
关于上海市属高等学校拨入专款的研究*¹

——从绩效预算的视角

胡宪华

(华东政法大学200042)

【内容摘要】：本文以实证方法为基础，从绩效预算的视角，对市属高等学校拨入专款进行研究。应控制拨入专款的总水平，减少拨入专款，腾出资金直接进入高等学校的部门预算范畴，以提高这部分财政资金的使用效率。本研究对我国财政对高等学校部门预算之外的专项拨款具有相同的思考。

【关键词】：高等学校拨入专款绩效

【中图分类号】：F127 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005 - 1309(2012)09 - 0098 - 008

一、引言

(一) 拨入专款

本文所述市属高等学校，是指我国各级政府举办，上海市教育委员会（以下简称市教委）管理，经费由上海市财政拨款的高等学校。

市属高等学校得到的财政拨款除了年度学校部门预算确定的拨款之外，还有来自财政部门之外其他政府管理部门的财政预算内资金；这类资金核算使用的会计科目，收入在“拨入专款”中，支出在“专款支出”中，年度结转/结余在“专项结存”中；这类资金体现了相关管理部门对高等学校事业发展方向的引导；这类资金有增大的趋势。本文选择一所高等学校作为研究样本。2002至2010年，这类资金在该校年度收入中的比重以图1列示：

¹收稿日期：2012 - 05 - 18

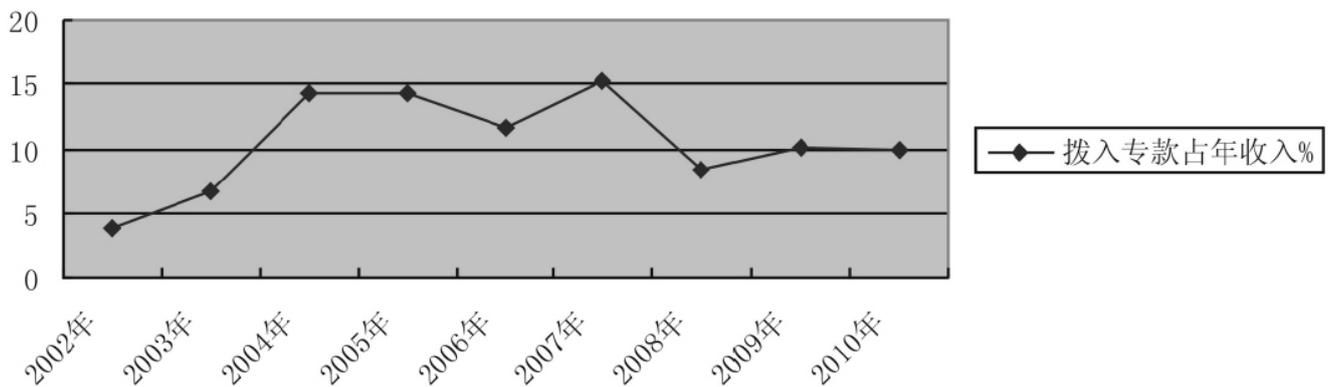


图 1

财政部和教育部颁布，于1998年1月1日起执行的《高等学校会计制度（试行）》没有设置“拨入专款”、“专款支出”和“专项结存”科目。市教委和市财政局于1998年6月颁布，于1998年1月1日起执行的《上海市学校及其他教育单位通用会计科目使用说明和会计报表》中设置了“拨入专款”科目，指明“本科目核算学校和事业单位收到财政部门、上级单位或其他单位拨入的有指定用途、并需要单独报账的专项资金。”也设置了“专款支出”和“专项结存”科目。高等学校收到的上述专款，管理部门拨出时会计上一般列为“事业支出”，即这部分财政预算内资金的决算是列收、列支在管理部门的。高等学校决算时把这部分资金列为其他资金，不再列为财政预算内资金，以避免和管理部门重复计算。但是，因“专款支出”事实上是高等学校支出的一部分，高等学校在分析本校经费支出的情况时，应将“专款支出”和“事业支出”合并予以分析。所以目前“专款支出”的明细科目设置和“事业支出”相同（“事业支出”的明细科目设置就是我国财政部规定的财政资金支出的经济分类），“专款支出”和“事业支出”相加后，高等学校仍可分析本校经费支出的水平和结构。

（二）效率

在经济学中，较多的研究者认同这样一种观点：“对经济学家来说，就像对工程师一样，效率意味着从一个给定的投入量中获得最大的产出。”^①效率的计量方法因研究对象不同而有所区别，有资本或劳动与产出的比率（ K/Y 或 L/Y ）^②等等。有些研究对象的效率是很难用数据进行计量的。例如：“计量尽管在理论上可以对制度进行成本收益分析，但实际上难以计量制度的成本与收益，尤其是制度的收益。任何制度都不是单独发挥作用的，所有收益的形成都是多种因素综合作用的结果。”^③因此，本文笔者也注意到布坎南对于效率的另一种界定：“凡是高效率的东西也就是所有潜在有关部门各方对它同意的东西，不管是公然的还是含蓄的同意。”“如果没有判断资源使用的客观标准用来衡量结果……”^④的情况。这种对效率的评价是主观的；在绩效预算指标设置和评价中，具有较多的可操作性。例如，问卷调查的方法，可以运用于绩效评价中；对学生资助预算的绩效评价，可以把被资助学生的满意度作为一个评价指标。

笔者查阅了相关文献后，认为在本文中“效率”和“效益”的词义没有显著差异，只是按照我国经济工作和研究的习惯用法。

（三）绩效预算

关于绩效预算的定义，我国的研究者较多地引用了上世纪50年代初美国总统预算办公室的表述：“绩效预算是这样一种预算，它阐述请求拨款是为了达到目标，为实现这些目标而拟定的计划需要花多少钱，以及用哪些量化的指标来衡量其在实施每项计划的过程中取得的成绩和完成工作的情况。”（张志超等，2006；孔志峰等，2007）

绩效预算于上世纪初出现在美国，历经百年的发展，其理论和实践均已较为成熟，在提高财政资金的使用效率上取得了明显的成效。“目前，已经有50多个发达市场经济国家实行了绩效预算。”^{⑤2}

上海市财政主管部门在2011年，委托会计师事务所对下拨至高等学校的国家助学金做了绩效审计。同年编制2012年部门预算时，对一部分单位和项目试行嵌入绩效评价指标。这些事项标志着绩效预算工作在上海市的启动。

关于我国财政对高等学校拨款方式的研究，属于部门预算范畴的，研究成果较多。但对于高等学校未纳入部门预算的拨入专款，因政府提出财政资金对教育的投入要达到我国生产总值的一定比值后，数额增加较快，虽已引起了财政部门 and 预算单位的重视，但笔者尚未索得较为深入全面的研究文章。本文希望以实证方法为基础，结合相关微观经济学理论，从绩效预算的视角，对市属高等学校拨入专款进行研究，希望有利于实际工作，对提高拨入专款的资金使用效率有所裨益。本文虽是对市属高等学校拨入专款的研究，但对我国财政对高等学校部门预算之外的专项拨款具有相同的思考。

二、对样本的观察和分析

（一）拨入专款是否和高等学校的工作目标相契合

笔者参照目前市属高等学校部门预算对专项的分类，对2009至2011年该校的拨入专款进行了分类，情况如表1：

表 1

拨入专款类别(用途)	各类别(用途)占总额%		
	2009年	2010年	2011年
安全技术防	0.34	0.97	0.13
科研业务经费	4.75	6.11	1.23
人才队伍建设经费	0.86	1.55	13.25
学科(含课程)建设经费	29.21	46.74	40.21
学生经费	28.99	30.60	10.52
研究生教育经费	4.71	3.81	1.37
用途较宽/其他用途	31.15	10.22	33.29
合计	100.00	100.00	100.00

² ①阿瑟奥肯. 平等与效率—重大抉择 [M]. 王奔洲等, 译. 北京: 华夏出版社, 2010: 3.

②尉雪波、周晶. 改革开放以来山东省宏观经济投资效率分析 [J]. 山东财政学院学报, 2011(6) 97 — 104.

③黄少安. 关于制度变迁的三个假说及其验证 [J]. 中国社会科学, 2000(4).

④布坎南. 自由市场与国家 [M] 北京经济学院出版社, 1998.

⑤孔志峰等. 绩效预算论 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2007: 26.

学科(含课程)建设经费,这既是主管部门指引的方向,也是各高等学校自定的发展方向。对照该校第十二个五年规划,可以得出主管部门拨入专款的资助方向有较大比重可以和学校的发展方向相契合;拨入专款也反映了主管部门对学校具体工作的落实,如这三年的安全技防经费、学生经费(即各种学生资助金)。

拨入专款能做到和高等学校的工作目标相契合,但并不能就认为拨入专款的管理方式是正确的,使用效益是良好的。

(二) 专款支出改变学校经费支出的水平和结构

专款支出增加学校的经费水平,分别从总额和明细分类上看,都是不言而喻的。专款支出也改变总支出(“事业支出”科目加“专款支出”科目,下同)各经济用途分类的比重:如该校2011年,水费在“事业支出”支出251万元,占“事业支出”的0.72%,在“专款支出”支出数为0,水费占总支出的比重为0.59%;维修(护)费在“事业支出”支出1353万元,占“事业支出”的3.87%,在“专款支出”支出383万元,维修(护)费在总支出中的比重为4.06%。经济用途各明细类别在总支出中的比重,凡专款支出金额大的会上升,反之则下降。

(三) 以本科生资助资金为例对拨入专款的分析

1. 2011年,该校本科生资助工作的绩效预算见表2:

表 2

总目标	具体工作	具体工作目标
给予每名大学生一定的生活补贴。而后经济困难学生通过助学贷款、减免学费、勤工助学、临时补助等方式得到在校学习期间所需的学费和基本生活费,不使大学生因经济困难而辍学。使大学生在没有经济拮据困扰的环境中安心学习。	一、奖学金	1. 综合奖学金(有学校的奖学金等级和获奖学生比例)。2. 学术科研奖学金等单项奖学金。
	二、助学贷款	学校和市财政分别承担风险补偿金的 50% 支付给银行。贷款贴息由学校先垫付给银行然后据实向市财政申请。
	三、勤工助学	1. 校内岗位××个,平均每人 300 元/月(每年工作 8 个月)。2. 校外岗位××个,每个岗位每月 50 元(每年工作 8 个月)。3. 假期勤工助学费用。4. 优秀勤工助学学生表彰。
	四、学费减免	按学生人数的 3% 特困生计。平均每人减免 1500 元。
	五、生活补助(补贴)	1. 新生看上海活动: 新生人数的 10%, 每人 120 元。 2. 中秋慰问: 新生人数的 10%, 每人 120 元。 3. 冬季补助: 新生人数的 10%, 每人 150 元。 4. 寒假路费补助: 学生人数的 10%, 人均 200 元。 5. 毕业生派遣路费补贴: 毕业生人数的 10%, 人均 200 元。 6. 春节未回家学生的年夜饭: 按 200 人计, 每人 250 元, 包括慰问金和餐费。 7. 为特困生订报纸: 学生人数的 10%, 每人一份报纸, 单价 200 元。 8. 临时补助: 暑假、国庆节、寒假、春节 4 次, 均按学生人数的 10%, 60 元/人/次。 9. 生活补贴: 全部本科生每生每月 39.5 元。
	六、特困新生的“绿色通道”	新生人数的 8%, 人均 100 元。
	七、政策宣传	与资助有关材料印刷、宣传等。

2. 对上述预算实施结果的评价

(1) 该校部门预算对本科生的资助主要包括每月的生活补贴、勤工助学报酬和年度奖学金。对全部二、三年级本科生共 6278 人的统计, 以当年上海市最低生活保障标准城镇 505 元/人/月和农村 4320 元/人/年的简单平均数为对照数据: 年资助额 5000—9999 元的 7 人, 占总人数的 0.11%, 达到或高于上述保障标准; 3000—4999 元的 59 人, 占总人数的 0.94%, 接近上述保障标准; 474—2999 元的 6212 人, 为总人数的 98.95%。因此认为: 做到了每个本科生有一定的生活补贴; 但如以特困生占总人数的 3% 计, 对特困生的资助还有不足, 必须用临时补助予以弥补。

(2) 该校拨入专款资助本科生的资金主要包括“国家助学金”和“励志奖学金”。统计对象、时期同上。部门预算加上拨入专款资金资助额 5000—15999 元的 542 人, 占总人数的 8.63%; 3000—4999 元的 481 人, 占总人数的 7.66%; 474—2999 元的 5255 人, 为总人数的 83.71%。可以使全部特困生有较为充足的生活费, 甚至可以支付学费。

(3) 该校当年对本科生资助(不包括临时补助)资金总额的 49.68% 为部门预算资金, 50.32% 来源于拨入专款。

(4) 仅以部门预算资金实现上述绩效预算目标稍显偏紧, 加上拨入专款以后对学生的资助在绩效预算的基础上有所提高。

该校年度按本科生学费收入额的10%计提的学生帮困(包括勤工助学)基金有一定结余。

三、讨论

(一) 拨入专款也适用边际效益递减规律

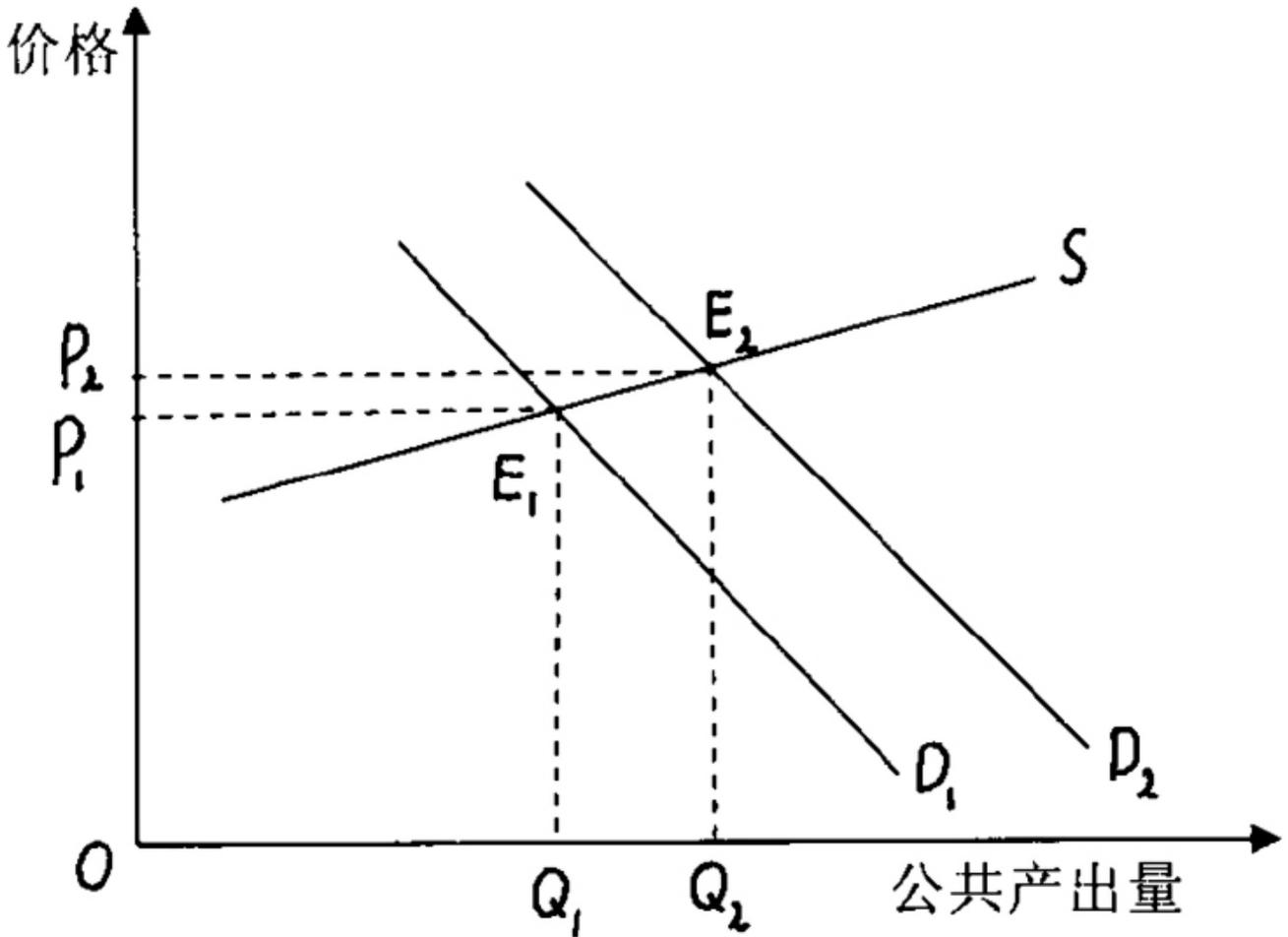


图 2

图2 中, D_1 是某项工作假设经实施后绩效评价较优的预算需求的曲线, 即较为合适的预算, D_2 为在上述预算的基础上再增加一个增量的预算的曲线, S 为供给曲线。预算 $OP_1E_1Q_1$ 的资金刚好满足该项工作所需, 且资金使用效率较高; 而预算 $OP_2E_2Q_2$ 的资金使用效率较低, 有一部分资金 $P_1P_2E_2Q_2Q_1E_1$ 或是因剩余而闲置(当然是暂时的), 或是因使用而资金的边际效益较低。资金使用的边际效益是指每追加使用一个单位的货币所增加的总效益。在供给曲线 S 上, E_1 之前的边际效益为正值; 至 E_1 边际效益为0, 供需达到平衡, 总效益最优; E_1 之后(向 E_2 方向)的边际效益为负值。边际效益递减规律有如下涵义: 一项产出由数种资源共同耗费产生, 其他资源不变, 只持续投入一种资源, 这种资源的边际效益将呈递减趋势; 一种资源的投入已达饱和状态, 如果继续投入, 这种资源的边际效益将呈递减趋势。拨入专款也适用边际效益递减规律。比如拨入专款对实验室设备的投入。实验室的产出是由人员(包含人数和研究能力)、设备、研究经费等共同作用的结果, 如果其他资源不变, 只持续地投入资金购置设备; 或者如果设备已经饱和, 继续投入资金购置设备, 那么这种投入的边际效益将均呈递减趋势。进一步而言, 当拨入

专款有多个投入的选择时，应选择边际效益较高的项目，避免边际效益递减的投入。

笔者曾思考，我国现行对高等学校的财政拨款（综合定额加专项补助）可以用一个数学公式（包含曲线）表示，在国内相关的文献^③中也看到了类似的表述，即：

$$Y = \sum_{i=1}^n A_i X_i + \sum_{i=1}^n B_i$$

式中，Y 为拨款总额，X 为各项拨款的定额，如人均工资标准、公用经费定额等等，A 为数量，如职工人数、学生人数等等，B 为专项。如果将图二的表述方法稍作变换，可以认识到 $S = Y$ 。

仍以本科生资助为例来理解拨入专款的使用效率。通过上述对学生资助事项的分析，可以认识到拨入专款会提高公共产品的单位价格，增大Y 的斜率，这部分拨入专款在 $\sum A_i X_i$ 中；也会增加Y 的截距，使Y 上移，这部分拨入专款在 $\sum B_i$ 中。当学生资助的资金（部门预算资金加拨入专款资金）达到 E_1 时，总效益最优；过了 E_1 以后，总效益是递减的。在经济学中，假设个体消费者都是理性的，当总效益递减时，不会继续花钱（购买商品）。但是，对于财政资金而言，已有不少研究者指出，因制度的因素，存在低效率、浪费的因素和趋向，（上世纪60—70 年代始，西方经济学家对此已有研究和论证^④，他们的理论为推行绩效预算提供了理论基础）这与人们经验观察的结果一致。

（二）拨入专款的问题分析

1. 可能对学校支出产生误读

高等学校一般以会计科目“事业支出”和“科研事业支出”核算教学业务和科研的支出（包括学校管理的支出），包括基本支出和项目支出，使用“专款支出”科目的学校是我国高等学校的一部分。专款支出改变学校支出的水平和结构；当专款支出的数额增大时，其对学校支出水平和结构的影响是很大的。在分析高等学校的支出时，如果仅以“事业支出”和“科研事业支出”为对象，会遗漏事实上是学校支出的一部分的“专款支出”。

2. 学校对年度预算的把握度降低

因拨入专款事实上是高等学校经费的一部分，学校理应将这部分资金和部门预算资金统筹安排，使其成为高等学校总体预算的一部分，实现资金使用效率的较大化。对此，有关主管部门有所考虑。如市教委在《“十二五”高等教育内涵建设市级教育专项资金使用管理办法》（2011 年1 月1日—2015 年12 月31 日实施）中要求：“‘专项资金’预算是项目高校综合预算的组成部分，学校要做到部门预算与‘专项资金’的合理衔接，避免重复建设，混合使用。”由于拨入专款不属学校部门预算的范畴，学校在编制年度预算时对拨入专款的一部分可以大概予以预测，如已经实施了数年的“国家助学金”，但拨入专款的较大部分学校无法预测或准确地预测，难以在年度预算中综合考虑拨入专款的资金；年末决算时拨入专款会使决算和预算发生偏差，学校财务管理人员对年度预算的把握度降低。

³ ① 张小萍. 教育部直属高校财政投入机制实证研究 [J]. 教育发展研究, 2011(11) 19 - 24.

3. 和部门预算资金统筹安排有一定难度

因学校在编制年度预算时无法较为准确地预测拨入专款；又因拨入专款的较多项目的负责人属于学校二级部门（或学院），如果和学校有关管理部门的沟通出现问题，学校要将部门预算资金和拨入专款资金予以衔接，综合考虑，会存在不小的难度。

（三）拨入专款的改进之方向

现在我国高等学校部门预算的经费水平依然偏低，是不少研究者和实际工作者的共识，在此不予赘述。许江波、李春龙用问卷调查（调查对象为高等学校的财务处长）的方法，对我国高等学校预算管理的现状予以研究，“调查结果显示，80%的受调查者认为基本经费每年应有相应提高，并且其增速应高于项目经费。在建议中，有受调查者提出目前基本经费与项目经费结构不合理，一方面基本经费很难保证学校的人员经费及日常公用支出，另一方面项目经费结余较大，……存在资源浪费的现象……”^④这段叙述中的项目经费，指的是高等学校部门预算中的项目经费，如果加上拨入专款，基本支出和项目支出的结构的不合理程度更为严重。笔者认为，拨入专款作为预算、决算列在相关管理部门层级的财政预算资金，同时作为高等学校经费的补充，应控制拨入专款的总水平，减少拨入专款，腾出资金直接进入高等学校的部门预算范畴，使学校能够综合安排。

控制拨入专款的总水平，应使拨入专款：不与高等学校部门预算已有的项目/内容重叠。例如，上海市属高等学校的部门预算，有一个专项类别为“学科建设经费”，拨入专款同时有“重点学科建设”“一流学科建设”等专项资金，部门预算和拨入专款同时存在多种相似的专项类别，就容易出现内容重复，资金重叠的问题；如果部门预算已有的项目/内容资金不足，应增加部门预算项目/内容的资金；拨入专款一般年末不应有结余，尤其是不产生无用款计划的结余。

我国2000年开始部门预算改革，至今已建立了较为行之有效的从预算到决算的制度、程序和方法。例如，上海市的部门预算范畴有学科建设、大型科研设备购置、信息化等专项的专业评审制度。加之国库支付和政府采购等配套改革，高等学校的经费较多地纳入其部门预算范畴，有利于提高资金的使用效率。

（四）上述改进的可行性

关于我国财政资金对高等学校的基本支出和项目支出（均属部门预算）拨款方式，基于契合实际的研究，目前已有许多研究成果，主要有：

1. 我国财政资金对高等教育的预算和拨款目前采用的是“综合定额加专项补助”的方式。基本（日常）支出综合定额的内涵和设定正在经历一个变化的过程，即设定综合定额的依据从以学校类型向学科分类转变^①（市教委对这一方法也有专门课题研究），因此更趋精细与合理。

2. 有研究者提出国家财政教育经费拨款和高等学校办学标准相匹配的方法。教育部于2004年2月颁布了《普通高等学校基本办学条件指标（试行）》。高长春、吴国新认为：办学标准应具有较强的现实针对性、应用性与可操作性，并能够通过测量、计算、调查等方式获得信息，而不是空泛的或者抽象的。以办学标准为基础测算出的生均培养成本，可以作为财政教育经

^④ ①郭庆旺，鲁昕，赵志耘公共经济学大词典[M]．北京：经济科学出版社，1999：218—224．

②许江波、李春龙．中国高校预算管理现状调查与思考[J]．经济与管理研究，2011（5）118—122．

费拨款的依据。^⑤

本文笔者认为这不失为一个有益的思考，至少可以部分地作为财政拨款的依据。比如生均教学科研仪器设备值，可以作为设备购置和更新的资金拨给的依据；生均图书指标，可以作为图书购置和更新的资金预算的参考，等等。

减少拨入专款，增加高等学校部门预算资金，（改善财政资金对高等学校的预算方式）是具有厚实的理论基础和宽广的工作思路的。

四、结论

拨入专款作为预算、决算列在相关管理部门层级的财政预算内资金，同时作为高等学校经费的补充。这部分资金也适用边际效益递减规律；其使用效率具有提升空间；和高等学校部门预算资金的衔接存在一些问题，故应控制拨入专款的总水平，减少拨入专款，腾出资金直接进入高等学校的部门预算范畴。

参考文献：

1. 包俊洪，宫敬才．从经济价值观角度看西方主流经济学中的效率范畴 [J]．复旦学报（社会科学版），2002（3）78—83．
2. 阿瑟奥肯．平等与效率—重大抉择 [M]．王奔洲等，译．北京：华夏出版社，2010：
3. 尉雪波、周晶．改革开放以来山东省宏观经济投资效率分析 [J]．山东财政学院学报，2011（6）97—104．
4. 黄少安．关于制度变迁的三个假说及其验证 [J]．中国社会科学，2000（4）．
5. 布坎南．自由市场与国家 [M]北京经济学院出版社，1998．
6. 张志超等．美国政府绩效预算的理论与实践 [M]．北京：中国财政经济出版社，2006．
7. 孔志峰等．绩效预算论 [M]．北京：经济科学出版社，2007：26．
8. 张小萍．教育部直属高校财政投入机制实证研究 [J]．教育发展研究，2011（11）19—24．
9. 郭庆旺，鲁昕，赵志耘．公共经济学大词典 [M]．北京：经济科学出版社，1999：218—224．
10. 许江波、李春龙．中国高校预算管理现状调查与思考 [J]．经济与管理研究，2011（5）118—122．

⁵ ①陶春梅、孙志军．高等学校基本支出拨款方式的改革与创新——2004年以来北京市的改革经验[J]．财贸经济，2007（10）76—78．

②高长春、吴国新．我国高校办学标准与经费投入配比的现状研究 [J]．现代大学教育，2009（4）67—72．

11. 陶春梅、孙志军. 高等学校基本支出拨款方式的改革与创新——2004 年以来北京市的改革经验 [J]. 财贸经济, 2007(10) 76 — 78.

12. 高长春、吴国新. 我国高校办学标准与经费投入配比的现状研究 [J]. 现代大学教育, 2009(4) 67 — 72.