

我国高校内部权力运行的制约与监督探究

樊 华 强

(重庆师范大学 教育科学学院,重庆 401331)

摘 要:我国高等学校内部权力主要包括以高校各级学术委员会为中心的学术权力、以高校校长为首的行政组织掌握的行政权力和以高校党委书记为核心的政党组织拥有的政治权力。但在权力实际运行过程中,由于权力固有的负面作用与扩张本能,高校自主权的双重属性与特殊地位,导致我国高校内部权力缺乏有效的制约与监督。因此,应构建以制度制约权力、以权力制约权力、以监督制约权力、以权利制约权力等为一体的高校内部权力运行的制约和监督体系,推进高校治理体系和治理能力现代化。

关键词:高校自主权;权力制约;权力监督

中图分类号:G47

文献标识码:A

文章编号:1673-0429(2022)06-0041-08

doi:10.19742/j.cnki.50-1164/C.220604

2019年10月,党的十九届四中全会把“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”作为坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题之一提了出来。2021年1月22日,习近平总书记在十九届中央纪委五次会议上要求:“把完善权力运行和监督制约机制作为实施‘十四五’规划的基础性建设。”2022年6月18日,习近平总书记在中央政治局第四十次集体学习时强调:“加强对权力运行的制约和监督,确保权力不被滥用。”2022年10月16日,党的二十大报告再次强调:“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。”时任中央纪委驻教育部纪检组组长王立英指出:“加强高校权力运行监督,加强权力运行机制建设,确保权力规范高效地运行。”^[1]这充分说明党和国家高度重视高校内部权力制约与监督问题。

梳理文献发现,从20世纪90年代以来,中外学者就高等学校内部权力的结构体系、基本特性、运行规律、制约途径等问题作过深入研究,为本领域研究作出了重要贡献。如关于高校内部权力的构成,学者们提出了二元权力说、三元权力说、四元权力说、多元权力说等观点。谢安邦、张珏、睦依凡、秦惠民、周润志、张德祥、阎亚林等分别从不同维度探讨了高校内部学术权力与行政权力的关系。张德祥还出版了专著《高等学校的学术权力与行政权力》。刘亚敏认为:“大学内部有教师、管理人员和学生三大主体,由这三种权力主体派生出学术权力、行政权力和学生权力三种权力。”^[2]刘献君则认为,高校组织中存在政党系统、行政系统、学术系统、社群系统四大系统,相应地,它们分别拥有政治权力、行政权力、学术权力和民主体力四种权力^[3]。伴随着高校自主权的不断扩大,人们逐渐认识到高校内部权力制约与监督的必要性。如别敦荣认为:“自律与自主是矛盾的统一体,相克却又相依存,没有自主权的办学是一种无活力的办学,仅有自主而没有自律的办学则是无序混乱的办学。”^[4]冯向东指出:“学术责任和对

收稿日期:2022-09-08

作者简介:樊华强(1978—),男,重庆师范大学教育科学学院教授,教育学博士,研究生导师。

基金项目:2021年教育部人文社科项目《大学教师学术权力失范与规制实证研究》(21YJA880009)。

权力的监督与制衡,是高校权力正常运行的必备条件。”^[5]毕宪顺警示:“中国大学的失范行为不仅仅反映在行政权力方面,更为隐蔽地还表现在学术权方面。”^[6]刘献君指出,大学权力需要建立分权制约、文化制约、权利制约、制度制约和程序制约等机制^[3]。张德祥则认为,高校内部权力运行制约与监督主要包括“权责、程序、透明、监控、问责”五大核心要素^[7]。另外,崔延强研究表明,要彻底解决高校权力异化问题,根本的办法在于规制,必须将权力关进制度的牢笼。谢凌凌主张从优化学术组织、强化法理规约、完善学术评价、建立学术身份退出机制等方面规约学术权力。李洪修认为,防止高校内部权力失范的有效途径是确保权力运行程序化,主要包括:程序合法化、程序科学化、程序民主化等。但是,在当前我国高校自主权相对贫弱的社会背景下,学术界更多关注的是如何扩大高校自主权,怎样保障高校自主权的落实,而高校权力的制约与监督并没有引起各方的足够重视,相关领域研究总体薄弱。本文拟以我国现行相关法律法规为主要依据,全面梳理我国高校内部权力构架,系统论证高校内部权力制约与监督的紧迫性,旨在形成有权有责、用权担责、滥权追责的制度安排,构建科学、有效的高等学校内部权力制约与监督机制。

一、我国高校内部权力结构剖析

要构建权责清晰、运行规范、监督有力的高校内部权力运行机制,前提是明确高校内部权力的基本架构。虽然学术界对这一问题的看法存在分歧,但是我们认为:高校学生享有的更多属于“权利”,如专业选择权、教师选择权、教学评价权等,而非拥有某种支配地位和强制性质的“权力”。高校首先是一个学术机构,从事学术活动,但学术活动的有序展开离不开行政人员的专业保障;大学还是一个教育机构,解答培养什么样的人、如何培养人以及为谁培养人等与政治使命息息相关的问题。所以,我国高校内部权力主要包括以各级学术委员会为中心的学术权力、以高校校长为首的行政组织掌握的行政权力和以高校党委书记为核心的政党组织拥有的政治权力,学术权力、行政权力与政治权力共同构成了我国高校内部权力的基本形态。

(一) 学术判断权力

大学与学术相伴相生,如纽曼把大学描述为探索普遍学问的场所,洪堡认为大学的核心是发现知识,弗莱克斯纳主张大学的本质就是发展纯学术,赫钦斯则将大学形容为理智社团,蔡元培表达了相似的观点:大学是研究学理的机关,大学为研究纯粹学问之机关。大学起源于人类求知的本性,产生于人类探索世界的欲望。大学自诞生之日就担负着创造和传播高深知识的使命,由于高深知识具有深奥性、前沿性和专业性等特征,只有经过长期学术训练的专家才能够准确理解它的内涵,因此,应该由学者决定学术活动中的事宜。美国高等教育专家伯顿·克拉克把它描述为:“学者的专门知识是一种至关重要的和独特的权力形式,它授予了某些人以某种方式支配他人的权力。”^{[8]121} 学术权力正是学者基于其专业背景和学术水平,对学术事务和学术活动所拥有的控制权。学术权力源于专业成就和技术水准,而非行政级别,学术权力行使的依据是“技术权限”,并非“官僚权限”^[9]。为了保证学术活动的严谨性、科学性与公正性,学者的判断不应受到政治、经济或宗教等外在因素的干扰,只服从于真理标准。《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高等教育法》)第四十二条对学术权力行使作了原则性规定。高校学术委员会主要履行以下职责:学科建设与专业设置审议,教学与科研成果评定,学术纠纷调查与处理,以及学术不端调查与认定。2014年1月,教育部审议通过的《高等学校学术委员会规程》进一步明确:高校的最高学术权力机构是学术委员会,学术委员会拥有学术审议权、学术评定权、学术决策权和学术咨询权。高校要健全学术管理制度,尊重并支持学术委员会独立行使职权。然而,在我国高校学术权力不断膨胀的时代背景下,学术权力正逐渐从缺位状态演变为越位状态,学术权力与行政权力的关系已经由原来对立与矛盾的“显性冲突”过渡到交融与重叠的“隐性勾连”。呈现学术组织官僚化、学术资源私

利化、学术圈子同盟化、学术风气庸俗化以及学术管理市场化等权力寻租与异化趋势,这类现象值得我们关注和警惕。

(二)行政管理权力

虽然大学以学术为中心,但学术活动并不是能够自发开展的。随着高校规模的扩大,职能的增加,必然要有专门的机构来处理大学纷繁复杂的日常事务以保障学术活动的顺利推进,高校随之也就由纯粹的“学术共同体”演变为“学术—行政共同体”。于是,大学作为学术机构相较于其他社会机构的重要标识,就是拥有学术权力与行政权力的二元权力结构。高校行政权力是以校长为权力行使主体,以金字塔型等级结构为权力构架,以追求效率和秩序为主要目的,以组织成员对组织规则的高度服从为标志的权力形态,其合法性来源于法律法规的明确授权和组织部门的正式任命。《高等教育法》第三十条明确规定:高等学校成立之日就拥有法人资格,校长不但是学校的法定代表人,也是学校教学、科研和相关行政事务的负责人。《高等教育法》第四十一条对校长职权作了清晰的界定,高校校长全面负责教学、科研和行政管理工作,依法行使以下职权:(一)制订学校规章制度与发展规划,统筹推进学校工作方案;(二)组织开展教学、科研和思想政治教育活动;(三)推举副校长人选,商议学校内部机构设置方案,任免学校中层干部;(四)拟订和实施学校人才方案,落实重要人才政策和重大人才引进计划,依法聘任与解聘学校教职员工;(五)负责学生学籍管理并实施奖励或处分,开展招生和就业工作;(六)规划与实施学校重大建设工程,制订与公布年度经费预算方案。加强审计工作和财务公开,维护与管理高校资产;(七)履行法律法规和学校章程规定的其他职权。《高等教育法》同时要求,高校校长主持学校常务会议或者校长办公会议,讨论决定前置条款中的有关事项。该条款显示校长权力的行使应该遵循民主集中制的原则,不是个人权力更不是专制权力。以校长为权力中心的行政权力体现了科层制组织的基本属性,然而,科层制在保证机构高效运行的同时,又不同程度存在繁文缛节、形式主义、对外部反应迟钝等弊端。高校作为由教师、学生和行政人员所组成的利益共同体,各利益攸关方都应有参与决策的权利,都应有表达自身诉求的机会。因此,高校需要优化内部管理模式,稳步推动组织结构扁平化,实现权力重心适度下沉,构建多元利益主体共享高校治理权的权力格局。

(三)政治领导权力

现代高校早已不再是远离世俗喧嚣的象牙塔,它已经步入社会的中心。高等教育涉足社会事务愈是深入就愈需要用政治眼光去看待它。“当高等学府卷入日常生活的时候,必然会遇到如何确定目标和如何行使权力来实现这些目标的争论,而这些争论自然具有政治性。”^{[10]15} 布鲁贝克曾作过比喻:“就像战争意义太重大,不能完全交给将军们决定一样,高等教育也相当重要,不能完全交给教授们决定。”^{[11]32} 伴随高校成为现代社会的轴心机构,其政治化倾向势不可当,于是高等学校内部逐渐产生了政治权力。“在世界上大多数国家,高等教育都成为中央政府的组成部分,高等教育的性质实质上取决于中央各部门的性质,受到政治权力的显著影响。”^{[8]133} 政治是国家意志或政策的表达,行政则是国家意志或政策的执行。我国高校政治权力是中国共产党领导权力在高校的延伸和体现,用于保障党的路线、方针和政策在高校的贯彻和执行。《高等教育法》第三十九条明确规定,我国高校实行党委领导的校长负责制。2021年2月26日,中共中央政治局在审议《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》时重申:“必须毫不动摇坚持和加强党对高校的全面领导,不断加强和改进高校党的建设。”习近平总书记强调:“办好我国高等教育,必须坚持党的领导,牢牢掌握党对高校工作的领导权,使高校成为坚持党的领导的坚强阵地。”习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上明确要求:“党委要抓好政治领导和思想领导。政治领导,就是要保证高校正确办学方向,保证党的领导在高校中全面发挥作用;思想领导,就是要掌握高校思想政治工作主导权,巩固马克思主义在高校意识形态的主导地位,用科学理论培养人,用正确思想引导人,保证高校始终成为培养社会主义事业建设者和接班人的坚强阵地。”然而,理论界至今还有少数人认为高校是纯粹的学术性机构,学术权力才是高校内部的基本权力,行政权

力是辅助性的。高校内部不存在所谓的政治权力,高校应该减少甚至排除政治因素的干扰,现实中也不不同程度地存在“淡化”“弱化”“虚化”党的领导的错误言论和观点。因此,我们必须全面落实立德树人根本任务,不断改进高校党建工作,加强党对高校的全面领导。

二、我国高校内部权力运行的制约与监督的必要性

我国高校内部权力主要包括决策层面的政党领导权力、执行层面的行政管理权力和知识层面的学术判断权力。为了保证高校和谐、健康、良性发展,高校内部需建立职责明确、分工合理、监督有力的权力运行体系,需要构建三者相互协调、彼此制约的权力金字塔结构。但在实际运行过程中,由于权力固有的负面作用和扩张本能,高校自主权的双重属性和特殊地位,导致高校内部权力运行的制约与监督机制严重缺失,权力滥用行为和权力失范现象时有发生。

(一) 权力固有的负面属性和扩张本能

虽然理论界对权力的内涵众说纷纭,各执一词,但学术界大多认同,权力的本质就是某一主体制约或影响其他主体的能力,权力具有普遍的约束性、特殊强制性、单方面意志属性等特征。权力是所有机构发展与壮大的必要前提,也是一切社会安定与和谐的基本保障。德国思想家马克斯·韦伯(Max Weber)指出,只有借助某种形式的权力,组织才能实现其目标,组织才能由混乱变为有序。如果缺乏权力依托,组织的生存都岌岌可危,更妄谈组织的长盛不衰了^{[11]141}。然而,权力运行遵循的基本逻辑是:不受约束的权力容易导致权力滥用。法国启蒙思想家孟德斯鸠说过:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇到有界限的地方才休止。”^{[12]154}德国历史学家弗里德里希·迈内克(Friedrich Meinecke)认为:“一个被授予权力的人,总是面临着滥用权力的诱惑,面临着逾越正义与道德界限的诱惑。”^{[13]347}英国行政法学奠基人威廉·韦德(William Wade)表达了相似的看法:“所有自由裁量权都不可避免地会被滥用。……无约束的自由裁量权的整个概念是不适宜于为公共利益而使用权力和拥有权力的公共权力机关的。”^{[14]26}英国历史学家阿克顿(Lord Acton)说得更为直接:“权力趋向腐败,绝对权力导致绝对腐败。”^{[15]342}权力运行的悖论突出表现为:它既是真善美的助推器,也是假恶丑的繁殖场。懦弱无能的权力无法保障社会的安定与团结,不受约束的权力同样会严重损害个人的名誉和利益。

(二) 高校自主权的双重属性与特殊地位

《中华人民共和国教育法》(以下简称《教育法》)第三十一条明确规定:具备法人资质的学校及相关教育机构,自登记注册或者成立之日起即拥有法人资格。2021年1月1日正式施行的《中华人民共和国民法典》第五十七条认定:“法人是具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”并将法人分为营利法人、非营利法人和特别法人。我国公立高校属于非营利法人中的事业单位法人。《高等教育法》第三十条具体规定:高校在承担民事责任的同时,依法享有相应民事权利。并以列举的方式规定了高校作为事业单位法人享有的七大方面自主权,具体包括自主招生权、教师评聘权、专业设置权、文化交流权、机构设置权、学术自由权、财产使用权等。由此可见,高校自主权是指作为学术组织的高校所享有的权利,它具备民事权利的典型特征,属于民事权利的基本范畴。然而,高校还可以根据法律法规的授予和行政机关的委托,在其特定的职责范围内拥有自主决策、自我管理、自定章程的特殊权力。这在我国相关法律中同样得到了体现,如《教育法》第二十八条规定的学籍管理权、对受教育者实施奖励或者处分,第七十九条、第八十条、第八十一条对受教育者在国家教育考试中违纪、舞弊、扰乱考试秩序的处理,对受教育者以抄袭、作弊、剽窃等欺诈行为或者其他不合法手段获取学历证书、学位证书或者其他荣誉证书的处罚,第二十八条规定的对教职工聘任权,实施奖励或者处分权都具有明显的强制性、普遍约束性和单方面意志属性,体现了行政权力的核心特征,属于公共权力

的基本范畴。

(三) 高校内部权力运行的制约与监督缺失

因为负面作用和扩张冲动是权力的天然属性,所以历史经验告诉我们:没有限制的自由裁量权不适合包括高等学校在内的公共权力机构。法国思想家孟德斯鸠认为:“要防止滥用权力就必须以权力约束权力。”^[12]^[154]然而,因为高校自主权具备行政权力和民事权利的双重特性,在我国高校行政权力高度泛化,民事权利严重弱化的现实背景下,舆论在呼吁保障和维护高校民事权利的同时,较少关注对高校行政权力的约束和制衡。突出表现在以下三方面:首先,高校内部权力行使不够民主。高校章程是高校依法自主办学、实施民主管理和履行公共职能的基本准则。2012年由教育部颁布施行的《高等学校章程制定暂行办法》第十二条规定:“章程应当明确规定教职工代表大会、学生代表大会的地位作用、职权权限、组成与负责人产生规则,以及议事程序等,维护师生员工通过教职工代表大会、学生代表大会参与学校相关事项的民主决策、实施监督的权利。”虽然绝大多数高校都陆续制订了章程,鼓励、支持和保障教职员广泛参与学校的民主管理,但少数高校章程并未对教职工参与学校管理的途径、方式尤其是话语权重等作出具体规定,教职工的民主管理权事实上仅限于政策建议权。其次,高校内部权力监督有待改进。虽然根据《中国共产党巡视工作条例》等相关文件规定,近年来有关部门通过听取工作汇报、开展个别谈话、受理来信来访、调阅数据资料、召开座谈会等方式先后开展了数轮高校巡察或督查工作,对于高校贯彻党的路线方针政策,全面落实从严治党主体责任发挥了积极的作用。但由于学术的专业性与高深性使其远离普通人的生活,高校权力尤其是学术权力运行具有隐秘性和欺骗性,因此,依然无法彻底根除高校权力运行失范现象。最后,高校权力运行透明化程度有待提升。虽然2019年修订后的《政府信息公开条例》坚持“以公开为常态、不公开为例外”的原则,第五十五条明确规定,教育信息公开由国务院主管部门根据实际需要制定,但这一规定仍未从根本上解决高校信息公开事项不清晰的问题。21世纪教育研究院曾对教育部直属高校信息公开情况进行过第三方评价,虽然75所教育部直属高校信息公开程度较往年有了较大幅度改进,但依然存在公开内容未经分类,公开时间不够及时,公开信息质量欠佳等诸多问题^[16]。调查发现,目前仍有部分高校没有设立信息公开机构,信息公开制度的制定依然存在明显不足^[17]。

三、高校内部权力运行的制约与监督机制构建

权力与责任属于孪生兄弟,缺乏约束的权力犹如决堤之洪水,冲垮正义之堤坝,带来毁灭与灾难。依靠人格修养,凭借道德自律往往很难防范权力滥用,所产生的后果大多是只行使权力,不承担责任。根据相关统计数据显示,近五年来,全国教育系统案件中高校职务犯罪案件就占据了约1/4的比例,基建、财务、采购、招生、后勤服务等部门和环节的案发率竟高达82%^[18]。根据中央纪委国家监委网站通报,2020年,全国至少有35名教育系统厅局级领导干部接受审查调查或党纪处分^[19]。2022年5月11日,教育部公开曝光第八批8起违反教师职业行为十项准则典型案例,涉及高校教师学术不端、发表不当言论等权力失范行为。因此,加强对高校内部权力的制约与监督势在必行,构建有效的高校内部权力运行制约机制迫在眉睫。应该健全以制度制约权力、以权力制约权力、以监督制约权力、以权利制约权力等为一体的权力运行制约和监督体系,深入推进高校法治化和治理现代化。

(一) 以制度制约高校权力是基础

习近平总书记在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上指出:“要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”显然,以制度制约权力是制约和监督高校内部权力的基础,具体而言就是构建现代大学制度。其构架主要包括以下两大层面:首先是宏观层面(优化高校外部治理环境):政府宏观调控、社会广

泛参与、大学自主办学、市场灵活调节;其次是微观层面(理顺高校内部治理结构):党委领导、校长负责、教授治学、民主管理。2017年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化教育体制机制改革的意见》中,把建设具有中国特色、世界水平的现代教育制度作为我国深化教育体制机制改革的主要目标指向。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》明确指出,健全中国特色的大学董事会制度,不断夯实学术委员会在学术评价、专业设置和学科发展中的基础地位,持续发挥高校教师在科学研究、文化传播和大学治理中的重要作用。稳步推进现代大学制度改革,不断积累党委领导下的校长负责制实施经验,充分发挥高校董事会或理事会、各级学术委员会在高校发展中的正面作用。但是这些改革在推行过程中遭遇到了既得利益者的强烈抵制。面对不断曝光的高校权力滥用现象,我们不能简单模仿、照搬国外大学的标准和模式,而是要坚持党的领导,坚持马克思主义指导地位,坚持为党和人民事业服务,落实立德树人根本任务,传承优秀文化,扎根中国大地办大学,走出一条建设中国特色、世界一流大学的新路。

(二)以权力制约高校权力是核心

党的十九大报告明确要求,要保证决策权、监督权、执行权既相互协调又彼此制约。不断健全人民民主制度,创新人民民主生活,完善人民民主形式,保障人民依法行使选举权、管理权、协商权、决策权。避免权力高度集中与垄断,防止权力主体集决策制定者、方案实施者和过程监督者于一身。我国高等学校内部权力主要包括政治权力、行政权力和学术权力三种类型,体现了我国社会主义的政治制度,反映高校自主管理的内在需求,彰显了高等学校的教育属性。但当政治权力、行政权力与学术权力彼此渗透、相互影响时,也容易出现权力的缺位、越位、错位、争位现象。当政治权力过于膨胀时,就会导致党政权力边界模糊,党政不分、以党代政、党委包揽一切的现象。当行政权力过于强旺时,容易加剧学术活动的官僚化,干预学术权力的正常运行。当学术权力缺乏约束时,不可避免会导致高校学霸泛滥、学阀盛行,影响学术判断的公正性、民主性和科学性。“不管是学术权力、行政权力、政治权力,其中任何一方在学校治理中处于绝对优势或劣势地位,都将带来混乱甚至灾难。只有三种权力各司其职,各行其道,才能推进高校有序运行与平稳发展。否则,高校难免沦陷成为权力的角斗场。”^[20]因此,健全权力制衡机制是权力平稳运行的核心。高校必须健全职责明确、责任清晰、责任可查的问责制度;采用强化职责、淡化级别、薪责相配、事职相符、能进能出、可上可下的教育职员制度;实行但凡制订重大决策、任免重要领导、兴修重大工程和使用大额资金,必须经协商决定的民主决策制度。

(三)以监督制约高校权力是关键

高校权力平稳、有序运行的关键是以监督制约权力。一方面,切实加强高校权力外部监督机制。各省区市党委应通过健全巡视制度及时发现高校权力运行中存在的问题。2018年,中共中央办公厅印发《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》,拉开了高校领导纳入纪检体制改革的序幕。2021年修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》指出,高校纪委在同级党委和上级纪委共同领导下开展工作,上级纪委在监督检查、纪律审查等领域加强了对高校纪委的领导。这既强化了高校纪委的严肃性和独立性,又提升了高校纪检的监察力和执行力。另一方面,不断完善高校权力内部监督体系。党的十九届四中全会要求,健全事业单位民主管理制度和职工代表大会制度,维护职工参与单位事务和监督领导的权利。《高等教育法》同样明确,教代会是高校开展内部监督的重要载体,是教职工行使合法权利主要途径,是学校实施民主管理的基本组织。然而,当前面临的主要问题是:虽然绝大多数高校都建立了教代会制度,但由于种种原因,教代会在高校内部权力监督中并没有发挥足够的作用。与其他社会组织相比,高校民主管理相对滞后,监督机制有待改进。因此,修订和完善《高等学校教职工代表大会暂行条例》迫在眉睫,如扩大教代会中普通教职工的比例、增加教代会代表参与廉政建设责任制考核评定及领导干部述职述廉活动。

(四)以权利制约高校权力是保证

李克强总理明确指出:政府一切权力来自人民、源自法授^[21]。同样,高校内部权力来自师生、源自章程。维护师生的知情权、表达权、参与权、选择权是推动依法治校,增强高校权力行使透明度,制约高校权力的重要保证。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求明确权力运行程序,落实权力清单制度,推进决策公开、执行公开、服务公开、管理公开、结果公开。《高等教育法》第四十四条规定,高校应及时公开本校办学水平和办学状况等信息,接受教育行政部门监督和评估。2010年施行《高等学校信息公开办法》明确了高校信息公开的目的和内容,公开的途径和要求,监督和保障机制。2014年,教育部列举了50条高校信息公开事项清单,并要求高校建立即时公开制度,完善年度报告制度,构建统一公开平台,加强公开监督检查。2019年,教育部要求特长生招生、财务预算和决算、校级领导干部社会兼职、因公出国等纳入高等学校信息公开事项清单。2020年1月,教育部印发的《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》再次要求:“依法健全信息公开机制,加大主动公开力度,自觉接受社会监督。”高校应该认真贯彻落实党和政府的相关规定,凡是不涉及政府机密、商业机密和人身隐私的信息,理论上都应该公开,可以优先向社会公开建设工程、物资采购等权力容易滥用的领域。要秉持公开时间的及时性与公开途径的多样性相协调,公开内容的确凿性与公开方法的新颖性相结合,公开承诺的有效性与公开步伐的稳定性相统一。不断完善校务公开制度,探索校务公开途径,优化校务公开流程,拓宽校务公开范围,让高校办学活动沐浴在法制的阳光下,不断减少权力寻租现象,抑制权力滥用行为。

四、结 语

综上所述,加强对高校内部权力的制约与监督,构建科学、有效的高校内部权力运行制约机制具有紧迫性和必要性。本文构建了以制度制约权力、以权力制约权力、以监督制约权力、以权利制约权力等为一体的高校权力运行制约和监督体系,以深入推进高校治理体系和治理能力现代化。但是,这里需要特别说明的是,高校内部权力的制约与监督并非只有上述四条途径。党的二十大报告明确指出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,关系党执政兴国,关系人民幸福安康,关系党和国家长治久安。”依法治校是依法治国的组成部分,是高校治理体系的核心环节。在我国逐步走向教育法治化的今天,衡量高校管理工作的好坏与成败标准,已不仅仅体现在管理效率的高低,还要看其能否为个体权益提供必要的保障,能否为高校的有序运行提供坚实的支撑。“法治先要治官,治官先要治权,治权就是要将权力的运行纳入法治的轨道。”^[22]“法律对于个体权利来讲是一种稳定器,对于失控的权力则是一种抑制器。”^{[13]290}因此,以法律制约权力是制约高校内部权力的重要途径。此外,《礼记·大学》开宗明义就讲到:“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善。”并提出了“格物、致知、正心、诚意、修身、齐家、治国平天下”品行修养的八阶段。《礼记·中庸》则要求:“莫见乎隐,莫显乎微,故君子慎其独也。”即个人独处时,也要做到表里如一,坚守底线,也就是我们常说的要“慎独”。孔子曰:“导之以政,齐之以刑,民免而无耻。导之以德,齐之以礼,有耻且格。”意思是说,用政令训导人,用刑罚管束人,人们因为惧怕刑罚而服从,但是不知廉耻;如果用德行教化人,用礼法规范人,人们就会懂得廉耻走上至善之路。因此,以中华优秀传统文化规约权力同样是高校内部权力制约的重要途径。由于受时间的影响和篇幅的制约,本文对此不再赘述,待日后作深入研究。

[参 考 文 献]

[1] 中央纪委:加强高校权力运行监督 建立防腐体系[EB/OL]. [2022-6-22]. <https://www.chinanews.com/edu/2011/01-04/2763371.shtml>.

- [2] 刘亚敏. 大学内部权力结构及其调整[J]. 现代大学教育, 2004(2).
- [3] 刘献君. 大学内部权力的制约机制[J]. 高等教育研究, 2012(3).
- [4] 别敦荣. 高等学校管理的三原则[J]. 清华大学教育研究, 2001(1).
- [5] 冯向东. 大学学术权力的实践逻辑[J]. 高等教育研究, 2011(4).
- [6] 毕宪顺, 杨岭. 法治视野下高校学术权力运行的规制[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2016(4).
- [7] 张德祥, 韩梦洁. 权责 程序 透明 监控 问责——高校内部权力运行制约与监督机制[J]. 中国高教研究, 2018(1).
- [8] [美] 克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪等译. 杭州: 杭州大学出版社, 1994.
- [9] [加] 约翰·范德格拉夫等. 学术权力——七国高等教育管理体制比较[M]. 王承绪等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2001.
- [10] [美] 约翰·S·布鲁贝克. 高等教育哲学[M]. 王承绪等译. 杭州: 浙江教育出版社, 2002.
- [11] 郭咸纲. 西方管理思想史[M]. 北京: 经济管理出版社, 1999.
- [12] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 张雁深译. 北京: 商务印书馆, 1961.
- [13] [美] E. 博登海默. 法理学——法哲学及其方法[M]. 邓正来等译. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [14] [英] 威廉·韦德. 行政法[M]. 徐炳等译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997.
- [15] [英] 阿克顿. 自由与权力——阿克顿勋爵论说文集[M]. 侯健, 范亚峰译. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [16] 靳晓燕. 2015 年度高校信息公开情况评价报[EB/OL]. [2022-6-22]. https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2016-03/01/nw.D110000gmrb_20160301_3-13.htm.
- [17] 李凯. 全国 100 所高校信息公开工作现状研究[J]. 黑龙江高教研究, 2016(10).
- [18] 徐静. 基建成高校职务犯罪重灾区 贪污受贿最多[EB/OL]. [2022-8-22]. <https://news.sciencenet.cn/htmlnews/2011/11/256039.shtm>.
- [19] 教育领域反腐: 一些校长师德变失德, 利用教育资源大肆敛财[EB/OL]. [2022-6-22]. http://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202101/t20210118_234030.html.
- [20] 周作宇, 刘益东. 权力三角: 现代大学治理的理论模型[J]. 北京师范大学学报(社会科学版), 2018(1).
- [21] 李克强: 政府一切权力来自人民、源自法授[EB/OL]. [2022-6-22]. https://news.ifeng.com/a/20141025/42295909_0.shtml.
- [22] 完颜平. 规则就在路上[N]. 光明日报, 2013-06-20(3).

Research on Restriction and Supervision of Internal Power operation in Chinese Colleges

Fan Huaqiang

(School of Education Science, Chongqing Normal University, Chongqing 401331, China)

Abstract: The internal power in Chinese colleges mainly includes political power mastered by party organization, which led by party secretary; administrative power mastered by administrative organization, which led by principal; academic power centered on academic committee at all levels. But in the process of actual operation, there is a lack of power restriction and supervision mechanism on account of the expansion of the power and its negative effect as well as the dual nature of college autonomy and its special status. Therefore, the mechanism of power restriction and supervision, which is made for institution to restrict power, power to restrict power, supervision to restrict power, right to restrict power should be established to modernizing the governance system and capacity of colleges.

Keywords: college autonomy; power restriction; power supervision

[责任编辑: 刘力]