

# 高校内部治理的学生参与机制研究

孙 薇,于 翔

(南京信息工程大学 经济管理学院,江苏 南京 210044)

**摘要:**大学生参与治理对于维护学校内部治理结构的稳定性起到至关重要的作用,同时也可以保障学校的民主决策与提高大学生的责任感与主人翁精神。文章将学生的参与治理机制划分为运行机制、激励机制和保障机制等三个部分,分析了我国大学学生参与治理机制中存在的问题,提出完善学生参与治理机制的路径。

**关键词:**大学内部治理;学生参与;参与机制

中图分类号:G647

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2017)08-0046-05

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出要完善大学治理结构,建设现代大学制度,加强学生代表大会建设,发挥群众团体的作用。在此背景下,高校学生的参与治理问题备受关注。大学生作为学校利益相关者中人数最多,也是最重要的一部分群体,校务或学术决策都与他们息息相关,因而拥有极大的发言权。让大学生来分享学校内部治理权力,不仅可以保障学校决策的民主性,还可以提高大学生的政治素养和主人翁精神,为大学建设贡献自己的力量与智慧。

追溯国外学生参与大学内部治理的历史,早在八百多年前,博洛尼亚大学就已经采取让学生主导学校事务的治理模式,尽管其未能对世界其他大学的治理模式产生重大影响,但它的学生自治理念却一直吸引着学者们的关注<sup>[1]</sup>;而在美国,学生们可以通过学生自治组织,如学生智力联合会、学生评议会等来为与自身相关利益密切相关的事务决策出谋划策,通过自治组织他们可以挑战权威而不必担心由于言论受到伤害<sup>[2]</sup>;在英国则是通过扩大学生代表在学术教务委员会、学术委员会与校董会的席位来确保决策的民主性<sup>[3]</sup>……由此可见,让学生分享大学治理权力由来已久,学生作为大学利益相关者的一部分,分享校务与学术决策权力,不仅能够体现校务及学术决策的民主性,还能增强他们的责任感与参与能力。

在我国大学的内部治理中,学生也可以通过参与治理机构(如学生会、学生提案委员会)、校长接待日、教务评测等参与方式参与到大学治理中。学生参与治理机制研究的就是学生作为参与主体,是如何与参与决策行为联系在一起的,

参与治理的行为又是如何发起的,以及他们的参与权力是如何得到保障的,具体来说,主要包括学生参与内部治理的运行机制、激励机制和保障机制。

## 一、学生参与治理机制的现状和问题

### (一) 学生参与治理运行机制的现状和问题

近年来,我国许多高校都对大学生参与内部治理进行大胆的尝试,例如2017年温州大学的“校长午餐会”,温州大学校长邀请各学院代表就大学生自主创业、学生社团组织的建立等校内热门话题做出讨论;2016年,中国科学技术大学召开第二十次学生代表大会,讨论关于学校建设、后勤服务、教育教学等方面的79件提案;2014年,北京大学将学生参与监督校内违规事件与违规人员、品评教授晋升、讨论学位的授予等学生参与的权利写入大学章程;2012年,南开大学选拔出两名学生代表参与校务委员会参与学校最重大事务的决策,如科研资金投入、青年人才引进及战略发展等。这些学生参与治理实践密切了学生与高校管理核心的联系,使得学生能够及时向高校管理者反映高校办学以及学生日常生活中存在的问题,是学生分享学校治理权力的体现。可以说,我国学生参与治理的实践取得重大的成果,这些学生参与大学治理的实践对学生而言是一种宝贵的经历与财富,在培养学生主人翁意识与校园责任感上的重要性是不言而喻的,然而目前我国高校学生参与治理的运行机制还存在一定的问题。

#### 1. 学生参与治理流于形式,疏于实质

在我国学生参与学校治理的方式中,学生代表大会可以

收稿日期:2017-07-01

基金项目:江苏省社科基金项目“国家治理体系现代化视野中的大学共同治理研究”(编号:16JYB007)的研究成果;江苏高校哲学社会科学基金项目“大学内部治理的国际比较和本土构建”(编号:2017SJB0171)。

作者简介:孙薇,南京信息工程大学经济管理学院副教授,硕士研究生导师;于翔,南京信息工程大学经济管理学院。

说是一种比较普及的形式,召开学生代表大会的目的是就学校重大事务决策展开民主性的讨论,然而在实践中,许多高校却采取与民主决策相违背的“先制定决策,再民主讨论”的做法,即高校在制定重大校务或学术决策之前,就已经提前形成自己的计划与流程安排,之后再召开学生大会进行讨论,这极大地伤害了学生们参与治理的积极性,也进一步将学生本来就不够强力的参与治理的权利驱逐到更加逼仄的境地。其次,关于重大校务、学术、自我管理决策的制定,学生参与治理的方式通常只是提供民主性的建议,却无法参与到决策的制定环节,导致学生参与治理的程度不高。

### 2. 学生参与治理缺少公开的反馈渠道

在学生行使参与治理的权力,对学校内部重大校务或学术决策进行提议之后,其所预期的效果并没有得到良好的反馈。例如,很多高校在让学生参与教师质量评价的时候,通常是在学期末分发教师质量考核评级表格让学生填写,学生既不知道评级优先的教师能够得到什么样的奖励,也不知道评级落后的教师将会遭到怎么样的惩罚,而之后又该如何改进,教学质量考核评级表格所反映的信息并未真正受到学校行政管理工作人员的认真对待,只是为了考核而考核的情况比比皆是。在进行教师教学质量考评之后,由于缺乏考评反馈阶段,学生既不认为自己的考评对学校教师的绩效管理起到什么样的作用,也不认为自己的民主参与对日后教学质量的改善起到怎样的帮助,这种缺乏公示的教学评估决策参与,大大损害学生参与教学评估决策的积极性,十分不利于学生参与治理的权利保障。

### 3. 学生代表参与能力不高

从我国高校学生参与校务决策及学术决策的方式上来看,主要是通过选举学生代表来进行参与的。这就对学生代表的素质提出较高的要求,因为高校的校务与学术决策制定是一项非常复杂且艰巨的任务,既需要学生代表具有一定的教育学知识与社会教育学发展知识,又需要学生代表对本校学生的诉求有所反映。而在我国学生参与治理的实践中,学生代表通常是由学校或学院学生会主席人员担任,由于行政化的思想在我国高校学生会组织的泛滥,其在学生大会上的提案既不能从学校全体学生的角度来对学校建设提出民主客观的建议,也不能反映高校学生对校园建设发展的诸多诉求。

我国长期以来的应试教育模式使得学生参与治理的能力缺失,学生代表所具有的多是学院、班级事务的管理经验,宿舍自我管理、食堂后勤事务管理的经验以及对学术型决策如教师教学质量评估、课程的设计与规划的经验,在对重大校务型决策如招生办学政策的制定,高级人才的引进等重大校务决策上需要同是学生代表的“前辈”们的指引,否则,即

使是参与到学校治理中,也会因为自身教育教学知识与参与治理经验的缺乏而导致提出建议只是纸上谈兵,不能真正为学校行政管理工作人员所看重。

### (二) 学生参与治理激励机制的现状及其问题

学生参与激励机制研究的主要是学生参与治理的动机是如何发起的以及参与治理的行为是如何形成的。尽管校园内部的民主决策发展到今天,民主观念可以说已经是深入人心,但是就学生参与大学内部治理的实践而言,我们常常可以看到不尽如人意的地方。从苏博在2013年对辽宁省三所高校围绕学生参与治理展开的调查中可以发现,82.5%的学生进行参与治理的目的在于“提高自身能力,为求职增筹码”,为了“表达诉求,维护学生权益”的只占48.6%;而59.3%的学生不参与大学内部治理的原因是“缺乏权利与参与意识”<sup>[4]</sup>。由此可见,超过半数的学生还未意识到学生参与治理的真正意义,其参与治理完全出于自利行为,学生进行参与治理的行为并没有得到来自高校行政管理部門的正确引导,这种缺乏激励的参与行为将难以维系。

#### 1. 学生参与意识不强

由于我国长期以来应试教育的弊端,很多大学生从小就被灌输“学生的任务只有学习”这样的观念,使得他们在学校对学习之外的事情熟视无睹,对涉及自身利益的校务或学术型决策也漠不关心,在他们的认知中,校务型决策自有学校行政人员负责管理,学术型决策自有学校教师操心,因而除了学习之外的事项都轮不到自己关心。这种民主意识淡薄的思想使得他们不仅不会去关注学校内部的重大事务决策,还会对自己要去参与治理产生抵触情绪。尽管有些学生被选作学生代表参与诸如学生大会、校长接待日之类的参与治理活动,他们也会觉得自己的参与治理行为只是服从教师或学校的安排,并没有自己主动有意愿地参与治理,这种流于形式的参与治理在他们眼里只是学校为了响应教育部门政策的号召锦上添花式的“走个过场”,而内心从未把自己当成学校这个大家庭的一分子,从而导致即使学生产生参与治理的行为,也未能真正承担与这部分权利相对应的责任,既不能真正代表学生利益,也不能为改善学校办学质量和未来发展贡献自己的智慧与汗水。

#### 2. 学校管理层缺乏“以生为本”的意识

高校行政管理人员长期控制着涉及学校重大校务型决策和学术型决策的控制权,他们想当然地不愿意自己的治理权力被分享,但是由于我国《普通高等学校学生管理规定》等国家政策法规逐渐把建立大学学生组织、参与民主决策纳入章程中,为了响应国家教育部门的号召,他们才不得不使自己的治理权力被拿去分享。由于部分学生参与治理的能力不强,提出的建议不切实际只是“空中楼阁”,导致高校

内部的行政管理人员将来自学生的治理建议当作累赘和笑谈,看轻了学生在学校治理中应当居于的地位,忽视了高等教育的以学生为本的思想观念<sup>[5]</sup>。因此,高校行政管理人员在学生自发产生参与治理动机、治理行为之后,总会自觉不自觉地打压学生参与治理的热情,以学校章程并未有详细规定等原因为由,浇灭学生的参与热情,这十分不利于激励学生参与治理,也是现实中阻碍学生参与治理的一个重要因素。

### 3. 正向激励措施的缺乏

所谓正向激励,是指对人的动机和行为进行正向的强化,使得其愿意继续保持该行为。学生参与治理的正向激励,具体来说就是在学校层面,通过物质性的奖励或精神上的赞美为学校建设勤勉贡献自己心力的学生进行褒奖,从而使得他们愿意继续参与大学治理。在我国大学生参与治理的实践中,献计献策得不到肯定、反映问题得不到解决的情况很普遍,更不必说对参与治理行为的奖励了。在有贡献性的参与治理行为得不到实质性奖励的情况下,学校行政管理人员还有意无意地对参与治理的行为进行打压,这就导致现阶段我国大学生参与治理的热情不那么高涨,参与治理的激励机制存在较大的问题。

#### (三) 学生参与治理保障机制的现状及其问题

学生参与治理保障机制研究的是学生参与校务与学术决策的权利是如何得到保障的。就我国目前高校的参与治理实践而言,在我国《高等教育法》等政策法规的指导下,越来越多的高校已经把建设学生参与治理的组织、保障学校参与民主决策的权利写入大学章程,这无疑在制度上保障学生参与治理的权利。然而,我们同样也可以发现,大多数高校在将“要保障学生参与治理的权利”写入大学章程之后,却未具体对参与内容进行详细界定,这就导致学生常常在实行自己参与治理权利的时候对“自己具体能够参与到哪些决策中”感到迷茫。此外,校园内部如学生会、学生代表大会等参与治理机构的建设通常需要一定的资源才能得以发展,如经济资源和人才资源,这些资源的不足也常常会制约学生参与治理的发展。这些都导致目前我国高校参与治理的保障机制存在较大的问题。

#### 1. 参与内容界定不明

纵观高校校务型决策与学术型决策所涵盖的范畴,校务型决策主要涵盖办学招生政策、青年人才引进、学生组织管理等板块,学术型决策主要涵盖课程的设置与设计、教师教学质量的考评、教授职称的评选等板块,很多高校都已经把学生参与治理纳入大学章程,然而在大学章程里却找不到学生的参与治理究竟可以覆盖哪几个具体决策板块,也找不到他们可以通过哪些参与机构在何时何地参与到这些决策中

去。这样,大学章程里“保障大学的民主性决策”也就成为“一纸空言”,学生对自己可以在何种程度上参与到大学治理中感觉到迷茫,他们虽然有章程可依,但却没有具体的制度可依,这在一定程度上打击了他们的参与热情。

#### 2. 参与机构的资源不足

在我国高校,学生会、学生代表大会作为学生参与治理的主要机构组织,集中体现了学生向学校反映学习生活中所遇问题的主要阵地,然而这些参与机构却常常囿于资源的匮乏而无法进一步发展,使得学生参与治理的权力得不到应有的保障。从经济资源上看,这些参与治理的机构通常是由学校审批设立,学生自发组织,自我管理,很大一部分的经济来源都来自学生会会费和从学校外部取得的商业赞助,相当有限。此外,学校划拨给学生会的资金也通常无法完全保证学生会的基本运行和参与治理活动的开展。从人才资源上来看,参与治理机构需要的主要是指熟知学校发展战略、近期校园政策的行政管理人才,学校的参与治理机构需要他们对学生的参与治理进行系统性的指导,对涉及与学生自身相关利益又离学生平日里的所思所想比较遥远的校务决策进行详细的解释。目前,由于高校行政管理人员对学生自治机构存在一定的偏移,我国高校的参与机构缺乏这样的参与治理人才资源,因此,不利于保障学生能够准确有效地参与治理。

## 二、完善学生参与治理机制的路径

### (一) 完善学生参与治理运行机制的路径

#### 1. 完善参与治理反馈渠道

为了使得学生参与治理的效果得到及时的反馈,我国高校应该拓宽建设参与治理的反馈渠道。在我国,能够反映学生对校园建设意见的民主意见墙、民主意见角已经出现,如西南大学已经在校园内部开设了“两会你我——提案由你写”民主意见墙,那么我国高校可以参考类似的做法在校园内部开设学生民主意见反馈专栏,由校内行政管理人员对学生在进行参与治理时所提出来的问题和意见及时做出调查、解决与专栏公示。学生进行参与治理的反馈越快,其参与到学校治理的积极性就越高,也能够让学生真正相信学校把学生当作最重要的群体,愿意及时倾听他们的想法,在进行重大事务决策时也会考虑到他们的意见。此外,在如今互联网通信技术和新媒体技术如此发展的今天,我国高校还可以开设校园学生参与治理微信公众号与官方微博,对学生反映的校园治理问题以及对重大事务的建议认真参考采纳,并将这些问题的解决成果或采纳意见的操作性流程予以公示,如在进行教学评估之后,学校可以将教师及课程评估的结果予以公示,对教学质量优秀的教师予以表彰,对教学质量欠缺的课程提出改进的建议,并向学生征集课程改进的方法,这样

拓宽参与治理的反馈渠道,可以增加学生参与治理的效度,肯定学生参与治理的作用与重要性,提高学生参与治理的积极性。

### 2. 重视学生代表的甄选

学生代表既是学生意见的直接来源,也是连接学校行政管理者与普通学生的纽带。笔者认为,在甄选学生代表进行参与治理时,应就学校重大决策的种类分别甄选相应的学生代表人员。如在进行招生办学决策或学生组织管理决策时,应扩大教育学与管理学专业学生所占的比重,因为就学生所学习的专业知识而言,具备基本教育学理论及管理学理论的学生无疑具备更好的参与治理素养,在进行诸如办学招生政策、学生组织管理时,这些专业的学生会从本专业的角度出发,结合本校的具体情况提出更多建设性的建议。而如果在进行教师教学质量评价及课程改进时,应扩大“学渣”的比重,而不是一味地将成绩相对更好的班级委员、学生会干部当作民主意见的唯一来源,因为“学渣”在对课程流程环节的设计及教师教学质量的改进方面更能提出建设性的意见,而且提高这部分学生的学业成绩有助于整体教学效果的提升。在涉及与学生日常管理内容相去甚远的校务型决策时,如高等人才的引进,在进行学生代表甄选之后,还应该加强对学生代表的参与治理培训,提升他们参与学校治理的能力。具体来说,学校应集合具有参与治理经验的“老生”,让他们对初次参与学校治理的“新生”进行培训,从而及时让初次参与治理的学生很快适应角色,进入参与治理状态,对参与决策的主题和本校的实际情况有一个清晰的认识,从而提高决策的效度。

### 3. 拓宽学生的参与面

在我国高校现阶段的学生参与治理中,高校领导常常只能在意见搜集阶段听到来自学生的声音,从整个学生参与治理的流程来看,这是远远不够的,我国高校应采取措施来确保在重大校务或学术问题的决策阶段也能听到来自学生的声音,如将保障学生参与决策的权利写入大学章程<sup>[6]</sup>。我国高校应当拓宽学生的参与面,使得从意见的搜集到决策的制定再到反馈的公示,都能够倾听到来自学生的声音。如在进行教师教学评估与质量改进时,学校不仅应当搜集学生对本学期某一门课程教师教学质量的想法,还应当在对课程的开展或取消、是否变更任课教师进行决策时倾听学生的意见,并能够让学生来进行公示,这样不仅可以拓宽学生的参与面,使得学生可以全程参与教学评估活动,还可以起到学生监督办学的作用,真正使得诸如教学质量评估这样的学术决策为了提高学生学习效果而服务。

## (二) 完善学生参与治理激励机制的路径

### 1. 加强参与治理的宣传工作

现阶段,进入大学学习的大学生多是“90后”的青年人,他们在个性上呈现富有个性,愿意展现自我和成就自我,且能够从高中迈向大学就证明他们有足够的才智去参与到大学治理中。作为高校的管理者,应当充分考虑到“90后”年轻一代人的心理特点,用正确的观念引导他们参与到大学治理中,让他们了解学生代表大会、学生会、学生提案委员会等学校治理机构也可以是他们展现自我、发挥才干的舞台,培养他们的主人翁意识,使他们愿意为学校的发展贡献出自己的力量。具体而言,学校可以成立学生参与治理新媒体平台,通过“90后”惯用的通信软件如微信、微博,实时发布学生参与治理的新闻资讯,引导他们了解大学治理,关注大学治理,参与大学治理,从而为学校的建设做出贡献。

### 2. 将学生纳入学校管理层

虽然早在2012年就有南开大学将学生代表纳入学校校务委员会行使参与治理决策的权力,但是就我国多数高校而言,涉及重大校务及教学事务的决策大门仍然向学生紧闭。其实,许多高校都具有自我管理十分优秀的学生会组织,学生通过参与学生会将日常学习生活中的问题反映给学校有关部门知晓,这说明学生早已参与到学校的治理中。因而,学校的行政管理部门大可不必堵塞学生参与治理的门路,而是要主动欢迎他们参与学校的内部治理,毕竟作为教学直接承受者的他们对教学评估、教授评选、课程的开设与取消等学术决策具有相当的话语权,对高校的招生办学、青年人才的引进等校务型的决策也应当有所了解,将学生纳入学校的管理层,不但有助于激发学生的参与动机,使得他们重新思考除了学习之外他们对学校而言还有更深层次的意义——为学校建设做贡献,而且有助于使得学校的决策更加民主,贴近学生实际。值得注意的是,尽管目前我国大学已经将学生代表纳入管理层开始谈论学校事务,但是他们所占的比重却是微乎其微的。这种学校行政管理人员与学生在大学内部治理中人数对比悬殊的问题其实质在于大学治理权力的分配不均问题,应当增加学生代表在治理机构中所占比例<sup>[7]</sup>。

### 3. 给予学生实质性的激励

回顾我国高校学生参与治理的实践,对学校建设献计献策的佼佼者,不乏颁予他们“最佳提案奖”“最佳建议奖”的先例,然而这种奖项多流于口头赞赏,缺乏实质性的奖赏。在实施正向激励之前,最重要的是搞清楚被激励的对象真正需求。其实,倘若学生参与治理过程中献计献策的提议能够被采纳,反映的问题得到解决,这已经就是一种很好的奖励了。但是,倘若想让参与治理的行为能够得到进一步宣扬,参与治理的风气弥漫在校园内,这就需要学校和学院对参与大学内部治理学生中的佼佼者给予实质性的奖励,如颁发证书,给予

学分奖励和物质奖励,这样才能使得参与治理的行为进一步强化。学生愿意参与到大学内部治理中,与学校其他利益相关者一起分享治理权力,承担自己的参与责任。

### (三) 完善学生参与治理保障机制的路径

#### 1. 在大学章程中建立参与治理制度

要想学生能够对高校的办学决策及教学质量的提升献计献策,首先需要让他们知晓在哪些决策板块内他们具有参与治理的权利,这部分的文字说明理应也出现在大学章程中,并最终形成一整套学生参与治理的制度。如在规定学生有权利参与到教学评估中,就应该在大学章程里进行详细规定,学生在何时何地能够通过何种参与机构对教师教学质量进行评估,在评估结果出来之后,他们又是否对改进课程教学质量有提出建议的权利,在课程教学改进质量计划出台之后,他们又是否对改进过程有监督的权利。学生参与治理的范围界定得越细致,学生就越容易在参与治理的过程中有章程可依,从而他们能够对自己手中掌控的参与权力有一个更深层次的了解,这样就便于他们在日常学习生活中更好地使用自己的治理权力,为学校建设贡献自己的力量。

#### 2. 给予参与机构足够的资源

巧妇难为无米之炊,资源的多寡及质量的好坏直接影响到学生参与治理机构的职能发挥。高校需要学生充分利用自己的参与治理权力,就需要划拨给“学生会”足够的经济资源,来确保学生会自治的理念和目标能够得到彻底的实现,确保其宣传参与治理的活动有足够的资金得以成功展开,确保其能够对参与治理中的佼佼者颁发物质性的奖励,当学生会具有足够的经济资源之后,其才能更好地发挥推动参与治理,保障民主决策的职能。另外,学校需要安排有行政管理经验的教师对学生参与治理的行为进行指导,给学生讲解近期学校内部重大的校务及学术型的决策,让他们对自己所要参与决策的背景有一个大致的了解;如学校在展开高等人才

引进计划的决策时,可以安排专门的行政管理人员向学生讲解学校决定引智的背景以及决定引智的具体流程安排,让学生对决策有一个更深入的了解,并给学生提出若干备选的政策选择方案,这样就能够确保学生的参与治理兼具民主与效率。此外,学校的行政管理人员在安排好学生日常的上课学习时间之外,还应确保学生每周或每月都有固定参与这些参与机构的时间,以便于他们能够充分地行使自己参与治理的权利<sup>[8]</sup>。

#### 参考文献:

- [1] 马培培. 论美国大学治理中的学生参与[J]. 高等教育研究, 2016(2): 104.
- [2] 王晓辉. 法国大学治理与大学章程[J]. 现代大学教育, 2015(4): 19.
- [3] 黄兴胜, 舒刚波, 翟刚学. 大学章程与大学内部治理——基于英国、意大利大学章程建设的考察报告[J]. 中国高教研究, 2014(1): 34.
- [4] 苏博. 我国学生参与大学治理的机制研究[D]. 大连: 东北财经大学硕士学位论文, 2013: 22.
- [5] 姚佳胜. 论大学治理的学生参与[J]. 黑龙江高教研究, 2016(4): 121.
- [6] Akomolafe, C. O., Bijola, E. Y. Rationale for Students' Participation in University Governance and Organizational Effectiveness in Ekiti and Ondo States, Nigeria[J]. International Journal of Educational Administration and Policy Studies, 2012(4): 14.
- [7] Temple, J., and J. Ylitalo. Proposing inclusive (and dialogic) leadership in higher education institutions[J]. Tertiary Education and Management, 2009(3): 277.
- [8] Menon, M. E. Student involvement in university governance: A need for negotiated educational aims? [J]. Tertiary Education and Management, 2003(9): 233.

## Analysis of Students' Participation Mechanism in Internal Governance of Universities

SUN Wei, YU Xiang

(School of Economics and Management, Nanjing Universities of  
Information Science & Technology, Nanjing 210044, China)

**Abstract:** The participation of students in internal university governance plays an important role in maintaining the stability of the internal governance structure. It can also guarantee the democratic decision-making of the officials and improve the students' sense of responsibility and ownership. This paper defines the concept of the mechanism of university students' participation in university governance, then divides the students' participation mechanism into three parts, namely, operating mechanism, incentive mechanism and guarantee mechanism. After analyzing the problems existing in the mechanism, some suggestions for improvement are put forward.

**Key words:** internal governance of universities; students' participation; participation mechanism