

# 委托代理视域下高校督查督办的新困境、 新思路和路径选择

刘耕

吉林大学, 吉林 长春 130012

**摘要**：在高等教育深化改革之际，委托代理理论为观察和解释高校督查督办的新困境和新思路提供了重要的理论视角。在此视角下，高校督查督办中的行政层级关系被转化为双重委托代理关系，“如何做好高校督查督办”也变成了“如何加强高校委托人对代理人控制”。利益目标不一致导致的道德风险、双重角色引发的逆向选择、信息不对称导致的难以观测以及缺乏约束激励机制下的动机偏弱成为制约高校督查督办持续发力的主要原因。有效定位督查督办主体、精准识别督查督办对象、科学把握督查督办效果、切实落实督查督办责任是破解这一困境的关键。

**关键词**：委托代理理论；高校督查督办；信息化；大督查

## New Dilemma, New Ideas and Path Selection of University Supervision and Handling under the Perspective of Principal-Agent

Liu Geng

Jilin University, Changchun, Jilin 130012

**Abstract**：With the deepening reform of higher education, the principal-agent theory provides an important theoretical perspective for observing and explaining the new dilemma and new ideas of university supervision and handling. In this perspective, the administrative hierarchy relationship in the supervision and handling of universities is transformed into a double principal-agent relationship, "How to do a good job of university supervision and handling" also becomes "how to strengthen the control of university principals over agents". Moral hazard caused by inconsistent interest objectives, reverse selection triggered by dual roles, the difficulty in observation caused by information asymmetry and the weak motivation under the lack of constraint and incentive mechanism are the main reasons for restricting the continuous supervision of universities. Effectively positioning the subject of supervision and handling, accurate identification of the objects of supervision and handling, scientific grasp of the effect of supervision and handling, effectively implementation the responsibility of supervision and handling are the keys to solve this dilemma.

**Keywords**：principal-agent theory; university supervision and handling; informatization; big supervision

我国高等教育正处于深化改革的关键时刻，日新月异的转型态势和动荡起伏的制度特征为高校管理理念和管理手段提供了新的生长土壤。2017年6月，中共中央印发《关于加强新形势下党的督促检查工作的意见》，明确了加强新形势下党的督促检查工作的要求和措施，高校督查督办的新变化、新困境和新思路也由此产生。近年来，高校督查督办工作在思想、制度、组织等层面得到了高度重视，在学术界亦是掀起新一轮对高校督查督办现存问题、探索路径、制度完善与手段丰富等主题的研究热潮。在此，作者以委托-代理理论为基础，探讨新形势下高校督查督办的“困”与破解困境的“解”，尝试构建全方位、全过程、强体系、高标准的督查督办体系的理想蓝图和行动路径。

### 一、委托代理理论与高校督查督办

委托代理理论是制度经济学契约理论的重要组成部分，其核心是委托代理关系。该理论的代表人物杰森和麦克林（1976）将“委托代理关系”定义为一个（多个）行为主体依据明示或隐含的契约来指定并雇佣另一行为主体为其服务，前者会赋予后者一定的决策权利，并依据后者提供服务的数量和质量支付报酬。<sup>[1]</sup>委托代理关系在各类、各层级的组织和合作活动中普遍存在，其中授权者被称为“委托人”，被授权者被称为“代理人”。

20世纪80年代，经济学将动态博弈理论引入委托代理关系的

研究中，至今这一理论在委托代理模型、分析框架和分析方法等方面取得了诸多成果。而国内学者对委托-代理理论的研究已从修正西方基础模型转向针对国内不同组织和背景的多重委托代理关系的本土化讨论，本文也属于中国公立高校组织内部委托代理关系本土化讨论的范畴。

在履行督查督办职能过程中，高校督查督办机构和工作人员应坚持正确的政治方向、政策导向和目标指向，做到整体联动、协调配合，落实好党委决策，做好信息共享和结果反馈工作，以达成助推落实、纠正偏差、鞭策执行和完善监督的目的。由此可见，目标和行动的一致、信息反馈的顺畅是做好高校督查督办的关键要素，

项目信息：本论文依托吉林大学校本项目基于“推动管理服务提质增效”的督查督办工作机制研究（党委方向）（项目代码：2022XB09）。

激发督查督办共识、达成督查督办合力是高校督查督办的价值遵循，与委托代理理论的基本应用条件和理想目标相符合。

## 二、高校督查督办中的双重委托代理关系

在高校行政管理模式的原有层级关系中，高校党委领导的校领导集体与二级单位之间的关系可以概括为“任务下达-任务处理”的二元关系。成立专责的督查督办机构后，在原有二元关系的基础上形成了新的委托代理关系，以高校党委为核心的校领导集体、督查督办机构和二级单位之间的关系变为“任务下达-任务初处理-任务再下达-任务再处理”的双重委托代理关系。这种委托代理关系有两个显著特征：一是身份的双重性，二是目标的模糊性。<sup>[12]</sup>

### （一）身份的双重性

在第一层委托代理关系中，以高校党委为核心的校领导集体是代表校方利益的委托人，督查督办机构是代理人；在第二层委托代理关系中，督查督办机构转变为委托人，被督查的二级单位是代理人。督查督办机构既向上接受委托，又向下分配任务。作为委托人，高校督查督办机构应以高校利益和师生利益为重，向以高校党委为核心的校领导集体负责。但作为代理人，督查督办机构面临着近期效率和发展效率、局部效率和整体效率的绩效诉求矛盾，督查督办工作人员存在追求自身利益最大化的冲动和欲望。

### （二）目标的模糊性

从性质上看，公立高校属事业单位、公共组织。与企业管理工作相同的是，高校督查督办的工作成效也需要被评估，而科学合理的评估标准是生成有效评估结果的基础。但相较于企业，公立高校的委托代理目标更具公共性，其价值取向并非单一目标，而是公平、效率和稳定的多维综合，增加了委托代理目标的不明确性。此外，高校决策多为指导性工作意见和思路，未能形成量化指标体系，使得高校内无论是委托人还是代理人的业绩衡量均无法确定具体、科学的标准，其应得报酬更是无法换算成市场价值得以准确反映。

## 三、委托-代理视域下高校督查督办的新困境

### （一）利益目标不一致导致道德风险

委托人和代理人的利益诉求和目标存在差异，代理人无法完全按照委托人的指令开展行动。基于目标的不一致，高校督查督办机构作为代理人 and 二级单位作为代理人时，两者的工作人员有着更加明显地增加个人收益的行动趋向，从而增加了“道德风险”问题发生的概率。具体来说，督查督办机构及其工作人员可能只会完成最低限度的督查任务，将精力用于个人发展或家庭事务；二级单位的工作人员则可能更多关注学术能力的提升和学术收益，减少对管理工作的时间和精力投入。这些行为均会导致管理效率降低。

### （二）委托代理双重角色引发逆向选择

在高校内部，以高校党委为核心的校领导集体作为委托人，将政策执行和决策落实的权力和事务委托给督查督办机构；督查督办机构再将这些目标细化、分解，并将任务委托给对应的二级单位。“双重角色”的存在，导致督查督办机构可能做出与校领导集体期望不一致的行为选择。例如与二级单位合谋应对校领导集体检查，对部分二级单位及工作人员的问题和错误视而不见、“美

化”工作绩效等。督查督办机构的成立实际上增加了以党委为核心的校领导集体与被监督对象的层级差和距离，监督、考核、问责等控制手段的效能也被削弱了。

### （三）指令派发信息不对称导致难以观测

督查督办部门对被督查对象的有效监督至少需要满足三个要素：一是督查督办部门有意愿主动开展监督活动；二是督查督办部门有能力掌握监督对象信息；三是督查督办部门有能力处理监督材料。因此，全面掌握监督对象信息是承上启下推进督查督办工作的关键要素。就高校督查督办而言，督查督办部门掌握监督对象的信息以单向度自下而上的信息传输为主，被监督的二级单位反映自身情况却长期以来遵循“报喜不报忧”原则。在沟通方式既定的前提下，督查督办主体只能观测到诸如文件规范、会议数量、金钱投入等表面数据，难以完全观测到被监督对象的行为和结果。甚至，这些数据本身也可能在短时间内被“制造”出来。

### （四）缺乏约束激励机制下的动机偏差

委托人和代理人之间所签订的契约是对代理人行动产生约束的基础性条件，但仅有契约而无有效的激励机制，依然难以充分激发代理人的行动潜能。尽管公立高校实行全员聘任制，但高校管理人力资源的社会流动较弱，呈现出内部选拔、内部培养、内部流转的特征，进而形成事实上的“铁饭碗”状态，造成管理岗位竞争不足甚至垄断。党督查督办机构作为委托人时，难以客观评价二级单位的真实业绩并通过投票的方式淘汰行为效率低下的工作人员。<sup>[13]</sup>当督查督办机构作为代理人时，督查督办专职人员的薪资水平不完全与其工作业绩或工作投入挂钩，导致工作队伍的内部激励不足。

## 四、委托-代理视域下高校督查督办的新思路

概而言之，在委托代理视域下，高校督查督办的核心问题可归纳为目标不一致和信息不对称。当前的学术研究和实务探索中，构建高校大督查督办工作体制机制和建设督查督办信息管理系统被视为缓解这两大难题的新思路。

### （一）构建高校大督查大督办工作体制机制

构建高校大督查督办工作体制机制是统一督查督办认识、构筑督查督办合力的题中应有之义。尹玉（2018）认为“大督查”需要处理好目的和手段、重点和全面、质量和进度之间的关系，依据督查室主责、相关职能处室分级承办的原则，建立督查和组织部门考核、人事部门绩效、评奖评优之间的有机联系。<sup>[14]</sup>李博、周永雄（2020）认为“大督查”不同于传统的高校督查体制机制。在工作格局方面，呈现上下联动、左右协同、全员参与；在问题反馈渠道方面，能够实现自上而下的政策指令和自下而上的问题反馈渠道的畅通，构建共享共促、良性互动的闭环生态链。<sup>[15]</sup>陈金龙（2021）将“大督查”解读为以多元协同、考评监控、党委决策权威为核心的多方参与的校级督查联席会制度，探索将师生群体外部督查纳入督查主体，形成“过程监控-考核评价-责任追究”的督查路径，加强建设“高校党委督查工作领导小组-党委督查室-校属各单位督查室”的组织架构。<sup>[16]</sup>窦贤琨（2022）在顶层设计层面，从由专人转向全员、由末端转向前端、由问责转向问效、由直线管理专向闭环管理对“如何构建高校大督查大督办格局”做出了回答。<sup>[17]</sup>

## （二）基于智慧校园的督查督办信息管理系统建设

智慧校园的持续推进为合理利用高校共享数据资源、借助信息化载体开展督查督办工作提供了新的契机。<sup>[13]</sup>苏红、闵伸（2018）主张建设“互联网+”与微信平台联通的实现方略，将督查督办“拟办-立项-交办-催办-办结-反馈-归档”全链条环节记录在案，并提供到时预警、超时报警的功能。<sup>[6]</sup>王莉（2019）以南京师范大学督查督办系统为例，强调设置能够分步骤、分项目和分部门记录阶段性、标志性成果的督查督办任务“里程碑”，做好督查督办的留痕管理。<sup>[7]</sup>朱军、张磊（2020）认为可以通过利用互联网技术和电子印章技术实现督查督办业务的线上办理、开发运行督查督办移动端管理平台、加强贯彻落实进度的视图化展示、督办结果和督办月报自动生成等关键举措实现高校督查督办数据共享和业务协同。<sup>[8]</sup>罗高峰、杨可军（2021）立足于华中师范大学督查督办信息化建设的先进经验，指明应在管理架构上实现最大程度地重心下移和层级缩减，删除非必要的审批节点，优化必要的审批节点。<sup>[9]</sup>马鸿健、张焕远（2022）以山东工业大学智慧校园平台的建设情况为基础，提出建设上下联动、信息贯通机制，以各部门执行落实情况与高校年度督办任务工作台帐相结合。<sup>[10]</sup>

## 五、委托-代理视域下高校督查督办的路径选择

### （一）有效定位督查督办主体，协同推进督查督办系统的高效运转与发展

整合具有督查督办职能的校内部门，组建统一的督查督办中心，明确赋予督查督办中心组织协调权、督查检查权、直接处置权、阅文参会权和奖惩通报权等重要权力。为帮助督查督办主体更好地把握督查督办的尺度和力度，应使督查督办人员参与高校内部决策制定的各项会议、阅读决策文件，正确把握决策思路、明确决策意图。扩充内行督查督办队伍，通过抽调相关部门的专业人员、返聘离退休干部、增加督查督办事项利益相关者等措施，将更多督查主体以特邀督查员的身份纳入督查专家库，根据实际需要选择督查专家库成员组成各个督查专项组，将高校督查督办的触角延伸到校内二级单位的内部，缩短与师生群众的距离。鼓励督查督办工作人员敢于督查，对影响督查工作落实的单位或个人大胆揭露、敢于亮剑。

### （二）精准识别督查督办对象，精准确定督查督办对象的范围、轻重主次

依据高校党政年度工作要点和阶段性工作要点，拟定高校督促检查工作年度计划和阶段性安排，实施任务分解和责任分解。组织二级单位签订督查督办任务承诺书，使相关单位和责任人明确目标、任务和措施。将目标任务和决策部署项目化、节点化、责任化、标准化，按照时间进度和督查目标，要求责任单位统一交办、限时反馈，实现定期督查、精准督办、整体推进。发现、反馈和解决落实中的“肠梗阻”问题，对未能及时完成事项列入跟踪督查、滚动督查，及时调整更新时间节点的安排。深入教学、科研、后勤保障和社会服务等一线，根据二级单位的特征和督查事项进行分类督查督办，并匹配相应的力度和频率。重点掌握二级单位资源配置的合理性、工作开展的重难点和师生员工的实际需求等情况，提升对督查督办对象了解的准度和精度。<sup>[14]</sup>

## （三）科学把握督查督办效果，清晰把握关键领域、重大事务及薄弱环节

优化督办落实、结果反馈、回访复核等关键环节的工作流程，能简化的审批程序尽量简化，能在网上办理的业务尽量不在线下办。构建一个围绕决策落实反馈的信息服务平台，在关键节点自动提醒事项审批领导和承办单位责任人，使相关人员对完成情况、完成进度、责任人、标志性事件一目了然。对高校督查督办实效进行持续跟踪和动态管理，构建一套明确定义产出和结果、能够衡量关键结果或目标完成程度的量化打分系统。改进督查督办方式，在综合运用联合督查、实地督查、网络督查、抽样督查、跟踪督查、催报督查等的基础上<sup>[11]</sup>，实现明查与暗访相结合、决策和专项督查结合、部门自查和领导督查相结合、督查调研与综合协调相结合。与校内二级单位保持良好的伙伴关系，站在职能部门的角度换位思考，设身处地为职能部门想好解决办法、扮演好参谋角色。

## （四）切实落实督查督办责任，职责界定、究责机制、追责举措纵深发展

优化高校督查督办任务台账管理，对督什么、怎么督、督到什么程度、达到什么效果等作出较为统一规定。对于被列入督查督办的事项，应将该项工作的落实单位作为第一责任单位，将督查督办工作与机关工作的日常监控相结合，通过督查反馈及时通报督查工作结果情况且将工作结果纳入责任单位领导班子成员和领导干部月度、季度、年度综合考核评价内容。探索建立高校督查督办负面清单管理制度，对出现较大问题或落实较为不力的单位及单位负责人，由学校主要领导出面进行约谈和问责。各项督查督办工作实行专人负责，经过规范程序后，对不涉及保密信息的督查督办事项在常态有效平台进行信息公开，提高师生掌握督查督办基本信息的透明度和熟知度，通过群众监督倒逼督查督办部门提升工作效率。<sup>[15]</sup>

## 参考文献

- [1]关于加强新形势下党的督促检查工作的意见 [EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/05/content\_5200028.htm.
- [2]李鹏, 牛国庆, 王雪玉. 以“新常态”为背景的高校党委督查工作体系对策研究 [J]. 办公室业务, 2023,(05):117-119.
- [3]周聪聪. 价值创造导向内部控制框架探析 [D]. 江西财经大学, 2010:15.
- [4]周旭, 戴照力. 做好高校办公室督查督办工作的理论思考 [J]. 安徽农业大学学报 (社会科学版), 2011,20(06):66-69.
- [5]尹玉. 怎样增强高校督查工作实效性 [J]. 文教资料, 2018,(15):126-127
- [6]李博, 周永雄, 蔡志军. 构建高校“大督查”工作体制机制问题研究 [J]. 办公室业务, 2020,(01):73-75+77.
- [7]陈金龙. 建立健全党委“大督查机制”, 助推大学内部治理现代化 [J]. 行政科学论坛, 2021,8(03):52-56.
- [8]樊贤理. 高校督查督办工作主要特性和提升路径研究 [J]. 宿州学院学报, 2022,37(01):70-73.
- [9]苏红, 闵伸. 高校督查督办管理信息系统的设计与实现 [J]. 科技创新与应用, 2018,(36):92-93.
- [10]王莉. 大数据背景下“双一流”高校办公室督查督办工作建设研究——以南师大督查督办系统建设为例 [J]. 理论观察, 2019,(06):153-155
- [11]朱军, 张磊. 高校“互联网+督查督办”管理平台建设的思考 [J]. 办公室业务, 2020,(23):80-81.
- [12]罗高峰, 杨可军. 高校督查督办工作实践探究——以华中师范大学督办工作为例 [J]. 教师教育论坛, 2021,34(05):67-70.
- [13]马鸿健, 张焕远. 基于智慧校园的督查督办应用设计研究 [J]. 现代信息科技, 2022,6(04):168-170.
- [14]吕志诚, 杨建忠. 关于对政府部门督查工作的定位及思考 [J]. 中国市场监管研究, 2017,(04):64-67.
- [15]冯劲涛, 郭泽邦, 耿恬. 关于做好高校督查督办工作的思考 [J]. 秘书之友, 2022,(11):9-13.