

· 体制与结构 ·

论高校内部管理体制改革的症结

胡 弼 成

提 要 目前,我国高校内部管理体制改革已进入第三轮高潮,确立了改革的目标与指导思想,厘清了改革的思路,明确了改革的主要内容。如何推进第三轮改革,避免前两轮改革进展缓慢的弊端,需要在理论和实践上认真研究和探索。本文在分析内部管理体制改革的制约因素的基础上,提出高校内部管理体制改革的症结在于目前的高校管理体制。

关键词 高校 内部管理体制 体制改革

作 者 胡弼成,厦门大学高等教育科学研究所博士研究生

我国高等教育体制改革,主要包括办学体制改革、管理体制改革、投资体制改革、招生和就业体制改革以及高校内部管理体制改革的五个方面。在管理体制改革的改革中,宏观管理体制改革的改革是重点,内部管理体制改革的改革是落脚点。继20世纪80年代中期和90年代初的两轮改革高潮之后,我国高校内部管理体制改革的改革目前已进入第三个高潮阶段。相对于高等教育管理体制改革的改革来说,内部管理体制改革的改革最为高校管理者和教职工所关注,直接影响着广大教职员工的切身利益。本文试图通过对高校内部管理体制改革的改革进展和制约因素的分析,提出目前高校内部管理体制改革的改革症结,供改革者参考。

一、高校内部管理体制改革的进展

高校内部管理体制,是指高校内部的组织结构体系,包括管理机构的设置、隶属关系和管理权限的划分,以及内部管理运行机理。在操作层面上,它主要解决高校内部如何管理的问题。内部管理体制改革的改革涉及学校管理体制改革的改革,党政机构的改革的改革,院系组织结构的调整,人事制度、分配制度改革和后勤改革的改革等方面。经过几年来的不断探索,高校内部管理体制改革的改革取得的进展是:

其一,确立了改革的目标和指导思想。1999年1

月,国务院批准的《面向21世纪教育振兴行动计划》(简称《行动计划》)明确提出,要大力推进高校内部管理体制改革的改革。改革的目标是:理顺体制,搞活机制,减员增效,优化人员素质和队伍结构;营造有利于教学、科研和人才培养,特别是优秀人才脱颖而出的良好氛围和工作环境;不断提高高校的学术水平、办学质量和办学效益,增强高校的竞争力和整体实力。根据《行动计划》的要求和中央的指示精神,推进新一轮高校内部管理体制改革的改革指导思想是:以邓小平理论为指导,深入贯彻落实《高等教育法》和《行动计划》,按照“转换机制、优化结构、增强活力、提高效益”的原则,统筹规划,整体设计,全面实施,突出重点,逐步推进。在三五年内,把以教师队伍建设的为主体的聘任制度和分配制度初步建立起来。

其二,厘清了改革的基本思路。即以学科建设为龙头,遵循高等教育规律,适应社会主义市场经济要求,在改革学校内部管理模式的基础上,促进教育资源的合理配置和有效利用;以转换机制为核心,通过改革人事分配制度和理顺管理体制,强化岗位,打破“铁饭碗”和平均主义“大锅饭”;破除职务“终身制”和人才“单位所有制”,形成“能进能出、能上能下、能高能低”的激励竞争机制,努力创设有利于优秀人才脱颖而出和发挥才干的制度环境,建设高素质的教师队伍,全面提高学校的办学效益和整体水平。

其三,明确了改革的主要内容。当前内部管理体制

制改革主要涉及机构精简,院系设置和调整,人事制度和分配制度,后勤有偿服务和逐步社会化。首先是调整职能机构,改革高校内部管理模式,促进减员增效,提高管理水平。根据事企单位分开的原则及学校教学科研、校办产业、后勤服务各方面的不同职能,建立不同的管理模式。运用人才市场的调节、配置功能,实现人员和机构的优化组合。其次,进行校内院系调整,逐步理顺校、院、系(所)的关系,分清职责,实现治事用人相结合,形成学校的优势与特色。再次,改革人事分配制度。许多高校改革的经验是,将校部机关改革作为切入口,通过“三定一聘”,积极推行全员聘任制,促进竞争上岗机制和合理流动机制的形成。第四,整体推进后勤管理体制改革,加强社区服务体系的建设。改革的基本经验是:按照市场法则和教育规律,通过由政府主导、教育主管部门组织实施,吸引社会参与、学校联合的模式,建立适合高校特点、面向市场的新型的学校后勤服务体系。

二、高校内部管理体制改革的制约因素

高校内部管理体制改革的理论上取得了一些共识,实践中也在不断探索。但前两轮改革进展缓慢,新一轮改革要有所突破,必须找出其中的制约因素。

1. 高等教育系统外部环境的相互制约,致使高校内部管理体制改革的改革缺乏压力。外部环境主要有国家的劳动人事制度、国家的社会保障体系、社会对高等教育的参与、调节与监督等^[1]。现有劳动人事制度中存在的重管理、轻开发,重稳定、轻流动,重“公平”、轻竞争,重身份、轻岗位等问题,日益不适应社会主义市场经济体制的需要。在社会保障制度方面,我国虽已出台了一批相关法规,但仍没有从根本上解决问题,人靠单位、单位办社会的局面依然如故。在高校,从衣食住行到生老病死均由学校负责,俨然是一个小社会。高校与社会两方面相互掣肘,在客观上延缓了社会保障制度的健全和完善,也制约着高校内部体制的改革进程。社会参与、调节和监督高等教育的机制还没有较好地建立起来。正确处理政府、社会和高校三者之间的关系,是办好高等教育的前提,是高校发展的重要基础。但由于长期以来,我国高校的发展,均由政府主导,社会对大学的参与、调节和监督力量小得可以忽略不计。因而,高等教育从根本上得不到社会的配合与支持,影响了高校内部健全机制的建立和高校的健康发展。

2. 在高等教育系统中,行政部门的管理模式不

适应高等教育改革的需要^[2]。这主要表现在:一是高等教育行政部门的自我中心倾向,为管理而管理的思想随处可见,便于管理和制约成为高等教育行政部门关注的首要问题,而对是否有利于增强高校办学活力考虑甚少。二是高等教育行政部门的集权化倾向。管理者拥有一定的权威是无可非议的,但管理的决策、指示必须建立在科学、民主的基础上。无视高等教育的规律,热衷于机械地作规定、下指标、发通报,惯于干预学校的具体办学行为,只能招致行政权力的泛滥。三是高等教育行政职能的扩大化倾向。对高校内部事务管得过多、统得过死,包办了许多应由学校自主决定的事务,限制了高校的创造空间和办学活力。四是高等教育行政管理途径的单一化倾向。行政命令如果成为最普遍、最得心应手的管理方式,其他手段包括立法、拨款、信息服务等将失去用武之地,严重影响高等教育的健康发展。五是高等教育行政管理人员的非专业化倾向。高等教育管理是一个特殊的专门管理领域,管理者必须具备相应的专业素养,才能有效地行使管理职责。目前,这支队伍整体上缺乏教育管理专业背景,影响了高等教育管理的效率和质量。

3. 在高校内部,高校管理体制和内部管理的运行机制需进一步完善。高校是探讨高深学问、发展科学技术、培养高级专门人才、以高深知识服务社会的特殊社会组织。在赋予高校办学自主权的同时,使高校校长真正能够游刃有余办好高校至关重要。然而,目前实行的高校领导管理模式,使“支持校长独立负责地行使职权”无法得到保障,对民主管理和“依法治校”重视不足,使学术权力和个人权益难以保障,决策透明度差,申诉、投诉渠道不通畅;各部处职责不清,多头管理,学校建设与发展往往因领导更替频繁而缺乏连贯性、系统性与长远性,等等。因此,我国高校在管理体制上,一方面需要建立科学而民主的选拔机制,任用志存高远、堪当大任的教育家;另一方面需要建立一个决策、指挥、监督、反馈、咨询等多种科学化程度相当高的系统,才能真正高效运作。

三、高校内部管理体制改革的症结

在高等教育系统外部环境、高等教育系统内以及高校内部的三方面制约因素中,高校内部诸因素受制于前两方面,前两方面必须通过第三方面才能起作用。因为内部体制改革是落脚点和根本点。而在制约高校内部体制改革的各因素中,管理体制

问题是改革的重点和难点。事实上,高校管理体制是内部管理体制改革的症结所在。

第一,抑郁症:管理体制阻滞人的积极性发挥。人为一切之本,没有人,任何事情都干不了。由于人不仅是教育管理活动中具有自己意志、利益和行为的个体,也是具有价值观、道德观和教育精神的教育主体。而且,管理体制关涉学科建设,关系到教师队伍和管理队伍的建设与稳定。因此,如何领导,如何让人制定政策与落实政策,完善与提高高校全体人员的素质,是教育管理成功的关键。然而目前高校缺乏应有的独立性与自主性。学校内部管理体制成了国家行政体制的翻版,教育和学术管理都以行政管理模式来建构,以致官场之气驱逐着学术氛围。造成这种现象的根本原因在于教育工作者缺乏现代教育精神和教育理念。深化改革,促进高校的建设与发展,除了外部的动力外,还必须依靠领导管理体制来调动教师、管理人员和工人的积极性。这三支队伍的积极性发挥得越好,学校的体制改革就会越有生机和活力。

第二,积弊症:目前管理体制的运行机制弊端丛生。首先是教学科研中心地位的失落。由于缺乏科学规范的管理制度,教学管理缺乏有效的竞争机制和激励机制,直接妨碍了教学质量的提高。教学科研受制于后勤行政部门,其中心地位未同转变机关工作作风以及加强管理部门和后勤部门的服务、保障功能结合起来。其次是管理职能偏离。高校“办社会”的现象非常严重,已经偏离了培养人才与科学研究的基本职能,无所不包,无所不管。由此导致一支专管师生衣食住行的庞大队伍,且向这支队伍的投资往往超过了对教学与科研的投资,浪费了教育资源。第三是管理运行机制中缺乏竞争性、淘汰性与流动性。不管是行政管理人员还是教师对改革缺乏热情,态度不够积极,没有活力的机制吞噬着广大管理人员和教师的敬业精神与事业心。由于流动机制不健全,有的高校只顾引进人才而不管留住现有人才,重形式不重内容,看牌子不看能力,很少考虑创造条件稳定现有的优秀人才。因而,许多教育工作者尤其是青年教师“身在曹营心在汉”。缺乏竞争的人事制度、论资排辈的职称制度、平均主义的分配制度等挫伤了广大教职员工的积极性。第四是缺乏民主与监督机制,“官本位”在高校表现突出。院系领导的选拔,由于缺乏全面的考虑与健全、民主的选拔机制和监督机制,产生了一批“唯上不唯实”的管理官僚。

第三,偏癖症:管理体制中权力结构失衡,偏重行政权力而忽视学术权力。高校是一个稳定的系统,

既是一个行政事业单位,又是一个专家、教授荟萃,从事教育、科研的学术团体。具有行政事业管理与学术管理的双重属性,这就要求我们在管理上协调好两者的关系。行政权力与学术权力要相互制衡、协调配合。现在的状况是,高校中行政权力强化,学术权力下降,教授作为高校办学的主体,没有充分发挥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,不可避免地会产生某些偏差,甚至造成决策失误。我国《高等教育法》规定设立的“学术委员会”和“教职工代表大会”,在保障学术权力以及教职工参与民主管理和监督等方面显得力不从心。因此,协调高校党政系统与各种专家委员会、评议会、教代会以及学生组织等在管理学校事务中的关系,是高校管理体制改革的重大问题。随着高校自主权的确定与落实,校内管理体制的进一步理顺,行政权力与学术权力必然会寻找到科学合理的结合点。

第四,不良症:体制改革缺乏社会制度环境的配套。高校管理体制改革的进程,受国家政治体制、经济体制改革的影响;我国政治体制、经济体制改革的深入,会推动高校管理体制改革的进程。高校管理体制改革的成功,需要社会提供良好的环境,尤其需要法律、政策、制度等的配套。好的政策与制度,本身就是“软”的教育资源,可以产生动力,为办学创造更多的良好机遇,如办学自主权的下放,就需要政府的政策支持,更需要社会采取切实措施落实到位。因此,内部管理体制的改革需要从社会大环境入手,建立健全有关法律法规,使协调高校内部的有关法规与社会其他制度环境相匹配。

总之,高校内部管理体制的改革,是一项涉及方方面面的复杂的社会系统工程,不是高校独自关起门来自行可以解决的事,它有赖于以政府为主导,协调社会各方面关系,切实地把教育事业放在优先发展的战略地位,高度重视,整体推进。高校管理体制,作为高校内部管理改革踟躇不前的症结所在,对其积弊医治越彻底,对人的束缚就越少,因而成为目前处理好改革、发展与稳定的关键。

参 考 文 献

- [1][2] 文胜利等.论高校内部管理体制改革的制约因素.教育发展研究,2000(1)

(本文责任编辑 许 宏)