



# 决策参考

2023年第3期(总第60期)

深化综合改革

河南工业大学发展规划处、高教研究所编印

2023年11月15日

## 【编者按】

中共中央总书记习近平在主持在中共中央政治局第五次集体学习时强调，教育兴则国家兴，教育强则国家强。高等院校要全面贯彻党的教育方针，坚持以人民为中心发展教育，主动超前布局、有力应对变局、奋力开拓新局，加快推进教育现代化，以教育之力厚植人民幸福之本，以教育之强夯实国家富强之基，为全面推进中华民族伟大复兴提供有力支撑。

根据《河南省本科高校“院办校”改革指导意见》（豫教工委〔2023〕184号）文件精神，高校应优化校院两级治理结构、推动办学重心下移、扩大二级学院办学自主权，激发学院创新活力、内生动力和发展潜力，形成争创一流、竞争发展的良好态势，服务学校“双一流”创建，推动学校整体高质量发展。现阶段深化综合改革应围绕制约高质量发展的体制机制障碍，开展重塑性和重构性改革，统筹推进人才培养方式、校院治理模式、管理服务机制改革，提升治理能力，激发办学活力，构建治理体系完善、运行机制顺畅、办学特色鲜明的创新生态，不断增强支撑区域经济社会和创新驱动发展的能力。编者在学习借鉴省内外先行改革高校先进办学理念、积极走访学院基层教学组织单位、开展调查研究的基础上，会同学校党政职能管理部门提出我校“院办校”实施方案，旨在突出学院办学主体地位，增强学院创新发展动力和内生活力，加快推动学校办学水平整体提升。

# 目 录

<b>【政策高地】</b> .....	1
中共河南省委教育工委河南省教育厅关于印发《河南省本科高校“院办校”改革指导意见》的通知.....	1
中共河南省委教育工作领导小组秘书组中共河南省委教育工委 河南省教育厅关于组建郑州大学河南大学改革试点工作指导组的通知 .....	7
中共河南省委 河南省人民政府关于印发《深化新时代教育评价改革实施方案》的通知.....	10
<b>【他山之石】</b> .....	16
华南农业大学关于深化校院两级管理体制改革的实施意见.....	16
西北农林科技大学关于深化校院两级管理体制改革的若干意见.....	20
长江大学深化校院两级管理体制改革的实施意见.....	25
华北水利水电大学全面深化改革实施方案.....	30
<b>【专家观点】</b> .....	44
高校校院两级管理：国际经验、国内探索和改革进路.....	44
校院两级改革背景下高校二级学院自主发展意愿的影响因素研究 ——基于对 104 位高校二级学院负责人的调查.....	52
“放管服”背景下我国高校二级管理体制体制改革研究.....	60
“三全育人”视域下高校内部管理体制体制改革探究.....	66
从“管制”走向“善治”：校院两级管理体制体制改革的实践与思考.....	75
<b>【思考对策】</b> .....	84

## 【国家政策】

# 中共河南省委教育工委河南省教育厅 关于印发《河南省本科高校“院办校”改革 指导意见》的通知

豫教工委〔2023〕184号

各本科高等学校：

现将《河南省本科高校“院办校”改革指导意见》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共河南省委教育工委

河南省教育厅

2023年8月11日

## 河南省本科高校“院办校”改革指导意见

根据《中共河南省委办公厅河南省人民政府办公厅关于河南省高等学校学科学院调整优化的指导意见》精神，为优化校院治理结构、简化管理层级流程、推动办学重心下移，重点扩大高校各二级办学单位(学院、学部、系、研究中心等，以下简称学院)人事、财务、科研、学科专业建设等方面管理的自主权，充分激发学院内生动力，提升校院治理水平，现就在全省本科高校实施“院办校”改革提出如下指导意见。

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记关于教育的重要论述，全面贯彻党的教育方针，遵循高等教育发展规律，落实立德树人根本任务，聚焦国家创新高地和全国重要人才中心建设要求，按照于法周延、于事简便原则，立足“双一流”建设高校、“双一流”创建高校、特色骨干高校、应用型本科高校不同办学定位，深化“放管服”改

革，突出学院办学主体地位，强化有组织人才培养、科学研究和社会服务，增强学科创新发展韧劲，加快推动河南高等教育水平整体提升。

### 二、基本原则

(一)坚持问题导向。瞄准办学定位和目标，聚焦学校运行和管理中的突出问题，针对人事、财务、科研、学科专业建设等重点领域，加快转变管理部门职能，提高管理服务效能，推进办学重心下移，扩大学院办学权限，着力破解

制约学院发展的难题与障碍，推动学校治理模式由“校办院”向“院办校”转变。

**(二)坚持系统推进。**以系统思维统筹谋划、分类施策、分步推进，处理好重点突破与全面深化、近期目标与长远发展、学校发展大局与激发基层活力的关系，解决好学校“放得下”与学院“接得住”的问题，鼓励先行先试，积极探索创新，注重经验总结，及时规范提升。与高校综合改革一体谋划布局，推动学院强、学科强、科研强、教学强、团队强。

**(三)坚持提质增效。**以效能提升作为“院办校”改革的主要目标，根据办学性质、类型、特色，坚持一校一策、一院一策，突出适用、管用、好用，边实施、边总结、边完善，逐步形成决策更加科学、权责更加明晰、分工更加合理、落实更加有力的校院两级管理体制和运行机制，使学院成为充满活力的办学主体。

**(四)底线思维。**主动想深一步、看远一步，充分考虑改革的目标、过程、成效以及可能存在的风险，强化责权统一与监督管理，定边界、把节奏、控力度，保持学院正常运转，确保教育教学质量不降，对改革中发现的问题及时查漏补缺、立行立改，推动改革行稳致远。

### **三、改革目标**

到 2025 年，各本科高校初步建立起学校宏观管理、学院自主运行的校院两级管理体制，形成学校目标管理、部门协调服务、学院主体运行的管理模式，

打造校院两级职责明晰、运行规范、充满活力、协调发展的运行机制，重点在全省打造 100 个左右自主创新能力强、服务产业水平高、人才培养质量优、学科优势特色明的一流学院。到 2027 年，各本科高校“院办校”改革体制健全、运行高效、成效显著，全力打造 250 个左右一流学院或优势学科学院，带动全省本科高校的学科学院治理结构更加优化，郑州大学、河南大学实现提质进位目标，全省新增 2-3 个学科进入国家“双一流”建设行列，新增 8 所左右博士硕士学位授权高校和 200 个左右博士硕士学位授权点，应用型本科高校的学科优势更加彰显、特色更加鲜明。

## **四、主要任务**

**(一)推动管理机构改革，增强部门服务效能**

### **1. 优化管理机构设置。**

围绕学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作等功能，按照管理大部制改革思路和精简、效能原则，对管理部门的机构、职责、制度、流程进行全面改革。鼓励高校将职能相近、业务范围趋同的事项进行集中，由一个部门统一管理，最大限度避免职能交叉、多头管理、权界不清，以扁平化行政架构，弱化行政色彩，降低管理成本，增强服务效能。鼓励有条件的高校通过撤销、合并、重组等路径逐步削减管理机构数量。结合国家有关部署，探索建立管理岗位职员等级晋升制度，推动干部能上能下、能进能出，并将更多的人力资源向学院倾斜。

## 2. 转变管理部门职能。

将服务教学科研作为首要任务，注重人才培养，通过重构服务模式、破解服务难题、提升服务效率，推进管理部门由注重事务管理向战略管理转变，由注重过程管理向目标管理转变，由审批式管理向服务型管理转变。建立事前指导、事中服务、事后评价的管理部门服务机制和负面清单制度，重点解决敷衍塞责、推诿扯皮、拖延不办、执行不力等问题。加强数字化校园建设，推进管理和服务现代化，不断精简办事程序、优化工作路径。

## （二）夯实学院主体地位，增强创新发展动能

1. 扩大学院人事管理自主权。改革人事管理机制，赋予学院根据事业发展需求培育、引进、使用人才的充分自主权。学院根据学校学科发展和定岗定编定责规划，在满足学校人才引进基本条件基础上，自主制定学院人才引进标准，经学校核准后，自主开展人才引进工作。探索“人事包干制”管理模式，学校超前将未来若干年的岗位聘任指标、进人计划等权限，一次性打包下达学院，由学院自主确定实施。扩大学院职称推荐和岗位晋升自主权，支持学院在国家和我省政策规定的范围内，以及在学校专业技术岗位结构比例、职称评审条件的宏观调控下，自主设置各级各类专业技术岗位，自行组织专业技术三级岗位以下以及其他类型岗位的设置与聘任工作。扩大学院人事管理自主权，学校核定各学院年终奖励绩效总量，学院自主制定

薪酬分配方案。学院可根据事业发展和实际工作需求自主设置内设机构，自主任命并考核内设机构负责人，结果报学校备案，推动构建高效自治的基层教学、科研和管理组织体系。

2. 扩大学院财务管理自主权。依据“权责对等”原则，以办学目标为导向，与办学绩效相结合，学校可实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制，学院各项收入纳入学校预算，统一核算，统一管理，基本支出可按规定标准探索实行“包干制”，项目支出实行项目库管理。设立绩效调节经费，根据学院发展动态成效和目标考核结果进行核拨。支持学院将经费优先用于高层次人才引育、高水平平台建设和标志性成果产出。在合法合规前提下，优化政府采购、计划审批、费用报销等业务流程，提升财务管理效率。学院自主编制年度收支计划，报学校一级财务机构审核汇总，经法定程序审核批复后执行。鼓励学院通过校友会、基金会等途径向广大校友和社会各界筹集资金，学校进行配比奖励。建立学院财务助理制度，提高学院财务管理水平。

## 3. 扩大学院科研管理自主权。

以高水平科研成果产出为目标，着力破解影响科技创新的瓶颈，推动各类资源向学院科研一线倾斜，实现人才团队、科研平台、科技创新、成果转化深度融合，构建一流科研生态。鼓励高校推行科研项目管理PI制，将PI制与科研创新团队建设相融合，赋予PI全方位的自主权。逐步扩大科研经费“包干

制”试点范围，赋予科研人员更大自主权。加快构建制度为前提、成果为导向的科研经费监管机制，简化审批流程，使科研工作者将更多精力聚焦科技创新。创新科研组织模式，建强学院科研组织，激发学院科研活力。实行“揭榜挂帅”

“赛马”等制度，进一步调动学院科研人员积极性。建立以标志性成果为导向的科研评价体系，鼓励科研人员服务国家重大需求和学校建设发展核心目标，重点评价学术贡献、社会贡献以及支撑人才培养情况，根据不同学科和岗位特点实施分类评价，推行代表性成果评价、长周期评价和团队评价，完善同行专家评议机制。

#### **4. 扩大学院学科专业建设自主权。**

鼓励学院在学校学科专业发展规划基础上，根据社会人才需求和自身师资队伍、科学研究条件，超前布局和动态调整学科专业，扩大学科交叉、专业设置、产教融合、科教融汇等方面的权限，重点加大急需学科、新兴学科和交叉学科设置力度，鼓励符合条件的学院自主设置目录外二级学科和交叉学科，并兜住学科专业建设质量底线。经学校核准后，学院可开展“多主体融合”育人模式改革，推进产教融合、科教融汇，提升学科专业对人才培养和经济社会发展的支撑能力。

### **(三) 优化学院治理结构，增强学院内生动力**

#### **1. 坚持和加强党的全面领导。**

学院党委(党总支)在学校党委领导下开展工作，全面负责学院党的建设，

强化政治功能，履行政治责任，保证监督党的路线方针政策以及上级党组织决定的贯彻执行，把握好教学科研管理等重大事项中的政治原则、政治立场、政治方向，在干部队伍和教师队伍建设中发挥主导作用，把好政治关，推动党的建设与事业发展深度融合，以高质量党建引领推动学院高质量发展。认真落实党委(党总支)全面从严治党主体责任，健全集体领导、党政分工合作、协调运行的工作机制，支持本单位行政领导班子和负责人开展工作，保证教学科研管理等各项任务高质量完成。

#### **2. 贯彻落实党政联席会议制度。**

党政联席会议讨论和决定学院重要工作事项，按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，集体讨论决定重大问题。要保证党政联席会议对学院重要事项的决定权，但不能用党政联席会议代替党委会会议。有关党的建设，包括干部选拔任用、基层党组织和党员队伍建设等工作，由学院党委会会议研究决定；涉及办学方向、教师队伍建设、师生员工切身利益等重大事项，由党委会会议先行把关，再提交党政联席会议决定。学院党政领导班子成员根据党政联席会议决定事项，既明确分工、各司其职，又密切配合、相互支持，共同完成各项工作任务。

#### **3. 强化教授治学主体地位。**

学院教授委员会(学术委员会)对重要学术事务和改革发展重大事项进行决策咨询，学院为教授委员会(学术委员会)建设创造良好条件，保障教授委员

会(学术委员会)成员主动、积极、高效履职,并充分发挥委员会在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等学术事务中的主导作用。学院重要学术事务应提交教授委员会(学术委员会)审议、决策;学院的重大发展改革、重大项目建设等事项在决策前应充分听取教授委员会(学术委员会)的意见、建议,并将有关结果作为学院发展的重要参考。

#### **4. 完善民主管理与监督。**

学院教职工大会(教职工代表大会)是教职工依法参与学院民主管理和监督的基本形式。学院院长每年应向教职工大会(教职工代表大会)报告工作,充分听取意见、建议,尊重和支持教职工大会(教职工代表大会)行使民主管理和监督的职权。和教职工利益直接相关的福利、分配以及教职工聘任、考核、奖惩等办法应经教职工大会(教职工代表大会)讨论通过后实施。积极推动院务公开和阳光治院,学院畅通日常沟通机制,依法依规扩大公开事项和范围,规范公开程序和时限,学院议事决策机构形成的决定,除按规定必须保密的事项外,应及时向教职工和学生公开。

#### **5. 改进外事工作治理体系。**

强化学校外事管理部门对外事工作的归口管理和统筹协调,推动对外交流事权下沉学院,指定一名学院副职(须为党员)具体负责外事工作,推动学院利用国际资源,加大教师和学生“走出去”和高层次人才“请进来”力度,有效提升学科实力和国际影响力。建立学校国际合作与交流工作评价体系,加强

对学院师生国际交流、来华留学、合作办学、海外人才引进、科研国际合作等工作考核,切实提高学院参与国际合作与交流的动力、能力与工作质量。

### **(四)全面提升管理水平,推进学院规范运行**

#### **1. 实施学院分类管理。**

学校根据办学类型和学科特质,在政策支持、资源配置和绩效考评方面对不同学院实施差异化管理,引导和促进学院合理定位办院类型和发展目标,高质量开展学科建设、人才培养、科学研究、社会服务以及合作交流等工作。学校定期对学院办学质量、建设水平、发展态势进行综合评判,根据结果对应调整对学院的支持政策,把牢学院正确发展方向,对办学绩效显著的学院给予更大的办学自主权和资源配置力度。鼓励高校在学院改革基础上,结合实际进一步下放权限。

#### **2. 加强学院班子建设。**

改革学院院长选聘、薪酬、考核机制,支持学校引进国内外相关学科领域的高层次人才担任名誉院长、学术院长。加强学院与学校管理部门之间的干部轮岗交流和多岗位锻炼,促进干部快速成长和事业蓬勃发展。加强学院领导班子及领导干部的任期目标考核和综合研判,进一步完善学院领导干部能上能下和能进能出机制。

#### **3. 强化学院综合考评。**

加强学院目标责任管理,健全学院年度与阶段目标任务制定、落实、考核制度,落实目标考核结果激励和责任追

究机制，增强目标任务的科学性、导向性和约束力。建立与学院分类管理相适应的考核评估办法与指标体系，逐步形成目标任务考核与绩效性评估、水平性评估、发展性评估相结合的综合性考核评估制度，引导学院高质量科学发展。

## **五、组织实施**

### **(一)加强组织领导。**

各高校要成立“院办校”改革领导小组，由党政主要负责同志担任组长。高校各级领导干部、各管理部门、各学院要切实增强改革的责任和担当意识，加快推进治理体系和治理能力现代化，创新工作方法，转变工作方式，全面落实各项改革举措，以行之有效的变革推动学校办学水平提升。

### **(二)完善改革机制。**

各高校要坚持系统观念，加强前瞻

性思考，注重改革的系统性、整体性、协同性，结合办学实际，于2023年10月底前制定学校“院办校”改革方案（试点高校在已有方案基础上制定更加全面的改革方案），以正式公文形式报省教育厅备案，并指导各学院在2023年年底制定切实可行的工作方案。各高校要指导学院加强自主办学能力建设，建立健全自我管理、自我约束、自我发展的运行机制。

### **(三)强化督导宣传。**

省教育厅对各高校“院办校”改革情况进行跟踪督导，定期评估改革进展和成效，考核结果作为办学资源配置的重要依据。各高校要强化对学院改革的常态化监督，及时把控总体进展和解决难点痛点，积极宣传“院办校”改革过程中的成效经验，打造先进典型。

**中共河南省委教育工作领导小组秘书组**  
**中共河南省委教育工委河南省教育厅**  
**关于组建郑州大学河南大学改革试点**  
**工作指导组的通知**

豫教组秘〔2023〕9号

省委教育工作领导小组有关成员单位，有关高等学校：

按照《中共河南省委常委会会议决定事项通知》(十一届第336号)要求，为贯彻十一届省委常委会第66次会议精神，聚焦提升教育治理体系和治理能力现代化水平，用非常之力、下非常之功，持续深化郑州大学、河南大学综合改革，推动和引领我省高等教育内涵式高质量发展，经商请有关省直部门，并报省委常委、省委组织部部长、省委教育工委书记王刚，省政府副省长、党组成员宋争辉同虑，决定组建郑州大学、河南大学改革试点工作指导组。组建方案如下：

**一、目标任务**

全面落实省委决策部署和楼书记指示要求，以服务国家例新高地建设为目标，以激发高校内生动力和创新活力、提升人才培养能力和水平为核心，推动郑州大学、河南大学全面深化改革，建立健全现代大学治理体系，着力提升大学治理能力和水平，形成可复制可推广的经验做法，示范带动全省本科高校改革。

**二、工作形式**

郑州大学、河南大学改革试点工作指导组加强与郑州大学、河南大学两校改革试点工作领导小组的联系沟通：张化对郑州大学、河南大学改革的全过程跟踪指导，协调解决改革过程中的重点难点问题，推动各项改革措施落地落实、早见成效。

**三、工作指导机构**

郑州大学、河南大学改革试点工作指导组由王刚、宋争辉同志牵头负责；省教育厅等部门参加；成立专家咨询组，由省内相关领域专家学者组成、工作指导组下设办公室。

**(一)工作指导组**

组 长： 王 刚(省委常委、省委组织部部长、省委教育工委书记)

宋争辉(省政府副省长、党组成员)

成 员： 赵学东(省政府副秘书长)  
毛 杰(省委教育工委副书记、省教育厅党组书记、厅长)

苏长青(省委组织部常务副部长(正厅级))

王付林(省委编办主任)  
马 健(省发展改革委党组书记、主任)  
张 锐(省科技厅党组书记、厅长)  
赵庆业(省财政厅党组书记厅长)  
丁同民(省人力资源社会保障厅党组书记、厅长)  
刁玉华(省教育厅党组成员、副厅长、一级巡视员)

工作指导组办公室设在省委教育工委、省教育厅，落实工作指导组决策部署，具体承担联络沟通、跟踪协调、督促落实、服务保障等工作。

## (二) 专家咨询组

组 长： 聂国兴(河南师范大学副校长)  
副组长： 霍博阳(中原工学院副院长)  
杨保成(黄河科技学院副院长)  
成 员： 余国营(河南师范大学生命科学学院院长)  
王振存(河南大学欧亚国际学院党委书记)  
杨六栓(河南工业大学教务处处长)  
郭瑾莉(华北水利水电大学一流专业建设办公室主任)

## (三) 工作指导组办公室

主 任： 刁玉华(省教育厅党组成员、副厅长、一级

巡视员)

副主任： 张水潮(省教育厅高教处处长)

成 员： 耿 旻(省委组织部干部四处处长)

牛军永(省委编办事业机构编制管理处处长)

陈 静(省发展改革委社会发展处处长)

杜学勇(省科技厅项目统筹处处长)

陈 静(省财政厅教育事业处处长)

崔建军(省人力资源社会保障厅二级巡视员、事业单位人事管理处处长)

杨 光(省教育厅二级巡视员、人事处处长)

曹克舜(省教育厅二级巡视员、研究生处处长)

宋 辉(省委教育工作领导小组秘书组秘书处处长)

张国强(省教育厅办公室主任)

冯轩友(省教育厅组干处处长)

陈 凯(省教育厅思政处处长)

宋 振(省教育厅发规处处长)

王 鹏(省教育厅财务处处长)

杨学员(省教育厅科信  
处处长)

王华星(省教育厅合作  
处处长)

李 班(省教育厅学生  
处处长)

中共河南省委教育工作领导小组  
秘书组

中共河南省委教育工作委员会河  
南省教育厅

2023 年 8 月 21 日

# 中共河南省委河南省人民政府关于印发《深化新时代教育评价改革实施方案》的通知

豫发〔2022〕13号

各省辖市党委和人民政府，济源示范区、航空港区党工委和管委会，省委各部委，省直机关各单位，省管各企业和高等院校，各人民团体：

现将《深化新时代教育评价改革实施方案》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共河南省委

河南省人民政府

2022年5月6日

(此件公开发布)

## 深化新时代教育评价改革实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于教育强国的重要论述，加快推进教育强省建设，根据《中共中央、国务院关于印发〈深化新时代教育评价改革总体方案〉的通知》(中发〔2020〕19号)精神，结合我省实际，制定本实施方案。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，落实立德树人根本任务，坚决破除唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，提高教育治理能力和水平，加快推进教育现代化。经过5至10年的努力，各级党委和政府科学履行教育职责的能力和水平明显提高，各级各类学校立德树人根本任务落实机制更加完善，引导教师潜心育人的评价制度更加健全，促进学生全面发展的

评价办法更加多元，社会选人用人方式更加科学。到2035年，基本形成富有时代特征、具有河南特色的高水平教育评价体系。

### 二、重点任务

#### (一)深化党委和政府教育工作评价改革

##### 1. 加强党对教育工作的全面领导。

建立健全党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的教育领导体制。完善各级党委教育工作领导小组及其办事机构运行机制，形成党对教育工作纵到底、横到边、全覆盖的领

导格局。建立市县党委和政府定期研究教育工作机制，党政主要负责同志要定期深入教育一线调研、联系学校，年终述职必述教育工作，每学期至少为师生上1次思政课。

## **2. 完善政府履行教育职责评价。**

全面推进对市县政府履行教育职责的评价，建立健全政府教育履责清单，主要评价全面贯彻党的教育方针、落实教育优先发展战略、确保教育投入、解决人民群众普遍关心的教育突出问题、全面落实“双减”政策、推进教育强省建设等工作。

## **3. 坚决纠正片面追求升学率倾向。**

坚持正确的政绩观，不得下达升学指标或以中高考升学率考核下一级党委和政府、教育部门、学校和教师，不得将升学率与学校工程项目、经费分配、评优评先等挂钩，不得通过任何形式以中高考成绩为标准奖励教师和学生，严禁公布、宣传、炒作中高考“状元”、高分考生和升学率。建立纪检监察、组织人事、教育、宣传、审计等多方参与的联动机制，对教育生态问题突出、造成严重社会影响的，依规依纪依法问责追责。

# **(二) 深化学校评价改革**

## **1. 提升立德树人成效。**

加强和改进学校党建和思想政治工作，统筹推进大中小学一体化思想政治工作体系建设，完善各类学校党建带团建队建机制，深入实施青年马克思主义者培养工程，按规定积极开展文明校园、平安校园、依法治校示

范校创建活动。坚决克服重智育轻德育、重分数轻素质等片面办学行为，促进学生身心健康、全面发展。

## **2. 完善幼儿园评价。**

科学制定幼儿园质量评估标准，开展质量评估，重点评价科学保教、队伍建设、克服小学化倾向等工作，评估结果定期向社会公布。切实做好省级示范性幼儿园认定工作，充分发挥示范引领作用。

## **3. 改进中小学校评价。**

制定义务教育学校办学质量评价实施方案，重点评价学校办学方向、课程教学、教师发展、学校管理、学生发展以及学业负担、社会满意度等情况。建立健全省、市、县三级联动，以县为主的义务教育质量监测制度。完善普通高中办学质量评价体系，突出实施学生综合素质评价、优化教学管理、有序推进选课走班、规范招生办学行为等内容。完善高中学分认定方法、标准、程序和学业评价，推动普通高中多样化发展。

## **4. 健全职业学校评价。**

制定职业学校(含技工院校，下同)评价标准与办法，重点评价职业学校德技并修、产教融合、育训结合、毕业生就业质量、“双师型”教师队伍建设等情况，高质量推进“人人持证、技能河南”建设，持续开展教学诊断与改进、教学质量评价，探索建立河南特色职业教育竞赛制度。加强“双高”建设绩效评价。深化职普融通，完善与职业教育发展相适应的学

位授予标准和评价机制。

### 5. 优化高等学校评价。

推进高校分类发展，建立不同类型高校评价体系。实施学科建设培优行动，探索建立有利于重点领域急需学科专业建设和学科深度交叉融合发展的人员流动评价机制。建立“双一流”建设、“双一流”创建期中期满绩效评价和动态跟踪评价机制，推动郑州大学、河南大学在“双一流”建设中晋位升级，新增2-3所学校、若干学科进入国家“双一流”建设行列。创新特色骨干大学建设质量监测与评价机制，强化过程管理和绩效监控，坚持资源存量与成长增量评价相结合，引导鼓励高校提升内涵、办出特色。完善师范院校评价标准，开展师范专业认证工作，将培养合格教师作为主要考核指标。完善应用技术型本科建设标准，突出专业能力和实践应用能力培养。改进本科教育教学评估，强化思想政治教育、生师比、教授为本科生上课、生均课程门数、法治意识教育、毕业生发展等硬性指标约束。建立完善学士学位授权与授予质量评估制度和抽检机制。改进学科评估，强化人才培养中心地位，淡化论文收录数、引用率、奖项数等数量指标，突出学科特色、质量和贡献，纠正片面以学术头衔评价学术水平的做法，教师成果严格按署名单位认定、不随人走。改进高校经费使用绩效评价，引导高校加大对教育教学、基础研究、就业创业和科技创新的支持力度。完

善高校国际交流合作评价，实施教育对外开放质量提升工程。

### (三) 深化教师评价改革

#### 1. 突出师德师风第一标准。

把师德表现作为教师资格定期注册、业绩考核、职称评聘、评优奖励的首要要求。按国家和省有关规定开展师德标兵、师德先进个人、河南最美教师、教书育人楷模等教师表彰和选树宣传活动，推动师德建设常态化、长效化。落实教师违反师德行为处理办法等有关规定，开通教师违反职业道德行为投诉管理平台，严肃查处师德违规行为。

#### 2. 突出教育教学实绩。

优化教师评价考核体系，提高教育教学实绩在职务晋升、职称评聘、岗位聘任、绩效分配、评优评先中的比重。完善幼儿园教师培养培训考核标准，突出保教实践、游戏教学和全面发展能力培养。改进中小学教师收入分配激励机制，有效体现工作量和绩效，绩效工资分配向班主任倾斜，向教学一线和教育教学效果突出的教师倾斜，向参与课后服务和托管服务的教师倾斜。健全职业学校“双师型”“一体化”教师认定、聘用、考核等评价标准，突出实践技能水平和专业教学能力。规范高校教师聘用和职称评聘条件设置，不得将国(境)外学习经历作为限制性条件。完善高校教师教学工作实绩评价，将教师参与教研活动，开展学业辅导，编写教材、案例，指导学生活动、就业、创

新创业、社会实践等纳入考核评价范畴。落实教授全员上课制度，高校应明确教授为本（专）科生授课最低课时要求，对未达到要求的给予年度或聘期考核不合格处理。鼓励高校学报向教学研究倾斜，打造优质教学研究类学术期刊集群。

### 3. 强化一线学生工作。

建立各级各类学校领导干部和教师参与学生工作的评价机制。强化家校合作，将家校联系情况纳入中小学教师考核内容。高校党委书记、校长每学期至少给学生讲授4个课时思政课，高校领导班子其他成员每学期至少给学生讲授2个课时思政课。完善学校党政管理干部选拔任用机制，原则上应有思政课教师、辅导员或班主任等学生工作经历。高校青年教师晋升高一级职称，至少须有一年担任辅导员、班主任等学生工作经历。

### 4. 改进高校教师科研评价。

建立以学术质量和社会效益为导向的科研评价机制和以诚信为前提的科研管理机制，不得将论文收录数、引用率和影响因子等指标与资源分配、物质奖励、绩效工资等挂钩。坚持分类评价，推行代表性成果评价，将解决行业企业“卡脖子”关键核心技术和共性技术、解决企业的实际问题、优秀网络文化成果、在主要媒体发表的理论文章和决策咨询报告等纳入科研评价体系。对取得重大理论创新成果、前沿技术突破、解决重大工程技术难题、作出重大贡献的教师，申报

高级职称时论文可不作限制性要求。

### 5. 规范各类人才称号。

优化整合涉教育领域各类人才计划，不得将人才称号作为承担科研项目、职称评聘、评优评奖、学位点申报的限制性条件，有关申报书不得设置填写人才称号栏目。建立健全体现实际贡献的收入分配制度，不得将人才称号与物质利益简单挂钩。

## （四）深化学生评价改革

### 1. 树立科学成才观念。

坚持以德为先、能力为重、全面发展，坚决摒弃“唯分数论”、以成绩贴标签等行为，创新德智体美劳过程性评价办法，完善综合素质评价体系。

### 2. 完善德育评价。

科学设计德育目标，用好焦裕禄精神、红旗渠精神、大别山精神等红色资源，引导青少年传承红色基因，增强“四个自信”。将学生品行日常表现作为学生综合素质评价的重要内容。将大学生志愿服务情况计入社会实践学分。

### 3. 强化体育评价。

建立日常参与、体质监测和专项运动技能测试相结合的考查机制，打造“一校一品”“一校多品”校园体育模式。将每天两个大课间和达到国家学生体质健康标准的落实情况作为学校体育考核的重要内容。将体育纳入高等教育人才培养方案，将修满体育学分作为毕业条件。

### 4. 改进美育评价。

建立艺术素质测评、中招艺术考试和学业水平考试结合的美育评价机制。将中小学生学习艺术类课程、参与艺术实践活动情况纳入学业要求，逐步将高中阶段美育评价纳入高中学业水平考试范围。持续做好普通高校公共艺术教育评估工作。

#### **5. 加强劳动教育评价。**

建立劳动教育清单制度，明确家务劳动、校内外劳动时间和要求，重点要求小学中高年级学生每年有针对性地学会1至2项生活技能，将劳动素养纳入学生综合素质评价体系。以劳动教育“四个一批”工程为引领，将劳动教育开展情况纳入文明校园创建测评体系。

#### **6. 严格学业标准。**

完善学生学业要求，严把出口关。探索建立中等职业教育学生学业水平测试制度。完善高校毕业论文(毕业设计)管理制度，严肃查处各类学术不端行为。实施教育质量保障行动，完善研究生中期考核和年度考核制度。进一步完善学位论文抽检制度，加大抽检力度，强化抽检结果分析、反馈和使用。加大学业过程考核比重，坚决取消“清考”制度。推进校外实训基地建设，确保学生足额、真实参加实习实训。

#### **7. 深化考试招生制度改革。**

推进学生综合素质评价结果与中高考录取相结合，逐步转变简单以考试成绩为唯一标准的招生模式。落实公办民办义务教育学校同步招生政策。

改进中考体育测试内容、方式和计分办法，科学确定并逐步提高分值。扩大全省中招艺术考试试点范围。稳步推进高考改革，逐步形成分类考试、综合评价、多元录取的考试招生模式。建立“职教高考”制度，完善“文化素质+职业技能”的考试招生办法。实施研究生招考模式改革，加强科研创新能力和实践能力考查。进一步规范各级各类学校招生行为，严禁通过设置奖金等方式违规争抢生源。探索建立学分银行制度，推动不同类型教育学习成果认定、积累和转换，畅通终身学习和人才成长渠道。

### **(五) 深化用人评价改革**

#### **1. 树立正确选人用人导向。**

党政机关、事业单位、国有企业要带头扭转“唯名校”“唯学历”的用人导向，改变人才“高消费”状况。对引进高层次人才和急需紧缺人才等，可“一人一策”“一事一议”。

#### **2. 促进人岗相适。**

完善公务员招录、事业单位和国有企业招聘管理办法，不得将毕业院校、国(境)外学习经历、学习方式作为限制性条件。职业学校毕业生在落户、就业、参加机关企事业单位招聘、职称评聘、职务职级晋升等方面，与普通学校毕业生同等对待。

### **三、组织实施**

#### **(一) 落实改革责任。**

各级党委和政府要提高政治站位，强化责任担当，加强工作统筹，明确落实举措，切实担负起落实教育评价

改革的领导责任。各级党委教育工作领导小组要加强统筹协调、宣传引导和督促落实。省直有关部门要凝聚改革共识，及时制定配套制度。各级教育部门要开展分类分层试点，及时总结推广典型经验。各级各类学校要狠抓落实，切实破除“五唯”顽瘴痼疾。各级教育督导机构要加强督导，对违反相关规定的予以督促纠正，依法依规对相关责任人员严肃问责。

### **(二)加强专业化建设。**

支持有条件的高校设立教育评价、教育测量等相关学科专业，培养教育

评价专门人才。加强教育考试工作队伍建设，完善工作人员选聘、待遇保障等激励机制。建立健全教育评价类信息系统、数据协同共享机制，构建基于大数据的评价支撑体系。

### **(三)加强宣传引导。**

党政机关、事业单位、国有企业要做好表率，带动全社会形成正确的选人用人理念。新闻媒体要加大宣传力度，合理引导预期，增进共识。各地要及时总结、宣传、推广教育评价改革的成功经验和典型案例，扩大辐射面，提高影响力。

## 【他山之石】

# 华南农业大学关于深化校院两级 管理体制改革的实施意见

为推进学校治理体系和治理能力现代化建设，充分调动校院两级办学积极性，切实提高办学效益和办学质量，就深化校院两级管理体制改革的提出如下实施意见。

## 一、指导思想和改革目标

### (一)指导思想

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，遵循高等教育规律，根据上级有关部署和要求，借鉴国内外先进办学经验，进一步理顺校院两级管理体制，突出学院办学主体地位，调动校院两级办学的积极性和创造性，促进办学质量和办学效益的不断提升，加快高水平大学建设和“冲一流”步伐。

### (二)改革目标

通过深化改革，建立起学校统筹管理、学院自主运行的校院两级管理体制；构建起以目标管理考核为重点，部门协调服务、学院办学主体地位不断加强的管理模式和制度体系，形成校院两级权责明晰、充满活力、协调发展的管理运行机制。

## 二、改革的主要任务

### (一)强化学校统筹管理

1. 学校制定发展规划目标任务。学校根据上级对学校发展的要求和加快推进高水平大学建设、尽快跻身

“双一流”的总体目标，制定学校整体发展规划。相关职能部门根据学校的总体目标和发展规划，制定出党建与思想政治建设、学科建设、学生工作、本科教学、研究生教学、科研创新、师资队伍建设、社会服务、国际化建设等各领域的发展目标和任务。

2. 实施二级单位目标管理。学校制定二级单位目标管理考核办法，对二级单位实施目标管理。学校根据发展目标和任务并综合评判学院发展水平和态势，对学院下达年度目标管理任务，并实行年度考核。年度考核结果作为绩效分配和二级单位负责人评优的主要依据。通过目标管理引导和促进学院对其党建与思想政治建设、学科建设、学生工作、本科教学、研究生教学、科研创新、师资队伍建设、社会服务、国际化建设等方面工作进行合理定位和部署安排。

3. 强化规划引领作用。以学校的总体目标和发展规划为导向，通过目标管理考核，推进学院自主编制发展规划和年度工作目标，明确学院、学科、专业发展定位、目标任务及人财物配置需求，强化规划对学院事业发展的引领、推动作用。建立对学院发展规划审核备案制度，实现校院两级规划的有效衔接。

## **(二)推进管理服务创新**

**1. 转变管理部门职能。**合理划分校院两级责权，按照“放管服”的总体思路，减少机关的管理业务和范畴，减少管理工作具体内容，实现从注重事务管理向战略管理转变，从注重过程管理向目标管理转变。充分运用信息化手段实现流程再造，简化、优化工作程序，减少管理层级，提高服务效率，从审批式管理向服务型管理转变。通过二级单位目标管理和年度考核，将学院和相关职能部门的核心业绩量化指标进行捆绑管理考核，促进管理部门进一步提高办事效率、水平，提高管理和服务质量。

**2. 优化管理机构设置及人员设置。**对行政管理和党群部门，按功能相近的原则进行优化重组，优化职能配置。通过转变职能、减少管理事务，适当减少职能部门人员、编制，充实学院的党务、行政人员力量。

## **(三)突出学院主体地位**

**1. 扩大学院财务管理自主权。**按照财权与事权对等原则，合理配置校院两级财力，逐步建立以办学目标为导向、与目标管理考核相结合的学院办学经费核拨机制。完善学校绩效工资分配办法；学院年度目标考评结果与奖励性绩效工资分配挂钩，由学院制定相应办法对奖励性绩效工资进行二次分配。扩大学院基本运行经费核拨范围，探索将办公经费、学生奖助学金、教学经费、学生活动费、小额仪器设备维修、常规后勤维修等经费

纳入学院基本运行经费，由学院统筹安排使用，扩大学院预算经费使用自主权。探索水电费、物业管理费实行学院包干制。鼓励学院面向社会多渠道筹集资金，增强学院的经济活力和能力。逐步建立学院预算管理制度，统筹使用各类资金，自主编制综合收支预算。

**2. 扩大学院人事人才管理自主权。**学校制定教职工聘任和考核办法，明确底线标准，建立人员转岗、转聘和低聘机制，学院制定聘任和考核实施细则并抓好落实，自主负责计划外用工的聘用、考核与管理。学校确定队伍建设规划和各学院编制数，学院据此制定和实施本学院队伍建设具体规划。学院自主决定四级及以下专业技术人员的聘任，提出专业技术四级以上岗位拟聘人选。学院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。学院自主决定博士后人员的招聘，提出师资博士后的拟聘人选。

**3. 扩大学院资源使用自主权。**按照“目标导向、突出重点、分级管理、动态调整”的原则，改革学科资源配置模式，建立基于学科发展水平和目标定位的资源配置原则与标准。学校配置给学院的学科资源，由学院根据学科建设规划自主管理和使用，学校按学科建设绩效动态调整。改革科研基地、推广基地、科研平台、创新团队、科技项目管理办法，明确校院两级管理的主体责任，充分发挥学院的

管理作用，支持学院按学科进行优化整合，集成学科资源，发挥整体优势，提高科技创新能力。支持学院自主探索对公用房屋集约管理和对科研仪器设备高效开放使用的模式。

#### **(四)增强学院治理能力**

**1. 完善学院治理结构。**学院实行党政共同负责制。党政联席会是学院集体领导和决策的最高机构，同时充分发挥学院党委的政治核心与监督保证作用。学院按照学校下发的《华南农业大学学院党组织委员会议事规则》《华南农业大学学院党政联席会议议事规则》抓好学院重大事项、重要改革发展的集体决策。同时充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等学术事务中的主导作用。学院的发展规划、重要改革方案、重大项目建设等事项在决策前须充分听取学术委员会的意见、建议。完善学院民主管理与监督机制，事关教职工切身利益的福利、分配方案以及聘任、考核、奖惩等办法应经教职工代表大会或教职工大会讨论通过后实施。不断改进和完善院务公开制度。

**2. 加强学院班子建设。**按照“权责对等、群众认可、目标考核、绩效导向、能上能下”的原则，进一步建立健全学院领导干部选聘任用机制。探索建立学院院长校内选聘与校外公开招聘相结合制度。加强学院与机关部门之间的干部轮岗交流和多岗位锻炼。加强学院领导班子及领导干部的综合研判，将目标管理考核评价结果

作为评判班子及其成员的主要依据。进一步完善学院领导干部退出机制。加强学院领导干部的任中和离任经济责任审计。探索建立学院监察审计报告公开公示制度，加大对监察审计发现问题的整改和责任追究力度。

### **三、保障措施**

#### **(一)加强组织领导**

本实施意见是学校深化校院两级管理体制改革的纲领性文件，是实施综合改革的重要部署，各分管领导要加强对意见实施的领导和指导，协调解决实施过程中出现的问题。

#### **(二)明确落实责任**

部门主要负责人和学院书记、院长是实施意见落实的主要责任人。要以学校的发展为己任，增强改革责任和担当意识，克服畏难情绪，加强调查研究，创新工作方法，转变工作思路，推进改革全面深入落实。

#### **(三)抓紧工作进度**

各单位和职能部门要根据意见要求，建立健全规章制度，形成全方位的校院两级管理制度体系。为抓紧工作进度，人事处、财务处、发展规划处、后勤处应于发文之日起1个月内提出具体工作方案，细化工作任务，明确完成时限。

#### **(四)加强指导服务**

各职能部门在下放权责的过程中，要积极指导各学院做好承接所下放权责的工作，开展业务指导和培训，确保权责“放得下、接得住”。

#### **(五)强化引导督导**

校院两级管理体制改革的学校自身发展的迫切需要，是由表层向深层的改革，是改革的深水区，各级党组织要加强引导，及时回应师生对改革的关切，凝聚共识，为改革树立良好的思想引领和舆论导向，促进方案的

实施。校党委办公室、校长办公室要牵头组织开展对意见实施情况的跟踪检查，对改革进展和成效定期评估，对落实不力的单位要进行督导，定期向全校通报实施进展情况。

# 西北农林科技大学

## 关于深化校院两级管理体制改革的若干意见

为进一步理顺校院两级管理体制，推进学校治理体系和治理能力现代化建设，充分调动校院两级办学积极性，切实提高教育质量和办学水平，加快世界一流农业大学建设步伐，根据学校《章程》《综合改革方案》，就深化校院两级管理体制改革的提出如下意见。

### 一、指导思想和改革目标

#### (一)指导思想

深入贯彻党的十八大及十八届三中、四中、五中全会精神，遵循高等教育规律，借鉴国内外先进办学经验，按照于法周延、于事简便的原则，积极推进综合改革。以理顺、优化校院两级权责关系为基础，以简政放权为重点，转变管理部门职能，突出学院(含系、所、部，下同)办学主体地位，增强学院的担当意识和责任意识，调动校院两级办学的积极性和创造性，全面提高教育质量，加快世界一流农业大学建设步伐。

#### (二)改革目标

通过五年左右的深化改革，建立起学校宏观管理、学院自主运行的校院两级管理体制，构建起学校目标管理、部门协调服务、学院实体化运作的管理模式和制度体系，形成校院两级职责明晰、运行规范、充满活力、协调发展的管理运行机制，实现由“校办院”向“院办校”转变，促进

学校事业又好又快的发展，确保建校九十周年(2024年)之际走在全国农林高校的前列，综合实力与办学水平整体达到国内一流，主要办学指标达到国际公认的研究型大学标准;建校一百周年(2034年)之际初步建成世界一流农业大学。

### 二、推进管理机构改革，创新管理服务机制

#### (一)优化管理机构设置

围绕学校人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新功能，按照管理大部制改革思路，制定学校管理机构设置方案。对支撑学校办学功能的核心部门，按本科生院、研究生院、科研院、新农村发展研究院的“四院制”模式改组设置;对其他服务保障学校办学功能的行政管理和党群部门，按功能相近的原则进行优化重组，逐步削减管理机构无水印数量，优化职能配置。

#### (二)转变管理部门职能

加快“学习型、研究型、服务型”管理部门建设，精简审批事项，增强谋划、组织、指导、协调、服务、监督、评估职能，推进制度体系建设，实现从注重事务管理向战略管理转变，从注重过程管理向目标管理转变，从审批式管理向服务型管理转变。实行负面清单管理机制，严格控制部门管理权限。建立事前指导、事中服务、

事后检查的服务机制。充分运用信息化手段实现流程再造，简化、优化工作程序，提高为师生和基层单位服务效率。

### **三、推动管理重心下移，夯实学院办学主体地位**

#### **(一)扩大学院财务管理自主权**

完善学校“统一领导、分级管理、集中核算”的财务管理体系，按照财权与事权对等原则，合理配置校院两级财力。建立规范、透明的校级预算管理制度，按照“基本保障、目标引导、激励约束”的原则，逐步建立以学院生师规模为基础、以办学目标为导向、与办学绩效考核相结合的学院办学经费核拨机制。改革人员经费预算办法，将在编在岗职工工资、岗位津贴和一般性业绩津贴，以及学生奖助学金等核拨到学院；扩大学院基本运行经费核拨范围，将基础设施运行、科研机构运行、仪器设备维修等经费纳入学院基本运行经费，充分考虑办学规模与学科专业特点，按“基础+增长”的机制核拨；整合部门管理的各类专项经费，设立发展专项，按学院、学校两级分别管理使用；设立绩效补助经费，根据学院发展实绩和综合考评结果核拨。鼓励学院面向社会多渠道筹集资金，对募集的捐赠资金，学校予以配比资助。建立学院预算管理制度，统筹使用各类资金，自主编制综合收支预算。建立学院财务助理制度，提高学院财务管理能力。

#### **(二)扩大学院人事人才管理自主**

权

按照有利于人尽其才、有利于优秀人才脱颖而出、有利于科教团队形成的目标，改革人事人才管理机制。赋予学院自主决定内部业务机构设置管理权，构建充满活力、运行有效的基层教学、科研和管理组织体系；完善岗位编制方案，赋予学院按学校相关政策和指标自主决定三级及以下专业技术人员的聘任权和副高级职称的评审权，赋予学院按学校基本准入要求和进入计划自主开展“青年英才”、“预聘制”教师以及非事业编制人员的招聘权；逐步扩大学院人事管理统筹权，探索基于师资队伍规划的“人力资源包”管理模式，按三年期限将岗位聘任指标、职称晋升指标、进入计划及相关经费，一次性打包下达学院，由学院自主确定实施计划；扩大学院薪酬分配自主权，由学院自主制定分配方案。打通人员退出通道，促进学院建立人员转岗和退出机制。

#### **(三)扩大学院学科资源使用自主权**

根据国家“世界一流大学和一流学科”建设要求，按照“目标导向、突出重点、分级管理、动态调整”的原则，改革学科资源配置模式，建立基于学科发展水平和目标定位的资源配置原则与标准。学校配置学院相应学科资源，包括学科经费、学科队伍、学科条件等，由学院根据学科建设规划自主管理和使用，学校按学科建设绩效动态调整。改革科研基地、推广

基地、创新团队、科技项目管理办法，明确校院两级管理的主体责任，充分发挥学院的管理作用。支持学院按学科相同相近原则，对科研基地、推广基地、创新团队进行优化整合，集成学科资源，发挥整体优势，提高科技创新能力。

#### **四、完善学院治理结构，提升学院治理能力**

##### **(一)学院实行党政联席会集体决策下的院长负责制**

党政联席会是学院集体领导和决策的最高机构。学院重大事项、重要改革发展和行政事务必须由党政联席会集体决策。党政联席会议一般由院长(含主任、所长，下同)主持，党政领导班子成员参加，实行集体讨论，表决决定或协商确定。院长在党政联席会集体决策下，全面负责学院教学、科研、社会服务和其他行政管理工作。

##### **(二)充分发挥学院党委的政治核心与监督保证作用**

学院党委在校党委的领导下，负责学院党的建设、思想政治教育、文化建设和维护稳定等工作，领导学院工会、共青团、学生会等群众组织和教职工代表大会，在学院工作中发挥政治核心和保证监督作用，通过党政联席会议讨论、研究学院工作中的重要事项，支持院长在职责范围内独立负责地开展工作。要进一步健全和完善学院党内组织生活制度，认真落实领导班子党建工作和廉政建设责任制，积极推动服务型基层党组织建设，充

分发挥党支部的战斗堡垒作用。

##### **(三)强化学院教授治学的主体地位**

教授委员会是学院学术治理机构，负责学院学术事项的审议决策、重大改革和建设发展的咨询。学院要创造条件，切实加强和保障教授委员会的建设，充分发挥教授在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等学术事务中的主导作用。学院重要学术事项须提交教授委员会审议、决策；学院的发展规划、重要改革方案、重大项目建设等事项在决策前须充分听取教授委员会的意见、建议。

##### **(四)完善学院民主管理与监督机制**

学院教职工代表大会或教职工大会是职工行使民主权利、参与民主管理、进行民主监督的基本制度和重要形式。学院行政、教授委员会每年应向学院教职工代表大会或教职工大会报告工作。学院发展规划、队伍建设、教育教学改革以及其他重大改革和重大问题的解决方案应充分听取教职工代表大会或教职工大会的意见、建议。事关教职工切身利益的福利、分配方案以及聘任、考核、奖惩等办法应经教职工代表大会或教职工大会讨论通过后实施。积极推动阳光治院，不断改进和完善院务公开制度，规范公开程序和时限，扩大公开事项和范围。学院议事决策机构形成的决定，除按规定必须保密的事项外，均应及时向教职工和学生公开。

## **五、强化学校宏观管理，促进学院规范运行**

### **(一)实施学院分类管理**

学校对学院按研究型、教学研究型和教学型实施分类管理，建立基于学院类型和学科特性的目标管理体系，实施差异化的政策支持、资源配置和绩效考评，引导和促进学院对其学科建设、人才培养、科学研究、社会服务以及国际合作交流等方面工作进行合理定位和部署安排。学校定期综合评判学院发展水平和态势，对学院类型及支持政策作出相应调整，对办学绩效显著的学院给予更多的办学自主权和更大的资源配置力度，促进形成若干国际知名、国内一流的学院。

### **(二)实施学院规划管理**

以目标管理为导向，推进学院自主编制事业发展规划，明确学院发展定位、目标任务及人财物配置需求，强化规划对学院事业发展的引领、推动作用。建立对学院发展规划审核备案制度，实现校院两级规划的有效衔接。加强对学院规划实施的检查、评估、考核，确保规划的有效执行。

### **(三)加强学院班子建设**

按照“权责对等、群众认可、目标考核、绩效导向、能上能下”的原则，进一步建立健全学院领导干部选聘任用机制。探索建立学院院长校内选聘与校外公开招聘相结合制度。学院院长人选充分听取科教人员意见，学院业务副职人选充分听取学院院长、党委主要负责人意见。加强学院与机

关部门之间的干部轮岗交流和多岗位锻炼。加强学院领导班子及领导干部的任期目标考核和综合研判，将责任意识、担当意识和工作业绩作为班子考评和干部任用的重要依据，进一步完善学院领导干部退出机制。

### **(四)加强学院综合考评**

加强对学院目标责任管理，健全学院年度与阶段目标任务制定、落实、考核和责任追究机制，增强目标任务的科学性、导向性、严肃性和约束力。建立与学院分类管理相适应的考核评估办法与指标体系，逐步形成目标任务考核与绩效性评估、水平性评估、发展性评估相结合的综合性考核评估制度，引导学院科学发展。

### **(五)强化学院监察审计**

建立对学院常态化监察机制，重点监察学校重大改革、重要政策、重要规章制度在学院落实情况，以及学院内部决策、执行、监督制度建设情况。健全对学院的内部审计机制，将内部审计作为规范权力运行、强化过程监督的重要措施。加强对学院预算管理、执行过程的审计，强化对学院实施重大项目的跟踪审计。加强学院领导干部的任中和离任经济责任审计。探索建立学院监察审计报告公示制度，加大对监察审计发现问题的整改和责任追究力度。

## **六、切实加强组织保障，确保改革深入推进**

### **(一)加强组织领导**

本意见是学校深化校院两级管理

体制改革的纲领性文件，是实施综合改革的重要部署，学校综合改革领导小组要加强对意见实施的全面领导，协调解决意见实施过程中出现的问题。各学院也要成立相应的领导小组，加强对意见实施的组织领导。

## **(二)明确落实责任**

部门一把手和学院院长、书记是意见落实的主要责任人。要巩固群众路线实践教育成果，认真学习领会本意见精神，增强改革责任和担当意识，严格按照“三严三实”要求，加强调查研究，创新工作方法，转变工作方式，将意见精神纳入“十三五”规划，推进改革全面深入落实。

## **(三)完善制度体系**

各单位要根据意见要求，制定切实可行的实施办法和工作方案，围绕教育教学、科研推广、国际合作交流、人事人才、支撑保障等方面，建立健全管理规范、服务流程、工作标准等规章制度，形成全方位的校院两级管理制度体系。

## **(四)强化宣传督导**

要充分发挥校内各类宣传媒介的作用，加强对意见的广泛宣传，及时报道意见实施的先进典型，促进意见的实施。学校综合改革领导小组办公室、考评督查办公室要对意见实施情况进行跟踪检查，对改革进展和成效定期评估，对落实不力的单位要进行督导，定期向全校通报实施进展情况。

# 长江大学深化校院两级管理体制改革的实施意见

为了进一步理顺校院关系，优化学校内部治理结构，完善中国特色现代大学制度，推进学校治理体系和治理能力现代化，加快学校“双一流”建设步伐，根据教育部等五部门《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》和《长江大学章程》，结合学校“双一流”建设任务和全面深化改革部署与实际，制定本实施意见。

## 一、总体要求

### (一)指导思想

按照现代大学制度建设和“放管服”改革要求，践行“尊重学生、尊敬学者、尊崇学术”理念，瞄准“双一流”建设目标，全面深化改革，实行“学校宏观调控、学院实体运行”的校院两级管理体制，建立“发展战略清晰、校院权责明确、学院治理规范、学校调控有力”的大学运行机制，全面激发校院两级办学活力和发展内生动力，切实推进学校高质量发展，早日实现学校“双一流”建设目标。

### (二)基本原则

——**战略引领**。以“双一流”建设和高质量发展战略为引领，发挥目标导向作用，着力解决人、财、物等资源配置方面的痛点难点问题，实行战略绩效管理。

——**权责统一**。遵循学科发展规律，适应市场竞争环境，推进管理重心下移，明确学院办学实体地位。按

照责任授予相应权利，扩大学院办学自主权。

——**系统推进**。坚持系统思维，统筹谋划，提高改革整体效益。坚持协同实施，整体推进，确保改革稳步有序。

## 二、按照重心下移要求，明晰校院两级办学职责

### (一)明确学校统领协调职责

科学制定学校战略规划，以发展战略引领各学院协调发展。发挥大学精神的导向和育人作用，加强建设以长江精神为内核的校园文化，加快建设体现长江精神和具有荆楚文化风貌的美丽校园。建立动态调整机制，优化学科专业结构，改良有利学科交叉融合的学科生态系统，建立适应市场经济发展需要的专业结构体系。建立学部制，完善学术委员会的学术职能。开展有组织的科研，主动对接国家战略和社会经济重大需求，统领人才培养改革，更新教育理念，改革教育模式，推进创造型人才培养。加强公共设施和共享平台建设，建立共享机制，统筹资源利用，防止低水平重复建设。

### (二)明确学校服务监管职责

按照“凡事有章可循、凡事有人负责、凡事有序推进”的要求，优化行政机构及直属单位职责体系，推进机构、职能、权限、程序、责任制度化，使机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同。严格机构编制

管理，统筹利用行政管理资源、节约行政成本，提高服务效能。深化干部人事制度改革，完善干部考核评价体系、选拔任用和“能上能下”机制。探索实行“校内职员制”，设立人力资源调配中心，实行管理人员聘用“双向选择”，建立教师“预聘—长聘”制度。探索绩效工资制度改革，建立“按劳分配”注重绩效的分配制度。完善“标准科学、规范透明、约束有力”的预算制度，出台创收政策，加强财务监管，规范办学行为。

### **(三)明确学院学科建设职责**

学院根据学校总体布局以及学院发展规划，重点推进学科建设，以学科建设统筹师资队伍建设、人才培养改革、科研能力提升、学院文化建设等工作。在学校统筹规划下，提出并论证学院学科专业设置及调整方案，提出重点学科、博士点、硕士点、新专业以及“质量工程”、“双一流”建设等重点项目的申报，负责相关项目批准立项后的建设实施。

### **(四)明确学院人才培养职责**

加大学院招生力度，提高生源质量。深化教育教学改革，修订完善人才培养方案，推进通识教育和专业教育有机结合。深化课程体系、教学内容和教学方法改革，优化课程考核与评价机制。以现代信息技术为支撑，创设线上线下、课内课外、虚拟与现实相结合的学习环境和机制，提高学习成效。深入探索书院制模式，建设学习生活社区，注重环境浸润熏陶。

倡导“三全育人”，构建课程育人、科研育人、实践育人、文化育人、管理育人、心理育人、资助育人、服务育人、网络育人、组织育人十大育人体系。开展生命创造教育，培养具有长江精神的创造型人才，

### **(五)明确学院师资建设职责**

按照学科专业发展需要，加大高层次人才引进力度，加快青年教师的培养进度，着力优化师资队伍结构。改革岗位聘用制度，严格聘期考核，建立“能上能下、能进能出”的岗位聘用机制，完善绩效工资分配方案，激发干事创业活力。在学校核定的编制数和各级职务比例内，根据学校教师岗位聘期考核与聘任管理办法，自主设岗，自主聘任和考核本单位专任教师。

### **(六)明确学院科学研究职责**

学院要充分调动广大教师的科研积极性，引导教师紧紧围绕学科发展、人才培养开展科学研究，加大科研项目申报的组织力度，做好项目实施的过程管理。构建重大项目标志性成果培育机制，加强科研平台建设，整合学院科研力量，紧紧围绕地方经济社会发展和长江经济带发展战略、“一带一路”战略等重大国家战略开展科研协作攻关。加强学术交流与对外合作，促进科技成果转化。

### **(七)明确学院社会服务职责**

学院要紧紧围绕区域和产业发展以及国家战略开展服务，要主动做好校友服务工作。鼓励教职工到企业兼

职从事科技成果转化和离岗创业。要千方百计筹集办学资金，改善教学科研条件，提高教职员工待遇。要统筹调配学院的人、财、物，制定并实施学院年度经费二级预算方案，通过开源节流保障学院发展。

### **三、按照权责统一要求，扩大学院自主办学权限**

#### **(一)扩大学院学术自主权**

在服从学校学科专业布局和质量发展的前提下，学院自主设置与调整《普通高等学校本科专业目录》内的专业，鼓励跨学院联合申办新专业，自主设置与调整学科方向和研究生招生领域。研究生招生计划要向优秀科研团队和导师倾斜。在不低于学校标准和条件下，自主制定人才培养标准与学位授予条件。自主组织学科、专业建设活动。

#### **(二)扩大学院机构设置权**

学院根据办学实际需要和精简、效能的原则，自主设置和调整学院内设机构，包括服务日常运转的行政服务机构，服务专业发展和教学的专业系部，服务科研的研究所、研究中心以及开展社会服务的机构等。要合理设置管理人员岗位，精心制定各类岗位职责。

#### **(三)扩大学院人事管理权**

在学校核定的岗位编制和专业技术职务结构比例内，在不低于学校任职必备条件下，自主聘用具有相应资格的副教授、评聘讲师及以下专业技术人员，自主聘用符合学校规定的师

资补充人员。在学校核定的管理和教辅岗位数及各级职务结构比例内，自主聘用具有相应职级的科级干部，自主聘用符合学校规定条件的科级以下行政管理、教辅人员及临时人员。根据各类岗位职责，制定各类人员考核细则，对院内教职工实施分类考核。

#### **(四)扩大学院财务管理权**

在遵守国家政策和学校财务制度的前提下，在学校核定的预算指标范围内，扩大学院经费预算权，灵活安排发展运行经费各项事务支出，自主编制预算。学院自筹资金可以按规定比例纳入奖励性绩效总额，在学校总额控制范围内，学院可按规定自主制定本单位奖励性绩效经费分配方案并组织实施。

#### **(五)扩大学院资源配置权**

在遵守学校有关资产管理的规章制度前提下，自主调配学院内部资源，制定学院内部资源有偿使用方案，进行资源整合。自主采购和管理低值耐用品及材料、易耗品、家俱和办公用品等，自主负责小型房屋及设备维修与改造。对于科研急需的设备和耗材，采用特事特办，随到随办的采购机制，可不再走招投标程序。

### **四、按照学术主导理念，完善学院内部治理体系**

#### **(一)健全党政联席会议制度**

学院党委要充分发挥政治核心和保证监督作用，负责学院党的建设和思想政治工作。领导本单位工会、共青团、学生会等群众组织和教职工代

表大会。学院管理决策的基本形式是党政联席会议。学院行政管理工作中的重大事项和重要问题都由党政联席会议按照民主集中制的原则讨论决定。具体议事规则遵照 2017 年新修订的《长江大学学院党政联席会议议事规则》执行。

## **(二) 实行行政分工负责制度**

在学院党委的领导和支持下，院长及行政班子在其职责范围内独立负责地开展工作，负责落实人才培养、科学研究、社会服务以及学科专业建设、师资队伍建设、平台建设等具体工作。健全学院管理制度和办事流程，加强教职工的岗位职责管理与考核，不断提高学院行政执行能力，

## **(三) 完善各类学术机构职能**

学院设立学术委员会，主要负责学科建设、专业设置、人才引进、科学研究、学术发展、学术评价等事项的咨询、审议和审定。设立教学委员会，主要负责课程和教材建设、教学改革研究、实验室建设的咨询、审议和审定，并负责教学质量监控与指导。设立职称评审和岗位聘任委员会，主要负责职称评审晋升、岗位聘任的评议和审定。

## **(四) 落实院二级教代会制度**

学院二级教代会负责听取学院发展规划、教职工队伍建设、教育教学等重大改革的报告，以及听取学院年度工作、财务工作报告，提出意见和建议。讨论通过学院提出的与教职工利益直接相关的福利、院内分配实施

方案以及相应的教职工聘任、考核、奖惩办法，按照学校安排，评议学院领导干部，监督学院规章制度和决策的落实，提出整改意见和建议。

## **(五) 加强特色学院文化建设**

以长江精神为旗帜，遵循“三尊三学”办学理念，张扬生命创造本性，彰显学科专业特点，建设既蕴含“生命长江”文化基因又各具特色的学院文化。落实“凡事三有”要求，将学院文化体现到发展制度里，展现在师生言行中。学院要用文化指引方向，凝聚人心，集聚力量，改善环境，为学院发展提供强大精神动力，

# **五、按照协同推进原则，建立学校调控服务体系**

## **(一) 建立学院监督审计机制**

发挥纪检监督作用，加强对学院岗位总量、各类人员基本工作标准和任职条件的管理，对岗位设置、人员聘用、职称评审、人才引进等工作中的失职失责行为要按有关规定严肃问责。进一步加强资金统筹与使用管理，严格预算制度，加强对学院资金使用与资产管理的审计。

## **(二) 建立战略绩效管理机制**

实施战略引领，加强目标导向，科学建立考核评价体系。设立核心发展指标，对发展结果进行定量考核，设立支撑常规指标，对常规过程进行定性评价。实行分类考核，加强绩效管理，鼓励个性化的高质量发展。加强考核评价结果的应用，将考核结果作为对学院资源配置和人员绩效分配

的依据，作为对干部任期考核、任用和奖惩的主要依据。

### **(三)完善校院管理制度体系**

按照“凡事有章可循”的要求，学校建立和完善宏观调控制度，包括战略绩效管理、奖励制度、人事管理、财务管理、科研管理、教学管理、学生管理、实验室与国有资产管理、国际交流与合作等改革实施细则。各学院根据学校的制度，制定本单位的各项实施细则。

### **(四)建设信息服务支撑体系**

创新管理和服务方式，建立辅导和沟通机制。加快推进全校一体化事务服务平台建设，推进校院的信息统一、信息公开和信息共享，健全高效的行政执行系统。建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行校院两级管理的制度规则，积极推动学校公共服务事项网上办理，自主办理，提高办事效率。

## **六、改革实施**

### **(一)积极稳妥落实改革部署**

深化校院两级管理体制改革的学校完善内部治理结构，推动全面深化改革，加快“双一流”建设的突破口。学校各单位要在全面深化改革领导小组的统一领导下，整体谋划、科学设计，协调各项改革措施有效落地实施。各部门要根据本实施意见落实相关改革意见，明确本部门所负责领域内学校和学院的职责。各学院也要根据本实施意见制定学院的改革方案和实施细则。

### **(二)营造深化改革良好氛围**

各学院要落实主体责任，学院党组织要充分发挥核心作用，认真处理好改革、发展和稳定的关系，确保改革收到实效。学校各职能部门要贯彻“放管服”精神，抓管理、促服务、转作风，真正做到宏观调控有力，微观执行有效，监督指导有方，协调服务有序，实现管理转型，服务优化，不断研究和解决改革中遇到的各种问题，推动改革顺利进行。

# 华北水利水电大学全面深化改革实施方案

为贯彻落实好中央、省委省政府决策部署，全面深化综合改革，激发学校发展活力，推进学校治理能力和治理水平现代化，加快推动实现“双一流”创建重大进展，根据省委办公厅、省政府办公厅印发的《河南省普通本科高校全面深化改革工作方案》

《关于河南省高等学校学科学院调整优化的指导意见》《关于深化新时代河南省本科专业结构调整优化的实施意见》《关于加快一流专业建设提高人才培养质量的指导意见》等文件精神，结合学校实际，制定本方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大、二十大精神，全面落实习近平总书记关于教育的重要论述，全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，聚焦国家创新高地建设，坚持“四个面向”，以新发展理念为引领，以立德树人为根本任务，以推动高质量发展为主题，以新时代教育评价改革为牵引，围绕制约高质量发展的体制机制障碍开展重塑性和重构性改革，统筹推进人才培养方式、办学治理模式、管理服务机制改革，提升治理能力，激发办学活力，构建治理体系完善、运行机制顺畅、办学特色鲜明、支撑成效凸显的创新生态，不断增强支撑区域经济社会和创新驱动发展的能力，高标准服务好我省“两个确保”战略

目标，为“双一流”创建奠定坚实基础。

## 二、基本原则

### （一）问题导向，目标牵引。

强化问题导向，立足国情省情校情，聚焦党的全面领导、人才引进、教学科研、评价机制等重点领域和薄弱环节，注重与国家和我省教育综合改革系列文件对接衔接，持续推动改革创新，扩大改革收益面。

### （二）创新引领，激发活力。

坚持对学校综合改革进行通盘考虑、综合施策，突出重点、抓住关键，推动各类资源向一线倾斜，有效激发和增强一线教师及科研人员的创新活力和积极性。

### （三）立足实际，统筹推进。

按照构建现代大学治理体系的改革要求，紧密结合办学定位、办学层次、办学实际，加强系统谋划，统筹推进综合改革，增强改革的综合性、系统性和有效性。

### （四）循序渐进，协调发展。

把握好改革的整体性、系统性、协同性，坚持顶层设计、重点突破、全面推进的路径，统一协调规模、结构、质量和效益之间的关系，确保改革与发展并重、改革与稳定并举。

## 三、总体目标

全面深化综合改革，依法办学、依法治校、依法治理，着力构建以大学章程为统领、系统完备、科学规范、

运行有效的现代大学制度体系，加快形成充满活力、富有效率、更加公平、更高质量、更加开放的办学机制和现代化治理体系。到 2025 年，学校在重要领域和关键环节改革取得突破性进展，依法自主办学秩序更加完善，内部治理结构更加优化，学科专业结构更加合理，与行业发展融合更加紧密，立德树人成效更加明显，人才培养、科学研究、社会服务、国际交流合作、文化传承创新能力明显增强，办学整体水平显著提升，力争入选国家第三轮“双一流”建设高校。

## **四、主要任务**

### **(一)深化教育评价改革**

**1. 推进教师评价改革。**坚持把师德师风作为第一标准，筑牢教师理想信念根基。统筹推进教师评价改革，扭转不科学的教育评价导向，深入改革专业技术职务聘用评价机制，坚持分类评价，探索长周期评价，完善评价标准和评审程序，强化学术同行评价，坚决克服“五唯”顽瘴痼疾。以教育评价改革为牵引，抓好现有人事规章制度清理规范工作，出台相关配套政策，提高教育教学实绩在职务晋升、职称评聘、岗位聘任、绩效分配、评优评先中的比重，引导教师潜心育人的评价制度更加健全。

**2. 推进学生评价改革。**坚持以德为先、能力为重、全面发展的原则，对学生进行综合评价，本科生逐渐加大过程性评价占比，基于“学生中心，成果导向，持续改进”的教育理念，

持续实施课程目标达成评价及毕业要求达成评价工作，推进学生管理工作考核改革，调整考核方式、考核要素和考核指标体系，做好基层一线减负工作。完善研究生评价机制，修订奖学金评审细则、优秀学生干部评选办法，更好地发挥学生在学校建设发展及学生自我教育、自我管理、自我服务中的作用。

**3. 改进学科内部评估。**以国家和河南省学科评价改革工作要求为依据，改革学科评价体系。初步建立科学的、符合学校发展要求的学科评价制度和引导机制，调动广大教师积极性，促进学校整体学科协调发展、学科建设水平上新台阶。

**4. 推进用人评价改革。**积极探索、不断推进符合学校目标定位和办学特点的用人机制改革，按照科学设岗、以岗定薪、择优聘任、优劳优酬的基本原则，建立以品德和能力为导向、以岗位需求为目标的人才使用机制。构建多元化用人评价体系，注重教学人员教育教学实绩评价，侧重人才培养业绩；注重科研人员学术贡献、社会贡献以及支撑人才培养评价，侧重高水平学术实际业绩，提高用人效益，努力构建以提升教职工队伍整体素质为目标、更加灵活高效、更加符合高等教育发展需要的选人用人新机制，为全面提高办学质量、促进学校科学发展夯实基础。

**5. 推进经费使用绩效评价改革。**认真落实教育部、河南省教育厅关于

全面实施预算绩效管理的政策精神、制定出台《华北水利水电大学预算绩效管理办法》、进一步强化预算绩效责任、提高资金使用效益。按照“总体规划，分步实施，全面覆盖、突出重点”等基本原则，从事前绩效评估、绩效目标设置、事中绩效监控、事后绩效评价四个方面对学校所有财政专项资金项目进行绩效评价，逐步对纳入学校预算绩效管理的财政资金和非财政资金项目进行全面绩效评价，建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，规范管理流程，提升管理质量。开展预算绩效管理考核，将考核评价结果纳入学校工作目标考核范畴，作为预算安排、项目选用和业绩考核的重要依据。

**6. 深入推进招生考试改革。**优化本科招生专业结构，深化大类招生制度改革，实现专业大类招生全覆盖和全国所有省、市、自治区一本招生。做好招生、培养、就业和社会需求联动机制建设，形成彰显我校水利水电特色的招生体系。探索书院制改革背景下的招生改革新模式。以推进研究生教育高质量发展为导向，从优质培养的角度出发，加强研究生招生规范化制度建设，稳定招生规模，提高生源质量，注重科研创新能力和实践能力考查。实行招生计划动态管理，制订招生实施细则，使招生计划分配更加适应地方经济发展需要。

## **(二) 深化育人方式改革**

### **1. 深化本科人才培养模式改革。**

遵循高等教育规律和人才成长规律，落实立德树人根本任务、推动本科人才培养学分制、导师制，书院制改革，完善相应管理制度。出台学分制人才培养方案修订指导意见，将劳动教育纳入本科人才培养方案、形成更加完善、系统的课程教学体系。持续推动学校新工科、新农科、新文科教育改革，大力实施“六卓越一拔尖”计划2.0，建立创新拔尖人才培养新模式。

**2. 深化研究生培养模式改革。**以立德树人为根本任务，以培养富有创新精神和实践能力的高层次人才为目标，推进研究生分类培养模式改革，实施科教融合、产教融合的育人新模式。探索本硕、硕博、本硕博相衔接的人才培养体系。加强研究生导师队伍建设，全面优化导师遴选、培训、招生资格认定、考核评优等改革措施，激励导师增强立德树人育人意识。以立德树人成效为根本标准，完善研究生教育督导和质量保障项目资助评价体系。加强研究生国际交流项目，探索研究生国际联培和国际交流机制。

**3. 深化思想政治教育改革。**推进思政教育融入思想道德教育、课堂教学、社会实践、科研、社会服务等各环节，创新构建贯穿教育教学全过程的大思政格局。持续提升意识形态工作能力和水平，坚持在改进中加强，筑牢思政教育主阵地，提升思想政治教育亲和力和针对性，不断提高思想政治理论课的质量和水平，满足学生成长发展需求，有效开展形势政策宣

传教育，改革创新网络思想政治教育  
工作，持续推进思政理论课及思政实  
践课教学模式改革，加强教学研究，  
采用线上线下混合式教学方式，探索  
改进思政课考核方式，加快课程思政  
建设，挖掘提炼课程中专业知识体系  
所蕴含的思想价值和精神内涵，坚持  
价值引领与知识传授相统一，使各类  
课程与思政课程同向同行。依托党性  
教育基地、产学研基地、社会实践基  
地等红色文化资源，开展思想政治教育，  
使思想政治工作更鲜活、更接地气。  
加强生态文明教育，将习近平生态文  
明思想和生态文明建设纳入宣传教  
育活动安排，增强师生节约意识、  
环保意识、生态意识，营造爱护生态  
环境的良好氛围。

#### 4. 深化体育美育健康教育改革。

坚持五育并举，聚焦关键环节，着力  
构建全面培养的工作体系。坚持体教  
融合，创新体育教学组织形式和教育  
教学方式，实施体育素养评价。广泛  
开展普及性体育运动，不断完善体育  
“健康知识+基本运动技能+专项运动  
技能”的教学模式。做好传统体育项  
目的推广，要求学生普遍掌握至少 2-  
3 项体育技能。推进美育课程改革，  
完善“艺术基础知识基本技能+艺术  
审美+艺术专项特长”教学模式，丰  
富艺术实践活动形式，培养学生艺术  
兴趣爱好，提高学生艺术审美能力。  
认真落实学分制改革美育课程开设要  
求，不断拓宽课程领域，丰富课程内  
容，加强公共艺术教育师资队伍建设，

全面提高教师思想政治素质、业务能  
力、满足艺术教学需求。以《大学生  
心理健康教育》获批省级一流本科课  
程为契机，持续推进“生命与健康”  
教育模块课程改革，不断提高心理健  
康教育质量和应用效果。推进心理健  
康教育管理信息化和心理危机干预智  
能化平台建设，提高心理危机的预测  
能力和快速应对能力，不断提升心理  
咨询师队伍的业务素养，开展丰富多  
彩的心理健康主题教育活动，营造积  
极向上的心理育人环境，提升学生的  
心理素养。创新大学生健康教育形式，  
以校医院为主体，开设大学生健康教  
育专题课程、开展大学生健康教育知  
识竞赛、开展急救技能普及培训等。  
以学生食堂、学生公寓为主要教育平  
台，开展健康美食制作、品鉴和学寓  
文化创建活动，培养学生身心健康意  
识。

5. 加强劳动教育改革。将劳动教  
育纳入人才培养方案，充分发挥劳动  
教育的功能，引导学生树立正确的价  
值观、劳动观和成才观，崇尚劳动、  
尊重劳动、热爱劳动，培养德智体美  
劳全面发展的社会主义建设者和接班  
人。深入实施《华北水利水电大学劳  
动教育实施方案》，制定《华北水利  
水电大学本科劳动实践活动评价细  
则》，在专业类课程和实习实训开展  
过程中，引导学生参加专业服务，积  
累专业经验，重视新知识、技术、新  
工艺、新方法的运用，提高在生产实  
践中发现问题和创造性解决问题的能

力，在动手实践过程中创造有价值的物化劳动成果。

**6. 推动本科生书院制改革。**贯彻落实《河南省高等学校探索书院制人模式改革的指导意见(试行)》，积极探索书院制育人模式，推动高校思想政治教育、通识教育和专业教育协调发展，成立书院制改革工作领导小组，出台书院制育人模式改革实施方案，建立健全相关制度体系，优化资源配置，完善保障机制，遴选部分学院和专业实行书院和学院双轨协同育人模式改革先行先试。配齐配强师资力量，打造多支育人队伍，推动形成全员全程全方位育人格局，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，

**7. 深化创新创业教育改革。**加强创新创业教育顶层设计和机制建设，不断完善创新创业教育制度体系，改革完善创新创业考核评价机制，激发学生投身参与创新创业实践的热情，促进学生全面发展，加强创新创业教育课程体系建设，围绕学科专业特色优势，构建完善的创新创业理论教育体系和创新创业孵化体系，积极探索创新创业教育与通识教育、专业教育、工程实践、劳动教育、第二课堂以及“新工科、新农科、新文科建设”的深度融合，注重发挥“项目驱动、竞赛选拔、载体孵化”链条式的创新创业项目培育优势，推动创新创业教育高质量发展。加强创新创业师资队伍建设和建设一支优秀稳定的创新创业教师队伍和组建一批创新创业实践教

学团队，提升创新创业教育教学质量和管理服务能力，加强创新创业实践教学体系建设、强化大学生创新创业训练计划项目的过程监督管理和结项考核质量。办好以“华彩杯”大学生创新创业大赛、“工训杯”创新创业大赛为代表的校级系列创新创业竞赛，鼓励二级学院结合学科专业特点开展创新创业竞赛，促进学校在“互联网+”大学生创新创业大赛、“挑战杯”等系列科技学术竞赛以及与工程训练相结合的全国大学生竞赛中有更大突破。加强大学科技园、大学生创业园、华水众创空间、大学生创新创业教育实践基地、以及校外创新创业实践基地、省级众创空间等创新创业孵化平台载体建设，积极对接政府、企业和社会创新创业资源，支持鼓励学生依托创新创业平台载体开展丰富多彩的创新创业实践活动，推进学生创新创业项目成果转化与落地，营造良好的校园创新创业氛围。

**8. 深化后勤“三全育人”改革。**继续深化后勤服务“三全育人”成果，着力打造后勤服务专业团队，提升自觉服务育人意识，拓宽服务范围促进协同育人力量，充分利用现代技术实现服务多元精准，深入挖掘后勤服务各阵地各岗位的育人功能，实现育人元素相互渗透，形成服务育人、管理育人、环境育人、文化育人、协同育人格局。结合后勤服务网格化管理，积极探索“三全育人”评价体系，探索建立“三全育人”长效机制，实现

集合式、一体式的后勤服务平台和育人环境。

### **(三)深化办学模式改革**

**1. 优化学科学院布局。**以水利工程“双一流”创建学科为龙头，以特色优势学科为依托、以其他相关学科为基础，打造水利工程一流学科群，争取在国家级平台、项目、奖励实现重要突破。面向国际水利科技前沿、面向国家战略需求、面向水利建设主战场，统筹建设水利工程一流学科，强化学院学科建设的主体地位，制定完善水利工程一流学科创建等配套制度。瞄准国家重大发展战略及地方，行业、社会重大需求，形成学科实质性交叉融合、面向产业发展需求的学科动态调整完善机制。围绕水利行业和学科特色，构建科学的学院布局，建立学科、学院、研究院、协同创新中心、黄河实验室等多主体联合、集人才培养和科技创新为一体的学科研究院。围绕提升服务产业链能力，建设面向水利行业产业重塑升级的技术研究院。围绕服务未来“涉水”产业发展，打破学科壁垒，探索组建未来技术学院，形成多元发展的学科学院形态，打造“学院、学科研究院、产业研究院”共同体，形成学科引领产业、产业助推学院、学院支撑学科的发展模式，

**2. 调整优化专业结构。**坚持需求导向，出台《华北水利水电大学“十四五”本科专业调整优化实施方案》，围绕中部地区高质量发展、黄河流域

生态保护和高质量发展及中原城市群建设，不断优化专业体系建设和专业布局，提升专业链与产业链、创新链深度耦合，以课程、教师、教材、考试、就业为核心，对标一流，深化质量为导向的专业综合改革，推动24个国家一流专业建设点、21个省一流专业建设点锻强提质，重塑升级传统专业，打造“新工科”“新文科”“新农科”优势特色学科群，实现本科专业扩面增能，推进“招生、培养、就业”和“社会需求”联动机制改革，建立人才需求预测，专业目录引导预警、毕业生就业比率，志愿报考情况，专业综合评价“五位一体”的专业质量动态监测平台，完善专业质量预警、动态调整与退出制度、有序调整撤停低质专业，主动适应新技术新业态发展趋势、整合优势资源，加快建设智慧水利、遥感科学与技术等新兴专业，超前布局新一代人工智能、储能技术与工程等未来专业。推进未来技术学院、现代产业学院、特色行业学院建设，创新科教产教协同育人、共生共长新模式，构建形成水利特色鲜明、结构布局科学、适应新时代需求、培养质量显著的本科专业新生态。

**3. 稳妥推进“院办校”。**按照试点先行、重点突破、整体推进原则，研究制定《华北水利水电大学江淮校区“院办校”试点改革工作方案》，探索推进“院办校”改革，基于试点经验，持续深化“放管服”改革，整合优化教育教学资源，推进责权利统

一、管理规范、关系明晰的校院两级管理体制，充分激发学院办学的创造性、积极性、主动性，进一步明晰、强化二级学院办学主体地位，探索学校宏观决策、部门协调配合、学院实体运行的管理模式。以学校发展目标为牵引，以学科专业建设为龙头，以目标管理为抓手，以资源协调配置为杠杆，进一步理顺校院事权、人财物管理权的关系，在事权下移的过程中逐步扩大二级学院人财物管理权。完善评价机制，加强二级学院目标管理与绩效考核，切实提高二级学院办学水平、质量和效益。

**4. 推进产业学院办学改革。**立足黄河流域生态保护和高质量发展及区域新兴产业、支柱产业、主导产业发展需要，结合学校优势特色专业，探索产教融合，校企校地合作办学模式、推动企业深度参与学校育人全过程。研究制定学校产业学院总体规划，扩大二级学院联合企业、地方、行业等设立产业学院自主权，扩大产业学院人权、事权、财权，激发产业学院办学动力活力。制定学校产业学院管理办法，激活并发挥学校、企业等各方办学主体作用。通过水谷产业学院和鲲鹏产业学院试点建设进行示范带动，稳步推进产业学院建设发展。

**5. 加快国际化办学改革。**进一步加强与境外高水平大学交流合作，重点引进优质教育资源，搭建高水平科研与学术交流平台，扩大中外人文交流，进一步做好“请进来”和“走出

去”，将思想政治工作与国际化人才培养相结合，不断探索国际化人才培养新模式，提高人才培养质量。以河南省国际化特色高校建设为抓手，推进国际化办学治理和评价改革创新，加强国际化办学制度建设，全面提升国际化办学质量，不断深化教师对外交流、培训与合作，打造国际化、高水平的师资队伍。加强国际科研合作平台建设，发挥学校科研优势，拓展国际科研合作新途径，助力学科建设。依托孔子学院和华禹学院，发挥专业优势，开展全方位，宽领域，多层次的中外人文交流合作、营造良好的国际化办学环境，与参与“一带一路”建设国有企业开展订单式人才培养。修订完善留学生管理制度，进一步加强和规范留学生管理。在提高留学生培养质量的基础上，突出特色专业招生、扩大招生规模，打造“留学华水”品牌。

**6. 深化政产学研合作与社会服务改革。**贯彻落实习近平总书记“将论文写在祖国大地上”的指示精神，加强政产学研用深度合作，更好地为地方、行业、企业服务，制定学校政产学研合作与社会服务改革方面的政策性文件和改革措施，围绕黄河流域生态保护和高质量发展、促进中部地区崛起、南水北调后续工程建设等国家战略，加强科学研究和智库建设，深化产教融合、校企合作，形成人才培养、技术创新、科技服务、成果转化、产业引领等功能深度融合的发展

综合平台，集“产、学、研、转、创”多功能、多主体深度融合的办学机制、科技机制。

#### **(四)深化管理体制改革**

**1. 推进学校治理体系和治理能力现代化。**坚持党委领导下的校长负责制，突出“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的责权范围、实现形式，不断完善党委会议、校长办公会议、书记办公会议、学术委员会会议等决策议事规则，规范议事内容、决策程序、会议决议执行，确保党的全面领导落实落地。聚焦学校内部治理结构和治理能力方面存在的问题，进一步优化治理结构、治理体系，深入推进中国特色现代大学制度建设，修订完善大学章程，进一步做好规章制度、规范性文件“废改立”，着力构建以大学章程为统领、系统完备、科学规范、运行有效的现代大学制度体系，提升依法办学、依法治校、依法治理水平，健全学校规章制度，规范性文件管理机制，规范起草制定发布程序。加大学校重大决策落实，重要制度执行监督检查力度、加强和完善工作督办制度和督办程序，提高工作效率和绩效，推进权力运行公开化、规范化、民主化，完善党务校务公开制度、校长信箱管理制度等，保障师生的知情权、参与权、表达权、监督权。不断完善学术委员会运行机制，健全以学术委员会为核心的学术评价体系与组织架构，规范学术权力和行政权力边界，充分发挥学术委员会在

学科专业建设、学术评价、学术发展和学风建设等学术事务中的重要作用，提升学校学术治理水平。加强学术道德、学术规范建设，进一步坚持和完善教职工代表大会制度，构建多元参与的民主治理体系，为教职工有序参与学校事务创造良好条件，充分发挥教职工民主监督和民主管理作用。

**2. 推动学校管理大部制改革。**研究制定《关于推进华北水利水电大学管理服务部门大部制改革的指导意见》，明确大部制改革基本方向、基本原则和重点任务，稳妥推行大部制改革。推进学校机关部门职能优化整合，强化谋划和服务职能、推动管理重心下移，扩大办学实体自主权，推动构建现代服务方式和新型服务体系，优化服务流程，优化整合人才培养职能、构建招生、培养，学生管理，创新创业、就业全流程协同联动机制、实施管理部门运行绩效和服务满意度评价，选优配强管理人员，制定科学激励措施，引导人员有序流动，遴选3-5个类型不同、改革意愿强，基础条件好的单位，开展改革试点。

**3. 深化人事制度改革。**紧紧围绕“双一流”创建学科建设需求，研究出台《华北水利水电大学“双一流”创建学科人才引进办法》，坚持刚性引才和柔性引智相结合，坚持引育并重、以用为本，建立数量充足、结构合理、协调发展的顶尖人才、领军人才、拔尖人才、潜力人才梯队，提升人才引领发展的贡献率，提高自主创

新能力和核心竞争力。以人事制度改革为突破口，着力破解人事工作中的堵点难点，提质增量，激发活力，充分发挥教职工参与学校改革发展的主体意识和潜能。稳步推进“三定”工作，以绩效为导向，深化薪酬制度改革，强化绩效激励杠杆作用。促进人才评价与使用紧密结合，逐步实现职称评价结果与聘用、考核、晋升等用人制度有效衔接，加强专业技术人员聘后管理和聘期考核，对不能较好履行岗位职责的专业技术人员，通过解聘、低聘、缓聘等方式破除职称终身制，实现评聘分离、职称能上能下、待遇能升能降的有效机制。支持、鼓励科研人员以挂职、参与项目合作、兼职等方式从事科技创新或离岗创业。

**4. 加快员额制管理改革。**以转化用人机制和搞活用人制度为核心，开展员额制试点工作，用好员额制相关政策，探索员额制管理新路径，缓解学校缺编和用人紧张问题。出台《华北水利水电大学员额制管理工作实施方案》、规范和完善员额制管理工作。按照“存量纳入”和“增量推进”并行方式，通过考核或考试等方式分期分批将现有人事代理人员纳入员额制管理和实施公开招聘员额制工作，落实好员额制工作人员在岗位聘用、收入分配、职称评聘、管理使用、人员交流、社会保险等方面与在编人员同等待遇事宜。

**5. 深化教学管理改革。**深入推进现代信息技术与教学管理工作融合，

进一步优化服务流程，转变工作理念、作风和服务方式。配合学分制改革，优化升级教学管理系统，规范完善教学单位考核评价体系，稳步推动教学管理重心下移。抓好学校和各教学单位现有教学管理规章制度的清理规范工作，科学制定教学管理人员激励措施，充分调动教学管理人员的积极性、主动性、创造性。

**6. 深化科研管理改革。**加大落实科研经费管理“放管服”政策工作力度，提高科研经费使用自主权。推进学校科技创新体系建设，修订科研项目经费管理等制度，赋与科研人员更大人才物支配权和技术路线决策权，优化科研成果转化政策和环境，形成以质量、绩效、贡献为核心的评价导向，全面准确反映成果创新水平、转化应用绩效和对经济社会发展的实际贡献。试行横向项目经费“包干制”。加强科研信用体系建设，更新科研管理系统完善科研管理互联网+监管工作模式。

**7. 深化就业指导工作的改革。**进一步强化就业优先政策，推动毕业生实现更加充分更高质量就业，学生毕业去向落实率在省内同类高校中保持前列，就业质量稳步提升，就业局面保持稳定。持续完善就业指导工作机制，全面落实就业工作“一把手工程”，严格落实就业工作“机构、经费、人、场地”四到位要求，积极实施毕业生就业创业促进计划和基层成长计划，提升二级学院就业指导能力和服务水

平。推进创新创业就业教育教研室建设，稳定一支“专职为主，专兼结合”的就业指导师资队伍，持续提升就业指导师资队伍教育教学能力和就业指导工作人员专业化、专家化水平。进一步完善“课程教学+日常指导”相结合的大学生就业指导模式，发挥就业指导咨询室作用，组建大学生职业生涯规划工作室，不断提高就业指导精细化和精准度。优化就业服务体系，不断完善线上线下相结合的就业信息服务平台、校园招聘模式，提高就业招聘效率和服务质量。进一步完善就业困难毕业生“一人一策”帮扶机制。巩固校园招聘主阵地，充分发挥河南省毕业生就业市场水利电力类分市场辐射功能，提升校园专场招聘活动数量和质量，积极拓宽就业渠道，鼓励毕业生到重点领域、战略性新兴产业和基层就业，引导毕业生通过新就业形态、多渠道灵活就业，扩大就业容量，大力推进大学生创新创业、以创业带动就业。完善毕业生就业质量年度报告编制发布制度，深入开展用人单位回访和毕业生就业质量跟踪调查，编制就业状况白皮书，持续完善以社会需求为导向的招生、培养、就业联动机制建设，深入开展就业理论研究、提升就业工作研判能力和指导服务水平。

**8. 推进校属企业管理改革。**坚持国有资产管理体制改革方向，尊重市场经济规律和教育发展规律，进一步改革完善学校科技成果转化体制机制，

推动学校所属企业清理规范、提质增效，推动学校聚焦教学科研主业，促进高等教育内涵式发展。清理关闭“僵尸企业”、剥离与学校教学科研无关企业，将保留企业股权全部纳入学校资产经营公司统一管理，建立健全现代企业制度，完善公司治理结构，实现事企分开，确保企业健康发展。通过改革，促进学校聚焦办学主业，实现内涵发展，提升办学质量。

### **(五) 深化保障机制改革**

**1. 推进党的建设改革。**全面贯彻党的教育方针，坚持马克思主义指导地位，坚持中国特色社会主义教育发展道路，坚持社会主义办学方向，落实立德树人根本任务，以培育创建“全国党建工作示范高校”为契机，在实践中不断增强学校各级党组织政治功能和组织力。加强党对学校工作的全面领导，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，充分发挥学校党委把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实领导核心作用，确保党的路线方针政策和中央、省委决策部署在学校得到有效贯彻落实。加强基层党组织建设，以《高校党建工作重点任务》为遵循，不断完善二级学院党委会议事规则、学院党政联席会议议事规则，发挥院系党组织政治核心作用，把基层党建与学科学院建设、学校治理、学生管理结合起来，创新联系服务师生载体，把党的建设贯穿办学治校、教书育人全过程，以“支部建设

标准化”和“双带头人”培育工程为抓手，加强党支部标准化、规范化、信息化建设，提升党建工作制度化、科学化水平。

**2. 推进教育教学质量保障机制改革。**深入贯彻落实《华北水利水电大学基于 OBE 专业质量监控与持续改进指导意见》，推进基于“学生中心，成果导向，持续改进”理念的课程目标达成评价及毕业要求达成评价工作，完善二级学院及专业的内部质量监控及外部评价体系。修订教学督导管理办法，加快教学质量评价信息化建设，改进教学质量监控与评价手段，确保评价结果在质量持续改进中的有效应用，不断提升本科教育教学质量。

**3. 深化教师队伍建设改革。**加强师德师风建设，建立健全师德教育、宣传、评价制度，强化师德监督和保障机制，实行师德师风“一票否决”制。完善教师资格认定和定期注册制度，严格资格审查、材料审核、校内公示等流程规范。全面深化教师培训体系改革，坚持“一条主线”、“两个重点”、“三个改变”、“四个提高”原则，推动教师培训专业化、信息化、精准化、深入推进新时代教师队伍梯队攀升体系建设，引培并举、重在培养，培育一批实践型优秀教育工作者，为学校高质量发展提供坚强的师资保障。

**4. 深化资源配置改革。**逐步建立固定资产共享共建机制和绩效考核机制，促进资产配置与预算管理相融合、

加强新增资产配置预算审核，科学合理配置资源，以教学、科研及师生文献资源需求为中心，与学科发展保持同步，加强文献资源建设，优化图书文献资源配置、资源体系和服务体系，为人才培养、科学研究、学科建设、文化传承创新提供文献信息保障。坚守学报意识形态阵地，坚持社会主义办刊方向，严守办刊底线，全面提升学报办刊质量，加强期刊内涵建设，提升期刊学术质量，持续扩大影响力。优化房产资源管理，提高房产管理信息化水平，遵循“相对集中、定额配置、适当倾斜、有偿使用”分配使用原则，合理调配办公用房，实施动态管理。

**5. 推进资金保障改革。**坚持“量入为出、精打细算、统筹兼顾、突出重点、讲绩效、收支平衡”的原则，加强资金优化调度，增强自我发展能力，多渠道筹措教育经费，积极争取省财政大力支持，为学校发展提供资金支持，牢固树立勤俭办学意识，坚持过紧日子思想，严格执行预算，压缩一般性支出，降低运行成本，进一步拓展其他收入来源，加强校企合作，增加科研投入；进一步申办中外合作办学项目，增加学费收入；加强对公房、会议室，教室和其他租赁设备等学校资源的管理，增加教育培训收入；发挥校友会作用，建立健全捐助奖励办法，充实教育发展基金，积极争取社会力量支持学校建设，加强审计监督，充分发挥资金使用效益，

**6. 加快信息化建设改革。**整合学校各类信息、数据、算力等资源，加强智慧校园建设，实现学校多种成分的计算、数据资源有效聚合和充分共享，提升校园数字化、网络化、智慧化管理服务水平。综合运用数据治理工具和大数据分析技术，打造智慧校园运营中心，加快形成现代化的校园教育管理体系，推进“互联网+”办理、“不见面”办理，建成协同、高效的一体化信息管理系统。加快智慧教室、智慧教学环境建设，拓展线上教育资源、信息资源，提升教师运用现代信息技术开展教育教学能力。全面落实网络安全等级保护制度，构建全方位、多层次、高效集约的网络安全防护体系。

**7. 深化后勤保障改革。**坚持与学校事业发展相适应，与特色骨干大学地位相协调、与后勤社会化改革相统一，出台后勤服务“三定”改革方案，优化后勤服务人员结构，深化后勤服务绩效改革。立足后勤服务网格化管理体系，探索“三全育人”评价体系，不断提升后勤管理、服务保障能力和服务育人水平。遵循“以人为本，保障优先”后勤服务理念，建设信息化、专业化、智能化、社会化后勤服务保障体系、满足后勤服务改革需求。

## 五、组织实施

全面加强党对学校综合改革的领导，确保党的路线方针政策在学校得到贯彻落实，始终确保改革的正确政治方向。充分发挥学校各级党组织统

筹协调作用，切实承担起推进综合改革责任。健全党委统一领导，党政齐抓共管，部门各负其责的领导体制，校属各单位要把深化综合改革作为推进学校治理体系和治理能力现代化的重要抓手，牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，推动各项改革工作取得实效。各有关部门要凝聚改革共识，积极支持、分工负责、密切配合，完善重大改革任务会商机制，形成推进合力。

成立华北水利水电大学全面深化改革工作领导小组，领导小组成员如下：

组 长： 刘文锴

副组长： 高京燕 刘盘根 刘汉东  
王天泽 李仰智 苏喜军  
刘雪梅 王如厂 刘俊国  
李伟华 马建琴

成 员：（按姓氏笔画排序）

丁仁伟 丁立杰 于怀昌  
上官林建 王为术 王丽君  
王艳成 王 峰 韦乐余  
车 华 尹彦礼 毋红军  
冯飞龚 石玉增 叶 琳  
田卫宾 仝玉萍 司保江  
申建伟 刘丽丽 刘建厅  
刘华涛 刘建华 刘海宁  
刘文霞 刘书晓 祁 萌  
许 磊 孙 垦 李 伟  
李 虎 李权才 李志国  
李秀芹 李秀丽 李尚可  
李胜机 李明霞 李彦彬  
李晓克 李延频 李 纲

李贵成 李心记 杨 杰  
杨建坡 何 芹 吴慧欣  
汪志昊 何 楠 宋冬凌  
宋凯果 宋刚福 张少伟  
张红涛 张修宇 张胜前  
张 梅 张 颖 陈爱玖  
武金勇 武玉敬 苗 彬  
范功伟 周 文 周俊胜  
周海岭 郑荣军 孟治刚  
赵荣钦 饶明奇 姜 彤  
费 昕 桂黄宝 徐 震  
郭玉宾 郭贵海 郭瑾莉  
黄立新 黄健平 曹连海  
曹 震 曹 波 董金玉  
韩玉洁 韩宇平 程 霞  
焦红波 鲁智礼 潘松岭  
潘建波 霍 朋 魏东军  
魏新强

领导小组下设办公室，办公室设在发展规划处，负责学校综合改革具体工作推进、协调、督促。

办 公 室主任：马建琴(兼)

办公室副主任：张多新

办 公 室成员：(按姓氏笔画排列)

于 洋 于 敏  
马 凯 王兰峰  
王希胜 尹俊丽  
龙腾云 刘 明  
刘 悦 刘海朝  
乔鹏帅 李立峰  
杨国斌 何 鹏  
张培勇 周冠琼  
陈渊召 孟先新  
赵 晶 胡青峰

胡德朝 南东梅  
姜 华 姚建斌  
秦雷雷 高长征  
高新亮 郭 婷  
龚之冰 康长春  
董 行 韩 珍

改革任务涉及多个责任单位的，排在第一个的为组长单位，具体改革推进工作由组长单位牵头负责、其他责任单位协同负责。

## 六、实施步骤

(一)动员试点阶段(2022年6月-2022年12月)。

学校组建综合改革专班，充分调研论证，形成改革路线图、时间表，细化分解任务，明确责任单位，加强保障支撑，试点推进改革。

(二)重点推进阶段(2023年1月-2023年12月)。

根据试点推进情况，进一步完善改革举措和保障措施，深入推进，重点突破，平稳运行，在关键领域和重点工作上取得重大进展和实效。

(三)全面推进阶段(2024年1月-2025年12月)。

按照阶段性改革目标稳步推进各项改革任务，适时评估诊断，科学调整方向和进度，实现整体转变，全面深化改革取得预期成效。

## 七、工作要求

(一)提高思想认识。

全校上下要深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，贯彻落实全国、全省教育大会精神，聚焦学

校综合改革工作，聚力建设河南省特色骨干大学，切实增强推进学校综合改革的责任感紧迫感，进一步凝聚改革共识、鼓足攻坚干劲，以改革为动力，奋力开创学校高质量发展新局面，各单位负责同志要强化责任意识、担当意识，大局意识、做到亲自研究、亲自部署、亲自推动，结合具体工作、围绕工作落实加强统筹协调，解决改革推进中的重大问题，确保改革取得实际成效。

### **(二)加大激励引导。**

坚持顶层设计与基层探索相结合，结合具体情况探索切实可行的改革措施，在实践中大胆试验、开拓创新，注重发挥广大教师的积极性、主动性、创造性，广泛汲取一线教职工的意见建议，不断增强学校综合改革的内生动力。通过召开现场推进会、座谈会等方式，谋划、推动改革，在全校推广典型做法和经验，把改革成效作为资源配置的重要依据，对成效显著的

单位，以适当方式予以褒扬奖励，确保各项改革任务有序推进。

### **(三)强化督导指导。**

组织专家学者深入各单位，分别进行实地指导，增强改革的针对性、科学性和有效性，开展专项督查和风险评估，将学校综合改革作为履行职责督导评价的重要内容，确保综合改革工作积极稳妥有序推进。健全改革推广辐射机制，最大限度地释放改革效应，让更多改革成果上升为制度成果。

### **(四)营造良好氛围。**

坚持正确的舆论导向，广泛宣传学校综合改革的理念、意义和政策措施，总结推广先进典型和成功经验。合理引导广大师生心理预期，对广大师生关注的热点问题及时释疑解惑，让广大师生既认识到改革的重要性、紧迫性，又认识到改革的渐进性、复杂性，使广大师生更好地理解、支持、参与学校综合改革工作。

## 【专家观点】

# 高校校院两级管理：国际经验、国内探索和改革进路

西南大学 杨季钢等

校院两级管理体制改革的改革，旨在理顺“人、财、事、物”在管理体制运行中“责、权、利”的关系。为进一步完善校院两级管理体制，吸纳美、英、德、日等高等教育发达国家先进经验和借鉴国内多家高校管理改革创新方式，解决现实调研中发现尚存的责权边界不明、内部管理不均、支撑体系不稳等问题，从“人、财、事、物”等方面优化本土策略，逐步发挥我国校院两级管理体制科学化、精细化、人性化的特点，激发学院办学活力，提升高校整体实力，从而提高我国高等教育发展水平，让我国高等教育走向世界高等教育舞台中央。

校院两级管理体制改革的改革，是落实“双一流”建设，树立一流管理理念的有力抓手；是高等教育以创新促管理，以管理促发展的有序方式；是深化我国高等教育改革，提高我国高等教育发展水平的有效途径。党和国家高度重视高等教育发展，高等教育的发展不是片面的发展，而是以先进的管理体制创造高等教育良好的运行氛围，保障方方面面齐头并进地发展，从根部滋养高等教育。习近平总书记指出，高等教育发展水平是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“扩大学校办学自主权，完善学校内部治理结构”。李克强总理指出，要加快推进高等教育领域的‘放管服’改革。教育部联合五部委出台了《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》，从学科专业设置机制、编制及其岗位管理制度、进

人用人环境、教师职称评审机制、薪酬分配制度、经费使用、内部治理、监管优化服务等八个方面为高等教育提出了改革方向，标志着我国高等教育管理理念的再次革新。

## 一、国外高校管理体制运行方式及特点

19 世纪，美国大学趋于普遍建立学系组织，学系的重要地位以及现代学系制度得以正式确立，产业革命使英国的文化科学迎来了大发展，为了弥补古典大学的功能缺陷，以一些资产阶级开明人士和学者要求建立一种新的大学，现代大学制度由此而生。从 1694 年哈勒大学创办到 1737 年哥廷根大学建立，德国高等教育进行了第一次革命，迈出了高等教育现代化的第一步。日本在明治维新之前，现代意义上的高等教育制度尚未建立，在中央政府的集中管理和主导下，日本的现代高等教育逐渐发展起来。美、英、德、日四国在不同的社会政治背

景下，较早地形成了各具特色的现代大学制度，新制度的诞生倒逼各国高等教育自觉顺应时代发展与历史变迁，形成在新的制度背景下适合高等教育发展的管理模式。

### **(一) 国外高校管理体制运行模式**

#### **1. 美国：董事会领导下的校长负责制**

美国高校的管理组织架构，从总体而言几乎都为三级管理体制的“学院制”，以“学校—学院—系”为主干，根据自身发展需要，形成学校—分校—学院—学部—系/项目、学校—学院—学部、学校—学院—系等架构。美国高校董事会—校长—评议会在权力层面呈三足鼎立，相互制约，相互合作，相互监督，可以说美国高校是董事会领导下的校长负责制，校长代表着行政权力，统筹学校各方面权责利的关系，评议会是高校学术权力的象征，主要由教授组成。学院相对独立，院长具备学院“人、财、事、物”最高管理权力，美国高校对学院院长综合素质要求甚高。

#### **2. 英国：各种委员会调控下的校长负责制**

英国高校内部管理施行“学院制”，一般呈“校—院(部)—系”三级管理体制，总体来说，英国高校是各种委员会调控下的校长负责制，形成了董事会、校务委员会、副校长和学术委员会并行的校级管理结构。1982年英国政府制定了“技术教育与职业教育议案”，英国大学由最开始

的学术至上慢慢地转向效率至上，这种模式不仅解决了大学人才培养与社会适应程度的问题，同时也提高了高校内部行政管理系统的地位，大大提升了学校内部管理效率。

#### **3. 德国：自治与制衡的校长制和主席制**

德国大学内部治理有的呈三级结构，即“大学—学部—学系(研究所)”，有的呈两级结构，即“大学—学系/研究所”。德国高校通常有两种领导机制，即校长制和主席制。校长制管理模式是在大学内部设立专门行政事务和学术事务处理机构，校长作为法律意义上的权力核心。主席制管理通常把高校主席团、高校理事会和大学评议会作为第一层级，各科系为第二层级，各科系下设教研室或研究所。德国大学在校长制和主席制相互自治与制衡的管理体制驱动下，大学和院系两者的权力弱化，强化了政府和教授的权力，教授受聘于政府，其工资收入和研究经费皆来源于政府，然而教授对学校的经费使用、教学、科研和教师聘任等工作具有重要的表决权。

#### **4. 日本：院校等级制和双重控制机构**

日本的大学构建了三级内部治理结构，即大学—学部—讲座。第一级由董事会、大学校长和经营协议会构成；第二级由若干系或讲座构成的联合体组成学部；第三级是系或讲座，它是日本大学体制中的细胞。日本大

学的管理体制为“院校等级制和双重控制机构”，日本大学的学部是一个独立自主的教育和行政单位，是学校发展的中坚力量，是层级制管理中的重要环节。学部教授具有很大的权力，学部经费使用、领导选举、教学科研、财物分配、课程师资、学位授予皆由教授负责，形成了以教授为主体、校外人员参与的国立大学内部权力结构。

## （二）国外高校管理体制运行特点

经过数百年的发展与变迁，各国高校根据国家战略需求、历史特点和办学方向，形成了各具特色的分级管理模式，有效地推动学校的整体发展，同时也推动了各国社会经济的繁荣发展。

### 1. 高校“双一流”创建应遵循权变原理

英美高校校长、院长掌握实权，实行“学院制”管理。董事会聘任校长，校长任命院长，形成“董事会一校长一院长”的模式，明确“责、权、利”的管理边界，校长负责对学校的整体发展作出管理决策，并且根据学校的办学定位与社会需求建立若干学院，校长将学院“承包”给选任的院长，院长负责规划学院的学科与整体发展，充分发挥院长管理学院的自由，最终学校全面考核院长任期业绩，真正实现“院办校”的模式。

### 2. 德日高校管理特点

德日高校教授掌握行政决策权，实行“教授治校”管理。德日高校教授作为学校的真实管理者，集中统筹

科研经费和相关学科办学经费的支配权，一方面提高了教授在科学研究和行政管理的地位，另一方面反映出德日国家对科研的重视，从而促进了高校与社会的联系，充分发挥科学研究的社会功能，此模式充分扩大管理体系中第三级的作用，形成细胞促进生命的管理模式。

## 二、国内高校管理体制改革的导向及特点

在中国特色现代大学制度的背景下，我国高校根据学校整体发展的需求，形成不同导向的改革切入点，对现行管理体制进行了校院两级管理体制的改革。

### （一）国内高校管理体制改革的导向

#### 1. 以目标责任为导向

目标责任是高校推进校院两级管理体制改革的采用主要方式。如四川大学出台《四川大学校院两级管理体制改革的实施意见》及人事、财务、人才培养及学科建设、公共资源配置等四个配套改革实施细则，统筹“双一流”建设方案，“十三五”事业发展规划，形成“三位一体”的KPI体系，以4年为一个责任周期，实施目标责任考核制。天津大学制定《天津大学校院两级管理模式实施细则》，以目标责任考核制为牵引，学院自主制定财务政策、自主支配收支，责任考核结果与绩效挂钩，考核内容和占比各为：人力资源管理20%，本科人才培养20%，研究生人才培养20%，科学研究25%，国际合作15%。

## 2. 以战略目标为导向

以上海交通大学为代表,自2000年以来,围绕战略目标的实现,不断推进和深化“院为实体”改革,学校以发展战略为指导、用好资源和政策的杠杆,通过合理授权将部分决策权、资源调配权和事权下放至学院,形成校院协同治理的局面,实行关键绩效指标考核评估,任务指标由三个三分之一组成,即“学校决策、校院协商、学院自设各占三分之一”,做到学校引领顶层设计不动摇,校院之间加强交流沟通,学院充分发挥自身特色,以校院两级管理体制推动学校事业发展。

## 3. 以人事制度为导向

人事权是各校推进校院两级管理体制的“试验区”,是下放得最多也是最难下放的权力,常会出现“一管就紧,一放就乱”的现象。如南开大学2007年左右开始推行校院二级管理体制,围绕“人事”工作,推进学校人事制度改革、队伍建设、人才引进等,基于学科特点出台具有特色的“人才特区”政策,施行“一区一策”。中南大学二级学院可按照国家法律法规和学校规定,公开、民主、自主决定岗位设置、人员聘用、新进教师遴选、高级职务评审推荐、岗位津贴分配、博士生导师资格认定等事项,学校主要负责监管。

## 4. 以机构改革为导向

2008年进行第一轮校院两级管理体制改革的复旦大学对校级行政部门

精兵简政,把校部机关从42个精简到33个,机关科室从125个精简到83个,多出的行政人员分流到院系,形成充满活力的自主管理、自我发展、自我约束、自我完善的办学实体,激发学院在学校事业发展过程中的积极性、主动性和创造性,提升学院根据经济社会发展进行调节的能力。

## (二)国内高校管理体制改革的特

根据笔者前期调查发现,每所高校推进校院两级管理体制的侧重点、着力点和改革路径、改革模式各不相同,但是可以根据不同的改革视角总结出一些相似相通的特点。笔者根据调研内容围绕调研对象推进校院两级管理体制改革的运行的做法,从“总体、人、财、事、物”五个维度剖析总结出以下几方面特点。

### 1. 总体特点

第一,高校已形成一流管理体制促进一流高等教育的管理共识,达成校院两级管理体制改革的理念共识;第二,高校制定的改革方案皆同学校办学历史、办学特色、办学实际和未来规划目标紧密结合;第三,可以从承担改革任务的牵头部门,洞悉一所学校改革方向和意图。

### 2. “人”权方面

分权的博弈点集中在人事聘任权、职称评审权、绩效分配权。第一,目前多数高校已经将教职工聘任权下放至学院,但仅有少数学校的人才引进工作能做到以学院需求为导向;第二,几乎所有高校都把副高职称评审权下

放至学院，一些学校正高职称评审权也下放至学院，形成高度自治的学院人事管理制度。第三，院长可根据学院特点制定绩效分配管理办法。

### 3. “财”权方面

分权的博弈点集中在“放还是不放”“放多少”。学校不愿意放，或者不愿意多放；学院财权没有实现自由，两级管理形同虚设。学校对财务管理“一把抓”的做法，导致经费激励、鞭策作用不高，学院自主提高经费使用效率的主动性不强，谋划多渠道筹措经费的积极性不够。

### 4. “事”权方面

“事”权分权博弈点在于权责边界界定，各类权力中下放最彻底的是“事”权，边界最不明晰的也是“事”权，各种“难事、杂事、繁事”都下放至学院，普遍呈现“事”下放了、“权”没下放的现象。

### 5. “物”权方面

“物”权分权博弈点在于国资的共享度、后期维护责权关系，看似“物”权下放了，但是硬件设施的共享度，尤其是关键资源大型仪器设备的共享度不高，共享的仪器设备维护的责任划分成为学校与学院争论的焦点。

## 三、我国校院两级管理体制运行的改革进阶

笔者采用实地专题调研、个别访谈、问卷调查、网络调研、电话调研等方式，对我国华北、华东、华南、华中、西南、西北 30 余所“双一流”

高校进行了调研，发现校院两级管理体制运行与改革的突出问题，皆呈现权责边界不明、内部管理不力、支撑体系不稳等现象，究其原因关键在于：第一，学校机构设置冗杂、繁多，部门责任不够优化，权力划分不明确、不合理，校院两级管理流于形式；第二，学院内部治理水平主要在于“院长的艺术”水平高低，导致学院发展参差不齐，但是一些院长过于追求“院长的艺术”，一味追求“大而全”的发展；第三，高校信息化水平不能支撑学校的整体发展，一些部门因为“有利可图”封闭信息平台，导致数据不能共享。目前我国高校应针对校院两级管理体制运行中存在的问题结合国外高校管理体制之所长，在运行中不断完善、改进校院两级管理体制，使其切实发挥科学、精细化、人性化的管理特点。

### （一）顶层设计的角度

#### 1. 中国特色现代大学制度

秉持党委领导下的校长负责制，把“党委领导，校长负责，教授治学，民主管理”落实到办学的各方面，促进高校管理形成相互制约、相互督促的良性闭环。只有相互制约，相互合作，相互监督，才能形成指向善治的治理模式，治理包括正式的规章制度和执行机构，也包括经机构及其成员同意的、符合他们利益的非正式安排，从这个概念可以看出“治理”的一个关键意涵是“多主体、多中心共同管理”，中国特色现代大学制度恰如其

分地回应了高等教育应该秉持的治理方式。

## **2. 学校总体布局，明确权责边界**

学校围绕相关改革配套相应制度，用制度作为改革的基础保障，分工、分块、分段扎实有效地推进相关改革，明确学校与学院的“责、权、利”的边界，明确哪些权力完全放，哪些权力适度放，哪些权力不放，根据任务目标明确责任，根据任务性质配备权力，根据任务需要配备资源，根据任务绩效配备权力，明晰政策的作用在于促进学院发展，而非控制学院，更不能将防范学院作为目的，职能部门需要认真倾听和分析学院的个性化诉求，主动帮助学院落实办学自主权，真正树立“院办校”的管理理念，强调改革的系统性、协调性、整体性。

## **3. 精简学校机构，整合学院实力**

帕金森定律指出，在行政管理中，行政机构会不断增多，行政人员会不断膨胀，每个人都很忙，但组织效率越来越低下。同理，学校机构设置越多，办事效率将会越低下。从规模效益理论出发，将规模较小的学院、中心、学科合并成规模较大且适度、适量的学院或学科，实现学院的规模效应，但要避免规模过大，否则将导致管理成本及培养成本的提升，造成规模不经济。综上，可以采用比较优势理论对学校机构和学院整合进行测量，以比较相对优势，规避自身不足，确定发展方式，赢得最大利益为原则，实现学校整体发展。

## **(二) “人” 权的角度**

### **1. 分步试点实现，谨慎选人用人**

评估学院现状和发展前景，根据教师学科特点和专业特色，从学院队伍的梯队完备性、学院整体学术影响力等方面综合考量，筛选一些学院作为试点，形成“一院一策”的方式。建立以“进入退出机制”为基准的院长选任制，从管理能力、规划意识、人格魅力、学术能力等方面考量院长候选人。诺丁汉大学校长科林·坎普贝尔认为，英国校长的角色正在发生变化，以前校长职位主要留给杰出的学者，而现在的校长主要做三件事情，第一，要制定发展战略；第二，要营造一个共同体，成为道义上的领导人，要清楚地表达必须坚持的价值观念；第三，要实施管理。以学校的整体发展为基础充分发挥“院长的艺术”，建立人事管理、人才培养、资产管理、科研管理等方面的权责清单，明确学院在教学、科研等方面的建设目标，对院长实行目标考核责任制。

### **2. 落实学院岗位设置与聘用管理自主权**

学校根据发展需要，确定各类岗位总量和各类岗位结构比例，负责关键岗位的设置与聘用，即对引人、聘人、师资队伍建设的精细化分类管理。学院以学校确定的岗位结构比例为基础，自主设置岗位、确定岗位职责和任务，自主实施聘用、管理和考核。以岗位职责任务为核心实行目标管理，以任务完成情况为依据进行收入分配、

聘任解聘，激发教师自身潜能，探索建立符合学院特点的人力资源管理机制，赋予教职员工使命感和责任感，让教职员工收获归属感和存在感。

### **(三) “财” 权的角度**

#### **1. 加强经费有效统筹，提高经费使用效率**

学校以国家重大战略需求为导向，以“有所为，有所不为”“有所先为，有所后为”为原则，方向明确、目标清晰、重点突出地大力发展学科，定期从经费使用率、科研成果贡献度、社会需求结合度、社会美誉度等多方位对学科进行考核，根据上一年目标责任完成情况，确定下一年投入量，真正把钱花在刀刃上，切实提高经费使用效益。学院根据学校的改革方向，主动对接国家重大战略需求，谋划学科发展新路径，扎实有效地花好每一分钱。

#### **2. 提倡“放水养鱼”，鼓励多渠道筹措办学经费**

学校以“放水养鱼”的方式，刺激学院多渠道筹措办学经费，将学科方向与产、学、研、用紧密结合，与政府、行业多形式合作，提高学院在相关领域的社会声誉，促进多元化人才培养模式发展，促使学院灵活统筹经费，突出奖励学院的“大项目、大平台、大成果”，鼓励“多劳多”，最大程度地发挥学院经费支配自主权的作用。

#### **3. 使用宏观调控指挥棒，充分做好财经风险防控**

全面推行校院两级管理体制，学院自治权逐渐扩大，学院与学院之间的发展也将因为院长的个人能力和学院的学科特点发生变化，一些院长个人能力强的学院活起来，一些院长个人能力有限的学院紧起来。总而言之，学院之间将出现一定额度的收入差距，学校要秉持“放水养鱼”的原则鼓励学院创收，还要使用好宏观调控的指挥棒，激发所有学院的办学活力，提升学校整体实力。

### **(四) “事” 权的角度**

积极推进“智慧校园”建设，实现教育现代化。校院统一的信息交互平台是实现校院共管、协同治理的重要基础设施，也是世界一流大学在互联网时代的重要标志，以学院为办学活力依托，建设“云计算和大数据中心”，打通校—院，行政—教师—专技，师—生之间信息交流屏障，形成信息资产和数据资产并举的现代大学治理模式。第一，打造“一站式”服务大厅，避免一事多部门、长距离办理，提高服务效率。第二，建设网络信息平台。做到人事、财务、科研、教务、国资、采购等相关系统一网全通，学院严格把关后上传平台，相关部门做到一次录入即多口径信息同步，真正实现信息化促进教育现代化。

### **(五) “物” 权的角度**

加快建设共享实验平台，提高资源优化配置。学校统筹资源加快共享实验平台建设，配套完善或制定相应的规章制度，真正落实大型仪器设备

共享功能，形成老设备物理位置不变，新设备进平台，所有设备全部共享的机制，学校委托学院在大型仪器设备放置的学院配齐相关实验室管理人员，由学院统筹人员管理，避免出现一学院多平台、多设备、重复购置、低效使用的现象，真正促进学院之间加强联系与合作，以达到资源共建共享、高效利用的目的。

#### **四、结语**

校院两级管理体制是党和国家赋予高校自主管理的指挥棒，也是形成一流管理体制推进“双一流”建设的重要保障，落实好自主权是法律赋予的权利，落实不好自主权是高校没有完成好党和政府赋予的责任。但是，在各高校轰轰烈烈推行校院两级管理

体制改革的同时，我们发现其运行进程中仍然存在一些潜在隐患，比如二级学院主要负责人不具备法人身份，无法承担法律责任或风险，因此，学校法人所需要承担的各种法律风险并未随权力的分散而减少；党政机关人员的服务意识与水平没有随信息化服务“硬件”水平的提高而提高。总之，校院两级管理体制作为目前较先进的高校管理体制之一，促进了我国高等教育的整体发展，但也应当正视其在运行中可能存在的一些隐患，真正让我国高校结合自身实际、发挥长处、体现特色，走稳高等教育发展的上坡路，走向世界高等教育的舞台中央。

原文刊载于《中国农业教育》

2020年第5期

# 校院两级改革背景下高校二级学院自主发展意愿的影响因素研究

## ——基于对 104 位高校二级学院负责人的调查

国家教育行政学院 学校管理教研部助理研究员、博士 薛珊

提振二级学院自主发展意愿是近年来以“管理重心下移”为特征的高校校院两级体制改革的重要目标之一。探索把握改革过程中影响二级学院自主发展意愿的因素对于顺利推进改革、实现改革目标具有重要意义。本研究对 104 位高校二级学院负责人进行了问卷调查,通过偏最小二乘法结构方程模型的检验(PLS-SEM)发现:与权力—目标匹配性相比,改革过程中的目标适切性和反馈激励有效性更能够影响二级学院的自主发展意愿,其中反馈激励有效性对自主发展意愿的影响最大,学院的治理能力可以调节反馈激励有效性与自主发展意愿之间的关系。为更好地形成学院自主发展的意愿,研究建议:关注改革设计的系统性,理顺改革环节间的逻辑,注意推进步骤的设计。

### 一、引言

近年来,校院两级管理体制的改革得到了学界和实践领域的广泛关注。作为高校内部管理体制的优化策略,校院两级管理体制的改革强调从“校级层面统管所有发展事务”的管理模式转变为“学校宏观决策,部门协调配合,学院实体化运行”的管理模式,以解决高校发展的动力机制问题。明确学院在发展中的主体地位,改变其“等、靠、要”的发展路径,令其科学规划自身发展、发掘资源潜力、提升发展效能是院校两级管理体制改革的根本目标。

对于如何确立学院发展的主体地位,研究者围绕校院两级的权责划分进行了诸多探索。张家俊探讨了校院两级管理职能划分以及校院两级财务

资源配置的分权模式。刘亚荣等分析提炼了校院两级管理中的分权动因和分权模式。迟沂军等从治理的角度,探讨了校院在战略规划、教育教学、学科建设、科学研究、人才队伍、财务管理、资源配置、对外交流合作等方面的责任划分。林健讨论了校院之间权责划分的原则,界定了校院两级的权责框架。还有研究具体探讨了校院两级管理体制下的教学、科研管理、财务管理等方面的具体策略。这些研究对于把握校院两级权责划分的原则、内容和应然结果很有助益。然而既有研究对于改革过程设计的讨论相对较少,特别是实证性的研究讨论比较少。

校院两级关系的调整是一个组织变革的过程,要打破原有的平衡状态,建立新的平衡。在这个过程中,学院

的支持非常重要。如何选择改革的切入点,如何形成制度间的呼应和配合以获得学院对变革的支持是校院两级管理体制改革设计中的关键问题。目前的实践中,一些高校以权力下放作为切入点,希望通过给予院系权力来激发其发展活力。这一改革思路基于的假设是,分权本身就能够激发学院自主发展的动力。然而笔者在对一些学院负责人的访谈中却发现,面对学校提出的改革倡议,作为被赋权主体的学院对于权力获得和自主发展不一定表现出热衷的态度,也有观望、质疑甚至排斥的心态。那么,分权本身是否足以激励学院具有自主发展意愿?在改革过程中,究竟有哪些因素会影响学院自主发展意愿的形成?其影响的程度如何?回答这些问题对于改革的设计和改革目标达成有重要意义。

本研究采用实证的方法,通过对104位高校二级学院负责人的问卷调查,探索分析了校院两级改革过程中影响学院自主发展意愿的因素,并以此为基础,为校院两级管理体制改革的改革设计提出建议。

## 二、理论基础与研究假设

### (一)自主发展意愿

这里的自主发展是相对于作为执行者角色的被动发展而言的。当前校院两级管理体制改革的目的在于强化二级学院作为发展责任主体的角色,改变其作为执行者、根据学校分配的资源与任务开展工作的模式,建立在

学校大的战略框架下学院自主规划目标和发展路径,统筹支配资源,推进自身可持续发展的模式。在校院两级管理体制改革的语境下,自主发展意愿指学院对作为发展责任主体这一变革方向的倾向性态度,是释放学院办学活力的基础。

### (二)目标适切性与自主发展意愿

目标是组织的重要构成要素,在组织发展中发挥着关键的引导、聚合、激励作用。德鲁克提出,通过目标管理和自我控制可以使管理者的工作动机不再是因为别人命令或说服去做某件事,而是因为其工作任务本身必须达到某一目标,靠自己的积极性行动。目标设置理论同样强调了目标在激励自我管理意愿和行为中的作用,提出有效的目标设置可以使人们的行为朝着一定的方向努力,并将自己的行为结果与既定的目标相对照,及时进行调整和修正。洛克等围绕目标设置的研究指出,目标的明确性和难度会影响工作绩效,而工作主体的目标承诺会调节目标难度与绩效之间的关系。这意味着,目标设置的特点以及主体对目标的心理认可会通过一定方式影响人们为实现特定目标而自觉努力的意愿和行为。目标本身包含着对行为目的的设想,标示着被期待的绩效水平。目标的适切性反映了主体对于被期待的绩效水平判断,这一判断会影响主体对目标的心理认可,进而影响其对目标的承诺和向目标不懈努力的程度。

综上,研究提出假设1:改革过程中的目标適切性正向影响学院的自主发展意愿。

### (三)反馈激励有效性与学院的自主发展意愿

驱力理论、期望理论、综合激励理论等都强调了绩效(目标达成)和奖励之间的联系对于激励作用形成的重要性。这些理论认为,如果目标的达成得不到激励结果上适当体现,会影响责任主体对行为方向和强度的决策。

“社会闲散效应”的研究也发现,当群体成员感知到自身的贡献无法在群体中识别出来时,就几乎不会付出努力。从公平理论的视角来看,有效识别贡献本身对于做出贡献的成员来说具有程序公平的意义,同时还是分配公平(激励)的基础。上述理论从不同角度论证了基于目标达成的反馈激励对于主体行为意愿的影响。对于学院来说,在其承诺于改变发展路径之前,一定存在着对两个发展路径收益和风险的比较。制度化的反馈激励不仅在组织层面表达了学校对学院转向新发展路径的鼓励态度,而且承诺了对学院在新的发展路径下的贡献进行识别,构建了目标达成与特定收益之间的联系,对于形成和强化学院对目标的承诺和对新的发展路径的认可有积极影响。

综上,研究提出假设2:改革过程中的反馈激励有效性的正向影响学院的自主发展意愿。

### (四)权力一目标匹配性与自主发

### 展意愿

根据期望理论,激励水平受到三个因素的共同影响,包括结果对个体的吸引力、个体对努力一绩效的概率判断以及对绩效一结果的信念,其中任何一个因素低,均会影响激励水平。资源是实现发展目标的保障。在校院两级管理体制改革中,资源相关权力的获得情况与目标是否匹配会影响学院对目标达成期望的判断,进而影响目标达成结果的激励效果和学院承担目标责任的意愿。在校院两级改革过程中,权力下放不足、权责不匹配被认为是影响改革效果的主要因,造成“学院办学的自主性受到打击,带来办事效率低下,改革进展缓慢或者倒退现象”。

综上,研究提出假设3:改革过程中权力一目标匹配性影响学院自主发展意愿。

### (五)二级学院治理能力的调节效应

大学的二级学院治理是大学制度建设的重要内容。二级学院的治理能力体现为通过构建和完善内部权力运行、资源分配、管理决策、监督评价等机制程序,构建科学决策、执行有力、多维协调互动的院系内部治理体系。在校级层面统管所有发展事务的模式下,执行者角色的二级单位的治理能力并未得到充分关注和发展。在一些学校的改革实践中发现,一些二级单位由于尚未建立有效的治理机制,使得不能很好地行使获得的权力,特

别是各类资源分配的权力，带来了许多矛盾和学校管理中的风险。如果没有治理能力作保障，可能即使有明确的发展目标以及与目标匹配的资源使用权和相应的反馈激励制度，考虑到各类权责可能带来的矛盾和风险，学院也未必愿意承担自主发展的责任。

因此，研究提出假设 4：二级学院的治理能力调节目标适切性与自主发展意愿的关系；

假设 5：二级学院的治理能力调节反馈激励有效性与自主发展意愿的关系；

假设 6：二级学院的治理能力调节权力—目标匹配性与自主发展意愿的关系。

三、研究方法

(一)样本与数据收集

研究依据方便抽样的原则，在国家教育行政学院 2018—2019 年的四个高校中层干部培训班中发放问卷 248 份，研究选取其中所在学院已参与学校校院两级管理体制改革的 104 个样本进行数据分析，其中双一流建设高校二级学院 11 个，普通本科院校二级学院 78 个，高职院校二级学院 15 个；自然科学类学院 71 个，人文社会科学类学院 33 个。受访者均为高校二级学院领导班子成员。

(二)研究工具

1. 测量工具。由于前期研究中对有关变量的测量较少，本研究变量测量题项的选择主要基于对有关理论的梳理和对二级学院负责人的访谈。问

卷制定过程中，研究先后访谈了 7 位二级学院负责人，其中 4 位来自一流大学建设高校，3 位来自非双一流高校。问卷初步设计完成后，研究与有关专家(2 位)和二级学院负责人(2 位)就问卷的题项内容及表述进行充分交流后对问卷进行了修改，形成最终问卷，题项见表 1。问卷采用李克特 5 点量表：1=非常不符合；2=比较不符合；3=一般；4=比较符合；5=非常符合。

表 1 构面的的内部一致性和聚合效度检验结果

构面	题项	因素负荷量	交叉负荷量	平均方差提取量
自主发展意愿	1.学院非常乐于获得发展的自主权并承担相应的后果责任	.796	.880	.917
	2.学院坚定支持开展校院两级管理体制改革	.815		
	3.校院两级改革有利于提升学院的办学水平和质量	.908		
	4.校院两级改革有利于提升整个学校的办学水平和质量	.903		
目标适切性	1.学院的发展目标是非常明确的	.868	.882	.927
	2.学院对于如何贡献于学校整体发展战略是非常清晰的	.919		
	3.除了服务学校战略,学院还根据自身特点和优势规划了自主发展目标	.910		
	1.学校会根据学院承担的目标责任对学校整体发展的贡献度、难度和达成情况予以激励	.812	.886	.916
反馈激励有效性	2.对学院的激励力度对于激发学院活力很有效	.836		
	3.学校会对学院领导班子成员进行基于学院目标达成的绩效考核	.817		
	4.学校会对学院领导班子成员进行基于目标达成程度的激励	.856		
	5.激励力度对于激发学院领导班子成员的工作积极性很有效	.822		
权力—目标匹配性	1.学校拨付的资源规模与学院的发展目标是匹配的	.860	.864	.904
	2.目前的人事自主权授权有利于实现学院发展目标	.770		
	3.目前的财务自主权授权有利于实现学院发展目标	.837		
	4.在现有各类资源统筹支配权的框架下,学院对实现发展目标很有信心	.881		
治理能力	1.学院能够对未来发展进行科学规划,注重形成并保持竞争优势	.818	.898	.929
	2.学院有科学的决策程序和规则且运转良好	.908		
	3.学院能够在内部进行有效的资源配置	.884		
	4.学院基层学术组织和教学组织的发展能够得到有效支持	.896		

因变量：自主发展意愿。根据研究对自主发展意愿的定义，主要从乐于承担发展自主权的程度、支持校院两级管理体制改革的程度、对改革后的发展持乐观态度的程度三个方面进行测量。量表共设 4 个题项。

自变量：1)目标适切性。目标的适切性以其明确性为前提。相对于模糊的目标，明确的目标不仅清晰地阐述了可接受的绩效水平的范围，而且有利于降低不同利益相关者对目标理解的分歧，对于责任主体定位其被期

望的行动目的、评估自身行动能力有重要作用。目标设计还需考虑个体与组织整体的利益兼顾性。个体目标和组织目标是有差异的。研究显示,当个体目标和群体目标结合使用时,个体对群体的贡献将显著提升,并且超过在其他目标条件下的贡献度水平,群体绩效也将显著提升,并且超过在其他目标条件下的群体绩效。因此,对这一自变量主要从目标的明确性、目标的利益兼顾性角度进行测量,共设3个题项。2)反馈激励有效性。根据访谈中对于反馈激励问题的回应,反馈激励的有效性主要涉及两个维度,一是基于目标的考核和激励制度的设置,二是激励力度,且每个维度都涉及学院整体和学院领导班子两个层面。因此,这一维度从学院整体和学院领导班子两个层面的考核激励制度设置与激励力度的角度进行测量,共设5个题项。3)权力—目标匹配性。根据访谈中对权力问题的回应,被提及较多的是可支配资源规模和资源统筹权两个维度。因此,这一维度分别从资源规模、人事资源与财务等资源统筹权与目标匹配的感知角度进行测量,共设4个题项。4)学院治理能力。根据对学院治理能力的定义,这一维度主要从结果性的战略设计、科学决策、资源分配、基层学术组织和教学组织的支持角度进行测量。

2. 分析工具。结构方程模型是多元数据分析的重要工具,特别适合分析潜变量之间的关系。在不同种类的

结构方程模型算法中,偏最小二乘法结构方程模型(PLS-SEM)在进行建模分析时有独特优势,如可进行小样本分析,可以放松变量的正态分布假设,适用于探索性研究等。考虑到本研究在样本量和研究性质上的特点,研究选择PLS-SEM的方式进行数据分析。分析软件为smartPLS3。

四、研究结果

(一)测量模型检验

PLS-SEM对反映型模型的检验通常包括内部一致性(Cronbach α 系数、CR)、聚合效度(因子载荷、AVE)和区别效度(AVE值的平方根和该因子与其它变量之间的相关系数间的比较)。

表1呈现了构面的内部一致性和聚合效度的检验结果。结果显示,五个构面的克隆巴赫α系数在0.864~0.898,组成信度在0.904~0.929,均大于0.7,表明该反映型测量模型内部一致性良好。测量指标的标准化因素负荷量在0.770~0.919之间,均大于0.7,平均方差萃取量在0.687~0.809,大于0.5,表明该反映型测量模型聚合效度理想。

各潜变量之间的相关系数及AVE的平方根值见表2。结果显示,各变量的AVE平方根均大于该变量与其它变量的相关系数,表明各变量的区别效度良好。

(二)结构模型检验

PLS-SEM对结构模型效度的评估通常从判定系数(R²)、预测准确性

(Q<sup>2</sup>)、路径系数的大小和显著性等几个方面综合考虑。结果显示(见表3),整个模型调整后的R<sup>2</sup>为0.391,Q<sup>2</sup>为0.268,两个指标都在0.25和0.5之间,说明模型对因变量变异具有比较理想的解释能力和预测准确性。

表 2 构面的区别效度

构 面	平均值	标准差	皮尔森相关系数				
			1	2	3	4	5
自主发展意愿	3.644	.819	.857				
目标适切性	3.894	.699	.532	.899			
反馈激励有效性	3.258	.782	.506	.432	.829		
权力—目标匹配性	3.150	.791	.289	.388	.566	.838	
治理能力	3.736	.753	.432	.644	.344	.467	.875

注:加粗数字为构面 AVE 的平方根值。

表 3 假设检验结果

自变量	路径系数	标准差	P 值	R <sup>2</sup>	调整后 R <sup>2</sup>	Q <sup>2</sup>	假设检验结果
目标适切性	.301	.128	.019				假设 1 支持
反馈激励有效性	.359	.103	.001				假设 2 支持
权力—目标匹配性	-.075	.126	.553				假设 3 不支持
治理能力	.160	.122	.192	.433	.391	.268	
治理能力*目标适切性	.036	.081	.658				假设 4 不支持
治理能力*反馈激励有效性	-.226	.111	.042				假设 5 支持
治理能力*资源匹配性	.201	.118	.091				假设 6 不支持

从路径系数及其显著性可以看到,目标适切性、反馈激励有效性对自主发展意愿有显著的正向影响,权力—目标匹配性对自主发展意愿没有显著性影响。从路径系数的大小看,反馈激励有效性对自主发展意愿的影响最大,目标适切性次之。治理能力对反馈激励有效性与自主发展意愿的关系具有调节作用。从调节作用的系数来看,治理能力较高的情况下,反馈激励对学院自主发展意愿的影响相对较小,在治理能力较低的情况下,反馈激励对学院自主发展意愿的影响较大。

## 五、结论与讨论

### (一)研究结论

#### 1. 与权力下放的充分程度相比,

目标的适切性和反馈激励的有效性更能够影响学院的自主发展意愿,其中反馈激励有效性对二级学院自主发展意愿的影响最大。这一结果意味着,仅把分权作为主要目的推进校院两级改革,而在制度层面缺少围绕目标制定与反馈激励的制度设计,很难真正激发学院的自主发展意愿。校院两级管理体制的改革过程是一个权力与利益重新划分的政治过程。在这一过程中,权力下放必不可少,权责匹配也是应有之义。

但即便权力下放是充分的,对于形成学院的自主发展意愿来说还是不足够的。其原因主要有两个方面:一是责任压力。在新的管理体制下,院系需要承担发展的目标责任和后果责任,这是之前体制中作为任务执行者无需承担的压力和风险,而缺少适切的目标和基于目标的反馈激励强化了改革所带来的方向、风险以及利益结构的不确定性,同时,也不能形成一个指向目标达成的动力系统。在没有良好的制度化的动力机制的情况下,规避压力和风险是必然的行为决策。二是没有在目标共识的基础上进行的分权,不能从实质上改变校院两级命令—执行的关系。通过自上而下的方式,由学校职能部门梳理形成下放权责清单,将部分行政功能和资源支配权让渡给院系,这样的改革过程虽然有“权力下放”的动作,但在某种程度上仍然延续了校院之间“命令—执行”的关系,学院被动接受所谓的

“放权”。不考虑学院承接能力和发展目标的权利下放会打乱学院既有的运行机制，造成学院发展的负担不是助力，会带来学院对改革的抵制和对工作的推诿。即使有校院双方基于权责下放的谈判，在没有共识性目标的情况下，也往往陷入权责“零和博弈”的泥潭。行政部门站在学校的立场希望能把握宏观调控的政策和资源，学院则站在自身发展的立场希望能获得尽可能多的资源和尽可能宽松的政策。这样的“零和博弈”和对立的立场，无法形成学院基于目标的自主发展动力。

**2. 学院的治理能力调节激励有效性与自主发展意愿的关系。**当学院治理能力较高时，激励有效性对自主发展意愿的影响较小。反之，当学院治理能力较弱时，激励有效性对自主发展意愿的影响较大。这一结果体现了学院对承担自主发展责任的综合考量。这里有三种不同的力量：其一，学校的激励机制为二级学院承担自主发展责任提供的外生正向动力；其二，高等教育领域的基础理念和实践传统——学术自治与自由，为二级学院承担自主发展责任提供的内生正向动力；其三，承担自主发展责任所可能带来的问题与矛盾为二级学院承担自主发展意愿提供的负向阻力。院系最终的倾向性态度是综合权衡的结果。对于治理能力较强的学院，自我管理时可能产生的风险和问题相对较少，学院对于自主发展责任的承担可更多基于

学术自治的内部驱动，而对外生动力倚赖较小。此时，学术自治的理念不足以平衡矛盾和风险预期所带来的负面动力，学院承担自主发展意愿需要更多倚赖以激励体系为核心的外部动力系统。

## **(二)对校院两级管理体制改革的建议**

**1. 注意改革设计的系统性。**要顺利推进校院两级管理体制改革的，仅关注权力如何下放是不够的，要获得学院的支持，需要进行更加系统的设计，要形成从目标设定到激励反馈的管理闭环。

在目标设定方面，要在学院层面形成由服务学校战略的目标和个性化目标组成的目标体系。其中，服务学校战略的目标对接学校整体发展战略，由学校根据整体战略目标和对不同学院的发展要求分解而得；个性化目标则重点体现学院自身建设发展的特点和需要，由学院自己拟定和设计。在明确目标的过程中，学校应与每个学院建立一对一的对话机制，同时，根据需要建立跨学院、跨学科对话机制，对不同学院不同类型目标的确定及优先性的排序进行讨论协商，最终达成校院两级对目标的共识。

在目标设定机制的基础上，要建立完善基于目标的激励体系。激励体系应包括对整个学院的激励和对领导班子的激励两个方面。对学院的激励应在对学院发展目标进行整体考核的基础上与发展目标的达成程度相挂钩，

而非仅进行实然的计件式激励。对领导班子的激励，建议设立专门针对学院领导班子的激励经费，根据学院的目标达成情况对领导班子进行相应物质和精神奖励，充分肯定和认可其在带领学院发展过程中的作用，调动领导班子的积极性。

**2. 关注改革推进步骤的设计。**研究发现，一些因素在影响学院自主发展意愿时具有情境性，这提醒着改革设计者在改革进行系统设计的基础上，还应理顺改革环节间的逻辑，注意推进步骤的设计。

一是，推进二级学院完善治理结构和相关体制机制应先行。提升二级学院的治理能力有益于二级学院更好地规划自身发展，提出适切的发展目标；有益于提升学院自主发展的内生动力，从而为学校更好地管理外部激

励的成本提供基础；有益于学院更好地承接下放的资源统筹权，更好地推进学院发展，规避不必要的矛盾和风险。

二是，关于人、财、物等资源的权力关系的梳理应后置。研究建议，要构建校院两级关于权力关系的协商机制与动态调整机制，更好地达成权力关系为学院发展目标服务，避免权力“为下放而下放”或“一刀切式下放”，并通过这种机制的建立，在一定程度上倒逼学院不断完善治理机制，提升科学治理能力，从而有效把获得的资源和支配权转化为学院发展的生产力。

原文刊载于《煤炭高等教育》

2020年第5期

# “放管服”背景下我国高校二级管理体制体制改革研究

江苏海洋大学 刘娅娅, 吴价宝

本研究首先分析了大众化教育背景下当前高校二级管理体制改革的必然性,并客观指出二级管理体制改革的校院两级权责划分不够明晰、校院两级管理制度不够完善、学术权力与行政权力比例失衡、院校两级内部机构设置不合理等四大主要问题。作者借鉴政府部门“放管服”改革中的成功经验,结合当今高校工作实际,围绕将简政放权落到实处、坚持放权与管理相结合、多措并举优化服务质量这三个方面,提出了高校“放管服”式二级管理体制改革的对策及建议,对推进高等学校内涵式发展和高质量发展具有指导意义。

2014年5月,习近平总书记指出,全国高等院校要加快构建充满活力、有利于学校科学发展的体制机制。2015年5月12日,国务院首次提出了“放管服”的改革概念,这标志着中国政府转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式的重大决心。为贯彻落实国家“放管服”的改革精神,2017年4月,教育部与中央编办、发展改革委、财政部、人力资源社会保障部联合发布《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》(以下简称《意见》),为推进高等教育内涵式发展以及二级管理体制体制改革指明了方向。

## 一、二级管理体制体制改革是高等教育发展的必然趋势

根据高等教育毛入学率,美国教育学者马丁·特罗将高等教育的发展分成精英化、大众化和普及化三个阶段,对应的高等教育毛入学率依次是小于15%、15%~50%、大于50%。随着我国经济社会的快速发展,我国的

高等教育事业也取得了举世瞩目的成就。我国的高等教育毛入学率2000年仅为12.5%,处于精英型教育阶段;2002年已达15%,进入大众化教育阶段;2019年已升至51.6%,转入普及化教育阶段。不到20年的时间里,我国的高等教育成功地实现了从精英化到普及化的历史性跨越。

为了“构建更加多元的高等教育体系”必须深入推进高等教育领域“放管服”改革,进一步落实和扩大高校办学自主权,充分激发高校自身办学活力和创造力,使其培养出各具特色的人才,更好地为国家和民族服务。高等教育毛入学率提高到60%,意味着我国高等教育的办学规模将持续扩大,这将给更多的高校带来发展契机,同时也使我国现代大学的治理水平面临着更大挑战。只有构建与时俱进的现代大学治理体系,不断优化大学内部治理结构,走内涵式发展道路,才能实现分类建设一流大学和一流学科,发展高水平研究型大学的战

略目标，同时也是推进国家治理能力现代化的必然要求。

二级学院是高校最基本的办学主体，更是人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新四大功能的实施主体。因此，推进高等教育领域“放管服”改革，实际上是高校将行政管理权下放至二级学院，拓展二级学院的自主办学空间，激发其内生动力，充分调动广大师生的积极性和创造性，助推高校健康可持续发展。从当前高等教育事业发展的速度和规模来看，集中统一的管理模式很难再激发出二级学院的发展活力。深入推进高校校院二级管理体制变革，是新时代高校发展的必然选择。

## 二、高校二级管理体制改革面临的主要问题

为使高校资源配置更加优化，从20世纪90年代末开始，我国高校开启“大合并”模式，导致原有高校的办学规模迅速扩大，原来的系部升级为二级学院。高校的管理者也开始意识到传统的科层级管理模式已不能适应当前的发展形势。21世纪初，很多高校开始积极构建更加合理的内部管理体系，试图提升高校的管理效率和激发高校的发展潜能，如内部机构的大部制改革、将部分行政权力下放至二级学院等，这些是我国高校二级管理体制改革的初期阶段，直到2015年“放管服”改革理念的提出，以及2017年《意见》的发布，高等教育管理体制改革的初期阶段，才有了明确的方向，越来越

越多的高校开始全面进行内部治理体系的深化改革，校院二级管理体制改革也进入了白热化阶段。事实证明，只有校院二级管理体制才能适应现代大学制度，它明显地提升了高校的整体发展活力，很多高校成功地成为硕士点、博士点授予单位，更有不少高校抓住了发展机遇由原来的“学院”成功更名为“大学”，全国高校的综合实力格局发生了较大的变化。然而，随着办学层次攀升以及招生规模扩容，当前很多高校的院校二级管理体制也暴露出一些亟待解决的问题。

### (一)校院两级权责划分不够明晰

当前一些高校领导思想还不够解放，在二级管理体制改革方面缺乏整体性、战略性的规划，下放权力存在步伐过小、事项过少、力度过小等问题，“简政放权”得不到有效的落实，更多地只是事权的下放。虽然不少高校已经将职称评聘、人才引进、学科建设、经费使用等核心事项的行政权力下放至二级学院，但在实际权力的行使过程中，学校层面还是干预过多，审批程序繁多，很多事项的最终审批权、决定权仍在学校，二级学院领导真正能决定的事项很少，甚至会陷入“寸步难行”的困境，工作效率偏低。权力和责任本应是对应统一的，二级学院承担着高校立德树人的根本使命、人才培养的首要职能，但表面放权一方面会严重挫伤二级学院的积极性和主动性，另一方面也会滋生二级学院领导“等、靠、要”的“懒政”念头。

逐渐削弱二级学院办学主体意识，不利于高校的可持续健康发展。

## **(二)校院两级管理制度不够完善**

任何成功的改革都必须要有完善的制度做保障。从学校层面来看，有些高校领导的管理理念比较陈旧和僵化，在二级管理改革过程中总对某个事项逐步放权，但由于学校未能做到合理完整的顶层设计，未能明确学校和二级学院各自的权责界限，因此导致“简政放权”的改革只停留在表面，行政权力还是掌握在学校层面。部分高校在二级管理改革中缺乏完善的监督机制，导致二级学院领导在实际管理中出现严重违规、违纪现象，对学校声誉造成严重影响。从二级学院的层面来看，早已习惯上传下达的工作方式，因此，内部自我治理能力较弱，二级管理体制改革实际上对学院的行政管理人员提出了更高的要求，一些学院的行政管理人员在制订学院规章制度时往往是对学校规章制度简单地照抄照搬，不能做到结合学院自身的办学特点，这样的规章制度对学院的发展很难起到助推作用。另外，部分高校或学院制度在制定过程中缺乏广大教职工和学生的参与，更多地只是站在管理者角度去思考问题，不能反映广大师生的心声，也不能调动广大师生的积极性，自然不能释放学院的发展活力。

## **(三)学术权力与行政权力比例失衡**

去行政化是近年来高等教育领域

深化改革的一个重要方面，并已取得显著成效。大学作为学术共同体，它的核心是学术。美国著名诺贝尔奖获得者拉比教授曾经说过，教授就是大学。因此，教授才是大学精神的体现者和继承者。现在的高校都成立了校级、院级的教授委员会、学术委员会等学术机构，负责学科建设和学术管理等重要事项的审议，充分体现了教授治学的理念。然而，很多高校的教授委员会成员本身正是二级学院院长，二级学院的教授委员会主任也正是院长本人，这就会导致在实际的学术管理中，一些学术事项的审议结果往往带有浓厚的行政色彩，普通教授在学术事项的审议中缺乏应有的话语权，“教授治学”陷入困境。导致这种困境的根本原因在于当前高校领导干部的选拔制度存在一些问题，很多高校在选拔二级学院院长时对学术能力的重视程度远大于管理能力。

## **(四)院校两级内部机构设置不合理**

在“双一流”建设的背景下，为推进高校内部治理现代化，各大高校近年来纷纷都进行了大部制改革，这对二级管理改革起到了积极的推进作用。本着优化、协同、高效的原则，很多高校根据内部管理机构横向职能的不同，对内部管理机构进行了调整，却忽视了内部管理机构的纵向职能。通过大部制改革，高校内部管理机构的数量有了明显的减少，相应领导职数也应随之减少，但实际上部分高校

内部管理机构的领导岗位数并没有明显变化，如K大学，内部管理机构比之前减少了8个，但内部管理机构领导职数却没有变化，有的部门一共只有三到四人，其中处长一人，副处长一人，这种“将多兵少”的部门增加了管理协调成本，不利于高校的资源优化配置。领导岗位设置比例过大，也是近年来高校巡视组发现的普遍性问题。随着二级管理的不断深入，二级学院承担的事务越来越多，理论上应该要不断充实二级学院的管理队伍，实际上很多高校二级学院的管理岗位数并没有发生变化，管理人员的工作压力越来越大，不利于二级管理的优化服务。

### 三、构建“放管服”式二级管理体系的对策与建议

结合当今高校二级管理改革的成功经验以及存在的问题，本研究认为可以借鉴政府部门“放管服”改革的一些成功经验，来构建高校“放管服”式二级管理体系。自从《意见》发布以来，不少高校相继出台了各自的校院两级管理体制改革的实施方案，其中复旦大学于2018年9月制定的《整体推进校院两级管理体制改革的实施方案(试行)》中明确提出以目标管理为导向，以权责匹配、管理重心下移的“放管服”式二级管理体制改革的思路。

#### (一)将简政放权落到实处

简政放权，对于高校来说，即为了适应当今社会对人才需求的多元化

趋势，必须将办学的自主权下放至二级学院，凸显二级学院的办学特色，激活二级学院的办学活力。

#### 1.要凸显党委在二级管理改革中的核心地位

当今高校实行党委领导下的校长负责制，必须加强党对高校工作的全面领导，确保高校办学的正确方向，因为高校的一举一动都直接关系到培养什么人、怎样培养人、为谁培养人的根本问题。

#### 2.进一步优化内部机构设置

当前高校内部机构在设置上还有着很多不合理之处，需要进一步厘清内部机构的横向、纵向职能，优化内部机构设置，避免多头管理，从而提高职能部门的办事效率，可将多出的管理人员补充到二级学院的管理队伍中去，切实提升二级学院的管理水平。

#### 3.推行校院两级权力责任清单制度

很多高校在二级管理改革中均采用摸着石头过河的方式，改革步伐迈得过慢，权力下放不到位，往往会使学校错过良好的发展机遇。为了尽快提升高校的综合竞争实力，校级领导应在充分调研的前提下，对学校的长远发展做好战略性谋划，落实好校院两级权力责任清单制度，明确院系在学校治理中的定位以及在人才培养、学科建设、科学研究、文化传承与创新等各项职能中应承担的职责，尽量避免管理中推诿扯皮现象，提高二级

学院的办学积极性，将简政放权落实落细。如华中师范大学早在2013年6月制定的校院两级管理体制实施办法中对学校和学院负责的事项就作了非常细致地划分。

## **(二)坚持放权与管理相结合**

放管结合即对权力要该放的放，该管的管。正如李克强总理强调，“放”是放活，而不是放任；“管”要管好，而不是管死。

### **1. “放”**

“放”指的是学校层面要将权力重心下移至二级学院，给二级学院充分的财权、人权和事权，具体涉及到战略发展规划、内部机构设置、教学管理、学科科研、师资队伍建设、党建与思想政治工作、学生管理、干部工作、对外合作与交流、公共资源管理工作、资产管理等方面，学校可以通过制定权力责任清单，明确二级学院的自主权，简化各类事项的审批程序，全面释放二级学院的办学活力。

### **2. “管”**

“管”指的是高校要不断地优化监管职能，建立健全对二级学院的宏观调控和引领机制。随着二级管理改革的不断深入，二级学院拥有越来越多的党政权力和学术权力，为了保证权力能阳光、健康运行，必须将“权力关进制度的笼子里”。一方面学校要监督和指导二级学院建好制度的“笼子”。各学院要建立健全各项规章制度管理制度，如“三重一大”集体决策制度、党政联席会议制度、学术委

员会制度、教职工代表大会制度、信息公开制度等，保障决策的科学性。以学校发展大方向为前提，各学院要充分发扬民主，对广大师生开展广泛调研，结合本院的办学特色，制定出一套完善的规章制度，这对学院的高质量发展至关重要；另一方面学校要建立长效监督制约机制。学校要构建事中事后监管体系，充分利用互联网技术，加强审计和纪律监督部门的协同管理，通过信用机制、抽查、督导、巡视等方式对学院的自主办学进行常态化过程监管，营造出风清气正的办学氛围。

## **(三)多措并举优化服务质量**

优化服务指的是高校行政管理部门要提供高效优质服务，为广大师生营造便利环境。如江苏海洋大学财务处在近几年的工作中不仅转变了管理理念，更是利用现代信息技术不断创新报销方式，优化报销流程，受到了全校教职工的一致好评。

### **1. 增强服务意识，做好角色转变**

随着高校二级管理的深入推进，行政人员原有的管理理念已经无法满足当今高校的发展需求。服务态度决定服务质量，高校可以通过开展培训、开展评比、树立典型、建立投诉机制等多种方式强化管理人员与时俱进的服务意识，明确管理人员的职责，他们不仅是高校的管理者，更是学校的服务者，只有彻底摆脱形式主义和官僚主义，以人为本，才能做到诚心诚意为广大师生服务。

## 2. 培养创新意识, 优化服务流程

随着高等教育体制的不断变革, 高校行政管理人员的工作愈加繁重, 早已不再是发通知、收材料、打电话这么简单。创新意识直接决定着服务水平, 由于受管理队伍整体学历、职称、待遇等客观因素的影响, 目前高校行政管理队伍的整体创新意识不强, 大多数的管理人员对待自己的工作只求顺利完成即可。培养行政管理人员的创新意识是推进高校内部治理现代化的必然要求。一是高校可以通过宣传或讲座的形式, 帮助行政管理人员认识到其工作本身的重要性以及创新能力的重要性; 二是高校可以经常举办管理人员经验交流会, 来分享工作中点滴创新带来的成就感; 三是可以定期开展“互联网+管理”专题培训, 用先进的办公软件和互联网技术不断地改进和创新管理人员的日常工作, 提升创新意识带来的幸福感。

## 3. 加强队伍的专业化职业化建设

高校行政管理队伍的人员构成比较复杂, 相比专任教师而言, 他们进校的门槛相对较低, 有的是以引进博士家属、职工子弟、职工亲属等身份进校的, 很多管理人员专业背景与高等教育毫无关联, 因此高校行政管理队伍整体专业素质不高。当今大多高校只重视师资队伍的建设却忽视了行政管理队伍的专业化、职业化建设, 不仅影响了高校整体内部治理水平的提升, 甚至阻碍了高校管理的科学化、现代化进程。岗位培训是加强行政管理队伍专业化建设的最有效路径。如

江苏海洋大学从2019年10月开始对全校的党政办公室主任开展了有关网络信息安全、公文写作、新闻写作等系列主题培训, 收效甚佳。高校应该加大经费投入, 制定有针对性、系统性的培训计划, 以丰富的培训形式对管理人员开展校内或校外培训, 迅速提升管理人员专业化技能。高校还可以建立岗位流动机制, 将合适的人安排到最合适的岗位, 充分激发管理人员创造活力, 消除职业倦怠感, 这也是提升行政管理队伍专业化的有效路径之一。另外, 高校还应建立一套完善的规章制度来加强行政管理队伍的职业化建设, 如提升管理人员的准入标准来改变当前鱼龙混杂的人员构成; 制定合理的薪酬制度以及绩效考核、奖励和晋升机制来提升管理人员工作积极性。

## 四、结束语

国家在2035年远景目标中明确提出: 深化教育改革, 提高高等教育质量, 分类建设一流大学和一流学科。在此背景下, 高等教育领域的竞争将会日趋激烈, 高校只有切实推进二级管理体制, 建立“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的新型高校管理模式, 赋予二级学院更多的办学自主权, 鼓励管理方式的多样化, 充分发挥出二级学院自身的特色和优势, 才能助推高等教育事业的高质量发展。

原文刊载于《甘肃科技》

2022年第9期

# “三全育人”视域下高校内部管理体制改革的探究

长安大学 人文学院 姜雨彤，刘泽

目前，我国高校内部管理体制主要以行政权力为主导，这是由我国的国家性质、经济发展水平和高校内部管理体制的历史发展形成的。随着时代的发展，现行的高校内部管理体制暴露出许多亟须解决的问题，高校内部管理主体责任不清，内部管理行政化倾向明显，学术权力受到排挤出现边缘化倾向，教师、学生等多元主体参与管理的能动性降低，育人成效受到影响。将“三全育人”理念引入高校内部管理体制改革的，有助于高校合理调整内部管理结构、兼顾高校多方面发展诉求、贯穿高校改革发展始终，从而能更好地推进高校内部管理体制改革的，提升高校教育的质量和水平。

2017年，中共中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》提出了“三全育人”概念，要求坚持全员全过程全方位育人，把思想价值引领贯穿教育教学全过程和各环节，形成教书育人、科研育人、实践育人、管理育人、服务育人、文化育人、组织育人的长效机制。“三全育人”理念紧紧围绕高校立德树人的根本任务，要求高校将当前各项育人载体和资源进行整合，广泛动员高校内外部各主体以多样化形式参与育人活动，深入挖掘育人元素，构建更为科学规范有效的全员参与、全过程保障、全方位渗透的育人体系，为培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人指引方向、贡献力量。进入信息化时代，我国经济发展水平、发展方式发生巨大变化，国民科学文化素质得到很大提升，教师、学生等主体意识被唤醒，与此同时，传统“统包统管”的教育管理体

制也暴露出其固有的弊病，人才培养受到了很大限制。2017年12月，中共教育部党组印发的《高校思想政治工作质量提升工程实施纲要》进一步明确，要切实构建“十大”育人体系。管理育人作为“十大”育人体系的重要组成部分，进一步突显了学生主体参与高校管理的重要意义。在此背景下，将“三全育人”理念引入高校内部管理体制改革的，可以为高校内部管理体制改革的提供新的视角。高校通过转变改革理念、调整内部管理结构、构建合理的高校内部管理体系、激活全员参与的主体意识等途径畅通高校内部管理体制机制，从而推进高校内部管理体制的改革与发展，助力我国教育事业开拓创新与长足发展。

## 一、“三全育人”理念与高校内部管理体制改革的的关系

“三全育人”理念的出发点和落脚点立德树人，这也是高校内部管理体制改革的最终目的。“三全育人”

的目标是构建内容完善、标准健全、运行科学、保障有力、成效显著的高校思想政治工作体系。高校内部管理体制改革的目的是构建制度明确、结构合理、运行有效的具有中国特色的现代化大学管理体系。“三全育人”理念与高校内部管理体制的改革实践相辅相成，其最终目标一致。“三全育人”理念指引高校内部管理体制改革的 basic 方向和向度，为高校内部管理体制改革的推进提供指导，高校内部管理体制改革的推进又为“三全育人”理念的落实提供实践的平台和空间。

### **（一）“三全育人”理念指导新时代高校内部管理体制改革的推进**

高校是以知识传播和知识生产为主的特殊组织，具有学术性、社会性、生产性、开放性、自组织性等鲜明特征，其内部治理结构和治理框架直接影响高校发展质量和水平。当前，我国高等教育改革已进入攻坚阶段，高校内部管理体制改革的推进作为高等教育改革的关键一环，也是改革成果最直接的体现。因此，推进高校内部管理体制改革的推进势在必行。“三全育人”理念的提出为高校内部管理体制改革的推进提供了新的视角，“三全育人”能够促使高校在改革过程中遵循科学的原则：“全员”强调高校在推进内部管理体制改革的推进中要激发各主体的参与意识，调节和完善高校内部管理中的人员结构和组织结构，促使全体高校教育管理工作者充分认识自己的使命任务，挖掘不同岗位的育人要素，

充分发挥参与管理主体的教育影响力和管理服务的育人合力；“全过程”强调在推进高校内部管理体制改革的推进过程中应注意机制体制的运行过程，做好制度的有力保障和全程推进，重视内部管理体制改革的持久性；“全方位”对应高校内部管理中的权责划分问题，做好对各主体权责范围的全方位监督，依据合理的内部组织框架建立起更加完善的内部管理体系，推动改革的纵深推进。“三全育人”理念内蕴高校内部管理体制改革的推进要求和方针，促使高校管理人员转变管理观念，将管理的最终目的重新落回高校立德树人的价值旨归上，为高校内部管理体制改革的推进提供方向指引。

### **（二）高校内部管理体制改革的推进为“三全育人”理念提供实践平台**

改革开放以来，社会发展各领域都体现着“效率优先、兼顾公平”的原则，与此相对应，高校在发展过程中理应注重效率、兼顾公平，构建起一个完善的内部管理体制机制。高校内部管理体制是高校运行的基础，主要包含学校内部领导体制、内部人事制度、内部财务管理和分配制度、后勤服务制度以及相应的监督制度等。胡弼成认为，高校内部管理体制是指高校内部的组织结构体系，包括管理机构的设置、隶属关系和管理权限的划分，以及内部管理运行机制。在操作层面上，它主要解决高校内部如何管理的问题。现代化高校只有以科学的、先进的办学理念和办学思想为指

导,才能保证高校的健康长足发展。

“三全育人”理念形成于新时代党和国家领导人审时度势、把握时代脉搏的基础之上,体现了先进育人规律。高校作为“三全育人”理念实践的主要载体,其内部管理体制改革更是为“三全育人”理念的实践提供了制度平台与空间。在“三全育人”理念的指导下,高校内部管理体制改革首先是观念的转变,高校应明确各主体间的权责关系,改变单一主体管理模式,均衡主体间的权力分配,充分整合教育力量,从全员全过程全方位三个方面落实改革的具体政策,从而构建教育发展新格局,全方位提升教育影响力,以此促进我国高校教育的蓬勃发展。

## 二、我国高校内部管理体制的现存问题

随着社会经济的发展,我国不断探索高校内部管理体制的改革路径,但成效并不明显。目前,高校内部管理体制仍存在诸多问题,部分高校在长期发展过程中呈现出内部管理行政化的倾向,一定程度上忽视了“三全育人”理念的重要意义和高校立德树人的根本任务。

### (一)高校内部管理理念陈旧,组织人员架构不合理

在“三全育人”视域下,高校内部管理理应凸显全员参与的组织架构,但目前部分高校内部管理仍以传统管理理念为依据,长期发展中高校内部行政权力成为主导,内部事务主要围

绕行政管理进行,教育教学成为行政附属,学术权利遭到挤压,学术自由氛围冷落,教师以及其他职能部门工作人员对于行政的过度依附致使高校内部管理创新能力不足,学生作为主要的被管理主体在固化的管理思维和方式中难以做到自我管理。刚性的制度文件成为约束学生、教职工等主体的主要工具,且多以下达行政命令的方式落实管理政策,多元主体参与高校管理的意愿不强烈,一定程度上影响了高校内部行政管理的改革。部分高校内部管理人员未充分意识到“管理育人”的重要作用,致使高校长期以来形成了重管理轻服务的管理思想,且部分管理人员在具体管理过程中未能充分发挥管理职能,主要表现为惯用事后管理思维,对于管理对象与管理内容缺乏事前预判和引导。高校内部管理工作涉及部门众多,往往需要各级管理人员协同配合完成,但部分管理者缺乏领导观念和合作理念而常出现“事不关己,高高挂起”的工作心态,缺乏对管理工作的本质认识,导致各岗位的育人要素无法充分发挥作用,一定程度上阻碍了高校内部管理体制的改革推进。

高校内部管理工作必须以学术为本,这是高校管理区别于其他管理工作的根本。就目前现状而言,我国部分高校行政管理人员的整体专业素养有待提高,高校管理人员中还包括部分教师以及学生兼职群体,这导致管理人员组成比较复杂,并且因为身份

不同，所站角度不一样，管理的方法也会有所不同。高校的行政管理和学术管理都具有很强的专业性，很多管理人员因缺乏专业背景，在管理过程中易出现“不会干、干不了”的情况，又或者对于基层情况把握不够精准，对于上级管理部门政策文件理解不够全面，导致在管理过程中常出现“拍脑袋，做决策”的情况。同时，因为人员的复杂性导致管理水平参差不齐，行政效率低下。部分高校内部管理队伍不稳定，频繁的工作调整导致管理人员常出现“人浮于事”的局面出现。尤其在基层管理过程中，高校辅导员工作逐渐“功利化”，学生工作成为辅导员转岗的前提条件或“跳板”，致使一线辅导员逐渐忽视自身管理育人职责而向行政权力中心靠拢，辅导员工作积极性降低，职业认同感和责任感缺失，难以长期从事基层管理工作。而当部分一线辅导员转岗进入全新的管理领域时，又存在难以在短时间内掌握新的工作内容而导致在具体管理过程中易出现权责不清的问题。另外，部分长期从事高校内部管理工作的人员易在稳定的工作环境中形成较为明显的行政化倾向，导致高校内部管理人员出现“不想干、不愿干”的情况。长期以来，高校管理部门强调整齐划一的管理模式，教育管理力量在这种体制机制之下很难覆盖到每个群体，致使参与主体的个性往往得不到重视和引导，管理的精准性有待加强，育人特色难以显现。高校无法

实现多元主体教育影响力的有机配合，由此衍生出来的高校内部管理体制在科层制的道路上逐渐僵化，与“全员参与”理念相背离。

## **(二)高校内部管理运行机制不畅，民主监督不完善**

“三全育人”理念指出要注重育人全过程，这就要求高校务必注重内部管理的过程性，畅通管理运行机制。高校内部管理体制可分为横向管理体制与纵向管理体制。横向管理体制是指领导体制、咨询体制、执行体制、监督反馈体制；纵向管理体制则主要是指学校和职能部门、学校和学院（系）两级之间的组织架构及其责权划分。高校在进行内部管理过程中常出现横向管理和纵向管理体制机制衔接不协调的现象。在横向管理过程中，党委系统、行政系统以及学术系统三者之间常出现博弈情况，如专业学工部门在管理过程中常出现“管人不管事”的情况，又或者部分专职教师兼任学工部门职位，致使行政系统与学术系统出现双重压力管理或“不管、漏管”等管理乱象。而在纵向管理过程中，学校与其自身职能部门、院系之间常出现政策落实不到位、反馈不及时等情况，学校领导层面不能及时跟进职能部门政策落实情况，职能部门不能及时提供基层最新信息，并且学校跨院管理幅度较大，导致部分院系在学校层面难以被顾及。与此同时，信息化时代，高校在管理机制的创新发展上存在制约。目前，在传统的教

育管理体制模式下，高校管理的信息需要依靠人为力量进行收集整理、统计分析、安排等操作，工作效率低且容易出错，不仅不利于高校教育管理体系的规模化发展，而且还成为教育现代化的阻碍。

现阶段，高校管理机构庞大，管理部门庞杂，管理人员多过管理事务，高校内部管理民主参与、监督制度不完善，一定程度上阻碍了高校内部管理机制的运行，主要表现为党政系统之间的监督机制不协调，高校内部的群团组织监督作用不显著，学生、教师主体的反馈渠道不畅通。民主参与和民主监督是高校发展的重要内容，高校发展过程中形成的“重经验轻民主”的管理理念致使管理人员常根据经验开展管理工作，缺乏民主参与，无法深入把握管理对象的新特点，导致其在管理工作中面对新问题新形势无法及时有效解决。纵观高校管理现状，一些高校解决问题往往是以“应急”的心态来进行，将出台的“管理办法”或“相关通知”作为管理依据，缺乏持久、连续、严谨的制度规范，降低了管理的权威性，对于被管理对象的约束作用相应削弱。对于问题的考量也多“只顾眼下”而未从顶层设计全面统筹，在“管理办法”的实施过程中往往是遇到新问题以后再出台“补充办法”，又或者一套“办法”“模式”推行到底，忽视了管理工作的动态性和多变性，难以保障管理贯穿全程，导致管理服务存在断层，

甚至呈现碎片化。同时由于制度的不完善导致不同主体在民主参与以及监督中多依靠管理层去推动，参与主体多处于被动地位且对参与和监督的相关内容掌握得不够明确和具体，民主参与和监督几乎流于形式，尤其是在对参与主体的权益保障方面，因缺失相应的保障制度，导致主体在进行参与或者监督过程中“瞻前顾后”，无法切实履行自身的监督责任。管理层则因缺乏自我监督而导致自身权责不明，办事效率低下，在落实相应的管理政策或执行文件过程中生搬硬套，各岗位的教育资源难以被有效利用，特别是未能促使多元主体在关键节点发挥参与和监督的重要作用，一定程度上忽视了高校管理过程中民主参与和监督的连续性、全程性，出现各级行政部门工作责任相互推诿等现象以及冗官冗政、拖沓怠惰的局面。

### **(三)高校内部管理权力分配不明确，管理方法单一**

以“三全育人”为背景分析目前高校内部管理体制改革的相关实践不难看出，由于部分高校领导层面、基层部门和院系法治化程度不高，加之我国高校正处于转型期，旧的体制因素在一定程度和范围内依然存在，多数高校是以校党委书记、校长形成的“双权力中心”为管理划分依据，而“双权力中心”往往需要协同配合来进行管理活动，但又常因权力归属发生分歧，致使高校管理出现混乱。根据管理内容和范围的不同，党委、行

政以及学术系统和管理过程中难免出现交叉重复的管理内容,各系统针对重复内容的分工不够明确,管理责任难以分辨,一方面致使管理工作效率低下,出现不愿担责、不敢担责的局面;另一方面又容易出现各自为政的局面。同时,校院(系)两级的纵向管理和职能部门之间的平行关系在管理中存在盲点和断层。高校在实际管理过程中,多采用“金字塔”式的管理系统,学校依靠行政命令向下传达政策精神,下设部门向上汇报落实情况,校级层面多推行方针型、导向型的政策,院(系)在落实过程中多以程序化、常规化手段推进,而此过程容易出现政策落实不到位、反馈不真实的情况,信息来源单一且缺乏互动,在管理过程中很难全面顾及管理对象,造成管理链条的断裂,较难构建“网状”管理模式,难以实现“全方位渗透”的立体化管理。

高校内部管理方法单一,主要以考评形式为主,激励、情感等管理方式运用较少,并且对于管理对象的阶段性考评验收较少,指导性作用不够突出。新时代背景下,部分高校对于信息技术手段的运用较少,网络教育管理存在一定的局限性,对于大量的管理数据难以及时掌握并分析,线上线下管理手段联动不足、衔接不畅,还未构建起多维度的管理体系,难以达到“全方位”的管理策略。对学生管理而言,学校教育管理手段创新不足、管理载体不丰富,未形成良好的

管理文化氛围,难以促进学生进行自我管理;对教师管理而言,考评方式趋于单一,重教学科研轻管理服务,单纯依靠科研成果量化考评教职工,未从学生反馈和学生发展质量综合考量,忽视教师所承担的育人责任;对行政人员管理而言,以结果为导向较少关注工作过程和质量,缺乏对行政人员的过程性管理,不注重管理过程中的服务价值,难以通过管理切实提高管理对象的整体素养而达到高校内部管理的最终目的。

### 三、“三全育人”理念指导下高校内部管理体制改革的实践进路

“三全育人”理念的关键在于实现育人主体、育人过程、育人模式的全面协同,其核心是培养高素质人才,提高人才培养质量。将“三全育人”理念引入现行的高校教育内部管理体制,就要求高校的内部管理工作最大限度地释放管理力量、优化管理机制、放活管理体制,从而达到高校内部管理体制改革的目標,提高高校育人质量,更好地为我国社会主义现代化事业培养优秀人才。

#### (一)全员:转变管理理念,提高主体参与意识与能力

探寻高校内部管理体制的发展路径首先要充分激发各主体的参与意愿,推动学生、教职工参与高校管理,并成为高校内部管理体制改革的的主要发力点。管理主体内部管理体制创新发展是顺应时代潮流的必然之举,在现代化的办学要求之下,高校需要突破

传统管理理念的桎梏，尤其在高校从“管理”向“治理”转变的关键时期，管理主体要学习并运用新的治理理念。传统整齐划一的管理模式已不适应高校的内部管理，创新型一事一策和精细化的服务管理理念成为高校内部管理改革的前进方向。“三全育人”理念为高校推进内部管理体制改革的提供突破，坚定“以人为本”的管理理念，遵循全面服务的理念，坚持行政服务于学术、服务于育人的基本原则，提高管理者的服务意识，以被管理者的需求诉求作为管理的前提和出发点，将高校的管理工作从传统的管理模式向现代服务型管理转变，将管理、教育、服务有机融合，推动“十大”育人体系在管理育人过程中纵深发展。高校要摒弃传统“一刀切”的管理方式，通过理念教育强化学生、教职工的主体意识，充分考虑管理对象的个体差异，从而释放学校各方面的教育管理力量，并将管理服务精准传递给被管理对象，提高整体的管理水平。

高校应树立民主管理的理念，注重治理观念和法治观念。“以学生为中心”的发展理念是“三全育人”思想的关键所在，也是落实高等教育内部管理工作的价值所在。随着时代的发展，大学生群体呈现出新特点，思想意识多元化、生活方式多样化，学生个体参与意识被唤醒，学生、教职工与学校之间的关系已发生转变，在法治维度的考量下，学校更需要用法律制度来调节和规范各主体间的相互

关系，尤其在主体的权益方面，更需要出台系列规章制度以保障管理的合理合法性。在“三全育人”理念指导下，高校需要改变目前管理以及教育中的行政化倾向，贯彻落实民主原则，从民主理念层面激活并提高学生及其他主体的参与意愿，提高各参与主体的自我管理能力，通过多元主体的自我管理推动高校整体内部管理体制改革的推进。与此同时，保障学生、教职工参与管理的外部环境，为各参与主体使用民主权利营造良好的外部氛围，形成多元主体“想管理、能管理、会管理”的新型管理局面。

同时，高校要注重管理队伍的建设，提升管理人员的专业化、职业化素养，保障管理队伍的稳定性。加强对青年骨干的培训力度和人文关怀，坚持以人为本的原则，充分考虑管理人员的实际需求，鼓励和支持管理骨干进一步提升专业管理能力，完善管理队伍的激励和保障机制，制定管理人员的发展计划，通过组织团建等内部活动，增强内部管理人员的凝聚力和向心力，优化内部管理的“软文化”，更好地推动内部管理体制改革的推进中全员参与，增强管理人员的归属感和责任感，促使各后备管理干部能够在进入新的管理岗位时尽快适应工作环境，达到岗位工作要求，提高管理工作效率。高校还要重点关注辅导员等一线基层管理人员的心理需求，针对性地制定岗位晋升机制，多样化地考核评价基层管理人员的工作状态和

成果，促使其能够长期专心从事管理工作，从而打造一支优秀的管理队伍。

## **(二) 全过程：畅通运行机制，完善民主参与和监督制度**

高校在“三全育人”理念指导下，应首先考虑内部管理机制运行的历时性。高校发展是动态变化的，要注重管理体制改革的過程性与接续性，把握改革发展的阶段性规律。高校要扎实构建以院系为单位的基层组织，努力实现权力下放，降低管理重心，理顺学院基层组织同高校管理部门之间的关系，减少层级，院系通过获得自治权力而努力为学生与教师提供更广泛、更多样和更有针对性的服务。不同院系基层组织的办学方向、科研能力以及服务特色不尽相同，通过不同基层组织的扁平化联合互动，激发基层组织的执行力与民主参与意愿，从而发挥基层组织在高校内部管理体制改革的积极性、创造性，通过“自下而上”的教育力量以及“自上而下”的教育关注实现纵向管理中每个发展阶段的动态紧密联系、精准作用，将高校内部的教育影响力贯穿于内部管理体制改革的的全过程，助力高校内部管理体制改革的-体化推进。

另外，高校要切实、有效完善内部管理的监督机制。推进高校内部管理体制改革的需要依赖科学完备的制度体系，以考评制度为切入点，高校应对内部管理人员进行绩效考核，针对每位管理人员绩效考核成绩，采取有针对性、发展性的激励评价。同时，

加强民主监督机制的建设，为高校管理的科学民主决策提供有力保障。通过建立“权力清单”和相应“责任清单”制度，进一步明确各组织机构的职责权限，促进党、政、学系统能够有效运行，防止权力的滥用，提振教研人员的参与活力，形成多方共治、边界清晰、分工合理、权责一致的内部治理结构。充分发挥校委会、学委会、教代会和学代会的民主参与和监督作用，为高校的内部管理改革工作提质增效。

## **(三) 全方位：构建多方位联通管理模式，创新管理方式**

“三全育人”理念为高校内部管理体制改革的提供了路径遵循，为高校管理模式的转变提供了方法指导。随着我国高等教育现代化进程的不断推进，校党委书记和校长的“双权力中心”已无法满足高校内部管理体制的改革需求，建立社会环境、市场经济体制与高等教育管理工作直接联通的管理模式成为大势所趋。高校“自上而下”的单一管理方式和管理部门间“条块”分割的管理现状，制约着高校内部管理体制改革的-展。高校内部行政机构一般具有较为明显的科层级别，教师和学生群体中则没有明显的科层等级，推进高校内部管理体制改革的，要在权力的分配上更为谨慎，维护好多方互为制约或相互平等的利益关系，构建起较为科学、稳定的管理体系。高校要健全内部管理体制的相关制度，尤其是现阶段高校内部管

理体制行政化倾向较为明显,更应完善高校内部权力制衡和监督制度,通过制度规范党委、行政和学术三个管理系统的权责关系,明确三个管理系统以及平行关系中的职能部门的管理范围和内容,推动行政管理主体向学术组织分权,复归高校学术本位,减少行政力量对学术评价的干涉,激活学术组织的内生动力,优化内部职能部门的机构设置,简化行政办事程序,提高行政管理效率,强化法律建设,做到管理工作有章可循。

随着信息技术的发展,高校在转型过程中要抓住时代机遇,改变管理模式,创新管理方法。高校要充分利用信息化时代的便利条件,建立完善的网络信息管理系统,将管理过程中涉及的相关数据整合分析,为信息化管理提供依据,通过技术化手段精准识别管理过程中存在的问题,强化线上线下的联动机制,畅通高校内部各级信息交流,打造管理的规模效应,增强管理的时效性和针对性,为构建全方位的管理体系搭建桥梁。高校要善于借鉴总结国内外高校内部管理体制改革的经验,有效扩展对外交流的整体范围,接轨国际优秀的管理资源。高校在管理过程中还要注重推行柔性化管理,深入管理对象的“生活小事”,引导参与主体将特定情感深化为信念并将积极情感加以传播,稳定基层管理的秩序,同时对管理人员中的模范榜样进行激励和引导,发挥管

理人员的示范引领作用,促使这部分主体不断生产和再生产,切实融入高校内部管理动态过程中,加速高校内部管理体制全方位改革的深入。

#### 四、结语

目前,我国高校内部管理的发展情况与政治经济发展的新常态已不相适应,高校必须解决阻碍教育事业发展的各种问题,紧跟我国全面深化改革的步伐,稳步推进自身内部管理体制的改革。“三全育人”理念充分体现了科学育人规律,将其应用于高校内部管理当中,实现人员上无懈怠、时间上无空档、空间上无死角、内容上无遗漏,形成全员全过程全方位育人格局,在推动高校内部育人合力形成的过程中,进一步实现高校内部管理体制改革的纵深发展。将“三全育人”理念作为高校内部管理体制改革的指导思想,遵循改革的基本原则,以及扁平化围绕、立体化渗透的改革目标,理顺高校内部管理各主体间的权责关系、优化管理队伍人员素质和结构、完善管理相关制度和法规、营造有利于教学科研以及人才培养的良好氛围和工作环境等,构建起符合现阶段高等教育现代化要求的多元主体参与、多层次监督、多方位联通的管理模式,打造高校“全面动员、全过程覆盖、全方位渗透”的高校内部管理新格局。

原文刊载于《渭南师范学院学报》

2022年第6期

# 从“管制”走向“善治”： 校院两级管理体制改革的实践与思考

中央财经大学 王红梅

校院两级管理体制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重要举措。在梳理我国高校校院两级管理体制改革的实践历程的基础上，分析某高校在推进校院两级管理体制改革的方面存在的问题并总结经验，提出大学治理现代化应遵循由“管制”走向“善治”的价值理念，通过制度协同、组织协同、功能协同，实现校院两级的良性协作，系统性推进校院两级管理体制改革的。

十九届五中全会提出，“十四五”期间要基本实现国家治理体系和治理能力现代化。大学治理作为国家治理体系的重要组成部分，也被赋予了新的时代内涵，是建设高质量教育体系、加快推进“双一流”建设、服务教育强国战略的重要保证。目前，大学治理依然面临行政权力与学术权力不平衡、开放性与多主体参与不足、放权与监督问题机制不匹配等问题，校院两级管理体制改革的推进作为推进大学治理体系和治理能力现代化的关键切入点，对有效激发高校办学活力、内生动力和发展潜力，进一步提升办学质量和水平，推动高等教育内涵式发展具有重要的现实意义。

然而，当前高校校院两级管理体制运行中还存在一些突出的问题：一方面，高校管理者没有充分重视对“被管理者”内动力和积极性的调动，内部管理还存在校院两级权责关系不对等、权力过于集中在学校高层、科层管理机构膨胀、问责机制缺失等

问题；另一方面，部分高校虽然进行了校院两级管理体制改革的实践探索，但改革进程相对缓慢且存在“放与收”的反复状态，“放管服”改革不彻底、该放的权力放不下去、下放的权力“接不住、用不好”等诸多问题。这些问题直接制约了高校构建现代大学制度、推进大学治理体系和治理能力现代化。

基于此，研究对我国高校校院两级管理体制改革的历程进行全面梳理，并对某高校改革实践案例进行深入剖析，在此基础上提出优化校院两级管理体制改革的对策建议。

## 一、我国高校校院两级管理体制改革的历程与问题

党的十八大以来，党中央、国务院着力推进国家治理体系和治理能力现代化。在此背景下，国内先后有多所高水平大学按照“放管服”的思路，开展了校院两级管理体制改革的探索。从改革核心思路上看，大致可分为改革探索期和规范发展期两个阶段。

一是改革探索期(2013—2019年)。在此阶段,高校校院两级体制改革主要秉承十八届三中全会精神,以激发学院办学活力为目标,深化“放管服”改革,以“放”为主、“管服”跟进,结合事权下放财权、人事权,落实学院办学自主权。按照改革切入点的不同,可细分为五种模式:一是完善聘约模式,通过明确各级岗位聘约合同,厘清校院两级建设目标和责权利关系;二是目标协议模式,通过建立校院两级权责清单,以协议授权形式下放权力;三是学科学部模式,通过调整院系、组建学部,完善以学科为单位的建设责任机制和资源下放机制;四是绩效治理模式,通过财务管理改革,明确校院两级经济权限,完善学院财务管理和绩效考核细则;五是规范授权模式,在明晰学院领导班子职责与权力的基础上,下放人事权与财权,同时健全管理制度体系和监督考核机制。总体上看,无论采取哪种模式开展校院两级管理体制体制改革,都在一定程度上推动了资源和权力向院系的下放。

二是规范发展期(2019年至今)。党的十九届四中全会明确了“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”的行动纲领,把制度建设和治理能力建设和治理能力建设摆到更加突出的位置,继续深化各领域体制机制改革。在这一大背景下,高校校院两级管理体制体制改革迈入了规范发展的新阶段,改革的侧重点在于

强化制度建设,为落实“放管结合”建章立制,进一步完善校院两级管理相关制度体系。

第一,加强党的全面领导。中共中央印发《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》,规范了校院党组织的各项职责。各高校在贯彻落实条例过程中,以校院两级党组织为依托进一步理顺校院两级的责权利关系,为深化改革提供了坚实的组织保障。

第二,完善内部治理。制度之治是推进治理体系和治理能力现代化的应有之义。对高校而言,制定实施大学章程、完善校院两级管理制度体系是实现良法善治的必由之路。在落实“放管服”、推进校院两级管理体制体制改革之后,各高校逐步搭建了以工作流程等惯例型软法、学校指导意见等政策型软法和章程等宪章型软法为框架的校内治理体系。在这一过程中,高校逐步实现了由校外“硬法”管制向校内“软法”善治的转变。

第三,规范议事规则。2019年以来,教育部先后印发《普通高等学校党委常务委员会会议和校长办公会议(校务会议)议事规则示范文本》《普通高等学校院(系)党委会会议和党政联席会议议事规则示范文本》等文件,对校院两级领导班子议事决策范围、原则、程序及其监督机制进行了规范,进一步完善了监督问责机制。

总体上看,各高校校院两级管理体制体制改革虽然各具特色,但都是通过聘约、协议、授权、绩效激励等方式

来赋予学院权能，激发学院活力，使校院两级在职、责、权、利各方面既区分清晰又协同一致，在权责一致的基础上稳步深化改革。分阶段来看，改革探索期的问题是“分权”下权力运行的监督机制不健全、多元主体参与不充分，因此规范发展期的校院两级管理体制改革从“以放为主”到“放管结合”，激励约束机制进一步优化，初步搭建了以坚持和强化党的领导为根本保障，以学术权力和行政权力纵向分权为主要特征的现代大学制度主体框架，并逐渐实现三重转变：一是从粗放式管理转变为精细化管理，通过全面实施预算管理、优化绩效考核机制，提高校院两级管理的科学化水平；二是从“弱监督”转变为“强监督”，在推进“全过程人民民主”的过程中实现对校院两级权力行使“全方位、全链条、全过程”的监督；三是从“令行禁止”转变为“以人为本”，弱化自上而下的行政管控模式，坚持以人民为中心的根本立场，贯彻习近平总书记“以良法促进发展、保障善治”的法治思想。

## 二、国内某高校推进校院两级管理体制改革的实践案例

### （一）改革背景与历程

国内某高校（以下简称“某高校”）自2004年开始实行校院两级管理体制改革，初步厘清校院两级的权责划分问题。但随着高等教育快速发展，现有的校院两级管理体制已经不能很好地适应其实现高质量内涵式

发展的新要求。

为加快推进校院两级管理体制改革，某高校于2015年启动深化改革的调研工作；2018年，将校院两级管理体制改革作为年度重点工作深入推进，对改革的相关情况进行了系统梳理和研究；2019年，拟定了《校院两级管理体制改革实施办法》；2021年，将校院两级管理体制改革作为“十四五”时期的专项规划持续推进。为适应外部政策形势变化，某高校的校院两级管理体制改革同样经历了两个阶段：第一阶段的改革参考了上海交通大学的改革经验，以落实“权责一致”为抓手，希望通过放权激发学院办学活力；第二阶段的改革更加注重制度体系建设，以学院领导班子目标责任制为抓手，健全校院两级激励约束机制，加快推动改革任务落细落实。

### （二）现状调查

2018年，某高校编制了《校院两级管理体制改革学院权责调查问卷》《校院两级管理体制改革学校职能部门开放性问卷》，在校内二级学院与核心职能部门开展问卷调查，16个学院和6个职能部门参与了此次调查。

#### 1. 学院权责调查

调查发现，学院对大部分权责的同意率都在90%以上，但对以下五项权责的同意率较低：（1）向学校专业技术职称评审委员推荐正高级专业技术职务人选（87.50%）；（2）依托二级学院纪委，自主开展学院经费使用的

审计工作，报学校审核(56.25%)；(3)自行成立比价小组，采购10万元及以下教学科研仪器设备，报学校备案(81.25%)；(4)自行成立比价小组，采购10万元及以下的设备维修、升级服务，报资产处备案(87.50%)；(5)组建学院本科自主招生专家评审委员会，自主开展招生的初审、测试和入选资格认定等工作(75.00%)。

在上述五项权责中，第(3)和第(4)项资源配置权与采购有关。根据学院反馈的书面意见，其顾虑主要是认为采购属于专业性较强的工作，应由学校相关职能部门提供技术支持与服务。对于自行开展审计工作，学院认为不应由其承担此项职责，因为学院无法配备专业的审计人员；对于开展本科自主招生初审、测试和入选资格认定等工作，部分学院认为这项工作会加重学院负担，建议由学校统一组织；对于推荐正高级专业技术职务人选工作，学院认为在操作过程中不好把握，容易引发较大矛盾。

## 2. 职能部门权责调查

针对职能部门的调查，共收到关于适合授予学院的权力事项40项，其中学生管理17项、人事管理12项、国际交流与合作6项、研究生培养与管理3项、科研管理和资产后勤管理各1项。建议授予学院的权力主要包括招生宣传和学生日常管理、教师的考核与管理、副高级及以下教师分级分类聘任与考核、财务预算与决算的编制、留学生的日常管理等。

此外，在人事管理方面可部分下放给学院的权力还包括二级机构绩效总量审核和发放、制定学院的人事管理制度、教职工日常管理、年终考核及奖惩管理、教师工作综合评价和师德师风考核等；同时职能部门建议将青年教师引进、培养，人才梯队建设，高层次人才引进，人才队伍激励权限部分授予学院，切实发挥学院的主导作用。

某高校在本轮调查中发现，职能部门和学院对于改革的诉求存在不匹配之处，责权利的一致性不够。职能部门认为应充分体现学院的办学主体地位，在放权的同时，人才培养、科学研究和师资队伍建设等日常管理工作和绩效考核等职责应由学院承担。学院却认为学校更多地把责任下压给学院，但相应的人事权、财权下放得不够，导致学院在行政人员和经费不足的情况下承担了过多任务。部分学院建议按三年建设周期将经费、进人指标等打包下放给学院，实行院长负责制，并用正式文件明确学院与学校的责权利划分。

### (三) 深入改革的成效及瓶颈

在上述调查的基础上，某高校贯彻十九届四中全会精神，加快推进学校治理体系和治理能力现代化，开展了新一轮校院两级管理体制改革的，并取得了一定成效。

一是在全校范围内明确了进一步推进改革的信号。学校面向所有学院、职能部门就校院两级管理体制改革的

相关议题多次征求意见和建议，求同存异、加强引导，在改革目标、原则和主要内容等方面初步形成共识，为改革的落地奠定了基础。

二是进一步完善改革实施办法。学校根据对学院和职能部门的调研结果分析，制定完成了《校院两级管理体系改革实施方案》《学院领导班子任期目标责任书》《学院绩效考核指标体系》等相关文件。

三是部分改革举措已付诸实施。一方面，学校的校院两级管理体制改革涉及财务管理制度改革、人事管理制度改革、教学管理制度改革、学科建设和科研管理制度改革、招生和学生管理制度改革与国际化管理制度改革等6大领域23项改革举措，其中部分举措已顺利实施，学院在副教授职称评审、教师绩效考核等方面的自主权得到了保障；另一方面，学校出台了学院党委会、党政联席会的议事规则，进一步规范了学院权力运行机制和议事决策程序，完善了学院内部治理体系。

同时，某高校也清醒认识到改革面临的一些瓶颈问题。

一是财务管理制度改革还需进一步推进。由于办学经费紧张、财务管理具有复杂性和高风险性，目前学校的各项经费管理权主要集中在职能部门，优化学院经费分配模式、进一步下放预算编制自主权和全面实施预算绩效管理等方面的改革仍需进一步推进。

二是“放管服”改革不够深入。在调研中，部分学院指出目前对学院的考核权集中在学校，学院很难做到按自己的目标精准推进办学规划，因此建议学校将教学工作和科研工作考核权限逐步下放给学院，由学院依据学校相关规章开展分类管理和分类评价。

三是学院治理能力有待进一步提升。部分学院反映，随着权力的下放，矛盾也随之下移。尤其是副高级职称评审、教师奖励绩效分配等下放到学院，容易引发人事管理的内部矛盾，学院领导层在行使自主权的过程中存在顾虑。同时学院也希望通过学校订立制度、学院把严标准、公平公正执行的方式来帮助学院化解由改革带来的内部管理矛盾。由此看来，部分学院习惯于听学校指挥，存在畏惧风险、不愿担责、习惯把矛盾上交的依附性心理，需进一步厘清校院两级权责利关系，完善学院治理体系、提升学院治理能力。

通过剖析学校推进校院两级管理体制改革的实践案例，可以发现：学校改革在一定程度上实现了权力下放，校院两级权责利关系得到了进一步明确，部分解决了学院办学活力不足的问题，但依然存在着不同利益主体在理念和政策执行层面上凝聚共识的困难，在某些关键问题的认识上难以摆脱传统“管制”思维的束缚，如部分学院基于不愿担责的心态，在推进改革方面较为消极，“放管服”改革深

入落实不够彻底等。因此，高校要推进治理体系与治理能力现代化，不仅需要顶层设计，更需要落实得力、系统推进。对于财务、人事、科研等各方面的改革需协同联动考虑，而不能简单、粗放地将所有办学权力和责任下放给学院。这也在一定程度上反映了当前高校推进校院两级管理体制改革的共性问题。

那么，在校院两级管理体制变革过程中，如何使学校“放”得安心，学院“接”得放心，职能部门“辅”得顺心，促进多元主体协同推进，激发多方活力，实现高校高质量运转？一方面，我们需要从理念层面进一步凝聚共识，校院两级管理体制变革要建立起立体化、多主体有效协同配合的体系，从创新大学办学理念的高度来统领校院两级管理体制的全面改革；另一方面，校院两级管理体制变革是一项系统工程，涉及学校治理体系的方方面面，在改革进程中需要规划好改革的路径和抓手。

### 三、从“管制”到“善治”：校院两级管理体制优化的理念与路径

在对我国高校校院两级管理体制变革历程和模式分析的基础上，通过对某高校具体改革实践案例的深入剖析可以看出，校院两级管理体系改革中涉及不同利益主体，需厘清责权利关系，在校院开放系统中寻找有效的治理结构，这与善治理念下的协同治理内在本质相契合。由此来看，回归大学之道，实现从科层管制到多元善

治的转变，是校院两级管理体制改革的必由之路。同时，还需在善治的理念下，通过制度协同、组织协同、功能协同实现校院两级的良性协作。具体来说，在制度层面，校院两级要构建科学合理的制度体系，为实现权责匹配提供制度协同保障；在组织层面，要真正建立以人为本的协同治理机制，为提升改革成效提供组织协同支持；在功能层面，校院两级要构建起以学术权力为主导的学科治理体系，推进人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流合作等大学功能协同，以一流学科建设促进大学高质量发展。

#### （一）走向善治：校院两级管理体制改革的应有之义

作为公共理性在公共治理实践中的最佳形式与承载，善治契合了公共理性的“多元一致”、协商与互动、公民权至上、服务中心主义和责任中心主义的公共性价值和伦理需求。它以追求公共利益最大化为目标，摒弃了传统的自上而下、一刀切、碎片化的行政管理模式，是一种使不同利益主体缓解或放弃冲突，并以共同目标为纽带、以互动合作为方式走到一起的旨在追求效率的治理模式。善治具有治理主体多元化、治理权威多样化、注重平等协商、强调协同合作等特征。

善治理念与大学属性、特征及发展规律具有很高的契合度。从大学的价值追求来看，大学以教书育人为本业、以追求学问为天职、以服务国家

和社会发展为使命、以文化传承和创新为宗旨，大学的存续和发展是校内外多主体协同达成共同目标的结果，因此，强调多元共治的善治是实现大学价值最契合的理念，也更有利于发扬大学内部的个体之善、集体之善和组织之善；从大学的组织属性来看，大学的社会职能及其目标的多样性同样导致了大学组织的复杂性，且目标的多样性程度越高，组织的复杂性也就越大。在强调落实立德树人根本任务、更好实现教书育人使命的要求下，大学只有超越“知识论”与“政治论”的单向思维，将二者融会贯通，实现由单边主导向多元共治转变、由法制向法治转变、由科层管制向人文善治转变，才能彰显“明明德、亲民、止于至善”的大学之道，最终形成“以人为本、权责一致、多方共治、管理科学”的校院两级新型治理体系，才能适应高度复杂的大学组织属性。而善治理念以大学精神彰显、活力激发、绩效提升为导向，推崇民主参与、协商共治，最能反映社会对大学以及大学自身对治理体系构建的诉求和呼应。

因此，在大学治理现代化的时代背景下，推进校院两级管理体制改革的，关键在于实现由传统管理向现代治理、由自上而下的“管制”向多元参与的“善治”的转变。

## **（二）协同共治：校院两级管理体制优化的路径选择**

### **1. 建章立制，明确权责清单，实现制度协同**

“善治”必以“良法”为凭依，一套权责清晰的管理制度体系是大学实现善治的基础。大学章程作为连接高等教育法规与学校内部制度体系间的宪制性文件，应是大学内部治理的“最高法”，但由于历史原因和路径依赖，部分高校仍按照其旧有的制度惯性运转，章程在大学管理中发挥的作用不够突出，甚至出现部分管理文件与章程相违背、章程被束之高阁的情况。

为保证校院两级管理体制改革的科学有效推进，必须通过构建以大学章程为核心的制度体系，明确学校内部各主体的权责清单，理顺学校层面与院系层面的行政权力、学术权力：一是明确学院的办学主体地位和教学科研等基层组织的权力边界；二是明确校部机关等职能部门的服务定位与权力边界；三是明确校院两级权力与职责范围，在赋予学院自主权的同时落实学院办学主体责任，最终实现管理重心下移。

同时，为将校院两级权责清单落到实处，还应完善相应激励约束机制。在学校层面，完善职能部门考核，重点建立对职能部门及相应中层干部的考核体系，增强领导干部责任意识与服务意识，更好履行学校赋予的行政职责；在学院层面，构建学院领导班子任期考核评估体系，根据学校发展战略以及各学院所承担的具体办学目标与任务，以“一院一策”为原则，协商制订学院领导班子任期目标责任

书、绩效考核指标体系，同时要求学院以学校的制度体系为依据和基础，不断动态调整、完善学院的相关制度，使其与学校的发展相协调、相适应。总而言之，通过建章立制，明确权责清单及其激励约束机制，可有效推进校院两级的制度协同。

## 2. 以人为本，促进多元共治，实现组织协同

党的十八届五中全会提出“以人民为中心”的发展思想，是对“以人为本”传统价值观的继承与升华，也是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心，而构建多元共治格局是践行这一思想的重要手段。所谓共治是在相对平等与相互尊重的基础上，通过合作实现共同目标的活动，进一步厘定和规范多元治理主体之间的关系模式，以充分调动各方面的积极性，实现一种集体行动的建构，从而提高组织效能。

在大学推进治理体系和治理能力现代化的进程中，多元共治作为一种以人为本的共享治理方式，可以对大学行政权力形成有效约束，是大学处理各种组织复杂关系的理想形式。因此，在校院两级管理体制改革的过程中，通过构建多元主体共治的治理体制，以人民为中心、以目标为导向，推进组织协同，成为大学走向善治的关键环节。具体来说，一是要加强校院两级党的领导，一方面要充分发挥学校党组织统筹协调的优势，把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、

保落实；另一方面，学院党组织要充分发挥主体作用，充分调动党员干部和师生的积极性，促进教学科研管理等各项工作提质增效。二是要构建校院两级学术权力与行政权力协调共治的格局，重点在于健全校院两级学术组织及其管理运行机制。在学校层面，建立以“教授治学”为导向、以学术委员会等学术组织为载体的学术治理框架；在学院层面，把教育教学、科学研究等学术权力充分授予教学科研人员，实现学院内部学术和行政权力的分权制衡。同时，以推进学院基层民主为抓手，弘扬学术民主、保障学术权利，实现个体学术权力与组织学术权力的协调统一。三是形成以“全过程民主”为导向、以师生为中心的民主监督体系，充分发挥校院两级教代会、工代会、学代会、研代会等组织的民主监督功能，围绕权力“行使前、行使中、行使后”三个关键环节，始终让权力处于师生的监督之下，真正实现“让权力在阳光下运行”。

## 3. 争创一流，优化学科治理，实现功能协同

学科建设是学校的“龙头”。大学的办学目标、学术使命、学术竞争力和社会声誉的达成都依赖于大学内部各学科的教育和学术生产力的积累和发挥。相对应地，学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流合作等重要功能的发挥也都是学科建设质量和水平的重要体现。一流学科建设就是一流大学职

能充分展现的过程。作为善治理念下校院两级体制优化的重要内容，学科治理既是大学治理向纵深拓展和深化的产物，又是改良校院两级组织场域、治理格局的重要桥梁，能为校院两级管理体制变革提供来自学术基层和学科深层的持续动力。然而，目前大多数高校在学科治理方面还存在着领导体制僵化、学术组织失能、治理机构依附于行政部门、学科团队虚置化、学科资源配置低效、学科文化急躁和功利化等问题。要解决这些问题，亟须以学校顶层设计为引领、以学院治理为基石构建学科治理新体系。一方面，学校要进一步完善学科建设重大事项研讨和决策机制，在优化学科布局、谋划发展重点、确定发展方向等学科建设重大事项上，充分发挥各学院的积极性和创造性，充分发挥学校学术委员会、学位评定委员会和学科建设专家咨询委员会等学术和专家组

组织的评议和咨询作用，充分发挥学校党委和行政的决策作用，加强学科建设顶层设计决策力。另一方面，作为学术组织的学院承担着学科治理的主体责任，应主动谋求学科治理同校院治理及学术管理的兼容与耦合，为学科治理提供充足的组织和制度保障，通过鼓励学科学术自组织发展，以资源和机制保障“大师+团队”建设。同时，以学科交叉融合发展为导向，探索招生指标投放、建设资金投入等多种资源配置方式，对能够彰显学校优势与特色、面向学科前沿和国家经济社会发展需求、具有较大发展潜力的新兴交叉学科建设项目或平台加大培育力度，引导学科面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，高质量服务国家重大战略和经济社会发展。

原文刊载于《国家教育行政学院学报》

2022年第5期

## 【思考对策】

中共中央总书记习近平在主持在中共中央政治局第五次集体学习时强调，教育兴则国家兴，教育强则国家强。建设教育强国，是全面建成社会主义现代化强国的战略先导，是实现高水平科技自立自强的重要支撑，是促进全体人民共同富裕的有效途径，是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的基础工程。要全面贯彻党的教育方针，坚持以人民为中心发展教育，主动超前布局、有力应对变局、奋力开拓新局，加快推进教育现代化，以教育之力厚植人民幸福之本，以教育之强夯实国家富强之基，为全面推进中华民族伟大复兴提供有力支撑。

根据《河南省本科高校“院办校”改革指导意见》(豫教工委〔2023〕184号)精神，为优化校院两级治理结构、推动办学重心下移、扩大二级学院办学自主权，激发学院创新活力、内生动力和发展潜力，形成争创一流、竞争发展的良好态势，服务学校“双一流”创建，推动学校整体高质量发展，发展规划处在深刻领悟省委文件精神、学习借鉴省内外先行改革高校先进办学理念、积极走访学院基层教学组织单位、开展调查研究的基础上，会同学校党政职能部门共同研究制定了河南工业大学“院办校”实施方案(以下简称“方案”)。

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实党的二十大精神 and 习近平总书记关于教育的重要论述，全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务，面向“12357”新时代筑峰工程和“内涵发展”八大战略，以目标管理为导向，以资源协调配置为杠杆，以考核评价和督查督导为抓手，按照“科学设计学院目标体系、优化配置人财物资源、学院完善配套管理制度、考核监

督激励机制跟进”工作机制，稳步扩大学院办学自主权，突出学院办学主体地位，增强学院创新发展动力和内生活力，加快推动学校办学水平整体提升。

### 二、基本原则

(一)坚持目标导向。以提升学院学科专业整体水平和人才培养质量为“院办校”改革的重要目标，赋予学院充分的办学自主权，坚持“边实施、边总结、边完善”，突出政策的针对性、有效性和可操作性。

(二)坚持改革驱动。加强顶层设计，优化校院两级运行和管理体制机制。在提升学院治理能力的基础上，稳妥推动资源配置权下放，有效激发学院办学活力，着力破解制约学院发展的体制机制问题。

(三)坚持协同推进。明晰校院两级权责，加强职能部门与学院的联动，坚持一院一策和试点推进相结合，处理好整体优化与局部突破、近期目标与长远发展、服务学校发展大局与激发基层活力的关系。

(四)坚持底线思维。充分考虑改革的目标、成效以及可能存在的风险，妥善

处理改革举措“下得去”与学院“接得住”的关系，及时发现、研究解决突出问题，保持学院运行平稳有序，保障学校改革行稳致远。

### 三、改革目标

建立起学校宏观管理、学院自主运行的校院两级治理体制，形成学校目标管理、部门协调服务、学院主体运行的治理模式和校院两级职责明晰、运行规范、充满活力、协调发展的运行机制，打造6—7个自主创新能力强、服务产业水平高、人才培养质量优、学科优势特色明的一流学院(部)。

### 四、主要任务

#### (一)推动管理机构改革

**1.优化管理机构设置。**进一步完善教务部、科研部运行机制，积极稳妥探索管理大部制改革，提高工作效率，减少管理成本。推进职能部门由注重事务管理向战略管理转变，由注重过程管理向目标管理转变，由审批式管理向服务型管理转变。

**2.理清学院事权清单。**推进管理重心下移、职能下放、经费下拨、服务下延、监管下伸，夯实学院办学主体地位。进一步理顺学院在党的建设、人才培养、队伍建设、科技创新、社会服务、国际交流合作等方面的职责权利，形成校院两级责权明晰的运行机制。

#### (二)实施资源配置改革

**3.推进人事管理改革。**稳妥推进人才引进、职称评审、岗位聘任、岗位晋升、岗位考核等人事管理权下放，制订人事管理权下放实施指导意见，赋予学院依

据事业发展需求培育、引进、使用人才的相对自主权。

**4.优化财务预算机制。**统筹考虑学院差异化特点，在保障基本办学条件的前提下，建立目标导向和绩效评价结果应用相结合的学院财务预算机制。设立发展调节经费，根据学院年度考核结果进行核拨。逐步建立学院投入产出分析机制，引导学院最大限度发挥资金使用效益。

**5.拓展财务增收渠道。**统筹制订收入分配激励政策，鼓励通过非学历教育培训、社会服务、国有资产有偿使用、社会捐赠、技术合作、成果转化等途径增加学院办学收入，激发学院创收动力。

**6.优化绩效分配机制。**采取定额和统筹相结合的方式，优化教学科研、课外育人、学科和学位点竞争性绩效拨付机制，创收收入纳入竞争性绩效进行分配。进一步扩大学院绩效分配自主权，发挥绩效分配激励导向作用。

**7.规范资源使用机制。**建立以绩效评价为导向的资源管理体系，扩大学院资产配置自主权、管理权和使用权。制订办学用房核算办法，适时使用经济杠杆调节办学用房使用。优化大型仪器设备共享机制，激发学院共享积极性。

**8.扩大学院科研自主权。**以高水平科研成果产出为目标，推动各类资源向学院科研一线倾斜，积极服务行业和区域经济社会高质量发展。构建科研经费监管机制，简化审批流程。创新科研组织模式，建强学院科研组织，进一步调动学院科研人员积极性。

**9.完善外事工作机制。**推动对外交流事权下沉学院，明确学院外事工作主体责任，加大教师和学生“走出去”和高层次人才“请进来”的力度，推动学院利用国际资源提升学科实力和国际影响力。

### **(三)完善学院内部治理**

**10.优化学院内设机构。**经学校组织人事部门的审核备案后，二级学院可以根据自身发展需要，自主优化调整内设机构，自主选任或聘任、考核内设机构负责人，自主设定岗位职责和任期目标，根据聘期考核结果自主决定是否续聘等。

**11.健全管理规章制度。**在学校宏观指导下，结合办学自主权制订人事管理、财务管理、资产管理等相关管理规章制度。支持探索团队考核、周期性考核、代表性成果考核等相结合的考核评价机制，鼓励拔尖人才“低岗高聘”。建立以成果质量为核心、兼顾学院发展的绩效分配机制和目标导向、兼顾公平的创收收入分配机制。

**12.加强学院班子建设。**突出抓好学院书记、院长的选配，优化二级学院班子结构，增强班子整体能力。树立考核看增量、凭业绩用干部的鲜明导向，进一步加强学院处级干部管理监督、教育培训、交流任职、挂职锻炼等方面的工作，多举措提高学院领导干部工作能力。

**13.提升学院治理水平。**全面贯彻落实学院党委会、党政联席会议制度。健全和完善学院党内组织生活制度，以服务型基层党组织建设推动学院高质量发展。进一步完善学术委员会的运行机制。

健全学院教职工代表大会制度，完善民主管理与监督。

**14.增强学院发展动能。**加强学院规划编制，科学确立学院发展定位和人才培养定位。优化学科专业布局，创新发展路径，提升学科专业建设水平。根据“新工科”“新文科”等要求，深化培养模式改革，提升人才培养质量。坚持“四个面向”，加强有组织的科研，优化评价机制，提升科技创新和社会服务能力。强化学科带头人引育、青年人才培养和教学科研团队建设，提升师资队伍素质能力。

### **(四)强化目标考核评价**

**15.健全目标管理体系。**建立年度考核和周期性目标考核相结合的目标管理体系，构建与学院分类管理相适应的指标体系，突出标志性成果和核心发展指标考核，逐步形成目标任务考核与水平性评估、发展性评估相结合的综合评价制度，引导学院各项事业科学发展。

### **(五)健全动态监测体系**

**16.推进事业发展监测。**结合学校数字化转型战略，建设事业发展监测平台，实现学校、学院发展状态及建设成效的常态化监测，推动形成“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的治理新机制。

## **五、组织保障**

### **(一)成立“院办校”改革工作小组**

“河南工业大学‘院办校’改革工作小组”是改革工作的统筹和决策机构。

主要职责：领导学校“院办校”改

革工作；审定工作方案、重要文件和报告等；根据需要召开工作会议，指导、监督和检查改革工作的开展情况；审议、决策改革重大事项，为改革工作提供政策支持和条件保障等。

## **(二)成立“院办校”改革办公室**

改革领导小组下设“院办校”改革办公室，是改革工作的运行和协调机构。

主要职责：负责“院办校”改革工作的部署和推进；起草“院办校”改革方案与配套文件；组织协调改革各阶段的工作任务，对工作推进情况提出意见建议；认真做好领导小组交办的其他工作。

## **(三)成立“院办校”改革督察组**

评估领导小组下设“院办校”改革督察组，“院办校”改革督察组是改革工作的督导机构。

主要职责：对各工作组、部门、学院改革工作进行全过程督察，督促各单位按照时间节点完成相应工作任务。

# **六、工作程序**

按照“学校制定改革方案、各相关部门制定配套改革文件、各学院结合实际稳步推行、根据学院反馈优化完善改革举措”四个步骤推进“院办校”改革不断走向深入，确保改革总方向不动摇，确保改革政策总体上稳定连续，确保改革促进学校高质量特色化发展。

## **(一)学校制订改革方案**

认真组织开展“院办校”改革相关政策文件学习，统一思想，形成共识，进一步明确“院办校”改革工作的重要意义，制定“院办校”改革方案。

## **(二)部门制定配套文件**

相关职能部门根据“院办校”改革方案，结合学院发展诉求，聚焦发展中的核心问题，切实增强改革意识和担当意识，创新工作方法，组织制订相关配套改革文件及具体举措。

## **(三)学院推行改革措施**

各学院围绕制约学院发展的核心关键问题，找准对标学院，科学确立宏观发展目标及学科专业建设、人才培养、师资队伍建设、科技创新、社会服务、国际交流合作等事业发展核心指标。制定实施方案，提升治理能力，推动学院高质量发展。

## **(四)优化完善政策举措**

学校定期召开“院办校”改革交流会，校院两级对改革情况进行全面分析，评估改革进展和成效，研究体制机制优化策略，确保改革深入实施、政策连续。

# **七、工作要求**

## **(一)加强学习，提高认识**

高度重视“院办校”改革工作，认真组织、深入学习国家和河南省相关文件精神，加强理论研究，充分认识“院办校”改革是学校实施深化改革战略行动、加快学院学科专业建设步伐、支撑“双一流”创建的重要举措。

## **(二)勇于担当，积极稳妥**

创新思维，积极探讨，敢于实践，以勇于担当、敢为人先的精神状态，开创性地开展工作。于法周延、于事简便，严格按照工作安排，积极稳妥推进各项改革任务。

## **(三)加强合作，注重团结**

坚持问题导向、目标牵引，凝聚改革合力，激发全体师生推动改革的积极性和创造性。各单位加强合作，找准工作定位，正确处理好守正与创新、改革与稳定的关系，打好改革“组合拳”。

#### **(四)公开透明，全程督导**

坚持公开透明的原则，以公开促落实、促规范、促发展。建立改革目标责任制，形成监督检查、反馈整改机制和适时评估、及时总结的督导机制，积极推进“院办校”改革。