西安欧亚学院
eurasia UNIVERSITY

欧亚教育研究专报

创新 卓越 有用 真诚

2026年第18期（总第26期）栏目：高校治理现代化

校院两级工资体系的制度演进与改革逻辑

在高校内部管理改革不断深化的背景下，校院两级工资体系逐渐成为高校收入分配改革和内部治理改革的重要议题。表面上看，它讨论的是工资由谁来分、怎么分；但从更深层次看，其本质上涉及高校内部权力配置、资源配置和组织激励方式的调整。基于此，笔者将围绕校院两级工资体系的制度演进、理论基础以及民办高校的实施路径等方面展开系列研究。本报告作为系列研究的第一篇，主要回顾高校收入分配制度的发展过程，梳理校院两级工资产生的制度背景，并分析这一改革背后的基本逻辑和需要关注的问题。

一、从统一工资到绩效分配：高校收入分配制度的演进

高校收入分配制度的变化，是校院两级工资体系形成的重要制度背景。长期以来，高校的收入分配更多采取相对统一的管理模式。学校制定统一的工资和津贴标准，对教职工进行考核，并直接实施收入分配。这种模式在高校规模相对较小、内部组织结构较为简单的时期，具有管理统一、运行稳定的优势。

随着高等教育的发展，高校的组织规模和内部结构不断发生变化，学院逐步成为承担人才培养、科学研究和学科建设等任务的重要组织单元。不同学院在办学任务、资源条件和发展目标等方面存在明显差异，单一、统一的分配标准难以充分反映不同学院和岗位的实际贡献。因此，高校收入分配制度开始由强调统一性和身份性，逐步转向更加注重岗位职责、工作业绩和实际贡献。

1999年，教育部印发《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》，明确提出在实行工资总额和人员经费包干的前提下，高校可以结合自身实际，探索适合本校特点的工资津贴分配办法和标准，并进一步落实高校在用人和分配等方面的内部管理自主权[1]。进入新世纪以来，高校人事制度和收入分配制度改革进一步深化。2011年，事业单位分类改革把高校划入公益二类，允许部分资源由市场配置[2]；2016年中央提出以增加知识价值为导向的分配政策[3]；2017年，五部门“放管服”改革意见进一步明确，高校可自主确定本校绩效工资的结构和分配方式，在核定总量内还可采用年薪制、协议工资、项目工资等[4]。制度空间打开之后，校院两级从管理口号变成可落地的分配架构。2020年，《深化新时代教育评价改革总体方案》进一步提出破除“五唯”。收入分配的导向也逐步从单纯关注数量，转向更加重视质量、贡献和实际成效[5]。这一转向对校院两级工资体系的影响是深层的：统一的量化评价方式已难以充分反映不同岗位和学院的实际贡献，因而需要进一步发挥学院在绩效评价中的专业判断作用。

从实践形态来看，校院两级工资大致经历了几种不同的探索方式：**第一种是学校统一分配、学院适度调节。**[6]学校统一实施工资核算与分配，学院仅掌握部分奖励性经费，并在一定范围内进行调节。该模式有利于维护分配的公平性和整体可控性，但学院在收入分配中的自主空间相对有限，校院两级管理的激励作用尚未得到充分发挥。**第二种是总额核定、学院自主分配。**[7]学校依据生师比、教学工作量、学科特点等因素核定学院工资总额，学院则在核定总额范围内自主制定具体分配办法。该模式有助于增强学院的办学自主性和成本意识，但也可能因学院之间资源基础和发展条件的差异，导致收入分配差距扩大，并诱发过度关注短期绩效的倾向。**第三种是统一规则、分级授权。**[8]学校主要负责制定基本制度和分配规则，对基本工资、社会保障、最低保障等事项进行统一管理，并明确相应的制度底线；学院则在学校制度框架内，根据自身发展任务和实际情况，对增量部分实施具体分配。相较于前两种模式，这种方式更加注重学校统筹与学院自主之间的平衡，也是当前校院两级工资改革中较为普遍的发展方向。[9]

不同模式并没有绝对的优劣之分，关键在于学校与学院之间能否形成清晰的权责关系。学院获得一定的分配权，应当同时承担相应的发展责任和管理责任；学校下放分配权限，也需要建立相应的评价、监督和支持机制。只有权力、责任和资源相互匹配，校院两级工资才能真正发挥作用。

二、从工资分配到内部治理：校院两级工资改革的基本逻辑

要想理解校院两级工资体系，就不能简单地把它看作一次工资分配方式的调整。工资只是一个切入口，它背后真正涉及的是学校内部治理方式的变化。一套有效的校院两级工资体系，应当形成这样的基本逻辑：**学校明确发展战略和基本规则—学院承担相应的发展任务—学校根据任务和绩效配置资源—学院结合实际进行内部评价和分配—学校再通过评价和监督不断调整。**

在这个过程中，学校的作用并没有减弱，而是发生了转变。学校仍然要掌握总体方向和基本规则，保障基本公平，防止简单的利益切块；学院则在明确的制度边界内获得更多运行和激励空间。因此，校院两级工资改革并不意味着“学校把工资交给学院自己管”，更不是让学院简单“自负盈亏”。它的真正目的，是通过更加合理的权责配置和资源配置，让学院的发展责任与激励机制更加紧密地结合起来。

一些高校的实践也说明，收入分配权的调整往往与校院两级管理同步推进。浙江万里学院是其中较有代表性的探索者。该校自2002年起开始探索校院两级管理，经过持续改革，逐步形成了“权力前移、监管和评价上移”的基本思路。学校主要负责规划指导、宏观调控、过程监督和结果考核，二级学院则在学校制度框架内承担更多办学和管理责任。在人事管理方面，学院可以结合自身发展需要制定师资队伍建设、人员聘任、考核和绩效工资分配等实施办法，并相应建立人才引进、考核奖惩和绩效分配等配套机制。[10]

这一探索说明，校院两级工资体系并不是一个孤立出现的薪酬制度。工资分配权的下移，实际上是伴随着管理责任和资源配置权同步下移而逐步形成的。只有当学院真正承担起相应的办学责任，并拥有一定的人事管理和资源配置空间时，收入分配才能成为激励学院发展、调动教职工积极性的有效工具。换言之，校院两级工资的形成

逻辑，并不是简单地把工资“切块”交给学院，而是随着学院办学主体地位不断强化，逐步建立起权力、责任与利益相匹配的内部治理机制。

三、校院两级工资改革的现实约束与制度边界

校院两级工资改革并不仅仅是简单的“放权”问题。收入分配涉及高校内部不同组织和群体的利益关系，因此校院两级工资改革本质上是一项需要多项制度协同推进的系统性改革。[11]

首先，需要处理效率激励与内部公平之间的关系。学院获得一定的分配自主权，有助于建立更具针对性的激励机制，但也可能扩大不同学院之间的收入差异。特别是在资源基础、学科特点和发展条件存在差异的情况下，过度强调绩效结果，可能使基础性、公共性学科处于不利地位。因此，学校仍需保留必要的统筹和调节机制，在基本工资保障、公共资源配置等方面发挥作用。

其次，需要处理差异化评价与统一制度规则之间的关系。高校承担的人才培养、科学研究和社会服务等职能具有多样性，不同工作任务均需要通过合理的评价和分配机制予以引导。如果某一类指标权重设置过高，可能对其他重要职能的发展产生挤出效应。[12]

最后，需要关注分配自主权与学院治理能力之间的匹配。校院两级工资体系不仅意味着学院获得更多自主权，也意味着学院需要具备相应的目标管理、绩效评价、数据核算和内部协商能力，如果基础管理制度尚不完善，过快下放分配权，反而可能增加管理风险。

此外，对于民办高校而言，还需要充分考虑自身办学特点。民办高校的办学经费与招生规模、办学收入之间联系更加紧密，人员成本对学校经营和发展的影响也更为直接。同时，举办者、学校管理者和教职工对于学校发展的关注重点并不完全相同。因此，在推进校院两级工资时，更需要重视规则的透明性、预算的可预期性和分配机制的稳定性，在激发学院活力的同时，避免收入分配过度受到短期因素影响。

四、总结

总体来看，校院两级工资体系的发展，是高校从相对集中的内部管理，逐步走向“学校统筹、学院负责”的治理方式调整。它所要解决的不仅是收入分配问题，更是如何通过薪酬和资源配置机制，激发学院办学活力、增强组织责任，并推动个人成长，从而使学院发展与学校整体战略更加紧密地结合起来。因此，校院两级工资改革首先不是解决“工资如何分配”的问题，而是“如何通过合理配置权力、责任和资源，形成更加有活力的内部治理机制”的问题。只有把工资改革放在校院两级管理和学校整体发展的框架中理解，才能真正把握这项改革的原委和逻辑。

教育创新研究院 周元

2026年11月12日

参考文献：

[1] 教育部关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见（教人〔1999〕16 号）[EB/OL]. (1999-09-02)[2026-11-09].https://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60558.htm.

[2] 中共中央、国务院《关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发〔2011〕5 号）[EB/OL]. (2011-03-23)[2026-11-09].

[3] 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见》[EB/OL]. (2016-11-07)[2026-11-09]. https://www.gov.cn/zhengce/2016-11/07/content_5129805.htm.

[4] 教育部，中央编办，国家发展改革委，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）[EB/OL]. (2017-03-31)[2026-11-09]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A02/s7049/201704/t20170405_301912.html.

[5] 中共中央、国务院.深化新时代教育评价改革总体方案 [EB/OL]. (2020-10-13)[2026-11-09]. https://www.gov.cn/zhengce/2020-10/13/content_5551032.htm.

[6] 刘慧珍.高校绩效工资制度实施效果探讨 [J]. 北京教育 (高教),2005 (02):11-14.

[7] 杨明丽.基于责任中心的 X 大学学院奖励性绩效改革实践 [J]. 商业会计，2017 (22):86-88.

[8] 陈伟，林清泉，苏金福.校院两级管理体制改革思考与探索——以福建农林大学的改革实践为例 [J]. 中国农业教育，2015 (01):15-19.

[9] 教育部. 高等教育领域 “放管服”改革实践操作指南（第三期）[EB/OL]. (2019-04-12)[2026-11-09]. http://www.moe.gov.cn/s78/A02/gongzuo/fangguanfu/201904/t20190412_377619.html.

[10] 张守玉，黄春寒. “产教融合与应用型本科院校建设：组织制度创新与机制设计”分论坛综述 [EB/OL]. (2019-04-16)[2026-11-09]. https://ciefr.pku.edu.cn/cbw/kyjb/3caecc3f57b3491dbaf5bebbc54f5fb3.htm.

[11] 宣勇.论大学的校院关系与二级学院治理 [J]. 现代教育管理，2016 (07):1-5.

[12] 邬大光.超越绩效：大学治理能力与大学制度建设 [J]. 高等教育研究，2022，43 (05):1-9.

《教育创新研究院研究专报》由西安欧亚学院教育创新研究院主办，旨在反映本院最新研究成果与动态，为学校改革发展提供研究支持。相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本院立场；文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究院同意。同时欢迎广大师生踊跃投稿，为学校发展激荡思想、建言献策。

主办单位：西安欧亚学院教育创新研究院

地　址：西安市雁塔区东仪路8号

西安欧亚学院行政楼317

电　话：029-88286873

欧亚教育研究