

高教动态

2013年第14期(总第14期)

内部治理专题

安徽师范大学发展规划处编

2013年10月9日

引言:《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》是在新的历史起点上进一步推进中国教育发展的纲领性文件。对于高等教育的改革和发展,《教育规划纲要》突出了建立中国特色现代大学制度的要求,并把完善大学内部治理结构、深化校内管理体制~~改革~~作为重要任务提了出来。

当前,了解掌握国内外高等教育和高校管理的普遍规律和发展趋势,立足校情,进一步优化治理结构,改革管理模式,转变管理职能,理顺工作关系,逐步建立适应学校发展需要的现代大学制度体系和科学高效的~~管理体制、机制~~,是我们的迫切要求。

本期话题:如何完善大学内部治理结构、深化校内管理体制~~改革~~

【政策背景】

◆教育部公布建设现代大学制度试点地区和学校为了改革高等教育管理方式,教育部于2010年12月16日公布了一批建设现代大学制度的试点地区和学校。北京市,黑龙江省,上海市,江苏省,浙江省,安徽省,湖北省,广东省,云南省将探索高等学校分类指导、分类管理的办法,落实高等学校办学自主权。在高等学校内部治理结构方面,北京大学等26所部属高校将推动建立健全大学章程,从而完善内部治理结构。黑龙江省,浙江省,厦门大学等3所部属高校以及长春理

工大学将建立高校总会计师制度，完善高校内部财务和审计制度的试点工作。清华大学等8所部属高校建立健全岗位分类管理制度，推进高校人事制度改革，改革高校基层学术组织形式及其运行机制。在**试点工作方面**，湖南大学等3所部属高校改革学科建设绩效评估方式，完善以质量和创新为导向的学术评价机制。黑龙江省构建高等学校学术不端行为监督查处机制，健全高等学校廉政风险防范机制。

同时，教育部还公布了部分高校建设**现代大学制度的实施目标**，北京师范大学将完善大学治理结构，健全民主管理和决策机制，落实大学办学自主权，健全科学发展保障体系，形成学校自主管理与政府、社会监督并举的体制机制。湖南大学将制定大学章程，完善内部治理结构，完善学校、学部、学院三级学术委员会的学术管理体系及运行机制，深化校院两级管理模式改革，形成学术权力与行政权力相对独立、相互支撑、相互制衡的治理格局，建立责权利相统一、有利于调动积极性、提高执行力的现代大学管理制度和运行机制。浙江省的目标是建立健全高等学校总会计师准入、培养、选拔等机制，创新并界定总会计师制度在现代大学管理制度中的职责内容与履职范围，增强高校财经工作的科学性、专业性和高效性，促进浙江高等教育科学和谐发展。

【专家视角】

◆ **完善大学内部治理结构的着力点**（来源：吉林日报 作者：王明清 孙世一）

所谓大学内部治理结构，主要是指大学内部利益相关者之间各种权力的分配、制约和利益实现的制度规定、体制设计和机制安排，集中体现大学管理的结构、运行及其规制的主要特征和基本要求。其实质是建构能够应对“冲突和多元利益”需要的大学内部决策权结构。当前，由于我国一些大学的制度创新相对滞后，大学的民主决策机制还没有真正建立起来，“对利益相关者负责”并没有成为我国大学领导者在转型时期的重要治校理念和责任，“冲突和多元利益”也没有获得体制表达的机会，学术主体等重要的战略利益相关者更是未能进入大学的决策权结构。我国一些大学迄今还只是在进行局部的、微观的管理改革，未能进行宏观的、深层的治理变革，利益相关者参与大

学决策事务的格局还迟迟不能形成。当下我国大学内部不断滋生的、为人们所诟病的“泛行政化”倾向、学术浮躁、创新乏力以及发展趋同等，无不是高校内部治理问题的折射，这些问题的存在，已成为我国向现代大学制度转型发展的瓶颈和障碍。因此，为保障在博弈中无法取得价值取向主导权的主体可以作出新的选择，完善大学内部治理结构便是必然的选择。

构建“六位一体”的治理结构即在高校内部实行“党委集体领导、书记政治治理、校长行政治理、教授学术治理、教职工民主治理、学生自主学习”的多元参与的新型治理模式。

党委集体领导。高校党委统一领导学校工作，并且是政治领导、思想领导、组织领导三位一体的全面领导。突出表现为党委要把握高校的思想政治领导权、对重大问题、重大事项的决策权和对重大决议执行的监督权。凡属重大问题都要由党委集体讨论作出决策，党委成员根据集体的决定和分工，切实履行自己的职责。

书记政治治理。党委书记、副书记主要把握办学方向，负责政治思想工作、党团组织建设、管理人员的廉政教育等事项。对中层主要党群管理干部具有提名权。书记不干预行政管理工作，要摆正个人与党委集体之间的关系、处理好个人在党委决策过程中的作用及与校长在行政实施过程中职权之间的关系。

校长行政治理。校长是学校的最高行政领导和“法定代表人”。“校长负责”要求校长在党委领导下全面负责学校的教学、科研和其他行政管理工作。“校长负责”是“双向”负责。对内，校长要向学校党委负责，向全校广大师生员工负责；对外，校长作为学校的“法定代表人”，要向上级主管部门负责，向社会负责。校长不干预学术工作，并应发挥好学术权力的作用，在学术发展方面充分尊重学术委员会和教授们的意见。

教授学术治理。教授是治学的主体，实现“教授治学”，就是要充分发挥教授在教学、学术研究、学科建设和学校管理中的指导作用。要使“学术委员会”、“学位委员会”、“教学指导委员会”、“教师工作委员会”、“职称评审委员会”权力实化、非行政化。使学术

机构有“形”（常设机构）、有“力”（赋予权力）、有“面”（教授广泛参与）、有“责”（职责明确）。

教职工民主治理。要健全师生员工参政议政的民主决策机制，充分发挥和依靠教职工在高校民主管理中的作用，重大决策和事项必须经过教职工代表大会表决。

学生自主学习。学生拥有自主选择专业、自主选择课程的权力。学校要为学生提供更为开放的学习空间和健全的学习支持体系。在涉及教学和学习的重大事项决策上，应广泛征求和吸纳学生意见并赋予学生一定的决策参与权。

理顺权力关系规范权力运行，理顺和规范高校内部权力关系，首先要从制度上保证学术权力的决策作用，要从学术氛围、学术风气、学术品质等诸方面营造尊重学术、严谨治学、求真务实的学术风格和大学文化；要改变行政权力对学术权力的侵占和剥夺现象，推行职业化管理。废除“双肩挑”制度，改变高校中一人“多角色”的现象，让各类人员各安其位，在各自岗位上充分发挥其作用。要进一步完善不同权力和利益主体参与高校决策组成的委员会制，从根本上理顺政治权力、行政权力、学术权力、学生权力及民主权力之间的关系，在全校范围内形成广泛参与、共同协商的运作机制。要健全各类各层次委员会的职能，做到合理授权、民主管理，服务到位不越位，使权力的有限与有效充分结合。

要按照权力中心适当下移的原则，下放必要的权力给学院，主要包括学科的课程设置权、调整权、科研项目的管理权、教学资源的分配权。要健全学院权力的运行规则与程序，确保权力的正当行使而不被滥用。特别要改革大学基层学术组织的权力结构，学院一级实行“教授委员会集体决策制”，涉及学术问题以及人、财、物等重大事项的决定权必须经教授委员会集体讨论并经票决决定。以院长或系主任为首的行政体系，负责院系的正常运转，执行学校的指示和教授会的决策。重心下移后学院成为基层管理中心和学科群发育的主导场所，学校则成为宏观决策与调控监督中心，重心下移后职能部门成为服务中心，基本职责应定位于为学院实现其教育目标、学术追求、社

会服务而提供必要的管理与服务，并以此作为衡量其绩效的重要标准。

完善治理监督机制缺乏监督约束的绝对的权力必然导致腐败。按照权力制衡理论，高校内部权力制衡可通过两种方式：一是权力制约权力；二是权利制约权力。前者通过权力的合理分配实现，后者则需要通过扩大民主参与管理来实现。要加强教教职工代表大会的职能，健全教教职工代表大会的民主监督的途径和形式，使其真正成为教教职工行使民主权力的机构；同时，还要充分发挥好共青团、学生会等群众性组织在参与民主管理中的作用。这样，在各种权力相互制衡的基础上，充分发挥教授会、教代会、纪检与监察、财务与审计等多种监督机制。通过建立大学章程规范大学的办学和管理行为。管理机构及其重要岗位的职责应当清晰，机构的运作程序应当明确，重要职责和关键性程序应当在章程中写明，这是办学效率和约束机制的制度性保障。

【改革实践】

◆ **深入推进校内行政管理体制改革。**复旦大学逐步推进预决算从以条线为主向以块为主转变，赋予院系更多的资源调配权和经费支配权，促使院系成为学校发展的动力源。西南财经大学强化学院(研究中心)相对独立的办学主体地位。优化机关职能部门管理流程，减少管理跨度和层次，打破科层结构，从各个方面革除行政化。华东师范大学通过强化资源的统筹管理和使用，推行资源有偿使用和成本核算，加强资源管理信息化建设，促进各单位之间资源共享，提高存量资源使用效益。

◆ **积极探索推进民主管理的有效途径。**吉林大学制定《学生参与学校民主管理实施办法》，第一次将学生参与学校民主管理监督提升到整个学校发展的战略大局统筹规划。办法颁布以来，吉林大学学生向主要校领导提交提案 20 余项，过半数得到了主管校领导的批示，全部提案均获得了学校相关职能部门的正面答复。兰州大学制定《兰州大学党务公开实施细则(试行)》，对学校党务公开的主要内容、程序、方式、范围、时限、保障机制和组织领导做出了明确规定。制定《兰

州大学信息公开实施细则》，有力扩大了师生员工和社会各界的知情权，提高了民主监督的质量和水平。**西北工业大学**进一步完善学院党政联席会议制度，明确会议内容、规则及程序，凡是涉及师生员工切身利益和单位发展建设的重要事项，都要由党政联席会议讨论决定。

◆ **不断深化人事分配制度改革。****浙江大学**自2010年起实施教师岗位分类管理，按照教学科研并重岗、研究为主岗、教学为主岗、社会服务与技术推广岗、团队科研/教学岗等，探索教师多通道职业发展的人事管理体系。**中国科技大学**实施特任教授、特任副教授岗位聘用制，吸引海内外优秀的青年人才来校工作；试行“固定教职轨道制”

(Tenure track)，探索建立适合一流研究型大学的人事管理和薪酬体系制度。**北京航空航天大学**改革选人机制，优化了教师职务聘任，推进完善“准Tenure”教师流转退出机制，实现了教师非升即走、非升即转，择优选留、竞争流转。**东南大学**推进学术特区建设，学术特区由院士或“千人计划”国家特聘专家、长江学者领衔，岗位教授或高级研究员实行合同聘用，工资、待遇等与工作绩效挂钩，试行协议年薪制并向全球公开招聘。**四川大学**重视青年教师培养，通过“1+1+1”（1位名师指导、融入1个教学科研团队、1个专项项目支持）的培养模式，实现“1+1+1”（至少能独立主持1项省部级以上科研项目、主讲1门本学科核心课程、有1次海外访学经历）的目标。**长安大学**连续三年修订教师职务评审办法，将教师高级职务分为“教学为主型”、“教学科研并重型”和“科研为主型”三种类型，评审条件按类型单列，改革成果认定、评审要求，优化学科评委组成，初步建立了以创新和质量为导向的教师学术评价分类考核体系。

◆ **探索建立高校办学质量监控和内部自律机制。****四川大学**初步建立了“管、办、评”分离的校内办学和管理评估机制，由学校发展研究中心作为独立的评价机构，以按年度发布学院发展报告为引导，结合“大学教育满意度调查”，对学校各部处的管理和各学院的工作效率、办学水平、办学质量和办学效益进行评估，形成校内各单位相互激励、相互促进的长效机制。**重庆大学**初步形成了以《重庆大学本科教学基本状态白皮书》常态监测为基础，以建立“生源输入—学习过程—就

业出口”全覆盖、成体系的第三方或自我调查(评估)为重要手段,以创新教学督导和完善教学信息收集—处理—反馈平台为支撑,以《重庆大学本科课堂教学质量评价结果红皮书》为重点,以学院本科教学绩效考核指标体系为导向的“六位一体”本科教学质量监控与评价体系。**浙江大学**深入推进科研财务助理会计委派试点工作,通过优化业务流程,完善财务功能集成平台建设,建立自查内控机制,加强财务管理与监督。

◆ **探索建立理事会或董事会。****中国人民大学**董事会一经建立就纳入规范化、制度化轨道,通过制定“董事会章程”以及“章程执行细则”、“议事规则”等配套制度支撑和约束其运转。为了提高联络效率,专门在董事会中设置秘书处作为董事会常设办事机构,配备专职工作人员和董事们保持经常性联系。**中国政法大学**以基金会和董事会为“两翼”,积极探索构建以社会服务专家咨询委员会为载体的社会服务平台。基金会和董事会既相对独立,又协调合作。在基金会和董事会引进各类资源的基础上,通过社会服务专家咨询委员会为学校协同创新出谋划策、牵线搭桥,推动学校教育资源与社会科技、经济、文化等的紧密结合。**华中师范大学**探索实行审议型董事会(或理事会)运行机制,审议型的董事会(或理事会)将对学校发展过程中的重大战略和决策问题进行审议,审议结果交由学校党委全委会形成最终的决议,决议最后交由校长领导下的学校行政组织执行,并接受教职工代表大会对决议执行工作的质询,以此形成党委领导、社会参与和校长负责有机结合的治理架构。**中国矿业大学**董事会成员单位包括 117 家企业,其中全面合作协议单位 37 家,战略联盟单位 14 家。学校与董事单位进行了广泛的科研合作,并建有 200 多个稳定的校外教学基地,共建博士后流动站或技术研发中心,以特色和优势培养创新人才。

◆ **不断落实和扩大高校办学自主权。****浙江省**深入研究、大胆改革,积极探索落实高校办学自主权的有效途径。一方面,积极简政放权。调整高等教学建设项目评审权,申报国家级项目,采用“推荐+评审”的办法,由高校限额推荐、省教育厅评审;申报省级项目,由高校或相关专业教学指导委员会按限额自行评审遴选,报省教育厅备案。下

放部分学科专业设置权、科研项目评审权，扩大高校招生自主权、本科院校教师职称评审权和民办高校自主权，扩大部分竞争性项目准入范围。另一方面，加强宏观管理和评价指导。建立了本科高校教学业绩考核办法、高职院校人才培养情况监测制度和教师职称评审质量抽查制度，不断完善评估监督办法。同时，积极运用财政拨款引导和推进高校内涵建设，在测算生均经费标准的基础上，优化生均财政拨款模式，把优化培养层次结构和专业结构、加快教育国际化、提升教育质量和办学水平作为新增财政拨款的主要参照依据。