

山东省教育科学“十二五”规划2015年度重大招标课题
“职业院校内部治理能力提升研究”(VZ15009)

职业院校内部治理能力提升的探索与实践

马瑞香 李 强 陈作亮 等 编著



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

山东省教育科学“十二五”规划 2015 年度重大招标课题
“职业院校内部治理能力提升研究”(VZ15009)

职业院校内部治理能力 提升的探索与实践

马瑞香 李 强 陈作亮 等 编著

中国海洋大学出版社
• 青 岛 •

责任编辑 郭周荣
封面设计 吕姊萱
终 审 纪丽真

ISBN 978-7-5670-1489-3



定价：68.00元

序

2013年11月,党的十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为全面深化改革的总目标。由此,治理能力现代化首次进入官方话语并成为各级组织治理研究的新方向。2014年6月,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出:“职业院校要依法制定体现职业教育特色的章程和制度,完善治理结构,提升治理能力。”将职业院校治理能力提升问题提上议事日程。在教育从管理向治理转变的大背景下,2015年8月,教育部又印发了《职业院校管理水平提升行动计划(2015—2018年)》,要求“不断提高管理工作规范化、科学化、精细化水平,加快实现学校治理能力现代化”。2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中强调指出:“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程,必须把教育事业放在优先位置,深化教育改革,加快教育现代化,办好人民满意的教育。”毋庸置疑,要想实现教育现代化,教育治理必须率先实现现代化。

近年来,我国职业院校依法治校、依章办事意识明显增强,师生权益保护和民主参与得到进一步落实,内部治理结构进一步完善,二级学院(系、部)自主权逐渐增强。但是,从总体上看,职业院校内部治理能力与加快推进教育治理体系和治理能力现代化的新要求相比,还不相适应,如组织机构设置行政化倾向、治理体系不健全、治理主体动能不足、多元主体不到位、管理机制不顺畅等等。因此,完善职业院校内部治理结构,大力提升职业院校内部治理能力,成为当前职业教育改革的迫切要求。

2015年11月,山东省教育科学规划领导小组办公室、山东省教育科学研究院,将“职业院校内部治理能力提升研究”列入山东省教育科学“十二五”规划重大招标课题(VZ15009)。同年12月,经过竞标答辩,山东省教育科学规划领导小组办公室批准由青岛华夏职业学校和德州职业技术学院联合攻关,对该课题进行深入研究。《职业院校内部治理能力提升的探索与实践》就是两校多年从事职业教育的专家、教授共同完成的该课题的研究成果之一。

该书采用调查研究法、文献分析法、比较研究法及案例研究法等多种研究

方法,从理论角度,紧紧围绕职业院校内部治理能力提升这一主题开展研究,界定了职业院校内部治理能力的概念,分析了影响职业院校内部治理能力提升的因素,提出了职业院校内部治理能力提升的标准和路径等,进一步深化了对职业院校内部治理能力提升规律的认识。从实践角度,对职业院校内部治理结构与治理机制建设、内部治理主体素质建设、内部治理制度建设、治理信息化水平提升、文化治理创新、质量保证体系完善、内部治理能力效能评价等诸方面进行了卓有成效的尝试,引用了大量职业院校内部治理能力提升的成功案例供读者参阅。一方面为创新职业院校内部治理结构提供了理论支撑,另一方面又为职业院校内部治理能力提升提供了实践参考。

新时代赋予新使命,新征程需要新担当,新目标期待新作为。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,需要数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才。职业教育在打造大国工匠、推动技术技能创新、促进人才供给侧结构性改革、助力新旧动能转换等方面具有独特的优势,担当着特殊的使命。广大职业教育工作者,要不忘初心,牢记使命,勇于担当,积极探索职业教育改革创新之路,为职业院校内部治理能力提升贡献智慧。

在该书面世之际,写了上面的话,以表达对该研究团队及其成果的敬意,是为序。

邓云锋

中共山东省委教育工委常务副书记,山东省教育厅厅长、党组书记

2018年11月

目 录

序	(1)
第一章 职业院校内部治理能力提升研究的基础	(1)
第一节 职业院校内部治理能力提升研究的社会背景	(1)
第二节 职业院校内部治理能力提升研究的理论基础	(4)
第三节 职业院校内部治理能力提升研究的政策依据	(8)
第四节 职业院校内部治理能力提升研究的域外镜像	(13)
第二章 职业院校内部治理能力概述	(19)
第一节 职业院校内部治理能力的概念	(19)
第二节 职业院校内部治理能力的功能	(24)
第三节 我国职业院校内部治理现状	(28)
第四节 职业院校内部治理结构改革范例	(39)
第三章 职业院校内部治理能力提升的标准和路径	(44)
第一节 影响职业院校内部治理能力提升的因素	(44)
第二节 职业院校内部治理能力提升的标准和路径	(51)
第三节 职业院校内部治理能力提升范例	(60)
第四章 职业院校内部治理结构与治理机制建设	(66)
第一节 职业院校内部治理结构建设	(66)
第二节 职业院校内部治理机制建设	(84)
第三节 职业院校内部治理结构与治理机制建设范例	(95)
第五章 职业院校内部治理主体素质建设	(101)
第一节 职业院校内部治理主体素质要求	(101)
第二节 职业院校内部治理主体矛盾与调和	(104)

第三节	职业院校内部治理主体素质提升	(110)
第六章	职业院校内部治理制度建设	(117)
第一节	职业院校章程建设	(117)
第二节	职业院校管理制度建设	(123)
第三节	职业院校管理权限清单制度建设	(131)
第四节	职业院校内部治理制度建设范例	(138)
第七章	职业院校内部治理信息化水平提升	(143)
第一节	职业院校内部治理信息化整体设计	(143)
第二节	职业院校内部治理信息化运行机制建设	(153)
第三节	职业院校内部治理信息化应用能力提升	(156)
第四节	职业院校内部治理信息化建设范例	(164)
第八章	职业院校文化治理创新	(176)
第一节	职业院校文化与内部治理的关系	(176)
第二节	职业院校文化建设的目标和路径	(183)
第三节	职业院校文化创新与学生自主发展	(194)
第四节	职业院校文化育人创新案例	(203)
第九章	职业院校质量保证体系完善	(213)
第一节	职业院校质量保证体系建设	(213)
第二节	职业院校教育教学质量监控体系建设	(219)
第三节	职业院校质量年度报告制度	(225)
第十章	职业院校内部治理能力效能评价	(298)
第一节	职业院校内部治理能力效能评价概述	(298)
第二节	职业院校内部治理能力效能评价实施	(302)
参考文献		(309)
后记		(312)

第一章 职业院校内部治理能力提升研究的基础

在我国,职业院校是指承担学历性职业教育任务的机构。按照学历层次可分为中等职业学校和高等职业学校;按照所有制性质可分为公办、民办、混合所有制职业院校。本书所称职业院校,是公办中等职业学校(以下简称“中职学校”)和高等职业学校(以下简称“高职院校”)的统称。职业院校内部治理能力提升研究,既是全球治理理念发展的应有之义,也是党和国家加快实现职业教育治理体系与治理能力现代化的必然要求,更是职业院校自身改革内部治理结构、创新内部治理体制机制、提升内部治理能力、提高办学质量的客观需要。职业院校应学习和借鉴现代治理理论的研究成果,适应全球治理大潮流的必然趋势,认真贯彻落实党和国家对职业教育发展的政策要求,结合学校自身实际,认真研究、努力探索、勇于实践,以期不断提升内部治理能力。

第一节 职业院校内部治理能力提升研究的社会背景

职业院校内部治理是从法制层面提出的一种协调利益相关者关系、平衡各种权益分配、提高整体办学效能的制度设计。治理能力是一所学校发展的基础,它不仅体现了学校的办学水平,也决定其办学质量和发展前景。因此,建立现代职业院校治理机制,以此激励学校办学活力的提升,是突破学校发展瓶颈的重要途径之一,具有十分重要的意义。

一、职业院校内部治理能力提升是顺应全球治理大潮流的应然之举

根据联合国全球治理委员会的解释,治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。先进、科学的治理理念是引导职业院校内部治理有效改革与发展的灵魂,树立兼具系统性与开放性的现代职业院校治理理念,是符合全球治理大潮流趋势的。其一,从系统论视角来看,现代职业院校是一个开放型系统,在办学过程中,其内部治理与外部治理必须协调,通过与

系统外进行能量交换来增加办学活力,通过内部各要素的协调和互动发挥内部治理的整体功能。其二,随着全球治理理念的发展,现代职业教育治理理念的开放性发展要求愈来愈明显。我国职业院校治理必须适应这种变化,优化治理结构,完善治理机制,提高治理绩效,以期提升治理水平。

国外发达国家高职院校在长期的治理实践中建立了较为完善的治理体系,呈现出体系完善且职责分明、相对独立又相互制约、师生主体地位体现充分的特点。德国高职院校的内部治理架构大多可分为重大事务决策层、行政事务执行层和教学及研究事务实施层三个层次,每个层次有若干个委员会或职能部门组成,并且分工明确。英国高职院校实行董事会领导下的校长负责制,董事会负责高层决策,校长负责落实实施;董事会下设各个专项委员会,由董事会授权全面负责各自专项领域,提名委员会或治理和遴选委员会负责董事会成员的推选。英国的高职院校内部尽管各治理机构之间相互独立、职责分明,但也相互监督、相互制约。董事会拥有最高决策权,但其制定的制度和决议、决策等受到相关委员会的检查和审核。美国社区学院大部分办学经费来源于政府,但政府部门并不直接对各学校进行评估,而是实行第三方认证制度,由社会机构对各校进行认证评估,从而实现社会对社区学院的有效监督。美国联邦教育部和社区教育协会(American Association of Community College, AACC)规定教育机构每五年必须接受一次办学资质的评估认证,对通过认证的机构颁发资质证书。^①

“他山之石,可以攻玉。”国外发达国家高职院校在其内部治理方面所取得的成功经验和鲜明特点,对我国高职院校当前所进行的内部治理结构改革具有较好的启迪作用。

二、职业院校内部治理能力提升是现代职业教育发展的必然要求

我国教育现代化进程是一个包括教育思想、教育体制、教育活动、教育政策和教育文化在内的整体变迁的过程。职业院校治理能力建设是教育现代化的必然要求,也是教育现代化的重要特征。

为适应国家和区域经济社会快速发展的需要,职业院校在人才培养和教育教学改革方面进行了艰辛的探索,取得了令人鼓舞的成绩,然而在内部治理方面却存在亟待解决的问题。目前,我国公立高职院校均实行党委领导下的校长负责制,内部治理结构存在着不同程度的行政权力彰显、学术权力弱化等问题,

^① 陆启光. 国外高职院校内部治理特点及启示[J]. 职教论坛, 2016(1): 87-91.

尤其是学术权力与行政权力的界限模糊,内部的学术权力基本为行政权力所取代;行政权力和决策权力交叉重叠,界限不清,决策运行方式简单,监督权力缺失。从职业院校演进的历程和现状分析,其在内部治理中存在的上述问题与其产生背景及其衍生的制度文化有关,究其主要原因是内部制衡与外部制度约束共同作用的结果。

国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》指出:“扩大职业学校办学自主权,学校依法制定体现职业教育特色的章程和制度。”李克强同志指出:“完全由政府主导的职业教育,很可能偏离社会需求。”他强调,发展现代职业教育,必须要依靠政府、市场和社会三者的力量,“职业教育改革要跟上社会步伐”。可见,职业院校治理能力建设要以现代化制度建设为核心,突破现有管理体制和机制障碍,遵循教育发展规律,制定体现职业院校现代化建设特色的章程和制度,建立健全自主管理、民主监督、社会参与的治理结构,形成与学校章程相配套的内部管理制度体系和执行体系,全面提升学校的治理能力,推动各项工作可持续发展,从而加快学校现代化建设进程。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,教育转型的目标是“实现教育现代化”,即构建“适应发展方式转变和经济结构调整要求,体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系,满足人民群众接受职业教育的需求,满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要”的职业教育。可见,职业院校治理现代化是职业教育现代化的重要内容,也是职业教育现代化的重要手段,实现职业教育现代化,构建现代职业教育体系,提升职业院校治理能力是重中之重。

三、职业院校内部治理能力提升是高质量办学的有力保障

职业教育吸引力不足一直是制约自身发展一个重要因素,目前,“重知识、轻技能”的社会现状还没有得到根本改善。职业教育要提高社会影响力和吸引力,真正塑造起“不唯学历凭能力”的良好社会环境,呼吁社会各界更加深入地参与职业教育办学过程,就必须吸收更多的力量加入职业教育治理体系,创设新的治理模式。

当前,中等职业教育和高等职业教育已经分别占据高中阶段教育和高等教育的半壁江山,在规模扩大的同时,职业教育办学质量越来越成为社会各界普遍关注的问题,内涵式发展是职业教育紧跟时代步伐,培养符合经济社会转型发展所需人才,满足人民群众对更高质量教育需求的必然选择。职业教育要跟

上时代步伐,就必须在管理过程中更加注重发挥各种社会力量的作用,形成管理合力,发挥长效机制,这就要求必须完善治理结构。职业教育治理能力的提升,是内涵式发展的客观要求,也是提高职业院校办学质量的基本保障。

创新治理机制是持续发挥治理效力,也是不断修正治理实际问题,不断提升治理能力的重要条件。机制的构建与创新是一项复杂的系统工程。通过与之相对应的体制和制度的建立,治理机制在实践中才能得到体现。深化职业院校治理改革,创新治理机制,有赖于内部制衡与外部制度约束的共同作用。就内部来说,职业院校治理机制的完善有赖于政治体制以及其他领域的配套改革,如明确政府、行业、企业等利益主体的角色和定位。就外部环境而言,治理机制的完善需要完善的法律、法规作保障。在内外结合、内部和外部两重力量的推动下,方能保障治理的有效运行。具体而言,可从以下两个方面寻求改善:一是通过借鉴国外应用技术大学的有益经验,建立管、办、评三权分立制度,形成行政权力和学术权力的相互制衡;二是学校内部要依法实行“六会”治理机制——即党委会、校务会、学术委员会、教代会、学代会、各类座谈会。加强机制和立法建设是建立健全治理机制的有效保障。从完善治理机制出发,明确责、权、利关系,是治理机制建设的重要途径。

职业院校内部治理能力提升,是在先进的治理理念引领下,建立起富有现代职业教育特色的治理体系,形成完善的学校内部治理结构。中国职业教育的历史与发展使我国职业教育具有本土化的特点,我国的职业院校具有中国特色的办学模式,因此建立符合国情和校情的内部治理机制是增强职业教育活力的关键,是深化职业教育改革的必然趋势。

第二节 职业院校内部治理能力 提升研究的理论基础

随着全球化时代的来临,人类社会政治生活正在发生重大变革,其中最引人注目的变化之一,便是人类社会政治过程的重心正在从统治转向治理,从民族国家的政府统治走向区域和全球治理。因而,治理问题引起了国际学术界的广泛关注,越来越多的学者开始接受、使用“治理”这一概念。可以说,治理理论出现后,因其自身所具有的合理性和可信结论,很快被用于分析社会、政治、经济、文化等各个领域的现象,并成为我们时代继“全球化”之后又一个时兴的话语,也是理解当代社会现实的一种重要而有益的方法工具与分析框架。研究职

业院校内部治理能力提升问题,必须认真学习研究治理理论并把握实质,结合职业院校治理实际,对职业院校内部治理问题进行积极地探索。

一、治理理论的含义

治理(governance)作为英语国家的日常用语,其概念源自古典拉丁文或古希腊语“引领导航”(steering)一词,原意是控制、引导和操纵,指的是在特定范围内行使权威。它隐含着一个政治进程,即在众多不同利益共同发挥作用的领域建立一致或取得认同,以便实施某项计划。

进入 20 世纪 90 年代,随着志愿团体、慈善组织、社区组织、民间互助组织等社会自治组织力量的不断壮大,它们对公共生活的影响日益重要,理论界开始重新反思政府与市场、政府与社会的关系问题。如果说新公共管理运动主要关注公共部门对市场机制和企业管理技术的引进,治理理论的兴起则进一步拓展了政府改革的视角,它对现实问题的处理涉及政治、经济、社会、文化等诸多领域,成为引领公共管理未来发展的潮流。

治理理论是公共管理领域内的前沿理论,是对传统的管理理念和方式的一大革新,它强调通过多方面的积极参与和互动形成一套多主体的自组织网络。通过网络间各主体的协调配合形成合力来解决问题。治理意味着管理方式和管理手段的多元化,传统的管理模式是运用发号施令来达成目标,而治理理论则强调的是平等关系。

治理理论的重要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(James Rosenau)认为,治理是通行于规制空隙之间的那些制度安排,或许更重要的是当两个或更多规制出现重叠、冲突时,或者在相互竞争的利益之间需要调解时才发挥作用的原则、规范、规则和决策程序。格里·斯托克(Gerry Stoker)指出,治理的本质在于,它所偏重的统治机制并不依靠政府的权威和制裁。

治理理论作为一种新兴理论之所以具有如此旺盛的生命力,其关键点在于它在公共利益的实现方式上,由一元、强制、垄断走向了多元、民主、合作。治理有四大特征:一是治理不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程;二是治理的建立不以支配为基础,而以调和为基础;三是治理同时涉及公、私部门;四是治理并不意味着一种正式制度,而确实有赖于持续的相互作用。

我国学者陈广胜认为,与统治、管制不同,治理指的是一种由共同目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府或学校,不一定非得依靠强制力量来实现。

由此可见,治理是一种由共同目标支持的活动,不同的治理主体需要在共同的目标驱动下加强合作。治理是一种多方互动的管理过程,借助合作、协商和伙伴关系,通过确立认同和共同目标等方式实现对公共事务的管理。治理意味着管理方式和管理手段的多元化。

二、多中心理论

在全球化治理变革与学科交融的风云聚会中,多中心理论无疑是这个盛会上一颗闪着夺目光彩的明珠。多中心理论为美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究所的埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)与文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)夫妇共同创立。这一理论以严谨的理论关怀、实践关怀精神展示了其颇具现实解释力的理论风采,以严密的制度分析、理性选择的逻辑论证展示了其制度理性选择学派的独特魅力。

“多中心”一词最早见于迈克尔·博兰尼《自由的逻辑》,他将社会秩序分为指挥的秩序与多中心的秩序,文森特·奥斯特罗姆在借鉴了社会秩序理论的基础上进一步发展了多中心理论。多中心理论汲取了几乎遍及所有社会科学,甚至包括一些自然科学领域的智慧,与此同时,它也为众多社会科学的发展提供了独特的理论视野。该理论的学术背景虽仅涉及政治学、公共管理以及公共政策,但其丰富的内涵与巨大影响力是举世公认的,其内容包括社会秩序、公共经济、自主治理、可持续发展以及城市治理等诸方面。在多中心理论体系中,对公共事务与发展关系的关注是一以贯之的主题,对这一关系制度层面的解剖与设计是其理论一以贯之的方法。因此,公共事物与发展的制度分析与应对成为多中心理论体系的重要内容。其中,社会秩序是该理论的主线,经济学则为其打开基础性视角。多中心秩序是奥斯特罗姆夫妇多中心理论体系的根本理念,而为这一理念提供基础性视角的是这一理论的经济学区分,只是在这种基础性视角中,由于研究对象涉及的主要是公共事务,因此,其理论的经济学区分就集中体现在关于公共经济的逻辑之中。为了剖析在公共资源治理过程中遭遇的问题,埃莉诺·奥斯特罗姆提出了自主治理成为多中心理论体系的基点。她通过对公共事务治理之道相关理论模型的解析,否定了当时传统的强化私有化或中央集权的惯性思维,开创性地从博弈论视角提出了解决路径,并根据制度分析与经验研究相结合的研究路径对其进行了阐述。

对于职业院校内部治理而言,多中心理论可定义为在原有学校管理主体的基础上,把教师治理主体纳入其中,打造学校、领导和教师在内的三维空间治

理,形成多个决策中心,实现治理主体间多元多向度互动。

三、利益相关者理论

利益相关者理论缘起于公司的社会责任之争。1929年,美国通用电气公司的一位经理在就职演说中提道“不仅股东,而且雇员、顾客和广大公众都在公司中有一种利益……”该演讲中所反映出的思想被多德(Dodd)认为是现代意义上“利益相关者”思想的雏形。

“利益相关者”一词最早可以追溯到1963年,斯坦福大学研究所明确地提出了利益相关者的定义:“利益相关者是这样一些团体,没有其支持,组织就不可能生存。”这个定义在今天看来,是不全面的,它只考虑到利益相关者对企业单方面的影响,并且利益相关者的范围仅限于影响企业生存的一小部分。但是,它让人们认识到,除了股东以外,企业周围还存在其他的一些影响其生存的群体。随后,瑞安曼(Eric Rhenman)提出了比较全面的定义:“利益相关者依靠企业来实现其个人目标,而企业也依靠他们来维持生存。”这一定义使得利益相关者理论成了一个独立的理论分支。1984年,被誉为“新古典主义经济学之父”的诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家弗里曼(Freeman)出版的《战略管理:利益相关者方法》让“利益相关者”“利益相关者理论”等术语广泛流传,成为经济学、管理学、伦理学界的研究热点。弗里曼明确提出了利益相关者管理理论。利益相关者管理理论是指企业的经营管理者为综合平衡各个利益相关者的利益要求而进行的管理活动。与传统的股东至上主义相比较,该理论认为任何一个公司的发展都离不开各利益相关者的投入或参与,企业追求的是利益相关者的整体利益,而不仅仅是某些主体的利益。显然,弗里曼界定的是广义上的利益相关者,他笼统地将所有利益相关者放在同一层面进行整体研究,给后来的实证研究和实践操作带来了很大的局限性。克拉克森认为:“利益相关者以及在企业中投入了一些实物资本、人力资本、财务资本或一些有价值的东西,并由此而承担了某些形式的风险;或者说,他们因企业活动而承受风险。”克拉克森的定义引入了专用性投资的概念,使利益相关者的定义更加具体。

国内学者综合了上述几种观点,认为“利益相关者是指那些在企业的生产活动中进行了一定的专用性投资,并承担了一定风险的个体和群体,其活动能够影响或者改变企业的目标,或者受到企业实现其目标过程的影响”。这一定义既强调了投资的专用性,又将企业与利益相关者的相互影响包括进来,应该

说是比较全面和具有代表性的。^①

西方对利益相关者理论的研究热潮,推动中国于20世纪90年代正式引入利益相关者理论,杨瑞龙、贾生华、陈宏辉等人取得了一定的研究成果。其中杨瑞龙教授对利益相关者问题的研究较为深入,并形成了较为完善的思想体系。他提出了从“单边治理”到“多边治理”的概念,是对利益相关者治理的一个很好的概括。他结合我国国情提出“共同治理”,即企业不仅要重视股东的权益,还要重视其他利益相关者对经营者的监控;不仅注重经营者的权威,还要关注其他利益相关者的实际参与;关于利益相关者的外部治理机制是公司治理机制中极为重要的一个方面。但就整体而言,国内学者对利益相关者理论的研究还处于起步阶段。

第三节 职业院校内部治理能力提升研究的政策依据

2013年12月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次在中央文件中提出,推进国家治理体系和治理能力的现代化,明确提出在未来经济发展中要发挥市场在资源配置中的决定性作用,并围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一深化政治体制改革,在中国正处于经济转型、社会转型、治理转型的历史转型时期,对全面深化改革作出了重要战略性部署。原来政府更多强调管理,现在更强调治理。原来强调加强管理的能力,是讲加强政府的管理能力,即政府的监管、管控;但现在强调的是加强国家的治理能力,就是政府和非政府组织共同来管理社会,是共管共治的概念,实际上是政府、社会和企业共同合作,共管共治。以《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的发布为标志,国家逐步向治理体系和治理能力现代化迈进。与此同时,国家也相继出台了职业院校治理改进方面的相关政策。本节对党和国家关于职业院校内部治理相关政策在十八届三中全会前后的要求予以综述。

一、十八届三中全会前的相关政策要求

1991年1月颁布施行的《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教

^① 百度百科. 利益相关者理论[EB/OL]. <https://baike.baidu.com/item/利益相关者理论/4556787?fr=aladdin>.

育法》)就对高等学校(含高职院校)内部治理结构和治理机制进行了相关规定。我国《高等教育法》明确指出,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。中国共产党高等学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定,统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权。高等学校的校长为高等学校的法定代表人,全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作。高等学校设立学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教职工合法权益。高等学校的办学水平、教育质量,接受教育行政部门的监督和由其组织的评估。

2010年5月,教育部印发的《中等职业学校管理规程》明确指出,公办学校建立校长全面负责行政工作、党组织保障监督、教职工民主参与管理的内部管理体制。学校建立党组织,并确保党组织发挥监督、保障和参与重大决策的作用。学校应当在党组织领导下,建立共青团、学生会组织,组织开展生动有效的思想政治教育活动。学校建立和完善教职工代表大会制度,依法保障教职工参与民主管理和监督的权利,发挥教职工代表大会参与学校重大决策的作用。学校建立工会组织,维护教职工合法权益。学校根据国家有关政策,结合自身发展实际,合理设置内部管理机构,并明确其职责,规模较大的学校可以设置若干专业部(系),实行校、部(系)二级管理。这就从总体上规定了中等职业学校内部治理结构和治理机制。

2010年7月,国务院根据党的十七大关于“优先发展教育,建设人力资源强国”的战略部署,为促进教育事业科学发展、全面提高国民素质、加快社会主义现代化进程,制定出台了《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》。纲要提出要从完善治理结构、加强大学章程建设、扩大社会合作、推进专业评价四个方面加强中国特色现代大学制度建设。一是完善治理结构。纲要要求,公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。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。加强教职工代表大会、学生代表大会建设,发挥群众团体的作用。二是加强章程建设。纲要指出,各类高校应依法制定章程,依照章程规定管理学校。尊重学术自由,营造宽松的学术环境。全面实行聘任制度和岗位管理制度。确立科学的考核评

价和激励机制。三是扩大社会合作。纲要明确,要探索建立高等学校理事会或董事会,健全社会支持和监督学校发展的长效机制。探索高等学校与行业、企业密切合作共建的模式,推进高等学校与科研院所、社会团体的资源共享,形成协调合作的有效机制,提高服务经济建设和社会发展的能力。推进高校后勤社会化改革。四是推进专业评价。纲要鼓励专门机构和社会中介机构对高校学科、专业、课程等水平和质量进行评估。建立科学、规范的评估制度。探索与国际高水平教育评价机构合作,形成中国特色学校评价模式。建立高等学校质量年度报告发布制度。这些规定基本上勾勒出中国特色现代大学制度的基本框架,也为职业院校尤其是高职院校治理结构建设指明了方向。

2011年8月,教育部在《关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》中提出:“公办高等职业学校在坚持党委领导下校长负责制的同时,鼓励建立董事会、理事会等多种形式的议事制度,形成多方参与、共同建设、多元评价的运行机制,增强办学活力。”也就是说,对于公办高职院校内部治理结构改革,“坚持党委领导下校长负责制”是基本前提,在此基础上,可以“建立董事会、理事会等多种形式的议事制度”,从而“形成多方参与、共同建设、多元评价的运行机制”。

2011年11月,教育部为完善中国特色现代大学制度,指导和规范高等学校章程建设,促进高等学校依法治校、科学发展,依据教育法、高等教育法及其他有关规定,制定了《高等学校章程制定暂行办法》。文件指出:“章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。高等学校应当以章程为依据,制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。”随后,我国高职院校相继制定了自己的章程,对于依法完善内部法人治理结构,体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果,完善学校自主管理、自我约束的体制、机制,起到了积极的作用。

二、十八届三中全会后的相关政策要求

2013年12月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次在中央文件中提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的命题,我国职业院校治理问题逐渐进入国家层面,党和国家给予高度关注。

2014年5月,国务院颁布的《关于加快发展现代职业教育的决定》共涉及六大方面二十八条,直接提到“治理”的有两处,分别是:“职业院校要依法制定体