

# 基于“双一流”建设下的广西民办高校内部治理结构优化研究

黎丹, 覃凤彩

南宁学院, 广西 南宁

Email: 214423685@qq.com

收稿日期: 2020年11月16日; 录用日期: 2020年12月14日; 发布日期: 2020年12月21日

---

## 摘要

近年来,我国出台多项政策文件对“双一流”建设进行部署,民办高校是国家高等教育体系的重要组成部分,而内部治理结构问题是影响民办高校健康发展的根本性问题。本文通过调查研究,分析了广西民办高校内部治理结构现状与主要存在问题,从学校章程建设、决策机构运行、校长履职能力以及学术权力与行政权力制衡等方面,提出优化民办高校内部治理结构的对策,为民办高校融入“双一流”建设、推进内部治理体系与治理能力现代化提供了理论依据与实践路径。

## 关键词

民办高校, 内部治理结构, 优化

---

# Research on the Optimization of the Internal Governance Structure of Guangxi Private Colleges and Universities under the Construction of “Double First-Class”

Dan Li, Fengcai Qin

Nanning University, Nanning Guangxi

Email: 214423685@qq.com

Received: Nov. 16<sup>th</sup>, 2020; accepted: Dec. 14<sup>th</sup>, 2020; published: Dec. 21<sup>st</sup>, 2020

## Abstract

Recently, China has issued a number of policy documents to comprehensively deploy “Double First-Class” construction. Private universities are an important part of the national higher education system, and the internal governance structure is a fundamental issue affecting the sustainable and healthy development of private universities. Through the investigation and study, this paper analyzes the present internal governance structure and main existing problems of private universities in Guangxi, and proposes the optimization from the construction of school charter, operation of decision-making mechanism, ability of principal to perform duties, the balance between academic power and administrative power and so on. It helps to provide a theoretical basis and practical path for private universities to integrate into “Double First-Class” construction and promote the modernization of internal governance system and governance capacity.

## Keywords

Private Universities, Internal Governance Structure, Optimization

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. “双一流”建设对于民办高校发展建设的影响

2015年,国家颁布《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》对新时期高等教育建设做出新部署,决定统筹推进建设世界一流大学和一流学科,即推进“双一流”建设。同时,方案明确提出要总体规划,分级支持,鼓励和支持不同类型的高水平大学和学科差别化发展。原教育部部长袁贵仁指出:所谓的一流大学,不仅指综合大学,还包括民办大学、职业高校,也包括中外合作办学,只要有水平,能够说接近或达到国际一流都可以[1]。民办高等教育是中国高等教育不可或缺的重要组成部分,成为推动教育改革的重要力量。截至2020年6月30日,根据教育部发布的《全国高等学校名单》,我国民办高校有773所,占全国普通高等院校总数约28.2%。因此,推进“双一流”建设,无论是对公办高校还是民办高校都是必须肩负的历史使命。把建设一流大学、一流学科作为办学目标,既是参与高等教育系统良性竞争的动力与需求,也是民办高校推进国际化发展的必由之路[1]。

近年来,国务院对“双一流”建设进行了全面部署,提出要加快中国特色现代大学制度建设,完善高校内部治理结构。党的十九大报告指出要加快“双一流”建设,到本世纪中叶实现国家治理体系和治理能力现代化。“双一流”建设的提出,引导了民办高校由“供给导向型”和“规模效益型”,向“需求导向型”和“内涵质量型”逐步转变发展。完善的内部治理结构,推进高校治理体系和治理能力现代化,是民办高校推进现代大学内涵式发展、增强核心竞争力的核心保障,是决定民办高校能否可持续健康发展的核心问题,直接影响到其教学质量、办学效益和综合竞争力。民办高校要想争取发展的主动权,必须在良好的内部治理结构环境下,才能深化内涵建设,才能更好地参与和推动“双一流”建设[2]。

## 2. 优化民办高校内部治理结构的关键要点

民办高校是一个典型的利益相关者组织,其由投资者(举办者)投入一定资本建立,同时吸收社会各界力量与各类资本,组建相应的组织机构,根据一定的制度安排及运行机制开展治理与建设。根据利益相

关者理论, 民办高校的利益相关者包括投资者、政府、管理者、教师、学生、用人单位、产业企业、校友等[2]; 民办高校的内部利益主体则主要包括董事长、校长、管理干部、教师、学生、校友等。民办高校的健康发展, 离不开决策者的科学决策规划、管理者的良好执行、师生员工的共同努力以及各项机制的良好运行。

民办高校的内部治理结构, 就是校内各利益主体之间责权利划分、相互作用与制衡以及运行机制等所构成的有机整体。完善的内部治理结构, 呈现出学校各利益相关者认识统一、齐心协力, 各利益主体的权责利明晰, 形成相互制衡、良性互动、共同参与学校的治理的良好局面[2]。要想优化民办高校内部治理结构, 关键要做好内部治理结构中各利益主体、组织机构和各种工作任务之间的组织与协调, 以便学校内所有的权力和组织机构可以得到科学配置, 所有任务可以得到有效执行, 并且充分调动所有人员的积极性, 共同为学校良好运行这一目标而努力。

### 3. 广西民办高校内部治理结构现状及存在的主要问题

#### (一) 部分高校章程建设不完善

民办学校章程是民办学校办学和管理的纲领性文件, 是民办学校依法办学、自主管理和发展的重要依据。大学章程的准确表达, 保证学校正常运行, 规范和细化了高校的内部治理。根据《中华人民共和国民办教育促进法》规定, 民办高校必须制定有学校章程。根据学校发展建设实际, 应按照规定程序, 及时对章程进行修订, 使其继续发挥对学校内部治理进行的指导与规范的作用。然而, 广西部分民办高校章程建设存在内容不准确不全面、修订不及时、个性特色不足等问题。如许多民办高校普遍存在对于董事会、校长、党委书记等的权利和责任描述模糊, 权力边界表述不够清晰, 有的高校章程或对于代表学术权力的机构内容表述宽泛甚至缺失, 有的高校未把党的建设有关内容写入章程等。部分民办高校制定学校章程后就再也没有修改, 学校章程不仅没有体现高等教育新形势新变化, 补充完善最新法律法规和政策等相关规定要求, 且已无法适应学校的办学实际与发展变化, 无法指导学校开展各项组织和业务活动。此外, 许多民办高校章程大多内容都是参照民办高校相关法律法规制定, 章节与内容与其他高校相似, 没有反映出学校的办学特征与特色[2]。

#### (二) 部分高校决策机构人员结构不合理

根据相关部门的调查研究, 广西绝大部分民办高校建立了董事会, 作为学校最高决策机构。民办高校董事会成员应包括举办者或其代表、校长、党组织负责人、教职工代表等, 其中 1/3 以上的决策机构成员应当具有 5 年以上教育教学经验, 但不少民办高校存在董事会成员结构不合理的问题。有的学校董事会成员中投资者(举办方)代表人员占绝大多数, 容易站在股东的角度, 从资本控制、筹资能力、或者从企业运营管理的角度去思考学校办学, 呈现出家族垄断的倾向; 然而较多董事很少出席董事会的会议, 更没有履行董事会的职权, 对学校的发展关注甚少。有的学校董事会成员中具有教育背景或者多年教育教学经验, 对于高等教育规律与高等院校管理的了解甚少, 有时会造成理解偏差甚至不能理解的现象, 从而影响学校内部治理的科学性。亦或一些学校董事会缺少教职工代表、学生代表等, 不能很好地为广大师生权益而发声, 无法发挥民主监督与决策作用。少数民办高校董事会虽然吸纳了校外的政要或社会名流作为名誉董事, 但其目的仅仅是为了提高学校的知名度和认可度[3]。不少民办学校的董事长由于对于学校办学出资额占比达, 拥有绝对决策权和控制权。若不能科学合理地调整董事会成员结构与比例, 即使教职工代表或知名专家加入了董事会, 也不能影响决策大局, 不利于董事会决策的科学性, 对于学校今后的可持续健康发展极为不利。

#### (三) 部分高校校长履职能力受限

一般来说, 大部分民办高校实行的是董事会领导下的校长负责制, 董事长与校长应该各司其职, 通

力合作。校长负责执行董事会的决议, 全面管理学校的教育教学与行政工作, 原则上来说应充分掌握人权、财权、事权。然而在办学实践中, 绝大部分广西民办高校都存在由于董事会与校长的职责划分不够清晰, 加上董事长在学校建校办学中出资额度较多, 实质上董事会工作经常为董事长说了算, 从而出现董事长在学校具体管理过程中或多或少出现错位、越位的现象, 校长管理自主权受到限制, 久而久之, 不仅影响了学校日常的日常行政事务与教学事务, 还削弱了校长管理的自主能动性和积极性。部分企业办学的民办高校, 容易陷入企业化的管理模式, 作为企业家的董事长和身为教育专家的校长意见不合, 矛盾激化, 甚至导致校长频频更换的现象。极少数民办高校还存在董事长和校长均由同一人担任的情况, 学校决策权与管理权没有分开。从长远看, 这些问题对学校的健康发展是不利的。

#### (四) 部分高校学术权力与行政权力配置不平衡

高校应建立有学术委员会作为学校最高学术机构。学校以行政机构所代表的行政权力, 和以学术委员会等学术机构为代表的学术权力, 应该是相对分离又相互配合的关系。然而, 广西有的民办高校虽设有学术委员会, 但是学术委员会的主席基本由校长担任, 委员基本上由中高层行政干部组成, 鲜有教学一线的教授担任委员; 有的学校学术委员会对于学术事务不能独立行使职权, 亦或学校工作在科学研究和社会服务等方面被淡化。这些现象都反映出学校学术权力基本上被行政权力完全压制, 学术权力与行政权力均掌握在校长手中, 委员结构比例呈行政化, 在泛行政化的大环境下, 学术组织缺乏独立性, 难免造成民办高校学术权的行使受到行政权的压制, 学术治理就将停留于表面。

## 4. 广西民办高校内部治理结构的优化对策

### (一) 强化依法治校意识, 规范学校章程建设

学校章程是现代大学制度的载体。全校从上至下应该加强对于章程建设的重视程度, 切实将章程作为学校的根本大法, 充分认识到章程是民办高校在法律上获得合法地位的前提, 是大学治理理念和治理结构的集中体现, 也是彰显学校独特的大学精神的载体。通过学校章程, 可以向外展示学校的办学理念、办学宗旨、办学特色, 展示全校师生共同遵循的规范与价值导向; 可以向内凝聚共识, 通过加强对于章程学习宣传, 引导全体师生深刻认识制(修)订和实施章程的重要性, 养成共同的行为规范和良好的法治思维[4]。

在制定和修订学校章程的程序上, 要严格遵照民促法等有关法律法规; 同时拓宽利益主体参与学校治理的渠道, 可以有针对性地征求校外专家、校友等的意见建议, 可参考中山大学、上海交通大学的做法, 赋予学术委员会、教职工代表大会、学生会提出章程修改动议的权利。在学校章程文本内容上要进一步明确、细化学校董事会、校长、党委的权利边界, 增加学术委员会的相关内容, 在委员组成、职权与议事程序等方面给予明确要求以体现学术权力的地位[2]; 进一步明确监事会、教职工代表大会、学生代表地位的地位、作用与职权以体现民主监督管理的重要性; 还要结合学校办学类型、办学特色等方面对章程进行完善, 体现和保护学校改革创新的成功经验与制度成果。

### (二) 建立科学的决策机构, 实现多方利益共赢

作为大多数民办高校的决策机构, 董事会在学校的内部治理结构中起到至关重要的作用。董事会成员所代表的利益主体和社会背景应兼具多元性、合理性、代表性, 才能更民主的制定决策并且兼顾各利益主体的利益诉求。各民办高校应严格遵守民促法规定, 保证民办高校的社会主义办学方向和公益性, 保障学校各主要利益相关者的利益诉求[5], 董事会成员由投资者、校长、党委书记、教职工代表等组成, 适当吸纳学生代表、校友代表、合作办学方代表、社会知名专家学者等人, 并严格控制董事会成员中各方代表比例, 尤其是教师代表比例不能过少, 必须达到 1/3 的董事拥有 5 年以上教育教学经验的要求。可以参考美国、英国的私立大学董事会的设置, 建立健全董事会章程, 明确规定董事会成员的资格、选

拔、任期以及董事会主席的产生等,避免出现民办高校董事会无章可循或有章不循的状况[6]。

### (三) 突破治理局限,完善董事会领导下的校长负责制

要确保学校决策权与执行权的分离,严格落实学校章程规定,董事会仅享有决策权,校长则应独立行使执行权,董事会或董事长不能越位甚至顶替校长行使执行权,干预学校日常事务管理,避免出现校长有责无权等情况。通过细化学校章程,明确校长权责范围,校长应在学校内部凡是不涉及重大的各项具体事务中拥有完整自主的权力,并且拥有相应的人、财、物等实际可以支配的资源以支撑权力的行使[7]。

要更新甚至突破校长治理大学的局限。在高等教育治理体系和治理能力现代化的背景下,民办高校校长要突破传统意义上对于其定位为学者、教育家或管理者的角色,可以借鉴美国私立大学校长的职能,拓展校长治校的范围,既处理好校内各项教学行政管理事务,又要放眼校外,走出校门,提升教育经营意识和筹资能力,寻求各类社会资源,开展与政府、企业、科研机构等社会各界的合作,获取更多合作办学资金,建立和维护好各类社会资源与关系,争取更多社会捐赠等[8]。

### (四) 科学制衡,实现学术权力与行政权力相对分离又相互配合

全面落实《高等学校学术委员会规程》规定,学术委员会人数应当与学校的学科、专业设置相匹配,一般应当由学校不同学科、专业的教授及具有正高级以上专业技术职务的人员组成,并应当有一定比例的青年教师,并为不低于15人的单数。其中,担任学校及职能部门党政领导职务的委员,不超过委员总人数的1/4;不担任党政领导职务及院系主要负责人的专任教授,不少于委员总人数的1/2。校长等行政领导不担任学术委员会主任委员,让权或赋予更多的权力于学术人员,将学术权的掌控从党政领导手中相对抽离出来,有效配置行政权力与行政权力的界限,确保学术权的独立性。

完善学术机构的议事规则与运行机制,可以借鉴国外私立大学都基本都秉承着教授治学的传统与体制,设立有相对独立的评议会、教授评议会等学术组织机构,在人员构成与数量上都充分体现了对于教师管理学术事务的尊重,使学术机构独立行使对于学术事务的决策管理权,提升学术机构在民办高校治理结构中的地位、独立性与话语权[9]。

## 5. 结语

总而言之,在“双一流”建设背景下,民办高校实行内部治理结构优化是一个必然趋势,也是一项长远的工程。鉴于国外私立大学在内部治理结构上已逐渐成熟完善,且有各自特色,广西民办高校可以结合实际情况,根据自身办学实际和发展规律,引进优秀的经验,转换新型管理观念,从决策、执行、监督、激励等方面不断优化内部治理结构,推进高校内部治理体系与治理能力现代化,打造独具特色、符合国情、区情的民办教育体系,服务于国家战略与区域发展。

## 基金项目

南宁学院2019年校级科研项目“‘双一流’背景下民办高校内部治理结构优化研究——以南宁学院为例”(编号:2019XJ56);2019年度广西高校中青年教师科研基础能力提升项目“民办高校法人治理结构构建的研究与创新——基于南宁学院的个案分析”(编号:2019KY0936)。

## 参考文献

- [1] 黎军,宋亚峰.我国民办高校发展现状及对策研究——高等教育普及化阶段到来前的思考[J].教育与教学研究,2017,31(2):50-57+68.
- [2] 黎丹.“双一流”建设背景下民办高校内部治理结构优化研究——以N学院为例[D]:[硕士学位论文].南宁:广西大学,2019.

- 
- [3] 马燕霞. 利益相关者视角下广州民办高校内部治理体系的构建[J]. 广东技术师范大学学报, 2020, 41(4): 25-32.
- [4] 王枏. 大学章程对于我国现代大学建设的意义[N]. 科技日报, 2014-11-24(7).
- [5] 马超平. “双一流”建设背景下民办高校内部治理结构优化研究[J]. 山东农业工程学院学报, 2019, 36(10): 93-95.
- [6] 柳国勇, 韩维. 民办高校内部治理结构优化的路径和措施[J]. 教育观察, 2019, 8(10): 114-116.
- [7] 朱灵艳, 陈俊傲, 陈艳. 从“链合”到“啮合”——民办高校内部治理结构转型路径[J]. 高教探索, 2018(12): 97-102.
- [8] 毛建青, 侯春笑, 张凤娟, 宣勇. 中美大学校长职业特征的比较研究[J]. 江苏高教, 2020(7): 16-23.
- [9] 王静文. 中外民办高校内部治理结构对比研究——以陕西省民办高校为例[J]. 西部素质教育, 2019, 5(6): 10-12.