

教育经济培训网络系列教材

教育投资的项目管理

教育部财务司 组编

周元武 主编



A1014416

高等教育出版社

(京) 112 号

图书在版编目(CIP)数据

教育投资的项目管理/周元武主编. —北京:高等教育出版社, 2000

ISBN 7-04-008543-7

I. 教… II. 周… III. 教育经费-财务管理-中国-教材 IV. G526.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 01537 号

教育投资的项目管理
教育部财务司 组编

出版发行	高等教育出版社		
社 址	北京市东城区沙滩后街 55 号	邮政编码	100009
电 话	010-64054588	传 真	010-64014048
网 址	http://www.hep.edu.cn		
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷	北京二二〇七工厂		
开 本	850×1168 1/32	版 次	2000 年 2 月第 1 版
印 张	5.5	印 次	2000 年 2 月第 1 次印刷
字 数	140 000	定 价	11.50 元

凡购买高等教育出版社图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请在所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

教育经济培训网络系列教材

编辑委员会

主 编：杨周复

副主编：许 琳 陈良焜 王善迈

孙 玲 周 坚

编委会成员(按姓氏笔画排序)：

宋逢明 陈国良 周元武

郁云峰 郭 鹏 蒋鸣和

魏 新

序 言

新世纪的钟声即将敲响，人类社会正在向知识经济时代迈进。值此世纪交替之际，如何在竞争日趋激烈的世界风云中，把握契机，赢得未来，成为举世瞩目的一个焦点。人们开始重新审视人才和知识的价值，对教育在社会和经济发展中的地位和作用予以更多的关注。全民教育和终身教育观念已逐步成为国际社会的共识。

中国要在下一个世纪实现中华民族复兴的伟大目标，教育是基础和关键。为此，党的十五大将“科教兴国”确定为国家的发展战略。针对我国“穷国办大教育”的基本国情，《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出“努力采取有效措施，切实加大教育投入，逐步实现国家财政性教育经费支出占国民生产总值百分之四的目标”，同时指出，要“进一步完善教育经费拨款办法，充分发挥教育拨款在宏观调控中的作用，不断提高教育经费的使用效益。”党和政府对于教育事业的高度重视，给全国教育工作者以极大的鼓舞和鞭策。

教育经费的足额筹集和有效使用是教育事业健康发展的重要保证。这就要求各级教育财务管理人员，一方面要解放思想，转变观念，积极拓宽筹集教育经费的来源渠道，想方设法增加教育投入，另一方面又要实事求是，扎实工作，深入挖掘内部潜力，努力提高教育经费的使用效益。改革开放以来，中国教育投资体制逐步实现了由单一投资体制向多元投资体制的转变，教育经费

投入有了大幅度的增长。“八五”期间，全国财政性教育支出年均增长率在 20%左右，全国教育经费 1998 年比 1992 年增加了两倍多。教育事业的积极稳步发展和教育财务管理体制改革的不断深入，与各级教育财务管理人员的辛勤工作是分不开的。近年来，各级教育财务部门本着转变职能和提高效率的原则，采取有力措施，积极改革和完善财务管理规章制度，采用了先进的计算机、网络管理技术和手段，提高了管理的水平和效率。但同时，我们也必须清醒地认识到，从总体上讲，当前我国教育财务管理工作的现状，还不能完全适应社会主义市场经济条件下教育事业发展的需要，这种不适应不仅与“硬件”因素有关，更大程度上是由于受到“软件”因素的制约。

教育部门财务管理人员的理论水平、管理思想和能力，是影响教育事业改革和发展重要的“软件”因素之一。教育在社会发展中的重要地位和我国教育事业发展的远景目标，要求我们必须进一步提高教育财务管理人员的思想、管理和业务水平。财务管理人员如果缺少必要和系统的理论思维和方法训练，就必然会因循计划经济体制下的思维模式和工作方式，整日缠身于琐碎的事务，事倍功半，不能发挥应有的作用。因此，在新的形势下，教育财务管理人员必须面对日益变化的外部环境，创造性地开展工作。做到既要面向未来，掌握先进的理论和最新信息，又要结合中国的实际；既要遵循教育事业自身发展的规律，又要适应市场经济运行规律的要求。这一切都要求财务管理人员必须投入一定的时间和精力，认真系统地学习一些教育经济学、教育财政学、教育与金融保险、学校资产管理、教育成本效益分析、教育规划、教育筹资等方面的基础理论和知识，提高自身的整体素质和水平。

为建立一支理论联系实际、高素质的教育财务管理队伍，教育部财务司利用世界银行赠款，于 1997 年 10 月建立了中国教育经济培训网络。网络领导小组组织了国内一批教育经济和管理

领域的知名专家和研究人员，针对我国教育财务管理人员的工作实际情况和培训需求，编写了本套系列培训教材。该教材经过专家小组的多次评审和反复修改，并在今年5月和8月的两期省级财务处长培训班试用。在充分征求培训班学员意见的基础上，教材编写者又作了进一步修改和完善，今天本套教材终于与广大读者见面了。

本套系列培训教材在总体设计、内容选择等方面较好地体现了以下三个特点：

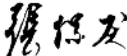
第一，基础理论与专题研究相结合。教材注重选择对我国教育财政管理体制改具有直接指导意义的公共经济学理论进行介绍，并有针对性地精选了有关教育财政学和教育经济学的理论，同时，对具有开拓我国教育筹、融资视野的金融与保险理论也进行了专门介绍。

第二，基本方法与实际操作相结合。教材在专题介绍教育规划、教育成本与效益分析、教育投资的项目管理、学校资产的管理与运营等基本方法的过程中，注重实际操作技能的训练，借助模块、案例等多种方式，突出各种方法的实用性和可操作性。

第三，国外经验与国内实际相结合。教材尽可能地吸收世界各国教育财政管理方面的经验和教训，力争为深化我国教育财政管理体制改提供参考和借鉴，使我国各级教育财务工作者能在充分了解和汲取世界最先进经验的基础上，结合中国的实际，开拓富有中国特色的教育财务管理工作新局面。

在中国教育经济培训网络系列教材面世之际，我们首先要感谢为此而付出辛勤劳动的各位专家、研究人员和教材编写者，教材的出版是他们积极参与和创造性工作的结果；同时，对于世界银行及有关专家的积极支持，我们也表示由衷的谢意。中国教育经济培训网络的建设工作还仅仅处于起步阶段，教材本身也有一个不断完善的过程。我们衷心希望全国的教育财务工作者、教

育理论工作者共同来关心该网络的建设，并对本系列培训教材提出批评和建议。今后，我们愿继续与世界银行及国内有关大学和研究机构合作，把教育财务管理人员的培训工作深入开展下去，并结合教育部门财务管理人员的工作特点和实际需要，通过多种渠道和形式，逐步实现培训工作的经常化和制度化，把我国的教育财务管理工作提高到一个新的水平。

教育部副部长 

1999年11月于北京

目 录

第一章 概论	1
第一节 项目管理概述	1
第二节 教育投资项目及管理	4
第二章 项目前期准备	12
第一节 项目选择	12
第二节 组织机构设置	15
第三节 项目目标确定	22
第四节 项目内容选择	28
第五节 项目论证	32
第六节 项目评估	36
第七节 项目谈判	39
第三章 项目实施	41
第一节 项目实施的资金管理	41
第二节 项目实施的招标管理	50
第三节 项目的基本建设管理	55
第四节 项目运行的监督	70
第四章 项目的评价与监控	75
第一节 项目评价的基本概念	75
第二节 过程评价与项目监控	83

第三节 终结评价与项目后评价报告	88
第五章 提高项目管理水平的途径.....	101
第一节 营造良好环境, 建立现代管理机制	101
第二节 运用现代管理方法和手段	107
第三节 加强人员培训, 提高人员素质	115
附录.....	123
附录 1 世界银行贷款“贫困省教育发展”项目可行性研究报告	123
附录 2 “国家贫困地区义务教育工程”项目可行性研究报告	140
附录 3 世界银行贷款“贫困省教育发展”项目(高教部分)子项目可 行性研究报告	153
后记.....	162

第一章 概 论

第一节 项目管理概述

一、项目概念及特征

所谓项目，一般是指通过投资活动，能够形成某种固定资产或设施，并在这种固定资产或设施形成后，能产生效益的某个固定的投资目标或范围，或者说是，为了实现某个能产生社会和经济效益的目标所进行的投资活动。世界银行根据其发放贷款的用途把项目解释为：“所谓项目，一般系指同一性质的投资(如设有发电厂和输电线路的水坝) 或同一部门内一系列有关或相同的投资，或不同部门内的一系列投资(如城市项目中市区的住房、交通和供水等)。项目还可以包括向中间金融机构贷款，为它的一般业务活动提供资金；或向某些部门的发展计划发放贷款。项目通常既包括有形的，如土木工程的建设和设备的提供，也包括无形的，如社会制度的改进、政策的调整和管理人员培训，等等。”美国专家约翰·宾(John Ben) 认为：“项目是要在一定时间里，在预算规定范围内需达到预定质量水平的一项一次性任务。”究竟什么是项目，虽然从不同的角度出发会有不同的理解，但仍有其共同之处。项目是为实现明确的目标而要在限定的时间、预算内达到一定质量标准的投资活动。

项目的主要特征有四：

（一）一次性

这是项目最主要的特征。项目是在一定的时间里，一定的范围内，要求达到一定质量水平的一次性活动。项目本身不具重复性，其过程也不可逆，其结果也不可重复。只有认识了项目的一次性，才能有针对性地根据其特殊性进行有效地管理。

（二）目标性

项目具有明确的目标，正确的目标能激励人满怀信心地为实现它而努力，项目管理的过程也就是保证实现目标的过程。目标又分为成果性目标和约束性目标。成果性目标是项目的功能要求，设计规定的成果最终的类型、规格等目标；约束性目标是指限制条件，如工程的预算、工期、质量标准、投资目标、效益指标等。

（三）阶段性

项目是有始有终的活动，有其发生、发展和结束的过程，譬如，一个基本建设项目可划分为四个阶段：确定阶段、准备阶段、实施阶段、竣工验收与试用阶段。

（四）整体性

一个项目是由多方面、多阶段组成的，必须把项目的各方面、各阶段作为一个整体、一个系统来考虑，要处理好局部优化与整体优化的关系，配置好多种生产要素，追求优质、高效，做到数量、质量、结构的总体优化。

二、公共经费或投资管理方法

在公共经费或投资管理中，通常采用三种方法进行管理，即定额管理、项目管理和目标管理。

（一）定额管理

所谓定额，是开展经济活动中，在人力、物力、财力使用方面所应遵守的数量标准。定额可分为：物化定额和价值定额。定

额是制定计划的基础，也是进行分配资金和经济核算的依据。定额并非是一成不变的，随着条件的变化，定额也应及时修订。定额管理，就是按照一定的标准对某种消耗及用度的总量确认与控制的科学方法。例如，我国采用“综合定额”加“专项补助”的办法来核定高等学校的教育事业费，对中小学实行“核定收支、定额或者定项补助、超支不补、结余留用”的预算管理办法。在教育部门管理的实际工作中，根据“中小学公用经费实物消耗定额”对中小学校的财、物进行管理，都属定额管理。

（二）目标管理

目标管理是相对过程管理而言的，过程管理就是对某一活动的整个过程进行监控，对每个阶段都直接监督和控制，直接管理每个环节、每个方面，发现偏差及时纠正。而目标管理则不同，不强调过程，只注重结果，关键是看最终目标的实现，以目标的实现为考核依据。

（三）项目管理

项目是指为实现某一具体目标而限期完成的投资活动。项目管理是指管理者按照客观规律的要求，在有限的资源条件下，运用系统工程的观点、理论和方法，对项目涉及的全部工作进行管理。项目管理包括从投资项目的决策到实施全过程进行计划、组织、指挥、协调、控制和总结评价，以有效地实现其目标。

三、项目管理的产生及其发展

项目管理是自有项目和投资活动存在就已经产生了，最初的项目管理往往是凭经验来进行。19世纪末20世纪初，泰罗、法约尔和韦伯分别创立了各自的管理理论，此三种理论被统称为“古典管理理论”，自此，管理也便逐渐成为一门科学。但随着社会的不断进步，科学技术的迅速发展，尤其是大型的工程项目、复杂的科研项目，以及军事项目和航天项目的大量出现，传统的管理方法已无法适应投资项目管理的需要，实践呼唤新的先进的管

理理论出现。在第二次世界大战期间，美国对原子弹的研制，以及后来的阿波罗登月等重大科研项目均采用项目管理的方式。20世纪50年代以后，项目管理被广泛采用，且很快在世界各地推广。项目管理逐步应用和日趋完善的过程，也就是由经验型的传统管理转向科学型的现代管理的过程。世界银行采用项目管理方法来管理贷款投资获得了成功，推动了项目管理在更广阔的范围内的应用。

第二节 教育投资项目及管理

一、教育投资项目管理概念

教育投资项目管理，是指在有限的教育资源条件下，按照客观规律的要求，运用系统工程的理论，对新建学校或教育教学设施、专业学科、师资队伍等的建设过程中的全部工作进行决策、计划、组织、指挥、协调、监督、控制和总结评价，以保证预期目标实现的全过程。

（一）管理的主体是教育项目管理者

教育投资项目的管理应是投资者或经营者对项目发展全过程的管理。

（二）管理的客体是项目涉及的全部工作

这些工作包括项目选定、立项、论证、组织实施、验收、评估等全过程，正是这些构成了项目的系统运动过程——项目周期。

（三）管理的目的是实现项目目标

管理本身并不是目的，而只是实现一定目的的手段，这是由管理的性质和功能决定的。教育投资管理的目标是，在有限的资源条件下，使项目的时间、质量、成本、效益均达到最优化。

（四）管理的职能是计划、组织、指挥、协调和控制

教育投资项目管理的职能包括计划、组织、指挥、协调和控制。管理者正是通过行使这些管理职能，来保证项目目标的最终实现。

（五）管理的核心是程序管理

教育投资项目必须是科学的、规范化的，不能瞎指挥，管理的全过程及管理的各个方面，都必须按规定的程序办事。这是管理的核心和关键。

（六）管理的依据是项目的客观规律

教育投资项目管理靠人来实现，是人的主观行为，但要让这种主观行为符合客观规律的要求，就要实行科学、民主管理，要研究和尊重项目运行的客观规律，既要尊重经济规律，还要尊重教育规律，以保证教育投资项目达到最佳效果。在实际工作中，项目管理必须依据有关的法规、制度进行管理，即所谓依法管理，按规则管理。

二、教育投资项目分类

教育项目分布较广，类别也很多。一般而言，教育投资项目可按项目资金、项目目标、项目内容、项目范围进行分类。

（一）按项目资金分类

按项目资金是否需要偿还分类，教育投资项目可分为无偿援助项目和有偿援助项目两类。

1. 无偿援助项目

无偿援助项目是指投资者所投放的资金无须偿还的项目，包括由国家财政无偿投入的教育专项资金项目，例如“国家贫困地区义务教育工程”项目；由社会各界或企业组织和个人无偿捐赠的项目，例如“希望工程”项目、邵逸夫项目等。

2. 有偿援助项目

有偿援助项目是指投资者对所投放资金要求给予偿还的援建项目，例如，世界银行贷款教育项目及各种借款、贷款项目。

（二）按项目目标分类

按项目目标，教育投资项目可分为综合项目和单项项目两类。

1. 综合项目

综合项目，是指项目包含的内容较多，所要求达到的指标较多而形成综合目标的投资项目。例如，世界银行贷款贫困省教育发展项目，其内容包括土建、教学仪器和图书采购、师资培训、技术援助、成果推广和建立助学基金等方面，涉及到项目县小学、初中等级次学校的各个方面，其目标是通过实施项目管理，有效地促进项目县普及九年义务教育发展。

2. 单项项目

单项项目，是指项目内容单一，所要求达到的目标单一的投资项目。例如，邵逸夫先生捐赠的投资项目，一般为学校的某栋建筑，其目标为通过项目实施，有效地改善项目学校的办学条件。

（三）按项目内容分类

按项目内容，教育投资项目可分为“硬件”和“软件”项目两类。

1. “硬件”项目

“硬件”项目是指经过投资后形成有形资产的投资项目，包括土建项目、仪器设备和图书采购项目等。

2. “软件”项目

“软件”项目，是指所援助的资金用于与人力资源相关，投资后并不形成有形资产的项目。包括管理人员和师资培训项目、课题研究项目和成果推广项目等。

（四）按项目范围分类

按项目范围分类，教育投资项目可分为高等教育项目、基础教育项目、师范教育项目和职业技术教育项目等。

三、教育投资项目管理的主要内容

项目管理的内容极为广泛，有人认为现代项目管理包括三大

方面的内容：一是管理思想的现代化，系统理论是现代项目的管理思想哲学基础；二是项目管理组织的现代化，采用开放系统模式，用科学管理的方法提高组织管理的工作效率；三是管理手段和方法的现代化，运用现代管理手段与方法进行管理提高项目管理的科学性和有效性。教育投资项目管理的主要内容包
括，制定规划、管理程序和管理人员培训等方面。

（一）规划

制定规划是教育投资项目管理的重要内容。实施项目管理，有一个总体规划，包括与当地经济社会发展相适应的教育规划、布局规划，以及学校校园建设总体规划。制定规划有利于统筹安排，合理布局，减少盲目性，充分发挥教育投资的长远效益。规划的制定要经过充分论证，要集中各方面的专家，要有超前意识和科学性。

（二）程序

任何教育投资项目都可以划分为投资前时期，投资时期和生产或使用时期。每个时期又分为不同阶段，不可逾越某一阶段，要严格按程序进行，否则就会因违背客观规律而受到惩罚。教育投资项目管理的程序较多，大致可分为：项目选定、立项、可行性研究、项目前评估、决策、设计、制定计划、投资、筹备、施工、竣工验收、交付使用、项目的评价和目标的实现等。

（三）培训

教育投资项目管理坚持“以人为本”的原则，把人员培训放在突出的位置，由于提高管理能力和水平是项目设计和执行、创造预期效益的关键，而这些都必须依靠高水平的管理者来实现。项目管理在我国运用的时间并不长，要使传统的经验管理上升为科学管理，要使较多的教育管理者(包括部分行政管理干部)成为熟悉教育投资项目管理的专家、内行，必须加强培训。要通过举办各种培训班，使之掌握项目管理的基本理论、教育管理、施工管理和财务管理等理论，从而提高决策能力和管理水平。有关

规划、程序和培训等内容，将在本书后面设专章讨论，这里就不赘述。

四、教育投资项目管理的作用

实施教育投资项目管理，可以使投资发挥最佳效益，使教育建设项目按期完成，促进学校的规范化建设，提高管理水平，提高办学效益。总之，它对于推动教育改革与发展具有重要的作用。具体来说，主要有以下几点：

（一）促进教育体制改革的落实

要加快教育改革与发展的步伐，其中体制改革是关键。实施教育投资项目管理，有利于深化教育体制改革。这种管理有利于调动教育投资者的积极性，保证项目按期完成而投入使用，提高教育投资的效益，无疑，这将促进教育投资体制的改革深入开展。“分级办学、分级管理”既是我国现行的教育管理体制，也是教育投资体制，其实质是，谁办学，谁投资；谁管理，谁受益。我国教育管理实行这种体制，总的来说是成功的，它明确了各级政府的职责，分担了各级各类教育的经费，调动了各方面的积极性，保证了九年制义务教育较好的实施。实施教育投资项目管理，可以更有效地促进“分级办学、分级管理”的办学体制的落实。实施项目管理的过程，实际上也就是增强社会的教育意识，促进各级领导、各个部门和广大人民群众关心、重视和支持教育的过程。项目管理的实践表明，各地政府的领导都非常重视教育投资项目管理，许多领导既是项目管理的领导者、决策者，也是项目实施的组织者、参与者。例如，湖北省有的县市就把教育工作列为各级领导干部的岗位责任制的重要内容，并将教育与工业生产、粮食生产、粮食定购、计划生育一并列为考核干部政绩的五大指标。实施教育投资项目管理，在资金投入上调动了省、县(市)、乡(镇)及人民群众的各方面的积极性。由于投资是按比例配套投入，而最终受益的是当地的人民群众，人民群众认清了