

高职院校预算绩效管理与绩效考核:内在关系、发展困境与解决对策

李富芝, 赵盼

(常州机电职业技术学院, 江苏常州 213164)

[摘要] 预算绩效管理与绩效考核作为院校内部治理的两大机制, 既有区别又有联系。当前部分高职院校的预算绩效管理与绩效考核工作尚未形成有效合力。本文聚焦高职院校预算绩效管理与绩效考核工作实践, 梳理两者的内在关系以及当前的发展困境, 针对性提出解决对策, 以期提升整体绩效管理效能, 助力学校高质量发展。

[关键词] 预算绩效管理; 绩效考核; 融合

[中图分类号] G717.2+F812.3

[文献标识码] A

[文章编号] 2096-711X(2025)15-0073-03

doi:10.3969/j.issn.2096-711X.2025.15.025

[本刊网址] <http://www.hbxb.net>

2018年教育部发布《关于全面实施预算绩效管理的意见》, 提出“将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理”。2020年新修订的《中华人民共和国预算法实施条例》, 将“组织和指导预算资金绩效监控、绩效评价”纳入政府财政部门执行预算的主要职责。根据财政预算资金监管要求, 近年来高职院校陆续出台预算绩效相应的管理制度, 构建评价指标, 组织实施预算绩效目标的监控与评价工作。预算绩效管理的逐步健全, 能够为绩效考核提供重要的参考依据。而高职院校绩效考核工作作为内部治理的重要环节, 是高职院校激发内生动力, 落实学校战略发展目标的重要抓手。高职院校预算绩效管理与绩效考核由不同职能部门负责组织实施, 实践中两项工作单独开展, 看似关联性不大, 实质上同为考评资源投入与产出的管理手段, 在管理目标、考评方法、组织形式等方面有不少共通之处。因此, 本研究基于两者的内涵界定, 厘清两者之间的关系, 梳理两者在实践过程中存在的困境, 并提出相应的对策, 以形成管理合力, 提升高职院校整体绩效管理效能。

一、高职院校预算绩效管理与绩效考核的内在关系

(一) 高职院校预算绩效管理与绩效考核的内涵界定

1. 预算绩效管理

预算绩效管理由预算和绩效管理组合而成, 其中绩效管理是指针对业绩、效率、效益开展的管理活动, 预算绩效管理即是对资金投入的业绩、效率、效益开展的管理活动。相关学者的研究也呈现了相似的观点。如魏龙华、夏晓宇等人认为预算绩效管理是针对预算活动开展的绩效管理活动, 强调在预算编制、执行、监控等活动中关注资金使用效益, 主要环节包括绩效目标制定、绩效监控、绩效评价、评价结果应用等。王守军认为预算绩效就是评价预算经费的使用是否达到了预定的目标, 预算绩效管理主要关注目标和目标达成, 通过目标设定—资源计划—执行监控—绩效评价—结果应用全链条管理活动, 保障预算绩效目标的实现。

笔者认为, 高职院校预算绩效管理的本质在于促进财务资源的有效配置。具体而言, 高职院校预算绩效管理, 即将绩效管理的理念融入预算编制、执行、监督全过程, 通过绩效目标设定、跟踪、评价及结果应用、完善改进等措施, 以提高预算资金的社会、经济效益为目的的管理活动。预算绩效管理工作通常以部门为单位实施, 遵循绩效导向、目标管理、责

任追究、信息公开的原则。

2. 绩效考核

笔者查阅高校绩效考核的研究文献发现, 对于绩效考核的界定主要有两种观点, 一是基于个体行为的绩效。如张冲、马晶林在文章中指出绩效考核是运用科学的考核方法, 对员工的工作行为及取得的业绩进行评估, 以此判断员工是否有效地履行了职能, 并通过绩效考核反馈来改进员工工作绩效, 实现组织战略目标。二是基于学校整体或部门层面的组织绩效, 如魏龙华、夏晓宇认为高校绩效考核是对学校投入与产出的考核, 其中投入包括人、财、物、声誉等各种资源, 产出体现为工作任务数量、质量与效益等情况。任小琴认为高校绩效考核是高校产出的数量、质量、产出所用消耗以及与利益相关者期望值之间的比较。钱敏的研究则是综合了上述两种观点, 认为高校绩效考核旨在通过对高校内部部门、教师和其他职工的绩效进行评估, 以提高高校的管理水平和教育质量。

综合上述研究成果, 结合高职院校绩效考核工作实际, 笔者认为, 高职院校绩效考核, 即以部门为基础单元, 以学校职能与战略规划为对照, 以“指标制定—考核实施—奖项评定—结果应用”为主要环节, 对学校整体绩效产出进行考核。其主要内容包括招生就业、人才培养、科学研究、社会服务、利益相关方的满意度等。通过考核激励措施, 引导学校各部门落实学校发展战略目标, 提高工作效率, 优化资源配置, 保障任务目标的实现。

(二) 高职院校预算绩效管理与绩效考核的内在关系

高职院校预算绩效管理与绩效考核作为内部治理体系的两大机制, 两者既有区别又联系紧密。只有厘清两者之间的关系, 才能有助于改进高职院校资源优化配置、增强战略协同性。

1. 预算绩效管理与绩效考核工作的区别

一是管理对象不同。预算绩效管理以预算资金为管理对象, 其关注预算资金的分配、使用与绩效情况。预算绩效管理通过制定绩效目标、实施绩效监控、有效评价绩效产出等方式, 确保预算资金的使用合理化与产出高效化。而绩效考核以部门或员工为考核对象, 其关注部门绩效情况与个人的工作表现。绩效考核通过制定考核指标、开展考核评价、反馈与应用考核结果等程序, 以激励部门与员工提高工作效率

收稿日期: 2024-10-14

基金项目: 本文系2024年度江苏省高校哲学社会科学研究一般项目“‘双高计划’背景下高职院校全面预算管理改进研究”阶段性研究成果(项目编号: 2024SJB0996)。

作者简介: 李富芝(1986—), 女, 江苏常州人, 常州机电职业技术学院会计师, 硕士研究生, 研究方向: 内部控制、绩效管理。

率,促进学校整体发展。二是管理内容不同。预算绩效管理主要包括预算资金的目标管理、使用监控、产出评价等全过程管理,以保障预算资金的使用范围、使用进度、使用绩效符合预期目标,从而实现经济效益的最大化。绩效考核侧重于对部门或个人的工作表现加以评估,主要包括工作能力、工作业绩、工作态度等方面,从而激励员工为学校发展做出贡献,以保障学校战略目标的实现。三是实施主体不同。预算绩效管理,连接财务预算分配,通常由财务机构负责。绩效考核,连接学校的年度目标任务,一般由人事部门或专门的绩效管理部门负责。

2. 预算绩效管理与绩效考核工作的联系

一是目标导向一致性。预算绩效管理与绩效考核具有共同的战略目标,即提升学校办学的效率与效益。预算绩效管理通过对预算资金的科学分配与有效使用,提升公共服务的水平,实现资源的优化配置。绩效考核通过对部门或员工的工作表现进行合理评估,激励其提高效率,实现组织的共同战略目标。

二是两者相辅相成,互为促进。一方面,绩效考核工作需要依据预算安排情况设置绩效考核的任务要点和绩效奖励的标准;预算绩效目标亦是绩效考核指标及其评分标准设置的重要参考依据。预算绩效评价的结果可以为绩效考核工作提供财务角度的评判信息,帮助绩效管理人员改进绩效考核工作,更好地发挥指挥棒的作用。另一方面,绩效考核的结果可以为预算绩效管理提供参考依据,帮助财务人员更好地理解任务目标完成情况和绩效产出情况,从而针对性开展预算绩效的改进工作。此外预算绩效管理作为绩效考核工作的重要内容,可以发挥其牵引力作用,把预算绩效管理的动力和压力通过绩效考核形式传导至资产管理绩效、人力资源管理绩效等其他业务领域和相应的管理部门,发挥激励和约束功能,提升整体绩效考核的成效。

二、高职院校预算绩效管理与绩效考核共同发展的现实困境

高职院校预算绩效管理与绩效考核工作密切关联,只有互相配合协同发力,才能发挥管理合力,提升学校内部治理水平,推进学校高质量发展。然而笔者调研所在地区高职院校发现两者在管理实践中存在以下困境。

(一)协同联动机制尚未形成

管理意识方面,部分高职院校领导和教职工对预算绩效管理和绩效考核的运行机理以及两者内在关系认识不到位。长期以来预算绩效管理与绩效考核各环节任务节点不同步,绩效考核部门与财务部门掌握的信息不对等,彼此信息不共享,实施层面两者各自独立运行,缺少协同管理。比如,在预算管理中只注重控制成本,忽视了预算绩效目标以及与学校整体绩效目标的匹配度,形成了“边走边看”式思维习惯,依赖预算调整,导致预算的战略引导性和刚性约束力作用未能有效发挥。在绩效考核中,重视考核结果,忽视过程沟通和绩效反馈,绩效考核结果运用形式和内容单一,绩效考核的激励效应发挥不足。

制度建设方面,高职院校在预算绩效管理和绩效考核方面缺乏统一协调的制度体系。预算管理制度、绩效考核评价制度之间存在脱节现象,难以形成合力。一是制度体系不完善。部分高职院校缺少完善的预算绩效管理制度,在预算编制、绩效目标制定、过程监控、绩效评价结果应用等方面主要针对财政资金支持的专项,学校整体预算绩效管理制度缺失,与学校绩效考核工作协作方面缺少操作细则。二是制度执行力度不足。如预算执行过程中缺乏有效的监控和调整机制,导致预算超支或绩效目标无法实现;绩效考核过程中存在着考核标准不明确、考核方法不科学、考核结果不公正

等问题,影响了绩效考核的权威性和有效性。

(二)资源配置有待优化

预算绩效与绩效考核指标重复设置和考核造成资源浪费。高职院校预算绩效评价一级指标通常包括决策管理、过程管理、履职能力管理、满意度等,其中履职能力方面涉及招生工作、人才培养、科学研究与社会服务、师资队伍、国际合作与交流、后勤服务保障、治理体系等内容,其中多数指标观测点与评价标准与部门层面绩效考核目标值与评分标准雷同。满意度考核指标方面如在校综合满意度、学生评教满意度、用人单位满意度等指标也存在类似情况。然而分两者分别管理与考核,导致被考核和评价部门多次提供材料,加重基层部门的考核负担,造成了学校人力资源的浪费。

纳入绩效考核的任务指标无配套的财力资源保障,造成绩效考核指标与财务预算不匹配。学校年度目标任务是绩效考核指标的重要来源,而年度任务的编制及分解工作与预算管理分属不同的部门,缺少信息共享和沟通协作,导致以年度目标任务为基础设置的绩效考核指标与财务预算不匹配的情况时有发生。如笔者调研所在地区S院校发现纳入该校2023年保卫处的绩效考核指标“增加监控摄像机数量与配套存储设备,针对已拆除防盗网的学生公寓区域实现监控100%覆盖”,年底考核未完成的原因,是缺少预算资金保障,导致相应的工作无法正常开展。H院校信息化建设项目考核指标“完成智慧图书馆服务平台和一卡通服务平台的升级、一站式学生社区服务平台的建设”同样存在此类问题。

(三)评价环节融通不足

目标设定环节,缺少统一规划。两者在目标设定上没有充分考虑彼此的需求和重点,导致目标不一致,指标体系不匹配。预算绩效管理的目标在于保障资源的合理分配和使用效益。而绩效考核的目标则侧重部门或员工工作任务达成及产出效果。预算绩效指标主要考虑预算的合规性、使用进度等财务指标。绩效考核指标则采用工作任务达成度、创新能力等非财务指标。两者在执行过程相互分离,缺少联接和有效沟通。

执行过程环节,预算管理部门与绩效考核部门之间缺乏有效的信息共享机制。高职院校预算绩效管理与绩效考核工作基本上借助简单的办公软件,信息化技术手段落后,信息孤岛情况较为普遍,跨部门业务数据及时共享共用较难实现。依靠简单的沟通,缺少高水平信息化技术手段的支撑,两者协同联动工作机制自然很难落实。

结果应用环节,激励机制不融合。2019年《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》中明确要求要将预算绩效结果纳入单位人员和绩效考核体系,作为人员选用、业绩考核和预算安排的重要参考。然而上述要求并未在高职院校得到有效的落实。高职院校比较普遍的做法是把预算绩效评价结果作为问题整改与预算调整的依据,在干部的选用、业绩考核甚至绩效工资发放方面的影响作用不大。现阶段的预算绩效评价工作形式大于内容,多数是为了满足上级监管的要求,而非真正来源于学校内生动力。而绩效考核结果主要用于部门或员工绩效工资分配,与部门预算资金配置亦缺少关联。两者各行其是,显然很难形成强大的激励效应。

三、高职院校预算绩效管理与绩效考核困境的解决策略

(一)加强顶层规划,构建联动工作机制

强化顶层设计,落实两者融合推进的工作机制。学校管理层要统一认识,发挥领导者的核心作用。从学校高质量、可持续发展的内在需求出发,改进预算绩效管理与绩效考核的关系,充分利用绩效考核指挥棒的作用,真正关注预算资金的绩效产出,发挥预算对学校整体绩效的牵引作用,并把管理观念通过工作部署安排和指标分解传导到各基层单位

和人员。成立由财务部门、发展规划部门、绩效考核部门、校长办公室等组成的预算与绩效管理工作领导小组,统筹协调预算绩效管理与绩效考核工作实践。明确领导小组各部门的职责和目标,保障预算绩效管理与绩效考核目标相互关联,又能够各司其职,避免工作重叠和空白。

完善相关的规章制度,搭建两者协同联动的机制基础。一是围绕人才培养工作,强化职业教育政策研究,利用SWOT等战略工具,制订明确的战略目标,并将战略目标细化为具体的年度目标任务,把目标分解到各个学院和部门,作为预算编制和绩效考核的重要依据,发挥两者的战略导向作用,统一完善二者在目标设定、指标设置、考核评价等各环节的实施规范。二是定期组织召开跨部门会议,使管理人员能够定期沟通问题、交流经验,增进各部门对彼此工作的了解和支持。三是针对性开展培训和教育,让管理人员充分理解预算绩效管理与绩效考核工作的重要性、工作流程方法和协同关系,提高其专业素养和协同工作能力。四是开展协同监督和评估,结合预算评价和绩效考核结果反馈,对两者协同联动效果进行定期评估,及时发现问题并进行调整和改进。

(二) 强化沟通整合,优化资源配置

加强沟通协作,实现指标体系整合与优化。整合预算绩效评价与绩效考核指标体系,注重两者的匹配度,把预算执行的合规性、有效性及绩效产出情况作为绩效考核工作重点。全面梳理预算绩效目标与绩效考核指标的观测点,加强沟通与核对,互相借鉴双方的有益点,避免指标重复设置与考核。如预算执行率、招生工作完成率、省部级以上重点教材数、考试通过率、双师型教师占比、安全事故数、相关方满意度等考核要点在预算绩效评价指标里已包含的,可直接采用预算绩效评价结果,避免重复纳入绩效考核指标再考核,造成资源浪费。

加强信息共享,保障预算资金配置与学校年度目标任务的有效衔接。疏通上传下达的信息渠道,构建以业财融合为基础的绩效考核指标体系。对于需要预算资金保障类的考核任务,要强化与财务部门的沟通协调,在落实预算保障的基础上,纳入绩效考核体系。预算资金紧张难以保障时,根据重要性排序合理调整,并将预算调整情况及时传达业务部门和发展规划部门,以便绩效考核指标及时作出调整,避免预算绩效管理与绩效考核脱节的情况。

(三) 借助信息技术,实现两者互融互通

引入高水平信息化技术,落实两者融合推进的技术支撑。搭建数据中台,统一数据标准,实现业务、财务与绩效考核数据的实时采集和整合,保障数据的一致性和准确性。借助云计算、人工智能等先进的数据分析技术,对融通后的数

据进行深度挖掘和分析,定期生成预算执行和绩效完成情况报告,及时发现学校整体绩效表现的趋势、规律以及潜在的问题,为制定科学合理的绩效改进策略提供有力支持。在数据采集和整合过程中,关注数据的安全和隐私,建立严格的数据访问权限和加密机制,保障数据在融通和使用过程中的安全性。当然落实上述措施需要统筹考虑学校信息化战略和学校资金、人才等资源的大力保障。实践中需要实施“分步走”战略,切忌急于求成,造成信息化工程“烂尾楼”现象。

加强结果互鉴,实现激励机制的融合。一是通过共享数据的分析和比对,找出两者的共性和差异,确定结果互鉴的形式与内容。如在预算绩效评价中表现较好的部门,在绩效考核中给予相应的加分或额外的奖励。反之,把绩效考核结果与部门的年度预算分配挂钩,对于绩效考核优秀的部门给予更多的预算支持;对于绩效考核较差的部门,要求其制定整改措施,并适当减少预算。二是制定统一的评价标准与口径,保证预算绩效评价和绩效考核结果的公正性和可比性。对于类似指标保持一致的定义和衡量标准,避免因统计口径不一致导致的结果偏差和误解。探索引入第三方评价机构,对学校的预算绩效管理和绩效考核工作进行独立评价,以提高评价和考核结果的公正性和科学性,保障融合激励的成效。

结语

促进预算绩效管理与绩效考核的深度融合,是高职院校提高内部治理水平、提升办学质量的重要路径。高职院校要正确认识两者之间的内在关系,通过强化顶层设计,加强沟通协作,引入先进信息技术等措施,改善两者之间的脱节现象,形成管理合力,为学校持续健康发展提供坚实保障。同时,在实施过程中,高职院校要依据外部环境变化,结合实际执行情况,及时进行调整与更新,以保持两者融合发展的有效力。

参考文献:

- [1] 魏龙华,夏晓宇,路军伟. 高校预算绩效管理:现实困境与破局之策[J]. 会计之友,2024(10):133-138.
- [2] 王守军. 高校预算整体绩效管理的若干问题探讨[J]. 教育财会研究,2023,34(2):5-10.
- [3] 张冲,马晶林. 治理视角下的开放大学绩效考核:制度逻辑与实践机理[J]. 终身教育研究,2023,34(1):71-79.
- [4] 任小琴. 以高校绩效管理推进高等教育治理现代化策略探究[J]. 教育教学论坛,2022(29):45-48.
- [5] 钱敏. 评价指标体系构建及实施过程:基于高职院校部门绩效考核[J]. 质量与市场,2023(12):145-147.
- [6] 黄显云. 高质量实施部门预算绩效管理模式研究[J]. 财政监督,2021(9):18-21.

Budget Performance Management and Performance Appraisal in Higher Vocational Colleges: Intrinsic Relationship, Development Predicaments and Countermeasures

LI Fu-zhi, ZHAO Pan

(Changzhou Vocational Institute of Mechatronic Technology, Changzhou Jiangsu 213164, China)

Abstract: As two major mechanisms of internal governance in colleges, budget performance management and performance appraisal have both differences and connections. Currently, the budget performance management and performance appraisal in some higher vocational colleges have not yet formed an effective synergy. This paper focuses on the practices of budget performance management and performance appraisal in higher vocational colleges, sorts out the intrinsic relationship between the two and the current development predicaments, and proposes targeted countermeasures, with the aim of improving the overall performance management efficiency and facilitating the high-quality development of the colleges.

Key words: budget performance management; performance appraisal; integration

(责任编辑:范新菊)