

大学治理结构中的权力冲突与组织设计

○ 董亲学

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

[摘要]大学治理结构的兴起源于外部发展环境变迁以及对权力滥用的限制。大学治理结构目前存在结构功能主义理论、委托—代理理论、多中心治理理论等学说。中国大学管理结构中的政治权力、行政权力与学术权力的冲突日益突出,党委书记与校长,非学术与学术权力纠葛尤为明显。中国大学治理结构应在遵循立法基本理念的基础上,固化党委的政治与行政权力,强化大学学术权力,渐进化地完善大学治理结构。

[关键词]大学治理结构;权力冲突;组织设计

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2018.08.010

虽然治理对于大学组织重要性已形成共识,但大学治理结构在具体实践中依然举步维艰。如,高校章程对于组织相关内容并没有遵循治理的基本内涵,除对党委书记及校长职能的表述遵循《高等教育法》外,中国共产党大学委员会、纪律委员会、校长办公会、行政部门、学术委员会、教学委员会、职称评审委员会、教职工代表大会、学生代表大会及群众组织、学部、学院及其他机构等组织架构的职能、权责、运行机制等或空泛概述或抽象表达。这种治理内涵模糊、主体虚化、权利职责互扰的组织结构安排无法体现出高校通过治理权责拟定,厘清内外权利关系,高校自治无法得以充分体现。^[1]

大学对于治理结构的呼唤根植于外部环境变迁与内部自身发展的耦合。从外部环境来看,大学办学经费来源由政府单方划拨转向为政府、市场、社会三者共同参与供给经费与资源;从大学自身看,政府对大学的放权与分权使得大学行政权力空前扩大,但扩容后的行政权促使大学这一特定组织逐渐背离自身本质

作者简介:董亲学,武汉大学政治与公共管理学院教授、研究生导师,研究方向:高等教育管理。

功能。为适应外部环境变化,促使自身职能回归,大学亟需摆脱管理构造,迈向治理结构。

大学对于治理结构的需求还根因于对权力滥用的限制。在政府对大学逐渐松绑与放权的同时,大学行政权力集权化特性愈发显明。这种特征表现为在校级层面权力高度集中,未如政府预期向学校基层进行分权。实践中则表现为照搬政府管理体系,在组织整合领域依赖科层管理体制,在组织资源与利益分配领域奉行行政通吃的规则,以至于大学的工作结构、权力结构和利益结构割裂脱节,大学里出现了由学术能力低的人来负责在学术领域领导学术能力高的人,教师的积极性和进取心受重创,学生的价值观与学术信仰遭遇危机。^[2]

一、大学治理结构理论评鉴

对于大学治理结构的研究,其一遵循结构功能主义理论。该理论认为,大学治理中只要寻找理想的治理结构,就能发挥大学的功能,满足校内外各群体对大学的需求。^[3]其二遵循多中心治理理论。该理论主张大学应以自主治理为基础,通过各种形式的沟通与互惠建构合作秩序,允许大学治理结构存在多个权力中心或服务中心。多中心治理结构不是秩序化的工具理性,而是平等主体实现伦理关照的交往理性。^[4]其三遵循委托—代理理论。该理论通过建立一种获取监督绩效信息的制度,确保代理人履行签订契约的义务。在大学治理中,以校长为代理人代理政府和社会执行人才培养、科学研究与社会服务等方面的职能。

大学治理结构理论虽渊源于公司治理理论,但二者不能混同,更不能将公司治理理论套用在大学身上。一是两个不同类型的组织使命和目标不一致。公司以营利为目的,追求自身利益最大化;而大学是公共部门,实现公共利益是其终极使命。二是大学与公司责任承担主体有所不同。公司,无论是股份有限公司还是有限责任公司,按照代理协定由股东承担责任;而大学责任承担涉及学校法人自身、政府及其他相关利益人。从本质上而言,公司治理结构的功能系建立产权与效益的联系纽带,以激励代理人并防止机会主义行为的发生,而大学治理结构的功能系协调大学决策过程的民主与科学性,并建立与政府、其他社会权利主体的合理联系,以实现大学教育的本质功能并表达多方利益诉求。

需要警惕的是不少学者以大学管理结构要素为研究逻辑起点针对治理结构进行研究,实际上大学治理结构与管理结构在制度创设、法律基础、权力形态、主体实施、职能表现、价值取向、筹资能力、运作逻辑和主要目标等诸多方面均存在不同。第一,大学治理结构相应“多元利益冲突”诉求,重点解决利益相关者决策权力分配问题;大学管理结构对应一元权力结构的科层组织管理制度问题。第二,治理结构既涉及隶属型的权力关系,更平衡和协调平权型的权利关系;大学管理结构只调控隶属型的权力关系。第三,从大学决策主体看,治理结构的决策主体呈多元化面向,尤其需要借助外部力量的介入;管理结构具有单一化特点,只有内部主体进行控制。第四,大学治理结构主张协调各利益相关者权益,

并促使各方强化合作;大学管理结构致力于在自身层级系统内实现内部人控制。第五,大学治理结构以公共利益最大化为价值取向;大学管理结构则是以发挥组织效率最大为价值目标。第六,大学治理结构借助于谈判、对话、协商等机制进行组织(大学)运作;大学管理结构的具体运作则依赖于上级命令和内部规则。

二、大学治理结构中权力分配纠葛

治理作为一种管理机制旨在优化配置现有资源,通过一种全新方式将相互作用和制约的各要素进行整合,它强调组织系统内多元化社会管理力量格局,主张政府不是唯一的公共权力中心,应建构多权力中心格局。同时,不同的权力之间相互依赖,致力于集体行动的组织达至目标须依赖其他组织。这种相互依赖势必存在界限和责任方面的模糊性。

现大学治理结构中,存在以党委领导为核心的政治权力、以校长为基础的行政权力与以教授为主体的学术权力三重权力构造。政治权力、行政权力与学术权力之间呈现对立与统一的关系。政治权力在高校权力体系中处于主导地位,行政权力与学术权力服从于政治权利。在权力话语中,党委领导实施政治权力保障大学社会主义办学方向;校长主持行政管理,具体负责高校行政事务;教授主导学术权力,发挥在学术领域的权威作用。同时,不同类型及层次的高等普通院校,均围绕此三种权力成立了学术委员会、教学委员会、学生会等组织机构。

大学治理结构的核心在于权力的规制。然而,每一个有权力的人都趋于滥用权力,而且还趋于把权力用至极限,这是一条万古不易的经验。^[5] 大学中的权力有行政权力与学术权力之别,各权力亦有内外部之分。而所谓的大学治理结构中权力的界限,实是治理结构中的利益相关主体的权责边界问题。如前文述及,大学中的利益相关主体概由政府及其代理人、教授委员会、学生委员会及其他投资主体构成。对于政府及其代理人而言,治理理念下的政府权力应限定在大学办学方向与经费使用的监管方面,一方面中国特色大学需要强大的外部精神指引,需要符合国家的意志;另一方面现阶段政府对大学的财政划拨依然是大学最主要的办学经费来源。政府的代理人——大学党委会负责学校具体行政事务。其一,政府主体权力的落实需要一个具体机构;其二,除教学(含学科建设)、科研外的大学行政事务管理需要具体机构负责。教授委员会是学校学术权力执行的主体机构。实务中,学术事务机构主要存在主体失位与职能错位问题,尤其是在教授委员会设置程序上更是存在行政权力决定教授委员会人选的组成。教授委员会自身定位与职能彰显是大学治理结构核心的精要所在。大学治理结构的其他参与方,诸如行业、协会或具体企业在大学治理结构中应起到人才培养质量的监管作用。对于大学治理结构中各方具体权力与行为能力具体解构下文做详细解读。

政府对大学的权责主要表现在对大学办学政治方向进行规划与立法,对国有资产安全及财务运营情况进行监督管理,对大学党委书记及校长进行行政任

免,对学科与专业的设置进行批复与评估。简言之,政府对大学的行政干预已经涉及到大学的各个方面,在大学的日常生活中,政府几乎无所不在、无权不包。这种管理一方面通过党委书记和校长贯彻到学校日常实务中;另一方面由于党委书记和校长具体的权限不清又造成了实践中的诸多困扰。

政治权力与行政权力是源与流的关系,二者相互衔接,一以贯之。在大学管理理念下,政治权力和行政权力内化为“党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”“党委领导下的校长分工负责制”“中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。其核心要义是,高校行政机构和行政人员依靠政治权力进行行政事务管理,一般以效率为目标,以科层化为特征,实行严格的等级管理制度。通过指示、命令,自上而下维系大学运行。反观学术权力,明显受到排挤和冷落,在政治权力和行政权力压制下,一直处于弱势地位。细分可以发现,“985”高校、“211”高校、非“211”“985”高校中学术权力逐次减弱。

(一) 党委书记与校长间的权力冲突

我国高校内部管理体制的变迁,诸如1950—1956年的校长负责制、1958—1977年党委领导下的校务委员会负责制、1976—1978年新的校长负责制、1989年以来的党委领导下的校长负责制,实际上是政治权力与行政权力的博弈过程。最终形成的以政治权力为核心的内部管理体制以《高等教育法》等法律法规予以确认。虽然《高等教育法》对党委和校长在大学中的地位进行了规定,但并未明晰界定各自权力,从而导致党委“统一领导”与校长“全面负责”平行运转,两者矛盾滋生。刘虹认为,党委领导下的校长负责制运行关键是“双头”(党委书记、校长)合作问题,个体素养和双方关系显得尤为重要:若双方都强,彼此关系好则形成强大合力,关系不好则产生负面影响;若一方偏弱,则会造成一方单独主导的格局。^[6]张红梅认为,大学治理结构中出现了党委书记与校长“党政一把手”双峰对峙的现象,这一矛盾关系最常表现形态是某一方的“专权”,表现为:有的高校党委书记对所在高校进行管理时,不仅手握处理校内党政事务的权力,还包揽学校教学科研事务,将校长视为“副书记”;校长误读作为“高校法定代表人”这一身份,全权包揽学校大小事务,连党务工作都要主抓,将书记定性为“摆设”。除此之外,这一矛盾在有的高校还表现为党委书记和校长对学校事务相互干涉或互相推诿责任,导致学校内耗多,资源过度消费。^[7]

《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》提出建立党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制,该意见指出了党委具有的10项权责。^[8]宏观上,党委要把控大学办学的政治方向,领导学校思想政治和德育工作,培育师生践行社会主义核心价值观;中观上要策划大学学科与专业建设,营造优良的大学文化;微观上要管好干部、管好人才、管好党员,要深入贯彻落实党风廉政建设责任制。在组织建设中更是明确其领导纪委、工会、共青团、学生会等群众组织和教职工代表大会等组织机构的权力,并讨论决定其他事关师生员工切身利益的重要事项。党委宽泛的权力以及党委中书记与校长之间职

能界限的模糊使得大学陷入行政管理泥淖中无法脱身,更勿谈公共治理。现实的课题是如何实现优化党的领导以及明晰校长权力的耦合。正如张继明所言,强化党的领导就是要求党委从具体的事务干预者转向大学最高监督者和有限事务决策者,^[9]而明晰校长权力的核心在于如何彰显大学自身职能。

(二)非学术权力与学术权力间的冲突

董漫雪认为政治权力统治下的高校逐渐被行政化和意识形态化,行政集权化特征愈发明显,呈现倒金字塔权力结构特征,基层权力匮乏。至于学术权力组织亦表现为“自上而下”的行政管理模式,校长—院长—系主任—教研室主任俨然成为一个线性的行政管理决策体系,学术方向、科研课题、课程设置等教学和科研核心议题均被行政权力所垄断。事实上,大学组织变革中赋予党委的政治权力与校长行政权力之间的博弈斗争更是掩盖了大学组织结构最为基本的权力形态——以教授为代表的权力表达路径。^[10]杨德广认为,大学内部的行政机构将学校教学、科研、财务、职称评定统统掌握在自己手中,按行政管理办法而不遵循用户规律管理教学、科研用户学术事宜,剥夺了教学、学术一线教师的权力,剥夺了教职工代表大学、学术委员会等组织应有的权力。^[11]

相对于政治权力与行政权力而言,学术权力发展式微,如学术委员会、教学委员会、教师职务评审委员会、教学指导委员会等学术组织学术权力地位还未确立,履职能力差、难以发挥应有作用。在权力能力发挥上,大学的政治权力、行政权力与学术权力交织,没有相对清晰的界限。典型表现是,政治权力、行政权力常常越位,泛化的行政权力更是经常出现代替学术权力的状况。在制度保障方面,学术权力的制度化和文化意蕴匮乏。学术权力一直未得到政治背书的确认,大学自身也缺乏尊重和保护学术权力的氛围。至于设置的教学委员会、学术委员会等视为“教授治学”组织在实践中拥有的是“审议”和“讨论”权利,而无最终“决定权”,单纯的学术议题亦须经过校长办公会或党委常委会同意。治理框架下学术话语权的回归是让学术人员进入决策领域,而非作为咨询顾问存在,从而更加吸引学术精英的广泛参与。^[12]

三、大学治理结构的应然建构

大学治理结构作为现代大学制度的核心与显像,成为解释现代大学以及相关环境结构变化的规范性分析框架。目前,政府虽然是大学最强的控制者,但大学利益延传已然超出自身权能界限,亟需社会与市场力量的有效参与,大学受政府、市场、社会三方力量的协调与支配日益突出。囿于三方存在难以调和的价值与利益冲突,大学宜平衡三种力量并建构有共同目标价值,并营造基于竞争与合作的均衡状态,以达到权力均衡、利益均衡与价值均衡。具体而言,一是均衡大学、政府、社会、市场等组织利益关系;二是均衡大学依存的政治、经济、法律、文化等价值利益关系;三是均衡大学内部权力、学术、行政之间的关系。构建基于“政府——市场——社会”调和范式取代政府、市场与社会的角力和纷争,促进

大学重拾职能重心,达其应有的绩效水平。

大学治理结构需要协调的关系:一是处理好政治权力与行政权力的关系,实现党政有效融和。在大学中设立党委的合法性在于:大学党委的权力是国家政治权力的体现,有利于党对大学意识形态领域的控制和引导。大学党委通过贯彻党和国家的教育方针政策,确保党对大学的政治领导、组织领导与思想领导,发挥党的总揽全局作用。党委对大学组织政治引领作用不言而喻,问题是大学自身组织目标如何不脱离党的政治目标又能实现组织活动高效率?笔者以为,应进一步落实政治权力与行政权力的融和路径,除学术权力涉及的领域外,党的政治权力应当在大学“三重一大”事项上均要落实,实现政治权力与行政权力的有效融通。二是学术权力回归本位,回应大学职能与精神价值目标。教师的学术权力是大学组织与生俱来的内生性权力:其一,大学人才培养、科学研究与社会服务的三大职能根源于教师学术贡献,后者是前者存在的根基;其二,追求真理与大学组织同根同源,是大学最为原始也是最有生命力的权力形态。三是着力建构“小政府、大社会”的理念格局。《国家高等教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》提出要健全议事规则和决策程序、依法落实党委和校长职权、充分发挥学术委员会的重要作用、探索教授治学的有效途径、发挥群众团体作用等规划措施实质上是建构“小政府、大社会”的大学治理结构格局。随着计划经济向市场经济过渡期的完成,大学权力的配置更是以让渡的方式,将权力配给有利于提升大学职能的自然人、法人和其他团体。

大学治理通常分为外部治理与内部治理两个领域。大学外部治理结构旨在促使政府、市场、社会等价值诉求和资源配给顺利进入大学,并遵循大学理念实现利益最大化。大学内部治理结构强调以学术权力构建为基础,协调公共权力与行政权力,避免权力高度集中并回应多元利益诉求与冲突。大学外部治理结构建构重点在于协调大学、政府、市场、社会的关系,内部治理结构则重点理顺“党委领导下的校长负责制”这一现实问题。

笔者倾意建构以学术权力为核心,以政治权力为引领,社会权力广泛参与的大学治理解构新范式。具体而言,设计如下:大学党委作为大学最高权力机构,负责学校三重一大事项研究。主抓学校组织、党建、财务、国有资产管理、后勤等部门,领导学校工会、共青团、学生会等群众组织。党委书记由大学主管机构进行任命,可赋予其公务员身份。党委会具体职能为:一是全面贯彻执行党的路线方针政策,贯彻执行党的教育方针,坚持社会主义办学方向,坚持立德树人,依法治校。二是坚持党管干部原则,按照干部管理权限负责干部的选拔、教育、培养、考核和监督,讨论决定学校内部行政机构的设置及其负责人的人选(学科处、教务处、人事处除外),依照有关程序推荐校级领导干部和后备干部人选。做好老干部工作。三是领导学校思想政治工作和德育工作,坚持用中国特色社会主义理论体系武装师生员工头脑,培育和践行社会主义核心价值观,牢牢掌握学校意识形态工作的领导权、管理权、话语权。维护学校安全稳定,促进和谐校园建设。

四是加强大学文化建设,发挥文化育人作用,培育良好校风学风教风。五是加强对学校院(系)等基层党组织的领导,做好发展党员和党员教育、管理、服务工作,发展党内基层民主,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。加强学校党委自身建设。六是做好后勤保障工作。

教授委员会是学校的最高学术权力机构,其委员构成应由具有教授职称,除由各教学学院教授委员会选举产生 1 名外,还需纳入教务处(有的大学称为大学院或大学部)处长、研究生院(学科处)院长(处长)、人事处处长和图书馆馆长。教授委员会负责教务处、研究生院(学科处)、人事处、图书馆等部门的管理以及各教学学院的业务和人才工作,着力解决以下问题:一是讨论决定事关学校改革发展稳定及教学、科研、行政管理中的重大事项和基本管理制度。二是组织拟订和实施学校教务处、学科处、人事处、研究生院以及各教学单位的设置方案并任命负责人。三是讨论决定学校人才工作规划和重大人才政策,创新人才工作体制机制,优化人才成长环境,统筹推进学校各类人才队伍建设。四是组织开展本科生与研究生的教学活动,积极开展科学研究,创新人才培养机制,着力提高人才培养质量。五是积极稳妥地开展社会服务活动,建构大学与地方系统机制,服务国家和地方的经济发展。六是组织开展学校对外交流与合作,与各级政府、社会各界以及国际机构签订合作协议,依法接受社会捐赠。大学校长由教授委员会推荐并公示产生,既可以是校内教师亦可以在全球范围内遴选产生。

需要审慎地思考“高校去行政化”以及“高校外部行政化决定内部行政化”等言论,这些言论的实质指向的是大学政治权力是否正当化。政府对大学政治权力配给理论渊源于 1962 年艾默生提出的“依赖—权力”范式,经布迪厄于 1986 年变革后,该范式被解释为拥有资本数量和类型决定了在特定空间的地位,也决定了拥有的权力。实践中,无论是中国大学历史演进和社会主义特色内涵要求,还是《高等教育法》的立法确认,以“党委领导”为核心的大学治理结构始终是建立和完善中国特色现代大学的应有之意。

四、余论:渐进化的大学治理结构

综上所述,大学治理结构的定义应是,体现大学利益相关者组织属性以及委托代理特点,以实现公共利益为目标,彰显大学主体功能,回应权力冲突和多元利益诉求的权力制度安排。一个有效的大学治理结构应当根据利益相关者组织属性区分战略利益相关者与一般利益相关者,将决策权按实际需求,合理分布在不同治理主体手中,并促使不同主体产生权力依赖和制约关系。^[13]而利益相关者参与大学治理的过程实际上是将其拥有的政治资源、经济资源、人力资源、文化资源等投入到大学并换取大学发展的参与权,并同时分享组织剩余的相关权利。其基本内涵有两点:一是大学是学术组织,负有人才培养、科学研究与社会服务三大职能,融知识创造、知识应用与知识创新于一体。同时,大学是社会组织,具有目标多元、管理复杂的特征。大学治理结构既要求大学充分地尊重学术

自由和发挥教授的权威作用,又要有坚定的政治方向与高效的党政管理。二是大学具有“非单一性”的组织属性以及委托代理关系导致的信息不对称特点。大学治理的实质可看作大学利益相关者参与大学事务决策的结构和过程。在大学内部表现为权力的配置、协调与行使;在外部则体现为大学与外部利益相关者,如政府和社会等利益相关者的活动规则。

经验源自于场域。历史、文化、体系结构的不同是国内外大学治理结构各异的本质的诱因。而特定国情决定特殊组织架构。中国大学的治理结构不可能照搬国外大学,坚持党的领导应成为现代中国大学治理结构应采之意。在大学治理结构渐进化的形成过程中,理念上要处理大学中各利益群体的相互关系,通过权力配置和运行机制以达到平衡,从而保障组织的有效运行并实现其根本目的。^[14]还需在细节上区分出战略利益相关者和一般利益相关者,划分标准为实现大学目标贡献价值及影响力大小,如,政府与捐资人为大学运行投入了初始和不可撤回资本,二者是大学的战略利益相关者;再如,学校的学术资本提供者——教授应当视为有资格、有能力守护大学公共品格的战略利益相关者。

大学治理结构的完善需要经过系统制度设计、组织机构调整、工作机制运行三个必经程序。中国大学治理结构目前仍处于学者研讨阶段,系统制度的最终确立恐怕仍需政治背书才能得以实现。虽然有的高校已经试行了大学董事会制度,但不少学者认为,其主要职能用于“圈钱”。事实上,与其不顾现实地对国外大学董事会实行“拿来主义”,倒不如踏实地解析大学治理结构中的权力冲突,找到大学及其利益相关者的善治妙方,回归大学治理结构的应有之意。

注释:

- [1] 张红峰:《制度、参与和权力:内地与澳门高校内部治理的比较研究》,《高教探索》2015年第9期。
- [2] 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》,《高等教育研究》2010年第11期。
- [3] 朱家德:《从结构主义到问责主义:大学治理研究范式转型》,《中国人民大学教育学报》2012年第11期。
- [4] 孔繁斌:《多中心治理诠释——基于承认政治的视角》,《南京大学学报(哲社版)》2007年第6期。
- [5] [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),张雁深译,北京:商务印书馆,1963年,第154页。
- [6] 刘虹:《大学治理结构的政治学分析》,《复旦教育论坛》2013年第6期。
- [7] 张红梅:《我国大学治理结构中的内部主体矛盾关系》,《现代教育管理》2015年第3期。
- [8] 《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》,新华社,2014年10月15日。
- [9] 张继明:《我国大学利益相关主体的权责边界研究》,《黑龙江高教研究》2014年第11期。
- [10] 董漫雪:《论我国大学组织多元权力体制的构建》,《教育发展研究》2011年第5期。
- [11] 杨德广:《关于高校“去行政化”的思考》,《教育发展研究》2010年第9期。
- [12] Duderstadt, J. J., *Governing the 21st University: A View from the Bridge*. W. G. Turney (ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 84.
- [13] 龚怡祖:《大学治理结构:现代大学制度的基石》,《教育研究》2009年第6期。
- [14] 熊庆年、代林利:《大学治理结构的历史演进与文化变异》,《高教探索》2016年第1期。

[责任编辑:汪家耀]