

大学风险防控

权力运行制约与监督

University Risk Prevention and Control
Restricting and Supervising the Operation of Powers

主编◎张德祥 李成恩 副主编◎韩梦洁 袁媛

海外借



科学出版社

教育部哲学社会科学重大研究课题攻关项目

『高校内部权力运行制约和监督体系研究』（14JZD051）

大学风险防控

权力运行制约与监督

University Risk Prevention and Control

Restricting and Supervising the Operation of Powers

科学出版社

北京

主编◎张德祥 李成恩 副主编◎韩梦洁 袁媛

内 容 简 介

“大学风险防控：权力运行与制约”研讨会是我国首次举办的以“大学风险防控”为主题的专题研讨会，与会代表们的思想交锋碰撞出丰富的风险防控学术成果与实践启示。在本次研讨会的基础上，笔者遴选出21篇高水平的优秀论文，分为理性分析篇和实践探索篇，既包括风险防控的相关理论研究，也包括国内外高校在落实权力运行与制约上的实践研究。本书的出版能够为学界提供风险防控的改革思路与宝贵的经验借鉴。

本书可作为高等教育学、教育管理各专业的专家学者、研究生、本科生的参考用书，可供中央及地方教育行政部门、各类高校的中高层管理者和教育行政人员参阅，也可供关心高等教育事业发展的社会读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

大学风险防控：权力运行制约与监督 / 张德祥，李成恩主编. —北京：科学出版社，2018.11

ISBN 978-7-03-058654-4

I. ①大… II. ①张… ②李… III. ①高等学校-风险管理-研究-中国
②高等学校-权力-研究-中国 IV. ①G647

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第200927号

责任编辑：孙文影 / 责任校对：何艳萍

责任印制：张欣秀 / 封面设计：楠竹文化

联系电话：010-64033934

E-mail: edu_psy@mail.sciencep.com

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码：100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018年11月第 一 版 开本：720×1000 B5

2018年11月第一次印刷 印张：15 1/4

字数：290 000

定价：89.00 元

(如有印装质量问题，我社负责调换)

Preface 前言

权力运行制约与监督是社会科学研究与社会发展实践的永恒话题。在高等教育领域，构建一个科学合理、运行有效的高校内部权力运行制约与监督体系，无论是就理论研究，亦或对于现实发展而言，都是亟待解决的问题。

自 2014 年底，我主持教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约与监督体系研究”以来，就对这个问题进行了深入的理性思考，并带领研究团队对国内外高校进行了实证调研，努力通过理论思考与实践探索，建构富有中国特色的高校内部权力运行制约与监督体系。在这个过程中，基于“高校内部权力运行制约与监督体系研究”课题的研究，我们主办了一系列学术研讨会，除了正式的开题研讨会、中期报告研讨会外，也有不定期的各种小型座谈会等。

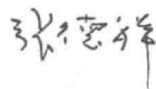
在总的“高校内部权力运行制约与监督体系研究”课题研究中，我提出了高校内部权力运行制约与监督的“三层—三权—三维度”分析框架：高校内部权力是以“党委权力、行政权力、学术权力”为核心的多元权力结构；高校内部权力运行制约与监督体系体现在“三个层面”——校级、院级、职能部门；高校内部权力运行制约与监督机制表现为“权力—权力”“制度—权力”“民主—权力”等。由此，总课题的主体研究部分从校级、院级、职能部门等方面展开，并随着研究的进展，不断深化与完善对高校内部权力运行制约与监督体系框架的认识与构想。

由此，在中国高等教育学会、《中国高教研究》杂志社、大连理工大学高等

教育研究院及其他单位的支持下，我们在课题研究的进程中，每年都主办一次大型专题研讨会，即 2015 年“大学治理：权力运行制约与监督”国际研讨会、2016 年“二级学院治理：权力运行制约与监督”研讨会、2017 年“大学风险防控：权力运行制约与监督”研讨会。前两次会议在遴选会议论文的基础上，分别出版了具有相同题目的著作，受到同行的好评与鼓励。对于“大学风险防控：权力运行制约与监督”会议，我们再次基于会议论文出版同名著作。

受科学出版社邀请，我们在此特别指出，这三本相继出版的著作《大学治理：权力运行制约与监督》《二级学院治理：权力运行制约与监督》《大学风险防控：权力运行制约与监督》是总课题框架的重要组成部分，具有内在的逻辑一致性。尽管我们对于高校内部权力运行制约与监督体系的研究尚未最终完结，但是这三本著作可以称得上“高校内部权力运行制约与监督体系研究”的重要里程碑，呈现了“高校内部权力运行制约与监督体系研究”课题研究的主要成果及其他学者关于研究专题的深入思考。

最后，感谢所有关心“高校内部权力运行制约与监督体系研究”课题并为课题做出贡献的单位、领导、专家。我们期望课题研究成果的呈现能够“抛砖引玉”，推进该主题的研究进展。



大连理工大学高等教育研究院

2018 年 3 月 12 日

前言

上 篇

- 1 | 大学风险防控的理性分析
- 3 | 高校内部权力运行制约与监督机制 / 张德祥 韩梦洁
- 15 | 构建高校党员领导干部清正、党政领导班子清廉的长效机制研究
/ 天津大学“构建高校党员领导干部清正、党政领导班子
清廉的长效机制研究”课题组
- 23 | 试论新时期我国公立高校内部权力的规制与监控
/ 林荣日 张天骄
- 38 | 我国高校权力主体关系的嬗变与重构
/ 郑政捷 陈兴明 郑文力
- 48 | 体制与机制：高校内部权力制约与监督
/ 黄 帅 姜 华 苏永建
- 60 | 高校权力运行制约与监督异化的人性审视 / 李泉鹰
- 70 | 高校治理中的道德风险防范：剩余权力的视角 / 孙阳春

- 79 | 高校信息公开的缘由、现状与策略研究 / 牛军明 张德祥
- 95 | 程序正义：防止高等院校权力滥用与腐败的重要保障 / 李洋帆
- 104 | 委托—代理理论视角下我国大学权力监督的主体与客体
/ 贾 泉

下 篇

- 113 | 大学权力防控的实践探索
- 115 | “双一流”建设下的高校内部控制与风险管理
/ 李成恩 常 亮
- 130 | 防范非公平关联方交易 / 李立国 鞠广宇
- 138 | 论追责问效制度在高校内部控制中的实施 / 何茂勋
- 149 | 基于效用评价模式的高校内部质量控制与保障机制探索
/ 辛明军 郭 敏 龚思怡
- 160 | 个体特征和行为环节对高校建设工程腐败的影响
/ 张 兵 蔡宝刚 赵庆华 万 亚
- 176 | 高校基建工程项目内部控制管理 / 袁 媛 张 亮 杨炳君
- 188 | 高校内部治理能力的提升策略研究 / 宋吉鑫 孙 超 崔国生
- 196 | 高校巡察制度的理论与实践 / 蒋兴礼
- 207 | 英国高校风险防控机制分析 / 韩梦洁 赵明明
- 220 | 澳大利亚高校风险评估体系 / 韩梦洁 白晋延 孙 莹
- 231 | 系统构建高校内部权力运行制约和监督机制
/ 韩梦洁 李洋帆 赵明明

上 篇

大学风险防控的理性分析



大学风险防控：权力运行制约与监督

上 篇

高校内部权力运行制约与监督机制^{*}

张德祥 韩梦洁^①

(大连理工大学高等教育研究院, 辽宁 大连 116024)

摘 要: 权力是一个动态的概念。本文基于权力的理性分析与实践反思, 分析权力运行之中制约与监督的内在机理, 进而提出权力运行制约与监督机制主要包括“权责、程序、透明、监控、问责”五大核心要素。这五个要素环环相扣、彼此关联, 从而形成一个科学、严密并具有可操作性的权力运行制约与监督机制。在此基础上, 本文构建了高校内部权力运行制约与监督机制的“三权力-五要素-三层级-五大事务流”模型, 也可称 3-5-3-5 模型, 即指高校是一个以党委权力、行政权力、学术权力为核心的多元权力结构; 这三种权力都必然受到“权责、程序、透明、监控、问责”五大要素的规约; 高校内部权力运行是以三层治理结构为载体的, 分布于学校层级、职能部门、院系层级, 并集中体现在以干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费等重大事务流为风险防控要点的权力场域。最后, 本文从五大要素的角度, 提出完善我国高校内部权力运行制约与监督机制的有效途径。

关键词: 权责、程序、透明、监控、问责; 权力运行机制; 制约与监督; 高校

^{*} 本文系 2014 年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约和监督体系研究”(14JZD051)、辽宁省教育科学规划课题“大学内部治理体系现代化的路径选择研究”(JG16DB065)的阶段性研究成果。

^① 作者简介: 张德祥, 大连理工大学原党委书记, 高等教育研究院院长、教授, 主要从事高等教育政策与制度、教育管理、高等教育基本理论等研究; 韩梦洁, 大连理工大学高等教育研究院副教授, 主要从事高等教育制度与政策、大学组织与管理的国际比较等研究。

一、研究的缘起

完善高校内部权力运行制约与监督机制，是推进高校治理体系现代化的重要手段，也是建设现代大学制度的重要内容。自改革开放以来，随着我国高等教育的不断改革与发展，包括学校领导体制的变革、院系党政联席会议制度及民主管理制度的确立等，高校内部治理体系逐步完善。然而，一方面，在高等教育全球化、市场化和信息化的挑战下，高校内外部环境变得越来越复杂多样，充满着各种不确定性、挑战与危机，对于高校内部权力运行产生强烈的冲击；另一方面，在我国深化体制改革和权力下放的进程中，高校的办学自主权不断增加，各种权力主体拥有越来越多的权力，也面临越来越多的诱惑与考验。因此，“高校内部自我约束机制是很必要的，确保每种权力恰到好处地发挥作用”^[1]。一旦权力得不到有效的制约和监督，很容易导致权力的腐败与滥用。近年来，我国高校权力腐败问题频繁出现，涉及干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费等领域，严重破坏了学术殿堂的正常运行与声誉，也让国家和社会蒙受很大损失。归根结底，这些问题是由于高校缺乏科学合理的权力制约与监督机制，从而使权力风险未得到有效的防御。

二、权力运行制约与监督机制的五大要素

权力是社会科学的核心概念，人们关于权力的界定众说纷纭。但普遍的观点认为，权力是根据自己的意愿去影响他人行为的能力。可以说，权力是一个动态的概念，包括权力主体、权力目标、权力客体及权力结果。权力只有在运行之中才能够发挥作用。通常来说，权力是以组织系统及其辅助设施为载体的，表现为一种控制力、支配力和强制力。在这里，我们谈的是公权力，即意味着公共资源的配置、公共事务的决策，以及指使他人行为等的一种力量。这种力量是基于“名分、资格和正当性条件之下的”，容易使“权力相对人而产生客观上的心理认可、情感依赖和行为自觉”^[2]。权力是以人为载体的，因而具有内在的扩张本性。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的经验。有权力的人往往使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[3]如果权力主体违背了道德良知，通过权力寻租来谋取与个人相关的不正当利益和资源，那么就产生了权力腐败。为了规避权力风险，就要对权力运行进行严密的制约与监督。要保证权力运行制约与监督的有效性和可靠性，就必须建立行之有效的权力运行制约与监督机制。

遗憾的是，当前的权力理论并未有一套现成的、可操作的权力运行制约与监督机制，在现实中也很难自然而然地形成一套这样的机制。机制是一个结构化、

系统化的概念。按照机制原理，权力运行制约与监督机制应该是指其构成要素及相互关系、协调发挥作用的过程和方式。基于一般理论与对现实的理性思考，我们提出权力运行制约与监督机制的五大要素，即权责、程序、透明、监控、问责。接下来，我们将从理论分析的角度来阐释这五个要素的基本内涵与功能。

（一）权责

权责，即权力和责任。权责是权力运行制约与监督机制的首位要素，是权力运行制约与监督过程的逻辑起点。无论在管理学、法学或政治学中，权力与责任都是两个对应的重要概念。两者是相伴而生的，只要有权力的地方，就一定要有责任。权责包括两个方面的内涵，即权责要明确、权责要对等。

其一，权责要明确。权力运行制约的前提是分权，其核心是不同权力之间的制衡。没有分权，就没有制约；没有权力之间的平衡，权力制约也难以落实到位^[4]。权力的多重属性决定了权力类型的复杂多样，可分为政治权力、经济权力、社会权力和宗教权力等。通常而言，西方国家习惯于从宏观的角度，强调国家制度上立法权、行政权和司法权的“三权分立”，它们相应地承载着立法责任、行政责任及司法责任。相对而言，我国往往从微观的角度，注重管理中决策权、执行权、监督权的“三权分工”，这意味着权力的决策责任、执行责任，以及监督责任。然而，实践中常常发生“有权无责”“揽权推责”，以及“逃责”“避责”等情况。因而，可将决策或者执行某项公共事务的权责划分为几个不同的程序或环节，分别交给处于不同岗位的人或机关依次分担，以保障权力的行使不为某方的意愿和利益所左右。由此，无论在时间上，还是在空间上，权力在运行过程中都会形成一个彼此牵制、相互制约与监督的权责网络。

其二，权责要对等。有什么样的权力，就伴随什么样的责任；拥有多大的权力，就伴随着多大的责任。依据社会契约论，公共权力是经由权利让渡而来。当人们将权利委托掌权者之时，既赋予代理行使的权力，也赋予其对等的责任，即保障民主权利、维护公共利益。无论现代组织、政府部门，抑或学术机构，都存在着由诸多权力所构成的权力金字塔，位于权力顶端的领导者与位于底层的普通人员显然拥有不同程度和性质的权力，也担负着相应的责任。权力越大，越容易出现“灯下黑”。作为领导者，其掌握着资源配置和重大决策的仲裁权，因而权力风险更大。责任（responsibility），可分为积极的责任和消极的责任。当掌权者把责任看作行使权力而应承担的义务，并将责任置于自觉的行动之中时，就实现了责任对于规范权力运行的积极功能。“契约，没有刀剑，便只是一纸空文。对于不履行积极责任者，有必要将受到惩罚的义务性的规定附着于权力之上，这种规定即消极的责任（accountability）。”^[5]这是防止权力偏离公共利益导向的保

障，也是维系权责的基本要求和行为底线。

（二）程序

程序是权力运行制约与监督机制的第二位要素。从词源上来看，程，即规矩、法式；序，即次序、秩序。这里的程序是指，掌权者在行使权力的过程中，要遵循已规定好的原则、步骤、方式、方法等规矩和秩序，确保权力运行制约与监督。追根溯源，程序是一个法学概念，在其他学科领域较少提及。从法学的角度来看，程序主要体现为“按照一定的顺序、方式和手续来做出决定的相互关系”^[6]。按照这种标准和条件整理争论点，仲裁者需要公平地听取各方意见，在使当事人可以理解或认可的情况下做出决定。著名的罗伯特规则是一部包罗万象的议事程序，仅关于动议的程序就包括主动议、附属动议、优先动议、偶发动议、再议类动议等诸多种类。如孙中山所指出，民权初步始于程序。在组织和会议的运营中应该确立这样的信念：程序正义优先于结果正义^[7]。事实上，组织的治理是要把美好的愿景落实为切实的行动，在这个过程中，有时候充分探讨、凝聚共识比效率更重要。《权利法案》的大多数规定都是程序性条款，这一事实绝对不是无意义的，正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别^[8]。因此，把权力行使的价值问题转化为程序问题，是规避权力自由裁量权过大风险的明智选择。

程序正当是权力运行制约与监督的重要途径。程序正当，才能规范。任何权力的行使都应当遵从正当的程序规则，否则权力的自我扩张属性将导致权力运行陷入混乱无序的泥潭。许多腐败和风险常常是权力在运行过程中出现无序和失序，权力没有按应有程序运行而产生的后果。没有规范，何谈正当？如果不经正当的程序，那么其权力的行使不仅没有法律效力，而且是违法的，要承担相应的法律责任。权力制约强调通过制度化的程序和规则对权力的行使设定边界，并划定权力主体之间的权力分工和职责分配，其首要原则就是对正当程序的遵循^[9]。在价值多元的时代，通过程序的设置使不同的价值与利益要求达成共识，并做出政治决策，不失为处理政治决策成本与决策风险负担两者矛盾的一种恰当的方法^[10]。为了确保权力沿着正确的轨道运行，必须要制定科学而严密的权力运行程序——不仅包括权力运行制约的程序，而且还包括权力运行监督的程序。

（三）透明

透明是权力运行制约与监督机制的第三位要素。所谓透明，本义是物体能透过光线，比喻公开、不隐藏。这里的透明是指信息公开，确保“权力在阳光下运行”。一方面，透明是确保公民的知情权。知情权是公民的一项基本权利，其隐

含的前提是公共行为要透明，这样才有助于公共利益的实现。由于监督者与被监督的权力主体之间不存在职能的重叠，而是外在于权力行使的过程，那么监督权的行使必然需要以相关的信息透明为基础。另一方面，透明是确保公民的监督权。监督权是公民的一项基本权力，公民有监督一切国家机关及其工作人员的公务活动的权利。如果权力运行在黑箱中，那么很容易滋生大量隐蔽的权力寻租行为，直到造成重大损失时才能拉起风险的警报。因此，只有通过使权力行使的信息公开、阳光运行，才能维护权力委托者对公共事务决策过程的知情权，进而确保民主监督路径的通畅。公共行政学关于腐败的方程式是“腐败=专权+自由裁量权-问责-廉政性-透明度”，这充分体现了透明的重要性。

信息公开是权力运行制约与监督的重要手段。信息的缺乏制造人为的稀缺性，从而导致权力的寻租。借用斯蒂格利茨的论断，信息隐秘可能存在两种原因：其一，是掌权者可“免于因犯相应的错误或过失而被提起诉讼”，因为信息透明度低而导致公众无从了解掌权者是否有所作为、恪尽职责；其二，是“保密给予特殊利益集团施加更多影响力和控制力的机会”，可表现为赤裸裸的腐败与贿赂。^[11]为了规避这些权力风险，就必须提高信息的透明度。信息公开、阳光操作，对于掌权者来说，可以约束其遵从程序、正当行使权力；对公民来说，便于公民积极参与公共治理，并对权力运行进行有效的监督，这是对掌权者的一种规约与鞭策。例如，创建于1995年的透明国际（Transparency International）就是一个监察贪污腐败的国际非政府组织，每年公布各国清廉指数，提供可比较的国际贪污状况。

（四）监控

监控是权力运行制约与监督机制的第四位要素。所谓监控，就是监督与控制，是指对权力运行的综合监督，及对权力运行的内部控制。

其一，监督总体上包括党内监督、民主监督、法律监督和舆论监督在内的多主体、多方式监督。从监督主体来看，可分为内部监督、外部监督及自我监督。首先，内部监督是指组织内部的纪委、监察、审计等专门机构对于权力运行的监督。他们拥有法定的权力，观察掌权者是否忠实于授权的目的，及时发现和纠正其在行使权力过程中的越轨行为。其次，外部监督包括上级党政领导的监督，如巡视、督察等，也包括基于信息公开的民主监督，可采用媒体、网络、舆论等手段。最后，要强化自我监督。纪委监察机关通常采取随机抽查、明察暗访、专项整治等方式展开监督，从而使监控具有可选择性、可规避性。而那些涉嫌腐败的被监督者很可能尝试拉拢实施监控的监察人员，从而导致权力寻租问题产生。因此，权力运行制约与监督主体都要强化“自我监督”。此外，监督活动应该覆盖

权力运行的全过程，这样才能够通过事先的风险识别、事前的风险评测、事中的风险监测及事后的风险查处，以规避权力风险造成更大程度上的损失与后果。

其二，内部控制是权力运行制约与监督的重要保障。作为一种新兴的管理理念，内部控制是指为经营的效率效果、财务报告的可靠性、相关法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。1992年，美国反欺诈财务报告委员会的发起组织委员会（Committee of Sponsoring Organizations, COSO）发布的《内部控制——整合框架》报告，成为企业公司、政府机构及非营利性组织内部控制的纲领性文件。在该框架中，COSO提出内部控制的五大要素，即控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。风险管理是内部控制的实现手段和保障机制。2003年的《企业风险管理——整合框架》提出风险管理框架的八大要素，即内部环境、目标制定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息和沟通、监控。由此可见，监控是内部控制与风险管理的重要环节。在2013年的内部控制框架中，COSO强调监控的两个基本原则：①选择、开展、执行持续评估和个别评价，以确定内部控制各要素是否存在并运行；②评估内部控制的缺陷，及时与负责纠正的各方沟通，适时向高管层和董事会报告。将其援引到高校组织，内部控制通过严密的框架，确保高校内部权力得到有效的制约与监督。^[12]

（五）问责

问责是权力运行制约与监督的第五位要素。问责，意即对行为做出解释并承担相应责任。当权力被赋予之时，对等的责任相伴而生。那么，程序是否正当？信息是否透明？监控是否到位？问责要对这些问题做出回答。问责包括三个方面的内涵：其一，作为一个政治学概念，问责与权力及权力的合法性密不可分；其二，问责包含一种责任关系，即权力的代理方有责任就其权力的行使如何，向权力委托方做出解释和交代；其三，问责是一种震慑和惩戒。如果权责行使出现问题，根据情节轻重，则会采取“包括辞职、罚款、民事赔偿、纪律惩处、正式的司法审判及公开性的、引发媒体关注的议会或法院的听证等”^[13]的问责手段。

问责是权力运行制约与监督的启动装置。通过问责而对与权力对等的责任进行追究，乃至“终身追究”，才能对回避责任的权力主体起到震慑作用。“腐败是在公共官员拥有广泛权力、极少问责而激励制度不正当或者对其问责的监管形式不正规的情况下发生的。”^[14]如果权力腐败得不到惩罚、正义得不到彰显，那么必然导致权力腐败的进一步恶化。问责机制不仅要强化对权力行使主体的问责，即权力运行中权责对等与程序正当的权力制约，而且还要强化监督执纪问责，即权力运行中信息透明与监控活动的权力监督。应建立切实可行的责任追究机制，引发与权力运行制约与监督中权责、程序、透明、监控的联动。

有关运行机制的考察是一个综合的过程,也就是把对各个部分的分析、研究结果综合成为有机的整体来研究其整体的性能^[15]。通过上文的分析,我们可以发现,“权责、程序、透明、监控、问责”五大要素各自包涵着丰富的内容,在权力运行之中发挥着相对独立的作用,但同时又是彼此关联、环环相扣、相互耦合、集群联动的,从而形成科学而严密的权力运行制约与监督机制(图1)。事实上,这五大要素正是权力制约权力、制度制约权力、民主制约权力的具体体现。

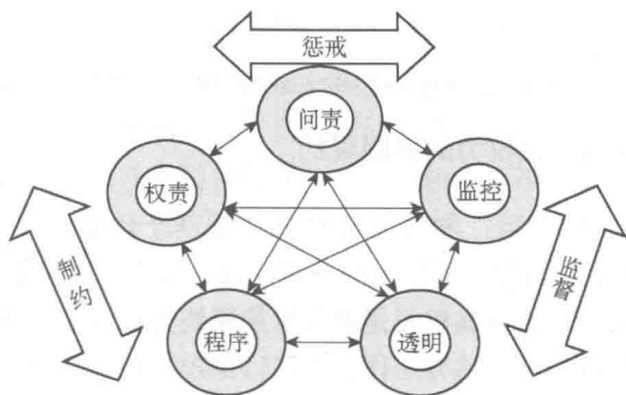


图1 权力运行制约与监督机制要素图

三、高校内部权力运行制约与监督机制模型

高校内部权力运行制约与监督机制是以高校内部权力治理结构为载体的。不同于企业,也不同于政府,高校内部是一个以党委权力、行政权力、学术权力为核心的多元权力系统结构。这些不同的权力主体拥有各自的价值观和利益追求,基于不同的权力哲学与权力运行逻辑,彼此之间不可避免地存在冲突与协调。高校的权力主要在两个场域中运行:其一体现在学校层级;其二体现在重大事务流之中。相应而言,高校权力运行的制约与监督也主要在这两个权力场域中,或者说,权力运行的制约与监督机制主要在这两个场域中发挥作用。由于高校内部治理结构处于一种松散结合的非政府状态,高校的三大权力主要分布于高校内部的学校层级、职能部门、院系层级及五大事务流之中,如何保证不同层级和部门之间权力的分配与协调,这无疑增添了高校内部权力运行制约与监督的复杂性。而且,高校内部权力运行的重大事务流,诸如干部人事、招生工作、基础建设、物资采购、科研经费等,是最容易出现权力腐败问题的关键风险领域。基于此,可构建一个三维立方体的高校内部权力运行制约与监督机制3-5-3-5示意图,即“三权力-五要素-三层级-五大事务流”模型(图2)。

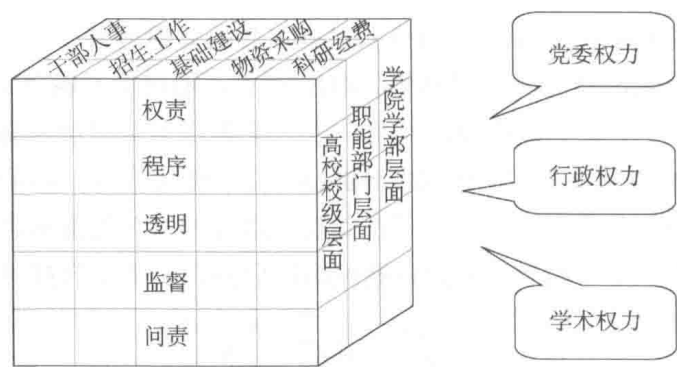


图2 高校内部权力运行制约与监督机制模型

（一）高校内部三大权力的机制规约

我国高校内部权力运行制约与监督机制是基于“党委领导下的校长负责制”，同时遵循学术自治与学术自由的内在逻辑。其中，党委权力是以常委会为最高权力机构的权力系统，其权责是执行党的路线方针政策，坚持社会主义办学方向，领导思想政治工作与德育工作，参与讨论学校相关的重大事务等。行政权力是以校长为首的科层制行政系统中执行管理职能的一种权力，负责高校内部的招生就业、教学活动、财务管理、基础建设等事务，从而保障高校内部行政事务的正常运行。学术权力是高校作为学术机构而内生的一种权力。依据“知识即权力”的原则，在高校的学者共同体之中，教师与学生因其掌握的专门知识和高深学问而掌握处理学术事务的权力。除此之外，高校内部治理还体现校友等其他利益相关者的权力。因此，高校内部是以党委权力、行政权力、学术权力为核心的多元权力结构。

无论高校内部的党委权力、行政权力，抑或学术权力等，都要受到基于“权责、程序、透明、监控、问责”五要素的机制规约。在权责方面，这三种权力相互制约，彼此明确各自的权责边界，并承担相应的责任，避免权力的随意侵犯或僭越，诸如高校内普遍出现党委与行政、党委书记与校长的边界模糊，存在大学权力行政化、学术权力被弱化或缺位等问题。在程序方面，这三种权力都应依据合法的程序，保证权力严格按照正当的规章制度行使，避免人情关系的干扰及权力寻租等问题的出现。在透明方面，这三大权力要确保信息透明，从而保证权力在阳光下运行。在监督方面，这三大权力的行使要接受多主体多方式的监督，遵从严密的内部控制框架。在问责方面，对于这三种权力的问题，必须严格实施责任追究机制，保持对各种权力腐败问题的零容忍，加强问责的惩戒和警示功能，保障高校内部权力运行制约与监督的良性机制。