

利益相关者理论视域下高校二级学院内部治理结构优化探析

许晚辉，于祥成

（湖南大学，湖南省长沙市，410082）

摘要：二级学院属于典型的利益相关者组织，完善高校二级学院内部治理结构需进一步厘清党政教之间的基本权责，坚持以党政联席会为主导的决策制度；完善以教授委员会为载体的学术决策体制；建立以教职工、学生代表大会为核心的监督机制。

关键词：利益相关者；二级学院；内部治理结构

中图分类号：G64

文献标识码：A

作为高校办学主体的二级学院，是一个典型的利益相关者组织，随着我国高等教育改革的深入推进，对学院办学体制机制创新的要求不断增强，基于利益相关者共同治理的高校二级学院内部治理结构的完善对学院改革具有重要意义。

一、二级学院内部利益相关者及其权力分析

利益相关者理论最初属于经济学范畴，也是一个管理学概念，起源于企业管理领域；20世纪60年代，斯坦福大学研究所首次提出“利益相关者”（Stakeholder）概念，指出企业生存离不开利益群体的支持；80年代后期，利益相关者理论的开创者美国经济学家弗里曼（Freeman）指出，利益相关者是能够影响组织目标实现或受组织目标实际过程影响的所有个体和群体^[1]，美国哈佛大学前文理学院院长亨利·罗索夫斯基是将利益相关者理论应用于高等教育的第一人。在我国，张维迎教授在《大学的逻辑》中指出，“大学是一个典型的非营利性利益相关者组织，大学的利益相关者包括教授、校长、院长、行政人员、学生、校友，甚至包括我们这个社会本身（纳税人）^[2]。”二级学院属于大学的重要组成部分，是拥有一定办学自主权的实体性组织，在大学运行过程中二级学院需要独自处理和面对院内外的各种利益关系。笔者认为高校二级学院与大学一样属于典型的利益相关者组织。因而，在完善高校二级学院内部治理结构的过程中应综合权衡各层次利益相关者之间的权力配置与制衡关系，不能顾此失彼，其内部各利益相关者的权力包括以下几方面。

1. 党委（党总支）的政治领导权力

党委（党总支）在学校党建工作中起着承上启下的关键作用，是党在学校实施教学管理、科学研究的基层战斗堡垒，是高校二级学院内部治理的政治领导核心，负责贯彻执行党的教育方针政策，担负着培育我国社会主义事业的建设者和接班人的重要使命。2010年新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》以及2014年中共中央办公厅印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》对基层组织中党委（党总

支)的政治权力做出规定,即学院党委(党总支)发挥政治核心作用,负责党的思想组织作风建设和各类政治工作,并支持以院长为首的行政班子在其权限范围内独立自主地开展学院工作。并支持以院长为首的行政班子在其权限范围内独立自主地开展学院工作。

2. 行政领导班子的日常管理权力

以院长为首的行政领导班子是学院行政事务的治理主体,其中院长是学院党委(党总支)的决策执行者,其具体职责包括组织教学活动、开展科学研究、规划学科建设、实施人才培养、服务社会、开展国际交流与合作以及其他行政事务管理工作;在二级学院内部治理结构中,院长是学院党委(党总支)的决策执行者,对学院负责的同时也对党委(党总支)负责,不能把院长对学院负责与对党委(党总支)负责对立起来;院长在独立行使职权时,要自觉保持与党委(党总支)的决策一致,自觉处理好与党委(党总支)、二级学院教授委员会、二级教代会以及学生代表大会等各方关系,最大限度地调动各方面积极力量,认真贯彻执行党委(党总支)的决策。

3. 教授群体的学术主导权力

教授以及其他教师等是学院学术事务治理的主体,也是人才培养与科学研究的主要负责人。其基本任务应该是“治学”,教授“治学”具体体现在评定、咨询、审议、决定、监督以及建议等方面。首先,在人才培养、学科规划、师资队伍建设以及学院发展等方面具有评定和建议权;其次,在专业、学位点设置以及重点科研机构、实验室设置等方面具有审议权;再次,在本学院高层次人才引进、教授委员会人员组成、议事规程、运行机制、决策方式等方面以及党政联席会议、教授委员会等提请决议的重大问题方面具有决定权。因此,在学院内部治理结构中,可通过设立教授委员会、教学指导委员会以及学位评定分委员会等组织形式,增强以教授为载体的学术权力在学院权力中的配置,在党政联席会制度下发挥其“治学”功能。

4. 教职工以及学生群体的民主监督权力

首先,教师是学院实施教学与科研的另一重要主体,其具体职责包括计划、执行、检查以及总结等;其所提供的管理和服 务是推动学院改革与发展的必要条件,同时也是维护学院良性运转的重要保障。教师是学院的核心利益相关者,在学院治理过程中具有执行和监督权。其次,学生群体不管被看做是教育对象,亦或高等教育的投资、消费者,理应成为学院的核心利益相关者。原因在于:作为受教育者,学生是学院教育过程的必要参与者;作为高等教育的消费者,学生更是有权对学院教育以及管理服务质量的提升提出建议、进行监督。所以,学院内部应完善或成立二级教代会以及二级学代会等群体组织保障其民主监督权得以落实。

二、二级学院内部治理结构存在的问题

目前,我国高校二级学院内部治理结构中,利益相关者之间的权力配置普遍存在党政分工不均,权力配置失衡、学院内部治理结构中行政权力过大、学院内部治理结构中学术权力弱化、学院内部治理结构中民主权力虚化等严重状况。

1. 党政分工不均，权力配置失衡

目前，我国大部分高校二级学院实行了党政联席会议制度，这一规定有效避免了“以党代政”或“以政代党”的倾向，有利于充分发挥党组织和行政领导班子两方面的积极性^[3]。但由于缺乏具体的实施细则、制度不够完善，以及部分学院相关领导人员认识不到位，这一体制还存在明显分工不均与权责不对等的缺陷，具体表现在：学院党组织的工作职责相对明晰简洁，一些二级学院受行政领导惯例的影响，在组织教学活动、开展科学研究、规划学科建设以及实施人才培养等重要问题时，没能兼顾党组织的参与权力，其职能仅体现在党建和思想政治工作上，对二级学院重要事项的决策参与偏少，造成基层党组织参与监督职能的弱化；而以院长为首的行政领导班子既要负责学院整体发展，又要具体落实课程教师与教室安排、校友来宾的联络与接待、开展国际交流与合作以及其他行政事务的繁琐管理工作。使得部分学院中尤其是分管教学科研的行政领导忙于各类行政事务、疲于应付。

2. 学院内部治理结构中行政权力过大

主要体现在行政权力对学术事务的过度干预。学院是行政与学术权力并存的组织机构，是教学、科研和人才培养的具体实施单位，理应更侧重学术事务的发展，但由于历史和传统文化等原因，我国高校的管理制度和运行机制存在过度行政化倾向，行政权力对于学术事务干预过多，甚至在很大程度上决定着学术资源的调配，以行政决策代替学术决策^[4]。另外，虽然我国高校目前大都实行校院两级管理模式、对行政权力的职责有所划分，但学术权力与行政权力之间的界限仍然模糊，二级学院在具体执行过程中往往存在行政与学术权力交织的现象，没能清晰界定二者之间的权限，导致院长集行政与学术权力于一身，存在院长“一言堂”等现象，致使部分学院出现官僚化与利益化倾向，打破了利益相关者之间的权力平衡格局。

3. 学院内部治理结构中学术权力弱化

从本质上来看高校属于学术组织机构，应具有“底部沉重”的特点，二级学院作为以学科或学科群为基础而组建起来的基层学术单位，是教学与科研等职能实施的主要场所，学术权力理应占主导地位，把学术事务交给专业知识丰富的人来实施管理。但事实相反，虽然近年来我国高校二级学院内部设立了教授委员会、教学指导委员会以及学位评定分委员会等学术机构，但此类机构的组成与运作缺乏有力的制度保障，对其职权界定、权力执行与监督等缺乏明确规定，存在人为因素影响过多的问题，存在行政权力越位、通常以考核、评估等方式干涉学术事务，导致学术权力依附于行政权力。同时，行政权力对大部分学术事务具有决定权，而部分学术机构形同虚设，大多只具有咨询、建议权而无参与决策、进行监督的权力。这种身为学术事务的核心利益相关者却对与其密切相关的学术活动缺乏决策权的现状，导致学术权力式微，不利于激发学院专家学者的治学积极性与创造性。

4. 学院内部治理结构中民主权力虚化

孟德斯鸠在《论法的精神》一书中说过：“一切有权力的人都容易滥用权力”；因而，

权力主体需要民主监督与制度约束,然而在我国由于受传统官本位思想的影响,集权管理体制导致教职工以及学生团体等缺少参与治理的机会;二级学院党政共同负责制的组成成员一般包括院党委书记和院长、副书记和副院长等主要党政负责人,而党政之外的其他教授、教职工以及学生团体等利益主体在重大事项的决策和权力监督中明显缺位,一些学院领导在决策过程中往往关注较多的是上级领导是否满意,对二级教代会的作用和地位认识不足,忽略其民主管理的作用^[5]。另外,在学院制度体系中,二级教代会、学生代表大会等群体组织的工作机制、议事规程以及具体实施细则等缺乏明确规定,运行过程随意性强以及严谨度不够。由于缺乏相应的体制机制保障,党政之外的其他教授、教职工以及学生团体等利益主体在参与听证的过程中其发言权、监督权等难以落实,致使其大多流于形式,而不能发挥应有的监督与反馈作用,其直接后果是导致民主参与的失灵以及教职工与学生群体民主参与意识淡薄、党政领导对其不够重视等问题的出现^[6]。

三、基于利益相关者共同治理的高校二级学院内部治理结构的完善

所谓高校二级学院内部治理结构是指学院内部各利益相关者之间权力的配置与制约,以及保障各权力合理运行的制度规定、体制安排与机制设计。因此,要完善高校二级学院内部治理结构,必须明确并保障学院内部各利益相关者的角色定位与职权。对学院内部利益相关者进行科学合理的职责定位与完善高校二级学院内部治理结构是相辅相成的。科学合理的职责定位是完善二级学院内部治理结构的前提,而完善的二级学院内部治理结构是保障学院利益相关者职责定位的组织基础。

1. 厘清党政之间基本权责,发挥党组织的政治核心作用

2010年新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》明确规定,“高等学校院(系)级单位党组织的主要职责”之一,是“通过党政联席会议,讨论和决定本单位重要事项,支持本单位行政领导班子和负责人在其职责范围内独立负责地开展工作”^[7]。首先,应明确党委和行政职责的边界。党委(党总支)是高校二级学院内部治理的政治领导核心,应为学院人才培养和各项事业发展提供良好服务和有力的保障,把党组织的总体目标融入学院教学、管理、科研等具体事项之中,把解决学院教学、管理、科研等工作中面临的难题作为党组织工作的重要攻坚方向,将党建工作渗透到学院人才培养、事务管理的具体工作之中,保障基层党组织政治核心作用的充分发挥。党政联席会应该是对教授治学范围之外的学院事务行使决策和管理权,具体职责包括:制定学院发展规划;负责学科和师资队伍建设和教职工聘用、考核、晋升等事项;对学院经费及其他事项进行决定和管理。党政之间应分工合作,防止权力不均或职责不明等问题产生。

2. 坚持以党政联席会为主导的决策制度,规范行政权力

党政联席会是高校二级学院内部治理的基本工作制度,对学院治理具有最高决策权,主要负责具体落实校级党委和行政机构对学院事务的决议,担负着统揽学院全局的重要任务,既要决策二级学院“三重一大”事项,又要全面组织协调党、政、教与学等各方权力关系。

教授委员会、二级教代会以及学生代表大会等群体组织要在党政联席会的统领下合理开展工作、履行职责。以院长为首的行政领导班子是学院行政执行主体，党政联席会虽代表行政权力，在学院权力配置结构中处于中心地位，但不能过度干涉以教授为载体的学术权力以及教职工、学生代表大会等群体组织的民主监督权力，学术权力与民主监督权应由教授委员会、二级教代会等掌握。换言之，党政联席会应对学院行政之外的事务提供宏观指导与战略规划，确保教授委员会、二级教代会等组织运行与学院党政发展方向保持一致，但不直接对其发号施令，而是充分发挥教授委员会以及民主监督机构参与决策和监督的权力，保证学术决策公开透明，提高决策效率与效益，降低决策风险与失误。

3. 完善以教授委员会为载体的学术决策体制，提升学术权力

完善学院学术事务的决策体制，首先要厘清教授委员会的职权，其职权主要包括：评定和审议学院人才培养、学科规划以及师资队伍建设；审议学院发展工作规划、年度工作计划以及专业、学位点设置；决定教授委员会人员组成、议事规程、运行机制、决策方式以及其他制度规定；同时对党政联席会等领导体制具有监督权。确保其对职称评审、课题研究与项目申报以及学术成果奖等方面具有评定权；对有关人才培养、专业设置、科学研究规划具有审议权；对与学术事务相关的行政管理制度具有评议权^[8]。其次，应优化教授委员会的成员构成，依据学院规模大小一般为7-15人为宜总数最好为单数，保证专职教授及副教授在教授委员会成员中所占比例不低于三分之二；严格委员选聘条件，为防止行政权力与学术权力交叉重叠，院长与书记不得承担教授委员会主任一职，教授委员会的委员应具有一定的学术研究贡献与研究资历，不存在学术偏见、治学决策能力强。此外，为减少行政权力越位，在教授委员会的名额总数中应合理限制具有党政职务的委员人数，以充分保障教授委员会的学术决策权。

4. 建立以教职工、学生代表大会为核心的监督机制，保障民主体力

完善利益相关者共同参与学院内部治理结构，需要学院治理从传统的自上而下的决策方式向科学民主决策方式转变，应完善学院二级教代会和学生代表大会制度，建立长效工作机制，与校级教代会、学代会形成上下协调、良性互动的定期会议制度，保障教职工代表对其利益相关的学院分配实施方案、教职工选聘、考核与晋升办法具有审定权；对学院规章制度建设、学科发展规划、财务配置等重大问题具有审议权；保障学生代表大会对学院有关教育管理服务制度及服务情况的评议与监督权。在党政联席会议对教职工、学生群体等利益直接相关的事项决策中可建立教职工、学生代表听证制度，即通过教职工、学生代表对学院有关重大事项以及重要决定进行听证，保障师生员工对学院治理工作的知情权、参与权与监督权。同时，党政联席会、教授委员会也要定期向二级教代会、学代会通报决策和贯彻执行情况，听取教代会、学代会的建议和意见，构建良好的监督反馈机制，完善各利益相关者共同参与的高校二级学院内部治理结构。

参考文献

- [1] 尹晓敏. 利益相关者参与逻辑下的大学治理研究[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2010:32-33.
- [2] 张维迎. 大学的逻辑(增订版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005:98-100.
- [3] 韦希. 从“党政教共同负责”管理体制到“党政教共同治理”权力结构——关于高校二级学院(系)新型治理结构的构想[J]. 国家教育行政学院学报, 2015(3):17-22.
- [4] 薛传会, 王立新. 基于教授委员会建设的学院治理结构探索[J]. 前沿, 2012(8): 14-15.
- [5] 韦希. 高校院(系)“三位一体”权力配置及其运行机制研究[J]. 重庆高教研究, 2014(7): 23-27.
- [6] 秦惠民. 我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析[J]. 中国高教研究, 2009(08): 26-29.
- [7] 彭晓琳, 李维. 高校院(系)党政联席会议制度的思考[J]. 国家教育行政学院学报, 2011(9): 78-94.
- [8] 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.

The Study of Optimization of the Secondary Colleges' Internal Governance Structure in Universities

Xu Wanhui , Yu Xiangcheng

(Hunan University, Changsha / Hunan, 410082)

Abstract: the secondary college is a typical stakeholder organization,improving the internal structure of the secondary college should clarify the relationship between the Party and the administration of the secondary college ; insist on the party-government decision-making system system;improving the academic decision system that professors as carriers;established the specific responsibility system,the core is the faculty and student congress.

Keywords: stakeholders; the secondary college; internal governance structure

作者简介(可选): (许晚辉, 女, 湖南大学教育科学研究院在读硕士研究生, 主要研究方向: 高等教育管理; 于祥成, 男, 湖南大学副教授, 主要研究方向: 高等教育管理)

