

现代大学制度下高校内部管理研究与思考

——以重庆大学和马里兰大学为例

吕屏^a, 张国宾^b, 石万曲^a, 唐丽琼^a

(重庆大学 a. 机关党委; b. 发展研究中心, 重庆 400030)

摘要:完善现代大学制度, 大学的管理体制机制改革是重要内容。文中关注其中微观层面的改革, 即大学自身相关制度的改革和建设, 探讨大学内部管理和人事制度改革, 特别是改革中管理队伍的建设。笔者运用组织管理理论, 结合国家教育发展规划和人才发展规划精神, 特别是党和国家对高等教育的最新要求, 以重庆大学和马里兰大学为例, 对比分析中美大学内部管理架构和职能的异同, 并对现代大学制度完善过程中高校内部管理机构机制、管理队伍建设等问题进行了思考。

关键词:现代大学制度; 内部管理; 重庆大学; 马里兰大学

中图分类号: G648.1

文献标志码: A

文章编号: 1005-2909(2011)05-0177-05

国务委员刘延东 2011 年 8 月在教育部直属高校工作咨询会上强调: 高校的改革, 要完善符合高校特点的内部治理结构, 积极稳妥地扩大高校办学自主权, 健全依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的机制, 推进中国特色现代大学制度建设^[1]。高校是由各种要素按照一定方式相互联系起来的组织系统, 要实现一流的教学、科研, 必须要有一流的组织管理, 要进一步完善现代大学制度。作为社会组织, 现代大学内部的管理特点是什么, 选择怎样的体制机制、组织结构才能实现内部管理的科学化和管理队伍的专业化, 提高高校的管理效能和高等教育的综合实力, 加快中国从教育大国向教育强国迈进, 是笔者研究探讨的主要内容。

一、现代大学制度的基本内涵及其管理学意义

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《教育规划纲要》)强调“完善中国特色现代大学制度”, 这是中国高等教育坚持改革的方向, 也是发展的必然要求。现代大学制度实质上是指与市场经济体制和教育发展需要相适应的大学外部关系、内部组织结构及大学成员行为规范的体系, 其目的是保证大学在现代社会更好地履行使命, 生存与发展。它包括宏观和微观两个层面, 其中微观层面主要是通过制度构建来确立大学内部行政权力与学

收稿日期: 2011-09-01

作者简介: 吕屏(1957-), 女, 重庆大学机关党委书记, 副教授, 主要从事高等教育管理研究, (E-mail) lp@cqu.

edu.cn。

术权力的关系,以实现民主管理、科学决策,提高大学管理效能。微观层面的改革实际上就是指大学自身制度的建设和改革,主要包括人事制度改革、资源配置管理制度改革和学术制度保障三个方面。其中,人事制度改革是整个高校管理体制改革的的核心和关键,是建设现代大学制度的重要组成部分。现代大学制度具有两方面的特征:一方面要使大学具有充分的自主权、灵活性和创造力,能够主动适应正在不断完善的社会主义市场经济体制,能够承担起增强国家综合竞争实力、为建设全面小康提供人才和智力支持的历史使命;另一方面要遵循教育的自身发展规律,建立高校作为科技第一生产力和人才第一资源的重要结合点的管理机制,充分尊重知识分子的劳动特点和心理特征,解放教育生产力,激发创造力。

文中从微观层面探讨现代大学制度,主要涉及大学的内部管理结构和体系,以及这一体系中的管理人员队伍,这是维系一所大学正常运行和发挥其职能的重要基础。高校亦为一种社会组织,根据百科全书定义——从广义上说,组织是指由诸多要素按照一定方式相互联系起来的系统;从狭义上说,组织是指人们为实现一定的目标,互相协作结合而成的集体或团体,如党团组织、工会组织、企业、军事组织等等。狭义的组织专门指人群而言,运用于社会管理之中。在现代社会生活中,组织是人们按照一定的目的、任务和形式编制起来的社会集团。组织不仅是社会的细胞、社会的基本单元,而且可以说是社会的基础。组织具有综合效应,这种综合效应是组织中的成员共同作用的结果。作为一个庞大的组织系统,大学有其明确的办学目标,《教育规划纲要》提出:全面提高高等教育质量,高等教育承担着培养高级专门人才、发展科学技术文化、促进社会主义现代化建设的重大任务。胡锦涛总书记在庆祝清华大学建校100周年的讲话中指出,高等教育作为科技第一生产力和人才第一资源的重要结合点,在国家发展中具有十分重要的地位和作用,同时提出了提高高等教育质量的四大要求:提升人才培养水平、增强科学研究能力、服务经济社会发展、推进文化传承创新^[2]。高等教育,尤其是国家重点高校当前应遵循的方针是内涵发展、提高质量。高校要完成这一重大任务,履行好四大职能,坚守办学方针,必须建立科学的组织机构、管理制度,拥有高水平的管理队

伍,实施科学的组织管理,才能达到最好的综合效应。

二、现代大学制度下的高校内部管理机构与职能分析

对于中国大学的内部管理,最受诟病的是机构设置长期以来与地方党政机构的管理部门相对应,管理干部享受相应的级别待遇,被视为“行政化”的表现。如重庆大学这样有27个学院、近6000人的教职工队伍、约50000学生的重点高校一般设有12个左右的党群部门、15个左右的行政管理机构,近2000人的管理队伍,通过各自的职能实现学校的日常运行管理,保证与社会大系统的协调。另一方面,大学内部就是一个小社会,内部管理是一个包含着诸多子系统和环节的系统工程。横向,主要有学校党政管理体制、财务管理体制、人力资源管理体制、教学科研管理体制、后勤管理体制等平行管理体制;纵向,有大学管理中的决策制度、执行制度、监督制度、评价制度、激励制度等不同环节上的管理制度和措施^[3]。《教育规划纲要》中提出“平安校园、文明校园、绿色校园、和谐校园”的创建要求,即显示大学内部管理与社会职能接轨的趋势。

2010年8月在辽宁大连召开教育部直属高校工作咨询委员会第二十次全体会议,时任教育部党组副书记、副部长陈希在会上表示,提高质量是高等教育发展的核心任务,高校内部管理不宜简单地套用政府的行政管理模式。但这并不意味着高校内部不需要专门的管理架构和管理队伍。一所内涵丰富、人群高度密集的高校不能缺乏有效的管理系统,例如:南方科技大学筹办之初,连每位员工的工资都要由校长亲定,这恐怕难以代表独立办学、校长负责制进步,反而让校长不堪重负,管理有从“科层制”回到“家长制”之嫌,是组织管理理论的严重倒退,有悖于现代大学制度的本质。所以时至今日,中国高校内部机构方面的改革仍无大的动作。

笔者2010年到美国马里兰大学参加高校管理专题培训学习。马里兰大学成立于1862年美国内战前夕,是一所受惠于《林肯法案》而创办的院校,是马里兰州立综合性研究型大学。马里兰大学有多个校区,开设15个学院、200多个专业,有近8000名教职工、各层次学生3万多人,其学科设置、学校规模与重庆大学很相近。通过马里兰大学的管理专家授课和对其调研发现,美国高校的内部管理机构设

置虽然名称不同,但职能基本与中国大学相对应,并且分工更细。如:类似中国高校科技处的科研项目管理办公室共有42名员工,负责全校科研管理、项目开发、资金管理等,管理着全校42 000个账户。办公室还提供科研项目申请培训,帮助教师向政府、企业申请项目。到校项目管理中涉及子合同的,由办公室与校外合作单位协调,并专设项目基金管理办公室,其职能是资金帐户管理、使用支票、财务报表、支持审计。办公室亦开设13门课程,帮助教师申请和管理科研资金。办公室还有个重要职能是监管科研经费的合理使用,避免浪费纳税人的钱。因为管理严格有效,马里兰大学是一个申请联邦、州政府,企业项目成功率很高的学校,在美国经济并不乐观的2009—2010年度也获得联邦政府项目为主的科研经费4.8亿美元。

马里兰大学有权调整内部管理的组织架构,根据需要创立部门。例如:为应对环境问题,专门成立学校可持续发展办公室;为处理种族关系,设有专门的平权办公室。中国高校随办学自主权不断扩大,近年各校也根据需要增设机构,如发展联络部、基金会等。

马里兰大学有一支庞大的管理队伍。根据马里兰大学行政校长助理詹姆士和人事主管戴勒·安德森提供的2010年数据,马里兰大学有终身教职的教员3 412人,而常规职员达到4 561人,其校园警局就聘有100名警察,校园里的400多栋建筑由900多名员工负责管理,开学时还需聘临时工、临时教员、学生员工5 000人左右才能维持学校的正常运转。重庆大学除了2 000人左右的专职管理队伍,开学时也需聘用近2 000人的临时工和5 000左右的研究生助教、助研、助管。

更大的相同点是:中国和美国高校的内部管理机构和管理队伍,都将履行行政权力视作为师生服务,努力在服务意识和机制设计中平衡行政权力与学术权力的关系。如:马里兰大学的国际项目办公室与中国高校的国际处职能相似,为师生的国际交流与合作提供专业服务,很受师生赞扬。重庆大学的机关作风接受学院师生考评,马里兰大学也赋予师生监督职员的权力。虽然都还有进一步改善的空间,但办学的内部管理机制中美高校有高度的一致性。

通过对比,证明高校内部管理只要能建立一个

为师生服务的管理体系,妥善处理行政权力与学术权利、行政管理与教学科研活动、学校与学院的关系,维护学校管理的科学性、权威性,保证大学的有序运行就是最有效能的组织管理。

三、建设一支高水平管理队伍是现代大学制度的必然要求

与“去行政化”紧密相联,高校的管理队伍这些年也时常遭受非议。其实高校管理精简机构、人事制度改革从未间断。十几年来,从高校后勤社会化开始的人员剥离,到教职工的全员设岗聘任;从单一的事业编制到各种途径的人才引进、多体制的人事管理、用工制度等,高校管理机构和人事改革一直置身其间。建立现代大学制度,高校内部治理架构和人事制度是这一进程中必须解决的问题。改革并不意味着取消二者,前文提到的南方科技大学的改革实验初期,由于诸多行政架构缺失,校长不得不亲自处理许多细节事务,且在管理机构、人员缺失的情况下,校长不得不更多地依赖个人人脉和个人判断。

美国马里兰大学作为公立大学,实行理事会领导下的校长负责制,共有1名校长,6名副校长,各自领衔一系列部门履行学校的管理职能,如校长直管8个部门。学校有一支从人数上超过教师队伍的管理队伍,仅副主任以上,类似中国高校中层以上干部职位的就有300人,同时学校民主管理机制还设有行政管理机构之外的咨询和决策机构,如校长议会、教员议会、职员议会、学生会、校园事务议会等等。有政策鼓励师生自愿参加各类组织,参与学校管理事务,群策群力,解决问题。如2009年,马里兰大学校长根据需要,建立可持续发展议会,在全校整体推进环保理念,从制定学校减排计划、建筑节能改造到校园雨水管理等等,都有代表积极参加。人力资源管理部门对教职工的切身利益,包括家属福利、医疗、幼儿、养老等等,提供尽可能多的服务。教职员工与学校是劳工关系,学校根据不同岗位的工作要求提供不同的待遇。

可以看出,高校内部管理体制机制,都需要管理主体来制定执行,这事关高校的稳定发展,事关教职工的切身利益。由此提出如下思考。

(1)现代大学制度的建立完善本身是一个复杂的、有挑战性的系统工程。这样的工程需要一个高度负责的管理团队,而这个团队必须要有专业的管理能力和职业精神。

(2)一流高校应该有强大的、层次分明的、问责清晰的行政管理体制和机构、队伍。这些体制、机构、队伍只有一个功能——服务,服务于不断提高教育质量、办好大学的共同目标。

(3)正视管理和被管理者天生的矛盾关系。对学校很多管理规定,师生可能一时不理解,会认为干涉太多,但组织必须通过管理规则才能实现组织共同目标。同时,在制度设计中也应充分考虑师生监督员工的权力。

(4)扩大校园民主。在学校管理机制上,积极寻找管理权力与学术、师生权力沟通的平衡点。明确责权利,把更多的管理事务放权给各学部、学院、专业委员会决策。

四、高校管理队伍职员制的改革效果

高校职员是指在高等学校专门从事管理和服务的工作人员,包括学校领导、专职从事日常行政事务的工作人员、专职从事学生教育和管理工作人员等。高校职员制度是在高校改革中专门为高校职员设计的人事管理制度,即把高校职员从校长、书记到处长等管理人员作为一个区别于教学科研人员的独立系列,制定出包括职员职级设计、岗位设置、聘任、考核、培训、待遇等内容的管理制度。

现代人力资源管理倡导建立多元化的职业生涯通道,在高校中则具体表现为职务等级和职能等级两种不同的职业生涯通道,每一位教职工既可以选择成为有能力的管理者,也可以选择成为有核心专长的专家。高校中应该存在这样两条清晰的职业发展通道,为教职工提供教师和管理人员两条职业发展阶梯,并分类制定相应的激励制度。

早在2000年初,为探索高校管理队伍建设的新思路和新机制,教育部制定《高等学校职员制度暂行规定》和试点工作方案,选择武大、华中科大、华中师大、厦门大学、东北师大等5所院校,开始进行职员制度试点工作。试点的内容有:第一,设置管理职等职级即“三等十级制”。试点将高校职员的岗位职责、专业水平和工作任务进行了分类,在职级上明确了事业单位领导职务与其他职员的界限,充分反映了管理岗位层次、类别和职员专业水平、工作能力。第二,实行岗位聘任制。在自愿申报、双向选择的基础上,依法签订聘用合同,明确双方的职责和权利。第三,确立独立的薪酬体系。从薪酬上体现岗位,实现了“以岗定酬”、“岗变酬变”。试点不久,各高校

纷纷将试行职员制度纳入学校新一轮内部管理体制改革的核编定岗,制定岗位职责,明确任职条件,以公开公平原则开展竞聘上岗,严格管理职权,审定职员职级,签订聘任合同,进行年度考核,落实相应待遇。至今职员制已在中国高校蔚然成风。

实践证明,高校职员制符合现代大学制度需要,对提高管理主体素质,建立精干、高效的管理队伍具有重要的作用和现实意义。

其一,职员制理清了高校人事改革思路,有利于培养专业化的管理队伍,提升高校的管理水平。实行教育职员制,将行使学校行政权力的人员作为一个相对独立的系统,使其在自身的职权范围内能独立做出决定并承担相应的责任。管理人员有了属于自己的职务等级序列和岗位设置方案,有了与本职工作特点相适应的明确的岗位职责、任职条件和聘任办法,理顺了管理人员与教师及其他专业技术人员的关系。管理人员专业化,保持了行政管理工作的连续性和稳定性,更重要的是实现了管理人员责、权、利三者的统一,从根本上提高了工作效率。

其二,职员制提升高校管理人员的职业尊严。高校职员制实行岗位分类管理,明确管理人员的职业目标——为师生提供专业的管理服务。建立了多样化的人才评价机制和多元化的人才通道,强化了管理主体意识,提高管理人员的职业尊严。重庆大学3年前在针对校部机关的一次调查中发现有53%的人赞成高校管理干部的职员制改革,赞成“注重靠能力和贡献评价人才”。

其三,人才派遣制增强高校管理队伍活力。高校补充职员队伍的人才派遣制度是伴随着社会主义市场经济的发展而产生的一种新型的人事管理体制。2010年颁布的《国家中长期人才发展规划纲要》也规定要全面推行事业单位公开招聘、竞聘上岗和合同管理制度。高校管理队伍新进人员实行人才派遣制度,是人才资源自由流动、合理配置的必然要求,也是高校深化人事制度改革的重要内容。重庆大学实施此项制度4年,在最近的一次调查中发现,对新制度的认可率较高。虽然在此制度下进入的管理人员对“缺乏归属感”的累计选择率高达47.9%,但有72.3%的员工选择了“努力工作,按照学校的规定转为正式职工”,同时有超过75%的人员认为现在的岗位没有能充分展示自己的才能。这也说明高校管理队伍中新进人员虽然有部分观念还未跟上

改革的步伐,但绝大部分对自身才能的自信度很高,对高校管理岗位抱负不凡。这种充满竞争的新体制,增加了高校管理队伍的人力资源开发空间。

五、结语

目前,中国高等教育正处在一个新的发展关键期,高校内部管理无论从理念、体制机制到主体队伍都在向着完善现代大学体制的方向迈进。现代大学制度,将赋予高校内部越来越重的管理任务,管理的专业化程度要求会越来越高。在高校这个庞大的组织系统中,内部管理的体制机制改革、管理架构的搭建、管理队伍的建设都将继续深化。现代大学制度是一个漫长的动态过程,作为不断进步的社会有机体中鲜活的组织,高校的各项改革必将与时俱进。

当前,高校人事管理制度改革正在步步深入,管理队伍的职员制与教师队伍正在开始的预聘制、年薪制等制度是否能在同一个有机体中各得其所、相得益彰,助力高等教育质量的提升、高校办学目标的实现,尚需要密切关注和深入研究。

参考文献:

- [1]刘延东.坚持走质量提升为核心的内涵式发展道路 开创高等教育改革发展新局面[N].人民日报,2011-08-16(2).
- [2]胡锦涛.在庆祝清华大学建校100周年大会上的讲话[N].人民日报,2011-04-25(1).
- [3]胡勇华.严格大学管理制度[N].光明日报,2009-10-28(11).

Inner management in universities under modern institute system: a case study on Chongqing University and the University of Maryland

LV Ping^a, ZHANG Guo-bin^b, SHI Wan-qu^a, TANG Li-qiong^a

(a. Party Committee of the Institution; b. Research Center of Development, Chongqing University, Chongqing 400030, P. R. China)

Abstract: The administration system in universities plays an important role in the modification of the modern institute system. We discussed the micro level of reformation, namely the reformation on the system of universities. By considering current affairs, we mainly studied the inner administration of universities and the reformation of human resources, especially the building of the management team. By using the theory of management, combining with the development program about the education and talent, especially the newest requirement about the high education, we did a case study on Chongqing University and the University of Maryland and compared the administration system in universities of China and the United States. We also paid attention to the inner management and the building of the management team.

Keywords: modern institute system; inner management; Chongqing University; University of Maryland

(编辑 周沫)