完善大学内部治理结构应注意把握的几个问题

徐志平

(浙江理工大学, 浙江 杭州 310018)

摘要: 大学内部权力主体的角色与定位影响着大学内部治理结构。目前我国高校中存在着政治权力与行政权力边界不清、行政权力与学术权力冲突、民主管理权力乏力等现象。要完善大学内部治理结构, 就必须坚持党委领导下的校长负责制, 在完善体制机制上做好文章, 认真探索教授治学的体制机制, 继续推进民主管理监督机制, 大力构建权力保障机制。

关键词: 高等教育; 大学内部治理结构; 体制机制

中图分类号: G647 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-4038 (2014) 01-0009-05

伴随着我国高等教育管理体制和办学体制的变化, 现有的大学内部治理结构已无法很好地适应外部环境的变化, 大学内部存在政治权力与行政权力职责不明、行政权力与学术权力运行冲突、民主管理权力弱化等问题。完善大学内部治理结构, 关键是要解决大学内部权力冲突与制衡问题, 以体制与机制建设保障大学内部利益主体各项权利的实现。

一、大学治理结构的历史变迁及基本内涵

完善大学内部治理结构, 我们有必要对大学治理的历史背景进行一番探讨。英语中的治理 (Governance) 源于拉丁文 “Gubernare” 和希腊文 “Kybermaien”, 原指对船的掌舵、操控。20 世纪 70 年代, 契约关系理论研究专家威廉姆森在企业研究中首先提出了 “治理结构” 的概念, 并将其定义为 “契约关系的稳定性和可靠性在其中得以决定的组织框架”,^[1] “治理” 一词

开始进入公众视野。20 世纪 90 年代初期, 随着全球化问题专家罗西瑙的治理理论的提出, “治理” 成为一种引领国际社会的学术思潮被广泛运用于政治学、法学、社会学等领域。大学治理 (University Governance) 的概念虽然源自公司治理研究, 但思想却萌芽于中世纪的行会学校。例如: 行会学校中的每个成员都可以充分表达意见, 直接行使权利, 而 “领导人的作用主要在于协调, 使各成员约束自己的行为, 服从团体的价值观念和规范”。^[2] 然而, 真正从治理视角对大学所进行的研究在西方历史上也并不算久远。1973 年, 卡耐基高等教育委员会将大学治理定义为 “作决策的结构和过程”。^[3] 美国学者伯恩鲍姆则将大学治理的内涵解释为 “平衡董事会和行政机构拥有的基于法定的权力、教师拥有的基于专业的权力及其组织控制力和影响力的结构和过程”。^[4]

与国外相比, 我国对大学治理的研究起步较

收稿日期: 2013-11-15

基金项目: 浙江理工大学高等教育科学研究重点专项课题 (XGZ1201)

作者简介: 徐志平 (1954-), 男, 浙江永康人, 浙江理工大学党委书记, 主要从事高等教育管理研究。

晚，主要是从张维迎《大学的逻辑》一书问世后才开始受国内同行关注。张维迎在其著作中正式提出了大学治理的定义，他指出“大学的目标也需要通过一整套的制度安排来实现，这些制度安排就是治理结构”。^[5]国内也有学者认为，“治理结构是一个组织中各利益群体的相互关系，它通过权力的配置和运作机制来达到关系的平衡，以保障组织的有效运行并实现其根本目的。”^[6]大学治理结构是大学治理的重要组成部分，大学治理通常内在地包含了治理结构、管理体制等元素，学术界通常不对这两个术语进行严格区分。

一般意义上，大学治理结构分为外部治理结构（主要是协调政府、市场与大学间的关系）与内部治理结构（主要是协调大学内部不同利益群体间的关系）。由于历史传统原因，英、德、美等国的政府、社会等外部环境与大学的关系相对成熟，权力边界也较为明晰，因而对治理结构的研究主要集中在大学内部治理结构，尤其是大学内部权力制衡机制方面。国内则主要从利益相关者、权力冲突等视角对大学治理问题进行了研究。总的来说，对大学内部权力的关注始终是国内外研究关注的焦点。权力作为大学的重要资源和组织机构运行的着力点，它的配置与运用直接影响大学治理成效。然而长期以来，在我国“官本位”思想影响下，我国大学内部政治权力、行政权力、学术权力、民主管理权力的运行出现了某种失衡，一定程度上影响了高校治理结构的完善和大学发展目标的实现。因此，认真地对大学发展中的一些问题进行梳理、归纳，对于完善大学内部治理结构、落实现代大学制度建设具有重要意义。

二、大学内部治理结构的现状与问题

大学作为一个非营利性的公共组织，它的内部存在校、院、系等不同等级与领导、执行、学术等不同层面的权力关系。不同权力主体根据在大学中的地位及其权力资源推动着大学的日常运行，然而当前，大学内部出现了一定程度的党政权力边界不清、学术权力弱化以及民主管理权力乏力等现象，成为完善大学内部治

理结构的主要障碍。

1. 政治权力与行政权力的混淆

大学内部的领导体制与运行机制是大学内部治理的核心，也是完善大学内部治理结构的关键。新中国成立以来，我国高校内部领导体制的变化和反复就反映了完善大学内部领导体制的艰巨性、复杂性，直到《高等教育法》颁发后才最终确立了“党委领导下的校长负责制”。同时，《高等教育法》第三十九条、四十一条分别对党委的主要职责、校长的主要职权进行了规定。在法律上，党委作为高校政治领导核心，主要负责把握学校社会主义办学方向、学校发展重大事项决策等工作。以校长为首的行政领导体系通过各项行政权力的落实，全面完成办学任务。但由于法律对党委统一领导与校长全面负责的具体内容缺乏规定以及对政治权力、行政权力边界的模糊规定，在实践层面很容易造成大学内部管理体制上的多头领导现象。例如：党委书记主持常委会的召开，负责学校重大决策，这使党委书记在逻辑上处于“一把手”地位，而校长主持召开校长办公会，全面负责学校工作又在事实上导致了校长的“一把手”地位。这使实践中党委的“统一领导”和校长的“全面负责”处于平行状态，容易产生工作上的交叉，出现某些工作双重管理而某些工作又无人管，一定程度上影响了高校办学质量的提升。

2. 行政权力与学术权力的冲突

随着市场的变化和大学功能的拓展，单纯的教师群体已无法较好回应外界社会的需求，大学也日渐成为按照科层制原则运行的“由政治单位组成的联盟”。^[7]然而，以科层制管理为主的行政管理体制在为高校带来效率的同时，也产生了诸多难以克服的弊病。例如：管理人员与学术人员基于不同的价值追求，形成了观念迥异的文化冲突，即讲究效率的集体文化和自由的个体文化的冲突。学术群体希望进一步提升学术权力的影响力，减少行政干预，而行政管理人员则希望通过行政指挥，保证大学的高效运行，两大群体价值诉求的差异性造成行政权力与学术权力间的冲突，冲突的结果往往

是行政系统基于提高效率的思考直接或间接对学术权力的运用进行一定程度的干预,以减少大学运行可能面临的风险。事实上造成了行政人员在我国高校内部管理中的核心地位,强化了行政主导和官本位的校园文化,相对弱化了学术人员对学术事务、学术活动及学术关系施加影响的权力。

3. 民主管理权力的乏力

长期以来,我国大学和政府行政上的隶属关系造成了大学内部管理机构、管理人员更多只是对作为大学举办者和投资者的上级政府负责,而较少受校内师生的制约与监督,师生发挥管理、监督的权力范围较为有限。尽管《高等教育法》《教师法》《高校学生管理规定》等文件都确认了师生通过教职工代表大会、学生代表大会等组织参与大学民主管理的合法性,但事实上,由于缺乏相应的权力资源和法律、制度保障,大学师生在我国大学内部管理中并没有实质性权力,教师代表大会、学生代表大会往往成了高校内部政治权力、行政权力的补充或民主管理在形式上的需要。另外,从内部管理体制看,虽然学生也是大学的主人,但由于长期以来对学生权力的忽视,一定程度上造成了学生在大学中主体地位的弱化,大学生在与大学内部其他权力主体的博弈中往往处于弱势地位。

三、完善大学内部治理结构的几点思考

“大学治理结构的主要使命是化解大学在外部多角关系与内部多角关系框架内所面临的失衡风险,重建大学变化中的力量平衡”。^[8]很显然,简单的思想动员和行政调控已经无法有效地协调高校内的这些矛盾。要改变这一状况,关键是要在大学内部重新构建政治权力、行政权力、学术权力、民主管理权力间的相互制衡机制。完善大学内部治理结构就必须科学合理地建构大学内部权力关系及其工作机制,实现各个权力群体决策权的合理配置及与权力相匹配的组织体系、机制。

1. 进一步明晰党政权责范围,完善党委领导下的校长负责制

高校实行“党委领导下的校长负责制”有

其历史必然性。一方面,这是我们党和国家经过长期探索总结出来的历史经验,这一管理体制对我国高等教育的健康发展具有重要意义;另一方面,“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”。^[9]

完善大学内部治理结构,关键是对党委领导下的校长负责制进一步完善。首先要在法律规定上对党政权责的运行范围、边界进行明晰,使该体制既体现党委集体决策的领导作用,又体现校长作为行政主要负责人的执行力。具体而言,党委的领导权力是一种政治方向的把握权,主要是把握社会主义办学方向、维护学校稳定全局及对行政系统进行监督。校长的行政权力是一种执行权力,主要是具体执行学校学科发展、教学、人事等管理事务,同时接受党委领导与监督。从某种意义上说,党委重在解决“做什么”,校长重在解决“怎么做”,前者重宏观方向上的把握,后者更偏重具体事务的执行。其次,妥善处理党委与校长的关系。党委在行使政治权力、领导学校全局性工作时要注意“度”的把握,充分尊重并支持校长独立负责地行使职权。校长也要充分尊重党委对学校重大行政事务的决策,在党委的统一领导下,依法负责地行使行政管理职权。事实上,党委领导下的校长负责制内在地包含了党委与校长协调配合的工作机制,党委的重大行政决策只有通过以校长为首的行政体系才能得到高效执行,而校长的执行也只有在党委的领导下,才能保证办学不偏离社会主义方向。最后,可尝试构建大学董事会。根据大学产权结构特征和多元利益的需求,各大学可尝试探索董事会(理事会)的构建。董事会成员可允许校外人士(政府选派的代表、社会代表、企业代表、校友捐助者等)、校内师生员工等参加,使他们享受一定的决策权,以回应不同利益主体民主管理的需要。

2. 协调好行政权力与学术权力的关系,完善教授治学的体制机制

从世界知名大学的发展经验看,先进的管理水平和高度的学术自由是推动其快速发展的

两大支点。高水平的管理对维系大学高效运行、营造优良学术环境的重要性不言而喻。然而大学不同于政府机关，大学的生命力在于保持学术自由，实现学术繁荣。因此，既要保持大学组织的高效运行，又要保持大学学术的先进性，必须协调好行政权力与学术权力的关系，使行政权力与学术权力不能相互之间出现越位、错位或失位。

首先，要协调好行政权力与学术权力的关系。行政权力作为一种服务于学术发展的权力，要准确定位，充分尊重学术权力，不干涉学术事务，使“学者的活动必须只服从真理的标准，而不受任何外界压力”。^[10] 学术权力也不能无视行政权力的存在，要充分认识到行政权力是保障学术权力运行、改善学术条件的重要手段，两者对于大学的发展是同等重要，缺一不可的。其次，提升以学术委员会为主体的学术组织权力运行的规范化水平，完善教授治学的体制机制。大学作为探索高深学问的场所，大学教授作为研究高深学问者应拥有对学术事务的最高决策权，“只有将学术问题的决策权回归学术机构，切实履行其职能，学术权力提升才能得到保障”。^[11] 因此，大学应进一步强化学术委员会的学术地位，尝试以学术委员会统领学科评定委员会、职称委员会、教授委员会等学术组织，并通过制定规范性文件对其与行政组织的关系、其内部自身性质地位、决策权限等进行明确，进一步增强学术人员对学术资源的配置和使用权，要在体制上为学术权力参与学校的决策管理定位，使之制度化和规范化，以避免随意性。最后，以更好地发挥学术权力的作用为依据，建立咨询与决策结果告知机制。事实上，教授参与学校学术事务的热情取决于他们的决策结果与咨询意见对学校改革与发展影响的程度，探索教授治学、提升学术委员会参与学术事务的决策权的重点并不在于教授群体权力满足的程度，而在于通过他们参与学校发展事业的咨询与论证，激发其责任感、荣誉感、使命感。因此，高校应建立学术事宜决策与咨询结果告知机制，健全教授群体参与学校学术活动的工作机制。

3. 处理好党政权力与民主权力的关系，推进民主管理与监督机制

党的十八大报告提出“完善党务公开、政务公开制度，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权，是权力正确运行的重要保证”。^[12] 完善大学内部治理结构，作为大学利益相关主体的师生民主管理与监督权不可忽视，保障师生参与学校管理、监督，确保师生对学校管理活动的知情权是民主管理与监督的前提。

首先，高校要按照党的十八大要求，完善党务公开、政务公开制度，坚持权力运行的公开化。高校党政权力在行使权力过程中应依法将权力运用依据、过程及结果通过网络、公告栏等定期向学校利益相关者公开，增强社会公众、师生对公共权力行使的知情权。其次，高校党政决策要坚持走群众路线，凡涉及群众切身利益的校级决策都要充分听取群众意见，保障师生群体的参与权。学校要进一步加强对教职工代表大会、学生代表大会等民主参与形式的管理，加强规章制度建设，使民主管理与监督做到有法可依、有章可循，切实赋予师生民主管理权力；要进一步提升教授、学科带头人在教职工代表大会中的比重，提高教职工代表大会参会人员素质，使教职工代表大会、学生代表大会等成为校内重要监督机构，真正形成以权利制约权力的机制。此外，学校还要充分发挥咨询专家委员会等群体参与学校发展规划的咨询、监督作用，积极调动各级基层党组织、无党派人士参与民主管理的工作积极性，使其与教职工代表大会、学生代表大会等一起构成学校的监督机制。

事实上，完善大学内部治理结构涉及大学内部多元主体间利益的重新分配，涉及大学内部管理体制与机制的完善和改革，是一项需要长期坚持的系统工程。因此，高校应以贯彻落实《高等学校章程制定暂行办法》为契机，充分发挥章程在完善大学内部治理结构中的统领作用，大力推进高校内部权力保障机制建设，围绕“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”等要素，通过对大学内部政治权力、行政权力、学术权力等各项权力基本运行准则的确立，进一步明

晰各项权力的边界及运行范围、运行规则与制衡机制，大力构建大学内部权力保障机制，早日建立起与现代经济社会发展相适应，符合高等教育改革与发展规律的内部治理结构。

参考文献：

- [1] 程昔武. 非营利组织治理机制研究 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2008. 67.
- [2] 罗伯特·伯恩鲍姆. 大学运行模式 [M]. 别敦荣等译. 青岛：中国海洋大学出版社，2003. 83-87.
- [3] Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. Governance of Higher Education: six priority problem [M]. NewYork: McGraw-Hill, 1973. 56.
- [4] Robert Birnbaum. The End of Shared Governance: Looking ahead or looking back [J]. New Direction Fro Higher Education, 2004, (127): 30-35.

[5] 张维迎. 大学的逻辑 [M]. 北京：北京大学出版社，2004. 4.

[6] 熊庆年，代林利. 大学治理结构的历史演进与文化变异 [J]. 高教探索，2006，(1)：40-43.

[7] 张德祥. 高等学校的学术权力与行政权力 [M]. 南京：南京师范大学出版社，2002. 41.

[8] 龚怡祖. 大学治理结构：建立大学变化中的力量平衡——从理论思考到政策行动 [J]. 高等教育研究，2010，(12)：28-53.

[9] 董泽芳，岳奎. 完善大学治理结构的思考与建议 [J]. 高等教育研究，2012，(1)：42-47.

[10] 约翰·布鲁贝克. 高等教育哲学 [M]. 杭州：浙江教育出版社，2002. 46.

[11] 毕宪顺，刘庆东. 高校内部权力的科学配置及其运行机制研究 [J]. 国家教育行政学院学报，2010，(8)：12-16.

[12] 新华网. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm [DB/OL]. 2013-11-17.

(责任编辑 朱玉成)

On Several Key Issues in Improving the Structure of University Internal Governance

Xu Zhiping

Abstract: The role and the orientation of the power-holders within a university determines its internal governance structure. At present, there exist in current China's universities phenomena such as the unclear boundary between the political power and the administrative power, conflicts between the administrative and the academic, and the weak democratic administration. To improve the university's internal governance structure, it is necessary to perfect the current model of the president being responsible under the leadership of the party committee in university, to actively fine-tune the systems and mechanisms of university management, to seriously explore the system and mechanism of professors governing academic affairs of the university, to continuously promote the mechanism of democratic management and supervision, and to positively construct the mechanism of power protection.

Key words: higher education; internal governance structure; system and mechanism