



高等院校管理与实践指南译丛 ● Managing Universities & Colleges: Guides to Good Practice

Managing Financial Resources

[英] 哈罗德·托马斯 著

胡建华 审校

高等院校财政资源管理



丁晓昌 主编

凤凰出版传媒集团

江苏教育出版社
JIANGSU EDUCATION PUBLISHING HOUSE

丁晓昌 主编

高等院校财政资源管理

凤凰出版传媒集团

 江苏教育出版社
JIANGSU EDUCATION PUBLISHING GROUP

图书在版编目 (CIP) 数据

高等院校财政资源管理 / (英) 托马斯 (Thomas, H.) 著; 刘孙渊译. —南京: 江苏教育出版社, 2010. 2
ISBN 978-7-5343-9556-7

I. ①高… II. ①托… ②刘… III. ①高等学校—财政管理—研究 IV. ①G647.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 029977 号

Harold Thomas
Managing Financial Resources
ISBN: 0-335-20445-7
Copyright © 2001 by Harold Thomas

All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including without limitation photocopying, recording, taping, or any database, information or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

This authorized Chinese translation edition is jointly published by McGraw-Hill Education (Asia) and Jiangsu Education Publishing House. This edition is authorized for sale in the People's Republic of China only, excluding Hong Kong, Macao SAR and Taiwan.

Copyright © 2010 by McGraw-Hill Education (Asia), a division of the Singapore Branch of The McGraw-Hill Companies, Inc. and Jiangsu Education Publishing House.

版权所有。未经出版人事先书面许可, 对本出版物的任何部分不得以任何方式或途径复制或传播, 包括但不限于复印、录制、录音, 或通过任何数据库、信息或可检索的系统。

本授权中文简体字翻译版由江苏教育出版社和麦格劳-希尔(亚洲)教育出版公司合作出版。此版本经授权仅限在中华人民共和国境内(不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾)销售。

版权©2010 由麦格劳-希尔(亚洲)教育出版公司与江苏教育出版社所有。

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签, 无标签者不得销售。
江苏省版权局著作权合同登记号: 10-2010-011

书 名 高等院校财政资源管理
作 者 哈罗德·托马斯
译 者 刘孙渊
责任编辑 鲍雄英
装帧设计 书衣坊
出版发行 凤凰出版传媒集团
江苏教育出版社
(南京市湖南路 1 号 A 楼 邮编 210009)
网 址 <http://www.1088.com.cn>
集团网址 <http://www.ppm.cn>
经 销 江苏省新华发行集团有限公司
照 排 南京前锦排版服务有限公司
刷 印 江苏凤凰通达印刷有限公司
厂 址 南京市六合区冶山镇 (邮编 211523)
电 话 025-57572528

开 本 890×1240 毫米 1/32
印 张 8.375
插 页 2
字 数 160 000
版 次 2010 年 2 月第 1 版
2010 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5343-9556-7
定 价 25.00 元
批发电话 025-83657708, 83658558, 83658511
邮购电话 025-85400774, 8008289797
短信咨询 02585420909
E-mail jsep@vip.163.com
盗版举报 025-83658551
苏教版图书若有印装错误可向承印厂调换
提供盗版线索者给予重奖

中文总序

“高等院校管理”随着高等院校的设立而产生,是人类社会对高等教育事业必须进行的控制与协调。高等教育事业,其规模与内涵,经过数百年的发展与变迁,已经完全不同与欧洲古老的中世纪模式,发展成为今天的现代高等教育。尽管世界各国高等教育发展历程不一,但是,世界各国为了尽快提高本国高等教育的水平与质量,把目光转向了准确地认识和理解各国高等院校的组织与结构情况、认识和理解各国所采用的管理手段以及对高等院校具体办学事务作出的安排。这是各国高等教育研究人员都关注的学术领域。欧美国家出现的高等院校管理组织学说以及推出的理论模型,为我们认识和理解现代高等院校管理形态提供了分析与借鉴的基础。理论模型可以从某一个角度概括出该模型所解释的高等院校的办学方向和特征,从而给我们以深刻启迪。以下是近年来学术界讨论较多的几个模式:

首先是近年来出现的公司(或商务)模式。顾名思义,采用该模式的高等院校效仿企业管理方式,其组织机构采用上下级别层次形式。学校的理事会为学校最高决策机构,由外部人员与学校常务负责人(校长)构成,对所有学校宏观管理和学术事务作出决定。学术人员参与决策极少。公司模式主要出现在私立高校或者出现在某些政府资助高校,其所在国家受到企业部门和商务管理架势的重大影响。

其次是传统上的官僚(或科层)模式。该模式取自于19世纪德国社会学家韦伯提出的组织管理形式^①。官僚模式的基本理念为,组织机制建立在控制梯级结构基础上,组织行为依据标准规则与系统规定操作,不同级别赋予不同决策权力。欧美许多高校,特别在20世纪70年代以前,多半与该模式紧密相关。批评者则认为,采用这种模式的学校,极易固步自封,保守不前,其决策机制难以跟上现代社会快速发展与变迁的需要。

再次是政治模式。政治模式出自美国政治科学家鲍德里奇(J. V. Baldridge)的研究成果^②。鲍氏认为大学管理的观念来自于参与各方利益的冲突、协商与政治对话。政治模式适用于部分美国高校,也适用于部分欧洲大学。特别是某些欧洲大陆大学,这些学校的校长通过校内选举产生。竞选校长与学术

① Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press, 1947.

② J. Victor Baldridge. *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*. New York: John Wiley & Sons, 1971.

团体、学生团体以及当地政治党派有着密切联系。

最后是学院模式。与公司模式相反,学院模式体现出学术群体高度参与学校主要决策。西方学者认为,学院模式是高等院校组织管理形式上最理想的模式。该模式传统上承继了欧洲中世纪大学自治与自由的风格,并由美国文理学院在北美新大陆进一步得到发展。由学术人员决定学术事务是学院模式的重要特征,这一特征已经成为现代高等教育管理学术研究的一项重要课题。

高等院校的组织结构与功能远远超出传统意义上的高等院校模式。现实中的高等院校管理与组织机制完全依靠某种模式来实现大学的有效管理已经成为理想。模式与现实相差甚远。单一模式不能解释高等院校管理的全部行为。高等院校既是学术机构,含有学院模式成分,也是政治机构、官僚机构或者是公司机构以及含有相应模式的成分。多种模式行为在现代高等院校中均有不同程度的表现。必须认识到,学校有必要通过学术群体的实际参与以达到办学目标,以协调日益广泛的学校整体与校外社会之间的关系。而“分享式管理”(shared governance)学说为重新思考高等院校与变化中的社会环境之间的关系提供了新的方向^①。众所周知,所有的国际知名大学都采用了学院模式与分享管理模式,都具有高度的学术参与

^① Robert Berdahl. *Shared Governance and External Constraints* [A]. Marvin Peterson. (ed.). *Organization and Governance in Higher Education*. 4th edition. ASHE Reader Series. Needham Heights, MA; Simon & Schuster, 1991.

性。权力分享自身并不保证办学成功。权力分享只有与组织文化融为一体时方能发生积极的效果。“自适应系统”“学术企业型组织”“具有自控能力的组织”则是近年来对高等院校组织管理行为的全新描述^①。这些描述说明了现代高等院校管理的内涵已经突破传统意义的范畴,高校组织转型、寻求新的管理模式势在必行。

英国开放大学出版社/麦克劳·希尔出版社出版的《高等院校管理:实践指南丛书》(*Managing Universities & Colleges: Guides to Good Practice*)汇集了英国高等教育管理学者与专家对当今英国高等院校以及部分欧美发达国家高等院校管理进行的研究与探讨,向我们展示了高等院校管理领域内的理论探索与实践操作。该丛书由十六本构成,于1999—2007年间陆续出版,是兼具理论研究与工作指导的实用型系列专著。由于版权到期的原因,本次只能翻译并出版其中的十一本,并组成《高等院校管理与实践指南译丛》(以下简称《译丛》)。《译丛》大致分为三类:宏观管理类、微观管理类和特殊项目管理类。

宏观管理类由三本构成,分别为《高等院校宏观调控管理》(*Managing Good Governance in Higher Education*, Michael Shattock, 2006)《高等院校战略管理》(*Managing Strategy*,

^① Clark Burton. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation* [M]. New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press, 1998. 又见:伯顿·克拉克. 建立企业型大学:组织上转型的途径 [M]. 北京:人民教育出版社,2003。

David Watson, 2000)和《高等院校公民与社区参与管理》(*Managing Civic and Community Engagement*, David Watson, 2007)。宏观管理类探讨了学校宏观调控机构与机制的管理、学校战略决策与发展的管理以及涉及学校主体与校外机构主体之间的大关系管理。这类管理关注高等院校的办学根本目的及其性质问题,并由此深入探讨办学机构与社会之间的相互关系。

微观管理类由五本构成,分别为《高等院校科研管理》(*Managing Research*, Robert Bushaway, 2003)《高等院校财政资源管理》(*Managing Financial Resources*, Harold Thomas, 2001)《高等院校学术组织管理》(*Managing the Academic Unit*, Allan Bolton, 2000)《高等院校员工发展管理》(*Managing Staff Development*, Patricia Partington & Caroline Stainton, 2002)和《高等院校压力管理》(*Managing Stress*, Ann Edworthy, 2000)。微观管理类探讨了学校内部办学相关事务的管理,包括科研事务管理、学校内部学术机构的管理、财政资源的管理以及人力资源管理的两个方面——员工发展管理与员工压力管理,高等院校内部各项微观管理对应高等院校宏观管理。这五本汇聚了高等院校针对物力与人力方面管理的指导思想讨论与实际应用阐述。

特殊项目管理类由三本构成,分别为《高等院校自我学习管理》(*Managing Institutional Self Study*, David Watson & Elizabeth Maddison, 2005)《高等院校对外关系管理》(*Managing External Relations in Higher Education*, Frank

Albrighton & Julia Thomas, 2001) 和《高等院校信息管理》(*Managing Information*, Judith Elkin & Derek Law, 2000)。特殊项目管理类探讨了高等院校为推进办学发展而采取的特殊项目以及对这些项目的管理。这些项目的管理既涉及宏观类又涉及微观类,是成功办学经验的展示。

现代高等院校各方面管理工作相互交错、相互影响,已经形成一种复杂状态。《译丛》集中反映了当今英国高等院校在办学过程中所遇到的各项管理问题,体现了英国政府以及办学机构如何认识这些问题、如何解决这些问题以及如何规划高等教育未来的发展。每一本都有理论叙述,就研究和探讨的高等院校某个管理方面进行回顾与解释。每一本都有案例介绍,突出反映管理方面的经验和出现的问题。该丛书向我国读者展示了英国高等教育管理的结构与机制,高等教育政策制定程序与实施,政府部门及其附属机构对高等院校的作用与影响。该丛书还展示了政府与高等院校之间的关系,高等院校内部机构运作管理机制以及回应社会需求的举措。总之,《译丛》反映了英国高等院校组织转型过程中的指导思想与实践操作。

自从20世纪末以来,中国加快了高等教育改革与发展的步伐。高等教育已经逐步进入大众化阶段。高等教育事业规模扩张速度前所未有。从学校数量到学校规模,从学科领域到学科层次,从宏观管理组织、人员和内容的设置到校内管理组织、人员与内容的设置,均呈现出多元态势。在史无前例发展与变化的情况下,高等教育显露出来的问题,无论从数量上还是性质上,同样也是史无前例的,亟待我们认真思考与应对。

根据最新统计^①,我国普通高等院校数量已经达到1908所,在校全日制学历学生数超过2528万人,在校生平均规模达到8571人,在校教职工数超过197万人,高等教育毛入学率达到23%。庞大的高等教育事业,在当今世界动荡的年代,无论是宏观层面还是微观层面,都需要合理的管理与调控。我国除了要高等教育管理进行梳理并探讨改革之外,深入了解国外发达国家高等教育管理经验与教训,尤为重要。在深入了解的基础上,思考与提出我们的对策,是本《译丛》出版的目的。希望《译丛》成为从事高等教育研究人员和高等教育管理人员阅读书单中的精品,更希望《译丛》对高等院校的管理创新作出贡献。

丁晓昌

江苏省教育厅副厅长

2009年8月17日

^① 中国教育部网站公布教育统计:<http://www.moe.gov.cn/2009年8月10日下载>。

译者序

高等教育财政是高等教育改革和发展的重要环节,财政资源分配是大学行政管理的核心。近代以来,英国高等教育财政经历了跌宕起伏的发展历程。本书的作者致力这一发展历程的研究,尤其关注二十世纪八九十年代以来在财政资源缺乏的情况下,更为高效和有益的资源管理方式。本书的作者哈罗德·托马斯、彼得·霍德森和布赖恩·刘易斯都是大学管理者,哈罗德·托马斯负责过学术管理、战略规划和财务管理,拥有资源分配领域的博士学位。彼得·霍德森是大学质量保障方面的专家。布赖恩·刘易斯是有着超过二十年经验的公共财务会计,同样拥有博士学位,现在担任着高等教育机构财务主管。

对于诸多成功的大学而言,高等教育机构的财政资源管理模式是管理的关键因素之一,这也正是本书所探讨的内容。本书共包括九章。第一章导言是对全书概况的介绍。第二章主

译者序

要是为后续章节提供更详细的背景材料,考察政府政策变化、资源减少、国家拨款方式的变更、公共财政的需求等综合环境。第三章主要反映了高等教育机构对环境变化的回应,讨论了当前的一些问题,探讨了影响这些问题的因素,以期加深对问题的理解,并概括了资源分配的三个阶段。第四至第六章,每章探究资源分配的一个阶段。第四章探析各种经费来源情况,包括政府的公共经费、高等教育拨款委员会的角色和分配经费的方式。第五章展现大学在各部门之间分配资源的内部优先次序,探讨了财务管理和战略规划过程之间的关系,内外部因素都要考虑,同时要参照各种实现战略目标的方式。这些过程包括战略规划、资源分配、预算和监督互相协调的过程。在强调了战略规划的重要性之后,第六章考察了大学各部门资源分配机制的原则,解析有关“分权”和“分配程式”的概念。在考察了资源分配的各个阶段之后,布赖恩·刘易斯在第七章中聚焦于经费监管制度,研究外部规章制度和内部控制的需求,包括空间管理、成本和定价管理等方面好的实践经验。在第八章,彼得·霍德森和哈罗德·托马斯一起从系科角度对这些问题进行了评论。最后一章综合了前面各章涉及的主题,包括大学文化、权力观念、人员培训和发展、管理信息系统、结构问题和变革应对等问题。这一章还包括了对大学管理者的启示。

本书的目的是为了向广大读者提供有益的实务指南。本书的题目“财政资源管理”是依据两个不同但内在联系的主题选择的:财务管理和资源分配。前者指的是对可支配的经费有效率和效益地加以使用的机制,后者指的是把资源向机构的各

个组成部分分配的方式。在总体目的之下,本书的一些具体目标是:描绘出财务管理如何应对政府政策的调整和其他外部压力;区分经费的类型和来源;区分资源管理的不同方式,包括集权系统和分权系统的差异比较;考察高等教育机构向各部门分配资源的机制,区分传统的系统和新的程式系统;区分参与财务管理过程的不同人员;分析与开支控制相关的事宜;从机构主导文化如何影响资源分配方式的角度,又从这些分配方式如何改变现存文化的角度考察机构文化和财务管理之间的关系;分析不同的财务管理系统对高等教育机构权力结构、个人和组织的行为方式的影响;在不同的财务管理系统的背景下考察人员培训和发展,技术应用和组织结构等事务;分析不同的财务管理系统对行政管理人员的影响,尤其是对财务办公室工作人员的影响;分析资源分配系统对教学人员和行政人员关系的影响;分析组织规划背景下的财务管理过程。

本书具有多种功用。首先同时最重要的是为财政资源管理提供实际的指导,主要帮助不是财务专家的大学管理者和学术负责人了解他们所处的财政环境。尽管本书源自英国高等教育系统的直接经验,但是核心主题具有国际视野,涵盖了作者二十多年作为咨询专家在世界各国开展的许多探讨。这些主题可以简约地概括为:了解收入来源;决策过程中的战略和制度因素;了解资源分配的过程和监督的重要性。本书反映了作者在大学人员培训方面的旨趣,以及对于资源分配过程的理论思考。因而本书对于追求专业发展,参加正规培训项目的人们也能提供有益的参考。

财务管理的许多实践和措施都适应了环境的变化,在不同的教育领域中呈现出相似性,在范围上体现出国际性。然而,另一方面财务管理并不会迎合一时的潮流。本书试图超越昙花一现似的应景之作,旨在激发进一步的思考 and 为深度阅读提供指导。我们尤其希望本书能够激发读者对于高等教育机构财政资源管理的思考,寻求有利于提升学术质量的最优的财政资源管理方式。普遍问题的存在提醒我们,世界原是一个小小寰球,世界面临的问题和大学或者学院所在的国家面对的问题颇为相似。

刘孙渊 胡建华
2009 年 10 月

原版主编写言

我们可以从多个角度观察高等教育机构。对这些机构中的大多数学生和工作人员而言,学校是教学的场所,参与者享有各种机会并且努力工作。在某些高等教育机构,研究工作始终处于重要地位,近年来研究工作的重要性还在增长,研究工作本身带有极大的乐趣,但也正在成为必须满足的指标。我们知道应当在有质量的研究和教学之间保持平衡,但是资源相对地在减少,这是必须面对的现状之一。作为工作场所的教育机构,应该是一个正面的环境而非负面的。

另一方面,作为一个社群的高等教育机构,像一个小镇政府一样履行着各种功能,提供各种服务,同时满足专业需求。另外,它们还被视为工业、商业和各种专业的外部提供者。这些“消费者”接收着怀有各种技能的合格的新毕业生;为在职的员工提供业余的或者短期的课程;为发展商业提供咨询;为新突破提供研发支持。

然而,教育机构是有着自身利益的组织。最近威尔士的一项研究表明,在就业问题上,高等教育机构和钢铁公司或者银行金融机构有着同样的意义。换言之,高等教育机构每年花费五亿英镑左右,提供 23 000 个全职岗位。威尔士仅有 13 个高等教育机构,对全英国 171 个高等教育机构而言,数量上相对较少。长期以来,英国高等教育是主要的出口产业,具有长期的经济和政治回报。如果把英国的继续教育也算进来,高等教育的经济效益更为显著。

无论 you 从何种视角审视,教育机构显然需要经营。本系列丛书就是为了服务于经营教育机构的目的。我们选择了既精于实务,又擅长写作的作者。作者也致力把理论和实务结合起来,撰写拥有许多实例和明确指导的实用手册。

选择的主题都对教育管理至关重要,都是现在讨论的前沿问题。有些话题以前没有深入探讨过,这些话题都对高等教育的发展寓意深远。编辑者相信英国在这些方面的特色对许多国家的高等教育管理有借鉴意义,因为高等教育管理在一定程度上有相通性。

在 10 多年时间里,两位编辑都参与到遍及全世界的高等教育管理事务当中。每年的参与者都与我们面对相似的问题,探讨可行的方案。政治和文化的差异在某些场合是重要的,但通常不是压倒一切的问题。因而,本系列丛书对许多国家的高等教育管理者来说有着一定的参考价值。

没有稳步提高的学术质量,大学和学院就不能长期存在,只能逐渐陷入混乱和解体。稳定的财政资源和逐步提升的多

元化可支配资源是高等教育管理的另一个要素,缺乏了财政基础的大学和学院就不能实现主要目标。我们很高兴,曾任布里斯托尔大学(University of Bristol)注册主任和财务规划主管,继而在埃塞克斯(University of Essex)担任学术主管的哈罗德·托马斯先生,愿意写作这册书。

不同层面上的高等教育管理,教职工、学院、系科、学术组织等都会涉及到财务管理和基本的会计原则,财务规划和市场营销、人力资源、基础设施规划一起构成了高等教育机构的战略规划(参见沃特森,《管理战略》)或高等教育机构整体规划的组成部分(参见博尔顿,《学术组织管理》)。消化本书内容对高等教育管理者来说是增强能力的一个契机,参考条目和拓展阅读建议可以适应初级以上的读者,满足他们的专业需求和兴趣。

在让读者享受学习和体验的乐趣之前,让我们重温牛津大学创始人(威廉·威克姆,温切斯特主教)在1379年提出的财务忠告:在开展一项新的学术活动之前,要对项目可能带来的收益有足够的估计,同时也要准备为学术研究的成功付出极大的代价。如果总体上仍然有所盈余,那就着手去做吧!

戴维·沃纳

戴维·帕尔弗里曼

原版主编导言