

编者按：校院二级管理改革实质是通过确立、调整学校与二级学院及职能部门之间的权责利关系，使学校原有的以职能部门为主的管理模式转变为以二级学院为主体的管理模式，充分发挥和调动学院办学主动性、积极性，使学院成为充满活力的办学主体和责任主体。面对高等教育激烈竞争和办学环境快速变化，推进校院二级管理改革，有利于构建合理的高校内部治理结构，有利于进一步增强高等学校办学活力和动力，已经成为提高教育教学质量和办学效益的重要途径。

【重点推荐】

大学校院两级管理模式中的权责划分

林健

一、校、院、系之间关系分析

作为大学系统结构中的三个层次，校、院、系三者之间的关系可以从权力分配、职能分工、核心地位以及管理方式几方面进行分析。

权力分配：大学的权力结构体系包含政治权（政治领导权力）、行政权（行政管理权力）、学术权（学术管理权力）和民主权（民主管理权力）等四种基本权力。这四种法律规定的权力的实施主体分别是：党委、校长、教授和教职工。行政权包括在学校和学院两个层面，学校方面的行政权主要是学校层面的行政决策权和按照校院模式分权后留

下的宏观管理权；学院方面的行政权主要是学校分配和下放的与学院相关的行政管理权。

职能分工：学校由原来校系模式中的决策与管理并重，转化为以宏观决策与管理服务为主，主要职能包括把握办学方向、制定发展规划、改革管理体制、获取教育资源、制定各类政策、协调内部关系、考核监督检查、提供咨询服务。学院除延续原来校系模式中系级所拥有的有限管理工作外，主要承担学校职能部门剥离的大量日常教学、科研和社会服务的管理职能，并担负着由学校下放的涉及学院自身事务的决策职能。

核心地位：学校在校院模式中的核心地位应该由原来校系模式中的决策与管理中心转化为决策中心，对学校发展建设等涉及全校性的重大事项作出决策，并制定相关的政策和规章制度。学院的核心地位应随着校院模式中学校管理重心的下移成为管理中心，在学校的指导下相对独立地履行教学、科研和社会服务三项职能，包括管理、监督、协调下属各个系（所）的教学科研活动，制订学院的教学、科研和社会服务计划等。

管理方式：校院模式要求学校将主要精力放在关系到学校改革与发展的全局性、方向性和战略性的重大事项上，同时赋予学院充分的办学自主权以完成从学校的办学目标和发展战略分解出的目标和责任，因此，学校应采取目标管理的方式实施对学院的管理。作为管理中心，学院是学校履行教学、科研和社会服务的实体，必须通过具体、细致、及时的过程管理方式，才能确保学校下达的各项目标任务的完成。

二、校、院权责划分的原则

大学与学院之间权力和责任的划分必须符合校院模式这种体制设计的要求，遵循一定的原则，做到分工合理、责任清晰、权限明确，从而最大限度地发挥校院模式的优势，以高效经济地实现大学的办学目标。具体而言，校院权责划分原则包括：权力与责任相一致、集权与分权相统一、激励与控制相结合。

1. 权力与责任相一致：学院实体化的基础

大学实行校院模式的核心内容就是既要明确规定学院在实现大学办学目标中所担负的责任，又要赋予其完成这些职责所必须的权力。权力与责任相一致原则是发挥学院功能和作用的重要条件，如果没有相应的权力，学院就难以履行其在人才培养、专业建设、学科发展、队伍建设、社会服务等方面的责任，无法发挥学院应有的作用，进而不可能实现校院模式设计中的目标。因此，权力与责任相一致原则是实现学院实体化的基础。

2. 集权与分权相统一：大学高效运行的前提

如果所有的权力都集中在最高管理层，不仅会使高层领导的精力消耗在繁琐的日常事务当中，顾此失彼，而且还会严重地影响甚至忽视组织有关战略性、方向性问题的研究和决策。因此，高层领导应该将下层组织所能胜任的工作和相应的权力分配给下层组织，这不仅能使高层领导集中精力抓大事，而且能使下属组织高效率地完成所担负的工作。因此，必须在校院模式中坚持集权与分权相统一的原则，从根本上缩小学校的管理幅度，发挥学校宏观调控功能，增强学院自主权和办学活力，提高大学的运行效率。

3. 激励与控制相结合：学院制稳步发展的需要

分权能使学院管理者感受到学校对自己的信任，以激励和调动学院工作的积极性和主动性，高效率地履行学院的各项责任和高质量地完成学院的各项工作。因此，学校应该通过正式下文的方式明确学院所具有的各项权力和责任，以利于学院对所赋予权力的行使。在校院模式的设计中，应当建立与分权相匹配的控制机制，包括备案、审批、检查、监督等几种方式，以确保学院能够科学、合理、客观、公正地运用学校所赋予的各种权力。学校在对学院运用所赋予权力进行控制时，要防止和避免越权、反授权和弃权等现象的发生。

三、学校具有的权责

一是办学方向：确定学校办学方针、办学定位和办学目标，制定学校发展战略及中长期发展规划，明确学校的人才培养总体目标、学术地位以及学科发展水平。

二是政策制度：制定主要政策，包括人才引进、职称晋升、学生录取、学位授予等政策；制定学校内部管理体制改革方案和学校内部管理运行的各项规章制度。

三是组织人事：设立及调整学校职能机构和学院，并任命相应的负责人；正高、院士等高层次人才聘用、考核与管理；各二级单位的编制管理。

四是财务管理：筹措办学经费，制定并执行学校年度经费预算，管理重大专项经费，审计学院财务。

五是内部协调：协调学校职能部门与学院的关系，协调学院之间的关系，包括组织跨学科合作、交叉学科建设等。

六是检查评估：制定对学院及职能部门任期目标的考核评价指标体系，定期对学院等二级单位的工作进行检查与评估。

七是后勤保障：校园规划与基础建设，图书馆、网络中心、基础实验室等共享资源的建设、维护和管理，校园治安与环境卫生等。

八是服务咨询：为院系及教职员工的教學、科研、社会服务等工作提供必要的服务和咨询，如科研项目的申请、相关信息的提供。**九是公共关系：**协调学校与政府及社会各类组织的关系，建立与国内外高校、企事业单位的合作关系。

四、学院具有的权责

一是人才培养：学院有权在大学总体人才培养目标的规范下，根据学院发展和社会需要，调整本院的专业设置，制定人才培养培养方案、制定教学计划和大纲。

二是科学研究：学院有权组织本院教师进行纵横向科研项目的申请，完成各类科学研究任务，开展学术交流，进行国际合作，以提高学术水平，扩大社会影响。

三是社会服务：学院有权组织本院教师开展社会服务，包括科技开发、成果转让、管理咨询、技术服务、人员培训。

四是学科专业建设：在学校学科布局和规划指导下，学院有权运用各种资源，开展学科队伍建设，进行学科和专业建设，以培育特色、打造优势、提高办学水平。

五是人事管理：除教授等高层次人才聘任权和院级干部的任命权在学校外，在学校核定编制总额、确定人员结构比例的条件下，学院有权依据办学和自身发展的需要，自主

设岗，自行聘任或解聘各类人员，同时负责学院教职工的绩效考核，中级以上职称晋升的推荐，初级职称的认定。

六是财务管理：在学校的监督下，学院拥有自主理财的权力，制定经费预算和决定各种来源经费的使用，包括学院在可支配经费中，自主决定院内人员的津贴分配，同时可以多渠道自主筹集办学经费。

七是学生管理：学院负责学生的日常教育管理，学生的奖助贷等经费的使用及管理，班主任、辅导员的选配，负责学生评优及违纪处理，开展毕业生就业指导。

八是资源配置：学院可依据自身发展和学科建设的需要，自主管理、使用和优化配置学院以及下属系、所、中心的教学、科研和行政资源。

九是机构设置：在学校总的原则指导下，学院可以自主决定设立院内机构，设置并任免这些机构负责人。

十是对外交流合作：根据履行三大职能的需要，学院可以自主与国内外高校、研究机构、企事业单位、政府部门等建立交流和合作机制，签订合作交流协议，报学校审批后组织实施。

五、学校职能部门功能的转变

1. 职能部门的重新定位

学校层面部分权力和责任的下放使得大学的管理重心在学院层面，这种转变一方面相应地减少学校职能部门的行政管理和控制的权力，另一方面增加了职能部门监督和协调的权力，并要求职能部门为学院自主管理提供信息、政策、技术等方面的服务。因此，职能部门的定位是以服务为主、管理为辅。

2. 职能部门机构的精简

首先，从为学院提供全面和系统的服务的角度考虑，学校应当尽可能把职能相近的部门进行合并，使一个职能部门拥有相对完整的职能。其次，对哪些主要权力已下放到学院的职能部门，应进行相关岗位和职数的精简和部门的重组。第三，要明确各职能部门的职责，一方面要避免出现职能部门之间职能重叠，造成“政出多门”的现象，同时也要防止出现职能部门的职能缺失，造成“求助无门”的现象。

3. 职能部门工作性质的转变

机构精简后的学校职能部门，其工作性质应由原来的以管理为主转向以为学院服务为主。服务内容主要包括业务技术、政策咨询、对外联系和沟通协调四个方面。

4. 职能部门工作人员能力和素质的提高

首先，学校要提高对职能部门工作人员队伍重要性的认识，将他们作为与教师队伍同样重要的另一支人才队伍来建设。其次，在工作人员招募上，要坚持公开招聘，注重知识结构、能力素质和发展潜能，避免安置不适合岗位要求的高层次人才的配偶。第三，在体制建设上，建立专门的职能部门工作人员管理体系，尤其是绩效薪酬体系，以吸引高素质、高层次人才安心职能部门的工作，形成职业化的管理队伍。第四，在岗培训上，要避免重使用、轻培养的现象，根据岗位要求制定每个工作人员的在岗培训计划，及时更新他们的业务知识，不断提高综合素质和业务能力，从而为学院提供优质的服务。

【论文摘要】

高校实行校院两级管理的现实必要性

刘亚荣，等

一是高校功能的拓展。改革开放以来，高校已从过去的单一的教学实体，发展成为具备教学、科研和社会服务三位一体功能的现代大学的基本雏形，这对高校传统的集中管理模式提出了挑战，以学科门类为标准的学院建制改革成为高校内部管理体制改革的必然。各高校实施了不同范围和力度不等的两级管理体制改革的探索，推动学院的实体化发展，使其成为教学、科研、学科建设及其管理的基本单位。

二是高校规模的扩大。1999 年开始的大规模的扩招使得高校规模迅速扩大，高校内部二级学院无论从数量上还是规模上都同时成倍数增加，每个学院的规模也从过去的几百人，增加到几千人。高校集中管理的跨度已经远远超过有效管理的可控范围，管理难度的增加必然带来分权，尤其是教学管理。

三是筹资体制的改革。改革开放以来，我国政府对事业单位采取放权让利的市场化改革方式，赋予高校一定的收入和分配权力。通过市场机制，我国高校非财政性经费已经占据了半壁江山，2007 年我国高等教育非财政性经费收入占总收入的 52%。为了保证学院的创收积极性，学校对学院的

各种收入采取按不同比例分成和自主使用的办法，合理的分权与放权，建立学院经济主体机制，激发学院活力，无疑是提高高校开源节流和增收节支能力和成效的有效途径。

四是人事体制的改革。高校作为事业单位的重要组成部分，在人事管理和分配上进行了大量的改革尝试，并形成了自己的特色，岗位聘任制和绩效工资制度是其主要内容。如浙江大学、北京大学、中山大学都形成了自己鲜明独特的改革模式。为了有效配置师资资源，这些大学在岗位聘任和绩效工资分配中，都实行了二级管理，学院具有了比较独立的岗位设置、聘任、考核和绩效收入发放的权利，使得学院具有了现代大学基本的学科发展权力。

校院两级管理改革的三种模式

刘亚荣，等

目前实行校院两级管理改革的高校，也分为三种改革模式。

一种是教学、学生和科研等诸多具体管理事权在校院两级管理中的划分，这是大多数高校所采取的模式，即“事权下放，但相应的财力配备没有冗余，学院还要承担一部分成本，人权由学校集中管理”。校院两级管理中，事权的划分

是最基本的内容。通常是指高校的学术事务管理，包括学生管理、教学管理、学科发展、科研和社会服务等事项。

第二种是学校人事管理及分配在校院两级管理中的划分，这类学校除了事权上进行了校院的划分，在人事管理和分配方面，也进行了比较彻底的校院划分，校院两级人事管理的内容主要围绕教师职称的晋升、教职工年度考核及分配、岗位的设置、岗位的聘期考核及聘任、人才引进、内设机构负责人的任用等进行划分。这方面的校院两级管理，分为两种，一种是学校定学院的编制，同时学校关键岗位，包括中层机构负责人和教授的岗位聘任由校级决策；一种是学校只定编制数和岗位类型，而学院具有完全的岗位设置、聘任和评价绩效的权力。

第三种是以财务二级管理制度为核心的，涉及人、财和事权在校院两级权限划分的改革。从分权的程度看，这种改革涉及学校组织、各种人力、物力和财力，以及各种任务目标的方方面面的改革，是一种权责利比较完整统一的划分方式，被认为也是比较彻底的校院两级管理体制的改革。将经费按照人、物和事所需要经费，通过测算，确定二级单位的收入和支出项目的划分，最后打包分配给各二级单位，二级单位因此获得经费使用权、人事调配权和事务管理权，相对独立完整的管理权限，激发了学院办学的主动积极性。

二级管理模式下学校调控方式

吴静

（一）预算管理

二级管理模式下学院有权自主编制年度财务预算并自主审批预算内经费使用，学校财务主管部门主要通过预算编制审核、预算执行追踪、预算决算清查三阶段来对学院财务进行监督管理。

（二）制度管理

二级管理模式下行政部门的管理方式由直接管理转为间接管理，制度正是实施间接管理的有效工具。职能部门要根据学校办学实际和学院遇到的具体问题提出政策设想，确立政策导向；建立健全各种规章制度和管理办法，使学院的各项管理活动都能做到有章可循，真正实现“以政策引导人，以法规约束人，以制度管理人”。

（三）指标管理

建立有效的评估指标体系是学校实现宏观调控的必要手段，也是检测管理水平和管理成效的重要工具。职能部门还要分门别类制定教师、中层干部考核指标、教师教学评估指标、科研考核指标等，目的都是通过科学化、系统化的指标建设，规范学院办学，帮助学院形成自我管理、自我发展的良性运行机制。

（四）契约管理

在自愿和互利的基础上以合同或协议的形式规定双方的权利义务、明确管理职责的方式，我们称之为契约管理。这种管理方式在后勤管理上应用最为广泛，包括宿舍管理、水电通信管理、饮食服务以及校园日常管理等等。

（五）信息管理

一是对学校整体办学资源信息进行收集整理，形成数据库和信息库，在此基础上进行分析与预测，加强研究，总结经验，提出设想，为学校提供决策根据；二是搭建信息平台，借助网络媒介，实现指导性信息、服务性信息以及优质教育资源共享，建立信息通报制度，把对学院检查评估获取的信息全面客观反映出来。

二级学院的组建类型

李群英

1. 由系升格为学院，俗称“系级院”。作为校内二级实体机构，学院对学校负责，成为相对独立的办学实体，学院内建立相应的办事职能机构，进行教学科研和科技开发管理。院内下属的各系主任作为院务会议成员参与学院决策，对本系的教师起协调作用并贯彻学院的决策意图。这种模式

可称为校院二级管理模式，或称为校院系三级建制二级管理模式。

2. **以学科群组建学院，也称“学科性学院”**。利用大学内部各学科的优势，按照某种原则，以一级学科为主，将相同或相近的学科有机地联合起来组建学院，这样有利于学科的建设发展，可以更加突出重点学科和带头学科的优势地位。

3. **按照产业或行业的集合设置的“产业性”学院**。这类学院更多地考虑办学的针对性和社会实用性，突破了单纯按学科组建学院的思路，它的建立也要依靠大学内多学科力量的支撑。例如，中国地质大学为满足人们对宝玉石的研究兴趣，设置了以岩石学、矿物学为学科支撑的珠宝学院、材料学院等。

4. **大学与地方政府或企事业单位联合共建的学院，称“联合办院”**。地方政府和大型的企事业单位在大学里投资组建以地方或企事业命名的学院，由学校和投资方共同参与管理。这类学院有的是虚体，如厦门大学与晋江市共建的“晋江学院”等。有的是实体，如东南大学与南京汽车工业总公司联合组建的“汽车工程学院”。

5. **管理职能型学院，称“行政学院”**。这类学院一般有自己的注册学生，但教师和学生分属于其它专业的院、系，其主要职能在行政管理方面，如负责单独招生、组织与协调

教学、管理和颁发毕业证书等。如我国许多大学的成人教育学院、研究生院、高等职业技术学院就类似这类学院。

学院制的特性分析

杨如安

（一）在学院设置时体现实体性

确立实体性是树立责权利相一致的需要。责权利相一致表明，在一定的岗位上，握有必要的权力，完成赋予的职责，而后得到约定好的与职责相对应的报酬。这就要求责任明确，职务实在，权力恰当，利益合理。

学院制的实体化运作分担了校级领导的重负；有利于发挥学院的积极性和管理功效；有利于协调学院内部及学院之间、各学科各专业之间的工作；有利于突出学院的学科优势与特色；有利于强化教学科研两个中心的功能，增强大学的综合实力，也为学生跨学科选修课程提供了更多便利。

（二）在学校各项事务的运行时体现主体性

学院的主体性，主要体现为学院是学校办学的主体，是学校各组织机构运行的主体和中心。在学校各项事务的运行中，学校以及职能部门要以学院为主体，围绕着学院的建设与发展服务。

学院的主体性是学院在大学中的特殊地位所决定的。大学的人才培养、科学研究、为社会服务都是学院来完成的，是学院精心组织、安排来完成的，是学院的教师和学生来完成的。大学的两大主体——教师和学生都按照知识、学科、专业的分类分散在各个学院中。学院办学质量的高低直接影响了大学三大职能的发挥。学院的这种特殊地位是其他任何部门所不能替代的。

（三）在学院内部管理时体现自主性

学院自主性主要表现为学院的自主权，即学院能够自己作出决策。学院根据大学的授权许可，结合自身的实际情况，按照一定的规章制度和程序，对院内各项事务和院外的合作交流进行决策。

自主性是赋予学院权责一致的具体体现。学院承担了人才培养、科学研究、社会服务的职责，如果没有相应的权力，则不能保证职责的顺利完成。如果赋予了学院的自主权，强化其责任，学院就会站在本学院发展的高度，站在本学科发展的前沿，随时掌握学科发展的动态，掌握学生的实际情况，了解市场变化的信息，随时作出及时、快速、正确的对策，就会大大提高组织的效率。

【比较借鉴】

国内两所高校改革特点

西北师范大学学院制改革：西北师范大学从上世纪 90 年代初就开始了学院制改革的尝试，随后一直对这一改革进行修正和完善，其主要思路有三个：第一，按照“精简、统一、高效”的原则，通过“合并、合署、转化、剥离、撤销”等方式，精简工作人员，压缩机关部门，向小机关、大服务的方向进行机构调整；第二，根据学科关系属性和社会发展的需要，先后两次较大规模调整学院设置，建立不同性质的学院，将校属研究机构“七所二中心”并入相关学院，壮大学院的发展实力；第三，规范“校—院—系”三级机构的定位，学校主要以把握方向、统筹规划、宏观决策、协调监督为主，学院是行政管理和学术管理的重心，统筹管理学院人财物等，系无行政级别，主要是学术活动的实施机构。

山东理工大学校院两级管理改革：和西北师范大学的渐进式改革不同，山东理工大学在全盘布局、精心谋划的基础上，2009 年进行了全面和高效地改革，其改革有如下三个特点：第一，积极推进学校管理重心下移，充分发挥学院在日常管理中的主体作用，明确界定了学院在本科教学、学科建设、科学研究、人事工作、财务工作、资产管理、学生管理等方面的具体职责；第二，在大胆放权于学院的同时，实施

学院年度和任期目标管理和考核制度，强化二级学院的发展意识和责任主体意识，同时加强学校的宏观管理和指导；第三，在进行校院二级管理改革的同时，积极推进经费核定办法、创收管理分配办法、党政联席会议制度、党总支会议制度、教学科研奖励办法等配套改革，确保二级管理改革的深入推进。

西方大学主要学院制模式

1. 法国的大学学院制模式。法国是世界上大学学院制的诞生地，有“欧洲大学之母”的巴黎大学是历史上学院制最完备的大学。在巴黎大学建立的学院制模式下，大学只是若干学院的集合，没有多少自主权，学校内部的教学组织、学位的授予、教师的遴选和任命、科学研究的定向与组织等，都由各学院决定。在学院的决策中，教授的权力是非常大的。近年来，法国大学对传统学院制进行了改革，现在的学院制已多半不具有传统的内涵。

2. 英国的大学学院制模式。英国模式的最主要特点是学院的实体性比较强。英国大学对所属学院的管理主要是对其发展方向等方面进行宏观的管理和引导，对于学院日常事务，比如常规制度的制定、课程的编制和安排、教材的选择、经费的使用、学术决策、招生聘任等方面一般都由学院自己

全权处理，必要时与学院内教师商定，协同处理。在这种情况下，大学就显得相对松散，而学院就变成大学管理的重心。但英国的学院一般没有学位授予权，学位的授予必须要由学校来统一进行。从世界范围看，英国的学院制模式较为完善，在英国的45所综合性高校中，有近90%的大学设有二级学院。代表性的模式有牛津、剑桥模式和爱丁堡大学模式。

3. 美国的大学学院制模式。目前，美国的高等教育分三层，即二年制社区学院、四年制高校和研究型大学，一般在研究型大学中实行学院制。美国大学学院的设置是以学科为主要依据，同时结合社会及经济的发展需要，体现了“学院设置与科学研究和培养人才紧密结合”的实用主义原则。在学院设置的具体形式上，采用以传统的综合性文理学院为主体，以专业学院为辅的组织结构，基本模式是“校一院一系”。学校拥有管理本校教学活动、教辅人员、资产的权利和责任，但主要的日常管理活动是有学院来完成的，如课程的设置、教师的评聘、学生入学、毕业和学位授予等，学院内设各种委员会，发挥决策或咨询功能，而系主要是负责教师课程安排、课题申请、系内资源的管理等具体事务，一般没有财权，但一般在教师晋升和聘任上可以做出重要的建议。