

# 科研事业单位预算绩效管理研究

彭京洋

生态环境部核与辐射安全中心 北京 100082

**摘要:** 财政预算乃国之命脉, 民生之本。2018年9月, 《中共中央国务院关于全面预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)正式发布, 标志着这一部门、地区试点工作正式推向全国、全面实施。科研事业单位作为国家基础科研及公益类研究的公共事业单位, 承担着大量财政支持科研项目, 随着我国对核心技术创新等方面愈加重视, 财政对科研事业单位经费的投入也逐年增多, 经费的增长一方面改善了科研基础条件, 另一方面也给资金管理工作提出了更高的要求。科研事业单位想要实现有限预算资金的最大化利用, 首先需要正确了解预算绩效管理的概念、本质特点, 并使其最终服务于预算决策及管理。

**关键词:** 全面预算绩效管理; 科研事业单位; 绩效目标; 评价指标; 评价结果应用

## Research on budget performance management of scientific research institutions

Jingyang Peng

Nuclear and Radiation Safety Center of Ministry of Ecology and Environment Beijing 100082

**Abstract:** The importance of financial budget lies in being the lifeline of the country and the foundation of people's livelihood. In September 2018, the "Opinions of the Central Committee of the Communist Party of China and the State Council on Comprehensively Implementing Budget Performance Management" (Zhongfa [2018] No. 34) was officially released, marking the formal implementation of this department and regional pilot work nationwide. Scientific research institutions, as public institutions for basic scientific research and public welfare research supported by the state, undertake a large amount of financial support for research projects. With China's increasing emphasis on core technological innovation, the government's investment in scientific research institutions has also increased year by year. The growth in funding has improved the research foundation conditions on the one hand, and on the other hand, it has also put forward higher requirements for financial management. To achieve the maximum utilization of limited budget funds, scientific research institutions need to first correctly understand the concept and essential characteristics of budget performance management and ultimately serve budget decision-making and management.

**Keywords:** Comprehensive budget performance management; Scientific research institutions; Performance objectives; Evaluation index; Application of evaluation results

### 一、预算绩效管理概念

2011年, 财政部系统的提出了预算绩效管理的概念。其最早源于西方发达国家的绩效预算理念, 且拥有绩效预算的诸多特点, 但彼此间存在异同。相似处在于两种管理模式都是以结果为导向的预算管理, 强调结果和效益; 差异在于绩效预算管理更加关注预算编制的前瞻性, 强调围绕产出进行预算编制, 即“按办事的效果分配资金”, 而预算绩效管理则更加关注预算执行的效果, 强调在一定的预算规模中如何高效益地完成既定任务, 即“先分配资金, 并持续关注其产生的效果”。

“绩效”一词起源于企业, 意思是“履行”、“效益”。在当前阶段, 学术界习惯性用“4E”进行其特征的描绘: 经济性 (Economy)、效率性 (Efficiency)、效益性 (Effectiveness)、公平性 (Equity)。具体来看, “预

算绩效管理”是对“预算”以“绩效”的方式展开的“管理”, 此时的“预算”是对象, “绩效”是内容, 又是方式, “管理”则是一种手段。简而言之, 这是一种以绩效目标为导向、以绩效监控为保障、以绩效评价为抓手、以评价结果应用为手段的预算管理模式。旨在实现预算管理优化, 资源合理配置, 费用成本缩减, 尽可能提高资金使用效益。

### 二、科研事业单位预算绩效管理实践存在的问题

随着《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(财预〔2018〕167号)正式公布, 所有科研事业单位都需要正式开展预算绩效管理工作, 一些前期未参加试点工作的单位面对这个全新工作管理模式无从下手, 只能根据上级预算部门的要求进行相关数据统计报送, 很大程度上影响了改革的推进, 主要体现在以下

几个方面。

### 2.1 预算编制质量低

财政部从2016年起对2000多个一级项目的绩效目标进行“面对面”逐一会审。通过财政部资金主管部门、业务司局的管理人员和相关领域专家共同参与评审，一定程度上提高了绩效目标及预算的编制质量，但通过对已公开的科研类项目评价报告分析发现仍有以下问题。

一是绩效目标管理不到位。绩效目标管理是预算绩效管理的出发点，很多科研事业单位的绩效目标编制仍存在内容不完整、目标不清晰，与单位的发展战略和部门职能相关性不紧密等问题，往往是由上至下进行分派，缺少上下之间的沟通和反馈。

二是预算编制结构不合理。在预算编制时，部分科研事业单位对会计科目的理解不深，最终导致了预算不足或预算过剩的情况，不利于科研课题的推进与目标的实现。尤其以目前的项目评审方式，如预算编制结构存在不合理，专家组在审批时会对比例过高的费用进行适当消减，并不会对比例过低的预算进行调增。如此一来，不仅会影响课题经费申请的成功率，还会影响预算的执行和绩效评价等工作的开展。

三是测算依据过于笼统。在专家组评审预算环节，测算依据是确定预算数的主要内容，直接影响着科研经费是否能够得到肯定。根据预算编制相关管理办法，在预算中需要对各项支出的用途进行详述，不过在实践活动中，经常存在科研人员故意忽略测算依据文字描述的情况，这给专家组审批增添了难度。

### 2.2 预算绩效监督不到位

绩效运行监控是全过程预算绩效管理承上启下的重要环节，是保证绩效目标实现的重要保障。通过对已公开的科研类项目评价报告分析发现存在以下共性问题。

一是存在“信息孤岛”。在日常工作中，预算编制、预算执行、财政决算、财政监督等各项业务工作是个体，但又是一些分散的、独立的财政应用系统，实践中由于这样或者那样的原因，存在于各业务环节中的数据经常处于“孤岛”状态，难以实现共享。

二是信息采集不准确。预算绩效监督的基础在于信息采集，对于各种文件、档案、报告、资料进行分类归集。实际工作中有些单位还无法对各种信息进行分类，通过各种反馈渠道，准确的在预算执行者和预算监管者之间进行高效的传递，导致无法发挥出信息应有的价值与效能。

三是绩效评价不全面。在已公开的绩效自评报告中，科研事业单位所关注的大多是事后评价，事前介入和事中控制不够，特别是对项目选择决策过程难以施加影响，这种评价方式忽略了项目管理过程中决策、设计、采购、招标、施工、监理等环节的评价控制。

### 2.3 绩效评价指标体系不健全

目前国内科研事业单位并未实现健全的绩效评价指

标体系的创建，在这种情况下，评价结果的客观性和有效性就无法保证。

一是评价指标缺乏系统性，多是以上级预算部门所指定的共性指标为主，个性指标为辅，各绩效指标之间并未实现横向联动关系的形成，整体绩效情况难以得到应有的反映。

二是部分评价指标缺乏合理性，评价指标重投入、轻产出的情况严重。在有限的产出指标定性分析中，涉及到的绩效指标值多以专业术语的定性描述为主，缺乏量化指标，加大了预算管理部门的审核难度，也不利于实际绩效的考核和比较。

### 2.4 绩效评价结果应用不足

绩效评价的最终目的是要建立“以结果为导向”的财政资金监督管理使用机制。但从当前来看，科研事业单位在绩效评价结果应用中还存在以下两点问题。

一是缺乏制度约束。由于评价结果的应用的权威性或法律效力尚未定位，多数单位内部也没有建立起全面的评价结果应用制度，导致评价结果应用环节缺乏硬性要求。

二是绩效评价质量低，绩效评价结果应用和绩效评价是一个紧密联系的过程，由于上文中所提到绩效评价质量不高等因素，也一定程度上导致了绩效考核结果“不能用”、“不敢用”。

## 三、科研事业单位预算绩效管理完善建议

### 3.1 科学制定绩效目标

科研事业单位在制定绩效目标时，要以组织的使命和愿景为基础，单位战略发展规划相匹配，谋求社会或者行业的共同利益为根本。在绩效目标编制环节，要充分体现单位的发展规划，且符合SMART原则，即明确性(Specific)、可衡量性(Measurable)、可达性(Attainable)、相关性(Relevant)和时限性(Time-based)，这样的绩效目标才有意义。

### 3.2 科学地编制预算

科研事业单位项目一般有服务面广、投资大、回收期长和侧重高新技术等特点，因此其成本有别于企业经营成本，在内容和核算方式上均有不同。根据以上特点，常见的成本测算方法包括作业成本法、参数估计法、工料清单法、标准定额法等。

其中标准定额法在科研活动中得到了广泛应用，一个单位定额水平的高低，体现了单位的素质和管理水平。预算单位应根据实际业务需求，选择适用的成本定额法进行预算编制，在预算执行时可以计算出定额与实际费用之间的差异额，及时采取措施加以改进，会有利于加强成本的日常控制，并且通过对定额差异的分析，定期对定额标准进行修订，可以有效提高预算编制的准确性。

### 3.3 准确把握绩效监控原则

预算绩效跟踪监控是在资金使用过程中，实时收集项目的资金使用、项目实施进展和实现结果进度等方面

的基本信息，对比执行情况和绩效目标的差异情况，及时做出调整，保障项目绩效目标的顺利实现。

一是重要性和代表性相结合原则。为避免抓小放大现象的发生，在进行绩效跟踪选取绩效指标时，应该优先使用最具代表性、最能反映评价要求的关键指标，首先要明确该项目的核心目标是什么，进而找到每个目标实现的关键措施，最后提取出关键指标，通过这种倒推的方式整理出重要性和代表性相结合的关键指标，通过关键指标反映核心目标。且绩效监控是一种过程监控评价，跟踪指标的选择应区别于后评价，应以过程管理、实施产出为主。

二是客观资料采集、预测、评估相结合的原则。预测和评估需要建立在对项目或行业本身足够了解的基础上，以科学的方法进行。对于采集的数据，还应进行正确的分析，寻找规律和轨迹，发现问题并提出纠偏措施，做出正确的分析和评估。评价人员应该以辩证的观点去看待问题，如某些制度有漏洞，就可能导致相应问题发生；制度执行度不够，实施的效果就要打折，甚至出现大的纰漏；同样，好的制度再配以严格实施，往往可以达到出其不意的效果。

三是适度增加预算管理的灵活性。预算绩效管理的新整合模式强调预算集中计划与监督的分散式管理，以此为背景，项目组或各部门只需要能够提供相对满意的绩效，即应该在预算执行的过程中获得一定的自主权，从而拥有更多的灵活性。通常来说，在项目预算执行和控制环节中，应基于“三不”（不改变用途、不改变金额、不改变科目）条件适当给予项目单位必要的预算调整权。经过实践可知，此举不会引起项目绩效目标的偏离，也不会损害专款专用的特点，同时项目单位可以以事实为依据进行绩效目标的适当调整，一方面为绩效目标的达成提供了更多的利好条件，另一方面有助于有限资源的最大化应用。

#### 3.4 运用成本一效益法完善预算绩效评价体系

为加强项目决策阶段的科学性，应将绩效评价工作延伸到全过程监督，根据财政部关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知中有关要求，绩效评价方法主要选用了成本一效益分析法、因素分析法及公众评判法等等。以使用较多的成本一效益分析法为例，首先要确定的项目目标，提出若干备选方案，并通过评估对比备选方案的成本及效益，依据决策标准，选择出社会净效益最大的方案。在具体实践时，科研事业单位中财政资金支出的成本一效益分析是一个较为复杂的问题，其特点主要表现为以下两点。

一是科研事业单位中的项目支出是以单位的任务及战略为出发点进行安排，因此在进行成本一效益分析时就不仅仅是单位收支的增加或减少，而是社会及行业的收益情况；所以在进行决策时除了要考虑用货币表示的经济利益外，还要考虑非货币的差异，如空气污染、

健康和安全等。

二是财政项目的成本一效益分析需考虑多因素影响，数量较难衡量。以社会福利最大化为目标的科研事业单位决策时不能以利润最大化为最重要依据，首先与许多科研项目分析相关的市场价格不存在，如在某些新领域的技术创新，根本不存在成熟的市场价值去衡量。此外，有些项目会产生巨大的外部效应，如挽救许多人的生命与健康，大量的企业及整个社会从中受益等，但这种影响很多都是无形的，由于不存在市场，就不可能准确衡量收益。

由于科研事业单位以上两个特点，所以在成本一效益分析时要根据项目类型的不同，进行定量与定性分析具体占比的适度调整。针对应用类科研等易于量化产出效果的项目，要加大量化考核指标，加强对原始资源数据的采集和应用，以大量的统计资料为参考依据，利用科学有效的方式方法，从多个角度出发对成本和效益进行预估、验证和对比，最终实现项目社会价值的评定。对于基础性科研等不易于量化产出效果的项目，分析应兼具广度和深度，量化的产出指标尽可能做到量化展示，不易量化的满意度指标等应基于大量的历史数据分析、行业数据分析详细的做出定性说明。

#### 3.5 综合应用评价结果

评价结果能否得到有效运用以及责任能否真正落到实处，关系到绩效评价工作的预期目标能否顺利实现，所以应注重健全绩效评价结果应用体系与问责体系的创建与完善，为绩效评价结果的再利用做好铺垫。

一是扩大问责范围。科研事业单位想要实现绩效评价结果的有效利用，需要做到扩大问责范围，加大压力传导，着重做到以下两点。一是以事实为据，促进无为问责等内容的增加，对于那些抵触履行、履行不到位等行为进行重点问责；二是加强对领导干部和各预算单位的问责，使压力由上至下传导，使全体职工都能感受到工作的压力感、紧迫感，以提高预算绩效管理工作的责任意识。

二是建立奖惩机制并严格考核运用。作为预算绩效闭环管理的重要环节，需要建立合理的奖惩机制，并通过多部门配合严格考核运用。预算管理部门应基于绩效评价结果对后续预算工作进行合理安排，首先针对绩效评价结果相对理想的项目，对下一年度同类项目预算早做安排；针对绩效评价结果并不理想的项目，酌情删减同类项目预算。同时，人事管理部门应参考绩效评价结果对岗位职责进行考核，对于那些取得理想考核结果的个体及项目组，分别从物质和精神层面给予奖励；对于那些未获得理想考核结果的个体及项目组，根据规定给予惩处。

#### 四、结束语

预算绩效管理是当前行政事业单位资金及项目管理的重点领域，它既是我国改革的方向，也是财政经费管

理科学化的核心内容。实施预算绩效管理，首先要了解其本意和内涵，所以本次研究活动从宏观角度出发对科研事业单位特点、所处时代背景、具体实践存在的问题进行了分析和梳理，主要得出以下结论和建议。

一是预算绩效管理是预算管理工作与绩效管理工作相结合的必然产物，为科研事业单位预算支出效益的改善，整体预算管理水平的提升创造了良好的前提条件，为管理从规范性向效益性发展提供了可行路径。在这个过程中，评价指标体系设计是关键，增强绩效评价环节的科学性和实用性。

二是作为科研事业单应尊重其资金性质复杂、项目种类繁多等诸多特点，需大胆创新预算绩效管理模式，充分借鉴企业成熟的理念和经验，以预算编制为基础、以绩效目标体系为重心、以绩效评价为手段、以绩效评价结果应用为切入点，进行预算绩效管理体的构筑和完善，以健全的体系促进方案的落实，最终达到改革的

目的。

#### 参考文献：

[1] 互联网作品。中国发展研究基金会：《关于全面预算绩效管理改革，他们说》

[2] 期刊论文。孙洪敏：《创新政府绩效管理的重点难点及其实现路径》，《学习与探索》2018年第7期，第47~57页。

[3] 期刊论文。邵莉娟：《以绩效为导向的高校图书馆预算管理研究》，《图书馆工作与研究》2017年第11期，第43~47页。

[4] 报纸文章。林婧：《巧用 SMART 原则设定成长目标》，2009年11月01日《东方烟草报》第3版。

[5] 期刊论文。王泽彩，潘石：《关于构建财政支出绩效评价体系的若干思考》，《社会科学战线》2006年第4期，第296~297页。