

高教动态

中央财经大学高等教育研究所编 2017年第3期（总第273期）

目 录

一、人民日报：“双一流”怎么看，怎么干？

二、杨颖：协同治理 协议授权——探索校院二级管理改革新路径

一、人民日报：“双一流”怎么看，怎么干？

“‘双一流’不是‘985’‘211’的翻版，也不是升级版，更不是山寨版。”前不久的十二届全国人大五次会议记者会上，教育部党组书记、部长陈宝生幽默地说。面对中外记者，他郑重重申：“‘双一流’是一个全新的计划，在‘985’‘211’的基础上，把建设世界一流大学的事业在新历史潮流下推向前进。”

不久前，教育部、财政部、国家发展改革委联合印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法（暂行）》（以下简称《办法》），意味着“双一流”建设的顶层设计、配套制度、工作方案、遴选标准等都已具备。“双一流”建设怎么看、怎么干？记者采访了多位高校负责人和有关专家。

如何理解“中国特色、世界一流”？

“建设世界一流大学、一流学科，要定性为8个字，那就是‘中国特色、世界一流’，其标准是中国特色和世界一流的有机融合。”陈宝生指出。

“我国有独特的历史，独特的文化，独特的国情，这就决定了我们必须扎根中国大地办大学，必须坚定不移地走自己的发展道路，使‘双一流’建设始终与我国社会发展的方向协调一致。”上海市教委主任苏明强调，坚定中国特色发展道路是创建世界一流的根基。

世界一流好理解，可中国特色在高校发展中如何定位？南方科技大学校长陈十一举了一个例子：“我在美国做了20多年流体力学研究，在美国，由于技术领域的高度成熟，这门学科发展已经处于稳定阶段。但在中国，航空航天、高铁、汽车等多个领域还处于高速发展阶段，流体力学的应用空间依然很大，这样的学科就应该定位成需要发展的学科，并且有可能建成一流学科。”

那么，建设世界一流大学从哪儿入手？“世界一流大学是通过现有一批学科达到世界一流水准，然后整体进入世界一流，是以学科为切入点的。”华中科技大学校长丁烈云认为，各个学校要根据自身条件和需求办出特色，有特色才有竞争力。

根据《办法》，我国将以学科为基础，支持建设100个左右学科，着力打造学科领域高峰，以一流学科建设带动高校整体建设。

“有的高校建不了一流大学，可以建设一流学科。”陈宝生说。

“双一流”是“铁饭碗”还是“瓷饭碗”？

“无论是一流大学还是一流学科，都是竞争出来的，就是俗话说的‘是骡子是马，拉出来遛遛’。”陈宝生强调，在遴选“双一流”时，部属高校和地方高校是平等的，都必须按照中国特色、世界一流的标准，坚持竞争优选、专家评选、政府比选、动态筛选。

他解释道，竞争优选，即无论是一流大学还是一流学科，都是竞争出来的；专家评选，即请专家根据标准评选出一流学科、一流大学建设的初步名单；政府比选，即由政府根据国家战略来比选确定；动态筛选，即名单不是终身制、固化的，一个周期完结时，如果学校、学科不合格就要让位。

根据《办法》，将建成高校“有进有出”的动态调整机制，对于建设过程中出现重大问题、不再具备建设条件且经警示整改仍无改善的高校，将被及时调整出建设范围。建设期末，根据期末评价结果等情况，重新确定下一轮建设范围。“流水不腐，户枢不蠹，没有竞争就没有活力。”厦门大学高等教育发展研究中心主任别敦荣为动态调整机制点赞。

教育部学位管理与研究生教育司负责人介绍，“双一流”建设将建立激励约束机制，专项资金在相对稳定支持的基础上，对成效明显的建设高校加大支持力度，对缺乏实效的建设高校减小支持力度。

陈宝生透露，最近正在组建专家委员会，然后确定标准进行遴选，争取上半年公布第一批学校和学科名单。

“扶优扶需扶特扶新”，让院校差别化发展

根据《办法》，我国将坚持“扶优扶需扶特扶新”，按照“一流大学”和“一流学科”两类布局建设高校，引导和支持具备较强实力的高校合理定位、办出特色、差别化发展。

“我呼吁，扶需扶特就应该往地方高校尤其是西部、东北的高校倾斜。”中国工程院院士何友表示，我国人才建设方面早有类似的倾斜政策，“我多次参加杰出青年科学家、长江学者的评审，这两类人才都有面向地方高校尤其是西部和东北高校的倾斜政策。”

前不久闭幕的全国政协十二届五次会议教育界别的小组讨论会场里，几种声音形成交锋：好几位来自地方高校的政协委员提到：“中国90%以上的高校是地方高校，要控制中央高校和地方高校之间绝对差距的进一步拉大。”不少来自中央高校的委员则认为：“‘双一流’建设就应当是扶优工程。”当然，也

有第三种声音存在：“所有的学校在‘双一流’建设的龙头牵引下，虽然绝对差距拉大了，但是中国高等教育的整体水平也会全面提高一个台阶。”

华北电力大学原校长刘吉臻说：“‘双一流’最终只能是少部分高校，各类高校要各自找准定位、获得发展，这样才能适应经济社会发展的不同需要。”

专家指出，要处理好“双一流”高校和其他普通高校的关系，“如果只有几所一流大学，那是平地上插几根旗杆，要推动中国高等教育从‘平原’变成‘高原’，让‘旗杆’变成‘高峰’。”也有专家表示，学校要以“双一流”建设为契机，带动整个学科建设、人才培养，提高办学水平，这才是核心。

“双一流”建设要重视大学精神的塑造

“双一流”评选在即，各大高校已不乏“抢帽子”的硝烟。何为“帽子”？就是具有长江学者、杰出青年科学家、中科院院士、中国工程院院士等“名头”的高层次人才。在很大程度上，“双一流”建设，也是一场人才争夺战。

“如果‘双一流’建设仍然以长江学者、杰出青年科学家、院士等高层次人才的数量为依据来排名，那么，人才抢夺大战在所难免。”首都师范大学教授左东岭强调，“不能数‘帽子’，现在人才流动无序在于，根本就不考虑流动的这个人才是否对学科建设有实际意义，只是为了增加一项‘帽子’。”

与个别人“向钱看”来说，更多人才的流动背后是迫于某种无奈。“我去年到甘肃、宁夏去了一趟，那里最大的问题是学科点少。人才想发展，却苦于没有发展空间。这些评上‘帽子’的人，在当地院校连博士生导师都当不上，除了走还能干什么？”左东岭举例说。

有专家担忧，有些大学把“双一流”建设简单化为一些数字指标的目标达成，甚至不惜重金四处“挖人”，这是要不得的，“因此，‘双一流’建设要重视大学精神和文化的塑造，如果没有适宜的文化氛围，当其他地方有更优越的条件时，这些人才可能随时离去，数字指标也随之而去。”

《办法》对此提出应对之策：“双一流”建设将在充分利用国内外第三方评价结果基础上，形成对高校的多元客观评价，不再单独组织申报，避免突击整合、互相挖角等无序竞争、恶性竞争。

“高等人才的合理流动，也是对高校资源的合理利用。”何友认为。在这方面，还有专家建议，和人才事先签订合同，等到合同到期，人才方可以再次选择，从而保证合约期内人才和用人单位的稳定性。

来源：《人民日报》2016年3月16日

二、杨颖：协同治理 协议授权——探索校院二级管理改革新路径

摘要：完善校院管理机制是现代大学制度改革的核心内容之一，其改革动因是激发学校基层学术组织的创新活力，提高学校整体办学效益和办学水平。校院之间资源与政策的博弈是改革的焦点和难点问题，需要避免校院权责“零和博弈”的改革陷阱。上海交通大学在以往“院为实体”改革的基础上进一步提出了“院办校”改革，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，积极探索中国特色的校院协同治理体制。

关键词：院校管理机制；协同治理；综合预算；协议授权

学院是大学各项主要职能的承担者，是大学各项职能性活动的实际组织者，也是高等教育管理体制中的一个基本行政层级。完善校院管理机制是建立现代大学制度，特别是完善大学内部治理结构改革的核心任务之一。《国家教育事业发展“十三五”规划》将“推动高等学校进一步向院系放权”作为落实学校办学自主权，激发学校办学活力的重要举措予以强调。上海交通大学把“院为实体”改革作为综合改革的三大核心改革之一，旨在形成院校协同发展、充满活力的大学内部治理结构。

（一）改革动因：从管理效率到办学活力

完善校院管理机制并不是改革的新课题，它的本质是学校与学院的关系，是伴随着大学内部组织分化以及管理层级的增加而产生的大学内部管理中两大核心关系之一（另一个核心关系是学术权力与行政权力的关系）。早在 20 世纪 80 年代中期，就有研究者指出校院管理机制改革的关键在于向下放权，“建立和完善以校（院）长——系主任为主线的校、系两级教学行政管理系统，……给系主任计划实施权、人事安排权、问题决策权、经费支配权以及其他一些处理教学第一线发生的问题的权力，使他们能独立地、创造性地开展。”1998 年以来，随着我国高等教育大众化的进程，校院管理机制的系统研究逐渐增加，2009 年以后成为稳定的高等教育研究热点问题。

已有研究成果对校院管理机制改革的动力机制有四种维度的解释：

1. **基于学术组织特性的观点。**该观点从大学本质特征出发，认为作为学术型组织中基层单元的学院比其他类型组织中的基层单位具有更加完整的功能、承担更加重要的职能。这种学术组织自主发展的组织特性决定了校院二级管理机制的产生与发展。“学院兼具学术性和行政性，是大学的二级组织，规模相对较小，因此以建立现代学院制度为改革的起点和突破点，为建立现代大学制度的改革打下基础，并提供自下而上的动力，改革的可行性也将得

到增强。”

2. 基于大学规模发展的观点。该观点从大学顺应外部环境压力的视角出发,认为高等教育大众化后学校办学规模的扩张迫使内部权力出现分化倾向,需要通过校院二级管理机制来解决管理效率的问题。“一是高校在扩招带来的规模急剧膨胀的情况下,仍然保持校级统一管理的跨度和难度加大,分级管理是各高校普遍采取的切实可行的做法;二是高校面临巨大的学术竞争和资源竞争的压力,这种压力必须在学校内部进行责任分解,而责任分解要上升到制度层面,必须以管理上的分权作保证。”

3. 基于优化资源配置的观点。该观点从大学内部管理变革出发,认为校院二级管理机制改革应立足于对学校教育资源重新整合和优化配置,这样可有效促进学校行政冗余的消除和办学资源利用效益的增效。“院为实体从理论上讲可实现资源共享,精简人员,减少人财物的浪费,提高办学效益;消除原有专业、学科之间的壁垒,促进学科之间的交叉、渗透和联合,形成新兴学科和边缘学科,建立起多学科协调发展的学科布局;凭借学院的学科包容性和大学科优势,培养厚基础、宽口径和适应性强的高素质人才等。”

4. 基于强化环境互动的观点。该观点立足于学校主动适应社会变革的视角,认为学院是对社会需求反应最为敏捷的组织单元,校院二级管理机制可以提升学校服务社会需求以及获取社会资源的能力,利用外部环境因素达到激发学院活力的目的。“通过‘院为实体’改革,学院将被改造成具有二级法人资格的实体性单位,将具有更大的自主权,它们比学校更加了解所在研究领域的前沿,能够根据社会发展需要迅速地调整专业和研究方向。此外,学院为了谋求自身生存和良性发展,会更加主动地加强与社会,特别是与企业间的联系与合作,尽最大可能挖掘教育资源等。”

上述四种动因不具有排他性,在学校进行校院管理机制改革时往往被同时关注,因为无论是哪一种维度的动因都是以激发院系办学积极性为目的,都主张通过建立有效的内部管理机制,激发学校基层学术组织的创新活力,最终提高学校整体的办学效益和办学水平。上海交通大学在制定综合改革方案时更多地从优化资源配置和强化环境互动这两个维度进行思考,学校内部治理结构和制度还不够完善,对社会需求的反应还不够及时有效,分层决策的授权机制不够明确,“校办院”到“院办校”的转变还不够显著,支撑学校管理重心下移的治理结构还不够完善,校院两级管理纵向分权不够明了、职责划分不够明确,影响和制约了学院活力的充分发挥。因此希望通过“院为实体”改革为突破口激发基层组织的创新活力和主动办学的积极性。

（二）路径选择：从分级管理到协同治理

完善校院管理机制始终是上海交通大学制度建设的关键性改革环节。自2000年以来，学校围绕战略目标的实现，不断推进和深化“院为实体”改革，先后经历了以学科群整合为目的的院系调整，以支撑学校向综合性大学转型的“二级办学，三级管理”的体制改革，以配合目标管理和绩效管理改革的二级资源分配改革，以“结构优化、减权增效”为目的的校部机关结构调整等。学校的实践表明“院为实体”改革涉及面广，难以一蹴而就，需要始终跟随着学校的中心工作和阶段性发展目标而不断调整具体内涵。因此，“院为实体”不是改革的目标，而是改革的途径。这就带来一个困惑，在中国特色现代大学制度中学院究竟应该扮演什么样的角色，它与学校的关系如何定位，怎样体现“实体”地位，学院作为办学“实体”的度又该如何把握？缺乏具象的组织变革就如盲人摸象。

2012年，在以往“院为实体”改革的基础上，张杰校长进一步提出了“院办校”的改革愿景，提出学校的未来管理模式需要实现由“校办院”向“院办校”转变。姜斯宪书记对什么是“院办校”进行了形象地描述：“在过去的办学模式中，指挥棒在学校手里，学院围着学校转，学校是火车头，学校带着学院跑。院为实体改革的本质是发展动力动能的转型，要逐步实现学校发展的‘动车组驱动模式’，在同一轨道上，每个学院都应当也可以主动发力。”

与以往的“院为实体”改革相比，“院办校”的提出表明学校更加重视对改革愿景的描述，希望更加关注改革的目的而非过程的本身，即更加强调改革的过程应该服务于改革目标的实现。以往的改革中往往容易陷入校院权责“零和博弈”的陷阱，即较多地以对立的立场讨论校院之间责权利的划分，行政部门站在学校的立场希望能把握宏观调控的政策和资源，学院则站在自身发展的立场希望能获得尽可能多的资源和尽可能宽松的政策。因此，经常会发生事权以及事务管理基本运行经费支配权下移，重大财权、人事权及发展事项仍然集中在校级的现象。

“院办校”改革就是希望破解权责“零和博弈”的改革困境，变校院对立为校院协同。推进“院办校”改革需要对校院关系进行重新审视，张杰校长认为从“校办院”到“院办校”就是要实现从“要我发展”到“我要发展”的动力机制的转变。这就意味着学校与学院之间不是简单的行政隶属关系，而是以对组织目标高度认同为前提的紧密型战略同盟关系。学院不仅是学校战略的执行组织也是战略谋划的重要参与方，可在达成共识的战略框架

下更加自主地开展办学活动。

作为紧密型战略同盟，校院之间的责权划分应该授权方式而非分权方式；校院之间的工作模式应该是协作模式而非指令模式；校院之间的激励方式应该以目标为驱动而非以利益为驱动。因此“院办校”模式中的学院应该体现在以下三个特征：一是学院更加主动要求发展，主动承担学校的战略目标和战略任务，学校也配置相应的资源和政策；二是学院更加积极地谋划发展，根据学校战略目标积极谋划相关工作，并积极向学校建议将其纳入学校的战略任务中，学校配置相应的资源和政策；三是学院创造性地谋求发展，即若学院主动策划的工作符合学校战略方向，但因其他原因无法获得或只能获得部分学校资源支持的情况下，学院应主动寻求其他资源，创造性地开展工作。学校则应该以发展战略为指引、用好资源和政策的杠杆，通过合理授权将部分决策权、资源调配权和事权下放至学院，简化办事程序，增加管理幅度，增进与学院沟通效率，不断激励学院的积极性和创造性，形成校院协同治理的局面。

（三）聚焦瓶颈：从资源调配到权力让渡

在讨论校院管理机制改革时，资源配置与责权划分是无法回避的话题。高校内部管理，就其本质而言，体现为权力与责任在高校内部管理的各个层面和各个不同利益群体之间的分配，体现它们相互间的权力作用关系以及责任分担关系。站在学院的立场上，主动开展工作也离不开资源和政策的保障。虽然每个人都认同需要向学院下放部分办学权和办学资源，但是在讨论具体哪些权力和资源应该下放，如何下放时会产生较大的分歧。

人、财、物是维持办学的基础性资源，也是校院责权博弈中首先遇到的焦点问题。校院资源配置主要涉及两个问题，即资源投放量和资源调配方式。在基础办学资源投入方面，学校主张公平原则，主要按学院的办学规模（学生数或教师数）适当考虑学科特征进行基数调整；学院则更多主张倾斜性投入，即每个学院都认为应该适当得到照顾，传统优势学院强调应该扶强，新兴弱势学院强调需要补短板，工科、医科类学院强调学科建设投入大，人文、理科类学院则强调外部可获取的资源少。在资源配置方面，学校方希望更多地发挥杠杆作用，强调资源配置需要与绩效产出挂钩；而学院则认为学校应该提供其办学所需的资源保障，资源配置应该与任务挂钩。

政策诉求是办学资源以外校院博弈的另一个焦点。学院对政策诉求背后隐藏着的是对办学自主权的需求。政策是最大的资源，它规定了组织的定位和社会活动的范畴、应遵循的行动原则、实行的工作方式、规范的工作流程

和质量标准等。有时，政策性制约比资源性制约更深刻地影响学院的长期发展。从学校的立场上来看，政策是全体人员共同遵守的行为规范，因此更加主张政策的通用性，在政策制定过程中采取适当妥协的方式考虑大多数学院的诉求，在政策执行过程中则应该严格把关，按章办事；而从学院的立场来看，政策应该是帮助和保障基层办学行为而不应该成为其合理办学活动的阻碍，由于各学院各学科的具体情况千差万别，统一的政策无法适用于所有的学院，应该在政策制定中更多考虑分类指导，在政策执行过程中应根据各学院实际情况灵活把握，或是希望学校将部分办学自主权让渡给学院。

针对上述两个核心瓶颈问题，上海交通大学分别在“十一五”期间重点推进了校院二级资源配置改革，在“十二五”期间推进了“简政放权”的改革。

在校院二级资源配置改革中，学校通过建立校院两级人、财、物、房资源配置体系，学校从常规可控财力中扣除一定的比例用于校级公共支出，其余部分通过“一揽子”预算方案划拨给学院，如人员经费总量、各类岗位编制数、研究生招生名额等，给予学院在人员招聘、薪酬分配、办公实验用房分配、研究生招生名额分配等方面较为充分的资源调配权，同时调整学校经济政策，引导学院扩大财源，调动学院的办学积极性。学校以目标管理和绩效考核为依据进行资源配置的调整，对于在学科建设、队伍建设、人才培养、科学研究、社会服务等方面取得突出成绩的学院增加其资源配置，对于表现差的学院则减少其资源配置。

“十二五”期间的“简政放权”改革，通过《章程》修订工作进一步明确学校、学院、系或研究所的责权利关系，强调了“学校实行校院两级管理体制，根据学院（系）的办学目标、办学成本和办学绩效配置资源，通过综合预算方案划拨学院日常经费和其他资源。”“学院（系）享有学校授权范围内的办学权、人事权和资源配置权”；通过校部机关改革，学校进一步理顺校部机关的组织架构，推进行政管理与行政服务的相对分离，减少了23项校部行政审批事项，增加了54项服务项目；通过领导小组清理工作，归并决策事项相近的工作领导小组，精简决策机构，促进部门间横向协作，加快行政管理重心下移和行政服务能力提升。

随着校院管理机制改革的深化，我们发现依然存在一些深层次的问题没有得到解决。首先是学院对办学资源的非理性需求。资源是学校调动学院积极性的重要手段，学院将获取校内资源的多寡理解为学校对其工作业绩和校内地位的认可程度，容易形成为要资源而要资源，不考虑获得资源后的用途，

拿到资源后又为了花钱而花钱，导致资源配置效益低下。其次是校部机关对“简政放权”的不适应。我国高等教育长期以来采用计划经济模式下的集权式管理，强调在统一政策下的有序办学，校部机关在“院为实体”办学问题上认为“一抓就死，一放就乱”，因此在推进核心政策的放宽和决策权的下放过程中经常畏手畏脚、踌躇不前。有不少学院抱怨学校机关把繁琐的行政事务都下放了，但是学院渴望的核心政策依然没有松动。第三是不少改革举措没有固化。在“院为实体”改革中不少针对学院具体问题的有效做法与学校的统一政策并不完全一致，是通过特事特办的方式予以落实的，由于缺乏政策文件依据，因此学院每次遇到类似工作均需要重新走特批流程，若遇到干部替换或是相关行政岗位人员流动时还会遇到不予以办理的情况。

造成学院对办学资源的非理性需求的原因在于，在以往推进“院为实体”改革中比较注重改革阶段性工作而忽视改革的系统性整合，将资源配置权与事权割裂开来考虑。校部机关对“简政放权”不适应的根源在于学校行政部门对学院是否自律地使用资源和权力缺乏信任，同时也反映出行政部门对下放办学资源和权力后的管理方法与手段缺乏自信，有部（处）领导曾坦言，没有资源立项并且放宽政策限制，这让我们如何工作。造成改革举措没有固化的原因则是改革探索没有与制度建设同步进行，没有将改革中好的经验及时转变为政策，没有将与院校达成共识的一些做法形成具有约束力的合同文件。

（四）制度优化：从综合预算到协议授权

针对上述问题，上海交通大学在新一轮的“院办校”改革中更加重视制度设计。首先强调改革目标-手段的一致性，深刻认识院系管理机制改革的目的是激发学院积极性，资源配置也好权责划分也罢都是改革的手段，责权利的统一应该以学院承担的任务为前提，学校向学院授权的核心不是权力的分配，而是任务的分配，即根据任务目标明确责任，根据任务性质配备权力，根据任务需要配置资源，根据任务绩效分配利益。其次，学校在改革中需要更加重视人性化的制度设计，与院系保持畅通的沟通，建立相互信任关系。政策的首要作用是促进学院发展，而非控制学院，更不能将防范学院作为政策修订的主要目的，职能部门需要认真倾听和分析学院的个性化诉求，主动帮助院系落实办学自主权。最后，学校在改革中将更加重视契约管理，将对院系的管理模式从行政指令管理转变为契约管理，由校院双方协商约定目标任务、政策资源和绩效管理方式等，并以协议的形式予以固化。同时学院要加强内部管理制度建设，形成制度化自律机制，树立自律不是不要监管而是

不怕监管的意识。

在本轮“院办校”改革中，学校围绕资源和政策这两个关键点，分别推出了“院系综合预算”和“协议授权”两项重大改革举措。

2014年起，上海交通大学针对资源配置权与事权割裂的问题，在部分学院开展校院二级综合预算改革试点工作，调整了学校对试点学院的综合预算模式、核算模式和目标管理方式。学校改变了以往通过各职能部门细分项目向学院分配资源的方式，而是给各学院设立“发展专项经费”，将学科建设经费、人才培养经费和国际合作与交流经费等打包给学院，并打通不同经费间的限制，同时扩大学院自筹经费的自主使用权和使用比例，由学院统筹安排学校下达的日常经费、学科建设经费以及学院自筹的教学、科研等其他收入，以“量入为出，事前控制”的原则根据当年工作计划制定预算方案，纳入学校年度预算，学校财务部门严格按照学院制定的年度预算进行财务管理。目前该项改革已经覆盖至全体院系。“院系综合预算”改革的意义不仅仅是扩大了院系的财力和财权，更重要的是改变了资源调配模式。由于学院的财务预算需以年度工作计划为依据，从而促使学院更加关注事业的发展，并实现了财权和事权的同步下移，促进了校院二级成本分摊规则与机制的建立，这也有助于提高学院的办学积极性和主动性，迫使校部机关放弃以“项目管理”为主的传统管理方式，更积极主动地探索以“服务监管”为主的新型服务模式。

2015年起，上海交通大学开始研究和策划“协议授权”改革，针对学校政策“一刀切”而学院特殊政策难以制度化的改革顽疾，希望形成规范有序的授权规则，变特事特办为制度规范。“协议授权”改革分为三个阶段进行，第一阶段是以校部机关为主、自上而下地梳理责权清单，这份清单涉及人事管理、教学管理、财务管理、资产管理、科研管理、国际合作与交流等与学院办学紧密相关的各项事务。列在清单上的各项事务又分为三类：已下放给院系的责权（如教师的聘期考核）、不宜下放给院系的责权（如正高师资的晋升与评聘）和经协商可下放给院系的责权（如教师的津贴标准）。责权清单的梳理和分类工作非常重要，可以让学院了解到已经拥有了哪些自主权，又有哪些自主权可以去争取，同时也可以让职能部门更加清晰工作内容和边界，主动改善相关工作。第二阶段以学校规划部门牵头与各学院协商中长期目标任务。以战略规划为依据的目标管理是上海交通大学开展战略管理的重要手段，“协议授权”改革正好与院系“十三五”建设目标的制定工作相结合形成了“院系十三五建设协议书”，协议书中涵盖了学科建设、党建、学生工

作、院为实体和综合预算改革等全方面的工作内容，同时也明确了学校的责任，特别明确了人员编制、经费和政策等支撑院系办学的基础性保障。在制定建设任务的过程中，学校更多地结合学院的学科特性、发展阶段以及自主发展意愿等多方面因素，把目标任务分为核心指标、指定指标和自选指标三类。核心指标是根据学校总体战略目标设立的面向全体学院的统一指标，体现了学校的总体建设目标。指定指标是根据各学院学科特色或发展短板所设定的个性化指标，体现了学校对学院的差异化指导。自选指标是学院根据自身特色和工作重点自主提出的建设指标，体现了学院的自主发展意愿。“院系十三五建设协议书”是校院对工作任务达成的共识，最终由姜斯宪书记和张杰校长代表学校与各院系的主要负责人共同签署后生效。校院先商定发展目标，后商讨政策授权内容，是为了更加强调授权的目的是为了发展，避免院系要权的盲目性以及院系间的攀比心态。第三阶段以院系为主，根据自身目标任务的需要自下而上地提出需要授权的具体政策事项，与相关部门就可授权事项达成一致意见，并签署“政策授权协议”将学院的责权予以明确。

“政策授权协议”的作用仅为明确校院间责权划分，为推进政策落地还需要制定两份规范化文件，一份是“政策授权协议”的实施细则，用以明确校院间具体事务操作规范；另一份是“学院内部管理制度”规范授权事项在学院内部的决策程序和办事流程。实施细则和“学院内部管理制度”配套使用才有可能在每个学院授权范围不相同的情况下依然保持流畅的行政流程。同时，“学院内部管理制度”也是学校监管学院是否规范使用授权事项的重要依据。内部管理制度的完备性和学院对管理制度的执行程度是学院能够获得授权试点资格重要依据，即自律是充分授权的前提条件。学校在改革过程中强调，自律不是放宽要求而是更严要求，不是不要监管而是不怕监管。

在推进“院办校”改革过程中也会存在若干改革风险，如学院财力自筹能力不足、自主理财意识不强会影响综合预算改革的成效，校部机关间的工作协同度不足会影响行政服务能力的提升，学院内部管理制度不健全以及行政支撑人员不足会影响到学院承接行政事务工作的能力等。这些困难和矛盾需要在今后的工作中进一步思考与探索。

作者：杨颀，上海交通大学规划发展处处长、改革与发展研究室主任、研究员，高校学科发展与评价研究中心主任，

来源：《中国高教研究》2017年第3期第12—16页