

“双高计划”背景下高职院校内部治理的价值意蕴、问题现状与提升路径

朱善元 胡新岗 李巨银

[摘要]优化内部治理结构与提升治理能力是新时代“双高计划”背景下高职院校实现高质量发展的必然选择。正确分析高职院校治理中存在的问题是优化治理的基础。“双高”建设院校可通过增强师生民主办学意识、优化决策机制和决策者结构、健全内部评价机制和评价体系、优化学校章程与内部治理制度体系、深化管理重心下移和基层办学自主、推进校内信息集成和数据治理、建立文化引领的绿色协同治理机制等路径提升治理水平。

[关键词]“双高计划”;高职院校;内部治理;价值意蕴;问题现状;提升路径

[作者简介]朱善元(1967-),男,江苏姜堰人,江苏农牧科技职业学院院长,教授,博士;胡新岗(1974-),男,安徽砀山人,江苏农牧科技职业学院,教授;李巨银(1980-),男,甘肃天水人,江苏农牧科技职业学院,副教授。(江苏 泰州 225300)

[基金项目]本文系2020年中国高等教育学会高等职业教育专项课题“高职院校推进三教改革路径研究与创新实践”(项目编号:2020GZYB05)、江苏省高教学会评估委员会2020年度课题“高职在线课程教学质量保证‘教学考评’一体化研究与实践”(课题编号:2020-Y16)和2020年江苏农牧科技职业学院重点教育教改研究课题“‘双高计划’背景下高职院校内部治理水平评价体系研究”(课题编号:JYZD202001)的阶段性研究成果。

[中图分类号]G717 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2021)16-0043-05

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2021.16.006

2010年,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出,要建设“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的现代学校制度。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》进一步要求,“完善现代职业学校制度,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”。2019年1月,《国家职业教育改革实施方案》明确指出,“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”“没有职业教育现代化就没有教育现代化”。同年4月,《中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目遴选管理办法(试行)》提

出,“双高学校”遴选应具备条件包括“学校治理水平高,内部质量保证体系健全”。综上所述,优化内部治理结构与提升治理能力是新时代“双高计划”背景下高职院校实现高质量发展的必然选择和历史机遇。提升内部治理水平,必须科学认识高职院校内部治理的时代要求、时代内涵,以现代思维分析高职院校内部治理中存在的不足和问题,并建立切实可行的提升路径。

一、高职院校内部治理的价值意蕴

1. 高职院校内部治理的时代要求。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完

善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若干重大问题的决定》指出:“中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”教育治理体系作为国家治理体系的重要组成部分,在实行高等教育“管办评”分离的新形势下,必然要求高职院校以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,实现自身治理结构和治理能力的现代化。

2. 高职院校内部治理的时代内涵。高职院校治理能力现代化的要义是在学校内部实现治理体系最优化、管理工作标准化、教学秩序正规化、实现手段信息化、质量保障可控化。其中,“治理体系最优化”的本质是学校治理结构现代化,治理涉及的党组织权力、行政权力、学术权力及民主权力(以下简称高校自治“四大权力”)得以科学界定和配置,学校自我管理、自我约束的体制机制建立健全。“双高计划”背景下,高职院校治理结构现代化的根本任务是健全“党委领导、校长负责、专家治学、民主管理、企业参与、社会监督”的内部治理结构。高职院校内部治理的基本路径是营造现代质量文化,健全内部质量保证体系,建立以章程为统领的现代大学制度体系,建立常态化的自主保证人才培养质量机制,并实施办学质量的“螺旋式”持续诊断与改进。

3. 高职院校内部治理的现代思维。高职院校内部治理是不断调整和优化自身治理体系的动态过程。随着中国特色社会主义进入新时代,我国高等职业教育作为一种类型教育进入“提质培优”阶段,内部治理必须具有“现代化”思维。所谓“现代化”思维,一是治理观念的“中国化”,即治理必须坚持社会主义办学方向和党委领导下的校长负责制,坚持校企共治与校内

民主集中共治,并依照中国特色社会主义制度和国家关于职业教育改革部署展开;二是治理结构的“集约化”,即紧密围绕高校自治“四大权力”健全党委会、校长办公会、理事会、教代会以及以学术委员会为核心的专业(群)建设委员会、教学指导委员会、教材选用委员会等必要组织;三是治理手段的“时代化”,即借助“互联网+”信息技术,提升大数据治理与分析应用能力;四是治理内容的“导向化”,即以解决“双高建设”背景下高职院校改革发展中的问题为导向,打造系统化制度标准和流程,保障学校高质量发展;五是治理结果的“满意化”,即通过分析面向办学利益相关方的满意度调查结果来检验治理成效并不断改进。

二、高职院校内部治理的问题现状

我国高职院校办学历史普遍较短,总体来说缺乏深厚的文化积淀,尚未形成适合现代大学制度、体现职业教育特色、比较成熟稳定的内部治理结构,内部治理能力还比较弱,主要表现在以下方面:

1. 内部治理结构不健全,权力配置不均衡。党委领导下的校长负责制奠定了大学治理的核心架构,诸多利益相关主体参与大学治理都是围绕这一基本制度展开,但在高职院校还存在一些薄弱环节。一是在治理观念上,很多高职院校的普通教师甚至一般管理人员参与民主管理的意识弱,自我能动性差,缺乏创新精神及主动作为。二是在治理体系上,学校理事会组织架构及运行机制有待完善,学术委员会、专业建设委员会、教材选用委员会等学术组织尚不成熟,学术权力的作用发挥不够,“教授治学”未落到实处。此外,由于教师群体的权利诉求与利益表达机制尚未真正建立,导致教代会在维护教师权利、表达教师利益方面未能发挥实质性功能,教代会代表的参政议政、民主监督作用缺乏日常性体现。三是在决策机制上,党委通过党委会的形式发挥“决策”功能,行政通过校长

办公会的形式承担“执行”责任,但对大部分高职院校来说,党委会成员与校长办公会成员的组成差异很小,党委会与校长办公会决策范围界限模糊。四是在运行实践上,二级院(系)党总支部的政治核心作用和监督作用发挥不够,参与重大事项决策的党政联席会议成员均是有职务的管理人员,加之院(系)二级管理信息公开普遍不到位,一线教师缺乏民主管理机制下应有的知情权与话语权,导致民主监督的基础薄弱。

2. 教育改革的法制思维欠缺,以学校章程为统领的现代大学制度体系亟待完善。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,也是学校内部治理制度体系的核心。当前大部分高职院校的师生员工对学校章程认识模糊,按章办事的法治观念欠缺;企业、政府、师生在章程的制定中参与度较低,学校章程缺乏职业教育特色;学校管理层面贯彻执行学校章程的自觉性和主动性不够,部分管理制度的制定与章程脱节;章程实施的监督、评估、反馈机制尚不健全,外部多元评价机制有待完善,主动接受社会监督的意识尚需加强。

3. “放管服”下的管理重心下移不够,二级管理体制机制有待创新。政府“放管服”赋予高职院校更大的发展空间和办学自主权,为高职院校发展带来了良好的机遇,但同时也给高职院校治理带来了更大的挑战。随着专业设置、编制岗位、进人用人、职称评审、经费使用和内部治理等方面的权力下放到高职院校,对于如何“接好权用好权”,高职院校还没能做好充分准备。目前我国高职院校的管理重心即绝大部分权力仍然在学校层面,行政部门对二级院(系)的教学、科研、社会服务、招生就业、学生管理、校企合作、管人用人等诸多事务干涉过多。二级院(系)作为学校事业重心任务重、责任大,但决策权、自主权有限,导致二级院(系)的工作习惯于上传下达,工作的积极性、主动性严重缺

乏。目前专业群建设在高职院校已成常态,无论是以专业群重建院(系),还是跨院(系)组建专业群,都需要高职院校创新二级管理体制机制,在组织架构、资源配置、权力下放等方面推陈出新,给予二级院(系)、专业群充分的权力配置,使二级管理有足够的“动力”。

三、“双高”建设院校治理水平提升路径

1. 增强师生民主办学意识,提升民主管理和民主监督的自觉性与积极性。发展基层民主、深化管理体制改单是全面建成“双高”院校的的必要条件。只有切实增强干部师生推进民主管理的自觉性和积极性,才能真正把全校上下的智慧和能量都凝聚到学校“双高”建设中来。因此,要切实提升学校的民主办学水平:一是通过开展民主理论、民主制度、民主法规等方面的学习教育活动,不断强化干部师生的民主意识,提升推进民主管理和民主监督的自觉性和积极性。二是深化对教代会地位和作用的认识,健全教职工民主管理制度,如制定学校重大事项教代会审议制度、教代会提案征集与办理制度、教代会代表常态化督查制度、学校重大决策会议教代会代表旁听制度等,畅通教职工民主管理渠道。三是努力创设民主办学环境。高职院校应不断丰富民主形式,推进学校党内、党派间、干群间、师生间的民主协商制度化,重视通过教代会自身工作成果体现民主管理的落实。此外,领导干部应提高对民主管理的认识,养成民主作风,提升自身民主素质。

2. 优化决策机制和决策者结构,提高利益相关者的满意度。大学内部治理是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。大学内部治理的有效性体现在是否满足或超越利益相关者的期望。高职院校的利益相关者包括主办方、师生员工、家长、用人单位及地方政府等。不同利益主体的期望内容和期望值不同。“双高”建设院校需通过优化决策机制和决策者结构,提高内部治理水平。一是探索扩大

党委会、院长办公会组成,广开言路,集思广益,提高决策的科学性和精准性。例如,党委会可以吸纳组织、人事、宣传、教务、科研、产业、财务、工会部门负责人为党委会议事成员,在此基础上设立党委常委会及党委全委会;院长办公会可以吸纳教师发展、教务、科研、产业、财务、工会、学工、信息部门负责人及主干院(系)行政负责人代表、民主党派负责人代表为成员,参与学校重大问题决策。二是建立健全党委主导的理事会决策制度,积极吸纳利益相关者参与决策。事关“双高”建设和师生员工切身利益的重大事项,由理事会集体决策。理事会由利益相关者中的骨干人员组成,党委委员全部进入理事会,合理设置理事会成员人数(一般不超过党委委员数的三倍),保证党委在理事会决策中充分考虑利益相关者诉求的同时发挥决策主导作用。

3.健全内部评价机制和评价体系,推进治理能力现代化。一是科学合理地设置专业技术、管理、工勤及“双肩挑”岗位,确定各类岗位的职责和薪酬。尤其是专业技术岗应根据任教课程、职称学位、办学需求等设置教学为主型、科研为主型、社会服务为主型、教学科研并重型、教学管理并重型等岗位,由教师根据自身职业生涯规划和个人发展需求自由选择,促进人岗相适、人尽其才。二是坚持按劳取酬、优劳优酬,按岗位分类制定重实绩、重贡献的岗位绩效考核评价体系,促进效益和公平均衡。对教师的评价应把师德师风作为第一标准,突出教育教学实绩;对管理人员的评价应把落实党的全面领导、坚持正确办学方向、依法治校办学、维护安全稳定等作为重要内容。三是制定突出实践技能水平和专业教学能力,并体现发展性评价理念的校本“双师型”教师认定、聘用、考核等评价标准,为专业教师的职业成长指明方向。四是严格规范涉及教师切身利益的岗位聘用、职称评聘条件设置,尽量保持职称政策的连续

性和稳定性,保证教师发展有方向、奋斗有目标、努力有抓手。五是建立健全新形势下对教师工作质量起到规范、约束、检测作用的在线开放课程教学质量监控与评价体系、新型职业教育教材建设与应用质量评价体系、科研与社会服务质量评价体系等,促进教师职业行为不违规、不越矩、不脱轨。

4.优化学校章程与内部治理制度体系,打造职业教育特色鲜明的现代大学制度。“双高”院校章程建设必须体现我国新时代高等职业教育的特点和规律,彰显学校的办学理念和特色,明确学校的发展战略和目标。高职院校制度体系应包括以章程为内容的根本制度,体现“党委领导、校长负责、专家治学、民主管理、社会参与”治理结构的基本制度,为贯彻落实根本制度及基本制度制定的重要制度,以及高职院校内设机构制定的保障重要制度规范化运行的一般制度,即形成“学校章程为核心、基本制度是关键、工作制度作保障、部门规章奠基础”的总体思路,构建“学校章程—基本制度—工作制度—部门规章”四个层级的“金字塔型”制度体系。因此,高职院校要对现行的各项规章制度、管理文件进行全面、细致的审查和清理,确保规章制度与章程的协调一致,保障学校高质量发展。

5.深化管理重心下移和基层办学自主,增强二级部门的工作积极性。高职院校内部治理落地和高质量发展目标达成的关键在二级院(系)和职能部门,因此必须深化管理重心下移和基层办学自主。一是健全二级院(系)层面领导体制。改革现行的党政联席会议制度,借鉴党委领导下的校长负责制,强化二级院(系)党总支的政治核心和监督保障作用。二是改革二级院(系)组织架构。重构基层学术组织,借鉴本科院校的做法,在二级院(系)层面探索设置学工、招生就业、教务学籍等管理机构,完善教代会、学代会、分工会、分学术委员会、分专业建设委员会等学术权力机构以及院(系)理事(董事)会

咨询决策机构,推动二级院(系)自治与专家治学的落实,提升二级院(系)自治能力。三是扩大二级院(系)的办学决策权、财务自主权、进人用人权、薪酬分配权、项目管理权、资产使用权、教师评价权等基层权力,调动二级院(系)的自治意愿与办学活力。四是在党政联席会议制度的基础上建立二级院(系)“党政教共治”的新型治理结构,从源头上实现“学术为本、教授治学”。五是给予职能处室更多的工作自主权,明确需要提交党委会、校长办公会研究的事项范围,探索部门会议制度,充分发挥职能部门的积极性。

6.推进校内信息集成和数据治理,为内部治理提供坚实数据支撑。实施数据治理是高职院校提高决策水平的有效方法,是高质量发展目标达成的有效手段。一是明确数据治理牵头部门,理顺数据生产、加工、使用及质量监控的主体间关系。从实践上看,教学学工、组织人事、资产财务、科技产业、校企合作等职能部门及教学单位是人才培养工作状态数据的生产部门,也是数据的主要使用者,而信息部门作为数据收集、存贮、处理、转输的技术保障部门一般不具备行政权,质量管理控制部门作为学校办学质量的管理监控行政部门,自然负有数据质量管理责任,因此明确质量管理控制部门作为学校数据治理牵头部门最为适宜,这是实施数据治理的基础。二是消除校内教务、人事、学工、资产等各业务子系统形成的信息孤岛,立足智慧校园建设建立大数据中心,形成“数据池”,奠定大数据分析与应用基础。三是制度建设推动业务系统的数据更新与维护。出台制度文件规范各业务系统数据录入及审核工作,业务系统管理部门在日常及时更新数据的基础上,每学期开展一次数据更新核查、补充完善,确保各类基础数据的完整性、有效性与实时性。四是建设数据统计、分析、展示的校本教育教学信息化平台,实现全校大数据共享与应用。校领导可以根据需要多维度查看学校各种实时状态数

据;各部门可以按权限查看、分析、应用业务数据;质控部门随时关注数据,发现异常及时预警,为学校各层面的决策提供有据可依的客观数据支撑。

7.建立文化引领的绿色协同治理机制,推进民主和谐校园建设。全面建成中国特色高水平高职学校,需要高职院校转变治理理念,坚持人本意识,变管理为治理,变管人为管事,广泛调动各方面的积极性和创造性,建立文化引领的绿色协同治理机制。一是大力开展治理文化建设,构建党委领导下的校长负责制行政权力运行文化,创新自治的学术权力文化和民主的监督权力文化,引领师生员工参与学校治理,形成内部治理合力和全员共治效应。二是营造崇尚自由、尊重学术、敬畏知识、勇于创新的学术治理文化氛围,完善校本学术评价体系和评价标准,充分发挥学术委员会在专业(群)建设、学术发展、学术评价等方面的重要作用,为专家治教、教授治学、教师自治提供施行环境。三是以诊断与改进为手段,建立校内协同管理机制,强化部门沟通与协作,在学校、专业、课程、教师、学生不同层面建立起完整且相对独立的自我质量保证机制,形成全要素、网络化的内部质量保证体系,实现内部质量支撑外部需求,促进教育链与产业链有机融合。■

[参考文献]

- [1]张洪娟.利益相关者视角下的大学治理探析[J].江苏高教,2020(5):82-85.
- [2]庞利.“放管服”背景下高职院校内部治理的困境及对策[J].继续教育研究,2019(6):83-87.
- [3]邱水平.中国特色现代大学治理的若干重要问题探析[J].北京大学教育评论,2020(1):120-133.
- [4]陈寿根.高职院校内部治理有效性:内涵、特征与提升[J].黑龙江高教研究,2016(10):117-120.
- [5]李同果.以章程为核心的现代大学制度体系建构探析[J].乐山师范学院学报,2019(2):108-111.