

推动大学章程建设 落实院系管理自主权

◆冯支越

加强高等学校章程建设是《教育规划纲要》在完善中国特色现代大学制度部分提出的一项重要任务,前不久,教育部以第31号令的形式颁布了《高等学校章程制定暂行办法》。这对于落实高校办学自主权,推动高校完善自身的内部治理结构具有重要意义,是实现大学依法自主管理的重要依据。依照《暂行办法》的相关规定与启示,在建设大学章程、推动大学体制改革的过程中,学院制的构建也应充分考虑到学院的职能,落实院系管理的自主权,充分调动学院的办学积极性、主动性和创造性。这不仅是目前我国大学学院制发展的必然要求,也是建设世界一流大学的重要举措。

一、我国大学学院制的发展与现状分析

我国现代意义上的大学学院制兴起于1952年的院系调整,经历近30年的空白期后,于上世纪80年代随着全国范围内的高校合并调整再度兴起。我国大学学院制管理模式中,学校党政领导机构是主持学校工作的决策中心,其职责在于着眼于目标管理,把握学校办学方向,负责学校整体的规划。校级职能部门主要执行服务职能,以实施计划、监督、调控服务为主。而学院是集教学、科研、行政管理等权力于一体的实体性机构,具有对人、财、物等进行管理调配的权力和责任。学院的职能涉及教学、科研、学科建设、行政等方面,如制定学院短、中、长期发展方向和奋斗目标;规划、协调下属各系、所、中心的学科建设;组织多学科的联合,交叉开展重大科研项目的公关工作等。系、所、中心则是学科组织教学与研究的基层学术单位,是实施学院各项工作任务的组织机构,主要开展教学工作和科研活动,并通过教学推动科研的深入和新知识的挖掘。学院制的实行,有利于理顺校院关系,促进校级领导集中精力研究部署全局性管理工作,充分调动和发挥学院的主动性和积极性,使学院成为充满活力的办学实体。

我国大学学院制经过近20年的建设,在各方面都取得了很大的发展。与上世纪50年代的校系二级管理模式相比,在各个具体方面都取得了良好的效果,但也存在许多亟待解决的问题。可以说,目前高校学院制建设中最大的问题是:校内责权分配的不均匀,学院在学校办学的过程中扮演的角色与其所拥有的权力不匹配,权利过多地集中在学校一级,学院更多地承担着办学任务而没有自主管

理的权利,学院的责权出现了分离。随着近些年我国高等教育的快速发展,大学办学规模日益扩大,办学也日趋加重,作为大学的办学主体—学院的工作范围也随之扩大了,事务性工作增多了,任务加重了,但其在科研、教学、人事、经费、办学等方面没有太多的自主权和决定权,如职称评聘、人员调配、经费使用等诸多权力都集中在学校及其职能部门,学院只是被动执行的一级机构,这种只放事权,不放人、财、物权是难以达到学院制初衷的;由此一来,带来的后果是校领导管得过细,职能部门管得太多,整个学校的运转就显得忙乱;而学院责大权小,责、权、利未能得到相应统一,办学积极性会大受挫伤。此外,学校对学院缺乏明晰的目标管理和考核体系,大多数高校往往注重对教职工岗位业绩的考核,缺乏对职能部门和学院工作的目标管理和考核评估。因此,落实学院在自己的权限范围内教学、科研、科技开发和行政管理的自主权,对于建设现代大学制度,推动大学治理结构转型具有重要意义。

二、世界一流大学学院制的特征

根据目前我国大学学院制的发展现状与问题,大学应该根据学校的办学特点和实际情况,明确校、院、系(所)的管理职能,降低管理重心,调整管理跨度,规范管理行为,激发各级组织的活力。为此,借鉴国外一流大学学院制的特点,对于中国大学学院制的发展具有重要意义。

大学内部管理,按其性质,可划分为两大类:学术(教学与科研)事务的管理和非学术事务的管理,前者常简称为“学术管理”,后者常简称为“事务管理”。这两类管理,在国外大学中,比较常见的是分别由两套系统、不同的人员来运作。

美国大学内部管理的特点之一是权力分配上分散,校、院、系三级在学校事务中都有各自的权力重点和范围。一般来说,系一级的权力多集中在教学和科研领域,校一级的权力则集中在教学和科研之外的其他领域,院一级的权力介于两者之间。在美国大学法定的领导机构是以校外成员为主要构成的董事会,主要职责是负责批准本校的大政方针,任命校长,确保本校的财源及资产管理,协调处理学校与社会各界的关系及校内各方面人员之间的关系,而对学术管理、具体的教学工作则很少介入。评议会(或教授会)则是学校的学术管理机构,主要负责确定校历、决定课

程计划、确定招生录取标准和学位标准、确定有关教师聘任与晋升的人事政策。校、院、系三级都有教授会。校长一方面兼任校评议会主席,更主要的是全面负责学校行政。他要向董事会提出一般行政管理人员的任命建议;提出学校总的学术政策,在管理课程计划的执行、制定有关教师和行政人员职责和工作标准等方面起协调和推动作用;提出学校预算并监督实施;领导制订、修订学校发展规划,主持决定重大设备购置;负责学生事务。院长和系主任,一般由学校董事会根据校长的推荐任命或 directly 由校长任命(哈佛大学即如此),个别院校由教师选举产生(系主任常常是由资深教授轮流担任),他们主要负责本院系教学科研工作的管理。院长主要是协调学院所属各系的教学科研活动,汇总学院的教育、研究计划,在与学院相关的非学术事务方面也有相当的行政权力,对校长负责。系在课程设置、教师聘任与晋升及有关研究经费预算等方面具有决定性的影响力,但一般无须操心非学术事务。

日本大学校长负责学校校务管理并主持评议会(成员除校长外,主要由下属二级机构负责人组成,为校长的咨询机构,有权审议包括改选校长等学校重大事项)工作,拥有该校校务及日常行政、财政等方面的裁决权。教授会也是校长的咨询机构,它在教授及学部长的选聘及评定审查中起决定作用。学部长通常主持该学部的教授会,由该学部中各“讲座”教授轮流担任,负责处理学部事务。“讲座”教授全面负责本“讲座”的教学、科研、财务、人事、行政等多方面的工作,有权自行确定本“讲座”的教学内容和科研课题,自行支配教学科研费用,安排本“讲座”内的人事调动,可以配备1-4名行政助理。德国的情况与日本类似。在日本和德国的大学中,校、院两级行政负责人的实际权力明显小于美国大学的相应人员,他们的任期相对也较短。在校、院两级,实际上由教授会或评议会(这种机构的性质有点类似于议会)决策,而校、院长常常只是执行者。日本和德国的大学乃至学院有点类似于联邦,这主要是由于其基层“讲座”基本上可以独立运营。大学中的权威在很大程度上是以学科为基础的,管理的重心因而也在基层(相当于系一级的单位)。

比较德国、日本和美国大学,其基层管理有明显的不同:前两个国家大学的基层更多的是一种教授“个人统治”,而后一个国家大学的基层更多的是一种教授“集体统治”。德国、日本大学管理中的等级色彩更为分明,美国大学管理中的民主色彩相对突出。

三、对我国大学学院制下责权划分的思考

组织管理学中有条著名的原则:明确授权原则。明确授权原则是指行政系统的各个机构都应被赋以明确的权力和职责,授权本身就应该包含对责权关系的明确划分,既不能授权不足,也不能权力失控。明确授权也是降低管

理重心的前提条件。从学院制的历史我们不难看出,学院制下的学院从诞生之日起就是集教学、科研、行政管理等权力于一体的实体性机构,其本身并没有虚实之分,虚实之分完全是因为大学和学院之间的权利分配大小造成的。组建实体学院,把该下放的权力下放到学院,适当扩大学院的自主权,可以加强学院的自主适应能力,激活学院的办学机制,激发学院的办学积极性,是学院进一步发展的动力所在。因此,管理权力只有真正下放到学院,学院制才能起到应有的作用。

美国、日本和德国都是将大学学术管理的重心放在基层(系或相当系一级),有助于激发基层组织的活力。与美国、日本和德国相反的是,在我国的一些大学,本来应该是为基层院系服务的校部机关的职能部门,却成了院系和学校之间的一个管理层次。由此带来的后果是校领导管得过细,职能部门管得太多,整个学校的运转就显得忙乱,而学院责大权小,责、权、利未能得到相应统一,学院的积极性大受挫伤。但是,我们又不能像德国和日本那样,使基层的权力过大,有时还超出了学术管理的范围,这样做实践的效果并不好,因为系一级的行政职能强化,导致其学术独立性也较强,妨碍它与邻近学科的综合、交叉和渗透,学院制的实行绝不是把大学变成以学院为新的利益分割主体、相互隔离的完全松散型组织,否则将人为地造成大学中知识体系内部的分裂,影响学术的发展,也不利于学校资源的合理配置和有效利用。

实行学院制应在落实学院管理自主权的基础上实现集权与分权的有机统一。在学院制下,学校和学院的责权划分基本原则如下:校方应以实施计划、监督、调控服务为主,精简校部机关,同时负责制订学校全局性的发展规划和发展目标、制订相关的方针和政策,对下属学院实行宏观管理;各学院在自己的权限范围内有教学、科研、科技开发和行政管理的自主权,落实学校规定的各项工作和任务,学院在行政上相对独立,并在财务、人事、学位评定、人员招聘上等有有一定自主权等,校部只对学院进行领导和监控,接受教师的申诉,监督学院的工作,加强保障机能。最终实现学校成为“决策中心”,学院成为“管理中心”,系成为“质量中心”。

按照教育规划纲要的要求,高等教育体制改革正在全面深化,推动全国高校普遍建立大学章程,对于推进高等教育体制改革具有重要意义。在此过程中,深化院系体制改革是推动高校完善自身的内部治理结构的重要方面,落实院系管理自主权有利于实现治理的法治化与民主化,是形成中国特色现代大学制度的主要推力,也是建设一流大学的重要基础。

【作者单位:北京大学新闻与传播学院】

(责任编辑:徐越)