论高校管理机构的“大部制”改革

卢 威 邱法宗

(天津工业大学 管理学院, 天津 300387)

摘 要: 高校管理机构“大部制”改革与学术本位取向和精简效能目标是内在一致的。当前, 我国高校存在行政本位、机构臃肿、管理低效等弊端, 在其管理机构中推行“大部制”改革, 是向学术系统分权以复归学术本位, 降低行政成本、提高管理效能和效率的需要, 是遏制高校科层化倾向的合理选择。改革路径主要是加快行政职能转变, 强化管理机构的服务功能; 合并重组职能部门, 精简管理机构和行政人员; 推进管理重心下移, 扩大基层和学者的自治权。此外, 改革须以落实高校办学自主权为前提, 并应加强制度和文化建设, 构建刚柔相济的保障体系。

关键词: 高校机构改革; “大部制”; 学术本位; 管理效能

中图分类号: G649.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2011) 03-0059-05

当下, 对高校机构改革的研究多见于两个方面: 一是围绕学科分化与知识融汇等问题的学术机构改革; 二是围绕行政权力与学术权力分野、提高管理效率等问题的管理机构^①改革。就后者而言, 学界提出了多种改革途径, 比如建立实体性董事会制度、建立“教授会”制度、建立党委决策、校长行政执行和学术委员会监督的三权分立模式等。总的来看, 各种建议基本集中于理顺高校二元权力关系, 提高行政效率, 加强社会共同参与治理, 强调学术本位等方面。实行高校管理机构大部门体制(以下简称“大部制”)改革, 就是一种有益的思路。

一、高校“大部制”改革的渊源与内涵

大学已从中世纪欧洲的学者行会组织, 成长为“社会的轴心机构”, 不断社会化使专门的行政系统分化出来, 大学出现了科层化特征, 形成了特有的异质结构^②。对正在探索现代大学

制度的我国高校而言, 如何构建学校内部组织体系、协调好权力关系成为重要课题。高校管理机构“大部制”改革正是在此背景下提出的。

(一) 高校管理机构“大部制”的渊源

2008年, 政府机构改革使“大部制”受到广泛关注。“大部制”改革是将政府相同及相近的职能进行整合, 归入一个部门管理, 或将一些职能相近或相关的部门整合为一个较大的部门。“职能有机统一”是其精髓所在, “宽职能, 少机构”则是其鲜明特征。作为市场经济发达国家实行的一种行政管理模式, “大部制”可最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理, 从而提高行政效率, 降低行政成本^③。我国政府为适应社会主义市场经济发展的需要, 围绕转变政府职能和理顺部门职责关系, 于2008年率先在中央政府层面启动“大部制”改革, 随后这一改革在地方政府层面逐步推开。在此背景下, 一些高校先后开展了管理机构“大部制”改革。例

收稿日期: 2011-01-17

作者简介: 卢威 (1985-), 男, 江苏沛县人, 天津工业大学管理学院教育经济与管理专业硕士研究生, 主要从事高等教育管理研究; 邱法宗 (1955-), 男, 山东高密人, 天津工业大学管理学院公共管理系主任, 教授, 硕士生导师, 主要从事教育经济与管理研究。

如, 武汉科技大学中南分校于 2009 年 2 月实施此项改革, 使行政机构减少 50%; 山东大学于 2010 年初进行学校管理机构“大部制”改革试点, 通过撤并校级管理部门, 组建学术研究部与合作发展部, 将其作为两个试点单位。当然, 也有一些被媒体冠以“大部制”名义进行的学术机构改革, 如北师大组建教育学部, 但这更多地考虑到学科融合问题, 改革对象是院系而非管理机构, 故不在本文讨论之列。

(二) 高校管理机构“大部制”的内涵

高校管理机构“大部制”的涵义是什么? 笔者认为, 它可理解为高校从学术本位和精简效能要求出发, 围绕转变管理职能的核心使命, 通过合并职能相近部门以拓宽单个部门管理职能, 并向基层和学术组织分权, 推进管理重心下移而建立的内部管理体制。从学术组织特性和组织设计的要求两个向度辩证地考察可知, 学术本位和精简效能是学术组织应追求的目标, 高校管理机构“大部制”与两者具有内在的一致性。

第一, “大部制”与学术本位取向内在一致。布鲁贝克 (John S.Brubacher) 认为, 早期的大学将“闲逸的好奇”精神追求作为目的^④。即使近代政治论哲学盛行, 高校与社会联系日益紧密, 探求知识更多地出于社会需要, 但“政治化永远不要发展到教育和权力不分的地步。”^⑤高校本质是学术组织, 其主要活动以知识为中心, 不同学科领域的学术权威使高校学术权力呈现出多中心的特点; 价值观念多元化也导致冲突无处不在。“松散的结合系统”、“有组织的无序状态”形象描述了高校组织的特征。“大学制度化的目的就在于, 通过灵活的制度安排来营造一个宽松、自由的学术氛围, 从而在制度上保障人们的思想自由, 使之消除思想和精神的顾忌, 敢于突破常规甚至禁区, 充分释放其学术创新的活力。”^⑥学术活动无需在过于严密的制度规训和计划控制中进行, 高校管理机构扮演服务者角色, 不应过多干预学术事务, 臃肿庞大的行政系统没有存在理由。组建适应学术组织特点的“大部制”管理机构是遵循学术本位的必然结果。

第二, “大部制”与精简效能要求内在一致。精简效能是组织设计的目标。精简是指保障正常开展工作的前提下, 高校所设立的管理机构应尽

可能地少, 专业的管理队伍也相应地精干。效能则意味着管理者有效地实现高校管理目标。彼得·德鲁克 (Peter F.Drucker) 指出, 效率是“把事情做对” (to do things right) 的能力, 而非“做对的事情” (to get the right things done) 的能力^⑦, 后者指的是效能。“大部制”在精简机构和人员的同时, 又使得高校必须根据管理目标重新梳理行政权力, 使其行之必要, 以此提升管理效能。

二、高校“大部制”改革的意义与价值

我国高校是否确需进行“大部制”改革? 这是不是盲目照搬政府管理模式? 笔者认为, 高校“大部制”改革并非是对政府管理模式的简单套用, 而恰是针对我国高校实际应采取的合理措施。具体来说, 高校“大部制”改革具有三大意义。

(一) 促进向学术系统分权, 复归学术本位

长期以来, 由于“政府以管理行政部门的手段和思维来管理高等教育和高等学校”, 实施“指令性、同质化和工程化管理”, 导致高校内部行政化, 其各种行政机构一定程度上充当着政府代理人或代管人的角色。^⑧高校内部建立起类似于政府系统的自上而下的权力运作方式, 组建起与教育行政机关基本对口的管理机构, 由上级安排的任务和指令被层层分解落实。这使行政权力居于主导并不断被强化, 以至于重管理、轻服务, 甚至以行政手段不当干预学术。这与学术组织以基层学术权威为权力核心的要求不相适应, 压抑了来自基层学者以知识为基础的权力, 破坏了学术自由和自治赖以生存的“有组织的无序状态”。进而使学术权力式微, 甚至面临被虚置的危险。

虽然落实办学自主权有利于扭转行政化倾向, 但由于学校内部组织结构与文化等相对稳定, 以及管理主义逻辑大行其道, 自主办学并不必然意味着回归学术本位, 而机构臃肿庞大则是行政权力集中的必然结果。仅落实办学自主权是不够的, 有必要在高校内部继续向学术系统分权, 即实施管理机构“大部制”改革, 将部分权力下放到基层和学术系统, 从而约制行政力量扩张, 使行政权力让位于学术权力并服务于学术。因此, 此项改革适应了向学术系统分权以复归学

术本位的要求。

（二）降低行政成本，提高管理效能和效率

相对集权的管理方式和设置同教育行政机关职能基本对口的部门，势必使高校机构臃肿。总体上看，目前我国高校设置的管理机构较多，一般在20~40个之间。机构臃肿导致了行政人员增加。很多学校光校级领导就达到十多人，“校级领导一走廊，处级干部一礼堂，科级干部一操场”的说法虽然夸张，但却实实在在地揭示出高校行政人员队伍规模的确可观。有学者指出，庞大的管理机构，直接导致高校行政开支巨大。以校级机关500人为基数，年平均工资3万元为基准，一所大学每年就要支出1500万元。实际上恐怕要远远高出这个数目。^⑨由此引发的推诿扯皮、效能效率降低等问题也较严重。

“大部制”改革有利于革除上述弊端。首先，实行“大部制”，围绕行政机构角色准确把握管理目标，将精力集中于必要的行政工作，提升了管理效能。其次，缩减机构数量和人员编制，可在一定程度上节约办公经费和人员成本，改变行政开支巨大的现状。再次，“大部制”使部门管理幅度适度扩大，有利于打破部门利益，避免责任不清以及由此带来的推诿扯皮，便于协调工作，减少内耗现象。最后，精干的管理机构和干部队伍使信息传递加快，提高组织运行效率，促使高校内部管理由控制型向服务型转变。

（三）有利于遏制高校的科层化倾向

伯顿·克拉克 (Burton R. Clark) 在其《高等教育系统》一书中，提出了经典的国家、市场和学术权威三角形协调模式^⑩。该框架启迪我们从这三个向度展开分析：若高校依附政府，显然难以避免行政化、科层化。而市场也难以使高校摆脱科层化，“市场并不必然消除科层制作风和科层制行为；事实上，在一定条件下，市场还会助长这些科层制作风和行为。”^⑪因此，遏制科层化不能依靠市场化，还权于学术方为可行之道。

如果说落实办学自主权可从外部制约行政化、科层化，那么管理机构“大部制”改革则是在高校内部遏制科层化倾向的合理选择。无论对于政府还是高校，“大部制”既是分权手段，也以分权为基础。很好的例证就是：我国在计划经济时期，国务院工作部门一度多达100个，而在

实行市场经济改革后的今天，国务院组成部门仅27个。高校“大部制”改革不仅是机构、人员的调整，其本身也是简政放权的过程，即向基层和学术系统下放权力。通过改变学校内部权力配置，稀释了行政权力，遏制了科层化倾向。

三、“大部制”改革的路径与措施

那么如何进行“大部制”改革？笔者认为，改革应以推进管理机构职能转变为核心使命；以精简机构和人员为主要手段；以管理重心下移为分权方向。

（一）加快行政职能转变，强化管理机构的服务功能

职能转变是“大部制”改革的核心使命。范富格特 (Frans Van Vught) 在探讨国家与高等教育的关系时，区分了国家控制模式和国家监督/促进模式。前者试图控制高等教育系统动力的一切方面；而后者国家施加的影响微弱，它将促进高等教育系统的自我调节和革新^⑫。上述两种模式也可用来分析高校内部行政系统和学术系统的关系。转变高校行政管理职能，即意味着在学术本位的发展理念导引下，从控制模式转向监督/促进模式。

“大部制”改革将促进高校行政职能实现上述转变：一是精简机构，重新梳理行政权力，逐步从微观管理者转变为宏观指导者。从宏观上把握高校发展方向，将具体事务管理权尽量下放到基层和学术系统，从而简化办事程序，减少层层审批、戒除文山会海，从繁冗的行政事务中解脱。二是强化高校行政管理的保障功能。随着对具体事务管理权力的下放，要将精力集中于从宏观上为学术活动提供保障。在避免自身不当干预学术的同时，积极遮挡来自其他方面的干扰，为学者治学创造有益环境。三是淡化领导者身份，凸显服务者角色。管理机构的精简与重组，以及权力的重新梳理与下放，为学术主导高校发展奠定了基础，这就需要高校管理人员做好“后勤部长”。

（二）合并重组职能部门，精简管理机构和行政人员

精简机构和人员是“大部制”改革的主要手段。国外和我国港澳台地区很多著名高校都结合

各自特色，设置相对精简的管理机构，凸显服务功能。例如，新加坡南洋理工大学将管理和服性机构一并列入行政部门，总计23个^⑧，但排除李伟南图书馆等4个无管理职能的单位，具有管理职能的部门为19个。我国台湾地区国立清华大学设有11个行政单位^⑨，同样将图书馆等2个无管理职能的单位排除，真正有行政职能的管理机构仅9个。

当然，各高校机构设置受其使命、传统等诸多因素影响，并无统一模式。我国高校机构改革应切合自身实际，切忌盲目照搬。目前，可从三方面考虑：一是合并职能相近部门。虽然高校管理机构较多，但经归类，学校科层组织系统主要包括教学管理组织、德育管理组织、科研管理组织、人事管理组织与总务管理组织等^⑩。那么就可根据情况将职能相近的部门合并，重组出新的“大部门”。同时将无管理职能的服务机构从管理系统中剥离，非确有必要保留的部门要撤销。二是对分属党委和行政系统但关系密切的部门推行合署办公。目前，高校中党办与校办、党委学工部与学生处、纪委办公室与监察处等合署办公较普遍。其实，还有许多机构像党委组织部与人事处、纪检部门与审计处等亦应就此进行探索。三是将社团性组织从管理机构中真正独立出来。这些团体往往发挥民主参与、协商决策的作用，是连接基层群众和管理者的纽带，不应框限于自上而下的权力运行逻辑中。现今一些高校将此类组织纳入管理机构序列，或通过与管理机构合署办公组建“大部门”，既会使之丧失独立性并行政化，弱化了作为群众团体的意义和功能；又易出现管理职能重叠，使机构更加臃肿。此外，精简机构必然要精简人员。因此，须将“大部制”改革同高校人事制度改革有机结合，妥善做好人员分流，打造精干的干部队伍。

（三）推进管理重心下移，扩大基层和学者的自治权

管理重心下移是“大部制”改革的分权方向。目前，出于对学校规模不断扩大的现实和由此增加的信息沟通成本，以及适应高校的分权组织特性和学术自治要求，高校管理重心下移已成为一种发展趋势。实行“大部制”势必要求向基层和学术系统分权，这与当前推进高校管理重心

下移的趋势是相合的。精兵、简政、放权三者密不可分，只撤并机构、减少人员，不下放权力的改革必然陷入形式主义，权力集中将导致机构再度膨胀，回到了改革的原点。

根据龚怡祖教授研究，对于研究型大学，决策权的分割和转让包括纵向分权和横向分权两个内涵，前者是行政系统内部“由上向下”的分权行为；后者是行政系统向学术系统的分权行为。其根本目的，“是促成一种行政力量与学术力量较为平衡的组织结构和院长负责制，以扭转当前学院管理体制中学术太弱而行政太强的状况”^⑪。其实，行政力量越界的情况在各类高校中普遍存在。这种双向分权不仅适用于研究型大学，其他类型高校也有必要结合实际，通过管理机构“大部制”改革适当推动这两个方向的分权，以管理重心下移扩大基层和学者的自治权。

四、高校“大部制”改革的前提与保障

改革是一项系统工程，牵涉到多个方面。高校“大部制”改革应多管齐下，从外部和内部建立健全改革联动机制。在高校与政府关系上，改革主要仰赖于办学自主权的落实；在高校内部，则须从制度与文化建设入手，构建刚柔相济的保障体系。

（一）落实办学自主权是“大部制”改革的前提

实现办学自主，可使高校真正回归自我管理，从而按照学术规律而非行政意志活动。《高等教育法》规定高校享有“多项办学自主权”，并规定“高等学校根据实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备”，将此也作为办学自主权之一。但办学自主权在现实中落实不力，高校依附于行政力量的局面并未根本改变。“大学趋同政府是国家教育权力行使的结果”^⑫，在高校对教育行政机关存有依赖的条件下，使其内设部门与后者不一一对口又何以可能？高校内部分权须同政府对高校的外部分权相结合，“大部制”改革应建于办学自主的基础之上。因此落实办学自主权是当务之急。

（二）大学章程是“大部制”的重要制度保障

“学术共同体内部也同样需要相对刚性的制度，并不必然与共同体内部学术自主和学术自由的精神相冲突。”^⑧而“缺乏固定的组织，在开始时也许为自由探究提供机会，但是经久不息和有控制的发展只有通过制度上的构架才能得到。”^⑨关键在于制度的恰当运用。高等学校制度分为基本制度、一般制度和具体制度。基本制度指大学章程，即关于大学性质、任务及其组织构成和主要行为活动等最基本内容的原则规定或框架^⑩。它不仅能够有力维护高校办学自主权，而且将学校内部治理纳入制度化轨道。我国高校应积极制定出台大学章程，并将“大部制”及其运行规则写入其中，如此可有效避免机构设置的随意性，跳出“机构膨胀—精简—再膨胀—再精简”的路径依赖怪圈。

（三）通过学术文化促进对“大部制”的内心认同

制度毕竟是刚性的、外在的约束。而改革不仅需要制度，同样重要的是，它还需要全校上下对改革发自内心的认同。现今高校管理文化的盛行冲淡了学术文化，并或多或少地对师生员工产生潜移默化的影响，形塑着思维方式。因此，“大部制”改革的成功还有赖于制度和文化的互动。要通过多种手段培育、凸显与学术组织相适应的学术文化，促使学术文化与管理文化的融合统一，从而实现组织文化的重建，强化对有利于学术权力发挥作用的“大部制”改革的认同。唯有如此，改革方能真正地推进。

注释：

①目前，各高校对其组织机构的称谓和分类方法并不一致。如有“党政机关”、“机关部处”和“职能机构”等不同称谓，有的高校对管理性与服务性部门不加区分，统称“组织机构”。本文中“管理机构”的概念，是指属于校级党委或行政系统，并被赋予领导或管理职能的机构。

②季诚钧. 大学属性与结构的组织学分析 [M]. 北京：人民教育出版社，2006. 65.

③龚常，曾维和，凌峰. 我国大部制改革述评 [J]. 政治学研究，2008，(3)：99-105.

④⑤ [美] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 王承绪，等译. 杭州：浙江教育出版社，2001. 13. 29.

⑥阎光才. 识读大学——组织文化的视角 [M]. 北京：教育科学出版社，2002. 285-286.

⑦ [美] 彼得·德鲁克. 卓有成效的管理者 [M]. 许是祥译. 北京：机械工业出版社，2007. 2.

⑧李立国，赵义华，黄海军. 论高校的“行政化”和“去行政化” [J]. 中国高教研究，2010，(5)：2-4.

⑨杨彦，田豆豆，孔祥武. 大学，管理部门何其多 [N]. 人民日报，2008-04-16 (11).

⑩⑪ [美] 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，等译. 杭州：杭州大学出版社，1994. 159. 4.

⑫贺武华，方展画. 公立学校“科层制批判”的反思与批判 [J]. 浙江大学学报（人文社会科学版），2009，39（4）：171-181.

⑬ [荷兰] 弗兰斯·F·范富格特. 国际高等教育政策比较研究 [M]. 王承绪，等译. 杭州：浙江教育出版社，2001. 414-415.

⑭南洋理工大学行政部门 [EB/OL]. <http://www.ntu.edu.sg/chinese/aboutntu/ntuataglance/organisation/Pages/administration.aspx>, 2011-03-08.

⑮国立清华大学行政单位 [EB/OL]. http://www.nthu.edu.tw/content_ad_gary.php, 2011-03-08.

⑯苏君阳. 我国学校内部组织管理：科层化与扁平化的冲突和协调 [J]. 北京师范大学学报（社会科学版），2010，(1)：13-20.

⑰龚怡祖. 大学管理重心定位的理论分析 [J]. 北京大学教育评论，2009，(4)：136-146.

⑱徐波. 我国大学组织结构趋同政府现象分析 [J]. 黑龙江高教研究，2010，(1)：40-42.

⑲阎光才. 文化乡愁与工具理性：学术活动制度化的轨迹 [J]. 北京大学教育评论，2008，(2)：141-151.

⑳刘献君. 论高等学校制度建设 [J]. 高等教育研究，2010，(3)：32-39.

（责任编辑 李改）