

日本公共教育支出 绩效考评制度

张玉龙 王伟同 高媛媛

因政治和管理体制的不同,各国的公共教育支出绩效考评模式也存在明显差异,其中美国和澳大利亚无论是在理论上还是在实践方面都比较早地建立了相对完善的体系,是公认的比较成熟的公共教育支出绩效考评模式。传统的“美”、“澳”模式是先设定公共支出应实现的绩效目标,从过程入手,对公共支出的每一个环节进行绩效考评和监督,其所有环节、所有步骤都是以考察绩效目标或绩效结果是否实现为行为导向。可以说,这是一个封闭的、静态的模式结构,它以绩效目标或绩效结果的确立为开始,并以绩效目标或绩效结果的最终完成为终止。

日本在20世纪70年代,对公共教育投资的规模和方向进行了调整。以高等教育为例,日本的高等教育是官学与私学并存的格局,采用政府主导的形式,分中央和地方两级管理。高校分为国立、公立和私立,国立大学是政府设立,完全依赖于中央政府的投入,公立大学由地方政府投资设立,私立学校则由私人设置,收入主要来源于学费收入、教育机构运作收入和少量的政府资助。日本一方面致力于建立公共教育支出绩效考评制度,另一方面也开始逐渐关注公共教育资源的配置问题,并在一定程度上开始寻求这两方面目标的统一。

20世纪90年代,日本尝试建立自己的公共教育支出绩效考评制度体系,1991年将大学的评估以法律形式固定了下来。同时,将考评的重点由高校内部考评转向外部的绩效评估,即由独

立于政府和大学的机构对高等教育进行绩效评价,公开发表考评结果和公共教育支出的财务绩效状况,并逐步以考评结果为依据,分配公共教育资源。日本的高等教育绩效考评明确建立在提高本国国际竞争力、维持经济发展的绩效目标之上,并根据国家战略发展需要调整公共教育资源的分配情况,制定以效率为准则的资金分配制度,形成了充满竞争性的高等教育财政公共支出分配体系。更重要的是,日本还在高等教育领域引入市场化机制,通过市场调节、公平竞争的形式,促进公共教育经费的有效合理运作,使教育投入与效率关系趋于合理,引导有限的公共教育资源合理、科学、有效地配置,同时对公共教育支出的项目起到优胜劣汰的“优择效应”,确保了未来财政在公共教育领域的分配与支出。

改革后的日本高等教育公共支出分为两种方式,一是统一分配,也称为定量分配,即根据师生的比率配置教育支出,保障教育、研究活动的稳定进行;另一种是按照业绩进行的差额分配方式,按照绩效目标完成的程度不同进行公共教育资源的差额配置,强调了公共教育支出的经费使用效率。显然,相对于改革前单一的倾斜分配方式,新的方式更加关注支出绩效在公共教育资源配置上的作用,它将市场机制引入公共支出资金管理领域,各支出项目根据其各自以往的绩效表现,通过公平竞争,谋求公共教育支出的倾斜,从而达到公共教育资源公平有效配置。这也被认为是“日本模式”下公共教育支出绩效考评制度最为重

要的创新点。

在公共教育支出绩效考评制度构建方面,2002年,日本又颁布了《构筑保障大学质量新体系》,一改以往重事前、轻事后的模式,将“事前审查、控制”转变为“事后检查、评估”,同时强化了引入外部考评机构,实行外部考评与内部审查相结合的考评方法。2004年4月,成立了大学评价及学位授予机构,作为第三方对公共教育支出绩效结果以及教育水平业绩进行考评,主要是从教育活动、教育服务活动、教学情况、科研活动等方面考察公共教育的业绩水平,衡量公共教育支出是否收到预期的效果,并形成书面报告提交评估委员会和大学自身的评估机构,以帮助其发现、解决存在的问题。

从近些年日本公共教育考评的实践来看,外部评估机构参与公共教育支出绩效考评正在增多,并逐渐占据主导地位,成为考评的主要手段,这与美国模式下以外部考评为主导的考评办法比较相似。需要指出的是,日本进行公共教育支出绩效考评的目的开始逐渐向实现资源有效配置转变,这是因为教育作为一种特殊的公共产品,存在极大的正外部效应,因而教育支出项目的成果很大一部分体现在所取得的社会效应上。在实践中,日本对教育支出的绩效考评十分重视对教育的社会效应的衡量。

可以看出,日本在充分借鉴“美”、“澳”模式的基础上,结合本国实际创造性地在公共支出绩效考评中引入市场化的手段,突破了传统模式在公共支出资源配置上的局限性,发展形成了具有鲜明特色的“日本模式”。“日本模式”下,考评结果不仅被作为经验标准和依据,用来指导未来的相同或类似的公共支出项目的绩效考评工作,更重要的是它被用作公共资源合理配置的依据,这是将市场化的手段引入公共支出资源配置领域的很好的尝试。尽管“日本模式”仍在发展和完善的过程中,但已展现了很强的实际价值。

(作者单位:东北财经大学)