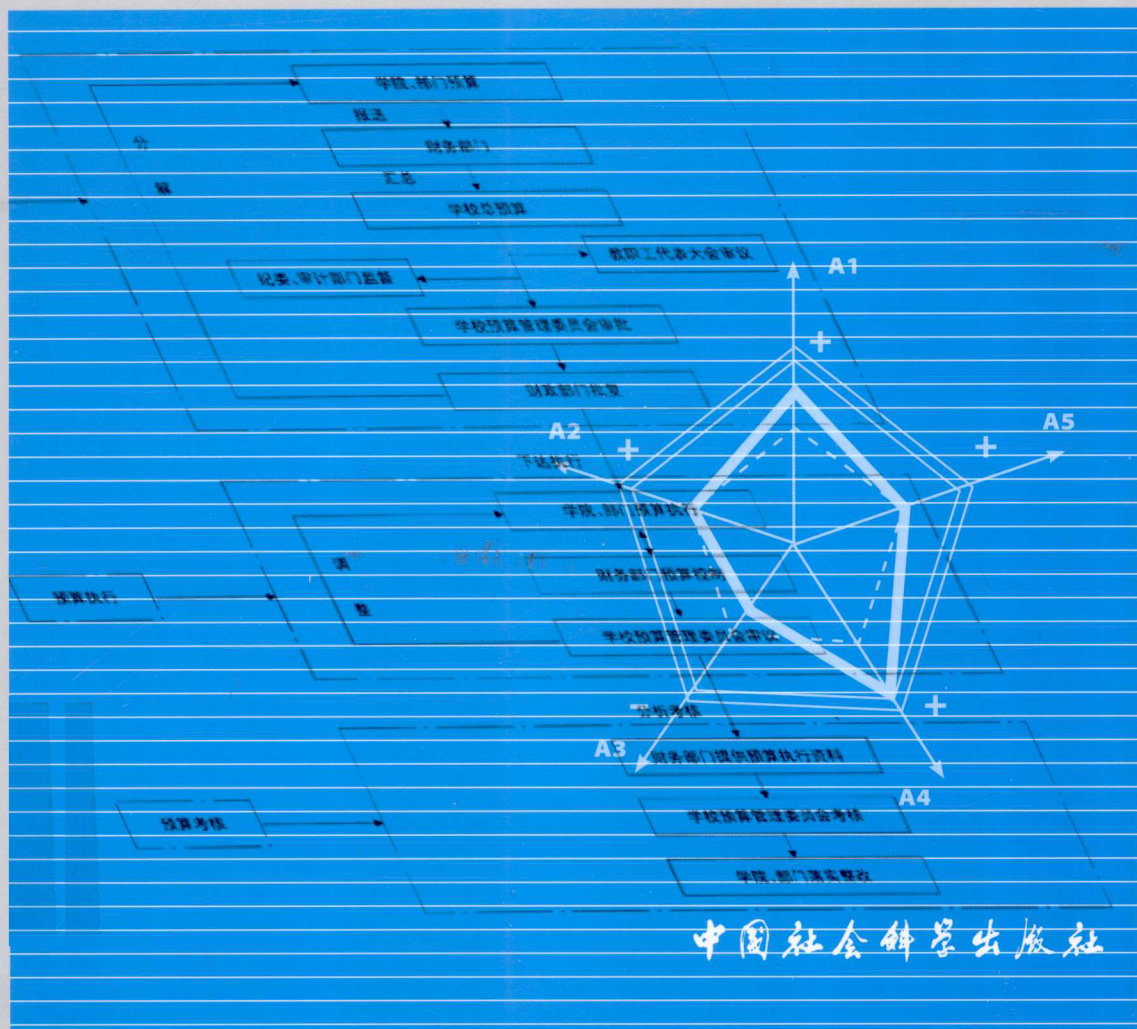


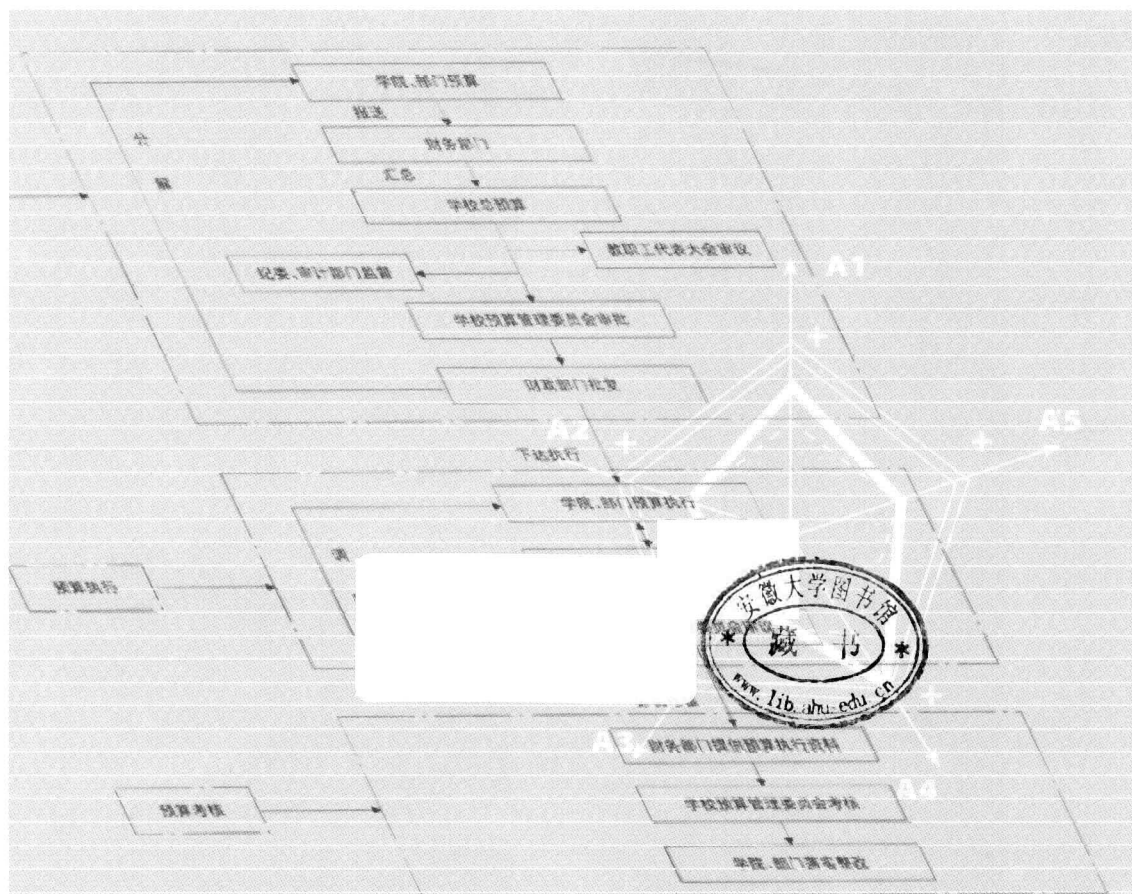
财务绩效视角下 高校管理制度创新研究

别荣海 ● 著



财务绩效视角下 高校管理制度创新研究

别荣海 ● 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财务绩效视角下高校管理制度创新研究 / 别荣海著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012.8

ISBN 978-7-5161-1213-7

I. ①财… II. ①别… III. ①高等学校—财务制度—研究
IV. ①G6647.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第165488号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 王 斌

责任校对 沈 宝

责任印制 王 超

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲158号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

中文域名: 中国社科网 010-64070619

发 行 部 010-84083685

门 市 部 010-84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 装 三河市君旺印装厂

版 次 2012年8月第1版

印 次 2012年8月第1次印刷

开 本 710×1000 1 / 16

印 张 15

插 页 2

字 数 268千字

定 价 45.00元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010-64009791

版权所有 侵权必究

前 言

随着教育体制改革的不断深化，我国高等教育事业蓬勃发展，已经进入高等教育大众化阶段。在高校跨越式发展中，经费投入不足、财务压力巨大，已成为制约高等教育发展的主要因素。与此同时，在经费投入总体不足的情况下，高校财务绩效也面临着一些现实困境。这包括资金配置不够科学，绩效考评不够规范，高校的教育资源利用效益低于发达国家。当前我国高校发展面临着新的机遇与挑战：人才强国战略、科教兴国战略的实施，对高等教育提出了更高的要求；随着大众化阶段的到来，高校之间的竞争也日趋加剧，促进自身的科学发展，显得尤为迫切。在此背景下，促进高等教育事业的持续健康发展，不仅需要教育经费的增加，更需要财务绩效的显著提升。因此，通过高校管理制度创新，提高学校财务绩效，不仅是高校发展方式转变的现实选择，更是高等教育健康发展的客观要求。

本书以提高财务绩效为问题意识，以此反思和优化高校内部管理制度，推动高校管理制度创新。研究把高校财务绩效作为逻辑起点，结合理性选择理论和新公共管理理论，通过模型构建与案例分析，探寻以高校管理制度创新提升财务绩效之道。

首先，提高财务绩效，核心环节在于管理制度创新。只有提供有效、科学的制度供给，才能发挥制度的优化资源配置的作用，进而提高高等学校的产出绩效。如果相关管理制度缺失或者低效，将使有限资金的利用效率无法保障，财务管理制度创新所带来的效应就可能由于系统内部相关制度的摩擦而抵消。因此，在具体实践中，提升财务绩效要重点推进人才培养、科学研

究、师资管理和后勤服务管理制度的创新。通过优化制度设计，建立激励和绩效考评机制，为师生或者相关院系、部门提供长期激励，促使学校内部的各行为主体能够发挥积极性和主动性，为学校财务绩效的提高提供内生动力。

其次，提高财务绩效，核心任务是创新资金配置方式。财务绩效提供的目标是实现有限资金的效益最大化。在财务制度的设计上，应该按照“效率优先、兼顾公平”的原则，采用“运行经费+专项经费”的模式，构建经费分配模型，使经费投入形成科学合理的流向，对高等教育的产出贡献达到最大值。因此，构建财务绩效评价模型，搭建财务运行的效益管理框架，科学评价财务经费的使用状况和收益状况，准确衡量资本的投入与产出，并以此作为经费分配的依据，能够为学校的可持续发展提供一个可以量化的分析评价系统，提高高校财务资源的使用效率和管理水平。

最后，提高财务绩效，根本途径在于发展方式转变。学校管理制度创新不在于设置何种新制度，而在于学校管理制度的决策、执行和监督方式的转变，在于学校发展方式的转型。关于学校发展的思维方式要经历一个艰难的转变，使变革成为一个持续的、经常性的甚至日常化的活动。当前高校发展方式转变的可行性路径包括：推进研究生培养机制和本科生教学课程体系的改革，建立适应创新型人才培养需要的培养模式；推进科研激励制度及考核办法的改革，多策并举，营造充满活力的科研管理体制；优化岗位设置，推进人事分配制度改革，打造充满积极性、创造性的教师队伍；推进后勤管理制度改革，深化全成本核算，优化以岗位绩效考核为基础的分配调整，构建保障有力、充满活力的后勤体系。

本书的贡献在于：一是把财务绩效作为研究的逻辑起点，把高校管理制度创新作为研究的目标导向，论证了财务绩效与高校管理创新的逻辑关系；二是以提高财务绩效为视角，提出高校财务管理制度、人才培养制度、科研管理制度、师资管理制度和后勤管理制度优化的具体路径，为高校管理制度创新提出新的思路。

目 录

前 言	1
第一章 绪 论	1
第一节 研究背景与意义	1
一 研究背景	2
二 研究意义	7
第二节 文献回顾	9
一 高等学校管理制度研究	9
二 高校财务绩效研究	15
第三节 研究工具	22
一 理论工具	22
二 方法工具	29
第四节 研究内容	32
第二章 财务绩效与高校管理制度的逻辑关系	33
第一节 作为逻辑起点的高校财务绩效	33
一 高校财务绩效的内涵与特征	34
二 高校财务绩效的功能	35
三 高校财务绩效评价	36

第二节 作为目标导向的高校管理制度创新	38
一 高校管理制度创新的意义	38
二 高校管理制度创新的内容	39
第三节 财务绩效与高校管理制度创新的关系	43
一 财务绩效与高校管理制度创新的内在逻辑	44
二 财务绩效导向下高校管理制度创新的原则	46
第三章 财务绩效与高校财务管理制度优化	52
第一节 我国高校财务管理制度现状	53
一 高等学校财务管理制度的内容	53
二 高校财务管理的基本模式	56
第二节 财务绩效视角下财务管理制度问题及改革	60
一 高校财务管理中存在的问题	60
二 财务管理制度改革的目标	62
三 财务管理模式的选择	64
第三节 综合性大学财务管理制度改革探索	65
一 山东大学财务管理改革	66
二 武汉大学财务管理改革	68
三 清华大学财务管理改革	70
四 小结	73
第四章 财务绩效与高校人才培养制度优化	75
第一节 高校人才培养制度现状	75
一 高校人才培养制度及其发展	75
二 本科生培养制度	77
三 研究生培养制度	83
第二节 财务绩效视角下人才培养制度问题	86
一 本科生培养中存在的问题	87
二 研究生培养中存在的问题	88

第三节	以提高财务绩效为导向的人才培养制度改革	90
一	推动本科生培养制度创新	90
二	推进研究生培养机制改革	96
第五章	财务绩效与高校科研管理制度优化	100
第一节	高校科研管理制度的现状	101
一	高校科研管理制度初步形成	101
二	奖惩制度是高校科研管理制度建设的重点	103
三	课题制是高校普遍采用的科研组织管理模式	104
四	高校科研管理制度实施成效显著	105
第二节	财务绩效视角下高校科研管理制度问题	106
一	科研考核评价制度不合理	106
二	激励约束制度不完善	108
三	科研经费使用和管理制度不健全	109
五	系统的科研协作制度缺失	113
第三节	财务绩效视角下高校科研管理制度创新	114
一	完善科研管理人员选拔和培训制度，把科研工作做实	114
二	建立健全科研协作制度，把科研工作做深	115
三	创新科研组织制度，把科研工作做强	116
四	建立和完善科研激励制度，把科研工作做活	117
五	构建科学、合理的科研考核评价体系	118
第六章	财务绩效与高校师资管理制度优化	121
第一节	我国高校师资管理制度的现状	122
一	人才引进制度	122
二	岗位设置管理制度	123
三	薪酬管理制度	124
第二节	高校师资管理制度中存在的主要问题	125
一	人才引进制度中的主要问题	126

二	岗位设置管理制度中的主要问题	128
三	薪酬管理制度中的主要问题	130
第三节	财务绩效视角下高校师资管理制度的优化路径	133
一	全面统筹人才引进, 加强后继管理工作	134
二	优化岗位设置, 激发潜力活力	137
三	加快分配制度创新, 体现高校师资特性	139
第七章	财务绩效与高校后勤管理制度优化	141
第一节	高校后勤管理制度的现状	142
一	高校后勤管理社会化	142
二	高校后勤管理的模式	144
三	高校后勤管理现代化	145
第二节	高校后勤管理制度中的现存问题	146
一	机构设置方面的主要问题	146
二	财务管理中的主要问题	148
三	人事管理中的主要问题	150
第三节	财务绩效规制高校后勤管理制度改革	151
一	妥善处理高校后勤管理中的基本关系	151
二	建立高校后勤社会化相对应的体制机制	153
三	完善专业化的高校后勤财务管理制度	156
第八章	案例: Z大学管理制度创新的实践	157
第一节	Z大学管理制度创新的背景	157
一	跨越式发展对财务工作的新挑战	157
二	应对挑战, 迫切需要推进管理制度改革	159
三	管理制度改革的现实基础	160
第二节	Z大学管理制度探索与改革	161
一	改革财务管理制度	161
二	建立更有效的人才培养管理制度	169

三 创新科研管理制度	171
四 构建充满活力的人事分配制度	172
五 建立多元化后勤管理制度	175
 第九章 结 论.....	179
 附 录.....	182
参考文献.....	216
后 记.....	229

第一章 绪 论

我国高等教育进入大众化阶段以来，随着规模的迅猛扩张，高等学校对资金的需求愈来愈庞大，而经费投入不足已成为制约我国高等教育发展的主要因素。有鉴于此，单纯地增加经费投入并非可持续发展之计。在国家资金投入有限的情况下，创新高校管理制度，提高高校财务绩效，以较少的投入，实现更多的教育产出，从“外延式”扩张转变到“内涵式”发展，可能更符合我国高等教育可持续发展的要求。

第一节 研究背景与意义

近年来，随着我国经济、科技和教育等领域体制改革的深入，高等教育得到迅速发展。截至2009年，我国高等教育毛入学率达到24.2%，高等教育在校总人数达到2979万人，是1998年在校生规模的4倍多，^①高等教育快速步入大众化阶段。^②快速发展的高等教育，在社会主义现代化建设提供了强有

① 规划纲要工作小组办公室：《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.html）。

② 按照美国社会学家马丁·特罗教授1973年提出的“高等教育阶段学说”理论，高等教育共分为精英、大众、普及三个阶段。其中，毛入学率低于15%的为精英教育阶段，介于15%和50%的为大众化高等教育阶段，高于50%的则为普及高等教育阶段。2002年我国高等教育毛入学率达到15%，根据马丁·特罗的“高等教育阶段学说”理论，这标志着我国高等教育进入了大众化阶段。

力的人才支持和知识贡献的同时，已经成为科技进步、经济发展、民族振兴不可分割的一部分。在总结高等教育取得巨大成绩的同时，我国高等教育同样面临一种悖论性的教育现实：一方面是经费投入严重不足；另一方面，又因管理水平不高导致有限的经费配置不合理、教育资源浪费、教育产出绩效不高。如何利用有限的经费投入通过合理配置提高财务绩效成为本研究的问题意识。

一 研究背景

（一）高等教育经费不足

教育经费严重不足是长期以来我国高等教育存在的共性问题，其主要原因有两个：一是高等学校规模的迅猛扩大，对资金需求也愈来愈多；二是政府公共投入跟不上学校发展需求。

1. 在校生规模的快速增长要求增加相应的基础设施建设

据测算，要达到毛入学率30%的预期，还需投入超过1万亿元，按目前投入强度，若完全由财政承担，则需要40年以上。在义务教育仍需继续倾斜的情况下，这笔巨额投入全部依赖政府，显然不现实。另有资料显示，自1999年到2002年，全国高等学校新建、改造学生公寓两类设施的建设投入总量均超过了过去50年之和，^①其建设资金来源多为银行贷款。据不完全统计，2008年末全国高校的银行贷款余额已达2500多亿元。^②

2. 高校经费支出项目和数量不断增多

新劳动合同法的颁布，高校的大量临时聘用人员的“三金”缴纳，极大地增加了学校的经费压力，而增加的支出项目几乎得不到财政的经费支持。

① 宋述龙：《省属高等学校教育经费紧缺的原因剖析》，《辽宁师范大学学报（社会科学版）》2005年第4期。

② 如何化解高校债务风险，是当前急需解决的一个问题。《2007年中国教育蓝皮书》披露，到2006年底，全国高校贷款规模在4500亿元到5000亿元。而当年全国政协公布的一份调查报告显示，全国高校贷款总额达2500亿元。报告警示说，“部分高校已存在严重的财务风险，有可能引发社会风险”。

同时由于高校之间的竞争日趋激烈,各高校普遍加大了对学科建设、科研工作和高层次人才引进的投入,而高层次人才引进的安家费、住房补贴、科研启动费等,少则几万元、多则几十万元,其相关科研和工作条件的配备更需要大量的资金投入;改善实验室、实验设备等硬件环境,需要大量的资金投入,而某些大型的科研设备的购入,一台就需要几百万元,直接加大了学校的经费压力;很多科研项目和专项工作经费拨款不足,均要求学校投入大量的匹配资金。支出项目和数量的增多,极大地加重了财务负担。

3. 物价上涨增加了学校的运行成本

水费、电费、排污费等与几年前相比价格上涨了好几倍;教学科研所需要的实验材料和设备购置成本日益上涨,使学校不得不加大对实验教学经费的投入;差旅费、采暖费、修缮费等也增加了学校的财务支出。

4. 银行贷款还本付息压力巨大

由于政府投入不足,大规模基础建设投入而产生的巨额银行贷款,使高等学校背上了沉重的利息负担,也使学校的发展雪上加霜,还本付息的巨大压力使部分学校的财务工作步履维艰。

高等教育规模和经费需求近年呈急剧扩张之势,但相比之下,政府公共投入却跟不上学校规模和非政府投入的增长,生均预算内投入相对降低,学费标准达到临界点。很多高等学校多渠道取得的收入基本上不能满足学校的教学和科研活动的需要,教育经费不足是高等学校普遍存在的问题。特别是地方高校办学经费主要来源于地方政府的拨款和学生的缴费,有的甚至还不够用作“人头费”。^①1993年发布的《中国教育改革和发展纲要》规定,国家财政性教育经费的支出在20世纪末占GDP的比例应该达到4%,但这个目标截至2011年尚未实现。数据显示,1996年一度跌到2.44%,2005年只有3.28%,2006年又降至3%。2007年为3.32%,为近年来最高,但仍未实现教育投入占GDP的4%的政策目标,更低于世界各国的平均水平5.1%。高校经费不足使得办学条件难以改善,在提高办学质量、提升学校核心竞争力方面受到制约,也增加了高校运行的财务风险。

① 王新民:《地方高校SWOT分析及发展策略》,《福州大学学报》2001年第2期。

（二）管理制度不善导致高校财务绩效不高

相对于教育经费总量投入不足的现状，因管理不善而导致财务绩效不高的情况则更加突出。

1. 经费配置不合理

经费配置是否合理是指一定的教育投入能否进行高质量的人才培养和科学研究，能否进行高质量的社会服务和文化遗产。在高校经费总投入既定的情况下，经费配置结构是否合理成为关键性问题。当前由于多数高校的经费配置缺乏合理的决策机制和评估机制，导致配置效率低下，高校运行成本居高不下。高校经费的使用总体较为粗放，一些学校热衷于数量式扩张，偏重高楼等硬件的建设，教育经费用于提高教育质量、激励拔尖创新人才成长、鼓励研究等方面的比重相对偏低。^①

2. 运行成本过高

目前，高校普遍承担着师生、员工的宿舍、医疗、生活后勤的成本和离退休人员的社会保障成本，成为高校可持续发展的沉重包袱。特别是后勤运行成本普遍偏高，大量本应社会化的后勤保障，在事实上仍然由高校负担。表现在人员结构上，非专业教学人员在高等学校教职工总数中所占比例较高。教育部2010年12月30日公布的最新数据显示，我国普通高等学校专任教师占全体教职工的比例仅为61.3%，而行政人员和工勤人员所占比例为22%。^②不仅严重浪费了稀缺的教育资源，还造成机构臃肿、人员冗杂。

3. 浪费现象严重

由于缺乏科学的分配机制和有效的资金使用与评估机制，再加上相关配套制度的缺失，我国高等教育中普遍存在着诸如教育设施闲置、资源不能共享、院校和专业设置重复建设、一些已经不符合当代社会发展需要的专业和

① 武小欣：《完善投入机制合理配置教育经费》，《中国教育报》2010年6月28日。

② 根据教育部2010年12月公布的最新数据，截至2009年，我国高等教育机构共有教职工2111451人，其中专任教师数仅为1295248人，行政人员为292046人，工勤人员179514人，校办企业和其他附属机构人员有113386人。参见教育部《高等教育学校（机构）教职工情况（普通高校）》，教育部网站（<http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s4960/201012/113560.html>）。

课程依然存在等教育资源浪费现象,使得本来就已经捉襟见肘的教育经费得不到合理有效的运用,降低了有限资金的使用效率,形成了隐性的资源浪费和短缺。

4. 经费投入产出绩效不高

经费投入产出绩效包括两层含义:一是教育投入与教育产出的对比关系;二是教育产出必须符合社会经济生活的需要。这里面不仅涉及投入与收益比的数量关系,还有质量的要求。投入产出绩效不高的主要原因在于制度的激励机制不完善,导致活劳动的产出质量低下。^①衡量教育经费产出绩效的一个重要指标就是生均经费。生均经费,在现实生活中,常常有两个主要义项,即它同时是“生均公用经费”^②和“生均教育经费”^③的简称。从国际比较来看,我国高校生均经费指数不仅高于发达国家,而且高于发展中国家,发达国家的生均经费指数平均一般在0.35左右,亚洲发展中国家的生均经费指数为1.5,印度为0.58,我国生均经费指数为2。^④这就造成我国生均消耗的公共资源偏高,高校经费使用的效率偏低。高校财务绩效不尽合理的现实,要么造成大部分高校因资源匮乏而举步维艰,要么少数资源充足的高校因利用率低下而造成严重浪费。

虽然有观点认为,应通过加大政府投入来解决教育经费短缺问题,但在客观的现实面前,短期内靠政府增加教育投入,既不现实,也非实现高等教育可持续发展的长久之计。如何破解“在教育经费投入相对不足的条件下实现我国高等教育事业的可持续发展”这一命题,成为我们进行研究的逻辑起点和最终目标。在这个命题下,宏观的阐述似乎过于宏大,而具体到高等教育的实践主体——高校的微观探究应该能够找到更为具体和更具有操作性的解

① 活劳动是与“物化劳动”相对应的概念,指在物质资料生产过程中劳动者支出的体力和脑力。它是生产过程中的决定性因素。

② 生均公用经费,是由县级以上地方政府根据本地经济发展水平制定的、在该区域内统一实行的按照计划内学生人数的财政拨款标准。

③ 生均教育经费,即是在一定地区范围内(如某省、某市),按照当地的经济发展水平和教育发展实际,由政府制定的财政年度预算的依据,同时也是当地财政部门按照当地计划内在读学生数量,向相关教育部门拨款的依据。

④ 林震:《试论我国高校内部的资源配置》,《江苏教育学院学报(社会科学版)》2007年第4期。

决方案。那么我们需要解决的问题就是：高校在有限资源供给的情况下如何实现自身的可持续发展，提高办学水平和办学质量，提高自身的竞争力。解决的方案有两个：一是增强高校自身的“造血”功能，提高高校自我创收和融资能力，从而增加资源供给能力；二是在资源有限的情境下，如何优化资金投入，提高资源使用绩效，从而提高办学水平，实现高校的良好可持续发展。

第一种方案表面上看似直接，但不能忽视这样一个问题：高校的主要使命是培养人才，高等教育产业化的命题也多遭质疑，高校办产业更是面临诸多挑战，一味地追求增收，容易导致高校偏离正常的轨道。虽然有很多的研究支持了高等教育经费的多元筹措方式，以此实现投入增加来提高产出，但是在笔者看来，对于财务绩效的研究应该更符合教育的可持续发展的内涵，不仅仅是“量的增减”，更重要的是通过“结构的重构”来实现“质的提升”，因此笔者认为教育经济研究重心也应该转到“质”的方面，进行管理制度体系的创新。因此，我们的研究重点便放在第二解决方案上：在资源有限的情境下，如何优化资金投入，提高绩效，从而提高办学水平，实现高校的良好发展。

优化资金投入，提高财务绩效，核心指标有两个：其一要降低教育成本，其二要扩大教育产出。降低教育成本，能缓解学校财政支出以及经济困难家庭教育投入的压力；扩大教育产出，在减少生均成本的情况下，使学生获取等量知识的能力增强，提供更加优质的教育服务；在等量的科研经费和人员经费的情况下，提高科研水平和社会服务能力，同样达到了降低教育成本的功效。

从经济学的角度，资源要素的最优组合才能使得效益最大化。高校管理制度的低效或者缺失、经费配置的约束性不强，导致教育经费管理的无序化，影响了高校的正常运转。如在科研管理制度方面，科研项目管理归科研处，科研经费管理归财务处，二者之间缺少协作管理制度，导致科研项目立项后基本不注重经费的使用效益，造成科研经费浪费。由于后勤管理的粗放，造成高校后勤运行过程中跑冒滴漏现象严重，运行成本过高，在占用大量经费的同时，服务和保障能力明显不足。这在客观上呼唤对科研管理制度、人事分配制度等高校管理制度进行改革，通过制度设计，实现各种要

素的优化组合，强化高校内部的精细化管理，将有限的财力、物力统筹起来发挥最大的效用，从而促进高校的快速健康发展。从研究的角度上，本书拟把重点放在由于制度安排而引起的结构性经费配置不当所导致的低效率上，并以Z大学为例，通过构建财务绩效模型，进行全成本核算，利用经济学的“木桶原理”，^①探究提高教育资源利用效率的有效途径，使学校在科学发展观的指引下，走协调发展、可持续发展、内涵式发展的道路。

二 研究意义

面对高校经费投入不足这一现状，改革管理制度，优化高校财务绩效，提高内部管理水平，提升其核心竞争力，已不仅仅是高校自身和谐发展的课题，更是高等教育整体良性健康发展的需要。本书依据经济学、管理学等相关基础理论，在考察比较国外管理模式的基础上，结合我国高校所处的环境和自身特点，通过文献梳理与现状分析，主要实现两个研究目标：试图运用经济学，特别是制度经济学的视角和分析工具来分析高等教育问题；构建财务绩效模型和绩效评价模型，推进全成本核算，优化管理制度设计，寻求成本最低、效果最好的制度改革途径，推进高校内涵式发展。

加快高校管理制度改革，选择卓越的战略，充分挖掘有限资源的潜力，激发师生活力，提高其核心竞争力，已不仅仅是一个文化和教育问题，更是一个经济和政治问题。本书的实质是试图为高校可持续发展提出一个较为完整的思路和行动指南，期望以此为目前高等教育发展过程中普遍存在的自身

① 经济学中的“木桶原理”，是借木桶盛水的道理来形象地比喻资源配置中的一个基本准则，即一个木桶的盛水量不是由其最长的木板决定的，也不是由各个木板的平均长度来决定的，而是由木桶中最短的那块木板决定的。同样，一个社会或生产组织的生产能力，并不是由最充足的资源量的多少决定的，而是由短线资源量的多少决定的，因而短线资源就成为影响产出量的“瓶颈”，我们也可以把它称做“瓶颈”资源。从“木桶原理”出发进行资源配置，就应该尽可能做到使各种资源的配置比较均衡。如果不能做到这一点，那么就势必造成一部分资源供给相对过剩而被闲置，而另外一部分资源的供给则相对不足，将对生产活动产生不利的影响。在这种情况下，资源配置所采取的就不是经济的方式，资源的配置效率和利用率也不会太高。这里，我们把资源配置不均衡的现象称为“木桶现象”。