

# 完善高等学校内部治理结构

马陆亭

(教育部教育发展研究中心,北京 100816)

**摘 要:**完善高校内部治理结构是当前高等教育的改革重点。完善高校内部治理结构既是保障大学办学自主权的需要,也是促进高等教育内涵式发展的需要,必须以战略性架构来推动。近期的工作重点是构建新型学者共同体实现模式、界定“党委领导、校长负责”的分工机制、剥离非学术型行政岗位负责人的职称头衔、改革大学校长的遴选制度等,以此推进高校治理能力现代化。

**关键词:**高等学校;治理结构;学者共同体

**中图分类号:**G647.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2014)07-0001-05

完善学校内部治理结构是党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中对深化教育领域综合改革提出的具体要求,是推进教育治理能力现代化的重要方面,更是当前大力开展的现代大学制度建设的基本内容。近几年来,社会对完善高校内部治理结构重要性的认识明显提升,完善高校内部治理结构已成为高等教育界推动改革、促进发展的工作抓手。

## 一、完善高校内部治理结构已经成为高等教育改革的攻坚重点

中国改革开放的历程,就是激发体制活力、促进科学发展的过程。在高等教育领域,宏观上简政放权、微观上激励搞活一直是改革的主旋律,目的是激发学校的办学活力。为此,分别进行过轰轰烈烈的高等教育宏观管理体制改革、高等学校内部管理体制改革和现代大学制度建设,目前开始着力推进治理体系和治理能力现代化。在这一过程中,完善高校内部治理结构的重要性得到凸显。

### 1. 体制改革“突破性进展”后剑指何方

1978年以来,经过长达二十余年的改革探索,

我国的高等教育管理体制改革的于世纪之交取得了“突破性进展”——突破条框分割的局面,建立起“中央和省两级管理、以省级政府为主”的管理体制。之后,由于高等教育规模的迅速增长,工作重心转移到提高质量上来。

因此,在21世纪初的几年里,政府与高校的关系是大的改革方向没有变,但为了质量提高和社会稳定的需要,管理手段上加强了调控,如实施了一些项目工程、开展了检查和评估工作等,教育主管部门甚至还回收了部分以前已下放了一些权力;而高等学校内部管理体制改革的力度却在加大,如以北京大学和中山大学为代表的人事制度改革,但由于主要面向教师群体,有称赞也有争议,实施效果打了折扣。

那些年,发展成为事实上的主旋律,也逐步暴露出了行政权力与学术权力冲突、学术评价向数量导向偏离、办学条件不足等问题。

### 2. 现代大学制度建设逐步成为热点

现代大学制度涉及政府、社会与高校的关系及学校内部的治理结构,既涵盖原来体制改革的主要内容,也面对后来高等教育的主要问题,听起来还

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大委托项目“中国特色社会主义高等教育思想体系研究”(13JZDW004)。

作者简介:马陆亭(1963-),男,河南新乡人,教育部教育发展研究中心高等教育研究室主任,研究员,博士生导师,主要从事高等教育发展与管理政策研究。

比较响亮,因此自提出后特别是在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》制订前后迅速成为显学。笔者曾经专文探讨过高等教育体制改革和现代大学制度建设的异同<sup>[1]</sup>,认为二者改革目的一致、改革内容相近、改革路径相同、改革重点相关,但前者是在计划经济条件下进行的,重在解决权力集中问题,是政府主导下的改革过程,后者是在市场经济条件下进行的,重在规范权力的结构,是政府、市场约束下的学校自我建设过程。因此,现代大学制度建设中学校内部治理的协调、规范任务更为突出。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提到了现代大学制度建设的四项内容——完善治理结构、加强章程建设、扩大社会合作、推进专业评价,均涉及高校内部治理结构调整。完善治理结构包括内外部两方面的关系,外部关系中使学校面向社会依法自主办学的方向是明确的,教育主管部门近期转变职能放权的力度也比较大,而目前社会经济的转型又使得稳定发展的压力突出,因此完善内部治理结构将构成下一步的改革重点;加强章程建设涉及大学使命、目标定位、事实描述、治理结构、运行机制等方面的内容,内部架构与运营是重中之重;扩大社会合作既针对今后办学的方向,也包括组织机构的应对;推进专业评价是外部对学校施加影响的方式,也是学校内涵式发展的要求。上述表明在后续工作的推进中,内部治理结构建设成为现代大学制度建设的攻坚重心。

### 3. 治理能力现代化成为改革成败的关键

党的十八届三中全会的主题是“全面深化改革”,在改革总目标中提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的要求。这既是执政党需要关心的核心问题,也是国家健康科学发展的重要保障。教育部2014年工作要点开篇第一部分标题就是“深化教育领域综合改革,加快推进教育治理能力现代化”,在二级标题“完善学校内部治理结构”里,提出了“完善依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度,加强高等学校章程建设,促进学校加快内部管理体制改革,制订落实加强直属高校领导班子建设意见,制订直属高校人事制度改革指导意见,出台《高等学校学术委员会规程》,落实《学校教职工代表大会规定》”等具体内容。

制度是一种激励,创新能力提高和创新人才培养都与制度性因素相关;制度又是一种约束,是对权力的规范与约束。高校内部治理结构要切实能对学术创新和人才成长起保障作用,并体现对外满足社会、对内自我约束、学术创新发展、大学战略管理、师生共同参与的多目标要求。治理方式满足了这些要求,也就实现了治理能力的现代化。

## 二、为什么完善高校内部治理结构的重要性得以提升

完善高校内部治理结构重要性凸显的主要原因有二:一是改革的节点到了这里,不突破很难继续前进,如我们的改革方向是明确的,也有许多很好的思想,但不少问题久攻未下。二是它与其他改革间的关联性上升,相互影响和制约,如高校的特色发展、自主办学权力的落实、创新创业人才的培养等。因此,完善高校内部治理结构成为当前推进高等教育治理能力现代化的核心内容。

### 1. 完善内部治理结构是扩大高校办学自主权的重要基础

改革开放不仅要激发发展的活力,更重要的是构筑起保障活力的体制环境和治理结构,实现持续和科学发展。高等教育改革从扩大办学自主权到建立高校法人制度,再到现代大学制度建设,直至目前的推进治理能力现代化,推动科学发展的意图十分明确。但是,我们提出的目标还没有达到。过去每一个目标、每一段理念阐述得都很完美,但缺乏具体的治理结构设计。目标不能适时转化为制度,不能操作,只能沦为空洞的口号。例如,1993年的《中国教育改革和发展纲要》、1995年的《中华人民共和国教育法》、1998年的《中华人民共和国高等教育法》有关学校地位、制度关系的描述和规定,至今看来仍不过时,夸张地说如果它们当时真正实现了的话,也许就不会有建立现代大学制度、推进高校治理能力现代化等提法了。这也许就是改革的深水区和攻坚期,既有行政权力行使不当的问题,也有高校在获得更大办学自主空间后办学走偏的问题。

应该说经过多年的改革探索,我们在大学制度的一般规律方面还是形成了一些共识的,问题出在治理结构的不科学,很好的理念没法用治理结构来保证。比如,不断出现的放权收权循环、学术寻租现

象、学者追逐官位、学校过于行政化、官学商通吃现象等,早期可能是认识上的原因,后来则完全是治理结构所致。这不利于学术发展和创新,创新需要制度来保证。完善高校内部治理结构之所以成为关注的焦点,就是因为人才培养和学术创新的需求,不是为了制度而制度、为了现代化而现代化。

因此,完善高校内部治理结构与扩大办学自主权是共存的,办学自主权须由规范的治理结构来保障和约束,要通过依法治校、按章管理使每一所学校都能有效行使自己的办学自主权和承担相应责任。只有当高等学校既有自我发展的自主权,又有适当的自我约束机制,并能适应和推动社会的发展时,学校的科学发展才能真正实现。

## 2.完善内部治理结构要着力保障教育的本质内涵

转型是当今世界发展的共性问题。如我国正在进行着发展方式的转变,经济面对着结构的调整,教育转向以提高质量为中心的内涵式发展,发达国家在金融危机后也开始了从后工业社会向再工业社会的转变。发展不忘本质,转型为科学发展,如我们国家发展的目的就是为了中华民族的昌盛和人民群众的福祉,教育的发展是为了人的成长和社会的需要。

发展方式转变的主要障碍是思想观念问题,因为在我们的发展文化中,扩张、外延式发展深入人心,感觉地盘大了、楼高了等有形的发展才叫发展。在教育领域,大家都知道盲目升格、“跑部钱进”、论文唯上、官学通吃等不属于内涵式发展的内容,可现实中这样的发展却得到了具体实惠。发展愿望与游戏规则不一致,造成了对创新文化的破坏。

内涵式发展就是按事物的本质属性发展,完善治理结构就是要通过制度和原则保证不让坚持内涵发展的人吃亏。要干好本职工作,不能功夫在“诗”外。教育的内涵式发展需要<sup>[2]</sup>:教师心无旁骛,潜心学术醉心育人;行政恪守尽职,提高效率把握方向;学校面向社会,满足需要提高质量。不能什么都想要,什么都占必走歪门邪道,“通吃”是内涵发展之大忌,特色是内涵发展之结果。

学校制度建设的根本是为了人,具体来说是提高质量和推动创新。因此,内部治理结构首先要能够保证和促进学生的健康成长,要遵循教育规律进

行制度设计和工作安排,保证教学成为学校经常性的中心工作。学科、专业、课程建设应遵循社会需求和人的发展规律,评价、考试制度要以内涵发展和因材施教为导向,行政要切实做好服务育人工作;其次,要着力保护教师的专业发展,努力建设让广大教师醉心于学术工作的机制。放弃提拔干部式的重要人才方式,杜绝以权谋学现象,让一流人才在学术框架内成长,建立学术、行政“双阶梯”发展道路。

## 3.完善内部治理结构要致力推进学校治理能力现代化

推进高校治理能力现代化,需要坚持依法治校、加强章程建设、实现民主管理和管办评分离,最终目的是保证质量和创新。因此,我们在做具体的改革探索时不能忘记学校制度建设之大义,在谈制度重要性时又需要务实地进行治理结构设计。

在学校自身运转方面,要由过去主要根据上级的指令、指示、项目办学,转变为在国家大政方针指导下,学校依法面向社会自主办学,确立科学的考核评价和激励机制。这需要健全学校议事规则与决策程序,依法落实党委、校长职权,管理职能部门和院系设置科学有效。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,加大教师的参与管理,实现教授治学。加强教职工代表大会、学生代表大会建设,发挥群众团体的作用。在高校与其他利益相关方关系方面,还应探索社会各利益群体参与治理的方式。

高等学校需要构筑起有利于创新的文化,国内外已有的一些制度性创新模式,需要我们认真总结归纳,如同行评议制度、学术访问与讲座制度、跨学科研究中心、产学研结合模式、高等教育国际化、科学共同体范式等。可见,创新是问题、交流、碰撞、灵感、逻辑、范式等共同作用的结果,好的治理结构能够孕育创新的文化氛围,我们需要去构筑这种制度性的东西。

## 三、完善高校内部治理结构需要进行战略架构

应当承认,经过建国后60多年的前进探索,我国高校已经形成了一套有自身特色的内部治理结构,近些年也一直在不断地改革完善,这一治理结构也基本适应了社会经济发展的需求。但是,随着

社会全方位的转型及高等教育自身转型发展的需要,原有的治理结构越来越不能满足需求,并导致产生一些问题。高校内部治理结构需要调整和完善,以实现治理能力的现代化,这就需要进行战略性架构。

### 1.我国高校内部治理结构的现实基础

我们推进高等教育治理能力现代化、完善高校内部治理结构不是从零做起,至少已有以下三方面的基础。

第一,业已支撑高校正常运转的治理结构。如高等学校面向社会依法自主办学的法人制度、党委领导下的校长负责制、学术委员会制度、教职工代表大会、院系所学术架构、职能处室行政架构等,包括机构间的运作程序,有些已经经过多年的实践检验而行之有效。我们要做的是完善,是发扬优点、克服弊端,不是推倒重来,是改革而不是革命。

第二,目前正在改革完善的治理环节。如落实党委、校长职权,健全议事规则与决策程序,完善大学校长选拔任用办法,发布学术委员会规程,加强章程、理事会、教授会、教职工代表大会、学生代表大会建设等。这些需要试点、完善和制度化构建,注重吸收成功的经验。

第三,国外大学治理结构的现状与经验。几十年来,改革开放一直是我国的基本国策,学界对国外大学的认识和研究已比较深入。在内部治理方面,不同国家的特点,董事会、理事会、校务委员会功能,评议会、教授会构成与运转,校长遴选与责任,学部、学院等学术机构架构等,许多经验都值得我们思考和借鉴。

### 2.完善内部治理结构需要针对哪些问题

经过高等教育体制改革和现代大学制度建设的长期探索,当前完善高校内部治理结构面对的问题是明晰的,而如何解决问题却不清楚。如大的改革方向有理顺高校内部领导决策体制、推进教师学术权力的有效行使、改革学术评价方式、探索多样化的治理模式、发挥群众团体的作用、加强章程建设等。进一步具体归纳,问题集中为以下三类。

一是权力关系问题。如学术权力和行政权力,书记、校长的职责分工,大学与其二级学院的职权界限,教师、员工权力和学生权力等。这类问题看上去容易解决,其实特别难,关键是权力边界很难界

定,常常交叉、交织在一起,而且还有利益纠纷。解决问题的出路只能是尽可能让职责边界清晰,甚至可以人为规定。

二是行政效率问题。如议事规则、决策程序、工作运转、岗位责任等,也包括利益相关群体的参与治理。这类问题比较好解决,关键是保证规矩、公平、正气、监督,避免好处都要、责任推诿现象。

三是积极性激励问题。这类问题关乎质量和创新,涉及评价方式和机制,技术含量很高,不能简单处置。需要关注的重点是让学术人员有成就感,让每个岗位都有成就感,工作要细致和有针对性。

### 3.当前进行高校内部治理战略性架构的着眼点

推进高校治理能力现代化,需要跳出已有的治理结构和当前大家关注的重点,进行战略性架构。架构的基础,一是高等学校的学者共同体特征,二是高等学校的外部责任特征,需要把二者统一起来、整合进行考虑。当前的重点是在不背离外部责任特征前提下,使学者共同体特征充分得以体现。也唯有如此才能更好地实现学术创新,而这也就更好地满足了大学的社会职能。

第一,正视大学的“分裂人格”现象。现代大学已成为分裂的整体,既需要相对独立,成为人们的精神家园、学术殿堂、社会理想的栖息地,又要联系社会,实现社会目标、国家战略、区域发展和学子升学诉求。其实,教师、知识分子都是如此,理想与现实的冲突一直存在。因此,高等学校治理要力求满足这双向需求。

第二,着力新型学者共同体模式构建。大学在成立之初是行会式的学者共同体,这其实也是所谓“教授治校”的本来面目。随着大学规模的扩大、职能的扩展,教授治校遇到困难,我们现在称之为教授治学。所谓学术权力,其实关键就是学者共同体特征的体现。英国的做法是:大学设置学术评议会、学部、学院及学院委员会等学术机构,负责安排或执行教学、科研等所有学术事务和活动,与以理事会为主的发展决策机制及校长负责的行政执行机制形成既相互独立又相互关联的权力制衡格局。学术评议会是大学最高学术权力机构,享有制定大学学术政策的全部权力,是唯一和各个学部、系直接打交道的机构<sup>[3]</sup>;目前,教育部已出台《高等学校学术委员会规程》,如何在学校层面形成以教师为主

导的学术治理机制成为关键。而在院系层面,可设立教授会,作为院系重大事务的决策机构,即把学者共同体的管理层次降低,在基层真实构建共同体的现实模式。

第三,限定学术型行政岗位。当前,大学的行政领导人多有教授头衔,这是有问题的,这样会破坏学术的神圣性和专业性,因为他们真实的工作是管理而不是学术。当然,领导水平一般比较高,也许过去还是专职学术人员,但从事管理工作后职责就发生了变化。只有那些与学术工作紧密联系的岗位可保留有关人员的职称,如大学校长,主管科研、教学工作的副校长,教务处长、科研处长,院长及学术副院长等。这样,高校的大部分处级以上岗位人员不再拥有学术头衔,他们是行政人员,考核的是管理才能和业绩,要从领导做起。而学术型行政岗位中,领导人离职后不再享有行政级别待遇。

第四,扎实进行“党委领导、校长负责”实现机制的探索,具体界定党委和校长的职责。党委的职责需要落在实处,一是大事、重大事项的领导权和决策权,如保证学校的办学方向、领导思想政治工作和德育工作、组织章程的制定和修订、审批年度预算决算、组织发展战略规划的制订、牵头遴选校长、会同校长决定内部组织机构及其负责人人选等。二是协调重大关系,如组织协调理事会,协调学术委员会、教授会、教职工代表大会及其他群众团体等,发挥联系社会、群众等纽带功能以及对行政的监督。三是党务工作。这样,让党委成为大学的战

略领导者、群众贴心者和行政监督者;校长是执行者,是行政首脑,按照党政分离的原则,校长在党委重大决策的基础上,独立负责学校行政体系的运转。不需要党委会议审议决策的事项由校长全权负责,定期向党委汇报。

第五,改革大学校长的产生程序。特色发展是高等教育大众化时期对高等学校的新要求,因此大学校长的办学理念需要与所服务高校的使命相匹配,校长需要对特定高校的发展负责。在稳妥、有序、客观的前提下,在学校主管部门的支持下,改革校长遴选机制。为了减少日后的工作矛盾,可由党委书记牵头负责校长的遴选工作,再由主管组织部门予以审批。但校长一旦任命,书记和校长的岗位职责就要由章程来界定和约束。副校长实行内阁制,由校长提名,党委审查,上级任命,可以不受行政级别的限制。校长一旦离职,副校长也同时离任,并按程序更替。

参考文献:

[1]马陆亭.从高等教育体制改革到现代大学制度建设[J].中国高等教育,2013,(21):19-22.

[2]马陆亭.高等教育改革的逻辑[J].北京教育(高教版),2014,(1):15-17.

[3]张力,马陆亭.中国特色现代大学制度建设理论与实践[M].上海:华东师范大学出版社,2013:316.

(责任编辑:徐治中;责任校对:杨玉)

## An Improvement in the Internal Governance Structure of Higher Educational Institutions

MA Luting

(The National Center of Education Development Research, Beijing 100816)

**Abstract:** The focus of current higher educational reform is to improve the internal governance structure in colleges and universities. Improving this internal governance structure does not only guarantee university autonomy for improvement but also higher education connotative development. Recent work has focused on the construction of an implementation mode of a new community of scholars, which defines a power division mechanism of “Party leadership, University President responsibility”, peels off the official titles of nonacademic administrative responsible positions, and reforms the university president selection system etc., so as to promote the modernization of university governance ability.

**Key words:** higher educational institutions; governance structure; a community of scholars