

发展规划资讯

FA ZHAN GUI HUA ZI XUN

2018年11月20日

第6期

(总第6期)

东北石油大学

发展规划处主办

本期目录

本期寄语.....	1
适合地方高校推行的校、院二级管理体制改革方案研究——以河北工业大学为例（摘选）	3
二、我国高校学院制发展现状及国际/地区比较.....	3
三、我国校、院二级管理体制现状及问题分析.....	15
四、完善高校二级学院管理体制的对策分析.....	25
高校“院为主体”的校院两级预算管理模式初探.....	36
一、高校现行主要预算管理模式概况.....	36
二、高校现行主要预算管理模式比较分析.....	37
三、探索“院为主体”的校院两级预算管理模式.....	38
四、H大学预算管理模式改革实践.....	44
武汉大学关于进一步深化校院（系）两级财务管理体制改革的意见.....	47



本期寄语

本期资讯介绍了以河北工业大学为例的校院两级管理改革研究，并引用《高校“院为主体”的校院两级预算管理模式初探》《武汉大学关于进一步深化校院（系）两级财务管理体制改革的意见》两篇文章，介绍了校院两级管理改革的财务管理体制改革，对我们的校院两级管理改革有重要参考价值。

校院两级管理改革是本轮综合改革非常重要的组成部分，近期各院部和相关职能部门的综合改革方案将陆续出台，在此，编者建议：

1. 重视制度建设

此轮综合改革重点就是体制机制改革，离不开也避不开制度建设这个重点难点。“制度”绝不仅仅是一纸文件，不能束之高阁。“制度”没有起到应有的保护和约束作用，便形同虚设。各院部、职能部门在建立健全各项规章制度时，要遵循相关法律法规，结合工作实际，体现权利和义务的一致性，明确奖惩，使制定的规章制度能够切实发挥作用，为规范管理打好基础。再者，健全制度才能把权力关进笼子，才能杜绝腐败，才能给予全体师生最大的公平和公正。

2. 重视人文关怀

人文关怀属于软实力，与制度管理相辅相成，在学校管理发展中作用重大、意义非凡。我们常说“学生工作要注重人文关怀”，这里，编者认为我们职工也同样需要人文关怀。就像“养兵千日用兵一时”，重在“养”，所谓“养”就是人文关怀的体现。同为教育工作者，深悉教育的灵魂是“爱”，要求教师爱学生，首先教师要有“被爱”的

感觉，这是学校、院部应该给予教师的体验，表现在尊重、关心、培养、鼓励等方面。“爱”是体现和加强人文关怀不可或缺的底色，我们的综合改革不仅要有力度，还要有温度。实施学生的人文关怀靠职工，实施职工的人文关怀靠干部，广大干部要充分认识人文关怀的作用和意义，广泛凝聚共识，与全体职工齐心协力，共同推动学校不断向前发展。

3. 重视基础工作

这里的“基础工作”泛指教学、科研、管理等各方面的基层、一线工作。目前社会环境略显浮躁，利益至上的呼声甚嚣尘上，再加上时不时就会冒出来的各种“高校排名”，弄得人心惶惶。大家的目光聚焦在那些所谓可以体现一所高校“档次”的数据上，容易忽略作为教育事业的“本分”，忽略非常重要的基础工作。“以本为本”“四个回归”的提出，也从某个角度印证了这一点。基础工作是根基，院部和职能部门要花大力气理顺基础工作，管理好从事基础工作的职工，根基正、扎实，才能稳住阵脚，源源不断产生前进的动力，逐步实现百年强校的长远目标。

综合改革方案的陆续出台并不意味着改革的结束，恰恰相反，意味着改革才刚步入实质性阶段。今后较长一段时期，是改革方案与实际工作的磨合期，会出现很多具体问题，需要克服很多困难。工作方式需要调整，就全面系统地调整工作方式；改革方案有脱离实际的地方，就实事求是调整改革方案，“为者常成，行者常至”，只要我们坚定前行，坚持不懈，就一定能够取得预期的改革成果。

适合地方高校推行的校、院二级管理体制改革方案

研究——以河北工业大学为例（摘选）

（来源：河北工业大学 2015年6月1日 作者：郭然）

二、我国高校学院制发展现状及国际/地区比较

（一）我国“高校—学院”管理体制分析

政府向高校权力的让渡使得高校自主权不断扩大，这为我国高校实行院校二级管理提供了权力基础的同时，也向二级管理体制提出新的挑战。正如政府与高校的权力博弈一样，高校内校级与院级同样存在权力配置问题。而校院二级管理体制中，二级学院的办学自主权究竟达到何种程度，直接决定了高校是否真正实现了“二级管理”，学院是否在二级决策、人事、财务以及学术等体制方面掌握发挥了其职能。校院二级管理体制实现的关键依旧围绕着权力下放和权力结构分配、校级部门与二级学院的职能权限的范围等方面展开。校院二级管理体制的权力让渡主要体现在：决策、人事权力、财务权力以及教学研究权力（又称为学术权力）几个方面：

1. 二级决策管理体制

说到决策体制，需要先涉及一下 MBO 目标管理，它讲求将组织内的最高目标转化成一些子目标，并转嫁到各个部门（或个人）。高校作为一个行政组织，也会有目标管理的倾向，换言之，校职能部门和二级学院的子目标构成了高校的总目标。为了实现高校发展的总目标，学校通常采取集中决策制。它暴露出的弊端表现为，领导和职能部门一并忙于繁琐但要害的具体事务，如人、财、物等；二级学院却

仅仅处理日常工作，完全没有起到它应有的实体作用。针对集中决策过度的问题，高校应考虑分散决策，校级下放部分决策权力，赋予二级学院教学、科研、学科建设、师资配置、学生管理等方面较大程度的决策权。既保证了学校总目标的实现，同时调动了二级学院的积极性，更为重要的是，加大了学校民主决策的力度。

2. 二级人事管理体制

二级人事权一般包括：在学校规划的编制和岗位范畴内，选择性引进人才；有权推荐和评议本院专业技术职务；组织本院教职工的聘任工作，人事调动；院系教职工绩效考核；负责制订院系内部分配办法；院系培训工作；兼职教授引进和任用；人事统计工作；其他人事相关工作。2000年《深化高等学校人事制度改革的实施意见》的通知下发后，全国许多普通高等院校对实行校院二级人事管理体制进行了积极探索，并在诸多方面均取得了一定的成效：首先，师资引进效率明显提高，校院二级的引才积极性都得到了更好的调动。其次，竞岗机制被强化。聘任权限的下放，直接带动了学校上岗人员的竞争意识。再次，师资培养更为科学。校级和学院分别制定培训计划，更有针对性。此外，分配激励机制进一步发挥作用。学院的分配自主权增大，更有利于调动教职工的积极性。总而言之，二级人事管理体制的实施，促进了高校的用人效益。

当然，现行高校二级人事管理体制不可避免的存在如下问题：第一，人浮于事，这是校院二级权责不清的必然结果；第二，即使是明确的职责权限，仍然执行不力，这是由于缺乏统一的操作制度和流程

体系；第三，管理效率不高，人事管理审批程序多，因为高校管理的总体效率很大程度上取决于职能部门和二级学院以及个人中效率最低的这个因素；第四，基础性管理环节薄弱，管理资源的信息化程度参差不齐；第五，人事管理队伍建设缺陷，专兼职不均。在专职兼职人事管理干部中，专业性人员数量有限，例如专攻人力资源开发理论、管理理论、教育理论、心理学理论的人员不多。

3. 二级财务管理体制

校院二级管理体制下的二级学院，核算相对独立。二级财务管理体制是指，在总财务处的领导下，实现以二级学院为责任中心的高校经济责任体系，明确各层次中财务人员的权、责、利，二级管理，分级负责。实行二级财务管理体制的好处是：一方面，校方只需根据二级学院的特征指标增减投入，另一方面，二级学院自行管理，对于经费的使用变得更具针对性，有效控制教育成本，提升二级学院积极性。目前，我国高校二级学院财务管理模式主要有 3 种情形：第一种是非完全集中的财务管理模式。高校将大部分资金留在校级统一管理使用，二级学院对学校分配或自己创收的很小一部分资金拥有有限的自主权。二级学院通常不设财务机构，由学校财务处统一管理。第二种是非完全分散的财务管理模式。校级设财务处作为一级财务部门，同时赋予各二级学院一定的财权，也会在规模较大的学院设立二级财务机构，学院自行管理其创收经费的财务收支，对学校拨出的经费自行安排。二级学院有权根据学校统一的财务政策，自主制定具体执行方案或实施办法，财务处对学院的支出项目，包括程序、范围、标准进行

统一监督。第三种是完全分散的财务管理模式。简而言之，就是高校把所有的政府拨款与其他经费直接分配给各个学院。这种模式以二级学院为成本中心和利润中心，是一种基于分散财务权利和责任的财务管理模式。由于高校将全部经费都给了学院，每个学院获得的经费都要按一定的比例上交学校。也有一些高校在收到拨款后，先将行政经费扣除，然后将剩余资金在各学院之间进行分配。各二级学院独立编制自己的预算，院长具有很大的资金使用权。学校对二级学院实行宏观管理，按照各学院的理财理念做好学院责任预算经费的会计核算工作以及会计信息查询等会计服务工作。

4. 二级学研管理体制

二级学院无论是决策的自主化，还是人、财、物的独立性，都是为院内教学管理以及科研创新的发展提供有利条件。因此，二级学院如何实现“二级学研管理体制”是我国高校正面临改革重点。论及高校的基本功能，无外乎教学与科研，它们是高校成果输出的最重要的来源，亦是高校评估的两项最重要的指标。二级教学管理主要体现为二级学院在招生、学科设置、人才培养、科系调整等方面的所拥有的决定权，而二级科研管理是指科研项目（课题）申报与实施、科研经费、结题评审等环节中校级职能部门与二级学院之间形成的关系模式。

（二）我国“高校—学院”管理体制面临的问题与挑战

随着我国高等教育大众化、招生规模化，各大高校纷纷进行了管理体制的改革，逐步实现校院两级建制，校院两级管理的模式。部分人事权、财物权、行政权等移交到二级学院，使二级学院承担起重要

角色。然而，二级学院毕竟是个新生事物，学院制的改革和完善是个渐进的过程，校院二级管理模式留有改制前的问题，在发展中面临新的问题也在所难免。

1. 对于高校实施学院制管理思想认识上存在偏差，理论研究相对滞后

人们在经历了长时间的高校管理困境以后，对于学院制管理的出现寄予厚望，例如在学科建设上，希望籍此消除原有专业、学科之间的壁垒，促进各学科的交叉和融合，边缘学科、信息学科和大学科群能够不断涌现；在行政管理层面，希望通过二级学院的建立，缩小管理幅度，减轻校级职能部门日常事务负担，激发二级学院的办学积极性，提高管理绩效；在人才的培养上，希望能凭借学科优势培养宽口径、厚基础和适应性强的高素质新型人才；在办学能力方面，希望凭依二级学院变革过程推陈出新各种措施，扩大办学规模，提升学校档次，优化资源配置；从学校的对外公关形象看，希望籍此孕育出“广告效应”，塑造本校在社会上的良好形象和声誉，广泛吸纳外界的投资或联合办学等等。此外，高校内部决策者和执行者各有不同价值趋向。总之，学院制被一些人神化，在一定程度上似乎已成为人们心目中理想的“灵丹妙药”，以为它能克服大学内部现存的所有弊端。然而，现实反应出学院制管理体制在国内发展过程中并没有形成一个比较完善的理论体系。自从 20 世纪 80 年代中期我国开始兴起高校学院管理体制研究以来，相关研究者更偏向于对宏观和中观层面问题的研究，主要热衷于对学院管理体制的定义、意义、目的或原则等概

念性描述，对具体操作层面的微观问题关注微乎其微。或者说对学院制管理体制的若干环节和实施对象的研究不多，尤其缺乏对我国高校学院管理体制研究中的学术标准和质量准则的研究，以及对我国高校二级学院管理体制研究的个性化研究和案例研究。认识上的偏差和理论研究的滞后，导致我国二级学院管理体制在实际操作过程中由于处理不当而产生一些负面影响。一种倾向是盲目追风，盲目追赶潮流，而不顾自身条件成熟与否；另一种倾向是“一刀切”——忽视高校发展的过程性、渐进性和不平衡性，以主观的良好愿望抹杀现实的复杂和多变，大搞形式主义。

2. 高校二级学院管理架构及管理队伍建设亟需完善

首先，**建立强有力的“二级核”**。二级学院领导作为学院的“核心”应该设立相对高门槛的参考指标，不仅在学术、道德方面考量，同时要将管理工作经验纳入指标。现今，我国重点高校二级学院的院长都出自国内外名牌高校，或在学术界具有一定影响力，他们学术精湛，人品高尚，对于二级学院学术氛围的营造和教学科研的发展，具有举足轻重的作用。诚然，卓越的学识才能对于一名院长而言必不可少，但这并不意味着管理才能的高人一等，这样的“二级核”有可能缺乏组织凝聚力与决策力，变成空核。其次，二级团队力量不足。在高校内部，管理岗位人员的注意力多集中于校级职能部门，由于二级学院经费独立核算，为了短期效应，快速见效，学院只关心科研产出和教学水平、学院规模和知名度这些外显因素下的岗位任职人员，一般共识是多补充教学和科研岗位人员，管理人员补充问题常常被拖滞。

二级学院办公室管理人员苦于无人问津，堆积事务无人处理，或草率了事。这对于二级学院的发展非常不利。再次，管理人员的动力源无处可循。如何调动二级学院中管理人员的积极性，因其隐蔽性一直以来容易被忽视，但这不代表不重要。二级学院中层管理人员主要由系主任、教研室主任、职能部门负责人组成。他们中有相当一部分岗位专兼职并存，但学院对兼职管理人员赋予的权责利名不符实，造成这些人积极性不高，长此以往，对工作缺少热情，常有懈怠推诿之嫌。

3. 忽视管理运行机制的完善，权责不明

不少高校二级学院在实际操作过程中完全忽视管理运行机制的完善，出现诸多不良的影响。例如，校、院、系权限不清，泛化行政权，学校原有集中管理权失灵，二级学院行政统筹能力又跟不上，双管双不管的情况比比皆是，学院这一管理层不但没有实现其提高管理效能的作用，反而成了高校中的“鸡肋”，对学院学术研究也产生阻碍。还有之前章节提及的二级学院虚实不分的问题，亦是今后二级学院发展中将要面临的重问题。

4. 典型问题没有典型对待

二级人事、二级财务等问题是二级学院管理体制中的典型性问题。人才引进和培养是关系学院长远发展的大事，学校基本上只掌握编制数，具体引进什么样的人才二级院有充分的自主权。但一些具体的中间环节依旧存在问题：人才需求计划拟定的依据标准缺乏科学性和连续性，学院年度人事需求计划往往是各系、科室、部门的需求简单相加而成；招聘工作很少有专门的组织主动联系各类人才机构，从而失

去了原校人力源部门的资源渠道优势；此外，对于引进人才的面试考评工作也缺乏固定的标准，质量容易偏离；此外，旧有体制下的遗留人员和机制与新型学院建设的矛盾日益明显。财务体制问题也层出不穷。二级财务规章制度还未健全，经费利用问题已经成为问题。经费管理和利用科学性不足，如何使用经费学院内不同层次的人各执一词，甚至由此引发二级学院物权争议，例如大型设备申请、使用归属权和房间分配等问题。尤其在理工类院校，科研对硬件设施提出更高的要求，争议也越大。高校赋予学院较大自主权的管理体制需要实践经验的不断积累。二级学院制改革处于起步阶段，在这种情况下其权力的不断扩张会使得人们信心不足，并且在没有任何独立权力上进行快速改革，要走很多弯路，这就需要二级学院制面对这些问题和挑战进行不断的理论与实践的探索。

（三）高校学院制管理的国际/地区比较

3. 香港高校学院管理体制分析

香港作为一个世界上开放程度极高的国际化大都市，其高等教育一方面受到殖民时期英国近百年影响，一方面因其城市特性独立于英国和其它任何地区。香港高校自主管理主要体现在两个方面：一是普遍实行董事会领导下的校长负责制。董事会由校内外有关人士组成，负责聘任校长和学校内部重大决策。校长对董事会负责，按照所制订的条例和规章制度管理学校，董事会有权问责或解聘校长；二是实行学者自治制，师生可通过不同的委员会参与学校管理。董事会下设学术性和行政事务性专门委员会，各种委员会根据其职能的不同显现不同

的人员构成，学校主管、相关职能部门负责人、教职员代表、学生代表甚至社会人士等都可成为委员会成员，他们共同负责各种重大问题的研究、决策、咨询。学校下属各学院也根据需要下设相应的次一级委员会或组织，体现了香港高校内部管理的民主性和科学性，也不难看出香港高校的二级管理体制通过委员会或类似组织的存在得以发展。

香港政府对于高校实行“积极不干预”政策，更多的属于市场式分权型管理模式，主要表现为当局通过拨款、立法、评审制度对大学予以控制，不直接干预其内部行政事务。因此，香港高校具有较大的自主权，并让渡到学院中。香港高校普遍实行学院制，校院二级管理。香港的学院管理体制赋予学院更大的权力，发挥其二级特性，例如学校每年核拨到学院的经费按学生人数计算，随后由学院自行解决定岗核编的问题，院长权力较大，对人、财、物等具有较高的支配权，如果学院需要增员（副教授级别以下职位人员）或本院职工的合理加薪，有权进行相关招聘考核与财务加薪事宜。学校对各个职能部门的管理也与对学院的管理相似，办公经费和人员经费划块核算，部门负责人对经费使用和人员的增减有较大的自主权。为了防止权力滥用，香港高校管理体制拥有一套严格的程序，保证运作规范，监督措施到位。

再说香港高校内部人事管理体制，高校一般设立人事管理委员会，决策重大问题。行政机构设职能人事部（处）或人力资源部（处），主管负责制。该部门的主要职能包括人事政策的起草修订，以及与教职员有关的基本事宜，包括招聘、考核、培训、薪资、福利、晋升与降职、人事关系管理等一系列事务等。管理方式多数采取条块结合的

管理模式，即一方面按职能划块，每个职能由专人负责分管，例如分管招聘的副主管与分管薪资福利的主管等；另一方面，又将人事部管理人员分成若干组，各组具体负责下属院系和部门人事相关工作，强调为教职工提供“一条龙服务”。

总体来说，香港高校普遍实行校院（系）二级管理，和其它国内外高校的二级管理类似，校一级主要从学科发展、专业设置、招生规模、经费核拨以及学校大的政策、程序方面进行宏观管理。在法律和学校政策的背景下，学院开展各项工作，如前文所说，由于院长有较大大的人、财、物等资源的自主支配权，不仅使学校领导层和职能部门摆脱了许多具体而繁琐的事务性工作，从而将更多的精力专注于学校宏观政策和学校整体的发展，也促使学校行政职能部门严格按章办事，更好地为教职工和教学/科研工作提供一条龙服务。该模式在给学院院长更多责任的同时，有效地提高高校办学效率。

4. 启示与借鉴

虽然以上三个国家/地区由于历史背景和文化的差异，与国内普通高校二级学院管理体制不可同日而语，但是从它们的学院制发展过程以及现有的较为完善的学院制模式来看，有很多值得借鉴的方面：

（1）文化信念：“以学术为本”。无论是英国纽曼倡导的学术传承、阿什比提倡的大学内在逻辑力，还是美国务实主义倾向下科技的进步，都是重视学术的最好写照。学术是高校生存的灵魂，高校运行的基本目的与逻辑都离不开学术二字。学院制改革在学院（或学部）为领域性学科群知识找到传承和应用的温床，并以此为依据。改革从

集权管理切入，通过扩散自主权凸显学校属性，组织结构扁平化。

(2) 结构和权力运行：“下行”和“上行”线路。下行线路采取自上而下的模式：主要以行政系统中首要的领导人士（一般为校长或副校长）贯彻评议会（或董事会）的决策决议来行使日常管理职能，并将权限下放到高校基层部门（学院），行政效率高；另一条是自下而上的上行线路，由学院或学部（有时是系/研究室）到高校的专门委员会，使基层学术权力参与高校管理运行。学院是“思想群体”的汇聚处，学术权力具有广大的发挥空间，相对而言，校级的行政权力比较明显。在我国大学二级学院组织中，要善于建立和发展两条线路，通过强化学院功能，从而达到行政与学术权力的协调及结构上的平衡。

(3) 组织结构：跨学科的学院组建模式。美国高校文理学院、英国高校中的学群制，强调学科融合，是跨学科学院模式的最佳范例。学科散布在高校基层组织，有着不同目的、文化背景以及运行方式。加强学科（群）之间的联系，摒弃松散、影响甚微的学科间关系，符合当今高等教育的要求——交叉学科的发展与跨学科的融合。正如中国教育部在提出“985工程”时的初衷，学科建设和学科组织革新，鼓励产出重大科研成果。英美地区的学院组建多采取矩阵式跨学科组织结构，这样不仅符合大学组织的特性和学科的发展趋势，还有利于学术和人才培养双向创新。

(4) 组织体制：个人负责制结合会议制。一般来说，以上三个国家或地区高校在校一级实行（副）校长负责制，在院一级实行相应行政负责制，个人负责容易滋生官僚腐败，因此这种负责制并非少数

人的独揽大权，通过“会议制”模式保证学术权力参与决策、审议、咨询、参谋等职能。它给我们的启示是，国内高校学院制组织应在坚持校长负责制前提下，亦选取有校内外声望的教授、专家、学者在不同层次组成“学术委员会”或类似组织，实行“教授治学”；完善两级教职工代表大会制度，将民主参与渗透到高校内部；保障院级决策的科学、高效和民主。

（5）权力配置：趋于平衡。美、英、港三国/地区高校学院制内部权力主要有“以行政权力为主、以学术为主、两者权力均衡”三种权力结构模式。以前尤以第一种和第三种居多，但目前几种模式有互相吸收的趋势。学术权力和行政权力实施共同管理更符合将来的发展，而高校内部纵向权力的下放，使各层次群体可通过自身的集体代表性机构（学院委员会或类似机构）以不同形式参与学校或学院管理并履行各自的职责，各种权力之间有一定的监督和制衡机制。伴随着高校内部各个层次的利益群日益庞杂，行政权力的作用比以往任何时期都重要，因其独立化职能的特殊性，有效放权对高校整体化具有积极作用。我国普通高校二级学院发展应更加重视行政与学术权力相互补充和配合。

（6）管理模式：多样化。从前两节不难看出，无论是美国还是香港高校，管理模式都极具多样化。就从香港高校的课程设置来看，完全根据整个香港社会的需求，文、理、工、商、医等学科的课程也随时灵活地进行必要的调整。香港高校在教学方面更是灵活多变，没有统一的教材，根据各自学校的特点选用英文原版教材和自编全英文

讲义，内容言简意赅。更重要的是香港高校的教材更新周期较短，往往每三年就会出现一次较大的调整，体现出高校与时俱进的办学理念。香港高校的授课方式也相当灵活，以实行“大课+小课”教学模式的香港大学为例，大部分课程采取每周教授大班讲授课（lecture），一般持续两个小时，人数在五十到百人不等，然后是助教小班辅导课（tutorial），每周两至三次，每次约 50 分钟，学生 10 名左右。此外，学生团队精神的培养亦是香港高校学院教学管理中最重视的环节之一，为此，香港高校的课堂上有很多案例讨论和演讲（presentation），这种作业要求以小组为单位完成，成员各自分工（查资料、实验、写小结、演讲等），学生的团队合作意识和团队合作能力就是通过这些作业得到加强。

英国高校历史悠久，其学院制发展比较完善，早已形成独具特色的英国模式；美国经济上的高度发达也带动了高等教育的发展，世界上最顶尖的高等院校很多都出自美国，它的学院体制相对更加灵活；而香港由于其特殊的历史背景，使得带有浓厚的英国烙印，却又不同于传统的英国模式，是中国大陆地区普通高校最容易学习和借鉴的地方。因此，无论是英国、美国还是香港的高校模式都有值得我们学习和运用于实际中的经验，但最为重要的是切勿生搬硬套，而是要致力于发展符合国情、符合高校现实的可行且长远的二级学院管理体制。

三、我国校、院二级管理体制改革现状及问题分析

（二）现行校、院二级管理体制的三种模式

划分校院两级的管理权限，其根本目的，就是通过给予学院比较

独立的学术自主权，建立有效的激励机制，激发学院围绕学校的学术发展战略目标，主动积极地提高学术水平。课题组在调研过程中，也希望试图总结出几种有规律可循的改革模式，但调研结果发现，高校校院两级管理有不同的分权形式，各高校在校院两级权限划分中，不同学校在权限划分的内容、程度和方式上都有各自的特点，甚至同类高校采取了不同的分权模式，并且很难明确的评判，同类高校分权程度高低对学校办学效益的有什么不同影响。例如，985 高校中，武汉大学自 2006 年实行了以财务管理为核心的校院两级管理体制的改革，浙江大学则实行的是集中统一领导的财务管理；同为 985 平台高校，中国矿业大学实行了 10 年的校院两级财务管理改革，而华中师范大学实行的是集中领导，分级预算，统一核算的模式；地方高校大部分实行的是事权下移的模式，而浙江工业大学实行的是校院两级管理的自主理财改革模式。

虽然很难在短时期评价出同类高校实行不同的分权管理模式，在办学效益上有多大的差异。但是一个很明显的事实是，从采取校院二级管理改革时效比较长的高校来看，他们的改革确实获得与改革目标相符合的收益，并且这种效益将会持续存在，这也是他们继续坚持这种改革的原因所在。校院二级管理，实际上是对资源配置决策权力的划分，资源通常包括人、财、物、事，其中物和财往往在一起，这对于任何类型的学校，都是通用的。因此，校院两级权限划分，主要包括事务管理、人事管理和财务收支等三方面内容。如果按照这些权力划分内容可以将目前实行校院两级管理改革的高校，也分为三种改革模式。

一种是教学、学生和科研等诸多具体管理事权在校院两级管理中的划分，这是大多数高校所采取的模式，即“事权下放，但相应的财力配备没有冗余，学院还要承担一部分成本，人权由学校集中管理”。校院两级管理中，事权的划分是最基本的内容。通常是指高校的学术事务管理，包括学生管理、教学管理、学科发展、科研和社会服务等事项。在学校没有扩招之前，事务的管理基本是由校级职能部门来进行，而事项的具体执行任务由基层学术组织来完成。在扩招以后，高校基本都形成了校院系三级机构，高校大多数学术事务由原来的校级逐渐下放到学院管理并执行，这也是最初引发校院两级管理改革的初衷所在。

第二种是学校人事管理及分配在校院两级管理中的划分，这类学校除了事权上进行了校院的划分，在人事管理和分配方面，也进行了比较彻底的校院划分，例如所调查的浙江大学，其岗位设置、聘任、考核和分配都基本下放到学院进行。校院两级人事管理的内容主要围绕教师职称的晋升、教职工年度考核及分配、岗位的设置、岗位的聘期考核及聘任、人才引进、内设机构负责人的任用等进行划分。这方面的校院两级管理，分为两种，一种是学校定学院的编制，同时学校关键岗位，包括中层机构负责人和教授的岗位聘任由校级决策，机构以下人员和副教授及以下岗位聘任由学院进行；一种是学校只定编制数和岗位类型，而学院具有完全的岗位设置、聘任和评价绩效的权力。

第三种是以财务二级管理制度为核心的，涉及人、财和事权在校院两级权限划分的改革。从分权的程度看，这种改革涉及学校组织、

各种人力、物力和财力，以及各种任务目标的方方面面的改革，是一种权责利比较完整统一的划分方式，被认为还是比较彻底的校院两级管理体制的改革。财务管理的两级划分，涉及到高校需要全面核算各二级单位的运行成本和事项，是将人、财、物统筹考虑的全面分权管理，所以真正以财务管理为核心的校院两级管理改革并不多。从已经改革的学校以及文献研究来看，以财务管理为核心的校院两级管理改革，首先进行比较慎重的顶层设计，需要真正将人、财、物和事统筹考虑，划分合理的二级实体单位结构，这相当于重新设计组织结构；其次将经费按照人、物和事所需要经费，通过测算，确定二级单位的收入和支出项目的划分，最后打包分配给各二级单位，二级单位因此获得经费使用权、人事调配权和事务管理权，相对独立完整的管理权限，激发了学院办学的主动积极性。通常校院两级财务管理的焦点在于校、院收入来源的划分，主要围绕本科学生学费、研究生学费以及国家培养费、专业学位及成人教育、研究生课程进修班收入、校外培训班收入、校友捐款、科研管理提成和专项经费等收入的比例或额度划分。校院级经费支出划分，一是日常运行费，包括教学运行、学生管理、公用经费等支出项目。二是投资建设经费，分房屋建设和维修、教学科研设施建设以及学科建设等专项项目经费。三是教师收入支出，按照工资结构分固定工资、补贴或福利、岗位津贴和年终奖金四个项目。不同学校，在项目的确定、项目内容、经费比例额度都有较大差异。

每所高校的发展都离不开人、财、事三大要素，以上三种两级管理模式分别是事权和人权，以及人财事三种权力组合下放的模式。其

中，事权的下放由于没有结合人和财权，学院院长不满意率比较高，认为学院就是学校的生产队，没有形成有效的激励。按照理论分析，这种模式即使有文件规定，由于对于不确定的事权没有相应的资源配备，没有形成完整的剩余控制权激励，学院实现学校的目标的积极性并不高。而后面两种模式将资源和事权结合起来，学院对于不确定信息，可以拥有资源的配置权，对于所承担的事务就有了有效手段推动，形成了比较有效的剩余控制权激励，因此，学院积极性得到很好的调动，特别是以财务管理为核心的校院两级改革，具有比较完整的剩余控制权，因此被称为比较彻底的改革；同时，学院也负有了比较完全的责任，有利于问责的实施。

总之，从所有学校共有的人、财和事权角度来划分改革模式，可以很好的将资源配置理论规律和现实的管理内容有效的结合起来进行分析，即方便了研究的便利，又可以使不同的学校根据学校的具体情况，因校、因地、因时，将三类要素资源进行合理配置。其中，需要注意的是：一是确定学校的发展目标；二是通过授权，给予学院比较完整的人权、财权和事权；三是授权要有明确的文本文件，防止学校的越位和缺位。

（三）国内部分高校在实行校、院二级管理改革中的经验

在对各类高校进行的校院两级管理体制改革的分析中发现，高校对校院两级管理体制改革的切入点，主要在教务管理和财务管理两个方面。教务管理是“事权”方面管理重心下移的典型，财务管理则是“财权”方面管理重心下移的典型。比如北京工业大学和华侨大

学对校、院二级教学管理办法中对学校一级和学院一级的教学管理工作的主要职责进行了明确的划分；江西理工大学按照“整体设计、分步实施，突出重点、全面推进”的思路展开校院两级管理体制的改革，并分三个阶段逐步推进；中南大学专门成立了校、院二级教授委员会作为与管理决策机构平行的管理咨询机构来平衡学术权力与行政权力配置，进一步推进两级管理体制的改革；集美大学、哈尔滨理工大学和中国政法大学从科研工作、教学工作、学生工作、人事工作、财务工作等方面，全方位对校院两级管理的实施细则进行了说明。

1. 中南大学

校院两级管理体制的管理机构由管理决策机构和管理咨询机构组成。管理决策机构的层级为：校党委常委会、校务委员会—院党委（总支）委员会、院务委员会；管理咨询机构的层级为：校教授委员会—院教授委员会。校院教授委员会由具备一定学术和行政管理能力的资深教授（原则上为非现任校、院二级党政领导）组成。校教授委员会由全校教授代表会议选举产生，由 25-27 人组成；院教授委员会由本单位全体正、副教授会议选举产生，由 5-7 人组成。校教授委员会的主要权限与职责：（1）为学校的事业发展规划、阶段性发展目标及重大政策、改革方略的制定提供决策咨询；（2）对校党政（机关）的管理过程及效果进行监督评估；（3）参与推荐副校级、各部处正职的任职候选人；（4）对校内外所有高层次人才计划（基金）人选、教学科研系列校聘关键岗位人选进行评价，并提出建议意见；（5）应邀列席校务会议，参与学校重大事宜讨论，但不行使表决权。院教授委

员会的主要权限与责任：（1）对学院的事业发展计划、重要政策和改革措施提供决策咨询；（2）对学院党政（机关）的管理过程及成效进行监督评估；（3）参与推荐学院党政副职和学院下属机构正职的任职候选人；（4）对本学院拟引进人才，本单位教学、科研系列院聘关键和重点岗位拟聘人员进行评价，提出建议方案；（5）对本学院的校内外所有高层次人才计划（基金）推荐人选进行评价，向校教授委员会提出推荐意见；（6）应邀列席本学院院务会议，参与重要事宜讨论，但不行使表决权。

2. 中国政法大学

学校的管理权限：（1）学校实行一级核算，管理学校全部资金的收入、支出；（2）制定学校经费分配方案，核定各院的学年经费；（3）审定校内各院预算编制情况；（4）通过专项经费对学院发展进行调控；（5）监督、收缴各院创收应上缴的比例；（6）统筹和分配办学经费，按学年及时下达人员工资、津贴及公用经费；（7）监督两级财务管理单位预算执行情况和财务制度执行情况。

学院的管理权限：（1）编制本院学年经费预算，统筹安排学年经费，自主制定经费分配政策，制定季度用款计划，并报财务处备案；（2）学院要充分利用办学资源，开源节流，搞好创收；（3）做好专项经费的申报工作；（4）催缴本院学生学费；（5）在经费管理与使用上接受校财务处的指导与考核。

学院经费及其他收入的来源：（1）本科生业务费，指日常经费、实习、实践及包括招生和就业在内的各类专项经费；（2）研究生业务

费，指日常经费、研究生课酬、指导费、调研费以及包括招生和就业在内的各类专项经费；（3）校聘岗位人员经费，包括基本工资、国家及政府津贴、校内津贴；（4）各院之间交叉上课取得的教学业务费；（5）学院创收按学校规定的分成比例取得的其他收入；（6）基础教学单位从各学院取得教学酬金，作为经费的来源；（7）各类科研项目经费及科研活动经费。

学校向学院拨付各项经费的原则：（1）人员经费按照校聘岗位核准拨付（以人事处测算的情况为依据）；（2）基础教学和各院部之间结算按课时计算的业务费，以教务处核准的教学工作量为依据；（3）本科生、研究生的业务费，依据学校制定的分配比例下拨；（4）部拨专项和列入学校预算的专项，由相关处室组织有关院、部参与实施；（5）学校每学年按各院学生缴费情况拨付学经费。

校院两级经费开支范围：由学校负责开支的项目：（1）学校统一管理的房屋维修费，学校公共教学设施的设备购置及大型设备维修费；（2）教学专项经费，包括学科建设、教材建设、教改经费、军训经费、实习管理费，参加全国性比赛集训等经费；（3）本科生、研究生生活补助费，研究生奖学金；（4）科研专项补助经费，在编科研所的日常经费以及学校确定的科研项目和项目配套经费；（5）按学校标准支付的人才引进专项经费；（6）学校按计划安排的招生和就业工作专项经费的 80%；（7）教育部拨的各类专项经费，以及学校预算中安排的校级专项经费；（8）按规定提取的职工福利费的 30%部分；（9）其他由学校决定的开支项目。由学院负责开支的项目：除由学校负责的

经费开支项目以外的经费均由各院负责管理开支。

3. 武汉大学

(1) 两级财务管理的基本内容

院级财力来源：本科学生学费 4000 元/人；研究生学费以及国家培养费 50%；专业学位及成人教育、研究生课程进修班收入 70%；校外培训班 80%以及其他收入。院级财力主要承担：学院教职工的工资；岗贴；薪酬；学生教学、实践等培养经费；学生经费(本科生的勤工助学以及研究生“三助”)；日常行政费用,水、电、气支出；学校规定的建设配套经费；小型维修等。

校级财力来源：国家拨款；学费收入的剩余部分；校友捐款；科研管理提成；专项经费等等。校级财力主要承担：校级教职工的人员费用；学生的奖、贷、困、补；公共实验平台等的建设；学校公共事业费；基建项目；大型维修等。

(2) 两级人事管理的基本内容

校级人事管理：编制的指导性意见；关键岗位的设置；年终学院业绩考核；教授职称晋升审核等其他人事管理工作。

院级人事管理：固定岗位与流动岗位的设置；教职工招聘；人才引进；教职工年度考核；工资晋升；内设机构主任及以下人员的任用等。

4. 东北师范大学

东北师范大学侧重建立新型学术领导模式，按照“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的新型高校管理领导模式，在各个学院成立了教授委员会。教授委员会与行政班子、学院分党委的关系划

分明确，教授委员会的主要任务是：对学院的重大事项行使决策权，并对行政班子执行决策情况进行督促和检查。行政班子主要任务是：对学院的行政工作行使行政管理权，教授委员会做出的决策，由院长负责组织实施。学院分党委主要任务是：政治核心，保证监督。这种纵横权力划分明确的决策体制，也成为改革的一种成功途径。

学院教授委员会的职责和权力共有 8 项，从中也反映了学院拥有较大的人事权、财物资源配置权和学科发展决策权：（1）讨论、确定学院的发展规划；（2）制定本科生、研究生教学计划或培养方案；（3）学科建设和教师队伍建设规划；（4）教学与科研组织形式；（5）开展国际学术交流与合作；（6）学院支配的人、财、物资源配置原则；（7）工作考核、成果评价，教师职务聘任；（8）学年工作计划和年度工作汇报。

学校的职责和权力主要是：负责编制政策（经费）和规划（本科生、研究生）以及实施情况的检查，跨学科的科研平台建设、重大项目的建设、重要人才引进等涉及学校宏观性和战略性的工作。

5. 浙江大学

浙江大学推行的二级学院教学管理体制凸显了我国院级教学管理的主要特色：

（1）人才培养模式。浙江大学采用现代化教学手段，课程设置体现“宽基础、多模块”原则，充分利用优势，以培养复合型创新人才为宗旨，构建新型模式，学分制和选课制自 2000 年实施以来，逐步推行模块化课程，并积极打造校、院两级课程平台，为实现学科交叉专业渗透，将主修辅修专业与第二学位贯通，实现了按学分选课的

二级学院教学管理体制。

(2) 教学方法。复合型人才的培养不能仅靠教师课堂授课，传统的单向知识传输和结论性教学已经难以应对现代化教学进程。为了启发学生的自主创新性和实践能力，学院尽量减少授课时间，让学生有更丰裕的时间去独立学习或参与到研究实践中。同时，学院将研究的成果融汇到教学中，在教学中做到与时俱进，一改往日学生“唯识唯师”的错误理念，帮助其树立“唯实”的学研精神。

(3) 考核方式。丰富考试形式和考试方法；建立动态的评价制度；以学分绩点作为评奖评优、保研推荐的主要依据等。目前，我国高校普遍采用此办法。当然，我国高校二级教学管理也同样存在一些问题，除却上文人事管理和财务管理体制中提及的诸如认识不足、权责不明等类似问题以外，校院二级教学管理机制不顺是比较明显的问题。校院二级教学管理运行机制要求高校系统内的各个构成要素之间相互联系和相互作用，这种相互联系和作用的方式影响着高校系统各构成要素之间教学功能的发挥。过去，高校内部教学资源配置和使用完全依照计划经济下的模式，由上级指令决定，导致高校严重缺乏必要的自主权，招生、教学、人事和基础建设利用率都受到束缚，单就二级学院教学管理而言，运行机制的不顺极大的影响了院级教学质量。随着我国高校校院二级管理体制不断推进和完善，理顺二级教学管理运行机制是提高教学质量的前提。

四、完善高校二级学院管理体制的对策分析

(一) 我国高校二级学院的权力分配对策分析

针对当前普通高校内二级学院权力分配现状，就目前学校内部权力分配活动而言，还存在基本要素释读不当，建构学校内部权力结构体系缺乏有效支撑的问题，权力分配路径在二级学院互动建构与高层放权建设之间尴尬徘徊，建构自主性学校内部权力结构的追求屡遭问难。因此，普通高校二级学院的权力分配应该从以下几个方面进行思考：

1. 学校内部权力分配的最终目的是建构一套有效的权力结构体系，但这首先需要明确体系中的基本要素及其间的关系，如权力类型、权力主体及其结合机理等。虽然目前无法对二级学院权力分配的范畴、边界属性以及获取机理加以准确解释，但从理论上讲，对二级学院权力分配的范畴应当再宽泛一些。我国普通高校与二级学院在权力分配时集中于行政权力与学术权力的分配，忽视了其它众多形态的权力，如政治权力、经济权力、象征性权力等，从而降低了权力分配中和分配后的效力。高校内部的权力分配在可控范围内，应更加多样化，积极尝试将各种形态的权力分配到二级学院中。

2. 权力分配不是既定权力的垂直性“收权”、“授权”和“放权”，它理应具有一定的权力范畴。我国普通高校应关注的是，对二级学院下放的权力是否在合理的边界之内，是否被限制于与权力不相符的过分狭小的空间内，占有该权力的主体是否合理等。简而言之，高校对于下属二级学院的分配不是简单的平均分配，需考量到学院作为接受主体应占有的权力范畴的合理性，并具体到学院内部的权力人身上。毕竟权力不是具体的实物，拥有权力则需要在互动关系中占有相应资源，高校如何使用权力生成的核心要素——资本，如何将权力的分配

通过资本的合理分配进行下去，是至关重要的。

3. 权力分配路径所面临的主要困境是遵循由上而下还是由下而上的模式。如果以前者为起点，在整个教育管理体制未发生变革的情况下，这一路径只能停留在表层上，很难落实；如果以后者为起点，由于二级学院缺乏基层民主力量和互动机制，一旦权力下放，学院内部就往往会出现混乱。其实，在这一难题的背后潜藏着一个重要的思维假设，如果将高校仅仅看做一个行政组织，那么对该组织权力分配模式应着眼于二元分立的哪一极，其中一极是通过微观层面的基层互动建构二级学院权力，另一极则是以宏观体制为依托通过高校高层管理集团放权。良好权力机制的形成需要以两极合理融合为前提，如何寻求到可以融合双方的因素及运作机理，这亦是今后高校需思考的重要问题。

4. 在教育发展进程中，建构具有教育自主性的学校内部权力结构，一直是教育工作者内在的追求。他们认为学校内部权力系统有其特殊的内涵和运作机制，从教育终极追求的预设而言，需要建构一套具有教育自主性的内部权力体系，而二级学院权力体系便属于这种权力结构模式。但就我国普通高校的现实而言，学校的内部权力结构基本上是外部行政体制的变体，在二级学院的设置和结构布局方面以及职责的承担和执行方面，形成一个同构模式。这种权力格局，使学校自身变成了一个上级相关行政机构的执行部门。这既不利于学校实施具有针对性的自我管理，更不利于学校发挥自身的积极性和创造性。管理层不仅需要将权力分配到二级学院当中，同时还需要建立一套与

之相匹配的、具有教育自主性的校院二级管理体制。

（二）我国高校二级学院的发展定位问题分析

建立合理有效的校院二级管理体制，需要二级学院具有合理的发展定位。从层次定位来看，二级学院可发展或研究生、或本科生、或专科生为主的二级学院，这一般取决于高校和学院本身设置的专业以及培养计划而定，比较容易确定。从学科方向来定位，则可走综合性、多科性或单科性二级学院的道路，这与综合高校、大类高校(理工类高校、政法类高校)和专科类高校(军事类高校)类似，与学院学科建设息息相关。从规模大小来定位，又可分为额定规模、超额定规模、低额定规模等类别，显而易见，二级学院实际发展规模与额定规模的对比决定了它的发展定位。这些发展定位分类方法对二级管理的影响并不大，且确定以后稳定性较高，轻易不会发生改变。对于二级学院发展的合理定位，是作为二级管理体制发展方向的参照物，从而形成学院内自上而下的体制趋同性，避免出现不同专业间、不同部门间因发展方向的分歧产生混乱，浪费建设成本。明确的发展定位，对于教师而言，有助于倾斜工作重心，并且根据学院的需要进行合理安排；学生而言，则会形成相对完善的培养框架，提高教学效率。

（三）完善高校校、院二级管理体制的具体对策

我国普通高校二级学院管理体制存在问题的根本原因在于：二级学院原有管理方面管理力量薄弱、管理架构不清、规章制度空白、理论体系不健全；现有权力分配不完善、二级学院发展定位不明晰；理念与实际不符；财务、人事等典型问题仍然明显。为此应科学地借鉴

其他国家/地区高校学院管理中的有利经验，以及国内相对成功的个案中值得学习的举措和模式，在多渠道吸收和借鉴的基础上，总结分析，科学地设计内部管理体制架构，协调处理好层级管理关系，在各方面加以调整、整章建制，积极创新二级管理体制，以便实现二级学院的科学发展。具体而言，完善我国普通高校二级学院管理体制，可以从二级财务、人事、教学以及科研等典型问题入手。

1. 健全高校二级财务管理制度

按照国家法律、法规的有关规定，结合高校实际情况，在校内建立“统一领导，二级管理”的财务管理体制。“统一领导”是财务管理的前提，在这一前提下，高校可根据实际情况，选择适合自己的财务管理体制。对于规模较小的高校，可实行集中管理为主，仅在二级学院设置二级管理负责人；而对于规模较大的高校，则实行两级管理。校一级适当放权，宏观调控监督，二级学院接受学校的领导，定期汇报院内财务活动，上报财务报表。重大的经济活动、规章制度由学校决策，统一管理，同时须采取强有力的措施规范二级学院的会计核算与财务管理，预防和遏制腐败现象。此外，应鼓励二级学院尽量发挥财务自主性，提高资金的使用效益，从而调动二级学院理财的积极性，为高校平稳发展提供财力保障。

首先，应完善和创新内部控制制度。高校强化内部控制管理，应进一步加强内部审计监督，强化二级学院会计监督的再监督，提高内部控制的效率。正如我国高校应按《会计法》的规定“建立、健全本单位内部会计监督制度”，特别是要加强对二级学院货币资金、实物

资产和工程项目的内部会计控制制度，并针对不同的控制对象，相应制定不同的内控制度。除此之外，创新二级学院创收经费收入、支出及分配相关制度，明确二级财务单位的责、权、利，对二级学院既有激励措施又有约束机制，加大对创收经费的监控，在同一控制程度下对二级学院的创收经费与财政性经费实施控制等。此外，制订内部控制制度时高校（制定者）应具有前瞻性，避免短期效应，设身处地从被监管者的角度出发预测其可能出现的问题，未雨绸缪，制订出具有超前和创新双重特性的内部控制制度，防患于未然。

其次，加强二级学院会计队伍建设。高校各项事业的快速发展对财务管理队伍整体管理水平、人员素质和业务能力提出了更新的、更高的要求，即使是作为高校的二级单位的财务管理人员，也不能仅仅满足于记账、算账和报账。因此对于有条件的高校应建立健全二级学院的会计核算机构，为财务人员提供与时俱进的培训、学习、交流机会，并在学校内部实行会计委派制。如对校办产业中规模较大的能独立核算、自负盈亏的单位，由于其资产主要是由学校投资的，对其可实行财务主管委派制。对被委派的二级学院的财务工作起到监督和指导作用；其他经济业务不是很多的二级学院，只需派出一名财会人员担任具体会计核算工作，并定期向学校财务部门上报财务报表。这样既可提高二级学院的会计核算水平，为高校财务管理提供较准确的会计信息，同时又可节省设置二级学院会计核算机构的费用。

2. 完善高校二级人事管理体制

校院二级人事管理，不仅意味着下放人事管理权限、提高人事工

作的效率、增强基层人事管理的活力，还应明确管理职责，加强人事宏观调控职能，促进人才资源的整体开发。高校人事管理体制改革更多的是责、权、利的重新划分。首先理顺学校内的各种权利关系，建立科学合理的校内管理新体制。否则，二级学院会无从做起，实现起来会出现很多矛盾。因此有必要重新划定校、院两级的人事职责与权限。

要填补人事管理制度体系方面的欠缺，首先要认清校、院两级各自的权限范围和我国普通高校的现状。校一级重在制订和组织实施，院一级主要是贯彻执行，目前我国人事规章制度主要集中于校一级，二级学院除了分配制度和部分岗位职责外，制度建设显得很单薄。随着二级人事管理的推进和责、权、利的重新划分，学校响应教育部关于“规范管理行为”、“进行有效监督”的要求，加强校院二级的人事管理制度建设势在必行。校一级在完善原有管理制度的基础上，要把下放到学院中的权责利通过制度和规范表现出来，并按照一定的程序落实下去，具体表达，严格操作。二级学院则要经历从无到有的过程，本着科学化、规范化、可操作化的理念，建立相应的引进、培养、考核、奖惩、聘任、职评、分配等一系列制度。需要注意的是，这些名目繁杂的人事制度首先要围绕一个共同的目标，即**师资队伍的建设目标**，还要符合二级学院发展的首要目标。其次要相互联系、形成体系，就像 L 高校 W 学院中那样，根据竞争、激励机制的运作要求来建立。格外要注意的是结合学院实际情况制订一些有利于引进和培养高层次师资的相应规定和优惠政策，这也是 W 学院在人事制度方面带给我们的启示之一。再次，要规范、明确制度的指导思想、原则、政策

条款、操作程序、适用范围、执行时间和责任部门等。

实行二级管理后，为调动校院二级的积极性和进行有效的监控，需要建立双向的目标考评制度。需要指出的是学校的各职能处室是根据学校的不同发展时期和任务需要设立的管理服务机构：代表学校行使一定的管理职能，因此，在校院两级管理中，学校各职能处室肩负着非常重要的任务。首先要和学校保持一致，具有**全校一盘棋**的思想，不仅自己要精简、高效、优质服务，同时还要经常深入基层，发现具有普遍性的问题，宏观制定政策，组织协调，监督检查、指导。为了保障学校和上级机关信息畅通，代表学校对外处理相关事务中基本上也应由代表学校的各职能处室来完成。因此，学院对学校（特别对职能部门）的宏观管理目标、政策措施和服务质量等方面也要进行目标考评。实行双向互评，以评促建。具体来说，建立行之有效的人事管理体制，可带动整个二级学院管理体系的发展。从L高校W学院的案例不难看出，它的成功之处就在于其二级人事管理的理念与实践的创新。实体型二级学院应积极发挥其人事管理的独立性，在聘用、教学考核、科研成果绩效等环节中不仅要有详尽的制度作为依托，还要积极探索新模式、新方法，并建立与之相匹配的组织机制，尤其在绩效考评环节，如何调动教师的积极性是影响二级学院管理体制的最重要因素之一。以聘期考核为主的“教授委员会”投票排序考核模式，可作为今后二级人事管理体制的参考方向。

3. 加强二级教学管理体制、创新二级科研管理体制

正如前文所说，人事和财务管理体制须遵循相对严格的程序，因

此其形式上相对稳定。但是，二级教学、科研管理体制会因学院发展定位的不同而产生较大的差异，这说明二级教学、科研管理体制具有更为广阔创新空间。

加强二级教学管理的核心是明确学校与各院系部各自的管理目标、分清责任、简政放权、管理重心下移，各学院的二级教学管理则是在学校的宏观管理目标和相关规范要求下，结合各自的学科专业和人、财、物等资源条件，制定具体的专业人才培养方案，以及相应的管理办法、实施细则等。换句话说，校级教学管理重在目标管理，而各学院的二级教学管理重在教学活动的过程监控及其日常管理。高校领导和二级学院教学管理工作首先要转变对二级教学管理工作的片面认识，要树立正确、统一的教学管理思想，明确二级教学管理的重要地位。首先要认识到教学管理人员的知识、能力和素质等直接关系到二级教学管理的质量和管理目标的实现，高等教育快速发展的今天，教学管理的理念、模式和专业知识也在快速地发生改变，因此要加大对教学管理人员的培训力度，稳定教学管理队伍，这一点偏向于人事管理体制的范畴，说明二级学院管理体制的各内容本身就是相辅相成的。另一方面，二级学院应采取激励措施稳定教学管理队伍，制定详尽有效的绩效政策。

在制定和完善二级教学管理规范的基础上，还应充分发挥教研室的作用。无论是二级管理中的哪个方面，完整的制度建设都是必不可少的。高校二级学院教学管理体制，是直接涉及教学各方面的一项重要且复杂的系统工程，其内涵包括教学计划的制定、教学运行、质量管理、

绩效评价等等。高校两大权力——行政权力和学术权力在教学管理环节中碰撞最为激烈，这是因为高校二级教学管理兼具行政管理和学术管理的双重特性，故此也需要更多地考量专业、学科的不同特点和要求。二级学院在遵守校级相关制度政策的前提下，进一步补充、细化和完善学院教学管理制度，是为了人才培养方案得以具体实施，达到预期目标。具体来说，二级教学管理规范应包括：授课计划的编制、教学计划表的执行、教学质量监控体系的建立、教学过程的质量检查、毕业论文和毕业实习的组织、教学研讨会的组织、教学资料归档等。

在二级管理模式下，科研管理任务由科学技术处（或类似职能部门，下同）下放到二级学院。这种新型的科研管理模式亟待改革和完善，以适应我国现阶段科研管理工作的要求。由于二级学院发展定位的不同，可能并不涉及或很少涉及科研工作，因此，对于二级科研管理体制主要针对那些“研究型”（包括混合型中偏向研究型）二级学院。在二级学院内建立一支强有力的科研管理队伍，提高学校整体科研工作效率。在校级科技处总管理下，二级学院下设完整的科研机构组织。院级方面可由学院高层领导宏观指示，带领本学院的科研管理工作，必要的情况下还可以配置辅助性人员，如规模较大的二级学院可设立一位科研秘书，让他负责科研管理中日常事务性工作；选取不同层面的具有学术权威的代表性教师教授，组成学院科研决策机制的二级学术委员会。在发挥创新能力方面，学院要主动把握相关领域学科的发展动向，使学院真正在把握学科方向、学术评价、科研的考核等各方面发挥着重要作用。为充分调动学院内科研人士创新的积极性，

实现科研管理的专业化，管理人员不仅要增强绩效管理意识和“以人为本”的服务意识，还应树立市场观念，积极主动加强与企业之间的联系，即时了解企业的科研技术需求，为学院教师提供争取项目的平台，促进“产、学、研”相结合，加快学校科技成果转化速度。

最后，学校、二级学院管理人员与教师间应加强沟通，无论是学术方面的探讨还是科研工作上的交流，加深相互的了解，互相熟悉学校内各项科研工作的内容和要求；管理人员还应主动掌握本学院/系内科研人员的动态科研信息以及科研成果，并积极与科技处沟通、交流，同时制定出具有本部门特色的科研激励方法。此外，二级学院科研管理应与人事管理、教学管理紧密的结合在一起，做到教学—科研、人事—科研为一体的二级管理制度。

高校“院为主体”的校院两级预算管理模式初探

（来源：《教育财会研究》 2018年8月 作者：段惠丹，姜璐，周泽兵）

党的十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”。全面规范透明，即程序和依据公正透明，明确分配对象和分配依据，解决分给谁的问题；标准科学，即分配因素和分配方法科学合理，解决分多少的问题；约束有力，即预算执行合法合规，解决如何用的规范的问题；全面实施绩效管理，即切实落实“花钱必问效，无效必问责”，检验预算执行效果并予以应用。在中国特色社会主义新时代建设的关键时期，如何深化政府会计制度改革，科学合理配置办学资源，加快“双一流”建设，实现高等教育内涵式发展，成为当前高校预算管理工作面临的首要问题和关键问题。

一、高校现行主要预算管理模式概况

（一）“校办院”的集权模式

部分高校校内预算采取部门预算制，即学校负有行政管理职能的部门为预算单位，根据学校发展规划、学院需求和自身业务需要，编制其主管业务和代管业务的年度收支预算，负责落实相关收入，负责根据因素法定量方式或者专项申报等方式，将预算资金二次分配至学院。除按照经济分配政策结算的学费、科研项目经费等直接拨至学院使用外，其他所有人员和公用经费的支出预算均按上述方式编制。学校各职能部门二次分配给学院的预算资金，业务领域各不相同，学院对照职能部门分配经费确定的目标任务实行专款专用。

（二）“院办校”的放权模式

部分高校校内预算采取全面预算制，即全校所有职能部门和学院，均作为预算单位，根据其年度经费需求，编制其年度收支预算，负责落实相关收入，并合理使用预算资金。除特殊专项经费以外，职能部门不再具有学院预算资金的分配权，只负责本部门的直接业务经费预算。学院预算资金直接由学院申报和使用，同时根据经济分配政策的约定，向学校上缴间接费用，分摊学校承担公共事务所发生的人员和公用经费支出。

二、高校现行主要预算管理模式比较分析

相对而言，“校办院”集权模式的宏观调控能力较强，更具“计划性”；“院办校”放权模式的自主灵活度较高，更具“市场性”。以下从几个方面进行对比分析：

（一）学校统筹管理能力方面。“校办院”模式更能充分发挥学校宏观调控管理能力。“院办校”模式则削弱了学校财力和调控力度，在公共建设、重大重点项目投入、跨学科跨部门交叉建设投入上的能力明显不足；职能部门下放经费分配权的同时，也一定程度失去了管理抓手，在分配工作任务和调动学院配合协作上失去话语权，出现权责错位。

（二）“双一流”建设能力方面。“校办院”模式更能综合集中优势财力，选择性投入建设优势特色项目。“院办校”模式将收入与支出挂钩，部分基础学科因学科性质所限，在创收能力上无法与其他学科或者学院抗衡，但其发展特色和优势却显而易见，若无学校统筹财力支持，单靠学院资源无法完成“双一流”特色建设，学科竞争力被大大削弱；“双一流”建设是学校层面上的全面、整体建设，绝不仅

仅是单一学科、单一学院的建设，“院办校”模式不利于基础、交叉及某些特殊学科建设发展，更不利于长期可持续性的发展规划。

（三）学院资金调控能力方面。“院办校”模式给了学院更多资金自主权，更能适应发展变化的节奏，并充分调动学院积极性，激励学院开源节流，长期规划，集中财力做大事。而“校办院”模式下，学院层面无资金管理统筹调动权，职能部门分配下来的经费由学院内部各业务部门专款专用，各自为政，几乎没有灵活运用余地。没有资金支持，学院层面的发展蓝图，多为一纸空想。

（四）整体资金使用效益方面。在资金使用效益上，两种模式效果均不太理想。“校办院”模式的资金多数沉淀在学校各职能部门，分不下去的用不出去，分下去的收不回来；“院办校”模式的资金多沉淀在各学院，且贫富不均，有发展需要的可能没有资金，有资金的可能没有发展需要，而学校又无资金抓手，缺乏统筹调配能力。

三、探索“院为主体”的校院两级预算管理模式

十九大报告指出，建设现代化经济体系要以新发展理念为引领，必须坚持质量第一、效益优先，着力构建市场机制有效、微观主体有活力、宏观调控有度的经济体制。同理，建设现代化高校预算管理体系，要以内涵式发展为导向，以“双一流”建设目标为引领，以资源配置和资金使用绩效为切入，着力构建学校统筹建特色、学院自主有动力、目标任务出效益的预算管理模式。

综合考虑前述两种模式的相对优缺点，同时借鉴国家经济体制建设的经验，即在权衡计划经济和市场经济的优劣下，批判性地借鉴和

修正，开创社会主义市场经济道路，更好发挥党和政府的作用，使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起决定性作用，准确运用“看不见的手”和“看得见的手”，我们试图探索这样一种模式：既借鉴计划导向“集权”模式的协调、有序和公共性，又规避其官僚、固化和低效；既借鉴市场导向“放权”模式的自主、多元和高效性，又规避其盲目、短视和不均衡。“院为主体”的校院两级预算管理模式的应运而生，即在学校综合规划、统筹管理的基础上，强化绩效管理，引导学院根据学校规划制定学院发展规划和年度预算，将事权与支出责任相结合的同时，扩大学院资金使用自主权，盘活存量、整合资源，力求资金使用效益最大化。

（一）建立多元化资源筹集机制

财政拨款的稳定微增长、事业收入和其他收入不足等因素导致的资源匮乏，与学校事业蓬勃发展日益增长的资金需求之间的矛盾日趋突出，高校吃老本的情况越来越严重。资源的匮乏，必定带来规划的局限，不从源头上解决资源匮乏问题，所有的模式都将是“无源之水，无本之木”，因此迫切需要改进和完善多元化资源筹集机制。

1. 向政府争取资源

积极主动承担国家重大、重点项目；实施中央与地方共建，积极主动服务地方经济社会发展，向地方政府争取资金及政策支持。

2. 在市场创造资源

发挥学校应用学科的优势，通过共建、科技合作攻关等方式加强校企合作深度和广度；落实“放管服”精神，激发科技人员创新活力；

加大科技成果转化力度，增强科技产业反哺学校的能力。

3. 从社会培育资源

提升学校“双一流”建设影响力，引导社会各界支持学校发展；建立有效激励机制，调动校院两级的筹资积极性；加强校友工作和学校宣传力度，建设专业化筹资队伍，提高捐赠收入在学校收入中的比重。

4. 在校内深挖资源

通过公开招标，建立银行、运营商等机构对学校资金、管网设施等资源的有偿使用机制；科学核定使用成本，加大仪器设备对外开放共享力度，提高资源利用率和有偿使用收入；规范校内各类收费管理，做到应收尽收等。

（二）建立预算与规划相衔接的预算管理机制

1. 制定学校总体规划

根据未来筹资能力，对照学校发展目标，制定学校长期规划；以规划分解目标，以资源分配为依据，核定绩效目标；以绩效目标的实现情况为依据，奖励单位和个人先进。

2. 制定学院规划

根据学校分解下达的规划任务，结合学院的未来筹资能力和资源制约因素，制定学院长期发展规划，分解年度目标任务，编制年度计划。

3. 预算与规划相衔接

以“双一流”建设规划为引领，将学校总体规划与专项规划、学院规划相结合，编制财务规划，建立三年滚动项目库。将长期规划分解，编制年度计划，预算遵循规划，科学合理配置资源。

（三）建立目标导向的预算资金投入机制

1. 资源配置目标导向

聚焦目标，根据目标定任务，根据任务配资源。

（1）集中的更集中：“双一流”等专项经费，应避免“撒胡椒面”式的分配方式，坚持学校统筹协调机制，打破壁垒，鼓励跨学科交叉创新；学校层面强化优势，对重点方向加大支持力度；弥补短板，对原有优势学科存在的短板加以重点建设；提升效益，加强公共平台建设，重大仪器设备向公共平台集中，提高设备使用效率。

（2）分散的更分散：引导学院放眼未来，长远规划，聚焦学院“双一流”建设规划和任务分工，制定学院发展规划，按照事权与支出责任相结合的原则，在强化绩效评价的前提下，完成学院支出预算二次变质，能分配到学院的绝不截留在职能部门，且均在年初一次性全部下达，扩大院系资金使用自主权，激励学院将自有资金与“双一流”建设等专项资金配套，盘活学院存量资金。

2. 事权与支出责任划分

建立“财随政走、钱随事走、行随规走、奖随效走”的事权与支出责任的匹配机制，明确学校与学院事权和支出责任划分，寻求学校公共和战略支出需求与学院运行和发展支出需求之间的平衡。

学校负担所有在职人员住房公积金、住房货币化补贴、公费医疗，机关部处人员基本工资、津补贴，离退休人员支出，校级学生奖学金、贷学金、助学金、困难补贴、学费减免等人员经费支出；负担机关部处的行政运行费、部门业务经费等公共性的公用经费支出；负担各类

重大、重点、专项建设及特殊需求支出。

学院负担本单位在职人员基本工资、所有津补贴（院士、华中学者、千人等高端人才除外）、奖酬金，离退休人员活动经费，研究生学业助学金等人员经费；负担职能部门根据学校规划分解下达的目标任务分工所发生的业务活动直接经费以及未来发展前期启动经费。

学校和学院根据实际需求，共同合理分担既立足学院发展又体现学校战略发展高度的相关支出。

（四）建立专项资金与自有资金统筹机制

1. 学校自筹经费为专项配套

以“双一流”专项为例，学校成立专项工作领导小组，组织协调“双一流”建设的顶层设计、制度建设、方案编制、资源配置、项目管理、检查评估等全过程工作，各项目归口管理部门通过协商与联动机制，合理安排各类建设项目与资金，建立三年滚动项目库，根据学校规划与年度计划，确定学校“双一流”建设总体经费预算控制数，将校内自有资金预算安排的所有“双一流”建设相关经费，统筹作为“双一流”专项项目的配套经费。年初将总预算控制数全部按照专项经费指标进行分配，优先使用专项资金的国库额度，待年底国库额度使用完毕后，再启动校内配套经费。通过进一步优化学校资源配置，既保障教学和科研的稳步前进，又提升特色、强势学科，避免创新资源碎片化，快速提升建设质量效益。

2. 学院自筹经费为学校配套

学校将年度预算下达学院后，学院将专项经费一并纳入学院预算

统筹管理，使用学院自有资金为学校配套，优先使用专项额度，随后再启动学院配套经费。

上述逐级配套、捆绑下达的“双配套”资金统筹机制，改变了传统的“增量”专项的思维，通过学校宏观手段，加上杠杆，将可统筹的专项经费加倍利用起来，既盘活存量资金，给予建设项目充分的资金保障，又筛选合并项目，有效避免交叉重复减少造成的资金浪费。

（五）建立学院自主规划预算管理机制

1. 明确预算资金的经济责任

促使职能部门加大定额、压缩专项，并尽可能将预算资金分配到学院。如果预算资金年初一次性下达学院，经济责任归学院；如果经费年初未分配，则经济责任归职能部门。

2. 强化学院预算主体地位

学院根据学校分解下达的目标任务和学院特色发展构想，制定学院发展规划，确定年度目标，向职能部门提出预算资金需求；根据年初下达的预算控制数，自主、有序打通整合、统筹规划，确定学院年度预算方案，扩大资金使用自主权。

3. 鼓励学院盘活存量、整合资源

学院梳理以前年度的经费明细清单，筛选可用于统筹打通使用的经费，进行清理、整合再分配，或用于补充本年度收入预算的不足，或用于规划未来学院计划完成的重大、重点项目。充分挖掘原来分散沉淀在学院和教师手中的“僵尸”资金，在学院层面盘活并用在刀刃上，集中财力做大事。

（六）建立绩效挂钩的项目管理机制

1. 建立与目标任务挂钩的绩效评价机制

按照“谁申请资金、谁设立目标”“谁分配资金、谁考核目标”的原则，强化对资金分配和使用效益的绩效考核，引导职能部门由“管过程”转向“管结果”，由考核资金执行情况转向考核目标任务完成情况，由管理为主转向服务为主，进一步建立和完善“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制。

2. 建立与绩效考核结果挂钩的绩效奖励制度

分配经费与绩效考核结果挂钩，动态调整支持力度，实现对建设方案实施的有效激励与约束；对建设方案实施有力、进展良好、成效明显的，适当加大支持力度；对建设方案实施不力、进展缓慢、缺乏实效的，适当减少支持力度甚至不予支持。

四、H 大学预算管理改革实践

以 H 大学为例，2014 年及以前，校内预算一直沿用“校办院”的部门预算管理模式。2015 年，经过自愿申报、综合遴选，学校确定了十个学院为预算管理改革试点学院。2016 年起，学校对所有学院全面实行“院为主体”的校院两级预算管理模式并逐步深化，效果显著。

（一）实践成效

学校中央专项资金集中投向学校“双一流”建设、平台建设、基础设施建设等重点、重大项目；校部预算加大定额、压缩专项，大幅减少各职能部门的二次分配经费项目数量，且年初一次性全部分配完

毕;进一步强化学院预算主体地位,对于各职能部门下拨的预算资金,学院实行预算资金统筹打通使用(人员经费除外)。同时职能部门给出明确的部门权力、学院权力清单,体现权力重心下移,明确经济责任,建立对学院的工作绩效考核机制,由“管经费使用过程”转向“考核目标任务执行结果”,并建立动态调整和奖惩机制。2018年在“双一流”建设经费预算分配时,试行绩效挂钩,结合2017年项目建设效益的评价结果,奖优罚劣。

2015年至2018年,二次分配预算资金总量逐年增加,但项目数量从40个减少到13个,数量大幅压缩,二次分配率和分配及时性也逐年提高。校部预算职能部门结余实行“年末收回”,学院结余整合清理,进一步盘活存量。职能部门和一半以上的学院陆续制定了学院预算管理办法以及经费审批权限、流程等制度文件,进一步保障了预算资金使用的合理合规性。

通过一系列改革措施,学校的中央财政专项资金的预算执行率大大提高,年末结转结余资金规模相对大幅降低。同时学院项目数量和存量资金规模也明显减少,碎片化的资金明显集中,学院重点建设的项目逐步展开。以某学院为例,学院通过整合沉淀资金,用于加大对实验室的改造和建设投入,极大促进了学院学科建设发展;同时还积极争取地方拨款、吸引社会捐赠等,增加学院收入,用于加大人才引进时的学院配套经费支持。学院的全面发展,直接促成学校发展水平和核心竞争力的整体提升,促进“双一流”建设再上新台阶。

(二) 改进措施

目前国家部分专项经费申报和审批周期较长，购置进口设备、工程和服务采购的论证和招投标周期也通常较长，若等到项目资金到位后才开始组织论证和招投标，则很大程度拖慢资金支付进度。为尽早让学院做到心中有数提前谋划，在上述模式的基础上，该校积极探索试行“项目论证工作提前，经费指标下拨提前”的“双提前”项目管理方式，积极推进“双一流”专项、改善基本办学专项和基本科研业务费三年项目库建设，从项目库中遴选急需资金支持的项目，提前启动年度项目申报和论证工作；同时探索和试行在预算资金拨付到位之前，提前下拨经费指标，使项目负责人树立预算先行的观念，提前统筹安排合同签订、设备购置、工程招标等前期论证和审批事宜，尽可能减少资金拨付延期和支付审批等手续周期的时间差，待资金到位后即可尽快实现资金支付。

党的十九大开启了加快教育现代化、建设教育强国的历史新征程。高校预算管理模式应不断总结经验，吸取教训，加强创新，继续探索出一套能真正缓解矛盾、激发活力、持续影响的方法，并坚持修正和完善，以适应新时代发展的需求。

武汉大学关于进一步深化校院（系）

两级财务管理体制改革的意见

（来源：武汉大学 2016年1月11日）

根据财政部、教育部《高等学校财务制度》、《关于高等学校建立经济责任制和加强财务管理的几点意见》等文件精神，按照《武汉大学章程》的有关要求，为深化改革，进一步推进学校创建“中国特色、世界一流大学”总体战略的实施，健全和完善学校、学院（系）两级财务管理（以下简称“两级财务管理”）体制，提出如下意见。

一、基本原则

学校财务管理体制改革，坚持服务学校的战略目标，要与学校事业发展方向相一致，促进学校核心竞争力的提升；坚持与学科、人事、教育教学、科学研究、资产、后勤管理和分配制度等系列改革相协调、相一致，协同推进，形成改革合力；坚持学校财务的“统一领导、二级管理、集中核算”，建立与社会主义市场经济体制相适应、符合高校教育发展规律的财务管理体制；坚持财权与事权相结合，通过划分校院两级财权，明晰校院两级事权和责权，推动管理重心下移，调动学院办学积极性，增强学院的办学自主权和办学活力；坚持成本效益意识，实行全成本核算，全面实行绩效考核，促进学校各项事业协调可持续发展。

二、总体目标

（一）完善财务管理体制。在“统一领导、二级管理、集中核算”的财务管理体制框架下，完善学校和学院两级预算管理制度，建立以

学院为主体的各项事业成本核算和结算体系。

（二）构建多层次经济责任体系。贯彻落实校长经济责任制，建立并完善高效的制度约束机制、监督管理机制、责任追究机制和绩效评价考核机制。在统一领导的前提下，合理界定学校和学院的经济职责权限，按照责任、权力和利益统一，资源占用和办学绩效统一的原则，使学院成为办学的主体，真正建立起“责权分明，事权、财权清晰，学院成为拥有较大办学自主权的责任实体”的办学管理模式。

（三）建立科学合理的资源配置机制。建立健全创建世界一流大学、提升学校核心竞争力的考核指标体系，规范考核流程，完善考核应用，强化引导作用，实现教育资源的优化和合理配置，保障学校和学院的持续、健康和稳定发展。

三、主要内容

（一）界定校院经济权限

学校管理的主要经济权限包括：在总体把握学校办学方向的前提下，科学制订学校发展总体规划与建设计划；统一学校基础设施的建设、规划以及教育资源统筹调配；统一制订管理政策、财务规章制度，统一规范学校的财务预算、决算和核算的管理；完善对学院的绩效考核和综合评估等。

学院管理的主要经济权限包括：学院预算的合理编制，办学经费的自主调配；学院增收节支措施的完善，收入分配方案的确定；学院内部评聘人员工资、津贴等薪酬标准的确定；学院内部经济调控手段、考核体系以及奖惩、激励机制的完善等。

（二）划分费用承担范围

1. 校级财力承担的费用

校级财力承担的费用包括学校管理部门、直属事业和服务单位的人员经费、日常运行经费，公共建设和维持费用，专项建设经费和对外投资等。

人员经费包括：管理部门、直属事业和服务单位的人员费用包括基本工资、津补贴、绩效工资；全校医疗费、困难补助、非临时聘用人员的社会保险经费、住房货币化补贴等；离退休职工的人员经费；本科生奖学金、研究生学业奖学金以及为上述部门提供支撑服务的“三助”助学金等。

日常运行经费包括：管理部门、直属事业和服务单位（包括校医院、附属中小学、图书馆、档案馆、信息中心等）的事业运行费。

公共建设和维持费包括：全校公用的基础设施建设费用，维持公共设施运转的基本开支（包括水电费、维修改造费用等）。

专项建设费包括：学校教学、科研、人才队伍、学科建设以及其他专项中学校承担的部分。

对资产经营公司等以企业注册的法人实体，学校按照《公司法》的要求，理顺产权关系，在经济上履行出资、投资人义务后，不再承担各类补助和补贴费用；对学校后勤集团等实行企业化管理的单位、实体性科研机构及驻外研究院等参照上述方案另行制订相应办法。

2. 院级财力承担的费用

院级财力承担的费用包括学院人员经费、日常运行经费、专项建

设经费、资产占用费等。

人员经费包括：学院各类人员的人员经费基本工资、津补贴、绩效工资等；研究生国家助学金，为学院提供支撑服务的“三助”助学金，学院自行设立和超过学校规定标准的各类学生补助、奖学金等。

日常运行经费包括：日常事业运行费（含公共课和学院间互开课的费用、水电费、邮电通讯费等）、教学设备购置费、学院图书资料购置费等。

专项建设费包括：课程建设经费，实验室建设经费，教学、科研和办公用房屋等维修改造经费，以及其他专项建设经费中按规定应由学院承担的部分等。

资产占用费包括：教学、科研办公用房屋资产占用费，学校大型设备使用费，学校公共服务体系使用费等。

（三）明确财力分配原则

1. 按照明确的学校、学院经济权限和费用承担范围，学校将根据收入的不同性质、来源渠道分别确定收入分配比例。同时，为鼓励学院多渠道筹措办学经费，学校教学服务收入、科研服务收入、产业收入、捐赠收入和其他收入等将以较大比例纳入院级财力。

2. 为加强政策引导和宏观调控职能，保证学校的协调均衡发展，根据改革的实际情况，相关收入分配适当引入学院综合调节系数和学生规模调节系数。学生规模调节系数结合学院教师、教辅和各教学阶段的学生规模分别确定，并实行动态调整；学院综合调节系数结合不同学科的培养成本差异、教学形式的特性等因素确定。

3. 学校将进一步加强专项经费的统筹力度，建立科学合理的核定、投入和考核机制。专项经费投入将根据学校建设和发展规划，重点投入学科建设、队伍建设、条件建设和国际交流等方面，并结合学院实际情况和建设绩效，进一步向学院倾斜。

4. 结合学校总体发展和建设目标，进一步丰富和完善绩效考核，逐步加大绩效奖励力度，以强化政策的引导作用。学校绩效奖励额度根据年度事业发展成效核定控制总额，由财经领导小组审定。学院绩效奖励额度纳入院级财力统筹，核定比例的部分可用于教职工的年度奖酬，剩余部分用于学院的事业发展，以提升学院的综合财力。

四、实施要求

（一）统一思想

财务管理体制改革是学校的一项全局性、系统性工程，也是学校综合改革措施中的基础性工作，对学校可持续发展具有重要意义。各单位要统一思想，提高认识，努力提高广大教职工对学校财务体制改革的必要性认识，准确把握改革的方向，为改革营造良好的氛围。

（二）加强领导

财务管理体制改革在学校党委统一领导下进行，财务管理体制改革工作小组负责协调改革中的具体问题，财务部协同相关部门负责具体实施。财务管理体制改革牵涉到学校工作诸多方面，为保证改革的顺利实施，各单位、各有关部门要高度重视、加强领导、密切配合，对改革中出现的问题，要及时研究，妥善解决。

（三）稳步推进

学校各职能部门要创新管理理念,优化管理职能,强化服务意识。要对现行的相关规章制度、管理措施、工作流程进行全面梳理,修订和完善相应的配套措施及实施细则。各学院要主动适应改革需求,切实加强内控制度建设,健全民主监督机制,推进院务公开和财务信息公开,确保学校财务体制改革的稳步推进。