

高校内部管理机构改革 及其治理现代化的路径选择

——基于国内五所“双一流”建设高校机构改革实践的调查

葛信勇, 王荣景

(西南大学 发展规划与学科建设部, 重庆 400715)

摘要: 高校内部管理机构是高校治理体系的基本框架,是实现高校内部治理现代化的组织基础。党的十九大以来,在党和国家机构改革进程中,高等学校也掀起了内部管理机构改革的热潮。本文选择国内五所“双一流”建设高校的机构改革方案,结合深度访谈,重点从改革的目标与原则,改革的举措内容、改革的显著特征、改革的问题诊断等方面分析了高校内部管理机构改革的现实情况,并提出了高校内部治理现代化的路径优化设计。

关键词: 高等学校; 内部管理; 机构改革; 治理现代化; 改革路径

中图分类号: G521 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2021)03-0152-10

高校是以知识传播和知识生产为主的特殊组织,具有学术性、社会性、生产性、开放性、自组织性等鲜明特征,其内部治理结构和治理框架直接影响高校发展质量和水平,其内部治理结构也因社会、历史、文化变迁而不断调整和发展。我国高校内部治理结构和过程也在实践探索和历史变迁中不断成熟、走向现代化。其中,高校内部管理机构是高校内部治理实现现代化的组织基础和运转保障。党的十九大以来,党和国家实施了新一轮机构改革,致力于坚持和完善中国特色社会主义制度,实现国家治理体系和治理能力现代化。同时,高校也加快推进内部管理机构改革,致力于推进高校内部治理现代化。

一、问题的提出

党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化。”党的十九大报告作出“深化机构和行政体制改革”的重大部署,并指出“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责。”党的十九届三中全会通过了深化党和国家机构改革的决定和方案,开启了推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。党的十九届四中全会聚焦国家治理体系和治理能力现代化若干重大

收稿日期: 2020-11-24

作者简介: 葛信勇,管理学博士,西南大学发展规划与学科建设部,副研究员。

基金项目: 重庆市教育综合改革重点项目“后SCI时代高校科研评价改革研究”(20JGZ06),项目负责人:葛信勇; 2020年度重庆市社会科学规划重点项目“习近平总书记关于科技创新重要论述研究”(2020ZDMK03),项目负责人:葛信勇;西南大学中央高校基本业务费重点委托项目“中国特色现代大学制度建设研究:基于权力关系的视角”(SWU1509138),项目负责人:王荣景。

问题作出了系列重大战略部署,全面开启了新时代“中国之治”,也为推进高等教育领域的高校治理现代化以及高校管理机构改革提供了根本遵循。

建设一流大学和一流学科是党中央、国务院作出的重大战略决策,“双一流”建设不仅建设一流教学、一流科研、一流文化,也需要建设一流治理体系。高校内部治理体系是一个制度体系,包含基本制度、机构设置以及运行机制等,其中机构设置又包括管理机构、教学科研单位以及直附属单位等,因此高校管理机构是高校内部治理体系的重要组成部分和重要支撑。合理的管理机构设置能让治理体系的作用发挥更充分、更彻底,有助于实现治理体系现代化;反之,不合理的管理机构设置会让治理体系产生内耗,增加治理成本,削弱治理体系作用的发挥,阻碍治理体系现代化的形成^[1]。同时,高校管理机构担负着办学治校的桥梁纽带作用,深刻影响甚至决定着高校内部治理体系能否顺利实现现代化,因此高校应审时度势、顺势而为,通过内部管理机构改革,不断完善内部治理体系,推进治理现代化,为“双一流”建设提供一流的组织保障。

二、高校内部管理机构改革研究综述与理论分析框架

(一)国内外研究回顾

1. 国外研究回顾

关于高校内部管理机构改革,英国学者科班(A.B.Cobban)曾经专门探究为何博洛尼亚大学能够从12世纪延续至今,他的结论是:“如果要使智力活动的契机不被消散,那么在取得学术成就之后,必须迅速作出制度上的反应。缺乏固定的组织,在开始时也许为自由探索提供机会,但是经久不息和有控制的发展只有通过制度的架构才能取得。”^[2]¹⁴同时,克拉克(Burton R. Clark)认为:“行政权力一旦确立,就会不断强化。但是,它并不能取代学术权力。”^[2]¹³¹

研究开放系统理论的美国学者阿特巴赫(Philip G. Altbach)认为:“大学不是一个整齐划一的机构,而是一个拥有一定自治权的各种团体组成的社会。”^[3]开放系统理论视野中的大学管理,强调管理权在不同主体之间的分配,各种利益主体都对大学管理具有非常重要的影响,最终形成了多个主体共同控制的格局。

英国学者迈克尔·富兰(Michael Fullan)在其著作《变革的力量——透视教育改革》中总结了复杂的变革启示,其中主要谈到了教育改革的复杂性和不确定性、改革自下而上和自上而下的策略的重要性、与外部环境保持联系对改革成功的深刻影响等^[4]。

整体来讲,西方学者在研究高校内部管理机构时,更多将管理机构作为行政权力的载体,与学术权力共同进行比较研究或系统研究,同时强调多元利益主体以及与外部环境的互动关系,较少论述管理机构设置或改革自身。

2. 国内研究回顾

关于高校内部管理机构改革,国内专家学者围绕高校大部制改革、高校机构改革的现状、趋势等开展了相关研究,如诸常初在《高校大部制机构改革探析》中指出:“借鉴政府机构‘大部制’改革的新思路,高校新一轮机构改革蓄势待发。大部制的目的不仅仅在于合并、精简多少部门,裁减多少人员,更在于‘着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能’。”^[5]

谢广宽在《1999—2000年中国高校机关机构改革研究》中从制度理论角度分析了合法性因素对组织结构的影响,并指出“以减员增效为目标的高校机关机构改革,表面上看起来是追求效率作用的典型事件,实际上合法性机制在改革中起到了非常重要的作用,最终使各高校的机构保持了与政府机关大致‘对口’的设置。”^[6]

刘继安等在《改革开放以来我国高校内部管理机构设置变迁及制度逻辑》中对1980年、1992年、2001年和2016年四个改革节点的数据进行了相关梳理,分析了高校内部管理机构设置变迁

的趋势和制度逻辑。^[7]

袁占亭在《治理体系和治理能力现代化：“双一流”大学建设的重要保证》中指出：“学校职能部门的角色定位大致分为五个方面：一是战略管理；二是研究制定政策；三是宏观调控、监督管理；四是对外联络；五是提供公共服务。”^[8]“对职能部门来说，‘法无授权不可为’，要做到有求必应、无需不扰，说到做到、服务周到。”^[8]

从以上研究可以看出，国内学者在研究高校内部管理机构改革时，更多关注机构改革本身研究，如机构设置的现状问题、机构改革的数量、职能的变化以及管理效能的优化等，而从治理体系现代化角度探讨高校内部管理机构改革的研究成果还比较少。

（二）理论分析框架

高校内部管理机构主要指高校党委部门、行政部门、群团组织以及部分直属单位。高校内部管理机构从纵向上看，是沟通上下的中枢，对上，不仅是领导者决策的重要参谋，更承担着将学校决策变为实际行动并达成预期效果的重要职责；对下，不仅需要对学校的决策做出具体的政策解释和传达，更要负责决策的具体贯彻落实；从横向上看，是协调左右的纽带，发挥着联系管理机构、学院以及学校外部关系的作用。总体上，高校内部管理机构承担着高校各项工作的检查、督促、考核、服务等职能，在办学治校过程中起着桥梁纽带的作用。根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》等中央文件精神，结合高校内部管理实际，我们将高校内部管理系统分为综合管理系统、发展规划系统、人才培养系统、科研管理系统、人力资源管理系统、财务与资产管理系统、信息化管理系统、后勤保障系统等八个系统，每个系统都承担着相应功能，相互配合，共同构成一个完整的高校内部管理体系（见图 1）。

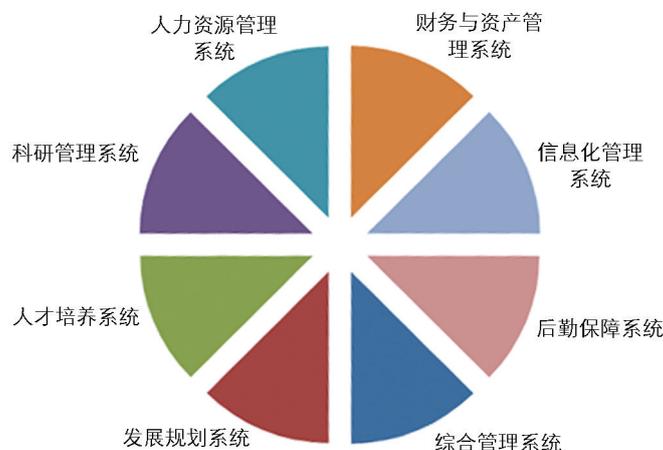


图 1 高校内部管理体系

三、高校内部管理机构改革的实践探索与问题诊断

（一）研究对象选取

新一轮高校内部管理机构改革主要兴起于党的十九大之后，尤其党的十九届三中全会之后，截至目前，已经出台机构改革方案的高校中，以“双一流”建设高校居多，作为高等教育的领跑者，“双一流”建设高校在此轮内部管理机构改革中理应发挥相应的引领和示范作用。为较为全面反映不同类型、不同规模“双一流”建设高校的内部管理机构改革情况，本文选取五所“双一流”建设高校作为比较研究对象，其中 BL 大学是工业和信息化部直属的“世界一流大学”建设高校（A 类），以工科为主要特色，全日制在校生约 2.8 万人；其余四所高校均为教育部直属高校，ZN 大学

是“世界一流大学”建设高校(A类)高校,以农科为主要特色,全日制在校生约2万人;HS大学是“世界一流学科”建设高校,是综合性师范大学,全日制在校生约3.1万人;HN是“世界一流学科”建设高校,以农科为主要特色,全日制在校生约2.8万人;XN是“世界一流学科”建设高校,是综合性大学,全日制在校生约5.1万人。

(二)研究对象改革的目标与原则

目标和原则反映了各个高校此轮机构改革的出发点和落脚点,以及改革所依据的准则。通过对比五所高校的机构改革方案发现,五所高校均提出了此次机构改革的目标,四所高校明确了此次改革的原则。

1. 改革目标

在改革的总目标方面,BL大学、ZN大学、XN大学都明确提出“推进学校治理体系和治理能力的现代化”,HS大学在其机构改革方案的指导思想中也明确提出“以学校治理体系、治理能力现代化为导向”。在改革的具体目标方面,BL大学提出“积极构建系统完备、科学规范、运行高效的运行机制”;ZN大学提出“理顺管理职能、提高工作效能”;HS大学提出“权责更加协同、监管更加有力、运行更加高效”;HN大学提出“构建系统完备、运行有效的运行机制”;XN大学提出“构建系统完备、运行高效的机构职能体系,推进从‘权责不清’到‘权责明确’,从‘多头管理’到‘集中管理’的转变,推动‘管服分离’”。

通过比较五所高校机构改革方案发现,五所高校的改革目标非常明确具体,且十分相似,集中体现在推进学校治理体系和治理能力的现代化,以及构建权责明晰、运行高效的机构职能体系等方面,充分反映了高校作为社会领域的重要一部分,与党和国家机构改革的方向是高度一致的。

2. 改革原则

在改革原则方面,BL大学、HS大学、XN大学都提出“坚持党的全面领导”或“有利于加强党的全面领导”;HS大学、HN大学、XN大学都提出“坚持优化协同高效”或“精干高效”。

通过比较五所高校机构改革方案发现,改革原则主要集中在坚持党的全面领导、坚持协同高效、坚持问题导向等,这与党和国家机构改革的原则也是基本相似的,尤其在坚持党的全面领导方面,都予以着重强调。

(三)改革的举措内容

通过比较五所高校机构改革方案及深度访谈发现,此轮五所高校内部管理机构改革涵盖高校内部管理体系八个系统的方方面面,其中三个系统在改革举措上形成高度共识——综合办公系统、发展规划系统、信息化管理系统;其余五个系统——人才培养系统、科研管理系统、人力资源管理系统、财务与资产管理系统、后勤保障系统——在改革举措上未形成共识,存在区别。

1. 改革举措形成共识的内部管理系统

(1)综合办公系统

综合办公系统主要指高校的党政综合管理部门,承担着学校党政工作上下沟通、左右协调的枢纽作用。此轮高校机构改革中,XN大学将党办、校办合并,组建党政办公室。

据笔者统计,目前全国137所“双一流”建设高校中(不含3所部队院校),党办、校办整合在一起的有96所,占比达70.1%,构建统一协调的党政综合办事机构已是大势所趋。XN大学原发展规划处负责人说:“党办、校办的办文办会职能以及综合协调职能高度关联,党政工作的统一协调将节省很多人力物力,提高管理效率。”通过对比五所高校机构改革方案发现,改革后,五所高校均实现党政综合办事机构的整合。

(2)发展规划系统

此轮高校机构改革中,XN大学将发展规划处职能、学术委员会办公室职能、学科建设办公

室职能、重大改革发展项目管理职能整合,组建发展规划与学科建设部;HN 大学将发展规划处职能、高等教育研究所职能整合,组建发展规划部。

HN 大学原发展规划处负责人说:“高校发展规划部门承担着学校顶层设计职能,如何使顶层设计精准有效且得到有力贯彻,这就需要发展规划部门具有一定的资源统筹职能,不仅务虚,更要落实。”在此轮高校机构改革中,部分高校围绕加强学校发展顶层设计能力、充实规划部门职能进行了系统深入改革,使得发展规划部门从过去仅拥有单一的学校事业发展规划职能,变成拥有事业发展规划、学科建设、“双一流”建设、高教研究以及学术委员会日常事务等多项职能的综合管理部门,不仅有设计规划的能力,也有落实规划的抓手。通过对比五所高校机构改革方案和深度访谈发现,改革后,五所高校均实现发展规划与学科建设等职能的整合。

(3) 信息化管理系统

此轮高校机构改革中,ZN 大学、HN 大学、XN 大学均组建了信息化办公室或类似机构,作为职能部门,独立设置。

2018 年教育部印发了《教育信息化 2.0 行动计划》,明确提出“将教育信息化作为教育系统性变革的内生变量”“建立健全教育信息化可持续发展机制”^[9]。ZN 大学发展规划处负责人说:“信息化部门已经不是一个普通的教辅部门,必须强化其对学校信息化的规划、建设和管理职能。”当前,各个高校对信息化建设非常重视,通过比较五所高校机构改革方案发现,改革后,五所高校均成立了信息化办公室或类似机构,作为职能部门,独立设置。

2. 改革举措未形成共识的内部管理系统

(1) 人才培养系统

此轮高校机构改革中,ZN 大学、HS 大学和 HN 大学,均成立了本科生院,但具体做法有差异,ZN 大学将教务处升格为本科生院,职能未作明显调整;HS 大学主要是将教务处、学生处部分职能整合组建本科生院;HN 大学主要是将教务处、学生处职能(含本科生招生就业)以及本科留学生的招生培养管理职能整合组建本科生院。BL 大学,将教务处职能、招生就业处的本科生招生职能整合成立了教务部;XN 大学,在教务处增加课程思政建设、卫生与健康教育、艺术教育、劳动教育工作职责,将党委研究生工作部的研究生就业指导工作职责调整至招生就业处(见表 1)。

表 1 五所高校人才培养系统机构改革比较

学校	人才培养系统机构改革
BL 大学	1. 整合教务处职能、招生就业处的招生职能,组建教务部
ZN 大学	1. 将教务处升格为本科生院,下设招生办公室、综合处、培养处
HS 大学	1. 整合教务处职能、学生处部分职能,组建本科生院 2. 整合学生就业工作处职能、学生处的招生职能,组建招生与就业工作处
HN 大学	1. 整合教务处职能、学生处职能(含本科生招生就业)以及本科留学生的招生培养管理职能,组建本科生院
XN 大学	1. 在教务处增加课程思政建设、卫生与健康教育、艺术教育、劳动教育工作职责 2. 将党委研究生工作部的研究生就业指导工作职责调整至招生就业处

立德树人是高校的根本使命,人才培养是高校的首要职能,此轮高校内部管理机构改革,很多高校围绕推进一流本科教育建设、理顺本科教育体制、优化本科管理模式进行了大胆探索,主要分为两种模式,一种是统筹本科生招生培养等过程一体化管理,变单一的多部门的分散决策管理为统一高效管理,成立本科生院或教务部;另一种是招生部门、培养管理部门、日常教育管理部门分别单独设置。两种模式的改革方向近乎是相反的,这与各个高校学生规模相关。XN 大学原发展规划处负责人认为:“XN 大学的本科生规模接近 4 万人,招生部门、培养管理部门、日常教育管理部门每一块的任务都很重,如果一味地追求精简,将其简单合并成立本科生院,既不能

实现成立本科生院的基本初衷——强化本科人才培养和通识教育,同时本科生院很难应付 4 万人的招生、培养、教育管理和就业的全部职能。”HN 大学原发展规划处负责人则认为:“HN 大学的本研比为 1.7 : 1,而且还会不断缩小,学校这次实行大部制改革,参照研究生院,成立本科生院,运行上应该没问题,同时能更好地打通课堂教学第一课堂、课外活动第二课堂和实践教学第三课堂,有利于促进学生更好成长。”

(2) 科研管理系统

此轮高校机构改革中,HS 大学撤销了科研部,科技处和社科处分别独立设置;而 HN 大学将科学技术发展研究院、继续教育学院、期刊社、科普工作办公室职能以及原国资设备管理处负责的学校公共平台管理职能进行整合,重新组建科学技术发展研究院,统一负责科研管理工作和社会服务工作(见表 2)。

科研管理模式的改革是科研体制机制改革的重要一环,此轮机构改革,部分高校基于各自办学实际和学校学科分布,对科研管理部门的“统一”或“独立”进行了改革探索,有分有合。HS 大学人力资源部负责人谈到:“HS 大学是文科见长学校,自然科学研究是学校的短板,科研部的工作重心往往放在文科,这次改革,单独成立科技处和社科处,就是为了更好地促进自然科学研究,实现自然科学研究的相关突破。”HN 大学原发展规划处负责人认为:“HN 大学进一步整合科学技术发展研究院,主要是为了强化科研与社会服务的统一管理,加强科研与社会服务的联系,促进科研深度融入社会需求,提高科研成果的转化和应用。”

表 2 五所高校科研管理系统机构改革比较

学校	科研管理系统机构改革
HS 大学	1. 撤销科研部建制,科技处独立建制,将科学技术发展研究院、教育大科学研究中心合并至科技处;社科处独立建制,将人文社会科学高等研究院合并至社科处
HN 大学	1. 整合科学技术发展研究院、继续教育学院、期刊社、科普工作办公室职能,以及原国资设备管理处负责的学校公共平台管理职能整合,重新组建科学技术发展研究院

(3) 人力资源管理系统

此轮高校机构改革中,BL 大学、HN 大学,整合人事处职能及相关职能,组建了人力资源部;XN 大学、HS 大学,将人事处更名为人力资源部(人事部)。另外,部分高校进一步强化了人才工作办公室的地位,如 ZN 大学,专门组建了人才工作办公室,独立设置;XN 大学,将人才工作办公室从人事处调整至党委组织部(见表 3)。

表 3 五所高校人力资源管理系统机构改革比较

学校	人力资源管理系统机构改革
BL 大学	1. 整合人事处的管理职能、保密部(处)的涉密人员管理职能、实验室与设备管理处的实验技术队伍建设职能,组建人力资源部,与党委教师工作部合署办公
ZN 大学	1. 组建人才工作办公室
HS 大学	1. 人事处更名为人事部,与党委教师工作部、人才工作办公室合署办公
HN 大学	1. 整合人事处职能、人才交流中心职能、发展规划处机构设置与变更论证职能、党委武装部退伍士兵和军(烈)属相关管理服务职能,组建人力资源部,与党委教师工作部合署办公
XN 大学	1. 将人事处更名为人力资源部 2. 将人才工作办公室从人事处调整至党委组织部

一流的师资队伍是一流大学的根本保证。师资队伍建设实质上就是高校的人力资源建设,过去,高校对师资队伍建设主要从“管”的角度发力,侧重于人事关系和职称评审的管理,这显然与新时代高校师资队伍建设的内涵有出入,实际上,高校师资队伍不仅需要管理,更需要开发与

规划。在此轮机构改革中,部分高校为进一步统筹高校人力资源的开发、规划以及管理与服务工作,对人事部门的名称和职能进行了重新的界定。BL 大学党政办公室负责人说:“将人事处职能与其他部门的人员建设管理职能整合,组建人力资源部,一方面为了强化对学校人员的统筹建设管理,另一方面是为了做好学校全体人员的规划。”XN 大学原发展规划处负责人说:“将人事处更名为人力资源部就是为了强化对学校人力资源的开发与规划。人才工作办公室调整至党委组织部,是为了进一步强化党管人才工作。”

(4)财务与资产管理系统

此轮高校机构改革中,HN 大学、XN 大学,整合财务处及国资管理等职能,组建了财务与资产部(财务部),实行财务与资产的统筹管理。BL 大学整合国有资产管理处职能、实验室与设备管理处除实验技术队伍建设之外的职能等,组建资产与实验室管理处。ZN 大学单独组建实验室管理处,改革后,ZN 大学、HS 大学财务处、国有资产管理处、实验室管理处分别单设(见表 4)。

近些年,随着经济社会的持续发展和国家对高等教育的不断投入,高校的办学经费得到明显提高,高校的硬件设施也得到明显改善,同时,也对高校如何管好用好这些经费和资产提出了更高的要求。在此轮高校机构改革中,部分高校围绕财务与资产的管理作出了积极探索,主要有三种模式。一种是将财务处职能、国资管理部门职能以及招标中心职责进行整合,组建财务部;第二种是国资管理部门与实验室管理部门整合,组建资产与实验室管理处;第三种财务、国资以及实验室管理部门单设。HN 大学原发展规划处负责人谈到:“将财务与国资、招标中心整合,就是为了进一步强化全口径国有资产的统筹管理。”BL 大学党政办公室负责人谈到:“成立计划财务部是为了做好经费的预算,突出资源配置的顶层设计;将国资管理与实验室管理职能整合,是为了进一步做好国有资产的统筹管理。”而 ZN 大学发展规划处负责人谈到:“组建实验室管理处就是为了强化实验室建设和规范管理。”

表 4 五所高校财务与资产管理系统机构改革比较

学校	财务与资产管理系统机构改革
BL 大学	1. 整合发展规划处的“双一流”建设职能、学科职能和统筹计划职能以及财务处职能、招标采购管理中心职能,组建计划财务部 2. 整合国有资产管理处的资产管理职能、实验室与设备管理处除实验技术队伍建设之外的职能、保密部(处)的涉密设备管理职能整合,组建资产与实验室管理处
ZN 大学	1. 组建实验室管理处
HN 大学	1. 整合计划处、经营性资产管理办公室、采购与招标中心职能,以及后勤管理处职工住房管理职能、国资设备管理处设备管理职能和公共房产资源管理职能,组建财务与资产管理部
XN 大学	1. 整合财务处职责、国有资产管理处职责(房产与土地管理职责、周转住房维修职责、公房出租职责除外)、采购与招投标管理中心职责,组建财务部 2. 整合实验室与设备管理处职责、实验农场职责,组建实验室建设与设备管理处

(5)后勤保障系统

此轮高校机构改革中,BL 大学、XN 大学整合了基建处职能、后勤集团“甲方”职能、国资处的后勤管理职能等,组建后勤基建处(后勤保障部);HN 大学整合后勤集团、资产经营公司职能,组建资产经营与后勤保障部(见表 5)。

高校后勤承担着管理育人、服务育人和环境育人的重要职能。随着生活水平的提高,高校师生对后勤服务和管理水平的要求也越来越高,高校后勤本身也需要不断调整改进。此轮高校机构改革,部分高校围绕后勤的统筹管理进行了积极探索,分为两种模式。一种是将后勤的甲方职能与基建处职能整合,组建后勤基建处,同时保留后勤集团作为乙方;另一种是将后勤的甲乙方

职能整合(不含基建),组建后勤保障处。BL大学党政办公室负责人说:“将后勤甲方职能与基建职能整合,是为了实现后勤的管服分离,同时强化大后勤(包含基建)的统筹管理职能。”ZN大学发展规划处负责人说:“将后勤的甲乙双方职责整合,实现后勤内部有机统一,减少后勤内耗,提高后勤管理效率。”

表5 五所高校后勤保障体系机构改革比较

学校	后勤保障系统机构改革
BL大学	1. 整合国有资产管理处的后勤管理职能、基建处的职能、后勤集团代表学校行使“甲方”职权的职能,组建后勤基建处
ZN大学	1. 成立后勤保障处
HN大学	1. 整合后勤集团、资产经营公司职能,组建资产经营与后勤保障部
XN大学	1. 整合基本建设管理处、后勤集团代表学校行使“甲方”职权的职能,以及国有资产管理处、资产经营有限公司等单位的公房出租职能、国有资产管理处的房产与土地管理职能、周转房维修职能,组建后勤保障部

(四)改革的显著特征

本轮高校内部管理机构改革是在党中央深化党和国家机构改革,推进国家治理体系和治理能力现代化建设的大背景中进行的,作为高等教育的排头兵,“双一流”建设高校积极响应国家决策部署和新时代对高等教育的新要求,以推进高校治理现代化为出发点,对内部管理机构改革开展了探索和实践,通过对比分析五所高校的机构改革方案及深度访谈,呈现出五个重要特征:

1. 进一步强化了党委对学校工作的全面领导。此轮高校机构改革以坚持和加强党的全面领导为统领,把加强党对高校工作的领导贯穿机构改革各方面和全过程,完善保证党全面领导的制度安排,五所高校在机构改革方案的指导思想或改革原则中均予以明确提出。

2. 进一步凸显了推进依法治教的价值理念。我国高等教育法赋予高校办学自主权,包括根据需要自主设置内部管理机构。每个高校的办学定位、办学规模各有不同,但是此轮高校内部管理机构改革的目标非常明确统一,从五所高校改革方案中可以看出,在宏观层面,就是要推进高校治理体系和治理能力现代化(四所高校在改革的总目标或指导思想中予以明确提出);在微观层面,五所高校均提出要构建系统完备、分工合理、职责明晰、运行高效的机构职能体系。

3. 进一步实现了“大部制”集中统一的治理优势。探索构建部分“大部制”,把职能相近或工作链条联系紧密的机构都进行整合,实现部处并存。五所高校内部管理体系的八个系统皆有“大部制”探索,如党政办公室、本科生院、科学技术发展研究院、发展规划部、后勤保障部等,部分高校在改革方案中就明确提出“坚持一类事情原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”的改革思路;同时,把职能需强化突出的机构重新组建,一些职能相关性不强的,则单独设置,保持“处”架构,改革后,五所高校均形成了部处并存的格局。

4. 进一步顺应了智慧教育发展的时代要求。信息化管理部门得到明显强化。“没有信息化就没有现代化,教育信息化是教育现代化的基本内涵和显著特征,是‘教育现代化2035’的重点内容和重要标志。”^[9]此轮高校机构改革,进一步强化了信息化管理部门的地位和职能,尤其是对信息化的规划和管理职能。改革后,五所高校均将信息化管理部门作为职能部门,独立设置。

5. 进一步体现了改革须因地制宜的务实原则。此轮高校机构改革虽源于相同的时代背景,改革的总目标也基本相同,但因高校的办学类型、办学规模及办学特色不同,每所高校的相关具体改革措施还是差异明显,从五所高校改革方案中可以看出,在高校内部管理体系的八个系统中,有五个系统的改革举措明显存在差异,部分高校在同一个系统的改革路径恰好“分合相反”,改革不搞“一刀切”,因地制宜,充分体现了实事求是原则和治理重要特点——治理操作手段的多元性。

（五）存在的主要问题分析

本轮高校内部管理机构改革围绕推进学校治理体系现代化进行了很多探索和积极尝试，取得了一定的成效，但仍然存在一些问题：

1. 校院两级管理有待提升。2014年，国家教育体制改革领导小组办公室印发了《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》，明确规定：“要理顺校院两级管理体制，进一步向院系放权，调动基层组织积极性”。另外，《国家教育事业发展规划“十三五”规划》也明确指出：“推动高等学校进一步向院系放权”。此轮高校内部管理机构改革，很多高校在职能调整时，更多考虑职能在内部管理机构间的横向划分，让八个系统的职能在横向上更为集中，并由此产生内部管理机构的撤销、合并、重设等，却很少关注内部管理机构改革在纵向上的职能变化。随着高校规模的扩大和社会分工的细化，传统较为集中的管理方式受到的挑战越来越大，如何做精机关、做实学院也是高校未来推进内部治理现代化必须直面的问题。

2. 学校内部管理机构改革与岗位调整未完全同步。此轮高校内部管理机构改革，本着优化协同高效的原则，绝大部分高校改革后内部管理机构数量都有了明显的减少，理论上相应领导职数也应减少，但实际上部分高校改革后内部管理机构的领导职数没明显变化，如XN大学，内部管理机构改革后比改革前减少了9个，但内部管理机构领导职数改革前后无变化。这就造成很多部门“将多兵少”，甚至人浮于事，增加管理协调成本，削弱机构改革成效。

3. 学校内部管理机构的责任权利不完全匹配。从管理学上讲，责任权利本应是一个统一体，责任、权力、利益应该是大小相当、得失相衡。此轮高校内部管理机构改革，虽然很多职责职权也是相对统一的，但仍然有部分职责职权没有统一，在改革时往往只关注职责或职权的单向调整，而未将责任权利统一调整，导致部分内部管理机构责任权利不明确不合理，有权的机构不用负太多责任，有责任的机构赋权又不够。如部分高校的机关党委，党建的责任和工作任务量均很大，但其职权相对虚化。

四、高校内部治理现代化的路径优化设计

此轮高校内部管理机构改革的目标非常明确——推进高校治理现代化，结合已有的改革探索和尚且存在的问题，我们认为推进高校内部治理现代化需要从凸显党的领导地位、构建立体的扁平化内部管理体制、健全科学有效的监督体系、明确责任权利相称的职能配置原则等方面着力。

（一）凸显党在学校改革发展中的领导地位

习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出：“办好我国高等教育，必须坚持党的领导，牢牢掌握党对高校工作的领导权，使高校成为坚持党的领导的坚强阵地”。“高校治理直接关系到培养什么人、怎样培养人、为谁培养人的根本问题。”^[8]加强党对教育工作的全面领导，是办好教育的根本保证，把党的全面领导落实到“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”上来，提高党应对复杂局面的把控能力、总揽全局协调各方的统筹能力。此轮高校机构改革中，很多高校都把加强党的领导贯穿机构改革各方面和全过程。中国特色高等教育要做好“四个服务”——始终为人民服务，为中国共产党治国理政服务，为巩固和发展中国特色社会主义制度服务，为改革开放和社会主义现代化建设服务——加强党的领导是关键，未来，还应把党的领导在深度上予以强化，主要体现在增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”上，把坚持和完善党委领导下的校长负责制做深做细，推进党的领导向纵深发展。

（二）构建立体的扁平化内部管理体制

不论是此轮在推进治理现代化背景下的高校内部管理机构改革，还是前些年在其他背景下推进的高校内部管理机构改革，其实有一个目标或原则是共通的，即建立精干高效的内部管理机

构,尤其近些年国家在推进“放管服”改革以及校院两级管理的背景下,高校建立扁平化的内部管理体制势在必行。高校内部管理体系改革在做精机关的同时,也必须做实学院,高校应把职能相近或工作链条联系紧密的机构都进行整合,在横向上探索实行部分“大部制”,纵向上实行扁平化管理,减少管理层级,合理配置领导干部职数;同时,明确内部管理机构的主要职能定位——研究制定政策、战略管理、内外协调、公共服务等,在纵向上将能下放到学院的权力下放到学院,推进管理中心下移,释放学院活力、激发学院动力,推进从“校办院”到“院办校”的治理转型。

(三)健全科学有效的监督体系

党的十九届四中全会强调,“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督严肃性、协同性、有效性,形成决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。”此轮高校机构改革虽很少提及监督体系的改革,但监督体系是高校治理体系不可或缺的部分,健全高校内部监督体系可从以下两个方面着手:一是健全完善教职工代表大会制度,加强民主监督,教职工代表大会制度是现代大学制度体系的重要组成部分,是高校民主管理、民主监督的基本制度和形式,高校应不断探讨和完善教职工代表大会发挥民主监督的方式、途径,以加强对高校各项工作的监督。二是推进纪律监督和监察监督,进一步理顺纪检监察工作职能,健全纪检监察制度体系,整合规范纪检监察工作流程,把监督嵌入权力运行的关键部位;同时要在强化政治监督上下功夫,加强对党的路线、方针、政策、决议以及党的重大决策部署在高校贯彻落实情况的监督检查。

(四)明确责权利相称的职能配置原则

高校内部管理机构改革不论是横向的职能划分,还是纵向的职权下放,责权利相称是一个非常重要的配置原则,内部管理机构、学院和管理者本人拥有的权力与其承担的责任应该对等,不能拥有权力,而不履行其职责;也不能只要求承担责任而不予以授权。同时,应厘清职能部门与学院的权责清单,做到责任明确、权力恰当、利益合理,推行谁使其权、谁尽其责,唯如此,才能调动内部管理机构、学院和管理者本人的积极性,压实责任,提高工作效率,让需要干事的能干成事,干成事的有合理利益。

另外,大学管理有其自身的学术性规律,科层体制运用于大学组织有其自身的局限性,或者说存在着科层体制不能完全发挥作用的领域。^[10]因此在推进高校内部治理现代化过程中一方面应着手以提高效率效能为中心的规范化、法治化的组织制度建设改革;另一方面还应重视大学学术活动的特点,着眼于以学术水平为核心,促使学术权力充分发挥作用的机制创新和学术治理体系建设。

参考文献:

- [1] 荀渊,刘信阳.从高度集中到放管结合——高等教育变革之路[M].上海:华东师范大学出版社,2018:3-7.
- [2] 伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].王承绪,徐辉,殷全平,等译.杭州:杭州大学出版社,1994.
- [3] 菲利普·G·阿特巴赫.比较高等教育:知识、大学与发展[M].人民教育出版社教育室,译.北京:人民教育出版社,2011:5.
- [4] FULLAN M. Change force: probing the depths of educational reform[M]. London: falmer press,1993:21-22.
- [5] 诸常初.高校大部制机构改革探析[J].江苏理工学院学报,2018(1):100-103.
- [6] 谢广宽.1999—2000年中国高校机关机构改革研究[J].教育学术月刊,2013(11):9-15.
- [7] 刘继安,康宁,高众,等.改革开放以来我国高校内部管理机构设置变迁及制度逻辑[J].北京大学教育评论,2019(4):124-137.
- [8] 袁占亭.治理体系和治理能力现代化:“双一流”大学建设的重要保证[J].中国高等教育,2019(22):7-9.
- [9] 教育部关于印发《教育信息化2.0行动计划》的通知[EB/OL].(2018-04-18)[2020-09-23].http://www.moe.gov.cn/srbsite/A16/s3342/201804/t20180425_334188.html.
- [10] 赵文华,龚放.现代大学制度:问题与对策[M].上海:上海交通大学出版社,2007:33.

责任编辑 曹 莉

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>