

## 大学权力精英联盟的个案研究

朱家德

**摘要:** 我国大学形成了规模较大的政治权力、行政权力、学术权力三类精英群体, 大学内部决策模式内嵌于公共政策决策模式, 是典型的精英决策模式。本文通过分析 B 大学编制 2013—2015 年中央财政专项建设资金建设项目规划案例中决策者的行为策略, 发现: 大学内部三类精英群体构筑了比较稳固的权力精英联盟, 权力精英以政策理念的生产与传播和利益的表达与妥协两种方式, 把联盟利益上升为学校公共利益; 党政权力精英主导联盟决策, 学术权力精英依附党政权力精英; 权力精英能否成为“自己人”, 关键看他们是否具有相同或相近的学科背景, 影响权力精英联盟成员决策行为的关键因素也是学科背景。

**关键词:** 大学权力精英; 精英联盟; 联盟成员; 决策行为; 学科背景

**中图分类号:** G649 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)05-0137-12

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.05.014

### 一、权力精英与大学权力精英决策模式

美国政治学者米尔斯认为, 权力精英是指能够对重要决策产生影响的人, 包括政治精英、经济精英和军事精英。之后, 戴伊把权力精英扩充至新闻媒体从业者、知名律师、基金会负责人、智库负责人、一流大学董事等。改革开放以来, 我国各类精英群体快速成长, 包括政治精英 (行政精英)、经济精英、知识精英 (技术精英)。这三部分精英群体呈现明显的一体化趋势, 其中“三个代表”重要思想的提出标志着政治精英、经济精英和知识精英的联盟走上制度化轨道<sup>[1]</sup>。另外, 部分精英还可能肩负多重精英角色, 如国有企业高级管理人员, 他们学历高、管理经验丰富、技术水平高成为知识精英, 身兼各级“两代表一委员”等职成为政治精英, 拥有高收入而成为经济精英。有国内学者认为精英决策模式是我国公共政策制定的基本模式, 表现为权力精英群体间的互动折冲<sup>[2]</sup>, 西方研究中国政治的学者也认为当代中国权威政治的一个重要特征是政治折冲和精英讨价还价<sup>[3](P33-58)</sup>。精英群体对公共政策的制定和执行过程、对社会公共舆论和话语形成产生重要影响, 形成了弱势群体对强势群体的依附型关系<sup>[4](P280)</sup>。精英参与政策决策的本质是利益参与, 包括基于公共利益的参与、基于个人私利的参与和非直接利益的参与, 理性驱使他们促使政策实现维护自身利益, 或减少自身利益受损, 即使该政策初衷是实现维护公共利益。

中国特色现代大学制度建设涉及两个层面: 一是宏观方面, 主要是进一步规范和理顺大学与政府的关系、大学与社会的关系, 使大学在国家宏观调控指导下, 面向社会依法自主办学; 二是微观

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“中美研究型大学系主任领导效能及其影响因素研究: 大学内部有效治理的视角”(15YJC880087)

作者简介: 朱家德, 管理学博士, 温州大学法政学院副教授、高等教育研究所副所长 (浙江 温州 325035)

方面，主要是进一步完善大学内部治理结构，建立“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治理体系。本文着重讨论大学内部政策决策，主要涉及微观层面的现代大学制度。由于我国没有名副其实的、自主性强的大学场域，现有大学场域受制于外部政治经济场域，没有形成独立的大学逻辑，因此大学决策模式内嵌于公共政策决策模式。我国公立大学实行党委领导下的校长负责制，学校党委是领导核心，把握学校发展方向，决定学校重大问题，监督重大决议执行，支持校长依法独立负责地行使职权。校长是学校的法定代表人，接受学校党委领导，组织实施学校党委有关决议，行使高等教育法等规定的各项职权，全面负责教学、科研、行政管理工作。大学同时设立学术委员会作为校内最高学术机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权。因此，可以认为大学内部有三类权力精英群体，即以党委书记为代表的政治权力精英群体、以校长为代表的行政权力精英群体和以校学术委员会主任为代表的学术权力精英群体。

我国大学各级党政领导干部的选拔标准一直套用《党政领导干部选拔任用工作条例》，坚持又“红”又“专”标准，强调任人唯贤、德才兼备等原则。学术委员会委员遴选标准一般也遵守又“专”又“红”标准，强调学风端正、治学严谨、学术造诣高，在本学科或者专业领域具有良好的学术声誉和公认的学术成果，有参与学术议事的意愿和能力。校党委书记通常拥有教授职称，校长通常是校党委副书记和校学术委员会主任，通常是校内高水平教授之一，部分大学校长拥有院士头衔。分管教学、学科科研、人事、研究生教育、学生工作的副校长或校党委副书记一般也拥有教授职称，同时是校学术委员会委员。教务处处长、科技处处长、文科处处长、人事处处长、学科建设处处长、研究生院院长等重要职能部门负责人通常也拥有教授职称，同时也是校学术委员会委员。学院院长通常拥有教授职称，兼任学院党总支副书记和学院学术委员会主任，副院长通常一般也是高级职称人员，学院学术委员会委员。因此，大学中三类权力精英群体在角色功能上往往相互重叠。那么，大学三类权力精英群体有没有形成联盟？学术权力精英独立行使学术权力还是依附党政权力精英？在政策决策过程中，权力精英们追求联盟利益最大化还是学校公共利益最大化？影响权力精英行为选择的关键因素是什么？本文拟通过分析 B 大学编制 2013—2015 年中央财政专项资金建设项目规划案例中校级领导、重要职能部门负责人、学院和教辅机构负责人等决策者的行为策略，对上述问题作一探索。

本案例中，主要决策者有校党委书记、校长、教学副校长、人事副校长、学科科研副校长、学科建设处处长（校党委委员）、规划处处长、财务处处长、科技处处长、文科处处长、设备处处长、教务处副处长，他们当中除校党委书记、财务处处长、设备处处长和教务处副处长外，其余均为校学术委员会委员，党、政、学三个系统的人员身份高度重叠。同时，这些主要决策者中，除财务处处长外，其他人员要么自己是项目申报人，要么就是学科关系挂靠学院或机构的代言人。本文所有案例资料是笔者于 2013—2016 年间在 B 大学调研时所获取的，包括年鉴、项目申报书、会议记录、访谈资料等。

## 二、案例概况

### （一）上一轮项目建设进展与新一轮项目申报政策要求

2013 年 5 月，B 大学根据 Z 省财政厅《关于报送中央支持地方高校发展有关情况的通知》（财教便函 [2013] 13 号）要求，全面总结了上一轮（2010—2012 年）中央财政和 Z 省财政支持地方高校发展专项资金使用管理情况，并提交了总结报告。报告显示，截至 2013 年 5 月，9 个中央财政专项资金建设项目中只有 1 个项目 100% 执行了预算，3 个项目执行了 80%~95% 的预算，1 个

项目执行了 10% 的预算，还有 4 个项目没执行预算<sup>①</sup>。与此同时，3 个省级财政专项资金项目（教学实验平台）的建设进度也不太理想，预算经费执行率仅为 28.53%。一星期后，Z 省财政厅发布了《关于做好 2013—2015 年度中央财政支持地方高校发展专项资金建设规划编报工作的通知》（财教便函 [2013] 14 号，下称“14 号文件”）。该通知指出，新一轮中央财政专项资金申报重点为特色重点学科建设、省级重点学科建设、教学实验平台建设、科研平台和专业能力实践基地建设、公共服务体系建设以及人才培养和创新团队建设六大类，突出学科建设和创新团队建设。通知还要求各高校在编制建设规划时，要做到“明确目标，突出重点，体现特色，实事求是”<sup>②</sup>。同时要求，高校申报教学实验平台类项目应以原有建设基础较好、具备较好发展潜力的优势专业群和 Z 省区域战略性新兴产业发展、经济转型急需的特色专业为平台，注重科技成果转化。“14 号文件”对高校申报每类项目作出限定，对照实际情况，B 大学一共可申报 33 个项目，其中省级重点学科建设类项目（代码 XK）、教学实验平台建设类项目（代码 JX）、科研平台和专业能力实践平台建设类项目（代码 KY）和公共服务体系建设类项目（代码 GG）各 6 个，创新团队建设类项目（代码 TD）9 个。

## （二）B 大学 2013—2015 年专项资金建设项目规划编制过程

在新一轮中央财政专项资金建设项目规划编制过程中，B 大学学校层面共召开了 4 次会议，前两次会议由人事副校长主持，后两次会议由校长主持。

第一次会议。2013 年 5 月 22 日上午，规划处组织召开了第一次申报动员会议，与会人员包括规划处、财务处、科技处、文科处、教务处、学科建设处、设备处等职能部门的处长或副处长。这次会议主要是解读“14 号文件”精神、申报要求，以及通报上一轮中央财政和省财政专项资金项目建设进度及预算资金执行情况。会议成效主要有：第一，确定 B 大学 3 年共申报 30 个项目，其中明确了 6 个省级重点学科申报项目；第二，要求有关职能部门动员相关学院等单位积极申报；第三，派财务处副处长和规划处综合科科长参加 Z 省财政厅和教育厅 5 月 23 日下午召开的申报布置会议。

第二次会议。5 月 23 日下午，规划处组织召开了第二次会议，与会人员除了第一次与会人员外，还有各学院的院长或党总支书记，以及图书馆馆长、现代教育技术中心主任、分析测试中心副主任等。会议内容是在第一次会议达成共识的基础上，主要向具体申报单位复述了第一次会议内容。这次会议基本确定了 31 个<sup>③</sup>申报项目，并要求各申报单位在规定时间内向相应主管职能部门提交申报材料，职能部门负责对申报材料质量把关，然后提交规划处汇总。笔者对项目名称、申报人等信息进行编码处理，项目具体情况如表 1 所示。

第三次会议。5 月 28 日下午，规划处组织召开了校学术委员会<sup>④</sup>，会议内容是提请校学术委员会对规划处汇总的 31 个申报项目进行排序投票，选出 24 个拟申报项目。遗憾的是，参加省财政厅会议的同志没有清晰传达会议内容，规划处处长理解为全校 3 年共可申请中央财政资金 1 740 万元，另外学校须按 1:1 给予配套资金。据此，24 个项目共计 3 480 万元，校长对规划处处长的资金安排很不满意，导致紧急召开了第 4 次会议。

<sup>①</sup> 参见 B 大学发展规划处：《B 大学中央财政支持地方高校发展专项实施情况报告（2010—2012 年）》，未正式出版，2013 年 5 月 18 日。

<sup>②</sup> 参见 Z 省财政厅教科文处：《关于做好 2013—2015 年度中央财政支持地方高校发展专项资金建设规划编报工作的通知》，未正式出版，2013 年 5 月 21 日。

<sup>③</sup> 按照“14 号文件”精神，B 大学可以申报 6 个教学实验平台建设类项目，但在教务处副处长的努力下，提交了 7 份该类项目申报书，其他类别项目申报数不变，故总申报数由 30 项增加到 31 项。

<sup>④</sup> 《B 大学学术委员会工作条例》规定校学术委员会秘书处设在研究生院，研究生院院长、科技处处长、文科处处长任正副秘书长，负责秘书处的日常工作。本案例中规划处组织召开校学术委员会，程序违法，不是本文讨论的重点。

第四次会议。5月29日上午，B大学紧急召开专题校长办公会，与会人员在第一次会议的基础上，增加了教学副校长和学科科研副校长。这次会议部分否决第三次会议的投票结果，并最终确定申报16个项目。会后，规划处处长为了平衡关系，把校长在第4次会议上淘汰的以校党委书记名义申报的项目重新纳入建设规划。

表1 31个拟申报项目概况

序号	项目类别	项目名称	所在单位	申报人	职能部	第三次会	第三次会	第四次
					门的项	议的项目	议拟建设	会议建
					目排序	排序	项目	设项目
1	省级重点学科	XK1:马克思主义中国化	M1:马克思主义学院	A1:中层干部	1	2	√	√
2	建设类(XK)	XK2:生态学	H:环境工程学院	A2:普通教授	2	1	√	√
3		XK3:应用经济学	S1:商学院	A3:中层干部	3	3	√	√
4		XK4:应用数学	S2:数理学院	A4:知名学者	4	3	√	√
5		XK5:民俗学	R:文学院	A5:普通教授	5	6	√	
6		XK6:电气工程设计	D:电子工程学院	A6:中层干部	6	4	√	
7	教学实验平台	JX1:信息与通信	D:电子工程学院	B1:中层干部	1	3	√	√
8	建设类(JX)	JX2:废弃高分子材料	C:材料工程学院	B2:中层干部	2	5	√	√
9		JX3:广告创意	R:文学院	B3:普通教授	3	7	√	√
10		JX4:金融工程	S1:商学院	B4:普通教授	4	4		
11		JX5:工业废水处理	H:环境工程学院	B5:中层干部	5	1		
12		JX6:时尚创意	M2:美术学院	B6:中层干部	6	6	√	√
13		JX7:数控机床	J1:机械工程学院	B7:中层干部	7	2		
14	科研平台和专	KY1:经济研究	J2:省社科重点研究基地	C1:校级领导	1	2	√	√
15	业能力实践平	KY2:区域法治建设	F1:法学院	C2:中层干部	2	6		
16	台建设类(KY)	KY3:卓越教师	J3:教育学院	C3:中层干部	3	5		
17		KY4:智能电器	D:电子工程学院	C4:中层干部	4	1	√	√
18		KY5:海洋生物	H:环境工程学院	C5:中层干部	5	4		
19		KY6:激光制造	J1:机械工程学院	C6:校级领导	6	3	√	√
20	公共服务体系	GG1:校园网络	X:现代教育技术中心	D1:中层干部	1	1	√	√
21	建设类(GG)	GG2:数字海洋	T:图书馆	D2:中层干部	2	2	√	
22		GG3:分析测试	F2:分析测试中心	D3:普通教授	3	3	√	
23	人才培养和创	TD1:滩涂围垦	J4:建筑学院	E1:校级领导	1	1	√	√
24	新团队建设类	TD2:经济人研究	R:文学院	E2:校级领导	2	2	√	√
25	(TD)	TD3:智能电网	D:电子工程学院	E3:中层干部	3	3	√	√
26		TD4:制造系统	J1:机械工程学院	E4:校级领导	4	4	√	√
27		TD5:微纳结构	C:材料工程学院	E5:中层干部	5	6	√	√
28		TD6:水环境修复	H:环境工程学院	E6:校级领导	6	5	√	√
29		TD7:区域文化	R:文学院	E7:中层干部	7	9	√	
30		TD8:数字化产品设计	S2:数理学院	E8:知名学者	8	8	√	
31		TD9:制革清洁生产	C:材料工程学院	E7:中层干部	9	7	√	

注：1. 表1中所有“项目名称”均作了适当简化处理；2. JX3与JX6最后合并为一个项目。

### 三、研究发现与结果解释

#### （一）大学权力精英联盟的目的是实现联盟利益公共化

大学权力精英们为促使联盟利益上升为学校公共利益，主要有两种途径：政策理念的生产与传

播和利益的表达与妥协<sup>[5]</sup>。

1. 政策理念的生产与传播。在第一、二次会议上，人事副校长基本上是在全校的立场通盘布置项目申报。针对项目负责人和学院领导在上一轮项目建设中积极性不高、预算经费执行迟缓等问题，人事副校长提出两点意见：一是各职能部门要动员有关学院和部门积极申报新一轮建设项目。鉴于当时各学院已经获得充足的学校“十二五”学科专业建设经费，专项资金使用过程中有诸多限制，担心各学院申报积极性不高，人事副校长提出要把这一轮建设项目申报提高到学校荣誉的层次来看待。二是各职能部门要督促上一轮项目负责人和学院领导加快建设进度，尽快执行完预算经费，以免影响申报新一轮项目。根据财政制度规定，预算经费执行不力，国库将收回资金，这对学校的财务和声誉造成损失。针对新一轮建设项目申报，人事副校长一再强调申报时间紧，要简化程序。规划处处长和财务处处长认为，上一轮建设项目经费预算执行进度与申报书中承诺的建设进度有比较大的差距，主要是受制于这类资金主要用于硬件建设，学院院长和项目负责人建设动力不足，如果是软性经费和人员经费，经费预算执行则不是问题。为此，人事副校长、规划处处长和财务处处长的发言明确表达了三点：一是新一轮建设项目申报时间紧，需要简化程序；二是中央财政专项资金使用限制多，申报要慎重；三是上一轮建设项目要抓紧预算执行进度。

在第三次会议上，基于学校“十二五”规划建设中的学科专业建设经费投入和上一轮建设项目资金预算执行情况，校长提议这次建设项目申报应调整思路，并建议先按申报成功的可能性来对各类项目排序，可能性越大的项目排序靠前，反之亦然，目的是尽可能地把中央财政专项资金争取下来。校长还提出建设项目申报成功者，只能获得下拨资金的20%作为奖励，其他80%的资金由学校统筹安排。在第四次会议上，校长着重强调了三点：第一，要求安全高效执行经费预算。校长指出大部分学院的学科专业建设经费非常充足，在正常情况下已经难以把预算执行完毕，会严重影响到地方政府对学校的支持力度。第二，要打通学院、部门之间的壁垒，实现资源共享，提高资源使用效率。虽然美术学院院长没有参会，但他成为被校长批评的典型案列。校长举例他任学科科研副校长期间，曾给美术学院一笔学科建设经费，结果买了一台50多万元的设备至今还没使用。第三，要求经费充足的学院主动退出申报。针对文学院申报4个、规划处拟上报3个的情况，校长在会议现场给文学院院长打电话，要求文学院放弃申报民俗学学科项目，并从文艺学“十二五”学科建设经费中划拨一块给民俗学学科。校长通过第三、四次会议，表达了他的政策理念：一是高效安全使用资金；二是实现校内资源共享，避免重复建设；三是学校已经投入经费较多的学院应主动放弃本轮建设项目申报机会。

2. 利益的表达与交易。本案例中与建设项目有直接关系的校级领导有5个，分别是校党委书记、校长、人事副校长、学科科研副校长和学科建设处处长。校长申报了1个项目TD1，在职能部门同类项目排序和校学术委员会投票结果中均稳居第一的位置。人事副校长申报了2个项目KY6和TD4，在校学术委员会投票之前，这两个项目分别在各类建设项目中排名第6和第4。根据“14号文件”精神，如果B大学按项目数的上限申报的话，这两个项目都可以纳入建设规划。人事副校长学科关系依托的机械工程学院同时申报了另一个项目JX7（教学平台类项目最多只能从7个中选6个），也就是说机械工程学院共有3个项目，占项目总数的3/31。人事副校长与规划处处长私交不错，按照通常做法，规划处处长会把人事副校长和机械工程学院申报的所有项目纳入建设规划。

根据《B大学学术委员会工作条例》规定，学科科研副校长是2个校学术委员会副主任之一。学科科研副校长与人事副校长是潜在的校长候选人，以提高建设项目规划编制的合法性为由，在第二次会议上学科科研副校长提议召开校学术委员会，否决了人事副校长要求简化程序的建议。实际上，为了缓和权力精英之间的矛盾，要从31个申报项目中遴选出24个，校学术委员会是最合适的遴选工具。在第四次会议上，规划处处长有意把汇总的9个创新团队项目全部纳入建设规划，但校

长只同意建设4个这类项目。学科科研副校长申报的创新团队类项目TD6,在人事处同类项目排序中位列第6,在校学术委员会投票结果中位列第5,为此,他提议增加2个创新团队类项目,全校一共申报16个各类项目,校长采纳了他的建议,TD6顺利纳入建设规划。学科建设处处长是B大学唯一一个具有人文社科背景且从事教学科研的在岗校级领导,他申报了1个创新团队类项目TD2,在人事处同类项目排序中位居第2,在校学术委员会投票结果中也是排名第2。学科建设处处长参加了第四次会议,他说这个项目已经有40万元经费,这次只申报70万元,规划处处长没有理由否决他的申报。

最近几年,B大学两个省级科技创新平台无论是获批国家自然科学基金项目,还是到账科研经费、获省部级奖项、授权专利以及创收,都名列全校同类院系前列。如低压电器创新平台通过技术服务、产品开发、工艺改进、检测分析、信息服务等科技活动,2012年服务收入近1000万元,产生的经济效益高达4亿多元<sup>①</sup>。皮革创新平台通过工艺改进、产品开发、成果推广等科技活动,2012年新增产值6.28亿元,新增利税1.04亿元<sup>②</sup>。这两个科技创新平台以服务求发展,增强B大学在区域经济社会发展中的合法性,也增加了学校向地方政府争取办学经费的筹码,两个平台负责人是学校的功臣。低压电器创新平台主任申报的两个项目KY4和TD3,分别在科技处和人事处同类项目排序位居第4和第3,在校学术委员会投票结果中位居同类项目排序的第1和第3,因此顺利纳入建设规划。皮革创新平台主任申报的创新团队类项目TD9,在人事处同类项目排序中位居第9,在校学术委员会投票结果中位居同类项目排序的第7。皮革创新平台依托材料工程学院,颇受规划处处长关照,如果按照规划处处长申报24个建设项目的规划,也可以纳入建设规划。在第四次会议上,校长采纳学科科研副校长建议后也只同意申报6个创新团队类项目,因此项目TD9被淘汰出局,这个结果超出了规划处处长和皮革创新平台主任等人的预期。

现代教育技术中心、图书馆和分析测试中心三个教辅机构各申报了一个公共服务平台类项目GG1、GG2和GG3,符合“14号文件”精神的申报上限。在第三次会议后,3个公共服务类平台项目都纳入规划处提交的24个建设项目规划。值得一提的是,B大学“十二五”学科建设经费和专业建设经费都没有考虑公共服务体系建设,因此在第二次会议上,三个教辅机构的负责人申报愿望相当强烈,一度出现抢话筒的局面,希望自己拟申报项目引起人事副校长的重视。2012年现代教育技术中心编制了一个校园信息化建设五年规划,并纳入B大学“十二五”发展规划体系。按照校园信息化规划,学校共需投入高达6870万元建设经费<sup>③</sup>。遗憾的是,校园信息化规划实施中,校长只同意给少量建设经费,估计不到预算的10%。因此,在第三、四次会议上,校长力挺现代教育技术中心申报的项目GG1,并答应给300万元,这已经是公共服务平台类项目建设资金总额。图书馆馆长曾任B大学科研处处长,是学校元老级人物,现在还是文学院一个硕士点的负责人,但已退出重要岗位多年,已经没有太大能量,另外他也不愿意为了公事去求那些他曾经提拔和帮助过的人,所以只是在会议上呼吁一下,会下没有进行过多的私人交流。分析测试中心副主任年纪较轻,学术业绩平平,在现有治理结构中可谓是人微言轻,尽管他游说了规划处处长,但没有得到实质性的支持。项目GG2和GG3在第四次会议上很快就被校长淘汰了。

## (二) 学术权力精英依附党政权力精英

校学术委员会是在校长领导下的最高学术审议、评定与咨询机构,设立目的是切实发挥专家教授在办学中的积极作用。出席第三次会议的校学术委员会委员共有22人,另外,科技处副处长代

① B大学年鉴编委会.B大学年鉴(2013)[Z].未正式出版,2013:137。

② B大学年鉴编委会.B大学年鉴(2013)[Z].未正式出版,2013:135-136。

③ B大学“十二五”规划编制领导小组.B大学“十二五”校园信息化发展规划,未正式出版,2011年5月20日。

表科技处处长参会并参与投票、文科处副处长代表文科处处长参会并参与投票。24 位投票者中有 12 位是项目申报人，12 位非项目申报人中又有 8 位是项目依托学院的领导或学科关系挂靠学院的职能部门领导，只有 4 位投票者与本次项目申报无直接关系。根据《B 大学学术委员会工作条例》的规定，校长是校学术委员会主任，因此校学术委员会自然由校长主持。校长在第三次会议上并未行使校学术委员会主任的全部职责，比如审查与会人员的合法性、说明投票方式、执行回避制度、投票结果公布形式等，只是要求与会人员在工作人员提供的项目汇总表中按类别对同类项目排序，遴选出 24 个拟建设项目。投票者的投票顺序可能是：首选投给自己申报的项目，其次是自己所在学院的项目或自己学科关系挂靠学院的项目，第三是校级领导申报的项目或校级领导学科关系挂靠学院的项目，第四是自己相对熟悉学科的项目，最后是自己不熟悉学科的项目。投票结果证实了校学术委员会是个利益交易平台，从表 2 可知，校学术委员会委员投票出现“用脚投票”现象，投票结果与职能部门对项目的排序之间存在比较大的差异，也证实了上述投票者的可能性。

表 2 学术委员会投票结果与职能部门项目排序之间的差异比较

序号	理工科学院的项目			序号	人文社科学院的项目		
	项目名称	职能部门排序	学术委员会投票结果的排序		项目名称	职能部门排序	学术委员会投票结果的排序
1	XK2	2	1	1	XK1	1	2
2	XK4	4	3	2	XK5	5	6
3	XK6	6	4	3	JX3	3	7
4	JX1	1	3	4	KY1	1	2
5	JX2	2	5	5	KY2	2	6
6	JX5	5	1	6	KY3	3	5
7	JX7	7	2	7	TD7	7	9
8	KY4	4	1	-			
9	KY6	6	3	-			
10	TD5	5	6	-			
11	TD6	6	5	-			
12	TD9	9	7	-			

第一，理工类项目与人文社科类项目的排序变化差异。第二次会议后，除图书馆申报的项目外，理工科学院/机构共申报了 19 个项目，人文社科学院/机构共申报了 11 个项目，校学术委员会投票结果显示共有 19 个项目的排序与职能部门的项目排序发生变化，其中理科类项目 12 个，占申报数的 63.2%；人文社科类项目 7 个，占申报数的 63.6%。9 个理工类项目的排序在校学术委员会投票结果中均有不同程度的提升，只有 JX1、JX2、TD5 的排序有所下降。与理工类项目排序变化截然不同的是，人文社科类项目排序变化全部是下降，特别是 JX3、KY2 分别从同类项目的第 3 位和第 2 位下降至第 7 位和第 6 位。之所以出现这种变化，有两个原因，第一，与第三次会议的投票者构成密切相关，本案例中 24 张投票中有 13 张来自理工科背景的投票者，11 张来自人文社科背景的投票者。第二，参加第三次会议的 5 个校级领导中有 4 个是理工科背景，不排除与本次申报项目无直接关系的 4 位投票者的投票倾向于理工类项目。

第二，与校级领导学科背景直接关联的项目排序变化。职能部门认为项目基础比较好，又确需得到资金支持的项目，在校学术委员会的投票结果中表现均不理想，如教学实验平台类项目 JX2 和 JX3，科研平台类项目 KY2 和 KY3，创新团队类项目 TD7。职能部门认为一些已经获得充足的学校“十二五”学科专业建设经费、没必要再支持的项目，在第三次会议的投票结果中却脱颖而出，如教学实验平台类项目 JX5 和 JX7，科研平台类项目 KY4 和 KY6，之所以出现这种变化，关

键原因是这几个项目依托学院是校级领导学科关系挂靠学院，如学科科研副校长学科关系挂靠环境工程学院申报的项目 JX5，从职能部门同类项目排序的第 5 位上升为第三次会议投票结果的第 1 位，人事副校长学科关系挂靠机械工程学院申报的项目 JX7 和 KY6，分别从职能部门同类项目排序的第 7 位和第 6 位上升至第三次会议投票结果的第 2 位和第 3 位。

### （三）党政权力精英主导权力精英联盟决策

上述证实了申报项目与校级领导学科背景之间的关联性，也证实了学术权力精英依附党政权力精英。从另一方面看，党政权力精英在大学权力精英联盟中处于优势地位，事实上，本案例也证实了这个观点。在第四次会议上，校长否决了第三次会议的部分投票结果。校党委书记牵头、文科处处长具体负责申报的科研平台类项目 KY1，在职能部门同类项目排序位居第 1 位，在第三次会议投票中位居同类项目排序第 2 位。校长的学科背景是工科，平时的言行流露出无意大力发展人文社科的想法，校长以人文社科经费预算执行困难为由，不同意把 KY1 纳入建设规划，但以适当平衡人文社科与科技类项目的名义，要求规划处处长把 KY1 整合进学科建设处处长申报的项目 TD2，提出从项目 TD2 经费中划拨 30 万元给项目 KY1。第四次会议后，文科处处长立即向校党委书记作了汇报，校党委书记指出项目 KY1 是否纳入建设规划不是经费的问题，而是面子和荣誉的问题。文科处处长把校党委书记的意见转达给了规划处处长，规划处处长最后违背校长指示，在校长确定的 16 个建设规划项目基础上再增加了项目 KY1，校长对规划处处长的这个安排也没再提出异议。可见，党政权力精英在权力精英联盟决策时处于优势地位，如果项目 KY1 不是校党委书记、而是一位普通教授牵头申报，出现反转局面的可能性则微乎其微。校长不仅要平衡与校党委书记的关系，还要平衡与副校级领导的关系，如项目 XK1 和 XK2，尽管已分别获得学校“十二五”学科建设经费 900 万元和 1 800 万元，但这两个项目所属学院分别是校党委书记和学科科研副校长的关系户，在第三、四次会议上，校长均没有对这两个项目发表反对意见，顺利纳入建设计划。

在第四次会议上，校长直接否定了第三次会议中教学实验平台类项目的投票结果，而是采纳了教务处副处长的建议。学科科研副校长和人事副校长学科关系挂靠的环境工程学院和机械工程学院申报的项目 JX5 和 JX7，在职能部门同类项目排序中分别位列第 5 位和第 7 位，在第三次会议投票结果中位列第 1 位和第 2 位。鉴于上一轮的申报重点是省级重点学科、教学实验平台和科研平台三类项目，本次项目申报中校长有意要减少这三类项目的申报数，否决了第三次会议投票结果。在教务处副处长的坚持下，校长最后同意把文学院申报的项目 JX3 和美术学院申报的项目 JX6 整合为一个项目，纳入建设规划。另外，校长还采纳了教务处副处长的建议，同意把教学平台类项目 JX1 和 JX2 纳入建设规划。

### （四）学科背景是权力精英联盟的纽带

有研究认为，大学学术人员忠诚于学科，关注学科发展，行政人员忠诚于大学组织，关心大学绩效，学术人员与行政人员之间存在“天然的文化冲突”<sup>[6]</sup>。一项针对一所省属重点大学中纯粹的教师（无任何行政职务）和纯粹的行政人员（职能部门工作人员）的调查研究也证实了二者之间的文化差异<sup>[7]</sup>。实践中，大学的大部分事务并不能清晰明显区分为行政事务或者学术事务，那些看起来是学术事务的决策背后背景都涉及经费、人力等资源配置的分配，因此大学真正的核心事务通常兼有行政和学术两重性。因此，学术权力精英与党政权力精英在一个有序合理的协商平台上让学术逻辑与行政逻辑进行充分的互动是非常有必要的，进行符合大学组织特性的决策<sup>[8]</sup>。本案例中，大部分主要决策者主体大部分兼有学术权力精英与党政权力精英身份，行使政治权力、行政权力和学术权力，在三类权力精英群体形成的权力精英联盟中，学科背景是权力精英联盟的纽带，也是影响联盟成员行为的关键因素。

1. 校级领导申报的项目。从 B 大学校级领导分工来看，制度设计遵循了回避原则和相互牵制

原则，希望避免出现校级领导用权力为自己学科关系挂靠学院谋利。这种制度设计初衷有没有得到落实？落实到什么程度？本案例中与申报项目有直接关系的校级领导有5个，共申报了6个项目，即校党委书记的项目KY1、校长的项目TD1、人事副校长的项目KY6和TD4、学科科研副校长的项目TD6以及学科建设处处长的项目TD2。本案例中，在职能部门同类项目排序中，5个校级领导的6个项目中只有人事副校长的项目KY6排在同类项目的末端，其余5个项目均在同类项目中排名比较靠前，校党委书记和校长申报的项目均排在同类项目的第1位，且项目KY6刚刚获得1800万元交叉学科建设经费。如果根据投入的重要程度依次从31个申报项目中遴选24个拟建设项目，可以保证每个校级领导至少有1个项目被纳入建设规划。第三次会议的投票结果显示，人事副校长的项目KY6戏剧性地从第6位跃居第3位，其余5个项目的排序无明显变化。如果依据第三次会议投票结果决定建设项目规划，校级领导的6个项目均都可以纳入建设规划，实际上，第三次会议后规划处处长上报的拟建设项目确实是这样安排的。在第四次会议上，校长仅要求校党委书记的项目KY1与学科建设处处长的项目TD2整合成1个项目外，其余4个校级领导的项目均顺利纳入建设规划。最终，上述校级领导的6个项目均纳入上报省财政厅的项目建设规划书中。校级领导作为权力精英联盟的核心成员，他们的学科背景依然很重要，校长、人事副校长、学科科研副校长的学科背景是理工科，校党委书记和学科建设处处长的学科背景是人文社科，在第四次会议上，校长只对校党委书记和学科建设处处长的项目表示了不支持的意见，而理工科背景校级领导的项目则全盘支持。结合第三、四次会议，可以推导出校级领导的学科背景是他们作出行为选择时的关键因素。校级领导首先要确保自己申报的项目能够纳入建设规划，其次要确保自身学科关系挂靠学院或机构申报的项目也能纳入建设规划，第三是优先考虑相近学科校级领导申报的项目，对自己所管辖学院或机构的申报项目则不会特别积极支持，表现出基于学科背景的权力精英联盟特征。

2. 校级领导学科关系挂靠学院的项目。本案例中，5位校级领导中除校党委书记外，其他4位校级领导的学科关系挂靠学院分别是：校长—建筑学院、人事副校长—机械工程学院、学科科研副校长—环境工程学院、学科建设处处长—文学院。这4个有校级领导学科关系挂靠学院的党政领导或普通教授共申报了7个项目，其中机械工程学院的是项目JX7，环境工程学院的是项目XK2、JX5和KY5，文学院的是项目XK5、JX3和TD7。需要说明的是，B大学文学院除设有学科建设处处长学科关系依托的历史学外，主要学科是文艺学、文学、语言学，这些学科与他的学科关联度性很弱，事实上文学院的项目很难得到他的特殊支持。这4个学院在B大学“十二五”学科建设规划中均处于优势地位，共获得7150万元的学科建设经费，占全校学科建设总经费的40.4%。职能部门基于这4个学院获的学科建设经费及本轮项目申报中校级领导项目的排序，上述7个项目中有5个在同类项目排序中较靠后，分别是项目XK5、JX5、JX7、KY5和TD7。职能部门认为，上述7个项目纳入建设规划是锦上添花，而支持没有校级领导学科关系挂靠的学院申报的项目则是雪中送炭。

第三次会议的投票结果显示，机械工程学院和环境工程学院的4个项目排名均有不同程度的提前，其中XK2从第2位上升为第1位、JX5从第5位上升为第1位、JX7从第7位上升为第2位、KY5从第5位上升为第4位。文学院的3个项目排序则有不同程度的下降，如XK5从第5位下降至第6位、JX3从第3位下降至第7位、TD7从第7位下降至第9位。机械工程学院是人事副校长的学科关系挂靠单位，主持学院工作的常务副院长是其代言人，常务副院长申报的项目JX7自然由人事副校长去游说。对此结果，教务处副处长提出异议，最终项目JX7经人事副校长同意，没有纳入建设规划。环境工程学院院长曾游说规划处处长，希望把该学院的项目XK2、JX5和KY6纳入建设规划。针对第三次会议投票结果，经学科科研副校长同意，项目JX5和KY6没有纳入建设规划，但保留项目XK2。可见，校学术委员会委员投票并非着眼于全校学科专业发展需要，而是依据项目背后校级领导的权力来投票，表现出权力精英联盟特征。

3. 特殊学院的项目。本案例中,马克思主义学院和材料工程学院是比较特殊的学院,校党委书记是马克思主义学院的硕士生导师,校党委副书记甲是马克思主义学院的硕士点负责人,人事处处长兼马克思主义学院院长;校党委副书记乙的学科关系挂靠单位是材料工程学院,该学院院长是全校2个国家杰出青年基金获得者之一,是副校长的潜在人选,主抓本轮建设项目申报工作的规划处处长曾任学院副院长,现在还是该学院的硕士生导师。作为特殊学院,马克思主义学院已经获得学校“十二五”学科建设经费900万元,居全校人文社科学院之首,但在第三、四次会议上基本没有人对马克思主义学院的项目XK1提出异议,自然顺利纳入建设规划。材料工程学院已经获得学校“十二五”学科建设经费3500万元,是全校2个学科建设经费支持力度最大的学院之一,该学院申报的项目JX2、TD5和TD9均纳入第三次会议后规划处处长的24个拟建设项目中。在第四次会议上,出于平衡学院之间的项目数的考虑,校长只支持该学院的项目JX2和TD5。可见,作为特殊学院,马克思主义学院和材料工程学院得到了与机械工程学院、建筑学院、环境工程学院一样来自校级领导的强劲支持。

#### 四、进一步讨论

经过权力精英们的折冲、博弈,B大学最终定下来17个申报项目(如表1所示)。从学科/学院看,理工科学院/机构的项目有12个,占项目总数的70.58%,项目申报成功率为63.2%;人文社科学院/机构的项目只有5个,占项目总数的29.41%,项目申报成功率为45.5%。中央财政专项经费分配给理工科学院1490万元,占85.6%;人文社科学院250万元,占14.4%。在我国大学高度同质化的情况下,大学内部治理结构大同小异,因此各大学决策者的行为具有较强的可比性。与统计分析相比,案例研究遵循归纳分析,案例本身并不追求代表性,而是追求典型性,实践中要寻找典型案例存在一定的困难。本文中B大学编制2013—2015年中央财政专项建设资金建设项目规划案例的典型性可能存在一定的不足,以下三个方面的进一步研究值得期待。

##### (一) 需要进一步丰富大学权力精英联盟理论

从精英视角考察我国公共政策决策,可以发现新中国成立到20世纪80年代,我国公共政策决策过程的基本特征是政治体制内的政治精英垄断了主要政策的决策资源和权力,是典型的政治权力精英主导的精英决策模式。自1986年时任国务院副总理万里发表《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》以来,民主决策与科学决策的共同追求成为我国决策体制改革的基本取向,开启了公共政策决策模式的转型。20世纪80年代后期以来,各层级“两代表一委员”中的经济精英和知识精英的比例有上升趋势,他们对公共政策决策的影响有所增强。公共政策决策模式从原来的政治精英垄断向政治精英主导、经济精英和知识精英参与的模式转型,可能出现分化,比如有两种潜在的极端情况:一是强势精英联盟控制下的政策决策模式,二是公民社会主导的政策决策模式<sup>[9]</sup>。第一种情况的结果是精英联盟通过各种途径不仅垄断政策决策过程,还促使精英联盟利益上升为公共利益或国家利益。第二种情况的结果是精英联盟成员的行为受到社会的严密监督,不大可能制定明显倾向特定精英群体的政策。从政策制定实践来看,这两种极端情况出现的可能性都不大,但相对于第二种情况来说,第一种情况出现的概率比较大。

通常来说,知识精英参与公共政策决策可以提高决策的科学性。知识精英有两种潜在的行为取向:一是选择依附政治精英和经济精英,充当政治精英和经济精英的附庸。在精英联盟主导的公共政策决策模式中,精英联盟群体利益上升为公共利益,所谓的科学理性决策演变为使精英联盟利益最大化的决策过程。二是在保证自身利益的前提下追求公共利益,充当社会公共利益的代言人,监督政治精英和经济精英。知识精英的行为取向受制于政策目标、政策实施过程、政策实施后的可能

结果等外部因素，也受制于知识精英自身的学识、信仰、价值偏好、对政策的了解程度等内部因素，同时还跟他们与政治精英和经济精英的地缘、姻缘、血缘等有关联。因此，从精英视角考察公共政策决策模式，选取决策参与者的行为是比较适宜的。本文基于大学权力场域的特殊性，仅从权力精英们的学科背景来分析他们的决策行为，没有涉及权力精英们的价值偏好、地缘、学缘、年龄、学位等因素，因此需要更多的实证研究来进一步丰富大学权力精英联盟理论。

## （二）需要进一步丰富大学权力精英群体之间的关系研究

我国大学具有厚重的公共组织属性，大学内嵌于政府机构，大学决策模式也内嵌于公共政策决策模式，属于典型的精英决策模式。自1949年以来，精英决策一直是中国政治的显著特征，尽管改革开放给中国带来了巨变，但精英决策模式却被保存了下来<sup>[10](P65)</sup>。托马斯·戴伊对精英决策模式做出了理论概括，认为社会可划分为拥有权力的少数人，以及不拥有权力的多数人，少数人是社会的精英，多数人是非精英，精英享有分配社会价值的权力，公共政策反映的是精英普遍性的价值，而不是公众的需求。本案例中，B大学党委系统、行政系统和学术系统的权力精英通过直接或间接影响，参与遴选中央财政专项资金建设规划项目，从校党委书记、校长、副校长、学科建设处处长、规划处处长、科技处处长、文科处处长、教务处处副处长以及学院党政领导等人的行为选择，可以看出，他们为了使自己的项目或自己学科关系挂靠单位的项目纳入建设规划作出了不懈努力。其中，校级领导作为本权力精英群体和权力精英联盟中“塔尖式”人物，他们对其他权力精英具有显著的影响力，揭示了大学次层级权力精英依附上一层级权力精英的事实。一个学科或一个学院在获得经费等资源分配时，其背后有没有校级领导支持至关重要。因此，可以认为当下我国大学内部政治权力精英、行政权力精英和学术权力精英构筑了比较稳固的精英联盟，其中学术权力精英依附政治权力精英和行政权力精英。他们以直接制定或影响制定政策的方式为本联盟成员谋取利益，甚至把联盟利益上升为学校利益，追求联盟利益最大化。大学权力精英能否成为“自己人”，关键是他们是否具有相同或相近的学科背景，影响权力精英们政策决策的关键因素也是学科背景。实际上，大学三类权力精英除了构筑联盟以及学术权力精英依附党政权力精英之外，三类权力精英之间、尤其是学术权力精英与党政权力精英之间也存在冲突，因此需要进一步研究三类权力精英联盟中的权力精英群体之间的冲突与合作关系。

## （三）需要进一步的实证材料来支撑学科背景在大学权力精英联盟中的重要性

上述案例分析从校级领导的项目、校级领导学科关系挂靠单位的项目以及特殊学院的项目，论证了学科背景是大学权力精英联盟的纽带，也是影响联盟成员行为的关键。这里再从无校级领导学科关系挂靠学院的项目进一步论证学科背景在大学权力精英联盟中的重要性。美术学院、法学院、教育学院共申报了3个项目JX6、KY2和KY3，这三个学院没有相应的校级领导的学科背景支持。这3个项目在职能部门同类项目排序中均比较靠前，在第三次会议投票结果中处于垫底位置，法学院的项目KY2从第2位下降至第6位，教育学院的项目KY3从第3位下降至第5位。美术学院的项目JX6在职能部门同类项目排序中位居第6位，在第三次会议投票结果中原地不动。这3个学院的党政领导曾努力争取相关领导的支持，但规划处在上报的24个拟建设项目中还是排除了项目KY2和KY3，并得到校长的认可，项目JX6在教务处处副处长的坚持下最后整合进了文学院的项目JX3。这3个学院的项目结果，从一个角度佐证了决策中学科背景是影响行为选择的关键因素。本文从四个方面论证了学科背景在大学权力精英联盟中非常重要，但也仅关注了制度层面的因素。实际上，一项政策在很大程度上是宏观制度与微观个体行为相互塑造的结果。如果考虑大学权力精英的价值偏好、地缘、学缘、年龄、学位等个体因素，本案例分析可能还会有新的发现，因此需要进一步的实证材料来支撑学科背景是权力精英联盟的纽带和影响决策者行为的关键因素。

参考文献

- [1] 康晓光. 未来 3~5 年大陆政治稳定性分析[J]. 战略与管理, 2002, (3).
- [2] 魏淑艳. 中国的精英决策模式及发展趋势[J]. 公共管理学报, 2006, (3).
- [3] Lampton, D. M. A plum for a peach: Bargaining, interests, and bureaucratic politics in China[A]. K. G. Lieberthal, D. M. Lampton (eds.). *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* [C]. Berkley: University of California Press, 1992.
- [4] 孙立平. 转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [5] 张国兵, 陈学飞. 我国教育政策过程的内输入特征——基于对“211 工程”的实证研究[J]. 黑龙江高教研究, 2006, (8).
- [6] 郭卉. 如何增进教师参与大学治理——基于协商民主理论的探索[J]. 高等教育研究, 2012, (12).
- [7] 刘小强, 沈文明. 两种人: 大学群体文化的分裂与跨越——大学行政人和学术人文化差异的实证研究[J]. 中国高教研究, 2013, (11).
- [8] 陈霜叶. 中国大学的学术逻辑与行政逻辑的互动类型[J]. 高校教育管理, 2013, (3).
- [9] 朱旭峰. 政策决策转型与精英优势[J]. 社会学研究, 2008, (2).
- [10] 徐湘林. 渐进政治改革中的政党、政府与社会[M]. 北京: 中信出版社, 2004.

## A Case Study on University Power Elite Alliance

ZHU Jia-de

**Abstract:** Chinese universities have formed three groups of power elites: political, administrative and academic. The university internal decision-making model embeds in public policy decision mode, which is a typical elite model. This article analyzes policy makers behavior orientation in the case of B University in their compiling project planning (2013—2015) of the central financial special funds. It finds that: firstly, there is a stable elite alliance of the political power elite, administrative one and academic one. The power elite alliance changed their own interests into the public interest of the university, with the production and dissemination of their policy ideas and the expression and compromise of their interests. Secondly, the party and government power elite lead alliance decision while the academic power elite depend on the political and administrative power elite. Thirdly, those who have the same or similar subject background are more likely to join in the elite alliance and to have the power elite stand by their side. Subject background is also the key factor affecting policy-making behavior of the power elite.

**Key words:** university power elite; elite alliance; alliance members; decision behavior; subject background

(责任编辑 孙 洁)