

◆陈德喜

妥善处理大学章程建设中 内部权力配置的三对关系

2011年12月,教育部下发的《高等学校章程制定暂行办法》明确规定,高校应以章程为根据,制定内部管理制度与规范性文件。从本质上讲,大学章程建设是对大学治理中各利益主体权力进行分配,对相关权力边界进行明晰的过程。而且,大学章程还是大学教学、科研等各项管理制度的“母法”,对校内各种权力的运行进行原则性规范,并从中体现出基本的“立法”精神。大学章程需要上承国家法律,彰显现代大学理念;同时,也构建了高校内部治理的基本框架,大学在管理中必须以章程为基准。当前,我国高校的章程建设还不健全,由于缺少依法治校的理念和切实执行的科学章程,不少高校出现了难以克服的权力运行无序问题,学校权力配置“人治”痕迹较为明显,规章制度甚至前后不一、精神相悖。因此,亟需加强大学章程建设,推进依法治校进程。当前,重点是处理好权力配置过程中的三对关系。

一、决策与执行的权力划界

根据现代治理理论,在管理中,决策权与执行权需要有严格的区分。决策权是对组织发展中战略层面重大事务进行路径选择的权力。管理学家西蒙认为,“管理就是决策”。这一理论把决策从管理的计划、组织、指挥、协调和控制等普通职能中分离出来,彰显了决策的重要性。战略决策是方向性的,它决定了组织未来发展的路径,具有高度的职能性。因为,对组织而言,如果发展方向出现了偏差,则组织运行效率越高,其偏离组织目标就越远。把决策权从执行权中分离出来,强调的是决策的重要性和专业性。现代管理需要有具备专门素养的专职人员进行战略决策,所以需要把决策权与执行权分离开来,以促进决策的专业性和科学性。

对当前我国高校内部治理而言,从学理上看,决策权对应的是党委的领导权,执行权对应的是校长为首的行政权。“党委领导下的校长负责制”是我国高校基本的领导体制。《中华人民共和国高等教育法》和《中国共产党普通高

等学校基层组织工作条例》对党委领导权力与校长行政权力进行了原则上的划分。但是,由于种种原因,在管理实践中还是存在着“领导”与“负责”的权力冲突,或者说是“两个一把手”的困惑。因为现有的制度安排,没有明确党委与校长的权力归属,只是简单地规定“党委领导”、“校长负责”,问题的关键是,没有确定“党委领导”是决策领导还是执行(行政)领导。如果没有把“党委领导”限定为“决策领导”,则会出现如上所说的“权力冲突”问题。当前存在的普遍现象是,大学党委委员(常委)兼任校长、副校长,既是决策者,又是执行者,一身二任,这样就使更具重要性的决策权不能更多地体现专门性。简单地说,就是战略决策者普遍地陷入了纷繁芜杂的执行事务,难以集中精力处理重要的战略决策大计。而且,决策者兼任执行者也会降低决策的科学性和公正性。与此同时,执行者同时拥有决策者身份,也会使执行的问责机制难以发挥功效。

在高校管理体制机制改革过程中,迫切需要通过大学章程建设,在“党委领导下的校长负责制”这一基本制度安排下,进行更为细化的制度设计,对大学内部治理中的决策权与执行权进行明确的划界,逐步减少决策权与执行权交叉不清的现象。中国共产党高校基层委员会一方面代表党和国家的利益,另一方面也自然地代表人民和社会的利益。高校党委就是大学业务中各利益相关者的代表,党委科学公正地为大学发展进行重大决策。这些重大决策是实现“党委领导”的途径,它包括党对高校的政治领导、思想指导和方向引导,大学发展的战略决策和高级执行层的人事决策。党委履行校内的政治决策职能是其实现政治领导的关键,党委需要确保大学发展过程中思想意识形态上的正确性,保证党的政治思想路线、大政方针政策在大学不折不扣地得以贯彻与执行,保证中国共产党领导大学的本色、宗旨和基本制度,保证中国大学及其办学方向、培养目标的社会社会主义性质,以实现高等教育为党和国家服务、为人民服务、为社会发展服务的目标。

党委是“决策人”,在宏观上把握大学的发展趋向,作出大学发展的战略决策,从而在业务上实现对大学的战略

领导。这既是其行使决策权力的重要体现,也是其行使决策领导职能的基本途径。大学发展的战略决策包括大学发展的愿景和理念选择,以及大学发展不同时期的战略规划。在大学组织中自下而上形成师生共同分享的愿景和办学理念,并根据如上愿景理念、社会发展需要和高等教育规律,选择学校发展各个时期的战略规划,是大学发展的顶层设计,对大学发展意义重大。党委需要确保大学发展愿景和理念的适恰性,以及战略规划的科学性,使学校能够更好地履行科学研究、人才培养、社会服务和文化传承创新的职责。党委负责高级执行层的人事决策是其实现人事领导的重点,也是对“党管人事”原则的贯彻。党委的高级执行层人事决策权主要包括对高级执行人员的遴选、任命、授权与约束等。通过对学校高级执行层人事决策权的行使,包括干部的选拔和任用,进而实现党委对学校的政治领导、战略领导和组织领导。

校长是“行政人”,从宏观上看,“校长负责”对应的是执行权的行使,即校长负责对党委决策的执行,但其执行不是单一、单向度的,而是综合的、全方位的。一方面,校长参与(有些校长不是中共党员,列席常委会)党委决策;另一方面,管理就是决策,执行之中有决策,校长也履行相应的决策权,只不过这些决策权属于执行决策而已。校长履行执行权是为了实现学校发展的愿景与战略,其重点是依据大学章程,将党委的决策细化为具体的管理制度,并对学校人、财、物等资源进行科学合理的分配与管理,以发挥其最大的使用效率。原则上,校长的执行权包括了上述党委决策权以外的所有重要权项,特别重要的是中级执行层的人事权与财务的分配权。校长必须拥有充分的人事与其他资源分配、使用、管理权,才能履行好其职责,进而实现党委作出的重大战略决策,并接受党委决策权的监督和制约,这些都需要在大学章程里作明确规范。

二、行政与学术的权力限定

行政权与学术权在大学里是两种重要权力。行政权,在学校层面,表现为校长治校及其对学校的行政管理,在二级学院(学部、学系、研究所、研究院等)层面,表现为其负责人对所属组织的行政管理。学术权,即由教授、学者群体管理科学研究和教书育人,负责治科学、治教学、治学问、治学风、治专业、治学科。由于大学不同于其他社会组织,它是一个学者聚居、研究高深学问的场所,所以在大学内,学术权力应得到应有的尊重,否则就会违背高等教育发展规律,不利于大学探索真理、培养人才、社会服务和文化传承创新等功能的发挥。当前我国公立高校运行过程中,行政权与学术权之间关系出现问题,一方面是行政权力过分主导,甚至是“越界”干预学术权力;另一方面是行

政权与学术权过度交叉分享、界限不明晰,直接影响大学治理过程中决策的科学性与公正性;另外,还会形成大学学者共同体内不合理的氛围,使“研而优则仕”成为大学里盛行的潜规则,让学者分散精力,以追求行政晋升为工作旨趣。

大学章程建设本质上就是要对权力进行科学而合理的基础性限定。通过章程建设,我们应该重新厘定行政权与学术权的边界,行政权履行就是要落实“校长治校”,学术权履行的则是要落实“教授治学”。“校长治校”是指以校长为首的行政权力执行学校决策层党委的重大战略决策,为学校发展战略目标实现实施具体的管理措施。从原则上讲,“校长治校”所治的对象是大学发展过程中的科学研究、人才培养、社会服务与文化传承创新等事务。校长对外是大学的法人代表,代表学校经营外部关系;对内是最高行政长官,直接或间接管理校内除党委所承担的政治领导、战略领导和高层人事领导之外的所有重大事务,并向党委负责。“教授治学”指的不只是教授要做好自己的学问,还要通过学术委员会等学术评议组织对重大学术、教学事务做出专业的、科学的决策。详言之,“教授治学”既窄指以教授为代表的学者群体或教师队伍潜心学问、钻研学术、深入研究,又专指其搞学科、搞专业、搞教学,更宽指其在学校各个层面统筹管理教学和科研,加强学风建设,提高学术水平。

然而,重大学术、教学事务也是学校发展问题,是“校长治校”的治理对象,即“治校”的内容。从广义上讲,这种观点是正确的,但是,重要的是,对学术、教学等专业问题,校长在治校过程中,应采用间接的方式进行管理,不宜过度地介入学术、教学等具体事务,通过合理的制度设计、特别是大学章程建设中的基础性制度安排,让学术委员会、教授会等学术评议机构科学有效地进行决策。确保当前我国高校“教授治学”落到实处的关键在于,需要在章程中清晰规范,校长应把教学、学术重大事务的决策权让渡给学术评议机构,校长对教学、学术重大事务实施间接管理,校长向学术评议机构进行教学、学术重大事务的质询,但此类事务的决策权在学术评议机构,学术评议机构要对自己的决策向校长负责。

需要强调的是,我国高校治理中出现了一些学术风气不正的现象,诸多学术、教学重大事务交由学术评议会组织进行决策后,却因为学术近亲繁殖、派别利益争夺等原因,使决策不科学、欠公正,甚至是进一步催生或强化了学术不当现象及学术不端行为。这就更需要在大学章程建设过程中,不只是对行政权力,而且还要对学术权力进行明确限定。既让行政权力专心地处理自己职责内的事务,更加专业和有效;又对学术权力的合理运行做出基础的刚性规范,为“教授治学”发挥功效提供空间。

三、学校与学院的权力分配

在大学内部治理中,学校与学院是两级主要的权力主体。学校层级主要是教务处、人事处和财务处等职能部门,学院层级则主要是各学院(包括各类研究机构)。校内的权力分配,国内外通行的形式主要有两种。一种是学院分权式,以美国哈佛大学、英国牛津大学为典型代表。在这些大学中,内部治理权力是高度分散于各学院的,这些学院一般享有高度的自治权力,包括人事权、教学权、学术权和财务权等。在分权式大学内部治理结构中,各学院犹如分封诸侯,掌握各种重要权力资源;学校层级对大学的治理往往是通过愿景理念构建、战略规划确立等宏观方式实现的,而具体的科研、人才培养和社会服务事务则由各学院根据学校的愿景与战略处置。另一种是学校集权式,以中国众多公立大学为典型代表。在这种管理模式中,人事权、财务权、教学权和学术权等都集中在学校层级,学院在校部及学校各职能部门的管理下开展工作。

大学内部治理的学院分权模式与学校集权模式各有优缺点。但是,我国大学内部集权式管理存在权力在校级过分集中,院级拥有的人事权有限的问题。各学院想要引进人才,需先经学校人事处审核运作。而人事处所制订的政策虽然有诸多宏观考量,但各用人学院因学科特色以及学院发展具体情景不同,对人才的需求也各异。所以,学校人事部门的宏观政策因其统一刚性而不能真正促进学院发展。在人事方面,还存在一个升迁激励问题。不少高校的干部任命与升迁等权力集中于学校层级,学院难以根据实际情况使用干部升迁和任命等方式来激励教工并合理配置人力资本。在财权方面,学校把资金分配权集中在校级职能部门,会产生资金使用效率低下等问题。教学权和学术权过分集中于校级,相关决策经常存在专业性欠缺问题。还有一个被忽视的情形是,权力过度集中于校级,直接影响了二级学院工作积极性、主动性和创造性的发挥。

当前,我们的大学内部管理,应特别注重学校向学院合理地让渡权力,而这种权力的下移需要通过章程建设来实施和巩固。在章程制订过程中,对权力在校院两级进行分配时,要注意防止出现两种情形,一是向学院层级赋权过少,改革没有进展,导致权力“一收就死”;另一情形是向学院赋权

过多,又没有合理的监督机制,导致权力“一放就乱”。所以,如何在学校和学院之间进行科学的权力分配,是大学章程建设的难点和重点。学校层面应根据党委制订的学校发展愿景和战略规划,遴选学院主要负责人,实施院长任期制和责任制,指导、考核和监督其制定本部门的中长期或年度事业发展目标,制定并执行资源在院级分配的原则。学院拥有人、财、物的院级分配和管理权力,有权对人才的引进、培养和使用,以及干部的任用、提拔和考核等作出符合学校宏观规定的决策。学院对由学校所配置下来的财、物有进行院内分配、管理的权力,以确保资源利用的效率最大化。充分落实“教授治学”,重大教学、学术事务的决策权由院级学术评议机构履行,院级学术评议机构应为学院的学科发展、科研与教学品质提升做出决策。学院行政权力与学术权力不得交叉分享,院长对学术、教学事务实施依托院级学术评议机构的间接管理。

大学章程建设是构建现代大学制度的关键。科学地配置内部权力,妥善处理决策与执行、学术与行政、学校与学院的权力配置关系,是大学发展的基础性工程,是现代大学制度建设的应有之义。教育行政部门主推的大学章程建设工作,无疑会对我国高等教育事业发展带来积极而深远的影响。

[本文为2010年国家自然科学基金项目“大众化进程中的中国大学特色研究”(项目批准号:71073149)的成果之一]

【作者为浙江师范大学党委书记】

(责任编辑:吴绍芬)



全国思想政治教育高端论坛 12月8日、9日在厦门大学举行。来自全国60多所高校的百余名思想政治教育领域专家学者、学生思政工作者,围绕当前思想政治教育的理论与实践重点、热点、难点问题进行了深入交流研讨。
本刊记者 卢丽君摄