高校管理制度改革与创新研究

孙鋈, 林良泉

(福州大学, 福建 福州 350116)

[摘要]深化高校管理制度改革是完善中国特色现代大学制度的内在要求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》颁布实施以来,我国高校管理制度的改革实践取得了丰硕成果,但也面临着新的困难和问题。高校应从健全完善内部领导体制、深化校院二级管理体制改革、推进人事及分配制度改革和跟进财务管理体制改革等主要方面着力,加快推进符合现代大学特点的高校管理制度的创新发展。

[关键词]高校管理制度;改革;创新;思路与建议

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2014.04.007

[中图分类号] G647 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2014)04-021-04

高校管理制度是现代大学制度的重要组成部分。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出,要完善中国特色现代大学制度,特别要完善高校内部治理结构、加强以大学章程建设为核心的制度体系建设。为此,深化高校管理制度的改革创新、建立符合现代大学特点的高校管理制度,既是完善中国特色现代大学制度、推动高校可持续发展的内在要求;也是在高等教育领域落实党的十八届四中全会关于“全面推进依法治国”重大部署、深入实施依法治校的重要举措。

一、高校管理制度的内涵

一般认为,现代大学制度是以现代大学理念为指导,规范大学内外各种权力与利益关系的规则体系和运作机制,体现了学术自由、大学自治与现代社会的有机融合。^[1]高校管理制度,也称为大学管理制度,可分为宏观和微观两个层面。宏观层面的大学管理制度,是指一个国家或地区的高等教育管理系统,包括了高校管理体制、投资体制以及办学体制等。^[2]微观层面的大学管理制度,则是指一所大学的内部治理结构和运行机制,包括大学的领导与管理体制、组织机构设置、职能部门划分与职能分工,以及具体的教学与科研管理制度、人事及分配管理制度、财务管理制度、学生管理制度、后勤管理制度等。本文着重探讨微观层面的高校管理制度,即高校内部管理制度,它是在现代大学制度背景下,与市场经济、法治国家以及高等教育发展要求相适应、以学术自由和大学自治为最高价值取向、遵循高校发展内在规律和逻辑、规定高校内部管理方式并界定组织机构、人员及各方责权利关系的规章制度。

[投稿日期] 2014-05-23

[基金项目] 福建省中青年教师教育科研项目(社科)(编号:JB13015S);福州大学科技发展基金资助项目(社科类)“福州大学‘211工程’四期建设研究”(编号:13SKZ11)

[作者简介] 孙鋈(1979-),男,福建宁德人,助理研究员,硕士,研究方向:高等教育管理。

二、我国高校管理制度改革的实践探索和存在问题

高校管理制度改革是一项系统工程,涉及到学校内部管理的方方面面。其中,高校内部领导体制改革、校院二级管理体制改革、人事及分配制度改革和财务管理体制改革等是高校管理制度改革环环相扣、相互绕不开、牵一而动全局的主要内容。

(一)完善内部领导体制是高校管理制度改革的政治前提

高校政治、行政、学术和民主等四项基本权力关系是大学治理的重点,其中理顺政治权力与行政权力关系即理顺党政关系是高校内部领导体制改革的关键。我国高校内部领导体制改革经历了上世纪70年代末的“党委领导下的校长分工负责制”、80年代中期部分高校试点的“校长负责制”,直至1998年《中华人民共和国高等教育法》明确规定公办高校实行“党委领导下的校长负责制”。^[3]但在近年来的实践中,对如何正确处理党政关系、顺利行使党政职权仍存在一定困扰,主要体现在:《高等教育法》对高校党政职权只作原则性规定,对党委职责应讨论决定的学校改革、发展的“重大事项”并无明确界定,实际工作中的权力运行存在高校“党委领导”对学校事务管得过多过细、影响校长独立行使职权的现象;而校长也因对行政首长负责制有所顾虑,可能将“校长负责”职权范围内的事项推到常委会进行审议决定。因此,如何准确理解和把握“党委领导”与“校长负责”之间的关系,是完善高校内部领导体制的核心问题。

（二）加强校院二级管理是高校管理制度改革的主要抓手

校院二级管理，是高校大规模扩招以后，在一些重点本科院校的尝试和带动下，许多高校在学院制基础上启动的内部管理体制改革的。其目标是要把学校作为一级办学管理实体，学院则成为学校领导下的二级办学管理实体，并在校、院两级管理实体之间进行管理权力的分配。^[4]校院二级管理客观上赋予了二级学院更多的权、责、利，扩大了它们的办学自主权，增强了学院的办学积极性、主动性和办学活力。但在实践中，“权力的集中与下放”问题随着学院制改革的深入凸显出来，成为关注的焦点：一方面，多数高校将事务性的管理权力、服务义务等基本权限和职责下放给学院，但在学校层面仍控制着人事权、财权及其他重要的决策权，这种权力过于集中于学校层面的情形既影响了行政管理的效能，也在制约了学院的自主发展；另一方面，伴随二级学院实体性的增强，一定程度上也淡化了对学校的全局意识，往往出现有权无责的现象，如学院之间各自为政、相互牵制，甚至产生恶性竞争；学院壁垒森严，学校对其领导权失控，造成决策权分散、管理失衡的负面效果。因此，深化校院二级管理体制改革创新，仍然是形势发展所趋。

（三）优化人事及分配管理是高校管理制度改革的重要突破口

新世纪以来，我国高校全面推进人力资源配置方式改革，从实施岗位津贴制度开始，推进编制管理、岗位管理、人员聘用和薪酬分配改革。在此基础上，更加强调制度和机制的完善，注重岗位分类管理与聘用制改革相结合，转换用人机制；同时深化收入分配制度改革，提高教职工收入水平，体现多劳多得和优劳优酬，调动了教职工的积极性。^[5]但在改革推进的同时，相应的问题和困惑随之产生：一是高校教师聘任制和管理干部任用制并存，需要全员聘任政策环境的进一步改善；二是职员制仍侧重以行政职务对应职员等级，强调论资排辈，职级设置不合理，职员晋升空间不足；三是教师队伍多元化，但对教师的评价标准单一；四是绩效工资与岗位职责、工作业绩直接挂钩，教职员工之间收入增量差距有时过大，而绩效考核方面却还存在流于形式、难以真正奖优罚劣的现象等。因此，以人为本、积极稳妥地推进人事及分配制度改革既是高校管理制度改革的重要突破口，也是促进高校健康发展的重要推动力。

（四）健全高校财务管理是高校管理制度改革的有力支撑

近年来，政府对高等教育的投入持续增长，高校筹措办学经费的渠道也更加多元。高校内涵式发展对高校财务管理工作提出了更高要求，如“在高校会计制度中适当引入权责发生制”，“高校财务报告要兼顾预算管理、财务管理、资产管理、绩效评价的信息需求”等。^[6]但目前，许多高校的财务管理制度还存在着不少亟待解决的问题：一是财务管理过于强调财权的运用，财权由校领导和职能部门分块掌控分配，却未建立相应的经济责任制，权力与责任“两张皮”易造成资金浪费；二是财务制度陈旧，财务报销方面存在报销标准过低、报销内容不适应新形势发展要求的现象；三是内部控制制度存在重财政资金管控、轻财务预算和外部资金管理，重收支账目管控、轻往来账款管理的问题，一些高校在基建和大额采购项目方面尚未建立有效的财务内控机制，投资风险增加；四是学校建设过多强调经费投入，忽视了成本和效益管理等。为此，必须加快高校财务管理制度改革，为高校内涵式发展提供强有力的支撑。

三、高校管理制度创新的思路与建议

（一）完善党委领导下的校长负责制，健全高校内部领导体制

完善党委领导下的校长负责制，是完善高校内部治理结构的重要保证。其一，进一步明确党委、校长的职责与权限。党委主要负责谋划全局、把握方向、决策大事、选任干部、保障稳定、促进发展并支持校长工作，重大问题应由党委集体决策；校长主要负责落实党委的集体领导、执行党委有关决议，全面负责教学、科研、人才培养、学科建设、师资队伍建设等相关行政管理工作。其二，健全校长办公会（校务会）、校党委常委会和全委会等议事规则和决策程序。讨论决定重大问题应在客观调查研究基础上提出建议方案，经充分沟通酝酿并无重大分歧后提交会议进行讨论决定；积极形成研究和解决学校改革发展重大事项的民主、科学的高效议事和决策机制。其三，健全重大决策风险评估机制。对专业性、技术性较强的重要事项，须经专家评估或进行技术、政策与法律咨询；完善决策的有效执行和广泛监督机制，形成决策权、执行权与监督权相互制约、互相支持、协调发展的治理结构。其四，加快以大学章程为核心的现代大学制度体系建设。着力规范学校内部治理结构和权力运行规则，充分反映广大师生意愿，凝练校园文化和共同价值理念，

突出办学特色与发展目标,体现科学性和可操作性,逐步构建一整套由根本制度、基本制度和具体制度相互匹配和互相支撑的制度体系。

（二）深化校院二级管理体制改革，理顺高校管理运行机制

深化校院二级管理体制改革,关键是要处理好权力和相应责任的下放问题。其一,明晰校院两级的管理职责权限。通过政策制定和配套措施,从学科建设、教学科研管理、人事管理、财务管理、资产管理、学生管理、干部管理、党建与思政工作等方面,全面规范学校和学院各自的目标任务、职责权限、管理权能和相互关系,做到有法可依、依法治校。同时,切实推动校部机关简政放权,下放管理权限、下移管理重心,提升学院在学校的宏观调控下自主运行能力。其二,理顺学院内部各种关系,优化学院内部治理结构。进一步明确学院党政共同负责的领导体制和党政联席会议制度,健全学院学术委员会、教授委员会制度和学院教代会、工代会制度,理顺学院内部政治权力、行政权力、学术权力和民主权力的关系,促进学院自我管理、自我约束、自我完善和自我发展。其三,实行学院年度及任期目标责任制和考核制。着力实现过程管理向目标管理的转变,赋予学院在人、财、物和事等方面的相应权、责、利,着重加强对学院办学质效的考核评价,积极形成学校宏观决策、部门协调配合、学院实体运行的管理模式。其四,加强学院之间的协同创新。在学院制基础上建立相关学部,促进学术资源整合和学科资源优化配置;鼓励、引导和支持学院之间开展大团队、大项目、大平台联合攻关,结合实际需要灵活采取相对固定或相对松散的方式进行合作,并在制度上给予保障。

（三）推进人事及分配制度改革，激发高校办学活力

推进高校人事及分配制度改革,要求建立健全更加适应现代大学建设需要的人力资源管理体制、政策体系和工作机制。其一,调整优化机构设置、加强编制管理。对校部机关进行优化组合,理顺关系,转变职能,提升管理与服务效能;加强对机构设置和人员编制的管理与监督,形成固定编制与流动编制相结合的动态管理模式。其二,创新岗位设置,完善聘用管理。全面推行全员聘用制度,坚持“科学设岗、优化结构、按岗聘用、规范管理”的原则,统筹学科建设与各类人员结构现状,合理确定岗位总量,规范设置各级各类岗位,合理配置人力资源,提高用人的质量与效益。积极推进管理职员职级制,优化职级设置、拓展晋升空间,建立有

利于优秀管理人才脱颖而出的聘用机制。其三,改革职称评聘,建立和完善分类管理与评价制度。完善教师等专业技术职务聘任工作,建立教授会与学部评议制度,实行学院、学部、学校三级评聘,尊重学科差异,体现教授治学;推进分类管理与评价,针对教师队伍多元特点把教师岗位分为“教学为主岗”、“研究为主岗”、“教学科研并重岗”、“社会服务与技术推广岗”等,对不同岗位提出不同职责要求,实行不同的考核评价。其四,创新高层次拔尖人才引进与服务机制。简化高层次人才的引进论证与评审程序,形成高效的人才引进决策机制;创新人才培养与成长机制,注重学科梯队建设,着力构建分类分层合理、衔接有序的人才开发培养体系。其五,创新收入分配制度。完善绩效工资制度,健全标志性成果奖励制度,逐步提高奖励性绩效工资在绩效工资总量中的权重;完善职务业绩评价指标体系,充分发挥绩效工资的评价杠杆作用;探索符合高层次人才工作与业绩特点的年薪制、外籍专家协议工资制和项目工资制等多种分配形式。

（四）跟进财务管理制度改革，为高校可持续发展提供保障

与时俱进地跟进高校财务管理制度改革,是高校可持续发展的重要保障。其一,合理编制高校资金预算管理制度。坚持公平透明、稳妥可靠、量入为出、收支平衡原则;对下拨经费总量控制,大小学院统筹安排;以人为本,确保教职工福利待遇、学生专项支出和基本公益性服务项目;优先安排培育与提升办学品牌的支出,加强骨干人才培养和引进配套等。其二,建立预算申请和答辩制度。强化预算管理的分配和监督职能,提高资金使用效益;制定学校预算管理、专项经费等管理办法,通过校长办公(扩大)会议,由学校党政领导班子集体听取各职能部门上年度专项经费预算执行情况汇报,实行绩效评价和必要的问责或激励;对新申请的年度专项经费预算就内容、额度和用途等进行预算提问、征询和答辩。其三,实行预算执行通报和年末结余经费清零制度。根据上级有关政策,定期通报财政资金执行情况,盘活校内存量资金;对各职能部门专项经费统一规划、专款专用,当年预算、当年执行、结余回收,将预算经费执行情况、建设效益与年度绩效考核和下年度专项经费预算安排直接挂钩。其四,完善校院两级预算管理制度。健全学院执行预算管理的体制,形成对学院执行预算管理具体责任“一支笔”制度;根据形势发展、结合学校实际,更新健全学校财会和监审制度,加强财务收支规范,有效防范财务风险。其五,健全办学运行

成本核算管理制度。加强资产管理,鼓励开源节流,提升对办学资源的运作和管理能力;对办学办公使用空间、水电资源等按照核定标准收取空间、资源使用费,并设立专项配套资金,根据科研和社会服务的项目性质和贡献给予部分或全额返还,以示鼓励。

参考文献:

- [1] 章兢, 彭兰. 中国特色现代大学制度的建设路径探析[J]. 中国高等教育, 2012(10):23-25.
[2] 邬大光. 现代大学制度的根基[J]. 现代大学教育, 2001(3):17-19.

- [3] 张乐天. 对我国高校内部管理体制改革的政策回顾与反思[J]. 复旦教育论坛, 2008(5):55-57.
[4] 王海骊, 张兴. 高校实行校院两级管理的理论与实践[J]. 重庆交通大学学报(社科版), 2010(4):62-64.
[5] 李立国. 高校人事制度改革的走向[N]. 光明日报, 2014-06-03(13).
[6] 王海威, 张川, 张景可. 高校财务管理制度建设研究[J]. 财会通讯·综合, 2013(10):11-14.

[责任编辑 陶爱新]

Research on the reform and innovation of the university management system

SUN Jun, LIN Liang-quan

(Fuzhou University, Fuzhou 350116, China)

Abstract: To perfect the modern university system with Chinese characteristics requires to deepen university management system reform from the internal. Since the promulgation and implementation of National medium and long-term education reform and development plan outline (2010-2020), reform practice of our university management system has yielded fruitful results, but it is also facing new difficulties and problems. In order to accelerate the innovative development of the university management system which with modern university, universities should devote to doing in follow aspects, such as to perfecting the university internal leadership system, deepening the innovation of the university and its colleges management system, promoting the personnel and distribution system, following up the financial management systems and so on.

Key words: university management system, reform, innovation, thinking and advice.

(上接第 17 页)

参考文献:

- [1] 徐琳瑜, 杨志峰, 李巍. 城市生态系统承载力研究进展[J]. 城市环境与城市生态, 2003(6):60-62.
[2] 王家庭. 基于低碳经济视角的我国城市发展模式研究[J]. 江西社会科学, 2010(3):85-89.

- [3] 孔凡文, 刘亚臣, 常春光. 城市综合承载力的内涵及测算思路[J]. 城市问题, 2012(1):26-29.
[4] 高洪岩, 孙立娟, 毕轶群. 河北省城市综合承载力分析与“城市病”防治[J]. 企业经济, 2012(12):137-140.
[5] 陈海波, 刘旻旻. 江苏省城市资源环境承载力的空间差异[J]. 城市问题, 2013(3):33-37.

[责任编辑 陶爱新]

Comprehensive evaluation and policy suggestions on resources and environment carrying of urban agglomeration around Beijing

LIU Zheng-yong, SUN Na

(Department of Economics Trade, Hebei Finance University, Baoding 071057, China)

Abstract: This essay builds an urban resource environmental bearing capacity index system for Hebei Province based on the connotation of resource environmental bearing capacity, and uses AHP to make a comparative re-search on the spatial difference of urban resource environmental bearing capacity in eleven cities of Hebei Province. Finally, from the perspective of low carbon economy, this essay puts forward corresponding suggestions on improving urban resource environmental bearing capacity of Hebei Province.

Key words: urban agglomeration around Beijing; resource bearing capacity; environmental bearing capacity; spatial difference