

公办高校法人决策机关的理论逻辑和制度构造

□ 屈茂辉 王 骏

摘要：公办高校既为法人，其法人意思的形成和实现均依赖于学校内部机关，其中学校党委作为执政党基层组织，统一领导学校工作，对学校重大事项行使决策权，形成法人意思，构成公办高校法人治理结构中的决策机构，具有坚实的法理基础，是公办高校领导体制长期反复探索实践的改革经验结晶，并已为法律最终确认。探索完善基于“党委领导下的校长负责制”的公办高校法人治理结构，首要的是明确公办高校党委的法人决策机构地位，学校其它机构如校务委员会、董事会、教职工代表大会等均不成其为决策机构，同时应厘清党委决策与校长负责制、党委书记职责及学术组织职权的关系等关键问题。

关键词：公办高校；法人；决策机构；党委决策

中图分类号：G640

文献标识码：A

文章编号：1672-0717(2017)01-0033-09

收稿日期：2016-10-11

基金项目：湖南省哲学社会科学基金重大委托项目“公办高校治理结构问题与对策研究”（12WTA51）。

作者简介：屈茂辉（1962-），男，湖南新宁人，法学博士，湖南大学法学院教授、博士生导师，主要从事民商法、数理-计量法学研究；王骏，湖南大学法学院博士研究生，西南民族大学法学院讲师。

一、问题的提出

自我国步入改革开放轨道，《民法通则》明确规定法人制度后，我国公办高校即明确界定为事业单位法人^①。尽管事业单位涉及的法人分类问题是当下民法典总则起草过程中的争议点之一，但包括公办高校在内的事业单位所具有之法人地位并无争议^②。然而，至今悬而未决的问题是，如何确定公办高校法人治理结构中的法人机关尤其是决策机构，这不仅关系到公办高校法人治理结构的理论和制度体系构建，也关系到民法典中不同类型法人之机关的设定等重大理论和实践问题，诚有必要进行深入研讨。

纵观30余年的高校管理体制变革，其核心是围绕高校的领导体制进行的。1998年制定的《高等教育法》明确规定了公办高校实行“党委领导下的校长负责制。”^③就法律本质而言，公办高校的领导体制即什么是学校的决策机构^④。但是，在各公办高校落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020）》关于建设现代大学、制定大学章程的过程中，大都回避了学校党委在法人治理结构中的法律地位问题，仅沿用通行表述将党委定义为学校的领导核心，负责统一领导学校工作，仅有少数高校章程明确规定党委为学校决策机构^⑤，据说有

①我国高等学校分为国家举办和社会力量举办，前者习称为公办高校，后者习称为民办高校。从法律性质上说，民办高校也属于事业单位法人，但民办高校的决策机关有其特殊性，故本文只研讨公办高校的决策机关问题。

②在当下民法典民法总则起草过程中，关于法人类型划分问题的争论，其实质是民法总则中的法人分类与《民法通则》中的相关规定如何衔接的问题，而对于诸如公办高校的事业单位所具有的法人地位并无争议。参见陈龙吟、侯国跃：《中国民法典民事主体立法问题研讨会会议综述》，《西南政法大学学报》，2015（10）：123-135。

③参见《高等教育法》第39条。《中国共产党普通高校基层组织工作条例》（中共中央[2010]15号，8月13日印发）第3条第1款也规定：“高等学校实行党委领导下的校长负责制。高等学校党的委员会统一领导学校工作，支持校长按照《中华人民共和国高等教育法》的规定积极主动、独立负责地开展工作，保证教学、科研、行政管理等各项任务的完成。”此处所言的党委是指中国共产党高等学校基层委员会，为行文方便，概称学校党委。

④法人机关是法律术语，但我国社会中常常将其与法人机构相通。为严谨计，本文使用法人机关的称谓。

⑤截止2016年4月底，共计有84所公办高校的章程经教育部核准公布，其中明确党委是学校决策机关的，仅有武汉理工大学、上海交通大学、西北农林科技大学、山东大学、重庆大学、南开大学、北京师范大学、中国地质大学等8所大学的章程，占样本总量的9.5%。另有暨南大学章程规定，党政联席会议是学校的最高决策机构。

的高校为此还发生了激烈的争论。也就是说,在实践中,如何界定党委在公办高校法人治理结构中的法律地位,尚未形成统一的认识和做法。

与此相应的是,自1990年7月以后关于公办高校决策机构的研究^①,也主要是围绕党委领导的具体实现方式这一问题展开的,并因机构设置形式的差异而存在分歧。一种观点主张在学校党委之外建立全新的决策机构,并引入政府、教师、学生等多元利益主体参与决策。具体做法又有差异,有的认为“成立大学办学委员会或校务委员会,也可以建立大学董事会或理事会”作为公办高校的最高决策机构,学校党委仅是大政方针的领导并非决策机构^[1];有的主张设立以学校常委会为主导的大学委员会作为公办高校的决策机构^[2];也有的主张由学校党委常委、校务委员会主要成员、教授委员会主要成员、教职工代表大会主要成员以及教师代表、学生代表、校外代表等组成“全委会”,“全委会是在学校党委领导下的常设最高行政决策机构”^[3];更为激进者则主张由“教授委员会行使决策权。”^[4]另一种观点则主张在现行党委领导体制的框架内,通过增加校内外成员,以实现更多的代表性。例如,党委“委员应包括校内外两个部分的党员”,校外党员可以由党政机构、企事业单位、所在社区的党员代表构成,校内党员应包括教授、教辅行政人员、学生、学校领导、基层学术组织负责人中的党员代表^[5]。客观而论,上述观点均有一定的建设性,但都只着眼于公办高校决策机构的具体制度设计,未涉及到公办高校党委的决策机构地位,忽略了党委在公办高校法人治理结构中应有的法律地位这一前提性问题。

公办高校党委法律地位在实践和认识上的模糊,带来的直接后果是党委的行为边界不明,其中最突出的就是党委(特别是党委书记)与校长的权限划分问题。我国现实中的学校党委书记作为党委负责人与校长均具有相同的行政级别,加之存在交叉任职的情形,使得二者往往呈现出一种平行状态^[6]。这不仅在法律地位上极易产生模糊甚至错误的认识,而且在实际工作中可能产生摩擦和冲突,由此给学

校工作和发展带来严重的影响。

因此,在“党委领导下的校长负责制”这一法定框架内,探索完善具有中国特色的公办高校法人治理结构^②,首要问题就是应当在公办高校大学章程中明确学校党委的决策机构地位。

二、党委决策的法理基础

依照《民法通则》和《高等教育法》的规定,我国公办高校为独立法人^③。而法人,无论是人的集合还是财产的集合,其运行有赖于内部机关,需要形成自身的独立意思,执行自身的各项事务,只有通过机关,法人才能成为法律主体,形成统一的意思,参与法律交往^[7]。公办高校既为法人,其意思的形成和实现均有赖于学校内部机关,以形成完善的法人治理结构。

秉承法人权力分立与制约的法理,虽然各国法人治理结构的具体实践各有不同,但是法人治理一般由三要素构成:一是法人意思的形成,二是法人意思的实现,三是对法人行为的监督,由此法人治理结构一般包括三类机关,分别是决策机构、执行机关和监督机关。其中,决策机构直接对法人财产的出资人负责,是法人内部的最高权力机关,其依职权做出决议形成法人意思,但并不亲自去实施这些决议^④;执行机关对内向决策机构负责,对外代表法人,负责具体实现和执行法人意思;监督机关则负责对法人意思的形成和实现进行监督,以约束决策机构和执行机关的权力。法人治理结构充分体现了分权、制约和平衡的法律理念,也是法人获得完整而独立法律人格的前提,其中决策机构位于最高层级,其设置是前提性的,而执行机关从属于决策机构并对决策机构负责。

我国公办高校作为事业单位法人,由国家出资举办,学校通过其管理层具体组织人才培养、科学研究和社会服务。在这一关系中,学校举办方与管理层也可能存在利益诉求上的不一致,为确保实现公办高校的既定目的事业,避免学校管理层的不

①1990年7月17日《中共中央关于加强高等学校党的建设的通知》中明确规定,“高等学校实行党委领导下的校长负责制”。

②按教育部《高等学校章程制定暂行办法》规定,国家举办的高等学校章程应当以中国特色社会主义理论体系为指导,以宪法、法律法规为依据,依法完善内部法人治理结构。

③实际上,世界许多国家和地区的现有经验一般均将公立高校确定为法人。

④传统民法上称为法人的意思机关。

当行为损害学校的利益,实现权力的有效制约与平衡,客观上需要建立健全法人治理结构,其中决策机构是首要的。

从西方现代大学的实践来看,尽管各国大学制度有着一定的差异,但均有一个具体明确的决策机构。在美国大学的典型法人治理结构中,董事会为校内的最高权力机关和决策机构,负责挑选和任免校长、批准预算、讨论大学未来规划,并对大学事务发挥最高层次的监督作用^[8]。在作为英国古典大学典型代表的牛津大学中,董事会是实际上的最高权力机关,享有修订大学法规、制定规章、任命校长及选举大学其它官员的权力^①。在法国大学内部的三大委员会中^②,校务委员会居于核心地位,扮演着决策机构的角色。值得一提的还有日本国立大学法人化改革^③。改革完成后,理事会成为日本国立大学的最高决策机构^④。可见,现代大学制度必然要求构建一个以决策机构为首的法人治理结构。

我国公办高校以发展社会主义的高等教育事业为宗旨,遵循宪法确定的基本原则,与国家政治体制相适应,是中国特色现代大学制度的载体。中国共产党的执政党地位是《中华人民共和国宪法》这一国家根本大法明文规定的^⑤,确立了“作为执政党的中国共产党在‘宪法上’的‘合宪性’”,“作为宪法所肯定的治国理政的‘四项基本原则’之一,坚持中国共产党的领导成为宪法文本所确立的一项重要宪法原则。”^[9]党的领导首先是对国家的领导,也包括对社会各阶层、各领域的领导,这要求各级党委在同级各种组织中发挥领导核心作用,集中

精力抓好大事,总揽全局、协调各方,在支持各方独立负责地开展工作的同时,保证各方步调一致地实现党的执政意图和主张^[10]。党委对公办高校的领导是坚持党的领导的必然结论。为此,《高等教育法》将坚持党的领导这一宪法原则,进一步贯彻到了高等教育领域,并体现为公办高校所实行的“党委领导下的校长负责制”。对“党的领导”这一概念的认识和理解,关键在于:党的领导并不简单的一种既定“地位”。党的领导首先是一种活动,其次是一种关系,最后才是体现在这种关系中的一种地位状态^[11]。换言之,党委在公办高校的领导地位不是空泛和抽象的,而是建立在所实施的具体活动之上,具体表现为公办高校党委作为党的基层组织对学校重大事项的决策行为。在我国公办高校中,党委对上是中国共产党的基层组织,直接对上级党委负责,是执政党在学校的代言人以及连接学校举办方与管理层的纽带,是执政党领导地位的具体实现形式;对下则处于最高领导地位,统一领导学校工作,发挥领导核心作用,对学校重大问题进行讨论并作出决定^⑥,自然是学校的最高权力机关。

具体而言,按照《高等教育法》及《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等规定^⑦,公办高校党委的职权可分为两类,一类是与执政党基层组织在相关领域中发挥领导作用相适应的独有权利,包括学校办学方向、党务、思想政治、群众组织、统一战线事项;另一类职权所指向的是事关学校改革发展稳定、基本管理制度、校内机构设置和负责人任免、年度经费预算以及教学、科研、行政

①牛津大学法人治理机构由校友与顾问委员会(Convocation)、董事会(Congregation)、执行理事会(Council)以及校监、副校监等大学官员组成,其中校友与顾问委员会曾经是牛津大学的最高权力机关但现在已经不具有实质性的权力;董事会是实际上的最高权力机关,并享有修订大学法规、制定规章、任命校长及选举大学其它官员的权力;执行理事会负责执行董事会全部决议并受其约束,从功能上是一个财政、财产等行政业务的执行机关,并行使部分内部规章制度制定权;大学官员是牛津大学的另一个业务执行机关,其真正代表是大学副校监,即实际上的大学校长,副校监是行政与学术的实际上的最高执行官。参见朱同琴,牛津大学内部治理机关的分权与制衡机制[J],高教探索,2010(5):19-24。

②典型的法国大学内部事务主要由三大委员会管理:校务委员会主管校内主要行政事务、各类纪律奖惩等,学术委员会负责学术相关工作,制定学校学术研究方向及计划,教学与大学生活委员会则负责各类教学活动、学生的校内外生活及制定课程计划。参见刘敏,解析法国高等教育改革趋向[J],比较教育研究,2009,(9):59-63。

③所谓日本国立大学法人化,实际上是将日本国立大学从原有的国家行政组织中分离出来,赋予其独立的法人资格,使之成为具有自我负责能力的法人。参见贾德永,王晓燕,日本国立大学法人化改革后的大学治理结构[J],高等教育研究,2011,(5):97-103。

④通过法人化改革,国立大学新设了理事会、经营协议会和教育研究评议会,其中理事会是国立大学的最高权力机关,由校长和理事组成,在中期目标、预算决算、重要组织设置等事项上具有决策权;经营协议会和教育研究评议会则分别负责审议管理事务和教育研究事务。参见金红莲,日本国立大学内部治理的制度变迁[J],比较教育研究,2010,(9):77-81。

⑤参见《中华人民共和国宪法》序言第七段。

⑥参见《中国共产党章程》第32条及《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第3、10条。

⑦参见《高等教育法》第40条、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第10条以及《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》。

管理中的重大事项。对于前者,党委享有无可争议的“领导”权,相关事务由党委直接决策并组织实施;对于后者,党委享有“决定”或“确定”的权力,相应事项由党委独立决策,校长仅有拟议权或建议权并负责按党委决策具体分解和实施。虽然校长有权直接决定学校年度工作计划、教学科研活动、学生管理、预算执行、规章制订、教工聘任等非重大事项,但亦不得违背党委决策。

因此,作为中国共产党执政党地位在公办高校的自然延伸和实现方式,党委在公办高校的最高权力机关地位及其职权界定,表明其行使的是决策权,通过对学校一切重大事项做出最终决定,形成公办高校的法人意思,完全契合法人决策机构的应有之义,从而构成了公办高校党委决策机构地位的坚实法理基础,并由此成为中国特色现代大学制度的重要内涵之一。

三、党委决策的历史依据

建国以来,公办高校领导体制几经更迭,有关政策和法律也历经多次变动,经过长期的改革实践,最终确立了公办高校党委的决策机构地位。

建国初期,公办高校实行的是校长负责制^①。校长在学校负全面领导责任,“学校中的党组织和学校行政互相都没有领导和指导关系。”^[12]当时,这主要是借鉴苏联“一长制”的做法,党政分工明确,工作效率较高,符合国民经济恢复和开始大规模经济建设的实际需要,但是也出现了行政领导欠缺必要监督,权力过度集中的问题,随后“八大”通过的《中国共产党章程》正式规定:基层党组织对本单位起领导作用,校长负责制实际上被取消了^[13]。此

后一段时期,高校先后实行的是党委领导下的校务委员会负责制和党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制^②。

文化大革命期间,高校工作受到严重冲击,处于不正常状态。文化大革命结束后,为纠正文革期间的一些错误做法,恢复高等学校的正常工作秩序,教育部于1978年10月通知各地试行《全国高等院校暂行工作条例》,规定高校实行党委领导下的校长分工负责制,取消了原来的校务委员会,学校工作中的重大问题一定要经党委讨论,党委做出决定后,由校长负责主持执行,校长是学校行政负责人,对外代表学校,对内主持学校的经常工作^[12]。

随着我国改革开放的逐渐深入,高校领导体制也在不断进行改革,有的高校开始尝试实行校长负责制^③。但在这一时期,由于受多种因素影响,不同程度地出现了对党在高校中地位的模糊认识,“甚至把共产党组织视为学校里一般的社团组织,在心目中根本没有共产党的地位,更谈不上认识党的领导作用了”^[14]。为纠正这一现象,党在公办高校的领导地位再次被强调,党中央、国务院先后出台文件,规定高等学校实行党委领导下的校长负责制,学校的重大问题由党委集体讨论决定,校长统一组织实施^④。

经过长期反复的探索和实践,党委在公办高校中的领导地位最终以法律形式正式确定下来。1998年制定的《高等教育法》第30条规定,“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。

公办高校党委的决策机构地位是在“委员会制”和“一长制”间反复权衡的结果,是公办高校领导体制长期改革经验的结晶。校长负责制作为“一

①1950年8月,教育部颁行的《高等学校暂行规程》第19条规定,大学及专门学院采校(院)长负责制。

②1958年9月,《中共中央、国务院关于教育工作的指示》规定:“在一切高等学校中,应当实行党委领导下的校务委员会负责制。”1961年9月,《中共中央关于讨论和试行教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)的指示》及《教育部直属高等学校暂行工作条例(草案)》规定,高等学校的领导制度是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制。

③1985年5月,《中共中央关于教育体制改革的决定》规定,“学校逐步实行校长负责制”,“学校中的党组织要从过去那种包揽一切的状态中解脱出来,把自己的精力集中到加强党的建设和加强思想政治工作上来;要团结广大师生,大力支持校长履行职权”。

④1990年《中共中央关于加强高等学校党的建设的通知》规定,“高等学校实行党委领导下的校长负责制”,“校长全面贯彻党的教育方针,坚持把德育放在学校工作的首位,执行党委的集体决定”,“学校的发展规划、重大改革措施、师资队伍建设、重要机构设置和学年工作计划等重大问题,由校长在广泛听取各方面意见的基础上提出方案,党委集体讨论决定,校长统一组织实施”。1993年,中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》规定,“实行党委领导下的校长负责制的高等学校,党委对重大问题进行讨论并作出决定,同时保证行政领导人充分行使自己的职权。”1996年,《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》更进一步明确规定,“高等学校实行党委领导下的校长负责制。校党委会统一领导学校工作,支持校长按照《中华人民共和国教育法》的规定积极主动、独立负责地开展工作,保证教学、科研、行政管理等各项任务的完成。”

长制”，在实践中受到校长个人政治水平、道德素质、认知能力等因素限制，成败系于一人，难免有失偏颇，但具有责任明确、决策高效的特点，适于处理学校的经常性事务，而党委决策作为“委员会制”，尽管决策效率不如“一长制”，但能够分散权力，集思广益，避免个人独断专行和决策失误，后者对于重大事项决策是至关重要的。正是在实践中反复权衡利弊，才舍弃了单纯的校长负责制，将二者结合起来，确定了“党委领导下的校长负责制”这一模式，既能有效避免学校重大决策出现偏差和失误，也能确保日常性事务能够得到高效执行。

“中国特色现代大学制度是主动适应中国社会政治、经济、文化特点和改革发展趋势的大学制度，”^[15]而其中国特色的来源之一就是作为长期改革经验结晶的“党委领导下的校长负责制”，以及由此所确立的公办高校党委的决策机构地位。长期改革实践的历史经验表明，唯有确立党委在公办高校的决策机构地位，才能有效确保高等教育的社会主义方向及公办高校的改革、发展和稳定，才能进一步完善中国特色现代大学制度。

四、公办高校法人决策机构之其他机构排除

在公办高校现有体制中，党委之外还有若干其他相关机构，例如校务委员会、校长办公会、董事会、理事会及教职工代表大会。不少观点主张以此类机构作为公办高校决策机构，这是在明确公办高校党委的决策机构地位时必须厘清的问题。

（一）校务委员会

有观点认为，应在公办高校设立校务委员会作为决策机构，并以此完善公办高校的法人治理结构，但是这一观点缺乏历史、法律及现实基础。

从历史发展来看，校务委员会制度曾短暂推行和存在过，主要是在建国之初至文化大革命之前，在此期间先后实行过党委领导下的校务委员会负责制和党委领导下的以校长为首的校务委员会负

责制。即使在这一特定历史时期，校务委员会也是在党的领导下开展工作，并不是高校的最高决策机构。文化大革命结束后，因高校先后推行校长负责制及党委领导下的校长负责制，校务委员会作为高校的一项基本制度和安排就不复存在了。

从现行法律规定来看，校务委员会并非公办高校的必设机构，公办高校所实行的“党委领导下的校长负责制”，亦不包含校务委员会的角色和地位，将校务委员会作为学校法人治理结构中的决策机构缺乏依据。退一步讲，即便允许公办高校设立校务委员会，按照坚持党的领导的宪法原则，校务委员会的法律地位也不能超越学校党委，只能在其下，受学校党委的领导。就此而言，所谓的校务委员会与公办高校中的其他机构并无二致。在这一领导与被领导的关系中，从属于学校党委的校务委员会就不可能成为公办高校的最高权力机关和决策机构。从现有做法来看，在目前已经教育部核准公布的高校章程中，规定设立校务委员会的仅是少数^①，并且在已明确规定设立校务委员会的章程中，均无一例外地将校务委员会界定为学校咨询机构，就学校重要事项和重大决策提出参考性的意见和建议，并无决定权，不可能成为决策机构^②。

因此，欲以校务委员会取代公办高校党委决策机构地位的观点，忽视了中国特色现代大学制度的基本内涵，否定了公办高校党委的领导地位，缺乏合理正当的依据。

（二）董事会（理事会）

在探讨公办高校法人治理结构改革问题时，有观点认为应当参照美国大学体例设立董事会（或理事会）作为公办高校的决策机构，党委或参与其中，或发挥监督作用。其实，这种观点也是不正确的。

在美国大学中，作为最高决策机构和与社会联接纽带的董事会，对推动大学发展确实发挥了重要作用。校董们通常包括各行各业的成功人士，他们在反映社会的需求、兴趣从而指引大学沿着正确的方向前进方面具有一种集体性的能力，在财务、基建、人事以及大型机构的管理等方面，许多校董

^①截止2016年4月底，共计有84所公办高校的章程经教育部核准公布，其中有28所大学的章程明确规定设立校务委员会，占样本总量的33.33%。

^②实际上，部分公办高校内部现有的校务委员会与历史上曾短暂推行过的校务委员会制度有天壤之别。按《普通高等学校理事会规程(试行)》第2条第2款规定，高等学校使用董事会、校务委员会等名称建立的相关机构适用该规程。

比校长更有经验,因而能够在这些方面提供十分有用的建议,特别是在帮助大学筹款方面,校董们经常提供有益的帮助,有时甚至扮演一个领导者的角色。当然,这一机制本身也存在很多问题,“因为校董们大多缺乏学术生活方面的经历,而且董事会开会的次数太少以至于无法了解许多情况,所以他们也有很多缺陷。”^[8]更何况,我国的政治与法律传统与英美法系大相径庭,植根于英、美、法传统的外行董事会制度能否在我国公办高校发挥其本来应有的功效,是不可奢望的,即便在我国公办高校中设置类似机构,也不能否定党的领导地位,更不能取代学校党委的决策机构地位。

正因如此,《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》将探索建立高等学校理事会或董事会,作为扩大社会合作的途径之一,以此健全社会支持和监督学校发展的长效机制。教育部《普通高等学校理事会规程(试行)》也将理事会界定为“国家举办的普通高等学校根据面向社会依法自主办学的需要,设立的由办学相关方面代表参加,支持学校发展的咨询、协商、审议与监督机构,是高等学校实现科学决策、民主监督、社会参与的重要组织形式和制度平台”。

所以,中国特色现代大学制度不能照搬西方大学传统的董事会(理事会)制度,董事会(理事会)更不可能取代党委的决策机构地位,但是可以通过合理途径发挥其作为公办高校与社会联结桥梁的积极作用,成为党委决策的咨询机构。

(三) 教职工代表大会

有观点认为,我国公办高校应当以教职工代表大会为决策机构,这也是不正确的。

按现行法律规定,公办高校教职工代表大会是学校工会组织教职工参与学校民主管理和监督的基本形式。高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式,依法保障教职工参与民主管理和监督,维护教职工合法权益^①。

从其职权来看,公办高校教职工代表大会不能承担学校决策之职。学校教职工代表大会的职权主

要包括听取有关学校章程制定、发展规划、教职工队伍建设、教育教学改革、校园建设以及其他重大改革和重大问题解决方案的报告,并提出意见和建议,讨论通过学校提出的与教职工利益直接相关的福利、校内分配实施方案以及相应的教职工聘任、考核、奖惩办法等。但是,对于教职工代表大会提出的意见和建议,可由学校合理吸收采纳,也可以不采纳,只是不能吸收采纳的,应当做出说明^②。尽管教职工代表大会对涉及教职工切身利益的事项有审议权,相关事项以其讨论通过为必要而非充分条件,但是教职工代表大会对事关学校的重大改革和重大问题却只有建议权,无决策权。

从其与党委的关系来看,公办高校教职工代表大会仍须遵循包括坚持中国共产党的领导在内的宪法基本原则,接受学校党委的领导。对此,《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》进一步明确规定,学校党委的职责之一就是领导学校教职工代表大会^③。学校党委与教职工代表大会之间是领导与被领导的关系,后者应遵行党委的重大决策,无法居于最高权力机构的地位。

所以,公办高校教职工代表大会只是学校党委领导下的组织之一,仅对其职权范围内的有关事项分别行使建议权和审议权,但均不属于决策范畴,不能将其与公办高校决策机构混为一谈。

此外,还有人主张公办高校决策机构为校长主持的校长办公会,其实校长办公会是校长行使其职权的特定形式^④,内含于校长负责制,对于后者与党委决策的关系问题将在后文述及。

五、党委履职决策机构的三个关键问题

党委在公办高校的决策机构地位既已确定,其决策范围和界限即应予明确,这需要在公办高校章程中理顺学校党委与其他权力主体的权责关系。

(一) 党委决策与校长负责的关系

党政分工是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要内容,正是在这种思想的推动之下,

①参见《高等教育法》第43条。

②参见《学校教职工代表大会规定》第7条。

③参见《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第10条。

④参见《高等教育法》第41条。

我国建立了行政首长负责制和各种形式的工作责任制^[16]。校长负责制是行政首长负责制的具体形态,也是党政分工的具体形式。党委决策与校长负责制的关系问题,实质上就是在“党委领导下的校长负责制”框架下,党委领导与校长负责的分工问题,厘清这一问题对正确理解党委的决策机构地位具有重要意义。

对于校长负责的内容,法律有其规定。《高等教育法》第41条规定,“高等学校的校长全面负责本学校的教学、科学研究和其他行政管理工作”。可见,所谓校长负责,是指全面负责学校涉及教学、科研、行政的“管理”工作。

从政治学视角考察,党委“领导”不同于校长“管理”。所谓“领导”,内含了政党的作用,调整党委与以校长为首的行政间的关系,党委统一领导包括学校行政在内的公办高校工作,这是中国共产党执政党地位在公办高校的实现形式,但党委“领导”并不等于直接管理,党委“领导”应通过以校长为首的行政管理来实现,所以应支持校长独立负责的行使管理职权,并由校长作为公办高校法定代表人,对外代表学校,对内负责管理学校的具体工作。在具体实现方式上,二者也有差异。党委“领导”是委员会制,实行集体领导与个人分工负责相结合,按少数服从多数和集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则决策,而校长负责“管理”则是一长制,在广泛听取校长办公会议或校务会议与会人员意见基础上,由校长对讨论研究的事项作出决定。所以,在公办高校中,党委应处于超脱和驾驭全局的地位,党委的领导是政治方向的领导和重大事项上的决策,而校长受党委领导,通过学校行政管理实现党委决策^[17]。

从有关政策和法律规定来看^①,对党委决策和校长负责加以区分的基本思路是清楚的。涉及公办高校办学方向、党务、思想政治、群众组织、统一战线的事项,是党委独有的职权范围,与执政党基层组织在相关领域中发挥领导作用相适应,而党委与校长在学校改革发展、管理、制度规章、机构设置、人事任免事项上则有明显的权力界分。就后一类事

项而言,从权力的性质来看,涉及党委职权的提法有两种,分别是“决定”和“确定”,这表明党委就相应事项有最终决定权,其性质为决策权。相比之下,校长职权也有两类提法,一类是“拟订”、“推荐”,另一类是“制定”、“组织”、“实施”、“执行”、“任免”、“聘任”、“解聘”。对于前者,校长只有拟议权或建议权,无决定权;对于后者,校长在不违背党委决策的前提下有独立的决定权,构成执行中的决策,其性质为执行权。

从权力的指向来看,党委决策所指向的是学校重大问题,例如学校改革发展稳定、基本管理制度、校内机构设置和负责人任免、年度经费预算以及教学、科研、行政管理中的重大事项,但并不直接及于学校日常管理事务;对于前述重大事项,校长只有拟议权和建议权,由党委决策,而校长的直接决定权针对的是年度工作计划、教学科研活动、学生管理、预算执行、规章制订、教职工聘任等非重大事项,属于执行党委决策的范畴。

党委领导与校长负责的分野,与法人治理结构中决策机构与执行机关的理论和实践相契合。党委对公办高校重大事项行使决策权,形成法人意思,但并不直接去实施决策,而是交由校长具体分解和执行,实现法人意思,校长在这一过程中,负责执行党委决策,并按照党委决策内容直接对学校相关日常事务做出决定。由此而言,党委是决策机构,行使决策权,校长是执行机关,行使执行权,从而形成了党委决策、校长执行的格局。

但是,现有政策和法律对党委决策与校长执行的权限规定却失之于笼统,实践中二者的具体界限远谈不上清晰明确,极易产生冲突,这是在公办高校党委决策机构地位问题上极易产生模糊甚至错误认识的重要原因。2011年颁行的《教育部关于进一步推进直属高校贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》仅规定,凡“三重一大”事项必须经“学校领导班子”集体研究决定^②,却未对所谓“学校领导班子”进行明确界定,无助于党委与校长职权范围的界分。2014年中共中央办公厅印发的《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

① 参见《高等教育法》第40、41条、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》第10条以及《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》。

② “三重一大”即重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作。

施意见》在已有政策和法律的基础上,对党委和校长的职权做了补充规定,但仍不足以完全厘清二者关系。

因此,切实而可行的办法应是,由公办高校根据有关政策和法律,结合自身实际情况,在各自章程中尽可能以列举形式对学校党委和校长的职权内容加以细化规定,再辅之以相应明确可行的议事规则^①,方能从根本上解决党委和校长权责不清的问题。

(二) 党委决策与党委书记职责的关系

党委书记由于负责主持党委会议及党委其它工作,是事实上和逻辑上的党委第一负责人,易与“一长制”中的负责人相混淆,须加以厘清。

党委作为公办高校的法人机关,由若干成员组成,是集体而非个人,党委书记只是党委成员之一。根据《中国共产党章程》和《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》,高等学校党的委员会由党员大会或党员代表大会选举产生;党的委员会对党员大会或党员代表大会负责并报告工作;规模较大、党员人数较多的高等学校,根据工作需要,经上级党组织批准,党的委员会可设立常务委员会;常务委员会由党的委员会全体会议选举产生,对党的委员会负责并定期报告工作。因此,公办高校党委是由学校党员大会或党员代表大会选举产生,并视实际需要,由党委选举产生常务委员会,党委及其常务委员会均是由被选举的党员组成,党委书记只是其中一员,在这一点上,党委书记与其它委员并无不同。

党委实行民主集中制,以会议表决形式作出决议,形成统一的法人意思,是典型的委员会制而非一长制。《中国共产党党章》和《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》规定,民主集中制是党的根本组织原则;党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度;凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定;党组织讨论

决定问题,必须执行少数服从多数的原则,决定重要问题,要进行表决;任何党员不论职务高低,都不能个人决定重大问题;不允许任何领导人实行个人专断和把个人凌驾于组织之上。因此,党委是典型的实行民主决策的委员会制,而非个人决断的一长制,党委决策机制以票决制为原则,委员一人一票,少数服从多数,党委书记是程序意义上的会议召集人和主持人,而非凌驾其上,其所享有的表决权与其他委员并无不同。为此,《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》,再次强调党委集体讨论决定学校重大问题和重要事项,并进一步明确党委书记以组织、协调、督促检查的形式开展工作。

所以,党委决策不是党委书记个人决策,领导公办高校的是作为法人机关的党委而非个人,党委坚持集体决策而非个人决断。应当看到,当前公办高校党委运转过程中出现的各种问题,往往都和党委决策程序不规范有关。因此,在厘清党委与党委书记关系的基础上,需要进一步在公办高校章程中明确并配套制定切实可行的党委议事规则,规范决策过程,避免一言堂出现。

(三) 党委决策与学术组织决策的关系

大学离不开教授,学术组织是实现教授治学的途径,源于大学制度的历史实践,是探讨公办高校法人治理结构改革路径时反复被提及的问题。

实践中,学术组织主要表现为学术委员会、学位评定委员会、教授委员会等诸多形态,其中学术委员会居于核心和最高地位,统筹行使学术事务的相关职权^②。因此,这一问题的实质与其说是如何配置公办高校中的学术组织及其权力,毋宁说是应如何准确界定学术委员会与党委决策的关系。

公办高校学术委员会应遵循“党委领导下的校长负责制”这一基本制度。公办高校学术委员会服务于发展社会主义高等教育事业及中国特色现代大学制度,则必然要接受党委的统一领导,按目前有关政策和法律之规定,公办高校内部组织机构的设

^①教育部《高等学校章程制定暂行办法》第9条规定,章程应当依法健全党委领导下的校长负责制的具体实施规则、实施意见,规范学校党委集体领导的议事规则、决策程序,明确支持校长独立负责地行使职权的制度规范。并且,应当明确校长的职权范围,规范校长办公会议或者校务会议的组成、职责、议事规则等内容。2016年3月中共教育部党组《关于直属高校进一步贯彻落实党委领导下的校长负责制等若干事项的通知》中再次明确要求,推动党委领导下的校长负责制落地落实落细,全面梳理学校党政领导班子会议制度和议事规则。

^②参见《高等学校学术委员会规程》第2条。

置,由党委根据校长拟订的方案做出决定,学术委员会作为学校内部组织机构,其设置当属党委决策的范畴。所以,发挥以学术委员会为核心的学术组织在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等方面的重要作用,须以接受党委领导为前提,学术委员会的地位从属于学校党委,不应与作为决策机构的学校党委相提并论。

公办高校学术委员会既以学术为本,其职权就应以学术为限,亦应遵从党委对重大学术事务的决策。对于学术委员会的职权,《高等教育法》、教育部《高等学校学术委员会规程》已有原则性规定^①。首先,对学科、专业及教师队伍建设规划、重大学术规划、学科专业设置、学术机构设置、成果评价标准、学位授予等学术事务,学校在决策前应提交学术委员会审议^②,以学术委员会审议通过为学校决策的必要而非充分条件,这属于审议权,并非最终决策权;其次,对人才人选、成果评奖、项目奖项设立等需要评价学术水平的事项,由学术委员会评定,这属于在学校决策实施过程中对具体学术事务的决定权;其三,对于与学术事务相关的全局性、重大发展规划和发展战略、教研经费的安排使用、教研重大项目资金的分配使用等事项,学校决策前应听取学术委员会的咨询意见,这属于建议权范畴。可见,学术委员会并不享有决策权,其职权行使或在决策前,或在决策后,均服从于学校党委决策,这与其受学校党委领导的地位是相适应的。

因此,学术组织决策与学校党委决策并不矛盾,前者从属于后者,受后者领导,并遵从后者决策。当前,对公办高校学术委员会职权范围的规定,或者缺失,或者不尽清晰,往往造成混淆党委决策权与学术组织职权的问题。为此,应在公办高校章程中明确规定学术委员会的具体职权范围,并配套

制定有关学术组织之章程及议事规则^③,进一步厘清学术组织与党委决策的关系,以此作为探索教授治学有效途径的制度基础。

参考文献

- [1] 黄巍.公办高校法人治理结构及其建设[J].高等教育研究,2008(8):45-52.
- [2] 于文明.深化我国公立高校内部治理结构改革的现实性选择[J].教育研究,2010(6):67-72.
- [3] 董泽芳,岳奎.完善大学治理结构的思考与建议[J].高等教育研究,2012(1):44-50.
- [4] 毕宪顺.制约与协调:高校内部管理变革的使命[J].高等教育研究,2011(10):65-71.
- [5] 朱家德.大学有效治理:西方经验及其启示[J].高等教育研究,2013(6):29-37.
- [6] 秦惠民.我国大学内部治理中的权力制衡与协调[J].中国高教研究,2009(8):26-29.
- [7] 马俊驹.法人制度的基本理论和立法问题之探讨(中)[J].法学评论,2004(5):28-39.
- [8] [美]德里克·博克.大学的治理[J].曲铭峰,译.高等教育研究,2012(4):16-25.
- [9] 莫纪宏.论执政党在我国宪法文本中地位的演变[J].法学论坛,2011(4):48-53.
- [10] 石泰峰,张恒山.论中国共产党依法执政[J].中国社会科学,2003(1):13-24.
- [11] 张恒山.中国共产党的领导与执政辨析[J].中国社会科学,2004(1):4-17.
- [12] 陈俊忭.国内外高等学校内部领导体制的几种模式[J].高等教育研究,1986(1):75-79.
- [13] 吴端阳.高校实行校长负责制的历史比较及其启示[J].高等教育研究,1988(4):45-49.
- [14] 姚启和.对高校内部领导体制的若干认识[J].高等教育研究,1991(1):21-24.
- [15] 张应强,蒋华林.关于中国特色现代大学制度的理论认识[J].教育研究,2013(11):35-43.
- [16] 黄贤宏.论完善行政首长负责制[J].中国法学,1999(3):98-103.
- [17] 毕宪顺.试论高等学校内部领导管理体制的构建[J].教育研究,2005(11):32-38.

(下转第54页)

①参见《高等教育法》第42条、《高等学校学术委员会规程》第15、16、17条。全国人大常委会于2015年12月27日通过并自2016年6月1日起施行的《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国高等教育法〉的决定》中即对高等学校学术委员会职责的相关规定进行了修订。

②按《高等学校学术委员会规程》之规定,亦可交由学术委员会审议并直接做出决定,但在法律性质上属于授权,其决策权仍归学校决策机关享有。

③教育部《高等学校章程制定暂行办法》第11条规定,章程应当保障学术组织在学校的学科建设、专业设置、学术评价、学术发展、教学科研计划方案制定、教师队伍建设等方面充分发挥咨询、审议、决策作用。