

# 大学治理的内涵与体系建设

□ 李立国

**摘要:** 作为社会组织成员之一的高等学校,在国家治理层面和语境下,首先应该强调的是高校对于国家治理的理解、把握、贯彻和执行能力,同时使大学回归本原与本位,按照大学的本来面目去治理大学,建立现代大学制度。大学治理的基础包括利益关系、权力关系、权利关系;大学治理的组成包括制度体系、行动体系、价值体系;大学治理的主体包括学术权力主体、行政权力主体、个体权利主体。大学要完善治理结构,提高治理能力,必须正确领悟大学治理中学术权力重塑的初衷,理性反思行政权力主导的成效得失,认真审视大学治理的内在逻辑关系。

**关键词:** 国家治理;大学治理;大学治理体系

**中图分类号:** G640

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-0717(2015)01-0020-05

**收稿日期:** 2014-12-05

**基金项目:** 2012年度“新世纪优秀人才支持计划”(NECT-12-0539)。

**作者简介:** 李立国(1970-),男,山东滨州人,教育学博士,中国人民大学教育学院教授、副院长、博士生导师,主要从事高等教育理论与管理、教育思想史研究。

中国特色的现代大学治理体系是国家治理体系的组成部分,是建立在中国特色现代大学制度基础上的学校治理结构体系、治理制度体系与治理运行体系。完善大学治理体系、推进大学治理能力现代化,既是推进国家治理体系现代化的根本要求,也是深化高等教育综合改革、推动高等教育现代化的迫切需要。

## 一、大学治理的内涵

自20世纪90年代起,“governance”一词被引入中

国,我国将其译为汉语的“治理”,并被理论界广泛关注和诠释。“大学治理”概念的提出,既是呼唤以学术为目标的大学本位的回归,也是对当代大学如何更好地适应经济社会需求和引领文化与科技发展潮流的呼应,这两者皆是构建现代大学治理体系的题中之义。

大学治理体系建设在学校发展中具有根本性、全局性和长期性的决定性作用。从管理体系到治理体系的转变,实质上是从传统的自上而下的行政管理体制向上下结合、内外协调、全员参与的依法民主治理体系的转变,突出了学术自治、依法治校、民主办学、社会参与、科学管理等现代大学发展的基本规律,集中反映了现代大学制度与治理体系建设的根本要求。

在很大程度上,我国是把高等学校当作政府的附属机构,按照事业单位的管理模式去治理大学,结果导致大学行政化盛行,有违大学理念与大学办学规律,难以培养创新型人才与出现创新性科研成果。大学治理就是要去行政化和去行政化管理模式,使大学回归本原与本位,按照大学的本来面目去治理大学,建立现代大学制度。其实,所谓现代大学制度,就是指把从中世纪大学以来形成和过滤保存下来的关于大学的理念以及把这种理念变成现实的各种制度安排和组织结构。所以,大学治理与大学治理体系的建设,首要的任务是使大学回归本原,回归到以学术性为主旨、以人才培养为核心任务的道路上来,使之成为真正意义上的大学。因此,“大学治理与大学治理体系”的提出,是现代大学理念与传统的管理模式的一种自主性调适。现代大学治理所追求的价值内涵,不仅是通过人才培养、科学研究来适应经济社会发展需求和国家战略需求,更为根本的是回归大学本原和实现对需求的超越而发挥真正的引领功能,从而使大学成为人类社会发展的“火车头”和“动力源”。

## 二、国家治理语境下的大学治理

前几年有些学者和社会人士在提倡“小政府大社会”的理论,这种治理模式并不适合于发展中的中国。中国现代化发展一直存在着“政府主导型”的特征,不存在“没有政府的治理”,也不存在“小政府大社会”式的治理<sup>[1]</sup>。从我国国情看,国家治理体系的主导是政府,以政府为核心的治理,仍然是当前治理的关键。大学治理是国家治理体系的组成部分,高校首先应该强调的是其对于国家治理指导思想、战略目标、方针政策和法律法规的理解、把握和执行能力,在教学、科研、社会服务、文化传承方面做出更大的成绩;同时使大学回归本原与本位,按照大学的本来面目去治理大学,完善中国特色现代大学制度。

高等学校有序参与国家治理是国家治理的重要一环,也是高等学校自身水平与能力的体现,主要是指高校通过合法方式参加国家治理过程和活动,影响国家治理体系的构成、运行方式、运行规则和国家治理能力的行为。其主要体现为高校对于国家治理目标、战略与教育方针政策的认知能力、把握能力,遵循和运用国家法律法规和制度体系有效参与治理的能力,参与国家治理的方式和技能的把握和实施能力,以及对于参与国家治理效果效用的评价能力等。有学者把社会组织参与治理的能力划分为10个一级指标,30个二级指标,主要包括专业化程度、社会公信力、自我评估、项目规划、资源动员、管理、执行、协调、学习和创造性解决问题的能力,从而细致构建了社会组织参与治理的能力指标体系。此亦可作为大学参与国家治理的参考指标<sup>[2]</sup>。

高校参与国家治理要处理好政府与高校的关系。政府以转变职能为核心,对高等学校简政放权,使高等学校按照教育发展规律而不是政府机构的规划、事业单位的要求去做。现代国家治理所需要的是基于社会成员广泛的自觉的价值认同,而非外在强力压制基础上的稳定与和谐的局面。高等学校对于国家治理的认同与支持取决于政府对于高校的治理形态,主要体现为如何使高校按照教育规律办学,使高校与政府的关系呈现为一个良性循环的过程,高校也确实能够按照经济社会发展的要求来进行人才培养和科学研究。

界定政府与大学之间关系的关键之一是高校

办学自主权性质的确立。高校与政府的关系,大陆法系尤其是德国认为,是特别权力关系,高校是独立机构,国家对高校采取的措施,高校对学生的处理,不受法律监管,法院也不受理高校的官司。美国自由主义学派的专家认为高校是自发自组织,这类组织有其生存发展机制,不需要包括政府在内的其他机构去管理。包括中国在内的一些国家认为高校是独立法人组织,是自主活动的民事组织。必须看到,高校办学自主权是行政权的一种形式,是与行政权协同产生的,只不过不是由国家行使这种权力,而是由高校自主行使权力。办学自主权的核心在于学术自主权。我国《高等教育法》规定了高校拥有招生权、专业设置权、教学权、科研开发权、对外交流与合作权、校内人事权、财产权、自主管理权等七项自主权并赋予校长全面负责本校教学、科研和其他行政管理方面的权利。但在实际工作中,政府在学校的经费来源与使用、招生计划与指标分配、专业和课程设置、重点学科建设、收费标准、人事编制、职称评聘、财产使用与管理、对外学术交往等方面设置了一些管理与限制措施。国家应该赋予学校作为学术机构的基本权力,并建立配套的政策支持。从现实看,应赋予学校更多的自主理财权,让大学自主确定经费预算,自主负责经费的使用管理,政府负责经费投入和审批,对经费使用进行考核验收,而不必具体管理经费使用的支出事项及各种支出细节;赋予学校更大的教职员聘任权,支持学校深入推进人事制度改革,推进教师队伍的多元化,以更好地适应高等教育大众化时代教师队伍发展的趋势和要求;赋予学校更大的学生选择权,允许学校自主制定招生计划,改革招生录取办法,根据自身规模和发展规划面向社会自主办学。

## 三、大学治理的基础: 利益关系、权力关系、权利关系

大学治理的结构体系是利益关系、权力关系和权利关系相互联系、整体构成的有机系统。大学治理涉及到利益、权力和权利三个层面的关系。过去我们研究大学治理,往往偏重于权力与权利,而对利益却较少言及。其实,与其他经济组织和社会组织一样,高校成员之间的利益关系及其结构是大学治理体系的基础。

利益是大学治理的基础。高校组织体系与成分构成具有复杂性与多样性,高校既有学术科研单位、行政单位、后勤服务单位,还有附中、附小、出版社等,有的还有校办产业集团;从人员构成看,有教师群体、学生群体、行政管理干部、后勤服务人员,还有其他一些集体成员,其中既有学术泰斗级的院士、教授,也有文化程度不高的初高中毕业生,有正在成长中的少年与青年,也有白发苍苍的老人。各群体成员不同的属性、内容、层次,使得它们的利益要求和利益关系呈现出结构性构成状态,即不是平面的而是多元立体的利益关系。与此同时,与企业组织不同,高校属于利益相关者组织,政府、社会对高校都有一定的利益诉求,作为公立大学,政府是投资者和主办者,社会也以一定形式参与高校治理,它们的利益要求使得高校的利益关系进一步复杂化。

权力是大学治理的关键。在利益关系结构基础上,高校主要形成了学术权力关系与行政权力关系,以及与之相联系的政府与大学的关系,大学内部各种权力关系。大学治理的外部权力关系主要是大学与政府、社会的关系。如前所述,大学是独立法人组织,依法按教育规律自主办学,形成了大学与政府、社会之间的权力边界;大学治理的内部权力关系是校内各种利益之间的权力博弈,主要表现为学术权力与行政权力的关系。这种二元权力结构决定了高校治理必须考虑到二者的平衡,既要防止行政权力对学术事务干预太多,又要防止学术权力对于行政权力的抵制,影响行政机构和行政人员按照规章制度去解决各种问题。

当前改革的重点是推进大学去行政化改革和去行政化管理模式。高校行政化是指我国按行政单位管理高校,高校按行政单位运行,忽视了作为学术单位的本质特征。高校去行政化的重点是保障学术权力的落实,应明确学术事务与行政事务的界限,健全不同的决策和执行机制,完善保障学术权力的管理制度,健全行政权力的监督约束,严禁利用行政权力获取学术资源。如北京大学在综合改革中,将学术委员会定位为校内最高学术机构,并设立了专门工作委员会和独立的办事机构,健全了学术治理体系和组织架构。我国高校设立了“学术委员会”,但其基本上只行使某些单项权力,学术权力的行使大多分散于依托行政职能部门设置的专门

委员会。学术权力行使的高度碎片化是高校学术权力行政化的重要原因。首先,应该考虑改革学术委员会工作机制,在组织建设上将分散依托在行政职能部门设置的有关学术性专门委员会纳入到学术委员会统一领导,同时依托学院、学部建立学术委员会分会,向学院、学部分会下放学术权限。其次,应优化学术委员会工作机制,严格执行任期制,改变学术委员会为少数人垄断,年龄结构与知识结构老化,代表性和先进性不足的问题,建立学术委员会的办事机构,使其权力行使有实体办事机构为依托,以防止学术委员会受行政控制和工作行政化,甚至成为行政推卸责任、谋取私利的工具;健全学术委员会议事决策等运行程序和规则,减少制度的自由裁量和灵活运用空间,增加操作刚性<sup>[3]</sup>。去行政化管理模式是指按学术组织特性而非行政机构要求来设立相应的管理和服务部门。我国高校的行政职能部门不是按教学、科研等工作特点和服务师生的角度设立的,而是对口党委和政府部门来设置的。应根据学校作为学术单位的特点和教学科研工作的实际要求,改革学校职能部门设置方式,由面向政府部门转变为面向师生需求设置和调整,减少管理层级,全面梳理现有部门职责,改变部门职能交叉、重复和管理效率不高的问题,重新组合行政职能部门,并简政放权,给院系更多自主权,重服务意识的培养,改善机关工作模式和作风。

权利是大学治理的保障。权力关系主要体现在组织层面,权利主要体现在个体层面。传统上,我们在讨论大学管理与大学治理时,比较强调作为组织层面的权力架构,如我们经常讲的学术权力与行政权力,但较为忽视了学术权力、行政权力是一种集体权力,是组织层面的权力,虽然很重要,但作为个体的法定权利也很重要。比如,学术权力是一种集体权力,是通过学术委员会的组织形式予以保障和实现的。但学术委员会毕竟是由少数教授所组成的,教师个体的意志有时难以反映与体现,特别是学霸和学术垄断行为的出现,更使得学术权力难以反映教师群体的利益。为此,每个教师个体的权利是十分重要的,要有保障、申诉、反映的渠道和空间。同样,作为学校的学生和职工也应该在治理框架内有渠道和机构去反映、表达、维护、申诉自身的利益。保障师生权利需要依法治校,并健全校内纠



纷解决机制。把法治作为解决校内矛盾和冲突的基本形式,建立并运用信访、调解、申诉、仲裁等多种争议解决机制,依法稳妥地处理学校内部各种利益纠纷,特别注意人事处分、学校评价、教职工待遇、学籍管理等行为引发的纠纷。要建立公平公正的处理程序,有章可循,有制度可依。

#### 四、大学治理的组成:制度体系、行动体系、价值体系

大学治理是以制度体系为主导,行为体系与价值体系与之匹配、紧密相连的三位一体的系统。

大学治理的制度体系是确立权力运行的规则和机制,是利益实现和分配的制度设计,既包括权力运作的规则体系,也包含治理运行的组织体系。制度体系包括:党委统一领导学校工作,校长主持学校行政工作,健全党委与行政议事决策制度,完善协调运行机制,加强组织领导。领导权力、决策权力在常委会和党委常委会,我国公立高校实行党委领导下的校长负责制;行政权力在学校的校长办公会,党委领导、校长负责,校长办公会是行政的执行和落实的中枢所在;学术权力在学术委员会,确立了学术与行政的权力分解,学术委员会是学术最高权力机构;民主办学体现于教职工代表大会和学生代表大会的制度设计,保障了教师利益问题和学生利益问题;理事会(董事会、校务委员会)是社会机制在高校治理制度中的反映,解决了学校与社会的关系问题。同时,制订与颁布大学章程,通过建章立制,确保学校依法办学、依法行政、依法治校。常委会及其常委会、校长办公会、学术委员会、教职工代表大会及学生代表大会、董事会(理事会、校务委员会)构成了大学治理的制度体系,形成了较为完善的大学内部治理结构。

当前,需要完善院系治理模式。目前,我国高校虽然实现了学院制度,但是,学校与学院的关系一直没有理顺,学院作为办学实体的地位一直没有落实。我国大学校、院、系的直线职能式组织结构,基本上属于行政系统和生产企业沿用的科层式管理体制。这种以“贯彻执行”为主要方式的行政管理体制,用来管理谋求研究创新和高学术水平的大学显得很不适应,过于强调等级秩序和层次,不利于调动广大教职员工参与大学治理结构的积极性,不利

于形成平等、宽松、自由的学术环境,不利于形成民主监督、权力制衡的机制。在高校综合改革中,需要重点考虑学院的治理模式,把学院作为学术单位、人才培养单位对待,建立起中国特色的学院治理模式。学院作为学术单位,要研究应该实行什么样的管理体制和领导体制,是否探索实行教授委员会集体决策基础上的院长负责制。学院院长、系主任的产生方式,是否应该实行定期轮换制度,明确其实行选举推荐与学校任命相结合的制度。完善学院治理结构,要健全学院教授委员会、学术委员会、教师会议、学生会的制度建设。改革高校内部权力配置,学校应向学院下放权力,特别是学术权力。

大学治理的运行体系包括行动体系和价值体系,目的是确保制度体系的落实。所谓行动体系,是指行政权力主体、学生权力主体与个体权力主体之间的互动关系。高校行政权力与学术权力属于两种不同性质的权力主体,也是两种不同文化在高校组织中的反映,二者如何互动,是高校治理中的难题。过去在高校管理中,往往忽视了个体的参与、协商、沟通、表达与申诉等,组织层面的权力代表了部分人的利益与诉求,但很难涵盖每个人的利益诉求与发展愿望。因此,需要实现个体权利主体与组织权力主体的良性互动,确保个体权利指向组织权力的行为的有效表现。行动体系需要大学的自律机制和监管体系作保障。2012年教育部发布的《全面推进依法治校实施纲要》提出,要“完善决策执行与监督机制。要在学校内形成决策权、执行权与监督权相互制约又相互协调的内部治理结构,保证管理与决策等执行的规范、廉洁、高效”。当前学校的监管体系不够完善,评估体系有缺失,而世界一流大学一般都建立了严格完备的内部监控体系,如剑桥大学的监查委员会、香港大学的内部审计处等。应进一步健全学校决策合法性审查机制、申诉评议机制和纠错机制,保障科学决策、民主决策和依法决策。要实行财务预算制度、财务公开制度、经济专任审计监督制度,从源头上预防和治理腐败。应健全信息公开制度,特别是在教职工和学生关心的招生、就业、学籍管理、收费、经费使用、职称评聘、人事任免等方面,要保障师生员工的知情权和监督权,让权力在阳光下运行。

所谓价值体系,是高校治理的思想理念、价值规范和道德规范的总体构成,也是个体权利得以确

立和保障的价值体系。高校治理的价值体系要体现教育规律和办学规律,体现国家教育方针政策,体现国家战略与社会需求,确保按照政府、学校和社会的利益最大化逻辑来确立行使权力和职责,不能因为个别利益驱动而导致价值异化、组织异化、权力异化,使权力沿着正确的轨道前行。同时,在此基础上,形成学校成员广泛的自觉的价值认同,形成对于学校治理的认可支持。

在三者关系中,价值体系是导向,制度体系是根本,行动体系是保障。三者体现了大学治理体系的利益、权力与权利关系及结构体系,构成了大学治理体系的现实内涵。

### 五、大学治理的主体:学术权力主体、行政权力主体、个体权利主体

大学治理的主体是谁?大学的利益相关者包括教师、学生、职工、管理队伍、校长、政府,与学校有合作关系的当事人,如科研经费提供者、产学研合作者、贷款提供者以及当地社区和社会公众等,这些利益相关者都有可能成为大学治理的主体,使得大学治理的主体越来越多元化。但是,大学是学术组织,拥有学术自主权,政府只有简政放权,转变职能,让高校按规律自主办学,才可能使大学治理成为可能;社会各界也可以介入大学治理,但这只是承担了一种间接的特殊责任。大学治理的主体是高校的教师、行政管理人员以及学生。

从权力与权利角度来看,大学治理的主体应该包括集体与个体两个层面,集体层面包括学术权力主体、行政权力主体,个体层面包括个体权利主体。高校师生员工生于斯,长于斯,高校职能的实现要依靠他们才能开花结果,落到实处,治理的效果如何是从他们身上体现出来的,靠他们的努力与奋斗才能变蓝图梦想为实践成就。所以,检验现代大学治理体系建设的成效,最根本的不是在于其治理机构与机制是否科学合理,制度设计多么完美,而在于需要认真审视治理过程中各个主体的关系状况,是否调动了师生员工的能动性、主动性,是否实现了学校预设的奋斗目标与价值追求,并衡量实践与价值初衷间的吻合程度。大学治理所需要的是基于学校师生员工所共同认可的广泛的自觉的价值认同,既要防止行政权力主体过大,也要防止学术权力主体异化。

总之,大学要完善治理结构,提高治理能力,需要在国家治理的语境下来理解大学治理的内涵与体系建设,领悟大学治理中学术权力重塑的初衷,理性反思行政权力主导的成效得失,认真审视大学治理的内在逻辑关系。只有这样,一条能够解决我国大学治理困局的改革之路,才会日益清晰地显现出来。

### 参考文献

- [1] 陈明明.治理现代化的中国意蕴[J].人民论坛,2014(4):8-10.
- [2] 王浦劬.全面准确深入把握全面深化改革的总目标[J].中国高校社会科学,2014(1):1-10.
- [3] 杨开忠.深化高校学术委员会改革的几点思考[J].中国高等教育,2014(8):21-24.

## On the Connotations and System Construction of University Governance

LI Li-guo

Abstract: Under the context of national governance, as a member of social organizations, universities should in the first place attach great attention to the understanding, implementation and enforcement of national governance. We should establish a modern university system by uncovering the veil of universities and govern them as what they originally supposed to be. Based on the interest relations, power relations and entitlement relations, university governance concerns institutional system, operation system and value system with the academic power, administration power and individual rights as the governance body. Universities should comprehend the original intention of reshaping academic power in university governance, reflex the gain and loss of administrative powers, and reexamine the inner logic relationship of university governance.

Key words: national governance; university governance; university governance system

(责任编辑 李震声)