

DOI: 10.13669/j.cnki.33-1276/z.2023.055

# 高职院校两级治理的权力、责任与利益

曹叔亮

(温州职业技术学院, 浙江 温州 325035)

[摘要] 高职院校两级治理体制机制改革必须解决权力重置、责任分担、利益共享三个问题,才能实现有效顺畅运行的管理目的。以分权为主要特征的两级治理模式是规模较大的高职院校管理体制改革的必然选择,而权力重置是两级治理体制机制改革必须满足的管理诉求。高职院校两级治理体制机制改革必须建立问责制度,通过制度明确纵向机构与横向部门之间的职能范围与责任边界;必须建立科学合理的利益协调机制,协调、平衡各方面的利益冲突与利益关系。

[关键词] 高职院校;两级治理;权力重置;责任分担;利益共享

[中图分类号] G710 [文献标识码] A [文章编号] 1671-4326(2023)04-0054-04

## The Power, Responsibility and Benefit of the Two-Level Governance in Higher Vocational Colleges

CAO Shuliang

(Wenzhou Polytechnic, Wenzhou, Zhejiang, 325035)

**Abstract:** In the process of reforming the two-level governance system and mechanism of higher vocational colleges, only by solving the three issues of power resetting, responsibility partaking, and benefit sharing can the management purpose of effective and smooth operation be achieved. The two-level governance model, which is mainly characterized by decentralization, is an inevitable choice for the reform of the management system and mechanism of large-scale higher vocational colleges. Moreover, the power resetting is a management demand that must be met by the reform of the two-level governance system and mechanism. In the reform of the two-level governance system and mechanism of higher vocational colleges, an accountability system must be established. The functional scope and responsibility boundaries between vertical institutions and horizontal departments must be clarified by the system; a scientific and reasonable interest coordination mechanism should be established to coordinate and balance conflicts of interest and interest relationships in all aspects.

**Key words:** higher vocational colleges; two-level governance; power resetting; responsibility partaking; benefit sharing

在高职院校推进内部治理体系和治理能力现代化的进程中,传统的一级治理已很难适应高职院校内涵式发展的需要,管理成本逐渐增加、管理效益日趋降低与内部治理改革要求高职院校积极推行两级治理,深化管理体制机制改革,这是当前高职院校实现高质量发展需要解决的问题。高职院校只有变革内部管理体制和运行机制,建立与有效实施两级治

理体制,转变学校管理职能和角色,降低管理重心,充分调动院系办学的积极性与主动性,发挥院系在人才培养、科技开发与社会服务方面的作用和管理功能,才能真正提高高职院校的管理效能和人才培养质量<sup>[1]</sup>。从长远来看,实施两级治理是高职院校构建内部治理体系的需要,是高职院校增强自我发展能力的必然选择,有利于形成特色鲜明的人才培养

[收稿日期] 2023-04-04

[基金项目] 浙江省社会科学界联合会研究课题(2023N117);浙江省高校重大人文社科攻关计划项目(2021GH048)

[作者简介] 曹叔亮(1978—),男,内蒙古察右后旗人,教授,博士,主要从事高等教育管理及高等职业教育研究。

模式，有利于推进职业教育创新<sup>[2]</sup>。本文在分析高职院校两级治理体制机制核心要素的基础上，探讨高职院校两级治理体制机制改革中的权力重置、责任分担与利益共享问题。

## 一、高职院校两级治理体制机制的核心要素分析

两级治理是指高职院校按照一定的原则和目标，通过管理重心下移和放权于二级学院，利用资源整合，形成学校宏观决策、二级学院具体运行的校、院两级治理模式<sup>[3]</sup>。高职院校两级治理必须明确原则、目标、权力、资源、决策与运行等要素，才能实现预期目的。实践证明，高职院校实施两级治理是完善内部管理体制和提高管理效能的一种有效管理模式<sup>[2]</sup>。有研究者从教学管理的视角指出，转变管理观念是优化两级治理的前提，明确管理职责是优化两级治理的基础，健全管理制度是优化两级治理的关键，加强队伍建设是优化两级治理的保障<sup>[4]</sup>。据此，高职院校两级治理的核心要素为管理观念、管理职责、管理制度与管理队伍等。也有研究者认为，高职院校两级治理体制的基本要素是明晰管理层级、优化资源配置、实行目标管理、建立评价机制、改革分配制度<sup>[5]</sup>。据此，高职院校两级治理的核心要素为管理层级、资源配置、目标管理、评价机制、分配制度等。

上述观点从不同的研究视角分析了高职院校两级治理的核心要素，为高职院校推行两级治理提供了许多有益的借鉴和参考。本文认为，高职院校两级治理体制机制的核心要素首先应从管理的基本原理或基本原则出发去探析，尤其要以管理的权责利相统一的原则为指导来分析两级治理的核心要素。具体来说，高职院校的内部治理问题通常来源于权力分配的不合理、责任划分的不明确、利益协调的不公平等方面。因此，高职院校两级治理体制机制改革必须解决权力分配、责任分担、利益分享等三个问题，才能实现高效运行的管理目的。实施两级治理，必须树立一种权、责、利相统一的管理理念，根据实际情况逐步推进两级治理体制，推动管理重心下移，明确院系为责任主体，充分调动院系的主动性、积极性与创造性，优化办学资源配置，提升办学质量，提高办学效益。要提高质量，就必须发挥高校基层的积极性与创造性，就必须从优化高校内部治理结构进行突破<sup>[6]</sup>。

基于科层制的管理规则、特点与方式，在高职院校两级治理体制机制改革中，权力重置是首先要解决

的问题。必须改变以往一切权力集中于学校顶层的格局，“明确校院之间权力分配方式和边界”<sup>[7]</sup>，将实质性权力下放给二级学院，才能激发二级学院的办学活力。责任分担是两级治理的切实保障，建立与权力相适应的问责制度，才能将下放的权力关进制度的笼子里，避免权力滥用的不良局面。利益共享是两级治理的动力源泉，必须建立科学合理的利益分配制度，才能有效调动二级学院及其教职工的积极性与自主性。因此，权力重置、责任分担与利益共享是高职院校两级治理必须予以重视的核心要素，只有从根本上解决上述三个问题，实现权、责、利的辩证统一，才能建立科学、高效、顺畅的两级治理模式。

## 二、权力重置：高职院校两级治理体制机制改革的分权诉求

对于规模较小的高职院校，以集权为主要特征的一级治理模式可以做到有效管理和监督，既能节省管理成本，提高管理效益，又能集中办学资源，提高办学质量与水平；而对于规模较大的高职院校，传统的集权管理体制往往难以做到精细化管理和有效监控，常导致管理成本直线上升，管理效益却日益下降，有限的办学资源难以充分利用，人才培养质量与办学效益都难以得到有效提高。因此，以分权为主要特征的两级治理模式是规模较大的高职院校管理体制改革的必然选择，而权力重置当然就是两级治理体制机制改革必须满足的管理诉求，从某种意义上说，两级治理首先要解决的核心问题是集权和分权问题。高职院校由一级治理转变为两级治理，实际上是一个从集权管理模式向分权管理模式转变的过程。

两级治理的实施目标是通过对学校教育资源的重新整合与优化配置，使高职院校能主动适应社会改革和发展形势的需要，确立并调整学校与院系及职能部门之间的权、责、利关系，使院系通过相对独立的自主办学，以及学科、专业的整合与发展，激活内部办学活力，有效提高教育教学质量和办学效益<sup>[8]</sup>。在两级治理体制机制改革的过程中，无论是资源整合优化、组织结构调整，还是职能重新划分、激活办学活力，都必须以以分权为核心的权力重置为前提，否则一切都是表面形式的改变，不太可能有实质性的改革效果。两级治理的本质是基于分权的资源整合，并通过权力重新分配、责任重新划分、利益重新协商等途径来实现，而权力重置是先决性条件，

直接影响责任划分与利益协商的进程与结果。

当前高职院校一级治理体系主要面临如下权力问题：权力过度集中于学校高层，基层单位缺乏处置权；权力运用缺乏规范性与制约性，运用边界不清晰；权力监督机制不健全，脱离办学目标。因此，高职院校两级治理的权力重置必须坚持以下几个原则：第一，权力分配适当性原则。一个学校分权程度的大小取决于一系列的内部因素与外部因素，各个学校应根据实际情况来权变地确定分权程度的高低；同时根据内外部因素的变化，动态地调整两级治理中的权力分布结构<sup>[9]</sup>。第二，制度保障原则。多种形式的权力在学校内部的重新分配必须以制度形式加以明确和规范，否则极有可能造成权力冲突或形成管理真空。学校与院系的权力范围与边界必须通过以办学章程为核心的一系列管理制度来固化与完善。第三，权力监督原则。随着管理事务的增加与办学形势的复杂化，无论多么详细的管理制度，都难免会有一些漏洞。因此，必须加强权力监督，建立与完善监督制度与机制。第四，目标管理原则。权力重置是为了更好地实现办学目标，提高办学质量与办学效益，那么，制定明确的发展目标及其详细的指标体系，不仅是目标管理的具体举措，也是权力重置的直接指向。

### 三、责任分担：高职院校两级治理体制机制改革的问责基础

高职院校两级治理体制机制改革必须建立问责制度，通过制度明确纵向机构与横向部门之间的职能范围与责任边界，并以此作为两级治理的问责基础。二级学院是高校办学的主体，构建“校—院”权责结构是二级学院治理的前提<sup>[10]</sup>。学校、院系、职能部门的职责划分，应建立科学合理的评价体系和责任追究制度，全面梳理办事程序，规范问责工作流程，逐步建立科学、有效、规范的责任管理体系。在实施两级治理时，要进行常态化、制度化的评估与检验，建立起科学、有效的监控体系，实现院系管理的科学运行，实现管理效益的最大化<sup>[11]</sup>。从纵向层次看，明确学校与院系之间的职责划分是高职院校两级治理的主线之一，否则就称不上两级治理。学校层次必须承担全面发展、战略规划、总体设计等方面的责任，而院系层次则必须承担人才培养、科技开发、社会服务等方面的具体责任。实行两级治理体制，最重要的是要处理好学校与院系之间的关系，而科学划分两级管理权限、科学合理界定学校与院系的职

能职责是处理好学校与院系关系的关键<sup>[12]</sup>。从横向部门来看，明确院系之间、院系与职能部门之间的职责是高职院校两级治理的必要条件，否则学校管理将会出现混乱。院系必须承担人才培养、科技开发、社会服务等方面的责任，而职能部门则必须承担本部门职责范围内全校性的协调与服务责任。实施两级治理，首先必须制定两级治理规程，明确院系与教学、科研、人事、行政等职能部门之间的职责与管理权限<sup>[5]</sup>。

当前高职院校一级治理体系主要面临如下责任问题：学校与院系的职责划分不明确，导致任务落实不到位；院系与职能部门的职责划分不清晰，出现推诿扯皮现象；院系承担的责任与享有的权力和利益不对等，积极性较低；缺乏可操作的问责制度与措施，导致有责难究。因此，高职院校两级治理的责任分担必须坚持以下几个原则：第一，权责对等原则。各级各类机构或部门必须在享有适当权力的前提下承担有限责任。若权力大于责任，必将出现权力滥用甚至腐败的现象；若权力小于责任，则会出现无人敢于承担责任的局面。第二，责任制度原则。责任分担必须用制度来明确，不能仅凭领导意志或情感偏好来认定。责任范围与担责程度必须通过问责制度予以清晰界定，应包含问责的依据、标准、程序、组织机构、方式方法及惩罚措施等。第三，有责必究原则。若出现责任缺失或超越的现象，必须追究当事人及其分管领导的责任，如果一味放纵，必将出现管理失范而混乱、政出多门而无人负责的状况。第四，预防为主原则。从根本上来说，责任追究并非为了惩罚某个人或某件事，而是为了预防管理事故的发生。因此，采取预防措施，防患于未然才是问责制度的最终目标。

### 四、利益共享：高职院校两级治理体制机制改革的共赢目标

管理体制的改革必须坚持整体优化的原则重新配置学校的办学资源，而且必然涉及院系及教职工利益格局的调整。因此，高职院校两级治理体制机制改革必须建立科学合理的利益协调机制，既要兼顾学校、院系及教职工的利益，又要协调学术利益与行政利益的冲突，还要统筹解决教职工的物质利益与精神利益的平衡关系。但是，建立利益协调机制的根本目的并不是片面的利益公平，还是应以效率优先为原则，毕竟，高职院校的效益提高与长远发展需要首先提高学校的办学质量与综合竞争力，因此，目标管

理是两级治理体制机制改革中的重点问题,只有实现高职院校的总体发展目标,才能实现所有部门及其成员利益共享的共赢目标。高职院校应该实行目标考核管理,需要建立健全院系绩效考核评价体系,评价结果与院系的发展、职工的待遇挂钩,使院系的办学效益与教职工个人利益息息相关<sup>[13]</sup>。绩效考核应根据科学的标准、指标和方法,对各级各类人员完成指定任务的工作业绩和效果做出价值判断,在此基础上建立利益分配制度与协调机制。利益分配制度改革要有利于院系管理权限的落实,有利于调动教职工的积极性,有利于激发教学与科研人员的创造性。要取消按照职务(或职称)高低享受岗位津贴的做法,实行岗位目标考核的绩效管理新模式。

当前高职院校一级治理体系主要面临如下利益问题:利益分配的原则不利于激发教职工的积极性;利益分配的重点脱离了教学与科研中心;利益分配的目标与学校发展目标不相符;利益分配的机制与实际需求脱节。因此,高职院校两级治理的利益共享必须坚持以下几个原则:第一,按劳分配原则。利益共享不是实行平均主义,而是坚持按劳分配的原则,在为学校做出贡献的前提下,院系实行二次分配,使贡献较大的教职工享受更多的改革红利。第二,教学倾斜原则。利益分配应向教学科研一线倾斜,向“双师型”教师、新技术推广能手倾斜,构建有利于调动广大教师积极性、有利于教学良性发展、有利于吸引有学术造诣和教学专长的教师安心基层工作的分

配方案<sup>[14]</sup>。第三,目标指向原则。利益分配方案必须根据学校与院系的既定发展目标来制定,符合发展目标的工作应该受到优先奖励,偏离甚至不符合发展目标的应该少奖励或不奖励,以此引导教职工向共同的发展目标努力。第四,动态激励原则。高职院校两级治理体制的有效运行,依赖于动态的激励机制<sup>[15]</sup>。激励措施不能一成不变,应该根据学校的发展战略与所处的形势不断调整,以便实现学校的短期与长期发展目标。第五,有限差距原则。利益分配必须拉开适当的差距,以激发院系及其教职工的工作活力与动力。差距过大,容易激起内部矛盾,打击基层教职工的主动性、积极性与创造性;差距过小,则不能有效实现激励目标与效果。

对于规模较大的高职院校,管理问题日益复杂,实行两级治理体制机制改革是必然趋势。权力重置、责任分担与利益共享是两级治理绕不开的话题,其中所包含的指导思想、改革目标、基本原则、核心内容、具体措施与监督机制等皆是高职院校两级治理必须予以重视的要点。清晰界定校院两级权责关系是完善内部治理结构、提升治理效能的基础<sup>[16]</sup>,科学、有效的管理体制与和谐、顺畅的运行机制有利于提高高职院校的管理效率,有利于促进高职院校内涵建设与高质量发展,有利于提升高职院校的综合竞争力。因此,以权、责、利辩证统一为核心的两级治理对于高职院校的管理体制机制改革、推进内部治理体系与治理能力现代化具有重要意义。

#### [参考文献]

- [1] 陈国锋.高职院校二级管理:运行现状与发展策略[J].中国职业技术教育,2008(21):19-21.
- [2] 高飞,史新民.高职院校二级管理工作探析[J].职教通讯,2012(20):36-39.
- [3] 宋丽娜.基于目标管理视角的高职院校二级管理体制改革的若干问题的思考[J].当代职业教育,2013(4):4-6.
- [4] 侯建军.二级管理模式下高职院校优化系部教学管理的路径[J].职业技术教育,2008(11):82-83.
- [5] 马能和,贲道鹏.高职院校推行院系(部)二级管理体制改革的认识与思考[J].扬州大学学报(高教研究版),2009(3):7-9.
- [6] 王洪才.论应用型高校二级学院治理结构优化的基本思路[J].宁波职业技术学院学报,2022(5):1-7.
- [7] 姜华,李星杰.地位提升、重心下移:近十年二级学院治理研究综述与展望[J].国家教育行政学院学报,2022(10):26-33.
- [8] 颜坤,韩建静.高职院校二级管理框架体系构建研究[J].职教论坛,2010(13):26-28.
- [9] 程培堃,顾金峰.高职院校的二级管理体制和权力重构[J].现代教育管理,2014(1):90-93.
- [10] 马博虎.高等教育普及化时代高校二级学院治理研究[J].西北工业大学学报(社会科学版),2022(3):36-42.
- [11] 伍建桥,杨文涛.高职院校实行二级管理的实践与研究[J].当代教育论坛(管理研究),2011(11):86-87.
- [12] 梁文慧,蒋永忠,胡捍东,等.科学发展观视阈下的高职院校二级管理体制[J].安徽农业大学学报(社会科学版),2009(6):52-56.
- [13] 陈继军.高职院校二级管理模式的实践与思考[J].中国成人教育,2013(12):86-87.
- [14] 徐元俊.高职院校院系二级管理问题与对策探讨[J].湖北广播电视大学学报,2010(1):32-33.
- [15] 赵凌.适度分权与激发活力:高职院校教学“二级管理”体制改革[J].职业技术教育,2012(32):51-54.
- [16] 吕薇,杨颖.校院二级治理能力对大学战略控制和执行的影响[J].高等工程教育研究,2020(6):111-116.

[责任编辑:陈 凯]