

高教研究

GAO JIAO YAN JIU

2014年11月20日

第5期

总第7期

● 内部资料 ●

西南石油大学
规划与评估处主办

力资源强国的建设。构建、推行与落实学校宏观调控、学院自主办学的校院两级管理模式已成为现代大学制度的建立与改革的焦点

《国家中长期教育改革和发展规划纲要》明确提出了建立现代大学制度,通过体制、制度与机制的现代化改革推动高等教育的发展,促进我国人

与突破口,既是高校内部管理体制改革的必然趋势,也是高校增强办学活力、提高办学效益的内在需要。

关于校院两级管理的认知与探索

一、高校校院两级管理的内涵

校院两级管理体制改革的,是当前高校内部管理体制改革的热点。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的深化发展,校院两级管理是一种不同于高校传统管理方式的新模式,根本目的是要解决高校发展的动力机制问题。它的核心就是降低管理重心,下放管理权力,调整管理跨度,规范管理行为,真正建立起学校宏观调控、学院自主办学的高校运行机制,促进学科的整合和发展,激发各级组织的活力,切实提高办学效益。

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,就实行校院两级管理改革的基本思路、校院两级管理分权的实际状况等对所在培训班学员进行了调研和问卷调查。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。

二、高校实行校院两级管理的前提基础

1、合理分权、充分授权是基本前提

校院两级管理模式是依据一定原则和标准所进行的分权管理,明确各自在治理中的角色、职能与权限,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。学校以法人代表的角色,从战略发展的视角研究学校发展定位、资源配置、寻求战略机遇,做好制度与政策的供给,把握学校发展的大方向。学院作为具体的办学实体,在专业治学的准则下,拥有具体办学管理权力,在学院内部享有自主决策、自主管理的权力,通过在教学、科研、学生、财务人事方面的管理权运用,以一定范围内的人、财、物、事权的配置使用,建立自我发展、自我约束的机制,提高单位办学效益。

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的,浙江大学则实行的是集中统一领导的财务管理,中国矿业大学实行了10年的校院两级财务管理改革,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,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。

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,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。这种模式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,提高办学效益;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,教师更多关注创收,忽视教学和科研的质量。

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确,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确的决策体制,也成为改革的一种成功途径。

长沙理工大学用文件形式明确划分了校院两级教学管理的权责,并在教学管理实际中逐步落实推进。学校层面负责高层次教学管理决策、公共教学资源规划配备与日常教学管理调度、平台建设与资产共享管理、教学过程质量监督等,学院层面享有一般决策权,如本学院是否申办新的专业,并负责新专业申报材料的准备与论证;本院所属专业是否、何时申请专业认证及评估,并负责专业认证及评估准备工作;制订专业建设规划,自主设置(调整)专业方向;根据学校发展规划,合理安排本院各专业培养规模;根据学校人才培养目标,制定与管理培养方案、教学大纲及其他教学文档;根据学科和专业的发展,调整课程教学内容。全面负责教学过程管理,对所属专业的人才培养质量和

所承担课程教学质量负责。负责制定本院各主要教学环节的细化质量标准,并组织实施;建立本院教学督导机构,确保其正常运行,取得成效。建立有效的教学信息收集系统并向学校及时反馈质量信息。

沈阳农业大学理顺和明确各职能部门的关系和职责,相继出台了教学、科研、学生工作等方面的校院两级管理制度或政策,逐步建立二级学院本科教学管理运行规范,建立以毕业生就业工作评估为基础的就业工作二级考核机制,减少管理环节和信息流动的障碍,实现管理层次和管理制度的优化,努力建立科学的管理运行机制,实现管理工作的规范化、高效化、制度化。

2、更新思想、转变观念是思想前提

体制改革观念是先导。对于行政职能部门来说,权力下放、利益调整、角色转换必然产生强烈的矛盾冲突。推行校院二级管理必须更新观念、转换思维方式,改变长期以来大包大揽的管理习惯和观念,把思想统一到“一切从有利于提高办学效益、有利于提高教育质量、有利于提高管理效能”上来,牢固树立学院在学校办学中的主体地位和教学在学校工作中的中心地位,始终遵循“为学院服务,为教师服务,为学生服务”的理念,真正实现管理思路的转换、管理职能的转变以及管理方式的转型。

3、创新机制、综合配套是制度保障前提

管理体制是学校办学理念的具体载体,是学校完成培养目标的有效保障,是高校依法治校的基本路径。管理体制变革是一项复杂的系统工程,牵涉到学校的各项工作,首先要清晰划分学校、学院两个层次之间的责权范围并以法规的形式明确下来,使学院与职能部门各守其位,各尽其责。全面引入以全员聘任制为核心的竞争机制,以科学定编、按需设岗为主要内容的自我发展、自我约束机制,以按劳取酬、优绩优酬为原则的激励机制,把改革和每一个教职员工的切身利益紧密地联系在一起,充分调动每一个人的积极性和创造性。同

步推进责权利分明、协调一致的系列配套措施,为学院充分行使自主权、职能部门切实发挥调控作用提供制度基础和实施保障。

三、校级管理组织的主要职能及实施途径

(一)主要职能

随着学校权力的下放和管理重心的下移,学校职能部门作为体现学校决策意志的中枢机构,应加强决策咨询和审议评估、指导、协调、监督和服务等职能,实行宏观管理与调控,强化制度的设计完善,淡化微观管理,提高宏观管理水平。

1、宏观调控。在赋予学院充分的自主权、鼓励学院自我管理、自我发展的同时,确保学院合理行使自主权,在正确的轨道上平稳运行是学校宏观调控的着眼点。包括参与制定学校近远期战略发展规划、学校学年工作要点、学期工作重点以及主持制定部门工作计划等,实际上是一个包括信息收集、现状分析、目标设定、计划制订、适时调整诸多环节的复杂过程。

2、指导。职能部门主动给予学院教学、科研、学生教育管理、教师队伍建设等业务指导。指导的过程既是帮助学院开展规范管理、维持良性运转的过程,也是把学校的办学思路和管理理念融入学院日常管理,从而形成学校整体办学特色的过程。

3、协调。一所学校要形成自己的办学特色和学科优势,必须发挥整体资源优势集中攻关,这就需要职能部门充分发挥组织协调作用,从全局角度出发统筹安排。同时,自主办学后的学院往往是单纯从学院效益最大化的角度出发考虑问题,不可避免地会出现仪器设备重复投入、公共资源使用冲突等矛盾,这些都需要职能部门及时掌握学院动态,严格审核预算资金,合理调配公共资源。

4、监督。学校在鼓励、扶持学院自我管理、自我发展的同时,要建立相应的监督制约机制。职能部门要对学院办学资金的合法、合理使用,教学活动的有序组织,人才培养计划的贯彻实施,师资队伍的建设培养等方面进行实时监控,对发现的违

规行为予以制止并责成学院及时整改,对不符合学校管理要求的工作及时指出并帮助改进,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。

5、服务。一是政策咨询服务,对各级教育主管部门以及学校出台的相关政策与规章制度做出说明和解释,并向学院提供建设性的意见和建议。二是技术服务,利用资源优势为学院提供技术性服务项目,如学校在充分下放财权的同时,由财务主管部门统一提供会计核算业务的技术支持,设立会计服务中心和资金结算服务中心,为学院提供代理会计核算服务和资金结算服务;教务管理部门开发先进的教务管理系统软件,为学院教务管理提供便利等。三是信息服务,如人才信息、外教信息,用人单位招聘信息。四是后勤服务。

(二)主要途径

建立相应的监督制约、协调服务机制,利用预算、制度、指标、契约、信息等载体实施科学管理是高校实行校院两级管理的主要途径。

1、制度管理

两级管理模式下行政部门的管理方式由直接管理转为间接管理,制度正是实施间接管理的有效工具。随着改革的不断深入,新情况、新问题也会不断出现,职能部门要根据学校办学实际和学院遇到的具体问题,多做一些前瞻性、发展性研究,让制度走在问题前面,提出政策设想,确立政策导向;建立健全各种规章制度和管理办法,如学校队伍建设规划、教职工聘任办法、教职工考核条例、相对公平的收入分配制度,以及监督约束制度,使学院的各项管理活动都能做到有章可循,真正实现“以政策引导人,以法规约束人,以制度管理人”,充分发挥行政职能部门的指导、规范作用,确保学校对学院办学的领导和引导,使各学院不偏离学校的中心工作,并确保这一体制能长期、有序运行和健康发展。

2、预算管理

二级管理模式学院有权自主编制年度财务

预算并自主审批预算内经费使用,学校财务主管部门主要通过预算编制审核、预算执行追踪、预算决算清查三阶段来对学院财务进行监督管理。预算编制审核,即学院上报年度财务预算方案后,学校财务主管部门进行严格审核,结合学校规划、办学经费总额以及学院实际情况编制学校年度财务预算(包括校级预算和学院预算两部分),经校务委员会审议通过后下达;预算执行追踪,即对学院预算执行过程实施实时监控,建立预警机制,定期检查并进行财务分析,一旦发现预算执行偏差,及时反馈信息给学院,督促学院分析原因后采取必要措施调整,以确保预算目标的顺利完成;预算决算清查,即每一年度结束时对学院财务进行决算,根据各学院执行情况,给予相应的奖励和惩罚,适当的激励用来激发学院严格执行预算和节俭办学的积极性,预算执行情况不理想的学院则可以通过决算分析重新审视当年度预算编制及执行的科学性、计划性、合理性,为下年度资金的安排和使用提供借鉴。

3、目标管理

全面实施目标管理责任制和以目标管理责任为中心的监督、考核及奖惩体系是推进管理重心下移,实施校院两级管理体制有效运行的保证。以聘期为周期,要求学院根据学校“顶层设计”和中长期发展规划,结合自身发展实际,制定并与学校签署聘期目标管理任务书。任务书内容囊括学科建设与研究生教育、本科教学、科研、学生、人事、党建和思想政治、财务与资产管理、综合管理等方面的工作目标。学校负责监督、考核学院是否完成目标管理任务,学院则在目标管理任务范围内行使职权,承担责任。学校通过打包的方式,将各方面工作任务分配到各个学院后,学校职能部门的工作内容和工作方式随即发生改变,对学院的监督、指导、考核职能占到了主导地位。学校考评学院的工作以其是否实现或超额完成目标为重心。

长沙理工大学实行二级学院目标绩效管理,教师绩效工资根据学院教学和科研工作绩效

核拨,学校教师绩效工资总额按与学校自筹资金总额同步增长的原则确定。其中,院(部)教学工作绩效工资占学校教师绩效工资总额的58%(教师教学工作包括教学各环节和教学质量);院(部)履行岗位职责绩效工资占学校教师绩效工资总额的32%;院(部)科研工作绩效工资占学校教师绩效工资总额的10%,按科研工作目标完成情况下达院(部)。

温州大学参照《普通高等学校本科教学工作水平评估方案》制定学院办学水平评价指标体系,设立师资结构、教学条件、教学管理、课程建设、科研水平、教风、学风、学习效果与社会评价八个一级指标,下设30个二级指标。每年的12月份由教学管理部门组织校内外专家成立评价小组对学院开展评估工作,评估结果作为对学院次年招生计划数核定、预算编制以及学院工作考核的重要依据,同时还要根据形势发展的需要逐年调整评价标准,以促进学院不断向前发展。另外,职能部门还要分门别类制定教师、中层干部考核指标、教师课堂教学评估指标、科研工作考核指标等,目的都是通过科学化、系统化的指标建设,规范学院办学,帮助学院形成自我管理、自我发展的良性运行机制。

4、契约管理

在自愿和互利的基础上以合同或协议的形式规定双方的权利义务、明确管理职责的方式称之为契约管理。在学校人事管理、资产管理、校园安全管理、后勤管理等方面应用广泛。一旦发现违约行为,轻者予以经济惩罚,严重者终止项目合作。

5、信息管理

信息的及时流通、传递和反馈不仅有助于提高管理效率,而且为科学决策提供了重要依据,并且对各项工作起着有效的评价和监督作用。职能部门通过信息开展有效管理主要分为两个层次:一是对学校整体办学资源信息进行收集整理,形成数据库和信息库,在此基础上进行分析与预测,加强研究力度,总结经验,提出设想,为学校提供

决策根据;二是搭建信息交流平台,借助网络媒介,实现指导性信息、服务性信息以及优质教育资源共享,建立信息通报制度,把对学院检查评估获取的信息全面客观反映出来,通过学院间的横向比较和学院自身的纵向评价达到督促学院自我完善、自我调控的目的。

四、二级管理组织(学院)的主要职责和实施路径

1、转变管理理念。二级管理体制能有效运转,管理者应具有先进的管理理念、较强的协调、管理能力。要立足学校人才培养、科学研究、社会服务的根本属性,继承成功的管理模式和经验,勇于打破陈旧的思维方式、大胆借鉴先进的管理理念,要紧密结合本院的工作实际,把握学科特点,管理思想要从被动思维向超前思维转变,从依靠型观念向主动型观念转变,从相对封闭式管理向开放式管理转变,加强理论学习与业务培训,不断提高管理能力和管理水平。

2、细化目标。高校作为一个自组织系统,各机构的目标都与系统的目标一致,才能确保组织目标的实现。因此,在推进实施目标管理的过程中,学院需要将目标进行细化、分解,落实到每一位教职工身上,以充分调动教职工的积极性,充分发挥

他们的聪明才智,使他们自觉履行自己的义务,承担起自己的责任,加倍努力去实现目标。天津科技大学生物工程学院细化岗位职责,制定了《实验教学实验系列人员岗位职责》、《学生办公室人员管理岗位职责》、《行政管理人员岗位职责》等,进一步明确了各个岗位的职责要求,增强了相关岗位职责的可操作性。

3、建立科学的考评实施细则。学院的考评制度,要质与量相结合,要对不同人员实施不同的考评标准,对不同岗位等级教师的考评,在确定一学年完成的工作量、思想政治要求的基本前提下,在学术论文发表的层次、被检索情况、出版专著、获国家、省部级等奖励、科研经费、教学改革等方面提出不同的要求。考评结果要与晋级、奖惩、岗位津贴挂钩。

4、制定与完善有关规章制度。院级规章制度的制定和组织机构的建立,是校院两级管理顺利实施的保障。两级管理给予了学院更多的决策权,对此学院一方面应尽快制定符合院情的各类规章制度,为学院注入新的活力,另一方面应积极建立党政联席会议制度和二级教代会制度,并成立学院教授委员会。

基于校院两级管理体系构建的BSC模式

BSC即Balanced Score Card,是20世纪90年代初,哈佛商学院的Robert S. Kaplan和朗诺顿研究所所长David P. Norton提出的一种组织绩效管理方法,已成功运用于现代企业管理。据统计,在世界500强企业中,已至少有80%推行了BSC体系。从组织管理的角度,可以借鉴BSC,结合高校的院系管理体系,构建高校两级管理的BSC模式。

一、高校校院两级管理BSC模式的基本思想

为了更好地体现高校培养专门人才、发展科

学、开展社会服务的主要职能,高校对两级院系可以从顾客、财务、内部流程、学习与成长四个方面进行整合式管理,开展教育教学工作。

1、顾客维度。高校的顾客主要是学生和社会用人组织。要体现高校二级学院存在的价值,其作用在于服务好学生和社会用人组织。二级学院要从专业设置、课程设置与安排、理论学习与实践锻炼的整合等方面设计、塑造、发展学生的知识结构、素质结构、能力结构和技能素养等,提升学生的综合能力,使之成人成才。同时,要满足社会用人组织需求,使社会用人组织获得宝贵的人力资

源,最终推动社会的发展。如果无法满足或达到客户的需求时,高校的目标很难实现,教育的作用很难体现,二级学院的可持续发展就成为问题。以客户为中心是高校管理中的核心问题,更是高校二级学院的核心任务。

2、财务维度。在对高校二级学院管理的过程中,要从培养人才的立场出发,树立“高校只有满足学生和社会的期望,才能取得立足与可持续发展所需要的资本”的观念。高校是不以盈利为目的的,但工作经费是开展一切工作的物质基础。开展各项服务工作、加强教学技术装备、教师培训、日常办公等均离不开工作经费。从财务角度讲,在争取财政经费和积极自筹经费的同时,必须严格实行成本管理,一方面要符合审计要求,另一方面要尽量降低各项成本支出。这也是培育人才的基础条件和必要的前提条件。

3、内部流程维度。高校二级学院因教育资源有限,为有效运用和发挥内部教育资源,首先需要以客户的需求为依据,重视培养学生过程的每个环节,分析学院的优势在哪里,专业设置、课程安排向哪个方向发展,才能创造院系的竞争优势,才能更好地培养学生。同时,校院两级管理过程中,高校的职能部门与二级学院、部门之间也要协调,进行流程的分析与设计,以期更好地促进学生的全面发展,即:执行明晰的政策、简单的程序和有效的工作流程;对将来进行预期,设计并改进我们的计划和服务,以确保将来获得成功;无论是集

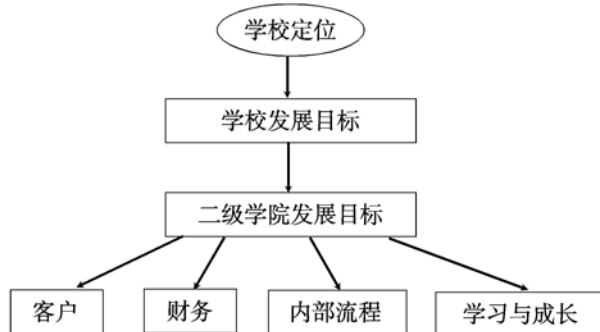
体、个人,都要充分利用我们的技能和资源,以更好地完成学校的根本任务。

4、学习与成长维度。进行二级院系管理的最终目的就是培养高质量的学生。学生的培养质量说到底就是教师的质量。教师发展水平有多高,学生的发展就可能有多高,只有高素质的教师群体才能培养高素质的学生群体。所以,要营造能够不断取得成功的氛围,要创建学习型组织;吸引和聘请高水平的教师,并使他们能够很好地为顾客提供服务;鼓励并奖励科研与创新行为;调动教师的内在积极性,推进教育人事制度改革,完善用人方面的激励机制和约束机制,改革和完善教师教育体系,采取超常规措施加快培养和引进高层次人才,不断优化教师队伍的结构,建设一支合作的、诚实的、专业的、引以为豪的以及值得信赖的教育教学团队。

二、高校两级管理 BSC 模式的特点

1. BSC 模式为学校提供了一个整合的框架

首先,BSC 模式通过把学校的合理定位转化为具体的教育管理行为,将二级院系的管理与学校整体的发展目标紧密地连接在了一起,实现了纵向的目标一致性和横向发展目标的协同性。其次,BSC 模式整合育人的各项影响因素,从社会对人才的需求、专业设置、课程安排、教师队伍的建设、教育资金的储备等方面整合形成一个核心力量,共同提升大学生的整体素质,为社会建设提供高质量的人才。



高校两级管理 BSC 模式简图

2.BSC模式注重教学团队的培养和提升,防止学校管理机能失调

BSC模式强调的是从客户、财务、内部流程、学习与成长四个方面全面对二级院系管理,这样能够发挥二级院系的主动性、积极性和创造性,在学校整体战略的指导下,结合自身学院的专业优势、学科特色,整合优化教育资源,提升教学团队的品质,达到培养高素质人才的目的,同时也促进自身的可持续发展。

3.BSC模式是一个注重自主管理的工具

BSC模式是对学校战略规划目标的层层分解

和落实,同时又提供了一种学院如何看待自己工作的方法。作为学校整体中的一个部门(业务单位)的领导,首先要了解本部门的存在能对学校提供什么样的价值;其次要很好地实现本部门的价值,需要明确客户是谁,应该给学生提供什么样的教育服务,应该为社会提供什么样的人才;再次,为了更好地满足学生需求,需要明确应该做好哪些事情;最后,要做好这些事情,应该在哪些方面不断地学习和成长。每位教职员只有这样思考个人和本部门的工作,才能不断进步,工作绩效才能不断提升,培养的人才才能满足个人和社会的需要。

高校两级管理模式中的学院制及运行研究

学院制最早产生于中世纪欧洲大学。由于历史原因,我国学院制发展较晚。1952年仿照苏联体制对高校进行调整,着重发展专科学院,形成了以单科为主的大学结构。在大学内部管理体制方面,将校、院、系三级管理改为校、系两级管理,形成了学校集权式的管理体制,系级负责具体组织实施与反馈信息,学院制在我国名存实亡。改革开放后,我国对学院制进行了调整,但是本质上变化不大,形式上只是简单地将系升格为学院,学院设置随意化、管理虚拟化、运行失控化等问题日益突显。

一、我国高校两级管理模式中学院制存在的问题及原因分析

(一)存在的主要问题

1、学院设置标准混乱。学院设置属于组织设计层面的问题,但透射出的却是办学理念与办学策略的深层次问题。建立学院制的根本目的一是为了发展学科,二是为了缩小管理幅度。但是各学校在学院设置上随意性大、种类多,其中我国大学的学院设置可大体分为以下几种情况:

(1)以多个相关学科合并组建的学院。其中又可以分为三种情况:以一级学科为核心,将与其相

同、相近或相关的二级学科有机地联合起来组建学院;以主要一级学科为核心建设学科群,构建适合自身特点的跨学科性的小型综合性学院;以新兴学科或特色学科为基础,进行学科重组来组建学院。

(2)将一个系单独划出而形成的学院。这种学院又分为两种:单纯升级型,即只是将其升级为学院,实际上仍为原来单一的系科;升级拓展型,即在系升级为学院之后,积极发展相关的新专业、新学科。

(3)由系和研究所合并而成的学院,这种类型的学院所占比例比较小。

(4)按照社会需求集多学科而成的学院。这种学院是以社会需要为其主要原则,充分考虑办学的社会适用性,它突破了单纯按学科组建的思路,更多考虑办学的社会针对性,依靠大学内多种学科力量的支撑而设立。

由此可以看出,现阶段还没有一个设置标准来对其进行规范。

2、学院学科结构失调。学院设置的随意性导致其学科结构的不科学。从整体来看主要是单纯

追求学科规模、忽视学科结构的优化等问题。从局部来看主要是基础不牢,缺少主体学科、主干学科又单一,特色和优势不明显,支撑学科薄弱。

3、学院数量总体偏多。虽然我国各个大学在学院数量上存在差异,但是总体来讲存在数量偏多这个共性。有研究得出世界30所著名大学平均设学院9.7个。而我国6所知名大学平均设立学院数为21.3个,是前者的2.2倍。学院数量多则学院规模小。但如果一个学院太小,致使其学科包容量太小,就不能体现学科的融合优势,难以形成交叉学科、新兴学科,也就难以发挥学院的作用。

4、缺少大学精神,缺乏学术特色。大学的发展在学院,学院的发展在学术,无学术特色就难以有教学特色。无论是阿什比提倡的大学内在逻辑力、英国纽曼倡导的学术传承,还是弗来克斯纳笔下德国的研究中心,都是重视学术自由精神的最好写照,大学的组织形式以及运行管理都是围绕学术活动而展开的,学术自由的精神充满了整个校园。当前,我国大学学院掌握的学术权力偏小,学术氛围不浓,甚至缺乏学术自由的大学精神,导致了科研水平不高、科研成果少、教学与科研相互分离的状态。

(二)学院制存在问题的主要原因

1、学科孤立、忽视交叉发展。如果只按照单一学科设置学院,势必会导致学科之间界限鲜明、合作困难的不利局面,随之产生的边缘学科、交叉学科、综合学科就不会有足够的生存发展空间。因此,构建相关学科组成的学科群并以其作为设置学院的基础已经成为当今大学发展的趋势。

2、盲目跟风、不符合学校实际。有些学校在现实利益的驱使下,不考虑学校实际与发展特色,不分析学院设置的现实需要性和客观可能性,盲目趋从大流,为建学院而建学院。还有的学校学院是由单个系直接升级而成,其内部设置和管理与原来的系没有什么区别,仅仅换个称呼,根本体现不出校院两级管理的优势。

3、制度缺失、缺乏理论依据。我国的校院两级管理是实践先于理论和制度,学院设置的自发性、规范性较弱,没有明确的制度规定什么情况下可以设置新的学院,什么情况下可以进行学院调整,学院设置的随意性较大。现阶段一些大学设置学院的功利性色彩较重,管理者的意志在其中经常起决定性作用。

二、国外学院制的发展及对我国学院制改革的启示

(一)国外学院制的发展

1、法国学院制。法国是世界上大学学院制的诞生地,有“欧洲大学之母”之称的巴黎大学,是历史上第一所学院制最完备的大学。巴黎大学学院制特点是:按传统的学科知识为标准设立学院,大学是学院的集合体,大学没有自主权,学院掌握实际的权力。1968年,法国通过了《埃德加·福尔教育法》的改革方案,促成了法国新型的大学内部管理模式——“教学与研究单位制”,这种新的管理模式代替了传统的“学院”,教研单位成为大学新的组成因子,它本身具有行政、教学及管理的职权,这种模式的实施使得大学更像一个联邦。近年来,通过改革,法国又采取了学院制管理模式,只不过现在的学院已不具有传统的内涵,它的运行模式实质是总校—分校—院/学系—系。

2、英国学院制。英国大学的学院制最主要特点是先有学院,后有大学,大学与大学下设的学院是合作关系,而且各学院本身具有法人地位,是独立的自负盈亏的教育服务管理实体,具有完全意义上的独立性和实体性;而大学对学院的管理主要是改革发展的宏观引导和管理,学院才是大学的管理中心。与法国学院制模式相比较,总体呈现多元化的特点,主要有剑桥、牛津大学模式,爱丁堡大学模式,伦敦大学模式和东安吉利亚大学模式。

3、德国学院制。德国的大学学院制具有悠久的历史。传统的德国大学一直严守着哲学、神学、法学、医学4个学院的组成规定。到了20世纪

60年代,德国创立了学域管理型大学。学域成为德国大学的教学和科研基本组织单位,承担了原来学院和系的相关职能。大学的学域会议是学域的最高管理机构,其组成人员由教师和学生代表选举产生,因此学域管理模式更具有合理性、民主性。

4、美国学院制。美国大学的学院制模式是从模仿欧洲大学学院制开始的,经过长期实践发展,美国大学形成了具有自己特色的学院制模式,有三个显著特点:一是学院的设置与科学研究和人才培养紧密结合,学院有较强的自由,但没有英国学院的独立性;二是一所大学内可能同时存在大学—学院—系、大学—分校—学部—系等多种学院制形式;三是学院管理权力分配相对分散,校、院、系在学校事务中的职权清晰、侧重不同,学校权力侧重在处理教学科研外的管理事务,系的权力侧重在教学和科研领域,学院是一个正式的组织单位,权力处于学校与系之间,发挥协调作用。

5、日本学院制。日本学院制的发展是从20世纪70年代才开始的。在日本,大学学院一般称学部,学部保障了学科发展的内在逻辑,学部根据学科发展的需要下设不同的学系。1973年,日本设立筑波大学,打破原来学部制度,按照教学、科研的要求重新组织机构,设立了学群、学系、专门研究组织和中心。学群是教育组织;学系是科研组织,它是教师开展科研工作的中枢机构;研究组织是从事研究的科研组织,它是适应社会上或学术上强烈要求而设立的临时研究单位,它也有可能为某一个特定项目而设立;中心是校内共用的教育研究设施,它是连接教育与研究活动的中枢。学群模式下的运行特点是科研重于教学,教学活动主要在学群、学系和研究所内进行。

(二)国外大学学院制的共同特征

1、实体性。实体性是学院制的精髓。在西方国家大学大多是先有学院,后有大学,大学是多所学院发展的集合,学院在大学中大多是真正的独立

实体,这才能使学院更具有管理的自主性和运行的主体性。相比较而言,我国是先有大学再有学院,而且大学多数是通过合并、联合、共建等方式形成,而学院并非是按照学科原则组建,而是按照一定的组织设置标准组合而成,故而在我国,大学权力主要集中在校级,学院有名无实,与其他国家相比,我国的大学的学院实体性就弱得多了。

2、发展性。国外大学学院制在保持原有传统的同时,还随着经济、社会等发展而变化,以及学科发展的需要,不断的进行发展和完善。当然,也正是由于这种不断变化的发展性,使得国外大学的学院模式具有了丰富性、多样性和很强的生命力。无论大学学院制在不断发展和完善中如何增加新内涵,但按照学科来设置学院这一基本原则没有改变,与过去相比,只不过是现在的大学更趋向按照新的学科关系来设置学院而已。

3、特色性。特色是大学的生命所在,大学特色的体现则是在学院。国外大学其学院的设置的一个显著特点是在尊重传统的基础上,比较重视发展特色,即设置学院时,在确保规范性学院占多数的情况下,还有一定比例的非规范性的特色学院。有数据显示,世界著名大学中有近80%的大学设有特色学院,如哈佛大学有政府学院,耶鲁大学有戏剧学院和音乐学院,芝加哥大学有社会工作学院,加州理工大学有生命学院、化学化工学院和地球科学院等。特色学院的学科优势明显、综合实力较强,学校支持力度大,相关领域在世界范围内享有声誉。

4、包容性。包容性是指大学的学院要有一定学科的容量。以美国哈佛大学为例,它共有文理学院、哈佛医学院和哈佛神学院等10余个学院,这些学院的学科容量相当大,每个学院平均有10个系,仅1个文理学院就有美国黑人研究系、人类学系、天文学系、生物学系、化学系、经济学系、美术系、地质学系、行政管理学系、历史学系、语言学系、物理学系、心理学和社会关系系、社会学系、统

计学系、环境研究系等17个系,而麻省理工学院、普林斯顿大学以及斯坦福大学等高校也是如此。比较而言,我国的大学学院制存在的主要问题之一,就是没有按照学科门类或学科群来设置学院。清华大学13个下设系的学院,每个学院平均只有5个系,其中航天航空学院只有航天航空和工程力学2个系。从清华大学实例可以看出,我国大学学院的学科包容量是有限或较小的,从长远来看这将势必严重影响大学学科的发展,从而从根本上影响和制约大学的健康发展。

(三)国外学院制对我国高校学院制改革的启示

1、管理体制构建要确保学院的实体性地位

高校要构建学院制的管理体制,就要做到以学院为管理中心,学院要具有实体性、主体性和自主性的内部组织结构和管理模式。在这个模式中学校为决策中心,学院为管理中心和质量中心。实体性是学院设置的基本要求,主体性是学院制提高运行效率的保证,是大学赋予人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新等基本职能的体现。学院主体性是学校赋予的相对主体。自主性是学院制提高实施效果的保证,学院对内可以自主决策,对外可以吸引资金,参与社会办学和社会服务等活动。在学院制中,学院的实体性、主体性、自主性三者为一体,缺一不可。如果缺少自主性,就可能“当家不做主”;如果缺少主体性,就有可能成为职能部门的“附庸”而不能正常运行;如果缺少实体性,学院就“有名无实”,学校管理就会出现混乱。

2、学院组建应坚持学科发展原则

按学科组建学院、按照产业或行业的集合设置学院,将相同、相近或相关的学科有机地组合起来设置学院,充分发挥大学内部多学科的优势,促进学科健康发展。它首先要以学科门类或一级学科为核心形成大学科群,为一二级学科向上级学科发展提供可能条件;其次以骨干学科为龙头建

设大学科群,构建跨学科和专门学院,更能发挥学科群的整体优势,促进学科间的交叉、渗透和融合,有助于学科的突破与发展,从而萌发新的学科生长点。坚持以学科为基石建构二级学院的原则既为所有大学的学院制改革提供了共同规范和参照系,又为各大学的自我发展和创新保留了较大的弹性空间,是比较合理的。

有研究者对中美研究型大学学院设置作过比较:中国大学与美国大学在学院设置依据上的明显区别在于,中国大多数的学院以一级学科为设置依据,其比例达到了54.70%。在美国研究型大学的学院中,基本上已经取消了按照二级学科进行设置的学院,以学科门类或学科群为设置依据的约占74.76%,而按照同一层次进行学院设置的我国大学,却仅有22.1%。同时,在我国大学学院设置中,有8.29%的学院以二级学科为设置依据,仍有约15%的学院设置依据模糊,很难准确地归属于某一个学科。由此看出,与中国研究型大学相比,美国研究型大学在一个学院内更强调学科设置的综合化,更注重学科之间的交叉和融合。

3、学院设置应坚持特色发展原则

世界上从来就不存在能应用于一切情况的管理方式,这就要求我们对管理的方式和方法,必须根据组织的内部、外部条件变化而灵活选用,学院的设置也是如此。学院设置要坚持主体性学院的规范标准,但当高校中的某一个学科发展到具有很强实力和影响时,我们便可适情景而定,可以将其直接设立为特色学院。世界一流大学多数设有特色学院,特色学院大多占校内学院总数的20%左右。这些特色学院学科优势明显,综合实力很强,通常是该领域在世界范围内的权威。借鉴世界著名大学的经验,在倡导规范设置大多数学院的同时,也可以保存和发展一批具有很高学术水平和学术特色的非规范性学院。这类学院,一方面数量上不可太多,另一方面必须有严格的学术条件,

即支撑特色学院的一级或二级学科,必须或已经在国内甚至世界上具有了相当的学术地位和影响,或已是比较成熟的跨学科领域的多学科交叉的学院。当然,在大学中,特色学院的数量不宜过多,主体还应是规范学院,特色学院只能处于辅助地位,也只有这样,大学整体才会构建成一个在纵向上具有明晰的学科层次,横向上表现为相关学科、跨学科的有机联结的网络状的学科群,从而推动大学各个学科生机勃勃地发展。

4、学院治理模式应坚持教授委员会集体决策基础上的院长负责制

学院设置后,作为高校执行管理的主体,其本身的治理模式便至关重要。目前,有院长负责制、参与型治理模式和“教授委员会集体决策基础上的院长负责制”等多种学院治理模式可供借鉴。

“教授委员会集体决策基础上的院长负责制”在东北师范大学等高校已有较长时间的实践,取得较好的效果。推行“教授委员会集体决策基础上的院长负责制”有助于改变学院事务由领导决策、不担任领导的教授无权参与管理的状况。教授委员会主要由学科带头人组成,学院分党委书记和院长为教授委员会成员。教授委员会应成为决定学院发展规划和教学科研组织形式,决定学科建设、专业发展和教师队伍建设,职称评定、教师聘任以及自主支配经费使用的决策机构。坚持党委领导下,实施教授委员会集体决策基础上的院长负责制,与完善的监督反馈系统相结合,符合现代大学治理结构与高校内部管理体制改革创新方向。

关于我校校院两级管理重心下移的思考

目前世界上教育比较先进的国家,学校的职能机构都非常少,法国大学主要有三个职能机构组成:行政委员会、科学委员会、教学与大学生活委员会,美国、日本等国校级职能部门都在十个以下,我国台湾在高校发展过程中,学校职能部门也是在不断精简,例如,台湾大学校级职能机构仅7个。学校职能部门仅负责关系整个学校发展大局的重要事务,很多日常事务都由学院进行管理,一些学科建设发展规划、人才招聘、职称评定等都由二级学院完成,学校在这些管理中仅起到协调和监督的作用。

一、规范管理重心下移的范围

明确学校和学院在组织人事、教学科研、财务资产等方面承担的职责和权限,进一步扩大学院办学自主权,实现学院自主理财、自主用人、自主配置院内资源,使学院的优势得以充分发挥。学校党政管理部门,特别是组织、人事、教学、科研、学

生、财务、国资等部门,从制度上、程序上把该放的权利放下去,把该给的政策给到位,摆脱过去那种陷入烦琐的事务性过程管理的局面。

二、推行目标管理责任制

全面实施学院目标管理责任制和以目标管理责任为中心的监督、考核及奖惩体系是推进管理重心下移,实施校院两级管理体制有效运行的保证。中南大学和长沙理工大学的成功经验值得学习和借鉴。

1、目标的制定与确认。学校相关职能部门根据学校的总体建设和发展目标,年度目标以及行业发展趋势,结合自身实际情况,制定学院目标。目标确定以后,在与学院协商的基础上拟定各学院的《目标管理任务书》,学校召开专题会议研究,确认各学院的《目标管理任务书》后,由学校党政主要负责人与各学院党政主要负责人进行签定。

2、在目标实施过程中,发挥利益宏观调控功能,对学院进行指导和监控。学校利益宏观调控主要是对学院人员经费的调控,因此必须建立人员经费与工作任务和质量挂钩的指标体系。

3、以《目标管理任务书》为依据,学校相关职能部门在做好服务工作的同时,按照学校有关规定对学院进行宏观指导、监督、考核与奖惩。考核工作,首先由相关职能部门根据各单项考核体系和《目标管理任务书》对学院进行单项考核,并给出优秀、良好、合格、基本合格、不合格的考核等级,然后学校根据各单项成绩来确定各学院的综合考核等级。

三、科学推进管理重心下移,建立有效的制衡机制

1、强化学校宏观调控职能,充分发挥学校的协调、监管和整合作用。调整和完善学校管理重心下移的相关政策,以学科建设为核心,给学院以充足的发展空间,拥有更多的自主权,充分调动学院的积极性,激发自我发展的活力。一般来说管理重心下移后学院的管理权限可在以下几方面明确:组织、人事管理权:在学校政策规定和下达指标范围内,设置和调整本单位内部的教学、科研、实验、行政及服务管理机构,设置内部单位的具体工作岗位、职责及任职条件,聘任和解除副高职称以下和科级以下人员;评聘副高及以下专业技术职务,选留新教师,确定本单位职工的工作量及其考核管理办法。

分配自主权:根据学校有关政策,在学校划拨的经费总额内制定本单位的分配方案,可将学校划拨的津贴和自己的创收一并分配,有效体现向重点岗位倾斜,鼓励竞争,奖勤罚懒,优劳优酬,拉开差距。

经费使用自主权:学校将公用经费按工作切块划拨,学院按学校制定的经费使用原则,统筹使

用,确定经费用途和比例,不再经学校审批,超支自负,节约留用。

专业设置和调整权:根据学校整体发展规划和社会需求,结合学院实际条件,整合办学资源,增设新专业,调整原有专业。

内部机构设置权:根据学院工作性质和特点,结合工作任务的多少,设置内部管理机构及配备相应管理人员。此外还有学术权力以及社会培训、成人教育与科技开发权等。

2、建立有效的学院管理权力制衡机制。对学院管理权力运用可以用三种方式加以制衡:一是以权力制衡权力,如学校建立以目标管理责任为中心的院级领导班子和领导干部监督、考核及奖惩体系,建立有效的预算监督体系及财务管理制度,加强对学院的监管力度;学校对干部的教育培训以及校领导和有关部门经常的监督检查等。二是以权利制衡权力,即通过充分发挥学院党委的政治核心作用和监督保证作用,充分发挥二级教代会的民主监督作用,实现学院内部有效的民主管理和监督。三是以制度制衡权力,如通过建立目标责任制、党政联席会议议事制度、“三重一大”决策制度、院长问责制度、院长审计制度等一系列行之有效的制度建设,规范和制约学院用权行为。

四、加强学校监督、监察、审计等职能

不受监督和制约的权力导致的腐败已比比皆是,二级学院权力的行使也同样需要监督和制约,学院的内部民主监督和制约是一个屏障,但学校的外部监督和制约仍必不可少,学院虽有了较多的权力,但其并非独立法人机构,作为办学法人实体的学校仍然要在专业设置、学科建设、人事录用考核上进行总体规划,并对二级学院的办学、人事、财务等方面进行监督检查并且公开、公正、民主、科学。