

# 打开捆着的“草”喂“牛”

## ——福建改革高校治理方式透视

■本报记者 陈志伟 陈晓凤 龙超凡 柯进

过去,每到学年末,福建农林大学林学院院长马祥庆就总想向学校申请引进更多教师。现在,进入人权下放给学院后,马祥庆却感觉自己的责任更大了,每发出一份“英雄帖”,他都有些发愁,都会反复琢磨——是否能招到学院急需的人才?引进的每位教师能否为学院创造更大价值?

这种变化源自福建省委、省政府推进的高等教育综合改革。作为福建高水平大学建设的试点

校,福建农林大学将启动了校院两级改革,将人事权、70%的财权和副高及以下职称评审权以及教师奖励性绩效分配权等权力下放给学院,由学院根据实际自主决策,学校只负责宏观管理。

过去的“一元制”管理体制,是一边“捆着草”,一边“饿死牛”,高校作为办学主体其权力大小,而行政管理部门掌握资源的权力过大,使整个管理体系效率低、运转不灵,甚至出现每到年底一些部门经费没用完、而最了解学科专业和人才培养规律的高校却“揭不开锅”的怪诞现象。如果不改革这种体制,高校

的活力无法释放,很难推进教育教学、科研以及人才培养方式的根本性变革。

福建省委教育工委书记、省教育厅厅长黄红武说,当前,福建高等教育改革进入了改革的深水区、攻坚期,单靠教育部门难以推动。高校是高等教育综合改革的“主角”,但不能唱“独角戏”,必须政府、高校、社会三维协调,多方联动,以更大的胆识、更稳的步伐,全方位推进高等教育综合改革,增强改革的系统性、整体性、协同性,从而为高校发展创造更好的体制机制环境。

### 1. 做好顶层设计, 简政放权激活高校办学的内生动力

“高等教育法”规定了高校7个方面的办学自主权,但是在实施过程中效果不是很理想,束缚了高校的发展创新。”过去,不少高校的党委书记、校长在各种场合呼吁办学自主权尽快“落地”。

2012年,福建省政府出台了被高校称作“24条意见”的《关于进一步支持高校加快发展的若干意见》,从学科专业、教育教学、协同创新、对外交流合作、岗位管理、人才队伍建设、教育投入、条件保障、外部环境、宏观指导和监管等方面提出了落实和扩大高校办学自主权、支持加快发展的政策和措施。

“‘24条意见’是高等教育综合改革的开始,赋予了高校较多的办学自主权,激发了高校办学的内生动力。”福建工程学院党委书记吴仁华说,现在,评审职称的权利下放给了高校,职称是引导教师的最利益导向,这样高校就可以自行设计办学定位,并根据办学定位来制定办学导

向,对提升办学质量和水平是一个极大的推动。

福建农林大学的科研工作者享有“把论文写在大地上”“把论文写在农民的钱袋里”的美誉,该校推出了选聘“推广型教授(研究员)”的做法,相关人员从成果推广、科技开发、技术服务且业绩突出的教师中选聘,对其职称评审不重论文发表情况,而是赋予技术推广效果和社会认同度更高的权重。

“24条意见”不仅给了高校自主评审职称、设置专业等实实在在的权利,而且让高校拥有了更多的办学经费和有利政策。比如,积极支持市属高校化解债务,近年来各设区市不断提高所属高校生均拨款水平,2013年底前公办本科高校生均拨款水平达到1.2万元;将公办高校组织的非税收入纳入财政预算管理后,由各级财政部门按100%比例核拨给学校;从2013年起,将本科学术类专业生均

拨款定额系数提高到1.5,将高职高专院校临床医学类专业生均拨款定额系数提高到2.0;福建工程学院、厦门理工学院2所以工学为主且具有硕士学位授予权的高校,被增列为省重点建设高校,并获得相应的专项经费……

2014年,福建省政府又出台了《关于改革完善高等教育治理方式推动高等学校内涵发展的若干意见》,从稳定规模、优化结构、提升质量、服务需求、加强监管等方面提出18条举措,进一步强化职能转变、简政放权,厘清省级政府治理高等教育的方式和路径。

更令各高校欢欣鼓舞的是,福建首次吹响了省属高水平大学建设的号角。福州大学、福建师范大学、福建农林大学等3所高校被列为高水平大学建设支持对象。

这些顶层设计蓝图规划出来后,福建省教育厅积极制定改革的时间表和路线图,在改革的强劲动力推动下,福建高等教育的发展水平有了较大提高。

### 2. 实行“一校一策”合同管理, 高校自己“当家作主”

实施“一校一策”合同管理模式,是福建省转变治理方式采取的重要举措之一。

黄红武说,“实行‘一校一策’,是深化高等教育管理模式改革、转变高等教育管理方式的重要体现。也就是说,对不同层次、不同类型甚至不同地域的高校应有不同标准、不同方式;在同一层级的标准和方式之下,对不同学校也要有不同侧重。”

2014年,福建省教育厅首先向福州大学、福建师范大学、福建农林大学3所高校下达高水平大学建设目标管理责任书;2015年,将此做法推广至该省其他高校。今年年底前,各高校还将完成本科高校“一校一章程”核标。

去年起,福州大学围绕落实目标管理责任书,以专项规划、学院行动计划为支撑,全力推进建设优势特色学科、打造高水平师资队伍、提升人才培养质量等6个重点领域工作。在建设优势特色学科方面,该校统筹推进并重点实施“学科高峰计划”和“学科高原计划”。在打造高水平师资队伍方面,设立重点人才建设专项经费,每年投入不低于3500万元用于人才引进,对紧缺、优秀引进人才实行“一人一策”,争

取到2017年高层次拔尖人才队伍总量达100人以上,新增国家和教育部创新团队2—3支。

福建师范大学确立了“建设综合性有特色高水平的教学研究型大学”的目标,实施了特色兴校、学科立校和人才强校“三大战略”,推进了教学质量工程、科技创新工程、文化建设工程、开放办学工程、科学管理工程、和谐校园建设工程等“六大工程”,创新推动构建多方协同育人的教师教育新模式,全力推动学校在第十一批学位点申报中取得重大突破,3个学科进入了全国高校前十名,显著提升了核心竞争力。

福建农林大学决定采取一系列举措推进高水平大学建设。如培养造就500名学术英才,包括全职引进海内外100名高层次人才,重点培养50名45岁以下青年拔尖人才,资助150名35岁以下具有博士学位的青年学术新秀,选派200名中青年教师出国研修;建设高效服务“三农”基地,推进国家级“新农村发展研究院”建设,建成4个农业综合示范园区、17个特色农林产业基地;实施“四个一百工程”,每年选派100名左右专家教授进驻驻地合作平台,研发转化100项成果,举办100场项目成果对

接会,选送100项左右致富技术到农村;力争每年通过植物新品种保护、省级及以上新品种审(认、鉴)定15项,技术服务与成果转化收入累计达到2亿元以上。

这种“一校一策”合同制管理模式迫使高校自加压力,勇于“啃骨头”,使学校办学水平再上一个层次。

“我支持‘一校一策’合同管理模式,这对高校提升办学质量与水平是一件好事情。”福建工程学院校长蒋新华说,过去高校申报职称、科研项目都是在上级主管部门规定的数目内进行,发挥的空间不大,而今是高校自主提目标、申报项目,自主性很大,对高校的发展有积极的推动作用。

福建农林大学植物保护学院党委书记余新然说,植物保护学院的学科专业强、学术科研贡献大,但过去受奖励与拨款机制的束缚,教师的待遇收入与学院科研成果不成正比。现在学校相应推行“一院一策”“一人一策”后,教师的内生动力被激发出来,科研比武成了新常态,且科研成果直接与绩效挂钩,如今学院教师收入名列全校前茅,“教师收入真正取决于绩效,看贡献。”

与“一校一策”合同管理模式配套的是,福建在专项资金使用效益与管理机制上做足调控“文章”。“在专项资

金使用效益上,将进一步健全公办高校生均拨款标准动态调整机制,对产业发展急需紧缺学科和专业的拨款系数予以倾斜。”黄红武说。

同时,福建省着力改革专项资金管理机制,优化整合高校专项经费,增加一般支付,减少专项支付;减少一般和零散项目,突出重点项目,倾斜支持重点学科和特色专业建设;改革专项资金分配方式,将高等教育专项资金由事前资助转为事后奖励,通过综合考核和绩效评价,安排项目综合奖励资金;改革专项资金下达形式,实行专项经费按因素分配后捆绑打包下达,加大高校资金统筹权。

黄红武说:“现在一些省属高校专项资金的结余结转规模仍然较大,要加强对结余结转资金的管理,盘活存量资金,充分发挥专项资金使用效益。今后,对专项资金结转结余规模没有明显减少的高校,省级专项奖励资金将予以扣减。”

据统计,仅2015年,福建在常规性拨款之外,安排给全省普通高等院校竞争性经费总计竟超过38亿元,其中本科高校约30亿元,高职院校约8亿元。

“福建还将从教育经费的增量部分拿出更大的比例来,用于教学改革和人才培养方面的竞争性拨款。”黄红武说。



▲福建师范大学2011级名师实验班学生赴台研修期间,与台湾复华中学教师交流。

(资料图片)

### 4. 争取外部支持为高校“助跑”

“当前高校软环境建设,特别是在办学体制、管理体制、干部人事制度、财政投入机制等方面受到的制约仍然明显,迫切需要外部政策的支持,特别是为推进综合改革提供保障,留足政策空间。”黄红武说,在推进高等教育综合改革的过程中,福建注重把各方优势结合在一起,使其产生一加一大于二的效应,较好地实现了高等教育内部资源的有效整合和外部资源的协同融合。

对于如何整合各方资源,争取外部政策支持为高校“助跑”,福建省拿出了具体举措——

由省府主导,省教育厅、省发改委牵头,协同编制高等教育发展规划。明确全省各级各类普通高校与职业院校的结构与数量,促进人才培养更好地服务经济社会发展。

省教育厅、省发改委、省财政厅协同实施高校分类管理改革。引导各高校在三维分类体系中明确定位、追求卓越、争创一流,使全省88所高校从原有的“一列纵队”变为“多列纵队”。

省教育厅、省委组织部、省编办协同实施公办高校内设机构和干部分类管理改革。一是高校内设机构中的党政管理机构数量由省编办按照学校类型、办学规模和办学水平分类确定,教学教辅机构取消审批管理,原则上由高校按照办学需要自主设定;二是高校中层干部实行分类管理;三是在高校领导干部选拔任用,着手制定和完善校长任职资格条件,建立任期制和任期目标责任制。

省教育厅、省财政厅协同改革高校经费管理体制。一是建立教育经费管理会商机制。实施全口径教育经费预算管理,由财政部门会同教育部门共同提出年度预算安排方案;二是健全教育投入增长长效机制。建立生均培养成本核算和生均财政拨款稳定增长机制,完善生均拨款制度,落实各级政府教育投入法定增长,完善教育投入督导、公告和责任追究制度。三是调整教育投入结构和方式。改革高等教育财政投入机制,提高经常性经费占比并逐步增加至70%以上,由高校根据内涵发展需要自主安排。四是改变完善绩效分配机制。完善以改革和绩效为导向的高校经费分配,推动高校更加注重专业办学质量和服务地方的贡献度。探索建立与高水平建设大学专业办学质量挂钩的生均拨款及收费制度。设立“拔尖高校建设工程”专项资金,集中支持建设一批高水平大学。

省教育厅、省人社厅协同改革高校人事管理制度。一是改革教师配置标准和办法。根据办学类型和层次核

定编制总量,实行全员聘用制;综合考虑年龄、职称、实际业绩等因素,设置不同的人员聘用方式,逐步取消编制,改身份终身制为合同聘用制。二是改革教师职务和聘用机制。推行高校教学、科研人员分系列管理;探索实行高校教师“非升即走”或“非升即转”;试点实施骨干领军人才“长聘教职制度”。三是改革教师薪酬管理机制。合理确定公办高校收入用于人员经费的最高比例,健全体现岗位职责、业绩能力的绩效工资制度;对部分高层次人才,实行以岗位任务为导向的年薪制或协议薪酬制。建立民办高校教师收入动态调增机制,规范民办高校用于人员支出的最低比例,实行民办高校事业单位养老保险政策,建立“年金制”等社会保障制度。

“目前部门协同力度前所未有,各相关部门对高等教育的理解、尊重、支持明显不一样了,协同推进高等教育综合改革合力在不断增强。”福建省教育厅高教处负责人介绍。例如,与省财政厅的沟通更加顺畅,在教育资金安排上能紧紧围绕教育综合改革和事业发展重点工作,仅今年就在年度部门预算外新增教育经费26.7亿元,其中高等教育8.25亿元(不含高等职业教育)。一些福建高校的校长们在接受采访时说,高校的发展若没有外部政策的支持,单靠某一所高校自行去争取、去探索,高校很难办出特色、办出水平。

转变高校治理方式后,福建高校科技服务能力立即有了新提升。据不完全统计,仅去年以来,福建高校取得了显著成果就有:福建农林大学、福建医科大学2项成果荣获国家科技进步二等奖,福建师大1项成果获得教育部高等学校科学研究优秀成果奖;厦门大学2个创新团队入选国家级“2011协同创新中心”;福建师范大学获得国家体育总局批准的“国家运动机能评定重点实验室”、国家林业局批准的“闽江河口湿地生态系统定位观测研究站”;福建农林大学获得国家林业局批准的“国家森林公园工程技术研究中心”、国家水利部批准的“国家水利风景区研究中心”;高校获国家自然科学基金、社科基金项目数和金额均占全省85%以上,承担国家级科研项目占70%以上;高校获专利授权数1459项,其中发明专利授权746项;福建师大发布的《世界创新竞争力发展报告》在国际上产生了积极影响。

黄红武表示,福建将认真贯彻落实省委、省政府部署要求,主动适应经济发展新常态,以全面深化综合改革为根本动力,以全面推进依法治教为重要抓手,以全面加强高校党建工作为政治保障,加快高等教育治理体系和治理能力现代化,全面推进高等教育质量内涵式发展,为建设“机制活、产业优、百姓富、生态美”的新福建提供人才和智力支撑。

### 3. 推进管办评分离, 建立完善办学监测体系

当前,福建省政府正在划定政府行为边界,列出“权力清单”和“责任清单”,减少审批及各种变相审批,把本属于学校、社会的权力还回去,把该管住的管好,既不越位,也不缺位。高校将梳理内部管理职责,形成“两个清单”,面向社会依法自主办学。

“清单”的背后,则是依赖推进管办评分离、建立完善办学监测体系的调控。

2014年,福建省委、省政府安排专项启动资金1000万元,支持福建省教育厅启动“高等院校办学监测体系”建设,颁布《福建省高等教育评估办法(试行)》,以构建政府宏观管理、学校自主办学、社会广泛参与,职能边界清晰、多元主体“共治”的新型格局。

福建省教育评估研究中心主任柏定国介绍,建立完善办学监测体系立足“三个服务”:一是服务政府统

筹。为省级政府统筹提供科学、准确的依据,进一步理顺政府和高校的职责,形成统筹有力、权责明确的教育治理关系。在落实高校办学自主权的同时,扩大省级政府在教育布局结构调整、计划安排、教育经费投入等方面的统筹权。二是服务院校办学。围绕高校内部治理体系建设、治理能力提升,深化内部综合改革,优化专业结构,确立质量意识,构建质量标准,完善质量保障体系,切实提高人才培养质量,增强高校服务经济社会发展、服务人的全面发展的能力,推动高等院校进入“责任时代”。三是服务社会监督。通过办学监测体系发布平台,公开发布高校数据监测、办学条件、办学质量、发展潜力等年度报告,向社会提供准确权威的高校办学信息,主动回应社会关切,引导公众舆论,形成社会监督信息互动、社会监督问责机制的监督合力。柏定

国表示,福建通过建设院校办学条件、院校办学质量、院校发展潜力监测等主题管理系统,按照福建高校三维分类系统,分别设定监测指标体系,动态监测高校基本办学条件、领导治理能力、社会服务及影响力等,并进行年度纵向比较及全省横向比较监测和预警。同时,建设了一支高度适应福建省教育评估需要的专家团队,负责对各项高校办学监测数据进行分析与评估,目前已完成三期教育评估专家的培训,入库专家共800多名。

据介绍,福建已展开新一轮高职院校人才培养工作评估,实行“一校一方案”,引导参评院校在自我评估的基础上,根据办学定位形成科学合理、立足实际、体现特色的评估指标体系,做好学生满意度调查报告、学校办学与地方经济社会发展适应性分析报告、人才培养工作状态数据分析报告等;开展普通高等学校本科教学工作审核评估,利用监测平台中本科教学基本状态数据,对

学校人才培养目标与培养效果的实现状况进行评价,落实质量保障主体性,提高以评促建的成效。

同时,福建推动高校构建自我评估常态化机制,支持高校定期开展办学质量、办学绩效、学科专业、科技服务、课程教材、毕业生就业等校内自我评估工作,并在适当范围发布相关质量报告。2014年以来,共有福州大学、福建师范大学等10多所院校开展校内专业评估,对强化内部质量保障,确立评建主体意识,构建自我评估和持续改进的质量保障机制起到积极推动作用。

目前,福建已发布《2014年福建省普通高校竞争性成果报告》、《福建普通本科高校办学质量年度报告》、《福建普通高职院校办学质量年度报告》、《福建民办专科学院校发展报告(2015)》、《福建教育评估研究中心2015年报》等系列报告,有力推进了高校内涵建设进程。