

全面从严治党战略布局下 行业转制高职院校治理的思考

刘兴凤 罗惠敏

(广州铁路职业技术学院,广东 广州 510430)

摘要:对行业转制高职院校进行治理是建设现代大学制度的突破口。“从严治党”的战略部署对于行业转制高职院校坚持正确办学方向、全面落实立德树人根本任务具有重要意义。在界定全面从严治党与行业转制高职院校内涵的基础上,从行业转制高职院校治理的层面分析二者的逻辑关系和面临的机遇,并从政治与行政权力界限不清、行政与学术权力权责不明、多元主体协同不力、风险防控监督不足等四个方面分析问题,提出建立“党委领导下”的校长负责制、校长治校教授治学的分工合作制、多元利益均衡的协同共治制以及“纵横互联”的矩阵式权力监督制等应对措施。

关键词:全面从严治党;行业转制;高职院校;治理

中图分类号:G717

文献标志码:A

文章编号:1009-4156(2020)04-079-05

新时代,“从严治党”对于制度治党、依规管党提供了遵循^[1]。对于行业转制高职院校来说,“从严治党”的战略部署对于坚持正确办学方向、全面落实立德树人根本任务具有重要意义,必须学习贯彻,深刻领悟内涵,坚决拥护以习近平同志为核心的党中央对于党建工作做出的决策部署。

从相关研究文献来看,对于行业转制高职院校内部治理结构的研究较为缺乏,从“全面从严治党战略”视角下研究行业转制高职院校内部治理结构并不多见。学者主要从理论、模式、机制、体系和路径等方面对高职院校展开研究^{[2][3]}。在理论方面,研究者从管理理论、治理理论、博弈理论、产权理论、利益相关者理论和委托—代理理论等视角分析了高职院校的内部治理结构^{[4]-[6]}。在模式研究中,主要提出政府、学校、行业、社会、行业、企业等多主体协同治理模式、共识治理模式和合作共治模式。查吉德认为,多元治理结构需兼顾各利益主体的组织属性,用制度明确权利和义务^[7]。共识治理模式则为共同治理模式的升级版。其内部治理结构应该体现职业教育的特点,在治理问题上与各利益主体进行充分沟通后再进行决策。合作共治模式为“有限主导,合作共治”。鉴于高职院校内部治理结构的本质是治理权利的协调与分配,相比其他国家高校的二元权力结构,我国治理结构为学术、行政和政治权力的三元结构^[8]。从运行机制来看,高职院校内部

治理结构基本参照本科高校,采取党委领导下的校长负责制,校长为法人,接受党委领导,行使行政职权。从治理体系来看,高职院校内部治理结构的优化路径包括治理政策、治理体制、治理标准和治理监督的现代化^[9]。从对策路径来看,应加强顶层设计、健全机构框架,因“校”制宜进行依法治校^[10]。综合来看,现有研究对研究对象缺少国家战略理论视角,尤其是对行业转制高职院校内部治理结构的研究不仅数量较少,而且政治层面有待提升。为更好将二者结合起来,本文将按照“机遇—问题—应对”的思路,阐述“全面从严治党”与行业转制高职院校治理的逻辑关系、存在机遇与面临问题,并据此提出相关建议。

一、内涵界定

(一)全面从严治党

党的十八届全会对全面从严治党进行了专题部署,提出新形势下全面从严治党的指导思想、目标任务、基本原则和战略部署。习近平同志强调,加强党对高校的领导,是办好中国特色社会主义大学的根本保证,出发点是加强党的建设,落脚点是办好中国特色社会主义大学,培养社会主义事业合格建设者和可靠接班人。

(二)行业转制高职院校

行业转制高职院校是指原隶属行业部委管理、

具有显著行业特色和专业优势,后根据《关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见》(国经贸企改[2002]267号),由国有企业移交给地方政府管理的高职院校^[11]。本文将以此类行业转制高职院校为研究视角,对其在全面从严治党布局下如何进行治理做些探讨。

二、“全面从严治党”与“行业转制高职院校治理”的逻辑关系(见图1)

(一)在宏观引领方面,始终坚持社会主义办学方向

办什么样的大学、怎样办大学、培养什么样的人、怎样培养人,这是在中国办好行业转制高职院校必须思考和回答的根本问题,答案是必须有中国特色和行业优势,而其中最大的特色就是坚持社会主义办学方向,践行教育为国家、行业服务和地方经济发展的重要职能。

(二)在内部治理方面,坚持党委领导下的校长负责制和权力监督机制

办好中国特色社会主义行业转制高职院校,必须坚持党委领导下的校长负责制,这是实现党对高校领导的根本制度保障。要充分发挥党委总揽全局和监督职权的核心作用,保证校长依法行使职权,推进中国特色现代大学制度建设,坚持党管人才的原则,切实有效推进依法治校进程,确保教育方针贯彻落实,进一步激发基层党组织的活力。

(三)在外部治理方面,不断强化学校与利益相关者协同治理的整体功能

办好中国特色社会主义的行业转制高职院校离不开政府领导与行业支持。政府、行业、企业等利益相关者参与治理对于学校坚持产教融合、校企合作具有重要意义。推动各级党组织与各利益相关者积极行动,将党建工作贯穿于人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新等各项工作中。

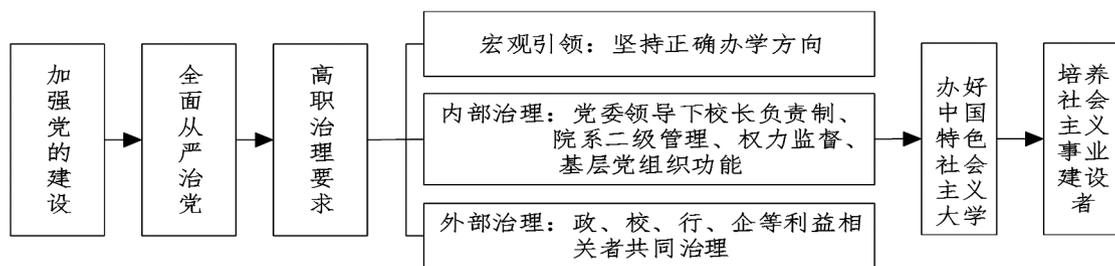


图1 “全面从严治党”与“行业转制高职院校治理”的逻辑关系

三、全面从严治党对于行业转制高职院校的可能机遇与存在问题

(一)可能机遇

1. 有利于强化“大局意识”,树立科学的“发展观”

在治理理念方面,注重内涵品质,体现党政共同治理;在权责分工方面,注重权力平衡,体现权力协作;在权力执行方面,注重利益相关者参与,实行院系二级治理,以科学发展实现全局谋划。

2. 有利于强化“服务意识”,树立务实的“群众观”

在治理理论方面,完善科学民主决策,构建“自上而下与自下而上”相结合的“院系两级”内部治理与“政、校、行、企”协同运行的外部治理,扩大多元治理主体范畴,实现利益相关者利益平衡,以管理重心下移和相关利益者共治抓住人心。

3. 有利于强化“廉洁进取”,树立健康的“权力观”

在风险防控方面,注重党委领导,落实校长责任,梳理并加强与行业、企业的联系,以健全权力监督机制为主要手段更好地防范各类风险;对工作落实、制度执行进行监管与问责,倡导清廉务实的工作作风。

4. 有利于科学治校,建设凝心聚力优良校风

全面从严治党体现高等教育的特点,传承大学精神、发扬优良传统,全力营造和谐稳定、团结向上、凝心聚力的优良校风,努力培育爱岗敬业、精心施教的优良教风,以及建设追求进步、崇学笃行的优良学风,进而全面反映学校精神面貌和办学水平。

(二)存在问题

我国行业转制高职院校是一个包含政治、行政、学术以及民主(相关利益者)多元权力的组织。在实际运行中,各权力主要存在政治和行政权力界限不清、学术和行政权力权责不明、利益相关者作用发挥不充分、行政权力监督不足等问题^[12],具体如下:

1. 重政治轻行政,政治与行政权力界限不清
古德诺在代表作《政治与行政》中,率先系统阐

述了政治与行政分离理论,认为政治是表示国家意志的领域,行政是实现国家意志的方法和技术,行政不应受政治权宜措施及政党因素的影响。它反映了社会反对政党分赃制,实行科学管理的要求。在我国,行业转制高职院校实行党委领导下的校长负责制,强调党委领导与校长负责有机结合,但在实际运行中,党政部门职权设置重叠、交叉现象比较普遍,党政不分、政校不分、以党代政的现象时有发生。党政分工合作、协调运行的工作机制和制度体系尚未完全建立。由于行业转制高职院校的前身是国有企业所属学校,多数校长或副校长本身即为市委常委,有的校长还兼任党委副书记,常委会和校长办公会的议事内容边界不清,从而加剧了党委包办行政,重政治、轻行政的情况。

2. 重行政轻学术,学术与行政权力权责不明

行政权力是依靠国家法律、规章等手段形成的支配组织机构的权力形式,具有强制性,目的是以规范化的运行模式保证学校目标的实现。学术权力则是具有学术权威的专家学者影响组织的一种权力形式,是大学所特有的,来源于科学真理和专业专业知识。就大学组织的意义而言,首先是“专门化”和“学术性”组织,其次才是行政组织。由于行业转制高职院校转制前官僚体制明显,官本位思想导致学术权力从属于行政权力。在各类学术活动以及事关学校改革发展、内部治理和重大项目建设的重大事项上,行政权力往往越俎代庖,直接通过校长、校长办公会议或校党委常委会议决定,并不经学术委员会评议,以教师为代表的学术权力处于较为弱势的地位,决议权未能充分履行。

3. 重管理轻治理,多元主体协同不力

脱离“母体企业”的行业转制高职院校面临传统管理模式的困境,机构相对臃肿、管理相对松散、部门界限不明、中间管理环节较多。跨部门界限、柔性合作、立体协同的机制尚未形成。面对资源多元化和多元共治的需求,由政府单一提供教育资源的模式难以满足发展需要,社会办学尤其是行业与企业资源参与办学的积极性亟须有效调动,原有的行业办学背景和资源优势亟须有效整合;利益相关者的利益平衡亟须从理事会、校务委员会、学术委员会、教职工代表大会、学生代表委员会等多元主体治理层面进行,而不能仅囿于传统管理的“计划、组织、指挥、控制和协调”等职能;二级学院的管理自主权基本还停留在学校管理层面,二级学院“放管服”意识不强,不愿管、不想管,转制后残留的吃“大锅饭”、不担责的旧思想还没有完全转变。

4. 重权力行使、轻权力监督,权力监督不足

权力运行包括权力主体运用和行使权力的过程。而腐败的本质是公共权力的滥用和权力行为的失范。行业转制高职院校在转制前由于国企管理痕迹明显,一方面,受利益驱动等因素影响,转制后各部门“三定”规定(“定职能、定机构和定编制”)不够科学,加之行政权力不断膨胀且行使程序复杂,造成条块分割、行政效率低下的现象较为普遍;另一方面,权力过大且滥用,人权、事权、财权过于集中,机关监督、政党机关监督、行政机关监督、学术机关监督、教职工监督等都属于现行的行政权力制约体系,主体的广泛、权责的不清与协调机制的缺失进一步导致权力监督流于形式。

四、全面从严治党战略布局下行业转制高职院校治理改革

以“四个全面”为战略指引,在扎根中国大地办大学、办人民满意的大学的整体目标指引下,牢牢把握“党委领导、校长负责、教授治学、多元协同”四大核心要件,通过建立“四位一体”的内部治理体制对风险防控进行全面改革。

(一)厘清政治与行政权力的功能,建立权责分明的“党委领导下”校长负责制

诚如古德诺所言,在治理体系中,政治的功能是制定政策,行政的功能是政策执行。首先,要正确认识政治和行政权力在行业转制高职院校治理中的价值。在宏观上,对政治权力给予高度重视,充分发挥其在学校和国家链接的桥梁作用,保障国家意志在学校的贯彻。其次,充分发挥行业转制高职院校作为政策执行机构的行政作用,加强领导班子自身建设,实行“党委领导下”的校长负责制,充分发挥常委会、校长办公会议决策作用,充分发挥行政权力在韦伯式的“科层制”组织中运转的管理作用,从顶层制度设计上界定政治和行政权力的职权范畴,包括选拔制度、领导制度、教师制度、招生制度、人事制度、管理制度等,确保政治权力和行政权力各司其职,协同治校。再次,探索“党委领导下”校长负责制的分工绩效考核和激励机制,用科学的方法、合理的指标、可靠的数据来指导高校治理。最后,要充分调动院系单位、产业、企业系统等基层党组织的积极性和能动性,使其与行政系统有机联动、协同发展,既充分发挥共产党员的模范带头作用,又切实发挥其执行行政工作的积极性。

(二)明确行政和学术权力的角色,实行校长治校、教授治学分工合作制

厘清行政与学术权力的管制权限:一是在横向上厘清行政和学术的权责范畴;二是在纵向上落实行政和学术权力的行使方式、权力主体治理对象或行使的层级范畴;三是进一步健全“三重一大”决策制度,完善重大决策专家论证咨询制度、重大决策风险评估机制等学术决策支持体系。首先,将校务会议作为最高权力机关,同时校务会议人员构成使校长权力集中于组织中上层,教授的权力集中于中下层。在权力分层和分工上,行政权力的权限是治校,学术权力的权限是治学。其次,行政和学术事务分别由行政会议和学术会议来议决,以校长为代表的行政权力与以教授为代表的学术权力相分离;行政权力依据大学章程和行政管理规律依法治校,探索治校之道;学术权力则充分发挥教授在教学、学术研究中的重要作用,审议学科建设、专业设置、教学或科研计划,评定教学和科研成果,调查处理学术纠纷和学术不端,使学术与行政权力互为监督,形成制约。最后,要完善学术委员会,提升教授治学效能。制定《学术委员会章程》,按照规章和实施细则进行委员会选举,增加行业转制院校所依托的原行业、企业代表进入学术委员会,进一步优化成员结构;设立处理专业性事务的分支机构,完善学术委员会自身运行机制及行政部门的协同机制,充分释放教授治学的潜能。

(三)拓展权力主体,实行多元利益均衡的相关利益者协同共治制

行业转制高职院校与“主体单一性”高职院校的根本区别在于,高职院校内部运转需要在政府的指导下从传统的以行政命令为中心转向以协同治理为中心。只有与原行业、“母体企业”进行协同共治,才能发挥其特色与专长。首先,必须承认行业转制高职院校是由政府、企业、行业、教师、学生、家长、校友等多元利益相关主体构成的组织,在充分重视政府、行业协会、理事会、学术委员会、职工代表大会、学生会、校友会等多元主体合法地位和重要作用的基础上赋予其治理权限,由行政控制走向依法治理,由协商走向命令,让多元利益均衡代替一元利益满足。其次,完善学校理事会,推进多元治理格局。制定《理事会章程》,按照章程进行选举,增加行业、企业、社区基层代表,实现理事会成员多元化、专业化。理事会对学校中长期发展规划等重大问题进行咨询,对校企合作进行协商。再次,进一步优化社会支持和协同学校发展的长效机制。深化学校与地方政府、原行业依托的企事业单位的战略合作关系。在管理模式上,落实学校办学自主权,并以教育法制

为核心、以章程为标准,明确办学理念、内外关系、治理结构、权益保障、社会参与机制、院系权力分配等,按照存在价值发挥功能。最后,深化二级管理改革,加大“放管服”力度。厘清院系之间责权利、科研教学、校企合作等方面的权限,实行权力下放,赋予系一级更多的办学自主权,充分发挥其办学主体的作用^[13]。推动二级学院在经费使用、人员引进、培养、评价与考核等方面的主体责任;完善以提升人才培养质量、满足产业需求为导向的绩效评价体系。

(四)把握权力行使重心,搭建“纵横互联”的矩阵式权力监督制^[14]

在中国特色现代大学制度下,我国行业转制院校进行治理结构范式的转换,其核心在于建立和完善“政治监督、行政监督、学术监督和民主监督”和“纪检组织、审计组织、学术委员会和教职工(理事会)代表大会”互联互通的治理结构和协同机制。首先,在横向上构建“政、行、学、民”四位一体权力监督体系。在政治上,维护党的章程,加强党风廉政建设,推进廉洁教育和廉政文化建设;对党员进行遵纪守法教育,检查党的路线方针贯彻执行的情况,对党员领导干部行使权力进行监督。在行政上,检查学校在执行国家法律和规章制度中的问题,受理检举、控告、申诉,并根据调查结果提出监察建议。在学术上,审议学科发展规划、监督教学科研改革,评议和监督重要学术标准和学术成果,指导学术道德建设活动;接受委托对学术事项进行论证、咨询和仲裁。在民主上,监督各利益相关者积极参与发展规划、教职工建设、教育教学改革、校园建设,评议和监督学校年度工作、财务工作、工会工作报告;监督与师生员工利益直接相关的政策、方案以及聘任、考核、奖惩等办法;监督学校章程、规章制度和决策的落实,提出整改意见。其次,在纵向上完善“纪、审、学、代”权力监督机制。纪检组织坚持党委统一领导,党政整抓共管、发挥议事和决策程序方面的监督作用;监察审计组织独立行使审议监督权,对财务收支进行审计,依法监督保障理事会、教职工代表大会、学生代表大会等各利益主体权益和作用。

五、结语

综上,全面从严治党战略的提出对于行业转制高职院校的治理改革既是机遇,也是挑战,其应对策略是在现存诸多问题的基础上做出符合中国特色的现实选择,即“党委领导下”的校长负责制、校长治校教授治学的分工合作制、多元利益均衡的协同共治制以及“纵横互联”的矩阵式权力监督制等应对

措施。这对规范高校内部权力运行和监督机制,完善决策程序,推进科学民主决策,加快构建行业转制高职院校自我发展、自我约束的良性机制,对于我国高校综合改革具有重要借鉴和参考意义。

参考文献:

- [1]韩义民,栗俊杰,刘邦凡.新形势下高职院校全面从严治党的理论与实践探索[J].改革与开放,2018(22):65-67.
- [2]周光礼.中国高等教育治理现代化:现状、问题与对策[J].中国高教研究,2014(9):16-25.
- [3]陈寿根,顾国庆.建立利益相关者共同治理的高职院校内部治理结构[J].国家教育行政学院学报,2016(3):35-39.
- [4]郭静.以协同管理推动职业教育现代化——基于职业教育管理的政策分析视角[J].中国职业技术教育,2017(36):17-23.
- [5]崔炳辉,夏纯灿.高职院校治理体系构建的实践研究——基于南京科技职业学院“五层七维”的校本分析[J].职教论坛,2016(29):51-55.
- [6]南旭光.供给侧结构性改革下的职业教育治理:逻辑、困境与出路[J].职业技术教育,2017(6):34-40.
- [7]查吉德.推动院校治理现代化适应职业教育发展新常态[J].中国职业技术教育,2015(15):5-9.
- [8]陈寿根,刘涛.高职院校内部治理结构的制度设计[J].教育发展研究,2012(17):59-63.
- [9]周建松,陈正江.高职院校治理体系现代化:理论意涵与实现机制[J].现代教育管理,2016(7):6-12.
- [10]袁强.第三方评估运行机制与实践规制的理性建构[J].中国教育学刊,2016(11):33-38.

[11]欧阳恩剑,等.行业高职院校转制后人才培养模式改革的探索与实践[J].中国职业技术教育,2015(8):114-118.

[12]HEFCE.Risk Management: A Guide to Good Practice for Higher Education Institutions [EB/OL]. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100202100434/https://www.hefce.au.uk/pubs/hefce/2001/01_28.htm.2014-03-12.

[13]佛朝晖.高职校院两级管理动因、模式与改进策略——基于110所高职院校的调研[J].国家教育行政学院学报,2019(5):79-88.

[14]周谷平,等.全面从严治党战略布局下高校校院两级治理结构与风险防控——以综合型大学为合作[M].杭州:浙江大学出版社,2017:73-79.

【基金项目:广东省特色创新(教育科研)2017年度项目“基于产权制度和系统耦合理论视域下的职教集团多元治理结构与运行机制研究”(编号:2017GGXJK057);广州铁路职业技术学院新引进人才科研启动2017年度项目“面向‘广东智能制造’的高职工程教育转型发展的机制与实现路径”(编号:GTXYR1703);广州市高校创新创业教育课程与教学研究项目“智慧城市视阈下计算机应用技术专业的创新创业教育研究与实践项目”(编号:2019KC213)】

【刘兴凤:广州铁路职业技术学院科技处高职教育研究人员,讲师,管理学博士,研究方向:高职教育管理、绩效评价。罗惠敏:广州铁路职业技术学院教育技术中心技术人员,助理研究员,研究方向:人力资源管理、计算机技术、多媒体技术】

Thinking on the Governance of the Industry-transformed Higher Vocational Colleges under the Strategic Layout of Comprehensive Strict Rule of the Party

Liu Xingfeng Luo Huimin

(Guangzhou Railway Polytechnic, Guangzhou 510430, China)

Abstract: Governance of vocational colleges transformed by industry is a breakthrough in building a modern college system. The strategic deployment of “strict governance of the Party” is of great significance for the higher vocational colleges in the industry to adhere to the correct direction of running the school and fully implement the fundamental tasks of morality education. Based on the connotation of comprehensive strict rule of the Party and the industry-transformed higher vocational institutes, the logical relationship and opportunities faced by the industry-transformed higher vocational institutes from the perspective of the governance are analyzed. In addition, four problems are put forward, such as unclear boundaries between the political and administrative powers, indistinct powers and responsibilities between administrative and academic powers, insufficient collaborative role of stakeholders, and deficient supervision of powers. Thus the following countermeasures are proposed: the establishment of principal responsibility system under the leadership of party committees, the divisional system of labor for the principal to rule the school and the professor to rule the academy, the collaborative balancing system between multi-interest stakeholders and vertical and horizontal matrix power-supervised system.

Key words: Comprehensive strict rule of the Party; The industry-transformed; Higher vocational Colleges; Governance