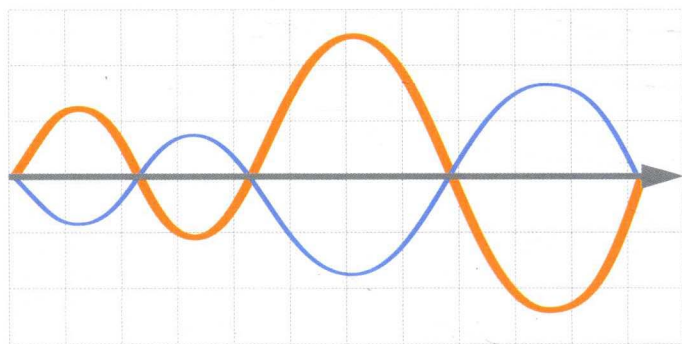


基于校院两级的高校财务管理问题研究

A Study of University Financial Management
Based on Decentralized-oriented Models



////////// 杨松令 等 / 著 //////////

本书是全国教育科学“十一五”规划教育部规划课题“高等院校校院两级财务管理模式及其推进策略研究”（项目编号 FFB070442）和北京市教育科学“十一五”规划重点课题“基于校院两级管理的高校绩效评价问题研究”（项目编号 ADB10099）的部分研究成果

基于校院两级的高校 财务管理问题研究

杨松令 等 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

基于校院两级的高校财务管理问题研究 / 杨松令等著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4356 - 6

I. ①基… II. ①杨… III. ①高等学校—财务管理—研究—中国 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 201357 号

责任编辑 赵静宜

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.5

字 数 180 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次

定 价 49.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

前 言

当前,我国高等教育正处在迅速发展的时期,高校在不断扩大办学规模、提高办学层次、增强学校影响力。与此同时,高等教育成本正在持续上升,高校的支出也在大幅增加。在这种情况下,高校采取何种合理的财务管理模式、能否有效地分配有限的资源以及对二级单位的绩效进行有效管理显得尤为重要。

本专著的主要内容分为三篇:第一篇对高校的财务管理模式进行研究,第二篇研究国内外高校的预算分配和管理模式,第三篇则侧重于讨论二级学院的绩效管理问题。

在第一篇中,我们在分析国内外高校财务管理模式的基础上,提出目前我国高校有四种可以选择的财务管理模式:完全集中、非完全集中、非完全分散和完全分散的财务管理模式。通过调查研究发现,目前我国大多高校的财务管理基本上属于非完全集中的模式,校级财务控制权远远大于院级,大部分财权仍集中在校级,院级只拥有有限的财权。这种集中管理的模式已日益不适应高校办学规模扩大、多学科协调发展的形势变化,不符合扩大办学自主权的要求,不利于调动二级学院的办学积极性。尽管之前有些规模较大的高校已经提出或者已经在实行校院两级财务管理,但就目前的调查情况来看,绝大多数高校并未实现真正的管理重心下移,仍属于非完全集中的管理模式。本研究在对高校现行财务管理模式弊端进行深入剖析的基础上,针对我国高校财务管理的现状和存在的问题,提出目前

我国高校应实行非完全分散的校院两级财务管理模式的观点。

在此基础上,我们详细阐述了非完全分散模式下学校总体运行框架,以及校级、院级的财务管理目标、组织机构设置、预算管理、绩效考评等。在高校校院两级财务管理中,校级对二级学院的预算分配是一个非常重要的环节,它关系到学校的财权下放程度、两级管理的推进程度等。我们通过对国内外高校预算分配方法的研究,提出我国高校在非完全分散模式下的预算分配模型。这对于加快我国高校推动校院两级财务管理,提高学校财务管理的运转效率有着极为重要的现实意义。最后,我们以北京市某市属高校为个案研究对象,在分析该校财务管理现状的前提下,针对该校财务管理模式中存在的问题,结合该校的实际情况,提出该校在非完全分散模式下的财务管理优化策略。

第二篇主要研究国内外高校的预算分配和管理模式,根据我们所找到的资料,对美国、英国、加拿大、西班牙等国家的高校,以及国内部分高校的校内预算分配方法进行介绍,并提出了基于非完全分散模式下的预算分配与管理方法。

第三篇重点对高校校内二级学院的绩效管理问题进行研究。我们首先从组织绩效理论出发,构建高校二级学院的绩效管理模型,该模型包括绩效目标设定、绩效组织与实施、绩效评价、绩效评价的改进与应用四部分。首先在设定绩效目标环节,我们从二级学院的内涵出发,分析了二级学院存在的价值与意义,通过对二级学院的定位,明确该类二级学院发展的战略目标,根据战略目标来制定学院主要工作的总目标。具体绩效工作目标的设定围绕着总目标而展开。其次,在绩效考评环节,我们提出了从效益和效率两个方面对二级学院进行综合绩效评价的观点。在效益评价中,引入平衡计分卡理论,将二级学院主要的工作任务按照不同的性质分置于平衡计分卡的四个维度,并按照绩效目标设定的目标值来进行考核。在效率评价中,引入了数据包络分析,通过构建二级学院的投入产出指标,借助 DEAP 专业软件来评判二级学院运作管理在高校内部是否相对有效率。再次,我们以 GY 大学的各学院作为案例,对该校 17 所学院三年的

投入与产出数据进行了效率评价与分析，并对没有效率的二级学院提出了具有针对性的整改建议。最后，阐述了高校二级学院的绩效评价结果在实际工作中的应用。我们认为，可以将高校二级学院的绩效评价结果作为高校预算分配的依据，力求做到绩效评价与预算分配相挂钩，以此来激励二级学院努力提高自己的办学水平。

高校财务管理问题是一个大课题，如何加强高校内部财务管理，使得资源分配合理化、效率最大化是一个永无止境的研究问题。这本专著就是我们多年探索的一点成果。但限于我们自身水平和能力，文中肯定还存在着各种缺陷和不足之处，还望同行方家不吝指正，以共同促进高校财务管理研究水平的提高。

目 录

前 言 / 001

第一篇 高校财务管理模式研究

第1章 绪 论 / 003

1.1 研究背景及意义 / 003

1.2 国内外研究现状 / 005

1.3 研究内容及方法 / 012

第2章 校院两级财务管理的理论基础 / 013

2.1 委托代理理论 / 013

2.2 权变理论 / 015

2.3 集权和分权理论 / 017

2.4 管理幅度理论 / 018

2.5 本章小结 / 019

第3章 国内外高校财务管理模式分析 / 020

3.1 高校财务管理模式的含义 / 020

3.2 高校财务管理模式的分类 / 020

3.3 国外高校财务管理模式 / 023

- 3.4 国内高校财务管理模式 / 030
- 3.5 国内高校财务管理模式的选择 / 036
- 3.6 本章小结 / 038

第4章 基于非完全分散模式的校院两级财务管理 / 039

- 4.1 学校总体运行模式框架 / 039
- 4.2 校级财务管理 / 041
- 4.3 院级财务管理 / 046
- 4.4 本章小结 / 048

第5章 案例分析 / 049

- 5.1 T大学基本情况 / 049
- 5.2 T大学财务管理模式现状 / 051
- 5.3 T大学财务管理模式存在的问题分析 / 053
- 5.4 T大学基于非完全分散模式的两级财务管理优化策略 / 055
- 5.5 本章小结 / 059

第二篇 国内外高校校内预算分配与管理模式研究

第6章 国外高校校内预算分配与管理模式 / 063

- 6.1 美国高校预算分配方法概述 / 063
- 6.2 英国大学预算分配方法 / 075
- 6.3 加拿大多伦多大学预算分配方法 / 080
- 6.4 西班牙公立高校内部预算分配方法 / 081

第7章 国内高校校内预算分配模式与管理 / 087

- 7.1 上海财经大学 / 087
- 7.2 西北政法大学 / 089
- 7.3 江西理工大学 / 091

7.4 河南农业大学 / 092

第8章 基于非完全分散模式的预算分配模型 / 095

8.1 预算分配的内容 / 095

8.2 预算分配模式的构建 / 096

第三篇 高校二级学院绩效管理问题研究

第9章 高校二级学院绩效管理问题研究概述 / 101

9.1 研究意义 / 101

9.2 研究内容及研究方法 / 101

9.3 文献回顾 / 104

9.4 相关理论介绍 / 110

9.5 本章小结 / 116

第10章 高校二级学院绩效管理体系 / 117

10.1 制定绩效目标 / 117

10.2 绩效的管理与实施 / 120

10.3 绩效评价 / 121

10.4 绩效的改进与应用 / 122

10.5 本章小结 / 124

第11章 二级学院绩效目标的确定 / 125

11.1 二级学院绩效目标的设计思路 / 125

11.2 二级学院绩效指标的构建 / 129

11.3 本章小结 / 135

第12章 二级学院绩效的评价 / 137

12.1 二级学院绩效评价的内容 / 137

12.2 基于 DEA 的二级学院效率评价 / 139

第 13 章 二级学院绩效评价案例研究 / 145

13.1 案例背景 / 145

13.2 数据运算 / 146

13.3 基于平衡计分卡的效益评价 / 149

13.4 本章小结 / 153

第 14 章 二级学院绩效评价的应用 / 154

14.1 绩效评价与预算分配 / 154

14.2 基于绩效评价的预算分配模式 / 156

14.3 本章小结 / 158

附录 A 校院两级财务管理模式研究调查问卷 / 160

附录 B 高校及二级学院主要评价指标体系 / 165

附录 C 高校二级学院绩效评价指标问卷调查 / 169

参考文献 / 174

索引 / 184

后 记 / 189

第一篇

高校财务管理模式研究

目前，我国高校普遍采取的是非完全集中的财务管理模式，随着高校规模的不断扩大，这种非完全集中的财务管理模式已经不能满足高校现行财务管理的需要，规模较大的高校必须适度放权，建立一种能调动二级学院积极性的校院两级财务管理模式。

通过对国内外高校财务管理模式的研究，我们总结出我国高校可以选择的财务管理模式有以下四种：完全集中、非完全集中、非完全分散、完全分散。高校可根据自己规模的大小等实际情况选择适合自己的财务管理模式。我们认为非完全分散的校院两级财务管理模式是规模较大高校的最佳选择。

建立非完全分散的校院两级财务管理模式是一个系统工程，校院两级财务管理方式的运行必须完善财务规章制度、优化财务组织结构、并建立相应的财务监督和评价方法，坚持“宏观调控，微观搞活”的方针。

校院两级管理的核心是学校对学院的预算分配，学校如何放权是研究的重点。我们通过对国内外高校预算分配模式的研究，力图提出出适合我国高校的非完全分散模式下的预算分配方法。

第1章 绪 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

随着国家深化经济体制与教育体制改革，高校为了适应社会发展的需要，已由过去的单一财政拨款逐步向多元化、多层次的筹资格局转变，来自国家拨款的资金所占比例呈现逐年缩少的趋势，并且随着各类经济活动的日益复杂化，高校内的经济活动除教学、科研等保障要求外，还有企业、商业的独立核算经济成分等。高校财务管理的内容也发生了相应的变化。高校筹资渠道的多元化与高校功能的多样化，决定了高校财务管理内容的全面性和复杂性，它既不是单一的企业型财务，也不是单一的事业型财务，它是包括企业、事业、基建等多种性质的综合财务。它涉及计划、分配、信贷、物价、税收等方方面面。这就有必要进一步加强高校财务管理工作，改善高校财务管理现状，健全高校财务管理体制。

目前，我国很多高校实行以学校为主体，由学校制定总体办学思路，由各职能处室负责分块实施的管理模式。校内人员工资、各种福利待遇、主要办学经费等均由学校及各职能处室统管。这种管理体制在学校建立初期、规模较小时，对集中全校财力办大事，把有限的资金用在刀刃上起到了积极的作用。随着高校扩招、院校的合并、教学设施的更新、多方面筹

措发展资金等一系列的变化,这种集中的财务管理模式逐渐凸显其弊端,不能最大限度地发挥学校人、财、物、信息等各要素的时空协调、输出最大效能,不利于教育资源的充分利用。以校、职能处室为中心,使学校管理计划经济色彩浓厚,缺乏激励机制,师生、员工积极性受到抑制,学院自觉性、主动性不高,其压力、动力不强,不利于调动学院办学积极性,不利于发挥学院当家理财的主动性和创造性。因此,旧的管理体制已不能适应高校发展的需要,甚至阻碍学校的发展,更不利于调动二级学院自主理财的积极性,因此,改革现有高校的财务管理模式,创立一种崭新的财务管理体制,已是刻不容缓。

虽然一些规模较大的高校已经进行过学院制改造,构建了以学院管理为主体的校院两级管理模式,但在校院管理职权的划分上,大部分高等学校没有成功地实现管理重心的下移,许多管理职能仍然集中在学校一级。学校权力的过分集中和过程管理中过多的介入,导致学院“虚”“实”不分与学校权力的“丢失”,实体学院没有实权而不“实”,虚设学院过于松散而更“虚”,随着学校规模的不断扩大,这种高度集权的管理制度所造成的弊病越来越突出,成为影响学校持续发展的制度障碍。在校院两级管理模式下,学院是作为教学活动与管理的主体,其管理职能将由现在单纯教学活动的执行者向具有综合管理职能的办学实体转变。因此,必须从调整校院两级管理职权的角度,来强化学院的管理职能。

1.1.2 研究意义

财务管理作为高校内部管理体制中的重要组成部分,如何在错综复杂的发展形势中进一步规范财务管理体系,无疑将制约着高校的深入发展。因此,克服“集中管理”带来的弊端,建立以“宏观调控、微观搞活”为目标的校院两级财务管理体制尤为必要。实现理财重心下移,提高二级学院的自主办学,当家理财的主动性、积极性和创造性,建立起适应经济发展和社会需要的自我发展、自我约束的运行机制将有利于高校的长远发展。以财务管理模式的改革为突破口,深入进行高校财务管理模式的研

究,不断推动高校财务管理领域理论与实践的发展,是摆在我们面前的一个重要课题。本篇旨在通过对国内外高校财务管理模式的分析,对我国高等院校实行校院两级财务管理的可行性以及实施方案进行讨论,这对于加快高校推动校院两级管理,提高学校财务管理的运转效率有着极为重要的现实意义。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

1. 财务管理模式研究

国外学者在对高校财务管理模式的研究上侧重于对高校财务管理运行模式的介绍。Massy (1990) 认为,美国高校的财务管理模式可归为两大类型,即集中型和分散型。公立高校一般实行集中型的财务管理模式。在这种集中型财务管理模式下,学校的预算管理、经费来源和支出控制权限集中于校级,学院向学校申请经费,纳入校级预算,校级向州政府申请预算拨款,学校的预算需报州政府审批后执行。美国的私立大学主要采用分散型的财务管理模式,高校获得的大部分经费由其下设的学院直接管理,校部统筹的只是各学院上缴的小比例经费,以用于高校的人员工资、校舍建设及其他公共财务支出。

Morgan (2000) 总结英国高校的财务管理分为校、院、系三级,由校长、院长、系主任分别负责各自受托的财务管理范围。校长主管整个学习的预算,校区教务长主管校区预算并负责将经费分配到各个学院,系主任掌握本系的开支。每年政府通过高教拨款委员会 (HEFCE) 分配国家高等教育经费,各高校对所分配的资金拥有自主的支配权。

Paulsen (2001) 认为,集中式和分散式财务管理各有其利弊。集中式的财务管理便于学校经费的统一使用与财务监督,但同时也限制了学院的办学积极性;分散式财务管理使学院拥有财务管理自主权,有利于学院控

制成本、节约开支,能够调动学院筹集资金的积极性,缺点是不利于学校统筹安排资金,集中一定的资金办理公共事务。

2. 预算分配方法研究

Jones (1985) 提出高校必须强调计划和控制,实行财务管理制度化,建立科学的预算分配体系,使资金消耗发挥最充分效益,以维持不断增加的公共支出。Torn (1978) 认为增量预算方法是预算分配中最简单、最普遍的一种预算分配方法,广泛应用于集权式的管理模式中,它的优点是简便易行;但其主要缺点是过分受基期预算的束缚,不是实事求是、精打细算、量力而行的,其结果往往会造成极大的浪费。Millard (1979) 认为公式预算法是运用算术或者数学运算法则进行预算分配的一种技术。公式预算法为预算分配提供了一个客观的基础,有利于降低预算分配中产生的冲突,行政工作的成本等。其缺点在于,公式法所运用的简单指标很难对学院复杂的任务、功能进行衡量;另外,公式法是在高校普遍扩招时期发展起来的,是基于当时的平均成本,这也导致在入学人数趋于稳定时期公式法运用的局限性。

Pickens (1982) 认为零基预算是指在编制年度预算时,每个部门的负责人对新的预算年度中想做的所有事情进行审核,而不仅仅是修改上年预算或检验新增部分。他们必须重新审核每项工作计划,并测定不同层次服务所需的资金。因此,所有的工作计划,无论是新的还是旧的,以及服务的不同层次,都要在编制预算时重新考虑。

Henry (2002) 认为绩效预算是预算方法上的一种创新,是将政府预算建立在可衡量的绩效基础上,把预算资源的分配与政府部门的绩效联系起来,强调结果、责任和效率,提高财政支出的有效性。国外在绩效预算改革发展中的历程和侧重点因政治、经济、文化等方面的差异,各有特点,但它们的共同之处都在于关注支出的结果,并根据结果调整预算分配,从而起到优化资源配置,实现提高公共支出的效益、效率和有效性的目标,还有健全的实行绩效预算的法律法规,完善绩效评价体系,规范绩效评价报告。

Melchers (2003) 认为责任中心预算分配模式是一种分权式预算, 把制定预算的权利下放到各个学院, 给学院领导充分的财务和管理的自主权, 各学院可以根据自己的实际情况制定促进学院发展的预算, 也可以调动其管理的积极性; 各学院更积极地扩大收入和控制学院的成本。责任中心预算并不是完美的, 它也有劣势和风险, 它对学院管理者有较高的要求; 对成本的分配是基于平均成本而不是边际成本, 这可能会造成不能准确反映学院的水平; 另外, 学院可能会为了降低成本而忽视学生质量的培养; 有效的中心控制可能很难建立起来。

3. 绩效评价体系研究

马丁凯夫等人认为, 绩效指标是通常用数量形式测量高校活动特征的一种官方的测量工具, 这种测量即可以是序数性的, 也可以是基数性的; 既可以是绝对性的, 也可以是相对性的; 既包括有固定的、机械的程序, 也包括一些非正式的, 如同行评价或声誉排行等。

Gaither (1994) 认为, 评价、绩效指标和绩效拨款等相关概念的提出具有共同的目标: 要求高等教育机构证明其责任性以及任务和目标的完成情况。Seizer (1992) 认为绩效指标体系可以起到资源合理分配的作用, 从而作为政府拨款的重要标准或参照系。Burke 等 (1999) 指出预算与绩效的结合已经成为州政府和公办高等学校的热门话题。洛克菲勒 (Rockefeller) 机构 1999 年的一项调查显示, 全美 30 个州已经或正在考虑将绩效作为高校预算过程的一部分。各州逐渐开始将绩效指标与预算和资源分配相联系, 绩效信息被视为向计划提供拨款的重要考虑因素, 对达到一定目标的机构提供激励拨款。

Layzel (1999) 总结绩效拨款的本质是预算分配建立在绩效指标系统之上, 是绩效指标系统逻辑上的延伸, 将问责、绩效与拨款水平直接联系。Serban (1998) 归纳了实行绩效拨款计划的关键因素: 目标和绩效指标的选择, 最具挑战性的任务; 成功的标准, 制定机构绩效的评价标准; 指标权重, 确定对每一指标分配拨款的百分比; 分配方法, 明确绩效拨款与州和机构预算的关系; 拨款水平, 确定依据绩效分配的拨款总额。Burke