

创新民办高校内部管理体制路径研究

段丽华, 白海雄

(宁波大红鹰学院 办公室, 浙江 宁波 315175)

摘要: 民办高校必须加强内部管理, 优化管理体系, 建立科学、高效、和谐的管理机制; 构建以董事会制度为核心的民办高校决策机制, 切实落实保障校长权力, 形成有效的监督机制, 理顺董事会、校长和监督机构三者关系, 同时, 建立符合我国实际的现代产权制度, 以人为本, 坚持特色发展之路。

关键词: 民办高校; 内部管理; 体制创新

中图分类号: G448.7 **文献标识码:** A

文章编号: 1008-0627 (2012) 03-0115-04

改革开放 30 多年来, 我国民办高等教育从无到有、从弱到强, 特别是《民办教育促进法》及其实施条例颁布以来, 民办高校规模不断扩大, 办学类型逐渐丰富, 办学层次逐步提高。截止 2010 年底, 全国共有普通高校 2358 所, 其中民办普通高等学校达到 676 所 (含独立院校 323 所), 占全国普通高校总数的 28.7%; 民办高校在校生 476.68 万人, 占全国普通高校在校生的 21.36%; 民办高校已经成为中国高等教育事业的重要组成部分。^[1]

随着高等教育国际化、大众化和普及化, 大众对高等教育的多元化需求越来越强烈, 民办高校也从初期的规模扩张阶段步入内涵建设和质量提升阶段, 特别是《国家中长期教育改革和发展规划纲要 (2010-2020 年)》(以下简称“规划纲要”) 的颁布, 标志着我国民办高等教育发展迎来又一个春天。《纲要》提出, 要支持民办学校创新体制机制和育人模式, 提高质量, 办出特色。民办高校创新发展有了一个好的外部环境, 然而民办高校内部管理方面的问题却成为其特色发展之路上的障碍。因此如何改革管理模式、创新体制机制、提升管理水平和层次是民办高校在第二轮发展中面临的一项重大而现实的课题。

一、民办高校内部管理体制模式

管理体制, 是指管理系统的结构和组成方式, 即采用怎样的组织形式以及如何将这些组织

形式结合成为一个合理的有机系统, 并以怎样的手段、方法来实现管理的任务和目的。民办高校的管理体制, 就是指民办高校的组织结构、机构设置和管理权限的划分, 以及采取什么样的方法来理顺学校内部上下之间、各部门之间关系的一系列规章和制度。

形成和确定什么样的校内管理体制, 同办学主体的构成情况有着密切关系。我国民办高校呈现多样化特点, 不同的办学主体有着不同形式的管理体制。目前, 我国民办高校内部管理体制呈现多元化, 归纳起来主要有以下几种类型: 董事会 (理事会) 领导下的校长负责制、董事会 (理事会) 领导下的各分管校领导分工负责制、董事会 (理事会) 指导下的校长负责制、主办单位领导下的校长负责制、党委领导下的校长负责制、教职工代表大会基础上的校长负责制、校长全面负责制、校 (院) 长主持下的校务会议集体决策和分工负责制、教育集团统筹下 (通过各校董事会) 的校长负责制等等。^[2] 学校管理体制的形成与确定应同国家对民办高校的宏观管理体制要求协调一致, 按照《民办教育促进法》及其相关规定, 我国民办高校大多实行董事会 (理事会) 领导下的校长负责制。

二、我国民办高校在管理方面存在的问题

(一) 管理体制不健全, “家族化管理” 倾向严重

《民办教育促进法》第十九条规定: 民办学

收稿日期: 2011-10-10

第一作者简介: 段丽华 (1963-), 女, 浙江宁波人, 副研究员, 主要研究方向: 高校教育管理。E-mail: bai_2277@163.com

校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构。根据这一规定,董事会(理事会)应是民办高校的决策机构。《民办教育促进法实施条例》第九条规定:民办学校的举办者应当依照民办教育促进法和本条例的规定制定学校章程,推选民办学校的首届理事会、董事会或者其他决策机构的组成人员。民办学校的举办者参加学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构,应当依据学校章程规定的权限与程序,参与学校的办学和管理活动。然而受历史传统和认识水平的影响,就其产生而言,有的民办高校董事会,是为了满足法规要求而虚设的;有的虽设董事会,但只是咨询机构;有的有董事长没有董事,或者董事就是夫妻两人;此外,就成员组成而言,相当大的比例是“自己人”或“熟人”,保留着家族式管理的典型特征。

不按程序产生的组织或机构,也难有程序意识和行为。^[3]目前,我国相当一部分民办高校在治理结构上以及内部各类权利主体之间,普遍存在“分工不明、关系不顺、程序不清”的现象。有的民办高校董事会与校长的职责和权限划分缺乏制度规范,其管理运作上常常越位、错位;有的民办高校的决策权乃至管理权始终掌握在创办人手中,学校发展缺乏必要的约束和监督。

(二) 职权关系模糊,校长治校作用有限

董事会领导下的校长负责制是民办高校内部管理体制最为重要的核心制度,是保证民办高校决策与管理优质高效运转的首要条件。以校长为代表的民办高校执行机构,是民办高校的“办学人”,校长的办学理念和责任感会对学校办学质量及社会效应产生直接的影响。按照有关法律规定,校长由董事会聘任,受董事会委托管理学校,负责学校的教育教学和行政管理工作,同时其解聘也由董事会决定。

在实际办学过程中,由于董事会与校长的身份、经历和目标指向不同,再加上部分高校董事会与校长职责划分不清,二者往往会在办学动机、思路及利益分配等问题上产生分歧,出现一系列矛盾,甚至造成校长不断更迭,学校管理秩序混乱,严重影响学校协调有序健康发展。当董事会与校长的职责划分尚不清晰,学校的举办者和办学人不能互为理解和包容,相关激励考核制

度尚未确立时,校长治校的作用就不能完全有效发挥,整个学校也就难以实现高效运行。

(三) 监督机构不健全,监督和制约机制尚未建立

监督机制是实现民办高校法人治理分权与制衡的有力保证,也是完善民办高校法人治理结构最为迫切而有十分必要的方面。^[4]目前来看,我国民办高校的监督机构不健全,或者监督机构的地位未得到真正落实,监督功能难以到位。

在法人治理结构中,监事会与董事会是两个平行机构,都由股东大会产生并向股东大会负责。然而,在一些民办高校中监事会常被视为董事会的“下级”,而且监事会多由学校教工或工会干部组成,他们在行使监督职能的时候多有顾虑,无法进行有效监督;再者,监事行使职权的责任机制和激励机制尚未建立,监事实施监督的程序和手段在法律上也没有明确的规定,从而造成学校运行缺乏监督,权利失去制衡,教工积极性也受到抑制;家长或学生虽然可以对学校管理运行进行监督,但这些监督没有明确的法律规定,再加上力量分散,难以发挥有效的监督作用;社会媒体的力量更是微乎其微。因此,目前民办高校多是由举办者和办学人凭借理性和良知内设机构自我监控。

(四) 产权归属模糊,民办高校持续发展受到制约

产权问题是影响我国民办教育可持续发展的关键问题。产权是经济所有制关系的法律表现形式,它包括财产的所有权、占有权、支配权、使用权、收益权和处置权,其核心是所有权和收益权。就民办高校而言,其产权不仅在财产形态上具有多样性,既包括实物财产也涵盖无形资产和人力资本,而且其主体还具有多元化的特点,除出资者多元外,各权能主体亦多元。^[5]目前,《民办教育促进法》及其《实施条例》对举办人的资产、民办学校增值部分财产的规定不十分详细,实践中导致民办学校的财产以及产权问题制约了学校的发展。潘懋元先生认为,无论公办大学还是民办大学都存在产权不明晰、产权结构不合理的现象。这是进一步深化高校体制改革、创建现代大学制度和发

三、创新民办高校内部管理体制的途径

管理体制是民办高校内部管理问题的核心。只有建立和完善管理体制,才能确定内部机构设置,建立各个管理机构的职能,理顺各个机构和层面的相关关系,划分相应的职权范围和工作职责。^[7]

(一)建章立制,构建以董事会制度为核心的民办高校决策机制

17世纪末,董事会制度作为一项通行的管理体制在国外高等学校治理中得到广泛应用,董事会作为大学组织常设的一个决策和监督机构,也得到了普遍的认可并被付诸实践。^[8]董事会或理事会是民办高校的决策中枢,负责制定学校发展战略和奋斗目标,并对重大事项进行决策。

建立民办高校董事会制度,一是要合理安排董事会的组成人员。《民办教育促进法》虽然对学校董事会或理事会人员的组成做出了规定,但并不是很明确,在实际操作中不少民办高校董事会权力过于集中在少数创办人手中,“家族化”倾向相当严重。笔者认为董事会人员的构成应该多元化,除举办者及其代表、校长、教职工代表之外,还应包括各界热心教育的专业人士、学生家长代表等,社会专业人士的加入可以提高董事会的决策水平,彰显民办高校董事会公益性和开放性的特点;学生家长代表的加入既可充分增强董事会决策的民主性,也可对其决策进行必要的监督。二是明确董事会的职责。要通过制定有关法律和章程,明确民办高校董事会的职责范围,规范办学行为;严格划分董事会与校长之间的权利边界,做到董事会决策,校长治校,各司其职。三是确立科学的议事规则,如会议制度、决策程序等;四是建立董事激励与约束机制,如给予董事合理的薪酬,从制度层面明确其义务和责任。

(二)权利制衡,落实董事会领导下的校长负责制

目前,我国民办高校普遍采用董事会领导下的校长负责制,此种体制模式较好地体现了董事会作为学校产权代表与校长作为学校管理权代表之间的关系,有利于民办高校内部权利制衡。完善董事会领导下的校长负责制,既是建立健全民办高校法人治理制度的重要内容,也是民办高校建立现代大学制度的基本要求。^[9]

为此,我们认为,一是要推进民办高校校长队伍职业化建设,营造民办高校校长专业化成长的有利环境。要通过建立民办高校校长准入、选任与聘用、培训发展等一系列制度,培养具有专门从事学校经营与教育服务的职业校长。二是要明确校长的权力与职责,并以制度的形式予以确立。三是要完善民办高校校长激励与约束机制。发挥民办高校体制机制灵活的优势,建立并不断创新具有民办高校特点的校长薪酬制度、目标管理与绩效考核制度。

(三)内外结合,建立有力的制约监督机制

为防止学校的举办者、办学者及其执行机构滥用职权,必须构筑自律与他律、内部监督与外部监督相结合的监控机制。建立有效的权力制约监督机制,是实现法人治理的关键环节。监事会制度是与董事会制度相对应的高校法人治理结构中的重要制度,构成了高校内部对决策机构实施有效监督的制约机制。^[10]为此,首先要在民办高校内部建立以监事会为重点的独立监察机构,从制度上确保监事会与董事会、校长及教代会等其他机构具有均衡权力;其次监事会成员除包括学校各方面代表外,还应有一定比例熟悉高校管理、了解教学活动的专业人士;再次要完善监事会本身的责任与激励机制。

此外,还要不断完善外部激励监督机制,通过外部力量加强对民办法人权力运行的监控。外部监督主要通过政府、社会、行业三个方面来发挥作用,其中,政府是最重要的外部监督力量,加强对民办高校办学方向与办学行为的监督和引导,是政府重要的工作职责。各级政府要逐步完善对民办高校实施年度检查、信息公开、财务监管等各项有效激励制度,健全民办教育公共政策。此外,也要充分发挥社会与行业监管的作用,最终形成民办学校依法办学、政府依法管理、社会与行业监督相结合的管理格局。

(四)明晰产权,建立具有中国特色的民办学校产权制度

产权明晰、合理是民办高校构建科学的内部管理机制的基础和前提。^[5]《民办教育促进法》及其《实施条例》在民办高校的产权和法人财产权方面的有关规定存在明显缺陷甚至互相冲突的现象,造成产权归属不清、法人财产权不完整。

《规划纲要》提出,要切实落实民办学校法人财产权,但对于产权中的所有权、经营权和收益权的归属主体如何界定及落实并未提及。因此,合理界定出资者、经营者和法人的产权关系,是建立现代民办高校产权制度的关键。

要从根本上解决民办高校产权问题,一是要积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理办法。通过对不同类型学校产权制度的明确,尽快制定具有可操作性的合理回报的办法和标准,有效落实招生、就业、税收等优惠政策。二是加强教育立法,明确产权归属。鉴于我国现阶段民办高等教育基本上是投资办学的实际情况,非常有必要在法律法规上对民办学校产权的归属进行明确界定,从而确保投资者的资产安全,调动投资者投资教育事业的积极性,促进民办教育事业健康发展。三是明晰产权主体的利益,实现权、责、利的统一。我们在规定民办学校法人职责的同时,也要对产权主体的利益进行明确,只有达到权、责、利的有机统一,才能最大程度发挥产权的激励和约束功能。《民办教育促进法》及《民办高等学校办学管理若干规定》指出,民办学校的资产包括举办者投入学校的资产、国有资产、受赠的财产、办学积累四部分,民办高校享有上述资产的法人财产权。但对其各项资产的产权主体及主体利益并未说明,对此,我们认为应该引入市场机制,按照“谁投资,谁受益”的原则,明确各项资产的产权主体,从而调动投资者的积极性,确保我国民办高等教育事业的稳定和持续

发展。就财产的最终归属而言,应明确举办者投入学校的财产归举办者所有;国有资产归国家所有,在学校存续期间高校法人享有使用权;受赠的财产在学校存续期间归学校所有,并依法行使管理和使用权,在学校终止清算时,由审批机关统筹安排,用于支持民办教育事业的发展;办学积累部分归学校所有。

参考文献

- [1] 教育部. 2010 年全国教育事业发展统计公报[EB/OL]. (2011-07-06). http://news.xinhuanet.com/edu/2011-07/06/c_121629066.htm.
- [2] 民办高等学校管理体制和运行机制研究课题组. 民办高等学校管理体制和运行机制研究报告[J]. 海淀走读大学学报, 2001(3): 1-23.
- [3] 贾少华. 民办大学的战略[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2005: 20.
- [4] 徐绪卿, 王一涛. 加强内部管理体制研究 促进民办高校规范管理[J]. 浙江树人大学学报, 2010(1): 4-9.
- [5] 巩丽霞. 民办高校内管理机制的法律思考[J]. 教育发展研究, 2008(5): 15-19.
- [6] 潘懋元. 我国高校产权制度改革的若干问题——兼论公民、办高校产权问题[J]. 教育发展研究, 2005(7): 17-22.
- [7] 徐绪卿. 民办高校内部管理体制改革的若干问题[J]. 浙江树人大学学报, 2010(3): 3-11.
- [8] 程昔武. 非营利组织治理机制研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 102.
- [9] 杨炜长. 民办高校治理制度研究[M]. 长沙: 国防科技大学出版社, 2006: 84.
- [10] 杨雪梅, 张锡侯. 简论民办高校内部管理体制的改革完善[J]. 黄河科技大学学报, 2008(3): 5-8.

Innovation of Internal Management System of Private Universities

DUAN Li-hua, BAI Hai-xiong

(Office, Ningbo Dahongying College, Ningbo 315175, China)

Abstract: The article tries to probe into the optimized scientific internal management mechanism of high efficiency and harmony in private universities. It suggests constructing a board-centered decision-making system to streamline the executive power of presidents, board of directors and supervising departments. And also it stresses that private colleges be developed complete with its own characteristics, property ownership, and humanities in line with China's reality and state situation.

Key words: private colleges; internal management; system innovation

(责任编辑 赵蔚)