

高校内部管理机构设置现状分析

——以国内20所部属高校为例

赵亮

(南京医科大学档案馆,江苏 南京 210029)

摘要:文章在调查国内20所教育部属高校内部机构设置的基础上,分析了目前高校内部管理机构设置现状及问题。研究表明,目前我国高校管理机构数量远远高于院系数量,院系数量越多,相应管理机构也更多,表现出教学科研机构依赖于管理机构,这体现了目前高校重“非生产”轻“生产”,重行政轻学术。管理机构数量与校领导数、专任教师数与教职工数并不存在相关性,表明目前校领导的配置欠缺统一的标准,且当前高校管理机构的设置取向并不是以服务学校职工、教师为主,管理机构的设置缺乏一定的科学性和合理性。

关键词:部属高校;机构设置;管理机构;院系数量;校领导数量;教职工数量

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1671-0479(2015)02-142-004

doi:10.7655/NYDXBSS20150214

《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010-2020年)》明确要求,要推进政校分开、管办分离。党的十八届三中全会决定也指出,要加快事业单位分类改革,逐步取消学校等单位的行政级别。高校去行政化的呼声由来已久,一些高校也有这方面的探索和尝试,但推进缓慢。关于大学传统的内部机构设置问题,主要体现在以下几个方面:一是部门设置过多,机构庞大;二是机构设立程序不清,目的不明;三是党政机构职能交叉;四是高校部门职能划分过细等^[1-2],且存在“重行政管理、轻业务管理”,“教学管理机构设置缺乏弹性”的缺陷^[3]。可见,高校内部机构设置方面的改革尤其是高校内部党政管理机构改革和院系调整显得尤为必要和迫切。围绕这一点,许多学者也提出了相关政策建议与具体措施:政事分离、事企分离;淡化“官本位”色彩;实现“精简、效能”的目标;内部机构调整扁平化、弹性化、多元化、网络化等^[4-6]。

从以上这些分析大学内部组织机构现有问题与对策的文献看,学者们都旨在寻找更为合理的组织机构的设置形式,以提高管理质量,更好地促进大学的良性发展,这些研究成果也为本文奠定了坚实的基石。本文考察了我国部属高校管理机构的现状和

存在的问题,实证分析了管理机构数量、院系数量、校领导数、专任教师数与教职工数之间的相关性,以此探讨管理机构设置的科学性和合理性。之所以选取教育部属高校为研究对象,主要是因为部属高校的级别在国内大学中都比较高,可以看成是我国研究型大学的代表。因此,对此类大学内部机构设置的研究,以及相应的优化策略研究具有重要的理论与现实价值。

一、数据来源与基本描述

在调查的22所部属高校中,从地区上看,共涉及北京、重庆、广州、武汉等14个城市。从高校级别上看,所调查的22所高校全部为“211工程”大学,重庆大学、中山大学、中南大学等10所高校同时为“985工程”大学。调查方法采取网络调查。调查内容包括党群机构、行政机构、教学机构、校领导数、教职工、专任教师等(表1)。由于对管理机构范畴界定存在着一定的差异,本文所探讨的是广义上的“管理机构”,具体指与学校运行相关的非教学科研机构。根据各大学主页上的划分,我们将管理机构初步划分为党群机构、行政机构和直属机构三个方面。

(一)党群机构

收稿日期:2014-10-11

作者简介:赵亮(1988-),男,江苏南京人,助理馆员。

表1 20所部属高校机构设置情况

地区	高校	学校属性	党群机构(个)	行政机构(个)	直属机构(个)	院系(个)	校领导数(人)	教职工数(人)	专任教师(人)
北京	北京化工大学	211	10	18	6	12	11	1 923	1 172
北京	中国石油大学	211	10	16	5	17	9	1 284	799
北京	北京林业大学	211	12	19	16	14	13	1 697	1 113
北京	中国地质大学	211	8	17	10	17	9	1 258	800
重庆	重庆大学	211、985	23	36	27	38	11	5 400	2 400
广州	中山大学	211、985	10	32	4	47	16	13 683	5 252
长沙	中南大学	211、985	15	18	12	30	19	15 288	3 221
长沙	湖南大学	211、985	14	18	13	24	13	4 300	1 950
武汉	中南财经政法大学	211	8	16	12	20	10	2 600	1 600
武汉	华中农业大学	211	10	18	11	17	13	2 600	1 449
武汉	武汉理工大学	211	9	14	20	25	11	5 507	2 920
武汉	中国地质大学	211	11	17	19	21	10	3 195	1 600
辽宁	大连理工大学	211、985	10	22	8	25	9	3 638	2 050
黑龙江	东北林业大学	211	10	23	19	18	10	2 735	1 273
上海	复旦大学	211、985	12	25	7	28	13	5 800	2 700
兰州	兰州大学	211、985	13	19	13	34	12	4 275	1 986
杨凌	西北农林科技大学	211、985	12	18	16	23	13	4 517	1 698
西安	西安交通大学	211、985	10	30	9	30	19	5 569	2 753
青岛	中国海洋大学	211、985	9	16	19	26	10	2 800	1 560
合肥	合肥工业大学	211	12	41	17	23	11	3 609	1 824

一般来说,大学的党群机构中,比较固定的有组织部、宣传部、统战部、团委、监察处、党委办公室、纪委办公室等。可见,我国高校的党群机构相对稳定,22所部属大学中的党群机构无论在机构设置数目上还是职能的界定上都存有很大的共性,党群机构平均数目为11.8个,占所在学校管理机构数目的比例集中在17.1%~33.3%。这一方面有力地保证了大学社会主义办学方针的实现,体现了我国大学组织架构的“双轨制”特点;另一方面对党政的协调、分工与合作提出了更高的要求。

(二)行政管理机构

行政管理类机构可以综合概括为以下几种情况:以教育处为中心的教学类管理或辅助性机构;以科教处为主的学科、科研及成果转化相关的机构;以人事处为主的人事类管理机构;以学工处为主的学生事务类管理机构;以国际交流合作处和对外联络与发展处为主的对外合作;以后勤管理处、资产处、基建处、财务处等为主的学校资产管理机构;以校长办公室、发展规划办、综合治理办等为主的综合协调类机构。行政性管理机构从数量上来看,平均值为21.7个,约占管理机构的47.0%。这一方面说明高校为人才培育、科学研究及社会服务提供了强有力的保障;另一方面也要求机构设置科学合理,行政权力的划分与协调得当,管理人员配置合理,制度、机构

设置精要完备等。

(三)直属机构

非科研机构类的直属机构即我们通常意义上所讲的教学科研社会服务支撑机构,这类机构主要包括档案馆、出版社、图书馆、网络信息中心、后勤集团、校医院、附中附小幼儿园等。总体上讲,所调查的22家部属高校的直属机构中非教学科研社会服务支撑机构的设置门类是比较齐全和功能完善的,这也为大学组织管理机制的整合与优化、教学育人质量的保障、学术科研水平的提升、师生学习生活的稳定提供了基础保障。直属机构平均数为13.2个,最多的一个学校有27个。

总体而言,从这20所部属高校可以看出,大学内部管理机构的数目较多,机构设置的幅度和层次较广,并且随着大学组织规模的扩大,机构的数量也不断增长。此外,当前行政职能部门与管理服务部门正在逐渐进行分化,公共服务部门、事务管理机构的部门呈逐年增多趋势,这些机构职能功用逐渐弱化,更多地趋向于服务性质,呈现出了较为明显的社会化趋势。

(四)院系机构

院系设置是我国高校普遍采用的组织形式,通常采用校—院—系三级结构,本次调查的22所部属高校全部设置为学院,且大部分学院为实体运行,也

有一些高校既有学院设置也有系设置。学院组成学科群并按学部设置的高校在本次调查中并未涉及。从院系机构的数量上看,院系平均数为25.3个,最多的学校达到47个,最少的也有12个。院系也是高校内部二级机构设置的主体,在上层的党群行政管理机构与下层的学生之间发挥着承接作用。具体从各个院系机构的设置上看,各个高校的院系机构设置的门类也相对齐全,结构也趋于相近。高校的学院主要是根据学科目录中一级学科的分类来划分的,如法学院、管理学院、经济学院、医学院、工学院等,或者是结合相近学科,以学科群为基础的学院,如生命科学学院、教育科学学院、社会发展学院等。以学科为背景的院系机构设置门类上比较齐全,几乎覆盖了所有的一级学科门类。当然另一方面,也反映出当前部属高校结构趋同,缺乏一定的特点。

二、管理机构设置的相关性检验结果

(一)院系数量

根据SPSS非参数KS检验可知,管理机构数量与院系数量均为正态分布,符合皮尔逊相关分析的条件。皮尔逊相关分析结果中相关系数 $r=0.441$,显著性检验 $P=0.026 < 0.05$,说明管理机构数量与院系数量之间存在着较为显著的相关性,即院系数量越多,管理机构就越多。这反映出学院在管理过程中可能依赖于学校行政部门的管理,也就是学院越多,相应的很多事务都由学校管理部门进行处置,需要的管理机构就越多,这也侧面反映出大学内部管理机构权力分配不合理,管理重心上浮严重,下级单位发挥的空间可能更少。

(二)校领导数量

从学校管理机构设置看,位列副部级、正厅级党政一把手之后,高校还有职数众多的校领导班子,以及与政府行政管理部门对口的庞大的管理机构。基于表1中领导数量这一列的统计数据表明,平均每个学校的校领导数有12.1个,最少的也有9个之多,最多的如中南大学校级领导达到了19个。进一步将管理机构数与校领导人做皮尔逊相关检验,结果表明,学校的管理机构与校领导数量之间并不存在相关性($r = 0.355, P = 0.710 > 0.05$),这也反映出学校校领导的设置可能缺乏科学性,即校领导的配置与机构的设置并不对等。

(三)专任教师与教职工

专任教师是学校教学机构运行承载的主体人员。平均每个学校的专任教师数为2006人,最多的有5252人,最少的有799人,平均每个学院专任教

师人数在47~117人之间。专任教师占学校教职工人数平均比例在一半左右,为50.6%,最少的学校仅有21.1%,最多的也只有65.6%。这表明高校行政管理机构的比例较高,而高比例行政人员可能并不能提高工作效率,反而会增加管理费用和占用编制。我们将管理机构与专任教师、教职工数进行皮尔逊相关检验,结果表明,管理机构与专任教师数($r = 0.218, P = 0.178$)、管理机构与和教职工总数($r = 0.165, P = 0.244$)并不存在相关性。从这几个变量的相关性检验可以反映出学校管理机构的设置目前并没有更多体现一种服务性的管理取向。高校内部管理机构设置是应组织内部服务的需要而生成的,即应当体现为学校师生服务,但实证检验表明,管理机构数量与专任教师数和教职工数并没有直接的相关性。

三、讨论与建议

从上文的描述与分析可以发现,目前我国高校“非生产性机构”或者说“非直接生产机构”超过了生产性机构的数量,即管理机构数量远远高于院系数量。另外,院系数量越多,相应管理机构也更多,这在一定程度上折射出高校的教学科研机构可能依赖于管理机构。一个基本事实是“非生产性机构”或多或少扮演着某种行政职能,我国高校一定程度上可看成是政府的一种特殊的延伸机构,它的重要职能是进行行政管理、行政控制。这使得原本应该成为主角的教学和科研工作无法取得主体地位而被搁置。另外,管理机构数量与校领导数、专任教师数与教职工数的相关性分析结果表明,校领导的配置与管理机构的设置不存在相关性,且各个学校的校领导数量参差不齐,欠缺统一的标准。管理机构数量与专任教师数、教职工数同样不存在相关性。这说明当前高校管理机构的设置取向并不是以服务学校职工、教师为主。管理机构的设置越来越偏离服务、效率取向,管理机构的设置缺乏一定的科学性和合理性。

根据实证研究的结果与结论,笔者认为要解决高校“非主要生产性”机构数量超过“生产性机构”这个问题,可以借鉴我国政府部门“大部制”改革之经验,在高校中整合各种“非生产性”机构的功能,推行非生产部门服务大部制改革。这样就可以变“非生产性部门”为“服务型大部”,减少管理成本,真正建立以学术为核心的内部管理体制,这在一定程度上可以调节我国高校的内部治理结构。必须确立学术权力的中心地位,弱化行政权力的影响,进而理顺我国高校内部治理结构中这两种权力的关系。这可以通

过提高学术委员会在决策中的地位和权力范围来实现,同时让学术委员会成为校长教育教学管理的咨询和制衡机构^[7]。此外,高校内部管理机构的设置应以服务为宗旨。科学合理的管理机构在运行过程中应当从“调控”向“服务”意识转换,这就要淡化高校内部管理机构固有的“官本位”的思想观念,强化“人本位”的管理理念;明确大学组织的核心功能在于其教育性、研究性。而管理的本质在于能够更好地为培养人才、研究创新服务,管理人员的职责也在于更好地为教育者和受教育者提供便利。

当然,高校管理机构的设置、数量的多少还需要综合考虑多种内部与外部因素,例如高校的办学规模、教学工作量、科研以及社会服务的任务等,然而受数据的限制,本研究对其他因素并未着重考察,这需要更为详实的数据支撑,也是本研究的不足和后续研究方向。

参考文献

- [1] 嵇立新,陈春燕. 关于高等学校机构编制改革的思考[J]. 黑龙江高教研究,1999(6):37-38
- [2] 骆峤嵘. 国外高校管理机构设置的启示[J]. 哈尔滨学院学报,2005,26(1):111-113
- [3] 曾小彬. 试论高校教学管理机构设置与职责划分[J]. 四川师范大学学报:社会科学,2006,33(3):83-88
- [4] 袁祖望. 高校机构改革的症结及其开解[J]. 清华大学教育研究,2002,23(3):90-94.
- [5] 冀 斌. 高等学校机构调整及其组织变革的理论内涵[J]. 宁夏大学学报:人文社会科学版,2002,24(1):102-104
- [6] 龙献忠. 高等学校组织结构分析及改革研究[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2004,3(1):47-51
- [7] 顾华锋. 内部治理视角下我国高校机构设置现状分析[J]. 江苏高教,2008(6):67-68

Analysis of the present situation of internal management mechanism setting of universities: Taking 20 domestic subordinate colleges for example

Zhao Liang

(Archive of Nanjing Medical University, Nanjing 210029, China)

Abstract: This study analyzes the current situation and problems of managing institution status in university, which based on investigating the institution settings of 20 domestic colleges affiliated to the Ministry of Education. Studies have shown that the number of university management mechanism is much higher than that of College at present. The more number of College, the more number of the corresponding management organization, what illustrates that the teaching and scientific research institutions rely on management mechanism, At the same time, it also shows that colleges pay more attention to “non-productive” than “production”, pay more attention to administration than academic. Besides, there are no correlations between the numbers of management organizations and school leaders, full-time teachers and administrative staffs. The above study indicates the lack of unified standard configuration of school leaders, and the main purpose of current college management mechanism setting is not to serve school teachers and staff, as well as the establishment of management structures lacks of scientificity and rationality.

Key words: subordinate college; institutional settings; management mechanism; the number of faculties; the number of school leadership; the number of faculty