

# 论高校预算绩效过程评价

南京审计大学 乔春华

**【摘要】**目前高校预算绩效评价尚停留在“结果评价”阶段，“结果评价”不只是一个数量指标，更应是一个质量指标。习近平总书记关于“改进结果评价，强化过程评价，探索增值评价”的指示为高校预算绩效评价指明了方向。“过程评价”的提出是绩效评价术语的革命，“过程评价”是“结果评价”的深化与创新。“过程评价”就是把“评价”嵌入“过程”之中而不是置于“结果”之后，“过程评价”不仅是数量缩水质量提高的评价，而且是对高校预算绩效形成“过程”进行剖析，找出绩效形成“过程”中存在的问题，以便提出高校预算绩效“增值评价”的措施。因此，只有强化过程评价才能保证高校绩效评价质量，只有实施“过程评价”才能“增值评价”。文章对“高校预算绩效过程评价”作一探索。

**【关键词】**高校； 预算绩效评价； 过程评价； 评价质量

**【中图分类号】**F230；G647 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-5937(2022)14-0148-06

## 一、应改进“结果评价”为“结果评价”与“过程评价”相结合

(一)“全面预算绩效管理体系”没有建成

1.从时间维度：“到2020年底，基本建成全面预算绩效管理体系”没有完成

2018年9月1日，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》指出：“力争用3—5年时间基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。”<sup>[1]</sup>2018年11月8日，《财政部关于贯彻落实〈中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见〉的通知》(财预〔2018〕167号)指出：“到2020年底中央部门和省级层面要基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。”2019年12月10日，《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》(教财〔2019〕6号)指出：“到2020年底，基本建成覆盖部门预算和转移支付的全面预算绩效管理制度体系。”但是，到2020年底，高校却没有“基本建成全面预算绩效管理体系”。

2.从空间维度：“到2020年底，基本建成全面预算绩效管理体系”没有完成

从高校整体分析绩效评价没有完成。上述文件多次提及“单位整体绩效水平”“单位整体绩效管理”“单位整体绩效评价”“单位整体绩效目标”，教财〔2019〕6号<sup>①</sup>还要求“各单位探索开展单位整体绩效评价”，提出“全方位、全过

程、全覆盖”等，这些显然没有完成。

(二)“过程评价”是绩效评价术语的革命和创新

2020年6月30日，习近平总书记指出：“教育评价事关教育发展方向，……改进结果评价，强化过程评价，探索增值评价。”<sup>[2]</sup>总书记的指示为教育评价指明了方向。

马克思指出：“一门科学提出的每一种新见解，都包含着这门科学的术语的革命。”<sup>[3]</sup>以前，高校预算绩效评价强调的是“结果评价”，而“过程评价”的提出是绩效评价术语的革命，是“结果评价”的深化与创新。

## 二、高校预算绩效评价中若干问题的剖析

(一)“事前”绩效评估“逐步扩大项目支出预算评审范围”

目前，高校的预算绩效仍停留在“项目支出”，国办发〔2018〕82号第十二条指出：“建立全覆盖、全过程、全方位的教育经费监管体系。……加强预算安排事前绩效评估。逐步扩大项目支出预算评审范围。”<sup>②</sup>

(二)“项目支出”的“中期绩效评价”但“中期财政规划”仅编制一次就停止了

教财〔2019〕6号指出：“在年度绩效自评的基础上，应在实施周期内开展中期绩效评价。”但“中期财政规划”仅编制一次就停止了，如何进行中期绩效评价？

**【基金项目】**安徽省高校管理大数据研究中心智库研究项目(AHDSJ20170101)

**【作者简介】**乔春华(1944—)，男，上海人，享受国务院特殊津贴专家，南京审计大学教授，研究方向：高校会计、高校财务、高校审计、高校内部控制

<sup>①</sup>教财〔2019〕6号指《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》。

<sup>②</sup>国办发〔2018〕82号指《国务院办公厅关于进一步调整优化结构，提高教育经费使用效益的意见》。

(三)“项目支出”的“年度绩效自评”是考核没有“绩效”的“预算执行率”

笔者早就指出“预算执行率≠预算执行效率”<sup>[4]</sup>。何谓“预算执行率”?2011年4月23日,《教育部办公厅关于实行部属高校预算与预算执行挂钩办法的通知》(教财厅〔2011〕1号)指出:“预算执行率用于考核学校国库财政拨款,是指截至统计月份已执行预算占全年预算总额的比率,用百分比表示,按月计算,反映预算执行进度。”这里指的是“预算执行进度”。那么何谓“预算执行效率”?中共中央政治局会议审议并通过的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第五十八条规定:“科学编制预算,提高预算执行效率。”这里指的是“预算执行效率”。由此可见,预算执行率实际上是考核预算执行进度,实质上是突击花钱的速度,而不是预算执行效率。“预算执行率”比“预算执行效率”少了个“效”字,“效”字是“绩效”的“效”,现在提倡“花钱必问效、无效必问责”,没有“绩效”何谈“绩效评价”?!

(四)“三年滚动财政规划”仍“重点针对项目支出”

国发〔2014〕45号指出:“实行中期财政规划管理。财政部门会同各部门研究编制三年滚动财政规划。”<sup>③</sup>财预〔2015〕43号规定:“中央部门中期财政规划的规划期为三年,……中央部门中期财政规划包括部门的基本支出和项目支出,重点针对项目支出,基本支出按财政部统一要求编制和调整。”<sup>④</sup>这里强调了“重点针对项目支出”。

(五)“贯穿预算编制、执行、监督全过程”并非包括“绩效评价”的“全过程”

2018年9月1日,《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出“加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。2003年10月14日,中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第二十一条规定:“清理和规范行政事业性收费,凡能纳入预算的都要纳入预算管理。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。”该规定在“预算编制、执行、监督”后加上了“建立预算绩效评价体系”,因此,“贯穿预算编制、执行、监督全过程”中没有“绩效评价”。可见,“全过程”的“绩效评价”强调“强化过程评价”尤为重要。

(六)关于“预算绩效评价”的五个区别

1.“预算绩效管理”≠“预算绩效评价”

财预〔2011〕416号文第三条指出预算绩效管理的主要内容:(1)绩效目标管理;(2)绩效运行跟踪监控管理;(3)绩效评价实施管理;(4)绩效评价结果反馈和应用管理<sup>⑤</sup>。由此可见,“预算绩效管理”大于“预算绩效评价”,而《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》名曰“预算绩效管理”,内容却不完整。

2.财政预算绩效目标≠高校预算绩效目标

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》第七条指出:“绩效目标不仅要包括产出、成本,还要包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。”

教财〔2019〕6号指出:“自主设置单位整体绩效目标、政策和项目绩效目标。……绩效目标不仅要包括产出、成本,还要包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。”

上述两个绩效目标完全相同。《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出的“分解细化各项工作要求,结合本地区本部门实际情况,全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标”没有在高校体现,“自主设置单位整体绩效目标”也没有在高校体现。

高校预算绩效目标与财政部门不同。财政部门自身的人员经费与公用经费并不多,其掌管的大量资金是“项目支出”,用于投资项目如铁(铁路)公(公路)机(机场),以及环保、扶贫等,投资到项目后由项目单位进行预算绩效管理,这些项目一般形成实物,其预算绩效目标容易确定。而高校大量资金是“基本支出”,用于培养人才。笔者曾指出:“教育的经济具有迟效性和长效性的特征。(1)迟效性。高等教育投入周期长,一个学生从小学到博士需20余年时间才能对社会做贡献,自己也得益。也就是说,高等教育的能力发展为教育经济效益需要很长的时间,经过一个知识和能力转化的滞后的周期,高等教育投入的收益要经过较长的时间来体现。英国剑桥教育咨询公司中国部负责人胡文斌认为,政府有各种各样的投入,在资源有限的情况下往往不会首先考虑教育,因为教育投资收效周期太长。这也是一个很现实的选择。(2)长效性。高等教育培养的专门人才,无论在物质生产部门还是在科研教育或政府部门,

<sup>③</sup>国发〔2014〕45号指《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》。

<sup>④</sup>财预〔2015〕43号指《财政部关于推进中央部门中期财政规划管理的意见》。

<sup>⑤</sup>财预〔2011〕416号指财政部《关于推进预算绩效管理的指导意见》。

能够永久地发挥作用,长期为社会带来经济效益和社会效益,对个人的收益也是长期的,且不受年龄的限制。”<sup>[4]</sup>

### 3.“绩效预算”≠“预算绩效”

笔者早就指出“绩效预算”与“预算绩效”的区别<sup>[4]</sup>。“绩效预算”是以“绩效”为导向编制的预算,“预算绩效”是“预算”执行结果考核的“绩效”。“预算绩效”是以“绩效预算”为前提,没有“绩效预算”就没有“预算绩效”考核的基础。

### 4.“教育评价”≠“教育预算绩效评价”

“教育评价”,如2020年中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》。众所周知,在2004年教育部印发的《普通高等学校本科教学工作水平评估方案(试行)》中,财务指标只是其中评估指标的一小部分。“教育预算绩效评价”,如2019年印发的《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》。

### 5.“高校绩效评价”指标≠“高校预算绩效评价”指标

#### (1)“高校绩效评价”指标

高校绩效评价指标是以“结果(数量)”为导向的,如“毕业率”“就业率”“师生比”“满意度”等是统计指标,非财务指标,是“高等教育评价”指标,而不是“高校预算绩效评价”指标。

#### (2)学界关于“高校预算绩效评价”指标

政府暂未提出“高校预算绩效评价”指标,学界关于“高校预算绩效评价”指标基本分两类。

##### 一是财务指标。

张晓岚、吴勋认为有预算管理绩效、配置绩效、运行绩效,王明秀、孙海波认为有综合实力、运行绩效、发展潜力,张甫香、张健认为有预算管理绩效、收支结构绩效、资源运行绩效、资源配置绩效,刘玉光认为有财务实力、财务预算绩效、筹资能力、经费配置、费用支出控制、资产管理指标、财务效益、财务安全,王江丽认为有偿债能力、运行绩效、发展潜力<sup>[4]</sup>。

##### 二是财务指标和其他指标。

杨周复、施建军等认为有教学绩效、科研绩效、自筹能力、资产绩效、产业绩效,王丽萍、郭岚、张勇认为有教学绩效、科研绩效、预算执行情况、事业支出结构、办学效率,陆媛认为有教学绩效、科研绩效、自筹能力、资产绩效、校产绩效、声誉绩效,包建玲认为有人才培养绩效、科研绩效、财务绩效,戴晓燕认为有教学绩效、科研绩效、自筹能力、资产绩效、校产绩效、声誉绩效,孟凡红认为有教学绩效、科研绩效、自筹能力、资产绩效、产业绩效,赵汪洋认为有教学绩效、科研绩效、自筹能力、资产绩效、产业绩效,崔恺平认为有教学绩效、科研绩效、社会满意度、资源投入、发

展潜力<sup>[4]</sup>。

由于发表时间的局限,上述观点或将“高校预算绩效评价”指标=“高校绩效评价”指标,或将“高校预算绩效评价”指标扩大化。

### (七)我国高校的预算绩效管理整体上还处于起步阶段

从上可知,我国高校“项目支出”的“绩效预算”尚未编制,“基本支出”的“绩效预算”更没有编制;高校“项目支出”的预算绩效尚未实施真正意义上的绩效评价,“基本支出”更未开始预算绩效评价。高校预算绩效评价刚起步,高校预算绩效管理亦是刚起步,因此,我国高校的预算绩效管理整体上还处于起步阶段。

#### 1.政府预算绩效管理整体上还处于起步阶段

马骏的研究表明:“西方国家是在实践了以严格控制预算投入的分配和使用为特征的传统预算模式一百多年之后才引入新绩效预算,而我国目前的预算改革在很大程度上恰恰是在建立西方国家19世纪就已经基本成型的传统预算模式,那么,无论如何都不应该绕过这一个阶段。”<sup>[5]</sup>2011年4月21日,时任财政部副部长廖晓军在全国预算绩效管理工作会议上指出:“我国的预算绩效管理整体上还处于起步阶段。”<sup>[6]</sup>苟燕楠、王海认为:“预算改革是一个长期渐进的过程。美国的基本预算模式从分项排列预算演进到新绩效预算经历了约80年时间,与美国相比,我国的预算管理制度改革在时间跨度和深入程度上都刚刚起步。”<sup>[7]</sup>

#### 2.高校预算绩效管理整体上还处于起步阶段

吴乐认为:“总的来说,中国高校预算管理绩效研究现状是处于理论研究阶段,还没有一个成熟的绩效评价体系。”<sup>[8]</sup>从上可知,十多年过去了,我国高校“项目支出”预算绩效评价仍停留在“预算执行率”而不是“预算执行效率”,“基本支出”预算绩效评价指标还没有明确规定,“项目支出”和“基本支出”的“绩效预算”没有编制,“项目支出”和“基本支出”的“绩效拨款”尚未实施。因此,高校预算绩效评价任重道远,我国高校的预算绩效管理整体上还处于起步阶段。我国高校预算绩效管理(包括预算绩效评价)在理论研究和制度设计等仍处在不成熟的探索阶段。前已述及,高等教育的经济效益具有迟效性和长效性的特征,高校预算绩效评价指标要以“结果(数量)”为导向比较难,那就应另辟蹊径——探索高校预算绩效的“过程评价”。

## 三、高校预算绩效“过程评价”探索

### (一)高校预算绩效评价应以“支出”为重点

“收入”为投入,“支出”为产出(有效或无效、高效或低效)。无论是“预算编制”“预算执行”“预算监督”还是“预算绩效评价”都要以“支出”为重点。2014年8月31日修订



发布的《中华人民共和国预算法》第五十七条规定：“各级政府、各部门、各单位应当对预算支出情况开展绩效评价。”2014年9月26日，《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》第三条第五款“加强预算执行管理，提高财政支出绩效。”下列文件标题都是“支出绩效评价”，如2009年6月22日财政部印发的《财政支出绩效评价管理暂行办法》，2009年10月26日财政部印发的《关于进一步推进中央部门预算项目支出绩效评价试点工作的通知》，2011年4月2日财政部印发的《财政支出绩效评价管理暂行办法》等。

### (二) 支出结构形成过程的绩效评价

“十三个五年规划”第十五章“加快财税体制改革”第四节“完善财政可持续发展机制”指出：“优化财政支出结构，修正不可持续的支出政策，调整无效和低效支出，腾退重复和错位支出。……使财政支出保持在合理水平，确保财政的可持续性。”

本文主要对高等教育事业性经费支出进行分析，因此，对高等教育基本建设经费支出不阐述。

表1 OECD和WEI人员经费与公用经费比例的平均值

年份	OECD		WEI	
	高等教育	中小学	高等教育	中小学
1997	67:33	80:20	70:30	86:14
1998	70:30	80:20	75:26	80:20
1999	69:31	80:20	76:24	83:17
2000	69:31	80:20	81:19	79:21
2002	66.1:33.9	81:19	—	—
2003	65.5:34.5	80.2:19.8	—	—
2004	66.2:33.8	81.1:19.9	—	—
2005	68:32	79.9:20.1	—	—
算术平均值	67.6:32.4	80.3:19	75.5:24.5	82:18

数据来源：根据《OECD教育概览(2000—2008年)》资料计算，原文缺2001年数据。

#### 1. 人员经费与公用经费的结构分析

从表1可知，经合组织(OECD)和世界教育指标(WEI)的人员经费与公用经费比例中，人员经费占2/3左右，而我国人员经费占1/2略多一点。因此，优化高校教育经费使用结构，应增大“人员经费”的份额。

#### 2. 人员经费支出

人员经费支出突出的问题是绩效工资。绩效工资分为基础性绩效工资和奖励性绩效工资两部分。奖励性绩效工资由考核奖励、业绩奖励、其他奖励构成。美国伦斯勒理工

学院终身教授杨英锐指出：“绩效机制不适合一流大学。在国内，大部分高校对教师实行的都是绩效制管理，但一流大学内部是不能用这种模式的，因为绩效管理很容易造成教师之间横向竞争，这种竞争对高校学术生态的破坏是非常大的。一流大学的管理理念应该是支持和服务于每一个教授在学术生涯中的纵向跳跃。一流只能意味着领跑的第一方阵。这种将教师的工资和岗位与‘工作量’直接挂钩的模式很容易给教师带来一种外在压力，而相互之间的横向比较，又会转化为教师内心的一种焦躁，并容易滋生大面积的学术亚健康心态，破坏教师内心追求学术的规律。……一流大学的教师一般不会产生横向竞争的重要原因在于，每个人在学术道路上的选择是不一样的，有人愿意做‘短平快’的项目，有人更愿意沉下心做长期学问，这是教师自己的选择。”<sup>[9]</sup>2002年11月4日，时任中山大学校长黄达人在研究生教育工作会上的讲话中指出：“许多学术成果都是‘十年磨一剑’的结果，我校肿瘤医院发表在《NATURE》上的那篇文章就是用了几千万元的投入，近百人共同努力了将近十年才取得的成果。”2006年6月3

日新华社报道，中山大学朱熹平教授和旅美数学家、清华大学讲席教授曹怀东，在历经十年潜心研究后，以一篇长达300多页的论文，给出了庞加莱猜想的完全证明，破解了国际数学界已关注百年的“七大世纪数学难题”之一的庞加莱猜想。由此可见，高校绩效工资考核导向是短期行为，而不是鼓励潜心从事研究重大课题。

基础性绩效工资的实施按政府的统一规定执行，为岗位津贴和生活补贴两项。教职工按照所执行岗位(技术等级或职务)工资标准享受相应的基础性绩效工资，由学校按月统一发放。基础性绩效工资实质上是职务职称工资。

#### 3. 公用经费支出

“调整无效和低效支出”，如不少学校的“校内科研项目”，资助1万元—3万元等，这些项目基本上是既无创新又无实用。此外，还搞一些“高层论坛”和“高端培训”，演讲者都不是该领域的“高层”或“高端”人士，怎么能培养“高层”或“高端”人才？

“腾退重复和错位支出”中“错位支出”最突出的问题是科研经费。笔者曾指出，根据“谁的财政事权谁承担支出责任的原则”，省属高校承担国家级课题成员的薪酬不应由省属高校“按学生人数拨款”的“基本支出”中承担支出责

任,部属高校承担省级课题成员的薪酬不应由部属高校的“按学生人数拨款”的“基本支出”中承担支出责任<sup>[10]</sup>。为了防止高等教育财政事权和支出责任划分不明晰导致中央与地方政府在履行职能时出现“越位”“缺位”“错位”现象,就有必要制定高等教育“财政事权和支出责任”的清单<sup>[11]</sup>。此外,“错位支出”还有继续教育的财政事权与支出责任不匹配。继续教育的人员经费和公用经费的一切支出应由继续教育收入承担,不应列入“基本支出”。

“腾退重复和错位支出”中“重复支出”最突出的是“培养人才专业重复”。刘维涛报道:“2015年11月5日,全国政协召开第四十一次双周协商座谈会,全国政协教科文卫体委员会在一次调研中发现,各个高校从发展规划到专业设置,竟然有着惊人的相似,最要命的是,这些设置并非出自区域发展所需。”<sup>[12]</sup>又如当前泛滥的“科研项目”和“硕士与学士”学位论文重复研究。此外,还有设备重复购置等。

关于“修正不可持续的支出政策”,《教育部2021年工作要点》第三十五条“健全保障教育事业优先发展的经费投入体制机制”中指出:“及时调整超越发展阶段、违背教育规律、不可持续的政策,不断调整优化结构。”本世纪20年代及时调整了本世纪初的扩招,不断调整优化结构,纠正了不可持续的政策。不可持续的支出还如各项补贴,“补贴”是临时措施,不是“可持续的支出政策”。

#### 4.在“公用经费支出”中加大对本科教育的投入力度

《教育部关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》(教高[2018]2号)指出:“加大对本科教育的投入力度。”因此,在“过程评价”时注意分析对本科教育的投入力度。

#### 5.“基本支出”与“项目支出”

财政部、教育部有关负责人在解读改革完善中央高校预算拨款制度相关问题时指出:“现行中央高校预算拨款体系包括基本支出和项目支出两部分,占比约为6:4。基本支出主要用于高校的正常运转和完成日常工作任务,以生均定额拨款为主,还包括离退休补助经费等政策性经费。项目支出主要用于高校完成特定的工作任务或事业发展目标,包括用于改善办学条件、教学科研、重点建设等方面的13个项目。”<sup>[12]</sup>罗瑞垚、盛梦露报道:“北京大学教育学院教育财政学教授陈晓宇说,在项目支出方面,此前高校的项目拨款名目繁多,且管理分散,从而造成资金用途受限和资金闲置、浪费等弊端,实际上‘肢解了高校的经费支配权’。同时,陈晓宇表示,对繁多的项目进行管理,也增加了学校乃至学术人员的负担。”<sup>[13]</sup>

笔者曾建议:“减少‘项目支出’的各种专项资金,提高

‘生均拨款标准’。‘项目支出’中的各种专项资金是财政部门、教育部门考核预算进度的重要项目。‘项目支出’的主要问题一是‘锦上添花’不是‘雪中送炭’,二是重预算进度考核轻预算绩效考核,三是易造成‘跑部钱进’诱发的权力寻租。”<sup>[14]</sup>记者赵红旗报道:“河南省教育厅原主管专项资金分配的审计处处长、兼任财务处副处长冯哲主要负责地市教育经费的筹措,中央和省里下达的地市专项资金的分配和管理、危房工程改造等。……据检察机关指控,冯哲涉嫌受贿的时间跨度长达14年,受贿58起,案值249万余元。同时有1117万余元不能说明来源。起诉书表明,冯哲共拥有9套房产,购房支出325.2万余元,银行存款1328.1万余元,保险和证券产品价值317.3万余元,家庭总资产近2000万元。”<sup>[15]</sup>

#### (三)收入结构形成过程的绩效评价

收入结构有六渠道,即《中国教育改革和发展纲要》中提到的财、税、费、产、社、基。还有九渠道,杨周复、施建军等认为这些渠道可以概括为财、税、费、产、社、基、科、贷、息九个方面。又有十渠道,笔者曾提出财、税、费、产、社、基、科、金、民、其十个渠道<sup>[16]</sup>。

2008年10月8日,财政部、教育部《关于完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教[2008]232号)认为高校预算拨款制度问题是“目前中央高校基本支出财政补助水平偏低;财政拨款体系不能完全体现高校人才培养、科学研究和社会服务三大职能;财政支持手段不精细、导向不明确,不能实现分类支持和引导;缺乏高校绩效监测和考评机制等”。

笔者对“财”的问题阐述过,主要应将“生均拨款”改为“绩效拨款”;学费也阐述过,主要应提高“学费标准”和“按质论价”;“捐赠”也阐述过,主要应增加“教育经费收入结构中捐赠的份额”;校办产业收入也阐述过,主要应“规范校办产业,不要把校办企业作为校领导和相关人的提款机”。本文主要分析“贷”和“其”两个渠道形成过程中的问题。

#### 1.银行贷款

各高校在银行贷款究竟有多少?如果仅从账目或报表上查看“结果”,数字不一定准确。从“过程评价”视角可进一步发现,未在账上反映的拖欠工程款和拖欠供应商货款的多少,还有校内集资欠教职工多少,等等。

#### 2.其他收入

光明网评论员报道:“仅就眼下的70多份年度预算来看,起码有三个层面有待细化并释疑。一则,既然是高校预算,公众最关心的自然是比如教师工资、教学设备、学生补助等花了多少钱。所谓预算公开,能否将这些核心项目公开在明处?二则,高校行政化是个不争的顽疾,而社会对

‘三公’支出反响最为强烈,那么,高校预算能否在这些热点上不避嫌地及时回应民意?三则,很多高校‘其他收入’金额较大,比如北京大学的其他收入为42.57亿元,占总收入的35.82%,中国政法大学的其他收入为9000万元,占9.21%。‘其他’太多,透明性就成谜。当然,最关键的还有,这些安排到底合理不合理、有没有靠谱的审计等专业监督兜底,似乎也需要稳妥说明。”<sup>[17]</sup>

#### 四、“调结构”必须建立在收支结构形成过程的“过程评价”基础上

(一)提效益是当前和今后一段时期教育财务工作的主要方向

教财厅〔2018〕6号指出:“要把调结构、提效益作为当前和今后一段时期教育财务工作的主要方向。”

1976年,弗里德曼在《自由选择》一书中用一个矩阵说明四种花钱和消费的模式:(1)花自己的钱,为自己消费,最为经济;(2)花自己的钱,为别人消费,最有效率;(3)花别人的钱,为自己消费,最为浪费;(4)花别人的钱,为别人消费,最不负责任。大学生上学用财政拨款属于上述第三种,大学管理者属于第四种。因此,高校“预算绩效过程评价”尤为重要。

(二)高校预算绩效评价应立法

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第五十八条指出:“建立经费使用绩效评价制度。”国务院发布的《关于进一步加大财政教育投入的意见》第四条第二款指出:“建立健全教育经费绩效评价制度。……完善教育经费支出标准。”但是,迄今为止尚未建立教育经费绩效评价制度等法规。

国务院印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》第三条第三款指出:“精简对高校经费使用的考核评估,扩大项目资金统筹使用权,落实高校经费使用管理自主权。”如何“精简”对高校经费使用的考核评估,如何“扩大”项目资金统筹使用权却没有规定。

建议早日制定《教育经费绩效评价制度》,其中要突出“强化过程评价”“探索增值评价”,做到依法对教育经费绩效评价。

(三)高校预算绩效评价顶层设计的最高层次

“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这个根本问题是习近平总书记要求立德树人的著名“三问”。“为党育人、为国育才”是高校预算绩效评价的根本问题。不管哪个大学,“毕业率”再高,“就业率”再高,如果不报效国家,不服务人民,不能成为社会主义建设者和接班人,那么,还有

什么绩效而言?因此,“为党育人、为国育才”是高校预算绩效评价顶层设计的最高层次。而“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”就要进一步对“过程评价”,这应在高校预算绩效评价立法中明确规定。●

#### 【参考文献】

- [1] 中共中央、国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[N].人民日报,2018-09-26.
- [2] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十四次会议强调,依靠改革应对变局开拓新局,扭住关键鼓励探索突出实效[N].人民日报,2020-07-01.
- [3] 马克思.资本论(第一卷)[M].北京:人民出版社,1975:34.
- [4] 乔春华.高校预算管理研究[M].苏州:苏州大学出版社,2013.
- [5] 马骏.新绩效预算[J].中央财经大学学报,2004(8):1-6.
- [6] 廖晓军.明确目标、扎实工作、全面推进预算绩效管理[J].中国财政,2011(11):2-7.
- [7] 苟燕楠,王海.公共预算的传统与变迁:美国预算改革对中国的启示[J].财政研究,2009(6):78-81.
- [8] 吴乐.高校预算绩效评价研究现状[J].经济研究导刊,2010(12):14-15.
- [9] 杨英锐.专家学者:我们离世界一流大学有多远[N].中国科学报,2015-11-19(5).
- [10] 乔春华.新时代高校财务理论研究[M].南京:东南大学出版社,2020(12):152.
- [11] 刘维涛.我们需要怎样的大学?[N].人民日报,2015-11-11.
- [12] 财政部、教育部有关负责人解读改革完善中央高校预算拨款制度相关问题[EB/OL].财政部网站,2015-11-25.
- [13] 罗瑞焯,盛梦露.中央高校拨款项目大整并强化绩效导向[EB/OL].财新网,2015-11-28.
- [14] 乔春华.教育经费管理年的回顾与展望[J].教育财会研究,2014(1):3-7.
- [15] 赵红旗.河南省教育厅原处长冯哲受贿千万,拥有九套房产[N].法制日报,2013-08-21.
- [16] 乔春华.高等教育投入体制研究[M].南京:南京大学出版社,2006(9):21.
- [17] 光明网评论员.雾里看花的“部属高校晒预算”[J].现代阅读,2016(7):32.