校预算绩效问责与激励机制

高校预算绩效问责与激励是高校预算绩效评价机制中的重要环节。高校各单位、部门在预算编制时应明确绩效目标,绩效运行实施全程监控。对于预算执行的结果实行问责和激励,强化和提高高校内部各层级管理部门的责任意识和主观能动性,有利于促进高校财务管理从“重分配”向“重管理”、“重绩效”转变。

问责制(accountability),是受托者回应委托者代理责任的一种制度化安排,是和权力密不可分的责任制度。高校预算绩效问责制就是根据责、权、利相结合的原则和“谁用款、谁负责”的原则,学校对各预算单位或项目负责人及相关职能部门追踪问效的责任制度。以问责作为约束,使绩效评价标准成为单位及其负责人应该达到的基本要求,否则就要承担相应的责任,在以效为本、绩效问责的同时,还要落实绩效激励,将经济利益引入责任形式之中,建立一套全新的奖优罚劣机制,促使各单位、部门产生持续提高绩效的长久的内在驱动力,体现奖惩机制的有机统一。

一是根据预算绩效评价结果,分析诊断单位内部的管理问题,对预算绩效未达到预算目标的相关部门进行问责,督促其及时采取措施,纠正不良的管理行为;在预算绩效管理工作中,弄虚作假或者工作消极不作为的将视情况相应扣减、停拨项目资金或取消下一年度申报资格,并予以通报批评处理;存在违反财经法律法规的,按照《财政违法行为处罚处分条例》有关规定处理,追究相关单位和个人的行政或法律责任。

二是评价结果与相关负责人自身利益挂钩。经济方面,与负责人的奖金、绩效工资等挂钩;人事晋升方面,将评价结果纳入预算相关负责人的工作业绩和政绩考核内容,与个人品质、经历、能力等一起构成相关责任人任命和提拔的重要指标。

三是评价结果与预算安排有机结合,发挥绩效评价的激励和约束作用。把绩效评价的结果作为以后年度预算安排的重要依据,对预算绩效评价成绩突出的单位和部门,学校在

以后年度的预算安排中给予一定幅度的倾斜,并在校内津贴预算安排中予以绩效奖励;对于预算绩效评价差的单位和部门,在以后年度的预算安排中给予一定额度的扣减;对于执行进度快、效果好的项目,相应调增项目资金,并对下年度的同类项目优先安排;对于执行进度较慢、未能如期完成绩效目标的项目,缓拨或调减项目资金;对于执行效果不佳或无法实现预期绩效目标的项目,及时整改或予以撤销处罚。

综上所述,高校预算绩效评价是以预算目标为评价标准,以预算完成状况为评价核心,通过财务指标、业务指标的横向、纵向的对比,对高校内部各预算单位责任主体和项目负责人预算执行情况进行考核与评价,监督其责任的履行,并充分调动各单位、部门的预算绩效管理工作积极性,是高校预算绩效管理不可或缺的制度安排。

主要参考文献:

- 吴婧,陆萍,张甫香.高校预算绩效评价指标体系构建[J].财会通讯,2012(6).
- 方月.高校预算绩效评价探析[J].财会通讯,2013(8).
- 周京.高校预算绩效评价浅析[J].财会通讯,2013(10).
- 李现宗,毕治军,颜敏.高校预算管理转型研究[J].会计研究,2012(12).
- 刘涛.现阶段我国高校预算管理存在的问题及对策[J].会计之友,2012(32).
- 戴晓燕.高校财务预算与绩效管理研究[D].武汉:华中农业大学,2007.
- 肖燕.高校预算精细化编制的实践探索[J].财会月刊,2014(19).
- 欧阳卓平.高校科研经费审计现状及改进措施探讨[J].审计月刊,2011(2).
- 刘丛兵.高校预算绩效评价指标体系构建——基于绩效评价“3E”原则[J].会计之友,2012(7).
- 吴明芳,吴华萍.高校绩效审计评价指标体系的构建与应用[J].审计月刊,2011(1).
- 周弘.高校财务预算与绩效管理研究[J].时代金融,2015(30).
- 张晓红.探析高校财务预算与绩效管理[J].财经界(学术版),2014(19).
- 作者单位:华南农业大学,广州510642