

标准三维属性空间视域下的 高校行政管理工作标准体系构建*

罗金凤¹, 王亮亮²

(1. 山东商业职业技术学院商德研究所,

2. 山东商业职业技术学院智能制造与服务学院, 山东济南 250103)

摘要: 我国教育标准建设已经历了25年, 但仍然存在不规范、不均衡等很多不足。依据波兰学者沃吉次基标准三维属性空间概念, 构建高校行政管理工作标准体系的级别维、对象维和内容维, 特别是内容维上“三本两化”标准体系, 对一直困扰高校行政管理工作缺乏检查、督办、考核、追责依据的现象, 提供了比较科学的依据, 可以填补我国高校层面教育标准建设的空白。

关键词: 高校; 行政管理; 工作标准; 体系

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3380(2018)05-0015-04

Construction of Standard System for University Administration Work under the Perspective of Standard 3-dimensional Attribute Space

Luo Jinfeng¹, Wang Liangliang²

(1. Institute of Business Ethics, 2. School of Intelligent Manufacturing and Service, Shandong
Institute of Business Technology, Jinan, Shandong 250103)

Abstract: The construction of education standard in China has been carried out for 25 years, but there are still many deficiencies, such as non-standard, unbalanced and so on. According to the concept of standard three-dimensional attribute space proposed by a Poland scholar Wagits Ki, i.e., level dimension, object dimension and content dimension of a standard system, an administrative management system in colleges and universities can be constructed. Especially, the standard of "the three foundations and two changes" in the content dimension has provided scientific suggestions for the phenomena of lacks of inspection, supervision, examination, and responsibility in the area of administrative management of colleges and universities. The study can fill gaps in the construction of educational standards in colleges and universities in China.

Keywords: Colleges and universities; Administrative management; Work standard; System

* 基金项目: 山东省教育厅职业教育教学改革研究项目(2017322)阶段性成果。

收稿日期: 2018-04-28, 修回日期: 2018-08-29

一、问题的提出

2015年10月,教育部下发了《关于印发〈高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)〉的通知》教成[2015]9号,其中有两项重要工作:一是高职院校优质校建设,二是高职院校内部质量保证体系诊断与改进(以下简称诊改)。截至2018年3月,全国共有18个省(市)293所高职院校进行优质校建设工作,占全国总高职院校的21.7%。教育部从2015年12月在全国启动诊改工作,2016年5月确定在全国9省27所高职院校进行诊改试点。诊断与改进从管理学的角度讲,它只是一种管理手段或方法,优质校的建设可以借助诊改工作推进学校的科学优质发展,或者说,诊改工作是优质校建设保障措施的一个重要方面,优质校建设为诊改工作提供条件支持,两者互相依存,互为条件和保障,互相促进提高。

在以教学为核心的诊改工作推进过程中,标准建设是整个诊改工作的核心和灵魂,如果标准体系没有真正建立起来,诊断就没有依据和标准,改进也就失去应有之义,成为“乱弹琴”。^[1]诊改标准体系建设工作是个系统工程,从类别来讲,应包括教育教学和行政管理两大类。受国家有关部门委托,目前有的行业企业已经与高职院校联合启动专业标准建设工作。高职院校内部质量保证体系中的行政管理工作是诊改推进工作顺利进行的必要保障,是学校内部治理的重要环节,所以行政管理工作的标准建设也是诊改工作标准体系建设的重要组成部分,没有它的标准建设,整个诊改工作标准体系建设是不完整、不全面的。

当前,诊改工作进入攻坚阶段,优质校建设也进入深水区,据调查了解,大多高职优质校建设都把专业建设作为重中之重,但对优质校建设起保证作用的诊改没有列入优质校建设的重要工作日程。全国进行诊改试点的27所高职院校,就诊改工作的重要环节——标准体系建设而言,多数高职院校都是结合行指委和企业联合进行的专业标准建设(比如工业和信息化行指委正在进行30多个专业标准建设工作),而没有或很少就行政管理工作标准建设开展相关研究和实践,只有部分高职院校开展了部分工作,比如,黄河水利职业技术学院和山东商业职业技术学院等对学校制度进行了梳理和规范,这是行政工作标准建设的核心内容,但还远远不够,也不系统不完整,远未达到标准体系的标准链建设要求。就当前的学术理论探

讨来看,也少有专家和教育实践工作者进行过相关的研究和探索。所以,在深化优质校建设和深入推进诊改工作的今天,积极探索行政管理工作标准体系构建问题,有深刻的理论和实践意义。

二、高校行政管理工作标准体系构建

1. 标准建设的必要性

教育是培养人才的,是一个复杂的系统工程,其所涉及的技术管理和实践活动需要通过一定的标准来进行规范和指导,以保障教育活动的有序、有效开展。教育标准是对各种教育领域和具体教育活动所制定的客观规定,^[2]《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确提出要“制定教育质量国家标准”和“建立和完善国家教育基本标准”。

从标准化实际看,随着经济社会科技等的日益发展,标准的“规制”作用日益凸显,成为一种越来越重要的“治理”手段。^[3]体现和保证工作质量的最主要标志是工作标准,科学的管理必须有严格的工作标准作为依据。

有学者认为,我国教育标准的建立最早起源于1993年颁布的《中国教育改革和发展纲要》,其确立的标准在教育发展中的重要地位,提出“建立各级各类教育的质量标准和评估指标体系”,^[2]经过25年的标准体系建设,目前,我国教育标准多集中于第三方教育评估体系的建设,而教育的举办方或承办方所依据的自身质量标准建设,以诊改作为重要契机才刚刚起步。据研究者分析,我国现行教育标准具有四“不”的特点:一是不规范,二是不健全,三是不平衡,四是不系统,^[2]所以,我国教育标准体系建设工作任重道远。

目前,高校自身进行质量标准体系建设的微乎其微,只有很少院校进行课程标准体系建设的启动工作,作为对高校办学质量起保障作用的行政管理工作标准建设,至今仍是空白。

2. 标准体系构建的理论基础

任何标准体系构成要素的基本单元都是标准,其具有级别、作用对象以及内容三维属性。^[2]标准的三维属性空间概念是波兰学者沃吉次基(John Wagitskiy)首次提出的,它是用标准的三要素(对象、内容和级别)分别作为坐标轴所构成的三维方法论空间。^[4]根据沃吉次基标准的三维属性空间理论,在我国国家标准体系构成中,在级别维上,标准分为国家

标准、行业标准、地方标准、企业标准;在对象维上,标准分为基础标准、安全标准、方法标准和产品标准等;在内容维上,标准可以分为技术标准、管理标准和工作标准。^[4]

目前,我国正在制定的国家教育标准分为六大类别:第一,学校建设标准;第二,学科专业和课程体系标准;第三,教师队伍建设标准;第四,学校运行和管理标准,包括学校生均拨款标准,学校行政、教学、服务行为的标准……。^[2]高校作为独立的办学单位,除依法依规执行国家教育行政标准外,其专业建设、课程建设、教师发展、学生成长和行政管理等都应有自己学校的标准,高校行政管理工作标准是国家教育标准建设的重要组成部分。按照医改专家杨应崧教授的“五纵五横”理论体系,在级别维上,行政管理工作标准应属于“学校、专业、课程、教师、学生”五横层面的学校级别。^[5]

3. 工作标准体系构建

工作标准即相关部门为维护技术标准和管理标准所做的质量规范。依据沃吉次基标准的三位属性空间概念来构建我国高校行政管理工作标准体系,对应我国标准级别维上的国家标准、行业标准、地方标准、企业标准,高校行政管理工作标准应该等同于第四个级别企业标准,因为高校与企业一样,是具有独立法人的办学单位,高校行政部门是代表学校行使职权——学校标准;在对象维上,标准分为部门工作标准、岗位工作标准;在内容维上,标准分为不变标准、可变标准两类,不变标准有三个,即职责、制度和程序;可变标准有二个,即规划和年度计划。职责标准、制度标准、程序标准、规划标准、计划标准,简称“三本两化”。“三本”即职责标准、制度标准、程序标准;“两化”即规划标准、计划标准。

高校行政管理的主体责任人就是代表学校的职能部门,其工作质量直接决定学校管理水平,而核心是看职能部门是否按工作标准来执行。当前,大学章程的发布确实对学校管理起到制度约束、规范管理的作用,但这是对学校宏观管理层面的,而具体工作如何落实,依据是什么,程序又如此的“微观”管理,都必须通过代表学校的行政部门统筹落实,必须依照工作标准完成工作任务,即“履责依制合序据划”。具体来讲“履责依制合序据划”即是:履行职责标准(部门、岗位),依据制度标准,符合程序标准,根据规划、计划标准。因为部门职责标准、制度标准和程序标准相对固

定,无论学校如何改革变化,衡量检验工作的标准这三者基本不变,而且不可或缺,是工作标准的根本,简称“三本”;部门三年或五年规划和年度计划都要根据社会形势发展变化和学校顶层设计做出相应调整,相对于职责标准、制度标准和程序标准,它是动态的、变化的,简称“两化(划)”。在三维属性空间视域下,内容维即“三本两化”是高校行政管理工作标准体系构建中的最核心内容。如图1所示。

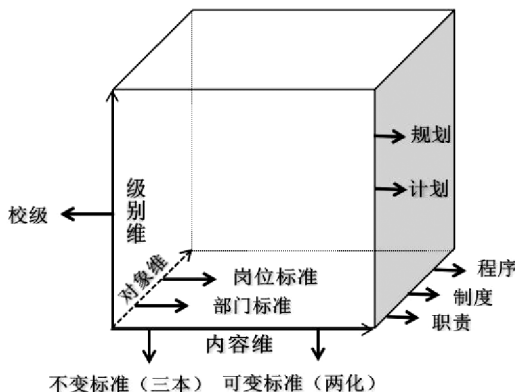


图1 行政管理工作标准三维属性空间图

(1)职责标准是行政管理工作标准建设的根本标准之一。职责,是指部门(任职者)为履行一定的组织职能或完成工作使命,所负责的范围和承担的一系列工作任务,以及完成这些工作任务所需承担的相应责任。职责分为部门职责和岗位职责两类,岗位职责是依据部门职责所承担的任务而制定的。根据职责定义,体现部门职责标准和岗位职责标准都有五个要素:部门(岗位)、职责内容、工作任务、工作标准和责任人。

(2)制度标准是行政管理工作标准建设的根本标准之二。制度一般指要求大家共同遵守的办事规程或行动准则,也指在一定历史条件下形成的法令、礼俗等规范或一定的规格。在不同行业、不同部门、不同岗位都有其具体的做事准则,目的都是使各项工作按计划按要求达到预计目标。高校行政管理工作制度应该涵盖部门职责的所有内容,是依据职责权限,为履行职责,完成工作任务,约束工作行为,保证工作质量而制定的一系列有关规定,一般包括章程、条例、职责、守则、办法、制度、规定、细则等制度文件。行政部门制订或修改制度一般经过分析制度建设需求(明确制度建设目的)——拟定初稿——征求意见(相关部门及使用部门)——修改初稿——提交会议——会议通过(院长办

公会或党委会)一发布—执行—再次分析建设制度需求,8字形螺旋制订(修改)过程(图2)。

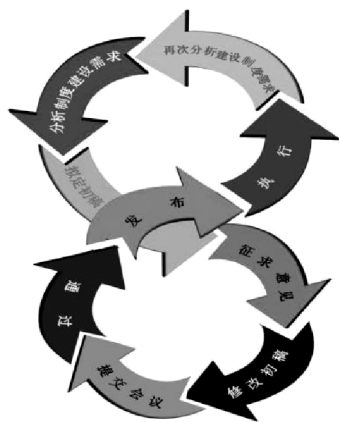


图2 8字形螺旋制度制订(修改)过程图

(3)程序标准是行政管理工作标准建设的根本标准之三。程序是“为进行某项活动或过程所规定的途径”。程序就是行事的先后次序和有序的步骤,任何单位、任何事情,首先强调的就是程序,程序无时无刻不在。现代科学管理越来越重视细节,因为细节决定成败,程序就是整治细节最好的工具。

程序依据制度而定,是对制度中重点环节、重要过程的具体呈现;程序也是工作过程中的最重要路线图和方向标,是检验工作过程是否合规的重要标准,也是约束、监督、保证工作行为的重要保障手段。根据程序定义,结合程序运用中的重要程度,可以将程序分为决策程序(比如“三重一大”决策程序、党委会、校长办公会议事规则程序等)和重要(重大)工作过程性程序(比如干部经济责任审计工作程序、招投标工作程序等)两类。一般有多少个制度就应有多少个与之相匹配、适应的工作程序。

(4)规划和计划是行政管理工作标准建设的根本标准之四、之五。学校规划一般根据国家、省有关规定,制定学校自己的五年规划;高校行政部门规划,一般根据干部聘任期制定,通常为三年或五年;行政部门年度计划,一般根据学校年度计划和部门规划而制定。规划是计划制定的依据,计划是规划落实的具体方案,无论是规划还是年度计划,都是根据工作需要而变化的。规划和计划是履行职责,完成工作任务要求的具体形式和体现。

总之,行政部门无论其职责、制度还是程序,在一定时间内是相对固定不变的;无论规划还是年度计划,都必须根据部门职责来做部门规划和年度工作计

划,不可随意而为,在落实规划和年度计划时更要依据制度,符合工作程序,否则制度和程序就成了摆设,科学规范管理就无从谈起,管理质量就根本谈不上。“三本”既是行政部门工作标准考量的根本和关键,也是几年规划和年度计划制定的出发点和落脚点,“两化”是“三本”职责、制度、程序在工作过程的具体体现。“三本两化”构成了行政管理工作标准在三维属性空间图中内容维上的最核心内容,形成一个独立标准体系。如果把“三本两化”比喻成一棵树的话,职责为根,制度、程序为树干,规划和计划就是树根树干上长出来的树枝。

三、高校行政管理工作标准建设的思考

1. 职责标准建设是行政部门工作标准建设的核心和最根本工作

“工作人”是一个部门存在的外在主要体现(显性存在),也是执行制度、程序、规划、计划完成的主要承担者;职责是行政部门存在的内在具体体现(隐性存在),职责与部门互为条件和理由,没有无职责的部门,也不存在没有部门的单纯的责任,“皮之不存,毛将焉附”,两者互为条件不可分割。“工作人”和职责是行政部门的两个具体体现,但职责更为根本,因为“工作人”是为完成职责而存在的,没有了职责,“工作人”也就失去了内涵和存在的意义。但在实际工作中,更多的是看到部门的显性存在——“工作人”的存在,尤其是对负有领导责任的“人”,考核或评价干部主要看他的思路、工作方法、工作任务完成情况,甚至看他对待人对事的态度,而往往忽略了部门的隐性存在——职责的存在,没有回归到“工作人”履行部门和岗位职责本身。

高校科学有序管理是人才培养质量的有效保障,行政部门是落实党委领导下校长负责制的重要职能部门,其管理水平直接反映了一个学校的办学水平。科学的管理离不开尽责和按制度办事,依程序完成,按计划执行,而不是随性随意。特别是在国家深化政治体制改革的今天,有些高校为“适应”这一变化,进行一系列机构改革,但由于职责权限界定不清,改革效果差强人意;还有些高校一直管理混乱、管理效率低,其主要原因也是职责不清,或职责落实不到位。职责不清主要表现在:一是职责不全,比如,宣传部门没有统领全校意识形态工作的职责;二是职责边界不

(下转第23页)

也是教师专业发展的指挥棒,制定科学的绩效指标就能最大限度地发挥教职员的工作积极性和能动性,将教师管理由重形式重感觉改为重业绩。还要将绩效考核的标准制定、考核程序、考核公开透明纳入学校的制度建设范围,强化监督机制。新形势下建设一流的师资队伍,需要管理部门根据学校所处的不同发展阶段站在更高的角度,制定与学校长远发展战略相适应的多维度、多层次的绩效考核制度,深化人事分配制度考核,更加注重教师的专业发展,多渠道提高教师的教学、科研及实践能力。绩效考核体系构建得好不好,可以通过实践来检验,实施绩效考核管理后如果能够促使能力水平高的教师愿意多做贡献、水平一般的教师积极努力想做贡献、新来的教师进步飞速,高层次人才不断聚集,学校的综合实力稳步提升,培养的学生质量获得社会普遍认可,就是适合学校发展的绩效考核体系。

参考文献

- [1] 聂小武. 轨道装备制造业转型升级中高技能人才需求调查分析——以株洲市为例[J]. 才智, 2017(6):37-38.
- [2] 聂小武, 蔡明灯. 湖南省高职院校轨道交通专业布局及优化对策[J]. 轻工科技, 2018(2):139-140.
- [3] 刘尧. 我国教师评价的现实困境与改革途径[J]. 上海教育评估研究, 2012(6):35-38.
- [4] 张洪春, 温中梅. 高职院校教师教学能力考核与评价研究[J]. 上海教育评估研究, 2016(1):60-64.
- [5] 丁佩芬. 新形势下高职教师绩效评价体系构建:问题与对策[J]. 职教论坛, 2017(26):9-14.
- [6] 王雄. 新建应用型本科院校师资队伍队伍建设探讨[J]. 教育评论, 2017(8):120-123.
- [7] 林苍松. 转型背景下的地方高校教师绩效评价体系探析[J]. 福建江夏学院学报, 2017(2):111-118.
- [8] 聂小武, 蔡明灯. 新加坡“技能创前程”计划的实施及其对我国职业教育的启示 [J]. 劳动保障世界, 2018(12):32-34.
- [9] 谷茂, 李卓梅, 颜菲. 高职院校教师聘期考核办法优化思考[J]. 深圳职业技术学院学报, 2016(4):54-58.

(上接第18页)

清,比如党委和纪委主体责任和监督责任职责权限边界不清等;三是职责内容有交叉,比如宣传部门和团委都负有对校园文化建设统领职责等,这三种情况的存在都会不同程度造成不必要的人财物的浪费和时间、精力以及情绪负影响的干扰、扯皮、效率低下、士气低落等,都会给工作和个人生活造成不必要的麻烦,给学校管理带来负影响。

2. 制度标准建设和程序标准建设是工作标准建设的重要指标和抓手

职责是对工作内容、工作范围和所承担责任的界定,工作内容和范围都比较好界定,但要履行好职责、承担起责任,必须依据制度,必须固化或相对稳定;程序是执行制度的具体体现和完成某项工作的路径图,它是根据工作任务,依据相关制度对工作的要求而设计的,是制度约束力的外在表现和必要补充,仅有制度文件而缺乏程序文件,尤其是重要制度文件的程序文件,可以说其工作标准是不完善的,制

度的硬约束作用就会大打折扣,科学管理就缺乏支撑,质量保障和提升就受到影响。在实际管理中,管理者往往只重视制度本身的建设工作,很少关注到重要工作或制度的程序文件的建设,这应引起管理者和工作标准建设者的高度注意。

参考文献

- [1] 罗金凤, 石静, 王亮亮. 高职院校内部质量保证体系诊改工作运行机制创新研究——以山东商业职业技术学院为例[J]. 职业教育研究, 2018(3):41-45.
- [2] 国家教育标准体系研究课题组. 国家教育标准体系的发展与完善[J]. 教育研究, 2015(12):4-11.
- [3] 刘三江, 刘辉. 中国标准化体系改革思路及路径[J]. 中国软科学, 2015(7):2-11.
- [4] 孟凡芹. 大众化高等教育人才培养质量标准体系模型构建[J]. 高校教育管理, 2017(3):100-106.
- [5] 杨应崧, 宗美娟. 诊断与改进需要多一点豪气、勇气和真气[J]. 上海教育评估研究, 2017(6):41-45.