

开放大学组织结构的比较研究

□ 谢珂, 刘燕, 李锋亮

摘要: 组织结构研究是组织研究领域中的核心问题。开放教育的组织结构是影响开放教育组织运行与发展的关键因素,反映了开放教育的基本形态和运行状况。研究在厘清开放教育组织结构内涵的基础上,总结开放教育结构形式,聚焦开放大学的组织结构优化。以若干所国际开放大学为例,比较它们不同组织机构的特征,并据此对我国开放大学组织结构的设计提出了一系列的政策建议。

关键词: 开放教育; 组织结构; 远程教育; 开放大学; 组织结构优化

收稿日期: 2020-10-31 **DOI:** 10.13425/j.cnki.jjou.2021.03.005

作者简介: 谢珂,文学硕士,国家开放大学组织部/人事部助理研究员,主要研究远程开放教育;刘燕,清华大学教育研究院博士研究生,主要研究教育经济管理;李锋亮,教育学博士,清华大学教育研究院长聘副教授,主要研究教育经济管理

基金项目: 国家开放大学“十三五”规划2018—2019年度青年课题“对国际远程办学机构的比较研究”(G18A0042Q)

在全球科技革命和产业变革不断加快的大背景下,以5G通信、区块链等技术为代表的新科技的突破性发展为开放教育带来了生机,同时后疫情时代教育对外开放不断呈现出新形态。开放教育能否抓住机遇实现新的发展,其关键之一在于开放教育组织结构是否完善。开放大学作为开放教育的重要承接载体,其组织结构的适切性与发展性值得深入探究。

一、我国开放大学与其他开放教育组织的比较

组织是由诸多要素按照一定方式相互联系起来的系统。^[1] 组织结构的本质是实现某一组织的各种目标的手段。^[2]

开放教育组织是围绕开放教育的各种教育要素按照一定的结构方式相互联系起来的教育系统。传统高等教育组织历史悠久,主要呈现出“学校—学院—学科”二级机构三级管理的组织架构^[3],而开放教育形成时间相对较晚,在组织

结构上由于教学方式的不同,出现了与传统面授教育不一样的组织形式,其组织结构在实践的基础上不断构建创新。1978年,中央广播电视大学的筹建标志着我国现代开放大学雏形的出现。此后我国开放教育的组织形式愈发丰富,组织结构也愈发复杂。图1是目前我国主要开放教育的组织类型。



图1 我国开放教育组织的主要类型

探讨开放大学的组织结构要认识到其本质是开放教育。开放大学是开放教育最主要的类型之一,同时也受到其他开放教育类型的影响。

聚焦到开放大学的组织结构,只有明确开放大学的结构功能与目标需求,才能评价开放大学组织结构的已有优势和现存不足。为此,本研究基于结构主义理论和解释主义理论的视角^[4]剖

析开放大学的结构功能与目标,如表1所示。

表1 不同理论视域下的开放大学的结构功能与目标

功能与目标	结构主义视角	解释主义视角
开放大学组织结构是自然需要	认可	
开放大学组织结构是后期构建		认可
开放大学组织结构的客观性	强调	
开放大学组织结构的普遍性	强调	
开放大学功能与结构联系的紧密性	强调	
开放大学教育结构的系统性	强调	
开放大学教育功能的整合性	强调	
开放大学组织结构的独特性		强调
开放大学事实与价值的分离性		强调
开放大学组织结构评价的中立性		强调

从表1可知,虽然结构主义与解释主义对教育组织结构所持观点不同,但它们都分别从两种视角表达出开放大学的结构功能与目标需要——开放大学的组织结构既源于其自然发展中的客观需求,也受制于后期设计中面向未来的构建^[4]。开放大学组织结构的优化研究,既要关注组织结构设计中普遍优势的汲取,也要关注本土开放大学的独特性,做到资源整合和系统优化。开放大学组织结构评价应保持中立,认识到现有组织结构产生的深层原因,在调整优化中尊重现有事实基础,同时导向目标价值,循序渐进逐渐完善。

开放教育具体包括教育对象的开放、教育资源的开放、学习方法的开放、教学过程的开放。开放大学的组织结构应满足以上要求,使组织结构与功能目标適切。同时,其组织结构与其他常见开放教育组织结构的共性与差异值得关注(如表2)。

从表2可以看到,与其他形式相比,开放大学具有更为系统化的运作机制、更为丰富的组织结构和更为成熟的发展模式。普通高校网络教育是由普通高校承办的、利用实体高校的教育教学资源开展的网络教育。其组织结构与开放大学相比,综合利用了普通高校的优势和网络教育中心

表2 我国开放大学与其他开放教育组织结构的比较

分类	开放大学	普通高校网络教育	远程教育公共服务体系
常见组织类型	科层结构 专业官僚结构	事业部制 /	事业部制+学习中心 /
常见组织架构	矩阵式组织架构 以产品或服务为核心的组织架构	功能型组织架构 以产品或服务为核心的组织架构	功能型组织架构 以客户或地区为核心的组织架构
典型案例代表	国家开放大学	大学网络教育学院	奥鹏现代远程教育公共服务体系

的便捷。在我国,普通高校网络教育的组织结构呈现出“自建校外学习中心(点)”“与远程教育公共服务体系合作建设校外学习中心(点)”和“混合建设模式”等3种形式,如图2所示。

开放教育公共服务体系是为远程教育的办学机构与学习者提供社会化服务的新型组织形态。^[5]公共服务体系作为网络教育产业链的中间环节,主要以与高等学校联合的方式,为高校现代远程教育提供招生、学习辅导、课程考试等校外教学支持服务。公共服务体系以市场需求为导向,采用工商注册的企业运作机制,并不具有独立的自主办学权。在此过程中,大学主体仍然是该类开放教育组织结构发展优化的基础。

综合分析比较我国开放大学组织结构与其他主要开放教育的组织结构不难发现,大学主体是高校网络教育组织结构的根基。不论是前者的密切配合、高效运作,还是后者的不断扩展、发展壮大都离不开其最初母体大学的支持。只有运行高效、内涵丰富的大学主体的开放式供给,开放教育组织结构形式才能不断发展。因而开放大学在开放教育的整体架构中具有巨大发展优势和潜能。

然而,开放大学现有组织结构存在着管理幅度增加,难以保证管理精度的提升态势;科层结构带来的创新性不足、对市场乃至社会发展洞察不灵敏、反应不敏锐等问题。因此,新时期开放大学

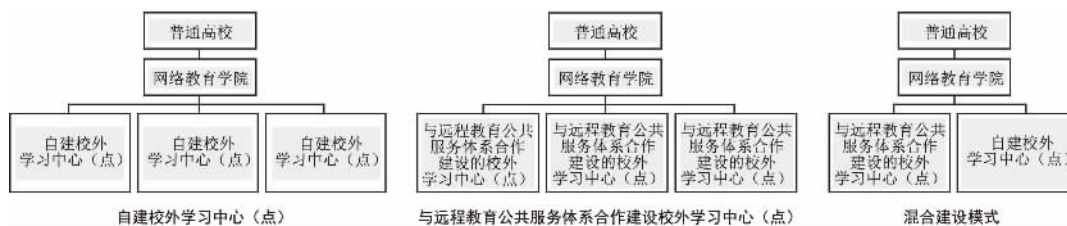


图2 我国普通高校网络教育组织结构的具体类型

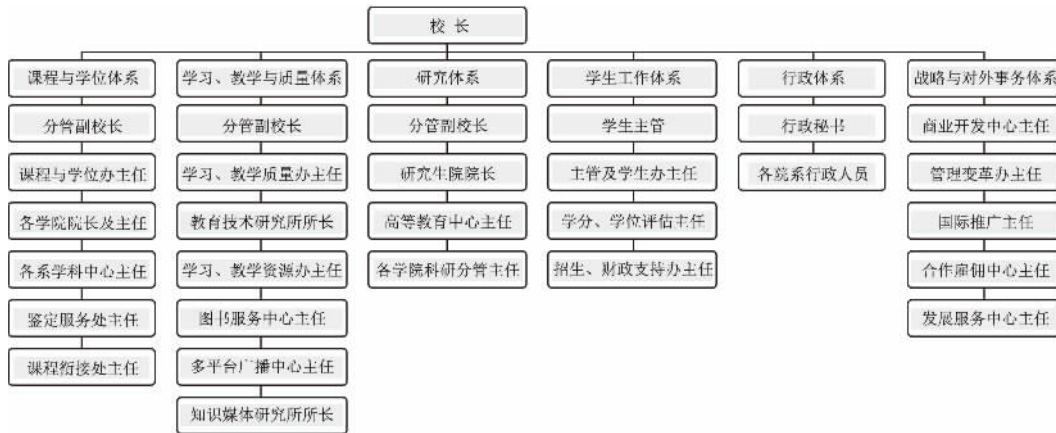


图3 英国开放大学组织结构^[7]

组织结构优化应当注意以下三方面：一是保障开放大学创新型学习型组织的运行活力与教育目标实现的可能性；二是保证开放大学教育手段的高效性与迭代性；三是保护开放大学教育过程中受教育对象、施教方、教育信息资源创造的可能性。

二、国际开放大学组织结构的特点

1. 英国开放大学组织结构的特点

世界远程教育的先驱英国开放大学开创了中心控制管理模式先河，这一模式由学校总部、地区中心和学习中心三级管理架构组成。英国开放大学的管理架构如图3所示，其组织结构包含六大体系和七大学院。六大体系分别是课程与学位体系，学习、教学与质量体系，研究体系，学生工作体系，行政体系和战略与对外事务体系；七大学院包括人文学院，商业与法律学院，教育与语言学习学院，健康与社会保障学院，数学、计算机与技术学院，科学学院，社会科学学院。英国开放大学实行典型的集权管理模式，校务委员会和学术评议会是学校的最高权力机构。决策机构由校务委员会和学术委员会组成。大学有13个区域办事处和260多个学习中心，各区域办事处的工作人员都是总部的工作人员，分支机构没有自主权。^[6]

总的来说，英国开放大学的结构特点包括：

- (1) 秩序性。三级管理架构下，各部门各单位分工明确，权责界限清晰。
- (2) 集权性。英国开放大学子机构虽多，但都统一接受总部的调配管理。
- (3) 协作性。与英国议会制度的二元体系（上院和下院制度）相似，英国开放大学的决策与执行基本都需要上下联动才能完成，需要以高效运作的的能力保障教学和研究的质量。

2. 美国凤凰城大学组织结构的特点

美国凤凰城大学是阿波罗集团的分支教育机构，其组织结构和功能运行都依托于阿波罗集团。如图4所示，凤凰城大学在阿波罗集团中接受的是垂直化管理方式，上层决策周期短，而执行层的实施讲究速度和实效。凤凰城大学的组织结构简单，主要职责部门是营销部门、运营部门和审计部门，教学事务和职员的管理都由阿波罗集团负责。^[8]美国凤凰城大学希望通过实行企业化运作模式，以市场需求、企业盈利为导向设置专业及课程，通过专业管理的方式实现经济效益。

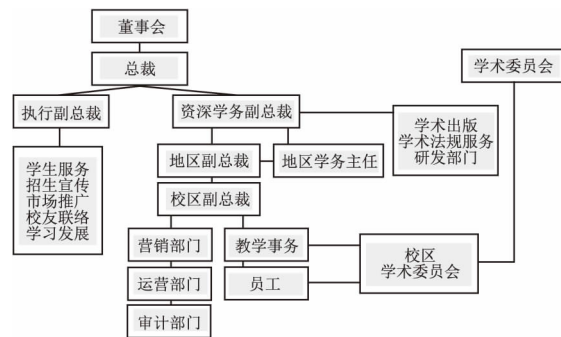


图4 美国凤凰城大学组织结构^[7]

总的来说，美国凤凰城大学的结构特点包括：

- (1) 商业化。管理系统和管理团队均受阿波罗集团影响，运营方式成熟，盈利属性明显。
- (2) 社会化。与多个社会组织如美国大学协会、美国成人和继续教育协会、美国高等教育协会联系密切，支持网络广泛。这些社会组织虽然不直接构成其组织结构，但对其产生间接影响。

3. 德国哈根函授大学组织结构的特点

哈根函授大学是德国历史最悠久的开放大学之一。它接受所在州领导管辖，组织上设有教学、

科研、远程教育、财务四部门。大学的典型特色是函授站秘书制,该校在各地函授站的秘书直接接受校长的领导,具体的组织结构如图5所示^[9]。哈根函授大学的函授秘书制度实际上是围绕秘书形成了学习型团体组织。函授站秘书既负责学生远程教育的学习课程安排,也负责兼职授课教师的联系与评价反馈;同时,对线下学习交流场所、学生学习资格验证、学习情况考评保管等问题也负有权责。这种制度与中国大学里的辅导员制度十分相似。同时它的教育在教学内容、教材形式和学习方法等方面,更接近面授大学,课程水平很高,而且与面授大学互相沟通,强调入学资格和质量,学习过程中比较强调面授和作业。^[10]



图5 德国哈根函授大学组织结构

总的来说,德国哈根函授大学的结构特点包括:(1)全过程性。哈根大学对学生的学业管理全方面关注,设立了类似辅导员岗位的教辅参与工作。(2)高标准性。尽管是一所函授大学,哈根大学在对学生管理和学业要求上均参照普通全日制高校,享有较好的口碑。

4. 西班牙加泰罗尼亚开放大学组织结构的特点

加泰罗尼亚开放大学属于地区公立开放大学,接受加泰罗尼亚自治区政府的拨款资助。大学的组织结构很有特点,是鲜明的委员会架构,其在实际运营中,采用的也是私立大学的运营办法,即以代表基金会的董事会作为大学的最高权力机构,对大学实施灵活的管理。^[11]这也是该校与世界上绝大多数开放大学的不同之处。如图6所示,加泰罗尼亚开放大学在理事会和常设委员会下都设有各类专业的委员会,如负责学校战略发展的战略委员会、负责行政落实的执行委员会等。各类委员会分别负责各群体相关事宜,即大学聚焦的是开放大学组织中的人,以群体设置架构,具有针对性和专业性。这样有利于开放大学的高效运转;同时,由于各个委员会内部具有同质性,利于创新思想的培育和发展。

总的来说,西班牙加泰罗尼亚大学的结构特

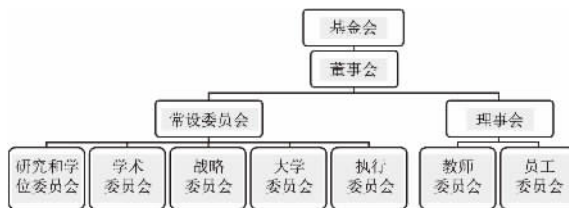


图6 加泰罗尼亚开放大学的组织结构

点包括:(1)公益性。其财政收入源于政府拨款,不以营利为目的。(2)灵活性。遵循以人为本的管理理念,管理具有灵活性。管理组织中吸收了学习型组织等多种非固定的成熟组织架构。

5. 马来西亚开放大学组织结构的特点

马来西亚开放大学创办者是由11所马来西亚公立大学共同组成的1个私人教育公司。主校区位于吉隆坡,在全国有37个学习中心。大学根据相关法令注册,在各地州市设置分校,各分校的学科门类与院系设置沿袭总部,总部委派职员直接赴各分校指导业务工作,属于集权管理的多维立体结构。大学总部下辖认证评价中心、学生管理中心、教学中心、多媒体超级走廊、出版中心和各类学院及其地方实体教育中心。图7是马来西亚开放大学组织结构图。

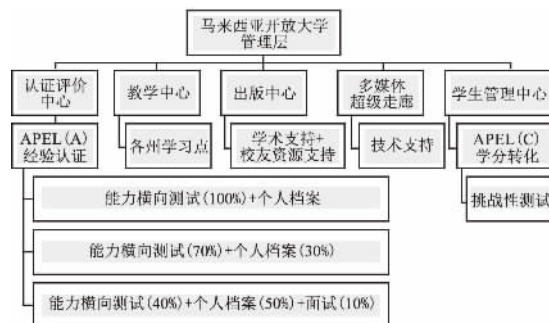


图7 马来西亚开放大学组织结构

总的来说,马来西亚开放大学组织结构的特点包括:(1)灵活性。学校多维立体的组织结构保证了教学管理的精准到位和教学内容的实用、完备,学习者可以根据自己的步调和兴趣学习。(2)衔接性。学校总部对各地区各学习中心拥有管理权,保证了不同地区的教学质量。认证中心充分发挥作用,学习者工作和先前的学习都可以被认可加入学校的学习方案计划。学习者所拥有的技能、知识和能力也可以评估为信用奖励。(3)信用转移。各学院对学分认定保持宽松态度,学习者可以通过转移以前的学分来缩短学习时间,以更少的时间和成本获得所需的学位。

(4) 配套实体学习中心。其学习中心可让学习者随时随地接受课程或寻求建议。

三、对我国开放大学组织结构优化的启示

我国开放大学多由各级政府主办,通常具备较为完备的办学条件和一定的办学规模。我国开放大学呈现“总部—分部—学院—学习中心”的组织结构。

总部国家开放大学是办学组织体系的核心领导机构,总部更多发挥领导规划和统筹的职能,根据国家教育方针和开放大学特征制定政策、规划、标准等,学分银行的统筹和推进也是总部关注的重要内容。分部需要依托省级开放大学等高等学校,具体而言,在组织层面,分校负责学习中心和地方学院的建设工作;在教学层面,分校负责开展与推进教学安排、课程建设、质量检查、学分银行等工作。

学院建设包括四方面,分别是地方学院、行(企)业学院、专门学院和实验学院。地方学院关注地方教育需求,围绕相关学科专业人才培养工作和非学历教育培训项目,组织招生、教学、管理和质量保证工作。行(企)业学院的主要服务对象是行业企业在职人员的学习,考虑到行业企业的需求开展培训工作,这里注重利用学分银行加强与国家开放大学相关课程的融通和衔接。专门学院关注特定人群需求,开展有针对性的人才培养和培训工作。实验学院的主要目的是进行实验探索和改革创新工作,如围绕办学模式,学习成果认证、积累和转换,以及教学内容课程等方面,引领和推进国家开放大学的改革。

学习中心是国家开放大学办学的基层终端,主要职责是在分部和学院指导下开展招生、考试和具体的教学管理、教学辅导和学习支持服务工作。图8是国家开放大学办学组织体系图。

本研究认为,我国开放大学的发展可以借鉴以下四方面。

其一,开放教育组织结构的设计要以法律条文或政策法规形式为保障。政策文件、法律的规定和引导是开放大学顺利办学的重要条件,也是国家开放大学综合改革方案的重要依据。英国开放大学在法律文件的引导下搭建适合大学发展的组织机构,确定自身发展的合法性,在此基础上,

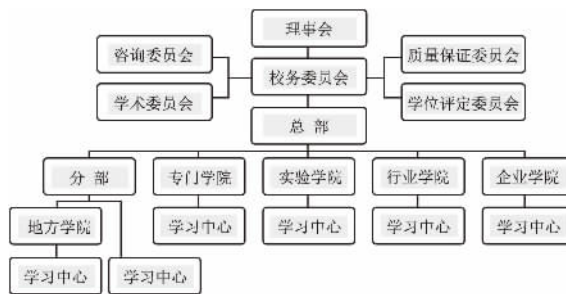


图8 国家开放大学办学组织体系

确立独立法人地位,并赋予大学自主权利。^[12]这对我国国家开放大学的运行与发展具有很好的借鉴作用。当前,我国开放教育发展如火如荼,但开放教育法律法规尚不健全,部分涉及办学权责分配等开放教育组织结构的关键议题有待厘清,已经成为制约开放教育规范化发展的主要原因之一。

其二,开放教育组织结构要增强应用属性。美国凤凰城开放大学充分利用现代科学技术,在招生入学、教育管理、毕业认定等各个环节充分利用技术减少办学成本,降低入学门槛,加强校企对接,提高了开放教育资源利用率,保证了开放教育质量。这启示我们,为提高我国开放教育的资源利用率,应该以市场需求为导向设置专业和课程,充分关注学习者在普通高等教育中不能满足的需求。对开放教育的专业和课程的设置,可以先经过市场需求调研,经核算后再决定是否开设,怎样开设。这也符合国家开放大学综合改革方案的精神:基于开放教育和技能社会特点,紧贴市场、紧贴产业、紧贴职业自主设置应用型、技能型学科专业。^[13]同时,充分利用附加型结构在开放教育组织结构中的优势,设立专家组对开放教育组织水平予以定期评估,总结讨论建设经验,以持续改善的态势不断优化组织结构。

其三,开放教育组织结构的设计应当着眼于发展国际化、多元化开放大学。马来西亚开放大学之所以能够在多地开办学习中心,实现规模化发展,其原因就在于能够汇聚优质的教学资源,促进开放教育资源的共享。在招生方面降低门槛,立足国际市场,吸引各类学生入学,创办多元化学习交流环境。这对我国开放教育组织也有积极的借鉴意义。我国开放教育组织可以面向国内市场将现有的精品课程和教学材料等传送到欠发达地区,输出远程开放教育专家到欠发达地区开展教

师培训和咨询服务,还可以输出独特的远程开放教育的教学模式,或输出现有课程资源和教育模式等,逐渐扩大海外的影响力。

其四,要充分利用专业委员会、学习团体等灵活形式的创新型组织结构。西班牙加泰罗尼亚开放大学、德国哈根函授大学对创新型组织结构的运用保障了开放大学与时俱进的创新属性。开放大学不仅要把自身资源、信息开放给个人,也要把劳动力市场甚至社会的先进信息资源及时吸收

固,把创新思维、创新计划及时落地生根,孵化成真。本研究认为包容性、开拓性是新时期开放大学不可忽略的重要品质,我国开放大学的发展要注意开放大学自身组织结构的创新性。

当前,随着线上授课的不断成熟,实体高校将逐步开放更多线上课程资源。开放大学应当抓住机遇,发挥自身专业性优势,优化教育组织结构,保证自身在开放教育格局中的先导性。

参考文献:

- [1] Scott W G. Organization theory: An overview and appraisal [J]. The Academy of Management Journal, 1961(3): 63-98.
- [2] 胡雄飞. 企业组织结构研究 [M]. 上海: 立信会计出版社, 1996.
- [3] 吴志功. 现代大学组织结构设计 [M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1998.
- [4] 祝新宇. 教育组织研究方法论的二向性分析——教育组织研究中的结构功能主义与解释主义探讨 [J]. 教育理论与实践, 2007(1): 14-17.
- [5] 任为民. 新一轮教育改革与远程开放教育的发展(六): 建设与发展远程教育公共服务体系 有利于搭建全民终身学习平台 [J]. 中国远程教育, 2011(19): 5-6.
- [6] 张晓梅, 钟志贤. 开放大学的组织结构比较分析——以英、印、澳、美四国为例 [J]. 电化教育研究, 2013(1): 47-56.
- [7] Open University Organizational Structure [EB/OL]. [2020-06-17]. http://www7.open.ac.uk/gsh/Government/Open_University_Organisational_Structure_Chart.pdf.
- [8] Apollo Group Annual Report (2007) [EB/OL]. [2020-06-17]. <http://www.apollo.inc>.
- [9] 范扬. 哈根函授大学的创办与发展——考察联邦德国成人教育见闻 [J]. 高师函授, 1987(4): 45-47.
- [10] 国家教委电教办远教考察组. 德国的远距离教育及哈根大学 [J]. 中国电大教育, 1998(6): 54-56.
- [11] 侯松岩. 西班牙加泰罗尼亚开放大学管理体制和运行机制探析与启示 [J]. 中国远程教育, 2017(2): 72-78.
- [12] 曹喜平. 国外开放大学的管理组织结构对湖南开放大学教学管理的启示 [J]. 农村经济与科技, 2019(7): 297-298.
- [13] 教育部. 教育部关于印发《国家开放大学综合改革方案》的通知 [EB/OL]. [2020-09-02]. http://www.moe.gov.cn/srsite/A07/zcs_zhgg/202009/t20200907_486014.html.

A Comparative Research on the Organizational Structure of Open Universities

Xie Ke/*The Open University of China*

Liu Yan, Li Fengliang/*Tsinghua University*

Abstract: Organizational structure research is the core issue in the field of organizational research. The organizational structure of open education is a key factor affecting the operation and development of open education organizations, and reflects the basic form and operating conditions of open education. On the basis of clarifying the connotation of open education organization structure, the research summarizes the structure of open education, and then focuses on the optimization of the organizational structure of Open University. Taking several international open universities (especially the Open University of Malaysia) as examples, the characteristics of Open University organizations in the East and the West are compared, and a series of policy recommendations are put forward for the design of the organizational structure of the Open University of China.

Key words: Open Education; organizational structure; distance education; Open Universities; organizational structure optimization

责任编辑 张军涛