

Public Finance Review

公共财政评论 2015

主 编 钟晓敏

龚刚敏：高等教育公共资金增量拨款因素法研究——基于浙江省高校大样本成本测算与拨款政策的分析

彭锻炼：公共支出、FDI与区域创新能力发展

魏陆：日本消费税改革的政治经济学分析及其对中国的启示

周波、侯帅圻：财政货币政策交互作用研究——基于研究范式和渠道机制的文献述评

浙江财经大学地方财政金融协同创新中心

浙江财经大学财经科学研究所

浙江财经大学财政与公共管理学院

Public Finance
Review

公共财政评论 2015

主 编 钟晓敏



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政评论. 2015 / 钟晓敏主编. —杭州: 浙江大学出版社, 2016. 8
ISBN 978-7-308-15993-7

I. ①公… II. ①钟… III. ①公共财政—中国—文集
IV. ①F812-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 138427 号

公共财政评论 2015

主编 钟晓敏

责任编辑 陈佩钰(yukin_chen@zju.edu.cn)
责任校对 杨利军 高士吟
封面设计 杭州林智广告有限公司
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 浙江海虹彩色印务有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 9.5
字 数 170 千
版 印 次 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-15993-7
定 价 28.00 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中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcb.s.tmall.com>

主 编：钟晓敏

副主编：沈玉平 张雷宝 李永友 金 戈（常务）

编辑部主任：金 戈

编 辑：（按姓氏笔画）

王 晟 叶 宁 司言武 刘 炯 刘初旺

赵海利 龚刚敏 童光辉 董根泰 葛夕良

目 录

Contents

公共服务

高等教育公共资金增量拨款因素法研究

——基于浙江省高校大样本成本测算与拨款政策的分析…………… 龚刚敏/1

公共支出、FDI与区域创新能力发展…………… 彭锻炼/17

地方政府投融资平台风险的生成机理研究：以杭州市为例

…………… 张雷宝 冯 庆 邢雨挺/32

新型城镇化、住房保障与财政支出责任划分

——基于中央与地方政府间的博弈分析…………… 童幼雏/49

税收研究

日本消费税改革的政治经济学分析及其对中国的启示…………… 魏 陆/60

单一比例所得税的思想演变研究…………… 陶瑞翠/74

动态财政

基于财富效用的最优公共支出与最优税收…………… 林燕芳/88

综述与书评

财政货币政策交互作用研究

——基于研究范式和渠道机制的文献述评…………… 周 波 侯帅圻/108

哈耶克对我们时代的意义

——评艾伦·艾伯斯坦著《哈耶克传》…………… 马 珺/131

经济杂谈

斯密主义的劳动分工经济学…………… 李井奎/137

是典型还是异类：如何看待宋代的商税政策及其历史意义…………… 童光辉/143

CONTENTS

Studies in Public Services

- Study on Factor Method of Incremental Allocation of Public Funds for Higher Education
——An Empirical Analysis Based on Examples of Zhejiang Province
..... GONG Gangmin/1
- Public Expenditure, FDI and the Regional Innovative Capacity Development
..... PENG Duanlian/17
- On the Generation Mechanism of Risk about Local Government Investment &
Financing Platform: The Case of Hangzhou
..... ZHANG Leibao, FENG Qing and XING Yuting/32
- New Urbanization, Housing Security and the Division of Fiscal Expenditure
Responsibilities
——Based on Game Analysis between the Central and Local Governments
..... TONG Youchu/49

Studies in Taxation

- The Economic and Political Analysis on Japan's Consumption Tax Reform and its
Enlightenment to China WEI Lu/60
- Research on Ideological Evolution of Flat Income Tax TAO Ruicui/74

Studies in Public Governance

- Optimal Public Expenditure and Optimal Taxation with Wealth Utilities
..... LIN Yanfang/88

Studies in Economic History

- Reviews on Monetary and Fiscal Policy Interactions
——Focused on Study Paradigm and Channel Mechanisms
..... ZHOU Bo and HOU Shuaiqi/108
- The Significance of Hayek to Our Time: Review of Alan Ebenstein's Friedrich
Hayek: A Biography MA Jun/131

Economic Essays

- Smithian Economics of Division of Labour LI Jingkui/137
- Typical or Not: The Business Taxation of Song Dynasty and Its Historical
Significance TONG Guanghui/143

高等教育公共资金增量拨款因素法研究

——基于浙江省高校大样本成本测算与拨款政策的分析*

◎龚刚敏

摘 要:本文通过对目前高等教育成本的测算与对浙江省高等教育拨款现状的描述,对高等教育公共资金增量拨款的因素法进行了研究与方案设计。文章提出用来自第三方官方或中介机构(教育部、邱均平、武书连等关于学科的排名以及省教育评估院关于招生与就业)的客观数据分别考察高校的生源影响力因素、就业适应力因素与学

* 龚刚敏(项目执笔人),浙江财经大学财政与公共管理学院,浙江财经大学 MBA 学院, E-mail: gmggood@126.com。

本项目来自于2010年11月《国家教育体制改革试点项目任务书》中“制定高校生均经费基本标准和生均财政拨款基本标准的试点方案”。其目标是:通过制定普通高校生均经费标准和生均财政拨款基本标准,进一步完善高等教育投入体制。经过5年的试点,到2015年,建立与普通高等学校扩大办学规模、提高办学水平相适应的多元的高等学校经费投入体制,建立按生均成本合理分担的普通高等学校收费机制,充分体现高等教育投入的公平和绩效。教育厅专门成立专家组,2011年4月完成试点方案顶层设计。落实了研究经费(财政专项经费30万元),保证了研究的各项工作得以顺利进行。2012年6月30日浙江省内30所高校按要求填报有关调研表格。同年,在此基础上,课题组同时承担了浙江省教育厅委托的“浙江省省属高校财政拨款体制改革”和浙江省物价局委托的“高校分级分类收费调节机制研究”课题。2014年7月,浙江省高校收费标准也在听证会后进行了调整。浙财教[2014]181号规定:“根据教育部学位中心学科评估结果,对省属本科院校(不含浙江大学)排名靠前的学科,分档给予定额奖励。全国排名前10%、前10%~20%、前20%~30%和虽未进入前30%但评估得分在70分、65分以上的学科,分别给予400万元、300万元、200万元、100万元和50万元的奖励性补助。以后根据资金情况逐步加大奖励力度。”部分体现了本项目的研究成果。

本项目的前面部分已发表于《公共财政评论》2014年刊(浙江大学出版社),本文为后面部分。

本项目的研究得到浙江省教育厅、浙江省财政厅、浙江省物价局和包括浙江大学、浙江财经大学、浙江工业大学在内的30余所高校的大力支持。以下个人须专门提及并一并致谢:浙江省原教育厅副厅长(现任浙江省文化厅副厅长)褚子育;浙江省物价局局长柳萍;浙江财经大学原校长(现任中国政府管制研究院院长)王俊豪教授,原副校长(现任校党委副书记)钟晓敏教授;浙江省财政厅副处长虞劲松,副处长袁艺侨,主任科员徐佳梦;浙江省教育厅原计财处处长(现任高教处处长)韩剑,原计财处副处长(现任校安处处长)潘伟川,副处长(正处级)张华良,主任科员陈跃;浙江省物价局收费处处长舒可洪,价格研究所所长王鑫勇;浙江财经大学财务处副处长周训娥参与了课题表格设计与数据统计的全过程,副处长施建华,科员张稀(现浙江财经大学东方学院财务部长)、蒋国其、阮郡及全体财务处工作人员都参与了研究工作或为研究工作提供了大力支持。浙江财经大学统计学院周君兴教授、郑学东教授和倪伟才教授在数据处理方法上给予了专业的指导。此一并致谢!

科竞争力因素,并通过这些因素确定各高校的增量拨款。这种方法减少了以往专项拨款的随意性,并能够使各高校在同一起点展开竞争,促进各高校办出特色。

关键词:高等教育;公共资金;增量拨款;因素法

一、问题的提出

根据对浙江省高校大样本成本测算,有如下几个主要结论:一是同层次高校办学成本基本一致,相对而言学校层次高(综合排名靠前)必要成本高,与其他高校差距在25%左右。包括教学与实践专项的生均成本差距就扩大到50%以上,部分考虑科研专项与课题经费支出后的生均成本差距超过了100%。二是不同专业生均必要成本的差异没有我们想象的那么大,这一结论与浙江省目前执行的标准差距较大。专业差异从必要成本到含部分教学专项再到含科研专项,专业间的差异基本呈现了逐渐加大的规律。三是高校限定性收入占比较高,且相对来说层次越高或政府扶持越多的学校专项结余占当年非限定性收入比重越大。

第一个结论说明高校成本差异主要归因于筹资能力的不同,这在我国以公办高校为主体的制度下可能导致公共教育资金的分配不均衡。第二个结论提示目前按专业培养成本差异确定拨款系数可能还需要调整。第三个结论说明高等教育拨款中,减少拨款的限定性将可能成为提高公共教育资金使用效率、扩大高等学校办学自主权、降低高校财务风险的重要途径。

本文将以省属高校(含省部共建一所,即浙江大学,下同)为基础说明浙江省高等教育财政拨款基本情况,分析大样本成本测算主要结论的政策含义并提出建议,重点将对第一个结论进行深入分析并提出高等教育公共资金分配的政策建议模型,并对模型的政策风险进行评估。

二、浙江省省属高校高等教育公共资金拨款现状

(一)浙江省省属高校高等教育公共资金拨款总体情况

浙江省共有普通高等学校108所(含独立学院及筹建院校),包括大学15所、学院21所、独立学院22所、高等专科学校2所、高等职业学校48所。^①其中省部共建一

^① 《2014年浙江教育事业统计公报》, <http://www.zjedu.gov.cn/news/142794189606742293.html>。

所,省属公办高校 21 所。2009—2011 年财政拨款基本情况如表 1^①:

表 1 2009—2011 年省属高校公共资金拨款结构情况表

项目	拨款总额(万元)			各项目占比(%)			三年平均 (%)
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	
生均经费	199092.5	214096	223319.2	53.61	54.85	53.14	53.87
离退休	24379.74	25359.78	26089.8	6.56	6.50	6.21	6.42
医疗补贴	22068.98	22736.85	26110.95	5.94	5.83	6.21	5.99
普通专项	3195	8585.05	12873.31	0.86	2.20	3.06	2.04
业绩考核专项	9000	11060	11640	2.42	2.83	2.77	2.68
省长专项	47909	49509	55451	12.90	12.68	13.19	12.93
教育厅专项	8739.9	8479.4	8643.4	2.35	2.17	2.06	2.19
教育费附加	56996	50493.2	56153.6	15.35	12.94	13.36	13.88
	371381.12	390319.28	420281.26	100.00	100.00	100.00	100.00

数据来源:浙江省教育厅。

就资金结构总体看,浙江省采用因素法用公式拨款部分(包括生均经费、离退休、医疗补贴)占总量的 2/3(三年平均 66.28%),其他属于专项(即限定性经费)。

浙江省财政厅出台《关于实施省级专项性一般转移支付管理改革的通知》,自 2012 年开始浙江省高校部分专项以专项性一般转移支付的方式取得,高校对这部分专项经费有较大的自主权,部分解决了以往专项经费(限定性经费)占比过大的问题。

2014 年浙江省财政厅出台《浙江省财政厅关于改进省属高校拨款办法的通知》,在再次强调因素分配的理念的基础上,设置基础因素、绩效因素、管理因素和专项因素。其中绩效因素包括学科(专业)校际差异、质量提升和奖学助学奖教,财务管理因素包括限制高校赤字预算、加大学校债务化解与预算执行率的考核力度等。2015 年 4 月浙江省政府办公厅公布中国美术学院、浙江工业大学、浙江师范大学、宁波大学、杭州电子科技大学等 5 所高校为第一批重点建设高校。省教育厅每年要向省政府报告各重点建设高校发展情况,列入重点建设的高校按照优胜劣汰原则实行动态调整,打破终身制。对入围“省重点高校建设计划”的高校,浙江省将加大财政投入,省级财政每年安排专项补助资金 5 亿元,并主要以专项性一般转移支付的方式核拨,扩大重点建设高校在资金使用上的自主权。

① 因本课题时间跨度较大,为保持与前面数据的适应性,有关财政数据取自同一时期。后期变化将在文中讨论中说明。

(二) 高校公共资金拨款类型

就公共资金拨款类型而言,可以分成公式拨款、定额拨款与部分比例拨款等,除 1 所省部共建、3 所省市共建、3 所定额拨款外,其他均为公式拨款加上专项,见表 2。

表 2 浙江省高校拨款类型基本情况表

拨款类型	高校名称	公式拨款	定额拨款 (万元)	部分比例拨款			备注
				学生生均 (%)	在职职工 (%)	离退休 (%)	
省部 共建	浙江大学	√		本 61 硕 41 博 33	56	51	部省共建
省直 属及 省市 共建	杭州电子科技大学	√					有高职专项
	浙江工业大学	√					有高职专项
	浙江理工大学	√					
	浙江海洋学院	√		56	65	61	省市共建,有高职专项
	浙江农林大学	√					
	温州医科大学	√					
	浙江中医药大学	√					
	浙江师范大学	√					有高职专项
	浙江工商大学	√					
	嘉兴学院	√		68	70	70	省市共建
	中国美术学院	√					有高职专项
	中国计量学院	√					
	浙江万里学院		定额				2008 年起定额不增长
	浙江科技学院	√					
	浙江财经大学	√					
	宁波大学	√		45	48	45	省市共建,有高职专项
	浙江传媒学院	√					
	浙江树人学院		定额				2008 年起定额不增长
	浙江金融职业学院	√					生均 71%+高职专项
	浙江外国语学院	√					新成立,学生数少
	浙江省广播电视大学		定额				无本科,定额不增长

注:公式拨款即按照学生与离退休及教师(医疗补贴)按既定公式计算的拨款方式,定额拨款为给定金额且不发生变化的拨款方式。所有高校都有多少不等的专项,为简化起见,本表没有列出这一栏。拨款类型依据《浙江省财政厅关于完善省属高校预算定额制度的通知》(浙财预字[2006]22 号)。《浙江省财政厅关于改进省属高校拨款办法的通知》(浙财教[2014]181 号)有调整,后文将讨论。

三、对专业系数差异因素调整建议

(一)大样本测算结论的有效性

浙江省高校大样本成本测算结论显示:不同专业生均必要成本差异在 10% 左右,相对文科来说,工科与理科基本持平,系数同在 1.12 左右,专业之间的差异并不如我们传统上想象得如此之大。

表 2 中除 3 所定额拨款外有 19 所高校是主要按生均拨款的。从表 3 的折算各类学生数比重看,工科、理科与文科占到学生总数的 72.81%,从本科学生数比重来看,这 3 个专业比重更是达到 75.93%。上述结论基本覆盖了高校近 3/4 的学生(由于样本不足与样本分布不均的限制,农林、医学与艺术专业不能得出非常可靠的结论),所以本研究结论基本上能够为目前浙江省因素法分配公共教育资金提供有效的依据。

表 3 2010 年 19 所高校各专业学生数

专业	专业系数	本科生 比重(%)	本科合计	2010 年折算 学生数	各类折算 学生数比重(%)
工科	1.2	34.35	80852	99673.2	37.84
理科	1	10.56	24852	25402.6	9.64
农林(含师范、警察)	1.15	7.37	17360	20303.02	7.71
文科	0.9	31.02	73016	66711.42	25.33
医学	1.25	6.87	16183	20629.5	7.83
艺术	1.25	9.83	23142	30667	11.64
			235405	263386.74	

注:数据来源于财政厅,其中“2010 年折算学生数”不是简单地相当于“本科合计”乘以专业系数,而用财政拨款浮动比例进行了调整。

(二)成本测算结论与中央高校拨款系数比较

相对于浙江省的文、理、工、农、医、艺术六类,中央高校的专业分得更细一些^①,但中央高校拨款是“人员经费基本持平、公用经费体现差异”,也就是说其生均拨款已经

^① 《财政部 教育部关于完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教〔2008〕232 号),2008 年 10 月 8 日。

分成两块：一是人员经费，按 6000 元/生计算，所有高校没有差异，而公用经费基础定额按 6000 元/生标准，再按相关系数调整。两者的区别在于浙江省是全额生均拨款（目前是 9000 元/生）存在系数差异，而中央高校只是公用经费部分存在系数差异，如要比较需要将两者调整成同样的标准。

我们可以用一个简单的图来说明这一点，见图 1。

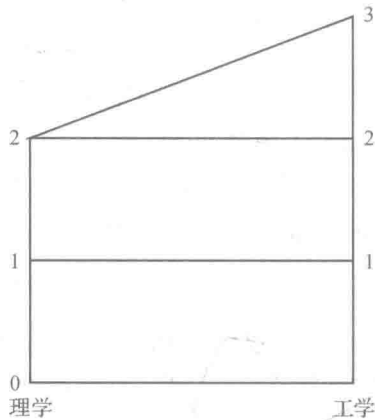


图 1 全额专业系数与公用经费专业系数对比图解

从图 1 中可以看出，假定理学生均拨款为 2，工学生均拨款为 3，则全额专业系数差异是工学是理学的 1.5 倍。如果以理学的一半为标准作为人员经费，与工学人员经费一致，则理学公用经费为 1，工学公用经费为 2，此时工学公用经费拨款标准为理学的 2 倍。因此，我们只有将中央与浙江省专业系数调整到同口径才可能准确比较。由于浙江省没有区分人员经费与公用经费，所以将中央高校调整成总生均拨款更合适。

表 4 中央高校公用经费专业系数与全额专业系数对比表

学科名称	哲学	经济学	法学		教育学		管理学
			法学	其中： 公安学类	教育学	其中： 体育学类	
公用经费拨款系数	1	1.25	1.25	1.5	1.25	1.5	1.25
拨款标准(元)	12000	13500	13500	15000	13500	15000	13500
相对理学全额拨款系数	0.89	1.00	1.00	1.11	1.00	1.11	1.00

续表

学科名称	文学				历史学		理学
	文学	其中：文艺类	新闻传播类	非通用语	历史学	其中：考古、民族学	
公用经费拨款系数	1	2	1.5	4	1	1.5	1.25
拨款标准(元)	12000	18000	15000	30000	12000	15000	13500
相对理学全额拨款系数	0.89	1.33	1.11	2.22	0.89	1.11	1.00
学科名称	工学					农学	医学
	工学	其中：地矿油类	船舶与海洋工程类	航空航天类	公安技术类		
公用经费拨款系数	1.33	2	2	2.5	2.5	2	3.5
拨款标准(元)	13980	18000	18000	21000	21000	18000	27000
相对理学全额拨款系数	1.04	1.33	1.33	1.56	1.56	1.33	2.00

注：根据《财政部 教育部关于完善中央高校预算拨款制度的通知》(财教〔2008〕232号)整理，其中基础定额中公用经费按6000元/生，人员经费按6000元/生计算，拨款标准=6000(人员经费)+6000(公用经费)×公用经费拨款系数。

按照浙江省专业归类方式，表4中的哲学、经济学、法学、教育学、管理学、文学(艺术或文艺单列)历史学等可归于文科。其他与浙江省专业口径大致相同。由表4可见，中央部属高校的专业拨款系数差异远比公用经费差异来得小。之所以出现这一情况，是因为中央的生均拨款中只对公用经费确定了系数差异。

我们可以得到如下结论：①从平均数上可见，文科略低、理学专业与工学专业基本持平。如果此系数的依据是办学成本，那么此系数标准与本研究的结论基本相同；②除特殊工学专业(地矿油类、船舶与海洋工程类、航空航天类与公安技术类等)外，一般工学与理学的差异也在10%以内，也与本研究结论基本一致。

(三) 浙江省的专业系数与改进方向

目前浙江省公式拨款中的专业系数如下^①: 本科学科系数以理科为 1, 文科 0.9 (其中非通用语言及翻译专业 1.8), 工科 1.2, 农林(含警察、师范) 1.2, 医学 1.35 (其中基础医学类、临床医学类、口腔医学类、公共卫生与预防医学类、中医学类、中西医结合类、法医学类 1.5), 艺术 1.3; 高职专业系数以经管(含其他)为 1, 工科 1.2。这一系数是对基准定额 9000 元/生进行调整。

本研究结论在文科、理科与工科三大专业上与中央高校专业系数规则基本相同, 即: 文科系数略低, 理科与工科基本同, 且与文科差异在 10% 以内。但本研究不能对农林、医学与艺术给出确定的意见, 也无法与中央高校相关标准进行比较和验证。

因此, 本项目建议我省高等教育拨款专业系数将文科、理科与工科按本研究结论加以调整, 而其他专业暂时维持原标准不变。即: 普通高校专业的折算系数(简称“专业系数”): 理科 1.0, 文科 0.9, 农林(含警察、师范) 1.2, 工科 1.0, 医学 1.35 (其中基础医学类、临床医学类、口腔医学类、公共卫生与预防医学类、中医学类、中西医结合类、法医学类 1.5), 艺术 1.3; 高职院校专业的折算系数以经管(含其他)类为 1, 工科类 1.1。

四、对增量拨款因素法可行性探讨

(一) 因素法应当是财政拨款的趋势

1. 限定性收入比重过大可能导致财务风险

从 2006 年开始, 学术界和实务操作中, 提高不指定专项用途的“一般性转移支付”的呼声越来越高, 但由于种种原因, 专项拨款在我国目前的财政拨款体制中仍然占有相当的比重, 在某些领域甚至有提高的趋势。

从表 1 可以看出, 生均经费、离退休、医疗补贴、普通专项、业绩考核专项等项目已经是因素法。但省长专项、教育厅专项和教育费附加这些占比平均达 28% 的部分还是以专项形式拨款, 如果加上这些专项对学校要求的配套以及从财政厅教育厅以外渠道得到的专项拨款, 高校的限定性收入比重仍然很高。

本研究显示, 由于专项经费比重过大, 公办高校隐性债务的数额已经不容忽视。同时, 对很多学校来说, 作为最低限的运行保障刚性支出已经达到或超过高校当年的

^① 《浙江省财政厅关于改进省属高校拨款办法的通知》(浙财教[2014]181 号)。

非限定收入,这都有可能导致财务风险。

2. 限定性财政经费的分配缺乏公平基础

综合排名靠前的高校必要成本高的一部分原因逻辑上有可能是这些高校具有超过其他高校的筹资能力,并通过目前事业单位现收现付的会计核算制度对实际支出的记录表现出来——尽管本研究最开始就已经意识到高校财务管理与会计核算理论的局限,并借鉴完全的“权责发生制”的基本思路研究成本的“必要构成”与可能构成,但还是无法完全剔除筹资因素的影响而精确测算必要成本。

综合排名靠前的高校拥有比其他高校更强的筹资能力在几乎所有国家都存在,但在我国以公办高校为主体的高等教育财政体制下,现有的公共资金分配制度使公共教育资金分配存在较大的不均衡,有可能导致公共资金的分配效率不足。2014年11月,教育部副部长杜玉波出席“2014年省部共建地方高校工作研讨会”时明确表示,今后,更多的国家重大项目将会在支持范围、遴选条件等方面对地方高校一视同仁,破除“985”、“211”等身份壁垒,更加注重绩效评价。尽管这并不是教育部相关负责人就“985”、“211”高校存废的公开表态,但至少说明这一基于身份的专项资金分配的不公平问题已经引起高层的注意。而且已有众多学者研究结论认为目前的高校专项拨款特别是“985”、“211”学校的专项拨款使用效率存在问题(陈学飞^①,2006;林荣日,陈垚彝^②,2011;伍宸^③,2015)。

所以应当尽可能减少限定性经费拨款的预算安排。

(二)以增量拨款为契机推进绩效拨款因素并逐步加大力度

从目前已有政策看来,近几年增量拨款大致上分成了三块:一是普惠性质,如生均拨款的提高;二是专项拨款,近几年财政厅普通专项增幅较大;三是其他增量资金(相当于生均1000元,总额为3亿元左右),可以用来试点生均拨款与专项资金以外的因素法拨款资金,与绩效挂钩,兼顾普惠。

应该指出的是,浙江省基于绩效的“浙江省省属普通高等学校本科教学业绩考核”(以下简称“业绩考核”)指标体系比较丰富和全面,已经在不断地调整过程中试行了六轮(七年),取得了一定的成效和经验,并且还将继续下去。

本项目涵盖的“与绩效挂钩,兼顾普惠的增量部分”有两个方面不同于“业绩考

① 陈学飞,理想导向型的政策制定——“985工程”政策过程分析,北京大学教育评论,2006(1).

② 林荣日,陈垚彝,我国高校政府拨款模式的特点及存在问题初探,开放教育研究,2011(2).

③ 伍宸,论高等教育政府资助方式的转变,重庆高教研究,2015(3).

核”:一是业绩考核的对象是15所高校,本项目的范围是19所高校(不含3所定额拨款高校);二是业绩考核只是前60%高校(9所高校)可享受增量奖励,其余高校只排名不奖励。本项目是在普惠基础上考虑各高校的运行绩效。

(三)与绩效挂钩的增量部分拨款的思路

1. 基本原则

(1)纵向性或自身性

浙江省已有试行六轮(七年)的“业绩考核”,指标体系非常全面。本项目提出的绩效思路显然不能与这些指标体系重复。“业绩考核”的主要思想是设立标准横向比较,由于历史与积淀的原因,省内高校排名基本趋于稳定,横向比较有可能形成所谓强者越强,弱者愈弱的“马太效应”。

本项目认为,我们更多地要关注高校自身的发展,强调自身指标的纵向比较。这样,每一所高校的每一年都是新的起点,逆水行舟,不进则退。可以最大限度地发挥绩效拨款的激励作用。

(2)简洁性

“业绩考核”设立了相当多的指标,这种模式作为一种考核评奖的方法是可行的,但作为每年经常性预算安排的标准会有一定问题。预算的安排“两上两下”,一般的做法是公式法,在最终接受人代会咨询时也简洁明了。所以增量部分拨款与绩效挂钩的指标要简单明确。

(3)权威性

“业绩考核”的大部分指标是来自高校自己提供的数据,在考核过程中我们需要对这些数据进行进一步的核实与甄别。同样的理由,如果作为经常性预算安排的指标会产生很大的核实成本,从而有很大的风险与不确定性,同时使申报的周期拉长。本项目认为增量部分拨款与绩效挂钩的指标不能来自学校本身,而应该来自于权威部门或者中介机构。

(4)导向性

所谓绩效拨款,就是要根据高校的绩效情况决定拨款的数额。对绩效的认定就是一种导向。高等学校是实现人才培养、科学研究、服务社会、文明传承等各项功能的微观单位,我们需要利用绩效指标引导高校更好地实现这些基本功能。

2. 指标选择与因素组合

本项目选择了三个指标构成增量部分拨款与绩效挂钩的因素组合。

(1)生源影响力因素

每年高考志愿填报都是对各高校的大考,一个高校社会影响力如何,在招生的分数上体现得淋漓尽致。高等学校有很多功能,但最基本的是人才培养,只有人才培养的影响力得到社会的承认,才会有众多学子趋之若鹜,所以这是一个最为重要的指标。

“业绩考核”中也有类似指标,但与之不同的是,本项目设计以当年招生平均分为基础,按超过或低于平均分值来确定上下浮动比例。这一因素范围仅为当年招收新生。

(2)就业适应力因素

人才培养的最终结果体现在学生就业上。我们可以同样以当年毕业平均就业率为基础,按超过或低于平均值来确定上下浮动比例。这一因素范围仅为当年毕业生。

(3)学科竞争力因素

高等学校的几大职能完成得好坏需要很多指标来评价,如教学条件保障、师资队伍、教学质量等几个方面。但如果选择指标过多,可能会造成与“业绩考核”重复,同时违背简洁性原则。我们希望找一个相对综合的因素来评价学校的地位。

学科是本科高校发现、应用、传播知识的基本单元,犹如学校的细胞,可以整合学校的各种资源,也是学校的基础,还是高校教育质量和水平的支撑和代表。所以,在一定程度上,学科,相对于高等学校的其他因素,更加能够体现学校的综合竞争力。

评价学科的一个权威办法是学科排名,这些排名是每年学生报考大学和研究生的重要参考,也是学校综合实力的体现。目前国内比较权威的有三个:一是教育部学位中心^①每三年一次对全国学科进行排名;二是邱均平近几年每年出一本《中国大学及学科专业评价报告》,可查学科排名;三是武书连每年一本《中国大学评价》也涉及学科排名。

本项目选择两个一级学科和四个二级学科(由学校自定,三年调整一半),平均考察学科在几个权威机构中的排名(权重一级学科为25%,二级学科为12.5%)^②,奖进步,扣退步,激励各高校办出特色,做强学科。

考虑到机构的权威性,我们可以设定教育部、邱均平、武书连权重分别为50%、

① 学科排名是指按照国务院学位委员会和教育部颁布的《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》,对除军事门类外的全部81个一级学科进行整体水平评估,并根据评估结果进行排名,又称“学科评估”。此项工作由教育部学位与研究生教育发展中心(简称:学位中心)于2002年首次在全国开展,至2009年已完成两轮评估。

② 本研究方案只是提出一个大致框架,具体系数(包括下面的所有系数)都可以根据具体情况进行调整。