

高校开展整体绩效评价的思考

南京审计大学 乔春华

【摘要】2020年是全面实施预算绩效管理年。高校五大使命的五方面产出应是高校预算绩效评价框架顶层设计的第一层次,高校全面实施预算绩效评价的对象从项目支出拓展到部门预算的基本支出和项目支出,从财政资金拓展到全部资金,从一年预算期拓展到中长期财政规划,高校五大功能的产出与企业不同,计量非常困难。最突出的主要功能(基本支出)的教学是“教”与“学”双向活动,受教育者接受教育的结果具有不确定性和不可控制性,以结果为导向的全面预算绩效管理更为复杂,在分析高校预算绩效评价指标问题的基础上,提出了高校实施整体预算绩效评价的建议。

【关键词】高校;整体实施;绩效评价

【中图分类号】G647.5 【文献标识码】A 【文章编号】1004-5937(2020)20-0073-05

党的十九大报告提出“全面实施绩效管理”,拉开了整体绩效管理的序幕。

2018年9月,中共中央、国务院共发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》(财预〔2018〕167号),2018年11月,财政部发布了《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)。

2019年12月,教育部发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》(教财〔2019〕6号)。

2020年4月,财政部又印发了《关于做好2019年度中央部门项目支出绩效评价工作的通知》《关于做好2020年重点绩效评价工作的通知》《关于开展2019年度中央对地方转移支付预算执行情况绩效自评工作的通知》三个文件。

这些文件标志着2020年是全面预算绩效管理年。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号文件还要求“各单位探索开展单位整体绩效评价”。笔者曾对“绩效预算”与“预算绩效”专门进行过研究^①,根据上述文件并联系高校实际对“开展整体绩效评价”做一探索。

一、高校整体实施预算绩效评价的内容

(一)高校的使命是高校预算绩效评价内容的基本出发点

1.高校的使命

高等学校的使命是什么呢?《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》(中发〔2016〕31号)指出:“高校肩负着人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、

国际交流合作的重要使命。”高校的使命是五个,高校的产出是多元化的,高校的职能经历了一个从单一“人才培养”到多元功能的演变过程。

彼得·德鲁克^②曾指出:“非营利性组织的驱动因素不是‘利润’而是其‘使命’的引导和凝聚,非营利性组织的绩效评价的标准主要是其对‘使命’的完成程度。”

国内外高等学校预算绩效评价内容有其共性,但社会主义国家的大学预算绩效评价内容有其特性,因此,要构建中国特色社会主义大学预算绩效评价的内容。

2.高校产出的内容决定了高校预算绩效管理的内容基本框架

单位整体绩效评价的顶层设计总体框架:第一层次是“单位整体绩效”,第二层次是“五大使命”(或五大功能、五大产出),第三、第四等层次的指标再根据第二层次使命(或功能、产出)具体化。

(二)高校全面实施预算绩效评价对象逐步拓展

1.从“项目支出”拓展到“基本支出”和“项目支出”

(1)“项目支出”绩效评价

从2002年起至2017年,财政部规定的都是“项目支出”绩效评价。

(2)绩效评价应当以“项目支出”为重点

2011年4月,财政部印发的《财政支出绩效评价管理暂行办法》指出:“部门预算支出绩效评价包括基本支出绩效评价、项目支出绩效评价和部门整体支出绩效评价。绩效评价应当以项目支出为重点。有条件的地方可以对部门整体支出进行评价。”

(3)“基本支出”绩效目标一般不单独设定

2015年5月,《中央部门预算绩效目标管理办法》第三条指出:“基本支出绩效目标一般不单独设定。”

【基金项目】“安徽省高校管理大数据研究中心”智库研究项目

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

(4)逐步扩大“项目支出”预算评审范围

2018年8月,《关于进一步调整优化结构提高教育经费使用效益的意见》(国办发〔2018〕82号)指出:“逐步扩大项目支出预算评审范围。”

2.从“财政资金”拓展到“全部资金”

国办发〔2018〕82号指出:“逐步将绩效管理范围覆盖所有财政教育资金。”

财预〔2018〕167号文件在“现行预算绩效管理仍然存在一些突出问题”中指出:“绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金。”

教材〔2019〕6号文件在“基本原则”中指出:“预算绩效管理覆盖所有财政资金和非财政资金。”

3.“一年预算期”拓展到“中长期财政规划”

《财政支出绩效评价管理暂行办法》指出:“绩效评价一般以预算年度为周期。”

教材〔2019〕6号文件第三条第一款指出:“实施单位整体预算绩效管理。各单位要将预算收支全面纳入绩效管理,围绕单位职责和中长期事业发展规划,在年度绩效自评的基础上,原则上每五年为一周期开展单位整体绩效评价。”第三条第三款指出:“对于实施周期较长的政策和项目,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。”

牛维麟等^[3]的研究表明:“我国大学校长担任现职的平均时长为4.1年。”校长任期平均时间为4.1年,致使高校战略不稳定,致使中长期事业发展规划难以制定和执行,即使“每五年为一周期开展单位整体绩效评价”也难以准确地反映单位整体预算绩效。

二、高校整体实施预算绩效评价的难点

教材〔2019〕6号文件第三条第四款指出:“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。”这些绩效目标评价都是难点。

(一)产出

1.高等教育产出的是“劳动能力”

马克思^[4]认为:“教育会生产劳动能力。”“我们把劳动或劳动能力,理解为人的身体即活的人体中存在的、每当人生产某种使用价值时就运用的体力和智力的总和。”^[5]上述,学校的“产出”是劳动能力。而“能力”是很难计量的。

2.对高等教育产出的度量相当困难

闵维方等^[6]指出:“对教育产出的度量存在着相当的困难。教育产出的是通过教育过程而获得了知识、能力、态度

等方面的人。这些人不光通过其数量,更通过其质量体现着教育系统的效率。要定量地测量这种教育质量(这是一切实证分析赖以进行的必要前提),目前仍受到方法论方面的严重限制。虽然教育学家、教育经济学家们曾为此倾注了大量的热情,但成效不甚令人满意。”

(二)成本

1.高校成本与营利单位的成本内涵不一致

娄尔行^[7]指出,我们高等学校的成本毕竟与营利单位的成本内涵不一致,效益也不一样。

2.高校成本难度不亚于甚至要超过企业的成本核算

杨纪琬^[8]指出,事业单位的基本业务如果要进行成本核算,其难度不亚于甚至要超过企业的成本核算。《高等学校财务制度》(2012)第十章“成本费用管理”至今几乎没有在学校实施过。

与同样为事业单位的“医院”相比,医院进行成本核算比较容易,其主要原因在于医院早就实施权责发生制。杨纪琬^[8]指出:“必须明确,成本核算必须实行权责发生制,而实行权责发生制的单位不一定要进行成本核算。”而在于医院相当多的费用可以对象化,如CT是给谁做的,B超是给谁做的,手术是给谁做的,病床是给谁住的,药是给谁用的,等等,而“高校”则很难,其绝大多数费用是间接费用,直接费用很少很少,高等学校将费用归集与分配到成本核算对象很烦琐。另外,高校的支出受拨款、收费等收入的制约,为了“不出赤字”决定了支出小于收入,如医科专业每个学生应解剖四个小白鼠,因经费紧张四个学生解剖一个小白鼠。因此,实际成本必小于拨款和收费等收入,费老大劲计算出来的各专业各层次的生均培养成本既不能作为“生均拨款标准”,又不能作为“生均收费标准”,笔者多次提出“‘年生均教育培养成本’计算难且意义不大”。^[9]

(三)高校经济效益是一个难度较大但又非常重要的课题

早在1980年的相关学术研讨会上就提出,所有事业单位建立考核经济效果是一个难度较大但又非常重要的课题,应该花大力气进行研究^[10]。

邱渊^[11]指出:“效益以质量合格为前提。”高校如果产出社会不需要、不满意或废品、次品等不合格“产品”,肯定影响高等教育质量,也肯定影响高校的绩效。因此,高等教育质量是效益的前提。但是,高等教育质量评价相当困难甚至不可能。刘振天^[12]认为,教育质量对其做出科学合理的评价相当困难,甚至不可能。

(四)高校服务对象满意度

“满意度”是绩效评价的重要指标。从2013年到2019

年的《国务院政府工作报告》中披露,七年内“教育”有两年“不满意”排第一(2013、2019),还有两年“不满意”排第二(2016、2017)。

高校服务对象满意度与医院不同,衡量高校教育质量与医院的主体不同。患者到医院就诊,患者不允许医院和医生糊弄,该治好的伤或病如治不好会发生患者“医闹”;但高校有不少学生却希望政府允许“清考”,希望学校为追求毕业率而“放一码”,希望老师“放水”,混毕业。

至于高校社会效益、高校生态效益、高校可持续影响等更难计量。

(五)高校预算绩效与企业 and 政府不同

1.高校预算绩效与企业不同

高校与企业的区别:一是企业产品有实物形态,而高校是无实物形态,其能力依附在学生这个载体上;二是企业产品销售(出口)后有了“绩效”——收到钱,而高校学生入学(入口)未“加工”尚无“绩效”就收到拨款和学费;三是企业加工产品是单向活动,无论是生产飞机、航母还是衣服、食品,加工者可以按预定设计目标加工,教学是“教”与“学”双向活动,受教育者接受教育的结果具有不确定性和不可控制性,因此,需要“教”与“学”共同努力才有绩效。

2.高校预算绩效与财政部门不同

财政部门自身的“基本支出”(人员经费与公用经费)并不多,其掌管的大量资金用于投资项目如铁(铁路)公(公路)机(机场),以及环保、扶贫等项目。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形态,与高校提供的服务“一经提供随即消失,很少留下某种痕迹”不同。

在与企业、医院、财政部门比较以后,不难看出,高校预算绩效评价比较复杂,难度很大。2006年“绩效管理”被评估为“最难的管理难题”。

(六)高校部分绩效目标分析

1.我国高校绩效目标——毕业率设定几何为妥?

刘强^[13]认为:“我国高校本科毕业率表现出惊人的一致性,都在90%以上。我国高校毕业率不能衡量高校的质量水平,却恰恰表明我国高校人才培养质量标准的‘宽容性’,而高校‘清考’等不良现象的大量存在恰恰也证明了这一点。”《中国广播网》^[14]报道:美国大学毕业率在发达国家中是最低的。在经合组织18个成员国中也是最低的,美国南新奥尔良大学只有4%,最高的德拉维尔州也只有73.6%。由此看来,我国90%以上毕业率的质量已高于美国。“毕业率”是产出的重要指标。绩效评价是以结果为导向,必须考虑投入与产出,也就是“进”(入口)与“出”(出口)的关系,在“严进严出”还是“宽进宽出”还是“宽进严出”还是“严进宽出”四种方式中我国属于哪一种?企业的产品质量除了企业内部

质量检测部门验收外还需要市场检验,产品合格才能收到货款,而高校自己认为合格就可离校推向市场。

2.我国高校绩效目标——就业率设定几何为妥?

统计的就业率遭到质疑。《人民日报》^[15]报道:江西某高校,毕业生如果在论文答辩之前还没有交上就业协议,就不允许参加第一轮论文答辩。为此,即便并没有找到工作,毕业生也要“想方设法”签署就业协议。《界面新闻》^[16]报道:张冀(原中国社会科学院劳动与社会保障研究中心副主任)认为,“高就业率本身值得揣度。一部分就业率通过研究生考试来解决,还有一部分是虚假就业证明。”就业率也是产出的重要指标,而“高质量就业率”是有效的绩效指标。现在“就业率”不是经过市场或用人单位检验,而是有形的手在推动。

3.我国高校预算绩效目标——“预算执行率”是否应设定为绩效目标?

乔春华^[17]曾指出,现在采用的是“预算执行率”,而《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中却提出“预算执行效率”。少了个“效”字的“预算执行率”倒成了绩效指标,“预算执行率”实际上是只讲进度突击花钱的指标。这种只讲进度突击花钱究竟有多少效益,可是“花钱必问效、无效必问责”啊!

4.高校如何实施“三全”

所谓“三全”是指“全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理”。笔者在分析某省预算绩效目标时发现,有“办多少次培训班”“开多少次会”“出多少期刊(通讯)”“建多少个微信公众号”等,这些都是过程。预算绩效管理毕竟是以“结果”为导向,“结果”要有“效果”,有结果才有“绩”和“效”,如办班绩效如何评价?澳大利亚政府对失业人员的职业培训实行绩效拨款,劳工部通过公开招标,与培训机构签订协议。培训后根据就业人数领取培训费。但要不要过程?所谓“全过程”是指“全过程预算绩效管理链条”而不是罗列过程(如“开多少次会”等)。“全方位”是指“全方位预算绩效管理格局”。“单位整体绩效评价”首先是“全覆盖”,如果规定某“项目支出”1000万元以上才需要绩效管理,似乎还不算“全覆盖”。

(七)高校绩效指标应细化、量化描述

2015年5月,财政部发布的《中央部门预算绩效目标管理办法》指出:“绩效目标要能清晰反映预算资金的预期产出和效果,并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。……绩效指标是绩效目标的细化和量化描述,主要包括产出指标、效益指标和满意度指标等。”由此可见,将“绩效目标要能清晰反映”必须“予以细化、量化描述”,但将高校绩效目标指标“予以细化、量化描述”是比较困难的。而

不能量化就不能比较,不能比较就无法绩效管理。正如罗伯特·卡普兰等^[18]指出:“你不能描述的,就无法衡量;你不能衡量的,就无法管理”。

三、高校整体预算绩效指标的两个问题

(一)高级人才不是该校这一年投入的产出

王明秀等^[19]认为,队伍建设评价指标包括:工程院和科学院院士人数,长江特聘教授人数,获国家“万人计划”杰出人才等项目、教育部跨世纪人才、教育部高层次创造性人才计划资助人数。

由于高等教育具有迟效性和双向性的特征,因此,不可能当年投入当年产出,甚至需要几十年才会有产出。澎湃新闻^[20]报道:“17位诺奖获得者与日本名古屋大学相关的占到6名。经澎湃新闻统计,17位诺奖得主的获奖研究平均在27.65年前完成。”值得注意的是,不少学校引进院士、特聘教授靠的是金钱,这倒是这一年投入的产出,但怎么能算“绩”和“效”。

(二)杰出的研究成果也不是该校这一年投入的产出

2002年11月4日,时任中山大学校长黄达人指出:“许多学术成果都是‘十年磨一剑’的结果,我校肿瘤医院发在*Nature*上的那篇文章就是用了千万的投入,近百人共同努力了将近十年才取得的成果。”2006年,该校教授朱熹平和清华大学曹怀东历经10年才破解了“七大世纪数学难题”之一的庞加莱猜想。1964年,袁隆平研究杂交水稻用了11年时间于1975年研制成功;屠呦呦也是在1972年成功提取到了青蒿素,40多年后才评为诺贝尔奖。此外“十年”之说还有“十年寒窗苦”“板凳要坐十年冷”“台上一分钟,台下十年功”等等,都表示成名之作不是旦夕之功可立竿见影的。建议不要对近年的科研成果评奖,应至少10年以上,因为尚未得到实践和历史的检验。

关于SCI《关于规范高等学校SCI论文相关指标使用 树立正确评价导向的若干意见》(教科技[2020]2号)规定:“学校在绩效和聘期考核中,不宜对院系和个人下达SCI论文相关指标的数量要求,在资源配置时不得与SCI相关指标直接挂钩。”《光明日报》^[21]报道:“教育部科技司相关负责人指出:‘一是不能把SCI论文简单等同于高水平论文。二是SCI论文的引用数反映的是论文受关注情况,不能对应于创新水平和实质贡献,高被引论文更多反映的是学术研究热点,并不直接说明其创新贡献。三是论文主要是基础研究成果的表达形式,SCI论文相关指标并不能全面反映科技创新贡献,不适用对技术创新、成果转化等工作的评价。’”

正因为科研工作具有迟效性和不确定性的特征,因

此,不可能当年投入当年产出,甚至几十年才见绩效。

四、关于高校整体实施预算绩效管理的建议

(一)制定高校全面实施预算绩效管理的指标体系

财预[2018]167号文件要求:“健全共性的绩效指标框架和分行业领域的绩效指标体系……各行业主管部门要加快构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系。”建议教育部门尽快制定高校全面实施预算绩效管理的指标体系,以便各高校在全面实施预算绩效管理有较强的操作性。

(二)各高校成立由党委书记或校长担任组长的预算绩效管理工作领导小组

教财[2019]6号文件指出:“各单位要建立由主要负责人担任组长的预算绩效管理工作领导小组,全面负责预算绩效管理工作。”高校总会计师应承担高校绩效评估的重要职责。《高等学校总会计师管理办法》(教人[2011]2号)第十条在“总会计师职责”第二项中规定:“负责绩效评估等。”

(三)高校应单独成立绩效管理办公室而不宜挂靠财务部门

五大使命的绩效目标及其产出的评价是多元的,高校绩效评价指标体系包括财务指标与非财务指标。财务指标如基本支出和项目支出的预算与决算等;非财务指标不仅要包括产出(毕业率、就业率、生师比等高等教育质量指标),还要包括产出(毕业率、就业率、生师比高等教育质量等),还有除经济效益外的社会效益、服务对象满意度等绩效指标。这里,非财务指标是大量的。在这个问题上要吸取高校推动内部控制建设的教训,仅靠财务部门推动内部控制建设是小马拉大车,其后果会存在各方面的业务风险和管理风险;同样,仅靠财务部门推动全面实施预算绩效管理也是小马拉大车,其后果不仅会影响拨款,而且会不得列入预算。财预[2018]167号文件规定:“财政部门要严格绩效目标审核,未按要求设定绩效目标或审核未通过的,不得安排预算。”绩效评价涉及校内所有部门,但主要是组织、人事、财务、教务、科研、学生管理等部门,因此,绩效管理办公室应由上述部门的人员组成。

(四)各高校推动全面实施预算绩效管理需要各部门共同负责

教财[2019]6号文件指出:“各单位各司局主要负责人是本单位预算绩效管理工作的第一责任人。”财预[2018]167号和教财[2019]6号文件都规定了“谁支出、谁负责”。高校所有部门都是支出部门,高校各中层部门主要负责人也应是该部门预算绩效管理工作的第一责任人;此外,各项目支出(特别是学科建设项目和科研项目等)的负责人也应是该项目预算绩效管理工作的第一责任人,首先

承担该部门、该项目预算绩效管理责任。

(五) 高校应制定落实全面实施预算绩效管理的文件或实施方案

教财〔2019〕6号文件指出：“各单位应于2020年8月底前出台本单位贯彻落实全面实施预算绩效管理的文件或实施方案。”在《实施方案》中注意“签订绩效合同”，在传统预算中，校级与各部门之间的关系是上级统驭下级的关系，而新绩效预算是平等的契约关系，其核心通过签订绩效合同，双方在绩效上做出完成绩效目标的承诺。

(六) 高校应健全绩效指标评价标准体系

“生师比”是衡量办学效益的重要指标，《QS世界大学排名评价指标(2016年)》中“生师比(教学质量)”是一个重要指标，占20%。“生师比”是高好还是低好？美国一些著名大学的生师比为：加州理工3:1，芝加哥4:1，耶鲁7:1，麻省理工和斯坦福7:1，哈佛8:1等。孟凡静等^[22]指出：“欧美国家的大学生师比普遍较低，而日本则呈现出两种局面，京都大学和东京大学的生师比为6.7:1，久负盛名的早稻田大学却高达38.5:1。由此可见，‘生师比’作为对高校教育教学有很大影响的指标，到底应为多少属于合理，并不能一概而论。”

高校毕业率高好还是低好？一般认为高好，但这个“高”是宽出造成的，而那个“低”是严出造成的；高校成本高好还是低好？一般认为低好，但这个“高”可能是保证质量造成的，而那个“低”（大班课，减少实验等）可能降低质量造成的。但随着人员工资的逐年增长和育人设备与技术的现代化，培养成本将呈现递增的趋势。

(七) 全面实施预算绩效管理应是2023年9月1日建议先试点

财预〔2018〕167号文件要求“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”，即到2021年9月1日至2023年9月1日；教财〔2019〕6号文件要求“到2020年底，基本建成覆盖部门预算的全面预算绩效管理制度体系”，即用1年多时间。高校全面实施预算绩效管理比其他行业更为复杂，难度更大。“先试点后推广”是我国推进改革和发展的成功做法，因此，建议这次“全面实施预算绩效管理”“先行试点，推动整体”。按中央要求力争到2023年9月1日高校全面实施预算绩效管理。●

【参考文献】

[1] 乔春华. 高校预算管理研究[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2013.
[2] 彼得·德鲁克. 非营利组织机构的经营之道[M]. 余佩珊, 译. 台北: 远流出版社, 1994: 3-7.

[3] 牛维麟, 詹宏毅. 中国高校校长调查: 平均年龄52岁, 平均任期4.1年[N]. 中国教育报, 2007-08-18.
[4] 马克思. 剩余价值理论(第一卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1975: 210.
[5] 马克思. 资本论(第一卷上)[M]. 北京: 人民出版社, 1975: 190.
[6] 闵维方, 丁小浩. 中国高等院校规模效益: 类型、质量的实证分析[J]. 教育与经济, 1993(1): 16-22.
[7] 高等学校经济效益问题研究会(筹备组). 高等学校经济效益问题文集[C]. 1983.
[8] 杨纪琬. 学习两个《准则》的体会[J]. 预算会计, 1996(10): 22-27.
[9] 乔春华. 《事业单位会计准则》与《事业单位财务规则》研究——以高等学校为例[M]. 南京: 南京大学出版社, 2010: 248-249.
[10] 通讯员. 开展会计理论研究 促进会计科学发展——中国财政学会、中国会计学会成立大会, 第三次全国财政理论讨论会关于会计理论问题的讨论情况简介[J]. 会计研究, 1980(1): 76-79.
[11] 邱渊. 教育经济学导论[M]. 北京: 人民教育出版社, 2003.
[12] 刘振天. 高校质量好不好, 最终学生说了算? [N]. 光明日报, 2015-04-07.
[13] 刘强. 我国高校毕业率衡量高等教育质量何以可能——再论高校毕业率与高等教育质量的相关性[J]. 黑龙江高教研究, 2018(10): 32-36.
[14] 余浩. 美国1700多万大学生毕业率仅56% 最低只有4%[EB/OL]. 中国广播网, 2014-03-17.
[15] 陈薇伊. 未就业则不能毕业? 高校如此规定合理吗? [N]. 人民日报, 2013-05-30.
[16] 刘诗蕾. 又是“最难就业季”: 765万高校毕业生就业有多难?[EB/OL]. 界面新闻, 2016-05-16.
[17] 乔春华. 4%目标实现后建立教育经费稳定增长机制研究[J]. 会计之友, 2014(1): 92-97.
[18] 罗伯特·卡普兰, 大卫·诺顿. 战略地图——化无形资产为有形成果[M]. 广州: 广东经济出版社, 2005.
[19] 王明秀, 孙海波. 高等学校预算绩效评价及对策与措施研究[J]. 科技与管理, 2005(4): 151-153.
[20] 韩声江. 日本17年拿17个诺奖, 获奖者及名古屋大学校长却开始反思[EB/OL]. 澎湃新闻, 2016-10-27.
[21] 邓晖. 破除论文“SCI至上”, 让学术回归“初心”[N]. 光明日报, 2020-02-25.
[22] 孟凡静, 朱若羽. 高校生师比合理性初探[J]. 高校教育研究, 2008(11): 27.