

高校校院两级管理模式研究

刘亚荣¹ 李志明² 唐宁³ 韩东平⁴ 韩景义⁵ 肖刚⁶

(1. 国家教育行政学院,北京 102617 2. 华中师范大学,湖北 武汉 430079;
3. 厦门理工大学,福建 厦门 361024 4. 哈尔滨工业大学,黑龙江 哈尔滨 150001;
5. 厦门大学,福建 厦门 361005 6. 浙江工业大学,浙江 杭州 310014)

摘要:1999年高校大规模扩招后,高校传统集权式的内部管理体制受到极大的挑战,如何改革和构建与高等教育快速发展相适应的高校内部管理体制,已成为高校管理者们特别关注的重要问题。国家教育行政学院第32期中青年干部班部分成员,通过大量的访谈调查,详细分析了我国高校实行校院两级管理的基本情况,深入研究了校院两级管理中具体的分权动因和分权模式,在此基础上,提出了完善高校两级管理体制的制度设计要素。

关键词:高校,两级管理模式,改革

中图分类号:F08,G40-054

文献标识码:A

文章编号:1003-4870(2010)02-0012-04

1999年高校大规模扩招后,高校传统集权式的内部管理体制受到极大的挑战,如何改革和构建与高等教育快速发展相适应的高校内部管理体制,已成为高校管理者们特别关注的重要问题。为此,2009年国家教育行政学院第32期中青年干部班部分成员组织专题研究小组,通过大量的访谈和调查,详细分析了我国高校实行校院两级管理的基本情况,深入研究了校院两级管理中具体的分权动因和分权模式,在此基础上,提出了完善高校两级管理体制的制度设计要素。

一、高校实行校院两级管理的理论依据

高校进行校院两级管理改革,许多学者从传统的管理学角度,认为是出于高校扩招后管理幅度增大,现代社会越来越需要专业化管理的需要。但是西蒙认为^[1],管理幅度与层级是同时存在的,增加管理幅度,就会减弱控制能力,而减少管理幅度,又会增加层级数量。并且,没有研究可以说明管理幅度多少是合适的,对于连锁店来说,实际上众多的连锁经营并没有影响管理的效率,还带来利润。因此,管理的幅度并不是管理效率提高的关键问题。那么组织内部什么决定了组织的绩效?为什么会用分权的形式进行管理?组织经济学认为,组织的结构与组织的绩效存在必然的联系,这种联系可以概括为“市场环境——组织结构——组织行为——组织绩

效”的逻辑框架^[2],其中组织结构是指组织中的权力分配,集权和分权组织,水平和垂直组织,以及更具体的事业部和职能制组织等。

组织经济学是研究资源的“连接”机制的,市场和组织是社会资源配置的两种基本形式。契约是市场的连接机制,权力是组织内部的连接机制,当交易成本过大,无法达成交易的时候,由组织内部某人通过权力来配置资源,能够很容易实现。用术语来说,就是组织的出现是由于信息不对称,垄断和生产的相互依赖性,以至于无法达成彼此都满意的市场合约^[3]。但是组织内部由于信息不对称等原因,也存在不可避免的管理成本,为了减少管理成本,组织内部也可以形成合约来降低管理成本。在此意义上,组织和市场就没有了明确的界限。

在组织内部,由于存在信息的不确定性,以及信息不对称性,为了有效进行决策,组织的领导会把这部分不确定性的信息决策权授予下级部门的管理者,则构成了委托和转让决策权限的代理关系,从而构成了组织内部的阶层和职能结构的分工^[4]。并且,已有的研究证明,“分头解决问题的两个人比交流沟通的两个人更能够使组织成功概率增加”^[5]。因此,分权是组织有效决策的一种必然选择。高校的校院两级管理实际是一种组织授权的过程。按照代理理论,授权的基本要件

收稿日期:2010-03-15

基金项目:全国教育科学“十一五”规划教育部重点课题(编号:DF080153)

作者简介:刘亚荣,国家教育行政学院教育行政教研室副主任、副研究员,研究方向为教育经济学;李志明,华中师范大学财务处处长;唐宁,厦门理工大学发展规划处、财务处处长;韩东平,哈尔滨工业大学财务处副处长,财会学博导;韩景义,厦门大学校长助理,财务处处长;肖刚,浙江工业大学组织部部长。此论文为所有成员在文献研究、考察、访谈基础上,经过多次讨论形成,最终由刘亚荣执笔完成。

包括。一是要有正式的授权委托,对授权的具体内容做出规定;二是要有相应的资源配置的分割;三是要有管理期限;四是主要的激励机制是剩余控制权的授权,即下级对于不确定信息具有决策权。

进一步来说,实际上组织的集权和分权都有可取和不可取之处。集权不能产生足够的多样性,或提供足够的解决问题的策略;而分权又存在搭便车、不能解决全局问题等。但是,管理就是为了使组织形成有效的制度安排,以实现效率。如果可以避免组织成员形成对问题的意见不一致,就可以解决这种两难。组织经济学认为,如果企业可以达成内部合作,使个人在组织中的行为自动形成对自利行为的偏离,这种组织比其他组织具有重要的竞争优势。而层层授权就是一种重要的激励机制。

这里要将授权与放权进行区别,一般的上级对下级的放权,是通过领导示意下,采取一事一请示,并没有明确的分权内容,职务的权威很容易使上级对下级产生越位和缺位的行为,破坏了下级工作的连续性。而稳定的契约制度条件下的授权,基于下级直接面对市场,掌握大量不确定信息,及时决策,有利于组织效率,授予下级对不确定信息的决策权,能够最大程度的将风险降低到最小,并且获得最大收益。

二、高校实行校院两级管理的现实必要性

任何组织的改革往往都是因为对环境的不适应或内部的不协调而引发的,并且改革只有在组织的决策者,能够预见到改革的收益大于成本时,才可能将改革付诸实施。进行改革必要性的分析,是帮助有改革意愿的领导者预见到改革的收益和成本,从而做出是否改革的决断。校院两级管理改革由于涉及到内部大范围的利益调整,更需要进行预先的研究和分析。

文献研究及实际的访谈发现,多数高校实行校院两级管理改革的原因,与我国高等教育的宏观改革与发展背景息息相关。

一是高校功能的拓展。改革开放以来,高校已从过去的单一的教学实体,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的基本雏形,这对高校传统的集中管理模式提出了挑战。20世纪90年代中期以后,创建一流大学和高水平大学就已经上升为国家战略和国家行为,这促使高校更多地从满足国家战略需求角度开展前沿科学研究。为了适应这些变化的要求,大学的基层学术组织必须进行相应的改革和调整^[6]。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,已经不适合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,高校教学科研组织的重组^[7]校院系三级建制两级管理的组织架构改革成为潮流,在这种校院系三级机构建制的形成背景下,各高校实施了不同范围和力度不等的两级管理体制改革的探索,学校、学院和系权力次序重新划分,大多数学校采取管理重心的下移,系的管理重心上移,推动学院的实体化发展^[8],成为教学、科研、学科建设及其管理的基本单位。

二是高校规模的扩大。1999年开始的大规模的扩招使得高校规模迅速扩大,学科的增加和学科梯次化结构的逐步形

成,高校内部二级学院无论从数量上还是规模上都同时成倍数增加,一个高校的学院少则10多个,多则40多个,每个学院的规模也从过去的几百人,增加到几千人。高校集中管理的跨度已经远远超过有效管理的可控范围,管理难度的增加必然带来分权,尤其是教学管理。

三是筹资体制的改革。改革开放以来,我国政府对事业单位采取放权让利的市场化改革方式,允许事业单位创收,所得原则上归单位自行支配。这种改革使得作为事业单位的高校经费来源逐渐形成多渠道的筹资体制,在这种体制下,在一定程度上赋予高校一定的收入和分配权力。虽然高校不是企业,不能自创利润,但高校仍然处于市场交换环境中,通过市场机制,我国高校非财政性经费已经占据了半壁江山,2007年我国高等教育非财政性经费收入占总收入的52%。而学院是高校获得这块收入的基本运行单位,为了保证学院的创收积极性,学校对学院的各种收入采取按不同比例分成和自主使用的办法,合理的分权与放权,建立学院经济主体机制,激发学院活力,无疑是提高高校开源节流和增收节支能力和成效的有效途径。

四是人事体制的改革。由于高校经费来源渠道的多元化,学院通过创收有了一定的可自主支配的经费,这些经费大部分用于教职工个人分配和福利。由于事业单位体制改革一直缺乏系统的整体的思考,这种创收所得用于个人分配的模式,促发了事业单位的人事管理及分配体系改革走在了事业单位改革的前面。高校作为事业单位的重要组成部分,在人事管理和分配上进行了大量的改革尝试,并形成了自己的特色。在高校人事管理及分配的改革中,岗位聘任制和绩效工资制度是其主要内容。如浙江大学、北京大学、中山大学都形成了自己鲜明的改革模式。为了有效配置师资资源,这些大学在岗位聘任和绩效工资分配中,都实行了二级管理。学院具有了比较独立的岗位设置、聘任、考核和绩效收入发放的权利,并且必须与学院的学科发展统筹考虑。人事的调配权使得学院具有了现代大学基本的学科发展权力,并且极大地分担了学校在学科发展战略方面的目标和任务,这是研究型大学学院制改革的一个基本特征。

综上所述,20世纪末和本世纪初,全球化、国际化和市场化深刻的影响着高等教育的生存压力,我国高等教育发展的环境和自身状态发生了巨大的改变,高校已经具有现代大学的基本特征,承担着培养人才、科学研究和社会服务等多项社会功能,同时高校内部设有多个学院、学科、专业,其规模庞大,任务繁重,结构复杂,成为一个复杂的社会组织。而且,在大学内部,各学院有不同的专业背景以及各自的教学科研特点,一刀切的管理模式不利于各学院的发展。高校必须主动应对环境和自身的变化,改变过去组织内部行政化的统一管理格局,采取分权甚至授权的校院两级管理方式是必然的选择。通过校院两级分权,重心下移,调动学院、学科甚至教师的积极性,提高管理的效率,增强学校整体的办学实力与活力,提升学校核心竞争力。

三、高校实行校院两级管理的模式

划分校院两级的管理权限,其根本目的,就是通过给予学院比较独立的学术自主权,建立有效的激励机制,激发学

院围绕学校的学术发展战略目标,主动积极地提高学术水平。高校的分权激励有哪些模式,每种模式适合什么样的学校?每个高校的管理者在改革之初,都希望可以成功的模式可以借鉴,但却又清醒地知道,没有任何模式可以完全照搬。那么,高校校院两级管理究竟是否有规律化的经验可循?

课题组在调研过程中,也希望试图总结出几种有规律可循的改革模式,但调研结果发现,高校校院两级管理有不同的分权形式,各高校在校院两级权限划分中,不同学校在权限划分的内容、程度和方式上都有各自的特点,甚至同类高校采取了不同的分权模式,并且很难明确的评判,同类高校分权程度高低对学校办学效益的有什么不同影响。例如,985高校中,武汉大学自2006年实行了以财务管理为核心的校院两级管理体制改革,浙江大学则实行的是集中统一领导的财务管理,同为985平台高校,中国矿业大学实行了10年的校院两级财务管理改革,而华中师范大学实行的是集中领导,分级预算,统一核算的模式,地方高校大部分实行的是事权下移的模式,而浙江工业大学实行的是校院两级管理的自主理财改革模式。

虽然很难在短时期评价出同类高校实行不同的分权管理模式,在办学效益上有多大的差异。但是一个很明显的事实是,从采取校院两级管理改革时效比较长的高校来看,他们的改革确实获得与改革目标相符合的收益,并且这种效益将会持续存在,这也是他们继续坚持这种改革的原因所在。

组织经济学认为,组织内部主要靠权力来实现资源的配置和机构的运转。因此,校院两级管理,实际上是对资源配置决策权力的划分。资源通常包括人、财、物、事,其中物和财往往在一起,这对于任何类型的学校,都是通用的。因此,校院两级权限划分,主要包括事务管理、人事管理和财务收支等三方面内容。如果按照这些权力划分内容可以将目前实行校院两级管理改革的高校,也分为三种改革模式。

一种是教学、学生和科研等诸多具体管理事权在校院两级管理中的划分,这是大多数高校所采取的模式,即“事权下放,但相应的财力配备没有冗余,学院还要承担一部分成本,人权由学校集中管理”。校院两级管理中,事权的划分是最基本的内容。通常是指高校的学术事务管理,包括学生管理、教学管理、学科发展、科研和社会服务等事项。在学校没有扩招之前,事务的管理基本是由校级职能部门来进行,而事项的具体执行任务由基层学术组织来完成。在扩招以后,高校基本都形成了校院系三级机构,高校大多数学术事务由原来的校级逐渐下放到学院管理并执行,这也是最初引发校院两级管理改革的初衷所在。

第二种是学校人事管理及分配在校院两级管理中的划分,这类学校除了事权上进行了校院的划分,在人事管理和分配方面,也进行了比较彻底的校院划分,例如所调查的浙江大学,其岗位设置、聘任、考核和分配都基本下放到学院进行。

校院两级人事管理的内容主要围绕教师职称的晋升、教职工年度考核及分配、岗位的设置、岗位的聘期考核及聘任、人才引进、内设机构负责人的任用等进行划分。这方面的校院两级管理,分为两种,一种是学校定学院的编制,同时学校关键岗位,包括中层机构负责人和教授的岗位聘任由校级决

策,机构以下人员的聘任由机构副教授及以下岗位由学院进行;一种是学校只定编制数和岗位类型,而学院具有完全的岗位设置、聘任和评价绩效的权力。

第三种是以财务二级管理制度为核心的,涉及人、财和事权在校院两级权限划分的改革。从分权的程度看,这种改革涉及学校组织、各种人力、物力和财力,以及各种任务目标的方方面面的改革,是一种权责利比较完整统一的划分方式,被认为是比较彻底的校院两级管理体制的改革。

财务管理的两级划分,涉及到高校需要全面核算各二级单位的运行成本和事项,是将人、财、物统筹考虑的全面分权管理,所以真正以财务管理为核心的校院两级管理改革并不多。从已经改革的学校以及文献研究来看,以财务管理为核心的校院两级管理改革,首先进行比较慎重的顶层设计,需要真正将人、财、物和事统筹考虑,划分合理的二级实体单位结构,这相当于重新设计组织结构;其次将经费按照人、物和事所需要经费,通过测算,确定二级单位的收入和支出项目的划分,最后打包分配给各二级单位,二级单位因此获得经费使用权、人事调配权和事务管理权,相对独立完整的管理权限,激发了学院办学的主动积极性。

通常校院两级财务管理的焦点在于校、院收入来源的划分,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、研究生课程进修班收入、校外培训班收入、校友捐款、科研管理提成和专项经费等收入的比例或额度划分。校院级经费支出划分,一是日常运行费,包括教学运行、学生管理、公用经费等支出项目。二是投资建设经费,分房屋建设和维修、教学科研设施建设以及学科建设等专项项目经费。三是教师收入支出,按照工资结构分固定工资、补贴或福利、岗位津贴和年终奖金四个项目。不同学校,在项目的确定、项目内容、经费比例额度都有较大差异。

每所高校的发展都离不开人、财、事三大要素,以上三种两级管理模式分别是事权和人权,以及人财事三种权力组合下放的模式。其中,事权的下放由于没有结合人和财权,学院院长不满意率比较高,认为学院就是学校的生产队,没有形成有效的激励。按照理论分析,这种模式即使有文件规定,由于对于不确定的事权没有相应的资源配备,没有形成完整的剩余控制权激励,学院实现学校的目标的积极性并不高。而后面两种模式将资源和事权结合起来,学院对于不确定信息,可以拥有资源的配置权,对于所承担的事务就有了有效手段推动,形成了比较有效的剩余控制权激励,因此,学院积极性得到很好的调动,特别是以财务管理为核心的校院两级改革,具有比较完整的剩余控制权,因此被称为比较彻底的改革,同时,学院也负有了比较完全的责任,有利于问责的实施。

总之,从所有学校共有的人、财和事权角度来划分改革模式,可以很好的将资源配置理论规律和现实的管理内容有效的结合起来进行分析,即方便了研究的便利,又可以使不同的学校根据学校的具体情况,因校、因地、因时,将三类要素资源进行合理配置。其中,需要注意的是:一是确定学校的发展目标;二是通过授权,给予学院比较完整的人权、财权和事权;三是授权要有明确的文本文件,防止学校的越位和缺位。

四、高校实行校院两级管理需要进一步研究的问题

综上所述,高校校院两级管理的改革是适应现代大学多任务、多目标、多种资金来源渠道和多种产品复杂的组织的管理模式。改革的目标就是适应复杂多变的投入和产出结构,而进行的逐渐分散化的改革。目前的分权程度看,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的基本特征的判断。如何分权,以及分权到什么程度,仍然有待进一步研究。

管理学也对组织分权进行了描述,组织的分权有两种模式,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”^[9]。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。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,仍然属于职能分权制。当然,一个比较明确的看法就是,随着市场环境的成熟,无论是从政府对高校,还是高校内部,分权化仍然是高等教育宏观和微观管理总体的改革趋势。如何分权,以及分权到什么程度,仍然是改革者始终关注的话题。

虽然,不能说分权一定能够提高组织的效率,但在契约基础上进行的授权分权,形成了剩余控制权的激励,确实是高校分权的一种追求效率的途径。这里,需要注意将组织的

整体目标有效的分解到下级实体,并且激励机制必须实际产生分权实体与整体组织目标协调一致,才能使得校院两级管理达到预定的目标。因此,高校校院两级管理体制的改革制度设计,不仅仅是对人、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的风险有事先的防范措施和内控手段。因此,比较完善的校院两级管理体制,应该包含校院两级各自的权限内容、风险防范制度、目标考核和激励制度三方面内容,这才构成了比较完整的管理环。但后两方面的研究,本课题组没有更深的加以涉及。

参 考 文 献

- [1] (美)赫伯特·西蒙. 管理行为(第四版)[M]. 北京:机械工业出版社,2009.4.
- [2] (日)今井贤一,伊丹敬之等. 内部组织的经济学[M]. 生活读书新知三联书店,2004.12.
- [3][4][5] (美)盖瑞·J·米勒. 管理困境——科层的政治经济学[M]. 上海:上海三联书店,上海人民出版社,2006.4.10.
- [6] 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):7-9.
- [7] 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):66-69.
- [8] 袁祖望. 学院制与高校纵向管理体制变革[J]. 高等理科教育,2005(1):105-107.
- [9] (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.

Study on the Decentralization Patterns of Institutional Management

LIU Yarong¹, LI Zhiming², TANG Ning³, HAN Dongping⁴, HAN Jingyi⁵, XIAO Gang⁶

(1.National Academy of Education Administration, Peking 102617,China; 2.Huazhong Normal University, Wuhan 430079,China;
3.Xiamen University of Technology, Xiamen 361024, China; 4.Harbin Institute of Technology, Harbin 150001,China;
5.Xiamen University, Xiamen 361005, China; 6.Zhejiang University of Technology, Hangzhou 310014, China)

Abstract: after the policy of higher education expansion carried out, the traditional centralized management style is challenged greatly. How to change and rebuild the new management style which can suit for high speed of higher education development is the most important thing to the managers of universities. Some of mid-level managers who were trained in NAEA grouped together and studied on the topic of decentralization in university management. After a lot of peers interview, the team work focused on the patterns of decentralization management which university leaders can easily choose according to their situation. Finally, the essay also gives some advices about the basic factors of policy design.

Key word: university;decentralized management; reform

责任编辑 范先佐