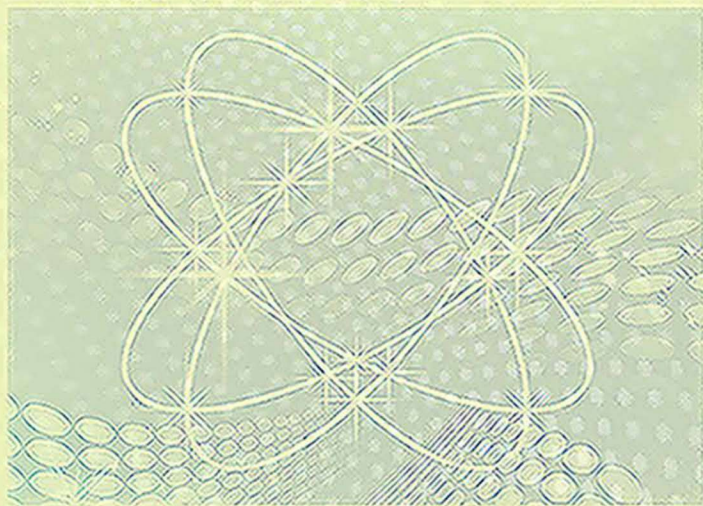


独立学院管理模式与运行机制研究

郑晨梓 祁雄 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

独立学院管理模式与运行机制研究 / 郑晨梓, 祁雄
著. — 成都: 电子科技大学出版社, 2017.7
ISBN 978-7-5647-4692-6

I. ①独… II. ①郑… ②祁… III. ①高等学校—学
校管理—研究—中国 IV. ① G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 128990 号

独立学院管理模式与运行机制研究

郑晨梓 祁 雄 著

策划编辑 罗 雅

责任编辑 卢 莉

出版发行 电子科技大学出版社

成都市一环路东一段 159 号电子信息产业大厦九楼 邮编: 610051

主 页 www.uestcp.com.cn

服务电话 028-83203399

邮购电话 028-83201495

印 刷 成都市火炬印务有限公司

成品尺寸 185mm×260mm

印 张 9

字 数 230 千字

版 次 2017 年 7 月第一版

印 次 2017 年 7 月第一次印刷

书 号 ISBN 978-7-5647-4692-6

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

前 言

独立学院专指由普通本科高校按新机制、新模式举办的本科层次的二级学院。创办独立学院是加快我国高等教育事业发展,不断满足社会对高等教育需求的重大举措。认真研究独立学院内部管理模式和运行机制,对于提高独立学院的办学质量和水平,促进独立学院的健康发展有重要的理论和实践意义。但是,在独立学院发展的过程中,也出现了许多问题,其中管理体制中问题已经影响并制约着独立学院的健康可持续发展。

独立学院在运行机制上基本沿用传统校系制下学系的运行机制,特别是在权力和教学运行机制方面都存在着诸多问题。权力运行机制方面,董事会制度尚不完善是其主要问题,表现在董事会的缺乏、董事会的虚设、董事会的越位和董事会的错位等方面。教学运行机制方面,主要存在着专业设置不合理和教师队伍不稳定,教学管理和教学质量保障系统不健全等问题。究其原因,无不与政府宏观调控不到位、社会参与不充分、市场机制不规范和办学不够自主有关。构建高效的独立学院内部运行机制,需要从独立学院的权力运行机制和教学运行机制两个方面展开,独立学院权力运行机制应为董事会领导下院长全面负责、教授学术主导、党委监督保证、全体民主参与的运行模式。独立学院的教学运行机制应包含人才培养机制、教学管理机制、质量保障机制、师资队伍建设机制及各子机制之间的相互协调运行,以保证独立学院人才培养质量。

当然,由于学术水平有限,我们的研究深度还很不够,内容不当或疏漏之处在所难免,敬请有关专家和读者批评指正。

编 者

目 录

第一章 绪论	1
第一节 独立学院的概念	1
第二节 独立学院的产生	1
第三节 独立学院的类型	2
第四节 独立学院的特征	4
第二章 独立学院治理结构研究	7
第一节 当前独立学院治理结构存在的主要问题	7
第二节 独立学院内部法人治理结构的构建	10
第三节 教育中介组织参与独立学院的治理	17
第四节 政府引导独立学院的治理分析	20
第三章 独立学院办学模式研究	24
第一节 目前我国独立学院的几种办学模式	24
第二节 独立学院办学模式的产权分类	25
第三节 独立学院办学模式的问题探究	29
第四节 合理构建独立学院办学模式的策略	34
第四章 独立学院管理体制研究	40
第一节 独立学院发展历程及其制度变迁特点	40
第二节 独立学院管理体制问题分析	42
第三节 独立学院管理体制缺陷的成因	48
第四节 完善独立学院管理体制的构想	50
第五章 独立学院运行机制研究	57
第一节 教学运行机制	57
第二节 独立学院内部运行机制的问题探究	58
第三节 独立学院内部运行机制问题的成因	60
第四节 构建高效运行机制	63

第六章 独立学院评价体系研究	70
第一节 独立学院教学质量多元化评价体系的构建	70
第二节 独立学院办学效益评价指标体系	76
第七章 独立学院师资队伍建设研究	88
第一节 独立学院师资队伍建设存在的问题及成因	88
第二节 独立学院师资队伍建设的必要性	98
第三节 独立学院师资队伍建设的思路	101
第八章 独立学院人才培养机制模式研究	106
第一节 独立学院人才培养的主要模式	106
第二节 我国独立学院人才培养过程中存在的问题	108
第三节 独立学院人才培养模式改革建议	117
第九章 独立学院的发展战略研究	124
第一节 独立学院面临的环境分析	124
第二节 独立学院 SWOT 战略分析	126
第三节 基于 SWOT 分析下的独立学院发展战略	132
参考文献	137

第一章 绪 论

第一节 独立学院的概念

独立学院是专指由普通高校与合作者按新机制、新模式举办的本科层次的二级学院,是具有独立法人资格的股份制民办高等院校。独立学院采用民办机制,其建设、办学所需经费及其他相关支出,都是由合作方解决。其申请者应为普通公办本科高校,合作者可以是企业、事业单位、社会团体或个人,也可是其他有合作能力的机构。一些普通本科高校按公办机制和模式建立的二级学院、分校或其他类似的二级机构不属于独立学院。独立学院的申请者要对其教学和管理,负责保证办学质量,要充分发挥校本部的智力、人力资源优势,切实加强独立学院的教师队伍和管理队伍建设,建立并不断完善独立学院教学水平的监测、评估体系。合作者负责提供独立学院办学所需的各项条件和设施,参与学院的管理、监督和领导。为明确申请者和合作者的责、权、利关系,双方应在试办独立学院时签署具有法律效力的合作办学协议,经双方商议,可以成立校董事会,校董事会的组成及人选由双方商定,院长由申请者推荐、校董事会选任。

2003年4月,教育部在认真充分调研之后正式颁布了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》这一文件,文件中首先肯定了公有民办二级学院促进高等教育大众化、扩大高等教育资源等方面起到积极作用,在此基础上针对办学实践中的一些违规行为,提出了整改意见,并确定了普通高校按照新机制、新模式与社会力量合作举办的本科层次的二级学院,此后教育部据此标准对各省市区独立学院进行了重新申报、清理,至2006年全国独立学院已达317所。

第二节 独立学院的产生

独立学院的前身是20世纪90年代初开始出现的二级学院。“第一个吃螃蟹”者是天津师大,该校在1992年就成立了具有民办性质的国际女子学院。其后,上海又出现了若干所由本科院校与国内外机构合作举办的二级学院,如上海工程技术大学航空运输学院、上海交大中欧国际工商学院等。但这些二级学院尚不具有普遍性,它真正走上中国高等教育改革与发展的大舞台,应是1999年高校大扩招背景下在江浙等沿海发达省市的兴起与发展。^①

1999年4月22日,浙江省人民政府批复浙江省教育厅、宁波市人民政府,同意宁波大学

^① 张兴. 国有民办二级学院的起源与类型[J]. 当代教育论坛, 2003(9): 91-93.

通过部分校区、校舍的置换,筹措社会资金,建立以民营机制运作的宁波大学科学技术学院。此后几乎3个月内,浙江全省就陆续成立了浙江工业大学之江学院等10所二级学院。而与此同时,邻近的江苏省,作为全国高等教育最为发达的省份,其二级学院也在政府的积极支持下迅速发展起来。其他一些省份,如广东、云南、山东、吉林等,二级学院也都陆续发展起来。^①

在此过程中,根据办学主体的不同还形成了各具特色的办学模式,如校政企合作模式、改制模式、校企模式、股份制合作模式、借贷独资模式、校校合作模式、中外合作模式等。^② 叫法也是多种多样,称呼并不统一,有叫国有民办二级学院或公有民办二级学院的,有叫国有民营二级学院的,有叫新制二级学院或独立二级学院的。^③

作为办学体制的创新举措,一个时期内,二级学院为高等教育的发展提供了有力的支撑。但办学模式的多样性,办学初始阶段的探索性,也带来了一些相关问题,如办学的合法性问题,办学涉及的教育公平问题,办学条件、办学质量问题,办学的规范程度问题等等。教育部对二级学院的发展现状和存在问题进行了认真的考察,从高等教育发展的大局出发,于2003年4月23日颁布了《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》(以下简称“《意见》”),作为二级学院管理、规范二级学院办学活动的基本政策。《意见》首次提出了“独立学院”的概念,将其定义为“由普通本科高校按新机制、新模式举办的本科层次的二级学院”。并对独立学院的任务等作了规定,提出:“独立学院是新形势下高等教育办学机制与模式的一项探索和创新,是更好更快扩大高等教育资源的一种有效途径,对今后我国高等教育的持续、健康发展具有重大的意义。”

与此同时,教育部在《关于印发〈关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见〉的通知》(以下简称“8号文”)中明确规定,《意见》自即年起正式实施,凡普通高校试办的独立学院与《意见》规定不一致的要立即停办或停止招生。

在此基础上,2003年8月15日,教育部又颁发了《关于对各地批准试办的独立学院进行检查清理和重新报批工作的通知》,并启动了对原有公办普通本科院校设立的以民营机制运作的二级学院的清理、整顿,以及对普通本科高校新设独立学院的规范审批工作。至此,二级学院为独立学院所取代,进入规范化运作时期。^④

第三节 独立学院的类型

独立学院是一种新生事物,没有固定发展模式,根据投资渠道与合作方式的不同我国现有的独立学院大致可以分成以下几种基本类型:

① 来茂德. 独立学院:中国高等教育发展的新探索——以浙江大学的两个独立学院为案例[J]. 浙江大学出版社, 2004:52-54.

② 徐建平,黄佩飞,邹建. 公有民办二级学院办学模式研究[D]. 现代教育科学(高教研究),2003(1):7-10.

③ 罗明. 独立学院的发展研究[D]. 中国优秀博硕士学位论文全文数据库,2005-04-01.

④ 来茂德. 独立学院:中国高等教育发展的新探索——以浙江大学的两个独立学院为案例[J]. 浙江大学出版社, 2004:79.

一、“公办高校”+“私营企业”模式

即公办普通本科高校与民营企业合作创办的独立学院。由公办高校负责提供教学资源和管理模式,私营企业负责出资建设校园。这种模式的优势在于既能够较充分地利用公办高校的品牌优势和教学、管理资源的潜力,又可以吸收社会闲置资本投资联合办学,充分发挥政府力量之外的民营企业的办学热情。例如大连理工大学城市学院,就是大连理工大学与松源企业集团公司合作创建的独立学院,实行董事会领导下的院长负责制,董事会由双方代表5人组成,其中母体学校董事长1人,董事2人,投资企业副董事长1人,董事1人。董事长是独立学院的法人代表。这是一种创新的董事会组成方式,突出了母体学校的办学主体地位,奠定了创新发展的基础。

二、“公办高校”+“地方政府”+“私营企业”模式

即公办普通本科高校在政府的经费与政策的支持下,与企业合作利用企业的投资热情实行的混合所有制模式。例如,浙江大学城市学院就是采用这种“官-产-学”的模式。1999年7月浙江大学、杭州市政府和浙江省电信实业集团公司合作创办了浙江大学城市学院。浙江省电信实业集团以新建的杭州市邮电学院校区折合5000万元,作为固定资产入股城市学院,杭州市政府投资6000万,浙江大学以6000万无形资产实行联合办学。学校实行董事会领导下的院长负责制,具有相对的独立的法人地位。

三、校政合作模式

即在公办高校学校所在地的其他城市与当地政府合作创办的独立学院。北京师范大学珠海分校就是采用了这种形式。北京师范大学珠海分校(原北京师范大学珠海教育园区)是教育部批准设立、由北京师范大学和珠海市人民政府合作举办、按照独立学院的机制和模式运作、进行本科层次教育的全日制普通高等学校。在这种形式中政府与高校职责分明,独立学院发展所需要的基本设施由政府负责,公立高校负责学院的教学与管理,并要对教学质量做出保证。这种形式目的在于利用地方经济优势,引进外地名校的教学资源以带动本地教育文化的快速发展,以便更好地为本地经济发展服务。

四、中外合作办学模式

即由中华人民共和国境外(包括海外侨胞、港澳台胞)的个人或社会团体出资建立的独立学院。如华侨大学福建音乐学院,其前身为民办福建音乐学院,由菲律宾著名华侨音乐家筹资创办。福建音乐学院并入华侨大学后,仍然具有独立法人资格,实行民办学校的办学体制和运行机制,这种办学模式能激发海外华人回国办学的热情,另一方面也拓宽了我国高等教育的投资渠道,吸收境外资本投资我国的高等教育事业。

第四节 独立学院的特征

独立学院是由普通本科高校举办的二级学院,但它有别于传统的校内专业性二级学院,它是按新机制、新模式举办的二级学院,不是以学科为单位形成的专业二级学院,而是涵盖多门学科的综合性学院。教育部《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》明确指出,独立学院的申请者(以下简称申请者),应为普通本科高校。独立学院的合作者(以下简称合作者),可以是企业、事业单位,社会团体或个人,也可以是其他有合作能力的机构。如苏州大学文正学院便是由苏州大学与苏州凯达房地产发展有限公司合作举办的。当然独立学院也可能是一个专业性学院,但其并不是因为专业而成为二级学院,它不受学科专业限制,而是以办学、管理和筹资体制等区别于传统的校内专业性二级学院,有着它自身的特征。

一、“以学养学”的办学机制

独立学院建设和发展所需经费投入及其他相关支出,均由合作方承担或以民办机制共同筹建,即“以学养学”的方式筹建,学生收费标准也按国家有关民办高校招生收费政策制订。如江苏省物价局 2002 年规定:民办高校学费标准每生每年 10 000 元,允许上浮 30%,下浮不限。各高校可在上述标准及幅度内,根据各自的办学条件、教学质量、培养成本、专业特点及经费来源等情况,自行确定收费标准,报省教育厅、省物价局、省财政厅备案。普通高校举办的公有民办二级学院,凡已做到“三独立”,即独立校园、校舍,独立组织教学,独立财务核算的,学费标准参照民办高校的收费标准执行。据调查,独立学院在经济发达地区收费标准是 1 万~1.5 万元每人每年;一般地区收费标准是 0.8 万~1 万元每人每年。^① 独立学院从 1999 年起步,发展到今天的规模,主要是依托了“以学养学”的机制、教学管理的优质以及合作方资金资源的优势互补,实现教育低成本高质量的扩张,适应了我国高等教育快速发展的要求,使高等教育形成了多元化发展的方向。

二、独立自主的办学模式

独立学院有别于公办高校的其他二级学院,有自己独特的办学模式,重点是突出了一个“独”字。教育部《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》明确规定:“独立学院应具有独立的校园和基本的办学设施,实施相对独立的教学组织和管理,独立进行招生,独立颁发学历证书,独立进行财务核算,应具有独立法人资格,能独立承担民事责任。”一共要做到“六个独立”和“一个相对独立”。除此之外文件要求,独立学院应具备必要的办学条件,初办时一般应当具备:校园占地面积不少于 150 亩(艺术类院校和国家另有规定的除外),为了保证今后发展需要,应预留发展用地,校园规划占地面积不少于 300 亩。教学行政用房建筑面积不少于 4 万平方米,教学仪器设备总值不少于 1000 万元,图

^① 刘俊、许红樱. 高校独立二级学院建设与发展当议[J]. 江西社会科学,2003(7).

书不少于4万册。这是独立学院保证办学质量的前提和有别于其他二级学院或合作办学形式的重要标准。

三、灵活有效的管理体制

《中华人民共和国高等教育法》规定,国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。在这种体制下,其所属的二级学院的人财物一般由学校实施统一管理,实行统收统支。而独立学院的管理制度和办法不同于公办高校,它是由申请者和合作者共同商定的,一般实施董事会领导下的院长负责制。教育部《关于规范并加强普通高校以新的机制和模式试办独立学院管理的若干意见》规定,申请者要对独立学院的教学和管理负责,并保证办学质量。申请者要充分发挥校本部的智力、人才资源优势,切实加强独立学院的教师队伍和管理队伍建设,建立并不断完善独立学院教学水平的监测、评估体系。合作者负责提供独立学院办学所需的各项条件和设施,参与学院的管理、监督和领导。为明确申请者和合作者的责、权、利关系,双方应在试办独立学院时签署具有法律效力的合作办学协议。经双方协商,可以成立校董会。校董会的组成及人选由双方商定。院长由申请者推荐、校董会选任。几年来的实践证明,灵活有效的管理体制,促进了独立学院的快速发展。

四、依托母体的品牌优势

在独立学院成立初期,母体的知名度和品牌对独立学院的发展起着重要影响。虽然人们对独立学院的办学条件、教学管理水平不是很了解,但社会已经普遍认同母体高校在教育质量和教学管理上的品牌保障。各省市在公布招生计划、进行招生宣传时,也一般都把独立学院的有关材料与母体学校一起宣传,以便于考生、家长更好地了解独立学院,吸引更多生源。因此,独立学院要充分利用、挖掘和展现母体的品牌优势,传承母体的优良传统和专业特色,办出自身层次和水平。

五、教学管理复杂

独立学院由于在生源、师资等方面的特殊性,对教学、管理提出了更高的要求,具有一定的复杂性。

(一)生源特殊

独立学院的学生一般按照普通高校本科批次的第三批录取,平均分数与母体学生有一定差距。与此相应的,学生的学习自觉性、学习习惯、学习基础、学习能力以及学习抱负也有所不同,激励响应程度也会不同。而他们的家庭经济条件一般都比较好,不少学生是在相对优厚的顺境里成长起来的,其抗挫折的承受力和调整力与母体学生比要相对弱些。要把这些学生培养成合格的大学毕业生,在公办高校的教学大纲、教学计划、内容、方式方法上都要做相应的调整 and 改变。

(二)教师队伍多元化

独立学院专职教师、母体教师与外聘教师并存,把他们组织起来,协调工作,开展教学科

研活动存在一定的困难,但这又是一个必须解决的问题,关系到教学效果和教学质量能否得到保障。

(三)与母体关系分割不清的情况

此外,独立学院的专业设置、学科发展与母体相关学院的发展也存在竞争,这些都需要统一协调,否则就会产生权益纠纷,挤占办学空间,冲击母体发展,难以办出特色和优势。

第二章 独立学院治理结构研究

第一节 当前独立学院治理结构存在的主要问题

一、政府宏观调控不完善

(一) 法律地位不明确

独立学院法律地位的确立和各利益相关者之间的法律关系稳定是独立学院生存和发展的重中之重。现有的政策法规大部分是针对纯民办高等教育的,其中有关独立学院的部分很少,并且条文的规定也是概括性的,针对性不强,法律效力不高,内容欠缺规范性和可操作性。因此有必要制定专门针对独立学院的,可操作性强的,法律效力高的法规、条例,系统地规定独立学院的概念、性质、举办条件、设立程序、组织机构、资产及合理回报以及法律责任等。

目前必须尽快解决以下几种法律关系。

(1)明确独立学院与母体高校的法律关系:主要在母体高校的举办资格、母体高校监督和指导独立学院办学和母体高校关于合理回报的问题等方面。

(2)独立学院与合作者的法律关系:主要在合作者的资产投入,参与独立学院管理和合理回报问题方面。

(3)独立学院与教师的法律关系:独立学院对教师主要采取合同聘任制,双方在平等自愿的基础上进行的,在双方签订的聘任合同中要明确各自的权利、义务和责任,在聘任期满后双方都有各自的选择余地,学校可依据本人表现、工作能力、岗位需要等方面决定是否续聘,教师也可以根据单位的工作情况、专业要求等决定去留。

(4)独立学院与学生的法律关系。另外政府在制定独立学院法规时还必须解决关于独立学院的性质、产权和归属问题。

(二) 财政支持力度不够

虽然独立学院的投资主体多元化,但是从目前独立学院运作过程中,可以看出经费仍然是独立学院一个非常头痛的事情。从公共管理角度上讲,独立学院具有为社会服务的公共职能,独立学院产出的是一种“准公共物品”,根据《民办教育促进法》总则第3条规定:民办教育事业属于公益性事业,是社会主义教育事业的组成部分。政府有责任更有义务资助独立学院的发展;从教育和社会公平的角度来看,政府是社会公共利益的当然代表,有着不可推卸的责任去资助独立学院发展。由于目前政府的少资助和不资助,加之独立学院的实力

不够强大,使得独立学院学生的学费高昂,可能导致“富人上学,穷人辍学”的现象,这种情形将有悖于政府的职能和教育与社会公平的原则;从教育成本分担理论来看,根据“谁受益,谁负担”原则,社会和国家是独立学院的受益者。因此教育成本支付中应该有社会和国家的一部分,必须承担相应的责任和义务,政府作为社会和国家利益的代理人,应将这种责任和义务体现在将部分公共财政收入通过财政拨款的形式,拨付给独立学院。这种公共资助行为将有助于弱化独立学院的营利性,推动独立学院向公益性方面发展。

(三)评估机制不健全

政府对独立学院的评估体制不够健全。独立学院是以本科教育为主的高等教育,同其母体高校有着千丝万缕的联系,但它又不同于母体高校,其办学质量、办学规模、办学要求、办学定位和学生的培养模式远远不同于母体高校,不同的独立学院办学质量也是良莠不齐,所以照搬普通高校评估模式对独立学院进行评估是行不通的,也不符合现实状况。当前,政府职能部门已经意识到用统一的标准对独立学院进行评估的重要性,但这一体制还相当不健全。此外,出于独立学院民营的运作模式,政府也有职责委托有关机构对独立学院的财产、财务进行定期审核审计和评估,确保国有资产教育资源的不流失。

二、社会参与独立学院治理不够,也不完善

作者认为产生这种情况的原因有以下几个方面。

(1)政府在制定关于社会参与独立学院管理的法律缺失,这要求政府在这方面应作适当的政策规范和引导。

(2)政府在实际操作中没有适当放权,比如在评估独立学院办学水平中,国家设立的评估中心成为评估独立学院办学水平的唯一主体(除了独立学院自评外),这要求政府应该放权让利。

(3)社会中介机构发展缓慢,类型比较单一,性质不明确,运作不规范,难以成为参与独立学院治理的主体。

(4)独立学院在社会参与治理过程中也没有表现出主动接受的姿态,由于独立学院内部治理主体的某种利益,在一定程度上被动甚至拒绝社会中介机构参与独立学院治理。

三、独立学院董事会制度设立不科学,没有有效执行

董事会是独立学院的最高决策机构,是与公立高校完全不同的一种管理领导体制。这是一种在实行民营机制已经存在了很长时间,并被证明很有效的管理体制。但是,在高校中实行这样的管理体制,历时还不长,因此还存在着许多不成熟的地方。

初步分析表明,现有独立学院董事会制度存在的问题主要有如下几个方面。

(一)董事会的缺乏

有一些独立学院,由于它的投资主体是母体高校,因此,往往由母体高校对其实行统一的管理。原因是,不少独立学院至今尚未建立董事会,学院管理与运行基本上沿用公办高校的办法。如浙江大学宁波理工学院,它实行的是董事会领导下的院长负责制,由浙江大学、

宁波市政府及其教育部门共同组成董事会。这里的董事会只是一个协调机构,而不是决策机构,即是与董事会不同性质的一个机构。

(二) 董事会的虚设

有些学院尽管建立了董事会,但是形同虚设,有的董事会人员组成不符合有关法规要求。如浙江大学城市学院,虽然它实行的是董事会领导下的院长负责制,也确定了董事会成员的组成,但是,由于杭州市政府领导人员的变更,董事会尚未真正运转。只是在董事会下设了管理委员会,受董事会的委托,负责对学院教育教学工作进行监督和咨询。

(三) 董事会的越位

有的董事会职能越位,直接干涉学校的办学和日常工作,甚至违反教育规律,用企业管理的办法来管理学校。这些董事会成员是由投资举办学院的人员组成的,而这些人员中很大一部分是商业人员,他们不懂得教育规律,却总喜欢按照自己的企业管理方式、企业利润目标或者说是利益目标来支配教育教学的开展。董事会中这样的人员越多,其越权干涉教育发展的可能性就越大,其危害性也可能更大。

(四) 董事会的错位

由于缺乏相关的监督机构和规章制度的保障,有的独立学院董事会任意抽调办学资金,用于企业发展或投资于其他与办学不相关项目,以营利为目的。有的独立学院在财务上并不真正独立,而是控制在学校的创办者法人手中。这些现象会严重影响学校的长远发展,甚至使正常的运行难以为继。

四、大部分独立学院没有设立监事会,也没有起到监督作用

独立学院在监督机构上大部分以董事会人员自己监督或者是以党委机构进行指导监督,这对独立学院的制衡机制是不利的,因为这只能保障国家、母体高校以及投资者三方的利益,在一定程度上会侵害教师和学生两大重要治理主体的切身利益。

早在20世纪30年代,Dodd教授率先指出:公司对雇员、消费者和公众负有社会责任,尽管这些社会责任未必见之于律而为公司的法定义务,但应当成为公司管理人恪守的职业道德。由于独立学院是一个利益相关者的群体组织,是一个社会公益性组织。我们认为在确立监事会这个独立学院的监督机构中应顾及普通本科高校和合作者(物质投资者)、教师和学生三者的利益。

首先,应考虑普通本科高校申请者和出资者的利益,因为出资人获得的合理回报,从法理上说,就是独立学院的剩余索取权,否则在现有的高等教育大众化的环境下就不会有如此多的普通本科高校和社会力量合作创办独立学院。

其次,应考虑教职员工的利益,教师作为人力资本的所有者,是一种专有性的人力资产。一所独立学院办学质量的好坏,关键取决于教职员工的能力。因为只有好的教师才能把学校办好,如果不考虑教师的利益,会使好的教师流失于独立学院。

再次,就是要考虑学生的利益。目前我国独立学院的办学经费的维持大部分来自于学生的学费,也就是我们所说的“以学养学”,如果没有这笔经费,独立学院是很难维持下去的。

所以独立学院在确立监事会时,应由普通本科高校和出资人、教职工和学生三方的代表来出任人员,以保护他们的共同利益,使监事会成为相互联系的整体,更好的监督和管理学校的财产和事务。

五、教师和学生参与独立学院治理不充分

在独立学院关于决策、执行、监督等治理事务上,独立学院的教师和学生都没有很好体现出自己的应有的地位。如学院董事会、监事会机构中没有教师和学生的代表。也没有存在像公立学校的教职工大会组织,学校的党团委组织也没有很好反映教师和学生的利益。

教师方面的原因有以下几个方面。

(1)独立学院教师队伍结构不合理,专职教师很少,兼职教师过多,老年教师和青年教师过多,中年教师过少,而且大部分中年而且有丰富教学的教师都是从母体高校聘请过来的,他们大部分都不愿意离开母体高校。这导致了独立学院教师的流动性大,生师比例不高,且质量也不高。

(2)独立学院教师由于上述原因所产生的短视行为,对参与独立学院的治理兴趣不高;老年教师工作时间不多,过多关心自己的尊严和教学自主权,青年教师则比较关心自身的报酬,如果报酬与自身的标准不一致的话,转换学校的可能很大。

(3)学院的领导者本身对教师参与学院治理也不是很赞同。大都认为教师只需执行学院的决策和意见就可以,学院的发展是不用教师操心的。

学生方面的原因有如下几个方面。

(1)自身的厌学,自卑情绪过高,混文凭的观念严重。

(2)学生参与管理的能力有限。

(3)学生的需求没有很好被学院的决策所反映。

第二节 独立学院内部法人治理结构的构建

作为引入市场机制进行管理和运作的独立学院,与企业组织有着极大的相似性,如产权问题、委托代理问题、经营理念、运营方式等。因此,在分析独立学院微观治理问题时,笔者将借鉴公司法人治理理论(如契约理论、交易费用理论、产权理论、委托代理理论等),来构建独立学院法人治理结构。如图2-1所示。所谓独立学院法人治理结构是指独立学院作为独立的法人实体,在申请者、合作者、办学者和教职工等权益相关者之间建立的有关学校运营与权利配置的一种机制或组织结构,以及通过这种组织结构形成的责权利划分、制衡关系和配套机制(决策、指挥、执行、激励、约束、监督机制等)等构成的有机整体。在这种组织结构中,不同机构依据不同的职权,各司其职、各负其责、相互配合与制衡,以保障学校的正常决策和管理秩序。通过这一结构,出资人(合作者)将自己的资产交由董(理)事会托管;学校董(理)事会是学校最高决策机构,作为拥有治理权的常设机构,全权负责学校的经营活动,拥有对学校法人财产的支配权,对学院院长的聘用、奖惩及解雇权;院长受聘于董(理)事

会,是董(理)事会意志执行者,在其授权范围内管理学校。^①

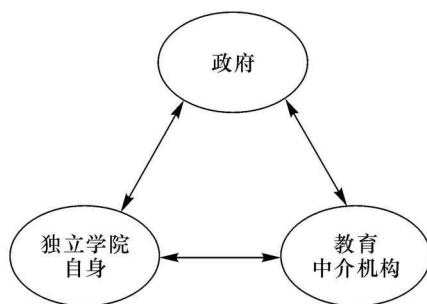


图 2-1 独立学院利益相关者共治治理结构图

该机制系统图中包括决策机制、激励机制及监督机制。

(1)决策机制是通过一系列程序、方式上的安排促使相关权力主体对学院发展和运行中的各种重大问题做出科学、合理判断和决定的机制。在法人治理结构的机制框架下,决策机制占有突出的重要地位,能否形成科学、正确的决策直接关系到学院的发展甚至是存亡。

(2)监督机制是监督机构对权力主体行使权力的状况及后果进行监控的机制,它是保证权力合法行使和保障权利的必需。监督机构有内部监督机构和外部监督机构之分。本文主要涉及内部监督机构。倘若监督不到位或监督“失灵”,将会破坏整个制衡体系,造成对权力失控,责任缺失。

(3)激励机制是通过对各责任主体利益的强化来提高其工作积极性和工作效率,最终使其利益趋同于委托人利益和组织整体利益的机制。激励的对象很多,包括上文所提到的各主体,但本文主要论述对代理人即院长的激励。决策机制、激励机制和监督机制三者从不同方面相互作用从而保证权责利的对称与平衡。

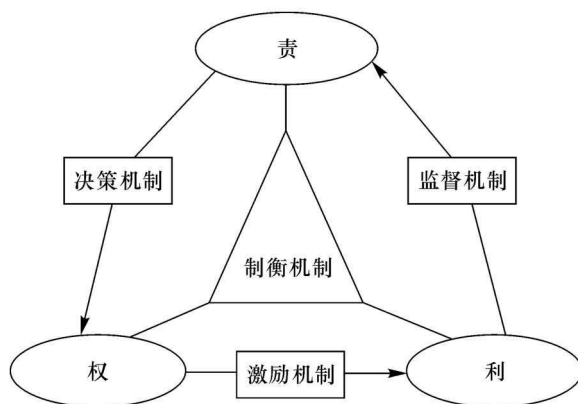


图 2-2 法人治理结构内部机制系统图

一、决策机制

独立学院的领导体制是董事会领导下的院长负责制。所以董事会是学院的最高决策机

^① 杨炜民. 民办高校治理制度研究[M]. 长沙:国防科技大学出版社,2006.

构。较之于公办高校的党委领导下的校长负责制领导体制,董事会是独立学院治理结构中的重要特色。从国外的经验来看,董事会制度被证明是适合民营性质组织的有效的决策制度。它能够调动社会各界投资高等教育的积极性,有利于实现办学权和所有权的合理分离,增强学校办学自主权。对于独立学院而言,建立规范的董事会及其决策制度,真正落实独立学院董事会领导下的院长负责制,有利于处理好独立学院、母体学校、投资方三者关系,有利于解决当前存在的独立学院不“独”,办学受到不当干涉(一种来自母体学校,一种来自投资方)等问题。因此要充分结合独立学院自身特点加大力度建立健全独立学院董事会制度,需要在以下方面做出努力。

(一)科学的院董事会人员结构

借鉴历史和发达国家的经验,我国独立学院董事会的成员至少应由以下人员构成。

(1)举办主体代表。即独立学院申请者和合作者的代表,代表的是投资方的利益,参与学院的治理。它是董事会中最稳定、最强势的组成部分。

(2)独立学院的院长、教职工代表。院长是董事会所作决策的执行机构,行使管理执行权,保证学院的正常运行。教职工代表是学院内部利益的代言人,有利于董事会更全面地了解学校的状况,实现决策的科学性。

(3)社会各界贤达人士。包括政界(以退休官员)、教育界等,这些人既有丰富的教育经验、管理经验,又有广泛的社会联系,是学院办学的“智囊团”,有利于争取社会多方面的资助和扶持。

(4)社会、学生家长代表。主要职责是沟通院董事会与社区、学校的联系。但在实践中是比较弱势的部分,也是最容易被忽略的群体。

在以上四方人员构成中,举办方代表和院长相当于内部董事,是独立学院的内部利益相关者,社会贤达人士和学生家长代表则可以看作是外部董事,是学院外部利益相关者的代表。院董事会成员构成的多样性与全面性,一方面有利于从不同角度对学院发展提出意见和建议,也可构成事实上的监督制约,从而保证学院各方面的利益,体现社会参与管理的要求,实现决策的科学化、民主化。另一方面,独立学院有这样一个董事会阵容,既能为学院的外部办学条件开拓了充分的发展空间,也为内部机制的正常而有序的运作发挥了保证作用。

(二)明确独立学院董事会的职能

独立学院是社会力量和普通高校合作的产物,所以董事会的职能和权力来自申请者和合作者的合作办学协议的约定。结合我国独立学院的办学特点和实际情况,学院董事会主要职能应包括以下内容。

(1)筹集资金。董事会应该为独立学院提供和筹集办学所需资金。由于独立学院没有国家财政拨款,也没有外部捐赠,要增强独立学院抗风险能力,董事会就必须保证一定规模的资金投入,确保资金链的畅通无阻。同时董事会也必须对投资去向、资金使用情况、损益状况等资本的运作做出正确的决策。

(2)聘任院长。董事会须认真抓好对独立学院院长人选的考察、评聘、督查、审计等工作。一般而言,优秀的独立学院院长应拥有三大素质:教育家的素质、企业家的素质及管理