

# 治理改革背景下 “一校一策”目标管理的实践研究

●方 嘉 郑逸芳

**摘 要** 为激发高校改革内生动力和发展活力,构建政府、高校新型关系,福建省坚持问题导向、需求导向和质量导向,率先实施“一校一策”目标管理,通过明确设计定位,系统谋划基础框架、运行流程和责任边界,形成了具有全局性、战略性、前瞻性和创新性的可示范推广模式,有力推动高等教育内涵发展和质量提升。进入高等教育发展新时代,“一校一策”目标管理存在阶段性调适优化问题,需要进一步加强政府、高校、社会三者的改革职能,强化时代性、科学性和可持续性,为实现高等教育由大向强转变提供有力的驱动力。

**关键词** “一校一策”目标管理;系统设计;比较优势;调适优化

**作 者** 方 嘉,福建农林大学公共管理学院 (福州 350001)

郑逸芳,福建农林大学公共管理学院院长、教授、博导 (福州 350001)

转变治理方式,构建政府、高校新型关系,是当前及今后一段时期内高等教育领域综合改革的核心任务。现今,我国高等教育行政管理惯性思维定势明显,管理层结构相对单一,行政命令带动的“外部压力”过多压制改革发展催生的“内生需求”,管理“指挥棒”脱离高等教育发展基本规律应用,制约高校发展的不合理束缚亟待破解。2017年教育部等五部门出台《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》,旨在破除束缚高等教育改革发展的体制机制障碍。<sup>[1]</sup>进入教育发展新时代,找准改革新坐标,精准选择新的动力驱动发展模式,深入推进治理方式改革,成为推进高等教育治理体系和治理能力现代化的首要任务。治理

方式如何转变?政府和高校之间关系如何?怎样激发改革内生动力和发展活力?这些是高等教育领域深化“放管服”改革必须回答好的问题。为探索高等教育治理方式的深层路径,实现高等教育内涵建设、质量提升“变轨超车”,福建主动回应、先行先试,在全国范围内率先实施“一校一策”目标管理,由局部试点探索拓展至全面推广实施,为提高高等教育治理能力提供了经验和借鉴。

## 一、问题导向:转变高等教育治理方式

经济发展新常态下,高等教育改革周期开启,人民对美好教育需要与不平衡不充分发展之间的矛盾成为主要矛盾。处于换挡提速期的福建高等教育,稳定持续发展的基本面没有变,提升空间大、

---

本文系国家社科基金全国教育科学“十三五”规划2016年课题“教育精准扶贫长效机制构建及实证研究”(编号BGA160034)的研究成果。

发展潜力足、新增长点多的基本特征没有变，优先发展的基础保障和条件没有变，持续调整优化布局结构的前进态势没有变。但是，改革进程中暴露出诸多亟须解决的体制性、结构性和质量性的突出问题，主要表现为“五注重五不够”：一是注重解决高等教育结构性矛盾问题，但改革深广度不够；二是注重培育高等教育“福建”特色，但辨识度、显示度不明显；三是注重提升高等教育核心竞争力，但排得上、叫得响的知名高校数量不多；四是注重扩大高等教育开放度，但深层次交流合作较少；五是注重增强高等教育改革自觉，但发展动力活力不足。这些现实问题倒逼福建必须加快转变高等教育治理方式，既要做好教育发展“立梁立柱”，又要推动教育改革“全面施工，内部装修”。

“没有一个有效的政府，无论是经济还是社会的可持续发展都是不可能的。”<sup>[2]</sup>转变高等教育治理方式，政府责任重大。最基础的工作是加强顶层设计，转变政府职能，明确权力边界，简除烦苛，处理好“放手”与“甩手”之间关系。2012年，福建省人民政府出台《关于进一步支持高校加快发展的若干意见》，以12个方面24条具体意见提出落实和扩大高校办学自主权、支持高校加快发展；<sup>[3]</sup>2014年，福建省人民政府制定出台《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》，提出福建高等教育“稳定规模、优化结构、提升质量、服务需求、加强监控”<sup>[4]</sup>的20字工作方针，列出18条具体举措，进一步转变职能，简政放权，基本厘清高等教育治理方式转变的思路、方式和路径。从制度层面上看，福建持续加强顶层设计和科学规划，勾画了高等教育改革发展的宏伟蓝图，明确了时间表、路线图和任务书，但从成效上看，政策举措落实不到位，治理改革收效甚微。究其原因，主要在于政策执行精准度不高，事中监管、事后评价制度不完善，激励、约束机制尚未完全落地。

为进一步破除体制机制障碍，深入推进高等教育治理方式转变，切实提升治理能力和强化治理成效，福建率先提出“一校一策”目标管理的科学构

想，即教育行政部门与高校逐一协商、共同确定目标管理责任书，实行合同管理模式，突出分类管理、目标导向、自主办学和绩效考核，有条不紊地推进全局工作。换言之，对不同层次、不同类型甚至不同区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，对不同高校也有不同侧重<sup>[5]</sup>，力求实现由“办教育向管教育、微观向宏观、直接向间接、管理向治理”转变，促使高等教育管理体制从外在强化、功利诱导扭转为正面刺激、需求导向。2014年，在福州大学、福建师范大学、福建农林大学3所省内高水平大学开展改革试点，在阶段性经验总结和优化的基础上，2015年在省内本科院校中全面推广实施，2016年再次拓展推广至省内所有高职（专科）院校。经过近三年的实践论证，“一校一策”目标管理整体呈现出设计优势、创新优势和成效优势。

## 二、系统设计：构建“放管服”新型关系

“一校一策”目标管理的系统设计，需要聚焦“放管服”，坚持系统性与精准性相结合、必要性与可行性相结合、共性与个性相结合，强化整体性思考、系统性规划、全局性设计和个性化特点，发挥不同主体要素协同的集成效应和综合效应，构建治理新型关系。

### （一）高校主体突出程序和目標理性

程序、目标理性是简政放权走向合理化、科学化道路的必然要求。程序理性强调编制过程的严谨、周密，“一校一策”目标管理坚持政府推动、高校主导原则，紧密衔接“组织编制、征求意见、会议研讨、专家论证、逐项商谈、会议审议、具文下达”七个环节，组织目标管理责任书编制工作通过“流水线”式的编制流程，构建一个多主体参与、多层次、分步递进的编制工作结构体系，保证高校目标管理责任书下达的科学性、逻辑性和慎重性。核心是逐校逐条商谈环节，由教育行政部门赴高校进行专项商谈，逐条商定“一校一策”目标管理责任书的各项具体目标，开展目标设定高度、实现难度的可行性和必要性论证。目标理性强调遵循高等教育发展规律和人才培养规律，“一校一策”目标管理聚

焦高等教育改革发展的重要任务和核心环节，围绕“办学定位、学科专业、教育教学、人才培养、师资队伍、科学研究、开放办学和服务面向”等八大办学任务<sup>[6]</sup>，细化、分解各项办学任务的核心竞争指标，由高校自主设计、确定目标的提升度、贡献度，突出高校发展目标的指向性和自主性。

## （二）政府统筹突出治理过程的善治和良治

管理方式向善治、优治进化，是新形势下转变高等教育治理方式最为关键的任务。“一校一策”目标管理坚持置于高等教育治理体系和治理能力现代化的逻辑架构中，不断寻求赋权和履权的平衡点、善治和优治的支撑点，推动政府赋权幅度和高校履权能力均衡化，建立政府宏观统筹和高校办学权力扩张扩容有机结合的良性管理体制，防止“一管就死、一放就乱”的权力运行恶性循环。一方面，加强统筹管控力度，借鉴格式合同的做法，形成由责任目标、支持措施和目标考核三大模块组成的目标管理责任书通用文本格式。除“责任目标”由教育行政部门、高校在一定框架内共同协商确定外，教育行政部门还统一管控“稳定办学规模、控制基本建设规模、规范办学行为、目标考核”四个方面，明确责任边界，强化责任约束力，规范“非协商事项”。沿用隶属关系、资源获取情况、办学层次等国内高校通用分类指标，教育行政部门对不同指标体系内的高校进行分类组织编制、设定支持措施、设计评价体系，提升高等教育战略管理能力。另一方面，加强事中监管、事后评价力度，由高校按照“一校一策”目标管理责任书的目标任务，开展自主建设、自主发展和自我约束，教育行政部门制订年度办学目标绩效考核评价方案，分类制订绩效考核评价指标体系，逐校开展考核评价，形成“一校一评价”，并将绩效总分作为科学核定拨款总额的依据；科学分析总结高校年度办学成效、存在的问题和发展建议，形成“一校一报告”；组织专门人员赴高校开展专项反馈，形成“一校一反馈”。实践证明，逐校评价、分析、反馈的管理方式更有利于下沉高校办学压力，增强高校改革发展的紧迫性和自觉性。

## （三）适应发展突出服务高校办学和社会需求

适应发展必须突出符合高校内在发展规律与满足经济社会发展外在需求。稳中求进是治国理政的重要原则，也是指引高等教育工作的方法论。“一校一策”目标管理坚持遵循高等教育渐进式发展规律，引导和推动把高等教育改革发展的基点放在稳中求进上，在指标方向上围绕当前高等教育改革发展的重点任务，在指标任务上强调设定可预期、可实现的目标要求、重点，既强调系统局面稳定、改革推进有序、措施衔接连贯，又强调高等教育关键领域着力实现高端突破，要求“一校一策”目标管理必须结合高校办学基础、办学优势和办学潜力，重点突出改革与发展同行、夯实基础与赶超发展同步、扬长项与补短板兼具，坚决杜绝做超越阶段、违背规律的事。服务经济社会发展是高等教育的基本职能，也是落脚点。习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调，我国高等教育发展方向要同我国发展的现实目标和未来方向紧密联系在一起，要把“四个服务”作为新时期我国高等教育改革发展的根本遵循。“一校一策”目标管理坚持推动高校主动融入、参与平潭综合实验区、中国（福建）自由贸易试验区、“21世纪海上丝绸之路”核心区、福州新区、福厦泉国家自主创新示范区、国家生态文明试验区等“六区”发展大局，精准服务电子信息、海洋经济、战略新兴产业、高端机械装备业、现代服务业等具体产业链、创新链发展，形成“一校一定位”的战略格局。在学科专业、人才培养、师资队伍、科学研究、服务需求、开放办学等核心领域，破除高等教育“单一适应论”的认识壁垒，构建高校发展与社会需求双向协同、双赢发展的共生格局，推动高校处理好坚守大学教育本质与适应经济社会发展、自身内在发展逻辑与贴近产业行业发展需求、服务社会发展与引领社会发展等“三个平衡关系”。

## 三、聚焦转变：凸显治理改革的比较优势

“一校一策”目标管理通过一系列系统设计，协调“管、办、评”三者关系，提升改革的科学

性、方向性和整体性，具有明显的比较优势。

#### （一）从管理到治理的转变

高等教育管理过程中，政府扮演什么样的角色是核心问题，合理定位或错位、越位、缺位的不同趋势，必将导致高等教育改革发展的不同成效。“一校一策”目标管理实行之前，政府作为权力集中机构，集教育举办者、管理者和办学者于一身，过多干预高校内部办学事务，不同程度出现多重角色错位、权限范围越位、宏观管理缺位等现象，致使高校“坐等其成”，缺乏自我管理、自我发展、自我约束的良性土壤，偏离了原有的办学职责、权力范围、发展任务和运行轨迹。“一校一策”目标管理实行后，不断深化治理理念内涵，突出治理环境中“参与、协商、契约”三个关键词，按照政校分开、管办分离原则，明确界定政府与高校的职责功能，构建政府与高校之间新型关系，强调政府应由行政型向服务型、单边治理型向多边治理型、“善政”型向“善治”型转变，落实高校办学主体地位，把“办”的权力还给高校，实现政府宏观“管学”和高校自主“办学”双向转变。

#### （二）从权责分离到权责统一的转变

高等教育管理体制改革的必然触及权力与责任的划分与配置，权责相统一是推进高等教育改革进程中必须解决好的根本性问题。“一校一策”目标管理实行前，政府权力高度集中，管理形式简单划一，绩效管理低，只要给予高校足够的投入、招生指标和编制，基本运行就无明显短板问题，这导致“政府忙着按惯例审批、分项目、分指标，高校忙着争经费、争指标、争编制”的权责分离、失衡现象。“一校一策”目标管理实行，进一步推动政府与高校之间合理配置权责、明确权责界定、规范权责运转。高校根据不同的建设基础、发展定位和办学特色，坚持“跳起来摘桃子”的原则，按照既体现“高度”和“难度”，又结合“定量”与“定性”的目标设计要求，自主设定可预期、可达到的建设目标。政府在加大简政放权力度，赋予高校学科专业建设、人才引进、办学经费使用等领域更多自主权的同时，根据高校建设目标的“高度”“难度”

和“完成度”，分类给予政策支持，明确各自权力责任，共同推进改革发展工作。

#### （三）从财政拨款投入型到绩效型的转变

拨款方式是引导高校加强内涵建设和质量提升的有效杠杆，直接影响高等教育管理制度创新和运行效率。“一校一策”目标管理实行前，主要采用“生均定额+专项拨款”的财政拨款方式，根据不同高校、不同类型、不同层次生均拨款定额与在校生数核定下达，并将专项拨款作为生均拨款的重要补充，拨款投向、投量仅与高校事业发展规划和招生规模挂钩。这种拨款参数和方式过于简单、粗糙，重事前投入轻建设成效，影响高校间良性竞争和办学成效。在某种程度上，这也成为高校盲目扩大招生规模，争抢有限教育资源的重要原因。“一校一策”目标管理实行后，按“生均定额+专项拨款+绩效奖补”方式核定高校财政拨款，形成多政策参数的财政拨款体制，推动形成基于需求的基础拨款和基于绩效的奖励拨款相结合的高校预算拨款机制。分类研究制定评价指标体系，更加注重过程管理和结果导向，通过绩效拨款刺激高校主动加强内涵发展和提升办学质量，提高投入产出绩效；通过分类评价推动高校分类发展，根据对学校的分类绩效评价结果，动态调整财力投入，破解“千校一面”的局面，引导不同高校各安其位，各展所长，办出特色。

#### （四）调适优化：创设良好的目标管理环境

现阶段，“一校一策”目标管理是福建提升高等教育治理能力的重要举措，经过近三年的实践论证取得了明显的发展成效。当前，进入高等教育发展新时代，也出现了政策衔接、体系优化、持续改善等一系列阶段性调适困难。“一校一策”目标管理在现有基础上进行调适优化，既需要高校落地深化，也需要政府、社会各界共同创设良好环境，进一步增强时代性、科学性和可持续性。

政府推动政策衔接，调适优化目标管理体系。党的十九大报告指出，加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育内涵式发展。新时期如何加快福建特色“双一流”建设？如何推动福建高等教育由

大向强发展?福建“一校一策”目标管理围绕一流大学和一流学科建设、本科高校向应用型转变、现代职业教育体系建设等改革发展重大工程,聚焦核心要素和新阶段发展要求,进一步调适完善目标管理指标体系,发挥指标导引发展作用,推动高等教育发展政策在新一轮目标管理实施中实现衔接和融合。评价方式改革是“一校一策”目标管理推进到“最后一公里”的重要手段,需要进一步改革目标管理评价方式,积极探索以常态性、监测性、评价性“三翼并进”的智能化评价模式改革,建构具有福建特色的网络评价信息平台,实现长期储存和大数据运作,进行“向上与向下、向前与向后、向左与向右”的六维比较分析,提升评价的科学性、有效性,为政府精准施策和高校调整战略提供决策参考依据。绩效拨款方式改革是“一校一策”目标管理成效最优化的重要驱动力,需要进一步改革绩效拨款方式,逐步建立全领域“事前自主建设、事后绩效奖补”的绩效奖励机制,推动高校办学全面进入“责任时代”“绩效时代”。

高校目标下沉一级,深入推进“一校一策”实施。高校是“一校一策”目标管理的实施主体,二级单位(含教学、科研、管理)是办学实体,既要发挥高校“火车头”的作用,又要推动二级单位组成“动车组”。一方面,高校要启动“一校一策”目标管理二次分配工作,既完成接教育行政部门“一校一策”目标要求,又有机结合高校内部发展实际要求和短板问题,推动“一校一策”目标落实到位、责任到人,建立“一单位一策”的校内目标管理体制机制,强化宏观统筹和政策导向;进一步下放二级单位办学自主权,加大学科专业、人才培养、师资引育、合作办学、项目经费、职称评聘、资源分配等方面的改革力度,调动二级单位参与改革发展的积极性与主动性。另一方面,二级单位要积极参与“一校一策”目标管理,以高校“一校一策”目标为导向,处理好“赋权与履权、行政权力与学术权力、学科与专业、教学与科研、教书与育人”等几层重大关系,强化多方协同和联合攻关职能,集中资源和力量,以全领域同步推进和重点领

域高端突破相结合,着力促进内涵建设、质量提升,切实突出二级单位参与办学的自主性。

社会主动参与改革,共同优化目标管理环境。打造高等教育“福建模式”,离不开全社会的广泛理解和支持,社会是不可或缺的联合主体<sup>[7]</sup>。2016年,福建GDP总量排名全国第六,但是高等教育核心竞争指标多数排在全国第14到17位、在东部11省市位列第8到11位,这充分说明福建经济发展速度与高等教育发展速度不相匹配。究其原因,除了高等教育发展历史、发展基础的问题,还有社会参与高等教育改革发展深度不够的原因。因此,全社会要强化“教育发展速度应当超过经济发展速度”的共识,积极参与高等教育改革发展,在决策咨询、合作共建、资源支持、捐资办学等方面形成常态化扶持局面,成为政府管学、高校办学、社会评学的重要参与者与推动者,共同营造和谐的改革氛围,协同优化“一校一策”目标管理环境,推动福建高等教育再上新台阶,共筑高等教育事业优先发展的良好态势。

---

#### 参考文献:

- [1]教育部,等.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(教政法〔2017〕7号)[A]. 2017-03-31.
- [2]The world Bank. World Development Report 1997: The State In A Changing World[M]. Oxford: Oxford University Press,1997:3.
- [3]福建省人民政府.关于进一步支持高校加快发展的若干意见(闽政〔2012〕47号)[A]. 2012-09-07.
- [4]福建省人民政府.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(闽政文〔2014〕229号)[A]. 2014-07-31.
- [5]黄红武.以协同创新的视角推进高等教育综合改革[J].中国高等教育,2015(19):22-24.
- [6]孙柏璋,林素川.一校一策:本科高校绩效目标管理探析[J].中国高校科技,2015(11):46-48.
- [7]陈国龙,林素川.深化“四位一体”转型改革构建应用型高校办学体系[J].中国高等教育,2017(22):36-39.