

“双高计划”背景下高职院校内部治理结构和内控体系建设研究

卞文佳

(江苏工程职业技术学院 财务处, 江苏 南通 226007)

摘要:“双高计划”背景下高职院校优化内部治理结构和建立完善的内控体系符合新时代教育改革发展大势。科学把握高职院校治理管理工作中的制度缺漏,可为内部治理结构健全化发展以及内控体系完备化建设做好充足的准备。高职院校可依托民主管理和民主监督协同并进、决策机制和决策结构相辅相成、评价机制和评价体系同频共振、制度体系和章程结构双向建设、管理中心与内部流程重心下移、信息集成和数据治理共同延伸的方式,推动治理机构与内控体系的优化建设,助力高职院校更快达成“双高计划”的教育目标。

关键词:“双高计划”;高职院校;内部治理;内控体系

中图分类号:G717

文献标志码:A

文章编号:2097-0358(2023)1-0046-05

0 引言

《中国特色高水平高职学校和专业建设计划》(以下简称“双高计划”)强调,“双高”院校应当建立多元参与机制,构建开放合作的办学平台以及科学的“决策—执行”模式,以培养出具有高质量技能型、创新型人才^[1]。因此,高职院校建立完善的内部治理和控制体系是确保“双高计划”任务能够顺利实现的关键保障。本文探讨“双高计划”建设背景下高职院校的内部治理结构和内控体系建设路径,以期实现高职院校由内而外全方位高质量发展。

1 “双高计划”背景下高职院校内部治理结构和内控体系建设的内涵特征

“双高计划”对高职院校现代化内部治理结构与内部控制体系建设提出了更高的要求,强调治理与内控体系贯穿于科学决策、依法治校、产教融合等多个环节,从而为高职办学提供全员、全过程、全方位的决策参考^[2]。这就要求高职院校在开展内部治理与内部控制工作的过程中,必须以党委领导为核心,以章程制度为基准,以共建共治为方式,凸显全员、全过程、全方位的治理结构特征。

1.1 以党委领导为核心,推动高职科学决策

“党委领导下的校长负责制”被视为治理结构与治理决策的关键,它不仅仅是治理体系与治理能力现代化发展的根本追求,更是实现中国特色社会主义办学现代化目标的重要保障^[3]。因此,“党委领导下的校长负责制”的提出,将极大地推动高职院校治理结构与治理决策的发展。为了提升高职院校的决策水平,必须建立完善的“党委领导下的校长负责制”决策体系,可由教代会、工代会、学术委员会、党委会、校长办公会等组成,每个部门都应该担负自己的职责,同时要牢记“党委领导”的宗旨,按照“校长负责”的规律,积极推进民主管理、民主监督的实施,保证民主与集中、分工与合作的平衡,促进师生的有序参与^[4]。

1.2 以章程统领为基准,推动高职依法办学

一般情况下,现代组织管理行为对“决策—执行”体系的定义是集决策、执行、监督、决策支持多重系统于一体的有机体,而将这些系统串联在一起并保障其规范运行的是制度体系。总体而言,源起于企业管理制度的现代大学制度体系,包含了大学《章程》、基本办学制度、办事程序和 workflows 在内的四级制度体系。其中,《章程》如同大学之宪法,基本办学制度如同大学之基本法,各类办事程序和 workflows 则确定了各类岗位

收稿日期:2022-11-30

基金项目:2022年度南通市职业技术教育学会课题(NTZJXH012);江苏省教育科学“十四五”规划研究课题(D/2021/03/140)

作者简介:卞文佳(1990—),女,江苏南通人,江苏工程职业技术学院财务处会计师,硕士。

之权责与事项之规则,共同构成了大学法治的基础,是高等院校实现现代治理与内部控制的灵魂。

1.3 以共建共治为节点,推动高职产教融合

为了保证组织的有效运作,所有成员都必须能够在统一的目标和原则基础上进行深度参与。建立完善的内部治理结构和内控体系,可以集合高职院校的利益共同体,实现自下而上的办学互利共赢。高职院校的领导者要善于发掘和维护学校的独特性,将产业和教育有机结合,以满足社会对人才的需求,实现产教融合,从而使高职院校成为一个具有活力的现代化教育机构^[9]。高职院校还应在完善现代化治理的基础上,加强校企协同,让不同主体共同参与学校治理,特别是要鼓励企业参与到专业课程的改革中,构建协同治理的运行模式,通过产教融合的方式来推动人才培养模式的变革,实现校企协同育人的目标。如此,校企政三方能够形成教学共建、共治、共享良性循环,共同评价办学发展,分享办学成果。

2 “双高计划”背景下高职院校内部治理结构和内控体系建设的困境

“双高计划”背景下,高职院校内部治理结构和内控体系建设的优化升级需要建立在主体权利均衡、章程制度完善、监督管理细致的基础之上。但就目前而言,部分高职院校内部治理与内控工作依然存在较为明显的问题,并主要表现在“治理结构有待优化,权力配置仍需调整;制度体系尚未健全,章程统领认知不足;管理体系下沉不足,评价监督缺乏标准”三个方面,限制了学校内部治理结构与内部控制体系向“双高计划”迈进的步伐,拉低了学校的高位发展速率。

2.1 治理结构有待优化,权力配置仍需调整

在学校党委的正确引领下,高职院校治理体系的核心架构为校长负责制,其他的利益相关体必须在此基础上参与高职院校的内部治理工作。但即便如此,高职院校在内部治理过程中依然存在明显的治理短板。一是体现于治理理念之中。高职院校的普通教师及普通管理工作大多民主管理意识相对淡薄,无法充分发挥出自身的主观能动性,其创新意识与实践行为能力有待进一步提升。二是体现于治理体系之中。学校理事会组织架构与运行机制存在一些固有弊端,大量学术组织依旧处于发展阶段,特别是学术委员会、专业建设委员会、教材选用委员会等,无法真正充分发挥出自身的学术权力,自然也就无法真正贯彻执行“教授治学”的方针。此外,教师群体利益诉求与利益表达机制依旧处于缺位状态,教代会在教师权力维护与教师利益表达等层面上的实际作用空间相对狭隘,教代会的参政议政、民主监督作用容易被抑制。三是体现于决策机制之中。党委进行“决策”的机构载体为党委会,发挥“执行”的行政功能必须依赖于校长办公会成员,这便导致党委会与校长办公会的决策划分界限相互交叉重叠,权力界限边界不清。

2.2 制度体系尚未健全,章程统领作用不足

高职院校在实现公共职能过程中必须严格遵循学校章程规定,且学校内部治理制度体系也要围绕章程而设。就当前阶段的发展状况来看,多数高职院校的师生对学校章程的认识不足,导致章程统领性效应尚未完全得到发挥,法制观念教育也有待提升;政府、企业、师生并不具备直接参与章程制定的资质,学校章程设计与职业教育发展特色存在较大落差;学校管理层在自主带头遵守并执行学校章程方面仍有可提升空间,管理制度设计与章程内容相对冲突;监督、评估、反馈章程实施状况的相应机制并未达到成熟水平,外部多元评价机制存在明显漏洞,对社会监督力量的参与存在相应的排斥性。

管理制度是一个组织进行内部控制的基础和依据。目前,高职院校虽然进行了管理制度的建立和完善,形成了较为齐全的制度体系,但在实际操作过程中仍存在一些突出问题。第一,制度制定缺乏创新性和适应性。有些制度直接套用上位文件,有些制度制定完就一成不变,不能及时根据自身特点和内外部环境的变化进行修订完善,与实际相脱节明显,变成印在书里、挂在墙上的道具。第二,制度建设缺乏统一性和协调性。有些制度只从制定者角度考虑问题,与其他制度的联动性不足,在执行过程中可能导致业务间衔接脱节或者相互矛盾的问题。第三,制度制定缺乏完整性和系统性。大多数的高职院校主要依照部门职能建立内部控制制度,在教学、科研、人事、资产、财务等方面的制度比较零散、不成体系,没有将学校整体的制度织成一张大网,导致出现管理疏漏的问题,降低了学校的管理效率。

2.3 管理体系下沉不够,评价监督缺乏标准

随着政府“放管服”的深入实施,高职院校获得了更加广泛的办学自主权,发展的能动性也大幅提升,在

获得大量发展机遇的同时也面临着众多挑战,尤其是在学校的内部治理与内控工作方面需要有更高的标准和要求。高职院校办学自主权的提高主要表现在专业设置、编制岗位、进人用人、职称评审、经费使用和内部治理等方面,但目前高职院校对“接好权用好权”尚未做好充分的准备,行政权力依旧广泛渗透于二级学院的教学、科研、社会服务、招生就业、学生管理、校企合作、管人用人等教学或与教学相关的事务中。二级学院承担着学校绝大多数的工作事务,任务繁重、责任重大,但与其拥有的自主管理和决策权并不匹配,其工作能动性和自主性无法得到有效发挥^⑨。在评价监督方面,高职院校更多的是注重对财务部门资金收支方面的评价监督,忽略了对内部控制其他方面如采购、资产、合同管理等方面的监督。同时,不少高职院校由于人员方面的限制,没有完全独立的内审部门,甚至没有内审部门,导致内部评价监督无法实施,各业务部门从自身职能的角度审查本部门的制度和业务流程,既没有统一的标准,也缺乏权威的评价,无法保障内部控制的实施效果。

3 “双高计划”背景下高职院校内部治理结构和内控体系建设的现实路径

高职院校现代内部治理结构与内部控制体系需要在法治框架下形成协同办学理念,打造精细化办学特色。精细化是体现高职管理水平核心要素,要通过民主管理和民主监督协同并进、决策机制和决策结构相辅相成、评价机制和评价体系同频共振、制度体系和章程结构双向建设、管理中心与内部流程重心下移、信息集成和数据治理共同延伸的发展路径,持续稳定地推动高职院校的整体管理水平逐步向“规范办学与特色办学”相统一的方向提升,最终实现党委领导、依法治校下办学管理的自主、自觉、自治^⑩。

3.1 民主管理和民主监督协同并进

提升基层民主的执行力,全面推动管理体制变革,是全面打造“双高”院校的基础条件。高职院校必须深度激发干部师生参与基层管理的主观能动性,为学校“双高”建设凝聚全校的力量,推动学校的自主办学能力逐步提升。一是高职院校要广泛开展以民主理论、民主制度、民主法规等作为核心内容的民主学习教育活动,加深干部师生对民主的认识与理解,提升全校师生参与民主管理与监督的自觉性和主动性。二是高职院校要积极寻求更加广泛的民主形式,让民主协商的办事方针融入学校党内、党派间、干群间、师生间,高度关注教代会的运行,将民主管理的原则落实到实际工作环节之中。领导干部要深刻把握民主管理的真正含义,树立民主认识,提升民主素养,让教育民主平等的思想在每个教职工心中扎根,在全校范围营造风清气正、民主办学的氛围。

3.2 决策机制和决策结构相辅相成

高职院校内部治理与内部控制要由校内外利益相关主体共同决策,为重大事务做出合理的决定、提出有效的解决方法提供坚实基础。高职院校的利益相关者包括学校主办方、师生员工、家长、用人单位、地方政府等,不同的利益主体所期待的内容存在差异,期待值也自然不同。高职院校内部治理与内部控制的实际效用直接体现了利益相关者的真实需求与发展期待,要求学校将决策机制与决策者结构进行适当调整,推动内部治理与内部控制的能力逐步提升。一是为常委会和校长办公会增添更多的列席成员,广泛汲取发展智慧与发展力量,有效提升决策的精确程度。例如,常委会可从教师发展、教务、科研、产业、财务、工会、学工、信息等众多部门中吸收全新力量,从中选择主干院系行政负责人代表、民主党派负责人代表作为重要支持力量,为学校重大问题决策提供更多的思路。二是发挥党委的主导力量,推动理事会决策制度健全发展,让利益相关者能够进入决策环节。利益相关者中的优秀成员是理事会中的主要力量,所有的党委成员都应该参与理事会的具体事务,将理事会的成员规模控制在合理限度内,即应该控制在党委委员规模的三倍以内,确保党委在理事会决策时能够真正关注利益相关者的发展需求,充分彰显决策主导的价值。

3.3 评价机制和评价体系同频共振

为保证内部控制与内部治理的有效实施,高职院校应建立完善的内部监督评价机制,发挥好内审部门的监督评价作用,打造评价机制与评价体系的协同发展效应。一是运用科学化原则设计专业技术、管理、工勤及“双肩挑”工作职位,推动相关职位的职责与薪酬具体化。特别是对专业技术岗位需要综合考虑任教课程、职称学位、办学需求等多重要素,将教学、科研、社会服务作为主要类别,打造教学与科研的一体化发展格局,同时关注教学工作与管理事务,引导和鼓励教师在把握自身职业发展规划与个人发展诉求的基础上

进行自由化选择,确保所选取的人才与职位相匹配。二是按劳分配,注重提升劳动能力与劳动质量,对不同的工作岗位设计出相对应的职位绩效考核评价体系,关注个人的业绩成果与实际贡献,协调效益与公平。评价教师时应该首先将师德师风作为第一评价要素,运用教学工作的实际发展成果来评价教师能力;评价管理人员时应该关注是否与党的全面领导、办学方针、办学治校理念、校园安全维护等达到一致。三是成立内部控制评价小组,并邀请社会第三方参与,每年至少开展一次全校内部控制风险评估,定期对内部控制执行情况进行监督检查,不定期对专项内部控制进行抽查。通过监督和评价,加强风险防范意识,建立风险台账,及时发现并纠正管理内部控制与治理体系建设过程中存在的问题。

3.4 制度体系和章程结构双向建设

在“双高计划”引领下,高职院校章程与制度建设应符合职业教育发展特质与规律,在国家职业教育章程标准的基础上,打造具有本土化、校本化的章程结构与制度体系。具体而言,高职院校应在“党委—校长—专家—民主—社会”的总体框架上,构建符合学校自身办学理念的制度体系,积极打造“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”的综合育人格局,以组建“学校章程—基本制度—工作制度—部门规章”四位一体的层次化管理模块,形成“金字塔型”制度体系^[8]。鉴于此,高职院校必须高度重视并认真审查规章制度及相关的管理文件,实现规章制度与章程设计协调发展,提升学校的办学质量与办学水平。

3.5 管理中心与内部流程重心下移

高职院校内部治理和内部控制的高效运行,与二级学院和职能部门的工作效率息息相关,因此,管理重心下移和基层自主办学具有迫切的现实必要性。一是进一步健全二级学院的领导体制和工作机制,从党委领导下的校长负责制中汲取发展智慧,对当前所推行的党政联席会议制度进行调整优化,推动二级学院党组织的政治核心地位和监督保障功能得以充分彰显。二是对二级学院的组织结构进行优化,组建并完善基层学术组织,从本科院校的治理经验中获得全新的发展思路,允许二级学院设置相应的学工处、招生就业处、教务学籍管理部门等,为学术权力机构和院理事(董事)会咨询决策机构设置明确的职能分工,为教代会、学代会、分工会、分学术委员会、分专业建设委员会等赋予不同的职权范围,赋予二级学院专家学者适度的话语权,最大化地保障二级学院的自治治学权和管理权,提高二级学院的治学成效。三是赋予二级学院更大的办学决策与财务自主的权力,并坚持不相容岗位相分离原则,加强资金预算绩效管理,在满足学生教育的基础需求和教学质量的前提下,合理控制其他方面的支出,充分进行项目可行性论证,设计出科学的绩效评价指标,让“花钱必问效,无效必问责”的思想深入人心;在采购方面,必须加强采购计划综合管理,提升采购效率、节约采购成本,加强采购过程监督、规范采购程序,防止采购过程中出现差错和舞弊现象;在合同管理方面,要规范合同文本签订,加强合同执行监督,进行合同“全生命周期”管控。

3.6 信息集成和数据治理共同延伸

数据治理与管理可有效推动高职院校的决策水平提升至全新的高度,有利于实现高职院校的优质发展^[9]。一是定位数据治理的牵头部门,正确把握数据生产、加工、使用及质量监控的内在逻辑。从实践状况来看,学校内部职能部门与教学单位主要承担生成人才培养工作状态数据并有效应用的责任,而具备收集、存贮、处理、传输职能的信息技术支持部门与行政部门相对独立,质量管理控制部门具有监测学校办学水平的职能,需要对学校的发展状态进行全方位监测管理。基于此,高职院校应将学校数据治理牵头部门作为质量管理控制部门,为数据治理的有效实施提供保障。二是定期组织校内相关人员技术培训,加强构建治理管理“数据池”人员的软实力,努力提高内部控制、内部治理人员信息技术水平,保证技术人员能够熟练操作内部控制管理软件。三是进一步优化完善内部控制流程,通过内部控制的程序化、信息化,明晰管理责任、节约数据资源、提高审批效率,固化审批流程、降低操作风险,使各项业务的管理模式真正从“人控”走向“数控”。

4 结束语

职业教育是我国教育的重要组成部分,国家教育质量的提升离不开职业教育的高质量发展。“双高计划”的实施要求高职院校逐步丰富自身办学内涵、弥补内部治理结构制度缺漏、健全内部控制体系,充分依托信息化数字化,为高质量治理赋能,提高高职院校的核心竞争力,打造具备中国发展特质、世界一流的高

职院校与专业群,为建设社会主义现代化强国贡献力量。高职院校唯有顺应“双高计划”的发展方向,及时优化自身资源配置,坚持共同治理、协同治理的治理理念和追求善治的治理文化,不断优化组织关系结构,才能保证自身办学契合“双高计划”的发展要求,实现职业教育高质量发展。

参考文献:

- [1]邱福明.“双高计划”背景下高职院校治理能力建设研究[J].教育与职业,2022(16):62-65.
- [2]费云生,吴昊.高职院校内部治理体系现代化助力“双高”建设的探索与实践[J].教育与职业,2022(3):42-47.
- [3]曹高丁,聂强.制度治理视域下高职院校内部治理体系现代化研究[J].中国职业技术教育,2022(1):43-47.
- [4]张衡宇,王元.高职院校内部治理体系现代化建设研究[J].教育与职业,2021(23):43-47.
- [5]朱善元,胡新岗,李巨银.“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[J].教育与职业,2021(16):43-47.
- [6]匡瑛.“双高”背景下高职专业群建设定势突围与思路重构[J].高等工程教育研究,2021(3):127-132.
- [7]张典.“双高计划”背景下高职院校高质量发展的缘由、内涵与路径[J].教育与职业,2021(8):41-44.
- [8]张国民,梁帅.“双高”语境下高水平高职院校治理能力提升路径研究[J].职业技术教育,2020(31):11-17.
- [9]董海燕,朱明苑.“双高计划”背景下高职院校治理能力提升研究[J].教育与职业,2020(21):44-49.

(责任编辑:范可旭)

Research on the Construction of Internal Governance Structure and Internal Control System in Higher Vocational Colleges Under the Background of “Double-high Plan”

BIAN Wen-jia

(Finance Department, Jiangsu College of Engineering and Technology, Nantong 226007, China)

Abstract: Optimizing the internal governance structure and establishing a perfect internal control system in higher vocational colleges under the background of “Double-high Plan” is in line with the general trend of education reform and development in the new era. The scientific grasp of the system deficiencies in the governance and management of higher vocational colleges is able to provide sufficient preparation for the sound development of internal governance structure and the complete construction of internal control system. Higher vocational colleges are able to promote the optimization of governance structure and internal control system to facilitate achieving the educational goals of the “Double-high Plan” by ways of relying on the synergy of democratic management and democratic supervision, the complementarity of decision-making mechanism and structure, the resonance of evaluation mechanism and system, the mutual construction of institutional system and charter structure, the lower shift of management center and internal processes, and the common extension of information integration and data governance.

Key words: “Double-high Plan”; vocational colleges; internal governance; internal control system