

试论高校决策权力及其运行机制的民主化进路

顾建亚

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

摘要:《全面推进依法治校实施纲要》以建立具有中国特色的现代大学制度为目标,强调作为高校治理结构重要内核的决策权力,应当进一步融注民主价值并塑造民主化运行机制。针对当前存在的集权化、虚置化、分散化、单向化、封闭化、随意化等问题,需要深刻认识高校决策权的性质、内涵与功能,并着力改革高校决策有序参与机制,促使从广泛参与到有效参与的积极推进,加强参与文化建设,并运用大数据分析创新高校决策模式。

关键词: 高校决策权;民主决策;广泛参与;有效参与;参与文化;大数据分析

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1671-8798(2016)04-0309-05

On decision-making power and its democratic operation mechanism at colleges and universities

GU Jianya

(Department of Social Sciences, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: “The implementation outline about fully advancing governance of law at colleges and universities” is aimed to build the modern university system with Chinese characteristics. It emphasizes that the decision-making power, as a core of university governance structure, should be injected the democratic value and shape the democratic operation mechanism. In view of the current issues such as centralization, uselessness, loose, covertness and random, it is important to understand better the nature, connotation and function of the decision-making power at colleges and universities, and focus on improving the orderly participation mechanism for the decision-making power running. In doing so, it is important to promote the active promotion switching from the extensive participation to the effective participation, and improve the participatory culture construction, as well as the use of big data analysis as an innovative model decision-making.

收稿日期: 2015-08-01

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划课题 (10CGML12YB)

作者简介: 顾建亚(1971—),女,浙江省慈溪人,教授,博士,主要从事行政法学、教育法治研究。

Keywords: the right to make decision for universities and colleges; democratic decision-making; extensive participation; effective participation; participatory culture; big data analysis

2012 年 11 月,教育部印发《全面推进依法治校实施纲要》(以下简称《纲要》)指出,要依法健全学校内部治理机构,保障学校权力依法规范行使和有效监督等;同时,富有针对性地强调了要健全科学民主决策机制,大力推进决策的科学化、民主化和法治化。近年来,各地高校积极落实《纲要》内容,取得了长足的进步。但与此同时,高校内部决策依然存在诸多问题,很大程度上制约着高校人才培养、科学研究等职能的有效发挥。究其原因,其中一个不可忽视的方面,就是对高校决策权力的性质、地位及其权力结构、运行机制缺乏学理上清晰深刻的认识。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国,要求加强协商民主建设,推进协商民主广泛多层制度化发展。藉此,笔者结合《纲要》有关规定,并汲取公众参与的理论与方法,就中国公立高校决策权力及其民主化运行机制建设加以论述,以就教方家。

1 高校决策权力的内涵、性质与功能

美国著名学者西蒙认为“管理就是决策”。高校治理,实际上也就是进行一系列的决策,是大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程。大学内部治理的各个环节都是围绕高校决策这个中心而开展活动的。简而言之,决策即做出决定,教育管理活动中一切做决定的行为都可称之为决策。具体而言,高校决策是指高校决策主体(决策机构及其人员),为实现预定的教育目标,运用其掌握的决策权力,按照一定原则、方法和程序,对学校各类管理活动制定政策或针对特定事项做出具体决定的过程。决策根据其内容的抽象或具体可分为两类:一是制定内部规则,主要以章程、规章、制度、办法、措施等形式出现;二是对具体管理事务的决定,比如对特定师生的奖惩决定、对某一具体项目的审批等。

高校决策是一个动态过程,即决策权力的运行过程,它是以决策权力为核心内容的。从教育法的规范分析,目前尚无明确的关于高校决策权的立法界定。中国《高等教育法》第 11 条规定:高等学校应面向社会,依法自主办学,实行民主管理。该法第 32~35 条进一步明确,高校拥有招生办学、校内管理、学术自由等方面的自治权,即法律赋予学校为保证实现其机构目标而对其自身事务进行处置的自主管理权。作为自治权的核心部分,高校决策权力是指高校利用其掌握的资源,对高等教育事务进行管理并做出选择,同时也对利益相关者产生影响的能力。

在依法治校的语境下,决策权力及其规范运行自然成为高校管理民主与法治的基本要义。首先,高校决策权力必须依法行使,即从内容到形式上都应符合法律、法规、规章和学校章程的规定或符合立法目的,不能违反法律法规的禁止性规定,否则可认定其违法或无效。其次,作为一项重要的高校内部治理权,决策权力要有边界而且需公开以便接受监督,即高校决策应推行权力清单制度。第三,决策内容一经确定和付诸实施,便具有普遍的约束力和权威性,任何组织或个人都不得违反,否则将受到惩罚。最后,高校决策者要承担相应的政治与法律责任。高校作为教育权力机构,拥有较大的教育决策权,这是其履行职责的前提和需要,与此同时,拥有权力就意味着责任。《纲要》明确指出,公办学校因违反决策规定、出现重大决策失误、造成重大损失的,要按照谁决策、谁负责的原则追究责任。

高校决策权作为一种权威影响力或支配力,普遍存在于高校管理领域,它是高校自主权中最为广泛和深刻地与学校教育事务发生关系的一种权力,依靠这种力量可以造成某种特定的局面或结果,对高校教育管理影响深远。首先,高校决策权力的行使关系到高等教育的发展方向。大学治理的核心工作是确定教育管理目标,而目标恰当与否取决于教育决策。决策是高校管理活动的先导,离开教育决策,任何教育活动都将失去依据和准绳。其次,高校决策权力的行使关系到教育资源的权威性分配。决策权实质上是一种价值、资源的控制和选择,决策权的合理行使能优化教育资源的配置,同时也有利于高校管理职能的转化,增强服务与责任意识,纠正高校管理泛行政化的缺陷。最后,高校决策权力的行使关系到学校中各种利益相关者的意志表达和利益平衡。高校决策是对事关师生权益的专业、学科、教学、科研等,以及

保障资源的配置作出决定,从而决定了教师职业发展权和学生受教育权,对师生权利之保障至关重要。换言之,高校决策权力的运用过程是高校权力与师生权益之间教育法律关系的动态表现。

2 高校决策权力运行的现实症结

《纲要》指出,民主化是学校决策的一个重要建设目标。民主规定着决策的价值取向,是决策科学化的前提和基础,也是实现高校管理法治化的客观要求。民主化的决策是促进教育决策权力恰当分配、提高教育决策效益的主要手段,有助于在高校权力运行中形成有效的民主参与和监督机制,使高校管理活动获得强大的合法性支撑,有助于教育法治秩序的维护。由此,推进决策权力的民主化运行,是强化高校内部治理权力制约的重点。

在实践中,伴随着高校治理结构的调整,作为其核心要素的决策权在权力结构保持相对稳定的前提下,决策机制的改革取得了显著进步。但遗憾的是,与现代大学制度建设的要求相比,决策的民主化、科学化程度依然严重不足,主要体现为:

1)集权化。目前中国公立高校治理仍以精英决策模式为主,即决策权力主要集中在党委和校长手中,学术委员会行使权力很大程度上依赖于党委和行政的支持,教职工和学生的决策参与非常有限。

2)虚置化。由于前期论证的缺位或不充分,在关涉学校发展战略的重大事项上,决策的时值影响力和支配力不足。

3)分散化。学校行政管理通常以某种领导小组加上办公室进行决策,在教学科研及育人诸方面的统筹协调不够,部门之间互不通气,难以形成合力。

4)单向化。在招生,学籍管理、奖励、处分,颁发学位证书,聘任教师及奖励、处分等方面,决策信息垄断或不对称,决策者的单方面意志性较明显。

5)封闭化。决策过程中信息封闭程度偏高、参与面不广。学校的决策还主要倚重学校层面和职能部门的党政领导,缺乏校内外专家学者和社会各界的咨询、论证,决策体系表现出明显的学校内部封闭性^[1]。

6)随意化。现行教育法律规范尚未对高校决策的权限、运行程序等做出明确规定,议事规则和程序规则的缺失导致了决策过程的随意性。

上述问题主要归因于决策民主的参与程度不高,参与渠道有限,参与效率低下,高校决策民主化运作大多停留于原则性概念层面,尚未进入实质性操作阶段。由此,要克服高校决策权力运行的症结,必须充分实现决策权力的民主化运作。

3 高校决策权力民主化运行的路径选择

3.1 扩大有序参与是高校决策民主化运行的必然选择

民主理论的研究表明,民主价值建立在协商民主基础之上^[2],协商民主以个人权利与决策民主为核心,强调民主决策中大众参与和精英决断的调和而非割裂;在审议程序上,强调参与和对话过程本身。从卢梭到杜威的理论学家都强调,合法、民主的决定须建立在认同之上,而认同不仅仅是个人偏好的汇聚,应是公众理性讨论的结果^[3]。因此,正如卡尔·科恩所言:“民主过程的本质就是参与决策”。公众参与是把公众的关心、需求和价值纳入到组织的决策过程,这是实践民主价值的重要途径。尽管民主的价值理性和现实的精英决策之间存在着张力,是高校权力运行中的难以消解的内在矛盾,但是如何进一步扩大民主参与,是高校治理发展的理想化价值追求。《纲要》特别强调了“要扩大有序参与,加强议事协商”,由此,从各层次、各领域扩大有序参与,分层级、分类型地创新和推进协商民主形式是高校决策民主化的基本路径。

在现代化大学建设进程中,推进权力民主化运行需要扩展和加深高校利益相关者的决策参与,即大力推进参与的广泛性。广泛性是公众参与的理想状态所应有的特征之一,广泛参与使决策过程更开放,

通过呈供更多的观点、视角而非囿于经选择的有偏差的有限资源,使决策主体更有可能获取正确的信息^[4]。因为从“决策即选择”的维度看,决策是一种价值选择,为价值偏好提供机会,而不仅仅是执行现成的意愿。高校的民主决策在很大程度上要依靠利益群体的广泛参与来实现,要使众多利益主体的需求和愿望都能得到平等对待并尽可能地满足。所谓广泛参与,可以理解为在高校决策者的权力运行过程中,专家群体和利益相关者通过论证、协商等方式,参与到决策主体的权力运作过程,并试图影响决策者做出合理选择以处理学校教育管理事务的活动。其中,利益相关者的广泛参与,改变着决策机制的总体结构,使决策不再是单方面、线性化和强力型的,而是协同化、展开性和商谈型的。

具体而言,参与的广泛性可体现在:其一,参与代表的广泛性。如《高等学校章程制定暂行办法》第16条规定,章程起草组织应当由学校党政领导、学术组织负责人、教师代表、学生代表、相关专家,以及学校举办者或者主管部门的代表组成,可以邀请社会相关方面的代表、社会知名人士、退休教职工代表、校友代表等参加。大学作为利益相关者组织的典型特性,内在地决定了大学决策参与主体需要实现多元化。学生家长及社会人士代表进入学校决策平台的制度安排,亦是决策民主化的客观要求。其二,参与领域的广泛性。就现状而言,学生的利益还未能较充分地参与到实质性的决策程序中来,对此,国外一些高校的做法值得借鉴,比如,德国汉堡的西海岸应用科学大学,教师应聘试讲,除了教师之外,还吸收学生代表参与面试并打分评审,从而使学生在教师聘任决策中具有一定的话语权。其三,参与途径的广泛性。目前的参与方式主要以党代会、教代会为主,这些师生参与民主管理和监督的基本形式,无疑发挥着不可替代的重要作用,但其均为非常设机构,致使广大师生的参与在时空上受到一定的局限,因而需要创制多种富有成效的民主参与方式和途径。

3.2 有序参与的实施:从广泛性到有效性

参与体现了民主决策的价值理性,但不能保障参与的实质效果。决策的民主化目标只有落实到具体制度的架构上,广泛参与才能变成一种可操作的、现实的过程。在达尔民主理论的五项标准中,第一项就是“有效的参与”。笔者认为,有效参与首先重在进行具有可行性、针对性、操作性的精细化制度设计。在高校现行决策权力结构之下,关键在于构筑三级参与机制,以有效修正传统参与模式之不足,提升参与的有效性。具体包括:

1)专家论证。专家参与讨论学校重大决策项目及与具体决策问题相关的机遇和挑战,使专家知识或意见注入到高校内部治理系统,从而提高决策的民主性和科学性,也给高校决策机构一个与利益相关者和专家建立关系并寻求支持的机会。

2)代表咨询委员会。遴选教职工代表及校外利益相关者组成咨询委员会,审议学校重要决策。具体操作应符合以下要求:成员需要有代表性;成员应提前接收相关信息材料(包括专家论证意见)以便认真学习和思考需要审议的决策内容;学校应给付成员一定的津贴以增加责任感;如果决策主体最终没有采纳咨询委员会的意见,应向委员会做出解释和说明。

3)网络平台在线参与。网络技术和信息爆炸改进了公共生活的民主特质,进一步利用电子信息技术推进参与式民主势所必然。高校可利用网络平台的开放性与低成本,增加参与方式和途径,为个体参与提供便利,改变广大师生和校外利益相关者难以进入学校决策平台和制度安排的现状,也便于对重大决策过程实行及时监督。在线参与的方式可以是多样的,比如在线竞赛或竞争,可以设立“创新奖”给那些提供突破性方案的参与者;也可以尝试网络会议,实现审议过程与现时参与或监控同步进行等。

上述3种机制各有利弊,因此需要整合适用。专家论证在一定程度上保障了决策的权威性,专家可负责遴选咨询委员会的具体成员,以确保代表选择的科学性;代表咨询委员会深度讨论决策事项,为学校决策提供利益相关者的政策偏好和其他重要信息,以增强决策的有效性和针对性;网络平台保障了参与的广泛性,并且能收集到个体的特定意见或强烈不满等特殊信息,用来修正代表咨询委员会给出的建议,避免代表咨询委员会因群体从众而带来的决策偏颇甚至失误。此外,代表咨询委员会以外的其他人也可以藉此来影响审议过程,把利益相关者的信息尽可能地全面融入到决策主体的决断中,切实提升学校决

策的公信力和执行力。

从长远看,为保障参与效果,更需要致力于参与文化的构筑。众所周知,公众参与意识薄弱或公众缺乏参与习惯已成为当前决策民主化运行深化改革的一个瓶颈。参与意识的培养与教育,是保障有效参与的一个基本环节,需要通过学校有计划地组织各种民主实践活动来完成。因为参与积极性和参与意识及能力的提升是相辅相成的,一方面,公众参与本身要求该项活动或过程应该具有教育性,如决策的审议讨论本身是受教育的过程;另一方面,参与决策的结果应被有效实施以增强参与者的投入感,由此形成一个良性循环。可见,改变组织内部文化以适应和保障决策参与,无疑成为时下及今后全面推进教育法治的厚重而迫切的实践课题。为此,学校要转变观念,确立公开透明决策和内部协同的理念,逐渐习惯于把决策权置于阳光下,并制定培训、激励、参与标准、意见反馈、效果评价等一系列参与机制,在日常管理工作中动员、引导和吸纳广大师生的参与,使参与成为一种治理常态,以夯实其作为协商民主之根基。

3.3 扩大有序参与的保障:大数据分析

广泛参与给高校决策带来海量数据,如何使每一种声音都能反映在决策中,这是高校面临的难题与挑战。传统决策模式通常对数据信息按照决策者的偏好和特定的决策目标进行筛选与取舍,从而使广泛参与的民主决策很难跳出“专家和精英”模式的框架。随着云技术、移动技术、物联网技术等逐渐引入到学校应用,如云学习平台、云图书馆、节能平台、智能监控等,数据成倍增长,表明高校亦正步入大数据时代,从而也给学校民主决策和公众参与带来创新契机。

高校决策的有序参与,可以借助大数据平台使公众有效参与理论得到进一步的拓展。一方面,大数据决策提升了民主参与的广泛性。大数据的核心是数据,然后是数据技术和思维,只有先占有巨量的数据,才能挖掘出巨大的价值^[5]。因此,大数据决策呼唤公众参与的广泛性,一般地,大数据即数据的全样本,从而使得人人参与在形式上成为一种可能。另一方面,大数据决策在实质上使得决策结果中能融入每一个参与者的意见和想法,从而保障了参与的有效性。此外,大数据决策能促进部门之间的沟通与协调,减少信息因冗余重复或孤立隔绝而造成的资源浪费。可见,大数据可以成为助力公众参与民主决策的重要手段。高校进行大数据决策显然具备技术、设备和人员上的优势,即具备相当的数据搜集、处理能力,因此,高校应积极开拓大数据的思路,健全大数据决策机构和平台,促进大数据成为助力公众参与民主决策的重要手段。

4 结 语

综上所述,着力推进高校决策机制的民主化程序建设,努力通过广泛持续与合法有效的参与增加决策中的知识和信息投入,是高校决策民主化运作使然,以使得高校内部治理的决策过程和结果有效而充分地体现制度理性、程序民主、结果正义,从而扎实稳健地推动依法治校和现代学校制度的建设进程。

参考文献:

- [1] 蒋达勇. 科学决策体系:完善高校内部治理的战略抓手[J]. 现代教育管理,2012(12):28.
- [2] 尼诺,赵雪纲. 慎议民主的宪法[M]. 北京:法律出版社,2009:14.
- [3] RAWLS J. Political liberalism[M]. New York: Columbia University Press,1995:224.
- [4] BULL R T. Making the administrative state “safe for democracy”: a theoretical and practical analysis of citizen participation in agency decisionmaking[J]. Administrative Law Review,2013,65(3):629.
- [5] 徐继华,冯启娜,陈汝贞. 智慧政府:大数据治国时代的来临[M]. 北京:中信出版社,2014:21.