

中国特色现代大学制度建设的思考

◆刘献君

党的十八大报告指出：要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度的优越性，并强调，要健全社会主义协商民主制度，完善基层民主制度。在我国基层组织中，大学处于十分重要的地位，如何加强具有中国特色的社会主义现代大学制度建设，具有十分特殊的意义。由于种种原因，我国现代大学制度建设虽然有一定进展，但仍有较大差距。今后，要充分发挥社会主义政治制度的优越性，研究我国政治、经济、文化以及高等教育发展的特点，创造性地探索中国特色现代大学制度。在现代大学制度建设中，要特别关注四方面内容。

一、加快推进大学章程建设

大学章程是关于大学性质、任务、组织构成和主要行为活动等最基本的内容、原则规定或框架。大学章程是大学的宪法，大学办学的依据。中国特色现代大学制度建设，首先要加强大学章程的建设。

加强大学章程建设，应确立依法治校、权力制约的意识和理念。在计划经济时代，政府是大学的举办者，又是大学的办学者，学校没有办学自主权，因此，不需要章程，根据政府的规定、政策，制定贯彻执行规章制度即可。在社会主义市场经济条件下，政府通过法律赋予了大学办学自主权，学校需要章程“上承”国家教育法规，“下启”学校规章制度，规范学校权力正常运行。但是，由于计划经济时代形成的思维惯性，人们不重视权力制约，忽视章程建设，仍然停留在“无章办学”的状态。大学章程的主要功能是规划大学权力运行，规范大学与政府的权力关系，大学各组织之间的权力关系，以及大学与院系之间的权力关系。

认识大学章程的重要性，应基于认识大学权力制约的重要性。权力制约是权力运行中的内在要求，制约是权力之间的制衡、牵制、约束、监督，与监督相比，制约更为根本，是基础性的；权力制约是现代社会组织治理的需要，改变单中心的管理，实现各种利益相关者参与决策的多中心治理，权力制约必不可少；从学校健康发展、学生健康成长

的需要看，权力制约对大学权力运行具有特殊重要性。大学目标高远，权力具有复杂性、多中心性，相互制约性更强。因此，克服实际存在的缺乏权力制约意识的问题，形成强烈的权力制约意识、理念，加强对大学章程重要性的认识，十分重要。根据我国大学运行的现状，在大学章程制订中，应处理好以下关系。

共性和特性的关系。每所大学的章程都应该有自己的个性。个性=共性+特性。教育部对大学章程制订作出了规范性要求，章程亦有其自身的规定性。大学章程首先要符合章程的规范和要求，对大学性质、任务以及组织构成和主要行为活动等最基本的内容作出规定。但是，章程建设要避免千篇一律，千校一面，要形成自己的特色。特色可以从内容和形式两个方面考虑。从内容看，应分析本校的历史、现状，优势问题，从学校使命、核心理念、办学定位、办学特色、学校结构、治理过程、权力制约方式等方面，逐一进行专题研究，在专题研究的基础上，形成大学章程。形式与内容有关，每所大学的历史、学科不同，大学章程突出的重点不一样，形式也就产生了差别。

大学章程和学校其他制度的关系。大学制度包括基本制度和具体制度。大学的基本制度即大学章程。大学的具体制度包括机构设置制度、管理制度、工作制度等。大学章程应着重完善自我管理、自我约束的管理机制，其他所有制度要符合大学章程的规定，权力主体只能在章程规定的范围内行使权力，从而起到制度制约的作用。章程一旦确定，学校要根据章程的规范要求，对其他所有制度进行相应的修改，保持两者的一致性。

“上承”与“下启”的关系。“上承”，指大学章程要遵循宪法、教育法规，要与政府之间形成“合约”。在大学章程制订过程中，要认真学习宪法与教育相关法律、法规，体现中国的国情，形成中国特色；要与政府主管部门反复交流、磋商，就办学定位、学科专业结构、权力划分等方面达成共识，形成契约关系。“下启”，指在章程制定过程中，要让利益相关者广泛参与，畅通“利益表达”渠道，形成广泛共识，

从而更好地规范学校权力运行。

二、坚定实行党委领导下的校长负责制

国家高等教育管理体制和现代大学制度,与各个国家的政体密切相关。如法国、意大利在集权政治体制下,建立了比较完备的高等教育管理的政府集权体制;美国、德国的高等教育行政权力则集中在州政府;而英国,中央政府除负责分配高等教育经费外,对高等教育的其他事务较少干预,高等学校享有比较充分的自主权。我国是中国共产党领导下的社会主义国家,实行中央和地方两级管理的高等教育管理体制,在公立大学,实行党委领导下的校长负责制。高等教育法第三十九条规定:“中国共产党学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定,统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权。”

加强中国特色的现代大学制度建设,必须坚定不移地实行党委领导下的校长负责制。《中国共产党党章》总纲中规定:“党必须按照总揽全局、协调各方的原则,在同级各种组织中发挥领导核心作用。”党委是大学的领导核心、政治核心,党委的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导,坚持政治原则,把握政治方向,对学校的重大问题行使“讨论决定权”。党组织的权力主要是政治权力。大学的政治权力,主要是国家权力对大学的影响和控制,这种影响和控制,通过党组织来实现。

坚定不移地实行党委领导下的校长负责制,必须分析研究、解决有关问题,使之不断完善。根据现实状况,完善党委领导下的校长负责制应正确处理好以下关系。

党委和行政的关系。学校党委、行政在方向、目标上是一致的,都是以党的基本路线和教育方针来指导治校办学行为,都是围绕培养国家需要的人才,两者主要是任务分工不同。学校党委在大学处于领导核心地位,以校长为首的行政系统是党委决策的贯彻执行者。简单地说,党委决定一件事应不应该做,一旦作了决定,怎么做则是行政的事。党委不应包揽行政的事,行政应坚决贯彻党委决议。

党委书记和党委的关系。党委的决策是“集体讨论、作出决定”。党委领导是集体领导,而不是党委书记领导。在党的委员会,党委书记和其他委员是平等关系,而不是上下级关系。党委书记作班长,负有重要的责任,但工作中必须依靠党委全体成员,而不能个人说了算。应制定切实可行的议事规则,对党委会议题的提出、确立,议题的研究论证,论题的充分讨论以及最后形成决议,作出明确的规定。

党委和教职工代表大会的关系。党委和教职工代表大会是领导与被领导的关系,党委一方面要加强对教代会的领导,另一方面要相信依靠教代会,充分发挥其在民主决策、民主监督中的重要作用。

三、协同制衡学术权力和行政权力

大学的职能是教学、科研和社会服务,大学是学术性组织,追求学术进步,培养高素质创新人才的学术目标是主要目标。我国现代大学已由小规模、选拔性的、关系松散的团体发展成为具有重大社会经济意义的巨型系统,管理十分复杂,需要强有力的行政系统,因而效率目标也是大学的重要目标。相应地,大学具有学术系统和行政系统两个系统,学术权力和行政权力两种权力,形成二元权力结构。现代大学制度应有利于学术目标和效率目标的实现,正确处理学术权力和行政权力的关系,使之协同制衡是现代大学制度建设十分重要的问题。

学术权力和行政权力具有不同的特点。第一,两种权力的性质不同。行政权力是以“科层化”为特征的法定权力,以上级管理主体对组织活动的控制与协调为特征,处于强势地位。学术权力是以“自主性和个人知识”为基础的专业权威,在权力结构中处于弱势地位。第二,两种权力的运行规则不同。行政系统是科层组织,科层组织重视效率和低成本运作,组织严密,强调下级服从上级,组织结构控制着组织内部的上下沟通。学术系统是专业组织,在专业组织中,专业人员享有大量的自主权,这种权力是以其专业知识和技能为基础的,专业人员之间的交流是相对开放和非正式的,专业组织关心质量甚于关心成本,其组织结构松散。第三,两种权力的权力主体多元、交叉。行政权力的主体主要是校长和行政人员,但是教师、学生对行政决策有建议权、监督权,对一些重大行政决策还有投票权、制约权。学术权力的主体是学术人员,但随着大学的发展,情况也有变化。大学功能复杂化,致使各种学术工作之间的界限更显模糊。两种权力的主体呈现多元、交叉的状态。根据学术权力和行政权力的这些特点,在处理两种关系中,应把握:

确立校长治校、教授治学的基本格局。自中世纪以来,在西方大学发展过程中,形成了以“大学自治、学术自由、教授治校”为核心的大学制度。我国早期大学,由于规模不大,也曾实行“教授治校”制度,例如蔡元培任校长时期的北京大学,由教授们组成的评议会不仅掌管专业设置、学位授予等学术事务,同时还负责经费预算、机构设置等行政事务。但是,现代社会进入了工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化时代,科学技术迅猛发展,社会变化节奏加快,组织规模越来越大,社会活动越来越复杂,竞争越来越激烈,管理决策所带来的社会影响越来越大,加之中国经济、政治、教育、文化等国情以及中国大学所处的发展阶段,需要强有力的以校长为首的行政系统加强对学校行政事务的管理,以推进学校学术的进步和发展。同时,学校是学术组织,学术事务有其自身的特点和规律,需要教授们参与、决定。因此,在我国高校,要确立“校长治校,教授治学”的格局。

充分发挥学术委员会的作用。长期以来,由于历史造成的等级制、“官本位”等思想的影响,以及学术权力和行政权力的不同性质,导致学术权力受到挤压,以行政权力代替学术权力的现象仍然十分严重。因此,发挥学术委员会的作用非常重要。近几年来,高校都在开始重视学术委员会的建设,制定学术委员会条例,探讨学术委员会成员的组成等,但仍然没有触及学术委员会建设的核心问题。其核心问题应是其职能、职责的确定。一个机构的职责、职能,决定了其性质。现在的大学学术委员会的职责是“审议”,因而仅仅是咨询、审议机构,而不是学术权力机构。大学有哪些学术权力,这些权力的运行状态如何?我们不能一般地说大学学术人员没有学术权力,应作具体分析。以教师“自主性和个人知识”为基础的,需要由教师个人作出决定的,如学生考试、成绩评定,学位论文答辩,以及以此为基础的学生毕业、学位授予,教师职务晋升时任职资格的认定,教师拥有基本的学术权力。但是在学术组织、学术制度、学术资源配置等方面,如院系调整、学术研究组织建立、学科及专业调整、课程设置制度、教师评价制度、研究经费分配等,学术人员没有相应的权力。这些权力需要学术委员会委员来行使,其中一部分可以通过审议,最后由学校行政决定,一部分应该由学术委员会做出最后的决定。加强学术委员会建设,首先要明确其职责,并建立相应的制度,保证其学术职责的行使。

在大学章程中,要明确以校长为首的行政系统、以教授为主体的学术委员会各自的职责、议事规则以及对相互之间的协调、制约作出明确的规定,达到学术权力和行政权力的协同制衡。

四、努力增强师生民主参与力度

宪法规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民”。中国共产党章程中明确规定,“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。……党在自己的工作中实行群众路线,一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,把党的正确主张变为群众的自觉行为。”在中国现代大学制度建设中,必须遵循我国宪法和党的章程的有关规定、要求。大学的主要任务是育人,大学的产品是学生,这种产品与企业产品不同,是自己生产自己。大学要营造一种积极向上、民主自由、崇尚科学、生动活泼的文化氛围,为学生的成长创造良好的环境。因此,大学制度建设,更需要促进、创造民主气氛。除了思想认识上的提高以外,还应有相应的制度保障。

完善教代会、学代会制度。在权力面前,个体单一的权力,难以形成有效的制约,必须借助一定的组织形式。教代会制度和学代会制度是具有中国特色的学校民主制度。教职工、学生通过代表大会的方式,发表意见,参与管理,能取得好的成效。现在,教

职工代表大会、学生代表大会在学校决策中没有发挥应有的作用,在现代大学制度建设中,必须引起重视,加以解决。通过章程,以法定形式明确其职权。以教代会为例,关系学校改革、建设、发展的重大决策,应经过教代会审议,在充分听取意见后再作出决策,未经审议,不能决策。关系教职工切身利益的重大决策,经过教代会讨论通过,并认真按照通过的决议执行。“代表提案”是学校行政和教代会联系的一种重要方式,学校行政要认真处理代表提案。学校要加强对教代会、学代会的领导和指导,为其创造有利的工作条件,充分发挥其作用。上级主管部门应对教代会、学代会发挥作用的情况进行检查评估,并作为考核学校领导的重要内容。

建立政务公开制度。为确保权力的运行透明化,应发挥师生在学校决策中的作用,以权利制约权力,关键在于依法保障师生的知情权、参与权、表达权、监督权。师生知情是以权利制约权力的前提。权力运行不透明,师生与权力行为主体之间信息不对称,缺失必要的参与形式的程序,师生不能平等地参与权力运行过程,以权利制约权力就等于被束之高阁。师生诉求表达是以权利制约权力的通道。师生不能正常地发表自己的意见和看法,不能理性合理地表达诉求和主体权利,以权利制约权力就会变成一句空话。师生监督是以权利制约权力的体现。师生监督不到法律保护,甚或因此而遭受报复,以权利制约权力就会大打折扣。

建立后果制约制度。考察一项制度的成败,权力运行的得失,要看其后果。教职工、学生很难看到完整的决策过程,但能直接看到、感受到决策后果。后果制约是以权利制约权力的有力形式。为此,应建立健全对领导干部的监督检查、考核、奖惩、责任追究制度,建立包括罢免、引咎辞职在内的查处制度。

广泛听取师生意见。学校可以通过校长信箱、座谈、走访,广泛与师生交流,听取大家的意见,吸取群体智慧,充分发扬民主,推进学校发展。

现代大学制度建设是一个长久、艰难的过程。我们应遵循教育规律,探索国情,研究校情,从现实存在的问题出发,在解决问题过程中,逐一建立并完善制度。

【作者单位:华中科技大学】 (责任编辑:吴绍芬)

参考文献:

[1]KERR C. The Uses of the University [M].Harvarl University Press, 1963.

[2]DEEM R, BREHONY K J. Management as Ideology: the case of New Managerialism in Higher Education [J].Oxford Review of Education, 2005(2).

[3]闫德民.权力制约分析[J].社会科学,2009(7).