

试论高校评价“预算”对绩效的影响

——五论高校预算绩效管理

南京审计大学 乔春华

【摘要】绩效有“结果”“行为”和“结果与行为”三种解释,而不仅仅是“结果”。在高校预算绩效对“结果”评价比较困难的情况下应重视对预算“行为”的评价。评价预算“编制”对绩效的影响就是将绩效关口前移,进行事前绩效评价,从源头上预防“带病”事项编入预算,评价预算编制的合规性和完整性;评价预算“执行”对绩效的影响就是评价预算执行的及时性、均衡性、有效性和安全性,评价财务制度健全性和财务制度执行状况,评价专项资金的“整合优化”以提高绩效,评价预算调整等;评价预算“执行结果”对绩效的影响就是评价“预决算”的偏离度,评价盘活存量资源以提高绩效等。

【关键词】高校绩效评价; 预算编制; 预算执行; 预算执行结果

【中图分类号】F230 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-5937(2023)22-0113-08

笔者在“四论”中指出:“高校预算绩效应评价‘预算’对绩效的影响,绩效是预算的起点和终点;具体应评价年度预算编制对绩效的影响,评价年度预算执行对绩效的影响,评价年度预算执行结果对绩效的影响。”本文试论之。

一、绩效不仅仅是“结果”

(一)绩效定义的三种解释

1.绩效是结果

英国学者伯纳丁(Bernardin)是“结果论”者的代表人物,他指出:“绩效应该定义为工作的结果,因为这些工作结果与组织的战略目标、顾客满意感及所投资金的关系最为密切。”^[1]持这种观点者较多,目前流行的是以“结果”为导向。

2.绩效是行为

美国学者坎贝尔(Campbell)是“行为论”者的代表人物,他指出:“绩效是行为,应该与结果区分开,因为结果会受系统因素的影响。”^[2]他在1993年提出“绩效是行为的同义词,它是人们实际的能观察到的行为表现”。

墨菲(Murphy)给绩效下的定义是“绩效是与一个人在其工作的组织或组织单元的目标有关的一组行为”。^[3]

3.绩效是行为和结果

布莱姆布兰西(Brumbrach)认为,绩效指行为和结果。行为由从事工作的人表现出来,将工作任务付诸实施。行为不仅仅是结果的工具,行为本身也是结果,是为完成工作任务所付出的脑力和体力的结果,并且能与结果分开进行判断。^[4]

姆维塔(Mwita)^[5]认为,绩效是一个综合概念,包含三个因素:行为、产出和结果。

Dubnick^[6]认为,绩效包含四层含义:所有执行的活动(不论这些活动是否成功)、一种胜任能力(或者生产能力)、等同于结果(而不考虑结果的获得方式)、可持续的结果(即公共部门能够将自身能力转换为产量和成果)。

(二)高校预算绩效评价在“结果”比较困难的情况下应重视预算“行为”的评价

从上可知,绩效(Performance)可以用“行为(Behavior)”或“结果(Result)”来定义和测量。如绩效审计的“3E”,经济性和效率性侧重于行为,效果性侧重于结果。普雷姆詹德^[7]认为,绩效包含效率、产品与服务数量及质量,机构所作的贡献与质量,同时包含节约、效益和效率。

高校预算绩效评价在“结果”比较困难的情况下应重视预算“行为”的评价,可以评价预算“编制”、预算“执行”和预算“执行结果”对绩效的影响。

【基金项目】安徽省高校管理大数据研究中心智库研究项目(AHDSJ20170101)

【作者简介】乔春华(1944—),男,上海人,南京审计大学教授,享受国务院特殊津贴专家,研究方向:高校会计、高校预算、高校财务、高校审计、高校内部控制

二、评价预算“编制”对绩效的影响

(一) 预算编制需“评审”或“评价”

1. 各部门各单位预算编制需“评审”,开展事前绩效评估
中共中央、国务院颁布的《关于全面实施预算绩效管理的意见》第六条指出:“建立绩效评估机制。各部门各单位要结合预算评审、项目审批等,对新出台重大政策、项目开展事前绩效评估……”

2. 预算编制环节突出绩效导向,将绩效关口前移

财政部发布的《关于贯彻落实〈中共中央、国务院于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预[2018]167号)指出:“预算编制环节突出绩效导向。将绩效关口前移,各部门各单位要对新出台重大政策、项目,结合预算评审、项目审批等开展事前绩效评估,评估结果作为申请预算的必备要件,防止‘拍脑袋决策’,从源头上提高预算编制的科学性和精准性。……加快设立部门和单位整体绩效目标。财政部门要严格绩效目标审核,未按要求设定绩效目标或审核未通过的,不得安排预算。”

3. 结合预算评审,建立事前绩效评价机制

教育部发布的《关于全面实施预算绩效管理的意见》(教财[2019]6号)在“主要任务”中第六条指出:“建立事前绩效评估机制。结合预算评审……”

每年召开的“两会”不仅要对中央政府或地方政府的决算进行“评审”,而且要对中央政府或地方政府的预算编制进行“评审”,包括“事前绩效评估”。高校搞基本建设工程都要对施工企业编制的工程预算进行“评审”,包括“事前绩效评价”,由此可见,对“预算编制”进行“事前绩效评价”早已有之。

(二) 预算“编制”评价的重要性

2014年2月26日,习近平总书记在北京考察工作时强调:“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。”^[8]同理,预算科学是最大的效益,预算失误是最大的浪费。上述规定在“预算编制环节突出绩效导向”时要求“财政部门要严格绩效目标审核,未按要求设定绩效目标或审核未通过的,不得安排预算”。高校预算编制环节也应突出绩效导向,将绩效关口前移,进行事前绩效评价,从源头上预防“带病”事项编入预算。

预算是对未来的预测。经济合作与发展组织预算管理 & 公共服务管理部主任麦哲逊(Alex Matheson)指出:“为未来而预算。预算本来就是与未来相关的。但年度预算经常忽略长期问题。”^[9]摩尔认为“我们必须正视一个事实:编制一份预算通常是一件挺伤脑筋的事。……预算本身就是计划在将来。就像所有的计划一样,它们需要详尽

的描述并做出一些相关的假设和预测。预测将来通常都是一件吃力不讨好的工作。因为将来是一个移动的靶子,一份好的预算就应该能反映这种不确定性或者说能够反映这种风险”^[10]。正如罗伊·T.梅耶斯指出的:“成功的绩效导向的预算不仅在概念上,而且在实践中实现起来也很艰难。”^[11]由此可见,预算绩效评价要关注对未来做预测。预算绩效评价不仅只评价“终点”,应将绩效评价关口前移,从“起点(预算编制)”抓起,正所谓“良好的开端是成功的一半”。

(三) 预算“编制”绩效评价的内容

1. 高校预算绩效目标是预算编制绩效评价的前提

(1) 绩效目标设置作为预算安排的前置条件

2018年9月1日,《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》第七条指出:“强化绩效目标管理。……各级财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件。”2019年12月10日,《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》(教财[2019]6号)第三条第四款指出:“强化绩效目标管理。……预算管理部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件。”上述文件明确规定了“要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件”。2020年2月25日,财政部印发的《项目支出绩效评价管理办法》(财预[2020]10号)第十一条规定:“单位自评的内容主要包括项目总体绩效目标、各项绩效指标完成情况以及预算执行情况。对未完成绩效目标或偏离绩效目标较大的项目要分析并说明原因,研究提出改进措施。”

(2) 应评价预算“编制”中的绩效目标

余小平和孔志锋^[12]的研究显示:美国爱荷华州的“绩效预算手册”中有一个修桥的例子,某市在河上需要建一座桥,绩效目标是解决交通拥堵问题,有关部门却将建桥设计在河流最狭窄的地段。桥建成后钱省了,工程质量和工期都符合要求,但交通拥堵问题仍没有解决,因此,绩效评估只得到很差的结果。再以失业人员培训为例,绩效目标是解决就业问题,通常做法是政府按参加培训的人数对培训机构拨款,但总有人经过数次培训仍不能再就业。澳大利亚政府实行绩效预算后,改变为先与培训机构签订购买就业服务成果的协议,每成功就业一个人就拨一个人的款,有效地减少了财政支出。

2. 合规性是预算编制绩效评价的根本

对违规预算无绩效而言,预算编制绩效评价其合规性,就是从源头上防止“带病”事项进入预算。高校预算收入是否合规、有无套取财政资金(比如有的高校招生数为3000人,报到2800人,财政按3000人拨款,200人拨

款未退回被界定为套取财政资金;再如有些项目申请到后却未完成等)、有无乱收费、高校预算支出有无违反财经纪律和财务制度、有无擅自改变预算支出用途或超预算挥霍资金,违规使用资金是无效和低效的表现,因此,高校预算编制评价应评价其合规性。

3.高校预算编制的完整性

(1)评价绩效目标的完整性

财政部印发的《中央部门预算绩效目标管理办法》(财预〔2015〕88号)第二十二条绩效目标审核的主要内容第一款规定:“完整性审核。绩效目标的内容是否完整,绩效目标是否明确、清晰。”

(2)评价高校预算结构的完整性

目前,高校预算编制注重“基本支出”预算,忽视“项目支出”预算,使整个高校预算的结构不完整;注重“基本支出”预算中财政拨款的预算收入,忽视“基本支出”预算中非税收入和其他收入的预算编制;注重“项目支出”预算中的拨款收入预算编制,忽视“项目支出”预算中支出的预算编制;注重“年度预算”编制,忽视“中期预算框架”编制。

(3)评价年度预算编制的完整性

《预算法》第四条规定:“预算由预算收入和预算支出组成。政府的全部收入和支出都应纳入预算。”高校有无“全部收入和支出”未纳入预算、有无或者虚列收入和支出。

1)高校预算编制的完整性是要做到不虚列收支、隐匿收支的问题

国务院颁布的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)第四部分为“严格预算编制管理,增强财政预算完整性”,其中第十二条指出:“改进政府预算编制。……既不得虚列收支、增加规模,也不得少列收支、脱离监督。”

2)高校预算编制的完整性是要做到资产的收支应纳入高校收支预算

财政部发布的《关于印发〈中央行政事业单位国有资产处置管理办法〉的通知》(财资〔2021〕127号)第三十三条指出:“高等院校利用科技成果作价投资形成股权(权益)的处置收入纳入单位预算,统一核算,统一管理。……各部门所属高等院校自主处置已达使用年限并且应淘汰报废的国有资产取得的收益,留归高等院校,纳入单位预算,统一核算、统一管理。”《行政事业性国有资产管理条例》(国务院令〔2021〕第738号)第三章“预算管理”第二十四条指出:“各部门及其所属单位购置、建设、租用资

产应当提出资产配置需求,编制资产配置相关支出预算,并严格按照预算管理规定和财政部门批复的预算配置资产。”2017年1月12日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》第十八条指出:“符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预决算,……确保资产处置收入和出租、出借收入应收尽收,防止国有资产流失。”

4.评价高校预算编制时是否坚持“资产管理与预算管理相结合”的原则

中共中央、国务院多次规定“资产管理与预算管理相结合”的原则。如2011年3月23日,《中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》第二十八条指出:“推进预算管理、政府采购和国有资产管理改革。……促进资产管理与预算编制有机结合。”2014年9月26日,《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)指出:“完善……资产管理与预算管理相结合的机制。”2021年2月1日,《行政事业性国有资产管理条例》(国务院令 第738号)第七条指出:“实现实物管理与价值管理相统一,资产管理与预算管理、财务管理相结合。”教育部、财政部规定更多。高校预算管理与资产管理是增量管理与存量管理的关系,预算管理由单纯价值形态管理拓展到价值形态与实物形态相结合,是预算管理活动内涵的深化。它形成预算管理与资产管理相互促进、相互制约的有效结合机制,达到以存量制约增量、以增量调整存量的动态管理目的。高校资产存量是指库存的和在用的资产。高校应通过清产核资和财产清查等方式摸清本单位的“家底”(资产存量)。摸清资产存量的重点是固定资产,目的是提高固定资产利用效率。闲置的要处置,不得列入预算重复购建;利用率低的也可出租、出借,不得列入预算购建;可以资源共享的如图书、仪器、公共设施等在大学城內相互使用;能维修、租赁的也可暂缓购建;实在紧缺的要在可行性研究基础上列入预算购建。由此可见,评价高校预算编制时,只有高校短缺、不能租入或共享的资产才能列入预算,防止设备等固定资产利用效率低下。

5.评价高校预算编制时是否坚持“预算编制与结转结余资金管理相结合”的原则

《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)指出:“建立预算编制与结转结余资金管理相结合的机制,……有效控制新增结转结余资金。”国务院印发的《推进财政资金统筹使用方案》(国发〔2015〕35号)

指出：“贯彻落实国务院关于盘活财政存量资金的各项要求，加快消化历年结转结余资金，……解决目前预算执行偏慢、财政存量资金规模居高不下的突出问题，……全面盘活结转结余资金……推进结转结余资金的统筹使用。”结转结余资金涉及“预算执行结果”时，将在本文第三部分继续阐述。

三、评价预算执行对绩效的影响

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》指出：“加强预算管理监督，推动构建完善综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全的现代预算制度，推进全面实施预算绩效管理。……加强对所属单位预算执行的监督，强化预算约束。”^[13]

(一) 预算执行需要评价

《预算法(2018)》第六章为“预算执行”，其第五十七条规定：“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。”财政部发布的《关于贯彻落实〈中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167号)第三部分“抓好预算绩效管理的重点环节”中指出：“预算执行环节加强绩效监控。按照‘谁支出、谁负责’的原则，完善用款计划管理，对绩效目标实现程度和预算执行进度实行‘双监控’。……切实提高预算执行效率。”

(二) 预算执行绩效评价的内容

1. 预算执行的及时性、均衡性、有效性和安全性

(1) 2010年提出“均衡性和有效性”

2010年3月5日，财政部在第十一届全国人民代表大会第四次会议上作的《关于2009年中央和地方预算执行情况与2010年中央和地方预算草案的报告》指出：“加快预算执行进度，……进一步提高预算执行的均衡性和有效性。”

(2) 2010年提出“时效性和均衡性”“均衡性和有效性”“及时性、均衡性和有效性”

2010年1月22日，财政部颁布的《关于进一步做好预算执行工作的指导意见》指出：“增强预算执行的时效性和均衡性。”2010年7月7日，财政部颁布的《关于进一步做好地方财政教科文预算执行工作的通知》(财教〔2010〕197号)指出：“不断提高财政教科文预算执行的均衡性和有效性。预算执行是预算管理的重要环节。”2011年3月5日，财政部颁布《关于2010年中央和地方预算执行情况与2011年中央和地方预算草案的报告》指出：“狠抓预算执行管理，提高预算执行的及时性、均衡性和

有效性。”

(3) 2012年后提出“及时性、均衡性、有效性和安全性”

2012年3月5日，财政部印发的《关于2011年中央和地方预算执行情况与2012年中央和地方预算草案的报告》指出：“切实加强预算支出执行管理，提高预算支出的及时性、均衡性、有效性和安全性。”2013年3月5日，财政部印发的《关于2012年中央和地方预算执行情况与2013年中央和地方预算草案的报告》指出：“抓好预算支出执行管理，增强预算支出的及时性、均衡性、有效性和安全性。”2012年4月26日，谢旭人在中国财政学会2012年年会暨第十九次全国财政理论讨论会上讲话时指出：“需要重点研究的若干问题……如何提高预算支出的及时性、均衡性、有效性和安全性。”说明这“四性”是需要重点研究的内容之一。

这“四性”试解释为：一是及时性，指预算到位率。二是均衡性，指预算均衡率、支出均衡率。某一时点公共财政预算支出执行进度与支出进度标准的比率，用以反映和考核支出预算及时性和均衡性程度。三是有效性，指效益、效率。四是安全性，指可靠程度、可控程度、风险低。笔者认为，“四性”比预算完成率、预算执行率要全面、科学，这“四性”的关系论述为安全性是基础，及时性是前提，均衡性是关键，有效性是核心。

2.“财务制度健全性”和“财务制度执行状况”是预算执行评价的内容

《中央级教科文部门项目绩效考评管理办法》(财教〔2003〕28号)的附件一中《中央级教科文部门项目绩效考评规范》第十六条规定：“(2)财务考评指标：④财务管理状况，主要考评项目单位财务制度健全性、财务管理有效性、财务制度执行状况等。”《中央级教科文部门项目绩效考评管理办法》(财教〔2005〕149号)中有同样的表述。

3. 评审预算执行中专项资金的“整合优化”

(1) 专款专用原则是会计制度中的一条重要原则

专款专用原则是会计制度中的一条重要原则，除了《事业单位财务规则》和《高等学校财务制度》提到“专用基金”还有“专项资金”外，“项目支出”中的各种专项资金起始于“综合定额+专项补助”中的“专项补助”。

(2) 专项资金存在的问题需要整合优化

原来高校专项资金“碎片化”严重，2014年，笔者曾建议：“减少‘项目支出’的各种专项资金，提高‘生均拨款标准’。‘项目支出’中的各种专项资金是财政部门、教育部门考核预算进度的重要项目。‘项目支出’的主要问题一是‘锦上添花’不是‘雪中送炭’，二是重预算进度考核轻

预算绩效考核,三是易造成‘跑部钱进’诱发的权力寻租。”^[14]2015年财政部和教育部整合改革为“1+6”模式,但还存在问题。如由于很多“项目”所需资金核定心中无数致使资金花不了,年终突击花钱仍花不掉,造成结余。关于“上交结余资金”,教育部财务司发出了《关于调整项目预算和上交结余资金的紧急通知》。盘活各领域专项资金“沉睡”的财政资金将在第三部分“盘活存量资源”中阐述。

(3)“整合优化”是提高专项资金绩效的重要途径

“整合优化”就是“1+1>2”。中共中央和国务院十分重视整合优化专项资金。如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“清理、整合、规范专项转移支付项目,逐步取消竞争性领域专项和地方资金配套,严格控制引导类、救济类、应急类专项,对保留专项进行甄别。”《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)指出:“各地区要对本级安排的专项资金进行清理、整合、规范,完善资金管理办法,提高资金使用效益。”2017年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于创新政府配置资源方式的指导意见》第十七条指出:“建立资产共享共用与资产绩效、资产配置、单位预算挂钩的联动机制,避免资产重复配置、闲置浪费。对行政事业单位超标准配置、低效运转或者长期闲置资产,要建立完善的调剂机制,有效盘活存量资产,实现高效利用。”2019年2月,中共中央、国务院印发的《中国教育现代化2035》指出:“优化教育经费使用结构。加大教育经费统筹力度,整合优化经费使用方向。”

(4)“整合优化”专项资金需要“赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权”

新公共管理运动主张推行分权化管理。提倡分权、授权、自主权下移,与下属部门(单位)签订绩效合同,明确对等责任、问责机制等重新构建职业责任与自主权之间的平衡,进行绩效评价达到提高资金使用效益的目的。作为“政府再造”运动下以解决财政等领域的危机而产生的改革潮流,绩效预算以结果为导向、以绩效评价为核心、以分权为手段、以绩效问责为约束,从而成为预算治理的价值目标与衡量标准^[15]。楼继伟指出:“绩效预算的一个特点,是在一定的支出目标下赋予部门在预算资金使用上更大的灵活性,让部门真正参与到资金的管理工作中。也就是说,在绩效预算管理方式下,部门为了达到既定的支出目标,可以在预算总规模内自主确定资金的具体用途,这是公共财政发展到一定阶段后,在预算管理上采取的一种更高级的管理方式,是一种注重产出法的管理方式。”^[16]《中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》第四条指出:“将部门和单位预算收支全面纳入绩

效管理,赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权。”《财政部关于贯彻落实〈中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167号)第五条第一款指出:“各级财政部门要赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权。”

4.预算执行的“调整”评价

教育部办公厅印发的《加强教育部直属高校财政拨款结余资金管理暂行办法》(教财厅〔2008〕3号)第五条指出:“完善预算调整制度。预算编制要遵循科学性、可行性、实事求是的原则,不得随意虚增或虚列支出,项目预算执行与项目实施进度基本保持一致。年度项目预算一经批复,必须严格执行,一般不作调整。确有必要调整的,应按项目预算审批程度及时报批。”预算调整有两个可能:一是表现为预见不足,“预见”不可能预测未来的不确定因素,因此,预算“调整”是正常的,《预算法》也作了规定;二是上述文件指出的那样,“随意虚增或虚列支出”,因此,预算执行评价时既要评价预算“调整”的频率与次数,又要评价预算调整的“科学性和可行性”。

四、评价预算“执行结果”对绩效的影响

(一)预算执行结果——“决算”需要评价

财政部发布的《关于贯彻落实〈中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167号)第三部分“抓好预算绩效管理的重点环节”中指出:“决算环节全面开展绩效评价。加快实现政策和项目绩效自评全覆盖,如实反映绩效目标实现结果,对绩效目标未达成或目标制定明显不合理的,要作出说明并提出改进措施。逐步推动预算部门和单位开展整体绩效自评,提高部门履职效能和公共服务供给质量。建立健全重点绩效评价常态机制,对重大政策和项目定期组织开展重点绩效评价,不断创新评价方法,提高评价质量。”

(二)预算“执行结果”绩效评价的内容

1.预算执行结果——“预决算”的偏离度评价

(1)“预决算偏离度”概述

国内最早提出“预决算偏离度”的是高培勇^[17],他指出:“对不少人来说,‘预决算偏离度’可能还是一个相对新鲜的概念。在既有的各类辞典和相关文献中,暂时还找不到准确的阐释。但是,至少从字面意义上可以获知,它指的是在经立法机关审查批准的政府预算收支同作为其实际执行结果的政府决算收支之间出现了差异。也可以将其称之为‘预决算差异度’,但‘预决算偏离度’又附加了稍许价值判断的意义。”

国内最早提出“预决算偏离度”公式的是王秀芝^[18],

她在其论文的“表1 1994—2007年全国财政超预算收入情况”中列出“财政收入预算数”“财政收入决算数”“超预算收入数”和“收入偏差率”；“表2 1994—2007年全国财政超预算支出情况”中列出了“财政支出预算数”“财政支出决算数”“超预算支出数”和“支出偏差率”。从而推导计算公式为：

$$\text{收入偏差率} = (\text{财政收入决算数} - \text{财政收入预算数}) \div \text{财政收入预算数} \times 100\%$$

$$\text{支出偏差率} = (\text{财政支出决算数} - \text{财政支出预算数}) \div \text{财政支出预算数} \times 100\%$$

预算毕竟是为未来而预算，因此，预决算不可能完全吻合，偏离是正常的，但预决算偏离度差异过大则是不正常的。肖鹏和樊蓉^[19]指出：“目前国际通行的预决算合理偏离范围为5%以内，一般情况下美国等发达国家的预决算收支偏离均控制在3%以内。”

(2) 高校预决算偏离的成因

1) 21世纪初期高校财务领域内惊动高层的三大问题是主观造成高校预决算偏离度最严重的问题

笔者曾指出：“21世纪高校财务领域内惊动高层的三大问题是指高校巨额举债、高校乱收费和高校科研经费漏洞。”^[20]这段时期的问题不是客观原因，而是主观所为。

高校预算收入混乱：扩招对高校预算的影响是拨款无计划。下半年招生，上半年找分管教育副省长批招生指标即可招生，就可拨款；更严重的是“三大问题”之一的乱收费，除了乱立名目的乱收费，尤为突出的是“点招费”；还有“三大问题”之二的“巨额举债”，笔者形容为“高校巨额举债由信马由缰到如脱缰野马”。那时，高校预算编制朝令夕改，非常混乱。

高校预算支出混乱。“资本性支出”和“日常运行费用”交叉，扩招带来大兴土木搞基建，来不及建新的就改造旧的；扩招后收入多了就提高福利待遇，那段时期甚至来不及或不需要“调整预算”，“拆东墙补西墙”，未列入预算的乱开支。那段时期是高校“超收”导致“超支”造成预决算偏离最严重的阶段。

“项目支出”中“高校科研经费漏洞”是“三大问题”之三，科研经费预算编制形同虚设，预算支出巧立名目、弄虚作假套取科技资金。不仅预决算严重偏离，而且违规违法案件甚多。

2) 高校预算编制不科学

“基本支出”预算编制不科学。“基本支出”预算编制采用20世纪60年代威尔达夫斯基的基数法。高校预算收入主要是“生均拨款”和“学费”，而“生均拨款”标准和

“学费”标准缺乏依据，且多年不变，变的是学生人数（数量），因此，照过去“标准”办；高校预算支出主要是“人员经费”和“公用经费”，“人员经费”标准和“公用经费”标准变化不大，变的是人员和用量（数量），因此，也是照过去“标准”办。高校拨款是投入型拨款，不是绩效拨款（质量），因此，高校“基本支出”预算不是绩效预算。

“项目支出”预算编制不科学。除了“科研项目”外，还有“教改专项”“特色引导专项”“改善基本办学条件专项”等项目互套、预算编制互串，不仅造成绩效低下，而且预决算偏离度差。

3) 高校预算执行“软约束”

1980年，匈牙利科学院院士、哈佛大学教授雅诺什·科尔奈（Janos Kornai）在《短缺经济学》一书中提出“软预算约束理论”。科尔奈指出：“各种各样的准国有或者预算外机构、大学、中小学、医院或者是全国性的社会保险基金都存在软预算约束问题。”^[21]笔者曾指出：“‘软预算约束’是对应‘硬预算约束’，所谓硬预算约束就是我们平常说的优胜劣汰的市场机制，即经济组织的一切活动都以自身拥有的资源约束为限。所谓软预算约束的形成至少有两个主体：预算约束体和支持体。预算约束体是指那些在以自有资源为限的前提下，如果收不抵支，产生赤字，在没有外部救助的情况下不能继续存在的组织；支持体通常是受政府控制的，可以直接转移资源来救助陷入困境的预算约束体的组织。”^[22]也就是说，硬预算约束靠自身，软预算约束在“自身”之外有“支持体”——政府预算。笔者还指出，如21世纪初，高校巨额负债就是“自身”之外，高校利用“父爱情结”绑架政府预算买单的“成功”范例^[20]。预算应是约束政府的强有力手段，但“父爱情结”软心肠带来“软预算约束”限制了政府预算无法对政府行为形成强有力的约束力。除了权力高于预算，“留有余地”对高校领导有相当程度的自由支配权，此外，还有随意“调整预算”，这就造成预决算偏离。

4) 高校预算不够透明

光明网评论员报道：“仅就眼下的70多份年度预算来看，起码有三个层面有待细化并释疑：一，既然是高校预算，公众最关心的自然是比如教师工资、教学设备、学生补助等都花了多少钱。所谓预算公开，能否将这些核心项目公开在明处？二，高校行政化是个不争的顽疾，而社会对‘三公’支出反响最为强烈，那么，高校预算能否在这些热点上不避嫌地及时回应民意？三，很多高校‘其他收入’金额较大，比如北京大学的其他收入为42.57亿元，占总收入的35.82%；中国政法大学的其他收入为

9 000 万元,占 9.21%。‘其他’太多,透明性就成谜。当然,最关键的还有,这些安排到底合理不合理、有没有靠谱的审计等专业监督兜底,似乎也需要稳妥说明。”^[23]

5) 监督不够

除了内部审计独立性欠缺外,还存在监督不够,要实行高校人大代表和政协委员对预算执行进行监督,还要有舆论监督与群众监督。

2. 评价预算“执行结果”应提高结转和结余资金的绩效

(1) 建立定期清理结转结余资金机制

财政部印发的《关于进一步加强地方财政结余结转资金管理的通知》(财预〔2013〕372 号)第二条“建立定期清理机制,压缩结余结转资金规模”第五款指出:“进一步强化财政结余结转资金管理。……结转年度超过一年的,一律收回同级财政总预算统筹安排。”《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45 号)指出:“加强结转结余资金管理。建立结转结余资金定期清理机制,……连续两年未用完的结转资金,应当作为结余资金管理。”

(2) 结转资金与结余资金的区别

1) 已完成与未完成的区别

结余资金是指在当年预算工作目标已完成或者因故终止,而造成结算后当年的剩余资金,因此,基本支出是没有结余资金的,项目支出是有结余资金的;结转资金是指项目尚未完成或因故未执行但当年预算支出已执行,需要在下年按原用途继续使用的专项资金或基本支出的结余,具体可以分为基本支出结转和专项资金结转。由此可见,结转资金包括基本支出结转资金和项目支出结转资金。

2) 结果处理的区别

结转资金是转入下一年度需要按照原预算用途继续使用的资金,原则上不得调整用途;结余资金是在下一年度可以不按照原预算用途继续使用的资金,即一般可以用于编制下年度统筹使用的部门预算,或按照存量资金的有关办法上缴国库。

(3) “结余上缴”可能突击花钱不利于预算绩效管理

“结余上缴”会引发突击花钱,造成损失浪费的现象不利于提高资金使用效益,因此,学者提出了“结余不上缴”。但是,“结余不上缴”又可能造成预算资金的闲置,同样会引起浪费而不利于预算绩效管理。于是,又提出了“盘活存量资金”。

3. 评价预算“执行结果”应盘活存量资金以提高绩效

国务院三令五申强调提出“盘活存量资金”。国务院办公厅发布的《关于进一步做好盘活财政存量资金工作

的通知》(国办发〔2014〕70 号)指出:“从近期审计署对中央本级和部分省财政存量资金审计情况来看,各级财政存量资金的数额依然较大,与盘活存量、用好增量、支持实体经济提质增效和促进经济社会持续健康发展的要求相比,仍有较大差距,有必要进一步采取措施加以解决。……盘活财政存量资金的主要措施是清理一般公共预算结转结余资金。……统筹用于 2015 年及以后年度预算编制。2013 年结转资金应加快执行,不需按原用途使用的,应按规定统筹用于经济社会发展亟需资金支持的领域。……对支出进度慢、盘活存量资金不力的地区或部门及时通报或约谈,并研究建立盘活存量资金与预算安排挂钩机制。各级审计机关要加强对财政部门 and 预算单位财政存量资金的审计,重点关注该用未用、使用绩效低下等问题,促进存量资金尽快落实到项目和发挥效益。”国务院印发的《推进财政资金统筹使用方案》(国发〔2015〕35 号)指出:“推进财政资金统筹使用,避免资金使用‘碎片化’,盘活各领域‘沉睡’的财政资金,把‘零钱’化为‘整钱’,统筹用于发展急需的重点领域和优先保障民生支出,增加资金有效供给,是创新宏观调控方式的重要内容,也是用足用活积极财政政策的关键举措。……加快推进科技资金优化整合。……推进教育资金优化整合。”国务院发布的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5 号)第六条指出:“盘活各类存量资源。盘活财政存量资金,完善结余资金收回使用机制。新增资产配置要与资产存量挂钩,依法依规编制相关支出预算。……促进长期低效运转、闲置和超标准配置资产以及临时配置资产调剂使用,有条件的部门和地区可以探索建立公物仓,按规定处置不需使用且难以调剂的国有资产,提高财政资源配置效益。”财政部印发的《关于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》(财资〔2022〕124 号)在“指导思想”中指出:“加快推进行政事业单位各类国有资产盘活利用,建立健全资产盘活工作机制,通过自用、共享、调剂、出租、处置等多种方式,提升资产盘活利用效率,为保障行政事业单位履职和事业发展、促进经济社会发展提供更加坚实的物质基础。”高校也存在盘活存量资金(资产)的问题。教育部印发的《教育部直属高等学校国有资产管理暂行办法》(教财〔2012〕6 号)第十五条指出:“高校对校内长期闲置、低效运转的资产,应进行调剂,提高资产使用效益;对于长期闲置的大型仪器设备,高校应报告教育部,由教育部负责调剂。”

李克强曾“三提盘活存量资金”和“七提盘活财政存量资金”。“三提”是记者宋识径、实习生邝慧敏报道:“一

一个多月三提‘盘活存量资金’,这是李克强一个多月来第三次提到‘存量资金’问题”(第一次是2013年5月13日,第二次是6月8日,第三次是6月19日),6月19日指出用好增量、盘活存量,更有力地支持经济转型升级^[24]。“七提”是记者李晓喻报道:“国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,部署盘活财政存量资金,有效支持经济增长。财政存量资金简言之,就是各级财政‘还没花完的钱’,或是已经列入预算用途有了归属但最终没能花出去的钱。据国家审计署数据,截至2014年3月底,重点审计的9个省本级和9个市本级财政存量资金共计7673亿元,其中近三成已无法按原用途使用。”^[25]

4.坚决查处以“打酱油的钱不能打醋”等为借口导致资金长期闲置问题

2016年2月5日,《审计署关于适应新常态践行新理念更好地履行审计监督职责的意见》(审政研发[2016]20号)指出:“加强公共资金绩效审计,不仅要监督检查预决算管理法律法规和财经纪律执行情况,关注中央八项规定精神和国务院‘约法三章’贯彻落实情况,更要关注财政支出绩效和积极财政政策的实施效果,坚决查处以‘打酱油的钱不能打醋’等为借口导致资金长期闲置问题,促进整合专项、盘活存量、用好增量、优化结构、深化改革、提高绩效。”

限于篇幅本文仅提出思路,未展开阐述。●

【参考文献】

- [1] BORMAN W C, MOTOWIDLO S J. Expanding the criterion domain to include elements of contextual performance [M]. Personnel Selection in Organizations, 1993: 35-77.
- [2] 仲理峰. 时勤. 绩效管理的几个基本问题[J]. 南开管理评论, 2002(3): 24-31.
- [3] JENSEN M C, MURPHY K J. Performance pay and top-manager incentives[J]. Journal of Political Economy, 1990, 98(2): 225-264.
- [4] ARMSTRONG M, BARON A. Performance management[M]. London: The Cromwell Press, 1998: 41.
- [5] MWITA J I. Performance management model: a systems-based approach to public service quality[J]. International Journal of Public Sector Management, 2000, 13(1): 19-37.
- [6] DUBNICK M J. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms [J]. Public Performance & Management Review, 2005.
- [7] 普雷姆詹德. 公共支出管理[M]. 王卫星, 等译. 北京: 中国金融出版社, 1995: 192-193.
- [8] 段进. 科学规划让城市更美好 [N]. 人民日报, 2020-01-07.
- [9] 陈小悦, 陈立齐. 政府预算与会计改革: 中国与西方国家模式[M]. 北京: 中信出版社, 2002: 31-33.
- [10] 诺曼·摩尔. 如何编制预算: 有效运用财源的25个弹性规则[M]. 陈小红, 译. 汕头: 汕头大学出版社, 2004.
- [11] MEYERS R T, 等. 公共预算经典(第一卷): 面向绩效的新发展[M]. 苟燕楠, 董静, 译. 上海: 上海财经大学出版社, 2005: 520.
- [12] 余小平, 孔志锋. 在我国实行绩效预算的设想[J]. 财政研究, 2004(2): 2-6.
- [13] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于进一步加强财会监督工作的意见[N]. 人民日报, 2023-02-16.
- [14] 乔春华. 教育经费管理年的回顾与展望[J]. 教育财会研究, 2014(1): 3-7.
- [15] 蒋悟真, 李其成, 郭创拓. 绩效预算: 基于善治的预算治理[J]. 当代财经, 2017(11): 26-35.
- [16] 楼继伟. 建立绩效预算体系夯实基础[N]. 中国财经报, 2004-06-30.
- [17] 高培勇. 关注预决算偏离度[J]. 涉外税务, 2008(1): 5-6.
- [18] 王秀芝. 1994-2007: 关于我国财政收支预决算偏差的考察[J]. 经济问题探索, 2009(9): 164-167.
- [19] 肖鹏, 樊蓉. 地方财政透明度对财政预决算偏离度的影响分析[J]. 中央财经大学学报, 2021(3): 3-14.
- [20] 乔春华. 新时代高校财务理论研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2020: 336-356.
- [21] 雅诺什·科尔奈. 后社会主义转轨的思索[M]. 长春: 吉林人民出版社, 2003: 171.
- [22] 乔春华. 高校预算管理研究[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2013: 86-87.
- [23] 光明网评论员. 雾里看花的“部属高校晒预算”[J]. 现代阅读, 2016(7): 32-32.
- [24] 宋识径, 邝慧敏. 李克强总理100天: 改革进行时[N]. 新京报, 2013-06-24.
- [25] 李晓喻. 七提盘活财政存量资金 李克强为何重视没花完的钱? [EB/OL]. 中央政府门户网站, 2015.