

# 浅谈高职院校两级管理体制改革

文 / 李雅琦

**摘要：**随着高职教育办学规模的扩大，高职院校管理体制处于不断改革深化之中，校院两级管理体制成为很多高职院校推动内部治理现代化的必然选择。文章针对改革过程中仍面临的模式缺陷、权责不清、缺乏配套机制等问题，从转变观念、明晰权责、重心下移、试点先行等方面入手，提出了完善高职院校两级管理体制改革的途径。

**关键词：**内部治理；两级管理；体制改革；实践经验

2017年3月，教育部等五部门印发了《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，对完善高校内部治理作出了专门规定。中共中央、国务院于2019年2月印发了《中国教育现代化2035》，重点分析了当前教育发展中突出的问题和薄弱环节，围绕加快教育现代化部署了十大战略任务，其中明确指出“推进教育治理体系和治理能力现代化”。为进一步完善大学内部治理结构，传统的内部治理模式已经滞后于高职院校快速发展的需要。为此，许多高职院校积极探索深化校院两级管理体制<sup>[1]</sup>。

## 一、高职院校两级管理体制改革的困境

### （一）高职院校的两级管理模式存在缺陷

当前，许多高职院校内部治理水平比较落后，在两级管理体制上起步较晚，仍处于探索阶段，又因改革并没有统一、规范的标准与模式，所以，许多高职院校在启动两级管理体制上，或举棋不定，或无从下手，或浅尝辄止。但大部分正在推进两级管理模式的高职院校，是借鉴了本科高校较为成熟的校院两级管理模式，且大多停留在概念上，在具体操作层面和实施层面上缺乏经验指引。此外，从学校总体规模、师资力量、专业设置等硬性指标来看，高职院校与本科院校之间仍存在较大差距，且高职院校自身实际情况也存在差异，改革路径也有所不同，无法全盘照搬本科院校的两级管理模式。所以，目前高职院校尚未形成专属、兼容性强、比较完善的两级管理理论体系和成熟的实践经验，导致两级管理不畅，效能得不到充分发挥<sup>[2]</sup>。

### （二）校院两级权责边界不清晰

当前，在大部分的高职院校中，由于受到垂直管理体制的惯性影响较大，现代化大学内部治理理念很难在短时间内消除。因此“只有责任，缺乏权力”的现象在二级院系中依然突出。不少高职院校在实行两级管理时，下放给二级院系的更多的是事权，如：教学科研、学生管理、社会服务等事务，而财务权、人事权和资源分配权等重大事项和重大决策的决策权和审批权仍然由学校一级主导，管理重心仍在学校，二级院系在实质上仍是学校的被动执行机构，仍属于管理的“客体”，被赋予更多是一种参谋建议的权利，而且所承担的工作职责与被赋予的权力严重不对等，并没有真正成为拥有“人、财、物”权的办学主体，造成“责、权、利”分离，严重阻碍了二级院系的办学自主性、积极性和创造性。另外，

一些高职院校虽十分重视“权责统一”的原则，但对其内涵的理解却参差不同。有的高职院校在两级管理体制中明确了“权力、利益”两个层次的责任，而有的只对“责任、权力”进行了划分。这导致校院两级权责边界模糊，难以真正落实两级管理模式。

### （三）缺乏两级管理配套机制

现阶段，大部分高职院校在两级管理制度中，二级学院与校级职能部门之间还没有构建起畅顺、高效的沟通机制，二级学院层面也还没有构建相应配套的权力监管制度。这直接导致校级职能部门为了落实“放权不放任”而额外采用考核形式或周报、月报、季报等形式，对下放的教科研管理、综合行政管理、学生工作管理、师资管理等进行监管，这种做法不仅没有真正做到放权，反而会大幅增加二级学院的工作量，甚至会造成职能不清，出现协调困难和推诿扯皮现象。另外，学院层面缺乏权利监管制度，使学院在真正运行过程中依然绕不开校级层面的监管障碍，导致学院办学自主权不能完全落实，工作积极性无法调动起来。

## 二、完善高职院校两级管理体制改革的途径探析

### （一）转变观念，科学规划

思想决定出路，统一思想是深入推进改革的首要任务。推进校院两级管理，需要思想观念转变和价值观的调整。对于二级学院，要坚定方向，明确主体地位，从被动办学转变为主动办学；对于职能部门来说，要达成共识，转变服务方式，因为权力的下放、角色的调整可能会带来心理落差和矛盾冲突。因此，需要学校各级领导、各教学单位、各职能部门甚至全体教职员转变观念、统一立场，树立全校一盘棋的改革思想<sup>[3]</sup>。

科学规划是深入推进改革的关键环节。这需要学校层面通过各种方式开展论证和意见征集，修订学校章程、制定学校发展规划，明确目标、任务和要求后，二级学院制定了本学院建设实施方案，明确建设的目标、路径、内容和举措；组织落实二级学院年度目标考核，接受学校的目标考核和评估。

### （二）确立主体，明晰权责

经过学校层面统一规划、明确校院两级管理体制和职能部门与学院各自的角色定位后，要尽快明确权责清单和权责边界。明确二级学院为人才培养、教学科研、专业建设的具

体组织实施主体，支持其在学校授权范围内进行自主管理，探索适合自身特点的发展模式。另外，进一步明确二级学院议事范围，并支持二级学院依规研究决定学院改革发展的各项工作。建立健全二级学院重大事项、重大项目、大额资金使用等决策制度，赋予二级学院充分自主权，减少职能部门一般性管理职能，从而能够促使学校决策、执行与监督分离，保证权责相当。这样，二级学院将会更加清晰自己到底有哪些权力、怎么用好这些权力，需要承担什么样的职责，进一步推动了二级学院决策科学化和管理规范化水平的提升。

### （三）重心下移，激发主体意识

#### 1. 人事管理重心下移、有序放权

学校可通过颁布二级学院年度工作考核办法、制定目标考核任务书等，对学院实施年度目标任务管理，以目标导向、分级分类考核、定量与定性相结合、考核与绩效相关联为原则，依据学校发展规划和各学院的实际，下达各学院年度工作考核目标，并进行考核评价，并把考核等级和教职工年终绩效奖金结合起来，强化各二级学院责任担当，激发教职工工作的积极性和主动性，构建“公平规范、强化考核”的校院两级管理体系。另外，在人员招聘方面，支持二级学院积极发挥自身主动性，由学校按指标核定各二级学院的编制数，二级学院设立专任教师岗位设置与聘用评议组，自行制定考核及竞聘方案，并按需求自行分配，对于临聘人员可采用经费包干等方式自主负责招聘和管理。

#### 2. 规范财务管理，构建二级财务管理体系

按照权责利相对应原则，实行“统一领导、分级管理”的财务管理体制。将预算执行细化分解到二级学院或项目，明确相应的授权审批制度。扩大二级学院自主采购权限和限额，简化采购流程，可以进一步提升资金使用效率，增强财务保障能力。

#### 3. 完善学术机构，加强学术治理

通过完善学术委员会、教学指导委员会等基本治理组织，为学术组织的发展提供保障。构建行政权力与学术权力相分离的管理模式。在制度上，明确学术事务和行政事务的职责范围、决策权限、决策内容和议事程序，充分保证学校学术委员会在学术事务中的话语权。

#### 4. 试点先行，分步推进

因各高职院校在总体规模、机构设置、师资力量、专业设置上都不尽相同，部分中小型规模的高职院校也许尚未能

在全校实行校院两级管理模式，对这类高职院校，可以采用试点的形式推进两级管理体制。改革初期先选择2~3个基础较好的学院设立试点，要边改革验证，边总结完善，探索并制定出可行性强、兼容性强、成熟度高的两级管理体制。下一步，学校再深入细化研究，妥善研制剩余二级学院的改革政策，然后在全校学院推行，努力构建一套既强化学校整体统筹能力，又支持二级学院高效运行的体制机制，带动建成符合习近平新时代中国特色社会主义思想高水平高职学校发展需要的新型二级学院。

#### 5. 放管结合，提高管理效能

（1）加强监督与考核。以目标任务考评指标为考核依据，建立学院绩效评估机制，将评价考核结果作为学院办学资源配置的重要依据，同时也是学院主要负责人和领导班子考核和奖惩的重要依据。健全权力运行制约和监督机制，加强对学院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、科学研究和社会服务活动的开展，在财务管理的合法、合理使用等方面进行适时监控，加强审计监督，确保学院在学校的统一领导下规范管理，健康发展。

（2）强化激励，激发活力。学校可通过出台科研成果奖励办法、标志性成果奖励办法、校院两级教学科研工作管理办法等，目的在于形成打破平均主义、多劳多得、优劳优酬的竞争激励机制，并进一步明确学院、科研项目负责人和科研相关管理部门的职能职责；明确学院在科研活动管理中的职能职责。学院对科研活动管理具有资源配置、条件保障、预算执行、督促进度等职责，一定程度上激发学校各二级单位工作活力，充分调动广大教职工干事创业的积极性、主动性和创造性，为科研人员潜心研究营造良好环境，切实提高了教育教学质量和管理水平。

#### 6. 强化服务，促进改革顺利落地

学校应从日常事务入手，进一步理顺工作流程，严格工作标准，推进信息平台建设，对于日常繁琐的各项事务流程实现线上办理，减少“多头跑、来回跑、多次跑”的现象。对线上无法办理的流程进行精简优化，也可以通过建设事务大厅，设置教务、学生事务、考务、国际教育等服务窗口，实行“一站式”办理，大幅度缩短办事时间，扭转多个业务重复劳动、业务流程之间冲突的局面，把专任教师、科研人员从繁杂的事务中解放出来。

（作者单位：广州南洋理工职业学院）

### 参考文献：

- [1] 王艳君，许长青. “放管服”大部制推动高职院校发展——基于广州南洋理工职业学院的案例[J]. 中国高校科技, 2019(08):72-75.
- [2] 杨颖. 协同治理协议授权——探索校院二级管理改革新路径[J]. 中国高教研究, 2017(03):12-16.
- [3] 佛朝晖. 高职校院两级管理动因、模式与改进策略——基于110所高职院校的调研[J]. 国家教育行政学院学报, 2019(05):79-88.