

# 高职院校管理体制存在的问题及原因分析

周君明,黄金敏

(荆州职业技术学院,湖北荆州 434020)

**[摘要]**我国高职院校管理体制处于不断改革深化之中,仍然存在诸多共性问题,本文在相关理论的研究视角下,对这些问题进行了归纳总结,同时从理念、历史、文化、环境四个方面进行了成因分析,以期高职院校管理体制改革创新提供对策提供依据。

**[关键词]**高职院校;管理体制;改革创新;问题分析

**[中图分类号]** G640 **[文献标识码]** A

**doi:**10.3969/j.issn.2096-711X.2021.03.008

**[文章编号]** 2096-711X(2021)03-0016-02

**[本刊网址]** <http://www.hbxb.net>

## 一、高职院校管理体制存在的主要问题

### (一)组织结构与人才培养模式存在明显的“适应性冲突”

1. 沿用与“克隆”痕迹明显。高职院校办学组建均在21世纪初期,由于没有现成的可供借鉴模式,组织结构基本上是沿用原中职学校模式或“克隆”本科院校的模式。经过近20年发展,高职院校在创新发展中,人才培养模式形成了产教融合、校企合作的鲜明特色。但在学校内部机构设置上一直沿用至今,少有变革,导致高职院校内部组织结构与人才培养模式的“适应性冲突”,广受诟病。

2. “泛行政化”倾向严重。一是高职院校机构设置上一般与上级政府机构“上下对口”,机构偏多,部门职责存在重叠、交叉和冲突,无形中提高了协调成本、降低了工作效率。二是领导干部选任没有考虑到高等教育的特殊性,一般按照党政管理干部权限,由上级党委政府选任。三是党委领导下的校长负责制,客观上形成了以书记为首的党委组织和以校长为首的行政组织,行政氛围浓厚。

3. 管理系统不完善。当前多数高职院校组织结构与管理科学中提到“决策、咨询、执行、监督”闭合回路相冲突。一是多数决策由常委会和校长办公会研究决定,没有校内外专家委员会等第三方机构咨询论证,影响了决策的科学性。二是校内咨询系统匮乏,虽然有的设立了“发展规划处”“高教研究所”之类的机构,但其职能偏重于“执行”,往往承担“写手”任务,决策的影响力不足。三是监督系统薄弱,学校纪检和监察审计部门,受同级监督局限,无法落到实处;教代会和职代会往往流于形式,未能发挥出应有的监督作用。

### (二)内部权力配置失衡

1. 政治权力与行政权力失衡。党委领导下的校长负责制,其中党委为代表的党委系统行使政治权力,以校长为代表的行政系统行使行政权力,在某种程度上保证了党对学校的政治领导,保证学校正确的办学方向。但是,党委书记和校长都是同一级别的负责人,极可能有导致两个“一把手”因意见不统一的对峙现象,阻碍学校发展。从各地对高职院校巡视反馈的意见看,不同程度地存在理解和执行“党委领导下的校长负责制”偏差的问题。

2. 学术权力与行政权力失衡。一方面行政权力过于集中且占绝对优势。学校重大事项决策一般都是由常委会和校长办公会研究决定,行政权力掌控着学校包含学术事务在内的一切事务,决定着几乎所有人、财、物资源的分配和使用。

另一方面,学术权力式微或缺位。学校学术事务基本上由行政部门拍板,而教授、专业骨干以及行业企业专家没有充分的话语权。学术组织形同虚设,基本没有发挥作用。

3. 学生权力难以被重视。学生作为学校的核心服务对象,其权利理当备受关注与重视。现实情况下,高职院校学生权力的行使基本处于被动状态,即使有正当诉求,往往缺乏正常反映的渠道。如学生会组织一般只作为学工系统管理学生的“得力助手”;有的学校虽然设有“学生理事会”,但因多种原因,参政议事的权利很难得到保障。

4. 社会权力发挥作用微乎其微。相对其他教育类型,产教融合、校企合作的根本要求使得高职教育与地方经济发展联系最为紧密,利益相关者参与办学治理理应得到重视。目前教育管理体制下,教育行政部门对学校影响力远远高于行业、企业等利益相关者,利益相关者等社会权力发挥作用微乎其微。

### (三)两级管理权责不清

1. 校院(系)权责不统一。当前,二级院(系)“只有责任,缺乏权力”现象依然突出。不少高职院校管理权力过多地集中学校和相关职能部门,把招生、就业、教学、科研及社会服务等一系列繁杂的事务下放给二级院系,但二级院系应有的人事权、财务权、分配权等却没有下放或下放不到位,二级院系在工作中只能成为被动的执行机构,院系承担的工作职责与权力严重不对等,造成二级院系责、权、利分离,阻碍了二级院系的自主管理和自我发展。

2. 院系运行不通畅。当前高职院校二级院系一般实行院长(主任)负责制或者党政共同负责制。实行院长(主任)负责制,容易造成党组织领导弱化,无法保证党组织政治核心和监督保障的职能定位;实行党政共同负责制,如果缺乏行之有效的议事规划,会造成党政职能不清,出现协调困难和推诿、扯皮现象。

### (四)内部资源配置失衡

1. 财力资源分配不均衡。一是校院(系)级经费使用不均衡。目前不少高职院校权力过多地集中学校和相关职能部门,财力也相对集中,且多用于学校层面的基建、维修等方面硬件建设,二级院系经费占比极小,可用的教学科研经费与专业建设、人才培养的需求缺口突出。二是院系间的经费投入不均衡。学校层面对二级院系的经费划拨多以人头为依据切块,表面相对均衡,但其他掌握在职能部门的专项经

收稿日期:2020-8-23

基金项目:本文系湖北省教育科学规划2016年度研究项目“高职院校管理体制改革创新研究”的阶段性研究成果(项目编号:2016GB237)。

作者简介:周君明(1968—),男,湖北天门人,荆州职业技术学院教授、经济管理学院院长,研究方向:职业教育管理、企业管理。

费,缺乏系统谋划,往往是“会哭的娃儿有奶吃”,资源过多地被强势院系获取。

2. 物力资源使用效率较低。实行两级管理,二级院系拥有的教学科研设施相对独立,各自为政,如果学校层面缺乏有效统筹,必然会产生资源重复建设且共享程度较低,有的资源紧张,有的资源闲置,未能发挥出最大的资源使用效益。

3. 人力资源配置不尽合理。高职院校普遍存在的“泛行政化”使管理岗位或职能部门资源配置的权力过大;有些院校在分配制度上存在教学岗位相对弱势的现象。因此,学校一般会能力较强的教学科研骨干安排到管理岗位,现行制度也会吸引优秀的教学科研骨干向行政管理岗位集聚,脱离教学科研一线,造成人力资源的使用不合理甚至是浪费。

#### (五) 激励机制不健全

1. 收入分配机制效能不高。高职院校处于快速发展时期,在分配制度改革中为体现“效率优先、兼顾公平”,引入了一些相应的收入分配激励机制,教职工收入差距较大。但是,在关注民生、保持稳定的环境下,学校又出现了新的不和谐,收入较低的群体产生的抵触情绪给学校层面带来新压力,不得不调整方案。为了照顾与平衡,“更加注重公平”,分配与岗位、业绩和贡献的相关度降低,新的平均主义影响工作绩效提升。

2. 配套激励机制构建乏力。根据“双因素理论”,单纯的物质激励并不能提升职工满意度,还要建立配套的激励措施,如职务(职称)、继续教育与培训、学术交流、评先表模、舒适的工作环境等等。当前高职院校大多存在“重物质、轻精神”的激励习惯,激励手段欠丰富,配套机制较匮乏,教职工收入不低、满意度不高的情绪普遍。

3. 科学评价体系尚未健全。目前高职院校对管理部门和二级院系的考核基本上都是目标管理考核,但评价考核指标设计需要科学化、合理化提升。有的考核指标由部门和院系自我提供,有的定量考核指标权重不合理,有的指标注重数量未兼顾质量,有的指标根本无法体现工作态度等难以量化却又非常重要的内容。

## 二、高职院校管理体制存在问题的原因分析

### (一) 现代高职管理理念尚未普遍树立

一是未能确立人本管理理念。现阶段高职院校在管理活动中,传统观念仍然有很大市场,未能将人的因素放在管理的首位,在人力资源开发与利用、激励机制与评价体系的设计、管理制度的制定等方面,人本管理理念未能得到充分体现。二是未能建立科学决策体制。在管理决策中,通常奉行“经验主义”,缺少“咨询”环节,更没有利用“外脑”的习惯,在组织机构的设置上,科学完善的决策、咨询、执行、监督反馈体系未能建立。三是以“控制”取代“管理”。有些学校通过不同程度控制教职工的行为,来实现管理者的工作意志,不可避免地导致各种资源为管理者所控制,导致资源配置的不合理。

### (二) 高职院校管理体制成长基础薄弱

从历史原因分析,高职院校成立组建的时间不长,管理经验不足,管理基础薄弱。在领导体制方面,决策者受原有一级管理习惯和思维影响,对党委领导下的校长负责制贯彻不力,造成权力失衡;在管理模式方面,不少高职院校在一定程度上对升格前的一级管理模式存在路径依赖,对二级管理模式缺乏实践经验,虽有探索却创新不足;管理人员素质受历史原因影响亟待提升,但普遍缺乏相应的学习、培训的机制,导致管理人员专业化及决策、执行的能力欠缺影响管理工作效率。

### (三) 高职院校传统“集权”思想影响深远

在现行教育管理体制下,“官本位”思想必然借助政府行政干预渗入高校。高职院校行政职能部门权力集中,权力也随着行政级别的高低区别明显,吸引优秀教学科研人员向行政岗位聚集,致使学校行政化倾向严重,学术权力式微。传统文化中的“集权”思想使得高职院校在两级管理的顶层设计上不可避免地要充分体现集权特征,是造成校院(系)两级管理中二级学院做不到责、权、利统一的主要原因。

### (四) 高职院校外部管理体制束缚过度

高等教育法提出的“大学自治”,核心在于自主治理学校,自主处理学校内部事务。我国高职院校目前的现实环境是:一方面,高职院校由政府主办,体现了学校对政府的严重依附,在法律形式上享有表面独立的法人自主,并未实质性依法履行办学自主权;另一方面,由于缺乏相关法律解释,地方政府和学校财产权边界不清,现行制度和学校的法人财产权不匹配,政府对学校过多的干预,影响学校自主发展和办学效率。因此,高职院校内部管理体制必然是上令下行,不得被上级政府政策和项目“牵着鼻子走”,不得不在机构设置上讲究“上下对口”,使得学校权力分配更加集中。外部管理体制的过渡束缚,使高职院校“行政化”倾向日益严重。

## 参考文献:

- [1] 毕宪顺. 决策·执行·监督:高等学校内部权力制约与协调机制研究[M]. 北京:教育科学出版社,2013.
- [2] 孙绵涛. 教育管理心理学[M]. 北京:人民教育出版社,2006.
- [3] 董仁忠. 高职院校治理结构研究[J]. 教育发展研究, 2011(7).
- [4] 刘绍斌. 高职院校行政和学术权力均衡运行机制的构建[J]. 职教通讯, 2013(2).
- [5] 周君明. 论利益相关者视角下的高职院校开放办学[J]. 职业教育研究, 2014(9).

## Analysis on the Problems and Causes of the Management System in Higher Vocational Colleges

ZHOU Jun-ming, HUANG Jin-min

(Jingzhou Institute of Technology, Jingzhou Hubei 434020, China)

**Abstract:** The management system of higher vocational colleges in our country is in the process of continuous reform and deepening, there are still many common problems, at the same time, from the concept, history, culture, environment, four aspects of the cause of formation analysis, in order to provide a basis for the reform and innovation of higher vocational colleges management system.

**Key words:** higher vocational colleges; management system; reform and innovation; problem analysis

(责任编辑:范新菊)