

高校校院两级管理体制改革的对策思考

都光珍

(山东理工大学, 山东 淄博 255049)

摘要: 高校校院两级管理体制改革的当前高校内部管理体制改革的突破口和着力点, 是建立完善中国特色现代大学制度的重要组成部分, 代表高校内部管理体制改革创新的必然发展趋势。从内部组织改革角度而言, 校院两级管理体制改革的必须在遵循一定原则的基础上, 按照渐进的改革理念, 从科学调整重组学院设置入手, 明晰校院权责边界, 协调资源配置, 强化学院主体性地位, 加强运行机制建设, 才能实现权力下放, 增强办学活力, 提高办学效益。

关键词: 校院两级管理; 改革; 对策

中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2011) 12-0016-05

自 1985 年中央颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》以来, 我国高校内部管理体制改革经历了 20 世纪 80 年代中期的试点探索、90 年代初的逐步推进, 现在进入到深化改革阶段。纵观我国高校内部管理体制改革, 重点和突破口都是围绕人事制度和分配制度来展开。^①许多高校都是按照“学校机构改革为切入点、用人制度改革为重点、分配制度改革为关键和院系教学管理组织机构调整为落脚点”^②的轨迹, 深化内部管理体制改革。

伴随着我国高等教育从“精英教育”向“大众化”迈进的步伐加快, 高校的组织结构、功能、规模发生了深刻变化, 高等教育进入一个以质量提升、内涵发展为核心的新阶段。如何适应新形势下大学规模、结构、功能的变化, 正确认识、深化校院两级管理体制改革的, 规范协调行政权力与学术权力关系, 创新高校内部管理体制, 实现校院两级管理模式创新, 完善现代大学内部治理结构, 增强大学办学活力, 全面提高高等教育质量和管理水平, 成为当前及今后高校管理体制改革需要深入探讨的重大课题。

一、校院两级管理体制改革的内涵及主要内容

高校内部管理, 就其本质而言, 体现为权力与责任在高校内部管理的各个层面和各个不同利益群体之间的分配, 体现它们相互间的权力作用关系以及责任分担关系。这种分配的模式和作用关系, 构成了高校内部的权力结构和管理体系。校院两级管理是指高校按照一定的目标和原则, 整合、优化学校教育教学资源, 形成学校和学院两个管理层级, 通过学校分权和管理重心下移, 转变学校部门的管理职能, 明确学校和学院的职责和权限, 形成学校宏观决策、部门协调配合、学院实体运行的管理模式。校院两级管理体制改革的对高校组织、结构、功能、规模变化的不断调适, 是在原有内部管理体制改革基础上的深化发展。

校院二级管理是一种不同于高校传统管理方式的新模式, 根本目的是解决高校发展的动力机制问题。推行校院两级管理, 缘于从高等教育可持续发展的角度审视大学内部管理、发展动力和深层积极性的发挥。它的核心是在明确

收稿日期: 2011-10-20

作者简介: 都光珍 (1956-), 男, 山东滨州人, 山东理工大学党委书记, 教授, 国家教育行政学院第 29 期高校领导干部进修班学员, 主要从事高等教育管理研究。

两级管理的基础上,降低管理重心,下放管理权力,调整管理幅度,规范管理行为,建立起学校宏观调控、学院自主办学的高效运行机制,促进学科的整合和发展,激发各级组织的办学活力,切实提高办学效益和水平。校院两级管理体制改革的的主要内容是在明晰学院主体性地位的基础上,以权责的划分为核心,围绕人事、财务、资源、事务等主要方面进行分配的改革。

二、高校推行校院两级管理体制改革的必然性分析

1. 组织的高效率运行首先要求设计的组织结构合理

组织设计的实质是通过管理劳动的分工,将不同的管理人员安排在不同的管理岗位和部门中,通过他们在特定环境、相互关系中的管理作业来使整个管理系统有机地运转起来。现代管理学认为,管理层次受组织规模和管理幅度的影响,组织规模越大越稳定就越需要减少管理层次、增大管理幅度,越需要进行充分授权和分权。分权是组织有效决策的一种必然选择,不仅有利于信息的传递,提高效率,更有利于下级管理组织主动性和创造性的发挥。随着社会的发展,大学功能的扩展使大学组织规模不断扩大,组织结构在纵向和横向上出现日益复杂的分化,与社会的边界变得愈加模糊,这直接导致了大学管理难度的加大。高校必须要减少管理层次,进行充分的授权和放权,构建重心向下的新型大学管理模式,才能使管理控制在有效幅度内,不断提高管理效能,推动大学健康高效发展。

2. 任何组织变革都是社会环境变化的产物

首先,高校已从过去单一的教学实体,发展成为具备教学、科研和社会服务三位一体功能的现代大学,传统的集中管理模式难以适应变化要求,大学的基层学术组织必须进行相应的改革和调整。^③原来以专业教学为主设置的系和承担研究任务的所分离设置、各自为战的格局,已经不能适应高校的总体战略发展需要,以学科门类或一级学科为标准的学院建制改革逐渐成为高校内部管理体制改革的必然。^④其次,大规模扩招使高校规模迅速膨胀,社会需

求的扩大使学科专业门类迅速增多,学科梯次化结构逐步形成,高校内部的学院数量及规模大幅扩张,一所高校的学院少则十几个,多则30余个;学院的规模也从过去的几百人,增加到上千人。大学集中管理的跨度已远远超过有效管理的可控范围,仍然保持校级集权、统一管理的跨度和难度不断增大,分级、授权管理成为高校内部管理、提升效率的必然趋势。再次,随着市场化程度加深,社会资源流通、配置方式由集中决策过渡到集中、分散决策并存的混合模式。社会对高等教育需求迅速增长,高校面临巨大的学术竞争和资源竞争的压力。高校必须主动应对自身变化和环境的挑战,改变过去组织内部行政化的统一管理格局,在内部进行压力、责任的分解,而责任分解必须以管理上的分权作为保障,上升到学校制度管理层面,则要进行分权体制改革。

3. 校院两级管理模式改革旨在适应社会和高等教育自身发展的需要

高校内部管理体制的自我完善和发展,对推动大学科学发展具有积极意义。校院两级管理可以充分调动和激发学院办学主动性和积极性,有利于实行科学的能级管理,增强教育资源的优化配置和高效利用;有利于破除原有各学科之间的森严壁垒,学院内及学院之间,各学科、各专业间的交流,促进相近、相邻学科的交叉、融合;有利于学生在不同学科、专业间选修有关课程,拓宽学生知识面,培养社会需要的宽口径、厚基础、高素质人才;有利于形成、巩固和突出学院的学科优势和特色,强化教学和科研两个中心的功能,保证教学、科研水平的提高,增强综合实力。

总而言之,当前我国高等教育发展已从外延式的扩张向内涵式的发展转型过渡,单纯追求规模扩张已不能使高校具有竞争优势,而且面临被淘汰的风险,提高质量已成为高等教育改革发展最根本最紧迫的任务。实行校院两级管理是内涵发展、提高质量的必由之路,更是建立完善现代大学制度的客观要求和必然选择。

三、当前校院两级管理体制改革的实施现状分析

校院两级管理体制改革的实施不仅涉及学科关系的

重组,更涉及高校内部不同利益群体之间责、权、利的重新调整与分配,需要重新界定不同利益群体之间的权力边界、相互作用关系、责任分担关系和利益分配关系。从当前实际运作过程来看,在这些关系的重新界定和理顺过程中,围绕校院双方责、权、利的划分,在学科专业的组合和教育资源的配置,人才资源和教育资源效益的发挥,管理体制和运行机制的构建,教学质量和水平的提高等方面,仍存在诸多问题和不足。

第一,校院权责不对等。目前,我国高校的校院管理模式虽然在形式上呈现两个管理层级,但由于在实际运作过程中机制不够完善而发生内涵偏移,实质上仍然处于学校权力过于集中的现状。有学者围绕校院两级管理中学院财权、人权、事权状况进行了问卷调查,分析认为在财权方面,学校为缓解财政压力试图探索与学院共同分摊财源压力的路径;在人事权方面,学院具有有限的人事聘用权、奖金分配权、引进人才建议权等;在事权方面,几乎所有重大事项决策权均集中在学校,学院基本不具有重大事项决策权。调查还显示,高校领导对所在高校校院两级管理状况表示满意的只占30.3%,表示不满意的则高达69.7%。^⑤可以看出,校院两级管理中很多学校暴露出管理重心过高,权力仍集中于校级决策层及职能部门,学院主体性地位被弱化,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。

第二,学院设置不够科学规范,存在机械组合、“貌合神离”现象。一些高校以行政手段简单对学科专业进行调整重组,从管理效率角度出发而非从学科自身发展规律出发调整设置学院。对学科、专业的重组与发展违背学科专业资深发展规律,缺乏科学规划和宏观远见,仅仅是将学院进行简单机械的重组合并,学科、专业之间并没有真正实现有机融合、互相促进发展,甚至出现重组后互相内耗的后遗症,不仅没有达到提高效益的目的,反而使学院发展陷入困境。

第三,学院层面管理体制有待进一步明确完善。两级管理体制中,学院层面的管理决策有行政首长负责制、党政联席共同负责制、学

术委员会负责制、二级教代会讨论决定制等多种形式,且存在交叉使用现象。不同高校在学院层面管理体制各不相同。“权力缺乏相互制衡和民主监督,是我国高校内部管理体制改革中经常一统就死、一放就乱的根本原因之一。”^⑥这样的状况使得学院层面的管理机制面貌模糊不清,学校层面也没有形成科学完善的政策制度进行保障,在一定程度上导致学院层面决策分散、管理不够清晰、效能不高。

第四,考核激励机制有待进一步加强。尽管实行校院两级管理体制大多实行目标责任考核制,但对职能部门和学院缺乏科学合理的目标考核体系,考核结果难以实际应用或者以偏概全,导致考核的激励功能弱化、异化。

上述问题是高校在推进校院两级管理体制改革中普遍存在的共性问题,反映了高校在深化内部管理体制改革时缺乏系统思维,尚未建立起科学有效的责权利对称运行机制,亟需在改革中深入探索解决。

四、实行校院两级管理体制改革的对策思考

高校校院两级管理体制改革的庞大而复杂的现实问题,不仅关乎学校内部各个组织机构,同时又与政府、社会有着千丝万缕的联系。

1. 以学科建设为核心,调整重组学院设置

知识资源必须要本着高效合理的原则进行配置,对于高校而言,知识资源的载体就是具体的学科。学科建设是高校工作的龙头,是大学的命脉,大学学术性的本质属性要求大学的改革必须以学术为中心,以发展学术为目的。有学者对30所世界著名大学的研究发现,81%的学院按学科大类设置,3.4%的学院按学科群设置,按一级学科设置的比例仅为11.14%。由于设置层级高,学科容量大,所以学院数量较少,30所世界著名大学平均设有9.7个学院,其中6所大学的数量在5个以下(含5个),9所大学的学院设置数为6~10个。^⑦而我国高校则由于历史等因素影响,在内部管理改革中脱离了以学科建设为核心的目标,造成高校学院设置数量过多,许多相关性较强的学科被分散在不同的学院,关联性不强的学科又被捆绑在一起,造

成同一学科分属不同学院，学科划分过细或不清晰，不利于学科群的建设发展和学校整体发展。校院两级管理的目的是通过管理重心下移提高管理效率，促进学科的发展，发挥学术权力作用。在校院两级管理体制改革中，学院的设置尤为关键。实施校院两级管理改革，必须从学院的设立与调整入手，减少学院数量，扩大学院规模，增加学院的学科容量。通过规范学院的设立与调整，达到管理幅度和管理层次的基本平衡，从而提高学校、学院的管理效能。

学院的设置与调整应把学科门类作为学院设置的基础，考虑学科的性质和特点，体现学科发展的规律，按照相同或相近的学科、学科群的发展及其规律有机组建学院。学院的设置应该建立在通用的学科专业“门类”上，满足规模性、综合实力性、学科融合性、前瞻性与生态性等条件，遵循大学的管理模式归根到底要与学生的培养模式相协调这一基本原则，以一个一级学科或若干个一级学科为基础来组建学院，达到消解原有专业、学科之间的壁垒，促进边缘学科、交叉学科和大学科群的不断涌现，实现学科交叉、学科融合、学科优势互补与学术资源共享，进而凭借学科群和大学科优势，形成学科建设的合力，发挥学科群的整体优势，以利于学科的突破与发展，萌发新的学科生长点，培养厚基础、宽口径和适应性高的高素质人才，促进教学、科研水平的提升，实现校内资源的合理配置，提高资源的利用效率。

2. 科学合理确定校、院权责边界

当前，多数高校实行的校院两级管理模式是典型的“三级建制、两级管理”，即设置校院系三级建制，实行校院两级实体管理。有学者从权力分配、职能分工、核心地位和管理方式四个方面对校院系三者之间关系作了详细划分。^④

高校校院两级管理体制改革的核心理念在于学校与学院之间的权责划分。学校应以宏观决策与管理服务为主，将主要精力放在关系学校改革发展的全局性、方向性、战略性的重大事项上，采取目标管理控制方式，充分授权。学校通过给予学院比较独立的行政管理权、学术自主权、财务管理权，建立有效的激励机制，激发学院围绕学校

的人才培养、科学研究、社会服务等战略目标，积极主动提高教学科研水平，提升综合办学效益。

在校院两级管理模式下，学校应以宏观决策与管理服务为主，把主要精力集中在宏观领域，构建一个简政放权，具有宏观调控能力的精干高效校级行政管理系统。总体上说，学校的主要职责应体现在制定规划、宏观决策、组织协调、监督检查、服务保障等方面。与学校职责相对应的权力则表现在办学方向确定、重大政策制度建立完善、学校机构组织人事、学校财务管理、监督检查、综合协调、后勤保障、公共关系处理等方面，并通过预算管理、制度管理、目标管理、契约管理和信息管理手段来实现学校权力的落实，达到办学目标。

管理重心下移后学院的管理权限主要体现在以下几个方面：一是人才培养。学院在学校总体人才培养目标的规范下，根据学院发展和社会需要，调整学院的专业设置，制定人才培养计划和培养方案；围绕人才培养计划，自主安排课程、组织教学活动、开展教育教学质量的检查和评估。二是组织、人事管理。在学校政策规定和下达指标范围内，设置和调整学院内部教学、科研、实验、行政及服务管理机构，设置调整具体工作岗位、职责及任职条件，聘任或解除副高职称以下专业技术人员和科级以下人员；选聘新教师，确定职工的工作量及其考核管理办法。三是财务自主管理。根据学校有关政策，在学校监督下，学院拥有自主理财的权力，制定经费预算和决定各种来源经费的使用，包括学院在可支配经费中，自主决定院内人员的津贴分配，多渠道自主筹措办学经费等。四是机构设置、专业调整。在学校指导下，学院自主决定设立院内机构，设置并任免机构负责人；根据学校整体发展规划，结合学院实际条件，整合办学资源，增设新专业，调整原专业。

需要注意的是，随着学校权力的下放和管理重心的下移，职能部门作为体现学校决策意志的中枢机构，需要做出相应的调整和转变，重新进行定位，应当以服务为主、管理为辅，实行宏观管理与调控，强化制度的设计完善，淡化微观管理，承担指导、协调、监督和服务等职能。

3. 按照不同建设目标, 优化校院两级资源配置

权利与责任的划分为校院两级管理奠定了基础, 接下来就要明确校院双方不同的建设目标, 按照任务要求, 协调配置好校院两级组织的各种资源。高校各类资源按其所服务范围的不同, 可以分成校级资源与院级资源两个部分。校级资源是面向全校服务的资源, 主要包括公用教室、公用实验室、图书馆、校级行政管理用房、福利与附属用房、教职工宿舍等物力资源, 以及公共课教师、图书馆人员、校级机构行政管理人员、后勤人员等人力资源与校级经费等财力资源。院级资源是各院系、各专业使用的资源, 主要包括专用教室、自用实验室、图书室、系和专业管理教研用房等物力资源以及教学人员、科研人员、后勤人员等人力资源和院级经费等财力资源。现阶段我国高校资源配置过程中的主要问题是, 教育经费投入严重不足与重复建设和浪费现象并存, 校院两级资源配置结构不合理。在校院两级管理模式下, 学校资源配置可以按照两个层面进行。在校级资源配置的层面上, 应以加强校内公共资源的建设为重点。同时, 强调学校层次的放权, 防止出现人力、物力与财力资源过度集中于校级建设的现象重演, 强化校院两级资源的合理配置。在院级资源配置的层面上, 必须强调学院层次的相对“集权”, 建立学院资源统一规划、合理配置、院内共享、对外服务的管理制度。

4. 根据权责关系划分, 建立有效的管理运行机制

高校校院两级管理体制的改革制度设计, 不仅要对人、财、事权的两级划分, 更重要的是对校级权力和院级权力各自的管理激励目标有清醒的认识, 并且还要对放权后所存在风险有事先的防范措施和控制手段。因此, 完善的校院两级管理体制, 还应该包含校院两级各自风险防范制度、目标考核和激励制度等方面内容。

要坚持以人为本, 充分调动各方面人员的主动性。在组织的根本目标系统中, 满足组织成员的心理需求与完成组织任务一样重要。校院两级管理体制变革牵涉原有的利益系统和权

力系统的调整, 必然会对广大教职工产生一定影响。因此, 高校在进行改革时必须树立以人为本观念, 必须把调动人的积极性、能动性和创造性作为改革成功的最大保证。

要改过程管理为目标管理、契约管理。为了更好地适应在市场经济条件下高校面向社会自主办学的需要, 学校层面必须转变职能, 变直接行政管理转变为目标管理、契约管理, 发挥统筹规划、掌握政策、组织协调和检查监督的宏观职能。此外, 要加强决策咨询和审议评估等职能, 提高宏观管理水平。

要改变过分依靠行政权力进行决策的状况, 充分发挥学术权力在决策中的作用, 形成决策、审议、执行、监督、反馈相统一的决策模式。健全自我发展、自我约束的内部管理体制和运行机制。实现由高度集中管理模式向集中与分散相结合的管理模式的转变, 实现由行政管理为主导向行政管理与学术管理相结合的方式的转变, 创新高校内部管理决策模式。

注释:

①毕宪顺. 高等学校内部管理体制改革的研究报告 [J]. 中国特色社会主义研究, 2005, (2).

②赵丹龄, 赵江. 高校人事分配制度改革新问题和思路 [J]. 中国高教研究, 2002, (24).

③李元元. 推进基层学术组织改革 提升教学科研创新能力 [J]. 中国高等教育, 2004, (2).

④俞建伟. 学院制改革与高校内部权力结构调整 [J]. 现代大学教育, 2001, (4).

⑤刘亚荣等. 我国高校实行校院两级管理体制改革的调研报告 [J]. 国家教育行政学院学报, 2008, (3).

⑥项贤明. 论学术管理理念与高校内部管理体制变革 [J]. 北京师范大学学报 (社会科学版), 2004, (6).

⑦刘少雪等. 创新学科布局 规范院系设置 [J]. 清华大学教育研究, 2003, (5).

⑧林健. 大学校院两级管理模式中的权责划分 [J]. 国家教育行政学院学报, 2009, (11).

(责任编辑 石连海)

高校校院两级管理体制改革的对策思考

作者: [都光珍](#)
作者单位: [山东理工大学, 山东淄博, 255049](#)
刊名: [国家教育行政学院学报](#) [PKU](#) [CSSCI](#)
英文刊名: [Journal of National Academy of Education Administration](#)
年, 卷(期): 2011(12)
被引用次数: 4次

引证文献(3条)

1. [王建强, 罗红伟](#) [校院两级管理体制下学生工作模式探析](#)[期刊论文]-[新西部](#) (下旬刊) 2013(2)
2. [范明, 李文杰](#) [校院两级管理体制下跨学科学术组织的发展对策](#)[期刊论文]-[黑龙江高教研究](#) 2013(3)
3. [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)

引用本文格式: [都光珍](#) [高校校院两级管理体制改革的对策思考](#)[期刊论文]-[国家教育行政学院学报](#) 2011(12)