

预算绩效管理导向下校院两级财务管理体制构建研究

杨琳琳

济南大学计划财务处, 山东 济南

收稿日期: 2026年7月12日; 录用日期: 2026年8月20日; 发布日期: 2026年8月28日

摘 要

在高校治理重心下移和全面预算绩效管理深入推进的背景下,传统以校级集中审批为主的财务管理方式,已难以充分适应学院实体化运行和差异化发展的需要。校院两级财务管理体制的建设目标,是在学校统一领导和集中核算的基础上,合理配置校院财权,形成权责一致、预算统筹、绩效约束和监督有效的运行机制。文章结合相关研究,分析当前高校在权责边界、预算分配、学院承接能力、专项资金统筹及监督评价等方面存在的问题,并提出建立权责清单和授权协议、完善分类预算分配、健全学院内部财经制度、强化专项资金绩效管理、推进绩效评价与经济责任审计协同等对策。研究认为,两级财务管理改革应坚持分类授权、循序推进,并以信息共享和结果运用作为保障,使学院自主理财与学校整体发展目标保持一致。

关键词

校院两级管理, 财务管理体制, 预算绩效, 权责配置, 高校治理

Construction of a University-College Two-Level Financial Management System under the Guidance of Budget Performance Management

Linlin Yang

Planning and Finance Department, University of Jinan, Jinan Shandong

Received: July 12, 2026; accepted: August 20, 2026; published: August 28, 2026

Abstract

Against the backdrop of decentralizing governance in higher education institutions and the deepening advancement of comprehensive budget performance management, the traditional financial management model—characterized primarily by centralized approval at the university level—has become increasingly inadequate for meeting the needs of colleges operating as substantive entities and pursuing differentiated development. The objective of constructing a two-level financial management system at the university and college levels is to rationally allocate financial authority between the two tiers, on the basis of unified university leadership and centralized accounting, thereby forming an operational mechanism that ensures consistency between authority and responsibility, coordinated budget planning, performance-based constraints, and effective supervision. Drawing on relevant research, this article analyzes existing problems in current higher education practice regarding the boundaries of authority and responsibility, budget allocation, colleges' capacity to undertake responsibilities, coordination of special funds, and supervision and evaluation. It further proposes countermeasures including establishing lists of authorities and responsibilities along with delegation agreements, improving classified budget allocation, strengthening internal financial systems within colleges, enhancing performance management of special funds, and promoting coordination between performance evaluation and economic responsibility auditing. The study argues that two-level financial management reform should adhere to classified authorization and gradual implementation, with information sharing and the application of results serving as safeguards to ensure that colleges' autonomous financial management remains aligned with the overall development goals of the university.

Keywords

University-College Two-Level Management, Financial Management System, Budget Performance, Allocation of Authority and Responsibility, University Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着高等教育发展方式由规模扩张转向质量提升，高校内部治理更加重视资源配置效率和办学主体活力。学院直接承担人才培养、科学研究、学科建设和社会服务等任务，对资源需求及项目实施情况掌握得更为具体。若经费安排和预算调整长期集中于校级部门，容易造成决策信息与办学实际脱节，也不利于学院形成稳定的发展预期。因此，在保持学校整体统筹能力的同时，适度下移与学院职责相匹配的财务管理权限，已成为高校治理改革的重要内容。

校院两级管理不是单一的财权下放，而是涉及人事、财务、教学科研和考核评价等制度的系统调整。王从余、徐金坪指出，改革应形成权责清晰、目标明确、制度规范、考核完善的治理体系[1]。从财务管理角度看，学院获得一定的预算安排和经费统筹权限，有助于提高资源响应速度，但相应的预算责任、绩效责任和风险责任也必须同步落实。汪涛认为，两级管理需要推动相关管理权限适度下移，并建立相应的约束机制[2]。由此可见，改革成效取决于放权、管理与监督能否形成制度闭环。

现有研究分别讨论了管理体制、二级预算、预算绩效、专项资金和经济责任审计等问题，但对各项

制度之间的衔接仍有进一步整合空间。本文采用文献分析与规范研究方法，围绕权责配置、预算分配、学院运行和监督评价四个环节，梳理校院两级财务管理体制的基本逻辑、现实问题及构建路径，以期为高校完善内部财经治理提供参考。

2. 校院两级财务管理体制的内涵与原则

2.1. 基本内涵

校院两级财务管理体制，是指学校按照总体发展目标和学院承担的职责，在统一财经制度、统一会计核算和统一监督的前提下，将部分预算编制、经费统筹和执行管理权限授予学院，并通过绩效评价和责任追究规范其运行。学校主要承担发展战略、预算总量、重大项目、公共平台和风险底线等方面的统筹责任；学院主要承担院内预算编制、项目实施、经费使用、绩效自评和内部控制责任。两级主体之间不是简单的上下级审批关系，而是以目标任务和责任边界为基础的分层治理关系。

这一体制应同时体现统一性与差异性。统一性表现为财经纪律、会计核算、资产管理和风险控制标准由学校统一制定，避免资源分散和制度失序；差异性表现为学校根据学院规模、学科属性、发展阶段和治理能力确定授权范围，使经费安排能够回应不同学院的实际需要。只有将统一规则与分类管理结合起来，学院自主权才可能转化为办学效能。

需要明确的是，学院财务自主权并不等同于资金所有权，也不意味着改变学校一级法人和统一核算制度。学院的自主权主要体现为在授权额度和规定用途内安排预算、统筹经费和组织项目实施；学校仍对全部资金承担法定管理责任，并负责统一账户、会计政策和财务报告。区分资金管理权、使用权与监督权，可以避免将分级管理误解为分散核算，也有利于保持学校整体财务信息的完整性。

2.2. 构建原则

一是权责一致。学院承担的教学科研任务、可支配资源和管理责任应当相互匹配，避免责任下移而权限仍然集中。二是绩效导向。预算安排应与学校战略、学院目标和建设成效相联系，改变仅按历史基数分配资金的做法。三是分类授权。对治理基础较好、财务风险较低的学院可适当扩大统筹权限，对承接能力较弱的学院则应加强指导和过程控制。四是风险可控。重大财经事项、债务风险、采购资产和专项资金等仍应设置必要的校级审查与监督程序。

上述原则也是对高校改革实践的回应。朱俏萍对 18 所高校的调研显示，实行分级管理的高校已超过样本半数，但专门制度建设、学院财务人员配置和绩效评价仍较薄弱[3]。这表明，两级管理不能停留在经费下达方式的改变，而应通过制度、人员和信息系统同步建设，使授权事项有章可循、执行过程可查、管理责任可追溯。

2.3. 案例观察

国内方面，山东大学自 2020 年启动学院综合预算改革，成立改革专班并选取试点，将校拨经费由“格子化”管理改为打包统筹，学院依据人才培养、学科建设、科学研究等目标重新配置资源，并将考评结果与下一年度预算衔接。该案例表明，改革动因在于“强院兴校”和有限财力下的资源整合，实施路径包括试点推进、专题培训、权责统一和绩效反馈；其直接作用是扩大学院统筹空间，促进预算与事业计划衔接。公开资料同时反映，专项资金监管口径、绩效指标设计和学院承接能力仍是主要阻力。

国外方面，加州大学河滨分校在责任中心管理预算模式基础上开展作业成本法试点，将课程、专业等成本信息与学生产出数据结合，并按课程数量、专业人数和毕业率改善等因素分配新增学费收入。其经验在于以透明公式连接学术产出与财务后果，并推动教务与财务协同；其教训是数据清洗、系统改造

和持续维护成本较高,成本分摊又包含管理判断,若机械用于跨学院排名可能损害学术目标。

3. 当前校院两级财务管理存在的主要问题

3.1. 权责边界缺乏可操作性

部分高校已在制度中提出“统一领导、分级管理、集中核算”等原则,但具体事项仍缺少明确边界。例如,学院承担专业建设、人才引进和科研组织等任务,却对预算调剂、收入分配和项目安排缺乏稳定权限;校级职能部门既要求学院提高资金效益,又保留较多前置审批。由此容易形成学院有责任而缺少调配空间、学校事务性审核负担较重的局面。

权责划分不清还表现为事项归口交叉。同一项目可能同时接受财务、资产、采购和业务主管部门审核,部门间标准不一,学院需要重复报送材料。发生预算执行偏差或项目绩效不佳时,又可能出现责任主体难以认定的问题。其根本原因在于制度多为原则性规定,尚未细化到预算编制、调整、审批、采购、资产处置和绩效评价等具体环节。

3.2. 预算分配与学院任务衔接不足

一些高校虽然将部分经费划拨至学院,但分配依据仍以历史基数、学生人数和临时协调为主,对学科差异、教学成本、科研平台运行、公共服务贡献及绩效结果考虑不足。学院难以准确判断未来可用财力,预算编制容易延续上年安排,新增任务则主要依靠专项申请。预算分配规则缺乏稳定性和透明度,也会削弱学院开展中长期规划的积极性。

张仙仙指出,部分高校二级预算存在编制流程不够科学、学院预算独立性不足以及执行激励和监管机制不完善等问题[4]。在实际工作中,预算编制与业务计划不同步、项目论证不充分、执行中频繁调整等现象较为常见。若学校只是将经费切块下达,而没有建立清晰的测算规则和预算调整机制,两级预算仍难以发挥资源配置和目标引导作用。

3.3. 预算绩效管理尚未形成闭环

部分学院在申报预算时重视争取资金,对绩效目标的可衡量性和实现条件关注不足;学校则更重视预算执行率和支出合规性,对项目产出、成本效益和长期效果评价不够。陈瑛的研究表明,高校预算绩效管理仍存在目标设置不合理、量化分析不足、监督手段有限和考评机制不科学等问题[5]。这些问题使绩效管理容易停留在申报和自评环节,难以对预算执行产生实质约束。

绩效评价结果运用不足是另一突出问题。部分高校虽然开展年度评价,但评价结果与下一年度预算、学院考核和干部责任之间联系不紧密,导致评价工作的激励约束作用有限。魏蓉、顾国庆提出,应以绩效目标为预算编制起点,以绩效指标为管理核心,并将评价和结果应用作为关键环节[6]。这说明两级财务管理必须将目标设定、执行监控、结果评价和预算反馈贯通起来。

3.4. 专项资金统筹管理不足

高校专项资金通常由不同职能部门归口管理,资金来源、建设周期和考核要求各不相同。在两级管理改革中,部分专项虽已下达到学院,但项目立项、预算编制和绩效评价仍由多个部门分别组织,学院难以围绕整体发展目标统筹安排。相近项目重复设置、资金分散投入和建设内容交叉等问题,既增加了管理成本,也削弱了专项资金集中支持重点任务的作用。

专项资金还容易出现预算与实施进度不匹配的情况。项目申报时论证不足,执行中采购、合同或建设条件发生变化,却缺少及时调整机制,最终形成资金沉淀或年末集中支出。部分项目验收偏重完成支出和提交材料,对实际产出及后续使用效果关注不够。专项管理如果不能与学院项目库、年度任务和绩

效评价相衔接,就难以体现两级财务管理的统筹优势。

3.5. 学院承接能力与监督机制不够健全

学院获得财务自主权后,需要相应的议事规则、内部审批、项目管理和信息公开制度。然而,不同学院在人员配备、管理经验和内部控制基础方面差异较大。有的学院仍以负责人个人审批代替集体决策,院内资源二次分配依据不够公开;有的学院财务联系人主要承担报销事务,缺少预算分析和风险识别能力。统一尺度、一次性下放权限,可能使授权范围与学院承接能力不相适应。

现有监督仍以票据审核和程序合规为主,对预算结构、项目效益、重大决策和内部控制有效性的关注不够。监督主体之间也存在信息分散问题,财务检查、绩效评价、审计监督和学院考核各自开展,发现的问题及整改情况未能充分共享。监督评价若不能影响后续授权和资源配置,学院持续改进的动力就会受到限制。

4. 校院两级财务管理体制的构建路径

4.1. 建立权责清单与授权协议

学校应以财经事项为单位编制校院两级权责清单,明确决策、执行、审核、备案和监督主体。校级层面重点负责财经制度、预算总量、重大专项、会计核算、资产监管、绩效评价和风险预警;学院层面重点负责院内预算、经费安排、项目执行、绩效自评、信息公开和内部控制。对预算调剂、收入留用、采购资产、合作办学及社会服务等易产生争议的事项,还应列明权限额度、办理程序、例外情形和责任后果。

在权责清单基础上,可建立周期性授权协议,将学院发展目标、资源配置、管理权限、绩效指标和风险责任纳入统一文本。授权范围应根据学院治理基础和风险状况动态调整。运行规范、绩效良好的学院,可适度扩大预算调剂和发展性经费统筹权限;问题较多或整改不力的学院,可缩小授权范围并加强过程辅导。通过授权与评价联动,使财权配置具有明确依据和调整机制。

4.2. 完善分类预算分配与绩效管理

校内预算可划分为基础保障、发展任务、专项建设和绩效激励四类。基础保障经费主要满足学院日常教学科研运行,可综合学生规模、教职工数量、实验条件和公共服务任务测算;发展任务经费用于支持专业建设、人才培养改革和科研组织,依据学校战略与学院目标配置;专项建设经费实行项目库管理;绩效激励经费则与预算执行质量、目标完成情况、资源使用效率和风险控制水平挂钩。

分类预算既要保障学院基本运行,也要体现学科差异和竞争激励。学校应公开主要分配因素、测算口径和调整规则,减少临时协调对预算稳定性的影响。学院编制预算时,应将发展规划转化为年度任务和项目清单,说明资金需求、实施进度及预期产出。对跨年度建设任务,可采用滚动预算方式,避免年度预算与项目周期不匹配。

预算调整应当设置分级权限和规范程序。学院内部项目之间的小额调剂,可在授权范围内自主办理并向学校备案;涉及新增重大事项、改变资金用途或突破预算总额的调整,则应履行校级审批。对结转结余资金,应结合项目进度和绩效情况分类处理,确有后续任务的项目可继续安排,长期沉淀或绩效较低的资金应及时收回统筹。通过建立年度中期评估和动态调剂机制,可以提高预算对实际业务变化的适应能力。

绩效指标应兼顾财务指标与非财务指标,并与学院可控职责相对应。张长文提出,可从办学保障、预算编制、财务管理和资产管理等维度设置考评指标[7]。在此基础上,高校还应结合不同学院的学科属性设置分类指标,避免以单一执行率或创收规模衡量全部学院。评价结果除用于预算安排外,还应形成问题清单和整改要求,推动预算管理持续改进。

4.3. 健全学院内部财经运行机制

学院应建立由学院负责人、学术组织代表和相关管理人员参与的财经议事机制,对年度预算、重大项目、收入分配、资产购置和预算调整等事项实行集体研究。重大支出应事前论证,涉及教职工利益和院内资源二次分配的事项应公开规则与结果。审批权限、回避要求和资料归档也应形成书面制度,避免以个人判断替代程序管理。

同时,应推动业务管理与财务管理衔接。教学改革、科研平台、人才引进和实验室建设等项目在立项阶段就应明确资金来源、成本结构和绩效目标,执行中由业务负责人和财务联系人共同跟踪。学院财务人员的职责也应由单纯报销审核逐步拓展到预算咨询、数据分析和风险提示,使财务管理真正嵌入办学活动全过程。

4.4. 加强专项资金统筹管理

专项资金应以学校发展规划和学院建设任务为依据,统一纳入项目库。项目申报时同步明确建设目标、实施内容、年度预算、绩效指标和风险控制措施,成熟项目方可进入年度预算。黎燕、许珊认为,两级改革可以减少职能部门二次分配,将专项资金与学院年度建设任务相衔接[8]。因此,学校职能部门应减少对具体支出的重复审批,重点承担项目论证、过程监测和专业服务。

对执行进度明显滞后、资金长期沉淀或绩效目标发生重大变化的项目,应及时预警,并根据实际情况调整预算、优化方案或终止项目。项目完成后开展绩效评价,评价结果作为后续项目入库和资金安排的重要依据。对于目标相近、资金来源分散的项目,可由学校统筹归并,防止专项资金碎片化,提高资金集中支持重点任务的能力。

4.5. 构建监督评价协同机制

监督重点应从单笔支出合规扩展到预算编制质量、资源配置结构、重大经济决策、内部控制和绩效目标完成情况。财务、审计、资产和业务主管部门可建立信息共享机制,统一风险指标和问题台账,减少重复检查。杨健、江玉娜指出,两级财务管理体制下学院自主权扩大,经济责任审计应相应加强,以评价主要负责人履行财经管理责任的情况[9]。

学校可将年度绩效评价、内部控制检查、任中审计和离任审计有机衔接。对预算执行异常、专项绩效较低或整改不力的学院,提高监督频次并调整授权;对管理规范、绩效较好的学院,在下一年度预算和授权范围上给予正向激励。监督结果应向学院反馈,并明确整改责任、期限和复核方式,从而形成发现问题、落实整改、调整资源和完善制度的闭环。

4.6. 构建绩效管理与经济责任审计协同流程

建立绩效与审计的协同流程,学院设定绩效目标并提交预算→财务部门审核成本和资金边界→业务部门确认产出指标→执行期开展季度监控→年末学院自评→财务与业务部门联合复核→审计部门按风险抽查并核实责任→联席会议审议→评价结果用于次年预算、授权调整和干部考核→对整改事项跟踪复核。财务部门负责数据完整性,业务部门负责产出真实性,审计部门保持独立评价,避免以同一主体包办目标设定和结果认定。

5. 体制运行的配套保障

5.1. 推进分类实施与能力建设

两级财务管理改革不宜采取完全统一的授权方案。学校可根据经费规模、业务复杂程度、内部控制

基础和历史绩效对学院进行分类,选择条件较好的学院先行试点,经过评估后逐步扩大实施范围。试点过程中应关注审批效率、预算执行、资金绩效和风险变化,并据此修订权责清单和授权标准。

学校还应加强学院负责人、项目负责人和财务联系人的业务培训,提供预算编制模板、项目管理指引和风险案例。对经费规模较大、专项任务较多的学院,可配置专职或相对固定的财务管理人员;对基础较弱的学院,可通过财务部门定向联系、定期辅导等方式提高承接能力。能力建设应与授权同步安排,防止财权下放后出现管理脱节。

5.2. 完善信息共享与结果运用

学校应整合预算、核算、采购、合同、资产、项目和绩效等数据,为学院提供经费余额、执行进度和项目状态查询,为校级部门提供异常支出、执行偏差和风险事项预警。信息化建设的重点不是简单增加线上审批环节,而是统一数据标准、减少重复填报,并通过流程再造提高管理效率。

评价结果应与预算安排、专项支持、学院考核和授权调整相衔接,同时兼顾不同学院的学科属性和发展阶段。既要考察资金执行和制度合规,也要评价人才培养、学科建设和科研创新等实际成效。对评价发现的共性问题,学校应及时完善制度和系统;对学院个性问题,则通过整改、辅导和跟踪复核解决,使结果运用成为改进治理的重要环节。

6. 结论

校院两级财务管理体制是高校内部治理结构调整在财务领域的具体体现。其核心不在于简单扩大或收缩学院财权,而在于依据学院职责合理配置资源,并以预算绩效和监督机制保证权责一致。当前改革中的主要障碍,集中表现为权责边界不具体、预算分配规则不完善、学院承接能力不均衡以及评价结果运用不足。

为提高体制运行质量,高校应从权责清单和授权协议入手,建立分类预算分配体系,完善学院内部财经规则,加强专项资金统筹,并推动绩效评价与经济责任审计协同。同时,以分类实施、能力建设、信息共享和结果运用作为保障。由于不同高校在办学规模、学科结构和财力基础方面差异明显,具体改革方案仍需结合校情逐步检验和调整,形成既能激发学院活力、又能维护学校整体利益的财务治理机制。

基金项目

山东省教育学会教育财会类科研重点课题:预算绩效管理导向下高校全成本核算体系构建与运行机制研究——基于山东省零基预算改革实践(sd.jk2026-CZD009)。

参考文献

- [1] 王从余,徐金坪.高校校院两级管理体制改革的挑战与对策分析[J].河南教育(高教),2024(11):7-9.
- [2] 汪涛.校院两级管理体制下关于高校财务管理的思考[J].上海商业,2024(4):173-175.
- [3] 朱俏萍.“放管服”背景下优化高校校院两级财务管理体制探析[J].财会学习,2024(4):5-7.
- [4] 张仙仙.浅议高校财务体制创新:基于建立校、院(系)两级预算体系角度的研究[J].当代会计,2021(14):120-121.
- [5] 陈瑛.校院两级管理体制下高校预算绩效管理分析[J].纳税,2023,17(7):67-69.
- [6] 魏蓉,顾国庆.院校两级管理模式下预算绩效管理体系探究[J].江苏开放大学学报,2023(1):80-85.
- [7] 张长文.基于院校两级管理模式的财务预算管理绩效考评体系建构[J].行政事业资产与财务,2021(9):32-33.
- [8] 黎燕,许珊.校院两级财务管理改革下高校专项资金管理优化策略[J].西部财会,2023(11):36-38.
- [9] 杨健,江玉娜.高校两级财务管理体制下二级学院经济责任审计研究[J].山东开放大学学报,2023(4):58-61.