

高职院校两级管理体制改革的的问题及优化路径

赵莺燕

(宁波职业技术学院, 浙江宁波 315800)

基金项目: 2019年度浙江省教育厅高等教育“十三五”第二批教学改革研究项目“百万扩招背景下高职院校两级教学管理体系构建与实践研究”(编号: jg20190722 主持人: 赵莺燕)。

关键词

高职院校
人才培养
两级管理

摘要

我国高职院校已经从规模扩张转向内涵发展阶段, 需要不断推进高职院校治理体系和治理能力现代化, 其关键在于规范学校内部校院两级管理体制运行机制。通过访谈法和问卷法相结合, 对高职院校两级管理体制改革的运行过程进行分析, 结果表明校院二级管理运行过程中存在权责利不清晰、运行机制不通畅、资源配置不合理等问题, 提出注重营造外部环境、明晰两级管理主体的责权利边界、健全内部运行机制和合理配置资源等优化路径。

中图分类号: G717 文献标识码: A 文章编号: 2095-4530 (2022) 12-0034-06 收稿日期: 2022-03-08
DOI:10.13565/j.cnki.issn2095-4530.2022.04.008

2017年, 教育部等五部门印发《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务的若干意见》, 其中将“完善高校内部治理”作为重点改革任务。2022年, 中共中央、国务院印发《中国教育现代化2035》, 将“推进教育治理体系和治理能力现代化”作为十大战略任务之一。高职院校完善内部治理和治理能力现代化的关键在于推进校院两级管理体制改革的, 将传统的以职能部门为核心的纵向管理向二级学院赋予相应职责权限的自主管理转变。高职院校两级管理体制改革的职业教育发展的必然趋势, 是进一步落实治理能力现代化的具体行动, 是实现高质量发展的必由之路。为此, 很多高职院校立足自身发展, 积极探索院校两级管理体制改革的, 赋予二级学院办学自主权, 在人才培养、科学研究、社会服务、文化传承等方面更好地发挥职能。本研究在调研高职院校两级管理的基础上, 剖析存在的问题、症结, 提出优化路径, 以期高职院校内部治理提供可供观察与借鉴的思路。

一、高职院校两级管理体制现状

为了进一步了解高职院校两级管理体制现状,以浙江省高职院校为研究对象进行调查研究,调研工作分为三个阶段:一是研究两级管理的理论,了解与掌握两级管理研究动态。在知网中以“高职院校两级管理”“高职院校二级管理”为关键词进行模糊检索,发现研究文献1100余篇,其国内研究侧重点在改革必要性论述、理论溯源与对比研究、管理现状与存在问题、改革主要内容与实践探索四个方面。二是设计访谈提纲,对56位高职院校管理人员及教师进行访谈,通过访谈了解校院实施两级管理存在的共性问题。三是在访谈基础上,设计调研问卷并分析两级管理中存在的问题,提出相应的解决对策。问卷从基本情况、实施现状、存在问题、发展对策4个层面设计18个问题,对浙江省31所高职院校发放370份调研问卷,有效回收率94.60%。通过调查,高职院校两级管理实施情况主要现状如下。

(一) 高职院校对实施两级管理达成了共识

从对高职院校两级管理中事权、人权、财权下放程度的调研来看,将事权、人权、财权完全下放的高职院校占比8.33%,大幅度下放三种权力的高职院校占比31.12%,小幅度下放占比57.64%,未下放权力占比2.91%。随着高职院校办学的政策环境、社会环境和竞争环境的不断变化,高职院校进入内涵式发展阶段,需要不断创新思路和举措,推动构建内部治理体系和提升治理能力,两级管理是其中的一个关键点,这个观点在各个高职院校已经形成了思想共识,并且很多高职院校已经开始总结管理模式、管理方法,从局部探索向全面推进。

(二) 高职院校两级管理运行效果一般

对于推进两级管理的高职院校而言,各个行政职能部门按照下移管理重心的思路,在人才培养、教学管理、师资队伍建设、招生与就业、校企合作等方面进行了不同程度的探索。针对两级管理实施效果进行调研,26.25%的调研对象认为运行效果非常好,68.09%认为运行效果一般,5.66%认为效果不好。例如,在人才培养方面,根据浙江省《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》实施方案,各个高职院校开始推动学分制改革、小班化教学,进行校企合作共建共享课程,不同专业对教学计划安排出现个性化需求,但是学校的教务系统不能很好地满足,出现刚性计划与个性化需求的矛盾,类似现象仍然较多,会影响两级管理的实施效果。

二、高职院校两级管理体制存在的主要问题

(一) 责权利关系不清晰

两级管理的中心任务是梳理人财物与责权利之间的关系,通过分权、授权、重组的改革举措,达到内部调节、发展平衡、资源匹配的目标。在学校全面、快速运转的过程

中,职能部门负责执行学校有关决策,掌握具体资源的调拨和使用权力,学院主要负责专业建设、教学管理、学生管理、社会服务等。在管理权限上,职能部门和二级学院之间存在一定的协作和竞争关系,由于未理顺职能部门与二级学院关系,原本可下放到二级学院的人、财、物及相关权力出现“不想放、不敢放”的现象。调研发现,两级管理中主要下放的是人才培养方案的修订、教学计划与运行、实践教学与改革、考务管理、毕业实习与论文安排等与人才培养相关的教学管理职责,但在师资配置、教师职称评聘、定岗定编、专业结构调整、实验实训基地建设投入等方面的权力还集中在学校层面,没有真正下放,不能使二级学院充分发挥自主权。通过此次调研可知,最应该下放给二级分院的权力排序前五依次是:教学管理(79.84%)、师资建设(71.66%)、科研管理(63.12%)、财务管理(59.23%)和教学质量控制(55.34%)。

(二) 运行机制不畅通

高职院校二级学院管理者在改革前养成了服从行政职能部门要求的习惯,形成了定性思维与责任依赖的思想,缺乏自主管理意识和统筹管理能力,对于管办评分离这一形式难以适应。当前,高职院校以职能部门为主体的管理模式向以二级学院为主体的管理模式转变还不充分,职能部门有待由“以管理为主”转向“以服务为主”工作模式。从“两级管理体制运行中存在的问题”多项选择的结果可知,排序前五的问题依次为:二级学院主体性发挥不充分占72.32%、部门与学院缺乏沟通占66.21%、执行尺度有偏差占64.77%、规章制度不健全占比55.79%、监督约束机制不完备占39.68%。形成这些问题的原因如下:一是学校职能部门与二级学院在人才培养、教学管理、科学研究、社会服务四项主要职能上存在交叉和重叠,权力让渡不够或过度,都会影响二级学院自主办学的积极性和主动性;二是两级管理模式的运行存在部门与学院沟通不顺畅、内部人才培养资源配置不合理、管理人员素质与职责不匹配、考评机制不合理等现象,从而影响二级管理运行机制在高职院校管理中的有效实施。例如,问卷中对高职教师退出机制难以执行的原因进行了排序,排名靠前的三个原因是考核评价机制不科学、师资不足且教师工作任务繁重、教师退出程序不规范,说明在师资队伍建设过程中两级管理信息互通机制不够完善。

(三) 资源配置不合理

在校院两级管理中,资源配置涉及诸多方面,如岗位核定、人员聘任、经费管理、教学硬件资源等,81.15%的被调查者认为“资源配置不合理”是高校两级管理存在的主要问题之一。在办学实践中,二级学院需充分利用办学资源,努力提高人才培养、学科建设、专业建设、“三教”改革、实训基地和社会服务等方面的质量,但不少高校人、财、物等资源配置权仍主要集中于校级决策层及职能部门,学院主体地位未充分体现;资源配置缺乏科学有效的统筹规划,资源配置未充分考虑不同学院的发展现状、工作目标和绩效水平等实际情况;二级学院之间的资源配置存在不平衡、资源不足与资源浪费并存、资产闲置与重复购置并存、资源使用效率不高的现象。各类办学资源的有效配置

需要以协调的校院分工协同机制为基础，以完善的校院两级管理制度为保障。多数高职院校的两级管理制度不完善，缺乏核心的两级管理制度或关键的管理制度不配套。部分高职院校建立了两级管理机制，但在实际操作中落实不到位，职能部门与二级学院分工不清，影响学校整体的协同运行。管理制度和协同机制的缺失，影响了资源的配置和利用。

三、高职院校人才培养过程中两级管理的优化路径

通过对高职院校两级管理存在的问题和原因进行详细的分析，可见高职院校急需优化两级管理。深化改革，激发活力，优化配置，提高效率，发挥二级学院主体性成为优化校院两级管理的关键所在。

（一）营造互利多赢的外部环境

第一，紧扣政府政策导向及相关要求。外部因素对高职院校二级管理机制运行有较强的影响，特别是政府和主管部门的政策导向、制度要求及支持力度，将对高职院校推行和评估两级管理机制起到较好的监督、评价和激励作用。政策导向和制度要求是高职院校优化两级管理的外在压力，激励及支持则是外在动力，压力和动力的双向驱使推动高职院校的两级管理不断优化。因此，政府和主管部门应该在政策、制度、激励考核机制上继续出台相关文件和举措，发挥“胡萝卜加大棒”的作用。

第二，深化行业企业参与高职院校治理。行业企业参与职业教育人才培养工作是职业教育的重要特征，为推动行业企业与高职院校治理的深度融合，国家相关部门先后出台《关于加快发展现代职业教育的决定》《国家职业教育改革实施方案》《建设产教融合型企业实施办法（试行）》等政策。高职院校应积极吸收行业企业兼职教师投入人才培养，校行企联合开展相关项目申报、参与课程与教材建设、共建实训基地、共享教学设备与资源、参与制订人才培养方案等，以学校为平台，以二级学院专业为抓手，发挥好行业企业在人才培养过程中的作用。

（二）优化两级管理的责权利边界

第一，强化主体地位，以完善学院管理运行机制。通过体制机制改革，为二级学院发展创造条件，确保学院拥有与事业发展相匹配的内部管理自主权和面向社会发展各项事业的政策空间，将二级学院的责任、权力、利益与事业发展的规模、质量和效益紧密挂钩。通过深化改革，不断完善学院内部治理结构，进一步厘清学校、学院的责权利关系；完善学院党政共同负责制度，充分发挥二级学院学术委员会、人才培养校企共建委员会、课程建设委员会等在学术事务、人才培养、“三教”改革的决策、审议、评定和咨询等方面的积极作用；健全二级学院教职工代表大会制度，充分发挥教职工代表大会在学院管理中的作用，加强民主管理，建立二级学院自我约束机制，增强学院自我管理能力。

第二, 理顺责权利关系, 推进部门职能转变。进一步明确校院两级的职能分工, 突出学校的统筹规划、宏观调控职能, 通过制定总体规划、确立阶段发展目标、建立规章制度、筹措办学经费、配置教育资源、建设公共服务平台并提供高质量服务, 加强考核监督, 积极推进学校发展。加快职能部门简政放权步伐, 推进管理重心下移, 进一步明确职能部门的职责, 加强职能部门之间管理的协同性, 提高政策、管理和服务的有效性。将学校管理中过于集权、过于细化和学院具备承接条件的职能全部下放给二级学院, 整合优化管理流程, 精简审批事项, 减少签字环节, 转变管理方式, 实行信息、考核、评选、会议、审批等归口管理, 不断提高职能部门服务学院发展的能力和水平。

第三, 加大支持力度, 增强社会服务能力。调整校院社会服务性项目收入分成比例, 对学院社会服务性项目收入分成部分给予倾斜。鼓励学院积极对外服务, 争取政府和社会资源, 壮大校院两级的经济实力。

(三) 畅通高职院校的内部运行机制

第一, 完善学校层面和学院层面制度的衔接。在制度体系建设上, 减少真空地带和模糊地带, 从制度上继续明确责权利。进一步扩大二级学院主体责任的同时, 加强学校层面全局性、指导性、监督性文件的出台和细化。细化二级学院主要负责人及二级学院班子的培训、指导、监督、奖惩制度, 既给予足够的自主权, 又将权力有效控制。

第二, 建立学校与学院良性沟通机制。各高职院校可以结合学校自身的特点, 建立长效机制, 部门与二级学院之间以恳谈会、问题专题会、走访交流、合作研讨、选派人员校内跟岗学习等方式加强校内沟通, 培养大局意识, 学会换位思考。提高二级学院机关服务意识的同时, 重视主动意识和责任担当的培养。

第三, 运用现代信息技术提高校内办事效率, 积极推动信息一体化建设。进一步做好校内信息化平台的整合, 加强信息化平台的使用培训, 运用现代手段提升校内“最多跑一次”工作的实际效果, 真正让“数据跑起来、手续少起来、运行快起来、效率高起来”, 减少无效、负面的沟通。

(四) 合理配置资源

第一, 管理资源给予学院支持与自主权。外部环境营造了“治理共同体”, 校内梳理责权边界, 加强运行制度建设后, 人、财、物的流动和配置就有了方向。学校层面要做好二级学院管理团队的选拔和组建, 促进二级党组织发挥引领作用, 配合学校相应的监督、审计、问责机制, 有效地做好对二级学院班子的监督指导工作。进一步提高二级学院的人事、财务、资产管理的自主权, 对二级学院岗位核定及聘任、考核及绩效发放、人才引进与培养、资金使用与资产管理等方面给予更大的自主权。

第二, 财务赋能推动学院发展。财务预算上, 将“学校—职能部门—学院”的配置方式改为“学校—学院”直接配置, 由学校制定预算拨款的标准与使用办法, 将经费的配置与学院在校生规模、教职工当量编制等直接挂钩, 教学日常运行经费依据学费的一定比例直接下拨, 促使学院成为经费预算编制主体, 鼓励学院自主理财。支持学院根据

学校要求及办学实际自主使用本科教学、学生和研究生教育等预算经费,促进学院提高经费使用效益,不断提高人才培养质量和水平。

第三,人力与物资资源协同发力。通过人力资源的配置与事业发展紧密挂钩,促使人事编制与学院事业发展规模全面匹配,提高人均教学科研绩效,结合工作业绩核定各学院编制,积极优化人力资源的配置结构。依据学院事业规模和学科、专业特点分类核定本科与高职教学工作、职教本科教学培养工作、科研工作、实验室工作、社会服务工作、学生管理、党政管理工作及其他专项任务编制等,通过任务编制优化人员配置,支持和鼓励学院发展各种事业,为发展新事业提供基础人员配置,使编制管理与学院、学校各项事业发展的规模和要求更加匹配。在物资配置上,应改革资源配置方式,增加市场配置,推进资产量化管理,逐步将学院无偿占用资源转变为有偿占用资源,形成与学院事业发展规模相匹配的资源配置方式,促进学校资源的优化配置与合理使用。

参考文献

- [1] 刘海浪. 校院两级管理模式下二级学院教学管理创新途径探究 [J]. 中国多媒体与网络教学学报(上旬刊), 2020(10): 143-145.
- [2] 滕芳. 高职院校院系两级管理模式下绩效考核和收入分配改革研究 [J]. 湖南邮电职业技术学院学报, 2020(2): 113-115.
- [3] 杨艳玲. 推进校院两级管理改革的前提、基础和保障 [J]. 中国高等教育, 2020(10): 56-57.
- [4] 张寒露, 邵红梅. 基于校院两级管理体制的高职院校档案管理模式研究——以成都航空职业技术学院为例 [J]. 成都航空职业技术学院学报, 2020(1): 1-4.
- [5] 刘丽伟, 崔秀梅. 高校校院两级管理体制改革的现状与对策 [J]. 江西理工大学学报, 2019(6): 65-69.
- [6] 王光艳, 张湘怡. 双一流建设背景下校院两级财权与事权的匹配机制探索 [J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2019(5): 141-149.
- [7] 张艳玲. 基于新形势下的校院两级管理体制改革的改革研究 [J]. 现代职业教育, 2018(1): 216.

(编辑 刘阳阳)