



# 中国教育科研参考

2021年第21期  
总第(511)期

中国高等教育学会编

2021年11月15日

## 目 录

- 中国一流大学治理体系现代化研究..... 管培俊 阎凤桥 曹晓婕 (02)
- 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析..... 邱水平 (10)
- 转向大学内部治理体系创新: 高等教育治理体系现代化的紧要议程..... 睦依凡 (18)

**编者的话:**教育作为国之大计、党之大计,在推进国家治理体系和治理能力的现代化的进程中,先导性、基础性、全局性地位和作用愈加凸显,肩负的使命也日益重大。其中,大学作为高等教育与科学研究为一体的综合性机构,现代大学治理自然也是“中国之治”的题中应有之义。大学治理作为协调大学内外部各种关系、实现大学办学目标和任务的重要支撑,具有基础性作用,并随着时代环境和大学使命的变化而不断演变。面对新时代对中国高等教育提出的新要求和新挑战,如何推进大学治理能力、治理体系现代化已成为我国高等教育改革的一个重要命题。为更深入地认识现代大学治理中的关键问题,探索现代大学治理创新的方向路径,本刊以“现代大学治理”为选题,集中选编若干文章,供读者参阅。

主编:王小梅      本期执行主编:王者鹤      责任编辑:段爱峰  
地址:北京市海淀区学院路35号世宁大厦二层中国高等教育学会《中国高教研究》编辑部  
邮编:100191      电话:(010)82289239  
电子信箱:gaoyanbianjibu@163.com  
网址:www.cahe.edu.cn(中国高等教育学会——学术动态栏目)

# 中国一流大学治理体系现代化研究

管培俊 阎凤桥 曹晓婕

## 一、问题的提出

世界银行在20世纪90年代针对国际援助中的有效性提出治理问题，然后治理概念逐渐泛化为讨论政府部门和公共部门的效率问题，放松管制、市场化、私有化成为其应有之义，治理成为新自由主义思潮的一个分支。高等教育作为公共部门的组成部分，随后也进入治理问题讨论的议程。与国际社会相比，治理问题进入我国学界有一个时间差，含义也不尽相同。从官方角度看，2013年召开的党的十八届三中全会首次提出“国家治理体系和治理能力的现代化”，2019年召开的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的现代化若干问题的决定》，把治理问题提高到一个前所未有的高度，并赋予其特定的内涵。

在这样的国际和国内背景下，治理问题自然成为我国高等教育理论与政策研究领域讨论的一个重要话题。大学治理体系和治理能力现代化的问题，顺理成章地成为“国家治理体系和治理能力的现代化”的题中应有之义。本研究围绕一流大学建设的制度与政策支撑，选取一流大学重点建设高校为研究对象，主要聚焦如下两个问题：①我国一流大学的内部治理结构状况如何？有什么特色？②大学内部治理对于实现中国特色一流大学有什么影响？

## 二、研究设计

### （一）理论基础

中国大学治理体系现代化研究的理论基础主要包括两个方面：从横向看，与大学内部治理关系最为密切的是组织理论及其在高等教育领域的应用，因此本研究选择组织理论作为一个理论基础，分别从自然系统视角、理性系统视角和开放系统视角，分析大学组织及其治理问题；从纵向看，选择现代化理论为理论基础，也包括后现代理论，从历史和未来角度分析和预测大学组织的变化过程和未来走向。现代化是一个历史过程，西方社会自中世纪之后就走向了现代，以文艺复

兴和启蒙运动为推动力，经历了科学革命和工业革命，成为世界现代化的典范；与西方不同，中国从清末开始经过了洋务运动和维新变法，从帝制走向共和，但是在史学上还不将其视为现代，而是以俄国十月革命为分界线，之后是现代，之前是近代。今天我们讲现代化，主要是指面向未来，努力在21世纪中叶实现国家现代化和中华民族伟大复兴的目标。

上述两个理论框架具有密切的内在联系，共同构成分析大学这个复杂社会组织的理论基础。组织理论研究的对象是组织，组织本身就是现代产物，它是从基于血缘关系的家庭作坊和基于封建传统的工场演变而来，建立在法人制度之上的组织，超越了简单的私人 and 传统的雇佣关系，与现代国家、市场体系、法治社会相结合，在一系列制度保障下，构成现代社会的细胞。韦伯就认为，建立在法理基础上的现代科层组织是有史以来最有效的社会单元。不过，组织理论并不是一味赞誉组织，更多的是以中立的姿态分析组织世界的复杂性，揭示其问题所在和改进路径，甚至希望从传统关系中挖掘积极的因素。从这个意义上看，组织理论超越了现代范畴，包容了前现代和后现代的要素。

西方国家的大学经历了一个从传统到现代的转型，这个过程也可以被视为理性化的过程，官僚化和商品化在其中发挥了决定作用，在它们的作用下，大学从裙带、庇护转变为贤能治理，原创性成为现代大学的卡里斯玛。

中国现代大学系统建立于19世纪末，以西方大学为模板，引入现代学校制度，是追求现代知识的产物。什么是现代中国大学组织的发展目标呢？在蔡元培先生看来，大学是追求高深知识和学问的地方，应当摆脱不必要的外部政治干预，实现大学应有的使命。但是，在战争纷扰和革命斗争中，中国社会及其大学组织的发展没有也不可能实现预想的目的。新中国的成立揭开了大学组织发展与探索新的篇章。从20世纪80年代开始，中国真正走上改革与发展的道路，积极借鉴

国际经验，探索中国特色大学治理方式，在行动实践和理论认识上都发展有所发展和积累。但是，大学治理问题是如此特殊和复杂，实践和理论的探索过程还将长期继续下去，任重道远，许多重要问题尚待进一步深入研究。问题就是旗帜，引领着大学治理体系现代化研究的方向。

## （二）理论基础

治理是指决策的结构与过程。大学是一个复杂组织，其治理的复杂性表现在如下6个方面：①目标多样和不同目标之间具有竞争关系。②就大学内部关系而言，既有行政关系，也有学术关系，两者交织在一起。处理好两者之间的关系，是改进治理方式和提高治理绩效的重要内涵。③大学治理结构不仅受内部因素及其相互作用的影响，而且受外部因素的影响，学术界将大学称为“制度型组织”，强调制度环境对其的影响。④对于企业这样的技术组织而言，治理问题主要是结构问题，以往研究提出了市场、科层与文化三种结构模式，而对于学术组织而言，治理不仅表现在静态结构方面，同时也表现为动态过程方面，具体而言是体现在历史演变、制度的建立和文化的形成过程中。⑤治理体系与治理能力。一般而言，治理体系不同，其治理能力有差别，可以承载的任务和使命也不同，但是不排除殊途同归的可能，也就是多种现代化形式。⑥时间与历史方位。大学治理结构不是一成不变的，而是在变化了的情况下，大学治理结构也要与时俱进。

## （三）文献评述

对组织的认识水平是随着组织发生和发展而逐步递进的，关于组织的研究经历了一个“螺旋式上升”的认识发展过程。先是传统组织，然后是理性的科层组织，接着是开放的理性科层组织，再到现在的综合科层组织。研究人员提出许多具体理论，对各种组织现象进行具体分析。在理论建构过程中，德国学者马克斯·韦伯发挥了奠基性作用，他提出，从传统社会到现代社会的转变，理性准则发挥了关键性作用，普遍主义取代特殊主义，现代社会建立在普遍理性原则基础上，与现代社会相对应的是建立在理性原则基础上的科层组织。理性主义有三种表现形式：科学技术（可计算）；形而上学-伦理（意义的知性探讨）；现实理性。之后，组织研究的发展主要是针对韦伯提出理性原理进行质疑、修正和发展而

形成的。开放的理性科层组织阶段，从组织环境对于组织影响角度进行了研究，提出多种分析理论。在综合科层组织阶段，将传统、现代和后现代综合起来考虑。“全球本土化”就是典型表述之一，背后蕴含着全球形式理性与本土实质理性两重含义。

作为现代社会轴心机构的大学，既有一般组织的属性，也有自身特性，经历了从传统到现代的转型。对于大学组织来说，可以找到一般组织理论适用的方面，同时也提出不同于其他组织的理论命题，如学术共同体、松散耦合、有组织的无政府等。

## （四）研究命题

韦伯在提出科层组织理想模式时，就提出了一对悖论范畴，即形式理性与实质理性，科层制对应于形式理性，具有工具性质，是现代组织的主要形态特征，相对而言，实质理性却没有充分体现出来，这是现代组织乃至更大的群体（如政府和政党）都无法摆脱的“铁笼”。这种组织形态面临着两重现实挑战：公平与创新。对于科层组织的公平困境，米歇尔斯将此称为“寡头统治铁律”，即任何组织都是由少数人统治的，根本无法实现民主的目标；对于科层组织的创新困境，韦伯本人就指出来，科层组织本身就是一种工具，常常把自身的存在作为目的，而目的则会被异化。及至现代，特别是近十几年来，“学术资本主义”、教育产业化、“教学漂移”，各个国家大学表现出的种种功利化倾向，就是这种原理作用的结果。我国最近提出的教育评价改革中的破“五唯”所针对的问题，也与此悖论有相当的关联性。

在国际视野下，通过比较，我们可以发现和印证中国大学治理的显著特色，如党委领导下的校长负责制、教代会、“双带头人”“双肩挑”等。在现代社会，政党与行政并存，前者代表理想或变革，有实质理性的含义，后者代表稳定，有形式理性的含义，两者的结合是否可以形成“科层民主”和“科层创新”功能，从而克服西方科层组织面对的困境，则是一个待进一步考证的命题。这也是我国高等教育治理体系和治理能力现代化的命题，乃至国家治理体系和治理能力现代化的重大命题。

限于篇幅，本研究并不打算针对上述命题展开仔细的论证，但会涉及部分。

### 三、研究方法

鉴于研究对象的特殊性与复杂性，本研究所采用的方法主要包括以下四种。

#### （一）问卷调查法

2019年，笔者根据研究关注的问题，专门设计了调查问卷，通过中国高等教育学会发放，回收了46份一流大学建设高校党委书记和校长填写的调查问卷，对于获得的数据进行描述统计分析。

#### （二）访谈法

从2017年至2021年，笔者先后访谈了23所一流大学建设高校的33位党委书记、校长。对每一位党委书记和校长，访谈时间掌握在1.5~4小时。访谈结束后，及时整理出访谈记录，对访谈资料进行分析。

#### （三）比较法

世界学术中心曾经出现过若干次转移，从意大利到英国、法国，再到德国和美国，这种转移与大学治理有什么联系？创新活力取决于体制机制。美国是独立法人型大学，欧洲是国家设施型大学，两者之间的差别及其影响耐人寻味。在分析中，笔者既关注西方大学治理的共性，也关注其差异。共性表现在两方面：一是吸纳外部利益相关者参与大学内部治理，这是美国大学在历史发展过程中形成的“董事会”法人治理特征，又被其他国家大学治理所汲取与借鉴；二是通过建立章程体系，保障大学依法办学和享有一定的自主权，实现内部规范化管理。大学治理的差异由于历史和文化传统不同而形成，对于当代大学产生深远的影响。如香港科技大学办学历史并不长，但是发展速度很快，在某些学科领域已经跻身世界先进行列。其成功经验概括起来讲，一是保证大学的办学自主权，处理它与社会之间的平衡关系；二是处理好学术与行政之间的关系，保证大学内部的稳定与创新之间的协同。同时，在“一国两制”的框架下，如何进一步完善香港高校治理结构，在依法保障大学办学自主权和学术自由的同时，有效加强政府对香港高校的监管；在重视强调知识生产和国际竞争力的同时，进一步融入国家发展大局，参与和服务粤港澳大湾区的建设发展。

#### （四）理想类型和关系分析法

在分析问题时，本研究采取理想类型和关系分析法。前者指理论家为了分析现象、理解现实

而构想理论模式。后者指在关系中把握治理的合适度。之所以如此，是因为即使在同一个地区，也不存在唯一有效的大学治理模式，更何况不同国家的大学组织，“关系法”比“类型法”更能够反映实际情况和细微差别。在关系分析时，着重关注三对主要关系：一是传统与现代，我国大学治理正在经历一个由传统到现代的变迁过程，即从计划经济体制下的“单位”到社会主义市场经济体制下的“组织”，用组织学的语言讲，就是完成一个“祛魅”和理性化的过程，需要注意的是，这个变化过程本身也有其局限；二是本土与外来，西方大学组织诞生于11至12世纪的欧洲，其发展历史和水平超前于我们，也领先于我们。在这种情形下，如果不考虑历史方位，容易出现盲目模仿行为，把西方的当成现代的，把外来的当作是应然的，忽视自身的特殊性及其合理性，把握历史方位，我们才能做到学习借鉴有益经验，扎根中国大地办大学；三是理想与现实，为政策服务的研究侧重于从理想角度出发，寻求改进的方略和措施，相反，关注现实的研究侧重于从长期存在事实本身寻找其内在原因。研究取向不同，研究路径也有所差别。在类型和关系分析中，把握我国大学治理的形式、程度与变化，探索其运行逻辑。同时，总结经验、分析问题、诊断偏颇，提出政策建议。

### 四、研究发现

在研究过程中，笔者分别从外部治理和内部治理两个角度开展调查分析。外部治理侧重于大学组织与政府之间的关系以及大学职能的履行情况。对于内部治理的操作性定义，笔者借鉴了2010年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》对于现代大学制度框架的原则界定，有研究者将其概括为党委领导、校长负责、教授治学、民主参与、社会监督五个方面，外加大学章程建设。基于调查、访谈，得到如下一些结果。

#### （一）大学外部治理

1. 关于大学办学自主权。自1985年之后，高等教育领域一直把政府向大学下放办学自主权作为改革的重要内容，甚至是首要诉求。通过对46位一流大学建设高校党委书记和校长的问卷调查，了解到他们对于大学办学自主权的总体看法和判断。

对于学校特别关注的9项自主权的调查结果见表1。在9项自主权中，超过60%的党委书记和校长

认为具有“充分”和“比较充分”的自主权。有3项自主权被认为还不够充分，尚需努力，依序分别为：招生、津贴和工资分配、资源配置和经费使用。

表1 一流大学建设高校校领导对于办学自主权的评价(单位:%)

评价选项	科学研究	评聘教师和其他专业人员	教学	设置和调整学科	境外学术交流	内部机构设置	资源配置和经费使用	津贴和工资分配	招生
充分	65.22	60.87	45.65	39.14	39.14	58.70	23.91	28.26	17.39
比较充分	34.78	36.96	50.00	45.65	41.30	28.26	45.65	34.78	43.48
一般	0.00	0.00	4.35	13.04	17.39	10.87	26.09	26.09	34.78
不充分	0.00	0.00	0.00	2.17	2.17	2.17	4.35	10.87	4.35
很不充分	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
无法判断	0.00	2.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

数据来源:课题组对一流大学建设高校46位主要领导的问卷调查结果。

在访谈中,一些高校领导反映,大学自主权似乎并不少,名义上大学在很多方面都是自主的,可以有很多自由发展的机会,地方政府对于一流大学建设高校有很多合作诉求,构成对大学“有所为有所不为”办学定力的考验(C, 2018访谈)。似乎也不好提需要政府在哪些方面进一步下放自主权,但是有些大学领导也提到,实际运行中大学手脚是被无形的政策所捆绑。真正限制自主权发挥的不一定是没有给大学权力,而是政府运用资源配置方式限制了大学应有的自由,规制了大学的发展路径(L, 2018访谈)。总之,就府学关系而言,既有政府放权不够特别是存在隐形限制的问题,也有学校接不住的问题,还有将下放权力转变为依法自主办学思路。

影响办学自主权不充分的原因有哪些呢?结合表2中相关数据可知,影响办学自主权不充分的因素,按影响程度由高到低排序依次为:“政府部门在许多方面仍然有总量控制”“‘自上而下’的运行机制造成”“政府对自主权的内涵规定不明确”“自主权下放有一个过程,落实到位尚需时间”

表2 自主权不充分的原因

	均值	标准差	最小值	最大值
政府部门在许多方面仍然有总量控制	6.00	0.78	5.00	7.00
“自上而下”的运行机制造成	4.18	3.37	0.00	7.00
政府对自主权的内涵规定不明确	3.55	3.42	0.00	7.00
自主权下放有一个过程,落实到位尚需时间	1.73	2.10	0.00	5.00
学校无法承担权力下放后出现的相应责任	1.09	1.92	0.00	5.00
大学内部治理机构设置不合理,执行不到位	0.45	1.04	0.00	3.00
其他	0.00	0.00	0.00	0.00

数据来源:问卷调查。

注:各选项赋值情况:0=“未选”,1=“权重最低”,7=“权重最高”。

“学校无法承担权力下放后出现的相应责任”“大学内部治理机构设置不合理,执行不到位”。

对“政府该放的都放了”说法的认同情况见表3。在参与调查的46人中,有24人(52.17%)表示“同意”,12人(26.09%)表示“一般”,9人(19.57%)表示“不同意”,1人(2.17%)未作答此题。

表3 对“政府该放的都放了”说法的认同情况

	频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很同意	0	0.00
	同意	24	52.17
	一般	12	26.09
	不同意	9	19.57
	很不同意	0	0.00
	无法判断	0	0.00
	缺失(未作答)	1	2.17
总计	46	100.00	

数据来源:问卷调查。

在访谈过程中,多数受访者认为,政府赋予大学越来越多的办学自主权,有些自主权还没有充分行使和发挥出作用;但是也有人认为,应该改变过去政府下放自主权的思路,按照独立法人主体思路构建府学关系。

需要说明的是,约请接受访谈和问卷调查的对象是一流大学重点建设高校主要领导,主要是部属高校。对于大学自主权的认同,部属高校与地方高校可能差异较大,后者远不及前者。

2. 关于大学履行职能。针对大学教学、研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流与合作5项职能的胜任情况进行了问卷调查,前3项是大学的传统功能,后两项是新增的功能,结果如表4。在大学5项功能中,党委书记和校长们给出的评价是积极和肯定的,超过80%的被调查者认为履职情况是“非常胜任”和“胜任”。相较而言,教学、研究和服务三大功能发挥得比文化创新和国际交流功能更突出。

表4 高校履行职责和功能的胜任情况评价(单位:%)

	教学	研究	社会服务	文化传承与创新	国际交流与合作
非常胜任	47.83	45.66	43.47	30.44	30.44
胜任	50.00	52.17	47.83	52.17	56.52
一般	2.17	2.17	8.70	17.39	13.04
不胜任	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
很不胜任	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
无法判断	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
总计	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

数据来源:问卷调查。

## (二) 大学内部治理

1. 关于大学章程的作用。从2014年开始,作为推进大学治理改革的措施之一,所有大学都制

定了章程，确立了大学内外基本构架。作为依法办学的依据，大学章程的实际作用发挥如何呢？从表5中数据可以看出，大学章程作用的发挥相对有限，8.70%的人认为“很明显”，41.30%的人认为“明显”，43.50%的人认为“一般”，4.30%的人认为“不明显”，2.20%的人认为“很不明显”。在访谈中获悉，对大学办学发挥实际影响作用的是上级有关部门制定的各种政策和颁发的文件，使得大学难以完全按照大学章程来办事。不过，大家认为，有章程总比没有章程好，其作用的彰显需要一个循序渐进的过程。

表5 对大学章程实际作用发挥情况的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很明显	4	8.70	8.70
	明显	19	41.30	50.00
	一般	20	43.50	93.50
	不明显	2	4.30	97.80
	很不明显	1	2.20	100.00
	无法判断	0	0.00	100.00
总计		46	100.00	

数据来源：问卷调查。

表6 对党委领导下的校长负责制实施效果的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很明显	24	52.17	52.17
	明显	21	45.65	97.82
	一般	0	0.00	97.82
	不明显	0	0.00	97.82
	很不明显	0	0.00	97.82
	无法判断	1	2.18	100.00
总计		46	100.00	

数据来源：问卷调查。

2. 关于党委领导下的校长负责制。2014年中央《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》出台以来，大学党委书记和校长对这一根本领导管理体制的实施效果看法如何呢？统计结果见表6。在参与调查的46人中，有24人（52.17%）认为“很明显”，21人（45.65%）认为“明显”，1人（2.18%）认为“无法判断”，所以总体评价较高。约请访谈的多数党委书记和校长结合实际谈了自己的思考。大家认为，党委领导的核心是集体决策机制，它可以集思广益，避免偏狭，比校长一个人做决策效果好（G，2018访谈；Y，2019访谈）。这种体制反映了民主与个人决策之间的关系，也反映了执政党执政理念在大学中的贯彻与落实的组织保证。一位大学党委书记从理想化角度说，大学中党员比例很高，如果能够发挥党员的积极民主作

用，就可以避免其他国家面临的官僚化问题（J，2018访谈）。有大学校长告诉我们，学校领导班子时时关心中央精神和经济社会发展全局，只有了解中央精神，才能向中央看齐，使学校的工作对接国家重大战略，这样做收到了很好的效果（W，2020访谈）。

党委领导下的校长负责制的良好运行需要一定的条件保证。在党政议事决策机制方面，除了党政职责分工之外，党委书记和校长的政治站位、精神境界以及其他他们之间的默契沟通很重要。不少学校党委书记办公室与校长办公室紧挨着，或“一进两开”，党委书记和校长可以随时沟通，不拘形式，有的天天一起吃工作午餐，一边吃饭一边讨论问题。“事先沟通”“没有共识的议题不上会”“慎用票决”等非正式规则发挥着重要的作用，从一个侧面反映了大学组织松散耦合的特性。在有些学校，党委书记和校长出思想，职能部门出方案，经过常委会或者校长办公会予以完善（W，2020访谈）。现在，在大的政治经济背景下，中国各类组织的治理都在发生着明显而深刻的变化。加强党对高校工作的全面领导，是中国特色现代大学制度的本质要求，对于一度出现的“党的建设和党的领导弱化”的状况也发挥了纠偏归正的作用。党政关系和工作格局尚在调整过程中。如何坚持和完善党委领导下的校长负责制，探索完善党政议事决策机制和具体实现途径，来自党委和行政两方面的意见都有反映，也要避免把大学视为政府机构一样对待，事事由党委出面，事事经过党委会讨论通过，常委会会议的议程单子越来越长会弱化党委对于重大问题的关注和决策能力，也弱化校长的权威和责任，降低行政效率（Z，2019访谈；D，2020访谈）。党委领导下的校长负责制是否可以下移到院系，实行党委领导下的院长负责制呢？从最近通过的院系党政组织的议事规则看，似有这种倾向。在我们访谈过程中，一些大学领导说，不要把大学视同行政机构，不宜把大学层面的做法简单下移到院系层面（L，2018访谈；D，2020访谈）。2021年4月16日，中共中央印发新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，聚焦解决高校党的领导弱化、党的建设缺失、全面治党不利等问题，对于院系治理机制也作了相应的规定，如党委决策前置，党政联席会

由党委书记或者院长主持。北京市教工委决定地处北京的高校由党委书记主持党政联席会。这条规定是否适合北京所有的高校，慎重起见，一些学校正在进行组织专门的调研。

作为党政一把手，党委书记和校长之间的关系无疑会直接影响党委领导下校长负责制实施效果。本研究调查了党委书记和校长对其所处高校党委与行政系统之间工作关系的评价。（见表7）在参与调查的46人中，有32人（69.60%）认为“很融洽”，14人（30.40%）认为“融洽”，整体评价较高。

表7 对高校党委与行政系统之间工作关系的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很融洽	32	69.60	69.60
	融洽	14	30.40	100.00
	一般	0	0.00	100.00
	不融洽	0	0.00	100.00
	很不融洽	0	0.00	100.00
	无法判断	0	0.00	100.00
	总计	46	100.00	

数据来源：问卷调查。

从表8中数据可知，影响党委与行政系统密切配合的因素按影响程度由高到低排序依次为：“明确职责分工”“党委书记和校长之间的交流和沟通”“定期联席会”“专题联席会”“党委副书记和副校长之间的交叉任职”“相关部门之间交流和沟通”“其他”。

表8 党委与行政系统密切配合的因素

	频数	最小值	最大值	均值	标准差
明确职责分工	45	1.00	7.00	1.80	1.39
党委书记和校长之间的交流和沟通	45	1.00	6.00	2.16	1.31
定期联席会	40	1.00	6.00	3.15	1.00
专题联席会	42	1.00	6.00	3.36	1.27
党委副书记和副校长之间的交叉任职	35	1.00	7.00	4.77	1.44
相关部门之间交流和沟通	41	1.00	6.00	4.85	1.41
其他	5	1.00	7.00	5.40	2.61

数据来源：问卷调查。

注：赋值时，数值1-7分别代表不同因素影响程度从高到低。

由表9中各项选择的人数结果可初步判断，党委书记、校长所在高校属于行政方面的“三重一大”事项的决策程序是：“校长办公会议提出方案，党委常委会会议决策，特别重大事项再上党委全体会议决定，校长组织实施。”

3. 学术委员会。长期以来，我国大学的运行主要依靠党政系统的决策。建立学术委员会并且发挥其作用是比较晚近的事情。2014年，教育部颁布了《高等学校学术委员会规程》，规定学术委员会为高校校内最高学术机构，统筹行使学术

事务的决策、审议、评定和咨询等职权。通过调查发现，学术委员会在各个学校的设置、运行及其作用的发挥，既有相同之处，也存在一定的差异。一般情况是，学术委员会下设一些专门委员会，包括学术道德委员会、学科建设委员会、教学指导委员会等。通常情况下，学校每年开几次学术委员会，行政领导就学校事务进行报告，委员会成员听取报告，并做出评论。学术委员会常规事务不多，以报告或方案审议为主，较少涉及重大问题的直接决策。学术委员会成员与学校行政系统考虑问题的角度往往不一样（K，2018访谈）。由表10中统计数据看见，对学术委员会发挥的作用的评价，78.26%的被调查者认为“很充分”和“充分”，还有21.74%的人认为“一般”和“不充分”。

表9 行政方面的“三重一大”事项的决策程序(可多选)

决策程序	党委书记/人	校长/人
党委决策,校长组织实施	3	5
校长办公会议提出方案,党委决策,校长组织实施	4	3
校长办公会议提出方案,党委常委会会议决策,特别重大事项再上党委全体会议决定,校长组织实施	18	13
召开党政联席会议	1	0
其他	3	0

数据来源：问卷调查。

表10 对学术委员会发挥的作用的评价

		频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很充分	7	15.22	15.22
	充分	29	63.04	78.26
	一般	8	17.39	95.65
	不充分	2	4.35	100.00
	很不充分	0	0.00	100.00
	无法判断	0	0.00	100.00
	总计	46	100.00	

数据来源：问卷调查。

结合表11中相关数据可知，在调查参与者看来，“确立学术标准”居于学术委员会主要职责权限的首位，其次为“确定学术发展方向”“学科设置”“学术资源配置”等。

表11 学术委员会的主要职责权限(可多选)

		多重响应		个案百分比/%
		频数	百分比/%	
学术委员会的主要职责权限	确立学术标准	43	26.38	95.56
	确定学术发展方向	41	25.15	91.11
	学科设置	37	22.70	82.22
	学术资源配置	32	19.63	71.11
	其他	7	4.29	15.56
	无法判断	3	1.85	6.67
总计		163	100.00	362.23

数据来源：问卷调查。

在访谈中，有些人认为，校长、党委书记不宜担任学术委员会的主席；有些被访者却意见相反，认为校长是否担任学术委员会主席关系不大，可以因校而宜，因时而异。也有人认为，目前学术委员会是一个被动的机构，不是主动地做事情（L，2018访谈），校长参与与否都不能改变这一点。甚至出现一种倾向，过度强化学术委员会的作用到了不合适的程度。

4. 教职工代表大会。大学普遍都有教职工代表大会，发挥民主管理的作用。学校主要领导要向教代会代表们通报学校的主要工作和财务状况。教代会条例规定，涉及教职工切身利益的收入、住房等重大决策方案，要征求代表们的意见，并提请教代会审议通过。在一些关乎教职工切身利益的事项上，教代会能够充分发挥作用，但是如果所有重大问题都通过教代会的话，则非常困难（L，2018访谈）。调查情况见表12，在参与的46人中，有11人（23.91%）认为教职工代表大会发挥的作用“很充分”，28人（60.87%）认为“充分”，6人（13.04%）认为“一般”，1人（2.18%）未作答此题。

表 12 对教职工代表大会发挥的作用的评价

	频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	很充分	11	23.91
	充分	28	60.87
	一般	6	13.04
	不充分	0	0.00
	很不充分	0	0.00
	无法判断	0	0.00
	缺失(未作答此题)	1	2.18
总计	46	100.00	

数据来源:问卷调查。

5. 大学内部治理外延。人们经常将中国高校治理结构简要概括为“党委领导，校长负责，教授（学者）治学，民主管理，社会监督”。本研究通过访谈和调查问卷了解了党委书记和校长对于该说法的认可情况，见表13。63.04%选择“是”，19.57%选择“否”，17.39%未作答此题。不同意者，有下面一些看法：这个提法是一种简洁的概括，但不是一种政策语言，政策应该通过严格规范的语言表达（Z，2019访谈）；简单的表达，在理解上容易产生误读和误解，如从字面意思去理解，容易把各个部分割裂开来（L，2018访谈；D，2020访谈）。在我国“双一流”建设高校之间，治理情况不尽相同，对于治理的诉求也有差别。有些

大学的领导希望中央的规定笼统一些，各个学校可根据自身的实际情况去安排和处理（L，2018访谈）；中国未见得每一个高校的治理都是标准化，因为如果咱们最后研究出一个标准化的治理，很有可能是工业化思维的产物，不符合变化的知识社会的实际情况（J，2020访谈）。相反，另外一些大学领导则希望中央给出更明确的规定，以减少执行过程中的偏差（L，2020访谈）。

表 13 对“党委全面领导,校长负责,教授(学者)治学,民主管理,社会监督”说法的认可

	频数	百分比/%	累积百分比/%
有效	是	29	63.04
	否	9	19.57
	缺失(未作答此题)	8	17.39
总计	46	100.00	

数据来源:问卷调查。

## 五、讨论与政策建议

### （一）讨论

前文主要采取问卷和访谈法，间或有一些国际比较的成分，对于中国一流大学建设高校治理的当下情况做了一个横截面的考察，回答了开始时提出的第一个问题，即大学治理的状况及其特征，而没有能够回答第二个问题，即内部治理对于一流大学目标实现的影响，更无法呈现现代化的历时性变化。下面，拟通过理想类型法，来回应尚没有回答的问题。

无论是从中国大学的百年发展还是改革开放的40年历史看，都可以看到其现代化的一面，在规模、结构、质量、效益等方面均有了长足的进步，缩短了与世界先进国家高等教育之间的距离，在某些方面正在跻身前列，这样的高等教育系统及其对高级专门人才的供给，必将为中国现代化目标的实现提供强大助力。在高等教育现代化进程中，中国既表现出与世界发展态势趋同的一面，同时也表现出自己独特性的另一面。从共同方面看，理性化准则得到彰显，与传统治理方式渐行渐远，改变了过去论资排辈、大锅饭、近亲繁殖、任人唯亲、唯成分论等传统做法，取而代之的是科学管理、理性思维、贤能主义和绩效观。在现代化过程中，也表现出一些“现代病”，如过度行政化、功利化、内卷化等倾向，不得不采取破“五唯”、鼓励创新等方式，予以后现代式的修正和解构。从差异方面看，在现代化进程中，我们认识到现代化不等于西方化，意

识到中国社会的特殊性和特色的发展道路。由于历史、文化和国情的不同，中国现代化的道路确实与其他国家有所不同，中国政党体制、举国体制、优秀传统文化、独立自主意识等并没有消失，甚至在某些方面更加彰显，这些特殊性使得中国高等教育的现代化表现为与西方大学现代化不完全相同的“另类现代性”。

无论相同方面还是差异方面，都有必要和有待作更深入细致的挖掘和分析。关于“另类现代性”和“复数现代化”，在其他学科领域积累了为数不少的研究成果，值得我们在研究大学治理时借鉴。中国有两个方面的特点尤其值得重视：一是后发外生型；二是受既往内生制度和传统文化基因的影响。在中国大学百余年的发展历史中，先后受到欧洲、日本、美国和苏联大学模式的影响，使其具有后发外生型特点。外生型与内生力量相互作用，表现在中国特色与世界一流两种目标追求，也可以说是两种目标的冲突：一是学术性，二是社会性。2021年6月26—27日，北京大学举办了“北大理科与中国现当代科技发展学术研讨会”。有两位学者的发言对于了解它们之间的关系有一定的启示，发言的大意是，北京大学的理科在中国科学发展历程中发挥了显著的作用，这是其社会性的表现，但是放在世界学科体系中看，则没有那么重要，这是其学术性的表现。中国科学家要在学术性和社会性这对张力中进行选择，大学治理要予以回应。

## （二）政策建议

1. 锲而不舍地贯彻落实高等教育领域“放管服”改革。深化高等教育管理体制改革的，政府该放的权力放到位，该管的管到位，该服务的服务到位，形成一个更加良性的府学关系。一是明确界定政府与高校的权力关系，明确哪些是政府的职能，其余都是高校的自主空间。二是在新的权力关系尚未建立之前，扩大高校办学自主权的广度和深度，积极总结基于试点高校的改革经验，并予以推广，扩大高校在专业与学科设置、招生、学位授予、用人、工资分配、经费统筹、设备采购、外事审批等方面的自主权。三是加强依法治教的自觉意识，及时修改相关法律法规，优化政府事中和事后监管机制，综合运用法律监督、行政指导、信用机制、第三方评价、渐进式的惩戒措施等策略，改革完善教育评价办法，增

强评估的诊断功能，减轻高校行政负担，加强服务保障，使大学成为可以潜心求道、安心学术工作的地方。四是狠抓“放管服”，改革督查问责，不仅要督查学校，也要督查各级行政部门。对执行不力和不作为者进行严肃问责，克服“推诿悬置”现象。五是发挥社会的积极力量，替代过去政府的部分职能，或承接政府转移职能，使政府可以集中力量于最关键的治理内容和环节。

2. 建立“自上而下”与“自下而上”相融合的管理体制。我国历史上形成了“自上而下”的规范体制，而当前发生在基层的积极主动的创新活动又提出建立“自下而上”创新机制的必要。因此，我国需要回应两种机制融合趋势所带来的挑战。一是从政府渐进放权转向高教依法自主办学，全面推进“放管服”改革走向纵深。二是使大学成为真正面向社会办学的法人主体，为一流大学建设高校因地制宜和创新行为提供自由宽松的氛围。三是政府实施抓大放小的策略，鼓励基层创新，实现政策既从上级出也从基层出、上下联动的局面。

3. 完善大学内部制度建设，增强自主办学能力。我国一流大学建设高校算得上是复杂巨型组织，其决策的重要性变得越来越明显，决策的难度也越来越大，完善内部制度、建立起内部约束机制十分必要。一是完善大学内部治理结构，优化学术权力与行政权力、大学与院系等基层学术组织之间的权力分配格局，进一步明确学术事务与行政事务的界限。二是强化院系作用，推进管理重心下移，重视发挥“小同行”的作用，提升院系在学术评价、副高级以下教师职称评聘、薪酬调整、经费统筹、资源配置等方面的自主权。三是建立大学风险预防与管理体制，完善风险评估机制，合理规避与积极应对法律风险、合规风险、财政风险与治理风险等各种风险形式。四是建立、完善大学与社会的直接沟通与交流机制，资源取自社会，更有效地服务于社会。

（管培俊，中国高等教育学会副会长，北京 100191；阎凤桥，北京大学教育学院/教育经济研究所教授，北京 100871；曹晓婕，北京大学教育学院/教育经济研究所课题研究助理，北京 100871）

（原文刊载于《中国高教研究》2021年第9期）

# 中国特色现代大学治理的若干重要问题探析

邱水平

党的十九届四中全会明确提出了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这一重大政治问题，这也为中国高校扎根中国大地创建世界一流大学提供了科学指引和根本遵循。

我国现代大学经过一百多年的发展，既延续和传承了中国传统教育的文脉，也曾移植、借鉴西方大学的办学经验，特别是在新中国成立之后，中国大学与中国特色社会主义的道路、理论、制度、文化紧密结合，与国家经济社会发展紧密结合，构建了办学治校的根本制度、基本制度、重要制度，在现代大学制度建设方面形成了中国特色、中国经验和中国模式，中国特色现代大学治理体系和治理能力的内涵不断丰富，已经具备了一些显著的优势。与世界一流大学相比，中国特色现代大学制度还处在探索的过程之中，一些方面存在不成熟、不定型等问题，高校的治理能力特别是制度执行力还不够强。尤其是在教育教学管理模式、科研管理与组织机制、人事管理制度、学术评价体系、资源配置体制等方面，存在一些缺项和弱项，治理效能亟待提升。

我国高等教育要实现由大转强的历史性跨越，高校要实现内涵式发展、不断提升办学质量，必须把中国特色社会主义的制度优势转化为办学治校的实际效能，推进高校治理体系和治理能力的现代化，这是高等教育持续发展的有力保障。

## 一、大学治理体系和治理能力现代化的内涵

治理是大学发展的重要主题之一。作为协调大学内外部各种关系、实现大学办学目标和任务的重要支撑，大学治理具有基础性作用，并随着时代环境和大学使命的变化而不断演变。

大学治理主要包括治理体系和治理能力两个层面。治理体系是大学治理过程中所构建的一整套制度体系以及在制度框架中各治理主体之间形成的稳定的规范和程序。通过明确治理的目标和方向，界定治理主体的权责利，规定治理活动的

运行逻辑，对大学治理的成效具有根本性、全局性、长期性作用。治理能力是使治理体系“运转”起来的能力，体现着治理主体遵循治理体系的规定开展治理活动的水平。这两者是相辅相成的有机整体，共同推动大学这一有机体的有效运行。

在西方现代大学从诞生到发展的漫长历史过程中，大学的治理体系及其所需的治理能力存在多种形态和模式。随着高等教育规模的扩张、知识生产与传授模式的转变，大学治理模式也更加多元化。学者在探讨大学治理问题时，对此有不同的分类，笔者将其归为以下几种类型。

一是学院治理模式。在西方大学传统的组织体系中，大学是由各个学院联合组成的相对松散的联盟，师资力量、办学资源、学生管理等主要集中在学院层面，学院是办学主体。牛津大学、剑桥大学等是典型代表。在这种模式中，院长具有重要的协调作用，但决定权属于学院的教授会，每个教授都有参与决策的权利，重大事项都由教授会集体讨论决定。

二是科层治理模式。20世纪以来，特别是20世纪中叶以后，随着高等教育规模的扩张和巨型大学的出现，高等教育管理日趋复杂，对组织决策和执行效率提出了更高要求。校务委员会、校董会等决策机构在大学治理中发挥着越来越重要的作用，政府对公立大学的影响也更为直接，大学治理结构趋于科层化，行政决策权向上集中。以德国为例，通过法律将公立大学视为“公法人”社团的国家机构从而将公立大学纳入政府架构，州政府对公立大学进行专业监督，将教师纳入公务员体系，由国家任命和付薪，大学校长的遴选也要经过政府的确认。日本大学的治理模式也与德国类似，尽管20世纪末的大学法人化改革旨在将国立大学从国家行政组织中剥离出来，但大学内部治理仍以大学校长和系主任为中心，科层制的特征更加显著。

三是共同治理模式。20世纪70年代以来，大学快速扩张，社会职能越来越丰富，与社区、企

业、地方的互动日渐紧密，相关利益群体和利益诉求愈发多元，大学治理更加复杂化与多样化。这种模式强调大学治理的开放性，主张大学治理应广泛吸纳外部利益群体的参与，提倡各治理主体在治理权力上的合作与分享。例如，美国的公立大学董事会吸收了主办方、教师、学生、校内行政人员、校友、社区人员等，私立高校的董事会和学校领导中还有产业精英、财务法律等方面的资深专业人员。

四是企业式治理模式。面对日趋激烈的竞争，高校、特别是私立高校的办学资源日益紧张，亟需提升治理效能。这种模式主张大学应借鉴企业管理模式，提升组织运营效率，建立广泛的社会联系，以汲取发展所需的资源。在这种模式中，大学建立了有力的领导核心，决策权集中在学校领导层，以实现决策和行动的有效与高效；同时减少管理层级，重组内部机构，采取扁平化管理，以保障学校决策能够快速延伸至教学科研一线，迅速开发新课程，设立新专业，调整教学方式和科研方向，增强对经济社会发展需要的适应能力。

以上模式在现代大学治理中都有所体现，每所大学的治理都可能具有以上治理模式的不同特性，都各具特色。这些治理模式的演变反映出大学治理模式扎根于大学所处的历史环境及其时代角色。正如英国教育家阿什比（E. Ashby）指出的：“大学是遗传与环境的产物。”推进大学治理体系和治理能力现代化，意味着大学治理不能脱离大学所处的时代及其角色和使命，围绕大学发展的实践需要而展开，并根据实践的变化而不断改革。

当今时代的大学治理也要放在当下的历史进程中理解：思想文化更加多元，各种新理念和观点层出不穷，知识更新迭代速度对大学治理的效能有了更高期待；会事务之间的联系日益紧密，变化也更加频繁，迫切需要有稳定的框架和规范来确立并维护公共秩序；科学技术迅猛发展，为发展更加高效便捷的治理手段创造了有利条件，也对人们有效运用新技术提出了更高要求。相应地，现代大学已经从社会的边缘走向中心，由一个相对封闭的组织转变为具有广泛社会联系、更加开放的枢纽型组织，成为推动国家和地区经济社会发展的中坚力量、培养高素质创新

型人才的摇篮、孕育重大科技突破和思想文化进步的策源地以及整合各方创新资源并推进产学研协同创新的关键纽带，站在了直接推动生产力发展的第一线与最前沿。

随着时代的进步和角色的变化，大学既要坚守人才培养的根本使命，维护学术机构的本质属性，也要积极融入经济社会的发展进程并发挥引领作用。能否适应这种转变，承担起大学的时代使命，关键是要根据高校的特点和发展规律，通过推进大学治理现代化，有效凝聚和整合学校内部的力量、统筹和调度各类资源，推动学校内涵式发展，同时妥善处理大学与外部力量的关系，在获取更大支持、吸纳更多力量的同时保持大学自身发展的稳定性，增强办学定力。

大学治理改革要从理念、结构与手段三个层面入手：通过更新治理理念，传承宝贵的历史经验，吸纳新思想，以更加开放包容的姿态总结提炼能够引领治理变革的新理念和新主张；通过完善治理结构，以更加科学、系统与精细的制度设计，为治理主体开展治理活动提供明晰、稳定的框架；通过优化治理手段，运用现代科技提升治理的信息化、智能化与专业化水平。在这种“三位一体”的改革进程中，关键是要科学处理好几对关系。

一是坚持领导核心和多元治理相统一。多元主体、协同共治是有效治理的实践需要。在大学治理中，只有尊重和发挥师生的主体作用，才能调动和释放院系的办学活力和广大师生的积极性与创造性，培育学校发展的内生动力；同时，只有构建与政府、社会、企业的良好合作关系，让更多利益相关方参与大学治理，才能在融入经济社会发展全局的进程中获得源源不断的推动力。这就需要在多元的治理主体中确立大学的领导核心。伯顿·克拉克（Burton R. Clark）通过长期调查研究，提出大学应对多样复杂的社会需要，最关键的一条就是必须有“强有力的领导核心”。现代大学普遍办学规模庞大，管理事务复杂，承担的职能多样，只有确立领导核心，大学才能更有效地谋划战略方向，凝聚各方面力量，应对各种复杂局面，实现全面、协调与可持续发展。比如，哈佛的校长作为大学学术和管理的执行官，也是哈佛董事会的主席，副校长、行政部门以及院系负责人都由校长任命。哈佛校长任职期限也

相对稳定，建校近400年来，共有29任校长，平均任职时间13年，其中，查尔斯·艾略特（Charles Eliot）任职长达40年。正是有了稳定的领导核心，哈佛才有较高的决策效率和执行力，办学战略能够得到长期贯彻、落地见效。

二是推动制度管理与文化引领相统一。随着高等教育的办学体制、组织形态、教育理念、办学规模与社会关系等发生重大变化，给大学的发展带来许多新情况和新问题。解决这些矛盾和问题，必须以完善的制度体系为基础，在稳定、规范的轨道上协调大学内外部各种关系。同时，在大学这样一个文化机构内部，制度的实施需要以大学精神和共同价值观作为保障。上善若水、润物无声，柔性的大学精神与校园风气能够增强师生员工的内在自觉和内心规范，为刚性制度的运转和执行奠定价值基础。因此，必须把握好文化建设的“柔”和制度管理的“刚”，切实做到价值观塑造和制度规范两手抓、两手都要硬。

三是实现院系活力和学校统筹相统一。不论规模如何扩大、使命如何多元，大学本质上始终是由专家学者组成的学术性组织。这种组织特性决定了大学是一个“底部沉重”的组织——重心在院系，而且不同学科、不同院系各有特色的多元化特性也决定了大学不能照搬政府或企业的治理模式，不能把学校和院系简单地视为上级和下级的科层关系，而是必须遵循学术规律来治理。学术治理的关键是营造宽松和自由探索的环境，尊重个性、激发创新。这就要在制度和管理层面理顺学校和院系的关系，构建以院系和师生为中心的现代大学制度和管理体制，扩大院系办学自主权，发挥院系在人才培养、科学研究、社会服务等方面的主体作用。同时，世界高等教育的治理实践表明，有效的大学治理不是一味单一地进行校内事务的分散化和权力下放。不论是协调不同学科、不同院系之间的关系，还是加强与政府、社会、企业的合作，都需要学校层面具备有力的统筹协调和组织动员等能力。大学治理体系和治理能力现代化必须立足于调动学校和院系的积极性，实现学校统筹有力度、院系发展有空间。

四是要促进个体创造与团队协作相统一。大学治理和服务的对象是学生和教师，他们主要从事学术性工作，需要足够的空间进行创造性思

维。大学治理的重要任务就是要调动师生的创新创造活力，构建“人尽其才、才尽其用”的环境和条件。这也是时代的要求。随着科技体系和知识体系的更新迭代加速，在社会分工日益精细的同时也更强调整体性和协同性，要求大学培养具备专业素养、协作精神以及终身学习能力的复合型人才。并且，人类面临的科学问题日益庞大复杂，重大科技的突破、思想火花的迸发越来越集中在学科交叉领域，新工科、新医科、新农科、新文科等领域的发展也越来越需要大团队和大平台的协同创新。这些新形势要求大学治理能够促进师生间、教师间以及各学科专业间的深度融合，才能在密切协同、互促互进中更好地发挥人才优势、组织优势与综合优势，将个体的创造力整合成推动经济社会发展的生产力。

## 二、中国特色大学治理的显著优势和宝贵经验

世界大学的发展经验表明，任何一所大学的发展必然受到当时当地经济、政治、文化等因素的影响，大学治理的特点也具有国别性。在推进大学治理体系和治理能力现代化之时，既要遵循大学发展的一般规律，又要适应国家和民族的独特环境，彰显“中国特色”，扎根中国大地办大学。

回顾我国现代高等教育发展史，我国的大学治理经历了从“移植”到“扎根”、从模仿借鉴到自主探索的过程。中国历史上有过与大学相似的高等教育机构，如太学、国子监、书院等，对师生的道德品行、学术水平以及生活习惯等都有严格规定。但这些机构主要是培养进入仕途的“士”，与现代大学的培养目标和治理模式存在较大差别。晚清时期，面对内忧外患的困局，一批有识之士睁眼看世界，“师夷长技以制夷”，创建了我国第一批现代大学。

作为学习模仿的产物，我国现代大学先后借鉴了日本、德国、美国、苏联等国家的经验，并不断结合我国发展的历史阶段和制度特色，在大学治理上持续进行实践探索和模式创新。例如，在1904年颁布的《奏定学堂章程》（史称“癸卯学制”）中，对大学课程设置、学校管理等都作了规定。该学制基本照搬日本的明治学制，是近代中国第一个正式颁布并在全国实施的西式学制，一直沿用到1911年。1912年，民国政府颁布了《大学令》，借鉴德国现代大学模式，提出设

置评议会、各科设立教授会等一系列改革举措，从制度层面规定了现代大学的治理与运行机制。1924年颁布的《国立大学条例》中提出了高等教育的七项原则，形成由董事会、评议会、教务会和教授会组成的“四会共治”治理结构，体现了美国大学制度的理念和特点。1949年以前，我国的现代大学虽然在借鉴中努力探索治理模式，但由于政治环境动荡不安，大学治理不具备成熟定型的基本条件。

1949年之后，中国共产党领导的人民政权为我国大学治理模式的探索、发展直至逐步成熟提供了根本政治保障。中华人民共和国成立初期，我国大学曾模仿苏联模式，并结合中国实际进行治理模式的探索。改革开放前，我国大学的内部领导体制变动频繁，近30年间就变更了五次：一是1949年10月—1950年6月，这一过渡期间延续了此前高校旧有体制，主要是校务委员会制；二是1950年4月—1956年9月，参照苏联高校实行的“一长制”，《高等学校暂行规程》明确了关于高校实行校长负责制的要求，高校党组织重点发挥政治核心作用，不领导高校行政工作；三是1956年9月—1961年9月，从党的八大开始，党对高校的领导逐步强化，《中共中央、国务院关于教育工作的指示》正式确立了党委领导下的校务委员会负责制党委领导下的校务委员会制，党委是学校领导核心、校务委员会是党委领导下的权力机构、校长主持校务委员会工作；四是1961年9月—1966年5月，《教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》规定：“高等学校的领导制度，是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制”；五是1966年5月—1978年10月，高校与地方单位、部门一样，实行党的一元化领导下的革委会体制，1971年的全国教育工作会议明确“学校实行党的一元化领导，革委会是党委领导下的权力机构”。这反映出我国的大学治理处在曲折探索和尝试中。

十一届三中全会后，国家开始恢复高校党委和行政的职能，并逐步确定了大学的领导体制。经过实践探索 and 不断完善，“党委领导下的校长负责制”写进了《高等教育法》，以法律形式确定下来，成为党对高校领导的根本制度并坚持至今，体现了我国大学的领导体制已趋成熟。这是中国高校的鲜明特色和最大优势，也是中国特色

大学治理模式的基石。

进入新世纪以来，我国大学治理继续推进，特别是在中国特色现代大学制度建设上有了新进展。2003年7月，教育部颁布《关于加强依法治校工作的若干意见》，提出：“学校要依据法律法规制定和完善学校章程，经主管教育行政部门审核后，作为学校办学活动的重要依据，按章程自主办学。”《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》明确提出，要建设“党委领导、校长负责、教授治学、民主监督、社会参与”的中国特色现代大学制度。为了推进这项系统工程，国家相继颁布了一系列政策法规。2012年颁布的《普通高校党委领导下的校长负责制实施意见》《高等学校章程制定暂行办法》《学校教职工代表大会规定》，为建立健全现代大学制度、完善大学治理体系提供了法理基础和制度依据。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视高等教育发展。2014年，总书记在视察北大时提出“要认真吸收世界上先进的办学治学经验，更要遵循教育规律，扎根中国大地办大学”，“全国高等院校要走在教育改革前列，紧紧围绕立德树人的根本任务，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”。2018年，总书记进一步强调：“要坚持党对高校的领导，坚持社会主义办学方向，把我们的特色和优势有效转化为培养社会主义建设者和接班人的能力。”同时，总书记还对高校思想政治工作和加强高校党的政治建设作出了一系列指示批示。

在这些重要精神的指引下，党和国家先后制定了《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》《高等学校学术委员会规程》《关于进一步落实和扩大高校办学自主权、完善高校内部治理结构的意见》《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》等，为推进大学治理现代化提供了更加坚实的上位法基础。我国高校也进一步坚持和完善党委领导下的校长负责制，加强党对高校的全面领导，并在章程建设、学术委员会建设等方面取得了新进展。

通过我国现代大学治理的发展历程可以看到，中国的现代大学虽然起步较晚，但在大学治理上逐步形成了自己的特色。特别是中华人民共和国成立以来，我国高等教育飞速发展的奇迹与

制度特色的有力支撑是分不开的。这集中体现为九个方面的显著优势：坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论指导，保持政治稳定，始终沿着社会主义办学方向前进的显著优势；坚持以人民为中心的发展思想，明确办好人民满意的高等教育的目标，紧紧依靠人民推动高校发展的显著优势；坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事、凝心聚力办教育的显著优势；坚持扎根中国大地，融入民族复兴进程，把握时代发展机遇，与国家和民族同呼吸共命运的显著优势；坚持面向世界、开放办学，积极向世界先进教育学习，通过交流、借鉴、改良，进而不断创新的显著优势；坚持依法治校，构建中国特色现代大学制度体系，切实保障师生权利，吸纳社会力量参与，构建和谐密切的校内外关系的显著优势；坚持文化引领，弘扬优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进广大师生形成共同价值追求的显著优势；坚持继承源远流长的中国教育传统，具有形成和发扬中国特色、中国风格、中国气派的显著优势；坚持改革创新、与时俱进，善于自我革新、自我完善，不断保持办学治校生机活力的显著优势。

正因为有这些显著优势，我国高等教育创造了许多奇迹。1949年以来，特别是改革开放以来，我国用很短的时间，实现了由高等教育精英化向大众化、普及化的跨越，并构建起完备的高等教育体系，成为世界高等教育规模最大的国家，拥有高等教育学历的从业人口总数居世界第二。规模扩张的同时，高等教育质量也显著提升，创建世界一流大学成为国家战略，特别是以“双一流”建设为引领，深入推进教育领域综合改革，突破重点领域和关键环节的体制机制障碍，实现由高等教育大国向高等教育强国的迈进。高校在科学创新方面，显示出巨大潜力。最新发布自然指数（Nature Index）显示，多所中国高校已经跃居全球“自然指数全球领先机构”行列，一些学科在世界范围内的影响力不断上升；2019年3月发布的ESI全球高校学科排名显示，我国大陆共有258所高校共计1060个学科进入ESI排名全球1%。这些成就雄辩地证明，中国特色社会主义现代大学制度是实现我国高等教育强国梦的重要保障。

这些显著优势是中国大学信心的源泉、发展的动力与前进的航标。在新时代推进高校治理体系和治理能力现代化，就要进一步坚持、巩固和完善这些显著优势，深刻总结并运用好中国现代大学百余年来积累的宝贵治理经验，把中国特色社会主义的制度优势更好地转化为办学治校的治理效能，真正做到扎根中国大地办大学，构建中国特色高等教育治理模式和发展道路。

### 三、中国特色大学治理的制度体系

习近平总书记强调，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成。对于高校来说，加强治理体系和治理能力建设，也要聚焦于制度建设和制度执行力这两条主线，明确推进学校治理现代化的四梁八柱。

当前，高等教育的模式、形态和内容等都发生深刻变革，对大学治理体系和治理能力提出了许多新任务新课题。中国特色社会主义现代大学的建设，要从“中国特色”“社会主义大学”“现代大学”“世界一流大学”这四个角度切入，突出大学的国别特征、本质属性、时代要求和质量标准，把这些具体要求融入制度体系和制度执行力建设，通过高校治理实践把这些概念有机统一起来，把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密结合起来。明确办学治校的根本制度、基本制度、重要制度，健全制度体系，增强制度执行力，把中国特色与政治方向、时代环境、一流标准紧密融合起来，实现这四个概念的有机统一。

高校治理体系的根本制度是党对高校的全面领导制度。这是管总的、管根本、管全局的制度，是学校制度体系之纲，其他基本制度、重要制度都要围绕它来展开。中国共产党的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。习近平总书记在阐述十八大以来教育改革发展一系列新理念、新思想、新观点时，将“坚持党对教育事业的全面领导”放在首位。总书记强调，办好我国高等教育必须坚持党的领导，牢牢掌握党对高校工作的领导权，使高校成为坚持党的领导的坚强阵地，这一点任何时候都不能有丝毫动摇。

党委对学校工作实行全面领导，承担管党治党、办学治校主体责任，主要通过两个重点领域

来实现：一是坚持和完善党委领导下的校长负责制，始终坚持学校党委的领导核心地位，不断健全党委领导下的校长负责制运行机制，以政治领导为根本，思想领导为灵魂，组织领导为保证，增强党委“把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实”的能力，坚持党管办学方向、管改革发展、管干部、管人才，加强党对办学治校各环节的全面领导；二是健全党的工作体系，在高校加强党的代表大会、党委全委会、常委会、院系党委会、党政联席会等建设，完善各类领导小组、委员会等机构的工作机制，发挥高校各级党组织、党口职能部门以及群团组织的作用，贯彻执行中央、上级党组织和学校党委的决策和部署，确保党的路线方针政策在高校落地生根、落到实处。

高校的基本制度、重要制度可以从“治校制度体系”和“办学制度体系”两个维度来梳理。其中，治校制度体系为高校治理定基调、打基础、把方向，具体包括管党治党制度、决策机制、民主参与制度、督查落实制度、监督问责制度等内容。

其一，健全管党治党制度。完善全面从严治党制度，建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设等各方面建设的体制机制。巩固和拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，落实“不忘初心、牢记使命”的各项制度，形成坚守“为党育人、为国育才”初心和使命的长效机制。坚持新时代党的组织路线，坚持党管干部、党管人才，完善干部聘任制、任命制等选人用人体制机制，落实好党的知识分子政策，形成科学灵活的选贤任能体制机制。加强维护安全稳定工作的规范化、制度化建设，确保校园政治稳定、和谐发展。

其二，优化决策机制。按照民主集中制原则议大事、谋大事、定大事，健全党委常委会和校长办公会运行机制，落实“三重一大”决策制度，完善发展党内民主和实行正确集中的相关制度，切实发挥好学校党委统揽全局、协调各方的领导核心作用。加强党政联席会制度建设，保证院系党组织有效参与重大决策，不断增强院系党组织的领导力、组织力。完善重大决策的调研研

究、科学论证、风险评估相关制度，强化决策执行、评估、监督。

其三，完善民主参与制度。构建完善大统战工作格局，加强新形势下民主党派和党外知识分子工作。完善教代会制度，规范工作程序，保障教职工依法行使民主权利，全心全意依靠广大教职工，调动各方面积极性。发挥工会、共青团等群团组织的桥梁纽带作用，健全联系广泛、服务师生的群团工作体系。完善党员干部联系师生制度，创新互联网时代群众工作机制。建立健全社会参与制度，鼓励和吸引广大校友以及政府、社会力量积极参与学校管理和发展。

其四，加强督查落实制度。建立从宏观到微观、从计划到执行的完整责任体系，制定任务清单、责任清单。完善督查机制，进一步健全任务分解、联合督查、调研督查、工作进度报告、督促整改等制度。建立健全工作协调会、现场调度会等制度，形成科学分工、紧密协作的工作机制，及时协调解决落实工作中遇到的困难。健全落实奖惩机制，对工作落实有力、成效明显的单位在资源、政策等方面加大支持力度，对落实不力、敷衍了事的单位予以通报。

其五，建立健全监督问责制度。推动纪检监察、党内巡察、督查、审计等工作有机贯通、相互协调，共同维护风清气正的政治生态和务实敢为的干事环境。健全财务、资产、产业管理制度，建立符合大学治理特点的资金运作机制和监督机制，避免财务风险。完善学校、政府、社会多层次监督体系，完善信息公开，主动接受社会监督，回应社会关切。

办学制度体系是高校治理体系中抓建设、促发展、创一流的方面，具体包括立德树人体系、师资人事制度、学术治理体系、服务保障体系等内容。其一，筑牢立德树人体系。深化“三全育人”，推进思政课改革创新，加强课程思政、专业思政建设。建立能够打造“金课”的课程管理制度和教材管理体系，构筑科学有效的教学质量监控体系。健全教师教学能力发展体系，促进教师适应新时代、新技术的变化，创新教学方法与教学手段。完善实践育人体系，加强体育、美育和劳动教育，促进学生德智体美劳全面发展。以学生的成长成才为中心，加强对学生学习全过程的考核，健全

学生综合评价体系。规范和完善招生制度，坚持择优录取，形成科学合理的培养结构。

其二，推进师资人事制度改革。坚持以师德师风作为教师素质评价的第一标准，严格落实师德师风“一票否决”制。改进职称评审、晋升、薪酬、奖惩管理制度，营造优秀人才引得进、留得住、用得好的良好氛围和环境。完善教师联合聘用及考核激励机制，促进协同创新，激发创造活力。结合岗位特点，创新考核评价机制，统筹建设好教学队伍、科研队伍、管理服务队伍、后勤保障队伍、学生工作队伍、安全稳定工作队伍等各类人才队伍，激发全体教职员工的干事创业的主观能动性。

其三，完善学术治理体系。贯彻落实《高等学校学术委员会规程》，探索完善学术委员会制度下高校学术体系的治理机制。改革科研体制机制，调整优化科研方向与学科结构，促进基础学科和应用学科协调发展。坚持“四个服务”，破除“五唯”，构建适应创新驱动发展要求、符合科技创新和人才培养规律、突出质量贡献绩效导向的学术评价体系。建立促进学科交叉融合的学术管理制度，构建多元灵活的学术组织形式。构建开放式校企协同创新平台，促进产学研深度融合。健全完善科研诚信工作机制，加强科研诚信教育和科研诚信失信行为惩戒，营造诚实守信的良好科研环境。

其四，强化服务保障体系。坚持以师生为本，系统梳理管理服务部门职责，规范工作机制，简化业务流程，为师生提供个性化、人文化和特色化的服务。加强预决算制度建设，科学安排预算，推进预算管理精细化，加大预算执行力度，提高预算资金使用效能，杜绝铺张浪费，坚持勤俭办事业。完善多渠道筹资体制，积极创新筹资工作模式。改革校内资源配置方式，调整优化空间功能布局，提高资源利用效益。加强文献和数据信息服务体系建设，拓宽信息获取和提供渠道，为教学科研提供有力支撑。改革和完善服务型后勤的运行机制和管理模式，为师生的学习、工作、生活提供优质条件保障。

#### 四、中国特色大学治理中的制度执行力建设

习近平总书记强调：“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素。”在制

度体系建设的基础之上，还要注重完善制度贯彻落实的体制机制，保障制度优势有效转化为治理效能，从学校层面、职能部门层面、院系层面和干部层面有效推进，加强各个层面对制度的理解力、执行力、贯彻力，形成合力，建立健全刚性执行体系，保障制度在贯彻落实层面的高效化、精准化、透明化，切实提升师生群众在办学治校过程中的获得感和满意度。

提升制度执行力，要明确分级分层执行体系。学校主要领导要在战略层面抓好落实，加强统筹协调。分管校领导要深入一线、靠前指挥，把抓落实作为履职尽责的核心任务。各职能部门、各院系是抓落实的工作主体，要做到任务明确、措施有力、责任到人，确保执行彻底、落实到位。各级干部要带头提高政治站位，做制度执行的表率，引领全校师生员工增强制度意识，自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度，积极营造崇尚制度的校园文化氛围。

提升制度执行力，要健全执行责任体系。实行“谁制定、谁负责”的主责部门负责制，制度出台后，主责部门要及时了解执行情况，制定制度落实计划，进行制度的宣传、解读、答疑、解释等工作；发现制度执行不力时，主责部门应及时查找原因并提出改进措施。加强制度运行和执行的监督力度，建立科学的制度考评体系，将监督机制与考评制度结合起来，对违反制度和执行不力的情形进行严肃追责问责，提高制度刚性，增强制度权威，激励执行者遵守各项制度的信心。

提升制度执行力，要打造干事担当的干部队伍。坚持新时代党的组织路线，落实好干部标准，树立正确选人用人导向，把制度执行力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。建立健全正向激励、容错纠错机制，注重在基层一线、急难险重任务与艰苦复杂环境中检验、考察和选拔干部。从严监督干部执行制度情况，坚决调整不担当、不作为的干部。加强干部培养培训工作，强化专题培训，增强各级领导干部的学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领以及驾驭风险本领。

在中国特色和社会主义大学制度的显著优势支撑下，我国高等教育已取得长足的进步。面对

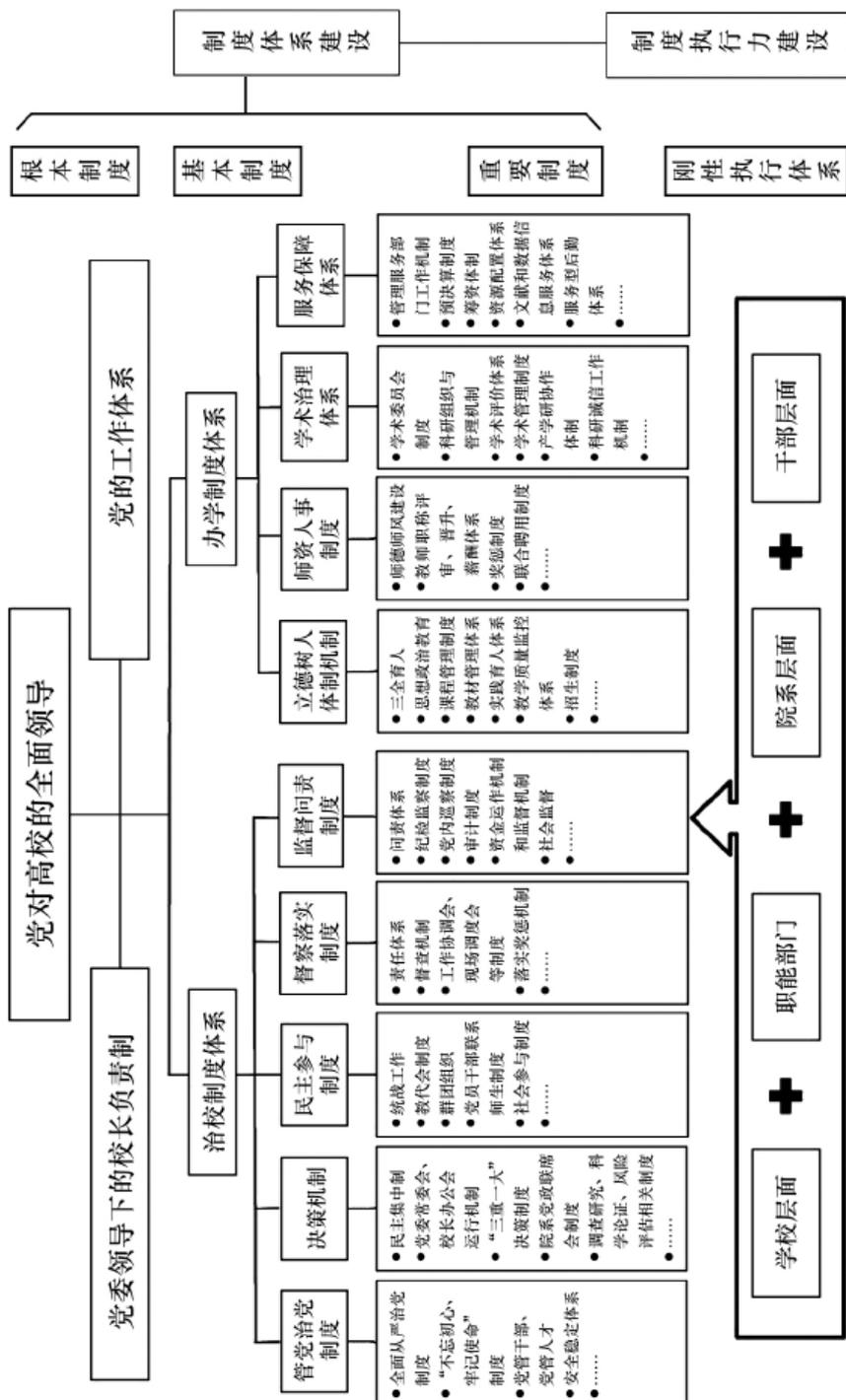


图 1 中国特色社会主义大学制度体系框架

新时代对中国高等教育提出的新要求和新的挑战，要在时代发展的历史脉络中厘清当前制约高校治理体系和治理能力现代化的瓶颈问题，总结自身优势，借鉴先进经验，扎根中国大地，充分发挥中国特色社会主义大学的制度优势，真正构建符合中国特色社会主义现代大学特征的治理体系，推进大学治理能力现代化为“为党育人，为国育才”的初心使命服务，最终把制度优势转化为提高办学治校质量、办好人民满意的大学的强大动力。我们有充分信心，通过不断坚持、巩固和完善中国特色社会主义大学的制度优势，中国高等

教育会有更加长足的发展，在不久的将来，中国高校的学者必将不断登上世界科技的最高领奖台，中国的一流高校必将跻身世界一流大学的前列，中国必将成为世界领先的高等教育强国。

（邱水平，北京大学党委书记、校务委员会主任，教授；中国法学会副会长，北京大学国家法治战略研究中心主任，北京学习习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员，北京100871）

（原文刊载于《北京大学教育评论》2020年第1期）

# 转向大学内部治理体系创新： 高等教育治理体系现代化的紧要议程

眭依凡

## 一、引言

《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》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的总体目标：“到二〇三五年，各方面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立一百年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。”当今社会已经进入知识经济以及智能化的时代，大学具有的高新知识生产及创新型人才培养的重要地位和属性特征，这就决定了在推进国家治理体系和治理能力现代化的伟大进程及国际竞争中的最大挑战是高等教育的率先现代化。因此，高等教育现代化具有优先布局和抢占先机的极端重要性。

现阶段我国高等教育现代化的迫切任务，是实现党的十九大报告提出的“加快一流大学和一流学科建设，实现高等教育的内涵式发展”。大学内部治理结构的科学性即大学治理体系的现代化是决定一流大学建设和大学内涵式发展的重要基础。

高等教育系统作为国家治理体系及治理能力现代化的子系统，其实施机构的大学同样需要通过改革治理结构以实现治理体系现代化和提升治理能力，尤以在推进世界一流大学建设和实现高等教育内涵发展的关键阶段为甚。就世界一流大学建设而言，我国经历了1998年的“985工程”及“211工程”大学建设、2015年的“双一流”大学建设的两个阶段。在这两个不同阶段，我国大学的发展遇到两个不同的瓶颈。第一个瓶颈是在大学的“985工程”和“211工程”建设期间的“经费短缺”。该阶段我国主要通过加大投入解决大学发展的资金问题以根本改善大学的办学条件。第二个瓶颈是在进入“双一流”大学建设阶段，有利于“双一流”大学建设的制度供给和资源供

给获得改善后，如何解决大学内部治理效率不高的问题。制度供给和资源供给只是“双一流”大学建设的必要条件，如果缺乏完善的治理体系和高效的治理能力，政府提供的制度及资源条件都难以转化为大学办学治校的现实效率，解决这一问题只有通过大学内部治理体系创新。

所谓大学内部治理体系，即大学内部组织及其权责的关系结构和运行程序，是决定大学兴衰成败的领导力，是决定大学办学治校育人效率的核心要素。大学内部治理体系是一流大学建设和大学内涵式发展的基础，对高等教育改革发展的得失成败具有决定性影响。所谓高等教育现代化，即以国际高等教育最高水平、最先进状态为参照的目标体系和追求，是具有时空局限性的相对概念，是未来某时期或现实高等教育发展的最高水平及最强综合实力状态的反映。高等教育现代化既是高等教育未来发展的方向和目标，又是高等教育发展的进程和状态；高等教育现代化始于国际竞争日益激烈和国家现代化发展的需要，同时，引领国家现代化发展并构成国家现代化不可或缺的基础。高等教育的现代化涵盖高等教育普及化、高等教育高质量、高等教育终身化、高等教育信息化、高等教育国际化、高等教育治理体系的高效率等六大要素，其中“高等教育治理体系的高效率”是支撑高等教育现代化的基础。

## 二、大学内部治理体系创新的理论逻辑

为全面提高我国高等教育质量，建设高等教育现代化，大学的改革发展应遵循大学自身运行规律并以大学理性为指导，在理论指导下找到大学内部治理体系创新的方向路径。本文从大学组织理论、组织生态理论、复杂科学理论及系统理论来分析大学内部治理体系及其创新的必要性。

（一）关于大学组织理论之于大学内部治理体系重要性讨论

任何社会组织都是有目的存在，是“为了完

成特定目标而设计的工具”。具体言之，组织是特定集体行动必需的工具，“组织通过正式的角色和程序来强化组织惯例，当制度以明确、合法的条文形式出现时就有很强的执行力”，“在现代社会几乎所有组织的集体行为都发生在组织的背景下”。大学亦是有其目的和目标的社会组织，与其他社会组织不同，大学是高度理性的组织，大学的组织的目的及目标不仅是理性选择的结果，而且必须以理性建构大学内部包括人员、权责等要素合理配置的组织架构，从而高效达成其目的及实现其目标。大学是以知识资本积累和开发为目的的，以知识创新及人才培养为核心使命和基本职能的社会组织。简单的组织架构及简单管理结构无法适应大学这个复杂社会的组织的管理，更无法激发大学在人才培养和知识创新中的创造活力以保证其在资源输入有限的条件下的活动效率和输出功能最大化。

## （二）关于组织生态理论之于大学内部治理体系重要性讨论

相对于始于20世纪初的组织理论，组织生态理论的提出及其成熟要晚了七十多年。组织生态学（Organizational Ecology）是哈南（Hannan, M. T.）与弗里曼（Freeman, J. H.）于1977年率先提出，是“运用生态学原理与方法研究组织生态主体与各种环境要素之间关系”的一门新学科，它“考察各种组织生态环境及其构成要素对组织生态系统和组织生态系统中作为生态主体的人的影响”。组织生态理论的前提假设是：任何社会组织设立是具有不同空间效应的生态化过程和制度化过程。组织设立的生态化过程主要通过分析组织生态位的重叠密度（在特定资源集体中某一组织的生态位与组织种群中其他组织的生态位相互交错的程度），以及组织生态位的非重叠密度（组织种群中未交替密度的集合）与组织设立率之间的相互关系，以考察并决定组织内部的建构。一般规律是“组织生态位重叠密度（与组织设立率负相关）和非重叠密度（与组织设立率正相关）直接影响着组织设立的可能性和成功率”。具体言，“在拥挤的组织生态位内设立组织比在宽松的组织生态位内设立组织具有更小的成功率，因为高的组织生态位重叠密度意味着对资源的竞争更加激烈”，相反，“高的非重叠强

度会降低竞争的潜势，增强合作的可能性，因而有利于促进组织的设立”。组织设立的制度化过程则主要通过分析合法性、社会支持等因素对组织成功设立的影响，来考察并决定组织内部的建构。由于制度关系有利于为组织提供社会支持及合法性和有关资源，所以必要的组织规制对组织设立及其运作效率具有直接影响。由于“组织生态系统是一个由人、组织及其活动、环境共同构成的复合系统”，换言之，组织生态学研究的本体是社会组织，因此，组织生态理论对我们认识大学内部治理体系具有重要意义。

总体而言，组织生态理论与组织理论的基本立场无异，均强调社会组织是目的性很强的组织，其自身状态决定其兴衰成败；所不同的是，组织生态理论是从组织种群及其属性特征的视角考察在特定边界或特定环境内的组织内部情绪，诸如组织的要素、结构、目标和人员及其所处的环境和运行等。大学作为以学科及专业为组织建构依据的社会组织，具有极其强烈的学术生态组织的性征。大学必须面对如何处理好大学内部组织治理过程中学术权力与行政权力的关系，学术生态属性使大学必须面对在发展竞争中确保大学有稳定的秩序，又要以变革适应社会进步的严峻现实，大学办学活力及竞争力的衰微，归根结底是由大学组织治理结构落后造成其组织生态难以适切学术组织本质属性及其规律的结果。根据组织生态学的观点，有必要重新审视大学治理结构的稳定性与非稳定性之间的关系，缺乏创新能力的超稳定结构之于大学，无异于知识和人才竞争的放弃，本质上也是大学学术组织属性的蜕变。

## （三）关于复杂科学理论之于大学内部治理体系重要性讨论

所谓复杂科学是研究复杂系统之复杂性的理论。其一，复杂系统由大量相互作用的要素组成，简单运作的规则会导致对该系统复杂的集体行为及其复杂信息的简单处理，从而致使复杂系统产生更多的不确定性，现代社会组织的复杂性及其创造力具有共生性。其二，一个复杂的社会系统的治理结构必须更加照顾到复杂要素之间的关系并充分发挥其作用，否则其内部要素间的内耗就会增加且系统运行的不确定亦会加剧，从而导致该复杂系统的输出功能衰微。本文认为，一

个社会组织系统之所以被认定为复杂系统，就在于其构成要素不仅多且要素间关系结构呈非线性，组织目标不仅难度高且组织活动又多样化，由此必然带来其活动过程及其结果的不确定性。一般而言，凡为达成某一目的或为完成某特定任务而建构的、以人为主体的社会组织均为复杂系统。复杂科学基于复杂系统管理的需要提出过这样的假设，即组织是一个能系统思维的“大脑”。大学作为一个高智能化复杂系统具有以下特征。其一，大学是由主要从事智力劳动的有专业知识和独立思维能力的人构成的学术使命及目标明确的学术共同体，智力劳动的特点使大学成为一个目标复杂、活动复杂、人员复杂、组织复杂、关系复杂的智能性复杂系统。其二，大学组织的复杂性决定了大学内部的组织结构及其权力结构具有层次性及需要特别对其内部治理结构的合理性加以重视，确保相关利益及责任主体目标的一致性及其关系协调，从而减少组织内耗及不确定性。其三，大学作为云集了诸多专业人才并以理性影响决策及实践的智能性组织，一方面必须具有主动应对环境变化尤其是满足推进社会发展需要及提升办学治校育人效率的自组织性、自调整性、自适应性与与时俱进的动态性，又必须具有不受外界利益驱使、守持大学使命的稳定性。若以智能性复杂组织的视角审视大学，首先需要分析大学的内部治理结构是否存在不利于其按大学自身规律运行及激发大学活力的问题。而构建有利于大学自稳定、自组织、自调整、自适应的大学内部治理结构，关系到大学的创造力和竞争力的强弱。

#### （四）关于系统论之于大学内部治理体系重要性讨论

讨论系统论之于大学内部治理体系的重要性问题，就在于该理论对大学内部的组织治理的更具基础性。从上述讨论分析我们不难发现，无论是大学组织理论、组织生态理论及复杂科学理论，都与系统论有关甚至把系统论作为自己的假设基础。系统论的基本思想就是任何系统都是一个有机的整体而非各个部分的机械组合或简单相加，系统中各要素不是孤立地存在而是相互关联构成的一个不可分割的整体；系统的整体功能是各要素在孤立状态下所没有的新质，即“整体大于部分之和”，系统结构决定系统功能。系统论

主张把研究对象当作一个完整的系统分析其结构和功能，以及研究系统、要素、环境三者的相互关系和变动的规律性。整体性既是系统论的立论基础又是系统论的方法原则，所以，系统论既是反映客观事物规律的科学理论亦有科学方法论的价值。任何社会组织都是由若干或诸多要素组成，按一定的规则构建的有层次结构的并由此对外产生一定功能输出的系统，系统形成之后其产生的功能大于要素或其组成部分之和，组织运行效率的高低即该组织系统功能的大小很大程度取决于组织系统的结构。根据这些基本原理和方法论基础，我们不难做出如下判断：由于大学不仅是以多学科、专业为组织基本单元，而且是由学术权力与行政权力、学生与教师等诸多要素按一定规则构成的彼此高度关联的学术组织，所以，其对外的功能不仅取决于大学内部诸多组织要素的基本素质，更取决于这些组织要素间依靠什么关系联结。

上述分析不仅为我们找到了大学内部治理体系必须加以重视的合理性依据，而且让我们认识到推进大学内部治理体系的现代化必要性及紧迫性。

### 三、大学内部治理体系创新的现实诉求

大学内部治理体系创新是一个具有强烈现实诉求的问题。本文通过问卷调查及深度访谈，就“我国高等学校内部治理的整体现状满意度”及诸多有关“我国高等学校内部治理体系”存在的问题及解决等进行分析，从而为大学内部治理体系创新寻找事实依据及路径方向。

#### （一）关于调查的说明

在“高等学校内部治理体系创新的理论与实践研究”课题组两轮问卷试测的基础上，本文针对课题研究需要对问卷进行反复修改，形成了由2个基本信息题、13个单项判断题、14个多选项题及1个开放题，共计30道题构成的问卷。问卷及发放说明如下。

1.为了达成“本问卷旨在了解高等学校领导人、中层干部及学者对我国高等学校内部治理体系现况的评价及改进意见”的目的，确保受访者必须熟悉高等学校内部治理的针对性以保证问卷调查的可信度和有效性，本文放弃了网上发放问卷进行调查的方式而选择利用应邀参加全国性规模较小的有关学术会议和高等学校讲学及课题访谈的机会发放问卷。

2.问卷的基本信息关于“您所在的大学”仅设了“A.‘双一流’建设高等学校、B.教育部属高等学校、C.地方本科院校”3个确定选项,关于“受访者的身份”仅设了“A.校领导、B.党政职能部门中层干部(含“双肩挑”干部)、C.院系负责人(含学部及研究机构)、D.教学与科研人员”4个确定选项;笔者应邀开设学术讲座的高等学校及受访高等学校,每校视其规模发放的问卷基本控制在20~30份。

3.问卷发放覆盖全国东北、华北、华东、中南、西北、西南六大地区近100多所本科以上高等学校,共发放问卷1500余份、回收1406份,其中有效问卷1299份、无效问卷107份,问卷有效率为92.39%;“双一流建设”高等学校占32.33%、教育部属高等学校占8.47%、地方本科高等学校占59.20%;受访者身份中校领导占6.77%、党政部门及院系负责人合计占47.27%、教学科研人员占45.88%,从受访者所在学校及身份的分布情况来看具有一定的代表性及合理性。参与问卷受访者人数的三类高等学校分布及受访者的身份分布见表1、表2。

表1 受访者所在高等学校分布

选项	小计(个)	比例
A.“双一流”建设高等学校	420	32.33%
B.教育部属高等学校	110	8.47%
C.地方本科院校	769	59.20%
本题有效填写人次	1299	

表2 受访者身份分布

选项	小计(人)	比例
A.校领导	88	6.77%
B.党政职能部门中层干部(含双肩挑干部)	386	29.72%
C.院系负责人(含学部及研究机构)	228	17.55%
D.教学与科研人员	596	45.88%
(空)	1	0.08%
本题有效填写人次	1299	

4.问卷涉及内容及其分布如下。有关“我国高等学校内部治理体系”的基本判断的调查7项;有关“现行高等学校内部治理体系”的主要问题及其原因调查2项;有关“大学章程”问题的调查3项;有关“大学行政与学术权力关系”的调查2项;有关“大学董事会与大学内部治理关系”的调查2项;有关“大学文化与大学内部治理关系”

的调查2项;有关“校院(系)治理问题”调查3项;有关“高等学校内部治理体系与‘双一流’建设”调查2项;有关“高等学校内部治理体系创新的建议”开放选题1项;有关“高等学校内部治理体系创新”调查4项。

5.深度访谈高等学校党政领导16人,其中一流建设高等学校8人,其他本科院校8人(含退居二线及中国高教学会重点课题访谈对象),内容主要集中于大学内部治理体系的权力体系、学术委员会的作用及校院二级管理体制问题。关于深度访谈结果,本课题组将另行介绍并讨论。

## (二) 调查结果及其讨论

为了行文的整体性和严谨性需要,以下根据问卷所涉及内容的逻辑相关性,归类适当调整问卷题序,呈现调查结果并进行分析讨论。

1.有关“我国高等学校内部治理体系现状”的评价和看法。这个问题大项由7个单选题的具体问题构成,目的是获得受访者对“我国高等学校内部治理体系现状”总体评价和看法。题1结果显示仅有24.32%的受访者对“我国高等学校内部治理的整体现状”表示“满意”,其中极少表示“非常满意”,57.04%的受访者持“一般”的态度,18.63%的受访者明确表示“不满意”和“非常不满意”;关于题2“现行高等学校内部治理体系是否有利于高等学校内部治理目标的实现”,持“有利于”及“非常有利于”的肯定回答者占21.17%,略低于占22.94%的持“不利于”及“非常不利于”者,持“一般”态度者占55.89%;关于题3“我国高等学校现行领导体制是否有进一步完善的必要”,回答“有必要”者占受访者的51.96%,回答“非常必要”者占38.18%,两者合计为90.14%,持否定意见者仅2.00%;关于题4“我国高等学校内部的组织及其权力构架是否有利于实现有效治理”,持肯定态度的虽然占29.87%,但持“一般”态度者却占了52.81%,否定者占了17.32%;关于题5“现行高等学校内部治理体系是导致大学官本位和行政泛化的主要原因”,持肯定意见者占54.19%,持“一般”态度者占32.49%,持否定意见的占13.31%;基于上述判断,受访者在对题6“高等学校内部治理体系有必要创新吗”的回答中出现高度的一致性,即94.00%的人予以肯定的回答,其中“29.95%”的

人回答“非常认同”，仅6.00%左右的人回答“一般”及否定。就本组问题项的调查结果完全可以做出如下的结论：就整体而言，人们对高等学校内部治理体系的现状是不满意的，人们不仅认同高等学校现行的组织及权力构架不利于高等学校实现有效治理并是导致大学官本位及行政泛化的主要原因，而且热切期待高等学校内部治理体系创新。由此反映了高等学校内部对治理体系创新的现实诉求亦是强烈的，这也很好地印证了决策层何以如此重视高等学校内部治理体系改革并积极推动高等学校内部治理体系现代化了。

**题1 对我国高等学校内部治理的整体现状满意程度(单选题)**

选项	小计(人)	比例
A. 非常满意	16	1.23%
B. 满意	300	23.09%
C. 一般	741	57.04%
D. 不满意	215	16.55%
E. 非常不满意	27	2.08%
本题有效填写人次	1 299	

**题2 现行高等学校内部治理体系是否有利于高等学校内部治理目标的实现(单选题)**

选项	小计(人)	比例
A. 非常有利于	33	2.54%
B. 有利于	242	18.63%
C. 一般	726	55.89%
D. 不利于	264	20.32%
E. 非常不利于	34	2.62%
本题有效填写人次	1 299	

**题3 我国高等学校现行领导体制是否有进一步完善的必要(单选题)**

选项	小计(人)	比例
A. 非常必要	496	38.18%
B. 必要	675	51.96%
C. 一般	102	7.85%
D. 不必要	24	1.85%
E. 非常不必要	2	0.15%
本题有效填写人次	1 299	

**题4 我国高等学校内部的组织及其权力构架是否有利于实现有效治理(单选题)**

选项	小计(人)	比例
A. 非常有利于	51	3.93%
B. 有利于	337	25.94%
C. 一般	686	52.81%
D. 不利于	200	15.40%
E. 非常不利于	25	1.92%
本题有效填写人次	1 299	

**题5 现行高等学校内部治理体系是导致大学官本位和行政泛化的主要原因(单选题)**

选项	小计(人)	比例
A. 非常认同	135	10.39%
B. 认同	569	43.80%
C. 一般	422	32.49%
D. 不认同	158	12.16%
E. 非常不认同	15	1.15%
本题有效填写人次	1 299	

**题6 高等学校内部治理体系有必要创新吗(单选题)**

选项	小计(人)	比例
A. 非常有必要	389	29.95%
B. 有必要	832	64.05%
C. 一般	70	5.39%
D. 没有必要	7	0.54%
E. 根本没必要	1	0.08%
本题有效填写人次	1 299	

2. 有关“高等学校内部治理体系及其要素存在的主要问题及原因”的调查。本问题大项包括对高等学校内部治理体系问题的归因及高等学校章程、决策与权力结构、高等学校文化、校院两级关系等治理要素存在问题，以及高等学校内部治理体系与“双一流”大学建设之关系的调查，旨在确定和诊断“高等学校内部治理体系及其要素存在的主要问题及原因”。本问题大项由17个具体问题项构成，除特别注明的单选题外均为最多可填3个答案选项的多选题。

关于“高等学校内部治理体系及其运行问题”的归因调查。题7与题8分别反映了受访者“对当前我国高等学校内部治理整体现状不满意的主要原因”及“现行高等学校内部治理体系运行过程的主要问题”，两者有较大的相关性。本调查发现“对当前我国高等学校内部治理整体现状不满意的主要原因”依次如下：“职能部门官本位和行政泛化现象较严重”占54.97%，“高等学校资源配置不科学、资源管理效率低下”占50.12%，“学院(学部、独立设置的学系)的管理自主权不足”占43.96%，“来自高等学校外部的干预较多”占36.18%，“决策体系的权责不明确”占34.03%，“组织及其权力构架不完善”占25.10%；关于“现行高等学校内部治理体系运行过程的主要问题”的回答显示，“高等学校内部多种权力交叉导致权责不明、运行不畅”占

**题7 对当前我国高等学校内部治理整体现状不满意的主要原因(多选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 组织及其权力构架不完善	326	25.10%
B. 决策体系的权责不明确	442	34.03%
C. 职能部门官本位和行政泛化现象较严重	714	54.97%
D. 学院(学部、独立设置的学系)的管理自主权不足	571	43.96%
E. 高等学校资源配置不科学,资源管理效率低下	651	50.12%
F. 来自高等学校外部的干预较多	470	36.18%
G. 其他	110	8.47%
(空)	3	0.23%
本题有效填写人次	1 299	

**题8 现行高等学校内部治理体系运行过程的主要问题(多选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 高等学校办学自主权不够	681	52.42%
B. 高等学校内部多种权力交叉导致权责不明、运行不畅	715	55.04%
C. 高等学校现行组织及权力结构助长职能部门官僚作风	575	44.26%
D. 学术委员会及各专门委员会等的作用发挥不够	561	43.19%
E. 学院(学部、独立设置的学系)的职权太小	471	36.26%
F. 资源配置及管理简单化问题和平均主义倾向严重	449	34.57%
G. 其他	16	1.23%
本题有效填写人次	1 299	

55.04%，“高等学校办学自主权不够”占52.24%，“高等学校现行组织及权力结构助长职能部门官僚作风”占44.26%，“学术委员会及各专门委员会等的作用发挥不够”占43.19%，“学院(学部、独立设置的学系)的职权太小”占36.26%，“资源配置及管理简单化问题和平均主义倾向严重”占34.57%。此外，还有高达8.48%及110名受访者在其他项做了如下的回答：“权力架构基本完善，但学术权力和民主权力流于形式”“教师、学生参与治理的主动性未发挥”“对党政领导干部职称选拔和评价，轻工作能力”“巡视、指导、问责不健全，学术与行政权力混淆”“人事管理制度僵化，不利于人才及管理人员流动”“职员制不完善，职员激励上升空间小，积极性不足，无法更优质的服务教学、科研，减少双肩挑的比例”“服务体系混乱，服务观念不足，各方面细节处理粗糙”“二级学院行政化”“学院行政能力、行政效率与校院二级管理改革

无法匹配，体现在队伍数、队伍能力、队伍年龄结构上”等等。本调查发现，超过50%的受访者对高等学校内部治理整体现状不满意的最主要原因是来自高等学校内部的“职能部门官本位和行政泛化现象较严重”和“高等学校资源配置不科学、资源管理效率低下”，并把“高等学校内部多种权力交叉导致权责不明、运行不畅”视为“现行高等学校内部治理体系运行过程的主要问题”，这使我们不得不认识到高等学校内部治理体系创新的必要性和紧迫性。剑桥大学前副校长阿什比(Ashby, E.)在《科技发达时代的大学教育》中提出：有三种力量对大学共同产生影响，即来自市场和公众对大学需要的社会力量，来自国家需要的政治力量及来自大学发展自身逻辑的力量。本调查证明了如下的事实，现在不少高等学校的治校者过于把注意力聚焦于来自大学外部的社会和政府影响而忽视了大学内部治理的问题，其实后者才是决定大学治理成效的充要条件。

关于“高等学校内部治理体系权力”及“泛行政化”、董事会问题的调查。组织及其权力结构是大学内部治理体系最基本的要素，其存在的问题亦无法回避。受访者关于题9“我国现行高等学校内部多权力系统并存的治理体系是否存在内部冲突”的回答，持“没有冲突”和“根本没有冲突”否定意见的人仅占7.00%，而持“冲突严重”及“冲突非常严重”肯定意见者则占28.79%，多少人持“一般”态度。关于题10“在高等学校内部充分发挥学术权力体系的作用是否重要”的回答，占受访者总数85.53%的人持“重要”及“非常重要”的意见，仅有1.16%的受访者持“不重要”及“非常不重要”的意见。关于题11“董事会或理事会的建立对完善高等学校内部治理体系是否有意义”及题12“高等学校董事会或理事会的主要作用”的调查显示，占受访者总数57.51%的人认为“有意义”及“非常有意义”，仅有8.02%的受访者反对意见；50%以上的受访者对大学董事会能够发挥“拓展高等学校资源渠道”“拓展高等学校的外部关系”“参与高等学校重大事项的决定”“对高等学校改革发展提供决策咨询建议”等方面的作用寄予很高的期待。由上述调查结果可以得到如下基本判断：我国大学内部的多权力体系之间客观上存在矛盾和

冲突,这种矛盾和冲突对于大学内部治理效率的提高是一个必须根本解决的障碍;由于大学是一个旨在通过人才培养和知识创新为社会服务为本质学术属性的社会生态组织,为了让大学既能按自身发展的逻辑和规律办学治校育人,又能适应、满足并引领社会的需要,发挥完善大学学术委员会和董事会(理事会)组织架构并充分发挥它们在大学内部治理中的作用尤为重要。

**题9 我国现行高等学校内部多权力系统并存的治理体系是否存在内部冲突(单选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 根本没有冲突	16	1.23%
B. 没有冲突	75	5.77%
C. 一般	834	64.20%
D. 冲突严重	350	26.94%
E. 冲突非常严重	24	1.85%
本题有效填写人次	1 299	

**题10 在高等学校内部充分发挥学术权力体系的作用是否重要(单选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 非常重要	425	32.72%
B. 重要	686	52.81%
C. 一般	173	13.32%
D. 不重要	14	1.08%
E. 非常不重要	1	0.08%
本题有效填写人次	1 299	

**题11 董事会或理事会的建立对完善高等学校内部治理体系是否有意义(单选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 非常有意义	134	10.32%
B. 有意义	613	47.19%
C. 一般	448	34.49%
D. 没有意义	90	6.93%
E. 根本没有意义	14	1.08%
本题有效填写人次	1 299	

**题12 高等学校董事会或理事会的主要作用应是(多选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 拓展高等学校资源渠道	917	70.59%
B. 拓展高等学校的外部关系	761	58.58%
C. 参与高等学校重大事项的决定	654	50.35%
D. 对高等学校改革发展提供决策咨询建议	743	57.20%
E. 其他	18	1.39%
本题有效填写人次	1 299	

关于“大学章程建设及其存在问题”的调查。依法治理是社会组织治理过程中的最高准则,大学亦然必须依法治校。依法治校必须有法可依、有章可循,大学章程作为大学依法治校的法治依据,是大学内部治理体系中一个不可或缺的极其重要的制度文本,大学章程建设的重要性就在于此。本调查发现,尽管有27.10%的受访者对“我国高等学校章程建设的总体评价”持“较好”及“非常好”的肯定态度,但58.12%的多数还是表达了既不否定也不肯定的立场,且还有14.78%人持明确的否定意见;关于“我国高等学校章程建设存在的主要问题”调查结果表明,大学章程“千篇一律缺乏个性特色”占受访者总数的59.89%，“基本处于悬置状态、没有落实在治校过程中”占56.81%，“缺乏程序规定、可操作性不强”占45.42%，“章程体系不完善、内容空洞”占31.56%，“尚未起到依法治校的作用”占29.25%。由此可见,尽管全国高等学校都已经按期完成了大学章程的建设工作,但总体来看多数大学的章程还存在诸如“体系不完备”“内容空泛”“程序缺失”及“悬置不落实”等问题,导致大学章程并未在依法治校中发挥其作为大学内部治理体系法治依据的应有作用。在其他答项有受访者认为还存在“普及宣传也不够,在校师生

**题13 对我国高等学校章程建设的总体评价(单选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 非常好	14	1.08%
B. 较好	338	26.02%
C. 一般	755	58.12%
D. 差	159	12.24%
E. 非常差	33	2.54%
本题有效填写人次	1 299	

**题14 我国高等学校章程建设存在的主要问题是(多选题)**

选项	小计(个)	比例
A. 章程体系不完善、内容空洞	410	31.56%
B. 千篇一律缺乏个性特色	778	59.89%
C. 缺乏程序规定、可操作性不强	590	45.42%
D. 基本处于悬置状态、没有落实在治校过程中	738	56.81%
E. 尚未起到依法治校的作用	380	29.25%
G. 其他	19	1.46%
本题有效填写人次	1 299	

不明白,不知晓”“上位法不完善,实施细则不明”等问题。由此可见,我国大学的章程建设及完善和落实工作仍然十分艰巨,换言之,我国大学的依法治校还有待加强。

**题 15 高等学校文化对高等学校内部治理效果是否有影响(单选题)**

选项	小计	比例
A. 有重大影响	353	27.17%
B. 有影响	835	64.28%
C. 一般	101	7.78%
D. 没有影响	9	0.69%
E. 根本没影响	0	0%
(空)	1	0.08%
本题有效填写人次	1 299	

关于“大学文化与高等学校内部治理体系的关系”的调查。大学的学术属性决定了“大学文化是大学治校结构中不可或缺的基本要素”,因为“大学文化是先于大学治校行动且指导行动的价值先决”,表面看来大学文化似乎并非如体制制度具有刚性治理工具的作用,然而大学文化却发挥着驾驭大学权力行使的“无形之手”的作用。这正是课题组专门设计若干有关大学文化问题的意图。调查结果表明,91.45%的受访者在对题15“高等学校文化对高等学校内部治理效果是否有影响”的回答中选择了“有影响”“有重大影响”的答项,其中27.17%的人明确“非常有影响”,而持否定态度的人仅占0.69%;如题16表所示,受访者认为“高等学校的优良文化传统”(占56.89%)、“高等学校的理想主义与尊师爱生的精神文化”(占49.65%)、“关于高等学校组织属性及其使命的理性认识”(占47.96%)、

**题 16 哪些文化要素对高等学校内部治理影响较大(多选题)**

选项	小计	比例
A. 关于高等学校组织属性及其使命的理性认识	623	47.96%
B. 关于高等学校智力劳动特点导致组织复杂性认识	491	37.80%
C. 高等学校的理想主义与尊师爱生的精神文化	645	49.65%
D. 高等学校的优良文化传统	739	56.89%
E. 高等学校严谨的制度环境	623	47.96%
F. 高等学校庄重优雅的物理环境	264	20.32%
G. 高等学校成员自觉自律文化风习	485	37.34%
H. 其他	9	0.69%
本题有效填写人次	1 299	

“高等学校严谨的制度环境”(占47.96%)、“关于高等学校智力劳动特点导致组织复杂性认识”(占37.80%)、“高等学校成员自觉自律文化风习”(占37.34%)、“高等学校庄重优雅的物理环境”(占20.32%)等文化要素依次对高等学校内部治理发生影响。上述调查结果证实本研究的一个预判:尽管大学文化并非如大学组织及其制度等管理工具一样对大学治理具有直接的作用,但其是构成大学治理体系不可或缺的观念体系,尤其在大学治理体系创新的起始阶段发挥着不可或缺的引领作用。

关于“高等学校内部治理体系校院关系”的调查。就组织构成而言,大学是有专司管理职能的行政系统和由专司人才培养和知识创新的学院(学系)即学术系统构成的社会组织,由于“大学对社会的贡献主要取决于学术系统的能量大小及其作用的发挥”,因此,在大学内部治理体系中学校及其行政管理系统与学院(学系)的关系结构是否有利于后者发挥作用,在很大程度上决定了大学内部治理效率及其社会贡献的大小。本调查表明,受访者“对当前高等学校内部治理中的院系治理满意程度”并不高,仅有15.70%的人表示“满意”和“非常满意”(见题17),23.41%的人表示“不满意”和“非常不满意”,多达60.89%的人持“一般”的中立态度;关于“院系治理存在的主要问题”,57.89%受访者认为是“院系并未落实提高办学效率必要的人权、事权及财权”,49.81%的人认为是“院系内部治理结构有待进一步完善”,49.73%的人认为是“院校权责关系不够明晰”,此外,“院系的行政权力与学术权力关系有待改善”“院系的党政关系有待进一步明确”分别占39.57%和28.25%(见题18)。有个别受访者提出学院(系)治理还存在“缺乏尊重科学、尊重人才,追求真理的氛围、鼓励创造的文化氛围”及“切实有效的考核进退机制”,在院(系)管理上“一抓就死、一放就乱”等问题。由此可见,我国大学内部治理结构中如何进一步调动大学内部学术系统的积极性及进一步发挥其作用是一个亟待解决的问题。

关于“高等学校内部治理体系对‘双一流建设’的影响”调查。一流大学建设既是国家的需

**题 17 您对当前高等学校内部治理中的院系治理满意吗(单选题)**

选项	小计	比例
A. 非常满意	19	1.46%
B. 满意	185	14.24%
C. 一般	791	60.89%
D. 不满意	270	20.79%
E. 非常不满意	34	2.62%
本题有效填写人次	1 299	

**题 18 院系治理存在的主要问题是(多选题)**

选项	小计	比例
A. 院校权责关系不够明晰	646	49.73%
B. 院系并未落实提高办学效率必要的人权、事权及财权	752	57.89%
C. 院系的党政关系有待进一步明确	367	28.25%
D. 院系内部治理结构有待进一步完善	647	49.81%
E. 院系的行政权力与学术权力关系有待改善	514	39.57%
F. 其他	17	1.31%
本题有效填写人次	1 299	

要亦是大学自己的需要,基于此,国家在制度供给和物质供给方面为大学创造有利于世界一流大学建成的必要条件,而大学亦要通过完善内部治理结构以提高一流大学建设的效率。就当前国家在制度供给和物质供给问题都很好解决之后,一流大学建设的成效很大程度上取决于大学内部治理体系。本调查证实了这个研究结论。如题19所示,88.53%的受访者“高等学校内部治理体系对‘双一流’建设是否有影响”予以了肯定的回答,其中30.79%选择了“影响重大”的答项,持否定态度的人仅有0.62%;关于题20“现行高等学校内部治理体系对‘双一流建设’的主要影响”的选项依次是:“行政权力过于强势,学术权力的积极性及作用没有得到充分调动和发挥”占55.74%，“高等学校内部的组织及其权力构架过于复杂,组织管理过程中的内耗较大”占53.35%，“校院两级治理体系尚不完善,二级学院的治理作用偏弱”占4.26%，“不利于高等学校按规律办学治校育人”占28.25%。此外,有7.78%的非“双一流”大学的受访者选择了未回答,及少数人认为“学科参与‘双一流建设’的活力未得到激发”等。

3.有关“高等学校内部治理体系创新建议”的调查。此调查设计了7个多选题及一个“关于高等

学校内部治理体系创新的建议”开放题。关于这个大项的调查对于我们找到大学内部治理体系创新的方向和重点具有现实指导意义。

**题 19 高等学校内部治理体系对“双一流”建设是否有影响(单选题)**

选项	小计	比例
A. 影响重大	400	30.79%
B. 有影响	750	57.74%
C. 一般	104	8.01%
D. 影响不大	37	2.85%
E. 没有影响	8	0.62%
本题有效填写人次	1 299	

**题 20 现行高等学校内部治理体系对“双一流”建设的主要影响(多选题)**

选项	小计	比例
A. 不利于高等学校按规律办学治校育人	367	28.25%
B. 行政权力过于强势,学术权力的积极性及作用没有得到充分调动和发挥	724	55.74%
C. 高等学校内部的组织及其权力构架过于复杂,组织管理过程中的内耗较大	693	53.35%
D. 校院两级治理体系尚不完善,二级学院的治理作用偏弱	575	44.26%
E. 其他	23	1.77%
(空)	101	7.78%
本题有效填写人次	1 299	

关于对题21的回答,受访者集中的意见是“我国高等学校内部治理体系设计”应该有利于“高等学校按自身规律办学治校育人”(66.82%),其他依次为“管理权力下放,授予学院(学部、独立设置的学系)应有的人财物管理职权”(48.11%),“改善高等学校内部的组织与权力框架及运行机制”(46.73%),“根本克服职能部门的官本位及泛行政化问题”(42.96%),“行政权力体系与学术权力体系的平衡和共治”(42.03%),“明确高等学校内部决策体系的权责”(38.41%)。有个别受访者强调“有利于激发高等学校内部活力,发挥高等学校核心功能”“规范和严格制度运行”“合理化配置高等学校内部资源提高资源使用效率”“推进二级学院行政改革,精简二级学院行政职能”等。

关于题22“提升我国高等学校内部治理能力的关键”,比较集中的意见是“加强高等学校发展的顶层设计和治理结构的综合改革”(58.97%),其他意见依次为“明确高等学校职能部门权责范

围,杜绝过度行政”(49.88%),“强化院校两级学术权力,加强民主治校”(47.58%),“加强和完善高等学校的建章立制,严格依法办学治校”(44.11%),“明确多决策体系的权责关系及决策程序”(39.26%),“对高等学校领导人的遴选任用提出德才兼备的高素质要求”(24.79%)。有个别受访者强调“强化职能部门服务教学科研的意识和能力”“提升行政人员管理专业化水平”“平衡好学术与管理的权力关系”“提高二级学院管理能力和运行效率”等。

**题 21 我国高等学校内部治理体系设计应该有利于(多选题)**

选项	小计	比例
A. 高等学校按自身规律办学治校育人	868	66.82%
B. 改善高等学校内部的组织与权力框架及运行机制	607	46.73%
C. 明确高等学校内部决策体系的权责	499	38.41%
D. 根本克服职能部门的官本位及泛行政化问题	558	42.96%
E. 管理权力下放,授予学院(学部、独立设置的学系)应有的人财物管理职权	625	48.11%
F. 行政权力体系与学术权力体系的平衡和共治	546	42.03%
G. 其他	15	1.15%
本题有效填写人次	1 299	

**题 22 提升我国高等学校内部治理能力的关键(多选题)**

选项	小计	比例
A. 加强和完善高等学校的建章立制,严格依法办学治校	573	44.11%
B. 加强高等学校发展的顶层设计和治理结构的综合改革	766	58.97%
C. 明确多决策体系的权责关系及决策程序	510	39.26%
D. 明确高等学校职能部门权责范围,杜绝过度行政	648	49.88%
E. 强化院校两级学术权力,加强民主治校	618	47.58%
F. 对高等学校领导人的遴选任用提出德才兼备的高素质要求	322	24.79%
G. 其他	12	0.92%
本题有效填写人次	1 299	

关于题23“高等学校内部治理体系创新的突破口(多选题)”,比较集中的建议是“赋予并落实学术权力机构必要的学术事务决策权限,根本克服高等学校治理过程中的行政泛化”(56.51%),其他建议依次为“赋予二级学院更大的学院治理权力,增强二级学院的办学活力”(49.58%),“加强高等学校治理体系的现代

化,建立有利善治的治理组织及其权力结构”(47.04%),“完善遴选任用德才兼备院校领导人的体制机制,进一步提升院校决策层的治理能力”(37.95%),“营造有利于高等学校按规律办学治校及培养人才和创新知识的治理制度文化环境”(37.03%),“进一步完善高等学校章程建设,根本落实依法治校”(35.64%)。有个别受访者强调“政府必须赋予学校更多自主权”“教师能够积极主动地参加高等学校内部治理”等。

**题 23 高等学校内部治理体系创新的突破口(多选题)**

选项	小计	比例
A. 加强高等学校治理体系的现代化,建立有利善治的治理组织及其权力结构	611	47.04%
B. 进一步完善高等学校章程建设,根本落实依法治校	463	35.64%
C. 赋予并落实学术权力机构必要的学术事务决策权限,根本克服高等学校治理过程中的行政泛化	734	56.51%
D. 赋予二级学院更大的学院治理权力,增强二级学院的办学活力	644	49.58%
E. 完善遴选任用德才兼备院校领导人的体制机制,进一步提升院校决策层的治理能力	493	37.95%
F. 营造有利于高等学校按规律办学治校及培养人才和创新知识的治理制度文化环境	481	37.03%
G. 其他	7	0.54%
(空)	1	0.08%
本题有效填写人次	1 299	

关于题24“应该如何进一步完善我国高等学校现行领导体制”,比较一致的意见是“进一步明确教代会、学术委员会等议事、决策、咨询机构的权限”(68.05%)及“进一步明确校院两级的权责关系”(55.97%),其余依次为,“进一步明确党政关系”(47.11%),“进一步加强和完善党委领导”(29.72%),“建立和完善有利于校内外共治的董事会制度(理事会)”(29.72%)。有个别受访者强调必须“依法治校”、“教授治校,去行政化”等。

关于题25“如何根本克服大学官本位和泛行政化问题”,受访者比较一致的意见是“学术权力和行政权力有效分离,加强学术权力对学术事务的决策”(73.75%),“进一步明确校院两级管理的权责关系”(55.97%),“实现高等学校行政职能部门的专业化管理”(59.05%),其他依次为“率先改善外部治理环境”(41.03%),

“去除高等学校行政级别”（33.64%）。有个别受访者提出必须确立“行政服务于学术”“强化服务职能的定位”并“严格控制从地方官员选派到高等学校任主要校领导”等。

题 24 应该如何进一步完善我国高等学校现行领导体制(多选题)

选项	小计	比例
A. 进一步加强和完善党委领导	386	29.72%
B. 进一步明确党政关系	612	47.11%
C. 进一步明确教代会、学术委员会等议事、决策、咨询机构的权限	884	68.05%
D. 建立和完善有利于校内外共治的董事会制度(理事会)	386	29.72%
E. 进一步明确校院两级的权责关系	727	55.97%
D. 其他	19	1.46%
本题有效填写人次	1 299	

题 25 如何根本克服大学官本位和泛行政化问题(多选题)

选项	小计	比例
A. 率先改善外部治理环境	533	41.03%
B. 去除高等学校行政级别	437	33.64%
C. 学术权力和行政权力有效分离,加强学术权力对学术事务的决策	958	73.75%
D. 实现高等学校行政职能部门的专业化管理	767	59.05%
E. 其他	22	1.69%
本题有效填写人次	1 299	

关于题26“如何才能进一步提升高等学校章程在高等学校内部治理中的作用”，比较集中的建议是“规范高等学校章程立法程序，充分保证高等学校章程建设及执行中的民主性、公开性、交涉性、自律性”（71.05%），“加强高等学校教代会及高等学校师生对高等学校章程执行的监督问责”（55.74%），其余依次为“加强政府对高等学校章程执行的监督问责”（36.95%），“把高等学校章程纳入政府教育主管部门法规体系”（35.8%）。

题 26 如何才能进一步提升高等学校章程在高等学校内部治理中的作用(多选题)

选项	小计	比例
A. 把高等学校章程纳入政府教育主管部门法规体系	465	35.80%
B. 加强政府对高等学校章程执行的监督问责	480	36.95%
C. 规范高等学校章程立法程序,充分保证高等学校章程建设及执行中的民主性、公开性、程序性、自律性	923	71.05%
D. 加强高等学校教代会及高等学校师生对高等学校章程执行的监督问责	724	55.74%
E. 其他	24	1.85%
本题有效填写人次	1 299	

关于题27“完善院系治理院长（系主任）应发挥什么作用”，比较集中的意见分别是“推进院系良治的组织领导者”（71.82%）、“院系发展的愿景规划者”（70.75%）、“引领院系学术发展及地位提升学术权威”（70.28%）、“尊师爱生的道德楷模”（35.64%）。有个别受访者提出院长（系主任）还应发挥“教师思想建设的领导者”及确保院（系）运行机制“运行体制透明、公开、公正”等作用。

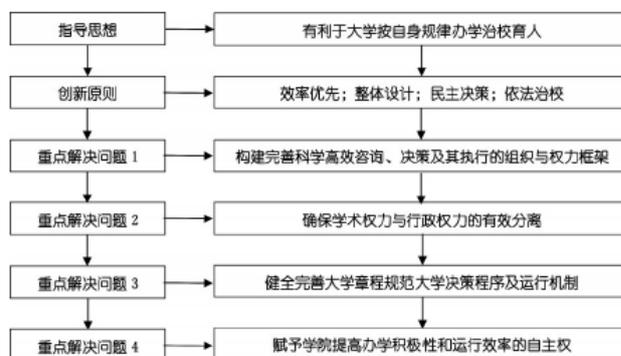
题 27 完善院系治理院长（系主任）应发挥什么作用(多选题)

选项	小计	比例
A. 院系发展的愿景规划者	919	70.75%
B. 引领院系学术发展及地位提升学术权威	913	70.28%
C. 尊师爱生的道德楷模	463	35.64%
D. 推进院系良治的组织领导者	933	71.82%
E. 其他	11	0.85%
本题有效填写人次	1 299	

关于“高等学校内部治理体系创新的建议”开放题的回答基本涵盖了本问卷调查涉及的所有问题，本文将其结合在“大学内部治理体系创新的选择方向及重点”中一并讨论，这里不再赘述。

#### 四、大学内部治理体系创新选择的方向及重点

上述从理论和现实两个层面论述并证实了大学内部治理体系创新的必要性。仅靠资源并不足以支撑一流大学的发展建设，大学的治理结构之于一流大学的建设发展至关重要。结合上述题21~27有关“高等学校内部治理体系创新建议”的调查结果，本研究提出高等学校内部治理体系创新的路径方向和重点。（见下图）



#### 大学内部治理体系创新的方向及重点

##### （一）大学内部治理体系创新的指导思想

任何社会组织变革之首要必须率先明确变革的目的何在，换言之，任何社会组织变革必须有理性的指导思想，尤其是在日益复杂社会背景下

的重大变革更是如此，否则组织变革就会失之明确方向或偏失方向欲达不成或欲速不达。大学作为一个极其复杂的社会组织，内部治理体系创新是一项具有伤筋动骨之整体框架性调整重构的综合改革。这样一项旨在大学内部治理效率根本提升的系统创新活动绝非心血来潮的应景之为，其目的亦非急就眼下之功利，故必须在深思熟虑后的明确指导思想引领下进行。指导思想之于大学内部治理体系创新之所以重要：其一，大学的组织属性本身就是一个高度理性的社会组织，大学内部治理体系改革创新的目的何在亦即其价值追求必须先于内部治理体系创新改革的行动；其二，大学作为一个极其复杂的社会组织，面对的绝非仅止于某个既定问题，而是诸多彼此高度关联甚至错综复杂的问题，更何况大学内部治理体系创新是一项牵一发而动全身的治理架构调整甚至重构的系统改革。作为先于大学内部组织改革行动的指导思想是否明确及是否成熟，很大程度上关乎着这项系统性改革的成与败。

基于理性是“人们在社会活动中形成的对事物本质、价值、运动规律的正确认识及对其的尊重、守持和遵循”这一基本认识，不难推断，大学内部治理体系创新必须具有的理性以及指导思想应有利于大学守持其本质组织属性并按大学自身的规律办学治校育人。由于大学本质上是以人才培养和知识创新为核心使命及社会职能的学术组织，大学特有的组织属性使其根本区别那些不同于大学使命责任的任何其他社会组织。由于大学的内部治理体系直接决定了大学办学治校的效率，只有在“有利于大学守持组织属性并按自身规律办学治校育人”这样一种高屋建瓴的理性引领下，大学内部治理体系改革创新才能明确其核心价值之所在，从而避免在大学内部治理体系改革创新中受头痛医头脚痛治脚、就事论事之片面而非全面、顾眼前而非长远之传统思维的影响。这即解释了在本课题调查中，何以占66.82%的受访者认为“我国高等学校内部治理体系设计”应该有利于“高等学校按自身规律办学治校育人”。

坦率地说，长期以来我国大学内部管理体制的改革之所以不甚成功并存在诸多应景式改革的摇摆及不彻底，就在于我们过去缺乏对大学改革之核心问题的明晰及核心性价值的明确，导致大学

内部管理体系的改革缺失了有利于顶层设计、综合改革，有利于大学根本性、整体性、长远性问题得以解决的价值引领。大学治理体系和治理能力现代化不仅是指向大学未来发展的长远目标及大学改革发展和制度完善的现实手段，更是应对高等教育国际社会挑战日益激烈以及提升我国高等教育竞争力的不二选择。明确统领大学内部治理体系创新指导思想亦即核心价值很大程度上决定了改革创新的成效甚而是成败。

## （二）大学内部治理体系创新的基本原则

大学内部治理体系创新应遵循“效率优先、民主决策、整体设计、依法治校”原则。所谓“效率优先”原则，旨在强调大学作为实施高等教育的机构及决定高等教育国家竞争力的重器，在知识经济和智能社会及国与国竞争日益激烈的今天，人才培养和知识创新的社会职能更加凸显。因此，大学内部治理及体系创新必须把提升大学办学治校的效率以及把人才培养质量和知识创新能力的提升作为大学治理的目标。“高等教育是需要强调效率优先的社会活动，而以实施高等教育为己任的大学也应该是强调效率优先的组织”，所以“效率优先”亦是大学内部治理体系现代化和治理能力提升的必须选择。之所以强调“民主决策”原则，其一，治理不同于管理本身就是强调利益相关者“共享治理”或“共同治理”，其二，大学是一种专业性极强的复杂组织，诸多重大决策无不需专业知识及其拥有者的参与，这决定了大学内部治理的民主性具有天然的合理性。忽视尤其是无视大学内部治理的民主决策原则，不仅与大学之学术组织属性相悖且更难以做出有利于大学按自身规律办学治校育人的科学决策。加强“整体设计”换言之即加强顶层设计，这一原则的提出基于大学以智力劳动为活动特征之学术共同体的组织属性。大学内部组织与组织、组织与个体及个体与个体之间既是高度相互依存的要素又不乏独立性、自主性，决定了大学在治理过程中必须通过以强调大学组织改革发展整体及长远利益为目的的顶层设计，确保大学组织治理目标及其实现。必须指出的是，大学组织的复杂性往往会导致大学运行过程中的诸多不确定性，为了降低这种不确定性，唯有加强大学内部治理及其体系创新的整体设计，从而根

本避免就事论事、急功近利传统管理模式带来的问题。“依法治校”原则的意义非常明确，一方面强调大学内部治理结构必须具有合法性，缺乏合法性保障的大学内部治理体系不仅失之治理依据，也难有治理过程的权威性及稳定性。大学之学术组织属性使其自创生始就赋予了组织内部及其成员一定的所谓学术自由及组织自治的需要，然而，正是因为大学是一个被赋予了一定学术自由及自主治校的组织，大学也被要求必须是一个高度自律的组织。另一方面“大学的自主与自律是由大学组织属性决定的相伴而生的一对范畴，随着大学与社会关系的愈加密切两者之间更是相依而存且缺一不可，否则大学很难办也办不好。”依法治校原则的提出，要求大学内部治理体系创新必须高度重视大学章程及其完善之于大学内部治理的重要性。

### （三）大学内部治理体系创新的重点

基于大学内部治理体系创新的相关理论讨论及调查结果分析，本研究提出大学内部治理体系创新的重点是率先解决以下问题。

1. 构建科学高效的咨询、决策及其执行的组织与权力框架。根据组织理论、系统论及治理理论，任何社会组织治理体系本质上是关于组织内部结构及其权力配置的系统。换言之，一个组织的治理绩效是由组织内部的结构及其权力配置预先决定的。大学亦然，内部治理体系的现代化及治理体系创新都必须率先解决对其治理绩效具有决定作用的组织内部结构及其权力配置问题。

例如，香港科技大学之所以在很短的时间内建成一流大学，其科学高效的治理体系功不可没。根据《香港科技大学条例》，香港科技大学内部治理体系主要由校顾问委员会（Court）、校董会（Council）、校教务会（Senate）及校行政管理机构及各学院院务委员会（Board of Each School）等五大组织及其关系明确的权力和职责构成（如表3所示）。其中，顾问委员会是大学最高咨询机构，主要职责是为大学整体政策提供咨询意见并为大学开拓资源及发展机会；校董会是最高决策机构及最高管治机构，负责全面管控大学内部的权力结构设计，权责包括“对大学行政、大学成员、大学教务、顾问委员会及教务委员会章程、学院及学院院务委员会及评议会的章程及其权力和职能、议事程序等做出规定，以及对学

院院长的职位及其权力职能、大学学生及教职雇员的福利及纪律、颁授学位及其他学术名衔（包括荣誉学位及荣誉名衔）、从教务委员会成员中提名出任校董会成员、决定财务程序等”；校教务委员会是大学最高学术决策机构，为了保证教务委员会学术事务管理的整体性以确保大学治理的高效率，《香港科技大学条例》不仅把教学及与教学有关的学术事务与学生事务以及与学生培养相关的部门及其职责纳入一个完整的治理框架，并将其全部划归于首席副校长的职责职权范围，即首席副校长不仅直接负责四个学院的管理，还分管涉及教学及学生（包括研究生）及其服务等工作的所有部门。校顾问委员会、校董会及校教务委员会构成了大学内部治理的主体，加上行政管理体系及以人才培养和科学研究为具体职责的学院，香港科技大学这样一个关系明晰的组织及其权力配置的治理架构，确保了大学内部治理的整体性和高效率。

表3 香港科技大学治理体系

<p style="text-align: center;"><b>顾问委员会 (Court)</b></p> <p>大学最高咨询机构,就大学整体政策提供意见。委员会定期审视校长所提交的年报及校董会的报告,并为科大筹集资源及开拓发展机遇。</p>
<p style="text-align: center;"><b>董事会 (Council)</b></p> <p>大学最高管治机构,行使大学条例所赋予的权力和职责;主要负责大学的投资、合约、资产、高层任命、财务预算等财政事宜及制定规程等。</p>
<p style="text-align: center;"><b>教务委员会 (Senate)</b></p> <p>大学最高教务机构,负责制订及检讨教务政策;成员包括校长、首席副校长、副校长、学院院长、学系主任、教学支持单位主管及由教学人员互选产生的代表和学生代表。</p>
<p style="text-align: center;"><b>行政管理 (Executive Management)</b></p> <p>大学的行政管理机构,由正校长、首席副校长、副校长及多个协理副校长和有关职能部门负责人及院长若干构成。</p>
<p style="text-align: center;"><b>学院院务委员会 (Board of Each School)</b></p> <p>各学院院务委员会就学院工作有关的事宜向校教务委员会提出建议意见,担负教务委员会委予的各项职责,以及落实这些工作并有所作为。</p>

创新大学内部治理体系的根本目的在于提升大学内部治理效率。由于大学的组织架构及其权力配置是大学内部治理模式的决定性因素，是决定大学内部治理效率的第一要素，因此，构建科学高效的咨询、决策及其执行的组织与权力框架是大学内部治理体系创新的重点所在。所以在本课题的问卷调查中，58.97%的受访者认为“加强高等学校发展的顶层设计和治理结构的综合改革”是“提升我国高等学校内部治理能力的关键”，另有46.73%的受访者则强调“我国高等学校内部治理体系设计”应该有利于“改善高等学

校内部的组织与权力框架及运行机制”。从提升绩效的目的出发，大学有必要在这一治理原则的整体框架下，通过顶层设计构建一个权责边界清晰、运行机制通畅、组织职能无重叠、富有活力和效率、更具操作性的大学内部治理体系。

2. 确保学术权力与行政权力有效分离。如前所述可以把大学视为由专司管理职能的行政子系统和专司人才培养和知识创新的学术子系统组合的复杂系统。为了维护大学应有的运行秩序，行政权力系统必须通过建立一套治理规则对学术系统施加影响以维护大学组织必要的运行秩序；学术系统专司人才培养和知识创新的社会职能，大学对社会的贡献主要取决于学术系统的能量大小及其作用的发挥。由于学术子系统受制于行政系统的影响，所以有什么样的大学治理体系就有什么样的大学。如果大学的行政体系像官僚机构一样对大学施行简单的管控，那么大学很可能就是一个难以按大学规律办学治校的官僚机构，其学术系统的作用就会受到限制继而社会贡献亦会因此受限。就大学权力结构及其行使而言，内部治理体系创新必须解决好“行政系统不再是对学术系统的简单管控而是通过共同治理方式让两个系统形成的能量场高度耦合，行政系统的价值所在是让学术系统的能量得以充分的释放而不是相反”的问题。坦言之，正视大学是以人才培养和知识创新为使命责任的教育和学术组织，尊重其重大决策多为需要专业知识及专业人士参与的学术决策的客观事实，确保决策的科学性以避免或减少决策执行过程中的不确定性，保证行政权力与学术权力在一定程度上的有效分离以充分发挥学术权力在大学办学治校育人中的作用，是大学内部治理体系创新需要重点解决的问题之一。

在本调查题23的“高等学校内部治理体系创新的突破口何在”的回答中，占56.51%的受访者建议“赋予并落实学术权力机构必要的学术事务决策权限，根本克服高等学校治理过程中的行政泛化”，而对题25“如何根本克服大学官本位和泛行政化问题”的回答，占73.75%受访者比较一致的意见也是“学术权力和行政权力有效分离，加强学术权力对学术事务的决策”。由此可见，有效发挥学术权力的作用之于大学内部治理体系创新举足轻重。为了彻底释放学术权力在大学治理的能量，大学在治理体系创新中需克服两个误

判：“其一，把加强大学内部的管制与大学的秩序混为一谈，以为加强对大学内部的管制就能强化了大学的秩序；其二，大学的行政权力是指向效率的而学术权力是有悖于效率的，所以学术权力必须服从行政权力。”对一个以智力劳动为特征的人才培养和知识创新系统而言，学术权力在大学治理结构中的作用若不能有效发挥，大学不同于其他社会组织的规律就难以受到尊重，大学独有的学术生态和学术活力就会受到损害，其社会贡献也不能最大化。所以，确保学术权力与行政权力有效分离，使大学的行政系统和学术系统各司其责，这是大学内部治理体系创新不可或缺的选择。

3. 健全完善大学章程以规范大学决策程序及运行机制。依法治校是检验大学内部治理体系是否完整不可或缺的要害，因为依法治校不仅关系到大学内部治理的合法性依据，也关系到大学内部治理运行的程序性机制。这是把依法治校作为大学内部治理体系创新必须遵循的原则的原因。就严格意义言，治理本身属于法规制度的范畴，“治理是具有合法性及权威性的结构性规范，即治理的组织需要法规制度提供的制度环境和机制保障”。尽管大学是一个高度理性自觉的组织，但大学治理并非仅依靠理念决定其行为的过程。作为一个高度复杂且具有多利益主体诉求的组织，制定必要的法规制度对大学组织的决策及其成员的行动加以引导和规范，是维护大学良好秩序实现有效治理的基本前提。大学章程作为大学依据国家有关法律法规及大学组织属性及规律、使命及责任而制定的以指导和规范大学办学治校育人活动的具有顶层设计意义的法规制度，是规范大学组织及其成员必须严格执行和遵守的并保证大学组织依法决策、其成员依法行动的法律依据和组织程序。大学是具有一定学术自由的组织属性决定了大学必须更是依法治校的组织。由此可见，健全完善大学章程以规范大学决策程序及运行机制之必要。

基于大学章程之于大学治理的价值作用，2011年11月，教育部印发《高等学校章程制定暂行办法》明确指出：“章程是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。高等学校应当以章程为依据，制定内部管理制度及规范性文件、实施办学和管理活动、开展社会合作。”随后教育部进一步强调，“要把推进章程建设作为体现学校办学水平和治理能力，衡量领

导班子管理水平和改革精神的重要标志，纳入高等学校评估、领导班子考核的重要内容”，明确要求在2014年12月31日前完成全部“985工程”高等学校和“211工程”高等学校章程的核准工作，2015年12月31日前完成所有高等学校章程的核准工作。在推行这一自上而下的现代大学制度建设中，尽管我国多数高等学校经历了从观望到逐渐认识大学章程之于大学办学治校育人重要性的过程，并按期完成了章程的制定，但由于受时间紧迫等影响，《高等学校章程制定暂行办法》提出的诸多要求在不少大学的章程文本中都未充分落实。大多章程千篇一律，没有体现出《高等学校章程制定暂行办法》强调的必须“根据学校发展需要和办学特色”起草章程的要求。大学章程上述带有普遍性的问题，导致其未能在大学内部治理体系中有效发挥规则制定和程序保证之双重作用，难免被悬置高搁成为一种制度摆设，以至于不少大学自己都怀疑其存在的必要性。

学理上，大学章程是大学办学治校的基本法，是大学内部治理结构不可或缺的确保大学依法自主办学和自律办学的法律依据，“是大学办学治校者关于大学价值在大学制度层面的反映，是对大学组织属性、使命责任及大学定位的立法确认”，是保证大学治理具有操作性并得以依法进行的管理工具，“既是对大学内部组织及其成员之自主及主人地位的确立，又是对大学内部组织及其成员之行为提出的制度规范”。而现实中，大学章程又存在“千篇一律缺乏个性特色”“基本处于悬置状态、没有落实在治校过程中”“缺乏程序规定、可操作性不强”“章程体系不完善、内容空洞”“尚未起到依法治校的作用”等问题。由此可见，我国大学的章程建设及完善和落实工作仍然十分艰巨。健全完善大学章程以规范大学决策程序及运行机制成为大学内部治理体系创新必要的选择。必须通过“规范高等学校章程立法程序，充分保证高等学校章程建设及执行中的民主性、公开性、自律性”“加强高等学校教代会及高等学校师生对高等学校章程执行的监督问责”“加强政府对高等学校章程执行的监督问责”“把高等学校章程纳入政府教育主管部门法规体系”等举措以进一步提升大学章程在大学内部治理中的作用。在大学内部治理体系创新中，要高度重视大学章程制定及其实施的问题，为大学内部治

理的依法治校创造良好的制度环境。

4. 赋予学院提高办学积极性和运行效率的自主权。改善校院权责关系及赋予学院提高办学积极性和运行效率的自主权，必须针对院系治理存在的主要问题而有的放矢。在关于学院治理效率何以不高的调查中，57.89%受访者认为“学院并未落实提高办学效率必要的人权、事权及财权”及49.73%的人认为“校院权责关系不够明晰”是导致学院治理效率不高的主要原因，另有43.96%受访者认为“学院管理自主权不足”是人们对“当前我国高等学校内部治理整体现状不满意的主要原因”。因此，55.97%的受访者不仅认为“进一步明确校院两级管理的权责关系”是“根本克服大学官本位和泛行政化问题”的有效抉择，而且从“赋予二级学院更大的学院治理权力，增强二级学院的办学活力”（49.58%）及“学院内部治理结构有待进一步完善”（49.81%）校院两级治理结构层面提出了改革建议。

世界一流大学都注重给具体承担学术使命和社会职能的学院赋以充分自主权。美国的斯坦福大学的决策及其治理实行分权制，董事会在斯坦福大学的权力构架设计方面具有最终权力，校长和教务长在诸如财政等事务上也有一定权力，但诸如教师招聘、学位授予和课程设置等学术事务则由教师他们自己的学术权力系统决定。正是出于大学人才培养和知识创新的主体在学院的考虑，美国的研究型大学一方面赋予学院及其院长很多权力以便其创造性地开展工作，另一方面特别注重招聘那些能够引领学院开拓进取的富有领导力的院长。哈佛大学前校长萨默斯（Summers, L. H.）甚至把招聘具有很强领导力的院长与招聘世界最高水平的教授及为大学募集资金作为大学治理头等重要的三项工作。在学校制度框架下，香港科技大学主要通过分权模式赋予学院足够的治理自主权，即学院在制定发展规划、相关经费的计划、普通教职员工的聘用等均由学院自主决定，从而保证校院两级管理组织间的关系呈现“分权共治”的特点。正是对校院权责关系的这样一种治理结构设计，较好调动及提升了所有学院在办学治院及人才培养和科学研究的主动性、积极性。

（睦佳凡，浙江大学高等教育研究所所长、教育学院教授，浙江杭州 310028）

（原文刊载于《教育研究》2020年第12期）