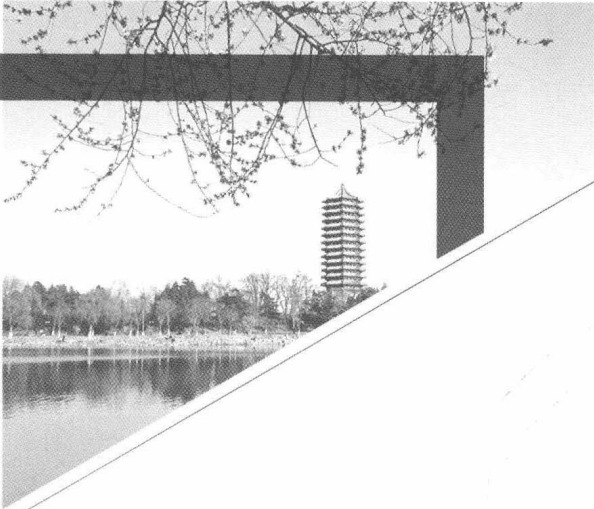




中国高校 预算绩效评价研究

吴勋 ◆ 著

中国社会科学出版社



中国高校 预算绩效评价研究

吴勋 ◆ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国高校预算绩效评价研究 / 吴勋著. —北京: 中国社会科学出版社,
2016. 9

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8751 - 7

I. ①中… II. ①吴… III. ①高等学校—预算管理—效益评价—
研究—中国 IV. ①G647. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 189880 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 罗 莉
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 9 月第 1 版
印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 309 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 研究背景	(1)
第二节 研究目的和意义	(9)
第三节 相关概念界定	(10)
第四节 研究思路、框架及方法	(17)
第五节 研究内容与贡献	(19)
第二章 相关研究综述	(22)
第一节 国外文献综述	(22)
第二节 国内文献综述	(39)
第三节 现状分析与评价	(46)
第三章 面向绩效预算的预算绩效评价理论结构	(49)
第一节 理论框架的逻辑构思:一个多维架构	(50)
第二节 理论起点:预算功能取向的演绎	(51)
第三节 基础理论:公共选择理论的解析	(61)
第四节 实现理论:多种理论交叉的推理	(71)
第四章 高校预算管理制度与实践梳理	(79)
第一节 以公益服务事业特征为基本前提	(79)
第二节 以部门预算管理为核心框架	(82)
第三节 以财务会计规范为核算标准	(91)
第四节 高校部门预算管理现状	(101)

第五节 高校预算绩效管理现状的问卷调查	(115)
第五章 高校预算绩效评价指标体系构建	(122)
第一节 预算绩效评价理论结构下的评价规则定位	(122)
第二节 评价指标体系的理论初构	(129)
第三节 评价指标体系的实证筛选	(136)
第四节 评价指标体系的正式确立	(145)
第六章 高校预算绩效评价指数模型设计	(148)
第一节 评价模型选择与实现路径规划	(148)
第二节 复合功效函数驱动的评价指标观测值指数化	(155)
第三节 结构方程模型度量的校级评价体系重要性系数	(161)
第四节 组合赋权法获取的学院评价体系重要性系数	(173)
第五节 评价指数模型的最终设定	(177)
第七章 高校预算绩效评价综合结果解析	(179)
第一节 评价结果的直观显示与等级分布	(179)
第二节 评价结果的描述性统计	(186)
第三节 评价结果的方差分析	(192)
第四节 评价结果的深层解释	(202)
第八章 高校预算绩效评价治理机制	(206)
第一节 树立高校预算绩效管理理念	(206)
第二节 夯实高校预算绩效评价制度安排	(207)
第三节 构建高校预算绩效评价结果应用机制	(213)
第九章 研究结论与前景展望	(218)
第一节 主要研究结论	(218)
第二节 实践应用价值	(220)
第三节 研究局限与未来研究方向	(222)

附录 1	财政部预算绩效管理工作规划(2012—2015 年)	(223)
附录 2	关于高校预算绩效评价指标体系的调查问卷	(234)
附录 3	学院预算绩效评价的层析分析法专家咨询表	(239)
附录 4	样本高校和学院预算绩效评价综合指数与分类指数	(241)
附录 5	校级与学院预算绩效评价分类指数的等级分布	(247)
附录 6	校级与学院预算绩效评价分类指数的描述性统计	(250)
附录 7	校级与学院预算绩效评价分类指数的正态分布检验	(252)
附录 8	基于类型分组的校级预算执行绩效指数 Post - Hoc Multiple Comparisons 结果	(256)
附录 9	基于类型分组的校级预算决算绩效指数 Games - Howell 结果	(258)
参考文献		(260)
后记		(274)

第一章 绪论

本章就本书的研究背景，研究目的和意义，相关概念界定，研究思路、框架及方法，研究内容与贡献展开阐述。

第一节 研究背景

新旧世纪之交的公共预算改革呈现出从投入转向产出与成果的渐进趋势，以绩效为重心的预算管理改革在经济合作与发展组织（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）的许多成员国风起云涌地浮现。英国 1988 年推出的《改进政府的管理：续阶改革方案》（Improving Management in Government: The Next Steps）、新西兰 1989 年制定的《公共财政法》（Public Finance Act）、美国 1993 年颁布的《政府绩效与成果法》（Government Performance and Results Act, GPRA）等，都是著名的例证。正如鲁宾（Rubin）所言，这些绩效预算改革试图将一种理性抉择工具运用于一个被视为高度政治性的预算过程。绩效预算作为一个古老而常新的概念，最早在 1907 年就被美国纽约城市研究局提出，旨在协助管理与调控。19 世纪以来，以美国为典型代表^①的公共预算编制模式的发展历史，既是广义绩效理念融入预算管理机制的渗透轨迹，也是绩效预算内涵演进与重归主流的演变历程。绩效预算不仅是预算方法的一种创新，也是政府管理理念的一次革命——将政府预算建立在可衡量的绩效基础上，

^① 美国的政府预算编制模式历经分项预算、早期绩效预算、计划—项目预算、零基预算与新绩效预算五个发展阶段，对应五种占据相对主导地位的预算功能取向，也是广义绩效理念引入预算管理的实践过程。详细的解释见张晓岚、吴勋《预算功能取向与部门预算绩效评价理论导向》，《当代经济科学》2007 年第 9 期。

强调的是产出与成果导向,从而增强了预算资源分配与政府部门绩效之间的联系,有助于提高财政支出的有效性。从2000预算年度开始的中国部门预算改革,随着市场经济体制改革和公共财政管理体制建设的不断深入而稳步推进,绩效预算改革的远期定位与预算绩效评价的近期规划也逐渐被提上日程。

一 全球视角的绩效预算改革热潮

早期的绩效预算尝试追溯至20世纪30年代美国田纳西河流域工程管理局的创新,并成为试图改进政府管理的创新手段。1949年,胡佛委员会(The Hoover Commission)在《预算与会计报告》中率先提出“联邦政府全部预算应更新为以功能、活动和规划为依据的预算”与“新的预算进程应该着眼于如何帮助实现政府的公共目标而非简单的支出分类”的建议,从而将预算编制的重心从单纯的支出控制转向支出成果的关注,初步体现了绩效预算理念。随之而来的即是美国公共管理与预算办公室(Office of Management and Budget, OMB)对绩效预算的精辟界定:“绩效预算是这样一种预算,它阐述请求拨款是为了达到某种目标,为实现这些目标而拟订需要花费多少钱的计划,以及用哪些量化的指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的情况”;以及1951年美国联邦预算文件包含的关于规划和绩效的描述性报告书。这也是理论研究称之为的“早期绩效预算”时代,遗憾的是,由于立法、技术等多方面因素影响,逐渐被计划—项目预算所替代。尽管如此,20世纪60年代以后,英国、法国、瑞典、印度等国家甚至联合国系统内部也实行过类似的预算组织形式,绩效预算实践探索仍在延续。^①进入20世纪90年代,克林顿政府策划了大规模的“重塑政府运动”,成立了国家绩效评估委员会(National Performance Review, NPR),颁布了《政府绩效与成果法》,标志着绩效预算迈入了新的发展阶段,即理论研究称之为的“新绩效预算”时代。王晓虎(Xiaohu Wang)指出,新绩效预算承继了早期绩效预算改革的一些有价值成分,从关注预算支出产出(Output)到强调预算支出成果(Outcome)强调的转移趋势成为新旧绩效预算的显著区别。2001年,布什

① 戴璐:《美国绩效预算管理及其启示》,《财会月刊》2007年第1期。

政府将私营部门的绩效管理理念进一步引入联邦政府管理领域，进一步推动了绩效预算的发展，项目绩效评价计划（PART）成为政府预算中常用的技术方法。

在欧洲，英国可称得上是绩效预算改革的先行者。作为政府行政改革最系统和最有成效的国家，英国的政府绩效改革大致分为效率优先阶段与质量优先阶段。1979 年到 1985 年为效率优先阶段，绩效考评的重点是经济与效率，追求的是投入和产出比率的最大化；1986 年以来为质量优先阶段，考评的主要内容转向效益和顾客满意度。^① 在大洋洲，澳大利亚和新西兰则是 OECD 成员国绩效预算改革的典范。90 年代中后期，澳大利亚在财政预算领域、绩效管理领域和劳动关系领域实施了重大改革，创建了一套全新的预算及绩效预算报告制度，并对联邦各部门的工作进行了彻底的绩效评价，如 1997 年开始的权责发生制预算、1999 年施行的应计基础产出与成果框架以及相应的绩效报告。^② 新西兰的绩效预算改革依靠《国有企业法》（1986）、《国家部门法》（1988）、《公共财政法》（1989）、《财政责任法》（1994）四个法案获得持续推动力，主要措施包括定义产出和结果并区分两者的责任、结合战略管理确定优先性排序、将结果整合决策与管理以及财务管理创新等。^③ 在亚洲，韩国中央预算机构鼓励各部门将评估结果用于预算重新分配中，并于 2006 年通过国家《财政法》，旨在将绩效预算及其他财政改革长期化、法制化。^④ 绩效预算不应被当作一种机械理性的系统、可以在充满竞争性需求的复杂环境下替代政治性的资源选择过程；相反，它为预算决策带来了更大的经济价值，是一种基于信息基础的资源分配管理过程，借助责任归属而保证政府的绩效，并通过灵活的权限下放和其他的激励来奖励良好的绩效，帮助决策者和公众了解对政府的投入所带来的利益，并由此做出明智的抉择。OECD 成员国的绩效预算改革情况见表

① 财政部预算司：《绩效预算和支出绩效考评研究》，中国财政经济出版社 2007 年版，第 109 页。

② Jens Kromann Kristensen, Walter S. Groszyk and Bernd Bühler, "Outcome-focused Management and Budgeting", *OECD Journal on Budget*, Vol. 1, No. 4, 2002.

③ 牛美丽、马骏：《新西兰的预算改革》，《武汉大学学报》（社会科学版）2007 年第 1 期。

④ 王长勇：《绩效预算破题 制度障碍犹存》，2007 年 5 月（<http://www.caijing.com.cn/newcn/home/mrsp/2007-05-29/20742.shtml>）。

4 中国高校预算绩效评价研究

 $1 - 1^{(1)}_0$

表 1-1

OECD 成员国的绩效预算改革

国家	绩效的衡量	事前责任	事后责任	改革计划
澳大利亚	由部门来批准绩效目标	绩效目标包含在分配法案和年度预算声明当中	年度报告汇报计划的绩效目标执行情况	继续全面推行
加拿大	1994 年开始绩效管理改革	部门向议会递交年度计划和重点以及绩效目标报告	议会进行绩效管理的年度审核, 并审批部门绩效报告	联邦政府努力解决绩效量化衡量的难题
法国	2001 年开始推行绩效预算改革	开始考虑制定政府项目的目标, 并且需要通过议会的批准	项目目标与绩效指标联系	2004 年开始重点推行
日本	2001 年建立绩效评估系统	公开明晰的绩效目标	内阁部门在建立绩效评估系统时享有极大的自主权	内阁各部门正致力于加强该系统
荷兰	1999 年全面推行绩效预算系统	2001 年首次上报议会绩效预算	侧重对政策有效性的评估	2006 年推行复式预算
新西兰	1980 年开始预算改革	绩效目标在政府重点目标中详细列出	对已存在的项目缺乏评估	继续努力将绩效衡量与预算分配联系起来
英国	2001 年正式引入绩效预算	各部门公开公共服务协议, 其中有对绩效目标的明确规定	财政部与相关内阁委员会按季度对绩效进行监督	正在向更多的部门和地方政府推行该方法
美国	1993 年开始推行新绩效预算	年度绩效计划规定每年的绩效目标	年度绩效报告根据年度绩效计划对各部门进行考量	致力于如何将绩效评估和预算分配联系起来

① Chunli Shen, "Performance Budgeting: Basic Concepts and Potential Application in China Sub-National Governments" (<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ChunliShenPTCN.pdf>, August 2008).

二 中国绩效预算改革的政策基调

在经济全球化与一体化的国际趋势以及 OECD 成员国推行公共预算改革的理性思潮下,党的十六届三中全会(2003)提出了“要改革预算编制制度,完善预算编制、执行的制衡机制,加强审计监督,建立预算绩效评价体系”这一具有划时代意义的宏观要求,实质上明确了预算制度改革的方向。回顾改革开放近 30 年的发展历程,预算支出绩效观的政策定位可以溯源至 1981 年的《政府工作报告》,其中首次提出“经济效益”的概念,随后在 1985 年的“七五”计划中进一步强调要处理好“质量和数量、速度和效益”的关系^①。公共预算改革的实质展开是基于全国人大和审计署(1999)发布的改进和规范中央预算编制工作的要求,财政部随即拉开了部门预算改革的序幕。伴随着财政收支两条线、国库集中支付、政府集中采购等配套改革的实施,以十六届三中全会决议为契机,财政部(2004)正式指出“建立预算绩效评价体系,为在我国建立绩效预算体系夯实基础”。2005 年,财政部研究制定了《中央部门预算支出绩效考评管理办法》这一规范部门绩效考评工作的指导性文件;与此同时,部分中央部门与地方各级财政部门陆续开展了预算支出绩效考评工作。2006 年新修订的《审计法》在总则第一条中就直接提出了“提高财政资金使用效益”的国家审计目标。2007 年,党的十七大报告明确的“转变经济发展方式”重要方针以及政策导向从“又快又好”到“又好又快”,再到“好字优先”的渐变趋势,同样也是追求质量与效益优先的理念,与绩效预算和预算绩效评价的核心内涵异曲同工。

(一) 绩效预算改革的远期战略定位

正如陆浩然(Haoran Lu)所言,管理理论演进在财政管理实践中打下了深深的烙印,管理实践同样要求新的预算形式来改进公共部门的绩效。^②绩效预算作为使命驱动、结果定位的预算编制革新模式,从根本上改变了传统的“重投入、轻产出”的预算控制观,对预算管理体制的影响程度不言而喻,其系统的引进也不可能一蹴而就。从发达国家推行绩效

① 苏振华、赵业香:《增长方式转变的要素市场运行机理分析——以土地市场为例》,《浙江经济》2005 年第 6 期。

② Haoran Lu, “Performance Budgeting Resuscitated: Why is it Still Inviabile?”, *Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 10, No. 2, 1998.

管理的实践可以看出,绩效预算的实行有很多先决条件^①:一是公共资产管理到位,政府能够准确掌握公共资源的占有、使用情况,并能对投入进行严格的监督和控制;二是要赋予部门充分的自主权和灵活性;三是要具备一定的制度基础,如国库集中支付、权责发生制的政府会计制度、完善的问责机制等;四是要有完善的实施方式,财政部要与各部门签订完整的绩效合同,在绩效目标制定、考评指标选择、绩效标准确定等方面有一套比较成熟的做法。

有鉴于此,财政部提出了“渐进的推进绩效预算改革”这一战略定位。按照国外绩效预算的演变路径,我国现在并不具备全面推行绩效预算的条件,并不能一步到位地实行绩效预算,目前的工作重点是进一步加强投入管理,提高预算编制的科学化和规范化程度、强化预算约束;同时,逐步培养关注产出的绩效预算文化,以绩效考评为突破口,探索建立科学、合理的预算支出绩效考评体系,为将来实行绩效预算夯实基础。

(二) 预算绩效评价的近期工作部署

自1999年中央部门预算改革的序幕拉开以来,在以预算编制改革为起点,逐步完善预算执行与监督、决算与绩效考评的预算管理体系进程中取得了实质性的成果。2003年10月,党的十六届三中全会发布的《关于完善社会主义市场经济若干问题的决定》明确指出:“要改革预算编制制度,完善预算编制、执行的制衡机制,加强审计监督,建立预算绩效评价体系。”依此,财政部加快了部门预算改革的步伐,2005年制定印发了《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》;2005年财政部的教科文司、行政政法司、农业司、社保司等有关司局也先后制定了项目支出预算绩效评价办法,提出项目预算安排与执行效果评价有机联系的预算绩效评价方案;2006年财政部选择了农业部的“农业科技跨越计划经费”、卫生部的“结核病防治”、民政部的“救灾帐篷采购”等若干专项资金项目进行绩效评价试点;2007年财政部选择教育部“高校建设节约型校园修购”等6个项目试点,为扩大绩效评价奠定了基础。目前正在征求意见的《事业单位财务规则》中也明确指出:“事业单位应当按照财政部门 and 主管部门的规定实施绩效考评,提高资金的使用效益。”上述线索既表明

^① 财政部预算司:《绩效预算和支出绩效考评研究》,中国财政经济出版社2007年版,第109页。

了国家对绩效预算改革的政策支持和推进部署，又佐证了本书依循国家政策导向的研究意义。目前，中央部门与基层单位预算绩效评价工作正在逐步展开，体现了现阶段绩效考评的职责分工，即财政部负责制定统一的绩效考评规章制度，指导、监督、检察中央部门的绩效考评工作，中央部门负责组织实施本机构的绩效考评工作。近几年政府部门绩效考评制度建设与试点情况见表 1-2。

表 1-2 政府部门绩效考评试点情况

考评工作	评价对象		评价内容	
	中央部门	基层单位	项目支出	基本支出
考评制度	中央部门预算支出绩效考评管理办法	暂无	1. 财政部：关于开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见 2. 财政部：分行业、分部门的项目绩效考评管理试行办法（中央级教科文部门项目、中央级行政经费项目等） 3. 地震局：地震局中央财政项目绩效考评实施办法	暂无单独的考评要求与制度
考评试点	1. 海洋局绩效考评 2. 中科院绩效考评	1. 海洋局：下属二级单位为对象的绩效考评 2. 中科院：下属研究所为对象的绩效考评	1. 财政部：教科文司、社会保障司、经济建设司、农业司和行政条法司的若干项目 2. 海洋局：44 个项目 3. 农业部：农业科技跨越计划等项目 4. 水利部：长江河道采砂管理费等项目 5. 新闻出版总署：国际重大出版工程等项目 6. 教育部：高校构建节约型校园修购等项目	1. 海洋局：部门预算整体评价中的基本支出预算绩效评价 2. 中科院：研究所基层单位预算整体评价中的基本支出预算绩效考评

资料来源：根据财政部预算司《绩效预算和支出绩效考评研究》（2007）相关内容整理。

三 高校预算资源有效利用的现实需求

随着我国高等教育管理体制改革的日益深化，高校办学规模和办学层次的扩大，事业发展的经费需求与有限教育资源供给的矛盾十分突出。尽管国家着力推进部门预算，以规范配置高校教育资源，同时高校也在不断加强校级预算管理，提升学校内部教育资源配置的科学性，但

受到管理机制等方面因素的制约,教育经费仍然存在一定程度的低效率配置。张晓岚(2005)对中国100所高校的问卷调查结果显示,预算管理观念淡薄、预算管理效益低下成为制约高校预算管理的共性问题,主要表现在:第一,财务预算与事业计划、发展规划严重脱节,导致事业计划缺乏合理的资金保证,财务计划编制、资源配置缺乏全局性、效益性。调查资料表明,高校财务预算与事业计划基本停留在初步关联的层面,真正实现高度整合的仅占所调查高校的15%,还有2%的高校呈现财务计划与事业计划不相关的状况。第二,偏重校级预算,忽视全面预算,不仅无法满足教育部实施部门预算的需要,而且导致二级与非校级财力资金的使用缺乏计划性,校级财力预算中的部分专款预算与校级预算关系松散,未能真正融入校级预算体系,预算管理内容缺乏完整性。第三,关注预算的制定机制,以预算编制代替预算管理,缺乏对预算执行的监督、评价和考核,预算管理机制缺乏整体性,仅有24%的高校实施了考核机制。第四,预算编制方法局限于基数加增长的传统方法,以教育成本为基准的零基预算方法应用障碍重重,预算调整频度大,预算执行缺乏刚性。第五,预算基本单位错位,以编制、执行、考核为主线的预算管理组织体系尚未建立,预算管理全员性、公开性、规范性、权威性薄弱,仅有4%的大学将财务预算执行情况在校园网上公布。更进一步地说,党的十七大报告在强调优先发展教育、加大教育财政投入的同时,也明确了教育的科学发展观,即协调规模、结构、质量、效益的关系。而高校预算管理的现状无法适应预算资源有效利用的现实需求,建立旨在提高教育资金管理绩效的预算绩效评价机制是优化高校资源配置的必由之路。

可见,伴随着全球绩效预算改革的热潮,绩效预算被定位为中国部门预算改革的远期战略,而预算绩效评价成为夯实基础的衔接性阶段目标,必须以系统整合与持续发展的眼光审视二者的交互机理,高校预算资源有效利用的现实需求亟待引入绩效考评制度,这也是本书选取面向绩效预算改革的中国高校预算绩效评价研究主题的国内外背景。这不仅是理论探索的需要,也是中国部门预算改革深入发展以及和谐演进所面临的重大现实问题。

第二节 研究目的和意义

一 研究目的

理论研究终究是为现实服务的,经济学的美妙就在于它的理论,而经济学的力量则在于它对现实问题的应用。^①在绩效预算改革与预算绩效评价这类实践性相对较强的领域里,理论与现实的契合程度显得尤为突出。围绕面向绩效预算改革的中国高校预算绩效评价研究主题,力图实现以下研究目标:

(一) 形成有理有据的整体研究框架

尝试规划从逻辑起点设定、逻辑过程演绎到逻辑结果提炼的基本研究脉络,演绎涵盖评价指标载体、评价技术路径与评价结果解析的预算绩效评价研究构架。

(二) 演绎面向绩效预算的预算绩效评价理论结构

探寻一种适应中国绩效预算改革政策基调的理论框架,亦即理论能够适应未来绩效预算改革的导向,指导近期预算绩效评价实践的开展。

(三) 构建高校预算绩效评价指标

旨在提高指标体系的合理性,整合理论初构与实证筛选,形成科学的高校预算绩效评价指标体系。

(四) 定位高校预算绩效评价技术路径

设计清晰的评价技术路线,选用有效的评价方法,组建综合的评价模型,输出直观的评价结果。

(五) 解析高校预算绩效评价输出结果

预算绩效评价输出结果反映了什么客观现象,揭示了哪些深层原因。

二 研究意义

本书的研究具有一定的理论意义和现实意义。

(一) 契合绩效预算改革政策导向

基于党的十六届三中全会提出的建立预算绩效评价体系的近期部署和

^① [美] 唐·埃思里奇:《应用经济学研究方法论》,朱钢译,经济科学出版社2003年版,第11页。

财政部关于绩效预算改革的远期规划，在中央部门大力推进部门预算改革的背景下，整合绩效预算改革与部门预算改革目标，佐证部门预算改革框架下基于绩效预算改革的高校预算绩效评价体系的思路，对科学规划预算改革路径、加快预算改革进程具有重要意义。

（二）弥补绩效预算理论研究缺失

当前，国内绩效预算研究缺乏具有中国特色的理论化的规划：关注对国外已有研究现状的推介，缺乏对我国实施绩效预算改革的理论研究；在现阶段不具备实施绩效预算条件，而要全力推进预算绩效评价的政策基调下，对预算绩效评价的研究与实践又缺少评价理念的科學支持；有关绩效预算改革导向的预算绩效评价理论研究思路并没有引起充分的关注。本书尝试构建面向绩效预算的预算绩效评价理论结构，为未来全面推行绩效预算改革提供理论研究成果，为近期完善预算绩效评价机制提供理论支持。

（三）夯实预算绩效评价制度安排

设计以高校校级与二级学院预算为对象的预算绩效评价指标与模型，弥补现阶段国家在部门预算范围内的重点专项资金中局部试点的制度缺陷——现行部门预算绩效评价试行办法过于宽泛化，缺乏理论支持与实践检验；基层单位预算绩效评价划归部门单独组织，缺乏制度安排与评价指南。选取高校作为基层单位预算的典型代表，在样本单位中细化并检验预算绩效评价的可行性与有效性，有利于启动中央部门与基层单位绩效预算改革双向试点的协调推进。与此同时，高校预算绩效评价的系统化构建，为国家部委对高校绩效预算改革与预算绩效评价实践的推行提供理论支持、实践经验与政策建议；也对严格高校资源使用者的职责，提高预算资源配置有效性，强化高校预算管理有着重要意义。

第三节 相关概念界定

一 绩效、公共部门绩效与预算绩效

绩效有着极其丰富的内涵，作为一种多维建构，测量的因素不同，其结果也会不同。绩效最早来源于人力资源管理、公共部门管理、工商管理和社会经济管理等方面，“绩”就是成绩，“效”就是效率、效益，其中：在人力资源管理和公共部门管理中，绩效是指一个组织、群体和个体在一定环境中表现出来的成绩和贡献；在工商管理和社会经济管理

中,绩效是指单位将投入通过一个过程转化为产出,再转化为结果的工作。^①对于绩效的界定,理论界并没有一致公认的权威说法,存在两种典型的代表性观点。一是以伯纳丁(Bernardin)为代表的“绩效结果论”,认为绩效是在特定时间范围,在特定工作职能、活动或行为上生产出的结果记录。我国学者大部分都是受该观点的影响,对绩效的界定偏向于以结果为基准,比较有代表性的定义如^②:“绩效是员工的工作结果,是对企业的目标达成具有效益、具有贡献的部分”;“所谓绩效,简单地讲就是指事物运动过程中所表现出的状态或结果,它包含质和量两个方面的规定,可以通过定性和定量两种方式进行描述和反映,最终通过客观的评价和主观的评价等评价方式表现出来”;“绩效指的是完成工作的效率与效能”。二是以坎贝尔(Cambell)为代表的“绩效行为论”,认为绩效是员工自己控制的与组织目标相关的行为,并不必然是行为的结果。这种观点把行为而不是把完成的任务或达到的目标等结果作为绩效,当然,绩效应该只包括那些与组织目标有关的,并且是可以根据个人的能力进行评估的行动或行为。折中的观点即是绩效具有行为以及行为所导致的结果的双重内涵(任浩,2008),行为是绩效管理的手段,结果是绩效管理的目的;在特定的环境和资源条件下,人们所采取的与组织目标相关的行为及其实现的结果。

普雷姆詹德(Premchand)在《公共支出管理》一书中对绩效的定义是:绩效包含了效率、产品与服务质量和数量、机构所作贡献与质量,包含了节约、效益和效率。^③当然,绩效预算与预算绩效评价概念的解析也是公共部门绩效理念的进一步延伸。公共部门绩效的对象可分为广义的政府组织、非营利性组织和公共企业(卓越,2005)。^④徐麟文(2006)指出,公共部门绩效评估是指以一定的时段为界限,根据对公共部门管理的效率、能力、服务质量、公共责任和社会公众满意度等方面的判断,对公共部门管理过程中投入、产出、中期成果和最终成果所反映的绩效进行评

① 冯鸿雁:《财政支出绩效评价体系构建及其应用研究》,博士学位论文,天津大学,2004年。

② 任浩等:《战略管理:现代的观点》,清华大学出版社2008年版,第7页。

③ [美]普雷姆詹德:《公共支出管理》,王卫星等译,中国金融出版社1995年版,第192—193页。

④ 卓越:《公共部门绩效评估的对象选择》,《中国行政管理》2005年第11期。