
* 职教理论与实践 *

深化高职院校两级管理体制改革的思考

王国辉

(陕西财经职业技术学院, 陕西 咸阳 712000)

摘要: 高职院校两级管理体制改革的改革是顺应职业教育发展趋势、适应教育现代化部署的具体行动,也是有效推动高职院校治理能力、提升高职教育内涵和管理水平的重要途径和有效手段。在调研基础上,分析校院两级管理体制改革的现状及存在的问题,在转变观念、完善制度、加强运行、促使管理重心下移等方面提出对策建议。

关键词: 高职院校; 两级管理; 体制改革

中图分类号: G717 文献标识码: A 文章编号: 1671-4385(2021)02-0029-04

DOI:10.13396/j.cnki.jsict.2021.02.006

Deepening the Reform of Two-Level Management System in Higher Vocational Colleges

WANG Guohui

(Shanxi Technical College of Finance & Economics, Xianyang, Shanxi 712000, China)

Abstract: The reform of two-level management system in higher vocational colleges is not only a concrete action to comply with the development trend of vocational education and adapt to the deployment of education modernization, but also an important way and effective means to effectively promote the governance ability of higher vocational colleges and improve the connotation and management level of higher vocational education. Based on the investigation, this paper analyzes the current situation and problems of the reform of the two-level management system in the school and colleges, and puts forward some countermeasures and suggestions on the aspects of changing the concept, perfecting the system, strengthening the operation and promoting the management center to move down.

Key words: higher vocational colleges; two-level management system; structural reform

一、实行校院两级管理体制的现实意义

《中国教育现代化 2035》明确规定,要“推进教育治理体系和治理能力现代化”。高职院校两级管理体制改革的改革是顺应职业教育发展趋势、适应教育现代化部署的具体行动,也是有效推动高职院校治理能力、提升高职教育内涵和管理水平的重要途径和有效手段。近年来,我国高职教育在办学规模、教育内涵和管理水平方面都有了长足发展和显著提升。

新时期,实施校院两级管理体制改革的改革,强力促进内涵发展与建设,不断提高办学效益和办学质量,已经成为目前高职院校治理和改革的重要途径,也是高职院校适应新时期“放管服”要求,实现教育现代化的必由之路。

(一) 校院两级管理体制改革的改革是顺应社会经济发展和构建管理和服务一体化大学的需求

随着高职院校的发展和壮大,传统的管理模式

收稿日期: 2020-08-23

作者简介: 王国辉(1976-)男,陕西扶风人,副教授,硕士,主要研究方向为英语教学及教育管理。

已不能适应培养复合型人才的要求,随着内部组织结构的延伸、扩展和分化,学校内部的管理难度也越来越大,有效管理的可控范围越来越小。^[1]在这种情况下,校院两级管理体制改革的势在必行,主动顺应社会形势发展,适应学校自身发展,改变过去集中统一的管理模式,在充分授权和分权的基础上,能够减少管理层级,下移管理重心,缩短管理跨度,从而实现责任和压力的分解,推进有效管理和优化控制,为建设教学、科研和社会服务一体化现代大学提供有利条件。

(二) 校院两级管理体制改革的深化是高校教育改革创新和培养复合型人才的需要

在新时代“放管服”要求下,高职院校要构建适应类型教育的现代治理体系,适应办学形态方面的一系列变化。为提高高职学生综合素质,需要强化和发挥教学、科研的重要功能和作用,优化配置和高效利用学校现有教育资源,打破不同学院专业和课程之间的障碍和壁垒,加强师资队伍建设和专业群建设,增进专业和课程之间的交流和融合。^[2]两级管理体制改革的实施,有利于调动二级学院的办学主动性和积极性,不断增强其办学实力,提升其社会服务能力,对复合型人才的培养大有裨益。

二、高职院校校院两级管理体制改革的现状及存在问题

(一) 校院两级管理体制改革的现状

调查发现,我国高职院校对校院两级管理的认知程度深浅不一,因此,实施校院两级管理改革的力度和效果也不尽相同,主要表现为以下三种类型:

1. 对校院两级管理体制改革的认知比较明晰,实施管理体制改革的比较深入,充分调动了二级单位的积极能动性

在调研的院校中,一些高职院校对校院两级管理模式认识比较深入,实践中也采取了相应的改革措施。有19所高职院校(占23.5%)依据总目标,明确了子目标,下放教科研管理、人事、财务等决策权至二级学院,按照“统一领导,分级负责,重心下移,权责对等,目标管理,分类考核”为原则,在岗位聘用、绩效考核、经费分配、资产配置等方面实现了简政放权。比如,二级学院实现了八级以下管理人员和七级以下专业技术人员的自主聘用;实现了二级单位经费自主预算、日常使用和管理;在绩效分配方面,二级学院根据本单位情况自主分配奖励性绩效工资;在资产管理方面,学校对国有资产进行清盘和补充,由二级学院进行使用管理、内部调配和日常

维护。通过绩效总目标的设定、工作任务的推进、考核奖惩的实施等一系列改革措施,激发了各二级学院的办学积极性和办学活力,有效发挥了二级学院办学自主能动性,实现了二级学院由“教学部门”向“办学部门”角色转变,既使二级单位感觉到责任和压力,又能够放开手脚,行使一定的权利,充分调动部门人员的工作积极性,达到多劳多得、优绩多酬的绩效目标。

2. 校院两级管理体制改革的改革不深入,学校下放了一部分管理权和财权,整体仍采用传统集中管理方式

在调研的高职院校中,有49所(占64.3%)学校虽然采用了校院两级管理模式,但改革的深度和力度还远远不够,表现为学校仅仅将部分教科研管理权限和财权下放,但整体上仍采用传统集中管理的模式。比如发挥二级教学单位在教学管理方面的主体作用,二级学院通过建章立制、教学资源调度、教学检查和反馈等一系列措施,在专业建设、课程建设和人才培养模式等方面实行改革。在学校宏观调控和指导下,二级学院设定了子目标任务,在整个过程中进行质量监督、把控和考核,保证了整个教学工作稳定、有序运行,在教学管理方面的二级管理改革达到了预期的效果。

3. 少数高职院校尚未推行校院两级管理改革,仍采用传统集中管理模式,二级学院自主管理的权限非常有限

除了上面所述两种类型之外,在调研的高职院校中,有15所学校(占12.2%)还没有推行校院两级管理体制改革的。在这部分院校中,各二级学院享有的自主权非常有限,大部分二级单位仅仅处理日常的事务,很少或者几乎没有自主权,而与之相关的人事权、财务权、教学科研管理权,几乎全部集中在学校层面和相关职能部门。

(二) 高职院校校院两级管理体制改革的归因

1. 对校院两级管理的认识不够透彻,理论体系尚未形成,实践中仍采用一级集中管理模式

作为职业教育的重要组成部分,高职教育的发展一直处于不断的探索之中。大多数高职院校希望借鉴本科院校的二级管理模式,来解决自身的发展瓶颈。比如,通过激励二级学院办学积极性,优化资源配置、优化专业结构等,一定程度上提高了管理绩效。有些高职院校希望通过二级学院承担日常事务来减轻一级管理层的压力,但仅仅提出了二级管理的概念,实践中仍采用传统集中管理模式,并未开展

实质性的工作。此外,还有些院校比较排斥或者完全不接受校院两级管理体制改革,实践中仍完全坚守一级管理的传统模式。由于思想认识上存在偏差,具体操作层面的微观关注也不够,存在生搬硬套制度的现象,因此改革实践的效果并不理想。^[3]

2. 高职院校行政管理呈现政府化和行政化倾向,学校现有体制机制和政策对校院两级管理体制改革造成了一定的障碍

长久以来,公办高职院校行政管理政府化和行政化倾向都比较明显,要破解高校管理的难题,打破一级集中管理的传统模式,不可能是一蹴而就的事情。首先,由于机构设置、各职能部门职能定位及人员聘用与配置等不仅和现有管理模式息息相关,也与外部体制机制有很大的关系。如果一级管理层管得过多过死,二级单位的办学自主权就发挥不了,管理方面的改革措施也就难以落实。^[4]此外,除了人力、财力等资源配置外,高职院校发展还受社会保险、人事档案等政策的影响,因此,在资源配置、职称评审、人才引进和培养等方面都存在一定的局限性,对校院两级改革来说都是不利因素。

3. 校院两级管理决策权分工不清,二级学院过程性监督评价机制不健全,缺失民主监督和民主决策的程序

调查结果显示,一些高职院校虽然采用了校院两级管理模式,但仅仅下放少数财权和事权,从发展规划、专业建设、资源配置到人才的培养和使用,几乎所有的重要决策权都掌控在学校领导班子和少数职能部门手中。由于二级单位的权力有限,很难谋划和规划本单位的长远发展,加之日常事务的缠绕,创造性地自主开展工作就成为空谈。^[5]此外,二级学院在行使权力的过程中,缺乏内部监督机制和民主监督,二级单位教代会和学术机构等也不完善,导致民主监督和民主决策也不到位,校院两级管理模式在实践中并没有真正运行起来。

4. 校院两级管理制度体系不健全,制度宣传及学习不到位,文件指导作用缺失,二级学院管理和考核制度操作性不强

建立规范、科学的管理制度是实现校院两级管理高效运转的基础。有些高职院校缺乏系统、规范的制度体系,即使出台了相关文件,关于二级学院责任、权力和义务也未有明确的规定。^[6]另外,制定制度时未经过实地调研和严密论证,出台后二级学院也没有广泛宣传和认真学习,出现了学校宏观制度的发布和实践操作“两张皮”的现象。由于学校一

级层面有效指导作用未有效发挥,二级学院制定的相关管理制度也没有形成适合自身发展的特点,很多情况下存在学校相关职能部门“一锤定音”的现象,二级学院只是被动接受各项工作,其管理的积极性和主观能动性完全发挥不了。

5. 二级管理重心没有完全下移,校院两级责、权、利存在不对等或分割现象,二级管理的功能和优势没有发挥出来

从调研现状来看,大多数高职院校管理重心还没有完全下移,具体表现为:二级学院管理事务繁杂且任务重,在专业和课程建设、人员聘用和资源配置方面需要一定的自主权利,而实际权力集中在第一层级手中。由于权力下放不够,二级学院只能被动地接受所安排的事务,导致了需要承担的责任大,而与之相配套的利益却无法跟进。最终的结果是两级管理职责权力不清、责权利不对等,损伤了二级管理部门的工作积极性,出现了二级学院想作为而不能作为、想担责又怕权力越位的现象,导致了管理职能错位和管理效率低下。

三、深化高职院校校院两级管理的对策

(一) 改变观念,转变职能,发挥立德树人的主体作用,推动和推广校院两级管理模式

校院两级管理模式的实践,首先要改变观念,以人才的培养目标为根本原则,通过管理模式的转变和管理重心的下移,充分发挥二级学院的主体作用,同时在专业建设、师资队伍建设和教科研经费投入、资源配置等方面给予二级单位较大的自主权;^[7]其次,要扩大宣传面,组织校内职工学习研讨相关制度文件,明晰相关内容,改变思维定势,更新思想观念,同时学习借鉴兄弟院校的经验,使广大的中层管理干部成为两级管理模式推行的宣传者、推广者和实践者,促进管理效能的提升,不断适应新时期“放管服”要求。

(二) 完善两级管理运行机制,构建现代高校治理体系,加强高校治理能力

首先,要坚持党委领导下的校长负责制,坚持基层党组织工作条例,加强政治、行政、学术和民主决策执行权;其次,充分发挥二级学院党政联席会的作用,事关全局的“三重一大”事项,要由学院党政联席会议研究决策,形成既相互制约又相互协调的决策执行体系。此外,要强化学术权力民主监督,发挥教代会的民主监督管理机制,发挥学生参与民主决策的学代会机制,通过畅通、拓宽利益诉求渠道,营造民主和谐的决策氛围,最终实现二级学院决策权

力良性运转的目的。

(三) 加强宏观调控和监督,完善二级学院教学和科研管理规章制度,加强教学、科研管理和考核

为确保高职院校二级学院教学、科研工作体系高效、规范运转,首先应该发挥院校宏观调控和监督的职能,二级学院在学校宏观调控下充分行使自身权力;其次,要完善二级学院规章制度,细化管理工作的运行程序,重点加强教学质量监控和评估,通过师生信息反馈,促进制度建设的系列化和可操作性,教学工作规范和教学管理制度要符合高职院校的实际情况,能够为二级教学单位教学管理提供制度保障;再次,二级教学单位还应加强科研管理考核工作,实行科研管理目标责任制,加大科研经费的投入,教学科研管理制度建设要体现创新,体现多样化和特色化。

(四) 下放学校人事管理权,发挥绩效杠杆作用,改革人事管理制度,激发教职工的积极性

在放管服的要求之下,通过一系列人事管理改革,充分调动二级学院能动性,发挥其二级管理职能,是实现校院两级管理的重要保障。例如,在学校建设规划和总体岗位数核定的前提下,赋予二级单位内部岗位设置和人员调配方面的权限;在管理职能方面,使二级学院在人才引进、收入分配、绩效考评等方面享有一定的自主权。同时,二级学院要探索分类管理的实施办法,尝试实行岗位聘用制,结合高职教育和学院自身特点,实现学院的办学目标和二级教学单位的科学管理。此外,除了对二级单位实行目标考核之外,二级学院也要建立完整、科学的教师考核评价体系,在考核中坚持过程与结果并重、定性与定量相结合,坚持奖优罚懒、客观公正的原则,将考核结果与教师的职称评聘、奖励分配等挂钩,建立灵活多样的收入分配形式,使分配向高层次人才、重点岗位、优秀团队倾斜,探索和建立竞争和激励机制。

(五) 强化预算管理,实施目标管理和项目管理,完善二级学院财务管理制度,实现校院两级财务管理科学化和规范化

学校通过强化预算管理,实施目标管理和项目管理,实行全额预算管理,促使财务管理重心下移,

使二级单位享有一定的财务自主权,是确保二级学院实体化运作的权力基础。建立科学规范的校院两级财务管理制度,一是要明确两级职责和权限,明晰经济责任;二是要建立信息化管理平台,实现财、物管理的精细化和透明化;三是要加强学校内部审计和监督,促使二级单位预算执行和财务管理规范化。实施校院两级管理制度,旨在提升高职院校内部治理能力,进一步激发高职院校办学活力,这也是优化教育理念和提高教育质量的现实需求。高职院校实施校院两级管理模式,创新了内部管理模式,改变了以往的扁平化管理方式,通过统一思想、简政放权、强化监督和统筹协调等一系列措施,提高了学校内部管理水平、管理效能,激发了二级单位的积极性和创造性。由于制度建设尚待完善、内部管理关系还需进一步理顺,内部单位发展不平衡,加之长期形成的管理思维定势,校院两级管理在实施过程中还存在诸多问题和障碍。只要坚持正确的办学方向和办学理念,不断建立和完善科学合理的管理制度,逐步引导和规范学校和二级单位的管理行为,就一定能够实现二级单位的自主化管理,实现校院两级管理高效运转。

参考文献:

- [1] 张玉鹏. 高职院校二级管理体制构建中的四个关键环节[J]. 太原城市职业技术学院学报, 2017(1).
- [2] 李强. 职业院校内部治理能力提升研究[J]. 职教论坛, 2017(2).
- [3] 卢旺, 张继明. 内涵式发展语境下高校校院两级管理的困境与突破[J]. 理论月刊, 2018(12).
- [4] 周建松. 基于内涵发展的高职院校校院(系)两级管理机制研究[J]. 中国职业技术教育, 2018(10).
- [5] 都光珍. 高校校院两级管理体制改革的对策思考[J]. 国家教育行政学院学报, 2011(12).
- [6] 卢国强, 薛松. 新形势下深化高校校院两级管理体制改革的探索和思考[J]. 中国农业教育, 2018(4).
- [7] 叶桂方, 陈浩, 孙琪, 高知鸣. 扩大办学自主权背景下的院系自我约束: 困境与突破[J]. 复旦教育论坛, 2018(5).

(责任编辑: 孙建华)