

三、基于高校办学自主权调研情况的管理学分析

(一) 政府与高校的权力关系分析

组织作为一个开放的系统,并不能实现自给自足,它必须依赖外部环境为其提供资金、人力、信息、社会地位与政治合法性等资源。资源的依赖形成组织的外部控制,使组织行为不得不做出回应,从而积极适应控制者的需求。我国普通高校由政府举办,“为社会主义现代化建设服务”,两者之间必然形成一定的权力关系。

1. 事权关系

高校作为一般社会组织,在社会治安、人口和计划生育、民生事务、生产经营等方面遵守相关政策法规,受属地管理。作为高等教育机构,高校与政府之间的事权关系,在《高等教育法》及相关政策法规的约束和保护下,对内按照“党委领导下的校长负责制”“自主办学”,对外履行法人权利和义务。但实际上当前并未按法律愿景形成完善的现代大学制度,没有构建起科学合理的治理结构,政府与高校之间的事权关系突破了应有界限,基本按照上下级科层逻辑行事。

公文是体现党和政府执政与行政策略的规范载体。某高校2012年受理公文1167件,除传递党和国家大政方针信息之外,大量涉及学校党建、人才培养、科学研究、社会服务、内部管理等具体事务,其中指令性公文占45%,指导性公文占22%。在这种事权关系下,高校办学行为所遵循的思维习惯是“按文件办”而不是“依法律办”,高校成为政府的附庸。行政审批与考评分别从管理事项的起点与终点掌控着事态的发展。79种行政审批事项中,从大学章程核准到办公用品购置,从招生计划审批到学科专业设置,涉及高校办学各领域、全过程。特别是大量协商性资源分配审批事项的存在,使政府完全掌握着主动权而让高校不敢说不。每年再加以次数繁多的各种考评,不仅让高校疲于应付,也极大地压缩了高校自主办学和管理创新的空间,进而导致高等教育同质化。

2. 人事关系

依据《高等教育法》,高等学校根据实际需要和精简、效能的原则,自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备;按照国家有关规定评聘教师和其他专业技术人员的

职务。实践之中,当前高校人事自主权与“自主确定”的要求存在差距,政府依然行使着较强的操控权。

以某高校为例,学校党政领导为省管干部,均由省委酝酿、考察、决定,由省委或省政府任命,校领导班子及其成员考核由省委负责,校长对副校长的法定推荐权没有得到有效体现。学校内设机构负责人安排、组织部长任免需上报备案,校纪委副书记、工会主席、团委书记候选人需征求有关方面意见,上级组织对机关干部职数予以控制。政府人事部门对高校人事管理职权主要体现在四方面:一是编制管理,包括核定人员编制总数与结构比例、批准人员上编下编;二是职称管理,高教系列职称由学校自主评审后报批,其他系列要求送审并报批;三是人才引进与职工调动,需备案或审批;四是职工福利管理,职工工资调整、津补贴发放、各种保险等均需有关部门审批。高校教师干部境外考察、学习、交流、合作受政府外事部门监管,其中领导干部完全参照地方党政领导干部执行。

3. 财权关系

我国公办高校办学资金主要来源于政府拨款和事业收入,政府是高校的主要财政资助者。高等教育拨款模式可分为产出拨款、投入拨款和协商拨款三类。我国高等教育拨款模式具有较强的协商性,在协商性规则下,各高校总是极力想多分一杯羹,这一特点使高校依附于政府;我国高教拨款运作机制的另一个特点是政府直接控制拨款,没有“中介”机构,在这样的拨款模式中大学更容易受制于政府。^[7]

2012年,某高校财务收入结构比例为:财政拨款收入占42.8%,化解债务专项补助资金占29.5%,教育事业收入占15.5%,科研事业收入占9.0%,经营收入占0.03%,其他收入占3.2%。其中政府财政拨款可划分为生均拨款、专项拨款两部分。生均拨款基本为定额;专项拨款具有明显的“协商性”,总量占拨款总额的1/4左右,各高校依“协商”情况存在差异。化解债务专项补助资金为非常规政府财政拨款,主要依据高校欠债额度及办学规模确定,也具有“协商性”。根据地方财政制度,高校资金为国有资金,使用情况全部接受地方财政部门监管。学校年度财务预决算须由省财政厅审批,收费项目与收费标准由省政府相关部门审批,资金支付全部经省财政审批(70%由省财政直接支