

# 高校教育治理体系和治理能力现代化研究

王侯浴阳

烟台南山学院 山东 烟台 265700

**摘要:** 本文从高校继续教育治理体系和治理能力现代化的内涵和构成入手,分析了推进高校继续教育治理体系和治理能力现代化的重要性,指出了高校继续教育治理的现实困境,在此基础上提出新时代高校继续教育治理体系和治理能力现代化的实现路径。

**关键词:** 新时代; 高校继续教育; 治理体系; 治理能力; 现代化

## Research on the Modernization of the Governance System and Governance Capacity of Colleges and Universities

Houyuyang Wang

Yantai Nanshan University Shandong Yantai 265700

**Abstract:** Starting from the connotation and composition of the modernization of the continuing education governance system and governance capabilities of colleges and universities, this paper analyzes the importance of promoting the modernization of the continuing education governance system and governance capabilities of colleges and universities, points out the practical dilemma of the governance of continuing education in colleges and universities, and on this basis, proposes the realization path of the modernization of the continuing education governance system and governance capabilities of colleges and universities in the new era.

**Keywords:** New era; Continuing education in colleges and universities; Governance system; Governance capacity; Modernization

### 引言

全球各国高等教育几乎都面对着迅速变革的社会环境以及广泛多元的经济社会要求所造成的重大冲击。与此同时,随着中国经济社会的发展和提高,大学在中国经济社会中的功能越来越突出,不同社会力量也越来越进入我国高等教育,并将其作为自身利益的“代言人”,而这也使得我国高等教育内各利益主体间的矛盾问题也越来越凸显。因此可以说,管理好组织架构越来越复杂的现代高等学校,处理好近百年来逐渐形成的我国高等教育传统文化和迅速变化的经济社会环境之间的复杂关系,是世界各国高等教育管理部门共同面对的严峻考验。

### 1 高校院系扁平化治理体系建构的现状

#### 1.1 已有经验总结

2017年3月,国家教育部等主管部门印发的《有关进一步深化高教领域简政放权放管综合优化服务改革工作的几个建议》中明确提出,“高等院校按照教育办学需要和精简、效率的发展原则,自主地决定教育、研究、行政功能机关等内置管理机构的设定和工作人员配置,支持高等院校开展内部设置管理机构撤消行政部门层级的试验,管理采用干部制”。高等院校的发展中废除行政部门层级、干部制度,管理方式实质上是一个“扁平化管理”的理念。但近年来,中国一般各类高校专业院系正大力推动从外延型发展向内容型发展的管理制度变革,积极推动以扁平式管理工作为特点的高教院系内部制度改革,极大

地增强了管理工作的实效性,也提升了整个高教院系的整个教育办学实绩。已有经验总结如下:

1.2 全面调整公司组织设置,将管理层级缩减并做到最合理配置

完善民营高等学校的内在管理体系,对克服其现有管理体系与应对内环境变化的一系列不适合状况和冲突问题具有重要现实决定意义,而推行平坦化管理工作则是创新中国高等教育管理体系内在组织结构形式的又一个有益尝试。平坦化管理工作具体来说就是“横向大部制,纵贯扁平化”。大部制即大主管部门领导制,是民营高等学校变革行政管理体制、完善内在管理体系的又一个成果。而大部制这种全新的内在组织结构形式,较之于科层制更能应对复杂和具有诸多不确定性的环境。重要优势为:由于集成职责相同的业务职能于一身,以应对外部人力资源日趋多样、复杂的需要;大多数制政府采用了机关合并、权力转移等各种方法降低行政机构数量,以提升政府效率。而且由于其横向性框架和扁平化管理方式特点,大多数制社会组织内部结构和谐度较高,并且还具备了小组织机构改革的灵活度和大框架的安全性,能以不变应万变的方式灵活适应内外部的变化。其综合主要目标就是,由于简政放权、缩短机制、优化工作组织结构,减少了政府管理工作成本费用,以实现了政府管理工作的效率能。

#### 1.3 平衡政府和学术的权力资源配置

民办高校内部组织架构变革的其中一项重要环节,就

是组织内各种权利的重新分配。行政部门权利和学界权利共同构成了高校内最基本的权利形态,同时他们在高校内部组织架构中也充分发挥了各自的功效。但必须引起重视的一点是,由于行政部门权利和学界权利在高校内部一直并存着,也就表明了其中的某种权利并不能够代替另外某种权利。在资源配置上,部分高校以科研发展为基础,将教育行政部门机构规模逐步缩小,以做大教育科研规模,但“小行政部门”不会变成“弱行政部门”,而要变成“强行政”,所以该校各科管理工作力求从“职责不清”到“权责明确”,让“政出多门”变成“统一决定”,转变“多头管理”为“集中式引导”,完成从“管理工作主导”到“公共服务主导”的过渡。

#### 1.4 调整与重构二级管理职权

怎样正确界定管理层级是高等学校院系制定合理的组织架构的核心。管理能力方面,一方面需要确定管理层级及各层次的职责范围;另外,学院组织职责亦应明晰。管理层级界定方面的成功经验,以及推进扁平的管理体制和方式变革的过程中,国内众多大公司所积淀的宝贵经验和先进方式,均亟待高等教育院系进行扁平化管理模式变革的汲取和总结。扁平化治理的实质是上级授予下级单位更多权力,以平等化方式调动企事业单位生出更大的主动和积极性。推及到全国高校,便是大胆实施了校、院二级管理机制。这种方式的优点就是一方面可以产生双方的正面力量,一则高校就可以把更多精力放到学校全局管理层面的顶层设计、重要决议、整体规划、方针政策、取得各界的支持、多渠道筹集办学费用等工作方面。二是为了使全国高校的各院系更全面的起到科研管理的角色,通过聚集最关键的资源、组建最精干的队伍专注于教学质量的提高,专注于学术水准的提升。这个扁平化的管理体制最主要的目的便是将国家权力中心转移至二级学校,这也是中国高校教育管理架构走向扁平化的主要改革模式,它最大的意义并不仅是将学校中间管理者的地位降低,更重要的是使高等学校获得了最大的办学自主权。学院的组织架构改革严格按照扁平化的模式,全方位推进了校、院二级的管理机制,初步构建起了学术和行政权力之间的统一协调管理机制,使学院在实施教育研究项目管理和校企合作等方面,有了更大的自主性。

### 2 存在的问题

#### 2.1 科层管理导致组织结构僵化

科层制度是金字塔式的组织机构,其特征是结构稳固性很强,组织内部既分工清楚又重叠复杂,发展到最后期的直接表现就是使得组织结构虚胖化、人浮于事,职能不

明,甚至权责不清。而且,由于管理工作的流程太过冗长,或者各种事情都太过复杂、繁琐,就导致了許多无谓的资源浪费,整个管理流程和管理制度死僵不活,这样的组织架构就基本上丧失了应有的生命力。而且由于高校办学规模不断扩大,这个稳定性也会逐渐僵化成为阻碍中国高等教育院系管理体制优化发展的负面动力。

#### 2.2 政府部门之间泾渭分明,缺乏有效协同合作

随着中国市场经济的蓬勃发展,中国经济社会在各个领域的分工既日益精细也日趋精确,运作成熟的国家行政管理机关,在漫长的管理实施进程中,早已建立起了分工精细、业务流程规范、职能分明的良好运转格局。大学院系基本上都是根据政府部门的设置情况,大多数是以政府职能部门来界定工作职能。这些政府职能部门分工明确,虽然这样明确的分工导致了各部门间泾渭分明,但同样不可逆转性的是,政府部门间的协同运作能力也在逐步减弱。大学院系和部门毕竟有着实质上的差别,单纯按照这种细化职能部门职能的模式会使大学院系在管理实践中产生诸多弊病。实际中,学校院系调整时由于工作人员数量较少的因素,许多事情和工作都必须交叉进行或协调进行,而又由于学校在设定组织结构时明确了各部的分工,但同时又未能注意建立供各职能部门和各教学单元之间相互沟通交流的网络平台,以至于在工作实施过程中大家各司其职,以共同完成原本管理部门的分内事情为主要,而如果出现了必须交错进行的繁杂各项任务时,又时有部门之间互相推诿的现状产生,所以学校常常变得比较闭塞,各部之间又缺乏协调配合和统筹运作,从而严重影响了学校工作的整体实施效果。

### 3 高校组织扁平化管理的做法

#### 3.1 精简机构,特别是精简非学术机构

“精”指的是职位设定的科学技术合理化和机构管理人员的工作效率,“简”指的是机构职位和员工的总量。唯有平衡品质和数量的有机统一,才能实现“高效率”的目的。对高校机构设定应当坚持精干、有效的原则,对各项任务特性相同的机构可采取合署办公。费用自酬,对于无财务补助资金的独立学院,更须兼顾产出比与投资收益率。在保证职位品质的前提下,宜协调设岗管理,在一岗一人的基本上,可选择一人多岗,还可选择设定“临时性岗”,即在有各项任务时设岗,没各项任务时撤岗,以具备较大的操作灵活性。从而尽量地让各个组织、每个岗位、每位工作人员都保持有效的运行态势,以实现最高经济效益。

#### 3.2 实行校、院系的两级管理模式

在学校办学总体规模的扩大、学科领域相关专业产品类别也逐渐多的情形下,中国高等教育系统实际上开始变成了一种更加复杂的组织系统,管理幅度和管理层级均在大幅上升。这样,原来院系内所有的基层事务都由校部直接集权主管的制度就已无法满足新的发展要求,此时就必须进行分级管理,并适当地把相应权限转移至各院系。

### 3.3 对学术权利与政府职权实现平等配置

基于专业组织的高等院校,专业权利是一项自由而又最普遍的权利,它以对专业知识拥有的优势为权利基础。而基于政府组织的高等学校,政府权利是一项集中且层级严明的权利,它以个人所在的地位与级别为基准。所以,专业权利与政府权利是产生在高等学校内的二个基本权利形态。高等教育的蓬勃发展要求专业权利与政府权力“同舟共济”。但实际上两个权利形态往往产生矛盾:就是政府权利对专业权力越俎代庖,造成专业权利空缺;或者是政府权利不事生产、监管不力,造成专业权利的滥用。所以,在处理学界权利和地方政府职权之间的相互关系上,我们应当分清二个权利的性质、特征、合法性和合理性及其对它们的适用,使二者在学术管理活动共同构建起法律执行、合理运用的法律规则与秩序。

## 4 高校院系扁平化治理体系的价值意义

### 4.1 扁平化管理更有利于高校院系扩大办学规模

不断增加的办学规模也决定着高等学校院系对其内部管理机制的要求愈来愈高,也因此随着高等教育院系办学规模的增加,其复杂性与繁重的管理任务也就必然会相应增大,而这个现实也要求着各单位内部的共同协调和通力合作。扁平化管理最大的优点就是能够对管理者责、权、利关系做出的合理分解,在全面提高了管理者的技术素养和总体水平之后,不仅能够降低管理者,同时也能够进行有效管控。所以,通过改革后的扁平化组织架构将更加利于大学院系的发展。

4.2 扁平化管理模式更能够降低成本,提升管理效益和效率

由于中国教育的深化改革,学校传统的内部管理体制与新形势下高校院系的发展需要已经不相适应了。新的发展趋势,需要为学校院系内部引入全新的治理理念以进一步优化学校内部管理体系。而扁平化管理工作有助于改善、规范学校管理工作过程,有利于标准化管理工作,促进学校运行机制的科学化协同运行都是一个有利探索。而针对学校院系的内部管理过程来说,它可以更高效地去除消极影响,从而提升了整个内部管理效率。以节省冗余性的中间环节为核心管理手段,使得学校组织架构的反应速

度变化更加迅速,进而向管理工作要效率,正是学校扁平式的终极管理工作目标,它可以让学校管理工作过程越来越具有人文色彩,且越来越现代化。传统的正科层管理架构的优越性,则在于各个单位既具有相对独立性的执法权,而机关内部的上下隶属关系也十分明确,加强了管理工作,在办一件事时极容易由于某一个单位而造成机构总体或某个环节的“卡壳”。而实行扁平化管理工作则能够削弱行政管理约束,从而降低了结构内部过于形式化的行政管理工作方式,增加了效率,提升了管理能力,在减少成本的同时提升了效率。

4.3 扁平化管理模式,更能够培育复合型的人才高素质人力资源

扁平化管理理念,使整个学院在总体运作和全局运营方面都能够更良好地协同互动,持续创新,进而提升了教育的品质和社会服务的水平,而更多优质的具有高水平的职业人才培养也自然地就会涌现出来。扁平化教育落在个人方面,教员不是以岗位而是以职务划分,使得每位教员都明确具体的职责内容和责任要求。这个系统对于在公司之外的人,也是对学员来说,最大的方便是他们要办任何事情都知道找到哪个单位或者找到哪个部门的老师,由于确定了更加方便,提高了业务效率。所以,这个结构既能够为老师们提供高质量快捷的咨询服务,又可以保证为学员们提供高品质的教学,为学院培育优秀的复合型人才提供了有效的体制保证。

4.4 有利于加强干部队伍建设和培育,团队合作精神扁平化的组织架构,缩减了人数,扩大了职能,更需要全面授权管理,使职、责、权相统一。但因为扁平的组织跨度很大,又没有严格地考虑到每一位干部所管层面,所以上下协调性还不够,机关管辖范围的扩大,又带来了干部同事之间彼此交流的障碍。高校各部门人员,在平时管理中均要参与几个各种层面的互相交错任务,由此初次构成学校各部门人员一专多用的岗位布局,可为今后人员整体综合基本素质的提高、转岗信息分流,以及人员储存和拓展新思路等方面提供条件。

## 5 结论

综上所述,在新时代背景下,推进高校继续教育治理现代化,是全面建设社会主义现代化教育强国的重要内容,是将制度优势转化为治理效能的重要举措。

### 参考文献:

[1] 李丹丹,刘洁晶.欧盟职业教育跨界治理及对RCEP地区职业教育融合发展的启示[J].教育与职业,2022(3):5.

[2] 董蕊.大数据与高校治理--兼论“十四五”时期地方高校治理体系建设[J].肇庆学院学报,2022,43(1):6.

[3] 秦新国,薛雅.高校教育数据治理框架与生态体系建设研究--以南京审计大学为例[J].高教论坛,2022(2):6.

[4] 张衡,睦依凡.大学内部治理体系:现实诉求与构建思路[J].高校教育管理,2019,13(3):9.

[5] 于海棠.高校纪委监督权的配置--基于高校内部治理体系的分析[J].国家教育行政学院学报,2019(4):9.