

对构建综合性大学二级管理责权体系的思考

姜 舒

(南通大学,江苏 南通 226007)

[摘 要] 权利分配体系是校内管理运行机制构建的灵魂,责权相应是重要的管理原则。高校二级管理新的责权体系,必须权力下放,管理重心下移。

[关键词] 综合性大学;二级管理;责权体系

[中图分类号] G647 [文献标识码] B [文章编号] 1008-6285(2007)12-0138-03

目前,国内综合性大学绝大部分均实行校院二级管理,即在学校统一规划和领导下形成相对独立的办学实体,合理划分学校与学院的权责关系。责权相应是重要的管理原则,权利分配体系是校内管理运行机制构建的灵魂,也是校院二级管理新的运行机制是否科学、合理的关键。有些高校内部管理体制改革的成效之所以未能达到预期目标,往往由于管理责权不清晰、不相对应所造成,主要表现在校院各自的基本职能没有明确划分,责、权、利也不清晰,新机制的功能和优势并没有得到充分发挥。因此,合理分配学校与二级学院及职能部门之间责权利关系,激活基层的办学活力,使学院通过相对的自主办学,来更好地促进学科的整合和发展,有效地提高教育教学质量和办学效益。

一、高校管理中的责与权

高校管理离不开责与权。在责权利的关系上,如果有权无责,易滥用权力,也难尽其责;有责无权,难以履行其责,造成责任的丢失。在一个组织中,如果权责混乱,就不能维持组织的正常运行。高校内部的权力结构包括政治权力、行政权力、学术权力和学生权力等,限于篇幅我们主要讨论行政权力和学术权力。

所谓行政权力是指以行政管理体制为基础,以行政管理职能为依据,由行政机构(如学校有关职能处室)中的行政人员(如处长、科长、主任等)所行使的法定权力。这种权力来自学校或上级的法规制度,因而是一种授予权。所以,高校的行政权力又可称为“制度化”的权力,即由国家或政府机关所颁布的与高等学校以及成员直接相关的所有法律、规章、

守则和规定赋予的组织权力。行政权力是一种指挥和控制权力,具有强制性特征。

所谓学术权力,严格地说属于一种权威。权威不同于制度化的权力,权威意味着自愿的依存,并且是支配者和被支配者在目标取向上协调一致。作为高校权力的两个方面,行政权力和学术权力并不能绝然分开。学术权力虽然属于传统性的权威,但其中的许多成分已逐渐演化为制度形式,显现了强制性的行政意志色彩,如现代高校的学术管理、学科建设、教师的聘用以及学位的审批等等,都具有制度化的管理特征。在目标一致的前提下,行政权力又常常是学术权力实现的基础。

不管是否为学术事务,只要纳入校长及其指挥的行政系统的职能职责范围,就成为行政管理的内容,即行政管理可以是,也可以不是学术事务管理。行政权力表现在学校的各级部门、教学单位进行决策、协调、执行、监督等管理活动的权力。学校各项活动的开展离不开行政权力的决策、协调。在行政权力管理学术事务中,学术权力管理学术事务,每个人立足自身所从事学科发展角度,提出合理化建议和对学科发展进行评价,往往较为客观公正地形成一定的结论和决议等。但行政权力的强制性往往有权决定学术机构的组成、学术活动的形式及学术活动结果的效用等,所以,在两种权力对比方面也极易造成学术权力成为行政权力的附属。

责任是指当事人应履行的职责和任务,责任并非是来自主观设计,而是来自外部的客观赋予。责任遵循着一种守恒原则,当责任没有被承担起时,它并没有消失而是变成了恶果。组织管理必须遵循“责、权”对等一致的原则,在今天已经是一种共识。

[收稿日期] 2007-07-03

[作者简介] 姜 舒(1965-),女,江苏南通人,南通大学建筑工程学院助理研究员。

当权利不是因承担责任而出现,那么,不但责任的承担出现了空白,而且不承担责任的权利则成了组织混乱和效率低下的源泉。

二、高校二级管理中的责权划分

二级管理使原来的党政组织的职能发生深刻的变化,为构建新型的二级管理组织结构,使校领导能实施有效的领导,并有效发挥各组织的功能,建立新的责权体系时,必须权力下放,管理重心下移,给基层更多自由发展的空间,以调动基层办学的积极性。所以,权限的调整是实施二级管理的核心内容之一。

权限是履行其职能的保证,有职无权必然使职责难以履行。为了实施有效管理,必须对权力结构进行科学地划分和运用。二级管理中,行政权力在二级学院中的加大,目的是保证办学自主权在学院的行使;同时,二级学院中的学术权力的运用,能有效促进学科的整合,促进教学科研水平的提高。

1. 校院二级职权的调整。实施二级管理,使学校一级立足宏观,把握全局,对政策机遇、市场机遇、时代机遇等进行研究,对学校进行科学定位,确立发展目标和发展途径,实施目标管理,从而把握学校总体办学方向、贯彻落实党和国家的方针政策,这将有助于提高管理的科学性。学院则是相对独立的办学实体,对学院的教学、科研等工作实行过程管理。应将管理重心放在学院,学院是校内二级教学、科研的行政实体,在学校宏观调控下依法治教。学校在给予学院权责后加强宏观调控,对学院各项工作实施目标管理。这样,一方面可使校领导从繁重的日常性事务中解脱出来,将更多的精力投入到大政方针的决策上去,增强了学校的宏观调控功能,使管理更为制度化科学化;同时,学院在拥有更多办学自主权的同时,也承担了更多的责任和义务,随着主体意识的增强,学院办学的积极性也会不断增高。

在校院职权调整的同时,要防止院级班子急功近利、做近期工程或表面工程,或出了问题甩手不干;各学院单打独斗,学科合作或综合受到削弱;学校宏观调控能力下降,校领导与院长们要商量着办事。因此,要处理好活力与约束的关系,要建立学院自我发展、自我约束的办学机制。学校应将相当一部分的办学工作、办学资源和管理权力同时下放到学院,以考核评估为主要手段管理学院工作,以扶优扶强为主要手段引导学院工作,以市场机制为主配置办学资源,以监督制约为主要手段规范学院对管理权力的使用,逐步形成学院发展的激励机制和竞

争机制。因此,改革的核心是从机制上做文章,努力做到既调动积极性又有自然而然的监督制衡,既有活力又有约束;开始外在约束多一些,逐步走向自我约束为主。

2. 校院各职能机构职权的调整。为加强学校的宏观调控能力和科学决策能力,校各职能部门应更好地研究和把握国家的方针政策,充当起校领导的政策咨询机构的职能。同时,各职能机构应及时掌握和推广运用先进的管理技术,不断提高管理水平和管理效率,保证学校宏观调控职能的实现和有效实施学校的目标管理。在院校各职能机构的关系上,校职能部门主要对院职能机构起业务指导和协调控制等职能。院各职能机构在学院的行政领导和校属职能机构的业务指导下进行具体的操作和执行管理,确保学院在校总体目标指导下实施过程管理。学校各项权力的下放,能极大地调动学院办学的自主性和积极性,促使学院过程管理到位,成为教学、科研的行政实体。通过学院的行政指导使各职能部门有分工有协作,从而有效促进学院办学的积极性和学校总体目标的实现。

三、综合性大学二级管理 责权体系的建立

(一) 实行校院二级管理,明确校院职权

1. 校长抓大放小实行目标管理。党委领导下的校长负责制是一个结构概念。合理的行政组织是校长行使权力的基础,是深化党委领导下的校长负责制的需要。实施二级管理,建立起以校长为首的行政指挥系统,通过直接的行政管理和充分运用有关的规章制度来统一和协调学校各层级、各部门的行动,以保证学校整体目标的实现;同时,学院具有一定的人财物决策权,具有相对的独立性,成为具有较大办学自主权的办学实体。学校在行使一定人、财、物的管理权时,亦可充分调动学院的积极性、创造性,面向社会进行学科建设、专业建设和人才培养。

学校通过各种规章制度的建立,使原有的管理方式由具体管理转为监控管理,管理手段由直接管理转为间接管理,即学校通过制定有关的规章制度,对各学院实行宏观调控;减少管理的盲目性,增强科学性,也有助于管理活动的延续性。同时,使院领导有更多的时间对学校的改革发展进行行政决策研究,提高决策水平和领导能力,确保学校办学目标的调节和总目标的实现。

学校对学院实行目标管理,而学院对其办学活

动实施过程管理。学校通过建立新的协调机制,保证学校目标管理与院过程管理协调发展。通过制订各种规章制度,规定学院的管理权限、管理要求,保证学校对学院的办学方向、办学质量的宏观管理。作为校内相对独立的办学主体,学院通过整合内部教育资源,对院内教学、科研、社会服务等功能的发挥享有充分的自主权,各种监督机制、考评办法及激励机制的建立和实施,促进了学院自主意识和发展的紧迫性的增强,也有助于竖立起竞争意识,促使学院提高管理效率,提高办学质量和办学水平。

2. 权力下放,学院成为办学实体。二级管理的重要特征是权力下放,扩大院级办学自主权,使其在享有更大的行政权力的同时,承担更多的义务和更大的责任。行政权力是一种授予权,二级学院拥有的行政权力主要是决策权,即把原属职能部门管理的大部分职权下放到二级学院之中,赋予二级学院教学、科研、学科专业建设,师资配置、学生管理等方面较大的决策权。

学校根据二级学院的办学规模及学科、专业特点规划资金的投入,可实行经费大包干条件下的财务二级管理,划归一定的经费由二级学院自行管理和使用。二级学院可以有重点、有目标地根据经费情况分步制订和实现发展目标,可根据学院教学科研及管理工作的特点制订学院的不同岗位和绩效的津贴分配制度等。使办学效益与职工自身的利益相结合,强化成本意识,调动办学积极性。

学院在学校宏观领导和法制化管理下,享有较为充分的办学自主权,同时承担相应的责任和义务,在有关政策的指导下,促使各学院开展有序的竞争,有助于各学院综合实力的增强;同时权力的下放也为其自主发展提供更大的发展空间,有助于二级学院树立教育成本观念,精打细算、开源节流,提高办学质量和办学水平,充分利用教育资源提高办学效益。经济上的相对独立性,使二级学院有更为迫切的发展意识、竞争意识,也为二级学院的发展提供了强大的动力。

(二) 职能部门责权调整,确保学院自主

1. 学院的办学活动要以人财物为基础。校、院二级管理中由于办学自主权的下放,使校、院二级的管理分工更为明确。校级主要职能是对学校施行以行政权力为主要手段、以目标管理为主要方式的宏观调控;学院成为自主办学的主体,可自主开展教学科研和社会服务及对外交流等活动。学院应使人流、物流、信息流更为协调的交汇流动,而一系列活动的开展必须以充分的人力、财力和物力为支撑。

权力是履行其职能的基础,二级学院作为相对独立的办学组织,对院内的教育资源享有校领导赋予的管理权力,具体包括人事权、理财权、固定资产使用和配置权等。院级职能的增加,作为院长的参谋和帮手,院下属必须设相应的职能管理机构,成立相应的职能部门或配制相应的职能管理人员。这些职能部门应在校职能部门的业务指导和宏观调控下开展工作,形成有关业务部门职能的二级管理,如教学二级管理、人事二级管理、财务二级管理、科研二级管理等。这些人、财、物等二级管理的实施是其办学组织功能得以发挥的基础。

2. 人财物权的放权缺一不可。为有效实施二级管理,必须将人、财、物等权力同时下放。否则,只有一种权力如人事调配权而缺少一定的财权,很多活动就难以开展。学院自主办学是人流、物流、信息流的协调和统一,为使二级学院的管理活动顺利开展,必须将保证办学自主权有效行使的各项权力都下放。但对权力怎么放、放到什么程度,需要广泛、认真地讨论。

总之,办学自主权的下放,是一种人、财、物等全方位的决策权下放,为使次高层充分发挥相应的职能,必须实行人、财、物等二级管理。

[参考文献]

- [1] 陈笃彬. 关于我国高校实施校院系三级管理的思考[J]. 泉州师范学院学报, 2002, (5): 7-13.
- [2] 刘锦瑜. 高校实行二级管理体制探微[J]. 福建高教研究, 2004, (1): 51-53.

The Building of Second-level Administrative System of Duty and Power

Jiang Shu

(Nantong University, Nantong 226007, China)

[责任编辑 唯 舜]