

我国高校内部管理体制改革的动力探究

◆张爱淑

一、高校内部管理体制现状凸显对其动力研究的意义

高校内部管理体制改革的这个话题其实很大。从纵的方面说,每一项改革首先要从制度设计开始,然后才能进行到组织的设置及其结构的治理,最后还要用一个良好的运行机制促进各项措施的实施;从横的方面来说,高校内部管理体制涉及到高校内部管理的方方面面,直至每一个工作细节。

高校内部管理体制改革的这个话题也很热。因为每一所学校都要面临发展的问题,高校内部管理实际上处于经常变革之中,大到学校的发展规划,小到每一个职能部门、每一个院系,每一个教研室每年都要制定新的工作计划,每天都要面临一些新的问题。

高校内部管理体制改革的这个话题又很难。因为改革总会遇到阻力,尤其是在大学——这个社会系统中比较保守的部分。当前,我国高校内部管理体制改革的理论上悲观论者居多。有学者将高校内部管理体制改革的阻力划分为改革代理人因素、改革操作因素、改革对象因素、改革环境因素四大类型,每一类阻抗因素又有若干子阻抗因素^[1]。有学者认为高校内部管理体制受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,在体制上患上了抑郁症、积弊症、偏癖症和不良症^[2],在实践上小心翼翼,缺乏创新。

近年来许多高校组织领导干部和管理人员远赴国外调研,回来往往都有很多感触,觉得国外高校的内部管理制度确实是好,但同时又感觉国内的环境和国外相比差异太大,只能是“可远观而不可亵玩焉”,无法将国外高校一些好的做法应用在本校的改革中。有的高校校长用“小步、慢跑”来总结本校改革与发展的经验,充分反映了这种小心翼翼进行改革的心态。另外,任何一项改革都要经历制度设计——组织结构治理——运行机制建设这三个阶段,缺一不可。而我国高校的内部改革往往是就事论事,忽略

系统的配套建设;只注重于组织机构的建设,对制度设计关注较少。也正因为缺乏制度上的总体设计,往往导致改革在运行机制建设中出现偏差,不能很好地运行,在各种阻力下,改革要么易陷于流产,要么达不到预期的效果。

其实,虽然存在着这样或那样的问题,受这样或那样的因素制约,但近些年来,我国高校内部管理体制改革的成果还是非常多的,在全国高等教育大发展的背景下,有力地保障了教学、科研的各项事业的快速发展。一般说来,我国高校的内部管理体制的改革大多是由上而下进行的,如高校的后勤社会化改革、人事聘任制改革等等,是由教育部或人事部等先做出政策性的指令,然后高校再依政策规定的框架进行校内管理体制的改革,并相应地进行组织结构的治理。我们姑且将它称之为高校内部改革的“外动力”,或者称之为“达标”的动力。但也有相当数量的改革是由高校自发进行的,如高校内部的组织结构调整、人事薪酬制度改革等等,都是各学校依据自身的不同情况而制定的。引发高校自主进行内部管理体制改革的动力我们称之为“内动力”。目前有很多学者认识到了高校内部管理体制的阻抗或制约因素,这些都是客观存在,在这里我们不妨换个思路,探讨高校内部管理体制改革的动力机制。也就是说,我们在面对高校内部管理体制改革的种种阻力时,也要看到并发掘出高校内部改革的动力。因为只有高校感到改革的动力十足时,高校的办学自主权才能够体现,高校的发展才会生机勃勃,活力焕发。否则,一旦高校失去了改革的动力,高校的内部管理体制就会僵化,或不思进取仅仅满足于“达标”状态。其实,动力和阻力是一对孪生兄弟,动力不足就是改革的阻力。两者的研究异曲同工,都是为了更清楚地认识到当前高校内部管理体制中存在的问题,都是为了如何使高校的内部管理体制走向健康、科学的轨道上来。

二、“外动力”在推动高校内部管理体制中的作用分析

“外动力”又可分为两类,一是法律和政策带来的动

力,二是竞争的动力。法律和政策给高校改革带来的动力初看似乎是个假命题,因为高校必须要依法办学。例如高校内部领导体制问题,1998年我国《高等教育法》以法律的形式确定了高校的领导体制为党委领导下的校长负责制。这就要求我国的高校在内部管理体制改革时要在在这个框架内进行,而不能自作主张地改掉这个体制。在这种情况下,如何协调处理以校党委书记为班长的党委(政治权力)与以校长为首的行政系统(行政权力)以及以专家教授为主的学术系统(学术权力)三者之间的关系,显得特别重要。也就是说,哪个高校通过内部管理体制能把这三种权力协调得最好,哪个高校的管理体制就是最优的,哪所学校就能在竞争中占据优势。这就是国家的法律给高校内部管理体制“施加”的动力。

我国高校的扩招、后勤社会化改革、新校区建设、人事聘任制度的改革等这些直接影响高校内部管理体制改革的举措,无一不是在政策的指导或默许下进行的。改革举措随着国家政策的变动而变动,其实是一个世界性的话题。例如,英、美、日本等高等教育发达的国家一直用拨款的方式来促进或限制高校的定位与发展。香港的教委会对高校的拨款主要考虑到不同学科间的办学成本差异,对不同专业的学生资助力度有一定差别。这种拨款方式一方面指导了学校健康发展,使得高校愿意走小而精的差异化发展道路;另一方面也明确了各个学校的定位,避免重复建设和资源浪费。香港科技大学第一年招生仅招200人,香港政府却以核定好的6000人的学生规模来支持科大办学运营,因此在1996年科大招生达到学生数额度前,科大有大量资金用于招聘优秀人才,置办先进科研设备,这是科大在极短的时间内发展成为世界知名高校的重要原因之一^[3]。政府政策的优劣直接影响高校内部管理体制改革的的质量,这就对政策的制定者提出了很高的要求,一旦改革的效果不尽如人意,人们容易将指责的矛头指向政策的制定者。所以,政府在制定相关政策时往往不会规定得太细,而是留有一定的空间让学校来自由发挥。这时,解读政府的政策就成为各高校必修的功课,高校改革的动力也就由此产生。

竞争对高校改革带来的动力也是显而易见的。我国对高校的管理方式基本上是分层与分类管理,国家在经费上对部分进入某一圈层(如211工程、985工程)的高校进行重点扶持,对高校的重点学科与重点实验室等进行重点资助。1998年高等教育管理体制改革的以来,随着大量的学校划归地方,各省也依照国家的做法进行管理。这样,竞争随之而来。各高校为开始优化资源,重点建设,从而推动了内部管理体制的改革。另外,近年来随着社会上的各种教育评估机构对高校评价的不断完善,其指标越来越细化、科学,也逐渐被大众所接受。高校及其相关专业的排名,虽然

暂时不能影响其在国家高校体系中的地位,但能直接影响学校的生源质量及其在社会上的知名度,对高校的长远发展影响很大。研究各类排名的指标体系,剖析学校存在的相关问题,成为各高校教育研究机构的重要工作,学校的相关内部改革的文件也会随之制定并下发实施。因此,无论是从国家层面、省级政府层面,还是社会中介评估机构,由于各种各样的竞争无处不在,无时不在,也就促进了高校不断进行内部管理体制改革的。

三、“内动力”在促进高校自主发展中的作用分析

与“外动力”相比,能引发高校自主进行内部管理体制改革的“内动力”更有利于学校的发展。内动力是指高校在国家的法律和政策框架内,审时度势,自主地做出既符合教育规律、本校实际又区别于其他学校的改革策略,并能有效实施的动力。近年来高校内部管理体制改革的有相当多的成果是由高校的内动力所驱动的,例如财务管理制度改革。许多学校还以财务管理体制改革为突破口,带动学校内部的综合改革。如有的高校对学校所属教学科研、后勤服务、校办产业和管理保障等二级单位,实行统一管理、分级核算的四条线财务管理体制,调动了各院系办学的积极性,有利于院系自我发展机制的形成^[4]。再如,高校的组织机构设置问题。目前许多高校实行“两办(党委办公室与校长办公室)合一”,这表明高校在政治权力与行政权力的融合、协调方面作出了可喜的一步,很好地解读了现代大学制度理念下的“党委领导下的校长负责制”。高校在自主进行内部管理体制改革的成果还有很多。这表明高校正在逐步走出计划时期被动、僵化的管理体制,自我发展的意识在增强,自主改革的动力在增强,这有力地促进了新时期高校教学、科研工作,提高了高校社会服务的能力。

高校内部管理体制改革的内部动力的意义还在于,当来自“外动力”(或者说压力)使高校在某个方面不得不做出改革的时候,内部动力将有助于高校更好地适应、变通政策,从而有助于改革的有效推进,使之真正地为学校的发展服务。例如,同样是后勤社会化改革,由于不同的高校政策解读的不同,和学校实际情况(阻力)的不同,其效果是不一样的。如华中科技大学在1998年就成立了国内第一个高校后勤集团,仅两年多时间,就实现了高校后勤市场化、专业化、产业化,使之步入良性循环发展的轨道,成为全国高校学习的样板^[5]。而有许多高校至今还没有完全卸下后勤这个“包袱”,仍陷入在产权问题、思想观念问题和人事问题等方面的纠缠之中。再如,教学评估,不同的学校对此的态度及由此产生的效果是截然不同的。有些学校为了评估而评估,在准备不足情况下仓促地应付评估,甚至弄虚作假,在师生中影响很坏,而且在评估之后就

束之高阁,一切照旧;有些学校却将此作为提高教学质量、完善教学管理制度的一次契机。由此可见,内动力的产生及其作为具有强烈的主观性,其作用具有差异性,这是与高校领导层的管理能力密切相关的。下面我们就重点来谈一下高校管理体制改革的内部动力产生的根源及提升途径。

四、“内动力”的来源与提升途径分析

只有看到问题,才会有产生改革的动力。高校内部管理体制改革的内动力就来源于高校以书记校长为首的校领导班子成员发现问题的意识与能力。由于发现问题的能力是有差异的,因此高校自主改革的动力也是有差异的。这就对高校领导人的素质提出了很高的要求,要求他们能够主动地发现学校的改革与事业发展中存在的突出问题。

问题可分为显性问题和隐性问题。显性问题一般指现已存在并已经暴露出来的问题,考验的是校领导的执行能力,在此不多论述。对隐性问题的发现才能真正考验高校领导在学校管理方面的创新能力。从哪些方面去寻找隐性问题呢?首先是解读国家相关法律政策,做到既不越界又能结合本校实际进行变通,最大限度地用好用足国家的政策资源为学校的改革发展服务。其次是要恰当地给学校进行定位,并制定科学的发展规划,因为在“发展”的前面一定会存在很多复杂难以解决的问题。这就要求校领导要有使命感,即任期内主要解决什么问题,要将学校带向何方,怎么做,对这些问题要有清醒的认识。三是善于向同行学习,善于借鉴国内其他高校的成功经验。需要注意的是,学习他人经验一定要与本校实际相结合,而不是看到好的做法就盲目地进行学习,照搬照套。其实有些问题在这个学校是问题,但在另外一个学校由于学校层次与主要功能的不同就可能不是问题;有些做法在这个学校效果很好,在另一个学校可能就不适用。例如,研究型高校、教学型高校及高职学校对某一个教学制度的理解和执行应是不一样的;经济发达地区高校的人事管理制度中某些措施可能就不一定适用于经济落后地区的高校。

综上所述,一所高校内部管理体制改革的动力其实来源于校领导的问题意识与使命感,换句话说,是校领导的管理素质与责任。那么如何提高校领导的管理素质呢?一是要求校领导要具有很强的管理能力和很高的综合素质,二是要求校领导要深刻领悟高校和高等教育的本质与规律,这也就是我们常说的大学校长一定要是教育家的原因。依据现有的高校领导选拔机制,建立一个全国性的高校领导人才库是必要

的。一旦被选入人才库,教育部就要组织他们进行各种形式的教育管理理论培训,包括安排其出国访学和挂职锻炼,使之在“上岗”之前初步完成从教育管理“外行”到“内行”的转变。另外,要加快高校教育科研水平的提高。当前我国的高校几乎都设立有高等教育研究所及其他相关机构。长期以来,大家一直认为这些机构的职责就是两个:一是作为理论研究机构,二是作为校领导的决策咨询机构。其实还有一个职能没有被大家所认识,那就是起到培训学校管理干部,教师及研究人员,提高全校干部教师整体的教育科学素养。学校整体的教育科学素养提高了,学校的决策就不会偏离方向,也才能真正做到科学决策以较小的阻力在校内推行。鉴于高校教育科研机构的这三个职能,部分学校已开始重视教育科研机构的建设与发展。很多高校在此基础上成立了教育科学研究院,在加强学科建设的同时,注重研究本校事业发展的突出问题,提出很有价值的研究报告,为学校的科学决策起到了基础作用。一所高校的教育科学研究水平能居于国内前沿,这所高校的内部管理水平一定不会差。因此,重视教育科研机构的发展,也就为学校改革发展的动力找到了支撑与依归。

【作者系中国矿业大学党委副书记】

(责任编辑:卢丽君)

参考文献:

- [1]宋保忠,杨明权.高校内部管理体制改革的阻抗因素探析[J].陕西师范高校学报(哲学社会科学版),2000,(5):55.
- [2]胡弼成.论高校内部管理体制改革的症结[J].高等教育研究,2000,(5):26-28.
- [3]赵玉麟,沈健.香港政府的高校拨款战略及其启示[J].高等教育研究,2008,(1):99-104.
- [4]李强.浅谈高校“四条线”财务管理[J].煤炭经济研究,1999,(4):55.
- [5]朱玉泉.华中科技高校后勤社会改革情况介绍[EB/OL].[2004-10-31].www.qdu.edu.cn/zjg/hqb/shownews.asp?newsid=107.

