

构建高校财政支出绩效评价指标体系的思考

赵思斯, 陈格

(福建医科大学 财务处, 福建 福州 350122)

摘要:平衡计分卡是一种绩效管理工具,层次分析法是一种计算相关联、多目标权重的方法。通过综合运用平衡计分卡及层次分析法,以福建医科大学为例,分析影响学校高等教育财政支出绩效评价的重要因素,为学校正确引导资金投入方向,更有效地使用和分配国家财政资源提供参考,实现资金效益最大化。

关键词:高校;财政支出绩效;平衡计分卡;层次分析法

中图分类号:G647.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-4784(2022)04-0035-05

高等教育内涵式发展是我国新时代高等教育发展的必由之路,是我国落实文化强国、教育强国和人才强国等重大战略部署的重要途径。党的十八大提出,“要坚持教育优先发展,全面贯彻党的教育方针,坚持教育为社会主义现代化建设服务,把立德树人作为教育的根本任务,培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人”^[1]。党的十九大报告也指出,“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置。要加快一流大学和一流学科建设,实现高等教育内涵式发展”^[2]。这说明实现高等教育内涵式发展是我国教育事业新的历史使命,也为全面建设社会主义强国指明了方向^[3]。

高校财政支出绩效评价是加快高等教育内涵式发展的重要手段之一。2020年3月,国家财政部颁布了《项目支出绩效评价管理办法》^[4](财预〔2020〕10号)(以下简称《管理办法》),大力推动绩效评价工作。目前,国内对《管理办法》的研究多侧重于概念性讨论,但也有相对深入的、关于构建评价指标体系的研究,这些研究多采用单一的评价方法,由此获得的结论较为粗糙,且在实际运用中还存在一定的局限性。因此,关于高等教育支出绩效评价指标体系构建研究具有实用价值和现实意义。

福建医科大学是一所以医为主,多学科协调发

展,具有完整人才培养体系的福建省“双一流”建设高校,是教育部“卓越医生教育培养计划”的试点高校。学校的办学目标是加快推进“双一流”建设,加快建设特色鲜明国内一流的医科大学。对学校而言,在取得国家财政大力支持的同时,如何统筹规划、管好用好纳税人的钱,提升财政资源的配置效率、资金的使用效率和效益,是一项重大而严肃的课题。笔者基于项目支出绩效评价理论,综合运用平衡计分卡选取财政支出绩效评价指标,采用层次分析法确定财政支出绩效评价指标权重,探究构建符合高校自身特色的财政支出绩效评价指标体系,为学校科学合理、公正客观地评价财政支出绩效提供参考。

一、高校财政支出绩效评价指标体系的相关概念

财政支出绩效评价指标体系主要包括绩效指标体系和评价标准体系。高校财政支出绩效评价指标体系是指高校在自我评价过程中,以共性指标与个性化指标、定性指标与定量指标,对学校财政支出的合规性、经济性、效率性和效果性进行综合评估。

项目支出绩效评价是财政支出绩效评价的重要组成部分,是衡量一个单位在一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算等方面资金使用情

况的关键指标。项目支出绩效评价主要包括单位自评、部门评价和财政评价3种方式。单位自评是部门评价和财政评价的基础,也是一项重要且复杂的过程。本研究所构建的高校财政支出绩效评价是基于单位自评,为高校评价财政支出绩效而量身定制的客观指标体系。

二、基于平衡计分卡构建高校财政支出绩效评价指标体系

(一)理论基础:平衡计分卡

平衡计分卡作为绩效管理工具最早应用于企业绩效管理体系。企业围绕自身战略目标,结合财务与非财务指标,整合定性与定量指标两者的优势,对企业的绩效评价目标层进行全方位评价。因其产生的效果显著,随后被广泛引入高校财政支出的绩效评价体系中,以提升资金管理效益及资源配置能力^[5]。

平衡计分卡主要包括财务、顾客、内部业务流程和学习与成长等4个层面。以福建医科大学为例,结合福建医科大学的办学目标,在4个层面下进一步细化评价指标:财务层面是关键性量化指标,从财政计划下达数、实际下达数与财政经费总支出等方面具体考量高校的资金量与运行情况;顾客层面主要涉及高校利益相关者,即在校学生、家长和社会等三类客户的相关指标,该指标对高校的教学质量评价具有重要参考价值;内部业务流程层面涵盖高校在实现目标过程中投入的主要参数,可以直观地展示财政支出的资金使用量;学习与成长层面则围绕教学水平与师资建设等方面,衡量高校教育的发展前景^[6]。

(二)高校财政支出绩效评价指标体系的确定

笔者参照财政部发布的《项目支出绩效评价指标体系框架(参考)》,在决策、过程、产出和效益四个维度下设置10个二级指标和17个三级指标,其中决策指标包括项目立项、绩效目标和资金投入;过程指标包括资金管理和组织实施;产出指标主要指产出数量、产出质量、产出时效和产出成本;效益指标则主要针对项目效益(表1)。

根据上述项目支出绩效评价指标的参考框架,结合福建医科大学实际情况,与该校人事处、财务处、教务处、设备管理处和后勤保障处等部门的9位专家进行充分讨论。其中,具有中级以上职称的专家占66%,在相关领域均具有较丰富的经验。

表1 项目支出绩效评价指标体系框架

一级指标	二级指标	三级指标
决策	项目立项	立项依据充分性
		立项程序规范性
	绩效目标	绩效目标合理性 绩效指标明确性
过程	资金投入	预算编制科学性 资金分配合理性
	资金管理	资金到位率 预算执行率
		资金使用合规性
产出	组织实施	管理制度健全性 制度执行有效性
	产出数量	实际完成率
		产出质量
产出时效		完成及时性
效益	产出成本	成本节约率
		项目效益

专家们认为,在决策类指标中,资金投入是衡量高校建设与发展重要的二级指标,它除了体现财务方面的投入,还应包括通过财务投入而衍生出的人力与物力投入。因此,在资金投入方面应考虑教学财政经费总支出、生师比、生均教学设备、生均图书、生均教学用房面积、具有副高级及以上职称专任教师占总专任教师比和具有博士学位专任教师占总专任教师比等指标。在过程类指标中,资金管理是主要二级指标,在该二级指标下,资金到位率和预算执行率是2个重要的量化指标,这2个指标一般与教育财政资金计划下达数、教育财政资金实际下达数相关。产出类指标是反映高校运营管理优劣的依据。高校的产出水平往往与人才培养、教学成果等挂钩,即毕业生就业率、本科生升学率、教师及学生以第一作者身份在核心期刊发表的论文数、教师及学生获准专利数、学生参与省级及以上竞赛活动获奖数、学生辍学率、省部级重点学科数、博士学位教师培养数、省部级教师表彰数、省部级精品课程数和按时完成教改经费结题数等。效益类指标则与满意度相关。高校的运行离不开学生与家长的支持与配合,因此,学生满意度、家长满意度等是衡量的主要指标。

对照平衡计分卡的4个层面,对三级指标进行分类,最终确定24项绩效评价指标(表2)。

表2 教育财政支出绩效评价指标

评价层面	评价指标
财务层面	教育财政资金计划下达数/项
	教育财政资金实际下达数/项
	教学财政经费总支出数/元
顾客层面	毕业生就业率/%
	本科生升学率/%
	学生(第一作者)核心论文发表数/篇
	学生获准专利数/项
	学生参与省级及以上竞赛活动获奖数/项
	学生满意度/%
	学生辍学率/%
	家长满意度/%
内部运营层面	生师比
	省部级重点学科数/门
	生均教学设备(人/台)
	生均图书(人/册)
	生均教学用房面积(人/m ²)
学习与成长层面	具有副高级及以上职称专任教师数占总专任教师数比/%
	具有博士学位专任教师占总专任教师数比/%
	博士学位教师培养数/名
	省部级教师表彰数/名
	省部级精品课程数/门
	教师(第一作者)核心论文发表数/篇
	教师获准专利数/项
	按时完成教改经费结题数/项

三、基于层次分析法确定绩效评价指标权重

(一)理论基础:层次分析法

层次分析法作为一种计算相关联、多目标权重的方法,能有效解决定性指标的取值问题,并对专家学者评分的不一致进行逻辑纠正,对构建全面、科学和客观的高校财政支出绩效评价体系具有重要作用^[7]。首先,在确定评价目标的前提下,将各绩效评价指标按相对优劣次序分解为若干个层次,建立层次结构模型。其次,通过整合专家对每层要素相对重要性的判断,进行要素间的两两比对,形成判断矩阵。比对平均随机一致性检验指标 RI 值表,检验判断矩阵数值是否通过一致性。最后,计算综合权重,确定分值,得到绩效评价结论。

(二)高校财政支出绩效评价指标权重的确定

按照层次分析法的步骤和专家讨论得出的评价指标体系,建立目标层、准则层与方案层的层次结构模型。通过向 9 位专家发放问卷的形式取得打分结果,构建准则层判断矩阵(表 3)。

表3 准则层判断矩阵

评价层面	财务层面	顾客层面	内部运营层面	学习与成长层面
财务层面	1	4	2	3
顾客层面	1/4	1	1/3	1/2
内部运营层面	1/2	3	1	1
学习与成长层面	1/3	2	1	1

运用 Excel 中 Power 乘幂函数和 Product 乘积函数,计算初始权重系数:

$$w = \begin{pmatrix} 0.4734 \\ 0.0966 \\ 0.2367 \\ 0.1933 \end{pmatrix}$$

归一化处理,得到权重系数:

$$AW = \begin{pmatrix} 1.9131 \\ 0.3905 \\ 0.9566 \\ 0.7810 \end{pmatrix}$$

进而计算最大特征值 $\lambda_{\max} = 4.0412$,再进行一致性检验,得出判断一致性指标 $CI = \frac{\lambda_{\max}}{n-1} = \frac{4.0412-4}{4-1} = 0.0137$ 。对照 RI 值表,当 $n=4$ 时,

$$RI = 0.9, CR = \frac{CI}{RI} = \frac{0.0137}{0.9000} = 0.0153 < 0.1, \text{证明}$$

该判断矩阵通过一致性检验。财务层面指标权重为 0.4734,顾客层面指标权重为 0.0966,内部运营层面指标权重为 0.2367,学习与成长层面指标权重为 0.1933。同理计算方案层权重,得到最终方案层综合评价指标权重(表 4)。

结果显示,准则层中的财务层面对于高等教育财政支出绩效评价的影响最大。因此,提升财政资金的使用效益对高校的建设发展起着关键作用。在方案层中,教育财政经费总支出、教育财政资金实际下达数及省部级重点学科数等 3 个指标权重合计占绩效评价体系的 50.17%。这说明学校的建设发展还与财政资金的实际收入和自身的学术竞争力等方面密切相关。

表4 方案层综合评价指标权重

准则层	准则层权重	方案层	方案层权重	方案层组合权重
财务层面	0.473 4	教育财政资金计划下达数	0.100 7	0.047 7
		教育财政资金实际下达数	0.225 5	0.106 8
		教育财政经费总支出	0.673 8	0.319 0
顾客层面	0.096 6	学生满意度	0.027 9	0.002 7
		本科生升学率	0.227 2	0.021 9
		学生(第一作者)核心论文发表数	0.169 8	0.016 4
		学生获准专利数	0.166 5	0.016 1
		学生参与省部级竞赛获奖数	0.126 6	0.012 2
		毕业是就业率	0.130 1	0.012 6
		学生辍学率	0.089 5	0.008 6
		家长满意度	0.062 4	0.006 0
内部运营层面	0.236 7	生均教学用房面积	0.067 6	0.016 0
		省部级重点学科数	0.320 8	0.075 9
		生均教学设备	0.267 1	0.063 2
		生均图书	0.153 4	0.036 3
		生师比	0.191 1	0.045 2
学习与成长层面	0.193 3	博士学位教师培养数	0.028 1	0.005 4
		博士学位专任教师占比	0.062 0	0.012 0
		副高级及以上职称专任教师占比	0.165 5	0.032 0
		省部级教师表彰数	0.222 5	0.043 0
		省部级精品课程数	0.184 0	0.035 6
		教师(第一作者)核心论文发表数	0.141 0	0.027 3
		教师获准专利数	0.115 3	0.022 3
		按时完成教改课题结题数	0.081 6	0.015 8

四、对策建议与研究结论

(一) 对策建议

1. 重视财政资金的管理,提高财政资金使用效益。高校应合理规划资金,划分资金使用的轻重缓急程度,提前做好预算安排,切实履行预算执行主体责任,实时督促各个项目的实施。按照时间节点,推进各类资金支付的执行进度,提高资金的使用率和执行率,加快资金周转速度,进而提高资金利润率。同时,建立自下而上的经费分配方式,开源节流,缩减不必要支出,减少资源浪费,提高资金效益,保证学校各项建设平稳推进^[8]。

2. 加大中央财政支持,优化资金安排结构。目前,政府对地方高校的拨款模式主要是“生均综合定额加专项补助”,即政府结合高校在校生人数依据不同层次和专业下拨的经费,同时加上政府下拨的具有指定用途方向的专项经费,如人才队伍建设、教育教学改革、设备购置和大型修缮等^[9]。因

此,政府应根据高校合理的资金需求,动态调整财政拨款结构,在符合公平性原则的基础上,加大对重点领域的扶持,适当增加生均拨款基数,放宽专项经费的使用弹性,提升高校资金统筹能力^[10]。

3. 重视重点学科建设,提升学术竞争力。学科强则学校强。重点学科建设是高校提升自身办学能力,突出办学优势的战略措施^[9]。因此,高校应加强对重点学科建设的投入,巩固现有的优势学科和特色学科,并努力将其打造成省部级重点学科,甚至是国内一流重点学科,提升高校的学术影响力与竞争力,为持续培养高水平、高质量医学人才,输出高水平成果提供有力保障。

(二) 研究结论

教育是一项重要的社会服务。探讨构建科学、合理和客观的高校财政支出绩效评价体系,有助于提高高校财政支出绩效评价结果的科学性与准确性。在国家对教育项目支出绩效管理越来越重视的背景下,笔者针对高校构建财政支出绩效评价体系的现状,综合运用平衡计分卡及层次分析

法,对高等教育财政支出绩效评价指标体系的构建进行了一系列研究。研究结果显示,尽管我国对财政支出绩效评价日趋重视,也形成了以绩效评价为标准的拨款制度,但由于财政部与教育部对高校指标的统计口径不同,且各高校间具有个体差异性,政府难以设计出一个符合所有高校定位的财政支出绩效评价指标体系框架。这也在一定程度上影响了高校在自我评价工作中的科学性、合理性和客观性,进而阻碍了构建财政支出绩效评价指标体系的工作成效。

基于以上问题,笔者首先参考《项目支出绩效评价指标体系框架》,以福建医科大学的办学目的与特色为导向,运用平衡计分卡选取定性与定量指标,设计出高等院校教育财政支出绩效评价指标体系框架,再根据该框架,通过层次分析法将主观与客观判断指标统一起来,结合福建医科大学相关领域专家的实际打分情况,计算出所有绩效评价指标。结果表明,福建医科大学的财政支出、实际收入与高校自身实力都是高等教育财政支出绩效评价最重要的影响因子。

平衡计分卡在高校实现战略目标的过程中起着举足轻重的作用。它将高校战略目标和绩效评价联系起来,是分析高校战略执行的基础架构。通过4个维度逐层分解战略目标,转化绩效指标和行动方案,可以更全面地提升高校的向心力和凝聚力,有利于增强高校可持续发展的动力,完善高校内部管理规范。

层次分析法在高校绩效评价指标的决策中也有着不可或缺的地位。它依据系统目标,将评价指标分解为不同的层次结构,再通过专家打分,计算出各指标权重。它不仅能结合定性与定量指标,还能较合理地体现指标间的相对重要性,为高校绩效指标的衡量提供有力依据。

本研究还存在一些不足之处。例如,指标选取的考虑还不够充分,专家选定的范围较小、人数较少,专业性还有所欠缺。今后的研究将加强数据的搜集与分析,增加纵横向的对比,为进一步构建合理的高校财政支出绩效评价指标体系,提高研究结果的适用性作出努力。

参考文献:

- [1]中华人民共和国教育部. 坚持优先发展教育事业[EB/OL]. (2018-09-15)[2021-01-26]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2018n/2018_zt19/zt1819_gd/mtp/201809/t20180915_348880.html.
- [2]建设教育强国:中华民族伟大复兴的基础工程[EB/OL]. (2017-12-01)[2022-02-27]. <http://theory.people.com.cn/n1/2017/1201/c40531-29680214.html>.
- [3]石中英. 高等教育内涵式发展的理论要义与实践要求[J]. 国家教育行政学院学报, 2020(9):7-15.
- [4]中华人民共和国财政部. 项目支出绩效评价管理办法[EB/OL]. (2020-03-02)[2020-04-02]. http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/ysjxgl/202003/t20200302_3476430.htm.
- [5]李润泽. 高校财务绩效评价体系构建——以X高校为例[D]. 郑州:华北水利水电大学, 2021.
- [6]傅建雯. 平衡计分卡在高校绩效管理中的应用[J]. 会计之友, 2019(8):151-155.
- [7]余黎峰,安荻. 高等教育财政支出绩效评价方法分析研究[J]. 中原工学院学报, 2018(5):66-71.
- [8]王良金. 我国高校资金使用效益存在问题及对策[J]. 高教管理, 2016(5):41-43.
- [9]冉爽. 基于绩效导向的地方高校财政拨款机制研究[J]. 现代商贸工业, 2019(24):109-111.
- [8]陈爱兵. 增强高校筹资能力的思考[J]. 江苏经贸职业技术学院学报, 2022(2):23-25.
- [10]高宏利. 省属高校科研竞争力评价研究[D]. 大连:大连理工大学, 2013.

(编辑:陈越,李鑫梅)