

# 论高校内部管理体制创新

黄治国 彭正明

[摘要] 高校内部管理体制是高校内部设立的主要管理机构和管理规范的总称。权力整合是高校内部管理体制的核心内容,高校内部管理体制创新的目标是建立现代大学制度。制度设计是高校内部管理体制的基本方略,其中包括建立健全大学章程,进行学校内部管理组织结构,精简学校职能部门等。

[关键词] 高校管理;体制创新;权力整合;制度设计

[中图分类号] G640 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)03-0425-04

高校内部管理体制是对高校内部设立的主要管理机构和管理规范的总称,体现为权力在管理的各阶层和学校内各个不同利益群体间的分配,以及相互间的权力作用关系。高校内部管理体制可分为横向管理体制与纵向管理体制。横向管理体制即我们常说的领导体制、咨询体制、执行体制、监督反馈体制;学校和职能部门、学校和学院(系)两级之间的组织架构、责权划分则构成了高校纵向管理体制<sup>[1]</sup>(第 105 页)。

## 一、高校内部管理体制的历史沿革与现状分析

改革开放 30 年来,我国高校内部管理体制经历了一个不断摸索、改革的过程。从 20 世纪 80 年代开始,我国高校内部的管理体制改革大致经历了三个阶段:第一阶段是从 20 世纪 80 年代始到 90 年代末,主要是以教育部部属院校的内部分配体制改革为标志,未能更多地触及大学内部各管理层之间的职责分化与管理重心改变;第二阶段是从 20 世纪 90 年代末到 2003 年,主要是以区域性高校合并、合作、联合为标志,高校的管理改革从教育教学资源的整合,办学条件的优化到“巨型大学”的出现及其新的管理结构的产生,涉及到国家高等教育管理体制以及高校内部管理制度的全面调整;第三阶段是从 2003 年开始,教育部确定“巩固、深化、提高、发展”为今后一段时期指导教育发展的方针,中国高等教育管理体制向纵深发展,高校内部管理改革也进入到实质性和攻坚阶段<sup>[2]</sup>(第 103 页)。这一历程清晰地展现了改革开放 30 年来高校内部管理体制的沿革,其内容涉及领导体制变革、内部管理机构改革、人事分配制度改革、实行学院制、建立董事会、后勤社会化改革等诸多方面。

在高校内部管理体制改革中,学校领导体制的改革既关系重大,又制约甚重。从 20 世纪 70 年代末实行党委领导下的校长分工负责制,到 80 年代中期在部分高校试点校长负责制,再到 90 年代高校统一实行党委领导下的校长负责制,高校管理体制得以正式确立。在高校层面上,通常采用党委领导、校长治校、教授治校的管理模式,通过民主集中制和分工负责制将学校的政治权力、行政权力和学术权力分解,并通过职能部门和院(系)(以下统一简称学院)加以贯彻实施。

学院制改革使学院愈来愈成为自主办学的实体单位,学科(学术)这一大学内部重要的管理要素获得了新的激活,以学科为依托的学院模式历史性地获得了生存空间。由于从法规上,对学院管理体制没有作出明确规定,因而各地高校结合自身实际和内部学院管理体制情况选择了不同的管理体制。我们认

为,实施学院党政共同负责制是党委领导下校长负责制的必然选择,也是一种最佳形式。作为学校党委领导下的校长负责制的延伸和支撑,党政共同负责制既是学院的领导体制,又是学院的工作体制。

尽管高校内部管理体制取得了众多的成果,但也存在一些不容忽视的问题,主要表现在以下五个方面:第一,高校党政职权虽有明确规定,但在实践中合法行使党政职权也遇到困惑与干扰,高校领导体制的改革仍有继续深化的必要。第二,高校内部管理机构改革缺乏良好的政策导引,职能部门众多,体制性障碍依然存在,距离“精简、高效”的要求还有较大差距。第三,高校各院系在发展规模、环境资源、基础条件等方面具有极大的不平衡性,职能没有得到充分发挥。第四,校院二级管理体制改革引发了组织机构、人事制度、奖励分配制度等一系列的改革,其改革发展规划和配套措施仍需完善。第五,高校内部学术力量依旧薄弱,制度创新亟待加强。解决上述问题的关键在于通过合理的制度设计、整合高校内部各种权力,按照现代大学制度的要求建立健全学校内部管理体制。

## 二、权力整合——高校内部管理体制的核心内容

高校内部管理体制创新的目标是建立现代大学制度,其特征是政校分开、权责分明、管理科学。其核心内容是,在坚持党委领导下的校长负责制的前提下,合理配置政治权力、行政权力与学术权力,建立和完善学校宏观调控、职能部门组织实施、学院自主办学的二级管理体制,形成科学的决策机制和运行机制,最终实现学术权力主导的权力格局。二级管理体制的根本目的是要解决高校发展的动力机制问题,其关键是明确校内各种权力的关系和权责划分。

1. 学校党委与行政的关系。高校实行党委领导下的校长负责制,在校领导班子中,书记对学校全面工作负责,校长是高校的法定代表人。高校既坚持党委统一领导,又支持和保障校长依法行使职权。党委主要讨论决定重大问题、重要事项和重要干部任免,体现出党管人才、党管干部和党管大事的思想;校长作为学校行政的主要负责人,实行校长统一领导、副校长分工负责、职能部门组织实施的机制。与此同时,高校制定科学的党政议事规则,明确划分党委全委会、党委常委会、校长办公会、党委办公会的议事范围和决策区域,进一步理顺党委与行政的工作关系,以形成良性互动、高效合理的工作格局。

2. 学校与学院的关系。高校实行校、院二级管理体制,学校工作以把握方向、统筹规划、宏观决策、协调监督为主,学院在学校党政领导下自我发展、自我约束、自主办学。二者关系的核心在于,学校要明晰和确定学院在学校的地位和责权范围并以法规的形式明确下来,并同步推进竞争机制、约束机制、激励机制等配套措施,为学院充分行使自主权提供制度基础和实施保障。学院是学校教学科研基层组织,兼有承担基层行政管理和从事具体的教学科研管理活动的双重职能,在学校授权范围内实行自主管理。

3. 学校与职能部门的关系。学校进行宏观调控,职能部门代表学校负责组织实施。学校的主要职责是:把握办学方向,分步实施办学目标,改革管理体制,选用院长处长,制定发展规划,筹措办学经费,制定招生政策,组织学科建设,负责财务管理,发展公共关系,考核评估与协调监督,负责校园、重点实验室、图书馆和网络中心等共享资源的建设和管理,而这一切都离不开学校职能部门的参与。学校职能部门是学校对内实施计划、监督、调控、服务的执行部门,其履行的是经学校授权的、对于行政事务的执行权。在学校内部管理中,职能部门执行学校关于办学方向、发展规划、管理体制、干部任免、办学经费、招生政策、学科建设、财务管理、考核评估与协调监督等方面的日常工作。

4. 学校职能部门与学院的关系。按照大学的功能,可以把高校内部的权力划分为事务性权力和学术权力。职能部门拥有的是事务性权力,学院拥有的权力以学术权力为主,事务性权力为辅,因而二者之间不是上下级的分权关系,而是交叉关系。毋庸置疑,职能部门掌握的事务权力,应始终围绕主要掌握学术权力的学院的内在需要进行,并为其提供支持和帮助。而且,校院二级管理模式,学校在赋予学院充分办学自主权的同时,必然要求职能部门把工作重点从对学院的直接管理转移到督促检查和协调服务上来<sup>[3]</sup>(第 24 页)。概括而言,学校职能部门的主要职能包括四个方面:一是指导。职能部门把学校的办学思路和管理理念融入学院日常管理,给予学院积极主动的对口业务指导,帮助学院开展规范

管理、维持良性运转。二是协调。职能部门要统筹安排好学科建设规划、重点科研项目申报、招生计划编制以及新专业设置等重要工作,并及时掌握学院动态,严格审核预算资金,合理调配公共资源。三是监督。职能部门对学院经费使用、教学组织、队伍建设、人才培养等方面进行实时监控,确保学院在学校的统一领导下规范管理,有序运行,健康发展。四是服务。职能部门要为学院提供融政策咨询服务、技术服务、信息服务、后勤服务为一体的专业性服务,及时处理和解决学院以及学院之间在改革发展过程中出现的矛盾和问题。

5. 学院党政关系。学院实行校党委领导下的学院党政共同负责制。学院党政共同负责制是指学院党政领导班子在学校党委、行政的领导下,对学院的重大事项实行共同负责的制度。学院行政要认真贯彻执行党的教育方针,重点抓好学科建设、人才培养、科学研究、社会服务和行政管理等方面工作,保证学院各项工作顺利开展。院长要完成学校下达的工作目标任务,全面负责组织领导全院的教学、科研和社会服务等各项工作。学院党委要通过党政联席会议对学院重要工作进行研究并做出决策,支持行政按照有关规定开展工作,其主要任务是“把好方向,抓好大事,出好思想,用好干部”。书记要坚持“围绕中心抓党建,抓好党建促发展”,把主要精力放在管方向、抓大事、谋思路、带班子、强队伍、保稳定上。

6. 政治权力、行政权力与学术权力三者之间的关系。我国高校权力体系包括以党委为核心的政治权力,以校长为首的行政权力,以教授为主导的学术权力,三大权力体系紧密相连而又不可替代。现代大学制度倡导党委领导、校长负责、教授治学、制度保证,需要把党委的政治领导、校长的行政管理和教授的学术权威有机结合起来。加强和完善党委领导下的校长负责制,教授治学是其重要基础和内在要求;“教授治学”只能以党委的领导和校长的行政管理为前提,只能在党委领导下的校长负责制的体制中运行并发挥作用<sup>[4]</sup>(第188页)。教授治学主要表现在行政权与学术权相对分离、教授对学术问题拥有决定权、教职工代表大会以教师为主体以及学院设立教授会等方面。各类学术组织是教授治学的重要载体和手段。高校一般在学校层面设立学术委员会,学院层面建立教授委员会。在学院层面,教授委员会起到学术决策和发展咨询的作用。在党委领导、行政管理与教授治学三者关系的处理上,院党委和行政要通过党政的工作思路和引导来体现对教授委员会的领导;教授委员会在院党委和行政的领导下行使学术事务决策与非学术事务咨询的权力。在学术事务管理中,教授委员会只负责决策,学院党政系统处于执行的角色,有关学术事务的行政工作由党政系统来完成;超出学术事务范围的事务应当由党政系统来决策和执行,并以此牵制教授滥用学术权力。

### 三、制度设计——高校内部管理体制的基本方略

高校内部的制度设计是学校内部组织变革和管理完善的重要内容,涉及教学、科研活动规范、群体行为和组织文化制度等诸多方面,最主要的是合理确定高校、职能部门、学院的工作目标和价值取向,形成科学的评价准则和激励政策,逐步形成高校自主发展的内驱机制和创新发展的改革机制。

1. 建立健全大学章程,形成现代大学制度。大学章程既是设立高校的基本前提,又是高校运行的基本依据,校内其他规章的制定和管理行为的作出都应在大学章程设定的框架下进行。其具体内容包括:学校的办学理念 and 特色、学校发展目标和战略,校内各种权力的关系及其运行程序,学校领导体制、治理结构、管理模式,组织机构及其权责配置,师生员工的权利和义务,等等。此外,还要对学院享有的机构设置权、人事管理权、财务管理权、教育教学管理权、科技管理权、岗位设置权、薪酬分配权等作出规定。

2. 进行学校内部管理组织结构的设计,精简职能部门。组织结构的设计是高校内部管理体制建设的重要内容,高校职能部门设置情况反映了高校内部的工作分工及内容,也反映了不同团体间的利益格局。学校应依据管理事务内容,把是否满足师生的需要作为设置职能部门的依据。有专家提出,学校也应当进行“大部制”改革,尽可能把职能相近的部门进行合并,使一个职能部门拥有相对完整的职能。如建立本科生综合管理部门,从招生、学籍管理、教学管理、思想政治教育、学位工作到就业指导,都纳入一个综合部门下统筹考虑。按照这样的思路,学校行政管理框架可主要由本科生综合管理部门、研究生院、继

续教育学院、科学研究综合管理部门、后勤集团和安全系统等几个“大部门”组成,切实做到精简机构、简政放权、提高办事效率和服务质量。精简后的职能部门,工作模式应逐步由管理转向服务。不仅要在预算管理、制度管理、指标管理、契约管理、信息管理 etc. 日常事务性工作中提供便利,而且要更多地提供专业性服务。

3. 建立以学科为纽带的学院制,规范高校内部学院设置。针对目前高校内部学院和教学、科研单位数量较多,资源整合难度大的现状,可以一级学科为核心形成学科群或大学科,按照学科群或大学科调整重组学院;也可以借鉴世界著名大学设置特色学院的经验,把学科门类作为学院设置的基础,以具有很强优势和共同学科基础的若干个一级学科为基础组成学院。不管采取那种方式,都要注意以下几点:一是要坚持从实际出发,按照有利于学科发展,有利于管理体制变革,有利于调动各方面积极性的原则来组建学院,适当扩大学院规模、减少学院数,增加学院的学科容量。二是要注重学科关系间的协同与耦合,以学科相近、相邻为组建原则,专业学科跨度宜宽不宜窄,宜粗不宜细,充分考虑多学科的相融性、综合性、交叉性、渗透性。三是要特别尊重和充分听取学术带头人和有关教授的意见,凝聚人心民意。

4. 完善学院党政共同负责制,形成规范高效的运行机制。通过制定高校内部学院党政共同负责制实施办法,规范学院党政权力运行。一是形成党政共同负责的工作机制,包括酝酿协商机制、集体领导机制、工作责任机制和利益协调机制。二是优化党政共同负责的领导班子结构。要同院长气质互补的角度选拔党委书记;从既注重教学科研能力,又注重个人品质、行政工作能力、合作共事精神的角度选拔院长;从知识水平和专业结构、年龄结构、气质和性格结构方面综合考虑,对班子其他成员进行配置。三是强化党政共同负责的工作制度支撑。如党政联席会议决策制度、执行制度、检查监督制度、考核评价和问责制度、院务公开制度以及领导轮职制度等。

#### [参 考 文 献]

- [1] 袁祖望:《学院制与高校纵向管理体制变革》,载《高等理科教育》2005年第1期。
- [2] 黄宏发、彭正明:《研究型大学学院二级管理体制和运行机制研究》,载《学习月刊》2008年第1期。
- [3] 吴 静:《高校二级管理模式下宏观调控实现方式探析》,载《中国高教研究》2005年第5期。
- [4] 帅建祥:《高校教授治教与加强和完善党委领导下的校长负责制》,载《中南民族大学学报》2007年第6期。

(责任编辑 车 英)

## On the Institutional Innovation in University Internal Management

Huang Zhiguo, Peng Zhengming

(School of Computer, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** University internal management system is the standardized term on major regulatory agencies and norms management which established in universities. The power integration is the core element in the university internal management system. System design is another basic strategy in university internal management system which includes to set up a sound university constitution, to design the structure of the internal management organizations, to retrench the university executive sector, to establish college system with the subject as a link, to straighten out the department settings, etc.

**Key words:** university management; institutional innovation; power integration; system design