

福建应用技术型本科 高校内部治理结构优化研究

姚加惠 著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

目 录

第一章 引 论	1
一、研究的目的及意义	1
二、研究的基本思路	2
三、国内外研究现状综述	2
四、本研究的理论依据和研究方法	9
五、本研究力图证明的主要假设	10
第二章 相关概念的界定与辨析	14
第一节 应用技术型本科高校的内涵及特征	14
一、应用技术型本科高校的概念	15
二、应用技术型本科高校的基本特征	16
第二节 应用技术型本科高校内部治理结构的界定与辨析	18
一、治理的定义	18
二、治理与统治、管理、行政的区别	20
三、应用技术型本科高校内部治理结构的内涵	23
第三章 应用技术型本科高校科层管理与内部治理的理论探讨	24
第一节 应用技术型本科高校科层理论	24
一、科层理论产生的社会历史背景	24
二、科层制的含义及主要特征	25
三、科层制的权威分析	26
第二节 应用技术型本科高校科层制的生命力、局限性及改造	28
一、应用技术型本科高校科层制的生命力	28
二、应用技术型本科高校科层制的局限性	32
三、应用技术型本科高校科层制的改造	37
第三节 应用技术型本科高校内部治理的相关理论	39
一、委托代理理论	39
二、交易费用理论	40

三、产权理论·····	42
四、利益相关者理论·····	45
五、管家理论·····	48
六、法人理论·····	49
第四节 治理理论与应用技术型本科高校内部治理结构变革的对接···	51
一、应用技术型本科高校内部治理的必要性与可能性·····	51
二、从治理理论看应用技术型本科高校内部治理存在的问题·····	54
第五节 应用技术型本科高校内部治理结构的优化	
——基于治理理论的视角·····	57
一、明确委托人和代理人职权责,构建有效制衡机制·····	57
二、合理设计制度,降低交易费用·····	58
三、明晰各相关利益主体的责权利,降低运行成本·····	59
四、学校控制权实行非均衡分配,实现多元利益主体“共同治理”·····	60
五、监督校长等高级管理人员,并给予充分信任·····	61
六、理顺委托代理关系,明晰产权·····	61
第四章 应用技术型本科高校内部治理结构的国际比较·····	63
第一节 英国多科学技术学院的内部治理结构·····	63
一、英国多科学技术学院的形成·····	63
二、英国多科学技术学院内部治理结构案例举隅·····	65
三、英国多科学技术学院内部治理结构的特征·····	73
第二节 德国应用技术大学的内部治理结构·····	75
一、德国应用技术大学的形成·····	75
二、德国应用技术大学内部治理结构案例举隅·····	77
三、德国应用技术大学内部治理结构的特征·····	84
第三节 台湾地区应用技术型本科高校的内部治理结构·····	87
一、台湾地区应用技术型本科高校的形成·····	87
二、台湾地区应用技术型本科高校内部治理结构案例举隅·····	89
三、台湾地区应用技术型本科高校内部治理结构的特征·····	106
第四节 澳大利亚应用技术型本科高校的内部治理结构·····	110
一、澳大利亚应用技术型本科高校的形成·····	110
二、澳大利亚应用技术型本科高校内部治理结构案例举隅·····	111
三、澳大利亚应用技术型本科高校内部治理结构的特征·····	124
第五节 美国应用技术型本科高校的内部治理结构·····	128

一、美国应用技术型本科高校的形成	128
二、美国应用技术型本科高校内部治理结构案例举隅	129
三、美国应用技术型本科高校内部治理结构的特征	144
第六节 英、德、台湾地区、澳、美应用技术型本科高校内部治理 结构比较	147
一、单会制与双会制	148
二、委员会领导下的分工治理	149
三、自我治理与多方共同治理	150
四、权力重心下移的分层治理	151
五、学术与行政双轨并行治理	152
六、多样化的治理协调方式	153
第五章 福建应用技术型本科高校的形成和现状考察	155
第一节 应用技术型本科高校的发展历程	155
一、应用技术型本科高校的产生与发展	155
二、应用技术型本科高校的发展现状	157
第二节 应用技术型本科高校产生的背景分析	160
一、政府意志:实现“高等教育大众化”发展战略的必然诉求	161
二、社会需求:广大群众对高等教育的强烈需求与高等教育供给 能力弱小的矛盾突出	162
三、高校行为:提升办学地位,争取社会资源的迫切需要	162
四、市场作用:服务区域经济发展的现实需要	163
第三节 应用技术型本科高校内部治理结构现状概述	165
一、高度集权的校一级治理	166
二、适度分权的校级为主治理	171
三、重心下移的校—系(院)两级治理	176
第四节 应用技术型本科高校内部治理的经验及问题	182
一、高度集权的校一级治理型:经验与问题	182
二、适度分权的校级为主治理型:经验与问题	183
三、重心下移的校—系(院)两级治理型:经验与问题	184
第六章 福建应用技术型本科高校内部治理结构的优化	185
第一节 从管理转向治理	
——以党委加盟的董事会为最高决策机构	185
一、应用技术型本科高校成立董事会的必然性	185

二、应用技术型本科高校建立“党委加盟”的董事会的对策	187
第二节 从治校转向治学	
——设立教授委员会作为最高学术决策机构	189
一、应用技术型本科高校设立教授委员会的必要性	189
二、应用技术型本科高校设立教授委员会的对策	190
第三节 从隶属管理转向委托代理	
——保证校长独立行使行政指挥权	191
一、应用技术型本科高校校长独立行使行政指挥权的必要性	191
二、应用技术型本科高校校长独立行使行政指挥权的对策	192
第四节 从虚体转向实体	
——落实学院办学自主权	194
一、应用技术型本科高校落实学院办学自主权的必要性	194
二、应用技术型本科高校落实学院办学自主权的对策	195
第五节 从漠视到吸纳	
——鼓励大学生参与学校内部治理	198
一、应用技术型本科高校鼓励大学生参与内部治理的必要性	198
二、应用技术型本科高校大学生参与内部治理的对策	199
第六节 福建应用技术型本科高校内部治理结构的设计	200
附表	203
参考文献	212
后记	222

第一章 引论

一、研究的目的地意义

20 世纪 90 年代末,福建高等教育迎来了大发展时期,逐渐从精英教育向大众教育过渡,不少高职高专院校独立升格或与中专学校、教育学院合并后再升格,创建了一批新建本科院校。截至 2014 年底,全省经教育部批准先后设立的新建本科院校共有 10 所,占全省本科高校的 1/2,成为全省高等教育事业的重要组成部分。来源各异的新建本科院校在高等教育系统中可谓异军突起,自创办以来,这些本科院校经过连续十多年的扩招,办学规模不断扩大,开始由专业分工明确的单科性院校向多科性、综合性院校发展,办学形式、办学层次、办学类型、培养目标、质量标准多样化的特征日趋明显,同时面临着许多亟待解决的问题,如生存与发展问题、教学质量问题、师资水平问题等,尤其是经过以国家教育部本科教学工作水平评估为标志的质量检测洗礼之后,内涵建设已经成为目前乃至将来一段时期内这些新建本科院校发展的首要任务。然而,这些新建本科院校经过十多年发展后,有些院校办学定位仍不明晰或准确,要么盲目攀高、贪多求全,要么换一个校长变一个定位,办学定位摇摆不定。有鉴于此,党的十八大报告提出要加快发展现代职业教育,推动高等教育内涵式发展,推动、引导一批地方新建本科高校向应用技术型大学转型,从国家层面引导部分新建本科院校尤其是定位不清的高校转型发展。于是,新建本科院校纷纷向应用技术型大学转型。然而,由于办学规模日益扩大,这些应用技术型本科高校内部组织与管理活动日趋复杂,加上地方政府财政投入不足,导致学校需要多渠道筹集办学资金,同时区域经济发展的特殊需求等,也迫切要求这些院校变革原来带有专科管理烙印的内部组织与管理模式,按照应用技术型本科高校的要求,创新内部组织与管理结构模式,从管理走向治理,以实现跨越式发展。因此,本研究具有较大的理论价值和重要的现实意义。

二、研究的基本思路

本研究从辨析和界定相关概念入手,找出高校内部治理结构的要素作为分析维度。首先梳理和分析高校内部治理的相关理论,作为应用技术型本科高校内部治理结构优化与创新的理论依据;其次,分析发达国家应用技术型本科高校内部治理结构优化创新的成功经验及其共同特征,为福建应用技术型本科高校内部治理结构优化与创新提供启示借鉴;再次,考察福建应用技术型本科高校内部治理结构的现状,并进行类型划分,总结出各种类型在内部治理结构优化创新过程中的成功经验及存在问题;最后,在前面研究的基础上,结合省情、应用技术型本科高校校情,提出福建应用技术型本科高校内部治理结构优化与创新的对策和建议。

三、国内外研究现状综述

截至目前,从所搜集的材料来看,涉及应用技术型本科高校内部管理改革与创新的研究有一些,探讨大学(或高校)内部治理结构的论文和著作也并非空白,但专门系统地论述应用技术型本科高校内部治理结构优化与创新的研究却尚未出现。已有研究大致包括如下方面的内容:

(一)有关应用技术型本科高校内部管理体制、管理改革的研究,此类研究又可分为:

- 1.应用技术型本科高校的管理困境、问题及解决对策、途径等。如刘桂荣的《新建本科院校管理工作的问题与对策》从多学科、多层次、多校区管理,机构设置不到位,师资的归口管理和重新整合问题,党建存在机制、建制问题,离本科院校管理要求的差距,新增设部门业务不熟悉等方面分析了新建本科院校管理工作存在的困难,提出了直接设置内部机构和领导职数、明确定位、加快制定发展规划、加大干部培训力度、推行科学的行政决策和管理体系、抓好党建工作等有效开展管理工作的对策。亢雄的《新建本科院校发展的管理困境及解决途径——管理学的视角》分析了新建本科院校面临的财务管理、质量管理、战略管理、人力资源管理 etc 困境,指出:要实现规模、质量、结构、效益的协调发展必须改革政府投资体制,拓宽学校融资渠道;适度规模发展,建立质量管理体系;明确服务面向,强化地方性意识;以人为本,建立柔性人才交流机制等。

- 2.应用技术型本科高校内部管理创新的内容、创新的途径等。如杨科正的《论地方高校内部管理》指出地方高校内部管理面临着思想落后、体制僵化、方式简单、规章制度陈旧等困境,认为要加强管理创新,观念更新是前提,机制

转换是根本,制度创新是关键。朱中华的《论新建本科院校管理创新》分析了管理创新的本质,指出管理创新的内容包括管理观念、管理目标、管理组织、管理规范、管理人员素质、管理方式及手段等方面的创新。

3.应用技术型本科高校管理模式的选择等,如侍建旻的《新升本科院校管理模式探讨》指出新升本科院校面临学校规模扩大、校区增多、功能拓展等问题,需要对管理模式进行创新,升格初可以实行校、院、系三级管理与校、系两级管理并存的混合管理模式,处理好集权与分权、行政管理和学科管理的关系,注意发挥老专家和学术委员会的作用。

4.应用技术型本科高校内部管理的规范化、制度化等。如谢冰松的《转变观念,加强新建本科院校管理规范化建设》提出了加强新建本科院校规范化建设的三个方面:增强本科意识,树立正确的办学理念;正视问题,建立科学高效规范的运行机制;适应需要,探索建立新建本科院校的教学管理模式。张志远的《新建本科院校内部管理制度化的理论与实践思考》阐述了制度化管理的独特内涵及价值,分析了开展制度化建设面临的“官本位”思想根深蒂固、专科升为本科管理机制需要转变以及制度本身弊端重重等各种困境,提出了制度的制定要规范、制度的内容要全面、制度的执行要严格、制度的创新要及时等各种策略来加强制度化建设。

5.应用技术型本科高校管理体制的理顺、改革途径以及构建等,如邵一江的《新建本科院校管理体制的思考》指出应当从树立“党委领导是核心”的理念、强化“行政问责制”的建设、逐步扩大学术管理组织的作用、提高民主管理水平、加大纪检监察力度五个方面理顺管理体制。陈洪林的《深化地方高校管理体制改革的途径》指出政府管理重心要进一步下移,行政权力与学术权力要适当分离,学院要逐步实体化,以便解决地方高校管理体制存在的诸多问题。李玉侠、李洪良的《采用全新体制,促进专升本高校实现跨越式发展——新建本科院校管理体制改革的走向初探》指出专升本院校实现跨越式发展是现实的需要,采取全新管理体制是实现跨越式发展的最佳选择,具体包括全新的领导层产生办法、管理体制、决策体制、监督体制、教学管理、后勤管理及学生管理等方面。

6.应用技术型大学的转型纠结、内涵发展、理论与实践等。目前期刊网上直接以“应用技术型”大学为题的论文只有7篇。如尤小立的《高校“应用技术型”转向的现实纠结》指出应用技术型大学转向受挫,源于行政推动的“先发展,后治理”之路,进而呼吁行政政策的制定要考虑高校的基本现实。丁德科等的《地方师范院校转向应用技术型与内涵发展》指出地方师范院校向应用技术

型大学转型是内涵发展的新机遇。邓朝喜等的《关于应用技术型大学理论与实践的思考》指出,在认识上首先要理论正确,定位准确;在人才培养的专业建设、课程设置上要务实;在教师选聘、教学评价、质量监控、就业服务等方面要创新。

(二)有关国内外大学(或高校)内部治理结构的研究,具体包括:

在国外方面,有关大学(或高校)内部治理问题的探讨在20世纪50年代以前(美国),只是散见于一般的大学历史著作或特殊报告之中(Peterson & Mets, 1987, p.5)。真正的研究始于60年代初,1960年企业管理学教授约翰·科森(John Corson)出版了《学院和大学的治理》(Governance of Colleges and Universities)一书,分析了10所高等教育机构的管理和决策,被认为是完全针对高等教育管理的第一部著作(坎贝尔,1989, p.228)。此后,陆续有一些关于大学(或高校)内部治理结构的探讨,其中既有理论分析,也有实证研究。例如,伯顿·克拉克在《高等教育系统——学术组织的跨国研究》一书中,依次对知识的特点、大学组织的单位划分进行探讨,提出按学科和学院划分单位,并分析了大学横向、纵向组织结构的设计问题。同时,在分析比较几个发达国家的高等教育后,提出了国家系统、职业系统和市场系统三种不同的权力模式。威廉·H.考利在《校长·教授·理事》一书中指出,大学必须实现理性上的完善,重视科学管理,才具有可控性和抵抗内外部威胁的能力。维克托·巴尔德里奇在其著作《学术管理》中提出了“学者共和国”模式和追求等级、理性的科层组织模式两种管理类型。迈克尔·科恩等人在《领导和模糊概念:美国大学校长》中指出大学是“有组织的无政府状态”,似乎有悖于科层组织、民主和集体协商的逻辑。英国学者在《明天学校领导》一书中将学校组织分为君主的、科层的、有机的和无政府的四种类型。美国伯克利加州大学田长霖教授的《美国重点高校的学术行政管理》一书介绍了美国重点高校的组织与结构、学术行政管理等,并对美国高等教育的管理与发展趋势进行探讨。托尼·布什(Tony Bush)的《当代西方教育管理模式》对当代西方主要教育管理理论流派作了介绍、分析和比较,较为全面地评介了正规模式、学院模式、政治模式、主观模式、模糊模式、文化模式等六种教育管理模式。另外,还有罗伯特·伯恩鲍姆(Robert Birnbaum)的《大学运行模式——大学组织与领导的控制系统》(How Colleges Work—The Cybernetics of Academic Organization and Leadership)、J. A. 帕金斯(J. A. Perkins)的《变化中的大学》(The University in Transition)、P. 希尔普(P. Schilpp)的《面向未来的高等教育》(Higher Education Faces the Future)、科茨希尼克(Kotschin)的《变动世界中的大学》(The University in a Changing World)、S. E. 路雷厄(S. E. Luria)的《大学的作用:象

牙塔,服务站还是前哨阵地?》(The Role of the University: Ivory Tower, Service Station, or Frontier Post?)、克拉克·科尔(Clark Kerr)的《高等教育不能回避历史》(Higher Education can not Escape the History)、德里克·博克的《走出象牙塔》(Beyond the Ivory Tower)、加州大学理事李信麟的《美国公立大学体系中理事会的角色和运转及其与大学管理的关系》(中外大学校长论坛,第9辑)。张倩的论文《英国大学内部治理结构及其启示》指出,英国大学具有学术自由、大学自治的悠久历史。在长期的发展中,英国大学形成了独特的内部治理结构。该文首先介绍了英国大学内部治理结构的几个层次,然后概括出英国大学内部治理的特征,最后结合我国实际分析英国大学内部治理对我国大学治理的启示。邢晓辉、耿景海等的论文《法人化后日本大学内部治理结构研究——以东京大学为例》采用制度分析法研究日本国立大学法人化后的内部治理结构。从东京大学内部治理结构可以看出,以立法为保障、以校长为核心、以各级评议会为制衡的领导体制,教授拥有自主权力,学校与社会紧密联系等是日本国立大学内部治理中值得借鉴的几个重要方面。同类型的论文还有闫海军的《美国公立高校内部治理结构及其启示》等等。

在国内方面,相关的论文有几十篇,论著若干本,大致有:

1.关于高校内部治理结构问题与对策的研究。如姜继为、韩强等的《高校治理结构研究》对高校治理结构的内容、演变、地位、作用、问题、对策等进行了分析研究,对于人们了解和把握高校治理结构的改进和完善具有启发意义。武蓓的《“大部制”视角下高校内部治理结构问题审视》指出,目前我国高等院校普遍实行“党委领导下的校长负责制”,过多的管理层级、庞杂的行政部门,使高校内部行政权力与学术权力失衡,严重约束高校科研教学水平的提高。加快符合国情的高校内部治理结构模式的变革,已经成为影响高等教育发展全局的亟待解决的重要问题。文章从政府机构改革的“大部制”思路的视角,延展了“大部制”理论的可适用性,力图通过精简组织机构,调整行政和学术两种权力结构,来探索更加有利于我国大学组织有效运行的治理模式,推动我国高等教育健康、快速、有序地发展。李轶芳的《论公办高校内部治理结构调整的路径依赖及超越》指出,受长期的计划经济体制的影响,中国的公办高校形成了类似于政府行政管理的内部治理结构,利用制度变迁的路径依赖理论能够合理地解释制约结构变革的深层根源。作为一种制度安排,高校内部治理结构的变迁受到行政官僚制度、传统文化和社会意识以及既得利益集团等路径依赖的制约,必须引入政府、市场和社会三种外生变量才能实现结构调整,完成路径超越。戴跃依的《现代大学内部治理结构的权力冲突与完善》指出,

现代大学的内部治理结构体现为高校内部各个不同利益群体的权力配置,以及它们相互间的作用关系。随着高等教育改革的不断深化和高校办学自主权的扩大,高校内部治理结构正在悄然发生变化,而这种变化正是高校适应社会发展需要的自我完善。高校内部治理结构中各种权力之间的相互交织与作用、冲突与协调,都将对学校事业发展产生极大的影响。原光的《从学生主体权利的缺失看高校内部治理结构的失衡与完善》指出,高校学生主体权利的缺失是高校学生管理权滥用的重要原因,而高校治理结构的失衡又是导致学生在高校管理结构中处于无权地位的主要原因之一。为保障学生在高校管理中的合法权益不受侵害,必须从完善高校内部治理结构出发对高校内部的权力结构进行调整,建立起学生、高校与政府三方权力的有效制衡。严文清的《国民政府时期影响高校内部治理结构的四大变革》指出,战争频仍的国民政府时期,高校在战火中迁徙发展,形成了独特的内部治理结构和教育效果,而影响这一独特治理结构的是树立三民主义教育思想、大学区制改革、实行全国统一招生和建立导师制四大教育改革。朱益上的《论当前我国高校内部治理结构的失衡与对策》指出,大学治理是协调大学各利益相关者的相互关系、降低成本、提高办学效益的一系列制度安排。受官本位思想和社会制度的影响,我国高校内部治理结构严重失衡,一直处于政治权力、行政权力一统天下的局面,学术权力、教职工参与管理权力、学生自治权力一直没有发挥出其应有的作用。实践中应建立党政权责划分的制约机制,实现院系参与型的治理模式,同时要加强对学术权力、教职工代表大会权力、学生自治权力的建设等等。

2. 关于高校内部治理结构优化与构建的研究。如唐华生的《新建本科院校内部治理结构的优化》指出,高校内部治理结构的实质是解决权力在高校内部各个不同利益群体间分配的问题。新建本科院校内部治理的权力构成主要有:以党委领导为核心的政治权力、以院(校)长为首的行政权力、以教授为主体的学术权力,以及基于全体教职工的监督权力。新建本科院校内部治理结构存在的问题主要表现为:政治权力与行政权力之间的关系尚待明确;行政权力与学术权力之间缺乏有效的协调机制;教职工参与学校内部治理得不到切实保障。要优化新建本科院校内部治理结构,就必须构建并完善“党委领导、校长管理、教授治学、民主参与”的高校内部管理体制,使政治权力、行政权力、学术权力、监督权力有机结合,协调运行。苏守波、康兆庆等的《利益相关者视角下的大学内部治理结构研究》指出,具有协调大学内部利益关系职能的大学治理结构需要重视各利益相关者的权力诉求。为此,从利益相关者的视角,准确把握这些利益群体的特点,不断建立“向学院放权,增强学院的办学自主性,

向教师放权,激发教师的教学科研积极性,向学生放权,调动学生支持学校发展的民主参与性”的内部治理结构,是推动高等学校科学发展的当代要义。曲耀华的《我国公立高校内部治理结构的构建》指出,随着我国高等教育大众化的快速发展,我国高等教育发展的内外部环境正发生着巨大的变化。但是,由于管理体制等原因,我国大学内部管理过程仍存在着诸多的矛盾与冲突,相应地面临一些现实的、严峻的问题,构建适应环境变化的大学内部治理结构就显得更为迫切和需要,文章以大学章程为途径,探讨了如何构建我国公立高校内部治理结构的问题。周文军的《转变权力“两分对立”的思维定式——高校内部治理结构的重构》指出,目前我国学者研究高等学校的权力模式时,一直存在着权力“两分对立”的思维定式,这极大地限制了思考的空间,也无益于问题的解决。因此,有必要分析高校内部权力结构的现状与成因,指出权力“两分对立”思维定式的负效应。必须突破权力“两分对立”的思维定式,树立行政权力服务化、学术权力制度化的理念,并以大学文化来弥补正式制度的缺陷,重构我国高等学校内部治理结构。雷恩安的《论现代大学制度下大学内部治理结构的优化》指出,现代大学制度是关于大学管理与运行的规则体系的,是以大学的学术性本质为根据,确定大学存在与发展的规则体系的。大学的内部治理结构主要是指大学内部的主要管理权力机构的结合情况。我国大学内部治理的特色在于除了学术权力和行政权力,还包括以党委为领导的政治权力。如何处理好这三方面的关系成了搞好我国大学内部治理的关键问题。我国大学目前的内部治理模式是典型的集权模式,其主要的弊病在于党政不分、学术权力地位低微。文章针对这种情况对如何进行高校内部治理结构改革进行了分析,希望对我国大学内部治理改革起到积极的作用。陈金圣、陈相明等的《试论公立高校内部治理结构的重构与优化》指出,我国高校传统的内部治理结构,使高校在运作中出现了诸多问题,必须进行解构。高校内部治理结构的重构,需要明确高校的非营利组织身份,实行人事制度改革,取消行政级别;建立大学章程,规范高校的整体运行;建立起党委领导下的学校董事会负责制,由校长领导下的执行团队负责日常管理与行政事务,由学术副校长领衔的学术委员会负责学术事务,其他各类机构分工负责,形成一个科学、高效的内部管理体系。杨锐锋的《高校内部治理结构建设探究》指出,校务委员会是新中国高等学校内部管理体制中一个重要的组织和一项重要的制度。由于不同时期高等学校面临的形势不同,尤其是随着高等学校内部管理体制的改革与发展,校务委员会也随之发生相应的变化。构建“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、科学决策、依法治校”的高校内部治理结构,是我们追求的理想

目标。赵博领的《“中国特色”制度高校内部治理结构探析》指出,建立现代大学制度是新时期高等教育发展的必然要求。该文针对现代大学制度下我国大学内部治理结构进行研究,在综合分析美、英、德、法等发达国家的大学内部治理情况的基础上,结合我国大学自身特点,对我国大学的内部治理结构改革提出建议。肖应红的《关于我国高校内部治理结构重建问题的思考》指出,学术权力和行政权力是存在于高校内部的两种基本权力形式,文章提出重建高校内部治理结构的核心是行政权力与学术权力的合理分配,并在分析当前高校存在严重的行政权力错位倾向的基础上,提出重建高校内部治理结构的对策。马廷奇的《制度环境的变革与大学内部治理结构创新》指出,制度环境与大学内部治理结构密切相关,大学制度环境的变革要求内部治理结构的改革与重建。大学内部治理结构的困境根源于实践中存在的委托代理问题,并导致大学发展难以走出政府收权放权的制度怪圈,以及大学“内部人控制”问题的产生。实践中的关键问题是,应通过制度环境创新以及大学内部治理结构改革建立自主性的现代大学制度。刘朝晖的《重视发挥大学学术权力的作用——完善现代大学内部治理结构》指出,现代大学是包括行政系统和学术系统两大系统在内的有机统一体,相应存在行政权力和学术权力并存的二元权力结构,两大权力相互联系、相互制约,共同服务于大学的整体目标。文章分析了当前我国大学两大权力失衡的状况,研究了两大权力各自的特点及互动方式,提出了整合协调两大权力的对策。胡仁东的《现代大学内部治理结构探析——基于影响力的视角》指出,在影响力的视角下,现代大学内部治理结构体现为高等学校内部各个不同利益群体间、高校与社会之间的影响力配置,以及它们相互间的作用关系。今天,高等学校内部治理结构正在发生着变化,这种变化正是高校适应社会发展需要而产生的。学术影响力一直居于主导地位,但高校内部科层影响力有强化的趋势,在现实的条件下要发挥学生影响力对高校的适度影响,还要清醒地认识到外部影响力对高校的渗透作用。孙天华的《大学的科层组织特征及效率——对我国公立大学内部治理结构的分析》指出,我国公立大学的内部治理结构与其他国家高校的二元权力结构不同,表现为政治、行政、学术三元权力结构,此结构因学术权力弱化,凸显为政治与行政的“双子权力系统”。通过分析我国公立大学“双子权力系统”在运行过程中所表现的特征,可说明该结构摩擦系数较大,而降低摩擦系数面对的制度约束并非简单地取其一而舍其一。当前制度可提供的当期选择是合理而有效地加以整合,并以此实现公立大学的低成本运作,等等。

3.关于高校内部治理结构的影响因素、特色等的研究。严文清的《国民政

府时期高校内部治理结构的主要特色——以清华大学、西南联合大学为例》指出,以梅贻琦管理的清华大学、西南联合大学为代表的国民政府时期的高校,以“基金办学”确立政府与学校的关系,以“精兵简政”手段淡化学校行政职能,以“端赖大师,教授治校”强化学术权力,以“通才教育”保障学生发展权利,建构了我国高教史上独特的内部治理结构形式,等等。

综上所述,目前对应用技术型本科高校内部治理结构的研究具有如下特点:一是理论探讨较多,实证或案例研究缺乏;二是对应用技术型本科高校内部管理困境及解决途径的研究较多,对内部治理结构优化与创新的探讨极少;三是存在一些对大学(或高校)内部治理结构的笼统研究,但结合应用技术型本科高校实际情况而开展的针对性研究则几乎是空白。

四、本研究的理论依据和研究方法

(一)理论依据

本研究的理论依据主要是治理理论,包括委托代理理论、交易费用理论、产权理论、利益相关者理论、管家理论、法人理论等。此外,还有教育管理理论,如科学管理理论、行为科学理论、教育管理科学理论等。

(二)研究方法

本研究的范围涉及英国、德国、澳大利亚、美国以及我国大陆、台湾地区等多个国家和地区,故主要采用比较研究法、调查法、文献分析法、案例分析法及历史法等。

1.比较研究法。有比较才能有鉴别。本研究将对英国、德国、澳大利亚、美国、我国台湾地区等发达国家和地区不同历史形成过程的应用技术型本科高校的内部治理结构进行比较,包括内部决策方式比较、内部利益主体比较、内部权力分配方式比较和内部治理协调方式比较等,从中找出英国、德国、澳大利亚、美国、我国台湾地区等发达国家和地区应用技术型本科高校内部治理结构的普遍性特征,为福建应用技术型本科高校内部治理结构的优化与创新提供启示与借鉴。

2.调查法。调查是了解现状的有效途径。本研究将通过问卷调查和实地访谈应用技术型本科高校校领导、职能部门领导及院(系)二级单位负责人等方式全面了解福建应用技术型本科高校内部治理结构的现状,包括内部决策方式、利益主体、权力分配方式、治理协调方式等具体内容,从而总结出各种治

理结构类型的成功经验,并发现它们各自存在的问题。

3.文献分析法。收集、查阅有关英国、德国、澳大利亚、美国、我国台湾地区等发达国家和地区应用技术型本科高校内部治理结构的主要文献,包括纸质的和电子的,以及通过网络直接进入这些发达国家和地区应用技术型本科高校的网页查找相关资料,如应用技术型本科高校的内部决策方式、权力分配方式、利益主体等较有价值的原始材料。通过对这些第一手资料的认真研读和深入分析,从而得出较为可靠的结论。

4.案例分析法。无论是借鉴国(境)外应用技术型本科高校内部治理结构的成功经验,还是考察福建应用技术型本科高校实际运作中的内部治理现状,都需要事实资料。本研究在英国、德国、澳大利亚、美国、我国台湾地区等发达国家和地区各选取若干所应用技术型本科高校,并在福建省内选取几所有代表性的应用技术型本科高校作为案例进行分析,以期获得具体的、鲜活的有关应用技术型本科高校内部治理结构的事实依据。

5.历史法。探讨英国、德国、澳大利亚、美国、我国台湾地区等发达国家和地区应用技术型本科高校的内部治理结构,离不开对这些发达国家和地区应用技术型本科高校形成过程的历史考察。本研究从历史发展的角度追溯这些发达国家和地区应用技术型本科高校内部治理的发展演变过程。在时间上,横跨过去和现在。因此,历史法是本研究采用的主要方法之一。

五、本研究力图证明的主要假设

(一)发达国家和地区应用技术型本科高校实行分权型的多中心治理

发达国家和地区应用技术型本科高校不管是实行“单会制”,还是采用“双会制”,内部决策成员身份都是多样化的。尽管社会情况不同,内部决策成员的“多样化”也各异,即有的“多样化”是仅限于学校内部人员参与的多样化,而有的“多样化”则是校内外人员共同参与的多样化,但这些国家和地区的应用技术型本科高校都属于多中心治理。而且,受传统惯性的影响,基本上都采取权力下放的分权型治理模式。

(二)福建应用技术型本科高校内部治理结构并非单一模式

福建应用技术型本科高校尽管都形成于世纪之交,成立时间略有先后,但由于学校来源各异,即有些是由师专院校独立或合并升格而成的,有些是由高职高专院校独立或合并升格而成的,加上各校办学传统不同,这些院校内部治

理结构自然也不尽相同,有些倾向集权治理,有些采取分权治理,不只是一种治理模式。

(三)福建应用技术型本科高校内部治理走向应该是:党委加盟的董事会领导,校长治校,教授治学,学院自主,学生参与

福建应用技术型本科高校内部治理结构优化既要借鉴发达国家和地区同类院校的成功治理经验,又要立足学校自身实际,优化与创新的方向应是:

1.建立党委加盟的董事会作为最高决策机构,实现从管理向治理转变,是应用技术型本科高校内部治理结构改革的重要方向。应用技术型本科高校成立董事会益处颇多,不仅有利于缓解办学资金短缺,推进产、学、研结合,还有利于促进高等教育办学体制改革,提高学校内部决策的科学化和民主化。但是,考虑到党委作为学校政治领导核心的地位始终不能动摇,根据我国现实政治经济文化条件与环境,实行党委加盟的董事会领导下的校长负责制更符合中国国情,它便于与中国的政治体制、经济体制融通。在这种新型的领导体制下,必须明确党委和董事会的关系,即党委是政治领导核心的地位不变,但职能和领导方式必须做出调整;董事会是最高决策机构,董事会主席由党委书记担任。

2.设立教授委员会作为最高学术决策机构,理顺行政权力与学术权力的关系,强化学术权力建设。教授委员会起源于欧洲中世纪,五四运动后传入中国。新中国成立后我国公立高校内部管理体制基本沿袭苏联模式,学术权力长期受到挤压,加上近年来公立高校办学规模迅速扩张,教授委员会治理学校已日渐困难,其职能逐渐从治校转向治学。教授委员会治学有利于促进学术发展,完善现代大学制度。尽管国外高校教授委员会制度早有成功的实践,但对于应用技术型本科高校而言,设立教授委员会尚处在探索阶段。要使教授委员会制度真正发挥作用,关键是要明确教授委员会与学校党委、行政部门的关系以及教授委员会与教职工代表大会的关系,明确界定教授委员会的权力与地位。

3.保证校长独立行使行政指挥权,推动应用技术型本科高校办学从隶属于政府管理向政府委托高校代理转变。20世纪90年代,《中国教育改革和发展纲要》、《高等教育法》等先后出台,从法律的角度提出了高校应具有面向社会自主办学的法人资格,但由于唯上是从,各高校基本按照政府部门的文件、指令办学,在本质上还是计划经济时代政府主管部门的附属机构,尤其是地级市创办的新建本科院校,受制于政府的程度更大,无法形成符合市场经济规律

的运行机制。只有保证校长独立行使行政指挥权,才能促进各项工作高效有力地开展,才能使党委加盟的董事会的决策得以贯彻落实。与西方大学强调“学术自由”的大学自治传统不同,我国应用技术型本科高校并没有多少自主权力,现在学校享有的自主权主要来自于法律、法规的授予,尤其是《教育法》和《高等教育法》授予的,而且其自主权也不应该仅指学术自由,甚至可以说并不是为了保障学术自由,而是为了确保学校的行政管理权。因此,确保校长独立行使行政指挥权必须处理好对外和对内两对关系。在对外与政府的关系上,政府必须转变职能,改变对应用技术型本科高校的管理方式,由直接管理变为间接管理,可以通过制定相关办学标准、保证依法治教、充分运用经济手段、借助教育评估等手段进行宏观调控。在对内与党委加盟的董事会的关系上,校长要服从党委的政治领导,受董事会聘任并对董事会负责。董事会做出决策后,对校长的监督和约束是宏观的,而不是具体行政事务的报批。一旦学校的大政方针确定后,董事会必须支持校长独立行使行政权。

4.落实学院办学自主权,建立“校、院、系三级组织,以学院为重心”的双层级治理模式。应用技术型本科高校既是学术组织,也是社会组织。从学术组织的角度来考察,它不可避免要具有普通高校的本质特征,学院是学科中心,是学校教职员工从事教育教学、科研研究和为社会服务等职能活动的基层组织,权力重心必须下移。从社会组织的角度来看,21世纪的管理模式——柔性管理要求组织结构柔性化,其中一点就是组织结构扁平化,即要求管理重心下移。当前应用技术型本科高校中普遍存在院(系)权力不足,其原因主要是:一是专科学校集权化管理的惯性;二是高等教育管理体制的影响;三是校领导对权力下放缺乏科学认识往往会导致重视不足或重点不明,从而使得权力“下不来”;四是不少校领导只是在宏观上了解校、院(系)两者的关系,至于要下放多少权力给院(系),下放程度如何并没有明确的认知,更没有采取相应的措施予以保障,以至于院(系)权力不仅弱小而且不规范。因此,要构建应用技术型本科高校校、院、系三级组织二级治理模式,应以管理职权的相应调整为基础,即将学院作为管理的主体,使其由原来的单纯教学活动执行者向具有综合管理职能的相对独立的办学实体转变。

5.鼓励大学生参与学校内部治理,不仅可以提高民主管理水平,还能促使治理主体多元化。学生是高校组织的主体之一,参与学校管理是他们的基本权利。只有让大学生作为主体参与管理,才能激发大学生的社会使命感,培养其主人翁意识,进而形成关心学校发展的责任心并成为大学管理改革的助推者,这是保障学生权益的举措。况且,随着高等教育市场化以及高校经费来源