学院治理：完善高职院校内部治理结构路径探索

李常能

广州番禺职业技术学院

DOI:10.32629/mef.v3i3.754

[摘要] 学院治理是完善高职院校内部治理结构的路径趋势,在院校两级治理中,存在着权责失衡导致学院治理主体责任不明、权责下放不同步影响学院治理效能、权力制约存在缺位的风险等问题,平衡校院权力配置,推进权责同步,建立内控体系,是激发高职院校内部校院两级办学活力、完善高职院校内部治理结构的必由之路。

[关键词] 高职; 内部治理; 学院治理

College Governance: Exploration on the Way to Improve the Internal Governance Structure of Higher Vocational Colleges

Changneng Li

Guangzhou Panyu Polytechnic

[Abstract] College governance is a path trend to improve the internal governance structure of higher vocational colleges, in the two-level governance of colleges and universities, there are problems such as unbalanced powers and responsibilities that lead to the unclear responsibility of the main body of college governance, the unsynchronized decentralization of powers and responsibilities affects the efficiency of college governance, and the risk of lack of power constraints, balancing the power allocation of schools and colleges, promoting the synchronization of powers and responsibilities, and establishing an internal control system are the only way to arouse the vitality of two-level school running within the vocational colleges and improve the internal governance structure of higher vocational colleges.

[Keywords] higher vocational education; internal governance; college governance

学院治理是与大学治理相对应的一个概念。大学治理是在大学利益主体多元化以及所有权与管理权分离的情况下,协调大学各利益相关者的相互关系,降低代理成本,提高办学效益的一系列制度安排。学院治理是协调二级学院各利益相关者各方利益诉求,提高治理实效的一系列制度安排。学院治理,继承了原属于学校层面的诸多权力,也相应承担了

原属于学校的诸多职责,以党政为代表的学院领导、教师、学生等利益相关者,协调政府、高校、市场、社会关系,通过一定的制度和程序结构安排进行的权力和利益分配、控制、协调、博弈均衡,共同开展人才培养、科学研究、社会服务等教育公共事务,从而实现教育整体公共利益的最大化。

[参考文献]

[1] 中国教育报. 首批高校在线教学英文版国际平台面向全球免费开放[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5147/202004/t20200427_446971.html

[2] 侯治富, 安琪, 侯睿智, 等. 对慕课建设路径的思考与探索[J]. 中国大学教学, 2016(6): 63-65+86.

[3] 文益民, 易新河, 张爱闻, 等. MOOC 引发的对在线课程建设的思考[J]. 中国大学教学, 2016(4): 71-74.

[4] 周静, 赵志靖. 美国高校在线教育的最新发展及启示[J]. 黑龙江高教研究, 2018(2): 53-56.

[5] 张馨月, 吴淑芳. 中美在线课程资源建设差异及启示[J]. 教育理论与实践, 2019(6): 43-45.

[6] 王卫军, 杨薇薇, 邓茜, 等. 在线课程设计的原则与理念思考[J]. 现代远程教育, 2016(5): 54-60.

[7] 田晶. 基于在线课程的教师专业发展研究[J]. 中国高教科技, 2018(8): 92-94.

[8] 韩筠. 以在线课程为重要抓手, 促进一流本科专业建设[J]. 中国高等教育, 2019(18): 26-28.

[9] 冯年华, 陈小虎, 吴钟鸣. 应用型本科高校在线开放课程建设的思考与实践[J]. 中国大学教学, 2016(3): 58-61.

作者简介:

黄庆雷 (1987--), 男, 壮族, 广西凭祥人, 硕士, 研究方向: 大学课程与教学。

基金项目: 2018年度广西高等教育本科教学改革工程项目“基于高校内涵发展的课堂改革探索与实践”(编号: 2018JGA347); 2017年广西科技大学鹿山学院教学改革项目重点项目“基于网络教学平台的独立学院课堂教学改革研究” (编号: 2017JGZ003) 阶段性成果。

1 高职院校学院治理的必要性

在传统高校管理过程中,高校的院系两级权责匹配失衡,由于学校权力过于集中、机构庞大、人浮于事,机构重复叠加、冗员多等,机构问责机制缺失,机构责任分担不明确或有重叠等,高校内部组织结构中设置的机关过细过多,这些问题的存在已成为推动高校内部治理结构改革的动因所在。

“双高”背景下,实现高职院校治理体系和治理能力现代化是摆在各个高校面前的一项系统性工程,内部治理结构的完善是实现这一工程的重要任务。目前,随着高校办学主体的日益明确,承担的社会职能越来越多,管理任务日益繁重。同时,内部参与管理的利益相关者也纷繁复杂,管理的难度不断增加,高校由管理向治理转变、权力下移已成普遍的共识。在分权趋势下,学院治理被学界认可并被越来越多的高校所采用。实施学院治理是完善高职院校内部治理结构的重要途径,既是深化教育教学改革和构建治理体系的根本任务,也是高职院校自身发展和提高治理能力现代化的需要。

2 校院两级管理存在的问题

校院两级管理是指高校按照一定的目标和原则,整合、优化学校教育教学资源,形成学校和学院两个管理层级。通过学校分权和重心下移,转变学校部门的管理职能,明确学校和学院的职责和权限,形成学校宏观决策、部门协调配合、学院实体运行的管理模式。在高职院校治理过程中,院校两级存在着权责失衡、权责下放不同步、权力制约缺位等问题,这为完善高校内部治理结构提供了合理依据。

2.1 权责失衡导致学院治理主体责任不明

学校与学院权责不平衡,学校权力相对集中,学院权力相对分散并处于弱势地位。在科层管理组织中,受惯性思维影响,学校职能部门偏向于当好学校“守门员”的角色,不遗余力通过权力和个人的影响力对管理对象实施各种影响,在政策制定、人事任免、学科设置、人才培养、科研管理、资源配置等重大事项上,牢牢掌握着决定权。即使在“放管服”改革背景下,这些问题依然是制约学院发展的重要方面。校院两级管理中,普遍存在“一般事务管理以及行政基本运行经费支配权已经逐步下移至学院,但重要财务、重要人事、重大办学事项的管理权仍然相对集中在校级”的现象,“权力集中学校”“校院分权不够”是当前校院两级管理中突出的问题,制约和阻碍了学院办学活力的释放。

2.2 权责下放不同步影响学院治理效能

权力下放和责任下移的同步进行,是实现学院管理的应有之义。如果仅仅下放权力,不下移责任,追责无望,便会造成权责不一致,当然,这在现实中几乎是不存在的。这里权责下放不一致,主要是至下移责任而不下放权力,二级学院往往成为“替罪羊”,无权施政,但却要承担施政失败的后果。在改革过程中,学校职能部门与学院之间信赖不够,对于哪些权力应该下放、何时下放,往往产生较大的分歧。

对于行政事务,学校职能部门倾向于把繁琐的能放尽放,而对于核心权力却抓得很紧,不愿或拖延放权;而学院则倾向于学校职能部门继续承担,防止学院增加负担和压力,限于过多的事务性工作。对于核心权力,院校双方的意愿恰恰相反,学院希望下放,以便能够争取更多的机会和资源,争取学院利益的最大化;而职能部门则倾向于保留,防止学院没有能力接手,或不愿放弃对于权力的掌控,以期实现学校职能部门利益的最大化。这种逻辑之下,学院争取权力和资源时,强调“院为实体”的理由,而在回避事务时却避谈“院为实体”的概念。同样,职能部门在下放权力和行政事务时往往选择性下放,学院在接受权力和行政事务下放时也是习惯于选择性接受。权责下放不同步的问题,必然影响学院治理效能。

2.3 权力制约存在缺位的风险

完善高职院校内部治理结构,学院治理是当前较为普遍的一种途径。随着“院为实体”的推进,管理重心的下移,学院拥有的权力、资源和自主性大大增加,学院内部控制建设略显滞后,亟需建立健全科学高效的制约监督体系,来制约掌权者的权力和行使权力行为,规避自身利益最大化的不合理追求,在激发学院活力的同时规范学院行为。目前,学院责任链条和问责体系尚不完整,容易陷入学院治理的“无政府”状态。内部控制的不到位,未能有效保障学院权力规范有序、科学高效运行,政治权力对学术权力的侵蚀干预时有发生,学术权力对政治权力存在架空虚置,存在学术权力持有者对本专业、本学科、本学院的非公平性偏好与庇护。

3 高职院校推进学院治理的路径探索

平衡校院权力配置,推进权责同步,建立内控体系,是激发高职院校内部校院两级办学活力、完善高职院校内部治理能力的重要途径。

3.1 合理平衡权责,提高学院治理的合法性

校院两级应协调各利益相关者,广泛凝聚共识、制定严谨的权力清单和权力运行规则,增强对权责一致的认同和遵守。现代善治的核心价值体系,只有内化于高校各类治理主体并体现在校院两级管理的规则和程序设计之中,功能互补的校院两级管理体系才能真正建构,从而有利于高职院校内部治理目标的实现。在校院两级管理中,责权利的统一是一个复杂的过程,需要循序渐进,不可能一蹴而就,职能部门的权力下放不会自主自觉。从理性人的视角来分析,无论是学院还是学校职能部门都有揽权和弃责的倾向,尽量争取权力、少担责任。那么,如何推进权力下放学院、如何推进职能部门与学院责任分担、如何合理配置利益格局,就需要从制度层面加以解决。无疑,法治是现代善治的一种理所当然的选择。学校各种利益主体,通过制度建设,从而上升为法律,形成法治思维框架。法治思维从本质上来说是“理性思维、正当性思维与系统性思维的统一,人们在作出相应决策时按照法治要求而非人治思维和权力思维等其他要求来选择自己行为。学校是由不同的主体组成,例如,学院、学科、

职能部门等领域,承担着诸多公共教育事务,例如,人才培养、科研工作、人事工作、对外交流等,在治理过程中,要尽量摒弃人为因素的干扰,要用超然于各种利益之上的秩序和规制来协调不同主体之间的边界,规范主体间的权力、责任、利益的关系。这样才能发挥制度的导向和协调功能、预期和保护功能,增强学院在自主办学中的预见性和灵活性,对未来有明确的行为预期。

3.2 推进权责同步,不断提升学院治理的效能

目前,高职院校办学规模不断扩大,近年来甚至出现异地办学,继续依靠学校职能部门进行高度集权的管理模式已经脱离实际,引发的的问题日益突出,成为制约高职院校发展的制度障碍。科学合理的地权界定和划分,既包括行政权、也包括学术权,实现学校职能部门与学院之间、学院与学院之间、学科与学科之间构建新型的权责分配与制约模式。要权责对等,按教育规律和学科发展规律办事,赋予学院以权能,强化学院责任体系,尊重学院利益。既要放权为核心优化校院两级管理,又要保障学校整体调控能力;既要让权为主轴激发学科发展活力,又要保障学校长远利益;既要确权为要义规范各类治理主体权责,又要保持稳定与变革的张力。要同步放权,推进“院为实体”改革,使学院具有自主培养学生、评聘师资、管理学术、开展对外交流和配置院内资源等权力,成为集人才培养、科学研究、师资建设、科学研究、财务运行等职能于一身的实体性机构。突破校级集权管理的模式,需要扩大学院和学科的自主权,实现学校管理重心与权力的下移。校级层面集权过重,对学院干预和控制太多,学院和学科就会缺乏微观运行的目标和动力机制,从而制约大学整体的创新空间。学院和学科只有享有自主权和自由活动空间,权益得到保障,才会有向外部参与竞争的动力和在内部实行创新的活力。学校对学院要加快简政放权步伐,“当放则放,应放尽放”,以放权为常态,以不放为例外,确保“放下去”。学校职能部门主要做好规划、服务、监督和风险管控,推进学院提高自主办学能级,确保“接

得住,接得好”,激发基层组织和广大教师的活力。

3.3 建立内控体系,完善高校的内部控制治理结构

学院承接了学校下放的权力,也应相应承担责任。学校要完善现代大学治理体系,指导学院加强内控体系建设和风险管理朝着学校内部治理体系和治理能力现代化的目标,在激发办学活动的同时,加强学院和学校的制度完善,防范风险,特别是要加强对学院内控体系建设和风险管理的指导、评估和监督。要建立健全高效能决策执行系统与决策反馈系统、学院学术共同体组织系统、师生监督渠道和运行机制,加强学院制度化建设和风险管控机制。

推进学院行政机构改革,健全“院为实体”改革支撑体系,根据财权、人事权、事务权下放情况和学院发展需求,推进学院行政机构和人员配置改革。以服务、规划、评价为导向,对校院两级管理进行机构、功能、流程和管理体系的再造,以适应权力下移的高职院校治理体系现代化。

【参考文献】

- [1]李福华.大学治理与大学管理:概念辨析与边界确定[J].北京师范大学学报(社会科学版),2008(4):19-25.
- [2]吉明明.二级学院治理的时代特质及发展路径[J].南通大学学报:社会科学版,2020(1):105-110.
- [3]宋建军,宋扬.高校内部治理结构改革的依据、动因与路径选择[J].江苏理工学院学报,2016,22(5):90-93.
- [4]都光珍.高校校院两级管理体制改革的对策思考[J].国家教育行政学院学报,2011(12):16-20.
- [5]李文长,等.高校资源配置模式与绩效[M].北京:北京师范大学出版社,2011.

作者简介:

李常能(1983--),男,汉族,安徽合肥人,助理研究员,硕士,研究方向:高教研究、职业教育。

基金项目:广州市教育科学“十二五”规划2015年度课题:高等教育治理能力现代化研究”(编号:1201553805)成果。