

# 高校管理重心下移现状调研与对策建议

——以西安交通大学能动学院为例

何茂刚 韦娜 石杨根

新世纪以来，随着高等教育由“精英教育”向“大众化教育”转变，我国高等院校数量不断增加，招生规模不断扩大，社会功能不断提升，机构设置也不断扩张，高等教育实现了跨越式发展。然而，这也造成高校管理层次增加，管理难度加大，机制复杂，进而导致高校管理效率的降低。高校内部管理，就其本质而言，它体现为权力与责任在管理的各个层面和高校内部各个不同利益群体间的分配，体现它们相互间的权力作用关系以及责任分担关系。这种分配的模式和作用关系，即构成高校内部的权力结构和管理体系。管理学理论表明，庞大的组织需要采用扁平化的管理方式，通过减少管理层次，增加管

理幅度，理顺管理机制，最终提高管理效率。高校管理重心下移作为学校管理体制和制度改革创新的目标和内涵，表明大学必须进行管理体制变革，通过下放管理权限，降低管理重心，来实现管理效率的提高，得到进一步的强化。

## 一、学校管理重心改革进程概述

我校主动顺应新形势下高校教育深化改革任务，遵从现代大学办学规律，自2004年开始启动学校管理重心下移工作，第一批在六个学院试点。试点学院普遍建立了以目标任务为导向的聘任制，实现了人员分类管理；建立了与岗位聘任制相适应的分配制度，初步实现了待遇能上能下；实现了合同管理，

各院代表学校与教师签订合同，强化了教师的责任感，使考核工作走向规范化；试点学院普遍提高了对教师的聘用标准与要求。

2006年学校召开专题会议研究了管理重心下移试点工作中发现的问题，并经过会议讨论，进一步明确认识，统一思想。管理重心下移工作是学校一项必须坚持不断推进的重要机制改革，总体目标是“学校实施目标管理，学院实施过程管理”，各职能部门要加强沟通协调，主动适应工作新形势代表学校加强宏观设计，学校集中解决影响学院发展过程中如财力和空间支持的共性瓶颈问题，以及管理重心下移的关键在于选好用人等意见。

2007年，经过党委常委会讨论通过，学校下发西交党发<2007>第14号文件《关于学院管理架构设置的指导意见》，明确实施“管理重心下移”后，学校的管理重点在于宏观管理与目标管理，学院的管理重点在于过程管理。学院代表学校负责管理基层组织。学院应当建立和谐运转、规范有序的决策、行政和监督体系。并从决策体系应体现决策过程的民主化、科学化和制度化；行政体系应体现高效规范、公开廉洁；监督体系应充分体现教职员和学生代表的广泛参与性三个方面给予相应指导意见，鼓励各学院根据自身的学科特色和优势，在不违背决策、行政、监督相分离和专家治学原则的情况下，尽快制定相关机构和办公会议的章程和议事规则，不断完善学院管理架构，把学院管理架构设置得更加科学和规范。

2016年，学校公布《西安交通大学综合改革方案》，在改革完善学校法人治理体制中提到“推进办学重心下移，明晰学院的办学主体责任，厘清

校、院、系（所）权责配置及实现方式。规范党政联席会议制度，强化决策执行的问责制度，健全监督约束机制；健全重要决策事项提交教代会讨论通过制度，改革完善院系绩效评估机制”。在同年发布的《西安交通大学“十三五”规划纲要》中，再次明确将“推进办学重心下移，明晰学院办学的主体责任，厘清校、院、系（所）权责配置及实现方式；完善校内治理机构，优化管理机构设置，简化管理层级，提高管理效能，构建完善协同工作机制，形成主动担责、衔接流畅、运行高效、反馈及时的管理运行机制”作为改革大学管理体制机制的重要内容之一。当年为落实以上文件要求，学校先后发布《关于基层教学（系）建设的指导意见》和《关于基层科研组织建设的指导意见》文件。

2017年，学校发布《西安交通大学一流大学建设高校建设方案》中，将通过“推进办学重心下移，加强基层学术组织建设，明晰学院的办学主体责任，赋予学院相应的办学自主权和资源调配权，厘清校、院、系（所）权责配置及实现方式。完善以本科专业人才培养为主的校、院、系建设，完善以科研组织和研究生培养为主的校、院、所建设；积极发挥基层学术组织和教授会在学术事务上的作用，提升基层学术组织运行质量与效率；规范党政联席会议制度，强化决策执行的问责制度，健全监督约束机制”落实学院办学主体责任，强化基层学术组织建设列为加快完善内部治理结构的改革举措之一，明确学科建设的主体，推动办学重心下移，激发院系活力。同年，学校对各学科建设成效和资金使用情况实行绩效考核。采用定性和定量相结合的考核方式，以队伍

建设为核心，将队伍建设、人才培养、科学研究、国际化发展、社会服务与贡献等方面的核心指标与标志性成果作为主要评价内容，对各学科建设成效实行年度考核，并对资金使用情况进行检查和审计。

## 二、管理重心下移背景下能动学院的工作实践

能动学院作为西安交通大学创建最早、学科设置最齐全、师资力量最雄厚的学院之一，始终和西安交大发展和中国高等教育改革同向同行，坚持立足学科特色和行业优势，主动配合学院管理重心下移，积极探索符合学院发展需求和服务学校中心工作的工作体制机制，努力发挥以业绩量贡献、以贡献争资源的示范引领作用，建设成为我国能源动力科学与技术领域声誉卓著的人才培养和科学研究创新高地。以下，笔者通过广泛调研，结合学院工作实际从学院决策机制、基层党组织建设、基层教学组织建设、基层科研组织建设，学院队伍建设等方面概述学院办学重心下移实践现状。

### （一）组织建设完备，管理服务并重

学院严格按照《西安交通大学章程》和学院文件精神，加强各类基层组织建设，保证二级委员会在制度范围内有序开展，做到科学规范、运转有效，推进依法办院，合规办学。

学院现建有能源与动力工程系、核科学与技术系、新能源科学与工程系、环境科学与工程系、热流科学与工程系五个系，夯实了教学活动开展的基层单位，建有热能工程研究所、燃气轮机与新型动力系统研究所、能源系统与控制工程研究所、热流科学与工程研究所、

发动机及先进动力研究所、流体机械及工程研究所、压缩机工程研究所、制冷与低温技术研究所、先进核能与核技术研究所、能源环境工程研究所、油气水多相流研究所、新能源多相流研究所、高温高压多相流研究所十三个研究所，搭建了科学创新的研究平台。

学院为各基层单位选齐配强党政领导班子开展学院教学与科研工作，学院机关办公室作为学校的基层综合管理机构，是学院工作的枢纽和桥梁，具体围绕学院科学研究、队伍建设、人才培养、国际交流等业务通过制定制度规范、强化管理服务，协调学院与学校各职能部门的工作联系，完成学校精神传达和学院任务制定，以及对各系所的业务指导管理工作。

学院学术委员会由各学科方向学术带头人构成，统筹负责学院学术事务的咨询、审议、评定与决策等，以推动人才培养、科学研究，提升学术水平，倡导学术民主与自由，开展学术交流促进学术创新，维护学术尊严与道德为宗旨和职能；学院学位委员会讨论决定学院学位的授予和取消，相关学科的设立、更改与裁撤，研究决定授予中出现的争议问题、相关问题等的处理事宜；学院教学指导委员会主要职责为指导和引领教学改革、教师队伍建设和教学管理，审查审议教学计划和方案，考核评审教学质量和成果，对人才培养的相关工作提供咨询和指导性建议；学院学生工作委员会由学院学生工作专职副书记、辅导员和各系所负责人组成，讨论商定学生工作相关事务和决策；学院每年年底召开全体教职工大会对学院工作进行评议，学院研究生会作为基层学生组织，在学院党委领导和团工委的指导下，作为学院与学生的桥梁纽带，促

进学院文化建设和学生管理服务教育工作。

管理重心下移后，学院拥有更多决策权，以及相应的配套的权力和资源配置也相应扩大，主体作用得到确立。在角色转化过程中，面对办学目标的分解和办学资源的再分配，能动学院始终坚持把学校中心工作作为一切工作的出发点和落脚点，坚持根本办学任务，接受学校宏观统筹，自觉接受监督，面向基层系所担当好目标规划和资源分配者，从学院长远发展需求出发，尽量满足师生需求，科学民主公平地配置资源，采用系所主任会等形式充分听取基层意见，采用“自上而下”和“自下而上”相结合的方式开展学院各项工作的管理，激发学员师生的奋斗动力和创新活力。

### （二）规范决策，严格执行，工作有序

当前，重心下移后学院管理工作有以下特点：一是管理对象规模大，学院现有2326名研究生、1788名本科生和366名不同年龄、职称的教职员工，师生队伍庞大复杂；学院有2个一级学科和1个二级学科，2个一级学科博士点及8个二级学科博士点，办学层次包含本科到硕士研究生直至博士研究生；二是管理内容繁杂，横向有教学管理、科研管理、学生管理、行政管理、党务管理、人事管理、财务管理、档案管理、资产管理等，纵向有文书文秘、公关接待、会务安排、信息沟通、宣传发布等；对外联系学校校办、组织部、宣传部、教务处、科研院、财务处、资产处等众多职能机关，对内沟通学院下属各系、所、中心；面向全院教学科研人员、硕士和博士研究生、全日制本科生和非全日制生等庞大群体开展服务管

理；三是矛盾更加激烈和集中。当前学院的师生在接受主流价值教育的同时，也深受各种社会思潮、市场经济、互联网信息的影响，思想比较活跃。学院处于思政、党务、行政、学术、民主等多种管理传递交叉的节点上，岗位聘任、职称晋升、资源分配、考核与奖惩等涉及教职工切身利益的重要问题主要在学院解决，教职工岗位聘任的实施细则制定，教师工作定额及考核方法确定，教学科研以及学生管理的运行细则制定等等都由学院完成，容易产生冲突和矛盾。

能动学院严格执行党政联席会议和“三重一大”决策制度，其中党政联席会议为学院最高决策机构，由学院党政班子成员定期召开例会，讨论决定学院的教育教学、科学研究、人事人才和计划财务等重大事务，对学院重大决策、重要人事任免、重大项目安排、大额度资金使用等决策行为进行规范、约束，提高学院管理工作的科学性和效率。在决策过程中学院注重从原来基本执行学校的管理细则（学校管理的传递）到根据学院的情况制定管理细则（学院管理的设计），既保证贯彻学校的指导思想和工作要求，也能积极调动系所师生的工作积极性。近五年来，学院形成结构丰富、梯度合理的人才队伍，2019年人均科研到账达到185万元，累计获得国家级教学成果奖4项和国家级科技成果奖10项，学院党委入选新时代高校党建双创标杆院系。

### （三）优化资源配置，推动系所发展，共创一流学科

能动学院现有动力工程及工程热物理和核科学与技术两个一级学科以及环境科学与工程二级学科。学科建设是高校教学、科研、社会服务等工作的基

基础和载体，是师资人才成长的摇篮，是学术研究的基地，是技术创新的发源地，是提高办学效益的基础，是体现其办学水平、办学特色和社会知名度的主要标志。而系所作为高校的基本组织单位，是高校按照学科性质设置的办学基层单位，是实施教学、科研、社会服务的具体单位，也是学校学科建设整体规划和目标实现的具体操作者。离开了系所的具体实施和努力，学校的任何教育活动都不可能完成。在管理重心下移的背景下，能动注重通过条件保障推动系所发展，推送一流学科建设。

学院为系所、中心按照1名主任2名副主任配各行政班子，按系所、中心成立教工支部和师生联合党支部，选配支委开展基层党建工作，通过制定《能动学院绩效津贴分配方案》和《后配经费使用办法》等规章制度，为系所提供合理充分的队伍与资源保障。围绕学科建设，各系所依照学校或学院的性质特点、宏观规划和总体部署，结合系所本身工作实际，制定出全系学科发展计划，确立科学合理的学科研究和专业优化的方向，使学科发展既能体现出自身学科建设的优势和特色，又能保持学科发展的持续生命力，有远大的发展前景。

学科队伍的建设是学科建设的核心，也是提高教育教学质量的重要保证。对于强势学科来说，教师对学科的忠诚大于对学校的忠诚。高水平的学科，才有可能培养高水平的学者，才能吸引高水平的人才、高水平的师资人才。在各个系所的积极配合下，能动学院建立起一支相对稳定、结构合理（职称结构、学历结构、年龄结构和学缘结构）、团结合作的学术队伍，保证学科建设健康持续发展。另一方面，选拔、

培养德才兼备、有一定组织管理能力、国内外有较高知名度的学科带头人和学术带头人及学术骨干，是学科建设成功与否的关键因素。能动学院现有院士4名，国家级有突出贡献专家8名、国家级教学名师2名等，为创建国际一流学科和一流学院荟集了具有国际竞争力的优秀队伍资源。

学院充分发挥先进引领和行业影响，注重学科基地建设，学院建有国家级、省部级科研基地10个，并制定科学有效的管理制度、奖励办法等，利用有限的财力、物力资源，有重点、有目标、有针对性地进行学科建设，培育良好的学术氛围，并积极与其他系联合，创设一流的学科条件，吸引一流的学科建设人员，创造出一流的学科成就。

大的科研项目是学科建设的成果标志，只有在高层次、高水平的科学研究中才能够进一步锻炼学科队伍，促进学科建设从量变到质变的转化，实现跨越式发展。而且，通过有社会意义的大型科研成果的产业转化，既可以补充学科进一步发展的经费来源，又可以扩大学科和学系的社会影响，促进学科持续发展。近年来，学院努力争取大项目，为学院师生开展科学研究，促进科技创新及其成果转化提供充分保障。2017年第四轮学科评估中，我校动力工程及工程热物理学科获评A+，核科学与技术学科获评B+（全国第三）。

### 三、管理重心下移工作存在的问题及对策建议

明确学校与学院的职责和权限，切实实施管理重心下移，建立以学院为中心的校院两级管理体制，是指学院在学校总体目标和原则指导下，拥有与其担负的责任相适宜的权力和利益，真正

成为充满活力的办学实体。校院两级管理是指为了实现学校的总体办学目标,学校与学院的管理机构在管理活动中,分级负责,相互协作,相互支持,共同发挥管理效能,以提高管理效率和效益的管理活动。管理重心下移,涉及到学校改革发展的方方面面,贯穿于教育教学和管理服务的全过程,是一项十分复杂的系统工程。经过多年的探索实践,总结工作经验,结合近年来学校的绩效考核制度,笔者经过调研整理认为学校管理重心下移工作主要存在以下问题,分析问题并提出对应策建议。

#### (一) 用加强制度建设解决校院两级权责不对称的问题

管理重心下移和绩效考核背景下,学校和学院的职能、责任、权利和义务等还存在区分不够清晰的情况。基层学术组织对其赖以生存的各项资源没有调配权,形成了“倒金字塔”式的权力结构。“权力上收,责任下放,有权无责,有责无权,严重压抑了基层学术组织的活力。”职能部门应该注意一项制度、政策、规定的出台,特别是关乎人们切身利益的决定,决策过程要充分体现民主,要经过反复的讨论,征求相关人员的意见,达成协调一致。由于各个学院的实际情况不同,工作节奏和需要努力的方向不同,这对作为学校代表负责宏观调控和指导的职能部门提出了更高的要求。通过调研,发现学校在掌握不同学科不同规模学院的实际问题等方面不够深入,也存在职能部门认为他们是无米之炊,而对学院管理过程中的许多实际问题有心无力。比如,由于学院取得标志性成果在研究生招生指标的分配上会得到倾斜,但事实上由于每个导师招收研究生数量有限,能动学院的研究生招生指标和学院教师队伍的承载

能力以及招生生源质量相互构成矛盾;另外比如,学校会在不同时期创造性开展专项工作,而对应基层落实专项工作的队伍不明确,政策宣讲不及时,导致学校文件不易落实。

加强高等学校的管理,提高管理水平,最重要、最基本的是要加强高等学校内部管理制度建设,制度是规范解决问题的方法、标准和程序。围绕管理中心下移,一方面,学校内部要设立统一的制度制定机构,所有涉及全校的规章制度,必须经相关职能部门充分讨论,由统一部门协调后出台,以防止制度之间的冲突,减少管理成本和内耗。要进一步深化改革,把管理人、财、物的权力下放到学院,使学院所承担的学术管理、教育管理以及行政管理职责与其完成这些职责必须动用人、财、物的权力相一致,彻底理顺校院两级管理体制。另一方面,要注意按照科学原理制定制度,按权责对等的原则建立制度体系,从制度的酝酿、调研、起草、论证、审议、颁布、执行、监督、清理、废止等全过程确保制度制定的科学性,防止出现有责无权,而导致责也难以落到实处情况出现。尤其是在创新港内涵建设的推进工作中,学校应该及时掌握各学院的工作节奏和实际困难,加强顶层设计,及时给予有力指导,提高学院相应的工作效率。

#### (二) 用加强队伍建设进一步提高管理工作水平和效率

伴随着学校办学规模的扩大,学校的行政部门和岗位分工越设越多,在管理重心下移的背景下,形成了学校决策、学院管理、基层系所师生落实的工作格局,而在学校全面实行绩效考核办法的现实中,导致全校上下目标任务完成压力层层传导,一方面有助于每一位

教职员积极投身学校事业发展需要，另一方面也对学校整体管理工作的水平提出了高要求。在学校职能部门层面，作为政策的制定者和督办者，承担着调查研究，整体统筹和顶层设计的工作要求；而具体开展服务工作的学院机关办公室面临着工作千头万绪、业务范围广泛的现实情况，具体工作的事务性和时效性较强，同时作为窗口单位的协调性和服务性又比较突出。以上情况对学校行政干部、管理人员提出了更高的工作要求。目前，一定程度存在管理队伍知识结构不合理，对学校管理工作缺乏正确认识，普遍把管理工作当作一般性事务性工作，缺乏现代化的管理理念，各单位的科学规范的管理制度有待建立，学校整体的管理服务水平有待提升，管理工作效率有待进一步提高。

建议学校加强研究，推动专业化的行政管理队伍建设。管理队伍的素质不仅直接影响管理的效率和服务的质量，更是影响着学校教育事业的健康发展。管理者除了服务态度好、服务意识强以外，还必须拥有丰富的管理理论知识，树立现代化的管理理念，掌握现代化管理技术，运用先进的管理手段，才能提供优质的服务和高效率的管理，因此建设一支精干的、知识化的、专业化的高素质管理队伍至关重要。学校应该重视现有管理人员的知识化、专业化培

训，提高管理者的自身素质。各个学院应当结合自身特色和实际情况，建立一整套科学又切实可行的管理体制和规章制度，让机关办公室的工作变得有章可循，提高办公室工作效率，充分调动管理人员的主动性和创造性，实现管理队伍和广大师生相互支持相互激励共创美好生活的良好局面。

管理重心的切实下移，直接关系到学校深化改革中管理体制改革的最终实现，必将有力地推进学校规模、结构、质量、效益的协调发展。通过制度建设，构建学校各项事务办理的科学程序，完善学校内部约束机制，形成自我约束的能力。在构建科学完整制度体系基础上，树立依法治校的意识，学校的规章制度就是学校的内部法规，加强管理队伍的专业化建设，保证各项规章制度在高校得到有效的贯彻执行，全面提升高等学校的管理水平。

#### 作者

何茂刚 西安交通大学能源与动力工程学院党委书记

韦娜 西安交通大学能源与动力工程学院党委副书记

石杨根 西安交通大学能源与动力工程学院研究生辅导员