

大学治理的内涵建设

顾建民

(浙江大学教育学院副院长、教授、博士生导师)

大学专业化和社會化的并行发展使得大学治理问题不断凸显、备受关注。近年来,在国家治理体系和治理能力现代化的整体推进下,随着《高等学校信息公开办法》《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程(试行)》《高等学校信息公开事项清单》等教育部文件的陆续发布,以及“985工程”高校章程的核准完成,中国特色现代大学制度建设框架逐步形成。这些文件涉及大学的外部治理和内部治理、治理结构和治理过程,这种政府主导的改革对大学治理现代化起到了推动、指导和规范作用。无可否认,这些年大学治理正在悄然发生变化,特别在机构设置、决策程序、议事规则、民主管理等方面确有进展。然而,大学治理现代化是一个长期过程,观念变革、制度完善需要时间,从形式到实质、从制度到文化,真正全面实现有效治理,还有很长的路。

大学章程如同大学的“宪法”,是大学制定内部管理制度及规范性文件的依据,也是大学利益相关者参与大学治理的依据。因此,制定大学章程是推进大学治理现代化的基础和关键。尽管“985工程”高校章程的制定和核准工作已经完成,但现代大学制度建设还处于起步阶段。何以见得?就大学章程制定过程而言,尽管各校大凡按照《高等学校章程制定暂行办法》的有关规定走完全部程序,但回过头来看,大学在章程起草与审议上下的功夫,以及在章程征求意见中师生的参与和投入,都很难说得到学校上下应有的重视。

就现行大学章程内容而言,条文内容是否达到“明确、具体,具有可操作性”的要求,是否真

正实现一校一章程、各具办学特色,大家自有判断。显然,一些基本问题尚未理清,制约着章程的发育程度。比如,政府和大学至今没有就大学办学自主权形成统一认识,予以明确界定,含糊其辞的表述在章程中在所难免;依法自主办学之“法”,包括了法律、法规和规章,由于规章的相对繁复多变性,大学办学自主权“收放自如”现象就不足为奇;大学对于如何行使办学自主权,未必了然于胸,所以人治现象也是司空见惯。诚如有学者所言,与其说是“编制”大学章程,不如说是“建设”大学章程。建设大学章程不仅仅是最后形成一个文件,而是政府与大学厘清双方权利义务关系的过程,也是学校明确办学理念、定位和特色的过程,还是利益相关者凝聚共识、促进管理的过程。在此意义上讲,建设大学章程只有开始没有结束。

建立健全大学学术委员会体制和机制,有利于扭转大学行政化倾向,推进教授治学。以往,大学虽设有学术委员会等类似机构,但大都没有制定学术委员会章程和议事规则,缺乏规范化的制度建设,有的甚至有名无实,常年不开会。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》颁布后,伴随现代大学制度建设步伐的加快,大学学术委员会体系化、制度化建设走上正轨,特别是2014年发布的《高等学校学术委员会规程》,对于规范和健全大学学术委员会体制和机制有着积极意义。不过,我们也要看到,无论是在理顺关系还是在规范运行上仍有很大的提升空间。例如,《高等学校章程制定暂行办法》中没有明确规定学校学术委员会、学位评定委员会以及其他学术组织之间的隶属关系,但《高等学

校学术委员会规程》中将学校学术委员会规定为“校内最高学术机构,统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权”,根据其组成规则、职责权限事实上把学位评定委员会、教学委员会等其他学术组织划归为学术委员会之下的专门委员会,而各大学往往基于传统做法和运行效率又把学术委员会、学位评定委员会、教学委员会等其他学术组织作为并列关系。乱象并未止于此,大学内部一般分设学校、学部、院系三级学术委员会,在学部、院系二级学术委员会的章程中又把学位评定委员会、教学委员会等其他学术组织的一些职权归于名下,而在实际运作中学部、院系二级的学术委员会、学位评定委员会、教学委员会等其他学术组织大都各行其是。总之,大学学术管理体系与组织架构至今在纵横关系、今昔关系、名实关系上尚未做到认识上厘清、体制上理顺,这样难免影响有效运行。

又如,学校三级学术委员会在制度建设和运行机制上是存在差异的,其中一些问题尚未引起足够的重视。一般认为,院系学术委员会立足基层、贴近教师,其学术性更强,事实上未必如此。随着学校管理重心下移,学校学术委员会倒是围绕学校学术领域重大事项进行审议、评价、咨询和监督,相对单纯,也比较超脱,反而院系学术委员会更多地涉及与教师切身利益直接相关的资源分配问题,掺杂着复杂的利益纠葛,加之院系学术委员会的制度建设不像学校学术委员会那么受到关注和重视,其规范运行容易受到干扰,参差不齐现象比较突出。时下教师抱怨行政权力过大,许多情况恰恰发生在院系一级。

以上举大学章程、学术委员会二例试着说明:推进现代大学制度建设和大学治理现代化,同样需要转变发展方式,通过深化体制机制综合改革,更加注重内涵建设和有效治理。首先,

政府应当转变管理理念和管理方式,引入契约式管理,开具权力清单和负面清单,同时加强监督和问责,使大学在自主办学中完善自我发展和自我约束机制,形成办学特色。其次,大学应当通过董事会或理事会、校友会、与地方和企业共建的各种合作委员会等,主动听取社会各方的意见和建议,积极回应社会的关切和诉求。再次,改进和完善大学内部治理。在治理结构上,应当顺应利益相关者共治趋势,进一步厘清政治权力、行政权力、学术权力和民主权力的分工与协同关系,决策权、执行权和监督权的制约与协调关系,以及学校、学部和院系的分层与责权利关系,明确哪些主体、哪个层级拥有哪些权力,鉴别重要的决策以及合适的决策人选,使他们对决策负责,强化责任担当,做到“参与”和“责任”并重。在治理过程上,一方面要加强信息公开,提高决策的透明度,广开言路,保障广大师生员工的知情权和参与权;另一方面要加强制度建设,优化决策程序,细化议事规则,严格执行规章制度,以制度和程序规范权力的运行,做到“透明”和“法治”相济。在治理结果上,有效治理是治理效率与治理效果的乘积,主要取决于治理是否有利于增进学术能力、促进学术发展和实现大学使命,不能本末倒置,以提高管理效率来牺牲决策和执行质量,将做正确的事和正确地做事统一起来,以正确的方式做好正确的事,做到“效率”与“效果”统一。多管齐下营造信任、协商、尽责的治理文化,提高大学治理的合法性和有效性。

注:本文是国家社科基金一般项目“研究型大学有效治理机制研究”(项目编号:12BGL100)教育部人文社会科学研究规划基金项目“大学有效治理的形成机理研究”(项目编号:12YJA880031)的阶段性研究成果。