

我国高校实行 校院两级管理体制改革的调研报告

刘亚荣 高建广 梅强 张金刚 李华 计建炳 孙毅

考察
调研
报告

【摘要】通过对在国家教育行政学院学习进修的第26期和第28期中青年干部培训班中35位学院院长(包括学院书记)和10所实行校院两级管理的高校的调查结果表明,我国校院两级管理的改革基本处于“事权下移,财权、人权和重大事权仍然集中在校级”的状态,呈现出管理中的“职能分权”特征,仍然是一种集权状态。这种管理状态与我国高校和政府存在密切的、直接的行政隶属关系直接相关。因此,我国高校很难实行真正的学院分权管理体制。目前的“事权下移”式的校院两级管理体制的改革,仅仅是应对校级管理难度增大而作出的适应性管理结构调整,但适当的分权的确减轻了校级的财政和事务压力。

【关键词】校院两级管理 职能分权 集权 自主管理

【作者】刘亚荣,国家教育行政学院副研究员、博士;高建广,山东科技大学校长办公室主任;梅强,江苏大学工商管理学院院长、教授;张金刚,天津科技大学招生就业指导中心主任;李华,河南工业大学机电工程学院院长;计建炳,浙江工业大学之江学院院长;孙毅,北京航空航天大学后勤管理处处长

校院两级管理体制的改革,是当前高校内部管理体制改革热点。许多高校都在推行这种改革,但又不很清楚校院两级分权到什么程度合适,哪些应该分权,哪些应该集权。为深入探索我国高校校院两级管理改革的效果和经验,国家教育行政学院在第26期和第28期中青年干部培训班连续两期设立研究专题,就此问题对所在培训班学员进行了调研和问卷调查,试图对我国高校目前实行校院两级管理体制的原因、实施情况、存在的问题做出比较系统的研究。

一、高校实行校院两级管理分权的实际状况

1、校院两级管理体制的理论及实践含义。

本文对国家教育行政学院第26期中青年干部培训班35位学院院长(包括学院书记)就校院两级管理收入、支出、事务管理等的分权状况以及满意程度进行了问卷调查;对第28期中青年干部培训班的10位学员(分别来自中国矿

业大学、武汉大学、浙江大学、重庆大学、东北师范大学、西安交通大学、西北农林科技大学、西南大学、杭州电子科技大学、山东农业大学)进行了访谈,他们都比较详细地介绍了各自学校的二级管理体制的改革现状及问题。

通过调研,大家普遍认为,从实践者角度看,高校的校院两级管理改革是指对学校教育资源重新整合和优化配置,形成学校——学院两级管理层次;转变学校职能部门的管理职能,管理重心下移,建立以学院为中心的管理体制,明确校院职责和权限,以提高学校的办学效益和办学水平。这种定义比较符合我国高校的实际情况。而从管理学角度,管理的分权不是“全是或者全无的概念”^①,集权与分权是与决策权力的集中程度相关联的概念,很难判断某种管理是明确的分权或者明确的集权。所以,理论上要研究的,“不是应该不应该集权还是分权,而是哪些权力易于集中,在什么样的情况下集权的成分多一

点, 何时又需要较多的分权”^②。

基于以上理论的认识以及实际管理者的管理需要, 本研究侧重对我国高校校院两级管理的分权状况做一基本的调查, 并从理论上对其特征进行分析和描述。

2、所调研高校的基本情况。

35 所被调研高校的学科类别如表-1 所示, 学校层次分布如表-2 所示, 全日制本专科生规模和普通研究生规模分别如表-3 和表-4 所示。

如表所示, 所调研高校中综合类最多, 达到 15 所, 理工类次之, 达 8 所; 全日制普通本专科学生规模加普通研究生规模普遍在万人规模以上, 只有 4 所高校的普通本专科学生在 1 万人以下; 所调查高校中研究型大学占大多数, 共 26 所, 普通本科院校 7 所, 2 所专科院校。因此, 被调查高校类型不具有普遍的代表性, 研究结果只能作为典型调查结果。

3、所调研高校校院两级管理分权状况。

从调研结果看, 在 35 所高校中, 有 5 所高校仍完全实施“一级管理”体制, 人事、财物和主要事项由校级统一管理, 其中的两所是进入“211 工程”高校, 其余 3 所高校分别是 1 所单一医科类高校、1 所只有 3 个学科门类的高校和 1 所专科院校; 有 26 所高校实施的是权力部分下放的校院两级管理, 即学校领导层将事权下移, 与事权相应的主要财权和人事权仍然归校级决定, 但没有相应的正式文件明确此事; 只有 3 所高校有实施校院两级管理模式的正式文件, 学院拥有了与其完成相关事项责任相对应的主要人事和财务管理权。这 3 所高校, 均为进入“985 工程”的综合性高校。

为具体表述这些学校的二级分权管理状态, 本研究就学院所拥有的财权、人权和事权等内容进行了非常细致的问卷调查, 结果可以清晰地表明校院两级管理分权内容和分权程度。下面分别就这三项内容的调查结果表述如下。

表-1 所调研高校学科类别分布表

高校学科类别	综合性	理工科类	经济管理类	师范类	农林类	医科类	合计
数量(所)	15	8	4	4	1	1	33
比例(%)	45.5	24.2	12.1	12.1	3	3	100

注: 缺 2 所高校相关数据

表-2 所调研高校层次分布表

高校层次	A	B	C	D	E	F	合计
数量(所)	9	11	6	7	0	2	35
比例(%)	25.7	31.4	17.1	20	0	5.7	100

注: A 为“985 工程”高校; B、没有进入“985 工程”、但进入“211 工程”的高校; C、没有进入“985 工程”或“211 工程”, 但有博士点的院校; D、没有博士点, 但有硕士点的院校; E、没有硕士点的本科院校; F、高职或者专科院校

表-3 所调研高校全日制普通本专科学生规模分布表

全日制普通本专科生规模(万人)	1 以下	1-2	2-3	3 以上	合计
数量(所)	4	15	9	7	35
比例(%)	11.4	42.9	25.7	20	100

表-4 所调研高校普通研究生规模分布表

普通研究生规模(人)	0	0-500	500-3000	3000-5000	5000 以上	合计
数量(所)	3	3	12	6	11	35
比例(%)	8.6	8.6	34.3	17.1	31.4	100

(1) 学院拥有的财务管理权限调查。

一是校院两级承担相关费用的情况。在实行校院制的高校,学院是学校工作的基本单位,主要的支出是以学院为单位核算的。因此,支出的财务承担状况基本反映了校院两级的分权状况。由调查对象反映的目前各校日常行政办公运行费状况如表-5所示。从表-5中可见,校拨经费充足的只有7所高校,占20.6%;有7所高校校拨日常行政办公运行经费不足,且学院也无经费补充。

表-6所示的是教学所需的实验室低值易耗费、本专科生毕业设计(论文)费、实习费以及学生教育管理经费和第二课堂费、研究生管理工

作经费和导师经费等公用经费运行状况,与日常行政办公经费状况差异不大。

表-7反映了学院办公室、实验室、教室(简称“三室”)水电费承担状况,有19所高校的“三室”水电费全部由学校承担。

学院所用的办公用房建设,35所高校中全部由学校投资的有29所,占82.9%;也有6所高校的学院有财力参与投资,占17.1%。

表-8显示了校院两级承担实验室建设、办公室装修等各项投资主要由校级承担。

表-9反映了高校中的学院实验室家具和设备投资的资金来源情况,从中可见,大部分高校由校级承担,但有6所高校的学院承担投资比

表-5 日常行政办公运行费状况表

日常运行费状况	校拨经费充足	校拨经费不充足,学院自筹经费补充	校拨经费不充足,学院无经费补充	合计
数量(所)	7	20	7	34
比例(%)	20.6	58.8	20.6	100

注:缺1所高校相关数据

表-6 公用经费状况表

公用经费状况	校拨经费充足	校拨经费不充足,学院自筹经费补充	校拨经费不充足,学院无经费补充	合计
数量(所)	7	19	8	34
比例(%)	20.6	55.9	23.5	100

注:缺1所高校相关数据

表-7 学院办公室、实验室及教室水电费承担状况表

“三室”水电费	学校承担全部“三室”水电费	校承担部分“三室”水电费,学院自筹经费支付余额	学院自筹经费支付“三室”水电费	合计
数量(所)	19	9	4	32
比例(%)	59.4	28.1	12.5	100

注:缺3所高校相关数据

表-8 校院两级承担各专项投资状况表

校院两级承担各种专项投资状况	校拨专项投资经费充足	校拨专项投资经费不充足,学院自筹经费补充	校拨专项投资经费不充足,学院无经费补充	合计
数量(所)	5	21	8	34
比例(%)	14.7	61.8	23.5	100

注:缺1所高校相关数据

表-9 学院实验室家具和设备投资资金来源情况表

学院实验室家具和设备投资资金来源	学校全额投资	学校投资绝大部分,学院投资极少量	学院投资比例较大	合计
数量(所)	11	17	6	34
比例(%)	32.4	50.0	17.6	100

注:缺1所高校相关数据

例较大。

表-10反映了校院两级承担学科点建设经费的情况，有11所高校的校拨学科点建设经费充足，也有6所高校的校拨学科点建设经费不充足，但学院也无力自筹经费填补缺口。

表-11显示了校院两级承担教职员工国拨工资的状况，有28所高校全部由学校承担，但也有2所高校学院要承担教职员工一定比例的工资。

表-12显示了校院两级承担教师岗位津贴的情况，有16所高校的教师岗位津贴全部由学校承担，17所高校校院均需分担一定的岗位津贴，有1所高校完全由学院承担教师全部的岗位津贴。

表-13显示了校院两级承担教师超额完成教学和科研成果工作量补贴状况，从表中可见，在34所高校中，有12所高校校级承担教师超额完

成教学和科研成果工作量补贴，17所高校校院分担一定的教师超额工作量补贴，有5所高校的学院无力自筹经费解决相关的教师超额工作量补贴。

各高校中学校院财力的差异可从学院承担本院教师工资奖金福利中的不同比例得以显示，表-14中反映了由学院拨付本院教师工资奖金福利中的比例情况：有11所高校该比例仅在5%，有的几乎为零；但有6所高校该比例竟达到30%以上。

二是学院经费来源情况。学院经费来源情况如表-15所示，33所高校的学院都有比较独立的创收权；其中有4所高校的学院拥有独立财务账户，有10所高校学院经费来源于全日制普通本专科及研究生的学费提成、专业硕士和成人教育培训的学费提成和科研项目经费提成，有3所高校学院创收经费来源仅限于科研项目经费提成。

表-10 校院两级承担学科点建设经费的状况

学科点建设经费状况	校拨学科点建设经费充足	校拨学科点建设经费不充足，学院自筹经费补充	校拨学科点建设经费不充足，学院无经费补充	合计
数量(所)	11	12	6	29
比例(%)	37.9	41.4	20.7	100

注：缺6所高校相关数据

表-11 校院两级承担教职员工固定工资情况

教职员工工资状况	校支付教职员工全部工资	校拨教职员工部分工资，学院自筹经费补充	合计
数量(所)	28	2	30
比例(%)	93.3	6.7	100

注：缺5所高校相关数据

表-12 校院两级承担教师岗位津贴状况表

校院两级承担教师岗位津贴状况	校拨所有教师岗位津贴	校拨主要教师岗位津贴，学院自筹经费解决其余津贴	校拨一定比例的教师岗位津贴，学院自筹经费解决其余津贴	全部由学院支付教师岗位津贴	合计
数量(所)	16	9	8	1	34
比例(%)	47.1	26.5	23.5	2.9	100

注：缺1所高校相关数据

表-13 校院两级承担教师超额完成教学和科研成果工作量补贴状况表

校院两级承担教师超额工作量补贴状况	校拨所有教师超额工作量补贴	校拨一定比例的教师超额工作量补贴，学院自筹经费解决其余补贴	校拨一定比例的教师超额工作量补贴，学院无力自筹经费解决其余补贴	学院承担所有教师超额工作量补贴	合计
数量(所)	12	16	5	1	34
比例(%)	35.3	47.1	14.7	2.9	100

注：缺1所高校相关数据

从以上高校学院具有的财权和承担的支出责任看校院两级分权状况,可得出如下结论:我国高校普遍处于寻找各种经费来源、保证越来越庞大的学校开销的困境。为缓解压力,学校尽量将财政压力分解到学院,试图探索与学院分担学校支出和寻找财源压力的路径。由于大部分所调查高校的财权分割还处在起步探索阶段,各项目的财权分割没有清晰的分权特征。

在支出方面,容易界定为学院支出的、对学校整体发展影响不大的或者不容易引起学院之间争议的支出项目(如日常运行费、教师浮动奖金等),主要由学院承担;不容易鉴别为学院花费的(如水电费)、影响学校整体发展和统筹的(如实验室建设等)或者容易引起不均衡的(如教师岗位津贴收入)主要由学校承担。

在收入方面,大多数学院处于校级拨款不足、需要自筹经费补充的财政状态。校级拨款主要是将生均经费拨付到学院,以保证基本的运行。不足部分,学校给予学院一定的自主创收权限(有些学校对创收途径完全放开)。收入按照一定比例一部分上收学校,一部分弥补学院开支。但随着学院从无到有,逐渐开拓出一些经费渠道,学校开始改变和学院分帐比例,使学院始终保持财政紧张状态,引起院长的普遍不满。另外,学院的创收呈现出明显的“学科”特征,被调研的学院由于专业特征不同,可以自主支配经费额度差异很大,充裕的可以承担大部分学院支出,不充裕的甚至连学院基本的运行经费都难以保证。这种差异,在同一学校内,也引起强烈不满,需要学校从长远发展考虑平衡问题,最起码

要考虑市场连接弱的学科的财政状况。

(2) 学院拥有的人事管理权限情况调查。

高校的人事管理决策在校院之间的分配如何,也是本研究的重点。

表-16 显示了各高校教师岗位聘任决策权的情况,从中可见,尚有 15 所高校所有教师的聘任均由学校决定。

表-17 显示了各高校关于引进教师决策权的情况,有 5 所高校完全由学校决定,只有 8 所高校学院真正拥有引进教师决策权。

结合访谈调查表明,高校中学院具有的人事权主要有副教授以下的教师聘用权、普通行政人员聘用权、奖金分配权、引进人才建议权。完全具有以上权力的学院均为实行明文规定校院两级管理体制的高校,共有 3 所。

(3) 学院拥有的在学科建设等重大事项上的决策权限调查。

高校是否具有分权特征,更主要地表现在学院在一些关系重大的事项上是否具有决策权。一般来说,高校的重大事项权主要包括招生权、学科发展决策权、学生管理权。

在 35 所学校中,本、专科生招生量完全由学校决定的有 8 所,占 22.9%;征求学院意见、但主要由学校决定的达 27 所;没有一所高校的本、专科生招生量主要由学院确定。

在 33 所高校中,研究生的招生量完全由学校决定的高校有 11 所,占 34.4%;征求学院意见、但主要由学校决定的高校有 19 所,占 59.4%;主要由学院确定的高校只有 2 所,占 6.3%。

表-14 学院支付教师工资奖金福利比例情况表

教师的所有工资奖金福利中,由学院拨付的比例	5%以下	5%-10%	10%-20%	20%-30%	30%以上	合计
数量(所)	11	4	4	6	6	31
比例(%)	35.5	12.9	12.9	19.4	19.4	100

注:缺 4 所高校相关数据

表-15 学院创收经费主要来源

学院创收经费来源	A、B、C	B、C	C	合计
数量(所)	10	20	3	33
比例(%)	30.3	60.6	9.1	100

注:① A 为全日制普通本专科及研究生的学费提成;B 为专业硕士和成人教育培训的学费提成;C 为教师承担的研究项目经费提成。② 缺 2 所高校相关数据

在学科点申报工作中，有 16 所高校是由学校负责决策和组织申报的，学院仅起配合作用；有 17 所高校是学校下达新增学科点指标，学院对学科点申报自行决策和组织。

调查发现，本科生的日常管理均主要由学院负责。在 32 所高校中，研究生的日常管理主要由学校负责的只有 4 所，占 12.5%；主要由学院负责的达 28 所，占 87.5%。

结合访谈可知，几乎所有高校的重大事项决策权都集中在校级。高校的教务、科研、研究生等校级职能处室是高校的关键部门，是校级重大事项决策的中枢部门，决策意见通过这些部门下达到学院。学院基本不具有重大事项决策权。

通过调查发现，在 33 位学院院长和书记中，对在学校的校院两级管理状况表示满意的只有 10 人，占 30.3%；表示不满意的高达 23 人，占 69.7%。造成这种状况的主要原因在于：不少学校将许多具体事务交给了学院，但依然存在一定程度的权力（尤其是财权、人事权及学科建设决策权等）过分集中在学校的倾向，束缚了各学院的积极性。也就是说，目前虽然为数众多的高校在尝试校院两级管理，但距真正意义上的校院两级管理仍有很大的距离。

二、关于部分高校实行校院两级管理体制改革的调研总结

根据以上问卷调查和访谈结果，可以总结出目前我国高校实行校院两级管理改革的主要动因、基本思路和主要内容。

1、实行校院两级管理改革的主要动因。

当前高校推行校院两级管理，主要基于以下几个外界压力：一是高校在扩招带来的规模急剧膨胀的情况下，仍然保持校级统一管理的跨度和难度加大，分级管理是各高校普遍采取的切实可行的做法；二是高校面临巨大的学术竞争和资源竞争的压力，这种压力必须在学校内部进行责任分解，而责任分解要上升到制度层面，必须以管理上的分权作保证；三是在我国高等教育的改革与发展中，外延的扩张已经不能使高校具有竞争优势，而且国力也不能承受进一步的扩张，只有走内涵式发展道路才能进一步发展和保持高校的特色及优势。建立现代大学制度是这种内涵发展的主要制度保证和时代主题，而校内分权管理是现代大学制度的重要内容。特别是将创建世界一流大学作为发展目标的综合性、研究型大学，实行校院两级管理更是其必然选择。

外部压力是促动改革的直接动力，学校自身发展要求是改革得以启动的内部条件。学院是高校的基层单位，是学校活力的体现。特别是在市场经济体制下，学院直接与社会接触的渠道愈来愈多，在办学等诸多方面需要做出有利于自身学科发展的抉择。如果学院没有这种决策权，必然影响其发展。同时，在学校办学规模大、学科多的情况下，校级领导层很难做到合理地评价不同学科、专业，容易造成资源再分配的不合理、不公平。下放权力，由市场或者发展结果来自发约束或者促进学院的发展，是现代大学的一个基本选择。所以说，实行校院两级管理体制，实质上也是为各学科创造按教学科研规律发展的环境。

2、实行校院两级管理改革的基本思路。

表-16 高校教师岗位聘任决策权限情况表

高校教师岗位聘任的决策权情况	所有教师均校聘	关键岗位教师校聘，其他院聘	所有教师均院聘	合计
数量 (所)	15	16	3	34
比例 (%)	44.1	47.1	8.8	100

注：缺 1 所高校相关数据

表-17 高校引进教师决策权限情况表

高校引进教师决策权情况	待遇校承担，引进教师完全由校决定	待遇校承担，引进教师初选由院定，最终由校决定	待遇校承担，对引进教师院和校都有否决权	待遇由院和校共担，对引进教师院和校都有否决权	合计
数量 (所)	5	22	5	3	35
比例 (%)	14.3	62.9	14.3	8.6	100

(1) 管理改革的目的是主要是, 调动学校和学院两级办学的积极性, 增强学校整体的办学实力与活力, 进一步提高学校的办学质量, 提升学校核心竞争力。

(2) 实行校内财务管理、分配制度、人事管理、事务管理等全方位的两级分权、重心下移的校院两级管理改革。

(3) 一般通过规范的校院两级管理各项权限划分的配套文件具体指导改革的进行。

3、实行校院两级管理改革的主要内容。

实行校院两级改革的高校, 主要的改革表现在对财务、人权和事权在校院两级的资源配置权力权限划分上。被调查高校在具体权限划分时, 表现出比较高的一致性。具体的内容如下:

(1) 财权方面。通常两级财务管理划分的基本内容, 主要集中在以下具体经费的收入和支出项目的分割上: 校院财力来源的划分, 主要围绕本科学费、研究生学费以及国家培养费、专业学位及成人教育学费收入、研究生课程进修班收入、校外培训班收入等按比例或额度划分。校友捐款、科研管理提成和专项经费等一般划归校级支配。对于校院级经费支出的划分, 有的学校按照工作主线如教学、科研、行政和后勤四条线进行划分; 有的财务支出按照三大类划分, 一是日常运行费, 包括行政运行、公用经费和水电费三个项目。学生奖助学金一般由校级承担, 水电费很难区别各学院界限, 因此由学校承担, 其他两项主要由学院自己承担。二是投资建设经费, 分办公室用房和专项投资两个项目。大多由校级承担。三是教师人头费支出, 按照工资结构分固定工资、岗位津贴和补贴或福利三个项目。其中; 学校一般要完全承担教师国拨工资、教师岗位津贴 (有的学校完全下放)。

校院两级的财务呈现一定的分权, 极大地缓解了学校寻找财源的压力, 分担了校级经费支出的压力。经费分权是高校应对财政紧张的主要手段, 这种分权维持着校院两级管理的必要性。

(2) 人权方面。校院两级人事管理主要围绕教授、副教授职称晋升审核、岗位的设置、教职工招聘、人才引进、内设机构主任及以下人员的任用等进行划分。可以看到, 校级掌握着高级人才的评聘、引进和岗位设置等被认为是关系学

校发展的重大的人事权力。

(3) 事权方面。事权的划分通常包括学生管理、教学管理、学科发展、招生等事项。从调查结果看, 学生管理和教学管理等日常事务管理在校院两级管理中是下放的主要内容, 而学科发展、招生、科研管理权更多地集中在校级。

尽管大多数高校在实行校院两级管理改革中表现雷同, 但一些高校实行校院两级管理的侧重点不同, 为改革提供了宝贵的多样化经验。

中国矿业大学的校院财权和人权划分非常彻底。校院实行两级预算管理, 基本做法是将整个学校经费根据各学院学生的人数, 分教学、科研、后勤以及行政四条管理主线下拨给院级。学院完全承担办学所需要的全部费用, 有比较独立的办学自主权, 可以通过办学进行创收, 承担本学院学科发展和人才引进的发展任务。这样的管理, 能使学校真正从繁重的日常管理中脱离出来, 重点考虑学校长远发展问题。而学院则注重降低办学成本, 提高办学效率。其缺点是, 学校过于下放权力, 长远发展目标缺乏有效调控手段; 而学院往往没有站在整个学校长远发展的角度看问题, 例如为了节约成本, 不愿引进高端人才, 教师更多关注创收, 忽视教学和质量。

东北师范大学侧重建立新型学术领导模式, 按照“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的新型高校管理领导模式, 在各个学院成立了教授委员会。教授委员会与行政班子、学院分党委的关系划分明晰, 教授委员会的主要任务是: 对学院的重大事项行使决策权, 并对行政班子执行决策情况进行督促和检查。行政班子主要任务是: 对学院的行政工作行使行政管理权, 教授委员会做出的决策, 由院长负责组织实施。学院分党委主要任务是: 政治核心, 保证监督。这种纵横权力划分明晰的决策体制, 也成为改革的一种成功途径。

三、高校实行校院两级管理改革的特征分析及启示

1、当前高校校院两级管理权责划分的基本特征描述。

管理学中的组织分权有两种模式^③: 职能分

权制和联合分权制。前者适用于小的组织,“决定权由最高层保留,职能(活动和工作)转到组织中的各个下级部门”^④。这种分权通常是因为组织通常把自身看作职能的堆积,其弊端是部门负责人往往都强调部门利益,而将整体组织的目标置于部门利益之下;其目标制定往往基于“专业标准”,而不是整个组织的成功。后者适用于较大的组织,是将专门的决定权授予下级部门。这种分权能够容忍巨大差异而不损害基本统一。实际上,很难明确、精确地判断组织的集权和分权程度。

按照这种理论划分,我国高校校院两级管理体制从管理学角度看属于职能分权制。因为无论是问卷结果还是被调查者的描述都表明,“事权以及事务管理基本运行经费支配权下移,重大财权、人权及发展事项仍然集中在校级”是对我国高校校院两级管理改革基本特征的判断。

从具体实行改革的学校看,改革的主要焦点集中在日常管理活动的权力下放,校院两级管理改革更多的是纠葛于日常管理事务和相应运行经费的分割比例,改革的实际结果主要是使校级摆脱了日常繁杂的事务管理,重点集中在重大资源的配置上;而学院在关键资源和关键事权上并没有决策权,也不承担相应责任。因此,实际上我国大部分高校仍然主要呈现出集权特征。

比照国外大学普遍实施的学院自治的管理模式,我国高校“职能分权制”的现实与西方的以学院为主的办学体制相比有很大差别。

2、我国高校校院两级管理现状的原因分析和趋势预测。

我国高校校院两级管理现状无论被判定为“事权下移,财权、人权和重大事权仍然集中在校级”的状态、还是被定义为“职能分权制”,学院获取的自主权确实远远没有达到改革设想的状态。这大概是学院院长对改革现状普遍不满意的原因。之所以出现这种状态,既有校外制度环境的因素,也有学校自身的因素。

从外部来看,高校外部管理体制和资源激励要求学校加强校级的管理。我国政府对高校的直接干预仍然很明显,导致学校的校级机构设置必须与上级政府管理职能一一对应,高校的校级职能部门须与政府机构具有同构性,以适应上级政

府的各项政策要求,这强化了校级职能对整个学校的统筹。例如国家级科研经费的申请都以学校为单位,基层学术组织或个人不能直接自由申请。学校内部在校级就要加强统筹协调,防止出现重复申报,以提高项目中标率。因此,从这个意义看,高校缺乏办学自主权,为应对上级政府,校级职能很难下放到学院,学校领导很难做到将校级职能大多分解到不同的学院、进行校院两级实质性改革。

从校内来看,高校的主要领导本身是上级任命制,高校各项事业的发展情况是最高领导者业绩考核的内容。这种职业激励,需要加强校级领导的统筹权力,强势的校级职能管理是必然的结果。在这种管理体制下,校院两级问责结构很难改变,真正的学校发展指标主要分解到强势和庞大的校级职能部门,在绩效评价中承担着学校重要发展指标的责任,学院只承担实现具体指标的工作任务,不承担战略思考和发展决策的责任。这种问责制成为校院两级管理进一步改革的阻力。另外,多年的集中管理形成了强大的校级管理职能,学校内部机构带有明显的科层结构,下放到学院各类职能部门又很难在行政级别上给予界定,而不界定行政级别,又很难开展相应的校外联络工作。而真正打破这种科层结构,又不是学校层面可以解决的问题。

因此,从当前的校内外管理体制来看,我国高校真正做到校院两级分权管理很难实现。目前的“事权下移”式的校院两级管理体制,仅仅是应对校级管理难度增大而作出的适应性管理结构调整。真正做到校院两级分权还有很长的路要走,至于走多远,还主要取决于政府与高校关系的改革状况。□

注释:

① 马克·汉森. 教育管理与组织行为 [M]. 上海: 上海教育出版社, 1993. 32.

② 周三多. 管理学原理与方法 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 1997. 226.

③ (美) 彼得·德鲁克著. 管理实践 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1999. 230.

④ (美) 马克·汉森. 教育管理与组织行为 [M]. 上海: 上海教育出版社, 2005. 31.

(责任编辑 王敬红)

我国高校实行校院两级管理体制改革的调研报告

作者: [刘亚荣](#), [高建广](#), [梅强](#), [张金刚](#), [李华](#), [计建炳](#), [孙毅](#)
作者单位: [刘亚荣\(国家教育行政学院\)](#), [高建广\(山东科技大学校长办公室\)](#), [梅强\(江苏大学工商管理学院\)](#), [张金刚\(天津科技大学招生就业指导中心\)](#), [李华\(河南工业大学机电工程学院\)](#), [计建炳\(浙江工业大学之江学院\)](#), [孙毅\(北京航空航天大学后勤管理处\)](#)
刊名: [国家教育行政学院学报](#) 
英文刊名: [JOURNAL OF NATIONAL ACADEMY OF EDUCATION ADMINISTRATION](#)
年, 卷(期): 2008, 123(3)
被引用次数: 30次

参考文献(4条)

1. [马克·汉森](#) [教育管理与组织行为](#) 1993
2. [周三多](#) [管理学原理与方法](#) 1997
3. [彼得·德鲁克](#) [管理实践](#) 1999
4. [马克·汉森](#) [教育管理与组织行为](#) 2005

本文读者也读过(8条)

1. [王海骊](#). [张兴](#). [WANG Hai-li](#). [ZHANG Xing](#) 高校实行校院两级管理的理论与实践[期刊论文]-[重庆交通大学学报\(社会科学版\)](#) 2010, 10(2)
2. [刘亚荣](#). [李志明](#). [唐宇](#). [韩东平](#). [韩景义](#). [肖刚](#). [LIU Yarong](#). [LI Zhiming](#). [TANG Ning](#). [HAN Dongping](#). [HAN Jingyi](#). [XIAO Gang](#) 高校校院两级管理模式研究[期刊论文]-[教育与经济](#)2010(2)
3. [史云峰](#). [向绪金](#). [朱骞](#) 基于校院两级管理模式的学术组织创新[期刊论文]-[高教探索](#)2008(1)
4. [刘茂胜](#). [冯锦山](#) 高校推行校院两级管理过程中存在的问题及其对策[期刊论文]-[广东医学院学报](#)2009, 27(2)
5. [林健](#). [Lin Jian](#) 大学校院两级管理模式中的权责划分[期刊论文]-[国家教育行政学院学报](#)2009, 143(11)
6. [傅梅](#) 合作主义理论对校院两级管理的启示[期刊论文]-[宁波大学学报\(教育科学版\)](#) 2007, 29(4)
7. [张宇庆](#). [Zhang Yuqing](#) 关于高校实行校院两级管理体制的探讨[期刊论文]-[中国电力教育](#)2010(36)
8. [童猛](#). [TONG Meng](#) 大学实行校院两级管理问题分析[期刊论文]-[长春师范学院学报\(人文社会科学版\)](#) 2010, 29(2)

引证文献(30条)

1. [黄显云](#) 基于战略预算的高校财务管理体制研究[期刊论文]-[教育财会研究](#) 2011(6)
2. [王海骊](#). [张兴](#) 高校实行校院两级管理的理论与实践[期刊论文]-[重庆交通大学学报\(社会科学版\)](#) 2010(2)
3. [林健](#) 大学校院两级管理模式中的权责划分[期刊论文]-[国家教育行政学院学报](#) 2009(11)
4. [潘华](#). [潘耀芳](#). [王乐鹏](#) 基于“三位一体”的高校基层教学管理模式创新探索[期刊论文]-[教育教学论坛](#) 2013(30)
5. [陈俊](#). [朱街禄](#) 民办高校推进校院两级管理的探索[期刊论文]-[教育教学论坛](#) 2013(49)
6. [白帆](#) 高校二级学院职权运行机制的合理化构建[期刊论文]-[青年文学家](#) 2012(12)
7. [杨占江](#). [龙春阳](#) 校院两级管理视野下的高校人事管理机制创新探析——基于产学研协同创新的维度[期刊论文]-[齐齐哈尔师范高等专科学校学报](#) 2012(5)
8. [张玮](#). [晋曦](#) 高校权力解构与分权原则研究[期刊论文]-[湖北教育·领导科学论坛](#) 2011(3)
9. [黄享苟](#) 深化高职院校校院两级管理体制改革的思考[期刊论文]-[湖北职业技术学院学报](#) 2010(4)
10. [叶志明](#). [黄韬](#). [齐平](#) 高校二级管理模式实践中的问题与对策[期刊论文]-[兰州教育学院学报](#) 2010(1)
11. [固旭](#). [赵玉萍](#). [张强华](#) 新建本科院校实施学院制管理的思考[期刊论文]-[淮阴工学院学报](#) 2010(6)
12. [刘茂胜](#). [冯锦山](#) 高校推行校院两级管理过程中存在的问题及其对策[期刊论文]-[广东医学院学报](#) 2009(2)

13. [张辉, 李薇](#) 浅议校院两级教学管理体制下教学管理人员的素质要求[期刊论文]-[课程教育研究\(新教师教学\)](#) 2013(6)
14. [李芳, 王剑锋](#) 高校“非教师序列人员”管理比较研究——以芝加哥大学与国内A大学为例[期刊论文]-[高校教育管理](#) 2013(6)
15. [侯勇英](#) 高等学校内部管理体制的问题与建议[期刊论文]-[河南机电高等专科学校学报](#) 2013(4)
16. [张影, 吕璠, 何秀丽](#) 深化校院两级经费预算分配模式改革的研究[期刊论文]-[会计之友](#) 2011(7)
17. [王作兴](#) 完善高职院校内部治理结构的现实选择[期刊论文]-[江苏高教](#) 2011(4)
18. [唐宁, 刘亚荣](#) 论高校院系实体化运作的风险管理[期刊论文]-[国家教育行政学院学报](#) 2010(3)
19. [张国魁](#) 基于战略导向的高校财务预算管理研究[期刊论文]-[会计师](#) 2013(8)
20. [郑勇, 徐高明](#) 权力配置:高校学院制改革的核心[期刊论文]-[中国高教研究](#) 2010(12)
21. [汤家华, 张海辉](#) 浅谈校院两级管理体制下高校教学秘书工作[期刊论文]-[管理观察](#) 2010(35)
22. [曹焕亚](#) 论二级管理体制下高职院校科研管理创新[期刊论文]-[乌鲁木齐成人教育学院学报](#) 2009(4)
23. [李绍环](#) 我国高校内部管理体制运行中存在的问题与对策[期刊论文]-[教育探索](#) 2012(10)
24. [刘亚荣](#) 筹资多元化框架下的普通高校应对策略解析[期刊论文]-[国家教育行政学院学报](#) 2009(3)
25. [于翔, 方随意](#) 浅议高校二级院系党政运行机制改革[期刊论文]-[人力资源管理\(学术版\)](#) 2009(9)
26. [郑锦焕](#) 校院两级管理体制下辅导员工作的SWOT分析探究[期刊论文]-[福建医科大学学报:社会科学版](#) 2012(3)
27. [卢君生](#) 地方高校管理类学生评教影响因素实证研究[期刊论文]-[江西科技师范学院学报](#) 2011(3)
28. [朱红霞, 马晓霞](#) 高校校、院、系三级教学管理改革初探[期刊论文]-[文教资料](#) 2013(15)
29. [马成瑶](#) 高校学生住宿空间变化及其育人功能[期刊论文]-[高校辅导员学刊](#) 2013(6)
30. [郑勇](#) 我国高校学院制改革的历史考察与现实思考[期刊论文]-[淮阴师范学院学报\(哲学社会科学版\)](#) 2010(6)

本文链接: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_gjjyxzxyxb200803016.aspx