

激励与约束并重高校财政资金使用效益提升 对策

——基于一线青年教师视角

李楚云

中央财经大学财政税务学院，北京

收稿日期：2025年5月19日；录用日期：2025年7月2日；发布日期：2025年7月10日

摘 要

中国高校普遍建立了较完善的财政资金管理体系，基本做到了制度健全、管理规范。但在执行过程中不同程度存在资金管理流程繁杂、资源配置失衡、绩效评价短视等约束过多、激励不足的问题，制约了高校部分一线青年教师的工作热情和工作效能。基于一线青年教师视角，建议高校财政资金管理要坚持激励和约束并重，从完善监督和约束机制、完善激励机制、优化现政策与谋划新政策并举三方面提高资金使用效益。

关键词

财政资金，激励机制，约束机制，高校青年教师，使用效益

Balancing Incentives and Constraints: Strategies for Enhancing the Utilization Efficiency of Fiscal Funds in Universities

—A Perspective from Frontline Young Faculty

Chuyun Li

School of Public Finance and Taxation, Central University of Finance and Economics, Beijing

Received: May 19th, 2025; accepted: Jul. 2nd, 2025; published: Jul. 10th, 2025

Abstract

Chinese universities have generally established relatively sound fiscal fund management systems,

achieving a basic level of institutional completeness and standardized management. However, during implementation, issues such as overly complex fund management processes, resource misallocation, and short-sighted performance evaluations exist to varying degrees. These problems reflect excessive constraints and insufficient incentives, dampening the work enthusiasm and efficiency of some frontline young faculty from the perspective of these young faculty members. This paper recommends that university fiscal fund management should balance incentives and constraints. To enhance fund utilization efficiency, universities should focus on: 1) improving supervision and restraint mechanisms, 2) enhancing incentive mechanisms, and 3) simultaneously optimizing existing policies and developing new ones.

Keywords

Fiscal Funds, Incentive Mechanisms, Constraint Mechanisms, Young Faculty in Universities, Utilization Efficiency

Copyright © 2025 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

高校是培养未来精英的阶梯，承担着科教兴国、人才强国的重任。中国高等教育规模位列世界第一，汇聚了大量高层次人才。2023 年，增选的 133 名两院院士中过半数来自高校，国家三大科技奖高校取得近七成。高校是为国家培养高素质人才、承担重大基础研究、培育新质生产力的主力军，也是不少关键领域理论创新、技术突破的策源地。在全球科技竞争日趋激烈、我国部分技术仍然受制于人的当下，高校是实现经济、社会、国防等关键领域高水平科技自立自强的重要力量。财政资金是公办高校开展人才培养、科技创新、社会服务的物质基础。科技财政是助推我国科学技术进步、提升创新体系效能的重要资源[1]。2024 年，全国财政科学技术支出 11,505 亿元，为加快建设人才强国、科技强国提供了强有力的财力保障。

高校是破解“问”和“题”的主阵地之一。国产 AI 大模型 Deepseek、神舟系列飞船与探月工程、北斗导航系统等重大科技突破在一定程度上反映了我国教育和人才培养体系是成功的，也充分证明了中国青年科技工作者是能够承担祖国科技振兴重任的，极大地提振了民族自信心，激发了高校师生学习和创新创业热情。随着我国改革进入攻坚阶段、经济步入“新常态”及多项减税政策的实施，各级财政对高校的投入增长幅度总体呈放缓趋势，在此背景下分析高校财政资金管理存在的不足和一线教师面临的困境，探讨激励与约束并重的公办高校财政资金使用效益提升对策，有助于完善财政资金管理政策，为财政资金的合理分配、高效利用及高校治理提供决策参考。

2. 高校财政资金管理存在的问题

在高校资源富集、资金密集的基建、科研领域不良事件偶有报道，导致资金浪费与低效使用，损害了高等教育公信力和学校形象。青年教师是中国高等教育的建设者和主力军，硕博生是中国科技振兴的未来和希望，其工作成效在很大程度上取决于资金的合理配置与有效利用。“青椒”在身份归属、价值认识、重点领域、目标定位、动力倾向等专业发展问题上面临着两难困境[2]。青年教师还面临着长期加班、职称晋升及“工分制”“计件式”“功利化”倾向的绩效考核等多重困境，造成他们“压力山大”。武汉某高校青年教师非疾病被调查者中处于亚健康状态的占 56.92%，科研、评职称压力对亚健康程度有

显著影响[3]。对浙江省 7 所高校青年教师的调查评估表明,中度、轻度抑郁教师比例分别为 11.94%、16.42%,其中教龄 4~5 年、中级职称、女性教师的心理健康状况最为严重[4]。青年教师面临的困境,部分原因是由资源分配不尽合理、竞争压力过大造成的。

2.1. 约束过多

约束机制是保障高校财政资金规范、安全使用的重要防线,其规范作用主要体现在强化预算约束、防范财务和决策风险等方面。健全的约束机制能够确保将有限的资金精准地投入到人才培养、科学研究等关键领域,增强高校核心竞争力,促进可持续发展。经过多年发展,我国高校普遍建立了较完备的办学和科技资金管理体系,涵盖预算、收支、决算、审计、绩效评价等方方面面,基本做到了制度健全、管理规范。但近年来,多层级的管理制度、规范性文件和复杂的监管过程制约了部分教师的工作积极性。部分需要一线教师和科技人员直接承担的工作,如学科和专业建设项目、科研项目,其事前、事中、事后的经费管理制度繁杂,甚至来源渠道不同的资金,其管理制度和报销流程也不同[5][6]。一个几千元的科研课题经费管理,纵向上可能涉及国家、省、市、校等多层级相关制度,横向可能涉及财政、发改、教育、科技、税务、审计等多部门相关规定,涉及的具体管理办法多达几十个。有些非财政来源资金也按财政资金管理,繁琐的审批流程消耗了一线教师和科技人员大量的时间、精力,甚至挫伤了教师工作的积极性,导致部分教师不愿承担相关工作。有的青年教师将大量时间用于项目申报、经费审批、报账、绩效评价等事务性工作上,而花在教学、科研和技术服务等主业上的时间精力相对不足,长此以往,不利于青年教师业务水平的提高。当前部分地区和高校过于苛刻的资金监管手段严重制约了高校一线教师的工作热情。在很多高校特别是中西部高校和地方高校,领导和一线教师一方面深感人才培养、科学研究、学科建设经费不足,另一方面却存在各种专项经费和科研经费执行率低的问题,普遍存在项目后期或年底突击花钱、项目验收后随意花钱、主管部门催促花钱、资金因执行率低或长期沉淀等不正常现象[7][8]。财政资金约束条款过多是造成这些矛盾现象的主要原因之一。

2.2. 激励不足

激励机制是高校内部治理机制的组成部分,对完善治理机制、重构内部治理体系意义重大[9]。激励机制的积极作用主要体现在两个方面,即激发人员的工作积极性、促进教学科研资源优化配置。中国科技成果转化只有 10%左右,而发达国家高达 40%。部分高校“论文 GDP 主义”和论文至上的业绩评价体系,导致中国科技论文数量近年大幅度增长而论文引用率中位数连年下降。高校专利转化实施率、产业化率、预期收益三项指标远低于企业、科研单位和个人,激励机制缺乏是造成这种现象的主要原因之一[10][11]。

审计、绩效评价是监督和规范财政资金使用的重要手段。但在实际操作过程中,往往问题和整改意见多,运用审计、绩效评价结果激励一线教师干事创业制度设计不足。国家对高校投入大量财政资金用于实验室和研发平台建设,不少实验室、工程中心、创新中心动辄投入数百万、数千万甚至上亿元建设资金。重复建设现象较严重,一些高校甚至出现大型仪器校内开放共享都难以实现,资产利用率低[12][13]。高校普遍出台了内部控制制度,但部分高校制度执行流于形式,存在“重流程轻实效”现象。项目资金使用评价多聚焦财务合规性,忽视核心绩效目标,存在“重分配轻效益”“重申报轻验收”“重预算轻决算”现象,在资源配置方面存在“重投入轻管理”“重数量轻质量”“重增量轻存量”“重支出轻绩效”现象。

绩效工资制度是高校激励机制的重要组成部分。西部省属高校 87.63%的教师认为绩效工资制度不公平,影响专任教师工作积极性[14]。高校在青年教师激励机制建设方面存在激励水平较低、绩效考评方法

不科学、目标激励与成就激励不到位等问题[15]。高校对青年教师的激励方式和激励行为存在薪酬福利保障不够、缺少考核管理科学标准、缺少培养发展支持渠道等问题[16]。高校行政人员的绩效工资分配停留在以职务、职级区分档次的身份管理模式，未体现多劳多得、优劳优酬的分配原则，导向性与激励性不足[17]。由于支持和激励力度不足，导致不少青年教师不得不依附于“学术大牛”或领导干部，不能在黄金期最大限度地发挥优势。资源配置不合理、绩效评价制度不完善、激励机制不健全造成资金浪费、资金沉淀、重复建设、资金违规使用及使用效益低下现象时有发生。

3. 提高高校资金使用效益的对策

中国绝大部分公办高校对财政依存度高，资源配置效率不高，亟待通过改革向内部管理要效益。建议从激励和约束并重的视角出发，探索激励与约束机制的协同作用，建立与现代高校治理体系相适应的财政资金管理体系。

3.1. 完善监督和约束机制

在财政资金监督和约束方面，要优化过程管理，建立以结果为导向的管理机制。要在“精减”“精简”方面大做文章，即在财政项目申报、评审、资金管理、绩效评价等环节多做减法和简化，扩大科技项目资金包干制应用范围。使一线教师和科技人员将主要时间、精力用于人才培养、专业和学科建设、科技攻关、技术服务等主业上，而不要将他们变成财务专家。正确处理好监督与激励、约束与松绑、管理与放权、怀疑与信任、保障和激励、科学与民主的辩证关系，将“放管服”相关政策落到实处，精准识别资金风险。政府相关部门对高校、一线教师和科技人员放权，将一线教师和科技人员从繁琐的项目申报、报账、填表、汇报、审批等低效工作中解放出来，全身心投入到人才培养、科学研究等主业上来。

健全高校财务治理体系，需结合当前财政“过紧日子”“科研放管服”改革精神等财政管理和高校管理的特色背景[18]。“学阀”垄断学术资源，应完善高校行政权力的监督与制约机制[19]。郑智伟认为成立全国高校“伦理委员会”、监督与警示机制同步推进、建立与完善评估体系及相关数据平台是治理“学阀”现象的基本方略[20]。建议以落实中共中央办公厅、国务院办公厅于2024年9月印发的《关于加快公共数据资源开发利用的意见》为契机，切实解决不同部门、行业、地区间数据壁垒和信息孤岛问题。在实现科技信息和数据流通、共享基础上，运用大数据、云计算、人工智能等技术手段，约束“学术大牛”、学阀、领导干部的资源垄断和学术霸权行为，预防这些人员利用其影响力一题多报、小题大报、大题小做、项目违规转包、分包等不当行为，确保资源公平配置、资金高效利用，从而提高资金的使用效益。

可以通过制度重构、文化重塑、强化监督与约束等纠偏措施构建健康的科研生态，如设立全国性的学术廉政平台，接受社会举报和纳税人监督。应用区块链技术建立科研数据存证平台，公开公共财政资金支持的非保密科技项目评审报告、重要原始数据、重要实验报告、结项验收报告，确保数据可溯源、研究过程透明，提高科学数据的利用率，预防学术造假、成果水平夸大等不正当行为，从而提高科技资金的使用效率。限制“帽子工程”，将教学、社会服务实绩纳入人才评价体系，纠正高校教师重科研、轻教学现象。以高校内部控制为基石、绩效导向为驱动、信息技术为支撑、多元监督和约束为保障，构建与现代高校治理体系相适应的财政资金监督约束机制。

3.2. 完善激励机制

经过多年持续高强度资金投入，当前中国高校硬件条件得到极大改善，不少高校和学科硬件条件处于世界领先地位，高校人才总量也处于世界第一。但中国高校实力总体上与发达国家仍有一定差距。在

激励机制建设方面,要探索如何利用财政资金最大限度地发挥高校人才优势。在当前无法大幅度提高高校财政资金总量的前提下,高校通过挖掘内部潜力,如压缩行政运行经费、减少重复建设项目、降低管理成本、提高资源共享率等措施,提高一线教师和科技人员待遇,提高人员经费在高校总经费中所占比重,仍有较大操作空间。优化和精简绩效、人才评价体系,坚持“破五唯”、立新标,充分利用绩效评价结果,给予优秀教师更多的教研、科研项目支持及技术路线、经费使用权,激发一线教师和科技人员干事热情。建立开放透明的项目和经费分配机制,正确处理好有组织科研与自由探索的关系。科学研究的本质是探索未知,不可能在申报、立项阶段准确预知执行阶段各项经费支出数量,要简化预算管理,给予科研人员更大的预算调整权限,特别是青年项目、自由探索项目、高层次人才科研启动项目、小额资助项目。高校专业、学科、平台建设是财政资金投入力度大、专业性强的技术工作,很多教师不愿承担这方面工作,管理程序过于复杂是其重要原因之一。被催促花钱是大多数高校和教师面临的“幸福烦恼”。建立预算结余资金分享和激励制度是治理高校年底“突击花钱”的对策之一[21]。构建约束与激励相容的绩效考评机制是加快预算执行进度的路径和强大动力[22]。人才是最宝贵的稀缺资源,要精简管理程序,实现办事“最多跑一次”,赋予高校教师更大的专业、学科、平台建设项目经费支配权限,真正体现人才价值,而不是将大量时间精力用于过程性、事务性工作。

绩效工资制度的激励作用有效提高了一线教师的工作积极性,但同时带来了形式主义、投机主义、功利主义等问题,产生了部分质量不高的科研、教研成果,其“功利化”导向对学校教学中心地位、学术生态及青年教师价值取向产生负面影响,不利于青年教师业务发展。高校绩效管理对教师专业发展、人才培养、学术研究和文化建设有负面影响[23]。在以量化指标为主的科研绩效管理体系下,高校科研呈现质、量二分的演变趋势[24]。薪酬制度改革需要处理好薪酬体制的竞争性与可持续性、规范性和灵活性、激励性和公平性、稳定性和差异性、短期效应和长期效应等关系[25]。完善激励机制,需要解决资金开源节流问题。高校有行政、教辅、教学、科研、“双肩挑”等多种岗位,部分学校存在重管理岗、轻业务岗现象。绩效考核制度设计不当容易造成教师与行政人员冲突和矛盾[26]。部分高校管理机构、人员多,占用了大量资金和编制,不利于核心任务和发展目标的达成,要从制度上予以规范。高校行政、教辅岗位人员的绩效工资增长水平应低于专任教师,体现绩效工资分配向一线倾斜的原则[14]。高校要最大限度实现服务社会化,降低运行、管理成本,将有限的资源投入到教学科研一线。为提升资金使用效能,政府要优化相关制度设计,如将财政支持强度与高校内涵式发展关键指标直接关联、资金使用效益纳入各级干部考核体系、绩效评价结果向社会公开等。当前部分高校对教师绩效评价的片面性、短视性与“破五唯”的改革方向不符,论文、专利 GDP 竞赛在部分高校依旧盛行,对资金投向、一线教师业务成长难以起到正确的引导和激励作用。

3.3. 优化现政策与谋划新政策并举

国家先后出台了一系列改进科研项目和经费管理的政策性文件。如《关于进一步完善中央财政科研项目资金管理等政策的若干意见》(国发〔2016〕50号)改进和规范了项目资金管理办法,包括简化预算编制、精简检查评审等“松绑+激励”措施;《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》(国发〔2018〕25号)明确“赋予科研单位科研项目经费管理使用自主权”“完善有利于创新的评价激励制度”;《关于扩大高校和科研院所科研相关自主权的若干意见》(国科发政〔2019〕260号)提出“简化科研项目管理流程”“强化绩效工资对科技创新的激励作用”;《国务院办公厅关于改革完善中央财政科研经费管理的若干意见》(国办发〔2021〕32号)提出“减轻科研人员事务性负担”;《国家重点研发计划管理暂行办法》(国科发资〔2024〕28号)规定:按照“放管结合、权责对等”的原则,实行“包干制”“负面清单”等多种方式,扩大科研经费管理自主权,减轻科研人员事务性负担。从中央和各地出台的一系列制

度看,对资金、项目的监督贯穿于整个改革过程,但改革的大方向是加大资金投入、精简管理、激励创新。政府的支持高校科技创新、完善经费管理、激励科技人员干事创业方面基本做到了政策能出尽出、能改尽改。但执行过程中,部分单位在科研及专业、学科、平台建设经费管理方面仍然存在政策落实不到位、经费报销程序复杂、对特殊人员监督不到位等问题。

各地各高校要在梳理既有政策的基础上,总结和评估各项政策的落实、执行情况,采用清单化、项目化管理落实各项政策,激励教师的工作热情,助力科教兴国战略的实现。要以“放管服”改革为核心,加强有利于高校人才培养、科技创新的制度供给,优化现政策与谋划新政策并举。注意平衡“放管服”改革与风险防控,有效激发教师创新活力,为高校治理现代化与高质量发展提供实践路径。着力解决教育、人才、科技领域存在的堵点、难点问题,推动财政、教育、科技、人才等相关政策的高效衔接,丰富财政支持高校高质量发展的政策工具。高校要从行政主导转向多元共治,从粗放管理转向精细治理。合理配置财政资源控制权限,充分发挥控制权的激励约束作用,是解决我国高等教育财政资源配置优化问题的关键[27]。财政资金分配要体现公平性、竞争性,对资金管理全过程嵌入风险防控机制,构建约束有力、激励有效的财政资金管理运行体系,这是高校治理现代化的必然要求。

4. 结语

高校是中国教育、人才、科技的集中交汇点,是人才培养的主阵地、原始创新的主力军,在新质生产力培育过程中承担着艰巨的使命。高校一线教师和科技人员面临的资金管理困境往往不是高校自身能够解决的,需要财政、发改、教育、科技等政府多部门政策协同,同时高校内部也要建立激励与约束协同机制、信息共享机制,形成制度、技术、文化三位一体的长效治理生态。建设财政资金激励与约束机制要以服务于人才培养、科学研究、社会服务三大核心职能为目的,提升高校竞争力。激励和约束并重,精准施策,将高校办学自主权、“放管服”、资金包干制、减轻一线教师在资金管理方面的事务性负担等优惠政策落到实处,是激发教师和科技人员的工作热情、提高财政资金使用效益的现实要求,是高校赋能中国高质量发展的具体举措。

参考文献

- [1] 周羽中,王黎明,王伦.科技财政助推中国技术进步的机制及创新路径研究——基于企业生命周期视角[J].当代经济管理,2023,45(10):88-96.
- [2] 周扣娟.高校“青椒”专业发展的两难困境与破解策略[J].中国成人教育,2023(12):67-71.
- [3] 吴倩,陈显友.高校青年教师亚健康状况的实证分析与对策研究——以武汉某高校为例[J].科技创业月刊,2020,33(11):126-130.
- [4] 林灵.浙江省高校青年教师心理健康现状调查及对策研究[J].宁波教育学院学报,2024,26(1):73-77,84.
- [5] 杨静.“放管服”背景下高校科研经费报销管理优化研究[D]:[硕士学位论文].广州:华南理工大学,2023.
- [6] 和文岑.高校财务报账制度的困境与优化设计[J].中外企业家,2017(30):223,225.
- [7] 何冠星,郭碧雯.高校财政专项管理的内部控制体系构建[J].经济师,2023(12):61-62.
- [8] 刘莉.高校项目支出预算管理的困境与对策[J].财务与金融,2022(4):54-58.
- [9] 王慧敏,许敏.激励机制与高校治理的适配性及其增强策略[J].江苏经贸职业技术学院学报,2024(3):49-52.
- [10] 胡冬艳.高校专利转化的现状、瓶颈及对策研究[J].中国多媒体与网络教学学报(中旬刊),2021(9):205-207.
- [11] 杨华,陈百平.我国高校专利转化的现状及对策研究[J].技术与市场,2022,29(6):68-69.
- [12] 罗源.高校非经营性国有资产管理存在的问题及对策[J].产业与科技论坛,2023,22(17):218-221.
- [13] 顾倩,刘剑文.高校实验室建设管理模式探索与实践[J].实验室科学,2023,26(3):156-159.
- [14] 高欣秀.西部省属高校教师绩效工资制度设计与实施优化研究[D]:[博士学位论文].上海:华东师范大学,2024.

-
- [15] 谢冠男. 基于双因素理论的高校青年教师激励机制建设[J]. 中国成人教育, 2022(24): 63-65.
- [16] 毛乐萱. 基于高校青年教师需求的激励研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 首都经济贸易大学, 2022.
- [17] 张畅. 地方普通高校机关行政人员绩效工资分配改进研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 云南大学, 2021.
- [18] 魏爱民, 戴文婕, 易元祥, 等. “双一流”高校构建“五位一体”财务治理体系的实践探索[J]. 教育财会研究, 2024, 35(1): 22-28.
- [19] 彭飞. 高校“学阀”现象的成因及对策[J]. 产业与科技论坛, 2022, 21(16): 92-93.
- [20] 郑智伟, 曹辉. 高校“学阀”现象及其治理[J]. 教育与教学研究, 2018, 32(6): 20-25, 125.
- [21] 杨运东. 高校加快财政预算执行进度的路径[J]. 黑龙江高教研究, 2019, 37(7): 68-72.
- [22] 温长庆. 高校预算执行年底“突击花钱”现象的成因与法律治理[J]. 经济法论坛, 2020, 24(1): 119-132.
- [23] 沈忠华. 我国高校绩效管理现状及对策研究[D]: [博士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2020.
- [24] 徐飞. 绩效场域下高校教师科研惯习治理研究[D]: [博士学位论文]. 重庆: 西南大学, 2024.
- [25] 蔡蕾. 高校薪酬制度改革实践探索与路径选择[J]. 浙江社会科学, 2020(5): 151-155, 161.
- [26] 李泽欣. 绩效考核视角下高校教师与行政人员冲突应对路径研究[D]: [硕士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2023.
- [27] 范维. 存量优化视角下的高等教育财政资源配置改革研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中央财经大学, 2022.