

教育强国背景下高校预算绩效管理的思考

孙晓宁

北京农业职业学院计划财务处，北京

收稿日期：2025年4月23日；录用日期：2025年6月18日；发布日期：2025年6月30日

摘要

在教育强国建设的战略背景下，高校预算绩效管理不仅是提升资源配置效率的工具，更是推动高等教育内涵式发展、服务国家战略需求的重要保障。本文通过分析当前高校预算绩效管理的目标与现状，结合组织架构搭建、管理意识提升与绩效目标统筹规划、绩效目标体系构建、信息化平台建设等技术与管理创新路径，提出改进高校预算绩效管理的对策和建议。

关键词

教育强国，预算绩效管理

Thoughts on Budget Performance Management in Higher Education Institutions in the Context of Building a Strong Education Nation

Xiaoning Sun

Agriculture Planning and Finance Office of Beijing Vocational College, Beijing

Received: Apr. 23rd, 2025; accepted: Jun. 18th, 2025; published: Jun. 30th, 2025

Abstract

Under the strategic backdrop of building a strong education nation, budget performance management in higher education institutions is not only a tool for improving resource allocation efficiency but also a crucial safeguard for promoting the connotative development of higher education and serving national strategic needs. By analyzing the objectives and current status of budget performance management in higher education institutions, with technical and managerial innovation pathways taken into

consideration, such as organizational structure development, enhancement of management awareness, holistic planning of performance objectives, construction of a performance target system, and the establishment of an information platform, the paper proposes countermeasures and recommendations for improving university budget performance management.

Keywords

A Strong Education Nation, Budget Performance Management

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

教育是强国建设、民族复兴之基。党的十八大以来，党和国家深入实施科教兴国战略、加快教育现代化的重大决策，确立到 2035 年建成教育强国的奋斗目标，推动新时代教育事业取得历史性成就、发生格局性变化，教育强国建设迈出坚实步伐[1]。

近年来国家加快推进现代财政制度体系的建设，着力构建规划透明程度更高、更加标准科学以及约束力更强的现代预算绩效管理制度。全面实施预算绩效管理是政府治理方式的深刻变革，也是推进教育治理体系和教育现代化的内在要求，也为高职院校治理水平的提升提供了基础保障。高质量教育体系是建设教育强国的奠基工程，而教育预算绩效管理是支撑高质量教育体系大厦的奠基石，决定教育公共服务的水平和质量。因此，教育强国建设离不开教育预算绩效管理的支撑、助力、引导和保障。高校预算绩效管理是提升资源配置效率、保障战略目标实现的重要手段。科学的预算绩效管理能够优化资金使用，强化责任意识，促进高校高质量发展。

2. 研究背景

美国和英国实施预算绩效管理的时间较早，且建立了符合自身实际的管理模式。美国在 1907 年组织开展政府预算绩效相关管控工作。美国政府于 1993 年制定颁布了《政府绩效与结果法案》，并在后期进行了修正完善，按照三权分立原则逐步建立了较为完善的管控体系和政府预算绩效管理模式。英国为降低全球经济危机对本国的影响，在 20 世纪 70 年代率先提出将绩效管理引入政府活动管控之中，并在 1979 年起组织开展多次预算绩效改革，建立了相对较为完善的政府预算绩效管理模式[2]。我国从本世纪初开始引入预算绩效管理改革和研究。预算绩效管理是政府绩效管理的重要组成部分，它强调预算支出的结果导向，注重支出的责任和效率，重视预算支出成本的节约和单位效率的提高，在我国预算绩效管理的实践中，近 10 年来出现了“北京模式”、“上海模式”、“广东模式”等不同的模式。预算绩效管理的“北京模式”找到了一条促进北京市财政治理成本节约、管理规范、效率提升、透明提高、问责强化、参与拓展的有效路径，更好地实现了高校预算绩效管理的目标。

3. 高校预算绩效管理的目标

高校预算绩效管理的目标是指高校预算绩效管理所要达到的效果和目的，其核心是围绕高校战略发展需求，通过优化资源配置、提升预算资金使用的合理性和效益性，实现办学质量与效益的最大化，从而更高效地实现高校的发展目标。

主要是合理地保证高校内的各项预算管理制度健全和有效;预算收支等相关信息的真实性和完整性,促进提升高校预算资金使用的合理性和效益性。

3.1. 促进高校特色化发展, 支撑高校发展规划

高校预算绩效管理通过战略导向的资源分配和精准化的绩效评价,能够有效促进高校特色化发展并支撑中长期规划实施。具体而言,预算绩效管理首先通过建立与学校定位相匹配的特色发展指标体系,将有限的办学资源重点投向优势学科、特色专业和新兴交叉领域,避免同质化竞争;通过滚动预算和绩效评估的动态调整机制,确保资源配置始终服务于学校战略重点;通过业财融合的预算管理体系,实时监控特色项目建设进展和资金使用效益,为发展规划的适时调整提供数据支撑,最终实现“以绩效促特色、以特色强规划”的发展格局。

3.2. 保证高校预算收支活动正当合法, 有效防范预算管理活动的舞弊和腐败

高校的预算收支活动必须在法律法规允许的范围内进行,这是高校预算绩效管理最基本的目标。高校受到的合规性约束性比较强,必须依据国家、地方、单位的法律、法规、制度文件等来开展预算绩效管理工作,将这些法律法规合法地纳入到高校管理控制的目标之中,通过制定、实施策略和执行相关程序,保证高校的预算绩效管理活动在正当的范围内进行,确保会计信息的真实性和完整性,提升会计信息质量。腐败和舞弊的根源就在于对管理权力缺乏有效的制约和监督。通过科学的管理,将制衡机制嵌入到单位预算绩效管理建设之中,强化内部监督,起到“关口前移”的效果,实现对预算绩效管理活动有效防范舞弊和预防腐败的目标[3]。

3.3. 提高预算服务的效率和效果

提高公共服务的效率和效果是单位业务活动的总体目标,在预算绩效管理活动中通过把成本绩效理念融入事前、事中和事后预算管理的全过程,通过实施量化产出效益、全成本核算、建立可量化的 KPI 体系、强化质量导向等全面预算绩效管理手段,加强对高校预算资金使用的监管,提高绩效管理水平和,优化资源配置,提升高校公共服务的效率和效果

4. 高校预算绩效管理中的现实问题分析

在教育强国及全面深化预算绩效管理的新形势下,高校预算绩效管理模式的和实践工作进行有效融合,在组织架构建设、管理重点、评价体系、绩效结果应用、管理信息化手段等方面存在诸多问题。

4.1. 预算绩效管理组织架构不健全、不合理

高校预算绩效管理组织架构是高校为进行预算绩效管理活动而制定的具有计、执行、控制和监督职能的整体框架。高校实行党委领导下的校长负责制,书记和校长的权利相对集中,他们一般不直接分管预算管理工作。高校一般会通过财经工作委员会(领导小组)领导学院预算绩效工作,并具体由分管校领导带领牵头部门和其他执行部门开展相关工作。

相对于横向协调管理,高校更加纵向权利和义务的管理。部门之间相互制约薄弱,部门职责和权限设置不明确、不合理。对于预算绩效管理,高校一般明确牵头部门,但是没有明确其他参与部门的职责和权限;同时由于编制和人员有限、岗位安排不合理、岗位职责不明确,造成不相容职务未有效分离的现象,使得高校内部分权控制不能有效实施。在预算绩效全流程管理中,高校应该建立起预算决策、执行、监督三权制衡的预算绩效管理运行机制,降低法人治理风险。

4.2. 预算绩效管理重短期和眼前规划，缺少长期和学校整体战略规划管理

高校预算绩效管理的核心在于将有限的资源与学校的战略规划、部门职能、重点工作任务紧密结合，通过科学的预算分配和绩效评价，推动高校的高质量发展。预算绩效管理强调“目标—资源—绩效”的闭环联动，确保每一笔资金投入都能有效支撑学校的发展规划。

在我国高校现实预算绩效管理实践中，多存在重视短期和眼前预算绩效管理，缺少中长期和整体战略规划管理的情况。这类高校的预算绩效管理还停留在围绕年度重点工作任务规划和设置年度部门绩效目标、围绕重点专项项目设置项目绩效目标，并由此开展预算绩效“预算编制—执行监控—绩效评价—结果应用”的全流程管理，此管理流程多是以年度或者不超过五年短、中期规划的期限为限，缺少围绕学校长期战略目标的长期绩效目标规划。目前我国高校急需将预算绩效管理与高校治理深度融合，推动从预算绩效管理从“短中期合规性管理”向“长期效能型管理”转变。

4.3. 高校预算绩效管理存在重项目绩效管理、轻部门整体绩效管理的情况

高校部门整体支出预算绩效目标管理，涉及一定时期内高校运用整体预算资金所要达到的成果目标，和传统的项目支出预算绩效管理相比，部门整体支出预算绩效管理难度更大。高校部门整体预算支出包括基本支出和项目支出，涉及党建、人才培养、师资队伍、科学研究、国际化、社会服务等高校职能。整体支出预算绩效管理更注重对全部预算资金实施全预算周期的全过程的管理。各地高校的预算绩效管理现阶段主要是针对项目预算支出的管理，还没有建立标准的部门整体支出绩效指标体系，也没有健全的评价管理机制，高校财务和业务人员在预算申报与绩效自评时把握不准绩效指标，影响预算的申报及预算绩效管理的效果[4]。

4.4. 构建科学的预算绩效评价指标体系具有一定难度

预算绩效评价指标体系是评价工作开展的核心环节，它需结合高校职能、学校发展规划、重点工作任务等内容制定，既要覆盖高校预算收支及管理全过程，又要兼顾评价重点内容及各指标的权重情况；既要坚持质量和数量指标的相互结合，又要兼顾评价的可行性、避免指标的重复性。目前，符合高等教育规律和各高校特点的高校预算绩效评价指标体系尚未完全建立，影响预算绩效管理的实施效果。

4.5. 预算绩效评价结果的应用和激励性不强

从目前实施的高校预算绩效评价来看，评价结果与资源配置的挂钩比例偏低，多数高校尚未建立刚性约束机制，绩效优劣对预算批复的影响有限；评价结果的应用形式单一，主要停留在预算增减层面，缺乏与人员绩效、职称评定等激励要素的匹配；与人员绩效挂钩的奖惩力度不足，难以形成有效的正向引导。

4.6. 预算绩效管理信息化水平不高

我国“十四五”国家信息化规划明确提出，构筑共建共治共享的数字社会治理体系运用现代信息技术为“中国之治”引入新范式、创造新工具、构建新模式[5]。通过在高校现有的信息系统中植入预算绩效管理模块，让日常业务和管理活动规范化和流程化，改变高校内部经济活动的“条块分割、业务割裂、信息孤岛”的局面。在高校管理实践中，尚未全面使用信息化技术对高校预算绩效管理活动活动涉及的管理制度、经济业务流程及管理控制手段和措施进行梳理并嵌入到具体的预算业务系统。

5. 改进高校预算绩效管理的对策和建议

5.1. 建立完善高校预算绩效管理组织架构

高校预算绩效管理组织架构是确保预算资源配置效率和使用效益的重要保障，其设计需兼顾行政管

理的层级性和学术治理的特殊性。高校预算涉及政府、学校、院系多级管理主体，需通过组织架构明晰权责边界，防止信息不对称导致的绩效目标偏离。引入绩效契约管理模式，将“双一流”建设目标等战略规划转化为可量化的预算指标，形成“编制－执行－评价－反馈”闭环。有效的高校绩效管理需平衡行政部门(效率导向)、学术委员会(质量导向)、监督机构(合规导向)三方诉求。完善的关系预算绩效管理架构应该包括决策机构、执行机构和监督机构三个层面。

决策机构通常包括党委常委会和校长办公会，主要职能是确定学科建设、师资队伍、科研投入等重大预算方向，审批年度预算及绩效目标；执行机构包括预算管理委员会(或财经工作领导小组)，需要设置跨部门机构，成员包含财务、教务、科研、后勤、信息中心等部门负责人，编报学校预算及绩效目标，组织预算执行；监督机构包括审计、纪检监察、教代会、独立的绩效评价中心等，监督预算编报、批复、执行及绩效跟踪和评价。

高校预算绩效管理组织架构的完善，本质上是构建“战略－资源－效能”的动态转换，在治理精细化、技术智能化、评价多元化方面持续创新，明确权利清单和权责识别，形成决策、执行、监督三个层面的组织体系，建立与组织使命相匹配的弹性架构。

5.2. 提高预算绩效管理意识，统筹规划预算绩效目标

提高高校预算绩效管理意识、统筹规划预算绩效目标是优化资源配置、提升资金使用效益的关键举措。

高校需要加强顶层设计，在全校范围内构建绩效管理认知体系，将预算绩效管理纳入高校战略规划，明确“花钱必问效”的治理原则；定期开展分层分类培训，如针对业务、财务、审计等人员开展绩效指标设计、成本绩效核算等专业培训，将“预算绩效管理”纳入新教工培训；创新制度激励机制，将绩效目标与职工薪酬、学科建设等挂钩；培育学校预算绩效文化生态，形成“全员参与、全程控制、全面评价”的预算绩效管理新格局，最终实现从“要我有效”到“我要讲绩效”的校园文化转型。

将高校部门职能和中长期、年度规划分解为“学校战略－部门计划－项目目标”的三级绩效指标体系。例如：学校战略层绩效指标学科建设、人才培养等5年核心指标；执行层绩效指标包括年度科研转化率、教学设备利用率等量化目标；项目层绩效指标包括实训室开课数、单项资源课程建设成本等微观指标。构建预算全生命周期管理制度，采用事前评估机制、事中动态监控、事后绩效评价及结果应用的闭环管理。

5.3. 强化高校部门整体预算绩效管理，构建科学的预算绩效指标体系

党中央、国务院全面预算绩效管理战略规划推行以来，高校预算绩效管理工作在实施的广度和深度上有了很大的提升，尤其体现在项目绩效目标管理上，形成了相对完善的共性绩效目标指标体系，预算绩效目标申报、评价和跟踪管理方法健全。但是在现阶段，由于高校部门职能目标的不确定性、高校提供的公共产品的产出难以度量、高校整体支出覆盖面广及资金量大等原因，高校部门整体预算绩效目标管理还处在初步实施及理论探索阶段。

科学构建高校部门整体支出绩效目标体系，需以战略导向、系统思维和结果管理为核心，遵循“目标－指标－标准－机制”的逻辑框架，具体可从以下五方面展开。

1) 战略锚定与目标分层

以高校中长期发展规划为统领，将战略目标分解为部门职能目标，建立“学校战略－部门职能－项目任务”三级目标树。设定可量化、有时限的绩效目标，如学科建设预算绩效目标聚焦“专业课程质量”、“双师教师占比”、“毕业生一次就业率”等指标，科学研究预算看重“科研成果转化率”、“横向经费

到账额”、“五技合同签约额”等。

2) 多维指标体系设计

构建“投入－过程－产出－效益”全链条指标库，引入平衡计分卡思想，统筹财务指标(如预算执行率)、业务指标(如实验设备利用率)、发展指标(如学科建设增量)和影响力指标(如社会服务满意度)。重点突破效益类指标量化难题，通过德尔菲法构建教育产出成本模型，将教学成果等软性产出转化为可测度指标。

3) 差异化标准设定

建立“基准值－目标值－挑战值”三级标准体系，基准值参照历史数据与行业均值，目标值体现“努力一下可实现”的原则，挑战值对标行业领先学校建设标准。如人才培养绩效指标可设置“毕业生初次就业平均薪酬”基准值 8000 元、目标值 10,000 元、挑战值 12,000 元。

4) 绩效目标动态管理机制

预算绩效指标实施“编制－监控－评价－反馈”闭环管理，不断循环优化目标体系。通过绩效管理信息系统进行预算绩效跟踪管理，实现预算与绩效指标数据联动分析，建立实时预警机制，对偏离度超过 10%~20%的指标启动专项预算绩效审计。

5.4. 加强高校绩效评价结果的应用

高校应建立健全制度保障体系，完善“1+N”制度框架，以预算绩效管理办法为主体，配套制定预算绩效目标申报指南(含预算支出共性指标体系和个性指标建议)、绩效指标权重动态调整规则、评价结果应用实施细则等。强化业财融合，将绩效评价结果与次年预算安排、部门考核、职工薪酬等挂钩，并在预算管理建立绩效终身问责制，真正推动高校从“花钱办事”向“花钱问效”转型，最终实现资源配置效率与组织管理效能的双提升。

5.5. 技术赋能，建设智能化预算绩效管理平台

教育强国建设与信息化发展是相互支撑、深度融合的关系。信息化不仅是教育现代化的技术引擎，更是推动教育管理现代化的核心力量。教育强国建设与教育管理信息化是“目标”与“过程”的统一。通过技术赋能构建预算绩效管理信息化平台，需以“数据驱动、智能协同、动态管控”为核心理念，依托新一代信息技术实现全流程数字化重构。

1) 系统架构集成化

搭建“预算编制－执行监控－绩效评价－结果应用”一体化平台，打通财务系统、教务系统、学生系统、科研系统、人事系统、后勤系统等业务数据库，消除信息孤岛。采用微服务架构实现模块化功能扩展，如智能预算编制模块内置标准定额库，自动生成部门预算建议数。

2) 数据分析智能化

引入大数据分析技术，建立绩效指标动态预警模型。运用机器学习算法对历史数据进行趋势预测，自动识别预算执行异常(如项目支出进度滞后)，通过红黄绿灯可视化预警；利用自然语言处理技术对定性指标(如经济效益实现报告)进行语义分析，转化为可量化评分指标。

3) 流程管控动态化

利用区块链技术实现资金流向全程追溯；运用财务机器人处理共性绩效数据采集、报表生成及分析等常规业务，提升预算管理效率。财务系统移动端开发线上实时审批功能，决策层和执行层随时查看“绩效驾驶舱”仪表盘，辅助决策和管理。

4) 应用场景协同化

构建预算绩效共性指标库、案例库和制度文件库，嵌入智能引擎；自动关联预算调整和预算追加建

议；开发“预算绩效画像”功能，通过多维数据融合生成预算绩效评价报告。智能化预算绩效管理平台通过技术赋能实现从“人工经验型”向“数字智慧型”管理跃升，最终形成“用数据说话、靠数据决策”的预算绩效管理新模式。

6. 结语

未来，高校预算绩效管理应进一步聚焦教育强国使命，在资源配置中更加注重人才培养、科技创新、社会服务的实际效能，通过持续优化管理工具与方法，推动高等教育从“规模扩张”向“质量跃升”转型，为我国建设世界重要人才中心和创新高地提供坚实保障。

基金项目

中国教育会计学会 2023 年度面上研究项目“新时代高职院校预算绩效管理模式研究”(JYKJ2023-139MS)。

参考文献

- [1] 孙晓宁. 内部控制在预算绩效管理中的应用——以高等学校预算绩效管理为例[J]. 新理财(政府理财), 2024(2): 58-61.
- [2] 彭凌. 地方政府项目预算绩效管理模式国际比较与借鉴[J]. 财会通讯, 2023(1): 153-157.
- [3] 刘莉. 对《行政事业单位内部控制规范(试行)》的问题探讨[J]. 财会研究, 2014(5): 55-58, 69.
- [4] 孙晓宁, 杨东波. 部门整体支出绩效目标管理探析——以高等学校为例[J]. 商业会计, 2022(15): 95-97, 82.
- [5] 李立景. 以新时代为方法: 中国媒体跨界协同融治角色转型[J]. 学术界, 2023(2): 78-90.