



江苏理工学院
JIANGSU UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

高教视点

2020 年第 2 期

高校治理体系和治理能力现代化专题

2020 年 6 月

目 录

高层传音

推进教育治理体系和治理能力现代化.....	1
聚焦大学治理关键 推进治理能力现代化.....	4
推动中国特色现代大学制度建设.....	7
为推进教育治理体系和治理能力现代化提供坚强组织保证.....	10

名家视角

加快推进教育治理水平和治理能力现代化.....	12
推进中国特色高校治理体系与治理能力现代化.....	14
大学治理的历史逻辑与时代要求.....	19
加快推进大学治理体系和治理能力现代化.....	24

媒体报道

夯实推进教育治理体系和治理能力现代化的“五个基础”.....	26
推进高等教育治理体系和治理能力现代化.....	29
推进高校治理体系和治理能力现代化.....	31

研究动态

高校内部治理结构改革：改革开放四十年来的回顾与展望.....	33
大学治理的内在逻辑及其生态构建——从人治、法治到善治的历史演变.....	39
大学学院治理：本质、维度与路径.....	44
我国大学治理中的若干关系.....	54
我国大学院系治理现代化：学理认识、现实困境与实践路径.....	64
新时期高校内部治理创新的路径.....	72

他山之石

长安大学深化校院两级管理体制改革的内涵式发展.....	78
四川大学全面深化校院两级管理体制改革的.....	83
山东理工大学不断深化校院两级管理体制改革的.....	85
推进校院两级管理体制改革的 激发二级单位办学活力.....	87

推进教育治理体系和治理能力现代化

教育部党组书记、部长 陈宝生

党的十九届四中全会是我们党站在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上召开的一次十分重要的会议，是在新中国成立 70 周年之际、我国处于中华民族伟大复兴关键时期召开的一次具有开创性、里程碑意义的会议。教育是国之大计、党之大计，是寄托亿万家庭对美好生活期盼的重大民生问题。教育系统要切实提高政治站位，迅速掀起学习宣传贯彻热潮，把思想和行动统一到全会精神上来。

深刻认识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的重要性紧迫性。回顾历史，制度建设和治理改革始终是国家改革发展中的一条主线。夺取全国政权后，我们党团结带领人民制定《共同纲领》、1954 年宪法，进行社会主义改造，确立了社会主义基本制度。党的十一届三中全会开启了改革开放和社会主义现代化建设历史新时期。党的十八届三中全会把“完善和发展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”确定为全面深化改革的总目标，开启了全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代。实践充分证明，中华民族之所以能迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，创造世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，最根本的在于我们建立和完善了中国特色社会主义制度。当前，中华民族伟大复兴进入关键时期，制度建设的分量更重、要求更高。习近平总书记强调，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，是实现“两个一百年”奋斗目标的重大任务，是把新时代改革开放推向前进的根本要求，是应对风险挑战、赢得主动的有力保证。全会专门对这一问题进行研究部署，充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当。要深刻认识全会召开的重要时代背景和重大历史意义，深入领会中央召开这次全会的深谋远虑和战略意图，准确把握全会精神核心要义，不断增强学习贯彻的政治自觉、思想自觉、行动自觉。

深刻认识中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势是坚定“四个自信”的基本依据。习近平总书记深刻指出，中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系。全会第一次系统总结了我国国家制度和国家治理体系的发展成就和显著优势，指出这是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。基本依据的定位，充分说明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新时代全面深化改革的主轴，要深刻认识中国特色社会主义制度和国家治理体系的科学内涵和本质特征，深刻认识这一制度和体系拥有显著优势的根本原因，进一步坚定信心、保持定力，自觉做中国特色社会主义制度和国家治理体系的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

深刻认识全会提出的重大思想观点、重大制度安排、重大工作部署是今后工作的科学指南和根本遵循。全会系统回答了在我国国家制度和国家治理体系上应该“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题。习近平总书记的重要讲话提出了一系列新思想新论断新要求，进一步深化了对中国特色社会主义规律的认识，是马克思主义国家制度建设和国家

治理理论的创新发展。全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》，是新时代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的政治宣言和行动纲领。我们要认真学习领会，主动对标对表，把全会精神贯彻落实到教育规划、改革发展等各领域各环节。

学习好、宣传好、贯彻好全会精神，关键是把全会确定的目标任务落到实处。要按照固根基、扬优势、补短板、强弱项的要求，聚焦全党共同推进的改革、教育系统专责推进的改革、需要教育系统协同推进的改革、需要教育系统率先探索的改革、需要教育系统提供研究咨询评价服务等重点任务，排查梳理十八届三中全会以来部署的各项改革任务完成情况，明确哪些是需要坚持和巩固的制度、哪些是需要完善和发展的制度、哪些是需要立足教育实际创新的制度，第一时间把全会的部署排上议事日程，分层分类、有序推进，加快提升教育治理体系和治理能力现代化水平。

在牢牢坚持党对教育工作的全面领导上出实招、见实效。《决定》把坚持和完善党的领导制度体系放在首要位置，强调党的领导制度是国家的根本领导制度，统领和贯穿其他方面制度。教育系统要建立和落实不忘初心、牢记使命的制度，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才，把党的领导贯穿教育工作的各方面各环节，使教育领域成为坚持党的领导的坚强阵地。加强高校院系、民办学校、中外合作办学和中小学党建工作，实现“纵到底、横到边”全覆盖。落实意识形态工作责任制，决不给错误思想言论提供传播渠道。完善巡视巡察全覆盖机制，持之以恒正风肃纪，营造风清气正的良好政治生态。

在推动“四个自信”融入国民教育全过程上出实招、见实效。总书记强调，要把制度自信教育贯穿国民教育全过程，把制度自信的种子播撒进青少年心灵。要全面贯彻党的教育方针，完善立德树人体制机制，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。加强党史、国史、改革开放史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，讲清楚中国共产党为什么“能”、马克思主义为什么“行”、中国特色社会主义为什么“好”等重大问题，引导广大干部师生更加坚定“四个自信”。充分发挥教育系统优势，推出一批有深度、有分量的研究成果，为学习贯彻全会精神提供坚实学理支撑。

在构建服务全民终身学习的教育体系上出实招、见实效。《决定》提出构建服务全民终身学习的教育体系，为教育升位赋能，对国民教育体系建设提出了更高要求。要朝着建设一个更大规模的体系而努力。推动学前教育公益普惠发展，深化义务教育城乡一体化发展，加强控辍保学，进一步普及特殊教育和高中阶段教育，巩固职业教育百万扩招成果，加快发展继续教育、成人教育和老年教育，解决好教育供给能力问题，打造面向每个人的教育。要朝着建设一个更加多样化的体系而努力。促进各级各类教育高质量发展，完善职业技术教育、高等教育、继续教育统筹协调发展机制，搭建沟通各级各类教育、衔接多种学习成果的全民终身学习立交桥。支持和规范民办教育、中外合作办学。发挥网络教育和人工智能优势，创新教育和学习方式，打造适合每个人的教育。要朝着建设一个更加公平的体系而努力。要合理配置教育资源，重点缩小城乡、区域、校际、群体教育发展差距，加快补齐教育发展短板，坚决打赢打好教育脱贫攻坚战，打造惠及每个人的教育。

在运用法治思维和法治方式抓治理上出实招、见实效。《决定》要求，坚持和完善中国特色社会主义法治体系，提高党依法治国、依法执政能力，为教育系统推进依法治教、依法治校指明了方向。要加快教育立法修法，完善教育制度实施体系，提升学校治理水平。出台具体意见，加强教育行政执法工作，推进高校法治建设。加强青少年宪法法治教育，提升普法水平。深化教育领域“放管服”改革，转变政府职能，优化管理方式。完善教育政策决策、执行、评估机制，提高政策制定科学性。深化新时代教育督導體制机制改革，推动督导“长牙齿”，提高督导权威性实效性。

在完善教育投入保障基础制度上出实招、见实效。《决定》要求，坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要。要坚持教育优先发展，健全优先发展教育事业体制机制，健全财政教育投入稳定增长长效机制。拓宽投入政策渠道，逐步提高社会教育投入占教育投入比例。进一步完善中小学教师工资财政保障机制，推动落实国家关于教师地位待遇的各项举措，切实减轻中小学教师负担，让教师潜心教书、静心育人。

——摘自旗帜网，2019年12月19日

聚焦大学治理关键 推进治理能力现代化

原教育部副部长、党组书记 杜玉波

大学治理是教育治理的重要组成部分，在国家治理中具有独特的地位和作用。贯彻落实党的十九届四中全会精神，服务国家治理体系和治理能力现代化，是赋予我国大学的历史责任，对于扎根中国大地办教育、办好中国特色社会主义大学具有重要的意义。

推进大学治理能力现代化，要准确把握和处理好三个关键问题。

一、坚持和完善落实立德树人根本任务的体制机制

大学初心，旨在育人。随着经济社会的发展，大学的功能也因时代的发展变化而逐步拓展，从人才培养、科学研究、社会服务，延伸到文化传承创新和国际交流合作。但究其根本，立德树人是教育的根本任务，是高校的立身之本，是办好中国特色高水平大学的核心要义，是检验学校一切工作的根本标准。

深刻认识立德树人的理论内涵。立德树人是各级各类教育的根本任务，也是各级各类学校办学的根本宗旨。立德树人揭示了教育的本质，这就是促进人的全面发展，推动社会的文明与进步。立德树人体现了教育的规律，这就是把握学生的成长特点和认知规律，用人类文明的优秀成果滋养学生的思想和心灵，塑造科学的世界观人生观价值观。立德树人彰显了教育的根本价值，这就是为党育人、为国育才，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。立德树人明确了教育的目标追求，这就是要全面贯彻党的教育方针，实现“四个服务”价值追求，为中华民族伟大复兴提供人才支持和智力支撑。

科学构建立德树人的实践体系。落实立德树人根本任务，需要构建高水平人才培养体系，把立德树人贯通到学科体系、教学体系、教材体系、管理体系，形成全员、全程、全方位的育人格局。一是要构建宏观育人体系。统筹发挥学校、家庭和社会教育的育人资源，特别要高度重视家庭教育。因为家庭是人生的第一所学校，家长是孩子的第一任教师，家庭教育是学校教育和社会教育的基础，是每一个人接受教育的起点。二是要构建中观育人体系。以课程育人、科研育人、实践育人、文化育人、网络育人、心理育人、管理育人、服务育人、资助育人、组织育人等十大育人体系为基础，推动学校把立德树人工作融入人才培养各环节。三是要构建微观育人体系。挖掘各项工作内在的育人元素，遵循育人规律和育人逻辑，从神形兼备、师生兼顾、内外兼修、德法兼治、软硬兼抓五个方面做起，把立德树人要求落实到各方面。

着力完善立德树人的体制机制。立德树人要成为教育者的一种自觉，成为一种教育常态，需要通过推进立德树人体制机制的完善来不断增添动力、释放活力。具体而言，要强化以人才培养为中心的理念，将人才培养作为学校的中心工作，把人才培养质量作为衡量学校办学水平的最主要标准，将更多精力聚焦到提高教育教学质量特别是本科教育质量上，在组织领导、制度建设、经费投入等方面予以倾斜，切实保障人才培养的中心地位。要科学合理设置学科专业，坚持学科有选择性的发展，有所为有所不为，尤其要把学校传统优势学科做强，把国家战略急需学科做精，把新兴交叉融合学科做实。要深化产教融合，促进教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接，促进人才供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合。要

深化新时代教育评价改革，认真践行重师德师风、重真才实学、重质量贡献的价值导向，坚决克服唯分数、唯升学、唯文凭、唯论文、唯帽子的顽瘴痼疾，从根本上解决教育评价指挥棒问题，扭转功利化倾向。

二、坚持和完善中国特色现代大学制度

建设中国特色现代大学制度是一项打基础、立根本、管长远的重要工作，是推进国家治理体系和治理能力现代化的生动体现，关乎在中国特色社会主义事业发展中办什么样的大学、怎样办大学的根本问题。

一方面，要完善大学内部治理结构。坚持党委领导下的校长负责制，充分发挥学术委员会、教职工代表大会等在大学治理中的作用，形成“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的治理格局，释放办学活力，激发办学动力，不断提升治理能力。具体来说，要把大学章程的统领地位体现好，制定符合法律法规要求、遵循高等教育规律、结合本校实际、体现本校特色的章程，发挥章程在大学治理中“根本法”的作用；要把党委领导下的校长负责制执行好，党委重在谋划和决策，统一领导学校工作，校长重在实施和管理，全面负责教学、科研和其他行政管理工作；要把学术权力与行政权力的关系处理好，实现行政权力与学术权力既相对分离，又相互促进，形成相得益彰的良好工作体制，充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等事项中的作用，充分发挥教授在教学科研、学术研究和学校治理中的作用；要把民主管理与民主监督落实好，充分发挥工会、教代会、学代会在学校民主管理和监督中的作用，调动广大师生参与学校改革发展的积极性，进一步推进学校决策的科学化和民主化，综合提升治理效能。

另一方面，要构建政府、学校、社会的新型关系。中国特色社会主义大学制度旨在构建“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的现代学校制度，要理顺高校与政府、高校与社会的关系，为高校发展创造良好的外部环境。首先，继续推动“放管服”改革。落实和扩大高校的办学自主权，政府管理教育的权力要下放，要向地方放权，要向社会放权，要减少对学校的行政干预，避免管得过多过细，真正做到“放下去、转出去、减下去”；改变政府管理教育的方式，综合应用立法、拨款、规划、信息服务和必要的行政措施，切实履行好统筹规划、政策引导、监督管理和提供公共教育服务的职能。其次，加强社会参与高校管理的机制建设。探索成立高校理事会或董事会，充分发挥理事会或董事会在参与讨论学校发展规划、经费筹措和社会服务等方面的作用，建立健全社会支持和监督学校发展的长效机制。再其次，引导高校从面向政府办学转向面向社会和市场办学。建立健全多元治理主体参与的高等教育质量评价体系，将政府评价、市场评价和社会评价相结合，促进高校主动回应市场需求和社会诉求，构建高校、政府和社会主动沟通、积极协调、良性互动关系。

三、坚持和完善党对高校全面领导的制度体系

扎根中国大地办大学，必须全面贯彻党的教育方针，始终坚持党对高校的全面领导。对标对表中央的部署要求、人民对优质高等教育的需求，我们要进一步固根基、扬优势、补短板、强弱项，着力构建系统完备、科学规范、运行有效的党对高校全面领导的制度体系。

推进理论学习常态化、制度化。理论上的成熟是政治上成熟的基础，政治上的坚定源于理论上的清醒。学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想，用党的创新理论成果武装师生头脑、指导实践，是坚持和完善党对高校全面领导的制度体系的前提和基础。要加

快建立学生从入学到毕业、教师从入职到退休的全方位一体化的理论学习模式，哪个阶段学什么，怎么学，形式是什么样的，效果如何评价，要整体谋划、系统设计、大力推进。要通过理论学习制度体系的建立，推动广大师生全面系统学、深入思考学、联系实际学，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵。

提升高校党建工作制度化水平。党的领导在教育系统能不能有效实现，取决于教育系统党的组织体系健不健全，党的建设抓得好不好。党委领导下的校长负责制，是党对高校全面领导的体制保障，也是中国特色大学治理体系的最大优势。为此，要全面落实学校党委“管党治党、办学治校”主体责任，从顶层设计的角度，进一步细化规范党委常委会、校长办公会、书记办公会、全委会的职责范围、议事规则，建立完善党建工作评价标准、指标体系、考核体系，切实履行好高校党委把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实的职责，保证党的路线方针政策及上级党组织决定不折不扣得到贯彻执行。要着力破解院系党组织“中梗阻”问题，进一步研究院系党组织运行管理、作用发挥的体制机制，健全完善党政联席会议制度、党组织会议制度、行政会议制度，厘清界限，明确职责，切实发挥好院系党组织的政治引领把关定向作用。要创新师生党支部的设置方式和工作方法，按照“应建尽建”的原则，探索基层党支部组织力提升的机制办法，把党支部真正建设成为师生信赖的组织依靠，成为学校教书育人的坚强战斗堡垒。

完善高校思想政治工作体系。思想政治工作，是党领导高校工作的具体体现，也是开展高校党的建设的重要抓手。要从以下方面着力：要牢牢掌握高校思想政治工作主导权，巩固马克思主义在高校意识形态领域的指导地位，用科学理论培养人，用正确思想引导人，保证高校始终成为培养社会主义事业建设者和接班人的坚强阵地。要加快推进新时代高校思想政治体系建设，落实全员、全过程、全方位育人要求，构建贯通学科体系、教学体系、教材体系、管理体系的一体化育人新格局，不断提升高校思想政治工作的针对性实效性。要加快推进思政课程与课程思政协同育人体系建设，在理念、师资、教材、教法、机制等方面取得突破，真正让学生坐得住、听得进、有收获。要切实维护高校意识形态安全，进一步树立底线思维、风险意识，建立风险防控与责任体系，制定出台加强意识形态阵地管理的指导性意见，建立健全上下协同、高效有序的安全稳定工作机制。

——摘自《中国教育报》，2020年1月6日

推动中国特色现代大学制度建设

教育部政策法规司司长 邓传淮

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》深刻总结了中国特色社会主义的制度优势，为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谋划了蓝图、指明了方向。中国经济发展一枝独秀的“中国奇迹”、风景这边独好的“中国之治”，正是在中国特色社会主义制度的引领、推动、保障下取得的。伴随党和国家事业发展，中国高等教育也取得了历史性的成就，高等学校数量居世界第二，在校生规模居世界第一，办学特色更加鲜明、办学质量显著提高。高等学校数量从1949年的206所增加到2018年的2940所，本专科招生规模从3.1万人增加到791万人，研究生招生规模从1978年的10708人增长到2018年的85.8万人。2018年，普通本专科招生791万人，毛入学率已达48.1%，即将跨入高等教育普及化发展阶段。高等教育综合实力和服务能力显著增强，体现在4个“60%”：高校所拥有的院士、“国家杰青”获得者、“千人计划”入选者、“万人计划”入选人员等高层次人才占全国总数60%以上；我国基础研究和国家重大科研任务的60%以上由高校承担；我国国家重点实验室60%以上建在高校；国家科技三大奖60%以上是由高校获得。高等教育国际化程度越来越高，与世界上188个国家和地区、40多个重要国际组织建立了教育合作与交流关系，与47个国家和地区签署学历学位互认协议，设立近2400个中外合作办学机构和项目。2016年我国成为本科工程教育国际互认协议《华盛顿协议》正式成员。高等教育这些成就的取得，中国特色现代大学制度的建立和完善发挥了基础性、根本性、全局性作用。

一、中国特色现代大学制度的内涵

世界上没有标准的大学制度样板，也没有不变的大学制度模式，不同国家、不同时期、不同大学结合其办学理念和发展环境，探索形成了不同的制度安排。新中国成立以来，中国的大学制度经历了一个探索完善的过程。如在高校内部领导体制方面，不同时期分别施行了校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党委领导下的校长分工负责制等，直到1989年中央确定高等学校实行党委领导下的校长负责制，这一制度被1996年颁布的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和1998年颁布的《高等教育法》进一步法定化。围绕这一根本领导体制，中国大学制度建设持续推进。2010年，中共中央国务院印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》第一次在中央文件中提出“完善中国特色现代大学制度”，并部署了十大改革试点，现代大学制度改革试点是其中之一。中国特色现代大学制度是以党委领导下的校长负责制为根本制度的制度体系。这一制度，首先是中国的。要扎根中国大地，契合中国历史文化传统、政治制度和经济社会制度，坚持社会主义办学方向。其次是现代的。要符合高等教育发展规律和发展趋势，适应当前高等教育改革发展需要，体现治理效率，推动治理体系和治理能力现代化。再次是体系化的。中国特色现代大学制度是一个制度体系，其中根本制度是党委领导下的校长负责制，基本制度包括学术委员会制度、教职工代表大会制度、理事会制度、学生代表大会制度等，重要制度包括决策议事规则、人事管理、财务管理、学生管理、招生管理、合作办学、后勤管理等治校办

学的方方面面。《教育规划纲要》颁布以来，我们按照中央决策部署，推动完善中国特色现代大学制度，深化高等教育领域“放管服”改革，落实中央《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》，加强大学章程建设，出台《高等学校学术委员会规程》《学校教职工代表大会规定》《高等学校理事会规程》，取得重要进展，有力支撑和保障了高等教育改革发展。

二、中国特色现代大学制度的优势

中国特色现代大学制度是中国高等教育改革发展中形成的，是被实践证明“行得通、真管用、有效率”的好制度，具有不可替代的制度优势。认识不到我们的制度优势，就不能解释这些年来中国高等教育发展取得的辉煌成就。

1. 领导力优势。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，党是最高政治领导力量。中国共产党通过高等学校党委领导下的校长负责制实现对高等学校的全面领导。党把方向、谋大局、定政策、促改革、管干部、管人才，切实为高等学校提供坚强有力的领导保证、组织保障、人才保障，引领高等学校朝着正确方向不断前进。

2. 决策力优势。由于中国高校办学、管理有了体系化制度保障，政府和学校的关系进一步得到理顺，高校逐步由政府附属机构转化为独立法人，政府主要负责宏观管理，学校享有依法自主办学的权利。学校党委通过集体决策方式行使决策权，使领导班子更加敢于决策、善于决策，决策也更加科学有效。

3. 执行力优势。学校党委、行政通过党委领导下的校长负责制形成的决策，能够最大程度统一思想、调动力量、凝聚资源，转化为强大执行力，使决策及时得到贯彻落实，保障人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流合作功能的发挥。特别是在中国高等教育深化改革、快速发展的阶段，这一制度优势得到了充分的体现。

三、推动中国特色现代大学制度建设的实现路径

党的十九届四中全会提出，要把我国制度优势转化为治理效能。治理就是制度的有效实施。当前，中国高等教育改革发展从规模扩张到了内涵发展的新阶段，人民群众对更加公平、更高质量高等教育的需求非常强烈，构建服务全民终身学习的教育体系对中国高校提出新命题新要求。推进高等学校治理体系和治理能力现代化，要进一步坚持和完善中国特色现代大学制度，使这一制度优势切实转化为治理效能。

1. 提高政治站位，加强党对高校的全面领导。这是办好高校的根本保证。高校党委和各级党组织要增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才，把党的领导贯穿高校办学治校、教书育人全过程。党委领导下的校长负责制是高校全面贯彻党的教育方针、坚持社会主义办学方向的保证，必须毫不动摇、长期坚持并不断完善。要把抓好党建工作作为基本功，落实好《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，抓实抓严学校和院系党建工作，发挥党支部的战斗堡垒作用和师生党员的先锋模范作用。要坚持马克思主义在意识形态领域指导地位，加强对高校课堂、论坛、讲座、网络等宣传舆论阵地的管理，营造规范有序而又生动活泼的学术生态。

2. 深化依法治校，提高学校治理能力和水平。实现依法治理、科学治理是大学治理能力现代化的集中体现。近年来，我们发布《全面推进依法治校实施纲要》《依法治教实施纲要（2016-2020 年）》，发布关于依法治理“校闹”的意见，组织召开全国高校法治工作会议，负责或者参与了高校学生管理、学术不端行为预防与处理、高等学校招生、高校师德规范等规章的制定，指导高校开展法律纠纷的应对，努力提高高校对依法治校工作的重视程度和工作水平。2020 年，我们还将印发《关于进一步加强高等学校法治工作的意见》，把依法治理作为学校治理的基本理念和学校管理的基本方式，把法治融入学校治校办学的各方面各环节，以法治化推动、服务和保障高等学校治理体系和治理能力现代化。要持续推进高校章程的学习宣传和贯彻实施，评估高校章程实施情况，建立章程实施监督机制，健全章程的解释和修订程序。高校要以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件，构建形成规范统一、分类科学、层次清晰、运行高效的规章制度体系。

3. 加快教育立法，完善高等教育法律保障机制。建设一流大学，法律制度的完备是基础更是保障。2015 年，我们推动修订了《高等教育法》，将此前高等教育目标宗旨、拨款体制、办学体制、质量监督、学术治理等方面形成的改革成果予以法律化。回顾《高等教育法》颁布实施的 20 年，恰恰是中国高等教育高速发展的阶段，完成了从精英教育到大众化乃至普及化的过程，高等教育质量快速提升，法律的保障作用得到了实践的证明。目前，正在推进学位条例、教师法、职业教育法的修订工作，其中包含了如何进一步改革学位制度，减少和优化行政审批，增强学校自律，促进新兴学科的发展；如何根据发展需要，明确教师权利义务，建设高素质教师队伍；如何健全产教融合、校企合作的职业教育制度，促进不同类型高校的协调发展等，这些内容都与高校改革发展密切相关。

4. 推动“放管服”改革，营造良好治理环境。改革开放以来，计划经济体制下对高校管得过多过死的状况基本改变。但也要清醒地认识到，与促进高等教育高质量内涵式发展、建设高等教育强国的新任务新要求相比，与优化结构、提高质量、提高效益、办出特色的需求相比，目前的管理方式还远不适应，高校自主权还不够，需要深化“放管服”改革，进一步解决管得过多过细的问题。要进一步落实《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》，进一步扩大高校在专业设置、学位授权自主审核、外事审批、教师职称评审、人员总量管理等方面的自主权。“放管服”改革列入了 2018 年首轮省级政府履行教育职责评价体系，列入了年度教育改革重点督察事项。各地各校普遍制定落实办法和实施细则，高校有了实实在在的获得感。目前，正在研究构建教育部门权责清单制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，努力使教育部门职能更加优化，职责更加明晰，权责更加协同，服务更加到位。

一流大学不仅要有一流的经费保障、一流的学生、一流的教师队伍、一流的学术成果，还要有一流的治理能力和治理水平。期待“双一流”建设高校进一步发挥标杆和引领作用，在制度建设和治理能力提升方面创造出更多更好的经验，为办好人民满意的高等教育、建设创新型国家做出新的更大贡献。

——摘自《中国高教研究》，2020 年第 2 期

为推进教育治理体系和治理能力现代化提供坚强组织保证

教育部人事司党总支书记、司长 张东刚

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》，明确提出“把提高治理能力作为新时代干部队伍建设重大任务”，为当前和今后一个时期加强干部人才队伍建设指明了方向、提供了遵循。必须紧紧抓住“提高教育治理能力”这个中心任务，进一步完善教育系统干部人事人才工作制度体系，切实让四中全会精神在教育系统干部人才中落地生根，为推进教育治理体系和治理能力现代化提供坚强组织保证。

一要着力推动广大干部提高教育治理能力。紧紧围绕提高教育治理能力，推动广大干部严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作，不断提高推进“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和推动教育发展的能力和水平。加强思想淬炼。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，使广大干部坚定理想信念。将四中全会精神作为教育系统干部培训的重要内容，分层分类开展学习培训，确保全员覆盖。高质量开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，引导干部牢记为党育人、为国育才的初心和使命。加强政治历练。坚持以政治建设为统领，提高干部的政治意识和政治能力，使之自觉站在教育是国之大计、党之大计的战略高度想问题、做工作。强化制度意识，推动领导干部带头维护制度权威，做制度执行的表率，提高执行制度的政治定力。加强实践锻炼。将干部压到教育改革发展一线，选派干部人才到基层、艰苦边远地区和脱贫攻坚一线锻炼。加大力度抽调干部参加重大专项任务，鼓励干部驻外工作，让干部在矛盾问题集中的地方、急难险重的任务中、纷繁复杂的局面中锤炼制度执行力。加强专业训练。聚焦贯彻落实全国教育大会精神和教育“奋进之笔”中心任务，围绕坚持和完善党对教育工作全面领导的制度体系、完善立德树人体制机制、构建服务全民终身学习的教育体系等，开展各级各类务实管用的专题培训，有计划选调干部参加专题研修，培育干部专业能力、专业精神。

二要建设好勇担时代重任的高素质教育干部队伍。党的干部是党和国家事业的中坚力量。推进教育治理体系和治理能力现代化，必须建设好忠诚干净担当的高素质教育干部队伍。落实党管干部原则。将党的领导体现在干部工作的全流程、各方面。切实发挥党组织在分析研判和动议、民主推荐、考察、讨论决定、任职等各个环节中的领导和把关作用。将坚持党的领导和充分发扬民主结合起来，严格执行民主集中制，确保组织意图、群众意愿、人岗相适相统一。健全选贤任能制度。从教育事业全局、组织工作整体谋划干部工作制度举措，推进素质培养、知事识人、选拔任用、从严管理、正向激励“五大体系”建设，研制新时代加强直属机关、直属高校、驻外干部队伍建设的意见，落实干部教育培训五年规划、激励新时代新担当新作为的意见，健全从严管理监督干部制度，加快完善教育系统干部工作“四梁八柱”的制度体系。树立正确用人导向。落实好干部标准，把政治标准放在首位，坚持“干部政治素质、班子政治功能、单位政治生态”三位一体选优配强班子和干部，制定干部政治把关和政治素质考察实施办法，考准考实干部政治素质，增强班子政治功能，营造山清水秀的政治生态。突出实践、实干、实效，坚持政治是“入场券”、能力是“坐席证”、担当是“鉴定

书”，大力选拔敢于负责、勇于担当、善于作为、实绩突出的干部。把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据，改进干部推荐考察方式，健全考核制度和考核办法。

三要集聚优秀人才为推进教育治理体系和治理能力现代化贡献智慧和力量。人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。

要坚持党管人才，健全人才工作体制机制，抢占政治、道德、法制、战略和学术“五个制高点”，努力构建具有全球竞争力和中国教育特色的人才制度体系。完善人才培养机制。聚焦解决关键核心技术领域和社会重大现实问题，培养引进高层次人才和高水平创新团队。加快功能型平台建设与运行，加强对基础研究领军人才的培养和使用，推动科研经费管理等配套办法改革。加大国际交流、开放合作力度，积极支持高层次人才参与重大科学计划。改进人才评价机制。严把政治关、师德关、育人关，将坚持正确政治方向、落实立德树人根本任务作为“长江学者”等人才遴选的首要条件。强化服务国家战略导向，在基础研究中建立健全代表作和标志性成果评价制度，在应用研究中突出解决实际问题的业绩和能力、突出服务经济社会发展的实际贡献。指导高校建立完善科学有效的人才分类评价体系，坚决破除“五唯”顽瘴痼疾。创新人才流动机制。坚持需求导向、以用为本，把人才流动的立足点放在推动事业发展上。加强政策倾斜和政策引导，鼓励人才向西部、东北地区高校流动。健全人才长期稳定支持机制，探索高校人才流动沟通协商机制、高校间人才培养和流失补偿机制以及高校行业自律机制，坚决遏制人才无序流动。健全人才激励机制。全面贯彻落实以增加知识价值为导向的收入分配机制，深化直属高校绩效工资制度改革，加大高层次人才工资分配的倾斜力度。探索职业年金等延期支付方式，建立人才薪酬待遇与履职年限、长期贡献相匹配的机制，引导高层次人才长期稳定贡献。加强政治引领和政治吸纳，完善党委联系和服务专家制度，做好“长江学者”等高层次人才教育培训、国情研修工作，激发报国情怀和奋斗精神，实现增人数和得人心的有机统一。

——摘自《中国教育报》，2019年12月2日

加快推进教育治理水平和治理能力现代化

王 烽

党的十九届四中全会召开，以习近平同志为核心的党中央，围绕“两个一百年”奋斗目标和“四个全面”战略布局，紧扣“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”这个主题，对全面深化改革作出了进一步部署。深入学习贯彻十九届四中全会精神，着力推进教育治理体系和治理能力现代化，才能为加快教育现代化、建设教育强国提供坚强的制度和机制保障。

教育治理现代化，要放到国家治理体系和治理能力现代化全局中去考虑。回顾改革开放以来教育体制改革，没有一项不是在国家政治体制、经济体制改革的推动下才取得了重大进展。十九届四中全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），在第二至第十四部分分专题提出国家治理体系和治理能力现代化的任务和部署，特别是在坚持和完善党的领导制度体系、人民当家作主制度体系、中国特色社会主义法治体系、中国特色行政体制、社会主义基本经济制度、繁荣发展社会主义先进文化的制度、统筹城乡的民生保障制度等方面，对坚持和完善党对教育工作的全面领导制度体系，完善学校治理体制、教育法治体系、教育行政体制、多元办学体制、教育保障体制等，提出了一系列总体部署和具体要求，必将对完善教育治理体系、深化教育改革起到巨大的指导和推动作用。

明确坚持和巩固什么，才能把握改革方向、获得持久动力。新中国成立和改革开放以来，我国教育治理体制机制不断改革发展，推动了教育事业实现伟大跨越，成就举世瞩目。党的十八大以来，我们党领导人民统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推动中国特色社会主义教育治理体系进一步完善，教育治理能力和治理水平进一步提高，为教育实现历史性变革、取得历史性成就提供了有力保障。习近平总书记在去年的全国教育大会上提出新时代教育事业的“九个坚持”，是党成功领导教育基本经验的总结，是实现教育治理现代化必须坚持和巩固的根本遵循。

明确完善和发展什么，才能找准工作目标、建立行动框架。当前，教育治理体系、制度、机制还存在不健全、不完善的方面，特别是还不适应增强事业发展活力、满足人民群众高质量多样化教育需求、应对新技术革命挑战、促进社会公平和经济发展的迫切要求。《决定》既强调整体和长远改革目标设计，又突出解决各个领域当前的主要问题；既强调党对各项事业的全面领导，又强调行政上“简政放权”、推进“放管服”改革；既强调加强中央统筹、部门协调，又强调城乡社区、基层公共事务和公益事业自主自治。结合党的十八届三中全会关于全面深化教育改革的部署，可以认为，健全党对教育工作的全面领导制度体系，坚持社会主义办学方向；完善立德树人体制机制，全面贯彻党的教育方针，推进新时代教育评价改革，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人；围绕“构建服务全民终身学

习的教育体系”，完善义务教育一体化发展和学前教育、特殊教育和普及高中阶段教育保障机制，完善各类型教育的统筹协调发展机制，支持和规范民办教育、合作办学，推动新技术革命背景下的教育创新；全面推进教育法治建设，提高运用法治思维和法治方式抓教育治理的能力；深化教育领域“放管服”改革，提升教育管理效能等，将是推进教育治理体系和治理能力现代化的重点任务。

【王烽，教育部教育发展研究中心首席专家、综合研究部主任】

——摘自《人民教育》，2020年1月15日

推进中国特色高校治理体系与治理能力现代化

【编者按】2019年11月23日，“新时代中国特色现代大学制度研讨会——中国特色高校治理体系与治理能力现代化”在淮安举行。本次研讨会由国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所、国家教育行政学院教育管理杂志社、江苏省高等教育学会主办，江苏护理职业学院承办。来自省内外70余所高校、科研院所的150多位领导和学者同台切磋论道。

《新华日报》2019年12月17日第10版全版刊发了《推进中国特色高校治理体系与治理能力现代化——新时代中国特色现代大学制度研讨会部分代表发言摘要》，以飨读者。

11月23日，由国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所、国家教育行政学院教育管理杂志社、江苏省高等教育学会主办，江苏护理职业学院承办的“新时代中国特色现代大学制度——中国特色高校治理体系与治理能力现代化研讨会”举行。来自国家、省相关部门以及南京大学、上海交通大学、厦门大学等省内外70多家高校及相关单位150余名代表集聚淮安，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实党的十九大和十九届四中全会精神，研讨交流新时代中国特色现代大学制度建设经验、举措和成效，探索推进中国特色高校治理体系和治理能力现代化。本文摘录部分代表发言观点，与广大读者分享。

党的十九届四中全会系统总结了我国国家制度和国家治理体系的13个显著优势，全面部署了推进制度建设的“13个坚持和完善”，充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当，为我们推进大学制度建设、提升大学治理体系和治理能力现代化提供了根本遵循。

中国特色现代大学制度是“中国特色”和“现代大学制度”的高度统一，是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分，是推进我国大学治理体系和治理能力现代化的积极探索和重要实践。江苏护理职业学院是全省高校行列的“新兵”。近年来，学院在校党委带领下，创建了一套立得起、管得住、离不了、分层级、全覆盖的制度管理科学体系，为研究探讨现代大学制度建设提供了很好的借鉴。

“浪中礁石虽艰险，坦荡心怀路自宽”。新时代中国特色现代大学制度建设，是一项久久为功、日日在线的基础工程，是一项时时事事都面对“最后一公里”的责任工程，是一项事事讲认真、讲公平、讲正义的良心工程，是一项纲举目张、宽严有度、疏而不漏的法制创新工程。作为高校管理者，皆应有当仁不让、舍我其谁的精神去担当、去探索、去开创一个属于中华五千年传统文化、与现代大学精神交相辉映的具有中国特色的“制度文明”的新时代。

推进新时代中国特色现代大学制度建设，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届四中全会精神，把我国制度优势更好转化为治理效能，加快推进高等教育治理体系和治理能力现代化，为办好人民满意的教育、建设高等教育强国提供有力保证。

建设中国特色现代大学制度，要始终以坚持党对教育工作的全面领导为统领，全面加强学校党的建设和思想政治工作，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四

个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，始终在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，旗帜鲜明讲政治。坚持党管办学方向，党管改革发展，党管干部，党管人才，把党的领导贯穿高校办学治校、教书育人全过程。全面贯彻党的教育方针，坚持社会主义办学方向，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。毫不动摇、长期坚持并不断完善党委领导下的校长负责制，抓好基层党组织建设，坚持马克思主义在意识形态领域指导地位，加强对高校课堂、论坛、讲座、网络等宣传舆论阵地的管理。

要以持续深化“放管服”改革为动力，破解高等教育发展面临的体制性难题，推动落实《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》，进一步扩大高校在专业设置、学位授权自主审核、外事审批、教师职称评审、人员总量管理等方面自主权。简政放权是“减法”，放管结合要做“加法”，而政府对学校的服务则要做“乘法”。

要以推动实施大学章程为抓手，在政府转变职能、进一步简政放权的同时，高校要坚持正确办学方向和教育法律规定的基本制度，健全办学自主权运行机制和监督机制，防止权力滥用。把依法治理作为学校治理的基本理念和学校管理的基本方式，把法治融入办学治校的各方面各环节，厘清政府和学校的关系，政府做到法定职责必须为、法无授权不可为，学校要带头尊法、学法、守法、用法，善于运用法治思维和法治方式抓好治理，不断健全和完善各项制度，为落实立德树人根本任务提供坚强有力的保证。

不久前召开的党的十九届四中全会对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作出了一系列重大部署，开辟了“中国之治”的新境界。建设中国特色现代大学制度是其中应有之义，既是我国高等教育体制改革的重要内容，也是高等教育科学发展的内在要求，是高等学校体制改革面临的迫切任务。

多年来，在教育部和江苏省委省政府领导下，我省坚持以落实大学法人地位为重点，在外部着力构建大学与政府、大学与社会关系的制度体系，在内部重点指导高校处理好政治权力、行政权力、学术权力、民主权力等公共权力的配置与制衡关系。高校内部管理体制改革的不断深化，内部治理结构持续完善。大力推进高等教育领域“放管服”改革，在招人、专业设置、人才设置、职称评审等方面赋予高校更多职权，着力推进高校章程建设。全省高校实现了“一校一章程”，依法办理、以章程治校，成为高校的自觉行动，具有中国特色江苏特点的现代大学制度建设取得积极进展。

江苏护理职业学院办学历史不长，学校的领导班子立足实际，积极探索和推进中国特色现代大学制度建设，不断完善内部治理结构，为全省高校深入推进现代大学制度建设提供了宝贵经验和借鉴。此次研讨会，为江苏高校聆听专家报告、学习借鉴先进经验、吸取智慧成果提供了很好的机会，有利于进一步理清新时代中国特色现代大学制度建设的思路，不断开创现代化教育强省的新局面，与全国先进省市高校一道，为建设中国特色现代大学制度，推进高校治理体系和治理能力现代化作出积极贡献。

大学治理现代化是国家治理现代化的一个子系统、一个重要组成部分。党的十九届四中全会的召开，给研究讨论现代大学制度提供了一个非常好的契机，也有了非常好的目标设定。

大学治理体系和治理能力是大学制度及其执行能力的集中体现,要通过治理活动把制度优势更好转化为大学治理效能。大学制度包括国家层面的高等教育管理制度和高校层面的大学内部治理制度,大学要依据国家法律、党内法规、教育方针政策等,面向社会自主办学、科学治理。大学制度是大学治理的依据,大学治理一切工作和活动都要依据大学制度展开。大学治理体系是大学制度在实施执行过程中形成的治理体系,制度体系和治理体系表现为静态和动态关系,有了一整套制度,大学按照大学制度展开治理就形成了大学治理体系,大学治理过程中各治理主体权力与职责配置需要通过制度机制固定下来。

大学治理能力是大学制度和治理体系的执行能力,治理能力的发挥要以治理体系为依托,治理体系又依赖于治理能力发挥作用。当前必须加强大学治理体系和治理能力建设,进一步完善治理的组织体系和运行机制,不断提升治理能力和治理效果。

要以完善大学制度为核心,强化大学治理体系建设。

推进大学治理体系和治理能力现代化,要以大学章程为大学内部治理体系的基本准则,按照章程要求开展大学治理活动。坚持和巩固党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、依法治校的现代大学制度,建立健全实现全校一盘棋、顶层设计、系统治理的具体制度体系,涉及全校的人才研究、科学研究、社会服务、文化传承等规章制度,要形成目标明确、层次清晰、相互协调、活力充沛的大学治理体系。

要以健全治理体系为支撑,促进大学治理能力提升。实现有效的大学治理,认真履行教书育人学术职能,把具有优势的大学制度和治理体系转化为治理效能。完善治理运行机制,坚持和完善党委领导下的校长负责制,坚持正确的政治方向,让政治、行政、学术、民主监督等各项职能都在立德树人的根本任务中发挥作用。

要运用法治思维和法治方式,推进大学治理现代化。坚持依法治校,重视运用法治思维、法治方式,回应问题、协调利益、做出决策。大学要建立完善完备的规章制度,强化制度意识,根据规则、规范与制度规定,将大学治理一切工作活动置于宪法法律下、置于大学制度内,同时为利益相关者提供平等参与治理过程、充分表达利益诉求的平台和通道。学校主要负责人应把法治思维法治方式作为推进大学治理的重要任务,同时维护制度权威,健全制度的执行机制,逐步减少计划、审批、命令等直接管理手段。加强学校内部制度合法性审查,完善实体性规章制度、指令性规章制度和管理类规章制度建设,加快程序性规章制度、指导性规章制度和服务类规章制度建设。

中国特色现代大学治理结构的特征是坚持和加强党的全面领导。党的十九大报告在总结历史和现实经验基础上,旗帜鲜明地提出要坚持和加强党的全面领导,坚持和加强党对高校的领导,是高校治理历史经验的总结,党的领导是我国大学治理体系内生性现代化的客观要求,党委领导下的校长负责制是党的领导在我国大学治理体系内现代化中最佳实现形式。我国高等教育法明确规定高校实行党委领导下的校长负责制,这是党对国家举办的普通高等学校领导的根本制度,是高等学校坚持社会主义办学方向的重要保证。

进一步落实和扩大高校办学自主权,完善现代大学的制度建设。建立现代大学治理体系,在高等教育大众化向普及化阶段迈进的关键期,大学治理要面对大学规模急剧膨胀、办学经费绩效化管理、大学商业化不断加剧三大趋势变化。

大学制度得到有效执行后才能转为治理效能,彰显治理能力。高校要进一步健全党委常委会、常委会、校长办公会以及“三重一大”等决策体系,进一步增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,切实强化制度意识,带头维护制度权威,自觉尊崇制度,严格执行制度,坚决维护制度,强化制度执行力。善于在制度的轨道上推进大学各项事业,努力提升现代大学治理能力和治理水平。

现代大学制度是一个与时俱进的概念,具有时代性和多样化的特征。现代大学制度的核心价值追求在于守正创新、引领未来,更好地服务国家战略和满足经济社会发展需求。

现代大学治理是大学利益相关者参与学校事务管理与决策的过程,反映了治理体系建设的根本要求,是实现现代大学制度价值追求的基本前提和保障。

从内部治理看,主要处理好党委与行政、行政与学术、学校与学院、教师与学生、研究与教学、传承与创新的关系;从外部治理看,主要处理大学与政府、大学与社会的关系。

党的十九届四中全会提出全面实现国家治理体系和治理能力现代化,既赋予了现代大学治理新的内涵,也提出了新的要求。当前,“双一流”建设已全面启动与实施。加快高等教育治理体系和治理能力现代化,构建完善科学合理的现代大学治理体系,既是“双一流”建设的根本保障,也是重要内容。我们要构建新时代大学治理的“四梁八柱”,即以“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、社会监督、开放办学、制度建设、文化建设”为“八柱”的现代治理结构,支撑人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新这“四大职能”,更好地担负起大学的责任和使命。现代大学建构是大学从“象牙之塔”成为“社会灯塔”的过程,现代大学治理体系建构也是一个不断创新的过程。我们要把制度建设摆在突出位置,构筑一流生态,以“现代大学之制”开创“现代大学之治”,实现一流治理,谱写“双一流”建设新篇章。

加强职业院校治理体系和能力建设,是更好适应和服务我国经济发展的需要。

建设高水平职业院校,在研究学校办学、人才培养等内部治理过程中,除了要坚持职业教育方向,更应实现培养模式、内部治理以及高端技术技能人才培养保障的提档升级。

所谓高端技术技能人才培养,除了学校通用属性,职业教育还要突出面向市场、服务发展、促进就业属性。职业院校是一种跨界教育,通过产城融合、校企合作、工学结合等培养地方经济社会发展需要的人才,因此职业院校治理应该实现外部治理和内部治理的贯通。

经过100多年的发展,现代职业教育体量已经和普通教育基本相当。中央制定出台了国家职业教育治理体系,但目前我国职业教育治理仍比较弱,现代职业教育配套制度不完善,跨界教育和产教融合体系配套的共同治理体系基本没有形成,职业教育治理理念和制度还处于不稳定状态。体系之间的关系、职业教育的架构,特别是内部治理,值得职业院校研究。

职业教育治理的最终目的,是服务培养人,为行业为社会培养高端技术技能人才服务。要以党的领导为引领,加强决策治理体系建设;以人才为培养核心,加强学校职能体系建设;以体制机制创新为重点,加强校企合作体系建设;以互动支撑为导向,加强学术治理体系建设;以诊断和改进作为我们职业教育的质量保证体系加强建设;以释放办学活力为目标,加强校院两级管理体制的建设;以信息化为支撑,加强治理能力现代化建设;以章程目标为一个顶层架构,保证人才培养的体系建设。

好制度是人类文明进步的里程碑。制度好，则环境优、英才聚、学校强。好制度在建设过程中要讲“三信”：自信、威信、公信。

新时代中国特色现代大学制度体系建设，是全面推进高校治理体系和治理能力现代化的必由之路。作为新时代中国特色现代大学制度的核心精神——人民性，要求其制度建设，必须代表师生的利益，代表家长的关切，办让学生快乐学习、让家长放心、让教师幸福工作、让社会满意的教育。

“法无德不立”，新时代中国特色现代大学制度的“德”就是人民性。江苏护理职业学院提出并践行立制立校、立训立校、立贤立校。立制导向遵循人民性，体现对师生的初心，让想学本事的人能学到本事，有本事的人有展示的平台。弘扬公平、正义的校风，给强者以公平的竞争，给弱者以正义的关爱，让一切想作为、敢作为、有作为的人“有秩序”地出头；让一切有理想、有梦想、有追求的人“有希望”地奋斗！

绩效考核事关公平正义。江苏护理职业学院改变管理岗起步就锯板凳腿的做法，管理岗和专业教师岗一视同仁、同工同酬，同时拉开年终绩效分配差距，“领先”不封顶，打破既有低水平平衡激发竞争，实行“一个庄子只请一户”的反常规“请客”奖励法。

为打造“天医星”医学教育品牌，学校坚持用良心办教育、用责任求发展、用智慧铸品牌的办学理念，校园进行开放性的“博物馆化”建设，让文化在校园扎根铸魂。提出“一瓢水”的循序渐进教育法，倡导教育者对待受教育者像园丁侍弄花圃一样，做到慢功出细活，一瓢水一瓢水浇灌，既浇足浇透又持之以恒，浇出规律般的节奏，浇出文火般的细功。创新实施政治的高度、科学的尺度、创新的力度、感情的温度、文化的厚度“五度”育人法。全面推广为师依道，凡课有观；育人以德，德以厚培，观以道正的课程思路。并倡导因事而化，因时而进，因势而新，与时、与事、与势俱进的创新。

学校党委领导下的校长负责制体现“一制三性”，党委领导是根本制度，校长负责是基本制度，两者构成重要制度；依此重要制度形成“一核四驱”的管理运行体系，以党委为核心，以校长理政、教授治学、教代会参政、社会参与为主驱的四个轮子，确保学校这辆“越野车”性能完好、朝着正确的方向动静自如。创新提出“1+4”分合有度工作法，书记、校长坚持分工不分家、一心一意谋发展，书记、校长的融合要成为化合物；“四合四分”，即在谋决策上合，抓执行上分；全面部署上合，条块督查上分；急难险重上合，一般工作上分；涉己事项上合，涉它事项上分，为学校各项事业健康发展提供重要的制度保障。

【发言代表：胡金波，江苏省政协副主席、南京大学党委书记；邓传淮，教育部政策法规司司长；徐子敏，江苏省委教育工委书记；夏锦文，江苏省社科院党委书记、院长；丁晓昌，江苏省高教学会会长；江涌，苏州大学党委书记；吴学敏，南京工业职业技术学院党委书记；吉文桥，江苏护理职业学院党委书记】

——摘自《新华日报》，2019年12月17日

大学治理的历史逻辑与时代要求

张 炜

2019年10月31日，党的十九届四中全会通过了《中共中央关于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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）。学习贯彻《决定》精神，高等学校要把加强中国特色社会主义大学制度和治理现代化摆在更加突出的位置抓紧抓好，置于高等教育改革的主线着力推进。现代大学治理内蕴于现代国家的治理框架之中，我国大学治理的理论与实践已经成为“中国之治”的重要组成部分。为此，有必要梳理大学治理的历史逻辑，充分认识新时代对于我国大学治理的新要求。

一、欧洲早期的大学治理

中世纪大学起源于教师和学生的团体，以巴黎大学为代表的教师行会与以博洛尼亚大学为代表的学生行会，分别成为欧洲中世纪两种类型大学的代表，一度均拥有较大的权力，巴黎大学甚至曾被称为“教师的大学”。但在与宗教势力、封建王朝和地方政府等的冲突过程中，为了维护其内部成员间的共同利益，大学逐步由行会性社团组织向制度化的规范性机构过渡。同时，尽管利用教会与世俗政权之间的矛盾，中世纪大学争取了一些特殊权力，如自由讲学、游学权；赋税、关税、兵役豁免权；颁发讲演特许证、罢教和迁移权等，但不仅没有摆脱宗教的束缚，教会对于大学的控制还越来越严。到了13世纪中叶，许多大学“在教会的统治下踽踽而行”。14世纪以后，教会与世俗政权又都直接新办了一些大学。因此，中世纪大学难以真正做到以“悠闲的好奇”去追求知识，而是也要“为教会服务、为世俗政权服务、为民众服务”。

在教会的严格控制之下，大学不仅对文艺复兴的贡献有限，反而百般阻挠和抵制；不仅绝大多数文艺复兴成果产出于大学之外，多数教授还对这些成果持怀疑态度，大肆嘲笑和攻击。宗教改革更加使得大学陷入纷争，不同教派举办的大学各为其主。教皇设置宗教法庭，残酷迫害布拉格大学校长胡斯(1371-1414年)及布鲁诺(1548-1600年)和伽利略(1564-1642年)等科学家。大学教科书遭到严格审查，脱离天主教信仰的教师受到拘押和审判。16世纪中叶，英王玛丽恢复天主教，剑桥大学校长诺森伯兰被斩首，还有教师被活活烧死。16世纪后半叶，英王伊丽莎白即位后恢复新教，又实施了新一轮的血腥镇压。多数大学跟随统治者的更替而左右摇摆、被动顺从，有的大学被迫迁移，大学就读人数也大幅减少。

综上，欧洲早期的大学“基本上都是教会的侍女和附庸”，教师行会从未成为一个完全自治(self-governing)的行会，而总是对外部集团的愿望和需求(desires and demands)做出反应，不应过分夸大教师行会的权力，也不可过高评价教师行会的作用。

二、美国大学治理的变革

在殖民地时期及建国初期，从英国传入的学院在美国沿海地区提供高等教育。一方面，这些学院培养牧师，基本上受教会控制；另一方面，这些学院的教育水平不高，与德国的“文科中学”，与法国的“国立中学”在层次上并没有太大的差别。引入德国新大学模式和标准后，高等教育在美国涵盖的范围益发模糊不清，是否包含学院(college)，是否涵盖赠地大学和社区学院，看法并不一致。由于不同类型高校的治理模式存在差异，导致大学治理这

一术语的语境差异与认识混乱。本研究中的大学泛指各种类型高等教育机构,不作严格区分。

19 世纪晚期和 20 世纪早期,美国联邦政府、州政府、认证机构等,都在一定程度上参与了大学治理。1940 年,纽约市立学院聘请英国著名哲学家罗素来校任教,遭到当地宗教界、政界和一些民众的抵制。以杜威为首的一批学者为罗素辩护,但最终纽约法院判决市高等教育董事会对罗素的聘用违法,成为外部势力干预大学治理的典型案例。

“二战”后,科南特、康普顿和布什等校长促使联邦政府与大学的关系成为一种新型的“联邦主义”(federalism),由联邦研究拨款而引发美国大学的变化几乎同当年赠地理念的成果一样巨大。伴随政府、企业对高校教学、科研和服务投入的大幅增加,政府强化了对大学行政的监管,企业等各种组织也更多地介入大学治理,尽管受到高校教师与管理者的强烈不满与反对,但权力中心(locus of power)逐步从大学的内部转到其外部,从学者团体转向公共机构。可见,美国大学治理的变革,并非主要源于学者、院系和学校的主动作为,而更多的是在外部压力之下的被动应对。

另外,美国大学审查制度长期存在并不断强化。1945 年,众议院“非美活动审查委员会”对学术的审查主要是针对“左”倾倾向,参议院麦克卡兰委员会也宣布要不遗余力地清除“左”倾思想对高等教育的影响。麦卡锡主义横行时,要求学校教科书中“清洗”任何对美国政治及经济制度表示怀疑的内容,一批师生被逐出校园。“9.11”事件后,美国政府与学术界的又发生了新的实质性变化(substantial changes),学术自治受到的挑战和威胁堪比麦卡锡时代。

因此,尽管传统的办学理念在学术界一直比较流行,但这更多地只是“一种并不能阻止现实向另外方向发展的怀旧观念”。纽曼的大学理念产生了深远的影响,但美国高等教育的发展实践则更多地体现出了洪堡的大学理念和威斯康星办学思想。当普林斯顿大学前校长威尔逊提出“为国家服务的大学”(university in the service of the nation)时,赢得了掌声和赞扬,反映出了美国社会对于高等教育需求的多样化,科学技术已经与工农业生产以及社会的发展紧密结合,促使大学走出“象牙塔”而融入社会。

在大学内部,董事会是美国高校创新的治理结构与治理模式。但董事会通常将他们的大多数职权委托给校长。到了 19 世纪中期,伴随高校宗教色彩的减弱,世俗人员取代牧师担任大学校长。美国高校的校长具有多重角色,一般来说比其英国同仁的权力要大一些。同时,美国高校中的学术系(academic department)相对于欧洲由一位高级教授控制一个学科或学科领域的“讲座(chair)”制,较为民主与平等。但是,伴随高校规模扩大和内部结构更加复杂,职能不断扩展,与外部的社会关系益发密切,行政管理的权力也变得越来越大,需要拥有现代教育思想和优秀管理能力的领导集体,高校已成为更加复杂的官僚机构。专业的行政管理人员在高校的副职与校级中层管理部门发挥了重要作用。他们大多接受过高等教育管理的专门训练,这也使得美国高校率先开设并承认“高校行政管理”(administration of higher education)研究生专业,并以此带动了相关学科专业的发展。新管理主义在高等教育领域盛行,改变了大学规划、拨款、评估研究和教学的方法,行政的权力进一步扩大。尽管学界对此褒贬不一,但却进一步促进了大学治理的变革。

美国高校教师的权力,传统上主要集中在学位要求、课程设置、终身教职、教师聘任和学位颁发等学术领域。尽管传统的英才课程(elite curriculum)一直是不少学者心仪的对

象和主张，但以训练（discipline）和装备（furnishing）心灵为原则的传统古典课程，早已不能适应现代大学的课程内容和修习要求，更不能满足广大学生与社会的需求，受到了各方面的诟病，而对此进行改革的努力又往往会遭遇不少教师乃至一些高校的抵制和反对，甚至会导致不同院系之间的激烈较量（battles）。

为此，美国通过国家立法来突破高校的壁垒（iron facades），才使得许多新学科、新专业、新知识和新课程进入大学。面对“二战”后以及苏联卫星上天的挑战，对于科学技术人才的需求益发迫切，美国政府更加热衷于插手高校的教学大纲与课程体系，意欲有效控制其教学计划，甚至还直接为高校规定标准的课程和教学大纲。可见，即使是课程体系这种学术性非常强的改革，也已成为共同治理的内容。

三、大学治理的哲学思考

布鲁贝克认为，高等教育哲学的许多方面随着历史的发展而逐渐显现，都是以满足各自所属历史时期的不同需要来获得合法地位的（legitimacy）。在高等教育哲学张力的平衡与非平衡的过程中，大学治理不断变革和完善。高等教育认识论哲学的社会基础是农业社会的经济模式与传统的文化模式。引进德国大学模式建立研究型大学后，知识传承和探索均成为美国高校的重要职能，高等教育政治论哲学与认识论哲学并存，但政治论哲学的重要性开始超过认识论哲学。到了工业社会，日益增强的中产阶级企业文化逐渐占据上风，高等教育增加了公共服务职能，高等教育存在的合法性进一步转向政治论哲学，杜威的实验主义（experimentalism）在美国 20 世纪以来的教育哲学中具有最重要的特色。

高等教育的合法性不是生来具有的，而是源于人的需求与人民利益，“深深植根于社会的需要之中”。尽管理性主义是高等教育哲学的一个重要维度，但也不能“过分夸大理性的作用”，因为现代高等教育合法性的“主要基础是政治论的”。高等教育越是涉入社会事务，就越有必要用政治论的高等教育哲学认识问题。美国各高校治理主体权力的大小和结构的差异，实际上反映了不同高校基于认识论哲学与政治论哲学的理性选择与不断优化，导致大学治理模式的多样和治理主体的多元。

《1828 年耶鲁报告》（以下简称《报告》）的精神“支配着美国 19 世纪的高等教育哲学”，对于防止和纠正高等教育实用主义思潮的泛滥及过度职业化专业化发挥了积极作用，但也不可一味地肯定，因为在实践中似乎并没有多少高校真正能够认真遵循。尽管在理论上，耶鲁大学一直宣称捍卫自己的观点和立场，但实际上也不能不变。如该《报告》试图阻止大学设立商业、机械和农业等应用学科，但这早已成为美国很多大学的教育内容，耶鲁自身也开设了工科等应用学科和专业。哈佛大学实施选修制，学生不仅可以自由选课，还可以选修传统古典课程以外的通识和专业课程。该《报告》对此也进行了严厉批评和强烈抨击，但最后自身也不得不顺应高等教育发展规律、学生呼声和社会需求，允许学生根据自己的需要和兴趣，可以在千余门课程中自由挑选。

同时，高等教育政治论哲学也是对洪堡大学理念的演进。怀特校长在康奈尔大学吸收并践行了洪堡的大学理念，并进一步把科学研究与实用性联系起来，催生了“大学在教学和科研之外的另一职能—服务”，把科学知识“转变成技术创新的源泉”，成为大学学术研究的新任务，也改变了大学的内部组织架构和功能。反之，如果大学把知识束之高阁，大学就会失去公众的支持，学问就会有无人关注的危险，大学也可能陷入脱离社会、失去支持的境地。

因此, 尽管认识论哲学的逻辑似乎很有吸引力, 但是高等教育的发展却更多地印证了政治论哲学。基于外部的巨大压力与内部的发展趋势, 大学治理不得不变, 少数拒绝变革或变革失败者被淘汰出局。布鲁贝克引用了“今日的大学是昔日学术自治、宗教等级与今日的官僚体系的混合体”的观点, 不仅在不同的历史时期, 西方大学的治理模式存在差异, 即使在同一历史阶段, 也因高校的所有权和经费来源多样, 高校的类型、规模和经费来源差异很大, 导致大学治理模式并非千校一面、千篇一律。高等教育步入大众化发展阶段之后, 分层定位、分类发展的趋势更加凸显, 不能片面地将“教授治校”或“教授治学”概念化、简单化和绝对化, 不可泛泛而谈和以偏概全。

四、中国大学治理的现代化要求

新中国成立 70 年来, 特别是改革开放以来, 我国高等教育快速发展。2018 年, 我国高校毕业生(含成人高校和网络教育)达到 1226.41 万人, 是 1997 年的 6.94 倍, 年均递增 9.20%。(见图 1) 这是举世瞩目的巨大成就, 创造了世界高等教育史上的奇迹。这既体现了党和国家对于发展教育事业的高度重视和大力支持, 也凸显了我国国家制度和国家治理体系的发展成就和显著优势, 还证实了中国特色大学治理体系的效能。取得的成绩来之不易、令人振奋, 积累的经验弥足珍贵, 应当倍加珍惜。要坚决维护党中央权威和集中统一领导, 深刻认识中国特色社会主义制度和国家治理体系的科学内涵和本质特征, 深刻认识这一制度和体系拥有显著优势的根本原因, 更加坚定自信, 抢抓历史机遇, 防范风险挑战, 扎根中国大地办大学。

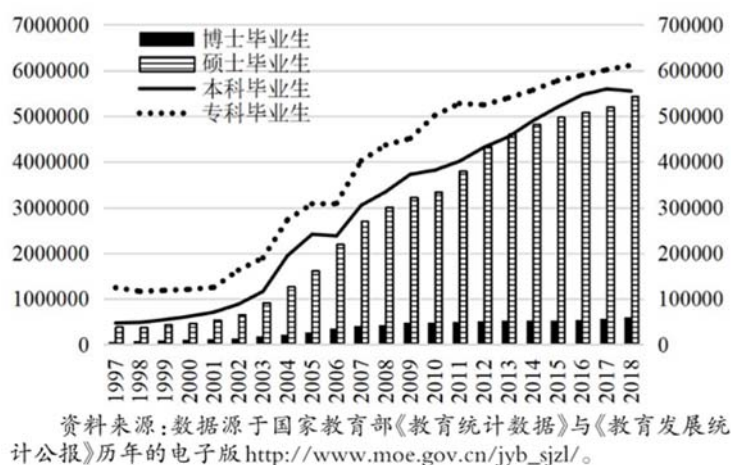


图1 我国高校毕业生人数变化(1997-2018年)

(一) 提高政治站位

《决定》指出, “把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题”。对于高校来说, 要全面贯彻党的教育方针, 坚持教育优先发展, 坚持为党育人、为国育才, 坚持党对高校的全面领导, 完善立德树人体制机制, 深化高等教育综合改革, 加强师德师风建设, 构建服务全民终身学习的教育体系, 培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。加强和改进学校思想政治教育, 建立“三全育人”和“十育人”体制机制。落实意识形态工作责任制, 坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度, 推动理想信念教育常态化、制度化, 弘扬民族精神和时代精神, 加强党史、新中国史、改革开放史教育, 加强爱国主义、集体主义、社会主义教育。坚决落实全面从严治党责任制度, 规范党

内政治生活，严明政治纪律和政治规矩，坚定不移推进反腐败斗争。

（二）完善制度体系

《决定》指出，“坚持和完善党的领导制度体系，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”。党委领导下的校长负责制是我国高等学校的根本制度，必须坚持方向和原则，不断完善任务和措施，坚持民主集中制，健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督。充分发挥学术组织的作用，进一步健全学术委员会、教职工代表大会、工会会员代表大会、团代会、学代会等基本制度，充分发扬民主，增强校党委和基层党组织的政治功能和组织力，创新互联网时代群众工作机制，健全联系广泛、服务师生员工的工作体系，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。完善校内各种议事规则，细化日常运行管理等方面的重要制度，健全校内权力配置和运行制约机制，建立权力运行可查询、可追溯的反馈机制，完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制。

（三）加强队伍建设

《决定》指出，“尊重知识、尊重人才，加快人才制度和政策创新”。高校要坚持“好干部”标准和高素质专业化要求，着力加强专业人才和管理人才队伍建设，把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务，完善人才发现、培养、激励机制。通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，严格按照制度履行职责、行使权力、开展工作，树立正确用人导向，把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。完善担当作为的激励机制，不断增强本领和能力。简政放权、放管结合、优化服务，推进管理中心下移，完善校院两级办学体制。

（四）坚持方向道路

《决定》指出，“不能照抄照搬他国制度模式，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，坚定不移走中国特色社会主义道路”。对于高校来说，既要重视高等教育的文化传统，更要重视当代人的需要和现实因素，更好地满足新时代经济社会对于人才的需求；既要准确把握高等教育的历史逻辑，更要坚决遵循中国特色和自身发展规律，更好地凝练我国大学治理的经验和原则；既要认真研究发达国家大学治理的历史变革，去伪存真、去粗取精，科学分析、比较借鉴，更要在“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”的伟大进程中，凸显中国特色社会主义大学制度的优势，优化大学治理现代化的效益，为实现高等教育内涵式发展、加快高等教育现代化、建设高等教育强国提供有力保证。

【张炜，西北工业大学党委书记、教授，中国高等教育学会副会长】

——摘自《中国高教研究》，2020年第2期

加快推进大学治理体系和治理能力现代化

大学治理是国家治理的重要组成部分，大学治理现代化既是国家治理体系和治理能力现代化对大学治理提出的目标要求，也是扎根中国大地办好中国特色社会主义大学的根本保障。

建设高等教育强国，迫切需要加快推进大学治理现代化

实现高等教育内涵式发展的需要。随着我国高等教育由大众化阶段向普及化阶段的历史性转变，为满足社会对高等教育日益增长的强烈需求，一些大学选择了规模扩张的发展道路，但如果盲目追求“大而全”，很容易目标定位多样，各种矛盾凸显。为此，提升大学治理能力，解决影响大学高质量发展的制度性、结构性问题，才能为大学落实立德树人根本任务、产出创新性科研成果、更好服务社会发展等组织目标的实现提供坚实保障，才能促进高等教育内涵式发展，提升中国高等教育的国际影响力和竞争力。

建设“一流大学、一流学科”的需要。2018年，习近平总书记在北京大学考察时强调，要抓住培养社会主义建设者和接班人这一根本任务，努力建设中国特色世界一流大学，加快构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于学校科学发展的体制机制。这一重要论述不仅为一流大学建设指明了方向，更对大学内部治理提出了更高要求。“一流大学”与“一流学科”的建设不仅需要通过改善政策环境来增加教育投入、提升办学条件，更需要完善现代大学制度、优化大学内部治理结构，从而实现一流治理。如果说前者是一种依靠外力的要素驱动，后者则是一种通过组织治理创新、激发内部活力的效率驱动。两者如“鸟之两翼，车之两轮”，在“双一流”建设中缺一不可。

适应信息化时代的需要。随着现代信息科学技术的飞速发展，大数据、人工智能、区块链、云计算等新兴科技在社会各领域日益广泛应用，教育领域也不例外。高等教育系统位于科技前沿，其价值理念、发展形态、供给方式和教学模式等各方面各环节各要素正发生根本性、革命性变革。聚焦到大学治理，现代信息科技既为大学治理提供了先进的手段，为推进大学治理水平现代化提供了技术支持，同时也对大学治理的有效实施、信息公开、成本控制等提出了前所未有的挑战。在推进大学治理现代化过程中，如何有效利用现代信息科技，积极应对信息技术可能带来的各种风险与挑战至关重要。

坚持社会主义办学方向，规制大学的外部治理

中国大学在组织设计和制度安排上有其自身的特殊性，其中，党委领导下的校长负责制是中国大学在领导体制机制方面的制度优势和鲜明特色。中国大学治理现代化必须坚持和加强党的全面领导，根植中国土壤、中国文化，把中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信转化为办好中国特色世界一流大学的自信。同时结合实际有所选择地吸收借鉴世界大学的治理成果和成功经验，探索现代大学治理的“中国之治”。

同时，良好的大学治理离不开社会监督，社会参与是大学治理的重要维度。社会机制作用于大学治理的形式表现为需求、参与和监督，相应的，现代大学需要满足社会多样化的需求，承担社会责任，接受社会监督。在大学治理中，既需要社会力量的积极介入和参与，增强大学治理的公开性和公益性，同时也要保持大学的理性追求与内在发展逻辑。大学需要承担社会责任，但要规避市场规则的缺陷和功利主义的负面影响，为社会提供“真正学术性的、

科学的、适度的服务”。大学需要与社会保持良好的关系，既走近社会、了解社会、服务社会，又要与社会保持适度的距离，遵循大学自身的发展逻辑，消解市场化、工具主义带来的不良影响。

完善管理体制运行机制，改进大学的内部治理

大学治理效率不同于行政系统的效率，大学治理效率的评价标准是大学在人才培养、知识创新、社会服务等方面的贡献度。提高大学治理效率需要思考大学如何在党委领导、行政系统支持下，充分激活大学学术系统的活力和能量。大学治理现代化应以提高治理效率为理念，遵循高等教育规律、教书育人规律和科学研究规律，谋求大学治理模式系统性转型。

建立科学的决策机制、高效的执行机制、完善的监督机制是推进大学治理现代化的过程性保障。在决策过程中要充分发挥党委领导、校长负责、教授治学、师生参与的作用，并加强前期预研、中期跟踪、后期评估，提高决策的前瞻性和科学性。在决策执行中，需要通过激活主体参与、创新激励考核制度、建立督查制度等方式，全面提升重大决策的执行力。建立完善的权力监督机制也不可或缺，大学需要通过规范权责边界，加强程序规则建设，畅通信息公开渠道，建立健全问责机制，全面提升大学治理能力和水平。

【晏维龙，南京审计大学党委书记，教授】

——摘自山西党建网，2019年12月12日

夯实推进教育治理体系和治理能力现代化的“五个基础”

党的十九届四中全会从党和国家事业发展全局和长远出发,对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作出了全面部署,充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当。教育是“国之大计、党之大计”,在我国国家制度和国家治理体系中具有基础性、战略性、全局性、先导性的重要作用。学深悟透全会精神,准确把握好《中共中央关于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若干重大问题的决定》的各项要求,需要结合教育实际,不断夯实推进教育治理体系和治理能力现代化的政治基础、思想基础、技术基础、社会基础和法治基础,确保中央各项决策部署落地见效。

坚定不移加强党对教育工作的全面领导, 夯实教育治理体系和治理能力现代化的政治基础。加快推进教育治理体系和治理能力现代化,根本保证在于加强党对教育工作的全面领导。《决定》指出,“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,党是最高政治领导力量”。要坚决维护党中央权威,充分发挥党总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,确保教育治理创新工作始终沿着正确方向推进。根据中央和江西省机构改革相关要求,江西成立了省委教育工作领导小组,全省11个设区市均相应设立了党委教育工作领导小组。我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领教育工作,开展好“不忘初心、牢记使命”主题教育,带领全省教育系统广大干部职工树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”,打造一支忠诚干净担当的高素质专业化干部队伍。全面加强高校党的建设,坚持和完善高校党委书记抓基层党建工作述职评议考核制度,开展高校党委书记人才工作专项述职,加快推进民办学校党的建设,形成落实党的领导纵向到底、横向到边、全面覆盖的工作格局,把全省教育系统打造成最讲党性、最讲政治、最讲忠诚的领域。

矢志不渝加强和改进学校思想政治教育, 夯实教育治理体系和治理能力现代化的思想基础。坚持用党的创新理论武装头脑,教育师生,是推进教育治理体系和治理能力现代化的深厚支撑。《决定》指出,“全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,健全用党的创新理论武装全党、教育人民工作体系”“加强和改进学校思想政治教育,建立全员、全程、全方位育人体制机制”。我们将全面贯彻党的教育方针,完善立德树人体制机制,深入推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑,推进全员全过程全方位“三全育人”改革,构建以社会主义核心价值观为引领的大中小幼一体化德育体系。依托江西丰富的红色资源,用好《红色文化》教材,加强党史、新中国史、改革开放史教育。继续推动领导干部、教学名师和社会各界知名人士到学校上思政课或作形势政策报告,开设好“思政大课堂”,开展“十百千宣讲团”校园巡讲,持续开展“诵读红色家书、讲述英烈故事”活动,推动学习贯彻不断往深里走、往实里走、往心里走,确保学校始终成为培养社会主义事业建设者和接班人的坚强阵地。

千方百计推进教育信息化建设, 夯实教育治理体系和治理能力现代化的技术基础。推进国家治理体系和治理能力现代化,离不开国家行政管理现代化。《决定》指出,“建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规范。推进数字政府建设,

加强数据有序共享,依法保护个人信息”。我们将以信息化的力量创新教育治理新模式,逐步缩小区域、城乡数字差距,大力促进教育公平。一方面,主动打破数据孤岛,优化教育政务信息系统建设。积极开展教育大数据应用,整合各级教育行政部门管理资源,理顺政务业务流程,建设好网上服务大厅、微信公众号、微博等服务平台,全面提升教育信息化支撑教育决策、管理、服务的能力,实现“一站式服务”,让“数据多跑腿、群众少跑路”。另一方面,加快江西教育省域网和“赣教云”服务建设进度,实现优质教育资源共建共享。推进各类教育资源和平台的互联互通,实现基础设施、技术、运维的上移,信息化教学和应用的下沉。推动中小学“专递课堂”“名师课堂”“名校网络课堂”建设,推进“智慧(数字)校园”建设,促进信息技术与教育教学深度融合。

多措并举打造家校社合作升级版,夯实教育治理体系和治理能力现代化的社会基础。

办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任。《决定》指出,“社会治理是国家治理的重要方面。必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”“注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用”。2011年以来,江西推进制度化家校社合作工作,并逐步扩大试点范围,创造了家校社合作的“江西模式”。全省教育系统将与宣传、共青团、妇联等部门一道,统筹协调社会资源支持服务家庭教育,加快形成家庭教育社会支持网络,推动家庭、学校、社会密切配合,共同促进少年儿童身心健康成长。积极开展“万师访万家”活动,鼓励中小学充分利用家访、家长会、微信、电话等交流方式,调动学生家长参与学校教育的积极性。利用少年宫、博物馆、图书馆、科技馆等校外多种资源,构建政府主导、学校主体、家庭配合、社会参与、科研引领的“五位一体”育人大格局,着力营造“党以重教为先、政以兴教为本、师以从教为乐、民以助教为荣”的良好教育生态。

全力以赴深化依法治教依法治校,夯实教育治理体系和治理能力现代化的法治基础。

教育法治在教育现代化进程中具有引领性、基础性、规范性、保障性的重要地位和作用。《决定》指出,“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设,加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法律监督体系、有力的法治保障体系,加快形成完善的党内法规体系,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,推进法治中国建设”。新形势下,我们将继续加强教育法规制度体系建设,加强法律法规衔接,推动地方性教育法规、规章的制定和修订完善。加快现代学校制度建设,推动学校建立健全以章程为统领、规范统一的制度体系,规范办事程序,推进学校治理现代化。建立健全教育依法行政机制,深化教育领域“放管服”改革。通过“双随机一公开”和明察暗访等方式,持续加大对重点领域、突出问题的查处整治,实现教育治理常态化、制度化、长效化。进一步完善教育督導體制机制,健全报告发布、结果公告、整改复查和问责制度,有效推动教育热点难点问题解决。尊重教育发展规律,落实和扩大学校办学自主权,进一步减少对学校的各类检查、评估、评价。通过把教育事业发展纳入法治轨道,做到立法、普法、执法无缝对接,以法治助力教育治理体系和治理能力现代化。

【叶仁荪,中共江西省委教育工委书记、江西省教育厅厅长】

——摘自《中国教育报》，2019年11月21日

推进高等教育治理体系和治理能力现代化

党的十九届四中全会通过的《决定》是完善和发展我国国家制度和治理体系的纲领性文件，是全党的一项重大战略任务。教育是各项事业发展的基础，高等教育更是一个国家发展水平和发展潜力的重要标志。推进高等教育治理体系和治理能力现代化，是实现高等教育现代化的必然要求，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

怎么治理：高等教育治理的总体要求。

推进高等教育治理体系和治理能力现代化要往什么方向走？这是一个带有根本性的问题。从唯物史观来看，教育是人类生产力发展到一定阶段的产物，也即生产能力发展到除了满足生存还有了一定物质生活资料剩余的时候，教育开始成为专门的劳动。随着生产力的不断发展，教育必然也会不断发展，教育的发展反过来又促进了人类文明的传承与生产力的发展。高等教育事业作为教育事业的重要组成部分，必须深刻认识到自己所处的地位，明确发展目标，为实现中华民族伟大复兴中国梦提供有力支撑。进一步完善立德树人体制机制，深化综合改革，加快推进“双一流”建设，加强师德师风建设，为国家和社会培养更多德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

为谁治理：高等教育治理的根本要求。

教育是民生之首。《决定》指出，坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生，构建服务全民终身学习的教育体系，完善高等教育等各类教育统筹协调的发展机制。这是满足人民日益增长的美好生活需要、解决社会主要矛盾的必然之举。高等教育的创办必须是为了人民，这是高等教育事业稳步推进的根本要求。必须牢固树立育人为本的教育发展观，改进教学质量，增强与现代科学技术的融合，以扩大开放促进教育现代化，切实满足人民群众日益增长的教育需要。

如何治理：高等教育治理的具体要求。

首先，必须坚持党的全面领导。贯彻落实党委领导下的校长负责制，完善“三重一大”制度，落实高校办学自主权制度。全面落实从严治党的制度，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进高等学校党的建设的体制机制。

其次，落实立德树人根本任务。深入实施马克思主义理论研究和建设工程，把坚持以马克思主义为指导全面落实到思想理论建设、哲学社会科学研究、教育教学各方面。加强和改进学校思想政治教育，加强党史、新中国史、改革开放史教育，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，建立全员、全程、全方位育人体制机制。

第三，对接服务全民终身学习的教育体系。创新育人方式、健全教育质量标准、深化课程体系改革、加强教师队伍建设和优化教育评价体系，切实提高高等教育质量。

第四，形成高等教育治理的制度体系。高等教育现代化需要制度的现代化，是遵守规矩的现代化。必须着力推进高等教育的法治化，才能真正实现高等教育治理体系与治理能力现代化。

【贺祖斌，广西师范大学校长，教授】

——摘自《广西日报》，2019年11月21日

推进高校治理体系和治理能力现代化

党的十九届四中全会提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。高校治理是国家治理的重要方面，其治理体系和治理能力现代化水平在一定程度上影响着整个国家的治理成效和治理格局。我国高校远比西方高校复杂，一方面体现在巨大的办学规模和诸多内部机构上，另一方面体现在社会多元期盼与不同关切中，其治理机制呈现出特有的复杂性。高校只有遵循办学治校规律、结合组织特征，擦亮为党育人、为国育才的政治本色，才能真正提升治理体系和治理能力现代化水平。

加强党的全面领导，完善治理制度。

“党委领导、校长负责、教授治学、民主监督、社会参与”是高校治理体系的基本框架，其中最根本并具有决定意义的核心要素，就是发挥党委在高校治理中的统领作用。为此，必须坚持马克思主义的指导地位和社会主义办学方向，坚持和完善党委领导下的校长负责制，结合中组部、教育部关于高等学校党委常委会和校长办公会议事规则，修订高校顶层决策会议制度，明确党委领导下校长负责制的内涵界定，细化具体操作路径，强化党委在管党治党和办学治校中的领导核心地位。党委着眼于把方向、谋大局、抓班子、带队伍、保落实和讨论决定事关学校改革、发展、稳定及教学、科研、行政管理中的重大事项与基本管理制度，重大决策事项先由党委会审定，再召开校长办公会研究具体贯彻落实措施。切实把党的全面领导与学术自治、科层管理、教授治学有机结合起来，形成具有鲜明中国特色的高校治理模式和稳定成型的治理制度。

树立多元共治理念，优化治理结构。

教育与经济、政治和社会紧密相连，教育利益相关者不断增多，增加了高校治理体系和治理能力现代化建设的难度。高校内部渗透着知识性、学理性、政治性、价值性、情感性等诸多因素，其治理系统会随着内外环境的变化而变化。高校应树立多元共治理念，平衡政府、市场和社会之间的关系，考量利益相关者的不同诉求，将学生、教师、党政管理人员、学生家长等都纳入治理系统之中，优化治理结构。整合权力机制、运行机制、问责机制和激励机制，发挥共建、共享、共治的优势，建立书记与校长之间的良好沟通载体和不同治理主体间的协调议事及民主决策程序，促进多元治理主体的良善合作与正向耦合，进而提升高校治理的现代化水平。

加大信息公开共享，提升治理效能。

信息公开共享，是从科层管理走向现代治理的必然选择。高校在准确把握信息化本质要义和基本内涵的基础上，应建立高效的行政运作系统，及时搭建信息公开共享网络平台，落实信息公开责任制度，充分利用大数据、云计算和“互联网+”等现代手段对外公布财务资产、人事师资、教学科研等相关数据和治理制度，以及党委会、校长办公会的决策议题、决策过程、决策结果(涉及保密或敏感信息除外)，使各治理主体能方便、准确获得学校运行过程的

必要信息，明白学校基本规制遵循，从而提升治理效能。在公开内部信息的同时，高校也要建立起与社会有效信息的融通渠道，并对社会反馈做出积极回应，使信息传播由单向流动转化为多向互动，以信息化带动治理体系现代化，以治理体系现代化支撑治理能力现代化。

强化监督制约机制，维护治理秩序。

加强监督制约是治理体系和治理能力现代化建设的应有之义。高校可以采取不同手段协调各方利益，防止不同治理主体的行为偏离规范、违背办学治校的初心使命。一方面，要树立依法治校观念，强化法律约束。建立健全公开透明的监督机制，实现政府、媒体、公众等协同监督，克服治理各方的自利主义和机会主义，保证党和政府赋予高校的治理责任得到全面落实。另一方面，要压实内部审计、纪检和监察等部门的监督制约职责。对人才培养、科学研究、学科建设、人事管理等工作中的重大事项实行全面监督，有效降低治理中的诸多风险和不确定性。同时，要建立具有可操作性的内部控制体系，发挥流程监控作用，使高校治理不同层级、不同节点各司其职、相互配合、相互制衡，节约治理成本、降低交易费用。通过监督制约等制度安排，促进高校在自我组织、自我约束、自我管理中实现有效治理。

【郎付山，河南理工大学副教授，博士】

——摘自《河南日报》，2020年2月14日

高校内部治理结构改革：改革开放四十年来的回顾与展望

尚洪波

【摘要】改革开放四十年来，我国高校内部治理结构改革经历了从自发走向自觉，从零散探索走向系统推进，从学界聚焦到进入国家政策设计过程的三个阶段。作为“后发外生型”的现代大学制度建设，我国高校内部治理结构改革的过程，是根据本国历史传统、现实国情和发展方向进行选择的过程，也是吸收和借鉴西方大学内部治理模式优势的过程。今后我国高校内部治理结构改革，将确立中国特色现代大学制度框架下的“嵌入式改革”模式，形成中国特色的学术权力的彰显形式，院校两级关系的改革将成为改革新热点。

高校内部治理结构改革是高校治理改革的内部维度。高教界长期以来把高校治理改革的外部维度作为研究的重点，关注的是如何处理好政府与高校之间的关系，核心是如何扩大和落实高校的办学自主权。然而，在当前“放管服”改革逐步推进的情况下，现在阻碍办学自主权进一步落实和扩大的关键，已经不在大学之外，而在大学之内。尤其是高校“双一流”建设与内涵式发展，不仅需要国家顶层设计与宏观政策支持，更需要大学内部治理结构的创新，这应当成为我国大学基于时代精神和自身组织特性的深刻认知而生成的制度自觉、文化自觉与理性自觉。高校内部治理结构的创新已经成为高校治理改革的关键。

从高校内部管理体制改革的角度来看，内部治理结构改革是其中的核心内容。高校内部管理体制是高校运行的内在基础，既包括内部多元主体的权力架构与运行机制，即内部治理结构，也包括内部人事制度、教学科研管理制度、财务与分配制度、后勤服务制度等内部事务性管理制度。其中，内部治理结构是指高校内部各层次和组织之间的责权利关系和格局，包括政治权力、行政权力、学术权力、民主管理权力的职责划分等。改革开放四十年来，高校内部管理体制在招生就业管理制度改革、后勤社会化改革、人事与分配制度改革、科技管理体制、人才培养体制机制改革方面取得了显著的进展，而内部治理结构改革关系到高校全局和根本，起步比较晚，目前在重点领域仍有待取得新突破。

高校内部治理结构改革虽属于高校内部事务，但不可避免地受到各方面现实条件的牵制，又因历史的惯性和高校的办学传统，推进难度较大，还有许多问题值得反思和研究。因此，回顾改革开放四十年来我国高校内部治理结构改革历程，试图总结经验教训、展望未来改革方向的努力，兼具理论与实践意义。需要说明的是，由于民办高校内部治理结构与公办高校迥异，本研究把讨论范围限定在公办高校。

一、四十年来高校内部治理结构改革的主要阶段

“内部治理结构”已经是一个耳熟能详的概念，但是高教界讨论这一问题的时间并不长。这一点，可从发表的研究论文上得到印证。如以“内部治理结构”作为主题词在中国知网上查询，最早可以寻获的论文发表于2004年；如以“现代大学制度”作为主题词，最早的文献则发表于1995年，其后则要等到1999年才出现第二篇论文。从逻辑上来说，现代大学制度包含内外两个维度，其内部维度的核心是大学的内部治理结构。但是，“现代大学制度”和“内部治理结构”两个概念在高教研究中出现的先后顺序，也说明了人们先关注到了现代

大学制度建设问题,随着认识的深化,才聚焦到高校的内部治理结构问题。内部治理结构虽属于高校内部的管理体制问题,但也离不开国家宏观政策的指导。因此,本文对高校内部治理结构改革阶段的划分,主要以国家政策制定并参照学界聚焦作为依据。

改革开放四十年来,我国高校内部治理结构改革经历了从自发走向自觉,从零散探索走向系统推进,从学界聚焦到进入国家政策设计的过程,大致经历了三个发展阶段。

1. 零散的改革阶段(1978-1997年)

改革开放之初,直到现代大学制度建设问题提出之前,我国高校内部治理结构的改革政策是零散的,主要体现在高校内部领导体制与教职工民主管理体制两个方面。

高校的内部领导体制改革经历了不断探索的过程。1978年《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》规定,高校实施“党委领导下的校长分工负责制”,取消校务委员会,设立学术委员会。而1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出“学校逐步实行校长负责制,有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会,作为审议机构。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”。这与1978年的《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》相比,发生了很大的变化。1989年《中共中央关于加强党的建设的通知》规定“高等院校实行党委领导下的校长负责制”,此后相关法律法规,则一直坚持和重申“高等学校实现党委领导下的校长负责制”。

关于教职工民主管理权力问题,则处于比较模糊的状态。1978年《全国重点高等学校暂行工作条例(试行草案)》提出要“在党委领导下定期举行师生员工代表大会”。1979年,随着高校办学秩序的全面恢复,一些高校尝试建立教职工代表大会制度。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》提出“要建立和健全以教师为主体的教职工代表大会制度,加强民主管理和民主监督”。1985年还出台了《高等学校教职工代表大会暂行条例》,但赋予教职工代表大会的职权范围相对有限,且过于笼统。1993年《中华人民共和国教师法》把“可参与学校的民主管理”作为“教师享有的权利”,以法律的形式做出明确规定。

总体而言,这一阶段尚未提出“现代大学制度”或“内部治理结构”的概念,更未实现从政策制定层面予以系统化设计。就改革内容而言,虽然经过多年探索,确定了“党委领导下的校长负责制”的内部领导体制,但具体的内涵、职权范围的界定等仍不健全。从理念与原则层面强调了教职工民主管理的权力,但这一阶段关于教职工民主管理权力的内涵、外延,作为其实现载体的教职工代表大会的职权范围、与党委的关系、与工会的关系等问题都比较模糊。

2. 内部治理结构改革的提出与探索(1998-2009年)

1998年是高校内部治理结构改革历程的分水岭。一方面,1998年8月,全国人大常委会通过《中华人民共和国高等教育法》,从法律层面对我国高校的内部管理体制做出规定。

《中华人民共和国高等教育法》明确规定“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”,对高等学校的领导体制、党委的领导职责和校长的职权做出规定;还规定“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”“高等学校设立学术委员会”“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”,此外还对高校章程的基本事项做出规定。1998

年出台的《中华人民共和国高等教育法》尽管没有提到“内部治理结构”的概念，但是已经包含了相关的基本内容。

另一方面，以建设世界一流大学为目标的“985”工程，触发了高教界探讨现代大学制度建设的热情。作为现代大学制度的内部维度，这一阶段关于高校内部治理结构的专题讨论也开始出现，最典型的是高校内部的“学术权力不彰”的问题。通过持续的研究和探讨，高教界普遍承认，在我国现代大学制度建设中，核心问题是确立学术权力的地位。就高校内部治理结构改革而言，主要是使教授拥有学术权力，建立“教授治学”制度来实现学术内行的民主管理。一些高校在这方面做出了探索和尝试。2000年东北师范大学率先在学院（系）实行教授委员会决策基础上的院长（系主任）负责制。此后又有一批高校在院系层面建立学院教授委员会，成为与学院党政联席会及学院教代会共同治理的“三驾马车”，但是在学校层面建立教授委员会的高校则极为少见，更多的是建立学术委员会。当然，这一时期的学术委员会更多是作为咨询机构，在学术事务中的审定权较少。

总体来看，这一阶段，尽管高校内部治理结构改革作为现代大学制度建设的内部维度被提出，但主要是在学界研究层面，尚未明确出现在政策议程或政策文件中。在高教实践层面，一些高校进行了自发的率先探索，但基本是局部的、零散的改革试点。尽管《中华人民共和国高等教育法》已经涉及了高校内部治理结构的一些基本层面，但并没有体系化的规定；在这一时期关于高校内部管理体制改革的政策设计中，也较少涉及内部治理结构问题。如1999年《面向21世纪教育振兴行动计划》，明确提出“大力推进高等学校内部管理体制改革的”，但其内容主要集中在教师聘任制度改革、后勤工作社会化改革，并未涉及内部治理结构改革问题。

3. 内部治理结构改革顶层设计的体系化阶段（2010年以来）

经过高教界的持续呼吁和部分高校的率先探索，内部治理结构改革开始进入国家政策议程。2010年发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（以下简称《规划纲要》）明确提出了“完善治理结构”的表述，其中内部治理结构方面包括：公办高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；充分发挥学术委员会的重要作用，探索教授治学的有效途径；加强教职工代表大会、学生代表大会建设；加强章程建设，依照章程规定管理学校；健全社会支持和监督学校发展的长效机制。《规划纲要》不仅明确提出“完善治理结构”的目标，对高校内部治理结构改革内容进行规定，还把现代大学制度改革试点作为十大改革试点之一，从而推动了改革的落地。

《规划纲要》的发布标志着我国高校内部治理结构改革顶层设计的系统化，内部治理结构被作为整体来看待。此后，关于改革的指导意见密集出台，2011年发布的《高等学校章程制定暂行办法》提出“以章程明确界定与学校的关系，明确学校的办学方向与发展原则，落实举办者权利义务，保障学校的办学自主权”。2012年实施的《学校教职工代表大会规定》是我国教职工代表大会制度建设的纲领性文本。2014年，《高等学校学术委员会规程》颁布，提出“促进高等学校规范和加强学术委员会建设，完善内部治理结构，保障学术委员会在教学、科研等学术事务中有效发挥作用”；同年，《普通高等学校理事会规程（试行）》颁布，明确理事会在学校治理结构中的作用、职能。2014年，《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》由中共中央办公厅印发，要求高校要坚持党委的

领导核心地位,保证校长依法行使职权。围绕现代大学制度建设系列重要规章的颁布,成为我国高校内部治理结构顶层设计基本完善的标志。这一时期,“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、依法治校”被概括为中国特色现代大学制度的特征,相关改革举措也主要由此展开。

二、高校内部治理结构改革的背景分析与问题思考

改革开放四十年来,高教界普遍认识到,要建设一流大学,必须建立与中国特色现代大学制度相适应的高校内部治理结构。如何理解“现代”等概念的内涵?如何在建立内部治理结构过程中保持“中国特色”,体现“现代大学制度的共同特点”?正如学者张应强所言,中国特色现代大学制度首先应当是现代大学制度,必须体现现代大学制度的共同特点和发展趋势,但是同时它又必须适应中国社会政治经济文化特点与改革发展的趋势。

首先,如何理解“中国特色现代大学制度”中“现代”概念?这个问题与理解“中国特色”是内在联系的。就现代意义上的大学而言,西方大学的历史比我国早得多。与西方国家的现代化相适应,西方大学制度也属于“早发内生型”现代大学制度,是在西方社会不同历史阶段的外部制度环境下,通过大学政府、大学与社会、大学与大学之间关系的不断调适而历史性地生成演化并稳定下来的;而我国现代大学制度的建设如同整个国家进行的现代化一样,属于“后发外生型”,自动生成现代大学制度是不可能的,需要“人为”地去建设、去改革、去完善。由于现代意义上的大学诞生于西方,我国建设现代大学制度在某种意义上也是学习和借鉴西方的现代大学制度。改革开放四十年来,我国高校内部治理结构经历了一个不断建设和完善的过程,也是一个吸收和借鉴西方大学内部治理模式长处的过程。

其次,为什么我国高校内部治理结构不能完全照搬西方大学的模式?改革开放以后,国外一流大学在现代大学制度建设上的成功实践,是我国高校内部治理结构改革的重要触发力量。高效的领导体制与治理结构是世界一流大学的共性特征,其中蕴含的“大学自治、学术自由、教授治学、民主管理”等价值观念具有一定的普遍意义。但是这些价值观念的实现形式,即高校内部治理的形式却不一定完全一样。即便西方大学的内部治理也存在着美国、德国、日本等代表性的模式,在实现形式上也不完全相同。因此,高校的内部治理结构要根据各国不同的历史传统、现实国情和发展方向进行选择,而不能完全照搬西方大学的模式。而且从历史和现实的角度来说,西方现代大学制度是在大学长期发展中自然演变而形成的,我国现代大学制度是在政府和社会的主动设计和指导下形成的,这两种不同的形成方式也决定了我国高校内部治理结构改革,与西方大学所面临的问题是不一样的。

再次,究竟如何理解我国高校内部治理结构的“中国特色”?我国高校内部治理结构中,最能体现中国特色的是“党委领导下的校长负责制”。我国现代大学制度的选择和实践,实际上是建立在三种大学制度模式的基础之上:一是西方国家的大学制度和大学理念,二是高等教育的“苏联模式”,三是由中国共产党人在革命战争环境下探索的高等教育模式。高校党委领导下的校长负责制,正是在第三种制度模式基础上演变而来的。早在1937年,中共中央创办陕北公学,就开创性地实行了“党团领导下的校长负责制”。此后,中国共产党创办和建立的大学,一直采取“党组领导下的校长负责制”的办学模式,这也成为我们党办学的一条重要经验。新中国成立后,曾经尝试过“校长负责制”(1950-1956年),随着社会主义改造的完成,党强调“教育工作必须由党来领导”。因此,1961年公布的《教育部

直属高等学校暂行工作条例》（简称“高校六十条”）明确指出，高校实行“党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”，党委是学校工作的领导核心，对学校实行统一领导。改革开放以后至1989年之前，主要是新的校长负责制的探索时期；1989年以后，则明确坚持“党委领导下的校长负责制”，并在1998年的《中华人民共和国高等教育法》中予以固化，其后不断予以完善。

可以看出，党和国家对高校的领导体制经历了一个不断探索的过程，在探索过程中既重视党对高校的领导，同时又根据高等学校的特殊地位，对如何加强和改善党对高校的领导采取了一种科学审慎的态度。最终形成的这一中国特色的高校内部领导制度，是在长期历史探索中确立的，其源头则可追溯到中国共产党在延安的成功实践。如果我们仅仅回顾改革开放四十年历程而不从更长的历史范围来考察，就很难理解这一点。

三、我国高校内部治理结构改革的发展趋势

构建适应社会主义办学方向的中国特色高校内部治理结构，是高等教育界需要深入研究的重要课题。2018年9月，习近平总书记在全国教育大会上强调，要深化教育体制改革，健全立德树人落实机制；要深化办学体制和教育管理改革，充分激发教育事业发展的生机活力。因此，今后的改革将在总结已有改革举措与成功经验、总结中国特色现代大学制度优势的基础上，努力破解一些在当前改革中未能得到妥善处理的问题，加快建立中国特色现代大学制度的内部治理体系。

1. 形成中国特色的现代大学制度框架下“嵌入式改革”模式

高校内部治理结构改革是在坚持中国特色社会主义大学的办学方向下，不断探索和寻找大学内部治理结构科学性、合理性和中国特色社会主义适应性的过程。中国特色社会主义大学的本质特征是党的领导，这既是新型高等教育治理模式的显著优势，也是建立与中国的政治经济社会文化相适应的高校内部治理结构必须坚持的方向。从性质上来说，我国高校治理是党政领导下的治理，是一种授权治理。从改革路径上来说，高校内部治理结构改革应当是一种“嵌入式改革”。这种“嵌入式改革”不是完全照搬西方大学制度的模式然后再嵌入我国的特色，而是在中国特色现代大学制度框架下的改革，在我国高校办学制度主体性基础上，学习、借鉴、吸收和嵌入行之有效的治理机制，这些治理机制可能来自西方大学的经验，如“教授治学”制度、理事会制度；也有可能基于本土经验的创新，如党的十八大以来对高校党委巡视工作逐渐形成制度化，构成中国特色现代大学制度尤其是对高校依法办学约束机制的重要机制。

2. 确立中国特色的学术权力彰显形式

“教授治学”是高校之所以成为高校，而不同于其他社会组织的特质。近些年来，针对我国高校普遍存在的“行政力量大于学术力量”问题，有一种简单化的认识，认为既然高校是学术组织，就应该学术权力至上，其他权力应当为学术权力服务。我们认为，高校的根本任务是培养人，中外高校在这一点上概莫能外。高校作为培养人的学术组织的特性，决定了其内部治理结构改革问题也必须回到这一根本任务上来审视。在高校内部治理结构中，无论政治权力、行政权力还是学术权力，在“培养社会发展所需要的人”上应当是统一的。习近平总书记在全国教育大会上指出：“我国是中国共产党领导的社会主义国家，这就决定了我们的教育必须把培养社会主义建设者和接班人作为根本任务，培养一代又一代拥护中国共产

党领导和我国社会主义制度、立志为中国特色社会主义奋斗终身的有用人才。”社会主义事业接班人和建设者”这一中国特色社会主义高校的中心任务上，找到政治权力与学术权力的结合点。学术研究无禁区，但当涉及培养人的时候，则不能忽视其政治导向问题。因此，学术权力并非没有边界，必然要受到人才培养所要求的政治属性与政治导向的限制，在这一点上中外高校同样概莫能外。

在彰显学术权力的改革中，还有一种认识上的误区，即把“去行政化”等同于“去行政”的观念。一所高校没有学术自由，高校就无法实现其创造新知的功能；但是没有行政管理，高校也无法正常运行。在高校内部治理中，如以行政思维处理学术事务，则学术坏；如以学术思维处理行政事务，则管理乱。因此，中国特色现代大学制度关于学术权力的立足点是“教授治学”，而非教授包揽学术权力和行政权力的“教授治校”。正如钱颖一教授所指出的，“在一个规模较大、教学和研究比较复杂的现代大学，教授治校并不可取”，更合理的方式应该是，“在学术问题上必须教师治学；行政问题应该职业化管理”。因此，未来内部治理结构改革，应当形成政治权力、学术权力与行政权力相互依存的协调运行机制，在与政治权力与行政权力的和谐平衡中，形成具有中国特色的学术权力的实现形式。

3. 院校两级关系的改革将成为高校内部治理结构改革的新热点

“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理、依法治校”成为当代高校内部治理结构改革的显著特征。但这一概括在涉及高校内部治理结构时，涵盖并不全面，它着重界定了高校内部政治权力、行政权力、学术权力、民主管理权力以及社会知情权和参与权的关系，侧重于横向的分权，而对于高校与其下设的二级单位之间的关系并没有充分体现。《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出将“推动高等学校进一步向院系放权”，教育部等五部委联合发布的《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》也提出“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”。因此，一些高校开始进一步推动院校两级管理等层面的改革，其核心是向院系下放自主权，促进管理重心下移，实现从“校办院”向“院办校”转变。与此相应的，还涉及高校内部的院系与职能部门之间的关系，院系与院系之间的关系等层面。这种“纵向授权式”的改革将成为高校内部治理结构改革的重要方向。

【尚洪波，南京师范大学党委副书记，研究员】

——摘自《国家教育行政学院学报》，2018年第11期

大学治理的内在逻辑及其生态构建

——从人治、法治到善治的历史演变

史利平

【摘要】大学治理内在逻辑从“人治”到“法治”再到“善治”的发展，不仅展现了现代大学治理的历史演进过程，也反映了大学治理内涵与外延发展的终极目标追求。同时，如果只追求“善治”而不关照“善治生态”的构建，也会使“善治”缺乏“延展性”和“生命力”。唯有构建良好的“善治生态”，“人治”与“法治”在走向“善治”的过程中才能和谐共生，才能使“人治”得到规范的指引与匡正，“法治”彰显德行的渗透与化育。欲使大学治理形成“善治生态”，就需促使学校、政府和市场等多元力量在推进大学治理结构建设和大学治理性格养成的过程中形成良性的互动态势。

近些年，随着高等教育研究的深入，大学治理逐渐成为各国高等教育领域的研究热点。在我国，有关大学治理逻辑的发展和演变、大学治理现代性以及大学治理结构的模式选择等都成为理论界所关注的焦点问题。

大学治理概念脱胎于公司治理和公共治理，其作为一个教育术语则是由早稻田大学前校长奥岛孝康首次提出的。此后，大学治理概念的内涵和外延不断得到丰富和发展。学者于杨认为，大学治理是“大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程”，大学治理体现了各种决策权力在各个主体之间的配置与行使，是大学利益相关者组织属性和委托代理关系特点的决策权结构。有的研究者则提出，治理的实质实际上是一系列的理念和制度安排，主要包括权力分配结构和权力行使过程两个方面。还有学者提出，大学治理的目的旨在满足其治理“冲突和多元利益”的需要，通过多元权利主体参与以及各主体之间的协商合作机制来抑制由于管理取向和科层制作用过强而造成的“内部人控制”现象，消除代理风险。作为

大学管理达到内在和谐后的一种高阶状态，大学治理仍然从属于大学管理的范畴。当前，我国大学治理呈现出向善治发展的趋向。为了更深入地剖析大学治理方略的逻辑演进和逻辑关系，本文从大学治理的逻辑起点入手，力图探讨现代大学善治的形成机理及其生长的生态环境。

一、“人治”：大学治理的逻辑起点

所谓“人治”，是指“国家权力的执掌者凭借其所有或行使的不受法律制约的权力，完全依据其个人主观意志治理国家、管理社会公共事务的一种特定方式。”就形式而言，人治所表现出来的是统治者依据个人意志在政治上的独裁与专制，尤其在过去等级森严的单向线状控权模式中，封建统治者的主观意志至高无上，其权力凌驾于整个社会之上。“其人存，则其政举；其人亡，则其政息”。然而，作为治理方式的一种，人治的存在并不意味着逻辑地反对法治。孔子作为人治的代表，主张“为政在人”。但与此同时，他也认为“礼乐不兴，则刑罚不中，刑罚不中，则民无所措手足。”同样主张人治的墨家也认为，“天下从事者，不可以无法仪，无法仪而其事能成者无有也。”在人治占主导地位的社会中，权力呈现出一

元化的态势,由于社会中缺乏制约和制衡国家权力间的其他力量,往往最终导致最高统治者的专制和独裁。因此,就其本质而言,人治是不受法律制约的个人意志之治。

作为一种政治现象和政治思想学说,人治在人类社会发展的某些历史时期具有普遍性。在我国,人治思想经过千年的积淀已成为一种集体无意识,渗透于社会生活的各个领域,作为社会重要组成部分的大学自然也不能幸免。在我国传统的大学治理过程中,这一“重人情、轻理性”的人治思想至今仍然存在。在这种治理模式下,整个大学的权力体系沿袭政府行政模式,权力结构呈现出“金字塔型”。大学书记和校长作为学校最高权力的代表,几乎掌控了学校所有的核心权力。由于缺乏民主参与渠道,大学的整个权力体系处于单一、封闭的状态。这些现象在一些较为偏远的地方高校尤为严重,“人治”思想占据主导。受“人治”思想的影响,行政权力在大学治理过程中占主导地位,常常干预学术权力的正常实施。另外,在大学中,普遍存在着领导、执行和监督三方权利缺乏制衡的问题。由于部分学校内部规章制度尚不健全,无法对学校内部管理进行有效的制度规范,导致领导机构、执行机构和监督机构三方无法有效地实现相互制衡。

二、“法治”:大学治理的制度逻辑

作为一种理性诉求,从“人治”走向“法治”成为现代大学治理从主观性、随意性向客观性、规范性发展的必由之路。依法治校作为大学走向法治的基本方略,发挥着至关重要的作用。所谓依法治校,是指大学依据明确完备的法律、法规以及根据法律、法规制定的制度和政策合理运用治校权对大学进行管理的一种理念以及与之相应的方法体系。

在我国,传统大学在内部治理上大都沿用政府行政管理手段,而“行政化管理所需投入的成本、产生的负作用比契约化管理要大得多。”伴随着当前我国大学行政体制改革的深入推进,这种传统的以人治为特征的管理模式已然不能适应现代大学的发展。而法治作为人类社会发展的主要标志,成为大学治理的理性选择。与人治治理模式中个人魅力型权威不同的是,依法治校要求人们服从的是法律法规、规章制度所事先规定的法理型权威,以有效避免个人意志所带来的主观性、随意性,提高大学治理的效率和现代化水平。

大学治理的基础和重要标志就是大学治理法制化,而依法治校就是要树立法律至上的理念,变人的权威为法律法规和规章制度的权威,真正实现大学治理的现代转型。在大学治理过程中,高校应明确依法治校理念,加快建章立制进程,构建起一套完整、科学和合理的管理制度和执行制度,切实将大学运行过程中所出现的各项事务制度化、规范化。一是要科学立法,依据国家现有的法律、法规和规章制度,建立健全以大学章程为核心的规章制度,规范大学办学行为和师生个体行为的制度体系;二是要通过法制教育使学校管理者以及师生学法、懂法、知法,将法律法规所规定的内容内化为人们的内在思想和价值追求,真正自觉地守法和用法。

三、“善治”:大学治理的目标逻辑

作为两种不同的治理模式,人治和法治在人类社会的发展过程中都发挥了重要的作用。在人治中,权力的立足点归结于人,即统治者的主观意志支配法律。在以人代法的人治模式中,权力的配置极不合理,只有极少数享有特权的人成为治理的主体,绝大多数人在等级制度的严格管控下成为客体,主客体之间始终处于不平等的状态。与人治所不同的是,法治的立足点在于法,即法律支配权力。法律面前人人平等,人们享有相同的法律所既定的权力。法治模式打破了人治封闭的结构体系,形成治理主体的多元化,各类治理主体间呈现出平等、

自由的态势,从而保证了社会公平、公正的实现。从人治走向法治无疑是历史的进步,但这也并不意味着法治就是大学治理理念发展的终点。因为无论是人治还是法治,在发挥其积极作用的同时也暴露出了其自身无法克服的局限性。

“善治”是20世纪90年代出现的一个治理新概念。从字面意义上理解,“善治”为良好的治理,目的在于实现社会公共利益的最大化。公民社会是善治的现实基础,藉由政府与公民的合作管理,“善治”达成政治国家与公民社会的全新关系。善治是“人治”与“法治”博弈的结果。一般说来,“善治”包括四大要素:第一,法律得到尊重,公民安全得到保障,而一切都须通过法治来实现;第二,政府机构高效、公正地管理社会开支,进行有效的行政事务管理;第三,行政机构的首脑对其行为向所有公民负责,即实行责任制;第四,信息沟通渠道通畅,所有公民具有充分的知情权,即治理具有透明性。通过对“善治”内涵之分析,结合大学自身的独特特点,在大学治理中理应确立以下理念:

一是学术自由的理念。“学术自由是一项特权,它使得传授真理成为一种义不容辞的职责,它使得大学可以横眉冷对大学内外一切试图剥夺这项自由的人”。作为大学自身所特有的一种品格,学术自由的主体不仅包括教师,同时也包括学生。教师的学术自由在于按照他们自己所认同的方式进行科学研究和教学活动,而学生的自由在于学习内容和学习方式的选择,“大学教育的目的即在于获得一种意义深远的自由,它是在参与大学学术生活的过程中产生出来的”。而大学学术自由的实现,首先需要大学拥有办学自主权。在政府主管的管理模式下,大学由于缺乏自主权,无法按照自身的内在需求独立地进行科学研究和教学活动,必然妨碍和限制学术自由。将行政权力和学术权力合理分离,并实现学术权力为主的治理模式,使大学摆脱行政力量的束缚,是真正实现大学存在精神和价值的主要路径。

二是民主参与的理念。“善治只有在民主政治的条件下才能真正实现,没有民主,善治便不可能存在。”就性质而言,大学是一个以追求真理为本质的学术机构。在追求真理的过程中,不管是作为个体的教师和学生,还是群体的科研院所,都拥有表达己见、民主参与学校各项事务的权利。学校要创设各种有效途径便于成员的民主参与,并建立相应的权力监督机制。无论是行政权力还是学术权力,如果缺乏必要的监督机制,必然产生腐败。因此,大学追求善治,就要使行政权力和学术权力建立和形成一整套完备有效的法律监督机制。

三是以人为本的理念。大学作为一个社会性的组织,在治理过程中,始终要体现以人为本的理念。从目的来看,大学治理达到善治最终是要将大学的价值充分地体现。而大学作为学术机构的同时,还承担着教书育人的重要职责。在培养人才的过程中,人作为教育的出发点和归宿点,内在地规定了大学治理要坚持以人为本。在大学治理过程中,要将人置于核心位置,一切为了人的发展,充分尊重和保障每个大学成员的权力和利益。

四、“善治生态”:大学治理权力和谐共生的整体态势

从“人治”到“法治”再到“善治”,展现了现代大学的治理逻辑的演进过程。在这个过程中,无论是治理的理念、治理的主体、治理客体以及主体和客体之间的关系都发生了变化。而善治作为基于人治和法治基础之上的一种治理理念,是“人治”与“法治”博弈所形成的一种最佳状态,也是现代大学治理的追求目标。需要注意的是,“善治”只是一种大学治理性格,如果只追求“善治”的性格而不关照“善治生态”的构建,也会使“善治”缺乏“延展性”和“生命力”。唯有构建良好的“善治生态”,“人治”与“法治”在走向“善

治”的过程中才能和谐共生，才能使“人治”得到规范的指引与匡正，“法治”彰显德行的渗透与化育。

“善治生态”是“善治”赖以生存的“土壤”和“环境”。就大学治理而言，欲形成自然的“善治生态”，需使校内治理力量与校外治理力量在大学善治的过程中自然而然地形成良性的互动态势。大学内部的权力结构中存在着行政权力、学术权力和其他利益群体权力这三种主要权力。行政权力的核心涵义是指大学行政组织对自身内部机构进行管理的权力，其主体是大学的各级管理者以及教辅人员；学术权力的主体是学术人员和学术组织；而作为学校构成的另一主体——学生以及其他相关人员则成为了其他利益群体权力的主体。在大学治理的过程中，这三种权力都在一定的阈限中发挥着重要的作用。行政权力旨在维系学校组织结构的存在与发展；学术权力作为体现大学独特性的支配力量，是大学自身存在的本质要求和价值体现；其他利益群体作为大学内部权力结构的重要组成部分，虽然不在权力结构中占据主导地位，但随着民主化程度的提高，这部分人员，尤其是学生参与学校各项事务的权力也越来越受到重视。这三种权力共同存在于大学内部，都是治理过程所面对的现实存在。在大学内部的权力结构中，存在着政府权力和市场权力两种主要的权力。政府权力主要是指大学在履行某种政府职能时所产生的权力；市场权力作为积极参与大学治理的力量之一，在大学的发展过程中越来越受到重视。大学外部治理，就是关于政府和市场如何参与大学管理的制度安排。

大学善治生态的构筑，首先要在内部和外部分别实现和谐共生，然后实现内部和外部之间的动态平衡，最后，在此基础上合理协调和平衡各个权力，使内外治理力量相辅相成，自成系统，从而形成具备自我修复、自我生长的治理生态系统。欲使行政权力、学术权力和市场权力在现代大学走向善治过程中形成自成系统的生态化结构，就大学而言，要把大学自治作为大学治理的内在逻辑；就政府而言，要适度掌握对大学的管理；而市场则要努力构建沟通信息通道，使之能够通畅地进入大学治理领域。

行政权力在大学治理中的功能特征具有公共集中性，学术权力在大学治理中的功能特征具有自主弥散性，而市场权力在大学治理中的功能特征具有自动调节性。在构建大学善治生态的进程中，既需要自动调节性与自主弥散性的权力，也需要公共集中性的权力。其中，自主弥散性的学术权力是制衡公共集中性的行政权力与自动调节性的市场权力的基础，公共集中性权力与自动调节性权力要为自主弥散性的学术权力善治目的之实现而服务。此外，善治生态中多元开放权力和谐共生体系能否形成，还在于高校能否有效地克服这三大权力的局限。行政权力的局限在于它容易滋生专制和垄断，市场权力的局限在于它容易带来失控和偏离，学术权力的局限在于它容易产生虚空和散漫。只有形成多元开放的权力体系，那么行政权力才能够解决学术权力虚空和散漫的窘境，管控市场权力的失控和偏离，而学术权力与市场权力反过来才能够制衡行政权力的专制和垄断。

总之，优化大学治理力量和保障大学善治有效运行是善治生态的主要功能。在大学善治生态的架构过程中，不仅需要消弭不同治理权力间的冲突，形成多元权力健康运行的治理机制，而且需要发掘每种权力的优点，克服缺点，使其形成一个能自我调节、自我修复、和谐共生的权力生态系统。

【史利平，博士，天津市教育科学研究院助理研究员】

——摘自《大学教育科学》，2015年第5期

大学学院治理：本质、维度与路径

胡仁东

【摘要】学院治理的反思与重构是推进现代大学制度建设的一个重要突破口。从学院人、知识和权力三个维度来看，学院治理是学院人以所承载学科专业知识的生产、传播与运用为目标，以权力配置和运行为重点，完善制度体系并有效开展学术活动的过程。学院治理应更多关注如何理解学院人及其之间的互动关系，如何对待学科专业发展，如何处理学术权力与科层权力的冲突等方面。学院这种组织建制本身意味着教育、学术与管理三重含义，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难以实现学院有效治理，治理者应当通过探索制度治理、共享治理、和谐治理的路径，使学院治理向多重治理范式转换。

一、问题的提出

大学治理体系和治理能力现代化是现代大学制度建设的重要内容。一般来说，现代大学制度建设应当体现“本体上的学术性、主体上的自主性、治理上的民主性、路径上的开放性”。但在从实然向应然转换的过程中，如何才能保证大学通过既有体制改革激发活力，快速推进大学治理体系和治理能力现代化？在大学治理重心下移、政府政策引导、试点学院探索的现实背景下，探讨大学基层学术组织（本文统称为学院）治理的本质、维度与路径，对于解决这一问题显得尤为必要。

1. 大学治理重心下移

周川以现代大学制度为论题，从历史、世界和制度等多维视角考察了现代大学制度的历史性、普遍性和规则性特点。他认为，“现代政府制度”、“现代大学制度”之路尚未真正建立。基于此，他提出通过建立“现代学院制度”来建立“现代大学制度”的倒逼策略，即以大学二级机构——学院为突破口，从学院的治理结构改起，在强硬的行政化链条上实质性地就此断开一节，有效改善一线教师的生态小环境，形成一种自下而上的倒逼机制。宏观体制机制问题的解决确实需要一个过程，无论是路径依赖还是惯性思维，都反映出制度的坚固。从微观视角来看，学院治理的反思与重构是推进现代大学制度建设的一个重要突破口，大学学院治理已经成为现代大学制度建设的重要议题。

2. 政府政策引导

《高等学校章程制定暂行办法》指出：“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。”学院是大学组织的基层操作单位，又是大学与学科专业的联结点，调动基层学术组织的积极性成为提高学院治理有效性的关键。在大学组织中，学院存在的理由是学科制度化、节约学术交往和人才培养的成本、应对管理收益递减的需要。学院与其他社会部门基层单位核心作用的主要不同表现为：第一，学院是以学科为中心的；第二，学院在一线工作中拥有不证自明和公开承认的首要地位；第

三,教师群体特征对学院的所有其他方面都具有重要的影响。无论是大学发展目标的实现,还是重要决策的落实,学院无疑都发挥着重要的作用。

3. 试点学院探索

教育部于2011年启动了试点学院改革项目,以创新人才培养体制为核心、以学院为基本实施单位,在所选取的17所高校试点学院中推行综合改革。随后出台的《关于推进试点学院改革的指导意见》提出三条支持政策:“第一,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;第二,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;第三,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。”此次试点学院的推行重点强化的是建立健全制度规则体系,强化学院学术权力并扩大办学自主权等,为学院实行自主治理提出了指导性意见。

二、学院治理的本质

1. 什么是学院

对于学院的理解主要有以下三种观点:

第一,机构论。陈晓剑认为,学院一般是指实施本科教育以上的高等教育机构。商筱辉等人认为,学院是人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新这些大学功能的具体组织实施机构,在学校授权范围内实行自我管理。戚业国认为,大学的学院是集教学、科研、行政管理等权力于一体的实体性机构。

第二,制度论。李泽或等人认为,大学学院制的内涵包括三个方面:首先,从行政权力和学术权力看,学院应当有较大的自主权、充分尊重教授的学术权力,在发展上维护大学的整体利益,促进学院间的协商与交流;其次,从学科群发展看,学科群是实施学院制的基础,它应按照学科分类体系、依托学科力量的逻辑内涵而建立;最后,从分权与集权看,在学校与学院之间实行集权与分权相结合,有利于缩小管理跨度、分散校级领导的办学压力、调动基层办学的积极性和增强对外服务的能力。

第三,功用论。学院出现之初的主要功能是为贫寒学生提供食宿供应和代替家庭进行道德看护,后来学院功能得到扩展,教学活动开始进入学院,最后学院成为大学的中心单位,集教学、生活和住宿等功能为一体。王海龙等人认为,学院是大学基层组织的主要形式,是大学实现教学、科研、服务等职能的载体。

上述三种论说各自从不同角度阐释了学院是什么、遵守什么规则、干什么,对于我们认识和把握学院治理具有参考价值。通过进一步分析发现,无论是机构论、制度论还是功用论,尽管学院制的根本目的是通过改革、重组、调适完善大学内部组织结构,进一步强化大学的功能机制、提高管理效率和办学效益,但都离不开“学院人”、“知识”和“权力”三个基本考察维度。因此,我们认为,学院是围绕学院人及其关系互动、知识领域展开、权力生成与分配,履行人才培养、科学研究、社会服务功能的大学基层学术性组织。

2. 治理的内蕴

1995年,全球治理委员会将治理定义为“个人或组织、公共部门或私有部门管理其一般事务的多种方式的总和,它是一个使得冲突和多元利益得到妥协并采取合作行为的持续过

程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排”。库伊曼认为,社会政治治理是指“公共的和私人行动者的安排,其目标是解决问题和创造社会机会,以及关注治理活动中出现的社会规则”。博德斯顿认为,治理一般是指在一个大型实体内的各单位之间进行权力与职能划分、各单位之间的沟通与控制方式及其与外部环境之间的关系处理。也有研究者认为,治理主要指的是分配所有权和控制权,界定责任、权力和利益,确定组织目标、实现有效监督等,可以说治理是一种协调基础上的战略管理。

无论是制度安排说、关系说还是战略管理说,治理都必须正视治理对象、治理内容、治理方式与治理机制。所以,治理要着力解决四个方面的问题:一是一个组织内部如何构成与管理;二是组织如何发展的策略与手段,并据以转化为行动;三是如何合法地融入其经营环境与运作系统;四是如何与其他外围团体合作。学院治理具有一般治理的特点,但也具有不同于政府治理、公司治理和其他独立法人治理的特殊性,这就需要厘清学院治理的内涵。

3. 学院治理的内涵

对于学院治理内涵的把握,目前的研究主要以治理概念为基础予以阐释。

一是基于利益相关者的视角。如李立国认为,学院治理是学院各利益相关者的博弈和互动,主要涉及院长、系主任、学院教授会等各方在学院决策过程中所起到的作用和影响,以及学院权力在各方的分配和彼此博弈等。朱国芳等人认为,学院治理是以院长为代表的学院领导团队、学院教师、学生、学院组织机构和团体等利益相关者作为治理主体,在一定的政府、学校、市场、社会之间互动的外部环境下,通过学校和学院一定的制度安排进行合作协调互动,共同管理学院人才培养、科学研究、社会服务、文化创新等教育公共事务的过程。

二是基于权责划分的视角。王建华认为,“学院的治理就是在学院内部进行权力和职能划分,对学院内部各单位之间的沟通与控制方式及其与大学之间的关系进行处理。一般而言,在学院内部进行权力与职能的划分,对学院内各单位之间的沟通与控制方式进行处理称为学院的内部治理,而处理学院与外部环境(学院与大学、学院与学院)的关系则属于学院的外部治理”。

上述两个视角着力于考察学院治理主体、客体、方法及其相互关系。尽管有人认为学院治理是在学院公共利益最大化的目标下,治理主体通过一定的制度和程序结构安排进行的权力和利益分配、控制、协调、博弈均衡的过程,但不得不承认,学院治理与大学治理具有相似性。由于学院为大学组织之内设机构,它不具有法人资格,具有依附性;但它同时又具有一定的独立性和自主性。所以,学院治理既要遵循大学之理念,更应有自身的追求,同时还应着重审视其目标、秩序与行动。我们认为,学院治理是学院人以所承载学科专业知识的生产、传播与运用为目标,以权力配置和运行为重点,完善制度体系并有效开展学术活动的过程。

三、学院治理的三个维度

学院具有双重性,它既是一个专业学术组织,在专业上直接承担着大学的主要职能,具有专业性、学术性;同时又是一个行政组织,是大学的基层行政实体,有行政级别,具有行政性、科层性。伯顿·克拉克认为,高等教育组织由分工、信念和权力三个基本要素组成,这三个要素是讨论大学治理的前提和基础。大学实施的是类似鲍勃·杰索普所谓的“元治

理”，即“设计机构制度，提出远景设想，促进各个领域的自组织，使各式各样自组织安排的不同目标、空间和时间尺度、行动以及后果等相对协调”。而学院治理更多关注的是，如何理解学院人及其之间的互动关系，如何对待学科专业发展，如何处理学术权力与科层权力的冲突等问题。相比较而言，大学治理侧重于协调与平衡，学院治理则侧重于学院人的发展、知识的生产传播与应用、权力的配置与运行等方面。

1. 学院人

这里的“学院人”是指学院内部的人，包括教师、专职管理人员和学生，他们具有不同的身份和角色。学院人具有差异性，不同个体和群体的目标、利益及价值取向不同。但他们又共同存在于一个学院之中，学院理念、制度和集体行动制约着其行为选择，在一定程度上规定了他们之间的关系。从学科、场域、组织和文化等不同视角来看，同一个学院中的人有着自身的习惯、价值观念和行为方式。

作为学科人，首先，他们具有精神自主性。“有三种职业是最有资格穿长袍以表示其身份的，这就是法官、牧师和学者。这种长袍象征着穿戴者思想的成熟和独立的判断力，并表示直接对自己的良心和上帝负责。它表明这三种相关职业在精神上的自主权：他们不应允许自己在威胁下行事并屈服于压力。”其次，他们具有学术忠诚性。“要被接纳为学术职业特定部门的成员，不仅涉及足够的专业技能水平，同时需要忠实于自己的学术群体。”最后，他们具有学科认同性。“学科首先是一个以具有正当资格的研究者为中心的研究社群。各个体为了便于互相交流和对他们的研究工作设立一定程度不同的权威标准，组成了这个社群。”学者被期望从事原创性的研究工作，他自身努力成为公认的权威，接受匿名评审和同行的公开批评，争取研究经费以支持自己的研究工作，参加各种各样的学术活动等。

作为场域人，他们既关心自己，也关注他人在本学术领域做了什么，有什么地位，更关注与其自身利益与发展密切相关的学院决策程序和行动方式。在学院制的学术场域中，院长或主任是负责一群人的临时领导，他认识到自己当选是由于同行的赏识。学院院长的最大使命是“维系学术共同体和人的价值”。在学院场域中，学者共同体在会议上通过讨论，以投票的方式作出的决定是对学术事务进行裁决的常用方式，院长较少以个人的方式作出决策，而主要通过会议议决的方式来决定事项。这种学术自治、集体决策的场域特性，决定了学院人独有的行为方式以及由此形成的相互关系。

作为组织人，无论有多少不满与抱怨，学院始终是他们生存与发展的载体。斯科特基于理性、自然和开放的视角认为，组织是追求特定目标的高度正式化集体，是受冲突或共识推进的自寻生存的社会系统，是根植于更大环境下的不同利益参与者之间的结盟活动。学院组织中的教师在这里教书育人，开展科学研究和社会服务；行政管理与服务人员被安排在某个学院从而成为其中的一员，也在学院组织环境中行事；学生通过自己的选择进入学院，这里成为他们成就未来梦想的起点。不同身份和角色的人员汇聚于学院成为一个共同体，这恰如一个舞台，每个人都有着自己的位置和职责；同时，作为组织，学院在整体上体现出学科专业性、资源统整性和学术创新性特点。

作为文化人，学院理念对学院人起着引领和导向作用；学院自身独特的知识符号系统无形地嵌入每个人的观念之中；共同行为准则塑造了不同于其他文化系统中的人的道德认知、行为规范与处事方式；学院结构使得大家各安其位、各尽其责。一般认为，组织文化的主要

构成要素是观念形态、符号、规范与结构。巴尼特认为,对于高等教育组织内部来说,学术文化和学生体验文化是两种主要文化;对于学院这种“小组织”,则是以“三A”(学术自由、学术自治、学术中立)原则为核心、以科层文化为支持而形成其个性组织文化:无论是什么身份与角色,他们都承继着学院基因,以独特的学院话语体系、专业发展方式、人际交往关系特点诉说着自己学院的故事,学院之外的事他们并不怎么关注。

2. 知识

伯顿·克拉克认为,知识就是材料,研究和教学是主要的技术。知识具有日益专门化、密集性、广博性和自主性越来越高的特点,学术工作扎根于各学科和专业的发展之中,这些学科和专业各自拥有自己的思想体系、研究方式和确定未来工作方向的历史传统,而学院“在工作表演中一般都是独立自主、互不联结的,以至整个组织实际上就像拥有各知识群体的控股公司”。由此可见,由于知识的拓展、分化,不同的领域已经形成各自的工作范式,一个知识领域对另一个知识领域来说,其差异性、特殊性十分明显,这也就为学院自主治理提供了合法性基础。从知识维度来看,对于一个学院而言,它所关注的是高深知识的发现、中间知识的传播、应用知识的服务。

第一,高深知识的发现。首先,坚守客观性。布鲁贝克认为,真理能够站得住脚的标准是它的客观性,这来自于德国大学所称的价值自由,教授们依据这一原则力求得出不受价值影响的结论,尽力排除所有的感情色彩。其次,保持共享性。一般说来,一个学院的学科专业具有相近性,高深知识的发现更多地体现出学院人之间的知识共享、方法互通、资源共用,并不体现个体的独立性;学院人关注自身学科领域内的研究进展,在同一学科领域所处的地位。最后,履行公共责任。学者受人敬重在于其对学科领域所作的贡献,学院发展水平在于学者们对真理的不懈追求;高深知识是少数人的领地,在未知领域发现真理、拓展人类视野永远是学者们的职责所在。坚守客观性、保持共享性、履行公共责任的程度,体现出学院在知识创新上的努力程度。

第二,中间知识的传播。所谓中间知识,是指已经为同行所认可的知识领域,通过专业及其课程等载体来呈现,并以教学方式来传递。学院在专门人才培养过程中,通过中间知识的梳理并使之系统化,以“专业(类)”的方式对学生进行规训,将学生培养成“专业人”。学院的人才培养体系和培养方案,以及专业建设、课程设置、课程管理、教育质量监控等反映出学院知识传播制度安排的理念与价值取向、能力与水平,决定了中间知识传播的有效性。中间知识涉及学术的“形而上”向“形而下”的拓展和延伸,即上接原创知识,下启应用知识。

第三,应用知识的服务。运用知识为社会服务是现代学院面临的现实,游离于知识服务之外的学院组织将面临生存危机和发展困境。首先,社会力量的强力介入。“教授们参与大学外的活动很大程度上也应该归因于社会对专门知识的需求”,同时他们也可获得一定的资源用于知识再生产和学院发展。其次,知识生产模式的转型。基于“闲逸的好奇”追求普世价值、知识本身作为目的的传统理念在发生转变。在知识生产模式Ⅱ中,知识生产强调科学的应用性和知识的情境化,这体现了模式Ⅱ的社会性弥散特征,即知识在大范围的潜在知识生产场所之间和不同的应用环境之中进行传播,其本质首先是由人及其以社会性的组织形式进行互动的方式来体现的;同时,对知识的评价更多地依赖于具体的目的指向和特定的社会

情境。学院中基于学科的科技开发机构、智库、承接横向项目的团队等，履行着社会服务的职能。

3. 权力

就学院治理而言，权力意味着什么？权力能做什么？权力的重要性表现在哪些方面？这些问题在大学治理的研究中也有过讨论，但对于学院而言，目前的研究并不充分，也难以指导学院治理实践。

第一，知识权力。首先，知识分类生成的权力。一个学科的分类和框架的制定从本质上反映了权力关系；当一个学科分类清晰、框架明确而且拥有功能强大的累积制度时，该学科领域的学者就被赋予了权力；权力原则与社会控制原则通过学科制度实现，并通过这些制度进入人们的意识，制度的改变会使知识分类和框架结构发生根本变化，进而引起权力结构和权力分布的改变以及调节规则的改变。其次，学科制度赋予的权力。知识本身带有权力的意蕴，基于学科的知识领域的划分实际上使“学科构成了话语生产的一个控制体系，它通过统一性的作用来设置其边界。因此，学科制度的背后隐含着对于知识的自我理解和解释，包含着一种知识权力的形成，使之成为有权力的知识，学科制度的实质是‘隐含知识霸权的制度’”。最后，知识群体争取的权力。专业和学者的专门知识是一种至关重要和独特的权力形式，它授予某些人以某种方式支配他人的权力。与其说掌握知识的人是专业工作者，不如说他们是手握“知识权杖”的权威。也许是为了保住地盘，也许是为了争夺更大的空间，他们会不由自主地强化权力。对于学院治理来说，知识权力主要体现为个人控制和集体控制两种基本形式。

一是基于个人权力控制的讲座制。讲座制在大学组织内部是一种常见的形式，它以学术的名义行使学术与管理权力，形成一种一元化领导，“一元化的行政结构有助于使教授成为贵族”。在纯粹的学术场域中，学者们有基于知识的专业权力，如果没有这种权力，高等教育系统就不能有效地运转，因为它保证个人在研究时的创造自由和个人的教学自由，它是把个别教学作为高级训练基本方法的条件，如果个人的权力并不存在，就必须制造出个人的权力。讲座教授是因为其学术能力而被正式地任命的职位，一旦从纯粹的学者场域转入有正式任命的带有资源控制权的场域，其身份就发生了变化，这种变化将其带入一个交叉场域中。我们所谓的学院“双肩挑”角色，就是把学术和管理的双重角色集于一身的混合体。此外，与讲座教授具有相似地位的“学科带头人”、“学位点负责人”、“专业负责人”等，对所在学科与学位点、专业建设经费的使用与分配具有较大的决定权。

二是基于学者共同体权力控制的学院制。学院组织实际上是一个交叉知识领域的组织体，其权力是由非个人的单位正式掌握，但又分散在许多教授手中，虽然也有一个领导（如院长、系主任、所长等），但是从同行中选举出来的，是自下而上的“任命”，不是自上而下的任命，他是一群人的临时领导，因为同行的赏识才有这个“位”，所在单位的重大事务通过投票机制来决定。“这种一人一票的权力鼓励某些公开的和隐蔽的政治活动”；学院式统治是教授们管理学院（系）最偏爱的方式，它以会议程序的方式作出决策。学院教授委员会（学术委员会）对于学术事务的决策、审议、评定和咨询，是通过对相关议题进行反复讨论而最终确定的。“在一个真正的科学场域里，你能无拘无束地参与自由讨论，因为你的位置并不依

附于他者,或者说,因为你可以在别处另谋他职。”服从于真理而不屈从于权威,是学院学术权力分权的重要理由。

第二,科层权力。政治学视角下的各种权力论说,其核心思想是权力关系中的强制性,即权力的指向是单向度的,权力主体的主观愿望拥有绝对的强制力,而权力客体则是绝对被动的;经济学视角下的权力论认为,权力必须以占有可供支配的资源为前提,权力的目的指向是利益;社会学视角下的权力观强调,人们之间的交互作用的主要表现形式是合作——服从和冲突——合作。无论哪种视角下的科层权力,所指向的都是主体依据一定资源,并在特定的场域,通过强制、支配、影响、权威、劝说、诱导等有目的地对客体实施影响力,从而达到实现利益的力量。基于学术场域的大学学院科层权力,从源头上讲是一种衍生权力,我们可以从遗传和变异两个方面来理解其特点。

首先,基于大学母体的遗传性。一是大学事务的复杂性传导到学院。与大学一样,随着学院规模的扩大,学科专业的拓展与交叉,国际化办学的深入等,学院内部事务也越来越复杂。一方面,就学院事务而言,它可以分为教学与科研事务、学生事务、综合事务等几个方面,这些事务需要专门从事管理的机构与队伍来完成。另一方面,以追求效率、强化管理为目标,具有科层制特点的学院行政组织及其权力体系,为崇尚自由、追求独立的教师群体提供了基本保障。二是学院治理的目的与大学治理的目的具有相似性,都是从根本上解决“培养什么样的人”和“如何培养人”两个基本问题,科层权力有利于坚持社会主义的办学方向,培养社会需要的高级专门人才。

其次,基于层级差异的变异性。我国大学学院组织科层权力的合法性来源于政治权力、行政权力在学院的下延。国家希望大学培养社会主义建设者和接班人,并通过党政两套系统的建立,将政治权力、行政权力嵌入大学,形成科层权力体系,为大学组织自身运行提供合法性保障。这也从根本上规定了学院治理中科层权力的地位,同时,也为学院治理行动的展开创造了条件。但学院仅是大学的分支,党委领导下的校长负责制下延到学院,转变成以党政联席会为主体的党政共同负责制。这种差异虽然仍然有大学治理的影子,但学院治理仅仅关注自己所属学科专业范围内的事务,带有明显的学科专业倾向。学院只是借助科层管理方式,使其组织的有序性得到加强,以便更有力地统筹学院资源,履行知识传承、知识创新和知识服务之责。

四、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，而这些人或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。

【胡仁东，江苏师范大学教育科学学院教授，博士】

——摘自《高等教育研究》，2019年第11期

我国大学治理中的若干关系

张德祥

【摘要】我国大学治理存在若干重要关系，认识和处理好这些关系对推进大学治理现代化具有重要意义。我国大学治理应处理好的关系包括8个方面，即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；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；学校与院系的关系，应完善院系的治理结构；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；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；治理与管理的关系，应不断提高大学的治理水平和管理水平；制度建设与文化建设的关系，应发挥文化在大学治理中的作用；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。

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，认识和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,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”,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常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常委会的关系,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。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。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。

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”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;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。

【张德祥，大连理工大学高等教育研究院院长，教授，博士生导师】

——摘自《高等教育研究》，2018年第7期

我国大学院系治理现代化：学理认识、现实困境与实践路径

汤建

【摘要】当前，我国院系治理现代化进程中面临学校管理重心“有限下移”和院系“接管乏力”的瓶颈，院系间壁垒难以消除与跨学科现实需求间的矛盾，以及权力“差序格局”和内部人控制的现象。面对复杂的院系治理现实，我国大学需要以渐进式改革、动态化探索的总体思路为指导开展实践探索，具体的实践路径包括：大学给院系权力做加法，院系给内部权力做优化，实现院系自治；探索多元治理模式，拓展院系制度空间，彰显院系自主；凸显“以人为本”理念，激发教师主体活力，保护院系自由。

院系治理现代化是一个理论性和实践性很强的课题。2011年伊始，北京大学、清华大学等17所大学开始了院系改革试点工作。次年，教育部颁布《关于推进试点学院改革的指导意见》，为院系治理现代化提供了政策支持。2013年，大学章程制定渐入公众视野，大学章程规定了大学管理的规则体系和运行机制，涉及院系的责、权、利关系，从而进一步体现了院系治理的重要性。2017年，《国家教育事业发展规划“十三五”规划》《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》《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》等文件要求将“推动高校进一步向院系放权”作为落实大学办学自主权、激发大学办学活力的重要举措。院系作为大学治理现代化战略的重要主体，其治理能否实现现代化是大学治理能否实现现代化的关键。

一、院系及其治理现代化的学理认识

学院或系是大学的二级机构，是大学职能的承担者，伯顿·克拉克(Burton R. Clark)赋予其“学术的心脏地带”之称谓。现实语境中，院系通常是对高校内部二级学术组织建制的日常表达。本研究中的“院系”是指实行“校—院—系”管理体制中的“院”和实行“校—系”管理体制中的“系”，即大学的二级单位，包括与院平级的系、部、研究所等，但不涉及学院下设的系、室、研究所等。

(一) 院系组织的双重属性

院系是大学中集教学、科研和管理于一体的实体性功能组织，具有双重属性。院系首先符合学术组织特点，学术性是其必然特征之一。院系是由学科、专业构成的学术性组织，是进行人才培养、科学研究、社会服务的实体单位，开展以知识为中心的专业化活动，是学科学术决策的中心。再而，院系是行政组织，行政性是其典型特征。作为大学行政管理的中心，院系是大学内部行政组织架构中不可缺少的基本元素，其有序运行必然要考虑组织的结构、资源、权力、财务、人事等行政管理问题。在院系具备的双重属性中，学术属性是院系的本质属性，由此衍生的组织特性奠定了院系治理的基础。院系的核心要素是学科，学科是一套知识体系，由知识产生的权力是院系其他权力的基础。院系的学术属性对院系治理具有价值导向作用。可以说，院系是大学中学科性和学术性体现最为充分的组织，其核心权力是学术权力。因此，院系治理需要以学术组织的特性作为内在逻辑依据和价值导向。

(二) 院系治理的现实需要

院系是大学办学活动的具体实践者,具有相对独立的管理权限及职责。伴随大学治理现代化的深入推进,政府向大学持续分权,大学不断面向社会自主办学,诸多治理问题开始向“校一院”之间汇聚。院系作为大学改革和创新的实践单元,其主体地位也愈加凸显。

一方面,作为大学的主体部分,随着大学规模的不断扩大,院系的数量和规模也逐步扩张,大学内部院系的结构日趋复杂,除了基本的教学研究工作外,院系的事务性工作也日益增多,院系治理成为必然选择。然而,院系在教学、科研、人事管理、经费使用等方面并没有太多的自主权和决定权,责任重大与权力过少和资源不足之间的矛盾直接制约了其学科发展、人才培养以及办学效益。尤其是当前“双一流”建设方案的提出,进一步细化了大学职能,大学若要完成“双一流”建设的目标和任务,必然要落脚于院系,这就需要对传统的院系管理模式进行变革,以此回应“双一流”建设战略对我国大学治理提出的时代要求。然而,传统的院系管理方式与院系组织的学术属性相背离,这也是长期以来制约院系发展的主要因素之一。院系治理现代化变革是其规模扩张后的应有之义,也是发挥院系职能的驱动力量。另一方面,院系是一个拥有人、财、物、事管理权限的实体组织。在这一实体单位中,知识生产得以完成,大学职能得以实现。大学的学科建设水平、教学质量、师资水平、科研水平等的提高主要依托院系治理能力的提升来实现。以学科建设举证,交叉学科、新兴学科、跨学科的发展为高校带来新的发展动力的同时也带来了管理难题。学科的发展样态与院系的形式选择具有显著关联性,当知识和学科以专门化、分化状态为主时,院系也表现为分化的趋势。但是,相关学科间交叉融合的发展并不能自然而然地促成院系组织结构的重新调整。而且,学科的交叉融合会在不同类型的利益相关者之间形成纵横交错的网状关系结构。因此,院系在资源配置、人事管理、人员归属、成果划分等诸多方面都将面临新的挑战。以人才培养举证,创新型人才的培养要求院系之间打破组织壁垒,推进院系组织协同创新。另外,高校与社会的联系愈加紧密,院系多元参与治理网络的构建迫在眉睫。院系内部协调和对外交流方面的功能变化使得院系已然具备“准大学”的性质。诸多此类变化客观上考验着院系的治理能力和水平。

(三) 院系治理现代化的应然之义

院系治理能力和治理水平的不断提高是院系治理现代化最直接的追求。将“院系治理”与“现代化”置于同一语境下意味着肯定了二者之间的价值关联,意味着院系治理是一种动态进程,具体指院系这一治理主体通过更新治理理念、改进治理方式、重构治理制度等实现善治的动态进程。换言之,院系治理现代化就是改革院系治理体系和治理能力使之适应内外部变化的需求。院系治理现代化作为大学治理现代化的重要内容,遵循大学治理现代化的价值尺度。院系治理现代化特有的价值理念表现在相关利益主体的多元参与和多维互动上。院系对外需要吸引多元治理主体参与其中,对内需要发挥师生参与治理的能动性,构建共治格局。概言之,院系治理现代化追求多元民主、协同创新、治理网络构建的价值理念,其实质是在法治框架下通过优化院系组织环境、结构、制度,彰显院系治理理念的组织变革过程。综上所述,院系治理现代化既是一种理念,也是一种治理过程和治理结果。

二、我国大学院系治理现代化的现实困境

(一) 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,院级一层处于弱势地位。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,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。

（二）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亟须解决的问题。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

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。

(三) 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 and 权力也日趋增多。然而,院系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”,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。这种主体倒挂的权力“差序格局”现象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,这既是合法的又是正当的。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。

三、我国大学院系治理现代化的实践路径

(一) 院系治理现代化的总体思路

1. 制度建设下我国大学院系治理需以渐进式变革推进。渐进式改革是中国模式的一个基本特点,它将改革的代价以“分期付款”的形式进行分散,将可能风险限制在可控范围内,并化解在改革过程中,进而使改革达到水到渠成的效果。因此,渐进式改革可以有效缓解各方利益博弈的冲突,从而保证原有利益格局免受剧烈冲击。院系治理现代化是一个需要深入思考、多方着手的系统工程,这注定其必然要进行渐进式变革。进一步说,院系治理改革是一种制度改革,而制度变革往往是众多利益博弈的过程,通常会导致改革以折中或渐进的方式进行。故而,我国高校院系治理现代化应该遵循一种相对缓和的逻辑,以循序渐进、由点及面、有步骤、分阶段的方式推进。换句话说,院系治理改革是从院系治理中的薄弱处,或者是不适应的地方作为切入口,以逐步过渡、试验的方式和策略来推进。我们不能一味强求改革方案的绝对实现,而是在改革实践过程中,各利益主体应根据具体情况不断调适自己的行动边界及预期。比如在权力下放时,一些高校采用了试运行方式,它们在权力下放过程中,

并不是一次性地将权力下放,而是循序渐进逐步扩大院系管理权限,譬如先赋予院系组织和人事管理权、经费管理权、教学科研立项和奖励评审权以及招生计划与专业设置权,再逐步扩大院系在人事评聘考核、薪酬分配、财务统筹、教学科研管理等方面的自主权,通过循序渐进的方式逐步赋予院系履行职能所必需的管理权。

2. 学科逻辑下我国大学院系治理需以动态化探索前行。学科是院系治理的核心要素。学科的发展以及学科间的差异均影响着院系治理的变革。院系治理现代化是一个动态进程,学科发展的阶段性需求是院系治理现代化的动力,院系治理会随着学科的不断发展进行动态化的调整与变革。首先,对于同一院系而言,基于学科发展不同时期的需求,院系治理要有不同的变革措施。比如华中科技大学人文学院在学科逻辑主导下实现了从整合到分化的发展历程。在文科整体发展较弱的阶段,华中科技大学通过多个学系的整合为其发展提供平台、增强话语权;当学科发展达到一个较高水平时,原有学科间的整合已经不能满足其发展的需求,这时院系内部的分化则更有利于适应内外部需求。因此,在学科发展的不同阶段,高校需要依据其发展所需的内、外部条件,果断决策、打破原有格局,促使某个或某几个学科把握机遇、迅速发展。其次,对于不同院系而言,由于学科的发展定位和功能作用不同,院系间的治理也会存在差异。比如就人文社会学科而言,由于该学科内部学者群体、学术资源以及研究方法等方面具有很大交集,因此具有很强的可交流性,所以学科整合与分化过程易于操作,华中科技大学人文学院的整合与分化历程便是一个很好的例证;但对于自然科学而言,学科间的“磨合”时间相对较长,因此要充分考虑学科间的相融性、综合性和交叉性,以确保各学科自身的发展。最后,同一变革措施在不同院系中发挥的作用也并不完全相同。不同的学科特点、文化等都将会影响治理的实际成效。因此,同一院系的治理体系会发生动态变化,同一治理体系在不同院系的治理实践中也会存在差异。

(二) 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,从根本上来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%的整体绩效工资的分配权下放给院系, 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。

【汤建, 厦门大学教育研究院博士研究生】

——摘自《高校教育管理》, 2019年第5期

新时期高校内部治理创新的路径

周海涛 闫丽雯

【摘要】在深化高等教育领域综合改革、推动高校转型内涵式发展的背景下，创新内部治理成为当务之急。在实践中，高校在治理逻辑、机构设置、权力配置、运行方式和主体参与等方面仍有一些短板，宜确立生态取向的治理逻辑，尊重高校内在办学规律；活化机构设置，夯实内部治理组织根基；改革集中的权力配置方式，切实增强权力承接能力；转变各自为政的运行方式，构建协同履职的联动机制；扭转师生参与感低的困境，激发师生共治活力。

创新高校内部治理是深化高等教育领域改革、优化服务能力的必然要求。一般认为，高校治理以制度为核心，涉及价值理念、行为方式、主体构成及治理内容等要素；涵盖利益关系、权力关系、权利关系三大关系，制度体系、行动体系、价值体系三大体系，学术权力、行政权力、个体权利三大主体。不难看出，大学内部治理的实质是由价值、制度和行动构成的体系，包括治理逻辑、组织机构、权力配置、运行方式、主体参与等核心要素。新时期新阶段，高校内部治理尚面临哪些困境？深层根源是什么？有什么对策？探析这些问题，是有序推进高校健康可持续发展、促进高等教育提质增效的当务之急。

一、治理逻辑：从绩效取向到生态取向，尊重内在办学规律

当前，一些高校的绩效取向和行为方式较为明显，尤其看重学校管理的效率和资源的效用，常从讲求效率的实用思维出发，采用多种绩效评价工具，如聚类分析法、数据包络法、“投入-产出”法等，考察教学、科研、社会服务等成果与学校投入的资金、师资、设施等资源的比值，评判高校一定时期内的投入产出率。譬如，有的高校搬用西方“非升即走”的教师竞争淘汰制，要求新进教师在规定时间内申请完成重大科研项目、发表一定水平研究成果、完成规定教学工作量等，否则便面临淘汰、解雇或岗位调整。受这种“量化绩效第一”倾向的影响，教师乃至在校研究生必须在一定期限内完成规定的教学或科研任务，职称评聘的前提多是获批何种级别、多大数额的科研项目，教师续聘的基本条件是发表了多少篇相应级别的文章，教学科研奖励与成果数量直接挂钩。需要注意的是，有的高校内部治理的出发点过分强调数量化的成果和可视化的成就，对成果数量和规模效应青睐有加，甚至将量化指标的完成率视为办学成效的唯一标准，很大程度上忽视了文化建设、师生身心健康发展、可持续发展等重要问题。国内外高等教育的管理实践表明，无法量化的隐性因素也关乎高校的持久竞争力。高校的人才培养和科学研究工作，需要潜心的沉淀、长期的积累和不懈的探索，离不开宽松的环境、足够的时间和充沛的精力，效率至上的管理主义倾向有悖于高校教育教学活动的内在特质，更易激发师生的急功近利心态，不利于高校内涵的提升和学术氛围的增强。

分析认为，这与市场竞争机制在高校日常管理中的蔓延直接相关。20世纪90年代开始，受新公共管理理念和市场经济体制改革的影响，我国高校普遍开展了以绩效为导向的市场化改革，实施了以绩效为考核标杆的管理政策，试图以市场化的竞争机制缓解公共财政压力、提高资源利用率、增强社会服务能力。绩效制管理方式的初衷是好的，而从改革实践来看，有的考核方式背离了高校的学术标准和学术道德，有违于自由探索的学术规律，无疑给教师

尤其是青年教师带来巨大的身心压力。一般来讲,在其他变量相对稳定的理想状态下,市场化的竞争机制能提高组织机构的运行效率、激发组织要素活力,而有的高校推行的内部治理革新有失系统、稍显片面,有的改革举措并未深入触动现有制度机制,主要以增量改革为主,有的学校甚至将内部治理成效完全寄托在新政策的推行上。倘若没有对旧机制做减法的勇气和魄力,很难产生釜底抽薪的改革实效,也不利于高校内部治理的真正变革。

首先,高校需转变“量化效率优先”的传统观念,全面理解高校的发展理念。高校发展不仅仅在于学校与学科排名、成果数量、成果增长速度等方面,还包括追求真理、自由平等、兼容并包等理念的践行水平。需重新定义“高校发展”的内涵,主动适应我国高等教育由粗放的外延式发展模式向精细的内涵式发展模式转变的时代节拍,超越量化效率至上的发展理念,构建科学、可持续的发展理念。其次,纠正考核评估的唯绩效化倾向,促进内部治理逻辑的多元主义转向。高校内部治理并不仅仅是单纯的技术性活动,除了追求效率、竞争等量化价值,还应关注公平、正义等人文价值,高校宜自觉检视自身的公共价值缺失行为,扭转考核评估中的唯指标化,加大过程评估和代表性成果评估的比重,推动内部治理逻辑从工具理性向价值理性的转型。最后,认清高校组织目标的综合性,尊重内在运行规律。当多个利益相关者参与决策时,组织目标的一致性和稳定性便有所降低,组织目标可能会随利益主体及利益主体间关系的变化而变化,这就需要高校管理者摒弃简单、线性的绝对化思维,在多元复杂的背景下考虑信息的收集、加工与解释过程,重点关注信息本身的质量,关注关键事件的发展动态,尊重高校的内在运行规律。

二、机构设置：从固化到活化，夯实组织根基

一些高校的内部组织结构有所固化,机构的等级化色彩明显。一方面,上下级机构关系相对固定。上下级机构间层次分明,上级机构对下级机构享有绝对统领权,下级机构从属于上级机构,并对上级机构及管理者负责,机构间的关系多是自上而下的管理与被管理的关系。另一方面,机构多有严格的工作流程与行动规范。各部门大多制定了标准化的工作规程,将日常工作流程、办事方式、人员权责文本化,决策和管理方式以召开会议和下发文件为主。一些高校机构设置的等级化色彩依然强烈,个体的等级地位决定着参与决策的机会和过程,下级部门人员必须尊重上级领导的权威,下级部门及人员的积极性、创造性难以充分体现,革新意识易受压抑。

实际上,20世纪70年代初,西方公共组织领域专家便呼吁“终结层次体制”,奥林·怀特(Orion F. White)在《辩证的组织》一文中也提出“在追求能代表各方面利益的政策和政策制定过程中,机关工作人员和当事人团体之间积极、主动和连续的互动是非常重要的”。组织社会学的研究也表明,组织的科层制程度与专业化人员的比例成反比,当专业化人员高度集中时,专业化过程中形成的行为准则、社会规范作用也就越大,科层制度在约束组织成员行为时的作用便减弱。为此,建立健全专业型和开放型的组织结构,不失为一种好的办法。

高校首先需优化组织结构,明确高校组织结构的内在意蕴、权责关系及议事流程。决策结构决定着利益主体参与决策的机会与方式,高校最高的决策机构是党委会;行政结构代表着高校的管理服务能力,校长办公会是高校最高的行政管理机构;参与结构即人们参与决策的规章制度,决定着哪些人员以何种方式在什么阶段参与决策。宜进一步明确高校党委、校长、师生在各类治理结构中的地位、角色及职责,细化议事程序,明确人员构成、议事时间

等信息,规定不同类型决策的规则和流程,按照议事规程行使权力,促进内部治理结构真正迸发出活力。其次,坚持依法治校的基本理念和依“章”治校的治理方略,保证内部治理体系的科学性。作为“内部宪法”,章程理应成为高校内部治理的行动准则,世界一流大学也在章程中明确规定了内部治理结构。高校需充分认识到章程的法律属性和意义,严格遵照章程中关于内部治理的总体要求,总结回顾内部组织机构的建设情况,定期考察高校决策、学术、行政、民主监督等机构的合理性、适切性,及时纠正组织机构空白、机构运行不力、治理效果欠佳等行为;还宜根据内部治理的动态及时修订章程,重点关注、定期总结内部治理改革的有效经验,反复、多方验证,将优秀的改革经验升华为稳定的管理制度,在实践中完善、优化高校章程,为内部治理结构筑牢规则底线,增强内部治理结构的开放性和灵活性。

三、权力配置:从用权到赋权,增强权力承接能力

在校、院两级组织机构的背景下,高校权力在校级领导层和职能层高度集中,学院等二级机构的自主权不足,权力呈“倒金字塔”式布局,且有二元分化之势。有的校级机构及管理者在重大战略决策、财政预算、人事聘任、教育教学等事项中享有绝对话语权,甚至能推翻或否定下级机构的决策和意见,二级机构的管理自主权受到一定限制,有的二级机构被动执行学校决策与部署,上下级机构之间呈单向的决策和执行关系,工作方式以上传下达为主。

与其他组织不同,高校兼有常规科层与专业科层两套系统。常规科层即韦伯所强调的理性至上的权力结构,权力借助正式的职位实现自上而下的垂直布局,主要表征为行政权力;专业科层则以专业力量为主,权力主要源自高校专业标准与价值的构建,主要表征为学术权力。在高校治理实践中,常规科层的力量远强于专业科层,导致行政权力与学术权力之间的张力加大,行政力量比学术力量更具压倒性势力,并越发成为高校内部治理变革的掣肘。作为兼具行政和学术双重特性的高校,既要认同常规科层的存在合理性,保持大学内部运行效率和资源利用效益,又不能忽视专业科层的作用,尊重大学的文化特性和学术志趣。因为只有重视专业科层的作用,才能让高校的文化建设大放异彩,才能借助大学文化的超拔、反功利属性,使教师优先忠诚于专业学科而不是功利科层,使学生保持个性、健康成长和发展,使高等教育秉持价值理性而非工具理性。

近年来,高等教育领域简政放权力度不断加大,对微观事务的直接管理逐渐减少,微观管理的权力逐步下放到学校,如不断探索落实与扩大高校用人自主权、薪酬分配权、职称评聘权等。为此,高校首先应对接好下放的办学自主权。构建上下衔接和左右协同机制,促进校内权力的逐级下放。高校需加强校级部门的沟通与协同,明确各部门权力下放的清单、方式及时间表,避免出现“该放权的领域未放权、不该放权的领域放了权”等问题。其次,权力下放部门规范权力承接程序。校级部门加强前期论证和后期监督工作,以学校管理服务的强烈责任感,对放权事项进行针对性指导与系统化培训,减少权力承接单位政策解读和办事方式的偏差。涉及师生重大权益的权力下放事项,务必开展充分的前期调研与民主的意见征询,科学论证权力下放的合理性、可行性和有效性。加强权力下放后的监督机制,通过部门自查、上级单位复查和第三方单位评估的方式,考评下放事项的贯彻落实情况,关注权力接受单位的运行情况、教育教学活动的活力、一线师生的获得感等,确保权力下放的实效性。最后,权力承接部门宜不断提升承接能力。高校权力下放是一个上下联动的系统性过程,始于权力下放,赖于权力承接,终于权力落地,权力接得住、才能放得下。权力承接部门应不

断优化办事方式、人员构成、编制配置，主动承接起上级部门下放的权力，制定适应性的权力承接事项、承接流程、行动规范，把权力用对用好。

四、运行方式：从各履其职到协同履职，构建多级联动机制

当前，高校的组织机构多以职能为划分依据，有的部门和岗位的“个人化”倾向明显，各自为政现象频现。有的部门仅以部门工作目标为限，优先关注部门和个人绩效；有的部门主要聚焦于局部的工作，对学校整体职能关注不够，引发组织结构与功能的分解；有的行政人员甚至将岗位和岗位所有权画等号，认为身居其位便掌握了所在岗位的一切权力。除了遵照上级政策和指令办事外，一些高校职能部门主要在部门内部活动，不同机构、部门间的互动合作很少。访谈得知，当面临多部门协同治理的事项时，各部门仍以上级部门的意见和要求为准绳，缺少自主性的协调和策略性的变通，平行部门间的合作动力和联动能力不强。

分析认为，这主要是由信息的策略性和信息的不对称性所致。从博弈论视角看，当组织内出现多人对弈时，信息便具有策略性而非中立性。从具体的职能部门来看，内部人员的职责分工相对稳定，行政人员往往负责或参与某一相对固定事务，尤为关注与自身岗位相关的信息，较少关注部门内其他岗位或其他事项，同一部门的岗位职责出现较为明显的条块分割状态。在信息经济学看来，信息即是资源，信息即是利益，因此，岗位间的条块化本质上是信息资源的分割化和利益格局的固化，尤其是对于长期居于某一岗位的人员来讲，岗位所附带的信息资源会随时间的推移而稳固，与信息资源相随的利益回报也极易影响行政人员对工作职责的重视程度，影响行政人员的工作效率和合作意识。必须说明的是，信息的策略性催生了部门间信息的不对称性，最终导致部门间的各自为政。在一些行政力量占据主导、权力重心偏高的高校中，校级部门无疑是所有部门和岗位的信息源，也是信息资源的分配主体，掌握着直接的信息分配权。校级部门如何配置信息资源、回应各方信息需求，直接关系到各部门及岗位的利益格局，影响部门及岗位之间的互动水平。一旦信息被策略性地运用，就会出现甚至加剧部门间的信息不对称问题，影响部门间的利益格局和互动关系，甚至引发内部治理的诸多隐患。高校的内部治理绝非一个简单的“协调”过程，而是各利益主体互相博弈、互相妥协的政治过程，带有鲜明的政治色彩。

优化高校内部治理方式，首先，要打破各级部门间的信息垄断，公平合理地配置信息资源。由于组织的“有限理性”，大学并没有最佳的、唯一的战略决策，加之信息不对称性引致的诸多矛盾冲突，需站在学校可持续发展和持久竞争力的战略高度，减弱对信息资源的垄断，重视并逐步满足各职能部门的信息诉求，充分尊重不同部门的利益、信息和反应，顺应信息资源开放性、社会化的必然趋势，构建多级联动、协同攻关的运行机制。其次，及时更新部门内部的岗位职责，强化互相协作的联动关系。从组织可持续发展的视角看，岗位人员的工作效率越高，管理者的介入便越少，组织机构的自主性便越强，这是增进部门间联动的基本前提。各部门管理者应综合学校战略决策、部门动态、人员结构等情况，定期回顾团队内部岗位职责分工情况，多角度评估岗位职责分工的合理性，及时做出适应性调整与优化，打造部门内部灵活自主、紧密团结的协同关系。最后，探索建立矩阵式组织结构，搭建横向联动的组织网络。在以职能为部门划分标准的基础上，可按照项目或服务，整合与调配各部门人员，即同一名行政教辅人员依然归属于原部门，同时参与项目小组的工作，工作任务结

束后便可回原部门，最大限度地发挥各部门优势，打破部门间的横向壁垒，重塑部门间的互动关系。

五、主体参与：从存在感低到参与感强，激发师生共治活力

师生参与程度是检验高校内部治理水平的试金石，但高校一线师生的存在感普遍不高。一方面，学生合法权益保障不力，参与治理权受限。一项研究发现，后勤服务等管理部门是学生权益受损的主要来源，逾四分之三的学生表示自身合法权益曾受到高校行政及后勤人员的轻视，高校处分、拒授学位与毕业证等教学管理工作并非高校管理侵权的主要领域。实践中也不难看出，有的高校行政人员重管理轻服务，服务质量参差不齐，无法做到想学生之所想、急学生之所急，学生知情权、参与权、监督权等参与治理权较难实现。另一方面，教师参与治理的意愿不强、参与层次不深。有调查显示，教师在人才培养、聘用考核、科研活动、院校发展与收入待遇方面的参与行为都显著低于参与意愿，对收入待遇等与教师切身利益相关的事务呈现“高意愿、低参与”的特征，其中“双肩挑”教师比非“双肩挑”教师的参与意愿更强，对师资队伍建设、学校规划发展等核心事务的参与行为更多。

随着高等教育规模的扩张和大学行政教辅人员的增加，有的高校行政教辅人员将师生视为有求于他们的“顾客”，对一线师生产生了“高高在上”的心理优越感，师生的存在感不高，参与学校治理的动力不足。在没有集体合作与协商机制牵制的前提下，行政权力向学术权力的渗透更易使权力失去刚性约束和规范，进而引发组织内部紧张。不难看出，行政权力为主体的治理模式是师生参与治理存在感不高的根源，行政力量独大催生了高校组织机构及人员的优越感，使高校应有的人文关怀受到忽视，师生的参与治理权益未充分保障。仅有少部分“双一流”建设高校的官方网站将教务处、财经处、人事处等组织机构称为“管理服务机构”，多数地方高校仍以“行政机构”“管理部门”命名，更有高校以“机关单位”统称，重行政管理、轻服务支持的倾向较为明显。

创新高校内部治理，需发挥协同共治的积极作用，逐步下移权力重心，鼓励多主体全过程参与，着力构建多方共治与权责共担机制，提升各类主体的参与治理积极性，增强一线师生参与感和满意度。一方面，健全基层的师生自治组织，破除师生参与治理的制度性障碍。严格遵照法律法规和章程的基本要求，系统梳理教师代表大会、学生代表大会、学术委员会等共治制度的建设成效，及时考察组织运作方式的民主性和有效性，不断扩大师生参与共治渠道，保障师生在学校内部治理中的发言权。使广大教师既能通过担任行政职务、参与学术评议会、选举投票等正式途径行使权力，也能通过参与讨论、互动、协商等非正式途径发声，保障师生的知情权、参与权、监督权、表达权等权力。另一方面，坚持以师生为中心的服务理念，构建常态化的权益救济机制，增强师生参与感。一般来讲，当组织过于追求效率或以目标为导向时，很可能出现“去人格化”或“主体客体化”的趋势，阻抑组织成员的参与权益。探索建立常态化的权益保障与监督约束机制，科学制定校内行政人员行为准则，督促管理服务人员依法依规办事、合情合理待人，预防侵害师生参与治理权益的行为，坚守以人为本的服务理念。当然，师生也要恪守日常教、学活动的言行底线，珍惜参与学校治理的法定权利，积极主动地建言献策，为高校内部治理创新贡献力量。

实际上，新时期高校内部治理中既有悬而未决的固有问题，也有高校内部变革中涌现的新问题。无论是老问题的新形态，抑或新问题的新表现，都是新时期高校内部治理创新的着

力点；有的看似是新问题，实则是老问题，体现了高校内部治理中深层问题的复杂性和反复性，甚至变异性。高等学校并非一个单纯的闭环系统，而是一个面向政府、市场和社会的复杂组织，既受到国家制度、社会体制、宏观政策等力量的显性和隐性规制，也受到政治力量、市场力量和社会舆论力量等的多重影响；同时，它还具有自我革新、保持学术特性、相对独立发展的内生动能。这就需要统筹内外部多重因素和多种力量，用发展性、全局性、长远性的治理逻辑，精准研判新时期高校内部治理面临的新形势，明确各级各类高校内部治理变革的新任务，细化分解内部治理改革的时间表和路线图，协同提升高校内部治理水平。

【周海涛，北京师范大学教育学部教授；闫丽雯（通讯作者），中国教育科学研究院科研处助理研究员】

——摘自《国家教育行政学院学报》，2019年第10期

长安大学深化校院两级管理体制改革促内涵式发展

近年来，长安大学建立健全学校宏观管理、学院自主管理运行的校院两级管理体制，构建学校目标管理、部门协调服务、学院实体化运作的管理模式和制度体系，形成校院两级职责明晰、运行规范、充满活力、协调发展的管理运行机制，实现由“以校办学为主”向“以院办学为主”的转变，使学校治理体系进一步完善，学校治理能力显著提高，确保学校“三步走”目标的实现。

转变机关职能 创新管理服务机制

优化职能配置，形成双向流动机制。围绕学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新和国际交流合作功能目标实现，明确职责，优化职能配置，理顺部门间关系及部门内部关系；核定各级机关人员岗位和编制，精兵简政，提高效率；加强管理队伍建设，形成校院两级管理岗位人员双向流动、多途径发展的机制。

加强制度建设，健全管理制度体系。梳理学校现行各项管理制度，做好制度的“废改立”，全面修订或废止影响学校发展和教学科研人员积极性的、不合时宜的规章和制度，保持改革政策协调一致、合法合规；与简政放权相适应，着力加强以制定规则、标准、程序和规范为重点的新制度体系建设；按照现代大学制度要求，建立健全系统配套的管理制度体系，使学校发展做到治理有方、管理到位、风清气正。

转变管理部门职能，提高管理服务水平。加快“学习型、服务型、创新型”管理部门建设，精简审批事项，增强谋划、组织、指导、协调、服务、监督、评估职能，实现从注重事务管理向战略管理转变，从注重过程管理向目标管理转变，从注重审批式管理向服务型管理转变。建立事前指导、事中服务、事后检查的服务、监督管理机制。推进行政管理服务精细化、人性化，充分运用现代信息技术实现流程再造，简化、优化工作程序，建立各部门工作信息库，在此基础上建成并运行学校统一的管理信息公共服务平台，实现管理信息共享，实现全校行政管理服务一站导航、一证通行、一网申请，面向二级单位和师生员工，开展信息、政策、业务、对外交往等方面的组织联络服务，提高为师生和基层单位服务的水平和效率，让教学科研人员从过多过苛的要求、僵硬的考核、繁琐的表格中解放出来。

推动管理重心下移 夯实学院办学主体地位

做好学院学科、专业发展规划和人力资源规划。根据学校学科、专业发展总体规划确定的目标、任务和要求，学院制定学科、专业发展规划，明确学科发展和专业建设的目标、重点和举措；结合发展规划，在学校框定的学院人员总体控制人数范围内，制定学院人力资源规划，明确各类人才队伍的规模、结构及实施计划。

扩大学院人事人才管理自主权。按照有利于人尽其才、有利于优秀人才脱颖而出、有利于科教团队的形成，改革人事人才管理机制。根据办学实际需要和精简、效能的原则，赋予学院自主决定教学、科研、行政职能等内设机构设置管理权，构建充满活力、运行有效的基层教学、科研和管理组织体系。学校根据校内基本政策及校院两级人力资源规划，将各类岗位及相关资源整体配置给学院；学院在人力资源规划框架内，完善岗位编制方案；赋予学院

按学校相关政策和指标自主决定四级及以下专业技术人员的聘任权。按学校基本准入要求自主开展副高级以下人才的引进和教职工的招聘权，在人员总量内聘用人才要围绕主业、突出重点、支持创新。增强学院统筹开展各类人才队伍培养的能力，支持学院自主开展青年教师和教学科研支撑队伍建设；扩大学院薪酬分配自主权，由学院自主制定分配方案。打通人员退出通道，促进学院建立人员转岗和退出机制。鼓励学院推进内设机构取消行政级别的试点，改革后要保障学院内设机构人员享有相应的晋升、交流、任职、薪酬及相关待遇。

完善二级学院财务运行机制。完善学校“统一领导、分级管理”的财务管理体系。按照“基本保障、目标引导、激励约束”的原则，逐步建立以学院生师规模、学科发展、科研总量、教学和实验平台等为基础、以办学目标为导向、与办学绩效相结合的学院办学经费核拨机制。学院基本运行经费按照生师规模、学科专业特点实行定额核拨。整合学院发展基金经费，用于提升学科、专业建设、人才培养的水平。建立绩效补助拨款机制，根据学院综合考评结果核拨。调整学校管理政策，增强学院整体财力，鼓励学院面向社会多渠道筹集资金，对争取的捐赠资金，学校按照教育部相关规定予以配比资助。学院实行综合预算，强化预算刚性约束。建立学院财务助理制度，提高学院财务管理能力。

扩大学院学科建设资源配置自主权。根据“双一流”和“四个一流”建设要求，按照“目标导向、突出重点、分级管理、动态调整”的原则，改革学科资源配置模式，建立基于学科发展水平和目标定位的资源配置原则与标准。学校配置学院相应学科资源，包括学科经费、学科队伍、学科条件等，由学院根据学科建设规划自主管理和使用，学校按学科建设绩效分类动态调整。改革科研基地、创新团队、科技项目管理办法，明确校院两级管理的主体责任，充分发挥学院的管理作用。支持学院按学科相同、相近原则，对科研基地、创新团队进行优化整合，集成学科资源，发挥整体优势，提高科技创新能力。

扩大学院内设机构设置与管理自主权。强化学院教学管理职责，学院在学校指导下完善培养方案、专业及学位标准，自主加强专业、课程、教材建设；加强科研项目和经费管理，细化管理办法，明确校院两级在科研项目及经费管理中的具体职责；依据国家和学校相关规定，在加强规范管理的基础上，鼓励学院积极拓展国内、国际学生交流、师资交流和学术合作，将国际学术交流的重心转移到学院，由学院自主制定实施对外交流合作工作方案，组织教师和学生开展对外交流与合作；从资产有效使用出发，区分不同类别、不同层次资产，扩大学院采购、分配、使用和管理自主权。

完善学院治理结构 提升学院治理能力

学院实行党政联席会集体决策下的院长负责制。切实加强学院领导班子建设，健全学院党政联席会议制度。党政联席会是学院集体领导和决策的最高机构。学院重大事项、重要改革发展和行政事务必须由党政联席会集体决策。党政联席会议涉及党务工作由院党委书记主持，教学、科研、行政等工作由院长主持，党政领导班子成员参加，实行集体讨论，表决定或协商确定。院长在党政联席会集体决策下，全面负责学院的教学、科研、社会服务、国际交流合作和其他行政管理工作。党政联席会议议事内容和议事规则按照学校《关于加强学院领导班子建设的意见》《长安大学关于加强和改进新形势下思想政治工作的实施方案》有关文件执行。

强化学院行政领导班子（院务委员会）会议议事能力。院务委员会是学院研究、决定本单位除需由学院党政联席会议决策的重要事项以外的行政工作方面重要问题的决策机构，研究决定有关事项，督促党政联席会议决策的落实。建立健全学院内部管理制度和运行规则，规范工作流程，完善内部监督和信息公开制度。

充分发挥学院党委的政治核心与监督保证作用。学院党委是本单位的政治核心，在校党委的领导下，负责学院党的建设、思想政治教育、文化建设和安全稳定等工作，领导学院工会、共青团、研究生会、学生会等群团组织和教职工代表大会，对学院行政工作发挥保证和监督作用。强化学院党的领导，进一步发挥学院党委的政治核心作用，规范完善学院党委会议，健全学院集体领导、党政分工合作、协调运行的工作机制。学院要进一步健全和完善党内组织生活制度，强化基层党组织整体功能，认真落实领导班子党建工作责任制和廉政建设责任制，积极推动服务型基层党组织建设，充分发挥党支部的战斗堡垒作用。

发挥学院学术分委员会（教授委员会）、学位分委员会的学术主导作用。学院学术分委员会是学院学术事项的决策与咨询机构，负责审议本学院教学、科研、人才队伍建设规划和学科建设、专业设置、校内科研项目申请等事项。学院要创造条件，加强和保障学术分委员会的建设，充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等学术事务中的主导作用。学院的发展规划、重要改革方案、重大项目建设、大型仪器设备购置等事项在决策前须充分听取学术分委员会（教授委员会）的意见、建议。

学院的学位评定分委员会负责审查申请学位的人员名单，向学校学位评定委员会提出授予学士、硕士、博士学位的建议，提出撤销因违反规定而授予学位的建议；审查和推荐优秀学位论文及其资助项目等工作；审查硕士、博士研究生导师资格，向学校学位评定委员会提出推荐、评审建议。

完善学院民主管理与监督机制。进一步健全师生员工参与民主管理和监督的工作机制，发挥教职工代表大会和群众组织作用。学院教代会是学院教职工依法参与学院民主管理和监督的基本形式。在学校工会指导下和学院党委（党总支）领导下开展工作，通过召开会议进行议事，行使建议、通过、决定、评议等职权。学院内涉及教职工利益的管理、分配、考评制度等一般应在学院教代会上通过，学院年度工作应在全体教职工大会上接受评议。构建民主参与、民主协商、民主监督平台，完善师生利益表达机制和建言献策渠道，接受师生员工的监督。

加强学校宏观管理 促进学院规范运行

实施学院分类管理。学校对学院按研究型、教学研究型和教学型实施分类管理，建立基于学院类型和学科特性的目标管理体系，实施差异化的政策支持、资源配置和绩效考评，引导和促进学院对其学科建设、人才培养、科学研究、社会服务以及国际合作交流等方面工作进行合理定位和部署安排。学校定期综合评判学院发展水平和态势，对学院类型及支持政策作出相应调整，对办学绩效显著的学院给予更多的办学自主权和更大的资源配置力度，促进形成若干国际知名、国内一流的学院。

实施学院规划管理。以目标管理为导向，推进学院自主编制事业发展规划，明确学院发展定位、目标任务及人财物配置需求，强化规划对学院事业发展的引领、推动作用。建立对

学院发展规划审核备案制度，实现校院两级规划的有效衔接。加强对学院规划实施的检查、评估、考核，确保规划的有效执行。

加强学院班子建设。按照“权责对等、群众认可、目标考核、绩效导向、能上能下”的原则，进一步建立健全学院领导干部选聘任用机制。探索建立学院院长校内聘任与国内外公开招聘相结合制度。学院院长人选充分听取教授和教职工意见，学院业务副职人选充分听取学院院长、书记意见。加强学院干部与机关部门之间的轮岗交流和多岗位锻炼。加强学院领导班子及领导干部的任期目标考核和综合研判，完善学院领导干部退出机制。

实施学院综合考评。加强对学院目标责任管理，健全学院年度与阶段目标任务制定、落实、考核和责任追究机制，增强目标任务的科学性、导向性、严肃性和约束力。建立与学院分类管理相适应的考核评估办法与指标体系，逐步形成绩效性评估、水平性评估、发展性评估相结合的综合性考核评估制度，引导学院科学发展。学校根据考核结果对学院班子和学院进行奖励或问责，对改革配套经费等做出相应调整。

强化学院督查审计。要推动落实改革的主体责任，以督查督办紧盯主体责任，建立健全督查督办常态化长效机制，重点督查学校重大改革、重要政策、重要规章制度在学院落实情况，以及学院内部决策、执行、督查制度建设情况，提高发现问题、解决问题的实效。健全对学院的内部审计机制，将内部审计作为规范权力运行、强化过程监督的重要措施。加强对学院预算管理、执行过程的审计，强化对学院实施重大项目的跟踪审计。充分发挥各级群团组织和专业咨询机构作用，自觉接受广大师生和社会监督。加强学院领导干部的任期内审计和离任审计。探索建立学院审计报告公开公示制度，加大对督查审计发现问题的整改和责任追究力度。

强化组织保障 确保改革深入推进

加强组织领导。本意见是学校深化校院两级管理体制改革的纲领性文件，是实施综合改革的重要部署，学校综合改革领导小组要加强对意见实施的全面领导，协调解决意见实施过程中出现的问题。各学院也要成立相应的领导小组，加强对意见实施的组织领导。

明确落实责任。部门负责人和学院院长、书记是本意见落实的主要责任人。各部门和学院要认真学习领会本意见精神，增强改革责任和担当意识，严格按照“两学一做”要求，加强调查研究，创新工作方法，转变工作方式，结合《长安大学“十三五”事业发展规划》《长安大学一流学科建设高校建设方案》，将本意见精神充分贯彻落实到各项改革工作中。

完善制度体系。各有关单位围绕教育教学、学科、专业建设、科学研究与技术成果转化、人事人才、财务管理、国际交流合作与社会服务、支撑保障等方面，加快制定配套的、切实可行的实施办法、落实方案和实施细则，建立健全管理规范、服务流程、工作标准等规章制度，形成层次合理、简洁明确、协调一致、全方位的校院两级管理制度体系。

分批有序推进。选取若干设置比较规范、管理基础较好的学院进行学科规划论证、人力资源规划论证以及两级管理总体方案认定，先行试点，边实施、边总结、边完善，制定切实可行的过渡时期两级管理运行规范及办法，力争用三到五年时间在全校所有学院分批推进。

明确纪律要求。树立大局观念，严明组织纪律，明确工作职责和进度要求，严格按照学校确定的改革目标、工作方案及实施步骤推进落实。

强化宣传督导。要充分发挥校内各类宣传传媒作用，加强对本意见的宣传，及时报道意见实施的先进典型，促进意见的实施。学校综合改革领导小组办公室、目标责任管理与绩效考核领导小组办公室要对意见实施情况进行跟踪检查，对改革进展和成效定期评估，对落实不力的单位要进行督导，对发现的问题及时向学校报告，并定期向全校师生通报实施进展情况。

——摘自陕西省教育厅网站，2018年8月13日

四川大学全面深化校院两级管理体制改革

四川大学深入贯彻落实全国、全省教育大会精神，坚持将深化校园管理体制改革的作为推动学校全面深入发展的重要抓手，聚焦人事、财务、人才培养及学科建设、公共资源配置等重要方面和关键环节，加强体制改革设计，优化学校管理，激发学院发展内生动力，提升校院两级治理能力和水平，加快推进中国特色世界一流大学建设。

一、加强设计，构建“1+4”体制改革体系

在校内外广泛调研基础上，研究出台《校院两级管理体制改革的实施意见》及人事管理制度、财务管理制度、人才培养及学科建设管理制度、公共资源配置改革的4个配套实施细则，构建形成校院两级管理体制改革的“1+4”制度体系。编印校院两级管理体制改革的宣传问答、文件制度汇编，制定《校院两级管理体制改革的推进方案》，按照“整体实施、分步推进”原则，确定10个学院在2018年试点先行。召开改革推进会、推进情况座谈会和部署会，校院两级管理体制改革的在2019年全面推开。

二、紧扣关键，推进人事管理制度改革

强化学院师资队伍建设的主体责任，扩大学院人才规划、选人用人、职务评聘、岗位管理、绩效考核等权力。实施人员编制和人员经费总量管理改革，由学校根据学院学科建设水平和业绩贡献进行动态调整。扩大学院选人用人自主权，规定学院按照学校进入标准、核定编制及岗位结构、自身人才队伍建设规划，自主招聘人才。实施专业技术职务评聘和职员评审权改革，学院可自主组织副高级及以下专业技术职务推荐评审，自主组织专业技术四级及以下岗位、七级职员及以下岗位的评聘工作。改革岗位管理制度，扩大学院岗位配置自主权，学院可自行返聘满足条件的高级专家。改革人事考核和绩效分配制度，强化业绩和贡献度导向。通过改革，调动了各学院人才引育的积极性，2018年以来，新增“国字号”人才99人次。

三、聚焦核心，推进财务管理制度改革

完善以目标为导向的预算分配机制，在核定预算控制数基础上，建立基于绩效考核的预算动态调整机制，学校根据学院人才培养质量、学科建设水平、年度目标任务完成情况等实际业绩和贡献动态调控经费投入。扩大学院经费统筹支配权，学院可以根据国家政策、学校规定和办学需要，调整承担的国家专项项目经费预算，真正把有限的经费用在培养高素质人才、凝炼学科方向、建设高水平师资队伍、开展高质量科学研究等关键处和“刀刃”上。扩大学院预算管理权、经费管理使用权和经费审批权限，学院结合院级财力自主编制学院综合财务预算，自主决定学院人员分配方案，决定单笔50万元以下的经费审批。完善财务工作人员对口联系学院制度，加强业务指导服务，强化财务运行监管，开展经费绩效评估，确保资金规范有效使用，更好发挥经费规模效益。

四、突出重点，推进人才培养及学科建设

管理制度改革下移学科专业建设权，出台《二级学科自主设置实施办法》，扩大学院自主设置和调整二级学科的权限，目前已有2个学院试点自主设置二级学科；诊断评估108个学位授权点，撤销6个学位授权点。扩大学院课程建设自主权，制定《本科生一研究生课程融通管理办法》，出台课程质量标准，规定学院可根据学科特点和人才培养目标自主规划课程体系。出台《基层教学组织建设管理办法》，完善基层教学组织体系，加强教学管理队伍

建设，鼓励学院积极组织教学研讨，自主开展评教活动。推进研究生招生培养制度改革，博士生“申请—考核”制试点单位增加至 25 个；各培养单位可自主制定研究生复试方案、考核内容和录取办法；可根据学科特点、优势及社会发展趋势，自主定位研究生培养目标、确定学制、制订培养方案。健全监督保障机制，出台《本科教学主要环节质量标准》和《研究生学位论文管理细则》，确保人才培养质量。

五、强化保障，推进公共资源配置改革

建立以绩效和贡献为导向的资源配置机制，扩大学院资源采购权、公房管理权、能源和物业管理权，全面提高公共资源配置的科学性和竞争性，确保有限办学资源发挥最大办学效益。改革公共资源采购管理，扩大学院自主采购权限，由学院自主采购限额 100 万元以下货物（服务）、自主开展 120 万元以下工程维修招投标，提高采购效率及质量。深化公房管理制度改革，建立以水平和贡献为基础、以发展质量为导向的公房资源配置机制。修订《国有资产处置管理暂行办法》，扩大学院资产处置权限，推行资产处置备案制，学院资产使用、管理和处置更加灵活。推进能源管理和物业管理改革，在核定运行经费基础上，建立学院水电气使用自主管理机制，以及在学校规定的服务标准下加强物业服务自主管理。

——摘自四川教育网，2019 年 10 月 10 日

山东理工大学不断深化校院两级管理体制改革

山东理工大学作为山东省属高校首批取消二级学院行政级别改革试点单位，以取消学院行政级别改革为突破口，深入推进院为实体改革、科研体制改革、人事分配制度改革，落实学院办学主体地位，扩大学院办学自主权，完善学院内部治理结构，切实提高学院的管理水平、学术水平和人才培养水平，实现了松绑减负，学院实体建设不断深化，“人才优先战略”深入实施，一流学科建设和科研管理体制改革的成效显著，服务社会能力明显提高，科技创新实力大大增强，各项事业发展不断取得新成效，实现新突破。

一、重点加强顶层设计激发活力

学校成立取消学院行政级别改革领导小组，出台取消学院行政级别改革实施方案，召开专门启动会对相关工作予以部署，先后印发 14 项配套文件，基本形成了一套相互支撑、彼此衔接的取消学院行政级别改革的制度体系。学校把更多权力下放至学院，如允许学院按规定自主设置内部机构及选聘人员、自主评聘副高职称及以下专业技术人员、自主统筹使用学校划拨经费、自主分配绩效工资等，真正激发了学院的办学活力。

二、努力突破学院领导人员选聘壁垒

取消学院行政级别后，学校面向全球招聘不同国家、不同级别的人士担任学院院长，增加了选人用人渠道。先后选聘了美籍华人、精准农业航空世界领航科学家兰玉彬教授担任农业工程与食品科学学院院长，聘任山东省政协原副主席、齐文化研究专家王志民教授担任齐文化研究院院长，聘任哈工大威海校区原副校长、国家百千万人才工程人选温广武教授担任校学术委员会主任、工程陶瓷研究院院长。这些“特殊院长”拓宽了学院发展视野，为实现学院跨越式发展提供了强大动力。目前，学校资源与环境工程学院、生命科学学院正在面向海内外公开招聘院长。

三、不断实现教学科研机构自主设置

取消学院行政级别后，学校根据办学实际和事业发展需要，实现了研究院等教学科研机构的自主设置。学校结合学院类别、目标定位、发展现状，制定了学院机构设置与编制核定办法，科学核定学院岗位设置、人员编制数额和岗位结构比例，实行定编定岗定责。学校先后设立了淄博发展研究院、高等教育研究院、职业教育研究院等 16 个校级研究院，并赋予其人员聘用、运行管理、绩效分配等方面一定自主权，使研究院的学术研究职能更加突出。

四、积极推进干部考核评价

学校修订了《中层领导班子和中层干部年度考核实施办法》，突出对工作实绩的考核，“关键少数”的示范引领作用更加凸显。如学院工作任务完成情况占学院总成绩的 50%，学院的考核成绩占中层干部个人考核成绩的 50%。更加强化考核结果的运用，对年度考核结果为优秀档次的，予以表扬鼓励，注重培养使用，对年度考核和连续两年考核在同一序列排名后 5% 的干部进行约谈、组织处理。

五、全面落实教师岗位管理

学校出台了《教师岗位任务与考核指导意见（试行）》，全面落实教师岗位管理，顺利完成工作人员第二轮岗位聘用期满考核及第三轮岗位聘用工作。对于教师岗位任务的制定，学校从面上提出指导意见，学院根据学校发展目标和学院发展需求，按照不同学科、不同层

次、不同类别等，分别确定每位教师年度岗位任务和聘期目标任务，定岗定责，岗薪挂钩，充分调动全体教师的积极性和主动性。

六、持续深化“院为实体”改革

着力优化学院管理队伍建设。制定《学院领导人员选（聘）任及管理办法》，规定学院领导人员在同一岗位连续任职一般不超过八年，为优秀年轻干部脱颖而出提供了制度保证。一些学院领导人员自愿转到了专业技术岗、专职组织员岗等岗位，先后选聘了 15 名优秀年轻教师担任学院院长助理。逐步完善学院目标管理考核。出台《学院关键指标考核奖励办法》。根据年度考核成绩，学校按照一定比例，分类核定关键指标考核奖励，并允许学院根据教职工履职尽责、工作业绩等情况，实行二次分配，进一步落实学院办学主体地位，充分激发教职工干事创业积极性与主动性。优化健全学院经费管理机制。印发《学院经费核定暂行办法》《学院预算管理办法》，建立校院两级财务预算管理、学院自主理财制度，提高学院经费的统筹管理能力和资金使用效率。修订出台《绩效工资实施办法》，允许学院根据教职工岗位业绩完成情况，对学校核拨的奖励性绩效工资与自筹奖励经费进行自主分配，切实发挥奖励性绩效工资的激励导向作用。继续完善学院内部管理体制。修订《学院党总支会议制度》《学院党政联席会议制度》，提高决策的规范化、民主化、科学化。制定《干部约谈实施办法》等办法，推动从严管理监督干部工作常态化。持续深化“院为实体”改革。成立深化“院为实体”改革工作专班，重点推动机关职能部门“放管服”改革。调整优化管理部门职能，推进学校政策制度的“废、改、立”工作，优化学校议事协调机构的设置和运行机制，规范和完善考核评价工作，促进职能部门转变工作理念，转变工作作风，转变管理服务方式，提升“当参谋、做制度、抓落实、搞协调、争资源”的履职能力，更好地调动学院积极性和创造性。

——摘自华禹教育网，2019 年 8 月 18 日

推进校院两级管理体制改革 激发二级单位办学活力

为落实“一基三实、一路三建”的发展思路、推进校院两级管理体制改革的全面推行目标管理、绩效分配，充分调动校院两级办学的积极性。近日，学校印发了《南华大学校院两级管理体制实施方案（试行）》及《南华大学二级单位目标管理考核办法（试行）》、《南华大学绩效工资分配办法（试行）》等系列配套文件，这标志着我校校院两级管理模式开始全面实施。

其一，建立适应校院两级管理规范运行的制度，明确校院两级权责。为确保校院两级管理改革顺利推进，学校根据校院之间的权责利关系，出台了目标考核、岗位设置、岗位职责、岗位考核、职数评定、绩效分配等政策制度，进一步明确了校院两级管理中的责任和权利，为形成科学决策、职责明确、规范管理、权责统一、有效监督的校院两级管理运行机制提供了制度保障。

其二，管理重心由学校向学院下移，学院成为相对独立的办学实体。我校以提高学校的办学水平和办学效益为目标，遵循“重心下移、院为基点、权责统一、有效监督”的原则，转变学校管理职能，将管理重心由学校层面过渡到学院层面。学校主要通过制定总体规划、确立发展目标、建立规章制度、筹措办学经费、配置教育资源、实施考核监督等方式管理学院，提供服务。学院实行党政联席会议制度，学院党政联席会议讨论决定人才培养、科学研究、学科建设、师资队伍建设、年度经费使用、思想政治工作和行政管理等方面的重要事项。

其三，突出目标管理方式，扩大学院自主权。为推进学校全面建成高水平教学研究型大学为目标，全面落实学校第三次党代会和“十三五”发展规划确定的各项任务，推进依法治校，完善治理结构。学校引入竞争和激励机制，成立南华大学目标管理领导小组，推进目标管理。各单位根据学校第三次党代会确定的目标任务、“十三五”发展规划和年度工作要点，结合本单位（部门）的实际，科学合理制定目标任务书，经过审查、公示之后，校党委书记、校长与各单位党政主要负责人签署目标任务书。学院在实现学校目标的前提下，拥有较大的自主权，并承担一定的责任和义务。

其四，强化目标考核，加强绩效奖惩，激发二级单位活力。学校建立了以提高人才培养质量和科研创新能力为目标，以岗位设置和岗位聘任为基础，以业绩贡献和能力水平为导向，以目标管理和目标考核为重点的绩效薪酬体系。按照目标管理任务书，学校对二级单位的运行、业绩（效能）进行全面考核，对领导班子和干部进行综合测评，对各岗位人员进行年度考核和聘期考核。考核结果作为单位和个人评奖评优、干部任用、经费核拨、绩效奖惩的重要依据，从而提高二级单位的办事积极性，激发办学活力。

——摘自《南华大学报电子版》，2017年8月30日

声明：

《高教视点》为江苏理工学院高等教育专题研究参考资料，不定期围绕相关专题开展探索研究，内容主要来自于国内学术期刊、政府网站、报刊等文章。由高教研究室收集整理，仅供本校高教管理工作者和高教研究者交流参考，切勿另做其他用途，特此声明！

编辑：江苏理工学院高教研究室

地址：江苏理工学院 28 号楼 212 室

电话：0519-86953695

电子邮箱：jsut-gjyjs@jsut.edu.cn