

中国特色现代大学制度的建设路径探析

◆章 兢 / 彭 兰

现代大学制度,是以现代大学理念为指导、用以规范大学内外关系的规则和运作机制;是学术自由、大学自治与现代社会的有机融合。基于现代大学制度建设活动的主体有大学、政府、社会,客体是规则和运行机制,本文拟从大学、政府、社会的行动路径来思考中国特色现代大学制度的建设。

一、大学:从分权而治到有序治理

建设中国特色现代大学制度,大学的主责在于遵循大学作为学术组织的使命及特性,藉以《大学章程》的制定、改革和完善学校其它规章制度,规范其内部活动的行动规则及运作机制,形成具有自身特点的内部治理结构。大学章程是大学的“宪法”,是上位法,大学的规章制度是下位法,必须以上位法为依据,不能与之矛盾。我国高校的实际是,大多有较多的下位法,而没有上位法。因此,制定大学章程和修订完善其它大学规章制度宜采用上下结合的方法,同步考虑,有序推进。

1.明晰大学内部治理权力的分配,创设分权而治的运作规则

目前中国大学内部治理的制度框架是“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”。这样一个制度框架确立了中国大学内部治理存在的三种权力,即以党委为代表的政治权力、以校长为代表的行政权力、以教授为代表的学术权力;同时也预设了权力运行的制度要求,即民主管理。但是,从操作层面来看,这样一种制度框架内的有效运行规则和机制尚未真正创设起来。

一方面,由于特定历史条件下我国大学被作为国家行政组织的延伸或附属,整合在一个官僚层级的体系之中,其活动规则及运作机制还没有脱胎于行政控制和管理的治理模式,以致大学内部三种权力之间边界不清、关系不顺,政治权力和行政权力涉足学术事务,学术权力依赖于政治和行政权力。在大学权力运行中,政治上的党组织建设和党的政策贯彻执行,行政上的国家意志和行政法规落实,学术上的知识传承和创新,各有其行动规律和治理准则。学术的治理需要独立,政治和行政应该尽可能少去干涉和替代。

另一方面,从权力交织的大学内部管理来看,民主管理制度还远没有健全起来,目前仅以教职工代表大会作为

实行民主管理的制度安排。教职工代表大会往往与工会会员代表大会同时召开(故称“双代会”),与各权力运行的关系、行使民主管理的路径并不清晰。教职工代表大会制度重在监督和约束行政权力,从民生、民权的角度保障教职工权益,几乎不涉及学术权力的运行。大学民主管理是指大学师生员工各群体成员行使民主权利参与大学公共事务的管理,有的学者甚至将民主管理视为大学的“第四种权力”。无论从保证权力共同运行的动态平衡来说,还是从保证每一权力系统内部运行的公平公正来看,由大学全体师生员工参与的各类民主管理是分权而治的基本运作规则和不可缺失的制度设计。

因而,建设具有现代大学特性和中国特色的内部治理结构,首要任务是调整权力的配置格局,创设三权分离、相互制衡的制度体系和运作机制。一是划清政治权力、行政权力、学术权力的边界、明确各自的职责范围,以大学章程这一法律规制的形式确立三种权力的运行,改变权力越位、缺位、错位以及学术权力和政治权力泛化现象;二是理清党委会、校务会(校长办公会)、理事会(董事会、管委会)以及学术委员会、教授委员会、学位委员会、教学委员会等等代表三种权力的决策机构和决策形式;三是创设好保证权力共同运行动态平衡和内部运行公平公正的民主管理机制,对权力运行中的民主管理形式、民主管理程序以及民主管理机构等有专门的设计,健全教职工代表大会等形式的民主管理制度,畅通全体师生员工参与各类民主管理的渠道。

2.建立和完善权力系统内部的运作规则,通过有序的分权而治实现共治

今天的大学已经不能简单地界定为一个纯粹的“学术共同体”,高校内部治理的“三权分立”也不可能是完全的独立、各管各的一块。然而,大学的使命和功能决定了大学的权力系统中,学术权力居于核心地位,政治权力和行政权力的存在和行使,是为了保证学术活动健康、顺利地进行,应服从和服务于学术权力。这是建立和完善各权力系统内部规则和运行机制的指针。学术管理活动主要包括在教学和研究活动中维护学术规范和学术自由的原则、评定学术成果、对各层学术组织的学术发展规划和学术资源配置做出决策。应该有明确的制度规定和学术道德共识来维

系学术规范和学术自由,确立教师和各级基层学术组织的自主权和学术责任;应该构建和完善诸如学术委员会、教学委员会等学术管理和决策系统,确立其在学术场域中制订规则和分配资源的话语权力,并根据学术权力“民主、平等、分散”的特性订立其行动规则。

政治权力、行政权力系统需要在将不属于自己职权范围内的学术事务交由学术权力系统的基础上,以宏观调控、服务保障、监督协调为主要职能,调整权力运行模式,强调科学决策能力、执行力和服务意识。应该明晰理事会(董事会)、党委、校长等权力主体的责任,建立理事会(董事会)、党委委员会、校务委员会、教职工代表大会等议事决策制度,确立符合本校实际的、精简的党政组织架构和灵活的教学科研服务体系,完善人、财、物管理的基本规则和运行机制。

建立和完善权力系统内部的运作规则,是尊重学术组织属性对大学现行内部运行机制的扬弃。其难点在于我们“内在规则”的变革与政府部门制定并强制执行的“外在制度”如何衔接。例如现行的人事管理制度,很显然与学术组织对人力资源配置和管理的内在要求相冲突。一以贯之的机构与人员的行政级别、详尽设计的人员管理模式以及收入分配制度、难以自主的准终身用人机制等等,都是大学完善内部治理结构的制度障碍。建设现代大学制度从大学自身来说,必须主动把握和呼应社会制度变革的趋势,在担当社会责任的前提下,在法律法规允许的范围内,大胆突破现有制度障碍,围绕人财物资源的配置,变革或创设大学运行的“内在规则”。

二、政府:从角色转换到制度调适

政府作为中国特色现代大学制度建设的主导者,在体现国家意志的同时,要尊重高等教育规律,理顺政府与大学的关系,协调大学与社会的关系,构建起“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的高等教育管理体制,形成中国特色的大学外部治理模式。

1. 转变政府职能,明晰政府的权力与责任,弱化政府对大学的直接控制

作为高等教育的主要投资者,无论是从政治、经济还是道德的角度讲,政府都有理由行使对大学的管理权,通过自己的权力来指导国家高等教育系统的发展。但这种指导应该是宏观调控式的,不能损害大学的自治和学术自由。从西方国家对大学的管理来看,政府作为大学的举办者行使对大学的管理权,大学的行政权力与学术权力一起行使大学自治权,政府管理权与大学自治权是区分开来的;政府在高等教育中扮演仲裁者、推动者、代理消费者等不同角色,而不是去成为大学的直接操纵者。

目前,我国《教育规划纲要》关于教育管理体制改革的精

神,以及政府主导的大学“立宪”运动——制定大学章程,可以期待为政府管理角色调整的前奏。2011年11月,教育部第31号令颁布的《高等学校章程制定暂行办法》指出:高等学校的举办者、主管教育行政部门应当按照政校分开、管办分离的原则,以章程明确界定与学校的关系,明确学校的办学方向与发展原则,落实举办者权利义务,保障学校的办学自主权。然而,这仅仅还是一个原则、一种导向。从意识的树立到观念的转变,再到政策制定和具体的管理实践,政府角色的转换到位还有很长的距离。而且绝不仅仅是教育行政部门的角色转换。

政府转换角色,首先要按照“政校分开、管办分离”原则明晰自己的权力、责任以及角色定位,在如何理顺政府与学校的关系和权责方面,有明确行动路线和政策措施,以保证大学章程对这种关系界定的可行性;要以落实办学自主权、保证大学自治为指导,调适政府各类职能机构与大学的关系,在管理意识和观念上不再将大学作为一级行政组织来对待,对大学的指导、管理和监督行为有明确的权力边界,管什么、管到什么程度都有政策依据。

政府转换角色,其次要通过管理方式和手段的改变来实现。从全球范围来看,减少控制正被许多政府用来作为促进学校自我管制的新手段,约束性的治理和中央政府的计划逐渐让位于新的管理形式,诸如契约、更加广泛的评估制度以及准市场化的竞争等。我国政府要着力改变对大学的管理方式和控制手段,从直接通过人财物资源控制转变到提供资源和制度保障。如:以立法、拨款和规划为主要手段,支持和引导大学的发展,减少对高校具体办学事务的行政指令和直接干预;建立政府和社会相结合的高等教育质量评价系统,并逐步过渡到以社会评价为主,保障大学的质量建设和水平提升;协调高校的外部关系,规范市场秩序、引导社会舆论,推进大学与社会、市场的协调发展。

2. 加快推进国家宏观管理体制变革,完善法规体系,逐步清除大学去行政化的制度障碍

我国现代大学制度建设实质上是当代中国社会由计划经济体系向市场经济体系、集权管理体制向分权管理体制转型的宏观背景下,由大学的行政化运作向去行政化的转型。大学组织的变革应该回应宏观社会背景的变迁,但国家宏观管理体制改革的进程也影响和制约着现代大学制度建设的进程。国家应该加快推进如人事管理、社会保障等宏观管理体制的改革步伐,以适应社会转型的需要,使大学由行政化运作向去行政化转型有一定制度环境的支持。

大学的去行政化和自主管理,前提是依法办学。我国高等学校自主权的基本依据来自《中华人民共和国高等教育法》,但在实际运作中,还有很多问题并不明确,比如:大学是否拥有行政自治权?政府或政府组织的专家委员会是否有权确定大学的教学需要?大学与其聘用的教职工是民

事关系还是行政关系?党委领导下的校长负责制其决策机构如何构成?大学对学生人生安全与健康承担何种责任?等等。有学者指出我国高等教育立法严重滞后于教育实践,立法体系结构不合理,政策性和原则性规定较多,立法空白点较多,程序性及配套法规缺乏。目前,各高等学校虽然在国家的推动下正在研究和制定各自的《大学章程》,但普遍地对章程是否能真正成为治校之法持观望态度。究其原因很大程度上是法律基础不完备,高等教育法规尚无法具体指导大学章程的制订。因此,政府亟待从法律上理顺高等教育法律关系主体间的关联,完善高等教育法律体系的形式结构,及时修改有关法律或制定新的法律文件。

中国大学“行政化”的实质,是大学组织内部的行政权力“化”成了政府行政权力“链条”的末端。大学的管理部门按照政府的内设机构“对口”设置;大学有从副部级、正厅级到副厅级的“行政级别”,校级领导由上级部门委派或任命,院系和管理部门的负责人也都有与政府“同级”官员相当的行政级别,并纳入组织部门的考核管理。这种组织制度的解构靠大学内部的改革是无法实现的,政府必须调整现有对大学进行控制的组织制度设计以及资源配置方式。如:从校长的产生开始,割断大学与政府行政权力的链条;按照部分市场配置与政府购买服务结合的方式配置资源;停止大学沿用政府行政组织的人事管理和收入分配制度等,逐步清理和扫除大学去行政化的制度障碍。

三、社会:从需求推动到合作参与

大学早已不是游离于社会之外或社会边缘的象牙之塔,随着市场经济体制的建立和完善,政府的职能在逐步转变,大学与社会相互依赖的程度越来越强,现代大学制度的完善仅靠政府和大学是远远不够的,需要社会力量的广泛参与和合作,同时要建立全社会参与的运行机制。

第一,社会要将需求的客观存在转化为积极的参与,更深入地推动大学人才培养理念和办学方式的转变。从精英化到大众化,我国民众对高等教育的需求、经济社会发展对人力资源的需求,催生了我国大学的繁荣。但是,目前大学的人才培养和知识创新相对社会的需求还有较大的距离。办学模式和人才培养方式缺乏特色、人才培养质量不能满足社会的要求,这与社会参与大学人才培养的机制尚未建立起来、市场对人才培养的调节功能尚不具备有着直接的关系。

过去,我们常常认为人才培养只是大学的责任,这种观点是有失偏颇的。实际上,人才培养是一个系统工程,它不仅仅是大学的责任,也是政府、社会的责任,需要各方力量的参与和合作。一方面,社会的积极参与将社会的真实需要带入到大学办学过程中,能激发起大学对社会需要的关注,促进大学从封闭走向开放;另一方面,社会的参与和合作最能促进现代大学治理框架中的人才培养机制改革,

引导和规范大学的人才培养活动。

社会参与大学人才培养机制的建设,可从以下三方面切入:一是促进行业、用人单位参与大学的专业和课程建设,并在教材建设 with 专业教师队伍建设上贡献力量,使高校的专业能及时适应和满足社会的需求;二是建立产学研合作的制度规则和运行机制,形成大学与社会协同创新体系,通过合作促进大学和社会资源的开放与共享、丰富知识创新的源泉,以支撑高水平人才培养;三是完善市场供需机制,建立社会对大学人才培养的反馈机制,发挥市场在教育资源配置、教育政策的实施以及人才培养等方面的适度调节作用,引导和促进大学人才培养的改革。

第二,培育社会力量、创设合作机制,形成全社会更主动、更广泛地参与大学治理的局面。社会力量的合作参与是多方面的。首先,社会资金积极投向大学,形成多元的投入渠道和办学主体。我国应构建社会资本投入机制,通过实施捐资给高校的税前减免等政策,并完善和制定相关法律,引导企业、个人和其他社会组织合作办学,积极创造条件,吸纳社会各种资金,共同促进大学的发展。我国民办高校、独立学院的建设与发展是社会力量深度参与大学治理的风向标。

其次,通过建立理事会或董事会制度,吸收社会力量直接参与高校管理。理事会或董事会应作为大学决策和监督机构的主要组织形式,其成员不仅是政府有关部门、举办单位、投资者,还须有服务对象、社会学者等社会各界人士。理事会制度有助于大学及时反映社会需求、避免内部利益群体对大学事务的控制,有助于建立和健全社会参与、支持和监督学校发展的长效机制。

最后,通过发展高等教育中介组织,建立社会督导评价机制。政府应积极培育和规范社会中介组织,将原先由政府承办的职能逐步交由社会中介机构承担。行业协会、专业学会、基金会等现已存在的各类社会组织,要积极承担起大学的学科、专业、课程等水平和质量评估的参与职能,逐步形成社会对大学的评价和监督系统,发挥社会组织在教育公共治理中的作用。此外,还可以引进国际评估,积极推进国际实质等效的认证,促进和提高我国高等教育的国际化程度和水平。

【作者单位:湖南大学,章兢为副校长】

(责任编辑:吴绍芬)

参考文献:

- [1]周光礼.完善中国现代大学制度[J].大学(学术版),2012(1).
- [2]冯向东.大学学术权力的实践逻辑[J].高等教育研究,2010(4).
- [3]李泉鹰.论大学、政府、市场的权力生态关系[J].国家教育行政学院学报,2009(6).
- [4]卢晓梅,董泽芳.我国现代大学制度建设研究现状及反思[J].国家教育行政学院学报,2011(2).
- [5]王建华,钟和平.高校治理中社会参与的困境及对策分析[J].大学教育科学,2011(1).