

预算绩效指标标准设置路径框架研究

——以江苏省普通本科高校为例

李小霞

(苏州科技大学, 江苏 苏州 215009)

摘要: 2018年, 中共中央、国务院发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》, 教育部、各省教育厅和财政厅相继出台预算绩效管理相关的办法和意见。全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求, 是建立现代财政制度的重要内容, 是优化教育资源配置、提升教育公共服务质量、推动加快实现教育现代化的重要举措。本文试图构建的绩效指标标准设置路径框架体系对指导高校绩效评价指标标准的设置提供系统理论的支撑, 促进绩效监控和绩效评价环节的有效衔接, 促使高校预算绩效管理形成管理闭环, 为江苏省高校的预算绩效管理研究添砖加瓦。

关键词: 预算绩效管理; 高校; 指标标准

高等教育领域是国家人才培养的重要领地, 高校预算绩效管理是提升资金使用效益的重要推手, 是推动高校实现自我发展的重要手段, 是主管部门监督资金效能的重要抓手。以往高校资金只有预算而无目标, 导致高校资金效益的转化问题得不到监管和把控。预算绩效管理手段的引入将高校资金纳入绩效管理的范畴, 将资金绩效的理念嵌入到高校管理中, 将“花钱必问效, 无效必问责”落到实处。

一、研究背景和研究现状

自2019年开始实施的《政府会计制度》对预算绩效管理提出了更高的要求, 要求高校完善预算管理体系框架, 健全绩效指标和标准体系。2019年1月, 财政部发布了《2019年预算绩效管理重点工作任务》, 为加快推进预算绩效管理的实施, 2019年年底, 教育部出台《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》; 江苏省财政厅迅速响应落实财政部和教育部的文件精神, 于2020年8月印发《江苏省省级预算绩效目标管理办法》; 2020年10月江苏省教育厅印发《省教育厅关于全面实施预算绩效管理的通知》。全面预算绩效管理包括事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价及结果应用, 是一个完整的预算绩效管理闭环链。

预算绩效管理的实施能够提高财政资源配置效率和使用效益, 改变预算资金分配的固化格局, 提高预算管理水平 and 政策实施效果。全面预算绩效评价指标体系的完善, 能明确学校战略目标导向, 强化激励机制, 改善学校绩效评价, 提升学校管理水平, 真正发挥全面预算绩效管理的作用。目前的针对高校预算绩效评价的研究主要集中在绩效指标体系的建立和绩效评价方法的探讨, 且大部分集中在项目评价上, 对于整体绩效评价标准的研究较少。导致部分预算部门(单位)在绩效管理工作中存在生搬硬套、随意删减核心要素、避重就轻的现象, 设立的评价指标不够合理, 评价标准不够科学, 数据核实不够严谨, 对实际绩效的判断不够客观, 对深层次的问题剖析不够深入, 绩效目标编报质量不高。高校目前对绩效指标标准的研究还处于初步探索阶段, 主要概念有预算支出标准、行业标准、历史标准和经验标准。《预算法》第三十二条第三款指出预算支出标准, 是指对预算事项合理分类并分别规定的支出预算编制标准, 包括基本支出标准和项目支出标准。目前财政部门对支出标准和高校行业标准的建立还处于研

究阶段, 未有官方的标准出台。

目前江苏省高校全面实施预算绩效管理, 绩效目标与预算同时上报主管部门, 期中实行绩效目标监控, 绩效评价方式以自评价方式为主。但是高校主体的重视程度、预算绩效人才配备情况以及后续绩效自评价报告的质量如何, 主管部门或第三方机构如何对部门绩效目标完成情况进行评价, 是江苏高校实施全面预算绩效管理工作的重点和难点。由于江苏省高校实施预算绩效管理时间较短, 历史标准和经验标准也未能形成一套可供参考的标准库。由此可见, 高校的预算绩效指标标准设置还存在较大的研究空间, 亟须建立一套预算绩效指标评价标准设置路径框架, 以此来衔接绩效运行和绩效评价环节, 促进预算绩效管理真正形成全覆盖、全过程和全方位的管理功能体系。同时绩效评价指标标准是衡量高校高质量发展的重要标尺, 是激励高校寻求特色发展和高质量发展的重要推手。

二、江苏省预算绩效指标标准设置路径构建

由于高校定位和办学层次的差异, 本文以《江苏省高等学校部门整体预算绩效目标指标体系》对高校的分类为依据, 选取具有代表性的江苏省普通本科高校为研究对象研究高校整体预算绩效指标标准的设置路径框架体系。

本文将普通本科高校绩效指标标准的设置路径分为二个维度, 外部维度和内部维度。外部维度分为本科高校的类型和预算经费规模两种类别, 同时引入高校的历史标准来对指标标准做相应的调整。高校类型分为研究型、研究教学型、教学研究型、教学型、应用型五种类型。预算经费规模分为5亿元以下、5-10亿元和10亿元以上。不同的高校类型和不同的预算经费规模, 其指标标准的设置不同。内部维度根据《江苏省高等学校部门整体预算绩效目标指标体系》中的本科指标体系分为10个维度, 如图1所示具体为本科生培养、研究生培养、科学研究、学科建设、师资队伍、社会服务与文化遗产、国际交流与合作、体制机制改革与特色发展、支撑保障、党的建设。外部维度和内部维度的有机结合形成高校绩效指标的标准网络体系。但是高校绩效指标的评价标准关乎到高校发展成果的认定和考核, 权威的标准设定还需要引入第三方专业的研究机构来参与。

指标维度	重点工作	三级指标
本科生培养	招生	招生计划完成率
	专业建设	入选省级及以上一流本科专业
	课程及教材建设	新增国家级立项建设课程数
	培养质量	获得省部级以上学科竞赛奖励
国际交流与合作	来华留学生	来华留学学历生数
	举办国际学术会议数	300人以下的国际学术会议次数
	中外合作办学机构及项目数	中外合作办学机构及项目数
	来华留学生	新形势下拓展留学生规模
科学研究	项目	获批国家级科研项目
	平台	国家级平台数
	科研经费	申请纵向经费
		申请横向经费
	成果	新增SCI等级别论文
		发明专利
	成果获奖	获省部级科研奖项
成果	新增人文社会科学专著	
科技成果转化及推广	新增转化或推广项目数	
	新增科技合同成交额	
社会服务与文化传承	决策咨询服务	新增国家级智库成果
	成果	新增省部级智库成果
	国际交流平台	新增区域、行业智库成果
	继续教育服务	学历教育学生数
	决策咨询服务	省部级以上培训基地
	继续教育服务	继续教育学院接收培训的人数
师资队伍建设	教职工数	在职在编教职工数
	高层次人才及团队	新增省级以上人才工程入选者
	教学能力	具有博士学位的专任教师占比
	高层次人才及团队	年增省部级人才数
体制机制改革与特色发展	本科生教学质量控制与创新	新增省部级及以上教学改革课题
研究生培养	学位点建设	硕士点数(或种类)
	学生结构	硕士生数
支撑保障	后勤安全保障	学生宿舍公寓化率
		学生宿舍空调配置率
	信息化保障	提高CERNET出口带宽
	后勤安全保障	开展大学生安全主题教育活动

图1 江苏省高等学校部门整体预算绩效目标指标体系图

在构建内外维一体化的指标标准网络体系过程中，本科高校类型分类主要影响人才培养、科学研究、学科建设、师资队伍建设和、国际交流与合作、体制机制改革与特色发展六个类型的指标。侧重研究型的高校在本科人才培养职能方面指标标准根据经费规模相应下调，而在科学研究方面指标标准应提高。而关于师资队伍建设和类维度，则还需要进一步细化到三级指标，如高层次人才和团队与教学能力两个指标标准对于侧重研究型的高校应分别有正向和反向的调整。对于支撑保障和党的建设类指标标准不受高校类型和预算经费规模的影响。

如图2所示绩效目标主体单位上报年度绩效目标，指标设定来源于历史指标和权威的指标标准，指标从内部设定为10个维度，同时从本科高校类型和预算经费规模两个维度将高校区分定位，定位不同对10个指标的影响不同。例如对于本科培养指标，偏重教学型的高校在专业建设、课程建设和学科竞赛方面标准相应提

高，同时根据学校预算经费规模相应正向增加。而偏重研究型的高校，在本科培养指标和本科生教学质量控制与创新方面标准相应降低，但在科学研究指标标准上提高，同时根据经费规模再往上调整。经费规模较大的高校在国际交流与合作指标上标准相应的提高。对于师资队伍建设和类指标，要区分指标内容来界定影响因素，如教学能力指标对于教学型高校指标标准较高，但是高层次人才指标对研究型高校指标标准较高。应用型高校在社会服务与文化传播方面如继续教育服务和决策咨询服务方面指标标准相应提高，同时根据经费规模的不同再做正向的调整。支撑保障指标则属于惰性指标，不受高校的类型和经费规模的大小所影响。通过对不同高校的类型和经费规模进行分析界定，针对分析其对10个不同类型的绩效指标标准设定的影响，以此构建一套以江苏省普通本科高校为对象，以内外维度为脉络的绩效指标标准设置路径框架体系。

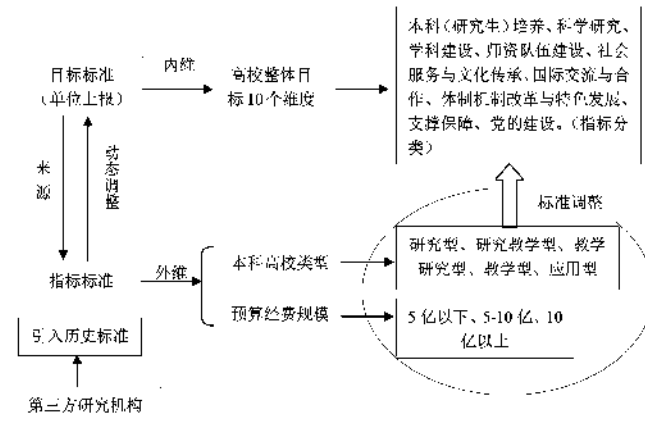


图2 高校指标标准设置路径框架图

三、改进措施和建议

预算绩效指标标准设置路径框架体系确定后，具体指标在高校类型和预算经费规模影响下的变动趋势如何定量，是后续研究的重点和难点。定量指标有具体的量化值，不同类型高校和不同经费规模特征反映在三级绩效指标的标准浮动上如何量化需要形成一套完整的量化影响机制。同时评价主体的专业水平对评价结果的客观性和权威性影响较大，评价结果的运用影响高校的收入来源，评价主体必然要在专业性和权威性上具备较高的说服力。

预算绩效指标标准设置路径框架体系的设置对江苏省高校实施全面预算绩效管理的绩效评价环节有重要的推进作用，在研究过程中发现一下问题亟待解决和突破。

1. 目前江苏省高校绩效评价以自评价为主，绩效指标评价标准的缺失，导致预算绩效评价的评价和结果运用环境的缺失，预算绩效评价的闭环链未形成，预算绩效评价制度的运用无法真正落地，也无法切实发挥提高教育经费效益的作用。高校预算绩效评价指标标准的缺位导致完善的预算绩效评价指标体系无法形成，全面预算绩效评价缺乏衡量依据，全面预算绩效管理也失去了原有的工作价值。

2. 引入第三方机构的评价模式。

在确定绩效评价标准后，对评价主体的专业知识和能力要求较高。为保证评价结果的客观有效，引入第三方机构势在必行。财政部于2021年1月发布了《财政部关于委托第三方机构参与预算绩效管理的指导意见》，确定了第三方机构参与预算绩效管理的基本原则和涵盖范围，为第三方机构参与预算绩效管理奠定了基础。第三方机构的参与能够统一评价标准，将评价过程中影响

评价结果的情感因素和主观认定因素的影响程度降低。

3. 绩效指标标准变动量化机制缺失

绩效指标从指标大类来分可分为定量指标和定性指标，定性指标可根据“格次赋分法”即分为“A、B、C、D”四个格次，指标变动影响在格次间移动，较好界定。而定量指标有具体的量化值，不同类型高校和不同经费规模特征反映在三级绩效指标的标准浮动上需要形成一套系统的量化机制，量化机制的落地能促进高校预算绩效管理的效能最大化和管理的精准化。

四、结语

高校指标标准体系的完善能促进高校预算绩效管理科学化体系的形成，也为高校预算绩效管理的顺利推进提供了土壤，让预算绩效管理真正实现科学化和系统化，打通预算绩效管理形成闭环的路径，提高预算绩效管理结果的转化和反馈效能。最终将高校资金效益的监管纳入高校管理的常态化工作范畴，使得高等教育资金真正意义成为人才培养和人才强国的重要代名词。

参考文献:

[1] 代伟, 苑雪芳. 谈政府会计制度的实施难点及简化核算 [J]. 财会月刊, 2019 (15): 78-82.
 [2] 甘肃省财政厅课题组. 甘肃省预算绩效管理问题研究 [J]. 财会研究, 2021 (1): 4-10.
 [3] 王小雪. 政府会计制度下医院全面预算绩效管理探索 [J]. 会计之友, 2019 (23): 118-123.
 [4] 肖管华, 侯玉燕. 政府会计制度下高校全面预算绩效管理探析 [J]. 会计之友 2020 (20): 109-115.