

## 质量保障视域下美国高等教育绩效评价制度变迁<sup>\*</sup>

姜 华, 王 朋

(1. 大连理工大学 高等教育研究院, 辽宁 大连 116024; 2. 华图教育集团河南分校, 河南 郑州 450000)

[摘 要] 美国高等教育绩效评价已有 30 余年历史, 各州在不断实践和探索过程中先后经历了绩效保障、绩效报告、绩效拨款(预算)等制度形式。绩效保障是美国在高等教育引入绩效评价的初期形式, 回应了政府和大众对高等教育的诉求。绩效报告是继续绩效保障之后各州对绩效评价制度的一种完善, 相比于绩效保障有诸多改善之处, 因此得到几乎所有州的认可和采纳。绩效拨款(预算)则是各州探索绩效评价制度过程的又一种演变形式, 各州开始尝试将绩效评价结果与拨款建立联系, 以此提高高校实施绩效评价的积极性。美国高等教育绩效评价制度兴起的背景与我国现阶段高等教育发展状况有极大相似性, 通过对其制度的实践、演化和完善过程进行研究, 对我国高等教育保障制度的完善有所启示。

[关键词] 高等教育; 质量保障; 绩效评价; 制度

[中图分类号] G649.3 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5110(2015)06-0124-10

从世界高等教育发展的历史来看, 西方发达国家在 20 世纪的 80、90 年代, 高等教育都经历了规模急剧扩大的时期, 伴随着高等学校数量和在校生人数急剧增加, 这些国家的高等教育质量逐渐下降, 教育经费面临紧张, 教育资源趋于短缺。作为应对这种困境的有效措施, 对高等教育的质量问责和绩效评价开始实施。而且随着教育规模的不断扩大和教育资源的持续短缺, 高等教育绩效评价在西方一些国家逐渐被制度化, 作为高等教育制度一个重要的组成部分而得到发展和完善。这其中, 美国高等教育绩效评价的实践历程较长, 机制较为完善, 各州对绩效评价的探索和制度化过程有着丰富的经验值得去探究。

近些年有关国外高等教育绩效评价的研究不断涌现, 有学者指出西方国家的高等教育绩效评价发展至今经历了兴起阶段(20 世纪 70 年代到 80 年代)和全面推行阶段(20 世纪 80 年代到 90 年代)。<sup>①</sup> 也有学者从国际视角研究了部分 OECD 国家高等教育绩效评价实施状况, 认为各国都在探索适合本国国情的评价机制, 其中联邦制国家和市场化程度越高的国家建立绩效评价与拨款相连机制程度越高, 这是一个共同的趋势。<sup>②</sup> 目前对美国高等教育绩效评价制度的研究主要集中于绩效拨款形式的探讨, 缺乏对美国各州绩效评价制度的选择和演化过程的系统回顾。美国高等教育绩效评价发展历史较长, 自 1979 年田纳西州对州内高校首次实施绩效拨款项目至今, 已经历了 30 余年发展历程。美国高等教育绩效评价制度在这 30 余年间经历了不断地完善, 从最初的绩效保障、到后来的绩效报告和绩效拨款(预算), 已经演化出了较为成熟的绩效评价与拨款模式, 对美国高等教育绩效评价制度发展历程的研究具有十分重要的意义。

### 一、美国高等教育绩效评价制度的兴起

二战后, 美国高等教育取得快速发展, 到 20 世纪 70 年代初期, 高等教育毛入学率已达到 50% 左

\* [作者简介] 姜 华, 男, 辽宁沈阳人, 大连理工大学教授, 博士生导师, 研究方向为大学治理与绩效评价。

[基金项目] 国家社会科学基金课题一般项目“基于社会网络分析的大学治理有效性研究”(14BGL009); 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约和监督体系研究”(14JZD051); 中央高校基本科研业务费专项资金资助(DUT15RC(3)060)。

① 王占军. 高等教育绩效评价历史考察[J]. 教育理论与实践, 2011, (5).

② 严吉菲. 高等教育绩效拨款运行机制研究——基于部分 OECD 国家的经验[D]. 复旦大学硕士学位论文, 2008.

右。进入80年代后,美国高等教育发展所处环境发生了改变。具体而言,这一时期美国高等教育所面临的挑战与变化主要表现在以下几方面:

1. 政府缩减了对高等教育的预算。美国公立高等教育预算开支的40%左右来自于州政府。80年代末美国经济出现的衰退导致州政府对高等教育的预算出现下降趋势,从1985年到1995年期间,州政府对高等教育的预算从45.0%降至35.8%,降幅达到9.2个百分点。为及时填补政府预算减少带来的空缺,高等院校选择的一条捷径就是增加学费。同样是在1985至1995年期间,学生学费占高等教育预算来源比重由14.5%增至18.8%。学费的增长已经超出了家庭可支配的收入增长速度。美国人均可支配收入和平均家庭收入在整个20世纪90年代大部分时间都没有很大的增长,甚至还在1991~1992年有了降低。大概在这一时期,公立学校的学费年均增幅在10%左右。<sup>①</sup>政府希望高校能用更少的投入带来更高的产出,学生及其家庭承担教育费用的增加也让公众开始质疑高等教育高投入、低产出的办学效率。这种情况下,政府与公众都急于寻求一种有效的方式来去评估高等教育质量,提高其办学效率。

2. 美国高等教育出现质量危机。高等教育在不断“普及化”的过程中,面临着质量下降的新危机。1983年,美国卓越教育委员会(National Commission on Excellence in education)发表的《国家处于危机中》(《A Nation at Risk》)报告中指出,美国高等教育质量低下,美国正处于危险中,呼吁改革美国教育制度。随后在1984年,美国联邦教育部公布的《关于美国高等教育问题的报告》又进一步指出美国大学本科教育质量有下降征兆,并强调,“如果大学不能为学生提供高质量的教育,那么教育机会的增加也就失去了意义。”对高等教育质量危机的关注并没有随时间推移而有所减少。1993年的国家高等教育领导人扩展会议(A Wingspread Conference)在其发表的报告中虽承认了高等教育对美国的重要性,但也指出高等教育轻视本科教育,培养的学生并没有满足州发展需要。<sup>②</sup>80、90年代美国高等教育显现出了质量下滑趋势,这引发公众开始更多地关注高等院校提供的科学研究、学生培养等服务质量。

3. 高校问责制的兴起。高等教育的利益相关方对高校质量、效益等诉求不断增加,这推动了20世纪80年代美国质量保障运动的兴起,继而推动了高校问责制的兴起。问责制要求高校必须对现有的资源进行科学化管理,用最少的资源投入带来最大的产出,积极回应高等教育外部利益相关方的不同需求,并最终通过履行责任去说明和展示教育质量取得的改进。美国学者Lively指出,“因为国家预算缩水、纳税人抱怨成本特别是学费的上涨以及他们所看到的教育质量的降低,这使得问责成为一个新的热门话题……在问责制标准过于宽松的情况下,州颁布新的法律和政策,要求学院证明效率、质量,以及对公共资金的有效管理。”<sup>③</sup>高校声誉不再是仅仅依靠科研成果众多的名师带来的声望,而会更加依靠其毕业生和学术服务质量。在高校问责制的带动下,高等教育开始重视提高自身的服务质量和资金的使用效率,重视内部绩效的提高,回应外部公众的质量与财政问责。<sup>④</sup>

州政府持续压缩对高等教育的预算空间、公众质疑高等教育质量出现的下滑以及高校问责制的兴起等,开始引起各界对高校资源使用效率和高等教育质量的关注,并要求对高校发展进行评估和问责。在这重重压力下,美国各州开始探索和尝试在高等教育领域引入绩效评价和拨款的恰当方式以应对挑战和变化。

<sup>①</sup> Don Hossler, Jon P. Lund, Jackie Ramin, Sarah Westfall, Steve Irish. State funding for higher education: The Sisyphean Task[J]. The Journal of Higher Education, 1997, (2).

<sup>②</sup> Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians. The New Accountability: From Regulation to Results[J]. New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

<sup>③</sup> Kit Lively. Leaders of State Higher Education Agencies Face New Pressure[J]. The Chronicle of Higher Education, 1993, (6).

<sup>④</sup> Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians. The New Accountability: From Regulation to Results[J]. New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

## 二、绩效评价制度的初期探索:绩效保障

### (一)绩效保障的兴起

美国属于典型的分权制国家,州政府掌握着高等教育的直接管理权,因此美国高等教育绩效评价(performance evaluation)从一开始就没有统一的制度模式,而是各州在实践探索及相互借鉴中制定出符合本州实际的绩效评价模式。从美国高等教育绩效评价制度在各州的实践历程可以发现,其发展至今已演化出了绩效保障、绩效报告与绩效拨款等 3 种评价模式,其中后两种模式直到今天还一直被使用,各州政府正是借助这 3 种模式中的一种或几种实现了对本州高等教育的评估与问责。

在各州不断寻求合适的绩效评价模式过程中,绩效保障是美国将绩效评价引入高等教育领域的最初形式,是政府为提高高等院校办学效率、实现对高等院校的问责、回应公众对高等教育质量关注的初步探索和尝试,同时被认为是解决当时美国高等教育所存在的问题的一种有效方式。绩效保障(performance assessment)兴起于上世纪 80 年代中后期,是指州政府利用公众易懂的形式和方法督促高校建立综合的数据搜集机制,借助所搜集的绩效信息的汇总来衡量学生学习质量和学校的进步与改善。它要求高等院校识别毕业生应具备的知识和技能、设计指标反映毕业生知识技能掌握情况、利用对绩效信息的汇总分析评估高校完成目标的程度,并最终利用这些信息来提高院校绩效。它的最终目的是鼓励并确保学校遵守有关规章;鼓励并确保有关改革;确保教育质量;使学校向州长和州议会负责。各州州长、立法委员和协调委员都倾向于接受和采纳绩效保障,到 1987 年已有超过 2/3 的州实施这种评价模式。美国六大地区认证机构都开始要求在认证过程中对学生产出进行评估。这些机构将对录取分数、图书馆藏书量、教师素质和学校治理过程等投入的认证转换为对学生学习产出的认证。到 1995 年的时候,据统计 94% 的高校已经开始实施不同形式的绩效保障活动。<sup>①</sup> 为保证高等教育领域初步引入绩效理念的顺利进行,也为了获取高等院校的积极配合,州政府将实施绩效保障的权力几乎完全下放至高校,即高校自行决定是否实施绩效保障甚至确定绩效指标。各州政府对绩效保障实施过程起到监控作用,真正的领导权掌握在高校手中。绩效保障中州政府权力的过度分散与下放为后期绩效保障弊端的凸显甚至招致弃用埋下伏笔。

### (二)绩效保障的缺陷与衰落

绩效保障的实施带来了诸多积极影响,例如高等院校的注意力开始放在了本科生的教学与学习上,并且强调对学术项目进行定期评估。但其在实施过程中显现的问题与弊端开始引发各州对继续实施绩效保障的质疑。首先,绩效保障的实施是以州政府权力的下放为基础,高校拥有很大的执行权力,这就导致绩效保障“提高外部财政问责与改善高校内部绩效”的双重目标在实现过程中出现了偏离,即大部分的高等院校都更加关注学校自身的绩效提高,而抵制因绩效并未取得明显改善所招致的问责。<sup>②</sup> 在高等院校实施的绩效问责制为州政府带来的有用或者满意的信息太少,大部分学校对绩效保障的回应只是选择性的实施和极少的实际改革。其次,州政府发现绩效保障难以调和外部对高校产出成果和投资收益率的要求与相对较慢的学校内部改变过程两者之间的矛盾。<sup>③</sup> 最后,绩效保障几乎覆盖所有高校,但是其影响深度有限。几乎所有的美国高等院校都宣称他们采纳了绩效保障,但是只有少数的学校将绩效保障作为一个重要的责任,通常只有规模小而且注重文科的院校才会实施绩效保障,大部分的学校认为绩效保障只是一个浪费时间、耗资巨大的不必要的活动。只有在极个别的州,评估是直接与资源

<sup>①</sup> Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians, The New Accountability: From Regulation to Results[J], New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

<sup>②</sup> Joseph C. Burke, The Assessment Anomaly: If Everyone's Doing It, Why Isn't More Getting Done? [J], Assessment Update, 1999, (4).

<sup>③</sup> Aims C. McGuinness Jr. A. Framework for Evaluating State Policy Roles in Improving Undergraduate Education: Stimulating Long-Term Systemic Change. State Policy & College Learning[R], Denver: Education Commission of the States, 1994.

配置、学术项目审查和战略计划的批准等核心的州功能联系的。<sup>①</sup> 1997年, Burke对佛罗里达州、加利福尼亚州、纽约州、田纳西州和威斯康星州公立高等院校的一项调查显示,只有22%的受访者按照绩效保障的描述实施了评估活动,60%的高等院校认为这个评估活动太局限了,6%的高等院校承认他们没有采取任何的评估活动。这就显示了绩效保障的流行与对高校的影响之间所存在的差距。<sup>②</sup>

绩效保障的兴起契合了美国的社会背景,当时政府与公众对高等教育质量日益关注并急切呼唤高校改革,这促使绩效保障鼓励高等院校关注本科生在通识教育与专业教育两方面的学习、重视学生学习的结果、提高学生学习质量。然而绩效保障本身存在的缺陷与弊端,诸如缺乏对质量的明确定义、高校搜集信息种类繁多导致绩效信息无法进行比较等,使其随后遭到了各州的弃用。当然,作为美国高等教育评价制度的开端,绩效保障具有其存在价值和历史意义。这之后,各州继续探索更加有效的高等教育绩效制度模式。

### 三、绩效评价制度的中期改进:绩效报告

#### (一)绩效报告的兴起

绩效报告(performance reporting)盛行于20世纪90年代初,是美国高等教育评价制度完善的结果。它是指公立高校以书面报告的形式向政府和公众发布高校的绩效信息,与高校获得的拨款没有形式上的关联。绩效报告将信息的公布作为对绩效调整的杠杆,实施的合理性在于只有公布了高等院校的重要指标结果后才能促使高校改善绩效。绩效报告通常是每年或每两年公布一次,主要记录公立高等教育的绩效结果,包括州层面的高等教育有关部门和系统的综合数据、学校层面的每所学院或者大学的数据、可以比较的区域或者同等院校的数据、指标的绩效目标、趋势性数据等。<sup>③</sup>

绩效报告与绩效保障类似,主要关注的都是本科教育,但是绩效报告在诸多方面弥补了绩效保障的缺陷。首先,绩效报告将政府对高校的问责作为对高校下放权力的交换条件,高校必须履行问责义务才能得到州政府授予的一定程度的人事、财政等权力,这就避免了绩效保障中学校只享受权利却不负责的情况的发生,强制规定了高校应承担的责任。接着,绩效报告延续了绩效保障对本科生教育质量的关注,除此之外还表现出对高校不断增加的成本、低毕业率、官僚主义膨胀等效率问题的关注。<sup>④</sup> 其次,绩效报告在绩效保障“增加外部问责、改善高校绩效”的目标基础上,加入了第三个目标,即“满足州的需求”,特别是高等教育应该满足州的经济与劳动力发展需求。最后,在绩效指标的确立上,绩效报告更看重结果指标。表1是各州绩效报告中最常使用到的绩效指标,12项常用指标中的毕业率、生产率、补救活动、资格证考试通过率、学位获得率、毕业生安置率等6项指标都属于结果指标。

表1 绩效报告常用指标

指标	使用的州数量
毕业率	32
转学率	25
生产率/教职工工作任务量	24
继续教育满意度	23
捐赠的科研资金	23

<sup>①</sup> Andreea M. Serban. Precursors of Performance Funding[J]. New Directions for Institutional Research, 1998, (97).

<sup>②</sup> Joseph C. Burke. Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects [M]. New York: The Rockefeller Institute Press, 2002: 1~19.

<sup>③</sup> Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians. Policymakers' Reactions to Performance Reporting [J]. New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

<sup>④</sup> Joseph C. Burke, Shahpar Modarresi, Andreea M. Serban. Performance: Shouldn't It Count for Something in State Budgeting? [J]. Change: The Magazine of Higher Learning, 1999, (6).

补救活动	21
资格证考试通过率	21
学位获得率	20
毕业生安置率	20
总学时	18
入学标准和措施	18
委任项目的数目和比率	13

资料来源:Joseph C. Burke, Funding Public Colleges and Universities for Performance, Popularity, Problems and Prospects[M]. New York: The Rockefeller Institute Press, 2002: 10.

绩效报告能得到州政府和高等院校的认可,一个主要原因是双方都能从实施过程中得到利益。高校领导对人事、预算、支出有更大的自治权,政府官员可以借助对高等教育领域中一些州优先关注的事项的报告不断增强对高校的问责。绩效报告不仅承诺增强问责,也为高等教育领域不同的参与者确定了绩效责任。借助绩效报告,州政府和高等教育协调机构能评估高等院校绩效的改善并诊断高等院校存在的问题,以此明确良好或者较差绩效的高校的责任。一系列的绩效指标信息可以显示出问题的来源,诸如州治理结构、学院的数量和宗旨、州拨款等级、高校的运营、个别高校完成指定任务的效果等。<sup>①</sup>

## (二)绩效报告的实践

绩效报告的实施是采用权力下放和对高校的指导相结合的方式,在运行过程中承诺只对州高等教育系统的指标结果进行评估与公布,而把实现这些目标的方式留给了高校。它的实施过程通常包含了一个“交易”,即用高校承担应有的责任来换取更多的自治权。如此一来,作为绩效保障的一种完善,绩效报告解决了如何在保证州政府对高校问责的同时维护高校的自治权这个难题,在 90 年代初成为州议会中深受欢迎的评价方式。

绩效报告最早实施于 1982 年的阿拉巴马州。整个 80 年代由于绩效保障的盛行,绩效报告并没有得到太多关注,只有阿拉巴马、田纳西两个州采纳了绩效报告。随着绩效保障实施过程诸多问题的显现,越来越多的州转而表现出对绩效报告极大的兴趣,绩效报告在 90 年代早期迅速流行开来,实施绩效报告的州数量不断增多(见表 2)。到 2000 年,实施绩效报告的州数量已经达到了 29 个,占到美国所有州的一半以上。

表 2 实施绩效报告的州

实施的州	实施年份
阿拉巴马	1982
田纳西	1989
佛罗里达、西弗吉尼亚、加利福尼亚、马里兰	1991
南卡罗来纳、密西西比、密苏里	1992
亚利桑那、维斯康星	1993
新泽西	1994
怀俄明、犹他、南达科他	1995
科罗拉多、夏威夷、新墨西哥	1996
德克萨斯、华盛顿、肯塔基、路易斯安那、马萨诸塞、伊利诺伊、俄克拉荷马、俄勒冈	1997
罗德岛	1998
俄亥俄	1999
康涅狄格	2000

资料来源:Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians, Performance Reports: Coverage and Customers, Purposes and Priorities[J]. New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

<sup>①</sup> Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians, Performance Reporting: Promises, Problems, and Prospects[J]. New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

进入 21 世纪后,各州对实施绩效报告的兴趣并没有减退。2000 年美国公共政策和高等教育中心(National Center for Public Policy and Higher Education)发布的《测量 2000》(《Measuring Up 2000》)更是进一步增强了各州对绩效报告的实践信心。《测量 2000》确定了一系列指标,能够比较 50 个州的高等教育关键领域的绩效,第一次使得州与州之间高等教育绩效的比较成为可能。它将州高等院校的绩效分为 6 个门类,分别是准备、参与、支付、竞争、利益、学生学习等。<sup>①</sup> 因为《测量 2000》中并没有找到得到认可的测量本科生学习的指标,因此最终只对前 5 个门类中所包含的 30 个指标进行了打分,打分采用的标准是字母等级计分制,从 A 到 F 依次进行排序。除了等级指标的数据外,《测量 2000》还展示了并未计分但很关键的州信息,例如高中毕业生占州总人数的百分比变化、州对高等院校的拨款数额及占州预算比例、少数民族学生占州人数和占高校招生人数的比例等等。到 2003 年,实施绩效报告的州已经达到了 46 个,几乎覆盖到了美国所有的州。

### (三)绩效报告实践过程的问题

绩效报告得到越来越多州的实践,这证明了其相比于绩效保障完善,但绩效报告在各州的实施过程也表现出了一些问题。首先,绩效报告存在发布信息格式的不规范问题。各州发布的绩效报告没有一个统一的、规范的格式,有 2000 年马里兰州发布的两卷将近 400 页的报告,也有亚利桑那大学系统发布的仅仅 12 页的报告。绩效报告公布的内容过多,就不能突出重点。而格式不规范,就难以对高校之间的绩效进行比较。其次,绩效报告中责任区分的模糊性。绩效报告公布信息的一个重要目标就是实现问责,但在实施过程中却表现出了局限性。例如,当一个报告显示出难以接受的高校学费的时候,很难明确这个问题是来源于极少的高等教育预算和州对学生的财政援助,还是学校设定的学费太高,又或者是在过高的运营成本和过多的项目。无法明确这些问题根源究竟该在哪里,最终也就无法得知究竟该由谁来对此负责。绩效报告可以明确问题,但是不能明确责任和提供解决方案。<sup>②</sup> 最后,绩效报告的实施可能只具“象征性”意义,缺乏一个反馈过程。伯克等人在对实施绩效报告的 46 个州调研过程中发现,只有两个州在决策过程中充分利用了绩效报告发布的信息,有一半以上的州政府和高校承认绩效报告信息在决策过程中作用有限。绩效报告中信息的发布只带来绩效改善的第一步,对信息的使用才最重要。如果各方对报告结果的反馈缺乏积极性,绩效报告的信息始终只会流于纸面,而不会对任何利益相关者带来影响。绩效报告实施的基础是信息的发布,但没有将绩效信息与拨款进行联系,这就导致高校对结果的使用缺乏动力。绩效报告实施过程的问题,尤其是绩效信息与拨款之间联系的缺乏,推动了各州继续对绩效评价制度进行完善。

### 四、绩效评价制度的后期完善:绩效拨款(预算)

20 世纪 90 年代,在绩效报告不断得到各州的认可和采纳过程中,一些州在公布绩效信息的基础上向前迈进了一大步,逐渐开始实施绩效信息与拨款直接连接的评价机制。各州建立绩效评价与拨款之间关系的密切程度不一,据此分为绩效拨款与绩效预算。长期研究美国高等教育绩效评价的 Burke 和 Serban 两位学者在 1998 年区分了绩效拨款和绩效预算。他们认为绩效预算(performance budgeting)是指“州政府或者高等教育协调委员会直接使用学院在绩效指标上取得的成就报告”,绩效拨款(performance funding)则是“将公立高等学院和大学在具体绩效指标上取得的成就与具体的州拨款直接捆绑在一起”。相比于绩效预算,绩效拨款因绩效评价与拨款之间的联系更加直接与紧密,开始引起越来越多州的注意,并逐渐成为各州争相采纳的制度模式。绩效拨款可视为针对当时高等教育面临的问题所制定的最佳模式。事实上,绩效评价项目对学校的吸引力与拨款的程度是成正比的,绩效拨款既能保证拨款的使用效率和质量,又能较好地体现大学学术与科研管理的自治与自主,有利于高校服务社会需

<sup>①</sup> Joseph C. Burke, Henrik P. Minassians. Measuring Down and Up: The Missing Link[J]. New Directions for Institutional Research, 2002, (116).

<sup>②</sup> Joseph C. Burke. Trends in Higher Education Performance[J]. Spectrum: The Journal of State Government, 2003, (2).

要。州政府也希望建立拨款与评价结果的联系,因为这样是证明问责制、提高绩效,满足公众要求的最好方式。

(一)绩效预算的兴起与实践

在绩效预算中,绩效信息(例如很长的一个绩效指标列表)以一种松散的和非直接的方式来确定公立学院或大学的拨款总额。绩效预算只是要求管理者和立法者将高校的绩效成绩作为决定整个高校拨款数量的一个可供参考的指标因素,高校的绩效成绩并不是决定教育拨款的主要因素,它们之间的联系是松散和自由的。<sup>①</sup>也正是因为绩效信息与拨款之间的松散联系,绩效预算成为平衡高等院校保护预算稳定性与州政府进行问责的一个妥协,采纳和实施绩效预算的州数量不断增加。如表 3 所示,70 年代到 80 年代期间,实施绩效预算的州有夏威夷(1975)、伊利诺伊(1984)、印第安纳(1988)、华盛顿(1988)等 4 个州。进入 90 年代后,实施绩效预算的州数量有了大幅增长,到 1999 年采纳绩效预算的州增加到 23 个。

表 3 实施绩效预算的州

实施年份	实施绩效预算的州
1975	夏威夷
1984	伊利诺伊
1988	印第安纳、华盛顿
1991	内布拉斯加、俄克拉荷马、俄勒冈、德克萨斯
1993	乔治亚
1994	佛罗里达
1995	堪萨斯、西弗吉尼亚
1996	爱达荷、爱荷华、北卡罗来纳
1997	路易斯安那
1998	缅因州
1999	康涅狄格、马萨诸塞、密歇根、新泽西、新墨西哥、弗吉尼亚

资料来源:Burke, Joseph C. Modarresi, Shahpar. 1999. Performance Funding and Budgeting: Popularity and Volatility-The Third Annual Survey. Albany, New York: The Rockefeller Institute Press, 1999: 6.

(二)绩效拨款的兴起与实践

在绩效拨款中,拨款和绩效之间的联系是自动的和公式化的。绩效拨款通过事先设定的指标将政府拨款数额与高校的绩效结果相联系,高校如果达到了既定的绩效标准,就会得到政府指定数量或比例的奖励性拨款。绩效拨款包含 6 个组成部分,主要有项目目标、绩效指标、成功标准、指标权重、拨款水平、拨款来源等。项目目标,包括增强外部问责、改善学院绩效和满足州需要。此外,州政府对高校拨款的增加是州高等教育协调委员会和高等院校实施绩效拨款过程中所期待的一个隐含目标。绩效指标,用于识别预期的高校绩效领域并详细说明测量方式。<sup>②</sup>各州最常使用的绩效指标包括投入指标,如招生人数等;过程指标,如教师工作量、教室和实验室利用率等;产出指标,如学位获得数、被资助的研究经费数等;成效指标,如毕业生就业率、雇员满意度等。<sup>③</sup>成功标准是评价高校取得绩效改善的方式,具体标准有学院随着时间推移而取得的改善、与同等院校进行的比较、与先前设置的目标标准进行比较等 3 种形式。指标权重赋予了指标同等或者不同的价值,或者允许学校作出一些选择。年度拨款水平是州

① Joseph C. Burke. Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects [M]. New York: The Rockefeller Institute Press, 2002: 19~39.

② Marcel Herbst. Financing Public Universities: The Case of Performance Funding [M]. Dordrecht: Springer, 2007: 65~95.

③ Joseph C. Burke. Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems and Prospects [M]. New York: The Rockefeller Institute Press, 2002: 1~19.

对学校运营预算的支出百分比。绩效拨款实施初期,拨款水平的变化范围在 0.5% 到 6% 之间浮动,平均值在 3% 左右,进入 21 世纪后拨款水平在不断增加,占州对高等教育预算的支出比重能达到 25% 左右。拨款来源包括额外的拨款或对现有预算进行重新配置或者这两种方式的结合,目前大多数项目要求额外的拨款。<sup>①</sup>

绩效拨款以产出为特征的评价与拨款机制修正了传统教育预算中轻视绩效的缺点,更加注重高等教育的质量和资金使用效率。同时绩效拨款也改变了绩效报告中信息结果的发布与使用之间的分裂。绩效报告的实施止于绩效信息的发布,并没有与拨款进行连接,因此各方对所公布绩效信息的反馈缺乏积极性。绩效信息与拨款的联系促使了高校对结果的使用与反馈,对高校有更好的激励作用。但也正是因为绩效拨款中绩效与拨款之间的联系自动而紧密,使得绩效拨款在各州的实践过程更具有争议性。

绩效拨款之所以能成为州政府感兴趣的评价模式,最重要的原因是绩效结果与绩效拨款的关联。绩效拨款相对于绩效报告来说前进了一大步,这也是美国高等教育绩效评价发展的必然趋势。在七、八十年代,只有 3 个州实施了绩效拨款,建立了绩效指标与拨款之间的直接联系。田纳西州是第一个实施绩效拨款的州,开始于 1979 年。康涅狄格州 1985 年开始按照单一的少数民族学生入学率指标进行拨款,夏威夷州也是在 80 年代开始实施绩效拨款。<sup>②</sup> 从 90 年代中后期开始绩效拨款得到了大多数州的认可和采纳,实施的州数量保持不断上升趋势(如表 4 所示)。

绩效拨款在不断获取越来越多的州认可的背后,隐藏的是一些州在实施绩效拨款的过程中所表现出的反复性。比如华盛顿于 1997 年开始对州内的所有公立高校实施绩效拨款,但仅仅两年之后绩效拨款就被州取消了,到了 2007 年州政府又重新开始实施绩效拨款。实施绩效拨款的州数量也显现出了波动性,2000 年实施绩效拨款的州有 17 个,2001 年增加到 19 个,但在 2002 年实施绩效拨款的州数量减少到 18 个,到了 2003 年实施绩效拨款的数量更是下降到 15 个。此后截止到 2007 年,实施绩效拨款的州在经历了不断起伏后达到 16 个。这种波动性一方面可能是因为绩效拨款实施过程要求政府、高校及公众就高等教育目标、绩效测量标准等达成共识,各方利益出发点的不同给高等教育政策制定者和高等教育管理者提出了很大的挑战。另一方面,如何用有限的绩效指标体现高校绩效的改善、如何用易于搜集的数据表现难以测量的高等教育质量也是绩效拨款实施过程的一项重大挑战。

表 4 绩效拨款发展过程

时间	数量(占美国所有州的比例)	州名
1997	10(20%)	科罗拉多、康涅狄格、佛罗里达、肯塔基、明尼苏达、密苏里、俄亥俄、南卡罗来纳、田纳西、华盛顿
1998	13(26%)	科罗拉多、康涅狄格、佛罗里达、伊利诺伊、印第安纳、路易斯安那、密苏里、俄亥俄、俄克拉荷马、南卡罗来纳、南达科塔、田纳西、华盛顿
1999	16(32%)	加利福尼亚、科罗拉多、康涅狄格、佛罗里达、伊利诺伊、堪萨斯、路易斯安那、密苏里、新泽西、纽约、俄亥俄、俄克拉荷马、南卡罗来纳、南达科塔、田纳西、德克萨斯、弗吉尼亚
2000	17(34%)	加利福尼亚、科罗拉多、康涅狄格、伊利诺伊、堪萨斯、路易斯安那、密苏里、新泽西、纽约、俄亥俄、俄克拉荷马、宾夕法尼亚、南卡罗来纳、南达科塔、田纳西、德克萨斯
2007	16(32%)	科罗拉多、康涅狄格、佛罗里达、堪萨斯、路易斯安那、新墨西哥、南卡罗来纳、俄亥俄、俄克拉荷马、俄勒冈、宾夕法尼亚、北卡罗来纳、南达科他、田纳西、弗吉尼亚、华盛顿

资料来源:根据相关资料整合

① Joseph C. Burke, S. Modarresi. To Keep or Not to Keep Performance Funding: Signal from Stakeholders[J]. The Journal of Higher Education, 2000, (4).

② Daniel T. Layzell. Linking Performance to Funding Outcomes for Public Institutions of Higher Education: The US Experience[J]. European Journal of Education, 1998, (1).



进入 21 世纪后,绩效拨款借助从早期发展过程中获取的经验与教训进入“绩效拨款 2.0”时代。美国米娜基金会资助了 11 个州的质量改善行动,每个州都实施了所谓的“绩效拨款 2.0”,即借助一个系统化的项目将州拨款与各种规模的学校绩效的质量改进明显并大量地捆绑在一起。最新的绩效拨款模式表现出一些不同的特征。首先,伴随经济的复苏,绩效拨款对高等院校产出的拨款等级要比之前的项目更强;第二,具体为满足州未来所需而准备的劳动力的发展获取了更大的关注;第三,人们越来越意识到任务、指标和激励应该更加紧密而有效地联系起来;第四,最新的活动已经将某些成功的“生产”指标和产出(成效)指标纳入了绩效评估系统。这种生产指标包括学生完成“入门”课程(诸如生物、化学、生物学和心理学等)比例等,学生较差的学术绩效通常会带来通往更高级别课程的障碍,并会导致学生辍学。最后,不容忽视的是绩效拨款实施过程的财政和政治风险也不断增加。2008 年,俄亥俄州议会决定将州对高等院校的所有拨款都基于绩效产出;2010 年,最早实施绩效拨款的田纳西州放弃了它基于招生的核心拨款方式转而支持一个基于产出的绩效方式,由此激励学校构建人力资源体系和服务项目来提高毕业率;2013 年,德克萨斯州法律争论要求基于绩效的拨款份额进一步增加,达到州高等教育拨款总额的 25%。<sup>①</sup>

### (三)各州对绩效报告与绩效拨款(预算)的实践选择

从美国高等教育绩效评价制度来看,继续效保障之后,从上世纪 90 年代开始,伴随越来越多的州对绩效评价制度的实践,各州逐渐认识到绩效报告、绩效拨款(预算)等制度形式的优势。绩效报告的实施过程,政府能利用发布的指标信息了解和问责高校的绩效改善状况;绩效拨款(预算)中绩效评价结果和拨款开始建立的联系则带动了高校实施绩效评价的积极性。这几种制度模式实现了高校绩效改善所借助的杠杆的差异性,为各州在实践不同的绩效评价制度形式过程中提供了很大的选择空间。因此各州在实施绩效评价制度过程中不局限于使用其中的一种模式,而是针对州内实际情况和不同高校类型,有选择性的实施一种或同时选择几种来实现政府问责和高校绩效的改善。西弗吉尼亚、夏威夷、马萨诸塞等州在实施绩效报告的基础上,也选择对州内高校实施绩效预算制度;田纳西、加利福尼亚、密苏里、南达科他、科罗拉多、肯塔基、俄亥俄等州在实施绩效报告的基础上实施了绩效拨款;南卡罗来纳等州选择在州内同时实施绩效拨款和绩效预算制度;有些州更是同时实施了这 3 种评价模式,例如佛罗里达、新泽西、新墨西哥等州。

### 五、美国高等教育绩效评价制度对中国的启示

与美国高等教育发展的历史相似,中国高等教育在规模急剧扩大的同时也出现了教育质量下滑和教育资源紧缺的问题。在这种情况下,社会各界对高等教育的发展提出了质疑。为了应对来自各个方面的压力,中国政府也开始实施各种政策并试图建立一套完善的质量保障制度。其中,2011 年开始实施建立本科教学质量报告制度,之后连续几年对这个制度进行了补充和完善,至今高等院校教学质量报告的发布已经固定化和常态化,逐步形成了类似于美国绩效评价制度的初期形式——绩效保障。美国高等教育绩效评价制度的发展变迁历程,会为中国高等教育质量保障制度的发展路径选择提供一些启迪。

#### (一)绩效评价制度是一个逐渐完善的过程

美国高等教育绩效评价制度是一个逐渐发展和完善的过程。最初的绩效保障标志着一个新的制度的诞生,绩效保障回应了教育质量和资源短缺的现状,回应了社会对高等学校问责制,对于美国高等教育绩效评价制度的建立起到了奠基作用。任何制度在建立的初期,必然具有很多不完善之处,美国的绩效保障制度也是如此,正是在绩效保障不断改进和完善的基础上,才发展出了高等教育绩效评价的高级形式——绩效报告和绩效拨款(预算)。我国现阶段的本科教学质量报告虽然有缺陷,但它是教育质量

<sup>①</sup> Michael K. McLendon, James C. Hean. The Resurgent Interest in Performance-Based Funding for Higher Education[J]. Academe, 2013, (6).

保障制度的初级阶段,是一项制度在发展中必然需要经历的过程。所以我们要认清高等教育质量保障制度的完善需要一个长期的过程,既不能保守等待,也不能操之过急。

### (二)绩效评价制度的关键是评价与拨款相连接

美国的高等教育绩效评价制度从绩效保障到绩效报告,最后多数州都采纳了绩效拨款(预算)。绩效拨款(预算)最为关键的特征是将评价的结果与财政拨款相连接。绩效拨款与绩效预算的差别仅仅是财政拨款与评价结果的连接是否是直接的和公式化的,其实质没有差别。我国早就提出了高等教育绩效拨款的概念,但是在实践中却一直无法实施。从美国绩效评价制度发展的经验来看,实施绩效拨款是绩效评价制度完善与发展的必由之路。因此,将绩效评价与财政拨款相连是我国高等教育质量保障制度发展的关键,越是尽早的实施,越有利于高等教育的健康发展。

### (三)绩效评价制度是地方差异化的发展过程

美国高等教育的管辖权在州政府,这就决定了不同地域、不同高等教育水平的各州探索和实施绩效评价的过程会存在差异性,各个州正是在不断的自我探索和相互借鉴中演化出现有的美国高等教育绩效评价制度形式。我国不同地域之间的社会 and 经济发展水平不一样,不同区域的高等院校的发展水平也存在差异。在高等教育建立质量保障制度的初期,不适合实施统一的制度模式去衡量所有的高等院校,而应鼓励各省市自治区探索出适合本地区高校的绩效评价形式,给予各个地区更大的探索空间,赋予各个地区更加自由的创新环境,这是我国高等教育质量保障制度发展和完善的基础。

## Institutional changes of the performance evaluation of the higher education of America in the perspective of quality assurance

JIANG Hua<sup>1</sup> & WANG Peng<sup>2</sup>

(1. *Institute of Higher Education, Dalian University of Technology, Dalian 116024, China;*

2. *Henan Branch of Huatu Education Corporation Ltd., Zhengzhou 450000, China)*

**Abstract:** The performance evaluation of the higher education of America has a history of more than 30 years. Each state in UAS has had its own practice and exploration in terms of performance assurance, performance reporting, performance funding(budgeting) and so on. In respond to the needs of the government and the public for higher education, performance assurance was the initial form of performance evaluation. Performance reporting was an institutional improvement of the performance assurance and was accepted and adopted widely by all the states of USA because it was more effective. Performance funding (budgeting) was a further improvement based on the integration of the results of performance assessment and funding in the hope of improving the initiative of the universities for better performance evaluation. The history of the system of the performance evaluation in American higher education is extremely similar to that in China. Therefore, the study of the whole history of this system is helpful to the improvement of the assurance system of the higher education in China.

**Key words:** higher education; quality assurance; performance evaluation; system

[责任编辑: 刘胜兰]