

发展改革动态

2017年第19期 共67期

发展规划处

2017年11月8日

【聚焦内涵发展】

学术主导、分类驱动、协同推进 ——我国大学院系治理机制探究（上）

《国家中长期教育改革与发展规划纲要（2010-2020）》明确提出要完善中国特色的现代大学制度，完善大学治理结构。随着大学办学自主权的不断扩大和内部二级办学需求的发展，大学治理的重心逐渐下移，国内有的大学甚至明确提出“学院办大学”“院办校”的治理理念，院系治理逐渐成为现代大学治理的核心所在。这里的“院系”是指作为大学二级机构的“学院或系”。本研究秉持治理理念，遵循利益相关者共同参与的原则，基于院系的基本类型和权力构成模式，提出了“学术主导、分类驱动、协同推进”三种治理机制。

一、我国大学院系的基本特征和治理意义

在我国当下的大学体制里，二级机构大多称之为“学院”，也有少数称之为“学系”。作为二级机构的院系，是大学职能的直接承担者和各项活动的直接组织者，是在学科专业层面上实现大学发展目标的基本组织单位。院系之于大学，就好比车间之于工厂；没有车间就没有工厂，没有院系同样也就没有大学。

作为一个学术机构，它应该是按照学科专业共同体的学术规范自主运行的，在工作内容上是没有边界的。因此它与大学之间不仅仅是部分与整体的关系，更多的还是同一性的关系：在特定的学科专业层面上，院系代表着大学，甚至可以说，院系就是大学。但是，我国

大学的院系，同时又是一个具有行政级别的机构，是整个行政链条上的一个层级，等级严密，规制繁杂，边界分明，各项工作主要通过行政渠道自上而下贯彻进行。因此，行政性的院系与大学之间，同样也不仅仅是部分与整体的关系，更主要的还是上下级的关系：它是大学的行政下级机构，是整个高等教育行政系列的一个实体性终端。

大学院系的这种双重性，在世界各国都是一样的。但是，在我国当下的高等教育管理体制中，院系的这种双重性处在一种非常复杂且相互扞格的矛盾关系状态，孰主孰从，孰强孰弱，也是难于定论的。当前高等教育改革已经明确提出了建立“现代大学制度”的目标，旗帜鲜明地提出要克服高等教育管理中的“行政化倾向”。对于这样一项根本性的改革，从实施路径上来说，最理想的当然是自上而下的改革，通过“顶层设计”，从管理体制的最上层级改起；上层改好了，基层的改革也就水到渠成了。但就当前的实际情况来看，自上而下的改革，动力严重不足，举步维艰，甚至可以说尚未真正起步。在这种情况下，做反向的思维，按照自下而上的路径“摸着石头过河”，或许会有柳暗花明的希望。自下而上的改革，就是从作为大学基层组织的院系改起，通过院系管理改革形成改革的倒逼机制，进而推动整个高等教育管理体制的改革，促进“现代大学制度”的真正建立。

二、大学院系治理的学术主导机制

1. 坚持大学院系发展定位的学术性导向

院系定位应坚持的学术性导向标准可从三个维度探寻。第一，坚守大学基层组织的学术本质。学术性是大学组织的本质特征。学术研究是高校基层学术组织的核心职能，是院校和学科发展的交汇点，是大学学科建设的载体，必然要承担起学科发展的职责。因此，院系治理必须立足人才培养与科学研究两大核心职能，必须坚持基层学术组织的学术本质，坚持学术性导向标准。第二，坚持院系分类发展的学术性标准。诸多研究者从不同的研究角度和分类维度对我国高等教育机构进行了分类研究，如管辖权、所有权、调控权、学位授予权、分布区域等。但不论何种分类，都必须围绕高校的学术职能，并以此构建权力配置模式和运行机制。只有抓住这一核心要素，才能实施不偏离教育本质而又行之有效的改革措施。因而笔者认为，院系分类治理应该借鉴高校分类所坚持的包括学科和专业、教学和科研、教师和学生等要素的学术性分类标准。第三，坚持教师与学生的主体地位。大学是一个典型的利益相关者组织，院系亦是如此。院系治理中的权力结构和运行机制必须以教师和学生为着力点，

以改进二者之间的互动关系、实现两者的协同发展为目的和标准。离开了教师和学生这两个核心利益相关者，其实就离开了学科和专业这两大学术载体，也就背离了教学和科研两大核心职能，院系治理改革就会流于形式，甚至伤害教育本身。

2. 坚持院系权力配置的学术性内生机理

在不同历史发展时期，院系承载的历史责任和使命不同，任务和职能也不同，构建科学有效的内部权力结构成为完成其职能的关键。“结构-功能”往往成为院系权力结构配置的基本思路，然而实践证明，这种传统、固化的权力配置模式往往不利于院系治理的变革。笔者认为，院系在权力结构配置上应依据“使命-功能-结构”的学术性内生机理。毕竟，院系承载来自社会不同阶层、不同组织或者不同群体的多种使命，但其核心乃是人才培养和学术研究，最终的落脚点就是提升综合治理能力。

“使命-功能-结构”的学术性内生机理是指以教师和学生为中心，以学科和专业为载体，在与学校、政府和社会的互动中构建开放性的组织系统。该模式以人才培养、科学研究、社会服务、文化传承等大学基本职能作为院系设置和权力配置的基本依据，这既回应了现代大学及其基层组织的学术本质，也体现了二级学院“以人为本”和“学术为要”的治理理念。这种内生机理意味着我们不是人为地预设权力的结构配置，而是基于自身功能的实现而自然衍生出与之相匹配的权力结构，即有什么样的功能需求，就有什么样的结构与之匹配，有什么样的结构也就产生什么样的功能。这种思维模式突破了权力配置“外塑性”思维的羁绊，实现了由“自外向内”转向“自内而外”的转变。

3. 坚持院系治理改革的学术性驱动力

院系治理结构改革意味着权力格局的调整和优化，本质上是院系各种权力之间的博弈，这种博弈往往又成为院系治理改革的驱动力。简单来说，有什么样的驱动力，院系就会生成什么样的权力结构和格局。当然，院系治理改革的驱动力非常复杂，方向也并非总是一致，在很多情况下甚至是相互矛盾的，不同的权力主体会对院系治理改革的切入点、改革方式、机制体制等方面产生不同的意见，这会使改革陷入内耗和矛盾的误区。因此，院系治理改革必须整合各种驱动力量，进而形成统摄性的改革驱动合力。

院系治理改革不仅仅是自身内部的事情，还与学校和社会两个层面的权力系统息息相关，它们之间的互动方式和程度的不同，直接影响着院系形成不同的权力格局和改革驱动组

合力，在一定程度上会推动或者阻碍院系治理改革。这种影响以“技术”、“制度”和“文化”三个核心要素得以体现，它们是驱动院系改革的各种力量发挥作用的主要学术性载体，它们在院系治理改革中扮演不同的角色，从不同的层面影响院系治理，从而给教师和学生的发展带来深远的影响。

第一，技术是较低层面的影响因素，主要指教育技术的变革对师生角色和相互关系的影响，进而对院系治理其他方面产生影响。如，教育信息化时代 MOOCs 和“互联网+教学”技术的出现，很大程度上改变了师生的互动方式，传统的面对面的教学模式将面临基于网络的自主交互式学习的冲击，实体性管理方式在一定程度上也将让位于网络虚拟管理。这种外在的技术力量逼迫组织成员必须面对和改变，这在一定程度上会影响到院系内部权力的运行方式。

第二，制度是在组织中调控人、财、物等要素和各种技术因素的关键力量。新制度经济学家诺斯认为，技术的更新和变革虽然可以为组织发展注入活力，但是，如果没有制度创新，技术变革的成果就不会得到巩固和延续，组织的可持续发展也变为不可能。在院系治理改革中，院系与同类单位、职能部门、学校及政府之间的权力与利益关系、各利益相关者之间的相互制衡等都需要制度来约束与规范，更需要制度来保障改革的实现。因此，院系治理改革中的制度导向是事关院系权力结构顺畅运行的关键所在。

第三，文化对院系治理驱动组合力的生成机理具有解释和推动作用。院系治理改革的深层驱动力则是来自文化的力量，“文化本身是为人类生命过程提供解释系统，帮助他们对付生存困境的一种努力。”也就是说，技术和制度等因素只有融入组织成员的价值观念和生命过程之中，并帮助其实现人生的价值和意义时才能真正体现出它们的力量。从文化层面上说，不论何种治理模式，院系的权力格局及互动方式都是因解决问题困境而生成的。旧的权力格局为了适应新环境的需要，必须发生文化变革，才能转变成新的权力互动格局。

三、大学院系治理的分类驱动机制

我们认为院系内部主要有五种权力，分别是以党委书记为代表的政治权力、以院长为代表的行政权力、以各专门委员会为代表的学术权力、以学校职能部门为代表的经济权力、以教授个体为代表的象征权力。院系治理改革中权力的配置和组合过程也主要是行政权力和学术权力博弈和均衡的过程。不同类型的院系可根据各自的职能定位和发展目标构建出不同

形式的权力组合模式，五种权力的组合在不同模式中各有侧重。（摘编自 2017 年第 38 卷《高等教育研究》）

【新动态】

教育部党组印发通知对学习宣传贯彻党的十九大精神 写好教育“奋进之笔”作出部署 教育部党组日前印发通知，要求各地教育部门和各级各类学校紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，不忘初心、牢记使命，把广大党员干部和师生员工的思想统一到党的十九大精神上来，把智慧和力量凝聚到落实党的十九大确定的各项任务上来，从教育实际出发，着眼于解决人民群众关心的实际问题，着眼于推进教育现代化，着眼于当前的重点工作，努力谋划好、奋力实施好“奋进之笔、得意之作”，走出一条有教育特色的学习宣传贯彻党的十九大精神之路。通知强调，要认真落实党的十九大提出的任务要求，浓墨重彩书写好教育系统“奋进之笔”。召开全国会议部署推进，对落实优先发展教育事业、加快教育现代化、建设教育强国作出全面安排。通知要求，各级教育部门和各级各类学校要以强烈的政治责任感、昂扬向上的精神状态和良好的作风，把学习宣传贯彻党的十九大精神作为头等大事，把党的十九大精神落实到教育改革发展各方面，体现到做好今年各项工作和安排好明年各项工作之中，加强组织领导，加强工作统筹，突出教育特色，创新方式方法，抓好责任落实，迅速兴起学习宣传贯彻党的十九大精神的热潮，积极营造学起来、教起来、传起来、研起来、干起来、实起来的良好氛围。（《教育部新闻网》）

本科生规模超过专科生工程教育居世界首位 教育部高等教育教学评估中心日前首次发布的《中国本科教育质量报告》显示：我国本科毕业生数稳步增长，人力资源供给充足。目前，全国普通本科高校招生规模 405 万，在校生规模突破 1613 万，普通本科毕业生规模突破 374 万，我国已成为名副其实的高等教育大国。全国每十万人口高等学校平均在校生数从 1613 人增加到 2524 人。十年来本科累计毕业生达到 2853 万人，相当于增加近三年的城镇就业人口。本科毕业生占新增城镇就业人口比例从 22% 增加到 47.2%。本科毕业生已经成为我国新增人力资源的最重要发动机，为经济社会健康发展提供了持续的智力支持和人力资源保障。本科专业结构日趋优化，经济社会适应性向好。全国本科教育无论从招生结构、在校生以及毕业生分科结构都发生了根本变化。从分科类招生结构看，管理学、工学、艺术类专业招生

数占比呈上升趋势；外语、法学、理学以及师范类专业招生数占比呈下降趋势；文学、历史学、哲学、农学、医学类专业招生数占比基本不变。招生比例最高的前三位是工学（34%）、文学（19%）、管理学（18%）。从在校生结构看，工学、文学、管理学、艺术类专业在校生呈上升趋势；师范、理学、外语、法学类专业呈下降趋势；医学、教育学、农学、历史学变化不大，哲学类专业趋于边缘化。我国工程教育第一大国名副其实。数据显示，中国普通高校工科专业招生数、在校生数、毕业生数都远远高于世界其他国家，稳居世界首位，数量比紧随其后的俄罗斯、美国等国高出3倍至5倍。（《新华网》）