

法治视角下 高职院校内部治理 现代化研究

● 欧阳恩剑 著

FAZHI SHIJIAO XIA

GAOZHI YUANXIAO

NEIBU ZHILI XIANDAIHUA YANJIU



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

法治视角下 高职院校内部治理 现代化研究

欧阳恩剑 著

 广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

法治视角下高职院校内部治理现代化研究/欧阳恩剑著. —广州:
广东高等教育出版社, 2017. 7

ISBN 978 - 7 - 5361 - 5906 - 8

I. ①法… II. ①欧… III. ①高等职业教育 - 社会主义法
制 - 法制教育 - 研究 - 中国 IV. ① D920.4 ② G718.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 112370 号

出版发行	广东高等教育出版社
	地址: 广州市天河区林和西横路
	邮政编码: 510500 电话: (020) 87553335
	http://www.gdgjs.com.cn
印 刷	南方医科大学广州广卫印刷厂
开 本	787 毫米×1 092 毫米 1/16
印 张	8.75
字 数	167 千字
版 次	2017 年 7 月第 1 版
印 次	2017 年 7 月第 1 次印刷
定 价	25.00 元

前 言

当前,“治理”不仅是理论界研究的一个热点问题,而且是世界各国大力推行的一种治国理念。虽然“治理”是一个热词,但是理论界对其内涵界定存在一定分歧,定义较多,例如英国学者罗茨(Rhodes)归纳了六种定义,斯托克(Stoker)归纳了五种定义,荷兰学者基斯·冯·克斯伯根(Kees van Kersbergen)和弗朗斯·冯·瓦尔登(Frans van Waarden)归纳了九种定义。这些定义说明:虽然不同学者表述的方式和强调的重点不同,但治理作为一种理念已被不同领域所接受,也达成了一些基本共识,即治理是多主体参与的、共同解决公共问题的过程。联合国开发计划署(United Nations Development Programme, UNDP)的定义比较全面地阐释了治理的核心特点:“治理是指一套价值、政策和制度的系统,在这套系统中,一个社会通过国家、市民社会和私人部门之间,或者各个主体内部的互动来管理其经济、政治和社会事务。它是一个社会通过其自身组织来制定和实施决策,以达成相互理解、取得共识和采取行动。治理由机制和过程组成,通过这些机制和过程,公民和群体可以表达他们的利益,缩小他们之间的分歧,履行他们的合法权利和义务。规则、制度和实践为个人、组织和企业设定了限制并为其提供了激励。治理有社会、政治和经济三个维度,可以在家庭、村庄、城市、国家、地区和全球各个人类活动领域运行。”

从根本上讲,治理就是在法治理念指导下的一种善治。国家治理能力和水平的现代化离不开法治提供的一整套系统完善的权利、义务、规则和程序。当前,我国高职教育处于从规模扩张向内涵发展转型的关键期、过渡期,治理改革是其中重要一环。教育部从强调各高校制定大学章程入手,一方面明确政府、社会、学校的关系;另一方面规范大学的办学行为,通过规章推进高等教育的现代化。在这一背景下,高职院校作为高等教育的一个类型,由于其管理模式一直照搬本科院校的管理模式,其管理水平和能力存在先天不足。高职院校深厚的行业背景、灵活的办学模式、紧密的校企关系是治理改革的优势,完全可以发挥后发优势,在治理改革特别是理事会的构建上先行一步,率先走出治理现代化的新路。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究目的与意义	9
第三节 研究现状	11
第四节 研究方案	19
第二章 高职院校内部治理现代化的基础	28
第一节 核心概念的比较分析	28
第二节 高职院校内部治理现代化的理论基础	51
第三节 高职院校内部治理法治化的社会基础	70
第三章 大学章程与高职院校内部治理的关系	75
第一节 大学章程的性质及特征	75
第二节 大学章程在高职院校内部治理现代化中的作用	81
第三节 大学章程要素的国际比较	84
第四节 高职院校章程的特色研究	99
第四章 我国高职院校内部治理结构存在的问题	108
第一节 我国公办高校内部领导体制的历史演进	108
第二节 我国高职院校内部治理存在的问题及原因	112



第五章 我国高职院校内部治理现代化的标准与路径	114
第一节 高职院校内部治理现代化的内涵及标准	114
第二节 高职院校内部治理现代化的构建路径	120
参考文献	129
后记	131

第一章 绪论

第一节 研究背景

一、全球性治理危机

现代化运动发源于 1500 年前后的西欧，这一时期发生了东罗马帝国灭亡、地理大发现以及宗教改革等重大历史事件，改变了人类文明的发展进程。现代化是人类社会发展到一定时期的产物，具有时间、空间、价值等三个维度。现代化社会对传统性与现代性做了一个基本的分野：经济上表现为从自给自足的自然经济向市场经济转变；政治上表现为国家治理由人治向法治、由专治向民主转变；社会上表现为由传统农业社会向现代工业社会转变；文化上表现为从迷信愚昧向科学理性转变。

（一）治理危机的“蝴蝶效应”

20 世纪 80 年代后期，世界范围内出现了一些重大变化，从而引发了一些治理危机，如金融动荡、粮食短缺、环境生态破坏、气候变暖及产品安全等，这些问题涉及的领域非常广泛，具有跨国性、动态性及不确定性，单独一个国家或国际组织已经无法应对解决问题，需要依赖各国之间的合作以及国家治理现代化。与人们日常生活、生产关系最为密切的治理问题更加复杂化及风险化，全球出现了许多新型治理问题。虽然国情不同，遭遇危机的种类不同，但危机的“蝴蝶效应”却基本相同，例如 2008 年的全球金融危机从美国首先爆发，之后蔓延到欧洲，许多西方发达国家都卷入其中。这些事实说明，在全球化背景下，世界各国都要改革相关的治理体系，解决国家治理能力有限的问题。国际事务专家库普钱教授认为，目前西方世界出现了治理危机，西方治理模式进入了明显的无效期，原因在于：一是全球化已经使这些国家的许多传统政策工具失灵；二是西方国家民众要求解决的许多问题



都需要一定程度的国际合作；三是国内社会公众情绪低落并且分裂严重，无法形成有效的公众参与、社会竞争以及制度制衡。

（二）全球治理危机的共性表现

1. 国家治理能力的局限性

国家能力的有限性是客观存在的，但国家在应该发挥更大作用的问题上，能力不足会延误问题的应对和解决。国家面临的问题主要有三类：一类是跨国界，乃至全球性问题。处理这类问题需要国家具有国际合作意愿并有达成意愿的合作机制。另一类是需要集中大量资源，采取大规模集体行动予以应对的问题。处理这些问题要求国家拥有雄厚的财政实力和社会号召力。还有一类是涉及多个主体，尤其是其他主体能够抗衡国家权力，甚至发挥主导作用的问题。处理这类问题要求国家与其他主体之间有对话与合作的平台，国家能够说服或者强制其他主体采取共同的，尤其是具有长远眼光的行动。显然，许多国家在面对这三类问题时，常常缺乏足够的资源、有效的协调机制以及应有的合作文化习惯。著名学者福山认为，2008 年全球金融危机之后，西方国家，尤其是美国出现了政治衰颓趋势，由于受到国内利益集团的干扰、制度之间的相互制约，许多关系到未来以及更多公众利益的重大决策无法做出，形成了一种“否决体制”（vetocracy）。

2. 国家治理技术的单一化

国家合法垄断着暴力和财政收入，在长期的发展过程中构建出了一套有历史文化和制度机制支撑的治理手段和技术。国家治理技术的单一化是相对于治理主体的多样化和治理问题的流动性而言的，依托属地管辖、部门负责的科层制治理方式就会出现“有组织的不负责任”的问题。虽然在形式上每个政府部门和各级政府都有明确的责任范围，但是一旦出现难以明确责任的问题，就容易相互推诿。更重要的是，面对社会主体需求的多样化，国家作为治理秩序提供者的回应常常滞后并且缺乏灵活性，缺乏将多样化需求进行整合、形成共识的有效机制。从世界范围来看，一个国家掌握的治理手段和技术的丰富性往往与该国的发展水平呈正相关关系，因此发展中国家面对诸多新的治理问题，除了缺乏资源外，在治理技术和手段上也是捉襟见肘。发达国家也不例外，常常面对许多问题手足无措。在应对 2008 年爆发的全球金融危机时，包括美国在内的国家借用久违的国家干预手段。政治经济学专家罗德里克教授形象地说，现在出现了民族国家、民众政治以及全球化的“三难选择”，只能有两个可以同时共存。

3. 国家治理的合法性

国家是治理过程中唯一的公共权威，其他治理主体的合法地位往往来自

国家的授权或者同意，而国家的合法性又来自社会公众对它的认同。然而，调查显示，在许多国家，尤其是包括美国在内的发达国家，社会公众对政府的信任度呈下降的趋势。收入差距的普遍扩大、社会公众权利意识和自组织能力的增强、多样化政治认同的出现等变化，一方面凸显了国家在解决问题上的失效，另一方面扩散了社会上的民粹主义和怀疑国家的情绪，从而加剧了国家权威性的弱化。

为了应对治理危机，从20世纪80年代以来，世界各国纷纷开始改革政府，鼓励治理创新。政府创新成为世界性潮流，联合国为此还成立了全球政府创新论坛，为各国交流经验、形成共识提供平台。学者卡马克曾分析了80年代以来世界各国20年的改革实践，总结了低成本政府、优质政府、专业政府、电子政府、较少管制的政府、廉洁和透明的政府等六个基本特征。在她看来，政府改革的核心是如何认识政府与私人部门、公民的关系以及他们各自承担的使命和责任。换句话说，国家与社会、市场之间如何形成适当的关系，是各国乃至全球层面建构有效治理结构的核心问题。而国家又是这个结构中的核心主体。正如福山所说，20世纪政治的一个非常鲜明的特征就是对国家职能和作用的争论。而后“9·11”时代全球政治的首要问题不是谈论这种争论，而是如何重建国家的职能和作用。因为无论对于单个社会还是国际社会而言，国家的衰亡并不是通向理想国而是灾难的前兆。

二、我国治理体系和能力现代化的提出

“治理”本身就具有现代化特征，与“统治”“管理”等词语在含义上有着较为明显的区别。“统治”的含义描述为“像君主那样控制、管理国家”，这个词语的解释暗含着权力主体的单一性，人民对其发号施令只有服从与执行的义务。“管理”则重点强调政府管控的强制性；而“治理”这个词语具有非常鲜明的现代化特征：权力主体的多方化、治理主体间权力平等，治理过程就是政府、社会组织以及人民间的利益博弈；治理这个过程不是由某个人单独说了算，而是需要各方协商达成共识，从而建构起符合多方利益、多数人认同的制度政策等。由此看来，“国家治理”是治理概念的扩充与延伸，“国家治理”的内涵也就相对丰富与开放。

（一）历史背景

现代化与现代化治理并不意味着“西方化”，其更确切的表述为“传统的农业社会或者是落后国家向以西方为代表的更先进的工业社会或者发达国家转变”。现代化的“自我扩张”本能非常强烈，它刚刚在欧洲推进时，欧洲国家依次接受了现代化，当现代化向欧洲之外的地区推进时，表现出来更



为明显的扩张性与强制性，即使是这些地区的文化传统等因素具有重大障碍，现代化仍旧以一种强硬的态度改变了这些地区原有的面貌。中国面临现代化历史浪潮时，也经历了一个从抗拒到变迁的过程，这个过程充满了积极变革与保守的矛盾与冲突。

1792年，英国使团以为乾隆祝寿为名访问了中国，但是其真正目的是获取商务礼仪以及外交权利。乾隆拒绝了英国马戛尔尼使团的通商要求。但是此时的工业革命，英国急切地想要开拓海外市场、开展海外贸易，文明正常手段行不通时，便采用了武力手段，用坚船利炮打开了中国的大门。中国开始被动地接受现代化的洗礼，打开了向着现代化方向发展之门。我国的现代化经历了器物—制度—文化的发展历程。

我国的现代化进程真正开始是从新中国成立之后，党和国家在之后的各个历史时期都提出了不同的发展目标，将社会主义与现代化建设进行了很好的结合。早期中国现代化进程的最大特点是非均衡性，过度重视物质文明建设。这反映了当时物质资源匮乏、经济落后的情况，经济建设成为社会建设的中心。但是随着我国经济与社会发展，现代化在其最初表现上又有了新变化与新内容，包含的面也更加广泛了，物质文明与精神文明都受到重视，形成了全方位建设有中国特色社会主义发展的格局，党的十八大在社会主义建设上又增添了新内容，形成了“五位一体”的总体社会发展布局。中国共产党随着实践发展对现代化认识更为深刻，现在国家治理体系与治理能力现代化是共产党人对社会主义建设的深刻认识与升华。国家治理现代化更加重视国家建设的价值层面，是从全球化视野下对我国现代化以来的建设经验方面进行了一个总结。

国家治理从传统向现代的转变是多种力量影响合成的结果，这个现代转型的过程没有终点，需要不断完善与改进。党在十八届三中全会上就提出了国家治理体系与治理能力的现代化是有一定的现实需要与依据的。我国的社会主义制度虽然比较完善与优越，但是国家的治理体系与现代化却不是能够一劳永逸的。新中国刚成立时，执政党共产党并没有丰富的治理国家经验，因此选择了模仿苏联发展模式，治理体系是政治与社会高度集中统一的，政党控制着整个国家，而国家则管理着整个社会。这个治理体系在那个特定时期内，促进了社会主义现代化建设，并维护了社会秩序的稳定，也能够较好地进行经济建设，但是随着社会发展，这种治理体系的弊端日益暴露出来，并且束缚了我国的生产力发展。经济基础决定上层建筑，经济建设搞不好，政治建设现代化推进也是一个比较困难的过程，因此我国后来实施了改革开放。

（二）现实需要

改革开放 30 多年以来，我国形成了一套比较成熟的治理体系，这个体系也是多系统、多结构与多层次的，各个结构与层次负责相应的责任与功能，中国共产党是我国特色社会主义发展的核心领导与主体。改革开放过程中，我们也认识到了市场在经济发展中的重要作用，党的十八届三中全会对市场做了深刻解释，并对市场与政府的关系做了阐述，党和政府部门形成一种历史与价值逻辑的合理统一。从全球历史发展背景来看，一个国家的历史在很大程度上反映了国家治理体系以及治理能力和现代化发展的演变进程。怎样更好地治理国家也是许多有识之士共同思考与探寻的问题。国家治理体系在历史发展进程中，随着各种冲突与矛盾的出现与解决，历史事件与变化也为其注入了新的思想与知识资源，人们已经将人民主权、法治精神以及自由等理想作为现代化国家的必要属性与存在的理由。体系与能力是国家治理不可或缺的两个方面与组成内容，两者也是紧密相连、不可分割的。国家治理近代以来呈现出丰富多彩的发展图景，其内涵也变得丰富多彩。从根本上来说，国家的贫穷与富裕、先进与落后程度等，与国家的治理体系与治理能力关系是非常密切的。因此，世界上的发达国家与发展中国家都在积极完善国家治理体系、增强治理能力，这都是一个国家现代化水平的一个重要衡量指标。

改革开放以来，有三种主要力量推动了中国社会的全方位、深层次的变革，即市场机制发育支撑的高速经济增长；渐进增量式的制度改革与制度转轨；不断扩大的对外开放。而这些力量背后的推动者就是国家。国家通过向市场、社会、地方放权和赋权，将国际因素有目的地引入国内经济社会生活之中，使得国家完全主导，甚至包办一切的“全能主义”单一治理结构逐渐丰富起来，不仅出现了更多样的治理主体，而且国家掌握和学习运用着更多的治理手段。然而，经过 30 多年的发展，国家也从变革的推动者逐步变成需要进一步变革的对象，甚至是被“倒逼”的对象。国家之所以成为变革的对象，是因为经济社会环境发生了深刻的变化。这主要体现在以下八个方面：一是从控制型社会向自主型社会转变；二是从分割静态的社会向流动的社会转变；三是从整体性社会向多元社会转变；四是从封闭孤立的社会向全面开放的社会转变；五是从生产的社会向消费的社会转变；六是从国家财富的社会向个人财富的社会转变；七是从经济不断增长型社会向可持续发展型社会转变；八是从低风险社会向高风险社会转变。这些变化对于长期以来形成的以国家为中心的治理结构产生了两大冲击：一是既有的治理结构虽然在集中资源办大事方面依然保持着很高的效力，但是应对社会领域的诸多问



题,尤其是微观化、个人化、突发性的问题却有些无措。这就形成了一方面国家依然能够兴办大规模的工程,举办大型的活动;另一方面却在日常生活的治理中不断出现漏洞和失误,造成了民众的期望与国家发展目标之间差距的拉大。二是前者的后果,即治理结构的核心——国家的权威和信任度有所降低。尽管中国有着悠久的国家中心传统,社会服从国家权威,但是在处理大量新问题的時候,国家无论在反应速度还是解决能力上都存在着明显不足。更重要的是,在一些典型事件中表现出的弱点使社会公众和团体对国家权威的公正性与合理性也产生了质疑,国家的合法性出现了危机。对国家的不信任必然导致对各种制度的不服从,这无疑破坏了整个社会构建信任关系的环境,并使社会行为者无法有序地安排自己的行为预期。大量的短期行为和投机行为因此产生。这既破坏了社会内部的和谐与团结,反过来也对国家作为治理核心的地位和能力提出更严峻的挑战。

全球化的不断深化,使得协调国家与国内社会、国际社会的关系成为各国共同面临的重要任务。面对各种新老问题,已经成型的国家权力使用模式,运用驾轻就熟的政策手段都失去了原来的效力,甚至陷入危机。因此,如何完善国家治理体系、提升治理能力已成为各国面临的共同问题。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。这个目标的确立基于对中国建设、改革和发展经验的客观分析,也体现了对中国与世界关系发生历史性变化的敏锐判断。中国所要解决的问题不仅只有中国特色,也带有明显的全球性。应该将中国的国家治理现代化置于全球化这个宏观历史背景下进行理解。因此,中国的国家治理现代化是沿着对内和对外双轨进行的。在许多情况下,只有通过改进国际乃至全球治理,才能将国内与国际两种治理资源有效地调动和整合起来,并为国内治理问题的解决创造更有利的条件。

三、经济发展的新常态

(一) 我国经济体制的剧烈转型

从20世纪80年代起,我国开始以建设社会主义市场经济体制为目标的经济体制改革。市场经济的建立与完善,使“市场”这只看不见的手在经济和社会生活中发挥着越来越重要的作用。

(二) 我国经济发展方式的转型

2014年底召开的中央经济工作会议,对当前历史时期中国经济发展新常态做出了系统分析,提出要认识新常态、适应新常态、引领新常态的新命

题。新常态特征就是“中高速、优结构、新动力、激活力”。从产业发展来看,适应、把握、引领新常态,中国经济进入前期过剩产能消化期、经济增速换挡期、结构转型阵痛期“三期叠加”。“三性叠加”是指周期性因素、结构性因素和外源性因素叠加。经济进入新常态,意味着 GDP 增长正式告别以往 10% 的水平,这是经济发展阶段的现状和收入阶段跨越所决定的。表面上看,新常态是增长速度的换挡与调整,但本质上却是增长动力的转换。在增长趋势性放缓的过程中,经济阶段性底部和新增长中枢已逐渐明确,但稳定且持续的新增长动力尚未完全确立,新常态下的平衡也未建立起来。“三转换”是指增长动力的转换,经济发展方式的转换,新旧发展模式的转换。当前我国增长动能处于破旧进行时和立新未完成时并行,新旧增长动力能否顺利衔接,经济能否顺利换挡,经济增长能否上一个台阶,关键在于能否实现增长动力的“去旧换新”。“去旧”即制造业去过剩产能,房地产的去泡沫化和金融领域的去杠杆;“换新”指新增长动力的培育。“十三五”期间我国将打造创新驱动型国家,要素驱动型向创新驱动型转型必然伴随阵痛,即全要素生产率下降,依靠技术进步获取增长的难度和阻力也比以往更大。我国创新基础仍然较薄弱,研发密集度低,科技储备不足,技术推广应用机制不健全。随着资源环境硬约束的突出,要实现从以往依靠大量资源和要素投入的发展模式转向依靠集约型和创新驱动的发展模式,将面临越来越大的困难。制造业是一个国家经济发展的核心动力。在高铁、装备制造和航空航天等资本密集型的重工业制造业领域,我国在国际上的优势比较明显。《中国制造 2025》把智能提升中国制造业整体竞争力作为主要目标,重点发展“新一代信息技术、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械、农业机械装备”等十大领域。此规划将通过制造业创新中心建设、智能制造、工业强基、高端装备创新等五大工程实现。智能制造是工业 4.0 的核心,大数据、云计算及“互联网+”是起点。

四、高等教育治理现代化

近年来,受高等教育国际化、人才需求多元化、人口少子化以及大学财政困难等影响,诸如耶鲁大学、牛津大学、多伦多大学、谢菲尔德大学、东京大学等国外知名大学纷纷进行了治理制度改革。在中国,高等教育经过跨越式发展之后,大学无论是在规模上还是在学科建设水平上都有了较大提升。但是,在这一过程中因大学行政力量膨胀而导致的失范行为屡有发生,教师和学生因校方不合理的决策而采取的对抗性群体事件也开始出现。“学术团体行政化”“行政团体学术化”等大学行政化的“狂欢”与学术伦理的



“沉陷”为人们所诟病。上述种种问题俨然已经成为中国大学进一步发展与跻身世界一流目标的羁绊，并由此引出了“钱学森之问”。自2010年以来，建立现代大学制度成为理论界和实践界的共识，并已进入改革的视野。尽管在之后的实践中，出现了诸如“复旦章程”、山东大学和东北大学校长退出学术委员会以及南方科技大学的“去行政化”等改革方面的有益探索，但现今看来，中国大学距离真正意义上的大学自治（university autonomy）的实现依然任重道远。如何通过建立现代大学治理制度，创造有利于大学发展的治理机制，以解决大学发展的体制性障碍，成为一个备受社会各界共同关注的问题。因此，我国高等教育发展顺势步入新常态，两大改革任务最为迫切和关键。一是高等教育发展方式的转型，二是治理方式的转型。“人口红利”的逐步弱化乃至消退，意味着我国高等教育规模扩张期即将终结，解决问题的根本办法在于推动高等教育从外延式发展向内涵式发展转型；新常态下高等教育治理方式的转型，要求改变以往一元、单向的管理方式，走向多元、共治的现代治理方式。

（一）教育法治化

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出了建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的总目标。法律是治国之重器，良法是善治之前提。完善治理体系，提高治理能力既是适应形势发展的要求，也是推动依法治校，建设现代大学制度的必然选择，更是加强内涵建设，提高教育质量的重要保障。大学治理体系与治理能力的现代化，既是国家的统一意志，也是大学的内在需要，是我国大学走向成熟的重要标志。改革开放30多年来，我国高等教育实现了从精英教育向大众化教育的历史跨越，成为名副其实的世界高等教育大国，并在不断探索中更加坚定了中国特色高等教育的道路自信、理论自信、制度自信。以党委领导、校长负责、教授治学、民主管理为核心内容的中国特色现代大学基本制度框架，构成了我国大学内部治理体系的基础。要实现高等教育大国向高等教育强国的转变，必须推进高等教育治理体系和治理能力的现代化，内化高等教育改革的主要成果和经验。

（二）教育治理现代化

制定大学章程既是适应形势发展的要求，也是推动依法治校，建设现代大学制度的必然选择，更是加强内涵建设，提高教育质量的重要保障。党的十八届四中全会还提出：“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。”中央以纲领性文件的形式提

出了高等教育改革的目标和方向，就是要通过政府简政放权，扩大和落实大学办学自主权，建设中国特色的高等教育治理体系。教育治理现代化的核心是法治，而章程建设是实现教育法治化的重要抓手。从历史发展来看，我国大学发展经历了有章程、无章程到重建章程的曲折发展过程。当前启动大学章程的制定和实施，既是国家的统一意志，也是大学的内在需要，更是我国大学走向成熟的重要标志。

第二节 研究目的与意义

一、研究目的

本书在澄清法治、现代化、大学管理与大学治理、大学自治与办学自主权等基本概念的基础上，综合运用管理学、教育学、法学等多学科理论和方法，对高职院校治理基础理论、大学章程与高职院校内部治理结构内在联系以及高职院校内部治理结构具体模型及实现路径进行研究；分析高职院校章程在建立与完善高职院校内部治理结构过程中的地位与作用、高职院校内部治理结构的问题与根源；重点探讨高职院校理事会的成员组成、权利义务、运作机制，提出高职院校治理现代化的内涵、标准与价值；为高职院校内部治理现代化提供了理论基础、具体模型与实现路径。

二、研究意义

（一）理论意义

1. 丰富大学治理理论

建立现代大学制度，是我国高等教育改革的热点和难点问题。以治理理论研究大学制度成为学术界关注的新命题。大学治理从根本上讲是大学章程下的治理，它不仅是政策、管理问题，更是法治问题。推进高职院校内部治理现代化是构建现代职教体系，贯彻落实依法治校，实现高职院校由外延发展向内涵发展的内在需求。本课题以法治为视角，通过探析高职院校内部治理现代化的内涵、标准、进程、差距及实现策略，对丰富我国大学治理理论、完善高职院校内部治理结构、提升高职院校办学水平具有重要的理论意



义,而且对推动高职院校建立起具有职业教育特色的现代大学制度,指导高职院校章程的制定和实施,探索建立与其办学特色相适应的治理结构等具有重要的实践意义。把利益相关者理论、治理理论和法人组织结构理论等管理学理论运用于高职院校内部治理结构研究,对拓展管理理论在高职教育领域的运用具有一定的理论意义。完善大学治理是高等教育改革的基本趋势和历史使命,内部治理结构合理与否关系到高职院校内部行政权力、学术权力的合理配置和有效运行。我国高职院校从建立开始,采用的就是普通本科院校的内部治理结构。如何对先前治理模式进行改革创新,建立和完善符合高职教育要求的内部治理结构,是当前高职教育改革发展的核心问题之一。

2. 深化大学章程的理论研究

制定大学章程是一项技术含量很高的复杂工程,不仅要考虑制定的程序和内容,更重要的是如何通过对各方职权责的规范来体现大学的治理理念和价值追求。我国学术界对大学章程制定和实施等一系列问题的整体研究起步较晚,成果也不多,对高职院校章程的研究更是稀缺。本书对高职院校章程的研究,将进一步深化对大学章程的研究。

(二) 实践意义

1. 有利于推动高职院校建立起具有职教特色的现代大学制度

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“完善中国特色现代大学制度”。高职院校通过推进内部治理结构改革,建立起与自身发展相适应的科学的决策、执行、监督等三大管理系统,完善“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会参与、依法治校”的内部治理结构,逐步建立起具有高职特色的现代大学制度。全面分析高职院校治理主体的责、权、利,制定科学、合理、规范的大学章程并有效实施,对现代大学制度的建设具有重要意义。

2. 有利于指导高职院校章程的制定和实施

在章程视野下探讨高职院校内部治理既是大学治理的应有之义,也是西方大学有效治理的成功经验。借鉴国外大学章程建设中的有益因素,对比研究我国现行的大学章程,分析存在的问题,提出我国高职院校章程建设的具体建设性建议,有利于推进高职院校章程的制定与实践。

3. 有利于推动高职院校探索建立与其办学特色相适应的治理结构

高职院校既姓“高”又姓“职”,具有普通高等教育与职业教育的双重属性。本课题的研究既借鉴普通本科院校的成熟经验,又结合高职院校的“职业”特色进行探索和创新,形成具有高职特色的内部治理结构改革的总体思路,有助于建立体现高职特色的治理结构。

第三节 研究现状

改革开放以来,学术界对大学治理的研究方兴未艾,研究内容主要集中在高校治理的基本理论、我国高校治理存在的问题及改进对策等方面,对高职院校内部治理结构的研究刚刚起步,法治与治理现代化结合的研究更是鲜有人涉猎。从现有发展趋势看,大学治理研究的内容将从单一研究大学章程或大学治理向二者结合研究转变;研究方法将从以教育学、管理学的角度为主向以法学角度研究为主转变;研究主体将从以教育学界单一向教育学、管理学、法学界等多元主体转变。当前,本领域研究的主要焦点体现在如下几个方面。

一、关于大学治理的内涵研究

对于何谓大学治理及大学治理结构,是大学治理理论研究中首要回答的问题。至今虽然在内涵界定方面尚存在一定的分歧,但理论上的基本认识是:大学治理是各利益相关者参与大学重大事务的决策机制和过程。(Brown, 2001; Knight, 2002; Shattock, 2002; Birnbaum, 2004; Kim&Lee, 2006; 刘向东、陈英霞, 2007; 李福华, 2008; 博克, 2012)作为大学治理现实载体的治理结构,则是能够应对“冲突”或“实现利益主体权益”需要的决策机构。(Brown, 2001; Kaplan, 2004; 龚怡祖, 2008、2009)长沙理工大学洪源渤教授认为大学治理“指大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程,包括治理结构和治理过程两个方面”;青岛大学李福华教授把其定义为:“在大学利益主体多元化以及所有权与管理权分离的情况下,协调大学各利益相关者的相互关系,降低代理成本,提高办学效益的一系列制度安排”;石河子大学蔡文伯教授、杨瑞旭讲师认为大学治理是大学组织内部管理与外部制度环境互动的过程,核心是处理好政府与大学、市场与大学、学术共同体与大学之间的关系;河北建筑工程学院丁万星副教授等从法理学角度出发,认为高校治理主要分外部和内部两方面的内容,外部治理研究的是高校和政府之间的关系,内部治理研究的主要是学术权利、行政权力和监督权利。姑且不谈上述关于大学治理及治理结构的认知是否触及相关概念的本质,但对大学治理及治理结构进行理论上的界定,无疑有利于