

# 参 考 信 息

江苏技术师范学院图书馆主办

第 1 期

(总 95 期) 2010 年 1 月 5 日

## 调整高校机构设置, 优化人力资源配置

**编者按:** 进入21世纪以来, 在事业单位改革全面启动的大背景下, 我国高校的内部管理效能及学校办学效益问题日益成为整个社会关注的热点。高校内部机构不断增加, 人员逐步增长, 运作模式行政化, 办学效益欠佳, 使我国高校面临着巨大的成长风险和社会压力。在此背景下, 加强高校机构编制管理工作, 应成为当前高校内部管理改革的切入点。因为, 国外高校的管理实践早已证明, 高校机构编制管理的科学化和规范化, 有助于促进高校内部管理架构和人力资源配置的优化, 以及学校的运作效率和办学效益的提高。为此, 我们选编部分材料, 供领导和相关部门参考。

### 目 录

1. 内部治理视角下我国高校机构设置现状分析——基于20所高校的调查……………(1)
2. 关于地方高校内部机构设置的思考……………(3)
3. 高校“大部制”改革的若干思考……………(5)
4. 构建合理的高校院系级领导体制研究……………(7)
5. 中外高校机构编制管理的比较及启示……………(8)

## 一、内部治理视角下我国高校机构设置现状分析——基于20所高校的调查

### 1. 高校内部治理结构

何谓“高校治理”? “高校内部治理结构”? “高校治理”是指高校中的各种合约关系, 是一套制度安排, 它给出组织各个利益相关者之间的关系框架, 对组织目标、原则、遇到情况时的决策办法、谁拥有剩余权利等等做出规定。亦是说, “高校治理”包括两个方面: 内部治理与外部治理, 与之相对应的是, “高校治理结构”也存在“内部治理结构”与“外部治理结构”。一般说, “高校内部治理结构”是指对内部利益相关者都有关系的决策结构和过程, 它涉及校内外多个利益相关者的参与。比如, 学校的董事会、校长、院系、科研机构、辅助机构、校办产业机构等。它是一种战略导向的、涉及多个内部利益相关者参与的制度安排。我国高校的内部治理结构是指高校中一套对内部利益相关者都有关系的决策结构和过程, 它涉及学校内外多个利益相关者的参与。具体包括特定高校内的党委、党办、书记、校长、教学院系、科研院所、教学辅助机构、直属单位、校办产业等等机构的设置及其间的权力配置、权力运行、权力监督等的机制和机理。

### 2. 我国高校机构设置现状调查分析

表面上看, 我国现在的高校越办越大、教授越来越多。但行政部门因机构设置不合理而形成的职能交叉、工作任务重复等问题, 在当前高校中均有所体现。显然, 我国高校管理的日益行政化已经成为制约高等教育发展的瓶颈。为了弄清我国高校内部治理机构设置情况, 选取了具有代表性的 20 所本科院校作为调查对象, 对其进行了网络调查。

#### (1) 调查样本与结果

表 1 20 所高校内部治理机构设置情况

序号	学校名称	管理机构	辅助机构	教学机构	科研机构	专任教师占教职工比例
1	石家庄学院	15	2	15	4	70%
2	河北农业大学	19	8	24	25	(缺)
3	山西医科大学	25	14	18	18	55%
4	内蒙古民族大学	19	6	22	11	59%
5	东北财经大学	19	4	33	7	(缺)
6	大连水产学院	18	3	15	1	(缺)
7	中国刑事警察学院	17	2	15	1	52%
8	吉林大学	32	52	47	48	(缺)
9	东北林业大学	26	19	17	2	(缺)
10	南京审计学院	25	8	11	11	59%
11	苏州科技学院	23	5	13	2	(缺)
12	常熟理工学院	19	4	12	13	60%
13	安徽财经大学	22	2	15	3	72%
14	山东财政学院	20	7	14	8	72%
15	上海政法学院	19	4	13	1	(缺)
16	华东师范大学	40	10	19	3	45%
17	南开大学	28	17	24	21	(缺)
18	兰州大学	40	13	31	25	40%
19	井冈山大学	21	7	14	1	(缺)
20	三明学院	17	3	11	0	55%
平均		23	9	19	10	58%

在 20 所高校中,从高校级别、所属关系来看,既有“985 工程”的高校如吉林大学,也有“211 工程”的高校如南开大学,还有省属高校如石家庄学院;有省、署、行业共建的高校如南京审计学院;从地域范围来看,既有东北的高校如东北财经大学,也有华北、华东、东南、西北的高校。从学校特色来看,既有农业类高校、医学类高校、水产类高校,也有民族类高校;从所在的城市来看,既有位于省会城市的高校、非省会城市的高校,还有位于县一级行政单位的高校。调查方法采取网络调查。调查内容包括管理机构、辅助机构、教学机构、科研机构、专任教师、教职工。调查结果见表 1。调查数据显示,20 所高校中管理机构数量(包括党、政、团部门)平均为 23 个,最多有 40 个最少也有 17 个;辅助机构数量平均为 9 个,最多为 5 个;教学机构数量平均为 19 个,科研机构数量平均为 10 个,专任教师与教职工之比平均为 58%。而管理机构教学机构、科研机构、辅助机构所占的比例分别为 37.4%、30.8%、16.5%、15.3%。

## (2) 结果分析

教学机构平均数量为 19 个,少于管理机构 23 个,它直接或间接地反映了目前我国高校在内部治理结构上存在的问题:

①**重“非教学科研”轻“教学科研”**。从 20 所高校的内部治理结构调查数据显示,目前我国高校“非教学科研”的设置明显过于膨胀,它们超过了教学科研机构数量,带来了一种明显的目标置换效应。这些“非教学科研”主要是一些管理机构,这无形中使得高校变成了一个重视“非教学科研”的脱离了本体发展目标的组织。

②**重行政轻学术**。我国高校中,管理机构等“非教学科研”部门设置超过了教学科研机构。实际上,“非教学科研”或多或少扮演着某种行政职能,一定程度上说,使得我国高校变成了政府的一种特殊的延伸机构。它的重要职能是进行行政管理、行政控制,这使得原本应该成为主角的教学和科研工作无法取得主体地位而被搁置。目前高校引起极大争议的“当教授不如当处长”的现象一定程度上诠释了我国高校内部治理中重行政轻学术的弊端。

## 3. 我国高校内部治理结构的改革对策

在市场化改革趋势下,我国高校办学的制度环境发生了很大的变化,加之民办高校不断崛起,高

校之间的竞争越来越激烈,利益关系也越来越复杂。同时,政府对高校事务的管理正在由过去的直接领导和直接控制转变为间接依法监督。在此情况下,高校的内部治理结构也面临以下两方面改革:

(1) **压缩“非教学科研”数量,减少管理成本。**西方发达国家高校内部存在教学、科研的内部治理系统(机构)与行政管理、公共服务等内部治理体系。在这两种体系中,“非教学科研”自上而下,以校长为首的行政权力贯彻董事会、校务委员会或评议会的决议,行使行政权力;“非教学科研”自下而上,由研究所、学科、系,到学院、学部,再到学校评议会,以教授为主,行使学术权力。从前面的统计分析结果看,目前我国高校机构数量“非教学科研”超过教学科研。出现了一种本末倒置现象。要解决这个问题,可以借鉴我国政府部门“大部制”改革之经验,在高校中整合各种“非教学科研”的功能,推行“非教学科研”服务大部制改革。减少管理成本,真正建立以学术为核心的内部管理体制,这在一定程度上可以调节我国高校的内部治理结构。

(2) **确立学术权力的中心地位。**高校一直存在着两种权力:行政权力与学术权力。行政权力强调从上到下的控制,学术权力强调从下到上、从上到下的真理导向性。即是说,学术权力与行政权力的主体、客体及运作方式不同。学术权力是高校中的核心权力,其他任何一种权力,都必须服从于学术权力的中心地位。因为,高校作为学术性组织的性质,决定了学术权力才是高校的核心和内在逻辑。由此,我国高校在内部治理结构中、必须强化学术权力的中心地位,弱化行政权力的影响,进而理顺我国高校内部治理结构中这两种权力的关系。比如,提高学术委员会在决策中的地位和权力范围,应把包括职称评定、学位授予、教育教学发展规划、学科研究规划等决策权力划归学术委员会。同时,让学术委员会成为校长教育教学管理的咨询和制衡机构。

(摘自:《内部治理视角下我国高校机构设置现状分析》江苏高教 2008 年第 6 期)

## 二、关于地方高校内部机构设置的思考

从目前高校的管理机构的设置和职能定位看,计划经济体制色彩仍然浓厚,行政化倾向依然严重。这种机构设置上的异化,从一定程度上说违背或忽视了高校工作的规律,尤其是地方高校更甚。它不仅不能保证地方高校建设与发展的顺利进行,而且更加严重地影响甚至遏止了地方高校的建设与发展,这是一个不容忽视而又需要迫切解决的重大现实问题。

### 1. 当前地方高校机构设置存在的主要问题

(1) **机构臃肿,官满为患。**一些合并后的地方高校内部管理机构 and 学院设置铺天盖地,纷纷将原来的系直接升格为学院(即这些系实际上都是原来的专业),而学院下面再设若干个系,一个系多则 5~6 个人,少则只有一个人。不少系升格为学院后,系党总支成了党委,系主任成了院长,管理干部由原来的 2 人增加到 6 人(其中 1 个党委书记,1 个副书记;1 个院长,3 个副院长,均是副处以上干部)。规模小一点的地方高校党政管理机构均在 30 个以上,而规模大的地方高校行政管理机构设置则更多。

(2) **一些管理机构的工作职能、性质设置相近甚至重复,产生不少弊端。**一是工作职能错位,定位不准,职能不明确,职能外延伸缩性过大,对自己有利的事都抢着干,无利的事都不干。二是管了许多不该管或管不好的事,不少机构无事生非,干得越多给基层和教学一线添麻烦越多;越不重要的单位越想管事,以示重要,如评比、达标、主题活动、劳动竞赛。三是权力异化。有些机构滥用权力,不是为中心工作和广大教职工服务,而是以权压人、以权治人、甚至以权谋私。

(3) **行政化倾向和行政权力泛化问题日趋严重。**不少地方高校内部机构设置模式很像国家的党政机关,按国家机关工作要求设置的行政机构、政工机构、群团机构,应有尽有,使教学科研管理机构被淹没,尤其是行政权力逐渐泛化,并严格对应国家行政级别。处级、科级设置完全行政化,行政人员已经成为支配学校的核心,没有符合大学办学规律的管理机构和管理体系。

(4) **唯官是尊,学术人员的地位低下。**面对地方高校行政人员成为支配学校的核心,教授作为高校办学的主体,没有充分发挥其在学术中的领导决策作用,有关学术发展的重大问题仍以行政领导决策为主,学术管理往往被行政管理所代替。

(5) **人浮于事的现象依然严重。**迄今为止,有的地方高校几乎很少进行人事制度上的相应改革,人浮于事的问题不但未能得到解决,人员反而越来越膨胀了,特别是在管理人员的使用上,从校内党政机关,到各院系办公室,都是里里外外的关系户。

(6) 有些地方高校在人才引进方面, 只重数量不重质量, 并出现了“五重”、“五轻”的严重现象: 一是重人才“引进”, 轻人才“稳定”。二是重人才“培养”, 轻人才“使用”。三是重人才引进“数量”, 轻人才引进“质量”。四是重人才“管理”, 轻人才“配置”。五是重人才单打独斗, 轻人才通力合作。地方综合性大学一些高级专业技术人才在教学、科研与服务地方经济建设发展活动中, 普遍存在着单打独斗的现象, 尚未形成一个通力合作的平台、团队, 无明确的目标, 无具体的分工, 各吹各的号, 各唱各的调, 随心所欲, 脚踩西瓜皮, 滑到哪里是哪里, 目前这种现象更甚。

## 2. 地方高校机构设置必须坚持的原则

(1) 坚持“精简、效能”原则, 使高校行政机构设置与管理规范化、制度化和法治化。要将学校内部行政法制建设作为实现依法治校、依法行政的基础手段。所有机关职能部门(包括直属二级学院)和工作人员都必须依法行政, 并坚持做到有法可依, 有法必依, 执法必严, 违法必纠。实行精兵简政, 控制数量, 彻底剪裁冗员。在深化学校内部管理体制与运行机制改革的进程中, 与政府相比, 地方高校更应该精兵简政, 实行大部门制, 不仅要实现地方高校机构设置、编制及其工作程序的法定化, 而且要严格控制机构膨胀。对与教学、科研等中心工作关系不大的管理机构尽量不设或少设。

(2) 坚持合并、下放、转移等调整原则。具体办法为: 对职能相同、工作性质相近的机构可以合并、捆绑在一起, 即所谓“大部门制”; 对一些不该管的事权下放给二级单位; 对那些长期以来管不了而又管不好或管理不合算的事交给市场。

(3) 坚持运转高效原则。要提高工作效率, 出路在转变职能。学校内部所有的管理机构要牢固树立正确的权力观, 牢固树立为教学和科研中心服务、为教职工服务的意识, 所有的工作都必须保障和促进教学、科研这个中心。同时, 通过配套人事制度改革等措施, 提高行政管理人员的素质和积极性, 从而达到提高工作效率的终极目的。

(4) 坚持稳定原则。在一段时间内要保持相对稳定, 保持机构设置和编制控制工作的连贯性。允许高校自己因校制宜地自主设立一两个具有本校特色的管理机构, 使机构设置既符合高等教育的发展规律, 又符合本校的实际情况。

(5) 坚持法制和科学原则, 推行日常工作责任目标管理制。学校内部行政管理机构应该按照法制和科学原则, 建立、完善既有本校特色又适合内部各行政管理机构特点的日常工作责任目标管理制, 将日常工作任务转化为目标。

## 3. 地方高校机构设置的对策建议

(1) 建立合理的机构设置与管理体制, 确定先进科学的机构设置思路。遵循办学规律, 推行“政学分权”管理模式, 体现地方高校特色, 突出教学、科研中心, 建立一个既能与政府主管部门衔接便利, 又能与社会畅通对接的规模精简、职能明确和高效低耗的学校内部有机组织体系。照社会主义市场经济要求, 转变机关发号施令的管理职能为服务监督职能, 实现“政学分权”管理模式, 把教学、科研的管理权, 切实交给直属二级学院和科学研究单位。

(2) 借鉴成功经验, 推行大部门管理体制, 搞好机构设置, 回归“学术本位”。高校精兵简政, 推行大部门管理制, 回归学术本位适逢其时。高校行政职位的数量应该根据实现机关功能的需要, 按照科学、高效的原则, 经过法定手续确定下来。严格避免因事设人、滥设副职(副职应该少设)、虚职、闲职和兼职等现象发生。避免使本应属于学术组织或办学性质的高等学校成为官场气氛浓郁的行政部门, 而且可能会有进一步发展成为“衙门化”的趋势。

(3) 建立一支高素质、高水平、专业化的行政管理队伍, 努力提高行政管理者的素质。一是地方高校在深化机构设置与改革的同时, 也应该进行与此相配套的人事制度改革, 引入竞争激励机制, 完善学校内部行政管理人员制度, 建设一支高素质、专业化的行政管理干部队伍, 提高行政效率。二是努力提高地方高校行政领导管理者的素质。三是要提高行政工作人员的素质。学校要营造良好的内部心态环境, 建立完善行政工作人员的教育培训制度。加强一般行政工作人员的业务知识和专门技能的训练, 合理使用人才, 把具有不同能力结构的人放在与之适合的岗位上, 使之人尽其才, 扬长避短。

(4) 淡化“官本位”强化学术权力, 打破高校“官学一体化”的格局, 改革“政学集权”制, 废除“双肩挑”制。高校要调动教职工的积极性必须淡化“官本位”, 增强学术权力, 强化学术地位, 使行政权力与学术权力分离, 并明确分工。具体办法: 一是提高从事教学、科研等专业技术人员的校

内经济待遇，加大对教学、科研等专业技术人员的奖励力度。二是建立完善学校内部行政制度和学术制度。凡是想要从事行政管理工作的人员就只能晋升行政级别，并全身心地投入行政管理工作，不要再跨系列评定教授和副教授职称，尤其不要再兼任教师职务或其他专业职务；凡是从事专业技术职务的教师或科学研究人员，其中已经享有教授或副教授职称的教师或享有其他专业技术高级职称者也不能跨系列兼“处长”或“副处长、科长”等职务，只能在学科领域兼任学术团队或学科带头人等职衔。这样，可以较好地避免或遏止千军万马争挤高校仕途“独木桥”的现象，也是打破高校“官学一体化”的格局、废除“双肩挑”制的关键。

（摘自：《关于地方高校内部机构设置的思考》江苏高教 2009 第 4 期）

### 三、高校“大部制”改革的若干思考

期待已久的政府机构“大部制”改革，在今年“两会”终于开始了破冰之旅。高校“大部制”顾名思义其就是指高校大部门体制的简称，即在高校的机构设置中，将那些职能相近、业务范围雷同、事项相对集中，由一个部门统一进行管理，最大限度地避免高校行政机构职能交叉、政出多门、多头管理，从而达到提高行政效率、降低行政成本的目标。高校机构设置的“大部制”改革对于解决我国广大高校日益严重的行政化弊端来说，完全是一个新的尝试，同样这对于广大高校摆脱目前权力困扰，走向“学术回归”则是一个更新的机遇。

#### 1. 我国高校机构运行中存在的主要问题。

##### （1）机构设置行政化

我国高校机构设置行政化而导致的部门利益化现象早已存在，并且在近年来的高校机构改革中，部门利益更被得到了强化，而要在此基础上进行“大部制”改革则必然会受到许多的部门利益既得者或明或暗的抵触和反对。这便成为我国高校机构“大部制”改革必然面对的问题和最大的阻力。

（2）高校机构设置过多。在现实中，广大高校不仅要面对本科教学评估、上级的行政检查等这类工作，还要承担诸如学科点申报、科研设备申请甚至教师的选拔培训等其它职能，出于对工作的难度以及对这些工作的重视的考量之下，许多高校往往会成立专门的服务部门来开展工作，日积月累，高校机构过多的情况必然会积重难返。高校内部的行政化、集权化的架构与机制，使高校管理层事实上很难受到有效的监督与制约，容易诱发高校内部的“权力分配资源”现象，不仅违背了高校学术型组织的内在属性，而且会使高校在内部管理、教学科研和人才培养方面出现不良的示范效应，进而毒化高校的精神形象。这就在对推进高校机构“大部制”改革中，对高校合理的机构设置进出了更高更新的要求。

（3）机构人员编制过繁。我国高校机构最大弊端之一就是“冗员”现象严重。现实中我国高校，不仅作为一个组织有自身的行政级别，而且其内设机构亦基本效仿政府系统，设置成具有明确行政级别的职能部门，在部门内部设置具有相应级别的行政领导职务，其结果就是出现像“校级领导一走廊，处级干部一礼堂，科级干部一操场”这种冗员现象。

（4）机构职能设置不清。目前我国高校机构还存在着在对职能设置上混乱的状况。以至于出现了许多职能重合、权责不明的机构，这使得教学成本大量增加，教学服务效率日益低。许多高校在教学服务机构职能设置上未按照高校在教学服务中应有的决策、执行、监督、咨询、反馈这五种基本职能进行合理设置。

（5）权力体系扭曲。我国高校机构在权力运行体制方面却显得十分的混乱无序，其主要表现在三个方面：一是高校机构中还存在以党代政、党政不分等现象。二是高校机构中的学术权力系统和行政权力系统在事实上高度重叠，造成了学术权从属于行政权，行政权力过分的干预了学术权力的运行，使我国高校机构内部缺乏了一种必需的民主精神和学术氛围，这使得高校学术权力体系基本丧失其独立的地位和功能，更没有落实好其在教学服务中基本功能和职责，最终影响到高校三大职能的正常发挥。三是高校机构内部权力架构与机制混乱，出现了诸如“多重管理”、“公文旅行”、“相互推委”等一些在政府部门经常出现的现象。所以在进行高校教学服务机构“大部制”改革中，合理的权力体系的构造和权责划分又成为了一个重点和难点。

#### 2. 高校机构设置“大部制”改革的基本原则

**(1) 机构任务与组织的平衡。**高校机构的“大部制”改革其核心就是通过对管理职能的重整、优化和组合，以达到减员增效之目的。但这并不意味着对原有机构在教学服务职能上的削弱，相反实行大部制后，由于原有各个部门机构之间壁垒的减少，机构任务与组织的日渐平衡，同时各个部门职能得到较大整合，教学服务机构之间相互配合力量得到强化，从而提高整个学校行政及服务效率。

**(2) 分工明确、合作良好。**分工明确、合作良好是这次高校机构“大部制”改革的重要原则之一，其目的是让高校机构中的每个职工，每个部门都发挥出最大的效能，使各部门之间以及部门内部在人员的管理与调配上更加灵活，在高校做到决策科学，执行到位，沟通顺畅，反馈及时。

**(3) 适应环境、富有弹性。**高校机构“大部制”改革后的各个部门的职责划分和运行机制，都应当是适应环境，富有弹性的，这已经成为了现代大学机构管理必须遵循的管理准则。

**(4) 高效性与精干性的并重统一。**高校要加强高校机构制度化、规范化、效率化的建设力度，使组织机构、职能编制和工作程序有章可依，有制可循，克服随意性，建立一种高效的行政管理体制。

**3. 完善我国高校教学服务机构改革的建议与措施。**高校教学服务机构“大部制”改革是一场富有意义的高校自我完善和发展革新。探索现代大学教学服务机构改革，必须突破原有体制，打破行政束缚，这样的“大部制”改革才能真正促进高等教育更快发展。

**(1) 科学分析高校机构设置现状，因地制宜作好“大部制”改革规划。**要进行科学的任务分类、职位分解、工作分析，然后在此基础上实行严格的定编、定岗、定员，明确因事设岗，一岗多事的人员编制规划；加大机构设置的综合性、概括性，允许合署或合并职能相近或相似的部门，因地制宜作好高校机构改革规划；管理模式与方法要适时转变；在重新拟定高校各机构职权的基础上转变职能，在职能转变的基础上精简机构，不能搞简单的增删合并。这样才能保证新的机构正常运转，这才是“大部制”改革的应有之义。

**(2) 运用管理层次与管理幅度成反比原理，理顺权力关系，协调好内部沟通与配合。**随着高校机构“大部制”改革的推行，必然会导致垂直机构的减少和平行部门增加，组织机构逐渐由科层制的金字塔结构向扁平式的组织结构过渡。在组织层级不变的情况下，组织规模的扩大带来的是管理幅度的扩大。此外，新部门从组建到正式顺利运作需要一个过渡阶段，即“磨合期”，而在此阶段，如何处理好人员配置、资源分配等一系列涉及利益的问题，克服利益部门化、部门本位主义等弊端，也是需要新部门领导协调处理的一个重要问题。因此，在这个关键的磨合时期，建立好高校机构大部门体制之下的良好合作关系，处理好部门内部或科处之间的矛盾就显得尤为重要。

**(3) 统筹利益的合理补偿与分配，加大机构整合力度。**高校机构“大部制”改革过程中所进行的机构的调整与变动，一定会导致的利益格局的相关变化，这就会要求一些部门将原有的权利和既得利益做出一定让予，这将必然会损害某些部门及个人的利益。显然，简单的合并无法做到帕累托最优，这就可能会使“大部制”改革因利益格局的变化而受到抵制。所以高校机构的“大部制”改革就必须把部门职能交叉、相互扯皮的问题通过改变组织形态加以抑制，把分散的部门利益积聚为集中的部门利益，统筹利益的合理补偿与分配，加大机构整合力度，减少各部门之间的利益冲突。

**(4) 建立和完善决策、执行、监督、咨询、反馈的长效教学服务机制。**即使使高校对外要有开放性，保证组织适应环境；对内又要有封闭性，即构成一个封闭回路，来保证高校的运转效率。高校在“大部制”改革中可从几个方面尝试解决：一是决策权的相对集中，防止各管一块的局面出现；二是根据工作性质要求，允许合署办公或合并部门，做到执行统一，如可以把“学生处”、“团委”、“招生办”、“就业办”等这类学生服务部门统一到“学工部”进行管理，既方便各项政策措施的落实，又能在执行的高效和统一；三是由分散监督到专门监督，这种监督不但要对决策、执行本身合法与否进行监督，而且要更多地侧重于对决策调整、各教学服务部门的协调性、执行评估等的绩效监督和过程监督，如高校中各部门原有的“纪、检、审”就可以统一合并为“纪检部”，这样就能对所有的教学服务部门进行更加有效的监督。四是加强教学服务中的咨询、反馈功能，我们可以通过对原有的分散于其它各个部门的诸如像“发展规划办”、“学科办”、“交流处”等相关机构进行统一整合，在上述基础之上实现协调配合，最终建立一种高效的服务机制。

(摘自：《高校“大部制”改革的若干思考》齐齐哈尔职业学院学报 2009 年第 1 期)

## 四、构建合理的高校院系级领导体制研究

### 1. 行政权力与学术权力的耦合是合理构建高校院系领导体制的必然趋向。

(1) 高校院系中行政管理与学术事务管理、行政权力与学术权力的紧密结合性是这一趋向的根本原因。行政权力和学术权力二者虽冲突但更可互补。要构建合理科学的领导体制，必须明确学术事务与行政事务的联系与区别，强调学术管理与行政管理的分离与协调，重视学术权力和行政权力、学术系统和行政系统在管理和决策中的同等重要地位和作用。对行政权力的过分强调必然会影响从事学术活动者的积极性，而过分松散的学术权力则将有益于高校效率的提高和整体目标的实现。高校院系的存在和发展不仅要有学术视野，也要有政治、经济、文化视野。

(2) 这一趋向是简化院系级行政权力的科层制模式、使院系级行政管理更适应新时期高校院系发展的需要。行政权力的科层制模式具有管理的等级性、制度的标准化、权威由地位决定等特点，这些特点与院系学术群体学术自由和学术自治的原则相悖。因此，要构建一套有效的行政管理系统，将科层、市场和学术团体的管理方式有机结合起来，发挥行政权力的最大作用。即要调整现有院系行政权力的结构和运行机制，解开其等级森严的症结，使其适当简化、分散并具有弹性，满足其学术组织的主导性，促进权力结构的合理化，使高校院系的决策更趋向于高效、科学。

(3) 这一趋向是加强和改善院、系学术权力组织建设，合理界定学术权力组织职权的需要。加强院、系学术权力，一方面，要建立健全学术权力组织。另一方面，构成学术权力的基础是专家的学术专长，只能行使从其学科专业背景出发所形成的专业水平和学术能力。换言之，学术权力在行政管理事务方面并不具备优势。提高学术人员的地位，发挥高校学术权力参与管理与决策作用固然重要，但要适度，否则会成为高校改革的阻力。

### 2. 高校的分层与院系行政权力、学术权力的耦合。

因为我国高校层次的边缘并不是很清晰，不少高校处于两种类型的过渡阶段。按照高校学位、学历授予层次划分。分为：(1) 研究型大学。能够授予博士学位且拥有研究生院，以知识创新与学术进步为价值取向。(2) 教学研究型大学。能够授予博士学位但没有研究生院，以知识应用与社会服务为价值取向。(3) 教学型大学。又分为授予硕士学位的大学、授予学士学位的大学、普通专科学院（高职）、成人专科学院四类，以知识传授与学生发展为价值取向。按照高校的属性层次划分。分为：(1) 主要指部属大学，研究型大学为主，包括部分教学研究型大学；(2) 主要指地方大学，以教学研究型大学为主，包括少数教学型大学；(3) 主要指地方本科院校；(4) 高专、高职学校。

经考察发现，不同层次的高校其基层学术组织的结构、职能、工作侧重点、运转机制等都有较大的差别。(1) 第一类、第二类高校中，校以下的二级管理单位基本为“学院”，而第三类、第四类高校中，校以下的二级管理单位基本为“系”；(2) 高校的层次越高，其基层学术组织“学术事务性工作”和“纯学术性工作”比例就越大；(3) 高校层次越高，其基层学术组织拥有的自主权就越大。(4) 高校的层次越高，学术权力的发挥就越好。低层次的本专科学校则通过“双肩挑”学术人员来参与学术管理。(5) 高校层次越高，学术权力的集中程度和学术权力的权威性就表现得越高。

因此，确定院系的领导体制与高校的层次有直接关系。毕竟归纳出三种二元权力耦合模式，适用于不同层次的高校：(1) 二元权力分离，适度渗透模式。这种模式适合建校历史长、学术权力发挥作用较大、行政管理规范、办学层次高的高校。(2) 二元权力渗透，学术权力主导模式。这种模式适合建校历史较长、学术管理有一定基础、行政管理比较规范、办学层次较高的高校。(3) 二元权力渗透，行政权力主导模式。这种模式适合建校历史较短、目前的管理主要靠行政权力、学术权力相当小、科研实力较弱的从事本专科教育的高校。

### 3. 构建高校院系级领导体制模型的设想

从三个方面考虑：领导机构的设置；领导机构的分工；决策活动方式。

(1) 第一类高校。这类高校建校历史长，学术人员层次高，学术权力集中且有较高的权威，纯学术性工作和学术事务性工作较多，行政管理规范，办学层次高，其二级机构一般为学院。领导机构的设置应顾及行政权力和学术权力两方面的均衡。领导机构应分工明确、各有侧重。院（系）行政组织作为院系行政中心。在行政事务领导体制的模式上一般实行院长负责制。

(2) **第二类高校**。这类高校建校历史较长,学术人员层次较高,学术权力较为集中,有一定的权威,有一定的纯学术性工作和学术事务性工作,行政管理较规范,办学层次较高,其二级机构主要是学院。在领导机构的设置上应注意规范学术权力机构,以加强学术权力机构除咨询审议外的决策作用。在院(系)领导机构的分工上,行政组织是院系行政中心,学院党组织是学院政治核心。学院的领导体制模式以院长负责制居多,也可实行党政共同负责制。

(3) **第三类高校**。这类高校高层次的学术人员较少,学术权力较为松散、纯学术性工作和学术事务性工作较少,有一定的行政管理基础,其二级机构一般是学院与系并存。领导机构的设置以行政权力机构为主,兼顾学术权力机构的决策职能。学院行政组织作为院系行政中心,学院党组织作为学院政治核心,领导模式可以出现院长(系主任)负责制、党政共同负责制或者书记负责制,以前两者居多。决策方式以党政联席会为主,院务会和分党委委员会也在不同领域和范围内进行决策,因此对行政权力进行规范非常必要。

(4) **第四类高校**。这类高校教授极少,学术权力相当小,行政管理基础薄弱,其二级机构一般为系。领导机构的设置基本为行政权力机构,由党政领导班子负责系里的决策和管理。学院行政组织作为院系行政中心,学院党组织作为学院政治核心。领导模式可以是系主任负责制、党政共同负责制或者党总支领导下的主任负责制。

综上,学术权力对高校尤其是高校院系决策和管理的介入已成为顺理成章之事,应以辩证的观点看待高等学校院系级领导体制的构建,改变行政权力为主导的模式,突破二级管理单纯学术性组织的局限性,以行政权力和学术权力的耦合为基本原则构建高校院系领导体制,建立二元权力决策模式。对不同的高校也不应一概而论,而应根据高校的不同状况分成不同的类别,从领导机构的设置、分工及决策活动方式等方面构建相应的模型,以达到规范行政权力、加强学术权力的目的。

(摘自:《构建合理的高校院系级领导体制研究》工作研究 2008 年第 12 期)

## 五、中外高校机构编制管理的比较及启示

1. **我国高校机构编制管理的体制与现状**。我国高校作为国家教育事业单位,其机构设置与人员编制长期以来实行的是国家统一定编的管理模式。1998年我国进行了向地方(主要是省级政府)分权、向高校放权的改革高等教育管理体制。我国高校机构编制管理工作由此全面进入了“中央宏观调控、地方监督指导、高校自主管理”的新阶段。与此同时,伴随着高校扩招与合并的改革、民办高校热潮的兴起、高校自主权的扩张等新情况的出现,加之省级政府对地方高校的管理尚处于摸索阶段,地方政府对高校机构编制管理的监管有所松懈,我国高校机构编制管理工作开始出现了主观随意性突出、编制不断膨胀、机构日趋臃肿、各类人员比例失调等不良倾向,对高校人力资源配置和整体运作效率产生了负面影响:一是机构人员过多,办公经费和人员工资开支过大,挤占了高校办学的宝贵资金和资源;二是部门机构设置不合理,极易诱发高校内部行政权压制学术权、行政管理人员管制专任教师的现象,严重挫伤专职教师群体的积极性;三是教职工队伍结构不合理,师资配置扭曲,其结果必然是高校的教学科研与人才培养受到严重干扰,高校的各项核心功能难以正常发挥,进而间接削弱高校的整体竞争力。

### 2. 中外高校机构编制管理的比较分析

近代以来高等教育发展的历史表明,西方的高等教育在办学理念、管理制度和发展水平等诸多方面都要领先于我国的高等教育,在高校机构编制管理方面,西方的高校也是如此,他们在制度和实践两个层面均走在我们的前面。因此,了解、学习和借鉴国外高校在机构编制管理方面的成熟制度和先进做法,对促进我国高校机构编制管理的改革和完善大有裨益。

(1) **高校权力架构和机构设置**。相比我国计划经济体制下发展起来的公立高校、国外高校,尤其是西方国家的高校,一般都确立了“大学自治”、“教授治校”等独特传统。反映在高校的权力架构和机构设置方面,就形成了中西方高校之间的巨大差异:尽管中西方高校内部都存在行政和学术两大权力体系,但西方高校一般是学术权力很大且相对独立,行政权很多时候实际上是为学术权服务;而我国公立高校则是行政权不仅高度集中,而且行政权相对于学术权一般都占绝对的主导地位,甚至使学术权从属于行政权下面,让我们来看看西方国家高校的两大权力架构和相应的机构设置。以美国的

综合性大学为例，其行政权力架构和学术权力架构一般是这样的：

**行政权力架构：**美国高校一般分为董事会、校长层(包括副校长)、学院和系四个层次。

**高校董事会：**董事会为高校行政组织体系的最高层，也是大学的唯一法定权力机构。校长和副校长须对学校董事会负责，并接受董事会的考核和任免。

**高校校长层：**美国高校的校长是高校最高的行政长官，负责组织和领导高校内部管理系统，统一协调学校教学、科研和管理各方面的关系，并通过自己的助手(副校长)及其下的助理副校长领导的各办公室组成的管理机构来负责学校各类常规事务的管理和处理。

**分院：**大学的教学和科研的基本依托是学院，其院长一般经任命产生，并配备若干名辅助人员负责教学、科研和学生管理与服务等方面的工作。分院层面的权力运行模式为行政控制预算、教师监督课程，双方联合负责学生工作。

**系：**系既是美国大学的最基本的行政单元，同时也是最基本的教学、科研团队。系主任一般通过和教师民主协商的方式来决定系的重大事务。

**(2) 学术权力架构。**美国高校的学术权力实质上来源于教师权力，并且学术权相对独立于行政权，在学术事务的处理过程中具有突出的权威和地位。其突出表现是，教师通过集体的形式在系务会议、教师会议、大学评议会、学术委员会及各种专门理事会中发挥其不可替代的作用。而且，通过评议会或教师会，教师还可广泛参与学校事务的管理。

考察美国高校内部行政权与学术权的关系，不难发现：美国高校总体上是行政权力服务于学术权力，学术权力实质上是高校内部最具有决定性的权力。在高校内部，越往基层，学术权力的作用体现得越充分，因为大学的教学与科研事务主要是在基层分散决定的，在这一层面学术权力发挥着主导作用，尤其是在系这一级更是如此；而尽管越往高层，行政权力的影响越大，但学术权仍处于一种超然的地位，享有很高的权威。

而我国的高校一般实行党委领导下的校长负责制，高校的最高决策和管理层由“党委——行政”二元体系构成。在高校的行政——学术权力关系方面，一般都出现行政权和学术权重叠的现象，即高校的中高层管理人员同时也是高校学术权力机构的成员。在实际运作过程中，往往是行政权占绝对的主导优势，而学术权发挥作用的空間被行政权严重挤压，甚至使学术权沦为从属地位。而且，这种“行政权强、学术权弱，行政权实、学术权虚”的行政——学术权力配置格局在学校、分院和系三个纵向层次上基本一致。

**(3) 学校管理机构的设置。**国外高校，尤其是发展水平很高的西方国家的高校，其内部的管理部门或机构在设置方面遵循两点基本的规则：一是机构设置精简，管理人员配置精练，而且并无处级、科级的行政级别；二是其管理机构从实际地位和运行角色来看，更主要的承担的是(为分院、系的教师群体)服务的职责，其地位也未必高于分院(系)。这两点便是西方国家高校“学术权优先”的思想和传统在机构设置方面最突出的注脚。

以高校在学校一级的管理机构设置为例，在学校最高权力机构——董事会的领导下，设校长一名，校长配置若干助手(相当于副校长)分别负责某一方面或某些方面事务的处理。在这一级行政领导者下面，分别设置负责处理各方面事务的办公室，这样即构成高校的行政组织体系。例如美国洛杉矶加州大学，在校长之下共有10名副校长，每名副校长下设2—5名助理副校长，每一名助理副校长都领导一个负责某一方面的办公室。如此以来，校长之下总计有30个左右的办公室，但各办公室配置职员非常精干。美国高校的机构设置呈现出明显的“扁平化”结构，管理层次少、机构规模小、人员配置干练。而我国高校内部组织机构的设置，受其事业单位属性的影响，基本上仿效政府系统。很多高校党务和行政两大系统就设置了近三十个处级职能部门，部分规模更大、级别更高的高校的职能部门数量就更多了。同时，部门内部再划分为若干不同的科室。整个高校在组织机构设置方面俨然就是一个“小政府”。组织机构臃肿、部门与机构设置“政府化”、部门划分过细、机构设置过多成为我国多数高校的普遍问题。

**2. 高校编制总额的控制。**世界上大多数国家一般都结合了本国的实际情况，综合考虑了本国教育体制与不同类型高校的各种实际情况，在平衡高校办学效益和教育质量的基础上，通过科学核算得出“师生比”这一关键的定编标准；并通过将高校编制管理与政府对高校的财政拨款在一定程度上挂钩

的做法(最典型的为英国和法国),来对公立高校实施较为严格的监管,督促其在编制控制方面加强自我约束。通行做法是由校董事会决定总员额,由高校的执行层管理者自我控制。而对私立高校而言,尽管其在编制总额方面一般不会受到政府的较多干预,但基于对办学效率与效益的追求,往往也能自发地形成其编制控制的自我约束力。

基于主要靠政府举办高等教育的办学体制和以公办高校为主体的办学格局,我国的公办高校长期以来习惯于依赖政府财政拨款(现在则是通过向银行贷款的方式变相依赖于政府),学校预算总经费对学校编制和员额的约束机理难以发挥作用,造成公办高校机构编制管理的内部约束机制的缺失。相对而言,受学校性质和筹资渠道的影响,我国民办高校在这方面比公办高校要好得多。而在对高校进行机构编制监管的外部约束机制方面,地方政府对高校机构编制管理的监管力度不够,尤其是相关的惩戒机制不健全,而地方高校甚至采取各种措施恶意规避监管,使外部约束机制难以发挥作用。其结果是我国高校教职工员额总数严重超编的现象较为普遍。

**3. 编制的科学划分与比例关系。**高校虽以教学和科研为主要任务,但高校的正常运行离不开党政领导、专任教师、科研人员和各类辅助人员等不同类型人员之间的协作。因此,在高校编制总额一定的情况下,如何通过编制的科学划分和各类编制的相对比例来优化高校教职工队伍的结构,就成为强化高校编制管理和人力资源配置的一个关键技术问题。下面,我们就选取有代表性的美国高校的相关数据和我国高校总的统计数据进行比较。(见表1)

这说明,国外高校教职工队伍的结构要优于我国高校,体现了教学与研究人员的主体地位。对比之下,我国高校教职工队伍结构不合理的问题(教学科研人员比重偏低,各类非教学研究人员尤其是行政、管理人员所占比重过高)非常明显。

#### 4. 对规范我国高校机构编制管理的几点构想

(1)鉴于我国高校机构编制管理主观随意性突出的实际,不妨学习西方国家(如法国、日本)的做法,通过国家或地方行政立法来督促高校严格执行机构编制管理方面的法规或规章。

(2)为确保国家和地方政府出台的高校机构编制管理法规的严肃性,克服公立高校机构编制管理的随意性,我们可以学习西方先进国家(如英国、法国)的做法,通过政府拨款、教育评估等经济和管理手段的运用,将高校机构编制管理的合法性、规范性纳入对高校的考核范围,将考核结果同对高校的财政拨款、教育评估及政策优惠等挂钩。同时,制定对机构编制管理违法违规高校的惩戒规则,通过正反两个方面的激励)约束机制,以利益诱导的杠杆来引导高校切实依法加强自身的机构编制管理,督促高校遵守国家或地方的相关法规和规则。

表 1 美国大学人员结构(2005年)与我国高校人员结构(2006年)对照表(人)

人员类别	美国(2005)	所占比例 %	比例合计	对应我国高校 人员分类	我国(2006)	所占比例 %
行政/管理人员	201 571	5.9	5.9	行政/管理人员	306 407	16.2
教师	1 314 506	38.3		教学/研究人员	1 179 168	62.3
专业人员	662 845	19.3	66.8			
学生助理	317 146	9.2				
秘书/文书	446 960	13.0	18.7	辅助职员	209 487	11.2
技术人员/专业助理	196 211	5.7				
技工	61 789	1.8	8.5	工勤人员	196 247	10.3
工人/维修人员	228 383	6.7				
合计	3 428 811	100			1 891 309	100

(3)在规范高校内部治理结构和机构设置方面,政府的法规或政策应该同时强调两个方面:一是要按政府部门机构“大部制”改革的思路,本着精简的原则,倡导高校行政管理部门在职能整合的基础上进行合理的撤并,并对高校行政管理机构的设置(包括部门数量、规格级别和内设机构)以及领导干部职数设置上限,以加强对高校机构编制的刚性约束;二是要在高校学术权力架构的建立与健全

方面提出明确、详细的指导性规范，督促高校在精简行政管理机构的同时，科学地建立健全高校的学术权力机构，引导高校内部的行政权和学术权进行必要的分权和分离，确保高校学术权的相对独立和应有权威。这对我国高校的健康发展有着极其重要的意义。

(4) 参考教育部制定的高校师生比、校内各类员工的配置比例等关键控制指标，各地应结合本地高校的实际，科学设定本地高校的员额编制总额、各类员工的相对比例等关键控制性指标，并通过专项检查、统计评估等手段加强对高校编制管理情况的核实，通过强化监管的手段来督促各高校自觉加强机构编制管理，积极推进教职员队伍结构和高校人力资源配置的优化。

(5) 为确保高校机构编制管理落到实处，提高高校机构设置与人员编制的规范性，各地教育行政部门需要建立起一套完善的对高校机构编制实施监管的技术性程序以及配套的检举、举报机制和相应的违规惩戒机制。这套程序不妨规划为：高校主动报批——省编办、教育厅同时审批——省编办、教育厅备案——省编办会同教育厅定期和随机检查——形成高校机构编制管理评价结果并存档——将结果予以公示——根据评价结果进行相应奖惩——将对各校的奖惩结果进行公示。通过这种强有力的外部监控，会有效克服公立高校内部机构编制管理的随意性，逐步提高高校机构编制管理的制度化水平。

(摘自：《中外高校机构编制管理的比较及启示》重庆工商大学学报2008年9月)