

第一章 绪 论

高等教育绩效拨款已成为各国政府广为关注的焦点。对高等教育绩效拨款的体系要素与运行机制进行研究,可以破解我国绩效拨款改革政策中遇到的现实问题,推动拨款改革取得新突破、新成效。本章主要在介绍高等教育绩效拨款缘起的背景与动力的基础上,提出我国高等教育绩效拨款面临的现实障碍或问题;梳理、归纳与简要评述现有文献的研究状况,提出本研究的理论意义与实践意义、研究的总体思路、主要内容与技术路线、研究的方法及研究的主要创新之处。

第一节 研究背景与问题的提出

随着高等教育事业的快速发展,高等教育财政支撑问题逐渐成为各国政府广为关注的焦点问题。尤其在高等教育普及化的背景下,高等教育规模日益扩大,而公共财政拨款的增长速度非常缓慢,需求扩大与拨款不足两者之间的矛盾不断显现,引发了教育界关于如何提高可支配财政资源利用效率问题的尖锐讨论。从世界范围来看,绩效拨款能够成为对各国具有重大影响并积极探索改革的资源配置政策,既有新思想运动带来的强劲推力,也有对政府公共财政实力的现实考量;既响应了社会关注绩效的诉求,也顺应了世界高等教育财政拨款改革的总体趋势。

一、“新公共管理”运动思想影响

20世纪70年代末80年代初,面对严峻的石油危机与信任赤字,西方国家普遍开展了一场旨在将企业绩效管理理念与专业化管理思想引入公共管理领域的改革浪潮,这股浪潮席卷了全球100多个国家,后来被称为“新公共管理”运动或“新管理主义”、“后官僚体制模式”、“以市场为基础的公共行政”、“企业型政府”等。美国学者胡德(C. Hood)认为,“新公共管理”运动区别于“韦伯式官僚管理模式”的主要特点在于,它采取了商业部门的理论和技术,以产出和绩效为

导向,强调竞争机制和分权化。^①“竞争引入”、“产出控制”、“绩效管理”是“新公共管理”运动的三个核心理念。“新公共管理”运动强调政府必须清楚自己用纳税人的钱做了什么,为何做,如何去做以及向谁负责,主张用市场机制的力量来推进政府公共管理改革,通过绩效评估来测评公共管理部门的产出绩效,实行竞争、优胜劣汰的机制,促使公共管理部门提高公共产品和公共服务的供给质量与服务效率。

受“新公共管理”运动思想的影响,各国政府对如何使用有限的财政资源能够投入到实力更强、效率更高、潜力更大的高等学校中去,降低资源浪费,给予了极大的关注,并由此而引发世界主要发达国家高等教育财政拨款体制的重大变革,其中一个重要的方面是:将绩效因素纳入到高等教育财政拨款公式中,对高等学校的资金分配实施绩效拨款,择优分配财政资源。实际运作中,美国、英国、日本、德国、印度、澳大利亚、丹麦、荷兰、芬兰等国家都进行了有益的探索并积累了比较丰富的实践经验。

二、世界性高等教育财政危机

高等教育规模的迅速扩张和公共财政经费短缺之间的矛盾是促使众多国家进行高等教育绩效拨款改革的直接原因。20世纪80年代以后,许多国家高等教育进入了普及化阶段,学生入学率激增,规模迅速扩大。规模的扩大需要政府向高等教育投入更多的财政资源,但与此同时,西方国家普遍陷入了严重的财政危机,政府公共财政预算开始紧缩,出现了对高等教育需求的不断增长和各国政府承担高等教育费用的愿望和能力减弱的现象,其突出的表现是高等学校生均支出的下降。^②以美国来说,到1971年,美国的高等教育毛入学率已达到50%。但在20世纪70年代末,里根政府实施了公共财政紧缩政策,联邦政府经费投入大幅削减,开始强调州政府的责任。州属高等学校的运行基本由州政府维持,州财政支持比例不断下降。1985—1995年,州政府支持比例从44.9%下降至38.12%。^③而同一时期,公立高等学校的学费却增长

① Hood, C. The “New public management” in the 1980s: Variations on a theme. Accounting[J]. Organizations and Society, 2002(2): 95-98.

② 孙志军,金平. 国际比较及启示:绩效拨款在高等教育中的实践[J]. 高等教育研究, 2003(6):89-89.

③ Watt, C. et al. Performance Funding and Quality Enhancement at Three Research Universities in the United States[J]. Tertiary Education and Management, 2004(21):91.

了115%，两年制社区学院增长了228%。^①在这种教育成本和学生学费大幅上升而州财政日益紧缩的多重压力下，公立高等学校仅仅通过提高学费来增加经费来源已经变得不可行，政府、社会公众等普遍希望通过实施以绩效为导向的拨款政策，来解决高等教育的财政支撑问题，促使高等学校提高服务质量和办学水平。

三、高等教育问责制日益兴起

高等教育规模不断扩大、学生入学率不断攀升而政府公共财政对高等教育投入力度却日益减少，教育成本逐渐由政府财政负担向高等学校和学生群体分担转移。一方面学生作为高等教育的消费者，要求高等学校提高教学质量和办学水平，要求高等学校证明自己确实有效地使用了资金；另一方面，政府也要求高等学校对其庞大的开支做出合理的说明，以监督其责任的履行。^②这些直接导致了世界范围内的高等教育问责制日益兴起并逐步形成了常规化、制度化。1983年美国卓越教育委员会的《国家处于危险中》报告，在社会公众中引发了强烈反响，民众对高等教育机构的信赖度锐减，不仅批评与谴责教学质量的平庸，而且更加关注高等学校“用纳税人的钱该做什么、做了什么”，关注公共财政资金使用的方向、结构、效率与效益。在这种公众问责制日益兴起和绩效关注渗透的情况下，高等教育绩效拨款的思想应运而生。

四、财政拨款体制改革总趋势

传统高等教育经费拨款以投入型为主，随着人们对高等教育质量的关注，以产出或绩效为导向的拨款模式正成为世界各国高等教育财政拨款体制改革的总体趋势。以我国高等教育财政拨款改革为例：

1955—1985年，我国高等教育经费拨款采用的是“基数+发展”模式。具体的做法是每所学校所获得的经费以其前一年度所分配的经费数额为基础，适当考虑本年度学校事业发展的变化情况。这种模式适应计划经济体制时期我国高等学校发展的实际情况，保证了各地高等教育发展的经费需求。但是这种模式以往年学校经费支出情况作为分配经费的依据，往往会导致办学成本越高的学校，所获得的经费分配数额越多，不利于控制高等学校的办学成本和提高财政资

① D. B. 约翰斯通. 高等教育财政：问题与出路[M]. 沈红，李红桃译. 北京：人民教育出版社，2004：36-36.

② 杨明宏，王德清. 高等学校问责制研究综述[J]. 黑龙江高教研究，2007(9)：161-161.

金使用效率。

1986—2001年,我国开始采用“综合定额+专项补助”模式。“综合定额”是根据政府有关主管部门制定的生均定额标准和在校学生人数核定下达;“专项补助”是由政府的教育和财政部门根据发展规划、政策导向和高等学校的特殊需要单独核定下达,主要包括一些重点学科、重点专业、重点实验室、国家重点科研基金、高等教育教学改革与质量提升工程、协同创新中心等专项经费。相比“基数+发展”模式,“综合定额+专项补助”模式具有明确的拨款依据,有利于克服拨款的随意性,提高拨款的透明度。但是这种拨款模式导向作用单一,容易导致学校盲目扩大办学规模,增加办学风险。

2002年以后,我国实行“基本支出预算+项目支出预算”拨款模式。这种模式是中央政府为了推行财政国库集中收付制度,提高财政资金的使用效率,从源头上、制度上预防和治理腐败而推行的模式。这一模式最大的特点是将高等学校每年所收的学生学费、住宿费等非税资金统一纳入财政管理,实行财政统收统支,但在核定拨款总量时依然是采用“综合定额+专项补助”的拨款方式。这种拨款模式一定程度上适应了国家宏观财政管理体制的环境要求,但在微观的运行机制方面仍需要进一步完善。

以上三种财政拨款模式各有优点,均满足了不同阶段我国高等学校发展的经费需求。但是它们都是以“面向昨天”为特征的投入拨款模式,没有考虑教育拨款与教育产出、高等学校办学效益、办学质量等的联系,使整个高等教育处于一种“只强调投入、不管产出”、“只追求规模、不问质量”的状况,已经不能适应高等教育发展的需要。尤其是近年来,伴随着国际化高等教育竞争格局的形成、高等教育分层以及高等教育急需从外延向内涵发展转换的复杂环境,高等学校发展遇到了前所未有的压力与挑战,高等学校迫切需求拨款模式的革新。而绩效拨款作为一种以“面向今天”为特征的产出拨款模式,显然被看作是解决当前困扰我国高等学校发展变革问题的重要突破口之一。

因此,“九五”规划以后,我国面临来自高等教育规模迅速扩张、办学成本急剧上升、公共财政支付能力下降和教育质量下滑等的诸多矛盾,在对高等教育的投资主体实施多元化改革的同时,也广泛采取了以绩效为导向的拨款方式,在有效缓解高等教育财政支持问题,集中财政资源,重点支持一批符合区域和行业发展需要的高水平大学建设和特色大学办学,提高财政资金分配的科学性和透明性,提升高等教育质量等方面发挥了许多重要作用,取得了显著的成就。但不容否认的是,目前我国的高等教育绩效拨款改革还处于起步阶段,具体的拨款模式

运作仍然存在许多深层次的现实问题,在一些重要领域和关键性环节仍然没有取得突破性的进展,严重影响了拨款改革政策的实施效果。那么,在这种情况下,对高等教育绩效拨款的体系要素与运行机制进行研究,显然一方面可以破解或应对我国拨款改革政策中遇到的现实问题,推动拨款改革取得新突破、新成效;另一方面也可以为建立一套更加适合我国国情的高等教育绩效拨款体制机制提供经验借鉴,以更好地促进我国高等学校发展的整体变革,促进高等教育的持续、快速与健康发展。

第二节 研究状况与研究意义

一、研究现状

科学系统的理论研究是高等教育绩效拨款实施的依据和指导。本研究以1994—2015年为时间节点,以“绩效”、“绩效预算”、“绩效拨款”、“绩效管理”、“高等学校绩效拨款”等为关键词,在CNKI中国期刊网全文数据库、CNKI中国期刊网博硕士学位论文全文库、万方数据平台、超星数字图书馆等平台进行检索,共检索到专门研究高等教育绩效拨款的期刊论文81篇,博硕士学位论文10篇,会议报道16篇,专著2部。通过对相关文献的梳理与分类,发现现有文献研究主要集中在以下几个方面:

1. 关于国外高等教育绩效拨款实践的研究

相关文献主要涉及美国、英国、日本、德国、印度、澳大利亚、荷兰、丹麦、芬兰等国家,其中以对美国高等教育绩效拨款的政策解读与实践介绍最多。相关介绍主要集中在“高等教育绩效拨款的基本内涵”、“高等教育绩效拨款兴起的背景与动力”、“高等教育绩效拨款的主要特征与经验”、“高等教育绩效拨款的基本模式”、“高等教育绩效拨款的基本思路”等五个方面。

(1) 关于高等教育绩效拨款的基本内涵的研究

对高等教育绩效拨款的基本内涵做出解释的文献较多,学者们从不同的角度引用了国外的定义。有的学者从绩效考评的角度,指出美国学者Burke和Minassians最早从高等教育实践角度提出了“绩效拨款”的定义,即“将州政府财政拨款与大学在某些绩效指标上的表现(如学生保持率、所修学分数、毕业率

等)紧密直接相连的一种财政拨款方式。”^①有的学者从绩效拨款分类的角度介绍了国外绩效拨款的定义,比如豪普特曼和萨米等人,将高等教育绩效拨款分为竞争性专项经费、绩效专项经费、绩效公式拨款和绩效合同四种类型。竞争性专项经费主要是针对拟定的改进高等学校的目标计划,采取同行评议的方法择优筛选产生;绩效专项经费是相对于一般拨款经费而言的,是政府将一部分一般公共经费单列,然后按照绩效高低以专项经费的形式分配给各目标高等学校;绩效公式拨款是根据高等学校在教学、科研等方面绩效指标的评价结果,按照设定的公式来分配拨款;绩效合同是政府与高等学校通过签订协议的方式来实现经费分配。目前学者们对绩效拨款问题的思考有着不同的角度,所关注的重点也不相同,但是基本上都认同绩效拨款对高等教育发展的作用及其所带来的效益。

(2) 关于高等教育绩效拨款兴起的背景与动力的研究

毛丹在《美国高等教育绩效拨款政策研究综述》中指出,绩效拨款的产生与经济因素、政治因素和高等教育自身发展等因素密切相关,经济因素主要是指财政萎缩,高等教育财政拨款减少;政治因素主要是政治党派和社会公众对绩效拨款政策的偏爱;高等教育自身发展的因素主要是指高等教育的发展从关注数量转变为关注质量。任文隆、李国俊在《美国高等教育财政绩效拨款政策研究——基于 PBF2.0 的视角》中提到,“美国在新公共管理理念、成本上升以及财政紧缩等综合影响下,各州高等教育拨款纷纷引进了各种绩效工具”。郑晓凤在《美国高等教育财政绩效拨款政策特征研究》一文中指出,“政府财政支持紧缩、教育等级化显现、民众信誉度锐减是美国高等教育绩效拨款产生的主要原因”。目前学者们对绩效拨款兴起的引用表述虽然有所不同,但是基本上都认同高等教育规模扩大与高等教育经费短缺之间的矛盾,以及公众问责制日益兴起是绩效拨款产生的主要动力源泉。

(3) 关于高等教育绩效拨款的主要特征与经验的研究

有的学者对美国州际间高等教育绩效拨款政策进行了比较,得出了一些州共同的做法与经验,如普遍设立拨款的中介组织;普遍设计了针对不同类型高等学校、不同内容的绩效评估指标体系;建立周期性的政策评估机制,贯彻绩效拨款政策的长期战略;鼓励各利益主体的参与,保证绩效拨款实施的效益和效率等。但同时已有研究中也指出了高等教育绩效拨款的不足与挑战,如指标设计过多,不仅不能突出政策重点、不利于操作,而且实施成本巨大;有的高等学校通

^① Burke, J. C. (Ed.) & Associates. Funding public colleges and universities for performance: Popularity, problems, and prospects[M]. Albany, NY: The Rockefeller Institute Press, 2002.

过采取一些不正当的手段,如为提高学生毕业率而降低毕业生门槛、注重指标权重高的绩效项目而忽视权重低的项目,以此来追求短期的、片面的利益;许多州绩效拨款政策的影响力只达到高等学校领导层这个层级,并没有真正影响到院系层级和教师群体等。

孙志军等在《国际比较及启示:绩效拨款在高等教育中的实践》中指出,绩效拨款的优势在于:让大学提高效率,将结果导向和顾客中心的理念植入高等学校;把资金分配与教育生产联系起来,以使那些培养更多学生和质量更高的学校得到更多的资源;避免学业标准受到侵蚀;使高等教育财政资源的分配机制更简单、公平、透明、自主;促进大学之间的质量竞争。绩效拨款的劣势在于:大学的产出指标难以衡量。^① 刘莉在《欧洲大学科研评价与拨款的相关度》一文中,总结了欧洲各国的经验,认为绩效拨款有如下优势:有利于大学形成竞争的氛围;能够提高教育资源的利用效率;有利于科学研究的发展等。不利的情况是可能使科研人员不愿意从事更创新和冒险的研究,还可能造成大学或学科发展的马太效应,等等。^② 夏建刚在《美国高等教育拨款模式的启示》中指出,绩效拨款十分注重高等学校的产出,它通过使用绩效指标引导学校的发展,考虑学校发生的实际成本,提高了高等学校的教学质量并降低了学校的成本,增加了院校竞争拨款的公平性;但弊端在于:绩效拨款的政策设计上包括的绩效指标选择和权重确定较为复杂,不容易考虑周全,有不同的意见等。^③

(4) 关于高等教育绩效拨款模式的研究

采用绩效拨款机制的国家主要分为三大类:第一类是完全以有效学生数产出指标作为拨款的依据;第二类是财政资源中的一半左右按照有效学生产出指标进行拨款,其他的则按投入拨款机制分配;第三类是以投入拨款为主,其中引入了绩效因素,其特点是产出指标是以评估机构对高等教育机构的绩效评估为基础的,绩效评估得分作为拨款公式中的一个因子,而且根据这一因子获得的财政资源目前只占高等学校收入中较小的比例(不足6%),或者是对高等学校的教学质量的评估影响学校获得的资源。^④ 在国际高等教育绩效拨款的实践中,

① 孙志军,金平. 国际比较及启示:绩效拨款在高等教育中的实践[J]. 高等教育研究, 2003(3):92-92.

② 刘莉. 欧洲大学科研评价与拨款的相关度[J]. 复旦教育论坛, 2004(3):73-73.

③ 夏建刚. 美国高等教育拨款模式的启示高等教育国际化[J]. 江苏高教, 2002(4):111-111.

④ 孙志军,金平. 国际比较及启示:绩效拨款在高等教育中的实践[J]. 高等教育研究, 2003(6):90-90.

像丹麦的“计价拨款模型(Taximeter-model)”属于第一类绩效拨款模式,荷兰的绩效拨款模型属于第二类绩效拨款模式,美国田纳西州依据绩效评价的拨款方式属于第三类拨款模式。

(5) 关于高等教育绩效拨款的基本思路的研究

国外高等教育绩效拨款的实施主要包括绩效拨款的发起、设计与执行。有的学者为了更好地认识和了解绩效拨款运作的基本过程,选择具有代表性的美国南卡罗来纳州和田纳西州作比较分析。这些比较涉及绩效拨款的发起、绩效指标的选取、指标类型的选择、指标权重的确定、绩效“成功”标准的衡量、绩效政策的评估、绩效拨款的水平以及绩效拨款的执行等系列方面,对我国建立较为完善的高等教育绩效拨款的体系要素具有重要的借鉴意义。

2. 关于国内高等教育绩效拨款实施的理论研究

相关文献研究主要集中在“国内高等教育绩效拨款实施的模式研究”、“国内高等教育绩效拨款实施的视角研究”两个方面。

(1) 国内高等教育绩效拨款实施的模式研究

现有文献对我国高等教育绩效拨款实施的理论模式研究主要集中在以下六个方面:

一是高等教育基金制模式。魏新等在《关于我国实行高等教育基金制的研究》一文中,从实行基金制模式的目的、基金来源、基金的内涵、基金会的层次与组成、基金会的职能、基金会的归属、基金会的机构设置及其职能、基金会的运作程序、基金的申请渠道、基金制的实施步骤十个方面,对高等教育基金制模式进行了详解。李文利等在《中外高等教育拨款方式比较与中国高等学校拨款制度改革趋势》一文中,也提出了建立“普通基金+专项基金”的公式拨款模式。

二是高等教育成本绩效拨款模式。官风华等在《高等教育拨款模式研究》一文中提出,高等教育成本公式拨款模式,并对成本公式进行了构建。成本公式拨款模式主要分教学拨款、基础设施建设拨款和社会服务拨款三部分予以拨付,这种拨款模式注重成本与绩效的双重因素。

三是“公式+合同+绩效”为导向的拨款模式。田凤喜在其文章《谈我国高等教育拨款方式的改革》中,对高等教育拨款方式提出了多元化的建议,即针对不同拨款方式的特点,实行“公式+合同+绩效”的组合方式,积极试行教育券等间接拨款方式,来提高政府财政资金的利用效率。^① 李宏葱、杨卫东两位学者在

^① 田凤喜. 谈我国高等教育拨款方式的改革[J]. 商业时代理论, 2005(26): 9-10.

《建立以“公平+绩效”为导向的经费拨款制度》一文中提出,兼顾竞争的“公平”和“绩效”原则,将高等学校经费拨款分为两大部分:日常运行拨款和专项拨款,并分别对其实施“综合定额拨款法”和“专项合同拨款法”,前者以公平为导向,后者以绩效为导向。^①

四是“层次定额+绩效发展”模式。张伟在《资源配置公平视角下的高等教育财政拨款模式》一文中提出,我国应该实施“层次定额+绩效发展”拨款模式。该模式主要分为三步:首先对既定层次的高等学校按照上一年度财政拨款的中位数确定该层次高等学校的拨款定额;然后考虑一些高等学校因专业差异而造成的财政需求差异,对部分高等学校进行专业补贴;最后结合高等学校本科教学评估的指标评价结果,深化对高等学校办学质量和绩效评价的研究和实践,并将评价考核结果作为追加绩效拨款的重要依据。^②

五是教育凭证拨款模式。樊继轩等在《以绩效为特征的教育凭证拨款模式的探讨》一文中,参考了米尔顿·弗里德曼等的教育凭证模式,提出建立以绩效为特征的教育凭证拨款模式。这种把拨款换成定额教育券的间接拨款模式引入了公平竞争的机制,充分体现了以绩效为导向的拨款模式。^③

(2) 国内高等教育绩效拨款实施的视角研究

现有文献对高等教育绩效拨款实施的研究视角主要有三种:

一是财政学研究视角。财政学研究视角就是运用财政学知识对国内高等教育绩效拨款进行研究。刘海波在《公共财政视野下的绩效拨款与学校绩效管理》一文中,分析了教育财政中基于绩效与问责的绩效预算、绩效评价和绩效管理的任务和特点,提出学校发展性绩效评价的基本逻辑和原则,对财政拨款的有效运用提出了保障措施。^④ 魏良华在《国外基于绩效的高等教育财政预算管理对我国的启示》一文中,在对国外高等教育财政预算管理进行研究的基础上,提出对我国高等教育财政投入的建议,指出我国高等教育财政拨款的有效运行应积极

① 李宏葱,杨卫东. 建立以“公平+绩效”为导向的经费拨款制度[J]. 当代教育论坛, 2006(11):41-42.

② 张伟. 资源配置公平视角下的高等教育财政拨款模式[J]. 江苏高教, 2008(5):36-37.

③ 樊继轩,窦汤. 以绩效为特征的教育凭证拨款模式的探讨[J]. 黄河科技大学学报, 2008(5):21-22.

④ 刘海波. 公共财政视野下的绩效拨款与学校绩效管理[J]. 全球教育展望, 2008(10): 65-66.

引进绩效拨款形式。^①

二是政策学研究视角。政策学研究视角主要是从高等教育绩效拨款的相关政策方面对国内高等教育绩效拨款的实施进行研究,主要包括相关政策的制定、执行、评价和分析等方面。王莉华在《我国高等教育的绩效专项经费改革及完善思路——以“211工程”和“985工程”为例》一文中指出,自20世纪80年代后涌现出一批政策分析的理论和框架,包括制度理性选择理论、多流框架、倡导联盟框架、政策扩散框架以及大数量的比较研究框架。^②这些理论各不相同,王莉华运用制度分析的理论从行为人、允许的活动、可获得的信息、选择的控制程度、可能的结果、成本和收益六个方面提出了改革我国高等教育绩效拨款的对策建议。^③

三是经济学研究视角。经济学研究视角主要是从教育资源的合理有效配置来对国内高等教育绩效拨款的实施进行研究。王敬红、李文长在《高等教育资源配置模式与绩效研究述评》一文中,从高等教育配置模式与绩效的关系,探讨基于绩效目标的高等教育资源配置模式和行动策略,并对我国高等教育的财政投入问题提出了相关政策建议。^④严吉菲在《高等教育绩效拨款运行机制研究——基于部分OECD国家的经验》一文中,以制度经济学中“委托—代理”理论为基础,介绍了部分OECD国家高等教育绩效拨款的实践,在总结主要特征和问题的基础上,分析高等教育绩效拨款的运行机制,归纳分析绩效拨款运行机制的各项因素并讨论它们之间的互动关系,结合我国国情,分层、分类讨论了我国建立绩效拨款运行机制中的若干问题,最后讨论在我国实行高等教育绩效拨款的可行性,面临的困难及建议。^⑤

3. 关于国内高等教育绩效拨款实施的问题与建议研究

相关文献研究主要集中在“拨款体制机制方面的问题”、“指标体系设计方面

① 魏良华. 国外基于绩效的高等教育财政预算管理对我国的启示[J]. 科技信息, 2008(23): 191 - 192.

② Sabatier PA. Toward Better Theories of the Policy Process[J]. Political Science and Politics, 1991(24): 147 - 148.

③ 王莉华. 我国高等教育的绩效专项经费改革及完善思路[J]. 中国高教研究, 2008(9): 37 - 38.

④ 王敬红, 李文长. 高等教育资源配置模式与绩效研究述评[J]. 高等学校教育管理, 2011(5): 86 - 87.

⑤ 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, 2008.

的问题”、“法规制度环境方面的问题”、“绩效拨款实施方面的建议”等四个方面。

(1) 拨款体制机制方面的问题

多数学者认为拨款体制不健全、拨款机构的独立性差、绩效考评机制不规范、统筹协调机制缺失、拨款方式不科学、不合理、拨款机制缺少公平、缺少创新等是目前我国高等教育绩效拨款实施的主要问题。王莉华在《我国高等教育绩效拨款的局限与对策》和《我国高等教育的绩效专项经费改革及完善思路——以“211工程”和“985工程”为例》中都指出,我国高等教育绩效拨款实施过程中,绩效并非是影响高等学校绩效拨款的唯一因素,高等学校专项资金总控制数是与政府通过协商方式确定,而非直接根据项目建设的可行性报告的论证结果确定,这使得拨款方式缺少公正与公平。^{①②}

(2) 指标体系设计方面的问题

多数学者认为目前我国的绩效评价指标体系设计不健全、不科学。比如有学者认为绩效指标的设计不宜过多亦不宜过少,过多容易增加实施成本,过少难以全面衡量高等学校办学质量;有的学者认为绩效指标选择具有复杂性,影响因素太多,如何选择是一个难以实施的问题;也有不少学者认为在数据收集上面临很多限制,担心无法获得理想的数据;有的认为数据收集过程中无法避免存在偏差,可能影响绩效评价结果的公正性。

(3) 法规制度环境方面的问题

有的学者提出涉及绩效拨款的法律法规尚未出台,导致目前的拨款运作仅依赖于政府的一些政策文件;有的学者提出绩效拨款在实施过程中领导不够重视,缺乏讲绩效的制度环境,缺乏有效监督机制,导致一些非绩效因素成为影响绩效拨款的主要因素;有的学者认为统一的绩效评价制度尚未出台,导致一些拨款项目的选择往往由高等学校的教育主管部门协同有关行业专家以相互协商的形式代替绩效评价的过程,等等。

(4) 绩效拨款实施方面的建议

范文耀等在《国际高等教育日趋明显的评估对拨款的影响》一文中建议,我国以国家预算改革为契机进行绩效拨款的试点,在基本的项目预算中专门列出

① 王莉华.我国高等教育绩效拨款的局限与对策[J].中国高教研究,2010(5):13-14.

② 王莉华.我国高等教育的绩效专项经费改革及完善思路——以“211工程”和“985工程”为例[J].中国高教研究,2008(9):37-38.

绩效资金支持高等学校的发展和提高。^① 李莉在《英美两国高等教育财政拨款体制的比较及经验借鉴》一文中,针对我国高等教育经费拨款制度的现状,提出应在我国高等教育拨款中引入多政策参数的拨款公式,建立绩效评价指标体系,将绩效评价与教育拨款相联系,促进高等学校之间的公平竞争,提高有限财政资金的利用效率。^② 田凤喜在《谈我国高等教育拨款方式的改革》一文中,建议我国实施绩效拨款,将竞争引入高等教育界,通过市场机制的作用,调动高等学校的积极性,提高拨款资金的使用效率。^③

二、研究评述

现有文献为我国高等教育绩效拨款的理论与实践研究积累了宝贵的材料,开拓了人们思考问题的视野和范围。但是,我们通过对现有文献的整理、归类与分析,也应看到已有研究的不足之处。

(1) 已有研究仅局限于对国外高等教育绩效拨款实施的经验介绍与政策解读,以及对我国高等教育引入绩效因子进行拨款的重要性、必要性和可行性分析,而对于在我国高等教育领域进行具体拨款模式设计的研究极少,还没有形成具有我国本土特色的包括绩效拨款发起、设计与执行等在内的系统理论,没有形成一套完整的涉及拨款运作各个环节的实施要素体系与具体运作框架。

(2) 对国外高等教育绩效拨款模式的政策解读与实践分析,仅注重分类式的介绍,缺少相互比较,没有归纳出共性或规律。如李文利等在《中外高等教育拨款方式比较与中国高等学校拨款制度改革趋势》一文中,分别对美国、英国、日本的拨款方式进行了介绍,但是却没有总结出相互之间共同的经验、特征或教训。

(3) 对高等学校绩效评价指标体系设计的研究较少,有的也基本上局限于单纯地衡量高等学校绩效水平,而没有考虑政府拨款因素。在文献检索中,迄今还没有发现针对政府拨款导向的高等学校绩效评价指标体系设计的专门研究。

(4) 对高等教育绩效拨款运行机制的研究较少,如拨款中介组织机制、第三方评价机制、多方利益主体参与机制、分类评价机制等。

① 范文曜,马陆亭,张伟. 国际高等教育日趋明显的评估对拨款的影响[J]. 中国高等教育,2003(8):38-39.

② 李莉. 英美两国高等教育财政拨款体制的比较及经验借鉴[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2002,15(2):59-62.

③ 田凤喜. 谈我国高等教育拨款方式的改革[J]. 商业时代,2005(26):9-10.

基于以上思考,本研究将在前人的研究成果上,借鉴现有国外高等教育绩效拨款的经验,结合我国高等教育绩效拨款的现状,系统地研究高等教育绩效拨款实施的体系要素与运行机制,进而探讨适合我国国情的高等教育绩效拨款实施的总体设计思路。

三、研究意义

理论意义:在我国高等教育绩效拨款的理论研究正处于起步阶段的情况下,研究高等教育绩效拨款实施的体系要素,探索规划高等教育绩效拨款的运行机制,构建绩效拨款运作的理论体系,显然对于丰富公共财政管理理论,充实高等教育财政拨款理论,为政府制定高等教育财政拨款政策提供充足依据具有非常重要的理论意义。

实践意义:通过对我国高等教育经费拨款制度的现状分析,以及在借鉴国外高等教育绩效拨款的经验与教训基础上,建立比较科学的高等教育绩效拨款实施的要素体系,探索科学、合理的高等教育绩效拨款运行机制,制定高效、公平和透明的绩效拨款制度,对于有效解决当前我国高等教育绩效拨款的现实障碍,平衡公共经费短缺与教育质量下滑之间的矛盾,增强高等学校的责任观念与效率意识,提高有限财政资金的使用效益,引导高等学校转换发展模式,挖掘发展潜能,提升竞争活力,实现从传统的“外延发展”向“内涵建设”转变,促进高等教育质量发展与跨越发展具有重要的现实意义。

第三节 研究思路、主要内容与技术路线

一、研究思路

本研究的总体思路是:通过对以往文献的系统梳理与评述,在界定绩效拨款相关概念和阐述相关理论的基础之上,综合考察与比较国外高等教育绩效拨款实践,总结特点、经验与教训;在介绍我国高等教育财政拨款体制机制的历史沿革基础上,探讨与分析我国高等教育绩效拨款实施的必要性、可行性以及现有试点省份高等教育绩效拨款改革的主要做法、取得的成效和存在的现实问题,从核心要点方面比较国内外高等教育绩效拨款的差异,进而分析本研究的重点部分——高等教育绩效拨款的体系要素与运行机制问题;综合考虑各种因素,结合我国国情,提出我国高等教育绩效拨款设计的总体思路。

二、主要内容

本书主要分为八个部分:

第一部分:介绍国外高等教育绩效拨款产生的背景与动力,提出我国高等教育绩效拨款面临的现实障碍或问题;梳理、归纳与简要评述国内外高等教育绩效拨款的已有研究,提出本研究的理论意义与实践意义、研究的总体思路、主要内容与技术路线、研究方法及主要创新点。

第二部分:界定绩效、绩效目标、绩效预算、绩效拨款、绩效管理、高等教育绩效拨款等相关概念;对公共治理理论、公共产品理论、公共财政理论、资源配置理论、委托代理理论、系统评价理论、绩效管理理论、中介组织理论、投入产出理论、成本收益理论等高等教育绩效拨款的“十大”理论基础进行系统阐述分析,为后续研究提供理论性支撑。

第三部分:列举美国、英国、日本、德国、印度、澳大利亚、法国、荷兰、丹麦、芬兰十个实施高等教育绩效拨款的典型国家,系统阐述和分析这些国家高等教育绩效拨款制度的实施过程及突出要点,为后续比较与总结相关特点、经验与教训提供有效支撑。

第四部分:对列举的典型国家的高等教育绩效拨款实践进行系统梳理、总结与归类,探讨这些国家绩效拨款实践过程中所表现出来的共性特征及差异性特征;在此基础上总结这些国家的相关经验,分析所面临的问题与挑战,为后续高等教育绩效拨款的体系要素与运行机制研究提供借鉴经验。

第五部分:在梳理我国公共财政体制、高等教育财政拨款体制和高等教育财政拨款模式的历史脉络的基础上,探讨我国高等教育财政拨款体制改革取得的主要成效、存在的主要问题、改革的主要任务以及基本原则,并从保障财政投入主体地位、建立以提高教育质量为根本的拨款目标以及建立效率、质量与公平相结合的拨款机制等方面分析了未来我国高等教育财政拨款体制改革的改进建议。

第六部分:在对我国高等教育绩效拨款进行历史溯源的基础上,探讨我国高等教育绩效拨款实施的必要性、可行性,结合我国高等教育绩效拨款实施的总体状况以及现阶段部分试点改革省份的一些主要做法,深入分析我国高等教育绩效拨款政策改革取得的主要成效以及存在的一些现实障碍或问题,综合比较国内外高等教育绩效拨款实施的差异,为后续高等教育绩效拨款体系要素与运行机制研究以及探讨适合我国国情的高等教育绩效拨款的总体设计思路提供材料支撑。

第七部分:结合国外高等教育绩效拨款的实践和我国拨款政策改革的现状

与问题,探讨构建高等教育绩效拨款实施的体系要素与运行机制,据此综合比较与分析国内外高等教育绩效拨款实施的差异。

第八部分:结合高等教育绩效拨款实施的体系要素与运行机制,提出适合我国国情的高等教育绩效拨款实施的总体设计思路及相关政策建议。

三、技术路线

本书研究的具体技术路线如图 1-1 所示。

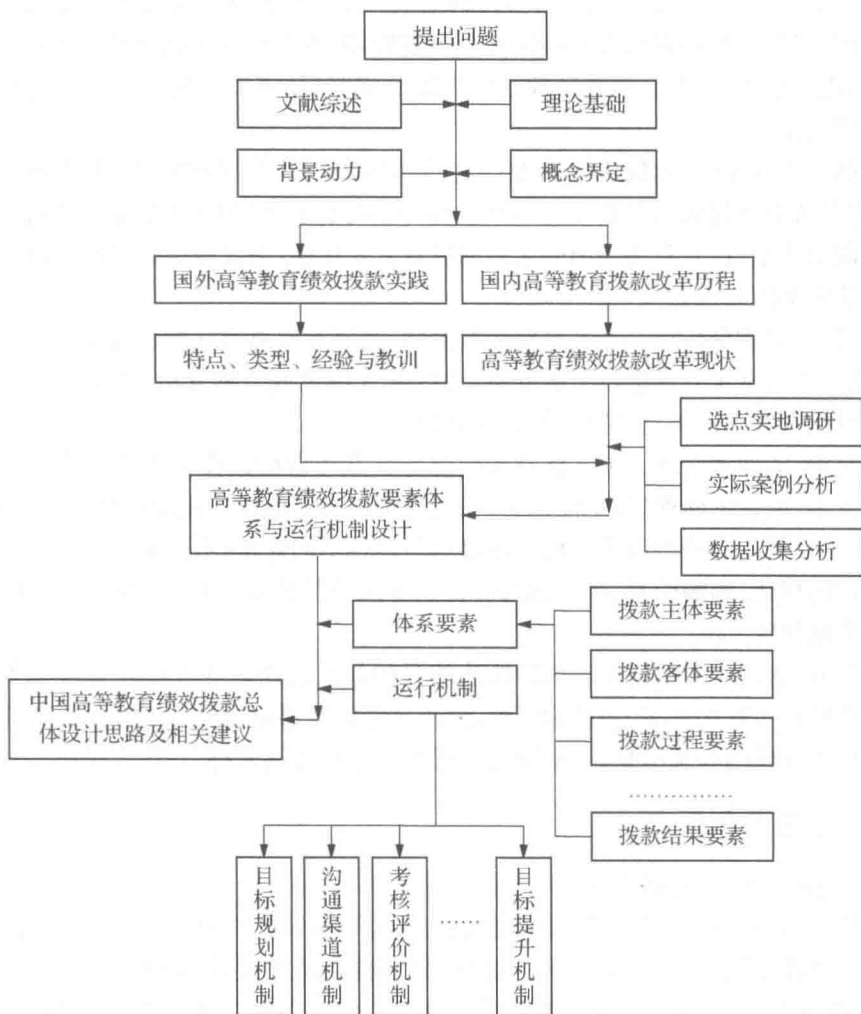


图 1-1 技术路线图

第四节 研究方法与创新点

一、研究方法

第一,文献研究法。充分利用 CNKI 中国知网、万方数据库、维普数据库、Wiley 外文数据库等信息化平台,查阅国内外关于高等教育绩效拨款方面的研究资料,对收集到的资料进行筛选和分类整理,形成系统的文献资料。在研究过程中,进一步根据需要,收集整理各类最新的资料,使研究始终建立在扎实的研究资料基础上。

第二,比较法。比较法是按照一定的标准,对不同事物的不同表现进行对比,它是认识事物的基本方法。本文主要考察与比较不同国家之间高等教育绩效拨款的实践,以及我国与国外之间的拨款方式比较,寻求值得我国高等教育绩效拨款借鉴的启示。

第三,案例分析法。本文主要选取美国、德国等国家的几个州以及我国江苏省、浙江省等试点省份进行个案分析,通过深入细致地个案分析,了解和总结高等教育绩效拨款的类型、特征、经验和教训。

第四,实地调研法。本文将对我国部分试点省份绩效拨款的实施状况制定调研方案,选取不同地区、不同规模、不同类型的高等学校为调研对象,综合兼顾艺术、工科等不同类型的学校。通过调研获得不同省份、不同类型学校绩效拨款的现状、影响因素、政策、模式、机制等现状的实证资料,以便有针对性地开展专题研究。

第五,访谈法。本研究运用访谈法的目的是通过访谈获取试点省份有关高等教育绩效拨款的真实、客观的资料,通过这些资料可以得到试点省份高等教育绩效拨款现状的客观信息,为本研究进行实证分析提供支持。

二、主要创新点

本书研究的主要创新之处在于:

第一,通过对国外高等教育绩效拨款运作实践的考察与比较,总结国外高等教育绩效拨款的特点、类型、经验与教训;对比国外绩效拨款的实践,全面梳理与分析现阶段我国高等教育绩效拨款改革所采取的主要做法、取得的主要成效、存在的现实障碍或问题、相关影响因素及改进的具体建议。

第二,从绩效拨款的主体要素(谁供给、谁分配、谁提供相关决策信息)、客体要素(公立、私立、其他教育机构)、过程要素(供给过程、分配过程)、结果因素(问责、目标达成度等)四个方面,科学构建高等教育绩效拨款实施的体系要素,并就体系要素中的一些重点领域和关键性环节,如第三方中介组织设立、评价指标体系的设计等作专项研究。

第三,从绩效拨款的发起、绩效指标的选取、指标类型的选择、指标权重的确定、绩效“成功”标准的制定、绩效政策的评估、绩效拨款的水平、绩效拨款的领导群体、执行时间与配置方式等方面,系统梳理与构建了包括目标规划机制、沟通渠道机制、考核评价机制、结果应用机制及目标提升机制等在内的高等教育绩效拨款运行机制,并分析了该运行机制运作的基本原理与相关功能要素。

第四,运用高等教育绩效拨款的体系要素与运行机制的基本原理,结合我国国情,借鉴国外经验,提出适合我国国情的高等教育绩效拨款的总体设计思路,并针对我国高等教育绩效拨款试点改革中遇到的现实障碍或问题,提出了相关政策性建议。