

# 高校项目支出绩效目标管理探讨

田景仁

(贵州民族大学财务处 贵阳 550025 武汉理工大学管理学院 武汉 430070)

**【摘要】** 预算绩效管理是以支出的结果为导向的一种预算管理手段。高校全部支出可分为基本支出和项目支出,其中项目支出的绩效管理是现阶段的重点。高校发展的速度和质量取决于高校战略规划,而项目则是高校实现战略目标的重要条件。本文以高校战略为引领,首先探讨了高校项目遴选的路径,然后从绩效内容、绩效指标和绩效标准三个方面探讨了高校项目支出绩效目标的架构,最后探讨了高校项目支出绩效目标的评审指标体系构建及评审方法。

**【关键词】** 高校战略规划 项目支出 绩效目标 评审指标

## 一、引言

政府预算绩效管理一直是近年来我国财政支出管理理论和实践研究的热点问题。而在国外,美国等五十多个发达市场经济国家早已实行了政府绩效预算管理(孔志峰,2007),基于绩效的预算管理模式正逐渐形成世界性的绩效预算改革潮流。

2011年,财政部先后发布了两个文件:《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2011]285号)和《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预[2011]416号),这标志着政府预算绩效管理改革将在全国全面推行。

预算绩效管理是一种以“支出结果”为导向的预算管理模式,它强调预算支出的责任和效率,要求在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果。预算绩效管理包括绩效目标管理、绩效运行跟踪监控管理、绩效评价实施管理、绩效评价结果反馈和应用管理四个组成部分,其中,绩效目标管理是整个预算绩效管理体系的起点、基础和前提。可见,高校实施预算绩效管理,首先要解决的是预算的绩效目标管理问题。

高校全部支出可分为基本支出和项目支出两大类。由于高校实施预算绩效管理才开始起步,各方面条件尚不具备对基本支出、项目支出和整体支出实施全面预算绩效管理,因此,现阶段预算绩效管理的重点是项目支出的预算绩效管理。

项目绩效目标管理包括项目绩效目标的设定、项目绩效目标审核和项目绩效目标批复三个重要环节,其中项目绩效目标包括绩效内容、绩效指标和绩效标准。项目绩效目标审核,是评判是否给予高校申报项目立项、排序和拨款数额的重要环节。

由于我国预算绩效管理工作总体上仍处于探索阶段,绝大多数高校这方面工作还是一项空白,目前对预算绩效管理的理论与实务研究很少涉及到项目绩效目标管理这一重要环节,尤其忽视将战略引入预算绩效管理研究之中。基于此,本文以高校战略为引领,拟对项目的遴选、项目支出绩效目标设

定、项目支出绩效目标的评审进行全面探讨,尤其拟重点对高校项目支出绩效目标的评审指标体系构建和绩效评审方法进行探讨。

## 二、高校战略规划与项目遴选路径

高校战略规划是指“通过对外部环境、内部资源与能力分析,确立学校的愿景、使命与中长期发展目标,并为实现这些目标进行战略选择,制定发展规划的过程”。面对日益激烈的国内外高校之间竞争,高校都非常重视战略规划的制定,通过制定战略规划,科学定位,突出特色,优化结构,努力提高其核心竞争力。

2011年4月24日,胡锦涛总书记在庆祝清华大学建校100周年大会上的讲话中,明确提出了高等学校应当具备四项基本职能:人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新。其中,人才培养是高校立校之本,科学研究是高校强校之基。基于此,高校战略规划,自然应突出人才培养和科学研究这两个重要职能,而强大的财力是确保高校战略目标得以实现、提高人才培养质量和增强科研实力的重要物质基础和前提条件。

目前,我国大多数高校资金来源的主渠道仍然是财政资金拨款,但财政资金(除维持日常运转的基本支出财政拨款外)的取得,则主要是依靠项目去争取。然而,从实际情况看,虽然几乎所有高校都制定有五年规划(甚至十年规划),但其中长期发展规划,较少与项目相联系,高校往往被动等待有关部门发出项目经费申报通知后,才匆忙编制项目经费申报书。由于项目编制时间短,缺乏前期调研、论证准备,更是与高校战略规划脱节,自然项目经费申报效果不佳。因此,高校项目的遴选,应提早作准备,服务于高校战略规划,突出人才培养与科研,分类建好项目库,对于择机争取尽可能多的项目财政资金和其他渠道资金(如大企业、地方政府、事业单位等的投资),实施项目预算绩效管理,提高高校社会影响等意义重大。

为此,笔者提出如下建议:

1. 项目遴选应服务于高校战略重点。高校战略规划是由包括“战略指导思想、战略目标、战略重点、战略措施、战略阶段”等内容的中长期发展纲领性文件,其中,战略重点的选择是实现战略目标的关键环节。

高校应以学科发展作为战略的重点选择,因为高校的学科发展水平,决定了其在国内外大学的地位,同时,有了一流学科,才能吸引一流师资,才能有一流科研和教学,才能吸引一流的生源,培养一流的人才。因此,高校项目遴选的方向和重点是学科建设,围绕学科建设的需求,构建人才引进及培养项目、教学与科研实验室设备及图书购置项目、相应的信息化项目和基建项目等。如某地方高校编制“十二五”发展规划,提出重点发展十个重点学科,为此遴选编制10个重大项目、40个重点项目规划,计划总投资1亿元人民币。当然,不同类型、不同战略定位、不同学科特色的高校,项目遴选的具体内容有所不同。

2. 项目遴选应瞄准资金来源渠道。高校项目遴选除了应服务于高校战略重点外,还要紧紧跟踪、瞄准各种可能的资金来源渠道。科教兴国是我国的一项长期基本国策,尤其是办好高等教育,一直得到党和国家领导、各级政府的高度重视和大力支持。无论是“985”、“211”高校,还是部属或地方高校,各种项目资金来源渠道非常多,如国家“985”工程项目、“985”创新平台工程项目、“211”工程项目、卓越工程师培养项目、教学改革与质量工程项目、中央支持地方高校专项资金项目、科技创新工程项目、自然科学基金与社会科学研究基金项目等。高校要经常与各种可能的资金来源渠道部门(如财政部门、科技部门、教育部门、发改委、行业部门、大型企业集团等)保持密切关系,提早做好项目前期调研、论证等准备。

3. 项目遴选应分类建立项目库。高校分类建好项目库是非常重要的和必要的,但从实际情况看,大部分高校没有这样做。笔者认为,其主要原因有:一是高校领导重视不够,认为这是职能部门的事;二是思想认识不到位,认为提前编制项目,将来项目肯定会改变或调整,会造成人力和财力的浪费,没有提前建立项目库的必要;三是缺少必要的项目前期调研、论证、编制等经费保障;四是没有配备或组织有一定专长的专家具体编制项目申报书等。

笔者认为,高校应建立和充实项目管理部门(如有些高校设立“发展规划处”类似机构),负责此项工作,并组织有关专家在充分调研、论证的基础上,分类建立好有一定深度的项目库(尤其是重大项目),主要涉及以下方面:①建立校园环境和基础设施类项目,包括校舍、道路、管网、征地项目等基建工程项目和大型修缮项目、信息化建设项目等;②建立满足教学与科研基本需要的设备与图书购置项目,包括教学与科研设备购置项目、图书购置项目、实验室建设项目等;③建立学科专业建设类项目,包括人才引进和培养项目等;④建立科学研究类项目,包括自然科学基金、社会科学基金、软科学基金等国家级科研项目、省部级科研项目、企业与社会服务项目、文化传承创新项等。

高校战略规划与项目遴选路径如图1所示。

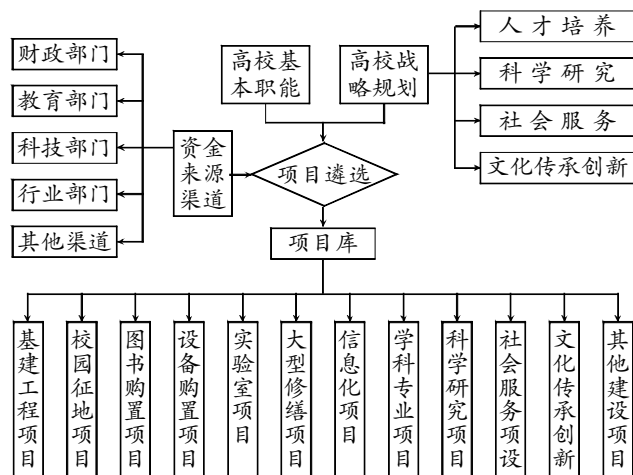


图1 高校战略规划与项目遴选路径图

### 三、高校项目绩效目标设定架构

项目绩效目标是项目计划在一定期限内达到的产出和效果,由预算部门在申报项目预算时填报。项目绩效目标包括项目的绩效内容、绩效指标和绩效标准。项目绩效目标的设定是项目绩效目标管理的重要内容,它对后续项目支出绩效预算编制、项目支出绩效目标评审、项目绩效运行监控和项目绩效评价等都具有非常重要的影响。由于高校项目类别较多,各类别项目之间差别较大,因而不可能给出统一的高校项目绩效目标设定的内容、指标和标准,本文仅探讨项目绩效目标设定的路径和架构。

1. 项目绩效内容。项目绩效内容,亦称项目绩效目标,是指描述项目预期要实现的具体目标,包括项目长期绩效目标(项目整个计划期内的总产出和效果)和项目年度绩效目标(项目在本年度内计划达到的产出和效果),其中项目年度绩效目标是项目长期绩效目标在其实施期间内按年度的分解。高校不同类别的项目,其绩效目标的具体内容不同,但每个项目的绩效目标应当包括以下内容:一是预期产出,包括提供的产品(各学历层次、专业的学生)和服务(科研、社会服务、文化传承创新)的数量;二是预期的效果,包括教学效益、科研效益、社会影响和其他效益等;三是教职工和学生满意程度。

同时,高校在具体描述每个项目的绩效目标内容时,应当符合三个要求:一是指向明确,即项目的绩效目标要符合高校战略规划,并与其基本职能相符,同时还要与财政支出的范围、方向、效果密切相关;二是具体细化,即项目的绩效目标应当从数量、质量、成本和时间等方面细化,尽可能定量描述,不能定量描述的,应以定性分级分档描述;三是合理可行,即制定的项目绩效目标应当经过深入调研、科学论证,符合高校客观实际。

2. 项目绩效指标。项目绩效指标是指项目绩效内容(绩效目标)的细化和量化,可分为项目长期绩效指标和项目年度绩效指标。项目绩效指标包括“产出指标、效益指标和服务对象的满意度指标”三大类。其中,产出指标包含了成本指标。

笔者认为,成本指标不应是产出指标,应将成本指标从产出指标中移出,设置独立的投入指标较为恰当:一是可以分类

地反映项目实施所需的人力、物力和财力等投入状况;二是便于项目实施完毕后的绩效评价(计算投入产出效率);三是便于后续根据项目绩效目标编制项目绩效预算。因此,笔者认为,项目绩效指标主要包括四大类:投入指标、产出指标、效益指标和满意指标。

结合高校的特点和基本职能,上述四类指标的涵义及其细化指标描述如下:

(1)投入指标,是指反映高校计划完成项目所需的人力、物力和财力,可细分为人力指标、物力指标和财力指标。

(2)产出指标,是指反映高校根据既定目标计划完成项目情况,可细分为数量指标、质量指标、时效指标和其他产出指标。

(3)效益指标,是指反映与既定目标相关的、项目支出预期结果的实现程度,可细分为教学效益指标、科研效益指标、社会影响指标和其他效益指标。

(4)满意指标,是指教职工和学生对项目支出效果的满意程度,可细分为学生满意指标和教职工满意指标。

高校项目类别不同,上述项目支出绩效指标的具体内容也不同。因此,高校在申报项目支出绩效指标时应在上述四大类绩效指标及其明细指标下进一步设定更为明细、具体的三级明细绩效指标。

**3. 项目绩效标准。**项目绩效标准是指高校预期计划完成的项目绩效指标的具体值,其中,可量化的绩效指标用数值描述,不可量化的绩效指标则以定性描述。高校项目绩效标准的设定非常重要,应慎重设定。项目绩效标准既不能盲目、凭空想象设定过高,将来难以实现或投入较大使项目难以获得批准,也不能故意设定过低,不利于争取本可获得较高的预算资金,甚至可能会导致项目不予评审通过。

因此,高校应当在充分调查研究、科学论证的基础上,结合高校客观实际,综合各方面因素慎重设定合理、可行的项目绩效标准。高校项目支出预算绩效目标设定可参照图2。

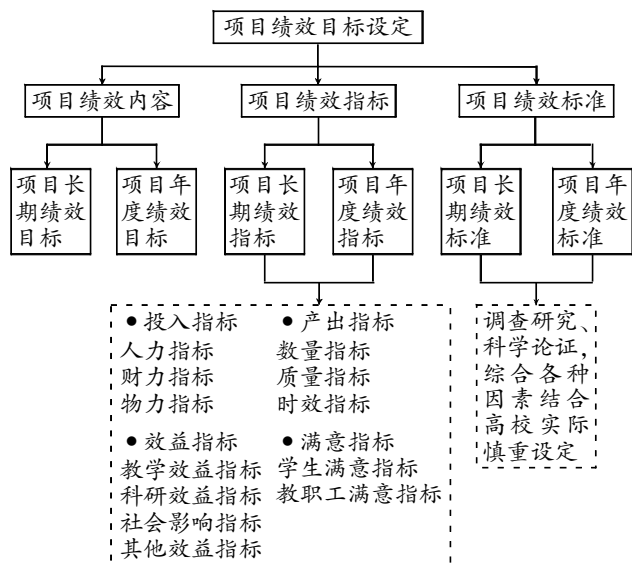


图2 高校项目支出绩效目标设定路径及架构

#### 四、高校项目支出绩效目标的评审指标体系构建与评审方法

**1. 项目支出预算绩效预算编制路径。**项目支出的绩效预算是根据高校项目预算绩效目标设定情况而编制的。不同的建设项目,具有不同的特点和目标、任务,其绩效预算的编制方法和内容有所不同。如高校基建项目的绩效预算,需请专业机构或人员编制工程概预算;设备采购绩效预算,需根据采购设备的规格型号、技术参数等,通过市场询价、综合分析后测算。项目绩效预算编制应列示详细的预算明细支出项目、预算单价、预算标准和详细的测算依据,以便于申报项目评审审查。战略引领下高校项目支出预算绩效预算编制路径(图3)。

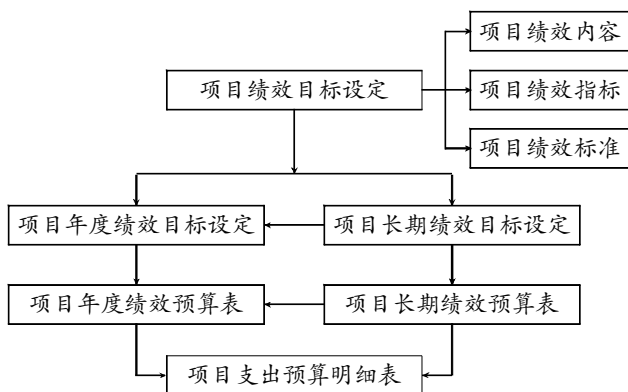


图3 战略引领下高校项目支出预算绩效预算编制路径

**2. 项目绩效目标的申报。**高校项目绩效目标的申报材料,根据财政部门等有关部门的要求,主要包括两大类:一是项目绩效目标设定申报资料,包括项目绩效目标申报表及其支撑附件材料(如项目建议书、项目可行性研究报告、项目概预算、项目专家论证书、项目设计等);二是项目绩效目标的实施计划或方案,包括达到绩效目标工作程序、方式方法、资金需求、信息资源、职责与分工等内容的项目预算绩效实施计划。

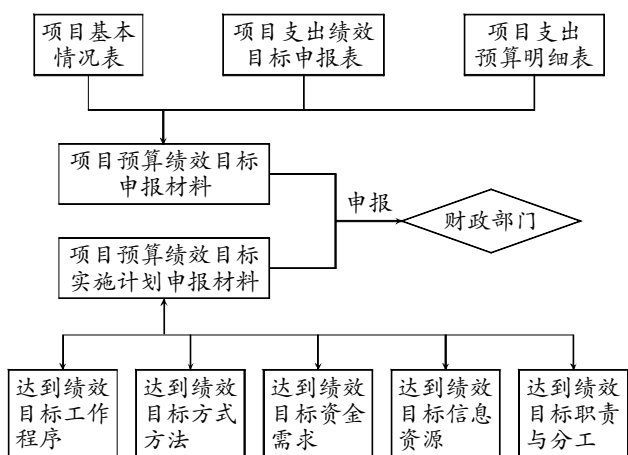


图4 高校项目绩效目标申报路径

**3. 项目绩效目标的评审指标体系构建。**财政部门组织有关专家或委托第三方对高校项目绩效目标进行评审,出具项目绩效目标评审报告。项目绩效目标评审的关键是项目绩效目标的评审指标体系构建。

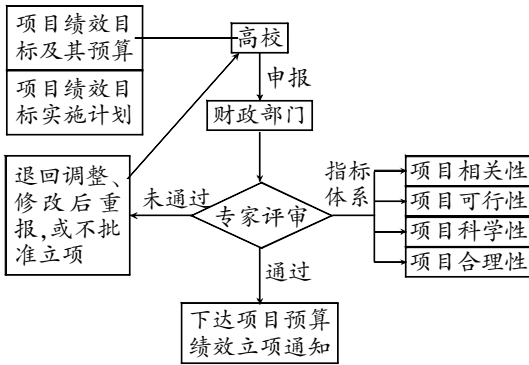


图5 高校项目支出预算绩效目标评审路径

高校项目绩效目标的评审是指按照国家相关政策、财政支出的方向和重点、高校基本职能及战略规划等,对高校申报项目绩效目标进行的审核,通过审核是否同意项目准予立项实施。

笔者认为,高校项目绩效目标的评审指标可设置四类一级评审指标:①项目相关性指标(建议权重20%),即审核和评价申报项目绩效目标与高校基本职能和战略规划的相关性;②项目可行性指标(建议权重20%),即审核和评价申报项目绩效目标实现所采取实施计划的可行性;③项目科学性指标(建议权重30%),即审核和评价项目绩效指标设置的科学性;④项目合理性指标(建议权重30%),即审核和评价实现项目绩效目标所需资金的合理性。

在一级评审指标下,设置若干二级评审指标(参见下文的高校项目支出绩效目标评审表)。

4. 项目绩效目标的评审方法。高校项目绩效目标的评审可采用模糊评价法。具体评审方法为:

设A表示评价指标集,  $A = \{A_1, A_2, A_3, A_4\}$ , 其中,  $A_j = \{A_{j1}, A_{j2}, A_{j3}\}$ ,  $j=1, 2, 3, 4$ 。  $A_{ij}$  表示参评专家对项目绩效目标二级评审指标的模糊评价分数(百分制)。

W表示权重集,  $W = \{W_1, W_2, W_3, W_4\}$ ,  $A_j = \{A_{j1}, A_{j2}, A_{j3}\}$ ,  $j=1, 2, 3, 4$ 。权重值的确定,建议由专家组根据各类项目的特点集体讨论研究、报请财政部门审批后确定。其中,  $\sum w_{ij}=1, i=1, 2, 3, 4; j=1, 2, 3$ 。

专家对项目绩效目标评审综合模糊评分计算公式如下:

$$\text{项目支出绩效目标评审总分 } A = \sum_{i=1}^4 A_i$$

$$\text{其中, } A_i = \sum_{j=1}^3 A_{ij} \times W_{ij}, i=1, 2, 3, 4.$$

为尽可能减少单个评审专家对申报项目绩效目标评审主观因素造成评审结果的误差,可邀请若干名评审专家对同一项目进行独立评审,并将参评专

家的评审得分进行简单算术平均,作为该项目绩效目标的综合评审得分。评审机构根据评审专家的综合评审分,结合其他对项目绩效目标审核和评审情况,出具项目绩效目标评审报告,提交财政部门。财政部门根据高校申报项目支出绩效目标评审报告,按一定程序报经批准后,决定是否同意申报项目立项实施。

高校项目支出绩效目标评审表

项目名称: \_\_\_\_\_ 年度: \_\_\_\_\_ 评审日期: \_\_\_\_\_ 年 月 日 评审专家: \_\_\_\_\_

序号	一级评审指标	二级评审指标	评审观测点	权重	评定值
1	项目相关性A <sub>1</sub>	政策相关	项目符合国家有关政策、财政支出方向和重点	W <sub>11</sub>	A <sub>11</sub>
		职能匹配	项目与高校基本职能相匹配,项目的必要性	W <sub>12</sub>	A <sub>12</sub>
		战略相关	项目服务于高校发展战略规划,项目的重要性	W <sub>13</sub>	A <sub>13</sub>
2	项目可行性A <sub>2</sub>	组织管理	项目人员配备得当、分工明确、相关制度健全	W <sub>21</sub>	A <sub>21</sub>
		实施条件	项目资料齐全、项目实施所需的人力、场地等条件具备	W <sub>22</sub>	A <sub>22</sub>
		实施计划	项目实施计划目标明确、措施得当、保障有力	W <sub>23</sub>	A <sub>23</sub>
3	项目科学性A <sub>3</sub>	绩效内容	项目绩效内容清晰、准确、全面	W <sub>31</sub>	A <sub>31</sub>
		绩效指标	项目绩效指标设定明确、细化、量化	W <sub>32</sub>	A <sub>32</sub>
		绩效标准	项目绩效指标值设定经过调研和论证,设置恰当	W <sub>33</sub>	A <sub>33</sub>
4	项目合理性A <sub>4</sub>	预算编制	项目预算编制依据充分、条目明细、测算清晰	W <sub>41</sub>	A <sub>41</sub>
		预算标准	项目预算单价和数量符合客观实际	W <sub>42</sub>	A <sub>42</sub>
		预算金额	项目预算总金额合理,申请预算资金和高校配套资金恰当	W <sub>43</sub>	A <sub>43</sub>
合计				100%	

五、结语

高校发展快慢和质量离不开科学的战略规划,而战略规划目标的实现和履行其人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新的四项基本职能必须依靠一系列项目。高校项目的遴选应服务于战略重点和追踪资金来源渠道,并建立分类的项目库。高校项目支出绩效目标申报成功的关键是设定科学、合理的绩效内容、绩效指标和绩效标准。此外,构建科学的项目支出绩效目标的评审指标体系,用以正确评审高校项目支出绩效目标也至关重要。

因此,高校战略、项目、项目绩效目标设定、项目绩效目标评审构成高校项目支出绩效目标管理的有机整体,尤其将高校战略引入项目支出绩效目标管理,必将大大促进我国高校项目资金使用的效率和效果,推动高校预算绩效管理改革的顺利实施。

【注】本文系教育部人文社会科学研究项目“大学绩效预算及其评价模式创新设计”(项目编号:10YJAZH128)的阶段性研究成果之一。

主要参考文献

1. 财政部. 关于推进预算绩效管理的指导意见(财预[2011]416号), 2011-07-05
2. 财政部. 关于印发《财政支出绩效评价管理暂行办法》的通知(财预[2011]285号), 2011-04-02
3. 刘献君. 高等学校战略管理. 北京: 人民出版社, 2008
4. 张友棠. 大学财务预算与绩效评价研究. 武汉: 武汉理工大学出版社, 2008
5. 孔志峰等. 绩效预算论. 北京: 经济科学出版社, 2007