内部资料请勿外传

|  |
| --- |
| 高教研究选编 |

**2017年第12期（总第134期）**

武汉轻工大学发展规划处编印 2017年12月

目 录

[**论大学治理** 1](#_Toc501355366)

[**1949年以来中国大学治理的历史变迁**](#_Toc501355367) [11](#_Toc501355368)

[**德治礼序与中国大学治理** 28](#_Toc501355369)

[**重塑“共同治理”：高校内部治理的改革之路** 41](#_Toc501355370)

[**行业性院校的治理困境与创新逻辑** 49](#_Toc501355371)

[**基于人才培养视角的地方高校治理结构改革路径探讨** 58](#_Toc501355372)

**编者按:** 党的十九大不仅开辟了中国特色社会主义新时代，也开启了高等教育发展新格局。十九大报告将建设教育强国作为中华民族伟大复兴的基础工程，明确提出实现高等教育内涵式发展。加强高校内涵建设的重要内容之一，就是推进大学治理体系和治理能力现代化。大学治理在政策上已经得到明确，但治理改革仍处于起步阶段，结合我校建设实际，本期选编特别围绕“大学治理”选取了近年来多名专家的研究成果，供学习研究。

**论大学治理**

**别敦荣**

大学治理是我国高等教育体制改革的重要内容。我国大学治理是党政领导下的治理，是一种授权治理，具有从属性、补充性和学术性三重属性；我国大学治理改革的目的是为了提高各方办学主体的参与度，遵循大学的规律办学，进而建立党、政、学权力平衡治理体系，建立教授治学和学术自由的实践机制，建立院系自主办学体系，以提高办学质量；我国大学治理采用的是一种嵌入式治理模式，即在现行的大学领导管理体制中，嵌入一些治理机制。战略规划是一种现代治理策略，是一种能够集中全校师生员工的智慧来办学的治理手段，其灵魂是战略。只有采用蕴含科学战略的规划，才能实现有效治理，促进高等教育与大学的跨越式发展。

一、我国大学治理的性质

笔者发现，关于我国大学治理的性质问题，学术界研究很少。然而，不弄清楚治理的性质，很难更深入地来思考我们究竟要建立什么样的治理体系，用什么样的治理方式来解决问题。如何认识我国大学治理的性质？我们可以从与大学治理相关的几个主要组织和相关人员群体对治理的态度进行考察。与大学治理相关的主要组织和相关人员群体包括:上级党委和政府、大学和院系及各级领导团队、教师和学生等。

上级党委和政府对大学的影响有共同的部分，也有不同的部分。有的政策文件是由二者共同发布的，有的工作是由党委和政府共同推动的，当然，也有一些工作是由二者分别负责、独立开展的。从我国大学治理的要求看，我国大学治理主要是由党委和政府推动的，不论是治理的需要，还是治理机制的建立，往往都是由党委和政府的政策文件先提出来。

党委和政府希望通过治理解决大学的什么问题？根据对政策文件的研究，笔者发现，党委和政府希望通过治理来解决的问题，主要不是党委和政府部门与大学的关系，不是学校的效率问题，而是在现行的管理体制下，如何加强大学的教学、科学研究，如何重视一些相关的利益群体对学校的关注，包括教师对学校的关注，学生对学校的关注，一些企事业单位对学校的关注，要使他们的需求在学校的办学中得到体现，以提高大学内外对办学的满意度。所以，我们需要明确的是，党委和政府对大学治理的要求，不是希望通过治理来改变党的领导，不是改变大学领导管理体制，不是改变大学党委会、常委会、行政办公会的组织和运作方式，不是改变大学党委和行政领导的任命方式，也不是要弱化大学党政部门的职责。所有这些，在相关政策文件中都没有涉及。治理是要在现行的大学领导管理体制下，改进大学管理与办学，以达到提高大学办学水平的目的。

从大学自身来讲，内部也是党政两套体系，对学校实施领导和管理。党委会、校长办公会、党政部门等组织机构对学校的领导和管理作用是很大的，整个学校都是在党政领导下运转，其他的力量很少能够产生影响。在校内，党政部门、书记、校长等党政领导对治理持有什么看法，又希望通过治理解决学校的什么问题？总体上看，他们对治理的态度是相对被动的。大学治理主要是外部党政组织的要求，治理的要求主要是在大学内部建立一套新的机制，与大学党政领导及相关部门一起发挥作用。也就是说，大学治理是外部推动的。从大学党政领导角度看，治理改革并不是主动行为，具有一定的被动性。这种被动性主要表现在大学党政部门和领导一般都是根据上级党政部门的政策文件精神来推动治理改革，较少基于自身办学的特殊需要来谋划治理改革，不论是治理内容和范围，还是治理机制，基本上是照章办事，有的甚至只是形式上按照要求来做，实质上推进很少。在大学治理改革中，既难见放权，也难见分权。

就大学办学而言，二级院系是主体，是大学的生命力之所在。相对于其他社会组织，大学是一种学术组织，这个学术组织的性质主要体现在二级院系。大学是二级院系的集合体，更多地表现为一个办学的总体架构，真正的办学单位在二级院系。二级院系的院长(系主任)是办学的领导者，是学术领袖，他们对治理的态度非常重要。从实际情况看，他们对大学治理既没有太高的希望，也没有太大的积极性。在治理改革中，他们往往按照上级的政策要求和学校的布置而被动应付。很少有院系领导非常希望通过建立一套治理体系，来解决院系改革、发展和建设中的各种问题。所以，在治理改革中，院系主动作为的少，院长（系主任）对治理的积极性不高，并没有把治理看得有多么重要。

再看教师。由于长期缺乏参与学校管理的经验，大学教师享有的民主管理权利有限，很少在院系决策中发挥作用，这样，就形成了一种心理定势，即除了教学、研究以外，学校和院系其他事务与自己关系不大。因此，虽然教师是大学治理改革主要的关系者，但却极少有教师主动提出参与学校和院系管理、决策。教师究竟应当在治理中发挥什么作用，大家并不清楚。在已经建立的治理机制中，部分教师成为了治理的成员，但大都是被邀请参与治理。只有个别大学是通过层层选举，选出几个教授代表参与相关治理，比如到学术委员会中去。在这一点上，云南财经大学做得很好，它的选举工作做得非常严格规范，它希望建立一种基于教师内在需要的治理机制。但我们也发现，它不是教师基于自身需要主动去做的，而是通过行政机制层层发动，要求教师参与的。美国有一个大学教授协会(AAUP)，是教授们自己建立起来的，积极参与大学的学术事件调查，呼吁大学尊重教师权益。美国大学内部的教授会也是这样建立起来的，是教师自己的组织。在我国大学治理中，教师的参与大都是被动的，不是基于其自身需要，是行政指定参与的，他们在各种治理组织中的行为表现一般也是被动的。

欧美国家大学有两种性质的治理：一是共同治理。大学是一个学术共同体，在共同体中，大家都是平等的，大学事务的决定权由大家一起共同拥有，所以，大学事务也由大家共同协商处理。大学的各种治理机构之间不存在隶属关系，各自独立地发挥作用。二是分享治理。现代大学越来越成为了一个复杂的利益团体，校内外各种利益相关方在大学办学中拥有自身的利益，因此，基于利益维护与分享的需要，形成了不同利益群体分享治理权力的结构体系。共同治理和分享治理是欧美大学治理的两种主要性质，细分起来，欧洲大学以共同治理为主，美国大学以分享治理为主。

我国大学既不是学术共同体组织，也不是利益相关者团体，所以，大学治理既不是共同治理，也不是分享治理，而是一种授权治理。也就是说，我国大学治理的权力既不是源于学术共同体的专业权力，也不是源于利益相关者的利益权，而是源于外部党政组织的授权，治理的合法性是外部党政组织所赋予的，治理的范围、内容、形式、程序等都是由相关政策法规文件所规定的，没有规定的治理基本上是不存在的，即便存在，也不具有正式的影响力。不论共同治理还是分享治理，各参与方都是平等的主体，但在我国大学治理中，各参与方的正式行政职位和身份关系重大，对治理过程和结果有重要影响。授权治理是在我国社会环境和高等教育体制下出现的，不能想当然地去界定我国大学治理，更不能将国外大学治理的特征强加于我国大学治理。因此，我国大学治理的授权性质具有三重内涵：

第一，从属性。我国大学治理从属于现行的党政领导管理体制，任何治理机制都不具有独立地位，其作用的发挥受制于各级党政领导管理机制。可以说，我国大学治理是党政领导下的治理。从属于党政领导是我国大学治理不同于欧美国家核心之处。

第二，补充性。我国大学有一套完整的党政领导管理体系，治理并不改变任何党政领导体制和机制，也不影响或弱化党政机构和领导对大学的领导管理权力。这是我国大学治理的前提。在现行的领导管理体制下，我国大学办学存在一些不能尽如人意之处，而现行的党政领导管理又不能很好地解决这些问题，这样就有了治理的需要。在一定意义上讲，党政领导管理体系主要根据政治逻辑和行政逻辑处理大学问题，可能解决发展的政治方向和行政效率问题，但大学作为社会学术组织，学术发展是它的生命所在，要建设高水平大学，除了政治方向和行政效率的要求外，还不能缺少学术领导的要求。治理就是要通过一些补充机制，解决现行的体制机制不能解决的问题，而不是要用新的治理机制去取代现行的大学领导管理体制机制。

第三，学术性。我国大学治理总体上是希望建立一种学术治理体系，这是我国大学领导管理体制中所缺乏的。不管是学术委员会、教授会，还是理事会等，都不是纯粹的行政决策机制，行政决策有党政领导管理体系来负责。党政领导管理体系非常完备、非常有效，要在党政领导管理体系之外再建一个决策体系，是不可能的。大学治理改革要建立的是学术治理机制，是着眼于处理有关学术问题的机制。所以，我国大学治理具有学术性。

二、我国大学治理的目的

大学治理有其特定的背景。我国大学治理的背景与欧美国家有着显著的差别，这也就决定了治理的目的是不同的。大学治理背景的宏观层面涉及包括政府在内的其他社会组织与大学的关系，微观层面涉及大学内部各群体之间的关系。这些关系有些是原生的，有些则是后发的。在欧美国家，调节大学内外部各种关系的基本原则主要有四个，即学术自由、大学自治、学术问责和学术自律。这些原则是欧美大学在数百年历史演进中不断确立起来的，是约束和指导大学治理的基本条件。

由于我国特殊的社会文化和大学发展环境，我国大学治理的背景更为复杂。在宏观层面，我国大学面临非常强势的党委和政府的直接领导和管理，尽管国家法律和政策文件规定了大学的法人地位，但却难以得到完全落实，大学自主办学难以实现。在微观层面，各级各类大学也是集中、集权领导和管理，权力都集中在学校的顶层，学校主要领导和党政部门主要负责人掌握了各方面工作的决策权。大学的文化也是行政文化占主导，学术文化被行政文化所消解。这就使得我国大学与欧美大学存在巨大的差别：欧美大学的行政是基于辅助地位的，我国大学的行政都是处于主导地位的，所有行政人员都掌握了行政决策和执行权力。明确了这样的背景，我们才能更准确地界定我国大学治理的目的。我国大学治理的目的大致可以从两个方面来考察：一是建设什么样的体制机制，二是要解决什么问题。从体制机制建设来讲，主要有以下三个目的：

第一，建立党、政、学权力平衡治理体系。在我国大学内部，党政领导管理体制是非常完备的，相关政策文件没有要求对党政领导管理体制机制进行增减，这也就意味着总体上这两套体制机制在大学治理中依然要发挥重要作用。另外，学术治理体系还很不完善，应有的作用没有发挥出来，因此，我国大学治理要逐渐建立健全学术治理体制机制，建立起党、政、学“三驾马车”的治理体系。

第二，建立教授治学和学术自由的实践机制。到目前为止，在我国大学，教授治学依然只是一种理念；《教育规划纲要》提出的“尊重学术自由”，主要还停留在呼吁上。究竟怎么实现教授治学、学术自由？当然，在学术治理体制中，是包括了一些教授治学机制的，除此之外，还应当有教授，包括全体教师在内，集体和个人在学术工作中的参与权，以及专业权力的实现和保障机制。

第三，建立院系自主办学体系。我国高校在学校和院系层面都是非常简单化的行政领导管理体系，学校的基本工作流程是学校向院系下达指令，院系领导直接听命于学校领导或各党政部处领导。这是一种单向的、自上而下的领导管理体系。这就使得我国大学二级院系想要按照自身学科、专业特点来办学很难，由学校行政统一领导只解决了一致性的问题，不能解决各学科、专业发展的生命力问题。现在，我国大学大都规模庞大，功能多样，目标复杂而差异显著，各学科、专业发展的要求很不一样，如果没有二级院系的自主办学，是不可能办好的，建设一流大学或高水平大学也是不可想象的。因此，必须建立院系自主办学体系。

从更抽象的角度看，我国大学治理要达到的目的有二：第一，加强大学办学利益相关者的参与度。我国大学办学的利益相关者是多元的，既有大学内部的党政人员，也有教师、学生，还有社会有关方面，比如，相关企事业单位。办学主体的参与可以是在学校决策层面的参与，也可以是院系办学中的支持与合作，还可以是学校师生的支持。各方广泛的参与要通过治理和治理机制来实现，今天的大学不是单纯的学术组织，不是纯粹的政治组织，不是营利的经济组织，也不应当是行政化的组织。但是，学术的、政治的、经济的、行政的等各种性质在我国大学都有表现，都不能忽视，这就要加强各方人员或代表的参与，要建立相应的机制，让他们参与到大学的治理中来。只有这样，我国大学才能有效地协调各种不同利益关系，包括学术、政治、行政和经济等各方面的利益关系。过去，我国曾经把大学作为纯粹的政治组织，现在又有行政化、市场化的倾向。但大学毕竟要依靠学术发挥功能，所以，我国大学不能单纯地依靠政治领导办学，也不能单纯地依靠行政管理办学，还要有治理，将党、政、学、经等各方面的利益相关者都包括进来，共同参与到办学中。惟其如此，我国大学才有可能兼济天下，得到良好的发展。

第二，遵循大学的规律办学。大学办学有规律，大学的办学规律不在行政规律，不在经济规律，也不在政治规律。大学首先是高等教育组织，真正的合规律办学在于人的个性化培养。只有个性化地培养人，才能达至人格的解放。自由教育（liberal education）是大学教育的最高规律，通过教育达到马克思所说的“人格心灵的唤醒”，让学生有一颗自由的心，大学才能真正培养出高素质人才，办出真正的一流大学。大学办学的合规律性，最关键的是合乎教育规律，使大学能够按教育规律培养人。

这就是我国提倡大学治理要达到的目的。如果不能达到上述目的，我国大学治理是没有意义的。当然，也应当看到，要达到上述治理目的，不是轻而易举的事情，也不是短期内能够完全实现的，需要长期的努力，更需要大学能够抱定信念，积极推行，不断进步，既做好形式层面的改革，又始终不偏离实质层面的要求，使实质与形式达到有机统一。

三、我国大学的治理模式

欧美大学的共同治理和分享治理主要是基于大学是一个学术共同体和利益共同体的认知，我国大学授权治理的逻辑与欧美大学显著不同。我国大学治理应当处理好几个关系：一是大学与外部党委和政府的关系；二是学校与院系的关系；三是学校与外部企事业单位的关系；四是学校党政群体与学术群体之间的关系，等等。鉴于这些关系的性质及其复杂化程度，我国大学治理采取的主要是一种嵌入式模式，即在现行的大学领导管理体制中，嵌入一些治理机制。我国大学治理不是要建立一些新的机制取代现有的领导管理体制，而是在现有的领导管理体系之外，再建立若干治理机制，以补充现行体制机制的不足。嵌入式治理模式是一种适应我国国情和现行大学领导管理体制的选择，只要认识到位、举措得当，就可以发挥多方面作用。欧美国家大学治理有其优势，其部分机制也可以借鉴，但整体移植过来是不恰当的。就目前而言，要达到大学治理的目的，嵌入式治理可以采取以下措施：

第一，在学校层面，建立健全学术委员会或教授会，完善学校层面的学术治理机制。在推行大学治理的时候，存在一个误区，即学术治理与一般教师无关，只与教授有关。比如，很多大学都规定了教授享有参加学术委员会或教授会的权利，一般教师不享有类似的权利。这是不合理的。大学不只是教授的大学，它是所有教师的大学，还是学生的大学，教授学养深厚、经验丰富，在大学治理中拥有较大的参与治理权利，是可以理解的。但将一般教师排斥在大学治理之外，就背弃了大学治理的精神。事实上，所有的教学人员都拥有参与大学治理的权利，都应当被纳入到学校学术治理的机制中去。

第二，在院系层面，建立自主办学机制。扩大院系办学自主权，使院系成为相对独立的办学主体，“激活学术心脏地带”，是我国大学治理改革的重点。应当将综合改革与推行大学治理改革结合起来，对院系办学自主权进行系统设计，逐步扩大和落实院系自主权力，使其能够相对独立自主地处理自身的办学问题。此外，在现有的院长（系主任）和党委会（总支部）之外，完善学术治理体系，建立院系教授会和各种教师委员会，将学科、专业建设与发展的各种事务纳入全体教师的治理范围。与此同时，应当逐步建立和完善学术自由的落实与保障机制。

第三，建立董事会（理事会）机制。我国少数大学曾经建立了董事会（理事会）机制，在办学中发挥了一定的咨询和参谋作用，在联合办学、支持发展方面也有一定作为，但总体上讲，建立这种机制的大学很 少，而且即便建立了，大多也不规范，影响有限。有人认为，我国大学党委会相当于美国大学董事会。这种认识不但很牵强，而且无助于大学治理改革。建立董事会（理事会）机制，是要将校外相关办学力量与学校合法地联系起来，使校外相关力量与学校形成合力，在办学中发挥积极而重要的作用。

我国有2500多所大学，各大学的校情差别很大，因此，各校也不宜采用完全相同的治理机制。从这个意义上说，嵌入式治理只是反映了我国大学治理机制的特性。不能期望发个文件，所有大学一窝蜂都建立 完全相同的治理机制。如果这样的话，即便建立起来了，也很难对具体的大学发挥影响。各大学可以根据自身的实际，尝试和探索适合校情的治理机制。只有适合各大学自身实际和传统，能够为师生员工所认同 和接受的治理机制，才能对办学发挥积极作用。

四、我国大学治理策略

建立治理机制只是为大学治理提供了条件，要发挥治理的作用，还应当转变办学方式，采用有效的治理策略。什么样的治理策略是有效的呢？根据对国内外成功大学办学经验的研究，笔者发现，战略规划是一种现代治理策略。国外很多大学利用战略规划，实现了有效治理，促进了跨越式发展；我国部分大学采用战略规划，促进了内部权力关系的协调共事，转变了办学方式，实现了快速发展。

我国大学已经具备了采用战略规划促进发展的基本条件。改革开放以来，我国建立了完备的高等教育体系，尽管规模还需要继续扩大，但高等教育发展的主要任务已经由规模扩张转变为内涵发展。也就是说，要使各级各类大学在办学质量上实现飞跃，大学要有理想和愿景。这就要通过战略规划，谋划学校发展愿景，使学校朝着既定的方向不断前进；要使每一年的发展目标可以检测、评估，这样，学校的发展就是透明的，大家对学校发展进程清楚明白；要使学校发展进程是可控的，哪些学科、专业要重点发展，哪些领域要开拓，都要去控制，在可控的轨道上办学，大学就能实现高效率、高质量发展。

大学发展要累积，不能总是从起跑线开始。在传统的大学领导管理体制下，权力高度集中，党政领导的人治色彩浓厚，一届领导干几年，换一届又从头开始。这样的办学是低效率的，难以持续地提升发展水平和质量。大学办学应当是接力赛，是持续不断的，这样的发展才会有累积，才可能积淀出有质量的学校文化。要达到这样的目标，必须采用一些治理方式。战略规划是一种新的办学方式，是一种能够集中全校师生员工的智慧来办学的治理手段。有人可能会说，战略规划并不新鲜，也不是什么治理手段，我国大学通常都会编制发展战略规划，但它没有那么神奇，甚至根本发挥不了作用，很多就如同一篇鬼话，教代会或党代会通过了它也就“寿终正寝”了。应该说，这种说法有一定的道理，在传统的领导管理体制下，大学发展战略规划确实难有发挥作用的空间。但在治理改革中，战略规划是大学实现办学方式转型的不二选择，是实现快速发展的必然要求。

现代大学是资源消耗型大学，越是高水平大学，它所消耗的资是庞大。现代大学又是资源短缺型大学，不论水平高低，普遍存在资源严重不足的问题。解决资源问题的关键不在于筹措资源，尽管筹资的意义丝毫不能忽视，但无论筹资能力多么强大，都是难以满足需要的。解决资源问题的关键在于战略选择，大学功能多样，目标无数，发展需求层出不穷。面对大学发展的现代困境，最有效的办学方式就是战略性取舍。发展什么，不发展什么；走什么道路，不走什么道路；重视什么，不重视什么，都需要取舍。有取有舍，有舍有得，战略规划能够引领大学走上成功的发展轨道。

如何编制战略规划？战略规划不是几个人关起门来，动动笔，就能写出来的。这样做的规划是应景性的行政文本，而不是战略规划。战略规划最重要的，是要有战略，只有把战略研究清楚了，规划才有灵魂。一个规划文本做出来了，却没有战略，那是没有灵魂的，这样划也是不可能发挥什么作用的。

战略是什么？很多大学提出“质量立校战略”“人才强校战略”“科研兴校战略”，等等，这些基本上都不是战略，只是口号。所谓战略，是基于学校长远发展需要所提出来的一整套办学路线图。战略最核心的要素有三个：第一是愿景；第二是目标；第三是行动。愿景是对大学长远发展形态或理想状态的描绘，也就是20年、30年或50年后的蓝图。目标是从当下到实现愿景，大学在五年、十年、二十年等各发展阶段要解决的发展问题和要达到的发展程度。这样的目标不是遥不可及的，也不是捉摸不定的，更不是空洞无物的，而是实实在在、有时间节点、有发展要求、有评估标准的。人们从目标入手就可以了解一所大学未来的发展轨迹，知道什么时候应当发展到何种程度，清楚离实现愿景还有多大距离。要实现发展目标，大学必须采取一些重大行动，推动学校升级转型。战略规划不是要大学按部就班地办学，而是要通过重大行动促进大学发生根本性的改变。这样，愿景、目标、行动就构成了大学发展战略，把它融入到规划当中，变成行动方案，就能引领学校发展。

要提出高质量的战略，需要进行战略研究。战略不是一个人或几个人拍脑袋拍出来的，也不是看看其他大学的规划文本、可以借用来的。编制战略规划，要能够沉下心来，开展战略研究。大学领导要研究战略，规划人员要研究战略，全校师生要研究战略，全校动员，群策群力，集中大家的智慧，才能明确大学发展战略。

战略研究有一些基本要求，这是不能忽视的。主要表现为：第一，要研究和认清国家高等教育发展的形势和趋势，包括区域的、省的高等教育发展形势和趋势。如果不看清楚这个形势，很难做出大学发展前景预测。第二，研究和掌握高等教育和大学发展规律。不掌握高等教育和大学发展规律，很难提出正确的发展战略。第三，研究清楚本校的发展传统。任何发展都是历史的延续，在历史的延续中，进行调节和干预，才能准确地把握发展方向。战略规划就是一种调节和干预机制，它既要尊重历史传统，同时也要修正历史传统中不太合理的方向。与此同时，研究部分大学成功的经验，再加上对国家重大需求和地方重大需求的研究，就有可能对自身未来发展的需求与可能做出科学合理的判断。在这个基础上，再去提炼发展战略，这样提出来的战略就能站位高远，思虑深刻，立足现实，谋划长远。在这样的战略指导下，再去做一定时期大学发展的设计，相对而言就比较简单了。这样做出来的战略规划，就能对大学发展发挥影响。战略规划做好了，且能够付诸实践，大学治理形态就会发生改变。

**1949年以来中国大学治理的历史变迁**

**—基于政策变革的思考**

**张德祥**

大学发展史无疑也是一部大学治理变迁史，而中国大学发展史则是一部国家政策主导下的大学治理变迁史。大学的治理包括大学的外部治理和大学的内部治理，受篇幅的限制，我们这里考察的大学治理主要是指大学的内部治理。大学治理模式的选择不是孤立的行为，一方面它受到大学历史传统的影响，保持其文化的基因与“胎记”，同时，又总要受到它所处时代的社会政治、经济等方面的影响。从世界范围看，大学治理具有一定的国别性，每一个国家的大学治理皆具有自身的特征，即不同国家具有不同的大学治理模式，中国大学的治理具有典型的“中国特征”。中国高等教育属于“后发外生型”，从近代大学产生，政府就与大学的关系紧密，这个特点一直保持至今。受此影响，大学内部治理结构及其模式的变迁一直离不开政府的影响与作用。在政府的作用和影响中，政府的政策与法律一样具有强制性，其约束力不亚于法律，它一直是引导治理变迁的主要力量。1949年新中国成立以后，国家出台各种政策，直接作用于大学的治理，引发大学领导体制、治理结构的变革，影响大学内部各种权力在大学治理中的地位及其权力运行。因此，我们在研究中国大学治理变迁的时候，不能不考虑到这样的特点，这也是我们基于政策分析来考察中国大学治理变迁的原因。本文主要考察1949年新中国成立以后大学治理的变迁，我们会看到中国大学治理表现出明显的阶段性特征，而且这些阶段性的特征是与国家政策密切相关的。我们把1949年以后的大学治理变迁分为三个阶段来考察：1949—1977年是以大学内部领导体制变革为中心的大学治理探索期，1978—2009年是以大学内部管理体制变革为重点的大学治理改革期，2010年至今是以中国特色现代大学制度建设为主旨的大学治理完善期。

一、1949—1977年的中国大学治理：以探索大学内部领导体制为中心

1949年新中国成立以来，国家每一次政治体制或经济体制改革都对中国大学治理产生了不同程度的影响。历史昭示，中国大学的治理及其变革始终与中国的高等教育政策变迁内在地关联在一起，几乎没有离开过国家出台的各种政策法规的指导和引领。概言之，中国大学的外部治理影响着中国大学的内部治理，或者说中国的高等教育行政主导着中国的高等学校管理。这与“中国政府主导着中国经济的改革与发展”存在某种相似性和一致性。

1949—1977年是中国社会的“百废待兴期”，更是中国社会新的“秩序形成期”。在这个特殊的历史时期，改造、跃进、运动、革命等构成了中国社会的主旋律，作为一个高度集权的国家，政府以政治为中心将经济、文化、思想整合为一体，行政力量无所不在，控制了一切社会领域，与政治关联的价值、标准等因素在各领域起着决定性的影响。

在革命战争年代就开始举办高等教育的中国共产党人，深知高等教育对于稳定政权、建设国家、为人民谋福祉的重要性。1949年中国的高等教育基础还很薄弱，当时高等学校数量仅为205所，在校生10.65万人。因此，新政权一成立，国家一方面开始接收、改造旧中国留下的高等学校，着手发展高等教育。另一方面，要解决国家如何治理高等教育以及高等学校（大学）内部如何治理的问题。

就国家如何治理高等教育来说，1949—1977年，国家高等教育的管理模式经历了几次的变革：①确立中央集权高教管理体制（1949—1958年）；②高教管理体制由集权向放权的尝试（1958—1963年）；③高等教育管理体制由放权到收权的调整（1963—1966年）；④“文化大革命”中高教无序的管理体制（1966—1976年）。高等教育的管理体制虽然经历了几次变革，但基本上是中央和地方集权与放权的变动。总体上说，“中央高度集中统一”是这个时期形成的高等教育管理模式的基本特征。

就大学内部的治理来说，新中国成立后，大学面临的当务之急是确定大学内部的领导体制。这是必须要解决的首要问题，这个问题不解决，就谈不上大学的治理。因此，领导体制的确定也就成了这个时期大学治理的主要任务和重要特征。然而，大学实行什么样的领导体制，当时并没有现成的答案，在探索过程中，如同国家高等教育管理体制变革一样，1949—1977年，中国大学尝试了多种领导体制，如校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制、党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制等。

考察这个时期大学的领导体制变革，我们会发现，大学领导体制的变革与中央政府的政策推动密不可分，或者说每次变革都是在中央政府的政策推动和指导下完成的：①校务委员会制（1949年10月—1950年4月）。新中国成立后，中央对旧中国的高等教育实行“维持原有学校，逐步加以必要的与可能的改良”的总方针，采取接管、接收、接办，然后加以改造的方法。各高等学校成立校务委员会，行使管理学校的权力。校务委员会由思想进步的教职工代表组成，集体负责，民主管理学校。②校长负责制（1950年4月—1956年9月）。1950年4月，教育部指示：“凡已由中央人民政府任命的高等学校一律实行校长负责制。”1950年8月14日，经政务院批准实施的《高等学校暂行规程》规定：大学及专门学院采取校（院）长负责制。③党委领导下的校务委员会负责制（1956年9月—1961年9月）。1956年毛泽东《论十大关系》的发表和党的“八大”的召开，推进了教育界对学习苏联经验的深刻反思，由此揭开了摆脱苏联模式、独立探索中国自己高等教育发展道路的序幕。1958年9月，中共中央、国务院发布的《关于教育工作的指示》指出：“在一切高等学校中，应当实行学校党委领导下的校务委员会负责制；一长制容易脱离党委领导，所以是不妥当的。”④党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制（1961年9月—1966年5月）。1961年，中共中央批准试行的《高教六十条》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。高校党委是学校工作的领导核心，对学校工作实行统一领导。高等学校的校长，是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持校务委员会和学校经常工作。”⑤党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制（1966年5月—1976年10月）。文革期间，高等学校的党组织被认为执行修正主义教育路线，所以是踢开党委闹革命。前两年由造反派、红卫兵掌权，然后由军宣队、工宣队掌权。1971年4月，中央批转的《全国教育工作会议纪要》规定：“学校实行党的一元化领导，在党委的统一领导下，充分发挥工宣队的政治作；革命委员会是权力机构。”

考察该时期大学领导体制的变革，我们发现，这个时期中国大学内部领导体制变革是频繁的，28年内变更了5次，即校务委员会制→校长负责制→党委领导下的校务委员会制→党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制→党委领导下的工宣队为主的革命委员会负责制。为什么会如此频繁，或许与两个方面的因素有关：一方面与当时那个充满改造、运动、跃进、革命等的社会密切关联。新中国成立后，大学是作为政府的附属机构存在的，社会政治、经济的变化必然反映到大学的内部来，影响到大学的领导体制，这在以政治为中心整合经济、文化、思想为一体的时代是必然的，是可以理解的。另一方面也与中国大学治理自身的不成熟有关，一切尚在模仿或建构中，自然也一切皆在不确定的变革中。大学领导体制的变化，也反映了国家在努力探寻合适的大学领导体制，力图解决大学领导体制需要处理好的基本问题，如大学领导体制到底是实行“委员会制”好还是“一长制”好，如何处理“党的领导”和“行政领导”的关系，如何处理“集体领导”与“个人负责”的关系，等等。在一个重大问题没有找到最好答案之前，探索是不可避免的，探索是有意义的，探索是为了更好地解决问题。

经过这段时期的探索，中国大学的治理积累了许多经验，这些经验得到国家的认可并以政策的形式确定下来。作为中国大学治理的指南，代表性的政策就是1961年9月中央批准试行的《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》，简称《高校六十条》。《高校六十条》提出了高等教育发展的一系列重要问题，如教学与科研的关系、理论教学与实践教学的关系、本科教学与研究生教学的关系、高等学校领导体制中的党政关系、学术问题的自由讨论等，影响深远，在一定程度上起到了“准高等教育法”的作用。由于“文化大革命”的原因，《高校六十条》一度名存实亡，“文化大革命”结束后，教育部于1978年又修订了《高校六十条》，并且一直沿用到1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布。

二、1978—2009年的中国大学治理：以改革大学内部管理体制为重点

1978年中共中央十一届三中全会后，党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上，党中央决定对内搞活经济、对外实行开放，社会主义现代化建设进入新的时期，经济体制改革则率先而行。伴随1978年开始的改革开放，中国的高等教育也经历了波澜壮阔的改革与发展。

1978—2009年，中国高等教育改革的深度和广度是史无前例的。高等教育管理体制改革、高等学校内部管理体制改革、高等教育投资体制改革、高等教育办学体制改革、高等学校招生就业制度改革、高等教育教学改革等各项改革全面展开，并取得丰硕成果，成为高等教育在这一时期跨越发展的强大动力，为高等教育的健康、持续发展提供了坚实的体制基础和保障，中国的高等教育实现了历史性的跨越。1978年，高等学校的数量598所，在校普通本专科生86.6万人，在校研究生1.09万人，高等教育毛入学率仅为1.2%；到2007年底，全国普通高等学校数量1908所，独立学院318所，民办的其它高等教育机构906所，在校生普通本专科生数量1884.9万人，研究生在校生119.5万人。高等教育在学人数达到2700万人，高等教育毛入学率达到23%。经过30年的大发展，中国高等教育规模已经居于世界第一，成为名副其实的高等教育大国。

在推进高等教育改革与发展的过程中，中共中央和国家政府颁布了一系列重要政策、法规，为高等教育改革与发展做了顶层设计和全面规划，成为高等教育改革与发展的纲领性指导文件。同时，我们也可以看出中央的政策在高等教育改革发展中的强大推动作用。如1985年5月27日，中共中央正式颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》），教育改革全面启动，成为中国教育改革与发展的里程碑。1992年，以邓小平南方谈话和党的十四大为标志，中国的改革开放和现代化建设进入一个新的历史时期，社会主义市场经济体制的建立成为高等教育体制改革最主要的宏观背景。1993年2月13日，中共中央、国务院颁布了《中国教育改革与发展纲要》（以下简称《纲要》）明确提出，要采取综合配套、分步推进的方针，加快步伐，改革包得过多、统得过死的体制，逐步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。1998年全国人大常务委员会通过的《高等教育法》，对高等教育一系列重大问题都做了法律的规定，也使得高等教育依法治教有了法律的保障。

就大学的外部治理来说，政府、社会、大学的关系得到理顺，大学的办学自主权得到明确，并逐步落实。在高等教育宏观管理体制方面，国家改变了计划经济体制下形成的高度集中的管理模式，进一步确立中央与省（自治区、直辖市）分级管理、分级负责的教育管理体制。

就大学的内部治理来说，这个时期中国大学治理紧跟时代步伐迈入新的发展阶段，集中表现为大学治理由“以大学内部领导体制探索为中心”向“以大学内部管理体制改革为重点”拓展，大学内部治理实现了“从单点到多点”或“从点到面”的跃迁。其宗旨是探索中国特色的大学管理模式，建立与社会主义市场经济体制相适应的大学运行机制。在政策的引导和推动下，包括领导体制、人事管理制度、财务管理和分配制度以及后勤服务制度在内的高等学校内部管理体制成为这个时期大学治理变革的重点内容。

**（一）确立党委领导下的校长负责制**

党的十一届三中全会以后，国家逐步恢复高校党委和行政的职能，并逐步把大学的领导体制确定下来：①1978—1985年的党委领导下的校长分工负责制。自1976年10月，两年的徘徊停滞之后，1978年10月，教育部修订的《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》规定：“高等学校的领导体制，是党委领导下的校长分工负责制”，“高等学校的党委委员会，是中国共产党在高等学校的基层组织，是学校工作的领导核心，对学校工作实行统一领导”，校长“是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持学校的经常工作”。②1985—1989年的党委领导下的校长负责制、部分院校试行校长负责制。1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》规定：“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。”③1989年以来的党委领导下的校长负责制。受西方资产阶级自由化思想的冲击，1989年在中国发生了政治风波。汲取这次政治风波的教训，国家重新强化“党委领导下的校长负责制度”。1998年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国高等教育法》明确规定：“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”。

党委领导下的校长负责制是一种按照党的民主集中制原则，实行集体领导、分工负责的制度，它是中国高校的特色和优势所在，也是完善中国特色现代大学制度的基石。党委领导是指党委集体领导，即党委总揽学校改革、发展、稳定的大局，统一领导学校的工作，集体讨论决定学校的一切重大事项；党委既是高校全局工作的领导核心，同时是高校的政治领导核心，也是高校管理体制的领导核心。校长负责是指校长对外是学校的法人代表，对内作为学校最高行政领导，在党委领导下全面主持行政工作，依法行使职权。校长负责是落实党委领导的关键，校长不仅要自觉维护党委的领导地位和权威，还要充分维护高校法人权益。党委领导下的校长负责制是我们党在总结新中国成立以来高等学校发展正反两方面经验基础上确定下来的具有中国特色的大学领导体制，有力地保障了中国高等教育的持续、稳定、健康发展，也是建设现代大学制度的核心内容。

**（二）改革人事与分配制度**

办大学关键在人，关键在教师。全面调动教职员工的积极性，充分发挥全校教职员的能力与潜能，是大学治理的使命和诉求。1978—2009年，大学全面启动人事与分配制度改革，成为这个时期大学治理改革的重点和难点。

1978年以后，国家一直致力于推动高等学校的人事分配制度改革。1978年，国务院转发了教育部《关于高等学校恢复和提升职务问题的请示报告》，恢复教师职称评审制度。1979年，教育部颁布《关于高等学校教师职责及考核的暂行规定》建立教师考核、培训制度，并提出改进校内的分配制度。教育部还在上海交大等部分高校开展定编定员、推行岗位责任制、教师聘任制、人才交流和工资改革等试点。

1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布之后，高等学校内部管理体制改革全面启动。1992年2月，国家教委决定在其直属的36所高等学校全面展开内部管理体制改革，并于同年8月下发了《关于国家教委直属高等学校内部管理体制改革的若干意见》（以下简称《意见》），明确了改革的指导思想和目的，改革的基本思路，校内人事制度改革，校内分配制度改革，校内住房、医疗、退休保险制度的改革，学校内部管理的权限，改革工作的领导和实施。继1992年的《意见》之后，国家相关行政部门出台了一系列人事与分配制度改革政策，为大学的人事与分配制度改革提供了依据和指导：1999年教育部发布了《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》（教人〔1999〕16号）；2000年中共中央办公厅《关于印发〈深化干部人事制度改革纲要〉的通知》（中办发〔2000〕78号）；2000年中组部、人事部、教育部印发了《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》（人发〔2000〕59号）；2002—2004年，国务院先后转发了3份人事部关于事业单位试行人员聘用的改革通知；2006年人事部出台关于《事业单位岗位设置管理的试行办法》，以及经党中央、国务院批准，人事部、财政部、教育部联合下发《关于印发事业单位工作人员收入分配制度改革方案的通知》。这一时期，大学人事制度改革全面推行聘任制，定编定岗，将过去“因人设岗”改为“按需设岗”，精简了高等教育机构，减少了高校内部非教学人员，改善了高校教师的待遇，调动了教师献身高等教育事业的积极性，提高了高等教育的质量和效益。

改革开放30年的人事与分配制度改革，在不同阶段的侧重点和成效有所差异：20世纪80年代中期到90年代前期，改革的主要成效是开始落实高校人事分配自主权，推动从政府直接管理、高度集中的计划管理向政府间接管理、学校自主管理的转变；90年代中期之后10年左右的改革重点是高校用人机制改革，全面推进人力资源配置方式改革，逐步实现从“身份管理”向“岗位管理”的转变；2006年开始至今，高校人事制度改革强调完善机制制度，强调高校岗位管理与聘用制改革结合，与转换用人机制结合，与高校收入分配制度改革结合。

**（三）大力推进高校后勤社会化**

后勤是大学人才培养、科学研究、社会服务和文化传承创新不可或缺的保障。20世纪90年代以前，中国大学“一校一户办后勤”“校校后勤办社会”，每一所大学犹如一个小社会，严重制约着大学乃至中国高等教育的发展。为了走出“校校后勤办社会”的困境，保证高等教育持续、稳定、健康发展，“高校后勤社会化改革”成为20世纪90年代高校内部管理体制改革的重点。1991年，国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》明确提出：“加速学校后勤工作社会化改革，精简分流富裕人员。高等学校招生计划的扩大要同学校后勤工作社会化的进度挂钩”。1993年，中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》指出：“学校的后勤工作，应通过改革逐步实现社会化”。

1999年，《中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》进一步指出：“加大学校后勤改革力度，逐步剥离学校后勤系统，推动后勤工作社会化,鼓励社会力量为学校提供后勤服务，发展教育事业”。1999年11月，全国高校后勤社会化改革工作第一次会议在上海召开，时任教育部部长陈至立、国务院副总理李岚清发表了重要讲话。2000年1月，国务院办公厅转发了教育部、国家计委、财政部、建设部、人民银行和税务总局《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革的意见》，第一次明确提出“力争用三年的时间基本完成后勤社会化改革”的奋斗目标。

高校后勤社会化改革的过程，实质是高校后勤领域中政府职能、高校职能和市场职能的调整过程。经过一系列政策的颁布和实行，中国高校后勤社会化改革极大地促进了高校办学效益的提高；后勤保障能力显著增强，服务质量明显提高；加快了后勤设施建设速度，打破了后勤制约高等教育发展的经费“瓶颈”；激发了后勤服务实体和员工的积极性、主动性和创造性，提高了运行效率和服务水平，积极而有效地推动了中国高等教育大众化进程。

1978—2009年中国大学内部管理体制改革的成绩是显著的，积累了丰硕的大学治理经验，呈现出这个阶段的鲜明特征。

党委领导下的校长负责制的确定，是这个时期大学治理变革突出特征和成果。在1978—2009年改革开放的30年里，中国高等教育取得举世瞩目的成就，党委领导下的校长负责制经受了实践的检验，也发挥了重要作用，这里举四个例子：其一，这30年中，人事分配制度改革和后勤社会化改革，要打破许多传统的体制和机制制约，首先要求人的观念要更新，要探寻符合时代要求，符合高等学校特点的制度设计。改革也是利益的调整，涉及到方方面面，涉及到高等学校的每一个人，这一方面要精心设计，另一方面还要精心实施，要做大量的思想政治工作，这要求高等学校决策科学、实施有力有效。在这一过程中，党委领导下的校长负责制发挥了重要的体制优势。其二，这30年中，特别是从1999年开始的扩招，高等教育投入不足，高等学校准备不足，教师、设备、校舍短缺，在这样的情况下，1998—2005年，全国高等教育在校生从643万人增加到2095.8万人，约是原来的3.26倍，年递增率为18.41%。这在中国的高等教育史上是罕见的。1994年我们国家的高等教育毛入学率是5.7%，2002达到了15%，其间只用了8年的时间，实现了高等教育的大众化，这在全世界的高等教育史上应该说是一个奇迹。高等学校能够完成这样的历史任务，党委领导下的校长负责制发挥了重要的作用。其三，这30年中，高等教育宏观管理体制发生了巨大变化。为了打破高等教育条块分割的局面，按照“共建、调整、合作、合并”的八字方针，中央业务部门管理的高等学校大部分通过共建转由地方管理，其中中央部门所属高等学校转由地方管理或以地方管理为主的共306所（其中普通高校205所）。此外，还有556所高校经合并调整为232所。完成这样大的改革，一方面要依靠政府的大力支持，另一方面高等学校需要做大量艰苦细致的工作。如果没有党委领导下的校长负责制这样的体制保证，完成这样的任务是难以想象的。其四，这30年中，特别是1998年以后的一段时间，中国高等教育扩招，从外部来说，我国正处于社会转型、体制转轨，一些矛盾很容易传导到学校；从高等教育内部来说，投入不足，条件短缺，给管理带来困难。在这种情况下，高等学校保持了稳定，这是很不容易的。

改革开放30年中国大学内部管理体制改革中的人事与分配制度、高校后勤社会化的一系列改革，开始解决在计划经济条件下形成的一些弊端，如机构臃肿、人浮于事、平均分配、缺乏竞争等；也开始解决学校办社会、不讲经济效益、服务质量差等长期困扰高等学校的一些问题。适应社会主义市场经济体制的改革，高等学校引入了竞争激励机制，调动了广大教职员工的积极性，优化了资源配置，提高了高等学校资源使用的质量和效益，促进了高等学校建立与社会主义市场经济体制相适应的运行机制。尽管人事分配制度改革和后勤社会化改革还有许多工作要做，但是，这30年高等学校的人事分配制度改革和后勤社会化改革，作为高等学校内部管理体制改革的重要内容，为大学的治理积累了丰富的经验，取得了显著的成果，为中国大学内部治理向纵深推进以及完善中国特色现代大学制度奠定了坚实的基础并准备了充分的条件。为了推进人事分配制度改革和高等学校后勤社会化改革，政府有关部门密集出台了一系列文件，发挥了重要的指导作用和约束作用，这也凸显出政策引导大学治理变迁的特点。

纵观1978—2009年以高等学校内部管理体制变革为重点的大学治理改革，特别是领导体制的变革，主要还是以如何分配政治权力和行政权力为核心。党委领导下的校长负责制的确立，使我国高等学校找到符合我国国情和高等学校实际的政治权力和行政权力协调模式及运行模式，这无疑是非常重要的，也是30年大学治理变迁中取得的最主要成绩。但是，如果从权力的视角看，大学充满着各种权力，除政治权力和行政权力以外，还有学术权力、学生权力、职工权力、校友权力、家长权力及其它利益相关者的权力。大学是一个多元权力结构，大学治理实际上是不同的权力如何在大学治理中发挥作用，参与决策与管理的过程。从上世纪90年代开始，就有学者呼吁重视学术权力，改变大学过分的行政导向，发挥学术权力在大学治理中的作用。还有的学者呼吁重视学生和教职工的民主权力，发挥其参与治理和民主监督的作用。1978年教育部修订的“高校六十条”、1998年颁布《高等教育法》都提出了高等学校设立学术委员会，发挥学术委员会在学术治理中的作用。《高等教育法》还明确规定高等学校通过以教师为主体的教职工代表大会等组织形式，依法保障教职工参与民主管理和监督，维护教职工合法权益。在30年的改革实践中，政府虽然也在推动这样一些改革，但是，远没有像推动领导体制改革、人事分配制度改革和后勤社会化改革的力度大。从客观上看，一段时间的改革不能全面铺开，要有重点，另一方面，也显示了对教授治学和民主管理、民主监督还没有重视到位。

三、2010年至今的中国大学治理：以完善中国特色现代大学制度为主旨

2010年是中国“十一五”规划的最后一年，也是中国高等教育史上具有划时代意义的一年。这一年，中共中央、国务院颁发了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》（以下简称《教育规划纲要》）。作为中国21世纪第一个中长期教育规划纲要，《教育规划纲要》提出建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，明确提出“完善中国特色现代大学制度”及其相关内容：①落实和扩大学校办学自主权；②完善治理结构；③加强章程建设；④扩大社会合作；⑤推进专业评价。

《教育规划纲要》对建设现代大学制度进行了顶层设计和全面部署，这标志着“中国大学治理由内部管理体制改革进入到完善中国特色现代大学制度整体的制度设计和推进阶段”。内部管理体制改革和完善中国特色大学制度，两者不只是提法的不同，更重要的是它们的内涵和外延不同、所体现的中国大学治理发展的阶段不同。内部管理体制改革只是重点推进大学治理某些领域的改革，还没有提出一个现代大学制度的整体框架；内部管理体制改革主要局限在大学内部，现代大学制度建设则不仅包括大学内部的领导体制、治理结构及其运行，同时包括落实和扩大大学的办学自主权，构建政府、大学、社会的新型关系；内部管理体制改革为现代大学制度建设奠定了坚实的基础，现代大学制度建设则是内部管理体制改革推进的必然逻辑结果，是完善中国大学治理的内在要求，也是中国建设高等教育强国的重要内容和现实需要。

现代大学制度建设是一项复杂的系统性工程。为了贯彻和落实《教育规划纲要》精神，系统推进中国特色现代大学制度建设，国家和有关部门相继颁布了一系列专门的政策法规，诸如2012年《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》，2014年《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》《高等学校学术委员会规程》《普通高等学校理事会规程（试行）》等，凸显了政策在推动完善中国大学治理中的作用，为中国大学治理走向理性与自觉提供了法理性和制度性依据。

有了大学治理几十年的改革实践和积累的宝贵经验，又有国家一系列制度设计和制度规定，中国特色现代大学制度的建设正在扎实有序推进。不过，我们还必须看到，建设中国特色现代大学制度，还有很长一段路要走，还有许多工作要做。

党委领导下的校长负责制，是中国特色现代大学制度的核心。中组部和教育部有关文件对如何坚持和完善党委领导下的校长负责制做了详细的规定，但是，坚持和完善好党委领导下校长负责制，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制，还需要在思想上、制度上、措施保障上做很多工作。实际工作中，关键是落实好民主集中制，处理好“领导”与“负责”的关系、“决策”与“执行”的关系、“管人”与“管事”的关系，明晰“重大事项”的界限，等等。大学还需要在议事决策机制、党政协调配合、运行保障等方面有具体细化办法。坚持和完善党委领导下的校长负责制，书记和校长是关键。书记和校长要认识到位，明确职责，领悟好各自的“角色”，按制度办事，扮演好“角色”，胸怀大局，要有能力、有思路、有思想，更要有境界，相互支持、相互尊重。

学术委员会是教授治学的有效途径，《高等教育法》对学术委员会的性质、作用做了明确的规定。《教育规划纲要》再次强调，充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。当前，大学普遍设有学术委员会，制定了学术委员会章程，并注意发挥学术委员会的作用，似乎已经制度化。但是，我们不能过分乐观，从实际看，学术委员会的作用发挥得并不理想。什么事提交学术委员会审议，尽管有章程规定，但是，能不能按规定提交学术委员会审议，仍然和学校领导的认识有关，学术委员会在很大程度上还处于“想起来就用一用，想不起来就不用”，“不好决策的时候就用一用，方便决策的时候就不用”的状态。高等学校长期形成的行政导向的管理思维与运行模式，制约着学术委员会作用的发挥。另外，学术委员会的日常办公机构不确定，一般挂靠在学校的有关部门，有的挂靠在校办，有的挂靠在科研处，有的挂靠在学科办，有的挂靠在教务处。没有专门的日常办公机构处理学术委员会的相关事宜，必定影响学术委员会的正常运行。总之，学术委员会在一定程度上还处于“虚化”状态，距离真正的制度化还有很大距离。

大学章程被称为大学的“宪法”，制定章程和依据章程管理学校是依法治校的要求。《教育规划纲要》强调指出，各类高等学校应依法制定章程，依章管理学校。教育部于2011年7月颁布《高等学校章程制定暂行办法》，并于2013年9月颁布《中央部委所属高等学校章程建设行动计划》（2013—2015年），推动大学章程的制定。从实际看，大学普遍制定了章程，章程意识明显加强。但是，要使章程真正发挥作用，必须把章程的要求体现在学校的各项制度中，落实在各项管理上。就是说必须以章程为标准，审视学校现存的各项制度，看它是否符合章程的要求，是否体现了章程的要求，修订和完善学校的各项规章制度，包括教师制度、学生制度、教学制度、科研制度、财务制度、资源管理制度等，完善以大学章程为核心的大学制度体系，否则，章程就会空设，徒有其名。

完善大学院（系）的治理结构是大学制度建设的重要内容。当前，大学的院（系）单位普遍规模很大，同时，随着事业发展和学校下放权力，院（系）单位的人、财、物方面的权力也在扩大，大学的院（系）治理是大学治理的重要组成部分，搞好院（系）的治理是保证大学事业健康发展的内在要求。院（系）的治理，也涉及到治理结构和运行模式。目前，在国家的政策文件中，对大学院（系）的领导体制、治理结构及如何运行涉及不多，只是在有关的文件中明确了院（系）单位“通过党政联席会议，讨论和决定重要事项”。在现代大学制度建设过程中，普遍关心的是学校层面的治理结构及其运行，院（系）层面的治理显得薄弱，需要高度重视。院（系）层面党政如何分工合作、何为院（系）重要事项、党政联席会议的议事规则等，都需要有明确的规定。另外，院（系）作为一个学术单位，如何发挥好以教授为代表的教师群体在治院（系）、治学当中的作用，如何发挥广大教师在民主办院（系）中的作用等，有很多问题需要研究和解决。

建立大学权力运行的制约与监督机制是大学治理需要高度重视的问题。有权就有责，用权必受监督，权力没有制约就要导致权力滥用，导致腐败。高等学校中有政治权力、行政权力、学术权力等多元权力，如何保证权力在制度的笼子里，正确使用权力，建立高等学校权力运行制约和监督机制是现代大学制度建设的重要任务。

大学是分类分层的，不同的大学身处不同的大学生态位，对大学治理模式有不同的诉求，因而每一所大学应根据自身实际建设现代大学制度，而不是盲目地跟风和模仿，避免大学治理的千校一面和同质化。

四、结语

同一问题或现象，从不同的视角进行分析具有不同的意义。关于中国大学治理问题，可以从文化、权力、政策等多个视角去分析，本文只是选择了其中的一个，意在抛砖引玉。事实上，从文化和权力的视角研究中国大学治理问题也是非常有必要的。若从文化的视角看，我们会发现“中国大学治理的百年就是多元文化冲突和平衡的百年”。若从权力的视角看，我们会洞见“中国大学治理的百年则是大学内外部权力的分配、运行、监督与制约的百年”。总之，中国大学治理的研究是而且应该是多学科和多视角的，否则只能窥见它的“冰山一角”，因为它足够庞大和复杂。

纵观新中国成立以来中国大学治理的历程，可以看出中国大学治理具有典型的“中国特征”：第一，政策在中国大学治理变迁中发挥重要的作用，是推动大学治理的重要力量。大学的治理与国家的政治体制、经济体制及其变革密切相关；政治、经济与社会的发展变化影响着大学治理的变，这种影响常常不是直接作用于大学的治理变革而是影响着中国高等教育政策变革，而中国高等教育政策变革又主导中国大学内部治理变革。第二，中国大学内部治理变革具有鲜明的阶段性和连续性的特征，是一个由局部到整体的过程。即由“以大学内部领导体制探索为中心”向“以大学内部管理体制改革为重点”，最后走向“以完善中国特色现代大学制度为主旨”的系统建设，这既揭示了中国大学治理的阶段性和连续性特征，同时也呈现了大学内部治理改革由点到面再到体的历史生态。这种阶段性和连续性既表明不同时期国家政治、经济形势，特别是政治体制和经济体制，对大学治理的影响，也表明中国大学治理不断地积累经验、总结教训而走向成熟和完善。第三，经过几十年的探索与改革，中国的现代大学制度建设展示了系统性的图景。党委领导、校长负责、教授治学、学术自由、民主管理与监督等构成中国现代大学治理的基本内核，这对于中国高等教育健康、可持续发展是非常重要的。第四，完善现代大学制度需要把国家政策主导与激发大学内生动力结合起来。在中国，政策主导的大学治理变迁对于完善大学治理结构及其运行，建设现代大学制度是必要且有效的。但是，中国的高等教育规模大，结构复杂，国家的政策应该保持一定的张力，关键是激发大学自身建设现代大学制度的内生动力，避免过度的政策导向。过度的政策导向、过细致的规定要求会导致大学跟在政策后面亦步亦趋，形成路径依赖，像小学生给老师交作业一样完成上级的“规定动作”。长期形成的思维定势、行为定势使大学内部建设现代大学制度的动力仍显不足。在中国，只有把国家政策的推动和大学的内在积极性结合起来，把国家政策的要求和大学的实际结合起来，才能更好地实现现代大学制度建设的目标。

中国大学治理的变迁过程是一个多重力量交织作用的过程，新中国成立后的中国大学治理史清晰地呈现了如此画卷：政治导向、经济驱动、文化冲突、国际借鉴、大学自主选择等，以单体或群体的方式作用于中国大学治理，引发出中国大学治理不同的特征。

**德治礼序与中国大学治理**

**王明明，周作宇，施克灿**

自党的十六大以来，培育民族精神，弘扬传统文化，提升文化软实力逐渐成为提升国家治理能力的重要目标和组成部分。胡锦涛同志曾在党的十八大报告中明确提出：“要建设优秀传统文化传承体系，弘扬中华优秀传统文化……树立高度的文化自觉和文化自信。”大学作为传统文化的传承者和先进文化的创造者，肩负起这一使命显然义不容辞。2014年5月4日，习近平总书记在北大师生座谈会上指出：“办好中国的世界一流大学，必须有中国特色。没有特色，跟在他人后面亦步亦趋，依样画葫芦，是不可能成功的……世界上不会有第二个哈佛、牛津、斯坦福、麻省理工、剑桥，但会有第一个北大、清华、浙大、复旦、南大等中国著名学府。”回首百余年来中国近现代高等教育发展史，从清末的北洋大学堂、京师大学堂，到民国的北京大学、西南联大，以及新中国成立以来的重点大学、“211工程”、“985工程”，中国高等教育在较短时期内取得卓越成就，为政治经济发展与社会文明培养出了诸多杰出人才。当然，中国高等教育在不同历史阶段呈现出差异化的特征与理念，也肩负着不同的使命与责任。但无一例外，都或多或少受国外大学办学模式影响，西方标准在一定程度上起着主导作用。“西方话语”具有相当的市场，而中国大学中的中国符号却彰显不够。

目前正值我国高校“双一流”建设重要阶段，如何在高等教育强国建设过程中坚持中国特色、中国文化决定着一流大学的中国属性，更是对未来高等教育走向影响深远。王岐山书记曾讲到：“中华传统文化是责任文化，讲究德治礼序。”我们必须继承和弘扬中华民族优秀传统文化，汲取德治礼序、崇德重礼的文化精华。重倡德治礼序，挖掘传统智慧的理念为我国大学现代治理提供了新思路、新选择。德治礼序作为以儒家思想为代表的传统文化的起点与核心，曾担负过我国传统社会各时期人性教化与国家治理的历史使命，也是长期以来古代大学理念与制度的核心，更是全社会道德与行为的重要标准，对中国古代社会的稳定与发展作出了有益的贡献。德治礼序与现代大学治理的结合是传统与现代的碰撞，既是传承与回归，亦是创新。

学界关于这一领域的研究主要集中在不同时期以德、礼为核心的儒家思想内涵阐释，大学治理与大学文化，大学师德建设、学生道德教育的意义及途径，不同视角下德、礼思想的比较，古代大学制度之于当代大学的借鉴等方面。本文将从历史演变的视角系统梳理德治礼序的内涵演变与德治礼序在大学治理中作用的变迁，为中国大学治理中重倡德治礼序提供一种逻辑依据：即德治礼序是古代大学的制度核心与理念核心；到近代大学则体现为“中体西用”的特征，在西学东渐与激进社会变革思想的涤荡之下，儒家思想遭到重创。这一时期的中国大学虽引入西方模式与理念，但文化上仍以传统道德为首要；“五四”以来，乃至新中国成立之后，从苏联模式到欧美模式，西方特征在各方面日渐影响中国大学，传统文化受到不同程度的削弱。因此，立足当下，放眼未来，欲在世界一流大学的建设过程中保持中国特色与中国符号，必须重倡德治礼序，复兴传统优秀文化，从传统当中探寻当代智慧。

一、德治礼序的起源及其内涵

德治礼序是中国传统文明特有的符号，其相关术语最早常见于先秦诸子作品之中，但“德治礼序”这一词组则是现代用法，已有资料中最早见于2014年王岐山书记讲话之中。德治、礼序从语法角度可理解为以德为治、以礼为序，传统中的“德”、“礼”各有所指，也常同时使用，共同构成古代政治家治国理政的智慧来源与知识分子精神修养的核心内容。德治礼序在先秦儒家思想中最为明显。孔子云：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之。”将“德治”视为治国理政的核心，主张以道德教化维护统治秩序，使人民对君主自觉服从以保证统治者地位的合法性。当时“德治”的目的主要在于区别“法家”所主张的严刑峻法，在孔子看来，用“德”、“礼”的逻辑治国相比于严刑峻法来讲是一种更高明的手段和层次，他说：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”这也与《礼记》中的“夫民，教之以德，齐之以礼，则民有格心；教之以政，齐之以刑，则民有遁心”相一致。可见在儒家看来，德礼并用比政刑强制更有利于良好人格的塑造。与“德治”思想一样，“礼”的应用也主要体现在君臣关系、政治关系上。如《论语·八佾》“君使臣以礼，臣事君以忠。”就是孔子政治道德主张的核心体现。

那么“德”和“礼”的传统内涵究竟是什么呢？“外得于人，内得于己也。”这是东汉许慎在《说文解字》中关于“德”的解释，即以善德施于别人，使人各得其所；以善念存诸心中，使身心各得其益，倾向于表达一种向善的伦理规范。“礼”，“从示从豊。履也，所以示神致福也。”最初指祭祀所用之器物，后引申并抽象为社会伦理规范与意识形态。《孟子梁惠王下》中对礼的来源有这样的论述：“礼义由贤者出”，即认为“礼”是特定文化中由圣贤制定的行为准则。《资治通鉴·周纪·威烈王》则对“礼”有详细解释：“夫礼，辨贵贱，序亲疏，裁群物，制庶事，非名不著，非器不形；名以命之，器以别之，然后上下粲然有伦，此礼之大经也。”可见此时的“礼”已经转化成为可操作、具体化的实践层面的规范，其核心在于维护一种秩序，具体表现在区分地位高下与身份贵贱，排比亲疏，在于明确人与人之间的差异。所谓君臣之义、父子之亲、夫妇之别、长幼之序正是这种道理，礼成为古代社会“定亲疏、决嫌疑、别异同、明是非”的标准。当然“礼”的内涵的丰富性还表现为可用来裁决、处理各类日常庶事。而名分与其差异化则是“礼”的外在表现形式，通过这些方式把“礼”具体化、明确化了。

当然，“礼”的应用并不止于以上方面。如“恭近于礼，远耻辱也。”讲的是与人交往需合乎礼。“生，事之以礼；死，葬之以礼，祭之以礼。”则是说尽孝于父母，无论何时都不可违背礼。《礼记·礼运篇》也详细记述了古代“礼”在各方面的功用，“礼义以为纪，以正君臣，以笃父子，以睦兄弟，以和夫妇，以设制度，以立田里，以贤勇知，以功为己”。可以看出，从君臣、父子、兄弟、夫妻关系到制度建设、社会道德等方方面面，“礼”成为整个社会的行为准则和规范。罗国杰也认为“礼是社会道德原则和总体框架，它不是某种内心的情感和道德境界，而是人和人之间都应该遵循的规范、准则以及人民行事的礼节、仪式”。因此，即使是对礼的价值持有否定态度的蔡尚思先生也认为：“中国思想文化史不限于儒家，而不能不承认儒家是其中心；儒家思想不限于礼教，而不能不承认礼教是其中心。”所谓修身、齐家、治国、平天下都要遵循礼的逻辑。

综上所述，“德”和“礼”共同构成了古代社会治理和道德教化的思想基础和秩序保障，二者皆具有极为丰富、宽泛的内涵。“德”是重要的社会伦理、政治和社会原则。在维护社会秩序，和谐人际关系，规范人的行为等方面都发挥着不可替代的作用。“礼”则是约束社会个体的规则和理念，使人们的行为与身份相匹配，而不能有所僭越。马戎认为，随着语境的发展变化，“德”与“礼”的区分并不十分明显，“礼”可用来描述约定俗成的“德”，“德”亦可以表达约定俗称的“礼”。这在今天看来对约束和规范人的行为也有相当的意义和启发。当然需要明确的是，古代倡导的德治礼序一方面是一套自上而下的思想观念体系，主要在具有一定社会地位的贵族阶层发挥作用，具有明显的等级色彩；另一方面德治礼序又超越等级与阶层，具有全社会的普遍价值与约束力。

二、德治礼序是古代大学的制度与教育核心

提及中国古代大学，有一个争论是它的起源问题，对此目前学界尚无定论。据文献记载，我国最早的高等教育雏形可追溯到五帝时期的成均。而大学这一称谓，早在西周时期已较为常见，如《礼记·王制》所云“小学在公宫南之左，大学在郊”。周益斌在《再论我国大学起源》一文中总结到：学术界比较有代表性的主张有以下三点：一种认为我国大学主要源于古代的“太学”；一种认为应以清末引入的西方大学堂作为我国大学的源头；还有一种认为我国大学应以西方大学堂与我国传统书院作为双重起源。而周谷平、张雁指出：学界一般都把建于公元前124年的太学视为古代中国高等教育的发端，但也一直存在争议。在笔者看来，太学作为大一统的封建帝国的中央最高学府，是中国历史上第一次为高等教育赋予国家层面的重要地位及合法性，因此以太学为起源是有很强的说服力的。

无论是历史上的欧洲中世纪大学，还是中国古代高等教育机构，皆离不开特定的时代印记，不得不承担特定的历史使命，也难进行全方位的纵向比较。它们在办学目的、育人理念与方式、社会职能等诸多方面不同于现代意义上的大学。那么中国古代大学与现代大学之间的对比何以可能呢？在笔者看来二者在最根本的两大职能即教育职能和社会规范与理念的创造、传播职能方面是一致的。也就是说作为教育机构和道德观念传播机构的古代大学与现代大学在相应职能上没有本质差异。

始于汉代的太学是古代封建王朝设于中央的高等学校，其地位是教育体系中的最高学府，在整个中国古代高等教育史上居于核心地位。与太学相匹配，各地方州郡则相应设立郡学、州学、府学、县学等地方性高等学校，此类学校也属于公立性质，但层次上各不相同，居于太学之下。隋唐以后，太学改为国子监，唐五代之间出现一种新型教育机构——书院。书院与国子监的区别在于前者主要是一种研究学问的民间组织机构，主要形式是私办官助。尽管偶尔受朝廷赏赐，但主要办学资源并不靠朝廷的奖励和补助。如吕思勉先生所言：“书院之设，大概由有道德学问者所提倡，或为好学者的集合，或则有力者所兴办。”岳麓书院、白鹿洞书院、应天府书院、茅山书院等都是史上著名书院的代表。明清以来，书院作为中国文化的载体和先进教育模式，一度被日本、韩国和东南亚地区所效仿，可见在世界教育史上也有一定地位。

**（一）德治礼序是古代大学的制度核心**

在大学管理上，今之大学有章程，古之大学有学规。学规作为古代学校管理规章制度的总称，最初只起到对学生行为的道德约束作用。稷下学宫制定的学生守则《管子·弟子职》规定：“先生施教，弟子是则。温恭自虚，所受是极。见善从之，闻义则服。温柔孝悌，毋骄恃力。志无虚邪，行必正直。”又如《论语》：“弟子入则孝，出则弟；谨而信；泛爱众，而亲仁；行有余力，则以学文”，也可以视作对初学者的学规。到宋代时期，学规已发展成为学校和书院的规章制度的总体称谓。宋代太学学规对学生之过错就有严格的惩戒措施：“生徒犯规，轻则关暇几月，不许出入；重则前廊关暇；再重则迁斋，若其人果不肖，则所迁之斋可以不受；既迁以后，又必本斋同舍力告公堂，方许放还；再重则下自讼斋，自宿自处，同舍亦不敢过问；又重则夏楚，屏斥终身不齿。”与太学学规相对应，《白鹿洞书院学规》可视作书院规章的代表。该学规由朱熹于公元1179年颁布施行，主要包括四个部分内容：一是五教之目：“父子有亲，君臣有义，夫妇有别，长幼有序，朋友有信”；二是为学之序：“博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之”；三是修身之要：“言忠信，行笃敬，惩忿窒欲，迁善改过”；四是处事接物之要：“正其义，不谋其利，明其道，不计其功”，及“己所不欲，勿施于人，行有不得，反求诸己”。可以看出，此时的《白鹿洞书院学规》兼具现代意义上大学章程与校规校纪的性质与功能。不仅对书院的办学宗旨、理念有明确说明，而且对学生学习之理念、为人处事之规范皆有一定的警示和要求。难得的是，以上多数内容，至今仍在不少教育机构被广为推崇，以校训等方式影响着今天的中国教育。可以看出，无论是《论语》、《管子》，还是《太学学规》、《白鹿洞书院学规》，都在不同程度上蕴含德治礼序的思想理念。或者笼统来讲，都体现出对以孔子为代表的儒家思想的尊崇，而德治礼序正是儒家思想的核心。

**（二）德治礼序是古代大学理念与教育核心**

论及古代大学的教育理念与内容，《礼记·王制》里有明确的表述：“春秋教以礼乐，冬夏教以诗书。”此处所谓礼乐自然是宫廷祭祀等仪式所用。周代的贵族教育中明确规定把礼、乐、射、御、书、数“六艺”作为教育必备的知识；汉武帝时设立五经博士，教授《诗》、《书》、《礼》、《易》、《春秋》，奠定了儒家经典的尊贵地位；南宋理学家、教育家朱熹所主持编注的《大学》、《中庸》、《论语》、《孟子》四书被定为官书，由此开始成为科举考试内容的来源和知识分子必读书目，自然也是大学教育的核心内容，也逐渐成为古代中国人安身立命之道，家传户诵之学。可见自春秋之后历朝历代，儒家经典著作长期以来构成古代大学传授知识、智慧和道德教化的主要来源（部分朝代是唯一来源），德治礼序作为孔孟之学的核心内容自然是古代大学的“必修课”。科举制度与古代大学教育的结合，把德治礼序的地位推崇到了一个更高的地位。

由此可见，从大学、书院的日常管理、教育理念到课程设置等方方面面都把以德治礼序为核心的传统思想理念作为核心准则。在儒家思想长期占主导地位的古代社会，大学作为贵族知识分子教育的场所，德治礼序思想观念成为知识分子精神与道德的最主要组成部分，也成为统治者治国理政的工具与智慧来源。再加上长期以来的科举制度明确把儒家经典之内容作为选拔人才标准的依据，在制度上保证了传统文化在大学教育中无可替代的作用与地位。不过，中国古代的高等学校与现代大学的关键差异还是应该明确指出的。一方面，古代大学教育具有明显的阶级性，正如吕思勉先生所言：所谓古代大学，即系王宫的一部分，都是从王宫中分离出来的。可见在当时主要承担的是贵族教育的功能，并不惠及普通百姓。另一方面，从功能上看，学校作为政治上的一个机关，是政治制度的一部分，其目的主要在于培养政治人才，与学术无甚关系。不过这正好与儒家“学而优则仕”之主张相吻合。当然，作为民间教育机构的书院，在研究学问方面要优于官办教育机构，对推动民间思想文化交流有重要意义。此外，与欧洲中世纪大学相比，中国古代尽管有太学这样的高等教育机构，但在大学特征上与前者也不可同日而语。周谷平、张雁通过对比中国古代太学与欧洲中世纪大学，得出的结论是前者主要培养的是国家官员，后者则是未来职业人员的学习场所。办学主体上，官办大学与私立、教会大学存在明确的主体差异，太学是封建官僚系统的组成部分，太学博士的身份具有官员性质，属于既得利益阶层，再加上以儒家理论体系为意识形态，因此难免走向保守，而其积极意义在于一定程度上有利于维持国家思想文化领域的稳定性；欧洲中世纪大学旨在为当时社会背景下的教会及各行各业输送专业化、实用型人才，已具备相对明确的专业划分，如法律、医学、神学等，加上其高度自治与学术自由的环境，具有更高的自主性与学术抱负，相比之下太学知识分子以走向仕途为最高追求，应有的学术追求被政治追求所取代了。

三、“中体西用”、“西化”与德治礼序的境遇

近代中国，西学东渐，中国教育开始兼具西方特征。1905年，为推广新式学堂，在袁世凯等人的主张与建议下，正式废除科举制度，新式学校逐渐成为主要的教育机构。1895年，由盛宣怀主持创办的中国第一所现代意义上的大学——北洋大学堂宣告成立，这标志着中国高等教育步入了新时代，而作为中国第一所冠以国立之名的京师大学堂，则开启了中国近代国立大学教育的篇章。

尽管这一时期大学办学模式开始呈现西方特征，但从理念上看，仍坚持以中国传统为首要。1902年颁布的《钦定京师大学堂章程》就明确提出其办学方针是“中学为体，西学为用”。“中国圣经垂训，以伦常道德为先；外国学堂于知育、体育之外尤重德育。中外立教本有相同之理，今无论京外大小学堂，于修身伦理一门视他学科更宜注意为培植人材之始基。”由此可见，坚持传统的德育为先理念仍是其立校之本。而章程规定：“所有学堂人等，自教习、总办、提调、学生诸人有明倡异说，干犯国宪，及与名教纲常显相违背者，查有实据轻则斥退重则究办。”这条规定对大学各类人员之言行皆有较强约束，这一定程度上也是大学之“礼”的体现，有所为，亦有不可为。作为第一个正式颁布且在全国普遍实施的学制——《奏定学堂章程》，其分科大学科目设置上，以儒家经典为主要内容的经学仍为首要。可见自先秦以来不断充实的儒家经典的地位仍在近代最高学府得以保障。

被誉为大师摇篮的西南联大，在内外交困、资源短缺的背景下曾经创造了中国近代高等教育史上的辉煌。西南联大的成功，一个重要原因在于当时该校教授多半有海外尤其是美国留学背景，接受过西方先进知识与思维训练。受西方大学治理体系影响，教授治校、学术自由成为西南联大的治理特征与理念。尽管如此，西南联大的成功不能只归功于西方教育的贡献，其关键在于西方理念与本土文化的结合。对此，任之恭曾有一段回忆可为佐证：“战争时期为保存高等教育而奋斗的主要动机来自于中国传统对学识的尊重，在以儒家为主的传统中，中国学者被认为是社会中的道德领袖……战时大学代表的不仅是书本知识，而且是国家道德和精神价值的体现。”谢泳的相关论述也与之不谋而合，在他看来：“西南联大这批教授虽多接受过不同程度的西方教育，但在伦理道德层面却明显留有儒家文化的色彩，可以说专业和政治意识上倾向西方，而在生活层面上还是中国化的。”由此可以看出，西南联大的成功，表面上看主要是西方教育理念的功劳，但从一定意义上讲，中国传统道德精神和儒家文化中的家国情怀乃是支撑知识分子不畏艰难、育人报国的精神支柱。

新中国成立后，全面向苏联学习，教育制度也照搬苏联模式，显现出高度计划性和政策性特征。1978年改革开放后，先进的欧美教育模式开始大规模推行，从最初的办学基本模式到后来理念上亦采用西方模式，如今这一趋势和影响尚在不断深化。总的来看，从苏联模式到欧美模式，这一阶段的社会大背景下儒家传统的德治礼序文化曾一度遭到扭曲乃至否定的不公正待遇。在高等教育领域，几乎所有大学发展先后以美式教育、英式教育为尊，中国大学与中国文化被割裂开来。今天来看，这一趋势和逻辑是存在很大问题和弊端的。具体表现在两个方面：一是对国外模式的学习和效仿带有很大的局限性与片面性。正如一位大学校长所指出的那样：“不少中国代表团到美国去考察，眼睛直盯着哈佛、耶鲁。名牌大学值得研究、效仿，但是它们并不代表美国教育的整体。”此外，对西方模式的简单移植和不当嫁接往往造成水土不服，同时又遗失了自身的教育传统。当前我国大学治理中出现的部分问题和困境，不排除是因为西方高等教育理念与中国传统结合不当甚至相互冲突而生。从长远来看，遵循和追赶西方大学的发展步伐，永远无法望其项背。因此未来我国大学治理的方向，必然是要更多的回归并利用中国传统教育智慧。

四、大学治理中德治礼序的当代价值

中国大学的今天是从中国的昨天和前天发展而来的。要建设好中国特色的世界一流大学，必须对我国历史和传统文化进行深入挖掘，获取有益的养分，为当代大学文化的构建提供智慧。正如阿什比所言，大学是民族灵魂的反映。知识是世界的，但大学属于特定的民族和国家。每一所大学都与其国家的历史传承和文化传统密切相关。若中国大学文化失去了中国特征与中国符号，那么一流大学的建设也就必然失去了意义。

中国的大学理应办出中国特色，德治礼序是中国传统文化尤其是儒家思想的核心，在西方大学模式主导中国高等教育的今天，大学中的传统符号与特征的地位受到一定的削弱。作为文化传承者与传播者的大学，复兴传统文化，从传统当中去寻求智慧成为发展中国特色高等教育的当务之急，也是我国高校治理的重要着手点。德治礼序自起源至今已超过两千年历史，如今，虽时代不同，但作为传统文化的德治礼序仍具有极其重要的当代价值。正如孔子所言：“殷因于夏礼，所损益，可知也；周因于殷礼，所损益，可知也。其或继周者，虽百世，可知也。”不同时期礼仪制度皆有革新与增减，亦有传承与延续。而其精华部分，虽历百世，犹可发光发热。要在认识到礼的时代性的同时注重其一以贯之的普遍价值，在当下实践中赋予其时代精神与现代性的转变。不同于自然科学知识或线性、或阶梯式上升与进步的特性，作为人文范畴的文化传承与此一特性并不完全一致。因此个别学者所主张的回归传统是历史的倒退的说法是站不住脚的。

在谋求建立法治国家时，德治、礼治都曾被当成和法治截然不相容的东西，而遭到全盘否定。其实，这既是对德治礼治的误解，也是对法治的误解。王凌皓、王晶也认为“礼教”与“封建礼教”是两个内涵不同的概念，历史传承机制使人们产生错觉并将二者等同。不能以偏概全地将先秦儒家礼教与封建礼教混同起来。德治礼序虽是等级社会体制下的产物，长期以来也建立在人与人之间一定的不平等关系之上，但其思想内涵对数千年中国人的精神价值、物质生活的规范与引领作用是无可替代的。以德性权威、人伦重建、任贤使能、移风易俗等为主要内容的中国文化复兴，是中国文化秩序重建的必由之路。当然，德治礼序的当代价值不能只停留在口号层面沦为空谈，而是应该将其转化为可操作化的理念与智慧。在全面开启依法治国新局面的今天，我们非但不应该舍弃中国传统社会的“德治礼序”，反而更应该尝试建构适应当代中国社会发展的现代化的“德治礼序”，进而促进法治、德治和礼治三维多重社会秩序模式的良好运转。这尤其需要教育，需要对法治、德治、礼治的宣传教育，使其入乎耳，著于心，见于行。具体来讲，可从以下三个方面着手：

**（一）大学德治要求在加强学生德育、师德建设、道德领导的同时，明确自律与他律的区别，切勿本末倒置，以手段当作目的**

大学德治的目的在于使行为主体形成一种内生的自觉心，实现一定的自律而非只靠他律。自古以来，德育都是最核心的教育内容之一。作为教师更须以德为先，德才兼备。所谓“其身正，不令而行”。而如今，道德能够为大学治理输送新鲜的血液，重新激活大学治理。大学治理的道德诉求是以德治教和以德治校在大学治理中的具体体现。要以道德约束大学官员权力，强化官德建设。应当明确，以德治校的核心在于上行下效，上位者给下位者的一种道德感召力和榜样力量。因此前提是管理者、教育者自身须具备一定的道德品性。在学生德育方面，习近平总书记也曾勉励青年大学生要修德，加强道德修养，注重道德实践。同时也要学会自省、学会自律。

事实上，以德治校在今天来看并非一种新理念，而是早已践行多年。尽管如此，其成效却值得怀疑，部分举措也多为师生群体所垢病和抵触。究其原因，主要在于过去的师德建设、学生德育都过于强调各种规范、准则、制度等约束性、强制性手段，而忽略了道德建设应以正面提倡为主的理念。如此一来，手段成为了目的，大学德治多以冰冷生硬的条条框框、制度文件的形式呈现出来，缺乏以德治校最基本的人文关怀与操作上的灵活性。以师德建设为例，一旦个别教师道德出现问题，政府与学校层面便总是从底线出发对整个教师群体进行规范与“惩戒”，在教师看来一方面这是对整个教师群体素质与道德水平的低估；另一方面是因为少数人的错误而惩罚了多数人，这便容易导致教师的不满。总的来讲，加强师德建设、学生德育及管理人员的道德领导是维护学术道德、和谐校园文化、提升管理者领导力以及应对高校腐败的有效途径，其关键在于不要本末倒置，不要把手段当作目的。

**（二）弘扬大学之礼就是要明确个体的角色、权利与责任，维护师道尊严**

礼的核心在于明确个体身份与定位，权利与责任，各行其事而不僭越。现代大学早已发展成为克拉克·科尔所谓的多元巨型大学。内部成员数量庞大，外部利益相关群体更是纷繁复杂。当前大学组织中不少冲突产生的根源都在于不同权利主体身份与角色定位模糊，权利与责任不统一的结果。基于此背景，提倡大学之礼更具必要性。

弘扬大学之礼的首要一点，就是要维护新时期的师道尊严。尊师重教是我国的传统美德。古人有“天地君亲师”之说，可见教师的地位在历史上非同一般。文革时期，师道尊严曾一度被扣上反动、不平等的污名而遭受批判。究其原因，很大程度上在于对师道尊严的误解、歪曲与别有用心的利用。时至今日，在功利化浪潮与市场经济等多种因素的驱使下，教师地位大不如前，我们不能让师道尊严成为遗失的美好，而应当在取缔传统师道尊严“师尊学卑”理念的同时赋予其新的内涵。有学者认为，师道尊严有两种解释，一是指为师之道以严为尊，二是指教师地位至高无上。而当下有必要赋予第三种解释，即为师有道，然后尊严。社会要尊师重教，教师更要尊重自己。维护师道尊严对不同的主体有不同要求。一方面，要强化学生群体和社会对教师身份与合法性的尊重与认可；另一方面，教师群体自身要加强道德自律与修养，树立一种内在的人格、道德与学术权威。

此外，弘扬大学之礼需要明确和正确看待两组关系。第一，无论是师生关系，还是上下级关系，一个基本的前提是不应把这种关系看成是一种简单的二元对立关系。如果失去了这样的前提，过于强调领导、教师就是管理者，下级、学生就是被管理者，必然会造成师生之间、上下级之间的不和谐。所以，在大学，管理者和被管理者之间应淡化身份对立，树立命运共同体信念。第二，正视大学之礼中的“不平等”现象。基于礼在历史上曾一度被当作等级制的代名词，难免有批评者会担心倡导大学之礼实质上是倡导一种不平等的人际关系。回应这一指责一方面一定要明确角色上的不平等并不同于人格与法律地位上的不平等或不对称。任何社会分工背景下的组织当中角色上的不平等是无法避免的。从社会政治伦理角度讲，有些身份、角色的差别化是必要的也是必然的。另一方面，不应将大学中人与人之间的平等的概念泛化和极端化，不同角色间合理的不平等与差异化并不意味着一定是负面的。以师生关系为例，师生关系、师生角色与地位一定要追求绝对平等吗？显然不是。事实上师生关系中除人格与法律地位之外的不平等与不对称是合理的，也是积极的。这种所谓的“不平等”不该受到批判。

**（三）德治礼序为大学治理制度逻辑的局限性提供有效补充**

大学治理是一项长期性、系统性的工程，而正式制度只是实现大学良治的条件之一。海外学者罗斯文指出：“社会调节过于重要，以至于不能交由政府来承担。更好的做法是由传统来承担作为一种民众的约束性力量”。我国目前关于现代大学治理结构的研究和讨论，过于关注显性的制度（如大学章程），忽略具体文化环境。有学者认为，中国人不适合形式至上的制度主义，所以不能像西方人那样来追求法治，至少不应该盲目追求西方意义上的法治。梁漱溟也曾指出，中国文化中的制度建设不适用于西方那一套以人与人相互限制、相互竞争以及自我中心、权利本位的方式。尽管人类文明成果在很多方面表现出诸多共性，但在具体制度层面还需要考虑文化背景与国情。西方智慧和制度逻辑在大学治理中是有明显局限性的。而德治礼序作为一种文化逻辑对大学治理的制度逻辑提供了有效的补充。只有立足于中国传统、中国文化和中国智慧，把依法治校与以德治校相结合的大学制度才是具有生命力的。

**重塑“共同治理”：**

**高校内部治理的改革之路**

**罗建河**

“治理”本身就包含着“共同治理”的意思，高校内部治理的改革也就成为了一个不断重塑共同治理的过程。这个重塑“共同治理”的过程包括两个维度上的变化：一是决策参与者的范围；二是做出决策的方式。欧、美诸多高校的治理改革为重塑共同治理提供了经验证明。

一、“共同治理”与“重塑共同治理”

“共同治理”与“利益相关者”的概念是紧密联系的。在高等教育中，“共同治理”的提出，往往以1966年美国教授协会（AAUP）、美国教育委员会（ACE）和美国大学和学院董事会协会（AGB）联合发布的《学院与大学治理声明》（以下简称《声明》）为标志。其定义为，“基于教师和行政部门双方特长的权力和决策的责任分工，以代表教师和行政人员共同工作的承诺”，并用两条原则来规定“共同治理”，即“大学组织重大事情的决策既需要首创能力，也需要全体人员的参与；大学各组成群体在决策中的地位有所不同，谁对具体事务负有首要责任，谁就最有发言权”。1998年AGB又颁布了《治理宣言》，对1966年的《联合声明》进行了部分调整，对共同治理中的权力进行了重新分配；这一调整与“利益相关者”概念的诠释紧密相关，调整的重点也就是将利益相关者范围扩大到社区领导、教育购买者、资金提供者等。

无论学者或者正式文件中如何界定高等教育中的“共同治理”，其中始终包含着一个特定的内涵，即暗示着学术人员（教学和科研人员）在学校各种决策过程中的影响力和代表性。尽管，大量的研究证明“共同治理”历来就与“学术人员参与决策”相关，但学术人员如何参与决策以及参与决策的范围要依赖于国家和高校的传统与历史，同时还要受到国家和全球改革趋势的影响。例如，麦纳通过调查分析，归纳了三种关于学术人员参与决策的认知：一是认为学术人员应该参与所有决策；二是认为学术人员只参与学术问题的决策；三是认为学术人员不应该对决策产生主要影响。在参与方式上还可以区分，在何种程度上学术人员的参与有立法的正式保障，或者仅是依赖于传统、文化和非正式的安排。可见，从历史的角度看，高等教育中存在着多种共同治理，而且共同治理的内涵也可以不断地被重新诠释，既包括对共同决策过程的重新解释，也包括对决策参与者类型的重新解释。如是，高校内部治理的改革过程实质上可以看作是一个不断重塑共同治理的过程。

随着“利益相关者”概念的推展，高校共同治理不再只考虑“学术人员的参与”，而是扩展到“外部利益相关者的参与”，以此增加高校内部治理体系的合法性。但外部利益相关者的参与，给高等教育机构的领导者增加了外部问责的压力。结果是，在高校内部决策议程中，确保稳定的财政支持和公共关系开始占据显要的位置，内部学术问题的地位明显后移。在这种情况下，加快决策进程是高校领导响应外部利益相关者并向其证明责任担当的一种方式。可惜的是，有效率的决策进程并不能保证决策的有效性。卡普兰的研究指出，很难确定有效的共同决策的特征：董事会规模、权力分配、工会地位、决策权的集中或分布；亦或其他结构性因素虽然可以影响决策的效率，但是对决策的效力却没有特别的影响。对于学术人员而言，所谓高效率的决策只不过是为了适应变化着的外部环境而作出的一种实用性选择；在有效的共同治理中，人际关系、决策过程中的信任水平和主人翁感才是最重要的。在国际高等教育治理中，正是这类非正式程序和规则引导着学校中的学术人员参与治理。只要学术人员认为决策是以“正确的方式”做出的，他们就会觉得自己确实参与了那些可能会对同事和大学核心进程产生重大影响的决策。现在，高等教育内部治理体系的改革主要考虑两个核心问题：一是治理体系的合法性；二是共同决策的“正确的方式”。

当我们把高校内部治理的改革看作是共同治理的重塑时，“重塑共同治理”也就是为了寻求“治理体系的合法设计”与“共同决策的正确方式”之间的整合。据此，重塑“共同治理”至少要考察两个维度：一是决策参与者的范围；二是做出决策的方式。其中，“决策的方式”又可以进一步区分为两种决策程序：一是以正式规章为基础的决策程序；二是不那么正式的合议式决策程序，其特征是为了达成协议和共识。在这两个极端之间存在着多种决策过程的变式，形成一个决策程序的连续统。“决策参与者的范围”也可区分两种模式：一是学术人员占支配地位；二是所有利益相关者在决策中都有发言权。同样，在这两个极端之间也存在着很多不同的模式，从纯团队商业化模式到代议民主模式。这两个维度两端的组合形成了四种共同治理原型：即代议制民主、股份制企业、学院模式和创业模式。如表1所示：

**表1共同治理的四种原型**

|  |  |
| --- | --- |
| 决策的方式 | 决策的参与者 |
|  | 内部利益相关者 | 所有利益相关者 |
| 正式的 | 代议制民主模式 | 股份制企业模式 |
| 非正式的 | 合议制模式 | 创业模式 |

二、“重塑共同治理”的理论解释

高校内部治理改革呈现为重塑共同治理的过程，主要表现为决策参与者范围的变化与决策方式选择的变化。

在决策参与者范围的变化上，如前文所述，高校治理在相当长的一段时期内，仅关注组织内部人员（主要是学术人员与行政人员）之间的权力与责任分配；而忽视了高校其他利益相关者。“利益相关者”理论的推展，使得高等教育学者开始注意到组织外部环境中受组织决策和行动影响的相关人群。在高等教育发展的现实中，市场经济多种所有制形式打破了单一的国家办学和投资体制，市场力量开始参与大学教育领域；大学组织内各种权利主体都在争夺大学的话语权，社会参与大学管理的作用在增强；大学筹资多元化和学生利益多样化，导致社会、企业和学生都要求大学给予回应；组织外部利益相关者的诉求日益增多。理论与现实的发展导致高校内部治理已经不能无视利益相关者群体的存在。然而，让利益相关者共同治理并非是一蹴而就的事情，至少经历了三个阶段，即“利益相关者影响”“利益相关者参与”和“利益相关者共同治理”。

在“利益相关者影响”的阶段，人们开始超越高校内部人员的范围，看到组织外部的变化可以导致高校内部管理的不确定性问题，高校内部的决策同样会引起外部群体的反响。这个阶段的高校内部治理多会考虑如何让学校内部决策产生较小的社会负面影响；同时，外部的利益相关者更多的是作为一种信息收集方式而存在，在内部决策中考虑哪些群体或个人能够影响组织目标的实现。例如学校推行改革遇到阻碍时首先会尽可能地把这种阻碍的相关信息封锁在校内，以免产生所谓的外部负面效应；为了推动内部改革的实施，又往往会求助于外部力量的支持。在这一阶段中，组织的“利益相关者”通常被作为外部环境因素或者说是管理客体而受到关注和研究。利益相关者的主要价值在于帮助组织管理人员理解他们的利益相关者环境，增加决策的有效性。

随着人们对利益相关者影响认识的日益深人和利益相关者实际影响的不断扩大，“利益相关者参与”的问题顺理成章地被提出来。“利益相关者参与”通常是指利益相关者可以借助特定的程序对影响他们的决策、活动与资源施加影响并分享其控制权。与“利益相关者影响”不同，在“利益相关者参与”的阶段，开始将利益相关者（如社区代表、家长代表）纳入组织内部程序，以图“把冲突转化为合作”。但是，“参与”总是在某种既定主体主导之下的参与，充其量只能分享而不能主导、只能触及部分而不能影响全局。实际上，参与总是与对参与主体的资格限制、参与事务的范围限制、参与过程的程序限制等等形形色色的控制或限制相联系，是一种“受控的”和“受限的”活动；参与式管理的实质，多数时候乃是“改良式的自主管理决策”，多表现为表1所示的合议制决策或代议制民主决策的变形。

20世纪末期，“利益相关者共同治理”的观念得以形成与发展。这个观念强调组织治理应该设计一定的契约安排和治理制度来分配给所有的利益相关者一定的组织控制权，通过吸收所有的利益相关者参与组织治理来实现全面的“共同治理”；实现利益相关者之间的利益平衡，实现利益相关者的共同利益。当对于利益相关者的认识进入“共同治理”的阶段时，对于治理民主性和合法性的诉求也拓展了；此时，要求所有利益相关者都参与学校战略层面的决策，才能体现治理的民主性与合法性。但决策参与者数量的增加必然带来决策效率的问题，没有非正式决策程序的“创业型”决策固然有时可以带来很多创意十足的方案，但在高校稳定发展的阶段，这种决策模式太费时费力，往往让学校难以适应外部的变化，因此最终只能选择有着正规决策程序的“股份制”决策模式。正规决策程序的存在也迎合了共同治理的狭义合法性（即符合法律规章）的要求。不过，在教学、科研等部分议题或局部方案的决策上，一方面是外部利益相关者与之关系并不十分紧密，另一方面也因为教学和科研的专业化程度日益提升，大多数的外部利益相关者难以置喙，所以这些决策的民主性仍然保留为内部的民主，由学校内部人员共同参与。也就形成了前文所述高校共同治理重塑的基本导向，即“学校战略层面的决策以股份制模式为主导；但在部分议题或局部方案的决策上又会呈现出合议制或代议制模式的特征”。

三、“重塑共同治理”的启示

诚如刘献君教授所言，“治理本身即包含了共同治理之意”；“在大学，共同治理有其悠久的历史渊源”；高校内部治理的改革呈现的是一个持续重塑共同治理的过程。事实上，我国高校内部治理中纠结至今的一些问题，大多可以纳入重塑共同治理的两个维度中进行考察，即决策参与者范围的变化与决策方式的选择。所谓的“教授治校与教授治学”“学术权力与行政权力”等都属于确定“决策参与者范围”的问题；所谓的“党委领导下的校长（院长）负责制”“教授委员会”“教代会”等大体属于“决策方式选择”的问题。同时，在这两个维度上的选择，又要受到“利益相关者”概念发展阶段的影响。

首先，在高校内部治理中“决策参与者范围”的选择上，我国高校的现实表明，其基本上还停留在“利益相关者影响”阶段，有的甚至还处于“前利益相关者影响”阶段。无论是学者的论争，还是高校内部治理改革的举措，我国高校内部决策参与者的选择始终停留在高校组织内部成员，如教师、行政人员等；于是，我国高校内部治理的改革始终纠结于“教授治校与教授治学”“学术权力与行政权力”等问题，还远未顾及社区代表、家长代表等外部利益相关者。参照国际经验，“利益相关者”理应是高校内部治理改革中的一个关键性概念。“利益相关者”的利益会受到组织决策和行为的影响，这迫使他们不得不关心高校的利益和发展，从而保证他们能够在决策中做出符合高校发展和利益的决定。如果决策参与者没能认识或体验到，那么他们参与决策的行为就有可能是不负责任的，还有可能被视为额外的负担。挪威的一项调查表明，高校中多数学术人员即使其经历很适合做领导者，他们也宁愿只做学术带头人；许多学术人员只是把“共同治理”视为非生产性的和象征性的过程，在他们的心目中不具有优先的地位；当参与共同治理与自己的学术科研发生冲突时，或与他们的外部活动发生冲突时，他们会选择放弃参与共同决策或敷衍了事。更有研究指出，有些国家大学中学者参与行政决策越多，就越感到不满意。这些调研的结果与我国部分高校的现实亦不乏吻合之处。在这种情况下，高谈“教授治校”必然是存在相当风险的。

同时，随着现代大学学科组织的变化，行政人员的社会特征、角色和职责范围也在发生变化，他们在高校内部决策中的不可或缺性越来越明显：多学科和跨学科的研究项目、研究所和研究团队的建立导致学科组织发生了显著的变化；越来越分化的科研和教育任务提高了对行政人员的要求，他们现在具有良好的教育背景，他们的工作性质也不再是单纯的管理工作，而是介于管理和科学研究之间的工作，他们要从事科研网络的开发和应用以促进知识的转换过程、要促进伙伴关系的区域合作和发展以及执行高等教育机构战略规划。行政人员在高等教育机构发展中重要性的彰显与学术人员对参与共同决策权力的放弃形成鲜明对比。现在的情况是，高校学术人员一方面怀疑高层行政人员是否具备相应的领导能力，怀疑自己没有掌握高校中所发生的重大事务信息；另一方面又觉得参与决策等“行政事务”浪费了自己从事科研的时间、精力，要么在共同治理中敷衍了事，要么选择放弃共同治理的权力。于是，在我国高校治理中，部分学术人员沦为了旁观的“牢骚者”，而不是高校治理改革中勇于担当的“实干家”。就此而言，是否让某些学术人员（如教授）成为决策主体，不能仅局限于分析行政权力与学术权力之间的“斗争”，更应考虑哪些主体更关注学校的利益和发展；所谓“教授治校”也并不天然就具有普适的真理性，而要具体地考察某一时期、某一组织内的“教授们”是否真正地关注组织的利益和发展，并勇于担当地去推动组织的发展，他们不能仅仅因为其身份地位而获得决策参与权。同样，教授是“治校”，还是“治学”，也要具体考察教授群体中真正关心的是“学”还是“校”；“教授治校”与“教授治学”都是可行的选择，但要依据当时当地的实际情况而定。

其次，在“决策方式”的选择上，高等学校共同治理中决策方式的选择区域是一个决策程序连续统。针对不同类型的决策，在这个连续统中选择相应的决策程序会因治理主体对于效率性、民主性和合法性等诉求的认识不同而有所不同。在“利益相关者影响”阶段，无论是学校战略决策，还是局部方案决策，其参与者都为组织内部成员，外部利益相关者只是决策信息源，这一时期的共同治理决策方式多在代议制民主模式和合议制模式间进行选择，高校共同治理的民主性和合法性仅限于组织内部。“利益相关者参与”阶段的参与式管理，虽然将部分外部利益相关者纳入决策程序，但他们的参与通常要受到内部利益相关者的掌控和限制，共同决策的方式更多地会选择合议制决策或代议制民主决策，高校共同治理的民主性和合法性也多局限于组织内部。当对于利益相关者的认识进入“共同治理”的阶段时，学校战略层面的决策则往往以“股份制”决策模式为主导，部分议题或局部方案的决策上又会呈现出合议制或代议制模式的特征。

除了不同“利益相关者”概念发展阶段会影响高校共同治理决策方式的选择，决策的类型和背景也是重要的影响因素。正如前文所述，我们认为我国当前的高校共同治理中尚处于“利益相关者影响”的阶段，高校的全校性战略决策无疑要坚持“党委领导下的校长负责”与“教职工代表大会”的民主集中式决策模式，这与“利益相关者影响”阶段对“代议制民主”的偏好是一致的；至于局部方案的决策代议制与合议制都是可供的选择，特殊情况下“创业模式”也可成为备选，如学校处理与社区的冲突时，“创业模式”可以带来更多的解决方案。事实上，我们还可以将局部方案的决策划分为学术决策、行政决策和综合决策等类型，不同的决策类型有着不同的民主性、效率性和合法性诉求，例如学术决策，因学术本身的开放性要求充分的非正式协商，因学术本身的迟效性从而并不急于追求效率，这样就可能形成合议制的决策模式。当然，这种选择并不必然是合议制的，在不同的地区、不同的时期，这种选择也有可能不同。例如当高校开始追求所谓的学术效率（一定时期内出规定数量的成果）时，学术决策自然也开始追求效率，那么代议制民主模式就会被选择，即决策的背景也会影响高校内部治理中共同决策方式的选择。决策的背景不仅要考虑决策的时间、区域，还要考虑决策的追求或目标指向。如果决策追求的是效率，“代议制民主模式”或“股份制企业模式”往往是备选，哪怕决策是所谓的学术决策。相反，如果决策追求的是创造性的或多样性的提案，则可考虑“合议制模式”或“创业模式”。

最后，虽然我国当前的高校内部治理尚处于“利益相关者影响”阶段，但是从“利益相关者影响”到“利益相关者参与”再到“利益相关者共同治理”，这是高校内部治理改革不断地由封闭走向开放的必然过程。在这个过程中，与他国高校内部治理改变相比，我国高校内部治理改革的时空背景不同，其共同治理的重塑也理应有不同的轨迹。总之，我国高校内部治理的改革，一方面要看到国际经验呈现出的改革导向，吸取国际高等教育共同治理的成功经验；另一方面要认识到我们的时空背景不同，实现路径也自然会有所不同，理应探索出具有中国自身特色的重塑共同治理之路。

**行业性院校的治理困境与创新逻辑**

**唐湘宁，赵志毅**

内外部权力结构与权力运行的规制化、治理方式的法治化与权力主体的博弈共生、治理的高效性与价值的整体性是行业性院校治理现代化的基本特征与愿景。但是，目前行业性高校存在着官僚化治理模式导致路径依赖、院校的治理主体性不足与治理体系中的“钱穆制度陷阱”等困境。需要以构建“大学理事会制度”为突破口，创新内部治理的领导体制；以“校长治校与教授治学”为核心，构建行政权力与学术权力的制衡机制；推动大学章程的法制化进程，增强行业性高校理性办学的能力；创新投入体制机制，增强行业性院校治理的物质保障能力。

一、行业性院校治理现代化的特征与愿景

行业性院校治理现代化的根本目的在于根据大学发展的核心价值和现实困境，实现管理体制与内部权力运行的民主规范与协同高效，以更好实现自己的使命担当。

**（一）内外部权力结构与权力运行的规制化**

权力是组织的“活化剂”，组织是权力的“活动场”。组织的运行实际上就是权力的运行与实现，没有权力的运行就不会有组织的政令畅通，更不会有组织目标的实现。组织治理的实质就是重构组织、市场、社会与国家的权力边界，优化它们的权力结构与运行方式。大学是不同于政府与企业的“第三部门”，是“社会的学术组织，但也是一个权力场，政治权力、行政权力、专业权力等在大学的运行和功能活动中发挥着重要的影响”，其权力结构与运行方式既具有一般组织的“共性”，又具有学术组织的“特性”。这种“特性”来源于公权力对大学本质与大学组织特性的认可与尊重，这也必然要求大学的权力结构与权力运行要能够使大学在自主、责任与政府调控之间达成平衡，实现“良治”和“善治”。

“优化治理的公共秩序”是行业性院校治理现代化的目标追求，而这一目标的实现特别需要科学界定和规范大学法人在决策过程、决策实施与评价等环节中的权力范畴与运行规则。行业性院校发展的动力主要来源于行业发展的需求，因此，规范其权力运行的目的就是要在立足大学本质的基础上“为利益相关者的价值诉求在大学公共权力结构中的有效表达提供制度性与程序性框架”。构建具有时代特征的高等教育管理体制，既优化学校组织管理职能的权力结构，又形成基于学校特定发展任务的非结构化权力结构，使政治权力、行政权力、学术权力在大学的权力结构中形成良性互补互动并与时俱进，从而构建高效共享的大学权力运行机制，以实现利益相关者的多元价值诉求。

**（二）治理方式法治化与权力主体博弈共生**

法治是治国理政的基本方式与重要目标，它是以法律为基础并以内在德性为规则的社会治理方式，“公正、统一、普遍、规范”是其核心价值追求与正当性基础。行业性院校的法治化治理是整合学校组织中各种权力（利）、价值与资源的重要路径，其目的是为了提升学校“决策—执行—监督”过程中权力运行的规范性，使政府、高校、行业与社会等权力主体在法律框架之下形成博弈共生关系，使他们在权利与义务、自治与他治、权力与责任达到均衡对等和有序互动，既遵循大学组织的本质要求，又可以为大学优化组织目标和延续大学价值追求，盘活各类资源要素。

大学治理的法治化意味着治理方式的民主化。作为探究高深知识和培养人才的场所，大学具有区别于其他组织的知识性与教育性，因此，大学治理必须使权力主体与权力客体形成互动的积极状态，并获得彼此的心理认同。这种积极状态与心理认同实际上就是大学治理“合法性”的一部分，它通过民主或非强制性方式促成各个主体积极参与大学治理并在其中实现有效合作。1960年美国的《关于学院与大学治理的声明》就提出了“凡重要行动领域既需要首创能力，又需要大学所有成员的参与”的治理原则，以便不同的治理主体可以根据实际需要而获得大学治理权，并相互形成权力依赖和权力制衡关系，从而形成博弈共生的治理环境。

**（三）治理的高效性与价值的整体性**

希克斯和登力维的“整体性治理理论”将治理的中心目标定位于“有效地处理公众最关心的信息”。在大学日益综合化发展的背景下，行业性院校显得“特立独行”，办学效率最为公众所关注，无论是政府部门还是公众都希望它对办学绩效进行合情合理的解释，以推动质量的提升。大学治理就是要以科学思维、效率思维和质量思维来优化自身内部的行政管理结构、人员配置、职能调配、角色分工、岗位职责等，以消除或预防制度冲突、机构重复、效率低下等现象；通过对人才培养、学科布局、课程设置、校外合作等机制的再造来实现治理效能的提升。

行业院校的治理过程实质上是多元价值的整合过程与自身“合法性”的再确认过程。行业院校由于长期局限于行业内生长，市场经济体制打破了原来基于计划经济体制的行业边界，因此，行业院校面临办学资源短缺、利益需求多元、外部竞争白热化的发展环境，与综合性大学相比，唯有优化治理结构、提升效率、凸显特色，以适应并引领行业经济发展为基础性价值目标才能获得自身的“合法性”。另外，效率是组织的存续之本，行业院校面临多元价值主体利益整合的问题，这就需要构建多元参与和多元协同的机制来为组织效率提供保障，以维持学校决策过程与决策实施的效率。可见，行业院校不但与行业发展存在密切的关系，还面临多元的价值格局，需要通过治理实现制度创新与组织重构，促使多元价值融合与价值实现。

二、行业性院校治理的现实困境

我国计划经济体制下的行业是垄断封闭的，行业性院校在与政府关系、学校内部管理模式、制度设计的系统化等方面严重的先天不足，导致治理体系的落后，影响了办学效率。

**（一）官僚化治理模式导致路径依赖**

制度经济学认为，某种制度一旦被选定并成为初始制度后，就会在运行和演进中会不断被强化，并形塑了后续制度。行业院校尽管以培养应用型人才为办学取向，但在人才观、质量观与办学模式上带有明显的传统学术型大学的印记，有着强烈的模仿与复制学术型综合性大学办学模式的历史过程与愿望。因此，行业院校传统的治理模式作为一种制度安排，其进化与变革总是受到初始制度的影响，特别是受到政府行为、权力结构与文化传统等多重因素的交互作用，进而形成对原有制度的依赖。

大学承担着公共责任，其合法性必然依赖于政府的权力等级制度，因此，其内部治理结构与国家科层制的行政管理模式有很强的同构性，如严格分层的金字塔形组织架构、层级分明的命令传导系统、权力与责任的高匹配性、制度的强约束性等。尽管这种官僚制的治理模式有助于绩效提升与成本控制，但也会导致组织行为的理性主义倾向，创新乏力。面对问题，行业院校往往过分依赖于既有模式，缺少自主治理的能力与勇气，在治理理念、体制、技术与工具选择方面存在严重的路径依赖现象，使治理能力与内外部环境之间的差距愈加扩大。

**（二）行业院校在治理过程中的主体性不足**

行业院校的治理实际上是“高校、行业主管部门、社会与市场在互动与合作中谋求大学的善治”，这说明治理主体具有多元性。但是，行业院校要接受行业主管部门的管理，它在人权、财权与物权等方面受到的限制要比非行业性院校更为突出，主要表现为行业主管部门对大学治理权的越位。一方面，传统的“管控思维”导致主管部门在现代大学制度建构和“政府—大学”关系转变等方面，不但缺少职能转换与提升服务的动机与动力，甚至还会对行业院校的内部治理行为进行行政干预。另一方面，行业院校因办学的开放性、社会影响范围、资源吸纳能力等方面过度依附于行业主管部门，在组织结构上与政府高度重构，使其权力运行、价值理念、思维模式等方面也与政府部门高度一致。大学治理的主体实际已经从“院校”让渡给“主管部门”，主管部门的强势作为进而将高校、社会与市场排除在治理主体之外，行业院校应有的制度活力与创新要素被刚性而整齐划一的行政治理所抹杀。

**（三）治理体系中的“钱穆制度陷阱”**

钱穆通过对中国政治制度的演进史进行分析后发现，某个制度出现缺陷后往往会有新的制度来弥补，这就会导致制度日益繁密，甚至会出现制度冲突，导致效率缺损。“钱穆制度陷阱”启示我们在组织治理的时候要防止“一层补一层”而导致的制度体系缺陷。

我国高等教育治理需要变革宏观管理体制并构建现代大学制度。宏观管理体制与国家经济体制两者具有相同的演变历程，虽然这种“渐进式”的演进模式可以有效防止“制度突变”所带来的风险，但是，也容易造成制度的系统性缺陷，难以适应高等教育环境的快速变化，影响大学的治理效率。如从宏观上看，尽管《高等教育法》对高校的自主权做出了规定，但并未划清政府权力与义务的边界，因此，让高校的自主权得不到落实；一边鼓励高校创收，但是又严厉禁止“营利性”办学，对两者的区别未加界定，窄化了行业院校的经费投入渠道；“法定性”权利难以落实，“授权性”权利过多，使高校实际权利存在不确定性与随意性，走入了“一放就乱，一管就死”的怪圈。从中观层面看，行业院校实行“三级办学二级管理”的办学模式，它接受行业主管部门、省、市政府的重叠性管理，省、市政府之间、政府与高校之间的权责边界模糊不清、“政出多门”，导致政治领导、行政管理与业务指导等方面的协同度不高。从微观层面看，行业院校的内部制度不够成熟，一些“官本位”“行政化”倾向较为泛滥；制度规程完整性与科学性的缺失导致出现“制度真空”或“制度冲突”，大学制度在不断的“修修补补”过程中不能形成“叠加效应”，更不可能形成现代化的治理体系。

三、行业院校治理模式的创新逻辑

困境中总是酝酿着生机。我们在审视行业院校治理困境时，还应该要看到其与行业联系紧密且目标一致、权力格局相对简单、执行力较强等优势。因此，行业院校的治理可以从投入体制、管理体制与内部治理机制等方面入手。

**（一）以构建“大学理事会制度”为突破口，创新内部治理的领导体制**

大学治理的关键是建立现代大学制度。大学制度是一个十分浩大繁杂的制度体系，而理事会制度是其核心制度。理事会是连接大学、政府与社会的桥梁，也是不同主体间利益冲突的缓冲器，可以为大学的相对独立与完整性提供保障。由于行业院校在办学经验、管理水平与学术能力方面的相对弱势，因而受到的外部干扰较多，因此，建立以理事会为核心的领导体制就势在必行。

大学理事会制度不同于企业董事会制度，而是在理事会框架下的新型的“党委领导下的校长负责制”，其中党委主要为大学的基本价值取向、重大决策的合法性与正当性提供政治保障；理事会主要是确保大学的适应性与公共性；校长的职责在于确保政策实施的规范性与效率性。行业院校构建大学理事会制度的关键是如何协调理事会内部的权力关系，既要对大学理事会制度的权力架构与职能分工进行法律确认，要赋予党委最高决策权，赋予校长全面的事务管理权以及理事会的审议监督权；还要建立政府主导、学校主体、社会参与的多元利益协调机制，让行业主管部门的官员、业务主管部门官员、社会贤达、企事业单位代表、教师、校友等都可以参与其中。行业主管部门的行政首长、学校党委书记、校长可以分别担任理事长、常务副理事长等职务，其他利益相关者可以通过相应的遴选程序参与理事会，以形成有效的治理机制，实现多元利益的融合。

**（二）以“校长治校与教授治学”为核心，构建行政权力与学术权力的制衡机制**

行业院校的内部治理需要从制度上优化学术权力与行政权力的运行机制与运行效率。校长对大学具有法定的行政管理职权，行政管理是一种非人格化的“以领导——从属和命令——控制为特征的层级制”，而学术权力是学术人根据自身专业知识对学术价值进行独立评判的权力，其合法性源自于学者的知识性权力，两种权力的存在方式与运行模式大相径庭。根据行业院校的特点与治理现状，需要从制度上实现“校长治校与教授治学”，才能厘清、规范与平衡两种权力。

“校长治校”的实现需要从校长的产生与权责划分两个方面入手。大学校长应该是学者、政治家、教育家、社会活动家与管理专家等多重身份的统一，行业院校要创新大学校长的产生机制，探索“理事会推荐—教授会评价遴选—组织部门考察任命”的民主化机制，夯实校长的群众基础。在校长权责的分配上首先应强调校长权力的“有限性”，即校长必须在校党委领导下行使行政管理权，并且需要对理事会负责；其次是要强化校长权力的“独立性”，即校长既要具有独立的行政决策权，还要能够在法律框架下独立行使对教授委员会否决权，建立起“理事会—校长—教授委员会”相互牵制的治理机制。

“教授治学”的实现有赖于学术性组织中的权力配置。行业院校要根据环境需要与自身特点重构学术委员会的组织架构，扩大教授群体在学术组织中的权力份额，并规范运行规则。首先可以采用“校实院虚”的方式建立校、院两级学术委员会制度，厘清两级学术委员会权责利，明确上下级的业务关系，扩大成员的广泛性与权威性，以增强重大学术决策的合法性与科学性；厘清学术委员会与校务会的边界，学术委员会审议应成为学术事务通向校务会的必要条件。其次建立“系—院—校”三级教授委员会制度，分别赋予它们在学术事务中的建议权、决策权与否决权；系一级的教授会可以由经普选制产生的资深教授组成，院级教授会由系一级教授会选出，“决策职能的发挥是高校院系学术委员会行使学术事务管理实权的基础，对提升院系学术权力、完善院系治理结构具有重要作用”，而校级教授会由院教授会选出，主要负责审核院级学术委员会的决策。最后要落实学校与学院两级教学指导委员会在人才培养、专业教学与质量管控等方面的责任，推动质量达标与特色建设的齐头并进。

**（三）推动大学章程的法制化进程，增强行业院校理性办学的能力**

大学章程是国家法律法规与学校内部制度的关联点，是“统领大学办学的纲领性文件……它使人们对大学及其办学能够达成共同的认知，凝聚广泛的共识”，是大学治理中“公法手段”与“私法手段”的统一，它的制定与实施是大学治理现代化的重要内容与标志。

行业院校与行业、市场具有先天性的连带关系，在计划经济体制下，行业院校既长期享受着行业主管部门的荫蔽，又长期受到主管部门的行政干预，加上原来的依法行政意识不强，使得行业高校制定的任何规范性文件很难绕过主管部门的行政干预而独立发挥作用。因此，主管部门的一些非理性行为或非专业行为干扰了行业院校的独立办学与理性办学。随着我国高等教育管理体制

“省部共建”“省级统筹”“分权化”与“属地化”改革的推进，行业院校章程的法制化成为解决这一难题的有效路径。首先要明确章程的制定主体，理事会应在“大学理事会”框架下依法制定章程，让学术、政治、行政、职代会等多元化权力实现动态均衡。其次是确定大学章程的法律效力，行业院校的章程不但要获得行业主管部门与教育行政部门的“行政合法性”，还要获得立法部门的“法律赋权”，可以由有立法权的省、市人大按照“讨论—审议—颁布”的流程进行法律效力确认，也可由行业主管部门以行政法规的形式来确认其法律效力。最后是要建立严格灵活的机制，加强对大学章程实施中的监督与评估，可以组成各方利益相关者参与的“章程评估委员会”，专司监督与审查章程在程序、内容、实施与效果等方面的合法性，并依法对损坏大学章程合法性的行为追究法律责任，确保地方高校“按章办学”与“理性办学”。

**（四）创新投入体制机制，增强行业院校治理的物质保障能力**

自身经费筹措能力不足导致行业院校依附于行业主管部门或属地政府，只有通过建立新型的“政校关系”，创新投入体制与机制，增强自我造血功能，行业院校治理现代化的进程才能获得坚实的物质保障。首先是“以服务换资助”，即既要充分彰显在应用型人才培养与应用型学科方面的优势，对行业开展科技开发、技术支持与企业咨询等领域的服务，在政产学研的互动合作过程中，以高质量的社会服务来争取企业、社会或个人的资助；行业主管部门要通过政策鼓励与引导社会力量对高校多形式、多渠道捐助，对企业捐助款项要进行税收抵扣。其次是“以科研换投入”，要大力引进横向科研课题，重点围绕地方产业发展和技术升级中的关键问题展开研究；协同企业开展科研活动，在技术开发、成果孵化、产品中试等环节发挥作用，积极向创业型大学转型；行业主管部门要建立“购买科研成果”的科技投入机制，让行业积极参与“购买科研成果”服务。最后是“以体制促效益”，建立行业发展与行业院校经费动态匹配机制，将经费分为“基本经费”“项目式经费”与“增量经费”三种方式拨付，以强化经费的竞争性；加强对高校投入的绩效考核，从而倒逼“高校加强对人、财、物等方面的内部控制，提升资源的利用效益，从而提高大学治理能力”。

**基于人才培养视角的地方高校治理
结构改革路径探讨**

**谢芳**

我国地方高校主要的任务是服务于地方经济社会发展和满足地方教育等公共事业发展的需要而设立的，基本上是沿用传统的高校治理结构，这与地方高校发展定位不相称，导致部分地方高校人员结构比例失衡，人浮于事，人才培养模式和人才培养质量不能满足本地区经济和社会发展的需要，表现为毕业生就业能力不足，使得用人单位难以招到合适的人才，大学毕业生“难就业”和“就业难”。

一、地方高校治理结构不合理的表现

**1．地方高校治理架构趋同化**

我国地方高校实行的是党委领导下的校长负责制，按照事业单位的行政级别管理体制运行，内部治理结构基本上是参照国内高校和沿用政府行政管理的体系，设有与体现党委和行政权力的政治权力和行政权力相关的组织和机构。一般设有隶属于党委的党委办公室、组织部、宣传部、统战部等；设有处理学校行政事务的学校办公室、人事处、财务处等部门，通常地方高校会把处理党委日常事务的党委办公室和处理学校行政事务的学校办公室合署为学校办公室。有体现人才培养和科学研究等学术权力的相关机构和其他服务型机构，如教务处、学工处、科研处、学科建设办公室、后勤处等。这种设置来自“国家队”的“985”和“211”高校，由于其承担的科学研究任务较重，与政府等部门沟通和协调的事情较多，从学校发展的角度来看，这种机构设置有其历史性和合理性；而对于地方高校，特别是新建本科院校完全照抄照搬这种机构设置方式有值得商榷之处。

**2．人才培养质量难以保证**

地方高校的基本职能是为地方经济和社会发展培养人才。地方用人单位希望高校培养的大学毕业生有较强的就业能力，到用人单位后能够较快地完成由大学生到企业员工的转变，尽早地适应工作岗位的要求，进入工作状态。现在地方高校就其人才培养工作方面，由教务处负责教学运行与学籍管理、学工处负责学生管理、院系负责人才培养方案的制订，呈现多头负责，缺乏整体考虑的格局。首先，在人才培养方案制订时，对用人单位特别期望的大学生就业能力的形成缺乏系统的考虑，对就业能力的内涵及其动态特征缺乏研究，对就业能力培养过程中最为重要的产学合作，没有部门具体负责，只是由各专业按照传统的专业实习的思路由教师或者专业负责人与他们熟悉的企业进行对接和安排；其次，大学生就业能力的培养由学校多个职能部门和院系负责，在培养过程中，缺乏对大学生整个大学学习期间的职业生涯规划和精细化的就业能力提升的设计和指导。很多学校把大学生的就业能力仅仅视为其获得工作的能力，在管理上追求就业率，而没有将大学生就业能力视为一种给予学生终身受益的持续发展能力。也就是说，高校不仅应该重视大学生获得职业的能力，还应该为其未来取得职业发展成功提供必要的技术和技能等能力的开发。

**3．教师队伍难以形成特色**

在现行的管理体制下，地方高校的师资队伍建设往往简单地照抄照搬研究型大学的做法:一方面，对新入职的教师规定了严格的学历和学术成果门槛，而对特别重要的应用能力方面的考核则没有具体的要求；另一方面，对在职教师的考核和职称晋升等事关教师个人切身利益的事基本也是以学术成果和纵向科研项目为主要考核指标，教师完成规定的课时数就可以考核合格，而教育教学改革中的诸如人才培养模式改革、学科和专业建设、理论教学体系和实践教学体系改革、教材和实验室建设等大量工作在考核中没有具体要求，这就使得教师不得不对照考核和职称晋升等条例进行工作量和职称晋升要求的准备，而在人才培养过程中，许多重要工作教师不愿意参与，教师不研究应用型人才培养的过程和教育教学的规律、不关注自身应用能力的培养，教师教学学术能力不强，应用型地方高校没有应用型的有特色的教师队伍，使得地方高校培养的大学生的知识和能力结构难以满足用人单位的需求，地方高校难以形成自身的人才培养特色。

二、地方高校治理结构不合理的原因

**1．高校办学缺乏自主权**

通过20世纪末的高校管理体制改革调整，地方高校主要由省和市(地区)两级管理体制，在干部配备、经费划拨、招生计划、专业设置、编制和人事分配制度等方面完全由主办者决定。这就形成地方高校有稳定的事业经费和固定的资金来源，学校没有生存压力的局面；加上现阶段有基本的生源保证，高校也就缺乏改革与发展的动力。上级主管部门通过文件和制度对高校的办学实行管理，高校只是按照上级的要求组织和完成人才培养的工作，加上大多数地方高校学科建设和学术水平一般，短期内也难有大的起色。学校领导的行政化和任期制等原因，使得部分高校领导不太愿意考虑学校的长远发展，形成按照上级要求办事、对上级负责、不求有功但求无过的工作作风。

**2．行政权力的绝对化**

在地方高校的党委、行政和学术等三个系统中，党委和行政处于领导地位，各级管理者习惯于依靠行政命令组织、管理学校的各种工作。由于地方高校，特别是新建本科院校，大多数是由高职高专院校通过合并等方式升格而成，高层次人才缺乏，一些在教学和科研上稍有成就的人才就被安排到行政等领导岗位，因此，各部门的行政负责人往往也是各学科和专业的学术负责人，他们也就陷入繁杂的行政事务中，加上行政权力的集中和集权，学术权力处于边缘化，在教职工和管理者眼中，行政职务是身份、权力和地位的象征，这种现象在一定程度上导致部分教研人员不能专心于教学和其他学术工作，转而去争夺行政职务和各种头衔，逐步走向功利化，使得学校的内涵式发展受到严重影响。

**3．权力监督形同虚设**

在现行高校治理架构中，教职工代表大会是体现高校内部治理中的民主监督和自主管理权力的，但是基于权力分配的隶属关系，教职工代表大会需要在学校党委领导下行使职权，在权力运行的实践中，教职工代表大会无法对高校党委和行政的决策权力进行有效的监督。高校的领导班子由上级任命，因而对上级负责是地方高校领导班子成员的共识，他们并不需要对教职工代表大会负责。这就使得决策权力和监督权力失衡，加之很多学校用行政权力替代了学术权力，行政权力主导学术标准、学术评价制度、实施过程和教职工权力诉求处理，使得监督权力得不到有效实施。

三、地方高校治理结构改革的路径

**1．制定章程，夯实依法治校的基石**

高校章程对外代表学校的形象，对内是学校的“根本大法”，既是高校处理好市场的适度调节、社会的广泛参与和政府的宏观指导等外部关系的前提，也是高校坚持自身发展的特色、依法自主办学的保证。地方高校在章程的制定中，要着力解决好三个方面的问题:第一，要对学校建设和发展中的重大问题做出规定，如学校的性质、办学宗旨、经费来源及管理、办学规模、学科门类及办学特色、管理体制等；第二，要在相关法律和法规的框架内，对学校内部关系和权力进行规范和界定，包括学校的领导体制的设计、党委领导、行政负责、教授治学、民主管理以及教职工和学生的权利、义务等；第三，要科学设计学校内部的治理结构和管理模式，包括学校设置的行政和学术组织的权利、义务，以及教学和学术活动的开展、人才培养质量的保证等。

**2．教授治学，规范各自权力的边界**

高校是由学科专业和行政部门交叉构成的矩阵组织，只有政治权力、行政权力和学术权力各安其位、各司其职、协同作用时，才能完成为社会经济发展培养合格人才的任务和事业的可持续发展。根据《高等教育法》等相关法律法规的规定，我国高校权力的逻辑关系是“党委领导是核心，校长治校是关键，教授治学是根本”。这样可以使得高校的决策更科学、民主，减少决策失误，提高管理效率。对于地方高校来说，“教授治学”是指教授应发挥在学术治理方面的决定性作用。这里的“教授”应该包括从事教学和科研的教师，是一个群体，它包括教授、副教授和年轻教师。教授治学的组织形式是“教授委员会”，教授委员会是教授治学的有效平台。规模较大的地方多科性院校应该在二级学院层面组建教授委员会，规模较小的单科性高校可以在学校层面组建。要制定教授委员会组建的相关制度，规范教授委员会成员的资格、成员的结构和职权范围，使学术权力和行政权力二者各司其职。教授治学的工作范围主要是人才培养方案的审定、教育内容和课程体系改革方案、教学项目的设计、大学生学业水平的核准、教师教学学术水平和学术贡献的评价、教师聘用和教师职称晋升的标准的制定等学术问题。对于诸如学科设置、院系设置、教学科研资源配置等则属于行政权力决策的范畴。高校要把教授委员会的权力落到实处，要明确教授委员会在其职权范围内审定通过的相关事项无须同级行政部门再审定，以提高学术权力的独立性。

**3．深化改革，建立科学合理的治理结构**

地方高校主要是为地方社会经济发展培养人才，它们中的大多数定位是“地方性、应用型和教学型”，这种定位使它们在人才培养目标、人才培养方式、科学研究的领域等与“985”“211”等大学有很大的区别。地方高校的内部管理结构主要是由党委和行政的领导机构、教学科研机构、专业性机构和教学辅助机构等构成。在学校领导机构设置上，首先，要符合党委领导下的校长负责制的领导体制；其次，要有利于与上级部门和社会交往的需求；最后，要符合学校自身发展的实际需要，服务于应用型人才的培养。在机构的设置中要精简机构，提高工作效率，不要盲目攀高。对于行政管理部门，可以采用保留机构牌子对外、内部打通工作的合署办公方式设置。从学校的中心任务和服务社会经济发展的责任来说，要注重人才培养的全过程管理，培养出受用人单位欢迎的毕业生。对于负责人才培养工作的相关机构更需要联合承担人才培养的重任，切实有效地提高大学生的培养质量和大学生的就业能力。可以设置教务处、学生工作处、招生就业处和产学合作处，在此基础上合并(合署)成立人才培养管理办公室，在更高的层级上赋予该部门统筹各院系、教学部门、学生管理部门、学生组织等方面的权力，整合教学过程管理和学生日常管理的力量，从大学生入学之初的职业生涯规划、培养过程、就业能力的形成和提高、直到指导毕业生选择合适的岗位就业等全过程进行精细化的职业发展指导；设立教学质量管理部门，通过科学的方式和方法，对大学生的培养过程、大学生就业能力和用人单位对学校毕业生的就业能力的评价等方面进行全方位的质量监控和评价。

**4．民主管理，保障师生员工的权利**

第一，在学术和民主管理机构的设置中，要避免行政人员太多的现象发生，要保证教师和普通职工的比例，要把学校办学定位、发展规划、重大事项决策，特别是涉及教职工切身利益的相关政策和规定的决定权按照相关法律和规定交给教代会和工代会；第二，学校要深化以人事分配制度的改革为龙头的管理制度改革，在教职工的年度考核、教师教学工作量制度、职称晋升条例等制度制定过程中，充分听取广大教师的意见和建议，使政策和制度能够起到调动广大教师积极投身教学、投身教育教学改革、投身专业和学科建设的积极性的作用；第三，要注重学生在高校治理结构中的参与权力和学生群体自身的合法权益，尊重和保护大学生的民主自治权力，从尊重大学生学习自由和依法享有受教育权的角度，制定大学生权力保护的相关规定，建立大学生相关事项诉求受理、听证和反馈机制。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 主编 | 聂天保 | 地址 | 武汉轻工大学常青校区 |
| 副主编 | 吴德明 |  | 行政楼620 |
| 编辑 | 官 璐 | 邮编 | 430023 |
|  | 李笃珊 | 投稿信箱 | fgc@whpu.edu.cn |
|  | 张凌云 | 电话 | 83927097 |