

科研院校预算绩效评价指标体系建设研究

——以 A 院为例

宋霖婧, 刘江宁, 高 苒, 郝旭东*

中国医学科学院医学实验动物研究所, 北京

Email: songlinjing1018@163.com, ljn_zb03038@126.com, gaoran26@hotmail.com, *xdhao1234@sina.com

收稿日期: 2020年10月6日; 录用日期: 2020年10月21日; 发布日期: 2020年10月28日

摘 要

在我国目前全面实施绩效评价的背景下, 绩效评价指标体系作为绩效评价的核心, 其建设尤为重要。因此, 为了提升科研院校预算绩效评价管理能力, 继续完善绩效评价体系建设, 通过探索国内绩效评价政策、评价指标体系的发展情况, 并调研了某科研院校(A院)及其下属院所绩效评价体系建设情况, 发现了在指标体系建设上仍存在以下可完善之处: 绩效指标体系仍待完善, 指标设置可更具前瞻性; 推进完善人员责任, 提升项目人员重视程度; 监督反馈机制、引入第三方机制有待加强。经过对以上问题进行分析以及对同类研究进行对比, 针对绩效评价指标体系建设提出以下建议: 继续推进导向性绩效评价指标库建设, 设立指标共享机制; 明确评价主体责任、推进绩效评价结果应用可持续性; 充分调动社会力量, 形成多方联动的评价监督机制。

关键词

卫生管理, 预算管理, 预算绩效管理, 绩效评价指标, 指标库建设

Research on the Construction of Budget Performance Evaluation Index System in Scientific Research and Teaching Institutions

—Take A Institution as an Example

Linjing Song, Jiangning Liu, Ran Gao, Xudong Hao*

Institute of Laboratory Animal Sciences, Beijing

*通讯作者。

Email: songlinjing1018@163.com, ljn_zb03038@126.com, gaoran26@hotmail.com, *xdhao1234@sina.com

Received: Oct. 6th, 2020; accepted: Oct. 21st, 2020; published: Oct. 28th, 2020

Abstract

Under the background of comprehensive implementation of performance evaluation in China, as the core of evaluation, the construction of performance evaluation index library is particularly important. Therefore, in order to improve the management ability of budget performance evaluation of scientific research institutes and continue to improve the construction of performance evaluation system, through exploring the development of domestic performance evaluation policy and evaluation index system, and investigating the construction of performance evaluation system of a scientific research institute and its subordinate institutes, it is found that there are still some deficiencies in the construction of the index system: the performance index system is still to be improved, the index setting can be more forward-looking; to promote the improvement of personnel responsibility, enhance the importance of project personnel; supervision and feedback mechanism, the introduction of a third-party mechanism can be strengthened. Based on the analysis of the above problems and the comparison of similar studies, the following suggestions are put forward for the construction of performance indicator system: continue to promote the construction of oriented performance evaluation index library, establish index sharing mechanism; clarify the responsibility of evaluation subjects and promote the sustainability of performance evaluation results application; fully mobilize social forces to form a multi-party linkage evaluation and supervision mechanism.

Keywords

Health Management, Budget Management, Budget Performance Management, Performance Evaluation Indicators, Index Database Construction

Copyright © 2020 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

随着我国财政预算管理改革的深入, 公共财政制度体系日趋完善, 预算管理已经由重分配向重管理转变[1]。财政预算管理已经摆脱了简单的收入控制模式, 而是通过加强预算绩效管理, 达到提高资源利用效益的目的。在目前经济下行压力持续增加[2], 公共财政资源紧缩, 严控预算开支的环境下, 公共需求, 特别是民生需求日益高涨, 因此收支矛盾将更加突出。为合理安排预算支出, 把有限的资源用在刀刃上, 预算绩效评价的指挥棒作用尤为重要。目前在全面实施绩效评价的背景下, 绩效评价还未发挥其全部作用, 而绩效评价指标体系是预算绩效评价的核心, 因此其建设尤为重要。

在科研与教学领域, 绩效评价指标是科研院所和高等学校的发展方向, 是学科建设的指明灯, 对科技与教学发展起到关键作用。因此本文探索国内绩效评价指标体系的发展情况, 并调研了某科研教学院校(以下简称“A院”)与其下属部分科研院所绩效评价指标体系建设情况, 以其为例, 找出目前科研院所在绩效评价指标体系建设中存在的可完善之处, 探索并提出解决方式, 以期对继续完善绩效评价指标体系建设起

到推进作用。

2. 我国绩效评价指标体系的发展

2.1. 我国绩效评价政策体系发展

预算绩效管理概念起源于西方国家，目的是提升有限财政预算的使用效率。20 世纪 70 年代以来，西方国家政府支出规模增大，为避免财政收不抵支，使国家经济陷入不良循环，需要政府将公共开支控制在一定规模之内，提升效率性和有效性，以最少的投入和最佳的方式，实现最大效果。因此，为缩减财政成本，加强财政监督，美国、英国、加拿大、澳大利亚等西方国家先后开展了绩效预算和绩效评价方面的探索。20 世纪 80 年代起，美国联邦、州和地方政府为实现财政收支平衡发起了“政府改革运动”，采用绩效预算，按执行效果拨款，在预算管理上变传统的“过程管理”为“结果管理”，将重点放在业绩指标的测定、检查上[3]。

我国预算绩效政策体系是一个逐渐从改革试点到全面铺开的过程。自改革开放以来，随着财政收入规模的逐步增加和公共财政框架的逐步确立，财政管理改革已进入以支出管理改革为重点的新阶段[4]。在财政收入增加较快的情况下，由于财政资源总量不足、支出效率不高，财政管理存在“重分配、轻管理”的现象，对资金分配效率缺乏监督和考核，收支矛盾日益凸显。

自 20 世纪 90 年代开始，为建立“规范、安全、高效”的财政支出管理机制，我国开展了一系列财政支出管理改革，经历了各地区预算管理改革试点、部分部门公共预算绩效考核工作试点，推动了以部门为单位的公共预算绩效评价模式，为今后全面推进预算绩效管理工作积累了经验[4]、打下了基础。

2009 年《财政支出绩效评价管理暂行办法》发布以来，预算绩效管理改革进入新阶段。《预算绩效管理规划(2012-2015 年)》、《预算绩效评价共性指标体系框架》相继发布，到 2018 年国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》出台以后，预算绩效评价管理改革全面推进。目前已形成以《中华人民共和国预算法》(2014 年修订)、《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预〔2011〕285 号)、《项目支出绩效评价管理办法》(财预〔2020〕10 号)、《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》(财预〔2019〕136 号)法律法规为基础的制度体系；以项目承担方为申报主体，部门为审核、汇总主体，财政部全程监督制定政策全面预算绩效管理格局，实现了由事后评价向事前、事中、事后全面评价的转变。

2.2. 国内绩效评价指标体系的建设情况

我国预算绩效评价体系的发展经历了以下阶段：预算绩效共性指标框架萌芽阶段；预算绩效共性指标框架构建的探索阶段；如今正处于预算绩效共性指标框架的优化与完善阶段[5]。总体而言，预算绩效的评价工作重点由一般项目支出向整体支出评价、支出政策评价转移。我国预算绩效共性指标体系建设逐步完善，整体呈现指标范围逐步扩展、指标体系级次逐步清晰；项目支出、部门整体支出、财政预算绩效评价指标体系分离的构造。

未来，根据各部门不同职责及项目多样性、行业多样性等的特征，尽快完善行业绩效评价个性化指标体系，将是今后实施全面预算绩效管理需要突破的重要命题。

3. A 院绩效评价指标体系建设情况

目前国内在绩效评价指标理论研究上已经有了一定的基础，在目前全面实施绩效评价的背景下，绩效评价指标体系作为评价的核心，绩效评价指标库建设尤为重要。

A 院作为行业领域的代表，以绩效评价指标库建立的前提，加强项目库管理，制定了项目三年期滚

动入库管理制度，目前已实现创新工程、基本科研业务费、高校基本科研业务费等科研项目，双一流项目，科研、教学仪器设备购置类、仪器设备升级改造类项目，修购基础设施改造类、房屋修缮类项目，信息系统建设类项目等的入库管理。

A 院本级积极按照国家有关法律法规、政策性文件，运用内外结合的方式，充分发挥社会力量，积极开展指标体系建设，建立了个性化预算绩效评价指标库并开始应用。

3.1. A 院绩效评价指标体系建设情况

2019 年，A 院组织相关人员及聘请第三方重新梳理了各类项目，对各类项目的预算绩效指标进行了标准化的工作，制定了医学领域个性化预算绩效评价指标库，极大方便了各院所预算绩效管理工作，提升了同类项目的可比性。同时，制定了预算绩效管理工作手册，并组织下属各院所进行管理培训，提升了各单位管理水平。2020 年，A 院结合本系统实际情况制定了《预算绩效管理办法》，落实了计划、预算、绩效三位一体的预算管理工作机制，并确立了指标体系的框架，目前已经形成了内外结合的事前绩效评估、事中绩效监控、事后绩效评价的评价体系。

绩效指标库将绩效目标层次分为战略目标、任务目标、项目目标三个层次。战略目标决定部门职能，任务目标决定重点任务、计划，项目目标决定项目(一级、二级)内容、预算(支出计划)、预算支出标准。指标库的建立遵守 smart 原则，即：指向明确，符合国民经济和社会发展规划、部门职能等要求，并与相应的预算支出内容、范围、方向、效果等紧密相关。细化量化，从产出、效益、满意度等方面进行细化，尽量进行定量表述。不能以量化形式表述的，采用定性表述，且应具有可衡量性。预算绩效指标库分为：修缮类、购置类、科研类、教育类、信息化类，具体见图 1。A 院现有资金来源(一级项目)，按资金来源的不同，分别归入以上绩效指标库模块，作为一级项目类型。

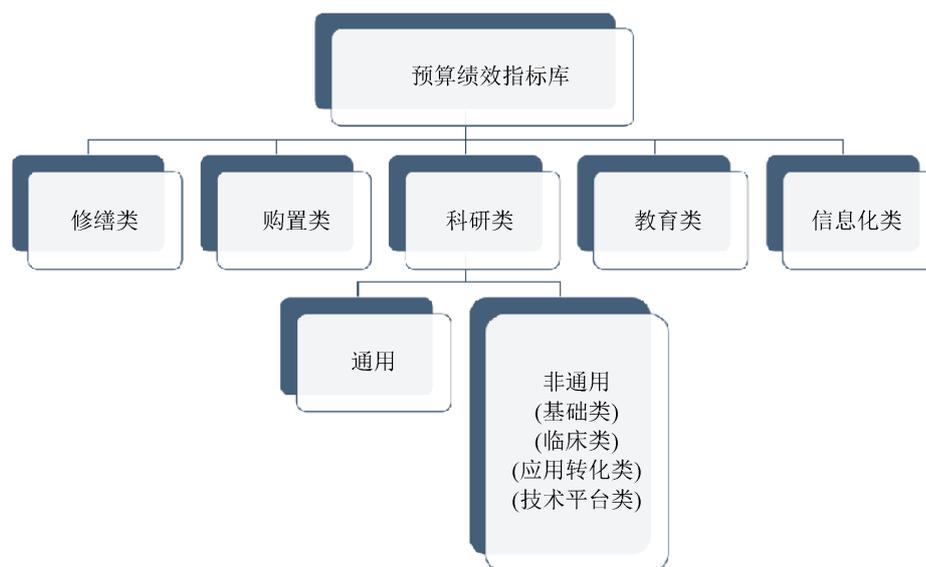


Figure 1. Performance index library category
图 1. 绩效指标库类别

3.2. 科研院所预算绩效管理情况

通过对 A 院下属部分科研院所绩效评价开展情况进行调研，初步了解了各院所在预算绩效管理上的现状。各院所预算绩效评价工作自 2017 年开始，历史较短，各院所按照国家及上级单位要求，分别开展

了本院所预算绩效管理工作,在预算编制、执行、监督和评价各个环节达到了绩效目标与预算申报、执行结合,目前已实现预算和绩效一体化管理。

组织机构建设方面,各院所均成立了由院所法人、党委书记、所级领导、财务、审计部门、中层干部等组成的预算管理小组,建立了职责清晰、分工明确的预算执行管理机制。同时建立了各项目领导小组、执行工作小组、监督工作小组等。法人为总体预算绩效管理的第一责任人,项目执行部门是预算绩效执行直接责任人。

工作开展方面,目前预算绩效管理工作以财务部门为牵头单位,根据每年预决算工作时间节点,提前向项目人员布置任务,在预算申报阶段,指导项目人员根据院校绩效评价指标库与实际情况选取绩效评价指标;在决算布置前,督促项目人员及绩效评价小组及时开展绩效自评工作,信息管理依托预决算管理系统。在评价结果应用上,目前主要将绩效评价结果纳入年末绩效考评范围,总结评价结果中发现的问题与经验,并在下次的部门预算管理中加以解决。

在制度建设方面,根据国家及上级单位的要求,结合本单位预算绩效管理和业务工作的需要制定新制度,并不断对现施行的相关制度修订和完善。

在人员培养上,各院所根据实际情况,利用多种形式开展线上、线下的宣传、培训工作。例如派出相关人员参加各类预算管理培训班,组织责任处室和项目人员进行专题培训,通过内部微信群开展“微信课堂”、制作制度汇编、及时传达绩效管理精神、讲解绩效管理要点、布置绩效自评工作并进行交流,为预算绩效管理工作创造良好的环境。

为提升预算绩效管理能力,部分院所财务处联合科教处、人事处等科室申报了相关管理研究项目,尝试在运作机制、指标体系等方面探索一套适合院所的管理模式。

4. 绩效评价体系建设中存在的问题

经调研,A院及下属院所十分重视绩效评价体系建设工作,通过三年的实践积累,在绩效评价体系建设和实施上有了一定成效,基本实现了由事后评价向事前、事中、事后全面评价的转变,在实际操作过程中仍有以下可完善之处。这也反映出在行业绩效评价个性化指标体系建设中,仍存在指标缺少前瞻性、项目开展人员对绩效评价理解不够深入、缺少第三方机制参与的问题。

4.1. 绩效评价指标体系仍待完善,指标设置可更具前瞻性

《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》中明确要求,进一步规范预算绩效评价共性指标框架,细化各行各业个性绩效指标体系,增设各地绩效指标共享机制[6]。随着科学事业的不断发展,相关项目的数量、类型也逐渐增多。现有的指标库大体为绩效评价开展过程中,各个领域产出现有成果累积起来的绩效指标,个性化的绩效评价指标基本为项目管理人员为了应对自身项目的绩效评价考核而设置的,在设置上前瞻性、指向性体现不足,未能完全体现绩效评价指标对科研项目、学科建设等实际工作的指导作用,也无法完全体现本系统医学创新核心基地的学科特色。此外,评价指标体系仍未完全解决共性指标和个性指标分离的问题。

4.2. 推进完善人员责任,提升项目人员重视程度

目前科研所在绩效评价管理方面,仍以财务部门为牵头单位,以预决算管理人员为主要申报人员,评价过程、结果与预决算的报送深度关联。绩效考核的考核主体仍由项目所在单位承担,而项目负责人员存在对绩效评价的重视程度与认识程度仍可提升,从而提升全局意识[7]。随着科学事业的不断发展,科研项目逐渐增多,在绩效目标设定方面,项目人员对于绩效管理的理解不够深入,由其设定绩效目标

难度较大；另一方面，财务预算管理人员不具备业务知识，对项目专业的了解程度不足，由其设定目标也有所偏颇。由于预算绩效管理工作开展时间较短，不论是项目负责人还是财务预算管理人员，对预算绩效管理的认识程度仍不够深入、绩效指标设置的重点理解不充分，因此易造成绩效评价无法脱离受到财务考评的影响。

4.3. 监督反馈机制、引入第三方机制有待加强

科研院所由于绩效评价任务数量与体量各异、经费预算存在差异等原因，大部分仍由所内人员进行自评。由单位内部人员设定项目绩效目标、进行中期评价、年度自评工作。评分的具体承担人员，多为项目人员与财务预算管理人员，缺少第三方监督机制，评价结果客观性仍有提升空间。在评价结果应用上，目前多为总结经验教训，由财务人员监督并提醒项目人员在下次绩效评价指标设置时提起注意，仍未完全达到结果可持续应用，缺少监督反馈机制。

5. 推进绩效评价指标体系建设的建议

预算绩效评价指标体系的建立目的，本质上是考核并服务于业务工作，在科研院所方面，是引导科研工作向具体的方向进行成果产出，使预算的支出看到成效。经对国内绩效评价体系建设相关文献进行调研，在行业绩效评价个性化指标体系建设中，指标设置缺少前瞻性、项目开展人员对绩效评价理解不够深入、缺少第三方机制参与是评价体系建设中的共性问题。因此，本文结合同类研究的调研结果及实际工作情况，提出以下几点建议。

5.1. 继续推进绩效评价指标库建设，设立指标共享机制

预算绩效评价指标的建立是为了考核资金使用效益，令预算支出看到成效，本质上服务于科研工作，引导科研工作向政策导向的具体方向进行科研成果产出。以 A 院为例，目前指标库所有指标只是简单地罗列，建议可由 A 院牵头，针对不同项目侧重点的差异性，对项目指标进行重要性排序或设置权重[5]，并按照政策倾向的变化随时更新，使评价指标更具有指向性。

在选取项目绩效评价核心指标时，建议不应过多。相关研究表明，由于人的主观意识，如评价指标超过 20 个，评价主体便会想要消极应付，而指标在 10 个左右时，可靠性则会提升[8]。对于一些相近的项目，可设置统一的三级考核指标，便于横向比对。以上均要求指标库要有合理的共享机制，使各评价单位能够及时把握政策导向。建议充分利用信息化手段，继续推进建立可持续、随时更新的医疗科研领域指标库。例如，可建立绩效评价指标库网站、或将绩效指标库嵌入一体化办公系统等，以此实现动态的绩效评价指标库共享。

5.2. 明确评价主体责任、推进绩效评价结果应用可持续性

对于项目与课题的绩效评价，应本着谁做项目谁负责的原则，由课题、项目负责人承担绩效评价的主要责任，责任到具体人员，逐渐淡化承担单位、财务预算管理人员的主要责任。首先，建议通过完善单位内部制度体系建设，健全项目管理内部责任制，明确项目负责人责任，将预算绩效结果与项目负责人年度考核挂钩。同时，应充分发挥单位的监督责任，使项目负责人充分理解项目预算绩效评价的作用，关注绩效目标和评价指标的相关性[9]。

其次，应加强绩效评价结果应用的可持续性。目前 A 院在绩效评价结果的应用上，并未在课题的申报过程中起到关键性控制作用。要想发挥绩效评价对经费支出效益的控制作用，就要加强结果与目标之间的关联性[10]。例如在项目负责人进行下次关联项目的申报时，能够带入之前相关项目的绩效评价结果，作为重要加、减分项，甚至作为项目是否能够申报的依据，这样才能使预算绩效评价结果可持续应用，

真正做到“花钱必问效，无效必问责”；也能使项目负责人充分重视绩效评价工作的重要性，从根本上解决重视程度不足的问题。

5.3. 充分调动社会力量，形成多方联动的评价监督机制

随着预算绩效管理政策不断完善，相关政策越来越提倡绩效管理与社会力量的合作[11]。国内相关研究也支持了此观点。例如王银梅(2019)提出通过建立信息互动平台的方式，引导社会力量参与到绩效管理中，通过平台听取社会意见，使评价结果更加客观公正[12]。杨颂(2016)、杨晓伟(2017)提出，第三方机构(会计事务所)参与绩效评价有利于充分发挥第三方机构独立、客观、专业的优势，有利于增强预算评价、监督的透明度和公开度[13][14]。其中，杨晓伟通过参考对比的研究方法，从理论上分别阐述了第三方参与财政支出绩效评价的必要性和可行性[14]。李文思(2019)提出，作为绩效管理的重要参与力量，第三方机构可以站在客观的角度上，协助部门绩效管理体系设计、指标库建设、重大项目专项资金等的绩效评价[11]。

通过对一些单位的绩效评价结果进行分析，绩效评价结果提出的问题一般分为“财务问题”与“管理问题”。对财务部门来说，财务问题解决较容易，而对于管理问题，财务部门仅能做到反馈与汇报。目前在预算绩效管理制度仍不完善的情况下，绩效评价结果的运用主要依赖于当事人的个体素质与觉悟，评价结果或客观性可能被操作[15]。综上所述，不仅是在绩效评价结果的管理和应用方面，还是在预算绩效的全过程管理中，都需要第三方专业机构的支持，站在客观角度上，跟踪预算绩效全过程管理，提出绩效评价结果应用的建议，并监督结果的应用。此外，在项目计划的实施中，也可适当委托第三方机构，保证职能方、利益方均有合理的参与。

参考文献

- [1] 汤坤. 政府预算绩效管理改革研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽财经大学, 2014.
- [2] 中国水势. 2020年宏观经济形势与政策取向分析[EB/OL]. http://2017.waterinfo.com.cn/news_5/nei_1/202003/t20200324_24130.Htm, 2020-03-24.
- [3] 冯鸿雁. 财政支出绩效评价体系构建及其应用研究[D]: [博士学位论文]. 天津: 天津大学, 2004.
- [4] 马蔡琛, 童晓晴. 我国公共预算绩效管理的政策选择与制度框架[J]. 广东技术师范学院学报, 2005(3): 5-9.
- [5] 马蔡琛, 陈蕾宇. 我国预算绩效指标体系的发展演进与实践探索[J]. 理论与现代化, 2019(2): 84-92.
- [6] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/25/content_5325315.htm, 2018-09-25.
- [7] 姜彦丽. 科研经费预算绩效管理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 首都经济贸易大学, 2016.
- [8] 马蔡琛, 朱旭阳. 21世纪公共预算绩效管理方向探究[J]. 财政监督, 2017(11): 79-80.
- [9] 张华娟. 事业单位项目预算绩效评价体系应用研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国财政科学研究院, 2018.
- [10] 肖惠群. 高校学科建设专项资金预算绩效评价指标体系研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南师范大学, 2019.
- [11] 李文思. 部门绩效管理体系建设内容研究[J]. 财政监督, 2019(19): 55-58.
- [12] 王银梅. 论全面实施预算绩效管理中的信息公开问题[J]. 中国行政管理, 2019(7): 158-159.
- [13] 杨颂. 第三方参与财政专项资金绩效评价研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国财政科学研究院, 2016.
- [14] 杨晓伟. 第三方机构参与财政支出绩效评价研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南财经大学, 2018.
- [15] 王静, 段茂尧. 第三方机构对财政预算绩效管理的效果评估与改善建议[J]. 中国注册会计师, 2020(5): 92-96+3.