

我国高校办学资源配置优化 主要问题及对策研究

□宋晓平 梅红

在经济学领域中,资源是指为了生产所必需的一切要素,也可以称为生产要素,一般包含了劳动、土地和资本。稀缺性是资源最重要的特点之一,即在特定时期内,与人类发展需求相比,资源数量是相对不足的。20世纪90年代以来,随着教育经济学作为一门独立的学科在中国迅速发展,“教育资源”的概念也越来越多地被研究者所应用,它被描述为“教育领域内通过社会总资源配置所取得的所有人力资源、物力资源和财力资源的总和”。也可理解为教育领域中所必需的一切生产要素的总和,本质上看与一般的经济资源一样,具有稀缺性的特点。

一、办学资源与教育发展的关系

改革开放以来,在中央和地方各级人民政府的共同努力下,我国教育经费投入不断增加,但总体水平仍然相对较低。厉

以宁、陈良焜等研究者以计量回归模型探讨了38个市场经济国家同等经济发展水平条件下公共教育支出的平均值,测算出人均GDP达1000美元时,公共教育支出(国际上常用的标准为:公共教育经费占GDP比重)的国际平均水平为4.24%,此后,陈良焜、岳昌君、丁小浩等的研究也再次证实了这一比例。1993年,《中国教育改革和发展纲要》提出我国财政性教育经费投入占GDP的比例为4%这一目标。2006年,国务院发布的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中再次重申了这一教育资源投入目标。但由于种种原因,我国公共教育支出水平与同等经济发展条件时的国际平均水平相比,仍然偏低,距离4%的目标仍有一段距离,详见图1。教育资源投入不足,投入水平较低仍是一段时期以来困扰我国高等教育发展的“瓶颈”问题。

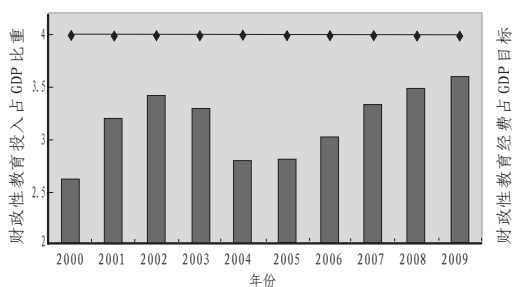


图1 2000-2009中国公共教育支出水平

在公共教育支出总量有限的情况下,教育资源的稀缺性更显突出,资源优化配置的作用和地位也更加重要。“资源优化配置”是指能够带来高效率的资源配置方式。对这一表述,需要特别说明两个方面:其一,这一过程的着眼点在于“优化”资源分布,即组织内人、财、物、科技、信息等资源的分配与使用方式是否达到最优水平;其二,资源优化配置与效率紧密相联。经济系统中依据效率提高途径的差异,将其分为配置效率与产出效率,前者是指资源在各子系统间的重新配置,后者是指子系统内投入产出比的提高。因此,资源优化配置是提高效率的重要途径之一。

美国作为世界上的高等教育强国,离不开其相对充足的教育资源投入这一基础。美国政府的教育投入占其GDP的比重超过7%,其中政府的财政拨款是其主要来源,州政府和地方政府也分别从地方税收中支付一定比例用于教育发展。在总体资源相对充足的背景下,政府通过加强高等教育领域的市场性和竞争性,来调整办学资源的配置。市场性是指办学主体平等的基础上,根据市场需求及其变化进行资源分配与调整。依据这一原则,美联邦政府拨款更倾向于能够促进大学人数增长、促进高等教育人口比例增长的学校。竞争性是指增强各主体在获取资源的竞争特

征,即办学主体在获取资源中的“对抗性”、“争夺性”更强。依据这一原则,美联邦政府采用了“基数加优先激励”的资源分配机制,更突出了资源的优化配置,总的看来,办学资源更倾向于流向研究型大学的科研领域。

美国大学通过优化办学资源配置,促使了办学效率的提高和学科专业的良性发展。例如:美国的哈佛大学位于波士顿附近的剑桥城,该校的“景观规划与设计教育”专业,主要着眼于城市公园绿地、广场、校园景观、居民区及自然保护地的规划与设计,该专业的实践和教育在世界范围内首屈一指。为了促进该专业的教育与科研,哈佛投入建成了收藏十五万份艺术珍品的William Hayes Fogg艺术博物馆、占地1.42万平方米的Arnold Arboretum灌木与蔓生植物园等。此外,还在首都华盛顿Bliss夫妇兴建与捐赠的私家园林基础上发展了Dumbarton Oaks园林研究中心。这些独一无二的丰富资源在其他学校都难以获得,成为该专业能够独占鳌头的重要原因。该专业积聚的独特办学资源也吸引着世界各地的研究者和设计师纷至沓来,为师生接触研究前沿、开展学术交流提供了高水平平台和发展机会。

二、教育资源优化配置分析

相对于一般的企业资源配置问题而言,教育资源配置问题更加复杂,这是由于教育活动本身的复杂性和多目标性所决定的。与企业组织利润最大化的目标相比,教育机构人才培养、科学研究、社会服务活动分别对应不同的产出目标。同时,人才培养及基础科学研究活动的贡献(成效)通常需要一段较长时期才能完全展现,教育

活动的复杂性和多目标性导致教育资源优化分配更加困难。目前还没有一种标准的教育资源优化配置途径,也没有统一的教育资源配置效率评价方法,通常的做法是借鉴经济学领域的概念和原理。

“帕累托最优”(Pareto Optimality)是博弈论和经济学领域的一个重要概念,是指存在特定主体和可分配资源的情况下,从一种分配状态到另一种分配状态的变化过程中,不使任何人情况变坏的前提下,也不能使其他人处境变好。即一种最佳的、无法再改进的理想资源配置状态。反过来看,如果资源的变动,可以不损害任何人的境况,又能使一些人(至少一人)的境况变得更好,这种资源重新配置的过程称为“帕累托改进”(Pareto improvement)。

西方经济学领域将“帕累托最优”推崇为评价资源配置效率的“绝对标准”,但在现实中却很难找到绝对的“帕累托最优”。这是因为计量经济学本身就很难绝对精确的描述个体的成本与收益数值。因此,教育管理者对资源配置效率的追求表现为在特定的现实约束条件下向“帕累托最优”状态的不断靠近,可以称为“次优配置”。西方经济学者认为,实现“帕累托最优”需要满足三个条件:交换最优、生产最优、交换与生产最优。交换最优是指即使再进行交易,个人也不能从中得到更大的利益,即任意两种既定数量的产品在任何两个消费者之间的最优分配,说明消费是最有效的;生产最优是指任意两种既定数量的生产要素在任何两个生产者之间的最优分配,说明生产是最有效的;交换和生产最优是指既能使生产满足消费者的需要,又能使资源达到有效的配置。理论上,通过市场竞争机制或者计划配置机制都可以实现资源的

帕累托最优。从学校层面来看,由于获得的高等教育资源相对于需求而言,数量有限,因此,要实现高等教育资源的帕累托最优或次优配置,需要遵循以下的原则:

(一)效率优先原则

学校办学资源的优化配置是实现快速发展、甚至跨越式发展的关键。高等教育资源配置的效率原则表现为对现有教育资源存量的盘活。即通过合理配置有限的教育资源,使其发挥最大的功效,或者以更少量的人、财、物力投入实现既定的教育目标。学校内部,资源利用率高、资源利用效益好的学科、组织应该继续得到更多的教育资源。相反,那些资源利用率低,效益差的学科和组织应该降低其资源投入。通过引入竞争机制、社会评价机制等手段,促使有限的教育资源合理配置。

(二)兼顾公平原则

公平的本质在于它是调节个体间社会关系和资产分配关系的一种规范。教育公平以特定教育制度为基准,规定着成员所享有的教育权利,规定着教育资源与利益在成员之间的合理分配。学校的资源配置在提高效率的过程中,还应注重加强民主决策,通过运用平等竞争程序、加强绩效考核、建立共享机制等手段促进相对公平的实现和公平与效率的一致。此外,在关系学校长远发展目标、特色发展领域、基础设施建设领域,应适度的优先考虑公平,以获取整体和长期的效率保障。

(三)量力而行原则

教育资源的使用受到经济社会发展的制约,适度超前的教育发展可以促进社会经济进步,但应符合预算适度,节俭使用的基本原则。否则,教育的过度发展和资源的过度消耗并非同步对经济发展起到加速

作用,反而会导致教育资源的闲置、浪费、甚至滋生铺张与攀比的作风。因此,高等教育办学资源的配置上,要做到量体裁衣、量入为出,应结合实际财力水平科学预算,根据自身的发展特点与发展进程合理配置,避免盲目的模仿发达国家的标准追求高、精、全,更要防止将资源的配置与使用变成面子工程。

三、我国高校办学资源配置存在的主要问题

资源配置方式是仅次于教师素质、学生能力、大学文化的决定大学成败的关键因素,办学资源配置问题涉及到不同的层次,按照资源分配者的差异,可以分为:国家层面的宏观教育配置、地方政府的中观教育配置、学校个体层面的微观教育配置;按照资源配置的内容,可以分为人力资源配置、课程资源配置、教师资源配置、科研资源配置、无形办学资源等。本文主要针对当前我国高等院校的各类有形办学资源配置现状与存在的问题进行分析。

(一)资源配置规划缺乏连贯性

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》中指出各类学校要进一步“优化教育资源配置,推进各类教育协调发展”。但是当前我国的高等教育资源配置还存在散、乱、缺乏连贯性等问题,高校的教育资源配置工作是一项系统工程,不可能一蹴而就,它应该和学校的战略发展规划相结合,明确、有选择、持续性的投入,这样有规划、持续性的投入才有利于突出重点、办出特色。

(二)成本意识有待进一步加强

成本意识是指节约成本与控制成本的理念。成本意识是现代成本管理中的基本立足点,随着高等教育改革的深入以及财

会核算方式和发达国家的接轨,高校的资源配置经费的投入和核算方面,也应注重强化成本意识。项目需要投入多少、学校能够拿出多少、其中多少是可控成本、多少是不可控成本,预期回报如何考核,都应在资源配置前期首先明确。但由于高校管理与企业管理的差异性,资源配置过程中,成本意识还相对淡薄,导致资源配置缺乏依据、效率不佳等现象时有发生。

(三)决策管理过程需更加科学规范

这里所论述的决策管理过程,涉及两类人员,一类是决策领导者,即学校主管领导、资源配置职能部门主管领导。常见的问题包括:经验决策过多,这样的决策方式虽然有效率高的优点,但受到领导者个人素质和偏见的影响,能够处理的信息量也有限,常出现依据“长官意志”随意性配置的现象。另一类是决策执行者,即资源配置执行人员素质。目前还存在执行效率不高、人员素质参差不齐、甚至人浮于事等现象,有待通过加强人员培训等形式加强职业素质。

(四)资源利用整合工作有待深化

在我国高等教育外部教育资源有限,整体资源短缺的情况下,高校资源配置问题不仅应关注资源的分配,更应关注学校已有教育资源潜力发掘、合理使用以及有效整合,以促使资源利用效益的提高。但目前高校有形资源使用状况还存在种种问题,如:资源分布不均匀,一些先进、重要资源聚集在个别部门内部,其他人员使用困难;一些大型、高精尖仪器设备的使用率较低、后续维护状态欠佳等,这些方面都有待改善。

(五)资源配置与绩效关联性不强

目前我国高校通常采用增量预算的方

式进行院系和行政部分的资源配置,即学校在去年资源配置标准的基础上,进行适度的增加。这种资源配置方式有操作简单的特点,院系之间对以往的资源配置状况有一定的心理接受,在此基础上进行调整,纷争和矛盾相对较小。但是这样的资源配置方式没有实现奖励优秀、惩戒落后的作用,不利于效率提高和改进。

(六) 忽视无形的资源优化配置

历史上,中国教育资源多是以实物的形式配置,如唐代国子监就有公廨田 105 亩,宋代每州有学田 75~105 亩,元朝地方官学学田少则一两百亩,多则数千亩,目前大学资源的也多以资金、场地支持形式配置给各个不同单位,而较少关注“某种法定权利”等无形资产的配置。而历史上西方大学的资源获取,即包含了实物支持(如美国大学的赠地运动)又关注于一系列特权的获取。

四、资源优化配置改进对策

(一) 建立长期配置规划、突出重点彰显特色

学校的资源配置工作是学校学科发展、人才培养、科学研究的重要基础。因此,可考虑在学校发展规划的基础上,建立中长期的资源规划,这一工作将有利于保证在学校经费有限的情况下,重点投资建设工作的顺利开展和实施,同时可以有效避免重复建设、资源浪费,有利于保障学校工作不因为外部环境变化以及人因、事因等的变动,而发生偏离,有利于学科的持续发展,有利于学校办学特色的彰显,也有利于教师、研究人员持续、专注的投入教学与科研工作。

(二) 健全和完善核算手段、树立效率

成本意识

针对当前高校资源配置过程中成本意识淡薄的问题,一方面。应通过培训计划强调成本管理的重要性,使全员明确节约成本与实现效率的相关关系,逐步树立起效率成本意识;另一方面,通过学校管理者设立合理的成本管理目标,对成本进行管理和控制,同时应健全和完善资产分配和核算的科学手段,包括建立核算信息资料库,公开资产使用考核结果等方式建立起科学、规范的资源分配流程,促进资源配置决策过程更加科学规范。

(三) 完善科学资源决策体制、强化人员管理培训

针对当前决策管理过程科学性、规范性有待进一步加强的现状,学校层面应该完善两个方面的工作。其一,建立和完善资源配置的科学决策体制,如通过依靠各种智囊组织,建立和强化“决策委员会”、“专家委员会”,实施共同决策,通过综合纳入合理的人才结构,促进专家决策结果的应用;其二,完善工作人员的进修培训制度,定期组织相关工作人员开展学习,提高人员素质,改进工作效率。此外,还应有意识的引入科学分析方法,将定性分析和定量分析结合起来,促进决策的正确性和可靠性。

(四) 建立资源有偿使用机制、提升资源利用效率

促进学校已有教育资源的合理使用及整合,可以通过深化有形资源管理改革实现。一方面学校可以建立有形资源的有偿使用机制。由于资源的稀缺性,近年来国家已经开始建立和完善核心资源、资产的可有偿使用制度和补偿机制,通过有偿使用制度的建立促进资源使用者珍惜资源、节

约资源,通过补偿机制的建立,促进资源使用的持续性和公平性。学校层面同样可针对有限的实验室、办公用房、重要仪器设备等资源建立有偿使用机制,促进各单位科学合理的规划资源。另一方面,学校可设立专项仪器设备使用基金,通过有偿使用专项仪器设备,既保障师生的广泛享有,又可以利用有偿使用的收费所得,解决设备维护难的问题。此外,学校还可在资源合并、资源置换等方面研究符合本校实际的具体方案,促进资源使用率的提高。

(五)以教师工作绩效为依据,实施绩效优先激励

资源配置的核心不是分配,而是支持创造。从澳大利亚的高等教育发展历程来看,20世纪90年代后,随着高等教育二元体系逐渐解体,澳大利亚大学内部资金分配方式也逐渐发生转变,新的资金分配方式(Relative Funding Model, RFM)向更注重教师绩效的转变,不仅在澳大利亚,在美国、英国等发达国家,以绩效为基础的分配模式(Performance-Based Budgeting)也都受到重视。在我国还未完全应用以绩效为基础的资源分配方式,但以绩效为基础的高等教育资源分配将成为未来资源分配的一个发展方向,学校可在资源配置过程中进一步细化方案,将有效的教育资源应用与绩效优先的个体和单位。

(六)探索多种资源分配方式,构建合理的院校契约关系

目前并不存在一种对所有大学都适用的绝对最优的内部资源分配模式,因此,研究者认为政府应该允许大学独自去寻找适合自己的内部资源分配方式。有形资源和无形资源充分下放的“联邦式”大学模式有效的改变了公共资源的隶属关系,并降低

了资源的分配矛盾,如:英国剑桥大学就是由35个具有独立法人地位的学院组成的,他们不仅拥有自己的财产,而且从招生、教师选聘到课程安排等一系列活动都拥有充分的办学自主权。尽管我国的办学模式与英美等国家不同,但可以借鉴它们的资源分配方式,不仅给予学院有形资源的办学支持,更应关注给予办学自主权的支持,通过构建院校两级的契约联系,促进办学效益和资源配置的改进。

参考文献:

- 1.郭雅娴.中国教育资源配置效率研究[D].吉林:吉林大学,2008.
- 2.E·科恩(美).教育经济学[M].上海:华东师范大学出版社,1989.
- 3.宫静.中美高等教育经费来源比较与启示[D].大连:大连理工大学,2005.
- 4.黄幼岩.欠发达地区普通高中教育资源配置优化研究——以广西南宁市为例[D].上海:华东师范大学,2008:106.
- 5.李群芳.论教育资源的公平配置[J].学术交流,2007(7).
- 6.Liefner I. Funding, resource allocation, and performance in higher education systems[J]. Higher Education, 2003(46): 469-489.
- 7.谢明.大学个性与高等教育资源配置的关系——中西历史视域的比较[J].煤炭高等教育,2007,25(2):57-58.
- 8.Watts E W. Internal allocation of funds: changes and challenges for Australian universities[J]. Financial Accountability & Management, 1996(1): 53-69.
- 9.顾远飞,别顿荣.我国公立大学内部资源的配置机制探析[J].清华大学教育研究,2007,28(1):82-90.