

文章编号: 2095-1663(2011)04-0029-05

去行政化视角下高校治理结构重构探析

周 员 凡

(景德镇陶瓷学院人文社科学院, 江西 景德镇 333001)

摘 要: 去行政化是当前理论界关注的热点, 去行政化后高校治理结构如何重构是当前亟待解决的问题之一。本文认为, 高校引入类企业法人治理结构, 对于解决高校教育管理体制和服务机制严重扭曲问题, 使大学回归学术本位, 有着极其重要的作用, 并以去行政化为视角, 重点论证类企业法人治理结构对于高校去行政化后的适应性问题, 分析类企业法人治理结构的引进对高校的深刻影响, 提出了一些具体的治理措施。

关键词: 去行政化; 高校; 类企业法人治理结构

中图分类号: G640

文献标识码: A

一、问题的提出

高校去行政化, 并不是简单的取消行政级别, 行政级别的取消, 可以说只需有关部门的一纸公文, 即可解决, 难度并不大。去行政化, 不仅是取消行政级别的问题, 有众多问题需要研究解决, 是一项系统而复杂的工程, 很多学者从理论上提出了一些取消路径, 但对于后行政化时代高校治理结构的问题, 很少有人加以系统论述, 而我国高校治理问题是近几年来高等教育理论界颇为关注的一个热点, 也是学者们深感头痛的难题, 同时也是高校能否真正去除行政化的关键因素, 因此, 高校治理结构模式应是研究高校治理问题的一个重要内容。高校如何回归大学组织属性, 值得人们深入思考。笔者认为, 在高校内部引进一种全新的治理结构, 对改变目前之窘境, 推动高校可持续发展, 真正实现大学的三大职能有重大意义。

然而, 问题的关键是: 何种治理结构适用于去行

政化后的高等学校? 有人认为, 既然我国高校的法人地位业已确认, 完全可以把基于新制度经济学的企业法人治理结构移植到高校, 如问题简单如此, 高校治理问题不至于让学者们深感棘手! 事实上, 高校法人治理结构与企业法人治理结构有着本质区别, 如股权失效; 高校满足法人治理结构制衡律的程度弱于企业; 高校满足法人治理结构成分律的程度强于企业等。基于此, 高校法人需要相对独立的治理结构理论。但这并不意味着成熟的企业法人治理结构理论对于重构高校法人治理无借鉴意义, 毕竟两者除存差异外, 也不乏共同点, 如都存在委托代理问题; 都有众多相关利益者, 治理过程中必须平衡相关利益者的利益等等。

笔者认为, 高校法人与企业法人既有区别, 又有联系, 因而完全可以在借鉴成熟企业法人治理结构的基础上, 构建一种与企业法人治理结构类似而又有区别、适合高校性质与目标的治理结构, 称之为类企业法人治理结构。本文试图从理论上阐述类企业法人治理结构的内容, 从而论证其对高校的适应性。

收稿日期: 2011-05-24

作者简介: 周员凡(1975-), 男, 江西宜春人, 景德镇陶瓷学院讲师。

基金项目: 本文系江西省教育科学“十二五”规划课题(2010)研究成果(课题名称: 去行政化视角下高校治理结构构建研究, 课题编号: 206)。

二、类企业法人治理结构

1. 类企业法人治理结构概念

一种既有企业法人治理结构特征, 又不完全等同的治理结构, 我们暂且称之为“类企业法人治理结构”¹。

具体说, 类企业法人治理结构是指由所有者、董事会/管理委员会、高级执行人员及相关利益者代表等构成的一种共同治理形式。只要组织的所有权与经营权分离(类似于现代企业, 不管其是大学还是其他公共事业组织), 就需要在所有者和经营者之间形成一种相互制衡的机制, 用以对该类组织进行管理和控制。类企业法人治理结构正是这样一种协调所有者和其他利益相关者关系的一种机制, 它涉及到激励与约束等多方面的内容, 它是处理类似于高校等各种非企业组织的各种契约关系的一种制度。

2. 类企业法人治理结构特征

第一, 类企业法人治理结构具备一种能脱离传统市场的评价机制。因非盈利性组织与企业不同, 产出多样化且不存在成熟的外部市场, 其行为结果很难完全以货币量化, 所以, 类企业法人治理结构在评价机制的构建方面, 是以所有相关者的评价及其权数为基准而非一般企业的货币基准。

第二, 类企业法人治理结构框架维护所有者的权利, 这一所有者不论是政府还是其他私人组织或自然人, 在其中的权利应予以维护。就这一点具体内容而言, 和企业法人治理结构并没有区别, 都强调从制度上保证所有者的合法权利。

第三, 类企业法人治理结构框架确认利益相关者的合法权利, 确保一切相关利益主体受到平等的待遇。此处与企业法人治理结构存在微小差别, 公司治理结构强调确认而非确保利益相关者的合法权利, 仅确保股东(不管大股东、小股东还是国内股东、国外股东)应受到平等对待。

第四, 类企业法人治理结构框架保证及时准确地披露与组织有关的任何重大问题, 包括财务状况、经营状况和组织治理状况的信息, 但涉及到国家机密的除外(如一些研究所的相关信息)。由于类企业法人治理结构所主要实施的对象是公共事业组织, 因此, 其相关信息很可能与国家机密有关, 所以类企业法人治理结构并不需要对外公布所有利益相关者关注的信息。

第五, 类企业法人治理结构框架确保组织的相对独立性, 确保董事会/管理委员会对组织的战略性指导和对管理人员的有效监督, 并确保董事会/管理委员会对所有者负责。

三、我国公立高校治理结构现状简析

当前, 在我国公立高校中, 其治理结构呈现出两个极端: 一些高校受我国历史上“官本位”和计划经济思想影响深远, 行政权力在高校日常运行中发挥着很大的作用。建国以来高校事实上是被作为政府机关的附属单位来管理的, 政府的教育行政深入到高校内部, 高校自身也是以行政模式来组织和运转的, 因此在治理结构方面, 公立高校被完全行政化, 导致很多公立高校不能真正实现“高校功能”; 另一方面, 随着我国高校管理体制改革的不断深入, 一些有着独特历史的高校为了规避上述缺陷, 正在努力尝试用另外一种治理结构来治理, 建立了完全的企业法人治理结构, 模仿企业的运行模式来运作, 这又导致了另外一些问题, 即高校的非盈利组织性质在某种程度上被淡化。

总体而言, 我国公立大学在治理结构方面呈现以下特点:

第一, 从大学法人地位来看, 尽管规定了高校的法人地位, 将其归属于事业单位法人, 然而关于其权利和义务, 《民法通则》只用一句“民事活动中享有民事权利, 承担民事责任”简单概括。高校民事法人的主体资格的法律规定相当不充分, 高校民事权利的应用范围不够清楚, 其民事行为能力受到限制。同时对高校公务法人性质内涵未作界定, 对公法人权利和义务也缺乏明晰规定。“高校办学自主权会因此而在实际操作上其权利难于以法律保障和真正实现。”^④这就致使高校依旧难以摆脱对政府的依从地位。

第二, 从高校的内部治理结构来看, 一方面高校法人内部组织机构不健全。我国高校内部组织机构仍然延续计划经济体制下的模式, 基本按照行政级别、职能构建, 未能按照法人制度规定建立一个健全的具有决策机构、执行机构和监督机构的法人组织机构。高校法人和校长法人代表实际权利和权力难以执行和规范, 高校内现存的行政权利和学术权利由于缺乏制度规定而相互排斥和挤压。同时, 高校内部也缺乏有效的校内自律机制; 另一方面, 一些

高校建立了完全的企业法人治理结构,虽然抹去了行政级别、校长由上级主管部门任免等浓厚的行政痕迹,内部权利得以理顺,但在功能方面的弱化又凸显了这一治理结构的缺陷。

第三,在监督评价机制方面,当前高校绩效评估与监督主体和高校利益相关者呈明显不对称状态,对其业绩与功能实现的评价,基本上取决于政府或上级教育行政主管部门的态度,其他利益相关者在这一过程当中发言权极其有限,因而导致高校管理团队遵从与揣摩长官意志的现象普遍存在;在高校的监管方面,当前主要依赖的是政府相关部门,社会其他利益主体,比如捐赠方通常情况下并不能对高校“指手画脚”,究其原因在于当前高校资源获取渠道主要是通过教育部门资金的层级拨付,结果造成高校获取资源的多少基本取决于上级政府部门的态度而非高校经营的实效性,其结果必然是弱化学术竞争,强化行政权力,造成校际苦乐不均,同时,也决定了只有政府部门的监管才在高校起作用。

四、去行政化后高校法人治理结构应具备的特点

第一,体现出高校所有权与经营权分离的治理结构。中国高校的所有权和经营权已分离,其独立法人地位在《中国教育改革与发展纲要》、《中华人民共和国教育法》等相关法律和文件中有明确规定。因而在高校的治理实践中,治理结构必须体现出投资者(举办者)与办学者分离的法人属性,使高校能自主办学、自求发展、自我管理以及自行约束。

第二,充分的内部利益平衡和制约机制与外部利益相关者利益(如捐助人、受教育者家长、纳税人、校友和作为公共利益代表的政府等在其中的利益)的保障机制,同时也需构建充分发挥外部利益相关者功能的结构。

第三,不同于一般企业所面临的外部劳动力市场、产品市场、资本市场的约束和激励,非营利性法人的外部不存在或者还未形成成熟的外部市场,因此要特别注意内部激励与约束机制的建设与完善。

第四,内部人事安排体现高校属性,无任何行政色彩,人员的选拔、任用与大学地位、功能相适应,校长及其他主要管理人员由董事会/管理委员会选任,政府相关部门只能是推荐而非传统的任命。

第五,治理结构确保党对教育的方向性领导。党委在这一结构中的地位必须得到保证,党委在“高

校为社会主义事业培养建设者和接班人”工作中起方向性领导,但不干预学校的日常工作和具体事务。

五、高校治理结构的重构 ——引入类企业治理结构对高校的影响

高校不同于一般公司的地方在于:第一,高校是知识型组织——人员素质高,知识含量大;第二,高校是特殊的生产经营单位——产出知识和人才;第三,高校教师的劳动具有较大的弹性,且不易监督(监督严了会起相反的效果)。这些特征决定了高校的治理不能等同于公司的治理。因此,若简单地把公司治理结构搬迁到高校内部,不但不能解决高校所出现的种种问题,反而会带来一些其他的副作用。因此,在高校引入类公司治理结构,对于界定高校与政府各自的权利与义务,优化高校的内部治理结构,理顺与各利益相关者关系,提高其管理效能,更好的实现高校的三大功能等都有十分重要的作用。

1. 为理顺高校与政府的关系奠定基础

行政色彩浓厚的氛围下,政府与高校的关系,更多体现为政府集举办者、管理者甚至评判者于一身,高校某种程度上成了政府的附属,高校很难说有独立的法人人格,究其原因,除政府控制了高校资源以及人事权力,高校治理结构的不完善也是重要原因,在原有治理结构运行中的高校,很难真正成为完全民事行为主体,政府作为举办者,为了实现其“实现社会效益最大化”目标,自然会加以干预与控制。因而,理顺高校与政府的关系,除了政府理念转变与政治体制改革,还有极重要的一点即高校本身治理结构的完善,通过治理结构来保证高校功能的实现,确保利益相关者利益,为高校与政府关系的理顺,奠定基础。

2. 凸显高校的法人地位

高校法人的性质和权利以及政府与高校关系的合理定位,会随着高校治理结构的优化而得以明确。随着我国政治体制改革的不断推进,政府定位已呈明朗化态势——即政府全方位退出微观主体的运行范畴。因此,如高校能以合理科学的治理机制呈现,确保政府作为所有者在其中的各项权利的实现,高校的经营权就可以真正得以落实。同时,如果高校真正能够满足所有相关利益主体的利益要求,其单一的资源来源途径必定会随之改变,其对政府的依赖性会明显弱化,从而能使高校成为自主办学、自求

发展、自我管理以及自行约束的法人主体。

3. 完善高校的评估体系以及标准

高校承担着三大重要的职能——培养人才、科学研究与服务社会,长期以来,在评估高校的运行质量时,存在着非常多的不合理因素,评价高校的运行质量及其目标实现程度,存在非常主观的现象,评估者也只有高校相关利益者的一方——政府,由于政府既是举办者又是管理者,还是评判者,通过自己去评价自己,很难做到科学、客观、公正。对一些指标的评价,不是以这些指标对实现高校三大功能的推动作用为准,而是简单的以数量为衡量标准,以科学研究为例,都是在比拼科研论文数量,而对于质量,则存在轻视的一面,导致论文“泡沫化”、成果“工具化”等学术功利行为普遍存在,大学造假成风。而类公司治理结构,则强调“一切相关利益主体受到平等的待遇”,也就意味着如能在高校中以这一原则重构高校治理结构,其评价主体与评价标准都会呈现多样化,因此,即使在最基本的利益驱使下去衡量大学运行质量,其全面性都可以得到极大的提高。

4. 理顺高校内部权力关系,完善监督机制

当前,我国高校基本上是实行党委领导下的校长/院长负责制,在很多地方性的一般高校,由于历史和现实诸多原因,如官本位思想、教职工本身能力等因素的限制,校长/院长手中几乎集中了所有的财权、人事权等,校长权力明显偏大,导致许多制度形同虚设,其他部门与人员对于校长只能“顺从”。当然,在一些名牌或重点大学,由于管理层本身素质相对良好且大部分都不同程度受到国外大学管理理念的影响,加上教职工素质相对较高,上述现象并不是很明显,但也存在。同时,行政权力与学术权力相互交织,一部分“双肩挑”人员更是利用“官学一体”的特殊身份和“有利地形”,抢占科学研究与学术资助的公共资源,不但破坏了学术竞争的公平公正原则,而且阻碍了真正的学术研究活动。类公司治理结构,强调在内部构建约束机制的同时,也强调外部利益相关者作用的发挥,因此,该治理结构对于理顺高校内部的行政权力与学术权力的关系,划分两种权力的合理范围,有重要作用。在权力的监督方面,由于外部利益相关者的加入,这些人与高校的当权者们可以说没有直接的利害关系,反之高校的当权者在某种程度上还受制于这些外部利益相关者,因而其监督可能更加有效。

类企业法人治理结构框架强调“保证及时准确

地披露与组织有关的任何重大问题与确保董事会(学校管理委员会)对组织的战略性指导和对管理人员的有效监督”,这对于完善高校的监督机制,扩大监督主体范围以及确定高校管理者的责任有着重大的理论与现实意义。

六、具体的治理措施构想

第一,学校党委:学校党委在高校行政化色彩淡化后仍有重要的地位,承载着党的教育路线、方针和政策落实与监督的重任,因此,高校党委书记仍须由上级党委委派,副书记和校党委委员可在学校党员教职工中通过党内民主程序产生,当选者需以专职的形式履职,即一旦当选就必须辞去原有的其他职务,人数视学校规模、发展需要等具体情况而定。

第二,董事会:董事会成员必须涵盖所有利益相关者代表,具体包括政府、学校教职工、学生及家长、校友、捐赠者、驻地社区成员等方面的代表。政府董事由政府委派;教职工董事由学校教职工代表大会选举产生;校友董事由校友会选举产生;家长董事由在校学生家长代表大会选举产生,任期不能超过其子女毕业年限;学生董事由学生会推荐,校党委审核批准产生;捐赠者董事由捐赠方委派,驻地社区董事由社区通过一定方式选举产生。董事会成员数量一般不超过25人,各方董事具体比例可由国家通过立法形式详细规定,董事长一般由政府董事出任。董事会的职责为负责学校发展规划、大政方针和重大问题的决策,但不干预具体事务。

第三,监事会:监事会在党委领导下对包括董事、校长等各类学校领导或管理人员进行监督,其主席可由党委副书记兼任,监事同样从学校内部教职员工、学生及家长代表、校外人士代表、政府代表等各方组成,但人数较少,一般5人左右。监事不兼任学校行政系统和学术系统主要成员。

第四,校长团队:校长团队在党委的政治领导和董事会的直接领导下,负责学校各项常规事务的处理。校长团队内部实行行政——学术相对分离的二元领导、管理体制。学术副校长由教师经民主选举产生,由德高望重、学术造诣深厚的资深教授担任(亦可由董事会面向社会招聘知名学者担任),并领衔学术委员会,通过学术委员会负责学校学术管理方面的事务;而校长则由董事会决定产生,其余2至3名副校长可由校长提名,董事会批准任命。若工

作需要,亦可再设1—2名校长助理。

第五,校务委员会:校务委员会为辅助校长决策的咨询、审议机构,由校长负责召集,由各职能部门负责人、各分院(系)负责人及经民主选举产生的少量教师、职员代表构成。

第六,学术委员会:学术委员会主要经民主选举从教师中产生,按高级职称和中级职称5:3的比例配置名额,亦可从校外资深人士中遴选少数担任学术委员会独立委员,学术委员会成员不得兼任行政系统主要成员。根据实际需要,学术委员会下还可分设若干专门工作委员会,各专门工作委员会可由学术委员会副主席兼任,学术委员会副主席从委员中推选产生。

第七,学校各职能部门:按专业分工的原则设立,接受校长或分管副校长的领导,执行校长或副校长的决定,管理各项常规行政事务,对各分院、系提供服务。

第八,各分院(系):各分院(系)负责人在群众推举的基础上由校长任命,在同分院(系)教师评议会

进行协商的基础上负责分院(系)常规行政事务的处理。

第九,各分院(系)基层学术组织:规模较大的院(系)由教师民主选举出代表构成基层院(系)一级的学术委员会,推选出的主席可经校长批准担任分院(系)副职负责人,主要负责分院(系)学术事务方面的处理。规模较小的院(系)学术委员会可以以分院(系)教师评议会代之。

最后,职工代表大会、工会、学生会及家长会、校友会等社会组织:职工代表大会为学校教职员对学校实行民主管理和民主监督的群众性组织,学校有关教职员人事分配制度、学校发展规划及涉及教职员管理方面的决策需经职工代表大会审议通过方可付诸实施;工会为学校教职员维护其合法权益的维权组织,接受党委的领导;学生会为学生自治性组织,接受校团委的领导;学校积极支持成立家长会、校友会等社会组织,以加强学校同社会的联系,接受来自社会的监督,督促学校切实承担起其各项社会职能。

注释:

- ¹ 类企业法人治理结构:是在借鉴企业法人治理结构概念的基础上提出的一个全新概念,之前在相关文献中没有明确提出。
 ④ 陈建新,对完善公立高校法人制度的思考[J]. 边疆经济与文化,2006(6):159-160.

参考文献:

- [1] 陈林,徐伟宣. 从企业法人治理到非营利组织法人治理[J]. 宁波党校学报,2003,(4):29.
 [2] 金锦萍著. 非营利法人治理结构研究[M]. 北京:北京大学出版社,2005.
 [3] 洪源渤著. 共同治理——论大学法人治理结构[M]. 北京:科学出版社,2010.
 [4] 张俊宗著. 现代大学制度,高等教育改革与发展的时代回应[M]. 北京:中国社会科学出版社,2004.
 [5] 周员凡,陈金圣. 论公立大学引入类公司治理结构的可行性[J]. 管理观察,2009,(7).

Reflections on the Restructuring of University Governance with De-administration

ZHOU Yuan-fan

(School of Humanities & Social Sciences, Jingdezhen Ceramic Institute, Jingdezhen, Jiangxi 333001)

Abstract: The restructuring of university governance with de-administration is an important issue. It is beneficial for universities to adopt a structure of governance similar to the corporate governance structure, which will help solve serious problems in university management and restore the dominating position of academic studies. From the perspective of de-administration, a discussion is presented on the suitability of a corporate-like governance structure for university management and the implementation of relevant procedures of governance.

Keywords: de-administration; university; corporate-like governance structure