

付, 30% 授权学校支付), 学校贷款由省政府审批。省政府有关部门几乎每年对高校进行财务检查、财务审计、物价检查、收费检查等形式的监管, “高等学校对举办者提供的财产、国家财政性资助、受捐赠财产依法自主管理和使用”^[8]的自由度有限。

(二) 政府对高校的管理职能分析

政府总是以大学应更多地担负起社会责任、为国家的发展作出更大的贡献为由, 不断地以行政、立法、财政等手段增加对大学办学的影响力度。^[9]政府还总有一种担忧, 怕不管就会造成混乱, 对高校自律、市场法则、社会监管丝毫没有信心, 乐此不疲地维系着政府与高校之间的不公平博弈。特别在国家反腐倡廉形势依然严峻、高校腐败案件频发的形势下, 党政部门把高校领导干部的个人权力与高校法人权力不加区分地加以限制, 背离“管办分离”、“政事分开”的原则, 完全按照管理者与被管理者的逻辑, 从计划、组织、领导、控制等方面实施对高校的管理职能。

1. 计划

政府对高校管理的具体性计划主要包含各类招生计划、财务计划、基建项目计划、进人计划、设备采购计划、科技项目计划等。其中招生计划与科技项目计划涉及资源分配, 是各高校竞相争取的指标对象, 是政府管控的重要资源; 设备采购计划与基建项目计划涉及高校办学条件建设, 实际操作中因严重影响工作效率而令高校深感烦扰。政府对高校的指导性计划主要体现在各种党政公文中, 宏观上实行一元化指导思想, 并根据时政的需要不断更新和补充对高等学校的发展要求, 以此保证高校发展与党政方针目标取向的一致性和发展步调的一致性。

2. 组织

我国公办高校组织方式具有明显的中国特色, 党的组织体系、行政组织体系和学术组织体系交织并存。在高校组织结构相对稳定的状态下, 政府对高校的组织管理主要通过行使审批权监管高校的组织内涵。一是对办学层次的审批, 包括高校改制、更名、升格, 博士单位、硕士单位审批等; 二是重点学科、特色专业、示范性学位点等代表办学水平的项目审批; 三是重点实验室、工程中心等科研机构的审批; 四是对人力资源的监管, 涵盖计划、培训、招/解聘、岗位设置、绩效评估等环节。这些审批都与资源分配有密切联系, 是各高校不遗余力争

夺的焦点, 并有效地驱使高校按政府意图实施组织变革。前一阶段的高校扩招、贷款建设, 实质都是政府推动的结果。当前正在实施的大学章程建设和体制改革试点, 仍然是以政府之力在寻求破解高校体制弊端的办法, 探索中国特色高等教育的发展道路。

3. 领导

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心, 公办高校实行党委领导下的校长负责制, 坚持党的领导是我国高校管理的基本要求。当前大学治理结构中政治权力与行政权力、学术权力并存, 且具有举足轻重的地位。按照党的民主集中制原则, 下级组织必须服从上级组织, 由此建立了地方党政部门对高校实施直接领导的逻辑关系, 各种指令就在此逻辑关系下层出不穷。考评作为一种领导方式被广泛运用到党政部门对高校的管理之中, 既有各种荣誉的激励, 也有各种责任制的约束, 高校对此往往抱着“不可不为且为之”的复杂心态。

4. 控制

各种行政审批的实施实现了政府对高校的前馈控制, 包括办学层次、招生规模、财务计划、科技项目、基建项目、设备采购、人力资源等方面的审批, 有效实现了政府作为举办者对高校全方位的掌控。出于对质量、效益、廉洁、宏观调控等方面的担忧, 政府对高校诸多领域实施着严格的同期控制。财政资金投资的高校基建项目, 从规划立项到项目验收, 共计需要 10 个以上环节的审批, 项目招标由政府部门实施; 国有资金购置仪器设备、办公用品、低值易耗品等物质全部纳入政府采购范畴, 采购过程由政府采购办实施; 学校资金的使用全部经政府财政支付, 完全受政府监控。政府实施的各种检查、考核项目是对高校管理的反馈控制, 近年来有两方面的趋势, 一是随着反腐败力度的加大以及高校腐败案件频发, 加强了对高校反腐倡廉建设的检查考核力度; 二是随着各种“工程”项目的增加, 加大了对各种项目实施情况的检查考核频度。

四、结论

高校特性决定高校需要自主权, 相关法律也规定高校拥有自主权, 对高等教育体制的反思让社会更加关注高校自主权。政府是高校的举办者, 有权对高校进行监管, 有责任发挥高校在经济建设和社会发展中的作用。尽管大学自治符合学术自身的逻辑