坚持效益优先分类管理 推进公房绩效管理向纵深拓展

潘可荣 朱西民 赵晓荃 刘海宏

【摘要】为充分激发空间资源流转活力，提升空间资源使用效益，本文通过研究空间资源有序流转的制约因素，探索公房有偿使用与绩效管理向纵深拓展的举措，完善公房有偿使用和绩效管理体制机制，确定考核目标，细化考核标准，规范考核流程，以考核促管理，进一步提高空间资源使用效率，为高校事业内涵式高质量发展强力赋能。

【关键词】高校公房；绩效管理；体制机制；提高效率

空间资源是高等学校发挥人才培养、科学研究、文化传承、对外交流、服务社会五大功能，落实立德树人根本任务的基础条件保障，也是高校实现内涵式高质量发展的重要战略资源。新时期，高校公房管理已由“全面无偿”转变为“限量无偿”，由“均一化配置”转变为“科学化配置”，基本实现了以服务学校事业发展为主线的动态管理模式，空间资源管理的主要任务也从增量公房分配转向存量空间调整优化。为充分激发空间资源流转活力，提升空间资源使用效益，学校坚持不懈地探索建立适合自身发展的空间资源管理模式，在空间资源有偿使用与绩效管理方面进行思路创新、制度创新与方法创新，坚持效益优先，分类定标管理，形成了基于“一目标三原则四统一”的公房有偿使用与绩效管理新格局。

一、相关背景

2017年10月，习近平总书记在十九大报告中指出要加快一流大学和一流学科建设，其核心是学科融合带动现代科技与生产实践紧密结合，助推产业升级迭代，形成我国新经济发展技术先导。在此背景下，各地先后开启高水平大学建设进程，努力开创高校内涵式高质量发展新局面。

2020年政府工作报告明确指出，各级政府须真正“过紧日子”。国务院、教育部印发进一步贯彻落实“过紧日子”的通知，要求各单位坚持勤俭办一切事业，不折不扣将“过紧日子”思想贯彻落实到事业发展的全过程和各方面。

2022年10月、11月，财政部、国管局印发《关

于盘活行政事业单位国有资产的指导意见》《关于提高中央行政事业单位国有资产管理效能 坚持勤俭办一切事业的实施意见》，要求推进行政事业单位各类国有资产盘活利用，提升资产盘活利用效率。近年来，国内高校就如何盘活现有空间资源，科学合理调配使用，促进空间资源有序合理流转，加强公房有偿使用与绩效考核进行了大量探索和研究，取得了一定成效，^[1-4]但仍然存在制约空间资源流转效率提升的问题。

二、空间资源有序流转的制约因素

（一）空间增量与事业发展需求难匹配

高校“双一流”建设加速推进，人才引进、学科荟聚、高水平教研发展对空间资源需求持续增加，空间资源增量无法满足高等教育快速发展的需要。空间资源缺口大，“永远少一间房”的现象普遍存在，^[4]现有空间资源存量和增量与教学科研体量的巨大增长无法匹配。

（二）空间布局与改革发展难适应

学科交叉融合以及学科特点和研究方向的多样性，决定了研究内容、实验方式的多样化需求，实验平台的申建扩建使得教学科研对空间资源的需求时常发生变化。在数量需求的基础上对质量要求也不断提升，高校不同程度的存在公共服务用房多，实验室、教研室用房不足的问题，而存量空间格局无法适应新平台、新项目对楼宇选址、房屋建筑的要求，^[5]现有空间结构布局对事业改革发展的要求难适应。

（三）空间效益与使用过程难监管

空间资源的管理与盘活具有一定的复杂性与专业性,相关政策法规多,各级政府监管严格,各种类型房屋管理制度差异大,缺乏合理的房屋使用效益激励措施,使得公房效益发挥受限。同时,空间资源监管的智能化、信息化水平不高,公房使用过程监管问题亟待研究和解决。

(四) 资源集约利用观念尚未深入人心

部分教学科研单位对空间资源管理使用重视不够,存在“重拥有、轻使用”的现象,共享共用、集约高效使用空间资源的观念尚未深入人心。教学科研单位对有偿使用和绩效管理的认识不到位,推进有偿使用和绩效管理面临一定的阻力,“评与被评”间需要同频共振形成合力。

三、有偿使用与绩效管理向纵深拓展的举措

2018年10月,学校“双一流”建设加速推进,“由大到强”新征程全面开启,人才培养模式、学科发展模式、科研组织模式、技术创新模式变革明显,教学科研对空间资源的需求急剧增长。空间资源配置、使用、监督、考核全过程管理驶入快车道。2019年11月、2020年5月,学校两次对教学科研用房管理实施细则进行了修订完善,形成了统筹规划总量、整合优化存量、谋划拓展增量,充分发挥资源效益的公房管理基本思路,坚持“统一规划、按类配置、定额使用、超额收费”的原则,根据事业发展规划,结合总体办学空间实际,制定、调整各类公房配置标准,逐步搭建起了公房有偿使用与绩效管理体制机制。

(一) 确立基本理念

1. 树牢一个目标

建立健全全过程、全方位、全覆盖的绩效管理体系,树牢服务“国之大者”核心目标。落实“新空间、新动能、新机制、新成效”资源配置理念,围绕空间资源在服务“国之大者”中发挥的保障作用,以支撑“大团队、大平台、大项目、大成果”为导向,制定绩效评价标准,建立健全绩效评价体系。

2. 把握三个原则

一是坚持分类定标原则。学校根据实际情况,将教学科研用房分为管理服务用房、基本教学科研用房和发展用房,分类制定配置标准。教学用房重公平,立足保障基本需求;科研用房重绩效,强化绩效评价考核。

二是坚持强学科强学院原则。坚持扶优、扶特、

扶强、扶新,重点支持有助于提升学术核心竞争力的学科、平台、项目、人才等用房需求。

三是坚持集约共享原则。学校优先保障为教学、科研提供公共服务的平台(中心)用房需求。^[6]教学科研单位统筹管理共享设备和科研空间,提高房屋利用率。

3. 贯彻四个统一

一是分类管理与学科引领相统一。以做强学科、做强学院为根本出发点,为教学科研单位配备重点学科、重点平台、重点项目支持用房,在空间配置、效益评价中突出学科导向。

二是公平与效益相统一。追求空间利用效率的同时落实立德树人根本任务,以人才培养和教师教学科研基本用房需求为基础,优先保障为教学、科研提供公共服务的平台(中心)用房需求^[7],实现效益与公平相兼顾、相促进。

三是保基本与促提升相统一。统筹当前与长远,既用好绩效结果,注重配置目标的达成度,又关注科研发展潜力,促进学科核心竞争力的再提升。

四是科学性与实践性相统一。注重绩效评价方法的科学性,结合管理实践,与时俱进推进公房配置与学科建设、学术研究与综合预算改革的相互衔接,协同推进。^[8]

(二) 具体实施方法

1. 实施范围。管理服务用房、基本教学科研用房、重点学科发展支持用房、重点平台支持用房为免费用房;科研项目支持用房为收费用房。

2. 收费标准。科研项目支持用房收费标准为:定额以内的按照0.1元/天·平方米收取资源使用费;超出定额50%以下的按照0.6元/天·平方米、50%以上的按照1.2元/天·平方米收取资源使用费;超过100%的,参照市场评估价确定使用费标准。实际用房面积小于定额面积的,不足定额部分按照0.6元/天·平方米补贴。

定额资源使用费=科研项目支持用房配置标准(F3)*0.1*365

超额资源使用费=超50%以内平米数*0.6*365+超50%-100%平米数*1.2*365+超100%平米数*市场评估价*365

资源使用费=定额资源使用费+超额资源使用费

3. 实施周期。学校以每年12月为统计节点,核定教学科研单位用房面积和资源使用费总额;教学

科研单位将资源使用费纳入年度预算，次年一季度，各单位结算公房资源使用费。

4.激励措施。各单位年度资源使用费总额的20%作为普惠型奖励予以返还。此外，根据学科建设评价结果，学科评估为 A+的单位，两轮评估周

期内，年度资源使用费总额的 80%作为返还额度；年度考核排名前 10%和前 10%–30%的单位，返还资源使用费的30%和10%；年度考核排名后 10%的，2 倍收取资源使用费；连续两年列后 10%的单位，收回超额用房。详见表 1。

表 1 绩效核算标准

用房分类	核算标准
管理服务及辅助用房	正处18、副处12、其他人员9m ² （不含校领导行政用房）。辅助用房按照全日制学生1000人以上0.4m ² /人，1000人以上0.1m ² /人，100–600 m ²
教学实验室用房	全日制本科生人数*生均面积（一、二、三档分别为5、4、2m ² /人），三档单位不超过1500m ² 。
教师基本工作用房	讲席教授70、特聘教授45、二级岗教授40、山大杰出中青年30、正高18、副高12、中级及其他9m ² /人
研究生补贴用房	全日制研究生分为硕士、博士、延毕硕士、延毕博士，硕士面积按照一、二、三档分别为3、2、1 m ² /人；博士面积按照一、二、三档硕士面积分别为4、3、2 m ² /人。延毕研究生面积减半。
重点学科发展支持用房	国家确定的一流学科牵头建设单位的教学、科研的各类实验或研究用房*10%；A档学科教学、科研的各类实验或研究用房*5%
重点科研平台支持用房	国家重点实验室、国家工程中心、教育部（卫健委）重点实验室或工程中心、人文社科基地或省部共建协同创新等标准依次为3000、1500、800、200m ² 。
科研项目支持用房	按单位实到科研经费总金额核算，1m ² /5万元
公共教学科研平台用房	经学校认定承担公共教学实验的，可根据承担的公共实验课时数折算面积适当核减。教学科研单位管理的校级大型仪器设备公共技术平台使用的房屋，折半计入单位用房总面积。
收费标准	科研项目支持用房定额内0.1元/m ² /天，超总定额面积50%内0.6元/m ² /天，超定额面积50%以上1.2元/m ² /天，超定额面积100%参考市场价收费不足定额的部分，按照缺面积0.6元/m ² /天返还
自筹经费建设面积	前10年折半计入单位用房总面积；10年后全部计入单位用房总面积。
奖励、返还	各单位年度资源使用费总额20%作为普惠型奖励予以返还；根据学科建设评价结果，对教学科研单位予以激励（不重复计算）。1.学科A+的单位，两轮评估周期内，返还 80%。2.学科建设年度考核排名列前10%和前10%–30%的单位，分别返还30%和10%。3.学科建设年度考核排名列后10%的，2倍收费，连续两年列后10%的，收回超额用房。

（三）配套保障措施

1.建强体制，夯实管理基础

学校在“双一流”建设领导小组下成立空间资源配置工作小组，组长由分管学科规划、资实工作的校领导担任，成员由学科、人才培养、科研、人事、财务、资实、后勤等相关职能部门主要负责人组成。研究空间资源配置需提请党委会、校长办公会讨论决策和部署落实；推进空间资源配置改革，构建“四新”资源配置机制，协调落实学校重大空间资源配置规划；审议资源配置建议，提出资源配置方案，审议资源整合优化及绩效评价方案等。空间管理部门负责制定、实施新增空间申请审批、过程监管、考核评价等新空间新动能相关制度，确保空间配置、使用管理、绩效评价有章可循、有规可依；受理教学科研单位新空间配置需求和新动能实施方案，提出配置建议，报请空间资源配置工作小组审议；组织实施年度绩效评价和新增空间定期绩效评价，落实绩效评价激励措施。教学科研单位成立由主要负责人牵头的空间资源管理工作小组，负责制定本单位空间资源管理办法，加强空间

资源的统筹使用、过程管理、绩效评价等工作，配合落实学校绩效评价激励措施；负责新动能方案制定、新空间需求初步审议。

2.完善制度，健全管理机制

加强顶层设计，不断优化公房有偿使用和绩效管理；进一步规范考核流程，细化考核标准，建立完善的监管机制；扩大公房绩效考核覆盖范围，探索职能部门、直属单位、附属单位管理使用空间资源绩效考核办法。学校陆续修订《山东大学公房管理办法》《山东大学教学科研用房管理实施细则》等文件。完善公房管理奖惩机制，强化公房配置、使用、监督、考核、处置全过程管理，不断提升科学治理源动力。

3.数字赋能，强化信息化管理

加强公房系统信息化建设，构建数据信息互通共享平台，为提升学校治理水平提供坚实的技术支撑。按照技术先进、界面友好、平台开放、运行稳定、使用安全、维护简便的原则，依据公房资源实际，科学设置功能和板块，积极推进资产管理信息系统（公房）建设。基本实现了空间资源数据录入

导出、综合查询（掌上查询）、统计分析、公房使用率、定额配置、绩效考核等公房管理主要功能，为空间资源智能化、动态化、精细化管理提供了强有力支撑。

四、实践成效

（一）摸清底数，找准空间配置发力方向

目前，山东大学一校三地（济南、威海、青岛）八校区办学。截至2023年8月底，共有房屋456栋（不含教工住宅），建筑面积305.75万平米，其中教学科研用房105万平米。学校现有在校生近7万人，专任教师4600余人；国家级平台基地、部委级基地平台等多个，另有大批省级重点实验室和工程技术研究中心。学校空间资源总量相对不足，教室、学生住宿空间紧张，科研空间不足尤为明显；校区空间分布不均衡，老旧房屋多，房屋结构不合理，可腾挪周转空间不足；部分空间使用效率不高，集约、高效、共享使用情况不太理想。

（二）注重效益，经济杠杆作用有效发挥

根据绩效评价结果，对教学科研单位实行资源使用费累进缴纳、减免、减半收取、返还、收回房屋等激励措施。关注空间配置目标达成情况，充分运用考核结果，将绩效评价结果作为空间资源配置、调整的重要依据，根据考核结果动态调整空间资源投入方向和力度，科学精准投入空间资源，激发科研潜能。近三年，对全校60家教学科研单位进行公房绩效考核，发挥绩效管理经济杠杆作用，收回了使用效率不高、产出较低的房屋2.6万平米。

（三）提升实效，助力空间资源有序流转

积极贯彻新发展理念，集约高效利用空间资源，统筹空间资源的功能优化、综合利用、融合发展，推进空间资源共建共享共用，形成资源共享、设施共建、空间共用的空间资源利用大格局。学校自实行房屋定期检查和动态核查等方式以来，整合挖潜校内空间资源3万余平米，盘活低效空间近2万平米，共享共用空间1万余平米，高效推进空间资源的有力清理、有序收回和有效利用。

（四）科学规划，空间资源布局不断优化

科学规划新增空间使用和配置方案，着力提高学校空间规划的科学性、战略性、前瞻性，依据学科布局调整方案，进一步明确了济南六个校区以及威海、青岛两校区的功能定位。利用青岛校区启用的契机，统筹优化校区物理空间布局，秉持学科向

区域集中，学院向楼宇集中的原则，规划空间20余万平米，形成了智能制造、绿色能源等重点学科和科技考古、生殖健康等重大科研项目空间集群。

（五）保障重点，强力支撑学科出尖出峰

坚持“新空间、新动能、新机制、新成效”的资源配置理念，协同相关单位进行空间需求调研论证，聚焦重大平台、重点学科和重点项目精准集中投入空间资源。三年来，学校聚焦重大平台、重点学科和重点项目，精准集中投入空间资源约10万平米，强力支撑学科出尖出峰。

学校通过构建大空间资源配置管理格局，形成科学的空间绩效评价体系，建立空间资源集约使用管理机制，深化空间资源条件保障作用，充分发挥有偿使用和绩效管理效能，提高其科学性、合理性和有效性，推进公房有偿使用和绩效管理制度落实落地落细，充分激发空间资源活力，为学校内涵式高质量发展和“双一流”建设提供强有力支撑。

参考文献

- [1] 彭廷红. 一流大学建设高校的公用房配置办法研究[J]. 高校后勤研究, 2020(02): 37-40.
- [2] 钱揖斌, 蒋家平, 杨素明. 高校公用房有偿使用管理创新工作实践——以中国矿业大学为例[J]. 高校后勤研究, 2023(06): 13-15.
- [3] 杨旭东, 戴圣智, 胡文娟. 高校公用房管理改革探索与实践——以中南大学为例[J]. 高校后勤研究, 2023(04): 46-48.
- [4] 郭剑, 贺剑, 牟茁等. 高校内设教学科研单位用房成本核算及有偿使用管理的探究[J]. 实验室研究与探索, 2023, 42(02): 284-287.
- [5] 建标 191-2018, 普通高等学校建筑面积指标[S]. 北京: 教育部, 2018: 9.
- [6] 孙占久, 王勤, 沈伯秀等. 基于“双一流”视角的高校实验用房管理改革探索[J]. 实验技术与管理, 2022, 39(06): 218-221.
- [7] 淡天俊. UP 大学公用房使用效益评价研究[D]. 中国石油大学(华东), 2016.
- [8] 林建荣, 冯诗松, 张卯. 优化教学科研行政用房配置 推进高等学校事业全面发展 [J]. 高校后勤研究, 2008(02): 78-80.

[作者单位: 山东大学]

[责任编辑: 赵相华]