

# 权力重构: 地方高校实现科学发展的现实选择

齐路良, 曹红英

(长沙理工大学监察处, 湖南长沙, 410014)

**[摘要]** 合理的权力结构是高校顺利发展的前提和基础。当前地方高校在权力结构上存在着明显的缺陷, 已影响到学校的进一步发展。通过运用权力制约的理论分析了地方高校权力结构上的三大缺陷, 阐述了产生缺陷的深层次原因, 提出了从外部赋权和内部分权来弥补缺陷的基本路径和通过落实办学自主权、专家治校、政学分途以及决策权、执行权、监督权相互分离以重构地方高校权力的具体方法。

**[关键词]** 地方高校; 权力重构; 学术权力; 行政权力; 赋权; 分权

**[中图分类号]** G40-011.8 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-893X(2011)03-0061-04

权力,《辞海》上的释义是指:①政治上的强制力量;②职责范围内的支配力量;③管理学上一个人藉以影响另一个人的能力。国内学界从不同的角度给出了不同的定义。在现代社会中,权力的核心是控制、支配资源的能力,进而表现为影响、控制和支配他人的能力。权力的基础是对资源所有者的一种依赖关系。资源的重要性、稀缺性和不可替代性决定了权力与依赖关系的性质和强度。地方高校在我国高等教育体系中是介于研究型大学和高职高专之间的集群,相较于研究型大学它的行政主导特色更加明显,相较于高职高专其学术追求的要求更为强烈。本文以地方高校为对象,研究发掘大学权力结构中的缺陷及其成因,提供权力重构的方法路径。

## 一、地方高校发展的现实困境与其权力架构上的缺陷

### 1. 对政府和行政管理部门的严重依附凸现办学自主权的缺失

中国大学本就是国家意志的产物,自产生之日起就具有浓烈的官学色彩,虽历经几千年的朝更代迭,其对政府权力的依赖性却少有减轻。新中国成立后,高等教育全盘学习苏联模式,更进一步强化了政府对高校的控制。地方高校由于其自身发展上的先天不足,受政府权力的影响、控制更盛,其独立性和办学自主权

严重缺乏。学校对政府的依赖关系集中体现在三个方面:一是政府对办学的核心要素的直接掌控,如财政拨款、人员编制等;二是政府以宏观调控的方式对办学过程的干预,如各种政策规定、检查等;三是政府主导下的办学资源配置,如“985”工程、“211”工程和教学平台、科研项目的分配等;四是党和政府对学校决策层——党委、行政领导班子人员的直接任命。这种环境下,学校自主办学的空间非常有限,难以按照现代大学理念去创造知识、研究科学、探求真理,对地方高校而言更难满足大众化高等教育对彰显特色的需要,更难适应激烈的竞争,更难实现科学发展。以2006年为例,教育部高层次创新型人才计划资助创新团队,部属高校54个,地方高校9个;“新世纪优秀人才”部属高校805人,地方高校132人;教育部重大项目、培养基金项目,部属高校42个,地方高校17个。部属“985”“211”高校占据了高等教育资源的绝大部分,特别在“科学创新基地”“基础科研项目”“重大科研成果(奖励)”“国家重点学科”“特色专业建设点”“博士(后)站点”“杰出教师”等方面,占据绝对优势<sup>[1]</sup>。

### 2. 高校行政化现象凸现行政权力与学术权力的严重失衡

高等学校是学术性的社会组织机构,作为社会组织机构来说,任何组织机构都有其组织

[收稿日期] 2011-02-02

[作者简介] 齐路良(1970-),男,湖南长沙人,长沙理工大学副教授,主要研究方向:高等教育管理。

目标、结构、规范,都有一定的外部或内部行政事务,在其运转中,都要行使一定的行政权力;作为学术组织,为达到学术目的,完成学术任务,必须赋予大学教师和科研人员以充分的学术权力。行政权力(administrative power)与学术权力(academic power)并行于大学,共同作用,互相补充,是大学核心职能得以实现的必然要求。现实的情况是,我国高校现行的科层式管理方式造成了行政权力在高校运转中居于主导地位,一方面行政权力泛化,主要表现为行政权力既主导行政事务,又主导学术事务,大部分学术事务的决策权掌握在行政权力手中,学术事务中产生的矛盾也多用行政手段来处理;另一方面,学术权力的弱化,主要表现为教师和学术活动得不到应有的重视。由于行政权力大行其道,学术权力长期被挤压、侵蚀,由此出现了在大学里“人们普遍缺乏一种对科学和学术的敬畏和虔诚之心,取而代之的是对行政权威的羡慕”<sup>[2]</sup>,官本位、行政化的价值回潮,大学不仅有级别,而且“官员”数量多,有“操场、礼堂、走廊”之说,教授博士无心治学,纷纷抢占处长、科长位子的现象屡见不鲜。更值得注意的是,原本孱弱的学术权力也有行政化异化的倾向,学术领域潜规则常在网络和报端中呈现。与此同时,行政权力凭借其在资源配置上的强势使自己接近学术的要义和规范,披上学术的外衣,以所谓内行的角色遮蔽行政管理的实质。这些现象在学术实力较为欠缺的地方高校中表现得更加充分,也更加明显。“知识一套上追求权力这个重轭,就失去了其本质特征,必然变为辅助性的了,将知识套在权力的战车上,也就阉割了它”<sup>[3]</sup>。大学一旦失去了学术权力的支撑,其作为学术、真理的殿堂必然就会坍塌,发现真理、追求学术自由的使命也就成为了空中楼阁,难以实现了。

3. 高校发展中出现的诸多问题凸现其现有权力结构的诟病

新世纪以来,高等教育和高校学术改革发展的成绩是有目共睹的,但随之而产生的问题也是不容回避的。例如高等教育规模迅猛扩张与教育质量的整体下降、普遍建设新校区以改善教学条件与高负债运行、高职称高学历教师队伍快速增长与学生创新能力总体偏低、科研项目经费和论文数量激增与重大创新成果不足等等。这些问题的产生究其原因当然是多方面的,透过这些问题的表面,不难发现,高校现有权力结构的严重缺

陷是很多问题产生的一个重要原因。这个缺陷主要地表现在两个方面,其一是在其纵向结构上,呈倒置三角形分布,学校一级(含行政管理部门)拥有和行使学校组织权力的绝大部分,学院(系)、所等次之,而占人数的绝大多数的基层如教研室、教师则只有很少的支配权力。这种结构导致学校的管理重心在上面,最有发言权的基层群众在决策和资源分配中缺少话语权,抑制和妨碍了组织整体的积极性、创造性的发挥,造成决策和管理过程的失误和失当。如在专业设置、课程体系以及专业招生人数上,教研室、教师最了解情况,最有发言权,但 these 事项的拍板都由学校的决策机构和职能部门说了算。其二是在其横向结构上,决策权、执行权、监督权没有合理分离,相互制衡,特别是监督权没有落实,使权力高度集中,严重复合,容易使决策偏离科学民主的轨道,权力被滥用甚至腐化变质。当前地方高校中一言堂的现象还不在少数,“一个领导、一番折腾”的做法还很有市场,这与大学追求真理、崇尚民主、自由的价值取向是背道而驰的。发生在高校基建领域、物资采购领域中的腐败案件也为数不少,尤其是学术领域中的不端行为如成果霸占、博士招生潜规则等愈演愈烈,已引起社会广泛关注,这都是由于权力在运行中缺乏应有的监督所导致的,“不受监督的权力必然导致腐败”,这个问题需要引起高度的重视。

## 二、地方高校权力结构缺陷产生的深层次原因

1. 历史惯性形成的行政主导模式的深刻影响是缺陷存在的客观基础

中国几千年的封建专制形成的“官本位”“家长制”“长官意志”已成为传统文化的一部分(以糟粕形式存在),深深地根植于国民意识当中。新中国成立后长期的计划经济和中央高度集权管理使行政主导模式成为社会各个组织的主要方式,行政的力量无所不在,无所不能。改革开放后,政治体制改革滞后,虽然实行市场经济,用市场这只无形的手来调配社会资源,但市场机制还很不成熟,还需要行政这只有形的手来进行调控。行政主导已深入到社会的每个角落和社会成员的思想意识当中。高校作为社会的一个组织细胞同样难脱其制,不可避免地受到国家的政治风格、文化氛围及民众价值倾向的影响。这正如伯顿·克拉克在《学术权力——七国高等教育管理体制比较》中提出的:“为什么会产生今天的某种形式?某种形式产

生后为什么还能持续到现在?为什么有些形式能在大动乱大变革中持续几十年几百年?原先的形式怎样在后来的形式出现时制约后来的形式?形式的持续是个中心问题。”<sup>[4]</sup>

## 2. 两种错误认识是缺陷存在的现实主观因素

一是对党委领导下的校长负责制错误认识。我国《高等教育法》和《普通高等学校基层组织工作条例》明确规定普通高等学校实行党委领导下的校长负责制。一些同志对此存在着一些模糊的认识。认为在我国是党管一切,因此高等学校同样是党管一切,学校的行政事务、学术事务均由党委统管,党委说了算,“校长负责制”是校长对执行负责、对后果担责。实际工作中常常出现党委管得过多、管得过死,并且在某些方面而言管不过来、管不到位,校长的积极性得不到应有的发挥甚至导致党政不和的局面。高校的党委领导应该是领导全局、领导改革发展的大事、领导方向,主要精力应集中于确保党的教育方针的贯彻落实、坚持社会主义办学方向和加强自身建设上。二是对“专家治校”“教授治校”的错误理解。大学作为学术、真理的殿堂,应秉承学术自由、真理至上的价值追求,大学的基本使命是发现真理、推进学术发展,应特别强调知识、真理在大学事务中的重大作用,积极推行“专家治校”“教授治校”是一个有效的方式和正确的选择。但在相当部分的地方高校中对什么是“专家治校”“教授治校”理解上有偏差,简单地认为“专家治校”“教授治校”是让专家、教授们当领导,从而理所当然地得出“我们的校长或校领导都是专家、都是教授,我们学校是专家治校、教授治校”和“校长或校领导必须是专家、教授”的错误结论。实践中不可避免地出现不是教授的校领导或想当校领导的人忙于发论文、评职称和清一色的教授级校领导可领导方式仍是老一套的现象并存的局面。绝大多数教授不但在治校上没有话语权,甚至于纯学术事务中都鲜有话语权。

## 3. 改革不到位是缺陷存在的重要原因

从学校外部而言,改革开放三十多年,却才进入深水区,真正的改革攻坚才开始,特别是在政治体制的改革中,政府职能还没有完全转变,该管的在管,不该管的也管了,教育主管部门对学校的干预过多过深,虽然在某些领域也运用了市场竞争的机制,但行政干预的本

质没有变,学校的办学自主权没有得到真正的落实,作为独立主体参与到教育资源的市场配置的范围很窄、空间很小、能力很弱。从学校内部看,虽然各种改革就一直没有停过,但较少涉及到权力的重新设计,特别是学校的领导权、决策权、执行权和监督权,与此同时,这种改革从一开始就是行政主导模式下进行的,其结果也决不可能打破行政主导的桎梏。

## 三、地方高校权力重构的基本路径和具体方法

地方高校权力重构的任务就是针对其现有权力架构的缺陷拾遗补缺,构建起适合其特点、符合其使命的权力结构,使这一学术性社会组织获得在激烈的竞争中又好又快发展的能力。

### (一) 基本路径

综观历史,不论是一个国家、一个社会还是一个组织的权力重构,无论是外部强制还是内部突破,其基本路径不外乎两个:一是赋权,二是分权。

科学赋权。以科学发展观为指导,以实现地方高校的科学发 展为目标,赋予高校适当而且足够的权力。包括两个方面,一方面是将本应属于高校的权力归还给学校,特别是办学主权的落实,像专业设置、招生规模、职称评聘等,应完全交由高校自主决定。另一方面是根据形势的变化和学校发展的客观需要,赋予其原来不具有的权力,如赋予高校以校长直选权,改变由上级组织部门任命的方式,所有行政校领导由全校师生直选,这样做在很大程度上可以改变领导干部只唯上、不唯实的做法,使学校按照自身的实际和教育规律进行科学决策、自我约束、自我发展,排除非理性因素的干扰。时代发展到今天,作为人才汇集之地,追求民主科学的高校既有必要也完全可以实行普选。

合理分权。就是将已获得或拥有的权力按照责权统一的原则和权力公开运行的要求合理分割给学校不同的主体。主要是解决好两个问题,一是分给谁,二是怎么分。总体上要构建起权力重心下移至基层、权责适应、运行有序的基本框架。

### (二) 具体方法

1. 政府转变职能,落实地方高校的办学自主权

“大学之大,非大楼之高也,乃大师之谓也”。无数经验证明:大师是大学兴盛的根本。

学术自由是大师产生和发挥作用的根本,而大学自治则是实现学术自由的关键和前提。而大学自治首要的是要真正落实高校办学自主权,政府要转变职能,改变对大学的直接管理和控制,打破大学与政府的行政隶属关系,建立法治框架中的政府对大学的指导和服务的关系,政府更多的是通过政策导向、投入导向和服务导向来发挥对高等教育发展的宏观调控作用,要变管理为服务,使学校能按照教育规律、学术逻辑独立自主地办学,办出水平、办出特色、办出人民满意的高等教育。

2. 改善学校党的领导方式,落实专家治校  
高等学校党的领导主要集中于贯彻党的教育方针,坚持社会主义办学方向和加强自身建设,通过强化思想政治工作、加强干部队伍建设、突出支部堡垒作用和党员先锋模范作用来实现其政治核心、思想领导、方向牵引作用。党委的工作重心应放在管方向、管思想、管大事上来,对教学、科研、师资、学科建设等一些具体行政事务工作特别是学术性事务不应干预过多、管得太具体。要充分落实专家治校,一方面是要发挥专家教授们在学校治理中的作用,通过教授委员会等类似组织参与学校管理决策,这里讲的专家、教授是一个集体概念,而不是领导当中的专家、教授(或者是有专家、教授参与到学校决策管理),另一方面是学校领导应该是管理专家,深知大学的管理之道,而且要将主要精力放在学校的管理上,而不是放在其个人业务领域内。

3. 政学分途,行政权力、学术权力合理分权,提升学术权力

行政事务和学术事务分途而治,决不能混为一谈。行政事务由行政权力来处理,以保证大学作为社会的一个行政单元而得以正常运转,保证大学教育目标的实现,保证大学教育方针和办学思想得以落实。学术权力应对学术事务负责,按学术的特点和规律对学术事务、学术活动及学术关系施加影响和干预,形成有效控制。当然行政权力、学术权力合理分权是相对的分,而不是截然分开,实际工作中应注意两种权力协调互补,学校重大事项两种权力共同管理,行政事务的处置应更多地听取学术人员的意见,学术领域的问题也要发挥行政人员的作用去解决。作为地方高校,由于其学术

组织发育较慢,学术力量很弱小,要注重提升学术权力,特别是要培育学术机构,如教育委员会、学术委员会、研究协会等,壮大学术力量,使学术权力“管得好、管得住”学术事务<sup>[5]</sup>。

4. 决策权、执行权、监督权适当分离,提升监督权力

权力不是抽象的,它总是以具体的个人为权力主体,由个人加以行使和运用,必然受到权力主体个人意志的作用。没有制约的权力往往容易被错用和滥用,“绝对的权力必然导致腐败”,必须对权力的运行加以约束以确保其正确行使,而将决策权、执行权、监督权适当分离正是用权力制约权力的一种有效方式<sup>[6]</sup>。地方高校在权力重构中,要将决策权、执行权、监督权适当分离,授予不同主体,使三权相互牵制、相互约束,使权力运行始终保持正确的轨道,要切实改变党委统管一切,集决策、执行、监督于一身的状况,要设置周密的程序,加强决策的科学化、民主化,大力推行校务公开,使权力在阳光下运行。在当前阶段,要着力提升监督权,发挥监督在权力体系中的制约作用,要依据学校的特色发挥学校自身优势,使监督主体多元化、监督渠道立体化、监督手段现代化,提高监督效能,尤其是要保持监督权的独立性,突破现有权力体制的局限,避免“左眼盯右眼”的尴尬局面。

#### 参考文献:

- [1] 杨林,等. 综合集成战略:地方高校实现跨越式发展的现实选择[J]. 清华大学学报, 2009(6): 70-74.
- [2] 吴增基. 论我国高校的官本位倾向及其克服的条件[J]. 学术界, 2006(6): 265-271.
- [3] 于忠海. 合法性与再生产:大学学术权力与行政权力博弈反思[J]. 当代大学教育, 2009(5): 12-15.
- [4] 伯顿·克拉克. 学术权力——七国高等教育体制比较[M]. 杭州:浙江教育出版社, 2001: 147-149.
- [5] 钟华明, 陈卓. 中国的大学需要什么样的目的? ——基于克拉克教授《高等教育系统》的思考[J]. 中南大学学报, 2010(2): 112-118.
- [6] 张穹. 权力制约与反腐倡廉[M]. 北京:中国方正出版社, 2009: 27-48.

[编辑:汪晓]