

试论高等教育资源配置与利用绩效评估

王成端

(四川理工学院,四川 自贡 643000)

摘要:要办好人民满意的高等教育,必须要抓好高等教育资源的配置与管理,解决高等教育资源的科学合理配置与有效利用,促进高校走以内涵式发展的道路。存在的主要问题是,缺乏高等教育资源配置与利用绩效评估的法律法规,缺乏高校之间不同规格学生的教育资源配置标准,高等教育资源的区域分布不尽合理。因此,要加强高等教育资源优化配置的研究与改革,深入开展教育资源配置与利用绩效评估的理论研究,进一步规范教育行政管理部门的职责,深入研究优质高等教育资源共享体制与机制。要科学、高效、务实地开展绩效评估,除了深入研究高等教育资源利用绩效评估的指标体系外,还应做好建立高等教育资源利用绩效评估专家库,建立高等教育资源利用绩效定期评估制度,深入研究高等教育资源利用绩效数据处理技术,充分利用高等教育资源绩效评估结果。

关键词:高等教育;资源配置;资源利用;资源共享;绩效评价;绩效评估

中图分类号:G640 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2014)03-0025-06

党的十八大报告提出要努力办好人民满意的教育,推动高等教育内涵式发展,大力促进教育公平,合理配置教育资源。高等教育资源配置是否科学合理、高校利用资源的绩效如何,关系到我国高等教育的健康发展,也关系到我国经济社会的可持续发展。要办好人民满意的高等教育,必须要抓好高等教育资源的配置与管理,解决高等教育资源的科学合理配置与有效利用问题,使高等教育资源配置既兼顾公平又注重绩效,构建适应我国不同区域、不同类型、不同层次高校特点的高等教育资源配置模式,建立起政府、市场和学术配置高等教育资源的评价指标体系与评价方法,并通过高等教育资源的绩效评价优化高等教育资源的配置,促进高校走以内涵式发展的道路。

一、高等教育资源及其优化配置的内涵

高等教育资源是高等教育组织所拥有的使用于高等教育事业,提高高等教育受教育者人

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金课题(11YJA630117)

作者简介:王成端,博士,教授,博士生导师(E-mail:wcd@suse.edu.cn)

力资本或价值的各种资源综合。这些资源有些是有形的物质性资源,有些是无形的非物质性资源。具体包含人力资源、财力资源、物力资源、学科与专业资源、信息资源、科技资源、社会资源、声誉资源、文化资源等九种类型^[1]。根据高等教育的功能及高等教育资源的特点,也可以把高等教育资源分为人才资源、物力资源和文化资源三类^[2];高等教育系统的教师、教育管理者、接受高等教育的学生都是社会输入高等教育系统的人才资源;高等教育的场所、建筑、图书、仪器设备等物质条件,政府和社会投入高等教育的经费物化的各种实物等归为物力资源;高等教育文化资源主要包括高等教育所传承、创造的科技知识,规定高等教育发展方向的制度安排,社会和公众的高等教育价值观念,大学精神,校园氛围等。在高等教育的三类资源当中,人才资源是根本,物力资源是高等教育的物质基础,文化资源是高等教育的核心和灵魂。

高等教育资源配置是指社会对高等教育事业投入的人力、物力、财力在各种不同使用方向上的分配。它可以分为两个层次:宏观层次的高等教育资源优化配置是指在国家的宏观调控与市场的基础作用下,使总体教育资源合理分配,使之流向最适宜的地区和高校,以取得资源流向的最大效益;微观层次的高等教育资源优化配置是指在资源配置既定的条件下,一个地区或高校如何组织并利用这些资源,提高资源利用率,使一定的投入能产出数量多、质量高、结构合理的人才,以取得资源利用的最大效益^[3]。

教育公平就是使每一个公民都有受教育的权利,使每一个有能力、有潜力的公民都有受高等教育的权利,不会因贫穷等原因而被排斥^[4]。目前我国高等教育领域的不公平主要涉及高等教育资源配置。主要体现在区域性、高校层次性、经费结构性三个层面,成为高等教育资源配置不均衡的三大要素^[5]。面对有限的资源,如何实现有效而合理的配置,是摆在我们面前的一个难题,是优先考虑公平,还是优先考虑绩效?“绩效优先、兼顾公平”只是社会发展阶段一个特定的政策,公平才是我们最终要达到的目标^[6]。目前的计划拨款加剧了财政资源配置的不公平性,没有体现高校选择发展模式的主体意志、不同高校所处的具体发展环境和不同阶段的高等教育成本,从而导致经费使用的低效,客观上增大了我国高等教育的投入压力。

二、我国高等教育资源配置与利用绩效中存在的主要问题

高等教育产品属于准公共产品,世界各国在高等教育资源配置上更加强调市场调节与政府调控相结合,更加强调采取“绩效配置”方式^[7]。美国的高等教育财政拨款具有完善的立法体系、专门的管理机构、明晰的财政责任、多样化的拨款模式等特点,其拨款模式主要有增量拨款、公式拨款、合同拨款和协商拨款四种。与美国的分权制不同,英国的高等教育财政经费主要是由中央政府负责,具有典型的中央集权性质,其基本特点为强制性的中央立法、独立的拨款机构、重视边际拨款和专项拨款。法国的典型拨款方式为辅助性小时拨款(公式拨款方式)和功能多样的合同拨款。日本在二战后高等教育发展飞速,高等教育财政拨款体制具有完整的法律体系、分权化的财政责任、多样化的奖贷制度。我国的高等教育立法内容有些笼统,如《教育法》和《高等教育法》中,对高教财政拨款问题没有具体细则的规定,没有建立明确系统的体系,高等教育的财政权限在中央和地方的分配也不明确,还有许多地方亟待加强^[8]。

(一)缺乏高等教育资源配置与利用绩效评估的法律法规

在《中华人民共和国高等教育法》中,只宏观地提及了国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制;国务院教育行政部门会同国务院其他有关部门根据在校大学生年人均教育成本,规定高校年经费开支标准和筹措的基本原则;省、自治区、直辖市人民政府教育行政部门会同有关部门制订本行政区域内高校年经费开支标准和筹措办法;要求高校依法建立、健全财务管理制度,合理使用、严格管理教育经费,提高教育投资效益。这些宏观的法律法规没有明确的实施细则,更没有提及高等教育资源如何科学配置、如何有效开展资源利用的绩效评估,使得高等教育资源配置与使用的随意性大、公平性差。

(二)缺乏高校之间不同规格学生的教育资源配置标准

高等教育财政资源按不同等级在不同类型高校进行分配,不同类型的高校因等级不一样,获得的生均资源量不一样。从目前高等教育财政资源配置的“综合定额加专项补助”的具体方法来看,“专项补助”的项目有的是为效率而设,有的是为公平而设,而项目的实施本身就存在着效率与公平问题^[9]。按照“综合定额”的分配方法,对不同层次(一本、二本、三本、一专、二专)和不同类型(军事院校、地方院校;重点院校、普通院校)的高校实行不同的标准,同一层次同一类型的高校实行同一的标准。这些标准确定了不同层次和不同类型高校的生均资源分配量。显然,同是一个本科生或专科生,但由于所在的高校层次和类型不同,所获得的教育资源分配量就有巨大差别。

(三)高等教育资源的区域分布不尽合理

在高等教育资源配置的影响因素研究方面,政府、市场和学术是制约高等教育资源配置的主要因素。在市场经济条件下,高等教育资源配置由深受政府影响到逐渐以市场为核心,是一个资源配置优化的现象。政府表现为依法对市场机制和大学组织进行调控,从而确保有效率的激励与约束机制^[10]。政治因素是高等教育资源区域配置不均衡的主要原因,同时也就意味着它是解决该问题的有效手段。政治因素作为影响高等教育资源地域配置的首要因素,首先体现在地域政治地位与区域高等教育资源的分布上。一般来说区域政治地位越高其高等教育资源就越丰富^[11]。

三、加强高等教育资源优化配置的研究与改革

根据目前高等教育资源配置存在的主要问题,要加强高等教育资源优化配置的研究与改革,深入开展教育资源配置与利用绩效评估的理论研究,进一步规范教育行政部门的职责,改革专项项目(如科技类项目、教学重点建设项目等)的审批立项资助办法,深入研究优质高等教育资源的共享体制与机制,实现教育质量公平。

(一)深入开展高等教育资源配置与利用绩效评估的理论研究

从宏观层面,政府、市场和学术是影响高等教育财力资源配置的三种主要因素。政府决定了高等教育资源配置的基本方式和表现形式,学术决定了高等教育微观组织中对人力资本投资具有特殊影响的治理方式,而市场作为无所不在的基础性因素对政府因素和学术因素起到广泛的制约作用。这三种因素,不仅影响资源进入高等教育机构,而且影响资源的转换使用和产出方式。同时高等教育体制、政治与政策对资源配置的影响也不可忽视。因此要研究政府在

高等教育资源配置中的角色定位和有效调控方式,研究市场配置高等教育资源的作用,研究学术在资源配置中的功能,研究高等教育体制、政治和政策以及现行不同高等教育资源配置机制对高等教育公平与绩效的影响。从微观层面,高校布局结构调整、办学条件的保障和东中西部区域间的教育机会分布、区域经济发展、文化等因素对高等教育资源的配置也具有直接影响,因此还要研究区域高等教育结构布局与优化、区域经济发展与文化差异对高等教育资源配置的影响。

从促进效率的角度看,学校无论其大小、重点和非重点,在质量、效率、效益面前是平等的。资源运用效率高,教学质量高,办学效益好的高校必然得到更多的教育资源。如研究相同规格学生生均资源配置标准,按照一个周期的资源利用绩效评估结果,核拨下一个周期每年的教育资源,一个周期内每年国家的资源配置标准不变。如组织和开展研究高等教育资源在不同地区、不同科类、不同层次、不同教育形式中的配置问题,包括教育资源在理、工、农、医、林、艺术、体育、财经、政法的科类的配置和在研究生、本科生、专科生等不同层次的配置问题,研究高校内部人力、物力、财力资源的合理配置问题。

(二)进一步强化教育行政部门的职责

高等教育行政管理部门的权威性目前主要表现在教育资源的配置权和利用绩效评估考核权。因此,要进一步加强高等教育资源配置与利用绩效评估的法律法规的制定,深入研究资源配置的监督机制与措施,强化教育行政部门对高等教育规划、监督、协调、评估的职责。现行的配置模式缺乏有效分类和合理差异,使得各高校办学模式趋同而个性不足,违背了大学的发展逻辑和高等教育规律,无法充分体现不同类型、不同层次、不同专业的办学成本,忽略了高等教育资源配置机制的多目标要求,不能体现多政策参数对学校办学行为的多重激励作用。不能实现政府利用高等教育资源配置对高校办学进行引导和监督的多重政策目标,不利于政府实现宏观引导和对高等教育的监督^[12-13]。目前高等教育拨款依据不够科学合理,资金浪费现象比较严重。现行拨款所依据的“生均成本指标”是上一年的决算数而非符合本年实际的成本额,没有考虑物价因素,缺乏拨款效益的分析评价制度以及与绩效挂钩的激励机制,不能准确地反映财政性教育经费的使用绩效。在高等教育财政总量有限的条件下,提高经费使用绩效是我国高等教育财政拨款机制改革的重要取向。因此,改变我国以计划性分配为特征的投入拨款模式,加大绩效拨款的权重,引入竞争机制,就成为我国高等教育财政拨款体制改革的基本走向^[14]。

(三)深入研究优质高等教育资源共享体制与机制

我国要实现高等教育资源公平,使高校群体平等使用优质资源,使大学生平等获取优质资源,避免稀缺的高等教育资源浪费。如对院士、国家和省级教学名师、国家和省级精品课程、国家和省级实验教学示范中心、国家和省级重点实验室、大学生实习基地等优质高等教育资源,深入研究优质高等教育资源共享体制与机制。充分利用国家教学改革与教学质量工程的成果,建立资源共享体系,实现我国高等教育资源公平。研究充分发挥企业装备和设施在人才培养方面的作用机制,如把是否接受大学生实习作为国有企业考核的一个条件,鼓励非国有企业免费接受大学生实习。对因免费接受大学生实习发生的相关费用充抵相应的税金。只有

实现资源公平,才能整体提升我国高等教育质量,实现质量公平^[15]。

四、加强我国高等教育资源利用的绩效评估

高等教育资源配置是否科学合理、高校利用的绩效如何,需要研究相应的评价指标和评价方法。把定量评价与定性评价相结合,从宏观上深入研究政府、市场和学术配置高等教育资源的评价指标体系与评价方法,从微观上深入研究高校利用高等教育资源的绩效评价指标体系和评价方法,充分利用评价结果来优化高等教育资源的配置。要科学、高效、务实地开展绩效评估,除了深入研究高等教育资源利用绩效评估的指标体系外,还应做好以下方面的工作。

(一)建立高等教育资源利用绩效评估专家库

在国家和各省分别建立国家级和省级高等教育资源利用绩效评估专家库。国家级高等教育资源利用绩效评估,由国家教育行政部门随机从国家级绩效评估专家库抽取评估专家。各省级高等教育资源利用绩效评估,由各省级教育行政部门随机从本省或兄弟省绩效评估专家库抽取评估专家。应选拔严谨、认真、作风正派,对高等教育有一定研究的教授、高级工程师、高级经济师、教育管理专家等进入绩效评估专家库。

(二)建立高等教育资源利用绩效定期评估制度

建立高等教育资源利用绩效定期评估制度,把高等教育资源分配、各类重点评比、各类评优、干部任用、大学排名等与绩效评估结果相结合,尤其是把绩效评估结果作为各种高等教育资源分配的重要依据。

(三)深入研究高等教育资源利用绩效数据处理技术

把定量评估与定性评估相结合,进一步研究高等教育资源利用绩效数据的处理方法。对目前的高校教学基本状态数据库采集,进一步规范采集程序,结合高等教育资源利用绩效的要求进一步研究其采集因子,并根据不同类型的高校深入研究状态数据的处理方法,定量得到各高校的绩效评估结果,同时结合评估专家进校绩效评估的定性结果,综合确定出各高校的绩效评估结果。

(四)充分利用高等教育资源绩效评估结果

在高等教育拨款机制中引入绩效指标,充分利用高等教育资源绩效评估结果。从20世纪80年代开始,绩效指标在西方高校拨款中得到广泛应用,现在越来越多的国家意识到绩效是提高办学效益的重要因素。绩效拨款的主要特征是产出和效率定向。在把绩效因子引入拨款公式的国家中,根据这一因素分配的财政资源激励了高校追求更高的教学质量和效率的行为,并且随着绩效评价指标准的不断完善,其在高等教育财政资源分配中所占的比重也在不断增加^[16-18]。

参考文献:

- [1] 罗亚光.高等教育资源概念界定及其功能分析[J].天府新论,2006,(3):151-153.
- [2] 张万红,彭勃.高等教育资源的分类及文化资源的培植[J].江苏高教,2008,(2):36-37.
- [3] 张敏,唐任伍.我国高等教育资源利用效率评价理论研究[J].清华大学教育研究,2006,(5):24-28.

- [4] 曾雅岚.从教育资源公平的角度看我国地方高等教育财政拨款机制[J].高教与经济,2011,(3):59-64.
- [5] 鲍威,刘艳辉.公平视角下我国高等教育资源配置的区域间差异[J].教育发展研究,2009,(23):37-43.
- [6] 许士荣.公平和效率:我国高等教育资源配置的两难选择[J].高教与经济,2010,(2):3-37.
- [7] 康宁.高等教育资源配置转型的基本规律及其发展趋势[J].教育研究,2011,(4):74-79.
- [8] 陈晓飞.高等教育的非公平现象与非理性决策[J].中国青年政治学院学报,2007,(3):96-99.
- [9] 管德华.高等教育资源配置效率与公平分析[J].池州学院学报,2008,(5):119-121.
- [10] 吴国生.高等教育资源配置的三种力量理论及对我国的现实意义[J].中央财经大学学报,2008,(6):19-23.
- [11] 贾云鹏.我国高等教育资源地域分布的现状、特点及成因[J].江苏高教,2009,(2):48-50.
- [12] 马陆亭.高等教育财政拨款模式改革研究[J].高教发展研究,2006,(5):14-18.
- [13] 吴立保.高等教育资源配置的多主体分析及优化策略[J].研究生教育研究,2011,(1):20-24.
- [14] 张继明.我国高等教育财政拨款机制改革探微[J].复旦教育论坛,2008,(6):13-16.
- [15] 庞青山,刘鸿.高等教育资源公平及其实现策略[J].现代大学教育,2008,(3):1-4.
- [16] 孙志军,金平.国际比较及启示:绩效拨款在高等教育中的实践[J].高等教育研究,2003,(6):88-92.
- [17] BEN JONGBLOED, HANS VOSSSENSTEYN. Keeping up Performance:an international survey of performance——based funding in higher education[J].Journal of Higher Education Policy and Management,2001,(2):127-145.
- [18] 李宁.高等教育财政拨款体制的国际比较及其对我国的启示[J].出国与就业:就业版,2010,(18):89-90.

责任编辑:万东升

The Higher Education Resource Allocation and Utilization Performance Evaluation

WANG Chengduan

(Sichuan University of Science and Engineering, Zigong 643000, China)

Abstract: To achieve people's satisfaction to higher education, it is necessary to pay special attention to the configuration and management of higher education resources, solve the problem of scientific and reasonable allocation of higher education resources and effective use, and promote universities to follow the way of connotative development. The main problem lies in the lack of higher education resource allocation and use of performance evaluation of laws and regulations, lack of configuration standards of education resources between different specifications of universities students, and some unreasonable regional distribution of higher education resources. Therefore, it is necessary to strengthen the research and reform of higher education resources optimization, intensify study of the theory of education resource allocation and utilization of the performance evaluation, further standardize the responsibility of education administrative departments, and further study sharing system and mechanism of quality higher education resource. In addition to the in-depth study on the evaluation index system for higher education resource utilization performance, people should also set up expert database of higher education resource utilization performance evaluation, set up a regular higher education resource utilization performance evaluation system, have an in-depth study on data processing technology of higher education resource utilization performance, and make full use of the higher education resource performance evaluation results.

Key words: higher education; allocation of resources; resource utilization; share of resources; performance evaluation; performance evaluation