

第3章 中国研究型大学院系治理现状及问题

3.1 院系治理现代化初见端倪

中国大学治理的内外部环境条件经历了一个发展演变的过程，新中国成立前的梅贻琦、蔡元培主政清华、北大时期，较好地践行了“教授治校，民主管理”的理念。新中国成立后实施计划经济体制相当长的时间里，大学的集权管理、长官意志比较明显，行政主导模式为主。随着改革开放的推动发展，大学治理变革逐渐向着一个相对放权的趋势发展。当前，中国研究型大学院系治理的外部环境和内部条件日趋成熟，改革的必要性已成为大家的共识。在大学治理重心向下移的普遍呼声和实践探索中，发挥调动多元利益相关者参与院系共同治理的主体性，加强院系民主参与的深度和广度日渐成为普遍共识，理念和操作层面都迈出了不小的步伐。

3.1.1 学校主动向院系放权的制度安排渐显

1998年制定的《中华人民共和国高等教育法》作为加强中国教育法制建设的重要法律和中国大学治理的法律依据，于2004年启动修改，历时11年，于2015年12月经由十二届全国人大常委会第十八次会议正式通过。修改法案进一步明确高校的办学法人实体地位和学术权力在高校学术事务领域的主导权，为现代大学制度的建设和完善提供了更加科学规范的法律依据。2011年，教育部发布《高等学校章程制定暂行办法》，进一步明确和推动落实大学章程作为大学内部“宪法”、治校依据和师生行为具体准则的重要地位和作用。同时，明确章程制定的基本原则和程序要求，必须经过三个重要的环节：一是设立大学章程起草委员会，广泛调查研究、听取各方面的意见，组织起草文本的初稿，供各方面讨论；二是组织全校师生员工参加讨论，充分发表意见和建议，反复进行修改，使之更加完善；三是文本一经定稿，要提交全校职工代表大会表决通过，绝对多数票赞成才能合法。在校内完成制定过程后，还要报教育行政部门批准或者备案方能生效。此后，各高校开始酝酿制定章程。自2013年起，教育部逐步核准多家高校制定的大学章程，清华大学、北京大学、上海交通大学、复旦大学、浙江大学、南京大学、武汉大学、华中科技大学等多数“985高校”陆续发布大学章程，对学校的办学自主权，党委领导下的校长负责制、党委会、校务会、学术委员会、校院系分级管理体制、院系教研机构等组织设置、职责权限、成员构成、决策机制、运行方式、师生的权利义务等进行明确规范。

各个学校在此基础上，结合学校实际，进一步出台实施细则和具体举措，推动校、院两级管理体制改革，落实治理重心向院系下移。各个高校通过陆续发布一系列配套制度机制，逐步推进院系自主性的落

实,取得了一定的成效,大学的自主性在院系层面得到了不同程度的加强,大学治理日渐走向理性化、法制化、制度化和规范化,大学治理现代化建设取得了一定成效。如清华大学主动请缨作为中央综合改革试验田,以人事制度改革为核心,带动教学、科研、管理等改革创新,全方位、多举措齐头并进深化改革,着重从制度的建立健全建设上下功夫。2014年以来,学校修订或新建各种规章制度达到100多个。2016年,清华大学出台《清华大学十三五制度建设规划》,学校成立法务工作办公室,各院系设立法务工作联络人,全面推动依法依规治校的有效落实。

浙江大学近期也根据《高等教育组织工作条例》,修改了党委会规则,将“党委委员进入党政联席会”予以明确规约。最值得一提的是该校重视院系自主性和学生主体性的发挥,注意培养基层当家作主的意识和能力,并通过组织制度化的方式强化保证,得到师生广泛认可。

浙大学生做主的意识很强,学校也很注意培养学生的这种意识,教导学生要当家作主,不一定要当官,但一定要当自己的老板,反映出学校对学生组织作用的尊重和学生自主意识的培养。我非常看好浙大同学的长期发展,当他习惯了不再被学校“喂食”的时候,有可能激发更多的能量。而且我看到了浙大学生非常强的独当一面的能力。这一点,值得很多高校学习。

本科就读于浙江大学,硕、博士就读于清华大学的前研究生会主席PZ自豪地回忆起浙大学生参与治理的情况。

3.1.2 行政权力向学术权力让渡的意识觉醒

学校治理的关键是要处理学术权力和行政权力的冲突与平衡,最根本的是要从大学学术组织的本质特性和整体上考虑。华中科技大学在改

革过程中对强化学术权力的作用给予了高度重视，不仅通过章程建设对学术委员会的职责和具体运作予以明确规范，而且在实际运行上迈出步伐，做到了定期召开学术委员会全体会议，主任、副主任委员例会常态化。2015年11月16日，该校组织召开全国高校学术委员会主任工作交流会，教育部政策法规司负责人、澳门大学副校长孙建荣等应邀作报告，300多个高校学术委员会负责人围绕学术权力的作用发挥和规范运作开展了深入务实的讨论。

我们学校还算比较重视，章程运作比较好。去年开了16次会，端午假期后第一天、国庆假期后第一天这两次会雷打不动。主任会开得比较多，学术委员会正、副主任，经常碰头讨论一些问题，审议一些较大的问题。院系的学术委员会虽然还不平衡，有的做得比较好，有的还不太规范，但总体上都加强了学术权力运作的程序规范和制度建设。但一个关键问题还是没有解决好，就是学术委员会的决策权。所有决策权，定了就不能动了。哪些应该是学术委员会的决策权，还没解决。学术委员会还基本停留在审议权方面，决策权在章程里也未有体现，制度化还有差距。

曾担任该大学主管人事工作党委副书记多年，现任该校学术委员会副主任、E学院学术委员会主任的XJL教授谈到这里，喜忧参半，深有感触。

在南京大学，院系的实体性和主体性非常凸显，南大的院系非常强大，校长尊重院长，赋予院系充分的自主性。这几乎已是南大领导的一种文化自觉，这种文化自觉不仅意味着学校权力向院系权力的下放，更体现了行政权力向学术权力的自觉让渡。

南京大学J学院的执行院长JFD很自豪地谈起这个。

3.2 校院两级管理改革迈出实质性步伐

在综合改革的新形势下，在大学治理重心下移的普遍呼声中，清华大学、北京大学作为高教综合改革的试验田经中央批准正式实施，改革的核心和精髓正是调动院系推动改革发展的主体性和责任性。复旦大学、武汉大学、浙江大学、南京大学、华中科技大学等一流研究型大学纷纷启动校院两级管理改革，大学内部治理重心向院系下移迈出实质性步伐。下面以复旦大学和武汉大学为例作进一步的论证。

3.2.1 复旦大学校院两级管理全面改革

2014年11月，《复旦大学章程》通过教育部核准发布。该校推出以内部治理结构的探索创新为契机，带动学校整体综合改革和治理现代化的实践举动在校内外引起较大反响，其中最为引人注目的便是校院两级管理体制的改革。该校首批11个院系作为试点单位于2015年正式启动，改革的核心和精髓是利益格局的重新分配和调整，学校简政放权，转变校部机关职能，理顺、优化校院两级权责关系，推动实现人、财、物等资源配置权向院系下移，赋予院系真正的治理主体地位。具体举措包括：人才引进和职称晋升赋予院系真正的自主权；财务管理制度实行战略转型，实行全额预算决算制，学校向院系统一委派财务人员；建立统一的设施、经费、科研等核心数据无缝对接的信息化综合平台，整合各种数据，优化业务流程，实现大数据管理；科研实现投入产出比考核，淡化过去量的评比等。通过改革，院系一线真正成为人、财、物的实际决策者和支配者，同时，院系肩上也担负了更多的责任。

2015年12月26日,人民日报社和教育部新闻办以《复旦大学探索内部治理改革扩大学院办学自主权》为题报道了复旦大学的改革实践情况,引起较大的关注和社会反响。根据报道,复旦大学“1178件校内规章制度中有658件被废止或宣布失效;机关科室精简编制,校、院两级管理人员比例由原来的过2:1变为1:1,机关行政人员大量向院系转移,资源分配与决策权更多向下流动”(姜泓冰,2015)。

3.2.2 武汉大学校院两级财务管理改革

武汉大学于2014年发布大学章程后,努力推动校院(系)两级管理改革。2016年1月出台的《武汉大学关于进一步深化校院(系)两级财务管理体制改革的意见》及《武汉大学院(系)级财务管理实施细则》,明确了“统一领导、二级管理、集中核算”的学校财务总体框架,从体制机制上对校、院经济权限与费用承担范围进行了清晰界定,解决了院系长期财权、事权、责权不对等的问题。改革旨在从根本上落实院系自主权,提升学院财力的同时提升院系的责任心。学校主要通过战略规划、政策引导、宏观调控、绩效考核和综合评估等方式实施对院系的宏观管理和统筹协调,确保院系改革建设始终在“中国特色、世界一流”的总体战略框架下进行(武汉大学财务部,2016)。武汉大学还通过积极主动公开校务、院务、财务,公布年度工作要点,发扬教代会民主监督作用等方式确保综合改革落到实处。

大学将人、财、物等核心权力进行分割,实现资源分配权真正向院系流动,并通过制度安排的方式予以规范,从根本上落实院系治理主体地位,迈出了依法依规治校的重要步伐,体现出大学改革的魄力和决心。

3.3 院系行政主导向治理现代化转型欠到位

由于传统强势行政权力主导型管理模式的惯性影响，观念转变、配套措施还没有完全跟上，校院系对政策和改革主张的理解，还存在一定程度的偏差，学校与院系关系、院系之间关系、院系内部运行上与治理的理念主张还不够适切，与现代大学制度的要求不够适应，与大学发展的内在逻辑不够协调，院系行政主导窠臼依然未脱，突出地表现在以下几个方面。

3.3.1 大学向院系放权的力度不够

在大学管理向大学治理转型的过程中，学校尝试将权力向院系流动，体现出了改革的决心，但力度还不够。学校职能偏大，院系自主性彰显不足的状况没有根本改变。长期以来，在传统行政管理模式和官本位的理念导向下，学校职能部门变成了权力部门，不仅代替院系大行决策之事，而且将很多本应该也可以由院系自行承担的具体事情大包大揽了。在规模日趋庞大、结构日趋复杂、功能日益多样化的现代大学里，职能部门越来越显示出力不从心、不堪重负之态。一方面，学校难以对院系需求作出及时回应；另一方面，也带来了自身管理上的巨大压力。同时，院系对学校职能部门管得太多太死，过度介入院系具体工作心怀不满，带来校院系关系的紧张和情绪对立，不仅束缚了院系的自主性和创造活力，而且最终影响院系运行效果和学校整体的质量。这种自上而下单向度控制管理与治理理念与现代化的要求格格不入（王战军、肖红缨，2016）。

校院系权力不清楚，这是最要命的。要理一理学校的权力清单，哪些是院系的权力，哪些是学校的权力？一旦理清楚了，就要做到相互尊重各自权力的行使，不能轻易去侵犯。如果是院系的权力，院系决定了，学校职能部门就只管程序，不能随便否决或质疑院系权力决定的事。反过来，属于学校权力决定的事，就要尊重学校的决定，院系可以表达自己的意见，但是对学校的决定是尊重的。现在的情况是，学校对院系似乎总是不那么放心，职能部门总是要去否决、质疑院系的决策，这是非常不好的习惯。关键是我们现在没形成治理的文化，学校和院系没有形成共同的认识。

担任院系书记的受访者 ZZL 如实道出了自己的心里话。

3.3.2 学术权力与行政权力关系错位

当前大学治理最大的问题还是行政权力和学术权力的关系没有理顺，行政权力挤占学术权力的现象无处不在。不仅在学校，行政做主多，院系做主少，在院系内部，权力也还是更多集中在少数党政领导班子手中，重要事项基本是通过党政联席会来决策，院务公开不够，学术委员会的形式作用大于实质作用。

学术性是大学组织的本质属性，学术权力在大学是天然的权力。这是学校永不能动摇的金科玉律。学术是目的性活动，行政是手段性活动。行政再强，是为学术服务的。离开学术，管理就失去了目标，失去了方向。但我们依然没有认识到这一点。大学一开始是教师大学，没有行政人员，慢慢的规模大了，功能加强了，社会活动复杂了，形成庞大的行政体系，但学术的本质属性没有变。问题是我们往往是把目的和手段颠倒了。如果认识上不解决这个问题，目的和手段不顺过来，规范学术权力只能成

为一句空话。连我自己也常常忽略了这个问题，在自己担任一个独立学院的院长期间，也没有对学术委员会给予足够重视。现在意识到这个问题，开始抓这个问题了，开始理顺关系。

既担任过校领导兼学院院长，又担任学校和学院两个层面的学术委员会主任、副主任的教育专家 XJL 深有感触，并不无幽默地说：正如一位诗人所说的，我们走得太远，以致忘记了我们为什么要出发。

3.3.3 院系内部关键主体参与不足

主体性是大学教育的本质和核心。院系发展、学科建设、人才培养、科学研究的推动，无不依靠院系教师的主体性。学生作为教育教学双边活动主体，需要在良好的师生互动中实现知识的传授、能力的培养、价值的塑造，教师和学生是院系治理的核心主体。院系治理主要是表现为学术权力和行政权力的协调合作与监督制衡，通过广大教师的广泛参与、民主协商以及师生的良性互动，推动院系的有效运行。然而，院系行政权力挤占学术权力，学术权力彰显不足的现象还没有得到根本解决，党政联席会决策权力大，学术委员会的学术决策权发挥有限，很多时候是走过场，形式大于内容。即使是在教授治学传统比较浓厚、学术委员会运作比较规范的高校院系，正教授群体较好地发挥部分学术事务的决策权、审议权、咨询权和监督权的作用，但副教授特别是副教授以下的一般老师群体普遍缺少参与学院重大决策的机会和途径，参与的程度明显不足。教师和学生作为教学活动的重要双边主体和核心利益相关方的主体性被忽略了。

调研访谈中，受访的学生代表普遍强调学生参与院系治理的必要性和重要性，表达了参与院系决策的强烈意愿。就参与的范围而言，主要

还是希望参与跟学生学习、生活切身利益息息相关的一些决策事务，如招生咨询、课程设置、培养方案、图书设备、宿舍管理、文化体育活动等。

当前学生参与民主管理主要是体现为学生组织参与，且更多体现为一种形式上的参与。通常是方案已经确定后，学校通过有关部门找几个学生代表征求意见，所发表的意见也很少能起到实质性的作用，没有形成学生主体实质深度参与的文化。

曾任校研究生会主席的 PZ 表现出参与院系共同治理的强烈主张。

3.3.4 院系治理制度建设明显滞后

治理理念体现到院系基层的一个重要特征就是民主化和制度化。治理权力的配置和运行方式的合法性保证既需要通过一整套正式权威的制度化安排来解决，但同时也要获得组织内部利益相关者的真正认可。但院长、书记等党政班子成员是通过学校组织部门自上而下任命的方式产生，并非通过自下而上师生员工民主选举的方式产生，这就意味着治理本身的合法性基础不够，底气不足。院系坚持了党政联席会议的决策机制，但议事规则不明确，议事范围与学术委员会的边界不清晰，院务会包揽更多事务，缺乏一个科学的标准，尤其缺乏一套可操作化的程序和执行机制、纠错机制及约束机制，决策的随意性大，议而不决、决而不行成为常态。其他普通教师、行政人员、学生等治理主体缺乏一个进入重大事务决策的渠道和畅通的利益表达机制、冲突协调机制，民主决策的过程不到位，民主参与的程度不高，发挥作用非常有限。

学院层面，这几年中国研究是最少的，也是最混乱的。学院设置没有标准，随意性很大，想怎么设就怎么设，运行也比较混乱。没有制度化，学术委员会很难发挥作用。我记得有一次讨论一个学术问题，院里