

双一流大学视角下的我国高校内部治理机制及改革路径

姚峥嵘 王丹丹 宋宝香 王雪云

(南京中医药大学, 江苏南京 210023)

摘要 我国发布“双一流”大学建设重要战略决策,主要目标是推动一批高水平大学和学科进入世界一流行列或前列,有利于提升我国高等教育的综合实力和国际竞争力。本文从双一流大学建设的视角探讨高校内部治理改革与“双一流”大学建设的关系,分析我国高校内部治理机制的现状及存在的问题,为我国高校内部治理机制的优化和推进双一流大学建设提供相关参考。

关键词 双一流; 高校; 内部治理机制; 改革

中图分类号 G640

文献标识码 A

文章编号 1006-3315(2018)04-156-003

现代大学作为社会组织的一种具体形式,具有依靠特定管理规则实现其目标的共性特征。反映在高校内部,即通过完善的内部治理机制实现持续运作和成果产出。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》指出,要完善中国特色现代大学制度,而其中重要一环就是优化大学内部治理结构。“十三五”规划纲要(2016—2020年)也再次重申现代大学制度建设和内部治理结构优化的重要性。2017年1月,国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设实施办法(暂行)》,在“双一流”战略中将完善大学内部治理纳入到改革与发展的重点任务中,为推动我国高校进入世界一流大学和一流学科行列指明了方向。本文试从双一流大学建设的视角探讨现代大学内部治理机制及改革路径。

一、高校内部治理改革与“双一流”大学建设的关系

“双一流”大学建设的战略决策为提高我国高等教育综合实力和国际竞争力提供了清晰的战略目标,有利于推进高等教育强国梦的实现。我国现代大学的“现代性”从根本上说是一种“适应性”^[1],在改革和优化过程中充分体现双一流大学建设的核心思想,就是我国现代大学目前的适应方向。一所治理结构科学合理、治理机制运行高效、学术氛围浓厚、监督民主的大学才能具备进入世界一流大学行列的竞争力。而高校“双一流”建设的推进,能够充分体现其内部治理的高水平,以及获得良好的社会声誉。因此,我国高校内部治理机制的优化与国家“双一流”战略是相互促进、相辅相成的。科学高效的大学内部治理机制是实现世界一流大学、一流学科目标的基石,而“双一流”战略目标的实现又是促进高校全面、持续健康发展的关键。

二、我国高校内部治理机制现状

高校作为一个传授知识、培养优秀人才和产出高水平研究结果的非盈利机构,需要通过一整套的制度安排来实现大学的使命和功能。从系统理论来看,我们可以把高校当成一个整体或者系统,其内部结构可以分成三个部分:治理主体、治理客体和治理机制。第一,大学内部治理主体主要有党委领导下的政治权力组织、校长指挥下的行政权力组织、学术委员会指导下的学术组织等,治理主体的多元化有益于民主决策,并且在学校内部管理中要以系统(整个学校)的总体目标为大方向。第二,治理客体主要指教职工、学生、教学和科研资源等。第三,治理机制就是利用各种合理有效的方式来构建大学内部治理结构,包括领导机制、运行机制、监督

机制(见图1),即通过各种流程和科学配置内部治理结构中治理主体和客体的职责、权力和利益关系,从而促进大学的健康发展和实现大学的目标和功能。

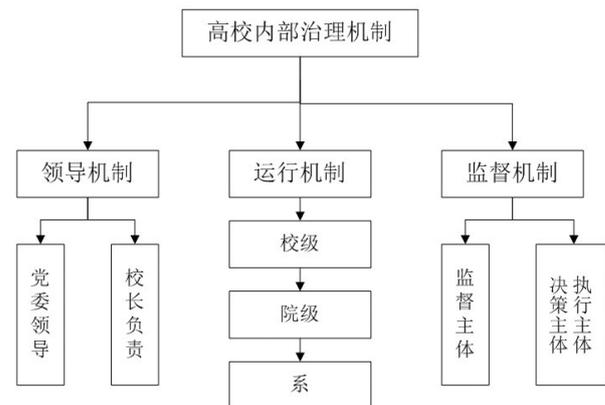


图1 我国高校内部治理机制现状

我国高校的内部领导机制是党委领导下的校长负责制。这里所说的“领导”不能单纯地理解为指示与被指示的关系。党委主要工作是掌握学校总体发展方向,集中精力抓好带有全局性、战略性、根本性和前瞻性的重大问题。“校长负责”是“双向”负责。对内,校长要向学校党委和全校广大师生员工负责;对外,校长作为学校的法定代表人,要向上级主管部门负责,向社会负责。^[2]我国现代大学的内部运行机制实行科层式管理,以法定权力和严格的等级制为基础。内部监督主要通过党委监察部、教职工代表大会、学生代表大会、校务委员会等为教职工和学生进行民主监督提供了便利。

三、我国高校内部治理机制存在的问题

从利益相关者理论来看,大学内部治理主体和客体既有共同的利益取向,又有不同的利益关切和不同的参与大学治理的意愿和能力,双一流大学建设中内部治理机制问题主要体现在以下几个方面:党委领导和校长负责制的冲突、大学章程建设不足、运行机制“行政化”、监督机制缺乏。

(一)“党委领导”与“校长负责”存在冲突

不弄清楚这两者的关系,容易造成大学内部党政双方权责混淆的情况^[3]。高等教育方面的法律法规条文对有关党委和校长的权

力和责任的描述既有存在交叉的地方,也有两方都顾及不到之处。在实际管理中会出现双方对重大事项的决策缺乏充分沟通而导致多头指挥或一方包办的现象。党政双方权责不对等是产生决策矛盾的重要原因,因此明确党委与政府的责权范围刻不容缓。

(二)大学章程建设不足

大学章程是协调大学内部各利益相关主体关系的准则^[4],其实相当于一本大学“使用说明书”。大学章程理应成为现代大学独特竞争力与发展思路的个性名片,是大学推进“双一流”建设的有力抓手。但是我国的大学章程建设比较迟缓,2013年11月教育部才审核批准了《武汉理工大学章程》等6所大学章程。2014年审核批准了32所高校的大学章程,如浙江大学、北京理工大学、中山大学等。2015年底,教育部及中央部门所属的114所高等学校,分批全部完成章程制定和核准工作。为数较多的大学还未制定出与学校相宜的大学章程,这使得管理者治理大学内部事务时无章可循、无据可依。我国大学章程的问题首先表现在章程的内容基本上都是照搬现成的教育法律和法规条文,没有根据该校的实际情况和办学特色,只做表面功夫以应付上级检查;其次是章程的内容缺少详实的说明,对大学内部治理主体和客体的权力和义务界定不清,存在着内部相互矛盾或是与国家法律法规冲突的情况,在实际运用中依据性弱。

(三)“行政化”现象 权力运行机制不完善

科层式的组织运行机制虽然极大地提高了大学内部运行效率,却也产生了不利于大学健康发展的“行政化”现象。^[5]现代大学内部治理“行政化”集中体现为行政权力的内部矛盾和行政权力与学术权力的冲突。

校院系关系不清晰是行政权力的内部矛盾的主要表现,也是一流大学一流学科建设的重要阻力^[6]。校、院、系三级管理完全按照行政的等级制进行,往往院一级行政部门听命于校一级,而上级部门的过度干预则会妨碍下级有关部门工作的有效进行,抑制了下一级部门参与学校内部治理的踊跃性,而且还有损于权力约束和监督机制的改进。各学院(或系)如果在科研和教学资源分配、组织学术调研、人员委派方面缺少相应的自主权,要想在学术创新中出成果必然有很大的难度。

行政权力和学术权力的冲突主要表现在以下几个方面:一,行政主体和学术主体之间的权责存在交叉,一些学术性组织的委员将学术与行政两种权力集中于一身,以至于委员们处理学术事务时受到其根深蒂固的行政思维的影响,进而可能导致专断。二,行政权力干预甚至无视或代替学术权力。例如教授所代表的学术组织,绝大部分由行政部门人员担任或兼任。三,学术权力从属于行政权力。学术机构的运行,往往被置于行政机构之下。行政权力领导者的意向在很大程度上影响学术活动的进行与否和进行程度,这必然使得学术自由无法成为大学内部治理的基本理念。另外,某些组织或个人进行学术活动只是因为上级领导部署的任务,或是为了自己以后的升职做铺垫,这些都背离了大学学术钻研追寻真理的本质。

(四)高校内部缺乏有效的权力监督机制

《教育规划纲要》明确指出,高校要建立内外部监督体系,深化高校内部治理机制改革和改进监督机制。《国务院办公厅关于开展

国家教育体制改革试点的通知》要求试点高校加强对学术弄虚作假、学术行为失范的监督惩办机制及对学校贪污腐败行为的防范和监督机制^[7]。大学内部存在着不同的权力主体和利益关切,自然会产生利益博弈的情况,这就需要发挥民主监督的力量。但是大学内部监督机制并不完善,很多学校都是在设立了决策机构、执行机构等行政机构以后,才开始构建相应的监督机构。因此在这样行政权力主导的框架内,权力监督机制发挥的作用往往微乎其微,易引发权力滥用。

从学生来说,学生通常都是处于被支配地位,以及信息不对称问题,学生对于大学内部的各种权利运行机制知晓率低,自然其监督作用就发挥不起来。从教职工来说,教职工代表大会制度是代表全校教职工利益的重要制度,体现了现代大学民主管理的精神。但是在现实中学校领导对教代会重视程度不够,有的三年才会召开一次,教代会工作得不到有效实施,导致很多问题只是在形式上做做表面功夫。民主监督意识淡薄以及因为自身教学、科研工作繁重而消极应付教代会的工作,使得教代会并没有充分保障广大教职工的监督权。

四、完善我国高校内部治理机制的路径分析

结合“以一流为目标、以学科为基础、以绩效为杠杆、以改革为动力”的双一流大学建设的基本原则,我国高校内部治理机制的有效路径应注重以下几个方面完善。

(一)完善党委和校长共同管理机制

坚持民主集中制,建立分工责任制,党委大力支持校长管理行政事务,勿包办学校一切事务;各行政部门要坚定不移地把党委的各项任务部署保质保量地完成,并从学校实际出发,创造性、科学性地开展。党委书记和校长要树立全局意识,彼此信赖,强化协作。加强党政系统沟通协调,对于争议性较大的议题进一步沟通取得共识后再行决定。大学内部治理机制改革时务必要确保全校政治思想作风端正,建立起能够把权力和责任分配好、管理好的制度体系,激励各组织部门业精于勤、积极进取,真正让党委和校长共同管理机制透明、高效地运行。

(二)加强大学章程建设促进“双一流”

现公布的双一流大学名单中有较多学校还没有建立起完善的大学章程。根据教育部发布的《高等学校章程制定暂行办法》,现代大学制度要求,根据自身办学特色,制定详实可靠的大学章程,对学校内部与现代大学制度不适应的规章制度进行清理,强化制度执行,为学校内部事务的有效解决提供依据。制定章程的首要思路是根据学校特色、生源质量、社会需求等设计人才培养的目标定位,进而完善一系列制度建构,如学科设置、教学制度、学生管理、科研规范、质量保障体系、权利责任体系等。

(三)“双一流”建设的关键在于“去行政化”

“双一流”高校的“去行政化”应以科学地行政管理方式来服务教学、科研和学生,对学校管理过程中各个方面进行有效的规划与配置^[8]。大学要改变过去各项权力长期高度集中在校级部门的管理模式,实行校、院、系三级分权治理机制,明确各层级之间的权力和职责边界,扩大院系独立自主处理内部教学、科研、行政事务的权力。上级部门的管理过于死板,会导致事与权分割、权与责分离的不良现象。(下转第188页)

圾,实现绿色环保的建筑施工。

2. 推进清洁能源使用,减少化石能源消耗

随着清洁能源技术的不断发展,清洁能源的使用成为一种趋势,也是雾霾天气治理的重要手段。首先,国家应推进清洁能源技术研发,为清洁能源工程建设提供有力支撑;其次,鼓励清洁能源使用,并给予适当补贴。当前,我国在清洁能源使用方面相对较少,推进风力发电、太阳能发电,是我国未来能源领域的重点,也是防止雾霾天气的重要措施;再次,加快发展可再生能源,替代煤炭、石油等能源。新型可再生能源不仅可以解决当前能源枯竭的问题,可以实现生态环保,减少空气污染,减少雾霾天气产生。

3. 引导全民参与,鼓励使用环保交通工具

当前,城市交通压力巨大,汽车尾气排放成为城市雾霾天气的主要原因之一。为此,一是要引导民众,积极参与到雾霾治理中来,主动减少私家车的的使用,使用环保交通工具;二是做好宣传教育工作,提高民众的环保意识,从自身出发,身体力行,维护城市环境,减少雾霾天气的产生;三是大力推广新能源汽车,并通过政策补贴引导等方式,提高新能源汽车的比重;四是鼓励市民安装尾气处理装置,降低汽车尾气的排放量。

4. 科学推进城市规划,构建生态防护体系

城市雾霾天气越演越烈,这很大原因是城市生态系统薄弱,绿地面积少,对于日益严重的环境污染,缺乏自我调节能力。为此,要切实做好城市规划,提高城市的调节能力。

具体做法可以采取:a城市规划应遵循科学合理原则,将城市规划为生活区、工业区、休闲文化区,针对不同区域规划,构建相应的生态体系,强化城市生态环境建设;b城市应加大绿地面积,特别是在城市周围应植树造林,不仅可以降尘,而且可以改善城市环境,应对城市空气污染等问题;c优化城市布局,大力推进森林城市建设,提高城市环境调节功能,减少雾霾天气产生。

总之,雾霾是我国社会经济发展过程中比较突出的环境问题。在经济转型发展的新的历史时期,雾霾天气的治理,关系到和谐美丽中国的建设,也影响生态文明建设的推进。可喜的是,目前国家也在下大力气治理环境,习总书记提出金山银山不如绿水青山,相信未来我们的生活环境将越来越好。

参考文献:

- [1]张丽.雾霾天气的成因及治理措施探析[J]城市建设理论研究,2014(23)
- [2]于翔.秦皇岛市雾霾天气的成因与防治措施探析[J]中外企业家,2016(03)
- [3]赵大顺.浅析雾霾天气成因及治理措施[J]知识经济,2017(08)
- [4]董娜.雾霾天气的成因分析及解决对策——以长春市为例[J]吉林农业,2013(16)
- [5]张兴坤.雾霾天气的成因分析与防治对策研究[J]环境科学与管理,2016(04)

(上接第157页)

建立健全大学内部治理机制,去除“行政化”现象的关键还要正确处理行政权力与学术权力之间的关系,减少行政权力越俎代庖的状况。这样并不是说要行政管理者退出学术管理,而是要扩大学术权力处理学术事务的范围和自主权。大学是为培养学术人才和产出学术成果而存在的,行政主体不应凌驾于学术权力之上,而是要为学术活动的顺利进行服务,因此必须增强行政权力主体的服务意识。

(四)推进内部管理信息公开,构建多元化监督机制

规范决策与民主监督机制,是优化高校内部治理机制,以推进“双一流”建设的着力点^[9]。完善监督机制必须强调信息公开透明原则^[10],消除部门间的信息鸿沟,提高学生对学校内部治理的知晓率和参与度。教代会、学生会等监督主体的工作应及时参与到学校内部治理,以及充分发挥其在学校民主决策、民主监督中的积极作用,使其得以常态化。

双一流大学教育越发重视高校发展的内涵和特质,高校面对“双一流”建设的历史机遇,其内部治理机制的改革需顺应时代需求和结合自身特色,形成一套机制创新、科学高效的内部治理体系,对推进我国高等教育事业的发展 and 加快一流大学、一流学科建设具有重要的战略意义。

[基金项目]江苏省教育科学“十二五”规划2015年度课题“现代大学制度下高校内部治理结构的评价

优化路径研究”。(课题编号:D/2015/01/55)

参考文献:

- [1]刘献君.现代大学制度建设的哲学思考[J]中国高教研究,2011(10):7-11
- [2]王明清.现代大学制度视域下我国公立高校内部治理结构改革[J]黑龙江高教研究,2013(07):1-4
- [3]史静寰.现代大学制度建设需要“根”“魂”及“骨架”[J]中国高教研究,2014(04):1-6
- [4]薛澜,刘军仪.建立现代大学制度,改革高校人才培养体制与机制[J]清华大学教育研究,2011(05):1-8
- [5]付志平.中国特色社会主义的大学模式[D]吉林大学,2013
- [6]王战军,肖红缨.一流大学院系治理的应然状态[J]教育发展研究,2016,36(19):54-62+78
- [7]潘虹.现代大学制度视野下的高校治理结构[J]教育评论,2015(02):26-28
- [8]罗富宴.“双一流”战略下高校“去行政化”思考[J]高教学刊,2016(23):176-177
- [9]杨兴林,刘爱生,刘阳,杨克瑞,黄启兵,张秋硕.“双一流”建设笔谈[J]重庆高教研究,2016,4(02):115-127
- [10]刘尧,张万海.结构功能主义视角下的大学内部监督体系构建研究[J]黑龙江高教研究,2017,(11):52-55