

中国大学管理机构改革探索：沿革、问题与路径

霍晓冉 闫宁

中央财经大学，中国·北京 100081

摘要：大学管理机构经历了从无到有、由简到繁的演进过程，在大学学术性功能拓展基础上建立起来的管理机构运行应始终围绕大学的中心任务特别是人才培养这个核心。中国大学行政管理模式是在政府机构模式的基础上建立起来的，特殊的历史背景让政府行政组织“科层制模式”在中国大学中得到了一以贯之的运用。在采用科层制管理模式发展到一定程度的过程中，出现了很多问题，最突出的表现是行政化现象严重、机构设置庞杂、管理效率不高等。大部制在很多方面契合了大学治理结构现代化的需要，为我国大学管理机构改革提供了思路，中国大学要回归大学本质，探索去行政化之路；精简机构设置，探索职能优化之路；提高人财物资源效率，探索高效管理之路。在大部制改革中，还应特别注意几个问题，机构改革并不意味着贪大求全，要防止陷入“帕金森定律”，要完善部门间和部门内部的协同机制。

关键词：大学管理机构；学术性；科层制；大部制

Exploration of Reform of Chinese University Management Institutions: Evolution, Problems and Paths

Xiaoran Huo Ning Yan

Central University of Finance and Economics, Beijing, 100081, China

Abstract: University management institutions have undergone an evolutionary process from scratch and from simplicity to complexity. The operation of management institutions established on the basis of expanding the academic functions of universities should always revolve around the central task of universities, especially the core of talent cultivation. The administrative management model of Chinese universities is established on the basis of the government agency model, and the special historical background has enabled the consistent application of the “hierarchical model” of government administrative organizations in Chinese universities. In the process of developing the hierarchical management model to a certain extent, many problems have emerged, the most prominent of which are serious administrative phenomena, complex organizational structures, and low management efficiency. The majority system meets the needs of modernizing the governance structure of universities in many aspects, providing ideas for the reform of university management institutions in China. Chinese universities need to return to the essence of universities and explore the path of de bureaucratization; simplify organizational structure and explore the path of functional optimization; improve the efficiency of human, financial, and resource resources, and explore the path of efficient management. In the reform of the departmental system, special attention should also be paid to several issues. Institutional reform does not mean pursuing big and comprehensive goals. It is necessary to prevent falling into the “Parkinson’s Law” and improve the coordination mechanism between and within departments.

Keywords: university management institutions; academic rigor; bureaucratic system; giant department

0 前言

在大学发展的历史长河中，呈现出形形色色的发展样态，这其中既有传承，也有重构与创新，大学就是在不断的实践、不断的调整、不断的肯定与否定中一步步走到了今天。推动大学发展的重要因素之一便是大学治理结构的变革，构建与时代相符、与大学本质相契的大学治理结构是推动大学不断进步的内在支撑。在现代大学治理结构中，非常关键的一个环节便是构建现代化的大学行政管理体系，通过计划、控制、组织、协调等手段整合人、财、物资源，使大学的运行达到最优效果。而大学行政管理体系的运行是建立在大学

管理机构设置基础之上的，构建科学合理的大学管理机构是大学发展的内在需求和应有之义，也是大学职能发挥、质量提升的必要保障。

1 大学管理机构发展的历史沿革

1.1 大学管理机构的演进过程：从无到有，由简到繁

从世界第一所大学意大利博洛尼亚大学在中世纪诞生至今，大学的发展已经历了近千年历程。大学初创之时，以传授知识、追求高深学问为主要功能，大学内部没有复杂的行政事务，也不存在专职从事行政管理的专门人员（彼时教

师同时兼任管理人员),亦无所谓成形的行政管理机构。19世纪初,随着工业革命的发展,大学的形态不断发生变化,内涵更加丰富,职能逐渐拓展,大学不仅肩负传统的人才培养功能,还承担了科学研究、社会服务的功能。伴随人类文明的进程,大学承担起更多的社会责任,时至今日,大学又增添了文化传承与创新、国际交流与合作的使命。随着大学功能的扩展,依靠教师兼任行政管理人员的状态已不可持续,专职行政管理人员出现,专门从事管理事务的职能部门也应运而生。同时,大学在社会中发挥的作用越来越大,社会各界也为大学赋予了更多不同的期待,大学内外部事务变得越来越复杂,与之相适应,大学管理机构也随之变得越来越完备,逐渐演进成了现在的大学行政管理体系。

1.2 大学管理机构发展的内在逻辑:与大学的本质属性相对应

大学管理机构设置的初衷是与大学的本质属性即学术性相对应的,是大学属性的一种外在表现形式,其展现出的架构理念、权力分配和运作方式等都渗透着大学的学术性。可以说,行政权力的逻辑起点便是大学的学术性。学术性就是大学追求学问、传播知识的属性,学生为了求知而来,教师为解惑而在,在大学这个蕴含着深厚学术韵味的学术共同体中,人类文化得以传承,社会文明得以接续。在大学学术性功能拓展基础上建立起来的管理机构理应服务于大学的学术功能,始终围绕大学的中心任务特别是人才培养这个核心,与时俱进优化制度设计,坚持不懈提升管理水平和服务质量。

2 中国大学管理机构的现状及问题

2.1 大学管理机构现状

2.1.1 管理体系

20世纪初,组织理论奠基人、德国著名管理学家马克斯·韦伯在“完全理性”假设的基础上,提出了科层制理论。科层制划分工作依据的标准是职能与职位这两个方面,根据职能、职位将工作分层、分级,再根据规则将各层级的权利义务关系固化下来,各层级朝着既定目标努力。韦伯将其特点概括为权责明确、结构稳定、严密精确、严谨可靠、纪律性强等。科层制结构像一个金字塔,最顶部为最高决策层(上层)、中间为精神传达层(中层),基座为贯彻执行层(基层)。科层制设立最核心的要义便是要提高组织的运行效率,这种组织模式在政府机构和很多大型组织中被广泛采用,并在各个领域大放异彩,备受推崇。

2.1.2 机构设置

新中国成立后,中国大学管理机构设置经过了多次变迁和调整,1989年至今,中国实行党委领导下的校长负责制,这是中国大学管理架构的基本前提,也是中国大学与国外大学最大的区别所在。中国大学管理机构包括党委系统和行政系统两个方面,涵盖了党群机构、行政机构和直属机构这三

类。大学的党群机构基本上包括党委办公室(有的大学与校长办公室合署办公)、组织部、宣传部、统战部、监察处、纪委办公室、团委、工会等。行政机构是大学管理机构中数量最多的机构,设置门类齐全、功能完善,通常包括了五大类:一是综合协调类机构,包括校长办公室、发展规划处、综合治理办公室、中国合作处、国际合作处等;二是学生事务类机构,包括学生处、研究生院、教务处、招生就业处等;三是人事管理类机构,主要是指人事处、人才办、离退休人员处等;四是财务资产管理类机构,包括资产处、财务处、审计处、后勤处、基建处等;五是学科科研类机构,包括科研处、学科办、科技园办公室等。直属机构即教学科研辅助机构,涵盖了图书馆、档案馆、期刊社、出版社、教学服务中心、网络中心、校医院、后勤集团等。通览而言,中国大学校领导一般有10~15名,管理机构30个左右,行政管理人员四五百人,机构数目较多,人员数量庞大,被戏称为“校级干部一走廊、处级干部一礼堂、科级干部一操场”。

2.2 存在的问题

科层制在大学能存在如此之久,有其极大的合理性,运行效率的提高和管理秩序的维护是其为大学所做的突出贡献。但同时,我们也应看到,大学作为特殊的社会组织,在采用科层制管理模式发展到一定程度的过程中,很多问题出现了。随着大学规模的不断扩大,管理层级越来越多,管理效率却未见提升,管理方式受制于科层制规则限制未有大的创新与突破,管理机构过冗而不精,大学的行政管理体系发展遇到了瓶颈。具体表现在:

①机构设置庞杂。机构设置本来是一项极其严谨严肃的工作,必须遵循严格的程序。然而,在大学的实际运行中,机构设置并非如此。一是大学机构设置偏多。大学机构设置过程中过多地考虑到与政府机关的对接,许多部门功能交叉、职能重复,庞杂交叠的机构设置为权责的划分增大了难度,使得权责界定缺乏科学有效的操作程序,导致权责不清、政令不畅、工作重复,互相扯皮的现象时有发生。二是管理队伍臃肿。机构设置随意性很大,因人设岗、能进不能出、能上不能下的情况普遍存在,管理人员数量逐年增加,行政经费开支庞大;同时,过度专业化的分工不可避免地导致了人员队伍的增加,分工过细,职责划分割裂,沟通协调成本增加,一个工作就设立一个科室,甚至很多部门盲目攀比,不管是否真忙,都宣称部门工作量大要求进人指标。三是管理层级太多。从信息的接收、决策再到传达,都是一级一级传递过来的,过多的层级传递导致信息失真的可能性增大,这也是造成大学上下信息沟通不畅的主要原因。

②管理效率不高。当高等教育步入大众化时代后,大学规模迅速扩大,国家有限的教育资源更加稀缺,一定程度上大学成为“资源消耗型组织”,很多大学经常面临办学经费短缺的现象。而科层制过于强调规则化,这导致了大学内部管理僵化,创新活力缺乏,对大学面临的瓶颈问题没有行

之有效的变革方法。再加上机构的冗杂与人员的繁多,都影响了大学的管理效率。

3 中国大学管理机构体系完善路径——大部制改革

近年来,大部制逐步进入中国政府和公众视野,而大部制在很多方面也契合了大学治理结构现代化的需要,在政府部门大部制改革的感召下,许多大学在不断探索内部管理机构的大部制改革,武汉大学、浙江大学、清华大学、中山大学、山东大学、北京师范大学、北京理工大学、华中农业大学等国内高校都先后开始了大部制实践。大部制改革的基本思路体现为两个词:“整合”和“权责”。所谓整合就是业务的集中,对职能相近或密切相关的业务集中由一个部门统一管理,解决职能交叉、政出多门、多头管理的问题;所谓权责就是权力的分权归责,通过结构调整打破固有的权力格局,在不同主体间重新配置权力,解决权力“缺位”“越位”“错位”等问题,从而达到权力的合理分配和权力结构的相对平衡。

3.1 回归大学本质,探索去行政化之路

①实施职员制改革,淡化“官本位”思想。行政管理人员在大学管理过程中不能以“官位和权力”作为其价值导向,而应遵循大服务理念,强化自己的服务意识。要做到这一点并不容易,需要从源头上拨乱反正,实施人事管理制度改革,采用职员制对大学管理人员的身份重新定位,从身份管理向岗位管理转变,进一步提升大学管理人员的专业化水平。职员制的实施有助于淡化官本位思想和资历观念,强化专业化、学习型的管理理念,不断提高服务效率。处于管理人员特别是处于金字塔底端的基层管理人员是联结领导、老师、学生以及社会网络的重要力量,大学的很多决策需要由他们来执行,通过有吸引力的、让基层看到职业希望的人事制度可以充分调动他们的积极性,挖掘人的潜能,形成人与事、人与人的最佳组合,在开放的环境中有效完成任务,提升行政管理的广度与深度,促使行政管理工作进入良性循环。

②实施扁平化管理,减少中间层级。根据权变原理,组织管理所依存的条件发生变化时,管理活动应因时而变、因势而变,以期实现所追求的管理目标。大学管理机构架构重构正是对权变原理的应用,通过探索扁平化管理模式,可以为大学管理机构提高管理效率提供更大的可能性,避免因机构庞杂、职能交叉等产生的效率低下问题。大学可从自身实际出发,在现有模式基础上,不断重构业务流程,减少管理层级,缩短指挥链,使自身发展更具有灵活性,实现服务链条便捷化、服务手段科学化、管理质量最优化。

③坚持学术属性,回归价值追求。我们要对大学管理机构的职能重新定位,明确大学组织的核心功能在于其学术性,大学管理机构就是要为大学的核心工作服务,使大学回

归现代大学本质,高扬现代大学精神。要回归学术属性,管理机构要敢于和善于授权,在给予院系充分办学自主权的同时,明确责任界限,实现权责利对等,让院系真正成为大学核心竞争力彰显的主体。

3.2 精简机构设置,探索职能优化之路

大学管理机构精简并不是简单的机构撤销、合并,而是建立在职能合理调整基础上的工作职能的转变、程序的规范和管理科学,以“事”为线索,要打破现有部门设置的框架对学校各项事业按大类分类,将现有部门的具体职能进行分解整合,弄清其职能是该合并、增加还是该剥离,并按照“大职能”的理念,“一类事项归口一个部门由一套人员负责”,重新设置机构,优化配置职能,划清权责边界。联系紧密的业务机构划归管理后,通过工作流程再造,融合设置岗位,实行扁平化管理,部门的综合性增强了,其承担的责任也就更多了,“一岗多责”“少处室,多职能”将是常态。届时,学校管理服务机构设置将更加科学、职能将更加优化、权责将更加一致、力量将更加整合、监督监管将更加到位、运行将更加高效、服务将更加优质。

每一个集中的背后,意味着让原来需要在多个部门之间流转的事情放在一个部门,让一个个条块分割的“小部门”合并成协同高效的“大部门”,从结构设计上避免政出多门、责任不清、资源分散。例如,可将教务处、研究生院的课程排定职能、教室管理职能、考试组织职能以及网络信息中心的多媒体教室和教学资源保障职能进行整合,组建教学运行与考务中心;将学生处、教务处职能合并成立本科生院,统一负责本科生培养事务;成立财务与资产管理部,统一负责学校财务与资产管理事务。再如,就大学的组织部和人事处而言,这两个部门在大学来说都是非常重要的,组织部主要负责干部任免、科级以上干部的管理、组织发展党员等,而人事处则负责全体教职工的“人与事”,从录用、管理到退休等等。尽管两个部门的工作职能有所不同,但是它们的基本职能是相同的,只是针对的对象和工作侧重不同,在改革时可以将组织部和人事处合并组织人事部,一来有利于管理队伍的贯通培养,二来有益于管理效能的提升。

3.3 提高人财物资源效率,探索高效管理之路

优职能、明责任的同时还要保障高运转,大学作为一种特殊的组织形式,其运行效率不能简单地以经济学上的概念来理解,如何利用有限的人财物资源,最大限度地保障大学的高质量运行,是摆在大学管理者面前的一道难题。要发挥人的作用,探索行之有效的激励机制,充分调动教师和管理人员的积极性,同时缩短管理者与教师之间的“角色距离”,让每个人都能够主动作为,主动求变,主动为大学建设目标的达成贡献智慧;要强化人财物监管的保障机制,确保家底清、情况明,通过招生、培训等进行开源,通过精打细算、压缩开支等节流,通过规范的制度等把控风险。此外,对于大学各项工作应视情况分类处理,常规性工作应根据需

求设立相应的机构来负责,临时性工作可借鉴企业的“外包”政策,由大学外部的机构来“承包”和“外揽”,以提高整体效率,实现效益的最大化。

3.4 大部制改革需要特别注意的问题

管理机构的精减裁并,是大学治理结构改革的难点焦点,在部门精简与人员调度的过程中会涉及很多利益问题。大部制情境下的机构改革不是小修小补,而是大刀阔斧;不是拆东补西,而是强基固本;不是细枝末节,而是系统构建,是真正的动真碰硬啃硬骨头,最考验大学领导者的智慧与魄力。在大部制改革的过程中,有些问题需要注意:

①机构改革并不意味着贪大求全。在机构改革的过程中,并不是所有职能部门都要大,有些部门是专项职能部门,有些部门是综合部门。综合部门需要的可以搞大部门制,但不是所有综合部门都要搞大部门制,不是所有相关职能都要往一个筐里装,关键要看怎样摆布符合实际、科学合理、更有效率。

②“大部制”改革要防止陷入“帕金森定律”。大部制改革正是为了解决大学行政管理低效问题,但随着部门减少,单一部门承担的工作会增多,这种情况下,如果还是照着原有思维盲目增加部门内部层级,行政效率反而更低,那么改革的意义将不复存在。

③要完善部门间和部门内部的协同机制。要健全综合事务的跨部门、跨系统协调机制,加强部门协作和工作协调,提高执行力,如可以通过设立总务长的方式加强后勤保障、安全保卫、工程维修、物业等部门职能的综合协调。部门壁垒、战线阻隔没了,职能重叠区、空白区少了,要尽快完成从磨合到融合,促进物理空间融合、人员配置融合、工作流程融合、运行机制融合。

4 结语

历代中国高等教育工作者艰苦奋斗,耕读不辍,在历史的传承中不断探索中国大学发展之路;进入新时代,世界正经历百年未有之大变局,党和国家作出加快建设高等教育

强国的战略决策,双一流建设如火如荼,大学人对自身使命有了更高的要求,对未来发展有了更高的期待。古道新程中,重新审视大学治理结构,探讨完善管理机构运行体制机制的良方,是大学治理能力现代化的要求,也是实现大学高质量发展的必由之路。

参考文献:

- [1] 钱颖一.大学治理:美国、欧洲、中国.清华大学教育研究,2015(36-5).
- [2] [美]W Richard Scott.组织理论:理性、自然和开放系统[M]黄洋,李霞,申薇,等译.北京:华夏出版社,2002.
- [3] 李立国.什么是好的大学治理:治理的“实然”与“应然”分析[J].教育探究,2019(12).
- [4] 李蓉,陈志刚.“双一流”创建背景下的高校大部制改革建设研究[J].江苏高教,2016(11).
- [5] 徐梅.大学行政组织机构变革研究[J].华中科技大学,2015(5).
- [6] 林祥桢,范丽娟.高校职能部门大部制改革的目标方案与运行机制[J].高校教育管理,2014(5).
- [7] 田磊,徐志峰,王瑞祥.“双一流”学科建设背景下“大部制”改革与新型研究生培养体系构建[J].教育教学论坛,2020(11).
- [8] 冯路,张子瑞.试分析高校议事协调机构的运行现状[J].北京教育(高教),2023(6):41-43.
- [9] 张强.我国大部制改革的演进逻辑[J].甘肃行政学院学报,2019(10).
- [10] 盖世蕊.高校行政管理体系建设研究[J].教育现代化,2019(4).
- [11] 罗家才,赵智兴.中国大学科层制的形成、异化与回归——新制度主义的视角[J].学术探索,2017(10).
- [12] 高桂娟,刘地.大学内部管理机构设置的实证分析与问题探讨——以“985工程”大学为例[J].高校教育管理,2013(7).
- [13] 谢笑珍.科层制学术治理模式的功能障碍[J].高校教育管理,2011(10).
- [14] 别敦荣,徐梅.去行政化改革与回归现代大学本质[J].中国高教研究,2011(11).
- [15] 卢威,邱法宗.论高校管理机构的“大部制”改革[J].国家教育行政学院学报,2011(3).