

· 教育体制与结构 ·

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

(中国人民大学 教育学院, 北京 100872)

摘要: 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。西方国家大学校院两级运行的基本经验是:学术权力与行政权力由“纵向分权”走向“横向分权”,学校层面以行政权力为主导,实行科层组织模式;基层学术组织层面以学术权力为主导,实行学会组织模式。中国高校建立校院两级运行机制的基本思路应该是由“横向分权”走向“纵向分权”,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。

关键词: 世界一流大学; 内部治理; 校院两级运行

中图分类号: G647; G649 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-4203(2019)08-0027-09

The Institutional Logic of the Two-level Operation in the Universities: International Experience and China's Exploration

ZHOU Guang-li

(School of Education, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: With the comprehensive promotion of “double world-class” construction, the innovation of university internal governance system has become increasingly prominent. The reduction of management focus and the establishment of a two-level operation mechanism have been generally recognized. The basic experience of the two-level operation in western top universities and colleges is as follows: academic power and administrative power move from vertical decentralization to horizontal decentralization; at the level of university, it dominates by administrative power with the model of bureaucratic organization; at the level of grassroot academic organization, it dominates by academic power with the model of academic society. The basic idea of two-level operation mechanism in China's universities should be changed from horizontal decentralization to vertical decentralization, implementing the bureaucratic organization model at the level of university; at the level of college, the academic society organization model should be adopted, with the bureaucratic organization model as the supplement.

Key words: world-class university; internal governance; two-level operation

收稿日期: 2019-06-18

基金项目: 中国高等教育学会课题(2017ZD003)

作者简介: 周光礼(1970—), 男, 湖南武冈人, 中国人民大学教育学院教授, 博士生导师, 从事高等教育政策与管理研究。

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，该放的权力放不下去；学院治理能力偏弱，下放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。^[1]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。^[2]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。^[3]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。^[4]

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。^[5]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。^[6]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。^[7]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。”^[8]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。^[9]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。^[10]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:聚焦校一院之间的权力关系

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,这种把教学和科研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。”^[11]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。^[12]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。^[13]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。^[14]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。^[15]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。”^[16]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。^[17]

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的“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的“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,要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	以学术委员会作为校内最高学术机构,强化学术委员会在学校组织体系中的地位和作用,统筹行使学术事务的决策、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。^[18]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;进一步明确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”。C9

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,强调绩效管理与问责制,进一步强化科层组织模式。这种改革在学校层面可能会加剧“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,作为底部沉重的组织,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。

参考文献：

- [1][3] 托尼·布什. 当代西方教育管理新模式[M]. 强海燕,译. 南京:南京师范大学出版社,1998:40,75.
- [2][4] 罗伯特·伯恩鲍姆. 大学运行模式[M]. 别敦荣,主译. 青岛:中国海洋大学出版社,2003:102-109,82-89.
- [5][7][14][15][17][18] 周光礼. 从管理到治理:大学章程再定位[J]. 湖南师范大学教育科学学报,2014,(2):71-77.
- [6] 赵炬明. 现代大学与院校研究(上)——美国院校研究发展述评[J]. 高等教育研究,2003,(3):35-45.
- [8][9][10][11][12][13] 约翰·范德格拉夫. 学术权力——七国高等教育管理体制比较[M]. 张维平等,译. 杭州:浙江教育出版社,1989:24,32,110,39,44,191.
- [16] 伯顿·克拉克. 高等教育系统——学术组织的跨国研究[M]. 王承绪等,译. 杭州:杭州大学出版社,1994:145.

(本文责任编辑 许宏)