



# 教育科研参考

2022 年第 6 期

总第(74)期

上海商学院高等教育研究所编

2022 年 11 月 25 日

## 大学院系治理研究专题

新形势下高校院系治理的问题与路径 .....	1
我国大学院系治理现代化：现实困境与实践路径 .....	5
国家法律法规中的院系治理 .....	16
大学学院治理的路径 .....	22
大学内部治理中的校院关系 .....	29
我国大学治理中的若干关系 .....	37
释放师资队伍活力，提升院系治理能力 .....	59
敢为人先 守正创新 探索基层院系治理的新经验 .....	62



## 新形势下高校院系治理的问题与路径

戴勇

华东师范大学发展规划部副部长

二级学院是高校教学、科研、社会服务基本功能的最终承担者，其治理水平如何，直接影响一所大学的办学水平。但院系是一个极其复杂的权力场域，理顺各种关系、释放其活力，是一项艰巨的工程。明晰问题是找到路径的前提。经调查访谈、文本研究和数据分析，现仅就若干突出问题列举如下。

一是国家对院系治理缺乏总体性考虑、合法性审查，时有出台管的过多、过细的政策。这一点，已在本号《国家法律法规中的院系治理》一文中做过分析，在此不赘述。

二是高校院系设置调整制度不健全，难以避免非理性冲动。院系设置调整权是《高等教育法》赋予高校的办学自主权之一，完备的制度是学校用好自主权的保证。据对一流大学建设高校的调查发现：院系设置调整的依据、原则、标准，及发起、论证、审议、执行等程序规定在大多数高校章程和相关制度中表述不清晰、不完整，乃至缺失；单独制定院系设置调整办法的仅占31.7%。没有制度、没有标准、没有原则，就会造成该干的迟迟不干，干了的缺少合法性、科学性。这就是部分高校裁撤了但不久即恢复、



整合了没几天又单列的原因，与国外一流大学不轻易动、一动就长久稳定的做法形成鲜明对比。

三是院系设置过多过细，学科交叉融合困难、资源浪费严重。我国一流大学建设高校平均学院设置数量已达到 28.95 个（2018 年统计结果）。学院设置数超过 20 个的高校有 36 所，仅 5 所高校的学院总数低于 20 个。而国外一流大学大都在 10 个左右，超过 20 个（如威斯康星大学大学麦迪逊分校）的极其罕见。近些年国内高校也在通过学部制改革等方式有意控制院系数量，但过多过细的局面没有从根本上得到扭转。细化设置院系有利于快速、精准发展一些重点学科方向，开展掘井式研究、专业化人才培养，但更容易导致利益割据、资源浪费、协同困难。特别是在学术前沿发现交叉化、重大实践问题复杂化、人才素质要求综合化的背景下，其弊端更加显现。

四是内部治理规定动作已落实，但尚未建成符合院情的治理体系。目前各学院大都按照国家有关规定，建立了决策结构、党组织机构、行政管理机构、学术组织机构、群团机构、学生组织等机构，权力划分也相对清晰。但仍存在一些问题：管理队伍职业化不够，院系领导大多身兼数职，权力集于一身、精力无法集中；普通教师参与治理意识和能力不够；在院系学科容积增大、领导职务数有限的情况下，部分学科的权益和诉求无法有效得到保障和表达；学生权力受到忽视，缺乏参与院系治理的渠道和保障；院系内部治理体系仍然是封闭化的，社会参与院系治理的渠



道仍不畅通，不适应“四个服务”。

针对以上情况，提出如下粗浅建议。

第一，国家进行院系治理应坚持“优先意识”“边界意识”。党的十九大报告指出：“建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，必须把教育事业放在优先位置”。确立基础地位和优先地位，不仅要在经费投入上体现和保障，还要在跨领域政策制定的时候予以体现和保障。也就是，在多部委制定院系治理的相关政策时，要确保有关规定首先符合教育规律、学术规律，有利于激发院系创新活力，而不是其他领域管理原则。教育主管部门在制定政策和日常管理时，应树立边界意识，尊重高等教育法赋予高校的内部机构、学科专业的自主设置调整权，不能因要大力推进某项工作，就越位提出太细、太宽、太深的规定，要为高校自主探索有效经验、开展特色办学留出足够空间。

第二，高校院系设置调整要遵循“理性”“高容”“扁平”原则。要完善院系设置流程，加强院系设置的前期论证，避免行政领导一言堂、学术权威谋特权，增强决策的民主化和科学性，不轻易设置调整院系，一旦设置调整就能保证长久建设。综合性大学的院系设置调整应主要遵循大学科容量原则，每个学院至少含一个一级学科，最好为一级学科群，也可按学科门类，以增强伸缩性、抗变性。为强化办学特色，可“少而精”地设置二级学科或者二级学科群为基础的专门学院。同时，还应坚持院系的扁平化建设，减少学院管理层级，特别是在学部制改革中避免“实



体套实体”，以增强行政管理效率。

第三，院系内部治理应做好“自选动作”“运行规范”。院系在把上级规定的动作做到位、做规范的基础上，还要在自主权范围内大胆实践，做好规定动作与自选动作的衔接配套。为保障院系的相对自主权，使院系内部治理体系更加符合院情和学科特点，可借鉴大学章程制定办法，实行“一院一章程”。要开放办院，探索社会参与院系治理的新机制，增强社会服务的针对性。打破内部利益格局，探索学科交叉融合创新的新机制。要积极动员普通教师和学生参与学院治理，探索民主管理的新渠道，特别要完善学科带头人、领军人才参与院系治理的通道，让“巨型学院”中的各个学科、每个团队都能发出声音。

来源：里瑟琪智库， 2019年5月6日



# 我国大学院系治理现代化：现实困境与实践路径

汤 建

厦门大学 教育研究院

## 我国大学院系治理现代化的现实困境

**校院关系：**学校管理重心的“有限下移”和院系的“接管乏力”

长期以来，我国校级与院系之间是一种支配与依附的关系，校级一层处于强势地位，院系一层处于弱势地位。受行政管理体制的影响，院系作为大学行政序列中的“处级单位”面貌并未改变。大学是权力主体，院系的权力较小，只能被动地接受和执行学校的指令性计划，形成了大学权力运行自上而下的格局，从而导致院系通常对外界变化反应不敏感，难以做出及时的变革。大学和院系是不同层级的管理主体，它们在院系治理中的地位和作用不同。在集权制管理模式下，大学对院系的治理通常采用统一模式，这虽然对稳定秩序、保障质量起到了一定的积极作用，但却忽视了院系各学科之间的差异，也没有考虑不同院系的办学规模、学科特点、发展需求以及与之相匹配的资金投入等问题，从而制约了院系的积极性、自主性和灵活性，也削弱了院系的竞争意识和能动意识。

随着高等教育“放管服”改革的推进，大学开始向院系放权、





分权。现实运行中，权力在下放和接管过程中也出现了一些问题。首先，大学对院系下放的权力是“有限的”。相关研究表明，校级层面的“让步”对院系来说只是杯水车薪。比如大学在学科专业设置、财务资产分配等环节放权，而在引人用人、招生计划、科研项目评审等关键环节并没有放权。诸如此种权力少放，甚至空放的现象十分普遍。对于院系而言，事多权寡是事实，院系只是被严格规范和要求的业务主体，而非真正意义上的治理主体。其次，院级层面对学校下放的权力“承接乏力”。院系对学校的先天制度依赖弱化了院系独立谋划发展的能力，大学中普遍存在的现象是学校各职能部门对院系发号施令、检查、监督与评比，院系常规运行便是等靠学校的文件和规定。长期囿于对校级层面政策的执行思维，院系层面的改革魄力不够，很多院系改革动力不足，习惯于听从校级层面的具体措施及安排。在高校的治理实践过程中，院系实际上是一个被治理者，是一个操作单位，或者说是一个执行单位。院系自我治理空间有限、治理能力不足，甚至存在配套制度不完善或缺乏的现象，这是传统高校权力模式下院系依附式发展的直接结果。

### **院院关系：院系间的重重壁垒与跨学科研究的现实需求**

处理好院系与院系之间的关系是院系治理现代化的另一重要课题。尤其是在学校发展面临抉择时，处理好不同院系之间的关系是促进学校发展的重要前提。诸如不同院系谁能在资源配置中获得合理优先权；不同院系在规模与实力上存在差异，贡献也



不尽相同，如何处理不同院系的发展不平衡问题；面对社会对复合型人才需求的增加，不同院系如何进行协同创新以满足社会发展的需求等一系列问题已经凸显。这些疑难均是院系治理现代化推进过程中必须解决的问题。在我国，学科发展遵循“学科目录逻辑”，在此逻辑下院系设置普遍按照学科门类、一级学科、二级学科进行逐层分类设置，院系间界限分明、壁垒森严。不同院系在人、财、物等方面形成了相对封闭、严密的组织控制。院系间的教师流动性差，资源共享程度低，人才培养、科研合作等学术活动很难在不同学科或不同专业间进行，资源整合可谓困难重重。

学科的划分本是一种权宜之计，但由于学科已经制度化，所以学科的划分一旦形成便难以推翻。学科一旦建立，便框定了人员、利益和权力的领地。跨学科研究意味着学科、人员、利益以及权力的重组，它是对原有领地的重新划分，必然会困难重重。当前，我国跨学科研究之所以举步维艰，原因就在于它动了传统学科的“奶酪”。譬如人员的重组必须考虑到不同教师的研究兴趣、知识背景的异同，以及不同领域的教师间人际关系的处理，同时还要考虑到领导班子的重组，如何在原来院系基础上对权力进行重新分配，以及新院系的领导者如何产生等均是矛盾的焦点所在。此外，我国大学以传统的学科质量为评价标准，评价体系更加注重量化指标，注重评价结果，这与学科交叉融合的周期性较长以及成果产出的不确定性等特点不相符合，从而制约了交叉





学科的学术创新。因此，促进学科交叉融合，促进院系协同创新  
是院系治理系现代化进程中必须要解决的现实问题。

### 院内关系:权力的“差序格局”和内部人控制现实

在高等教育管理权限下移的总体趋势下，院系掌握的资源  
和权力也日趋增多。然而，院系在实践运行中却出现了一种“差序  
格局”的等级现象，即所谓的“权力圈层结构”<sup>川</sup>，不同主体享  
有的学术权力等级化特征明显。院系中包括院长、书记、副院长、  
副书记的党政核心领导位于决策的核心层，院系的领导体制决定  
了其在决策中的绝对参与；其他研究所所长、系主任等位于决策  
的核心外层；而普通教师则位于决策的边缘层。教师失去了主体  
地位，成为行政管理中被支配的对象，“主体倒挂”现象严重<sup>川</sup>。  
这种权力的“差序格局”有悖于学术组织的本质属性，影响了治  
理主体的凝聚力。

与此同时，院系治理过程中内部人控制、个人统治式治理现  
象普遍。在现行体制设计和现实权力运行的结果下，院系领导者  
一般是院系的学术负责人，学校下放给二级学院的权力更多时候  
集中在院系的领导者手中，他们具有资源支配权，这既是合法又  
是正当的。在院系内部，资源按照行政级别分配的现象十分常见，  
作为资源配置主体的院系领导“以个人为圈子的中心，以‘学缘’  
或者关系网络为重心，来参与资源配置”。行政化的资源配置自  
然地见诸学术治理领域，学术权威借助行政权力演变成“学术霸  
权”，垄断了学术话语权和资源分配权，学术治理已然被行政化



的管理所取代。本应在学科内部按照民主原则分配的学术资源，却往往由学术带头人借助自身权力进行分配、使用与管理。学术事务的决策由“学术寡头”把持，院系内部普通教师的影响力和话语权式微，其积极性受到打压，教师群体的凝聚力也因此受到损害。院系治理处于一人或几人独治的运行状态，权力和资源掌握在少数人手中，代表大多数的教师群体缺乏参与管理和制度设计的权力。由此，院系治理失去了“群众基础”，治理的公平性和民主性也因此被消解。

## 院系治理现代化的实践路径

1. **院系自治**: 大学给院系权力做加法，院系给内部权力做优化。院系权力的来源有两种。一是大学自上而下的授权。如果大学在执行层面授权院系，院系则是虚体性的；如果大学在决策层面授予院系权力，院系则是实体性的。二是院系从原有的专业、系所中收权。无论是采取自上而下的改革，还是采取自下而上的探索，院系治理均会聚焦于校院间的权力关系以及院系内部的权力关系。校院间权力关系的变革可以通过管理重心下移，给院系权力做加法，落实院系主体地位来实现。从我国目前校院两级的权力关系来看，校院两级的权限划分主要包括事务管理、人事管理、财务管理三大块内容。因此，我国大学给院系权力做加法的基本途径有三种。第一种途径是增加院系的事务权力，即事权下放，由院系负责教学、科研和学生等具体事务的管理。第二种途径是增加院系的人事权力，即人权下放，将学校人事管理中的部



分权力下放到院系层面。在这一方面已经有高校率先进行了尝试，如浙江大学和北京大学赋予其院系选人、用人、培养人的权力。第三种途径是增加院系的财务权力。如有的学校采取一揽子预算方式，将课酬、实践教学经费、差旅费、办公费、学生经费、运行费等统一下拨至院系就体现了财务权力下放这一理念。

实际上，无论是哪种权力的下放都是大学将本应属于院系的治理权让渡给院系，让院系成为实质意义上的治理主体，以实现院系由“被治理”到“自主治理”的转变。然而，权力的重整必然会改变校、院以及教师对资源的控制方式和控制程度，从而改变原有的相互关系。院系与院系、院系与大学之间的权力互动关系也会因不同院系内部权力结构的调整而表现出不同的形式。因此，院系治理应努力实现由传统的集权式权力布局向相对分权的状态转变，扩大院系组织的权力，在“校-院”之间建立起相对平等的权力关系。从院内权力优化来看，主要是需要彰显学术权力，其现实路径可以选择在学术委员会层面上进行改革。一是明确学术委员会的地位。如重庆大学规定学院学术委员会是院内最高学术组织机构，具有对学术事务的决策权。二是重新定义学术委员会委员的产生。比如实行自下而上的民主推荐制，而在候选人的确定方式、委员设置方面各院系可自主行动。三是赋予学术委员会在学术事务上的职责。比如规定学术委员会负责职称评审、人才引进、规划审议、科研成果评价等。

## 2. 院系自主:探索多元治理模式，拓展院系制度空间。我国



大学院系的治理主体一般包括党政联席会、学术委员会、学位评定分委员会、教代会等。在具体的治理实践过程中，不同院系的治理模式多样。院系治理模式基本可以分为党政治院、教授治院和理事治院三种。“党政治院”模式下，院系治理结构由党委、行政领导、学术委员会、教职工代表大会、学生组织等构成。“党政治院”模式侧重党政权力，党政联席会为其基本的决策形式，院系发展的重大事项必须交由党政联席会审议和决定，其实质是党委领导下的校长负责制在院系的延伸。“教授治院”模式侧重学术权力，它是以教授委员会为主导，并吸收学生参与其中的治理模式。“教授治院”模式下，院系治理结构是以教授委员会、行政领导、学术委员会、学生组织为治理主体而构成。在这一模式下，教授委员会具有院系学术事务的决策权，党委组织、行政班子、教授委员会、教代会等分工合作、相互制衡。“理事治院”模式下，民主权力受到重视，这是一种治理主体更加多元的治理模式。在这种模式中，市场介入院系事务，校友、社会人士等成为新的治理主体，负责监督评议功能，其目的是为了让各权力主体各司其职，保证院系治理结构的稳定性。不同的治理模式需要配套的制度建设。制度建设一般有党政联席会议制度、院务会议制度、教授委员会工作制度、教师代表大会会议制度等，此外还包括教学管理制度、科研管理制度、学生管理制度、日常管理制度等一系列制度。这些制度或从规制性法则，或从法律层面，或从奖惩方面形塑了不同的院系治理模式。其中，刚性的规制性规



则和法律要求奠定了院系治理模式的合法性基础,奖惩性制度则体现了不同院系治理模式的差异化特征。

当前我国大学院系治理现代化的实效不尽如人意,从根本上讲是由于人治色彩过重,法治力度不够。因此,高校需要以章程统领院系治理的制度体系,奠定院系治理的法治基础,保障院系治理的合法性和实效性,为院系治理变革提供法律依据。一方面,高校需要完善大学章程,通过章程明确院系治理的地位,弥补院系治理的制度空缺;明确校院的权力配置模式,规定不同权力主体如学校、职能部门和院系行使何种权力,承担何种责任,以何种方式行使权力、履行义务。另一方面,在大学章程基础上,不同院系可以根据自己的实际情况制定相应的院系章程。院系章程主要是将既有的办学经验和教训,经民主协商、民主决策后将之理性化、规范化、科学化。院系章程需清晰规定院系的职能分工、人员组成、决策程序、议事规则等基本要素,以增加院系治理的规则度;规定教师参与学术治理活动的具体方式;规定党政联席会的行政权力边界、职责和议事程序;明确学生能否被作为治理的主体之一;明确党委会委员的来源、数量;明确学术委员会或教授会的职责、构成、议事规则;等等。

**3. 院系自由:**凸显“以人为本”理念,激发教师主体活力。一切改革的核心归根结底就是对人的改革。就院系治理而言,其应主要考虑教师参与院系治理和人事制度考核两个维度。从教师参与院系治理角度来看,一方面,院系需要保证“教师治学”。





当前我国大学普遍存在的一个现象是普通教师在重大事务决策中被边缘化,“教师权力”停留在“教授权力”上。虽然“教授治学”是解决我国大学内部治理弊病的主导思想,但是学术权力的主体应该是全体教师。因此,院系治理中要实质性地促进教师参与,通过开放治理、民主协商的治理方式化解权力等级化的治理困境。需要说明的是,教师参与院系治理应该是多层次、多功能的。在学术事务方面,教师应该广泛参与,发挥决策功能;在行政事务方面,教师应该有序参与,发挥咨询建议功能。然而,现实情况却是教师的学术权力停留在咨询审议功能层面。故而,在院系治理中彰显教师权力、争取教师的理解和支持、畅通教师表达利益诉求的渠道、保证教师的建议都能得到反馈,从而实现教师的各项合法权利,是院系治理的前提条件。另一方面,院系内部需要分工决策。首先,院系可以通过改变决策层面的权力架构,形塑院系治理的网络化治理结构;其次,院系可以引入合作治理模式,实现院系党委组织、行政领导班子、学术委员会、教师代表大会等治理主体的协同治理,在发挥各方优势的同时,实现各方利益诉求。最后,院系需要重点理顺决策层、执行层和监督层的关系,利用开放性特征,鼓励、吸引普通教师和学生参与院系治理,从而营造院系治理的合作伙伴关系,以此解决当前院系治理决策透明度不高的现实。在未来,学生权力应该在院系治理中发挥更为突出的作用。总体看来,院系治理改革致力于打破院系原有的管理模式和权力结构,以期构建多方参与、共同治理





的多元治理结构。

从人事制度考核这一维度分析,不同院系因学科差异的存在,其办学绩效的表现形式各异,教师的劳动成果形式也各不相同。因此,在院系治理过程中,需要尊重院系差异,构建灵活科学的教师评价机制。以人事制度改革管窥,人事制度改革是综合性改革,是体现不同院系特色的改革,其既要与学术组织方式变革相配套,又要兼顾内部治理结构,还要与现代大学制度相适应。人事制度改革的核心之一是确定绩效分配方案的制度设计主体及内容。有的大学逐渐将绩效工资整体下发至院系,从最初将整体绩效工资的 20%划拨给院系自主分配,现今已将 60%的整体绩效工资分配权下放给院系,大幅扩展了院系的分配力度和自主权。还有的大学将业绩津贴的分配权全权下放至院系,明确规定二级院系可制定符合自身实际情况和结构特点的分配方案。与此同时,院系需要考虑到一线教师、教辅人员、领导岗位等不同类型的工作实效,并以制度设计激励教师加大教学投入,平衡教学和科研的关系。人事制度改革的另一核心内容是教师的引聘与考核。在教师引聘方面,院系可以实行教师分类制度,以岗位标准为核心选聘人才,根据院系学科特色,注重不同岗位教师的比例。如浙江大学将教师职务进行精细化分类,实行理性化的管理机制。在教师考核方面,院系可以进行系列人性化、弹性化的制度设计,针对不同类型层次、不同学科特点、不同岗位职责要求,制定考核评价体系,以业绩贡献和能力水平为导向,为不同类型人才提



供具有针对性的上升通道和发展空间。

目前,我国已有一些大学在不同程度上进行了院系治理现代化的实践探索,但总体而言,我国大学院系治理改革尚处于初级阶段,院系独立治理能力还不强,院系治理相关利益主体的实质参与度也不高,良好的治理文化尚未形成。虽然院系治理有成功的案例,但其他高校或院系在借鉴过程中必须结合院校自身的实际情况,不能照搬照抄,更不能为了改革而改革。现代大学规模大、学科多,院系治理不可一概而论,而是要与院校以及院系的发展目标、战略规划相结合,根据学校学科专业发展的特点进行探索与定位。未来,我国大学的院系治理需要在改革中沉淀,在实践中进行深层次的考量,从而形成具有借鉴力的院系治理模式。

来源: 湖北经济学院发展规划处, 2019年5月8日



## 国家法律法规中的院系治理

戴勇

华东师范大学发展规划部副部长

二级院系治理改革正成为高校内部治理的重中之重。不管如何治理，依法是前提条件。自 2011 年来，国家出台了系列关于现代大学建设的政策，但尚未就院系治理单独出台过文件，相关要求散落在各项法律法规中。这些要求有如下几个方面。

### 1. 院系设置权。《高等学校章程制定暂行办法》（2011）规定：

“章程根据学校实际，可以按照有利于推进教授治学、民主管理，有利于调动基层组织积极性的原则，设置并规范学院（学部、系）、其他内设机构以及教学、科研基层组织的领导体制、管理制度。”

《高等教育法》（2015）规定：“高等学校根据实际需要和精简、效能的原则，自主确定教学、科学研究、行政职能部门等内部组织机构的设置和人员配备。”国家把院系设置的权力下发给了高校，但高校必须对院系领导体制、管理制度进行“规范”。

### 2. 校院两级关系。关于校院两级关系该如何，国家也有要求。

《关于进一步落实和扩大高校办学自主权完善高校内部治理结构的意见》（2014）规定：“要理顺校院两级管理体制，进一步向院系放权，调动基层组织积极性”。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》（2017）指出要“推动高等学校进一步向院系放权”。教育



部等五部门《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（2017）指出：“各高校要及时制定实施细则，向院系放权，向研发团队和领军人物放权，确保各项改革措施落到实处。”《高校教师职称评审监管暂行办法》（2017）指出：“高校副教授、教授评审权不应下放至院（系）一级。”《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》（2018）指出：“保障学科带头人的人财物支配权”。从这些要求看，学校要向院系放权，下放哪些权力不明确，但是高级职称的评审权不应下放，同时学校和院系要向领军人物下放权力，即人财物方面的支配权。

**3. 院系内部治理体系。**至于院系内部治理体系该如何建设，国家相关政策中也有规定。

（1）**院系党组织。**关于院系党组织建设，国家政策规定最细、最到底。一是关于院系级党组织。《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》（2017）提出：“要强化院(系)党的领导，发挥院(系)党委(党总支)的政治核心作用，履行政治责任，保证监督党的路线方针政策及上级党组织决定的贯彻执行。”《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（2017）提出：“强化院（系）党的领导，进一步发挥院（系）党委（党总支）的政治核心作用。加强基层党组织建设，推动全面从严治党向高校基层延伸，充分发挥党支部战斗堡垒作用。”二是基层党支部建设。《中国共产党支部工作条例（试行）》（2018）对高校党支部职责进行了规定。《关于深化高等教育领域简政放



权放管结合优化服务改革的若干意见》中提到“要加强高校基层党建工作，建立健全高校基层党组织，加强教师党支部、学生党支部特别是研究生党支部建设，充分发挥党支部战斗堡垒作用。”针对教职工党支部建设，国家出台了《关于高校教师党支部书记“双带头人”培育工程的实施意见》（2018）、《关于开展首批高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设工作的通知》（2018），着力推进高校教师党支部制度化、规范化、科学化建设。可见，关于院系党组织的建设，国家不仅规定了最基层党支部职能，而且还对党支部书记队伍建设提出具体要求。

**（2）院系内部决策机制。**关于院系的领导和决策机制，国家也作了明确规定。《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》提出：“认真执行民主集中制原则，通过院（系）党政联席会议讨论和决定本单位重要事项，健全院（系）集体领导、党政分工合作、协调运行的工作机制，提升班子整体功能和议事决策水平”。《关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》对此进行了重申。《关于高校党组织“对标争先”建设计划的实施意见》，对以上两个文件规定进行了细化，提出了“五个到位”的要求，其中包括“健全完善院（系）党组织会议和党政联席会议制度，领导班子整体功能强，议事决策水平高，院（系）班子成员工作职责明晰，集体领导、党政分工负责、协调运行的工作机制顺畅”。关于院系领导和决策机制，国家态度十分明确。



**（3）群团组织与民主制度。**这方面国家政策有详有略。一是共青团组织。《高校共青团改革实施方案》（2016）对院系及以下团组织的改革提出了极其具体的规定。从层级上已经规定到班级团组织，从内容上规定了院系团组织的指导机构、运行机制、干部设置与培育、职责范围等。二是教职工民主管理与监督。《学校教职工代表大会规定》（2011）明确：“教职工代表大会代表以学院、系（所、年级）、室（组）等单位，由教职工直接选举产生。学校可以在其下属单位建立教职工代表大会制度，在该单位范围内实行民主管理和监督。”对于院系是否设立教代会，国家并无强制规定，由高校自主决定。三是学生民主管理与监督。

《普通高等学校学生管理规定》（2017）规定：“学校应当建立和完善学生参与管理的组织形式，支持和保障学生依法、依章程参与学校管理”“学校应当建立健全学生代表大会制度”。但未对学生如何参与院系民主管理，院系是否要设立学生代表大会制度作出规定。

**（4）院系学术组织。**院系学术组织建设规定较少。《高等学校学术委员会规程》（2014）指出：“应当根据需要，在院系（学部）设置或者按照学科领域设置学术分委员会，也可以委托基层学术组织承担相应职责。”规定十分原则宏观，也不具有强制性。

通过以上梳理可看出，国家关于院系治理的政策除了具有“碎片化”的特征外，还存在“深浅脚”、“相矛盾”的现象。

所谓“深浅脚”，指的是有些地方规定比较细致，有些地方





规定浮光掠影。比如：国家关于党的建设和团的建设的规定，不仅仅贯穿了学校层面，还贯穿到了院系最基层，特别是团组织建设，极其细致；对高校向院系放权的规定，仅有一处贯穿到底，那就是学科带头人，而其他没提；教师学生的院系民主管理监督、院系学术组织建设等则较为笼统，仅仅停留在院系层面，没有贯穿到院系最基层。

所谓“相矛盾”指的不同政策规定有打架的现象。比如许多政策都强调要推进高校向院系放权，但有的政策又强调不能把高级职称评审权下放到院系，这给高校改革带来很大的困惑。

出现以上情况可能是如下原因导致的。一是推进全面从严治党向纵深发展、向基层延伸，是党提高执政能力和领导水平的重要内容，是加强高校办学政治优势的重要体现，因此院系党建规定较系统、较细致。二是国家对高校的院系治理缺乏统筹考虑，可能存在一事一议的情况，导致部分规定不够周全、有冲突。三是政府和高校权力边界不明晰，有时候政府特意给高校留出自主空间，但有时候却没有考虑到，特别是在学科建设等更为具体的工作中。四是很多政策是由多个部委联合制定的，其中必然存在着博弈，使很多规定难以完全从教育工作的体系性、规律性出发。

院系是高校职能的最终承担者，其治理水平如何影响重大。就当前来说，要治理好院系，各方面需要共同努力。国家在院系治理政策供给方面应该有教育优先意识、系统意识、边界意识，避免其他领域工作要求侵越教育规律，避免政策要求冲突，避免



挤压高校本该有的自主办学空间。高校要有法治意识、大胆改革意识，在加强党对院系领导的同时，规范院系设置、用足政策空间、做好“自选动作”。

来源：里瑟琦智库， 2020 年 2 月 26 日



# 大学学院治理的路径

胡仁东

## 学院治理的路径

学院治理源于学院模式,托尼·布什认为,学院模式是组织通过讨论的方式达到意见一致,并通过这样的过程进行决策;权力是由组织中的所有或部分成员共同分享的,他们对组织的目标都有共同的认识。我国大学学院党政共同负责制从理论上说应该是一种较为合理的制度设计。一方面,以学院党委(党总支)书记为首的党组织系统人员,其岗位本质上属于管理岗,他们的优势如果得到充分发挥,对于学院治理中管理的有效性具有重要的保障作用,从而弥补从事学术职业的学院管理者在管理知识、能力与方法等方面的短板。另一方面,学院这种组织建制本身具有教育、学术与管理三重含义。因此,其治理逻辑须遵守育人逻辑、学科逻辑和组织逻辑,单一的学院治理范式应当向多重治理范式转换。我们认为,制度治理、共享治理、和谐治理是学院治理的路径选择:制度治理是前提,共享治理是基础,和谐治理是目标。

### 1. 制度治理

任何美好的愿望、想法与直觉,都不得不直面现实。学院问题的解决方案既有事前基于经验的预设,也有事中突发的生成。生成的方案具有很强的情景性、针对性。但有组织的地方必然为



秩序之场,“秩序的概念,意指在自然界与社会进程运转过程中存在着某种程序的一致性、连续性和确定性”。秩序的产生依赖于制度体系的健全与执行,即使是事中生成的方案,也只有建立在学院制度框架体系之上,才具有合理性和合法性。因此,学院治理须以规则体系为基础,规约权力,化解冲突。

**一是建立规则体系。**“某种意义上,当前学院治理更多的是被大学的治理裹挟进去,学院的治理是为了满足大学治理的需要,很多时候学院自身对于治理可能并无迫切的需要,事实上也没有为内部治理做好制度准备,更没有建立起相应的学院治理准则。”可见,规则体系的建立对于学院治理具有迫切性。学院治理相对学校而言是一种微观治理,其规则体系的完善要求建立在主体多元、沟通充分、平等协商、价值共识、民主决策、正和博弈、相互理解、共同行动的基础之上。“组织行动基于规则意指,通过将注意力集中在现有和潜在的规则上,组织对问题作出反应。通过解决问题的组织、分配注意力以及追逐智识的学习过程,成文规则的历史得以形成。”学院规则体系是学院人同向行动的基础,更是学院治理的前提。

**二是规约学院权力。**孟德斯鸠说:“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。”马奇等人认为,“管理者被认为既是实施自己计划的自利行动者,又是面对其他同样追求自身利益的行动时的特殊利益的代言人,也是寻求在竞争性利益之间达成有利于双方交换的经纪人”。管理者掌握着一定的资源配



置权,也决定了他们会在权力使用上表现出自利倾向。因此,任何一种权力都需要通过制度规则明确其边界,控制权力引发的风险。无论从行政还是从学术维度,学院管理者、学术负责人都具有较大的资源配置权,这就需要从流程上规约学院的各种权力。

**三是化解学院冲突。**一方面,学院治理中有许多行政事务必须由专门的管理人员来处理,才会更为有序有效;另一方面,在学术人员看来,不懂学术的学院“统治者”对学院事务的干预将带来某种违反学术规律的后果,不具有权威性和合法性,“管理主义的办学方式把层级监视、标准化评判和对自我的审查等制度引用到组织日常运作之上,不单学习者受制于管理学的规训,教研工作者和学校本身亦被化为‘一堆可以被描述、计算、并能互相比较的数据’,受到无形的规训权力的监控和裁决”。学院这种学术与科层的矛盾需要以制度体系为依据,厘清各自的权力责任边界,在对话中化解认识上的差异,使冲突达到某种平衡。

## 2. 共享治理

学院治理有效性的提升,应当在学院人中“进行商讨确定可以满足所有当事人利益和相互利益的解决办法,以所有人都能够接受的方式平息争议”。显然,弱化部分人“被治理”的感受体现出学院人对共享治理的诉求。学院共享治理的基本路径,在于知识场域的动员、治理结构的完善以及治理权责的匹配。

**一是知识场域的动员。**一方面,“知识社会的权力抗争成为知识场域深化的内在张力,从而不断地推动知识进步的力量与阻



碍知识进步的力量之间的此消彼长。从这个意义上说,要想实现知识场域的绝对独立性就成为一种理论上的不可能”。尽管理论上不可能,但在现实中知识场域内的人还在不断努力,这为哪般?布迪厄一语中的,即争取自主的知识场域还有一个更深的目的:自主的知识场域将为知识分子观念提供机构化的基础。另一方面,帕森斯说,权力必须被分割或分配,但它也必须被制造,它有分散也有集合的功能,也是动员社会资源以实现某些目标—这些目标业已或能使其获得一般“公众”的承诺—的能力;最为主要的,权力是对个人和团体行动的动员,而这些个人和团队因其在社会中的地位而有义务服从。无论是权力的博弈,还是权力的功能,对于学院这种知识场域来说,以共享方式动员知识领域中的人,才有可能激发其积极性、创新力。

**二是治理结构的完善。**学院治理中利益相关者以平等的身份参与决策与行动不失为一种有效治理的机制,其前提在于治理结构的合理性。宣勇提出,学院治理应当建立学院权力负面清单制度、完善二级教代会制度、整合和进一步发挥二级学术委员会的作用以及关注核心利益相关者学生在学院治理中的作用。事务与权力分明的学院治理结构为共享治理提供了保障。

**三是治理权责的匹配。**学院是大学组织内部集教育、科研、管理活动于一体的实体机构,有其自身的人本性、发展性和效益性。陈洪捷认为,“共同的语言有助于不同领地中的学者更好地理解自身以及他们对整个学术领域的评价,从而在抵御管理主义





侵扰,抵抗不合理的强加的评价标准,在维护学术自治中,可以携手共同发挥作用”。二元权力论认为,学院既是学科与事业的矩阵组织结构的交汇点,也是学术权力和行政权力二元权力结构的交汇点;三元权力论认为,政治权力保证党和国家的方针政策及学校各项决定在本单位的贯彻执行,行政权力保障学院管理正常运行和目标的实现,学术权力确保教学科研的学科属性,保证学术标准得以贯彻。无论是二元权力论还是三元权力论,它们重点讨论的都是权与责的对等性,权大责小、权小责大都将使学院难以有序运转。因此,学院治理中的权责匹配是使学院有序运行的保证。

### 3. 和谐治理

“有效的治理要求大学必须通过开放的治理结构充分包容利益相关者”,而且应当通过一种“伙伴关系的框架”推动各异质群体的积极参与,即达到一种善治的状态。和谐治理强调打造高内聚力的学院共同体,提振学院士气。建立在一定知识领域基础上的学院组织,其和谐治理的实现在于选择善治理念,构建学院文化,强化信任机制。

**一是选择善治理念。**俞可平认为,善治指的是公共利益最大化的治理过程和治理活动。也有人认为,善治是“所有利益相关者在某个公共政策结果已经改进或治理原则已取得共识的议题(或领域)中的谈判,其中不论是公共政策结果的改进或治理原则的共识都被每个利益相关者所执行或经常性地评估”。善治的目标就是有效地降低各权力主体间的交易成本,实现公共利益最大



化。善治理念强调共识,其价值取向直指共同利益,善治行动以利益相关者合作参与为基础。善治是我国推进高等教育治理体系和治理能力现代化的理想追求,作为高等教育的基层实体组织,学院对于善治理念的选择,有助于协调公共利益与私人利益之间的冲突。

**二是构建学院文化。**如果说制度治理是一种硬治理的话,以文化为纽带达至和谐治理可以说是一种软治理。“文化既是被制定的,又是建构的,一方面,根据结构所提供的脚本内容释放其能量;另一方面,在这一过程中也会发生改变,像所有其他社会活动参与者一样,学者并不是环境的牺牲品,不是完全受外部力量驱使的‘社会同化者’,而是至少被部分地有意识或无意识地赋权去重建文化环境。”“组织的生命力与该组织所治理的道德程度成正比,也就是说,远见卓识、长远目标、高尚理想是合作得以维持的基础。”理念共识、目标认同、行动一致等是构建学院文化的内在要素,学院人的相互交流、相互依赖、相互合作在于这些要素的不断强化。营造良好的学术氛围,形成独特的学院文化,应是通向和谐治理的有效途径。

**三是强化信任机制。**心理学认为信任是一种心理或者行为的“私人性”的反应;社会学指出信任是一种重要的社会力量,调节着人与人之间的关系;生物学从利他性角度考察信任,现代神经生物学则揭示了信任产生的生理机制;经济学更加偏重基于个人功利理性的“计算型”的信任。无论从哪个学科视角审视信任,它



们揭示的都是人与人之间的一种非强制性交往互动行为,因为信任是“建立在对另一方意图和行为的正向估计基础之上的不设防的心理状态”。通常的治理一般采用工具理性模式,而忽视交往理性模式,实际上交往是强化信任的一种重要机制。“信任在社会行动的框架中产生,既受心理影响,也受社会系统影响。”费孝通提出的“差序格局”范式认为,“熟人社会”的中国社会关系由私人关系网络构成,并起着维系社会道德、家族关系的作用。它揭示了人际关系中信任的价值与意义。深植于“学院单位”中的人,有着起码的人际信任、群体信任以及组织信任,但这并不代表“强信任”的自然存在。学院治理需要以知识为共同基点,搭建互动沟通的平台,消除在教学、科研和社会服务中的相互防备心理,建立学院人行为可预期机制,形成和谐共处的学院环境。

来源:《高等教育研究》, 2019,40(11)



## 大学内部治理中的校院关系

胡建华

南京师范大学教育科学学院教授、中国高等教育学会学术委员会委员

在近年来的我国高等教育体制改革中，大学治理是十分重要的课题之一。2013 年颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“深入推进管办评分离，扩大省级政府教育统筹权和学校办学自主权，完善学校内部治理结构。”“在现代大学治理结构中，虽然外部治理尤其是政府的作用影响着大学的办学行为，但大学内部治理的能力与水平对大学的发展是至关重要的。因此有必要在研究现代大学治理时，深入地探讨大学内部治理问题。”大学内部治理中包括组织关系、权力关系、层级关系等多种结构因素，其中校院关系（即学校领导层、管理层与二级学院之间的关系）无疑是关键所在。

### 我国大学校院关系的变化与调适

上面所述学院在大学中的地位与作用以及大学内部治理中校院关系的重要性是在大学发展的历史过程中形成的，具有普遍意义。不过，由于不同国家大学生成和发展于不同的历史、文化、制度环境，因此大学中校院关系的样态也各具特色。譬如，可以在以教授组织为核心的大学内部治理模式与董事会领导下的大



学内部治理模式中，比较清晰地看到两者校院关系的差异。

我国是近代高等教育的后发国家，在发展过程中不断受到不同外国大学模式的影响。1949 年中华人民共和国成立后，社会制度的根本改变使得我国的高等教育发展走上了一条具有鲜明中国特色的道路。中华人民共和国成立后不久，为适应社会主义计划经济发展的需要，政府在高等教育领域开展了一场奠定新中国高等教育体制与制度的改革，建立了以中央政府集中统一领导为主要特征的高等教育管理体制。1952 政务院在颁布的《关于修订高等学校领导关系的决定》中明确了集中统一的高等教育管理原则和中央政府管理高等学校的具体内容。“中央高等教育部根据国家的教育方针、政策与学制，遵照中央人民政府政务院关于全国高等教育的各项决定与指示，对全国高等学校（军事学校除外，以下同）实施统一的领导。凡中央高等教育部所颁布的有关全国高等教育的建设计划（包括高等学校的设立或停办、院系及专业设置、招生任务、基本建设任务）、财务计划、财务制度（包括预决算制度、经费开支标准、教师学生待遇）、人事制度（包括人事任免、师资调配等）、教学计划、教学大纲、生产实习规程，以及其他重要法规、指示或命令，全国高等学校均应执行。”在大学内部，改革后取消了“学院”，“系”成为二级机构。

系的性质以及校系关系在政府的文件中也有比较明确的规定。譬如，1961 年制定的《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》中写道：“系是按照专业性质设置的教



学行政组织。系主任是系的行政负责人。系主任在校长的领导下，主持系务委员会和系的经常工作。”“系务委员会是全系教学行政工作的集体领导组织。”“系务委员会由正副系主任、系党总支书记、教学研究室主任及教师若干人组成，由系主任提名，报校务委员会通过，由校长任命。”“系务委员会负责执行学校党委委员会、校务委员会的决议和校长的指示，并且讨论和决定本系工作中的重大问题。”

由上可以看到，在政府集中统一领导的高等教育管理体制下，政府与大学之间的关系具有典型的行政化特征。“高等学校与政府是在国家行政体制内的下级与上级的关系，政府不仅具有高等学校校长的任免权，而且政府的文件、指令也是高等学校办学的基本依据，政府对高校办学的直接领导涵盖高校管理到教学的全部领域。高等学校少有独立办学的权力。”在这样的高等教育制度环境中，大学内的校院（系）关系也同样具有行政化色彩，如政府文件所规定的，系是学校领导下的二级行政组织，系成为大学内部行政体系的一个层级。

文化大革命结束、国家实施改革开放政策之后，随着社会经济体制改革的不断深入及社会主义市场经济体制的建立，我国高等教育发展进入了一个新的阶段，持续不断的改革是新阶段高等教育发展的主要特征之一。1985 年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》指出，高等教育体制改革的关键是改变政府对高等学校统得过多的管理体制，扩大高等学校的办学自主权。扩





大高校办学自主权的实质是政府将办学的有关权力下放、让渡或转移给高校，调整、改变高校与政府的关系。1993 年制定的《中国教育改革和发展纲要》进一步指出：“在政府与学校的关系上，要按照政事分开的原则，通过立法，明确高等学校的权利和义务，使高等学校真正成为面向社会自主办学的法人实体。要在招生、专业调整、机构设置、干部任免、经费使用、职称评定、工资分配和国际合作交流等方面，分别不同情况，进一步扩大高校的办学自主权。”“政府要转变职能，由对学校的直接行政管理，转变为运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政手段，进行宏观管理。”1998 年颁布的第一部《中华人民共和国高等教育法》明文规定了高等学校在 7 个方面的办学自主权，使得高等学校行使办学自主权有了法律依据。进入 21 世纪之后，高等教育治理问题开始受到政府、学界、高校的广泛关注。2010 年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》明确要求：“完善治理结构，公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权，完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用。加强章程建设。各类高校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。尊重学术自由，营造宽松的学术环境。”



在扩大高校办学自主权、高校与政府关系发生部分改变、高校治理结构改革深化的制度变革背景下，校院关系调整与变化就有了必要的基础，校院关系调整本身也成为高校内部治理改革的主要内容。为落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出的完善中国特色现代大学制度的任务，教育部实施了一系列的高等教育体制综合改革项目，“试点学院”改革是其中之一。2012年出台的《教育部关于推进试点学院改革的指导意见》（简称《指导意见》），确定了清华大学理学院等17个学院为首批试点学院，赋予试点学院改革学生招录与选拔方式、改革人才培养模式、改革教师遴选、考核与评价制度、完善学院内部治理结构等四项任务。《指导意见》还对试点学院改革提出了24项支持性措施。如：“允许试点学院自主研究确定本科生招生计划”；“扩大试点学院遴选教师的自主权，提高聘用岗位要求，培养和引进具有国际先进水平的优秀教师和研究团队”；“鼓励试点学院实行聘用制，探索年薪制”；“支持试点学院探索更加符合高等教育特点和人才引进规律的薪酬制度”；“支持试点学院改革院长选拔任用制度，试行教授委员会选举提名院长的办法”；“支持试点学院赋予学术委员会学科建设、学术评价、学术发展中的审议权，在学术成果评价等方面的评定权”；“落实和扩大试点学院教学、科研和管理自主权，支持试点学院依照学院章程自主确定发展规划并组织实施，自主配置各类资源，自主确定内部收入分配，自主设置和调整学科专业”等。从上述一些支持



性措施不难看出，试点学院改革的基本方向是扩大学院办学自主权，调整校院关系，提升学院在大学办学及内部治理中的地位与作用。

校院关系调整不仅体现在试点学院改革中，而且一些高校在制定章程和实施内部治理改革时也高度关注了这一点。

譬如，《北京大学章程》将学院列为教学科研单位，对教学科研单位的性质、作用、组织等做了明确的规定。“教学科研单位是指学校内部教学科研组织机构，主要包括学校直属的学院（系）、研究院（所、中心）。教学科研单位是学校教学科研活动的主体，主要从事教学、研究和社会服务。学校按照权责相宜的理念、职责下沉与权力下放相结合的原则，规范有序地授予教学科研单位相应的管理权限，指导和监督其相对独立地自主运行。”

又如，上海交通大学把“院为实体”改革作为学校综合改革的三项主要内容之一，改革的目标是形成校院协同发展、充满活力的大学内部治理结构，促进由“校办院”向“院办校”转变，改革的主要措施包括“院系综合预算”和“协议授权”。在这一改革过程中，校院关系将发生变化，学校与学院之间将不再是“简单的行政隶属关系，而是以对组织目标高度认同为前提的紧密型战略同盟关系”。具体来说，“作为紧密型战略同盟，校院之间的责权划分应该是授权方式而非分权方式；校院之间的工作模式应该是协作模式而非指令模式；校院之间的激励方式应该以目标为驱动而非以利益为驱动”。



尽管在完善大学内部治理结构的改革中校院关系已经引起学界的关注，如有学者分析了 92 所大学的章程，发现其中 55 所大学在章程中明确了学校实行“院校两级管理制度”，而且一些高校积极开展了探索调整校院关系的实践，但是长期形成的高校管理行政化特征仍然在高校办学运行过程中发挥着影响甚至主导作用。“在校院关系上，学校一级处于支配的、主导的和强势的地位，学院一级处于依附的、被支配的和弱势的地位。这种关系不仅体现在学院领导班子的配备上，而且还体现在学院的专业设置、招生、人事招聘、职称晋升、课程与教学管理、科研组织、社会服务、国际交流与合作、资源配置等很多方面。”

因此，从我国大学校院关系发展的历史与现状出发，在完善大学内部治理结构中调整校院关系首先要解决的问题是如何进一步扩大学院的办学自主权。2017 年国务院发布的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出，要“推动高等学校进一步向院系放权”。那么，什么样的权限应该向学院下放，或者说学院需要什么样的办学自主权呢？学院的学术机构性质决定了学院所应拥有的权限首先是与学术直接相关的，譬如依据学术判断招录学生、决定传授知识的内容与过程、评价学生学习成果、选任教师、组建基层学术组织等。其次，学院所应拥有的权限还包括与学术间接相关的。现代学术活动的顺利进行受许多环境因素的影响。为保障学术活动的正常开展，学院还应拥有学术活动管理、学术活动保障等方面的自主权。



大学向学院放权、扩大学院办学自主权后，学院如何合理运用权力将取决于学院内部的治理结构是否完善。在我国长期形成的大学体制内，学院作为学术机构的学术性受到遮蔽，学院作为行政组织的行政性过于凸显。因此，彰显学术性、使学术性与行政性达到一定程度的平衡是完善学院内部治理结构所要解决的重要课题。所谓彰显学术性，首先在于更好地发挥学术组织（学术委员会、教授委员会等）在有关学术事务方面的决策权和管理权。在彰显学术性的前提下完善学院内部治理结构还要遵循平等、民主的原则（平等、民主是学术组织的基本特性）。学院中的“每个人都应该有平等的权力去检验自己不同于专业同行的观点。结果形成了强烈的社团意识，即不论年龄和地位差别，学者必须尊重各自的独立地位。用制度的术语说，它要求有一种结构，其中的成员有平等的权力参与决策”。只有形成良好的学院内部治理结构，扩大学院办学自主权、调整校院关系的改革才能产生积极的效果，也才能为繁荣学术创造更加合适的制度环境。

来源：《江苏高教》，2021年第12期1-6



## 我国大学治理中的若干关系

张德祥

大连理工大学高等教育研究院院长

对大学来说，大学治理是一个永恒的话题，既要对它不断地进行理论探讨，又要在实践中不断地探索。1949 年以来，我国大学治理经历了一个阶段性与连续性相统一的发展过程。2010 年中共中央国务院颁布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》，明确指出“完善中国特色现代大学制度”，提出“完善治理结构、加强章程建设、扩大社会合作、推进专业评价”等具体任务，标志着我国大学治理进入了一个新的阶段。近 10 多年来，我国的高等教育经过快速发展已接近普及化，国务院发布的“统筹推进世界一流大学一流学科建设总体方案”明确提出，“实现我国从高等教育大国向高等教育强国的历史性跨越”。在这种背景下，包括大学治理在内的高等教育治理体系和治理能力现代化显得尤为重要。大学治理中存在若干重要的关系，认识 and 处理好这些关系对推进大学治理现代化具有重要的意义。

### 一、处理好党委领导与校长负责的关系，应坚持和完善党委领导下的校长负责制

党委领导下的校长负责制是中国特色现代大学制度的核心。





国家不仅在相关法律中已经明确这项制度，而且在一系列的文件中对如何实施这项制度也做出了明确的规定。坚持和完善党委领导下的校长负责制，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制，是大学治理首先要回答的问题。

根据我们前期对 25 所大学的问卷调查，在关于“党委领导状态”题项的回答中，有 5.6% 的被调查对象认为“非常好”，有 53.3% 的被调查对象认为“好”；在关于“以校长为代表的行政权力运行状态”题项的回答中，有 4.7% 的被调查对象认为“非常好”，有 56.4% 的被调查对象认为“好”。从调查数据和实际观察来看，这些年人们对党委领导下的校长负责制的认同在不断提高，党委领导下的校长负责制的实际运行水平也在不断提高。

在现实中，坚持和完善党委领导下的校长负责制还有许多工作要做。首先，要处理好领导与负责、决策与执行、管人与管事的关系，其核心是处理好党委领导和校长负责的关系。其次，要落实好民主集中制，重大事项必须经过集体讨论决定。然而在实践中，人们对什么是重大事项的认识常常是模糊的，因此，我们对重大事项的界限应予以明晰。第三，在议事决策机制、党政协调配合、运行保障等方面要有具体的办法。当前，高等学校比较重视党委会和校长办公会的议事规则，大都制定了相应制度，但是，高校还需要加强党政协调配合和运行保障。上述三个方面的问题并非今日才产生，有些问题过去就存在，在今后的实践中需要进一步解决。



坚持和完善党委领导下的校长负责制，书记和校长是关键。首先，书记和校长应对党委领导下的校长负责制的内涵、意义和要求认识到位，应从学理、政策、实践三个方面对“什么是党委领导下的校长负责制”“为什么要实行党委领导下的校长负责制”“实行党委领导下的校长负责制的基本要义是什么”等问题有比较清醒的认识，只有这样才能不断增强坚持和完善党委领导下的校长负责制的自觉性，并且把这种自觉性转化为行动。其次，要明确党委书记和校长的职责。明确党委书记和校长的职责是坚持和完善党委领导下的校长负责制的基本前提。明确职责需要有制度性的规定，个人对职责的理解必须建立在制度规定的基础上，缺乏制度规定会导致个人理解的空间过大。目前，在国家的政策文件中需要进一步明确书记和校长的职责。中共中央的相关文件对高等学校党委的职责做了明确的规定，1998 年通过又于 2015 年修订的《高等教育法》对高校校长的职责做了明确的规定。但是，有关高校党委书记的职责缺乏清晰的规定，只是在 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施意见》中规定，“党委书记主持党委全面工作，负责组织党委重要活动，协调党委领导班子成员工作，督促检查党委决议贯彻落实，主动协调党委与校长之间的工作关系，支持校长开展工作”。相对于《高等教育法》和相关文件中对校长职责的明确规定，学校书记的职责规定显得比较笼统。书记和校长的职责规定不够清晰，必然会影响二人对党委领导下校长负



责制的理解及其职责的履行，因此，进一步明确书记和校长的职责非常必要。第三，书记和校长在按规定履行职责的同时，还要相互支持、相互尊重、胸怀大局。书记和校长要有能力、有思路、有思想，更要有境界。

## 二、处理好学术与行政的关系，应充分发挥学术委员会在学术治理中的作用

学术与行政的关系是大学治理的重点和难点。在计划经济时代，我国高等教育实行高度集中和统一管理的体制，大学不仅缺乏自主权，其内部也表现为过强的行政导向，过弱的学术导向，背离了大学发展的内在逻辑。20 世纪 90 年代以来，在高等教育研究领域，关于学术权力和行政权力的研究逐渐兴起。人们认识到，现代大学的行政权力和学术权力既有其合法性，也有其局限性；二者既有冲突的一面，又有可以协调的一面，二者只有相辅相成、协调互动，才能保证大学健康运行和发展。

探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用是建设现代大学制度和完善大学治理的重要内容。教授治学的制度化是保证教授治学的可持续性与有效性的必要条件，学术委员会是实现这一条件的有效途径。《高等教育法》对高等学校学术委员会的性质、作用做了明确规定。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》再次强调，充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。当前，各个大学普遍设有学术委员会，制定了学术委员会



章程,并注重发挥学术委员会的作用,似乎教授治学已经制度化,但是我们不能过分乐观。实际上,学术委员会作用的发挥与制度设计之间还有很大距离。

根据我们前期对 25 所大学的问卷调查,在关于“学术委员会及其职能发挥状态”题项的回答中,有 1.8%的被调查对象认为“非常好”,有 24%的被调查对象认为“好”,而有 55.8%的人认为“一般”,有 15.7%的人认为“不太好”,还有 2.8%的人认为“十分不好”。从这个调查结果来看,高等学校学术委员会制度实施的效果不理想。

在高等学校,学术委员会在一定程度上还处于制度“虚化”、制度“悬置”状态。尽管学术委员会制定了章程,但是什么样的事务提交学术委员会审议,能不能按规定提交学术委员会审议,还没有一套机制和程序来保证。如何发挥学术委员会的作用仍然与高校领导的认识和工作习惯有关。高校在很大程度上对学术委员会还处于“想起来就用一用,想不起来就不用”,“不好决策的时候就用一用,方便决策的时候就不用”的状态。高等学校长期以来形成的行政导向的管理思维与运行模式仍然有很大的惯性,这种惯性不仅表现在思想认识层面,还表现为工作层面长期形成的“路径依赖”。

学术委员会制度化难以实现还表现为没有专门处理学术委员会相关事宜的日常办公机构。没有专门的日常工作机构就没有专人来保障学术委员会的工作运行。现在,高校学术委员会的日



常办公机构一般挂靠在学校的有关部门，如有的挂靠在校办，有的挂靠在科研处，有的挂靠在学科办，还有的挂靠在教务处。而这种挂靠事实上变成了依附和从属，其工作常常被边缘化。既然高校的学术委员会非常重要，为什么不能设立专门的工作机构来保障其运行呢？

学术委员会从目前的“形式制度化”到“实质制度化”还需要做很多工作，需要高校领导带头宣传教授治学的重要性，带头完善教授治学的制度设计，带头执行教授治学的相关规定。

### 三、处理好学校与院系的关系，应完善院系的治理结构

大学院系的治理是大学制度建设的重要内容。院系是大学组织的基本单元，是大学完成知识传播、知识发现、知识应用、知识理解等知识生产活动的基本学术单位。大学院系区别于其他组织的一个重要特点是“底部沉重”。大学的主要学术人员都聚集在院系；大学包括教学和科研在内的所有重要学术活动都在院系开展；大学内部的诸多矛盾与问题不仅都在院系显现，最终还要在这里解决。大学的院系又是一个复杂的组织，伯顿·克拉克讲到的大学组织的“矩阵结构”，迈克尔·科恩和詹姆斯·马奇提出的“有组织无政府状态”以及查尔斯·比德韦尔等人指出的“科层制与松散结构的混合体”等，都体现在大学的院系组织中。大学的这些特点决定了大学院系治理的重要性和复杂性。近年来，随着高等教育的快速发展，我国大学的院系规模不断扩大，有的单位甚至拥有几千名学生和几百名教师，同时，随着事业发展和





高校权力的下放，院系单位具有的人、财、物方面的权力也在扩大。大学的院系治理不仅显得越来越紧迫，而且成为大学治理的重要组成部分，搞好院系治理已成为保障大学事业健康发展的内在要求。

目前，关于大学院系治理存在着“四多和四少”现象[1]，即国家政策文件对大学治理领导体制、治理结构和运行机制的政策规定多，对大学院系的领导体制、治理结构及运行机制的政策规定少；高等教育研究领域关于大学治理的研究多，关于院系治理的研究少；大学对坚持和完善党委领导下的校长负责制及完善大学治理结构的关注多，对完善院系领导体制关注少；大学对院系组织形态变革的研究多，对院系治理结构的研究少。总之，在现代大学制度建设过程中，人们普遍关心的是学校层面的治理结构及其运行，对院(系)层面的治理不够关心。

搞好大学的院系治理，需要处理好大学和院系的关系。长期以来，大学行政化的一个重要表现就是大学过分科层化，大学组织对直线职能制过分强化使院系成为学校的一个“生产车间”，院系因缺乏相应的权力而成为学校管理部门指挥的对象。我们常说大学是“学者共同体”，其特征主要体现在院系层面。院系“底部沉重”和“结构松散”的特点要求大学改变管理权限过分集中在校一级的局面，向院系放权，既要使院系感到有权力，又要使院系感到有责任，从而激发院系的内生动力。

搞好大学的院系治理，需要完善院系的治理结构。





(1) 要贯彻好党政联席会议制度。新中国成立以来，虽然大学的领导体制几经变化，但大学院系总体上实行的是院系主任负责制。1990 年我国颁布了《中共中央关于加强高等学校党的建设的通知》并提出“系党总支是全系的政治核心”，指出系党总支的主要任务是“保证监督党和国家各项方针、政策及学校各项决定在本系的贯彻执行；参与本系行政管理工作重大问题的讨论决定；支持系主任在其职责范围内独立负责地开展工作”。2007 年教育部发布《关于加强普通高等学校基层党组织建设的意见》，提出“建立健全党政联席会议制度”。该意见还指出“院(系)工作中的重要事项，要经过党政联席会议，按照民主集中制的原则集体研究决定”，“党政之间既要明确职责，又要协同合作；既要合理分工，又要形成合力；有效形成院(系)党政相互配合、协调运转的工作机制”。对于党政联席会议制度，有人理解为“这是一种党政协调配合的工作机制，还不是一种领导体制”，也有人将其理解为是一种“党政共同负责制”。如何贯彻好党政联席会议制度，需要有一系列的制度规定，如明确院系工作中哪些重要事项需要党政联席会议作出决定，否则不同的人因理解不同就会产生不同的行为，影响这一制度的执行。再如，党政联席会议如同大学的党委会和校长办公会一样，也需要有议事程序和规则。此外，有些关系需要进一步明确，如党政联席会议与二级学院党委会的关系，党政联席会议与院长办公会议的关系等。

(2) 完善院系治理结构，需要强化教师在院系学术治理中的



作用。院(系)作为学术单位,其基本活动是学术活动,教师应该在院系治理中发挥重要的作用,教授治学首先体现在院系。这些年来,尽管一些大学的院系注重发挥以教授为代表的教师群体在学术治理中的作用,但是,它们对什么学术事项、哪些人、以什么方式参与学术治理等问题缺乏制度性的规定;一些大学即便有了制度性规定,也未能把制度性规定变为制度化行为。虽然有的院系有学术委员会或教授委员会,但此类机构仍存在“虚化”和“随意化”的现象,缺乏章程和有效的保障机制。还有的院系在学术造诣比较高的人担任院长(系主任)后,出现了个别人“官气”很足,主观武断,缺乏学术民主的现象,有的人甚至利用行政职务谋求个人私利。

(3)完善院系治理结构,需要发挥广大师生员工的作用。大学院系除了学术事务以外,还有许多行政事务和事关教职工切身利益的事务,如何保障广大教师在院系治理中的民主参与和民主监督权利需要很好的研究,并做出制度性安排和组织实施。院系是基本的教学科研单位,大学生是院系治理的重要利益相关者,他们的权益需要得到维护,他们的权力需要得到尊重。因此,听取学生的意见,吸收他们参与院系治理是完善院系治理的重要内容。

#### 四、处理好大学章程与学校制度的关系,应完善以章程为核心的制度体系

大学章程被称为大学的“宪法”,制定章程和依据章程管理



学校是依法治校的要求。1998 年颁布的《高等教育法》明确规定，申请设立高等学校的，应向审批机关提交章程，并明确章程应当规定的事项，从而确定了大学章程的法律地位。2010 年 7 月中共中央国务院颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》强调指出，各类高等学校应依法制定章程，依照章程规定管理学校。教育部于 2011 年 7 月颁布《高等学校章程制定暂行办法》，并于 2013 年 9 月颁布《中央部委所属高等学校章程建设行动计划(2013-2015 年)》，进一步推动了大学章程的制定。

大学设立要有章程，大学管理要依据章程。近代中国高等教育产生后，制定大学章程一直是设立大学的必要条件。新中国成立后，在一段时间内，大学章程也一直被保留并作为大学管理的依据。后来，由于历史的原因，大学章程被忽略，大学章程的制定中断了。现在，国家强调大学章程的制定实际上是在“补课”，补历史的“欠账”。尽管有这样曲折的历史，但这一课补得非常有必要，因为它标志着我国依法治教、依法治校的意识进一步增强，依法治教、依法治校的步伐进一步加快。

近年来，在国家教育行政部门的推动下，大学普遍制定了章程，这是高等学校依法治校的一大进步。但是，我们也看到大学章程的建设与实施出现了一些新的问题，如有的学者指出，各大学章程趋同以及章程在大学治理过程中被束之高阁。[2]大学章程与大学的制度体系存在一定程度的“脱耦”。所谓脱耦，是指



大学章程与既有的大学制度体系耦合不够，存在一定的分离。这种现象的产生与我国大学章程建设和制度体系建设的历史过程有关。从大学章程与大学其他制度的关系来说，应该是在设校时先制定章程，然后，再依据章程制定学校的规章制度，这样，大学章程与其他制度之间是一种耦合关系。由于我国相当多的大学在设立时并无章程，而学校运行和管理又需要有章可循，因此，大学在长期的办学实践中已经制定了一系列的规章制度，以至于我们在制定大学章程时面临该章程如何与学校既有的制度相衔接的问题。据我们的初步研究发现，大学章程与其他制度的耦合程度不够高，存在“脱耦”现象。其主要表现在：第一，缺失，即学校章程既缺失根据国家要求和高等教育改革需要加以明确的条款，也没有相应的学校制度规定。如有的学校虽然在章程规定中设立了“大学理事会”“二级学院民主管理委员会”等，但是没有相应的制度与之呼应。第二，陈旧，即学校章程对一些事项做了新的表述和规定，但学校制度如一些关于财务和人事的规定依旧是过时的规定和表述。第三，冲突，即学校的制度规定存在严重的部门化倾向，各个部门对同一事项的规定不一致，如关于教师的考核，教务部门、科研部门和人事部门的规定常常不一样。

由于大学章程的制定带有“补课”性质，要使章程真正发挥作用，必须把章程的要求体现在学校的各项制度中，落实在各项管理事务上。也就是说，必须以章程为标准来审视学校现存的各



项规定，看它们是否符合章程的要求，并以此来修订和完善学校的各项规章制度。大学的制度体系包括办学治校的一系列制度和规章，如教师制度、学生制度、教学制度、科研制度、财务制度、资源管理制度、党建制度等。大学的制度体系大体可以分为四类：一是学校的管理体制，包括治理结构、学校的组织架构、权力的决策执行与监督等；二是学校的资源配置与管理体系，包括人、财、物的资源配置、日常管理、绩效的评价考核等；三是学校的职能管理体系，包括学科建设、人才培养、科学研究、社会服务、国际合作交流等；四是学校党建和意识形态管理体系，包括党建、意识形态、宣传教育、学校文化、学校安全稳定等。大学章程要与这四大制度体系有机衔接，纵向贯通，横向协调，最终形成以大学章程为核心的大学制度体系。

完善以大学章程为核心的大学制度体系，既是大学治理的重要内容，也是章程制定之后大学需要继续做好的工作，否则，章程与其他制度一旦脱节，章程的严肃性和法律地位就会打折扣，章程的制定就徒有其名。现在的问题是，相当多的大学并没有在章程制定之后做好章程与学校制度的衔接工作，没有真正形成以章程为核心的大学制度体系。

## 五、处理好办学自主权与治理能力的关系，应不断提高大学治理的能力

大学办学自主权是大学逻辑的内在要求，也是大学存在与发展的必要条件。20 世纪 80 年代以来，高等学校呼吁扩大办学自





主权，学者们也对高等学校办学自主权进行了诸多的研究。高等学校的诉求和学者的研究成果得到国家和政府的重视，扩大和落实高等学校办学自主权成为国家高等教育改革的重要政策取向。1985 年教育部颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》，明确提出“要扩大高等学校的办学自主权”，首次以国家政策文件的形式明确了高等学校办学自主权问题。1993 年，中共中央、国务院颁布《中国教育改革和发展纲要》，明确提出“进一步扩大高等学校的办学自主权”。1998 年通过的《中华人民共和国高等教育法》第一次从法律的角度明确提出，“高等学校应当面向社会，依法自主办学，实行民主管理”，并明确了高等学校办学自主权的具体内容。其后的各类国家政策文件都把“扩大和落实高等学校办学自主权”作为高等教育改革与发展的重要政策加以明确。

20 世纪 80 年代以来，尽管大学的办学自主权逐步得到落实，但从高等教育发展的实践来看，大学办学自主权仍需要进一步落实并进一步扩大。同时，我们必须认识到，大学在得到办学自主权后，必须不断提高办学治校的能力。正如《中国教育改革和发展纲要》所说的，“学校要善于行使自己的权力，承担应负的责任，建立起主动适应经济建设和社会发展需要的自我发展、自我约束的运行机制”。否则，大学即使有了办学自主权，由于治理能力不强导致其不能很好地行使办学自主权，也会影响政府进一步扩大大学的办学自主权。2013 年 11 月召开的党的十八届三中





全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，这也给高等教育治理体系和治理能力现代化提出了更高的要求。

当前，虽然高校提高大学治理能力的意识在不断增强，但是，我们也必须看到，提高大学治理能力的要求与用好大学的办学自主权和推动大学内涵式发展、建设现代大学制度的要求相比还不够。宣勇在“完善中国特色现代大学制度进程中的大学校长管理专业化”研究中提出了“大学校长对大学的管理必须专业化，即专心的事业、专长的从业、专门的职业”。关于专心的事业，调查显示，有 87% 的现任大学校长继续从事原学术研究工作，从事原学术研究工作所占精力占 1/4 以上的大学校长占 51.3%，其中占一半精力的占 8.1%。关于专长的从业，调查显示，63% 的大学校长为理工科出身，具有管理学背景的校长占 10.9%，具有教育学背景的校长仅占 4.3%。而在美国大学校长中，具有教育学或高等教育学背景的达 37%，具有理工科背景的占 18.5%。关于专门的职业，调查显示，有 59.1% 的校长表示不愿意放弃原有的学术工作而成为职业化的大学校长，只有 12.5% 的人表示愿意放弃原学术工作，担任职业化的校长。[3]宣勇的这项研究不是直接针对大学治理能力的研究，但是，从大学领导者专心、专业、专门的情况来看，大学领导亟须加大对大学治理的投入以及提高大学治理能力。现代大学规模大、结构复杂，提高质量的任务重，社会期待高，与社会的联系广的特点，需要大学领导专心



致志地投入工作，需要他们对大学有深刻的理解，有先进的办学理念，具备管理大学的专门知识和较强的管理能力。

此外，大学治理能力的提高，不仅要依靠校一级的领导，还要求学校管理层的干部以及院系一级的管理者提高治理能力。实践证明，学校的管理干部和院系的管理者治理能力与大学的治理水平密切相关。大学各个部门的管理者都应该对大学有深刻的理解，都应该成为各个领域的管理专家。大学应该重视对管理干部的培训，应该对管理干部提高治理能力有明确的要求。管理干部自身也应该勤于学习、善于学习、向书本学、在实践中学，不断地提高治理能力。

## 六、处理好治理与管理的关系，应不断提高大学的治理和管理水平

治理的概念进入高等教育领域后便很快融入高等教育研究话语体系，并被广大的研究者和实践者认同，治理成为一个时尚的概念。比起高等教育治理或大学治理的概念，高等教育管理或大学管理的概念在一定程度上被边缘化，甚至有的人认为管理已经过时，大学从管理阶段进入了治理阶段。这样，我们不得不思考，在高等教育领域，治理和管理有什么区别和联系？治理可以取代替管理吗？治理包含管理吗？治理与管理并列吗？治理和管理相互交叉吗？

有学者从主体结构、权力运行向度、概念提出时间边界、治理与管理的重心等方面对治理和管理做了界定。李福华等人在厘



清了治理和管理概念后,阐述了大学治理的重点领域和大学管理的重点领域。其中,我国大学治理的重点领域是:完善大学治理结构,优化大学治理机制;建立和完善治理视野中的高校社会问责机制。大学管理的重点领域是:管理理念与管理模式创新;质量管理与人才培养质量;绩效评价体系与教师绩效管理;岗位设置、人员聘任与薪酬改革等。[4]

尽管治理与管理有不同的内涵,但是它们也有共同之处,即调动各方面的积极性,实现资源的科学配置与管理,完成组织的工作任务,实现组织的目标。治理概念的引入,为我们更深入地理解大学,更好地办学治校提供了新的视角。但是,大学治理概念的引入并不能替代管理,不管是理性认识还是在实践中,大学治理和管理都是必要的。现实中,应该避免重视治理而忽视管理,二者应该相辅相成,相互协同以提高大学办学治校的水平。

在当前大学管理的实践中,还有许多突出的问题没有解决好,如以学生为中心创设良好的学习条件和环境,教师的评价与考核,资源的配置与管理,各种计划、专项实施的效果,大数据在学校管理中的应用等。人才培养是学校的根本职能,学生的发展是学校一切工作的出发点和落脚点。但这种认识在学校管理中并没有落实好,我们在为学生发展创设良好的制度、条件、环境方面还有许多管理工作要做。教师是大学办学主体,教师评价与考核是调动教师积极性的重要手段,是引导教师的“指挥棒”。大学普遍重视教师的评价与考核,因为它关系到教师的晋级、收入、声



誉等。但是，现实中如何做到科学、客观、准确地评价教师的劳动及成果始终是大学管理的难题。教师工作的质与量、教学与科研、不同学科教师工作的特点、教师的显性劳动和隐性劳动(教师有些劳动在评价考核体系中是无法测量的)等都是教师评价与考核的难点。资源是大学办学的基本条件，如何配置和管理好大学的资源既关系到大学的办学水平和效益，也关系到学校的可持续发展。现实中，一些大学缺乏成本和效益的概念，导致设备重复采购，使用率低；办学用房越盖越多，越盖越不够用，办学用房缺乏分配、退出的标准和机制等，这些问题都需要解决。随着高等教育事业的发展，高等学校获得的各种国家计划投入和专项经费也在不断增加，如科研经费事业费、大学生创新计划专项、教师教改专项等，这些经费投入对提高高等教育质量是必需的，但是经费如何使用，效益如何，需要经过评估和相应的管理。信息化和大数据为大学管理提供了极大的方便，它可以为科学决策提供数据支撑，为分析学生的学习行为，为资金使用、物资采购、设备管理等方面提供技术支持。在管理实践中，我们需要思考和解决的问题是如何避免浪费，降低廉政风险等问题。

总之，没有一流的治理，不可能有一流的大学，同样，没有一流的管理，也不可能有一流的大学。

## 七、处理好制度建设与文化建设的关系，应重视发挥文化在大学治理中的作用

制度建设是大学治理的核心内容，实现大学治理现代化首先



要做好制度设计和制度实施。近些年来，在国家的高度重视下，大学制度建设取得了重要进展。2010 年中共中央颁布了《中国共产党普通高校基层组织工作条例》，2011 年教育部颁布了《高等学校章程制定暂行办法》以及《学校教职工代表大会规定》，2014 年教育部颁布了《高等学校学术委员会规程》以及《普通高等学校理事会规程(试行)》，2017 年中共中央办公厅印发了《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》等。在国家政策的指导下，大学在制度建设方面做了大量工作，如制定大学章程、学术委员会章程、党委会议事规则、校长办公会议事规则、教代会议事规则、二级学院运行规则等，从而保证和推动了大学的发展。但是，制度靠人去设计，只有实施了，才有意义。我们发现，有些学校推进大学制度建设的自觉性较高，有些学校则不够；有些学校制度建设相对完善，有些学校则不够；有些学校制度实施的效果较好，有些学校实施效果较差。究其原因，我们认为，文化是影响制度设计和实施的重要因素，制度建设与文化关系密切，文化深深影响着制度的设计和实施。

(1) 文化影响大学制度的设计。大学治理是在一定的文化场域中实现的，大学的制度建设本身就是文化的投射，大学制度是大学文化制度化的存在形式，它反映了大学组织成员对大学基本价值的认知和集体意识，因此，大学中的个体和群体的价值观的塑造影响着大学的制度设计。一所大学偏向什么样的治理，喜欢什么样的治理，接受什么样的治理，这些都包含着文化的因素。





大学文化，像水、土壤、空气一样，影响着大学制度的生根、发芽和结果。

(2) 文化影响大学制度的实施。大学治理的制度设计能否有效实施以及实施的程度如何受大学文化的影响，因为“大学治理的有形框架只有在理念认可，基于文化模式相容的情况下，才能发挥作用” [5]。文化是隐藏于大学治理背后的隐性秩序。任何组织都处于某种特定的文化环境之中，具有特殊的文化认知图式，它维持和界定着某种治理的秩序，影响着组织成员对组织变革的接受和认同程度，某种意义上决定着组织变革的成效。一所大学内部治理的实践和有效性取决于学校内不同群体、个体的集体意识以及他们对管理规则、法规和实践的解释。影响大学治理的文化因素不仅存在于学校之中，大学所处的社区环境和社会环境也会对其产生影响。

(3) 文化本身具有治理的功能。文化有规范、引导、激励等作用。20 世纪 80 年代，管理理论界兴起了“文化管理理论”。一个单位所形成一种文化，不管人们是否认识到，这种文化都会弥散在单位的任何一个角落，影响着人的思维和行为。文化的治理功能相对于制度，更加潜移默化；文化相对于自然是可以建设的，因此，聪明的管理者重视文化建设。现实中存在一些影响大学治理的文化因素，如我们对大学的内在逻辑和大学理念的认识还不够深入；行政导向、官本位等受传统文化和计划经济体制影响形成的办学思维定式等因素还深深地影响着我们；一些管理者





习惯于下指令和搞“一言堂”；学校的管理部门缺乏服务意识，衙门作风不同程度地存在着。这些文化因素发挥了负向功能，因此，大学治理不仅要重视制度建设，还要重视文化建设，制度建设和文化建设应同步进行。我们应该建设和弘扬反映时代要求和大学办学规律的大学文化，减少和消除落后的不良文化，发挥大学文化的治理功能。

## 八、处理好外在推力与内生动力的关系，应增强大学提高治理水平的自觉性

推动大学治理有两种力量，即大学的自身力量和外部的力量。改革开放以来，我国大学在治理进程中不乏改革的动力和行动，推动了大学内部管理体制、办学体制、教育教学等改革并取得了一系列重要成就。但是，我国高等教育作为“后发外生型”，从近代大学产生起，政府与大学的关系就很紧密，因此，大学内部治理结构的形成及其模式的变迁一直受政府的影响。可以说，政府是推动我国大学治理变迁的主要外部力量。从 1949 年中华人民共和国成立以后大学治理变迁的历史进程来看，国家出台了各种政策，直接作用于大学治理，引发了大学领导体制、治理结构的变革，影响着大学内部各种权力在大学治理中的地位、作用及其权力运行。

政府主导的大学治理变迁对完善大学治理结构，促进大学运行和建设现代大学制度有着重要意义。政府对大学治理的基本架构、基本原则、基本内容、基本程序作出规定是完全有必要的，



而且从政府的角度推动大学治理现代化也会更加有效,从大学治理的实际效果来看,由政府主导的治理成效也是显著的。但是我们也看到,过度强调政策导向不仅会使大学缺乏改革的内在动力,还会出现依赖心理和合法性机制作用下的机会主义心理。所谓依赖心理,是指大学表现出依赖政府的政策供给的办学行为,即政府让我做什么我就做什么,大学缺乏推动治理的主动性和创造性。所谓合法性机制作用下的机会主义心理,表现为某些改革并非大学主动提出来的,而是大学为了完成上级交给的任务,为了获得上级的认可和相应的资源提出来的。从制度主义的组织理论来看,组织常常要适应外部的强制要求或模仿某些成功者而采取措施,其目的是为了获得合法性和资源。如果大学改革过度依赖外部力量,那么现代大学制度建设就会因内生动力不足而出现“交作业”现象。所谓“交作业”现象,就是大学会像小学生给老师交作业一样完成上级的“规定动作”,而非是学校自觉、主动地完成某项改革或某项工作。因此,学校认为交完了“作业”就完成了任务,至于这项改革或工作如何实施,实施的效果如何,学校并不关心。比如大学章程在制定过程中,上级规定学校必须在指定的时间内完成章程制定并上交,于是,许多学校为了完成“作业”组织相关人员加紧工作,至于章程制定之后如何实施,如何与现有的制度体系衔接则很少考虑,甚至还出现大学章程制定后束之高阁以及大学章程与大学制度体系“脱耦”现象。再如,此前大学制定综合改革方案也存在这种情况。上级要求各个大学都要制



定综合改革方案，并规定上交的时间。有的学校为了完成上级的要求，也是组织专门人员闭门赶制。综合改革涉及学校工作的方方面面，是指导学校相当一段时间内改革发展的重要文件，本来应该组织各个方面的人员认真讨论，并结合学校改革发展的实际形成共识。但是，实际情况并非如此，有些学校匆匆制定，匆匆上交，许多干部、教师对其内容完全不知。试问，这样的改革方案如何深入人心，如何很好实施，这是典型的“学生给老师交作业”现象。长此以往，大学如何体现推动治理现代化的内在自觉性。

我国的高等教育规模大，结构复杂的特点决定了政府制定的政策应该保持一定的张力，关键在于激发大学建设现代大学制度的内生动力。在我国，只有把国家政策的推动与大学的内生积极性结合起来，把国家政策的要求与大学的实际结合起来，才能更好地实现现代大学制度建设的目标。

来源：《高等教育研究》，2018年第7期



## 释放师资队伍活力，提升院系治理能力

郭上江

中国地质大学（武汉）数学与物理学院院长

作为高校组织机构有机组成部分的学院和院系，其内部治理结构的设置和运行状况堪称是高校内部治理结构的核心所在。院系是以学科专业为基本依据建立的最重要的二级实体组织，是学科建设发展的直接载体和责任主体，一流大学建设关键在一流学科建设。

“立德树人”“教授治学、学术自由”的大学理念最终要通过院系来实现。完善院系治理结构，是深化校院两级管理体制改革进而推动现代大学制度建设的重要路径，优化高校二级学院内部治理体系是全面深化高等教育综合改革的重要着力点和抓手。

### 一、释放师资队伍活力，深化人力资源改革

改革人力资源配置模式，建立二级单位人力资源核算体系，逐步下放人事管理权限。明确各层次岗位的准入条件，细化岗位职责，因事设岗、以岗选人，实现身份管理向岗位管理转变。探索建立人才动态稳定、有序流动的聘用机制，规范合同管理，推进年度考核、中期评估、聘期考核与聘用的深度结合。构建以岗位绩效工资为主体，协议薪酬、项目工资制并存的多元收入分配制度，建立公平、合理、规范的收入分配秩序。以职责任务分类为导向，水平能力与目标达成评价、用人主体与同行专家评价相结合，建立健全人才分



类评价体系，完善以教育教学能力和学术创新能力为核心的教师评价机制。强化薪酬与“岗位职责、工作业绩、实际贡献”的关联度，完善优秀中青年人才薪酬激励政策，支持优秀青年人才在创造力黄金期做出突出业绩。

## 二、提升基础研究能力，增强创新学科发展

要面向世界科学前沿，开展前瞻性研究，力争在若干基础和前沿技术研究领域取得重大突破，推动数学学科和物理等基础学科进入国内先进行列，并带动相关交叉学科领域快速发展。持续加大对数学、物理等基础研究的投入，创造长周期的科学研究条件。支持自由探索，宽容创新失败，积极支持和引导科研人员开展探索性、前沿性、原创性科学研究。强化学科建设目标、资源配置及高层次人才引进培育之间的衔接，加大标志性成果产出政策引导力度。推动学科深度交叉融合，加快基础学科、基础学科与应用学科、自然科学与人文社会科学之间的交叉融合，催生新的学科发展方向。营造浓郁的学术氛围，支持教师在有影响的国际学术组织和重要学术期刊任职，在重要国际学术会议做大会报告。以主办高水平学术会议为主要通道，与国内外高校及研究机构广泛开展交流与合作。加快推进数学科学中心建设，形成基础研究和应用研究并举、相辅相成、相互促进的良好局面。

## 三、落实人才培养核心地位，推进人才培养模式改革

坚持教授为本科生上课制度，完善人才培养方案，提升课堂教学质量，建设智慧型、研讨型教室，提升学生批判性思维和创新能



力。以学生发展为中心，推广研讨式、案例式、项目式、混合式、翻转课堂等多种教学模式。推进本、硕、博课程贯通体系建设，加强优秀案例教学库建设；实施国际化培养，与国外高水平大学开展战略合作。完善科研与教学融合机制，多学科交叉培养拔尖创新人才。形成高水平科研成果进教材、研究前沿进课堂的激励机制。加大高水平科研平台对本科生的开放力度，推动科研团队与教学团队融合。加快推进公共基础课教学体系建设，面向不同学科背景学生开展通识教育与创新教育，克服传统高等教育专业化带来的片面性和局限性，提升学生的通识文化素养和身心健康素养，创新公共基础课为专业课服务、与专业课相渗透的功能，达到多重创新属性。以课程群为基础建立健全基层教研室和教学团队，组织基础课综合改革教学研究。

来源：中国地质大学（武汉）学院新闻， 2020 年 9 月 30 日





## 敢为人先 守正创新 探索基层院系治理的新经验

徐 峰

南京理工大学 电子工程与光电技术学院

习近平总书记在十九届四中全会指出：“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，是关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康的重大问题。”这一重要论述，为我们深入学习领会推进治理体系和治理能力现代化的重大意义提供了重要指导。坚持和完善中国特色现代大学制度，是中国大学治理改革的核心内容之一，而二级学院作为高校最基础的实体教学科研单位，其治理体系与水平直接反映了大学管理者对办学治校的理性思考，决定了现代大学制度建设的质量，对优化内部治理体系、激发办学活力具有至关重要的作用。

电子工程与光电技术学院作为南京理工大学“1+5+10+N”学科布局的主干学院，始终高度重视治理体系现代化建设，秉承“敢为人先”的改革精神，大胆先行先试，近年来，在全校范围内率先实施了专业负责人制度、率先整合全院资源成立了实验室管理中心、率先试行了重点科研团队与关键核心岗位制、率先在传统系的基础上建立了专注于科学研究与国际化办学的研究所，改革成效显著。



近期,学院又以校内巡察整改为契机,主动领题,守正创新,重点围绕理顺院系政治职权、学术职权、民主职权三者间的关系,推动构建“资源统筹效率高、基层主体参与性广、师生员工获得感强”的治理体系新范式,力求探索出一套具有可复制性、可借鉴性的基层院系治理的工作思考与经验。

坚持党政共同负责制,切实提高政治站位,规范政治职权。学院深刻认识到党政齐心协力共担责任、齐抓共管行使职权、齐驱并驾务求成效,是推动事业发展的强大动能。为此,学院分别在2018年底和2021年初两次更新了常委会和党政联席会事规则并严格执行,有关党的建设、干部推荐任用等工作,由党委会议研究决定,涉及办学方向、教师队伍建设、师生员工切身利益等重大事项,则由常委会先研究再提交党政联席会决定。例如,学院《岗位聘任和绩效津贴实施办法》的制定,先经常委会讨论研究,把好总体方向并协调突出矛盾问题后再提交党政联席会议审定通过;学院学术委员会换届,先由常委会研究确定新一届学术委员会换届基本原则,并对候选人名单进行政治把关,再由党政联席会负责制定具体工作办法,组织换届选举。同时,学院党政领导班子实现交叉任职,院长任党委副书记,党员副院长全部任党委委员,教师党支部书记“双带头人”比例达到100%,且全部兼任系(中心、所、实验室)副主任。学院党委始终把党的全面领导要求体现在办学治院各领域、教育教学各环节、人才培养各方面,坚持与业务工作同研究、同部署、同实施、同考核,全



院的工作布置会、推进会、总结会都由党政共同召开，为办学事业发展提供了坚强政治保障。

下一步，学院将持续秉承“党政同心”的工作理念，以落实党政共同负责制为主轴，党政一起共同落实好五方面工作，即：共同谋划布局性工作，围绕建设发展目标共同制定发展规划；共同推进改革性工作，落实教育评价改革任务、制定岗位聘任和绩效考评方案、公房有偿使用管理办法等；共同夯实基础性工作，党组织在党的建设和办学治院中发挥领导力、在教学科研管理中发挥支撑力，行政在教学科研中配合党建工作落实并提供经费和设施等条件；共同抓好竞争性工作，深入诠释学院文化精神，统筹打造特色品牌；共同推进疫情防控和事业发展，争取全局性胜利。

坚持教授兴院治学制，弘扬尊师重教风尚，用好学术职权。学院深刻认识到大学的本质是追求学术的机构，尊重学术职权、重视学术组织建设至关重要。为此，学院充分发挥学术委员会“审议学科建设、专业设置，教学、科学研究计划方案”“评定教学、科学研究成果”“调查、处理学术纠纷”“调查、认定学术不端行为”及“审议、决定有关学术发展、学术评价、学术规范事项”等五大职能，营造浓厚学术氛围，持续完善学术管理的体制、制度和规范。尤其是强化学术委员会成员的学术道德意识，切实超越学科本位意识，更多站在学院发展大局层面，做立德树人的表率、做精研学术的表率、做履职尽责的表率。通过严格落实学术



委员会各项工作制度，以公开规范的工作程序、相对稳定的人员构成，增强学院教师的信任感；以保持学科的适当平衡，促进学术资源的有效配置；以灵活有效的议事方式，及时高效地行使审议职权，为学院人才培养和科学研究提供智力支持。

下一步，学院还将持续完善学术治理规范，不断健全学术委员会运行机制，结合学科特点和人员构成建立各分小组，科学推进学术委员会依法依规行使职权和履行职责，努力在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等学术事务上发挥重要作用，为“双一流”建设做出应有的贡献。

坚持基层民主管理制，广泛凝聚各方共识，发挥民主职权。学院深刻认识到师生的共同参与是民主管理和民主监督的主要力量，在基层院系治理结构中发挥着决策和监督的重要作用。为此，学院持续推动健全院系二级教代会的民主管理制度，在代表构成上以教职工为主体，一线教师代表达到 70%，并有相应比例的青年教师、女教师代表以及民主党派和无党派人士代表等，代表人选政治思想强、民主作风好、参政议政水平高，能听取和反映不同利益群体诉求。坚持每年至少召开一次二级教代会，提交教代会讨论的文件与重大事项，在会前已广泛、充分听取群众意见，重点听取并讨论学院主要党政负责人的工作报告、重要改革方案、教师队伍建设方案、学院教育事业发展“十四五”规划等在内的学科与专业发展规划、年度工作计划等，并提出意见和建议；审议通过本单位教职工岗位责任制方案、考核与奖惩办法、



绩效津贴分配方案、教职工生活福利事项以及其他与教职工有关的规章制度等；民主评议和监督学院党政领导干部，根据上级部署，参与民主推举本单位领导干部的人选。同时，学院充分尊重学生群体的主体地位，针对“00 后”大学生对民主意愿更为渴望的特点，充分支持和保障学生参与学院管理的民主权利。具体体现在，制订日常教学计划、学生奖学金评定方案、学院文化建设规划、困难学生资助办法等与学生利益相关的学院规定时，充分听取学生组织的意见和建议。

下一步，学院将一方面，持续加强对教代会代表的教育培训，把提高教代会代表参与民主管理和依法维护教职工群体合法权益的能力水平作为一项基础工作，不断提高教代会代表依法参政议政的履职能力；另一方面，广泛邀请学生组织代表参与到学院的管理和监督工作之中，包括学生违纪处理申诉、教师的师德师风建设等，切实尊重学生群体的主体地位，真正使师生的民主参与从“走过场”转变为“实质化”。同时，配套完善信息公开机制，通过制定信息公开目录、创新和拓展信息公开平台与渠道等，有效激发师生参与院系治理的积极性，汇聚发展动力。

总之，在新时代推动高等教育高质量发展的过程中，高校基层院系的治理问题要始终坚持十九届四中全会提出的“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的基本要求，不断将我国高校的各项制度优势转化为实实在在的治理效能，从而为实现高校治理体系和治理能力现代化贡献更多力量，为建设一流大学提供坚



强的制度保障。

来源：南京理工大学钟声新闻网， 2022 年 5 月 19 日