

# 民办高校行政团队专业化的效能障碍及破解策略

石猛 高斌

(山东女子学院, 山东 济南 250300)

**摘要:** 专业化既是高校行政团队发展的趋势与方向,也是我国现代大学发展的参照与目标。民办高校行政团队专业化是行政团队走向专业化的过程,主要表现在团队构建与运行等方面。从实践来看,我国民办高校行政团队在组建、结构和运行上都存在一些问题,专业化水平比较低,从整体上影响了学校的办学质量。民办高校行政团队专业化水平的提升需要完善公共管理制度、明确行政团队的身份地位、完善行政团队的结构、制定合理的监督与激励制度。

**关键词:** 行政团队; 专业化; 民办高校

中图分类号: G640

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2021)11-0068-05

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2021.11.012

## 一、问题提出

习惯上,校长被解读为一种职业,是一种岗位或与岗位相关的连续经历。18世纪前,高校校长还没有成为一种专门的职业,能够成为校长的人,除了有知识以外,还要看其资历,校长基本是由教师同行根据资历确定的,被看作具有特别名称的教师而不是管理者<sup>[1]</sup>。后来,学校管理工作日益复杂化、职业化,校长职业产生。随着管理权的上移与集中,学校基本职能的变化,校长权力范围增大,高校形成了以校长为首的专业化的行政管理团队,主要包括校长、副校长以及部分重要主管,校长的角色和地位因此发生了重要变化。根据民办高校党建工作“双向进入、交叉任职”的要求,党组织领导班子成员要进入决策机构,将在学校治理中发挥重要作用。所以本研究探讨的民办高校行政团队是学校层面的高层次行政管理团队,主要包括校长、副校长以及部分党组织班子重要成员和重要主管,可泛称校领导,并不包括一般的中层管理干部及其他行政管理者。

以校长为核心的大学行政的质量是学校办学质量的关键,因而《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》《关于全面提高高等教育质量的若干意见》等政策特别强调落实校长职权,并将它作为完善中国特色现代大学制度的重要措施。董事会领导下的校长负责制是民办高校治理

基本的制度安排,校长负责是民办高校董事会制度的本质内涵之一,成立以校长为首的行政团队是民办高校治理的核心。从对全校重大活动的组织、计划、领导、决策等职能来看,校长及其团队的作用不可替代,特别是其专业权力的行使有利于董事会制度治理价值的实现<sup>[2]</sup>。因此,无论在学术上还是实践上,校长及其行政团队都应该受到业界的重视,但从当前与民办高校治理相关的研究来看,多以正职校长或泛行政队伍为研究对象,探讨其群体特征<sup>[3]</sup>并提出政策建议<sup>[4]</sup>,少有以行政团队为主题的相关研究;而在实践中,我国民办高校行政团队无论在组建、结构还是运行方面都存在许多问题,专业化水平比较低,从整体上影响了民办高校的办学质量,所以专业化的行政团队建设成为民办高校研究与实践必须关注的重要课题。

## 二、民办高校行政团队专业化的历程

民办高校需要专业化的管理者,这是其作为专业性学术组织的实践要求。在大学这个复杂性、专业性的学术组织里,校长职能的完成并不是完全依靠校长个人的能力,而是要组建以校长为首的行政团队,以团队的能力来完成校长的责任。所以校长负责制本质上是一种集体决策制度,民办高校需要组建专业化的行政团队。从其发展历程来看,民办高校行政团队先后经历了以举办者为主体的行政团队、专职化

收稿日期: 2021-04-02

基金项目: 全国教育科学规划“十三五”规划2016年度课题“民办高校社会责任的实现路径研究”(编号: EIA160446); 教育部人文社会科学研究青年基金项目“具有中国特色的民办高校现代大学制度研究”(编号: 15YJC880098); 山东社科规划青年学者重点培养计划项目“民办高校治理能力现代化及其路径优化研究”(编号: 17CQXJ20)。

作者简介: 石猛, 山东女子学院教育学院教授, 教育学博士, 研究方向: 高等教育管理、民办教育政策; 高斌, 山东女子学院副教授, 管理学博士, 主要从事公共政策、高等教育管理方面的研究。

的行政团队和趋向专业化的行政团队等三个阶段,职业化的趋势相对比较明显。

### 1. 第一个阶段表现为以举办者为主体的行政团队

改革开放后,我国民办高等教育开始恢复办学。最初的民办教育机构主要从事中等职业技术培训或考前辅导工作,而能够从事学历教育的民办高校多是享受“地方粮票”发展起来的,数量少且规模小。这些民办高校复兴于公办高校一统天下的时代,私营经济也刚开始发展,社会对于“非公”的民办高校也缺乏全面的认识。由此导致民办高校在当时还缺乏一定的政治地位,民办高等教育立法相对滞后,民办高等教育政策在实践的牵引下被动配套,民办高校的内部治理问题因找不到明确详细的依据而缺乏一个明晰的政策导向和具体指导<sup>[5]</sup>。作为与当时办学情况相适应的《社会力量举办高等学校和中等专业学校试行条例》也没有对民办高校的内部管理作出具体规定,只是相对简单地提出应该组建精干有力的领导机构,选聘熟悉教学的专职校长和教务负责人。此时的民办高校既没有获取与公办高校平等的政治地位,也没有良好的经济条件,还处于谋生的阶段,因而也没有精力与财务组建规范的管理队伍。作为举办者或发起人的老教授或老干部,因其自身有管理经验而成为首要的管理者。一些民办高校也聘请了少量的退休教授或领导加入管理者队伍,从而形成了以举办者为主体的行政团队。由于规模不大,同时为了节约办学成本,管理队伍通常比较精简,管理干部往往身兼数职,扮演着“万金油”的角色。他们既要承担校长的职责,又要承担一般行政管理责任,难有专门化、专业化可言。

### 2. 第二个阶段表现为专职化的行政团队

1993年,国家颁布了《民办高等学校设置暂行规定》,提出了民办高校的概念,同时要求实行董事会制度的学校还要报送与董事会章程、董会结构有关材料,从而勾画了民办高校董事会治理制度的雏形。按照《民办高等学校设置暂行规定》,浙江树人学院、黄河科技学院等4所院校获得教育部的审批,成为首批获得国家计划内招生资格的民办高校。2000年,黄河科技学院等经过评审升格为民办普通本科高校,民办高校由此开始了独立进行本科生培养的阶段。在管理体制方面,《社会力量办学条例》(1997)要求民办高校的校长或者主要行政负责人来负责教学和其他行政管理工作。《中华人民共和国民办教育促进法》(2003)要求民办高校要实行董事会或理事会领导下的校长负责制,并对校长的产生及权责作出了明确要求,而且规定校长应该由审批机关核准,这意味着民办高校校长的地位得到了法律认可。在政策刺激下,不少民办高校实现了快速发展,跨入了万人高校的行列,教育服务也以全日制本科教育为主。办学规模的扩

大与管理的复杂化需要形成专业化的行政管理团队,促使行政管理专业化。民办高校大多在形式上建立了董事会领导下的校长负责制,组建了专职的副校长队伍,形成了相对专职化的行政管理队伍,但由于办学时间较短,缺乏专业化行政团队建设的土壤,民办高校的行政团队是以举办者加公办高校退休领导为主,且家族化特征非常明显,所以行政团队难有专业化可言。

### 3. 第三个阶段表现为趋向专业化的行政团队

进入21世纪,我国民办高等教育在相关政策的激励下步入了快车道。2003年,民办高校有173所,全日制在校生81万人。2006年,民办高校增长到586所(含独立学院318所),全日制在校生增长到约280万人;2019年,民办高校增长到757所(含独立学院257所,成人高校1所),全日制本专科在校生708.83万人。在此期间,各级政府不断完善民办教育的法律政策体系,规范民办教育的发展。民办高校内部治理的结构体系主动靠近政策,慢慢走上规范发展的渠道。并且经过前期规模的扩张、资本的积累与内涵的积淀,不少民办高校率先渡过了生存危机,开始重视内涵建设。也有一些民办高校面对生存竞争的压力,主动转变发展模式与内部管理方式,实现转型发展、内涵提升。发展方式的转型也推动着管理方式的转变,民办高校行政团队的专业化建设受到了重视。一是从人员结构来看,一些举办者经过学习与历练,具备了一定的理论知识与实践的能力,专业化水平不断提升,成为专家型领导;一些举办者退出了直接管理,在子女接班的过程中构建起了新的管理团队;一些后备干部在经过培训、挂职学习、校内历练后走上了校领导的岗位,从而优化了行政管理队伍的结构。二是从岗位或职责现状来看,构建了以校长为核心,包括分管教育、教学、学术、财产资产、后勤管理、学生工作等方面的领导管理团队。

## 三、民办高校行政团队专业化建设的困境

专业化既是行政团队发展的趋势与方向,也是我国现代大学发展的参照与目标。民办高校行政团队专业化既是校长成为专门性职业并获得专业地位的动态过程<sup>[6]</sup>,也是团队在整体上达到专业标准的过程,本研究探讨的正是后者。经过三十多年的发展,民办高校已经在形式上建立了较为完整的行政团队,但客观地讲,我国民办高校并没有建立起专业化的行政管理团队<sup>[7]</sup>,行政团队建设离专业化标准还有一段距离,表现在校长及其管理团队的准入缺乏素质标准、校长的选聘与团队的建构缺乏程序设计,这也成为民办高等教育改革与发展必须注意的核心问题之一。

1. 民办高校校长及其团队的准入标准缺乏制度性设计  
准入制度探讨的是团队成员遴选的素质标准问题。校

领导不是什么人都可以胜任的,必须具备一定的素质要求,即一定的准入门槛。在私立教育比较发达的国家,各高校都围绕着学术背景、工作经历、学术能力、经营能力形成了一套指标体系,用以遴选校长、副校长以及其他重要主管。不是所有的管理者都能符合这种体系化的任职要求,所以专业理念和职业经历受到了普遍重视。作为专业化的管理者,大学的校领导都应该是经过一定历练的、专门从事这一职业的人员,只有经过专门的历练,才能形成专业的理念体系,拥有胜任岗位与职责的知识技能,而且经过各岗位的历练,办学理念更容易符合学校实际。阿特巴赫指出,一个人通常是在成功地担任了一系列责任递增的相关职位之后,才能成为校长<sup>[8]</sup>,所以专门的工作历练也是校长、副校长选聘的重要考查内容,并且来源于本校的可能性很大。例如哥伦比亚大学,当前的学术副校长、发展与校友关系副校长、法律顾问等全部来源于本校的相关工作岗位。我国公办高校校长都有明确的任职条件或岗位要求,这是校长遴选的重要参考,但在民办高校,校长遴选的法定标准只是模糊地规定为参照公办高校校长任职的条件。民办高校校长的选聘乃至团队的构建在素质准入标准层面还缺乏制度性的设计:一是国家缺乏相应的制度设计;二是民办高校在内部制度上只是照搬了某些非禁令性的原则性要求,没有建立起系统性的准入标准,学校发展到底需要什么样的校长并没有具体的规划与设计。结果是:很多退休的领导、举办者的子女、亲属或相关人员成为学校的校长或副校长。除了家族成员以外,本校成长起来的校领导所占比例不高。在很大程度上,这样选择的一些领导并不总是因为他们具备了专业知识或技能,而是因为资源或亲缘关系。

#### 2. 民办高校校长的选聘与团队的建构缺乏程序设计

依据一定的标准,通过规范的程序遴选出来的校领导才会有其合法性与效率性。在理论上,合法性能够确保校领导们的专业权威,效率性能够减少摩擦的成本,从而促进各项工作顺利地展开。西方国家对于校长的选聘与团队的组建往往都有一定的程序设计,基本包括确定遴选标准、公开招聘、确定人选等几个阶段。有的是由理事会或董事会选聘校长,有的是由教授来选聘校长,校长上任后就开始组建自己的行政管理团队。当副校长岗位出现空缺时,学校也会参照校长的遴选程序来选聘,组建新的管理团队。这是行政团队的自我增选机制,校长真正履职就是从选聘副校长开始的,参照这种方式组建行政团队组建的过程,是校长权力向副校长及其他行政主管分配的过程。校长基本会选择与自己志同道合的副校长或其他校级主管领导,所以团队的组建可以看作校长意愿的延伸<sup>[9]</sup>,这种忠诚于集体的责任感是一流管理团队成功的原因之一,是大学校长行政职能实现的重要保

障。我国公办高校校长及其团队成员的选聘也有一套成熟的考核程序,保证了行政团队的规范性与稳定性。按照法律规定,民办高校应该由董事会来选聘校长,再由校长来组建行政管理团队,这样能够在一定程度上保证合法性和效率性问题。现实问题是:民办高校校长的选聘与团队的建构缺乏程序性设计,举办者绕过董事会选聘了校长和副校长,一手组建了行政团队。举办者不仅选聘了第一任校长,还在校长退休或辞职后又亲自选聘了其他校长,而且基本都是自己说了算;校长对副校长的任用没有决定权,几乎全凭举办者一人。由此看来,在举办者控制下,学校的副校长也是由举办者说了算,校长没有组建行政团队的权力,行政团队无法实现自我增选。

#### 四、民办高校行政团队效能失灵的表征

在董事会治理制度下,民办高校校长的选聘与团队的组建遵循的是自然增选的原则。自然增选是学术组织发展的需要,它能为民办高校行政团队建设带来一种机制性效率,有利于团队的专业化,并最终促进学校办学水平的提升。由于民办高校校长选聘与团队建构缺乏规范的标准与程序性设计,导致行政团队在运行上没有体现出效率性的价值,其效率价值在实践中失灵。

##### 1. 行政团队的结构不稳定

一个好的行政团队必须有完善的梯队结构,表现为年龄结构、素质结构、职业经历等。这样可以形成新老交替、传帮带的良性循环,保证团队的稳定性,发挥团队成员在经验和创造性方面的优势,提高管理绩效,但在当前的选聘制度下,大量的退休领导占据着管理岗位,致使学校缺少发展后备人才的需求,缺乏人才培养制度,从而使新的干部产生难度大、成长慢,有的学校后继乏人。退休领导居多,致使团队年龄结构相对老化,结果是很多领导任职不长就得走人。曾有民办高校年年都更换校领导,这严重影响了干部队伍的稳定。学校领导频繁换人,也可能使发展规划中断,使一些工作缺乏持续性或者处于真空中,或者从头开始做起,这容易造成资源的浪费,不利于战略目标的实现。一般来说,干部队伍越稳定,内部冲突就越少,学校凝聚力就越好。而民办高校校领导变化频繁,容易在办学理念、经验方面产生冲突,磨合成本较高,这直接影响着学校的办学效率。

##### 2. 行政团队的办学权得不到落实

按照首长负责制的要求,民办高校的校长是首席行政长官,副校长协助校长处理相关事务。虽然校长不参与某一部门、处室的具体工作,但在副校长配合下,行政团队通过分担校长的职责保证了大学行政管理目标的实现。在遴选制度下,校长、副校长以及高层管理队中的其他成员的权力与职

责都是相对明确的,可以在规定的职责范围内按照自己的理念经营大学,不应该受到某个人的权力或喜好的限制,但民办高校的校长与副校长直接受聘于举办者,那么校领导做事首先考虑的是举办者意愿而不是学校发展实际需求。举办者及其家族成员控制了关键岗位,掌握着核心权力,主导着学校的发展,特别是与财务、人事相关的决策事项,大多牢牢掌握在举办者或其代理人手中。行政团队的管理权被弱化,不能在职责范围内决策,有时甚至被排斥在学校发展之外。在学校发展需要发挥管理者专业作用的时候,民办高校却有一个弱管理层。

### 3. 行政团队的职业荣誉感比较低

职业荣誉是指因职业而带来的声望和名誉,是特定职业在社会公众心目中留下的总体印象,其最核心的内容是美誉度和信任度。职业荣誉是一种较高形态的社会资本,能够为从事这一职业的人提供一种隐性激励<sup>[10]</sup>。荣誉感能为人带来精神激励,从而刺激他们为获得进一步的荣誉而努力;反之,将会形成对工作的倦怠。在举办者控制下,民办高校行政团队的构建及许多行政教学事务基本由举办者说了算,举办者“一家言”的现象比较突出,特别是在某些资本过度介于学校的情况下,资本权力更是如此。完成工作应该获得授权,现实却是校长和副校长获得的授权较低,办学权力得不到保障,专业权力无法发挥,价值实现就无从谈起,因而行政团队成员的职业荣誉感比较低。并且职责不清,举办者经常干预校长和副校长的教学管理与其他行政工作,经营绩效往往难令他们满意。若校长又围绕控制权再分配与举办者进行讨价还价,结果往往是因谈判破裂而两败俱伤<sup>[11]</sup>。这种恶性谈判的最终结果,往往是与举办者讨价还价的校领导主动辞职或者被炒鱿鱼。在现实中,民办高校频繁更换校长的主要原因在于委托代理关系没有理顺,而经营团队的破裂必然导致管理绩效的降低,影响民办高校的办学水平。

## 五、民办高校行政团队专业化建设的要求

### 1. 民办高校行政团队专业化需要一定的制度保障

这里的制度主要是指校长或副校长的产生制度以及权责的运行制度,“专业性”是相对于“职务性”而言的,意指他们不仅是专职的管理者,还必须形成专业性的知识、技能和伦理规范体系,使行政团队整体上形成明确的从业标准与要求、系统的伦理规范、严格的资格限制、严密的专业组织过程<sup>[12]</sup>。通过一定的制度设计,这些职务性的管理者转变为专业性的管理者。

### 2. 政府要确立行政团队运行的公共管理制度规范

行政团队对高校发展的作用不言而喻,但我国关于民办高校行政团队建设的公共管理制度极其缺乏,在一定程度上

影响了团队建设与规范化发展。目前,我国尚未有民办高校行政队伍建设专门化、系统化的制度要求,只是对校长变更的程序和流程作出了规定,而且还是散见于相关政策、法律文本中。在举办者控制下,仅凭政府很难去监督一所学校校长的变更,更别说权力的运行,所以完善公共管理制度就很有必要。这需要政府、社会认识到校长对于民办高校发展的重要意义,在法律政策上更加关注校长准入制度、选聘制度,规范校长的聘任程序,为校长治理创设严肃、合法的环境;制定完善行政团队权力运行保障制度,防范民办高校举办者权力,遏制举办者及其家族成员对学校运行的过度干预,保障行政团队专业权力的实现;创新校领导流动学习制度,健全校长培训和发展机制,以完善民办高校行政团队的发展保障机制。

### 3. 民办高校要合理完善行政团队的结构

在学校行政管理中,校长具有最高的权力与责任,具有最高的能级。校长发挥作用的形式是选聘、组建行政团队,因此校长必须获得选聘副校长的授权,这样以校长为中心组成一个行政团队;副校长通过授权分担校长的工作,整个团队的工作必须对董事会负责,受董事会监督,这是必须突出的问题。完善行政团队的结构要求:一是明确校长的权力结构。通过章程明确校长的遴选标准、产生程序以及校长权力的运行,进一步明确校长的身份地位。二是保证团队合理的职位数。在管理学中有一个管理的效度,民办高校行政团队的职位数应该符合管理的效度原则,除了包括一位正校长以外,还要有专职负责教学与科研、人事与绩效、招生与就业等方面的副校长,但团队规模应保持在一个合理的效度上,不能因为人员问题产生摩擦与扯皮。三是明确团队专业化的素质结构要求。专业化的素质结构是行政团队专业化的核心,管理团队间在素质上具有共性,但民办高校行政团队的素质结构应具有更为突出的市场意识和经营意识;符合应用型人才培养模式理念,培养高素质应用型人才;独特的办学理念和管理能力,保持特色发展、优势发展。

### 4. 民办高校应对团队形成合理的激励

民办高校校长及其团队成员主要包括举办者及其家族成员、外聘校长、本校培养的领导干部及组织委派的领导。对于举办者及其家族成员而言,他们享有举办者权益及其附属的利益,合理的激励措施主要是对外聘校领导或本校培养的校领导而言。本校培养的校领导的职业生涯刚刚开始,教育理想也刚开始实践。对于这些领导,他们最需要的是信任与授权,这也是民办高校良善治理的重要一环,因而举办者应该在信任基础上给予最大限度的授权。授权的完整含义是把权力与责任一起授出,给予相关权力之后,还应该对他们进行必要的监督,并完善对行政团队的其他激励制度。对

于不同类型的校领导,应该有不同的激励机制,主要是薪资激励机制和帮助实现职业生涯目标的职业发展机制。薪资激励机制是行政团队价值的体现机制,但相对于职业生涯目标的实现,职业发展机制考虑了外聘校领导和本校培养校领导的需求,是最主要的激励制度。完善行政团队的职业发展机制要求:一是尽量让他们有晋升的机会;二是通过平行调动的方式,帮助他们实现个人目标。这两种方式都是职务变动式的发展方式,但对于一些难有职务变动的校领导而言,可以通过“工作丰富化”,让其实现职业提升。

#### 参考文献:

- [1] 马俊杰,等. 高校领导团队能力建设研究[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010:63.
- [2] 石 猛. 民办高校董事会制度的治理价值及其实现[J]. 复旦教育论坛,2019(2):15-20.
- [3] 申政清,王一涛,徐绪卿. 我国民办高校校长群体特征的实证研究[J]. 高教探索,2017(4):106-112.
- [4] 邱昆树,王一涛,石 猛. 我国民办高校校长群体特征及其政策启示[J]. 中国高教研究,2016(8):74-79.
- [5] 徐绪卿. 我国民办高校内部管理体制改革创新研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2012:90.
- [6] 褚宏启. 校长专业化的知识基础[J]. 教育理论与实践,2003(12):27-32.
- [7] 别敦荣. 略论民办机制之于民办院校的意义[J]. 高等教育研究,2010(4):71-77.
- [8] [美]菲利普·G·阿特巴赫. 21世纪的美国高等教育:社会、政治、经济的挑战[M]. 施晓光,蒋 凯,主译. 陈学友 校. 青岛:中国海洋大学出版社,2007:279.
- [9] [美]古多尔. 世界一流大学:校长必须是科学家吗?[M]. 上海:上海交通大学出版社,2011:17.
- [10] 王洪才. 大学价值失范及其治理[J]. 山东高等教育,2016(1):6-12.
- [11] 张宏博. 中国私立大学有效经营的制度研究[M]. 北京:人民出版社,2009:73.
- [12] 董圣足,等. 寻找职业校长——民办高校校长职业化问题研究[M]. 北京:科学出版社,2014:38.

## Efficiency Barrier and Its Countermeasures of Administrative Team Specialization in Private Higher Education Institutions

SHI Meng , GAO Bin

( Shandong Women's University , Jinan 250300 , China)

**Abstract:** Specialization is the development trend and direction of administrative team in universities , and it is also the reference and goal of the development of modern universities in China. The trend is mainly manifested in the aspects of team construction and operation. From the perspective of practice , there are many problems in the establishment , structure and operation of the administrative team , the level of specialization is relatively low , which affects the management quality and efficiency. To enhance the professional level of the administrative team in private higher education institutions , it is necessary to improve the public management system , clarify the identity and status of the administrative team , upgrade the structure of the administrative team , and construct reasonable supervision and incentive system.

**Key words:** administrative team; specialization; private higher education institution