



决策参考

2019 年 12 月 8 日 总第 127 期 发展规划处政策研究室

以“放管服”改革引领综合改革调研报告

目 录

一、教育领域“放管服”改革的核心导向.....2

政府角色定位：厘清权力边界、实行清单管理、减少事前审批
政府监管转型：运用宏观手段、加强质量引导、强化自我监管
政府服务理念：利用信息手段、简化服务流程、提升服务效能

二、兄弟院校“放管服”改革的主体趋势.....4

简政放权：权责清单、院为实体、一院一策
放权模式——协议授权、整体打包、财务导向、学科导向
放管结合：目标管理、过程监控、绩效评价
管理模式——关键绩效指标法 KPI、目标和关键成果法 OKR
优化服务：流程再造、数据共享、部门协同
服务模式——一站式服务、大数据平台、领导驾驶舱

三、对我校的启示与建议.....24

各方诉求：机关部门关注协同、二级学院关注资源
学科团队关注自主权、专任教师关注获得感
学科放权：学校梳理三个清单、学院把脉发展问题
学科深化 PI 制改革、引才指标分解落实
目标管理：突出规划战略导向、加强校院两级协商
关键点位精准支持、完善学院自我管理
基层减负：管理服务相对分离、以大数据驱动决策
统筹基层调研检查、两校区服务一体化

一、背景

2013 年，十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“深化教育领域综合改革”。其中，“放管服”改革一直是贯穿教育领域综合改革的重要内容和方向。

大体分为三个阶段：

2014

“简政放权”

- ◆ 取消国家重点学科等 10 项审批，下放 13 项职责，转移、委托 50 项职责
- ◆ 印发《关于进一步扩大省级政府教育统筹权的意见》
- ◆ 印发《关于进一步落实和扩大高校办学自主权 完善高校内部治理结构的意见》
- ◆ 加快现代学校制度建设，推动一校一章程，印发坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见、高等学校学术委员会规程、理事会规程

2015

- ◆ 出台《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》
- ◆ 全部完成非行政许可审批清理工作，规范保留的教育行政审批流程，公开行政审批服务指南，畅通监督举报渠道
- ◆ 扩大社会参与教育评价的领域，委托第三方参与教育评价

2016

“放管结合”

- ◆ 出台《依法治教实施纲要（2016-2020 年）》，将法治作为深化改革的重要保障机制
- ◆ 完成《教育法》《高等教育法》《民办教育促进法》一揽子法律修订工作
- ◆ 出台《关于完善中央财政科研项目资金管理政策的若干意见》，进一步扩大高校科研资金等经费使用自主权

2017

“放管服”三管齐下

- ◆ 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》
- ◆ 健全督導體系，不斷加強督政、督學、評估監測三大功能，建立省級人民政府履行教育職責評價機制
- ◆ 加大行政審批制度改革力度，教育部本級行政審批事項減少近 70%
- ◆ 加快推進教育“互聯網+政務服務”工作

2018

- ◆ 開展規範性文件清理、精簡規範評審評比評估競賽
- ◆ 20 所高校學位實行授權自主審核，優化科研經費管理，擴大資產處置權限
- ◆ 召開全國教育法治工作會議，發出新時代全面推進依法治教的動員令
- ◆ 開展首輪省級人民政府履行教育職責評價工作
- ◆ 出台《教育部關於完善教育標準化工作的指導意見》，完成教育標準化工作頂層設計

2019

- ◆ 針對基層反映檢查多、評比多的問題，統籌規範督查檢查考核工作（精簡、合併、多開展綜合檢查）
- ◆ 進一步擴大落實高校薪酬分配、职称評審自主權，賦予科研人員更大人財物支配權和技术路线决策權
- ◆ 修改完善教育行政執法體制改革的意見，建立綜合執法機制
- ◆ 大力推進“雙隨機一公開”、大數據等監管措施，加強對辦學方向、質量的規範引導
- ◆ 依托“互聯網+”手段，推廣“最多跑一次改革”，讓信息多跑路，群眾少跑腿

综上，教育领域“放管服”改革的核心导向：

“放”的核心——政府角色定位问题

通过厘清政府、学校、社会的边界和相互关系，实行清单管理，依法明确权力清单、责任清单，全面梳理和削减教育行政审批事项，规范审批行为，简政放权，减少对学校办学的行政干预。

“管”的核心——政府监管转型问题

通过教育立法、财政拨款、政策规划、信息服务、质量评估等宏观手段加强对办学方向、质量标准的规范引导；通过加强党的领导、高校制度建设与自我监管、事中事后监管、审计监督、信息公开与社会监督等加强对办学行为的监管。

“服”的核心——政府服务理念问题

通过淡化“管理”色彩，强化“服务”意识，简化优化服务流程，依托“互联网+”、大数据等现代科学技术，建立基于数据分析的检测机制，为高校、师生提供优质高效便捷的公共服务体系。

二、兄弟院校改革动态

2014年综合改革全面启动后，高等教育形势又陆续发生较大变化，国家统筹推进“双一流”建设，开启了以学科为资助主体的新一轮资源配置方式竞争与变革；从中央到教育领域由上至下推进“放管服”改革，激发了高校内部管理重心下移的诉求，成为引领高等教育综合改革的方向；全国教育大会胜利召开，拉开了教育评价体制改革的序幕。

在新形势下，高校新一轮综合改革工作相继启动：

——2018年4月浙江大学印发《进一步全面深化改革实施方

案》，以人才培养机制改革、人事制度改革、机关效能改革、院系管理体制改革和资源配置拓展机制改革为抓手，探索重点领域突破性改革；以增强基层和师生两个主体作用为核心环节，积极推进内部组织架构、运行机制以及工作体系的改革创新。

——2017年9月吉林大学印发《简政放权放管结合优化服务改革实施方案》，以完善学科专业设置调整机制、推进人事制度改革、改进和加强经费使用管理、深化内部治理体系建设、优化行政服务体系建设为改革重点。

——北京师范大学2018年启动了机关机构改革，对职能相近或密切相关的机构进行了适当整合，成立了发展规划处、科研院等；完善部门协同机制，设立了总务长、总务党委、总务纪委；坚持分类管理，按照管办分离原则，剥离管理服务部门的办学职能；按需设岗、定编。

——华东师范大学2018年制定了《深化综合改革三年行动计划(2018-2020)》。

——华中师范大学在2017年开展的为期3个月的办学思想大讨论的基础之上，2018年5月公布《华中师范大学关于深化综合改革的实施意见》，力争在治理体系、学科建设、人才培养、人事管理、科研体制、资源配置六大关键环节实现突破；同年10月，发布《党政机关、直（附）属单位机构改革方案》和《2018年中层干部换届调整实施办法》。

兄弟院校“放管服”改革的步伐正在加快：

【简政放权】权责清单、院为实体、一院一策

改革趋势：从“校办院”逐渐向“院办校”转变，核心是通过明确校院两级管理的权力清单、责任清单，结合事权下放人权、财权，使学院真正成为办学实体；同时根据学院学科发展的差异

化多元化，建立需求导向的政策与资源供给机制。

放权模式：

◆ 协议授权模式——上海交大、中山大学

以协议授权和目标责任清单形式将部分权力下放给学院，建立校院两级在人事管理、人才培养、资产管理、科研管理等方面的权责清单，按照责权利统一的原则与各个学院签订建设协议书，明确校院双方的权利与义务，同时明确学院在教学、科研等方面的建设目标，学校按照授权协议对执行情况进行抽查或定期核查。

◆ 整体打包模式——复旦大学

将办学资源整体“打包”下放，在人权方面，一次性核定学院3年高级职务晋升总额和年度晋升名额，学院每年度可对高级职务晋升名额进行适当调整。预聘教师的引进、七级以下职员职级评聘等均由学院按程序自行决定，报学校备案。在财权方面，实施全额预算，学校不再一一审批项目，而是每年直接向院系拨付基本运行经费、基本发展经费、重点发展经费。学院可根据预算自主统筹安排前两项经费；重点发展经费则由学校统筹，教学科研经费原则上不再转拨，而是直接下达给学院。

◆ 财务导向模式——武汉大学、厦门大学、华中师大

以财务预算改革带动校院两级管理体制变革，将学校预算分为校级预算和学院预算两级，按照厘定标准，下拨经费、加强统筹，形成“定额拨款+专项补助+绩效拨款”的预算拨款模式，建立起“统一领导、分级管理、财力集中、财权下放、权责结合、财事结合、分级报账、集中核算”的管理体制。

◆ 学科导向模式——北京师范大学

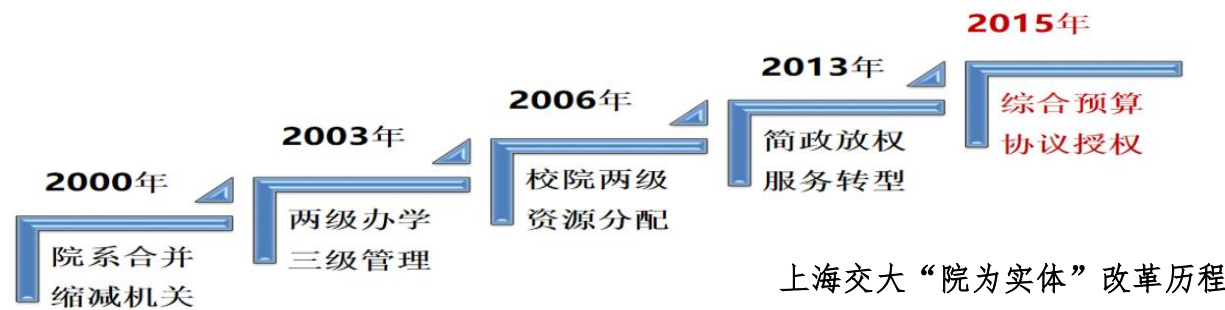
以整合资源、推动学科发展为导向，依托学部制改革，全面下放人事管理权、资源配置权、教学改革权等办学自主权。根据

学部学科建设和人才队伍建设规划，相关职能部门分别论证，提出并配置相应建设资源，并梳理各部门现有管理权限清单，建立配套的绩效指标和奖励标准。根据一级学科的建设层次、学科类型、学科规模、建设绩效等因素投入经费和职称岗位指标，建立学科建设责任制。

典型案例：

上海交大——权责清单，自上而下的简政放权

上海交大从 2000 年以来，不断推进深化“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”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。2015 年以来，进一步落实“院办校”的改革愿景，探索从分级管理到协同治理、从资源调配到权力让渡、从综合预算到协议授权的改革创新路径。



具体工作流程：以校部机关为主、自上而下梳理责权清单；以战略规划为抓手，校院协商学院的发展目标任务；以院系为主，根据自身目标任务的提出需要授权的具体政策事项，以协议形式予以固化。

责权清单涉及人事管理、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）和经协商可下方给院系的责权（如教师的津贴标准）。

		学院层面	学校层面
资源权	人事	引进、晋升推荐、考核、奖惩、续聘和解聘、高层次人才推荐	干部、编制、晋升决定、高层次人才引进
	财务	预算编制和执行	预决算、会计、审计
	资产	使用和日常维护、100 万以下设备购买	基建和大型设备购置、招投标、房屋大修、资产分配、资产处置
事权	学科	确定一级学科内的学科方向、组建学科团队、学科日常运行	学科点管理、评估和投入
	教学	专业课程设置、制定教学大纲、开展教学活动、成绩管理	招生、质量控制、学籍管理、通识教育平台、人才培养特区
	科研	组织项目申报和管理，个体科研考核	校级平台、大项目策划、交叉研究、院系科研考核
	对外关系	院级合作、学术会议等	校级合作

焦点在于明确责权事项：

人 事	权	责
已下放	试点院系长聘教职人才的引进和推荐	确保人才质量
	副高级及以下职务晋升评聘	公平、公开、公正
	聘期考核与合同续签	考核全面、真实
	院系退休人员返聘	签署有效合同
	人资处负责核定的人员经费	合理使用经费
可下放	特别研究员评聘	评聘人员质量
	项目代理人员聘用	使用符合规范
	试点院系长聘体系人才的津贴发放	符合学校人才政策
	部门内相同岗位相同聘用方式人员的异动	符合学校人事政策
	招聘审核	不得有损学校声誉
不下放	正高级职务晋升及评聘	
	不同系列编制之间的调整	
	事业编制数核定	

在下放财权方面，开展校院二级综合预算改革，一是下放经费分配权，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，并打通不同经费间限制。二是下放经费统筹权，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。**实现了 70%经费由学院自主配置。**

此项改革不仅建立起校院两级成本核算体系，推进财权和事权的同步下移，也建立了成本分摊规则与机制，提高学院的办学积极性和主动性。

学院经费来源			改革前	改革后
学校下拨经费	日常经费	在职人员经费	原则维持不变	
		运行经费		
	建设专项经费	985/211 工程	分平台项目按建设期下拨	学院发展专项，统筹使用
		零星专项	维持不变，分项目按建设期下拨	
学院自筹经费	办班创收	人员经费	按学校政策分比例使用	按学院需求集中统筹使用
		运行经费		
	科研统筹	人员经费		
		科研管理费		
		燃料动力费		
		测试加工费		
	其他创收			

学校层面设立预算专员协助和指导学院完成年度预算编制和执行管理，提供业务咨询服务；协助学院清理财务项目号及暂付款等；开设统筹项目，在充分调研的基础上，按学院管理需要，制定具体核算方案。

浙江大学——一院一策，自下而上的简政放权

改变由学校自上而下主导的放权方式，尊重院系基于规划目标和办学实际的自主发展，由学院依据自身特点和发展要求，提出学院的改革方案和需要学校给予的自主权，建立健全院系自我发展、自我管理、自我约束机制，构建责权利相统一的管理体制。

试点学院	改革内容
人文学院	相继出台或修订 8 项管理制度，激发各系创新活力，学院负责统筹协调、分类管理和综合服务，各系为学科建设和队伍建设的主体，负责对应学科和人才队伍建设，并赋予相应的职权
光华法学院	完善教授委员会制度，教授委员会专职于人才引进、教师职称职务晋升等学术决议与学院发展咨询，创新优化学术治理结构
计算机科学与技术学院	探索科研队伍结构改革，加强科研团队建设，学院制定实施人才队伍中长期建设计划，重点加强学科领军人才引进和培养，同时设立院聘研究员、副研究员，由学校额外支持岗位；探索“冠名学者”制度，由设立冠名学者的企业与学院协商，为学院教师提供高激励的津贴，利用社会资源聘任社会知名人士，提高学科影响力
管理学院	重点进行专业改革，将原来的 8 个专业调整为 3 个，砍掉部分热门学科，又在合并同类项基础上进行提炼萃取，最终优化为 3 个本科专业学位项目，令“新专业”变成“宽学科”

【放管结合】目标管理、过程监控、绩效评价

改革趋势：实行以规划为先导的战略管理模式，把战略目标转变为可测量、可操作的关键绩效指标 KPI,分解至学院，形成学校顶层设计与院系发展相结合的联动机制。学校定期对关键绩效指标的完成情况进行监测，将规划的实施和落实情况作为职能部门和学院考核与资源配置的重要依据。

管理模式：

◆ 关键绩效指标法 KPI (Key Performance Indicator)

是一种可量化的、用来反映目标实现程度的重要指标体系，是战略规划落地实施的重要手段和方法

特点：关注结果和量化评价

不足：学院和教师过于看重和追求自身 KPI 和利益，而对学校的整体利益和目标不清楚或不关注

中南大学“十三五”指标		华中科大“十三五”指标	
队伍建设	千人计划长期项目入选者（人）	ESI 前 1‰学科	
	长江学者（人）	ESI 前 1‰学科	
	国家杰出青年基金获得者（人）	ESI 前 1‰学科	
	青年千人及同层次人才（人）	国内第 1+前 3%学科	
	青年长江、青年拔尖、全国优青及同层次人才（人次）	国内前 10%学科	
	国家自然科学基金创新研究群体（个）	国内前 20%学科	
	专任教师国际师资比例	国家级教学成果奖（最近一届）	
	获国（境）外博士学位教师比例	本科生招生规模	
学科建设	ESI 排名全球前 1%的学科数（个）	研究生招生规模	
	ESI 排名全球前 1%的学科数（个）	主讲本科课程教授的比例	
	全国一级学科评估前 10%的学科数（个）	学生参与创新创业实践训练的比例	
科学研究	国家级科技创新平台（个）	国家级重点实验室（总计）	
	国家科技三大奖（项）	2011 协同中心	
	教育部人文社科优秀成果奖（项）	国家科技奖（牵头，五年累计）	
	ESI 学科前 1%论文数（篇）	教育部人文社科奖（最近一届）	
	专利申请（项/年）	国家基金委创新群体（总计）	
	进校科技活动经费（亿元/年）	国家杰出青年基金（总计）	
人才培养	本科录取新生高考平均分	SSCI 论文（篇，论文和综述，不记作者属性）	
	国家级实验教学中心（个）	国际教师比例	
	国家规划教材（部）	本科生海外学习的比例	
	国家级在线开放课程（门）	来华留学生的比例	
	国家级教学成果奖（项）		
	具有境外学习经历的全日制本科生比例		
办学条件	留学生和港澳台学生（人）		
	学校总收入（亿元/年）		
	藏书总量（含电子图书）（万册）		
	校园网总出口带宽		

◆ 目标和关键成果法 OKR(Objectives and Key Results)

是一种定义和跟踪目标及其完成情况的管理工具和方法，是目标驱动式的过程管理工具

特点：关注过程和定性与定量相结合

目标——回答的是“我们想做什么”的问题，是定性的

关键结果——我们如何知道自己是否达成了目标要求

	KPI	OKR
概念	关键绩效指标	目标+关键结果
沟通模式	由上至下	公开透明/鼓励自下而上
出发点	聚焦结果	关注过程
适用场景	静态环境的被动驱动	多变环境的主动变化
评价方式	定量评价	定性+定量评价

OKR 优势：

- ✧ 更加科学的思考，主要的目标更加突出
- ✧ 更加高效的交流，每个人都知道什么是重要的
- ✧ 建立衡量目标的指标，让每个人清楚团队的发展
- ✧ 集中所有人的力量，保持组织和个人的步伐一致

典型案例：

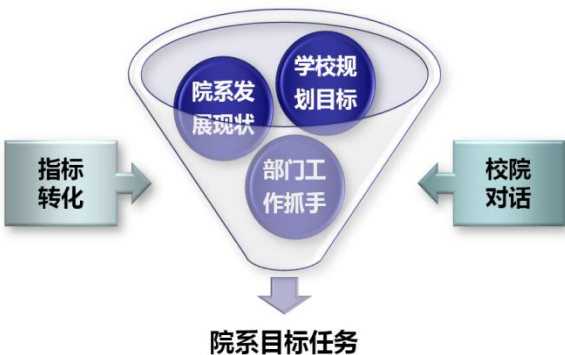
上海交大——基于“协议授权”的目标管理

以战略规划为依据的目标管理是上海交大开展战略管理的重要手段。“十二五”期间，上海交大围绕“五个一流”的目标制定了 40 个 KPI 指标，解决了“规划落地”的问题。“十三五”期间，又通过“协议授权”改革解决了“规划认同”的问题。围绕“六个一流”设置 38 个 KPI 指标，既考虑了世界一流大学的关键指标，又兼顾了中国特色的指标。

	中国特色	世界水平
一流学科	D1.一级学科博士点 D2.优势学科 (全国前3一级学科/国家一级重点学科)	D3.ESI学科 (TOP1%/TOP100)
一流师资	F1.国家级人才	F2.海外博士学位师资比例 F3.具有国际学术影响力教师 (国际学术组织fellow/国际学术期刊编委)
一流教学	T2.生师比 T3.人才培养基地 T6. 重点专业	T1.国际认证专业 T4.全英语教学 T5.注册学位留学生数
一流科研	R2.重大项目 (973和重大研究计划/杰青/ 国社科重大/国家创新群体) R4.国家级基 地 (文/理) R5.国家级一等奖 (文/理)	R1.科研经费 R3.国际论文 (N&S/S&E/SCIE篇均被引/SSCI A&HCI)
一流贡献	C1.专利转让收入 C3.资政报告	C2.国际合作科研经费/国际专利、国 际标准持有数/国际科学奖
一流声誉	P1.捐款总额	P2.校友新创企业数

上海交大 KPI 分解工作的指导原则：

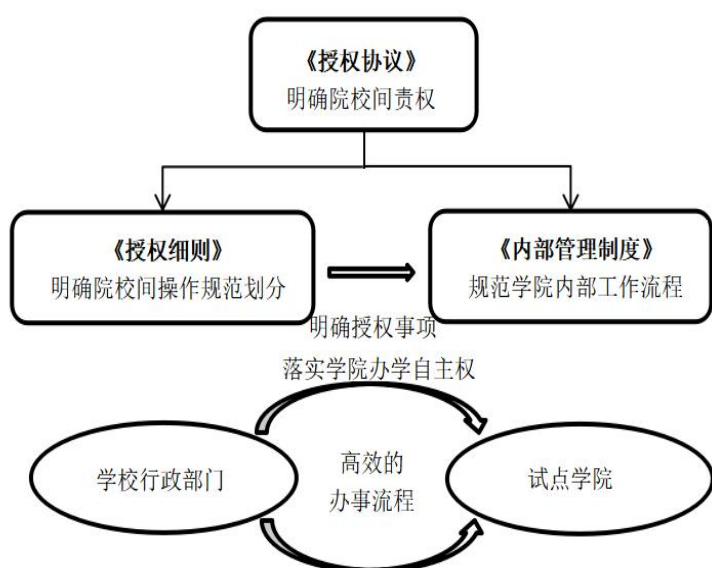
- 顶层设计与院系发展相结合，加强上下互动
- 规划推进与综合改革相结合，落实院为实体
- 战略目标与学科特色相结合，推进分类发展



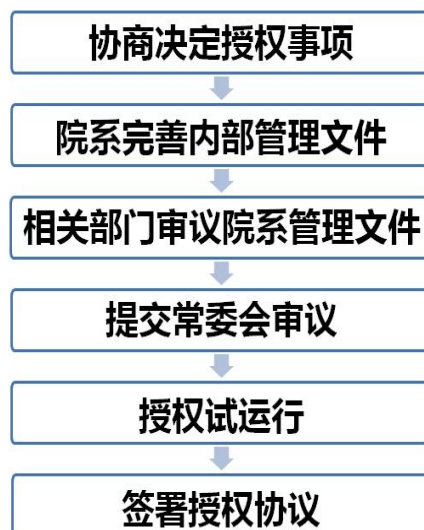
学校规划部门牵头与各学院协商中长期目标任务。“协议授权”改革正好与院系“十三五”建设目标的制定工作相结合形成了“院系十三五建设协议书”，协议书中涵盖了学科建设、党建、学生工作、院为实体和综合预算改革等全方面的工作内容，同时也明确了学校的责任，特别明确了人员编制、经费和政策等支撑院系办学的基础性保障。在制定建设任务的过程中，学校更多地结合学院的学科特性、发展阶段以及自主发展意愿等多方面因素，把目标任务分为核心指标、指定指标和自选指标三类。

 上海交通大学 院系“十三五”建设 协议书 (2016-2020 年) 承接单位：	核心指标：根据战略目标设立 10-15 个左右面向全体学院的统一指标，体现学校的总体建设目标 指定指标：根据各学院学科特色或发展短板设定 10-15 个左右个性化指标，体现学校对学院的差异化指导 自选指标：学院根据自身特色和工作重点设立 15-20 个左右指标，体现学院的自主发展意愿
	1 份协议+5 份附件 协议：明确校院双方的权利和义务，特别是明确学校给予哪些资源保障（人力和财力） 附件 1：党建目标 附件 2：学生工作目标 附件 3：院为实体改革目标 附件 4：综合预算改革目标 附件 5：建设目标

院系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。同时，为推进政策落地还制定了两份配套文件，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，让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。“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。



工作推进流程



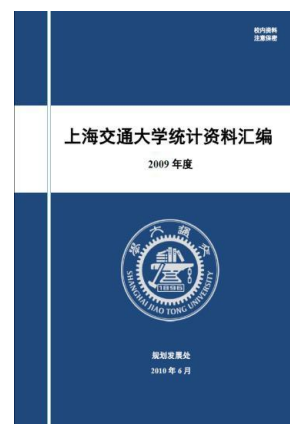
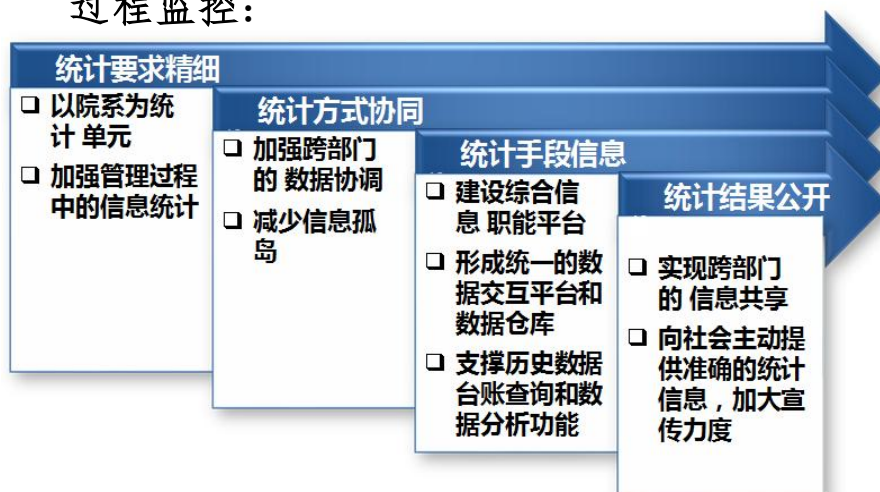
《授权协议》的主要内容

- **制度保障:** 对学院提出明确的制度配套要求, 学校依据办学目标对授权进行评估和监督
- **人事:** 根据学院协议授权期内建设的需要, 明确学院员工规模、职称评审、人员招聘等授权方向
- **财务:** 学校明确学院预算制度、财务自主操作边界范围
- **人才培养:** 根据学院实际培养需求和学科特点, 明确学院在研究生培养年限、毕业论文质量控制等方面的自主权

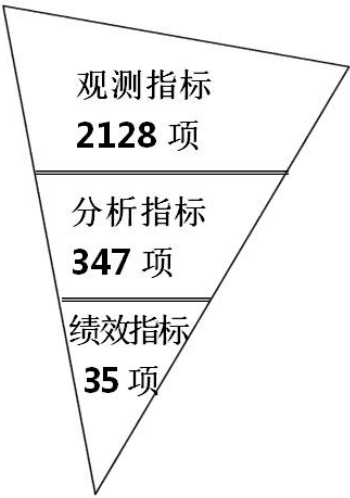
《内部管理制度》的主要内容

- 院(系)的治理结构和体系: 党政联席制度、教授委员会、学术委员会、教学委员会等; 规划、目标制定程序
- 在符合法律、法规的基础上, 在人事、财务、办学、行政及运营等各方面形成严谨而高效的管理和控制体系、制度和流程
- 院(系)的监管体系: 民主管理机制、第三方评估等
- 年度发展报告制度

过程监控:

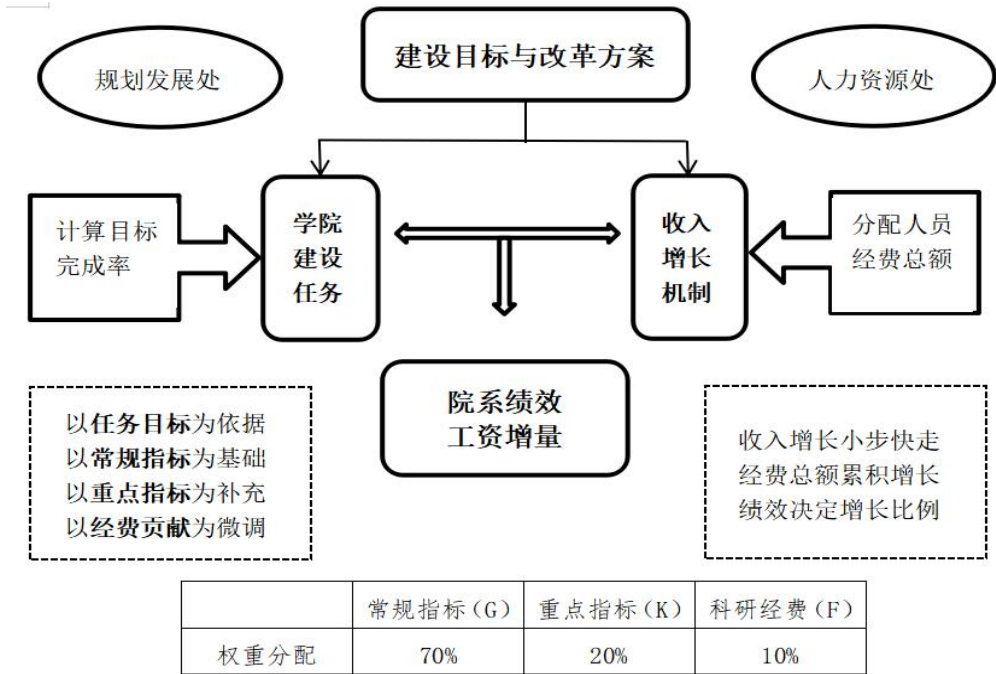


- ✧ 以统计工作为抓手、观测学校和学院整体运行情况
- ✧ 以过程管理为抓手、分析各项工作关键控制点情况
- ✧ 以绩效考核为抓手、分析各院系关键绩效进展情况



绩效挂钩：

人力资源处根据院系绩效考核成绩确定院系绩效工资增量。



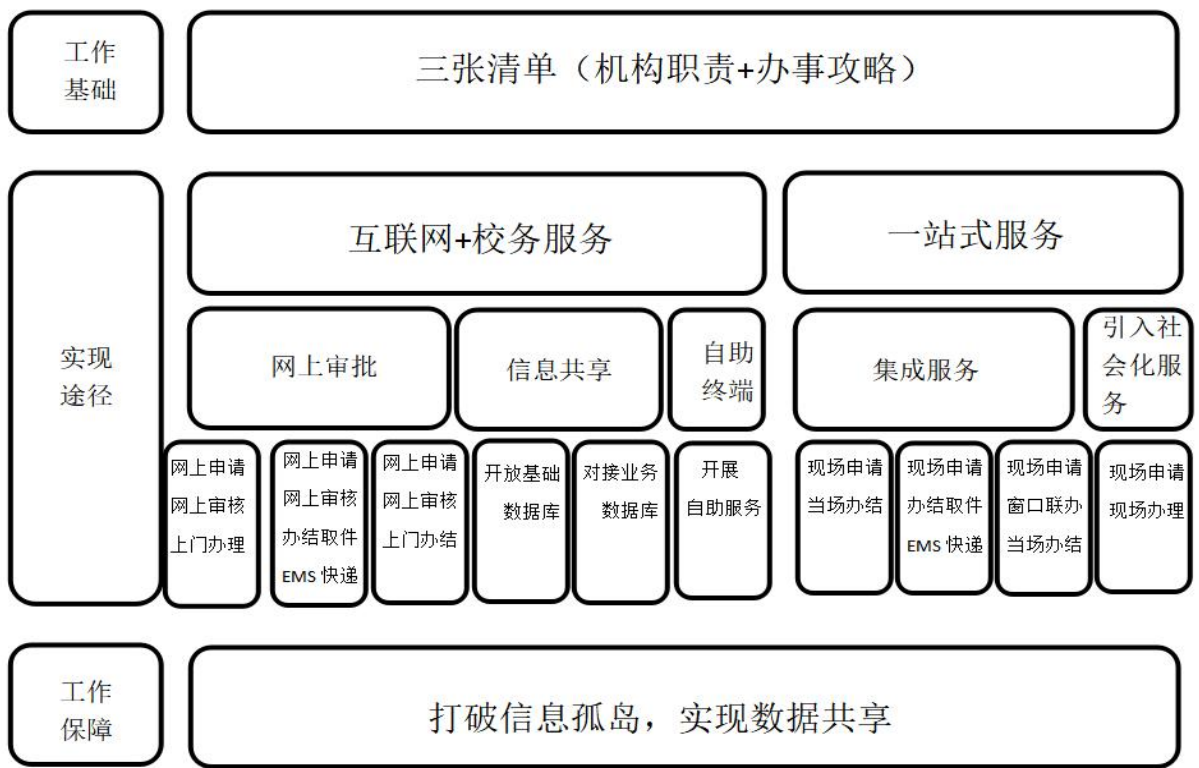
【优化服务】流程再造、数据共享、部门协同

改革趋势：依托“互联网+”、大数据等现代科技手段，推行“一站式服务”，打通“责任闭环”、打破“数据壁垒”，打造“智慧校园”，推动管理服务从分散式服务转变为集中式服务、从线下服务转变为线上线下一体服务、从单一的校内服务转变为“学校+社会”的综合服务，为师生提供更加优质便捷的办事体验。

典型案例：

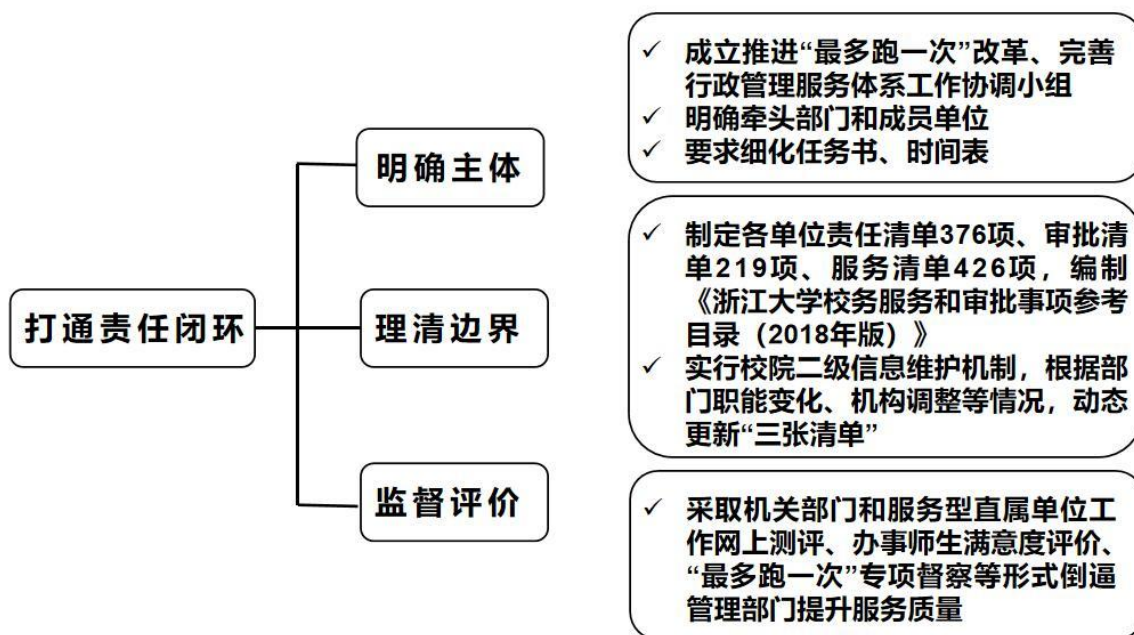
浙江大学——“最多跑一次”改革

浙大自 2016 年起按照师生到部门办事“最多跑一次”的理念和目标，深化“三张清单”改革，进一步加强行政服务办事大厅和网上办事大厅建设，从与师生学习生活关系最紧密的领域和事项做起，充分运用“互联网+校务服务”和大数据，全面推进校务管理改革，倒逼各部门简政放权、放管结合、优化服务，促进体制机制创新。



1. 打通“责任闭环”，构建协同高效的校务治理体系

学校用“三张清单”规范了办理事项。一方面，明晰职责，科学厘定全校 49 个部门和单位职责边界，重点对跨部门办理事项进行整合归并，梳理形成 376 项责任事项，明确牵头单位；另一方面，从教师、学生、家长到校办事出发，制定审批和服务事项清单。按照事项清单标准化、办事指南规范化的要求，对所有审批和服务事项，统一确定事项编号、事项名称、事项性质、办理模式、申请材料、办事依据、办事流程、示范文本，并编制成册，此后每年进行审核、调整和公开。



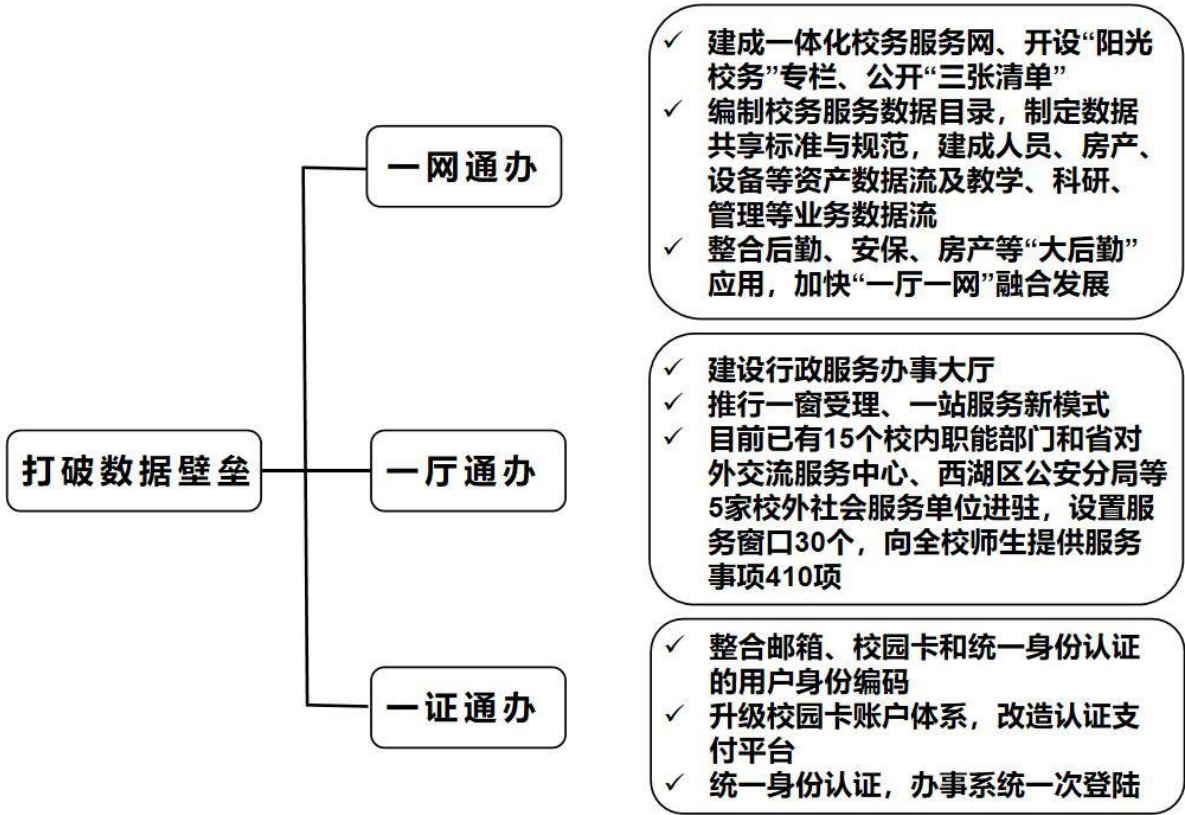
按照“一次申请，并行办理、限时办结、统一答复”的要求，开展多部门协同事项网上并联审批，为师生提供集成服务，2018年重点解决10件跨部门联审联办事项。

	事项名称	责任部门	涉及部门
1	跨校区用印审批（审批、盖章等）	党委办公室 校长办公室	相关职能部门
2	教职工因公出国（境）（申报、多部门审批、报销等）	外事处	党委组织部、机关党委、人事处、计划财务处、出访单位等
3	教职工因私出国（境）（申报、多部门审批、证明开具等）	人事处	党委组织部、出访单位等
4	本科生对外交流管理（申报、选拔、多部门审批、项目报销等）	本科生院	项目主管部门、计划财务处、出访单位等
5	本科生、研究生毕业电子离校（申请、多部门审核、离校等）	本科生院 研究生院	计划财务处、图书馆、信息技术中心、校医院等
6	教职工离职离校（申请、多部门审核、离校等）	人事处	实验室与设备管理处、房地产管理处、信息技术中心、图书馆等
7	学校公共活动场馆使用审批（申请、多部门审批、备案）	各业务归口部门	党委宣传部、外事处、科学技术研究院、社会科学研究院、安全保卫处、各校区管委会、团委等
8	科研项目招投标材料审批等（申	科学技术研究院	党委办公室、校长办公室、人

	请、审批、下载、用印等)	社会科学院	事处、计划财务处等
9	货物、服务、工程全过程采购(申请、多部门审批、招标、合同、增置等)	采购管理办公室	计划财务处、实验室与设备管理处、房地产管理处、采购中心、采购单位等
10	大后勤一键报修	后勤管理处	本科生院、研究生院、房地产管理处、信息技术中心、后勤集团、新宇集团等

2. 打破“数据壁垒”，建成开放统一的校务服务平台

浙江大学以校务服务网平台为基础，加快公共数据资源归集整合，编制公共数据开放目录，梳理形成全校基础数据库，建设公共数据统一开放平台，打破各部门业务系统数据壁垒，实现数据统一归集、交换、共享。



建设实体行政服务大厅，推行一窗受理、一站服务模式，原来在多部门、多窗口分头办理的事项，现在到办事大厅一次取号即可办理。如新报到的教职工到办事大厅，可一次性办好校园卡、医保卡、车辆通行卡等在内的“服务包”，实现“拎包入住”。

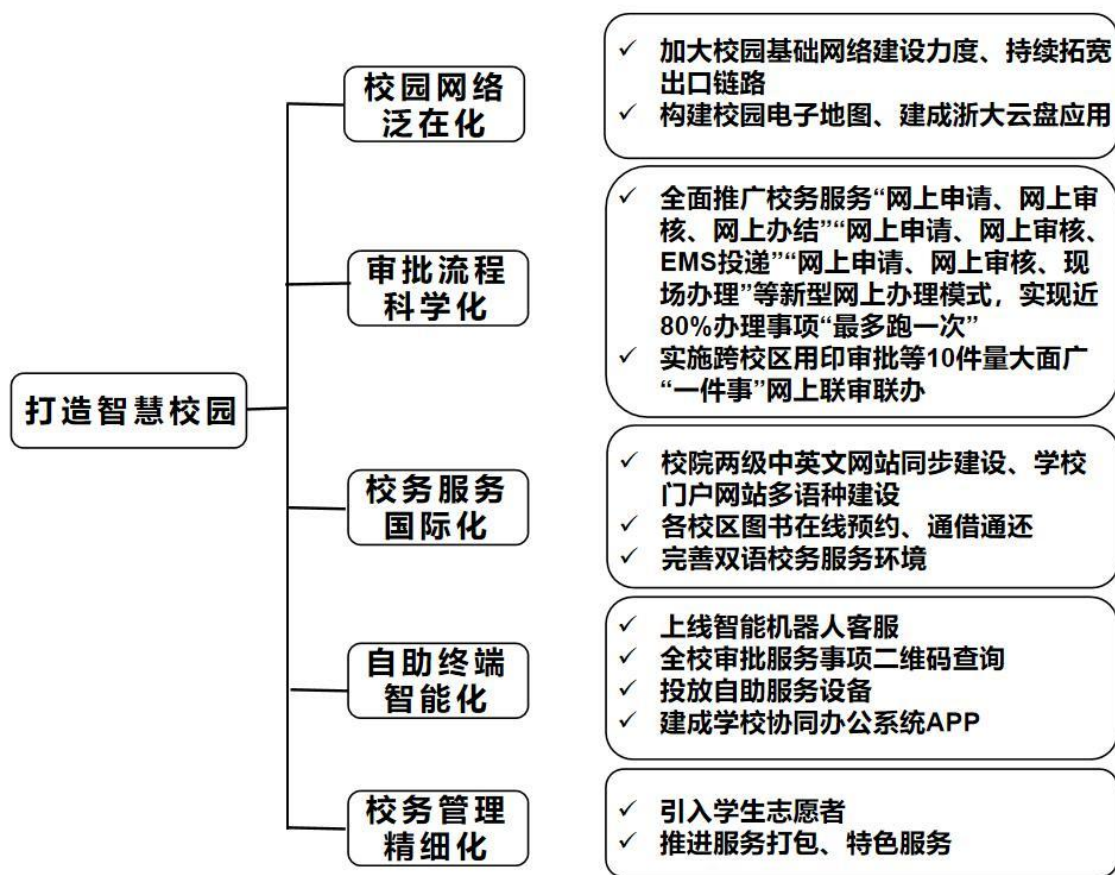
除校内 15 个职能部门进驻外，还引入省对外交流服务中心、西湖区公安分局等 5 家校外社会服务单位。协调公证处、银行、中石化等社会单位定时上门到办事大厅驻点服务，将办事事项拓展至出入境、户籍、居住证、公证、油卡等业务。

针对校区分散的实际，建设“1 个办事大厅+3 个校区代办点”的服务网络，在各校区公共活动空间投放校内物流快递柜，通过代跑代办实现服务全覆盖。

同时，推进网上办事大厅与实体办事大厅无缝衔接，形成“网上申请-网上审核-网上办结”“网上申请-网上审核-EMS 投递”“网上申请-网上审核-现场办理”等三类办理模式。如针对教职工反映集中的出国（境）审批程序复杂问题，通过“网上申请-网上审核-现场办理”方式，打通学校和省外办的出国审批信息系统，教职工从过去的跑 4 次减少为跑 1 次，平均审批时间也从过去的 8 天缩短为 3 天。

3. 打造“智慧校园”，创建便捷智能的校务服务体验

创新智能服务环境，上线智能机器人客服，在校园网络、财务咨询等校务服务方面实现全天候网上问答。提供全校审批、服务事项二维码查询，部分“最多跑一次”高频事项二维码上墙。通过投放本科生自助打印机、研究生自助服务设备等，实现学生在读证明、中英文成绩单、中英文学历学位证明等自助办理。建成学校协同办公系统 APP，实现电子公文“掌上办”。开发“我的浙大”APP，集成校内各种应用系统和资源，实现师生校务信息和待办事项的个性化推送。



四川大学、电子科技大学——大数据一体化平台

利用和挖掘数据功能，建设一体化的校园大数据分析决策平台，针对不同对象，提供个性化、精准化、智能化服务已经成为趋势。大数据一体化平台是数据整合、清洗与分析挖掘的开放平台，不仅可以自动化地接入来自校内的业务系统数据、资源使用数据、网络日志数据，而且能够接入来自校外的互联网数据。在数据治理和隐私保护之后，进行数据的标准化，存放在数据中心，通过应用程序接口的方式，进行数据认证式的共享，成功解决全校各管理服务系统分割独立，数据共享困难的问题。同时通过大数据分析预测，实现高基报表、主题画像、精准资助、财务评估、监测预警、决策报告等应用创新，提升高校治理水平和服务质量。

四川大学大数据一体化平台：



高基报表：一键上报

比如，一年一度上报教育部的直属高校基本情况统计数据报表，在我校是由校办牵头、全校 20 余个部门参与，从接到上级统计任务、开会明确分工、任务下发、第一轮核对（部门内部数据校验、部门间数据校验）、往年数据比对校验、撰写说明再到上报省厅、表单返回核对、各部门修改、再次核对上报等环节，要历时一个多月的时间。而在四川大学的大数据平台，则实现了表单、校验与教育部同步，一键上报，数据直接导入教育部数据采集系统。



- 1.驾驶舱：**校领导驾驶舱、院领导驾驶舱、师资分析、学生分析、思政教育分析、创新创业分析、人才培养分析、学科专业分析、科研分析、教学分析、基础资源分析、监测预警等。从角色上覆盖了学校、学院、主要职能部门三个层级。
- 2.报告与解读：**数据更新实时刷新分析报告；兼容历年算法；可生成单年/多年分析报告；自动生成问题列表及问题明细数据。
- 3.数据查询：**模糊查询、自助查询、清单查询、汇总查询等。
- 4.主题画像：**教师画像、学生画像、院系画像、专业画像等。
- 5.其他应用：**互联网历年招聘信息和专业培养目标的对比分析。

学生画像：精准帮扶

电子科技大学利用数据中心提供的标准化行为与内容数据，包括课程成绩、图书馆借阅、一卡通消费等，运用大数据分析手段，量化学生在规律性、努力程度、学习技能、经济状况、社交关系等多维度的特性，揭示学生成长轨迹，基于预测模型对学生的学业成绩、就业倾向、心理状况等进行预测，从而为学校对学生个性化与精准化的教育管理与引导提供重要依据。



比如，通过大数据分析，能精准识别虚假贫困生，发现潜在贫困生（个别家庭困难学生由于自尊心强等因素，往往不主动申请资助），采取发放隐性补助的方式进行帮扶，以及实施动态补助等方式。

教师画像：科学规划

教师画像系统则通过整合校内外数据，内部数据包括高校自身产生的项目、人员、经费、设备等数据信息；外部数据包括各大公开的科研成果数据库，以及各大知名高校的科研人才数据等。然后对这些数据进行清洗、转换、重构提取有效信息并将提取后的信息存入数据仓库，应用在教师工作业绩评估、教师成长轨迹

分析、高质量人才引进建议、学科前沿研究方向探索、科技评价方法完善等服务上。



比如，教师工作绩效自动评估系统通过整合人事、科研、财务、教学等多门类数据信息，采用教师经费效益、经费使用情况、成果影响力、成果转化、同行意见等多维度的评价因素，全方面呈现教师在科研和教学工作的成绩，从而为教师的入职、晋升、聘任、培训和奖惩提供定量化决策依据。

比如，通过分析教师基础信息数据（包括学习经历、海外经历、工作经历、岗位聘任经历、科研项目、学科成果等），围绕教师职业素养、专业知识、专业能力、工作绩效等多方面构建教师成长轨迹，制定个性化成长方案，如预测发表论文数量、能否入选人才计划、优秀青年教师等，引导教师可持续发展。

比如，通过大数据预测国内外科研热点，分析各学科前沿研

究方向，为教师选定符合自身学科特点的科研发展方向提供有效建议；挖掘以人才为中心的学术圈层网络，为本校教师寻找合作研究对象，以及挖掘有潜力的学术新星，成功猎取高质量人才等。

三、对我校的启示与建议

每所学校的历史、文化、传统以及校情都是不同的，经验不能简单复制、全盘照搬。“放管服”改革一定要立足学校发展实际，坚持以问题为导向，把改革的力度、发展的速度与师生的承受度有机结合。

学校第十五次党代会提出：“当前，‘双一流’建设全面提质增速，人的因素愈发成为学校事业发展的决定性因素。人才队伍整体实力与‘双一流’建设要求还不相适应，是制约学校发展的突出矛盾。”人才队伍的增量不充分、存量没激活，背后隐含着“放管服”改革的问题。通过参与第十五次党代会报告、“不忘初心、牢记使命”主题教育多场调研和座谈会，我们感到各层面的呼声主要体现在：

学校层面：条块分割、层级管理、协同不足。职能部门关注最多的是“协同”问题，在横向协同上，一项改革时常不是一个部门能够完成的，而是需要多部门的配合；在纵向协同上，学校的规划、政策在基层和教师中层层衰减的现象时有发生。

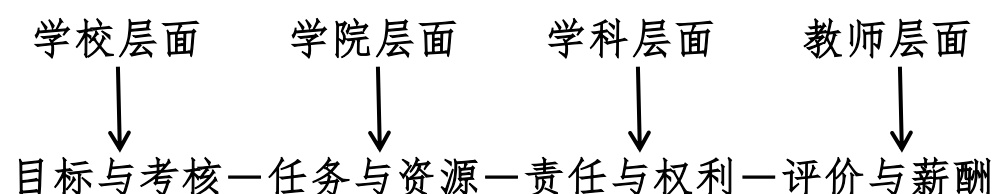
学院层面：千头万绪、负重前行、保障不足。二级学院关注最多的是“资源”问题，空间、经费、人才、研究生指标是多数学院常提的瓶颈问题。另外，学院对松绑减负的诉求强烈，“上面千条线、下面一根针”，会议多、文件多、填表多、调研多、布置多是学院最常吐槽的问题。

学科层面：责权失衡、缺乏自主、动力不足。学科团队关注

最多的是“自主权”问题，学科带头人普遍反映责任大、权利少，尤其是用人自主权没有真正落实，人才政策灵活性不足，没有结合地域形势、学科实际进行区别对待，引入准入门槛过高，审批层级多、周期长。

教师层面：自由生长、忽视差异、关怀不足。专任教师关注最多的是“获得感”问题，因而绩效评价成为焦点。在考核评价上，多数教师希望能够分类，不搞一刀切；但在资源配置上，一些教师关注一流学科与非一流学科、教学型与教研型、研究型教师发展以及资源配给的均衡性。

综上，我们认为把四个层面诉求关联起来的是：



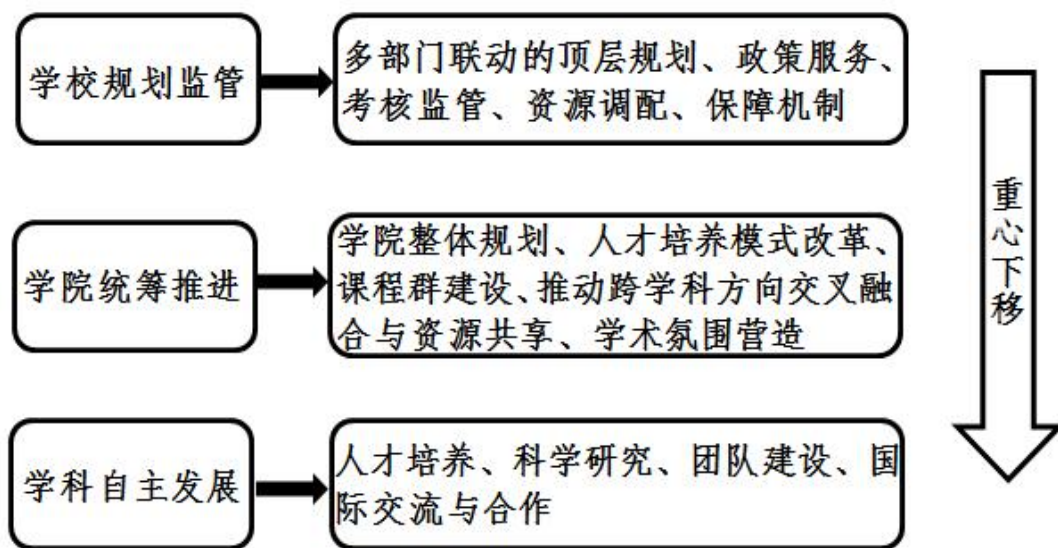
建议学校未来放管服改革的思路：

【简政放权】放权学科

进展情况：与上海交大从 2000 年开始探索校院两级管理体制改革的发展脉络不同，我校从 2000 年开始探索教授委员会集体决策下的院长负责制，教授治学的传统深厚，为此在校院两级管理体制改革的改革中，我校以 PI 制为抓手，探索将管理重心向学科下移。

面临的问题：PI 制最后一公里问题，按照“责权利”统一的原则，PI 学科建设自主权，尤其是用人自主权还没有真正落实。

目标任务：厘清学校、学院、学科权力边界和相互关系，进一步推动管理重心向学科下移，真正实现“学校规划监管、学院统筹推进、学科自主发展”的治理格局。



主要措施：

1. 在学校层面，结合机构改革推动机关部门全面梳理职能职责、岗位分工、工作流程，在此基础上明确本部门的责任清单、审批清单和服务清单，结合事权，稳步下放人权和财权，减少事前审批，加强事中事后监管。

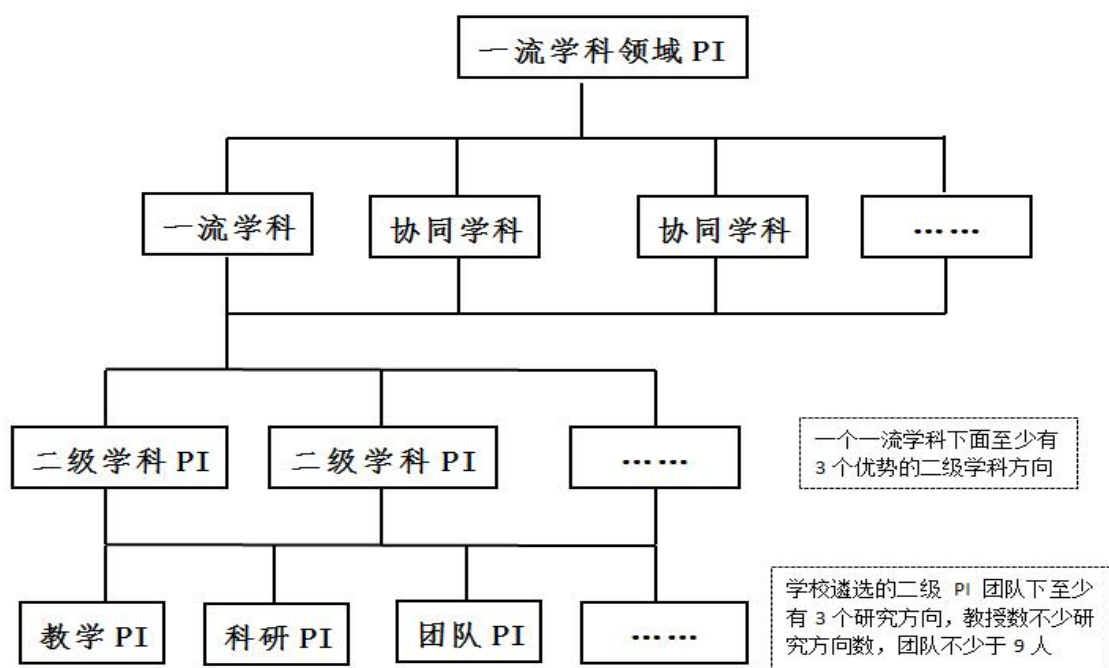
全面梳理跨部门的联审联办和协同推进事项，明确主责单位和协同单位，建立跨部门的政策规划、信息服务、考核监管、资源调配等协调联动机制。

	已下放	改革方向
人事权	➤ 引进人才招聘资格审核 ➤ 副高及以下职务晋升评聘 ➤ 博士生导师招生资格认定 ➤ 七级及以下职员岗位聘任 ➤ 科级及以下、系级干部选拔 ➤ 院系退休人员返聘	➤ 编制配置到二级学科方向 ➤ 完善人才预聘制，学校制定基本标准，学院学科自主引进预聘人才 ➤ 学科自主聘任编外研究员、科研流动编、项目代理人 ➤ 教师考核评价权下放到学科团队，学校只考核学院和学科团队
	核心问题：用人自主权不够	

	已下放	改革方向
财 权	➤ 研究生专业学位、教育硕士学费收入 70%下拨学院 ➤ 科研奖励返点 ➤ 公共课时、实验费、研究生业务费、留学生经费等基本业务费 ➤ 学科建设经费 ➤ 办班等创收按学校政策分比例使用	➤ 实行校院两级预算管理，学院根据年度工作计划编制预算，学校组织相关职能部门进行预算指导与评审，统筹各部门资源，按照审批预算给学院划拨经费 ➤ 学院预算执行情况由学校组织相关职能部门进行考核评价，考核评价结果与年终绩效和第二年经费挂钩
	核心问题： 部门重复投入、学院不能集中财力办大事、主动谋划意识不足、学校缺乏考核评价	

2. 在学院层面，加强办学治院能力，尤其是顶层规划和资源统筹能力，围绕“学科发展、立德树人、科研创新、团队建设”等中心工作，从政策形势、对标对象和自身实际出发，全面把脉学院发展问题，摸清所处学科领域的发展现状和自身方位，对标对表形成问题清单、目标规划、任务清单和保障清单。

3. 在学科层面，深化PI制改革，制定出台《东北师范大学学科建设负责人制实施意见》，面向全校所有二级学科方向推广学科建设负责人制，探索一流学科领域（Ⅰ）、二级学科（Ⅱ）、具体研究方向三级PI制（Ⅲ），其中一级PI和学校遴选的二级PI由学校负责聘任考核并给予相关政策资源支持；非学校遴选的二级PI和所有三级PI由学院、学科负责聘任考核并给予相关政策资源支持。



➤ 在全面总结 PI 制试行经验的基础上，面向全校所有二级学科方向推广学科建设负责人制，旨在解决部分学科主体责任缺失、教学科研脱节、团队协同意识不强等问题，全面落实“人才培养、科学研究、队伍建设”三位一体的学科建设职责，重点打造高水平的学科方向团队。

➤ 在学校遴选的二级学科方向 PI 下，探索设立三级 PI，主要考虑到部分重点学科方向团队体量较大，或是具有多个具体研究方向，或是承担教学任务较重，三级 PI 可以有效分解二级 PI 的建设责任，减轻二级 PI 负担，使其腾出更多的精力研究和落实学科发展规划和团队建设规划。

➤ 针对学科用人自主权问题，学校将引进人才指标分解到各学院、各学科，学科根据目标任务和梯队建设情况，制定人才引进目标规划，在一流学科领域试点探索教师编制下放至二级学科方向。学校、学院出台引进人才的底线标准，学科负责人在高于标准下自主引人。引进高层次人才不占学院、学科现有编制和

高级职务岗位。建立引才经费学校、学院、学科三方共担机制，体现学科差异，增强引才吸引力。

【放管结合】目标管理

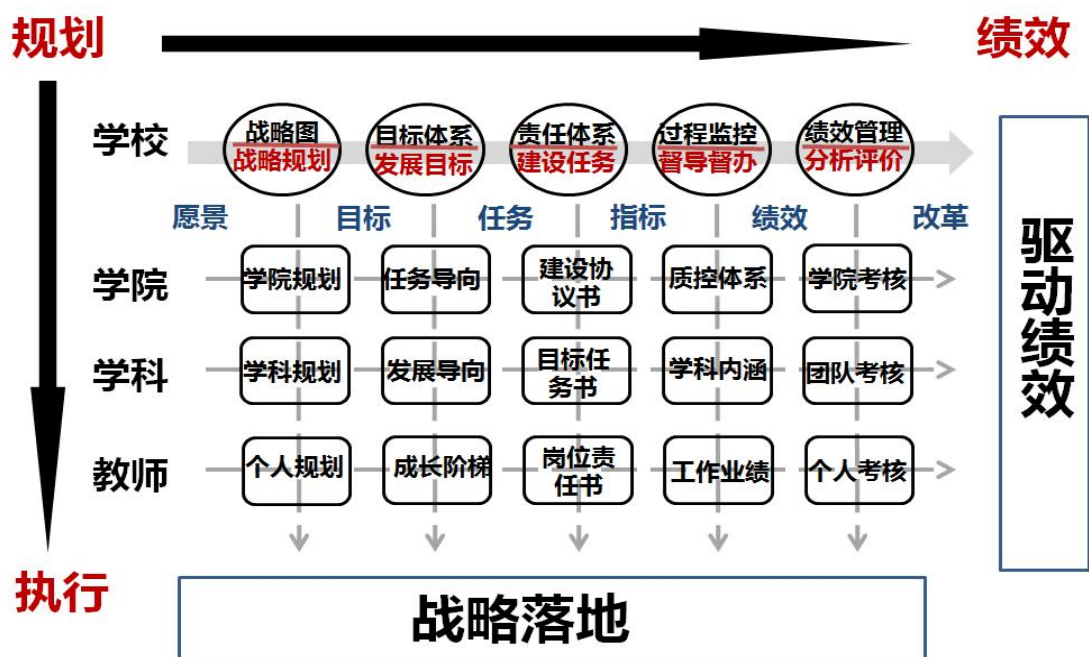
进展情况：强化依法治教意识，在完善学院规范化、制度化建设、加强自我管理方面，制定或修订了学院党政联席会议事制度、学院党委会议事制度、教授委员会议事制度，落实全面从严治党主体责任清单，完善“三重一大”决策机制，加强内控机制建设，防控廉政风险。

面临的问题：目标管理意识不强，学校规划与学院规划、学科规划、教师个人发展规划，目标任务与资源配置，考核评价与产出绩效尚未统一，需求导向的资源供给方式亟待建立，以打破学院学科发展的多元性与政策统一性的掣肘，真正保障学校目标规划在学院学科的层层落地、落实。

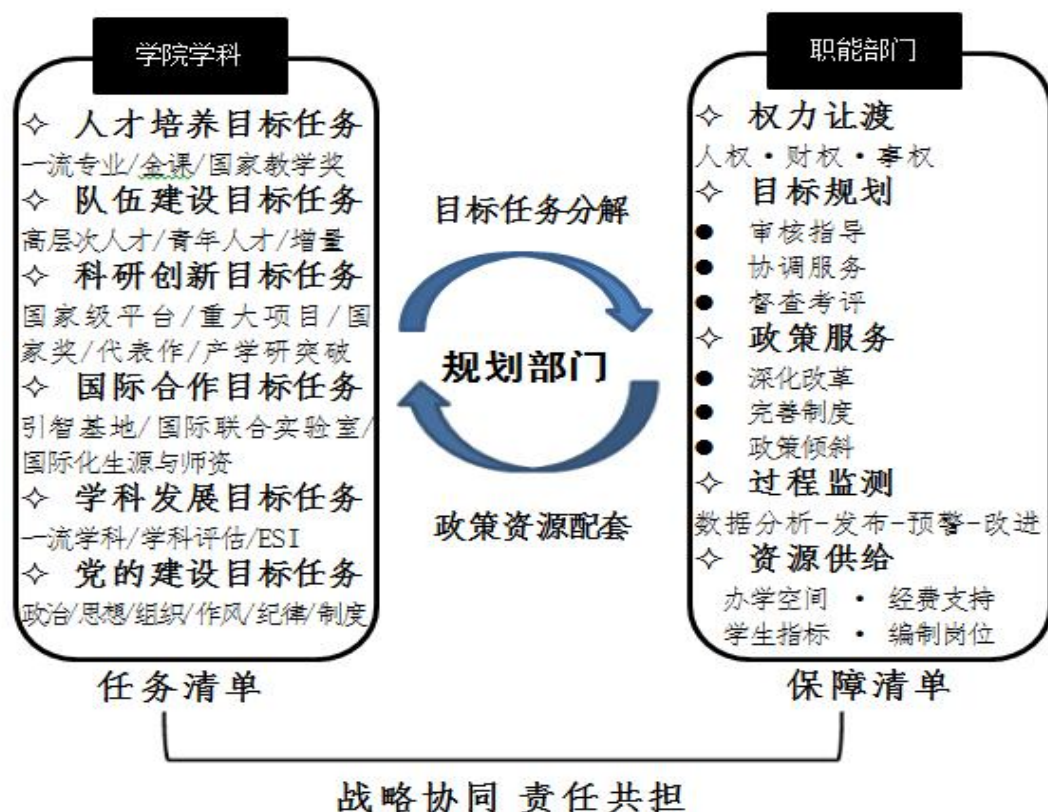
目标任务：以制定“十四五”规划为契机，实行以规划为先导的战略管理模式，将学校目标规划与关键绩效指标分解至学院、学科，分解至年度计划，建立“目标牵引、过程监测、绩效考核、资源挂钩、监督护航”的全方位管理模式。

主要措施：

1. 实施目标管理，学校规划部门分别与学院学科、学校相关职能部门协商“十四五”目标任务，围绕“巩固一流、提升突破、补齐短板”，将目标任务分解至各单位年度计划，将关键绩效指标分解至学院、学科（比如人才队伍增量具体分解至哪些优势和急需学科与专业领域须明确），实现学校规划、学院规划、学科规划、教师个人发展规划四位一体。



由相关职能部门与学院学科协商，提出“任务清单”；由学院学科与相关职能部门协商，提出“保障清单”，并以“协议”的形式予以固化，推动机关部门与学院学科关系从指令模式到协作模式、利益驱动到目标驱动、资源调配到权力让渡、防范机制到信任机制转变。



目标导向≠指标功利，所有的突破性指标都分解到学院、学科，有明确指向，指明未来发展方向，同时有资源和倾斜政策配套。

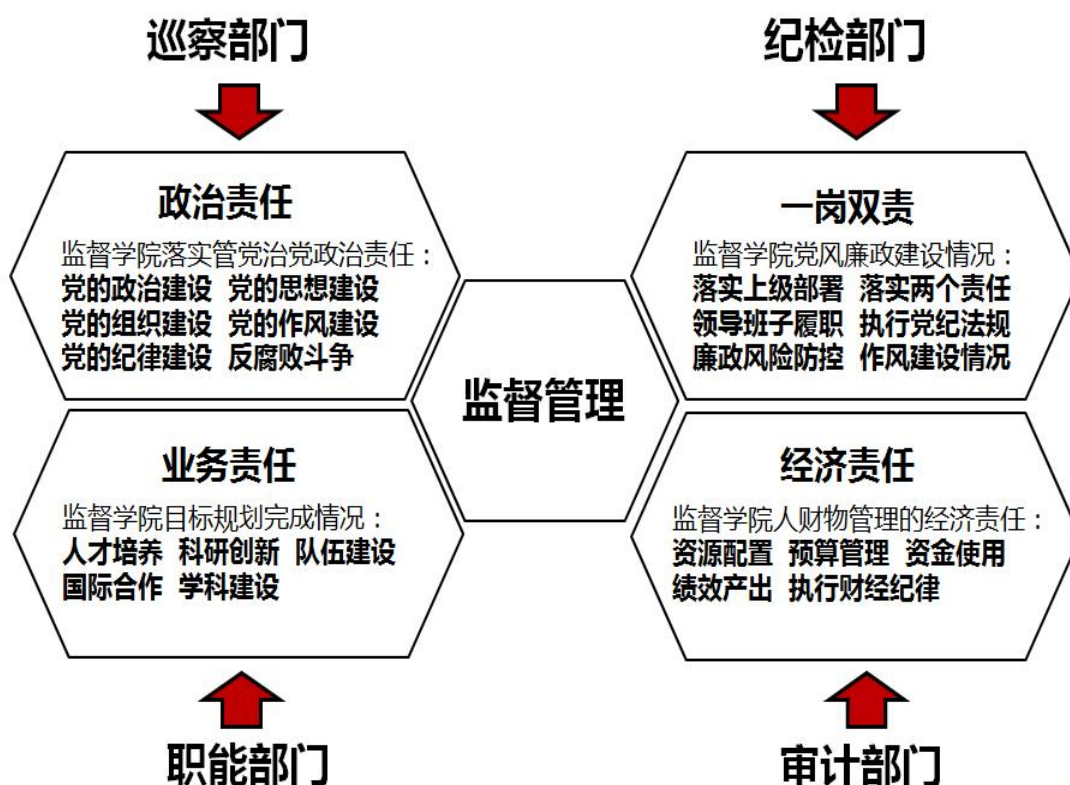
以大数据为抓手，全程观测学校、学院、学科整体运行情况，相关职能部门定期发布关键绩效指标进展动态，建立预警-改进机制。

深化分层、分类的考核评价机制改革，分层即学校对管理部门、二级学院、学科团队进行考核，将学校“十四五”规划列入各单位年度计划执行情况、关键绩效指标达成情况作为各职能部门、各学院、学科年度考核的重要依据；学科团队对教师个人进行考核，以团队贡献为重要依据，实现优绩优酬。分类即针对学科特点建立不同学科领域的评价标准，如人文科学、社会科学、文化艺术、基础理学、工程技术等，针对不同科研活动类型，如基础研究、应用研究与基础开发、社会公益和实验技术、政策研究等制定分类评价标准。考核评价与年度评优、绩效分配、职务晋升、资源动态调整挂钩。

2. 完善自我管理，加强学院内部管理制度建设、健全“三重一大”决策机制，强化学院党委监督保障职能、发挥教授委员会决策咨询作用，全面落实院务公开制度，形成制度化自律机制。

管理制度	全面梳理教学、科研、人事、财务、资产、学生管理、后勤保障等内部管理制度
内控机制	针对招生考试、选人用人、评职评优、经费使用、津贴发放等重点领域和关键环节，科学配置权力、优化决策流程、实行风险防控
决策机制	学院党政联席会议事制度、学院党委会议事制度、教授委员会议事制度、“三重一大”事项决策制度
院务公开	“三重一大”决策、评奖评优评职及绩效发放等涉及师生员工切身利益的重大事项、学院财务预决算及收支情况、学院发展规划、年度计划、改革方案及执行情况

3. 强化监督管理，充分发挥巡查部门的政治巡视、纪检部门的监督执纪、职能部门的业务监管、审计部门的经济审计等作用，建立全方位、全过程的监督体系。



同时，发挥纪委、机关党委等部门对职能部门落实“双一流”建设责任清单、“十四五”规划保障清单、服务学院学科科学发展的监督作用。

【优化服务】减负基层

进展情况：建立了网上服务大厅，简化行政办事流程，公布了 33 个部门 240 余项办事指南，分批次实现了 144 项业务线上办理。

面临的问题：不同程度上仍存在“管理”色彩强化，“服务”意识淡化；“部门”本位强化，“协同”意识淡化，由于“行政指令”“部门墙”“信息孤岛”所带来的会议多、文件多、调研多、表格多等基层负担沉重；仍有部分高素质管理者长期从事简单重复的事务性工作与基层单位对机关深层次指导服务的迫切需求不相适应。

目标任务：探索管理与服务相对分离，政务型岗与事务型岗相对分离，将管理重心转移到顶层规划、政策研究、信息服务、

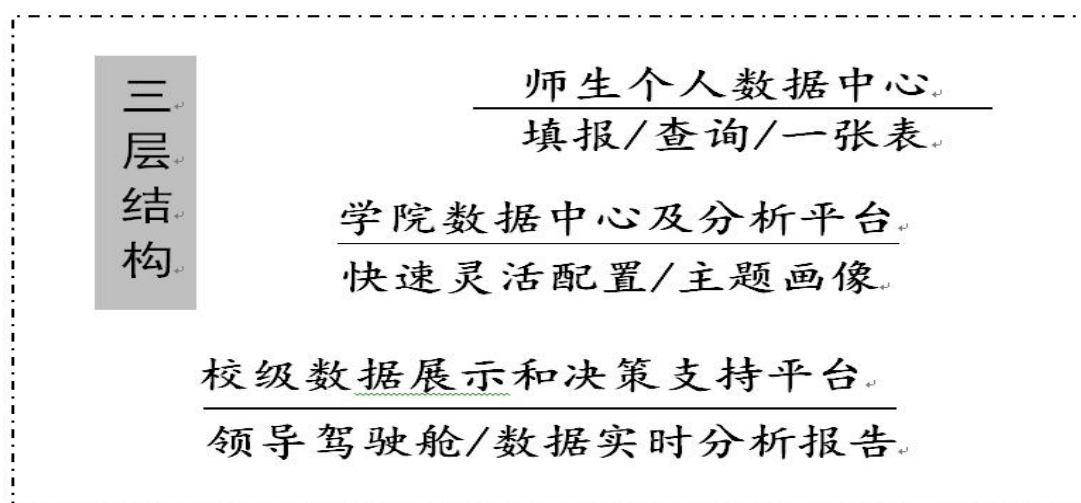
考核评估、资源配置上；将服务重心转移到网上服务大厅，以师生需求为导向，以数据共享为基础，以流程优化、重构、再造为切入点，为广大师生提供便捷、优质、高效的服务。

主要措施：

1. 针对管理效能问题，探索政务型岗与事务型岗相对分离，事务型岗可采取服务外包和岗位外包的方式，实现减员增效，充分利用信息化手段，大幅提升工作效率，将高素质管理者从简单重复的事务性工作中解脱出来。

引导机关工作人员将主要精力投入到顶层规划、改革创新、政策研究、跟踪指导、业务培训、考核评估和优化资源等深层次服务上，让基层学院和师生不仅能够了解学校的政策规划，更能受益于学校的政策规划。

2. 针对利用大数据精细管理、驱动决策问题，依托信息化办建设统一的数据交互平台和数据仓库，加强跨部门的数据协调与信息共享，围绕服务“师生、学院、学校”三重需求，支撑“一张表”、历史数据台账查询、校内外数据对比分析、服务决策等功能，实现个性化、精准化、智能化服务。



3. 针对会议多、文件多、调研多、检查多等问题，由学校办公室牵头，加强归口管理、计划管理，能精简的精简、能合并的

合并，尽可能以多部门联动的综合调研、综合检查、综合部署代替专项调研、专项检查、专项会议，切实减轻基层负担。

4. 针对两校区服务一体化问题，进一步提升净月校区行政服务大厅管理服务质量，完善“网上审批、网上审核、现场办理”+自助服务功能；构建校内投递系统，投放校内智能物流柜，完善“网上审批、网上审核、校内投递”模式；建设大型视频会议室，实现讲座、会议、文艺演出两校区同步进行，让净月校区的师生“少跑腿”，同样享受优质高效的服务。

在论证成熟时出台《东北师范大学“放管服”改革实施方案》。

（调研人：蒋蕾、刘鑫、孙晨曦）

策划：高宗泽

主编：蒋 蕾

编辑：刘 鑫

联系电话：85099630

电子邮箱：nenuzy@nenu.edu.cn