

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

钟晓敏

摘要: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。

关键词:“放管服”改革;大学治理;权责清单

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”^[1],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”^[2]。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”^[3],学术性是大学区别于其他组织的最突出特性。从纽曼开始,论及大学理念的人无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”^[4],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”^[5],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”^[6]。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^[7];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”^[8]。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,把较高级别的职务评聘权、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,如权力和责任能否分清、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。

(钟晓敏,浙江财经大学校长、教授,浙江杭州 310018)

参考文献

- [1] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-7-29)[2017-11-12]www.moe.edu.cn/srcsite/A01/S7048/201007/h20100729_171904.html.
- [2] 张应强.关于中国特色现代大学制度的理论认识[J].教育研究,2013(11).
- [3] [美]伯顿·克拉克.高等教育系统:学术组织的跨国研究[M].王承绪,等,译.杭州:杭州大学出版社,1994:12.
- [4] 杨移贻.学术是大学的逻辑起点[M].北京:中国经济出版社,2015:42.
- [5] 教育部.关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见[Z].2017-3-31.
- [6] [美]约翰·布鲁贝克.高等教育哲学[M].王承绪,等,译.杭州:浙江教育出版社,2001:48.
- [7] 教育部.关于深入推进教育管办评分离促进政府职能转变的若干意见[Z].2015-5-4.
- [8] 孟 韬.大学治理的本质、机制与国际经验——大学治理及国际比较高层研讨会综述[J].教育研究,2011(2).

Speeding up Reform of “Streamlining Administration and Delegating Power, Strengthening Regulation, Improving Services”, Promoting Modernization of University’ Inner Governance System and Capability

——Based on exploration of university’ list system of authorities and responsibilities

ZHONG Xiaomin

(Zhejiang University of Finance & Economics, Hangzhou 310018)

Abstract: Higher education reform of “streamlining administration and delegating power, strengthening regulation, improving services” has its particularity and realistic necessity in China. In the frame of modern university system with Chinese characteristics, list system of authorities and responsibilities is beneficial to straighten out the relationship between administration and academy, realize the combination of standard authorization and standard management, optimize service of administrative power to academic power, which is a new perspective in speeding up university’ inner reform of decentralization, administration and service, then promoting modernization of universities’ inner governance system and capability. It’s worthwhile for universities to explore and practice.

Key words: reform of “streamlining administration and delegating power, strengthening regulation, improving services”; university governance; list of authorities and responsibilities