

权力配置：高校学院制改革的核心

郑 勇 徐高明

摘要：高校组织内部权力的科学配置与运行是我国高校学院制改革的难点和关键点。高校内部权力结构呈现出权力结构层次分明、学术权力与行政权力交叉渗透、矩阵式的权力分配模式等特点。为此，学院制改革应正确处理好校—院两级的关系，扩大二级学院的自主权，正确处理好行政权力与学术权力的关系，强化学术权力并创新权力分配模式。根据权力配置中的分化与制衡以及权责一致的原则，学院制改革必须建立起以绩效限定责任、以权力制约权力的制衡机制。

关键词：学院制；权力配置；权力制衡

改革开放以来，随着高校办学自主权的不断扩大，重建学院制成为我国高校内部组织结构调整和内部管理体制改革的的重要举措。实践证明，学院制改革有利于学科的综合发展，有利于管理效率的提高，有利于复合性创新型人才的培养。任何改革都是权力和利益的重新调整和划分，改革的成功主要取决于组织内部权力的科学配置与运行。纵览我国高校学院制改革的历史与现状，权力配置同样是我国高校学院制改革的核心，其中权力下放和权力制衡则是改革的难点和关键点。根据高校作为学术组织的特殊性，进一步下放管理权力和完善权力制衡机制将大大促进学院制改革的健康发展，取得学院制改革的预期效果。

一

高等学校作为对知识进行整理、保存、生产、传播和运用于一体的特殊社会部门，其内部的权力结构与其他社会组织有着本质的不同和明显的特征。

首先，在纵向上权力结构层次分明。约翰·范德格拉夫等学者运用组织社会学、比较政治学和公共管理学等社会科学的分析方法，在比较7国高等教育制度权力结构的基础上，提出了高等教育组织的6个层次^[1]：系或讲座、学部（学院）、大学、联合大学、州政府和中央政府。前3个层次为大学的内部层次，后3个层次在大学组织之上。系或讲座是大学内部的第一个层次，它是一门学科的教学与研究单位；内部第二个层次按照惯例称为学部（美国通常称为学院），其传统的功能是为高级专业培养人才，后来又增加了研究的使命；大学本身是高等教育组织的第三层次。学院制改革就是将校—系两级组织结构调整为校—院—系三级组织结构。

其次，横向上学术权力与行政权力交叉渗透。高等学校首先是一个学术组织，是学者的“学术共同体”，学术性和学术权力是高校运行的基本特征。“自高等教育产生以来，处理各门高深知识就是高等教育的主要任务，并一直是各国高等教育的共同领域。当我们把目光投向高等教育的‘生产车间’时，我们所看到的是一群研究一门门知识的专业学者。这种一门门的知识称作‘学科’，而组织正是围绕这些学科确立起来的”^{[2]107}。除了这些专业的、学术的权力以外，高校还存在政治的、官僚的权力。在广义上，政治权力与官僚权力统称为行政权力。目前，高校在学术权力与行政权力的交叉角力中失衡现

象比较普遍，主要表现为高校行政权力的泛化和学术权力的弱化。

再次，纵横交错形成矩阵式的权力分配模式。在两种权力的影响下，“学术共同体”中的学者们既归属于一门学科或一个研究领域，同时又是一个事业单位、一所特定大学或学院的成员。伯顿·克拉克认为，“这两条成员资格线的交叉就是高等教育系统的总体矩阵。高等教育的基本特点主要表现在这里，因为在别的地方找不到具有同样范围和强度的学科和事业单位组成的矩阵”^{[2]114}。根据这种矩阵式的权力组合，他概括出了四种权力分配模式^{[3]138-142}：大陆型模式中，权力主要集中于行会形式的讲座和中央各部门的官僚机构，中间的院校行政只存在虚弱的权力；英国模式是教授行会与院校董事及行政人员的适度影响的结合，政府部门很少享有权力，全国的协调主要由一些学术寡头来实施；美国模式形成了一个强大的以院校行政和董事管理制度为形式的中层结构，以行会和官僚控制为形式的系和多系科的学院层次的权力在不断增长，政府层次的权力最弱；日本模式则是上述三种模式独特的结合体，主要几所国立大学讲座教授在学部 and 大学内部形成了强大的学院式控制，上层结构的权力集中在国家教育部的官僚手中，没有校董事管理制度，院校行政的力量相对较弱，而私立院校却与美国私立院校有着重要的相似，有董事、相对较强的院校行政人员和系的组织，同时由于教育部的权力强大，它一直没能摆脱政府的压力和影响。

二

由于高校是在行政权力和学术权力控制下的二元权力结构模式，因而，“权力不同分布的后果有着根本性的意义。它影响系统作为系统的活动、所发生的变革的类型、所贯彻的价值观念”^{[3]143}。目前，我国高校学院制改革主要是事权下移，而财权、人权、重大事权仍集中在学校，权力下放不到位，分布不合理，严重影响了学院制改革的预期效果。造成这种状况的主要原因在于：不少学校将许多具体事务交给了学院，但依然存在一定程度的权力（尤其是财权、人事权及学科建设决策权等）过分集中在学校的倾向，束缚了各学院的积极性。也就是说，目前虽然为数众多的高校在尝试校院两级管理，但距真正意义上的校院两级管理仍有很大的距离^[4]。

学院制改革的基本原则要求管理中心下移，责权利一致。

这一方面是因为大学组织的特殊性。“与其他组织生活方式相比,学术权力机构的基本特征是底部沉重,影响弥散和决策渐进。”“就复杂性、权力弥散、底部厚重和决策渐进而言,学术系统都是极端的例子。”^{[3]145-146}另一方面是因为,目前大学在经济社会中的地位已从农业经济时代的游离状态、工业经济社会的边缘状态,走向知识经济社会的中心,它与社会的关系日益紧密,大学更加具有国际性、开放性和竞争性。这样势必会造成高校管理活动中的不确定因素和复杂性进一步增加,高校的内外环境也从稳定趋向多变。“一般地说,一所学院或大学的技术子系统越不稳定,就应使其技术子系统与管理子系统的联系越松散,而与环境的联系更密切。只有这样才能保证学校有效的运行。”^[5]因而,过去强调指令和控制追求统一性和服从性的有计划的精确管理是传统高校管理精细的科层组织架构和复杂的管理体制相对应的,它已不适应管理环境复杂多变的知识经济时代。现在,教职员工的“创造力和个人能动性是一种远比统一性和服从性更重要的有竞争优势的资源”,学院制改革必须要变指令控制为服务和支持。服务支持型管理模式强调重心下移,以基层为主,突出二级学院的主体地位。

与纵横交错的矩阵式权力模式相一致,高校学院制改革首先要充分考虑高校“松散联合系统”的学术组织特性,在纵向上正确处理校—院两级的关系,扩大二级学院的自主权。要明确校—院两级权力的范围和重点,建立分权的内部管理体制。学校层面的重点应是战略规划、改革创新和协调服务,主要精力应集中在“非常规问题”和“非业务工作”上。校一级要建立强有力的统一的决策机构、执行机构和反馈机构。业务职能则是二级学院的主要职能,学院应以充分发挥学术权力的作用为主。学术权力的基础是自主性和个人的知识权威,因而在学院一级应充分放权,淡化行政权力,强化学术管理,充分发挥院一级的学术委员会、学位评定委员会和教学指导委员会等组织的作用,保证基层教学科研人员的教学和研究自由,调动他们的积极性和创造性。

其次,要充分考虑我国高校“官本位”现象,在横向上正确处理政治权力、行政权力与学术权力的关系,强化学术权力。要做到三种权力的适当分离,党委行使政治权力,把握和保证学校的大政方针和政治方向;以校长为核心的校行政行使行政权力,适应不断变化的国际环境和抓住发展的机遇,创造性地执行党委制定的大政方针和政策;以教授为代表的学术力量行使学术权力,负责学校的学术事务。强化学术管理机构 and 学术人员在学校管理中的地位和作用,逐步形成“学者治学,教授治教”的民主管理体制。

再次,要充分考虑我国历史、文化和政治的传统和特点,在学科和事业单位的矩阵式权力纵横组合中要正确处理好借鉴与创新的关系,创新权力模式。学习西方高等教育的先进经验,关键不在模仿,而是超越和创新,建国60年,特别是改革开放30多年的历史已经表明,西方的政治、经济、文化制度并不完全适应我国的实际,只有中国特色社会主义才符合我国的国情。同样,我国学院制改革也要增加西方所没有的中国元素,另辟蹊径,走具有中国特色的创新之路。

根据世界银行的观点,教育分权主要包括三种形式^[6]:

一是权力的分散(deconcentration)。它是分权中最弱的一种方式,是指把运作责任而不是决策责任交给下级部门,即它最多只是把管理责任从中央转移到地方或其他较低层级,而中央部门还是对其保持严格的控制。

二是权力的委托(delegation,也可译为授权)。它是一种更全面的分权方法,中央当权者把职权“借贷”给较低层级的政府或自主组织,但委托出去的职权是可以收回的。

三是权力下放(devolution)。它是分权中最彻底的一种,包含了一系列各不相同的程序。主要程序有下放行政管理权,或把国家的职权从上级政府转移到下级政府,同时保留中央对预算和决策的控制;下放财政权,或把对预算和金融决策的影响力从上级下放到下级;权力移交,或把资源和政治权力移交给对上级政府保持很大独立性的下级政府。但权力下放很少同时包含以上三个程序。

当前我国高校中突出的问题是行政权力与学术权力失衡,高校行政化,学术精神式微。在这种情境之下,高校内部的权力分配,应该更加强调的是权力下放和下移,让权力真正归位,而不是权力的分散和委托。为此,应该更加强调学术本位,真正建立起以学术为核心的内部管理体系。

要研究和指导组织的分权,首先要确定判别组织是否实行了分权以及分权程度的标志。评价分权程度的标志主要由4个^[7]:

一是决策的频率。组织中较低管理层次决策的频率和数目越大,则分权的程度越高。二是决策的幅度。组织中较低层次决策的范围越广,涉及的职能越多,则分权的程度越高。三是决策重要性。组织中较低管理层次的决策不但影响该部门的日常管理,而且还影响部门的今后发展,并且决策涉及的费用较大,则分权的程度就越高。四是对决策的控制程度。如果高层次对较低层次的决策没有任何控制,则分权程度极高,如果低层次在决策前要征询上级部门意见或决策后要向上级报告备案,则分权程度就较低。同样在高校中我们可以用这4个标准来衡量权力下放的程度,同时为评估二级学院责权利的一致性提供了科学的依据。

三

政治学和管理学认为,分化而又制衡是公共权力结构优化配置最主要的两种手段,权责对称则是其最基本的原则。因此,在高校学院制改革的权力配置中,必须建立起校院两级纵向上以绩效限定责任、二级学院内部横向上以权力制约权力的制衡机制。

权力下放往往是与绩效评估联系在一起的。我国目前学院制改革中权力配置不合理仍以集权为主,其中重要原因之一就是没有建立起以绩效评估为主的控制系统。校级管理者担心放权后二级学院出现不负责任的权力滥用,学院的运作不能按照学校既定的目标方向发展,犯下错误还要学校来承担。学院制改革要实行管理中心下移就必须建立起完备的绩效评估体系,权力要放得起,收得回,收放自如,要放而不乱,收而不死。“当实质的自主延伸到个人、组织或团体时,已寓含了义务与责任。”因而“对一般大众利益负有责任的公共机构,

将不能再免于‘他们做了什么或没做什么’的辩护责任了。大学也不会再将大众的批评搁置一旁,近视为肤浅的心智表现。相反的,大学将渐增地必须为自己解释,为自己的重要特性辩护,并举实例证明自己的服务是有所值的。它将使其为数众多的校内外人士,更加了解它的服务范围与表现的效能(也就是绩效责任)。”^[8]。所以,作为学校委托代理人的二级学院,也要像大学在办学经费和资源紧张的情况下对资助者、纳税人、教师和学生负责一样,考虑自己的使命和工作范围,要证明自己存在的理由。

开展学院绩效评估,一方面可以使学校对各院系的运作和成效有更清晰的了解和把握,并根据学校的总体办学目标来做出科学的决策和管理,从而使学校决策和管理具有更可靠的依据、更加理性和具有说服力;另一方面,通过对获得的数据进行分析,绩效评估也可以帮助二级学院更全面客观地认识自身,帮助学院进行自我剖析、及时纠偏和科学规划,可以为各二级学院间的办学提供公平竞争的环境和氛围,提高二级学院管理者的责任感和进取意识,促进其不断提高工作效率和质量。绩效责任往往是强调结果的,绩效评估一般主要以可量化的结果为依据。在绩效评估中既要有年度绩效评估,又要有与学院负责人任期相一致的离任或换届绩效评估;既要关注共时性的横向比较(与“他人”比),又要关注历时性的纵向比较(与“自己的过去”比);既要比总量绩效,更要比人均绩效。这样的绩效评估才会更加公平、科学、合理,才能保证权力配置和运行沿着正确的方向发展,才能使增强学院的主体地位和激发学院的活力取得实效。

正如孟德斯鸠所说:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的直到把权力用到极限方可休止。”“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^[9]在二级学院形成以权力约束权力的机制,关键是要在二级学院建立科学的管理体制和运行机制。

纵览当前的实践,我国高校二级学院的管理体制和运行机制主要有以下5种模式:以党政联席会议为最高决策机构的党政共同负责制;以党政联席会议为重大问题决策机构的院长负责制;以院务会议为重大问题决策机构的院长负责制;教授委员会集体决策基础上的院长负责制;党总支领导下的院长负责制。

目前,以党政联席会议为最高决策机构的党政共同负责制和以党政联席会议为重大问题决策机构的院长负责制最为常见和普遍,这与我国高校党委领导下的校长负责制比较契合。党总支领导下的院长负责制较为罕见,一般只存在于少数的公安、司法类院校。以院务会议为重大问题决策机构的院长负责制和教授委员会集体决策基础上的院长负责制则是改革胆识和改革力度较大的一种尝试,它赋予了以教授为代表的教师群体在有关学术性事务上的决策权力和在行政事务上的咨询和建议权力,这两种体制和机制也许是我国高校基层组织回归学术本位的一种理想模式,值得进一步研究、完善和期待。

为了在二级学院建立科学的管理体系和运行机制,首先,应进一步明确二级学院党总支与行政的关系和职责范围。二

级学院党总支和行政不是领导与被领导的上下级关系,而是分工协作、相互配合的关系。院长全面主持学院行政工作,负责学院的教学、科研、社会服务和日常行政管理工作;书记全面主持学院党总支工作,围绕学院中心工作主要管方向、管思想、管干部、管学生。

其次,应进一步完善二级学院的会议制度并确定议事范围。二级学院的会议制度主要有:党总支委员会会议、院务委员会会议(或教授委员会会议)、党政联席会议和二级教代会,必须根据学院选定的管理体制和运行机制明确各种会议制度的议事范围和职责范围。

再次,应进一步规范二级学院的决策和议事规则。要制定严格的工作规程,明确决策形式、内容和范围,保证民主决策、科学决策和依法决策。严格执行民主集中制的各项制度规定,凡属重大问题,都要按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则,集体讨论,形成决议。在重要政策措施、重大工作部署出台前,要深入调查研究,广泛听取意见,进行充分沟通协商;做出决策后,如需对决策进行调整和变更,须由会议集体研究决定;应坚持院务公开制度,拓展院务公开的范围和渠道,改进公开方式,规范公开内容,讲求公开实效。

(郑勇,淮阴师范学院党委书记、研究员,江苏淮安223300;徐高明,淮阴师范学院办公室副主任、副研究员,江苏淮安223300)

参考文献

- [1] [加]约翰·范德格拉夫,等.学术权力——7国高等教育管理体制比较[M].杭州:浙江教育出版社,2001:4.
- [2] [美]伯顿·克拉克.高等教育新论:多学科的研究[M].杭州:浙江教育出版社,2001.
- [3] [美]伯顿·R·克拉克.高等教育系统——学术组织的跨国研究[M].杭州:杭州大学出版社,1994.
- [4] 刘亚荣,高建广,等.我国高校实行校院两级管理体制改革的调研报告[J].国家教育行政学院学报,2008(03).
- [5] [美]伯恩鲍姆.大学运行模式[M].青岛:中国海洋大学出版社,2003:44.
- [6] 转引自许杰.教育分权与大学自主[J].高等教育研究,2004(07).
- [7] 周三多,等.管理学——原理与方法[M].上海:复旦大学出版社,1999:297.
- [8] [美]阿尔巴赫,伯巴尔,冈普奥特.21世纪美国高等教育:社会、政治、经济的挑战[M].北京:北京师范大学出版社,2004:72.
- [9] [法]孟德斯鸠.论法的精神(上册)[M].西安:陕西人民出版社,2001:183.