

发展改革动态

2015 年第 01 期

发展规划处

2015 年 6 月 19 日

【聚焦试点学院】

钱颖一：学院治理现代化

——以清华大学经济管理学院为例

本文以清华大学经济管理学院推进学院治理现代化为例，论述和描述大学中的学院治理现代化的理念与实践。学院内部治理中的关键是落实“教师治学”，体现在维护学术自由和制定学术标准两方面。学院内部治理中的支撑是“行政管理职业化”。在学院外部治理中，除了接受学校领导之外，还要积极发挥“利益相关者”的作用。推进学院治理现代化在于理念与实践的有机结合。

建立现代大学制度是建设世界一流大学的制度基础。大学治理是现代大学制度的基石。本文讨论大学中的学院治理而非大学治理。虽然大学是法人而学院不是法人，但是学院是大学教师以学科划分的基层组织。而且，学院治理问题相对于大学治理较为单纯，可以集中讨论学校治理中与学术相关的问题。

国外大学中的学院通常是按照学科大类划分的，比如文理学院、工学院、商学院、法学院、医学院等。但目前中国大学中的学院往往是按照学科小类划分，比如经济学院、数学学院、机械工程学院、土木学院、金融学院、会计学院等。在按照学科大类划分的学院中，通常学院下面设有按照学科小类划分的系。而按照学科小类划分的学院内通常不设系²。本文讨论的情况是按照学科大类划分的学院，内部分系，但基本原则适用于所有类型的学院。

由于学院是大学的一部分，学院制度要在大学制度的框架下制定，其中很多部分从大学制度中引伸或细化而来。大学的教学和研究要通过学院来落实。大学的主体是教师，教师的教学和研究要通过学院(或下面的系)来落实。教师的任命落实在学院或系。在大学治理的框架下，确定学院治理是明确教师的职责，落实教学、研究任务的关键。大学的主要职责是配置资源，而学院的职责是具体落实教学项目和教师的教学和研究职责。

本文对学院治理的讨论分为“理念”和“实践”两个部分。在理念部分，本文提出学院治理问题是明确学术、行政、监督的职权划分，核心是“教师治学”和“行政管理职业化”两个方面。在实践部分，本文记载和描述近年来清华大学经济管理学院(清华经管学院)在探索学院治理现代化中的具体举措。经过相当长时间的讨论，清华经管学院在2013年9月通过了“关于建设现代大学制度基础上的学院治理的决定”，并在此之后的一年多时间中，落实并

完善学院治理各方面的工作，基本形成了学院治理框架。清华经管学院的案例既是对在中国国情下探索学院治理现代化理念的支持，又是对中国大学中的学院治理改革实践提供参考。

一、学院治理：理念

学院治理可以分为内部治理与外部治理两个部分。学院内部治理是指涉及学院教师和职员的责任和权力的配置。具体地说，学院内部治理是合理划分学院内部学术、行政、监督之间的权力和责任边界。学院外部治理则是明确学院与大学的关系，发挥学院外部利益相关者的作用，包括学生、校友、顾问委员会、与学科相关的行业组织、媒体等。推进学院治理现代化的目的是理性地建立学院治理结构，以更好地实践学院使命，使学院在制度保障下可持续发展。

大学是学术机构，教师是从事教学和研究的主体。因此，教师在大学中具有特殊地位和作用。学院内部治理的核心是学术问题必须由教师决定，实行教师治学。在论述教师治学之前，我们先分析一下为什么其他三种提法，“教授治校”、“教授治学”、“师生治学”，都不如教师治学更为合适。

“教授治校”是一种经常听到的提法，并且在1952年前的中国一些大学，比如清华大学中实行过。以清华大学为例，当时的清华有教授评议会，评议会由教授选出，学校的重大决定由教授评议会决定。但是当时的情况是学校规模比较小，以教学为主，教学也比较单一，以本科生为主。在1952年院系调整之后，教授治校因政治原因受到批判，不再实行。现在一些人支持教授治校的提法，主要是对当前大学“行政化”的不满。但是，在一个规模较大，教学和研究比较复杂的现代大学，教授治校并不可取，因为教授的专长是教学和研究，他们既没有时间，也没有专长去治理学校。

“教授治学”的提法与教师治学很接近，但在中国的语境下两者略有不同。教授(professors)在中国通常是指正教授，而在国外也可以包括副教授和助理教授。而教师(faculty)则指所有级别的教师，包括准聘长聘制(tenure track)下的助理教授、副教授、正教授。虽然正教授(或有长聘的副教授)在学院治理中通常都会发挥更大作用，但是，学院治理不能排除副教授和助理教授的作用。特别是在研究型大学，助理教授和副教授虽然资历较浅，但他们的研究往往更为前沿，研究方法更为先进，思想更为活跃。

“师生治学”与教师治学的差别是学生在学院治理中的作用。这里有两种观点。一种观点是把学生作为学校内部治理的一部分。师生治学就是沿着这个思路引出的教师和学生共同治理。另一种观点，学生是学校提供教育服务的对象。就好比医生与病人的关系，病人并不知道如何治病，学生也并不清楚他们应该受教育的内容和方式。所以治学是教师的事，尽管学生可以参与意见，但不能参与定战略，做决策。因此，学生是学院外部治理的一部分。本文支持第二种观点。

那么教师治学的含义是什么呢？这里的“学”是“学术”。教师治学主要体现在教师在维护学术自由和制定学术标准中的决定性作用。也就是说，在学校，这两个方面是由教师说了算，不是由学校的行政部门说了算，也不是由政府部门说了算。这就是教育“去行政化”的核心意义所在。

教师治学的第一个要义是维护学术自由。大学是追求真理的地方。追求真理必须有学术自由和学术独立。这就是老清华教授陈寅恪先生终身维护的大学的“独立之精神，自由之思想”。学术自由要有法律保护，但同时也要靠教师的自我维护。这种维护体现在对学术问题的定义和边界的划定，这必须由教师确定，而不能由政府和学校行政部门确定。目前中国大学中的主要问题仍然是学术自由得不到保障。学术自由与言论自由还不是一回事：言论自由可以是非学术性的观点，但是学术自由必须符合学术规范，而是否符合学术规范必须由教师来确定。

教师治学的第二个要义是制定学术标准。学术标准既有对研究成果和教师学术水平的

鉴定，又有对学生培养方案和教学结果的认定。学术标准只能靠教师自己制定和修订，不能靠其他力量。因此，学术标准只能由全体教师或由部分教师组成的委员会来确定，而不是由行政机构确定，也不能由职员确定。学术标准的制定范围至少包括以下几个方面：1) 教学项目的培养方案、课程内容、学位要求的制定；2) 学术水平和研究成果的认定；3) 教师聘任、续聘、职称评定、长聘等决定中对学术水平的认定。以上这些决定通常是从系和学院层面开始，有些在学院层面终结，有些还需要上报到大学层面。即使在大学层面，最终是在大学范围内的教师委员会提出的判断的基础之上，由教师担任职务的管理者(校长、副校长)决定，而不是由行政部门(比如学校人事处、教务处、科研处)决定。

目前中国大学中学术标准制定受到来自非教师(学校行政部门和学校以外部门)的干涉太多。这是由于学校行政部门(例如人事处、教务处、科研处)和学校以外部门的权力过大。以学校行政部门为例，这些部门的工作人员大都是行政化的教师和职员的混合。在国外的大学，这些部门通常只是为主管校长服务的机构，不具备行政权力。而在中国，这些部门构成一层权力机构。

在学术标准制定上，目前中国大学中有另一种倾向，就是学术标准的“量化”。也就是说，以发表在某类杂志论文篇数作为学术标准。应该说明，有定量标准比没有任何标准要好。但是，定量标准并非最佳标准，特别是对有志于成为世界一流的大学而言。但在目前还不具备条件的情况下，一种可以采取的折衷方法是：以某种定量标准作为最低标准(即“门槛”)，但最终学术标准还是由教师的综合判断决定。

学院内部治理的第二个方面是行政。学院行政的最高决策机构是院务会，也称为党政联席会，通常由学院院长、副院长、党委书记、副书记组成。凡是学院重大行政决策，都要通过院务会讨论形成决议。比如财务预算和决算，系主任和部门主任的任免，合作协议的签署等，都由院务会讨论决定。学院院务会实行委员会制，一人一票，多数原则。在国外的大学的学院中，院长的权力更大一些，有些决策是院长一人的决策。

学院作为一个组织的高效运行要依靠行政管理职业化的支撑。行政管理职业化的含义首先是：除了个别主要管理岗位(比如院长和一些副院长，不一定是全部副院长)外，行政管理工作是由职员而不是教师来担任行政工作。教师担任行政工作弊端很多。第一，教师的专长是教学和研究，不是行政管理。第二，如果教师部分地从事行政管理，那就必然会影响他们的学术研究和教学。这就会影响他们的职称晋升，除非降低学术标准，或开辟另外的职称系列，这两种情况在中国的大学中经常发生，弊端很多，影响到学校整体的学术水平和学术氛围。既是对于非常少量的需要教师担任的行政管理职务(比如院长和一些副院长；校长和一些副校长)，也是由资深的正教授担任，这样做对职称晋升没有影响。

行政管理者的主体应该是职业化的职员(professional staff)。Professional也翻译为专业化，但专业化一词容易被误解为专门化，即specialized。所以本文把professional翻译为职业化。职员从事学院的管理和服务工作，是一支从市场招聘的职业队伍，他们有自己的职业晋升通道，衡量标准不是学术，而是管理和服务水平。另一方面，行政管理职业化还要体现在管理要建立在职业化规则的基础之上，这与公司的运行是一样的。事实上，虽然学校不是公司，是非赢利组织，或者更准确地说，是“社会企业”(social enterprise)，即有社会使命的组织，但是这类组织的运行与公司的运营是一样的。这就需要职业化的管理和服务人员。

目前中国大学中已经越来越多地从市场上招聘职员从事管理和服务工作。但是仍然有两大问题。一是许多行政管理岗位仍然是由教师兼职担任(即在从事行政工作的同时从事研究和教学工作)。二是职员人事制度中的“双轨制”：大学仍然是“事业单位”，职员中一部分是“事业编”职员，享受与教师类似的福利(住房、子女上学、医疗、退休等)，并且很难辞退。近年来从市场上招聘的职员都是“合同制”职员，但是在政策上，“事业编”和“合同

制”职员是不平等的。“合同制”职员不享受住房、子女上学等待遇，退休是社会统筹。而且，也不能像事业编职员那样有使用图书馆等学校设施的权利。随着事业单位退休制度改革和将来要进行的医疗制度改革，“事业编”将被淡化，但是这需要时间。

学院内部治理的第三部分是监督。根据中国法律，大学设立教职工代表大会(简称教代会)和工会,在学院层面设有教代会小组和工会分会。这两个组织都是由教师和职员共同组成,职能是监督学校与教师和职员切身利益相关的事项。在这方面,学院遵循大学的相关规定。

学院外部治理中的关系可以分为三类。第一类是大学以及政府主管部门。大学与学院的关系是领导与被领导的关系。在现有体制下,政府主管部门与大学的关系也是领导与被领导的关系。通常政府主管部门与学院不直接发生联系,而是通过大学或大学的部门(比如研究生院)间接发生联系。

第二类是学生。虽然学生在学院治理中不起核心作用,但是学生是教育服务的对象,应该让他们积极参与学院治理,发挥咨询作用。

第三类是利益相关者,包括校友、顾问委员会、与学科相关的行业组织、与教学科研相关的社会组织(比如企业、金融机构、政府监管部门等)、媒体等。这些利益相关者对大学中的职业学院(professional schools),比如商学院、法学院,尤为重要。在国外大学,商学院和法学院都会成立自己的校友会,相对独立于大学校友会的运行。顾问委员会是商学院连接社会的重要桥梁。商学院也有与学科相关的行业组织,比如商学院联合会和MBA院校联合会。由于商学院与社会联系的广泛性,媒体关系是商学院外部治理中的重要部分。发挥利益相关者在学院外部治理中的积极作用,对文理学院可能不那么重要,但对搞好一所职业学院很重要。

二、学院治理：实践

清华大学经济管理学院在2012年春季学期完成教师人事制度改革试点之后,开始在思考和探索中逐步实践学院治理现代化。2013年8月,学院每年一次的,由院务会成员和系主任参加的暑期院务工作会的主题就是学院治理和制度建设。在广泛和深入的讨论的基础之上,学院院务会在2013年9月16日通过了“关于建设现代大学制度基础上的学院治理的决定”。以此决定为依据,又经过一年多时间逐步落实到位,比较完整地建立了学院治理体系,并且落实到人。

“关于建设现代大学制度基础上的学院治理的决定”一共有七条,其中核心内容是第二条和第三条。第二条规定了内部治理与外部治理的框架:“现代大学制度基础上的学院治理的核心是明确并优化学院内部治理中学术、行政、监督保障之间的关系,并通过制度化建设使之有效发挥作用、长期稳定。学院治理也包括明确和发挥外部治理中的学院利益相关者在学院建设中的作用。”第三条则规定了内部治理中的核心内容:“由于教师和学术自由在学院中具有特殊作用,学院中有关学术的问题必须主要由教师决定,实行教师治学。另一方面,学院要想有效率地运行,学院各项行政工作必须由行政管理者(部分教师和职员组成)负责完成。此外,教职工代表大会、工会还要起监督保障作用。”

在学院内部治理的实行上,首先也是最重要的,是落实教师治学,就是教师要全面把握学术方向。学院的具体的做法是:在加强已有的学院层面的学术委员会、学位评定委员会、教授提名委员会、教师薪酬委员会外,陆续建立了教师行为准则委员会、科研机构评估委员会、以及除博士项目之外的各教学项目委员会,包括本科教学委员会、硕士项目教学委员会、MBA教学委员会和EMBA教学委员会。之所以在学院层面建立按照项目的教学委员会是因为这些教学项目都是在学院层面跨系举办的,每一个项目也都比较大而且之间差异也大,所以需要分别设置委员会。教学委员会负责培养方案的制定和修改,招生录取工作(本科招生除外,由学校招生办公室负责)等。这些由教师组成的委员会把握学术方向,制定学术标准,保障教学水平。

清华经管学院规模比较大，全学院共有160多名全职教师，分布在7个学系中，平均每一个系有20多位教师。所以，学院的有些教师委员会是建在系层面的。由于博士项目是由系来举办的(这已经改变了过去由博士生导师招生和培养的模式)，每个系建立了博士项目教学委员会。除此而外，各系还建立了系资深教师委员会、系教师招聘委员会、系学术活动委员会。各系资深教师委员会包括所有获得长聘的教师，即所有正教授和获得长聘的副教授。在讨论教师职称等问题时，通常都是先在系资深教师委员会上讨论并给出推荐意见，再上学院教授提名委员会讨论和投票。各系根据情况不同，还可建立另一些委员会，比如有的系建立了学术发展委员会。所有这些委员会，通常是由一位资深教师担任主席。

各系还设有一个执行委员会，是系一级的行政班子，由系主任、副系主任和系党支部书记组成。由于系并不是太大，系资深教师委员会和全系教师会开会也比较方便，所以系执行委员会的权力并不大。这与学院层面不一样。全院教师开会做决定不容易，除非是极为重要的事项，比如教师人事制度改革方案。所以在学院层面，院务会的行政权力比较大。

经过几年的努力，学院行政管理基本实现了职业化：所有学院的行政部门，包括所有的教学项目的主任或执行主任，全部都由全职职员担任，学院已经没有一个行政部门主任或执行主任由教师担任了。学院共有200多名职员，其中“事业编”职员不到20人，其余均为“合同制”职员。2010年，学院专门建立了独立于教师人事办公室的职员人事办公室，专门管理所有职员的人事，包括“合同制”和“事业编”职员。

目前学院的院长和所有副院长都是由教师担任。国外商学院院长都是由教师担任，分管教师的副院长必须由教师担任，除此而外的分管教学、科研、行政管理、对外关系等工作的副院长既可以是教师，也可以是职员。从发展趋势来看，越来越多地由职员担任。但我们目前还做不到。

学术与行政的合理划分是学院内部治理中的重点，但是并不是显而易见的。下面以教学项目为例说明学术与行政，教师与职员的分工。比如，对应MBA项目，学院建立由教师组成的MBA教学委员会，专司MBA培养方案制定和修改，并提交学位委员会做最后决定。而MBA项目的管理，则由MBA教育中心负责，从执行主任到工作人员都由职员担任。分管MBA教学工作的副院长(教师)担任MBA教学委员会主席，同时分管MBA教育中心的工作。这种结构保障了教师在制定学术标准时的决定性作用(职员不参与)，也保障了教师(除分管副院长外)不参与行政管理，行政管理完全由职员负责。

再以教师职称评定说明学术与行政的关系。学术标准和对教师学术水平的评判是由学院学术委员会(制定学术期刊目录)、系资深教师委员会(最初推荐意见)、学院教授提名委员会(投票并形成最终推荐意见)决定。在这方面，院长只是作为教师的一员参加这些委员会的讨论和投票。在教师讨论和推荐意见的基础之上，院务会或其他行政小组(比如教师聘任工作小组)根据学院发展战略和资源情况决定是否向学校推荐，这是一个行政决定。在国外，这样的决策通常是由院长一人决定，但在中国，由院务会或小组决定更符合中国国情。

在外部治理的具体落实方面，分三类情况操作。第一类，学院直接接受大学的领导，通常由分管的院务会成员与大学领导和部门对接。但是，学院通常不直接对接政府主管和指导部门，由大学出面对接。

第二类，为了发挥学生在学院治理中的作用，学院分别成立了本科生教学咨询委员会，硕士生教学咨询委员会、MBA教学咨询委员会。这些委员会每学期召开两次会议，听取学生对培养方案、教师授课情况以及其他教学、就业等方面问题的意见，并及时改进。EMBA学生都是高层管理者和创业者，根据这个项目的具体情况，学院成立了“EMBA荣评委员”制度，在任何一位新授课教师开课之前，都由荣评委员先听试讲，然后投票决定是否EMBA开课。

在外部治理的第三类，即利益相关者方面，学院在四个方面花大力气建设。一是学院顾问委员会。2000年10月，清华经管学院顾问委员会在时任院长朱镕基的积极推进下成立，

并由朱镕基担任顾问委员会名誉主席。顾问委员包括具有重大影响力的跨国公司董事长、总裁或首席执行官，世界知名商学院院长，国内标志性企业家，以及中国政府财经官员。顾问委员会每年召开会议一次，自2000年起到2014年间共召开年会15次。从2007年起，在每年顾问委员会会议召开之际学院举办“清华管理全球论坛”。从2013年起，学院又举办“顾问委员走进清华经管课堂”，顾问委员与学院学生小范围、近距离交流沟通，分享他们对全球经济、企业管理、创新创业的心路历程，了解清华学生的所思所想。作为学院连接全球财经界的重要桥梁，顾问委员会为清华经管学院建设出谋划策。经过15年的发展，这个顾问委员会已经成为全球著名的顾问委员会。

二是校友组织。清华经管学院有学位校友2万余人，非学位校友超过6万人。学院按照教学项目，分别成立了本科校友会、博士校友会、硕士校友会、MBA校友会和EMBA同学会。除了按照教学项目以外，还按照地区成立跨教学项目的地区校友会，目前已经在海内外成立多家地区校友会。在2014年建院30周年之际，学院成立了学院校友会，统一领导和协调按照教学项目、按照地区以及按照行业和兴趣的各校友会的工作。学院校友会在学院和清华大学校友总会的双重领导下，成为连接校友与学院和大学的纽带。通过校友组织，校友们更加方便地为学院建设和发展贡献智慧和资金，并在帮助学生就业和实习，为学生做导师方面贡献力量。

三是同行专业组织。在国内，学院积极参加经济学和管理学教育指导委员会、经济学部和管理学部委员会、学科评议组等组织的活动并在这些组织中担任主要职务。在国际上，学院最早参加了基于美国、欧洲、亚太的商学院组织以及其他与学院使命相关的组织，并成为这些组织的理事会等机构的成员。通过这些同行专业组织，一方面学院获取对教学、研究、合作等方面的信息，另一方面学院也向国内外同行传播学院的办学理念和实践。

四是媒体。经济和管理学科在社会上受到很大关注，培养出来的学生在社会上很有影响力，媒体在传播学院的研究和育人成果方面起重要作用。清华经管学院高度重视与媒体的关系，发挥媒体在学院外部治理中的正向作用。从2006年至2014年，学院办公益性质的EMBA媒体班共十期，旨在提高媒体界人士的经济和管理水平，同时使他们亲身感受学院的教学和研究的动态。自2009年起，学院在每年年末举办“媒体茶话会”，向媒体沟通过去一年学院改革和发展的详细情况，至今已经连续举办6次。这些活动密切了学院与媒体的关系，使媒体参与学院治理制度化。

学院将上述有关内部治理和外部治理的各项制度以文字形式记录下来。学院已经编辑和公布了六套有关学院治理制度和管理制度的文件汇编，分别是《学院内部治理组织制度汇编》、《学院外部治理组织制度汇编》、《教师手册》、《教师行为准则》、《职员手册》和《职员行为准则》。这些文件汇编中把所有有规定都纳入，或者附有查阅方式或网页链接，并每学年更新一次。这些文件汇编便于学院教师和职员查阅、遵守、监督、执行。

仅有制度还不够，落实到人更为关键。为了让学院教师和职员清楚地了解学院内部治理中对应的每一个岗位上的人员分工，学院公布并及时更新由教师组成的各委员会名单和职员各岗位人员名单。这样就可以把组织结构与人对应起来。

国家治理、公司治理、大学治理、学院治理，都是治理制度的建设。学院治理是大学治理的一部分。学院治理现代化也是大学治理现代化的组成部分。学院治理现代化，既要靠清晰的理念，又要靠切实的实施。本文通过清华大学经济管理学院案例，说明了理念和实践的可行性。清华经管学院推进学院治理现代化的改革经历，对于中国大学中的院系具有参考价值，也为大学治理现代化提供借鉴。没有学院治理现代化和大学治理现代化，就不可能建立现代大学制度。没有现代大学制度，也不可能建成真正的世界一流大学。（转自《清华大学教育研究》第36卷第2期2015年3月）

【新政导读】

科技部副部长曹健林：多地对大学生创新创业有补贴政策 科技部副部长曹健林日前表示，很多地方都对大学生毕业创业有补贴政策。比如，大学生可以到孵化器里去创业，房租、上网费在一定时间是可以减免的，甚至可以获得一定数量的资金支持。曹健林说，科技部和教育部对大学毕业生创业进行了长期研究。各地有一些好的地方性举措。他表示，为落实国务院《关于发展众创空间推进大众创新创业的指导意见》的各项部署，科技部召开了发展众创空间、推进大众创新创业全国性电话会议。一批服务大众创业、万众创新的孵化器在省会和重点城市纷纷涌现。据曹健林介绍，我国现在有129家国家级高新区，每个高新区都有服务大众创业、万众创新的专门机构。有75家众创空间纳入了国家级科技企业孵化器的管理服务体系。截至2014年年底，全国共有各类科技企业的孵化器1700家，孵化面积6800万平方米。关于创业教育，曹健林表示，社会普遍认为中国的孩子读书行，创新创业不行。应该让国民教育开设创新创业课。学习相关知识，包括人际交往知识，对创新创业非常重要。现在教育部已经有相应的部署。（转自《新华网》2015年6月5日）

教育部：将启动遴选“万人计划”教学名师工作 教育部日前在官网发布通知，决定启动2015年“国家高层次人才特殊支持计划”教学名师遴选工作。要求申报人员长期从事一线教学工作，对培养优秀青少年有突出贡献，并特别提出“非现任校级领导”。据悉，这100名“万人计划”教学名师中，高等学校（含普通本科院校、高等职业学校等）教师占60%左右，中等及中等以下学校（含普通中小学、中等职业学校、幼儿园、特殊教育学校等）教师占40%左右，2名军事院校在职专任教师，由解放军总参谋部军训部负责遴选。（转自《光明日报》2015年6月10日）