

高等教育财政支出的绩效研究综述

李彤(教授) 邵思祺

(河北农业大学商学院 河北保定 071000)

【摘要】近年我国财政性教育支出增长较快,引发了社会对教育财政支出绩效评价问题的关注。高等教育财政支出绩效评价是对高等教育财政支出的运作和绩效进行客观的评价,本文从高等教育财政支出的现状入手,整理国内学者的研究成果,对高等教育财政支出绩效评价体系进行评介。

【关键词】高等教育财政支出 绩效评价 公平效率原则

一、我国高等教育财政支出现状反思

1. 一直以来,我国政府部门所关注的是每年教育经费的增长量和增长速度,同样,对于高等教育财政支出而言,其基本目标取向仍以规模为主而非效益(赵翔,2007)。尽管我国高校经费支出总量规模呈现出了较大幅度的增长,但由于经费增长的速度远远没有跟上高校规模的扩张速度,学生培养成本过低仍是一个普遍存在的问题(张曾莲,2010)。

2. 政府部门在分配教育资金时,通常没有严格的分配标准,各高校与财政部门之间往往存在“议价”行为。显然,这种分配方式难以保证教育资金分配的科学性、合理性,然而在强大的利益驱动面前,“议价”行为所引起的内耗等种种不利的影响一直尚未引起社会的关注。

3. 高等教育财政支出结构失衡。目前我国高等教育财政支出存在不均衡的现象,人员经费过低,后勤、离退休人员经费支出比例过高,重科研、轻教学的现象严重,与教学科研无关的支出没有得到有效解决(张曾莲,2010)。

我国高等教育财政支出存在的种种不尽如人意的问題,使得更多的学者参与到高等教育财政支出的绩效研究中来。在经过不懈的研究和探索之后,学者们总结出一套行之有效的方法,即对高等教育财政支出的绩效构建评价体系。

二、高等教育财政支出绩效评价体系综述

1. 投入—过程—产出类。结合系统理论的观点,任何系统只要存在输入就一定会存在某种运作表现和结果的输出,再具备某种反馈回路,便形成了闭环系统。高等教育财政支出作为一种特定的系统,必然遵循上述规律(吴建南、李贵宁,2004)。因此,大多数学者对于高等教育财政支出绩效评价体系的设计也是从投入、过程、产出的角度出发的,在这一点上,学术界的研究具有共性。但是,在具体指标的选取原则上,还是存在很多不同的看法,大致有以下三个划分标准:

(1)3E原则。20世纪80年代以来,西方国家从政府支出绩效评价实践中总结出了“3E”原则,即经济性(Economy)、效

率性(Efficiency)和有效性(Effectiveness)。经济性、效率性与有效性三者是统一的整体,因此要对高等教育财政资金使用状况进行科学、客观的绩效评价,就要从经济性、效率性和有效性三要素进行综合考察分析,从而达到综合评价的目的(许盛,2006)。

彭春华(2008)根据3E原则设计出一套指标体系,该体系分为定量指标和定性指标两大类,定量指标又细化分为基本指标和绩效指标两类,基本指标反映支出效益的共性方面;绩效指标是该体系的核心部分,由资金投入分析、资金产出效益、资金利用效率以及发展潜力类指标组成。此外,作者还选取了一定量的定性指标作为对定量指标评价结果的修正和完善。由于定性指标具有难以量化的特点,其估计的结果可能会对终极评价产生较大的影响,因此在选取评价指标时,是否应将其纳入评价体系,仍有待于讨论。

陈乳燕(2007)基于3E理论,认为高等教育财政支出绩效评价的内容为经济评价、效率评价以及效益评价。在此基础上,设计的评价体系分为高校筹资能力、财政资金产出效益、财政资金利用效率以及高校发展潜力四个维度。由此不难看出,该指标体系比较侧重高等教育财政资金的利用情况及产出效果,而对于教育基础设施等非资金项目涉及较少,因此该评价体系有一定局限性。

(2)高校职能原则。刘国永(2007)认为高校职能是指标设计的直接依据,因此指标的设计必须直面高校职能的实现。目前我国对于高校职能的认识比较一致,认为其应该涵盖以下三个方面的内容,即人才培养、教育科研和社会服务。围绕高校职能设计指标体系,也保证了指标体系的相对稳定性和直观性。

彭宇飞、陈俊生(2012)依据高校的职能,设计的绩效评价指标由教育资源投入、教育资源耗用、教育产出与效果、高校发展潜力四部分组成,一级指标下设二级指标11个,三级指标40个,附加参考指标4个。

陶爱元、曹中(2007)认为高等教育绩效评估指标体系的设计应主要从教育投入、教育过程以及教育输出这三个领域来考虑。教育投入主要指各种投入的各项资源,包括经费、人力、物力以及资讯资源;教育过程主要指各种活动及运作,如行政、教学以及教学辅助活动;教育输出主要指最终的结果与影响,如学习进展、教学科研等等。该体系指标的设置投入、过程以及输出三个方面较为均衡,且在教育过程方面将行政活动纳入指标体系中,使得该评价体系更加全面合理。

朱文军(2007)从教育发展目标与教学资源分配、教学资源利用与发展能力、人才培养质量和科研成果三个方面探讨建立高校教育支出绩效评价通用指标体系。教育发展目标与教学资源分配指标包含了投入资源的规模状况和结构状况;教学资源利用与发展能力指标涵盖物质资源利用率、生均资源拥有量、资助贫困学生情况和发展潜力四方面;人才培养质量和科研成果分析指标构建了人才培养质量和科研成果评价指标。值得关注的是,作者提出不同的高校可根据自身的支出特点和支出数据的可获取性对上述评价指标进行取舍和增减,动态的指标体系是该指标体系的新颖之处。

(3)公平效率原则。潘懋元(2003)认为当前高等教育领域许多重大的改革与发展问题,都应当以公平与效率的原则作为决策的依据。然而公平与效率原则在一定情况下可能会产生矛盾,因此需要在两者之间进行适度的协调,以寻求它们的平衡点。

吴建南、李贵宁(2004)认为,提升效率和增进公平是公共财政教育支出的两个绩效目标,也是其方向性的根本使命和职责。作者以公平和效率为主线,围绕教育支出总体情况、教育支出目标达成情况、教育财政支出合规性情况、教育财政支出直接影响以及教育财政支出间接影响构建教育财政支出绩效评价指标体系。该体系的独特之处有两点:其一,将财政教育支出合规情况纳入考察更便于社会的监督,是该体系较为新颖的地方;其二,支出的间接影响不仅限于高校发展潜力的内容,更多的是表现教育财政支出对教育本身实力、社会生活以及经济生产的深远影响。

张曾莲(2010)对比分析了我国各类高校以及美国高校教育财政支出的结构,并研究出一套适合我国国情的高校教育经费支出绩效评价体系,该体系从支出的规模、结构和成果三方面着手分析。作者倡导在关注教育财政支出公平效率的基础上,更要注重教育财政支出的社会性,并指出高校经费支出本身具有多样性、多层次性和宏观性等特点,这就决定了评价经费支出情况不仅要注重其经济性,还要重视其社会性。

2. 投入—产出类。刘国永(2007)借鉴了上海财经大学马国贤教授的“目标结果导向理论”,认为评价的重点是结果而非过程,即规定了绩效评价的指标来源必须是结果性指标而非过程性指标。据此,作者设计了一套指标体系,该评价指标由资源投入、产出与效果、发展能力三方面构成。从中不难看出,体系中没有纳入过程类指标。

3. 总结。综观各位学者构建的指标体系,共性在于大多数学者都从高等教育财政支出的投入、产出以及影响方面着手设计,体系的总体思路和大致走向是一致的。独特之处在于学者们在具体指标的选取上所参照的原则是不同的,由此得到的指标体系也不同。此外,对于过程类指标是否应纳入指标体系还存在一些分歧。过程类指标可以反映财政支出的分配情况以及各类项目的实施进展情况,而过程实施的好坏直接影响了高等教育财政支出的产出以及效果。因此,笔者认为高等教育财政支出过程类指标应该纳入体系中。

三、高等教育财政支出绩效评价体系改进思考对策

通过分析各绩效评价体系,不难发现高等教育财政支出绩效评价体系构建过程中还存在诸多问题:一是未建立起科学、规范、合理的高等教育财政支出绩效评价体系。现有的高等教育财政支出绩效评价成效不尽如人意,受到最多批评的就是评价指标不科学、不全面。不合理的评价体系就可能导致绩效评价的导向出现偏差和畸形,如出现了“重科研、轻教学”,“重结果、轻过程”,“重数量、轻质量”等一系列问题。二是在高等教育财政支出绩效评价的过程中,忽视绩效,更忽视评价。许多高校在资金的分配上只注重“花钱”,而忽视“花钱”带来的绩效,忽视对于绩效的反馈与评价,更没有形成有效的监督和追究机制。

诸多学者在分析了我国高等教育财政支出绩效评价存在的问题之后,提出了很多可行的对策,归纳起来有:一是我国要加快高等教育财政支出绩效管理的法制化建设,强化高等教育财政支出绩效评价的手段,为开展具体工作奠定必要的法制基础。二是全面引入绩效预算管理思想,建立面向绩效评价的预算管理体系,并贯穿于预算编制、执行和绩效评价的整个过程中。然而,要建立有效的预算管理体系,基于绩效导向的高校会计系统建设就势在必行了,改革现有的高校会计核算和财务报告制度,并在预算管理中全面引入绩效预算管理思想,增强了预算编制的绩效性,从而能够切实提高预算的管理水平。

除此之外,不少学者认为,绩效评价是一条反馈的回路,不仅可以对现有的绩效水平做出说明和总结,更可以指导下周期绩效的改进和提高,因此关注绩效评价,是对评价全过程的完善和升华。

主要参考文献

1. 吴建南,李贵宁.教育财政支出绩效评价:模型及其通用指标体系构建.西安交通大学学报,2004;6
2. 安秀梅.政府绩效评估体系研究——从政府公共支出的角度创设政府绩效评估体系.北京:中国财政经济出版社,2009
3. 刘国永.高等教育财政支出绩效评价指标设计原理、方法及运用.教育与经济,2007;3
4. 彭春华.高校教育支出绩效评价探讨.财务与管理,2008;5
5. 陶爱元,曹中.中国高等教育绩效评估指标的设计.工作视点,2007;6