

发展改革动态

2016年第23期 共45期

发展规划处

2016年12月1日

【聚焦综合改革】

“双一流”建设背景下高校财务面临的挑战与机遇

近日，“第二届中国教育财政学术研讨会暨2016年中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”在北京大学举行。年会“‘双一流’建设背景下高校财务面临的挑战与机遇”分论坛于10月25日举行。与会人员就此问题展开讨论：

一、经济新常态背景下“双一流”建设投入面临挑战

目前高等教育发展的宏观经济背景即经济新常态，在财政收入增速低迷这一背景下，高等教育可持续发展面临挑战，“双一流”建设财政保障面临较大压力。尤其是高等教育经费来源多元化格局远未形成，绝大部分高校在经费上仍然依靠财政拨款。北京国家会计学院副院长王守军研究员认为，在无法依赖高速大规模财政投入的情况下，高等教育投入机制转型是必然的、不可避免的。为保证高等教育可持续发展以及“双一流”建设的可持续，关键在于：

(1) 调整机制以引导资源投入多元化。“双一流”高校要坚持办学宗旨与办学特色，面向国家、社会、市场需要，争取社会各界的投入，政府应鼓励学校收入来源的多元化，以财政资金撬动社会投入、放大财政投入效果。可以采取的方式包括：形成合理的学费价格体系，鼓励开放办学和国际化办学，允许学校通过公开市场发债，引导科技成果转化等。

(2) 下放权力以提高资源投入效率。通过取消经费使用方面的不必要、不合理限制，将资源配置的权力和责任落实给学校，鼓励学校统筹资源，减少冗余和浪费。可以考虑调整

的政策包括：完善高校资产出租出借管理规定，放宽高校资金保值增值的限制政策，妥善解决校办产业等风险较高资产的风险控制和规范治理问题，在后勤和支持体系中通过“外包”来合理利用社会资源等。

(3) 鼓励积累以纾解资源投入压力。 通过管理改进，激励高校节约经费、提高效率，不断积累资金，形成抗御风险的能力，减轻对政府的过度依赖。资源配置机制改革可以考虑：建立资源有偿使用机制，鼓励节约形成积累的机制，探索“责任中心管理”等措施，研究和解决高校非营利机构的免税地位问题等。

二、基于内涵发展的高校资源配置逻辑

中国财政科学研究院张绘副研究员认为，在“双一流”建设之时，应在科学推动高等教育人、财、物等资源配置的体制机制改革的基础上，在高等教育有效竞争和合理发展之间找到平衡。王守军提到，我国建设“双一流”存在“时空压缩”的紧迫性，在高校中要大力探索资源配置机制改革，不断改进内部资源配置，“向管理争取效益”。北京师范大学财务处处长杜育红教授基于对哈佛大学办学逻辑的分析，提出了基于内涵发展的大学资源配置逻辑。即坚持两个原则，**一是财事结合原则**，即预算与计划职能相结合；**二是权责统一原则**，即大学与院系权责有效配置。在人力资源、科研资源和社会服务资源配置上，应该按照以下逻辑进行：

1. **以教学为主配置人力资源。** 以教学为主设置教学科研岗，以项目为主聘用专职科研岗，以自筹经费为主聘任各类辅助岗位，区分本科、硕士、博士的人力资源意义。在教学资源配置改革方面，要将资源投入方向从课程、专业、名师转到教学过程本身、学生本身。包括加大对日常教学本身的投入：课堂教学、实验、辅导；加大对实践实习投入：实践基地、国际交流；加大对学生资助的投入：奖学金、助学金、“三助”；加大教学资源内部交易改革：通识教育的制度支撑。

2. **以成本为基础配置科研资源。** 在科研资源配置改革方面，遵循以下几个逻辑：（1）终身教职的逻辑：自律、旨趣与原创；（2）科研团队组织的逻辑：科层组织与项目聘任；（3）科研成本核算的逻辑：间接费用与时间购买。

3. **以需求为导向配置服务资源。** 社会服务是大学教学、科研能力的延伸，教学服务即各类培训；科研服务即应用类产品研发、政策咨询、知识与技术的应用。在社会服务资源

配置改革方面，要发挥市场机制的作用。

三、基于战略与绩效改革高校预算和管理体制

张绘副研究员提出，要以财政治理的理念推动高等教育创新发展。在“双一流”建设背景下，高等教育等级森严的财政拨款制度，将由更加具有开放性和竞争活力的绩效评价体系为杠杆，建立激励约束机制，鼓励公平竞争，强化目标管理，突出建设实效，以有利于支撑知识强国的创新型高校群的建设。她指出，高校发展转型要实现突破，需要构建全面预算管理体系。通过建立清晰明确的管理框架，将高校的发展战略、组织目标、具体的预算经费安排以及绩效评价和考核问责联系起来，进一步为实现今后高等教育推行绩效预算拨款打好基础。 **一是发展战略要定位清楚**，高校所有的功能都应该最终围绕着推动基础科研创新、服务社会发展，满足市场需求，进一步促进产业转型升级的目标上来。 **二是应围绕战略来组织管理各个部门和院系，并在预算安排上依据战略目标来调整**。而财务工作的目标就是为学校发展战略的实现提供财力支撑和服务保障。华中科技大学总会计师湛毅青教授强调，预算管理应以“双一流”建设目标为导向，按照“订规划、配资源、核绩效、奖先进”的程序，使得大学的整个预算管理形成一个闭环。规划编制时应遵循资源制约规划，资源配置时则应遵循规划带动资源，预算内容应与规划相结合，实现财随政走；预算对象应充分考虑学校的管理体制与运行机制，按照财权与事权相结合的原则，实现钱随事走；预算执行过程应遵循内部控制要求，确保资金用于指定用途，实现行随规走；预算执行结果应进行绩效评价，并奖罚分明，实现奖随效走。应惟伟总会计师提出，绩效的衡量是动态优化预算的前提，但也是难题。高校有四个方面的职能：人才培养、科学研究、服务社会、文化传承四个维度，如何统一衡量其绩效？他还提醒：在“双一流”的政策刺激之下，高校容易过分追求短期绩效，这可能影响长期战略目标的实现，甚至出现没有长期战略的现象。“双一流”指挥棒容易导致高校片面追求科研成果数量，而忽视教学与宽松自由氛围的营造。

四、校院两级财务管理体制下预算管理和资源配置

湛毅青总会计师提到了两种预算管理模式的： **一种是传统预算模式，即校办院**，收入全部计入学校，学校向学院分配资金，学院无偿使用学校分配的资金，学校实现总体收支平衡； **一种是责任中心预算（RCB）模式，即院办校**，收入计入创造收入单位，如：学院，学院要按照完全成本核算原则，既承担学院的直接成本，也分摊学校的公共设施与综合管理

等成本，各个学院各自达到收支平衡。她介绍了美国高校 RCB 管理改革的成效，一方面，该改革激励了规划编制、成本效益和收入产生，增加了局部的责任和权力，增加了灵活匹配收入流与变化的项目需求，更加专注各类资金，增加了各管理层的受托责任；另一方面，减少了僵化的资源分配过程，减少了学校高层参与预算细节的情况，减少了对高校财务的神秘感和不信任，减少了各管理层“不用即失”的心态。王守军研究员提到，高校可以通过探索“责任中心管理”等措施，将资源配置责权进一步下移给院系，以提高资源配置效率。湛毅青总会计师还提出，高校校部和院系的事权划分不是一个单纯的财务管理问题，而是高校治理问题，高校首先要根据权责统一的原则，做好校部与院系事权的合理划分，再按照事权与支出责任相结合的原则来分配预算资源。

五、 扩大高校财务自主权和完善问责体系

针对最近国家出台的科研经费使用，自主权下放政策，应惟伟总会计师认为政策导向变化不小，科研经费管理如何“放”，需要掌握好分寸。王守军研究员认为，该政策的本质要求就是经费使用者守住经费使用“真实合法相关”的底线，在这个基础上可以按照科学研究的需要来使用经费；而经费监管者需要得到经费使用“真实合法相关”的合理保证，其余不再干预经费的使用。他提到，在经费使用放权的同时，需要完善经费使用监管体系。不能过分依赖外部控制，忽视内部自律，外部控制要通过内部治理发挥作用。他强调，需要完善问责体系以增强资源投入者的信心，经费使用者和经费监管者的关系要从完善高校治理体系、促进政策合理化、落实各级管理责任和完善监督体系四个层面进行调节。

六、 高校薪酬体系也面临挑战

王守军研究员指出，我国建设世界一流大学面临的是全球竞争，办学过程中的主要要素价格可能是发达国家的价格，如果不得不采取国际价格水平或远超国内的成本水平进行投入，在某些方面代价高昂或成本高企，政府、社会和国内其他高校都可能产生质疑和不解，直接影响各方面支持的态度和力度。应惟伟总会计师提到，在“双一流”建设背景下，高校之间展开激烈的人才争夺战。大学之间的薪酬差异不断变化，大学内部不同人才之间的薪酬结构经常调整。这种混乱局面在近年有所加剧。高校如何保持适度定力，薪酬体系如何相对稳定，对于高校财务工作是个重大挑战。张绘副研究员还提出，要改革高校人员薪酬和岗位制度，应尽快建立起促进高等教育人才流动的体制机制，加快高校科研人员在企事业单位之间

的合理流动，完善相应的社保转移接续制度。（摘编自 2016 年 11 月 29 日中国教育财政）

【新动态】

综合施策 推动高校毕业生就业创业工作取得新进展 2017 届全国普通高校毕业生就业创业工作网络视频会议召开 2017 届全国普通高校毕业生就业创业工作网络视频会议日前在京召开，教育部党组书记、部长陈宝生出席会议并讲话。他强调，要认真学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，主动服务国家发展战略，拓宽就业渠道，推进创新创业，强化指导服务，加强困难群体帮扶，推动高校毕业生就业创业工作取得新进展。**一是**引导和鼓励高校毕业生到基层工作。要发挥中小微企业“就业容纳器”作用，组织实施好“农村教师特岗计划”、“大学生村官”、“三支一扶”、“西部计划”等中央基层就业项目。**二是**向重点领域输送高校毕业生。要围绕“一带一路”、“长江经济带”、“京津冀协同发展”等重大发展战略，向国家重点行业、重点地区、重大工程、重大项目输送毕业生，引导毕业生到先进制造业、现代服务业和现代农业等领域就业创业。**三是**推进大学生自主创业。要将创新精神、创业意识和创新创业能力的培养融入到人才培养全过程各环节，完善细化创新创业学分积累与转换、弹性学制管理、保留学籍休学创业等政策，做好创业指导服务。**四是**提高就业指导水平和服务能力。要建立毕业生求职意愿信息数据库和用人单位岗位需求信息数据库，加强就业创业指导课程和学科建设，对困难群体毕业生实行“一生一策”动态帮扶，配齐配强专兼职就业指导教师。**五是**深化高校人才培养改革。要优化高等教育结构，加快教育教学改革，强化实践教学，建立用人单位和毕业生就业状况反馈机制，促进高等教育更好地服务于国家战略和经济社会发展。陈宝生对做好 2017 届高校毕业生就业创业工作提出明确要求。**一要**加强领导，落实责任。深入实施“一把手工程”，建立健全分工负责、协同推进、齐抓共管的工作机制，切实做到毕业生就业创业工作“机构、人员、场地、经费”四到位。**二要**宣传引导，营造氛围。加强思想教育和舆论宣传，加大就业政策宣传和典型宣传，引导广大毕业生转变观念，自觉到国家需要的地方建功立业，实现人生价值。**三要**强化督查，狠抓落实。重点督查各项政策措施和重点工作落实完成情况，典型经验要积极推广，落实不力的要进行问责。（《教育部》）

西安交大：不忘教学初心 落实院系育人主体责任 “校-院-系”三级教学组织责任体制改革是西安交大深化综合改革的核心内容。日前，西安交大郑庆华副校长主持召开加强

推进基层教学组织（系）建设工作推进会。会议强调，夯实校-院-系三级教学组织责任体系，就是要不忘教学初心，让教学工作回归本源，切实落实院系人才培养责任，增强本科教育教学核心竞争力。为此，学校此前下发了《关于基层教学组织（系）建设的指导意见》，对基层教学组织（系）的设置原则、校-院-系组织架构及职能划分、运行机制、考核评价及资源配置等方面进行了顶层设计。学校按照招收本科生的一级学科建系，全校共建立 53 个系。本科生院将进行五项重点改革任务：一是本科生院组织机构改革，二是“校-院-系”三级教学组织责任体制改革，三是大类招生改革及“通识教育+专业教育”人才培养体系改革，四是“学院-书院”双院协同育人改革，五是教育教学考评和教学绩效改革。（《大学生新闻网》）