

# 广东高职院校财政专项资金绩效评价探讨

成淼强

广东工贸职业技术学院 广东 广州 510000

**[摘要]**在2021年职业教育大会上,党中央肯定了职业教育的重要性,在新的发展形势下,提出职业教育的教育理念、教育体系、办学格局、育人模式、管理体制和保障机制。职业教育迎来发展的时代机遇,本课题以财务管理为着力点,深挖日常财政专项管理的弊病,研究构筑财政专项绩效评级体系的思路,找出症结,给出建议。旨在盘活财政专项资金,在提高财政资金使用效率的同时,兼顾经济效益和社会效益,助力高职院校发展,为国家培养技能型人才。

**[关键词]**高职院校;财政专项;绩效评价

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.10.034

## 一 引言

在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可为。要加快构建现代职业教育体系,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠;各级党委和政府要加大制度创新、政策供给、投入力度,弘扬工匠精神,提高技术技能人才社会地位,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供人才和技能支撑。在这个背景下,高职院校将迎来新一轮发展热潮,把握发展机遇,需提升自身管理水平,站在财务管理的角度,学校发展离不开财政资金支持,如何将财政专项资金用好用实,做好资金管理必不可少。完善财政专项预算编制管理,项目与资金协调安排,统筹资金配置;强化财政专项绩效评价,运用到实际管理中,不断优化资金使用情况。

## 二 研究背景

### (一) 国内研究现状

国内学者的研究主要集中在绩效评价方式方面。张锦高和虞劲松认为高校专项资金绩效评价需要将战略管理基础上的相关绩效评价理论作为主要内容,需要根据平衡积分卡的思想分解战略目标,并对高校专项资金绩效评价的相关指标内容进行设计处理。陈海峰认为我国高校的绩效评价工作还处于初步的发展阶段,在当前的情况下,还没有确立比较完善的绩效评价体系和相关约束机制,导致高校的专项经费使用缺少相对完善的监督标准和评价标准。陈学森认为高校运用专项经费的绩效不够突出。张艳认为高等院校的财务绩效考核体系建立,应用财务发展潜力指标划分,完成高等院校发展潜力判断,从而更好避免高等院校项目的潜在资金流转现象。张扬认为高校财务预算管理是健全财务绩效管理体系的基础。

### (二) 国外研究现状

在国外,例如英国和美国等地区,政府在拨款的时候,其中比较重要的参考依据就是将绩效指标体系作为核心内容。英国绩效评价指标体系相对而言对资金使用效率方面比较关注,并且其也能推动学校教育科研工作顺利开展。美国实施的绩效评价体系是在教育项目产生社会作用的基础上出现的。美国在20世纪末制定了GPRA相关内容,对各个州高等教育的绩效评价具有比较深刻的影响。英国在20世纪末的时候,公布了绩效审计相关手册,推动英国政府的审计工作不断发展和完善。

### (三) 广东省高职院校财政经费保障

2020年广东省强化经费保障,加大财政投入,全面落实生均财政拨款制度,提高生均财政拨款水平,支持各高职院校全力完成高职扩招任务,改善办学条件,提高人才培养质量。2020年,广东省本级安排38亿元专项资金或专项债(不含奖助学金)用于高等职业教育。其中,安排专项债25.1亿元,用于省职业教育城二期工程先行项目建设;安排省属

公办高校提高高等教育毛入学率补助资金8.9亿元,用于省属公办高职扩学位;安排省“高职提水平”资金4亿元,主要用于国家“双高计划”项目省级配套资金、高职教育“创新强校工程”奖补、一流高职院校结对帮扶计划奖补等。2019年起,省属公办高职生均拨款标准由0.7万元提高到1万元,同比增长43%。2019年,高职总投入230.75亿元,同比增长13.72%;生均一般公共预算教育经费22122.58元,远高于国家规定的标准(1.2万元),同比增长15.89%。

广东省是经济大省人口大省教育大省,自2017年开始教育经费的预算支持是逐年增加的,占一般公共预算支出的比重也是逐年提高,省政府对教育高度重视。在此趋势下,广东省高等职业教育发展得到大力支持,资源的倾斜代表责任加重,这些资金需要加强绩效评价考核,才能提升管理,干出成效。

## 三 高职院校财政专项资金绩效评价存在的问题

### (一) 财政专项资金绩效评价趋于纸面化和形式化

省财政在给学校下达财政资金的时候会附上资金文件,文件中会有相应项目资金的绩效目标表,罗列出该项目的设立依据、总体绩效目标、绩效指标,并把绩效指标细化到三级绩效指标,设立相应目标值。上级主管部门凭此在项目完成年度对学校资金使用成效做绩效考核依据。由于绩效评价在各学校并没有强制形成管理办法规定,省绩效评价的制度建设仍处于探索与完善阶段,各省属高职院校的制度进程也参差不齐。财政专项资金使用绩效评价经常处于被动态势,不是基于主观能动性,从资金的申请开始,未雨绸缪,积极谋划,注重资金的成效最大化来开展工作,往往是应对性的完成项目资金文件里绩效目标表的考核条目。在资金使用过程中,重支出,轻考核,绩效评价工作停留在表面,绩效评价的结果无法反作用于资金管理,提高资金的使用成效。

### (二) 绩效评价缺乏监督

高职院校属于省教育厅下属事业单位,财政专项资金的绩效评价结果运用对于行政机关部门来说更多的体现在改善财政资金分配、提高预算合理性及宏观政策方向倾斜把控与效果掌控。我省高职院校的绩效评价多是由财务处牵头,各项目建设组提交项目自评材料,然后汇总成完整的绩效报告。这种方式以自评为主,实则是一种内部监督,缺乏第三方监督,往往给人一种完成上级任务要求的错觉,既是运动员也是裁判员。财政专项资金的使用需注重经济效益和社会效益,绩效评价工作目前更侧重于内部监督,社会信息公开的程度有限,学生、家长及社会人士对学校的项目信息了解比较有限。学校为社会输送人才,输送知识,出于社会效益的考虑,高职院校财政专项绩效评价应该加入社会监督;出于结果导向,才能对学校输出人才的适用度,输出知识、技术的应用性做出反应,而不是社会被动吸收,促进学校教育科研的进步。

### （三）绩效评价缺乏制度保障

我国依法治国进程不断推进，在很多民生领域社会管理领域都出台了相应的法律法规并逐步完善，目前教育财政专项支出绩效评价已经引起很多资金管理部的重视，但是专门针对财政专项绩效评价的全国性法律法规还没有落地出台。当前这个阶段，财政专项资金绩效评价的文件依据，还是以财政部的规章为主，各省财政厅及各责任主体部门出台的相关文件为辅。从法理的角度看，这种文件的制定出台只是一种政府的行政引导管理行为，不具有持久性，相对法律法规，政府文件的效力还是偏低的，这也会导致部门资金使用部门重视程度不足，进而影响文件的推行，使得文件的执行效果打折扣。随着教育专项转移支付资金的体量不断增大，绩效评价工作稳步开展极具必要性，需要制定高层次的地方性法律法规来规范才可以为这项工作提供引导和帮助。我国出台的资金管理办法，多是对支出的收支范围、预算编制以及执行程序做出规定，并没有对绩效评价做出规范。由于没有法律支持，财政部门在推进绩效评价工作时阻力重重，使得这项工作有时显得形式主义，针对性不足。<sup>[1]</sup>

### （四）专业的项目第三方绩效评价机构缺失

目前高职院校的财政专项绩效评价任务主要以行政任务的形式来做分配，由省财政厅牵头，经由省教育厅下达通知到各个预算单位，各个预算单位再根据文件要求进行绩效自评。此过程带有明显的任务色彩，根据固定的格式由各个预算单位自己组织绩效评价。高职院校一般做法是将财政专项拆分到各个二级单位，由各个二级学院或者部门根据之前申报的项目来做项目资金的使用。学校总的财政专项绩效评价，是由各个二级学院或部门做具体的项目绩效评价，然后学校再收集汇总成项目资金总体的绩效评价。这种以自评为主的绩效评价方式，难免会出现自卖自夸的情况，项目本身的跟进人员来做绩效评价容易掺杂主观的想法因素在里面，影响客观情况的反应，导致绩效评价得出的结论出现偏差，对改善管理和资金使用的积极作用减弱。实际上，资金使用部门如实反应项目推进、资金使用情况，提交材料给校外第三方专业评价机构，委托它们来做绩效评价，能够规避自评风险，也能更专业的做好绩效评价工作。但是目前来说，专业的项目第三方绩效评价机构是比较缺失的，一个是重视程度不够，一个是立法保护也不够，三是开展这方面业务的相关机构也比较少。<sup>[2]</sup>

## 四 关于财政专项资金绩效评价的建议

### （一）丰富财政专项绩效评价的内涵

高职院校在财政专项绩效评价工作中容易存在浮于表面、形式化的现象，导致绩效评价工作开展难以达到预期的效果，对实际的管理提升作用有限。为改善此种情况，需梳理一下这项工作的始末。绩效讲究“效”和“能”，效是效率，讲完成项目建设过程中各种事情的效率，能是指做这个项目取得什么成效，分散到各个子项目也有完成这个事情对整体项目的完成有什么积极作用。做好财政专项绩效评价工作需得丰富绩效评价内涵建设，在项目建设阶段做好项目分解，从立项到结项做全流程跟踪，分阶段做效率提升，产出自查，从各阶段的评价结果中获得改进意见，不断修正管理模式、建设方向，最终实现项目的建设目标。避免为做项目而做项目，平日缺乏进度控制，年末紧盯财政资金使用进度，为花钱而花钱，致使财政专项建设流于形式。

### （二）增加财政专项绩效评价的监督主体

现阶段各高职院校做财政专项绩效评价，多是以财务处或校长办公室牵头汇总各项目建设部门提交绩效自查报告为主的形式开展。学校财政专项的建设进度一般是经办部门

自己把控为主，学校财务处把控资金使用是否符合资金使用文件要求及报账流程。这过程信息相对闭环，作为学校主体的广大师生及上级管理部门和社会群众是很难获得这些信息的。高职院校是为社会培养技能人才的主体单位，财政拨款也是以这个为大方向目标作为初衷的。学校在财政专项的建设周期内应该做好信息公开，接受社会各方的监督。那如何做好信息公开，建议成立一个专门负责专项建设监督的职能部门（下称监督部门），与项目建设具体实施相独立，可以挂靠在审计部门中。负责单独跟进财政专项的进度建设与信息公开，搭建社会监督的桥梁，反映社会信息，提供给项目建设部门。项目建设部门在项目推进工作中，需将相关信息披露给监督部门（技术核心除外），由监督部门形成一个独立项目台账，分阶段做效率及效能考核；建设信息网站，将相关信息做校内公示及社会公示，增加监督主体，收集反馈信息，再整理回馈给项目建设部门，修正建设目标。这样既可以增加校内监督主体，也可以增强社会监督作用。

### （三）完善财政专项绩效评价的制度建设

现阶段我国在财政专项绩效评价方面没有相应具体的法律总纲，一般是各省市的财政部门制定文件规范绩效评价行为。对各预算单位开展财政专项绩效评价的约束刚性不足，对专项绩效评价不够重视，在实际工作中存在随意性。提升高职院校财政专项绩效评价工作质量，可以完善学校在这方面的制度建设，虽然上行法的参考作用有限，但是可以调研其他高校，借鉴同行在这项工作中的优秀做法，结合校内的实际管理情况，形成校内的一个制度文件，对本校财政专项绩效评价工作形成一个纲领性指导。完善校内财政专项绩效评价的制度建设，有利于校内专项管理的水平提升，杜绝因为制度缺失导致的一系列不规范不科学的管理现象，使绩效评价工作有章可循、有制可遵、有据可依。各个项目建设部门，可以依据制度规定，结合项目的开展情况，从立项到推进再到结项全流程有目标有计划的完成绩效评价过程，不断的利用结果获得反思，改进管理方式，使项目在建设周期中不断改进不断提效不断提质。

### （四）引入第三方专业机构做财政专项绩效评价

高职院校财政专项绩效评价在现阶段基本是由学校内部协调组织来完成，并上报上级主管部门。上级部门主要是考核预算单位财政资金使用进度、参照专项资金管理办法资金使用的合理合法性及立项申请书的对照一致性。这过程的信息披露、附件提供及绩效评价报告均是建设项目的学校方来进行的，过程缺乏第三方监督，此外此工作对学校的职能部门来说算是个临时工作任务，随着人员的岗位变动与调整，工作很难保证一致性与专业性。基于此种考虑，将学校的财政专项绩效评价交给专业的第三方机构来做显然可以改善这个问题，学校负责将项目相关材料如实交给第三方机构，由他们对项目进行绩效评价，客观的反应情况，得出评价结果，提交给学校管理层，改善管理缺失。<sup>[2]</sup>

## 五 总结

高职院校蓬勃发展的新阶段已经来临，如何用好政府下拨的财政资金，做到专款专用、用到实处、用出效果，需做好资金的绩效评价工作，不断在做中学、做中改，提升资金的使用效率、使用成效，提升高职教育面貌，培养出更多优秀的技能型人才。

### 参考文献

- [1] 马海涛, 孙欣. 全过程预算绩效评价结果应用与影响因素分析[J]. 经济研究参考, 2021(03): 5-28.
- [2] 石水平. 治理转型视域下我国地方政府绩效评估实证研究[M]. 中国经济出版社, 2019: 291.