

“双一流”高校预算绩效管理问题与对策研究

张 鹏

(西北工业大学财务处 陕西 西安 710072)

【摘 要】科学有效的高校预算绩效管理是“双一流”建设高校高质量发展的内在要求。当前高校预算绩效管理仍然存在重视程度有待提高、评价体系有待完善、指标体系仍需健全等问题,提出提升全员预算绩效管理理念、建立完善全面预算绩效管理体系、科学构建预算绩效管理指标体系、提升高校预算管理水平等优化改进的对策。通过“双一流”建设高校X大学实践表明,树立绩效管理理念、加强组织领导、优化指标设定、聚焦目标设置、加强过程控制、注重结果运用等举措可以在预算绩效管理方面取得良好的效果。

【关键词】高校预算;“双一流”建设;绩效管理;过程控制

构建科学有效的预算绩效评价体系,全面实施预算绩效管理,是持续推动“双一流”建设高校整合配置各项资源要素达到效益整体最优状态的有力杠杆。党的十九大报告中指出“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”。2018年,中共中央国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》指出“推进国家治理体系和治理能力现代化需要全面实施预算绩效管理,加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。2019年,教育部印发了《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》,明确指出要“逐步推动形成体系完备、务实高效的教育预算绩效管理模式”。“十四五”期间,高校要贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展,开展高校预算绩效管理研究,既是高校自身发展需要,也为教育行政部门和高校管理者决策提供科学依据。

1 高校预算绩效管理问题与挑战

在国家层面持续推动下,各级财政和教育部门制度不断完善,高校全面预算管理改革和预算绩效管理工作已经取得长足进步,但仍存在不少问题。

1.1 预算绩效管理重视程度有待提高

可以说,预算绩效管理的理念已经在高校初步树立,但是教职工对绩效管理及其评价体系的重视程度仍存在差距。一是全校一盘棋的思想尚未形成,部分部门认为绩效管理是对学校财务部门的要求,没有深刻认识此项工作对高校发展的重要意义。二是学校年度绩效目标和中长期发展规划没有紧密结合,还存在计划和规划两张皮问题,导致预算执行推进困难。三是学校的绩效产出与预算投入尚未挂钩,重投入、轻产出现象仍然存在,“花钱必问效,无效必问责”的工作要求落实仍不够彻底。

1.2 预算绩效管理评价体系有待完善

高校预算绩效评价仍处于初级阶段,指标体系的科学性、有效性亟待提高。一是绩效管理组织机构不健全。预算绩效管理涉及学校建设发展各个方面,预算编制、绩效目标制定、预算执行、预算评价等均涉及多部门协同。高校普遍由财务部门牵头组织预算绩效管理和评价工作,缺少专门的预算绩效管理机构,人员队伍配备不强。二是绩效评价结果运用不充分。因为绩效评价效果、评价周期、评价精度等方面的问题,高校普遍无法实行绩效预算拨款,本年绩效评价的结果与下年资金安排尚未挂钩,与责任单位和其负责人的考核结果也未直接关联,导致绩效管理的激励与约束作用受到削弱。三是预算绩效管理覆盖面不完整。高校对财政专项资金项目、重要科研项目普遍建立了绩效管理评价体系,但是对学校自有资金项目绩效评价和学校各部门绩效目标考核存在缺失。

1.3 预算绩效评价指标体系仍需健全

现有绩效评价指标体系存在质量不高、有效性不足、科学性不强等问题。一是绩效指标系统性不强。绩效评价指标体系一般设为三级,高校在财政部门规定的一级、二级指标基础上,根据自身工作实际设置三级指标。由于高校所处行业和学科特点不同,工作人员对绩效指标内涵的理解不同,可能造成指标体系设立缺乏系统性。二是绩效指标有效性不足。绩效管理项目的经费来源不同,适用的绩效指标将会有较大差异。部分高校财务部门、业务部门间沟通不紧密,也导致高校中期发展规划与年度计划不匹配、学校总体发展目标与各学院二级发展规划不匹配的现象发生。上述情况均会造成预算绩效指标失效。三是预算绩效指标可比性不足。绩效评价的结果用于资金分配,必然要求评价结果在纵向可比的前提下,还具有一定的横向可比性。但因为各高校绩效指标设置存在分散性和独立性,导致绩效评价结果在不同高校之间、同一高校的不同部门之间缺乏可比性。

2 高校预算绩效管理的思考

提高质量是高等教育发展的核心任务,是建设高等教育强国的基本要求。“双一流”建设坚持一流为目标、以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力的基本原则,通过建立规范、科学、高效的预算管理体系,实施预算绩效管理,服务高校各项工作高质量发展。针对高校预算绩效管理存在的问题与挑战,提出以下工作思路。

2.1 牢固树立全面预算绩效管理理念

高校管理者要牢固树立全面预算绩效管理理念,以绩效管理为抓手,提升学校资源配置科学化水平,提高资金使用效益,推动学校管理水平持续提升。一是巩固全年抓、全校抓的思想认识,推动财务部门、业务部门协同一致,深入推进预算绩效管理工作,普遍树立预算绩效思维和成本意识。二是将学校“十四五”发展规划中提出的发展目标,科学细化为年度绩效指标,以此为依据编制年度财务预算和中期滚动预算,确保发展规划和年度计划衔接有效,贯通一致。三是明确预算绩效管理责任主体,落实“花钱必问效,无效必问责”原则。实现预算项目全程动态监控,提高预算编制工作质量,提升资金使用绩效和高校全面预算管理水平,保障高校战略目标实现。四是做好政策制度宣贯。高校围绕绩效管理政策、流程、方法等具体内容,面向学校、学院管理人员开展多渠道、多形式的宣贯工作,提升全员绩效管理业务素质。

2.2 完善全面预算绩效管理体系

高校应从完善组织机构、拓展管理范围、推动结果运用等方面,推进预算绩效管理体系建设,提升绩效评价的科学

性和有效性。一是完善组织机构,明确工作职责,配强人员队伍。明确绩效管理最高决策机构,设置绩效管理机构,专责负责学校预算绩效管理工作,各业务部门设置绩效管理岗位,同时加强业务培训,提升人员能力。二是推进绩效评价结果运用。加强对预算执行进度和绩效目标实现的动态监控,提升预算绩效评价质量。将最终绩效评价结果作为部门年度考核和下一年度预算安排的重要依据。三是不断拓展绩效管理的广度和深度。总结财政专项资金项目绩效评价的经验和规律,实现基本支出和项目支出绩效评价全覆盖、财政资金和非财政资金绩效评价全覆盖。

2.3 科学构建预算绩效评价指标体系

预算绩效管理的重要环节是绩效评价,科学有效的评价指标体系是绩效评价环节的重中之重。一是提高绩效指标设置的全面性、系统性。应紧密结合高校发展规划,按照执行率、产出、效益、满意度等维度将发展目标分解成可量化的评价指标,建立全面系统的预算绩效评价指标体系。二是增强绩效评价的有效性。推动高校财务部门与业务部门的深入沟通,在业务内容、资金需求、产出目标等方面达成共识。同时,针对教育教学、科学研究、后勤保障、行政管理等不同类型部门制定有针对性的评价指标,增强评价结果的有效性。三是增强同类高校绩效指标可比性。推动为同类高校建立预算绩效指标库,围绕产出、效益、满意度等指标,给出三级参考指标,增强评价指标可比性。

3 预算绩效管理改进的主要实践——以X大学为例

近年来,国家财政和教育主管部门相继出台多个预算绩效管理文件,贯彻落实中央文件精神。高校对于预算绩效管理的研究和实践不断深入,X大学作为“双一流”建设高校,为进一步强化预算管理,有效发挥预算调控在资源配置中的统领性作用,推动学校治理体系和治理能力提升,围绕产出目标设定、跟踪、评价及结果运用等方面,开展了一些卓有成效的工作。

3.1 树牢绩效理念,提高思想认识

一是学校深入推进全面预算管理改革,细化管理内容,规范程序,统一标准,将预算绩效管理融入预算编制、执行、考核等经济活动全过程。二是加大事前绩效评估力度。在项目申报环节,同时申报项目绩效目标,项目评审同时考察项目必要性、可行性、经济型和绩效产出,使绩效理念深入人心。三是面向财务部门和业务部门组织培训,落实预算绩效责任制,提升全校人员绩效管理意识和基本业务素质。

3.2 完善管理体系,加强组织领导

学校预算绩效管理实行“统一领导,分级管理”原则。校长办公会是绩效管理最高决策机构;财经领导小组是绩效管理的工作机构,负责审议绩效管理规章制度、工作方案并监督执行;财务处具体负责绩效日常管理组织协调工作;各项目归口部门负责分管项目的绩效管理,组织项目绩效评价。财务和业务部门设立绩效管理岗,加强学习培训,打造专业的绩效管理队伍。

3.3 分类设置指标,提升评价质量

学校按单位和项目分别建立绩效评价指标。单位绩效评价指标由学校统一制定,项目绩效评价指标由归口部门制定。单位绩效评价以结果为导向,结合单位职责,分类设置评价指标。分别为学院绩效指标、部门绩效指标、教学及学术支撑单位绩效指标和科研及产学研单位绩效指标。针对不同单位类型有针对性设置评价指标,有效提升单位

绩效评价的质量。

3.4 科学设定目标,聚焦发展规划

学校各单位在编报年度预算时编制绩效目标,单位绩效目标是预算安排的前置条件。绩效目标的设定符合以下要求:一是指向明确,绩效目标应与单位职责匹配,与年度计划一致。二是具体细化,绩效目标应尽可能量化表述,从数量、质量、时效、成本等方面进行细化。三是合理可行,绩效目标应结合项目管理的基本要素进行成本效益分析,充分调研论证,符合客观实际。四是标准科学,绩效目标应参考一定的标准,如历史标准和行业标准等,具有科学性。

3.5 构建跟踪监控,加强过程管理

学校在当年预算确定后,将绩效目标与当年预算同时下达至预算单位,建立绩效监控跟踪台账,对执行进度和绩效目标完成情况进行双监控,督促预算单位纠正绩效运行偏差。对存在问题的项目督促整改,情节严重的及时调整拨款。

学校注重通过信息化手段提升绩效管理质量,建设全面预算管理和项目库管理系统,预算编制、绩效设置、绩效评审、预算批复、数据分析等全过程通过系统在线完成,提升了绩效管理质量。

3.6 提升评价质量,注重结果运用

学校根据年度重点工作确定被评价单位,资金额度大于1亿元的项目直接纳入绩效评价范围。规范程序,按照确定评价对象,部署评价工作,汇总、分析、审查绩效资料,综合评议并形成评议结果,形成绩效评价报告程序进行。注重评价结果运用,年度绩效评价结果在一定范围内公开,将绩效评价结果纳入单位年度考核,并与下年度学校预算拨款挂钩。

4 结束语

高校预算绩效管理是学校财务治理的主要方面,是全员树立绩效理念、全面覆盖业务范围、全程管控业务流程并将学校发展规划分解实施的有效管理控制方法。是一个持续改进的过程,通过提高政治站位和思想认识,科学制定建设目标和评价指标,完善管理体系,有效推进高校治理体系和治理能力现代化,保障高校发展目标实现。

参考文献:

- [1] 孙凌峰. 基于国家治理视角的高校绩效评价研究[J]. 教育财会研究, 2020, 31(3): 8-14.
- [2] 刘超,崔琰,董柳圻. 高校预算绩效管理框架与评价体系构建-刘超[J]. 财会通讯, 2022(2): 166-171.
- [3] 高校全面预算绩效评价体系优化研究-宫景玉[J].
- [4] 肖晶晶. 高校预算绩效评价研究[D]. 长沙理工大学, 2019.
- [5] 张丽. 新高校财务制度对预算管理的影响[J]. 淮北师范大学学报(哲学社会科学版), 2015, 36(04): 65-68.
- [6] 王威. 新常态下高等教育经费资源配置优化路径研究[D]. 湘潭大学, 2017.
- [7] 李志倩. 基于绩效预算对高校预算管理体系的优化研究[D]. 太原理工大学, 2016.

基金项目: 2022年西北工业大学发展战略研究基金重点项目“‘双一流’建设背景下高校财务转型路径研究”(2022FZZ07)

作者简介:张鹏(1981.6-)男,汉族,吉林省吉林市人,工学硕士,西北工业大学讲师,财务处副处长,研究方向为高校财务管理,高等教育管理等。