

# 基于“双一流”建设的高校 办学重心下移的机制研究

温海红 薛宇红 杨潇 胡芳肖 代秀亮 马朵朵

## 一、研究背景

2015年10月，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，提出了“三步走”的建设规划，到21世纪中叶，一流大学和一流学科的数量和实力进入世界前列，基本建成高等教育强国。2017年1月教育部等联合印发了《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》，提出了建设原则和条件，明确重点建设高校和高水平学科，强调高校的人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、师资队伍建设和国际交流合作等规划，着力打造学科领域高峰。2018年，根据十九大精神，教育部等部委印发《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》，

提出加快一流大学和一流学科建设，强调全面深化改革，强化内涵建设，探索一流大学建设之路，提升我国高等教育整体水平。之后各高校结合自身的发展方向，提出具有自身特色的建设方案，虽然建设方案和侧重点不同，但是主要任务集中在学科建设、人才培养、师资建设、科学研究、成果转化、文化传承以及社会服务7个方面。

西安交通大学建校以来一直坚持“欲成第一等学问、事业、人才，须先砥砺第一等品行”的教育思想，以立德树人作为根本任务，构建并完善了“通识教育+宽口径专业教育”、本-硕-博贯通式人才培养体系。学校坚持“扎根西部、服务国家、世界一流”的办学定

位,为国家特别是西部地区输送了大批高层次专门人才,为了认真贯彻落实习近平总书记新时代中国特色社会主义思想,抢占新时代发展机遇,争一流、创特色,争取发展制高点和主动权,成为当前学校的紧迫任务。公共政策与管理学院成立于2004年,始终秉持“中国问题、国际视野、服务社会”宗旨,关注国家和社会重大需求,坚持学科建设的学术性与应用性统一。近年来在人才培养、学科建设和科学研究方面取得了较大成绩,在多个研究领域对我国公共政策产生了重大影响,然而在“双一流”建设背景下,仍存在学生和师资队伍规模小,学科之间发展不均衡等问题。因此,如何完善办学重心下移的机制,大力促进学院和系所的发展,对实现“双一流”建设目标具有重要的理论和现实意义。

## 二、研究现状

我国当前的“校-院-系”三级管理模式是在借鉴前苏联的“校-系-室”高校管理体制的基础上发展而来的,学院成为高校整合学科实力、促进学科融合、提高竞争力的重要管理层级。然而在实际发展过程中学院这一层级并没有像美国的学院那样获得充分地授权,而学校同时也承担着“做蛋糕”和“分蛋糕”的双重角色,这种模式对学校 and 学院都有不利影响,便成为高校办学重心下移的最初动力<sup>[1]</sup>。

(一)对高校管理权力下移的目标和意义的研究。高校管理权力下移是解决院系在财务、人事、资源分配方式、专业发展和对外合作方面缺乏自主权,独立、自主的行动能力不足的管理体制缺陷<sup>[2]</sup>。高校管理体制改革的提升大学学术管理能力、激发学术创新

活力的重要路径<sup>[3]</sup>,实施以校院二级管理体制改革的办学重心下移,既要保证二级学院能够有效承担原有校、系、专业三级管理体制中对系与专业的管理职能,发挥学术在管理平台上引领作用,更要促进学科、专业之间的交叉、渗透与融合,达到学科的优化组合,有利于重点学科和特色专业的建设与发展,完成学科群的建设与协调发展<sup>[4]</sup>。

高校管理权力下移的意义是以学院为中心的办学重心下移体制改革,有利于学院进行办学资源的优化配置,充分调动学院开展工作的积极性、主动性和创造性;有利于精简管理层级,提高信息传递的时效性,实现管理层次和管理幅度的优化;有利于进一步理顺校院两级关系<sup>[5]</sup>。

(二)高校办学重心下移的策略和路径。具体通过三种路径实现办学重心下移:第一,侧重于学校对学院的目标管理。高校办学重心下移的核心思路是“简政放权、重心下移”,取代了对学院的事务管理和过程管理,实行目标管理。二级学院作为实际上的办学主体,由此将获得更大自主权;二级学院将一并获得各类办学任务、目标以及办学资源的分配权<sup>[6]</sup>。在分级管理到协同治理的校院二级管理中,在目标-手段一致性、人性化制度设计和契约管理三原则下,开展了“院系综合预算”和“协议授权”两项改革<sup>[7]</sup>。学校的主要精力应放在具有全局性、战略性的重大事项上,对学院实施目标管理,赋予学院充分的办学自主权。学院应成为学校履行教学、科研和社会服务的中心,实行过程管理,完成学校的目标及任务<sup>[8]</sup>。第二,侧重于学校对学院的绩效管理。绩效管

理改革是办学重心下移的重点，校、院二级管理运行机制的本质是对各种权力和资源的重新分配，学校应将学院层面的人、才、物、事等权力、职责、收益等一并下放学院，学校通过计划、监督、协调等对学院实施指导与服务；学院在学校制度范围内自主管理，结合学院发展、教师成长双方面因素设立各项指标，制定相关绩效考核制度<sup>[9]</sup>。第三，偏向于综合改革路径。办学重心下移要以教学管理改革、财务管理改革、人事和分配制度管理改革为突破点，增加学院一级的办学自主权，具体包括向院系下放教学管理权，推进以经费改革分配为核心的财务管理改革，使学院一级拥有更多的人事分配管理权<sup>[10]</sup>。

### 三、国内高校“双一流”建设的思路

根据教育部一流大学和一流学科建设总体方案要求，各高校结合自身发展战略制定了各自的“双一流”建设方案。

#### （一）北京大学

北京大学将“双一流”建设的重点放在一流学科，学科建设以队伍建设为核心，建设合理的人才引进、培养、流动体制，公开、公平、公正、科学的绩效考核和评价机制；以院系建设为基础，把人才培养落实在院系，学科建设主体放在院系，管理重心下沉到院系，切实赋予院系自主权，激发院系办学活力；以学科交叉与融合为重点，在学校层面重点布局和建设若干个学科交叉领域，使跨学科合作成为常态；以体制机制改革为动力，持续推进人才培养体系改革、人事制度体系改革、治理体系改革、学术体系改革、资源配置体系改革，释放活力<sup>[11]</sup>。

#### （二）清华大学

清华大学以若干学科进入世界一流学科前列为目标，将现有11个学科门类整合为4个学科领域，分别制定了4个学科领域的发展目标，以4个学科领域为基本分类，进一步突出优势学科，融合相关学科的特色与潜力，形成了20个相互支撑、协同发展的学科群，同时学校建立了8个自身具有很强竞争力、学科体系相对独立的学科院<sup>[12]</sup>，在博士生培养的主要环节上，学校没有统一的规章制度，由各个学院自行制定博士生培养规则与要求、步骤，二是博士生培养的质量保障主要依赖于博士生导师及其院系学者对学术的严格要求、准绳与追求，导师是博士生培养的核心负责人；三是以学生为本的人才培养理念，主要体现在博士生没有限制性的课程训练，导师可根据学院规定或博士生情况，要求博士生学习相关研究领域的课程或项目<sup>[13]</sup>。

#### （三）浙江大学

浙江大学制定了“三步走”的目标愿景，将聚焦一流作为贯穿始终的战略主线，作为统一思想、凝聚力量、指导实践的根本指针，明确了建设中国特色世界一流大学的基本方略。浙江大学“双一流”建设的重点任务，主要包含开环整合的人才培养体系、综合交叉的一流学科体系、人尽其才的人才队伍体系、开放协同的创新生态系统、全球链接的国际合作网络到等方面<sup>[14]</sup>。

## 四、学校办学重心下移的现状分析

#### （一）数据来源和方法

本文采用问卷调查法和访谈法，面向公共政策与管理学院的师生，共发放128份问卷，其中教师35份，学生93份。

## (二) 基本情况

### 1. 被调查样本量特征

#### (1) 被调查教师的情况

被调查对象中, 男性有11人, 占31.43%; 女性有24人, 占68.57%。从年龄来看, 30岁及以下有6人, 占17.14%; 31-40岁有11人, 占31.43%; 41-50岁有9人, 占25.71%; 50岁以上有9人, 占25.71%。从工作年限来看, 5年及以下有9人, 占25.71%; 6-10年有8人, 占22.86%; 11-20年有8人, 占

22.86%; 20年以上有10人, 占28.57%。从岗位性质来看, 教师岗有22人, 占62.86%; 行政岗有9人, 占25.71%; 双肩挑有3人, 占8.57%。从职称来看, 教授有4人, 占11.43%; 副教授有11人, 占31.43%; 讲师有8人, 占22.86%; 博士后有3人, 占8.57%。从是否是近五年的人才来看, 是近五年的人才有3人, 占8.57%; 不是近五年的人才有30人, 占85.71% (见表1)。

表 1 被调查教师样本基本信息

选项	数量	百分比 (%)
性别		
男	11	31.43
女	24	68.57
年龄		
30岁及以下	6	17.14
31-40岁	11	31.43
41-50岁	9	25.71
50岁以上	9	25.71
工作年限		
5年及以下	9	25.71
6-10年	8	22.86
11-20年	8	22.86
20年以上	10	28.57
岗位性质		
教师岗	22	62.86
行政岗	9	25.71
双肩挑	3	8.57
职称		
教授	4	11.43
副教授	11	31.43
讲师	8	22.86
博士后	3	8.57
是否是近5年的引进人才		
是	3	8.57
否	30	85.71

(2) 被调查学生情况  
 在性别构成方面,女生占75.27%,男生占24.73%,在年龄构成方面,22岁及以下学生比例23.66%,23岁及以上学

生占76.34%;本科生、硕士研究生、博士研究生样本比例分别为24.73%、54.84%、20.43%(见表2)。

表2 被调查学生的基本情况

类别	选项	数量(人)	百分比(%)
性别	男	23	24.73
	女	70	75.27
年龄	16-22	22	23.66
	23-30	68	73.12
	31-40	2	2.15
	41岁以上	1	1.08
学生	大一	0	0
	大二	0	0
	大三	15	16.13
	大四	8	8.6
	研一	5	5.38
	研二	34	36.56
	研三	12	12.9
	博一	3	3.23
	博二	5	5.38
学生	博三	6	6.45
	博四	2	2.15
	博五及以上	3	3.23

2. 对学院“双一流”建设的认知情况

调查数据显示(见表3),教师对学院“双一流”建设目标的了解占88.57%;对“双一流”建设目标不了解的占11.43%,认为学院“双一流”规划科学的占82.86%;认为学院“双一流”规划不科学的占11.43%,了解学院在二级管理中具有权力的占48.57%,不清楚

学院在二级管理中具有权力的占51.43%。认为办学重心下移过程中要尊重系(所)的意见和建议的占94.29%,认为办学重心下移过程中不用尊重系(所)的意见和建议的占5.71%,认为本学科目前目标考核体系科学的占48.57%,认为目标考核体系不科学的占48.57%。

表 3 教师对学院“双一流”建设的了解情况

项目	数量(人)	百分比(%)
是否清楚学院“双一流”建设目标		
是	31	88.57
否	4	11.43
学院的“双一流”规划是否科学		
是	29	82.86
否	4	11.43
是否清楚学院在二级管理中的权力		
是	17	48.57
否	18	51.43
办学重心下移的过程中是否也要尊重系(所)的意见和建议		
是	33	94.29
否	2	5.71
本学科当前的目标考核体系是否科学		
是	17	48.57
否	17	48.57

### 3. 对办学重心下移的期望

#### (1) 办学重心下移的重点任务

调查数据显示,教师对办学重心下移的重点任务认同情况主要体现在以下五个方面:促使教师们能够参与到学科发展的决策中占68.57%,保障教师的切身利益占82.86%,通过完善绩效考核体系提升教师们的工作积极性占77.14%,尊重不同学科的差异,制定不同学科科学的发展规划和绩效考核体系占100%,通过明确职能赋予学院在人才引进、学科发展、科学研究等方面更多的决策权占80%,如图1所示。

体系提升教师们的工作积极性占77.14%,100%的教师尊重不同学科的差异,制定不同学科的发展规划和绩效考核体系占,通过明确职能赋予学院在人才引进、学科发展、科学研究等方面更多的决策权占80%,如图1所示。

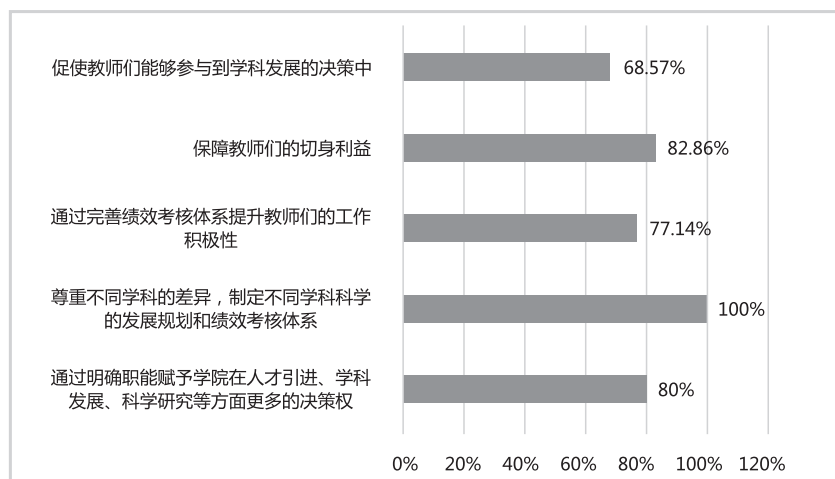


图1 教师对办学重心下移重点任务的认同情况

(2) 办学重心下移的权力下放  
 调查数据显示，教师对办学重心下移过程中权力下放的认同情况表现在五个方面：自主招生权占31.43%，教师

职称评定权占60%，教学质量管理工作占62.86%，教师绩效考核权占88.57%，人才引进权占77.14%，如图2所示。

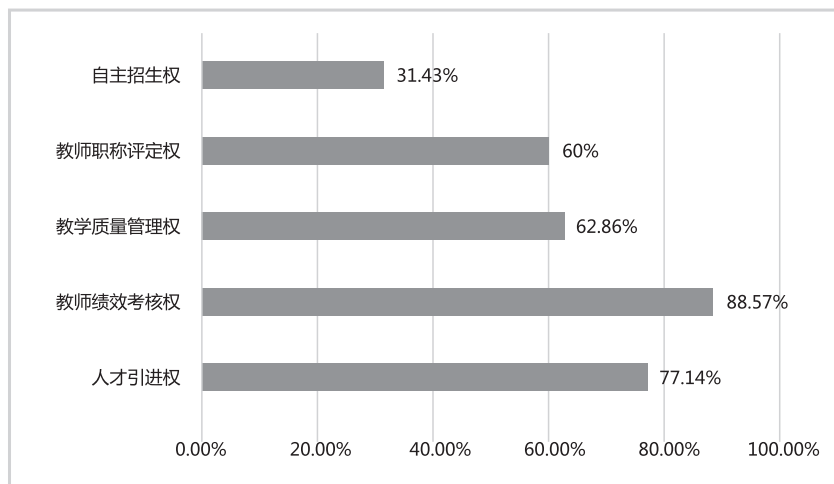


图2 教师对办学重心下移的权力下放的认同情况

### 3. “双一流”建设中学院的工作重点

调查数据显示，被调查学生认为“双一流”建设中学院的工作重点的顺

序由高到低是学科建设（38.71%）和学术氛围（29.03%），师资力量（17.2%）、科研成果（9.68%）、基础设施（4.3%）（见图3）。

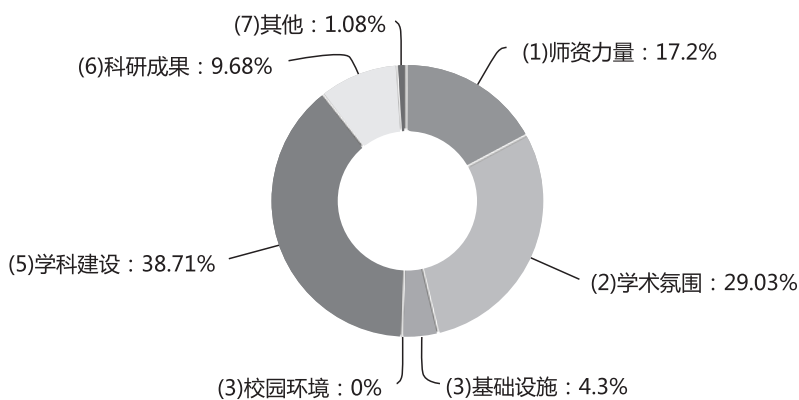


图3 学生认为“双一流”建设中学院的工作重点

4.对“双一流”建设培养人才的期望

数据显示,40.86%的学生认为“双一流”建设应该培养复合型人才,认为

“双一流”建设应该培养创新型人才、研究型人才、应用型人才分别为26.88%、20.43%、11.83%(见图4)。

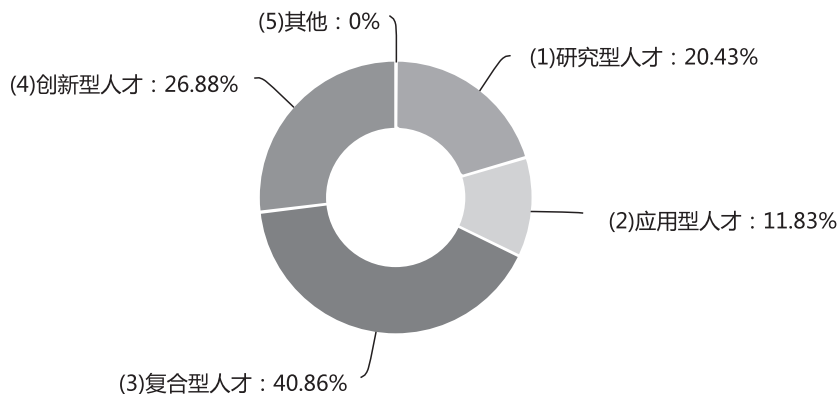


图4 学生认为“双一流”建设中学院应重点培养的人才类别

#### 5.办学重心下移的自主权

在学院办学自主权方面,70.97%的学生认为学院急需专业人才引进权,64.52%的认为学院需要教学质量评价

权,选择教师绩效考核权、学生毕业条件设定权、自主招生权、教师职称评定权的样本占比分别为45.16%、44.09%、33.33%、27.96%(见表4)。

表4 被调查学生认为办学重心下移的自主权

选项	数量(人)	百分比(%)
需专业人才引进权	66	70.97
教师绩效考核权	42	45.16
教学质量评价权	60	64.52
教师职称评定权	26	27.96
自主招生权	31	33.33
学生毕业条件设定权	41	44.09

#### (三)存在问题及其分析

##### 1.现有考核机制不合理

学校考核机制合理与否对教师的工作积极性有密切联系,调查显示,被调查教师认为目前学校的考核机制非常

不合理、不合理分别占2.86%和31.43%,认为一般的占34.29%;合理和非常合理分别占17.14%和14.29%(见图5)。



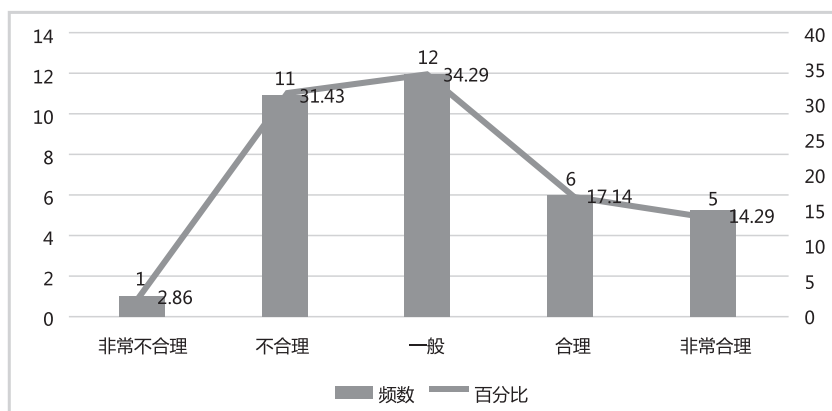


图5 学校现有考核机制合理性的情况

### 2.人才引进的标准制定不合理

近年来高校人才竞争较为激烈，学校为了吸引高层次人才制定了一系列政策，因各学科的差异性在引进人才中的实施效果也不同。调查显示，人才引

进标准制定不利于小学科和特色学科引进人才。被调查教师认为非常不合理的占5.71%，不合理的占14.29%，一般占的48.57%，合理的占22.86%，非常合理的占8.57%（见图6）。

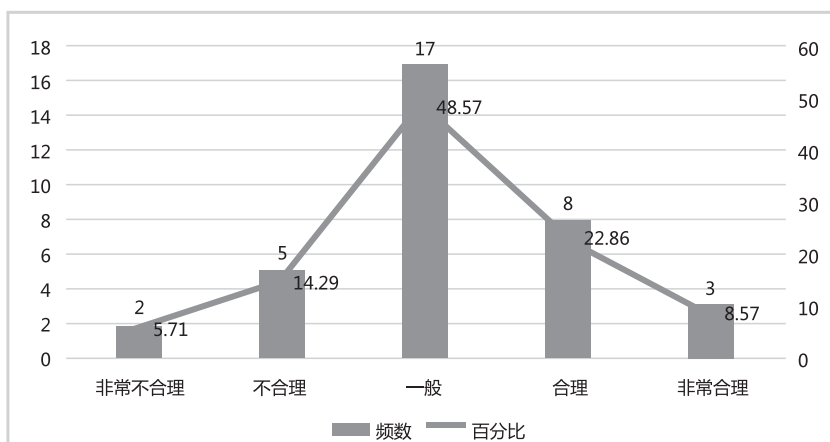


图6 人才引进标准科学的评价情况

### 3.对科研成果的界定不清晰

目前科研成果是衡量教师业绩的重要指标，学校制定考核体系为了便于管理和执行的统一性，对不同学科的科研成果界定不清晰，致使考核结果有较

大差异。调查显示，被调查教师认为不清晰占5.71%，一般的占37.14%，清晰的占40%，非常清晰的占17.14%（见图7）。

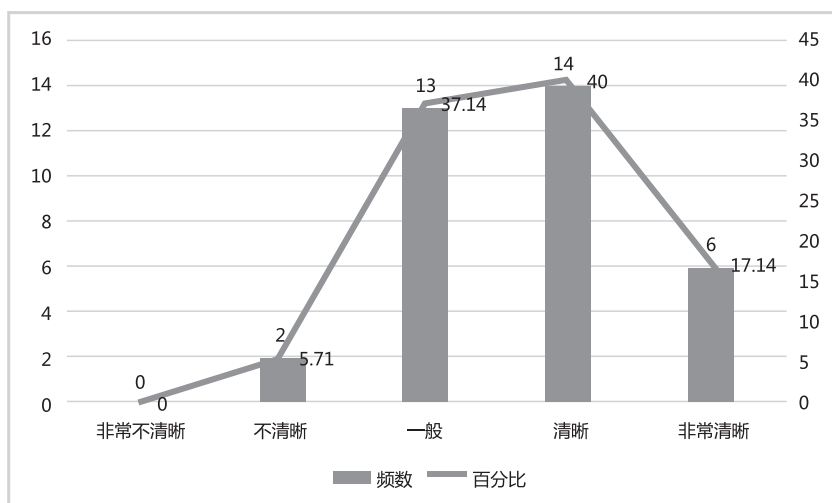


图7 对科研成果的界定情况

4.考核体系不利于学科发展  
合理的考核体系有利于促进学科发展，调查显示，被调查教师认为考核体系非常不合理占20%，不合理占28.57%，一般占37.14%，合理占8.57%，非常合理占5.71%（见图8）。

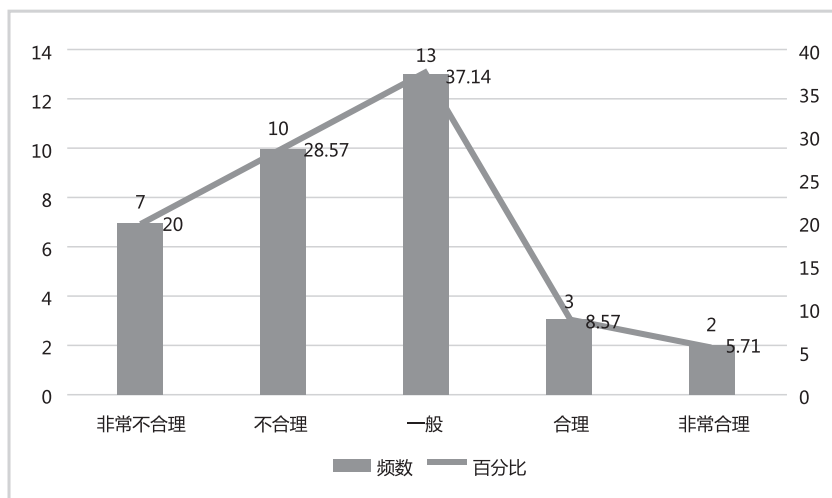


图8 考核体系促进学科发展的情况

（四）原因分析

1.学校的考核体系没有尊重不同学科  
的考核体系是为了促进学科的发

展，综合大学的各学科之间存在较大差异，调查显示，考核体系没有尊重学科差异占40%，一般占31.43%，尊重占28.27%（见图9）。

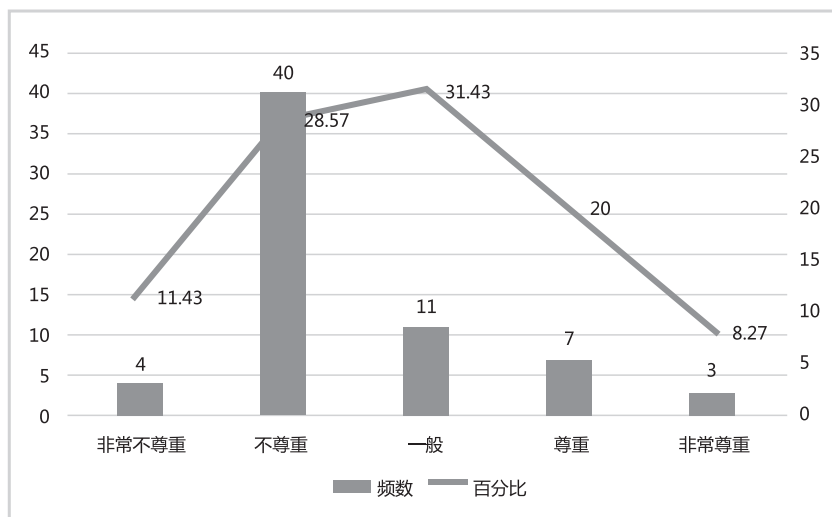


图9 考核体系尊重不同学科差异的情况

2.学院在人才引进方面不拥有充分的决策权

为了促进学科发展，学院结合实际情况在引进人才方面应该具有一定的决策权，被调查者认为学院在人才引进

方面拥有决策权非常不充分的占5.71%，不充分占25.71%，一般占34.29%，充分占25.71%，非常充分占8.57%（见图10）。

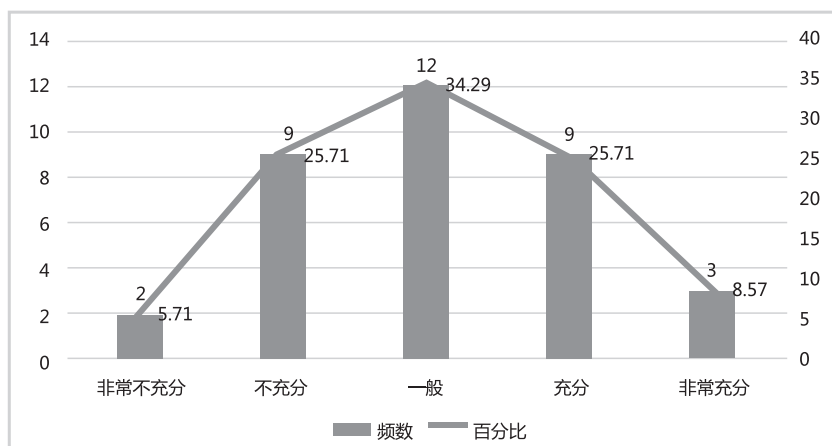


图10 学院在人才引进方面拥有决策权的情况

3.人才引进没有充分尊重系所的意见

系所是高校办学的基层组织，系所师资队伍的建设是学科发展的长期重要任务。调查显示，在人才引进中非常

不尊重系所意见的占5.71%，不尊重系所意见占22.86%，一般占34.29%，尊重系所意见占25.71%，非常尊重系所意见占11.43%（见图11）。

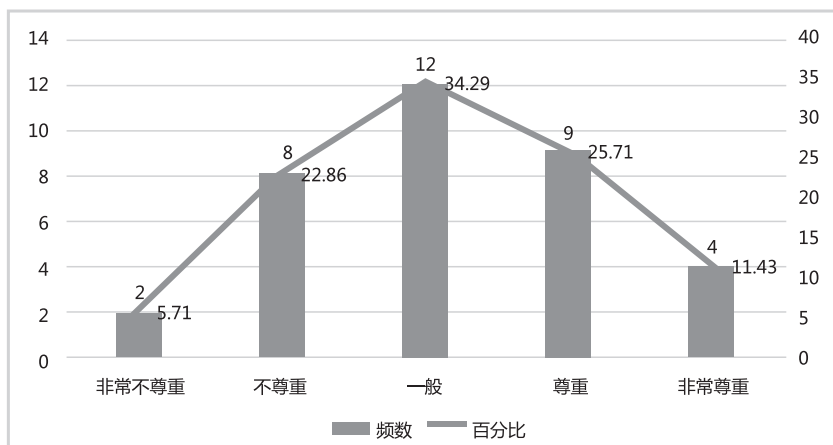


图11 人才引进尊重系所教师意见的情况

## 五、建立健全学校办学重心下移的机制

### (一) 树立“小机关、低重心”的管理理念

要按照高校去行政化和管理重心下移的要求，针对目前学校机关权力过大、过于集中的现状进行合理分权与下移权力，让院系拥有更多的自主权和决定权，充分调动学院自主办学的积极性和主动性。在实现学校权利调整与重构的基础上，使学校职能部门的定位在政策制定、方向把握和监督检查等宏观管理层面，进一步加强院系建设，强化院系的办学主体意识和功能，努力把院系真正建成自主面向教育市场的办学实体。

### (二) 明晰和落实校-院-系三级管理权责

明确校-院-系责权关系对高校“双一流”建设至关重要，权责对等是实行校-院-系三级教学管理的保障。针对目前校-院-系三级级管理权责不对等的现状，为了充分调动院系的积极性，促进其自身的发展，今后进一步探索学校决策权、执行权、监督权相对分离的体制机制，坚持以“放权”为重点，建立结构清晰、责权明确的校-院

-系等三级管理机制，在招生、课程设置、人才引进、教师晋升职称等方面充分尊重学院的意见，扩大院系的自主权和决策权。

### (三) 进一步完善教师考核机制

教学是人才培养的主渠道和主阵地，是一流大学和一流学科建设的关键所在。一线教师作为被评价对象，在评价体系中占有主导作用，所以应转变其思想观念，使之主动参与教学管理建设。在制定教师考核机制时要征求广大教师的意见和建议，本着“以人为本”的宗旨，调动教师的工作积极性。合理的考核机制应具有稳定性和长效性，要综合考核教师在政治思想、教学和科研方面的表现，在现有考核制度的基础上，统筹考虑教学工作量和科研工作量的关系，将教学和科研的质量引入考核指标中。

### (四) 优化引人制度，强化师资队伍发展的长效机制

在制定引进人才标准方面，充分考虑学科差异性，依据学科门类制定差异化的不同层次人才的甄别标准；对于引人困难的人文社科类学科，尊重院系的意见，可以放宽引进人才的标准。同时充分尊重人才成长的规律，适当放宽

考核年龄限制，重点考察人才发展潜力。

#### （五）建立完善的问责机制

建立问责机制是要对高校各部门所承担的责任和义务进行明确规定，对其因行为失当、违法、渎职、失职等造成的责任后果进行责任追究。管理工作重心下移到学院一级后，为防止行为失范、决策失误和权力失控情况的发生，要建立对责任承担者严格而科学的问责体系，强化学校的监督职能。另外还要加强学校的民主监督，鼓励师生参与学校管理，提倡师生对学院的战略规划和学科建设等提出建议。

#### （六）完善和加强学院治理机制

学院治理旨在进一步协调大学与院系之间的关系，试图将人、财、物等方面的配置权力从大学中心规范有序地向学院中心进行移转，实现大学宏观指导和监督之下学院相对独立地自主运行。一是完善和扩大学院自主权，使学院成为真正的办学“重心”，这不仅是现代学院制度建设的核心，也是一流学科建设的需要。在招生、课程设置、教师职称晋升、人才引进方面适当给予学院一定的自主权和决策权。二是学院有必要拥有核心资源配置权，因为“单个组织单位对其所作所为负担的责任越多，才能有可能实践这种责任”。

#### （七）健全科研与教学深度融合的人才培养机制

在“双一流”建设背景下，要树立“以学生中心”的人才培养理念，高校教师应充分认识教学的价值效用，树立现代性教学价值观，以实现教学与科研的共振与融合，达致教学成分多元化的价值回归。针对目前许多教师不愿意从事本科教学的现象，学校和学院在制定绩效考核目标中，要激励在本科教学

中做出成绩的教师，在职称评定的标准中侧重从事本科教学的广大教师，鼓励教师要教学和科研相长，通过专业建设和课程建设，依托研究平台和科研项目，全面推进创新创业教育，与人才培养过程融合，提升本科教学水平和质量。

#### 参考文献

- [1]胡安娜.英、美、中三国高等学校组织结构比较[J].教育导刊, 2012,12(上半月):49.
- [2]李有增,谢新水.高校管理权力下移的三重审视[J].江苏大学学报(社会科学版),2017,19(02):77-81.
- [3]李汉学.我国“高校管理分权”研究的回顾与反思[J].黑龙江高教研究,2015(06):26-30.
- [4]陈清升.现代大学制度下的校、院二级管理体制研究——基于运行机制与绩效管理视角[J].江苏高教,2016(04):35-37.
- [5]张吉军.新形势下我国高校内部管理重心下移的若干思考[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版),2007(09):70-71.
- [6]于磊,付凯元,杨扬,曹艳荣.二级学院在高校重心下移改革中的角色重构——以西安电子科技大学某学院为例[J].管理观察,2015(04):149-150+152.
- [7]杨颀.协同治理 协议授权——探索校院二级管理改革新路径[J].中国高教研究,2017(03):12-16.
- [8]周玲,胡膺,黄伟健.推进管理重心下移,提升校院管理能力——关于E大学管理重心下移问题的调查研究[J].化工高等教育,2016,33(01):5-8+47.
- [9]陈清升.现代大学制度下的校、院二

级管理体制研究——基于运行机制与绩效管理视角[J].江苏高教,2016(04):35-37.

[10]夏晓平,温宁,盖志毅,陈世体,鲍晓艳.关于M大学管理重心下移问题的调研报告[J].内蒙古工业大学学报(社会科学版),2008,17(02):45-48.

[11]北京大学.北京大学一流大学建设高校建设方案(精编版),2017-12-28, [http://pkunews.pku.edu.cn/Xwzh/2017-12/28/content\\_300847.htm](http://pkunews.pku.edu.cn/Xwzh/2017-12/28/content_300847.htm).

[12]清华大学.清华大学一流大学建设高校建设方案(精编版),2018-01-08, [http://news.tsinghua.edu.cn/publish/thunews/9658/2018/20180108144930424642173/20180108144930424642173\\_.html](http://news.tsinghua.edu.cn/publish/thunews/9658/2018/20180108144930424642173/20180108144930424642173_.html).

[13]王斯秧,王顶明.开放办学与重心下移:日内瓦大学博士生培养过程管理研究[J].研究生教育研究,2017(05):90-95.

[14]郭书剑.“双一流”建设理论研究与实践探索——《江苏高教》2018年高层论坛综述[J]江苏高教,2018(06):4-5.

#### 作者

温海红 西安交通大学公管学院副教授

薛宇红 西安交通大学公管学院党委书记

杨 潇 西安交通大学公管学院副教授

胡芳肖 西安交通大学公管学院副教授

代秀亮 西安交通大学公管学院博士生

马朵朵 西安交通大学公管学院博士生