基于绩效导向的高校财政专项资金管理机制研究

肖　斐

华南农业大学，中国·广东　广州　510642

【摘　要】财政专项资金属于高校开展教育教学、科研创新和社会服务等工作的主要财力来源，其管理效果好坏直接影响到高校战略目标和资金使用效益的达成。目前，高校在专项资金管理上普遍存在预算编制粗放、绩效目标虚化、过程监控薄弱、评价结果应用脱节等问题，从而影响到资金的合理分配以及效率的提高。本文从绩效导向的角度出发，对高校财政专项资金管理存在的问题及原因进行系统的分析，从预算编制、执行监控、绩效评价、结果应用四个方面入手，建立全过程绩效管理机制框架，针对精细化目标设定、动态监控、评价体系、信息共享等提出具体的实施途径，为高校提高专项资金管理的系统性、有效性提供一定的借鉴。

【关键词】绩效导向；财政专项资金；高校资金管理；全过程绩效管理

近些年来，各级财政部门一直加大高等教育专项投入的力度，高校财政专项资金规模逐年增大，资金来源和用途越来越多元化。教育主管部门对于专项资金绩效管理的要求也在不断提高。在此背景下，财政部于2018年发布《项目支出绩效评价管理办法》，2021年又对其进行了修订，更加注重绩效目标的刚性约束；教育部在年度预算管理工作中也把绩效结果同资金分配联系起来，把专项资金绩效评价得分当作高校资金分配权重的一部分。但是高校在实际操作中还存在着绩效目标设置虚化、过程监督不到位、评价结果不能很好地反作用于预算决策等现实问题，急需从机制上进行系统的解决，提高资金使用效益。

1　高校财政专项资金管理的政策背景与现实需求

1.1政策演进脉络

我国高校财政专项资金管理的发展历程是合规控制向绩效导向的三个主要阶段。21世纪初，部门预算改革使得专项资金从基本支出中独立出来，形成了项目预算管理模式，高校开始按照项目来编制预算。2011年财政部下发了关于推进预算绩效管理的指导意见，首次提出在申报专项资金的时候也要同时设定绩效目标，正式把绩效管理嵌入。2018年，全面实施预算绩效管理的指导意见发布，“花钱必问效、无效必问责”成了预算绩效管理的主要要求。这脉络清楚地表现出了管理重心的转变，由原来重视资金使用规范性转变为重视支出效益性，由原来只做事后审计监督转变为全过程动态控制，由原来的定性评价转变为定量评分并同决策刚性挂钩。

1.2高校资金管理的现实需求

高校加强财政专项资金管理是由体量增长和内外部压力共同推动的。规模上全国高校财政性教育经费已经超过万亿元，专项资金比例不断提高，在一些“双一流”高校中可以达到总收入的40%到60%。这样一大笔资金如果没有精细化的管理，就会造成资源的浪费和审计的风险。内部层面高校多职能、多部门的特点使管理协同变得复杂起来，信息壁垒明显，急需用绩效目标做统一坐标来衔接各个部门的职责。从外部看，审计机关的跟踪审计越来越频繁，国家自然科学基金委等资助机构对于项目的绩效评价也越来越严格，迫使高校必须建立主动有效的绩效管理体系，提高资金效益，从容应对各方的评估和监管[1]。

2　高校财政专项资金管理存在的主要问题

2.1预算编制精准度不足，绩效目标设定虚化

绩效目标虚化是造成高校专项资金管理效能低下的根本原因。在实践当中存在两种目标设定的弊端，一种是粗放式的目标设定，即只讲提高科研水平等大而化之的表述，缺少量化产出和明确的时间节点，另一种则是先定出资金的需求量，再反过来推算出具体的拼凑目标，造成目标与资金之间逻辑链条的断层。其根本原因是高校没有建立起统一的绩效指标库，各个项目的口径不一样，财务和业务部门之间缺少协作，编制人员对项目的内涵认识不清。另外绩效目标填报常常被当作争取资金的“附加材料”，而不是管理工具，重视程度不高。由于目标设定的先天缺陷，之后的绩效评价缺少了客观、可信的参照基准，评价

结果很难真实反映资金效益，绩效管理流程的根基因此被削弱。

2.2资金执行监控薄弱，动态调整机制缺失

高校对于专项资金过程的监督大多不到位，主要表现为“前松后紧”的执行问题以及僵化的调整方式。很多项目上半年的支出速度很慢，临近年底时突然大量花钱，造成资金使用质量无法保证，在审计过程中经常发现合同履行粗糙等现象。从监控角度来讲，高校只是对财务支出数据进行静态分析，没有把资金执行进度和绩效目标的阶段性完成情况联系起来，不能及时发现“钱已经花掉，事却没有做成”的风险[2]。另外，当项目实际需求发生改变的时候，预算调整的审批程序比较繁杂，项目负责人为了避免程序而放弃调整，造成资金闲置或者错配。因此出现的“监控缺位”、“机制僵化”并存的情况，造成管理没有事中纠偏的能力，资金不能精准地支持战略目标。

2.3绩效评价流于形式，结果运用脱节

目前高校绩效评价体系存在着明显的形式主义现象，评价结果同实际的管理决策严重脱离。评价环节主体单一，严重依靠项目单位自评，缺少内部复核和第三方评估，造成评价结论的公信力不高，指标设计重“产出”轻“效益”，过分看重论文、专利的数量，轻视了成果的质量以及持久的影响。更重要的是，评价结果的应用严重缺乏，绩效评分的好坏同下一年度的预算分配没有联系，没有形成奖优罚劣的刚性挂钩。因此绩效管理变成年终报表的行政负担，不能形成评价、反馈、改进的管理闭环，从根本上消解了绩效管理的激励和约束作用。

2.4信息共享不畅，内部控制体系有待完善

信息孤岛、内控缺陷属于制约高校开展专项资金精细化管理的系统性障碍。财务、科研、资产等各个部门的管理系统彼此孤立，数据标准和接口不一样，造成资金流、业务流和资产流的信息被分割开来，不能全面地反映项目的情况，决策依靠零碎的数据。内部控制上审批的重点只是票据合规性形式审查，缺少了对于支出经济合理性和绩效相关性的实质性判断，对于项目负责人变更、预算的重大调整等重要节点没有规定程序，间接费用的计提和使用管理边界不清，存在监管上的疏漏。信息壁垒和内控薄弱相互交织，大大削弱了管理的穿透力，一方面加大了资金运行风险，另一方面也使全过程绩效管理缺少可靠的数据支撑和制度保障。

3 基于绩效导向的高校财政专项资金管理机制构建

3.1构建精细化预算编制机制，夯实绩效目标基础

高校专项资金管理要以精准的绩效目标为起点，建立分类绩效指标库，把科研、基建、学科建设等类别的投入、产出、效果和满意度指标细化到具体的指标上，使目标有时间限制，并且与资金相匹配。在预算申报阶段实行“绩效目标先行”，项目申报人必须先对每百万元资金所对应的产出做出具体说明，经过财务和业务部门的共同审核之后才能进入下一步程序[3]。为了提高目标的质量，财务部门可以给同类项目的绩效数据做参照，要求新申报的目标不能低于平均水平，防止出现低门槛套钱的情况。对于额度大于200万元的专项，采用校外专家进行可行性论证，从独立的角度来提高目标的科学性。从源头上加强了预算编制的准确性、约束力，给全过程绩效管理打下了良好的基础。

3.2建立动态执行监控机制，强化过程绩效管理

过程监控可以保证资金的使用同绩效目标一致。高校应当在财务系统里加入绩效进度预警模块，实时跟踪支出进展及绩效达成状况，分季度产生双轨对比报告。当支出率和绩效完成率的差异大于20%的时候，系统就会发出警报并告知项目负责人以及相关部门。执行上采用常规季报加重点月报的制度，对进度滞后或者存在较大风险的项目进行每月的重点监控。就“前松后紧”的问题而言，创建起年度节奏考核体系，前三季度执行率少于50%的项目会实行约谈，要求提交整改方案，如果第四季度出现突击花钱的情况，那么会影响下一年度的绩效评定。同时为因客观原因需要调整预算的项目设立快速审批通道，在合规的基础上给予一定的灵活性，动态监控保证执行质量。

3.3完善绩效评价体系，推动评价结果实质性应用

绩效考评制度有效需要独立性、合理性、结果应用刚性三者兼得。评价主体上建立自评、内部复评、第三方评价三级结构，项目部门自评后由校内绩效管理委员会（财务、纪检、审计、业务代表）复评；重大专项委托第三方独立评价，三方结论加权形成最终绩效得分[4]。指标权重设计要降低单纯数量产出的占比，提高质量效益的权重，比如科研专项可以把成果转化率、人才培养、论文数量的权重调整为4，3，3，引导重视实质贡献。评价结果要同下年度资金分配直接挂钩，绩效前20%的项目优先支持，连续两年绩效分数低于60分的停止申报资格一年，没有完成目标且无合理解

释的按比例核减预算。依靠刚性约束来达成“评价-反馈-决策”的闭环，从而提高管理效果。

3.4推进信息化平台建设，完善内部控制体系

信息化是打破数据孤岛、提升管理透明度的核心。高校应当整合财务、科研、资产等系统，创建专项资金综合管理平台，“一项目一档案，多端共享”。平台应该具有全生命周期档案管理、资金使用可视化地图、绩效目标在线追踪等主要功能，可以对项目的立项、执行、验收等各个阶段的材料进行存储和查看，实现绩效填报、审核全过程的留痕。内部控制要改善审批流程，依照支出性质和金额来设定不一样的审批节点，从而提高效率。同时加强风险控制，项目负责人变更需要提交绩效交接报告，并经过审核；间接费用要实行专账管理，与直接费用分账核算，年底公布使用情况接受监督。利用平台和内控的协同作用，把分散的管理整合成系统的治理能力，保证资金的规范高效使用。

4 绩效导向管理机制的实施保障

4.1健全组织架构与责任体系

绩效导向管理机制有效运转要依靠明确的组织结构和严格的职责划分。高校应成立以分管财务校领导为组长、财务部门为主导、相关职能部门参与的预算绩效管理委员会，统一制定全校专项资金绩效管理政策，审核重大项目绩效目标，协调跨部门数据共享和职责边界。从操作层面来讲，财务部要负责绩效指标库的创建、执行监控预警和评价结果汇总工作，各业务归口部门对本领域项目的绩效论证及过程跟踪负责，项目负责人是第一责任人，必须保证绩效目标真实、资金使用合法、成果完整可信。同时把专项资金绩效管理纳入部门年度考核，对于因失职造成绩效目标严重偏离的，在考核中进行问责，用制度约束来促使责任落实。

4.2加强专业能力建设，营造绩效管理文化

实行绩效管理要使财务和业务人员有业财融合的专业能力。财务人员不但要熟悉核算规则，还要了解绩效目标的确定方法、指标设计、评价报告的编写等业务工作内容，业务人员也要理解资金使用与绩效产出的关系，具备基本的财务合规意识。高校要实行培训制度化，每年至少组织两次面向项目负责人的专项培训，培训内容包括目标填报、过程记录、评价材料的准备等，并不定期邀请财政、审计部门和同行专家来开展政策解读和案例研讨活动，从而提高政策落地率。在文化建设上，积极宣传绩效优秀案例，树立用好资金、干出实效的导向；对绩效执行不力的项目进行内部通报，逐步形成以绩效说话的管理氛围，使绩效管理从外部要求内化为全校共同遵守的行动自觉。

5 结束语

财政专项资金是高校推进内涵发展、特色建设的战略性资源，其管理好坏直接影响到高校办学质量的不断提高。绩效导向的管理思想要冲破传统重合规、轻产出的管理惯性，把绩效目标设定、执行过程监管、评价成果运用和信息化支撑融合起来，塑造起贯穿专项资金整个生命周期的管理闭环。本文所提出的一个四维机制框架即精细化预算编制、动态执行监控、绩效评价结果实质应用、信息化内控协同，不是独立的制度安排，而是互相支撑、环环相扣的系统工程。推进实施时，要依据自身的资金状况、管理根基和信息化水准等实际情况，分阶段推进，慢慢累积操作经历，从而塑造出能够被复制、推广的绩效管理模式。

参考文献：

[1]张蕊.全面预算绩效管理背景下高校财政专项资金绩效审计研究[J].中国管理信息化,2024,27(06):42-44.

[2]汤坤.高校财政专项资金预算绩效管理模式的实践探索[J].商讯,2023,(21):164-167.

[3]李扬.高校财政专项资金绩效管理优化探讨[J].财会学习,2023,(29):26-28.

[4]姜璐,蔺德刚.全面预算绩效管理背景下高校财政专项资金绩效审计指标体系构建——以“双一流”建设资金为例[J].长春理工大学学报(社会科学版),2023,36(02):126-130+135.

作者简介：

肖斐（1983.05-），女，汉，江西吉安，硕士研究生，高级会计师，研究方向:高校财务管理。