

高等教育财政资源配置的国外经验借鉴

范维, 燕东

中央财经大学, 北京

收稿日期: 2022年12月10日; 录用日期: 2023年1月22日; 发布日期: 2023年1月29日

摘要

本文选取美国、加拿大、英国、德国与法国五个国家, 总结归纳了国外高等教育财政资源配置在管理模式、预算管理、资产管理与绩效管理四个方面的相关经验, 为我国进行高等教育财政资源配置改革提供国外经验的启示借鉴。

关键词

高等教育, 财政资源配置, 预算管理, 资产管理, 绩效管理

Foreign Experiences in the Allocation of Financial Resources in Higher Education

Wei Fan, Dong Yan

Central University of Finance and Economics, Beijing

Received: Dec. 10th, 2022; accepted: Jan. 22nd, 2023; published: Jan. 29th, 2023

Abstract

This paper selects five countries: The United States, Canada, Britain, Germany and France, and summarizes the relevant experience of foreign higher education financial resource allocation in four aspects: management mode, budget management, asset management and performance management, providing inspiration and reference for China's reform of higher education financial resource allocation.

Keywords

Higher Education, Financial Resource Allocation, Budget Management, Asset Management, Performance Management

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

虽然国外的社会经济体制与我国有所不同,但也普遍存在着公立高校与国有资产,同时在成熟的市场经济环境中积累了丰富的实践经验,在高等教育财政资源配置尤其是国有资产管理方面有许多值得我国借鉴之处。因此,本文从管理模式、预算管理、资产管理与绩效管理四个方面梳理国外相关管理经验,从而为我国高等教育财政资源配置的改革实践提供国外经验借鉴。

2. 美国经验

2.1. 管理模式

美国公共资产由财政部和联邦总务署负责管理,财政部和总统预算办公室(Office of Management and Budget)负责统一制定资产管理相关制度和法规,并对资产预算进行管理。联邦总务署(General Services Administration)是资产管理的执行机构。美国各州政府设立的高等教育委员会有权对公立高校的预算与资产情况进行审查,形成了对高校资产使用的外部监督约束。

美国是最早实行高校董事会制度的国家,保证了大学与外部的联系,构建了民主参与的大学管理体制。董事会制度也被美国人倍加推崇,被认为是美国高等教育发达的关键因素。美国高校董事会成员主要来自企业界、政府部门或所在社区,而非教师、学生等内部群体,这是美国高校董事会制度的重要特征,因此一般被称为校外人士董事会。董事会制度作为美国高校管理的核心制度,涉及到高校管理包括资源配置的方方面面。高校董事会直接介入资产管理过程,负责学校资产的预算决策、财务监督、绩效评价等。

2.2. 预算管理

1950年美国率先开展了规划预算,第一次将资源配置的基本单元从传统的条目转向了规划和活动,在之后的预算改革包括近期的绩效预算改革中,都体现了“规划—成果”相关联的规划预算理念[1]。美国认为高校管理中最重要就是预算管理,编制高校预算与制定高校规划的过程是相辅相成的,二者具有相同的目标。美国属于典型的财政投入、社会投入和个人投入都较高的“三高模式”[2]。美国实行联邦政府、州政府和地方政府分权化的三级教育经费管理系统,拨款总额一般要占公立高校经费的60%,其中份额最大的州政府拨款约占总经费的45%[3]。美国高校专项拨款主要用于教学和基建项目,多采取合同拨款和绩效拨款方式,重视发挥高校资源配置自主权。政府充分发挥税收杠杆作用,高校具有较强的募捐经营意识,以及社会深厚的慈善捐赠文化,这些都形成了美国高等教育捐赠事业的优势[4]。美国高校预算在管理机构、编制程序、编制方法、执行控制等方面均具有可取之处,具体总结如下:

1) 专门的预算管理机构。美国高校普遍设有从事预算管理工作的专门管理机构,配备了素质高、专业性强的专职预算管理员。美国高校预算的编制与执行相对独立,分别由财务部门和预算部门这两个级别相同、职能不同的部门分别负责:预算部门负责学校预算编制及相关政策与程序的制定与解读;财务部门负责学校预算的执行、控制与绩效评价。此外,美国高校还成立了有限任期的预算委员会,负责监督高校财务预算[5]。高校内部预算管理的制度和机制相对完善,实行严格的预算控制,任何单位及个人要想使用超过预算的资金必须经过董事会的允许。

2) 规范的预算编制程序。美国高校非常重视预算编制程序的规范性, 预算编制程序具有完备的法律规范, 财务预算编制方案的确定及项目的变动等, 也都具有相应的法律依据。美国高校的财务预算编制程序规范严谨, 每年 4 月份预算部门开始编制下一年度预算, 编制完成后经过校长、校董事会等层层审核并完善后上报州议会, 州长审批后最迟 6 月份确定各高校的下一年度预算[6]。

3) 精细的预算编制方法。美国高校预算包括资本预算和运营预算两个部分。资本预算编制主要是对高校基建或资产项目进行预算安排, 一般采用滚动方式进行编制; 运营预算编制主要是对高校日常收支项目进行预算安排, 通常运用复杂的计算公式来进行测算。美国高校的预算编制方法相对复杂和精细, 预算收支科目分类很细。编制方法采用复式预算与分类管理的形式, 实现零基预算和绩效预算的有机结合。零基预算用于预算收支相对平稳的情况, 绩效预算用于对支出预算进行控制。此外, 根据不同的需求与情况, 公式预算、递增预算以及支持预算等方法均在美国高校预算编制中得到不同程度的应用[7]。

4) 严格的预算执行控制。美国高校对于预算执行的要求非常严格, 具有较强的刚性, 赤字预算在美国被严格禁止, 属于违法行为。美国公立高校购置公共资产要受到严格的预算控制, 美国十分注重对预算的执行过程中进行实时监控, 对执行情况进行全面、准确的分析与评价, 并通过设置专门机构与人员实现对预算的严格执行与控制。

2.3. 资产管理

1) 完善的制度机制。美国公立高校资产管理的相关法律与制度较为完善, 具有较强的权威性和连续性, 资产管理主体之间以及资产所有主体与运营主体之间的权利和义务关系明确, 明确界定各部门管理职责, 便于教职工和学生参与管理和监督。高校通过董事会或理事会等组织及制度对国有资产进行自主管理, 高校内部采用分权的资产管理体制, 各院系成为财权和物权的管理重心, 具有较大的自主权, 有利于激励院系积极主动地开展资产管理活动。通过规范资产管理的各个环节, 保证了高校资产管理水平的稳定性。将市场竞争机制引入公共资产管理, 鼓励采用公共私人部门合作方式, 高校可以通过合作协议来建设、维修或改造资产。

2) 较高的管理水平。美国高校“努力降低成本”的思想贯穿于资产管理全过程[8], 通过政府采购、降低费用、多中选优、信息管理等方式努力降低成本。对于车辆及房产等单位价值较大的资产, 设置专门机构实行专业化集中管理; 管理信息化程度高, 对各类资产的使用率进行实时监控, 根据使用率调整购置计划; 推行有偿使用机制调控资产使用, 提高资源利用效率; 重视盘活闲置资产, 允许通过出租或出售闲置资产盘活资产, 对于通过出售、出租、投资等方式获得的资产收入, 无需审批便可用于弥补资产成本或支出。

3) 重视无形资产管理。美国对于科技成果等产生的知识产权收益管理已经非常成熟。美国发布著名的《拜杜法案》明确了高校无形资产的范围, 规定高校拥有利用自身资源所产生的知识产权; 建立科研成果转化收益反哺资产管理的机制, 取得了理想的效果; 重视激励政策, 改革知识产权收益分配方式, 让科研人员可以获得丰厚的报酬。美国大部分高校都制定了具体办法用于明确知识产权利益的归属, 例如斯坦福大学对于技术转化收入的分配政策是: 技术转化中心的管理费用占总转让收入的 15%, 剩余的占 85% 的部分, 1/3 给发明人及团队, 1/3 给学院, 1/3 给学校[9]。

2.4. 绩效管理

20 世纪 80 年代以来, 为了鼓励高校提高资源利用效率, 美国逐步建立了较为完善的高等教育绩效评估体系, 包括州政府基于绩效报告、绩效资助与绩效预算的高等教育问责制, 对高校预算绩效指标的考核评价结果是当前美国政府高等教育拨款的重要参考因素之一。田纳西州是美国最早实施公立高等教

育绩效资助政策的州,也是实施这一政策最为成功的一个州,其采用了基于自我评价的第三方评价,评价指标侧重于考察效率与公平,并根据不同类别的学校进行分类评价,同时注重借鉴在美国影响较大的各类测评机构的评价结果。美国十分重视对于联邦资产的绩效管理,包括资产处置、土地闲置、资产评估、资产增值以及工作环境改善等方面,并建立了专门的数据库,指标考核内容与预算安排直接挂钩。美国政府通过相关教育法案和财政资助,逐步建立起“政策目标-经费投入-过程-结果-目标实现”的教育财政支出关系链条,通过财政诱导实现绩效问责[10]。

3. 加拿大经验

3.1. 管理模式

加拿大高等教育以公共财政支持的公立大学为主,经费主要来自国家财政,与我国极为相像。加拿大高校是依据省法案或法令建立的自治的非营利性组织,以大学高度自治为特征,同美国一样,加拿大高校的最高决策机构也是董事会,主要职能是制定高校发展的政策与战略,具体组织管理则通过授权校长实现。董事会成员包括政府官员、企业家、教职工和学生等。加拿大政府资产由国库委员会和联邦政府工程服务部负责管理,其中国库委员会负责相关管理制度和法规的统一制定,具体实施则由联邦政府工程服务部会同政府各部门负责。

3.2. 预算管理

加拿大政府预算管理实行复式预算,包括经常性预算与资本性预算。经常性预算包括年度内各部门正常运转所需支出,如工资、办公费用、差旅费用、服务费用等;资本性预算包括纳入资本化管理的所有资产性支出,如购置费用、基建费用、维保费用、修缮费用等。加拿大的高等教育多年来一直存在着经费短缺问题,为了保持高等教育稳步发展,各高校开始从其他途径寻求资金支持或提高经费使用效益。加拿大具备良好的高校募捐环境,相关优惠政策、机构制度等均较为完善,使社会捐赠成为加拿大高校经费的重要来源。

加拿大高校十分重视利用预算规划统领学校发展,不仅重视年度预算编制,还更加重视编制中长期预算以克服高校办学行为的短视倾向,使资源配置目标能够与学校的发展目标保持高度一致。通过实现各年度预算平衡从而有效规避资金周转风险,保障学校战略规划的有效实施。同时,加拿大高校通过年度财务报告体系对财务、绩效等信息进行完整、详细的披露,实现公众对高校资源配置的有效监督。

3.3. 资产管理

加拿大高校拥有资产产权,高校董事会是资产的最高管理机构,享有资产的使用权和收益分配权。各高校都有较为完善的管理制度,如超标准配置资产必须经过书面审批程序,闲置或低效运转的资产必须交到学校有关部门集中处置。除此之外,加拿大高校资产管理还有着如下鲜明的特点。

1) 重视市场经营。加拿大高校认为“学校的一切皆有价值,而且能够创造出新的价值”[11],注重市场效益,利用高校资产和校园市场从事销售商品、提供劳务和让渡资产使用权等经营活动,使资源得到更好配置并产生积极的增值效应。校内资源实行有偿使用机制,二级院系使用学校房屋等资产要支付相应的费用,促使二级单位努力降低办学成本,提高资源利用效率。加拿大高校普遍推行后勤服务市场化,由高校后勤管理部门负责对校内各类商铺的经营权进行市场外包,并收取房租或资产使用费。

2) 擅长投资合作。加拿大高校将企业运营管理之道运用于大学经营管理之中,注重“规模经济”和“成本效益”。加拿大高校拥有较大的自主权,同时受益于大学投资收益免税等一系列政府优惠政策,金融投资在加拿大高校中较为普遍。加拿大高校凭借其完善的投资管理体制、专业化的投资谋划策略和

完善的风险防控体系, 能够获得较为可观的投资收益。加拿大高校注重加强与企业的科研合作, 通过成果转化、商业孵化、开设商业化课程等方式, 创造了可观的经济效益。加拿大所有高校都设立了工业联合或技术转让办公室, 旨在促进校企合作与科研成果转化。同时, 政府也并没有放弃他们的职责, 于 1999 年成立了大学研究商业化“专家组”, 为高校的商业性科研活动提供更好、更专业的指导。

3.4. 绩效管理

加拿大很多高校采用由罗伯特·卡普兰创造的平衡计分卡绩效评价体系, 对高校各层面、各环节设定具体绩效指标, 从总体上对高校战略发展目标与资源配置情况进行绩效评价与控制。高校绩效评价数据来自政府、高等教育专业组织等权威机构, 具有较高的可信度与广泛性。加拿大高校通过绩效化的管理机制推动资产增值活动的有效开展, 把高等教育财政拨款与绩效挂钩, 在资产增值的具体实践中实现高校发展目标。

4. 英国经验

4.1. 管理模式

英国没有统一的公共部门资产管理机构, 主要通过预算管理、内外审计、信息公开、公众监督等方式对资产预算与资产管理情况进行严格的控制, 保证资源的合理配置与有效利用。英国公共部门资产管理的根本目标是在保证服务质量的前提下尽量降低成本。各公共部门具有很大自主权, 可以在遵守相关法律法规的基础上自行管理公共资产。

英国高校绝大多数是公立的, 主要采用公共信托模式来处理高校的法人财产权利, 此时英国高校资产可看作受托人管理的信托财产。多数英国高校采用自主管理的资产管理模式, 实行“董事会-资源配置委员会-资产管理职能部门-院系/部门-个人”的管理体系。英国高校董事会(理事会)主要由教职工和校外的社区成员组成, 是学校资产管理的最高决策机构, 并对学校资产与预算情况进行监督控制; 资源配置委员会负责对各院系或部门资源申请、调配的审核、审批和建议工作, 实现学校资源配置、功能布局与发展规划的有机结合; 资产管理职能部门代表学校对各院系及部门资产进行监督管理; 师生员工能够直接参与资产管理的相关监督与决策, 学校内外审计要对资产管理和财务收支进行双重监督。

4.2. 预算管理

1) 预算与资产结合。1998~2000 年, 英国先后通过新的《预算法》、《财政稳定法典》和《政府资源与会计法案》等法律制度, 实现以政府部门占有、使用的资源为中心, 以权责发生制为基础进行预算编制, 建立了增量与存量统一核算的资源会计与预算制度。政府提供公共服务的所有成本, 包括持有资产的成本被纳入预算体系之内, 使资本支出与当期支出之间有了更加清晰的界限, 有效地促进各部门优化资产配置并实现预算规划目标。英国通过部门限额支出和年度管理支出对部门支出进行管理, 其中部门限额支出是各部门 3 年内全部运作成本和所有投资项目的支出限额, 并在 2000 年度正式运用资源预算和资本预算。另外通过“统一基金”账户、完善的部门预算管理和政府统一会计报告制度等一系列有效的措施, 保证了英国政府将资金流动严格控制在政策限定范围之内。

2) 独立的拨款机制。英国是世界上实行高校拨款基金制最早的国家, 英国政府授权第三方专门机构——高等教育拨款委员会(HEFCE)负责高校拨款工作, 高等教育基金委员会主要依据政府规划、拨款原则及绩效评估等方面进行拨款。一方面, 高等教育拨款委员会起到了作为高校和政府之间缓冲器的作用, 减少了政府对高校的管理成本, 同时也防止了政府对高校的过度或不当干预; 另一方面, 由第三方专业机构掌握拨款经费, 能够充分发挥其专业性, 提高资源配置的效率。英国政府的政府拨款约占大学总经

费的 60%。2003~2004 年度, 高等教育拨款委员会向高校拨款总额为 54.81 亿英镑, 其中专项拨款占拨款总额的 15.7% [12]。

3) 规范的预算编制。英国同样将“规划”作为预算编制的基本单元, 将支出与结果联系起来。英国高校获得拨款后, 各高校财务委员会根据各自的内部资金分配办法, 如依据各院系的专业性质、教职工人数、学生人数等因素, 将获得的拨款分配给各院系。为增加二级单位的自主权, 英国高校将预算经费及资源配置权最大限度下放给院系。各院系是英国高校的财务预算编制主体, 主要由院长和系主任负责财务预算编制, 预算周期为 3 年, 注重收支平衡, 不允许出现预算赤字。英国高校预算重视公开透明, 预算分配公平、公开、公正, 各院系之间互相知道彼此的预算金额。每学年末各高校通过学校网站公开收支情况, 同时接受校董会、校委会、师生员工、社会团体及社会机构的监督。英国高校的财务管理部门具有很强的服务理念, 能够为各院系提供高质量的财务服务, 提高院系预算编制水平与工作效率。

4.3. 资产管理

1) 规范的采购管理。英国高校资产采购方式主要分为两种: 一种是大学通过自身采购团队开展询价议价和招标采购; 另一种是规模较小的大学委托区域采购集团, 在框架合同范围内确定采购商品供货商。与此同时, 一些英国高校正逐步探索通过高校联合体统一组织集中采购, 这样可以有效提高采购商品的议价能力, 降低学校采购成本, 形成高效互利多赢的格局。英国各高校资产采购经办部门不尽相同, 但基本体现了“管办分离”“管采分离”的特征, 同时严格采购程序, 所购商品单价或批量价格达到一定标准的资产采购必须进入招标或政府集中采购程序。同时, 学校配备具有职业资格认证的专业采购人员, 采购人员必须对设备成本控制、设备质量及合规性负责, 并接受行业制约。英国高校资产采购过程中的合同签署流程较为规范, 按照合同金额大小进行了分级授权。

2) 科学的资产管理。英国政府注重资产价值管理, 每 5 年对现有公共资产价值进行评估, 确保资产价值反映市场变动情况。重视资产管理与预算管理的结合以及资源调剂共享, “物有所值”和存量资产的使用效率, 是申请预算时必须详细说明的内容。英国高校资产管理采取校、院两级管理, 信息化程度较高。其中学校负责对公共设施、房产等资产进行管理, 并对各院系及部门资产管理情况进行监管。院系对其资产具有较大的自主权, 对于设备购置、使用等基本自行决定, 同时承担设备购置费和房租、水电等公用经费, 自负盈亏。从制度和机制上实现了从依赖学校到自我负担的转换, 促进了资源配置优化, 有效避免了资源的闲置浪费。资产使用责任落实到人, 师生员工可深度参与到资源配置决策与监督过程。英国高校注重设备的日常维护和功能开发, 聘用高级专业技术人员对设备进行日常维护管理与使用培训, 使设备保持最佳使用状态。英国高校重视大型仪器设备的资源共享和有偿使用, 并将共享和有偿使用获取的收入返还给设备管理单位, 用于日常维护和升级改造[13]。

3) 明晰的知识产权收益管理。英国允许高校和科研人员享有政府资助项目的科技成果收益, 但不同类型的政府资助项目对于知识产权归属的规定不尽相同。对于政府研究理事会(Research Councils)和高等教育拨款委员会(HEFC)拨款资助项目, 一般规定由高校拥有知识产权; 对于其他政府资助项目, 根据 2001 年英国专利局的相关规定一般由研发人员拥有知识产权。在英国约 2/3 的高校可以直接给研发人员发放奖励, 并且可以自行制定分配公式对研发人员进行奖励, 在牛津和剑桥等一些高校对研发人员的奖励最高可达成果转化所得净收益的 90%。

4.4. 绩效管理

英国十分重视高等教育经费绩效评价, 制定了比较完备的评价指标体系, 绩效评价方法包括官方评价、高校自评与第三方评价等多种形式。由英国高等教育统计局(HESA)制定的高校绩效评价是当前

英国最具权威性和全面性的官方评价指标体系, 主要包括输入指标、过程指标和输出指标三个方面, 并可根据当年实际情况进行适当微调, 保证了绩效指标体系的连续性、稳定性和灵活性。同时英国设立绩效指标督导组(PISG)对上述指标体系进行监管, 保证指标在政策和技术层面的可行性, 绩效指标督导组下设英国绩效指标技术组(PITG), 负责解决督导组在信息收集与数据分析过程中遇到的技术问题。

英国高校绩效评价的指标体系注重相对公平, 对各类高校实行不同的绩效评价, 避免公众根据绩效评价得分对高校简单进行排序。通过将高校的绩效评价得分与基准值进行比较, 能够直观的展示该高校与条件和环境类似的其他高校相比的发展水平与相对位置。通过高校绩效报告信息的公开和比较促进资源的合理配置和有效使用, 其中资产绩效指标主要考察高校资产的管理、利用以及环保情况, 如设施配备的充足性、场所利用的充分性、运行过程中的环保性等; 财务指标主要考察高校的财务收支、运行成本、透明度及可持续性。英国非常注重对高校拥有的资产使用情况进行评估, 几乎每所高校都拥有一套完整的评估方案。例如英国大学拨款委员会(UGC)、综合技术和大学资助理事会(PCFC)制定了一套管理标准, 对公立大学房间使用的时间、频率和占用率等情况进行考核、预测, 明确每个教学、学习、研究和岗位人员的用房标准和使用面积[14]。

5. 德国经验

5.1. 管理模式

德国高等教育非常普及, 主要依靠政府拨款。经过长期的教育改革, 德国通过法律形式明确了高校的自治权利与国家的监督职能。1998年德国再次修订了《高等教育总法》, 废除了政府对于高校内部管理的统一要求, 政府不再干预高校管理的具体事务, 高校在财政经费、资产管理方面拥有较大的自主权。政府不再是高校的直接管理者, 但是政府的放权并不意味着对高校的放任, 政府对高校的无限责任演变为以高校绩效为标准的有条件责任。同时将“效率”“竞争”“评估”等制衡机制引入自治管理模式中, 强化社会问责与监督, 增强高校责任感与服务社会意识, 提高高校自我负责的能力。

德国各州高校主要由州政府负责, 州政府通过中介机构对高校实施间接管理, 高校在各州主管部门的监督下实行自我管理。资产管理决策民主公开, 高校成员均有权利和义务参与学校的资产管理, 对于事关学校发展的决策须经全员公开讨论通过, 同时接受社区人员和公众的监督。

5.2. 预算管理

德国预算由年度预算和五年期预算组成, 年度预算依据五年财政计划进行编制。德国预算管理经历了从“专款专用”到“整体预算”的转变过程, 整体预算即实行一次总付性预算制, 意味着州政府仅需确定各高校每年经费的整体估算数并直接分配给高校, 对特定资金的具体用途不再进行过于细致的规定, 而是由高校依据实际情势灵活的使用教育经费。取消年度经费必须在当年用完的规定, 允许高校形成资金结余, 并有权自主管理和使用这些资金, 对于获得的创收性收入高校可以自由处置。同很多西方国家教育财政改革的方向一样, 德国十分重视各利益相关方对于高校拨款决策的参与度, 德国高校在财政拨款方面的参与权不断扩大, 成为德国优化高等教育财政拨款机制的重要举措。具体措施包括增加高校人员在预算编制过程的参与人数与参与权利, 加强高校学术人员对于高校教学和科研相关预算的参与, 预算编制尊重高校自我规划因素等[15]。

5.3. 资产管理

德国高校各院系、部门向学校提出资产需求, 经学校相关部门审核同意后纳入学校年度预算, 并将预算申请上报州教育部和财政部。州教育部和财政部根据本州相关法律规定对预算进行审批, 审批通过

后下拨学校。高校普遍设有财务和设备采购部门,主要负责财务分配、政府采购、资产管理等工作,但一般由各院系、部门负责对资产进行日常管理和维护保养。同时,州审计署会对预算执行及资产使用情况进行突击检查,政府部门根据检查结果对未来的预算拨款进行适当调整。高校会将老化、闲置等需要处置的资产上报州高校建设规划委员会,委员会根据设备的价值、使用情况及报废或更新理由等情况进行相应的处置。德国高校不办后勤,后勤服务的主要内容(食堂、住宿等)均由政府支持并立法设立的大学生后勤服务管理中心承担。

无形资产管理方面,2009年德国对《雇员发明法》进行修订,规定发明完成后职务发明人有义务立即向雇主汇报,雇主可以对职务发明提出无限制的或者有限的权利主张。德国高校中的职务发明收益分配兼顾高校与发明人的权益,以具有代表性的马普学会的做法为例,其创立的马普创新公司统一管理成果转化活动,并明确规定科技成果转化后的收益归属:马普学会的各项发明许可所取得的收入中,37%属于其下的研究机构,32%属于马普学会,30%属于发明者本人,1%属于马普创新公司[16]。

5.4. 绩效管理

自上世纪90年代起,德国各州开始推行以绩效为导向的财政拨款模式,实现由投入导向型拨款制向产出导向型拨款制转变[17]。州政府每五年与高校签订一次目标协议,以具体发展目标的形式监督大学运行。构建了完善、客观、权威的绩效评价体系,绩效评价结果将影响高校拨款的有无和数量,从而实现引导高校实现优化资源配置的目的。州政府主要通过授权认可的评估机构、民间自愿的评估机构、联邦层面的半官方或非官方机构等中介组织,监管高校经费使用效率。与其他国家强调外部评估不同,德国高校注重自我管理 with 自我评估,评估机构与被评估高校之间是合作而非上下级关系。此外,在评价指标的选取上,德国采取了自下而上和自上而下相结合的方式,高校和州行政管理都参与制定绩效指标,指标数量适中、评价结果公开,具有一定的激励作用。评估专家构成合理、经验丰富,保障了评估结果的权威性与客观性,有助于评估结果的执行与落实。

6. 法国经验

6.1. 管理模式

法国是典型的以政府投入为主的中央集权制模式,高校经费主要由政府承担。法国高校拥有较大的资产自主权,政府很少对高校资产进行直接干预,仅负责监管比较重要的资产。理事会是法国高校的最高权力机构,由大学评议会、学术委员会及学习与生活委员会三个机构组成,理事会成员包括高校师生员工与外部各界知名人士。高校资产管理必须严格遵守相关法律制度,由法国议会对高校资产产权事务执行立法权。资产管理主体与使用主体之间的关系在法律制度中得到了清晰的界定,从而保障了高校资产的安全稳定与规范使用。

6.2. 预算管理

2001年法国的新预算基本法(LOLF法)提出了规划预算的相关规定,并于2006年全面推行规划预算。法国的规划预算给予各部门更多的自主权,在部门规划管理者对规划进展的推进和绩效目标的实现完全负责的前提下,允许预算在规划间进行调整,其中年度结转资金的3%可以自由重新分配。

法国高校经费绝大部分来自国家拨款,主要依据学生数量和实际需要进行划拨。法国是对高校实施契约管理的典型国家,20世纪80年代以来法国高等教育实行合同拨款政策,在政府与大学之间引入协商谈判机制,教育部相关司局通过“四年发展合同”与高校直接协商。合同拨款制改变了法国政府干预高校的形式,促进了高校管理者产生更多权威和效能,加强成本控制,建立更合理的资金运行机制。在

合同拨款的实施过程中, 政府与高校都力求减少模糊性, 增加透明度和相互信任感。合同拨款在高校一般经费拨款中约占 7%, 虽然非合同拨款仍占绝大部分, 但如此比重的合同拨款足以对各类高校采取显著不同的政策[18]。法国要求高校引入以绩效导向的预算机制, 强化预算执行的管理监督与问责机制, 通过信息化手段即时反映高校成本、收益等绩效指标, 实现政府对高校的内部管理与资源使用的及时评估与监督。

法国高校由学校汇总各院系预算形成学校总预算。院长具有预算的内部分配权, 控制院系经费使用和支出。校长被赋予预算修改决定权, 校长在校行政委员会的建议下可视情况调整预算运营部分和资本运营部分之间的比例。高校在年度预算结束半年内提交结算报告, 由国库会计师对高校的预算执行情况进行审计。法国高校预算管理实现了与资产管理的紧密结合, 将高校现有资产配置情况作为预算资金分配的重要因素。法国政府非常重视借鉴企业财务管理的精神和思路, 重视成本控制, 在推行权责发生制、计提资产折旧的基础上安排维修经费。

6.3. 资产管理

1) 依法管理, 职责明确。法国是国有资产占比较高的西方国家, 法国宪法规定凡涉及财政、税收、公共自由权、国防、行政、教育、财产所有权、劳动权的基本原则的事物, 均属于法律的范畴。法国高校依照宪法来管理学校国有资产, 确定各自的职责边界与权利义务, 保障国有资产的稳定运行与规范管理。

2) 自主管理, 重视维护。在法国, 高校按照法律规定行使法人财产权, 在资产使用方面具有很大自主权, 除房地产外, 主要由高校自主决定资产的使用及日常管理, 但一般不能用作对外投资或参股, 也不能作为取得收入的手段。高校有权自主处置资产, 处置收入除小部分上缴财政外, 大部分归学校使用。法国政府通过“校园行动”等项目, 通过竞争性拨款资助高校基础设施的翻修。

3) 有效的共享共用机制。法国建立了有效的资产共享共用机制[19], 具有很多成熟的实践经验。很多高校的体育场馆等设施归政府所有, 维护费用由政府承担, 引入专业机构进行运营, 在教学时间由学校使用, 公众可以在课余时间使用。政府注重公共图书馆建设, 因此很多高校无需拥有自己的图书馆, 学生可随时到公共图书馆进行阅览、学习。

4) 高度社会化的后勤服务。法国高校的学生住宿、用餐等后勤事务全部交由专门提供学生服务的国家公立机构——大学事务中心负责, 由其管理和经营的食堂、宿舍等服务设施均由政府投资兴建, 归国家所有。此外, 学校的其它服务性工作, 如修建安装、交通运输、医疗卫生等, 也均由社会上的专门机构负责, 实现了高校办学职能与后勤服务职能的分离, 从根本上避免“学校办社会”问题。

6.4. 绩效管理

法国十分重视公共资产绩效考核, 将使用效益与社会效益的综合评价作为资产配置和处置的重要依据, 并采取了一系列奖惩措施。公共资产绩效不仅考核资产的使用、维护、保养等情况, 更重视资产的社会效益, 包括资产在文化推广过程中发挥的作用, 为社会提供服务的数量和质量, 服务分布的合理性等。

法国高校评估由国家评估委员会主管, 对高等教育财政拨款绩效进行考核。国家评估委员会直接对总统负责, 教育部无权干涉, 保证了绩效评价的独立性及客观性。法国国家评估委员会并非高校的上级部门, 也不会强迫高校接受其意见, 二者可视为一种平等的合作关系。在评估方法上, 采用高校自评、考察座谈、调查问卷等多种定性与定量相结合的方式。在评估指标上, 充分地体现灵活性、公正性与特殊性, 具体指标由法国国家评估委员会与高校共同商定, 国家评估委员会只确定大的指标, 充分参考被

评估高校的个性化目标。评估涉及资产的内容包括资产管理评价、资产信息情况、校舍维修策略、资产管理能力等。法国将评估结果与预算拨款紧密结合, 通过加强竞争促使高校提高资产使用效率。

7. 基于国外经验的改革启示

7.1. 管理模式方面

从这几个国家的情况来看, 契约管理逐渐成为政府管理大学的政策工具, 政府与高校之间逐渐从传统的行政隶属关系向现代契约关系转变, 国外公立高校具有很大的自治权。这些国家大多制定了完备的法律制度体系, 保证高校资产管理有法可依、执行严谨、透明公开, 并对各级管理机构的职能和分工做出明确规定, 保证权责利的协调统一。建立了严格规范、相互制约的政府财产管理监督制度, 坚持内部控制与外部监督并重, 有效防范政府财产管理中的失职、渎职行为与失范、腐败现象。重视公众参与和信息披露的充分有效, 建立了相对完善的政府财务报告制度, 高校也会在其官方网站将预算与资产的详细情况向社会公布, 从制度上保障公众的知情权、参与权及质询权, 利益相关者能够有效参与决策过程。

7.2. 预算管理方面

很多国家将规划作为预算编制的基础单元, 将规划理念融入预算管理之中, 并借此将支出与结果紧密联系起来。与国内情况不同, 国外政府会有意识地控制高校经费中项目经费的占比, 项目经费一般不超过全部财政经费的 20%, 且大部分属于资产类项目。国外高校注重将资产管理纳入预算管理的轨道内, 在预算编制时充分考虑资产配置问题, 把资产和预算联系在一起, 重视资产配备标准及费用定额标准的合理制定。财务核算普遍实行权责发生制, 注重资产价值管理, 严格控制资金收支, 防止发生债务风险。同时, 各国均建立了完善的数据库系统和信息管理系统, 便于预算及监管部门掌握资产配置及使用情况。国外高校注重预算管理机构的专属性, 其中美国高校设置了专门的预算部门负责预算编制, 财务部门只负责预算执行, 实现了决策权与执行权的分离。国外高校的筹资方式也更加多元化, 社会筹资能力较强。

7.3. 资产管理方面

西方国家往往具有专业的管理机构和专业的管理人员进行国有资产管理工作, 使得此项工作在执行过程中更加专业化和准确化。成立高效的运营机构对车辆及房产等价值较大的资产实行专业化集中管理, 有效提高了管理水平与使用效率。在周密完善的法律法规和监管措施下, 充分利用市场机制优化资源配置, 降低办学成本, 提高经营收益。后勤社会化程度较强, 部分国家实现了高校办学与后勤服务的彻底分离。国外高校普遍重视无形资产管理及知识产权的利益分配, 明文规定保障科研人员的职务发明收益, 有效激发科研人员创新积极性。

7.4. 绩效管理方面

西方国家更加重视绩效考核而非过程控制, 这种管理方式能够给予高校足够的自主权, 同时也能够保障绩效目标的实现。大都建立了完备的高等教育绩效评估体系, 注重评价机构与高校的合作而非上下级监管, 通过引入第三方机构进行评估的方式也比较常见。注重通过预算绩效评价来促进预算管理, 将资产使用效果的好坏直接与经费安排挂钩。国外高校绩效评价一般采用内部评估与外部评估相结合的方式, 注重评价指标的合理性与可操作性, 注意在评价中区分不同类别高校的特点, 并制定了明确的奖惩措施, 在引导高校不断优化资源配置方面发挥了积极作用。

参考文献

- [1] 王雍君, 李兆宜. 规划预算改革的国际镜鉴与中国对策[J]. 改革, 2019(7): 73-85.

-
- [2] 刘红宇, 马陆亭. OECD 国家高等教育投入的典型模式[J]. 高等教育研究, 2012, 33(5): 102-109.
- [3] 赵黎娜. 高等教育财政政策的国际比较[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2009, 48(5): 135-140.
- [4] 汪开寿, 唐祥来. 美国高等教育捐赠与我国的政策建议[J]. 比较教育研究, 2006(6): 31-35.
- [5] 梅芳, 常馨. 中美公立高校财务预算管理对比及启示[J]. 财政监督, 2016(23): 91-94.
- [6] 钟云华, 肖国安. 中美高校财务预算管理比较及对我国的启示分析[J]. 长沙大学学报, 2016, 30(3): 37-40.
- [7] 张建涛, 张淑梅, 万吨钢. 中美高等学校预算管理比较研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2011(4): 115-118.
- [8] 蔡红英. 公共资产管理与部门预算相结合的国际经验与借鉴[J]. 财贸经济, 2007(S1): 47-50.
- [9] 张翼, 王书蓓. 美国斯坦福大学职务科技成果转化处置权和收益权配置研究[J]. 科学管理研究, 2018, 36(6): 111-115.
- [10] 冯国有, 栗玉香. 绩效问责: 美国教育财政政策的取向及启示[J]. 教育理论与实践, 2014(19): 21-24.
- [11] 刘礼明. 加拿大大学资源增值之道[J]. 教育研究, 2015, 36(4): 149-157.
- [12] 李江辉, 淡志强. 高校专项拨款机制完善探讨[J]. 财会通讯, 2015(1): 64-66.
- [13] 许泉, 胡健. 英国高校资产管理内部控制机制与启示[J]. 中国高等教育, 2016(Z3): 72-74.
- [14] 聂常虹. 资产管理与预算管理相结合是深化我国财政体制改革的方向[J]. 宏观经济研究, 2012(9): 3-10+86.
- [15] 赵凌. 德国高等教育财政拨款制度探略[J]. 高教探索, 2011(6): 91-94.
- [16] 徐兰, 徐婷. 德国技术转移体系对我国的启示[J]. 中国高校科技, 2017(4): 51-53.
- [17] 杨明. 20 世纪 90 年代德国高等教育财政改革述评[J]. 高等教育研究, 2001(4): 92-96.
- [18] 杨明. 论法国高等教育财政的改革[J]. 教育与经济, 2001(2): 58-62+18.
- [19] 财政部教科文司赴法国公共资产考察团. 法国政府公共资产管理与借鉴[J]. 国有资产管理, 2008(8): 76-80.