

第二章 内部管理体制创新

职业院校内部管理体制创新，是我国职业教育管理创新的重要内容，也是我国教育综合改革的重要组成部分。自 1985 年 5 月《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布，到 2010 年 5 月《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020）》发布实施，再到 2016 年《国家创新驱动发展战略》颁布，31 年间我国职业教育体制改革经历了起步发展、探索发展、深化发展三个主要阶段，在政策、制度、实践等层面为职业院校管理体制创新创造了条件。本章将选取职业院校内部管理体制创新的角度，在分析目前职业院校内部管理体制存在问题的基础上，探索构建创新实践的现实路径。

第一节 职业院校内部管理体制概述

一、职业院校内部管理体制及其创新内涵解析

（一）体制、教育体制与管理体制

1. 体制

“体制”一词有多种含义。一指诗文书画的体裁、格调。最早见于郑玄《诗谱·周颂》孔颖达疏：“然《鲁颂》之文，尤类《小雅》，比之《商颂》，体制又异。”三国魏嵇康《琴赋》序中云：“然八音之器，歌舞之象，历世才士，并为之赋颂。其体制风流，莫不相袭。”唐刘知几《史通·六家》：“唯《东观》曰‘记’，《三国》曰‘志’，然称谓虽别，而体制相同。”宋郭若虚《图画见闻志·花鸟》卷四：“崔白，字子西，壕梁人。工画花竹翎毛，体制清贍。”鲁迅《汉文学史纲要》第二篇：“赋比兴以体制言：赋者直抒其情，比者借物言志，兴者托物兴辞也。”二指格局、规格。明胡应麟《少室山房笔丛·经籍会通二》：“马氏始仿刘向前规，论其大旨，体制駸駸备矣。”三指结构。清顾炎武诗《北岳庙》云：“岳祠在其中，巍峨奉神殿。体制匹岱宗，经营自雍下。”

后人将“体制”一词延伸应用于社会科学之中，体制的内涵发生了拓展。明《二刻拍案惊奇》：“提控闻报，犹如地下升天，还服着本等衣服，随着亲随进来，先拜谢相公。侍郎不肯受礼，道：‘今是朝廷命官，自有体制。且换了衣冠，谢恩之后，然后私宅少叙不迟。’”这里的“体制”指的是“礼制、



规矩”。南朝宋孝武帝《重农举才诏》：“尚书，百官之本，庶绩之枢机；丞郎列朝，局司有在。而顷事无巨细，悉归令仆，非所以众材成构，羣能济业也。可更明体制，咸责厥成，纠覈琴情，严施赏罚。”这里的“体制”指的是“组织制度”。《辞海》对“体制”解释为：“国家机关、企事业单位在机制设置、领导隶属关系、管理权限等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。”从历史唯物主义角度来说，体制是联系社会有机体三大子系统——生产力、生产关系、上层建筑之间的联合点，是三者之间相互联系、发生作用的桥梁和纽带。从管理学角度来说，体制是国家机关、企事业单位的机构设置和管理权限划分及其相应关系的制度，是制度形之于外的具体表现和实施形式，是管理机构和管理规范的结合体和统一体^①。如经济体制，就是经济机构和经济规范的结合体和统一体，即具体的组织与管理调节国民经济运行的制度、方式、方法的总称，是组织赖以生存和发展的基础。

总之，体制是国家机关、企事业单位的机构设置、隶属关系、权力划分等方面的具体体系和组织制度的总称。体制是管理机构和管理规范相结

^① 林艳芬，李小鲁. 职业院校体制机制改革创新与实践[M]. 北京：人民出版社，2014（1）：44-45.

合的产物，不同的管理机构和不同的管理规范相结合就形成了不同的体制。

如政治体制、经济体制、科技体制、教育体制、管理体制、军事体制等。

2. 教育体制

厘清“体制”的含义，为其相关概念的梳理界定奠定了坚实的基础。在上述体制的含义基础上，所谓教育体制，就是教育机构与教育规范的结合体和统一体，它由教育机构体系与教育的规范体系组成。从系统的角度来讲，教育作为一个开放性系统，教育体制就是教育系统内部各要素相互联系以及它与社会系统相互联系的“序”即基本规则。

教育体制是上层建筑的组成部分，为一定的社会制度、经济制度服务。其发展主要受到政治体制、经济体制、科技体制及宗教问题、民族问题和种族问题等外部因素的制约；同时又受到教育自身在层次、规模、种类等方面的发展水平等内在因素的影响。此外，教育体制也受到人们对各级各类教育相互关系以及教育系统与其他社会系统相互关系的客观规律的认识的影响^①。教育体制具有强烈的时代和国家特征。当教育体制出现不适应状

^① 袁运开. 简明中小学教育词典[M]. 上海：华东师范大学出版社，2000（1）：112：116.



态时，教育系统作为社会这个大系统的一个子系统，不仅自身运转发生困难，而且将导致整个社会系统的运转困难。故，教育体制的改革，是从战略的高度和整体的角度对教育系统进行的全局性调整，对社会的发展和经济的发展具有极其重要的意义。

教育体制有多种分类，不同的区分标准会形成不同的类别。如以办学主体来区分，可以分为公办教育体制和民办教育体制。如以教育阶段来区分，可以分为学前教育体制、初等教育体制、中等教育体制、高等教育体制和继续教育体制。如以受教育对象来区分，可以分为儿童教育体制和成人教育体制。如以教育内容来区分，可以分为普通教育体制、职业教育体制和特殊教育体制。如以教育程度来分，可以分为发达地区教育体制、欠发达地区教育体制和不发达地区教育体制等。如以实施环境来划分，可以分为家庭教育体制、学校教育体制和社区教育体制。如以学校内部管理过程来划分，可以分为学校领导体制、学校执行体制、学校咨询体制和学校监督体制^①。

3. 管理体制

^① 孙绵涛. 教育管理[M]. 北京：人民教育出版社，2006：218-222.

以一个学校为例，所谓管理体制，指的是学校管理系统的结构和组成方式，即一个学校采用怎样的组织形式以及如何将这些组织形式结合成为一个合理的有机系统，并以怎样的手段、方法来实现管理的任务和目的。具体的说，管理体制就是根据一个组织的管理系统的结构和组成方式来规定这个组织的管理范围、权限职责、利益及其相互关系的准则。其核心是管理机构的设置、各管理机构职权的分配以及各机构间的相互协调。它的强弱直接影响到管理的效率和效能，在组织整个管理中起着决定性作用。

管理体制包含三种基本形式，一是职能制，二是事业部制，三是子公司制。职能制是集权化的组织形式，事业部制和子公司制是分权化的组织形式。

（二）教育管理体制、职业院校管理体制与职业院校内部管理体制

1. 教育管理体制

要把握教育管理体制的内涵，实际上要回答三个基本问题：一是一个国家的教育管理权力如何确立和划分。二是中央和地方各自设置什么形式的教育管理机构，这些管理机构之间是否表现出一定的从属关系。三是总



体上对教育的管理是哪一种方式，是集中管理还是分散管理，或者是集中分散混合管理。

教育管理体制属于教育体制的一个类别。教育管理体制，是一个国家在一定的政治、经济和文化基础上，根据有关政策、法规建立起来的对教育事业进行管理的制度体系，涉及教育系统的机构设置、功能规定、职责范围、隶属关系、权限划分、运行机制等诸多元素和要件。在教育体制中，教育管理体制处于中心位置，犹如一条主线将教育体制其他类别串联在一起，是整个教育体制得以构成和运行的保障，它对学校教育管理体制改革和发展的方向、速度、规模具有直接影响。包括教育领导体制、教育办学体制、教育投资体制、学校内部管理体制等。

从教育管理的宏观层面和微观层面来看，教育管理体制可分为教育行政管理体制和学校内部管理体制。

在宏观层面上，教育行政管理体制是涉及国家和各级地方政府对于教育事业管理的部分，即教育行政机构对于教育事业进行管理的制度安排。它的形成是国家经济体制、政治体制、文化传统和教育体制等综合作用的

结果。作为社会事业管理体制的一种，它不是一成不变，而是随着社会背景条件的变化或教育体制本身的发展而作出相应变革。

根据国家教育行政权力在各级教育行政机构的分配状况，教育行政管理体制的基本类型主要有三种分类，一是中央集权制，二是地方分权制，三是中央地方合作制，这三者是现代教育行政管理体制的主要存在形式。

中央集权制的特点是：教育事业的管理权由中央政府高度集中，中央教育部统一领导并监督全国的教育事业；中央教育部和地方教育行政机构之间有明确的命令和服从的关系，从中央到地方，构成了一个自上而下的垂直教育行政组织体系。实行中央集权教育管理的典型是法国，法国中央教育部统揽全国的教育目标、课程设置、教育预算、人事安排等各方面的教育大权，通过大学区—省—市—镇—村这样一条垂直行政路径统一指挥全国教育系统的运作。安排有严格的教育督导制度，以保证教育政令的贯彻。

公办私立学校都在教育部的监管之下。凡是全部或部分接受政府经费补助的私立学校，人事聘用必须经过教育部认可，未受到教育部补助的，也必



须接受教育部的视导和监督^①。地方分权制的特点是：中央教育部和地方教育行政机构之间不存在上下级的隶属关系。教育事业管理权由各地方政府掌握，各地自行教育立法和教育决策。实行地方分权制的典型是美国，美国建国后相当长的时间都没有设立中央教育行政机构，直到1979年才设立联邦教育部，但权力极其有限。美国教育行政主权在各州，多数州又将权力下放给学区，由学区统筹规划、制定预算、管理人事等，联邦政府无权干涉。中央地方合作制的特点是：介于集权制和分权制之间的一种教育管理体制。其特点是中央和地方依据有关法规分享教育事业管理的权力并分担教育经费投入等义务。实行中央地方合作制的典型是日本。日本设立中央教育行政机构文部省，负责发展教育、学术、文化事宜，分拨教育经费，对地方进行技术性指导等。地方则设立都道府县和市镇村两级制的地方自治行政机构，负责管理各级学校、确定编制、审定教科书、管理人事等事务，具有地方分权和中央集权结合、趋向集权的混合制特点。我国的教育行政管理体制经历了一个漫长的发展过程，随着中国教育制度的发展而发

^① 张蓉. 比较教育学[M]. 江苏：南京师范大学出版社，2009（1）：4.

展。我国实行的是中央统一领导、分级管理的教育行政体制，强调的是中央教育行政的权威。

在微观层面上，学校内部管理体制是涉及学校内部对于学校组织的设置和管理学校内部活动的制度安排。具体将涉及学校领导体制、执行体制、监督体制、保障体制等。学校领导体制是关于学校领导机构的设置及其管理权限划分的基本制度，它规定着学校谁来领导和实施领导与管理的基本组织原则。主要包括机构、角色、权利义务、领导机制、领导者管理五大要素，具有根本性、系统性、相对稳定性及个性化等性质。

2. 职业院校管理体制与职业院校内部管理体制

所谓职业院校管理体制，是指职业院校管理机构与管理规范的结合体或统一体。职业院校的管理机构包括职业院校的外部管理机构（亦即职业教育行政管理机构）和职业院校内部管理机构。职业院校的管理规范是指维持并保证职业院校管理机构正常运转的制度，它规定着职业院校管理机构的性质、职责权限以及相应的工作规范和岗位职责等，一般以政策、法规和规章制度的形式体现出来。这种规范也可以分为职业院校外部管理规



范和内部管理规范。职业院校的外部管理机构与外部管理规范相结合，就形成了职业院校的外部管理体制；职业院校的内部管理机构与内部管理规范相结合，就形成了职业院校内部管理体制。

因此，我们可以对职业院校内部管理体制作出如下定义^①：所谓职业院校内部管理体制，是指职业院校的内部管理机构与内部管理规范的结合体或统一体，是关于学校内部管理和运行的根本制度。内部管理体制是职业院校运行的内在基础。职业院校内部管理机构包括决策机构、咨询机构、执行机构和监督反馈机构。职业院校的内部决策机构与相应的规范相结合，就形成了职业院校的决策体制，即职业院校的领导体制；职业院校的内部咨询机构与相应的规范相结合，就形成了职业院校的咨询体制；职业院校的内部执行机构与相应的规范相结合，就形成了职业院校的执行体制；职业院校的内部监督反馈机构与相应的规范相结合，就形成了职业院校的监督体制。在职业院校内部管理体制的这四个子体制中，领导体制是核心，它决定着职业院校的性质和方向。

^① 李建国. 我国高职院校内部管理体制改革研究[D]. 南京 :南京农业大学 ,2011.

(三) 职业院校内部管理体制创新

职业院校要保持持续发展，必须要建立一套能够适应其发展的体制，并且根据内外部环境的变化适时的进行体制改革和创新。体制创新，就是根据生产力发展的要求，对生产力运行的有关具体制度进行完善、变更或重组，其根本目的在于促进生产力数量的增长和质量的提高，同时通过体制自身的柔性和张力协调生产力数量的增长与质量的提高之间的冲突。

职业院校内部管理体制创新，是指职业院校为了适应职业教育发展形势和职业院校可持续发展需要，对院校内部机构设置、管理权限、权力运行、资源配置等及其相互关系的制度进行变革，突破和清除各种影响职业院校发展的体制性障碍，建立新的资源配置方式、管理秩序、工作方式、思维方式的^①。30多年来，职业院校内部管理体制创新，一直是职业教育体制改革的一项重要内容，其实质是最大限度的调动人的积极性和创造性，充分发挥人力、物力、财力的潜力，达成以最少的投入获得最大化的收益，其主要目的是使职业院校内部管理体制更好地适应职业院校使命和任务的变化，适应社会主义市场经济体制逐步建立对职业教育体制特别

^① 周君明. 高职院校软实力研究[M]. 现代教育出版社, 2015: 119.



是职业院校内部管理体制的要求，更好地实现职业教育的社会职能。

二、职业院校内部管理体制的主要问题

(一) 职业院校内部管理体制的应然状态

1. 领导体制方面

按照《中等职业学校管理规程》(教职成〔2010〕6号)规定，中等职业学校实行校长负责制，建构校长全面负责行政工作、党组织保障监督、教职工民主参与管理的内部管理体制格局。一般情况下，中职学校的校长和党委书记实行一肩挑。按照《高等教育法》(2015年12月修正)规定，高等职业院校实行党委领导下的院(校)长负责制。无论是中职学校，还是高职院校，院(校)长都为学校的法人代表，全面负责院(校)的教育教学、科研及其他行政管理工作。

2. 执行体制方面

职业院校根据国家有关政策，合理设置内部管理机构，并明确其职责。中等职业学校在部门设置上一般主要设置为行政、教学两大板块，高等职业院校在部门设置上则为党委、行政、教学等板块。院(校)党委主要由

党员院级领导构成，中层（系部）多数采用行政主要负责人负责制，少数也有采用党政主要负责人共同负责制。系部中还应设立教研室。一般而言，教师向教研室负责，教研室主任向系部主任负责，中层（系部）向院（校）长负责。

3. 咨询体制方面

高等职业院校中一般应设置发展规划处或职教研究所，负责情报信息收集整理、前瞻性战略研究、拟定重要制度、制定决策备选方案、组织决策方案论证等工作。中等职业学校一般设置科研处，在履行其行政职责的同时也承担起咨询作用。

4. 监督体制方面

按照法律条文规定，职业院校均应成立有教职工代表大会，依法保障教职工参与民主管理和监督的权利，发挥教职工代表大会参与学校重大决策的作用。学院（校）建立工会组织，维护教职工合法权益。同时应设置学院（校）纪委、监察审计处，还应设置督查办公室，从重大事项推动、内部财务审计、纪律监察等方面实行监督制约。

（二）职业院校内部管理体制的主要问题



因历史发展及现实问题因素和现实条件的制约，我国高职院校内部管理体制还不够成熟，高职教育特色不明显，不可避免地存在不少问题。

1. 组织结构方面

一是现行的科层制、行政化等特质在稳定组织结构的同时也阻碍了职业教育的变革与创新。职业院校内部管理体制，受科层管理理论影响较大，效仿本科院校的模式和苏联时期中专学校管理模式，按照职位分类、权力分层、法定资格、委其责任进行架构，呈现出典型的“三层四部制”特点。在纵向层次上，分为高层、中层、基层“三层”。高层为校级领导，其领导体制一般以校长负责制为主，以副校长分工负责为辅；中层为条块负责人，中层管理体制一般为业务与行政相配合的平行结构；基层为科室一般工作人员和工勤人员。从基层到高层构成金字塔型结构。在横向机构设置上，则以“四部制”为主。即职业院校一般设置四类部门，一为党委、纪检部门，包括党委办公室、组织人事处、监察审计处、学工部和工会等部门。二为行政部门，包括学校办公室、教务处、学生处、计划财务处、招生就业处、安全保卫处和离退休处等部门。三为教学教辅部门，包括各教学系、国际