

我国中央高校预算绩效管理的问题及对策研究

王 伟¹ 邢 璐²

1. 北京科技大学 北京 100083; 2. 北京第二外国语学院 北京 100024

摘 要:党的十九大报告提出“建设教育强国”的战略任务,为新时代我国教育事业明确了宏伟目标。高等学校作为国家和社会精英人才的输送来源,担负着更为重要的使命。而加强高等学校财政预算资金的分配和使用,为高等教育发展提供强有力的资金保障,成为我国教育主管部门以及高校更加关注和着力解决的问题之一。本文在分析现阶段我国中央高校在预算绩效管理方面存在的问题及原因基础上,借鉴国外相关经验,从完善评价体系、科学编制目标、健全监督机制等方面探讨了在国家推行全面预算绩效管理的体制下,高等学校提高自身预算绩效管理水平,使高校财政资金切实做到“花钱必问效、无效必问责”的具体对策。

关键词:中央高校;预算绩效管理;问题与对策

党的十九大报告明确指出,要“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。”财政预算资金的预算绩效管理制度是当代财税体制改革的重点,建立健全预算绩效制度是未来发展方向。2017年党的十九大首次将“绩效”写入报告中,标志着我国财政预算进入“全面实施绩效管理”的新时代。而高等学校在社会服务中扮演着重要角色,在全面实施预算绩效管理的时代,高等学校的财政资金预算绩效管理水平的提升将是提高高校办学绩效的基础和前提。目前我国很多高校虽然已经对预算绩效评价工作有了初步探索,但由于高等学校长期缺乏预算资金使用效率效果的理念,加之有关高等学校绩效方面的法律还未健全、绩效评价方法匮乏等各种原因,很多工作只是图于表面,无法将评价结果及应用落地,从而改善高校的管理模式。基于此,本文以中央高校为研究对象,在分析现阶段其在预算绩效管理方面存在的问题及原因基础上,借鉴国外相关经验,从完善评价体系、科学编制目标、健全监督机制等方面探讨了在国家推行全面预算绩效管理的体制下,中央高校提高自身预算绩效管理水平具体对策和路径。

一、我国中央高校预算绩效管理现状

随着越来越多财政制度的改革,对预算管理水平提出了更高的要求,我国高校在财政预算资金的管理方面面临着重大变革和挑战,逐渐完善具体操作规范,精细化、科学化管理财政预算资金。与此同时,随着我国对预算绩效的重视,以绩效为导向的预算绩效评价方法也逐渐在高校中被运用,绩效评价试点范围也在不断扩大,中央高校预算绩效管理取得了初步成效,但整体上仍处于起步阶段,存在一些亟待解决的问题。

(一)中央高校预算绩效考评制度有待健全

中央高校提高财政资金预算绩效管理水平的关键是相关预算绩效法律制度的完善与健全。预算绩效的相关法律制度越健全,高校的预算绩效水平就会越高。但在现阶段,国家尚未公布系统化的、综合性的预算绩效管理方案及实施细则,高等学校预算绩效管理制度也尚未出台,导致中央高校没有可遵循的预算绩效考评制度,缺乏统一的绩效考评体系。高校的预算资金绩效考评多以自评为主,对于重点专项的财政预算资金,财政主管部门会委托第三方中介机构进行预算绩效评价,采用的绩效考评方法及具体的实施方案细则都是财政部门编写制定的。但这些制度和方式都不是以法律形式存

在的,导致高校的预算绩效评价的自评报告流于形式,自评报告质量不高,而第三方中介机构评价多以高校的自评报告为依据,对于项目本身并不是很了解,因此对财政预算资金专项绩效考评的标准、目的、评价主体、反馈机制等并不特别清晰,预算绩效管理效果不明显。

(二)中央高校预算绩效编制前瞻性和目标需更加明确

一方面,预算绩效编制缺乏一定的目标性。当前我国很多中央高校预算编制工作没有单独设立预算编制机构,缺乏制定学校战略总体绩效目标的统筹管理,缺少编制预算绩效目标的独立性,不能系统地、专业地分析学校各个部门及学院的需求及发展方向。我国多数中央高校在编制预算时采用的是增量预算编制法,即在上一实际花费数的基础上加预计增加数,这种编制方法只是简单地计算出一个可能的需求数,对于上一年的预算执行数是否合理并不能量化评估,因此也不具有公平性与合理性,导致预算编制与学校的发展目标无法很好地匹配。

另一方面,预算绩效编制缺乏一定的前瞻性。现阶段我国很多中央高校仅仅编制一个预算年度的预算绩效目标,使本年度分配的财政预算资金达到设定的预算绩效目标即可。但这忽略了财政预算资金使用效益的长效性,没有使财政预算资金发挥最大的使用效益。如依据本年度高校的规划将财政预算资金使用到了某项工作中,但由于国家政策形势影响及学校规划战略调整,此项工作已经不再作为下一年度高校的发展内容,就将导致前期投入的财政预算资金的浪费。同时,由于没有编制中长期的预算绩效目标,也将导致高校的项目重复叠加,中长期目标不够明确,无法进行充分详细地可行性及必要性分析,没有从高校的发展大局出发加以论证分析,势必会对高校整体的发展产生不利影响。

(三)中央高校预算绩效监督机制有待健全

在财政资金的预算绩效管理中,预算绩效执行是中间环节,起着承上启下的作用,如果执行环节没有很好地控制进度并保质保量完成,那将势必影响最后的预算绩效结果。当前,我国很多中央高校还没有设立单独的部门来负责预算绩效管理的工作,也不太重视预算绩效执行过程,如缺乏对预算绩效执行的积极性和主动性,导致最终效果与预算绩效目标相差甚远,在预算绩效执行中缺乏激励与约束机制,无法掌控执行进度及质量,预算绩效编制人员、预算

执行及监督人员以及最终预算绩效评价人员很可能是相同的人,使得预算绩效编制工作不能保持应有的独立性和专业性。高校内各预算单位的预算绩效编制方法和口径管理不能做到全部统一,预算绩效的可比性及连续性就受到了很大的影响。预算绩效的编制、执行及监督过程不能做到三者独立,使得预算绩效管理流于形式,并不能真正体现出财政资金的使用效益及价值。

二、中央高校预算绩效管理的国外经验借鉴

源于欧美等发达国家的绩效预算推动了财政预算管理改革的进程,这些国家教育资源非常丰富,在高校预算绩效管理方面有很多经验值得我们学习和借鉴。

在预算管理机构设置方面注重各司其职。目前我国高校在预算管理方面还不够重视,预算管理工作主要从财政部门和学校管理部门抽调人力完成,没有成立专门的机构去保证预算编制、预算执行、预算评价等工作的顺利进行。而在国外,将预算编制、预算执行、预算评价进行适当分离,建立独立的预算管理部门,负责高校全部的预算绩效管理过程,这样可以保证预算编制的独立性和工作连续性。此外,将编制、执行、评价分离,还能在学校内部形成相互制衡,提高学校师生对预算绩效管理的重视程度,保证预算使用的效率。

在预算编制时间和内容上注重契合长期战略。从编制时间上看,要保证高校预算绩效管理的实效性,政府需要确保高校有充足的时间对下一年度预算进行编制,并于预算年度开始之前下达预算额度。如澳大利亚教育部将预算额度和政府未来三年的预算控制数一同下达,有利于高校做好中长期的预算规划。从编制内容上看,西方发达国家在编制预算绩效内容时尽量使未来执行情况契合高校战略发展。如美国高校通常会过去三年的支出进行分析,在预算编制过程中按照平均成本和各项支出比例进行分配,使预算分配更加合理,减少了预算编制中的盲目性。

在预算执行上注重严肃性和透明性。在严肃性方面,美国规定高校预算一经下达,不得随意调整,高校的预算编制需要经过州政府的层层审核,并最终由州长签署,在预算执行中必须保证收支平衡,即使出现特殊情况需要动用校长的机动经费,也需要学校董事会的批准。在透明性上,英国高校在各院系的预算使用上给予极大的自主权,但要求预算执行全部公开透明,这种高度的透明利用大众进行监督,有效避免了舞弊行为。

三、完善我国中央高校预算绩效管理对策建议

(一) 不断完善中央高校预算绩效管理的相关法律、完善绩效评价体系

为了规范高校财政预算绩效评价工作,保障和监督高校有效开展财政预算资金的绩效评价,保护高校的合法权益,作为财政绩效评价工作顶层设计的重要组成部分,建议根据《预算法》及其他相关法律法规,进一步完善中央高校预算绩效管理体系,明确绩效评价的通知书规范、工作底稿规范、询问规范、报告规范和复核规范等,保障高校财政预算绩效评价工作各个环节有章可循、有据可依,依法行政,防范风险,实现中央高校预算绩效评价工作的常态化、规范化、法治化。

(二) 科学化编制预算绩效目标、实现短期绩效与中长期绩效目标追踪

一是要建立良好的沟通机制,在上级财政主管部门、高校与内部各单位充分协调、交流与沟通的前提下,科学、合理分配财政预算资金,明确预算绩效目标,减小因有效信息不对称而产生的对高校战略发展目标及预算绩效目标的理解偏差,科学化编制预算绩效目标。二是科学细化高校预算绩效编制工作,加强高校项目预算管理。通过建立健全管理体系,将专项按一定的条件分门别类管理,促进项目库制度的建立,尝试以“动态项目库管理”缓解项目集中评审入库所带来的时间紧急、评价质量不高、项目绩效跟踪不到位等问题。三是实现短期绩效目标与中长期绩效目标追踪,与高校的中长期战略发展目标相一致,使得财政预算资金具有长效性,实现财政预算资金使用效益最大化。

(三) 建立健全高校预算绩效执行及监督机制

一方面,完善预算绩效执行。预算绩效执行与监督环节是预算绩效管理的中间环节,中央高校应该对财政预算资金的执行过程做到实时监控,确保事前编制的预算绩效目标得以实现。中央高校各预算单位要为自己层面的预算绩效执行情况负责,同时兼顾学校整体的预算绩效目标,经常召开预算执行进度会,各负责人要进行进度明确且清晰的执行情况总结,分析计划与实际执行的差距,寻找其原因,及时调整及改正执行方案,以期高校的预算绩效目标得以尽快实现。另一方面,预算绩效信息要及时公开。保证高校财政预算资金使用情况与预算绩效管理情况的公开透明,是提升高校预算绩效管理水平的有效手段。高校对于预算绩效管理当中涉及的全过程内容都要向社会公众公开,公开的绩效信息质量要依据高校预算绩效信息的完整性、可比性、可获得性和及时性等特征因素来判断。各高校可通过自己学校的官方网站作为预算绩效信息公开的平台,再持续进行对信息平台的升级和功能多样化等方式,加强预算绩效信息公开的范围,为关注高校成长与发展的各相关者提供更详细的公开信息,以便更好地参与到高校的预算绩效管理及监督之中。

参考文献:

- [1] 刘诗琦.我国高校预算绩效全过程管理的问题和对策研究[J].经济研究导刊,2019.
- [2] 张超.我国高校预算绩效管理问题及对策探讨[J].财政监督,2022(12).
- [3] 卫雅琦.我国高校绩效预算改革探索[J].财会研究,2016(8):23-25.
- [4] 沙劲竹.基于优先绩效目标的高校绩效预算改革[J].财会通讯,2016(22):52-54.
- [5] 杨世忠.论高等学校的性质、目标与绩效[J].会计之友,2013(9):92-96.
- [6] 高艳青.“双一流”背景下高校预算绩效管理问题及对策研究[J].行政事业资产与财务,2020(5):21-22.
- [7] 徐艳琦.高校实施预算绩效管理的问题及建议[J].财经界,2022(8):61-62.

作者简介:王伟(1983—),女,北京科技大学文法学院助理研究员,研究方向为高等教育、预算绩效管理;邢璐(1992—),女,北京第二外国语学院研究生院助理研究员,研究方向为高等教育。