

试论高校内部决策系统及其优化

李建军

(华南农业大学, 广东 广州 510642)

摘要: 高校内部决策的科学性取决于高校行政权力与学术权力的内在统一。当前高校行政权力与学术权力失衡的根源在于行政决策的目的异化与低效,解决关键在于实现行政权力与学术权力的目的统一。提高决策信息对称性,增强学术权力参与决策的知情权;建立决策咨询系统,保障学术权力参与决策;增强决策透明度,确保权力监督的有效实行,是实现高校内部决策系统优化的有效手段。

关键词: 高等学校; 决策目标; 决策系统

中图分类号: G640 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4203(2009)08-0062-04

On decision system and its optimization in higher education institutions

LI Jian-jun

(South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China)

Abstract: Function orientation of higher education institutions (HEIs) determines that the scientificity of inner policies of HEIs comes from inherent unity of administrative power and academic power. At present the unbalance of administrative power and academic power originates from alienation and inefficient of decision objectives, and the key solution is to realize the objective unity of administrative power and academic power. Improving the symmetry of decision information and enhancing the informed right of academic power to participate in decision-making; building decision and consultancy system and guarantying academic power to participate in decision-making; reinforcing the transparency in decision-making and ensuring the valid execution of power supervision, all of these are effective means to realize the decision system optimization in HEIs.

Key words: higher education institutions; decision objectives; decision system

1999年以来,随着办学规模快速扩张,办学层次不断提高,社会责任不断强化,高校的一举一动吸引着社会的高度关注,这使得高校内部决策日益复杂、关键和重要,谁来决策、如何决策、决策如何执行

与评估等问题越来越受到关注。高校的决策运行受到外部、内部多种因素的影响与制约,本文主要考察高校内部因素,分析高校的决策主体与权力结构、决策过程与权力行使、决策执行与评估等问题。

收稿日期:2009-06-28

作者简介:李建军(1965—),女,河南信阳人,华南农业大学党委副书记兼纪委书记,副教授,从事高等教育管理与思想政治教育研究。

一、高校的内部决策及其运作方式

“决策”(decision)是做出决定或选择,它既是一个认知过程,也是一个行动过程,包括问题的提出、目标的确立、方案的选择与执行、反馈与评估,决策的本质是利益的平衡与资源的分配。凡有决策,就有科学决策(做符合规律的事、正确的事)与民主决策(做符合多数人利益、保护相对人利益的事)的诉求。科学的决策机制包括决策的中枢系统、开放的信息系统、权威的咨询系统、高效的执行系统、强有力的监督系统等部分。高校是以教学、科研等活动为基本特征的组织,学术自由与学术发展是人才培养、科学研究与服务社会的基础,因此,高校的决策过程必然与学术活动、学术主体相关联,对高校决策的科学性、民主性的判断必然与学术活动的规律、学术主体的权利相关联。

从高校校级组织结构看,决策主体体系复杂、条块分散,其中党委(常委)会、校长办公会(部分高校采取党政联席会议或校务委员会形式)、学位评定委员会、职务(职称)评审委员会的地位和职权比较清晰,而学术委员会、教学指导委员会、教职工代表大会等体现学术权利组织的地位和职权较为模糊。从组织结构及组成人员的身份来分析高校内部决策,交叉繁复又难以说明问题。因此,许多学者从权力结构的角度的研究分析高校治理中决策权的行使问题,有学者将高校决策权概括为行政权力和学术权力的二元结构^[1],也有学者概括为政治权力、行政权力、学术权力的三元结构^[2]。由于党政在法理上的一致性,多数学者采用权力二元论。

高校行政权力原则上为高校党政机构及其成员所享有,拥有来自外部的授权,具有相对完备的科层结构和相对固定的运行轨迹,对学校的人(师资)、财、物等资源有直接支配的权力,拥有制定资格评审、项目申报等规则的力量,拥有者具有实实在在的权力。因此,高校普遍出现人所诟病的“学术优则仕”或者“仕而优则学术”的现象。学术权力依靠教授(专家)的影响力,主要“来自学术主体的学术使命、学术成就与声望”^[3]，“它既无统治力,也无层次性,更无隶属关系”^[4],这样的学术权力及学术自治的取向其实不是真正的权力,权力是指特定主体因特定地位或能力而拥有的对社会或他人的强制力量和支配力量,上述学术权力的内涵显然不符合这一界定,称之为学术权利更为恰当。学术权利的代表机构,目前是学术委员会和教职工代表大会,学理上

探讨的有教授评议会等。《高等教育法》规定“高等学校设立学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学研究成果等有关学术事项”,各高校基本依法成立了学术委员会,但没有一所高校的学术委员会能够拥有与行政决策权力并行的支配权,部分高校赋予学术委员会最高学术决策咨询机构的地位,如武汉大学、吉林大学等。

二、高校内部决策研究的局限

学者们从高校行政权力与学术权力的博弈与协调来提出问题,达成的基本共识是行政权力侵蚀和压制了学术权力,并对高校出现所谓官场化、衙门化的种种事实提出了批判,分析了成因并提出了解决办法。提出的对策建议集中在如何限制行政权力对学术权力的挤压,“提升学术权力,淡化行政权力”,实现“党委领导,校长治校,专家治学。”^[5]对行政权力与学术权力的渊源与效力空间进行了划分,尽管承认其中的交叉与融合,还是试图找到行政权力和学术权力分离但协调并行的机制^[6],甚至强调“大学应该以学术权力为中心构建其权力系统”^[7]。这些理念作为操作层面的对策建议,是将高校的决策权力依据所谓的领域或内容分而治之,并行且相互制约。分权而治的对策往往围绕学术委员会或教授评议会的地位和职能方面做文章。吉林大学制定新的《吉林大学学术委员会章程》时,规定学校领导和职能部门负责人不担任各级学术委员会职务,被认为实现了行政管理与学术决策的相对分离。问题并非如此简单。如果试图以扩展诸如学术委员会、教学指导委员会或教授会等组织的职权来行使“学术权力”,实践中会出现两种结果:一是由于缺乏对人、财、物、规则的直接支配,而使决定或决议极易还其咨询意见的本来面目,在与行政系统出现分歧时束之高阁,或者因为没有对资源的支配权导致决议的虚化;二是提升权力,被赋予一定的利益支配权,如此,高校内就会存在两个利益支配决策系统的内耗,仅仅靠教授、专家的品格与自律不能保证支配权的获得、不重蹈官场化、衙门化的覆辙。

三、高校内部决策系统的优化

1. 高校内部决策系统优化的关键是实现目的一致性

《世界高等教育宣言》指出:大学自治和学术自由是21世纪大学发展的永恒原则。^[8]就保护学术自

由的权利而言,分解决策权力的中枢系统、建立二元或多元决策机关并不是好办法,没有制度平衡机制,任何权力都存在侵蚀权利的风险;没有管理上的统一意志,多头权力行使必然陷入纷争与内耗。高校应当只存在一个承担全面决策责任并行使最后决策权的核心作为学校治理的决策中枢系统。这个中枢系统按照《高等教育法》的规定,就是“党委领导下的校长负责制”所形成的决策机制。决策中枢系统在整个行政决策过程中既是主要权力的行使者,又是主要责任的承担者。但是,如果将学术自治看作高校的应有之义,将学术发展看作学校根本属性,在确定只有一个决策中枢系统的前提下,如何才能扭转行政权力对学术权力挤压的局面?如何才能确保决策符合学术活动的规律性、符合学术主体的基本利益?

笔者认为,关键是从目的一致性上解决冲突与矛盾。目前,由于高校行政权力强大的外部性、高校决策主体产生的单向性(自上而下)、学术主体监督权力的虚化,异化了行政权力决策的目的。按照《高等教育法》的规定:“高等教育的任务是培养具有创新精神和实践能力的高级专门人才,发展科学技术文化,促进社会主义现代化建设”。该任务的行使与完成离不开学术活动的主体——以教授为代表的师资队伍。高校的决策如果不以他们的权利保护和正当学术活动的保障为依归,还能以什么为依归?现实中存在的学术权利被侵害的种种弊端,是决策目的异化的结果,是将学术主体、学术活动仅作为管理、控制的对象,而忽略了其目的性。造成这种现象的原因,一是在决策权力组织成员产生的过程中,学术主体的发言权微弱,二是学术主体对决策过程的参与、评估、监督缺乏刚性手段。因此,解决问题的根本方法,是加大学术主体在遴选书记、校长过程中的作用,强化书记、校长的任期制及任职期间对学术利益的回避制,建立定期向学术代表、教职工代表述职并接受评议的制度,并将评议结果作为继任的重要依据,进一步完善问责制度,使违背办学目的、侵害学术权利的决定和选择没有生长和蔓延的空间。

2. 促进高校内部决策系统目的性统一的有效途径

实现高校内部决策系统的优化,达到行政权力和学术权力目的性的统一,要从信息的对称性上提高学术权力参与决策的知情权和参与权;建立决策咨询系统,保障学术参与决策的权利;增强决策过程的透明度,以确保权力监督的有效实行。

(1) 提高信息对称性,促进目的性的统一。决策

过程中行政与学术目的性的统一首先取决于决策信息的充分与对称。高校决策归根结底与学术权利和学术活动有着千丝万缕的联系,是一项复杂的系统工程。国家重点高校每年财政收支在10亿元以上,2万人以上规模的省属高校,每年财政收支在5亿元左右,加上政府行政权力向高校延伸,质量评估与绩效审计,科研项目和各类专项的争取,许多高校面对多重使命,如围绕人才培养的核心工作,在思想政治教育、教学管理与教学质量之外,派生出生源竞争、学生心理健康、学生权益保护乃至大学生就业等一系列事务性工作;围绕着科学研究出成果、争项目、上水平等工作之外,还有小到实验设备采购大到学术团队整合等事务。高校运行过程中流动着大量的信息,不及时进行处理和反馈,高校的正常运行就会存在问题。

高校内部决策系统的科层结构容易自我封闭,形成闭合系统,来自教学科研一线的需求信息在进入这个闭合系统之后无声无息或者以似是而非的理由被拒绝,如许多高校项目预算由职能部门切块上报决策中枢系统,而职能部门上报的方案是由分工不同的科室切块整理汇总,其项目的轻重缓急、与目的一致与否很难有宏观整体的把握,如果中层处(部)长和分管副校长将主要精力放在个人学术资源的积累上面(“双肩挑”干部的常态),往往科室的意见在此信息闭合系统里上升为学校的决定,形成低效能低水平的决定。为此,高校中部分知名学者往往只能利用自身的影响,越过层级直接找校长解决问题,成为许多高校的常态。

因此,确保决策的科学性及目的一致性,高校应整合信息资源,通过开设专门的网络开放系统、信访组织,或强化教职工代表大会职能等方式,多渠道建立开放性决策信息资源系统,赋予职能部门、院系班子主动收集、处理、整合、反馈信息的职责和义务,而不仅仅依赖座谈、信箱等形式化的征求意见。

(2) 建设决策咨询系统,保障学术参与决策的权利。决策咨询系统是为行政决策服务的辅助机构,其特点是辅助性和独立性,功能和任务一是发现问题并向决策者提出问题,引起决策者的注意并将问题提上议事日程;二是拟定决策方案;三是协助决策中枢系统对决策方案进行选择 and 决定。

学术权利的保护和学术活动的保障取决于学术主体能否以权威的形式介入决策咨询系统,成为决策的必经程序。高校各方面专家以其专业性、独立性、客观性具有独特的功能,在科学决策中具有不可替代的作用。现实中,高校面临的事务错综复杂,权

威的咨询系统具有不可替代的作用,但不少高校忽略了专家学者的应有作用,或担心领导意志不能贯彻,或担心不同的利益诉求无法平衡,或担心影响行政效率,有意将专家学者的意见走过场,浪费了现成的智库资源。事实是,既然行政决策牵涉到学术资源、人力资源、资金与物质的再分配,各方利益代言的充分表达和各方理据的充分表述,有利于科学决策方案的形成,有利于预见未来的发展,有利于保证高校发展的活力,能一定程度上改变行政权力挤压学术权力的现象。有学者担心,将学术委员会等机构作为决策咨询机构,是将学术权力纳入行政权力,是对学术权力的弱化。这种担心不无道理,现实中有的高校确实将学术委员会作为橡皮图章,使其成为领导意志走过场的摆设。确保学术委员会的独立性,必须做到:一是严格学术委员会委员的学术代表性,限制校长及中层干部人数,在参与主体选择上,将参与机会给那些有较强参与意愿同时具有相关知识和专长的教师,发挥应有的决策参与功效;二是将学术委员会对学术事项的审议作为学校决策中枢系统决策的必经程序,没有经过学术委员会表决通过的方案不予提交最高决策机构;三是建立可行的制度,保障教授在不必担忧遭到报复的情况下,针对所关注的议题批评行政与管理人员。这也是“美国大学教授协会”(AAUP)1994年“教授治校与学术自由关系之声明”的要旨^[9]。

学术主体的参与权还体现在决策发动的重心下移或称管理重心下移,要在大学结构中重视院、系、部等基层学术组织对学术发展的推动作用。历史证明,任何改革,源头之水总是来自基层、民间,中国改革开放的成功之路就是一条自下而上再自上而下的过程,所谓“从群众中来到群众中去”,是实践证明了真理。高校的改革发展也不例外,“大学庞大的基层操作单位既承担着大学的基本职能,也成为大学发展变革的源泉。大学的基层学术组织大都围绕学科与专业建立,每个专业都要为跨越自己的专业界限进入目前尚未标示的领域才能不断进步。”^[10]基层学术组织作用的发挥,能够确保基层学术骨干对教学、科研改革的发言权,因此,通过校级学术委员会将基层学术主体的合意机构纳入高校改革发展重大决策咨询系统,能够调动基层学术组织创新的积极性,确保决策的科学性、民主性。

3. 提高决策透明度,有力保障权力监督的实行

决策能否做到科学,科学决策能否得以执行,还有一个重要因素就是监督职能是否到位。监督作用

的发挥取决于决策过程的透明度,否则会导致矛盾的信息和误解。透明度能避免黑箱操作,避免权力行使者以不公平的方式取得或垄断学术资源和相关利益,让学术得以自主,让权利避免侵害。

透明度要求高校决策过程和决策基本依据法定化,在国家法律法规之下,高校自行制定的大学章程是透明度的最好保障,大学章程在明确学校定位、发展理念、办学目标的同时,规范各方权利与义务,明确各类机构的地位、职能、成员的构成与选举,决策的原则与程序等,是大学的阳光“宪章”。

透明度要求权力部门及时发布信息,尤其是成果、奖励、荣誉、项目立项等涉及教职工切身利益等事宜,各类公示应成为常态,各级行政决策部门还要形成定期报告工作、述职述廉、接受评议的制度。透明度要求赋予学术委员会或教授评议会、教职工代表会有对学校重大决策进行听证及质询的权利,要有充分的渠道让专家学者建言献策。

透明度需要渗透到大学文化的方方面面,成为决策者和执行者的自觉行为。决策者自觉将权力运行暴露在阳光下,能最大限度地赢得教授和其他教职员工的尊敬和理解,成为决策执行和权力运转的润滑剂,从而减少学术腐败的发生。

参考文献:

- [1] 张德祥. 关于“高校决策模式改革与教学科研组织创新”问题的几点思考[J]. 大连大学学报, 2002, (5): 100-106.
- [2] 曹卫星, 赵跃民, 高翅. 提高高校学术权力 探索中国特色的教授治校模式[J]. 中国高等教育, 2004, (1): 23-24.
- [3][7] 肖起清. 大学学术权力的边缘化及其诉求[J]. 辽宁教育研究, 2006, (5).
- [4][6] 吴国荣. 构建学术权力与行政权力并重的高校管理模式[J]. 中国高等教育, 2005, (19).
- [5] 吴坚. 高校管理中学术权力与行政权力的协调[J]. 高等教育研究, 2005, (8).
- [8] 毕宪顺. 建立现代大学制度: 高校管理体制改革的目標[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版), 2003, (4).
- [9] 阿尔特巴赫, 等. 21世纪美国高等教育——社会、政治、经济的挑战[M]. 北京师范大学出版社, 2005. 91-92.
- [10] 周清明. 浅析现代大学制度的基层学术组织重构[J]. 高等教育研究, 2009, (4).

(本文责任编辑 骆四铭)