

应用型高校探索

第十四期

发展规划处编

2018年3月6日

● 高等教育“放管服”改革有其特殊性与现实必要性。在中国特色现代大学制度框架内，权责清单制度有利于理顺行政与学术的关系、实现规范放权用权与规范管理的结合、优化行政权力对学术权力的服务，是加快大学内部“放管服”改革，进而推进大学内部治理体系和治理能力现代化的一个全新视角，值得大学去探索实践。

【本期导读】

加快教育“放管服”改革 推进大学内部治理体系和治理能力现代化——钟晓敏，浙江财经大学校长、教授

推进高校治理体系和治理能力现代化——陈鲁雁，云南民族大学党委书记

加快教育“放管服”改革 推进大学内部 治理体系和治理能力现代化

——基于大学权责清单制度的探索

浙江财经大学校长、教授 钟晓敏

党的十八大以来，党中央、国务院着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化，相继出台了简政放权、放管结合、优化服务等一系列加快转变政府职能的重大改革措施。教育部提出要理顺政府与大学的权责关系、大学内部权责关系，构建政府与大学、大学与学院、行政权力与学术权力之间的良性互动机制，推动大学治理体系和治理能力现代化建设。基于权责清单制度的高等教育“放管服”改革，是在中国特色现代大学制度框架内推进大学内部治理体系和治理能力现代化的全新视角，值得大学去探索实践。

一、高等教育“放管服”改革的特殊性与必要性

高等教育“放管服”改革符合建立和完善中国特色现代大学制度的需要、符合大学发展的内在逻辑，是培养创新型人才、开展创新性研究的必然要求。

（一）建立和完善中国特色现代大学制度的基本需要

中国特色现代大学制度旨在构建“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度”，理顺大学与政府、社会的关系；构建“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的内部管理体制，规范大学内部各种权力关系。因此，大学治理改革是建立和

完善中国特色现代大学制度的基础性改革。就大学与政府的关系而言，完善现代大学制度要处理好“管教育”和“办教育”的关系，即政府宏观管理高等教育，大学自主办学。就大学与社会的关系而言，完善现代大学制度要建立大学与市场的良性互动机制，“促使大学从面向政府办学转向面向社会和市场办学，从高等教育质量的政府评价转向社会评价和市场评价”。就大学内部治理而言，坚持和完善党委领导下的校长负责制，厘清政治权力与行政权力、学术权力与行政权力之间的边界，健全权力配置和决策机制，形成政治权力、行政权力、学术权力、民主权力“四位一体”的中国特色现代大学权力格局。通过高等教育“放管服”改革，有利于形成符合中国特色现代大学制度要求的“政府管教育、大学办教育、社会评教育”治理格局。

（二）彰显大学组织学术特性的内在需要

大学是围绕知识运转的组织，也是智力活动最为密集的组织，正如伯顿·克拉克所言，在大学这一组织中“知识就是材料，研究和教学是主要的技术，知识材料尤其是高深的知识材料，处于任何高等教育系统的目的和实质的核心”，学术性是大学区别于其他组织的最突出特性。从纽曼开始，论及大学理念的人毫不例外地认为学术自由是大学的灵魂。“学术自由是大学确保真理探究、知识发展和‘塑造整全的人’核心价值的第一要义”，它意味着在学术面前不存在绝对的权威，学者可以平等自由地思考和讨论问题，在自己的研究领域内拥有裁决权和发言权。国家对高等教育的行政

干预较多，大学内部管理也相应表现出行政主导的特点，对大学自治、学术自由的理念形成一定程度的冲击，因此，有必要通过高等教育“放管服”改革来进一步理顺政府与大学的关系、解决大学内部管理过度行政化的问题，使大学回归学术本位。

（三）培养创新型人才的现实需要

虽然经过多年的改革调整，我国高等教育管理体制不断得到优化，但仍存在一些比较突出的问题，如：大学官本位意识严重、行政力量过度干预、大学办学自主权得不到彰显等，这使得大学的创新精神有所缺失、教师潜心育人的氛围不够浓厚、人才的多样化培养和个性化成长机制不够完善，从而导致学生掌握专业基础知识的“均值高”，但好奇心、想象力和批判性思维的“方差小”，难以培养出具有创新精神的优秀人才。高等教育“放管服”改革强调结合大学特点，“简除烦苛，让学校拥有更大办学自主权”，破除制约学校发展的不合理束缚，探索为学校、教师、学生服务的新途径、新方式，通过改革创新释放出新的利益空间和发展空间，有助于激发学校育人的内生动力，推动教师创新性地开展教学，培养创新人才。

（四）产出创新性研究成果的客观需要

“社会依靠高等学府作为获得新知识的主要机构，并作为了解世界和利用它的资源改进人类生活条件的手段”。大学拥有雄厚的科技力量和人才优势，其创新的深度和广度是其他任何组织无法替代的。世界一流大学在科技创新上的杰出表现和成就均以大学

的学术为基础，并为学者开展学术研究提供思想自由的环境、创设自由和宽容的氛围。在我国，政府往往对大学等事业单位施行简单、统一的行政机构式管理，并参照政府官员管理方式给予其负责人相应的行政级别，而事业单位负责人也经常把政府管理思维传导至内部，在管理上忽视了自身的组织特性，从而影响了事业单位功能的更好发挥。以大学科研管理为例，政府主管部门设立的各种“项目”“计划”“奖项”，政府主管部门对大学实施的科研以及与科研有关的众多绩效考核，助长了大学科研管理、教师科研活动的短期功利主义行为，也全面影响了大学的办学策略和教师的学术发展路径，科研成为大学谋求资源、教师追求名利的工具，抑制了大学和教师的创新能力，一个突出表现是大学及教师过于偏爱问题导向、需求导向的短期研究，而在面向未来引领经济社会发展的长期性创新研究方面“使劲不足”。因此，通过高等教育“放管服”改革来优化大学科研管理和评价机制、重塑有利于潜心学术的环境、厚植有利于学术创新的土壤，显得尤为迫切。

二、以权责清单制度推进大学内部“放管服”改革的现实意义

教育部将清单管理作为深化教育领域综合改革的重要措施，于2015年提出建立教育行政权力清单和责任清单制度；浙江省在开展国家教育管办评分离综合改革试点过程中，亦明确要求省属大学制定校院两级权责清单。鉴于在大学外部“放管服”改革方

面国家已有部署，在此不再论及，以下仅从大学内部治理视角阐述基于权责清单制度的“放管服”改革。

大学内部权责清单分为权限清单和职责清单。权限清单是指依据学校章程和规范性制度文件界定学院和职能部门的权限，以清单方式列举二者的职权和具体依据，其核心是根据清单规范行使权限。职责清单是指依据学校章程和规范性制度文件界定学院和职能部门的职责，以清单形式列明主要职责和具体工作事项及具体依据、职能部门的事中事后监管事项以及服务事项，其核心是法定职责必须为。

（一）权责清单制度有利于理顺行政与学术的关系

内部治理视角下的大学是“学术-行政共同体”，职能部门往往是行政权力的象征，同时也有部分学术管理权责；作为“大学之底”的学院则象征着学术权力主体，但在其日常运行中也需要行政管理。大学内部治理应“建立起一种以学术权力为基础、以实现公共利益为目标、能够有效回应‘冲突和多元利益’要求的内部决策权力结构，最大限度地释放大学的人才培养生产力与学术创造力”。因此，厘清内部权力并明确各自作用边界，重点将职能部门行政与学术管理边界清晰化、将学院办学自主权内容具体化，是实现大学内部行政与学术合理分权的基础。借助权责清单制度，简政放权，合理配置校院两级权责，释放学院活力，增强学院在内部治理中的地位与作用，可以较好实现大学内部行政与学术权力的均衡。

（二）权责清单制度有利于实现规范放权用权与规范管理的结合

权责清单制度有效性的前提是于法有据，大学内部的“法”就是依照国家法律法规制定的学校章程和规范性制度文件。清单中的每一项权限要有法的依据，不能随意增加、减少、转让或放弃，职能部门向学院放权要规范，职能部门、学院用权也要规范。职责清单以细化职责、理清责任边界、健全权力监管制度为核心，清单中的每一项职责同样要有法的依据，不能随意减少、推诿，这样才能对权力行使形成直接具体的责任约束和考量。职责清单中的“职责”既是校院两级自身的主体责任，同时也是校院两级之间的监督责任，能够促进职能部门、学院积极作为和敢于担当。因此，权责清单制度能够在“放”与“管”之间形成适度的张力，同时实现二者的有效结合。

（三）权责清单制度有利于优化行政权力对学术权力的服务

权责清单建立后，学院将会更加清楚自己到底有哪些权力、怎么用好权力、承担什么样的相应职责，这实质上是对学术权力主体的尊重与保护，学院自主发展的动力也会随之增强；职能部门也将更加规范地行权履职，不再事无巨细地对学院实行微观管理，而是通过施行宏观管理、监督考核以及提供服务的方式加强行政管理对学术发展的支持作用，为学院开展创新型人才培养、提升教师学术创新能力营造宽松的氛围，引导学院和教师专注于立德树人、探索高深学问。因此，在大学这个场域内，权责清单

制度能够在“放”“管”“服”三个方面内在一致性地指向于优化行政权力对学术权力的支持与服务。

概言之，以清单制度为抓手推进高等教育“放管服”改革，有利于理顺行政权力与学术权力的关系，强化行政组织的服务功能；有利于彰显大学的学术特性，推进大学内部治理体系和治理能力现代化。

三、浙江财经大学权责清单制度的实践探索

为落实国家和浙江省教育“放管服”改革要求，同时结合学校实际需要，浙江财经大学正在积极推进综合改革，主要目标之一就是“形成更加和谐的党委与行政关系、行政与学术关系、学校与学院关系、学校与政府和社会关系，建立起与学校发展阶段相适应的现代大学制度，推进学校治理体系和治理能力现代化”。学校把“内部‘放管服’改革”作为综合改革的重要领域之一，在处理学校与学院之间、行政权力主体（职能部门）与学术权力主体（学院）之间关系方面，明确提出：学校主要负责“三定三管一服务”，即定规划、目标、政策，管宏观调控、监督考核、信息联络，提供服务，原则上不再对学院进行微观管理；学院主要履行学科建设、人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新等职责，拥有适当决策权限，承担适当办学责任。为此，学校正在建立内部权责清单制度，加快“放管服”改革步伐。

（一）明确权责清单制度的基本导向

学校“放管服”改革坚持问题导向，通过实施权责清单制度进一步加大放权力度，降低管理重心，有效发挥学院贴近师生、就近管理优势，激发学院潜能，提高学院办学主动性，增强学院获得感。通过实施权责清单制度进一步规范管理，提高职能部门和学院的管理效能与水平。通过实施权责清单制度进一步优化行政对学术的服务内容、方式、流程，增强行政权力与学术权力的协调度、平衡度。

（二）提出权责清单制度的基本要求

权限与职责要有清晰的“出处”。列入清单中的每项权限和职责都要有明确的学校规范性制度文件作为合法性依据。学校规范性制度文件是指以学校名义依照国家法律法规和学校章程制定并行文公布的规范性管理制度、办法等，它是制定权责清单的基础。所以，我们在启动编制权责清单前，已经先期进行了学校规范性制度文件的系统性立、改、废工作，为增强权责清单的合法性、合理性打好基础。

权限与职责要有清晰的“边界”。首先，厘清什么是权限、什么是职责，既要防止把权限当职责，也要防止把职责当权限，以杜绝行权履职过程中的错位、越位行为；其次，职能部门和学院各自拥有的权限以及职责要列清楚，提高权责清单制度的透明度和可操作性；第三，明确职能部门之间的权责边界，特别是对常规管理中出现的交叉性职责，进一步明确相关部门间的职责分工，防止互相推诿扯皮。

权限与职责要有清晰的“对应”。按照权责一致的原则，包括两方面含义：其一，无论是学院还是职能部门，既有权限清单，也有职责清单；其二，在编制清单时，要求根据权限合理界定对应的职责，防止出现权限清单长、职责清单短，即“重权限、轻职责”的情况。

（三）构建权责清单制度的基本框架

浙江财经大学职能部门权限清单主要是列明职能部门依照学校章程和规范性制度文件可行使的相关职权，包括审批事项、确认事项、奖惩事项、委托事项、备案事项、其他事项等六类清单。职责清单主要是列明职能部门依照学校章程和规范性制度文件“必须为”的责任，包括主要职责及其具体工作事项、与相关部门的职责边界、事中事后监督检查制度、服务事项等四张清单，其中“与相关部门的职责边界”尤为紧要，重在梳理清楚部门之间的交叉职责、共有职责。

浙江财经大学学院权限清单主要是列明学院依照学校章程和规范性制度文件可自主实施的办学管理事项。职责清单主要是在明确学院权限清单的基础上，列明学院依照学校章程和规范性制度文件必须承担的主要职责。学院权限、职责清单均包括党建、师资管理、教学、学科与科研、社会服务、财务与资产管理、综合管理等七大类。

职能部门权责清单和学院权责清单相对分离但高度关联、内在一致。以教师专业技术职务和岗位评聘为例，浙江省在这项改

革上走在全国前列，2014年浙江省人事和教育行政部门在核定省属高校专业技术岗位总量和结构比例的基础上，把专业技术职务评聘权下放给省属高校，促进了省属高校的自主发展、特色发展。学校积极贯彻落实省里改革精神开展校内改革，在核定各学院专业技术岗位总量和结构比例的基础上，把较高层级的职务评聘权、岗位评聘权及其考核权交由学院自主行使，学院结合自身学科专业建设需要并充分发挥教授治学的作用，对申报更高一级专业技术职务和岗位的教师做出更加科学客观公正的评价，使人才评价与使用紧密结合，从而有助于促进学科专业的特色发展与教师的职业发展。学校将这些改革做法固化到权责清单制度中，如：正高级职务的推荐权、副高及以下职务评聘和考核权、四级及以下岗位聘任和考核权均列入学院师资管理类权限清单及相应的职责清单。同时，学院自主设定的推荐或评聘标准、结果及考核情况列入学校人事部门的备案事项清单，学院自主评聘考核工作纳入学校人事部门的事中事后监督检查事项清单。应该说，学院和职能部门相结合的权责清单制度有利于坐实学院办学主体地位并形成“院办校”发展格局，有利于促进职能部门担当作为并更好服务学院发展。

权责清单制度是加快大学内部“放管服”改革、推进学校内部治理体系和治理能力现代化的“基础设施建设”。在权责清单制度初步探索中，我们也清醒认识到在推进过程中不可避免地面临

着一些挑战，如权和责能否分清、交叉职责能否明晰等等，这是需要在实践中努力克服和解决的。

推进高校治理体系和治理能力现代化

云南民族大学党委书记 陈鲁雁

党的十九大开启了国家现代化治理体系与能力建设新时代，明确指出：“全面深化改革总目标是完善和发展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。”高校是培养人才、研究学问、探索真理的地方，高校治理直接关系到培养什么人、如何培养人、为谁培养人的根本问题，关系到传承与创新什么样的文明等重大问题。深入学习贯彻党的十九大精神，推进高校治理体系和治理能力建设现代化，是摆在高校管理者面前的重大课题。

大学治理：始终确保党对高校的领导

大学治理，首要的是坚持并完善党委领导下的校长负责制。党委领导要突出政治领导，把方向、议大事、做决策、用干部、聚人才、管监督。在把方向上，要全面贯彻执行党的路线方针政策，贯彻执行党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚持立德树人，培养德智体美全面发展的中国特色社会主义事业合格建设者和可靠接班人。在议大事上，坚持民主集中制原则，讨论决定事关学校改革发展稳定及教学、科研、行政管理中的重大事项和基本管理制度。在作决策上，在注重发挥学术、群团组织、民主

党派、无党派人士的积极性和教职工代表大会重要作用的基础上，作好“三重一大”的决策。在用干部上，坚持党管干部原则，做好干部的选拔、教育、培养、考核和监督。在聚人才上，要坚持党管人才原则，统筹推进学校各类人才队伍建设。在管监督上，领导学校党的纪律检查工作，落实党风廉政建设主体责任，推进惩治和预防腐败体系建设。

大学治理：担当起立德树人的根本使命

坚持立德树人的根本使命，抓好思想政治工作是关键。要区分高校党委、领导干部、教师、青年大学生不同的层次，突出抓好高校党委这个主体、领导干部这个“关键少数”、思想政治理论教师这个“重点”，面向全体学生，使各级领导干部成为思想政治工作的有力组织者，各民族师生成为社会主义核心价值观的坚定信仰者、积极传播者、模范执行者。

坚持立德树人的根本使命，课堂教学是主渠道，教师是重要力量。要通过强化师德师风来落实立德树人。学校要从政策、制度、文化层面，加大立德树人的工作力度，多措并举，努力让广大教师安心教书育人、热心教书育人、舒心教书育人、静心教书育人。

大学治理：大学应成为依法治理的示范区

全面推进依法治校，首要问题是要建立以大学章程为核心的制度体系。本着“于法周延、于事简便”的原则，全面梳理学校在教学、科研、干部人事、学生事务、后勤服务等各方面的制度规

定，全方位开展“废、改、立”工作。要多方听取意见，多走民主程序，制定有用和管用的规章制度，制定能够准确体现党的主张和师生意愿，立得住、行得通的规章制度。

全面推进依法治校，重点是增强制度的执行力。从学校党政领导到学校各职能部门、学院，依法依规全面履行职能职责，推进机构、职能、权限、程序、责任制度化，推行权力清单制度。坚持法律法规和规章制度确定的职能职责必须不折不扣地落实，法律法规和规章制度没有授权的职能职责不能乱作为。把师生参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大决策程序，重视学校内部重大决策的合法性审查和决策责任追究制度及责任倒查机制。

全面推进依法治校，关键是抓住领导干部这个“关键少数”。领导干部要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律、执行法律，带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

大学治理：把权力关进制度的笼子里

把权力关进制度的笼子里，需要施行“六权治本”，从权力清单、权力配置、权力约束、权力行使、权力监督、权力滥用的惩处方面进行规范治理。“六权治本”要求清单确定权力，做到职权清单化；科学配置权力，做到制约和效率统一；制度约束权力，做到周密有效；阳光行使权力，做到公平透明；合力监督权力，

做到各种监督机制协调联动；严惩滥用权力，做到滥用职权必然追究。

把权力关进制度的笼子里，要用制度管权管事管人，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不愿腐的自律机制。

大学治理：让校园每一个角落都充满阳光

阳光治校，实际上是尊重和保护师生的知情权，让师生监督学校的决策主体、执行主体依法依规办事，最终实现师生的权利公平、机会公平、过程公平、结果公平，从根本上激发和调动广大师生学习工作的积极性和创造性。要大力推进党务、校务公开，推进师生办事流程公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，用公开来监督执行，实施阳光治校。

阳光治校，要营造学生在阳光下成长的制度体系和文化氛围。在治理理念上，树立以学生成长成才为本的思想；教学上，围绕学生发展设计教学内容、改革教学方式；管理上，为学生提供公平的机会，无论是谁，取得进步成果给予同样的表彰奖励，违纪违规给予同样的批评处罚；在服务上，用心做好每一项服务工作；在资助上，切实关心和帮助到每一个家庭经济困难的学生。

阳光治校，关键靠干部。阳光下选用的干部，其价值观才会高度认同阳光治理。这样的干部，办事底气足，腰板硬。

大学治理：引入第三方评价

构建科学、规范、公正的大学评价制度体系，推行“管办评分离”改革，把管理职能、办学职能、评价职能分设。政府履行

对大学的宏观管理和办学监督职责，大学履行在宏观政策指导下自主办学职责，社会参与大学评价。政府、大学、社会各方各司其职、各负其责，构建起政府、大学、社会之间在大学治理上既相互促进、又相互制约的关系，共同构建大学和谐健康发展的新环境。