

论地方性大学校院两级管理体制创新

李建华

(湖南城市学院, 湖南益阳, 413002)

[摘要] 校院两级管理体制是地方性大学所普遍采用的管理模式, 只有进行校院两级管理体制创新, 才能满足地方性大学升级转型的内在要求、帮助地方性大学实现内涵式发展、增强地方性大学办学活力、促进地方性大学更好地服务社会。地方性大学校院两级管理体制创新主要包括学校行政部门职能创新、校院两级管理权力结构创新、校院两级学术管理创新, 其途径有建立目标管理体系、完善教授委员会制度、构建协同发展机制等。

[关键词] 地方性大学; 两级管理; 创新体制

[中图分类号] G40-058 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2014)03-0001-06

校院两级管理体制是现代大学所普遍采用的管理模式。近年来, 高等教育环境的改变、高校功能的拓展、知识增长方式的演进、以及社会结构转型对高校管理提出了新的要求。大学必须根据时代要求创新管理体制, 增强管理效率, 实现权力和资源的科学、合理分配, 才能在新的历史时期完成高等教育的使命。地方性大学对于管理体制创新的要求更为迫切。一方面, 地方性大学在财政支持、师资力量、科研能力等方面与教育部直属院校相比, 受到一定程度的局限; 另一方面, 地方性大学与地方经济、社会、文化发展之间有着更深的联系, 这就决定了其必须深层参与地方社会建设、充分利用地区资源和优势实现大学与社会的协同共赢。进行校院两级管理体制创新无疑是地方性大学健康持续发展的重要保障。

一、地方性大学校院两级管理体制创新的必要性

进入二十一世纪以来, 我国高等教育逐步实现从精英教育向大众教育的转型, 呈现出规模化、综合化的发展趋势。在这一背景下, 地方性大学也走上了跨越式发展的道路, 实现了办学层次的升级和办学规模的扩张, 其学科类型、办学形式、培养目标、质量标准都呈现出多样化的特征^[1]。地方性大学发展所带来的一系列变化对于其管理提出了新的要求, 带来了前所未有的考验。创新校院两级管理体制对于地方性大学而言势在必行。

首先, 校院两级管理体制创新是地方性大学升

级转型的内在要求。地方性大学目前正经历高速发展阶段, 很多地方性大学实现了从专科教育向本科教育的迈进、从专业型大学向综合型大学的转变。在这一过程中, 大学办学规模急剧扩大、学科体系不断丰富、学校资源快速拓展。有学者通过实证研究表明原有的校院两级管理体制已经无法适应大学内部和外部条件的变化^[2], 只有通过管理体制创新形成新的管理结构、促进资源优化整合配置, 才能为地方性大学的持续发展提供支撑和保障。

其次, 校院两级管理体制创新是地方性大学内涵发展的本质诉求。内涵式发展是地方性大学的建设目标, 其实质在于提高核心竞争力, 形成独特优势。如在上文所论及的, 朝着综合性大学发展是地方性大学提升自身教育水平、完善教育体系的基本趋势。这意味着地方性大学必须建立完备的学科和专业体系, 在教学和科研方面满足社会和学生的多元需求。但对于地方性高校而言, 在做大的同时做强是更为根本性的问题。与部属高校相比, 无论在经济资源、学术资源还是人力资源等诸多方面, 地方性大学都具有局限性, 存在着明显的差距。这就决定了地方性大学不可能把资源平均分配到所有学科, 在短期内实现所有领域的同步发展。地方性大学必须结合自身传统和特点, 在朝综合性转型的同时着力打造强势学科和专业, 形成比较优势, 以点带面实现全面发展。兼顾“做大”与“做强”, 在“做大”中“做强”, 要求地方性大学管理部门具有高效的资源配置能力、专业的学科规划能力

[收稿日期] 2014-04-14; **[修回日期]** 2014-05-19

[作者简介] 李建华 (1959-), 男, 长江学者, 湖南城市学院教授, 院长, 主要研究方向: 伦理学, 政治学, 公共管理。

和良好的协调沟通能力。这对于原有校级集权式管理模式提出了严峻的考验。特别是当前学科的形态和发展趋势让原有的管理体制无所适从。现代学科发展呈现出专业化和跨领域交叉两大趋势。专业的细化产生了庞杂的学科体系,学科间的交叉合作则是目前学科建设的常态。细化的学科分类让研究方向更为集中、深入,也让学科之间的联系更为密切和必要。要求单一的管理主体对如此纷繁复杂的学科体系进行深入的了解、洞悉不同学科间的内在联系,并且进行合理的规划、再通过对它们的整合打造强势学科,无疑是一项基本不可能完成的任务。只有进行校院两级管理体制创新,才能找到适合学科现代发展的管理方式,为大学内涵发展创造条件。

再次,校院两级管理体制创新是地方性大学增强活力的重要方式。增强大学活力将为其创新能力的提升创造良好的环境和氛围。大学活力的激发有赖于赋予基层单位更多的自主权力,为教职员工提供广阔自我发展空间、充分尊重他们的主体地位、发挥大家的自主性和创造力。原有的两级管理体制把更多的权力集中于学校,完全单向度的管理结构在让学校各部门背负超额责任的同时,压缩了二级学院的自主空间,削弱了其积极性。行政权力的过度集中也在不同程度上侵犯、干扰了学术权力。学校将所有资源都纳入自己的管理之中,将行政权力延伸到各个领域,很大程度上造成了行政权对于学术权的僭越。在大学中,本来学术处于最高的地位,行政权为学术服务。但学校的统揽管理混淆了两者的边界,甚至造成了行政权凌驾于学术权之上,致使教学和科研工作表现出行政导向。有学者认为,由行政权力配置的资源难以完全保证为学术活动和学术利益服务^[3]。这种状况很容易衍生出“官本位”文化,官僚主义也是地方性大学普遍存在的现象。在“官本位”文化的影响下,很多教师不再以追求学术创新作为自己的理想和目标,而把学术作为通向行政权力的工具,甚至在学术研究中刻意迎合行政的需要。毫无疑问,在集权的管理体制中,无论是基层单位,还是教职工个体,都难以发挥学术自主性和创造性。唯有改变校级集权的管理模式,创新校院两级管理体制,为学院自主、学术自由提供广阔的平台,才能激发大学活力,提高

大学的创新能力。

最后,校院两级管理体制创新是地方性大学服务社会的根本需要。地方性大学最大的特点在于其与所在地域的密切联系。在地方性大学中,所在地区既是其学生的主要来源,也是学生就业的主要市场。同时,地区文化、经济状况都将对地方性大学产生深层影响。服务社会也成为地方性大学的重要职能。一方面,地方大学必须对于地方经济、文化、人才需求做出积极回应,在学生培养和学科建设中充分考虑地域因素,凭借区位优势形成办学和研究特色。另一方面,地方性大学要在地方改革、建设中发挥智库功能,利用自己在知识、技术等方面的优势引导区域发展。深度参与地方建设、带动地方产业发展也是地方性大学提升自己造血功能,获得更多地方支持的重要方式。这就要求大学的管理体制能够顺应社会的变革,对于地方经济文化发展信息做出正确、及时的反馈。同时,由于社会合作主体的多样性,学校要建立多元、灵活的社会服务管理体系。高度集权的大学校院两级管理模式无疑会造成对外界信息反映的滞后性,而且在社会服务过程中缺乏灵活性。因此,对于加强大学社会服务的广度和深度,创新校院两级管理体制势在必行。

二、地方性大学校院管理体制创新的基本内容

实现大学权力的重心下移、赋予二级学院更多的自主权力,优化学校资源配置,提高学校管理效率,全面提升大学在人才培养、科学研究和服务社会方面的综合能力,是地方性大学校院两级管理体制创新的根本方向。地方性大学校院两级管理体制创新的基本内容包括以下几个方面。

(一) 学校行政部门职能创新

现阶段,地方性大学普遍实行的是自上而下的垂直式管理,学校行政部门对教学、科研、人事、财务等方面进行全方位的支配和控制,造成管理重心上移、二级学院无法充分发挥自身职能。要改变这一状况,就必须引导学校部门职能创新,改变统管型行政格局。

首先,要突出学校行政部门的宏观管理职能。大学行政部门最重要的职能是推动学校战略性方针、政策的贯彻与落实,把握大学建设和发展的基本方向。因此,行政部门应该更多地发挥组织与协调作用,通过与二级学院的协同合作优化整合学校

资源，促进学校战略目标的实现。对于教学、科研、人事等方面的具体事务，应该赋予二级学院更大的权限，为他们提供更大的自主空间。对于学校事务的大包大揽一方面加重了学校行政部门的压力、甚至超出了行政部门的能力和职能范围，造成了实质上的权责不对等，严重降低了行政效率；另一方面很大程度上架空了二级学院的行政权力，限制了二级学院的行政能力。就此而言，学校行政部门必须对职能进行精简，将有限的行政资源集中于宏观管理职能之中，提高学校的行政效率。

其次，要强化学校行政部门的服务职能。地方性大学在管理中往往表现出行政导向，行政部门过度注重领导职能，与二级学院形成领导与被领导的关系。这既不符合现代大学的管理理念，也与我国当前的行政部门管理观念大相径庭。在国家层面，我国各级政府近年来大力推动服务型政府的建立与转型。作为大学行政部门，也必须顺应当代的行政发展趋势，强化服务职能。大学行政部门要为二级学院建设、为学科发展和教育水平的提高搭建平台，为广大师生服务。这就意味这学校职能部门要改变以往高高在上的行政态度，不能把自己作为学校运转的中心，让二级学院只扮演服从者的角色。学校行政部门要尊重二级学院的自主地位，在人才引进、师资队伍建设、经费支出、学科设置、人才培养模式选择等方面广泛听取二级学院的意见、尽力满足二级学院的要求。其中的关键在于，行政部门要建立和完善多头参与机制。在管理过程中，行政部门要加强与二级学院的横向联系，为二级学院参与学校事务、参与学校政策和规章制度的制定提供畅通、常态化渠道。唯有如此，行政部门的业务开展才能与二级学院的自身要求相结合，从而为二级学院发展提供实质性的支持。

再次，要拓展学校行政部门的外向职能。如前文备述，服务当地经济文化发展是地方性大学的重要职责，也是地方性大学赖以生存和发展的基础。学校职能部门不仅具有内部管理和服务职能，还承担对外联系，整合外部资源促进学校发展的责任。学校行政部门要建立灵活有效的社会联系机制，深化大学与地方政府、企业和社会组织的交流合作，实现学校和社会的同步发展。同时，行政部门要加强与兄弟院校的沟通联系，增进校际间的互助联

动，为学校发展营造良好的外部环境。由于二级学院通常没有独立法人资格，因此在与社会其他单位和组织的联系中受到身份限制，需要得到学校的支持。学校行政部门要积极发挥外部职能，为二级学院的外向业务开展创造条件。

（二）校院两级管理权力结构创新

提升二级学院自主能力是校院两级管理体制创新的主要目标之一，要实现这一目标就必须改变现有两级管理权力结构、实现权力从校级向二级学院的转移。

首先，校级管理部门要主动地进行权力收缩，保持与二级学院的权力界限。现在地方性大学管理的主要问题在于学校权力经常超越二级学院的边界，或者覆盖了二级学院权力。在这种情况下，由于缺乏权力支持，二级学院就无法有效地履行管理职责。保持权力边界的前提在于权力明晰。学校要明确校级行政部门和二级学院及其部门的权力内容，并且通过逐级授权机制让所有管理层级的职位都被赋予与之相应的权力。

其次，校级管理部门要主动赋予二级学院更多的自主权力。这些权力包括组织开展教学、科研的权力、学院行政权力、学院人事、财政权力以及学院与外界交流合作的权力。学校不能直接干预学科和系所的事务，这部门事务应该由所属的学院管理。学院作为基层行政单位，对于院属学生培养和科研状况有着更为细致、深入的了解。学院应该可以根据专业需求、学生状况和师资力量设置课程、制定教学计划，并对本院课程进行质量管理。在科研方面，学院可以根据本院专业特点制定适应学科发展和科研工作开展的组织、管理和评价制度。这也是大学学科不断丰富对于科研管理提出的要求。现在地方性大学普遍建成了完整的学科体系，包括文、理、工、医等广泛的学科门类。不同的学科门类之间有着明显的学科差异，这就决定了学校不能用同一的规则制定学科计划，对学科进行绩效评价。更为重要的是，即便在同一学科内部，也分有众多的专业和研究方向，而且这些学科发展的程度、科研水平、研究力量之间也存在差别。这就内在需要使用差异性的管理制度支持、促进学科建设。学院在这方面具有更多的灵活性。因为学院所内含的学科基本具有相似性，在学源上更为接近。

以学院为主体对学科研究进行管理,能够充分考虑学科特点其研究状态,为提升科研水平提供符合学科发展规律的制度体系和公正的评价体系。在人事管理方面,学院应该具有根据学科和专业设置人才引进标准和程序的权力。对于本学院行政人员的任免和科研人员聘用,学院也应该具有建议权和参与权,能够有效参与学校相关的人事程序。在财务管理方面,学院享有制定预算的权力。同时,学校应该根据学院具体情况分拨由学院自主支配的经费。同时,学校还应为二级学院吸纳资金提供便利。学校要在制度层面鼓励学校加强与外部联系,通过联合培养、产业合作等方式扩展经费来源。总而言之,学校要在进行宏观管理的同时掌握“例外”原则,更多地把“日常性”事务交由二级学院处理,从而最大限度地激发二级学院的活性。在权力下放过程中必须坚持“权责”对等统一的原则,保持权力下移的合理适度。权力下移并不意味着对于学校权力的僭越,在增大学院自主权的同时,也要防止自主权的异化、成为学院扩大部门利益的手段,学校必须保留最终审核权和决策权。

再次,在校院之间要建立多向度的权力运行机制。地方大学校院两级管理中,权力运行的单向度特征明显。在日常管理中,我们倡导以学校为主导、以学院为主体的管理模式。但在单一的自上而下的管理体系中,学校主导容易削弱二级学院的主体性。因此,在现代管理中,要在校院之间建立多向度的权力联系。

(三)校院两级学术管理创新

行政权与学术权是大学两项最基本的权力。人才培养和知识传承、创新是大学最主要的基本职能。因此,学术权力在大学中应处于核心地位,行政权力必须为学术权力服务。但在地方性大学的现实管理中,行政权力与学术权力经常交织在一起,不仅损害了学术较之行政的独立性,更在有些时候让学术权力成为行政权力的附庸,颠覆了两种权力的位置和关系。造成这一现象的主要原因之一,就是在校院两级管理体系中,行政管理没有与学术管理保持合理的距离,甚至暴露出以行政引导、规制学术的倾向。在校院两级进行学术管理创新,将有效推动行政与学术的适度分离,维护学术权力的独立性。

首先,完善新校院两级学术管理体系。从我国的教育现实和大学的自身组织结构看,行政要与学术保持合适的距离,但行政权力与学术权力又不能完全分隔。实现学术权力的复归关键是在行政权与学术权之间建立相互促进、相互监督、相互制约的关系,在学校管理中体现学术权力的中心地位。在校院两级建立完整的学术管理体系,使之与行政体系之间保持并立的关系,是维护学术权独立性的关键环节。对于学校层面和学院层面的学术性事务,应该交由学术管理体系进行处理。在学术管理体系中,要以“教授治校”的理念为导向,教授群体应该成为学术管理的主导群体。只有在校院两级结构中形成行政部门与学术部门分工合作的局面,才能有效保持行政与学术的界限。

其次,在校院两级建立行政权与学术权的合作机制。从职能而言,断然把行政与学术分开是不现实的,也是不科学的。比如对于学术人员的聘用,既是学术事务,又是学校人事管理的基本内容。两种权力并存是大学管理的客观需要,也是目前大学内部的实然状态^[4]。所以,除了在校、院两级建立平行的行政管理与学术管理体系外,还必须在两者之间搭建彼此通达的桥梁。对于学校重大决策,以及关系到行政和学术两方面问题的事务处理,必须由行政部门和学术部门平等参与、协商决定。这就有赖于在两者之间建立制度化的沟通、协调通道,使行政权力和学术权力都能对于学校、学院资源分配、政策制定和战略规划施加影响。

再次,规范校院两级学术民主制度。维护学术权力在大学管理中核心地位的另一方面是要加强其在学校管理中的话语权。“大学的学术性本质要求必须尊重学术、尊重学术群体,学术人员所从事的学术活动要求必须维护学术自由的权利。”^[5]教师是学术权力的承载主体,在学校建设中,无论在学校还是学院层面,都必须充分尊重、保障教师群体的根本利益。因此,在校院两个层面都要依据《高等教育法》进一步完善以教师为主体的代表大会制度,为教师的民主参与提供制度保障,充分发挥他们的民主管理和监督作用。大学必须营造民主环境确保教职人员能够在参与校院管理中无所顾虑地进行讨论、发表自己的意见和观点,并且提出自己的问题^[6]。

三、地方性大学校院两级管理体制创新的途径

地方性大学校院两级管理体制创新是一项综合性的系统工程，涉及学校管理的各方各面。只有探寻科学合理的途径，才能为体制创新提供正确的轨道，保证创新成果与大学发展目标的契合统一。地方性大学校院两级管理体制创新的根本途径包括以下几个方面。

（一）建立目标管理体系

学校对于校级行政部门和二级学院要推行目标管理。学校负责大学政体建设规划，制定总体目标和阶段性目标，在此基础上建立目标分层体系。行政部门和二级学院则承担对于目标的分解和落实。学校通过目标考核、评估保证学校管理的各项工作都能够围绕核心目标开展，提高行政部门和二级学院的管理效率。建立完备的目标管理体系能够促进形成行政部门、二级学院之间的有机结合，保持学校管理的整体性。在目标确立和分解中，要实现校级行政部门与二级学院的共同参与，充分考虑不同学院之间在办学规模、能力和水平方面的差异，特别要顾及理科、文科、工科、医科等学院的不同特质。目标的制定和分配既要符合学校战略规划，又必须与学院发展规律和内在需求保持一致。学校要根据学校战略发展要求定期编制目标管理大纲，明确行政部门和二级学院的具体职责。学校每年都要与相关单位签订责任书，把目标要求转化为细致的责任条款，为行政部门和二级学院的主要工作提供详细指引，强化目标实现力度。

二级学院要积极扮演目标管理执行者的角色，根据建设目标合理调整学科设置，分配人、财、物等教育和研究资源，把目标贯彻到学科专业建设发展之中。在目标管理中，二级学院应该享有充分的自主权。在人才管理方面，学院可以在学校岗位编制和引进标准框架之内根据自身需求引入学术或行政人员；在财政经费方面，学院可以在遵循学校经费使用原则和相关规范下编制经费预算、支配经费开支；在教学方面，学院在学校教学管理制度下可以自主开设课程；在科研方面，学院可以根据实际需要支持设立无行政编制的学术研究机构，推动研究团队建设；在对外合作方面，学院可以发挥自身优势、积极开展对外合作交流、拓展外部资源。

目标指标体系的构建是检验目标管理效果，监

督学院自主权力的关键手段。学校和学院要遵从定量分析与定性分析相结合的原则，以具体、清晰、科学的指标全面衡量、反映目标执行、完成的程度和状态。在指标体系建立中，要尽量以数据化方式对目标管理绩效进行描述，对于难以数字化的目标，则需施行分级和评分机制，确保指标体系的可操作性和公正性。在此基础上，学校和学院要建立完备的考核机制，围绕考核结果采取惩罚和奖励措施。学校根据考核结果决定对于学院的经费划拨、领导任用、岗位编制以及其他权力的委托。

在校、院两级完善目标管理流程，以目标考核的结果为依据调整下一阶段的目标和绩效内容。

（二）完善教授委员会制度

教授委员会是现代大学的基本制度，是教授治校的核心组织结构^[7]。完善教授委员会制度是维护学术权力主导地位的必要前提。实现教授委员会的去行政化是确保学术独立的重要前提。对于地方大学而言，虽然很多高校建立了教授委员会，但从教授委员会的人员组成，还是层级定位，都体现出明显的行政化倾向。很多教授委员会成员都由校级或者院级行政领导担任，这就让学术委员会的独立性受到挑战。因为在实际操作中，很难保证他们的行政背景不会对学术权力形成产生影响。实现教授委员会去行政化的首要问题是学术委员会成员的非行政化，尽量避免在学校和学院行政部门担任副处级以上职务的领导进入教授委员会（享有副处级以上级别待遇的学术组织和研究部门人员不在限制之内）。

去行政化的第二个主要问题是从根本上改变学术对于行政的依赖关系，确立教授委员会在学校和学院事务中的决策地位。很长一段时间内，学术委员会通常扮演咨询者角色，对于校、院事务缺乏决策权。在校院两级管理中，要把教授委员会置于组织体系的顶端，学校和学院的重要决策要接受教授委员会的问询，通过其审核。

建立现代化的教授委员会制度还有赖于保持委员会的流动性。学校教授委员会和学院教授委员会要定期举行换届选举，确保每一次都有相当比例的委员轮换，而且制定教授连续担任委员会成员的时间上限，比如教授连续担任委员最多不超过两届。通过教授委员的轮换可以让更多的教师参与学

校学术管理,深化学术管理的民主程度,也可以有效防止学术权力的垄断。

(三) 构建协同发展机制

提升学科竞争力、实现各学科的协同发展是校院管理创新的重要目标。要实现这一目标,就必须加强学科之间的内在关联、构建相互之间的协同发展机制。

在纵向层面,要科学合理地设置学院,调整学院学科分布。对于高校而言,学院设置主要包含四大目标:发展现有学科、整合学校资源、拓展新兴学科、强化特色学科^[8]。可见学科建设在学院设置中的突出地位。就国外一流大学的办学经验而言,学院设置也主要以学科发展为导向^[9]。对于地方性大学而言,现有的学科资源和学术能力难以支撑所有学科在短时间内都达到高层次,只有突出特色学科、强化传统优势,增强在人才培养、知识创新方面的市场针对性,才能形成核心竞争力。因此,在学院设置中应该以强化特色学科为导向。这就意味着,地方性大学要根据特色学科相关产业、行业设置学院,建立以特色学科为中心的学科群,创造良好的学科生态环境和市场环境。在学院内部,则要进行基层学术组织的重组和优化,既要保持基层学术组织的稳定性,也要强化基层学术组织间的模块组合功能,搭建多学科研究平台^[10]。

在横向层面,要建立以项目为导向的协同创新中心。扩大学院自主权限、形成学校管理学院、学院管理学科的两级组织体系一方面减轻了学校管理压力、提高了管理效率,另一方面也带来了新的问题,就是学院独立性增强之后所产生的封闭性。二级学院自成体系之后,学院之间的横向联系可能被削弱。这显然加大了学校统筹管理的难度,不利于学校层面的资源整合。只有打破学院的藩篱,在不同学科之间建立互补互助的内在联系,才能实现学科之间的互动发展。地方性大学要由学校科研部门牵头、围绕科研项目成立协同创新中心,深化跨院系学科之间的共同参与,鼓励学科交叉、联合攻关。

协同创新中心项目具有两个向度,一是面向国家自然科学基金和社科基金重大项目、教育部及省重大项目,二是面向政府、企业、非政府组织委托、资助的重大课题。建立以项目为导向的协同创新中心,既可以深化学科联系、凝聚优秀人才、形成研究团队,又可以帮助学科实现产、学、研的高效对接、为学科发展提供方向。更为重要的是,这种协同机制不涉及对于学院的行政干预,在实现学校资源优化配置的同时保证了学院的自主权力。

参考文献:

- [1] 杨科正.论地方高校内部管理创新[J].黑龙江高教研究, 2004(9): 33.
- [2] 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): 73.
- [3] 王务均,龚怡祖.大学学术权力与行政权力的包容机制研究[J].教育发展研究, 2012(13): 55.
- [4] 睦依凡.论大学学术权力与行政权力的协调[J].现代大学教育, 2001(4): 7.
- [5] 郭卉.我国大学学术权力制度演进的历史考察[J].现代教育科学, 2007(4): 19.
- [6] Asim Sen etc. Democratization of University management for Quality Higher Education, *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 58 (2012): 1500.
- [7] 李建华.大学的管理与伦理[M].湘潭:湘潭大学出版社, 2013: 108.
- [8] 林健.大学校院两级管理模式中的学院设置[J].国家教育行政学院学报, 2010(10): 23-25.
- [9] 李宝富,周昕.国外大学的校院分级管理及其运行特点[J].高校教育管理, 2008(1): 55.
- [10] 张晓玲.基于校院两级管理体制视角下的地方大学基层学术组织的重组和资源配置研究[J].中国高教研究, 2009(7): 67.

[编辑:汪晓]