

应用型高校探索

第十五期

发展规划处编

2018年4月9日

● 目前，我国高等教育进入内涵式发展阶段，必须推进“放管服”改革，方可让高校活力竞相迸发，促高校自治“破茧成蝶”，助高校发展扬帆远行。需要厘清高等教育“放管服”改革的内在逻辑，重构高校权力主体关系，具体措施包括：政府与高校权力主体的角色重塑，建立高校权力主体本位的内部治理结构，构建多元主体参与的监督机制。

【本期导读】

我国高校权力主体关系的嬗变与重构——郑政捷，福州大学
经济与管理学院硕士研究生

我国高校权力主体关系的嬗变与重构

——基于“放管服”改革视角

福州大学经济与管理学院硕士研究生 郑政捷

对于高校办学而言，不同时期有政府主导、也有高校主导，政府主导权和高校主导权结合的最优状态就是坚持“大目标一致性”。但不论是哪一种管理方式，权力主导于哪一方，只要有利于中国高等教育事业的发展，促进国家繁荣昌盛，最终实现国家富强、民族振兴和人民幸福，这种权力主体关系就应该被支持并维持，这是中国特色高等教育所赋予的。鉴于我国国情，高等教育管理体制改革具有典型的“中国特征”。本研究通过探寻我国高校权力主体关系的历史变迁过程，揭示了随着社会的发展与变革，高校权力主体关系要根据社会发展的需要重新定位和及时调整，最终必将逐渐促进高校管理体制的建设与完善。

一、我国高校权力主体关系的嬗变历程

第一阶段（1840—1911年），晚清时期高等教育管理。中国大学启蒙于明末清初“西学东渐”，初创于鸦片战争“洋务运动”，初建于“维新变法”。办学主体是政府，政府官员主管高校事务，高校内部组织以“科层结构”设置，高校权力主体关系以“政府专制—高校服从”为特征，带着明显的封建官僚气息，此时的府学关系呈现出政府全方位管制，高校是政府附属机构的格局，不利于高校的发展。

第二阶段（1912—1948年），民国时期高等教育管理。这时期国家经历了战争与动荡，政府管理分散、高校处于半无政府状态，反倒是给予了高校自治发展的机遇。这一时期蔡元培先生借鉴西方“教授治教”的管理思想，在战乱中“夹缝求生”，走高校自主办学的探索道路，以“思想自由，兼容并包”的原则办学，摆脱了对政府的过度依赖，高校权力主体由政府专制向高校主导倾斜，高校自治萌芽，形成了“政府管制—高校半主导”的高校权力主体关系。

第三阶段（1949—1977年），新中国成立时期高等教育管理。历经战争洗礼与政治运动的国家，渴望发展和富强，政府管理着高校的运作，形成一种具有“中国特色”的高等教育管理体制。期间经历了从中央集权管理（1949—1958年），到集权向放权的尝试（1958—1963年），再到放权向收权的调整（1963—1966年），最终到“文化大革命”高教无序的管理体制（1966—1976年）。政府高度集权化，府学关系以“政府集权—高校依附”为特征。

第四阶段（1978—2009年），改革开放时期高等教育管理。进入恢复和调整期的高等教育管理体制，形成了以中央统一领导、中央与地方两级管理的高校管理体制。为促进高等教育发展、提高办学效率，政府逐步下放高校办学自主权，1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》明确指出“在加强宏观管理的同时坚决实行简政放权，扩大学校的办学自主权”，拉开了高等教育管理体制改革的序幕。1998年的《高等教育法》明确说明高校具有法人地位，享有招生、学科专业设置、教育教学、科学研究与社会服

务、国际交流合作、机构设置与人事管理、财产管理与使用等七个方面的自主权，实现了高等教育管理体制从酝酿走向突破的崭新阶段，府学关系具有由“政府管理”向“高校治理”转变的特点。

第五阶段（2010年至今），新时期高等教育管理。2010年国务院颁布了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》，标志着“中国大学治理由内部管理体制改革进入到完善中国特色现代大学制度整体的制度设计和推进阶段”，高校权力主体间权力的交叉错位不利于一流大学跻身创新型国家建设，为了让大学回归其根本，人们开始梳理与反思高等教育管理体制，探寻政校权力相制约的平衡点。2017年3月，教育部提出高等教育“放管服”改革，高校专业设置、编制及岗位管理、教师职称评审、薪酬分配、经费使用管理等权力逐一归属于高校，我国高等教育进入落实和扩大高校办学自主权的关键时期，形成以“政府宏观指导—高校自主办学”为特征的府学新型合作伙伴关系。

二、高校权力主体关系的嬗变原因剖析

高等教育管理体制具有典型的“中国特征”，这与我国国情和时代要求密切相关。随着国家政治经济体制的发展与变革逐渐促进了高校管理体制建设与完善，但在历史沿革中，逐步暴露出政校权力主体在协调制衡中的问题。为此，本研究对高校权力主体关系嬗变的原因进行梳理和分析，致力解除政府难以割舍的

权力情结，找寻政校权力相制约的平衡点，以期为新时期重构高校权力主体关系提供实践依据。

（一）嬗变的根本原因：高校权力主体的利益驱使

马克思认为对利益的追求，是揭示一切社会矛盾运动和发展的最终动因。任何社会现象都能从利益一词中找到根源，高校权力主体的嬗变亦然。无论政府还是高校，均会对多元利益进行自我评估和裁量，筛选出促进自身发展的最优利益元素，最终实现自身利益的最优状态并获得良好输出。政府所追求的是通过权力调整来维护自己的统治地位，而高校追求的是守护“人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新”的使命，高校利益相关主体，在校内有教师、学生、行政人员，在校外包括家长、校友、企业、政府等，高校治理就是要满足相关利益者的多元利益诉求。倘若仍停留在“政府管制—高校依附”模式之下，造成相关利益者的权益失衡，显然无法实现时代赋予高校的使命。在新时代背景下，呼吁政府和高校驶回权力原轨道。《关于深化高等教育领域“放管服”改革实施意见》的实施，是纠正高校权力主体利益偏差的现实途径和有效措施，是解决长期以来高校权力主体关系无法彰显的一剂良方。

（二）嬗变的历史原因：高校权力结构的不合时宜

从历史制度主义角度看，自明末清初我国现代大学诞生以来，高校权力格局受制于国家制度和宏观环境的影响。在相当长的一段时期内，我国政府以全能主义、大一统的形式对高校进行高度

集权管理，上至高校学科专业设置、岗位管理、教师职称评审办法等，下到高校内部薪酬分配、绩效考核、经费使用管理等，一切权力归政府所有，使政府统治权和高校管理权一直处于不对等状态。随着时代的发展与变革，不合时宜的“强政府—弱高校”的权力结构无法适应现代社会的需求，制约了高校的发展。目前，我国高等教育处在社会转型和自身转型发展相互叠加的历史时期，面对全面提高高等教育质量、切实增强科研创新能力、统筹推进“双一流”建设的新形势，在高等教育领域加快推进“放管服”改革变得尤为迫切。

（三）嬗变的直接原因：高校权力主体的社会需求

我国高等教育长期停留在外延式增长上，导致中低端人才需求总量趋于饱和且供需错位，而高端人才、高级技术人员则极度短缺等社会需求等问题，必然倒逼高等教育供给质量与效率的提升，以此推动高等教育供给侧改革，从而为社会提供多样化、高质量的教育服务，满足不同层次的教育需求。按照这一逻辑，高等教育必须关注政治、经济等多种社会需求，并在遵循学术运行规律的前提下适度调整自己的运行模式，做好创新型国家的引擎、经济转型升级的智库、文化繁荣的孵化器、社会发展的服务站。新时期从人才培养的质量入手，回归大学根本，才能保证高等教育高水平的科研成果产出、高质量的政府决策咨询、优质的社会咨询服务、先进的文化传播。在新时期，需要有效转变政校权力主体关系，加快推进高等教育领域“放管服”改革，为高校卸

下枷锁，简除烦苛，让高校拥有更大办学自主权和自由发展的空间，激发高校创新活力，主动破解高等教育供给侧改革的难点问题，进一步满足社会基本需求。

（四）嬗变的重要原因：高校权力主体的监督制约

高等教育是具有多重利益格局的复杂系统。长期以来，我国政府对高校的管理集管理者与监督者于一身，未能形成对等的高校权力制约机制，使得高校办学自主权缺位、组织独特个性的丧失，诱发政府权力扩张和寻租。而高校权力主体的监督制约程度，决定利益相关者行使权力的廉洁水平，是评判是否具有可持续腐败“免疫力”的关键指标。新时代背景下，高等教育“放管服”改革提出以“三位一体”式的改革模式，实行多元主体参与设定监督与制约机制，“放权”和“监管”协同共进，有效化解利益冲突，维护各自权力主体地位，以期达成高校权力主体牵制和约束政府权力的制衡目标。

三、“放管服”改革视域下彰显高校权力主体地位

高等教育“放管服”改革是一个有机统一的整体，在“放管服”改革的背景下，需准确把握高等教育领域简政放权、放管结合、优化服务三者间的内涵与关系。“放”是前提，“管”是保障，“优”是目的，三者相互制约，相互引导，相互促进；“放”与“管”、“放”与“服”相辅相成，相得益彰，最终实现“服”的价值追求，即人民满意的教育服务型政府，具体思路演绎如下：

（一）“简政放权”是基本前提——让高校活力竞相迸发

简政是指精简政务、政府机构和人员。放权是指减少对权力的管理、控制和分配。在高等教育领域，简政放权是指要精简政府有关高等教育的事务性工作或行政事务，减少政府对高校的权力管控，尤其是对高校资源的管理权、控制权和分配权，将属于高校的权力回归于本。这是高等教育“放管服”改革的首要步骤和前提，只有政府以壮士断腕的改革勇气和决心进行自我削权，才能真正为高校松绑、简除烦苛，使高校活力竞相迸发，促进高校自主办学破茧成蝶，助推高等教育走向内涵式发展。

（二）“放管结合”是重要保障——促高校自治“破茧成蝶”

放管结合作为推进“放管服”改革的“保险栓”，在高等教育领域表现为对高校权力运行进行有效制约和监督。由谁管？管什么？如何管？是“放管结合”需要解决的核心问题，其中管什么和如何管由监管主体决定。一是政府间接监管。政府如果不重视下放给高校的权力，监管不到位，易出现权力监管“真空”现象，阻碍高校发展。二是社会监督，社会作为一个公平公正的独立于政府和高校之外的第三方客体，其监督的效用性高于政府与学校，只有加强社会监督，政府与高校才能更好地刻己自责。三是高校的自我监管，高校通过社会评价、市场竞争等自然法则促进高校自我监督机制的成熟。高校只有进行自我监督才能真正防止政府权力寻租，才不会陷入“一放就乱，一乱就收，一管就死，一死再放”的循环怪圈。因此，必须坚持放权与监管同步，完善高校内部治

理制度，强化信息公开与社会监督等，推进高校权力主体关系转变。

（三）“优化服务”是终极目的——助高校发展扬帆远行

优化服务是带有价值目标指向的动态过程，在高等教育领域“放管服”改革中，其实质是政府为高校提供便捷高效的管理服务，加强协调与指导，营造良好的改革环境，其价值追求是在简政放权和优化服务两大手段合理运用的前提下实现的，是改革的“润滑油”和“催化剂”。“优”的根本目的是为人民提供满意的教育服务，为社会打造人民满意的服务型教育政府。因此，政府要有长远目光，融管理于服务之中，加强对高校的协同指导，以宽容大气的“服务者”姿态代替斤斤计较的“管理者”，使高等教育改革之路更加从容稳当，让高校在自主自治下扬帆远行。

四、“放管服”改革视域下高校权力主体关系的重构

高等教育时代精神的嬗变，赋予高校权力主体新内涵。党的十九大报告提出，教育伟大目标是把教育事业放在优先位置，加快教育现代化，办好人民满意的教育，这要求我们将市场经济体制下高等教育自主办学的根本性变革进行到底，重构高校权力主体关系。在推进落实和扩大高校办学自主权的改革进程中，迫切要求对高校权力主体的嬗变原因进行再认识，厘清高等教育“放管服”改革的内在逻辑，旨在优化高校权力主体关系，最终形成教育绿色发展的健康生态。

（一）政府与高校权力主体的角色重塑

政校权力主体角色重塑的基础是重新定位政校关系，核心是明确高校权责主体，客观要求是厘清政校权力边界问题；是落实高等教育放管服改革，重构政校新型合作伙伴关系的前提。

首先，重新定位政校关系。对政府而言，要改变政府传统封建式的“全能主义”角色定位，摘除政府作为高等教育领域“总体利益代表者”的永久性标签，从微观控制转向宏观指导，从直接干预转向间接监管。于高校而言，要摒弃高校作为政府附属机构的角色定位，消除保持原路径依赖的组织惰性，从政府主导转向自主自治，从被动驱行转向主动发展。政府和高校只有从传统的固化身份中剥离出来，进行重新定位和思考，才能有效重构政校权力主体关系，保障高校办学自主权的落实。

其次，明确高校权责主体。十八大以来的政府“刀刃向内”的自我革命，其实质是在中央政府引导下对政府行政权力重新配置与规划的过程。那么，首要的任务是如何对政府在高校行使的行政权力进行重新配置。这就要求政府必须明确高校的授权主体与责任人，即高校的权责主体。根据法律授权范围，高校权责主体可分为中央政府、地方政府和高校。所以，可以说这是一场中央与地方政府对高校行政管理权的追逐博弈过程，也是政府对高校的行政权与高校自身办学自主权争夺制衡的过程。当前阶段，高等教育“放管服”改革中的简政放权是中央政府对地方政府和高校的放权，国家行政部门推进改革的工作措施则是中央政府对地方政府和高校放权。

最后，厘清政校权力边界。政府“简政放权”的难点在于如何对长期存在的政府对高校的管理职能越位、缺位、错位和管理不到位等多方面问题进行有效控制、纠正和弥补，有效厘清政府与高校间的权力边界问题。这要求政府不得肆意裁量高校管理职权，高校与政府必须在各自的管辖区域内行使权力。政府归位，还权于校，重构政校新型合作伙伴关系。

（二）建立高校权力主体本位的内部治理结构

高等教育“放管服”改革想要处理好高校权力主体间的关系必须将高校的内部治理结构摆在首要位置，这是重构高校权力主体关系的必要条件。

1. 建立利益综合体的大学章程。大学章程作为高等教育领域的“宪法”，是实现高校自主办学，让高校权力主体回归本位的重要保障。从大学章程制定主体的确定、章程起草小组的组建、章程方案的商议与草拟、章程的审核、审议和表决以及章程的公示与发布等程序，多元利益主体的代表必须参加，包括政府、高校、教师学生代表等。在大学章程的内容上要体现多元利益主体的内在需求，更要在制定程序上体现国家和地方政府的宏观管理，使之真正成为调整政府与学校、教师与学校、学生与学校、社会与学校权利与义务的法律准则，从而达到大学自治的终极目标。

2. 完善党委领导下的校长负责制。中国特色社会主义制度下的校长负责制，要坚持以党委为领导核心，以校长为高校的法定代表人，各自明确定位，划分职权，明晰职责，实现党委决策与

高校执行分权制衡。强化大学校长对党委履行决策职责的角色意识，巩固和提升校长执行管理职能，并实行管理重心下移；同时校长擅于授权并完善其按科学管理的方式，实行院系两级管理，实现高校办学实体的注入，切实将学科专业评审权、教师职称评审权等下放至学院，提高基层组织人员办学积极性，有效推进高等教育“放管服”改革，落实和扩大高校办学自主权。

3. 推进高校基层学术组织建设。高校基层学术组织是建立高校权力主体本位内部治理结构的基本单位，其核心问题是如何匹配高校与院系的权力。在高等教育“放管服”改革的视阈下实现高校权力从高校管理层逐步下移至基层学术组织。招生、专业设置、教师职称评聘等学术权力的下放，既充分调动基层组织人员的积极性和创造力，又能避免学术系统与行政系统在人员组成、权力行使等方面的交叉重叠。按照现代大学建设理念和精神，构建“党委领导、校长负责、教授治教、民主参与”的中国特色现代大学治理结构，以此来推动政府与高校间“一退一进”的共识与互动，提升高校的主体地位，落实和扩大高校的办学自主权。

（三）构建多元主体参与的监督机制

作为多元利益主体实现利益诉求之地的高校，只有构建政府、社会、高校等多维度、全方位的多元主体参与的监督机制，才能真正实现新时期高等教育“放管服”视域下的高校与政府稳定、协调、制衡关系。

1. 以政府主导，高校、社会等多元主体共同参与制定权力清单制度。权力清单制度是对国家治理体系和治理能力现代化战略的制度性回应。高校治理体系和治理能力现代化作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，其权力清单制度的制定是除高校与政府以外的社会公众、第三方评估机构等作为公正裁判员对高校和政府可为与不可为行为的评判标准；权力清单制度的有效实施是完善高校治理体系、提高高校治理能力、促进高校权力协调运行和构建府学新型合作关系的重要途径。建立以政府为主导，高校、社会多元主体共同参与制定的权力清单制度，才能真正实现多元利益主体诉求的公平公正，同时，各方主体根据权力清单执行监督以确保自身或其他主体权益不受僭越，如社会公众作为利益主体方，可根据权力清单对政府和高校实行权力监督与反馈，从而推进新时期高校权力主体的重新构建。

2. 建立健全社会公众、新闻媒体等多种监督渠道的外部监督机制。高校权力主体的嬗变结果对社会公众产生的影响最为直接，在这一条件反射下，建立健全以社会公众为监督主体的监督机制，是重构高校权力主体关系的重要一环，是监督机制有效运行的基本保障。只有调动社会群众力量实施监督与反馈，使公众监督广泛化和常态化，监督机制才能发挥出最大的效能。同时，新闻媒体作为公众最为有效、快速、公正的反馈和投诉渠道，应该敢于揭露高校主体权力的僭越问题，促使社会公众和新闻媒体等形成

监督合力，充分发挥舆论监督向导作用，保证政府与高校在各自的权力清单范围内行使权力，共同构建新型府学关系。

3. 构建高校权力运行的内部监督机制。有效预防高校权力被僭越问题的重要措施是实行高校内部监督机制。在高等教育“放管服”改革的视域下，高校应积极推进政务、财务等信息的公开透明度，保障全体师生的知情权、参与权和监督权。《高等教育法》《关于深化高等教育领域“放管服”改革实施意见》等法律法规范围内的专业设置、用人管理、教师职称评审、薪酬分配、经费使用等多项规定的具体执行程序应公之于众，切实实行高校内部学术委员会和教职工代表大会民主监督机制，有效保障高校办学自主权归位。高校执行内部监督机制并及时整改，增强政府对高校的管理信任度，让政府大胆放权，有效缓解政府与高校关系的紧迫感。