

# 对推进我国高等教育绩效拨款改革的思考

沈洪涛(高级会计师)

(盐城工学院财务处, 江苏盐城 224051)

**【摘要】**我国高等教育财政拨款模式在不断变革,但仍然没有建立以绩效评价为依据的财政拨款模式。本文分析了我国高等教育财政拨款模式存在的问题,借鉴国外绩效拨款模式的成功经验,对推进我国高等教育绩效拨款改革进行了设想,构建了一套绩效评价指标体系,设计了与之相匹配的绩效拨款模式。

**【关键词】**高等教育拨款; 绩效拨款; 绩效评价

## 一、我国高等教育财政拨款模式存在的不足

新中国成立以来,我国高等教育财政拨款模式主要经历了三次改革:1955~1985年期间实行的是“基数+发展”的增量拨款模式;1986~2001年期间实行“综合定额+专项补助”的公式复合型拨款模式;2002年开始逐步实行“基本预算+项目预算”的预算复合型拨款模式。

近几年,财政部和教育部一直在探索高等教育财政拨款体制改革,在“基本预算+项目预算”的基础上引入了“绩效预算”,即采用“基本预算+项目预算+绩效预算”的多目标型拨款模式。虽然我国高等教育财政拨款模式处于不断变化和创新中,但依然存在下列几个问题:

1. 以高校规模和历史支出为依据,忽略效益。无论是“基数+发展”、“综合定额+专项补助”还是“基本预算+项目预算”拨款模式,都是依据在校生人数和往年的生均支出水平来确定各高校的拨款规模,而不考虑高校的办学质量和资金使用效益。受经济利益的驱动,近些年我国高校盲目地扩大招生规模、重复设置热门专业等,最终导致我国高等教育资源配置低效率。以历史支出为拨款依据就意味着主管部门默认了各高校往年支出的合理性,忽视往年支出中可能存在的问题,助长高校滥用资金的行为。

2. “政府—高校”二元制拨款机制,缺少监督。我国高等教育的整个拨款过程完全是政府行为,缺少社会公众的参与和监督。高校获得的拨款金额,除与在校生人数和历史成本有关以外,还取决于与有关官员之间的人际关系,这就使得整个拨款过程缺乏透明度,容易出现权力寻租和暗箱操作,造成教育资源配置的随意性、非公正性和低效率。

3. 财政拨款权力过度集中,缺乏问责制。由于长期受计划经济体制的影响,我国财政拨款的权力集中在政府手中。财政部门和教育部门共同制定高等教育财政拨款

的预算资金和分配结构,拨款过程是由财政部门向教育部门拨款,再由教育部门向各高校拨款,整个拨款过程政府集权明显。高校获得拨款后,必须按照政府规定的支出结构使用资金,在安排资金使用方面缺乏自主权。这导致我国现行的高校财政拨款机制存在一对矛盾:一方面,我国政府部门严格控制高校经费支出结构;另一方面,缺乏对高校经费支出过程的监督和对高校经费支出效益的评价,没有对高校资金支出低效益的行为进行责任追究。

## 二、国外高等教育绩效拨款模式的特点

当今,世界高等教育财政拨款的趋势是由投入导向拨款转向产出导向拨款。自20世纪70年代以来,西方部分发达国家已经开始对公立高校进行绩效评价,并将评价结果作为政府拨款的重要依据。

1. 美国。美国政府很早就意识到对高校应实行绩效拨款,田纳西州是第一个执行绩效拨款的州。1979年,田纳西州高等教育委员会对本州内23所公立高校和社区学院开展高等教育绩效评价工作。其评价体系是动态发展的,每隔5年修改一次绩效评价指标,每次修改都会对一些具体指标进行调整,以反映时代特征。但整个评价体系比较稳定,其核心理念一直是提升人才培养质量。值得一提的是,田纳西州的评价体系是将各高校本期的评价结果与上期的评价结果进行纵向比较,而不是对各高校之间进行横向比较,不能比较两所高校之间的优劣。田纳西州为了提高评价工作的公开性和透明性,引入了第三方评价机构进行绩效评价。在田纳西州成功的绩效拨款体制影响下,堪萨斯州、亚利桑那州、南卡罗来纳州等也制定推行了高等教育绩效拨款体制。

2. 英国。20世纪80年代中期以前,英国高校科研经费一直实行增量拨款。80年代中期以后,英国科研经费依据科研评价活动REA(Research Assessment Exercise)结果来划拨资金,实行绩效拨款。在英国,科研经费不是由政府

直接拨给高校,而是由第三方中介机构来划拨资金。英国的这一拨款体制特点可以追溯到19世纪,1889年成立大学学院拨款委员会,1901年成立特别委员会,1919年成立大学拨款委员会,1989年成立大学基金委员会,1993年成立英格兰、苏格兰和威尔士三个高等教育基金委员会,这些中介机构对英国政府和高校之间的关系产生了重要影响。英国高校科研经费拨款的最大特色是按学科进行评价,而不是对学校整体进行评价,这使得评估结果更加合理、客观。为了保证科研经费拨付的公开、透明,英国科研评价活动和经费拨付全过程都是公开的,高等教育经费委员会每年都会公布科研经费的拨付方案、各高校提交的评估报告、各高校所获得的拨款金额等信息,接受社会各界的监督。

3. 德国。20世纪90年代中期,德国高等教育改革的政策导向是“求质量”和“形差异”,德国各州落实这一高等教育改革政策的重要举措就是实行绩效拨款。1993年,巴伐利亚州率先提出对州内高校进行教学和科研评价,基于评价结果实施绩效和能力拨款。此后,各州根据本州高等教育、经济和社会发展的实际情况,推出重点不同、形式多样的绩效拨款措施。①为加强高校经费使用绩效的监控,德国各州政府采用了责任制,即高校必须对所获得的教育经费的使用效益承担相应的责任,必须保证拨付资金的使用效益。②德国各州政府还使用竞争性拨款来促进同类高校之间的相互竞争,竞争性拨款分教学经费和科研经费,教学经费的分配依据是各高校培养人才的数量和质量,科研经费的分配依据是科研人员的竞争。③德国州政府对公立高校开展绩效评价,为绩效拨款提供依据和标准。绩效评价指标主要包括直接产出指标和间接产出指标,其中,直接产出指标包括教学和科研方面的指标,间接产出指标包括毕业生在劳动市场中取得成功的状况、毕业生就业对口率、高等教育机构获得第三方经费的成效。④向社会公众公开绩效拨款方案、绩效评价结果,加大财政拨款的透明度。

### 三、高等教育财政拨款引入绩效因素的可行性

1. 政策依托,实施绩效拨款有章可循。我国高等教育绩效拨款尚处于起步探索阶段。2002年,教育部针对“985”项目提出绩效拨款方案《高水平大学评价与拨款方案建议书》。2003年,财政部教科文司率先对中央级教科文部门7个项目资金进行试点,制定了相应的绩效考评管理办法和绩效考评指标。2005年起,财政部预算司印发了系列文件,要求各地开展绩效评价工作,探索建立预算绩效评价体系。2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》规定:“设立高等教育拨款咨询委员会,增强经费分配的科学性。建立经费使用绩效评价制度,加强重大项目经费使用考评”。2012年6月,《国家教育事业第十二个五年规划》提出,完善高等学校财政支

出绩效评价体系,构建以绩效为导向的资源配置机制。2012年9月,财政部出台《绩效预算管理工作规划(2012~2015年)》以及两个配套文件,要求逐步建立符合我国国情的预算绩效评价指标体系,不断规范和加强预算绩效评价工作,提高绩效评价的统一性和权威性,全面推进预算绩效管理。2013年4月,财政部又印发《预算绩效评价共性指标体系框架》,建立符合我国国情的预算绩效评价指标体系,全面推进预算绩效管理。

2. 地方实践,为绩效拨款奠定了基础。在相关部门的积极倡导下,各地方财政部门也开始建立起高校绩效预算管理机制,注重绩效预算全过程管理。

2007年,浙江省开始对其省属高校采取部分资金绩效拨款的方式。在此后的几年中,不断完善绩效拨款的指标体系。2012年,浙江省教育厅提出《省级教育部门预算单位绩效管理办法》征求意见。

2010年,上海决定对市属高校的教育内涵建设开展绩效评估,并将后续拨款与绩效评估结果挂钩。2012年,政府出台《上海市高等教育改革和发展“十二五”规划》,提出“开展水平评估和建设项目的绩效评估,探索实行与水平和绩效考核挂钩的财政拨款制度,合理配置高等教育资源,引导高校转变办学理念,不断提升内涵建设质量。继续完善专项资金绩效评价办法,进一步提高资金的使用效益”。

2010年12月,江苏省出台了高等教育综合改革试点实施方案,提出“将探索建立绩效拨款制度,实行财政拨款与高校绩效评价挂钩”。同年,江苏省在省属高校按生均核定财政拨款的基础上,引入了专任教师占比系数作为高校拨款总额的修正依据。其改革目的主要是引导高校进一步加强师资队伍建设和提高内涵建设投入比例,提升人才培养的质量和水平。

### 四、高等教育拨款引入绩效因素的改革设想

探索建立绩效评价和财政拨款相结合的绩效拨款模式,通过绩效拨款来体现政府对高等教育的宏观引导作用,合理有效地分配高等教育资源。

1. 完善高等教育财政拨款的相关法律。美、英、德等国都从法律源头上为高等教育的财政拨款提供了保障,为政府成功实施绩效拨款奠定了坚实的基础。针对我国高等教育法制体系尚不健全的现状,当前亟需从立法层面和执法层面来完善高等教育财政拨款的相关法律。第一,明确政府是高等教育投资的主体,不断提高财政性教育经费占GDP的比重;第二,明确全国人大委员会代表人民行使财政资金分配权,明确各级政府应承担的高校财政拨款比例;第三,明确政府、高校在财政拨款中享有的权利和承担的责任;第四,建立高等教育财政拨款的问责机制;第五,明确高等教育财政拨款与绩效评价挂钩,明确绩效评估机构等,为顺利开展绩效拨款提供法律依据。

2. 加大高校财务信息公开力度。要实行绩效拨款模式,就要对高校进行绩效评价。而要对高校进行绩效评价,就要获得高校的财务信息。因此,高校财务信息的公开是实行绩效拨款的前提和基础。继2010年颁布实施《高等学校信息公开办法》后,2013年正式实施的《高等学校财务制度》和2014年正式实施的《高等学校会计制度》都规定了高校应当“依法公开财务信息”,但都只是从宏观层面对高校财务信息公开作出了规定,没有具体的操作细则,导致现实中高校仍然缺乏公开财务信息的主动性。当务之急,我们不仅要建立高校财务信息披露机制,从规范高校内部控制制度、经济责任制度等相关规章制度着手,提高高校信息公开的主动性;而且我们要尽快制定高校财务信息公开细则,对高校公开财务信息进行操作指导,引导高校公开财务信息全过程。唯有公开高校财务信息,才能对高校资金使用效益进行评价,才能将高校拨款与资金使用效益相挂钩。

3. 引入第三方中介机构。目前,我国的高等教育拨款实行的是“政府—高校”二元拨款体制,即由政府直接向高校拨款,这种拨款体制透明度低,且拨款过程容易受到官员的人为因素干扰,难以体现拨款的公平性。因此,我们应当借鉴国外成功的经验,引入第三方中介机构。这个第三方中介机构是独立运作的,不隶属于政府部门,可以由教育专家、大学教授、海外顾问、政府官员等组成,这些工作人员不是由政府指定的,而是通过自愿申请等方式选拔。第三方中介机构的主要职责是:一是对高校经费需求进行调查研究,在此基础上进行测算,确保政府拨款与实际需求相匹配;二是制定高校绩效评价体系,并不断完善评价指标,改进评价方法,以适应高等教育发展的需要;三是对高校进行绩效评价,评价高校的教学科研质量;四是将政府拨款与绩效评价相结合,引导更加合理的高等教育资源配置;五是监督高校合理使用拨款,提高资金的使用效益和效率。

4. 构建科学合理的绩效评价指标。对高校进行绩效评价的关键是构建科学合理的评价指标体系,绩效评价是否成功取决于指标体系设计的好坏。科学合理的绩效评价指标体系将促进高校之间良性竞争,引导高校健康发展。2013年4月,财政部颁发的《预算绩效评价共性指标体系框架》从投入、过程、产出、效果等方面制定了评价财政资金使用效益的指标体系,但这些指标仅是评价财政资金的共性指标,没有分门别类地评价财政资金的使用效益。《高等教育法》第五条规定:“高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才,发展科学技术文化,促进社会主义现代化建设。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》对高等教育提出“全面提高高等教育质量”、“提高人才培养质量”、“提升科学研究水平”、“增强社会服务能力”、“优化结构办出特

色”等要求。胡锦涛同志在庆祝清华大学建校100周年大会上的讲话提出,要从“提升人才培养水平”、“增强科学研究能力”、“服务经济社会发展”、“推进文化传承创新”这四个方面来全面提高高等教育质量。可见,“人才培养”和“科学研究”是衡量高等教育质量的核心内容,“社会服务”和“文化传承”是新时期高等教育承担的重大使命。本

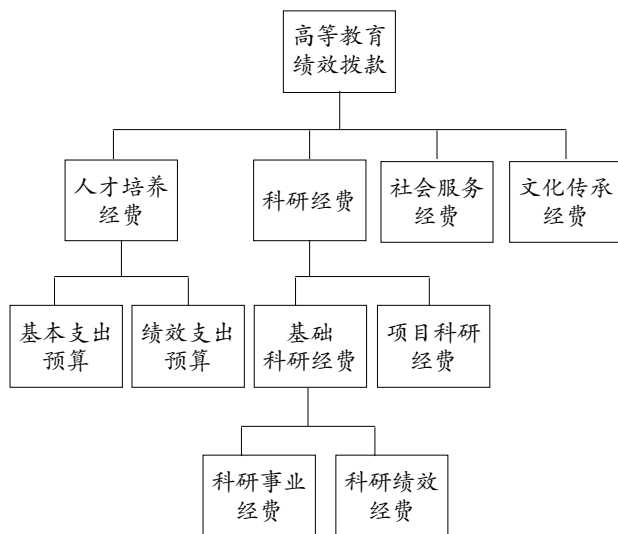
高等教育绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
人才培养	教师配备	师生比
		正高级职称教师比例
		博士学位教师比例
		专任教师境外交流比例
	学生培养	毕业生就业率
		毕业生升学率
		毕业生创业率
		学生境外交流比例
	教学成果	国家或省部级教学成果奖
		国家级教学竞赛获奖情况
		省级教学竞赛获奖情况
		重点/优势学科
品牌专业		
科学研究	论文	自然科学境外发表论文教师人均数
		哲学社科境外发表论文教师人均数
		自然科学国内发表论文教师人均数
		哲学社科国内发表论文教师人均数
	专著	自然科学专著教师人均数
		人文科学专著教师人均数
	奖项	国家自然科学奖
		国家技术发明奖
		国家科技进步奖
		国家哲学社科奖
		省级自然科学成果奖
	其他	重点实验室
		知识产权人均申请数
	社会服务	科技服务
知识产权授权增加数		
大学科技园收入增长率		
人才服务		非学历教育培训人次
		服务地方经济产业特色专业设置
设施共享		实验室对外开放程度
		操场对外开放程度
		图书馆对外开放程度
文化传承	校园文化建设与创新	
	与传统、地方文化相关的研究课题增加数	
	与传统、地方文化相关的学术会议增加数	

文就这四个方面设计了一个高等教育绩效评价指标体系,这个指标体系由4个一级指标、10个二级指标和38个三级指标构成,详见上页表。

5. 深化改革财政拨款模式。我国高等教育经历的三种拨款模式都没有注重对高校资金使用效益的评价,没有充分发挥财政拨款对高校的引导和激励作用,导致过去的二十年中,高校为了获得更多的财政资金,一味地追求办学规模而忽视提升高等教育质量,造成教育资源的极大浪费。所以,我们应当继续深化改革高等教育拨款模式,借鉴国外高等教育拨款模式的先进经验,实行绩效拨款。绩效拨款是根据国家对高等教育宏观调控的政策制定绩效评价体系,对高校进行绩效评价,依据绩效评价结果拨付财政资金。

根据我国高等教育发展的现状,绩效拨款的主导思想是既要补偿高校办学成本,也要体现依据财政拨款使用效益来分配财政资金,坚持公平性和效率性兼顾的原则。高等教育财政拨款从类别上分为人才培养经费、科研经费、社会服务经费和文化遗产经费四大模块(如下图所示)。



高等教育绩效拨款经费类别图

人才培养经费包括基本支出预算和绩效支出预算,基本支出预算主要补偿办学成本,按生均拨款系数拨付;绩效支出预算用于激励高校提升办学质量,按绩效评价指标来核定拨款系数。如高等教育绩效评价指标体系表所示,人才培养绩效评价指标包括教师配备、学生培养、教学成果3个二级指标和师生比、毕业生就业率、优势学科等13个三级指标。为了减少来自高等教育财政拨款利益相关者的阻力,在改革初期,基本支出预算在人才培养经费中所占比例可以设定在70%~80%,随着改革的推进,逐步提高绩效支出预算在人才培养经费中所占的比例。

当前我国高校的科研经费主要有经常性科研经费拨款、专项科研经费拨款、委托研究合同经费拨款以及各类专项科研基金等,呈现出多头财政拨款、各自为政和分散管理的局面。这种拨款方式虽然有利于高校多渠道地筹措科研资金,但容易造成拨款部门之间相互推诿,不利于国家对高校科研进行宏观调控。所以,应当对分属于各部委的科研资金进行统一管理,重新划分科研经费划拨类别。本文将科研经费分为基础科研经费和项目科研经费(如上图所示)。基础科研经费又分为科研事业经费和科研绩效经费。科研事业经费是依据高校科研人员和学生人数进行拨款,是高校开展科研活动所需人员、设备等基础性投入的主要资金来源,保障高校开展科研活动的稳定性和持久性;科研绩效经费是以科研绩效评价为基础来拨付资金,而科研绩效从论文、专著、奖项等方面来评价。项目经费采用竞争性拨款机制,由项目人提出申请,专家组评审,择优确定资助项目,这种竞争性拨付机制有利于激发高校教师申报科研项目的积极性。

社会服务经费和文化遗产经费主要依据绩效评价,以专项经费的形式来拨付资金,一方面通过专项经费的形式为高校在社会服务和传承文化方面投入提供资金保障,有利于调动高校参与服务社会和传承文化的积极性,另一方面以绩效为依据考核高校在这两方面投入资金的使用效益,引导高校规范、合理使用资金。

## 五、结语

尽管我国高等教育资金来源呈现多元化趋势,但是,财政拨款依然是高校最主要的资金来源,所以财政拨款模式直接影响高等教育的发展。

实行绩效拨款就是在高等教育中建立一套公平、公正、透明、高效的竞争机制,促进高校转向内涵建设,提升教学科研质量,争创特色办学和高水平大学。国家通过绩效拨款宏观调控和引导高等教育的发展,优化高等教育资源配置,促进高等教育可持续发展。

## 主要参考文献

- 杨丙红.公共财政视野下我国高校科研拨款制度研究[J].中国高教研究,2011(8).
- 黄敏新,覃生平.高等教育经费拨款模式研究[J].经济研究参考,2014(5).
- 刘琳,钟云华.中英高等教育财政拨款模式比较分析[J].高教探索,2010(1).
- 赵凌.德国高等教育绩效拨款制透视[J].高教探索,2012(1).
- 张松,张国栋,杜朝辉.美国田纳西州高等教育绩效评估体系的历史演变及启示[J].清华大学教育研究,2014(6).
- 【基金项目】江苏省高校哲学社会科学研究专项项目“新形势下基于绩效视角的高校财务管理研究”(项目编号:2014SJA013)