

公立高校预算绩效评价机制面临的问题及对策

祝慧洁¹,董星辰²,边丽丽¹,肖飞¹

(1. 沈阳建筑大学计划财务处,辽宁 沈阳 110168;2. 沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168)

摘要:随着财政供给日益增加,公立高校进行预算绩效评价既是外部要求,也是内部需要。以我国公立高校预算工作面临的普遍问题及优化对策为切入点,结合A高校财务预算绩效评价的具体情况进行了具体分析,提出了将年度预算与中期预算相结合、将确定性绩效指标与动态可调整绩效指标相结合、将内外监督责任相结合等具有针对性的解决对策,以期为高校在长期视野下实现发展目标奠定基础。

关键词:公立高校;预算;绩效评价;评价指标

中图分类号:F810.6 **文献标志码:**A

一、公立高校绩效评价的背景及意义

1. 研究背景

虽然政府连年加大教育财政投入,但是公立高校(以下简称“高校”)的高速发展与终归有限的财政资源供给之间矛盾凸显。高校之间以及高校内部各部门之间的经费竞争日益激烈,与此同时,一些高校也出现了经费投入产出比低下的问题。我国高校经费年增长率普遍在10%以上,以A高校为例,2019年收入预算36 244.4万元,2020年收入预算40 802.1万元,2021年收入预算则达到51 437.1万元。2020年同比增长12.6%,2021年同比增长26.1%,高校收入预算增速远超GDP增速。高校收入预算迅猛增长,可见国家对教育事业的重视程度,然而教育经费的大力投入并不意味着要大水漫灌。习近平总书记指出,坚决反对大而化之,撒胡椒面,这就要求高校要进行精细化管理,加强预

算绩效管理制度建设。

预算绩效起源于1907年美国关于如何管理控制计划和提高资源使用效率的一篇研究,并于20世纪30年代第一次投入实践,到20世纪90年代,全世界都普遍认同绩效预算在公共事业管理上取得的效果。我国2018年颁布的《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求力争用三到五年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系^[1]。

2. 研究意义

教育事业是社会主义现代化建设的重要一环,高校是其中的重要组成部分。当前,高校预算改革迫在眉睫,过去使用的陈旧的单一收支核算的流水账显然已经不适用于高校各个日趋多元化的利益主体。如何分配、管理和使用资源,使有限的资源发挥出最大价值,最核心的问题就是预算管理^[2]。对预算的有效管理是把握教育事业前进方向的重要

手段,因此,完善预算绩效评价机制成为高校刻不容缓的任务。

预算问题本质上是资源的分配问题,而有效的绩效考核是成功配置资源的关键。基于上述问题,高校预算的编制和管理更要有法可依,使资源在各单位间更合理更高效地进行分配,进而用有限的资源获得更显著的成效。而要让预算编制有法可依,就需要引入绩效评价体系,在责任机制和激励机制的双重作用下,充分调动各个预算单位的积极性。

二、高校预算绩效评价存在的问题

当前,高校绩效分析工作难以有效开展,绩效评价流于形式,预算工作重心没有转变,只注重收支平衡,这样的考核并不能帮助高校实现资源的科学配置。不论是在实务中,还是在相关文献中,预算绩效评价的痛点在高校中普遍存在,总结为以下几点。

1. 高校管理体制改革工作成效不显著

目前,我国高校财务体系都是基于政府会计制度构建的。随着市场经济的蓬勃发展,企业改革成果显著,与之相比,高校的改革还存在不足。高校财务部门除了有核算功能之外,还有管理功能,但高校财务人员财务管理思想转变需要时间,由于其对预算绩效管理的理解不够全面,接受的实务方面的培训也相对较少,预算执行和控制成为高校财务管理的薄弱环节^[3-4]。

此外,管理层对新形势下预算编制政策的学习不够深入。传统的预算编制是由各部门填写下一年度各项收支明细后,再由财务部门进行审核和汇总。受限于当前预算年度的工作部署,工作总体较为粗犷,缺乏核实与分析的过程,缺乏对跨周期政策的思考,缺乏对中长期可持续发展的思考。

2. 预算执行情况不理想

教职工对预算管理的理解不够深刻,往往将预算看成是冰冷的数字和阻碍,执行工作流于形式。上下级部门关于预算的沟通不顺畅,教职工对执行预算制度严重缺乏积极性,认为预算是预算,工作是工作,没有将二

者有机地结合起来,导致预算制度成为一个美好的空架子,成为到年底需要应付处理的表面文章。

收入预算执行方面,个别部门通过私自使用自制票据的方式,不将房屋土地出租、后勤食堂等收入体现在账面上,导致资金在体系之外运转,缺乏监管,影响了收入预算的执行。

支出预算执行方面,部分高校的支出预算“计划没有变化快”,有的高校擅设津贴奖金,基建和采购管理制度不严格,有的费用显然高于市场价格,导致学校运行成本大大超出支出预算。这些情况都导致高校实际支出偏离了支出预算^[5]。

除此之外,一些高校还存在年底突击支出、突击报销的情况,如A高校在11月和12月的支出占全年支出的30%以上,这显然不符合财务的运行规律。这种情况的出现与高校财政拨款政策有关,高校财政拨款采取零余额的方式,年底剩余的预算财政需要收回。许多单位对年底结转和结余比较抗拒,或多或少会存在年底突击花钱的情况。究其原因,是缺乏科学的规划预算,前3个季度没有按照预定的进度完成工作,没有把钱用在刀刃上。到年底为了完成预算而完成预算,很难保证工作达到预计的质量和成效,说明高校的监督体系还缺乏约束力和刚性。

3. 预算绩效评价指标难以选取和量化

高校与企业的预算绩效评价指标设定存在一定的差别。对于企业而言,最终的目标就是盈利,所以企业的预算绩效评价可以非常清晰明确地大量出现财务指标。但是对于高校这样的非营利组织来说,财务指标不能代表一切,高校的最终目标是人才培养,资金只不过是中间手段,其公共部门大多不以营利为目的,很多投入产出的效果无法量化。而高校如果过多地采用非财务的定性非定量指标,就会不可避免地加大预算绩效评价难度。

但现有预算绩效评价指标体系还存在着一些问题:指标与具体项目的匹配度不高,与预算项目的关联性不强,与资金量也不相匹

配;指标的设定未与学校中长期战略发展紧密结合;指标的可衡量性不高,在实际工作中难以操作;不同发展阶段,指标的选定很少变动,无法体现预算绩效管理的动态性。例如:A高校采用的“服务对象满意度”和“社会公众满意度”指标可能会因为样本选取不科学和工作人员落实不到位等情况而流于形式;“毕业留沈率”指标可能会因为城市经济和就业大环境而受到较大影响,这个指标超出了学校的能力范围,实施过程中可能会对学生的发展起到反向作用;“招生规模”指标受限于学校的住宿条件与师资力量,虽然从数量上看,学校培养了更多学生,但执行过程中可能会导致学生平均教育资源下降,教师很难承担超量的教学任务,实际上对学校的发展起到的是负向作用;“就业合同签订率”指标过于教条,实际实施过程中,负责学生就业的部门如过分关注就业合同的签订率,忽视了学生的长远发展,而对学生施加压力,导致学生盲目地作决定,反而会对学生造成困扰,仅仅为了一项绩效指标而与高校最初的教育育人目标背道而驰是不可取的;“创新成果数量”指标在实施过程中可能会演变为摊派任务,赶鸭子上架,难以保证创新成果的质量。这些指标都是高校发展过程中阶段性的权宜之计,要尽快摒弃不合理的教条的预算绩效评价指标,积极探索引入科学的真正站在学生角度考量的具有长期性的评价指标(见图1)。

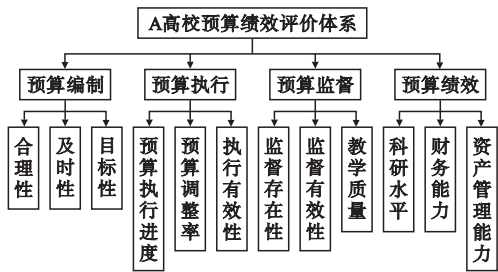


图1 预算绩效评价体系

4. 学校和二级机构的预算目标不统一

预算目标是资源配置的体现,是工作前进的方向。对于高校来说,上下级机构之间的想法可能并不完全一致,学校会高屋建瓴地站在更高的层面上宏观地看待问题,使一

切工作围绕着高校的长期发展。但实际承担具体工作的二级学院和机构会遇到很多更切实的问题,下级部门会更注重部门自身的发展,在设立预算目标时会将学校所设立的预算目标打折扣。在实践中也会发现,计划外支出几乎是不可避免的,这与长期的预算目标规划无关,会对预算目标的可执行性产生负面影响。上下级设定预算目标时会产生一定的分歧,执行过程中下级过多关注自己,就会或多或少地忽视整体的规划目标,无形中会使高校在前进过程中偏离最初制定预算目标时的初衷。

5. 缺乏有效的预算绩效评价和考核机制

要使高校资源分配合理、物尽其用,就要以监督作为保障,而要监督就要有评价标准。以A高校为例,预算绩效工作到制定部门(单位)整体预算绩效目标表这一步就结束了,而具体的真实执行情况却无从考证。如果只制定预算目标,却不监督目标的落实情况,那预算目标最后就会成为一纸空谈。由于没有评价标准,对各部门工作情况的奖惩机制也无法建立,很难调动员工的积极性。因此,虽然A高校制定了部门(单位)整体预算绩效目标表,但是真正的落实情况没有明确的结果,预算绩效目标并没有体现出其应用价值。除此之外,还有一些高校虽然建立了评价体系,也得到了评价结果,却没有利用评价结果来弥补现有的管理缺陷,导致基层对预算绩效评价体系重视程度下降。

三、高校预算绩效评价改进对策

当前,高校办学逐渐多元化,高校应适当将企业的经营管理经验引入自身的运作过程,积极控制成本,主动发现并解决问题,构建适合自身发展的预算管理体系,推进财政支出标准化,强化预算管理的宏观指导作用。

预算是行为计划的量化,预算管理能使组织有效的资金得到合理配置,提高资金的使用效率。其中,有效的预算绩效考核是成功配置资源的关键。

1. 完善高校财务会计管理制度

高校要做到预算绩效系统化,就要完善

高校财务人员管理制度;设立专门的预算绩效管理主管部门;加大人员配备力度与培训力度,打造专业的预算绩效管理队伍;拓展预算绩效管理的广度和深度;加强预算绩效管理信息化建设;健全预算绩效管理约束机制。要对资产与费用进行更科学的计量,使财务数据更加真实。应明确成本的核算方法,落实财政部要求的行政事业单位会计改革,采用“双基础”核算,消除“收付实现制”的核算方法带来的弊端。同时,无论是预算会计还是财务会计,都要在预算会计三要素的基础上增加财务会计五要素,还要正确计提折旧和评估资产价值,以便更真实地反映教育成本,完整地反映高校预算的执行情况、资产负债情况,保证高校的资产负债能够持续可靠地计量^[6]。还要形成统一规范的会计标准,构建双财务报告体系,即以收付实现制为基础的预算会计形成决算报告,以权责发生制为基础的财务会计形成财务报告,这可为实施预算绩效管理提供科学客观的依据^[7]。

同时,将预算编制的目光从“年度”拓展到“中期”,增加一套采用3年或5年滚动编制的“中期预算”,避免短期行为,将更长一段时期产生的成果纳入预算绩效体系,增强政策的持续性和前瞻性。并在两套预算编制过程中都加入相对固定的预算绩效目标,将其作为纽带,提升预算周期之间的均衡性,避免脱节^[8]。

2. 加强执行环节的预算绩效管控

要推动预算的正常执行,需要成立专门的监督机构或者审计部门,避免出现既是运动员又是裁判员的情况,将对人性的信赖建立在权力在阳光下运行的基础上。

强化内部预算监督的日常管理和专项管理,做到专款专用,避免预算成为部门的“私有”财产,向下一年度滚动随意列支的现象。健全凭证记录制度,建立预算报告制度,实现有效的及时跟踪与反馈,充分发挥内部审计监督职能。

提高对外部第三方评价的重视程度。要求第三方机构不走过场、不一味迎合委托方

的诉求,确保评价的真实性、客观性,落实第三方责任界定制度,避免“猫鼠合谋”,真正发挥第三方机构提升预算绩效评价效率的功能。

执行环节中,要求各预算执行单位每3个月汇总一次预算执行情况,了解预算执行中是否有确需调整的部分,同时,检查是否存在超出支付范围等不合理现象,及时发现预算执行过程中的问题并分析较大偏差出现的原因,以此来加大预算的执行力度,避免内部审计监督流于形式。这样才能使预算发挥出应有的刚性和约束作用,使高校完成预算目标。

3. 科学制定预算绩效指标体系

深化预算绩效改革的工作重点在于预算绩效指标体系建设,要针对高校预算管理现状构建评价体系,指标的选取要广泛参考国内外学者的研究成果;指标的设定要全面,同时又要通过权重突出工作重点;指标的选取要有独立性,使其易于识别,也要有相关性,使其可以与其他指标有机结合,成为服务战略目标的整体;指标的制定要动静结合、与时俱进,加入更亟需投入的指标,剔除已经意义不大的指标;指标的设定要有可操作性,非财务指标也要明确定义,而且要能有效度量。同时,注意增加确定性和动态调整两个维度。

确定指标之后,要科学赋予预算绩效评价指标权重,构建、计算并分析指标之间的判断矩阵,最后,通过计算每个矩阵上一层权重的子集,并运用数学专业软件检验其一致性。如果一致性检验通过,则可以进行下一个判断矩阵的构建,如果一致性检验没有通过,则需要重新构建判断矩阵,直到检验通过为止。构建完所有的矩阵,再进行主观问卷调查,根据著名学者 Satty 的研究评价标度成果。从心理学角度看,评价的标度过多容易造成判断上的疲劳,导致结果严重偏离真实想法,所以选取5个标度进行问卷调查,并对指标的权重进行赋值,做到既定性又定量^[9]。

在预算绩效指标确定的过程中还要注意由于过分强调预算绩效指标体系的完备性,而忽略预算绩效目标是指导预算绩效指标的

本源,导致出现预算绩效目标与高校整体战略计划关联不够紧密的问题。

4. 保证预算管理的科学性和完整性

要建立统一的业务规范和标准,将各级预算单位紧密结合。预算的编制不是财务部门与其他部门之间讨价还价,而是需要其他部门全员积极参与,自下而上理性地反映自身发展的需求,再自上而下进行审查和反馈。

预算制定部门要遵循“以人民为中心,走群众路线”的初心,广开言路,重视每一位成员的呼声和需要。如果能重视和采纳各部门对预算编制工作的意见,提高广大教职工对预算编制工作的重视度,那么从预算编制工作的源头开始就迈出了坚实的一步,也能为保证后续预算编制的合理性与可执行性打下坚实的基础。

预算编制是一项非常严肃谨慎的工作,整个预算制定流程也要做到自下而上、自上而下的“两上两下”,全程都要积极沟通,各部门将下一年度支出预算提交给计划财务处,经预算编制委员会审核后向各部门下达控制数,各部门根据控制数调整预算后,再次提交,预算编制委员会通过后,批复各部门执行。高校内部预算编制工作时间紧、任务重,而且由于高校是非营利组织,缺乏具体的财务目标,预算编制中又存在盲目性较大的问题,因此,要尽早将预算编制工作渗透到各个部门的日常工作中,减少预算编制阶段工作量,提高预算质量。此外,还要对前一年度的预算执行情况进行“回头看”,通过分析盈余赤字总结预算中应当优化调整的部分,以提高高校预算编制的准确性、完整性和全面性,确保预算编制工作的质量^[10-11]。

5. 在预算编制环节突出预算绩效导向

只有将得到的预算绩效评价结果加以有效利用,才能真正将预算绩效提升的目标嵌入预算管理流程。要将各部门预算绩效评分排出名次,按正态分布模型确定各部门的评级(分为A、B、C、D、E 5个等级),并将评级与部门预算绩效工资挂钩(见表1),A级按150%支付月度预算绩效工资,B级按125%

支付月度绩效工资,D级、E级分别按75%和50%支付。由于人们对于失去的敏感度要大于得到的,要引入末位机制,每年汇总评分最低的部门停发年度考核奖励。绩效评价的目的是调动教职工的积极性,使其在后续的工作中不断提升自己,使全校整体工作按照既定方针稳中向好推进。

表1 绩效工资表中评级所占比例 %			
级别	评级比例	绩效工资比例	总计占比
A	10	150	15
B	20	125	25
C	40	100	40
D	20	75	15
E	10	50	5

同时,要避免过度强调以“节约”指标判断部门工作的成效,因为过度追求此类目标可能会导致负向激励,而阻滞资金利用,阻碍预算绩效管理良性闭环的建立。

四、结 语

目前,高校预算绩效评价机制已经随着政府会计改革全面进入使用阶段,但仍存在重视程度不足、落实不到位、形式大于实质等问题。所以需要采取措施,更科学地确定预算绩效评价指标,明确责任主体,建立奖惩制度,加强队伍建设,加快信息化建设,完善工作考核机制,强化监督问责。

预算绩效评价指标确定的大方向应该是科学引导,而非站在权力的高地向下摊派。懒政的做法和风气无疑会大大影响整体工作效率,预算绩效评价要带有明确的奖励和责任机制,最后应该落实到个人,调动每个人的工作积极性。我国的高校财务体系正处于不断建设和完善的阶段,此阶段不可避免地存在各种各样的问题,这也为我国高校的发展带来了挑战和机遇。高校已经普遍采用预算绩效管理的工作方式,但在成效上,预算管理工作还有很大的进步空间。相关人员要从资源配置和利用的角度出发,找到薄弱点,并根据各个高校自身的特点,动态地选择合理高效的预算绩效评价指标,及时跟进落实,通过预算绩效管理将高校发展的不确定性转化为

确定性,提高管理水平,进而实现高校长期视野下的战略发展目标。

参考文献:

- [1] 马蔡琛,桂梓棕. “十四五”时期中国预算绩效管理改革的路径选择[J]. 学习与探索, 2021(4): 104 – 110.
- [2] 陈洁. 非营利组织在财务管理中存在的问题及对策[J]. 管理观察, 2018(30): 160 – 162.
- [3] 田建中. 新常态下高校财务管理工作面临的问题与对策[J]. 沈阳建筑大学学报(社会科学版), 2018, 20(4): 389 – 394.
- [4] 宫景玉. 高校全面预算绩效评价体系优化研究[J]. 会计之友, 2020(15): 121 – 127.
- [5] 解一鸣. 基于 BSC 的高校预算绩效评价体系研究[D]. 镇江: 江苏大学, 2020.

- [6] 程德晟. 高校财政预算绩效评价体系研究[D]. 武汉: 华中师范大学, 2020.
- [7] 周文婕. 政府会计改革背景下 P 大学预算绩效评价指标体系构建研究[D]. 衡阳: 南华大学, 2020.
- [8] 王志雄. 高校实施政府会计制度存在的问题及应对措施[J]. 行政事业资产与财务, 2021(10): 70 – 71.
- [9] 崔惠玉, 周伟. 中期视野下预算绩效管理改革的思考[J]. 财政研究, 2020(1): 87 – 95.
- [10] 张绍光. 预算绩效目标编制问题探析[J]. 中国财政, 2013(13): 52 – 53.
- [11] 凌杰. 基于预算支出标准体系下的广西高校预算编制路径优化探析[J]. 经济研究导刊, 2020(7): 108 – 109.

Problems and Countermeasures of Budget Performance Evaluation Mechanism in Public Universities

ZHU Huijie¹, DONG Xingchen², BIAN Lili¹, XIAO Fei¹

(1. Financial Department, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China; 2. School of Management, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China)

Abstract: With the increase of financial supply, budget performance evaluation in universities is not only external requirement but also internal need. This paper takes the general problems of Chinese university budget work and the optimization countermeasures as the starting point, and combines specific situation of financial budget performance evaluation in one A university. The paper also combines annual budget with medium – term budget, combines deterministic performance index with dynamic adjustable performance index, and combines internal and external supervision responsibilities to lay the foundation for the realization of development goals in a long – term vision.

Key words: public university; budget; performance evaluation; evaluation index

(责任编辑: 郝 雪 英文审校: 林 昊)