

A Study of Performance-based Funding in the Higher Education Systems in China and England

Abstract

Through the perspective of rational choice institutionalism and the framework of institutional analysis and development, the study compares the policymaking, characteristics and impact of performance-based funding policies in the Chinese and English higher education systems. The study mainly employs the method of comparative research and through various channels, collects information relevant to formal institutions of performance-based funding, which includes laws, government policy papers (including white paper and green paper) and influential research reports. The study revealed that the formal institutions of performance-based funding had direct and evident influence on the adoption and development of specific models of performance-based funding in these two countries' higher education systems. In accordance with the classification of performance-based funding models by Jamil Salmi and Arthur M. Hauptman, the '211 Project' and '985 Project' funding in China are non-formula performance set-asides, while the Higher Education Funding Council for England's research funding method is a typical payment for results by formula. A comparative analysis about the two types of performance-based funding policies and methods shows they share certain similarities in areas of the intentions, processes and characteristics of policymaking, but they display more salient differences in areas of the units and types of funding, organization of administration, and method of allocation and payment, etc. The higher education performance-based funding methods in China and England came to their distinctive forms today under the influence of a series of formal policies developed within a long period of time. The formation and development of formal policies of higher education performance-based funding in China and England themselves are influenced and shaped by their broad political and economic environments, as well as their unique histories and systems of higher education. Acknowledging the differences in their political and economic environments and higher education systems, there are still valuable experiences and lessons that China could draw from England's well-developed formula performance-based funding method.

中英 高等教育 绩效拨款 研究

王莉华 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大學出版社

本书获得“第四十批博士后科学基金”一等资助金的资助
并由浙江大学“侨福建设基金”资助出版

中英高等教育绩效拨款研究

A Study of Performance-based Funding in the
Higher Education Systems in China and England

王莉华 著

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中英高等教育绩效拨款研究 / 王莉华著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2008. 6

ISBN 978-7-308-05934-3

I. 中… II. 王… III. 高等教育—教育经费—对比研究—中国、英国 IV. G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 059640 号

中英高等教育绩效拨款研究

王莉华 著

责任编辑 李玲如

封面设计 魏 清

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>

<http://www.press.zju.edu.cn>)

电话: 0571—88925592 88273066(传真)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 杭州浙大同心教育彩印有限公司

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 11

字 数 317 千

版 印 次 2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印 数 0001—1200

书 号 ISBN 978-7-308-05934-3

定 价 25.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88072522

目 录

第一章 导 论	001
第一节 研究的源起	001
一、世界高等教育财政危机导致的改革压力	001
二、政治经济改革理念——新自由主义思想和新古典经济学的 影响	004
三、高等教育拨款体制改革的趋势	006
第二节 文献综述	021
一、高等教育财政体制的比较研究	021
二、高等教育绩效拨款的国别研究	022
三、高等教育绩效拨款的比较研究	031
第三节 研究计划	035
一、研究对象	035
二、研究目标	036
三、指导理论	037
四、分析框架	040
五、研究方法	044
第二章 中国高等教育绩效拨款政策的发展	047
第一节 中国高等教育发展的历史背景	047

第二节 中国普通高等教育财政体制变化·····	051
一、普通高等教育财政管理体制的发展阶段·····	051
二、普通高等教育拨款权力下放及其影响·····	053
三、普通高等教育投资体制改革——多元化投资体制的形成 ·····	056
第三节 中国高等教育绩效拨款政策发展的政治经济环境·····	061
第四节 中国高等教育绩效拨款政策的发展·····	064
一、20 世纪 80 年代中期到 90 年代初期·····	064
二、20 世纪 90 年代中期至今·····	070
第五节 小结·····	075
第三章 中国高等教育绩效拨款方式改革·····	077
第一节 普通高等教育拨款的构成·····	077
第二节 普通高等教育拨款的预算流程·····	080
第三节 普通高等教育事业费拨款方式改革·····	082
一、1986 年之前,基数加发展·····	082
二、1986 年之后,综合定额加专项补助·····	084
三、2002 年的改革尝试,基本支出预算+项目支出预算·····	086
第四节 普通高等教育科研经费拨款方式改革·····	087
一、科学事业费拨款·····	088
二、科技三项费用·····	089
三、科研项目拨款·····	090
第五节 普通高等教育绩效拨款——绩效专项经费·····	093
一、全国重点高校和重点学科扶持政策·····	093
二、“211 工程”专项资金政策的制定和实施·····	094
三、“985 工程”专项资金政策的制定和执行·····	114
四、“211 工程”和“985 工程”建设整体成效·····	124
第六节 小结:不完全性的高等教育绩效专项经费·····	131

第四章 英格兰高等教育绩效拨款政策的发展	134
第一节 英国高等教育发展的历史背景	134
第二节 英格兰高等教育绩效拨款政策发展的政治经济环境	144
一、新自由主义经济理论的盛行	144
二、新自由主义经济理论在英国的影响	147
第三节 英格兰高等教育绩效拨款政策的发展	149
一、1979—1996 年保守党执政期间	150
二、1997 年至今工党执政期间	165
第四节 小结	178
第五章 英格兰高等教育绩效拨款方式改革	182
第一节 英国高等教育经费的来源和构成	182
第二节 英格兰高等教育财政经常性拨款的预算过程	187
第三节 英格兰高等教育绩效拨款方式的改革	188
一、教学与科研经常性经费拨款的分离	189
二、教学经费拨款方式改革简述	192
第四节 英格兰高等教育一般科研经费绩效拨款方式改革	196
一、英国高校科研的双重资助体制	196
二、科研评价活动	203
三、二元制时期一般科研经费绩效拨款方式改革	224
四、高等教育经费委员会时期一般科研经费绩效拨款方式改革	228
五、科研评价活动和一般科研经费绩效拨款方式的影响	258
第五节 小结	274

第六章 中国和英格兰高等教育绩效拨款改革经验的比较

第一节 中国和英格兰高等教育绩效拨款改革的制度环境	279
第二节 中国和英格兰高等教育财政体制的特征	281
第三节 中国和英格兰高等教育绩效拨款政策与各自制度环境和体制特征之间的关系	283
第四节 中国和英格兰高等教育绩效拨款政策的影响	284
第五节 中国和英格兰高等教育绩效拨款政策的特征	286
第六节 中国和英格兰高等教育绩效拨款方式的特征	291
一、绩效拨款的经费类别:综合专项资金或一般科研经费	291
二、绩效拨款占财政拨款的比例	292
三、管理机构:政府主管部门或缓冲机构	293
四、分配方式:协商分配或公式分配	294
五、拨付方式:指定用途或大宗拨款	294
第七节 中国和英格兰高等教育绩效拨款的行动场所分析	295
一、中国和英格兰高等教育绩效拨款的行为人比较	295
二、中国和英格兰高等教育绩效拨款的行动环境比较	297

第七章 结语

第一节 中国和英格兰高等教育绩效拨款改革总结	309
第二节 英格兰高等教育绩效拨款对中国的启示	313
第三节 研究的局限性	315
参考文献	317
后记	346

第一章 导 论

第一节 研究的源起

一、世界高等教育财政危机导致的改革压力

世界银行在 1994 年出台的报告《高等教育:经验与教训》中明确指出,全球高等教育已经处于危机之中,而且这一危机主要是财政危机^①。这一判断得到道格拉斯·阿尔布雷特(Douglas Albrecht)、阿瑞安·齐德曼(Adrian Ziderman)、盖雷斯·威廉姆斯(Gareth Williams)、布鲁斯·约翰斯通(Bruce Johnstone)、加米尔·萨米(Jamil Salmi)和阿瑟·豪普特曼(Arthur M. Hauptman)等西方国家高等教育财政研究专家的一致认同。世界各国的高等教育财政危机普遍表现出:财政拨款(拨款^②)占高等教育总经费比例下降、教师工资待遇下降、教职工流失现象严重、基础设施和设备老化、过度拥挤、质量下降、学费上涨超出了传

① World Bank. Higher Education: The Lessons of Experience. Washington, D. C.: The World Bank, 1994.

② 为了用词的简洁,此后本书中拨款即指财政拨款,除非另有注明。

统“顾客”的承担能力等现象^①。

经济和社会发展对高等教育日益旺盛的需求与高等教育公共支出短缺之间的矛盾是导致高等教育财政危机的主要原因。萨米和豪普特曼认为,导致世界各国高等教育需求迅速增长的原因主要有:国家和地方经济和社会文化受高等教育培养的高层次技术人才、创造的科研成果和提供的社会服务的影响越来越大;高等教育给受教育者带来较高的个人收益的同时也创造社会收益;在许多文化中,非经济因素比如更高的社会地位和荣誉等都促使人们追求高等教育^②。

20 世纪后半期世界各国高等教育规模的迅速扩大是经济和社会对高等教育需求旺盛的最直接体现。不少发达国家的高等教育毛入学率都超过 50%,步入美国高等教育专家马丁·特罗(Martin Trow)描述的普及化阶段。世界银行的数据显示英国的高等教育从 20 世纪 70 年代末开始进入快速发展阶段。1970—1975 年,英国的高等教育毛入学率维持在 19% 左右,1995 年达到 50%,2005 年上升至 60%。英国的高等教育规模从 1975 年的 732 947 人增加到 2005 年的 2 287 541 人,翻了近 3 倍^③。1990 年,中国的高等教育总规模不过 372.91 万人^④,毛入学率也只有 3.4%。2002 年,中国高等教育毛入学率达到 15%,

① Albrecht, D. & Zideman, A. Funding Mechanisms for Higher Education Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness. Washington, D.C.: The World Bank, 1992.

Salmi, J. & Hauptman, A. M. Resource Allocation Mechanisms in Tertiary Education: A Typology and an Assessment. In GUNI. Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities. New York: Palgrave Macmillan, 2006, 60—81.

Williams, G. Financing Higher Education: Current Patterns. Paris: OECD, 1990.

约翰斯通 D.B. 著,沈红,李红桃译:《高等教育财政:问题与出路》,人民教育出版社,2004 年版。

② Salmi, J. & Hauptman, A. M. Resource Allocation Mechanisms in Tertiary Education: A Typology and an Assessment. In GUNI. Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities. New York: Palgrave Macmillan, 2006, 60—81.

③ World Bank. Edstats: Global Country Data. <http://devdata.worldbank.org/edstats/cd5.asp>. 2007-04-21.

④ 国家教育委员会计划建设司编:《中国教育统计年鉴(1990 年)》:人民教育出版社,1991 年版,第 2—3 页。

进入大众化发展阶段^①。2003年,教育部统计数据显示中国各类高等教育总规模达到1900多万人,首次在总规模上超过美国跃居世界第一。2006年,中国各类高等教育总规模超过2500万人,毛入学率达到22%^②。1990—2006年,中国高等教育总规模翻了近7倍。

20世纪70年代末开始,英国高等教育快速发展的动力主要来自政府积极改变英国高等教育毛入学率落后于其他欧洲和发达国家的状况,以及国内经济疲软带动教育和技能更新的需求增加。中国高等教育迅速发展的动力主要来自改革开放后经济和社会建设的需要以及国家的积极扩招政策。但是高等教育规模的扩大也意味着成本的增加,给国家财政带来越来越大的压力。约翰斯通认为各国高等教育的成本都在不断的攀升,而且其上升的速度常常超出一般产品和通货膨胀的速度主要是客观环境使然^③。约翰斯通的研究表明高等教育成本上升迅速的原因有三:一是高校购买的主要是价格上涨最快的特殊商品,如汽油、书籍和期刊、纸张、科学仪器、利息与保险等。二是相对单位成本的上升。因为教育和科研工作的性质,高校不太可能用资本或新的生产技术去替代人力——教师和科研人员,所以单位成本随着工资的上涨而上涨。三是现代技术虽然大大提高了高等教育的产出和效率,但是其成本并不低。

除了高等教育成本上升之外,20世纪70年代以来,发展中和发达国家和地区政府普遍面临着公共财政紧缩和竞争加剧的困境。受70年代初石油危机的影响,西方发达国家经济增速普遍减缓,多数发展中国家经济滞胀均使各国公共财政收入陷入紧张局势。在与公共卫生、医疗、住房、公共交通、扶贫和基础教育等公共事业投资领域竞争公共支出时,高等教育的优先发展战略地位和优势远远不如以前。英国国

① 教育部发展规划司编:《中国教育统计年鉴(2005年)》,人民教育出版社,2006年版,第15页。

② 教育部2006年全国教育事业统计公报。http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=1068&infolid=29052。2007-05/2007-07-12。

③ 约翰斯通 D.B. 著,沈红,李红桃译:《高等教育财政:问题与出路》,人民教育出版社,2004年版。

内经济深受 70 年代初石油危机的影响,经济增长一度停滞不前,公共财政收入陷入紧缩困境。保守党政府上台后采取的一系列削减财政支出、私有化和市场化的改革措施中,高等教育首当其冲受到影响。70 年代末以来,中国经济一直处于稳步增长的状态,但是公共事业的发展与经济发展一样迅速,公共财政面临平衡各类公共事业发展需求的压力巨大。因为其产品本身具备较高的个人收益率和高校从非政府渠道筹集经费的能力,高等教育与其他公共事业竞争拨款的优势逐渐削弱。这就意味着即使在公共财政收入增长的情况下,中国高等教育拨款的增长空间也是有限的,无法完全满足高等教育迅速发展所需的经费投入。英国和中国的高等教育财政体制和拨款方式都面临改革的压力。

二、政治经济改革理念——新自由主义思想和新古典经济学的影响

除了高等教育发展迅速和公共财政竞争激烈等客观因素,20 世纪 70 年代末开始在西方资本主义国家占据主流地位的新自由主义思想(neo-liberal thoughts)和新古典经济学(new classic economics)也对高等教育拨款改革产生了巨大的影响。新自由主义思想和新古典经济学的共同主张:强调个人主义、自由市场经济、竞争、效率和效益、排斥政府干预和福利政策等,都对高等教育拨款的改革产生了直接和深远的影响。在新自由主义思想和新古典经济学的影响下,1979 年英国保守党执政后立刻开始在公共部门实行新公共管理(new public management)政策,高等教育首当其冲地受到拨款削减和拨款方式改革等方面的冲击。^①盖尔·尼夫(Guy Neave)恰如其分地将此时的英国政府形容为“评估型政府”(the evaluative state)^②,因为它一方面推动公共事业的 market 化和私有化改革,强调自由竞争、效率、效益;另一方面推动外部评估和质量保障机制的建立,强调责任制。避免直接干预,评估型政府运用拨

① Atkinson-Grosjean, J. & Grosjean, G. The Use of Performance Models in Higher Education: A Comparative International Review. Education Policy Analysis Archives, 2000, 8 (30). <http://epaa.asu.edu/epaa/v8n30/>. 2000-06-29/2006-03-27.

② Neave, G. The Evaluative State Reconsidered. European Journal of Education, 1998. 33 (3): 265 - 284.

款和评估等间接机制督促高等教育实现国家的发展目标。

起源于西方发达国家的新公共管理改革理念在世界银行、经济合作和发展组织(OECD)、跨国公司和智囊团(Think Tank)的积极推广下,对发展中国家同样产生重大影响。^①世界银行在1994年出台的《高等教育:经验与教训》中建议,各国高等教育投资体制由依赖单一的财政拨款向从学生、服务和捐赠等多渠道筹集经费的体制转变,建议政府将拨款与绩效挂钩、发展私立高校和使高校更加多样化^②。世界银行鼓励各国模仿美国的高等教育体制,忽略其他高等教育体制的优势,突出这些体制的缺陷和一些失败的政策作为支持高等教育私有化改革的理由。^③世界银行的高等教育投资和绩效拨款改革理念通过它提供的经济资助、贷款和技术援助向被资助的高等教育系统渗透。1998年,OECD在一份关于组织内各国高等教育体制改革的研究报告中指出,英国和美国的高等教育体制与企业化管理模式更加匹配、更加功利性(instrumental approach),对市场的反应更加灵敏。^④虽然报告中没有明确表示企业化和功利性的管理方式更好,但是却认为更多地采取这些方式会让大学朝着“正确”的方向发展。随着全球经济的发展和资本的全球流通,跨国公司和智囊团推行的自由贸易和市场理念对各国公共政策改革产生不小的影响。他们向世界各国推销美国的企业管理模式、建议政府放宽对经济的管制、并限制工会的权力。^⑤国际性组织、跨国公司和智囊团推动的市场化和现代企业管理改革理念对包括

① Currie, J. & Vidovich, L. Privatization and Competition Policies for Australian Universities. *International Journal of Educational Development*, 2000, 20: 135—151.

② World Bank. *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington, D. C.: The World Bank, 1994.

③ Currie, J. & Vidovich, L. Privatization and Competition Policies for Australian Universities. *International Journal of Educational Development*, 2000, 20: 135—151.

④ OECD. *Redefining Tertiary Education*. Paris: OECD, 1998.

⑤ Sklair, L. *Sociology of the Global System* (2nd Ed.). Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995. Wheelwright, T. The Complicity of Think Tanks. In: Rees, S. & Rodley, G. (Eds). *The Human Costs of Managerialism*. Leichardt, New South Wales: Pluto Press. 1995, 29—37.

中国在内的发展中国家产生深远影响。20 世纪 80 年代以来,中国高等教育体制在市场经济原则的影响下,经历了投资渠道多元化、成本分担政策、民办高校和高校之间的资源竞争等市场化改革历程。^①

三、高等教育拨款体制改革的趋势

约翰斯通认为 20 世纪 90 年代,世界范围内高等教育财政与管理改革趋势已出现明显的相似性,比如用非政府渠道收入弥补政府财政投入的不足、公立高等教育财政体制改革、高等教育机构的根本性变革和技术革新等。^② 伦敦大学的斯蒂芬·鲍尔指出虽然各国教育改革的形式各异,但是大都具备强调市场化、管理主义和绩效等基本要素。^③ 面临财政危机,各国高等教育财政体制改革的两大共同趋势分别是投资体制市场化与拨款方式改革。高等教育成本分担、产业创收、捐赠等多元化筹集经费的市场化改革能够缓解高等教育公共支出不足的压力。但是这些渠道筹集的经费是有限的,不一定能够弥补公共支出的减少,因此解决高等教育财政危机还必须依靠政府拨款方式的改革,以提高财政经费的分配和使用效率和效益。高等教育拨款方式改革的形式各种各样,但是它们的基本思路 and 原则大都一致,即以绩效拨款取代传统的投入因素和协商拨款。阿尔布雷特和齐德曼将绩效拨款定义为政府根据高校的产出,主要是高校授予的学位数量和/或创造的研究成果,拨款的方式。各国的改革实践证明,绩效拨款方式根据产出因素拨款的同时也兼顾到学生规模、教职工数量、管理成本、办学使命和政策目标的实现等代表投入、过程、效率和效益等因素。本文所指的绩效拨款方式的适用范围非常广泛,它通指所有根据绩效因素拨款的方式。这里的绩效不仅包括高等教育产出的数量和/或质量,也包括政策目标

① Mok, K. H. Marketizing Higher Education in Post-Mao China. *International Journal of Educational Development*, 2000, 20: 109-126.

② D.B. 约翰斯通著,沈红,李红桃译:《高等教育财政:问题与出路》,人民教育出版社,2004 版。

③ 斯蒂芬 J. 鲍尔著,侯定凯译:《教育改革——批判和后结构主义的视角》,华东师范大学出版社,2002 年版。

的实现(比如拓宽高等教育入学率、特殊学科、效率、效益和经济性)。

(一)高等教育传统的拨款方式

高等教育拨款方式比较系统的分类研究有1992年阿尔布雷特和齐德曼的分类^①和2006年萨米和豪普特曼的分类^②。这两项研究均将高等教育拨款分成两大类:直接拨款(direct funding)和间接拨款(indirect funding)。直接拨款是指政府将财政经费直接分配给高校;而间接拨款是指政府将财政经费分配给学生或学生的家庭,通过学生间接支付给高校。这两项研究均将直接拨款中的协商、专项和投入因素拨款视为传统拨款方式,将直接拨款中的绩效拨款和间接拨款视为新的拨款方式。

阿尔布雷特和齐德曼,与萨米和豪普特曼对直接拨款方式的分类有较大的差异。阿尔布雷特和齐德曼按照经费分配的标准和因素,将各国的高等教育拨款方式分成三类:协商式(negotiated funding)、投入式(input funding)、和产出式(output funding),其中协商式和投入式被视为传统的拨款方式。

1. 协商拨款:是指高校与政府根据历史因素通过协商达成拨款协议的方式,拨款的标准与高校的内部工作和活动没有直接的联系。协商拨款分三大类:增量预算、固定收入协议和专门协议:

(1) 增量预算(incremental budgeting):指高校在上一年预算的基础上获得一个统一的增长。增量预算在某种意义上允许政府“公平”对待所有的高校,因为它们的增长幅度一致。但是它忽略了不同高校活动的变化差异(比如学生人数的增加和新专业的设立)和成本变化(通货膨胀率或成本上涨)。增量预算在拉美、南亚和非洲国家应用普遍。

(2) 专门协议(ad-hoc negotiations):指高校通过与政府部门或拨

① Albrecht, D. & Zideman, A. Funding Mechanisms for Higher Education Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness. Washington, D.C.: The World Bank, 1992.

② Salmi, J. & Hauptman, A. M. Resource Allocation Mechanisms in Tertiary Education: A Typology and an Assessment. In GUNI. Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities. New York: Palgrave Macmillan, 2006, 60-81.

款机构谈判达成预算协议。谈判者的政治手段是达成专门协议的重要因素,主要应用于一些非洲国家。

(3) 固定收入协议(fixed revenue agreements):指政府按财政收入或支出的固定比例拨款给高校。比如洪都拉斯政府按政府支出的6%向国立大学拨款。约旦政府将一定比例的印花税收入拨款给高校。

2. 投入式拨款:是指政府按投入因素分配高等教育经费。根据投入因素的不同,投入式高等教育拨款的预算又可细分为:

(1) 明细科目预算(line-item budgeting):根据高校支出的类别,比如工资、设备、基础设施和学生服务等编制预算。

(2) 项目预算(program budgeting):根据成本中心(cost centers)编制预算,而成本中心通常以系为单位(比如美国的一些州),有时甚至是教授(比如德国)。

(3) 公式预算(formula budgeting):根据高校活动的特征,比如学生或教师特征,按照一定的公式编制预算。最常见的预算公式是以学生人数为基础乘以单位成本,并附加学校的类别、专业和教育层次等权重。投入因素预算公式中的权重常被视为政府控制招生的间接工具,比如政府可以通过提高工程专业的拨款权重以增加工程专业的学生规模。以学生人数为基础的公式预算在北美洲、欧洲和亚洲国家广泛使用。

萨米和豪普特曼将教学和运行经费与科研经费的直接拨款方式分别进行分类。教学和运行经费的直接拨款分成协商、专项和公式拨款三大类;而科研经费的直接拨款分成教学和科研经费相结合的拨款、大宗科研经费拨款和科研项目经费拨款三大类。

3. 教学和运行经费的直接拨款。

(1) 协商拨款(negotiated budgets):分明细科目和综合定额两种。明细科目拨款方式下,政府根据高校支出的类别,比如工资、设备、基础设施和学生服务等对高校拨款。通常情况下,政府对拨款的使用实施高度控制,高校必须严格按照拨款的类别支出经费,不允许自行调整不同类别之间的经费使用。综合定额方式下,政府将协议预算经费以整体的形式拨付给高校,允许高校自行决定如何在校内分配预算经费。

综合定额拨款方式在内部经费支配方面给予高校更多的灵活性和自主权。

(2) 专项拨款(categorical funds):是指政府以某种特殊原因为一所或一组高校提供专项拨款。大多数情况下专项拨款是一种辅助拨款方式,目的在于纠正或改善一些高校财政投入长期不足的状况,比如贫困或边远地区的高校或者是为弱势群体服务的高校。美国和南非都是实施专项拨款的典型国家。美国联邦政府设立了专项经费(Title III program)资助拥有高比例少数族裔学生的高校。南非则设立专项拨款资助以服务黑人为主要的高校的图书馆、教学设施和设备。

(3) 公式拨款(funding formulas):各类公式拨款方式的差异主要在于组建公式的因素或标准,它们可以分成:

① 基于教职工因素的公式拨款(inputs):是指根据高校的教职员工人数或工资拨款,较为复杂的是根据高校拥有博士学位的教授的人数拨款。一些东欧国家早期通常采取这种拨款方式。有时基于教师人数的拨款可以和基于学生人数的拨款相结合。比如波兰就根据高校拥有博士学位的全职教授和学生人数拨款。

② 基于学生人数和生均成本的公式拨款(enrollment and costs per student),根据成本的不同可以分成:

a. 实际生均成本(actual costs per student):是指根据高校上报的实际生均成本拨款。美国的大多数州政府拨款公式中采用实际生均成本。

b. 平均生均成本(average costs per student):是指根据所有高校的平均生均成本拨款。

c. 标准生均成本(normative costs per student):是根据教职员和学生最佳比例以及标准效率指标计算出来的。采用标准生均成本制定的拨款公式有提高效率的潜能,因为它将政府拨款与效率指标挂钩。英格兰的教学经费拨款公式中就采用了标准生均成本。

d. 生均成本基准(benchmarking):是标准生均成本的一种形式,其计算方式是先将高校按成本高低分类,每一类别都制定一个生均成本基准。美国的一些州政府利用其他州同类高校的生均成本来决定本

州各类高校的生均成本基准。

e. 拨款回索安排(chargeback arrangement):上述公式拨款方式中的学生人数和生均成本大都是根据上一学年的估计和预测数据计算得出。拨款回索安排允许政府在预算年度中期或之后,审核预测数据的准确性,纠正不正确的预测学生人数和生均成本,并回索超额部分的拨款。拨款回索安排可以有效地减少高校在上报预测学生人数和生均成本时的博弈行为。

③ 优先拨款(priority-based funding):也被称为相关性拨款,因为与国家和地区优先发展目标相关性越高的高校、学科和项目获得的经费支持力度也越大。优先拨款方式反映了国家和地区的优先发展需求,比如劳动力市场急需的人才等。英格兰的教学和科研拨款具有典型的优先拨款模式特征。

④ 学生特征拨款(Student-based funding):是指根据学生的特征,而不是学生的人数和生均成本拨款。它类似“供方教育券”,因为经费是根据高校服务的学生的性质特征直接拨付给高校的。

4. 科研经费拨款方式分为:

(1) 科研和教学经费相结合的拨款方式(instruction and research funded together):大多数国家都采取科研和教学经费相结合的拨款方式,具体的拨款方式与上述的教学和运行经常性经费的拨款方式一致。

(2) 大宗科研经费拨款方式(block grant funding for research):政府按照整笔、大宗拨款的方式将科研经费拨付给高校,由高校自己决定校内科研经费分配的方式。大宗科研经费又可细分为根据高校具体的科研规划(specific research proposals)、高校的科研成就(institution demonstrated capacity)(比如英国)、或者卓越科研中心(research centres of excellence)(比如新西兰和荷兰)确定科研经费份额等三种分配方式。

(3) 科研项目经费拨款方式(project funding):是指政府根据高校教师或科研人员提交的科研项目,按照同行评议的结果,分配科研经费的方式。美国联邦政府的科研系统、英国的研究委员会和中国的各项科研基金都属于典型的科研项目经费分配方式。