

Management Dilemma and Governance Innovation of Secondary Colleges of Public Universities in Mainland China 中國內地公立大學二級學院的管理困境與治理創新

楊學英 Yang Xueying¹ 朱建定 Zhu Jianding²

西南林業大學 馬克思主義學院

School of Marxism, Southwest Forestry University, China

Abstract: *The internal management structure of public universities in mainland China is gradually formed along with the reform of education system, and it has formed the college management system commonly used in comprehensive public universities. In the internal management structure of colleges and universities, secondary colleges are not only the extension of the top management level, but also the middle force of the grassroots management. No matter how many levels the management structure of colleges and universities has, the secondary colleges need to deal with the structural relationship with school level institutions and grass-roots executive departments. In this structural relationship, the identity role, management boundary, management alienation and autonomy weakening of secondary colleges are still prominent. Therefore, it is necessary for the connotative development of colleges and universities in the new era to innovate the governance mechanism of secondary colleges, to construct the spirit of service and to carry out classified management, to implement the organization reengineering and value innovation, and correctly regulate the authority relationship among the management levels.*

Key words: *public university, secondary college, managing dilemma, governance innovation*

I. 前言

高校二級學院的管理績效直接影響著中國內地公立高校（以下簡稱“高校”）教育現代化的進程，也是高校實現內涵式發展的重要保障。二級學院的是國家各項教育制度和政策實踐具體的場域，也是提高高校管理效能的中堅力量。1952年，我國高校進行院系調整，實行校系二級管理的模式，這一改革對高校教育教學的發展起到了積極的作用。院系管理模式隨著辦學規模擴大化及辦學層次的多元化發展，其局限性也越來越突出。如何整合教學資源，實現學科之間相互支撐，拓寬人才培養的口徑成爲高校管理模式改革的必然要求。圍繞這一管理現實，20世紀80年代起，我國越來越多的綜合性大學開始實踐并推進學院制的建設。高校之間的合并使學院制在我國得以發展起來，并成爲今天衆多大學的主流管理模式。由此，二級學院的管理結構和體系

¹ 楊學英，女，雲南大學博士，現工作于西南林業大學馬克思主義學院。

² 朱建定，男，雲南大學博士，現工作于西南林業大學馬克思主義學院，思修與法律基礎教研室主任。

建構成爲高校管理體制改革中的重要組成部分。隨著管理權力的調整和管理事務的下沉，二級學院從管理走向治理過程中越來越要求達到規範化、科學化和高效化的治理境界。

2015年9月，在全國推進簡政放權放管結合職能轉變工作電視電話會議上，李克強總理指出：“今後轉變政府職能、深化行政體制改革的具體要求是：通過簡政放權、放管結合以及優化服務三個方面，實施‘放、管、服’三個方面同步推進”。這一會議精神也在一定程度上指導著高校二級學院管理職能的調整與變革。高校二級學院作爲家庭、學生與學校之間的橋梁，其管理能力和服務水平影響著整個學校的形象塑造和管理水平，因此，正確認識高校二級學院管理中存在的困境，並針對所面臨的管理難題尋求有效的管理策略，是高校實現內涵式發展，培養社會主義接班人的重要保障。從文獻上來看，學者們更多地從規範性視角分析二級學院的管理實踐和管理情境，對管理實體的結構性因素和路徑依賴性因素的分析鮮有涉及。本研究將從這種結構和功能角色入手，探析中國內地公立高校二級學院管理的結構優化和治理創新策略。

II. 高校二級學院研究的文獻分布

二級學院是高校管理結構的重要組成部分，也是高校管理鏈條上一個重要的環節，隨著高校治理理念的引入和實踐，高校治理體系中的執行層、管理層的功能實現均需要依靠二級學院這一結構模塊來實現。因此，二級學院在整個高校管理體制中角色定位和性質安排影響著高校的治理績效和內涵式發展。

1. 研究文獻“關鍵詞”與主題分布情況

關於中國內地高校二級學院的研究，通過中國知網的檢索，在1998-2020年間共有1138篇（參見圖1）。1998年以前對於高校二級學院的研究鮮有查及，這在一定程度上說明二級學院的產生與我國高校教育體制改革有著非常密切的關係。

不同年份高校二級學院文獻發表的曲線峰值不一致，總體上呈現出增加的趨勢，部分年份的文獻發表有下降趨勢。內地高校設置院級管理層次是我國高校管理體制改革的重要舉措。高校在完善自身結構功能和要件配置中增加管理層級、拓展管理幅度之後，二級學院管理體系和管理職能才逐步完善起來。但從目前已經公開發表的文獻來看，關於高校二級學院的研究還沒有呈現出顯著的熱潮。究其原因，一方面可能是缺乏足夠的學術關注；另一方面可能是因爲教育事業管理是一個交叉的知識領域，

對其展開研究需要多學科知識背景和研究技術作為支撐。同時，從事二級學院管理的人員是對高校二級學院管理實踐進行研究的最有利群體，但是他們因處於官僚制的末端，基層工作壓力大，管理事務繁瑣，展開研究工作的精力和時間比較有限。

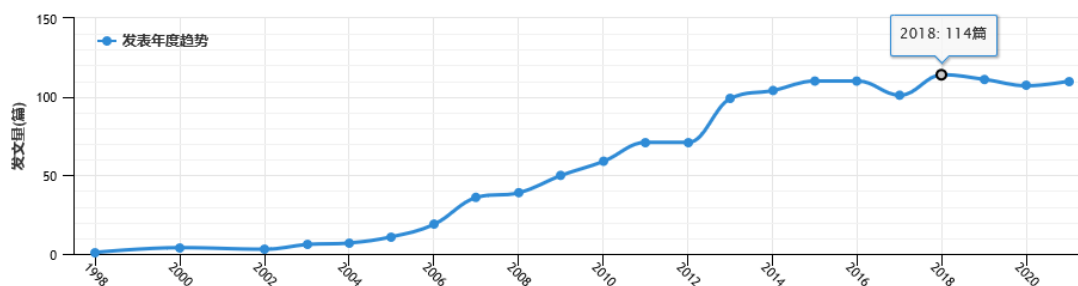


圖 1: “高校二級學院”為關鍵詞的研究文獻分布情況

從文獻設計的研究主題和關鍵詞來看（參見圖 2），關鍵詞為“高校二級學院”的文獻有 1138 篇，關鍵詞為“二級學院”的有 489 篇，“二級學院辦公室”為關鍵詞的有 80 篇。從研究中涉及的主要關鍵詞來看，教學、行政是高校二級學院管理中的工作中心，近年來，黨建工作和科研管理的重要性日趨凸顯，隨著這兩個管理項目在整個高校績效考核體系中的比重增加，由此產生的管理任務和管理活動也隨之增多。

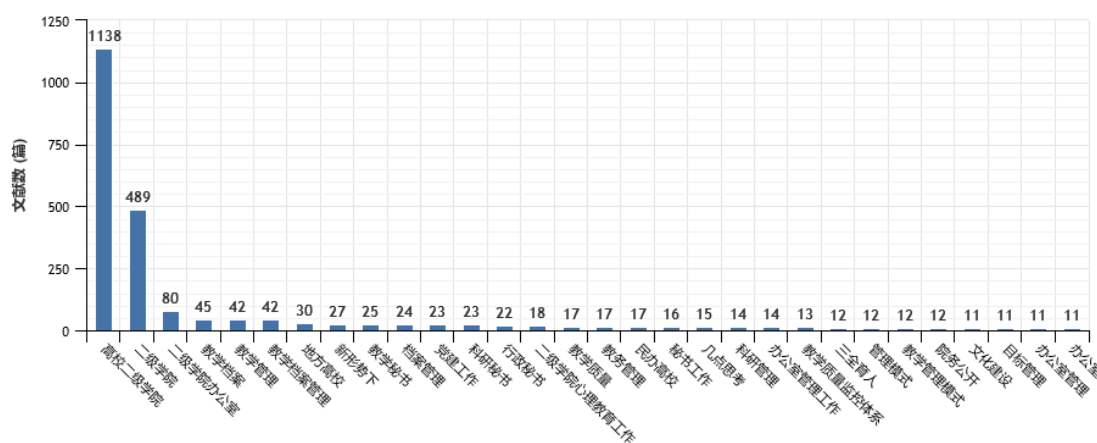


圖 2: 高校二級學院研究主要主題的文獻分布情況

研究中的次要關鍵詞也能在一定程度上反映出研究聚焦點和落腳點。從近三十年的研究文獻來看，高校二級學院研究中的黨組織建設與管理、檔案管理、制度建設也是學者關注的領域。從二級學院管理到二級學院治理的提法轉變中，反映出高校不斷探索新的管理理念并隨之進行相應的制度安排。黨政聯繫會議制度將高校二級學院治理的理念通過制度化的形式建構起來，為治理的理念落實提供規範化支撐。高校治理中的分級治理與權力清單制度為二級學院的精細化、精準化治理提供了制度保障。

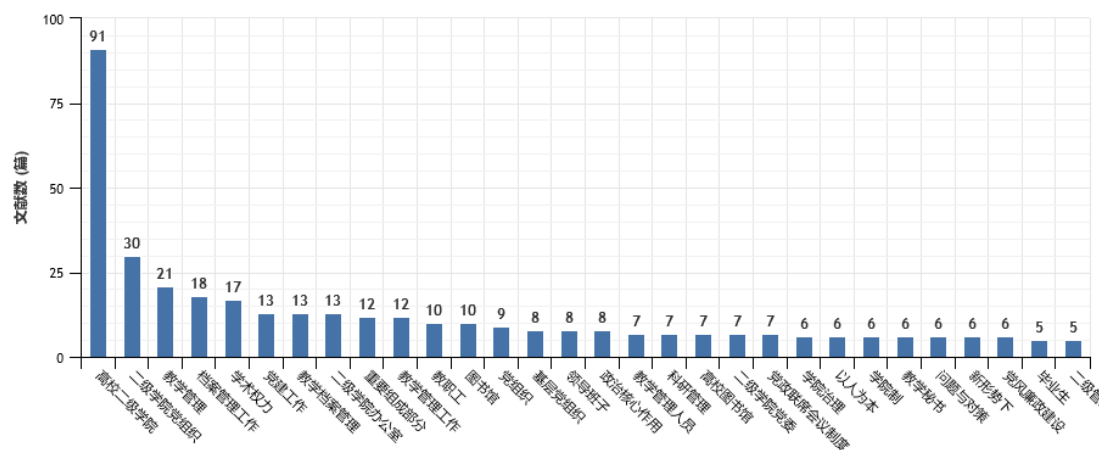


圖 3：高校二級學院研究次要主題的文獻分布情況

關於高校二級學院的研究，文獻發表來源主要表現為（參見下圖 4 和圖 5）：

《教育教學論壇》占發表論文的比重為 9.69%、《辦公室業務》占比 6.30%、《文教資料》占比 6.30%、《才智》占比 5.81%、《科教導刊》占比 5.08%、《教育現代化》的比重為 4.84%等等。這些期刊在學術界的地位都不算太高，文獻等級和層次有待提高。已發表的高校二級學院研究文獻來自于權威性期刊的比重較小，影響因子不大，文獻研究價值有待于進一步提高。

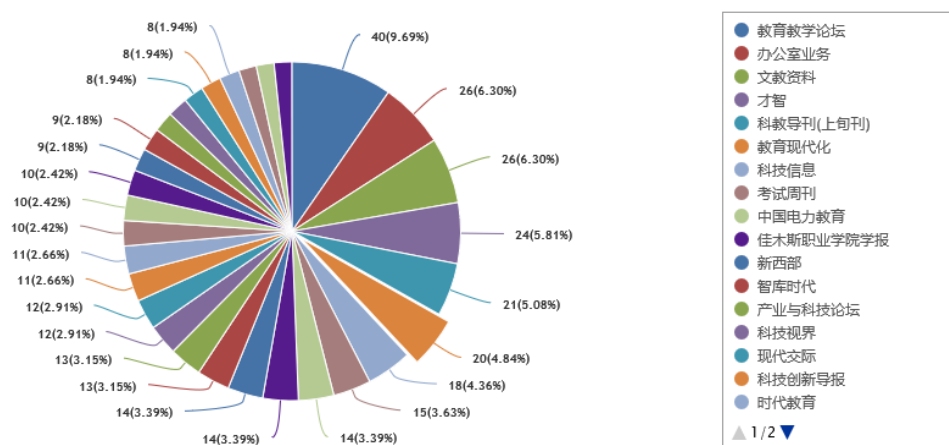


圖 4：高校二級學院研究文獻來源分布情況

2. 文獻研究學科和基金支持分布情況

高校二級學院研究的學科分布在一定程度上反映了學者的研究興趣和關注傾向。教育學領域是高校二級學院文獻來源的主要領域，占檢索到的已經發表文獻的 75.80%；其次是中國共產黨黨建領域，占檢索發表的文獻的 11.32%；再次是圖書情報和數字圖書館建設領域，占檢索發表文獻的 2.41%。從文獻涉及的學科領域來看，教育管理仍然是高校二級學院管理的關鍵性任務，而黨建管理、檔案管理已然成為高校二級學院

管理重要內容。另外，高校二級學院的大部分管理任務是由官僚制管理方式延伸到基層而產生的，是管理事務在管理鏈條上的傳遞和拓展。

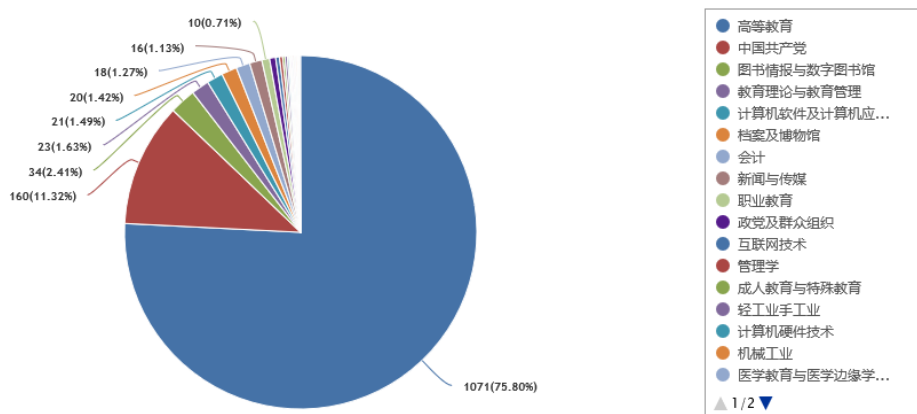


圖 5：高校二級學院研究文獻學科分布情況

基金支持是研究工作得以順利開展的重要保障。從高校二級學院管理研究的檢索文獻獲得的基金支持來看（參見圖 6），大部分研究是立足于地區研究基金的支持和幫助，國家級的項目基金支持下展開的高校二級學院研究文獻數量并不多。針對於基金支持的領域，高校二級學院研究基金支持方向主要是教育學學科，從教育規律和教學規範化管理角度展開研究的文獻占大部分比例。可見，中國內地高校二級學院的仍然以教學教育管理為核心，其他管理職能的分配主要圍繞教育活動的計劃、組織、監督、協調等職能而生成。在不同歷史時期，二級學院的政治、教育、科學研究、共產黨組織建設等職能的重要性和影響力有所不同。

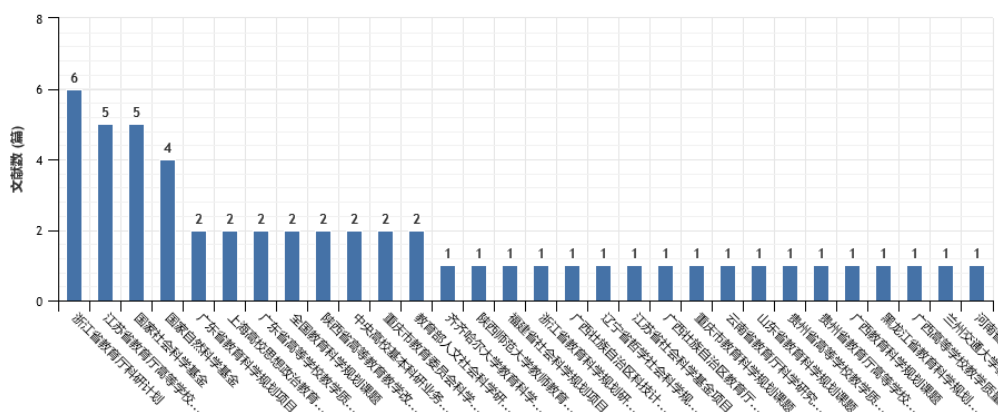


圖 6：高校二級學院研究文獻基金分布情況

總體上看來，自 1998 年以來，我國學者們對高校二級學院管理的研究已有一定的研究成果，研究所聚焦的主題和範圍領域也主要集中在教育管理、中國共產黨的建設和行政管理等方面。隨著我國高等教育管理體制改革的全面推進，高校二級學院管理結構和管理制度的安排也伴隨著改革的進程逐漸凸顯出了時代的特徵和改革的精神。

雖然中國內地高校校院二級管理結構已經存續多年，但是就文獻級別和研究價值而論，此領域的研究還有待于進一步提升檔次并形成一定的知識譜系。

III. 中國內地高校二級學院管理的範疇與內容

通過對高校二級學院管理研究文獻的分析，這些文獻從不同側面探討了高校二級學院管理的相關維度和管理策略。從二級學院管理的範疇和管理內容來看，二級學院的職能角色和權責分配是整個管理活動的核心要素，且伴隨著時代變遷其管理職能和內容有所調整和變化。

1. 高校二級學院管理中的角色分配與職能定位

學校層次上的管理更多應該集中于宏觀層面，從總體上把握發展方向，制定教育、黨建、檔案管理計劃和規劃，監督考核下級部門的執行力和管理效能。長期以來，教學管理一直是二級學院管理的中心任務，教學管理“必將以二級學院管理為主，擔負教學管理的主要任務”，高等學校教學管理改革應該使“二級學院實現精細化、規範化管理”³。“提升高校二級學院管理效益，應從科學治院、和諧辦院、集約理院、育人于院等方面著手”⁴。可見，二級學院的管理仍然不能脫離一般管理活動擬將實現的教育願景和發展期待。無論二級學院的角色如何分配，職能如何劃定，都在一定程度上表徵著一般化管理和標準化管理的價值取向和倫理要求。

二級學院的職能定位和配置在實踐中往往會以管理問題或管理困境的形式展示出來。故而分析二級學院管理中的職能履行狀況，可在一定程度上洞察二級學院的職能實踐的管理境界。“二級學院的人才引進管理和財務管理制度建設”⁵是二級學院管理中亟待解決的典型問題。“二級學院存在管理秩序混亂、權責關係不清、運作機制不暢、人員素質不高”⁶等問題，需要構建符合二級學院管理情境的現代管理制度。二級學院“因自身的特點表現出差异化的情況，想要在最終的行政管理上取得預期效果，並不是一件容易的事情”⁷。綜上所述，學者們普遍認為當前我國高校二級學院的行政管理中存在“權限分配不合理，職責分工不明確，權責利有待平衡”等問題。在管理實踐中解決這些問題可在一定程度上理順職能分配，達成治理效能。

2. 高校二級學院管理的維度與管理機制

³ 高岩，《創新高校教學管理模式，實行精細化二級學院管理》，《理論觀察》，2014(8):141-142.

⁴ 肖柯，《高校二級學院管理效益提升思考》，《工會論壇》，2008(14)4:112-114.

⁵ 曲志麗、王殿華，《高校二級學院管理中凸顯問題探討》，《中國輕工教育》，2010(2):48-63.

⁶ 許文、肖家欣，《現代大學體制下二級學院管理優化策略研究》，《現代教育管理》，2017(6):8-12

⁷ 李荃，《關於高校二級學院行政管理創新的分析》，《辦公室業務》，2009(9):139-140.

高校二級學院管理研究中涉及的研究維度和研究層面主要集中于：教育行政與質量監控⁸、中國共產黨基層黨組織建設、學科發展建設、科學研究、師資培養、資產管理、日常辦公及後勤管理、社會服務等方面。其中，教育行政和教育質量監控評價是高校二級學院管理的中心任務和主要職能；教育行政主要涉及教學計劃制定、教學活動組織、教學過程監控、教學效果評價等。黨政綜合功能包括中國共產黨基層黨組織建設、黨的政策執行、黨員規範化管理等具體性管理工作。隨著基層黨組織建設的與時俱進，“黨建+”質量管理⁹活動在高校各二級學院管理中被引入和推行，引發二級學院管理的創新性改革。

中國內地高校二級學院管理需要依據一定國家教育標準而展開相應的管理活動。國家教育標準的六個方面：“學校建設標準、學科專業和課程體系標準、教師隊伍標準、學校運行和管理標準”¹⁰。從這個意義上來說，高校二級學院的管理就是執行國家教育標準，達到國家教育目標的管理過程。當然，除了執行國家教育標準之外，高校二級學院還承擔著“傳達決策、負責聯絡、思想政治教育、處理教風與學風、提高工作效率”¹¹的職責。辦公室管理是高校二級學院管理中的重要方面，也是二級學院組織結構架設中的重要組成部分，學院辦公室承擔了“行政管理、服務師生、信息管理”¹²和組織協調、監督檢查等職能。

高校二級學院的管理因組織文化不同而有所不同。高校二級學院按照管理方式的不同，可分為：“民主自治型、權威自治型、民主集中型、官僚管理型、集權專制型、類無政府型”¹³。在具體管理實踐中，二級學院管理方式的形成受到領導人格、歷史傳統、學科氛圍等因素的影響。不管是哪種二級學院的管理方式，最終需要通過一定的運行機制來實現。一般而言，二級學院管理運行機制由以下要素構成：“合理的權力分配機制、優化的資源配置方式、完善的內部管理體制”¹⁴。作為二級學院，其擁有的權力主要為政治管理權、行政執行權、學術管理權、資金使用權和一定的自身發展決策權等等，這些權力一般來源于學校一級組織的授權或賦權。而實際上，不同學

⁸ 鄒裔忠，《基于 IFAHP 的應用型本科高校二級學院教學評價體系研究》，產業與科技論壇，2021（5）：48-51。

⁹ 劉風長，李鳳英，《“以黨建+”工程引領高校二級學院高質量發展》，河北經貿大學學報（綜合版），2021（03）：88-91。

¹⁰ 羅金鳳、王亮亮，《標準三維屬性空間視域下的高校行政管理工作標準體系構建》，《上海教育評估研究》，2018（5）：15-23。

¹¹ 李丹，《淺析高校二級學院管理職責——基于大連高校的實證研究》，《求知導刊》，2018（9）：156。

¹² 李燕，《淺析高校二級學院辦公室管理》，《文教資料》，2017（10）：147-149。

¹³ 林志卿，《高校二級學院管理系統的熵處理》，《衡水學院學報》，2013（15）2：113-115。

¹⁴ 龔月紅，《關於完善高校二級學院管理模式的思考》，《內蒙古師範大學學報（教育科學版）》，2010（23）9：33-35。

院在整個學校體系中權力的大小和多寡，往往又與二級學院在整個學校組織體系中地位、作用、學院領導力、歷史積澱等要素密切相關，二級學院想要發展就必須具備在這種長期形成的“內部競爭市場”中生存的能力。

3. 高校二級學院管理的質量監控與績效評價

關注結果已成為當下教育管理的價值訴求，管理效率一直以來是各種管理實踐中關注的焦點。高校二級學院的管理效率一方面是由其所承擔的管理工作所決定的，另一方面則受到官僚設置對效率提升的“結構二重性”約束。要解決職責不清、效率不高、工作落實，需要抓好以下制度建設：“崗位責任制、首接負責制、否定報備制、限時辦結制、及時反饋制、服務承諾制、工作公開制、效能考評制、失職追究制”¹⁵。這些制度的設計為二級學院管理的規範化、科學化提供基礎和保障。與此同時，這些制度的引進也在一定程度上促使二級需要自身的結構變動和管理場域的變遷。

將績效管理理念引入高校教育教學實踐，其初衷之一是改變院校二級管理結構關係不清晰、責任不明確，主體缺乏工作積極性等困境。然而，二級學院的績效管理需要圍繞管理目標“將二級學院管理細化為教學管理、科研管理和學生管理三個部分”¹⁶，才能實現分級考核、分類考核的目的。根據管理內容設定崗位數量、崗位職責及考評標準。而質量監控過程與績效考核點緊密結合，實現教育教學管理過程監控與結果反饋的有機統一。從目前高校二級學院的實踐情況來看，績效考核點的設置和教學質量監控責任主要是學校一級教學行政管理部門，而學院一級更多地是扮演執行、被監控考核的角色。

IV. 高校二級學院管理中的困境

高校二級學院的管理工作由校級行政管理、專業建設管理、課程建設和開發管理、教師管理和學生管理等方面構成。在這些工作層面上職責、制度、程序是管理工作中重要的方面。這些要素之間的耦合能否產生積極的效用，還得依靠二級學院管理場域來實現。一所高校在全國高校中的地位和權利能力決定了其在管理中的有效性。

1. 二級學院的管理身份和角色定位不明確

高校的二級學院管理主要表現為兩種形態：一是以專業或是學科為基礎建立起來的學院——即專業型學院或學科類學院。這類學院因學科相近、專業聯繫緊密、教育

¹⁵ 王秀成、方宏建，《論高校管理效能建設》，《中國行政管理》，2005（9）：62-64。

¹⁶ 梁秀娟，《基於績效管理視角應用型本科院校二級學院管理研究》，《現代商貿工業》，2021（07）：64-65。

資源特別是師資力量可以共享而把相關專業整合在一起。它往往是以一級學科或是二級學科為核心組建學科群，能夠發揮學科合力優勢，專業之間互相幫扶，具備集中力量辦教育的功能。當然，有的專業型學院的成立並沒有太多地考量專業聯繫和學科群，這些學院的成立是所在學校機構改革的生成物，學院成立往往依據歷史傳統或是領導偏好。單個二級學院跨 2-5 個一級學科的情況也不罕見。這一問題的出現歸根結底是因為一些高校的學科優勢不突出，難以形成學科群效應，為了節約資源，把幾個弱小的專業合并起來成立學院。二是行政型學院。這類二級學院主要是針對高等教育層次的多元化辦學而建立起來的，涉及研究生教育、成人教育、繼續教育和職業技術教育等。

不管是哪一類型的二級學院，在行政管理過程中都需要明確其管理角色。作為教育管理的中堅力量，教育教學管理應然是二級學院管理的重心。但實際上，高校二級學院的管理重心是什麼，決定權往往並不在學院一級。教育行政管理與教學管理相衝突時，經常出現教學活動讓位於行政活動或是政治活動。不僅如此，作為學生自治組織的學生會也在行政擴張過程中協助二級學院承擔了大量的行政管理工作。由於“上級命令”的急促性和及時性，甚至需要借助學生來完成相應的管理工作。

2. 二級學院的行政管理邊界不確定

高校內部管理結構在一定程度上是我國教育管理結構的體現，也是官僚制管理模式在高校的延伸與拓展。二級學院在管理實踐中需要指涉以下幾種內部結構形式：（1）學校——學院——系——教研室的四級管理；（2）學校——學院——系的三級管理；（3）學校——學院——教研室的三級管理；（4）混合型。同一學校內部不同學院採用不同的管理模式。不管採用哪種管理模式，在管理實踐中均需要處理管理層次和管理幅度之間的適配問題。哪些是學校層次上的管理任務，哪些是二級學院的管理職責，這一問題到目前為止，也沒有一個確定性的共識框架或是指導性的制度框架。

內地高校普遍接受“雙重管理”，既有上級政府部門的領導，又接受業務主管部門的領導。政治結構中的“條塊關係”在高校管理體制中同樣存在，由此帶來二級學院的大量管理任務是由上級領導部門的政治管理、行政管理等活動的衍生出來的。與此同時，有的學院在建設過程中缺乏科學論證，僅僅是原來系的“翻版”或“升級”，或是若干個系的簡單組合，難以走出長期形成的管理慣習；學校與二級學院之間的責、權、利不清，管理事務下放，但相應的管理權利並沒有下放，二級學院在具體管理實踐中缺乏財務權和決策權。從組織結構上來看，各高校目前仍然依托於“職能部門+學

院”形式，當“官本位”思想比較濃厚，“教授治校”不凸顯時，一些職能部門隨著權力擴張而凌駕于二級學院之上，對二級學院的管理活動“指手畫腳”。按理來說，職能部門在組織結構上應該與二級學院是平級的部門，它們之間更多的應該是業務合作的關係，而不是上下級關係；但在實踐中因權力下放沒有制度性保障，職能部門把事權下放了，但是決策權和財權並沒有隨之下放給二級學院，二級學院管理中的重要資源都掌控在職能部門手中，導致其不得不服從于職能部門的局面。一些高校行政人員借助行政權力的擴張凌駕于教學和科研之上，把二級學院的領導和教師看作是“可以馴服的工具”，并用純粹的等級關係來展開相應的工作。

3. 二級學院管理异化的問題

二級學院領導的選拔和任命方式，衆多學校均以“學而優則仕”為考量主要方面，這些領導在科研、學科影響力方面確實表現出了優秀的特質。這樣的領導作為學術的帶頭人能夠營造良好的學術氛圍，對於專業學科建設能發揮極大的號召力。但是對於二級學院管理效能的實現也會產生一些弊端。學術研究與管理壓力之間的矛盾是困擾這類二級學院領導的主要因素。從科學管理和專業化管理角度來看，學術研究所需要具備的知識基礎和學院管理工作所需要的知識基礎之間還存在一定的差異，這兩種工作所要求的技能也是不同的。在學術發展中比較優秀的領導班子成員，未必懂得并能熟練運用管理科學與技術。無論是二級學院的教育管理、學生管理、財務管理和人力資源管理，還是建章立制、組織文化建設等方面都需要領導者具備相應的學科知識和技術。二級學院的學術型領導們一方面要繼續開展自己的研究工作，另一方面還需要承擔大量的行政管理工作，不同的角色要求同時發生，領導們容易出現角色緊張和角色衝突。這種身兼數職的現實迫使二級學院領導圍繞上級部門的要求把更多的精力放在“如何讓上級滿意”這一管理焦點，而不是放在“如何把事情做好”這一點上。久而久之，二級學院的行政管理偏離了管理的初衷，出現了异化的問題。

4. 二級學院管理中的“身不由己”

目前，我國高等教育管理體制主要以官僚制為管理方式。馬克斯·韋伯的官僚制理想模型中指出官僚制的特點主要有：規章成文，照章辦事；層級分明，權責明確。這些特點是理想模型中假設的，在管理實踐中，有時層層下發的行政命令到二級學院相關人員手裏時已經“時過境遷”、“為時已晚”。制度化和非制度化的行政命令都需要尋找管理的責任人，上級部門可以把下級部門列為責任人，下級部門再把更下級的部門列為責任人；二級學院是高校層級體系中最為基層的單位，大量的工作都是這

一官僚體制層層下放而來的，即“被安排的”工作。二級學院的大部分工作都是爲了迎接上級部門的各種管理而生成的，很難有自己的時間和空間結合二級學院的發展需求來確定工作重心。經過調查，高校的每個二級學院一年來要接受各種上級部門的檢查工作達數十起之多。有檢查就必然要有回應，而“文山會海”就是最簡單的交代。行政管理的重心放到了保留各種痕迹方面，名曰“有據可查”，實則給二級學院製造了更多管理中的負熵。

“被工作”是官僚制管理模式下衆多基層部門的實踐場域。這一場域的形成與我國高等教育行政管理的慣習以及行政人格密切相關。“要求官僚機構做應該做的事，相比制止它正在做的不應該做的事，更有難度”。上級部門對二級學院的管理更多地集中于制止二級學院或者爲錯誤的決策進行補償的程序性管理，而對二級學院進行積極督促和激勵的管理相對較少。這造就了“經濟人”假設下“不管就亂，一管就死”的局面。

V.實現高校二級學院的治理創新

長期以來，二級學院學院主要以“管制”和“制約”作爲各項管制的價值取向和管理偏好，不能有效地動員各級人員參與治理的過程。由“管理”向“治理”的理念過渡，可在一定程度上緩解官僚層級設置帶來的管理壁壘。要實現高校二級學院的治理創新，需要強化“以德樹人”的教育理念，加強二級學院服務社會的公共職能。這一系列新時代下教育發展的藍圖需要二級學院基于治理範式展開適應性變革，適應國家治理體系、治理能力現代化的管理場域進行創新性變革。

1. 培育二級學院的公共服務精神

二級學院是高校與學生、家庭和社會溝通的橋梁，二級學院的行政管理水平如何直接影響著整個學校的組織形象和品牌塑造。二級學院的行政管理活動不應以“官本位”思想爲價值取向，而應該以行政服務精神指導行政管理實踐。高等教育是以“服務社會”爲宗旨的，如果在二級學院管理中過分強調“等級觀念”、“官本位”思想，會扭曲高校教育管理實踐中的公共理性，造成不良的教育風氣和不健康的高校文化。

二級學院在日常的教育教學管理中應該擺正自己的服務態度，明確自身的職責使命。管理者在與學生進行交流互動過程中，應該尊重學生的利益，通過自身的人格魅力和學術涵養引導學生、教育學生和管理學生，把服務性的公共價值在整個二級學院的管理過程中體現出來。

2. 分類對二級學院進行管理

在綜合性大學中，二級學院因學科類型不一致，所從事的教育教學管理活動也存在一定的差異。人文科學、社會科學和自然科學三大學科所對應的教育教學活動原則上是存在差異的。如果按照一套教育標準對三大學科實施整齊劃一的管理，難以凸顯學科的特色並促進學科的科學發展。從學校層面上看，資源配置中肯定存在優先權的選擇問題，凸顯優勢學科的地位，補齊弱勢學科的短板，才能讓學校從整體上得到發展。針對不同的類型二級學院採用不同的管理方式，雖然可能與標準化的統一的管理相比要更加費時費力，但對於激發二級學院的參與積極性，突出學科優勢和特色有著積極的意義。因此，不能為了達成短期的管理效率而犧牲學科長遠發展的可能性；對二級學院進行分類管理是保證高等教育可持續發展的有效方式。

3. 建設現代大學制度與規範管理層級間的關係

現代大學制度是一種各層級管理都有“擔當意識”的制度形式，它不僅要求在頂層設計中主動體現上級部門的責任意識和擔當典範，而且在基層管理實踐中也彰顯社會責任和公共義務。它要求學校層面的相關主體在實施管理時做到用規範、用制度來約束人，而不是用強制、用特權來約束下屬的二級學院。現代大學制度要求學校層面的相關職能部門合理放權、實現權責利之間的平衡，給二級學院更大的自主權和管理空間。校院兩級管理主體的管理權限不僅需要通過制度建設明確下來，而且需要建設有效的機制促進校院兩級主體的合作治理。

4. 鼓勵二級學院進行組織再造與價值創新

傳統的二級學院管理是一種脫離社會、脫離市場的管理，這種管理基本上是“關起門來搞教育”，導致培養的學生不能很好的服務社會，服務大眾。由於缺乏社會的支持和市場的激勵，二級學院普遍面臨著嚴重的資源瓶頸，致使管理活動很難有效地展開。因此，新時代下，二級學院需要引入“營銷”理念，在保證教育的公共性前提下，對學院進行經營，增強二級學院與同行的競爭力，並形成有自身特色的品牌文化，發揮自身的優勢特長實現內涵式發展。

當然，二級學院在謀求發展的過程中，應該把人才發展戰略作為管理的重心。二級學院的管理能力很大程度上依賴於師資隊伍的聚合力。改變長期以來的“等、靠、要”的發展模式，自力更生通過人力資本的聚集發揮群策群力的功效。圍繞市場需求和人才發展趨勢對師資隊伍建設進行投資與培養，為教育現代化發展積累相應的社會資本。

VI. 結語

二級學院管理中困境可能不完全是二級學院本身造成的，而是我國長期以來所形成的高校行政管理慣習和場域所塑造的，這些問題如果單靠二級學院本身的改革是難以祛除的。高校行政管理中的不確定性風險往往會通過行政層級轉移到基層學院，而二級學院作為兜底的部門無條件進行風險的再度轉移，所以成為管理衝突的爆發點。雖然外源性的因素客觀存在，但是二級學院作為高校管理的中堅力量，可以在新時代背景下進行管理創新和自我發展。

隨著全面深化改革的推進，中國內地高校在實現教育現代化過程中，其治理體系和治理能力現代化也隨之而演進，高校內部治理結構的現代化將進一步要求二級學院在自身價值創新和組織再造中踐行“教育服務于經濟社會發展”的職能定位。通過二級學院治理機構和治理機制的完善，推進高校實現內涵式發展，為建設高水平大學提供基礎條件。

參考文獻

1. 專書

- B·蓋伊·彼得斯著，聶露、李姿姿譯，官僚政治[M]. 北京：中國人民大學出版社，2006.
- 安東尼·唐斯，官僚制內幕[M]. 北京：中國人民大學出版社，2006.
- 珍妮·巴蘭坦、佛洛德·海默克著，熊耕等譯，教育社會學——系統的分析[M]. 北京：中國人民出版社，2011.

2. 論文

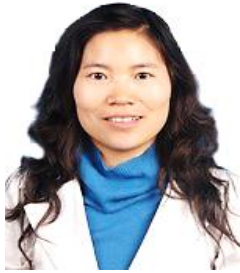
- 賈雲飛. 高校行政管理倫理失範分析及其規範對策[J]. 黑龍江高教研究, 2018, 36(10):75-78. 2018(10):75-78.

Date Submitted: August 5, 2021

Date of Review Completion: September 6, 2021

Date of Publication: October 31, 2021

About the Author



Yang Xue Ying finished her doctoral degree from School of Government Management of Yunnan University, China. Presently, she works in School of Marxism of Southwestern Forestry University. She majors in Public Management and Organizational Sociology. She has participated in six national projects at all levels.

楊雪瑩畢業於中國雲南大學管理學院，獲博士學位。現工作於西南林業大學馬克思主義學院。研究領域為公共管理及社會學。先後參與國家各級項目 6 項。



Zhu Jian Ding got a Master's degree in Marxism theory. He works in School of Marxism of Southwest Forestry University. He majors in human resource management.

朱建定獲馬克思主義理論碩士學位。現就任於西南林業大學馬克思主義學院。研究領域主要為人力資源管理。