

# 高校思想政治工作

Multidimensional Research on College Ideological and Political Work

## 多维研究

高 青 王瑞芳 主编◎



中国海洋大学出版社  
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

# 高校思想政治工作

Multidimensional Research on College Ideological and Political Work

## 多维研究

高青 王瑞芳 主编◎

中国海洋大学出版社  
· 青岛 ·

图书在版编目 ( CIP ) 数据

高校思想政治工作多维研究 / 高青, 王瑞芳主编. — 青  
岛: 中国海洋大学出版社, 2012.2

ISBN 978-7-81125-982-7

I. ①高… II. ①高… ②王… III. ①高等学校-思  
想政治教育-中国-文集 IV. ①G641-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第011806号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路23号

邮政编码 266071

出 版 人 杨立敏

网 址 <http://www.ouc-press.com>

电子信箱 [yyf2829@msn.cn](mailto:yyf2829@msn.cn)

订购电话 0532-82032573 ( 传真 )

责任编辑 杨亦飞

电 话 0532-85902533

装帧设计 青岛乐道视觉 LOTUS

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2012年2月第1版

印 次 2012年2月第1次印刷

成品尺寸 185 mm × 260 mm

印 张 23.75

字 数 608千字

定 价 40.00元

## 前 言

思想政治工作是一切工作的生命线。高校在国家经济社会发展全局中居于重要地位,加强和改进高校党建与思想政治工作,是促进高等教育科学发展、建设高等教育强国的根本保证,是全面贯彻党的教育方针、培养社会主义事业建设者和接班人的必然要求。

当今世界正处在大发展、大变革、大调整时期,经济全球化、政治多极化和文化多元化给人们的思想观念带来了巨大的冲击,人们的思想发生着深刻而复杂的变化。世情、党情、国情的变化使高校的党建与思想政治工作面临着前所未有的新情况和新问题;师生员工的世界观、人生观和价值观在各种思想文化的碰撞交汇中悄然发生着变化,对高校党建与思想政治工作提出了新要求。党建与思想政治工作必须贴近师生、贴近生活,必须与时俱进、勇于创新。因此,在新的历史时期,我们应当以改革创新的时代精神,全方位、多维度、深层次推进高校的党建与思想政治工作,努力使理论上有创新,理论联系实际上有新突破。

青岛科技大学的党建与思想政治工作有着优良的传统和坚实的基础,在党建与思想政治工作的内容、形式、方法、途径等方面进行了许多有益的探索,形成了有效的工作机制和研究机制,推动了教书育人、管理育人、服务育人工作和全员育人、全过程育人、全方位育人工作格局的形成,党建与思想政治工作在改进中加强,在创新中发展,工作的针对性、实效性进一步增强,为学校的改革、发展、稳定和学生的成长、成才提供了有力的保障。在实践过程中,学校广大理论工作者和思想政治工作者对党建和思想政治工作进行了多维度的研究,形成了不少新观点和新见解,《高校思想政治工作多维研究》正是这些理论研究成果的文集。本书精选了65篇研究论文,对党的建设、和谐校园建设、校园文化建设、学生管理、心理健康教育和思想政治教育队伍建设等进行了深入的分析和探讨。这些观点和见解凝结着学校广大思想政治工作者的汗水和智慧,对于今后的工作有着重要的借鉴和启发意义。

时代在发展,观念在变革,理论在创新。在新的历史时期,我们要深入贯彻落实科学发展观,以党的十七大和十七届六中全会精神为指导,坚持把

科学发展观的理念贯穿于高校党建与思想政治工作的全过程，进一步加强党建与思想政治工作研究，加强和改进党建与思想政治工作，充分发挥思想政治工作“生命线”的作用。当前尤其要学习宣传好、贯彻落实好党的十七届六中全会精神，学习践行社会主义核心价值体系，努力开创学校党建与思想政治工作的新局面，促进学校科学发展、和谐发展。

高 青

2012年1月

# 目次

|                                             |  |
|---------------------------------------------|--|
| 高校廉政风险防范视阈下的高校权力制约和监督机制的构建.. 王瑞芳 王金堂 (1)    |  |
| 略论二级学院新任院长应具备的素质能力与领导艺术.....张福芝 (11)        |  |
| 价值澄清理论在我国教学中的理论与实践统一.....邵帅 魏琳 (22)         |  |
| 当代大学生思想状况调查与研究——以青岛科技大学为例.... 步德胜 李淑贞 (27)  |  |
| 当代大学生价值观状况的调查与思考——以青岛科技大学为例.....张运君 (34)    |  |
| 浅谈高校二级学院加强青年教师队伍培养的几点思考与实践.....张福芝 (41)     |  |
| 和谐校园视野下大学生心理健康教育之我见..... 张倩 苏同武 (51)        |  |
| 发挥大学文化引领作用 促进区域文化和谐发展..... 张桂霞 吴静 (58)      |  |
| 论网络技术语境下的高校师德建设..... 赵玉言 马美云 曲斌艳 (64)       |  |
| “范畴型”德育理论辨析.....陈乐 (74)                     |  |
| 高校加强研究生科技道德教育的意义和基本点..... 许志 肖强 徐华 (80)     |  |
| 基于虚拟社区的青年文化载体研究..... 马寒 刘敏 刁琳琳 (89)         |  |
| 公民意识教育——大学生思想政治教育的新视角.....任允晓 (94)          |  |
| 多维视角下爱国主义精神的内涵.....王伟 (99)                  |  |
| 共青团组织在大学生中的美誉度调查研究                          |  |
| ——以青岛科技大学为例..... 刘传华 王锋业 (108)              |  |
| 心理健康教育视角下的高校思想政治教育..... 刘名森 吴汉勇 马美云等 (115)  |  |
| 高校辅导员思想政治工作能力构建研究..... 聂广明 步德胜 (120)        |  |
| 以社会主义核心价值观体系引领大学生信仰教育..... 李磊 路建平 周晓英 (128) |  |
| 科学发展观下高校德育创新的思考.....王雷 (133)                |  |
| 在高校大力推进马克思主义大众化..... 石建国 刘林 (138)           |  |
| “80后”辅导员与“90后”大学生思想政治教育工作                   |  |
| 对策研究..... 赵玉言 肖强 刘名森 (143)                  |  |
| 坚持以人为本 做好高校工会工作..... 聂广明 毛常明 (148)          |  |
| 发挥信访监督职能 促进党风廉政建设.....陈文莉 (155)             |  |
| 探索构建大学生职业生涯规划教育全程指导体系..... 刁琳琳 孙立军 马寒 (160) |  |
| 贫困女大学生内心和谐发展研究.....赵艳丽 (168)                |  |
| 试论提高大学生就业能力的主要途径和方法..... 许志 曲斌艳 田小东 (174)   |  |
| “80后”大学生消费特点及教育研究对策..... 周宪锋 陈刚 (180)       |  |
| “一馆·两厅·三室”为载体的校园文化建设探析..... 步德胜 刘宁 杨利 (184) |  |
| 大学生和谐美德教育的生存论维度之思.....刘宝福 (189)             |  |
| 基于民族复兴视角的马克思主义中国化——兼论李约瑟难题.....田相辉 (193)    |  |



|                                            |                   |
|--------------------------------------------|-------------------|
| 大学生就业心理问题的分析与对策 .....                      | 张洪坤 刘跃宁 (197)     |
| 大学生自杀特点、原因与对策探析 .....                      | 刘庆 葛夫国 (202)      |
| 校报学生版育人功能初探 .....                          | 吕幸福 (209)         |
| 信仰: 燃烧着无尽的力量——学生信仰教育启示 .....               | 张玉 (215)          |
| 科技引发的心理问题 .....                            | 魏琳 邵帅 (220)       |
| 浅谈助学金评定工作存在的问题及对策 .....                    | 贾明明 许桂锋 (225)     |
| 高校青年学生社会责任感的弱化及培养 .....                    | 李磊 梁树清 熊奕奕 (229)  |
| 西方马克思主义教育思想之浅探 .....                       | 魏琳 闫璞 (234)       |
| 新形势下大学生校园安全稳定工作研究 .....                    | 刘庆 (240)          |
| 家庭教育在大学生思想政治工作中的途径分析 .....                 | 徐华 秦洪庆 许志 (246)   |
| 看得见·摸得着·抓得住——新形势下高校二级学院<br>开展党建工作的体会 ..... | 王义银 秦姣 王新萍 (250)  |
| 浅论大学生生态道德的培养 .....                         | 高靖 陈刚 (255)       |
| 简论高校心理咨询工作队伍建设 .....                       | 崔鹏 王新萍 (260)      |
| 浅议大学生网络法律素质教育 .....                        | 相洪峰 刘同刚 丛松涛 (264) |
| 辅导员职业化建设与素质修养 .....                        | 郭曰铎 (269)         |
| 十年建设时期党的思想政治工作经验教训与启示 .....                | 贺炜 (273)          |
| 农村生源地大学生教育基本对策<br>——由个体学生发展差异引发的思考 .....   | 孙晓刚 王新星 (280)     |
| 学分制下大学生党建工作模式探析 .....                      | 刘传华 韩露 (283)      |
| 地方高校招生宣传工作面临的形势及对策 .....                   | 张洪坤 陈克正 (289)     |
| 网络文化对高校青年学生价值观的影响及对策 .....                 | 李佳佳 齐青 (293)      |
| 论毛泽东“人的全面发展”的思想 .....                      | 曹胜 史晓朦 (298)      |
| 大学生和谐人际关系的构建研究 .....                       | 张群 (302)          |
| 大学生心理健康状况分析及教育对策研究 .....                   | 王璐 (306)          |
| 柏拉图教育思想及其对我国现代教育的启示 .....                  | 聂晓燕 (310)         |
| 毛泽东教育思想的历史地位与现实意义 .....                    | 庞桂美 傅一卓 (315)     |
| 早期中国共产党人对于国民性问题的探索与贡献 .....                | 周若炜 (321)         |
| 中国共产党科学观的形成与发展 .....                       | 赵青霞 (327)         |
| 中国共产党构建社会主义和谐社会的理论和实践研究 .....              | 赵东玉 (333)         |
| 现代化转型: 中国共产党的发展实质 .....                    | 王卫国 (337)         |
| 论马克思主义与中国传统文化的契合及融通 .....                  | 刘宝福 (346)         |
| 新中国成立后党的文化思想发展历程与经验启示 .....                | 李霞 (352)          |
| 中国共产党推动马克思主义大众化的经验探究 .....                 | 张倩 李鹏 (357)       |
| 论延安整风运动对我国建设学习型政党的启示 .....                 | 孟凡苗 (363)         |
| 以学生党建为契机推动高校思想政治教育的发展 .....                | 张燕 (370)          |

# 高校廉政风险防范视阈下的高校权力制约和监督机制的构建

王瑞芳 王金堂

**摘 要：**本文对中国高等学校内部权力架构及其制约和监督机制的现状进行了剖析，在对权力制约理论和权力监督理论进行分析阐释的基础上，提出了高校建立权力制约和权力监督机制以防范廉政风险的具体建议。

**关键词：**高校 廉政风险防控 权力制约 权力监督

高校廉政风险防范的主要目标是遏制高校领域的腐败现象，腐败现象的实质是权力的滥用。关于权力的概念，学术界尚有分歧，通说认为，权力是影响、支配、控制他人的能力。公共权力是支撑和管理社会有序发展的“动力臂”和“调节器”<sup>[1]</sup>。但是古往今来的历史实践反复证明，公共权力有着天然的容易被滥用从而引发腐败的弱点。孟德斯鸠在其名著《论法的精神》中指出：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。……从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”<sup>[2]</sup>。权力制约和权力监督是世界各国预防腐败的基本策略。中国国有高校作为一个承担人才培养和科学研究职能的法人单位，要维持其正常的运转，离不开行政权力和学术权力的科学行使。但高等学校的权力也可能产生滥用现象，高校权力腐败也会导致违法犯罪现象（廉政风险），从此意义上讲，对高等学校权力进行分工制约从而加强权力的监督是预防高校腐败的本质要求。

## 一、当前中国高等学校内部权力架构及其制约和监督机制分析

### （一）中国高校内部基本权力架构解析

我国现行的高等教育模式是以国家行政控制为主导的模式，它是融投资者、办学、管理者为一体的“集中计划模式”，国家或者行政权力在其中起决定性的作用。国家用行政权力来区分高校的层次和水平，分配短缺的高等教育办学资源。这种高等教育模式给高校内部权力结构带来的一个明显特征就是大学内部管理机制的行政化和大学内部权力结构的科层化。《中华人民共和国高等教育法》（简称《高等教育法》）规定我国高等学校实行党委领导下的校长负责制，从法律上明确了这一领导体制。从现行党委领导下的校长负责制及运行机制的基本结构可以看出，主要的管理组织框架是党委、行政和教代会三大板块，其运行主要是通过党委（常委）会议制度，校长办公会（校务委



员会)会议制度,教代会会议制度三大会议制度形成互动机制。具体而言:

第一,党委领导。校党委是学校的领导核心,把握学校办学方向,掌管干部任免、党的建设和思想政治工作。《高等教育法》第三十九条明确规定了党委在高等学校中的地位和职责。在实际运行中,党委的运作由常委会作出决定,党务工作由党务系统具体负责执行,院(系)党委或总支负责学校二级单位党的工作,上述系统构成了一个党委权力体系,具体贯彻落实学校党委的决议。党委决定有关行政方面的工作,并由校长为首的行政权力体系执行。

第二,校长负责。校长是学校的法人代表,对外代表学校,对内负责学校行政全面工作。学校设校长一名,副校长若干名,副校长协助校长分管教学、科研、行政、财务、后勤服务、产业开发等具体事务。《高等教育法》第四十一条则规定: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。目前,大部分高等学校实行校、院(系)两级管理。学校行政管理通过校长办公会(校务委员会)作出决定,学校行政职能部门负责执行,二级学院院长(系主任)负责本单位教学科研工作,学校行政部门和二级教学机构等构成了一个完整的行政权力系统。二级学院院长(系主任)必须对校长负责。

第三,教授咨询。《高等教育法》第四十二条确立了高等学校学术委员会的权限:“高等学校设立学术委员会,审议学科、专业的设置,教学、科学研究计划方案,评定教学、科学成果等有关学术事项。”目前,高等学校学术委员会的作用总的看来发挥比较正常,但也有不正常的,主要是行政权力和学术权力不分,用行政权力代替学术权力。但从现有的文献来看,高等学校在二级教学单位学术权力上还没有明显的体制安排。

第四,纪委监察审计机构和教代会监督<sup>[3]</sup>。

### (二)高校内部权力制约机制和权力监督机制的基本状况

应该承认,目前的高等学校内部权力安排中已经有了权力分工和制约的初步考虑,在权力监督方面,也有了相应的制度安排。具体而言,中国高校内部目前的权力分工和制约机制主要由三个部分组成:

第一,党委和行政的权力制约机制。根据《高等教育法》的规定,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。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,行使下列职权:“拟订发展规划,制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施;组织教学活动、科学研究和思想品德教育;拟订内部组织机构的设置方案,推荐副校长人选,任免内部组织机构的负责人;聘任与解聘教师以及内部其他工作人员,对学生进行学籍管理并实施奖励或者处分;拟订和执行年度经费预算方案,保护和管理校产,维护学校的合法权益;章程规定的其他职权”。由此可见,国家举办的高等学校的日常行政权力主要由校长行使,校长享有行政执行权。同时,根据《高等教育法》的规定,中国共产党高等学校基层委员会按照《中国共产党章程》和有关规定,“统一领导学校工作,支持校长独立负责地行使职权,其

领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项任务的完成”。其中，最具意义的是对校内组织设置和其负责人具有讨论决定权，对校内重大事项具有讨论决定权，这些权力构成了对校长为首的行政执行权构成了具有决定性的制约关系。由此形成了校长享有学校行政事务执行权，党委享有重大事务决定权，同时通过党的组织对校长本人具有一定的监督权力，体现了高校内部权力制约的思想。

第二，学术权力对高校行政权力的制约机制。本文所指的学术权力，是指学术人员和学术组织对学术事务所拥有的权力。根据《高等教育法》第四十二条的规定，中国高校学术权力的行使机构为学术委员会，其法定权力为：“审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学研究成果等有关学术事项”，由此可见，学术委员会对学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案等事项享有审议权，对教学、科学研究成果等事项享有决定权。这从一定程度上体现了高校学术权力对行政权力的制约。

第三，教职工通过教职工代表大会和工会对行政权力的制约。根据《高等教育法》第四十三条的规定，“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。”根据教育部1985年颁发的《高等学校教职工代表大会暂行条例》第五条规定，“教代会在本校权限范围内行使下列职权：① 听取校长的工作报告，讨论学校的年度工作计划、发展规划、改革方案、教职工队伍建设等重大问题，并提出意见和建议；② 讨论通过岗位责任制方案、教职工奖惩办法，以及其他与教职工有关的基本规章制度，由校长颁布施行；③ 讨论决定教职工的住房分配、福利费管理使用的原则和办法，以及其他有关教职工的集体福利事项；④ 监督学校各级领导干部，可以进行表扬、批评、评议、推荐，必要时可以建议上级机关予以嘉奖、晋升，或予以处分、免职。”上述权力可以概括为四项，即讨论建议权、讨论通过权、讨论决定权和评议监督权。上述制度的安排无疑对高校行政权力构成了一定的制约关系。

中国高校校内权力监督体系主要由纪委、监察、审计机构组成，教代会也具有一定的监督权力。纪委隶属于党委系统，作为党组织的纪律监督机构，对党员特别是党员干部实施廉政纪律监督；监察机构在性质上隶属于学校行政体系，是学校行政系统的内部监督机构，主要是对行政部门及其管理人员行政效能监督；审计机构在性质上隶属于学校行政体系，也是行政系统内的监督机构，主要负责对行政系统内部的机构和人员进行经济责任审计。此外，根据《高等教育法》的规定，“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”。由此可见，教代会也具有一定的监督作用。

### （三）从高校腐败现象的频发看高校权力制约与权力监督机制的不足

改革开放以来，特别是20世纪90年代以来，随着国家对高等教育投入的不断加大和高校办学自主权的不断扩大，高校可自主支配的资源越来越多，一些高等学校中部门的权力逐渐集中和扩大。但由于对权力的监督制约机制不完善，有的高校出现了个别干部物欲、钱欲、色欲膨胀，滥用权力，利用职权为自己及亲友谋利等，甚至有的贪污、受贿、挪用公款、损公肥私等，产生权力的腐败<sup>[4]</sup>。近年来，高校已成腐败、犯罪的新高发区之一。而基建、财务、招生、后勤等部门已成为高校腐败高发领域。高校腐败案件的频发，其原因是多方面的，除了当事人自身原因外，高校内部权力分工和制约机制的缺位和权力监督的失灵无疑是重要原因。尽管中国高校目前有权力分工和制约的基本框架，但权力制约还远未成为高校内部管理制度设置的基本诉求，这导致了高校权力配置不尽科学合理。教育领域权力腐败的频发说明现行的高校权力体制对授权后权力运作过程的控制力和约束力还不足，使得权力行使人有较大的个人随意行为的空间。而权力失控后，必然发生滥用的情形，正如英国阿克顿勋爵所说“权力导致腐败，绝对的权力导致绝对的腐败”<sup>[5]</sup>。为了防止权力的滥用，就应当对权力的行使者从制度上施以有力的约束和监督。但在高校现有权力监督体系中，各种监督机构存在职能重叠、监督手段落后、监督权力虚弱等问题，而且，高校现有的权力监督是一种同体监督或者自身监督，有着其自身难以克服的局限性。从总体来看，高校行政权力的运行特别是某些部门的权力运行还处于缺乏有效监督的状态。

## 二、权力制约理论及高校权力制约机制的构建

### （一）权力制约理论的内涵及其在政治领域的实践

所谓权力制约，顾名思义，即权力的制衡与约束。要制约权力，从技术层面上来说，就是分权，包括横向分权（政府部门内部分权，如立法、行政和司法的分权）、纵向分权（中央和地方分权）以及权力的制衡（以权力制约权力）。分权能把政治竞争规范到有效地组织、检查、平衡和分散权力的政府体系中，而这一体系将能自动运转，并依靠内部机构相互之间的竞争来控制机构的界限和阻止专横的勾结<sup>[6]</sup>，保护个人免遭来自强大、孤高和缺乏人情味的官僚政治的威胁，同时为健康的民主社会提供一个制度和基础<sup>[7]</sup>。

西方的分权思想可以追溯到公元前四世纪古希腊亚里士多德的“政体三要素”学说。他认为，一切政体都由三个要素构成，一是有关城邦一般公务的议事机能部分，二是行政机能部分，三是审判机能。倘使三个要素都有良好的组织，则整个政体也将是一个健全的机构<sup>[8]</sup>。亚里士多德的分权学说开了分权论的先河<sup>[9]</sup>。英国的洛克是第一个系统地提出并阐释国家分权构想的学者，他把国家权力分为立法权、执行权和对外权并使其相互制约<sup>[10]</sup>。按照现代政治学的观点来看，对外权实际上也是执行权的一部分，所以洛克的分权理论不是三权分立论，而是两权分立论。资产阶级“三权分立”与制

衡理论的创立者是法国的孟德斯鸠。孟德斯鸠也与洛克一样,认为君主立宪政体是最好的政体,但是为了实现和保障政治自由,防止国家权力腐败,“就必须以权力制约权力”,实行立法、行政和司法权力的分立。孟德斯鸠认为:“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手,自由便不复存在了;因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,并暴虐地执行这些法律。如果司法权不同立法权和行政权分立,自由也就不存在了。如果司法权同立法权合二为一,则将对公民的生命和自由施行专断的权力,因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合二为一,法官便将握有压迫者的力量。如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便都完了”<sup>[11]</sup>。

当然,分权与权力制约并不是资本主义政权的专利,从人类社会各个阶段的统治模式和变化看,它们具有或多或少的共同性,即使在专制的奴隶社会和封建社会,政府的分权与制约也是加强其统治的重要实践之一<sup>[12]</sup>。明太祖于洪武十三年(1380年)废除了原集中行使权力的丞相制度,把其职权分给六部掌管,六部之间分工负责,相互制约,共同对皇帝负责;他还设置了都察院、大理寺和刑部合称“三法司”分典刑狱,使其相互牵制<sup>[13]</sup>。这些都体现了一定范围和程序意义上的分权和制衡思想。在古希腊的奴隶主民主制城邦国家,也已萌发了分权政府的雏形。在欧洲中世纪,少数封建共和制国家也施行过分权制度<sup>[14]</sup>。到了资本主义时期,分权制衡则更是成为了资产阶级国家政权最一般、最普遍的制度。当今几乎所有的资本主义国家政权都是按照分权与制衡的原则构建和运行的。

## (二) 高校权力制约机制的构建和完善

正如前文所分析的那样,目前中国高校的权力配置虽然有了分权的雏形,如党委集体领导制和校长负责制等,在一定意义上体现了具有中国特色的分权思想,但是由于观念的制约和国情的限制,现有的高校权力配置没有充分遵循权力分工制约的要求,在权力配置上体现了较大的随意性,高校权力腐败和职务犯罪的频发,暴露了权力制约机制的缺失。为了从根本上防范高校权力的滥用,必须转变观念,以权力分工制约理论为指导,对高校权力进行科学配置。

第一,转变观念,自觉利用权力制约理论来改革和完善高校管理制度。

建立权力制约机制的根本目的在于防止滥用权力和腐败的产生。这是凝聚民心,加快高校改革促进发展的保证,也是对干部的最好保护。但一些领导干部对此缺乏正确的认识,有人认为高校与社会不在一个数量级上,是小巫见大巫,就那么一点权力用不着建立什么机制;也有人认为建立制约机制会束手束脚,抑制积极性的发挥,影响工作效率的提高等。这些观念影响了高校权力制约机制的建立。其实,上述理由和态度都是不正确的。随着20世纪90年代高校大规模扩招以来,高校的某些部门和干部支配的资源已经远远超过计划经济时期的规模,一些部门如基建、设备采购等领域已经在客观上具有

了庞大的寻租空间和条件；尽管权力制约会削弱一些部门领导的权力，但是权力制约并非必然损害效率，只要科学配置权力，完全可以实现权力制约和部门效率的双赢。古今中外的经验一再表明，权力制约是预防权力滥用的不二法门。高校管理中自觉贯彻权力制约应该成为高校体制改革和完善的重要内容。

第二，以权制权，改革和完善高校权力运作体制。以权制权是制约权力、遏制权力腐败的一种重要方式，建立以权制权的机制，就是要在权力系统内部，实行权力的适度分解和分配，使权力互相牵制。

首先，必须科学地配置高校各部门的权力。遵循权力运行的规律和特点，科学地界定各权力的职能、范围和作用，合理地进行配置，使之分工明确、界限清晰，既相互独立、相互平衡，又相互制约。防止出现权力划分不清和权力真空，从而造成扯皮和滥用。从长远来看，高校内部管理体制的改革可以借鉴公司法人治理的模式，把决策权、执行权和监督权进行分立，使其相互制约。成立由党委领导下的董事会、由校长领导和负责的学校行政会和由教师、家长和社区人士组成的监事会的现代学校领导体制<sup>[15]</sup>。董事会是学校的决策机构，由学校的所有者或其代表组成，董事长是学校的法定代表人，公立学校可以考虑由党委书记担任；校长由董事会聘任，是学校的最高行政主管，校长领导校委会主持学校行政管理、教学和科研工作；监事会是学校的监督机构，由党组织代表、工会代表、教职工代表、家长代表和社区代表等组成。学校董事、校长和各处室负责人不得兼任监事。这样，各种权力分工负责，相互制衡，形成具有中国特色的高校法人治理结构。当然，上述设想已经突破了现行《高等教育法》的规定，其改革有赖于国家有关机构政治决策选择和立法改革推进。其实，在现有高等教育法律法规条件和高校治理体制下，学校内部仍然存在着推行权力分立和权力制约的空间，从而在预防高校部门和官员腐败方面有所作为。

其次，要强化高校的学术权力，用学术权力制约行政权力。学术权力和行政权力并存，是高校区别于国家机关单位的重要标志，也是高校权力制约的重要资源和可依靠力量。目前，中国高校学术权力式微，行政权力膨胀，是高校权力腐败的一个重要原因。用学术权力制约行政权力的关键是强化教授在学校治理结构中的地位和作用，通过制定切实可行的制度，使教授群体对学校重大事项的决策发挥实质性影响。

第三，构建和完善保障高校权力分立的法律和制度体系。

邓小平说过：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”<sup>[16]</sup>高校要创新和完善权力制约制度，必须从制度上入手，来防止高校权力的滥用和腐败。构建和完善保障高校权力分立的法律和制度体系需要从法律和制度两个方面推进。就法律制度来讲，国家有关部门应该启动《高等教育法》的修订工作，建立高校决策、执行和监督三权分立的法律框架，为高校科学配置权力提供法律基础和保障。就学校内部管理来讲，在现有的法律制度框架下，高校也可以在自己



的管理权限范围内,构建校内权力分立制约制度。可以考虑的方法有:①建立和完善校内重大事项的“事前控制”、“事中约束”、“事后惩戒”机制;②推行校务公开制度;③建立干部收入申报制度和重大事项报告制度;④建立廉政约谈制度,发现苗头及时提醒、制止;⑤实行干部责任终身制,明确干部要对自己的行为终身负责,打消个别干部的侥幸心理;⑥实行责任追究制,强化干部的责任意识,廉政责任上追一级,防止失察和放任;⑦实行任期经济责任审计制,对所有有经济行为的主要干部,进行届内、届终、离任审计,发现问题及时处理;⑧重要岗位定期交流制,避免或减少使掌握人、财、物部门的干部形成权力垄断。⑨实行廉政一票否决制,廉政考核不合格者,取消其晋升资格,并视具体情况转岗或降级使用,等等。

### 三、权力监督理论及高校权力监督机制的构建

#### (一) 权力监督的内涵、分类及特点

所谓权力监督,就是对权力运行的各环节进行的检查和督导。对权力进行监督,使权力的行使符合权力授予者的意图和目的,是人类政治文明的重要组成部分。如何对权力进行有效的监督,可谓人类政治制度史上永恒的主题和难题。迄今为止的人类政治制度史表明,关于权力监督的理论构想与制度设计,构成了政治思想史和制度史的最主要部分,几乎凝结了人类全部的政治智慧。两千多年前的秦朝就曾设置了有权监督其他权力机构及官吏的专职监察机构——御史大夫。汉朝曾实行以十二部刺史专门监察全国官吏的制度。御史又称之为台官、宪官或察官,是皇帝的耳目,职责是纠察官邪,肃正朝纲,主要运用弹劾手段进行监察。台官对下纠察百官言行违失。御史监察制度和谏官言谏制度共同构成了封建社会完整的监察体制。伴随着人类社会制度的进步,权力监督的具体制度和措施也层出不穷、不断创新。

纵观权力监督的历史,基本的权力监督模式可以分为两类:一是纵向监督模式;二是横向监督模式。纵向权力监督模式倾向于将权力在纵向上下级之间进行分配,用上位权力监督下位权力。因此,采用这种模式的权力结构,其纵向之间的分权特别发达,而横向之间则倾向权力的集中。纵向权力监督模式以我国古代的御史监察制度最为典型。横向权力监督模式是将整体权力划分为不同的权能,在若干个平行并列的主体之间进行分配,各自行使一部分权能,相互监督和制约。横向权力监督模式以西方国家的三权分立模式为代表。

纵向权力监督模式有三个特点:第一,对权力的监督是一种单向度的上下级隶属关系,即只能是上位权力对下位权力实行监督,同级别的权力主体之间的监督关系一般不很明显。第二,这种监督方式是一种整全的监督,即上位权力对下位权力进行全方位的监督,甚至在特定情况下,完全取代下位权力的运作。“以上制下,全面监督”,可谓纵向权力监督模式的本质。第三,在这种权力监督机制下,垂直纵向的权力层级呈现不断增多的趋势。因为权力没有分化,不能实现相互制衡的功能,但权力又不能过度



集中。因此,只有在纵向上设立众多不同级别的权力机构,使每一个级别的权力逐级缩小,达到以上御下的目的。中国古代的行政级别繁多复杂,与这种权力监督模式有直接的关联<sup>[17]</sup>。纵向权力监督模式的优点是具有较高的权威和效率,在集权模式下,权力的行使畅通无阻,单向的“行政效率”是很高的。但这种权力监督模式有一个致命的弱点,就是要不断地设立更高级别的监督者,以对“监督者”进行监督,又从另一方面降低了整个权力系统的运行效率。

横向监督模式与纵向模式基本相反,也具有三个特点:第一,这种监督模式是双向的、互相的监督,监督者与被监督者之间存在一种相互制衡的监督关系,是“职能分工,互相制衡”。第二,在监督的范围方面,监督者与被监督者的职权有明确的划分,监督者不能代行、更不能取消被监督者的职权。第三,由于是相互的监督和制衡。因此,不需要更多高层级的监督者来行使层层递进的监督权,也不会产生一个不受任何监督的“终极权力”。横向监督模式虽然在权威性和效率方面有所欠缺,但它的权力运行系统是正义的,不容易出现专制,对普通民众来说它是安全的,它能最大限度地保护公民的基本权利不受强权政府的侵犯。这也是近代宪政制度的“终极价值”<sup>[18]</sup>。

### (二) 高校权力监督机制的改革和完善

应该承认,目前中国高校校内管理中对权力监督的问题是重视的,绝大多数高校设有纪委、监察、审计和教代会(工会),专门负责对高校干部进行监督,但是高校腐败案件的频发,显示了目前高校权力监督体制仍存在问题,需要遵循权力监督的客观规律,综合利用纵向监督和横向监督手段和优势,进一步改革和完善高校权力监督体系。

第一,从长远看,高校权力监督应该建立在权力分工制约的基础之上,权力分工制约本身就是一种最有效的监督。权力分工制约包括权力分工部门和官员之间的监督关系,而且,这种监督是一种横向监督,鉴于前文分析的原因,横向的监督避免了纵向监督可能出现的越俎代庖和权力集中的痼疾,具有天然的制度正义性,应该是中国高校监督体制改革的主要方向。

第二,在目前高校管理体制条件约束下,应该挖掘现有的高校权力监督机制的潜力,建立横向和纵向相结合的有效率的高校权力监督体制。现有法律和制度提供了四个监督机构,即纪委、监察、审计和工会(教代会),尽管这些监督机构还存在着下级难以监督上级、同级之间难以监督等顽症,但是不可否认的是,现存的监督机构和力量还有着巨大的监督潜能,现有的监督机构和人员对遏制高校权力腐败仍然大有作为。

首先,应该在监督方式、监督方法上进行改革和创新。在监督方式上,必须变人治为法治,运用制度严格规范监督程序和公布监督结果,保证监督的到位和有效。在监督方法上,变被动监督为主动监督,对重点部门、重要工作提前介入监督,变被动为主动。实行监督程序和监督结果公开制度。在监督过程中,要制定相应的制度,保护监督者的监督权不受侵犯。特别是要发挥教代会的作用,通过实行听证制、问责制等变软监

督为硬监督<sup>[19]</sup>。

其次,要积极探索新的监督模式。通过前文分析可以看出,目前高校监督发挥主要作用的是纵向监督方式。校党委的纪委和校行政的监察、审计部门对下属单位和人员的监督较为顺畅,而对同级别的单位、人员或更高一级的单位、人员的监督则勉为其难,为了解决这一问题,可以考虑的方法有两个:一是通过校内权力分工制约,在校领导一级通过党委和行政的分权制约进行监督;二是遵循纵向监督的规律,设立更高一级的监督官员对校领导进行监督。可以考虑的方案是由上级教育主管机关派遣独立监察员,独立监察员在编制、待遇上由派出机关负责,专门负责特定高校的权力行使情况进行监察监督,同时建立配套的独立监察员责任追究制度,借以防止独立监察员的失职行为<sup>[20]</sup>。

第三,大力推行校务公开制度,通过公开推进民众对高校权力运行的群众性监督。美国著名学者路易斯·布兰德斯在《他人的金钱》一书中,对公开的价值作了最经典的阐述:“公开是救济现代社会及工业弊端的最佳良药,阳光是最好的防腐剂,灯光是最好的警察。”权力监督的最大障碍是信息的不对称。长期以来,中国高校校务公开的范围和程度极为有限,对于高校权力运行的有关信息,即使是高校的专门监督机构都难以全面掌握,更遑论普通师生。这种状况使得广大师生对高校权力的监督成了无源之水、无本之木。要改变此种状况,应该通过修改相关法律和制度,强制推行校务公开,对须公开的范围、方式等作出明确和强制性的规定,才能够为群众监督提供基本的信息保障,同时,校务公开本身 also 具有很强的遏制腐败功能。

## 参考文献

- [1] 戴小明,彭建军,卢丹丹. 制度设计与廉政建设[J]. 中南民族学院学报(人文社会科学版), 2001(6): 89-92.
- [2] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 北京:商务印书馆, 1961.
- [3] 陈潮光. 高等学校领导体制运行效能[J]. 中国高教研究, 2007(5): 19-20.
- [4] 宁秋娅. 在高等学校建立权力监督制约机制的探讨[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2004(2): 68-70.
- [5] 阿克顿. 自由与权力[M]. 侯健, 落亚峰译. 上海:商务印书馆, 2001.
- [6] Daryl J. Levinson & Richard H. Pildes. Separation of parties, not powers[J]. Harvard Law Review, 2006(119): 2312.
- [7] Shalini Rajneesh. Rural development through democratic decentralization[M]. Deep & Deep Publications PVT.LTD., New Delhi, 2002.
- [8] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京:商务印书馆, 1965.
- [9] 朱光磊. 以权力制约权力——西方分权论和分权制评述[M]. 成都:四川人民出版社, 1987.
- [10] 洛克. 政府论(下)[M]. 叶启芳, 瞿菊农译. 北京:商务印书馆, 1982.
- [11] 孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 张雁深译. 北京:商务印书馆, 1961.

- [12] 陈根发. 论分权和权力制约 [J]. 太平洋学报, 2009 (6): 32-39.
- [13] 安作璋. 中国史简编 [M]. 济南: 山东教育出版社, 1986.
- [14] 陈根发. 论分权和权力制约 [J]. 太平洋学报, 2009 (6): 32-39.
- [15] 周国华. 从制度经济学看学校监督机制 [J]. 现代教育科学, 2003 (5): 14-16.
- [16] 邓小平. 邓小平文选 [M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [17] 秦晖. 文化现代化与中国知识人 (上) [J]. 战略与管理, 2002 (4).
- [18] 颜厥安. 规则、理性与法治 [J]. 法学论丛, 2002, 31 (2): 46.
- [19] 陈平. 校务公开是对权力监督制约的有效途径 [J]. 福建教育学院学报, 2003 (7): 64-65.
- [20] 王靖. 教育领域职务犯罪及权力制约机制的构建 [J]. 海南大学学报 (人文社会科学版), 2007 (6): 601-606.