

高教参改

第 1 期

(总第 129 期)

鲁东大学发展规划处（学科建设办公室）

2023 年 3 月 29 日

编者按：实施校院两级管理体制改革是深化“放管服”改革、激发二级学院办学活力的必然要求，是完善大学内部治理体系、构建现代大学制度的重要途径。近年来，学校持续深化校院两级管理体制改革，全方位推进学院办大学。学校第三次党代会进一步强调，要激发办学内生动力，扩大学院办学自主权，引导学院科学定位、办出特色、争创一流。为深化对高校校院两级管理体制改革的认识，加快学校改革步伐，本期遴选相关理论研究和资料，供有关单位参考。

【主要内容】

1. 从“管制”走向“善治”：校院两级管理体制改革的实践与思考（王红梅）
2. 大学校院两级运行的制度逻辑：国际经验与中国探索（周光礼）
3. 权力规制视域下的校院两级管理改革路向研究（肖国芳）
4. “重心下移”激活二级学院办学活力——北京师范大学校院两级管理体制改革的经验介绍（楚江亭 李彦青）

从“管制”走向“善治”：校院两级管理体制改革的实践与思考

中央财经大学 王红梅

十九届五中全会提出，“十四五”期间要基本实现国家治理体系和治理能力现代化。大学治理作为国家治理体系的重要组成部分，也被赋予了新的时代内涵，是建设高质量教育体系、加快推进“双一流”建设、服务教育强国战略的重要保证。目前，大学治理依然面临行政权力与学术权力不平衡、开放性与多主体参与不足、放权与监督问题机制不匹配等问题。校院两级管理体制作为推进大学治理体系和治理能力现代化的关键切入点，对有效激发高校办学活力、内生动力和发展潜力，进一步提升办学质量和水平，推动高等教育内涵式发展具有重要的现实意义。然而，当前高校校院两级管理体制运行中还存在一些突出的问题：一方面，高校管理者没有充分重视对“被管理者”内动力和积极性的调动，内部管理还存在校院两级权责关系不对等、权力过于集中在学校高层、科层管理机构膨胀、问责机制缺失等问题；另一方面，部分高校虽然进行了校院两级管理体制改革的实践探索，但改革进程相对缓慢且存在“放与收”的反复状态，“放管服”改革不彻底、该放的权力放不下、下放的权力“接不住、用不好”等诸多问题。这些问题直接制约了高校构建现代大学制度、推进大学治理体系和治理能力现代化。

基于此，研究对我国高校校院两级管理体制改革的历程进行全面梳理，并对某高校改革实践案例进行深入剖析，在此基础上提出优化校院两级管理体制改革的对策建议。

一、我国高校校院两级管理体制改革的历程与问题

党的十八大以来，党中央、国务院着力推进国家治理体系和治理能力现代化。在此背景下，国内先后有多所高水平大学按照“放管服”的思路，开展了校院两级管理体制改革的实践探索。从改革核心思路上看，大致可分为改革探索期和规范发展期两个阶段。

一是改革探索期(2013—2019年)。在此阶段，高校校院两级体制改革主要秉承十八届三中全会精神，以激发学院办学活力为目标，深化“放管服”改革，以“放”为主、“管服”跟进，结合事权下放财权、人事权，落实学院办学自主权。按照改革切入点的不同，可细分为五种模式：一是完善聘约模式，通过明确各级岗位聘约合同，厘清校院两级建设目标和责权利关系；二是目标协议模式，通过建立校院两级权责清单，以协议授权形式下放权力；三是学科学部模式，通过调整院系、组建学部，完善以学科为单位的建设责任机制和资源下放机制；四是绩效治理模式，通过财务管理改革，明确校院两级经济权限，完善学院财务管理和绩效考核细则；五是规范授权模式，在明晰学院领导班子职责与权力的基础上，下放人事权与财权，同时健全管理制度体系和监督考核机制。总体上看，无论采取哪种模式开展校院两级管理体制改革，都在一定程度上推动了资源和权力向院系的下放。

二是规范发展期(2019年至今)。党的十九届四中全会明确了“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”的行动纲领，把制度建设和治理能力摆到更加突出的位置，继续深化各领域体制机制改革。在这一大背景下，高校校院两级管理体制改革迈入了规范发展的新阶段，改革的侧重点在于强化制度建设，为落实“放管结合”建章立制，进一步完善校院两级管理相关制度体系。

第一，加强党的全面领导。中共中央印发《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》，规范了校院党组织的各项职责。各高校在贯彻落实条例过程中，以校院两级党组织为依托进一步理顺校院两级的责权利关系，为深化改革提供了坚实的组织保障。

第二，完善内部治理。制度之治是推进治理体系和治理能力现代化的应有之义。对高校而言，制定实施大学章程、完善校院两级管理制度体系是实现良法善治的必由之路。在落实“放管服”、推进校院两级管理体制改革之后，各高校逐步搭建了以工作流程等惯例型软法、学校指导意见等政策型软

法和章程等宪章型软法为框架的校内治理体系。在这一过程中，高校逐步实现了由校外“硬法”管制向校内“软法”善治的转变。

第三，规范议事规则。2019年以来，教育部先后印发《普通高等学校党委常务委员会会议和校长办公会议（校务会议）议事规则示范文本》《普通高等学校院（系）党委会会议和党政联席会议议事规则示范文本》等文件，对校院两级领导班子议事决策范围、原则、程序及其监督机制进行了规范，进一步完善了监督问责机制。

总体上看，各高校校院两级管理体制改革虽然各具特色，但都是通过聘约、协议、授权、绩效激励等方式来赋予学院权能，激发学院活力，使校院两级在职、责、权、利各方面既区分清晰又协同一致，在权责一致的基础上稳步深化改革。分阶段来看，改革探索期的问题是“分权”下权力运行的监督机制不健全、多元主体参与不充分，因此规范发展期的校院两级管理体制改革从“以放为主”到“放管结合”，激励约束机制进一步优化，初步搭建了以坚持和强化党的领导为根本保障，以学术权力和行政权力纵向分权为主要特征的现代大学制度主体框架，并逐渐实现三重转变：一是从粗放式管理转变为精细化管理，通过全面实施预算管理、优化绩效考核机制，提高校院两级管理的科学化水平；二是从“弱监督”转变为“强监督”，在推进“全过程人民民主”的过程中实现对校院两级权力行使“全方位、全链条、全过程”的监督；三是从“令行禁止”转变为“以人为本”，弱化自上而下的行政管控模式，坚持以人民为中心的根本立场，贯彻习近平总书记“以良法促进发展、保障善治”的法治思想。

二、国内某高校推进校院两级管理体制改革的实践案例

（一）改革背景与历程

国内某高校（以下简称“某高校”）自2004年开始实行校院两级管理体制改革，初步厘清校院两级的权责划分问题。但随着高等教育的快速发展，现有的校院两级管理体制已经不能很好地适应其实现高质量内涵式发展的

新要求。

为加快推进校院两级管理体制改革，某高校于 2015 年启动深化改革的调研工作；2018 年，将校院两级管理体制改革作为年度重点工作深入推进，对改革的相关情况进行了系统梳理和研究；2019 年，拟定了《校院两级管理体制改革实施办法》；2021 年，将校院两级管理体制改革作为“十四五”时期的专项规划持续推进。为适应外部政策形势变化，某高校的校院两级管理体制改革同样经历了两个阶段：第一阶段的改革参考了上海交通大学的改革经验，以落实“权责一致”为抓手，希望通过放权激发学院办学活力；第二阶段的改革更加注重制度体系建设，以学院领导班子目标责任制为抓手，健全校院两级激励约束机制，加快推动改革任务落细落实。

（二）现状调查

2018 年，某高校编制了《校院两级管理体制改革学院权责调查问卷》《校院两级管理体制改革学校职能部门开放性问卷》，在校内二级学院与核心职能部门开展问卷调查，16 个学院和 6 个职能部门参与了此次调查。

1. 学院权责调查

调查发现，学院对大部分权责的同意率都在 90% 以上，但对以下五项权责的同意率较低：

（1）向学校专业技术职称评审委员推荐正高级专业技术职务人选（87.50%）；（2）依托二级学院纪委，自主开展学院经费使用的审计工作，报学校审核（56.25%）；（3）自行成立比价小组，采购 10 万元及以下教学科研仪器设备，报学校备案（81.25%）；（4）自行成立比价小组，采购 10 万元及以下的设备维修、升级服务，报资产处备案（87.50%）；（5）组建学院本科自主招生专家评审委员会，自主开展招生的初审、测试和入选资格认定等工作（75.00%）。

在上述五项权责中，第（3）和第（4）项资源配置权与采购有关。根据学院反馈的书面意见，其顾虑主要是认为采购属于专业性较强的工作，应由

学校相关职能部门提供技术支持与服务。对于自行开展审计工作，学院认为不应由其承担此项职责，因为学院无法配备专业的审计人员；对于开展本科自主招生初审、测试和入选资格认定等工作，部分学院认为这项工作会加重学院负担，建议由学校统一组织；对于推荐正高级专业技术职务人选工作，学院认为在操作过程中不好把握，容易引发较大矛盾。

2. 职能部门权责调查

针对职能部门的调查，共收到关于适合授予学院的权力事项 40 项，其中学生管理 17 项、人事管理 12 项、国际交流与合作 6 项、研究生培养与管理 3 项、科研管理和资产后勤管理各 1 项。建议授予学院的权力主要包括招生宣传和学生日常管理、教师的考核与管理、副高级及以下教师分级分类聘任与考核、财务预算与决算的编制、留学生的日常管理等。

此外，在人事管理方面可部分下放给学院的权力还包括二级机构绩效总量审核和发放、制定学院的人事管理制度、教职工日常管理、年终考核及奖惩管理、教师工作综合评价和师德师风考核等；同时职能部门建议将青年教师引进、培养，人才梯队建设，高层次人才引进，人才队伍激励权限部分授予学院，切实发挥学院的主导作用。

某高校在本轮调查中发现，职能部门和学院对于改革的诉求存在不匹配之处，责权利的一致性不够。职能部门认为应充分体现学院的办学主体地位，在放权的同时，人才培养、科学研究和师资队伍建设和日常管理工作及绩效考核等职责应由学院承担。学院却认为学校更多地把责任下压给学院，但相应的人事权、财权下放得不够，导致学院在行政人员和经费不足的情况下承担了过多任务。部分学院建议按三年建设周期将经费、进人指标等打包下放给学院，实行院长负责制，并用正式文件明确学院与学校的责权利划分。

（三）深入改革的成效及瓶颈

在上述调查的基础上，某高校贯彻十九届四中全会精神，加快推进学校治理体系和治理能力现代化，开展了新一轮校院两级管理体制的改革，并取得

了一定成效。

一是在全校范围内明确了进一步推进改革的信号。学校面向所有学院、职能部门就校院两级管理体制改革的有关议题多次征求意见和建议，求同存异、加强引导，在改革目标、原则和主要内容等方面初步形成共识，为改革的落地奠定了基础。

二是进一步完善改革实施办法。学校根据对学院和职能部门的调研结果分析，制定完成了《校院两级管理体系改革实施方案》《学院领导班子任期目标责任书》《学院绩效考核指标体系》等相关文件。

三是部分改革举措已付诸实施。一方面，学校的校院两级管理体制改革的涉及财务管理制度改革、人事管理制度改革、教学管理制度改革、学科建设和科研管理制度改革、招生和学生管理制度改革与国际化管理制度改革等6大领域23项改革举措，其中部分举措已顺利实施，学院在副教授职称评审、教师绩效考核等方面的自主权得到了保障；另一方面，学校出台了学院党委会、党政联席会的议事规则，进一步规范了学院权力运行机制和议事决策程序，完善了学院内部治理体系。

同时，某高校也清醒认识到改革面临的一些瓶颈问题。

一是财务管理制度改革还需进一步推进。由于办学经费紧张、财务管理具有复杂性和高风险性，目前学校的各项经费管理权主要集中在职能部门，优化学院经费分配模式、进一步下放预算编制自主权和全面实施预算绩效管理等方面的改革仍需进一步推进。

二是“放管服”改革不够深入。在调研中，部分学院指出目前对学院的考核权集中在学校，学院很难做到按自己的目标精准推进办学规划，因此建议学校将教学工作和科研工作考核权限逐步下放给学院，由学院依据学校相关规章开展分类管理和分类评价。

三是学院治理能力有待进一步提升。部分学院反映，随着权力的下放，矛盾也随之下移。尤其是副高级职称评审、教师奖励绩效分配等下放到学院，

容易引发人事管理的内部矛盾，学院领导层在行使自主权的过程中存在顾虑。同时学院也希望通过学校订立制度、学院把严标准、公平公正执行的方式来帮助学院化解由改革带来的内部管理矛盾。由此看来，部分学院习惯于听学校指挥，存在畏惧风险、不愿担责、习惯把矛盾上交的依附性心理，需进一步厘清校院两级权责利关系，完善学院治理体系、提升学院治理能力。

通过剖析学校推进校院两级管理体制改革的实践案例，可以发现：学校改革在一定程度上实现了权力下放，校院两级权责利关系得到了进一步明确，部分解决了学院办学活力不足的问题，但依然存在着不同利益主体在理念和政策执行层面上凝聚共识的困难，在某些关键问题的认识上难以摆脱传统“管制”思维的束缚，如部分学院基于不愿担责的心态，在推进改革方面较为消极，“放管服”改革深入落实不够彻底等。因此，高校要推进治理体系与治理能力现代化，不仅需要顶层设计，更需要落实得力、系统推进。对于财务、人事、科研等各方面的改革需协同联动考虑，而不能简单、粗放地将所有办学权力和责任下放给学院。这也在一定程度上反映了当前高校推进校院两级管理体制改革的一些共性问题。

那么，在校院两级管理体制改革的进程中，如何使学校“放”得安心，学院“接”得放心，职能部门“辅”得顺心，促进多元主体协同推进，激发多方活力，实现高校高质量运转？一方面，我们需要从理念层面进一步凝聚共识，校院两级管理体制改革的建立起立体化、多主体有效协同配合的体系，从创新大学办学理念的高度来统领校院两级管理体制的全面改革；另一方面，校院两级管理体制改革的是一项系统工程，涉及学校治理体系的方方面面，在改革进程中需要规划好改革的路径和抓手。

三、从“管制”到“善治”：校院两级管理体制优化的理念与路径

在对我国高校校院两级管理体制改革的历程和模式分析的基础上，通过对某高校具体改革实践案例的深入剖析可以看出，校院两级管理体系改革中涉及不同利益主体，需厘清责权利关系，在校院开放系统中寻找有效的治理结

构，这与善治理念下的协同治理内在本质相契合。由此来看，回归大学之道，实现从科层管制到多元善治的转变，是校院两级管理体制改革的必由之路。同时，还需在善治的理念下，通过制度协同、组织协同、功能协同实现校院两级的良性协作。具体来说，在制度层面，校院两级要构建科学合理的制度体系，为实现权责匹配提供制度协同保障；在组织层面，要真正建立以人为本的协同治理机制，为提升改革成效提供组织协同支持；在功能层面，校院两级要构建起以学术权力为主导的学科治理体系，推进人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流合作等大学功能协同，以一流学科建设促进大学高质量发展。

（一）走向善治：校院两级管理体制改革的应有之义

作为公共理性在公共治理实践中的最佳形式与承载，善治契合了公共理性的“多元一致”、协商与互动、公民权至上、服务中心主义和责任中心主义的公共性价值和伦理需求。它以追求公共利益最大化为目标，摒弃了传统的自上而下、一刀切、碎片化的行政管理模式，是一种使不同利益主体缓解或放弃冲突，并以共同目标为纽带、以互动合作为方式走到一起的旨在追求效率的治理模式。善治具有治理主体多元化、治理权威多样化、注重平等协商、强调协同合作等特征。

善治理念与大学属性、特征及发展规律具有很高的契合度。从大学的价值追求来看，大学以教书育人为本业、以追求学问为天职、以服务国家和社会发展为使命、以文化传承和创新为宗旨，大学的存续和发展是校内外多主体协同达成共同目标的结果，因此，强调多元共治的善治是实现大学价值最契合的理念，也更有利于发扬大学内部的个体之善、集体之善和组织之善；从大学的组织属性来看，大学的社会职能及其目标的多样性同样导致了大学组织的复杂性，且目标的多样性程度越高，组织的复杂性也就越大。倒在强调落实立德树人根本任务、更好实现教书育人使命的要求下，大学只有超越“知识论”与“政治论”的单向思维，将二者融会贯通，实现由单边主导向

多元共治转变、由法制向法治转变、由科层管制向人文善治转变，才能彰显“明明德、亲民、止于至善”的大学之道，最终形成“以人为本、权责一致、多方共治、管理科学”的校院两级新型治理体系，才能适应高度复杂的大学组织属性。而善治理念以大学精神彰显、活力激发、绩效提升为导向，推崇民主参与、协商共治，最能反映社会对大学以及大学自身对治理体系构建的诉求和呼应。

因此，在大学治理现代化的时代背景下，推进校院两级管理体制改革，关键在于实现由传统管理向现代治理、由自上而下的“管制”向多元参与的“善治”的转变。

（二）协同共治：校院两级管理体制优化的路径选择

1. **建章立制，明确权责清单，实现制度协同。**“善治”必以“良法”为凭依，一套权责清晰的管理制度体系是大学实现善治的基础。大学章程作为连接高等教育法规与学校内部制度体系间的宪制性文件，应是大学内部治理的“最高法”，但由于历史原因和路径依赖，部分高校仍按照其旧有的制度惯性运转，章程在大学管理中发挥的作用不够突出，甚至出现部分管理文件与章程相违背、章程被束之高阁的情况。

为保证校院两级管理体制改革的科学有效推进，必须通过构建以大学章程为核心的制度体系，明确学校内部各主体的权责清单，理顺学校层面与院系层面的行政权力、学术权力。

一是明确学院的办学主体地位和教学科研等基层组织的权力边界；二是明确校部机关等职能部门的服务定位与权力边界；三是明确校院两级权力与职责范围，在赋予学院自主权的同时落实学院办学主体责任，最终实现管理重心下移。

同时，为将校院两级权责清单落到实处，还应完善相应激励约束机制。在学校层面，完善职能部门考核，重点建立对职能部门及相应中层干部的考核体系，增强领导干部责任意识与服务意识，更好履行学校赋予的行政职责；

在学院层面，构建学院领导班子任期考核评估体系，根据学校发展战略以及各学院所承担的具体办学目标与任务，以“一院一策”为原则，协商制订学院领导班子任期目标责任书、绩效考核指标体系，同时要求学院以学校的制度体系为依据和基础，不断动态调整、完善学院的相关制度，使其与学校的发展相协调、相适应。总而言之，通过建章立制，明确权责清单及其激励约束机制，可有效推进校院两级的制度协同。

2. 以人为本，促进多元共治，实现组织协同。党的十八届五中全会提出“以人民为中心”的发展思想，是对“以人为本”传统价值观的继承与升华，也是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心，而构建多元共治格局是践行这一思想的重要手段。所谓共治是在相对平等与相互尊重的基础上，通过合作实现共同目标的活动，进一步厘定和规范多元治理主体之间的关系模式，以充分调动各方面的积极性，实现一种集体行动的建构，从而提高组织效能。在大学推进治理体系和治理能力现代化的进程中，多元共治作为一种以人为本的共享治理方式，可以对大学行政权力形成有效约束，是大学处理各种组织复杂关系的理想形式。因此，在校院两级管理体制改革的过程中，通过构建多元主体共治的治理体制，以人为中心、以目标为导向，推进组织协同，成为大学走向善治的关键环节。具体来说，一是要加强校院两级党的领导，一方面要充分发挥学校党组织统筹协调的优势，把方向、管大局、作决策、抓班子、带队伍、保落实；另一方面，学院党组织要积极发挥主体作用，充分调动党员干部和师生的积极性，促进教学科研管理等各项工作提质增效。二是要构建校院两级学术权力与行政权力协调共治的格局，重点在于健全校院两级学术组织及其管理运行机制。在学校层面，建立以“教授治学”为导向、以学术委员会等学术组织为载体的学术治理框架；在学院层面，把教育教学、科学研究等学术权力充分授予教学科研人员，实现学院内部学术和行政权力的分权制衡。同时，以推进学院基层民主为抓手，弘扬学术民主、保障学术权利，实现个体学术权力与组织学术权力的协调统一。三是形成以

“全过程民主”为导向、以师生为中心的民主监督体系，充分发挥校院两级教代会、工代会、学代会、研代会等组织的民主监督功能，围绕权力“行使前、行使中、行使后”三个关键环节，始终让权力处于师生的监督之下，真正实现“让权力在阳光下运行”。

3. 争创一流，优化学科治理，实现功能协同学科建设是学校的“龙头”。

大学的办学目标、学术使命、学术竞争力和社会声誉的达成都依赖于大学内部各学科的教育和学术生产力的积累和发挥。相对应地，学校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与创新、国际交流合作等重要功能的发挥也都是学科建设质量和水平的重要体现。一流学科建设就是一流大学职能充分展现的过程。作为善治理念下校院两级体制优化的重要内容，学科治理既是大学治理向纵深拓展和深化的产物，又是改良校院两级组织场域、治理格局的重要桥梁，能为校院两级管理体制变革提供来自学术基层和学科深层的持续动力。然而，目前大多数高校在学科治理方面还存在着领导体制僵化、学术组织失能、治理机构依附于行政部门、学科团队虚置化、学科资源配置低效、学科文化急躁和功利化等问题。要解决这些问题，亟须以学校顶层设计为引领、以学院治理为基石构建学科治理新体系。一方面，学校要进一步完善学科建设重大事项研讨和决策机制，在优化学科布局、谋划发展重点、确定发展方向等学科建设重大事项上，充分发挥各学院的积极性和创造性，充分发挥学校学术委员会、学位评定委员会和学科建设专家咨询委员会等学术和专家组织的评议和咨询作用，充分发挥学校党委和行政的决策作用，加强学科建设顶层设计决策力。另一方面，作为学术组织的学院承担着学科治理的主体责任，应主动谋求学科治理同校院治理及学术管理的兼容与耦合，为学科治理提供充足的组织和制度保障，通过鼓励学科学术自组织发展，以资源和机制保障“大师+团队”建设。同时，以学科交叉融合发展为导向，探索招生指标投放、建设资金投入等多种资源配置方式，对能够彰显学校优势与特色、面向学科前沿和国家经济社会发展需求、具有较大发展潜力的新兴交叉

学科建设项目或平台加大培育力度，引导学科面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，高质量服务国家重大战略和经济社会发展。（原载于《国家教育行政学院学报》2022年5月）

大学校院两级运行的制度逻辑：国际经验与中国探索

中国人民大学 周光礼

大学治理可分为两个层次，一是宏观的大学外部治理，其核心是处理大学与政府的关系；二是微观的大学内部治理，其核心是处理学术与行政的关系。随着“双一流”建设的全面推进，大学内部治理体系创新问题日益凸显。其中，降低管理重心、建立校院两级运行机制得到了普遍的认同。然而，在校院两级运行实践中，经常出现校部“放管服”改革不彻底，该放的权力放不下；学院治理能力偏弱，下放的权力不知如何使用等问题。这背后深层次的原因是，人们不知道简政放权后学校用何种方式管理学院，校部机关与二级学院如何建立新型关系，二级学院如何进行自主管理，学校把权力下放到二级学院后又应通过什么样的制度安排对学院实施监督和问责。所有这些问题都涉及校院两级运行机制。如果不对这个问题进行深入的学理分析，不但难以形成一套科学合理且适合中国国情的校院两级运作模式，而且难以有效推进“双一流”建设。

一、科层组织模式与学会组织模式：组织分析的视角

隐喻原本是一种语言现象，它产生于事物间的相似性，使人可以通过已知事物来感知未知事物。隐喻也是一种有效的人类思维方式，它是人类认识和表达经验世界的方式，其最大的优点是最形象化的方式描述事物的外部特征和内在品格。关于现代大学有两个基本隐喻，即“大学是企业”和“大学是学会”。与此相对应，现代大学运行有两种基本模式：科层组织模式和学会组织模式。科层组织模式认为，大学是一个等级体系，在组织中管理者使用行政命令的手段追求目标一致。领导拥有与他们正式职位相一致的法定权力。这种模式的突出特点是：强调科层权力结构的重要性，强调组织的目标定向，强调根据个人专长进行专业分工，强调决策和行为是由规章制度决定的，强调工作人员与工作对象之间的非个人关系，强调管理人员提升的依

据是工作绩效。学会组织模式认为，大学是通过讨论的方式达到意见一致，以协商一致进行决策。权力是由组织中的所有成员共同分享的，他们对组织的目标都有共同的认识。这种模式的突出特点是：强调组织成员之间相互平等，强调尊重专业人员的地位，强调组织中的成员有共同的情感和价值观，强调全体成员面对面互动和直接参与决策，强调决策是通过意见一致而不是通过行政命令作出的，强调组织规模小且凝聚力强。

学会组织模式与科层组织模式最大的区别是互动方式不同，前者强调通过参与人员面对面地互动不断强化学会组织内部规范，即在平等的社团中分享、拥有共同的价值观；后者强调通过垂直的“权力线”沟通，以外在的规章制度来协调彼此的行为。由于学会组织模式强调全体成员直接参与，故只适合“小国寡民”的简单组织；科层组织模式强调间接参与，适合“广土巨族”的复杂系统。中世纪大学规模普遍较小，管理简单，成员之间可以面对面互动，适合学会组织模式，故中世纪大学普遍实行“教授治校”。现代大学是多元巨型组织，管理结构复杂，组织成员之间相互沟通和相互作用机会不多，传统大学的组织规范在现代大学变得混乱且不再具有控制行为的作用，客观上需要借助科层组织模式来协调许多个体的工作以实现大面积的管理任务。由此可见，现代大学只能采用科层组织的互动方式。现代大学治理一般具有四层结构：政府主管部门、大学最高决策机构（董事会）、大学决策执行机构（校长、院长）以及大学师生组成的学术共同体。可见，在科层组织模式之下，学会组织模式在现代大学依然具有生命力。在现代大学，学校的主体治理模式是科层组织模式，但在大学的基层学术组织，学会组织模式的相互作用依然存在。据此，我们提出假设：古典大学向现代大学转型的过程就是科层组织模式不断战胜学会组织模式的过程；在现代大学，学会组织模式只存在于大学的基层学术组织，科层组织模式在整个大学组织中处于主导地位。

世界大学发展史证明了这个假设。现代大学源自中世纪大学。中世纪大

学是由学生和教师自发形成的以研究学问为主的“学者行会”。学者行会的治理模式是教授治校，即由教授根据内部一致性原则进行决策。教授治校是一种典型的学会组织模式，大学被视为拥有共同理想信念的学术共同体；组织规模小，内部事务简单，不需要专门的管理人员，教授轮流兼管大学事务。随着高等教育近代化和现代化，大学规模不断扩大，组织管理的复杂性逐步增加，学会组织模式难以为继。以美国为例，1636年哈佛学院创办后，学生不到10人，教师仅仅1人；到19世纪中叶，美国高校平均学生规模100人左右，平均教师规模10人左右；19世纪末，美国规模最大的10所高校平均学生规模已经达到2000人。20世纪初，美国学者泰勒发起科学管理运动，提倡以科学管理取代经验管理，主张把企业的科层组织模式引入大学。20世纪50年代后，随着高等教育的大众化和普及化，大学规模急剧扩大。部分高校的学生规模突破万人甚至达数万人，出现了美国学者科尔所谓的“多元巨型大学”。管理的复杂性叠加学科知识“爆炸性增长”，导致教师不愿意兼职从事管理工作，更多的管理让给专业管理人员，科层组织模式在大学中进一步扩大与发展。进入21世纪，随着新自由主义成为显学，市场机制引入大学，大学继续沿着科学管理模式向前发展，科层组织模式在大学占统治地位，传统的学会组织模式不断萎缩，仅存在于基层学术组织。在美国，出现了“创业型大学”，这种大学强调大学的经济功能，引入公司治理模式。大学校长成了名副其实的CEO，以校长为核心形成强大的科层控制。传统意义上大学评议会对校长能起到一定的制衡作用，但最新发展趋势表明，在创业型大学模式下，行政集权进一步强化，不愿意吸收教师代表进入治理委员会，教师逐步失去了学校层面的决策影响力。由此可见，在现代大学，科层组织模式是大学的主体治理模式，学会组织模式是大学的局部治理模式，主要存在于大学的基层学术组织，这与基层学术组织植根于学科和学术直接相关。

二、从“横向分权”到“纵向分权”：校院两级运行的国际经验

组织分析是管理学的基础，组织分析的关键是发现组织特有的权力结构与活动方式。层次分析法是组织分析中的一种重要方法，旨在对组织权力配置层次进行描述和解释。美国学者伯顿·克拉克利用层次分析法将高等教育系统的权力分为六个层次：系或讲座权力，学部层次的权力，大学层次的权力，多校园层次的权力，州、省政府层面权力，国家层面权力。这六个层面的权力其实可以进一步简化为三个权力层次，即系统层面、院校层面和学科层面。系统层面对应于宏观的高等教育体系治理，院校层面对应于中观的大学的治理，学科层面对应于微观的基层学术组织治理。我们要探讨的校院两级管理其实就是分析大学的内部治理，即大学层面的治理和基层学术组织的治理，而宏观的高等教育系统治理可以视为大学内部治理的组织环境。下面我们主要从系统治理、大学治理、基层学术组织治理三个层面来分析校院两级运行的国际经验。

从高等教育治理的角度来看，世界有两个主要的高等教育体系，一个是盎格鲁—撒克逊传统体系，一个是罗马传统体系（欧洲大陆）。这两个体系在高等教育治理的三个层面呈现出明显的不同。

1. 系统层面的治理：聚焦政府与大学之间的权力关系

罗马传统的高等教育体系认为，大学是政府附属机构，学术系统与政治系统交叉重叠，政府具有控制和规范大学的全部权力；但与此同时，政府给予学者追求真理的自由。欧洲大陆传统国家有一个说法，“大学太重要了，不能让其独自做决定”。瑞典、意大利、法国、德国属于典型的罗马传统高等教育体系，这些国家高等教育治理的一个突出特点是国家和学者行会共享学术权力。盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系认为，高等教育系统的治理坚持“3A”原则，即学术自由、学术自治、学术中立，强调大学与政府应保持一段有尊严的距离，主张高等教育系统由“市场选择”机制主导。在盎格鲁—撒克逊传统的国家也有一个说法，“高等教育太重要，不能为民族国家的政治喜好所左右”。英国、美国以及加拿大、澳大利亚等英联邦国家属于

典型的盎格鲁—撒克逊传统的高等教育体系，这些国家高等教育治理的一个突出特点是大学管理层和学术寡头分享学术权力。这种模式又分为两种亚模式，一种是英国模式，以学术寡头强势为特征，另一种是美国模式，以学术寡头弱势为特征。应该说，系统层面的治理模式为两大高等教育体系的校院两级治理提供了宏观的政策环境。

2. 大学层面的治理: 聚焦大学内外利益相关者对大学决策的参与和控制程度

罗马体系治理模式的特点是：学校层面治理能力较弱，学校治理委员会和校长被虚置，是“无效治理”的代名词。这种大学治理模式是政府过强的行政控制以及学会组织模式特有的学术寡头强权的产物。当前这种模式正在发生改变，它们开始重建大学层面的治理结构，大学层面的治理和管理能力在逐渐加强。以德国为例，传统上德国大学的基层学术组织是一个正式国家机构，讲座教授作为基层学术组织的负责人，对人财物负全面责任，并且只服从教育部的权力。除在学术事务上服从大学评议会，其在行政事务上不受校长领导。大学校长并未被赋予实质性的行政权力。校长也是教授，同时他是大学评议会的主席和大学的学术领导人。校长由全体教授选出，任期一年。传统上，校长由一个德高望重的学者担任，选他任校长的目的与其说是出于他的行政事务能力，莫如说是想以他来象征大学的崇高的学术地位。但1970年德国《高等教育总纲法》颁布之后，这种状况发生了很大的改变，强化大学层面的治理权力成为立法的重点。德国《高等教育总纲法》要求大学推选一名专职校长，至少任期四年，明确规定校长负责处理大学的学术、行政和经费事宜，且校长不一定是教授。为加强校级的决策权力，法律授权校长建立学校一级的行政官僚阶层。盎格鲁—撒克逊体系治理模式的特点是：学校层面治理能力强，以校长为核心形成强大的中心控制，大学评议会起到一定的制衡作用。这种模式是高等教育系统的“市场选择”机制和科层组织模式综合作用的结果。这种模式发展的最新趋势是行政集权进一步强化，大学

评议会的职能在逐步弱化。以美国为例，传统意义上董事会、行政人员和教授之间的权力复杂地交织在一起。在形式上，处于控制顶点是董事会。董事会最重要的职责是任命大学的行政负责人，即校长，并把许多权力委托给他。由于董事会成员结构多元，董事会内部存在潜在冲突，削弱了大学董事会对校长的制约，大学董事会很少能够否决校长的提案。学术决策权名义上控制在了以教学人员为主体的学术评议会手中，但教学人员的权限范围比行政人员和董事狭窄。所以，从长期的发展过程来看，美国大学治理正在从严密的董事会监督向专业行政管理方向发展。随着创业型大学的出现，美国大学在强调大学的经济功能的同时，引入了公司治理模式。这进一步加强了中心行政管理的作用，学术人员在大学决策中的作用不断下降。

3. 基层学术组织的治理：聚焦校院之间的权力关系

罗马传统治理模式的特点是：基层学术组织治理能力强，学校内部实行学会组织模式，基层学术组织架空了学校高层。其最新发展趋势是：基层学术组织的治理能力逐渐削弱，学校层面的权力逐渐强化，以实现更加集中化的决策。以意大利大学为例，大学具有强大的行会传统，其基层学术组织是以个人的讲座和研究所为基础的。在意大利大学中，讲座教授兼任研究所所长，这种把教学和研究两副担子交给讲座教授的结构，助长了权力的个人化。由于教授具有很大的权力，所以，意大利高教体制的基层组织是一元化的、等级制的和排他性的。甚至可以这样说，从上下级关系来看，它是行会式的，一个师傅直接控制雇工和学校。随着大学规模的扩大，这种体制的弊端越来越明显。一个典型案例是，20世纪70年代，罗马大学的正教授的负担达到了难以承受的地步。曾经在大学任教的正教授有20个助手和一千名学生。依赖于个人干预的旧的行会模式已不再适应新的情况了。为此，意大利大学进行相应的改变，将学阀手中权力转移到学校的高层，强化了大学校长和大学评议会的权力。盎格鲁—撒克逊体系治理模式的特点是：基层学术组织治理能力弱，校院两级实行科层组织模式。讲座在美国从来没有成为大学的基

石，取而代之的是作为具体执行机构的系，它抑制了个人权力。值得指出的是，美国大学基层学术组织是行会与官僚相结合的形式，这一层级权力不大。其最新发展趋势是以科层组织模式重建基层学术组织的管理能力，系主任不再由同事选举产生，而是由上级任命。改革的结果是系主任在学系范围内具有足够大的权力，但对学校政策制定的影响依然微乎其微。

这只是对校院两级权力运行的静态分析。从动态的权力变化来看，盎格鲁—撒克逊体系治理模式在大学层面普遍采用两院制治理模式，即大学最高决策机构有两个，一个是大学董事会，一个是大学评议会；前者负责大学行政事务决策，后者负责大学学术事务决策。哈佛大学是典型的两院制治理模式，是把教授行会（评议会）与大学董事会及行政管理人员结合起来的模式。这种治理模式是一种“横向分权”的制度安排，即在学校层面实行学术权力与行政权力分立。罗马体系采用政府直接控制和基层讲座自治相结合的大学治理模式，在保留对行政事务控制权的基础上，政府把学术事务的管理权直接授予大学的基层学术组织（讲座），这实质上是一种横向的职能分权，即将国家的行政权力与“学者行会”的学术权力分立。罗马大学的基本治理结构是教授与国家官僚机构相结合，行会的权力一直在基层组织中运行。主持讲座的教授一直是教学和科研领域的主宰，他们对本学科领域中的助理人员和学生进行个人控制。20世纪80年代，新公共管理运动在西方兴起，横向分权的大学治理模式面临挑战。在新公共管理的推动下，科层组织模式不但在盎格鲁—撒克逊体系的大学进一步强化，而且在罗马体系的大学也取得主导地位。前者原本在学校层面实行科层组织模式，同时保留传统的学会组织模式，实行“两院制”治理。但在绩效管理的推动下，科层组织模式在进一步强化，学会组织模式逐渐式微。比如，1971年多伦多大学成功地实现了由“两院制”治理向“一院制”治理的转变，将传统的大学董事会和大学评议会整合为大学理事会，从而使学术与财政、行政的决策权和职责结合在一起，并转型为一种相对集权的治理模式。后者在大学原本实行学会组织模式，

但在绩效管理的导向下，开始引进科层组织模式强化学校层面的治理权力。在科层组织模式的挤压下，大学的学术人员失去了大学层面的控制权，转而退守基层学术组织。事实上，无论盎格鲁—撒克逊体系还是罗马体系，学术人员在大学的基层学术组织依然拥有足够大的控制权，但对学校层面政策制定的影响却微乎其微。正是在这个意义上，伯顿·克拉克提出，大学是底部沉重的组织。“与其他组织生活方式相比，学术权力结构的基本特征是底部沉重，影响弥散和决策渐进。但是，各国高等教育系统在这些特征方面有很大差异。中层和高层对下层的支配有不同程度的平衡力量。”由此可见，西方国家大学的权力运行的总体趋势是由“横向分权”演变为“纵向分权”，校院两级管理问题就是在这种背景下产生的。应该说，校院两级管理要处理的首要问题是学校与基层学术组织之间的权力配置，其核心是基层学术组织自治问题。

由此可见，西方大学校院两级运行的基本经验是：学术权力与行政权力由“横向分权”（两院制治理模式）走向“纵向分权”（一院制治理模式），学校层面以行政权力为主导，实行科层治理模式；基层学术组织层面以学术权力为主导，实行学会组织模式。由于欧洲大陆高等教育体系有很强的学者行会传统，如何抑制基层学术组织的“内部人控制”成为一个问题。他们的普遍做法是加强中心行政管理的作用。

三、校院两级运行的中国探索：C9 高校“双一流”建设方案分析

中国高等教育治理可以分为大学外部治理和大学内部治理。大学外部治理对应于宏观的高等教育系统层面的治理，大学内部治理又分为大学层面的治理和基层学术组织层面的治理。在系统层面的治理上，中国具有浓厚的罗马传统高等教育体系的色彩，“政事不分”是其突出的特点。大学层面的治理与系统层面的治理具有高度的同构性，宏观政策环境的“政事不分”导致了大学内部的“政学不分”。近年来，在建设现代大学制度的旗帜下，在宏观层面，我们积极推进公办大学与政府主管部门理顺关系和“去行政化”改

革；在微观层面，我们积极倡导大学完善法人治理结构，建立“五位一体”的内部治理体系。其中，“五位一体”的内部治理体系包括党委常委会制度（最高决策机构）、校长办公会制度（最高执行机构）、学术委员会制度（最高学术机构）、教代会制度（参与与监督）、学代会制度（参与与监督）。由于中国大学没有学者行会的传统，学会组织模式不发育，科层组织模式贯穿于学校层面和基层学术组织层面，校院两级运行机制尚未建立起来。“双一流”建设的一个重要改革任务就是完善大学内部治理，建立校院两级运行体系。本文以教育部公开发布的 C9 高校“双一流”建设方案为研究对象，分析校院两级运行的中国探索。

1. 学术决策体制

世界一流大学管理的一个基本原则是“必须由最有资格的人来决策”。根据这一原则，学术决策必须由学术人员来作出，他们最懂得如何把学术搞成一流。根据这一原则，建立健全学术委员会制度以充分发挥其在学术事务中的决策、审议、评定和咨询作用，是 C9 高校完善学术决策体制的共同选择。为了强化学术委员会的功能，C9 高校学术委员会进行了横向“功能分权”，分化出学科建设、教学指导、学术道德、教师聘任、科学研究等专门委员会。此外，世界一流大学学术管理坚持“最低决策原则”。为了落实这一原则，C9 高校的学术委员会又进行了纵向“层级分权”，拓展为校学术委员会和院系学术委员会，强调发挥院系学术委员会在学术事务中的决策作用。如清华大学明确提出，充分发挥校学术委员会、院系学术委员会在学科发展规划、学术研究计划（项目）等学术事务中的决策、审议、评定和咨询作用；上海交通大学提出要完善校院两级学术委员会运行机制，见表 1。

2. 组织结构扁平化

大学是底部沉重的组织，激活学术的心脏地带需要基层学术组织的管理创新。C9 高校改革的总趋势是建立健全学校宏观管理、学院自主运行的校院两级管理体制，推动基层学术组织由科层组织模式向学会组织模式转变。

具体来说，在校部层面完善科层组织模式，主要是精简机构，通过整合行政职能部门，提升校部机关谋划运作、组织协调、监督管理及综合服务能力；在学院层面建构学会组织模式，主要是以学科群落设置系所，搭建扁平化的组织结构，探索课题组长制(PI制)和跨学科机制，落实“教授治学”。如北京大学、清华大学、上海交通大学、浙江大学、西安交通大学、哈尔滨工业大学提出推动基层学术组织创新，复旦大学、南京大学、中国科学技术大学提出精简和优化校部机关，见表2。

表1 C9高校完善学术决策体制的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	继续加强学术委员会、学科建设委员会、教学指导委员会等各级各类委员会建设，落实“师生治学”
清华大学	保障教师正当行使学术权力，充分发挥校学术委员会、院系学术委员会在学科发展规划、学术研究计划(项目)等学术事务中的决策、审议、评定和咨询作用
复旦大学	落实教授治学的有效机制，健全学术委员会、学位评定委员会、教学指导委员会等学术组织，在学术管理重大事务由各类学术组织审议评定的基础上，促进其完善决策议事规则
上海交通大学	完善科学的学术决策与学术评议体系，完善校院两级学术委员会运行机制，充分发挥校院两级学术委员会在学科建设、专业设置、学术发展、学术评价等事项中的重要作用
浙江大学	完善学术委员会自身运行机制及与行政职能部门的协同机制，充分发挥学科建设、教师聘任、教学指导、科学研究、学术道德等若干专门委员会的作用，加强专项学术事务管理
南京大学	充分发挥各级学术委员会在学科建设、学术评价等方面的重要作用，在方案制定、资源分配等关键环节上加强与师生员工的沟通协商，在建设方案、推进情况和建设成效等方面及时向全校师生公布
中国科学技术大学	坚持学术权力在学术事务中的主导地位，发挥教授治学的积极性和主动性，充分发挥各级学术、学位和教学委员会在学术事务决策与管理中的主导作用

西安交通大学	学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权；在学术委员会下设立若干专门委员会，发挥其在学科建设、教师评价、教学评估、科学研究和学术道德建设等事务上的主导作用，促进学术权力与行政权力的相对独立和相互支撑
哈尔滨工业大学	完善以校学术委员会为核心的学术体系的构成、职责和运行机制，有力保障学术权力的行使。校学术委员会作为学校学术事务的最高决策机构，统筹行使学术事务的决策、审议、评定和咨询等职权；校学术委员会下设教学、科学技术、人力资源和学术道德四个专门委员会，具体承担相关职责和学术事务

资料来源：根据 C9 高校“一流大学建设高校建设方案”整理而成，下表同。

表 2 C9 高校建构扁平化组织结构的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	突破学科、院系壁垒，打造学科集群，在真正认识和把握学科规律的前提下，推进院系结构和学科架构的优化调整；形成以课题组长(PI)为核心的队伍结构
清华大学	完善学校、院系、项目负责人三级项目管理体系，加强对重点专项、重大专项、重要基地的组织与管理
复旦大学	按照精简、高效的原则调整校部机关，建立跨部门跨单位组织协调的有效手段和长效机制；梳理学校现有教学科研机构，逐步调整和规范校内二级单位设置，以一级学科或若干一级学科为基础，把学院建设成为统筹人才培养和学科、平台建设的办学实体
上海交通大学	突出学术高峰建设目标导向，聚焦学术前沿，推进跨学科协同发展的机制改革，以人员双聘、多聘为纽带，鼓励学院牵头建设学术领域特色鲜明的交叉平台
浙江大学	建立健全有利于学科交叉和项目合作的新型学术组织，完善基层学术组织的建立和退出机制，激发基层学术组织活力
南京大学	完成学校管理机构设置与职能配置优化改革：从面向主管部门设置机构与配置职能逐步转变为面向师生需求设置与配置；成立学校行政综合服务中心，简化办事程序；完成院级学术组织建设，充分调动一线教师在教学科研、人才培养等方面的积极性
中国科学技术大学	坚持以人为本，树立“管理即服务、服务创造价值”的理念，把师生的愿望和需求作为行政管理活动的出发点，在学校行政部门中开展服务型机关建设，实现工作作风和工作职能的两个转变

西安交通大学	完善以本科专业人才培养为主的“校、院、系”建设，完善以科研组织和研究生培养为主的“校、院、所”建设；积极发挥基层学术组织和教授会在学术事务上的作用，提升基层学术组织运行质量与效率
哈尔滨工业大学	学院设立教授会、教学分委员会等专门委员会，各专门委员会依据各自的章程开展工作；学院教授会作为学院学科建设、师资队伍建设等学术事务的咨询与决策组织；充分发挥教授在学术决策和学术事务管理中的作用，积极探索教授治学的有效途径

3. 权力配置重心下移

校院两级管理本质上是纵向分权，权责相称是基本管理原则。权力分配体系是校院两级管理运行机制的核心。管理重心下移实质上是权力下移，同时要求将校部层面的职责转移到学院。校院两级权力配置旨在实现校部层面的权力以行政权力为主，基层学术组织的权力以学术权力为主。为有效履行基层学术组织职责，校部的部分行政权力也应该移交给基层学术组织。由此带来了如何进一步明晰校级职能部门与院系之间的职责权力问题。国内外大学治理的成功经验表明，校级层面的职能部门应侧重于宏观管理、目标规划、政策制定、资源配置、监督检查、指导服务等职能；院系主要履行教学、科研、学生管理、学科建设、专业建设等职责。当前中国高校存在的主要问题是权力上移，职责下移，这严重抑制了基层学术组织的活力。为此，C9 高校进行了以管理重心下移为标志的权力配置改革，以落实基层学术组织的自治权，见表 3。

表 3 C9 高校落实基层学术组织自治权的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	继续推进管理重心下移，进一步激发院系的积极性、创造性；发挥学部协调作用，健全学部运行机制，逐步实现学校负责宏观规划与服务，学部负责协调与监督，院系自主管理的格局
清华大学	优化权责配置，发挥院系主体作用：将学术评价、副高级及以下专业技术职务的聘任、人才引进和薪酬调整等权力下放到院系，使院系党政和长聘教授会成为人事制度的执行主体

复旦大学	推进权力下放，增强学院办学活力；根据学校学科发展总体规划确定的目标、任务和要求，学院制定学科发展规划，以目标为导向核拨办学经费，进一步扩大院系管理自主权，增强院系办学活力
上海交通大学	下放学院预算编制自主权，由学院统筹安排学校下达的日常经费、学科建设经费以及学院自筹的教学、科研等其他收入；研究制定一套权责对等、边界清晰、责任明确、违约负责的权责清单，加快推进清单管理方式的协议授权
浙江大学	按照“放管服”改革的要求，继续推进简政放权，扩大院系的办学自主权和资源统筹能力，尊重院系基于规划目标和办学实际的自主发展，针对院系实际分类授权，探索院系自我发展、自我管理、自我约束的机制及多样化的治理模式
南京大学	进一步推进校院系两级权责划分与有效互动；进一步厘清校院两级管理职责，梳理各类管理权限，推动管理重心下移，落实院系在自己的权限范围内教学、科研及行政管理等方面的自主权，突出院系办学主体地位，激活院系办学活力；明晰学校及需要下移到院系的各类权限，明确实施与学术相关的权、责、利重心逐步下移的时间、措施及步骤，确保事权相宜、责权一致
中国科学技术大学	在增强学校层面宏观调控能力的同时，注重发挥学院和重点科研机构在办学中的主体作用，在人权、事权、财权等方面赋予基层更多权利，实现管理重心下移
西安交通大学	推进办学重心下移，加强基层学术组织建设，明晰学院的办学主体责任，赋予学院相应的办学自主权和资源调配权，厘清校、院、系（所）权责配置及实现方式
哈尔滨工业大学	进一步理顺学校与学院的关系，稳步推进向学院下放管理权限，强化学院主体地位和各级行政部门的服务职能，建立与世界一流大学相适应的管理服务体系

4. 评估与问责机制

没有评估就没有管理，没有评估无法问责。对于世界一流大学来说，管理不一定保证学术水平，但管理不善一定导致失败。有效的管理在于建立问责机制，问责的前提是对相关工作进行精确的测量与评估。落实基层学术组织的自治权必须建立起相应的问责机制，这种机制应该包括三个方面：一是外部社会问责，重点是建立完善社会参与学校治理的组织机制，如北京大学以校务委员会作为学校咨询议事和监督机构，中国科学技术大学提出主动接

受政府、社会和广大师生的监督。二是学校行政问责，重点是建立学校对学院的绩效评估体系，如北京大学、浙江大学、复旦大学、南京大学都主张完善对基层学术组织的考评体系，深化目标责任制考核，强化院系发展成效考核激励机制建设。三是学院程序问责，重点是完善二级学院治理结构及构建规范化的管理机制，如复旦大学提出加强校院两级纪检监察体系建设，上海交通大学提出加强校院两级教代会、工会、共青团和学生组织建设，哈尔滨工业大学提出加强和完善校院两级学代会、研代会建设，见表4。

表4 C9 高校建立评估与问责机制的改革内容

大学名称	改革内容
北京大学	发挥校务委员会作为学校咨询议事和监督机构的功能，构建完善社会参与学校治理的组织机制；改进学科评估机制，以国际一流学科为参照，制定学科发展目标和评估体系
清华大学	切实发挥学术组织和教授治学的作用，通过教代会、学代会等形式加强民主决策、管理和监督，不断强化现代大学制度的中国特色
复旦大学	加强校院两级纪检监察体系建设，全面落实党风廉政建设责任制，健全权力运行的制约和监督机制；加强绩效管理，充分依托管理信息公共服务平台，推进校部机关和院系工作绩效公开、透明
上海交通大学	提升与协议授权相配套的二级单位内部治理水平；制定规范授权事项决策程序和办事流程的“学院内部管理制度”；加强校院两级教代会、工会、共青团和学生组织建设，拓宽民主管理的有效途径，充分发挥在其民主决策机制中的作用；推进校务公开，接受师生员工的监督
浙江大学	加强学校在目标设定、政策引导、检查评估、考核奖惩等方面对院系的指导管理；完善院系领导班子考评体系，深化目标责任制考核，强化院系发展成效考核激励机制建设
南京大学	建立团队组织管理与评价机制，成立各重大重点科研平台管理委员会；落实各项政策支持与倾斜措施，建立年度考评机制，推动多样化的团队建设模式，显著增强各层次科研团队创新能力
中国科学技术大学	主动接受政府、社会和广大师生的监督；充分发挥工会、教代会在参与行政管理事务中的作用

西安交通大学	完善民主决策、执行、监督机制；加强教代会、工会、共青团、学生会等组织建设，充分调动全校师生员工参与改革的积极性，进一步扩大师生员工的知情权、参与权、申诉权，真正发挥师生在高校内部治理中的主体作用
哈尔滨工业大学	健全和完善学校民主管理、校务公开领导体制和工作机制，依法保障教职工参与学校民主管理和监督的权利；进一步明晰学生会组织的基本定位和职能，加强和完善校院两级学代会、研代会建设

四、结论与建议

中国高等教育治理现代化的中心议题是由管理走向治理。管理强调“自上而下”的单向控制，治理强调“自上而下”和“自下而上”相结合的多元参与。中国高等教育治理包括三个层面：在系统层面表现为“政事不分”，大学缺乏办学自主权；在大学层面表现出“政学不分”，学术权力微弱；在基层学术组织层面表现为科层组织模式主导，学会组织模式不发育。三者具有高度同构性，校院两级关系嵌入在政府与大学关系之中。在传统科层组织模式下，中国高校基层学术组织拥有权力较小，校部机关对基层学术组织管得过细、统得过死，严重制约了基层学术组织的活力和创新。基层学术组织与校部机关在纵向上形成一种紧密耦合关系，基层学术组织之间则构成一种非耦合关系，跨学科的合作难以进行。为此，C9 高校进行校院两级运行机制改革。改革主要集中在四个方面：一是建立以学术委员为核心的学术决策体制，二是实施以组织结构扁平化为特点的机构改革，三是强化以管理重心下移为核心的权力配置改革，四是建立基层学术组织的评价和问责制。

西方大学校院两级运行机制改革的共同趋势是：在学校层面强化科层组织模式，在基层学术组织层面保留学会组织模式但弱化“内部人控制”。高校两级运行机制改革呈现出不同于西方的特点：在学校层面，强调学术委员会与党政机关的“横向分权”，引入学会组织模式；在基层学术组织层面，强调绩效管理 with 问责制，进一步强化科层组织模式。这种改革在学校层面可能会加刷“有组织的无政府”状态，削弱大学的治理能力；在基层学术组织层面可能会强化学术的行政化，不利于产出高水平学术成果。这是因为，学

校层面的“横向分权”忽视了行政决策与学术决策都必须由同一套行政系统来执行的事实，过于强调校学术委员会拥有最高学术决策权，其结果要么是学术决策虚置，要么是学术权力异化为行政权力。事实上，作为底沉重的组织，学校学术权力的大本营不是校学术委员会，而是基层学术组织；学术权力与行政权力之间的矛盾不是校长与学术委员会之间的矛盾，而是学校高层与基层学术组织之间的矛盾。因此，中国大学内部治理改革要进行战略性调整，必须由“横向分权”走向“纵向分权”，重点是确立和实现基层学术组织自治。基层学术组织层面强化科层管理忽视了中国大学与西方大学办学传统的区别。西方高校具有“学者行会”的传统，其主流的大学概念是“3A”原则，即学术自由、学术自治、学术中立。西方大学基层学术组织强化科层组织模式是为了平衡“学者行会”的权力，防止“内部人控制”。中国大学没有“学者行会”的传统，其大学概念是：大学之道，在明明德、在新民、在止于至善，强调立德树人和政学合一。中国大学基层学术组织强化绩效管理的结果只能是进一步加剧大学行政化。

中国大学内部治理改革的基本思路应该是由“横向分权”走向“纵向分权”，建立校院两级运行机制，在学校层面实施科层组织模式，在学院层面以学会组织模式为主、科层组织模式为辅。据此，我们提出建构一流大学校院两级运行机制的设想和建议：

(1) 建构规范化的管理机制。制度建设是规范化管理的灵魂，只有制度健全，并严格执行，才能使校院两级运行落实到位。要坚持“党政集体领导、共同负责、分工合作”的领导体制，建立政治权力、行政权力、学术权力、教师权力、学生权力“五位一体”的学院治理结构。一是坚持党委会议是党政联席会议的决策前置程序，全面落实党的领导；二是坚持党政联席会议是学院最高决策机构，落实院长行政主导权；三是坚持让“最有资格的人进行学术决策”，落实院学术委员会对学术问题的评议、决策权；四是坚持多元共治原则，落实教师和学生对学院事务的民主参与权和监督权。

(2) 推动学校管理模式转型。学校内部管理应该从“行政管理主导、高度集中”向“行政管理与学术管理相结合、管理重心下移”转变。要进一步明晰学术管理与行政管理的职责范围，完善校级行政管理构架，实行行政副校长与学术副校长分工负责制。其中，行政副校长主管机关部处事务，不再联系具体院系；学术副校长兼任学部部长，不再分管学校层面的行政事务。大部分学术权力和部分行政权力通过学术副校长转移到基层学术组织。

(3) 优化校部职能部门的机构设置。根据简政放权原则，建立大部制，即整合剩余的校级行政事务，把职能相近的机关部处合并为一个大部门。大学的核心行政机构可以精简为三院两部，即本科生院、研究生院、科学技术发展院、财务部和人力资源部。为了加强对行政管理部门的统筹协调，可以设立教务长、秘书长、总务长和总会计师岗位统筹这些部门，行政副校长兼教务长、秘书长、总务长。

(4) 落实二级学院的自治权。推动管理重心下移，将二级学院真正变成集教学、科研、行政管理等权力于一身的实体机构，以扩大其自治范围，提高其治理能力。为了加强学科交叉融合和基层学术组织之间的沟通，可以将学科相近的学院组建成学部或大学院。学部或大学院实行学术副校长负责制，学术副校长通过自己的办公室全权管理学部事务，不再依靠校部机关处理学术事务。这样，学校 70% 以上的权力可以通过学术副校长下放到基层学术组织。

(5) 创新基层学术组织。根据知识生产模式转型理论，人类知识生产正在由知识生产 I 模式向知识生产 II 模式转型。知识生产 I 模式主张在单一学科领域中生产学科知识、理论知识，其组织载体是基于学科逻辑的传统学院。知识生产 II 模式具有两个特点，一是知识与社会生产具有直接关系，知识生产的应用性凸显；二是多学科的交叉融合成为趋势，知识生产具有跨学科的特点。知识生产 II 模式的组织载体是基于社会需求逻辑的特色学院。基层学术组织的创新要兼顾学科逻辑和社会需求逻辑，建构以重大问题为导向

的特色学院和学科交叉研究中心，在研究团队中实行首席科学家负责制（PI制）。

（6）培育协商参与的治理文化。文化的核心是价值观，实施校院两级治理的关键是在基层学术组织培育价值共同体和学会治理模式。这种共同的理想信念将会促使其成员产生强烈的身份认同感，进而形成以信任为核心的文化资本，避免大学治理走向对抗性博弈模式。长期以来，中国大学治理中存在“校部强势于学院、行政强势于学术”的管控现象。世界一流大学的教师直接承担人才培养和科学研究重任，履行好这两项职能必须贯彻协商参与的治理原则。教师作为复杂劳动者，其工作不可以通过机械的量化和简单的管控提升其绩效，只能通过协商合作激发其自身的内动力，通过共同的价值观唤起其神圣的使命感。（原载于《高等教育研究》2019年8月第8期）

权力规制视域下的校院两级管理改革路向研究

上海交通大学 肖国芳

高校治理结构及其功能变革，既是教育现代化的重要组成部分，又是高等教育发展的重要动力。十八届三中全会特别强调要“完善学校内部治理结构”。2018年，教育部等三部门印发《关于高等学校加快“双一流”建设的指导意见》，强调以制度建设保障高校整体提升，规范高校内部治理体系，推进管理重心下移。高等教育“管办评”分离，“权力下放，管理重心下移”，不仅仅是就政府和高校而言，就高校内部的校院两级管理来说也是应有之义。教育现代化语境下，高校寻求办学指标增长、秩序稳定以及在公平正义向度下的各类主体权利保障三重治理目标。校院两级管理体系的权力如何配置，事关高校综合改革成败和学院办学活力的激发。随着教育现代化进程加快，大学治理中的权力下移势在必行，高校对政府的依赖以及学校对学院的干预势必大幅减少。权力如何下放到学院以及如何对下放的权力监督制衡，既激发学院办学活力，又保证学校整体调控能力，需要构建完善的治理模式。在高校治理体系内嵌入权力规制理论与实践框架，不仅有助于在公共治理视角下探索校院权力规范运行机制，也有助于激发校院两级办学活力。本文试从权力规制的视角，探索校院两级管理存在的问题及其改革路向。

一、权力规制：现代大学内部治理的核心和基础

当前，学术界对于大学治理在高等教育改革发展中的积极作用是比较有共识的。从外部来说，有的学者主张通过大学治理来推进现代大学制度建设，再造政府对大学的管理流程，重塑政府与大学的关系。从大学内部治理而言，有的学者认为要以治理机制来应对大学权力的失衡和冲突。现代大学具有学术属性和科层属性的双重特点，是一个学术组织和科层组织的结合体。学术是大学安身立命之本，大学的学术属性最具有根本性，从大学的缘起来看它首先是一个学术组织，“刺激大学出现和成长的根本原因是对学术和科学的

兴趣，是学习和了解世界的需求，是‘探索知识的欲望’”。与此同时，大学的科层管理也不可或缺，是随着现代大学规模和功能的扩展，大学为更有效实现其目标而赋予大学科层制结构中各管理层次，依据一定的规章制度、法律法规对大学中的非学术事务进行管理的能力或力量。

规制，一般是指政府对公共事务进行治理的一种工具，特指公共权力机构对社会共同体的活动依法施加持续的管理与控制活动。根据性质的不同，它可以划分为经济性规制与社会性规制。所谓公权力是指“国家机关及其授权机关为维护国家与社会的公共利益和调整各方主体的利益分配所拥有的权力”。我国的《高等教育法》是1998年制定的，2015年进行了修订。无论是1998年制定之初还是2015年的修订都明确规定，高校应当依法自主办学，享有招生权、学科和专业设置与调整权、教学权、科研与社会服务权、科学技术文化交流与合作权、人事权、财产的管理使用权等七项基本的办学自主权。高校的这些自主权是基于法律法规的授权，是政府主动让渡于高校独立行使的权力，具有公权力的性质。

大学内部的权力规制，是大学围绕自身办学使命和功能，依据一定的程序和规则在不同权力主体之间进行的权力分配、确定、制约与控制等活动以及在此过程中形成的权力运行与互动机制，它是现代大学内部治理的核心和基础。权力规制对于推动大学治理能力现代化，至少可以发挥以下四个方面的功能。

一是导向和确权功能，通过权力规制大学可以明确权力运行的方向，学术权力及行政权力的如何分野与耦合，学校与学院的决策权如何配置，不同的导向在一定程度上反映了学校的治理水平；权力规制可以能够明确大学内部权力主体之间的权利、义务和责任，明确行政权力和学术权力的适用范围及局限性，最大限度地满足学院和学校职能部门各自的关切和诉求。

二是预期和协调功能，通过权力规制明确相应权力主体的职责和权力范围，学校职能部门和学院厘清“必须为”“不可为”的权责边界，形成有关

未来行动框架或问题事情处理模式的稳定预期，从而有利于构造相对稳定的办学秩序；权力规制能促使复杂的校院关系更加简约和清爽，有利于学院和学校职能部门的协调，进而降低双方或多方的“沟通成本”“制度的一个功能就是使复杂的人际交往过程变得更易理解和更可预见，不同个人之间的协调也就更易于发生”。

三是激励和自律功能，通过权力规制赋予学院制度化的信赖和自主权，可以有效激发学院积极性和创造性，按照办学规律去谋划和实现自身发展，减少对学校环境特别是人为因素的依赖，从而更有效率地开展外部竞争、资源获取和学院内部的布局和优化；权力需要自律和他律，通过权力规制学校职能部门和学院，更好地实现自律，形成科学的决策机制、执行机制和监督机制。

四是保护和评价功能，通过权力规制规范学院和学校职能部门的权力界限，从而构建清晰的权责利关系结构，确保在规制范围内哪些事项自主作为而且不被干扰，“保护各种个人自主领域，使其免受外部的不恰当干预，……制度保护着个人自由”，也有利于在遵守权力规制的前提下建立改革创新试错容错机制。通过权力规制，有利于营造公平的校内学院竞争环境和建立科学的绩效评价体系，在规制范围内公平地同台竞技，减少特事特办和“寡头学院”现象，从而科学检验学院的自主发展能力和治理水平。

二、 责权利不平衡：校院两级管理存在的关键问题

校院两级管理是指高校按照一定的目标和原则，整合、优化学校教育教学资源，形成学校和学院两个管理层级。通过学校分权和重心下移，转变学校部门的管理职能，明确学校和学院的职责和权限，形成学校宏观决策、部门协调配合、学院实体运行的管理模式。校院两级管理体制是目前我国高校普遍采用的内部管理模式，有的高校还将此写进了大学章程，学校实行校院两级管理体制，根据学院（系）的办学目标、办学成本和办学绩效配置资源。责权利不平衡是当前校院两级管理存在的关键问题，主要表现在校院之间不

平衡、学院之间不平衡、权责不平衡等。

（一）学校与学院权责不平衡，学校职能部门权力相对集中

我们从现代大学制度改革、人事制度改革、人才培养改革、科研管理改革、国际化办学改革、资源配置模式改革等几个维度考察调研了学校和学院之间的权力分配关系，发现很多关键权力集中在学校的职能部门。在“放管服”改革背景下，虽然有一些改观，但是还远远不够，过去的问题至今仍然存在。校院两级管理中普遍存在“一般事务管理以及行政基本运行经费支配权已经逐步下移至学院，但重要财务、重要人事、重大办学事项的管理权仍相对集中在校级”的现象。也就是说，在高校的内部管理中仍然存在学校职能部门权力相对集中的问题，“权力集中学校”“校院分权不够”是当前校院两级管理中突出的问题，制约和阻碍了学院办学活力的释放，也是“院为实体”改革难以深入推进的重要因素。

学校职能部门权力相对集中，原因是多方面的。一方面，是科层管理组织中多年管理上的惯性思维因素，职能部门具有强烈的当好学校“守门员”意识；另一方面，是职能部门权力的需要，在戴维·麦克利兰的需要理论中，“权力需要是影响或控制他人且不受他人控制的需要”。给管理者带来最大满足的是通过权力和个人的影响力对他人达成组织目标的影响。在组织中，管理者往往非常渴望并不遗余力地通过自己对他人的影响协调大家共同努力去完成组织的目标与任务。

（二）学院发展不平衡，学院权力配置一刀切制约发展活力

高校内部治理体系现代化，必须理顺校院两级管理关系，在这其中学校对各个学院的权力配置是无法回避的话题。我国的高水平大学与世界著名大学有着很大不同，即学院数量比较多。有学者对 30 所世界著名大学进行研究发现，平均设有 9.7 个学院，其中 6 所大学的学院数量在 5 个以下（含 5 个）。从我国 36 所双一流 A 类大学学院设置来看，绝大多数都有 20 多个学院，最多的达到 46 个学院。这么多学院，如果政策上一刀切、一视同仁地

管理，既不科学也不公平。

在校院两级管理中，政策性制约比资源性制约更深刻地影响学院的长期发展。人、财、物是维持办学的基础性资源，学校往往按照公平原则，按照师生规模对学院进行投入。从学院个体角度上来说，往往希望更多的政策倾斜，也都能找到争取特殊照顾的理由，传统优势学院强调自己贡献大应该重点支持，新兴弱势学院强调刚刚起步嗷嗷待哺，在政策上学院都希望学校给予本学院“特事特办”。学院差异是推进校院两级管理的难点，学院发展阶段和治理水平参差不齐，对各学院政策上一刀切、一视同仁地对待是有悖于公平的。由于各学院治理水平和学科发展情况千差万别，一刀切、一视同仁的政策无法适用于所有的学院，因此应该在权力配置中更多地考虑分类指导，实施分类管理，选择性地增强、个性化地供给，以切实激发学院办学活力。

（三）权责下放不同步，影响校院两级管理效能

校院两级管理，本质上是权力、责任以及利益在校院之间和各个不同利益群体之间的分配与制约，体现它们相互间的权力作用关系、责任分担关系和利益博弈关系。权力下放是校院两级管理的题中之义，否则也就不用搞成两级管理也就不需要分级了，在这一点上是比较有共识的。但是在讨论具体哪些权力和资源应该下放，如何下放时会产生较大的分歧，学校职能部门与学院之间的信赖基础还不够。

不少学院抱怨学校机关职能部门把繁琐的行政事务都下放了，但是学院渴望的核心权力依然抓得很牢。对于行政事务，职能部门希望下放给学院，学院则希望留在职能部门，担心下放学院会增加负担和压力；对于核心权力，学院希望下放下来，职能部门则希望留在学校，担心学院“接不住”“用不好”。学院在争取权力和资源时，强调“院为实体”的理由，在回避事务和麻烦时擅长回避“院为实体”的概念。职能部门在下放权力和行政事务时往往选择性下放，学院在接受权力和行政事务下放时也是习惯于选择性接受。

这种权责下放不同步，权责利分割的取向必然影响校院两级管理效能。

三、基于权力规制的校院两级管理改革路向

权力规制，旨在规范校院权力运行机制、促进管理机制的高效运行，激发校院两级办学活力。它是规范权力而不是控制活力；是完善现代大学治理体系，而不是抑制校院两级管理创新。

（一）清晰界定校院两级权责利关系，推进管理重心下移学院

完善校院两级管理，核心任务是要在学校和学院之间进行科学合理地责权利界定和划分，既包括行政方面的、也包括学术方面的，具体来说就要在职能部门与学院之间、学院与学院之间、学科与学科之间构建新型的责权利分配与制约模式。当前，高等学校办学规模不断扩大，甚至异地办学、特区学院也不断涌现，依靠学校职能部门进行高度集权的管理模式已经脱离校情，所造成的弊病越来越突出，成为影响学校持续发展的制度障碍。

校院协商互动、协同治理、分权制约、责权对等，是现代大学善治的重要理念精神。这要求高校按教育规律和学科发展规律办事，赋予学院以权能，强化学院责任体系，尊重学院利益。以放权为核心优化校院两级管理，但保障学校整体调控能力；以让权为主轴激发学科发展活力，但保障学校长远利益；以确权为要义规范各类治理主体权责，但保持稳定与变革的张力。要推进“院为实体”改革，使学院具有自主培养学生、评聘师资、管理学术、开展对外交流和配置院内资源权等权力，成为集人才培养、科学研究、师资建设、科研开展、财务运行等职能于一身的实体性机构。突破校级集权管理的模式，需要扩大学院和学科的自主权，实现学校管理重心与权力的下移。校级层面集权过重，对学院干预和控制太多，学院和学科就会缺乏微观运行的目标和动力机制，从而制约大学整体的创新空间。学院和学科只有享有自主权和自由活动空间，权益得到保障，才会有向外部参与竞争的动力和在内部实行创新的活力。学校对学院要加快简政放权步伐，“当放则放，应放尽放”，以放权为常态，以不放为例外，确保“放下去”。学校职能部门主要做好规

划、服务、监督和风险管控，推进学院提高自主办学能级，确保“接得好”，激发学院、学科和广大教师的活力。

（二）提高校院两级管理中权力规制的合法性，增强执行效率

合法性是制度理论的重要概念之一。英国著名政治学者斯托克认为“权力要合法必需有三个条件：符合既定的规则；规则本身经受得起以共有的信仰为参照而进行的检验；以及下属——尤其是其中最重要的成员——对特定的权力关系明白表示同意。”也就是说，权力合法性是人们内心对规则的认同和遵守。校院两级管理涉及方方面面的责权利关系，必须要广泛凝聚共识、制定严谨的权力清单和权力运行规则、并征得各个利益主体的同意，才能增强对权力规制的认同和遵守。现代善治的基本价值构成治理的核心价值体系，包括合法性、透明、参与、法治、回应、责任、效益、廉洁、公正、和谐等。只有内化于高校各类治理主体并体现在校院两级管理的规则和程序设计之中，一个良好的、有效的校院两级管理体系才能真正建构，从而推动高校治理的三大目标实现。在校院两级管理中，责权利的统一是一个复杂的过程，不可能一蹴而就也不能自然形成，职能部门的权力下放也不可能那么自觉和那么乐见其成。从“政治人”和“经济人”的视角来分析，无论是学院还是职能部处都希望尽量多一些权力、少承担一些责任和事务。如何推进权力下放学院、如何推进职能部处与学院责任分担、如何合理配置利益格局，就需要从学校层面来制定一种秩序和规则，推动学校各种利益主体进入法治思维框架。法治思维从本质上来说是“理性思维、正当性思维与系统性思维的统一，它要求人们在作出相应决策时按照法治要求而非人治思维和权力思维等其他要求来选择自己行为”。

学校是由不同的主体（例如不同的学院、学科、职能部门）、不同功能领域（例如人才培养、科研工作、人事工作对外交流）组成的，要用超然于各种利益之上的秩序和规制来规定不同主体和不同领域之间的边界，规范它们之间权力、责任、利益的关系。这样才能发挥规制的导向和协调功能、预

期和保护功能，增强学院在自主办学中的预见性、减少不确定性，使他们对未来有明确行为预期。

（三）建立并运行内控体系，以民主责任制建设为方向完善学院治理结构

学院权力是由学校授权并向学校负责，而且学院的责任链条和问责体系应当完整有效，无人负责就容易陷入学院治理的“无政府”状态。内部控制是保障学院权力规范有序、科学高效运行的有效手段。随着“院为实体”的推进，管理重心的下移，学院拥有的权力、资源和自主性大大增加，必须推进学院内部控制建设，建立健全科学高效的制约监督体系，在激发学院活力的同时规范学院行为。公共选择理论的主要代表人物布坎南主张，要制约掌权者的权力和行使权力行为，就一定要把掌权者也视为自身利益最大化的追求者，这在学院治理中同样不可忽视。既要防止政治权力对学术权力的侵蚀干预，也要防范学术权力对政治权力的架空虚置，警惕和控制学术权力持有者对本专业、本学科、本学院的非公平性偏好与庇护。建立高效能决策执行系统与决策反馈系统，健全学院学术共同体组织系统，健全师生监督渠道和运行机制，加强学院制度化建设和风险管控举措。

学院承接了学校下放的权力和资源，就必须承担相应的发展责任。学校要完善现代大学治理体系，指导学院加强内控体系建设和风险管理朝着学校内部治理体系和治理能力现代化的目标，在放开放活的同时，加强学院和学校的制度完善，防范风险，特别是要加强对学院内控体系建设和风险管理的指导、评估和监督。在人类历史中，“对权力的节制”是一个悠久的难题。伯特兰·罗素认为仅局限在政治条件方面并不能找到圆满解决节制权力的办法，还需要考虑经济条件、宣传条件、心理和教育条件等方面。

推进学院行政机构改革，健全“院为实体”改革支撑体系，根据财权、人事权、事务权的下放情况和学院发展需求，推进学院行政机构和人员配置改革。以服务、规划、评价为导向，对校院两级管理进行机构、功能、流程

和管理体系的再造，以适应管理重心下移的学校治理体系现代化。

（四）加强对学院发展性评估，强化学校的统筹和监督功能

随着校院两级管理改革的深入，学院的实体化越来越强，校职能部处的职能将更多地从直接管理中退出，转向规划统筹和监督评估，工作的重心是实现目标管理，强化过程监督，突出评估与考核。学校下放权力与资源，目的是激发学院活力和自主性，但权力和资源的下放与学院的治理水平和内控能力密切相关。

学校要加强对学院发展性评估，特别是要用好负反馈调节机制，确保信息沟通的多通道和平衡纠偏机制。校院沟通中如果只有单一的信息沟通渠道，学院就会经常性地对政策执行效果“报喜不报忧”和“秀亮点”的正反馈，这样容易使错误的决策得不到及时的纠偏从而影响高校治理的效能。政策执行效果在多大程度上满足了预期目标，需要通过相对独立的评估评价反馈给学校决策层以便影响其下一波的政策调整或政策延续。对权力下放和资源配置的统筹与评估，建立和完善学院发展评价体系，积极开展第三方评估并根据评价结果对权力与资源配置进行调整。指标体系的设立应该从规模、质量、结构与效益等方面，设定周期和年度规划目标，重点对学院的治理能力与发展潜力进行考核，强调学院的发展规划与远景目标的统一，注重对学院的成长性评价。防止学院对下放权力的无序运行，杜绝资源浪费，守住底线，管控风险，切实激发学院办学活力。（原载于《高教探索》2019年第10期）

“重心下移”激活二级学院办学活力

——北京师范大学校院两级管理体制改革的经验介绍

北京师范大学 楚江亭 李彦青

近年来，北京师范大学在借鉴世界一流大学有关二级学院治理经验的基础上，通过管理重心下移、赋予二级学院办学自主权、完善“四位一体”的内部权力结构、落实监督保障措施等方式，初步形成了系统完备、科学规范、多元共治、运行有效的二级学院治理体系。

树立“自主办院”的治理新理念

将二级学院作为高校治理的重要主体。学校明确了和二级学院在行政管理、科研、教学等方面的权力及职能边界，在工作方式上减少对二级学院的管控，发挥宏观指导、服务咨询、监督保障等作用，而且注重引导二级学院确立“自主办院”的基本理念。在二级学院对高校、政府部门、社会中介组织等的角色定位、职能边界有清晰认识的基础上，要求二级学院不断调整与完善行政权力、学术权力和民主权力之间的关系，既注重治理结构的扁平化，各治理主体的分权、共治与制衡，又关注各治理主体责权利的统一、沟通协调等治理能力的提升。把学院自律、增强自主办学能力与师生员工等的评价、监督密切结合起来，避免“一放就乱、一管就死”等传统问题的产生。

规范二级学院治理结构。学校在系统分析各个二级学院办院历史、学科建设、发展定位等基础上，重新构建了包括价值追求、主体构成、机构设置、治理方式等要素在内的完整的学校及二级学院治理结构，并以此为依据，不断提升各二级学院治理主体的规划、协商、处理问题等方面的能力。针对师生员工反映强烈、治理难度大、易出现管理漏洞的领域，明确要求二级学院强化制度规范，并从机构设置上明晰职能分工、人员配置等，确保二级学院治理的顺利进行。

把人才培养、学术研究及制度建设放在首位。基于二级学院治理是一个

建立及完善制度规范、逐步形成新的组织机构及运行机制的过程，二级学院将人才培养、学术研究视为学院工作的重中之重，并以此为中心，不断加大力度健全相关的组织结构、完善制度规范。如，进一步明确学院学术委员会的职责、权利和义务，完善其中的各项规范程序，明晰对成员进行必要的制度约束等，保障二级学院中心工作更好地完成。

健全“职责清晰”的制度保障体系

进一步明确章程的法律地位、完善其内容。学校邀请有关专家、校院领导、二级学院师生代表等，在深入理解《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国高等教育法》等法律法规的基础上，全面完善章程内容，对其中二级学院治理目标、组织构架、核心工作、人员设置等进行充分论证，既明确学校与二级学院的关系、学校应提供的支持与帮助，又厘清二级学院的角色及职能定位、内部各个群体的权责与义务，等等。

进一步完善二级学院的制度体系。基于个别二级学院章程、相关委员会、有关制度实施细则缺失等问题，学校提出要有效支持人才培养、科学研究、社会服务等工作，就迫切需要细化二级学院章程，并进一步强化学术权力、健全各个委员会、完善各项规章制度。逐步形成以学院章程为基本准则，机构权责明晰、制度规范合理、可操作性强、师生员工广泛认同的完整的二级学院治理制度体系。

健全激励制度，强化学院间合作、学科交叉融合。学校引导并支持学院之间，以及一级学科内、不同学科间的资源整合、平台建设和优势共享，重视在学科建设、重大项目研究中的学科交叉与融合，以及各种资源的统筹使用、协调发展。如，通过增加学校激励制度，引领相关学科集中、研究领域集群、研究课题集成等形成协同创新的科研机制；通过设立二级学科合作的“研究院”“攻关团队”等一体化的学术机构，构建学院间学术研究的新高地；通过“系统平台—共同体合作”等模式形成促进教师专业发展、人才培养的有效途径，等等。

构建“四位一体”的内部权力结构

“四位一体”指由党支部所代表的政治权力、院长及行政班子所代表的行政权力、教授等所代表的学术权力、教职工和学生所代表的民主权力所组成的二级学院权力结构体系。优化二级学院权力结构，既要充分发挥各个权力主体的作用，又要实现相互之间的协调与制衡。

坚持党支部在二级学院治理中的政治核心地位。党支部强调集体领导，在具体事务管理中，既支持院长等行政班子成员在其职责范围内独立开展工作，又通过党政联席会、支部会等途径实现对院长行政权力的监督。

保证院长及行政领导班子在二级学院治理中的行政主体地位。基于部分高校二级学院中存在的党政二元结构难以耦合、院长与书记存在矛盾等问题，学校在坚持党支部集体领导的前提下，注重完善行政管理工作的各项规章制度及操作规范，既保障党支部成员、师生员工的知情权，又使院长等行政领导班子成员能够自主决策、创新性地开展相关工作。

发挥教授治学的主导作用。基于以教授为代表的学术委员会在学院治理中的重要作用，学校要求二级学院的章程及相关制度中应明确教授治学的重要性，明晰党支部、行政在治学方面的权责、工作职能及边界，保证教授治学在学科建设、博士硕士点评估、学位授予、职称评审、学术交流等方面的决策权、决定权。既维护学术权力，又为具体的学术研究、人才培养及相关工作提供支持与服务，保障学术委员会、学位委员会等在学院治理中作用的发挥。

保障师生员工的参与权、监督权。学校要求二级学院完善相关规章制度，如定期召开党政联席会、完善“三重一大”决策程序等，同时及时更新学院网站信息，公布涉及学院发展的重大事务及关系师生生活等重要事项，并从制度上明确师生员工对党支部的政治权力、院长等的行政权力、教授等的学术权力的履行状况进行监督与反馈。

畅通“多元主体”的监督反馈渠道

拓宽监督渠道，加大信息公开。以章程为依据，学校各二级学院不断完善各项检查、评价与督导制度，补充完善教职工、学生等参与相关事务的主要内容、议事程序、途径方法等细则，明晰师生权力的职责与边界，同时，加大办院信息公开力度，使高校、政府部门、社会组织、师生员工、学生家长等全面了解办院信息，更好地参与二级学院治理。

注重提升各个治理主体的监督、反馈能力。通过多种形式、设立多种活动不断提升师生员工参与二级学院事务的意愿及能力、激发他们参与的积极性，关注师生员工对二级学院发展定位、课程设置、培养方式、科研创新、社会实践等方面提出的意见及建议，注意疏通师生员工与学院领导、行政管理之间的关系，保证师生的评价与监督能够发挥作用、达到最佳效果。作为一项系统工程，北师大不仅注重管理重心下移，平衡二级学院内外利益相关者的权力义务、职能边界，而且关注协调好二级学院内部政治权力、行政权力、学术权力、民主权力之间的关系，逐步构建扁平、分权、制衡型的治理体系，为真正形成“宏观有序、微观搞活”校院两级治理的良好局面打下了坚实的基础。（原载于《中国教育报》2021年08月23日）

【编辑：高 洁 陈美君 审核：武玉国】

本期发：校领导，各学院、研究院，机关各部门。

鲁东大学发展规划处（学科建设办公室）

2023年3月29日
