

发展改革动态

2017年第4期 共52期

发展规划处

2017年3月1日

【聚焦内涵发展】

治理视阈下高校二级学院分权治理研究

高校治理是现代大学制度的核心问题，从外部关系讲就是要正确处理高校、政府、社会之间的关系；从内部讲就要正确处理高校内部各种治理主体之间的关系，对权力进行适切的分配、运行和控制。高等教育管理一个显著的趋势和特点就是管理重心的下移，从中央下移到地方、从政府放权到高校、从高校下放到学院。本文将从分权与制衡视角来探索学院治理结构和制度建设。

一、学院治理的内涵与本质搜索

尽管治理的理论体系较为庞大，不同学者从不同学科不同侧重点有多方面的诠释，但其基本特征是比较清晰的：治理注重结果的优化，也非常注重过程；治理的主体不是单一的政府，而是多元化的；治理中的权力运行方向包括上下互动、横向合作、彼此协商的多元向度，而不仅是自上而下单一向度；治理不是单纯的控制与统治，而是强调平等参与、有效协调、共同治理，责权利平衡。

学院治理是院长为代表的学院领导团队、学院教师、学生、学院组织机构和团体等利益相关者作为治理主体，在一定的政府、高校、市场、社会关系互动的外部环境下，通过学校和学院一定的制度安排进行合作协调互动，共同管理学院人才培养、科学研究、社会服务、

文化创新等教育公共事务的过程。学院治理的本质是在学院公共利益最大化目标下，学院治理主体通过一定的制度和程序结构安排进行的权力和利益分配、控制、协调、博弈均衡的过程。

二、治理主体多元的学院组织特征与权力解析搜索

现代大学制度下学院治理主体是多元的，主要包括学院党政领导班子、教师、行政人员、学生、校友等利益相关者。学院的组织结构有其特殊性，主要存在五个权力系统，即以党组织为代表的政治权力系统、以院长为代表的行政权力系统、以教授为代表的学术权力系统、以工会为代表的社群权力系统、以学生精英为代表的学生权力系统。在五大权力系统中，学院治理最核心的是优化行政权力和学术权力的二元权力结构，学生权力应该也必然会在未来的学院治理中发挥更为突出的作用。

作为教学和研究单位，学院是“培养高级专业培养人才”“从事科学研究”的组织，学术性是其最为核心的特征。学科是学院赖以生存的基础，没有学科就无法组织学院。当然，学术是学科的根本，没有学术也当然无法组成学科。由此可见，学术对于学院的存在和发展是何等重要。

随着教育部有关行政审批权的取消，高校行政权逐步由校级下移到学院一级，使得学院治理拥有了较大的权力。学院治理中的权力主要是行政权力和学术权力，大致可以划分为：把握办学方向的政治权力；干部人事管理权力，学院选聘教师的权力；招生、就业及对学生评价权力；教学的组织及评价权力；科研的组织及评价权力；财产使用及内部调配权力。

三、“六位一体”的学院分权制衡治理范式

学院一般具有组成人员多元化、价值追求多元化、利益诉求多元化的特点。面对以上的实际情况，为凝聚人心、有所作为、推动发展，学院需要着力规范权力运行，调动各方面的积极性，探索一条分权制衡、教授治学、专门委员会执行的新范式。这个新的范式就是以学生为中心、党政联席会议领导、班子成员行政、教授治学、民主管理、制度保障的“六位一体”分权制衡。

学院治理必须以学生为中心，这不仅是因为学生是高等教育的消费者、是学院的主体，更是因为学生是学院治理的重要主体，是学院之所以存在的根本。以学生为中心不仅要尊重学生的权利，更要发挥其在学院治理中的主体作用，在学院制度设计和程序结构中，学生在

权力和利益分配、控制、协调、博弈均衡的过程中发挥重要作用。

学院在治理中，要充分尊重教师的学术权力，科学划分行政权力、学术权力的领域，构筑党政联席会议框架下的行政权力、专门委员会框架下的学术权力共治局面。学院以党政联席会议作为最高决策机构，在这个框架下，学院院长（副院长）、书记（副书记）行使行政权力，在学院规划、财务资产、组织人事、教学科研、对外交流、人才培养等各方面明确分工、通力合作，教师通过各专门委员会对行政权力运行进行咨询、建议、监督；在学术方面，以教授为主的专门委员会行使决策权，党政联席会议框架下的行政人员及全体教师对学术权力运行进行咨询、建议、监督。要建立学院层面的学术委员会、学位委员会、实验室建设委员会、青年教师委员会、外事工作委员会、教学指导委员会等专门委员会，这些委员会在各自领域具有最终决策权。

四、学院分权制衡治理的制度优化

（一）制定学院治理章程，提高学院治理机构的权威性和合法性

在制定大学章程的基础上，二级学院根据自己的实际制定学院章程，作为学院治理的“宪法”。以党组织为代表的政治权力系统、以院长为代表的行政权力系统、以教授为代表的学术权力系统、以工会为代表的社群权力系统、以学生精英为代表的学生权力系统，在学院章程中必须要有科学、合理的配置和制度安排，并适当地实现分权制衡。行政权力服从服务于学术，形成学术权力对行政权力的有效制约；社群权力、学生权力对政治权力、行政权力、学术权力形成有效的监督和制约。学院章程必须由学院治理主体共同制定、共同遵守、共同执行，使得学院治理事务有章可依、有章必依、执章必严、违章必究。

学院治理结构中的专门委员会，是一种新型的权力机构，其合法性需得到学院全体教师的认同、支持和服从。学院治理的理念和治理机构设置，在权力运行中必须广泛凝聚共识，制定严谨的权力运行和决策规则，并征得广大教师的同意。

（二）在党政联席会议的框架下指导分权并协调各机构的关系

我们强调学院治理主体的多元化，但并不否定作为政府（学校）委托人的学院党政领导团队在学院治理中的主导地位和重要作用。学院治理的一切改革措施需要在《高等教育法》等法律法规确定的法制体系下进行。当前学院治理中，既要回归学术权力的本位，又不能处于无组织、无领导的无序状态。

党组织的领导方式必须变革，引导能力需要加强。2010年重新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》指出学院要“通过党政联席会议，讨论和决定本单位重要事项。支持本单位行政领导班子和负责人在其职责范围内独立负责地开展工作。”这就赋予了学院党政联席会议最高决策地位和权力，有权力就需要担负责任，这个最高的决策地位也就意味着对学院的最高责任。在权力分配中要坚持在党政联席会议的领导下进行科学分权，**评价学院治理的分权程度可以从以下四个维度考察：一是决策的频度**，学院治理的专门委员会决策的频度越大，则分权的程度越高；**二是决策的幅度**，学院治理的专门委员会涉及的职能越多，则分权的程度越高；**三是决策重要性**，学院治理专门委员会的决策影响越远、涉及的费用越大，则分权的程度就越高；**四是对决策的控制程度**，党政联席会议对专门委员会的控制越小，则分权的程度就越高。

在学院治理中的各个专门委员会，需要探索各自的权力职责边界，协调处理好各个专门委员会的关系，既要把广大教师吸纳到各个委员会当中来，又要切实发挥教师的作用，让权力运转起来，切实提高学院治理的有效性。

（三）构建纵横分明的责权框架

在高等教育治理体系现代化语境下，权责明确是权力分配的根本性原则。要明确学院治理结构中，纵向上下权力关系、横向平行权力关系，实现权责利的统一。学院分权制衡是在党政联席会议的框架下的分权，学院专门委员会等治理结构应该明确自己管理的权限和职责，不能越位以避免造成权力和责任的混乱；横向上权力分配主要在各专门委员会之间，要明确各自的权力性质和作用对象，避免权力的缺位或权力的滥用。总之，**纵向上，上层级的治理范围不能向下推诿，下层级的治理权限不能向上越位；横向上，需避免权力交叉导致职责不清、推诿扯皮。**

（四）推进信息公开，确保权力阳光运行

信息公开透明，是对学院治理中权力运行的一种有效监督。从国家层面来说要尽快出台《高等院校信息公开条例》，加大高校信息（包括财务、基建及招生等）公开力度，建立高等院校信息公开的考核、惩戒体系。学院治理中，法规要求公开的信息应及时如实向社会公开，未要求公开的信息应在学院教职工内部公开，确保教职工的知情权，提高对权力运行的监督实效。

总之，科学配置运行学院内部的权力关系、利益关系关系到现代大学制度的落实。治理主体多元参与、治理方式分权制衡、治理程序民主有效，优化学术权力、行政权力二元结构，五大权力系统和谐运作，是现代大学制度下学院治理的重要特征。“以学生为中心、党政联席会议领导、班子成员行政、教授治学、民主管理、制度保障”的“六位一体”分权制衡治理范式，需要优化制度设计，制定学院治理章程，提高学院治理机构的权威性和合法性；科学分权并协调权力机构关系；推进信息公开，确保权力阳光运行。（摘编自 2017 年 2 月 24 日《江苏高教》）

【新动态】

加快推进中西部高等教育改革发展 中西部高等教育振兴计划实施工作推进会召开 教育部、国家发改委、财政部日前在京召开中西部高等教育振兴计划实施工作推进会。教育部党组书记、部长陈宝生强调，要立足中西部，面向未来，狠抓落实，深入实施新一轮中西部高等教育振兴计划，加快提升中西部高等教育发展水平。**一是**强化责任落实，中央部门、地方政府、中西部高校、支援高校要切实担负起统筹推进责任、主要责任、主体责任和支持西部高校发展的政治责任和社会责任。**二是**加快提升服务中西部经济社会发展能力，加快形成办学特色优势，加快科研成果转化应用，完善服务区域经济社会发展机制，把参与、服务当地经济社会发展作为重要的办学导向。**三是**加快提高满足中西部发展需要的人才培养质量，更加重视人才培养，更加重视新建本科院校提高办学水平，更加重视用好东部优质教学资源，努力培养一大批服务中西部发展的高素质专门人才。**四是**加大力度建设扎根中西部的人才队伍，坚持正确导向，着眼综合施策，促进高校高层次人才合理有序流动，采取有力政策措施，吸引人才、留住人才、用好人才。**五是**立足中西部深化体制机制改革，加快推进高等教育领域“放管服”改革，做好“一省一校”重点建设高校教育综合改革试点，为中西部高等教育发展创造更好的制度环境。**六是**加大投入支持中西部高等教育快速发展，地方政府要加大所属高校经费投入，各高校要注重资金使用结构和效率。（《教育部》）

2017 年度高校思政工作研讨会召开 把贯彻落实全国高校思政工作会议精神作为今年工作硬任务 2017 年度高校思想政治工作研讨会日前在北京召开。教育部党组副书记、副部长沈晓明出席会议并讲话，要求教育系统坚持今年工作“稳中求进”总基调，突出“稳”、抓住“进”、强化“责”，全面贯彻落实全国高校思想政治工作会议精神，统筹谋划推进新形

势下高校思想政治工作，努力开创工作新局面。沈晓明指出，为党的十九大召开营造安全稳定的校园环境，是教育系统第一位的重大政治责任，是今年工作的硬要求。要深入开展调查研究，准确把握师生思想状况，尽可能前移工作关口，做足做实预防措施，努力掌握工作主动权。要注重完善工作体系，善于抓住工作重点和关键环节，有针对性地解决突出问题，确保教育系统和谐稳定。沈晓明强调，要把贯彻落实全国高校思想政治工作会议精神，作为今年工作的硬任务。把握党建维度，着力在统筹协调上下功夫、在质量建党上下功夫、在提升功能上下功夫、在凝聚人心上下功夫，推动教育系统全面从严治党引向深入。把握思政维度，注重理论和实践相结合、育德和育心相结合、课内和课外相结合、线上和线下相结合，不断提升高校思想政治教育的亲和力和针对性。沈晓明要求，要把确保各项任务“落地生根”作为推进全年工作开展的硬约束。教育系统各级党组织要主动承担讲政治的主责，履行抓落实的职责，尽好属地化的本责，强化督绩效的问责，全面落实中央和教育部党组各项部署，以优异的成绩迎接党的十九大召开。（《中国教育报》）