

党委领导下的校长负责制议事规则^①

——基于《罗伯特议事规则》的启示

黄 岚,孔垂谦

(南京航空航天大学,江苏 南京 210016)

摘 要:议事规则作为显在的具体制度,不仅仅是“会议工具”,而是蕴含了领导、组织和管理以及权力运行等一系列作用机理,因而,规则的制订应从“元”原则到具体规则,探索规则在高校的适应性;从“权力虚化”到“权力固化”,围绕会议建立议事“正三角”模型;从会议规范到激发“冲突”,提升内部治理的创新活力;从议事的规则到规则的程序,保障制订和执行程序的法理性。

关键词:党委领导;校长负责;议事规则;研究

中图分类号:G647.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2016)02-0046-05

党委领导下的校长负责制是党对高校领导的根本制度,这一中国特色的治理模式需要跟随“中国时代”改革运行机制。在众多运行机制中,议事规则是规范各种权力、实现科学领导的制度载体,也是依法治校、体现大学治理的文化符号。作为显在的具体制度,它不仅仅是“会议工具”,而是蕴含了领导、组织和管理以及权力运行等一系列作用机理。现有一些高校也制订了议事规则,相关实践亟待突破经验总结的局限,上升到制度层面加以规范。因此,借助罗伯特议事规则的主要思想,对高校议事规则的实践机理和制订原则进行研究,能为完善现代大学治理提供新的视角。

一、党委领导下的校长负责制议事规则的实践机理

(一)民主政治的制度体系与党委领导下的校长负责制的体制优势

民主政治,是凭借公共权力管理冲突,建立秩序,并实现平等、自由、人民主权等价值理念的方式

和过程。民主政治是一套复杂的层级体系,在第一个层面,民主是原理体系,如人的尊严原理、平等原理、自由原理、主权在民原理等;在第二个层面,民主是一系列的原则体系,如讨论原则、妥协原则、多数原则等;在第三个层面,民主是宽容的心态和遵守规则的习惯;在第四个层面,民主是一系列的制度;在第五个层面,即实践层面,民主是一系列的行为过程,如选举行为过程、决策行为过程、参与行为过程等。民主价值的实现有赖于民主技术的支撑,否则民主就不可能成为“好东西”。^[1]因而,民主政治的实现过程应通过程序和规则来规范具体环节和各政治主体的行为环节。党委领导下的校长负责制是不可分割的有机整体,其基本内涵是:坚持党委的领导核心地位,保证校长依法行使职权,建立党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制。高校党委是党的基层组织,按照党和国家对高校的办学要求,党委领导下的校长负责制本质要求实行民主集中制,按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则,建立集体领导和个人分工负责

^①基金项目:江苏省教育科学“十二五”规划专项课题“党委领导下的校长负责制议事规则研究”(JSD20150165)。

作者简介:黄岚(1974-),女,四川成都人,南京航空航天大学讲师,主要从事高等教育管理研究;孔垂谦(1969-),男,河南信阳人,南京航空航天大学教授,博士,主要从事高等教育管理研究。

相结合的工作机制。从这个意义上讲,高校民主政治就是一系列程序和规则,作为政治生活方式的高级形态和体制优势,需要通过议事规则的制订来体现民主价值观。

(二)主体多元的管理决策与高校党委的集体领导

根据斯蒂芬·P·罗宾斯的利益相关者理论,高校治理应视为利益相关者的共同治理。新中国成立以来,我国高校领导体制先后经历了校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会制、校长为首的校务委员会制、党委领导下的校长分工负责制等,并最终确立了党委领导下的校长负责制。各时期体制改革的动因之一是为了平衡利益相关者的权力运行。与国外大学实行董事会或理事会领导下的校长负责制相比,我国高校实施党委集体领导使得党委和行政的根本任务和工作目标具有一致性,更加有利于集思广益和利益整合。随着高校日渐成为政府的下属部门,成为实现国家即时目标的工具,^[2]日趋浓厚的“政治色彩”和“行政色彩”浸染了议事决策的氛围,导致独断专行和软弱涣散,形成“议而不决”或者“决而未议”。当代决策理论认为,决策贯穿于整个管理过程,决策过程应采用现代化的手段和程序。赫伯特·西蒙(Herbert A·Simon)将管理行为分为“决策制定过程”和“决策执行过程”,他认为管理研究的重点应集中在“决策制定过程”的分析中,对于主体多元的决策,更加强调决策的依据和程序。随着高校治理改革的深入,高校越来越认识到科学决策的重要性,通过制度设计加强决策过程管理,以规避高校统一领导带来的不利影响。如若不然,无论高校领导体制如何改革,终究不能体现应有的管理效能。

(三)大学自治与内部权力的制衡

大学自治是大学场域自身逻辑的价值诉求,^[3]作为高等教育法的一项重要原则,其基本内涵是“自主办学”和“民主管理”的有机结合。^[4]在这个自治系统中,“党委领导”强调党委在高校的领导核心作用,突出政治权力的地位;“校长负责”强调校长作为高校行政首长和学术首脑的权力,突出行政权力的地位。高校既要维护党委领导的政治权力,又要保障校长负责的行政权力,以此保障教授治学,实现学术自治和自由。随着办学自主权的进一步落

实和扩大,大学自治的矛盾也充分暴露出来。再如,权力来源和制度框架使得行政权力压制甚至替代了学术权力,不管是谁、不管具备怎样的管理思想和才干,只要进入既定的制度空间和架构之中,其行为必然要符合行政逻辑和行政范式,是制度封杀和捧杀了“教育家”。^[5]在倡导大学“去行政化”的今天,如何协调好政治权力和行政权力的关系,保障各级学术权力的充分发挥,对于优化大学治理具有进步意义,成为高校领导体制改革的重要课题。只有制订管得住权力、能操作、用得好的制度体系和运行机制,才能促进教育主体参与决策和管理,才能激发大学内部活力,真正实现大学自治。

(四)法理意义的程序正义与高校依法治校的实践

程序正义,是通过法律程序本身而不是其所产生的结果得到实现的价值目标。美国学者杰里·马修(Jerry L·Mashaw)将“尊严价值理论”作为程序正义的理论基础。他认为评价程序正当性的主要标准是它使人的尊严获得维护的程度。程序正义以普遍人性为前提体现了法律程序本身的价值。行政性正当程序具有独立于裁判结果的意义。从教育史的发展看,早在1912年,蔡元培先生主持起草了《大学令》,对大学建立的评议会、教授会设定了议事权限,并据此建立了依法治校的领导体制。1917年,孙中山写就《民权初步》,最早将议事规则的程序正义引入了中国,后正式颁布实施《会议规范》。随着现代社会民主法制建设的推进,大学的法律地位和关系发生了新的变化,亟需完善相应的法律法规体系,推进依法治校。长期以来,我国高校领导体制中普遍存在着“重实体轻程序”的问题,这一现状正悄然改变。1998年颁布的《中华人民共和国高等教育法》将高等学校实行党委领导下的校长负责制这一领导体制,通过法定程序将党的意志上升为国家法律。2003年印发《教育部关于加强依法治校工作的若干意见》。2004年《中国共产党党内监督条例》(试行)规定,党的各级领导班子应当制定、完善并严格执行议事规则,保证决策科学、民主。2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出,加快教育法制建设进程,完善中国特色社会主义教育法律法规。2013年发布的《全面推进依法治校实施纲要》,对学校按照法治精神与原则,

转变管理理念和手段、方式提出了系统要求。2014年印发的《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，明确了议事决策的基本原则和条件，要求高校结合实际，制定各级会议制度和议事规则。上述教育法规逐步从宏观规定具体到微观程序，依法治校的实践最终在于建立起制度和规则体系，通过法律法规明确程序正义的合法性。

二、《罗伯特议事规则》的主要思想

《罗伯特议事规则》是由美国人亨利·马丁·罗伯特(Henry Martyn Robert)根据如何开会而制定的一系列准则，是为保护竞争环境中的各方利益而精心设计的会议工具。它借助政治学、管理学、社会学等相关理论，将法治、民主、权利保护、权力制衡、自由与制约、效率与公平等理念融会在具体的执行细节中。^[6]议事规则彰显了法治民主、权力制衡、程序正义等一系列重要的价值理念，主要思想是：其一，体现了民主精神，将“多数决定”的民主形式与“协商说服”的民主形式结合起来，搭建了民主会议的平台，最大限度地保护三大权力，即多数者的权利(多数决定)、少数者的权利(尊重少数意见，一人提议一人附议即可动议)、缺席者的权利(事先告诉、满足法定人数)，通过中立的、客观的、有效率的技术方式激发辩论、维护秩序、据理说服，实现民主决策。其二，强化了权力制衡。罗伯特议事原则主要有四个方面，一是平衡权利。包括意见占多数的人，也包括意见占少数的人，即使那些没有出席会议的人，从而最终做到保护整体的权利。二是权力制约。集体的全体成员按照自己的意愿选出领袖，并将一部分权力交给领袖，但是同时，集体必须保留一部分权力，使自己仍旧能够直接控制自己的事务，避免领袖的权力过大或将自己的意志强加在集体的头上。三是辩论程序。所有决定必须经过充分而且自由的辩论之后才能做出。每个人都有权利通过辩论将个人意志上升为总体意志。四是集体意志自由。多数人的意志将成为总体的意志，在最大程度上保护和平衡集体成员的权利。其三，程序正义源于组织授权。通过组织对议事主体授权，如一人一票原则、一时一议原则、一事一议原则、多数决定原则、法定人数生效原则等。程序正义优先于结果正

义，即协商审议的程序本身即具有本源性价值。在讨论过程中，不预设关于正确答案的实质性标准，而是以根据议事规则进行辩论和证明的结果来决定取舍。罗伯特议事规则既包含了一些常识，又包含了普适价值，以普遍意义的人类天性和常识为基础揭示了人类在群体博弈中的价值规律。^[7]

三、《罗伯特议事规则》与党委领导下的校长负责制议事规则的制订标准

罗伯特议事规则作为议事“元规则”，具有广阔的运用空间。我国高校在借鉴其有益经验的同时，应结合组织特性制订基础法则。

(一)从“元”原则到具体规则：探索议事规则在高校的适应性

英国高等教育家E·阿什比说过：“任何类型的大学都是遗传与环境的产物。”党委领导下的校长负责制是富有中国特色的现代大学制度，借鉴外来思想建立自己的议事规则，既要考虑大学本质及组织特性，又要充分考虑高校自身的制度环境，增强规则的适应性。高校的特殊性在于：一是党委领导下的校长负责制在不同的高校有不同的发展模式。目前，全国高校党委会的设置并不统一，有的设立了常委会，多数没有设立常委会。在发展模式上也不尽相同，如党政“一肩挑”模式、“片区党委”模式、“党委领导、校长负责、理事会监督”模式等，董事会(或理事会)框架内的党委领导下的校长负责制模式等。^[8]不同的高校应制订适合自己的议事规则。现实情况中，已有高校制订的议事规则确有许多雷同之处，如果换个校名照样可以适用，这说明现有规则与本校实际结果度还不高。二是高校议事规则映射的会议组织，其组织特性差别也很大，需要“就事论事”。党委作为决策集体，议事规则应符合基层党组织和集体领导的体制运作逻辑。校长办公会属于行政管理的决策，校长是最终决策人，其决策的过程和依据也有别于其他会议组织。再如，学术组织作为大学的核心组织，学术事务决策与行政事务决策的属性和主题差别很大，所遵循的原则和依据也不同。三是大学是一个典型的利益相关者组织。教授群体是高校治理主体之一，如何体现教授在大学管理上的法律地位和尊严是值得重视的问题。议事规则的研究应致力于教授参与民主管理和监督的

研究,明确教授在党政各自发挥领导与负责作用时不可或缺的法律地位和作用。推而广之,书记、校长、院长、职能部门负责人,甚至学生、校友在参与不同会议如党委会、校长办公会、党政联席会、学术组织会议时,在议事规则中的身份、角色、权力都有不同,应增强议事规则的适应性。从高校已制定的议事规则看,基本还是粗线条的,亟待细化和完善,在组织原则、决策程序、纪律要求等各方面做出明确规定。

(二)从“权力虚化”到“权力固化”:围绕会议建立议事“正三角”模型

完善党委领导下的校长负责制,关键在于理顺这一领导体制内的权责关系,借助议事规则建立权力相互制衡、相互协调的分工合作机制。传统的制度设计是以政治权力、行政权力、学术权力的划分指导会议规则的制订,以平衡个人和群体的权力。这样做的结果可能造成对权责并没有实质性划分,也不能体现实际操作中的权责对等。高校的各种权力总是在参与决策和管理的实际运用中才能得到体现。因此,规范高校权力应借助会议组织划定议事决策的权力运行边界,规定“党委领导什么、怎么领导”、“校长负责什么、怎么负责”,否则就是“虚化的权力”。对应到议事规则中就是明确会议中“谁主持”、“谁参与”、“谁说了算”等问题,实现从“权力虚化”到“权力固化”的转变。以某次校长办公会为例,图1显示了以会议为中心的权力关系,设计成“正三角”模型。图中横向表示参加者的身份和会议事项,纵向表示会议的组成以及赋予的权力。值得注意的是,校长与其他人员在会议组成中处于同一水平线,而不是凌驾于会议之上,保障参与者的权力平等也是罗伯特议事规则的一条基本原则。在参与讨论的过程中校长和其他人拥有同样的权力。尽管会议中校长主持会议,也拥有根据会议的投票或者表决进行最终决策的权力,但在参与讨论的过程中只能以成员之一表达意见,而且必须尽量回避和防止以自己个人的意见左右会议的意见。罗伯特议事规则中对领袖的制约亦是如此。这一模型体现了对权力的规范和制衡以及权力的平等性。不同的会议职权职责、组织原则、议事规则也不尽相同,参与人员和组织授权的差别也很大。因此,规则制订应该差别化,以提升科学性。

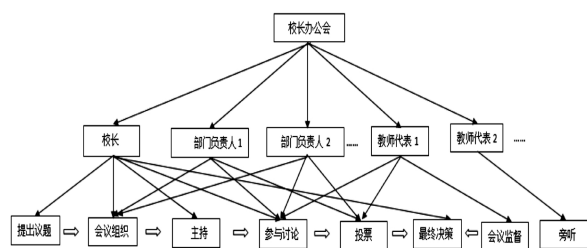


图1 校长办公会议事规则

(三)从会议规范到激发“冲突”:提升内部治理的创新活力

罗伯特议事规则不仅体现了对权力的平衡和领袖权力的制约,更为重要的是,促进参与者有效利用机会参与决策。在规则的引导下,参与者首先想到根据规则“我该如何辩论”、“有多少时间”、“怎么说服别人接受我的观点”等。“从广泛意义上讲,辩论是人类文明的基本元素之一。它使人类社会能够产生理性而有价值的决定。”^[9]冲突理论认为组织中的“冲突”一词和“沟通”一样皆是中性名词。冲突的互动作用观点认为,融洽、和平、安宁、合作的组织容易对变革或革新的需要表现为静止、冷漠和迟钝,一定水平的有益冲突会使组织保持旺盛的生命力,从而善于自我批评和不断革新。美国社会学家 L.A.Coser 将激发释放冲突的正向功能归结为两个方面:冲突的主题(即冲突因何发生)和冲突发生的社会结构或团体结构。现实情况是,党委和校长从制度上职责是非常分明的,但事实上却纠缠在一起,因而一到具体的管理过程中,就容易产生摩擦,形成冲突。另一种情形是,党委领导是代表政府对学校的领导,随着政府对高校的控制使得高校内部行政权力不断膨胀,学术权力不断被挤压。管理机构在大学的运转中成为主体,学术机构不断被边缘化,如此一来,各种会议都避免不了一定程度的压制,以致开会的时候与会者“无话可说”或者“说不上话”,没有任何冲突。因此,议事规则的制订不仅应规范会议,还应能激发创新活力,在实现决策过程他律的同时,鼓励参与者表达自己的观点,引导献计献策。有力的改进措施是:其一,应着力研究教育主体参与的机制,激发教育主体参与议事的能动性和积极性。决策的基础越低,教师参与越广泛,那么它被执行的可能性就越高。对教师、学生而言,议事规则尽量明确能做什么,可以参加哪些会议,会议上具有哪些权力,明确会议的议事规则对于自己

的价值;对于书记和校长以及职能部门负责人而言,适当规定在某项决议过程中不能做什么,便于监督议事纪律。其二,制订议题的提出和确定的“议事前规则”。为保证议事的充分性,在研究、决策一些涉及专业技术性领域的重要事项时,应当事先根据有关专家及研究机构的建议,对该事项进行可行性论证,尽量避免决策的盲目性,激发有效辩论,不断提高决策的科学性。其三,强化学术组织议事规则的独立性。学术组织应建立一套独立的议事规程。学术组织的议事决策应体现集体意志,强调参与主体的遴选机制和身份限制,对于学术组织的决策采用投票决定原则,以限定行政型组织和个人的权力,使多数人的意志将上升为总体意志,保护学术自治和自由。

(四)从议事的规则到规则的程序:保障制订和执行程序的法理性

为了提高议事规则的适应性,更好地“固化”各种权力,激发内部治理的创新活力,必须强调从法律上保证“程序价值”的实现,赋予行政性正当程序独立于裁判结果的意义。美国法学家罗伯特·萨默斯(Robert S.Summers)认为,从法律上保证“程序价值”的实现,必须建立以下程序方法:一是将“程序价值”实际体现在程序特征中的方法;二是在“程序价值”受到侵害时可以发挥作用的纠正机制和制裁手段;三是程序实施者和受程序影响的人能够用以判断“程序价值”实际得到实现的方法;四是程序实施者用以判断“程序价值”受到侵害的方法。程序正义需要组织授权形成共同遵守的规则,保护议事规则制订程序和执行程序的合法有效性,其主要表现

为一是强化议事规则的法律地位,将“程序价值”实际体现在学校的纲领性文件中,如加强大学章程的制订,在章程中将有关议事规则的关键程序进行明确,突出其重要性。二是强化议事规则制订的程序性。在一个社会组织中,公众的参与度越高,民主越充分,那么制度就会更公正。因此,在合理范围进行公示、宣传、征求意见,使程序的实施者和受程序影响的人能够明确和运用议事规范。三是对应不同的议事规则,建立议事规则的监督机制,制订会务公开制度,以及会议程序受到侵害时可以发挥作用的纠正机制和制裁手段,如建立集体权力和个人权力的申诉机制,对于会议议事的监督主要关注“谁来监督”、“监督谁”,在议事过程中“按照议事程序做了什么”、“没有做什么”、“决议是否经过民主辩论的程序”、“谁做出了决定”等方面。

参考文献:

- [1] 阎小波. 关于建立健全党内议事规则的思考[J]. 中国延安干部学院学报, 2011, (7): 81.
- [2][5] 王英杰. 论大学的领导与管理: 孰重孰轻[J]. 江苏高教, 2014, (5): 1.
- [3] 孙杰. 大学自治: 科层场域与科学场域的博弈[J]. 山西大学学报, 2014, (7): 114.
- [4] 李升元. 大学自治——解读一个重要的高等教育法原则[J]. 东岳论丛, 2011, (10): 173.
- [6][7][9] [美]亨利·罗伯特. 罗伯特议事规则[M]. 北京: 格致出版社, 2013: 3-4.
- [8] 郭平. 现代大学制度建设中高校内部领导体制研究[J]. 教师教育学报, 2014, (1): 86.

(责任编辑: 于翔; 责任校对: 杨玉)

Order Rule Research of President Responsible System Led by Political Party

HUANG Lan, KONG Chuiqian

(Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing Jiangsu 210016)

Abstract: The order rule of university is not only a political party rules. As a outward system, it is a meeting tools and acts on as a series of leading, organizing and management mechanism. Its work out standard refers to: from principal rules to adapting particular university rules; from power theory to specific power, building equilateral triangle models; from meeting standards to discussion, promoting management innovation; from rules to procedures, ensuring criteria rationality and legality.

Key words: led by political party; president responsible system; order rule; research