

# 农村义务教育“特岗计划” 财政专项资金绩效评价

朱翠林

(广西财经学院财政与公共管理学院 南宁 530003)

**【摘要】**“特岗计划”财政专项资金绩效评价遵循3E原则,按照“投入—过程—产出”原理,本文设计了一个包含4个一级指标、12个二级指标和28个三级指标的多层次指标体系,对“特岗计划”财政专项资金的投入到产出全过程进行评价。

**【关键词】**“特岗计划”财政专项资金 绩效评价 3E原则

自2006年起,教育部、财政部、原人事部、中央编办联合启动实施了“农村义务教育阶段学校教师特设岗位计划”(简称“特岗计划”),公开招聘高校毕业生到“两基”(即基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲)攻坚县(2009年扩大到中西部国家扶贫开发工作重点县)农村义务教育阶段学校任教。“特岗计划”所需资金由中央财政和地方财政共同承担,中央财政设立专项资金,用于特设岗位教师的工资性支出。截至2012年,全国已有22个省(市)招聘了超过12万名的特岗教师,分布在900多个县的8000多所农村学校,“特岗计划”取得了明显成效。但是,目前“特岗计划”实施绩效评价所采用的定性分析方法存在诸多不足,本文拟通过构建“特岗计划”财政专项资金绩效评价体系,为考核评价西部地区“特岗计划”的实施成效提供新思路。

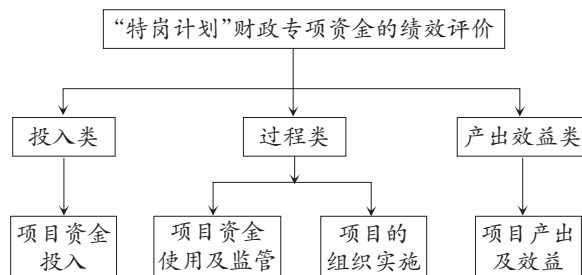
## 一、“特岗计划”财政专项资金绩效评价的基本目标及评价路径

1. 评价的基本目标。“特岗计划”旨在通过公开招聘高校毕业生到设岗县(市、区)义务教育阶段学校任教,引导和鼓励高校毕业生从事农村教育工作,逐步解决农村学校教师总量不足和结构不合理等问题,提高农村教师队伍的整体素质。据此,“特岗计划”财政专项资金绩效评价的基本目标应主要定位为三个方面:一是逐步解决农村学校教师总量不足的问题;二是提高农村教师队伍的整体素质(包括改善教师年龄结构、学历结构、学科结构);三是缓解高校毕业生的就业压力。以此为据,便可设计具体的指标来评价“特岗计划”财政专项支出的绩效。

2. 评价路径。遵照“投入—过程—产出”原理,“特岗计划”财政专项资金要经历投入环节(项目资金投入)、过程环节(项目资金使用及监管)以及产出环节(项目产出及效益,既包括直接的产出,也包括直接产出引致的经济或社会影响)。因此,财政专项资金的评价大体包括投入类、过程类、产出及效益类三大类指标。此外,考虑到项目本身的组织实施

情况,也是决定“特岗计划”绩效的重要因素。

据此,本文主要选取项目资金投入、项目资金使用及监管、项目的组织实施、项目产出及效益四类指标,从事前、事中和事后考核“特岗计划”财政专项资金的绩效。评价模型如下:



“特岗计划”财政专项资金绩效评价模型

3E原则(经济性、效率性、效果性)在上述不同环节中各有侧重地得以反映。经济性(economy)是反映是否以最低费用取得一定的资源,通常可以通过投入类指标、过程类指标和相应标准的比较得出。效率性(efficiency)是反映既定的资源投入是否获得了最大的产出,往往通过投入类指标和产出类指标比较得出。效果性(effectiveness)是反映支出目标的实现程度,其主要通过产出效益类指标体现。

## 二、“特岗计划”财政专项资金绩效评价指标体系的构建

1. 绩效评价指标的确定原则。以《关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》(财预[2011]285号)为依据,并结合“特岗计划”财政专项资金的特点,“特岗计划”财政专项资金绩效评价指标的确定应当遵循以下原则:①相关性原则。即应当与绩效目标有直接的联系,能够恰当反映目标的实现程度。如“特岗计划”的招聘任务完成率就可以反映出农村师资的弥补情况。②重要性原则。即应当优先使用最具评价对象代表性、最能反映评价要求的核心指标。如在评价农村教师队伍的整体素质时,可优先选择教师年龄结构、学历结构、学科结构来进行评价。③系统性原则。即应当将定量

指标与定性指标相结合,系统反映财政支出所产生的社会效益、经济效益、环境效益和可持续影响等。如项目资金管理以及项目组织实施等管理性质的指标一般以定性指标为主;又如考虑到“特岗计划”财政专项资金的社会效益不易量化,可选择服务对象的满意度这一定性指标。④经济性原则。即应当通俗易懂、简便易行,数据的获得应当考虑现实条件和可操作性,符合成本效益原则。如特岗教师的到位率、留任率等都是比较容易得的数据。

2. 绩效评价指标体系的设计。根据上述评价模型,本文以项目资金投入、项目资金使用及监管、项目的组织实施、项目产出及效益四个方面为一级指标,采用分层设置附属指标的方法,对“特岗计划”财政专项资金的投入到产出全过程进行评价指标设计。

(1)项目资金投入指标。包括资金到位情况和资金到位时效。资金到位情况以资金到位率来反映。资金到位时效以资金到位及时率来体现。由于“特岗计划”财政资金包括中央(如3年期的工资)、省(如地方特岗经费、岗前培训费等)、设岗县(如3年期的津补贴、“五险一金”;3年后的工资、津补贴、“五险一金”等)的投入,因此,资金到位率以及资金到位及时率都要分别反映中央、省、设岗县的情况。

(2)项目资金使用及监管指标。包括资金的使用和财务管理。资金的使用主要考核实际支出与预算的相符性以及支出的合规性。实际支出与预算的相符性主要考核项目实际支出是否符合预算所规定的各项经费用途。支出的合规性主要考核项目实际支出是否符合特岗专项资金的相关管理办法,如:是否有虚列项目支出的情况;是否存在截留、挤占、挪用项目资金情况;是否存在超标准开支情况等。财务管理主要考核财务管理制度的健全性及有效性。即是否有相应的财务管理制度以及是否真正执行到位等。

(3)项目的组织实施指标。项目的组织实施包括制度保障和机构人员保障等等,内容较多,涉及面也较广。根据重要性的原则,本文选取了招聘管理、岗前培训管理、聘期日常管理三个重要的实施环节,从管理制度的健全性以及管理方法的有效性进行评估。

(4)项目产出及效益指标。项目的产出及效益指标应围绕“特岗计划”财政专

项资金绩效评价的基本目标进行设计,主要包括农村师资弥补情况、农村师资队伍素质的改善情况、高校毕业生就业压力的缓解情况等。此外,考虑到特岗教师中央财政专项具有一定的辐射作用,如地方特岗计划的实施、公开招聘方式在县级的推行等。还考虑到特岗教师对学校的示范影响等,本文还设计了“示范和辐射作用”作为可持续影响指标。

通过层层分解,本文所构建的指标体系表现为包含4个一级指标、12个二级指标和28个三级指标的多层次阶梯结构,具体见下表。

“特岗计划”财政专项资金绩效评价指标体系

一级	二级	三级	指标说明
项目资金投入(10分)	资金到位(6分)	中央资金到位率(2分) 省资金到位率(2分) 设岗县资金到位率(2分)	资金到位率=实际到位数/计划到位数×100%
	资金到位时效(4分)	中央资金到位及时率(2分) 省资金到位及时率(1分) 设岗县资金到位及时率(1分)	资金到位及时率=实际及时到位数/实际到位数×100%
项目资金使用及监管(20分)	资金使用(15分)	实际支出与预算的相符性(6分)	考核项目实际支出是否符合预算所规定的各项经费用途
		支出的合规性(9分)	考核项目实际支出是否符合特岗专项资金的相关管理办法
	财务管理(5分)	财务管理制度的健全性(3分)	是否有相应的财务管理制度
		财务管理制度的有效性(2分)	财务信息是否真实、核算是否完整、财务制度是否执行到位
项目组织实施(15分)	招聘管理(5分)	招聘管理制度的健全性(2分)	是否有相应的招聘管理制度
		招聘管理方法的公正性(3分)	招聘方法是否公平公正
	岗前培训管理(5分)	岗前培训管理制度的健全性(2分)	是否有相应的岗前培训管理制度
岗前培训方法的有效性(3分)		岗前培训方法是否有效	
	聘期日常管理(5分)	聘期日常管理制度的健全性(2分)	是否有聘期日常管理制度
		聘期日常管理方法的有效性(3分)	聘期日常管理方法是否有效
项目产出及效益(55分)	补充农村师资(15分)	招聘任务完成率(5分)	招聘任务完成率=实际招聘数/计划招聘数×100%
		特岗教师到位率(5分)	到位率=实际到位数/实际招聘数×100%
		师生比的改善(5分)	特岗教师到位后师生比的变化
	提高农村教师队伍整体素质(15分)	年龄结构的改善(30岁以下的年轻教师人数占比的变化)(5分)	特岗教师到位后30岁以下的年轻教师人数占比的变化
		学历结构的改善(本科以上学历教师人数占比的变化)(5分)	特岗教师到位后本科以上学历教师人数占比的变化
		学科结构的改善(音、体、美、计算机、实践课的开课率)(5分)	特岗教师到位后音、体、美、计算机、实践课开课率的变化
	服务对象的满意度(10分)	教师满意度(5分)	从福利、入编情况、生活周转房、教与学的匹配程度、人文关怀等方面调查
		学生满意度(5分)	从师德、教学、课外辅导、生活引导等方面调查
	缓解就业压力(5分)	留任率(5分)	留任率=留任特岗教师人数/服务期满特岗教师人数×100%
	示范和辐射作用(10分)	特岗教师的示范作用(多媒体应用课程增长率、特岗教师公开课获奖情况等)(5分)	其中:多媒体应用课程增长率=(特岗教师到位后多媒体教学的课程数-特岗教师到位前多媒体教学的课程数)/全部课程数×100%
		招聘方式改革的运用(2分)	招聘方式是否在市县推广运用
		地方“特岗计划”的实施(3分)	是否实施省(自治区)级“特岗计划”

# 房地产公司规模、管理水平与土地增值税税负

杨淑君(教授) 徐莉芹 黄彦强

(河北经贸大学会计学院 石家庄 050061 河北师范大学财务处 石家庄 050091 石家庄市地税局高新分局 石家庄 050091)

**【摘要】**土地增值税何去何从,是存在普遍争议的一个问题。本文从房地产公司的规模、管理水平、税负状况等角度对房地产土地增值税进行分析,为我国房地产企业土地增值税的政策调整提供实证借鉴思路。

**【关键词】**公司规模 管理水平 土地增值税

## 一、房地产企业土地增值税现状

本文以河北省石家庄市××区房地产企业的数据为例,分析房地产企业土地增值税的现状。2006年以来,石家庄市××区共376家房地产企业,227个房地产建设项目。截至2012年底,124个项目达到清算条件,实际完成清算16个项目。具体资料如表1、表2、表3所示。首先,从房地产企业角度看,土地增值税是在所得税之后再次就企业开发项目的增值额所征收的一种税,因此房地产企业抵触情绪较明显,这点从历年土地增值税的税收收入以及房地产企业就项目清算而计算的增值

额与增值率偏低情况可以看出。另外,土地增值税的计算较为复杂,房地产企业所计算的增值额或增值率不能为税务机关所认可,清算结果存在争议。其次,从税务机关角度看,房地产项目土地增值税预征易、清算难,227个房地产建设项目中124个项目进入清算程序,完成清算的项目仅16个,清算比例非常低。而且,已清算项目的“清算额/预征额”比例偏低,而未完成清算的108个项目的该比例则更低。再则,从124个进入清算程序的房地产项目来看,增值率、税负率表现畸高或畸低,造成房地产企业土地增值税负不均和不公平的现状。

## 三、“特岗计划”财政专项资金绩效评价体系运用应注意的问题

1. 指标权重的赋值。目前,层次分析法(AHP法)由于兼容定性分析与定量分析,已成为我国学者进行多目标决策分析的主流权重赋值方法,本文也以此为基本方法。指标权重是指在一个指标集合中各个指标所占的比重。为便于评价计分,一个指标体系的总权数通常为100,其中每项指标的权重,应根据各项指标在整个体系中的重要程度,运用规定的方法在总范围内分配。

为了简化权重赋值的计算过程,本文以《财政支出绩效评价管理暂行办法》(财预[2011]285号)中附4-3财政支出绩效评价指标打分表为参考,对设计的指标进行打分,实行满分制,以满足实际需要。根据财预[2011]285号中附4-3,项目决策、管理指标占45%,项目绩效指标占55%,因此本文一级指标中项目产出及效益指标也占55%,其他指标占45%,在其他指标中,考虑到项目资金使用及监管指标对特岗资金绩效的影响程度更大,所以该指标占全部一级指标的20%;项目资金投入指标占10%,项目组织实施指标占15%。二级、三级指标的赋值方法也以此类推。

2. 评价标准及方法。绩效评价标准是评价工作的基本准绳和标尺。绩效评价标准分为定量标准和定性标准。定量指标标准根据取值基础不同,分为行业标准、计划标准、经验标

准、历史标准等四种类型,比如资金到位率、招聘任务完成率、特岗教师到位率,根据经验标准,一般要求100%到位(或完成),所以到位(或完成)率为100%的才能为满分;师生比可以省(自治区)级计划标准为标杆;年龄结构、学科结构、学历结构、多媒体应用率等可以省(自治区)的平均水平为标准等等。定性指标标准则可以采取专家打分法或调查问卷评分法。比如支出的相符性以及合规性、财务管理制度的健全以及有效性、招聘管理制度以及岗前培训制度的健全性、聘期日常管理制度的健全及有效性等可以采取专家打分法;招聘管理方法的公正性、岗前培训方法的有效性等可以采取专家打分与调查问卷相结合;服务对象的满意度可以采用调查问卷评分法等。

**【注】**本文系2011年广西教育厅一般资助项目课题“广西农村学校‘特岗计划’实施成效及评价研究(编号:200103YB111)阶段性成果。”

## 主要参考文献

1. 罗林.农村义务教育支出绩效评价指标体系的构建.西部财会,2011;5
2. 魏曼华,王长中.贵州省威宁县“特岗计划”实施的经验.世界教育信息,2012;4
3. 财政部.关于印发《财政支出绩效评价管理办法》的通知.财预[2011]285号,2011-04-02