



热点分析 决策参考

内部资料 仅供交流

高教工作参考

2022 年第 1 期（总第 9 期）

主办：郑州工程技术学院发展规划处（高等教育研究所）

☆关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见

☆高等教育领域“放管服”改革实践操作指南（第四期）

☆大学校院两级管理模式中的权责划分

☆推进校院两级管理改革的前提、基础和保障

高教工作参考 2022 年第 1 期 （总第 9 期）

主 编：王 琦

副主编：刘伟华 王宇飞

编 辑：刘建岭 仲 岩 屈彦君 高 松

电 话：0371-68229976

邮 箱：gjs502@zzut.edu.cn

地 址：河南省郑州市惠济区英才街 18 号

目 录

卷首语	1
【政策文件】	
关于深化教育体制机制改革的意见	2
关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见	9
高等教育领域“放管服”改革实践操作指南（第四期）	14
教育部 2022 年工作要点（节选）	28
教育厅 2022 年十项重点工作（节选）	35
【学术观点】	
高校校院二级管理：历史沿革、现实梗阻与治理路径	37
大学校院两级运行的制度逻辑：国际经验与中国探索	41
大学校院两级管理模式中的权责划分	55
推进校院两级管理改革的前提、基础和保障	66
我校推行校院两级管理改革的思考	70
高校深化校院两级管理体制改革的追求	76
关于深化校院两级管理体制改革的思考	84
关于高校校院两级教学督导协调发展的几点思考	87

卷首语

为深入贯彻落实党的十九大及十九届历次全会精神、教育部等五部门《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》精神，《河南省“十四五”教育事业发展规划》明确指出：统筹推进教育领域“放管服”改革，推进高校内部管理大部制改革，推动高校内部管理部门合并重组、优化整合，促进事权财权下放，做强二级学院，激发办学活力，高质量发展高等教育，加快高等教育现代化进程。

实行校院两级管理，就是按照一定的目标和原则，对学校各类教育教学资源进行重新整合和优化，形成学校、学院两个管理层级，通过学校分权和管理重心下移，明确学校和学院的职责和权限，学校宏观上决策，学院实体化运行。

实行校院两级管理的基础是学院具有独立性，能够实体运行。学校要以学科建设为核心，遵循学科发展规律，根据学科发展的内在逻辑，科学地进行学院设置。首先，要明确设置学院的目标。其次，学院是一个相对独立的办学实体，承担教学、科研及社会服务的实体性机构，能够自主运行，具有相对独立的学生管理权、教学管理权、科研管理权、学科建设权等学院内部事务的决策权。

实行校院两级管理的核心问题、关键问题是推进“放管服”改革，明晰校院两级责权利边界。首先，转变观念，改革学校职能处室。推进职能处室简政放权，下移管理重心，明确职能处室职责，科学精简机构。其次，明晰校院两级的责权利关系。加快推进“放管服”改革，建立权责清单制度。学校变成决策中心，主要负责顶层设计，制定总体发展规划，提供制度保障，对学院进行宏观管理和监督评估。学院成为管理中心，在学校的指导下负责学生管理、教学管理、学科建设、科学研究、人才培养和人事管理等职能。

校院两级管理运行的保障。首先，实施目标管理，建立考核激励机制。科学制定学校总体发展目标，制定学校各个发展阶段的核心关键指标。其次，完善中层干部选拔任用机制。加强学院领导班子建设，严格落实党政联席会会议制度，实施院长任期目标考核制度。第三，完善学校制度建设。进一步加强顶层设计与统筹协调，建立一套科学的校院两级管理制度体系，真正建立以学术为核心的内部管理体制，充分调动二级学院及教职工的积极性，为校院两级管理顺利运行提供制度保障。

中共中央办公厅 国务院办公厅

《关于深化教育体制机制改革的意见》

新华社北京9月24日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》（以下简称《意见》），并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《意见》指出，党和国家高度重视教育工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，坚持把教育摆在优先发展的战略位置，全面深化教育领域综合改革，一批标志性、引领性的改革举措取得明显成效，教育公共服务水平和教育治理能力不断提升，中国特色社会主义教育制度体系进一步完善，我国教育总体发展水平进入世界中上行列，为13亿多人民提供了更好更公平的教育，为经济转型、科技创新、文化繁荣、民生改善、社会和谐提供了有力支撑，中国特色社会主义教育自信不断增强。

《意见》指出，当前我国教育改革已进入一个新的阶段。深化教育体制机制改革的指导思想是：全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，全面贯彻党的教育方针，坚持教育为人民服务、为中国共产党治国理政服务、为巩固和发展中国特色社会主义制度服务、为改革开放和社会主义现代化建设服务，全面深化教育综合改革，全面实施素质教育，全面落实立德树人根本任务，系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，使各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展，着力培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。

《意见》指出，深化教育体制机制改革的基本原则是：（一）坚持扎根中国与融通中外相结合。继承我国优秀教育传统，立足我国国情，遵循教育规律，吸收世界先进办学治学经验，坚定不移走中国特色社会主义教育发展道路。（二）

坚持目标导向与问题导向相结合。坚持以人民为中心，着眼促进教育公平、提高教育质量，针对群众反映强烈的突出问题，集中攻坚、综合改革、重点突破，扩大改革受益面，增强人民群众获得感。（三）坚持放管服相结合。深化简政放权、放管结合、优化服务改革，把该放的权力坚决放下去，把该管的事项切实管住管好，加强事中事后监管，构建政府、学校、社会之间的新型关系。（四）坚持顶层设计与基层探索相结合。加强系统谋划，注重与《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》等做好衔接。尊重基层首创精神，充分调动地方和学校改革的积极性主动性创造性，及时将成功经验上升为制度和政策。

《意见》指出，深化教育体制机制改革的主要目标是：到2020年，教育基础性制度体系基本建立，形成充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制，人民群众关心的教育热点难点问题进一步缓解，政府依法宏观管理、学校依法自主办学、社会有序参与、各方合力推进的格局更加完善，为发展具有中国特色、世界水平的现代教育提供制度支撑。

《意见》指出，要健全立德树人系统化落实机制。强调要构建以社会主义核心价值观为引领的大中小幼一体化德育体系。针对不同年龄段学生，科学定位德育目标，合理设计德育内容、途径、方法，使德育层层深入、有机衔接，推进社会主义核心价值观内化于心、外化于行。深入开展理想信念教育，引导学生坚定拥护中国共产党领导，树立中国特色社会主义共同理想，增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。深入开展以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神教育、道德教育、社会责任教育、法治教育，加强中华优秀传统文化和革命文化、社会主义先进文化教育。健全全员育人、全过程育人、全方位育人的体制机制，充分发掘各门课程中的德育内涵，加强德育课程、思政课程。创新思想政治教育方式方法，注重理论与实践相结合、育德与育心相结合、课内与课外相结合、线上与线下相结合、解决思想问题与解决实际问题相结合，不断增强亲和力和针对性。用好自然资源、红色资源、文化资源、体育资源、科技资源、国防资源和企事业单位资源的育人功能，发挥英雄模范人物、名师大家、学术带头人等的示范引领作用，挖掘校史校风校训校歌的教育作用，充分发挥学校党、共青团、少先队组织的育人功能。加强学校教育、家庭教育、社会教育的有机结合，构建各级党政机关、社会团体、企事业单位及街道、

社区、镇村、家庭共同育人的格局。要注重培养支撑终身发展、适应时代要求的关键能力。在培养学生基础知识和基本技能的过程中，强化学生关键能力培养。培养认知能力，引导学生具备独立思考、逻辑推理、信息加工、学会学习、语言表达和文字写作的素养，养成终身学习的意识和能力。培养合作能力，引导学生学会自我管理，学会与他人合作，学会过集体生活，学会处理好个人与社会的关系，遵守、履行道德准则和行为规范。培养创新能力，激发学生好奇心、想象力和创新思维，养成创新人格，鼓励学生勇于探索、大胆尝试、创新创造。培养职业能力，引导学生适应社会需求，树立爱岗敬业、精益求精的职业精神，践行知行合一，积极动手实践和解决实际问题。要建立促进学生身心健康、全面发展的长效机制。切实加强和改进体育，改变美育薄弱局面，深入开展劳动教育，加强心理健康教育 and 国防教育。

《意见》指出，要创新学前教育普惠健康发展的体制机制。强调要鼓励多种形式办园，有效推进解决入园难、入园贵问题。理顺学前教育管理体制和办园体制，建立健全国务院领导、省市统筹、以县为主的学前教育管理体制。省市两级政府要加强统筹，加大对贫困地区的支持力度。落实县级政府主体责任，充分发挥乡镇政府的作用。以县域为单位制定幼儿园总体布局规划，新建、改扩建一批普惠性幼儿园。鼓励社会力量举办幼儿园，支持民办幼儿园提供面向大众、收费合理、质量合格的普惠性服务。要加强科学保教，坚决纠正“小学化”倾向。遵循幼儿身心发展规律，坚持以游戏为基本活动，合理安排幼儿生活作息。加强幼儿园质量监管，规范办园行为。

《意见》指出，要完善义务教育均衡优质发展的体制机制。强调要建立以学生发展为本的新型教学关系。改进教学方式和学习方式，变革教学组织形式，创新教学手段，改革学生评价方式。要切实减轻学生过重课外负担。提高课堂教学质量，严格按照课程标准开展教学，合理设计学生作业内容与时间，提高作业的有效性。建立健全课后服务制度，鼓励各地各校根据学生身心发展特点和家长需求，探索实行弹性离校时间，提供丰富多样的课后服务。改善家庭教育，加强家庭教育指导服务，帮助家长树立正确的教育观念，合理安排孩子的学习、锻炼和休息时间。规范校外教育培训机构，严格办学资质审查，规范培训范围和内容。营造健康的教育生态，大力宣传普及适合的教育才是最好的教育、全面发展、人

人皆可成才、终身学习等科学教育理念。要着力解决义务教育城乡发展不协调问题。统一城乡学校建设标准、城乡教师编制标准、城乡义务教育学校生均公用经费基准定额，加快建立义务教育学校国家基本装备标准。实施消除大班额计划。切实改变农村和贫困地区教育薄弱面貌，着力提升乡村教育质量。要多措并举化解择校难题。加快义务教育学校标准化建设，加强教师资源的统筹安排，实现县域优质资源共享。改进管理模式，试行学区化管理，探索集团化办学，采取委托管理、强校带弱校、学校联盟、九年一贯制等灵活多样的办学形式。完善入学制度，统筹设计小学入学、小升初、高中招生办法。

《意见》指出，要完善提高职业教育质量的体制机制。强调要健全德技并修、工学结合的育人机制。坚持以就业为导向，着力培养学生的工匠精神、职业道德、职业技能和就业创业能力。坚持学中做、做中学，推动形成具有职业教育特色的人才培养模式。完善专业动态调整机制，完善教学标准，创新教学方式，改善实训条件，加强和改进公共基础课教学，严格教学管理。大力增强职业教育服务现代农业、新农村建设、新型职业农民培育和农民工职业技能提升的能力。要改进产教融合、校企合作的办学模式。健全行业企业参与办学的体制机制和支持政策，支持行业企业参与人才培养全过程，促进职业教育与经济社会需求对接。充分发挥行业主管部门的指导、评价和服务作用，支持行业组织推进校企合作、发布人才需求信息、参与教育教学、开展人才质量评价。明确企事业单位承担学生社会实践和实习实训的职责义务和鼓励政策。

《意见》指出，要健全促进高等教育内涵发展的体制机制。强调要创新人才培养机制。高等学校要把人才培养作为中心工作，全面提高人才培养能力。不同类型的高等学校要探索适应自身特点的培养模式，着重培养适应社会需要的创新型、复合型、应用型人才。把创新创业教育贯穿人才培养全过程，建立健全学科专业动态调整机制，完善课程体系，加强教材建设和实训基地建设，完善学分制，实施灵活的学习制度，鼓励教师创新教学方法。深入推进协同育人，促进协同培养人才制度化。要深化科研体制改革，坚持以高水平的科研支撑高质量的人才培养。加大基础研究支持力度，大力开展有组织的科研活动，完善创新平台体系，建设相对稳定的高等学校基本科研队伍，深化技术转移和成果转化机制改革。加大哲学社会科学研究支持力度，完善中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、

话语体系，构建中国特色的学术标准和学术评价体系。加强高等学校智库建设，推进高等学校开展前瞻性、政策性研究，积极参与决策咨询。全面推进科研评价机制改革，加强学术道德建设。要完善依法自主办学机制。依法落实高等学校办学自主权，完善中国特色现代大学制度，坚持和完善党委领导下的校长负责制，发挥党委领导核心作用。要改进高等教育管理方式。研究制定高等学校分类设置标准，制定分类管理办法，促进高等学校科学定位、差异化发展，统筹推进世界一流大学和一流学科建设。

《意见》指出，要推进普通高中育人方式改革，深化普通高中教育教学改革，稳妥推进高考改革；要完善民族教育加快发展机制，建立民族团结教育常态化机制，深入推进爱国主义教育和民族团结教育进教材、进课堂、进头脑，加大对少数民族和民族地区教育支持力度；要完善特殊教育融合发展机制，改进特殊教育育人方式，强化随班就读，建立健全融合教育评价、督导检查和支持保障制度；要健全支持和规范民办教育发展的制度，健全财政、土地、登记、收费等方面支持民办学校发展的相关政策，健全监管机制；要以拓宽知识、提升能力和丰富生活为导向，健全促进终身学习的制度体系。

《意见》指出，要创新教师管理制度。强调要健全加强师德建设长效机制。把教师职业理想、职业道德教育融入培养、培训和管理全过程，构建覆盖各级各类教育的师德建设制度体系。在准入招聘和考核评价中强化师德考查。实施师德师风建设工程，建立教师国家荣誉制度，加快形成继承我国优秀传统文化、符合时代精神的尊师重教文化，创造良好的教书育人环境。要改进各级各类教师管理机制。落实幼儿园教职工配备标准，严格中小学教师资格准入，健全职业院校双师型教师管理制度，深化高等学校教师管理制度改革，改进特殊教育学校教师管理制度。要切实提高教师待遇。完善中小学教师绩效工资制度，改进绩效考核办法，使绩效工资充分体现教师的工作量和实际业绩，确保教师平均工资水平不低于或高于当地公务员平均工资水平。落实艰苦边远地区津贴、乡镇工作补贴，以及集中连片特困地区和艰苦边远地区乡村教师生活补助政策。完善老少边穷岛等贫困艰苦地区教师待遇政策，依据艰苦边远程度实行差别化补助，做到越往基层、越往艰苦地区补助水平越高。进一步完善特殊教育教师工资保障机制和职业院校内部收入分配激励机制，扩大高等学校收入分配自主权。

《意见》指出，要健全教育投入机制。强调要完善财政投入机制。合理划分教育领域财政事权和支出责任，明确支出责任分担方式，依法落实各级政府教育支出责任，健全各级教育预算拨款制度和投入机制，合理确定并适时提高相关拨款标准和投入水平，保证国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例一般不低于4%，确保一般公共预算教育支出逐年只增不减，确保按在校学生人数平均的一般公共预算教育支出逐年只增不减。各地应结合实际制定出台公办幼儿园、普通高中生均拨款或生均公用经费标准，逐步健全各级各类教育经费投入机制。国家财政性教育经费使用，坚持向老少边穷岛地区倾斜，向家庭经济困难学生倾斜，向薄弱环节、关键领域倾斜。要完善教育转移支付制度，合理安排一般性转移支付和专项转移支付，加大省级统筹力度。要加强经费监管，确保使用规范安全，提高经费使用效益。要完善学生资助体系，进一步完善各级各类教育全覆盖、奖助贷勤补免多元化的学生资助制度体系。完善国家奖学金、助学金政策，完善国家助学贷款机制，提高资助精准度。

《意见》指出，要健全教育宏观管理体制。强调要完善教育标准体系，研究制定从学前教育到高等教育各学段人才培养质量标准，完善学校办学条件标准。要建立健全教育评价制度，建立贯通大中小幼的教育质量监测评估制度，建立标准健全、目标分层、多级评价、多元参与、学段完整的教育质量监测评估体系，健全第三方评价机制，增强评价的专业性、独立性和客观性。要完善教育督導體制，促进教育督导机构独立行使职能，落实督导评估、检查验收、质量监测的法定职责，完善督学管理制度，提高督学履职水平，依法加强对地方各级政府的督导，依法加强对学校规范办学的督导，强化督导结果运用。要完善教育立法和实施机制，提升教育法治化水平。要提高管理部门服务效能，建立和规范信息公开制度。

《意见》最后强调，要做好深化教育体制机制改革的组织实施。要全面加强党对教育工作的领导，坚持党管办学方向、党管改革，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，健全党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的教育领导体制。要完善推动教育改革的工作机制，建立健全教育改革统筹决策、研究咨询、分工落实、督查督办、总结推广的改革工作链条，充分发挥国家教育体制改革领导小组统筹谋划职能，充分发挥国家教育咨询委员会的作用，完善省

级教育改革领导体制。健全教育改革的试点、容错、督查、推广机制。加强教育改革干部队伍建设，配齐配强教育改革力量，确保各项改革举措有谋划、有部署、有落实、有成效。

（来源：新华社 2017 年 9 月 24 日）

关于深化高等教育领域

简政放权放管结合优化服务改革的若干意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，完善中国特色现代大学制度，破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍，进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负、简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权，激发广大教学科研人员教书育人、干事创业的积极性和主动性，培养符合社会主义现代化建设需要的各类创新人才，培育国际竞争新优势，经国务院同意，现就深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革提出以下意见：

一、完善高校学科专业设置机制

（一）改革学位授权审核机制。深入推进学位授权点动态调整。省级学位委员会负责审批学士学位授予单位及专业。国务院学位委员会委托省级学位委员会组织硕士学位授权审核和博士学位授权初审。稳妥推进部分高校自主审核博士硕士学位授权点。对承担国家重大科研任务、符合学位授予标准的高校，新增硕士博士学位授权可不再要求培养年限。国务院学位委员会要加强授权监管，完善学位授权准入标准，强化专家评审环节，开展学位授权点合格评估，对于不按照标准和程序办理、不能保证质量的，依法责令限期整改，直至撤销其博士硕士学位授权。

（二）改进高校本专科专业设置。除国家控制布点的专业外，高校自主设置《普通高等学校本科专业目录》内的专业，报教育部备案；自主设置高等职业教育（专科）专业，报省级教育行政部门备案。支持高校对接产业行业需求，经学科和产业行业专家充分论证后，按照专业管理规定设置经济社会发展急需的新专业。加强专业建设信息服务，公布紧缺专业和就业率较低专业的名单，逐步建立高校招生、毕业生就业与专业设置联动机制。开展专业设置抽查，对存在问题的专业，责令有关高校限期整改或暂停招生。

二、改革高校编制及岗位管理制度

（三）积极探索实行高校人员总量管理。教育部会同中央编办、财政部等相关部门制订高校人员总量核定指导标准和试点方案，积极开展试点。试点高校人员总量实行动态调整。纳入总量管理的人员享有相应待遇和保障。机构编制、高校主管部门发现高校在人员总量管理工作中存在弄虚作假等严重问题的，对相关责任人依法依规予以处理。

（四）高校依法自主管理岗位设置。高校根据国家有关规定在人员总量内组织制订岗位设置方案和管理办法，并主动公开，接受监督。岗位设置方案应包括岗位总量，教学科研、管理服务等各类岗位的名称、数量、结构比例、职责任务、工作标准、任职条件等。

（五）高校自主设置内设机构。高校根据办学实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科研、行政职能部门等内设机构的设置和人员配备。鼓励高校推进内设机构取消行政级别的试点，管理人员实行职员制。改革后要保障高校内设机构人员享有相应的晋升、交流、任职、薪酬及相关待遇。

三、改善高校进人用人环境

（六）优化高校进人环境。高校根据事业发展、学科建设和队伍建设需要，自主制订招聘或解聘的条件和标准，自主公开招聘人才。政府各有关部门不统一组织高校人员聘用考试，简化进入程序，为高校聘用人才提供便捷高效的人事管理服务。高校在人员总量内聘用人才要围绕主业、突出重点、支持创新。

（七）完善高校用人管理。高校根据其岗位设置方案和管理办法自主做好人员聘后管理。对总量内人员，高校与其签订聘用合同。在人员总量外，高校可自主灵活用工，依法签订劳动合同，依法履行合同，规范实施管理，切实保护当事人合法权益。高校可根据国家有关规定，自主制订教师到企业兼职从事科技成果转化活动的办法和离岗创业办法。

四、改进高校教师职称评审机制

（八）下放高校教师职称评审权。高校自主制订本校教师职称评审办法和操作流程。职称评审办法、操作流程报教育、人力资源社会保障部门及高校主管部门备案。将高校教师职称评审权直接下放至高校，由高校自主组织职称评审、自主评价、按岗聘用。条件不具备、尚不能独立组织评审的高校，可采取联合评审的方式。教育、人力资源社会保障等部门要加强监管，对高校职称评审工作进行

抽查，对因把关不严、程序不规范，造成投诉较多、争议较大的高校，要给予警告、责令整改；对违法违纪的责任人员，按照国家规定给予处理。

（九）改进教师职称评审方法。高校要将师德表现作为评聘的首要条件，提高教学业绩在评聘中的比重。针对不同类型、不同层次教师，按照哲学社会科学、自然科学等不同学科领域，基础研究、应用研究等不同研究类型，建立分类评价标准。完善同行专家评价机制，建立以“代表性成果”和实际贡献为主要内容的评价方式。

五、健全符合中国特色现代大学特点的薪酬分配制度

（十）支持高校推进内部薪酬分配改革。人力资源社会保障、财政等有关部门要支持高校建立健全有利于提高竞争力的内部分配机制，实行符合高校特点和发展要求的内部分配政策。高校要理顺内部收入分配关系，保持各类人员收入的合理比例。在核定的绩效工资总量内可采取年薪制、协议工资、项目工资等灵活多样的分配形式和分配办法。

（十一）加强高校绩效工资管理。人力资源社会保障、财政等部门在核定绩效工资总量时，充分考虑高校特点，重点加大对高层次人才集中、服务国家重大战略需求、着力培养拔尖创新人才高校的倾斜力度。高校根据备案人员总量、当地经济发展水平、办学层次等因素，自主确定本校绩效工资结构和分配方式。绩效工资分配要向关键岗位、高层次人才、业务骨干和做出突出成绩的工作人员倾斜。高校科研人员依法取得的科技成果转化奖励收入，不纳入绩效工资。

六、完善和加强高校经费使用管理

（十二）改进高校经费使用管理。财政部门要完善高校预算拨款制度，优化高等教育拨款结构，加大基本支出保障力度，基本支出占比较低的地方要进一步优化结构，合理安排基本支出。改进项目管理方式，完善资金管理办法，采取额度管理、自主调整等措施，进一步扩大高校项目资金统筹使用权。进一步完善高校国库集中支付范围划分，逐步扩大财政授权支付范围，逐步实现用款计划按政府收支分类科目的项级支出功能分类科目编报。

（十三）扩大高校资产处置权限。适当提高资产处置的备案和报批标准。高校自主处置已达使用年限、应淘汰报废的资产，处置收益留归学校使用。税务部门要执行好各项涉及高校的税收优惠政策。高校要进一步提高预算编制水平，加

快财政预算执行进度，完善内控机制，严肃财经纪律，严格按照规定管好用好各项经费和资产，不断提高资金使用效益。强化高校资产管理的主体责任，确保国有资产的安全和有效使用。高校应依法接受审计监督。

七、完善高校内部治理

（十四）加强党对高校的领导。高校要坚持和完善党委领导下的校长负责制，高校党委对本校工作实行全面领导，对本校党的建设全面负责，履行管党治党、办学治校的主体责任，落实党建工作责任制，切实发挥领导核心作用。坚持党管干部、党管人才，落实“三重一大”决策制度。强化院（系）党的领导，进一步发挥院（系）党委（党总支）的政治核心作用。加强基层党组织建设，推动全面从严治党向高校基层延伸，充分发挥党支部战斗堡垒作用。

（十五）加强制度建设。高校要坚持正确办学方向和教育法律规定的基本制度，依法依规行使自主权，强化章程在学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能方面的基础作用。完善政治纪律、组织人事纪律、财经纪律，对工作中的失职失责行为要按有关规定严格问责。加强自我约束和管理，抓紧修订完善校内各项管理制度，使制度体系层次合理、简洁明确、协调一致，使高校发展做到治理有方、管理到位、风清气正。

（十六）完善民主管理和学术治理。进一步健全高校师生员工参与民主管理和监督的工作机制，发挥教职工代表大会和群众组织作用。坚持学术自由和学术规范相统一，坚持不懈培育优良校风和学风。完善学术评价体系和评价标准，推动学术事务去行政化。提高高校学术委员会建设水平，充分发挥高校学术委员会在学科建设、专业设置、学术发展、学术评价等事项中的重要作用。确立科学的考核评价和激励机制。突出同行专家在科研评价中的主导地位。

（十七）强化信息公开与社会监督。积极推进高校重大决策、重大事项、重要制度等校务公开。除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私以及公开可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定和学校安全稳定的情况外，均应当依法依规公开相关信息。畅通监督渠道，发挥社会公众、媒体等力量在监督中的作用。利用现代信息技术手段，提高工作透明度，增强信息公开实效，让权力在阳光下运行。

八、强化监管优化服务

（十八）构建事中事后监管体系。各地各部门要进一步转变职能和管理方式，支持高校适应创新发展需要，推进治理结构改革。要深入推进管办评分离，切实履行监管职责。创新监管方式和手段，通过完善信用机制、“双随机”抽查、行政执法、督导、巡视、第三方评估等加强事中事后监管。

（十九）加强协调与指导。各地各部门要树立全局意识，加强协调，相互配合，整体推进。要引导高校合理定位，办出特色，防止“同质化”。对西部和艰苦边远地区高校给予必要政策倾斜。要及时解决工作中发现的问题，提高管理水平。

（二十）营造良好改革环境。各地各部门要简化优化服务流程，精简和规范办事程序，缩短办理时限，改进服务质量，让高校教学科研人员从过多过苛的要求、僵硬的考核、繁琐的表格中解放出来。依托“互联网+”，积极推动高校公共服务事项网上办理，提高办事效率。抓紧修改或废止影响高校发展和教学科研人员积极性的、不合时宜的行政法规和政策文件，保持改革政策协调一致。做好改革的总结推广和宣传引导工作，营造良好氛围。

各地各部门要立足我国基本国情教情，综合考虑不同地区 and 高校实际，抓紧细化高校人员总量、职称、薪酬等方面改革的试点或落实办法，大力推进改革进程。各高校要及时制定实施细则，向院系放权，向研发团队和领军人物放权，确保各项改革措施落到实处。

教育部 中央编办 发展改革委

财政部 人力资源社会保障部

2017 年 3 月 31 日

高等教育领域“放管服”改革实践操作指南（第四期）

教育部政法司

为了进一步完善大学内部治理结构，加快推进中国特色现代大学制度建设，许多大学在深化高校校院两级管理体制改革的方面积极探索向院系放权、向研发团队和领军人物等放权的运行机制模式。实践操作指南第四期聚焦高校校院两级管理体制改革的，介绍对外经济贸易大学在实施以目标为导向，健全和完善校院两级管理体制，激活学校与学院两级的积极性。南昌大学在明晰校院两级权责关系，促进管理重心下移等方面的具体做法。

对外经济贸易大学

以目标为导向，健全校院两级管理体制，激活学校与学院两级的积极性

对外经济贸易大学近年来陆续颁布了《对外经济贸易大学关于推进校院两级管理体制改革的实施意见（试行）》和《对外经济贸易大学校院两级改革试点责任书》，逐步健全和完善校院两级管理体制，在优化服务的同时加强了监管力度，为激发院系活力，全面提高教学质量和办学水平，进一步加强学校治理能力和治理体系的建设提供了有力的制度保障。

一、理念先行、整体把握，落实推进校院两级管理体制改革的指导思想、主要目标和基本原则

1. 以“双一流”建设目标为导向，确定推进校院两级管理体制改革的指导思想

学校将“双一流”建设工作与“放管服”改革工作高度结合，确定了推进校院两级管理体制改革的指导思想：“贯彻好全国高校思政工作会议精神，坚持党的教育方针，坚持党委领导下的校长负责制，紧紧围绕全面提高教育质量和“双一流”建设目标，以理顺、优化校院两级权责关系为基础，深化学校内部管理运行模式改革，转变校级机关职能，落实学院办学主体地位，充分激发校院两级发展的内在动力，全面提高学校管理水平和办学效益。”（《对外经济贸易大学关于推进校院两级管理体制改革的实施意见（试行）》，下同）

2. 从全局出发、指明改革方向，确定推进校院两级管理体制改革的

主要目标为明确目标导向，加强管理，推动改革的持续有效进行，学校确定了推进校院两级管理体制改革的主要目标：“逐步健全和完善学校宏观管理、学院自主运

行的校院两级管理体制，提升校级机关谋划运作、组织协调、监督管理及综合服务能力，推动学院自主管理、自我约束、规范运行、加快发展，形成校院间“职责明确、决策科学、管理规范、有效监督”的管理运行机制；通过创建一流学院，促进形成一流学科，推动我校一流大学的建设。”

3. 权责利一致、放管服结合、规范运行，确定推进校院两级管理体制改革的 基本原则

为保障校院两级管理体制改革的规范有序开展，学校确定了以下三个基本原则：（1）权责利一致原则。学校逐步有序地下放管理权，强化学院办学责任，明确学校与学院各自的管理权限与职责，按责分权，按事理财，权责利相统一。（2）放管服结合原则。学校有序地把相关权力下放学院后，学校及职能部门将逐步把工作重点转为顶层设计，对学院工作进行服务、指导、督查、考评。（3）规范运行的原则。学院要切实加强领导班子建设，增强领导班子凝聚力、创造力，提高领导效能；健全学院党政联席会议制度，落实学院“三重一大”决策制度，切实规范各种决策程序，使学院真正成为既规范有序又充满活力的办学实体。

二、目标导向、统筹设计，落实推进校院两级管理体制改革的 主要内容

学校在制定学院发展战略规划与学科发展规划、扩大学院人事管理自主权、扩大学院财务管理自主权、扩大学院教学管理自主权、扩大学院科研管理自主权、扩大学院国际交流与合作自主权和扩大学院资源配置自主权七个方面实施了一系列创新性改革举措。

1. 以“双一流”建设目标为导向，做好学院发展战略规划与学科发展规划

在充分考虑学科差异和学院特点的基础上，为强化学院办学责任，对外经济贸易大学要求各学院做好学院发展战略与学科发展规划，“根据学校事业发展规划确定的目标、任务和要求，学院制定并组织实施学院事业发展规划；组织落实学院任期目标和年度目标，接受学校的目标考核和评估。”同时“按学校学科发展规划和教育部批复的我校‘双一流’建设方案要求，学院制定所属学科建设实施方案，明确建设的目标、路径、内容和举措。”

2. 激发主体意识，扩大学院人事管理自主权

学校在国家有关政策规定的基础上，规定院系可根据自身的发展实际和学科

特点，从以下三个方面扩大学院人事管理自主权：自主编制学院人力资源发展规划、自主制定学院教职工聘用及考核细则和自主制定学院教职工培训方案。

（1）在自主编制学院人力资源发展规划方面，“根据学校人力资源整体编制和各类人才队伍规划目标，结合各学院学科和事业发展规划，在学校核定的学院人员总体控制数范围内，学院编制人力资源规划，明确各类人才队伍的规模、结构与聘任方案以及高层次人才引进与培育的实施计划。允许学院利用发展基金用作海内外高层次人才引进和年薪制教师的待遇调节等用途。”

（2）在自主制定学院教职工聘用及考核细则方面，“根据学校基本的准入条件和人员类型和职数名额以及学校聘任考核指导意见，学院自主制定本学院教职工聘任及考核细则，实施分类考核；自主使用学校整体下达的副高级职称名额，自主认定研究生导师资格；自主评聘七级及以下职员职级，自主聘任主管及以下行政管理、教辅人员；负责计划外用工的聘用、考核和管理。”

（3）在自主制定学院教职工培训方案方面，“在学校总体原则指导下，根据学院发展需求和现实条件，自主设置和调整学院内部的学术机构。选派本院教师参加进修、访学、非学历培训，增强学院统筹开展各类人才队伍培养的能力。”

3. 优化服务，扩大学院财务管理自主权

学校以目标为导向向学院核拨办学经费，学校将人才培养和教学管理、科学研究、国际交流、学科建设及队伍建设等归口部门管理的专项经费整体配置给学院，并根据执行绩效逐年调节。学院可以在合理范围打通使用，超支自筹，节余留用。学院要在学校核定的经费范围内编制年度财务预算，实施全额预算管理。除此之外，在提高资金使用效益方面，学校规定各学院应“建立绩效评价体系，提高资金使用效益。”

另外，学校将新增的“双一流”建设经费按学科拨付给学院统筹使用，其中的50%可用于人员的绩效奖励。鼓励学院在依法依规基础上多渠道筹措办学资金，调整学校捐赠收入管理政策，将学院获得捐赠收入的财政配比部分划归学院按相关规定使用，增强学院整体财力和办学实力。

4. 建立健全学院教学管理系统，扩大学院教学管理自主权

为提高学院办学质量，突出教学的中心地位，完善创新型人才的培养模式，突出教师和科研人员各项管理工作中的地位和作用，强调学院在人才培养、科

学研究等工作中的主体地位，学校扩大了学院在教学管理方面的自主权。

首先，由各学院制定适合本学院的教学工作计划，并建立健全学院教学管理系统，规定“在学校教育教学总体目标及年度重点工作指导下，鼓励学院实施人才培养模式改革，培养拔尖创新型人才；强化学院教学管理职责，学院在学校指导下完善学科专业人才培养计划、教学大纲的制定与管理，确保教学计划的正常实施；组织开展本院专业建设、教学改革，组织各类教学成果奖项的申报工作；对学院各专业的课程建设、教材建设、理论与实践教学、考试等教学运行过程进行管理和质量监控；创立在线教育名课、名师；负责培育各级教学名师。”同时，由各学院“负责实验室、校内外实习基地建设以及教学仪器、教学设备的日常管理与维护。自主安排本科生二、三课堂的学习内容和学分评定；制订学生科研训练计划、创新创业训练及创业实训方案并负责实施。”

其次，在招生方面赋予学院更大的招生自主权，规定“根据学校基本的准入条件，学院自主制定本科学生推优、保研标准；自主实施博士招生审核制。”

5. 学术权力重心下移，扩大学院科研管理自主权

根据“双一流”建设需要和综合改革目标要求，同时考虑到考虑学科差异和学院特点，为提升科研水平，加快推进科研创新，向科研人员提供更高质量的服务，对外经济贸易大学在科研管理方面赋予了学院更多的自主权。

在扩大学院科研管理自主权方面，学院应基于“一流学科”建设目标中科研指标体系，制定促使学院一流科研产出的实施计划；建立本院科研成果的申报、认定机制和相应的奖励办法；管理本学院所属的科研机构，组织、指导、协调本学院申报各级各类科研项目。学校鼓励学院之间、学院与研究院的各种学术合作与交流，鼓励资源共享，学校对单位之间的合作成果实行双认可。

6. 强化学校国际化办学特色，扩大学院国际交流与合作自主权

学校在强化学校国际化办学特色方面，扩大了学院在国际交流与合作的自主权。其总体要求为：“在学校的资源保障体系下，学院负责制定国际交流与合作工作具体实施方案，详细规划国际交流与合作的目标、内容和保障措施。”

首先，在管理方面，“依据国家和学校相关规定，学院可以自主实施外国专家引进，并负责管理和考核；完善协调创新机制，自主加强国际协同，积极参与或牵头组织国际和区域性重大学术计划；自主开展与国际一流研究机构、一流大

学及跨国企业等开展国际科研合作；自主举办高端国际学术会议。”

其次，在学院交流与合作的扩展渠道方面，文件规定学院应“自主利用各种条件组织教师和学生开展国际交流与合作，重点拓展学生海外三个月以上的交流学习项目。完善学院来华留学生管理制度，优化生源结构，健全保障措施，进一步提高来华留学生培养质量。”

7. 提高资源利用率，扩大学院资源配置自主权

为更好地落实和深化校院两级管理体制改革的，提高资源的利用效率，促进院系之间的资源共享，对外经济贸易大学制定了有利于学院开放、运营资源的政策，扩大了学院资源配置的自主权。“在符合国家政策规定和相应标准的前提下，从资产有效使用出发，区分不同类别、不同层次资产，扩大学院采购、分配、使用和管理自主权。管理本学院占有、使用的学校资产，确保资产的安全和完整，提高资产使用效率。”

三、有效监督、规范运行，权责利一致，为推进校院两级管理体制改革的顺利实施保驾护航

为顺利推进校院两级管理体制改革的顺利实施和深入落实，对外经济贸易大学在加强规章制度建设、加强组织领导、加强监督与考核和分阶段有序推进四个方面对校院两级管理体制改革的实施提供了保障。

1. 加强规章制度建设，为改革提供清晰的制度依据

为加强规范管理，并为校院两级管理体制的改革进行正确的指导和提供清晰的制度依据，对外经济贸易大学在加强规章制度建设方面“全面梳理整合教学、科研、人事、财务、资产、学生管理、后勤等方面的配套制度，形成职能清楚、责任明晰、权力制衡、相互协调、系统完备的学校制度体系。按照现代大学制度要求和学校《章程》，建立健全系统配套的管理制度体系。加强对学院自主办学内部管理制度建设的指导，保证学院公正、有序、高效地行使自主权。”

2. 加强组织领导，确保改革工作的顺利实施

校院两级管理体制改革的学校为落实“放管服”改革而进行的全面深化改革的重要组成部分，在向全校学院推行之前，在充分考虑学科优势和学院意愿的前提下，先期选择 2-3 个基础较好的学院先行试点，“为切实做好校院两级管理体制改革的试点工作，学校成立推进校院两级管理体制改革的工作领导小组，由党政

主要领导担任组长，相关校领导参加，负责统筹推进改革。加强各级各类干部培养锻炼和教育培训，增强党性修养和宗旨意识，提高谋划运作、组织协调、执行落实、科学管理的能力，确保改革工作的顺利实施。”

3. 加强监督与考核，努力提升改革质效

在监督与考核方面，对外经济贸易大学以学院实际能力为客观依据制定了科学合理的考核目标，以确保学院改革的健康有序进行，提升改革的质量和效率。文件规定：“以目标任务考评指标为考核依据，建立学院绩效评估机制，评价考核结果作为学院办学资源配置的重要依据，也是学院主要负责人和领导班子考核和奖惩的重要依据。健全权力运行制约和监督机制，学校对学院教学活动的有序组织、人才培养计划的贯彻实施、师资队伍的建设、科学研究和社会服务活动的开展、国际化工程推进以及办学资金的合法、合理使用等进行适时监控，加强审计监督，确保学院在学校的统一领导下规范管理，健康发展。”

4. 积极稳妥，分阶段有序推进

由于校院两级管理改革涉及面广、利益关系复杂，学校选择了分阶段有序推进的实施方式，规定“要在统筹兼顾，总体设计的基础上，根据改革事项的轻重缓急及改革条件的成熟情况，积极、稳妥地分步推进。边实施、边总结、边完善，制定切实可行的过渡时期两级管理运行规范，力争用两年左右时间探索出成熟和完善的校院两级管理体制，然后在全校学院推行，扩大和落实二级学院办学自主权，规范二级学院办学行为，推动学校各项事业健康快速发展。”除此之外还针对试点学院制定了《对外经济贸易大学校院两级改革试点责任书》，责任书规定：“试点学院党委书记、院长为推进校院两级改革试点第一责任人，代表试点学院与学校党委书记、校长签订责任书。”（《对外经济贸易大学校院两级改革试点责任书》）

南昌大学

明晰校院两级权责关系，促进管理重心下移

近年来，南昌大学围绕深化高等教育领域“放管服”改革有关工作部署，制定完善多项制度，在推进校院两级管理体制改革的取得进展。为明晰校院两级权责关系，促进管理重心下移，学校出台和完善系列校院两级管理体制改革的办法，进一步明确学校、学院在人事、财务、资产等管理中的职责、权利和义务。

一、健全学院党政共同负责制

为满足推进校院两级管理体制机制改革的要求，加强学院党政领导班子建设，保证学院议事决策的规范高效、民主科学，出台《南昌大学学院党政工作条例（试行）》（南大发〔2015〕3号），健全学院党政共同负责制，确立党政集体领导、分工合作、共同负责的领导体制。学院党委（党总支）发挥政治核心和监督保障作用，学院行政正确行使行政职责。

学院党政领导班子在学校党委、行政的领导下，总揽学院各项工作、相互支持密切配合，共同贯彻落实学校各项决定和决议，共同研究决策学院重要事项，齐心协力推进学院建设与发展。分别建立学院党政联席会议、党委（党总支）会议、院长办公会议等议事决策制度。

1. 党政联席会议是学院实行党政共同负责制，对重要事项进行研究决策的基本制度和主要形式，在学院党政职权范围内具有最高决策权。党政联席会议贯彻执行民主集中制，按照集体领导、分工履职、会议决定、责任共担原则，对学院重要事项进行决策。凡涉及学院重要事务以及“三重一大”事项（即重大事项决策、重要干部任免、重大项目安排、大额资金使用），均应由党政联席会议集体研究决定。

2. 党政共同负责以外的事项，由学院党委（党总支）和行政分别根据职责，依据有关规定，以党委（党总支）会议、院长办公会议形式集体研究决定。学院党委（党总支）会议按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定原则，研究决定学院党务工作。院长办公会议在其职责范围内对学院党政联席会议的决定和决议以及学院一般性行政工作进行研究部署，并组织实施。

3. 学院设立教授委员会。在院党委（党总支）和行政领导下，对学科专业建设、教学计划和培养方案等重要学术事项，以及学院发展规划、师资队伍建设规划等重要事项进行审议，提出意见和建议，为党政联席会议决策提供依据。

二、实行学院年度目标考核制

制定完善《南昌大学学院年度工作目标考核办法》（南大发〔2015〕6号），学院年度工作目标考核以目标导向、分级分类考核、定量与定性相结合、考核与绩效相关联和公平规范、科学高效为原则，依据学校发展规划和各学院的实际从人才培养、队伍建设和科学研究三个方面下达各学院年度工作目标并进

行考核评价。

1. 考核内容

以《南昌大学人才培养工作考核办法》为依据，主要考核人才培养重要环节运行平稳有序、人才培养核心指标和人才培养质量与评价等方面内容。由教务处牵头，教务处、学工委办、研究生院等单位共同负责。人才队伍建设考核重点考核学院在人才引进、专任教师的海外学习和博士比例、高层次人才培养、人才队伍管理等方面的工作绩效。由人事处牵头执行。科学研究工作绩效考核综合考核学院科研工作的项目经费、到账经费科研成果、学术交流与活动等方面的工作绩效。由科技处牵头，科技处、社科处共同负责。

2. 考核方式

考核方式包括学院年度考核分单项和总体两大部分，以单项考核结果作为总体考核的基本依据。单项考核等级分为优秀、良好、合格、不合格四个等级。按照“人文社科”和“理工医科”两大类进行，单项模块分值分别排序位居前20%且核心指标比上一年度有所增长的学院，该单项考核为优秀。单项模块分值排序分别在20%-50%的学院，该单项考核视为良好。单项分值未达到60分的视为不合格。总体考核等级分为优秀、合格、基本合格、不合格四个等级。在评定总体考核等级时，具有2个及以上单项考核为优秀且其他单项考核为合格以上的学院，或具有1个单项考核为优秀且其他单项考核为良好的学院，总体考核为优秀；单项考核出现1个不合格的学院，总体考核为基本合格；单项考核出现2个及以上不合格的学院，或出现学校认定的其它重大责任事故的学院，总体考核即为不合格。其它情况下均为合格。

3. 考核结果运用

各院（部）总体考核等级作为学校核拨各学院岗位绩效总量的依据，即：根据考核等级确定相应的考核系数。考核等级优秀的考核系数为1.1，考核等级合格和基本合格的考核系数为1.0，考核等级不合格的视情况确定考核系数为0.95。各学院岗位绩效总量=各学院岗位绩效额度*各学院考核系数。学校对考核获得优秀及单项考核优秀且单项无不合格项的学院予以表彰，并对总体考核优秀的学院党政领导班子成员予以相关奖励。学院总体考核结果与该学院院长、党委书记年度考核和本单位教职工个人考核挂钩。学院总体考核结果作为该学院院

长、党委书记年度干部考核的重要依据。考核结果为优秀的，教职工优秀率提高10%；考核结果为不合格的，教职工优秀率下降5%。学院年度工作目标考核结果作为各学院党政领导班子任期考核的重要参考指标。

4. 考核组织

学校成立学院年度工作目标考核领导小组，下设学院年度工作目标考核办公室，挂靠人事处，考核办主任由人事处处长担任，根据考核内容的不同，考核办成立人才培养考核小组、人才队伍建设考核小组、科学研究考核小组。单项考核实行各考核小组负责制，由牵头单位制定相应的考核指标体系，并负责具体实施。在考核程序上，学校在每年年终学期末寒假前一周启动学院年度考核工作。考核工作按以下程序进行：（1）各考核小组将日常工作统计情况与学院进行核对，学院根据各考核指标体系进行自评，并在学校规定时间内分模块提交相关材料给各考核小组；（2）各考核小组依据各类考核办法对学院年度工作目标进行单项考核；（3）各考核小组将考核结果提交考核办；（4）考核办汇总各模块考核结果，提交学校学院年度工作目标考核领导小组；（5）学校学院年度工作目标考核领导小组召开会议，确定学院总体考核等级，并公示考评结果；（6）校党委会审定考评结果，并确定表彰事宜。

三、实施校院两级财务体制

为适应学校改革和发展的需要，着力推进校院两级管理，学校制定《南昌大学校院两级财务管理体制改革方案（试行）》（南大发〔2015〕7号），探索建立符合高等教育发展规律、切合学校实际的校院两级财务管理体制和运行机制，实现管理重心下移，使学校管理职能转变为政策导向和宏观调控，使学院真正成为办学主体，增强学院办学自主权和办学活力。

1. 学校和学院两级财力承担的费用开支范围划分

校级财力承担的费用包括：（1）人员经费。党政职能部门、直属单位的绩效工资（包括基本工资、基础绩效、奖励绩效），全校教职工的医疗保险费、失业保险金、工伤保险金、寒暑费、住房公积金、房改补贴，全校离退休职工的人员经费。（2）日常运行经费。党政职能部门、直属单位的事业运行费用。（3）公共设施建设及维护费。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、维护维修及改造费用等）。（4）专项建设费。学科建设、

队伍建设、平台建设、学校图书资料购置、专项基本建设等费用。（5）奖励和补贴。学校人才类、成果类、管理类及特殊类四大奖励、政府奖、学校经费开支的学生奖助学金，学院工作目标管理考核所获得的岗位绩效上浮部分和业绩奖励、通识课课时费，引进高层次人才一次性的生活补贴。（6）对资产经营公司及以企、事业注册的法人实体等，学校按照《公司法》和相关法律法规的要求，理顺产权关系，在经济上履行出资、投资人义务，不承担各类补助和补贴费用（校属全民所有制工厂除外）；对学校后勤服务集团等实行企业化管理的单位参照上述办法管理。

学院财力承担的费用包括：（1）人员经费。包括学院教职工绩效工资（基本工资、基础绩效、奖励绩效）和福利费。本科生奖、助学金，研究生普通奖学金、助学金。（2）日常运行经费。包括本科生教学经费、研究生教学经费、学院间互开课费用、师资培训费、学科建设费、学位点建设费、科研机构建设与运行费、教学设备购置费、实验材料费、教学仪器设备维修费、图书资料购置费、党建与思想政治教育费、日常公用经费（如办公、差旅、通讯、交通等）。（3）专项建设费。包括教学、科研和办公用房屋等小型维修改造费用，实验室建设、基本建设以及其它专项建设经费中按规定应由学院承担的部分等。（4）资源使用费。公用房屋资产超定额使用费、水电费、学校大型仪器设备使用费、学校公共服务体系使用费等。

2. 学院财力经费来源

学院财力经费方面，由学校拨款和学院自筹经费两部分组成。学校拨款包括：（1）绩效工资。学院人员（含职能部门双肩挑人员）绩效工资，由人事处核定经费数额后，计财处拨付相关学院。学院可依法依规，按照一定程序，对基础绩效和奖励绩效自主分配。（2）研究生助学金。各学院研究生助学金由计财处根据各学院研究生人数，按照政策规定的助学金标准计算纳入学院财力。（3）基本经费。基本经费以标准本科生数（全日制硕士生按 1:1.5 折算，全日制博士生按 1:2 折算）为基准，按每生每年 500 元的标准作为拨付基数，同时以学生规模调节系数、人才培养调节系数表和科研调节系数确定拨款数额。（4）内涵建设经费。学校对与提高影响力、知名度、核心竞争密切相关的部分核心指标拨付一定的经费。（5）学费补贴。凡普通专业收费标准超过 5550 元的，按超出额

的 10%纳入有关学院财力；中英临床医学（生物医学）联合办学项目按超出额的 50%纳入有关学院财力；其他国际合作办学项目或个别特殊类专业按超出额的 30%纳入有关学院财力。（6）国际合作办学项目外方管理费。按照合同规定应支付给外方的费用，由计划财务处按照合同规定的内容和金额核拨，专款专用，不得挤占。（7）高层次人才引进和“215 人才工程”经费。每年支付给高层次人才的薪酬、特殊津贴，支付给“215 人才”的专项津贴，由人事处拟定经费数额和分配办法，年末由计财处核拨，专款专用，不得挤占。（8）学校支持数理化生医、文史哲外等基础学科发展，按照基本经费标准给予有关学院增加 20%的拨款。（9）保底经费。学校通过预算拨款，确保各学院所有人员的绩效工资和学生奖助学金，以及学院的基本业务费、公用经费的刚性需求。如各学院用足各类政策仍存在资金缺口的，学校将予以兜底。学校拨款用于学院师生员工人员经费时，仅限于教职工绩效工资，人才经费，合同制员工人员经费、本科生奖、助学金，研究生普通奖、助学金。学院超课时经费发放，应根据学校有关管理办法实施。年末经费结余可结转下年度作为学院事业发展使用并纳入学院预算。

学院自筹经费方面，学校鼓励各学院依法组织收入，拓展收入渠道，使学院自筹经费成为促进事业发展和提高学院教职工收入水平的重要来源之一。学院自筹经费包括以下内容：（1）双学位（辅修专业）学费分配收入。（2）继续教育学费分配收入。（3）专业学位学费分配收入。（4）高水平、高层次的培训、进修和辅导班学费分配收入。（5）学院间互开课收入。（6）科研管理费收入、科研项目结余经费收入（7）接受捐赠收入。（8）知识产权许可、转让或作价出资获得的净收益或股权收益提成收入等。学院自筹经费收入可按规定用于事业发展和人员经费，其具体提成比例、结算和用途等将另行制定相关管理办法。

四、落实学院责任制监督管理

为深入推进校院两级管理体制改革和现代大学制度建设，出台《南昌大学学院责任制落实监督管理办法（试行）》（南大发〔2015〕5 号），建立和完善学院权力运行监督机制，确保学院切实履行职责，促进各项事业健康发展，提高学校办学水平。

1. 监督主体

学院责任制的监督主体是指在校党委、行政的统一领导下，对学院责任制落

实进行监督管理的分管（联系）校领导、相关职能部门、党风廉政建设巡查组、学院教职工代表大会及其他组织、团体或个人。各主体主要负责内容为：分管（联系）校领导，主要负责对分管的职能部门、联系学院落实学院责任制相关责任事项进行监督管理、组织协调。相关职能部门主要负责在部门工作职责范围内对学院落实学院责任制相关责任事项进行监督管理。党风廉政建设巡查组，主要负责在工作职责范围内对学院落实学院责任制相关责任事项进行巡查监督。学院教职工代表大会，主要负责在工作职能范围内参与对学院落实学院责任制相关事项的民主管理和监督。全校教职工代表大会、校工会、学院教授委员会、民主党派等，主要负责工作职能范围内对学院落实学院责任制相关责任事项进行监督。党委办公室、校长办公室，主要负责对各职能部门监督检查学院责任制相关事项、学院整改落实情况进行组织协调和督查督办。纪检监察办公室，主要负责对各职能部门履行学院责任制落实监督职责情况的再监督、再检查。广大师生员工，享有对学院责任制落实的监督主体、责任主体进行充分监督的权利。

2. 监督内容

主要是学院在校院两级管理体制下落实其所需承担的学术责任、经济责任和政治责任等情况。首先，学术责任主要指学院在人才培养、学科建设、科学研究、对外交流和社会服务等方面所需承担的责任，具体包括：（1）监督检查学院发展定位情况。监督检查学院是否在学校指导下制定学院中长期发展规划，是否明晰了办学思路，是否以人才培养为根本任务、以教学工作为中心。是否科学合理地开展了专业设置、学科建设、教学改革、科学研究等活动。（2）监督检查学院完成目标任务情况。监督检查学院是否根据学校下达的目标任务和自身发展需要，完成了人才培养、科学研究、学科建设、社会服务等方面任务。（3）监督检查学院学术氛围情况。监督检查学院是否形成了尊师重教、推崇学术创新的良好风气，营造鼓励自由探索、勇于承担风险的学术氛围，是否营造了良好的学术研究氛围。（4）监督检查学院落实教授治学情况。监督检查学院是否严格执行《南昌大学学院教授委员会章程》，充分发挥教授委员会在学院学术发展中的作用。做到学术立院、教授治学。监督检查学院是否认真听取教师对教学、科研和学术事务的意见，促进学院科学发展。

其次，学院的经济责任主要指学院在人、财、物管理等方面所需承担的责任，

包括：（1）监督检查学院各类资源配置优化情况。监督检查学院是否厉行勤俭节约办事业的原则。严格控制“三公经费”等一般性支出，没有铺张浪费。监督检查学院是否建立健全国有资产和仪器设备管理制度，是否优化盘活了现有人力、财力、物力资源配置。（2）监督检查学院预算管理情况。监督检查学院是否建立健全内部财务管理制度，是否充分发挥党政联席会议集体领导和决策的作用，是否按照量入为出、收支平衡、合理安排支出内容的原则进行学院资金预算编制，是否有超预算和无预算支出，是否实行“全口径预算”。（3）监督检查学院资金使用情况。监督检查学院是否按照《南昌大学经济责任制》要求合规行使了学校分配的经费自主管理权，是否按照专人负责的原则，以有利于人才培养、学科建设、科学研究等为目的管理经费，各项经费使用和支出是否合理、合规、有效。（4）监督检查学院执行财经纪律情况。监督检查学院是否依法依规创收、理财。监督检查学院财务预决算是否向学院职工大会报告并公示。监督检查学院依法获得的各项收入是否纳入学校统一核算，监督检查是否有截留、挤占、贪污、挪用资金，私设“小金库”等情况。

最后，学院的政治责任主要指学院在党建和思想政治教育、党风廉政、综合治理、安全稳定等相关方面所需承担的责任，包括：（1）监督检查学院党建和思想政治教育情况。监督检查学院是否认真贯彻落实学校各项决定和决议，搞好基层党组织建设，是否做好学院教职员思想政治教育。监督检查学院是否组织本学院教职工开展学术道德与廉政警示教育活动，是否在学生中组织开展思想政治教育活动。（2）监督检查学院弘扬社会主义核心价值观情况。监督检查学院是否践行社会主义核心价值观，把立德树人作为根本任务，认真履行教书育人的职责。监督检查学院是否做好讲台、讲座、论坛的管理，是否出现发表和传播违背党的路线方针政策及决定的言论的情况。监督检查学院是否对教师师德师风和学术风气进行监督，是否对学院出现的不良作风、违法违纪等行为及时纠正、处理。（3）监督检查学院党风廉政建设情况。监督检查学院党政领导班子是否贯彻执行《南昌大学学院党政工作条例（试行）》，监督检查是否落实上级关于党风廉政建设的部署，依法依规治院，执行廉洁自律等各项规定。监督检查学院是否严格履行主体责任，是否坚持“三重一大”集体决策制度，监督检查学院党政主要负责人是否不直接分管财务、人事。监督检查学院是否制定并网上公示学

院权力清单。监督检查学院是否建立健全二级教代会制度，充分发挥二级教代会民主管理、民主监督作用。监督检查学院班子成员是否在班子范围内宣读《领导干部个人有关事项报告表》。（4）监督检查学院和谐稳定情况。监督检查学院是否做好综治安全管理工作，监督检查维稳工作机制运转情况以及各类责任事故预防、处置等相关制度执行情况。监督检查学院是否做好师生教育管理和服务工作，是否有重大综治维稳安全隐患。

3. 监督方式

（1）沟通备查：监督主体对需要监督的相关责任事项与学院进行沟通，了解学院责任制落实任务方案、总结、相关政策法规、工作规章制度和流程等。（2）随机抽查：监督主体对需要监督的相关责任事项采取随机抽查的方式，监督检查学院责任制落实工作是否按照规定和任务方案执行。（3）专项巡查：监督主体对需要监督的相关责任事项采取专项检查的方式，全面检查学院责任制落实工作开展情况。（4）日常检查：监督主体在工作职责范围内对需要监督的相关责任事项进行常规检查，监督检查学院责任制相关责任落实情况。

4. 监督结果的运用

各监督主体及时将监督检查结果移交学校相关职能部门，作为学校社会管理综合治理考评重要参考，直接运用到南昌大学学院工作目标管理考核办法规定的考核体系。监督检查结果将作为学院党政领导班子成员业绩评定、选拔任用的重要依据之一。对不严格履行学院责任制、不及时进行整改的单位，学校将按照相关规定对该单位党政主要领导班子、主要负责人进行严格问责。对因学院责任制落实不力导致学院工作年度目标管理考核不合格的学院党政主要负责人实行“一票否决”。取消该学院院长、院党委书记本年度学校各类评优评先资格。对涉及违纪、违法的线索，按规定移交相关部门处理。

（来源：教育部政法司 2019年4月28日）

教育部 2022 年工作要点（节选）

2022 年是新时代新征程中具有特殊重要意义的一年，我们党将召开二十大。这是我们党在进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程的重要时刻召开的一次十分重要的代表大会。迎接学习贯彻党的二十大，是贯穿今年党和国家全局工作的主线，教育工作要聚焦这条主线，作出实质性的贡献。

2022 年教育工作的总体要求是：以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述，深刻认识“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，弘扬伟大建党精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，坚持和加强党对教育工作的全面领导，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，着力转变观念、守正创新、攻坚克难、守住底线，加快教育高质量发展，推进教育现代化、建设教育强国、办好人民满意的教育，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

一、坚定不移用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人， 确保教育领域始终成为坚持党的领导的坚强阵地

1. 学习宣传阐释党的创新理论

把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述。深化习近平新时代中国特色社会主义思想原创性系统性学理化学科化研究阐释，启动实施面向 2035 高校哲学社会科学高质量发展行动计划，推动高校加快构建中国特色哲学社会科学，布局设立习近平新时代中国特色社会主义思想研究重大专项、中国特色哲学社会科学研究重大专项，推出一批重大研究成果，推进教育系统习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心（院）建设。

2. 始终把政治建设摆在首位

把习近平总书记重要指示批示作为政治要件，作为党组会“第一议题”，部党组加强统筹协调，推进重大决策部署落地。构建高质量高校党建工作体系，会

同中央有关部门指导推动落实《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，健全党委领导下的校长负责制。举办全国高校书记校长提高政治能力专题培训班，实现全国公办本科高校书记校长全覆盖轮训。纵深推进新时代高校党建示范创建和质量创优，实施院（系）党组织书记政治能力提升计划、教师党支部书记“双带头人”队伍质量攻坚计划、大学生党支部书记骨干培养计划，提升高校基层党组织政治功能。

3. 维护教育系统安全稳定

坚持马克思主义在意识形态领域指导地位，严格落实意识形态工作责任制，加强高校意识形态阵地管理，指导高校筑牢“三微一端”等阵地。强化保密宣传教育。深化巩固校园安全专项整顿成效。优化教育舆情监测、研判、报告、处置等流程机制。从严从紧科学精准做好教育系统新冠肺炎疫情常态化防控，确保师生生命健康。

4. 坚定不移推进全面从严治党

聚焦“两个维护”强化政治监督，严明政治纪律和政治规矩。持之以恒坚持严的主基调，压实管党治校政治责任。完成巡视全覆盖任务，推进巡视巡察上下联动，健全巡视整改促进机制。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，一严到底纠治“四风”，树立新风，推动形成严的氛围，优化政治生态和育人环境。

5. 深入实施“十四五”教育发展规划

通过编写辅导读本等多种形式做好宣传解读。建立“十四五”规划纲要教育领域工程项目台账，逐项细化时间表、路线图，定期跟踪调度。开展规划实施年度监测评估。印发实施《关于构建教育高质量发展体系的指导意见》。重视教育科学研究，加强战略思考和系统谋划，开展有组织的重大教育科研。

6. 落实教育优先发展战略地位

坚持国家财政性教育经费占国内生产总值（GDP）比例“不低于4%”，保证财政教育支出强度，加快支出进度，确保“两个只增不减”。加强精准资助，推进资助育人，全面落实各项学生资助政策。

7. 建设高素质专业化干部队伍

坚持新时代好干部标准，以正职和优秀年轻干部为重点，把政治标准放在首位。加大统筹力度，积极推进干部交流，优化干部成长路径。

二、加快完善德智体美劳全面培养的育人体系，促进学生健康成长全面发展

8. 深入推进“双减”

9. 全面推动学校思政课建设

推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑，发挥思政课铸魂育人主渠道作用。召开“大思政课”建设推进会，实施“大思政课”建设方案。重点开好“习近平新时代中国特色社会主义思想概论”课程，加强以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心内容的课程群建设，组织开展习近平新时代中国特色社会主义思想大学习领航计划系列主题活动。设立一批实践教学基地，建设全国高校思政课教研系统，建好高校思政课教学创新中心。研制普通高校本科专业类课程思政教学指南。

10. 加强和改进学校思想政治工作

全面实施时代新人培育工程。深化思想政治工作质量提升工程和“三全育人”综合改革，健全“国家—省级—高校”三级网络思政体系运行机制。推进职业院校“三全育人”典型学校建设。推进“一站式”学生社区综合管理模式，实现对1000所左右高校有效覆盖。持续推动各地各高校落实高校辅导员配备需求，加强高校辅导员素质能力提升精准赋能平台建设。

11. 促进学生身心健康全面发展

强化高校学生体质健康促进工作，完善大中小学相衔接的美育课程体系，推进大中小学劳动教育，加强和改进学生心理健康教育工作，实施学生心理健康促进计划，做好科学识别、实时预警、专业咨询和妥善应对。

12. 加快构建中国特色高质量教材体系

总结《全国大中小学教材建设规划（2019—2022年）》实施情况，督促指导地方和高校健全教材领导和工作机制。加快建设一批原创性高水平哲学社会科学教材。出台“十四五”普通高等教育本科教材建设规划，遴选建设一批“十四五”职业教育国家规划教材。

13. 加强学校铸牢中华民族共同体意识教育

14. 提升国家通用语言文字普及水平和质量

三、积极回应群众关切，不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民

15. 推进义务教育优质均衡发展

16. 统筹推进乡村教育振兴和教育振兴乡村工作

17. 加快发展学前教育、普通高中教育和特殊教育

启动实施“十四五”特殊教育发展提升行动计划，推进特殊教育拓展融合提升，“一人一案”提高残疾儿童少年义务教育普及水平，推动特殊教育向两端延伸发展。

18. 促进高校毕业生更加充分更高质量就业

实施“就业创业促进行动”，健全就业创业促进机制，推动就业创业工作提质增效。完善市场化社会化就业机制，建设打造一批全国性、区域性、行业性大学生就业市场。引导毕业生到中小企业就业、灵活就业，促进创新创业带动就业。健全毕业生基层就业支持体系，推动优化各类政策性岗位招考时间安排。建立健全就业育人支持体系，强化就业指导服务，打造一批就业指导名师、金课和优秀教材。实施宏志助航计划，重点帮扶就业困难毕业生群体。推动就业与招生培养联动改革，实施供需对接就业育人项目。落实就业“一把手”工程，配齐建强就业工作队伍。组织开展就业育人典型案例和毕业生就业创业典型人物总结宣传工作。

四、全面提升教育服务能力，为构建新发展格局提供坚强支撑

19. 加快培养、引进国家急需的高层次紧缺人才

积极参与建设国家战略人才力量，着力集聚一批战略科学家、学术领军人才和高水平创新团队，培养一大批具有国际竞争力的优秀青年人才。加强基础学科人才培养，印发《关于加强基础学科人才培养的意见》，实施基础学科专业、课程、教材、实践条件等专项建设行动。积极探索拔尖创新人才早期发现和选拔培养机制，加大强基计划实施力度，支持实施本硕博一体化人才培养改革。研制《关于加强碳达峰碳中和人才培养体系建设行动方案》。启动国家产教融合研究生联合培养基地建设，培养工程技术和国防科技人才。印发《关于加强和改进新时代高等学校人才队伍建设的意见》。

20. 支撑高水平科技自立自强

加快前沿科学中心、集成攻关大平台等重大平台的建设培育，推动国家重点实验室重组、国家工程研究中心建设，加快国家重大科技基础设施建设，完善教育部重点实验室和工程研究中心布局，建设首批基础学科研究中心和医药基础研究创新中心。服务国家区域发展战略，推进产学研深度融合，组织高校与地方成立联合创新中心、与企业开展协同攻关，加强科技成果转移转化能力建设。支持战略科技人才和领军人才为首席科学家组织大团队，启动实施科技领军人才团队和优秀青年团队项目。提升高校创新开放合作水平，支持高校牵头发起国际大科学计划和工程。推进教育部哲学社会科学实验室建设，积累总结试点经验。优化高校人文社科重点研究基地结构体系。启动建设社科创新团队。发挥高校智库作用，提高咨政建言质量和社会服务能力。加强科研伦理规范和监管，加强科研诚信教育，弘扬科学家精神，营造良好创新生态。

21. 增强职业教育适应性

稳步发展职业本科教育，支持整合优质高职资源设立一批本科层次职业学校。深化产教融合、校企合作，推动职业教育股份制、混合所有制办学，推动职业教育集团（联盟）实体化运作，支持校企共建“双师型”教师培养培训基地、企业实践基地。

22. 提升高等教育服务创新发展能力

调整优化学科专业结构，发布实施新一版学科专业目录及管理办法，发布首批急需学科专业引导发展清单及管理办法，试点建设一批学科交叉中心。实施新时代高等教育育人质量工程，建设高质量人才培养体系。统筹卓越拔尖人才培养，深入实施卓越拔尖人才培养计划，加强和改进科学教育、工程教育，深入推进新工科、新医科、新农科、新文科建设，加快培养理工农医类专业紧缺人才。加强卓越工程师培养，推动高校和企业共同设计培养目标、制定培养方案、实施培养过程，实行校企“双导师制”。打造一批未来技术学院、现代产业学院、高水平公共卫生学院和专业特色学院，推进国家产教融合创新平台建设，培育建设一批特色化高端医疗装备工程实践创新教学中心，推进虚拟教研室试点建设。布局建设新型高水平理工科大学。印发《关于加快新农科建设推进高等农林教育创新发展的意见》，研制《普通高等医学教育临床教学基地建设和管理规定》。加快紧

缺领域新形态教学资源建设。规范高等学校在线开放课程教学管理。实施新时代振兴中西部高等教育攻坚行动，打造中西部高等教育发展“西三角”，实施“慕课西部行计划”2.0，精准实施对口支援西部高校工作，深入实施高校银龄教师支援西部计划。发挥四方联动机制作用，纵深推进部省合建工作。加强部部共建合作，启动省部共建2.0。组建第八届全国高等学校设置评议委员会，指导各地编制实施“十四五”时期高校设置规划，统筹开展高校设置工作与独立学院转设。合理确定高校办学规模和结构，加强高校异地办学等机构规范管理。

23. 深入推进“双一流”建设

扎根中国大地、瞄准世界一流，引导建设高校强化学科重点建设，加强马克思主义理论学科建设，实施一流学科培优行动和基础学科深化行动。按照基础研究、工程技术、人文社会科学人才培养的不同规律和需求标准，完善多元评价体系和常态化监测系统，逐步淡化一流大学建设高校和一流学科建设高校的身份色彩，选择具有鲜明特色和综合优势的建设高校赋予一定建设自主权，探索分类特色发展模式。开展教育部与各省（区、市）新一轮“双一流”重点共建，加大统筹协调，支持各高校“双一流”建设。

24. 提高继续教育服务供给能力

加快构建服务全民终身学习的教育体系。规范发展高等继续教育，出台关于推进新时代普通高校举办学历继续教育改革的实施意见，加强对普通高等学校举办非学历教育规范管理，对直属高校非学历教育领域问题进行专项整治。

五、深化改革扩大开放，持续为教育发展注入强大动力

25. 深化新时代教育评价改革

坚决推进“破五唯”，落实部门、部内、地方、高校工作清单，加强典型经验总结和宣传推广。加大对违反“十不得一严禁”行为监测和整改力度。落实哲学社科领域破除“唯论文”、正确认识和规范使用高校人才称号等文件，突出创新价值、能力、贡献的评价导向。组织开展第九届高等学校科学研究优秀成果奖（人文社会科学）评选。

26. 积极稳妥推进考试招生制度改革

深入实施高职院校分类考试，着力选拔培养高素质技术技能人才。严格规范高校艺术类专业、高水平运动队考试招生管理，进一步提高艺术体育人才选拔水

平和质量。深入实施“高考、研考护航行动”，平稳有序做好高考、研考组织工作。

27. 推动区域教育创新发展

推动黄河流域九省区教育协同发展。

28. 实施教育数字化战略行动

29. 全面推进依法治教

30. 深化教育督導體制机制改革

推进《教育督导条例》修订，指导各地制定《教育督导问责实施办法》。修订高等学校本科教学工作合格评估办法，研制“十四五”期间本科教育教学审核评估计划，做好年度合格评估和审核评估工作。做好高等教育质量监测国家数据平台建设，开展本科教学质量报告工作，探索开展质量监测预警。研制高校评估归口管理办法，减轻高校负担。加大高校评估整改督导复查力度。探索建设教育督导信息化平台。

31. 支持和规范民办教育健康发展

32. 推进高水平教育对外开放

六、把教师作为教育发展的第一资源，打造高素质专业化创新型教师队伍

33. 加强教师思想政治和师德师风建设

持续推进高校教师思想政治建设专项工作。落实《关于完善高校教师思想政治和师德师风建设工作体制机制的指导意见》。选树宣传教师典型，持续做好师德师风教育。做好首批全国高校黄大年式教师团队总结推广，完成第二批创建。推进教师考核评价改革，强化教师思想政治素质考察。开展高校教师思想政治和师德师风情况专项检查，严肃查处师德师风案件，通报师德违规典型案例，严格落实师德师风问题“黑名单”制度，探索建立师德违规案例指导制度。

34. 全面夯实教师发展之基

35. 完善教师管理与待遇保障

（摘自：教育部 2022 年工作要点 - 中华人民共和国教育部政府门户网站 (moe.gov.cn) 2022-02-08）

教育厅 2022 年十项重点工作（节选）

2022 年是政治大年，我们将迎来党的二十大胜利召开，我们党经过百年奋斗，将要开启新的历史征程。同时，经过过去一年的酝酿、谋划，河南教育也将进入发展关键之年。

1. 坚持立德树人根本任务。教育是国之大计、党之大计。要坚定不移用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人。要完善“五育”并举育人体系。要健全家校社协同育人机制。

2. 以能力作风大提升加快教育强省建设。省委决定今年在全省开展“能力作风建设年”活动，全省教育系统要切实提高政治站位，自觉把思想和行动统一到省委决策部署上来，要明确目标任务、坚持问题导向、抓好组织实施，紧扣教育事业高质量发展主题，要把提升政治能力作为第一要求，确保活动扎实开展。

3. 推动高等教育起高峰。推进“两个确保”，建设现代化河南，离不开高等教育高质量发展；实施“十大战略”特别是创新驱动、科教兴省、人才强省战略，高校首担其责。要加快“双一流”建设和创建工作，各“双一流”创建高校要科学制定工作方案，强化高端人才引进、高端平台建设、高端成果产出，力争 2-3 所高校、若干学科进入国家第三轮“双一流”建设行列。要大力推进“三个调整优化”，即完善高校区域布局，加快学科学院重构，推进本科、职业院校专业结构调整。要提升高校科技创新能力。要着力提升人才培养质量。

4. 加快职业教育建高地。要凝练特色凸显发展优势。全省职业院校要通过前瞻性布局、集群化发展、开放式合作，实现差异错位发展，集中打造各具特色的专业群，力争我省办出一批特色突出的职业院校，办出 1-2 所世界顶尖的职业院校。要优化结构提升服务能力。各地各学校要实施好专业结构优化“五大计划”、专业体系完善“三项行动”、专业动态调整“四个机制”，抓好职业教育结构优化“六个一批”工程。要完善体系强化产教融合。要强化培训助推技能社会建设。

5. 促进基础教育更加优质均衡。

6. 加强教育系统党建工作。全省教育系统要以党的政治建设为统领，坚持问题导向，精准施策，分类指导，以高质量党建引领和保障发展第一要务。要

健全高校领导体制机制。要强化高校基层组织建设。要坚定不移推动全面从严治党。

7. 强化思想政治和意识形态工作。要健全思想政治工作体系。成立省教材委员会，完善“三全育人”落实机制，实施“大思政课”建设方案，出台《关于加强新时代马克思主义学院的若干举措》，实施思政工作队伍能力素质提升工程。

8. 深化教育改革开放。我们要抢抓机遇，坚持以教育评价改革为牵引，统筹推进各项重点改革任务，坚决破除阻碍事业发展的体制机制障碍。推动高校全面深化改革。要完善大学治理体系，推动实施“书院制”“大部制”“院办校”“职员制”等改革，深化科研制度改革。按照统筹规划、科学整合、整体移交、平稳有序，对省直部门所属学校管理体制进行重塑性改革。加强教育交流与合作。深入落实《河南省教育对外开放发展专项规划（2021-2025）》，启动实施国际化特色高校建设工程。

9. 大力促进教育公平。

10. 强化教育保障工作。要强化教育经费保障。落实教育投入挂钩、会商、通报、约谈等制度，确保“两个只增不减”。启动实施高校债务化解工作，今年起每年投入不低于20亿元财政资金。要加强教师队伍建设。启动实施“强师计划”。高校要在人才的引、育、留、用等方面加大力度。要加快推动教育信息化。实施教育专网建设、政务一体化平台建设、5G应用创新等八大工程。要强化依法治教。加强教育法修正案、家庭教育促进法等法律法规的宣传教育。

（摘自：2022 年全省教育工作会议召开- 豫教要闻 - 河南省教育厅

(henan.gov.cn) 2022-01-22)

高校校院二级管理：历史沿革、现实梗阻与治理路径

刘聪聪

2018年9月全国教育大会提出“党的十九大从新时代坚持和发展中国特色社会主义的战略高度，作出优先发展教育事业、加快教育现代化、建设教育强国的重大部署。”习近平总书记指出“要提升教育服务经济社会发展能力，调整优化高校区域布局、学科结构、专业设置，建立健全学科专业动态调整机制”。在2019年的两会上关于教育问题又提出“高等教育是第一生产力和人才第一资源重要结合点，是提升区域创新能力和核心竞争力的必要手段。”有学者指出，有47.6%的高校出台了校院两级管理体制改革实施办法或意见并实施，28.6%的高校正在制定准备出台，这说明校院两级管理体制存在的问题成为制约各高校发展的共性问题。总而言之，高校内部治理结构改革，实施校院两级管理是提升学校办学活力与积极性，提高学生培养质量的必经之路。然而，我国高校在实施过程中因组织传统不同、内部运行不同、利益不同等困境，产生了诸多问题。尽管我国体制改革的方向是逐步放权，扩大高校自主权。但仍然是以权力集中为特征的宏观体制的规导、依附发函思维对院系自主能力的消解、行政管理部门角色与职权转换的迟滞、院系缺乏自主办学与自主管理的实体性、校院权责不清导致两级管理缺乏明确依据。因此对校院二级管理的改革是高校内部治理的必然趋势。

一、历史沿革：校院二级管理的政策解读

我国现代化高校管理制度历经不同的历史时期，回顾我国不同时期学院制实行模式，涂端午指出我国高等教育体制改革演变分为三个阶段：一是从1985年到1992年，属于初步发展期；二是1993年到1997年，属于深入发展期；三是1998年至今，属于巩固发展期。李江源指出我国大学体制的路径依赖分为两个阶段：一是“延安模式”的继承与发展，重要的一个方面是统支统收；二是地方分权，主要表现为教育同生产相结合，重视思想政治教育，集中控制和统一领导。笔者结合前两者的观点将其总结为以下几个阶段：一是中华人民共和国成立初期，初步发展阶段。我国以苏联为学习榜样，国内出现大量移植苏联的现象，同样在高校方面也是模仿苏联高校的“一元化”管理模式，以发展专科院校培养专业人才为指导方针，大学统一取消院级行政单位，以系一级为教学行政实体。学系成为开展人才培养的基本教学单位，大学内部的组织结构由原来的校一院一系三

级结构变为校—系两级结构。到 1953 年，我国基本完成了大学内部院系二级管理体制的改革。二是改革开放以后，探索阶段。高校内部重新建立了院级行政单位，恢复了校—院—系三级管理结构。1985 年，中央颁布《关于教育体制改革的决定》，明确指出，要“扩大高等学校办学自主权，加强高等学校同生产、科研和社会其他各方面的联系，使高等学校具有主动适应经济和社会发展需要的积极性和能力。”1993 年《中国教育改革和发展纲要》和《关于普通高等学校内部管理体制改革的意见》的两个通知，从不同方面围绕提高大学内部管理效率提出，要注意高校内部综合改革、整体协调改革。三是从 1997 年起，逐渐进入突破阶段，这个阶段主要的特点就是调整学校内部结构，增加学院的权力，大学内部结构逐渐由校—院—系三级向校—院两级转化。四是 2012 年至今，巩固发展阶段。注重高校结构的改革以及内部环境的治理，尤其是党的十八大以来颁布《深化校院两级管理体制改革的实施办法（征求意见稿）》，加强了高校校院二级管理的深化改革，发挥“放、管、服”政策在高校二级管理的作用。

二、现实梗阻：校院二级管理的碎片化短板

一方面，高校内部制度设计缺失，相较于学校治理层面比较完善的制度设计，院系治理层面的有关制度则相对模糊、笼统，甚至存在缺失，如决策机制不够完善。另一方面权责利匹配失衡，制约了高校内部的运行机制，仓促推进校院二级管理，导致学校职能部门与二级学院在事权、财权、物权划分上出现混乱，使得体制运行效率低下。

“人”是高校治理的主体，人事是大学内部管理体制关键性的一项工作。人事管理的主要内容涉及的是聘任、培养、奖惩等方面。要充分调动教职工积极性，形成一支高水平的、符合现代化发展的教职工队伍，下放人事权是必须的。然而，二级学院相对学校而言，不具有独立法人的资格，所以，人事权完全由二级学院行使，在理论上行不通，在实践中更是难以实施。如何合理地发挥其作用根本原因在于缺乏一个合理的聘用管理制度。简政放权是二级管理实施的前提和重点，然而，事实上职能部门权力的下放、权力落地以后的监管以及服务保障制度的建立都没有发挥掷地有声的作用。一项政策的产生必然出现或多或少的问题，为了支撑这项政策，更好地发挥其作用，配套制度的设定显得尤为重要。然而，关于校院二级管理政策的配套制度并不完善。

三、治理路径：校院二级管理的实施建议

（一）完善相关配套制度

制定学校深化二级管理改革实施意见及实施办法。各职能部门制定配套办法、权力清单和服务清单。各二级学院制定相应的实施办法和管理制度，建立学校对二级学院管理绩效进行监管的数据库和评估机制；建立学校两级管理统筹协调机制；建立二级学院负责人和党代会、教代会、学术委员会、学生会代表参与的对学校职能部门放、管、服的评价机制。引进第三方评价机制。职能部门拟定权力和服务清单，二级学院拟定二级学院权力清单，由发展规划处汇总。委托校外第三方专业机构审议学校和学院两级两张清单，提出修改建议。发展规划处根据第三方意见，征询校外各方意见出实施方案，并提交校长办公会和党委会审定。

（二）建立“放、管、服”机制

简政放权是前提和重点。不能只保留权力和资源，把责任和风险下放。明确放权清单，能放的要放；强化顶层规划和制度政策设计、执行中的统筹协调和事后的绩效评价监管。学校对公共平台、跨学院的学科课程和科研，以及设计学校整体利益和服务国家战略、稀缺资源，如领军人才引进、博士点、中单科研项目等，实行统一管理保障资源使用效益的最大化和学校整体发展协调有序；要强化公共服务意识，提升公共服务能力：一是观念上，职能部门和二级学院关系，一定程度上体现的是生产关系和生产力之间的关系，生产关系要为生产力服务。要通过公共服务，减轻二级学院的管理负担，提升二级学院的专业技能。二是学校职能部门，特别是学工、财务、科研、后勤、保卫处，都应建立公共服务清单，探索建立公共服务窗口，建立网上办事渠道，简化办事程序。三是强化教师能力发展中心等职能，筹建实验实训中心等学校一些专业机构可探索拓展公共服务功能。

（三）形成制度、能力、资源三位一体建设模式

制度建设：建立科学民主的决策机制和利益相关者的多元参与机制，可试点在部分产学研合作紧密、行业参与度高的学院建立理事会制度。健全决策机制、二级学术委员会制度、教代会或教职工大会制度；完善学院工作规章、信息公开制度和内控监督机制；能力建设：提高二级学院领导干部的责任意识，勇于担责，

增强驾驭处理矛盾和推进发展的能力，对推诿责任和庸政懒政的干部建立退出机制；资源保证：在学校管理岗总量控制的前提下，适当增强二级学院的管理岗。适当减少学校管理部门，优化统筹二级学院设置，统筹和集约使用管理岗。先在部分人数较多的二级学院增加副院长职数。

四、结论

实施二级管理，把二级学院作为教学科研实体，是现代大学制度的基本特征。其价值不仅在于合理分配资源，更在于将学校发展动力从学校一个驱动力转变成“动车组驱动模式”在同一个轨道上，每一个学院都是动力源。但各个高校校情不同，基本条件和面临的难题不同，实施两级管理并非“一刀切”。规模较大的综合性高校一般都实行比较彻底的两级管理或者“二级办学、三级管理”，规模偏小的大学由于二级学院资源和能力有限，实行二级管理相对比较谨慎。要针对不同类型的高校，因校制宜，探寻适合其自身发展的体制机制。随着校院二级管理的不断推进，高等教育也将面临新的局面。对于高校校院二级管理的权责利的划分，二级管理改革的建议落实、如何制定合理的顶层设计和制度保障，二级学院成为办学实体后，应该加强哪些方面的建设，如何统筹相互之间的关系，具有充足的研究空间。

（摘自：河北企业 2019，07，14-15）

大学校院两级运行的制度逻辑：国际经验与中国探索

周光礼

大学治理可分为两个层次，一是宏观的大学外部治理，其核心是处理大学与政府的关系；二是微观的大学内部治理，其核心是处理学术与行政的关系。随着“双一流”建设的全面推进，大学内部治理体系创新问题日益凸显。其中，降低管理重心、建立校院两级运行机制得到了普遍的认同。然而，在校院两级运行实践中，经常出现校部“放管服”改革不彻底，该放的权力放不下去；学院治理能力偏弱，下放的权力不知如何使用等问题。这背后深层次的原因是，人们不知道简政放权后学校用何种方式管理学院，校部机关与二级学院如何建立新型关系，二级学院如何进行自主管理，学校把权力下放到二级学院后又应通过什么样的制度安排对学院实施监督和问责。所有这些问题都涉及校院两级运行机制。如果不对这个问题进行深入的学理分析，不但难以形成一套科学合理且适合中国国情的校院两级运作模式，而且难以有效推进“双一流”建设。

一、科层组织模式与学会组织模式：组织分析的视角

隐喻原本是一种语言现象，它产生于事物间的相似性，使人可以通过已知事物来感知未知事物。隐喻也是一种有效的人类思维方式，它是人类认识和表达经验世界的方式，其最大的优点是以最形象化的方式描述事物的外部特征和内在品格。关于现代大学有两个基本隐喻，即“大学是企业”和“大学是学会”。与此相对应，现代大学运行有两种基本模式：科层组织模式和学会组织模式。科层组织模式认为，大学是一个等级体系，在组织中管理者使用行政命令的手段追求目标一致。领导拥有与他们正式职位相一致的法定权力。这种模式的突出特点是：强调科层权力结构的重要性，强调组织的目标定向，强调根据个人专长进行专业分工，强调决策和行为是由规章制度决定的，强调工作人员与工作对象之间的非个人关系，强调管理人员提升的依据是工作绩效。学会组织模式认为，大学是通过讨论的方式达到意见一致，以协商一致进行决策。权力是由组织中的所有成员共同分享的，他们对组织的目标都有共同的认识。这种模式的突出特点是：强调组织成员之间相互平等，强调尊重专业人员的地位，强调组织中的成员有共同的情感和价值观，强调全体成员面对面互动和直接参与决策，强调决策是通过意见一致而不是通过行政命令作出的，强调组织规模小且凝聚力强。

学会组织模式与科层组织模式最大的区别是互动方式不同,前者强调通过参与人员面对面地互动不断强化学会组织内部规范,即在平等的社团中分享、拥有共同的价值观;后者强调通过垂直的“权力线”沟通,以外在的规章制度来协调彼此的行为。由于学会组织模式强调全体成员直接参与,故只适合“小国寡民”的简单组织;科层组织模式强调间接参与,适合“广土巨族”的复杂系统。中世纪大学规模普遍较小,管理简单,成员之间可以面对面互动,适合学会组织模式,故中世纪大学普遍实行“教授治校”。现代大学是多元巨型组织,管理结构复杂,组织成员之间相互沟通和相互作用机会不多,传统大学的组织规范在现代大学变得混乱且不再具有控制行为的作用,客观上需要借助科层组织模式来协调许多个体的工作以实现大面积的管理任务。由此可见,现代大学只能采用科层组织的互动方式。现代大学治理一般具有四层结构:政府主管部门、大学最高决策机构(董事会)、大学决策执行机构(校长、院长)以及大学师生组成的学术共同体。可见,在科层组织模式之下,学会组织模式在现代大学依然具有生命力。在现代大学,学校的主体治理模式是科层组织模式,但在大学的基层学术组织,学会组织模式的相互作用依然存在。据此,我们提出假设:古典大学向现代大学转型的过程就是科层组织模式不断战胜学会组织模式的过程;在现代大学,学会组织模式只存在于大学的基层学术组织,科层组织模式在整个大学组织中处于主导地位。

世界大学发展史证明了这个假设。现代大学源自中世纪大学。中世纪大学是由学生和教师自发形成的以研究学问为主的“学者行会”。学者行会的治理模式是教授治校,即由教授根据内部一致性原则进行决策。教授治校是一种典型的学会组织模式,大学被视为拥有共同理想信念的学术共同体;组织规模小,内部事务简单,不需要专门的管理人员,教授轮流兼管大学事务。随着高等教育近代化和现代化,大学规模不断扩大,组织管理的复杂性逐步增加,学会组织模式难以为继。以美国为例,1636年哈佛学院创办后,学生不到10人,教师仅仅1人;到19世纪中叶,美国高校平均学生规模100人左右,平均教师规模10人左右;19世纪末,美国规模最大的10所高校平均学生规模已经达到2000人。20世纪初,美国学者泰勒发起科学管理运动,提倡以科学管理取代经验管理,主张把企业的科层组织模式引入大学。20世纪50年代后,随着高等教育的大众化和普及化,大学规模急剧扩大。部分高校的学生规模突破万人甚至达数万人,出现了美

国学者科尔所谓的“多元巨型大学”。管理的复杂性叠加学科知识“爆炸性增长”，导致教师不愿意兼职从事管理工作，更多的管理让给专业管理人员，科层组织模式在大学中进一步扩大与发展。进入 21 世纪，随着新自由主义成为显学，市场机制引入大学，大学继续沿着科学管理模式向前发展，科层组织模式在大学占统治地位，传统的学会组织模式不断萎缩，仅存在于基层学术组织。在美国，出现了“创业型大学”，这种大学强调大学的经济功能，引入公司治理模式。大学校长成了名副其实的 CEO，以校长为核心形成强大的科层控制。传统意义上大学评议会对校长能起到一定的制衡作用，但最新发展趋势表明，在创业型大学模式下，行政集权进一步强化，不愿意吸收教师代表进入治理委员会，教师逐步失去了学校层面的决策影响力。由此可见，在现代大学，科层组织模式是大学的主体治理模式，学会组织模式是大学的局部治理模式，主要存在于大学的基层学术组织，这与基层学术组织植根于学科和学术直接相关。

二、从“横向分权”到“纵向分权”：校院两级运行的国际经验

组织分析是管理学的基础，组织分析的关键是发现组织特有的权力结构与活动方式。层次分析法是组织分析中的一种重要方法，旨在对组织权力配置层次进行描述和解释。美国学者伯顿·克拉克利用层次分析法将高等教育系统的权力分为六个层次：系或讲座权力，学部层次的权力，大学层次的权力，多校园层次的权力，州、省政府层面权力，国家层面权力。这六个层面的权力其实可以进一步简化为三个权力层次，即系统层面、院校层面和学科层面。系统层面对应于宏观的高等教育体系治理，院校层面对应于中观的大学治理，学科层面对应于微观的基层学术组织治理。我们要探讨的校院两级管理其实就是分析大学的内部治理，即大学层面的治理和基层学术组织的治理，而宏观的高等教育系统治理可以视为大学内部治理的组织环境。下面我们主要从系统治理、大学治理、基层学术组织治理三个层面来分析校院两级运行的国际经验。

从高等教育治理的角度来看，世界有两个主要的高等教育体系，一个是盎格鲁-撒克逊传统体系，一个是罗马传统体系（欧洲大陆）。这两个体系在高等教育治理的三个层面呈现出明显的不同。

1. 系统层面的治理：聚焦政府与大学之间的权力关系

罗马传统的高等教育体系认为，大学是政府附属机构，学术系统与政治系统

交叉重叠，政府具有控制和规范大学的全部权力；但与此同时，政府给予学者追求真理的自由。欧洲大陆传统国家有一个说法，“大学太重要了，不能让其独自做决定”。瑞典、意大利、法国、德国属于典型的罗马传统高等教育体系，这些国家高等教育治理的一个突出特点是国家和学者行会共享学术权力。盎格鲁-撒克逊传统的高等教育体系认为，高等教育系统的治理坚持“3A”原则，即学术自由、学术自治、学术中立，强调大学与政府应保持一段有尊严的距离，主张高等教育系统由“市场选择”机制主导。在盎格鲁-撒克逊传统的国家也有一个说法，“高等教育太重要，不能为民族国家的政治喜好所左右”。英国、美国以及加拿大、澳大利亚等英联邦国家属于典型的盎格鲁-撒克逊传统的高等教育体系，这些国家高等教育治理的一个突出特点是大学管理层和学术寡头分享学术权力。这种模式又分为两种亚模式，一种是英国模式，以学术寡头强势为特征，另一种是美国模式，以学术寡头弱势为特征。应该说，系统层面的治理模式为两大高等教育体系的校院两级治理提供了宏观的政策环境。

2. 大学层面的治理：聚焦大学内外利益相关者对大学决策的参与和控制程度

罗马体系治理模式的特点是：学校层面治理能力较弱，学校治理委员会和校长被虚置，是“无效治理”的代名词。这种大学治理模式是政府过强的行政控制以及学会组织模式特有的学术寡头强权的产物。当前这种模式正在发生改变，它们开始重建大学层面的治理结构，大学层面的治理和管理能力在逐渐加强。以德国为例，传统上德国大学的基层学术组织是一个正式国家机构，讲座教授作为基层学术组织的负责人，对人财物负全面责任，并且只服从教育部的权力。除在学术事务上服从大学评议会，其在行政事务上不受校长领导。大学校长并未被赋予实质性的行政权力。校长也是教授，同时他是大学评议会的主席和大学的学术领导人。校长由全体教授选出，任期一年。“传统上，校长由一个德高望重的学者担任，选他任校长的目的与其说是出于他的行政事务能力，莫如说是想以他来象征大学的崇高的学术地位。”但1970年德国《高等教育总纲法》颁布之后，这种状况发生了很大的改变，强化大学层面的治理权力成为立法的重点。德国《高等教育总纲法》要求大学推选一名专职校长，至少任期四年，明确规定校长负责处理大学的学术、行政和经费事宜，且校长不一定是教授。为加强校级的决策权力，法律授权校长建立学校一级的行政官僚阶层。盎格鲁-撒克逊体系治理模式

的特点是：学校层面治理能力强大，以校长为核心形成强大的中心控制，大学评议会起到一定的制衡作用。这种模式是高等教育系统的“市场选择”机制和科层组织模式综合作用的结果。这种模式发展的最新趋势是行政集权进一步强化，大学评议会的职能在逐步弱化。以美国为例，传统意义上董事会、行政人员和教授之间的权力复杂地交织在一起。在形式上，处于控制顶点是董事会。董事会最重要的职责是任命大学的行政负责人，即校长，并把许多权力委托给他。由于董事会成员结构多元，董事会内部存在潜在冲突，削弱了大学董事会对校长的制约，大学董事会很少能够否决校长的提案。学术决策权名义上控制在了以教学人员为主体的学术评议会手中，但教学人员的权限范围比行政人员和董事狭窄。所以，从长期的发展过程来看，美国大学治理正在从严密的董事会监督向专业行政管理方向发展。随着创业型大学的出现，美国大学在强调大学的经济功能的同时，引入了公司治理模式。这进一步加强了中心行政管理的作用，学术人员在大学决策中的作用不断下降。

3. 基层学术组织的治理：聚焦校—院之间的权力关系

罗马传统治理模式的特点是：基层学术组织治理能力强，学校内部实行学会组织模式，基层学术组织架空了学校高层。其最新发展趋势是：基层学术组织的治理能力逐渐削弱，学校层面的权力逐渐强化，以实现更加集中化的决策。以意大利大学为例，大学具有强大的行会传统，其基层学术组织是以个人的讲座和研究所为基础的。在意大利大学中，讲座教授兼任研究所所长，这种把教学和研究两副担子交给讲座教授的结构，助长了权力的个人化。“由于教授具有很大的权力，所以，意大利高教体制的基层组织是一元化的、等级制的和排他性的。甚至可以这样说，从上下级关系来看，它是行会式的，一个师傅直接控制雇工和学校。”随着大学规模的扩大，这种体制的弊端越来越明显。一个典型案例是，20 世纪 70 年代，罗马大学的正教授的负担达到了难以承受的地步。曾经在大学任教的正教授有 20 个助手和一千名学生。依赖于个人干预的旧的行会模式已不再适应新的情况了。为此，意大利大学进行相应的改变，将学阀手中权力转移到学校的高层，强化了大学校长和大学评议会的权力。盎格鲁-撒克逊体系治理模式的特点是：基层学术组织治理能力弱，校院两级实行科层组织模式。讲座在美国从来没有成为大学的基石，取而代之的是作为具体执行机构的系，它抑制了个人权力。

值得指出的是，美国大学基层学术组织是行会与官僚相结合的形式，这一层级权力不大。其最新发展趋势是以科层组织模式重建基层学术组织的管理能力，系主任不再由同事选举产生，而是由上级任命。改革的结果是系主任在学系范围内具有足够大的权力，但对学校政策制定的影响依然微乎其微。

这只是对校院两级权力运行的静态分析。从动态的权力变化来看，盎格鲁-撒克逊体系治理模式在大学层面普遍采用两院制治理模式，即大学最高决策机构有两个，一个是大学董事会，一个是大学评议会；前者负责大学行政事务决策，后者负责大学学术事务决策。哈佛大学是典型的两院制治理模式，是把教授行会（评议会）与大学董事会及行政管理人员结合起来的模式。这种治理模式是一种“横向分权”的制度安排，即在学校层面实行学术权力与行政权力分立。罗马体系采用政府直接控制和基层讲座自治相结合的大学治理模式，在保留对行政事务控制权的基础上，政府把学术事务的管理权直接授予大学的基层学术组织（讲座），这实质上是一种横向的职能分权，即将国家的行政权力与“学者行会”的学术权力分立。罗马大学的基本治理结构是教授与国家官僚机构相结合，行会的权力一直在基层组织中运行。主持讲座的教授一直是教学和科研领域的主宰，他们对本学科领域中的助理人员和学生进行个人控制。20 世纪 80 年代，新公共管理运动在西方兴起，横向分权的大学治理模式面临挑战。在新公共管理的推动下，科层组织模式不但在盎格鲁-撒克逊体系的大学进一步强化，而且在罗马体系的大学也取得主导地位。前者原本在学校层面实行科层组织模式，同时保留传统的学会组织模式，实行“两院制”治理。但在绩效管理的推动下，科层组织模式在进一步强化，学会组织模式逐渐式微。比如，1971 年多伦多大学成功地实现了由“两院制”治理向“一院制”治理的转变，将传统的大学董事会和大学评议会整合为大学理事会，从而使学术与财政、行政的决策权和职责结合在一起，并转型为一种相对集权的治理模式。后者在大学原本实行学会组织模式，但在绩效管理的导向下，开始引进科层组织模式强化学校层面的治理权力。在科层组织模式的挤压下，大学的学术人员失去了大学层面的控制权，转而退守基层学术组织。事实上，无论盎格鲁-撒克逊体系还是罗马体系，学术人员在大学的基层学术组织依然拥有足够大的控制权，但对学校层面政策制定的影响却微乎其微。正是在这个意义上，伯顿·克拉克提出，大学是底部沉重的组织。“与其他组织生活方

式相比，学术权力结构的基本特征是底部沉重，影响弥散和决策渐进。但是，各国高等教育系统在这些特征方面有很大差异。中层和高层对下层的支配有不同程度的平衡力量。”由此可见，西方国家大学的权力运行的总体趋势是由“横向分权”演变为“纵向分权”，校院两级管理问题就是在这种背景下产生的。应该说，校院两级管理要处理的首要问题是学校与基层学术组织之间的权力配置，其核心是基层学术组织自治问题。

由此可见，西方大学校院两级运行的基本经验是：学术权力与行政权力由“横向分权”（两院制治理模式）走向“纵向分权”（一院制治理模式），学校层面以行政权力为主导，实行科层治理模式；基层学术组织层面以学术权力为主导，实行学会组织模式。由于欧洲大陆高等教育体系有很强的学者行会传统，如何抑制基层学术组织的“内部人控制”成为一个问题。他们的普遍做法是加强中心行政管理的作用。

三、校院两级运行的中国探索：C9 高校“双一流”建设方案分析

中国高等教育治理可以分为大学外部治理和大学内部治理。大学外部治理对应于宏观的高等教育系统层面的治理，大学内部治理又分为大学层面的治理和基层学术组织层面的治理。在系统层面的治理上，中国具有浓厚的罗马传统高等教育体系的色彩，“政事不分”是其突出的特点。大学层面的治理与系统层面的治理具有高度的同构性，宏观政策环境的“政事不分”导致了大学内部的“政学不分”。近年来，在建设现代大学制度的旗帜下，在宏观层面，我们积极推进公办大学与政府主管部门理顺关系和“去行政化”改革；在微观层面，我们积极倡导大学完善法人治理结构，建立“五位一体”的内部治理体系。其中，“五位一体”的内部治理体系包括党委会制度（最高决策机构）、校长办公会制度（最高执行机构）、学术委员会制度（最高学术机构）、教代会制度（参与与监督）、学代会制度（参与与监督）。由于中国大学没有学者行会的传统，学会组织模式不发育，科层组织模式贯穿于学校层面和基层学术组织层面，校院两级运行机制尚未建立起来。“双一流”建设的一个重要改革任务就是完善大学内部治理，建立校院两级运行体系。本文以教育部公开发布的 C9 高校“双一流”建设方案为研究对象，分析校院两级运行的中国探索。

1. 学术决策体制

世界一流大学管理的一个基本原则是“必须由最有资格的人来决策”。根据这一原则，学术决策必须由学术人员来作出，他们最懂得如何把学术搞成一流。根据这一原则，建立健全学术委员会制度以充分发挥其在学术事务中的决策、审议、评定和咨询作用，是 C9 高校完善学术决策体制的共同选择。为了强化学术委员会的功能，C9 高校学术委员会进行了横向的“功能分权”，分化出学科建设、教学指导、学术道德、教师聘任、科学研究等专门委员会。此外，世界一流大学学术管理坚持“最低决策原则”。为了落实这一条原则，C9 高校的学术委员会又进行了纵向的“层级分权”，拓展为校学术委员会和院系学术委员会，强调发挥院系学术委员会在学术事务中的决策作用。如清华大学明确提出，要充分发挥校学术委员会、院系学术委员会在学科发展规划、学术研究计划（项目）等学术事务中的决策、审议、评定和咨询作用；上海交通大学提出要完善校院两级学术委员会运行机制，见表 1。

表 1 C9 高校完善学术决策体制的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	继续加强学术委员会、学科建设委员会、教学指导委员会等各级各类委员会建设，落实“师生治学”。
清华大学	保障教师正当行使学术权力，充分发挥校学术委员会、院系学术委员会在学科发展规划、学术研究计划（项目）等学术事务中的决策、审议、评定和咨询作用。
复旦大学	落实教授治学的有效机制，健全学术委员会、学位评定委员会、教学指导委员会等学术组织，在学术管理重大事务由各类学术组织审议评定的基础上，促进其完善决策议事规则。
上海交通大学	完善科学的学术决策与学术评议体系，完善校院两级学术委员会运行机制，充分发挥校院两级学术委员会在学科建设、专业设置、学术发展、学术评价等事项中的重要作用。
浙江大学	完善学术委员会自身运行机制及与行政职能部门的协同机制，充分发挥学科建设、教师聘任、教学指导、科学研究、学术道德等若干专门委员会的作用，加强专项学术事务管理。
南京大学	充分发挥各级学术委员会在学科建设、学术评价等方面的重要作用，在方案制定、资源分配等关键环节上加强与师生员工的沟通协商，在建设方案、推进情况和建设成效等方面及时向全校师生公布。
中国科学技术大学	坚持学术权力在学术事务中的主导地位，发挥教授治学的积极性和主动性，充分发挥各级学术、学位和教学委员会在学术事务决策与管理中的主导作用。
西安交通大学	以学术委员会作为校内最高学术机构，强化学术委员会在学校组织体系中的地位和作用，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权；在学术委员会下设立若干专门委员会，发挥其在学科建设、教师评价、教学评估、科学研究和学术道德建设等事务上的主导作用，促进学术权力与行政权力的相对独立和相互支撑。
哈尔滨工业大学	完善以校学术委员会为核心的学术体系的构成、职责和运行机制，有力保障学术权力的行使。校学术委员会作为学校学术事务的最高决策机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权；校学术委员会下设教学、科学技术、人力资源和学术道德四个专门委员会，具体承担相关职责和学术事务。

资料来源：根据 C9 高校“一流大学建设高校建设方案”整理而成，下表同。

2. 组织结构扁平化

大学是底部沉重的组织，激活学术的心脏地带需要基层学术组织的管理创新。C9 高校改革的总趋势是建立健全学校宏观管理、学院自主运行的校院两级管理体制，推动基层学术组织由科层组织模式向学会组织模式转变。具体来说，在校部层面完善科层组织模式，主要是精简机构，通过整合行政职能部门，提升校部机关谋划运作、组织协调、监督管理及综合服务能力；在学院层面建构学会组织模式，主要是以学科群落设置系所，搭建扁平化的组织结构，探索课题组长制（PI 制）和跨学科机制，落实“教授治学”。如北京大学、清华大学、上海交通大学、浙江大学、西安交通大学、哈尔滨工业大学提出推动基层学术组织创新，复旦大学、南京大学、中国科学技术大学提出精简和优化校部机关，见表 2。

表 2 C9 高校建构扁平化组织结构的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	突破学科、院系壁垒，打造学科集群，在真正认识和把握学科规律的前提下，推进院系结构和学科架构的优化调整；形成以课题组长（PI）为核心的队伍结构。
清华大学	完善学校、院系、项目负责人三级项目管理体系，加强对重点专项、重大专项、重要基地的组织与管理。
复旦大学	按照精简、高效的原则调整校部机关，建立跨部门跨单位组织协调的有效手段和长效机制；梳理学校现有教学科研机构，逐步调整和规范校内二级单位设置，以一级学科或若干一级学科为基础，把学院建设成为统筹人才培养和学科、平台建设的办学实体。
上海交通大学	突出学术高峰建设目标导向，聚焦学术前沿，推进跨学科协同发展的机制改革，以人员双聘、多聘为纽带，鼓励学院牵头建设学术领域特色鲜明的交叉平台。
浙江大学	建立健全有利于学科交叉和项目合作的新型学术组织，完善基层学术组织的建立和退出机制，激发基层学术组织活力。
南京大学	完成学校管理机构设置与职能配置优化改革；从面向主管部门设置机构与配置职能逐步转变为面向师生需求设置与配置；成立学校行政综合服务中心，简化办事程序；完成院级学术组织建设，充分调动一线教师在教学科研、人才培养等方面的积极性。
中国科学技术大学	坚持以人为本，树立“管理即服务、服务创造价值”的理念，把师生的愿望和需求作为行政管理活动的出发点，在学校行政部门中开展服务型机关建设，实现工作作风和工作职能的两个转变。
西安交通大学	完善以本科专业人才培养为主的“校、院、系”建设，完善以科研组织和研究生培养为主的“校、院、所”建设；积极发挥基层学术组织和教授会在学术事务上的作用，提升基层学术组织运行质量与效率。
哈尔滨工业大学	学院设立教授会、教学分委员会等专门委员会，各专门委员会依据各自的章程开展工作；学院教授会作为学院学科建设、师资队伍建设等学术事务的咨询与决策组织；充分发挥教授在学术决策和学术事务管理中的作用，积极探索教授治学的有效途径。

3. 权力配置重心下移

校院两级管理本质上是纵向分权，权责相称是基本管理原则。权力分配体系是校院两级管理运行机制的核心。管理重心下移实质上是权力下移，同时要求将校部层面的职责转移到学院。校院两级权力配置旨在实现校部层面的权力以行政权力为主，基层学术组织的权力以学术权力为主。为有效履行基层学术组织职责，

校部的部分行政权力也应该移交给基层学术组织。由此带来了如何进一步明晰校级职能部门与院系之间的职责权力问题。国内外大学治理的成功经验表明，校级层面的职能部门应侧重于宏观管理、目标规划、政策制定、资源配置、监督检查、指导服务等职能；院系主要履行教学、科研、学生管理、学科建设、专业建设等职责。当前中国高校存在的主要问题是权力上移，职责下移，这严重抑制了基层学术组织的活力。为此，C9 高校进行了以管理重心下移为标志的权力配置改革，以落实基层学术组织的自治权，见表 3。

表 3 C9 高校落实基层学术组织自治权的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	继续推进管理重心下移，进一步激发院系的积极性、创造性；发挥学部协调作用，健全学部运行机制，逐步实现学校负责宏观规划与服务，学部负责协调与监督，院系自主管理的格局。
清华大学	优化权责配置，发挥院系主体作用；将学术评价、副高级及以下专业技术职务的聘任、人才引进和薪酬调整等权力下放到院系，使院系党政和长聘教授会成为人事制度的执行主体。
复旦大学	推进权力下放，增强学院办学活力；根据学校学科发展总体规划确定的目标、任务和要求，学院制定学科发展规划，以目标为导向核拨办学经费，进一步扩大院系管理自主权，增强院系办学活力。
上海交通大学	下放学院预算编制自主权，由学院统筹安排学校下达的日常经费、学科建设经费以及学院自筹的教学、科研等其他收入；研究制定一套权责对等、边界清晰、责任明确、违约负责的权责清单，加快推进清单管理方式的协议授权。
浙江大学	按照“放管服”改革的要求，继续推进简政放权，扩大院系的办学自主权和资源统筹能力，尊重院系基于规划目标和办学实际的自主发展，针对院系实际分类授权，探索院系自我发展、自我管理、自我约束的机制及多样化的治理模式。
南京大学	进一步推进校院系两级权责划分与有效互动；进一步厘清校院两级管理职责，梳理各类管理权限，推动管理重心下移，落实院系在自己的权限范围内教学、科研及行政管理等方面的自主权，突出院系办学主体地位，激活院系办学活力；明晰学校及需要下移到院系的各类权限，明确实施与学术相关的权、责、利重心逐步下移的时间、措施及步骤，确保事权相宜、责权一致。
中国科学技术大学	在增强学校层面宏观调控能力的同时，注重发挥学院和重点科研机构在办学中的主体作用，在人权、事权、财权等方面赋予基层更多权利，实现管理重心下移。
西安交通大学	推进办学重心下移，加强基层学术组织建设，明晰学院的办学主体责任，赋予学院相应的办学自主权和资源调配权，厘清校、院、系（所）权责配置及实现方式。
哈尔滨工业大学	进一步理顺学校与学院的关系，稳步推进向学院下放管理权限，强化学院主体地位和各级行政部门的服务职能，建立与世界一流大学相适应的管理服务体系。

4. 评估与问责机制

没有评估就没有管理，没有评估无法问责。对于世界一流大学来说，管理不一定保证学术水平，但管理不善一定导致失败。有效的管理在于建立问责机制，问责的前提是对相关工作进行精确的测量与评估。落实基层学术组织的自治权必须建立起相应的问责机制，这种机制应该包括三个方面：一是外部社会问责，重点是建立完善社会参与学校治理的组织机制，如北京大学以校务委员会作为学校咨询议事和监督机构，中国科学技术大学提出主动接受政府、社会和广大师生的

监督。二是学校行政问责，重点是建立学校对学院的绩效评估体系，如北京大学、浙江大学、复旦大学、南京大学都主张完善对基层学术组织的考评体系，深化目标责任制考核，强化院系发展成效考核激励机制建设。三是学院程序问责，重点是完善二级学院治理结构及构建规范化的管理机制，如复旦大学提出加强校院两级纪检监察体系建设，上海交通大学提出加强校院两级教代会、工会、共青团和学生组织建设，哈尔滨工业大学提出加强和完善校院两级学代会、研代会建设，见表 4。

表 4 C9 高校建立评估与问责机制的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	发挥校务委员会作为学校咨询议事和监督机构的功能，构建完善社会参与学校治理的组织机制；改进学科评估机制，以国际一流学科为参照，制定学科发展目标和评估体系。
清华大学	切实发挥学术组织和教授治学的作用，通过教代会、学代会等形式加强民主决策、管理和监督，不断强化现代大学制度的中国特色。
复旦大学	加强校院两级纪检监察体系建设，全面落实党风廉政建设责任制，健全权力运行的制约和监督机制；加强绩效管理，充分依托管理信息公共服务平台，推进校部机关和院系工作绩效公开、透明。
上海交通大学	提升与协议授权相配套的二级单位内部治理水平；制定规范授权事项决策程序和办事流程的“学院内部管理制度”；加强校院两级教代会、工会、共青团和学生组织建设，拓宽民主管理的有效途径，充分发挥在其民主决策机制中的作用；推进校务公开，接受师生员工的监督。
浙江大学	加强学校在目标设定、政策引导、检查评估、考核奖惩等方面对院系的指导管理；完善院系领导班子考评体系，深化目标责任制考核，强化院系发展成效考核激励机制建设。
南京大学	建立团队组织管理与评价机制，成立各重大重点科研平台管理委员会；落实各项政策支持与倾斜措施，建立年度考评机制，推动多样化的团队建设模式，显著增强各层次科研团队创新能力。
中国科学技术大学	主动接受政府、社会和广大师生的监督；充分发挥工会、教代会在参与行政管理事务中的作用。
西安交通大学	完善民主决策、执行、监督机制；加强教代会、工会、共青团、学生会等组织建设，充分调动全校师生员工参与改革的积极性，进一步扩大师生员工的知情权、参与权、申诉权，真正发挥师生在高校内部治理中的主体作用。
哈尔滨工业大学	健全和完善学校民主管理、校务公开领导体制和工作机制，依法保障教职工参与学校民主管理和监督的权利；进一步明确学生会组织的基本定位和职能，加强和完善校院两级学代会、研代会建设。

四、结论与建议

中国高等教育治理现代化的中心议题是由管理走向治理。管理强调“自上而下”的单向控制，治理强调“自上而下”和“自下而上”相结合的多元参与。中国高等教育治理包括三个层面：在系统层面表现为“政事不分”，大学缺乏办学自主权；在大学层面表现出“政学不分”，学术权力微弱；在基层学术组织层面表现为科层组织模式主导，学会组织模式不发育。三者具有高度同构性，校院两级关系嵌入在政府与大学关系之中。在传统科层组织模式下，中国高校基层学术

组织拥有权力较小，校部机关对基层学术组织管得过细、统得过死，严重制约了基层学术组织的活力和创新。基层学术组织与校部机关在纵向上形成一种紧密耦合关系，基层学术组织之间则构成一种非耦合关系，跨学科的合作难以进行。为此，C9 高校进行校院两级运行机制改革。改革主要集中在四个方面：一是建立以学术委员为核心的学术决策体制，二是实施以组织结构扁平化为特点的机构改革，三是强化以管理重心下移为核心的权力配置改革，四是建立基层学术组织的评价和问责制。

西方大学校院两级运行机制改革的共同趋势是：在学校层面强化科层组织模式，在基层学术组织层面保留学会组织模式但弱化“内部人控制”。C9 高校两级运行机制改革呈现出不同于西方的特点：在学校层面，强调学术委员会与党政机关的“横向分权”，引入学会组织模式；在基层学术组织层面，强调绩效管理与问责制，进一步强化科层组织模式。这种改革在学校层面可能会加剧“有组织的无政府”状态，削弱大学的治理能力；在基层学术组织层面可能会强化学术的行政化，不利于产出高水平学术成果。这是因为，学校层面的“横向分权”忽视了行政决策与学术决策都必须由同一套行政系统来执行的事实，过于强调校学术委员会拥有最高学术决策权，其结果要么是学术决策虚置，要么是学术权力异化为行政权力。事实上，作为底部沉重的组织，学校学术权力的大本营不是校学术委员会，而是基层学术组织；学术权力与行政权力之间的矛盾不是校长与学术委员会之间的矛盾，而是学校高层与基层学术组织之间的矛盾。因此，中国大学内部治理改革要进行战略性调整，必须由“横向分权”走向“纵向分权”，重点是确立和实现基层学术组织自治。基层学术组织层面强化科层管理忽视了中国大学与西方大学办学传统的区别。西方高校具有“学者行会”的传统，其主流的大学概念是“3A”原则，即学术自由、学术自治、学术中立。西方大学基层学术组织强化科层组织模式是为了平衡“学者行会”的权力，防止“内部人控制”。中国大学没有“学者行会”的传统，其大学概念是：大学之道，在明明德、在新民、在止于至善，强调立德树人和政学合一。中国大学基层学术组织强化绩效管理的结果只能是进一步加剧大学行政化。

中国大学内部治理改革的基本思路应该是由“横向分权”走向“纵向分权”，建立校院两级运行机制，在学校层面实施科层组织模式，在学院层面以学会组织

模式为主、科层组织模式为辅。据此，我们提出建构一流大学校院两级运行机制的设想和建议：

（1）建构规范化的管理机制

制度建设是规范化管理的灵魂，只有制度健全，并严格执行，才能使校院两级运行落实到位。要坚持“党政集体领导、共同负责、分工合作”的领导体制，建立政治权力、行政权力、学术权力、教师权力、学生权力“五位一体”的学院治理结构。一是坚持党委会议是党政联席会议的决策前置程序，全面落实党的领导；二是坚持党政联席会议是学院最高决策机构，落实院长行政主导权；三是坚持让“最有资格的人进行学术决策”，落实院学术委员会对学术问题的评议、决策权；四是坚持多元共治原则，落实教师和学生对学院事务的民主参与权和监督权。

（2）推动学校管理模式转型

学校内部管理应该从“行政管理主导、高度集中”向“行政管理与学术管理相结合、管理重心下移”转变。要进一步明晰学术管理与行政管理的职责范围，完善校级行政管理构架，实行行政副校长与学术副校长分工负责制。其中，行政副校长主管机关部处事务，不再联系具体院系；学术副校长兼任学部部长，不再分管学校层面的行政事务。大部分学术权力和部分行政权力通过学术副校长转移到基层学术组织。

（3）优化校部职能部门的机构设置

根据简政放权原则，建立大部制，即整合剩余的校级行政事务，把职能相近的机关部处合并为一个大部门。大学的核心行政机构可以精简为三院两部，即本科生院、研究生院、科学技术发展院、财务部和人力资源部。为了加强对行政管理部门的统筹协调，可以设立教务长、秘书长、总务长和总会计师岗位统筹这些部门，行政副校长兼教务长、秘书长、总务长。

（4）落实二级学院的自治权

推动管理重心下移，将二级学院真正变成集教学、科研、行政管理等权力于一身的实体机构，以扩大其自治范围，提高其治理能力。为了加强学科交叉融合和基层学术组织之间的沟通，可以将学科相近的学院组建成学部或大学院。学部或大学院实行学术副校长负责制，学术副校长通过自己的办公室全权管理学部事

务，不再依靠校部机关处理学术事务。这样，学校 70%以上的权力可以通过学术副校长下放到基层学术组织。

（5）创新基层学术组织

根据知识生产模式转型理论，人类知识生产正在由知识生产 I 模式向知识生产 II 模式转型。知识生产 I 模式主张在单一学科领域中生产学科知识、理论知识，其组织载体是基于学科逻辑的传统学院。知识生产 II 模式具有两个特点，一是知识与社会生产具有直接关系，知识生产的应用性凸显；二是多学科的交叉融合成为趋势，知识生产具有跨学科的特点。知识生产 II 模式的组织载体是基于社会需求逻辑的特色学院。基层学术组织的创新要兼顾学科逻辑和社会需求逻辑，建构以重大问题为导向的特色学院和学科交叉研究中心，在研究团队中实行首席科学家负责制（PI 制）。

（6）培育协商参与的治理文化

文化的核心是价值观，实施校院两级治理的关键是在基层学术组织培育价值共同体和学会治理模式。这种共同的理想信念将会促使其成员产生强烈的身份认同感，进而形成以信任为核心的文化资本，避免大学治理走向对抗性博弈模式。长期以来，中国大学治理中存在“校部强势于学院、行政强势于学术”的管控现象。世界一流大学的教师直接承担人才培养和科学研究重任，履行好这两项职能必须贯彻协商参与的治理原则。教师作为复杂劳动者，其工作不可以通过机械的量化和简单的管控提升其绩效，只能通过协商合作激发其自身的内动力，通过共同的价值观唤起其神圣的使命感。

注：

1. **C9 高校：**北京大学、清华大学、浙江大学、中国科学技术大学、南京大学、复旦大学、上海交通大学、西安交通大学、哈尔滨工业大学在内的 9 所首批“985 工程”建设高校“强强联合”，共同签订了《一流大学人才培养合作与交流协议书》，共同培养拔尖人才。根据协议书，9 所高校（中文简称“9 校”，英文简称“C9”）将加强深层次合作与交流，利用优质办学资源互补优势，更好地培养各类人才。

2. **PI 制：**PI 制作为国内新兴的一种科研组织管理模式，得到了科学界前所未有的关注和重视。作为舶来品，国内科学界对 PI 制进行阐述时往往附带加以中文标注，如有的翻译为“课题组长负责制”、“项目负责人制”、“首席科学家制”、“学术带头人制”等。

（摘自：高等教育研究 2019，8，27-35）

大学校院两级管理模式中的权责划分

林健

大学校院两级管理模式(下称校院模式)是指大学按照一定的目标和原则,整合和优化学校教育教学资源,形成学校和学院两级管理层次,通过学校分权和管理重心下移,转变学校职能部门的职能,明确学校和学院的职责和权限,形成学校宏观上决策、学院实体化运行的管理模式。

随着高等学校办学规模的扩大和国内外高等教育市场竞争的需要,越来越多的大学实行校院模式。与传统的校系两级管理模式(下称校系模式)相比,校院模式的主要优势在于:有利于提高人才培养质量、促进学科的交流与发展、优化教育资源配置、提高大学的管理效率和办学效益。然而,目前我国多数大学实行的校院模式,不仅与国外大学普遍实行的学院自治的管理模式存在较大差别,而且实施效果没有充分显示出校院模式应有的主要优势。一项对大学学院院长和书记的调查显示,对所在学校的校院两级管理状况表示满意的只占 30.3%;表示不满意的高达 69.7%。造成这种状况的主要原因是:许多学校沿用传统校系模式中的管理运行机制,没有成功地实现管理重心的下移,主要管理职能仍然留在学校层面,人权、财权和重大事权仍然集中在学校。也就是说,目前不少大学的校院模式虽然在形式上呈现出校院两个管理层次,但实质上仍然处于学校权力过于集中的状态,与真正意义上的校院两级管理存在显著差距。

由此可见,大学校院两级管理问题的核心在于学校与学院之间的权责划分,以此为研究对象,本文以校院系之间的关系分析为基础,首先讨论校院之间权责划分的原则,然后分别界定学校和学院各自应具有的权责,最后研究如何转变学校职能部门的功能。

一、校、院、系之间关系分析

大学校院模式中权责的划分是建立在校、院、系三者之间关系的基础上。虽然一所大学的组织结构从整体上看是一个矩阵型结构,但如何将学校职能部门作为学校进行决策和宏观调控的组成部分,而着重从校院模式中分析校、院、系之间的关系,则学校和院系之间就构成了事业部型结构。事业部型结构组织的主要特点是权力的下放和决策的分权化,由此引起各层级之间权力、职能、地位和管理方式的变化。因此,作为大学系统结构中的三个层次,校、院、系三者之间的

关系可以从权力分配、职能分工、核心地位以及管理方式几方面进行分析(见表1)。

表1 校、院、系(所)关系分析

层次	权力分配	职能分工	核心地位	管理方式
学校	政治权、行政权、学术权、民主权	决策(服务)	决策中心	目标管理
学院	行政权、学术权、民主权	管理(决策)	管理中心	过程管理
系(所)	学术权、民主权	运作(执行)	学术中心	绩效管理

权力分配：大学的权力结构体系包含政治权(政治领导权力)、行政权(行政管理权力)、学术权(学术管理权力)和民主权(民主管理权力)等四种基本权力。这四种法律规定的权力的实施主体分别是：党委、校长、教授和教职工。政治权主要体现在学校层面的党委对全校工作的统一领导；在学院层面表现为对院长行政工作的支持和保障作用。行政权包括在学校和学院两个层面，学校方面的行政权主要是学校层面的行政决策权和按照校院模式分权后留下的宏观管理权；学院方面的行政权主要是学校分配和下放的与学院相关的行政管理权。学术权包括在校院系三个层面，学校层面体现在学术委员会和学位委员会上，学院层面体现在学术分委员会和学位分委员会上，系(所)层面体现在教授个体上。民主权主要通过教职工参加法律规定的教职工代表大会来行使。

职能分工：校、院、系的职能伴随着校院模式中学校的分权而改变。学校由原来校系模式中的决策与管理并重，转化为以宏观决策与管理服务为主，主要职能包括把握办学方向、制定发展规划、改革管理体制、获取教育资源、制定各类政策、协调内部关系、考核监督检查、提供咨询服务。学院除延续原来校系模式中系级所拥有的有限管理工作外，主要承担学校职能部门剥离的大量日常教学、科研和社会服务的管理职能，并担负着由学校下放的涉及学院自身事务的决策职能。系(所)作为学院的基层组织，不再具有原来校系模式中系级所拥有的行政管理职能，主要在学院的管理下从事教学、科研等业务工作，属于运作与执行层面。

核心地位：从对校院系的权力分配和职能分工不难看出，学校在校院模式中的核心地位应该由原来校系模式中的决策与管理中心转化为决策中心，对学校发展建设等涉及全校性的重大事项作出决策，并制定相关的政策和规章制度。学院

的核心地位应随着校院模式中学校管理重心的下移成为管理中心,在学校的指导下相对独立地履行教学、科研和社会服务三项职能,包括管理、监督、协调下属各个系(所)的教学科研活动,制订学院的教学、科研和社会服务计划等。而系(所)作为单纯从事教学科研工作的组织,应成为学术中心。

管理方式:校院模式要求学校将主要精力放在关系到学校改革与发展的全局性、方向性和战略性的重大事项上,同时赋予学院充分的办学自主权以完成从学校的办学目标和发展战略分解出的目标 and 责任,因此,学校应采取目标管理的方式实施对学院的管理。作为管理中心,学院是学校履行教学、科研和社会服务的实体,必须通过具体、细致、及时的过程管理方式,才能确保学校下达的各项任务的完成。作为学术中心,系(所)是从事教学、科研和社会服务活动的基层单位,要通过激励高效的绩效管理方式,调动教职工的积极性,保质保量地完成自己的本职工作。

二、校、院权责划分的原则

大学与学院之间权力和责任的划分必须符合校院模式这种体制设计的要求,遵循一定的原则,做到分工合理、责任清晰、权限明确,从而最大限度地发挥校院模式的优势,以高效经济地实现大学的办学目标。具体而言,校院权责划分原则包括:权力与责任相一致、集权与分权相统一、激励与控制相结合。

1. 权力与责任相一致:学院实体化的基础

任何组织结构所具有的权力和其担负的职责应该对等相称,这是组织原则中最重要的原则。古典管理学派的代表人物之一法约尔曾经说过:“责任是权力的伴生物,是权力的自然结果和必要补充,凡是行使权力的地方就要履行责任。”法约尔所说的就是责任与权力的一致。一个组织内不能出现有责无权、或有权无责的现象。如果只有职责,没有职权或权限太小,那么职责承担者的积极性、主动性就必然受到束缚,实际上也不可能承担起应有的责任。相反,只有职权而无任何责任,或责任很小,必将导致权力的滥用。

大学实行校院模式的核心内容就是既要明确规定学院在实现大学办学目标中所担负的责任,又要赋予其完成这些职责所必须的权力。权力与责任相一致原则是发挥学院功能和作用的重要条件,如果没有相应的权力,学院就难以履行其在人才培养、专业建设、学科发展、队伍建设、社会服务等方面的责任,无法发

挥学院应有的作用，进而不可能实现校院模式设计中的目标。因此，权力与责任相一致原则是实现学院实体化的基础。

目前大学实行校院模式中普遍存在的问题是，责大于权或有责无权。因此权力与责任相一致原则的贯彻，不仅要在设计校院模式之时，通过学校与学院的相互协商，明确学院的责任并配以相应的权力；而且还要在实行校院模式过程中，对增减的责任对应的权力予以相应的调整。

2. 集权与分权相统一：大学高效运行的前提

在大型组织中实行集权与分权相统一的领导体制，是其高效运行的重要基础。有层次结构的组织，尤其是大型组织，必须实行集权与分权相统一的领导体制，才能提高组织处理突发事件的及时性、解决各种问题的灵活性、应对市场变化的适应性和制定竞争战略的科学性，从而提高整个组织的管理效率和经营绩效。如果所有的权力都集中在最高管理层，不仅会使高层领导的精力消耗在繁琐的日常事务当中，顾此失彼，而且还会严重地影响甚至忽视组织有关战略性、方向性问题的研究和决策。因此，高层领导应该将下层组织所能胜任的工作和相应的权力分配给下层组织，这不仅能使高层领导集中精力抓大事，而且能使下属组织高效率地完成所担负的工作。

大学实行校院模式的重要目的是管理重心下移，使学校和学院有着各自的定位和分工，从而有效地提高学校的管理效率和办学效益。然而，在目前实现校院模式的多数大学中，虽然日常事务管理和相应的经费支配权基本分配到学院，而主要人事权、财权、关键资源的分配权和重大事权仍然集中在学校，呈现出学校集权的特征。因此，必须在校院模式中坚持集权与分权相统一的原则，从根本上缩小学校的管理幅度，发挥学校宏观调控功能，增强学院自主权和办学活力，提高大学的运行效率。

在具体的大学中，究竟哪些权力应该集中，哪些权力应该分散，并没有一个统一的模式。但是，由于学院对自身的问题和情况往往比学校更清楚，更具备做出科学公正和行之有效决策的条件，因此，在贯彻集权与分权相统一原则时，一般的做法是：对于在学校政策和制度框架下，不需要学校出面统一协调和不会产生不同学院间类比的、学院内部各类事务的决策，学校予以学院在人、财、物和事上最大程度的自主权。

3. 激励与控制相结合：学院制稳步发展的需要

分权是对学院的高度信任，是对学院工作最好的一种激励。分权能使学院管理者感受到学校对自己的信任，以激励和调动学院工作的积极性和主动性，高效率地履行学院的各项责任和高质量地完成学院的各项工作。因此，学校应该通过正式下文的方式明确学院所具有的各项权力和责任，以利于学院对所赋予权力的行使。

然而，信任不能放任，在实行校院模式过程中，信任和控制总是并存的，分权是建立在信任——控制这一矛盾之上的。如果对分配的权力与职责不加以一定的控制，往往又会使学校对一些事务缺乏了解与控制，进而影响到对全校的管理。控制是学校对学院工作进行的控制，是分权机制的核心内容之一。因此，在校院模式的设计中，应当建立与分权相匹配的控制机制，包括备案、审批、检查、监督等几种方式，以确保学院能够科学、合理、客观、公正地运用学校所赋予的各种权力，从而保证校院两级管理模式不断完善和学院制的稳步发展。

学校在对学院运用所赋予权力进行控制时，要防止和避免越权、反授权和弃权等现象的发生。越权是权力运用上的“越位”现象，是学院突破自己的权限，在未经许可的情况下，行使了学校权力的情形，它主要发生在学院掌握丰富的财物资源，同时学校缺乏控制机制的情况下。反授权是责任承担上的“推诿”现象，是学院不愿承担行使权力所产生的责任，将本应由学院解决的问题推给学校，将矛盾上交的情形，它主要发生在学院不愿承担责任或要处理的问题矛盾尖锐的情况下。弃权是对权力的“摈弃”现象，是学院对行使权力可能产生的结果左右为难，或由于主客观原因希望维持现状时，放弃行使权力的情形，弃权在一定条件下会向反授权转化。

权力的分配可以通过组织设计中的权力分配，称制度分权，与组织领导在工作中的授权两种方式来实现。虽然这两种方式的结果往往相同，但二者存在着显著的区别。制度分权是在组织设计时根据组织的目标、性质、任务和特征等规定的该组织应有的职责和权限。而授权是在实际管理工作中，上级领导将部分解决问题的权力委任给下级组织或下属。因此，在校院模式设计时，应尽可能地通过制度分权的方式将学院应拥有的权责予以明确分配，这样才能保证学院权责的制度化 and 稳定性。同时在校院模式运行时，对学校的部分权力和新出现的问题可以

通过授权的方式调动学院的积极性、充分发挥学院的作用。

三、学校具有的权责

在校院模式下，学校层面应以宏观决策与管理服务为主，把主要精力集中在具体事务之上的宏观领域，构建一个简政放权，以目标管理为主，具有宏观调控能力的精干高效的校级行政管理系统。总体上说，学校的主要职责应在制定规划、宏观决策、组织协调、监督检查、服务保障等方面。

(1)在制定规划上，学校层面对大学长远发展要有确实可行的思路。这就要求学校对激烈竞争的高等教育市场环境有客观的分析，对自身具有的优势和劣势以及面临的机会和威胁等应有清醒的认识；在此基础上，对大学未来长远的发展制定出能适应市场变化、发挥自身优势、逐步形成办学特色和竞争优势的学校战略规划。

(2)在宏观决策上，学校层面应对涉及到全校性、方向性、战略性的重大事项进行决策。这样的决策不仅关系到大学的建设、改革和发展，以及学校办学目标的实现和发展战略的实施，而且对学院相对独立地行使办学自主权，更好地履行大学三项职能，提供了充分的空间和明确的指导。

(3)在组织协调上，对校院之间和学院之间的关系的协调应成为学校层面的一项重要职责。在校院模式下，学院具有充分的办学自主权，因此，可能容易出现学校与学院之间、学院与学院之间在办学思路、经济利益等方面的矛盾和冲突，这就需要学校层面从大学的整体办学目标和发展战略的高度，协调和平衡这些矛盾和冲突，以保证大学和谐、科学地发展。

(4)在监督检查上，学校给学院的充分分权、学院所担负的大学发展战略分解的任务，以及学校政策措施的落实等，都需要学校层面对学院的工作进行监督与检查。这一方面保证学校赋予学院的权力能得到有效使用而不滥用；另一方面保证学院的各项办学指标能够按时保质保量地完成；同时保证学校的各项政策措施能够得到不折不扣的落实。

(5)在服务保障上，学校层面要为大学管理重心下移后的学院实体化管理与运行提供各种信息、咨询、联络等服务，以及政策、资源等方面的保障支持。这一方面要求学校各职能部门转变职能，提高服务意识，把为学院服务作为自身工作的重点；另一方面要求学校层面能够及时地发现、研究并解决，学院层面可能

出现、并需要学校予以帮助解决各类问题。

与以上学校主要职责相对应的学校层面的主要权力应限制在以下几个方面。

一是办学方向：确定学校办学方针、办学定位和办学目标，制定学校发展战略及中长期发展规划，明确学校的人才培养总体目标、学术地位以及学科发展水平。

二是政策制度：制定大学主要政策，包括人才引进、薪酬福利、职称晋升、学生录取、学位授予等政策；制定学校内部管理体制改革方案和学校内部管理运行的各项规章制度。

三是组织人事：设立及调整学校职能机构和学院，并任命相应的负责人；正高、院士等高层次人才聘用、考核与管理；各二级单位的编制管理。

四是财务管理：筹措办学经费，制定并执行学校年度经费预算，管理重大专项经费，审计学院财务。

五是内部协调：协调学校职能部门与学院的关系，协调学院之间的关系，包括组织跨学科合作、交叉学科建设等。

六是检查评估：制定对学院及职能部门任期目标的考核评价指标体系，定期对学院等二级单位的工作进行检查与评估。

七是后勤保障：校园规划与基础建设，图书馆、网络中心、基础实验室等共享资源的建设、维护和管理，校园治安与环境卫生等。

八是服务咨询：为院系及教职员工的教學、科研、社会服务等工作提供必要的服务和咨询，如科研项目的申请、相关信息的提供。

九是公共关系：协调学校与政府及社会各类组织的关系，建立与国内外高校、企事业单位的合作关系。

四、学院具有的权责

学院在大学实施发展战略和实现办学目标的过程中，担负的责任主要体现在人才培养、学科发展、内部管理、资源配置和对外交往等方面。

(1)在人才培养上，为了避免单一的、过于强化的专业教育，以培养适应面广、具有发展潜力的高层次人才，学院从组织形式上提供了强化基础、拓宽专业口径、淡化专业界限的体制保证，承担着培养复合型高素质人才的重任。

(2)在学科发展上，学院为学科间交流与合作、交叉学科的产生、学科的纵

横发展提供了良好的土壤，担负着各类学科(如一级学科、重点学科、交叉学科、特色学科等)建设和发展使命。

(3)在内部管理上，校院模式缩小了大学的管理幅度、有利于学校管理重心下移、以形成大学整体高效的运行机制，这就要求学院肩负起大量的教学、科研、系所及行政事务的管理工作。

(4)在资源配置上，学院作为大学内部讲究规模经济效益、追求资源优化配置的最佳载体，在精简人员机构、注重学生规模、加强编制管理、实现资源共享、提高办学效益上负有重要的使命。

(5)在对外交往上，学院要担负着外部竞争的压力和对外交流与合作的职责。随着经济社会的发展，大学面临着资源竞争和学术竞争的巨大压力，作为压力的责任分解，要求学院直接面向社会，直接面对市场，赢得或保持大学的竞争优势。在对外交流与合作上，一方面，在与国内外同行的交流与合作方面存在着学院层次的对等性要求；另一方面，由于大学的人才培养、科学研究以及社会服务等活动都是通过学院进行的，在与企事业单位以及政府机构合作时，也要求学院直接开展。

以上学院的责任分析表明，学院承担着大学发展的主要责任，这些责任的履行需要学校赋予学院充分的权力，以保证学院能够高效优质地完成所承担的任务。具体而言，学院应具有如下方面的权限：

一是人才培养：学院有权在大学总体人才培养目标的规范下，根据学院发展和社会需要，调整本院的专业设置，制定人才培养计划和培养方案、制定教学计划和大纲。学院有权围绕人才培养计划，自主安排课程、组织教学活动、开展教育教学质量的检查和评估，以保证人才培养质量。

二是科学研究：学院有权组织本院教师进行纵横向科研项目的申请，完成各类科学研究任务，开展学术交流，进行国际合作，以提高学术水平，扩大社会影响。

三是社会服务：学院有权组织本院教师开展社会服务，包括科技开发、成果转化、管理咨询、技术服务、人员培训。

四是学科专业建设：在学校学科布局 and 规划指导下，学院有权运用各种资源，开展学科队伍建设，进行学科和专业建设，以培育特色、打造优势、提高办学水

平。

五是人事管理：除教授等高层次人才聘任权和院级干部的任命权在学校外，在学校核定编制总额、确定人员结构比例的条件下，学院有权依据办学和自身发展的需要，自主设岗，自行聘任或解聘各类人员，同时负责学院教职工的绩效考核，中级以上职称晋升的推荐，初级职称的认定。

六是财务管理：在学校的监督下，学院拥有自主理财的权力，制定经费预算和决定各种来源经费的使用，包括学院在可支配经费中，自主决定院内人员的津贴分配，同时可以多渠道自主筹集办学经费。

七是学生管理：学院负责学生的日常教育管理，学生的奖助贷等经费的使用及管理，班主任、辅导员的选配、管理及考核，负责学生评优及违纪处理，开展毕业生就业指导。

八是资源配置：学院可依据自身发展和学科建设的需要，自主管理、使用和优化配置学院以及下属系、所、中心的教学、科研和行政资源。

九是机构设置：在学校总的原则指导下，学院可以自主决定设立院内机构，设置并任免这些机构负责人。

十是对外交流合作：根据履行三大职能的需要，学院可以自主与国内外高校、研究机构、企事业单位、政府部门等建立交流和合作机制，签订合作交流协议，报学校审批后组织实施。

大学校院模式有效运行的关键在于学校权力的下放和管理重心的下移，以上权限的赋予是保证学院作为大学的管理中心运行的必要条件，只有这样，学院在校院模式中才能成为拥有相对独立办学自主权的实体性学院。

五、学校职能部门功能的转变

伴随着学校权力的下放和管理重心向学院的下移，学校职能部门在学校所扮演的角色应该随之发生变化，这就需要对职能部门的功能进行调整和转变，以保证校院模式的有效运行。作为学校与学院之间的一个管理层次，职能部门功能的调整和转变主要包括职能部门的重新定位、职能部门机构的精简、职能部门工作性质的转变、以及职能部门工作人员能力与素质的提高等几方面。

1. 职能部门的重新定位

学校的职能部门担负着大学的专项职能管理工作，职能部门的定位是由学校

层面所担负的职责和拥有的权限决定的。在校系模式下，大学的管理重心在学校层面，职能部门具有学校赋予的行政事务的管理权，它们承担着大学日常繁重的各类管理工作，其性质如同政府管理部门。因此，职能部门的定位是以管理为主、服务为辅。

在校院模式下，学校层面部分权力和责任的下放使得大学的管理重心在学院层面，这种转变一方面相应地减少学校职能部门的行政管理和控制的权力，另一方面增加了职能部门监督和协调的权力，并要求职能部门为学院自主管理提供信息、政策、技术等方面的服务，它们是学校层面实施计划、监督、调控、服务的执行者，执行着学校方面关于办学方向、政策制度、组织人事、财务管理、内部协调、检查评估、后勤保障、服务咨询、公共关系等方面的日常工作。因此，职能部门的定位是以服务为主、管理为辅。

2. 职能部门机构的精简

在校院模式下，要使学校层面能够有效分权，使学院成为完全意义上的管理中心，避免不必要行政干预的体制保障之一，就是要精简职能部门的机构设置。在明确职能部门以服务为主、管理为辅的定位后，学校职能部门的机构设置就必须围绕这一定位，按照精干高效的原则进行。

首先，从为学院提供全面和系统的服务的角度考虑，学校应当尽可能把职能相近的部门进行合并，使一个职能部门拥有相对完整的职能，这样在一个部门就能为学院提供更全面的服务，这不仅减少了办事程序，也减少了以往职能部门之间的推诿现象。其次，对那些主要权力已下放到学院的职能部门，应进行相关岗位和职数的精简和部门的重组。第三，要明确各职能部门的职责，一方面要避免出现职能部门之间职能重叠，造成“政出多门”的现象，同时也要防止出现职能部门的职能缺失，造成“求助无门”的现象。

3. 职能部门工作性质的转变

机构精简后的学校职能部门，其工作性质应由原来的以管理为主转向以为学院服务为主。服务内容主要包括业务技术、政策咨询、对外联系和沟通协调四个方面。

业务技术服务是指职能部门利用它们在掌握业务技术资源方面的优势，为学院的业务管理工作提供相应的技术方面的服务，包括管理方法、工具软件、信息

系统等。这项服务能有效地提高学院管理工作的科学化和规范化。政策咨询服务是指职能部门运用所掌握的与自身职能有关的政策、法规、文件和其他信息,以及对这些政策法规的理解和研究,为学院提供及时、正确的咨询服务。对外联系服务是指职能部门利用它们与国内外政府部门、企事业单位和高等学校职能部门的对应关系,为学院的对外交流与合作牵线搭桥,建立联系的渠道。沟通协调服务是指职能部门发挥其作为学校管理专项职能的部门优势,对不同学院之间或学院与学校之间可能出现的问题和产生的矛盾予以沟通与协调,以保证各方面工作和谐、健康的开展。

4. 职能部门工作人员能力和素质的提高

学校职能部门能否为学院提供优质的上述服务,职能部门工作人员的能力和素质是一个关键。实践表明,要提高职能部门工作人员的能力和素质,要做好组织重视、人员招募、体制建设、在岗培训等几方面工作。

首先,学校要提高对职能部门工作人员队伍重要性的认识,将他们作为与教师队伍同样重要的另一支人才队伍来建设。这支队伍素质的高低关系到学校宏观决策与发展战略能否有效实施,关系到学校管理水平和办学效益的提高。其次,在工作人员招募上,要坚持公开招聘,注重知识结构、能力素质和发展潜能,避免安置不适合岗位要求的高层次人才的配偶。第三,在体制建设上,建立专门的职能部门工作人员管理体系,尤其是绩效薪酬体系,以吸引高素质、高层次人才安心职能部门的工作,形成职业化的管理队伍。第四,在岗培训上,要避免重使用、轻培养的现象,根据岗位要求制定每个工作人员的在岗培训计划,及时更新他们的业务知识,不断提高综合素质和业务能力,从而为学院提供优质的服务。

(摘自:国家教育行政学院学报 2009, 11, 37-43)

推进校院两级管理改革的前提、基础和保障

杨艳玲

推进校院两级管理改革，是有效激发学院办学活力，加快推进大学治理现代化，实现高等教育高质量内涵式发展的必由之路。近年来，一批高校先行探索实行校院两级管理改革，取得了不少有益经验，但一些准备实行改革的高校，在改革实施路径和方法上也面临不少困惑。本文结合部分高校改革实践，对重点难点环节与逻辑关系进行梳理，并从工作的前提、基础和保障三个方面对如何推进校院两级管理改革提出建议。

1. 转变思想认识是推进校院两级管理改革的前提

任何改革都是以革新旧的思想认识为前提和起点。调研表明，校院两级管理改革推进得越深入，思想认识方面的桎梏就越明显越顽固。总结起来，转变思想认识主要应从以下三个方面着力：

一要打破思维定势。校院两级管理改革要构建以学院为重心的校、院权力关系新格局。在传统的高校治理模式下，管理决策权集中于高校领导班子和职能部门，这不仅使学校基层的活力受到抑制，还使得整个管理系统形成思维定势。这种思维阻碍着改革的推进。为此，在改革过程中，学校层面要积极推进学校内部的“放管服”改革。

二要培养和树立契约意识。在校院两级管理体制下，学院成为真正的办学实体，校院之间由过去的“管理与服从型”关系转变为“契约型”关系。在这种模式下，校院双方要在责权利适配的原则下，通过签订较长期限的目标责任书等契约式文件来厘清各自的权力（利）和职责内容。这就需要高校各级管理者树立契约意识，具体而言：一是平等意识，即摒弃传统管理模式下的上下级意识，尊重学院的办学地位，通过平等交流和协商，共同确定学院的任务目标。二是公平意识，即学院承担的职责要与学校赋予的权力（利）和资源相匹配。三是信用意识，即目标责任书等契约式文件一旦签订，双方都必须信守，享有相应的权力（利），承担相应的责任。

三要克服畏难情绪。校院两级管理改革是事关高校内部利益格局重大调整的深层次、全局性改革，任务难度大。为此，高校管理者要在充分认识校院两级管理改革对提高大学治理效能，加快转变发展方式，参与高等教育世界竞争的重要

性和迫切性的基础上，认真研究校院两级管理的体制和机制，结合学校实际，切实做好工作预案。

2. 做实学院实体地位是推进校院两级管理改革的基础

校院两级管理改革的目的是激活学院，使学院成为相对独立的办学实体和“效益创造中心”，而不是学校科层体制内的次级机构。因此，做实学院实体地位是推进改革的基础，具体而言，要权力实、资源实、能力实。

要切实下放权力。做实学院实体地位，首先要赋予学院办学所需的管理决策权。以往校院两级管理改革过程中，试点高校普遍存在管理层面的事“权”下放多，决策层面的支配权下放少的现象。“院为实体”难以实现，导致因权责不匹配影响学院发挥办学实体作用。因此，学校要按照校院两级在办学中新的角色定位，真心实意地把人事管理、学术评价、财务支出等主要权力下放到学院。同时，学校要在统筹、协调意义上保留相应权力，承担管理服务职责。

要赋予学院相应的办学资源。人、财、物等资源是学院办学的物质基础。实行校院两级管理，办学资源要随着学院的地位角色和任务目标相应调整优化。要坚持全校“一盘棋”，在全面盘点学校办学硬件资源的基础上，按照各学院的建设任务重新划定资源归属。由于权力下放和管理重心下移，部分校部机关干部也要有序流动，充实到学院行政教辅岗位。为提高办学资源的利用效率，对于大型仪器设备和其他具有公共服务功能的资源平台，要作为公共基础设施，由学校统筹管理运作。

要加强学院治理能力建设。在校院两级管理改革过程中，一方面，学校要切实向学院赋权力赋资源；另一方面，学院也必须提升自身治理能力，切实肩负起办学主体责任。为适应校院两级管理改革，学院治理能力建设主要应从以下三个方面着力：一要不断加强高校二级党组织建设，严格落实党组织会议和党政联席会会议制度，确保党组织在学院各项工作中充分发挥把方向、管大局、做决策、保落实的重要作用。二要进一步明确学院领导班子的选任标准，克服“研而优则仕”或者把领导职务当作学术待遇的倾向，切实把通晓教育教学规律、具备管理能力的干部充实到学院领导岗位上来。三要完善学院治理制度体系。现代治理是规则之治，学院层面的制度建设工作与学校层面相比较为薄弱，需抓紧完善，努力实现学院治理的法治化和现代化。

3. 落实目标责任制是推进校院两级管理改革的保障

在校院两级管理体制下，落实目标责任制是使学院真正承担起办学和建设的主体责任的根本保障。目标责任制包括目标设定、绩效考核以及考核结果运用等几个重要环节。

“一院一策”明确任务目标。一所高校的不同学院，学科发展基础和所处发展阶段不同，发展建设任务目标也不应相同。因“院”制宜、“一院一策”地明确任务目标，是有效实现两级管理目标责任制的前提。学院的任务目标设定，必须符合相关专业、学科发展规律以及本校相关专业、学科的发展现状和规划。为实现上述目的，在方法上必须注重校院两级之间的商谈。校院两级要从“管理服从型”关系向“契约型关系”转变。学校要尊重学院的办学地位，校院之间要有充分和平等的商谈过程，双方在取得共识的基础上共同确定学院的任务目标，为目标责任书的有效落实奠定良好基础。一是科学性原则。目标的设定要符合相关专业、学科发展规律，以及本校相关专业、学科的发展现状和规划。为克服本位主义的影响，可借助外部专家对有关情况做全面和客观的调研和评估。二是重点性原则。设定目标要突出重点，明确重大突破性和关键性任务目标。三是参与性原则。学校要尊重学院的办学地位，双方在取得共识的基础上共同确定学院的任务目标，为目标责任书的有效落实奠定良好基础。四是挑战性原则。要按照“跳一跳，能够到”的原则制定标准，以激发潜能、提高效率。

科学设计考核评价机制。在设计考核评价机制时，首先，要将学院发展的任务目标转化为学院领导班子和主要负责人的岗位目标。学院领导班子尤其是党政主要负责人，承担统筹规划和组织协调等学院发展主体责任。其次，考核方法要把结果与过程兼顾，定量与定性结合。绩效考核主要是结果考核，但并不意味着不关注过程。通常，结果考核更适于通过定量方法实现，过程考核更适于通过定性方法实现。绩效考核要重视结果考核，但又不能单纯以结果和数量下结论。要区分工作任务性质，精准施策，综合运用考核方法。第三，要合理设定考核周期。可采用任期目标责任制和年度目标责任制相结合的办法，将中远期目标与近期目标有机统一起来。这样既有利于把握发展节奏又有利于防止短期行为。

强化考核结果的运用。没有考核结果的运用，目标责任制就会流于形式。强化考核结果的运用，就要按照目标责任制的相关文件规定和责任书约定兑现奖惩

措施，决定管理对象的岗位上下和薪酬水平，同时，要坚持“资源随着绩效调”，根据校院两级目标完成情况，及时调整优化资源配置，实现办学资源与发展建设绩效联动。

推进校院两级管理改革的过程，也是高校治理现代化和法治化的过程。在总结试点经验的基础上，应适时出台校院两级管理改革的指导意见，就改革的实施路径、校院两级的权责内容等共性问题做出较为明确的制度性安排，为实施改革的高校提供更好指导。

（摘自：中国高等教育 2020，10，56-57）

我校推行校院两级管理改革的思考

李本

一、高校组织结构明明是三级，为什么提“校院两级管理”？

组织设计的实质是通过管理劳动的分工，将不同的管理人员安排在不同的管理岗位和部门中，通过他们在特定环境、相互关系中的管理作业来使整个管理系统有机地运转起来。现代管理学认为，管理层次受组织规模和管理幅度的影响，组织规模越大就越需要减少管理幅度、增加管理层次，越需要进行充分授权（分权）。授权（分权）是组织有效决策的一种必然选择，不仅有利于信息的传递，提高效率，更有利于下级管理组织主动性和创造性的发挥。

高校内部管理，就其本质而言，体现为权力与责任在高校内部管理的各个层面和各个不同利益群体之间的分配，体现它们相互间的权力作用关系以及责任分担关系。这种分配的模式和作用关系，构成了高校内部的权力结构和组织管理体系。

高等学校组织结构是指高等教育系统内各组成要素及其配合方式。我国高校组织结构主要有直线职能制结构、学院制结构和矩阵制结构。高等学校中又有党群、行政组织、学术组织、班级组织、学生社团组织等。

随着社会发展，高校功能的扩展使大学组织规模不断扩大，组织结构在纵向和横向上日益复杂。这直接导致了大学管理难度的加大。高校必须要在规模较小时形成的学校一系（教研室）的直线职能制结构模式上增加管理层次，进行授权（分权），构建重心向下的新型大学管理模式，才能使管理控制在有效幅度内，不断提高管理效能，推动大学健康高效发展。

从组织层次角度看，当前，我国高校现行的管理层级结构主要有：校、院、系、教研室管理模式，校、院、系管理模式和校、院、教研室管理模式。大部分高校由学校、学院和系（教研室）三个层次甚至四个层次构成。但是我们听到更多的是“校院两级管理”。如都光珍在《高校校院两级管理体制改革的对策思考》中指出：“校院两级管理是指高校按照一定的目标和原则，整合、优化学校教育教学资源，形成学校和学院两个管理层级，通过学校分权和管理重心下移，转变学校部门的管理职能，明确学校和学院的职责和权限，形成学校宏观决策、部门协调配合、学院实体运行的管理模式。”

由此我们可以看到，我国多数高校实行的管理模式是典型的“三级建制、两级管理”，即设置校、院、系（教研室）三级建制，实行校院两级管理。校、院两级有管理决策权，而系（教研室）目前更多体现的是执行的职责。林健在《大学校院两级管理模式中的权责划分》中对目前高校校、院、系（教研室）的职能分工进行了论述。学校由原来校系模式中的决策与管理并重，转化为以宏观决策与管理服务为主，主要职能包括把握办学方向、制定发展规划、改革管理体制、获取教育资源、制定各类政策、协调内部关系、考核监督检查、提供咨询服务。学院除延续原来校—系模式中系级所拥有的有限管理工作外，主要承担学校职能部门剥离的大量日常教学、科研和社会服务的管理职能，并担负着由学校下放的涉及学院自身事务的决策管理职能。系（教研室、所）作为基层组织，不再具有原来校—系模式中系级所拥有的行政管理职能，主要在学院的管理下从事教学、科研等业务工作，属于运作与执行层面。

校、院、系（教研室）关系分析

层次	权利分配	职能分工	核心地位	管理方式
学校	政治权、行政权、学术权、民主权	决策（服务）	决策中心	目标管理
学院	行政权、学术权、民主权	管理（决策）	管理中心	过程管理
系（教研室）	学术权、民主权	执行（运作）	业务（学术）中心	绩效管理

所以，目前大多数高校的组织结构是三级设置，其中校、院两级主要负责管理决策，系（教研室）这一级主要负责执行。大家经常提及的“校院两级管理”改革主要指在高校中具有决策和管理权限的校、院两个层级进行的资源配置调整改革。至于是否需要对外处在执行层次的系（教研室）授权（分权），作者认为今后随着高校内涵化发展的推进也是一个需要研究的课题。

需要指出的是，从“校院两级管理”的内涵来看，“校院两级管理”的“管理”指的是：除对具体事务的安排落实外，重点指的是对人权、财权、物权和事权的决策、领导。高等学校的领导体制和管理决策机制在学校层面是党委领导下的校长负责制，在学院层面是党组织会议和党政联席会议制度。那么党建、党的

基层组织建设和党员管理、党务工作是“校院两级管理”范畴中的重要内容和应有之义。

二、采取“校院两级管理”能解决什么问题？

校院两级治理结构涉及学校纵向、横向关系，承载着各种权力、义务和责任，是解决当前高校治理中责权不明、活力不足、效率不高等问题的关键所在，有助于高校管理水平的提升。亦是推进现代大学制度建设的突破口。在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，建立现代大学制度的核心问题就是高校治理结构改革。改革是一项艰巨的任务，更是一个循序渐进的过程，全国高校一直都在尝试啃下“校院两级管理”这块“硬骨头”，若成功实现，则对建立现代大学制度、稳步推进大学的改革发展都具有重要的意义。

从实践来看，20世纪末高等教育扩招启动后，伴随着我国高等教育从“精英教育”向“大众化”迈进的步伐加快，高校规模的急剧扩大要求优化高校组织结构、提高管理效率，高等教育进入一个以质量提升、内涵发展为核心的新阶段。在党的十八大报告提出“深化教育领域综合改革”后，尤其是十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》后，高校纷纷启动综合改革，探索校院两级管理机制。应该说，高校积极探索校院两级管理，推进高校治理现代化，是加快高等教育内涵式发展的客观要求。如何适应新形势下大学规模、结构、功能的变化，正确认识、深化校院两级管理体制改革，创新高校内部管理体制，实现校院两级管理模式的创新，完善现代大学内部治理结构，增强大学办学活力，全面提高高等教育质量和管理水平，成为当前及今后高校管理体制变革需要深入探讨的重大课题。

深化校院两级管理体制改革，是创新高校内部管理体制的重要内涵。一是管理的目的就是提高效率。不断深化和实施“校院两级管理”，是高校达到一定规模后，为更好地实现育人目标，提高高校管理效率的重要方法。二是优化资源配置。及时调整好高校人力物力财力的分配，通过管理机制的杠杆，优化资源的投入产出比，提高高校管理系统的绩效。三是解决管理决策棚架现象。校级管理层次的决策要落实到学院并通过学院管理体系和运行实体实施。如果没有运行顺畅的校院两级管理体系，必然出现决策棚架和中梗阻的情况。这种情况尤其在学校规模正在快速扩展，学生数、教师数、学院数和专业数都在扩张，而学校管理体

制没有相应改变，校级职能部门权限还在被动增大，校院两级管理体制尚未开展的学校，特别是在刚升本的学校更为突出。

三、我国高校采取“校院两级管理”的实际状况怎样？

我国大学内部管理体制和决策机制改革进展明显落后于高等教育宏观体制改革的步伐，大学内部管理机制改革已然成为我国教育体制改革中尚未触及的最重要的领域。明晰高校内部治理结构并以规范性的章程保证是我国现代大学制度建设内涵的重要内容。

目前，全国有诸多高校也在尝试校院两级管理的改革。纵观国内外，校院两级管理改革没有现成的路可走，也没有成熟的经验借鉴，再加上各高校校情不同，校院两级管理改革在推行过程中并不顺利，有的停留在设想构思上，有的在推进过程中踟蹰不前，有的开头轰轰烈烈最后无疾而终的，也有在实施过程中矛盾尖锐而陷入困境。

我国校院两级管理的改革基本处于事权下移，财权、人权和重大事权仍然集中在校级的状态，呈现出管理中的职能特征仍然是一种集权状态。这种管理状态与我国高校和政府存在密切的、直接的行政隶属关系直接相关。因此，我国高校很难实行真正的学院分权管理体制。目前的事权下移式的校院两级管理体制，仅仅是应对校级管理难度增大而作出的适应性管理结构调整。真正做到校院两级分权还有很长的路要走。

从高校的实际情况我们可以看到，几乎所有高校的重大事项决策权都集中在校级。高校的组织、人事、财务、教务、科研等职能处室是高校的关键部门，是校级重大事项决策的中枢部门，决策意见通过这些部门下达到学院。学院基本不具有重大事项决策权。不少学校将许多具体事务交给了学院，但依然存在一定程度的权力(尤其是财权、人事权及学科建设决策权等)过分集中在学校的倾向，束缚了各学院的积极性。也就是说，目前虽然为数众多的高校在尝试校院两级管理，适当的分权的确减轻了校级事务压力，但距真正意义上的校院两级管理仍有很大的距离。

从制度改革与实施的现实成效来看，我国高校校院两级管理的探索陷入困境，高校校院两级管理的探索并不算成功。如何评价高校“校院两级管理”的水平？目前还没有出台高校“校院两级管理”开展情况的衡量标准或指标体系。这

意味着，高校办学尚未转到内涵式发展的轨道上来，高等教育高质量发展战略的实施缺乏根基。这就要求在深入探索校院两级管理困局后，创新制度实践。

四、我校目前“校院两级管理”的水平怎样？哪些部分有条件进行推进？

（一）我校“校院两级管理”水平的评价尝试

由于没有高校“校院两级管理”开展情况的评价指标体系，所以只能根据我校开展“校院两级管理”的具体情况做出定性的尝试性判断。我校同许多高校一样，“校院两级管理”水平处在探索阶段。其动力来自因学校规模的快速发展，权力高度集中带来的校级层面管理决策工作量剧增，从而倒逼学校开展的对二级学院的局部授权（分权）。校级层面“校院两级管理”工作缺乏主动性谋划。院级层面由于依附发展思维等多种原因也缺乏主动性。目前学校深层次的“校院两级管理”改革处在低水平被动局面。

（二）我校“校院两级管理”的基础、障碍与推进

目前我校已经具备开展“校院两级管理”的部分基础工作。但也存在较多的障碍，推进起来阻碍不少。要做的工作很多。

一是校院两级管理的组织结构基本完成。根据学科相近的原则建立了院级组织，干部配备基本完成。全校共设立 19 个学院（需要进一步整合）；建立了校院两级教学管理体系，学院教务工作办公室和基层教学组织系（教研室）设置到位；建立了完善的校院两级学生管理体系，学院设置了学生工作办公室和分团委，建立了学生辅导员队伍；院级党总支和基层党支部设置到位，按要求落实了“双带头人”工程。

二是财权分级管理的授权工作在一定范围内有限开展。按照学院学生数和学费收入挂钩，按照一定比例通过教学、学生、管理等系统确定学院经费数量，分配财务权限。

三是学生管理工作事权下移工作完成比较充分。这和学生规模快速增加，学生管理事务剧增，造成学生管理工作校院两级管理体系特别是学院学生管理工作队伍建设比较完备有关。但仍然有管理权限重心下移的空间。

四是教学管理事权下移工作处在磨合之中。目前不断进行调整整合。

五是虽然局部征求院级层面意见，干部人事权仍然处在校级层面高度集中。

党建和思想政治工作、党员宣传教育管理有棚架现象。

六是院级决策和管理制度落实不规范。省委第九轮巡视指出我校二级学院党政联席会议制度执行不到位。有的学院一年只开一次党政联席会议。要提高二级学院科学规范的决策管理水平。

七是学校没有目标管理体系和综合考核制度，校院两级管理的重要环节缺失。从而导致分配制度处在混乱状态，改革之路困难重重。建议“十四五”规划要制定出分年度目标计划，并进行年度目标考核。

八是干部队伍要增强活力，需要建设一支具有改革精神年富力强敢于担当作为的干部队伍。

（作者单位：郑州工程技术学院 组织部）

高校深化校院两级管理体制改革的追求

王琦

习近平同志指出：“办好我国高校，办出世界一流大学，必须牢牢抓住全面提高人才培养能力这个核心点，并以此带动高校其他工作。”明确提出人才培养是高校的核心任务。在我国高等教育进入普及化阶段、奋力踏上第二个一百年奋斗征程后，培养适应新时代发展需要的一流合格人才，已经是摆在高校面前义不容辞的责任。在新时代背景下，怎样提升人才培养能力，实现高等院校治理现代化，提高高等教育质量，是高校必须解决的首要问题，解决问题的有效路径之一就是深化高校校院两级管理体制改革的（以下简称“改革”），这是激发高校办学活力，提升高等教育质量的必有之路。高校进行“改革”的关键是要通过追求方向目标价值、服务目标价值、治理目标价值、高质量发展目标价值等的实现，达到提升高校人才培养能力和教育质量的终极目的。

一、“改革”的方向目标

习近平同志提出“高校立身之本在于立德树人”，高校在进行深化校院两级管理体制改革的改革工作中，要全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，高质量实现为党育人、为国育才。把坚持正确的政治方向作为“改革”的首要任务。通过“改革”更好地发挥党委领导下的校长负责制体制优势，在学校层面，更好地实施学校的政治引领权和行政管理权，确保党委对全校工作的统一领导、确保校长行使行政决策权和宏观管理权，把握办学方向、定位办学层次、制定学校发展规划、改革管理体制机制、调动教职员工积极性的政策措施等。在学院层面，党组织要在学校党委领导下，具体负责本学院干部队伍建设和师生的思想政治工作，学院行政要在学校党委和行政领导下，具体负责本学院的教学、科研、学科专业建设、师资队伍建设、科技成果推广应用、对外合作交流和行政管理等工作。通过学校和学院工作定位的进一步理清，确保学校各项工作朝着全面落实党的教育方针、完成立德树人根本任务的正确方向阔步前进。

二、“改革”的服务目标

在把握“改革”政治方向的前提下，也要追求提高学校服务质量的改革目标。

提高服务质量主要包含以下两个方面：一是提高服务教师的能力。通过“改革”打破传统的“集权”管理模式，变以前的管理决策权集中于学校和职能部门为管理权限下移，学校职能部门的功能要重新定位、调整和转变，变管理为服务，以服务为主，管理为辅，日常工作主要是给学院特别是教师提供教学、科研、后勤保障等方面的政策咨询、业务技术支持、校内协调沟通、对外联系服务。转变角色定位，提高服务教师的能力，是职能部门在“改革”中必须做到的角色转变和应尽的职责。二是学院在承担学校下放到本学院学科专业建设、人才培养、科学研究管理、人事管理、学生管理等方面的决策责任外，学院的管理人员也要提高服务意识和服务能力，为教师教学和科研活动提供组织管理、对内协调联系、技术支持等方面的服务，使教师减少或不受教学、科研以外事务性工作的影响，把主要精力集中在教学和科研工作的主业上，专心致志搞好业务工作，进而达到提高人才培养能力和实现高质量发展的价值目标。

三、“改革”的治理目标

中共中央办公厅、国务院办公厅 2017 年 9 月 24 日在印发《关于深化教育体制机制改革的意见》中规定：“依法落实高等学校办学自主权，完善中国特色现代大学制度”。进一步完善大学内部治理结构，加快推进中国特色现代化大学制度建设，深化高校校院两级管理体制改革、激发学校与学院两级的积极性，已成为时代的需要，是实现高校治理现代化的必有之路。高校要通过“改革”实现权责分明、管理重心下移、治理能力现代化的治理目标。

（一）学校把方向、做决策的职能更加凸显

学校通过党委会、校长办公会、学术委员会、教职工代表大会等形式来实现决策与宏观管理服务。要通过制定中长期发展规划来实现对关系到学校方向性、战略性、全校性的重大事项进行决策，要通过制定全面的目标责任制来实现对学院的领导和管理，要通过学术委员来实现对学校学术工作的领导，要通过教职工代表大会来实现员工对学校工作的监督。在校院两级管理模式下，学校特别要注意做到放权到位、责权分明，在对学院制定目标责任的同时，要真正赋予学院人事、财务、资源管理等方面的决策权及管理权，不能只赋责而不真正放权。通过“改革”努力实现学校工作方向明确、职责分明、政令畅通、上下协调一致、工作运行通畅的工作局面，实现学校治理能力现代化。

（二）学院办学实体地位真正体现

学院主要承担由学校下放到学院的自身决策和行政管理职能，如学院的党组织建设、教学、科研、社会服务、学生管理、对外交流等具体工作。学院要强化党的领导，进一步发挥学院党组织的政治核心作用，实行党政共同负责的领导体制，通过学院工作会议制度来实现对学院工作的领导和管理，主要包括党的委员会会议制度、党政联席会议制度、院务委员会会议制度、学术分委员会制度和教职工代表大会制度等五项会议制度。学院党政联席会议负责讨论决定学院人才培养、科学研究、学科专业建设、人才队伍建设、思想政治工作和行政管理等方面的重要事项。会议决定的事项，由党政班子成员按照职责分工，做好各项工作的贯彻落实。

学院要通过“改革”实现自身职责明确、决策科学民主、分工负责、工作协调通畅、监督全面有效、管理服务到位的自我管理、自我发展能力强大的治理格局，真正实现学院的办学实体地位。

（三）学校与学院的职责分明

通过“改革”进一步理清学校、学院各自的职责，理想的校院两级职责分工见下表：

学校、学院的职责表

工作分类	学校职责	学院职责
发展规划	1. 制定学校事业发展规划和专项规划，负责组织实施、监督检查和总结评估。 2. 指导、审定和监督学院事业发展规划的编制和实施，对学院发展规划执行情况进行检查和评估。 3. 制定学校年度工作计划，并据此对学院下达年度目标任务、实行目标管理。	1. 根据学校事业发展规划和专项规划，结合学院实际，制定学院事业发展规划并报学校审定。 2. 组织实施学院事业发展规划，自觉接受学校的检查、评估和监督。 3. 组织落实学院任期目标和年度目标任务，接受学校的目标考核和评估。
党建和思想政治工作	1. 制定和组织实施党建与思想政治工作规划、校园文化建设规划、干部队伍建设规划、社会治安综合治理方案。 2. 负责全校党员教育管理工作、党校工作，指导、检查、考核学院党组织工作。 3. 负责学院领导班子的绩效考核、监督检查。 4. 核定学院干部职数及岗位的基本职责和任职条件。 5. 任免和考核学院党委（党总支）书记、	1. 全面落实学校下达的党建和思想政治工作、校园文化建设等工作任务，营造良好工作氛围。 2. 根据学校干部队伍建设规划及学校确定的编制数和岗位数制定和实施本学院干部队伍建设规划。按照学校干部选任规定，确定科级职务拟聘人选，并报学校批复。 3. 负责本院党员发展教育管理工作、教职工思想政治教育工作、基层党支部建设工

	副书记、院长、副院长等中层领导干部。确定科级干部的职数。	作、师德师风建设和学院安全稳定工作。
人才人事工作	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定和组织实施学校队伍建设规划，核定学院各类人员的编制和岗位数，规定各类各级岗位的基本职责和任职条件。 2. 制定教职员聘任、考核办法。根据学科专业规划和布局，以及建设任务，负责队伍结构、职称结构比例的控制。 3. 负责学院工作的绩效考核、监督检查，负责学院工作目标责任制的考核。 4. 根据学校相关规定实施对全体教职员工的奖惩。 5. 评聘和考核正高级专业技术职务岗位人员，聘任和考核副处级及以上职务岗位人员。 6. 核定和调整国家政策性工资、各类保险、津（补）贴；制定学校的绩效工资分配办法，审定各学院的绩效工资分配办法。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根据学校队伍建设规划及学校确定的编制数和岗位数，制定和实施本学院队伍建设规划。 2. 制定学院内部聘任和考核的实施细则，并按规定的权限负责本学院教职员工的聘任和考核工作。负责计划外用工的聘用、考核与管理。 3. 确定专业技术五级及以下、管理岗七级及以下职务岗位聘任人选，报学校备案；向学校推荐专业技术四级及以上、管理岗六级及以上职务岗位拟聘人选。 4. 负责制定年度培训计划，自主选派本院教师的进修、访学、非学历培训，自主管理使用师资培训费。对本院违纪职工提出处分意见，报学校审批或备案。 5. 制定学院绩效工资分配办法，并报学校审定。
学科专业建设	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定学校学科专业建设发展规划和相关规章制度。 2. 负责学校学科专业建设的资源配置、组织协调和工作指导，负责各级重点学科的申报、建设和管理工作。 3. 制定学科专业建设评估和考核体系以及相关的奖惩制度。 4. 组织、协调学校重点学科专业的申报和校内审核工作。 5. 负责做好学位授予工作。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定和组织实施本学院学科专业建设发展规划。 2. 统筹和协调本学院学科专业资源分配。 3. 根据学校有关文件开展本学院学科专业的检查、评估工作。 4. 组织、协调本学院重点学科专业的申报和推荐工作。 5. 协助做好学院学位授予工作。
教学工作	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定学校教学管理规章制度和教学工作总体要求，统筹规划和协调管理全校教学工作。 2. 制定专业建设规划，调整、优化专业结构，负责新设专业的论证、评审。 3. 确立学校人才培养总体目标，指导学院制定人才培养计划、课程标准和课程建设。 4. 建立教学质量保障体系，制定全校教学评估标准，组织开展全校性教学评估，实行教学督导制度。 5. 组织开展全校优秀教学成果和优秀教师的评选。 6. 负责全校教学管理信息系统的建设与管理。 7. 负责汇总申报省级和国家级教学项目和成果。 8. 负责全校公共基础课、公共实验课的运行管理，以及全校公共基础实验教学平台建设，负责国家级、省级考试的组织与管理。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 负责本院教学工作的组织实施与管理。制定相关专业建设规划，根据社会需求，在二级专业目录内自主调整专业方向。 2. 负责本院学科专业人才培养计划、课程标准的制定与管理，负责专业基础、专业实验室建设与管理，负责校内外实习基地建设。 3. 组织开展本院教学改革，对学院各专业的课程安排、理论与实践教学、考试等教学运行过程进行管理和质量监控。 4. 在资源共享的原则下，自主管理、科学使用学院各种教学资源。
科研工作	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定学校科研工作的总体发展规划和管理办法，建立和完善学校科研评价体系。 2. 负责学校各研究机构、科研基地、科研联合体的建设和管理，各级政府部门设立 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根据学校科研工作规划和本学院实际，制定和组织实施学院科研工作规划，完成学校下达的科研任务。凝练研究方向，建设创新团队，组织本院教师开展科学研

	<p>的重点实验室、工程研究中心的申报、建设和管理。</p> <p>3. 组织国家和地方纵向科研项目的申报、中期检查和评估，负责校级科研项目的申报和管理工作。</p> <p>4. 负责科研成果和知识产权管理，推进科研成果转化为现实生产力。</p> <p>5. 负责学院科研工作考核。</p> <p>6. 组织校级重要学术会议，协调各学院学术活动。</p>	<p>究、科技开发、科技合作和科技服务工作。</p> <p>2. 建立本学院科研成果的申报、认定机制和相应的奖励办法，积极开展跨学科、跨院系的科研工作。</p> <p>3. 统一管理本学院所属的科研机构，组织、指导、协调本学院申报各级各类科研项目。</p> <p>4. 负责本学院的学术交流工作，收集、统计和管理学院科技工作信息。</p>
学生工作	<p>1. 统一领导全校学生工作，制定学校学生工作的规章制度，对学院的学生工作进行指导、检查、考核与评估。</p> <p>2. 负责制定学生思想政治教育与管理计划，组织开展全校性学生思想教育活动。</p> <p>3. 指导、协调学院做好辅导员、班主任的选拔、聘任、培养和考核工作。</p> <p>4. 负责编制学校年度招生计划，负责学生就业工作的组织与指导，以及招生就业宣传工作。</p> <p>5. 负责扶贫资助体系、大学生心理健康教育、咨询与应急干预体系建设，开展全校性学生资助和心理健康教育工作。</p> <p>6. 负责校级各类评奖评优工作，负责留校察看及以上学生违纪的处分工作，负责学生档案的转接与管理。</p> <p>7. 负责学生学籍与注册管理。</p>	<p>1. 组织开展本院各类学生的日常教育和管理，根据学校规定，负责学生学籍注册，处理本院学生的休学、复学等有关事宜，报学校备案。</p> <p>2. 组织开展本院学生资助、心理健康教育、科技文化、社会实践、就业指导等工作。</p> <p>3. 根据学校规定，负责学生素质测评和各类评优评先工作；评定和申报学生的助学金及各类奖学金；根据学校授权，负责记过及以下违纪学生的纪律处分，并报学校备案。</p> <p>4. 组织实施本院辅导员、班主任的选拔、聘任、培养和考核工作。</p> <p>5. 根据学校招生计划，合理安排本院年度招生计划，并报学校审定。协助学校做好招生宣传和新生入学工作。</p> <p>6. 处理学生工作中的突发事件。</p>
对外交流与合作	<p>1. 制定学校对外交流与合作总体规划和规章制度。</p> <p>2. 开展校际战略合作交流，协调各学院的对外交流与合作工作，为各学院开展对外交流与合作工作搭建平台。</p> <p>3. 做好学校外事管理工作以及学校师生因公出国（境）的派出工作。</p> <p>4. 组织中外合作办学及境外办学项目的申报工作。</p>	<p>1. 根据学校总体规划和有关政策，制定学院对外交流与合作工作实施方案。</p> <p>2. 积极利用各种条件组织教师和学生开展对外交流与合作。</p>
财务管理	<p>1. 制定学校财务发展规划与建设计划。</p> <p>2. 制定学校财经管理政策、财会规章制度。</p> <p>3. 积极筹措办学经费，编制学校财务预决算；按财经政策分配各类办学经费。根据学校发展定位和目标，安排专项资金，专款专用，跟踪问效。</p> <p>4. 审核各学院年度财务预算、月度用款计划和学院年度财务决算。</p> <p>5. 负责全校各类办学资金的管理和核算，集中管理银行账户和资金，确保资金安全。</p> <p>6. 组织对学院的财务管理和经费报销工作进行检查和监督，根据有关规定进行核算、审计与分析。</p>	<p>1. 作为学校的基层预算单位，负责制定学院内部财务管理制度。</p> <p>2. 依法多渠道筹措办学资金，负责学院的资产管理，防止资产流失。</p> <p>3. 编制学院年度财务预算和月度用款计划并上报学校审核，严格按学校批复的预算以及学校财务管理制度使用年度经费。</p> <p>4. 统一管理并按有关规定审批支配学院的创收分成经费、学院的各项科研经费（不含国家核拨的专项经费）。对学校切块划拨的经费具有统筹权、审批权和使用权，超支自筹，节余留用。</p> <p>5. 负责本院学生学费的催缴。学生缴费率与学院经费的核拨挂钩。</p> <p>6. 负责专项资金投入的申报、组织实施和验收。</p>

		7. 根据学院预算执行情况,编制学院年度财务决算并进行分析和自我评价。 8. 自觉遵守上级有关部门的监督和审计。
公共资源管理	1. 负责图书馆、校园网、公共机房、多媒体教室、多功能教室、电子阅览室等公共资源的建设与管理。 2. 负责基础教学实验中心平台、学科重点实验室平台、工程训练实践平台等条件装备规划、建设与考核。负责全校公共资产管理。 3. 制定仪器、设备等管理制度,并组织实施。负责大型仪器设备维护维修基金管理以及实验室改造。负责全校实验室与设备数据管理。 4. 建立资源共享机制,制定公用房管理使用办法,推进办公、实验、科研等公用房屋的有偿使用,规范公用房申请、有偿使用、上交处置等工作流程,推进大型精密仪器设备和教学科研装备平台的共享。 5. 负责学校资产清查,建立资产信息库,制定资产配置标准,统筹学校资产的调配与处置。 6. 对各单位资产使用情况进行监督管理,建立资产绩效评估体系。 7. 负责全校特种设备的监督和管理、公共特种设备的日常维护和管理。	1. 负责本院实验室建设规划、设备论证、建设与考核。 2. 负责本院仪器设备的日常使用、维修与管理;负责本院资产台帐管理。 3. 提高大型精密仪器设备和教学科研装备平台的使用效率;配合学校推进实验、科研等公用房屋的有偿使用与调剂,实现资源共享。 4. 制定本院资产管理实施细则,确保资产的安全和完整,优化资产配置,提高资产使用效率。 5. 负责本院实验室安全运行和管理,按国家法律法规要求使用和管理一般及特种仪器设备。

四、“改革”的高质量发展目标

“改革”的终极目标是通过人才培养能力的提升,实现治理能力和治理体系现代化,实现学校高质量发展。结合学校的办学定位和发展水平,实现学校高质量发展应从以下三个方面发力:

(一) 提升立德树人能力,为实现高质量发展奠定方向基础

习近平同志强调:“人才培养一定是育人和育才相统一的过程,而育人是本。”这正是高等教育四大职能的首要职能,而人才培养的首要任务就是立德树人。学校应从以下几个方面入手提升立德树人能力:第一,进一步明确人才培养目标。只有目标明确,才能方向正确,才能行稳致远,才能培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人,培养担当民族复兴大任的时代新人。学校在教育教学管理、课堂教学、后勤服务等各个环节都要更好地体现这一培养目标。第二,进一步提高思想政治教育水平。首先,要解决思政课效果不十分理想的问题,提高思政课的质量。要紧跟时代发展需要,明确党和国家对人才培养的首要任务就是培养合格接班人。要深入了解学生的特点,了解学生的所思、所想、所需,改革

教学模式，采用现代化教学手段，用贴合实际、生动有趣、学生喜闻乐见的教学方式的教学方式进行教学，引导帮助学生学会学习，激发学生学习的积极性和学习兴趣，提高思政课的质量。其次，要更好地开展课程思政。应特别指出的是，课程思政决不是简单地只在课堂上重视思想政治教育，而是从人才培养方案的制定、课程标准的制定、教学活动的组织等全方位的将育人的目标贯穿其中。课程是实现学校教育目标的核心，在制定课程标准时，在教材的编写及选用时，都要首先体现课程思政。专业课教师在教学活动中更要把立德树人融入到课堂教学中，使学生把所学的专业知识用于建设现代化的社会主义强国实践中。最后，要注重因材施教。教师要根据学生的知识基础和个性差异，开展能够促进学生全面发展的教育教学活动，激发学生的潜能，鼓励学生开展创新创业活动，促进学生差异化发展。

（二）提升服务能力，为实现高质量发展营造良好氛围

升本以后，学校党委紧密结合河南省特别是郑州市经济社会发展需要，制定了“三步走”的战略目标，为学校规划了近期、远期奋斗目标，并制定了实现这一中长期目标的行动计划——“一二三四”工程。在实现奋斗目标的过程中，学校领导、职能部门、学院，必须转变观念，变管理为服务、将服务提升到治理，真正按照本科院校的思维和范式治理学校。全体管理人员要牢记自己的使命担当，以服务一线教师、服务学生为己任，处处事事为教师和学生着想，把握好自己的角色定位，把服务放在第一位，真正把姿态放下来，力戒高高在上的不实做法。在服务中做到态度和蔼、热心周到。服务人员要加强学习，准确把握党的教育方针，了解党对新时代高等教育的具体要求，并在实际工作中贯彻落实，克服能力恐慌，把服务变为治理能力的提升。要树立正确的政绩观，做到“民之所好好之，民之所恶恶之”，想为师生所想，做为师生而做，深入开展调查研究，列出服务教学及学生的问题清单，制定解决问题的具体举措，在实际工作中逐一落实。特别是在制定学校的规章制度之时，要广泛开展调查研究，制定出既结合学校实际又能激发师生积极性的制度、措施，激发师生爱岗创新的热情，为实现高质量发展营造良好氛围。

（三）提升师资队伍水平，为实现高质量发展奠定智力基础

学校实现高质量发展的关键因素在教师，要想建设一支高水平的师资队伍，可以从以下几个方面入手开展工作：第一，精准引进人才。学校要引进那些学校

急需、又有突出科研及教学能力的高层次人才，而不是凡是博士就引进，并且不进行全面细致地考察筛选。第二，营造干事创业的良好环境。学校升本后引进的博士数量远远没有达到学校需要的数量和质量，更严重的是还有博士流失的现象，其主要原因之一就是学校缺乏干事创业的学术氛围。在今后的工作中，学校要为高层次人才营造良好的环境，在学科专业特色凝练、科研团队组建、生活条件保障、职称评聘、职务晋升等方面精准施策，真正达到使学校内部形成团结一心、方向明确、干劲冲天的良好工作生态。这里所讲的精准比如学校不惜花大价钱引进国家“千人计划”“长江学者”或“中原学者”等人才和团队，也包括在航空港校区建设人才公寓等。第三，鼓励创新创业。学校要组建团队、搭建平台，使学校的所有教师都进入团队开展教学及研究工作，制定政策鼓励教师进行科学研究，并把取得的科研成果推广应用，条件成熟时进行推广应用，使科研成果服务于河南省、郑州市的经济社会发展。第四，进行科学合理的评价。学校要制定科学合理的评价办法，对学校的职能部门、学院及教师个人开展全面准确的绩效考核，一定要达到评价的目标是单位和个人经过努力可以实现、并能激发全体教职工活力和积极性的目的。学校还要注重评价结果的科学使用，在评定先进、职称评聘、职务晋升、绩效工资发放等方面都要向工作突出的部门和个人倾斜，真正做到按劳取酬。

以上三个方面，奠定方向基础是实现学校高质量发展的保障，这是学校一切工作的纲，其实现的条件必须是加强党的领导，靠加强组织建设来把方向、鼓干劲、抓落实。营造良好氛围和奠定智力基础是实现学校高质量发展的基本保障，只有提高学校的服务水平和师资队伍水平，才能确保学校建设紧密服务地方经济社会发展，确保合格本科院校的目标得以顺利实现。

（作者单位：郑州工程技术学院 发展规划处）

关于深化校院两级管理体制改革的学习与思考

高松

深化校院两级管理体制改革的学习贯彻习近平中国特色社会主义思想，进一步提高学校管理水平，激发学校办学活力，建立符合新时代教育体制机制改革和应用型本科高校相适应的内部管理体制的重要一环。

一、政策依据

国家层面还没有直接关于“校院两级管理体制改革的专门文件或文件专题。但 2021 年 3 月印发的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》指出要“完善学校内部治理结构”；2017 年 9 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化教育体制机制改革的意见》，指出要“坚持放管服相结合，全面落实立德树人根本任务，系统推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，使各级各类教育更加符合教育规律、更加符合人才成长规律、更能促进人的全面发展，着力培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实基础。”为校院两级管理体制改革的指明了方向。

2021 年 12 月印发的《河南省“十四五”教育事业发展规划》指出“推进高校内部管理大部制改革。研究制定《关于推进高等学校内部管理大部制改革和校院两级管理体制改革的指导意见》，推动高校内部管理部门合并重组、优化整合，促进事权财权下放，做强二级学院，激发办学活力。以理顺职能、精简高效、管理有序为重点，推动高校职能部门转变理念作风，着力构建现代服务方式和新型服务体系。以学校简政放权、扩大二级学院办学自主权为重点，推进解决二级学院在机构设置、经费管理、教师管理等方面存在的问题，增强二级学院办学地位、责任和活力，激发广大教师干事创业积极性主动性创造性。推进高校内部‘放管服’改革，促进高校内部治理体系和治理能力现代化”。显示校院两级管理体制改革的将被上升到省级专项工作的高度，并指明了工作目标和具体要求。还意味着学校高质量推动深化校院两级管理体制改革的不仅是学校更快更好发展的现实需求，也将面临省里关键指标和时效实效上的考核。如果校院两级管理体制改革的成效能成为省级先进工作或示范点，也将进一步激发学校发展活力和省级影响力。

二、改革认识

高校基本都施行校院两级治理结构，主要区别在于二级学院具有多大的办学自主权。当高校的学科专业、学生数量以及校属单位（院管单位）发展到一定规模后，为了进一步提高行政效率、激发二级学院办学活力，学校内部管理机制改革必然选择深化校院两级管理体制变革。

通过粗略统计,已有 60 多所高校进行校院两级体制管理改革工作,主要集中在北京、上海、江苏、湖北等省市,其中“985”等名校在改革工作中取得了一些实质性进展和改革经验。这些地区经济较强、办学资源较为丰富,学校内部又依托二级学院管理着较多的研究所(重点实验室)、产业研究院、校办企业以及大量教学科研活动和社会活动等,因此迫切需要进行改革来减少管理层级、提高行政效率。改革的核心在于重新分配校级机关和二级学院的权利与义务,一方面是转变校级机关的职能,由管理向指导和服务转变;另一方面,二级学院也要完善和承接下放的内部治理职能,有更大的自主权根据本院发展方向和学科特色释放发展活力,同时,二级学院也要承担相应责任落实各项发展指标,以主要责任单位的角色迎接上级部门各项考核和评估。改革的关键是厘清、整合、优化各类资源,明确校级机关和二级学院的职责与权限,解决学校的发展动力、办学效益和优势特色等问题。

三、主要工作方向

据新修订的《郑州工程技术学院章程》第五章，“学校按照重心下移、权力下放的原则，实行学校、学院两级管理体制，支持学院在授权范围内独立自主开展工作”，二级学院主要履行学科专业建设、教学科研、师资队伍建设、人才培养以及管理使用经费和资产等职责。据此，可从以下几方面深化校院两级管理体制

1. 明确校院两级职责权力。校院两级管理体制改革的核⼼问题就是明晰校院两级各自担负的职责和权力，以及相应的奖惩措施。⼀方面校级机关要将可以激发发展活力所需的人、财、物、事权下放给二级学院，另⼀方面二级学院也要承担起相应的考核和评估责任。

2. 促进校级机关部门职能转变，加强校院两级联动效力。校级机关部门应主动作出由管理向服务的转变，为二级学院的发展提供更多的帮助。

3. 健全学院内部治理体系。权利下放给二级学院后，二级学院也要建立起完善的内部治理体系，实现权力的均衡与协调发展。二级学院要有健全的运行机制，健全党政联席会议制度，规范议事规则；建立学院学术分委员会，并制订相应章程；建立学院教职工代表大会制度，充分发挥其民主监督作用；健全教科研机构 and 行政机构，配齐各类工作人员。在此基础上，建立目标责任清晰、决策科学民主、执行迅速有力、监督全面有效、反馈及时准确的学院管理运行体制，以提高学院的自我管理、自我发展能力。

4. 提升二级学院决策水平和业务能力。学院不缺少高职称专业技术人员，但专业技术能力不等同于行政能力，需要加强对二级学院行政人员的选用和培训，建立具有全局视野、上下沟通协调以及基础的公文写作和办公能力的行政队伍，以提升二级学院决策水平和业务能力。

5. 提高二级学院资金筹措和项目开发能力。二级学院获得相应财权和事权的同时，不能再讲发展视野局限于学院和学校，更应该主动提高面向社会筹措办学资金和开发各类学术活动社会活动的的能力，增强发展的主动性。

6. 构建二级学院年度考核评估指标体系。对二级学院实行任期目标考核制度，并建立健全单位目标考核与干部考核的相互关联机制。

（作者单位：郑州工程技术学院 发展规划处）

关于高校校院两级教学督导协调发展的几点思考

李颖辉

高等学校承担着为社会培养专业人才的重要功能,提升教学质量是高校工作的不懈追求。随着科学技术的发展和教育理念的更新,在初步建立校院两级督导工作机制的应用型本科高校,进一步优化工作模式,使两级督导的工作各有侧重、协同发力,更好地服务教学中心工作,对学校教学活动的规范、教学质量的提升以至内涵建设的发展,都有着积极的意义。

一、发展现状

教育教学督导是由督导组织和人员按照国家相关政策法律规定,遵循一定的工作原则与程序,对教学各环节质量进行评估指导、提供咨询服务等一系列活动的总称。我国的督导活动最早可以追溯到周朝的“视学”。在战国晚期的《学记》中,就有“王亲视学”“天子视学”的相关内容记载,此后历代封建社会都设有教育官。1909年清政府颁布中国近代史上首个教育督导文件,即《视学官章程》,但当时教育督导活动开展较少。新中国成立后,教育部设视导司、省级教育部门设视导员,逐步建立、丰富各级教育督导活动。

《中华人民共和国教育法》中规定“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度”,以法律形式确立了教育督导制度;2012年颁布实施《教育督导条例》,为促进教育公平和教育督导健康发展提供了制度保障。教育部在今年2月8日发布的2022年工作要点中指出:“深化教育督導體制机制改革。推进《教育督导条例》修订,指导各地制定《教育督导问责实施办法》。”日趋完善的教育督导法律法规体系,是推动各级政策文件相互协调与补充的有力保证,更是依法依规开展教育督导工作的重要依据。

二、存在问题

20世纪末期,在我国高校的合并热潮与连续扩招的推动下,在政策导向与现实需求碰撞下,高等教育的规模有了较大发展的同时,高校也面临着办学理念的提升与革新、教学资源的重构与整合、督导方式的规范与优化等现实问题。

(一) 工作机制尚不健全

1. 目前我国尚未颁布可实施的高校教学督导工作条例,未出台细化的评价标准和参考规范。处于改革转型时期的高等学校,教学各环节的保障制度尚在

探索和完善的過程中，部分高校校院兩級教學督導體系的整體性布局尚不健全，相互配合、協調發展程度還不完善，保障措施也不夠到位，制約了其作用的充分發揮。

2. 部分高校的二級學院對教學督導工作的重要程度認識不足，未根據學校要求、結合學科專業實際制定可操作性強的二級學院教學督導工作管理辦法，或在管理辦法中未明確工作量的認定依據、未規定經費的發放標準，在一定程度上影響了督導工作的有效開展。

（二）协同发展不够充分

1. 两级重复督导，造成双重压力

督導客體一般為教師個體或教學團隊，在承擔教科研任務的同時，也要為學科專業建設貢獻力量。在保障教學質量的前提下，校院兩級督導如何明確職能、協同發力，合理控制督導頻次，減輕督導客體負擔，同時避免造成資源浪費，是工作中面臨的實際問題。

2. 督导工作主动性不够、质控内容针对性不强

部分高校的二級學院目前已開展的督導工作主要體現在聽課評價、教學檢查等方面，大多是按照學校要求開展，存在工作的片面性與被動性；且在工作中對存在問題的改進情況持續關注度不夠，個別工作內容“面廣點稀”、評價標準單一、程序流於形式，未能有效發揮院級督導對學科專業建設的導向作用和師生自我提升的引領作用。

3. 反馈指导不足，沟通渠道不畅

部分高校的校院兩級督導在聽課後缺乏對督導客體進行正面、有效、及時的反饋與指導。在尊重師生個體差異、關注學科專業特點、鼓勵教師參與討論、激發教師教學潛能、督促教師自我提高等方面仍需進一步轉變工作思路、優化溝通方式。此外，在工作過程中，兩級督導間的經驗交流、協同合作、信息互通不充分，在為學校發展提供決策參考方面發揮的作用不明顯。

三、对策研究

（一）健全保障机制，优化队伍建设，激发工作活力

進一步完善校院兩級教學督導機制建設，健全組織機構、明確督導責權、拓展工作形式、落實經費保障。建立評估、質控專家庫，加強業務培訓、關注政策導向，及時更新理念、改進工作思路，提升督導主動服務教學的意識，打

造“教育思想先进、教学改革先行、业务素质过硬”的督导队伍。教学督导人员必须明确教学改革导向，科学指导教学活动，并通过教学督导活动及时将国家的教育方针、教育理念、学校在不同时期对教学工作的要求和重点工作的开展情况等予以体现，将督导评价与检查结果合理运用于下一阶段教学工作的重点谋划、持续改进等方面，探索符合学校实际的有效方法路径。

（二）明确分工，厘清职责，协同发展

院级督导是做好两级督导工作的关键。院级督导了解学院整体发展情况，督导更有侧重性；熟悉学院学科专业特点，督导更富针对性；了解专业人才需求现状，督导更具导向性；反馈指导即时性强、正向激励效应大，督导更显实效性。校级教学督导在宏观层面对学校教学工作发展思路、教学质量保障体系建设等各个环节进行监控，开展全校性的教学质控与评估；院级教学督导根据学校和学院教学工作安排，强化常规质量监控工作，对教学一线进行动态、全过程、及时的跟踪指导与反馈。校、院两级督导工作各有侧重、相互支持，协调合作、共同发展，不断提高工作执行力、加强工作推动力、深化工作辐射力，做到整体和局部、权威与专业的有机结合，使两级教育督导队伍校内有“位”、工作有“威”、发展有“为”，突出“质量治理自主性、质量内涵多维度、监测评价智能化”，在能力作风建设年的契机中，为学校教育教学发展注入活力、提供动力。

（作者单位：郑州工程技术学院 评估督导处）