

doi:10.13582/j.cnki.1674-5884.2016.12.029

论章程实施中高校内部治理结构的创新

刘大禹

(湖南科技大学 马克思主义学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:大学章程是高校内部治理结构创新的重要依据。在推进章程的实施中,如何创新高校内部治理结构,成为一个衡量章程实施成效的重要指针。为此,要重视组织、制度、师生三方面要素,坚持以师生为本、以提高内涵为本、以和谐统一为本的理念,抓住建立健全各项制度、实施教授治学、推进专业化管理、推行扁平化管理、落实师生权益保护机制等几个关键环节,构建一个机构合理、制度完备、事权清晰、权责明确、运转高效与和谐统一的高校内部治理体系。

关键词:大学章程;内部治理结构;创新

中图分类号:G64

文献标志码:A

文章编号:1674-5884(2016)12-0098-04

大学章程是建立健全现代大学制度的基础,是明晰高校内部治理结构的重要依据。2012年1月1日起,我国颁布《高等学校章程制定暂行办法》(教育部第31号令),明确大学章程是大学依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则,制定大学章程工作在高校全面铺开。目前,章程制定已基本完成,章程实施成为高校的重要事务。2014年7月8日,国家教育体制改革领导小组办公室《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》(教改办〔2014〕2号)提出,“坚持权责统一,完善高校内部治理结构”,明确提出“健全以章程为统领规范行使办学自主权的制度体系”等措施,为高校内部治理结构创新指明了方向。有关各大学章程的内容,可参考各高校公布的章程,此处未做探讨。笔者认为,在推进章程实施进程中,其重中之重就是创新高校内部治理结构。

1 章程实施前高校内部治理结构的冲突

长期以来,我国高校虽有大学章程,也有相关权责厘定与制度,但内部治理结构规定多简单粗略,在具体实施中,普遍存在以下问题。

一是行政组织与学术组织的职能冲突。高校本质上是一个学术组织,是人才培养与科学研究的圣地。然而,中国高校的治理结构多仿照政府系统,即在党委领导下的行政科层制,有相应的组织机构与行政级别,高度重视行政权力。行政组织与学术组织的职能常不易厘清,行政组织常常决定学术组织的事务,决而不一;学术组织犹如花瓶成为摆设,议而不决。学术权力与行政权力逐渐完成“合体”,行政职能部门负责人的选拔使诸多教授趋之若鹜。不少高校尤其是地方院校,行政级别高的教授,在课题申报、评奖评优等方面具有先天的优势。学术组织的最高机构学术委员会一定程度上成为学校领导、职能部门及院系负责人的集合体。发展至今,高校已非纯粹远离社会的象牙塔,对内有学术发展与行政实施的诸多职责,对外有服务国家经济与社会发展的功能,厘清行政权与学术权的关系,推行“去行政化”,成为了高校内部治理结构创新的重要诉求。

二是学校层面与院系层面的事务冲突。高校是各院系的组成体,合理划分事权,是高校内部治理结构有序运转的重要保证。由于高校长期采取集权管理模式,专业设置、学科发展、教师职称推荐、人才引

收稿日期:20160914

基金项目:教育部人文社科项目(14YJA880037)

作者简介:刘大禹(1972-),男,湖南新化人,教授,主要从事中国近现代政治史研究。

进、学科建设等大小事务决策权过度集权,学校包揽事务过多,校领导难以集中精力于学校发展的战略考量,难以抽身于高校教育与管理的调查研究,整天忙于具体琐碎的行政管理事务。院系基层组织缺乏充分自主权,被动应付学校各种会议、报表与考核,失去了人才培养的主动性、积极性和创造性。如何改变治理模式,合理划分事权,厘清院系权责清单,成为了高校内部治理结构创新的重要思考。

三是行政制约与师生自我管理的冲突。高校办学应以教师为中心,教学以学生为中心,培养符合国家 and 地方需求的德智体全面发展的创新性人才。然而,高校过多突出行政权力,形成“官学一体”,师生自我管理难以实现。教师成为知识灌输者和行政意志执行者,在学生选拔、课程设置及考试考核环节等方面缺乏自主权,很大程度成为付诸体力的“教书匠”。青年学子,更是较少参与学校事务管理,在高校运行体系中处于被动地位。如何突出师生的自我管理,保障师生的权益,充分发挥其主观能动性,成为了高校内部治理结构创新的重要愿景。

2 章程实施中高校内部治理结构创新的要素

当前,为推进依法治校与建立健全现代大学制度,遵照教育主管部门的要求,高校已基本完成了章程的制定,正在全面推进章程的实施。在章程实施中,全面创新高校内部治理结构,应着重考量以下三个要素。

一是组织机构的设置。组织是高校内部治理结构创新的基础。《办法》明确规定:“章程应当根据学校实际与发展需要,科学设计学校的内部治理结构和组织框架。”这些组织机构大致可分为决策治理机构、行政执行机构、学术事务机构与后勤保障服务机构四类。高校在坚持和完善党委领导下的校长负责制前提下,应充分根据相关法律法规与学校特点,依据章程,科学完善组织机构,如明确学校实行校院两级运行体系还是校院系三级运行体系,中层机构是否设置大部制等,以推进高校内部治理体系的运行效率。

二是各项制度的完备。制度是高校内部治理结构创新的保障。高校内部治理结构必须以制度为纲,合理配置政治权力、行政权力、学术权力和监督权力等四种主要权力,确保组织机构与权力运行的和谐统一。校党委的权力是政治权力,决定高校的大政方针,是社会主义办学方向和培养德智体美全面发展接班人的重要保障。校长及其校务会或校长办公会代表行政权力,是实施学校行政管理的负责主体。拥有学术优势的教授组织的学术委员会代表学术权力,具有对职称评审、科研项目评审与推荐、科研规划等重要学术事务的决策与影响力。师生代表组成的教职工代表大会、学生代表大会等相关组织代表监督权力,以监督学校各项制度是否正常运行,这些权力均通过制度予以规范,通过大学章程的实施予以落实。

三是师生主体地位的体现。高校师生是内部治理结构创新的主体。师生是学校教学、科研的主力军,在治理结构中应充分发挥参与决策与管理的作用。蔡元培曾在北大强调高校思想自由,兼容并包,突出学术自由、思想独立的大学精神,强调了高校师生的主体地位。大学的本质不是“官场”,大学的管理服务人员有“处长”“科长”等称谓,但并非真正意义的行政“领导干部”。在章程实施中,要使师生从治理体系的“边缘化”走向“中心化”,从参与治理的“形式化”走向“实质化”。为此,应高度重视师生的合法权益,健全师生的权责与保护机制;激励教师投身于教学与研究之中,激励学生投身于学习与创新之中,在全校师生中形成“学术至上”和“以德为先”的求真至善氛围。

3 章程实施中高校内部治理结构创新的理念

章程实施以创新高校内部治理结构得以体现,应尊重章程“宪章”地位的基础,贯彻坚持群众路线、提升内涵、学术与行政协同统一等诸多理念。

一是必须坚持群众路线,以制度认同为本。创新高校内部治理结构,必须从根本上转变传统理念。章程制定后,高校组织机构的设置与系列制度的出台,应坚持群众路线,充分调研,广泛论证,从群众中

来,到群众中去,落实高校治理的“民本”思维,充分发扬民主精神,达到师生对治理结构与制度认同的最大公约数,使章程实施具有坚实的群众基础,使制度具有最大的群众共识。

二是必须坚持立德树人,以提高内涵为本。高校具有人才培养、科学研究、社会服务与文化传承创新的四大使命,但其核心是人才培养。目前国家关于教育领域的全面深化综合改革,其宗旨是坚持立德树人、以提高内涵为本,全面提高人才培养质量,提高治理效率。高校内部治理结构应坚持一切有利于完善学校人才培养体系、提高学校科技创新与社会服务能力、提高教学与管理效率等内涵为准则。

三是坚持学术与行政协调,以和谐统一为本。学术自由是大学的终极追求,也是大学的灵魂。学术自由的本质是确保学术权力在学术事务上的发言权与主导权。学术权力是以专家学者为核心,通过学术组织发挥对学术事务的管理权力。通过内部治理结构的创新,科学厘定学术权力与行政权力的分界,打造高效精干的行政管理队伍,积极培育一流的学术专门人才,保障行政人员与学术人员各行其是,使行政组织与学术组织相得益彰,从而达到行政与学术事务的和谐统一。

4 章程实施中高校内部治理结构创新的重点

要创新高校内部治理结构,实现和谐统一的运行机制,通过章程实施,加强制度建设,规范内部组织运行,理顺各种权力关系,充分尊重与发挥章程“大学宪章”地位,应把握几个重点环节。

一是强化建章立制,健全机构设置与运行的制度体系。章程实施的关键是应健全各项制度,对长期以来的各项制度予以清理,做好“废”“改”“立”工作,使内部治理结构与运行机制有章可循。学校可成立建章立制的专门机构,对照章程的规定,重点清理与完善决策机制、执行机制、监督机制、参与管理机制、学术机制等。如学校的重大事项、重大决策、重大人才战略“三重一大”决策、“民主集中制”、“学校事务督查制度”等;健全相关组织机构的功能,做好学术委员会、学位评定委员会、教职工代表大会、学校工会、学生代表大会、共青团等相关机构的组织与职责;明确学校各党政职能部门、学院及其他独立建制的教学科研单位、直属单位、附属单位等机构的相关权责,形成完善的学校运行制度体系。

二是全面推进教授治学,健全彰显学术自由的治理体系。教学与科研是大学的主要活动,教授治学是大学运行的基本内涵,学术自由是大学永恒的精神诉求。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》明确“探索教授治学的有效途径,充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用”。顾海良认为,教授治学是学校学术资源配置的最本质依据,是大学提高管理水平和学术质量、回归学术本位的根本,学术委员会是教授治学的核心机构,负责研究处理学校的学术事务。校长的职权不是配置学术资源,而是用行政资源去监督学术资源配置是否合理^[1]。学校应依据章程,充分尊重教授个人在学术研究的充分自主权,健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构,改善教授的教学科研环境,营造有利于创新的学术氛围。通过坚持学术与行政的协调,努力构建和谐统一的学术与行政治理架构,从而形成“专家治校”与“教授治学”的和谐局面。

三是推进专业化管理,健全师生的民主监督体系。高校内部治理结构的创新,在于管理模式的高效、管理程序的合理、管理参与度的普遍等多种因素。高校应在依法治校与明确权责的前提下,积极打造完备的学术组织与高效的行政管理组织相结合的基本治理架构,充分考虑管理体制与机制的科学性和创新性。在章程实施中,要以管理服务学术事务为主要目的,全面推进专业化管理,努力推进人事制度改革,建立结构合理、素质优良、运转高效的年轻化、知识化、专业化的行政管理队伍。除“双肩挑”岗位外,管理队伍应有合理与稳定的进入与退出机制,能上能下,但也需避免绩效至上的企业管理模式。校长作为行政管理队伍的最高领导,应尽量职业化。校长可以由学术领军人物担任,但领军人物担任校长后,主要精力应放在管理领域,以实现行政管理的专业化、科学化。专业化的管理程序与有效的监督机制是相互结合的。如果说科学管理是实现高校内部治理的手段,民主监督体系则是保障高校内部治理结构有序运行的重要依靠。学校应激励师生积极参与学校事务,并通过教代会、学代会等履行学校治理的民主权利,扩大师生代表大会的职能范围,赋予其对高校重大事务的决策权及参与学校日常管理的

权力,积极拓展学生参与学校管理的渠道,切实保障教职工参与学校管理和民主监督,涉及学校发展的重大事项要提交教职工代表大会讨论;高度重视学校纪委、教职工代表大会、学生代表大会的民主监督、学校各民主党派和社会团体、教职员、学生的民主监督;明确校务公开、信息公开制度,主动接受社会监督;接受政府、专门机构及社会多元评价体系的监督。

四是推行扁平化管理,健全学校重心下移至院系的管理体系。扁平化管理意味着减少管理层级,增加管理幅度,它是基于一种分权体制之下的管理模式,有助于减少决策层与操作层之间的中间环节。为提高治理效率,高校应依据国家教育方针和政策,以章程为依据,制定整体发展规划,明确划分学校与学院的管理权利,理顺校院管理体制,充实院系的教学、科研和服务机构,调动基层组织积极性。应使学校层面立足于“三重一大”等事项,职能部门切实转变为管理服务部门,简政放权,将教学人力资源的配置、管理重心下移至院系基层单位,学校的资源配置方式,向有利于实现内涵发展的方向倾斜。学校应切实厘清院系权力清单,合理划分事权,使行政权与学术权重心下移,逐步形成重心下移至院系的管理体系。院系重心要以学科建设与学术发展为中心环节,以人才培养为中心工作,夯实基层学术组织,扩大基层学术组织自主权,从而实现大学权力在学校与基层学术组织之间的合理配置,充分发挥院系的科学抉择及学术权力。

五要改进后勤保障服务工作,健全师生权益保护体系。高校在推进章程实施中,要切实强调以人为本,树立全面服务于师生的意识,改进后勤保障服务工作,全面做好为师生的管理服务工作。就学生而言,高校应高度重视开展全员育人、全过程育人、全方位育人环节,引导学生自我教育、自我管理、自我服务的自我约束能力,为学生提供心理健康教育和文化体育设施及相关服务,为学生提供必要的学习、生活服务以及就业指导等服务环节。学校可制定与实施学生权益保护机制,如关系到学生利益重大问题的校务会议,可邀请学生代表参加;关怀在学习生活中遇到特殊困难的学生,为其提供必要的帮助;建立健全的学生奖惩制度,依法建立健全学生权益保护机制;建立和完善突发事件应急处理机制,有效预防和妥善处理突发事件,保障学校安全运行,维护校园和谐稳定。就教师而言,学校应高度重视教师的职业发展与个人生活,可实施教师能力提升计划,尊重和爱护教师,为教师开展教学、科学研究等提供必要的条件和保障,规定教师参加培训、学术交流及工资福利体系增长等方面的权利,使教师在学校各项事务中能充分发挥其主动性、积极性和创造性,如此,通过完善师生权益保护体系,使师生的个人发展与学校发展紧密结合,强化责任感,增进使命感,提高幸福感。

总之,在大学章程实施中,其重中之重就是依据章程,创新高校内部治理结构,全面推进内涵发展,提高管理与服务水平。创新应充分尊重章程“宪章”地位,坚持群众路线、以师生为本等诸多理念,做好建章立制工作,全面推行教授治学,注重专业化管理与扁平化管理,切实保障师生的合法权益,实施简政放权、重心下移等几个关键环节,从而构建一个机构合理、制度完备、事权清晰、权责明确、运转高效 and 和谐统一的高校内部治理体系。

参考文献:

[1] 王占军. 如何客观认识高校“去行政化”——访武汉大学校长顾海良[J]. 大学(学术版)2010(4):4-11.

(责任校对 龙四清)