

基于财政绩效导向的高等教育绩效预算管理存在的问题和对策 ——以浙江省为例

姜中杰

浙江财经大学 浙江杭州

【摘要】我国高等教育发展始终存在着一对矛盾：一方面财政投入有限，资源稀缺，另一方面资源配置不合理的问题普遍存在。为促进高等教育区域均衡发展及加快提高地方高等教育质量，国家加大了中央财政对地方高校改革发展的支持力度，但大量财政资金的投入同时也暴露出地方高校在资金使用过程中出现资金管理混乱、资金使用效率不高、资源浪费等一系列问题。本文结合绩效拨款试点省份评价指标体系的设计缺陷，对上述问题展开分析和探索，试图完善以绩效为导向的财政投入机制。

【关键词】绩效导向；高等教育；绩效评价

【基金项目】浙江省教育厅一般科研项目：Y202147331

Problems and Countermeasures of higher education performance budget management based on financial performance orientation--a case study of Zhejiang Province

Zhongjie Jian

Zhejiang University of Finance and economics, Hangzhou, Zhejiang

【Abstract】 There has always been a pair of contradictions in the development of higher education in China: on the one hand, financial investment is limited and resources are scarce, on the other hand, the problem of unreasonable resource allocation is widespread. In order to promote the balanced regional development of higher education and accelerate the improvement of the quality of local higher education, the state has increased the support of the central government for the reform and development of local colleges and universities. However, the investment of a large amount of financial funds also exposed a series of problems in the use of funds by local colleges and universities, such as chaotic fund management, low efficiency of fund use, waste of resources and so on. Combined with the design defects of the evaluation index system of performance allocation pilot provinces, this paper analyzes and explores the above problems, and tries to improve the performance-oriented financial investment mechanism.

【Keywords】 Performance orientation; Higher Education; Performance appraisal

1 引言

绩效拨款是各国政府积极探索的高等教育资源配置方式。2008年以来，我国在建立完善高校生均拨款制度的同时，逐步引入了绩效拨款机制，将高校在某些绩效指标上的表现与政府拨款紧密联系起来，突出了竞争引入与绩效导向，促进了教育资源优化配置。党的十九大做出新的战略部署，预算绩效管理改革逐步深入。结合十九大和十九届二中、

三中全会的思想与精神，教育部制订了健全教育财政投入机制的工作重点，要求实现教育投入结构优化，教育经费使用管理加强的目标任务。

根据浙江省教育厅《关于开展2021年教育领域转移支付资金绩效评价的通知》，浙江省高等教育财政拨款来源主要分为学生资助补助资金和支持地方高校改革发展资金两项，本文结合2020、2021年浙江省支持地方高校改革发展资金绩效目标表，对

作者简介：姜中杰（1998-）男，汉族，浙江财经大学资产评估专硕，浙江省教育厅一般科研项目负责人。

浙江省高等教育绩效评价进行研究, 以期为浙江省高校新一轮“双一流”建设提供理论借鉴。

2 浙江省现行高校绩效评价指标体系

为适应我省高等教育向“提升内涵”转变, 不断提高省属高校教学质量和办学水平, 根据浙江省业已实施的预算绩效管理、专项资金整合等政策的要求, 从 2015 年起对省属高校预算拨款制度进行改革, 改革后的预算拨款制度全面实施按因素法分配办法, 设置基础因素、绩效因素、管理因素和专项因素。

具体指标体系设置了产出指标、效益指标和满意度指标三个一级指标。在产出指标下另设数量指标、质量指标 2 个二级指标和“生均拨款水平”、“支持的学科数量”、“支持的教学实验室数量”等 8 个三级指标; 在效益指标下另设社会效益指标、可持续影响指标、时效指标 3 个二级指标和“受益学生数”、“为国家重大战略与区域经济发展提供支撑(是否逐步增强)”“是否促进高校持续健康发展”“项目按时完成数量”4 个三级指标; 在满

意度指标下另设服务对象满意度指标的二级指标和“地方高校满意度”、“教职工满意度”、“学生满意度”3 个三级指标。

3 现行绩效评价体系下存在的问题

3.1 相关文件下达或审核存在滞后性, 学生资助未能及时落实

从表 1 列示的部分学校未完成绩效原因的描述中, 我们可以发现相关文件的下达在高校之间存在时间差异, 这一现象在学生资助中的应征入伍服义务兵役国家资助尤为明显, 部分高校由于未能收到相关通知, 导致在该项资金的绩效考核中, 全年绩效执行数为 0, 严重影响年度预算执行率。

3.2 资金使用周期跨度较大, 年度绩效难以体现

表 2 列示了部分高校相关项目由于项目实际建设时间超过了年度绩效评价周期, 或者项目建成时间过短导致无法完全体现资金投入产出效益, 进而影响了本年度绩效。

表 1 信息滞后导致资助未落实

未完成绩效原因
学生资助管理中心办理落实的有关文件尚未下发, 待文件下发后立即落实。
未收到资助中心发放通知, 正式文件下发后立即发放。
未下达应征入伍资助工作通知
发放名单上报省资助中心审核, 通过后公示时间在 12 月中旬, 而学校财务已于 12 月 15 日关账, 故未能发放到个人。计划于 2021 年 1 月发放完毕。
省资助中心一直未有明确发放通知。
按文件规定完成申报, 但因业务部门未接到发放通知, 待通知后将全部发放到位
省里未发通知
省中心尚未组织申报

表 2 资金使用周期导致的绩效问题

未完成绩效原因
项目为两年期项目, 采购的主要仪器需 2021 年才能完成采购, 故还没有完成相应绩效指标。
1 个学年的完整教学周期后能够达到预期目标。
部分实验室还未建成, 下一步加快建设进度, 确保在 2021 年完成项目建设。
部分课程处于建设阶段, 后期会持续优化, 申报国家级、省级一流课程。
项目实施过程中方案论证、招投标、进口设备等采购流程周期均较长, 单年度或次年度内项目都刚开始投入使用或投入使用的
时间不长, 而教学、科研、校企合作等成果的取得需要一段时间, 项目绩效未能充分体现。
项目多为下半年建成, 使用时间较短, 绩效指标统计时段只有数月, 未能达成年均绩效。

一方面, 部分高校利用支持地方高校改革发展资金进行相关教学设备的采购、建设实验室等长周期项目建设, 其时间跨度超过了一年, 最终影响年

度绩效考核时的预算执行率。另一方面, 现行的绩效考核将高校一个完整的学年切割成了两部分, 部分的课程建设在 9 月投入, 并设定在一个学年的完

整教学周期后达到预期目标。此类教学、科研、校企合作等成果的取得需要一段时间，这就有可能导致绩效考核过程中，项目绩效未能充分体现。

3.3 绩效评价自评为主，独立客观性不够

在绩效评价时，高校一般以自我评价为主，相关部门仅通过随机抽查的方式对评价结果进行再评价，客观性欠缺。通过对比浙江省31所高校提交的学生资助补助支付绩效目标表，发现许多高校存在填写不规范、选择性评价的问题，降低了绩效评价的可信度和科学性。

首先，对于一些主观指标的评价各所高校具有个性化的指标值设定，例如高校社会影响力指标，评价内容为建立具有区域引领性、高能级的创新平台，提升绿色化学合成技术的创新力和竞争力，为长三角经济一体化、长江经济带的发展提供重要支撑；而其他高校就仅为扩大或有所提高。这就导致了绩效评价无法进行客观的横向比较，无法为下一年的资金分配提供足够的技术支持。

其次，资金分配与绩效目标所挂钩可能会导致自评过程主观倾向明显。自评过程一般由资金使用部门或者项目管理部门操作，各项目管理部门自评时随意性主观性明显，分数普遍较高，导致自评结果无法真实的反映项目绩效，也无法真正发现项目实施中的问题，自评结果现实指导性不强。

最后，资金使用过程监管力度不够，不能确保资金的实际使用情况。绩效监控的范围包括绩效目标完成情况、预算资金执行情况以及其他需要实施绩效监控的内容。仅仅通过抽查的形式，会使绩效目标完成情况监控不到位。在资金使用情况的抽查过程中，关注重点往往在执行效果能否达到预期等有效性上，而对相关预算管理制度落实情况、项目预算资金使用过程中的无预算开支、超预算开支、挤占挪用预算资金、超标准配置资产等合规性方面监控力度欠缺。同时，由于绩效目标设置不合理，监控时有发现项目绩效目标已提前完成，但项目经费尚有大量余额未执行完毕，而财政部门 and 高校又缺乏相应的资金收回政策和制度，造成了项目资金的挤占挪用和资源的浪费。

3.4 资金来源冗杂，绩效评价工作量大

高校资金来源包括中央补助、地方资金和其他资金，并且在资金的实际下达过程中项资金存在分

批次下达的现象。这就导致在绩效评价过程中，各所高校并不一定能够完全区分所投入资金的具体来源。对比各所高校上交的绩效评价基础自评表以及明细表的汇总，可以发现存在部分高校无法区分资金来源，导致对后续专项的资金绩效评价造成阻碍，学校仅填写了年度资金总额的全年预算数和全年执行数，无法区分资金来源于中央补助、地方资金或是其他资金。另外，部分高校还存在预算执行数大于100%的情况。显然，较多资金的冗杂导致学校对于各部分资金使用情况统计难度增大，从而出现资金出现重复汇总、遗漏等问题。最后，对比明细汇总表，可以发现各所高校的中央补助执行率和地方资金执行率差距较大，中央补助的100%执行率达到90%，平均执行率达到96%，而其他资金或地方资金的执行率平均值仅为60%，其中，是否会存在由于学校无法区分资金来源而导致的执行率统计偏差？

3.5 绩效指标体系设置不合理

评价却仍处于起步阶段。由于教育专项资金的分项较多，对概念以及口径容易界定不清晰，在以往的评价过程中，多借鉴广义上财政专项资金总体评价体系，没有形成针对某一项专项资金全面系统的绩效评价体系，但教育领域专项资金的投入意义在于专款专用，对症下药，所以运用通用绩效评价体系对某专项资金进行评价是不尽合理的，评价指标与资金支持项目的匹配度不高，容易造成对相关项目的漏评或对无关项目的过多评价，最终导致评价结果不科学、不准确，很难对资金管理起到指导作用。

其次，对于不可量化的指标缺乏统一的评价标准。在支持地方高校改革发展资金评价表中，将近半数的绩效指标是学校统计难度较大或者根本无法统计的，如：识别率、高校倾斜和地区倾斜等；另外，还有一些指标主观性较强，如：学生满意度和家长满意度。

最后，指标设置过于理想化。这就容易产生一个适用性的问题，虽然理论上可行，但是许多指标现实中难以获得，绩效评价工作开展困难。绩效指标严谨性的缺乏、科学性和合理性的不足，导致了项目资金无法充分发挥效益。从浙江省来看，虽然对绩效评价的摸索起步较早，但针对教育专项资金

的绩效

4 高校绩效管理的建议

4.1 分阶段对长周期项目进行绩效评价

在新冠疫情的持续影响下，高校的许多项目建设周期被迫拉长，导致在年度绩效考核时出现 0 绩效的情况，对于投入资金的长期项目来说，应分阶段设立项目绩效目标，如一些专用教学设备的订购，可以以合同订立到最终收货的时间段作为绩效打分基数，根据剩余收货时间来确定最后的绩效得分。在一定程度上能避免出现由于项目的长期性导致在绩效考核中资金投入产出比偏低的情况。

4.2 对总盘资金进行绩效管理考核

资金来源较多，单独评教同时加大了地方和省财政厅、省教育厅的工作难度，并且数据的测算可能不够准确，总盘资金绩效考核既提升了效率，又增加了上报数据的准确性，有利于提高后续绩效考核的科学性。

4.3 重新设置绩效指标，以打分制进行绩效指标考核

设置评分标准，以打分的方式统一自评的形式和标准，降低部分指标的主观性导致的数值偏高或偏低。同时，根据各资金的具体使用情况，选择评估指标，并对各指标设置不同权重，提高绩效评价的准确性。可以从以下三方面进行改进：第一，从理论和实证两方面深入地剖析国内外绩效评价体系的差异，通过梳理比较国内外绩效评价体系在评价指标设计、产出效应设定、以及绩效考核监管等方面区别，揭示我国现实情境下绩效评价体系的重点：资金使用效率最大化；第二，通过查阅《浙江省教育厅关于下达 2020 年支持地方高校改革发展资金的通知》《浙江省财政厅关于下达 2020 年学生资助补助资金的通知》，将各高校 2020 年实际下达的资金与 2020 年各高校实际产出进行对比分析，确定可能影响高等教育绩效评价的因素；第三，按照“效率最大化”的原则，基于随即边界模型（SFA）深入和全面地分析建立对浙江省 31 所高校具有普适性的绩效评价体系的可行性。并且结合本国经验，在前述理论分析和实证结论的基础上，区分不同等级、地理区位，设计合理的绩效评价指标，提出我省高等教育绩效评价标准体系，提高我省高等教育资金分配的合理性和科学性。

4.4 降低自评权重，引入第三方评价机构

《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》明确指出，要“建立健全绩效评价机制，积极采用第三方评价，提高科学性和公信力”。独立的第三方评价机构的介入，能够增强绩效评价的客观性和科学性。在选择委托评价机构时，高校应按学校内部流程选择具有相应资质和独立性的评价机构。在绩效评价前，需在合同中约定双方的权利义务，要求评价人员具有专业胜任能力，并让具有利益关系的评价人员回避，以保证绩效评价的质量和公正客观。

5 结语

综上所述，高校绩效评价工作较为复杂，需要具备科学、合理的评价方式，同时还要构建科学、全面的绩效评价指标体系。我国高等教育绩效评价仍然处于起步阶段，在实际构建过程中应将价值体系与指标体系作为重点，并且为确保高校绩效评价质量，还应提升对绩效评价体系的认识，建立完善的绩效监控机制，并合理配置资源，完善评价体系，使高校绩效评价工作逐渐完善。

参考文献

- [1] 周文婷.基于价值指向的高校绩效评价体系框架探析.绩效管理, 2021(05)
- [2] 蒋静.高校预算绩效管理存在的问题及应对.市场观察, 2019(11)
- [3] 俞德华.高校预算绩效评价指标体系的构建初探.新财经, 2019(10)

收稿日期: 2022 年 3 月 9 日

出刊日期: 2022 年 6 月 14 日

引用本文: 姜中杰, 基于财政绩效导向的高等教育绩效预算管理存在的问题和对策——以浙江省为例[J]. 科学发展研究, 2022, 2(1):42-45
DOI: 10.12208/j.sdr.20220011

检索信息: 中国知网 (CNKI Scholar)、万方数据 (WANFANG DATA)、Google Scholar 等数据库收录期刊

版权声明: ©2022 作者与开放获取期刊研究中心 (OAJRC) 所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。 <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS