

完善大学治理结构的思考与建议

董泽芳^a, 岳 奎^b

(华中师范大学 a. 教育学院; b. 政法学院, 湖北 武汉 430074)

摘 要: 当前,我国大学内部治理存在着内部权力配置不当,党、政、学关系不顺,学生、教
工民主参与途径不畅等问题,极大地阻碍了高校的发展。完善大学内部治理结构,必须处理好
大学内部政治权力、行政权力、学术权力、民主权力四种公共权力的配置与制衡关系;进一步优
化由党委领导、校长负责、教授治学、共同参与、全委决策、民主管理六大要素构成的大学内部
组织结构关系;建立和健全坚强有力的领导机制、民主科学的决策机制、行政权力与学术权力
和谐发展的机制、深度对话与平等协商的共同参与机制和公开透明的权力调控机制。

关键词: 现代大学制度; 治理结构; 全委会; 权力调控机制

中图分类号: G471 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2012)01-0044-07

Thoughts and Suggestions on Improving the University Governance Structure

DONG Ze-fang^a, YUE Kui^b

(a. School of Education; b. School of Politics & Law, Central China Normal University, Wuhan 430074, China)

Abstract: At present, there's undue arrangement of inner power in our university inner governance, such as the unsmooth relationship among the party and the administration and the academic, obstructed democratic participation of students and teachers, which hindered the development of university overwhelmingly. To improve the university inner governance structure, it should deal with four public power allocation and balance consisted of the political power, administration power, the academic power, and the democratic power. To optimize the university inner organization structure relationship consisted of party committee leadership, president's responsibility system, professor's academic power, joint participation, policy-making by the commission, democratic governance. To construct and improve the powerful leadership mechanism, the democratic and scientific policy-making mechanism, the harmonious development mechanism of administration power and academic power, the joint participation mechanism of deep dialogue and equal consultation, and the open and transparent power control mechanism.

Key words: modern university system; governance structure; commission; power control mechanism

① 收稿日期: 2011-12-05

作者简介: 董泽芳(1945—),男,湖北红安人,华中师范大学教育学院教授,博士生导师,从事高等教育社会学、高校人力资源管理研究;岳 奎(1980—),男,河南南阳人,华中师范大学政法学院博士研究生,从事高等教育管理、社会主义现代化建设研究。

为促进我国高等教育健康发展,必须加强现代大学制度建设。现代大学制度建设不仅涉及规范和理顺大学与政府、社会的关系问题,更涉及大学内部治理结构的完善和改革问题。当今我国公立大学内部治理结构主要是政治权力、行政权力、学术权力、民主权力这四种公共权力的配置与制衡关系。但由于种种原因导致大学内部权力配置不当;党、政、学关系不顺;学生、教工民主参与途径不畅,极大地阻碍了高校的发展。完善大学内部治理结构是新时期促进我国高等教育科学发展面临的一个亟待解决的重大理论问题和实践问题。

一、完善治理结构是高等教育改革的强烈呼唤

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》正式提出了完善中国特色现代大学制度的要求,并把完善大学内部治理结构作为重要任务。刘延东在出席教育部直属高校工作咨询委员会第二十次会议时也指出:“要建设中国特色现代大学制度,形成新型的高校内部治理关系。要在坚持和完善党委领导下的校长负责制的基础上,探索高校理事会制度和内部治理结构改革,建立高校自我发展、自我管理、自我激励、自我约束相结合的管理和运行机制。要探索教授治学的有效形式,推进高校科学民主决策。”^[1]

完善大学内部治理结构是建立现代大学制度的微观基础。现代大学制度的核心是在政府的宏观调控下,大学面向社会,依法自主办学,实行民主管理。它主要包括两个基本层面:一是国家层面的关于大学的制度安排,涉及大学与政府的关系、大学与社会的关系、大学与大学的关系等方面;二是大学自身层面的内部制度安排和设计,主要表现为大学内部治理结构,并涉及校内政治权力、行政权力、学术权力、民主权力之间的关系。建立现代大学制度的根本目的就是要处理好校内外两方面的关系,形成现代大学法制体系和与之相应的现代大学运行机制;促进现代大学理念的落实,弘扬现代大学精神,营造和谐共生的大学氛围,优化大学的资源配置,充分调动大学主体的主动性和创造性,以保证人才培养、学术研究和社会服务以及引领社会发展的现代大学功能的实现。而这些目标的实现都有赖于大学内部治理结构的完善。因此,构建合理的大学内部治理结构是建立现代大学制度的微观基础,是政府部门转变职

能、实现有效调控的必要前提。

完善大学内部治理结构是突破内部管理体制性障碍的必然选择。我国高校内部管理体制经多次改革,最终确立为“党委领导下的校长负责制”,并得到《中华人民共和国高等教育法》的认定。应该说这一体制的确立既是对建国60多年来高等教育管理体制正反两方面经验的总结,也是对高校内部管理模式反复探索的结果。然而,随着高等教育体制改革的不断深化,在实际运行中仍然暴露出下列问题:一是权力配置不当。党政组织权力过大,学术组织声音微弱,“人治”特征十分明显。二是党委和行政责权界定不明。对党委与校长的“领导”与“负责”的规定缺乏操作性,在现实中极易产生“踢皮球”现象。三是民主决策不够。强调了“党委”与“校长”的决策权力和地位,忽视了教师群体、学生群体与社会各界人士参与治校的作用,决策主体单一、决策过程封闭。四是多种关系不顺。政治权力与行政权力错位,行政权力异化、学术权力弱化,以及学校衙门化、职能官位化、作风衙门化、学术行政化等现象严重。上述问题导致大学难以遵循大学自身发展规律,极大地影响了高校办学的整体效率。只有进一步完善内部治理结构,优化权力配置,协调各主体的利益关系,才有望突破高校内部管理体制中的障碍。

完善大学内部治理结构是大学全面履行自身职能的客观要求。现代大学的三大基本职能是培养人才、科学研究和社会服务;核心职能是促进人的全面发展。而大学要实现上述功能,必须有赖于内部治理结构的进一步完善,即要进一步完善党委领导,以保障社会主义的育人方向;进一步明确校长负责,以全面实现学校发展的总体目标;进一步落实教授治学,以确保人才培养的质量和科学研究的水平;进一步加强民主管理,以切实保障决策的科学民主与师生的切身利益。可见,为促进大学科学发展,全面履行大学的职能,进一步完善大学内部治理结构势在必行。

二、完善大学治理结构必须高度重视系统制度设计

任何一项改革都要经历系统制度设计——组织结构调整——运行机制建设三个阶段,三者缺一不可。胡锦涛在《充分认识推进教育改革的重大意义》的讲话中也指出“改革是教育事业发展的强大动力”,他特别强调要“重视改革的系统设计和整

体安排”。^[2]回顾我国近年来大学内部改革往往是就事论事多,对系统制度设计关注较少;注重组织机构的调整,忽略系统运行机制的建设,具体表现在改革缺乏系统思维和学理性基础;决策体制不明、制度性磨擦严重;决策主体单一、决策过程封闭;缺乏对体制发生作用的制衡机制等方面^[3],从而导致改革在组织结构调整中遇上各种阻力使进程减慢,或在运行机制建设中出现偏差甚至流产。

完善大学治理结构首先必须高度重视系统制度设计。系统制度设计主要包括两个层面:一是顶层制度设计,即大学内部改革要从最高决策层弄清楚完善大学治理的主要目标,包括合理的权力结构、相互的制衡机制等,然后分类研究、分层设计、由上而下,逐步推进。二是大学自身的制度设计。大学自身的制度设计是大学内部制度创新、组织变革和管理完善的重要内容,涉及大学的选拔制度、领导制度、教师制度、组织制度与管理制度的方方面面,最主要的目标是实现大学内部权力的合理配置与形成有效的制衡机制。这是一项复杂的系统工程,不能仅限于学校领导层的研究讨论,还必须有专门研究人员运用系统论的思维与方法,从收集中外相关信息入手,进行全面、深入的分析与论证,提出若干方案,为学校最终决策提供咨询服务。

制度设计的重要基础是研究完善大学治理结构必须遵循的规律和原则。进行大学治理结构的制度设计必须充分考虑以下几个方面:一是明确大学的组织特性,使大学治理符合大学的办学规律。大学是一个集知识创新、知识应用、知识传播为一身,融教学、科研、社会服务为一体的学术性机构,又是一个目标多元、职能多样、管理复杂的社会组织,大学组织的主要特性是学术性与科层性的统一。有效的大学治理应该既充分重视学术自由和发挥教授的权威作用,又要有明确办学方向的指导和有力的党政管理,只有将大学的行政管理与学术管理协调好,大学内部管理体制才能最大程度地发挥效率。二是必须明确大学的学术属性,使大学治理遵循学术发展的内在规律。学术性是大学的根本属性,学术活动是大学的本质活动,因此,遵循学术发展规律,真正把大学作为学术组织来建设和管理,是我国大学追求卓越的必由之路。三是必须明确大学的社会特性,使大学治理遵循大学与社会发展相适应的规律。大学发展与社会发展相互制约、相互促进,必须适应特定国情和特定政治制度,必须充分考虑社会经济发展、民族文化繁荣、个人升迁流动等多方面发展的需求,这是大学发展的现实基础。完善大学治理结

构的目的就在于既能使大学充分履行好自身的社会职能,又能获得社会的多方配合与支持,使大学与社会形成良性互动与协调发展的关系。因此,一个有效的大学治理结构“应该根据利益相关者组织属性并区分战略利益相关者和一般利益相关者,将决策控制权按照实际需要,合理地分布于不同的治理主体手里,并使不同主体之间产生权力依赖和制约关系”。^[4]

从操作层面讲,完善大学治理结构应坚持三条原则:一是整体设计与局部试验结合。完善大学内部治理结构,涉及面广、难度大、矛盾多。因此,首先要求教育主管部门既要注重整体制度设计,提出改革的大思路;又要重视大学自身在大学内部治理结构中的改革试验,鼓励先行先试,大胆突破。二是立足国情与合理借鉴结合。现代大学发展具有明显的国际性与本土性相结合的特征。从完善大学治理结构来看,既要顺应国际高等教育改革发展的潮流,又要充分考虑我国国情,不能完全照抄照搬国外的做法。三是适度突破与稳步推进结合。完善大学治理结构必须解放思想,勇于创新,但创新不是对过去的全盘否定。改革必须坚持从实际出发,必须重视总结过去改革的经验教训,必须采取由易而难,循序渐进,典型试验,适度突破,及时总结,稳步推进的方法。历史的经验告诉我们,理论准备不足,试验总结不够,盲目推进往往欲速而不达。

三、完善大学治理结构必须重视 组织机构优化

大学的内部治理结构,是指大学内部组织机构的设置、隶属关系和权限划分等,大学内部治理结构反映了大学内部制度静态的一面。基于上述制度设计,优化我国大学内部组织机构的指导思想是既要重视学术的自由发展,又要强调有力的党政管理;既要重视精英治校,又要强调共同参与;既要重视合理借鉴,又要强调立足国情。基于此,优化的大学组织机构应由党委领导、校长负责、教授治学、共同参与、全委决策、民主管理六大要素构成。

1. 党委领导

党委领导是指党在高等教育事业发展中起着统领全局和指引方向的作用。这种领导作用既体现在高等教育事业发展中执行党的路线、方针、政策,坚持社会主义的办学方向上,也体现在树立科学、进步、现代的教育思想和办学理念,并以此教育全体教

职员工,在学校发展的各个环节贯彻和体现党的教育方针。比如:领导和建立与现代大学制度相适应的民主决策、民主管理模式;领导和营建有利于知识创新的学术环境和积极向上的文化氛围;领导和建立科学有效的激励机制和评价体系,促进管理和学术两支队伍的人才建设以及健康高雅的校园环境建设等。党委在教育思想、办学理念、制度设计等方面的领导作用对于发挥高校党组织的政治优势、贯彻执行党的基本路线、确保高校发展的社会主义方向起着根本性的作用。

2. 校长负责

校长负责,首先是对国家负责。校长是学校的法人代表,他既代表着国家举办的大学法人资产的所有权,又代表大学法人资产的经营权。其次是对学校党委领导下作出的各项决策负责。在党委领导下作出的涉及学校发展的重大决策必须通过校长来分解,并转化成各职能部门的具体工作目标、行政措施和行政行为。校长负责的效果最终由校长及其负责的行政系统的行政效果来体现。其三是对学校的教学、科研、社会服务和其他行政管理工作全面负责。实施党委领导下的校长负责制,是构建现代大学制度,完善大学内部治理结构的必然选择。这种运行机制体现了集体领导与个人负责相结合的原则,有利于充分发挥决策层与执行层的作用。加强和改进党委领导下的校长负责制,不仅需要校长认真执行党委和学校发展委员会的决策,更重要的是要发挥校长的行政领导职能,处理好政治权力、学术权力和行政权力之间的关系。

3. 教授治学

教授、专家是大学的学术权威群体和大学学术成就的代表及智慧的象征。教授治学是指教授、专家不仅承担教书育人、科学研究等方面的工作,而且具有直接参与学科建设、专业设置、教学改革等方面的决策和管理的权力。教授治学既是落实教授主体地位的客观要求,也是大学的生命力和活力的所在。教授长年工作在教学和科研的第一线,对教学及学术研究的方法、学科发展的规律和具体要求、学科梯队建立的切入点等问题有更深入的了解和认识。因此,高校对于这些方面的管理决策应充分听取教授的意见和发挥教授的作用。实现教授治学也是完善高校民主管理体制和决策机制的根本,只有发挥教授的优势,依靠教授参与治学,才能进一步形成管理合力,健全和完善党委领导下的校长负责制。

4. 共同参与

大学组织是一个特殊的“异质组织”,由于组织

构成中人员、目标多样,权力结构多元,大学组织也相应地呈现出学术性、行政性和社会性等多重属性。从教育经济学的视角看,大学组织由管理者、教职工和学生三大基本群体构成利益共同体,这三大群体相互制约、相互促进、相互协调,既具有共同的利益取向,又有不同的利益关切。这些特征“要求大学在程序上做出对其有约束力的规制,自觉体现、维护社会公正。在自身利益或局部利益与社会公正发生冲突时,作为有良知的理性组织,大学应当选择社会公正,成为体现、维护、促进社会公正的自律场所。”^[5]然而,在现实的大学内部治理结构中,由于利益相关方参与度不够,导致学校在制定相关制度时在程序和结果上往往会失去一定的公正性。利益相关方的有效和充分参与,是构建现代大学制度的重要内容。现代大学治理结构中的共同参与,就是大学内部的利益相关方在大学场域中基于大学发展和自身利益发展的需要,在重复博弈的情况下,进行个人行动选择的过程。这种共同参与是一整套处理大学内部各种利益关系,规范大学组织及成员的各种行为规则的沟通平台和对话机制。

5. 全委决策

这里的“全委”不是指全体党委委员的大会,而是在党委领导下由学校党委常委、校务委员会主要成员、教授委员会主要成员、教职工代表大会主要成员以及教师代表、学生代表、校外代表等组成。全委会是在学校党委领导下的常设最高行政决策机构。全委会所决策的是事关学校发展大局、全局的事务,诸如学校发展战略规划、办学方针,年度工作计划,学校重大改革措施以及学校规章制度,师资队伍建设,年度经费预算决算等重大问题。这里提出“全委决策”与坚持“党委领导”并不矛盾。全委会是在党委领导之下,领导并不等于决策,正如我国的政治制度中既强调坚持共产党的领导,又强调人民代表大会是最高决策机构一样。

全委决策是优化大学内部治理结构、提高决策科学性的一种新的制度设计。“从治理的角度看,高校管理体制存在政府与高校、高校内部各个部门之间、高校与社会三层关系,良好的大学治理结构是按照大学的逻辑来理顺它们之间的关系。”^[6]当前大学内部治理结构的主要问题是政治权力、行政权力、学术权力以及社会权力配置不合理,决策机制不健全。要解决好这一问题,必须有一个能反映各方利益,得到各方公认的权威决策机构。全委会是学校党委领导下的一个权力复合体。全委决策不仅重新配置、协调学校内部涉及各利益相关者的政治权力、行政

权力、学术权力,还统筹处理学校与社会的关系。

6. 民主管理

民主管理,首先是制度民主。要健全和完善大学民主管理制度,加强教职工代表大会、学生代表大会建设,充分发挥群众团体积极参与议事、管理和决策的作用,努力推进大学民主的制度化、规范化、程序化。^[7]其次是决策民主。凡涉及学校改革发展全局、事关广大师生员工切身利益问题的决策,都要以人为本、广开言路,通过多种渠道广泛征求意见,尊重民意,集中民智,保证决策的科学化、民主化。其三是行政民主。大学的管理者要能自觉地坚持公开、公平、公正的行政原则,使广大师生员工拥有知悉校务、参与管理、有效监督的权利。

四、完善大学治理结构必须加强大学自身的制度与运行机制建设

“制度”是一个宽泛的概念,一般是指在一定的条件下形成的关系和行为的相对稳定的规范体系。机制是指各要素之间彼此依存,有机结合和自动调节所形成的内在关联和运行方式。制度是基础,是运行机制建设的根本;机制是制度运行的基本表征,在实现制度目标的同时又维护和促进制度的发展。制度具有规范性,机制具有灵活性,制度是强制执行,机制是自动调节。完善大学治理结构与加强大学自身的制度建设、运行机制建设相辅相成。当前,加强大学自身的制度与运行机制建设应在以下几个方面进一步加强。

1. 加强高校党委的制度建设,建立和健全坚强有力的领导机制

在当前条件下,贯彻落实党委领导下的校长负责制,一方面要求学校党委充分发挥在学校事业发展中的主导作用和核心作用,协调各方利益,健全党委和学校发展委员会的议事规则和决策程序,坚持重大问题、重大决策的党委主导、专家咨询、共同参与和学校发展委员会决策的程序;支持校长独立行政职权,充分调动校长和其他行政领导的积极性、主动性和创造性;另一方面,学校校长作为学校的法人代表,在决策执行过程中要对学校党委和学校发展委员会负责,负起落实党委领导、执行党委和学校发展委员会决议,把党委和学校发展委员会的目标决策化为贯彻落实的实际行动措施和行为的责任。

一是健全党的集体领导和个人分工负责相结合的工作制度。首先要在学校党委领导班子中健全民

主集中制,完善党内民主生活会制度,以及重大问题和重要事项决策前的咨询制度。这是坚持党委领导下校长负责制的根本保证。因为“‘党委领导’是利用集体智慧组成的集体决策机制。但党委领导非书记领导,不能偷换观念,大学校长作为大学的法人代表必须在党委的领导下,对大学行政管理行使最高权力并负最终责任,依法治校。”^[8]其次,学校重大问题和重要事项由集体讨论决定,由分管领导、负责组织实施。

二是制定党委常委会议事与决策制度。建立和健全民主科学的决策机制,在重大问题决策上,要增强透明度,充分发挥专家的决策咨询作用,做到重大问题和重要事项没有进行专家论证不决策,没有充分听取群众意见不决策。为此,学校党委应当对党委常委会议、党委书记办公会、校长办公会的议事规则、决策程序和领导行为加以规范。同时,还可以成立党委决策咨询委员会等专家组织,邀请有关专家学者参与学校重大决策的咨询论证工作,确保决策的科学性和合理性。

三是党政领导定时沟通制度。正确处理党委领导与校长负责的关系:党委是学校的领导核心,总揽全局,统一领导学校工作;校长作为高校的法人代表,在校党委的领导下,积极主动、独立负责、依法行使职权。党委应遵循“不抢事,不推事,做实事,抓大事”的原则,充分尊重并支持校长、副校长行使职权,使班子中的每一个人都有具明晰的职责范围和充分的行政决策权力。校长也必须尊重党委对学校行政重大问题和重要事项的决策权。学校的重大问题和重要事项,由行政领导班子负责提出意见和方案,提交党委(常委)会集体讨论决策、党委讨论决定后,由最高行政决策机构讨论通过后,再由行政领导班子负责组织实施。

2. 加强全委会制度的建设,建立和健全民主科学的决策机制

全委会是在党委的领导下吸收多元主体成立的一个常设决策机构。它大致可由20—30人构成,具有制定学校章程、监督学校章程实施、制定学校诸如发展规划等事关学校发展方向的决策权,具有制定事关学校发展全局的重大决议和事项等的决策权以及上述决策执行的监督检查权等。

全委会作为学校最高行政决策的常设机关,与当前大学已经或正在筹建的董事会和理事会有着根本的不同。全委会的组成人员主要以校内成员为主,吸收少量的社会官员、名流或精英参与,是学校的行政决策机构,有着具体且科学的权限和议事规

则。其目的是在校党委的领导下,能够吸收校内各利益主体形成一个最高决策机构,通过民主协商和民主决策,在事关学校发展的重大问题上照顾到涉及学校发展各利益相关主体的利益,是一个为建立科学民主且和谐持续发展的校内环境而设的行政决策机构。董事会或理事会则是一个沟通学校与社会关系的重要机构,其成员主要由学校校友、社会名流、政府官员和企业家组成,组成人员主要来自校外。其重要功能是为学校争取校外资源和支持,为学校发展提供一个良好、和谐的外部环境。在决策方面,全委会可以全体会议的形式进行集体决策,决策议题既可以是常规的议题,如学校年度重点工作、财务预决算、重大建设项目等的决策、年终检查,也可以是党委提请全委会进行讨论决策的重要议题,或者是全委会部分成员认为有必要提请全委会讨论的议题,还可以是校长办公会认为需要提请全委会讨论决策的重要事项等。总之,全委会作为学校发展的最高行政决策机构,负责对学校一切重大事项的决策权、检查权和监督权,其决策、决议具有最高的行政约束力。

3. 加强学术委员会制度建设,建立和健全行政权力与学术权力和谐共舞的发展机制

《高等教育法》第四十一条规定:“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,评定教学、科学研究成果等有关学术事项。”学校行政领导可以专家学者的身份参与活动,但不得以行政权力的方式干预委员会工作。在组织结构上,各学术委员会不能采取行政首长负责、下级服从上级的组织结构,而应采取权威教授负责、平等协商的组织模式。学术功能仍然是其最为主要和不可撼动的部分,这是大学成其为大学的关键。^[9]这说明了大学学术组织及其功能的作用。因此,高校应进一步落实《高等教育法》,建立健全学术委员会制度,明确学术委员会的职责与权限,确保学者专家参与学术事务决策的权力落到实处,充分发挥学术委员会等学术组织的作用,加强学术权力。^[10]然而,在当前,高校行政化的倾向越来越严重,侵害了学术自由和学术发展。行政权力不仅主导着学校的整体管理和资源配置,还不断地通过行政化手段侵犯学术权力的领地,比如职称评定等,严重弱化了学术权力在高校决策中的地位。因此,高校应在制度层面建立起行政权力与学术权力分工明确、相互协调和制约的管理机制。同时,进一步明确作为学术权力重要表达渠道的学术委员会的地位、职责和人员构成。学术委员会作为学校一级的权力机构,必须在学术

事务中拥有独立的发言权、决策权和监督权,并通过制度确保其在行政事务上的咨询和制衡作用,在独立履行学术职能的同时,能够真正杜绝行政权力向学术权力的扩展和渗透。

赋予教授委员会在学校教学、学术研究和学校管理方面的决策权。一方面,在学校一级成立教授委员会,赋予教授委员会在学校教学、学术研究和学校管理方面的权力;另一方面,建立院系一级的教授委员会,使得学校的管理中心下移。比如,国内大学二级院系率先实行教授委员会的东北师范大学,就在《教授委员会章程》中明确规定,学院教授委员会是学院改革、建设、发展中重大事项的决策机构,是学校建立“党委领导、行政管理,教授治学”新型高校管理领导模式的重要基础和保证学院自主管理与自主发展的必要组织形式。该章程还明确规定,二级院系是实行教授委员会集体决策基础上的院长负责制。东北师范大学通过《教授委员会章程》明确了教授委员会的构成、议事规则和权限,是大学内部治理结构的一个重要创新。因此,要建立现代大学制度,必须进一步完善教授治学的基本途径,进一步明确教授委员会的职责,通过规章制度赋予教授委员会在学校教学、学术研究和学校管理方面的决策和管理功能,充分发挥教授在大学发展中的作用。

4. 加强教职工代表大会制度建设,建立和健全深度对话与平等协商的共同参与机制

要充分调动教代会、工会、民主党派、学联、学生会等群体的民主监督作用。“我国高校内部民主监督的本质是‘以权利制约权力’,其基本形式是教职工代表大会制度。新形势下教代会制度作为高校内部民主监督基本形式的地位不会改变,但其面临的问题和挑战导致高校内部民主监督乏力。强化高校内部民主监督效能,必须进一步明确教代会制度的功能,完善教代会制度的内容,创新教代会制度的形式,加强教代会制度的法制化、规范化建设,逐步构建以教代会制度为核心的高校民主监督机制。”^[11]因此,高校应进一步完善教代会具体工作制度,明确教代会工作机构内部管理制度,重点完善教代会代表选举和教代会日常工作程序,充分保障教代会成员的广泛性和代表性,积极探索教代会代表旁听学校重大决策性会议的相关制度。充分发挥工会、民主党派、学联、学生会等群体的民主监督作用,建立起学术的、群众的、经济的等多种监督机制。此外,还要在大学内部建立起深度对话和平等协商的机制和以公共利益为载体的多种权力相互制衡的权力运行机制,让多种权力在相关领域平等、有序地参与学

校事务管理决策。

深度对话与平等协商是实现大学内部治理、共同参与的基本机制。因为大学内部治理结构的形成和大学重要决策的形成是制度博弈参与人在经过多次重复博弈之后,从对立走向相互合作的过程。深度对话是指在大学制度、政策和决议制定与实施过程中,采取全体会议或代表会议等各种可行方式,围绕大学决策所涉及的各方面内容,在制度设计者或决策者与利益相关者之间进行面对面的深入交流,使各个方面的观点及诉求能够充分地表达出来,“一方面谋求大学制度的利益相关者对大学制度预案或者正在运行的制度有全面深刻的理解,另一方面也为大学制度设计者(处于领导地位的个体或者集团)提供了解该制度所约束的对象或利益相关者的不同意见的良好机会,进而为制度预案的科学化、正义化奠定坚实基础,并且可为建构心理契约创造有益条件。”^[12]平等协商则是指在深度对话的基础上,制度设计者或决策者与利益相关者之间就制度、政策、决议所涉及的所有问题达成共识,协调处理好制度运行、决策执行过程中产生的各种利益矛盾或冲突,确保制定的政策、制度或决议能够最大限度地体现利益相关方的利益。

5. 加快大学章程的制定和各项具体管理制度的修订,建立和健全公开透明的权力调控机制

科学设置高校权力运行流程,严格按照程序行使权力。它主要包括程序控制和公开透明两项内容。即科学设计人事、内部财务管理、基建(修缮)项目、物资设备采购、科研经费管理、招生、国有资产管理等权力运行流程,融入制约环节,实现过程控制;深化校务公开,将公开透明运行的措施纳入权力运行流程管理。

《教育法》第26条规定,“设立学校及其他教育机构,必须要有组织机构和章程。”教育部《关于实施〈中华人民共和国高等教育法〉若干问题的意见》规定,“在《高等教育法》施行前设立的高等学校,未制定章程的,其章程补报备案工作由其教育主管部门制定规定逐步进行。”大学章程是大学对其办学所涉及的重大、基本问题作出全面规范的文件,其地位相当于一个国家的宪法。大学章程应当明确规定学校的宗旨、权力配置、主要机构设置、议事规则等学校管理中的重大问题。大学章程的制定在促进现代大学制度建设中具有积极的作用,它有助于从根本上

解决目前我国大学存在的制度建设的民主性、科学性等问题。

及时清理和修订各项具体制度。根据《高等教育法》的有关规定,大学有权就学校的科研、教学、财务、学生管理等具体事项,制定内部规章制度。但从实际情况来看,大学内部规章制度的立、改、废工作往往滞后,有些问题缺乏有效的制度约束,有些早期的规章制度已经不适合现在的形势,有的规章制度之间相互冲突,还有的甚至与国家法律法规不一致,导致大学管理水平和效率低下。因此,必须对大学及其办学的相关制度进行清理,一方面,对国家行政机构对大学办学的相关制度进行清理,确保大学真正能够按照《高等教育法》的规定,获得办学自主权;另一方面对高校内部所有与现代大学制度不适应的相关制度进行清理,同时按照现代大学制度的要求建立一批制度,逐步建立和健全科学、公开透明的权力调控机制,真正实现依法治校。

参考文献:

- [1] 刘延东. 加快建设中国特色现代高等教育 努力实现高等教育的历史性跨越[J]. 中国高等教育, 2010, (18): 4-9.
- [2] 胡锦涛. 在全国教育工作会议上的讲话[N]. 人民日报, 2010-09-09.
- [3] 康翠萍. 我国公立高校内部管理体制的实践反思与现实选择[J]. 教育研究与实验, 2010, (4): 70-74.
- [4] 龚怡祖. 大学治理结构: 现代大学制度的基石[J]. 教育研究, 2009, (6): 22-26.
- [5] 蒋凯. 社会公正与大学角色[J]. 高等教育研究, 2007, (3): 13-19.
- [6][9][10] 汤萱. 我国公立高校内部权力研究——基于治理理论的视角[J]. 大学教育科学, 2009, (3): 62-66.
- [7] 刘国瑜. 生态视野下的中国特色现代大学制度建设[J]. 国家教育行政学院学报, 2011, (6): 53-56.
- [8] 赵俊芳. 现代大学制度的内在冲突及路径选择[J]. 高等教育研究, 2011, (9): 30-35.
- [11] 毕宪顺, 赵凤娟. 高等学校的民主监督与权力制约——以教职工代表大会制度为基本形式[J]. 教育研究, 2009, (1): 86-91.
- [12] 陈彬. 大学制度正义: 旨趣、机制与行动——基于罗尔斯和马格利特正义理论的双重视角[J]. 清华大学教育研究, 2008, (5): 37-42.

(本文责任编辑 许 宏)