

教育现代化推进工程实施方案（摘要）

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，实施教育现代化推进工程，推动基本公共教育均衡发展，深化职业教育产教融合，提升高校创新人才培养能力，增强教育改革发展活力，国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部共同编制本实施方案。

一、重要意义

党中央、国务院高度重视教育工作。党的十八大以来，我国教育改革发展取得了重大成就，教育体系逐步完善，教育公平有力促进，教育改革全面推开，教育质量显著提升。义务教育均衡发展成效显著，高中阶段教育普及程度明显提高，现代职业教育体系建设加快推进，高等教育由大众化向普及化迈进。总体看，我国教育竞争力和贡献力明显增强，为经济社会发展培养了大批各方面高素质人才，为转变经济发展方式，推动产业转型升级，加快发展动力转换提供了坚强的人才保证和智力支持。

“十三五”规划《纲要》明确提出到2020年教育现代化取得重要进展。面对经济发展新常态、民生需求新变化，我国在教育现代化建设过程中，还存在公共教育资源供给总量不足、配置不合理，办学条件改善跟不上规模发展和质量提升的要求，教育质量有待进一步提升，职业教育、高等教育人才培养不能完全适应经济社会发展要求等突出问题。实施教育现代化推进工程，加快基本公共教育均衡发展，深化职业教育产教融合，提升高校创新人才培养能力，增强教育改革发展活力，是完善现代教育体系、提高教育质量的内在要求，是深化供给侧结构性改革的重要举措，也是保障改善民生、推进脱贫攻坚的现实途径。

二、指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立新发展理念，贯彻党的教育方针，坚持服务发展，提高质量，促进公平，提升高素质人才培养水平，完善现代教育体系。坚持发展为了人民，保障改善民生，加快城乡义务教育学校标准化建设，扩大普通高中培养能力，促进城乡基本公共教育服务均等化。坚持适应引领经济发展新常态，培育经济发展新动能，深化职业教育、高等教育产教融合，加快世界一流大学和一流学科建设，增强教育对经济社会发展的引领和支撑能力。

三、基本原则

（一）统筹规划，完善体系。坚持问题导向，聚焦薄弱环节、着力补齐短板，统筹规划义务教育、高中阶段教育、职业教育和高等教育发展，支持不同层次、类型学校建设，加快完善适应经济社会发展需求的现代教育体系。

（二）协调推进，补齐短板。促进城乡、区域教育均衡发展，发挥东部率先带动作用，重点支持中西部地区学校建设，加强东部对口支援西部。优先支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区等教育基础薄弱地区学校建设。

（三）服务发展、提升内涵。面向产业转型升级和技术进步，深化人才培养模式改革，促进职业教育、高等教育内涵发展，重点支持办学有特色、质量高、效益好、带动强的学校建设，发挥人

才对创新驱动和转型升级的牵引作用。

(四) 分类施策、凝聚合力。区分基本和非基本、中央和地方事权，对义务教育学校、普通高中、职业学校、地方高校、中央高校实行差异化支持政策，发挥政府投资引导，鼓励社会资本加大投入，共同参与教育基础设施建设。

四、建设任务

教育现代化推进工程建设包括义务教育学校建设、教育基础薄弱县普通高中建设，职业教育产教融合工程、中西部高校基础能力建设，世界一流大学和一流学科建设等。

(一) 义务教育学校建设

(略)

(二) 教育基础薄弱县普通高中建设

(略)

(三) 职业教育产教融合工程

1. 建设目标。深入实施创新驱动发展战略，增强产业转型升级的技术技能人才支撑，深化产教融合、校企合作，发挥企业重要办学主体作用，推动职业院校、本科高校面向经济社会发展需求，创新培养模式，优化培养结构，努力提升学生创新精神、实践水平和就业创业能力，带动职业教育、高等教育质量整体提升，更好服务实体经济发展。

2. 建设任务。以实习实验实训设施建设为重点，支持职业院校、本科高校深化产教融合、校企合作，改善人才培养条件，加强实践育人。支持中高等职业院校加强基本教学型技能实训设施建设；支持中高等职业院校以 PPP（政府与社会资本合作）模式或校企合作模式（依托职业院校为主）建设生产性实训基地或兼具生产、教学功能的专业化实训基地；支持依托中高等职业院校建设区域性、行业性公共实训中心，突出模块化实训特色；支持中高等职业院校教学和学生生活设施建设，持续加强职业教育基础能力建设，稳定和扩大培养培训规模；支持地方普通本科高校向应用型转变，同步推进学校实习实验实训环境、平台和基地建设与转型发展改革。

3. 实施范围。全国各省、自治区、直辖市（不含北京）、计划单列市和新疆生产建设兵团。

4. 遴选标准。（1）学校办学定位、学科专业设置与国家和区域发展需求、地方产业结构特点高度契合，有效服务地方传统产业升级、新兴产业培育、区域产业转移和保障改善民生。应用型本科高校编制并发布学校转型改革方案。（2）学校具备良好的办学基础能力、人才培养质量和社会认可度，具有一定的办学和培养培训规模，整体办学实力位于本区域、领域和行业同类院校前列，发挥辐射带动作用。（3）建立健全校企合作机制。中等职业学校主干专业有 3 家以上稳定合作企业，高等职业院校校企合作专业覆盖面超过 80%，积极开展职业教育集团化办学模式实践；应用型本科高校校企合作基本覆盖主干专业，探索构建行业企业参与学校治理、专业建设、课程设置、人才培养和绩效评价制度。（4）创新人才培养模式。中高等职业院校大力推行现代学徒制和企业新型学徒制，教师队伍中“双师型”教师达到相当比例；应用型本科高校“双师双能”型教师占专任教师达到一定比例，实训实习课时占专业总课时达到一定比例。（5）中高等职业院校具备较强的服务能力，能够面向企业开展技术服务和职工培训。应用型本科高校具备较强的应用研究和技术转移应用创新能力。

重点支持中西部地区和贫困地区。对革命老区、民族地区、边疆地区、集中连片特殊困难地区符合政策要求的中等职业学校可适当放宽遴选标准。同等条件下，对牵头组建区域性、行业性职教

集团，以及国家确定为世界技能大赛集训基地的中等职业学校予以优先支持；对具备对外交流合作能力，能够配合国家实施“一带一路”、国际产能合作等“走出去”战略的高等职业院校予以优先支持；对在应用型转型改革过程中主动探索、制定科学转型改革方案、有明确时间表、路线图并率先启动实施、确定为省级试点学校、转型改革取得显著成效的应用型本科高校予以优先支持。

纳入支持范围的高等职业院校和应用型本科高校名单需经省级人民政府同意。

（四）中西部高校基础能力建设

1. 建设目标。通过重点支持一批中西部普通本科高校建设，推动高校突出教学导向，创新培养模式，强化实践育人，提高学生创新能力、实践能力和就业创业能力，推动中西部高校内涵式发展，带动中西部高等教育质量整体提升，为全面振兴中西部高等教育打下坚实基础。

2. 建设任务。以强化实践教学环节为重点，按照“填平补齐”的原则，支持中西部地方高校重点加强基础教学实验室、专业教学实验室、综合实验训练中心、图书馆等基础办学设施和信息化建设，建设教学实验用房，配备必要的仪器设备。推动中西部地方高校服务产业需求，深化教学改革，加强师资队伍建设和调整优化专业结构，增加实践教学比重，提高人才培养水平。

3. 实施范围。覆盖中西部地区 23 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团。

4. 遴选标准。

（1）学科专业设置与区域发展需求、地方产业结构特点高度契合，对地方经济社会发展具有重要支撑作用的综合性大学，或学科优势特色突出，在专业领域具有较大影响的其他类型高校。

（2）具有良好办学质量和效益，社会认可度高，培养大批高素质人才，为服务地方传统产业升级、新兴产业培育、区域产业转移和保障改善民生做出重要贡献。

（3）建立面向市场、对接产业需求、行业企业参与的人才培养模式，本科教育教学改革和师资队伍建设和建设成效显著。

（4）“十三五”期间普通本科招生规模保持相对稳定，学校校园总占地面积保持稳定。学校债务在可承受的合理范围内。

纳入支持范围的高校名单需经省级人民政府同意。

（五）世界一流大学和一流学科建设

1. 建设目标。坚持中国特色、世界一流，以学科建设为基础，将一流大学和一流学科建设与服务经济社会发展紧密结合，促进高校学科、人才、科研与产业互动，打通基础研究、应用开发、成果转化与产业化链条，着力提高高校对经济社会发展和产业转型升级的贡献率，推动高校成为催化产业技术变革、加速创新驱动的重要策源地。

2. 建设任务。支持与经济社会重点领域产业发展高度关联、紧密契合的学科建设所需基础设施和大型仪器装置装备建设；支持与工业化、信息化深度融合过程中出现的新经济、新产业、新业态紧密相关的新兴学科、交叉学科基础设施和大型仪器装置装备建设；支持基础学科、自然学科和人文社会科学学科基础设施和大型仪器设备建设；加强高校优势学科、特色学科集群基础设施和大型仪器装置装备建设。

3. 实施范围。纳入世界一流大学和一流学科建设范围的中央高校（根据《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》规定的程序确定）。

五、资金安排

(一) 资金来源。实施教育现代化推进工程所需建设投资由中央预算内投资、地方财政性资金和中高等学校自有资金共同筹措解决。

1. 国家发展改革委根据国家财力状况，从 2016 年起统筹安排中央预算内投资支持相关内容建设。国家发展改革委安排各省（区、市）年度中央补助投资额度，在因素法测算的基础上结合奖惩措施确定。最终下达中央投资额度按照地方实际申请情况和项目成熟度调整。

2. 各地方要发挥主体责任，加大投入，切实落实配套资金。省级政府应设立专项资金支持地方高等学校项目建设。鼓励引导地市县级政府努力加大投入。要切实落实取消贫困地区配套资金的政策，不得硬性要求西部地区县（含享受西部政策县）以及集中连片特殊困难地区县和地市配套资金。

3. 鼓励有条件的项目学校利用自有资金，或在合理控制债务负担的前提下加大自身投入。

4. 积极扩宽投资渠道，鼓励社会力量捐资兴学。推行政府和社会资本合作模式，鼓励企业等社会资本参与除义务教育学校之外的项目建设。

(二) 中央投资补助标准。国家发展改革委会同教育部、人力资源社会保障部综合考虑中央和地方事权划分原则、区域发展支持政策等，对地方实行差别化补助政策。原则上，中央预算内投资对地方每所学校的补助比例，西部地区（含享受西部地区政策县）不超过总投资的 80%，中部地区（含享受中部地区政策县）不超过总投资的 60%，东部地区中高等职业院校、应用型本科高校、基础能力建设高校不超过总投资的 30%。对东部地区县义务教育学校建设 2016 年按总投资的 50% 予以补助（2017 年起不再安排中央补助投资）。

西藏自治区、南疆四地州学校项目建设资金原则上由中央投资全额安排。新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团义务教育学校和普通高中项目建设资金原则上由中央投资全额安排。

中央补助投资最高限额：中央预算内投资原则上对每所普通高中的补助额度不超过 3000 万元；对每所中等职业学校的补助额度不超过 2000 万元；对每所高等职业院校的补助额度不超过 5000 万元；对每所地方本科高校的补助额度不超过 1 亿元。

世界一流大学和一流学科建设综合考虑相关高校办学综合实力和一流学科数量，逐校测算确定“十三五”期间中央预算内投资额度，实行差别化支持。

六、保障措施

(一) 加强组织领导，建立协调机制

教育现代化推进工程由国家和省级发展改革部门、教育行政部门、人力资源社会保障部门共同负责实施，建立国家和省级层面工作协调机制，统筹负责工程实施和协调管理工作，研究制定管理办法，指导各单位推进工程实施。

(二) 规范项目管理，确保建设质量

各地、各部门按照《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委第 45 号令）、《中央预算内直接投资项目管理办法》（国家发展改革委第 7 号令）等相关法规及项目管理要求做好项目管理工作，严格把握建设内容和建设标准，落实项目建设方案，成熟一个、启动实施一个。要建立项目储备库，及时将前期工作符合条件的项目纳入投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库模块）和三年滚动投资计划，实行动态管理。未列入重大项目库和三年滚动投资计划的项目不得申请安排中央预算内投资。要严格执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制

等建设法规，建设项目在校园规划、建设用地、师资队伍、运行保障等诸方面应均具备条件。如有选址搬迁等复杂情况和不定因素，在相关问题未解决之前不得列入年度方案。要加强中央资金使用情况管理，切实保障中央资金专款专用，杜绝挤占、挪用和截留现象的发生。对擅自改变资金用途的，要严肃处理。

（三）加强监督检查、落实相关责任

国家发展改革委、教育部和人力资源社会保障部将在工程实施过程中适时进行督导检查。建立项目单位交流合作机制和管理信息平台，加强信息公开和进展宣传。健全项目监督检查的长效机制，定期进行督导，及时纠正和解决建设过程中出现的问题，确保工程质量。项目单位主管部门要对建设项目进展、工程建设质量、设备采购招标、资金到位和使用情况等，进行经常性检查，将项目进度、投资完成情况、同步推进改革情况以及检查落实情况等定期进行总结，做到对项目的动态管理，并要加强建设效益分析，做好项目绩效评估。

（国家发展改革委 教育部 人力资源和社会保障部 2017年2月23日发布）

教育现代化推进工程中央预算内投资项目管理办法

第一章 总则

第一条 为加强和规范教育现代化推进工程中央预算内投资项目管理，提高投资效益，根据《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）、《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》（国家发展改革委第45号令）、《中央预算内直接投资项目管理办法》（国家发展改革委第7号令）、《中央预算内投资监督管理暂行办法》（发改投资〔2015〕525号）、《中央预算内投资计划编制管理暂行办法》（发改投资〔2015〕3092号），制定本办法。

第二条 本办法所指项目是指“十三五”期间教育现代化推进工程分年度安排中央预算内投资支持建设的相关项目。

第二章 前期工作

第三条 国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部会同各地、各有关部门共同编制《教育现代化推进工程实施方案》（以下简称《实施方案》），明确工程的目标任务、建设内容、实施范围、资金安排等内容。

第四条 省级发展改革、教育、人力资源社会保障部门和中央高校主管部门按照《实施方案》，结合实际需求，根据项目前期工作进展、工程建设进度、工期等情况，合理确定项目储备库，并及时将项目储备库中符合条件的项目纳入投资项目在线审批监管平台（重大建设项目库模块）和三年滚动投资计划。未列入项目储备库和三年滚动投资计划的项目不得申请年度中央预算内投资。

第五条 申请年度中央预算内投资的建设项目必须具备以下条件：

（一）项目符合《实施方案》规定的遴选要求。

（二）项目已经开工建设或前期工作准备成熟。计划新开工项目已批复可行性研究报告，并已办理规划、用地、环保、节能等手续，投资计划下达后当年即可开工建设。

(三) 地方资金落实。

(四) 已纳入投资项目在线审批监管平台(重大建设项目库模块)和三年滚动投资计划。

(五) 在同一实施周期内,同一项目此前未获得中央预算内投资或为分年度执行的续建项目。

第三章 投资安排和项目管理

第六条 国家发展改革委安排各地年度中央补助投资额度,在因素法测算的基础上结合奖惩措施确定。最终下达中央投资补助额度按照地方实际申请情况和项目成熟度调整。世界一流大学和一流学科建设综合考虑相关高校办学综合实力和一流学科数量,逐校测算确定“十三五”期间中央预算内投资额度,实行差别化支持。

第七条 中央预算内投资对地方学校原则上按照东、中、西部地区分别不超过总投资的30%、60%和80%的比例进行补助(东部地区县义务教育学校建设按总投资的50%予以补助,2017年起不再安排)。西藏自治区、南疆四地州学校项目建设资金原则上由中央投资全额安排,新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团义务教育学校和普通高中项目建设资金原则上由中央投资全额安排,享受特殊区域发展政策地区按照具体政策要求执行。中央预算内投资原则上对每所普通高中补助额度不超过3000万元;对每所中等职业学校补助额度不超过2000万元;对每所高职院校补助额度不超过5000万元;对每所地方本科高校补助额度不超过1亿元。

第八条 地方各级发展改革、教育、人力资源社会保障部门和中央高校主管部门是建设项目责任主体,负责开展本级项目前期工作,落实项目建设用地,筹集项目建设资金,提出中央预算内投资需求,组织项目实施,确保完成建设任务。

第九条 省级发展改革等有关部门、中央高校主管部门向国家报送建设项目年度中央预算内投资建议计划。报送建议计划要在投资项目在线审批监管平台(重大建设项目库模块)内推送至国家发展改革委,具体按照《国家发展改革委关于加强政府投资项目储备编制三年滚动投资计划的通知》(发改投资〔2015〕2463号)和《国家发展改革委办公厅关于使用国家重大建设项目库加强项目储备编制三年滚动投资计划有关问题的通知》(发改办投资〔2015〕2942号)有关要求办理。

第十条 国家发展改革委商教育部、人力资源社会保障部根据各地、各有关部门提出的年度中央预算内投资建议计划,分年度下达中央预算内投资计划,明确相关工作要求等。

第十一条 中央投资计划下达后,省级发展改革部门、中央高校主管部门根据国家下达的投资计划转发或分解下达项目年度投资计划。对于国家已经明确具体项目的投资计划,省级发展改革部门、中央高校主管部门须在收文后10个工作日内转发下达;国家切块交由地方具体安排的投资计划,省级发展改革部门须在收文后20个工作日内分解落实到具体项目并下达投资计划,报国家备案。省级发展改革部门、中央高校主管部门对上述计划分解和安排的合规性负责。

第十二条 中央预算内年度投资计划执行过程中需要调整的,应按照投资计划调整、存量资金调整的有关规定及时调整。

第十三条 建设项目按规定实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制、竣工验收制等建设管理制度,加强质量、进度、成本、安全控制。

第十四条 各地、各有关部门要加强资金使用管理,中央预算内专项投资及地方配套资金要纳入财政或财政委托的部门专门账户储存、管理,按照工程进度及时拨付到位,确保资金安全,专款专用,杜绝挤占、挪用和截留现象发生。中央预算内投资不得用于房屋购置、征地等,或偿还拖欠工程款。

第四章 监督检查

第十五条 项目主管部门要严格落实中央预算内投资计划执行和项目监管的主体责任,采取有关部门和项目单位自查、复核检查、实地查看、在线监管等多种方式,加大对下达投资计划、项目落地实施、工程建设管理、计划执行进度、资金使用与拨付等计划执行重点关键环节的监督检查力度,发现问题及时研究解决,切实履行好监管职责。每年安排的中央预算内投资监督检查应不少于1次。

第十六条 国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部将采取稽察、专项检查、在线监管、年度考核等多种方式,对建设项目进度、质量、资金管理使用等进行抽查和重点检查,并将监督检查和年度考核结果作为后续中央预算内投资安排的重要参考。对监管检查中发现的问题,将按照有关规定及时提出整改要求和处理意见,责令限期改正;情节严重的,依法追究有关单位和人员的责任。

第十七条 项目单位或工程管理单位和有关设计、施工、监理等单位应当自觉接受发展改革、教育、人力资源社会保障、审计等部门的监督检查。

第十八条 各地、各有关部门要通过投资项目在线审批监管平台(重大项目库模块)对建设项目年度中央预算内投资计划执行情况进行调度,由有关项目单位于每月10日前在线填报计划项目开工情况、投资完成情况、工程形象进度等数据。

第五章 附则

第十九条 本办法由国家发展改革委、教育部、人力资源社会保障部负责解释。

第二十条 本办法自公布之日起施行。有效期至2020年12月31日。

(国家发展改革委 教育部 人力资源和社会保障部 2017年2月13日发布)

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

各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构:

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

一、完善高校学科专业设置机制

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

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

二、改革高校编制及岗位管理制度

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

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

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

三、改善高校进人用人环境

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

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

四、改进高校教师职称评审机制

(八) 下放高校教师职称评审权。高校自主制订本校教师职称评审办法和操作方案。职称评审办法、操作方案报教育、人力资源社会保障部门及高校主管部门备案。将高校教师职称评审权直接下放至高校，由高校自主组织职称评审、自主评价、按岗聘用。条件不具备、尚不能独立组织评审的高校，可采取联合评审的方式。教育、人力资源社会保障等部门要加强监管，对高校职称评审工作进行抽查，对因把关不严、程序不规范，造成投诉较多、争议较大的高校，要给予警告、责令整改；对违法违纪的责任人员，按照国家规定给予处理。

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

和实际贡献为主要内容的评价方式。

五、健全符合中国特色现代大学特点的薪酬分配制度

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

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

六、完善和加强高校经费使用管理

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

(十三) 扩大高校资产处置权限。适当提高资产处置的备案和报批标准。高校自主处置已达使用年限、应淘汰报废的资产，处置收益留归学校使用。税务部门要执行好各项涉及高校的税收优惠政策。高校要进一步提高预算编制水平，加快财政预算执行进度，完善内控机制，严肃财经纪律，严格按照规定管好用好各项经费和资产，不断提高资金使用效益。强化高校资产管理的主体责任，确保国有资产的安全和有效使用。高校应依法接受审计监督。

七、完善高校内部治理

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

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

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

学的考核评价和激励机制。突出同行专家在科研评价中的主导地位。

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

八、强化监管优化服务

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

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

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

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

(教育部 中央编办 发展改革委 财政部 人力资源和社会保障部 2017年3月31日发布)

教育部有关部门负责人就《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》答记者问

近日，教育部等部门联合印发了《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》（以下简称《意见》），提出加快推进高等教育领域“放管服”改革。为此，教育部有关部门负责人就《意见》有关情况回答了记者提问。

1. 出台《意见》的背景和目的是什么？

近日，经国务院同意，教育部、中央编办、发展改革委、财政部、人力资源社会保障部联合印发了《意见》。当前，我国高等教育进入内涵式发展阶段，改革进入攻坚期和深水区，必须要加快推进高等教育领域“放管服”改革，破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍，进一步向地方和高校放权，给高校松绑减负、简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权，激发广大教学科研人员教书育人、干事创业的积极性和主动性，培养符合社会主义现代化建设需要的各类创新人才，培育国际

竞争新优势。因此，出台《意见》非常必要：

一是中央的明确要求。党的十八大和十八届二中、三中全会提出，要深化行政体制改革，强调转变政府职能是深化行政体制改革的核心；要进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理。2014年5月，习近平总书记在北京大学师生座谈会上指出，全国高等院校要走在教育改革前列，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制。2016年4月，李克强总理在北京大学召开高等教育改革创新座谈会，明确提出要抓紧研究制定相关文件。2016年5月国务院召开的全国推进简政放权放管结合优化服务电视电话会议进一步提出简政放权的改革要求。这些都为全面深化“放管服”改革、推进高等教育内涵式发展指明了方向。

二是深化高等教育综合改革的重要举措。近年来，高等教育在人才培养体制、现代大学制度、办学体制、推进管办评分离等多方面改革取得很大进展。由于我国高等教育处在社会转型和高等教育转型发展相互叠加的历史时期，高等教育综合改革仍存在诸多体制机制障碍。在当前全面提高高等教育质量、切实增强科研创新能力、统筹推进“双一流”建设的新形势下，加快推进“放管服”改革变得尤为迫切。

三是落实和扩大高校办学自主权的必然要求。提高高等教育质量，必须明确高校办学主体地位、落实办学自主权。高等教育深化改革和促进发展中，不同程度地遇到了学科专业、编制、岗位、进人用人、职称评审、薪酬分配、经费使用管理等方面的深层次问题，需要通过“放管服”的综合性改革，切实落实《高等教育法》规定的高校办学自主权，激发高校活力。

2. 《意见》有哪些主要特点？

从2016年4月到2017年4月，从研究起草到五部门联合发布，用了一年的时间。总结《意见》制定的过程和情况，有这样几个特点：

一是与高等教育改革发展的需要高度吻合。新闻媒体以“深化教育改革激发更大活力”“以改革创新精神推动高等教育发展”“简除烦苛，给学校更大办学自主权”等为标题，对高等教育改革创新座谈会进行集中报道，引起了高等领域广泛的拥护和高度的认同，希望尽快出台放管服文件，大力推动高等教育改革，为教学和科研减负松绑，激发活力、创造动力，更好地服务于国家和民族的需要。

二是对高教领域放管服改革具有高度共识。此次高教领域放管服改革涉及到学科专业、编制、岗位、进人用人、职称、薪酬、经费、资产管理等诸多方面。各相关部门多次研究沟通和协调相关改革思路与举措，《意见》经国家教育体制改革领导小组第20次会议审议。各部门对深化高教领域放管服改革均表示理解与支持。部门达成一致意见后，《意见》经国务院同意后印发。

三是与有关改革文件有机衔接。《意见》特别注意处理好与中央层面已经出台的新文件的协调关系，处理好与地方已经先行推进的改革举措的关系，处理好改革创新与现行体制、管理方式的过渡衔接关系。关于科研、采购、外事等方面，近期已经发布实施的法律和政策文件已经作出明确规定，《意见》调整了内容定位，不再重复规定。

四是有针对性的改革举措和亮点多。《意见》既有突破性的改革，也有现行政策的完善。《意见》提出积极探索实行高校人员总量管理，为改革现行编制管理方式提供了政策依据和改革通道；明确将职称评审权下放到高校，标志着完全取消了行政管理部门对高校教授和副教授职称评审权的

审批，落实和扩大高校办学自主权。《意见》还对学科专业、进人用人、薪酬、经费等方面的改革举措做了规定。

3. 学位授权审核改革的主要举措有哪些？

自1981年《学位条例》实施以来，国务院学位委员会先后组织了多次学位授权审核，基本建立了覆盖各地区、学科门类齐全、学术学位与专业学位并重的学位授权体系。当前，我国研究生教育已迈入新的历史阶段，“服务需求、提高质量”已成为学位与研究生教育发展的主线，研究生教育发展的新形势和新任务，需要进一步深化学位授权审核改革。一是突出质量标准主导作用，进一步细化学位授权审核各类申请基本条件，加强申请条件与研究生培养的衔接，严格按照申请基本条件依法依规实施授权审核。对一些承担国家重大科研任务、符合学位授予标准的高校，新增硕士学位授权，可不再要求培养年限。二是进一步明确省级学位委员会的授权审核职责。强化省级统筹，明确由省级学位委员会规划本区域学位授予单位和学位授权点的发展和建设，确定发展重点，审批本地区学士学位授予单位及授权专业，组织实施本地区硕士学位授权审核和博士学位授权初审。三是进一步扩大高校办学自主权，放权部分具备条件的高校自主开展新增博士硕士学位点评审，探索设置新兴交叉学科学位点。四是强化学位授权审核与研究生教育质量评价、资源配置、培养质量和学位授权点评估的有效衔接，加强授权审核工作的过程管理。近日，国务院学位委员会印发了《博士硕士学位授权审核办法》。

4. 本专科专业设置“放管服”体现在哪些方面？

近年来，教育部贯彻落实“放管服”改革精神，努力构建国家宏观管理、省级统筹、高校依法自主设置专业的管理机制，提高高等教育支撑和引领经济社会发展的能力。

一是建设了普通高校专业目录体系。2012年修订印发《普通高等学校本科专业目录(2012年)》，本科专业目录学科门类由原来的11个增加到12个，新增了艺术学门类；专业类由原来的73个增加到92个，专业由原来的635个调整为506个；目录实行动态管理，分为“基本专业”和“特设专业”，2012-2016年，新增82个本科专业进入目录。2015年修订完成《普通高等学校高等职业教育(专科)专业目录》，每年增补一次，2016年首次发布了增补的13个专业。

二是落实和扩大高校专业设置自主权。支持高校依法自主设置专业，除国家控制布点的专业和尚未列入目录的新专业以外，高校自主设置专业，实行备案制，专业设置备案每年集中进行一次。除医学、教育、公安和司法四类国家控制的高职(专科)专业外，原则上不再新增国控专业，高校可根据专业培养实际自行设置高等职业教育(专科)专业方向。

三是加强省级本科专业管理统筹权。要求高校主管部门综合应用规划、信息服务、政策指导和资源配置等措施，促进所属高校加强专业内涵建设。2016年授权上海市在“两校一市”教育综合改革试点框架下，开展目录外应用型本科专业设置省级审批试点。

四是引导高校优化学科专业结构。从2012年起连续发布全国和各地就业率较低的本科专业名单，引导专业设置。2016年重点支持高校设置数据科学与大数据技术、格鲁吉亚语、儿科学等战略新兴产业相关专业、外语非通用语种专业、医学类紧缺本科专业；同时引导高校对1600多个不适应办学定位和特色发展的本科专业进行了调整。

五是优化专业设置服务。发布了《普通高等学校本科专业介绍》，规定了专业基本教学要求，作为高校设置专业的参考标准。组织相关学科专业类教学指导委员会研究制定了92个本科专业类教

学质量国家标准，即将对外颁布，将作为高校专业设置、专业建设和专业评估的重要依据。组织有关专家组织陆续研究发布行业人才需求与专业设置指导报告，为高职专业设置提供指导。开发了“普通高等学校本科专业设置与管理平台”，提高专业设置与管理的信息化水平和工作效率。

5. 高校编制、人事和薪酬等方面有哪些改革？

教育部所属高校现行编制规模主要是上世纪90年代初由编制管理部门核定。高等教育事业根据国家需要经过一个时期的快速发展后，高校编制严重不足，远远不能满足事业发展需求。为贯彻落实中共中央《关于深化人才发展体制机制改革的意见》“保障和落实用人主体自主权”，“对符合条件的公益二类单位逐步实行备案制管理”要求，按照《意见》规定，将探索实行高校人员总量管理，纳入总量管理的人员享有相应待遇和保障。下一步，教育部将会同中央编办、财政部等相关部门根据师生比、办学层次、高校特点和事业发展需要等研究制定高校人员总量核定指导标准和试点方案；适时选择不同层次类型、工作基础好、日常管理规范的高校开展试点，取得经验后逐步推开。

关于高校人事管理，岗位设置方面，教育部除根据政策要求保留岗位总量、结构比例、最高岗位级别确定权外，其他权限均已下放至所属高校。收入分配方面，除根据政策要求保留绩效工资总量核定权、主要负责人绩效工资核定权外，其他权限均已下放至所属高校。人员聘用、职称评定等方面，所属高校根据教学、科研、管理等需要，依法依规自主开展相关工作，教育部做好监督检查等工作，不干预管理过程。同时，教育部切实注重做好对所属高校的监督管理。近几年，印发了《教育部关于进一步规范直属高校、直属事业单位领导班子成员薪酬的通知》《教育部办公厅关于坚持正确导向促进高校高层次人才合理有序流动的通知》等文件。并通过定期巡视、选人用人专项检查、年度统计、专项调查等，监督所属高校执行国家政策、内部人事管理等情况，对存在问题单位从严要求做好整改。目前，正在研究制定所属事业单位实施绩效工资有关文件，进一步健全制度、强化监管、规范管理。地方高校的编制、人事和薪酬等方面由地方有关部门根据国家有关规定具体管理，有的地方高校反映在用人自主权方面所受影响较多。下一步，教育部将与人力资源社会保障部、财政部等部门保持密切沟通，继续推动落实和扩大高校人事管理自主权。切实做好根据高校发展需要实施调整编制、岗位总量，在核定绩效工资总量时向高层次人才集中单位倾斜等工作。

6. 高校教师职称评审的改革点在什么地方？

《意见》提出改进高校教师职称评审机制，主要包括下放高校教师职称评审审批权和改进教师职称评审方法。改革前，根据2012年9月《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》（国发〔2012〕52号），高校副教授评审权的审批工作由教育部下放到省级人民政府教育行政部门实施。多数省份逐步将评审权下放到高校，由高校自主评聘，不具备评审权的高校参加省级政府部门组织的职称评审。2017年1月，《国务院关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》（国发〔2017〕7号）取消了高等学校副教授评审权审批，高校可以自主评审副教授。根据《国家教育委员会 人事部关于进一步做好授予高等学校教授、副教授任职资格评审权工作的通知》（教人〔1994〕19号）和2004年《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（国务院令 第412号），高校教授评审权的审批工作由教育部实施。具备评审权的高校自主评聘，不具备评审权的高校参加省级政府部门组织的职称评审。在评审方法方面，不同程度存在对师德、教学业绩考核重视不够，科研成果重数量轻质量的情况，科学合理的分类评价标准尚未完全建立。

根据《意见》实施改革后，高校教师职称评审权将全部直接下放至高校，由高校自主组织职称

评审、自主评价、按岗聘用。条件不具备、尚不能独立组织评审的高校，可采取联合评审的方式。教育、人社等部门在各自职责范围内加强监管。在评审方法方面，强调将师德表现作为评聘的首要条件，提高教学业绩在评聘中的比重。针对不同类型、不同层次教师，按照哲学社会科学、自然科学等不同学科领域，基础研究、应用研究等不同研究类型，建立分类评价标准。完善同行专家评价机制，建立以“代表性成果”和实际贡献为主要内容的评价方式。

7. 《意见》关于完善和加强高校经费使用管理的规定主要解决什么问题？

《意见》专门有一部分规定了“完善和加强高校经费使用管理”，主要解决四方面问题：

一是解决高校经费安排自主权、统筹使用权问题。通过完善预算拨款制度，优化拨款结构，来加大基本支出保障力度；针对基本支出占比较低的地方，要求进一步优化结构，合理安排基本支出，以扩大高校经费安排自主权。通过尽快完善资金管理办法、采取额度管理、自主调整等措施，由高校在批准的预算额度内、在不改变项目资金用途的前提下，自主统筹使用项目资金，切实扩大高校项目经费使用统筹权。

二是解决高校经费资金支付效率偏低问题。针对高校经费管理特色，进一步完善国库集中支付范围划分，逐步扩大财政授权支付范围，进一步加快预算执行进度。简化用款计划编报内容，逐步实现按政府收支分类科目的项级支出功能分类科目编报用款计划，切实减轻高校工作量。

三是解决高校资产处置及处置收益使用权问题。一方面，结合社会经济发展实际，适当提高资产处置的备案和报批标准；另一方面，学校处置已达使用年限、应淘汰报废的资产，处置收益由上缴国库调整为留归学校使用，以调动高校的积极性。

四是解决高校税收优惠政策落实问题。由税务部门执行好各项涉及高校的税收优惠政策。

同时，《意见》对加强经费管理提出了具体要求：一是高校要进一步提高预算编制水平，加快预算执行进度，完善内控机制，严肃财经纪律，严格按照规定管好用好各项经费和资产。二是强化高校在资产管理方面的主体责任，确保国有资产的安全和有效使用。三是高校应依法接受审计监督。

8. 《意见》对完善高校内部治理和强化监管优化服务做出什么规定？

为全面深化高教领域“放管服”改革，《意见》分别对完善高校内部治理和强化监管优化服务做出专门规定。关于内部治理，《办法》要求：一是加强党对高校的领导，从校级、院系级和基层党组织建设等方面做出明确规定，贯彻落实全国高校思政会精神。二是加强制度建设，从教育法律法规规定的基本制度、高校章程、纪律及校内管理制度等方面提出全面要求，促进高校治理有方、管理到位、风清气正。三是完善民主管理和学术治理，健全高校民主管理和监督机制；坚持学术自由和学术规范相统一，完善学术评价体系和评价标准，提高学术委员会建设水平。四是强化信息公开与社会监督，依法推进校务公开，畅通监督渠道。

关于强化监管优化服务，《办法》要求：一是构建事中事后监管体系，深入推进管办评分离，转变管理方式，通过信用机制、抽查、督导、巡视等加强监管。二是加强协调与指导，各地各部门要互相配合、整体推进，及时解决工作中的问题。三是营造良好改革环境，简化优化服务流程，精简和规范办事程序，推动公共服务事项网上办理，改进服务质量。

9. 如何贯彻落实《意见》？

一是学习好宣传好。教育部等五部门将通过召开电视电话会议、座谈会等多种方式对《意见》进行学习宣传和推动落实。通过各项落实改革举措的工作会议加强对政策的解读。推动各地各高校

学习掌握《意见》的精神与实质。

二是贯彻好落实好。教育部将落实好学科专业、职称评审、完善校内治理等方面的改革事项；积极主动配合编制、人力资源和社会保障等牵头部门尽快制订出台配套文件，抓紧细化高校人员总量、职称、薪酬等方面的试点或落实办法。鼓励地方结合当地实际改革创新。

三是做好分工协作。“放管服”是一项综合性的改革工作，涉及到各有关部门各有关方面，既要做好分工、明确责任，也需互相合作、密切配合，既要明确改革的短期目标，也要做好改革的长期准备。教育部将和编制、财政、人社等部门做好综合改革的统筹规划和任务落实等工作。

（中华人民共和国教育部门户网站 2017年4月6日发布）

加快探索地方高校转型发展

引导部分地方普通本科高校转型发展是当前以及未来大家所关注的一个重点，也是当前各方面教育政策研究的聚焦点。无论是研究者、一线推动者、学校还是企业，要用实践加快道路的探索，交出满意的答案。

一、要看清未来发展的大趋势

一是国家经济发展方式的转变和创新驱动发展战略的实施。创新驱动发展模式的核心就是要投资于人，要更加重视人力资本和教育的作用。在这个过程中，需要我们重构产业链和教育链。过去产业链和教育链是相对分割的，主要通过就业端口连接起来。想要真正实现创新驱动发展，就要打破原来的产业链，要把人力资本这个最重要的创新要素加入到产业链中间去。实现这样的使命，就必须对我们自己进行深刻的改革。

二是新产业和新技术发展带来的机遇和挑战。现代学校制度和现代企业制度是技术进步这棵树上开的两朵花，现代学校制度和现代企业制度之间有着内在的血缘关系。今天我们面对的是技术水平和消费需求不断提高所联合推动的结构性改革，对我们来讲既是挑战又是机遇。挑战是指我们的学科结构、专业结构、人才培养模式还很难满足推动新产业、新技术的发展。机遇是指哪个学校如果能够抓住新产业和新技术发展的机遇，加快建立产教融合和校企合作的发展机制，就有弯道超车、异军崛起的可能。新产业、新技术的发展，需要我们培养更多的新型先进技术应用人才，培养更多的复合型应用人才，培养更多技术、工艺和艺术结合型的人才。

三是高等教育和职业教育走开放融合发展道路的趋势。中国高等教育的发展有它特定的大背景。一是我们经历了计划经济向市场经济的体制性转轨，在计划经济时代我们通过层层计划和部门办学的机制，用计划来配置产业、科技、教育的资源。但是随着计划经济向市场经济转变，原来的产教结合和科教结合的方式不再存在了。二是我们在一个比较短的时间里，高等教育从精英化转变成大众化并向普及化迈进。精英化以后高等教育增量部分无疑主要是应用型 and 职业性的高等教育，但怎么办是个新课题。这两件事情结合起来就意味着今天进行高等教育结构性改革任务尤为艰巨和重要。我们的优势是，已经有很多高校作为先行者，做了很多重要的探索。转型发展这样重大的战略决策和三部委的指导意见，就是基于这些重要探索所总结出来的。实际上，这正是今天很多发达国家推动高等教育改革中一项最为重要的举措，是全球高等教育发展的趋势。

四是加快建设现代教育体系的大方向。为了构建现代教育体系，“十二五”规划着重描绘了基本公共教育服务体系。在“十二五”中，全国职业教育工作会议着重描绘了现代职业教育体系。在《现代职业教育体系建设规划》中有现代教育体系的示意图，就是表明建设现代职业教育体系的目标是最终迈向对现代教育体系的完整描绘。这个中国特色的教育体系应当具有几个基本特点：第一是面向全民的，教育面向的群体不再是特定的年龄段，而是所有的社会成员，特别是一线劳动者、一线技术技能人才；第二是充分的教育机会，提高各级各类教育的普及性，特别是加快贫困地区教育的发展；第三要建立教育——就业的旋转门，形成人才多样化发展的通道，这对高等教育和职业教育的入学制度、专业制度、课程制度、培养制度、质量评价制度产生革命性的影响；第四是要进

一步打通社会成员纵向流动的通道。一个是要让家庭经济困难、社会阶层不利的孩子获得更加宽敞的上升通道；另一个是要让一线的劳动者、技术技能人才获得更多的上升通道，这是我们高校的社会责任。这个责任要高于我们常说的人才培养的质量、科学研究的质量、社会服务的能力。

五是教育信息化和全球化趋势。教育互联网和互联网教育已经成为全社会关注的热点，传统的四维时空的教育变成了更多维时空的教育，从这个意义上讲，它必然对教育带来革命。信息化进一步加深了教育的全球化。一是人的全球化流动，包括学生、教师的全球化流动；二是人才的全球竞争。每一所高校不管是地处上海、北京，还是偏居一隅，都需要在全球化的环境中审视定位、优势、弱点和未来。

所有这些趋势，都告诉我们这是一个变革的时代，不管是从经济社会、教育自身、科技进步的角度，还是从全球化的角度来讲，高等教育改革发展已经处在一个全新的环境中，需要新的思维和战略。

二、要以坚定的行动遇见未来

这个“遇”是相遇的遇，因为我们不仅要能看得见未来，还要真正跟未来相遇。

一是牢记我们的使命。我们的使命是要为实现第二个百年目标来奠定人才基础。第二个百年的目标要比第一个百年目标艰难的多，因为它的实现将更多地要依赖于创新、依赖于高质量的人力资本。只有每一个高校都在创新体系中有所作为，涌现各个类型的创新创业人才，才有大众创新，万众创业，才有每一个城市、乡村、企业的发展。应用导向的创新空间无比巨大，无限广阔，更是国家人民所急需的。如果我们坚持这样的发展路径，一样会涌现世界一流的技术创新大学。

二是坚定创造价值这个导向。创造价值是我们事业的意义所在。高等学校既要为经济社会发展创造价值，又要为学者创造价值。对应用型高校来讲，创造经济社会价值就是怎样更好地为区域经济发展服务、为当地的城镇化服务、为企业的技术进步服务、为提高人民的生活质量服务。创造学者的价值，最重要的就是要给学生高质量就业和可持续发展奠定良好的基础，为在职人员的职业发展提供有力支持。国家要优先发展教育，是因为教育有着最大的价值创造力。但高校要办好学，不能认为国家的投入是理所应当的，唯有创造价值，才能分享价值。

三是抓住校企合作平台建设这个突破口。高校在转型发展中要对学科专业进行结构性改革，根据当地经济社会发展的需求抓住切入产业链、创新链的重点，集中力量和资源形成产教融合发展的高地。在校企合作重点平台的建设中统筹学科教育、继续教育、技术创新、科技服务、社会服务这些功能，建设融合性、集成性、创新性、开放性的平台，争取当地政府、行业企业的重点投入和支持。校企合作不能被简单地看成是企业的社会责任或者公益事业，校企合作的本质是大家互利共赢的合作。高校要跟企业、地方互利共赢，意味着高校自身要有创造价值的能力。

四是要以产教融合方式更新再造人才培养流程。产教融合、校企合作，涉及学校治理、学科、专业、课程、教学等各个领域。比如在理论和实践的结合上，怎么真正实现知行合一？人才培养流程的更新再造是一个高度科学化、精细化的工作，需要对社会需求、发展趋势进行深入的研究，需要对职业能力模型进行科学建构、对知识和能力的形成进行递进式设计、始终如一地将理论和实践有机结合实现螺旋式上升，需要全过程的质量控制，并根据人才培养流程配置资源。这项改革尚未真正被破题，前面的路更是永无止境。

五是要守住我们的底线和良知。很多专家学者对什么是教育、什么是高等教育有很好的意见，

这是高等教育改革和发展非常重要的理论基础。但是我们常常容易忽略一条：这些理论上的建构都没有学者的评价重要。我们也需要认真倾听社会公众、行业企业是怎么看待教育的。他们对教育的很多批评都有失偏颇，很多时候不那么符合教育发展规律和人才培养规律的。但是，懂教育规律、人才规律不是他们的事情，是我们的事情，更何况我们对这些规律的认识还需要不断反思和深化。重要的是，他们是有权利批评我们的。倾听他们的批评是我们的责任，是我们反思和改革的动力。

转型发展的真正问题，不是叫不叫职业教育，更不更名为大学，能不能申请到硕士点等等。对政策设计者来说，设计利益机制一定是重要的，也是今后推动转型发展的重点。但对教育者来说，更重要的是每年9月份看到很多智力普普通通、不那么出众的新生来到校园的时候，想着四年以后他用一种什么样的状态走出去，他的人生会否幸福，他将为这个社会贡献什么。

（《中国教育报》作者：陈锋 教育部学校规划建设发展中心主任）

新建本科院校社会服务转型的发展路径

一、新建本科院校社会服务的特征

1. 社会服务具有明显的“地方性、应用型、开放式”倾向。在十多年的发展竞争中，新建本科院校逐渐意识到需要与老牌高校进行错位发展，走应用型道路，彰显社会服务功能就成了新建本科院校的必然选择。同时，政府和教育部门也意识到问题所在，积极引导地方本科院校向应用型转变。因此近年来新建本科院校日益重视社会服务，开门办学，积极为地方培养急需的应用型人才，积极开展产学研合作等。

2. 服务地方具有一定的天然优势。从管理归口上来讲，新建本科院校一般为省属院校，或省市共建、市属院校等地方院校；从服务定位上来说，部属研究型高校更加倾向于服务国家重大战略、科技前沿和培养高精尖人才，地方院校却明确定位于服务地方；从高等教育资源分布来看大部分新建本科高校所在城市的高校数量较少；从人际关系来说，新建本科院校与地方政府、行业企业等低头不见抬头见，甚至还存在着微妙的校友、亲属、朋友等各种关系。因此，总的来说，新建本科院校与地方具有天然联系，服务地方具有天然优势。新建本科院校与地方政府、企业行业、社区、驻军等合作和互动频繁，社会服务成效明显。

3. 社会服务具有一定的融合性。高校服务社会所依仗的是其在人才培养、科学研究、文化传承与创新，以及教育资源占有等方面的优势，在服务社会时将各种优势有机结合，统筹使用，能起到事半功倍的效果。笔者使用“融合率”来反映同一新闻中社会服务内容的多样性和融合性，结果显示样本院校社会服务的融合率平均为122.66%，保定学院社会服务的融合率更是达到了153.57%。

4. 社会服务具有一定的特色性。通过对样本高校“学校要闻”的调查和分析，看到新建本科院校在特色发展方面取得了一定成效。黑龙江工程学院利用其学科和科研优势，在航空航天、地质、建筑等领域与行业企业开展合作；利用其区位优势，与俄罗斯、韩国等建立国际合作与交流关系；充分支持校友企业、利用校友资源，开展校友企业推介展览会。保定学院充分发挥其师范特色，开

展支教、中小学幼儿园的师资培训服务，出版《保定学院史话》；利用其文史学科优势，开展文化传承与创新活动，如话剧、《保定通史》、文物保护、跆拳道、与韩国进行文化交流等。黄淮学院利用其在转型发展中的示范作用，为兄弟院校转型发展提供经验借鉴、参观学习等资源服务；利用产教融合发展战略国际论坛，为政府、企业、高校提供合作交流平台等。常熟理工学院积极开展校地合作，服务地方；发扬其师范传统，积极开展各种教育培训；充分发挥其应用型特色，服务现代职业教育体系建设。广东白云学院各院系普遍采用校企合作开展毕业设计，培养应用型人才；与研究型大学开展深入合作，资源共享、优势互补，探索建立促进公办高校和民办高校共同进步的校际合作机制；与应用型高校合作，整合资源，充分利用彼此的体制和地域优势，实现了沿海高校和内地高校的人才培养资源对接，实现公办高校和民办高校的师资力量共享；充分利用区位优势，积极与日本、韩国、澳大利亚开展国际交流与合作；积极参加各种会展、比赛等，培养应用型人才。

二、新建本科院校社会服务存在的主要问题

1. 社会服务缺少规划，计划性、系统性不强。在对样本院校社会服务情况进行调查时，笔者发现虽然各高校社会服务方向明确、意识强烈，但社会服务活动带有明显的随机性和独立性，计划性、系统性、全局性不强。如在高校间的经验交流与借鉴活动中，同一高校在一周内到另一高校的考察学习团就有好几拨，而接待高校也是来者不拒，随到随接，严重浪费资源和精力。

另外，笔者对样本高校“十二五”“十三五”规划的进一步调查发现，除常熟理工学院从“十二五”开始，专门列出有关社会服务《校地互动专项规划》外，其他高校并未对社会服务进行专项规划，只是在学校整体规划和其他相关专项规划中零散涉及，社会服务专项规划缺乏。

2. 社会服务核心能力不强，服务层次较低。调查结果显示，新建本科院校社会服务的内容以资源服务为主（40.35%），而人才服务、科研服务、文化服务所占比重较小，三者相加也尚未过半（46.00%），尤其是科研服务和文化服务，所占比重更小，反映了新建本科院校社会服务核心能力不强。

对新建本科院校社会服务内容进行深度分析发现，其服务层次不高，服务效果相对有限。例如，在人才服务中，处于人才服务浅层的教育合作比例过高（26.73%），而能够显示人才服务深度的教育培训（18.89%）、产学研合作（8.29%）等均占比不高；在科研服务中，技术研发（10.57%）、成果转化与科研服务（12.20%）及其他（5.69%）等能够反映高校科研服务核心能力和水平的内容较少；在资源服务中，兄弟院校间的经验交流与借鉴竟占将近一半（49.27%），而开展教育培训（11.95%）、共建共享平台（5.83%）等深层次的资源服务却相对较少。对新建本科院校社会服务对象的分析结果也显示，高校（研究机构、学者）成了其首要服务对象（35.11%），而对高校服务需求迫切的企业和地方（社区），得到的社会服务分别为21.81%和18.22%，相对较少。

3. 社会服务的理念滞后，服务不够积极主动。对新建本科院校社会服务内容和形式进行深入分析发现，新建本科院校倾向于采取“合作”的形式进行社会服务（38.87%），这种服务形式一般有比较明确的互利关系，高校在提供服务的同时可以从合作方得到一定回报，这也符合新建本科院校希望借助政府、企业行业的力量，在应用型人才培养、科学研究等方面获得提升的现实。这种倾向也反映出新建本科院校的服务理念仍停留在“自我中心”阶段，尚未达到“以他方为中心”层次。

在对公共关系的深化研究中也显示出新建本科院校社会服务理念落后。研究数据显示，新建本科院校主动走出校园，走进企业行业、政府部门、地方（社区）的外出活动（16.38%）以及双向交流的其他活动（21.01%）较少，而坐等对方上门的来访接待活动较多（62.07%），反映了新建本科院校在公共关系建设方面仍不够主动，同时这种情况也影响了高质量公共关系的形成。

4. 社会服务的参与意识不够，二级部门和教师的热情未能激发。调查结果显示，新建本科院校社会服务的主体以学校层次为主（62.52%），二级部门开展社会服务活动的比例较低（30.47%），教师参与社会服务的比例或教师参与社会服务受到学校关注的比例很低（3.29%），这说明社会服务的理念未能深入基层，或者学校未能通过体制机制改革等方式，将二级部门和教师参与社会服务的热情激发出来。

三、新建本科院校社会服务转型的发展路径

1. 从以间接服务为主，向以直接服务为主转型。

由于认识的滞后性，相当一部分新建本科院校并没有充分重视社会服务，没有和政府、企业行业、地方（社区）等建立直接关系，仍是通过向社会输出“半成品毕业生”和“初级科研成果”间接服务社会。所谓半成品毕业生，指的是高校因过多使用理论教学和学术训练，而忽视实践教学和实习实训，造成毕业生进入社会后，需要经过一个较长的岗前培训或职后学习，才能适应工作岗位。所谓“初级科研成果”，是指以论文、项目结项报告、未转化专利、实验报告、调研报告等形式存在的研究成果，这类研究成果仍需要大量的工作才能转化为实际生产力。新建本科院校定位为应用型，就应直接服务社会，例如重视实践教学，加大实习实训力度，培养高素质技术技能人才，“初级科研成果”出来后，主动完成“小试”“中试”等成果转化工作，为社会提供成熟、配套的技术等。

2. 从以自发服务为主，向以自觉服务为主转型。目前来看，很多新建本科院校的社会服务行为尚处于自发阶段，社会服务活动缺少计划性、协调性、系统性、全局性、全员性等，迫切需要对社会服务进行战略规划和发展规划，由自发走向自觉。社会服务的计划性，就是学校要根据国家和地方经济社会发展的需要，结合学校的优势、劣势、潜力等，科学制定社会服务中长期规划、五年规划和年度计划，指导社会服务工作开展；社会服务的协调性，就是要指导、协调学校各个部门的社会服务活动，做到“有所为，有所不为”，集中精力解决地方经济社会迫切需要解决的重大问题，而不是四面出击，叶公好龙；社会服务的系统性，是指服务社会时并非“头痛医头，脚痛医脚”，而是为对方提出整体解决方案；社会服务的全局性，是指将社会服务真正地纳入到办学定位、学校工作上，从学校层面统筹规划、开展社会服务；社会服务的全员性，是指不仅学校、二级部门是社会服务的主体，每位教师、每位学生都是社会服务的主体，都要有社会服务的意识和行动。

3. 从以“自我为中心”为主，向以“他方为中心”为主转型。新建本科院校存在着历史短、基础差、底子薄、经费少等共性问题，因此部分新建本科院校就将加强实践教学、强化实习实训、培养应用型人才寄希望于校企合作，借助企业的力量提升自己的教学、科研水平，而自己却难以为企业提供大量高质量的服务，这种“以自我为中心”的服务理念，造成企业的合作意愿不强、动力不足。故而，新建本科院校应转变理念和策略，树立“以他方为中心”的服务理念。首先，厘清企业

行业、地方（社区）等迫切需要解决的问题，然后整合校内资源，集中人力、物力、精力，为企业行业、地方（社区）等解决生产生活实际中的重大问题，在提高社会服务质量和效益的同时，提高自己的教学、科研水平，为更好地服务社会积蓄力量。

4. 从以“需求驱动”为主，向以“内生驱动”为主转型。由于思维惯性、内涵建设不足和应用技术积累不够等多方面的原因，目前新建本科院校仍倾向于“坐等企业上门寻求帮助”，社会服务以“需求驱动”为主，这种服务模式不仅造成社会服务规模上不去，而且容易形成恶性循环，不被企业、行业和地方（社区）认可和看重。因此，新建本科院校应该“苦练内功”，立足人才培养和科学研究开展社会服务，由内生发展驱动应用型人才培养和科技成果有效转化向社会扩张，满足企业、行业和地方（社区）需求。

5. 从以“粗放型服务”为主，向以“精准型服务”为主转型。新建本科院校在发展过程中一度出现“求大求全”的倾向，在社会服务方面表现为定位于服务国家、地方重大决策，看似服务口径很宽，舞台很大，但往往迷失了自己，对自己的社会服务能力估计不足，造成实际服务效果较差。因此，新建本科院校一定要立足地方、立足行业企业、立足校情，精准定位，“有所为，有所不为”，提高服务能力和服务效率。

（《中国高教研究》 2017 年第 2 期 作者：刘彦军 高等教育学会理事）

高校一流学科建设的关系审视

学科是大学的基石，一流学科是一流大学建设的基础，也是一流大学建设的重要内容。学科建设是人们按照一定的价值目标、促进学科发展、提升学科水平的主动行为，学科建设的成果应该体现在促进高素质的人才培养和高水平的科研产出。同时，学科建设是一个系统工程，建设的内容多，牵涉的方面广，需要处理好内部与外部多个方面的关系。就学校内部来说，一流学科建设需要处理好以下几个主要关系。

一、院系谋划与学校顶层设计的关系

院系是大学组织的基本单元，是大学的基础学术单位，是学科建设的依托，也是学科建设的组织者和实施者。同时，教师工作在院系，学术生活在院系，院系最了解学科发展的现状及自身的优势与劣势，最知道学科应该如何发展及其努力方向、目标和实现的途径。因此，院系是推动学科建设的关键，学科建设必须紧紧抓住院系这个关键。院系的谋划是基础，只有每一个院系都动起来，才能谋划出一个好的全校的学科建设蓝图。但是，仅仅有院系的谋划还不够，因为学科建设中许多谋划仅靠院系是难以做到的，需要学校进行顶层设计。各个学校的情况不尽相同，概括起来看，学校的顶层设计应该在“整体、交叉、超前、聚合”等方面做好工作。

（一）整体：制定学科发展战略

学校要立足国家经济社会发展需要，立足学科发展的态势，立足学校的历史与现实，认真分析学校的办学优势与不足，对学校发展科学定位，优化学校的学科布局结构，制定学校学科发展的战略，明确学科发展目标、重点、任务、实现路径、保障条件等。

（二）交叉：推动跨学科的发展建设

随着科学的发展，许多知识的生产和重要发现已经不是在传统的单一学科内部，而是在学科的交叉处、学科的空白处产生。许多以问题为导向的重大问题的解决，也需要不同学科的参与。因此，世界一流大学普遍重视跨学科的发展和建设。在实践中，跨学科的发展建设常常受到现存的学科组织和院系行政壁垒的限制，跨学科难以规划、难以推进。这样，就要求学校必须担负起规划、推进跨学科建设的责任，根据本校学科发展的现状，做出顶层设计，或建立跨学科的研究机构，或推动跨学科的研究项目，或开展跨学科的人才培养。

（三）超前：前瞻部署建设高峰学科

超前部署和建设一些与科学前沿或与国家重大需求相关、未来可能成为学科高峰或办学特色的学科。超前部署和建设，实现异军突起，这样的例子在高等教育发展中有很多。比如，伯克利加州大学比较早地重点发展生物原子工程，要求学校的每个系都尽量去和生物原子挂钩，像机械系、电机系、化工系等都要从不同角度配合生物原子的研究，以形成自己的特色。经过几年的努力，终于促成劳伦斯发明了加速器。正是由于发明了加速器，伯克利加州大学一下子拿了多个诺贝尔奖，伯克利的生物原子工程学科成了世界第一，伯克利加州大学成了世界著名大学。我国的华中科技大学从20世纪80年代以前瞻性的眼光发展一批优势特色学科，如该校的光学学科，超前部署、重点建设，较早地建成了国家实验室，并带动和辐射了武汉的“光谷”。超前部署和建设一些学科，需要

学校审时度势、高瞻远瞩、顶层设计。

（四）聚合：集中力量形成学科优势

集中现存的、分散在不同院系的力量，形成某一领域的学科优势。如某所大学有化工、环境、生命、土木、机械、运载、信息技术等多个院系与海洋学科有关。学校要发展海洋学科怎么办，靠某一个院系很难担负起这个重任，这就必须把分散在各个院系的力量整合起来，形成合力，才能在海洋领域做更好的文章。而这一工作单独依靠某个院系是难以做到的，必须由学校顶层设计、统筹规划，找到办法实现集群优势。化分散为集中，可以组建相应的机构，这涉及许多问题，实践中可能会遇到许多障碍。也可以采取其他方式，如组建相应领域的学术委员会，共同谋划本领域的重大学术发展的目标、方向与项目等，然后分头实施、协同发展。或者学校设立某个领域的重大专项，引导不同院系教师围绕该领域共同发力。要实现这些，都必须由学校进行统筹，顶层设计。

二、学科高峰、学科高原和学科生态的关系

一流学科处于学科金字塔的顶端，是同类学科中的卓越者或出类拔萃者，是某类学科的高峰。学科高原可以看作具有比较优势和实力、具有良好发展性和成长性的学科。学科高峰和学科高原相互依存，学科高峰不是“拔地而起的高山”，它根植于坚实的学科高原。没有学科高原的高峰，难以成为真正的学科高峰，学科高原孕育了学科高峰。

学科高峰和学科高原的概念已经在政府的文件中和学界广泛地使用。在国务院颁布的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》中，就使用了学科高峰的概念。上海市政府颁布了《上海高校学科发展优化布局规划》，启动了《上海高校高峰高原学科建设实施方案》。一些大学也制定了学科高峰和高原建设计划，如山东大学制定了《学科高峰计划》，浙江大学制定了《高峰学科支持建设计划》，等等。

学科高峰、高原是相对的概念。从世界一流学科建设的角度看，学科高峰应该是能够进入世界一流行列的学科。上海的方案中，规划到2020年，力争20个左右的一级学科点和一批学科方向达到国际一流水平；使180个左右一级学科跻身国内学科排名前20%，且这些一级学科点中至少有1~2个二级学科或方向达到国际先进、国内一流水平。前者应该是学科高峰，后者应该是学科高原。规划中提出了面向国际学术前沿，瞄准国家和上海重大战略发展需求，推动学科高原崛起学科高峰。每个学校有各自的校情，我们可以从不同的角度定义学科高峰和高原。每个学校有各自的学科高峰和学科高原，学校应该清楚本校的学科高峰和学科高原，努力去建设学科高峰和高原，形成、巩固和发展学校的学科优势和学科特色。

学科高峰和高原是学校建设的重点，学校要花大力气建设，但仅此不够，学校还要重视学科生态建设。学科生态是一流大学和一流学科建设的基础和条件，没有好的学科生态很难支撑和发展学科高峰和学科高原。

学科生态是学科之间、学科与环境之间相互作用、相互影响而形成的整体性的生态系统。学科生态涉及的问题很复杂，既涉及学校内部又涉及学校外部。从学校内部来说，学科生态建设应该重视学科结构、学科生长文化环境和学科生长制度环境等。

第一，学科结构。合理的学科结构是学科发展的必要条件，也是人才培养的必要条件，是良好的学科生态的基础。综观国外著名研究型大学的学科结构，一般具有以下特点：一是文理基础性学

科雄厚，基础研究能力特别强；二是有若干个强大的应用学科，如工、经、管等；三是综合性、交叉性、边缘性学科特别多。目前，国内高水平大学的发展趋势有两种：一是高水平研究型大学向综合性方向发展，二是高水平有行业背景的大学在多学科的基础上重点突出行业特色。

学科结构的优化是一个渐进的过程。国内外一些以工科为主的著名大学的发展历程展示了一些成功的发展轨迹。第一步是由单纯的工科院校发展成理工结合的多科性大学。其核心是理工渗透，重视理科在学校发展的基础地位和对应用学科的支撑作用。第二步是发展文科，包括人文和社会科学，实现更高层次的综合，形成文理渗透、理工融合、文理工等协调发展的大格局。第三步是通过多学科交叉、融合，派生出一些边缘学科和新兴学科，建设跨学科，产生知识创新成果，适应经济社会发展需求，引领科学与社会进步。

学科结构的优化没有固定的模式，更没有“放之四海而皆准”的标准，它需要学校立足本校实际，着眼历史、现实和未来，把握科学发展的大势和学科发展的未来，对本校学科结构做深入的分析，谋篇布局，优化学校的学科结构。最近，一些大学在优化学科结构方面采取了很多措施，坚持有所为、有所不为、有所先为、有所后为，给学科“瘦身”，改变学科结构趋同、学科齐全但一些学科平庸的状况，坚持形成具有自身特色的学科结构，这很值得关注。但有种现象值得关注，有的学校单纯地为了提高学校参与学科评估的“参评率”而砍掉一些学科，这需要慎重。这种不是经过深思熟虑、不是为了优化学科结构和建设良好学科生态，而仅仅从“参评率”功利角度给学科“瘦身”不免让人有些担心。

第二，学科生长文化环境。人是学科建设的主体，人的价值取向、思维方式和行为方式影响着学科建设。人总是生活在一定文化环境中，受到文化氛围的影响和规范，文化潜移默化、润物无声地影响人，因此，良好的学科生长文化环境对学科生长非常重要。在大学文化建设中，应该重视营造促进学科生长的文化氛围。大学通过价值塑造、精神弘扬、人物传奇等，鼓励创新、追求卓越；鼓励竞争，同时鼓励相互协同，鼓励在学科内部特别是不同学科之间加强合作；鼓励教师潜心治学、诚信治学，反对急功近利、反对学术不端。

学科文化是大学文化的重要组成部分，对学科生长有着更直接的促进作用。伯顿·克拉克认为，“每一学科都有一种知识传统，即思想范畴和相应的行为准则。在每一个领域里，都有一种新成员要逐步养成的生活方式，在发达的系统中尤其如此。刚刚进入不同学术专业的人，实际是进入不同的文化宫殿，在那里，他们分享有关理论、方法论、技术和问题的信念。”这告诉我们，大学的学科不但是一种知识类型、组织建制，更是一种独特的文化形态，有其内在的规训力量，影响和规范着学科共同体成员的思想与行为。托尼·比彻按照“硬科学—软科学”和“纯科学—应用科学”两个分类维度将学科分为四大类，据此分析了四大类学科在知识特性、价值取向和学科文化上的各自特点。

学科文化影响教师的思维方式和行为方式，影响教师在学科领域的工作态度、工作行为、工作绩效，从而影响学科的生长。我们在重视大学整体文化建设的同时，必须看到学科文化的存在及学科文化对教师和学科生长的影响，重视学科文化建设，发挥好学科文化在学科建设中的作用。

第三，学科生长制度。大学治理的完善，特别是与学科建设相关的制度建设，对学科建设有直接的影响。与学科建设相关的学术事务应让教师更多地参与，这在理论上已经形成共识。《高等教育法》等一些法律法规对大学的学术委员会均有明确规定。在现实中，改变过强的“行政导向”，

发挥“学术导向”的作用，在大学中已经取得很好的实践成效。在形式上，各个大学都设置了学术委员会，也注意发挥学术委员会的作用，“教授治学”似乎找到了实现路径。但是，历史的惯性还是很大，对此我们不能有过高的估计。从观念到实践，真正使“教授治学”制度化还有很大的距离，这在很大程度上影响教师的积极性，也影响对学科建设重要事项做出正确的决策。因此，完善学术治理的制度，对学科建设至关重要。营造促进学科生长的制度环境，还包括制定有利于促进学科发展的各种政策。在学科生态中，如果说学科结构是高低错落、疏密有致的“植物”，学科生长的文化环境和学科生长的制度环境就是“阳光、水、空气”，没有这些，“植物”难以百花竞放、树木葱茏。学科生态还包括更复杂的内容，如学科与外界的信息和能量的交换与适应、学科的自组织与他组织相互关联、学科之间的共生互动与协同进化，等等。

三、学科、专业和课程的关系

这里涉及一个问题，即学科建设与人才培养的关系。学科建设水平高低，不仅体现在科学研究上，还要体现在人才培养的质量上。学校办学的根本目的是培养高素质的人才，同时，产出高水平的科研成果。学科是人才培养和科学研究的基础与依托，没有高水平的学科，很难培养高素质的人才和产生高水平的科研成果。从这一点来说，学科是办学的基础和条件，具有工具的性质，因此，学科建设可以成为学校的办学目标，但是，一定要和学校的办学目的联系起来才有意义。也就是说，学科建设的成果一定要体现在人才培养和科学研究上。学科建设的成果要体现在科学研究的产出上，这一点人们已有共识，实践上也不成问题。但学科建设的成果还要体现在人才培养上，却在认识和实践上没有到位，这也正是我们一流大学和一流学科建设需要重点解决好的问题。处理好学科建设与人才培养的关系，关键是把学科建设的资源、成果转化为高质量的人才培养，这要求我们处理好学科、专业、课程的关系。学科、专业、课程三者相互联系又相互区别，弄清楚三者区别与联系，处理好三者关系，是处理好学科建设和人才培养关系的前提与关键。

学科与专业是两个不同的概念。关于学科概念的理解有很多，但有两点是重要的。其一，学科是知识存在的形态。知识的存在不是混沌一片，知识是以分门别类的、学科的形态存在的。其二，学科是一定领域的知识的系统化。在一定领域中，随着人们认识的深化，产生一系列的概念、命题、推理，并形成相互联系的逻辑体系，就产生了相应的学科。关于专业概念的理解也很多，有两点很重要。其一，专业是大学人才培养的基本单位。学生来到学校总是在一个一个专业学习，学校总是在一个一个专业来培养学生。其二，专业就其本质来说，是围绕人才培养目标形成的课程组合。一个专业总是有一定的培养目标，围绕这个培养目标设计一系列的课程，这样专业就形成了。

学科与专业二者虽有不同，但又密切相关。大学的专业要依据社会分工和社会职业进行设置，社会分工和社会职业需要不同的知识结构、能力和素质要求，这成为专业设置的基本依据。但是，专业又离不开学科，要依托学科。因为，培养学生所需的知识来自于各个学科，构成专业要素的课程要依托各个学科。一个专业常常要依托一二个主干学科，同时，由于课程的性质、类型不同，如有基础课、专业基础课、专业课、选修课等，由此构成一个专业的课程常常要依托若干学科。高水平的学科是培养高素质人才的重要条件，没有高水平的学科，就谈不上高水平的人才培养。但是，是不是说学科水平的高低与人才培养质量的高低是一回事呢？答案是否定的。学科与专业有区别又有联系，同时，学科建设与专业建设也是既有区别又有联系。

学科建设并不等于专业建设，学科建设可以促进专业建设，但不能代替专业建设。学科建设与专业建设二者有不同的规律和内涵，二者要素不同：学科建设的要素主要是方向、团队、平台；而专业建设的要素主要是培养目标、教学大纲、教学计划、课程、教材、实践环节，甚至包括培养模式，等等。学科建设的成果需要转化成专业建设的成果。但学科建设的成果不能自动转化成专业建设的成果，必须经过人们有意识的转化。同时，专业建设好了，也会促进学科建设。

学科与课程既相互区别，又相互联系。课程是高等学校教学的基本单元，是高校教学的核心内容。学科本质上是知识，课程本质上也是知识。学科的概念体现了一种知识的分类，课程则与人才培养密切相关。课程是“对值得传授的知识形态的界定”，即大学要根据培养目标，把最有价值的知识纳入大学课程。因为“学问本身太丰富、太广泛，不可能全部容纳在课程之中”。课程存在与培养目标和培养对象的适切性问题，课程的适切性始终是高等学校在设计课程时绕不开的问题，是学科与课程之间需要处理好的问题。大学的课程是分层分类的，如公共课、通识课、专业课，同属专业课又有专业基础课、专业课以及必修课、选修课、讲座课、研讨课等，形成一个体系复杂、门类多样、数量巨大的集合体。不同课程有不同的课程目标，按照培养目标和课程目标，不同的学科知识通过结构化、逻辑化和系统化转化为课程。

高水平的课程需要高水平的学科支撑，但高水平的学科不会自动转化为高水平的课程，需要我们有意识、自觉地把学科建设的成果转化为课程。前面已经谈到，专业是课程的有机组合，因此，学科建设的成果如何转化成专业建设成果，核心的就是转化为课程。在课程体系的设置上，能够开设学科前沿课程和跨学科的课程；在课程内容上，能够讲授学科建设的最新成果；在教材建设上，学科建设成果要转化为教材，编写好高水平的、体现学科建设成果的教材，等等。总之，我们应该有意识地将学科建设的成果向专业建设、课程建设转化，从而提高人才培养质量。

学科建设与科学研究的关系常常是直接的，其成果直接以论文、论著、专利等形式体现出来。而学科建设与人才培养的关系体现常常是间接的，需要通过若干中间环节。在若干中间环节中，专业和课程是关键环节。就是说，学科建设的成果转化为专业建设和课程建设成果，然后再通过专业和课程，促进人才培养质量的提高。学科建设与人才培养的关系是重要的，同时也是复杂的，需要我们对此有清醒认识，努力处理好二者的关系。

四、学科、人才和体制机制的关系

人才和体制机制是学科建设能否取得成效的两个关键，抓住了这两个关键，学科建设就能够按照规划设计的目标和路线图扎实推进，因此，学科建设要紧紧把握住人才和体制机制这两个重要抓手。

学科建设靠人才来实现。在一定意义上说，有什么样的人才就有什么样的学科，有什么样水平的人才就有什么样水平的学科建设成果。国内外的一流大学和一流学科实践告诉我们，建设一流大学和一流学科的核心要素是人才队伍，没有一流的人才队伍，就不可能有一流学科，更不会建成一流大学。

在院系学科规划中，常常看到讲学科发展目标、未来努力方向、预期成果头头是道，但对现有的人才队伍状况、每个方向需要什么样的教师，教师如何培养、引进、使用等，一带而过或语焉不详。这不禁让人担心，没有好的人才队伍的规划，学科建设的目标如何实现。一个好的学科规划，一定有好的人才队伍规划，学科方向、任务都要落实到人，现有的人能做什么样的事，要怎样的培养和使用，还缺什么样的人，在哪里能找到这样的人，怎样去找，怎样去引进，都应该心中有数、

规划落实到位。没有人才队伍规划的学科规划只能是一个“动听的故事”，听听可以，很难实现。这样的学科规划，要么是为了应付学校的工作布置，要么是为了向学校争取资源。

建设一流学科，要有与一流学科相匹配的人才队伍，特别是高水平学术带头人和高水平的学术团队。同时，要有“聚天下英才”的胸怀与气魄，不拘一格引进人才。在人才引进中，常常看到三种情况。第一种是主动出击。千方百计，以三顾茅庐的精神去争取人才。第二种是守株待兔。缺乏主动争取的工作态度，坐享人才上门。第三种是“武大郎开店”。心胸狭窄，不希望比自己好的人才进来。三种情况中，守株待兔是多数，主动出击和“武大郎开店”的是少数。抓人才队伍建设，对主动出击的要提倡，对守株待兔的要推动，对“武大郎开店”的要批评，努力形成重视人才队伍建设的局面。

学科建设持续稳步发展，离不开完善的体制机制。我们经常讲跨学科，但跨学科真正做起来很难实现。究其原因，关键是在体制机制上突破学科壁垒，没有打破行政藩篱的限制。学科一旦形成，其自主性、保守性也相应产生；学科建制一旦组织化，排他性和封闭性也会相伴而生。要推动跨学科的研究和教学，需要破除体制机制障碍，找到有利于和能够促进跨学科建设的办法。

完善体制机制，要加快推进人事分配制度改革，建立科学完善的教师评价与考核机制，真正调动广大教师投入学科建设的积极性。此外，学科要发展繁荣，离不开学科内部、学科之间的竞争与协同，离不开资源的科学配置与管理，离不开完善的服务与保障，这些都需要学校很好地进行制度设计和实施。

五、学科建设的规划、实施和评价的关系

学科规划是学科发展的长远计划和学科建设的依据、蓝图与行动纲领，制定学科规划是一流学科建设有序推进的前提，这也是各大学花大力气或集全校之智慧制定学科规划的根本原因。学科规划一旦经过论证和确定之后，就要狠抓组织实施工作。经验告诉我们，再好的学科规划不去实施，只是挂在墙上的“美丽的图画”或“存档的文件”。任何大学都必须走出“为规划而规划”的怪圈；否则，无异于“构建学科的乌托邦”，抑或“编写学科发展的故事”。大学要从“编学科故事”走向“谱写学科传奇”。

学科的规划和实施不是一流学科建设的全部，学科评价同样很重要，但长期以来没有得到应有的重视。规划、实施与评价三位一体才能形成一个完整的管理链条，才能更好地实现管理的目标。

国务院颁布的《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》强调，“坚持以绩效为杠杆”，“构建完善中国特色的世界一流大学和一流学科评价体系”。目的是充分激发高校的内生动力和发展活力，引导高等学校不断提升办学水平。政府、社会要对高校学科建设进行评价，高校内部也要重视学科规划实施情况的考核评价，推动高校内部学科、院系和相关部门完成规划设定的任务和目标。加强高校内部学科建设评价，是高校学科建设走向理性和成熟的表现。

学校内部如何评价学科建设完成情况，是需要很好研究的问题。比较传统的做法是学校制定评价指标体系，然后，按照这个指标体系去考核学科或院系。或者依据政府和社会对大学的学科排名来检验学科建设的成果。比较而言，二者各有自身的特色和功能。前者可以依据规划来设计评价的指标体系，能够更确切地考核规划的完成情况。后者可以把学科建设放到更大的坐标系、更大视野中来看学校的学科建设进步与否。当然，对各种排名和评价需要理性看待，各种排名的价值取向以及指标体系不尽相同。

除了上述的评价外，学校还可以实行简便易行的考核评价办法。如各学科、院系定期与学科规划时确定的“标杆学科”、“标杆院系”对比，在管理学上一般称为“标杆对比法”。这种方法简单明了，通过对比可以看到，在一定时期内与“标杆学科”、“标杆院系”的距离是远了还是近了，从而检验学科和院系学科建设的成果，激励学科、院系努力追赶“标杆”、追求卓越。

如何评价学科建设与人才培养是一件很难操作的事。把复杂问题简单化，抓住核心与关键的问题，也许可以厘清学科建设和人才培养的关系，推动学科建设的资源与成果转化为人才培养的资源与成果。

高等学校人才培养质量受很多因素制约，如教育教学观念、教师的学术水平与对教学的投入、课程体系与教学内容、人才培养模式与教学方法、教学保障条件与教学管理、学生的学习动机与对学习的投入等。这些因素中并非所有的因素都与学科建设有关，与学科建设关系密切的因素是教师的学术水平以及课程体系与教学内容，这两项也是影响人才培养质量的最核心要素。教师与学科建设是双向的，一方面，教师是学科建设的主体，教师参与学科建设促进了学科水平的提高；另一方面，教师在学科建设的过程中自身的学术水平也获得提高。教师的学术水平是提高人才培养质量的重要因素，但是，教师的学术水平在人才培养过程中，主要是通过教学内容即课程来影响人才培养质量，而课程这一要素与学科建设关系最为紧密，因此，学科建设的成果能否转化为课程体系与教学内容也就成为衡量学科建设是否促进人才培养的重要指标。课程是人才培养的核心要素。前面已经提到，学科和课程密切相关。学科建设的资源和成果如何体现在人才培养上，我们可以通过学科建设的资源和成果是否转化为课程资源以及转化得怎么样来评价，而且比较容易测量。比如，是否开设了体现学科建设成果的前沿课程或讲座，是否在已有的课程中增加了体现学科建设成果的内容，是否编写了体现学科建设成果的教材，等等。很多高等教育的研究者和管理者将学生满意度、用人单位满意度（管理学上也称为雇主满意度）用于分析高等学校人才培养质量。学生满意度和用人单位满意度虽然不能直接反映学科建设与人才培养的关系，但从以成果为导向评价的角度看，可以间接地反映学科建设是否能促进人才培养。总之，要加强学科建设对人才培养的支持，高校应努力探索学科建设对人才培养的绩效评价。

（《教育研究》2016年第8期 作者：张德祥 中国高等教育学会副会长）

“双一流”：怎么看，怎么干

“‘双一流’不是‘985’‘211’的翻版，也不是升级版，更不是山寨版。”前不久的十二届全国人大五次会议记者会上，教育部党组书记、部长陈宝生幽默地说。面对中外记者，他郑重重申：“‘双一流’是一个全新的计划，在‘985’‘211’的基础上，把建设世界一流大学的事业在新历史潮流下推向前进。”

不久前，教育部、财政部、国家发展改革委联合印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》（以下简称《办法》），意味着“双一流”建设的顶层设计、配套制度、工作方案、遴选标准等都已具备。“双一流”建设怎么看、怎么干？记者采访了多位高校负责人和有关专家。

如何理解“中国特色、世界一流”

“建设世界一流大学、一流学科，要定性为8个字，那就是‘中国特色、世界一流’，其标准是中国特色和世界一流的有机融合。”陈宝生指出。

“我国有独特的历史，独特的文化，独特的国情，这就决定了我们必须扎根中国大地办大学，必须坚定不移地走自己的发展道路，使‘双一流’建设始终与我国社会发展的方向协调一致。”上海市教委主任苏明强调，坚定中国特色发展道路是创建世界一流的根基。

世界一流好理解，可中国特色在高校发展中如何定位？南方科技大学校长陈十一举了一个例子：“我在美国做了20多年流体力学研究，在美国，由于技术领域的高度成熟，这门学科发展已经处于稳定阶段。但在中国，航空航天、高铁、汽车等多个领域还处于高速发展阶段，流体力学的应用空间依然很大，这样的学科就应该定位成需要发展的学科，并且有可能建成一流学科。”

那么，建设世界一流大学从哪儿入手？“世界一流大学是通过现有一批学科达到世界一流水准，然后整体进入世界一流，是以学科为切入点的。”华中科技大学校长丁烈云认为，各个学校要根据自身条件和需求办出特色，有特色才有竞争力。

根据《办法》，我国将以学科为基础，支持建设100个左右学科，着力打造学科领域高峰，以一流学科建设带动高校整体建设。

“有的高校建不了一流大学，可以建设一流学科。”陈宝生说。

“双一流”是“铁饭碗”还是“瓷饭碗”

“无论是一流大学还是一流学科，都是竞争出来的，就是俗话说的‘是骡子是马，拉出来遛遛’。”陈宝生强调，在遴选“双一流”时，部属高校和地方高校是平等的，都必须按照中国特色、世界一流的标准，坚持竞争优选、专家评选、政府比选、动态筛选。

他解释道，竞争优选，即无论是一流大学还是一流学科，都是竞争出来的；专家评选，即请专家根据标准评选出一流学科、一流大学建设的初步名单；政府比选，即由政府根据国家战略来比选确定；动态筛选，即名单不是终身制、固化的，一个周期完结时，如果学校、学科不合格就要让位。

根据《办法》，将建成高校“有进有出”的动态调整机制，对于建设过程中出现重大问题、不再具备建设条件且经警示整改仍无改善的高校，将被及时调整出建设范围。建设期末，根据期末评价结果等情况，重新确定下一轮建设范围。“流水不腐，户枢不蠹，没有竞争就没有活力。”厦门大学高等教育发展研究中心主任别敦荣为动态调整机制点赞。

教育部学位管理与研究生教育司负责人介绍，“双一流”建设将建立激励约束机制，专项资金在相对稳定支持的基础上，对成效明显的建设高校加大支持力度，对缺乏实效的建设高校减小支持力度。

陈宝生透露，最近正在组建专家委员会，然后确定标准进行遴选，争取上半年公布第一批学校和学科名单。

“扶优扶需扶特扶新”，让院校差异化发展

根据《办法》，我国将坚持“扶优扶需扶特扶新”，按照“一流大学”和“一流学科”两类布局建设高校，引导和支持具备较强实力的高校合理定位、办出特色、差异化发展。

“我呼吁，扶需扶特就应该往地方高校尤其是西部、东北的高校倾斜。”中国工程院院士何友表示，我国人才建设方面早有类似的倾斜政策，“我多次参加杰出青年科学家、长江学者的评审，这两类人才都有面向地方高校尤其是西部和东北高校的倾斜政策。”

前不久闭幕的全国政协十二届五次会议教育界别的小组讨论会场里，几种声音形成交锋：好几位来自地方高校的政协委员提到：“中国 90%以上的高校是地方高校，要控制中央高校和地方高校之间绝对差距的进一步拉大。”不少来自中央高校的委员则认为：“‘双一流’建设就应当是扶优工程。”当然，也有第三种声音存在：“所有的学校在‘双一流’建设的龙头牵引下，虽然绝对差距拉大了，但是中国高等教育的整体水平也会全面提高一个台阶。”

华北电力大学原校长刘吉臻说：“‘双一流’最终只能是少部分高校，各类高校要各自找准定位、获得发展，这样才能适应经济社会发展的不同需要。”

专家指出，要处理好“双一流”高校和其他普通高校的关系，“如果只有几所一流大学，那是平地上插几根旗杆，要推动中国高等教育从‘平原’变成‘高原’，让‘旗杆’变成‘高峰’。”也有专家表示，学校要以“双一流”建设为契机，带动整个学科建设、人才培养，提高办学水平，这才是核心。

“双一流”建设要重视大学精神的塑造

“双一流”评选在即，各大高校已不乏“抢帽子”的硝烟。何为“帽子”？就是具有长江学者、杰出青年科学家、中科院院士、中国工程院院士等“名头”的高层次人才。在很大程度上，“双一流”建设，也是一场人才争夺战。

“如果‘双一流’建设仍然以长江学者、杰出青年科学家、院士等高层次人才数量为依据来排名，那么，人才抢夺大战在所难免。”首都师范大学教授左东岭强调，“不能数‘帽子’，现在人才流动无序在于，根本就不考虑流动的这个人是否对学科建设有实际意义，只是为了增加一项‘帽子’。”

与个别人“向钱看”来说，更多人才的流动背后是迫于某种无奈。“我去年到甘肃、宁夏去了一趟，那里最大的问题是学科点少。人才想发展，却苦于没有发展空间。这些评上‘帽子’的人，在当地院校连博士生导师都当不上，除了走还能干什么？”左东岭举例说。

有专家担忧，有些大学把“双一流”建设简单化为一些数字指标的目标达成，甚至不惜重金四处“挖人”，这是要不得的，“因此，‘双一流’建设要重视大学精神和文化的塑造，如果没有适宜的文化氛围，当其他地方有更优越的条件时，这些人才可能随时离去，数字指标也随之而去。”

《办法》对此提出应对之策：“双一流”建设将在充分利用国内外第三方评价结果基础上，形成对高校的多元客观评价，不再单独组织申报，避免突击整合、互相挖角等无序竞争、恶性竞争。

“高等人才的合理流动，也是对高校资源的合理利用。”何友认为。在这方面，还有专家建议，和人才事先签订合同，等到合同到期，人才方可以再次选择，从而保证合约期内人才和用人单位的稳定性。

（《人民日报》2017年3月16日 作者：张烁）

协同治理 协议授权

——探索校院二级管理改革新路径

学院是大学各项主要职能的承担者，是大学各项职能性活动的实际组织者，也是高等教育管理体制中的一个基本行政层级。完善校院管理机制是建立现代大学制度，特别是完善大学内部治理结构改革的核心任务之一。《国家教育事业发展“十三五”规划》将“推动高等学校进一步向院系放权”作为落实学校办学自主权，激发学校办学活力的重要举措予以强调。上海交通大学把“院为实体”改革作为综合改革的三大核心改革之一，旨在形成院校协同发展、充满活力的大学内部治理结构。

一、改革动因：从管理效率到办学活力

完善校院管理机制并不是改革的新课题，它的本质是学校与学院的关系，是伴随着大学内部组织分化以及管理层级的增加而产生的大学内部管理中两大核心关系之一（另一个核心关系是学术权力与行政权力的关系）。早在20世纪80年代中期，就有研究者指出校院管理机制改革的关键在于向下放权，“建立和完善以校（院）长——系主任为主线的校、系两级教学行政管理系统，……给系主任计划实施权、人事安排权、问题决策权、经费支配权以及其他一些处理教学第一线发生的问题的权力，使他们能独立地、创造性地开展工作。”1998年以来，随着我国高等教育大众化的进程，校院管理机制的系统研究逐渐增加，2009年以后成为稳定的高等教育研究热点问题。

已有研究成果对校院管理机制改革的动力机制有四种维度的解释：

1. 基于学术组织特性的观点。该观点从大学本质特征出发，认为作为学术型组织中基层单元的学院比其他类型组织中的基层单位具有更加完整的功能、承担更加重要的职能。这种学术组织自主发展的组织特性决定了校院二级管理机制的产生与发展。“学院兼具学术性和行政性，是大学的二级组织，规模相对较小，因此以建立现代学院制度为改革的起点和突破点，为建立现代大学制度的改革打下基础，并提供自下而上的动力，改革的可行性也将得到增强。”

2. 基于大学规模发展的观点。该观点从大学顺应外部环境压力的视角出发，认为高等教育大众化后学校办学规模的扩张迫使内部权力出现分化倾向，需要通过校院二级管理机制来解决管理效率的问题。“一是高校在扩招带来的规模急剧膨胀的情况下，仍然保持校级统一管理的跨度和难度加大，分级管理是各高校普遍采取的切实可行的做法；二是高校面临巨大的学术竞争和资源竞争的压力，这种压力必须在学校内部进行责任分解，而责任分解要上升到制度层面，必须以管理上的分权作保证。”

3. 基于优化资源配置的观点。该观点从大学内部管理变革出发，认为校院二级管理机制改革应立足于对学校教育资源重新整合和优化配置，这样可有效促进学校行政冗余的消除和办学资源利用效益的增效。“院为实体从理论上讲可实现资源共享，精简人员，减少人财物的浪费，提高办学效益；消除原有专业、学科之间的壁垒，促进学科之间的交叉、渗透和联合，形成新兴学科和边缘学科，建立起多学科协调发展的学科布局；凭借学院的学科包容性和大学学科优势，培养厚基础、宽口径和适应性高的高素质人才等。”

4. 基于强化环境互动的观点。该观点立足于学校主动适应社会变革的视角，认为学院是对社会需

求反应最为敏捷的组织单元,校院二级管理机制可以提升学校服务社会需求以及获取社会资源的能力,利用外部环境因素达到激发学院活力的目的。“通过‘院为实体’改革,学院将被改造成具有二级法人资格的实体性单位,将具有更大的自主权,它们比学校更加了解所在研究领域的前沿,能够根据社会发展需要迅速地调整专业和研究方向。此外,学院为了谋求自身生存和良性发展,会更加主动地加强与社会,特别是与企业间的联系与合作,尽最大可能挖掘教育资源等。”

上述四种动因不具有排他性,在学校进行校院管理机制改革时往往被同时关注,因为无论是哪一种维度的动因都是以激发院系办学积极性为目的,都主张通过建立有效的内部管理机制,激发学校基层学术组织的创新活力,最终提高学校整体的办学效益和办学水平。上海交通大学在制定综合改革方案时更多地从优化资源配置和强化环境互动这两个维度进行思考,学校内部治理结构和制度还不够完善,对社会需求的反应还不够及时有效,分层决策的授权机制不够明确,“校办院”到“院办校”的转变还不够显著,支撑学校管理重心下移的治理结构还不够完善,校院两级管理纵向分权不够明了、职责划分不够明确,影响和制约了学院活力的充分发挥。因此希望通过“院为实体”改革为突破口激发基层组织的创新活力和主动办学的积极性。

二、路径选择：从分级管理到协同治理

完善校院管理机制始终是上海交通大学制度建设的关键性改革环节。自2000年以来,学校围绕战略目标的实现,不断推进和深化“院为实体”改革,先后经历了以学科群整合为目的的院系调整,以支撑学校向综合性大学转型的“二级办学,三级管理”的体制改革,以配合目标管理和绩效管理改革的二级资源分配改革,以“结构优化、减权增效”为目的的校部机关结构调整等。学校的实践表明“院为实体”改革涉及面广,难以一蹴而就,需要始终跟随着学校的中心工作和阶段性发展目标而不断调整具体内涵。因此,“院为实体”不是改革的目标,而是改革的途径。这就带来一个困惑,在中国特色现代大学制度中学校院究竟应该扮演什么样的角色,它与学校的关系如何定位,怎样体现“实体”地位,学院作为办学“实体”的度又该如何把握?缺乏具象的组织变革就如盲人摸象。

2012年,在以往“院为实体”改革的基础上,张杰校长进一步提出了“院办校”的改革愿景,提出学校的未来管理模式需要实现由“校办院”向“院办校”转变。姜斯宪书记对什么是“院办校”进行了形象地描述:“在过去的办学模式中,指挥棒在学校手里,学院围着学校转,学校是火车头,学校带着学院跑。院为实体改革的本质是发展动力动能的转型,要逐步实现学校发展的‘动车组驱动模式’,在同一轨道上,每个学院都应当也可以主动发力。”

与以往的“院为实体”改革相比,“院办校”的提出表明学校更加重视对改革愿景的描述,希望更加关注改革的目的是而非过程的本身,即更加强调改革的过程应该服务于改革目标的实现。以往的改革中往往容易陷入校院权责“零和博弈”的陷阱,即较多地以对立的立场讨论校院之间责权利的划分,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。因此,经常会发生事权以及事务管理基本运行经费支配权下移,重大财权、人事权及发展事项仍然集中在校级的现象。

“院办校”改革就是希望破解权责“零和博弈”的改革困境,变校院对立为校院协同。推进“院办校”改革需要对校院关系进行重新审视,张杰校长认为从“校办院”到“院办校”就是要实现从“要我发展”到“我要发展”的动力机制的转变。这就意味着学校与学院之间不是简单的行政隶属关系,而是以对组织目标高度认同为前提的紧密型战略同盟关系。学院不仅是学校战略的执行组织也是

战略谋划的重要参与方，可在达成共识的战略框架下更加自主地开展办学活动。

作为紧密型战略同盟，校院之间的责权划分应该是授权方式而非分权方式；校院之间的工作模式应该是协作模式而非指令模式；校院之间的激励方式应该以目标为驱动而非以利益为驱动。因此“院办校”模式中的学院应该体现在以下三个特征：一是学院更加主动要求发展，主动承担学校的战略目标和战略任务，学校也配置相应的资源和政策；二是学院更加积极地谋划发展，根据学校战略目标积极谋划相关工作，并积极向学校建议将其纳入学校的战略任务中，学校配置相应的资源和政策；三是学院创造性地谋求发展，即若学院主动策划的工作符合学校战略方向，但因其他原因无法获得或只能获得部分学校资源支持的情况下，学院应主动寻求其他资源，创造性地开展工作。学校则应该以发展战略为指引、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，简化办事程序，增加管理幅度，增进与学院沟通效率，不断激励学院的积极性和创造性，形成校院协同治理的局面。

三、聚焦瓶颈：从资源调配到权力让渡

在讨论校院管理机制改革时，资源配置与责权划分是无法回避的话题。高校内部管理，就其本质而言，体现为权力与责任在高校内部管理的各个层面和各个不同利益群体之间的分配，体现它们相互间的权力作用关系以及责任分担关系。站在学院的立场上，主动开展工作也离不开资源和政策的保障。虽然每个人都认同需要向学院下放部分办学权和办学资源，但是在讨论具体哪些权力和资源应该下放，如何下放时会产生较大的分歧。

人、财、物是维持办学的基础性资源，也是校院责权博弈中首先遇到的焦点问题。校院资源配置主要涉及两个问题，即资源投放量和资源调配方式。在基础办学资源投入方面，学校主张公平原则，主要按学院的办学规模（学生数或教师数）适当考虑学科特征进行基数调整；学院则更多主张倾斜性投入，即每个学院都认为应该适当得到照顾，传统优势学院强调应该扶强，新兴弱势学院强调需要补短板，工科、医科类学院强调学科建设投入大，人文、理科类学院则强调外部可获取的资源少。在资源配置方面，校方希望更多地发挥杠杆作用，强调资源配置需要与绩效产出挂钩；而学院则认为学校应该提供其办学所需的资源保障，资源配置应该与任务挂钩。

政策诉求是办学资源以外校院博弈的另一个焦点。学院对政策诉求背后隐藏着的是对办学自主权的需求。政策是最大的资源，它规定了组织的定位和社会活动的范畴、应遵循的行动原则、实行的工作方式、规范的工作流程和质量标准等。有时，政策性制约比资源性制约更深刻地影响学院的长期发展。从学校的立场上来看，政策是全体人员共同遵守的行为规范，因此更加主张政策的通用性，在政策制定过程中采取适当妥协的方式考虑大多数学院的诉求，在政策执行过程中则应该严格把关，按章办事；而从学院的立场来看，政策应该是帮助和保障基层办学行为而不应该成为其合理办学活动的阻碍，由于各学院各学科的具体情况千差万别，统一的政策无法适用于所有的学院，应该在政策制定中更多考虑分类指导，在政策执行过程中应根据各学院实际情况灵活把握，或是希望学校将部分办学自主权让渡给学院。

在校院二级资源配置改革中，学校通过建立校院两级人、财、物、房资源配置体系，学校从常规可控财力中扣除一定的比例用于校级公共支出，其余部分通过“一揽子”预算方案划拨给学院，如人员经费总量、各类岗位编制数、研究生招生名额等，给予学院在人员招聘、薪酬分配、办公实验用房分配、研究生招生名额分配等方面较为充分的资源调配权，同时调整学校经济政策，引导学院扩大财

源，调动学院的办学积极性。学校以目标管理和绩效考核为依据进行资源配置的调整，对于在学科建设、队伍建设、人才培养、科学研究、社会服务等方面取得突出成绩的学院增加其资源配置，对于表现差的学院则减少其资源配置。

“十二五”期间的“简政放权”改革，通过《章程》修订工作进一步明确学校、学院、系或研究所的责权利关系，强调了“学校实行校院两级管理体制，根据学院（系）的办学目标、办学成本和办学绩效配置资源，通过综合预算方案划拨学院日常经费和其他资源。”“学院（系）享有学校授权范围内的办学权、人事权和资源配置权”；通过校部机关改革，学校进一步理顺校部机关的组织架构，推进行政管理与行政服务的相对分离，减少了23项校部行政审批事项，增加了54项服务项目；通过领导小组清理工作，归并决策事项相近的工作领导小组，精简决策机构，促进部门间横向协作，加快行政管理重心下移和行政服务能力提升。

随着校院管理机制改革的深化，我们发现依然存在一些深层次的问题没有得到解决。首先是学院对办学资源的非理性需求。资源是学校调动学院积极性的重要手段，学院将获取校内资源的多寡理解为学校对其工作业绩和校内地位的认可程度，容易形成为要资源而要资源，不考虑获得资源后的用途，拿到资源后又为了花钱而花钱，导致资源配置效益低下。其次是校部机关对“简政放权”的不适应。我国高等教育长期以来采用计划经济模式下的集权式管理，强调在统一政策下的有序办学，校部机关在“院为实体”办学问题上认为“一抓就死，一放就乱”，因此在推进核心政策的放宽和决策权的下放过程中经常畏手畏脚、踌躇不前。有不少学院抱怨学校机关把繁琐的行政事务都下放了，但是学院渴望的核心政策依然没有松动。第三是不少改革举措没有固化。在“院为实体”改革中不少针对学院具体问题的有效做法与学校的统一政策并不完全一致，是通过特事特办的方式予以落实的，由于缺乏政策文件依据，因此学院每次遇到类似工作均需要重新走特批流程，若遇到干部替换或是相关行政岗位人员流动时还会遇到不予以办理的情况。

造成学院对办学资源的非理性需求的原因在于，在以往推进“院为实体”改革中比较注重改革阶段性工作而忽视改革的系统性整合，将资源配置权与事权割裂开来考虑。校部机关对“简政放权”不适应的根源在于学校行政部门对学院是否自律地使用资源和权力缺乏信任，同时也反映出行政部门对下放办学资源和权力后的管理方法与手段缺乏自信，有部（处）领导曾坦言，没有资源立项并且放宽政策限制，这让我们如何工作。造成改革举措没有固化的原因则是改革探索没有与制度建设同步进行，没有将改革中好的经验及时转变为政策，没有将与院校达成共识的一些做法形成具有约束力的合同文件。

四、制度优化：从综合预算到协议授权

针对上述问题，上海交通大学在新一轮的“院办校”改革中更加重视制度设计。首先强调改革目标——手段的一致性，深刻认识院系管理机制改革的目的是激发学院积极性，资源配置也好权责划分也罢都是改革的手段，责权利的统一应该以学院承担的任务为前提，学校向学院授权的核心不是权力的分配，而是任务的分配，即根据任务目标明确责任，根据任务性质配备权力，根据任务需要配置资源，根据任务绩效分配利益。其次，学校在改革中需要更加重视人性化的制度设计，与院系保持畅通的沟通，建立相互信任关系。政策的首要作用是促进学院发展，而非控制学院，更不能将防范学院作为政策修订的主要目的，职能部门需要认真倾听和分析学院的个性化诉求，主动帮助院系落实办学自主权。最后，学校在改革中将更加重视契约管理，将对院系的管理模式从行政指令管理转变为契约管理，由校院双方协商约定目标任务、政策资源和绩效管理方式等，并以协议的形式予以固化。同时学

院要加强内部管理制度建设，形成制度化自律机制，树立自律不是不要监管而是不怕监管的意识。

在本轮“院办校”改革中，学校围绕资源和政策这两个关键点，分别推出了“院系综合预算”和“协议授权”两项重大改革举措。

2014年起，上海交通大学针对资源配置权与事权割裂的问题，在部分学院开展校院二级综合预算改革试点工作，调整了学校对试点学院的综合预算模式、核算模式和目标管理方式。学校改变了以往通过各职能部门细分项目向学院分配资源的方式，而是给各学院设立“发展专项经费”，将学科建设经费、人才培养经费和国际合作与交流经费等打包给学院，并打通不同经费间的限制，同时扩大学院自筹经费的自主使用权和使用比例，由学院统筹安排学校下达的日常经费、学科建设经费以及学院自筹的教学、科研等其他收入，以“量入为出，事前控制”的原则根据当年工作计划制定预算方案，纳入学校年度预算，学校财务部门严格按照学院制定的年度预算进行财务管理。目前该项改革已经覆盖至全体院系。“院系综合预算”改革的意义不仅仅是扩大了院系的财力和财权，更重要的是改变了资源调配模式。由于学院的财务预算需以年度工作计划为依据，从而促使学院更加关注事业的发展，并实现了财权和事权的同步下移，促进了校院二级成本分摊规则与机制的建立，这也有助于提高学院的办学积极性和主动性，迫使校部机关放弃以“项目管理”为主要的传统管理方式，更积极主动地探索以“服务监管”为主要的新型服务模式。

2015年起，上海交通大学开始研究和策划“协议授权”改革，针对学校政策“一刀切”而学院特殊政策难以制度化的改革顽疾，希望形成规范有序的授权规则，变特事特办为制度规范。“协议授权”改革分为三个阶段进行，第一阶段是以校部机关为主、自上而下地梳理责权清单，这份清单涉及人事管理、教学管理、财务管理、资产管理、科研管理、国际合作与交流等与学院办学紧密相关的各项事务。列在清单上的各项事务又分为三类：已下放给院系的责权（如教师的聘期考核）、不宜下放给院系的责权（如正高师资的晋升与评聘）和经协商可下放给院系的责权（如教师的津贴标准）。责权清单的梳理和分类工作非常重要，可以让学院了解到已经拥有了哪些自主权，又有哪些自主权可以去争取，同时也可以让职能部门更加清晰工作内容和边界，主动改善相关工作。第二阶段以学校规划部门牵头与各学院协商中长期目标任务。以战略规划为依据的目标管理是上海交通大学开展战略管理的重要手段，“协议授权”改革正好与院系“十三五”建设目标的制定工作相结合形成了“院系十三五建设协议书”，协议书中涵盖了学科建设、党建、学生工作、院为实体和综合预算改革等全方面的工作内容，同时也明确了学校的责任，特别明确了人员编制、经费和政策等支撑院系办学的基础性保障。在制定建设任务的过程中，学校更多地结合学院的学科特性、发展阶段以及自主发展意愿等多方面因素，把目标任务分为核心指标、指定指标和自选指标三类。核心指标是根据学校总体战略目标设立的面向全体学院的统一指标，体现了学校的总体建设目标。指定指标是根据各学院学科特色或发展短板所设定的个性化指标，体现了学校对学院的差异化指导。自选指标是学院根据自身特色和工作重点自主提出的建设指标，体现了学院的自主发展意愿。“院系十三五建设协议书”是校院对工作任务达成的共识，最终由姜斯宪书记和张杰校长代表学校与各院系的主要负责人共同签署后生效。校院先商定发展目标，后商讨政策授权内容，是为了更加强调授权的目的是为了发展，避免院系要权的盲目性以及院系间的攀比心态。第三阶段以院系为主，根据自身目标任务的需要自下而上地提出需要授权的具体政策事项，与相关部门就可授权事项达成一致意见，并签署“政策授权协议”将学院的责权予以明确。“政策授权协议”的作用仅为明确校院间责权划分，为推进政策落地还需要制定两份规范化文件，

一份是“政策授权协议”的实施细则，用以明确校院间具体事务操作规范；另一份是“学院内部管理制度”规范授权事项在学院内部的决策程序和办事流程。实施细则和“学院内部管理制度”配套使用才有可能在每个学院授权范围不相同的情况下依然保持流畅的行政流程。同时，“学院内部管理制度”也是学校监管学院是否规范使用授权事项的重要依据。内部管理制度的完备性和学院对管理制度的执行程度是学院能够获得授权试点资格重要依据，即自律是充分授权的前提条件。学校在改革过程中强调，自律不是放宽要求而是更严要求，不是不要监管而是不怕监管。

在推进“院办校”改革过程中也会存在若干改革风险，如学院财力自筹能力不足、自主理财意识不强会影响综合预算改革的成效，校部机关间的工作协同度不足会影响行政服务能力的提升，学院内部管理制度不健全以及行政支撑人员不足会影响到学院承接行政事务工作的能力等。这些困难和矛盾需要在今后的工作中进一步思考与探索。

（《中国高教研究》2017年第3期 作者：杨颀 上海交通大学发展规划处处长）

治理视阈下高校二级学院分权治理研究

十八届三中全会特别强调要“完善学校内部治理结构”。当前，我国大学特别是研究型大学在创建世界一流的过程中，一方面深为钦佩国际上一些创校时间不长、发展迅猛已跻身一流的高校其制度创新带来的巨大成功；另一方面深切面临着高校这个专业领域广泛、组织结构大型的各种治理困扰。高校治理是现代大学制度的核心问题，从外部关系讲就是要正确处理高校、政府、社会之间的关系；从内部讲就要正确处理高校内部各种治理主体之间的关系，对权力进行适切的分配、运行和控制。高等教育管理一个显著的趋势和特点就是管理重心的下移，从中央下移到地方、从政府放权到高校、从高校下放到学院。实际上，一些高校正在积极探索“院为实体”的改革，从“校办院”转向“院办校”。学院的治理水平和制度建设决定着学校的发展和未来。什么是学院治理？治理什么？谁来治理？如何治理？如何科学配置与运行权力？如何在制度设计上既能调动积极性又能有效制约与监控权力，是理论研究领域和管理实践领域亟须回答和探索的问题，本文将从分权与制衡视角来探索学院治理结构和制度建设。

一、学院治理的内涵与本质

1989年世界银行运用“治理危机”形容非洲状况的报告被认为是治理概念的出现并引起学界的关注，此后一些西方学者从不同角度对治理做出诠释。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙在其代表作《没有政府的治理》中，将治理定义为系列活动领域里的管理机制，既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制，强调治理主体不止政府一家，指出治理是一种机制的作用。德国研究欧盟治理的著名专家贝阿特·科勒——科赫则将治理解释为“是关于不同公民的偏好意愿转化为有效政策选择的方法手段和多元社会利益如何转化为统一行动以及怎样实现社会行为体的服从”，强调方法的多元化、承认利益的多元化、注重结果的有效性。我国的一些学者把治理与善治结合起来，认为治理的目标是善治。中国民主治理的主要倡导者之一俞可平教授指出：“治理的目标是为了达成善治，而善治被视为使公共利益最大化的社会管理过程。”这里他强调治理的公共性和最优化和过程化。高

等教育研究学者宣勇教授认为，“治理的最终目标是实现善治，善治是我国推进高等教育治理体系和治理能力现代化的理想追求”。

尽管治理的理论体系较为庞大，不同学者从不同学科不同侧重点对其有多方面的诠释，但是其基本特征是比较清晰的：治理注重结果的优化，也非常注重过程；治理的主体不是单一的只有政府，而是多元化的；治理中的权力运行方向包括上下互动、横向合作、彼此协商的多元向度，而不仅是自上而下单一向度；治理不是单纯的控制与统治，而是强调平等参与、有效协调、共同治理，责权利平衡。

学院治理是院长为代表的学院领导团队、学院教师、学生、学院组织机构和团体等利益相关者作为治理主体，在一定的政府、高校、市场、社会关系互动的的外部环境下，通过学校和学院一定的制度安排进行合作协调互动，共同管理学院人才培养、科学研究、社会服务、文化创新等教育公共事务的过程。学院治理的本质是在学院公共利益最大化目标下，学院治理主体通过一定的制度和程序结构安排进行的权力和利益分配、控制、协调、博弈均衡的过程。

二、治理主体多元的学院组织特征与权力解析

大学正日渐走向社会舞台的中心，社会转型时期我国对大学发展空前重视，先后推出“211工程”“985工程”“2011计划”“双一流计划”等。从某种意义上说，大学的发展特别是一流大学的发展既是中华民族振兴和社会进步的产物，也是中华民族振兴和社会进步的重要组成部分。现代大学制度下学院治理主体是多元的，主要包括学院党政领导班子、教师、行政人员、学生、校友等利益相关者。学院的组织结构有其特殊性，主要存在五个权力系统，即以党组织为代表的政治权力系统、以院长为代表的行政权力系统、以教授为代表的学术权力系统、以工会为代表的社群权力系统、以学生精英为代表的学生权力系统。在五大权力系统中，学院治理最核心的是优化行政权力和学术权力的二元权力结构，学生权力应该也必然会在未来的学院治理中发挥更为突出的作用。

作为教学和研究单位，学院是“培养高级专业人才”“从事科学研究”的组织，学术性是其最为核心的特征。学科是学院赖以生存的基础，没有学科就无法组织学院。当然，学术是学科的根本，没有学术也当然无法组成学科。由此可见，学术对于学院的存在和发展是何等重要。

我国大学所属的学院专任教师，基本上有两个身份：一是作为事业单位的事业编制人员，二是作为某个学科组织的科研人员，构成学科单位和事业单位矩阵。在这一矩阵中学科单位是核心。作为一个事业单位，自然离不开行政管理，离不开行政人员，也必然需要行政权力在其中运行，“中国大学首先是社会政治组织，其次才是社会文化组织”。但是学术人员、学术权力在学院中地位更具有根本性。“学术权力”范畴最早由伯顿·克拉克在20世纪70年代提出并使用，20世纪90年代初被引入并成为解读当代中国高等教育管理体制的基本范式之一。但克拉克所说的学术权力实际上包括了我们通常所说的行政权力、政治权力等，他实际上论述的是高等教育系统运行的权力分配问题，指的是大学的整个权力结构。

随着教育部有关行政审批权的取消，高校行政权逐步由校级下移到学院一级，使得学院治理拥有了较大的权力。学院治理中的权力主要是行政权力和学术权力，大致可以划分为：把握办学方向的政治权力；干部人事管理权力；学院选聘教师的权力；招生、就业及对学生评价权力；教学的组织及评价权力；科研的组织及评价权力；财产使用及内部调配权力。

当前在学院治理中，权力运行存在一些不尽如人意的地方。一些学院，权力过分集中，“一把手”独大，行政权力过泛，干预学术权力，教授的学术权力得不到保障；有的学院，党政领导班子消极不

作为，耽误学院的发展；一些学院，教师积极要求参与管理，但缺乏制度设计，矛盾重重。

三、“六位一体”的学院分权制衡治理范式

在“院为实体”和高校综合改革不断推进中，学院的功能不断扩展，人才培养、科技创新、校地合作、人才引进、国际交流等等都落实在院系，学院与政府、市场、社会的直接联系越来越多。有学者对我国大学管理体制进行考察，发现我国大学基本上是实行学院制的。随着大众化、市场化、国际化的加强，国际、国内学院、学科之间在学术声誉、师资建设、生源质量、项目经费、科研成果等方面的竞争也越来越激烈。学院、学科在国际、国内比较中学术声誉好、师资水平高、生源质量好、项目经费多、科研成果丰，其在国际、国内高等教育界、学术界就有话语权，就能生存并发展好，并很容易形成马太效应和良性循环。

学院一般具有组成人员多元化、价值追求多元化、利益诉求多元化的特点。人员组成多样，科研人员、行政人员、实验系列人员、项目代理人员并存且队伍都相对可观，既有年长的教授，又有中青年骨干，也有青年教师；价值追求多元，不仅基础研究与工程研究价值追求迥异，而且还存在经济效益实现、行政职业发展等其他价值追求。面对组成人员多元化、价值追求多元化、利益诉求多元化的实际情况，为凝聚人心、有所作为、推动发展，学院需要着力规范权力运行，调动各方面的积极性，探索一条分权制衡、教授治学、专门委员会执行的新范式。这个新的范式就是以学生为中心、党政联席会议领导、班子成员行政、教授治学、民主管理、制度保障的“六位一体”分权制衡。

学院治理必须以学生为中心，这不仅是因为学生是高等教育的消费者、是学院的主体，更是因为学生是学院治理的重要主体，是学院之所以存在的根本。以学生为中心不仅要尊重学生的权利，更要发挥其在学院治理中的主体作用，在学院制度设计和程序结构中，学生在权力和利益分配、控制、协调、博弈均衡的过程中发挥重要作用。比如学院的党政联席会议、教学评价、课程教师聘任、教师学术评价、学院重大活动等，学生应该在其中发挥更为实际的作用而非形式上的装点。学院在治理中，要充分尊重教师的学术权力，科学划分行政权力、学术权力的领域，构筑党政联席会议框架下的行政权力、专门委员会框架下的学术权力共治局面。学院以党政联席会议作为最高决策机构，在这个框架下，学院院长（副院长）、书记（副书记）行使行政权力，在学院规划、财务资产、组织人事、教学科研、对外交流、人才培养等各方面明确分工、通力合作，教师通过各专门委员会对行政权力运行进行咨询、建议、监督；在学术方面，以教授为主的专门委员会行使决策权，党政联席会议框架下的行政人员及全体教师对学术权力运行进行咨询、建议、监督。要建立学院层面的学术委员会、学位委员会、实验室建设委员会、青年教师委员会、外事工作委员会、教学指导委员会等专门委员会，这些委员会在各自领域具有最终决策权。以教学来说，“教学难、学难教、难教学”是目前很多学院治理中的一个突出问题，解决这个难题需要充分发挥多元主体的积极作用。成立教学指导委员会，主任由非学院领导班子成员中的资深教授担任，主管教学的副院长为副主任，成员由学院资深教授代表组成。学院的党政一把手不是教学指导委员会成员，可以参加会议发表建议、解答咨询，但是不参加讨论事项的表决投票。教学指导委员会自己制定章程和议事规则，定期召开会议，讨论决定学院教学工作的重大事项，如：学院本科生和研究生培养方案、课程设置、课程教学大纲、根据主干课和课程群设立教学团队、招聘教学团队责任教授、教学过程质量控制、教学效果考核与评价，尤其对教学科研并重岗位教师的聘用和考核评价以及职称晋升都有一票否决权。同时，学院每年专门划拨资金，由教学指导委员会对全体教师的教学工作进行考核评价，决定教学工作奖励绩效工资的发。这种权力运行方式把传统意义上教学权力从行政人员转移到教授手中，

可以有效避免行政权——力对学术权力的干预，教授的权力由教授自己行使。党政领导班子对教学指导委员会的支持和服务，体现了对学术权力的尊重。

四、学院分权制衡治理的制度优化

“以学生为中心、党政联席会议领导、班子成员行政、教授治学、民主管理、制度保障”的“六位一体”分权制衡学院治理，为我国高校的学院治理提供了一个新的范式，但其运行必须构筑有效的保障机制。

（一）制定学院治理章程，提高学院治理机构的权威性和合法性

在制定大学章程的基础上，二级学院根据自己的实际制定学院章程，作为学院治理的“宪法”。以党组织为代表的政治权力系统、以院长为代表的行政权力系统、以教授为代表的学术权力系统、以工会为代表的社群权力系统、以学生精英为代表的学生权力系统，在学院章程中必须要有科学、合理的配置和制度安排，并適切地实现分权制衡。行政权力服从服务于学术，形成学术权力对行政权力的有效制约；社群权力、学生权力对政治权力、行政权力、学术权力形成有效的监督和制约。“治理必须与有效性联系在一起，如果制定了制度文本，但在运行中却是无效的，就是无效治理。”学院章程必须由学院治理主体共同制定、共同遵守、共同执行，使得学院治理事务有章可依、有章必依、执章必严、违章必究。

权力的合法性是指人们对权力主体的认同、支持和服从。学院治理结构中的专门委员会，是一种新型的权力机构，其合法性需要得到学院全体教师的认同、支持和服从。学院治理的理念和治理机构设置，在权力运行中必须广泛凝聚共识，制定严谨的权力运行和决策规则，并征得广大教师的同意。

（二）在党政联席会议的框架下指导分权并协调各机构的关系

我们强调学院治理主体的多元化，但并不否定作为政府（学校）委托人的学院党政领导团队在学院治理中的主导地位 and 重要作用。学院治理的一切改革措施需要在《高等教育法》等法律法规确定的法制体系下进行。当前学院治理中，既要回归学术权力的本位，又不能处于无组织、无领导的无序状态。

党组织的领导方式必须变革，引导能力需要加强，“在学校是执政党、在学院是参政党、在学科平台是在野党”的一些现象必须得到扭转。2010年重新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》指出学院要“通过党政联席会议，讨论和决定本单位重要事项。支持本单位行政领导班子和负责人在其职责范围内独立负责地开展工作。”这就赋予了学院党政联席会议最高决策地位和权力，有权力就需要担负责任，这个最高的决策地位也就意味着对学院的最高责任。在权力分配中要坚持在党政联席会议的领导下进行科学分权，评价学院治理的分权程度可以从以下四个维度考察：一是决策的频度，学院治理的专门委员会决策的频度越大，则分权的程度越高；二是决策的幅度，学院治理的专门委员会涉及的职能越多，则分权的程度越高；三是决策重要性，学院治理专门委员会的决策影响越远、涉及的费用越大，则分权的程度就越高；四是对决策的控制程度，党政联席会议对专门委员会的控制越小，则分权的程度就越高。

在学院治理中的各个专门委员会，需要探索各自的权力职责边界，协调处理好各个专门委员会的关系，既要把广大教师吸纳到各个委员会当中来，又要切实发挥教师的作用，让权力运转起来，切实提高学院治理的有效性。

（三）构建纵横分明的责权框架

学院治理要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失责要问责。在高等教育

治理体系现代化语境下，权责明确是权力分配的根本性原则，没有无义务的权利，也没有无责任的权力，拥有权力就意味着承担责任。要明确学院治理结构中，纵向上下权力关系、横向平行权力关系，实现权责利的统一。学院分权制衡是在党政联席会议的框架下的分权，学院专门委员会等治理结构应该明确自己管理的权限和职责，不能越位以避免造成权力和责任的混乱；横向上权力分配主要在各专门委员会之间，要明确各自的权力性质和作用对象，避免权力的缺位或权力的滥用。总之，纵向上，上层级的治理范围不能向下推诿，下层级的治理权限不能向上越位；横向上，需避免权力交叉导致职责不清、推诿扯皮。

（四）推进信息公开，确保权力阳光运行

一百多年前的英国著名思想史学家阿克顿勋爵有句名言“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。”孟德斯鸠也说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”警示我们必须对权力保持警惕，不论权力是掌握在行政人员手中，还是掌握在学术人员手中都概莫能外。我们现在讲“权力在阳光下运行”“把权力关在制度——的笼子里”，说的都是要加强对权力运行的监督，这在学院治理中也不例外。信息公开透明，是对学院治理中权力运行的一种有效监督。正如有学者指出“公民的知情权不仅仅是一种道德律令，而且也是根治腐败、浪费和管理不善的必不可少的工具。”“如果公正的规则没有得到公正的适用，那么公众的压力常能够纠正这种非正义。”

从国家层面来说要尽快出台《高等院校信息公开条例》，加大高校信息（包括财务、基建及招生等）公开力度，建立高等院校信息公开的考核、惩戒体系。学院治理中，法规要求公开的信息应及时如实向社会公开，未要求公开的信息应在学院教职工内部公开，确保教职工的知情权，提高对权力运行的监督实效。

总之，科学配置运行学院内部的权力关系、利益关系关系到现代大学制度的落实。治理主体多元参与、治理方式分权制衡、治理程序民主有效，优化学术权力、行政权力二元结构，五大权力系统和谐运作，是现代大学制度下学院治理的重要特征。“以学生为中心、党政联席会议领导、班子成员行政、教授治学、民主管理、制度保障”的“六位一体”分权制衡治理范式，需要优化制度设计，制定学院治理章程，提高学院治理机构的权威性和合法性；科学分权并协调权力机构关系；推进信息公开，确保权力阳光运行。

（《江苏高教》2017年2期 作者：肖国芳）