

# 利益相关者理论视角下 民办高校内部治理的困境与突破

臧琰琰<sup>1 2</sup> 徐兴林<sup>2</sup>

(1. 山东师范大学, 山东 济南 250014; 2. 青岛黄海学院, 山东 青岛 266427)

**摘要:** 民办高校内部治理水平是影响与制约自身办学质量、办学效益和特色发展的关键性因素。从利益相关者理论的视角审视内部治理和民办高校的组织性质相契合,既能够满足民办高校提升内部治理水平的理论诉求,又能够满足其解决治理问题的现实需要,对于进一步优化内部治理结构、调动利益相关者参与治理的积极性、提升民办高校的办学美誉度具有重要意义。当前,民办高校内部治理结构不够完善,权利主体的权责边界不够清晰,内部监督机制不够健全,有些利益相关者的治理主体地位不够突出。在对利益相关者的角色进行分析的基础上,综合权衡各方利益,从规范董事会运行程序、完善内部监督机制、理顺内部治理关系、不断完善内部治理结构、营造多元共治的治理文化等方面提出了加强民办高校内部治理的对策。

**关键词:** 利益相关者; 民办高校; 内部治理

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2021)08-0038-07

DOI: 10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2021.08.007

民办高校是由个人、企业或社会组织以投资或捐资的方式创设并经省级教育行政主管部门、教育部审批备案成立的举办专科及以上学历教育的高等学校。自20世纪80年代以来,伴随着民办高等教育的发展,不仅使更多学生拥有了接受高等教育的机会,还促进了我国高等教育大众化乃至普及化的发展。时至今日,民办高等教育已经成为我国高等教育的重要组成部分。然而,近年来高校招生人数上浮,录取比例提高,考生填报志愿的选择余地加大,民办高校面临前所未有的生源竞争压力。如何提高办学质量、吸引优质生源、增加办学收益、实现良性循环发展是摆在民办高校面前的重要课题。优化治理体系、提升内部治理能力既是民办高校实现高质量发展的内在需要,也是提高办学活力、突出办学特色的重要抓手。本文从利益相关者理论的视角探究民办高校内部治理存在的问题和应对策略,以期在丰富民办高校内部治理理论的同时,为民办高校理顺内部关系、开展管理体制变革提供理论指导与实践借鉴。

## 一、利益相关者理论对民办高校内部治理的适用性

### (一) 利益相关者理论的解释

利益相关者理论产生于20世纪60年代。1963年,美国

斯坦福研究院最早提出了利益相关者的概念,认为对企业来说有一些利益群体,如果没有这些利益群体的存在,企业将无法运行。利益相关者概念的提出使人们开始认识到在企业管理的过程中,不能仅仅关注股东的利益,其他利益主体对于企业的生存同样至关重要。1965年,美国学者安索夫将利益相关者的概念引入经济领域,并作出进一步阐释,他提出企业要确定理想的目标,一定要综合权衡企业众多利益相关者彼此冲突的索取权。此后,众多学者对利益相关者理论进行了研究,逐步意识到仅仅把利益相关者定义为影响企业生存的群体太过局限。

20世纪80年代,美国学者弗里曼在《战略管理——利益相关者方法》一书中对利益相关者重新作出界定,成为学界公认的最具代表性的定义。他认为,利益相关者是“那些能够影响企业目标实现,或者能够被企业实现目标的过程影响的任何个人和群体”<sup>[1]</sup>。上述定义不仅把影响企业发展的群体和个人看作利益相关者,而且把企业为实现目标而采取行动所影响的群体和个人也看作利益相关者,极大地拓宽了利益相关者的范畴。

进入90年代后,学者们发现不同利益相关者在公司治理过程中对公司目标的达成所发挥的作用是不同的,公司采取的行动对不同利益相关者产生的影响也不一样。基于这

收稿日期: 2021-01-11

基金项目: 2019年度青岛黄海学院校级重点项目“新时代山东民办教育事业创新发展研究”(编号: 2019RW06)阶段性研究成果。

作者简介: 臧琰琰, 山东师范大学教育学部博士研究生, 青岛黄海学院发展规划处副教授, 研究方向: 高等教育理论、德育理论与实践; 徐兴林, 青岛黄海学院教育发展研究院教授, 研究方向: 民办高等教育管理、高等职业教育理论与实践。

个原因,许多学者开始尝试对利益相关者进行分类,如根据利益相关者属性不同,可将其分为确定型、期望型和潜伏型;根据影响力不同,可以分为核心利益相关者、战略利益相关者和环境利益相关者。通过分类定量,在公司治理的过程中就能对利益相关者进行优选、平衡与整合,大大提高了该理论的可操作性。

最早将利益相关者理论引入高等教育领域的是哈佛大学的罗索夫斯基,他按照利益相关者对于大学的重要程度将其划分为最重要群体、重要群体、部分拥有者、次要群体等四类。本文认为,凡是高校生存和发展需要依赖以及受高校发展所影响的群体和个人都可称为高校的利益相关者,从内部看包括各级管理人员、教师、学生、职工,从外部看包括政府、社会组织、企业、校友、家长、媒体等。其中,各级管理人员、教师、学生等内部利益相关者和高校的生存、发展联系更为密切,按照罗索夫斯基的分类应属于最重要的群体。

## (二) 民办高校的内部治理及主要利益相关者

最初“治理”一词仅在国家公共事务管理领域使用。20世纪90年代后,该词的应用范围不断扩大,被广泛应用于社会、经济等领域,逐渐成为一个使用频率非常高的新兴话语。1992年,全球治理委员会成立,开始从治理的视角对各领域的问题进行研究。该委员会在《我们的全球伙伴关系》研究报告中提出“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”<sup>[2]</sup>这成为目前有关治理的最具代表性和权威性的定义。治理理论通常分为两个层次:一是国家层次,强调政府与公民、国家与社会的合作;二是组织层次,包括营利组织治理和非营利组织治理,其实质是组织的利益相关者对组织的监督和制衡机制<sup>[3]</sup>。根据以上治理理论的阐释,可将民办高校的内部治理定义为:为实现学校内部利益相关者权责利平衡,降低运行成本提高办学效益,民办高校对其决策、执行、监督等环节进行控制、调整和修订的过程。内部治理水平较高的学校不仅治理结构合理、治理制度完善,而且利益相关主体在治理过程中参与充分、权力执行稳定高效。

参照弗里曼的定义,在民办高校的内部治理过程中能够对其内部治理产生影响以及受这个过程影响的任何个人或群体都是民办高校内部治理的利益相关者。学校内部治理利益相关者复杂多元,主要包括举办者、管理者、教师、学生等。现对民办高校内部利益相关者的角色定位进行如下分析,以便能进一步明确他们在治理过程中的职能和作用。

### 1. 举办者

当前,我国民办高校基本都是依靠举办者的原始投入建校,然后依靠学费滚动发展起来的。民办高校作为自筹经

费、自负盈亏、自主办学的法人实体,其发展状况与举办者能力的高低、眼界的宽窄、智慧的多寡有着密切的联系。在办学过程中,办学经费筹措由举办者负责,涉及营利、非营利选择等关涉学校发展路径的重大问题也都由举办者决定。虽然当前大多数民办高校都聘任校长管理学校,但在学校财务、人事、基本建设等方面,举办者的意见仍具有举足轻重的作用,甚至影响校长的判断。因此,可以说举办者是民办高校决策机制的核心。

### 2. 各级管理者

学校行政领导班子成员、各职能部门的负责人和二级学院的院长等构成了学校的管理梯队。以校长为首的各级管理人员作为学校的执行层,对董事会下达的决策命令予以执行。校长是学校的最高行政领导,将董事会的决策命令细化后,传达给相关的人员和部门,在执行过程中进行统筹协调,并有权根据任务执行情况对人员的岗位和分工进行调整,确保董事会决策得到贯彻落实。

### 3. 教师队伍

拥有一支政治素质优良、专业素质过硬、年龄职称结构合理的教师队伍是民办高校稳定有序发展的重要保障。学校的发展状况的好坏对教师的职业发展前景和个人生活的稳定与否则有密切的关系。因此,民办高校的发展和教师个人的发展是荣辱与共的。教师作为各领域的专业人员,对于学科建设、专业与课程建设等具体的学术事务方面有很大的发言权,是民办高校关键的利益相关者。由高水平教授、专家组成的学术委员会是学校最高的学术机构,在学校运行过程中,该机构有多大的职权以及在多大程度上可以发挥作用,是判断一所学校学术是否自由的重要标准。为了保证民办高校学术决策的科学性,以学术委员会为依托充分行使教师的学术权利至关重要。

### 4. 学生群体

学校的教学质量和学生的培养质量息息相关。学校教育对学生的个人成长发挥了重要作用;反之,学生的素质和水平会影响学校的社会声誉,进而影响学校的招生状况。对于民办高校来说,生源即财源,这决定了民办高校在治理过程中尤其在涉及学生切身利益的事件时必须考虑学生的利益和诉求。从这一角度来说,学生是民办高校重要且人数最多的利益相关者,需要通过学代会、团代会等形式倾听学生意见,让学生参与到学校治理过程中。

### 5. 其他工作人员

其他工作人员是指除了管理者和教师以外的其他工作人员,具体包括学校行政部门的职员、后勤、保卫等其他岗位的服务人员等。这支队伍数量庞大,虽然不直接从事教育教学工作,但他们也是学校不可或缺的一部分,对于维护学校

的和谐稳定和正常运转发挥了重要作用。他们希望能为学校发展贡献一份力量,伴随着学校的不断发展在实现自己职业理想的同时,获得稳定的收入和良好的生活和工作环境。

基于上述分析,按照利益相关者的分类标准,可对民办高校内部的利益相关者分类如下,举办者、管理者、教师、学生和其他工作人员都属于确定型的利益相关者,对于他们的诉求都应该及时予以回应,否则可能对学校办学目标的实现产生不利影响。

### (三) 利益相关者理论和民办高校内部治理的契合分析

从组织性质上分析,“高校是高等教育资源的联合体,其提供的教育产品具有典型的正外部性和公共效用不可分割性等特点,是一个典型的利益相关者组织”<sup>[4]</sup>。虽然民办高校的产权归属和领导体制等方面与公办高校不同,但仍具有普通高等教育的特征,也属于典型的利益相关者组织。鲍德里奇认为,大学中由于不同利益群体的存在,群体之间的矛盾就不可避免;提高决策的参与程度可以有效缓解矛盾<sup>[5]</sup>。从增强内部治理合理,保障自身利益的角度,所有的利益相关者都应该参与学校治理。同时,民办高校以市场性为基本特征,追求合理回报,具有企业办学特性,客观上民办高校需要借鉴公司治理的机制,关注利益相关者在学校治理中的作用。因此,从利益相关者理论的视角研究民办高校内部治理和其组织性质相契合。

从民办高校内部利益关系看,民办高校内部的主要利益相关主体在交往中产生了一定利益内容的社会联系。不同的利益主体拥有不同的素质状态、利益诉求和权力框架,因此在组织中的角色地位也不一样,彼此间具有错综复杂的利益关系,如以董事长为首的决策层和以校长为首的行政管理层之间的委托代理关系,党组织和学校举办者、行政管理者之间监督与被监督的关系,学校和教师之间的聘任与被聘任关系等。如何处理利益相关者之间的关系,最大限度地调动利益相关者参与治理的积极性,民办高校不能完全凭主观感觉任意为之,需要在理论的指导下对上述利益关系进行权衡和博弈,找到各方都认可的利益结合点,方能从整体上实现民办高校利益的最大化。利益相关者理论恰好满足了民办高校提升内部治理水平的理论诉求。

从民办高校内部利益主体参与治理的现实情况看,虽然民办高校的利益相关者众多,但并不是所有的利益主体都在治理过程中都发挥了应有的作用。各类利益相关者对民办高校的需求和民办高校对各类利益相关者的需求是共生对应的。当有的利益相关者的需求长期被忽视时,他们就会对学校产生不满,变为对抗的或唯利是图的利益相关者<sup>[6]</sup>,漠视学校对其提出的需求,给学校整体发展带来不利影响。因此,民办高校从利益相关者理论的视角改善学校与利益相关

者之间的互动关系,可以尽可能地减少对抗的或唯利是图的利益相关者的数量,使更多的利益相关者忠诚于学校,变为学校的拥护者和宣传者,发挥内部治理的最大合力。

## 二、民办高校内部治理存在的问题

### (一) 董事会的组成和运行程序不够规范

新修订的《民办教育促进法》规定,民办高校董事会人员需在五人以上,由举办者或者其代表、校长、教职工代表等人员组成。由于上述规定较为笼统,对人员的具体资格、任期和选举程序没有提出要求,对董事会的会议召开频次和议事规则也没有相应规定,导致相当一部分民办高校的董事会虽然表面上按法律要求设立,但在实际操作中运行并不规范,没有发挥应有的作用。这突出表现在以下三个方面:一是董事会的家族化现象严重。根据王一涛等人对全国106所民办高校所进行的调查,我国民办高校董事会的平均规模是8.2人,但在董事会成员中有2人及以上是直系亲属关系的学校至少有46所,占被调研学校的43.3%<sup>[7]</sup>,而且他们一般在学校人事、财务等部门担任要职,导致学校重要决策的话语权仍掌握在举办者及其亲属手中,董事会成员中的教职工代表、社会人士代表其成员身份是荣誉性的,难以发挥作用。二是董事会成员年龄、学历层次和学科背景不够合理。部分民办高校的董事会成员整体年龄偏高,具有博士学位的高层次人才少,具有教育学、管理学等学科背景的成员不多。三是董事会会议召开频次较低,有的民办高校每年召开董事会的次数不超过两次。在会议召开前没有提前筹划,会议主题和议程不够清晰,许多本该在会议上进行讨论的事项没有进入议题。决策出发点决定前进的方向,决策出发点存在问题必然导致学校治理偏离大学的实质和本真<sup>[8]</sup>。董事会是民办高校决策的核心,“董事会存在问题”不可避免地给民办高校办学带来不利影响。一方面,举办者对办学收益的过分追求使得办学质量提升和师生个人发展为之让位,办学目的趋于功利化;另一方面,董事会中教育管理专家的缺位使办学思维存在短视化的缺陷,在作出重大决策时缺少对国家教育改革形势的宏观把控和本校未来发展的全盘谋划,满足于当下问题的解决,很有可能为未来发展埋下隐患。

### (二) 内部监督机制不够健全

通过内部监督机制对决策的讨论、制定、执行的全过程进行全面监控,是确保决策科学制定并有效实施的重要保证。内部监督包括制度监督、机构监督、组织监督等三个层面。第一,在制度监督层面,大部分民办高校的学校管理制度还不够完善,依法治校的意识还有待加强。在涉及具体的教育管理问题时,经常无章可循,问题决策和处理意见体现的是举办者和管理者的个人主观意志,还停留在典型的人治

阶段。第二,在机构监督层面,设置独立的常设监督机构的民办高校为数并不多。董圣足从全国抽取45所民办高校对其监督机构的设置情况进行调查,结果显示,设立监督机构的学校只有8所,只占调研学校总数的18%,而且这仅有的8所高校的监督机构不仅在名称上五花八门,在设置方式上也没有完全独立,一般附属于决策机构<sup>[9]</sup>,这就导致在涉及举办方利益的问题时监督机构缺乏话语权,很难发挥监督作用。第三,在组织监督层面,虽然教职工有权通过教职工代表大会和工会组织参与学校民主管理、实施民主监督,但在实际运行过程中,教职工代表大会由于不是常设机构并不能随时对具体问题进行监督。民办高校的工会属于比较边缘的职能部门,常常由于人员不足等原因,最多能在服务教职工方面发挥一定作用,本应有的监督职能处于空白状态。

### (三) 权力主体的权责边界不够明晰

我国民办高校有三大权力主体,即以举办者为代表的董事会、以校长为代表的行政领导层和以书记为首的学校党委。他们分别具有决策权、管理权和监督保障权。要使内部治理更加科学、高效、有序,三种权力的职责边界必须清晰。就当前来看,有相当一部分民办高校三大权力主体的权责不清,尚未形成相互制衡的治理机制。一是举办者的权力一方独大。根据有关民办高校治理主体的问卷调查结果显示,100%的受访者认为董事会是治理的实然主体,63.1%的人认为董事会属于本校的行政主体,只有8.8%的人认为董事会与校长之间有清晰的权责界限<sup>[10]</sup>。可见,民办高校决策层和行政管理层之间的权力边界非常模糊。校长作为学校的最高行政领导,全面主持学校各项工作,但在处理人事、财务等关键问题时,校长的最终决策仍然以举办者的意见为依据。即使从专业的角度分析举办者的意见有问题,由于受雇于举办者的原因,校长也很少会站在举办者的对立面提出反对意见,导致其行政管理权弱化的问题比较严重。二是举办者对党委的态度有待进一步端正。近年来,国家为保证民办高校社会主义的办学方向,从派驻党建联络员到派驻党委书记,逐步加强对民办高校党的领导,旨在充分学校党委发挥政治核心和监督保障作用,然而,举办者将政府派驻的党委书记单纯看作监督者,有的举办者甚至拒绝接受派驻党委书记的要求。在这种思想的主导下,民办高校的党委被孤立,对涉及学校发展的核心问题不甚了解,故监督更是无从谈起。三是学校行政和党委之间的沟通机制还有待完善。有的民办高校党政工作两条线各干各的,党委的工作没有抓手,就党建抓党建,陷于空谈。这成为影响民办高校党组织政治核心作用发挥的突出问题。

### (四) 师生群体在内部治理过程中的作用被弱化

教师和学生是民办高校内部治理的主要利益相关者,但

由于缺少多方参与的治理环境、缺乏主体参与的治理意识等原因,师生群体在治理过程中的作用并未得到充分发挥。根据以往学者所进行的关于民办高校师生参与学校治理情况的问卷调查显示,认为教职工代表大会和学生基本没有参与学校治理活动的人数分别占到受访者比例的49.7%和42.5%,而且受访者均认为,师生参与的绝大多数都是党建和文化活动,在涉及学校实质性的治理问题时,师生均没有发言权<sup>[11]</sup>。首先,在教师层面,以教师为代表的学术权力是大学内部重要的利益群体之一,在西方高等教育发展史上有着教授治学的优良传统。而我国民办高校只有三十多年的发展历史,既没有教师参与治理的传统,也没有形成教师参与治理的土壤。当前,教师参与学校治理主要依托教师代表大会、学术委员会等载体进行。教师代表就关心的问题形成提案上交提案委员会,在审核、分类、立案后,经过学校领导同意传递给相关职能部门落实。由于现实条件的制约或对提案承办的力度不够等原因,教师提案提及的问题多年得不到有效解决,挫伤了教师参与学校民主管理的积极性,使得每年的提案流于形式。另外,从民办高校的教师构成来看,除了从公办高校返聘的高级职称教师以外,大部分自有教师的学术水平有限,学术地位较低。他们对自身的职能定位比较单一,即单纯服务于教学,以利益相关主体的角色参与学校治理的热情不高。其次,在学生层面,民办高校学生缺乏参与学校治理的主体意识,习惯于被动地服从学校的各项管理规定,没有参与制定规章制度的意识。即使对学校的教学管理有所不满,不知道如何通过有效的渠道进行反馈,要么越过学校各级管理层向上级教育主管部门投诉,要么“用脚投票”采用退学的极端方式予以回应。

## 三、加强民办高校内部治理的对策

### (一) 规范董事会运行程序

董事会是民办高校的决策机构,是民办高校重要的利益相关者。董事会是否规范运行,是否有能力作出适合学校的决策是事关学校存在与发展的首要因素。因此,从规范董事会运行程序入手,提高董事会的决策水平是改进民办高校内部治理的有效手段。

#### 1. 优化董事会成员结构

落实《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》等制度的相关规定,优化董事会的人员结构,吸收校长、教育专家、教职工代表进入董事会,保证三分之一以上的董事会成员具有五年以上教育教学管理经验。当地省委向民办高校派驻的党委书记要通过合法程序进入董事会。进一步优化董事会成员的年龄结构、专业结构和职称结构,提高董事会决策的科学性。

## 2. 完善董事会组织结构

西方私立大学由几百年的发展历史,其董事会的组织和运行有很多经验值得我们学习借鉴。如美国私立高校董事会除了设主席、副主席以外,还下设各种委员会,帮助董事会进行决策。如常设委员会在董事会在休会期间代行职权;发展委员会负责面向社会开辟筹资渠道。委员会中既有董事会成员也有普通教师、行业专家等非董事会成员。董事会下设委员会打破了学校原有的垂直水平和权利划分,让学校更多的利益相关者提供信息为董事会决策服务<sup>[12]</sup>。对于这种做法,我国民办高校可以结合本校实际有选择地参考借鉴。

## 3. 规范董事会议事规则

根据《中华人民共和国民办教育促进法》(修正案),以下简称《民促法》(修正案),进一步完善董事会议事章程,对董事会召开的频次、议事规范和流程予以明确规定。董事长虽有权召集董事会,但对于重大决策不能一人决定,需要三分之二以上参会人员表决通过才可生效。另外,除了章程中在规定时间需要召开的董事会以外,只要三分之一以上的董事会成员同意,还可临时召开董事会对亟须决定的事项进行商议表决。并且在表决重大事项时实行亲属回避制度,需要公开的事项要按程序予以公开。

### (二) 完善内部监督机制

在利益相关者理论视角下,在民办高校内部治理的过程中,各利益相关群体之间要达到权责利的平衡。要实现这一目标,完善的内部监督机制是必不可少的。目前,对民办高校的监督职责主要由各级教育主管部门来承担,民办高校大多是被动地接受监督,校内的自主监督体系还不完善,这对于内部治理实为不利。为此,需从以下三个方面健全校内监督体系。

#### 1. 设置独立董事

借鉴公司治理的方式,在董事会设置独立董事,建立学校举办者、决策者、执行者之间相互制衡、协调运转的法人治理结构。民办高校的独立董事一般由教育专家担任,他们不在学校内部任职,与学校举办者或管理者没有重要的利益关系,可以按照《民促法》(修正案)和学校章程的要求对学校的事务进行独立判断,从董事会内部对董事会的决策进行监督和校正,维护学校整体利益,保证各级管理者、教职员工、学生等利益相关者的合法权益不受损失。

#### 2. 成立监督机构

借鉴国外私立大学的做法,选择利益相关者组成监事会,监事会和董事会彼此独立,其成员不能相互兼任,以制度的形式明晰监事会的监督权利和范围,并为监事会行使职权提供必要的经费,从而确保对董事会办学经费投入、使用情况等进行有效监督。同时,要充分发挥质量监控中心、纪检等

部门的作用,对学校决策的执行、推进和落实情况进行常态化的监控和评估,建立闭环系统,监控情况要及时反馈并督促整改。

#### 3. 畅通监督渠道

广大教职工和学生是学校重要的利益相关群体,要畅通监督渠道、丰富监督形式,依靠师生群体扩大监督的范围和覆盖面。对于师生应该知晓的涉及学校发展的重要决策部署要通过校内网站、校报等形式公开,并设立监督电话、邮箱,主动接受师生监督。要广开言路,建立机关效能监督平台和意见建议收集平台,鼓励师生通过网络渠道对学校教学、管理和服务过程中发现的问题进行反映,并对举报者个人信息予以保护,营造良好的师生监督环境。

### (三) 理顺内部治理关系

民办高校的内部利益相关群体众多,在治理过程中不能为了满足任何一方的利益而以忽视其他利益主体的利益为代价,必须综合权衡学校内部管理者、教师、学生等各方利益相关者的利益,秉持共同治理的原则,赋予各方利益主体参与治理的权利和机会,构建多主体联合治理的模式,实现公共利益的最大化。

#### 1. 发挥党组织的政治核心和监督保障作用

针对民办高校党组织工作缺少抓手、监督作用发挥不充分的现状,大力推进“双向进入、交叉任职”,党组织成员按照法律规定的程序要求进入学校决策和行政管理领导班子,决策和行政领导班子成员中符合条件的可以根据组织建设的相关规定成为党组织成员,使党政两条线的工作高度融合。为加强党组织和学校决策、行政领导机构的沟通和交流,可建立联席会议制度,方便党组织了解学校的发展规划、人事管理、财务管理等事关学校发展的重大事项并予以监督,如果发现问题应及时予以纠正并向上级党组织报告。对于在联席会议上已经通过的事项,党组织有责任团结带领广大师生员工为目标的推进和落实而努力<sup>[13]</sup>。另外,在肯定党组织政治领导核心地位的同时,应尊重民办高校的办学自主权,确保党组织在工作中既不缺位也不越位。

#### 2. 尊重校长的管理权威

以校长为首的各级管理人员肩负着分解、落实、执行董事会决策的任务,完善董事会领导下的校长负责制,实施校长治校、尊重校长的管理权威,提高决策的执行力对于提升民办高校办学质量和办学水平起到至关重要的作用。校长对董事会负责,并不等于对举办者一人负责,凡是经过董事会集体表决通过的决策,校长都有责任推进落实。要尊重和保障《民促法》(修正案)中规定的所有的校长职权,举办者不能对校长的行政管理进行肆意干涉。此外,在理顺校长和董事会关系的基础上,民办高校应积极推进校长任期责任目

标制和学校利益共享制,提高校长的执行力和参与治理的积极性。

### 3. 保护教授的学术权力

我国民办高校建校历史较短,缺乏学术领军人才,校内学术力量非常薄弱,在学校内部治理过程中缺少话语权。民办高校要实现“良治”,就必须坚持“董事会领导,校长负责,教授治学”<sup>[14]</sup>。因此,面对学术力量薄弱的现状,民办高校应该大力培育学术组织,发展学术力量。选择教学科研水平高、教学管理经验丰富的教授组成学术委员会,并对职责范围、工作程序和效力等方面以制度的形式予以明确规定,使行政权力和学术权力适度分离,营造教授治学的良好氛围,使其在专业建设、学科和课程建设、学术评价等方面发挥积极作用。

### 4. 保证教职工和学生参与治理的权利

广大教职工是推动民办高校发展的重要力量。他们工作在一线,最容易发现学校运行过程中存在的问题,而且积累了很多解决实际问题的经验。完善民办高校内部治理,一定要充分依靠教职工的智慧和力量。因此,需按规定召开工会会员代表大会和教职工代表大会,鼓励教职员为学校发展建言献策,组织相关部门成立提案落实推进工作组,定期通过提案落实和进展情况。学生是民办高校规模最大的利益相关群体,与公办高校不同,学费收入是民办高校办学资金的主要来源。为稳定生源,减少学生流失,民办高校更要树立以学生为中心的教育教学理念,让学生参与到学校治理的过程中来,在涉及校园文化建设、学校硬件改造提升等学生切身利益的事件时要召开听证会听取学生意见。此外,可推进学校领导与教职工、学生面对面活动常态化,让学校领导能够了解其工作和学习工作的现实困难和真实想法,为进一步改进学校管理、提高办学质量奠定基础。

### (四) 不断完善内部治理结构

大学内部治理结构是否科学决定着大学内部各种权力是否协调。民办高校所有利益相关群体参与治理程度的高低和内部治理成效的好坏在很大程度上受其内部治理结构的影响。因此,民办高校要以管理创新为突破口,完善内部治理结构,为利益相关主体顺利行使治理权力奠定基础。

#### 1. 减少内部治理层级

对民办高校来说,内部治理的层级越多,内耗越大,效率越低。为此,发挥民办高校机构设置自主权的优势,推进治理结构的扁平化,实行大部制,对行政部门进行整合,将职能相似交叉的部门合并。如董事会办公室、行政办公室和党委办公室都有上传下达、收文流转、事务督办的职能,故可三办合一。学生处、团委、武装部、就业指导中心虽然具体工作侧重不同,但都涉及学生事务,故可合并为学生工作部。通过

部门整合不仅可以缩减人员编制、降低办学成本,还能避免推诿扯皮,提高办事效率。

#### 2. 实施简政放权

树立“学院办学校”的理念,将学校管理的中心下移,合理划分学校和二级学院的人权、事权、财权、物权<sup>[15]</sup>。学校的主要任务是进行宏观调控,负责制定中长期发展规划、年度工作要点,对目标责任书的完成情况进行监督和考核。二级学院的主要领导是该学科领域的专家,对本院的实际情况更加了解,在具体工作事务层面,如在专业设置和调整、教师聘任管理和考核、各类建设经费的分配和使用等方面,学院享有充分的自主权。

### (五) 营造多元共治的大学治理文化

要实现大学治理的有效性,仅进行治理结构的改革是不够的,还应该突破治理结构改革的局限而跨越到大学治理文化建设的视域中来<sup>[16]</sup>,营造平等、协商、共治、共享的文化氛围,实现大学内部利益相关主体的平等交流和良性互动。借鉴文化的分类,大学治理文化可分为治理制度文化和治理精神文化两个层面,为此,可从制度的约束和精神的熏陶两个方面入手,营造多元共治的大学治理文化。

#### 1. 加强治理制度文化建设

当前,民办高校内部各利益相关主体的关系不协调、权责不清晰与治理制度不够健全有密切的关系。健全制度体系是民办高校提高内部治理能力的有效手段。以大学章程为核心加强现代大学制度建设,发挥制度的规范、引导和激励作用,明确学校内部各利益相关主体的权责边界,在横向上使权力主体相互制衡,在纵向上使权力重心得到下移<sup>[17]</sup>,学校教学管理服务各项工作的开展都能够有章可循、有据可依。

#### 2. 重视治理精神文化建设

治理精神文化体现着学校的利益相关主体对大学治理的理解以及治理的目标和价值追求。通过建设利益相关主体都能够认可并主动依附的治理文化,使主要利益相关者彼此信任,核心价值相互认同,学校治理的目标达成共识,内部治理的提升自然水到渠成。一是不同利益相关主体之间要真诚沟通和充分交流,在了解的基础上增进信任;二是要塑造和谐、宽容的氛围,使教师、学生在内的所有利益相关主体在学校治理过程中能说话、想说话、敢说话;三是要开展思想教育,加强文化引领,着力培养师生的主体意识和民主参与意识,强化公共利益面前个人应承担的责任,使全体师生都能够主动地参与到学校治理过程中来。

#### 3. 促进治理制度文化和治理精神文化的共契

治理制度文化和治理精神文化契合度是大学治理效能高低的关键性因素<sup>[18]</sup>。制度约束是刚性的,精神陶冶是柔

性的二者缺一不可。再完善的制度,如果治理精神缺席,就会沦为一纸空文,难以贯彻落实。治理制度为治理精神的培育和弘扬提供了外在的环境保障,没有相应的治理制度,治理精神终究会停留在空想的状态。

#### 参考文献:

- [1][美]弗里曼. 战略管理——利益相关者方法[M]. 王彦华, 梁豪, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 30.
- [2]俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 270.
- [3]徐本亮. 社会组织管理精要十五讲[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2018: 48.
- [4]张玉磊. 高校利益相关者治理模式及其构建[J]. 黑龙江高教研究, 2019(4): 40.
- [5]阎凤桥. 大学组织与治理[M]. 北京: 同心出版社, 2006: 71.
- [6]聂锐, 张焱. 高校与利益相关者互动发展的组织创新与行为调适研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2011: 134.
- [7]王一涛, 刘继安, 王元. 我国民办高校董事会实际运行及优化路径研究[J]. 教育研究, 2015(10): 31.
- [8]石猛. 民办高校治理能力及其现代化[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2017: 50.
- [9]董圣足. 浅论民办高校监督制度的构建[J]. 教育与职业, 2010(2): 5.
- [10][11]刘爽. 民办高校法人治理结构研究[D]. 长春: 吉林大学博士学位论文, 2020: 83-89.
- [12]张剑波. 民办高校可持续发展研究[M]. 长沙: 国防科技大学出版社, 2007: 142.
- [13]林长兴. 新兴高等教育机构党组织工作研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2013: 278.
- [14]董圣足. 民办院校良治之道——我国民办高校法人治理问题研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2010: 179.
- [15]张德文. 新时代民办高职院校治理能力的提升路径[J]. 浙江树人大学学报: 人文社会科学, 2018(3): 25.
- [16]陈金圣. 从行政主导走向多元共治: 中国大学治理的转型路径[J]. 教育发展研究, 2015(11): 41.
- [17]黄志纯, 郭雷振, 易高峰. 地方本科院校内部治理问题与对策研究[J]. 高校教育管理, 2014(6): 63.
- [18]刘亚敏. 大学治理文化: 阐释与建构[J]. 高教探索, 2015(10): 9.

## The Dilemma and Breakthrough of Internal Governance in Private Universities from Perspective of Stakeholder Theory

ZANG Yan - yan<sup>1 2</sup>, XU Xing - lin<sup>2</sup>

(1. Shandong Normal University, Jinan 250014, China;

2. Qingdao Huanghai University, Qingdao 266427, China)

**Abstract:** The level of internal governance of private universities is a key factor that affects and restricts their quality, efficiency and characteristic development. Re-examining the roles and behavioral influences of various stakeholders from the perspective of stakeholder theory will surely meet the theoretical demands of private universities to improve their internal governance level, and it will also meet their practical needs to solve governance problems, which is consistent with the nature of private universities. It is of great significance to further optimize the internal governance structure, mobilize the enthusiasm of stakeholders to participate in governance, and improve the reputation of private universities. At present, the internal governance structure of private universities is not perfect. For example, the boundary of rights and responsibilities of rights subjects is not clear, the internal supervision mechanism is not perfect, and the governance subject status of stakeholders is not prominent enough. Based on the analysis of the role of stakeholders, this paper comprehensively balances the interests of all stakeholders and puts forward the strategies, which include standardizing the procedures of board operation, improving the internal supervision mechanism, straightening the internal governance relationship and creating a pluralistic co-governance university governance culture to promote the internal governance level of private universities.

**Key words:** stakeholders; private universities; internal governance