

编者按:教育是国家发展的基石,也是社会进步的关键领域。党中央高度重视教育发展,不断加大教育投入,国家财政性教育经费支出占 GDP 比例连续 10 年保持在 4% 以上。随着全面预算绩效管理的实施,预算绩效评价向纵深推进,为推动教育高质量发展提供了有力的支撑。近年来,各级财政部门积极探索对教育领域的绩效评价实践,使财政教育资金发挥出更大的效益,推动教育事业高质量发展。本期专题“教育领域绩效评价探索”围绕教育部门全面绩效管理和高等教育绩效评价展开探讨,以推动教育资源优化配置和教育工作的持续改进。

实施区级教育部门预算全面绩效管理 推动教育事业高质量发展

——以北京市丰台区为例

● 赵营蒋 张玥琛

【摘要】全面绩效管理建立了财政投入和教育产出的直接纽带关系,是深化教育改革、推动教育事业高质量发展的有力手段。全方位绩效管理推动教育事业长效发展,全过程绩效管理保障教育事业稳步推进,全覆盖绩效管理推动教育事业投入多点开花、全力提升教育投入产出效益。实施区级教育部门预算全面绩效管理是全面绩效管理落地生根的重要组成部分。区级教育部门预算全面绩效管理重在实施,强化了教育部门纵向管理能力,改革经验同时适用于其他部门借鉴。

【关键词】财政教育投入 教育产出 纵向管理能力 教育改革 高质量发展

北京市丰台区财政局以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,积极推动财政资金聚力增效,提高公共服务供给质量,特别是在教育部门预算工作中深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述和全国教育大会精神,对标中共中央、国务院在《深化新时代教育评价改革总体方案》的要求,完善立德树人体制机制,做好全面绩效管理工作,积极有为推动教育事业高质量发展,加快推进教育现代化,办好人民满意的教育。

一、深刻理解全面绩效管理在教育部门预算工作中的重要意义

按照党中央、国务院明确的“一个不低于、两个确保”的财政教育投入要求,即“国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于 4%,确保财政一般公共预算教育支出逐年只增不减,确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减”的要求,坚持把教育摆在优先发展的战略位置,优先保障。“两个确保”中,第一个

“确保”是对财政投入增长的定性定量要求,而第二个“确保”是对教育财政支出的具体要求,这是对教育投入的两个不同维度的要求,在财政预算和部门决算中能够得到充分的体现,既要求了财政的资金保障能力,又要求了教育部门的项目实施能力。全面绩效管理建立了财政投入和教育产出的直接纽带关系,通过建立健全“花钱必问效,无效必问责”机制,保障教育事业高效产出,推动教育事业高质量发展。北京市丰台区财政局始终坚持以办人民满意的教育为中心,紧紧围绕区委区政府提出的《丰台区基础教育“强基工程”实施方案》,不断提高“学有所教”“幼有所育”的保障水平,优化教育支出结构,为扩大优质教育资源供给提供财力保障,大幅提升丰台区教育事业投入,自 2021 年起每年教育总投入超过 61 亿元。

(一)全方位绩效管理推动教育事业长效发展

一是实施教育部门预算全方位绩效管理,将教育投入产出纳入绩效考

核,通过定性和定量两种方法来考核教育产出更加科学化。长期以来,财政教育投入一直停留在政府、社会以及教育工作者“情怀式”教育投入,没有合理合规的方向和引导。财政、教育部门通过全方位绩效管理,将教育部门收支预算全面纳入绩效管理,围绕部门职责发展规划,以预算资金管理为主线,从成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面,衡量教育教学实施效果,推动教育部门整体绩效水平提升,持续深化教育教学改革。二是实施教育部门政策和项目预算全方位绩效管理。将教育部门政策和项目全面纳入绩效管理,从数量、质量、时效、成本、效益等方面,综合衡量可预期的教育教学成果。对周期较长的教育部门重大政策和项目实行全程跟踪,建立动态评价调整机制,将政策到期、绩效低下的教育部门政策和项目及时清理退出。

(二)全过程绩效管理保障教育事业稳步推进

1.建立教育部门绩效评估机制。对教育部门新出台重大政策、项目开展事前绩效评估,重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性等,评估结果作为申请预算的必备要件。

2.强化教育部门绩效目标管理。结合区县教育部门实际情况,科学合理制定教育部门整体绩效目标以及政策、项目绩效目标。区县财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件,加强绩效目标管理,将绩效目标与预算同步批复下达。

3.做好教育部门项目绩效运行监控。区县财政对教育部门绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题及时纠正,确保绩效目标如期保质保量实现。

4.开展绩效评价和结果应用。通过财政评估和自评相结合的方式,对预算执行情况开展全面绩效评价。区县教育部门对预算执行情况以及政策、项目实施效果开展绩效自评,评价结果报送区县财政部门,由区县财政部门依据评价结果适时合理作出预算调整,确保评价结果迅速有效反映在预算资金管理上。绩效评价结果要准确应用在教育部门项目批复、资金额度管理、项目资金用款计划管理等全部财政指标要素上,在项目预算执行管理上要全流程体现。

(三)全覆盖绩效管理推动教育事业投入多点开花、开源节流

1.建立教育部门一般公共预算绩效管理体系。财政教育收入方面,要重点关注教育收入结构、各学段收费标准、教育财政专户资金规模、收缴方式是否与时俱进。财政教育支出方面,认真学习领悟中央、北京市财政转移支付方案,依据市区两级财政教育事权和支出责任划分认定,积极争取市级资金支持。

2.将政府性基金预算、国有资本经营预算等投入到教育部门的经费积极纳入财政绩效管理。争取教育事业发展资金投入多元化,有效缓解现有教育经费投入“保增长”的压力和财政收入增速放缓的困境,多点开花,开源节流,有效提升教育投入资金效益。

二、全面绩效管理下丰台区教育部门预算绩效管理模式的探索和应用

(一)跨部门通力合作,实现区级教育部门整体绩效目标填报

丰台区财政局积极探索全面绩效管理工作,自2022年起,建立“部门职责→部门活动→工作任务→绩效目标”的管理体系,实现区级教育部门本级、直属、学校所有单位均填报整体绩效目标,为下一步做好部门整体绩效监控和绩效评价提供依据。区教育部门包括区教委本级、直属二级事业单位及各学校等行政事业单位,均填报了整体绩效目标。通过认真学习市级部门整体绩效目标填报情况,区财政积极指导区教育部门完善整体部门绩效目标填报工作并下发填报模板,要求区教育部门所有单位按照市级模板填写共性目标,补充特色发展的特性目标。通过这种方法,既保证了教育部门绩效目标填报的高度和质量,又充分体现丰台区教育事业特色。2022年丰台区首次开展部门整体绩效自评工作,将部门整体绩效评价报告随同2021年度部门决算一并公开。通过教育部门整体自评,有效提升教育部门的预算绩效管理意识和管理水平,压实单位主体责任,规范财政资金使用,教育部门履职用财能力显著增强。

(二)明确区教委政策科室“谁申请资金,谁设定目标”

参照中央、市级转移支付资金附带绩效目标下达区县,要求区教委政策科室申请财政资金的同时,制定并下发拨付学校的项目绩效目标,并由学校将绩效目标录入财政业务系统,从资金申请源头抓起,建立政策任务下达方和资金使用主体之间互联互通、考核监督的纽带关系,真正做到资金连同工作任务、考核目标下

达,使一线教育工作者有的放矢。丰台区年初预算教委科室下达经费主要包括:中小学外聘教师经费、幼儿园聘任制经费、融合教育经费、合作办学项目经费、中小学生实践活动经费、金帆金奥金鹏及阳光少年艺术团建设经费、中小学操场改造项目经费等。区教委相关科室需制定各项经费绩效目标,分解项目资金至各学校,同时将绩效目标和资金额度发放至各学校,由学校作为资金使用主体录入财政项目库,申请财政指标下达。该流程确保了项目绩效目标在政策科室、学校以及财政审核端信息透明,避免了信息孤岛存在,在项目库录入时,确保财政资金落实到校,责任到人。

(三)教育部门大额资金预算财政事前绩效评估全覆盖

一是围绕区委、区政府涉及教育部门重点工作,新出台的政策类项目开展财政事前绩效评估。二是对往年年度未开展事前绩效评估的延续类教育项目开展事前财政绩效评估。三是对年初预算以及年度追加大额资金的教育类项目开展财政事前绩效评估。财政进行事前绩效评估结果不予支持,不安排预算;事前绩效评估部分支持的项目,对绩效报告审减部分不安排预算;事前绩效评估需要单位进行优化项目方案,提升项目可行性和经济性等定性要求的,预算单位应明确优化内容后,再行安排预算。四是对通过事前绩效评估且财力暂时无法保障的教育部门新增大额项目,要积极做好项目库入库管理工作。教育部门需要积极培育成熟度高、项目完善的项目,财政部门既要克服资金保障压力,又要根据教育“保增长”的要求来争取更多的财力保障教育事业稳步推进。财政部门通过多年连续财力投入、预指

标管理等积极财政手段有效应对教育部门大额新增项目,切实做到优秀的教育部门项目和财政资金高度匹配、无缝衔接。财政事前评估论证流程如图1所示。

2021—2023年丰台区教委本级、直属事业单位及学校共申报30笔事前绩效评估项目,予以支持的项目11笔,部分支持的项目8笔,不予支持的项目11笔,支持和部分支持的项目占比逐年上涨,说明通过区财政专业指导,区教育部门逐步提高对事前绩效评估的认识,实现从“要我绩效”到“我要绩效”的认识提高,项目成熟度逐年向好发展。

表1 2021—2023年丰台区教育部门事前绩效评估结果表

年度	项目个数	予以支持的项目个数	部分支持的项目个数	不予支持的项目个数	支持和部分支持项目占比
2021	19	5	5	9	52.63%
2022	5	3	1	1	80.00%
2023	6	3	2	1	83.33%
合计	30	11	8	11	63.33%

经对不予支持项目进行详细汇总分析,不予支持的项目存在以下问题:一是项目立项必要性较弱,主要是缺乏明确的政策依据作为立项支撑;二是可行性、经济性、效率性分值较低,主要原因是各项指标设定和学校硬件建设提升、软件教育教学等因素关联性较低,项目管理能力较弱,未能抓住绩效评估得分点。根据以上情况,区级财政部门积极与教育部门沟通,对于项目立项必要性较弱的项目建议坚持专家意见,不予支持;对于项目立项必要性比较充分,项目实施管理不足的,建议区教育部门积极应对报告中不足部分,精准定位问题所在,大力提升项目管理水平,按照需求迫切性重新制定绩效方案,确定是否申请财政“二次”绩效评估。区教育部门应充分理解绩效评估的目的是为了使项目实施更加顺畅,避免造成项目“难产”、财政投入绩效低下的现象,事前由财政绩效专家进行项目剖析专业指导能使项目成熟度大幅提升。

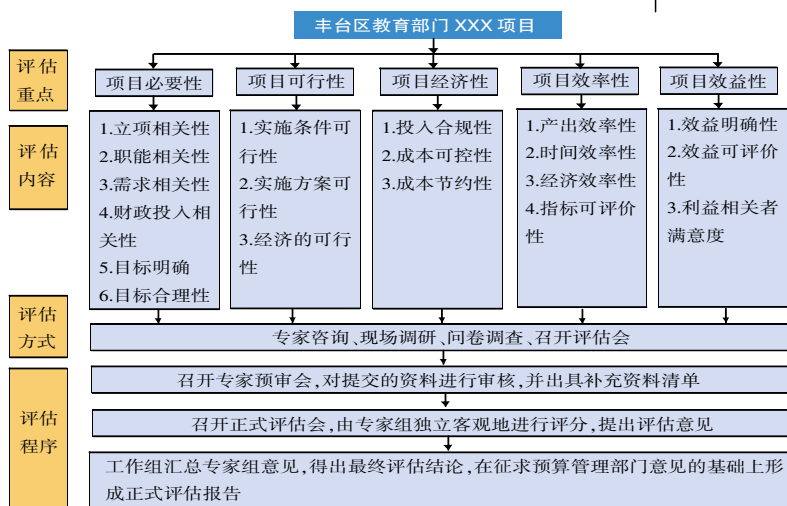


图1 财政事前评估论证流程图

迫切性重新制定绩效方案,确定是否申请财政“二次”绩效评估。区教育部门应充分理解绩效评估的目的是为了使项目实施更加顺畅,避免造成项目“难产”、财政投入绩效低下的现象,事前由财政绩效专家进行项目剖析专业指导能使项目成熟度大幅提升。

三、区级全面绩效管理下部门预算保障模式思考和经验推广

(一)全面绩效管理重在实施

教育经费投入“保增长”的保障模式

以及教育工作者对财政绩效管理的理念偏差,对全面绩效管理的实施带来了压力。

1.财政工作者要克服“保增长”带来的压力,做好教育经费整体规划。年初预算财力切块测算要合理保障、适量增长,要考虑到不同性质资金投入带来的测算口径不同差异,确保“保增长”工作完成。需要特别关注一般公共预算教育 205 科目的统计口径,注意往年度结余结转资金、社保非 205 科目投入以及收付实现制改革后指标余额均不计入当年投入。

2.教育部门要深刻理解全面绩效管理下的教育经费保障,做好教育部门的宣传引导工作。全方位绩效管理明确,教育部门是预算绩效管理的主体,区教委要做好实施教育部门政策和项目预算绩效管理的宣传引导工作,实现教育工作者从“要我绩效”到“我要绩效”工作理念上的扭转。大部分教育部门申报的项目政策、绩效目标填报符合要求,但是由于项目管理不足导致财政绩效评估不通过,如果没有财政绩效评估的查缺补漏,项目执行过程中会产生各种各样的问题,财政绩效评估专家指出的各类问题是提前给项目予以把关助力,专家评审过程相当于项目虚拟实施一遍,专家评估指出的问题解决后,项目风险会大大降低,项目实施会更加顺畅。

3.教育部门项目财政绩效评估允许二次评估。对于政策性、保障性的教育类项目,在财政绩效评审不通过的情况下,要结合专家意见积极辅导相关单位,尽快完善、调整实施方案,在满足相关条件的情况下积极开启二次送审通道。该做法既能避免实施方案无法落地带来的财政资金浪费,又能充分利用绩效工具迅速推动政策落地、绩效目标达成。

(二)全面绩效管理强化了教育部门纵向管理能力

教育部门预算根据“谁申请资金,谁设定目标”“谁分配资金,谁审核目标”的原则,实际上强化了教育部门的纵向管理能力。区教委科室以绩效目标设定、下发、审核为抓手,将部门工作逐项落实到各直属单位、各学校,真正做到资金拨付和绩效目标同时下达,避免了传统的财政资金拨付仅仅与教委本级的财务工作挂钩的局面,形成以资金下达与绩效任务强耦合形式的全面绩效管理模式。全面绩效管理强化了教

育部门纵向管理能力,是深化教育改革、推动教育高质量发展的得力助手。

(三)教育部门全面绩效管理经验适用于横向部门借鉴

区级教育部门是区级政府组成部门中较大的部门,一级主管部门和下属事业单位之间的隶属关系明确,本级和直属单位对学校业务指导性强,高度统筹管理,其本级的全面绩效管理经验模式既适用于财政在其他部门推广全面绩效管理工作,又适用于其他一级主管部门借鉴纵向管理经验,利用资金管理的优势强化对二级单位管理职能。

“十四五”规划指出:加快建立现代财政制度,深化预算管理制度改革,强化对预算编制的宏观指导和审查监督。区级教育部门预算全面绩效管理是强化预算约束、实施全面绩效管理的重要手段,是全面绩效管理落地生根的重要组成部分,是建立现代财政制度不可或缺的一部分,能充分保障教育事业高质量发展。“十四五”期间,丰台区财政局联合区教委以全面绩效管理为抓手,“深入一线、服务靠前”,着力提升教育部门预算质量,大力推动各项教育事业开展,在优化教育资源规划布局、打造高水平平安校园、深化教育集团建设、巩固集群发展特色、努力扩大优秀教师群体、全面构建德育体系、激发学校办学活力等方面充分引导,规范管理,有效推动学校各项教育工作稳步开展,办好人民满意的教育。■

(作者单位:北京市丰台区财政局、北京市丰台区教育委员会)

参考文献

- [1]颜周知,石津南,毕瑞详.全面实施预算绩效管理与财政大数据研究[J].财政监督,2019,(23).
- [2]赵营蒋.加强城乡义务教育补助经费管理 确保中央直达资金精准高效惠企利民[J].预算管理与会计,2021,(08).
- [3]赵营蒋.浅谈全面绩效管理下的财政资金退出机制[J].中国财政,2020,(20).
- [4]赵营蒋.以项目库信息化建设推动全面绩效管理[J].审计观察,2020,(10).
- [5]赵营蒋.做好地方学校预算分析加快预算执行支出进度[J].预算管理与会计,2019,(07).