

项目支出绩效目标编制方法及案例分析

——以某重点高中教学业务经费绩效目标申报为例

●邵敏

【摘要】项目支出绩效目标是开展项目全过程预算绩效管理的基础,在整个项目预算绩效管理中处于核心地位。项目支出绩效目标的设置是否科学、合理、可行,对整个项目预算绩效管理工作质量至关重要。但在实际工作中,项目支出绩效目标设置往往存在目标空泛、不够细化、难以衡量等问题。本文以某重点高中教学业务经费项目为例,介绍项目支出绩效目标设计的基本思路和方法,并进行总结和思考,为完善项目支出绩效目标设置提供参考。

【关键词】项目支出 绩效目标 基本思路 案例分析

一、引言

绩效目标是贯穿预算绩效管理全过程的主线,是开展事前评估、预算资金安排、事中绩效跟踪和事后绩效评价的重要依据。2018年9月《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)发布,明确提出要在预算编制环节突出绩效导向,要求积极推进政策、部门、项目绩效目标管理工作。

项目支出绩效目标编制是全过程预算绩效管理的重要环节,目标的编制需要遵循一定的设计原则和基本思路。项目支出绩效目标的设置是否科学、合理、可行,对整个项目预算绩效管理工作将产生举足轻重的影响。但在实际工作中,项目支出绩效目标设置往往存在目标空泛、指标不够细化、目标值难以衡量等问题。本案例以某县财政部门对本县某重点高中申报的教学业务经费项目绩效目标修改过程为例,介绍项目支出绩效目标编制的基本思路和方法,并进行总结和思考,为项目支出绩效目标编制实际工作提供参考。

二、项目支出绩效目标编制思路

项目支出绩效目标是指预算单位依据部门职责和事业发展要求,设立

并通过预算安排的项目支出在一定期限内预期达到的产出和效果。现以某职业高中改善办学条件项目为例,解析绩效目标设计的原则和方法。

(一)绩效目标设计原则

项目支出绩效设计需遵循以下原则:

1.指向明确。绩效目标要符合国民经济和社会发展规划、部门职能及事业发展计划等要求,并与相应的预算支出内容、范围、方向、效果等紧密相关。改善职业高中办学条件需符合党和国家重视职业教育事业发展,不断完善国民教育体系和人力资源开发体系的宏观决策。在此基础上的目标设计,应关注实际支出是否符合这一方针政策。例如,购买办公设备和购买电气教学设备相较而言,后者则更为明确更加贴合这一发展规划。

2.重要性原则。绩效指标应当优先使用最具代表性、最能反映绩效目标真实情况的关键指标。就改善职业高中办学条件而言,硬件设备固然重要,但教职人员的综合素养对学校教学质量的提高有着不可忽视的作用,因此教职人员的学历、职业技能等指标也应在目标设计中体现出来。

3.细化量化。绩效目标要从数量、质量、成本、时效,以及经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、满意度

等方面进行细化、量化,不能以量化形式表述的,可采用定性表述,但尽量要具体化,具有可衡量性。就从教职人员综合素养这一指标来看,德智体美可尽量从能够量化细化的维度进行设计,例如技能证书和获奖证书数量等。

4.合理可行。设定绩效目标要经过调查研究和科学论证,符合客观实际,能够在一定期限内如期实现。例如教职人员学历指标,就应该结合当地经济发展水平和历年的招聘情况进行设计,避免出现目标可行性较低的情况。

5.相应匹配。绩效目标要与计划期内的任务数或计划数相对应,与预算确定的投资额或资金量相匹配,原则上“就高不就低”。例如购买教学设备这一指标,应与资金额度相适应,尽可能购买品质高、数量多的。

(二)绩效目标编制方法

按照财政部绩效目标申报要求,项目支出绩效目标一般包括产出、效益和满意度指标三个部分。本案例重点阐述这三部分的目标编制方法。

1.产出目标。产出指标考察的是“花多少钱,办多少事”中的“办多少事”,反映预算单位根据既定目标计划预算提供的公共产品和服务情况。按照上述定义,产出目标应包括数量目标、质量目标和时效目标三个部分,其中数量目标最为重要,是考察质量目标和时效目标的基础。

(1)数量目标反映预算项目计划完成的公共产品或服务数量,与预算用途一一对应。因此,产出数量应根据预算内容进行分解设计,设计的数量目标应能够涵盖所有预算资金,如某项目需要实施的活动包括培训、采购等,则可分别从培训和采购两方面设计产出数量指标。

(2)质量目标反映预算项目计划提供的公共产品或服务达到的标准或水平。一般情况下,工程建设类、设备购置类和信息化建设类项目产出质量目标用验收合格率来衡量,事业活动类项目用达标率来衡量,政策补贴类项目用受益对象符合度来衡量。

(3)时效目标反映预算项目计划提供公共产品或服务的及时程度,对应考察数量目标完成的及时性。如设备购置类项目中的“采购完成及时性”和政策补贴类项目中的“补贴发放及时性”等。

2.效益目标。财政部门要求申报的效益目标包括效果目标和可持续影响目标两部分。效果目标考察的

是“办多少事”后带来了哪些效果,反映项目提供的公共产品和服务等产出内容投入使用后带来的经济、社会、环境等综合效益。因此,首先需要对产出进行确定,然后判断产出对应的直接效果是什么,最终选择关键性目标作为效果目标。项目支出效果与项目设立的目的、项目功能高度相关,因此效果目标并非必须包含经济、社会、环境三类效益,而是有什么目标设置什么目标。通常来说,大多数预算项目都应该设计社会效益目标;经济效益目标主要在带动社会经济发展的政策性补贴项目中涉及,如科技发展专项;项目支出涉及环境改善的,应当设计环境效益目标;可持续性影响目标是指影响该项目可持续性实施和发挥效果的关键影响力因素。该部分可以从长效管理机制、配套设施、人力资源、信息共享等方面进行考虑。

3.满意度目标。满意度目标是受益对象对项目支出效果的综合评价。受益对象是指项目支出惠及的对象。所有项目支出均有受益对象,有多少类受益对象就应该设计多少类满意度目标。例如:教育设备购置项目受益对象包括教师和学生两类,应考察教师和学生两类对象的满意度。

三、某重点高中教学业务经费绩效目标申报案例分析

2021年,某重点高中向该县财政部门申报了2022年教学业务经费预算绩效目标申报表,财政部门对该项目绩效目标进行了审核,并提出修改意见。现将财政部门对该项目绩效目标审核过程及批复结果作为案例来解析项目支出绩效目标应如何设计和编制。

(一)项目概况

某重点高中2022年教学业务费是学校经费来源的重要组成部分,主要用于学校师资队伍建设,不断提高教师队伍素质,组织开展教学改革,维持教学业务的正常运行,努力提高教学质量,为高校输送优秀毕业生。经费用途如下:①维持学校正常运转,满足全校330名在编在岗教师及新学期新聘教师的工作、生活基本需求;②推进课程改革,落实《省深化考试招生制度改革实施方案》和《综合素质评价方案》的各项要求;③加强队伍建设,按相关通知要求参加各种综合业务培训和学科专业培训,促进教师专业发展;④加强教育科研,鼓励教师积极参与国家和省市各级教育课题研究,开展以问题为导向的校本课题研究,以研促教,以

研兴校;⑤加强校园文化建设,加大校园宣传力度;⑥推进教育国际化进程;⑦优化改善办学条件,包括改善教师办公环境,优化学生学习和生活环境,加强平安校园建设,做好学校教学区、生活区日常维修维护,为教学中心工作提供优质服务保障。

该项目 2022 年教学计划包括:2022 年完成中招计划,录取中考高分考分比例达到 50%以上;加强教育科研和队伍建设,推进教师专业化发展,编印《我的教育理想》,开设名师工作室 10 个,按要求组织教师暑期外出培训,同时加强校内培训;加强校园文化建设,加大校园宣传力度,完成新版学校宣传片拍摄;力争 2022 年高考质量有新发展,高考升学率达到 95%以上,600 分以上高分层人数超过全县 50%;确保一个状元,争取文理双状元;确保 8 人以上录取到清华、北大名校。

该重点高中 2021 年向县财政部门申报的 2022 年教学业务经费预算绩效目标申报表见表 1。

(二)绩效目标修改思路

对于某重点高中申报的 2022 年绩效目标申报表,县财政部门根据该项目在本年度所计划达到的预期产出、效益和效果,对该项目绩效目标指标体系提出指标修改意见。该项目原申报的指标体系,存在着部分指标不够明确、还需进一步量化等问题,具体修改过程如下:

1.数量指标。原申报的数量指标较为全面,基本涵盖了该项经费预期主要产出目标。县财政部门要求某重点高中按照绩效目标编制原理,按照可量化和便于评价的原则,在原申报的基础上,根据 2022 年教学计划对部分数量指标的名称和预期实现值进行修改:包括中招计划完成人数、推进名师队伍建设、校本研修教师人数(校内培训)、优秀党员、教师表彰、教学质量优秀表彰、优质课和优质班会课表彰人数、电视、网络及平面媒体等校外媒体宣传报道等,指标值主要为教学计划中的计划完成数。

2.质量指标。反映预期提供的公共产品和服务达到的标准、水平和效果。该项目为事业活动类项目,故质量目标多采用达标率来衡量,指标值多采用教学计划中的完成率。按照这个概念,县财政部门建议增设重要校级活动、先进创建活动、中考录取高分比例、高考高分层比例等四个质量指标。

3.成本指标。反映预期提供公共产品和服务所

需成本的控制情况。某重点高中设置的该项指标针对整个预算项目本身,没有对项目提供的公共产品和服务成本进行量化,不符合成本指标的要求,县财政部门建议取消该成本指标。

4.时效指标。时效目标则主要考察各类考试准备工作是否按时完成。某重点高中申报的时效指标基本符合时效指标要求,予以保留。

5.社会效益指标。县财政部门建议进行修改和调整,设置清华、北大名校录取人数,高考状元分布情况等能树立重点高中口碑、在社会反响较大的指标作为社会效益指标;同时建议将原申报的一项满意度指标分解为教职工、学生和家長三项满意度指标。

按照上述修改思路,某重点高中教学业务经费修改后的 2022 年绩效目标指标体系见表 2。

表 1 2022 年教学业务经费预算绩效目标申报表

一级指标	二级指标	指标名称	预期当年实现值
产出指标	数量指标	一本升学率	一本升学率较之上年提高到 75%
	数量指标	满足师生教学需求	满足 3860 人
	数量指标	完成率	完成 1200 人中招计划,实际录取超过 50%的中考高分考生
	数量指标	名师	加强教师队伍建设,评选名师 10 名,成立语数外物化生政史地及艺术等 10 个名师工作室
	数量指标	教学培训	加强教师队伍建设,鼓励教师外出学习培训,参加各类教育教学研究及校外培训会议
	数量指标	校本研修	教师校本研修 330 人
	数量指标	优秀共产党员、教师表彰	每年 7 月优秀共产党员表彰,9 月优秀教师表彰,10 月教学质量优秀表彰,12 月优质课和优质班会课表彰共计 241 人次
	数量指标	绩效考核	教职工月度绩效考核
	数量指标	军训、艺术节等服务保障	确保学校各类学生活动顺利完成
	数量指标	广告宣传	电视、网络及平面媒体等校外 3 种媒体宣传报道 30 次以上;校内橱窗更新 2 次以上
	数量指标	拍摄新版宣传片	完成宣传片组稿拍摄任务
	数量指标	编印《我的教育理想》	350 册
	质量指标	高考综合评估	高考升学率 100%,提高教育教学质量,办人民满意教育,力争双状元,600 分高分层超过全县 50%,各学科综合评价第一
	时效指标	高考、口语考试准备	确保学校的高考及口语考试等全国及全省性统考的准备工作在考前 6 天完成
	成本指标	严格控制预算成本	830 万元
	效益指标	社会效益指标	升学率
社会效益指标		争创精神文明、党建、综治、档案先进	争取得精神文明、党建、综治及档案先进单位创建奖
满意度指标	满意度指标	满意度	师生满意度 95%

表 2 2022 年某重点高中教学业务经费绩效目标指标体系

一级指标	二级指标	指标名称	指标值
产出指标	数量指标	中招计划完成人数	1200 人
		推进名师队伍建设	开设名师工作室 10 个
		推进教师专业化发展(校外培训)	按市教育部门文件要求组织教师外出培训一次以上
		校本研修教师人数(校内培训)	330 人
		优秀党员、教师表彰、教学质量优秀表彰、优质课和优质班会课表彰人数	241 人
		教职工绩效考核	每月进行一次
		电视、网络及平面媒体等校外媒体宣传报道	30 次以上
		校内橱窗更新	2 次以上
		校园文化建设情况	完成新版学校宣传片拍摄
		编印《我的教育理想》	350 册
	质量指标	军训、艺术节、运动会等重要校级活动	后勤服务到位,保障活动顺利完成
		精神文明、党建、综治、档案先进创建活动	取得精神文明、党建、综治及档案先进单位创建奖
		录取中考高分考分比例	50%以上
		600 分高分层比例	超过全县 50%
时效指标	高考、口语考试准备	确保学校的高考及口语考试等全国及全省性统考的准备工作在考前 6 天完成	
	社会效益指标	清华、北大名校录取人数	8 人以上
效益指标	社会效益指标	高考状元分布情况	确保本校一个状元,争取文理双状元。
	满意度指标	教职工满意度	≥90%
满意度指标	满意度指标	学生满意度	≥90%
	满意度指标	家长满意度	≥90%

四、对项目支出绩效目标设计的总结和思考

项目支出绩效目标是全过程预算绩效管理的基础,其合理与否直接决定了项目支出绩效管理工作质量。实践中,项目支出绩效目标设计应掌握几个核心规则:一是产出必须与预算内容完全正确匹配,即预算金额与哪些内容直接相关,则产出目标中必须包含这些内容。比如,培训预算和培训场次、人次相关,则产出目标中应设计培训场次和培训人次的指标。二是效果目标要围绕项目设立目的设计,按立项目的分解并指标化。例如,同样是培训,有的项目是为了提升某项技能水平,可以设计“XX 技能证书获得率”指标,有的项目是为了普及某项知识,可以设计“XX 知识知晓率”的指标。三是绩效目标设计重质不重量,不用过于追求指标数量,关键要保证指标能准确、重点反映项目内容和目的。如论文发表数量过高,但发文期刊档次较低则无法实际提高教研水平。

另外,尽管本案例对预算绩效目标管理在理论和实践方面都进行了一定的探索,但仍然存在一些难以克服的不足之处。一是部分质量指标和社会效益指标之间的界限不好界定。如:质量指标“600 分高分层比

例”“高考升学率(高考录取人数/高考人数)”与社会效益指标中的“清华、北大名校录取人数”“高考状元分布情况”,质量指标和社会效益指标之间的界限并不明显,似乎全部放入社会效益指标也无不可,这类指标编制时主要凭编制人员的主观判断。二是部分项目绩效目标设定时存在无法通过数量计算分析、只能进行客观描述和定性分析的绩效指标。比如,质量指标“军训、艺术节、运动会等重要校级活动”,只能定性描述“后勤服务到位,保障活动顺利完成”。服务到位和活动顺利的标准很难完全客观描述。

基于以上问题,重点从指标的界定和客观分析的角度

提出相应的参考建议:一是质量指标应更加紧密贴合数量指标、更加具体。例如本案例中可为高考升学率等,而社会效益指标应从更加宏观和全局的视角进行设计,可以设置为高级人才输出人数,通过设定不同的人才标准进行评判。二是绩效目标无法通过数量分析进行评判的问题,可以从多个角度进行分析后找出最容易量化的角度进行设计。例如,举办艺术节等活动可以从活动参与率、网络传播影响度等方面切入,即可避免此类问题。

总之,理论指导实践,实践也反过来促进和完善理论。项目支出绩效评价目标设计,既要考察基本原则和要求,也应结合实际情况保证简便、可操作。■

(作者单位:湖北省郧西县财政局)

参考文献

- [1]刘国永,李文思,王萌.全面实施预算绩效管理案例解读[M].镇江:江苏大学出版社,2019.
- [2]刘国永,李文思,王萌.全面实施预算绩效管理实践指导[M].镇江:江苏大学出版社,2019.

(本栏目责任编辑:尹情)