

应用型民办高校法人治理结构的 构建与实践

——以南宁学院为例

覃凤彩, 黎丹

南宁学院, 广西 南宁
Email: 151273295@qq.com

收稿日期: 2021年3月25日; 录用日期: 2021年4月8日; 发布日期: 2021年4月16日

摘 要

完善民办高校法人治理机构是落实国家提出的建立现代大学制度的现实要求, 是实现自然人治理向法人治理转变的根本途径, 是保持健康发展的必然选择。产教融合校企合作机制、企业的营利属性和教育的公益属性是应用型民办高校在转型发展过程中, 构建法人治理结构面临的新问题。南宁学院在应用型办学实践中, 构建起了“六位一体”的法人治理结构, 并注重通过学校章程、学校内部运行机制等法治手段制衡学校各利益相关者之间的权利与义务, 使学校健康有序运转。

关键词

民办高校, 法人治理结构, 南宁学院

The Construction and Practice of Corporate Governance Structure of Applied Private Colleges and Universities

—Taking Nanning University as an Example

Fengcai Qin, Dan Li

Nanning University, Nanning Guangxi
Email: 151273295@qq.com

Abstract

To perfect the legal person governance organization of private colleges and universities is the realistic requirement of the establishment of modern university system put forward by the state, the fundamental way to realize the transformation from natural person governance to legal person governance, and the inevitable choice to maintain healthy development. The integration of industry and education, school enterprise cooperation mechanism, the profit-making attribute of enterprises and the public welfare attribute of education are the new problems faced by the application-oriented private colleges and universities in the process of transformation and development. In the practice of application-oriented school running, Nanning University has constructed a "six in one" corporate governance structure, and paid attention to balancing the rights and obligations of various stakeholders in the school through the school charter, internal operation mechanism and other legal means, so as to ensure the healthy and orderly operation of the school.

Keywords

Private Colleges and Universities, Corporate Governance Structure, Nanning University

Copyright © 2021 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. 引言

截至 2019 年 6 月 15 日, 我国高校共计 2956 所, 其中民办高校 756 所, 占高校总数近三分之一的民办高校, 成为中国教育强国战略不可或缺的重要力量。党的十九届四中全会作出了推进国家治理体系和治理能力现代化的决定, 高等学校治理作为国家治理的重要组成部分, 推进其治理体系和治理能力现代化是题中应有之义。民办高校的法人治理结构有其特殊性, 如何构建完善的法人治理结构, 保持健康稳定发展, 是民办高校在推进治理体系和治理能力现代化进程中必然面临的客观现实问题。

2. 民办高校构建法人治理结构的意义

(一) 民办高校构建法人治理结构是落实法规政策的现实要求

随着民办高等教育的蓬勃发展, 国家对民办高校的规范管理提出了越来越明确的法律法规要求。在法律层面, 新修订后的《民办教育促进法》[1]第 20 条提出“民办学校应当设立学校理事会、董事会或者其他形式的决策机构并建立相应的监督机制。”《民办教育促进法实施条例(修订草案)》[2]中的第 25、26、27 条对民办学校的理事会、董事会或者其他形式决策机构的组成、决策程序, 民办学校的监督机构的组成以及监督形式, 民办学校的校长的职责以及履职方式作出了更详细的规定。《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》[3]提出“推进党组织班子成员进入学校决策层和管理层”, 这些国家法律法规是对民办学校构建法人治理结构的强制要求; 在政策层面, 《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》[4]将“建设现代学校制度”和“办学体制改革”列为战略任务, 其中“建设现代学校制度”提出“完善中国特色现代大学制度, 完善治理结构”“加强章程建设”“扩大社会合作”, “办学体制

改革”提出“支持民办学校创新体制机制和育人模式,提高质量,办出特色,办好一批高水平民办学校”“完善民办学校法人治理结构”。《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》[5]要求“加快学校治理结构改革”“建立健全职业学校和高等学校理事会制度,鼓励引入行业企业、科研院所、社会组织等多方参与”,以上政策对民办高校完善法人治理结构提出了指导性意见。

(二) 构建法人治理结构是民办高校实现法制化办学的根本途径

民办高校的法人治理结构是指民办高校作为独立的法人实体,在举办者(出资人)、决策者、管理者和教职工等权益相关者之间建立的有关学校运营与权力配置的一种机制或组织机构以及通过这个组织结构形成的责权利划分、制衡关系和配套机制等游戏规则构成的有机整体[6]。有别于企业的法人治理结构,企业的营利性和教育的公益性共生共存于民办高校当中,民办高校现在通行的法人治理模式是“董(理)事会领导下的校长负责制”,通过董(理)事会、行政、党委会、教代会来建构治理结构,董(理)事会代表举办者的利益,行政、党委代表学校管理者的利益,教代会代表教职工的利益,此外,民办高校由于其体制的灵活性,可以广泛吸收合作办学的企业力量,企业利益通过何种形式得以保障,民办高校各方利益相关者利益如何确保,各自职责如何发挥,需要有制度明确,有规则遵循。因此,只有完善法人治理结构,制定学校管理的根本大法,即学校章程,进一步规范内部管理各项制度,从而建立起现代大学制度,法人治理结构的构建关乎民办高校的科学决策和有效管理,是民办高校实现“人治”转向“法治”的根本途径。

(三) 完善法人治理结构是民办高校保持健康发展的必然选择

随着民办教育逐渐成为教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量,民办高等教育由“供给导向型”向“需求导向型”,“规模效益型”向“内涵质量型”逐步转变,要满足人民日益增长的优质高等教育的需求,作为中国高等教育队伍中不可或缺的民办高校,必须提高其办学质量,当务之急是要完善法人治理结构,即构建民办高校的现代大学制度。正如,教育部陈宝生部长提出的“制度决定成败”是五大办学理念之一,“要进一步建立和完善现代大学制度和校内具体规则,提高办学效率”。对于民办高校而言,制度的关键就是法人治理结构的构建与完善。民办高校只有构建完善的法人治理结构,学校办学主体的各利益相关者各尽其责,依法办学,依法治校,推进内部管理创新,才能提升管理水平和治理能力,提高办学质量效益,在激烈的竞争中生存下来。

3. 应用型民办高校法人治理结构需关注的新问题

(一) 产教融合校企合作办学机制对高校法人治理结构的挑战

应用型高校是国家倡导地方新建本科院校转变发展的高校新类型,产教融合是应用型高校发展的根本路径。《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》[6]要求“加快学校治理结构改革”“建立健全职业学校和高等学校理事会制度,鼓励引入行业企业、科研院所、社会组织等多方参与”。民办高校作为资源约束型的学校,深化产教融合,实施合作办学是快速集聚办学资源的有效方式。合作办学对民办高校的法人治理结构而言,将涉及到更多的利益相关者,如何在法人治理结构中建立合作办学机制,建立起利益共同体式的合作办学机制,已成为民办高校完善法人治理结构面临的新问题。

(二) 高校教育公益属性与企业市场营利属性之间的矛盾对高校法人治理结构的影响

民办高校法人治理机构在内部运营上会参考现代企业管理制度,主要平衡举办者、决策者、管理者和其他利益相关者之间责、权、利来构建法人治理结构,但从教育事业的公益性角度出发,尤其是非营利民办高校,其根本目标是培养社会主义合格建设者和可靠接班人,需遵守教育的基本规律,突出教师和学生主体地位,维护他们的根本利益。而民办高校大部分是由企业创办的,企业天生具备营利的市场属性,举办者、决策者是决定民办高校可持续发展的主体,企业侧重经济效益,而教育是公益性的,

如何克服教育的公益性与企业经营的营利性之间的矛盾, 成为非营利性民办高校构建法人治理机构不得不面对的新问题。

4. 南宁学院构建法人治理结构的实践探索

南宁学院是全国最早创立的民办高校之一, 由中国国民党革命委员会广西区委员会于 1985 年牵头创办, 南宁市规模最大的国有企业: 南宁威宁集团投资有限公司于 2009 年加入合作共办。学校在创办之初就建立了董事会领导下的校长负责制的管理体制, 制定了学校章程, 并相继设立了学校党委、教代会等组织。2013 年本科办学起, 学校明确选择应用型发展道路, 确立了“应用型、开放式、新体验”的应用型高校办学总体定位, 明确了产教融合协同育人的应用型人才培养路径。

(一) “六位一体”的法人治理结构

南宁学院以本科办学为新起点, 总结 30 多年办学经验, 结合应用型高校特征, 在执行民办高校统一实行的董事会领导的校长负责制的基础上, 逐步探索形成了“六位一体”的法人治理结构, 即董事会领导决策, 校长统筹行政办学、党委把握政治方向、学术委员会统领学术事务、教代会参与民主管理、产教融合委员会发挥协同育人。“六位一体”的法人治理结构平衡了举办者、决策者、管理者、学校师生、合作办学企业等各方利益相关者的责、权、利, 并在《南宁学院章程》中给予明确。

(二) 全面保障学校利益相关者权益的章程

章程是现代大学的“宪法”, 是学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。南宁学院在 2012 年升本时对学校章程进行了修订, 随着学校的发展, 尤其是《民办教育促进法》的修订出台, 学校于 2017 年启动了章程的修订, 以“体现学校创业历史、维护举办者权益、保障学校内部管理运行、兼顾各方利益相关者权益、突出师生主人翁地位”为主要特征。章程中前言部分将学校的创业历史进行了高度浓缩, 体现了南宁学院是改革开放历史机遇的时代教育产物, 是国有企业和民主党派合作发展的教育结晶。事实上, 南宁学院的举办者之一南宁威宁集团是南宁市政府委派, 南宁市政府和民革广西区委虽然都推举人员进入学校董事会履职, 但要落实支持学校重大发展的决策行动从根本上需要南宁市委市政府一把手和民革广西区委最高领导的表态。因此, 在《南宁学院章程》中提出了“举办者应建立沟通协商机制, 每年至少召开一次举办者会议, 对影响学校生存发展的事项进行讨论研究决策”, 充分调动举办者最高决策者支持学校发展的主动性, 赋予举办者最高决策者参与学校办学、支持学校办学的制度和路径。在《南宁学院章程》中, 对创始人、举办者、学校的权利和义务进行了明确, 重点对学校治理体系, 包括党委会、董事会、监事会、校长、学校内设机构、学校专业委员会等各治理体系机构的运行明确规则。

(三) 理清董事会与校长的职责范围

董事会是南宁学院最高决策机构, 但学校未像其他民办高校那样成立有董事会秘书处或者董事会办公室, 董事长、董事(除学校代表)均不在学校全职工作。学校实行董事会领导下的校长负责制, 校长由董事会聘任, 并执行董事会决议, 为发挥董事会支持学校和学校办学自主权的作用, 学校章程对董事会和校长的职责范围进行了明确。董事会职责主要包括: 聘任和解聘名誉董事长、名誉校长、校长、副校长; 修改学校章程, 批准学校的规章制度, 决定学校内部治理体制机制以及内部管理机构的设置和调整; 审定学校发展战略、中长期发展规划, 批准学校年度工作计划; 决定学校资产重组、重大产权转让、资本运作和大额投资事项; 决定学校合并、分立、解散; 筹集办学经费, 审核批准学校预算、决算; 决定教职员工的编制定额和工资标准等。校长的主要职责有: 执行学校董事会的决定、决议; 实施学校发展规划, 拟定年度工作计划、年度财务预算、学校规章制度和学校内部管理机构设置方案; 提请董事会聘任或解聘副校长; 聘任或解聘除应由董事会聘任或解聘以外的工作人员, 并实施考核奖惩; 组织教育教学、科

学研究活动,保证教育教学质量;负责学校日常管理工作;学校董事会授予的其它职权。在日常工作中,校长对学校的行政管理、教育教学组织、学校内部用人、预算内的资金分配拥有充分的自主权。

(四) 实现“党政协同、交叉任职”的党政协同机制

民办高校虽与公办高校实行的“党委领导下的校长负责制”不同,但民办高校党的建设同样位于重要位置,尤其是《关于加强民办学校党的建设工作的意见(试行)》的出台,更进一步突出党的领导在民办高校办学中的重要地位。南宁学院贯彻落实学校党委把控学校坚持社会主义办学方向的政治要求,学校党委书记在学校章程中明确其职责,并按照程序进入学校董事会参与决策。学校执行《南宁学院校长办公会(党政联席会)会议制度》,校长办公会是校长履行职权的主要方式,党政联席会是融合校长办公会和党委会的创新方式,通过党政联席会,既能贯彻落实“三重一大”、党委参与学校重大改革、发展规划的要求,又能实现党政协同。此外,学校党政领导实行交叉任职制度,校长任校党委副书记,其他党员校领导任校党委委员;二级学院、处室实行“一把手党政双肩挑”,部门负责人同时任党组织负责人,从而实现了党建和业务同向同行同步同心的党政协同目标。

(五) 突出“专家治校、教授治学”和“民主管理、民主监督”

南宁学院积极探索应用型办学的途径,为实现应用型人才培养目标与企业岗位标准的紧密对接,学校在贯彻落实本科专业教学质量国家标准的基础上,成立了由企业、行业技术骨干,高校专家教授,政府机构人员组成的专业建设指导委员会,指导专业人才培养方案的制定和定期评估人才培养质量,突出专家治校;成立了负责学术决策、学术评价、学术评定、学术推荐、学术申诉、学术资源配置等工作职责的学术委员会,突出教授治学。

南宁学院落实以“教代会、学代会”为主要制度的师生参与学校民主管理、民主监督制度,关乎学校重大改革、发展规划,关系师生福利待遇、奖惩等切身利益,均经教代会、学代会充分研讨通过。此外,学校还专门设立了校领导接待日制度,每个月定期举办校领导接待日,校领导轮值,与师生面对面交流,听取师生反馈意见建议,畅通师生权益申诉、为学校发展建言献策的渠道。

(六) 彰显“校企合作、协同育人”的产教融合校企合作机制

南宁学院视产教融合校企合作为应用型人才培养的根本途径,从“破解资源约束型高校资源欠缺的瓶颈”“落实应用型人才培养流程与模式的本质要求”两大问题意识出发,发挥民办应用型高校办学体制机制的灵活性,基于共同体,深化产教融合协同育人。“建立学校、地方、行业、企业和社区共同参与的合作办学、合作治理机制”是地方新建本科高校向应用型转变发展的关键任务之一,校企双主体育人对应用型高校内部治理结构势必带来挑战。南宁学院与校、政、企合作共建产业学院,合作共办专业,为确保校企实现双赢,学校设立产学研处,牵头负责学校产教融合校企合作工作,出台《南宁学院关于推进产学研合作的实施意见(试行)》,成立产教融合校企合作委员会,与产业学院建立理事会或者合作委员会,统筹推进产学研协同育人工作,初步形成高层常态沟通机制、资源共建共享机制、合作绩效评价与改进机制等三大机制,使产学研合作持久稳定。

5. 进一步完善应用型民办高校法人治理结构的建议

产教融合校企合作办学机制、高校教育公益属性与企业市场营利属性之间的矛盾均对应用型民办高校法人治理结构提出了新的挑战,为破解以上问题,建议从以下方面进一步完善应用型民办高校法人治理结构:

(一) 寻找校企双方的共同利益点

产教融合校企合作是商业界和教育界的跨界合作,协同育人、服务经济社会建设是共同的目标,但高校和企业双方的利益诉求是不同的,商业侧重经济效益,而教育是公益性的,要剖析校企双方的利益

诉求, 梳理出校企双方的利益共同点。

(二) 建立校企合作办学的绩效评价机制

要提高校企合作协同育人成效, 提高人才培养质量, 需要校企双方各尽其责, 需要建立有效的机制去约束和落实双方的职责, 建立合作办学的绩效评价机制, 以加强校企共同实施人才培养过程的管控, 提高办学效益。

(三) 构建校企双主体育人的治理结构

企业进入高校成为合作办学伙伴, 深度参与高校治理, 高校不再是单一的办学主体, 要特别重视发挥企业、行业组织和社会团体在内部治理中的作用, 构建更加开放的治理结构, 需要进一步明晰校企双方的责权利, 建立校企协同机制, 探索校企双方利益保障的内部治理结构, 构建新型的校企合作双主体育人治理结构的运行模式, 实现产教深度融合, 校企共同治理, 更好地适应经济和社会发展的需要。

基金项目

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] 全国人民代表大会. 中华人民共和国民办教育促进法[EB/OL]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/8c8f598f14ba4728a6181aec8cb1b90a.shtml>, 2019-01-07.
- [2] 中华人民共和国司法部. 中华人民共和国民办教育促进法实施条例(修订草案)(送审稿)[EB/OL]. http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2018-08/10/tzwtj_38281.html, 2018-08-10.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/28/content_2939936.htm, 2015-09-28.
- [4] 教育部. 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html, 2010-07-29.
- [5] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm, 2017-12-19.
- [6] 董圣足. 民办高校法人治理结构构建与思考——基于上海建桥学院的个案分析[J]. 教育发展研究, 2006(22): 64-69.