

高职院校预算绩效评价研究

潘念萍 | 汪丹

高职院校与培养学术型人才的普通高校相比，其办学成本高，中央或地方的财政扶持特别是专项资金拨款力度大，以保障国家重大政策落实或重点领域事项正常实施。引入预算绩效考评、提高预算资金管理绩效是高职院校自身发展的内在现实需求。

现阶段高职院校预算绩效评价存在的主要问题

（一）实施评价的保障条件和机

制不健全。一是在绩效意识与绩效目标方面，高职院校管理层对评价工作未引起足够的重视，学院在申报预算时停滞在较为宏观的发展战略规划与事业目标上，未能将其细化为与所编制预算紧密联系的具体绩效目标或绩效指标。二是在评价制度建设方面，院校虽有若干管理和考核办法指导评价工作，但只对相关要素进行了总体框架下的简要概述，未能细化相关评价要素基本管理细则、缺乏评

价报告的规范等，使评价工作在一定程度上流于形式。三是在评价组织体系方面，院校的预算绩效评价工作基本由财务处具体实施，评价组织体系单一，难以保证评价的独立性和公信力，影响评价结果准确性和有效性。四是在评价数据采集与信息系统方面，对绩效评价基础数据的采集较为零散，可参考的历史数据较少，尚未形成具备系统性的评价基础数据统计表或数据库。预算管理信息化程度

价中至关重要的一个环节，对保证和提高评价活动主体以后绩效评价的质量具有重要意义。

（六）完善跟踪绩效运用机制，落实评价结果

建立结果运用衔接机制。一是与完善制度规范管理相结合，及时采取措施，健全或完善相关制度、办法；二是与通报、报告和公开相结合，将单位项目支出取得的绩效、存在问题、意见建议向单位领导和有关部门汇报并对外公开；三是与责任追究相结合，对存在严重问题的，建议单位领导按相关规定对相关人员进行问责。

推进结果运用转化机制。根据评价结果，对项目支出管理情况进行量化打分，确定相应等次，分类提出处理建议。评为“优”的，采取适当方式在一定范围内表扬，可根据单位经费

需求建议申请财政增加项目预算；评为“良”的，建议单位采取措施提高项目支出绩效；评为“中”的，根据具体情况建议在一定范围内予以通报，对存在问题限期整改；评为“差”的，可建议单位领导调整项目或相应调减项目预算，绩效达不到主要预期目标的，建议调整或撤销该项目。

完善结果运用效率机制。一是跟踪结果运用落实，根据评价建议和处理意见，对单位项目支出管理存在的问题整改落实，实施进一步的跟踪监督，努力将评价结果应用落到实处；二是健全结果运用机制，根据项目有关规定和绩效管理需求，进一步建立健全项目支出绩效评价结果运用的办法，使评价结果运用工作走上规范化、制度化的轨道；三是扩大结果运用范畴，根据项目支出绩效评价中发现的

带有普遍性、倾向性、多发性的问题，及时完善相关管理制度，改进管理措施，防止类似问题的再次发生。要结合评价结果，对被评价项目的绩效情况、完成程度和存在的问题与建议加以综合分析，建立评价结果在以后项目安排执行中的激励与约束机制，逐步发挥绩效评价工作应有的作用。如对实施比较好的单位和地区在立项和资金配套上给予激励，或者建立项目管理人终生负责制度，也可以把项目绩效考核结果与项目管理人员政绩进行挂钩等等。□

【本文是2013年国家社会科学基金立项项目“促进2011-2020年城乡居民收入翻番的分地区教育机制研究”（13CJY112）阶段研究成果】

（作者单位：广西财经学院）

责任编辑 张小莉

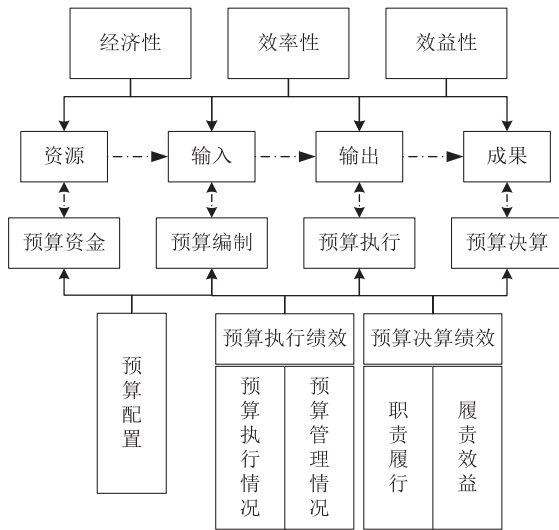


图1 “3E” 绩效理念与预算管理流程的融合

低，不利于预算信息的及时传递和反馈，增加了评价时间成本，也降低了评价时效性。

(二) 现有预算绩效评价体系不完善。一是评价内容过于泛化，指标选取缺乏针对性。现行绩效评价内容基本体现投入产出全过程评价，突出过程与结果导向。但是在具体的指标选取上，过多依赖共性框架指标，缺乏目标导向明确、重点突出与体现自身特性的个性指标。如“政府采购工作”“公用经费控制率”等指标未凸显重点和目标导向、“重点工作落实”“社会效益”“行政效能”等定性指标过于泛化、模糊。二是评价指标赋权缺乏科学性。如高职院校现行预算绩效评价体系中的标准分值确定没有使用统计学的科学计算方法，主要依赖于学院预算管理人员集中讨论，凭借主观经验和偏好打分的方式确定各个指标在体系中最佳完成程度，缺乏科学严谨的方法支撑。三是评价标准制定与评价方法选择不合理。目前高职院校预算绩效评价可参考的标准很少，因

此需要合理地搭配一定的评价方法，处理评价标准与各指标的关系，进行具体评价。

高职院校预算绩效评价体系的改进思路

(一) 评价体系指标的改进。评价指标体系改进主要着眼点在于将绩效

理念融入预算管理全过程，将“3E”先进绩效理念与预算管理流程充分契合，最终体现为共性框架中的预算配置、预算执行情况、预算管理情况、职责履行、履责效益五个维度，如图1。参考财政部发布的《预算绩效评价共性指标体系框架》等已有成果，并结合高职院校预算特性与事业发展定位对维度指标进行优化补充。第一，公立高职院校财政扶持力度虽大，但自筹能力对于自身发展是更加有利的，可将非财政自筹能力融入预算绩效表现中；第二，高职院校主要以大比例专项资金对重点项目的投入和实施推动自身职业教育事业发展，专项资金有着资金量大、专款专用严格审批执行、政策性强、社会关注度高的特点，因此在评估其预算绩效时应将专项执行总体情况、重点支出安排和完成情况等考虑在内；第三，人才培养方面绩效表现在对口就业情况、职业技能竞赛成果等，科研为社会服务提供了知识技术力量并实现创收，社会服务方面绩效表现在行业继续教育、培训

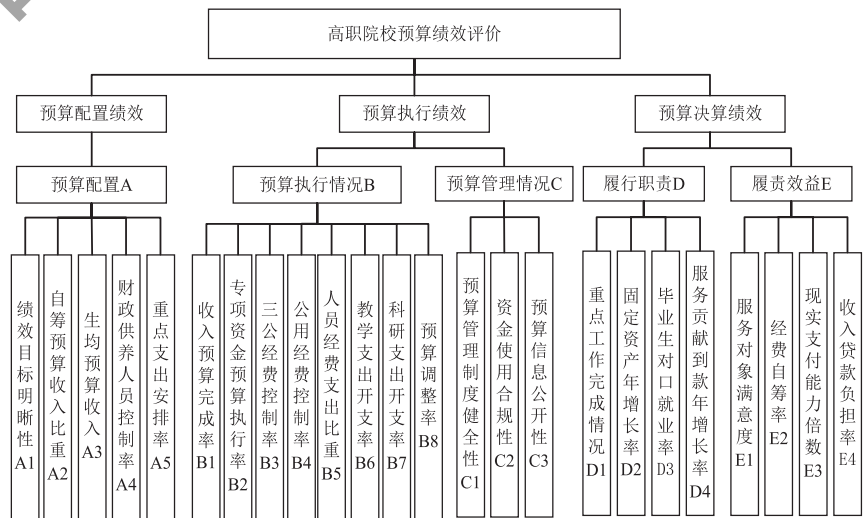


图2 高职院校预算绩效评价层次结构模型

表 1 高职院校预算绩效评价指标权重

一级指标	二级指标	三级指标	指标权重 W_i
预算配置绩效 (21.78%)	预算配置 A (21.78%)	绩效目标明确性 A1	4.92%
		自筹预算收入比重 A2	3.70%
		生均预算收入 A3	2.48%
		财政供养人员控制率 A4	2.24%
		重点支出安排率 A5	8.44%
预算执行绩效 (43.28%)	预算执行情况 B (33.28%)	收入预算完成率 B1	7.47%
		专项资金预算执行率 B2	8.73%
		“三公”经费控制率 B3	4.80%
		公用经费控制率 B4	2.96%
		人员经费支出比重 B5	1.80%
		教学支出开支率 B6	3.89%
		科研支出开支率 B7	1.21%
		预算调整率 B8	2.42%
	预算管理情况 C (10.00%)	预算管理制度健全性 C1	6.23%
		资金使用合规性 C2	2.66%
		预算信息公开性 C3	1.11%
预算决算绩效 (34.94%)	履行职责 D (18.53%)	重点工作完成情况 D1	9.05%
		固定资产年增长率 D2	1.96%
		毕业生对口就业率 D3	4.72%
	履职效益 E (16.41%)	服务贡献到款年增长率 D4	2.80%
		服务对象满意度 E1	3.97%
		经费自筹率 E2	5.61%
		现实支付能力倍数 E3	3.90%
		收入贷款负担率 E4	2.93%

服务、技术服务交易等服务贡献收入。

预算配置需要在目标明晰的前提下,遵循优先保障重点、兼顾一般的原则进行合理安排,即院校在保障维持日常事业支出、营运基本支出的基础上,安排新校区项目建设、现代职业教育质量提升计划、特色与骨干院校建设、农林水项目等重点专项支出。本文主要选取绩效目标明确性、生均预算收入、自筹预算收入比重、人员

控制率、重点支出安排率5个指标。

预算执行过程着重对资金管理的效率性进行评价。第一,实现预算收入、控制预算支出两个层面的业务执行效率,评价院校组织与使用资金的合理化程度,主要表现为最大化实现预算收入、合理调度控制支出、强化预算执行严肃性等方面,即可从预算收入落实能力、有效控制支出、合理调整预算三个方面着手,选取收入预

算完成率、专项资金预算执行率、“三公”经费控制率、公用经费控制率、人员经费支出比重、教育支出开支率、科研支出开支率、预算调整率等8个指标。第二,促进执行效率的有关管理保障,主要从制度、资金使用、信息公开三个方面展开,选取预算管理制度健全性、资金使用合规性、预算信息公开性3个定性指标进行评价。

预算决算绩效评价重点关注预算资金产出阶段的有效性考核,即评价高职院校通过安排、运营、管理预算资金所形成的产出(“量”)和效果(“质”)。“量”的方面以职责履行情况进行衡量,包括服务的数量和提供的成果,体现为预算经费支出与事业发展结果,选取重点工作完成情况、固定资产年增长率、毕业生对口就业率、服务贡献到款年增长率4个指标。“质”的方面,以履职效益水平进行评价,包括履行职责所带来的影响以及可持续发展潜力等外延,体现为高职院校所服务对象的满意度以及自身所获得的可持续发展潜力,可持续发展潜力主要表现为筹资能力、支付能力、偿债能力三个方面,选取服务对象满意度、经费自筹率、现实支付能力倍数、收入贷款负担率4个指标。

(二)评价指标权重的确定。依靠人为经验判断的方式分配指标权重、设置标准分值,不利于评价结果的科学性。目前确定指标权重较为常用的方法主要有经验权数法、因子分析法、信息量法和层次分析法。通过对比,适宜选择层次分析法。根据上文的指标体系,将“高职院校预算绩效评价”设为决策目标,然后将预算配置、预算执行情况、预算管理情况、职责履行、履职效益五个维度分别设置为准则层要素,最后以各维度下相应的指

标作为备选方案层要素,在Yaahp软件中构建树形层次结构模型如图2。

利用Yaahp软件进行问卷设计、矩阵建立以及群决策等功能集结多个专家的决策数据,得出相关指标权重如表1。

(三)具体评价方法的选择。选择不同的评价方法,评价结果可能会产生较大差异。目前,常用的预算绩效评价方法主要有功效系数法、主成分分析法和模糊分析法。通过对比,现阶段尚未出台相关的统一或分类标准值,结合高职院校预算绩效评价指标体系多层次、定性指标与定量指标共存、多数指标具备模糊性、明确的判定标准难以确定的特点,因此可以选择模糊分析法进行具体评价。

预算绩效评价实施保障机制的完善建议

(一)强化预算绩效理念,细化预算绩效目标。树立管理层重视、全员参与的绩效理念。申报预算时,各预算单位在“一上”阶段完成预算绩效目标编制报计财处,学院组织有关部门编报学院整体预算绩效目标,并按批复的绩效目标对本部门预算绩效资金进行绩效监控。还应逐步细化绩效目标并转化为可量化的具体指标,明晰每个目标值的绩效评审标准,目前国内可参考的直观评价标准很少,可设计采用分级分档的绩效标准,减少传统单档型固定标准值的主观性。同时,根据阶段性的事业发展目标计划和管理需求,在实践中不断修正、补充、完善,调整或拓展体系中各维度的绩效指标及相应的评价标准。

(二)完善评价制度建设,构建结果应用机制。一是补充建立相关预算绩效评价基本管理制度细则。建立高

职院校内评价组织机构、明确相关责任人及其对应工作权责任务;补充绩效目标设定和审核的制度建设,包括目标设定应遵循的原则、设定目标的具体方法以及绩效目标的审核原则与程序等;细化绩效指标考核的内容要点、标准和方法的种类与对应的适用范围,以增加评价实施的适用性与可选择性;规范细化原有的评价操作流程,将评价准备、实施、反馈和验收等阶段的具体步骤、行为主体、关键节点、所需基础信息等充分融入到实施路径当中,节节相扣,增强评价可操作性。除此之外,还需补充预算绩效评价报告规范细则,包括报告的结构要素、报告正文的内容框架及要点、报告附表以及评价报告反馈、修改、审核和报送等细则,促使评价报告披露评价结果的同时,也可发挥其具有实用价值的诊断与预测功效。二是增强评价结果的反馈应用机制,充分发挥绩效评价对预算管理实质性的优化作用。评价结果本身能体现绩效水平得分或者排名,实质上形成了受托责任的问责机制;评价结论客观反映预算配置、执行与决算绩效情况,了解每一维度绩效目标实现程度,管理部门提出奖励和问责建议,同时院校直接应用评价结果分析原因、提出并组织实施整改方案,达到预算绩效评价的近期目标——满足预算管理需要并解决其存在的缺陷。还可考虑将绩效评价结果与预算资金配置挂钩,基于上年绩效实现程度确定下年正常开支资金以外的追加奖励数,现阶段我国还不具备推行该结果激励方式的条件,但必然是绩效预算改革的未来趋势。

(三)完善评价组织体系,优化评价数据采集。根据评价范畴差异和委托代理关系,评价主体有理由界定为

校级管理层、主管部门两类范畴,第三方评估机构充当辅助。高职院校仅以财务处为主体全权开展绩效评价难以保证独立性和权威性,可建立包括绩效评价领导小组(负责预算下达审核、评价方案审批、统筹安排评价工作)、绩效评价专家工作组(负责绩效评价的方案制定、分解指标、建立考核标准等具体操作)、其他评价工作组(辅助配合评价工作)的三级评价组织体系,明确划分权责范围。在完善自评组织体系后,逐渐引入专家评审或第三方评价模式,进一步保证评价公信力。

评价数据采集的科学有序性,为更科学准确地统计评价指标数据奠定基础,最终夯实评价质量。首要前提是保证高职院校预算管理基础数据的完整性、真实性和透明度,健全内控制度能合理保证单位资产安全完整、财务信息真实准确,保障评价基础信息的充分性和真实性,完善内部审计和财务管理职能,防范内部数据失真导致评价结果失效问题。其次,明确界定评价内容,根据评价指标体系及评价模型的要求,在整合相关的原始数据基础上,设计出多种与评价相关的调查统计分析图表或者评价分析表,如基本状态数据统计、重点项目基本信息库等,以满足评价基础数据的需求。最后,充分利用信息化平台逐步开发预算绩效信息系统,减少数据处理的繁杂性,将绩效评价指标、方法、标准、结果输入整合到信息系统环境,为基础数据处理提供技术条件支持,提高评价时效性。□

(作者单位:广西水利电力职业技术学院 广东信德资产评估与房地产土地估价有限公司)

责任编辑 韩璐