

预算绩效管理制度框架中的 支出标准体系建设

——以社会科学研究机构为例

赵早早

(中国社会科学院,北京 100732)

内容提要:社会科学研究机构项目支出标准体系建设具有双重意义,既为合理高效编制预算和使用财政资源提供标准,也为优化科研经费管理提供标准化依据。本文利用参与式观察研究方法,提出在预算绩效管理制度框架内,以社会科学研究机构为标准体系建设主体,构建支出标准体系建设框架,即以机构为主体,以科研工作为核心,首先按照业务工作与科研成果之间的相关性,将机构业务类型划分为科研类、科研辅助类和科研服务类,然后参考既有法律法规建立分类支出标准,同时确保支出标准体系可以根据工作质量标准和绩效管理目标的变化进行适时的动态调整。

关键词:支出标准体系 预算绩效管理 哲学社会科学

中图分类号:F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)06-0018-07

构建支出标准体系是落实新《预算法》关于部门预算编制要求的重要内容,并须与绩效目标管理工作相配合。^①按照《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号),支出标准应该在预算编制和管理中起到基础支撑作用,包括基本支出标准体系和项目支出标准体系。两个分类支出标准体系,是用来指引预算单位编制基本支出和项目支出预算时的依据和标准额度,更是财政部门审核安排预算资金的依据(马海涛,2018)。2015年,财政部印发《关于加快推进中央本级项目支出

定额标准体系建设的通知》,明确了加快推进中央本级项目支出标准体系建设的基本原则、总体思路 and 重点工作。2021年,《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》明确提出,“增强预算控制力和约束力,推进财政支出标准化”,进一步提出加强中央和地方政府支出标准体系建设、提升预算管理约束力的根本要求。时至今日,尽管基本支出标准已经运行多年,但是仍存在亟待完善的地方,而项目支出标准体系的理论与实践尚未达成共识(安志刚,2023),需要持续研究。

[收稿日期]2024-05-30

[作者简介]赵早早,新时代财政与财务管理研究中心研究员,研究领域为公共预算与财政管理、绩效管理、财会监督。

① 新《预算法》第32条规定:各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求,以及绩效目标管理等预算编制规定,根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况,编制本部门、本单位预算草案。

社会科学研究机构既是研究者开展研究活动所依赖的重要平台,又是管理和使用财政资金的主体。科研机构作为一个组织,其管理行为和治理能力,既影响微观层面研究者相对独立的研究行为,又影响财政资金使用的实际效果,最后间接地影响哲学社会科学研究成果的质量及其对行业、社会、国际领域的影响力。一直以来,党中央、国务院对科学技术研究工作给予长期持续的关注和政策资金支持。习近平总书记在2023年6月2日文化传承发展座谈会上强调,“深刻理解‘两个结合’的重大意义”“共同努力创造属于我们这个时代的新文化,建设中华民族现代文明”。这为社会科学研究机构及其研究者提出新的时代发展要求。我国公共财政支出中,用于支持科学技术领域的支出总规模不断增加,2018年至2022年,国家财政用于科学技术领域的支出总规模从8326.65亿元增长至10032.02亿元,年均增长4.98%。^①同时,国家高度重视优化财政科研经费管理工作,通过不断优化经费管理办法等方式,明确科研事业发展中个人主体的职责权限、优化科研项目经费管理、激发科研人员创造性和创新活力等,包括实施科研项目“包干制”、优化科研项目间接费用比例设置等具体措施,得到了科研人员的普遍好评。与此同时,“我国哲学社会科学还处于有数量缺质量、有专家缺大师的状况,作用没有充分发挥出来。”^②面对新的时代发展要求,面对建立支出标准体系并强化预算管理硬约束的政策要求,社会科学研究机构应该如何推进支出标准体系建设,以实现约束与激励的有机统一,在充分尊重哲学社会科学研究特点的同时,提高科学有效管理和使用有限的科研经费的能力,从而正向激励科研团队及其个人的创造力,这是本文的核心研究问题。

① 数据来源:国家统计局官网(<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>),增长率由作者计算所得。

② 来源:习近平总书记2016年5月17日在哲学社会科学工作座谈会上的讲话。

一、文献综述与研究方法

既有研究主要围绕支出标准体系建设的框架和思路、项目支出标准的分类与方法等展开分析,为集中思考社会科学研究机构支出标准体系建设问题提供了重要参考。其中,有关支出标准存在形式或概念范畴的研究讨论,为明确社会科学研究机构的标准制定主体和限定对象提供有益借鉴。按照标准制定主体来区分,可分为财政部门制定的标准和部门内部制定的标准;按照政府层级来划分,可分为中央本级支出标准和地方支出标准;按照对象划分,可分为基本支出标准和项目支出标准,后者按其使用范围又可以分为通用项目支出标准和专项项目支出标准(马海涛、肖鹏,2018;赵早早,2022)。

基于对支出标准概念范畴的讨论,有些研究重点围绕项目支出类型,提出构建支出标准的具体方法,包括使用各类成本管理方法(马海涛、肖鹏,2018)。针对医疗卫生项目提出具体的支出标准与构建思路,将医疗机构所有项目支出按活动内容进行细分,包括基本建设和大型修缮类、信息化建设类、大型设备购置类、重点学科建设类、公共卫生服务类、宣传类、制度建设类、培训类、补助类等,在活动大类基础上,将支出标准与经济分类科目及其支出政策标准相衔接,利用专家法、历史法等方法确定单价标准,最终形成支出标准(何平,2021)。

另有研究以支出标准体系建设为重点,指出应该关注纵向与横向配合的系统性建设,全面考虑宏观、中观、微观层面的标准制定工作以及各层次之间的协调(赵早早,2022),或者提出“以服务标准为基础、成本标准为抓手、支出标准为核心、绩效标准为准绳”的建设框架(王艳芳,2023),或者提出从

“部门职责、项目分级分类、费用要素、资金渠道”四维构建支出标准体系(安志刚,2023)。另有研究特别指出,预算支出标准和预算绩效管理作为现代预算制度建设的重要内容,在制度演进中不断融合,共同发挥着优化预算决策的重要作用(马蔡琛、赵笛,2022)。针对地方政府推进支出标准体系的案例研究成果,提出推进预算部门承担标准体系建设的主体建设思路,部分地方政府采用“整体规划、部门推进”的方式开展省级政府支出标准体系建设工作,即由财政部门统筹,激励预算部门自主开展标准研究与编制工作(纪伟,2024)。此类研究将支出标准体系建设与组织管理理论、预算绩效管理理论等相结合,较之仅仅关注微观项目支出标准体系建设的成果,更具系统性。

目前,鲜有专门讨论社会科学研究机构构建支出标准体系的成果。本研究将社会科学研究机构作为支出标准体系建设的主体,以机构推进体系建设为重点展开讨论。由于社会科学研究机构通常归为各级政府的预算单位,支出标准体系建设应该涵盖所有财政资金支持的支出类型,包括基本支出和项目支出,且项目支出不仅仅局限于科研项目,而是涵盖所有财政资金支持的项目类型。本文通过参与式观察和非结构式访谈的方式,深入了解和掌握社会科学研究机构预算管理、科研管理和支出标准体系建设的现状与问题,为开展研究奠定基础。

二、社会科学研究机构支出标准体系建设的矛盾与偏见

(一)长期存在建设主体被弱化的问题

长期以来,哲学社会科学领域如何构建支出标准体系的问题,往往被简化为或可替换为如何构建科研项目支出标准体系的问题,弱化了标准体系建设的主体。由于哲学社会科学研究工作更多依赖于研究团队及其个人智力付出,弱化体系建设的主

体,容易形成孤立看待科研工作的偏见,该偏见又使得有关哲学社会科学研究领域支出标准体系的研究讨论,简单地等同于如何衡量智力投入成本与效果的问题,从而导致该领域的支出标准体系建设工作变得愈发困难,令人望而却步。

(二)科研经费管理与预算管理的矛盾

宏观层面强调支出标准化、标准化预算管理的要求与微观层面简化科研项目预算编制科目之间存在矛盾。近年来,国家通过简化科研项目预算编制科目,推动优化了科研管理流程,一定程度上减轻了科研人员在项目申报中的预算编制压力。但是,科研项目预算最终要纳入所在预算单位的部门预算,并需要符合部门预算的编制要求。社会科学研究机构需要按照经济分类标准,在预算系统中填报相关信息。因此,微观层面简化科研项目预算编制科目的要求与部门预算规范编制和管理的要求之间存在一定的张力。有些科研人员甚至将“简化”等同于“不用编制预算”。“简化预算编制科目”与“加强支出标准建设”之间究竟如何平衡,是个亟待解决的问题。

(三)“唯项目制”科研管理与哲学社会科学研究特点之间的矛盾

“项目制”是当前社会科学研究领域进行科研管理的基础和普遍形态,科研经费通过各类科研项目支持科研工作,科研项目必须由申请主体编制预算才可能获得经费支持,编制预算必须符合支出标准要求且要有依据。由于哲学社会科学研究工作与自然科学研究相比更加抽象,直接成本比重较小,研究成本主要以人的智力和脑力投入为主,所以经费开支应该更多地用于补偿科研人员自身的智力投入。但是,当前的社会科学研究项目立项依然特别关注对“可见性工作”(比如会议、调研、差旅和仪器设备采购等)的支持,而很难直接体现在针对科研人员“不可见”的智力性投入的支持,间接费用比例受限是项目制管理的内在特征。这种“唯项

目制”科研管理制度,实际上影响科研经费的配置方式,容易造成科研团队及其个人关注于申请更多的项目,用以体现不可量化的智力投入的实际价值,即借用大量的可见支出(直接经费),从形式上和心理上满足无法得到相应补偿的智力投入(间接经费)。

三、社会科学研究机构支出标准体系建设的主体、目标和框架

(一)明确支出标准体系建设的主体为社会科学研究机构(预算部门)

哲学社会科学研究领域支出标准体系建设,需首先明确建设主体为社会科学研究机构或预算部门,以机构为主体进行支出体系建设而不能只关注科研项目。因为,哲学社会科学研究工作依赖于社会科学研究机构的支持。哲学社会科学研究工作及其成果,虽主要依赖于科研团队和个人的智力性劳动及其所使用的主要研究方法和工具,但也离不开外部研究环境等因素影响。其中,智力性劳动属于科研所需的人的主观条件,包括情感、智力、见识、阅历、性格等;研究方法和工具属于科研工作所需的客观条件,包括信息、资料、时间、资源、学术环境自由度等,具体体现为资料搜集与分析、现场调研与访谈、问卷调查等,研究工具的运用与方法的实施主要体现为固定资产的购买、现场调研活动的开展、数据资料信息的搜集与整理等具体活动(赵文洪,2005)。哲学社会科学研究工作的特点决定了研究团队和个体必须依靠稳定发展的科研机构,尤其需要科研机构提供物质资源和资金支持,借助机构建立团队并促进交流,推进学科交叉发展,实现理论创新与知识积累。因此,社会科学研究机构需要承担主体责任,谨慎思考如何科学管理和使用科研经费,建立并优化经费管理制度和使用办法,包括支出标准体系建设,以保证科研团队及其个人更积极、有效地开展学术研究工作。

(二)明确支出标准体系建设服务于预算绩效管理要求

既然以社会科学研究机构为主体构建支出标准体系,是为了更好地实现科研绩效,那么支出标准体系建设就需要符合并能促进预算绩效管理目标的达成。预算绩效管理是一种多层次制度安排(赵早早、何达基,2019),其目标是为了促进多个层次的预算决策及其管理能够更有效、更理性地实现资源有效分配和使用(赵早早、何达基,2023)。社会科学研究机构预算绩效管理符合多层次制度特征,可以分为纵向“机构—部门—业务—项目”多个层次,重点强调机构战略目标与内部组织管理目标、科研团队及其个人研究目标的有机统一。社会科学研究机构支出标准体系应该建成预算绩效管理制度的支撑系统,为合理编制预算提供基础信息,包括提高多层次业务目标与预算资金之间的匹配度,配合推动组织管理模式的重构,能够提供预算绩效管理所需要的相关政策以及支出标准依据,可以随时帮助机构获取相关市场信息数据或历史数据,贮备有及时可用的成本测算方法或工具等。

(三)社会科学研究机构支出标准体系建设的逻辑框架

提升科研绩效是社会科学研究机构预算绩效管理的核心目标,支出标准体系作为支撑系统,也应服务于绩效目标的最终达成。

如果以“科研绩效”为中心,除了基本支出之外,可以将社会科学研究机构的主要业务细分为三大类型,即“科研类”“科研辅助类”和“科研服务类”(见表1)。第一类是“科研类”,业务实施主要依赖于科研团队及其个人的智力投入,绩效表现形式通常为研究类成果(学术论文、著作等),财政资金投入主要用于弥补智力支出(间接经费)而不是可见性支出(直接经费),是对基本支出中人员支出的补充;第二类是“科研辅助类”,围绕某一项具体的科研类工作展开,具体体现为非核心科研人员工作

表1 支出标准库构建模型(仅以部分业务类型为例)

业务类型	政策依据及支出标准	财政政策	具体标准
科研辅助类	国内学术会议业务	中央和国家机关会议费管理办法(2016)等	差旅标准、住宿标准、补贴标准等
	办公电脑采购业务	政府采购法、年度政府采购目录等	政府采购标准等
科研服务类	工程建设业务	建筑法、工程建设标准强制性条文等	建筑设计标准、结构设计标准等
	后勤服务业务	中央国家机关购买后勤服务管理办法(试行)(2019)等	保洁服务标准、绿化服务标准、文印服务标准等16项标准

(包括搜集和分析数据等)、举办或参与核心科研任务密切相关的国内外各类会议、出差调研或出访等、通过政府采购方式购买各类重要科研设备和数据库,绩效表现形式通常比较复杂,包含会议类、调研类、采购类等相关成果,资金支出类型以可见性支出(直接经费)为主(包括各类劳务费、差旅费、采购费等);第三类是“科研服务类”,主要为第一类核心科研工作提供间接服务(主要包括科研管理类、人事管理类、后勤保障服务类、工程建设维修类等工作),绩效表现形式通常为非研究类成果,资金支出类型以可见性支出(直接经费)为主(赵早早, 2022)。

为预算绩效管理提供信息、数据和技术支撑,这可以概括为社会科学研究机构支出标准体系建设的重点和努力方向。毕竟,支出标准体系没有单独存在的意义,不便于使用的体系也没有存在的必要。为此,支出标准体系建设可以包括以下步骤。首先,建立政策与支出标准库,通过梳理与不同业务类型相关的政策及其涉及的支出标准,分类管理建立包括财政政策、行业政策以及政府采购通用信息数据等在内的支出标准库。其次,建立同类业务的政策库和支出标准信息库,明确列示,便于日常管理和使用,设专人关注并及时更新政策及其支出标准库的信息。第三,在机构内部及时公布政策和支出标准库信息,加大宣传力度,鼓励参与预算编制、使用与管理的所有部门、团队及个人去了解、学

习并使用支出标准库,甚至激励多元参与支出标准库和支出标准体系的建设工作。最后,根据现实难题探索支出标准制定的科学方法,为标准体系建设提供更有效的技术、工具与方法。

总体来看,本研究通过构建一个基于预算绩效管理的社会科学研究机构支出标准体系建设的理论框架(见图1),将支出标准体系纳入预算绩效管理制度中,不仅在绩效目标与支出标准、成本核算之间建立直接关联性,而且为支出标准体系建设内容提供指引。在既定绩效目标指引下,科学规划具体工作实施方案,借助支出标准体系,理论上能够较为科学精准地测算所需预算资金总额。在预算绩效管理框架下,科学合理有效的支出标准体系建设有助于实现社会科学研究机构“放管服”目标,即“管住”预算编制前端目标和后端结果,“放开”预算执行的过程管控,“服务好”科研工作主责主业,助力中国特色哲学社会科学研究工作可持续发展。

四、未来发展与政策建议

社会科学研究机构在预算绩效管理制度框架下建立支出标准体系,仍然需要长期努力。

一是需要特别关注“科研类”业务支出标准建设的理论研究和方法论研究工作。由于此类业务严重依赖于研究团队及其个人的智力投入,而对科研工作劳动投入的成本核算方式方法尚未形成定论,难以衡量就难以标准化,因此,关于如何科学合

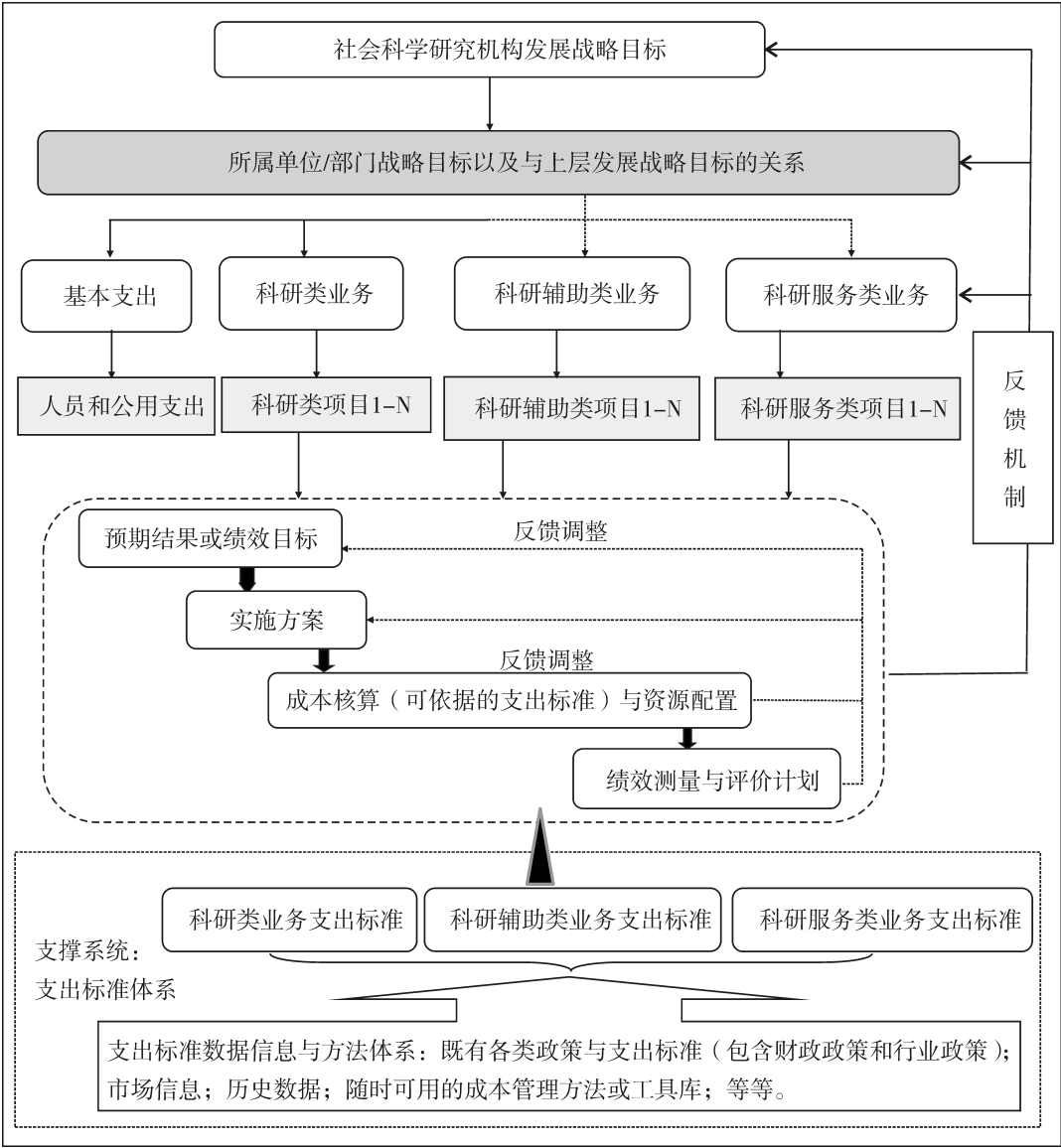


图1 社科研究机构预算绩效管理框架下的支出标准体系建设逻辑图

理衡量社会科学研究者的劳动报酬问题,是未来值得长期关注并需多学科共同努力推进的研究问题。未来的研究重点在于加强系统设计,实行分类管理,优化社会科学研究机构绩效工资制度,更明确“人员支出”与“科研类”业务之间的边界。通过统筹基础研究、应用研究、技术开发、成果转化全创新链条,在全社会形成知识创造价值、价值创造者得到合理回报的良性循环,构建体现增加知识价值的收入分配机制。另一方面要精准施策,根据不同创新主体、不同创新领域和不同创新环节的智力劳动特点,在体制机制和制度安排上,实行有针对性的

分配政策,统筹宏观调控和定向施策,发挥导向作用,探索知识价值实现的有效方式,包括完善科研管理机构绩效工资制度等,建立健全鼓励创新创造的分配激励机制,充分体现科研人员的创新价值。

二是优化制度,分类管理。基于对社会科学研究机构业务的细分,制度建设应该分类设立发展框架。对于“科研类”业务,兼顾过程、产出与结果三个维度,按照基础类研究和应用对策类研究进行业务细分,分别设立相对应的支出标准体系、公共财政资金配置、管理与评价的框架,充分尊重研究团

队及其个人的智力投入,改善人事薪酬管理体系,重点是减少利用项目类方式来弥补智力投入的情况。对于“科研辅助类”和“科研服务类”业务,主要围绕并服务于“科研类”业务,以促进核心科研团队及其个人的积极性和创新性为基本出发点,明确和优化相适应的支出标准体系、绩效管理制度和评价体系,包括设定绩效目标(如何促进研究工作的发展与创新,如何促进研究人才的发展与进步,等等)、明确实现目标的具体任务及其核心绩效指标(KPI)、参照成本效益方法确定任务所需资金规模、对标绩效目标评价任务实施过程和完成绩效、参照评价结果推进监督问责(包括内部公开绩效评价结果、影响未来资源配置、促进管理优化等)。

三是领导重视,强调统筹。社会科学研究机构内部各层级领导者对于支出标准体系建设具有重要作用。国际比较研究成果显示,如果领导者具有极强的个人能力且善于抓住任何可能的机会窗口推动改革,那么就能促使改革和新制度建设不断走向成功。社会科学研究机构的领导者首先要认识到预算绩效管理制度框架下支出标准体系建设的重要性,同时要积极主动地了解基本理论和技术方法,通过有效的领导来缓解或者应对新时代发展、财政紧平衡要求、统筹发展与安全等宏观因素带来的各种压力,在制度建设过程中恰当地分配任务,统筹协调,调动全员积极性和创造性。与此同时,加大机构内部宣传培训力度,做好面向各层级领导者、科研工作者、科研服务类和科研辅助类管理人员的宣传工作,促进形成积极参与支出标准体系建设的组织文化氛围。

总之,以社会科学研究机构为例,提出支出标准体系与预算绩效管理制度建设相结合的框架和思路,拓展了既有理论研究和实践工作直接讨论微观层面项目支出标准建设的思路,有助于明确支出标准体系建设的责任主体。因为,支出标准体系建设的目的是服务于预算管理,而预算管理的主体是

各类预算单位或行政事业单位,尤其是专门业务类支出标准的建设,只有从事该项工作的预算单位最为熟悉和了解。同样,各级政府及其财政部门可以主要担负起统筹协调工作、汇总合并通用支出标准、促进专门支出标准建设等宏观组织管理职责的落实。

参考文献:

- [1] 何平.医疗卫生项目支出定额标准体系建设研究——以W省为例[J].预算管理与会计,2021(12):25-29.
- [2] 纪伟,李红梅,吴月婵.财政项目支出标准体系建设问题研究——以辽宁为例[J].地方财政研究,2024(03):97-104+112.
- [3] 刘蓉,龚小芸,李亚杰,等.构建我国预算支出标准体系的理论逻辑与方法研究——基于“最小颗粒度”分类方法[J].经济研究参考,2021(19):29-42.
- [4] 马蔡琛,赵笛.基于绩效管理视角的预算支出标准体系建设[J].山东财经大学学报,2022,34(06):5-13+51.
- [5] 马海涛,肖鹏.预算项目支出标准定额体系建设研究——基于成本效益分析视角[J].经济研究参考,2018(14):3-10+50.
- [6] 马海涛.新时代深化预算管理制度改革的思考[J].财政监督,2022(10):24-27.
- [7] 王艳芳.财政支出标准建设路径探索[J].中国财政,2023(04):65-67.
- [8] 赵早早,何达基.绩效预算理论新发展与启示[J].中国行政管理,2019(03):118-125.
- [9] 赵早早,何达基.中国预算绩效管理的双重内涵——绩效预算理论“中国化”的创新、发展与反思[J].财政研究,2023(02):32-42.
- [10] 赵早早.社会科学研究机构的预算绩效管理改革[J].中国社会科学报,2022,595(02).
- [11] 安志刚.财政支出标准体系建设和应用研究[J].财会研究,2023(03).
- [12] 赵文洪.正确处理哲学社会科学事业中的数量与质量关系[J].社会科学管理与评论,2005(3).

【责任编辑 王东伟】