

## 基于绩效的大学资助：欧洲过去与现在

尤西·基维斯托、卡特丽娜·苏普伦

尤西·基维斯托 (Jussi Kivistö)：芬兰坦佩雷大学 (Tampere University) 管理与商业学院高等教育管理教授

电子邮件: jussi.kivisto@tuni.fi

卡特丽娜·苏普伦 (Kateryna Suprun)：芬兰坦佩雷大学管理与商业学院博士生

电子邮件: kateryna.suprun@tuni.fi

多年来，基于绩效的资助 (performance-based funding) 已逐渐成为全球范围内分配公共资金的一种常见模式。最初，它在发达经济体中兴起，随后逐步推广至许多新兴经济体。这种资助模式有望通过激励措施推动大学内部产生积极的行为变化，从而提升整体表现。此外，基于绩效的资助还被认为能够促进透明度 (明确的分配标准)、问责制 (评估大学的实际产出) 以及合法性 (所有大学依据相同的分配标准)。通常，这一资助模式的引入与治理改革相伴，进一步扩大了公立大学的自主权。基于绩效的资助框架下，大学的自主权被视为一种优势，因为它使大学能够采用新的管理工具来响应激励措施，并更加灵活地运用这些工具。

实施基于绩效的资助最普遍的方法是将绩效指标纳入资助公式。在研究资助方面，通常依据对科学研究产量数量和质量的评估，尽管具体评估方式因机构而异。一些资助机构主要依靠文献计量指标，而另一些则依赖同行评审。此外，教师争取到的外部研究资金以及授予博士学位的数量也常被列为重要指标。在教学方面，常用的绩效指标包括授予学位的数量、累计学分、毕业率以及毕业生的就业率。基于绩效的资助公式通常综合使用输入和输出指标，并依据这些指标

与政策优先事项的相关性赋予不同的权重——权重越高，表明该指标在政策中的重要性越高。

### 早期采用者与后期跟随者

在欧洲，基于绩效的资助目前已经在绝大多数高等教育系统中应用，这一趋势已经持续了几十年。然而，欧洲委员会最近委托的一项研究发现，欧洲的基于绩效的资助体系呈现出极大的多样性。这种多样性主要体现在资助公式的组成、由基于绩效的标准决定的公共资金比例，以及谈判或协议在资金分配中所扮演的角色。目前，大多数系统中由基于绩效的标准决定的核心资金比例在 15% 至 59% 之间。只有少数国家，如丹麦 (80%) 和芬兰 (76%)，基于绩效的资助在核心资金中占比超过 70%。

在欧洲，不同国家基于绩效的资助系统的成熟度也存在很大差异。除了美国，西欧国家中最早采用基于绩效的资助的包括芬兰、丹麦和荷兰，这些国家自 1990 年代起就广泛应用这一体系。英国于 1986 年首次在全国范围内引入名为“研究评估工作” (Research Assessment Exercise) 的基于绩效的资助系统，后更名为“研究评估框架” (Research Assessment Framework)。然而，一些成熟的

基于绩效的资助系统现在正逐步减少对这一模式的依赖。例如，荷兰和挪威政府近期决定不再将出版物数量作为研究资金分配的标准。芬兰国内也有许多声音呼吁降低基于绩效的资助在大学核心资金中的占比，而英国的研究评估框架计划于 2028 年调整，以更具包容性，认可并奖励更广泛的研究成果。

与此同时，许多东欧国家正开始迈出实施基于绩效的资助的第一步。例如，拉脱维亚和乌克兰在过去十年内引入了这一体系。拉脱维亚于 2015 年将部分核心资金依据绩效指标进行分配，而乌克兰则在 2020-2021 年实施了基于绩效的资助。然而，由于 2022 年俄罗斯的军事入侵，改革进程被迫中断。在实施的两年间，乌克兰的基于绩效的资助占核心资金的 12% 至 22%，资金分配基于学生数量、吸引的研究资金、全球排名位置以及毕业生就业率。然而，与其他国家的成功实践不同，乌克兰的大学在引入基于绩效的资助后并未获得更高的财政自主权。尽管如此，这一体系极大地提升了乌克兰高等教育公共资金分配的透明度。到 2023 年年中，乌克兰政府重新启动了关于恢复基于绩效的资助的讨论，并计划调整其设计以适应战时受损行业的需求。如果这一计划完成，乌克兰将成为首个在危机中成功实施基于绩效的资助体系的国家。

### 多样性是未来的关键

这篇简短的回顾性分析提出了一些关于如何构思绩效资助的重要启示，既适用于当前，也具有未来指导意义。

首先，需要认识到，不同国家根据其基于绩效的资助系统的成熟度，正在朝着不同

的方向发展。将发展水平差异巨大的系统置于同一框架内进行比较并无太大实际意义。因此，评估基于绩效的资助影响时，应该更明确地讨论并反映这些差异。事实上，国家从采用基于绩效的资助逐步过渡或退出这一模式是有合理依据的。基于绩效的资助往往被视为一种提高效率的周期性工具，而非永久性解决方案。因此，对于长期实施这一体系的国家来说，适时进行调整和暂停，有助于为系统提供恢复机会，发现需要进一步解决的不平衡或问题。而对于新加入这一体系的国家来说，确保政策实施的一致性至关重要，以便实现既定目标，并在这一通常不受欢迎的改革轨道上保持稳定。

第二个重要启示是，后来加入的国家应充分利用早期采用者的经验。几十年来，基于绩效的资助实践已为全球政策借鉴和转移提供了丰富的经验积累。尽管具体国情在实施中具有关键作用，但并不需要每个国家从零开始重新探索这一体系的设计和实施方式。

最后，需要注意的是，基于绩效的资助模型的趋同不应被视为最终目标。各国的高等教育体系在许多方面存在显著差异，因此很容易陷入一种推动“黄金标准”的误区，认为所有国家都必须遵循统一的模式。然而，有力的政策研究已表明，基于绩效的资助体系中存在若干相似之处，这些可以被广泛视为良好实践，包括明确的目标设定、利益相关者的广泛参与、指标的平衡设计，以及针对机构多样性问题的有效解决。这些良好实践在适当情况下可以为政策制定提供参考，但它们不应凌驾于国家的实际差异之上，而应被视为对这些差异的补充和支持。