

我国顶尖研究型大学内部治理结构研究

黄浩¹ 胡科¹ 丁旭²

(1. 清华大学 北京 100084; 2. 东北师范大学 吉林 长春 130024)

摘要: 内部治理结构是建设世界一流大学的重要抓手。研究采用 C9 高校章程文本,运用政策内容分析法,从政治权力、行政权力、学术权力、民主权力和咨询权力等五个维度分析内部治理结构的特点。研究发现,C9 高校以党委为核心行使最高决策权,以校长办公会行使行政决策权,以学术委员会履行学术决策权,以教职工代表大会和学生(研究生)代表大会履行民主管理权,以校务委员会履行咨询审议权。针对今后“双一流”建设,从五个权力维度提出了相应建议。

关键词: 内部治理结构; C9 高校“双一流”建设; 权力

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1003-2614(2021)11-0034-07

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2021.11.007

作为第一批进入国家“985工程”的顶尖研究型大学,C9 高校既代表着我国高等教育发展的最高水平,也肩负着率先建成世界一流大学的重要使命,C9 高校的内部治理结构对我国其他一流大学建设高校具有重要的启示意义。本文主要探究 C9 高校的内部治理结构具有什么样的特征,因此,以 C9 高校章程文本中有关内部治理结构的相关章节表述为分析对象,采用政策内容分析法,探讨以 C9 高校为代表的顶尖研究型大学在内部治理结构上的主要特点。

一、分析框架

探究 C9 高校的内部治理结构特征,首先需要回答什么是高校内部治理结构,内部治理结构包含哪些要素这一问题。对于高校内部治理结构,学者提出了许多见解。顾海良认为,大学内部治理结构是指大学内部利益者之间各种权力的分配、制约和利益实现的制度规定、体制安排和机制设计,集中体现大学管理的结构、运行及其规制的主要特征和基本要求^[1]。祁占勇认为,高校内部治理结构的实质是对高校内部权力分配与制衡所作出的一种制度安排,以达到相关利益主体之间的权力、责任和利益的相互制衡,追求各方利益的协调和均衡^[2]。张衡认为,内部治理结构旨在重塑大学内部权力关系,以形成一种相对均衡协调的权力结构^[3]。由此可见,内部治理结构主要是指高校内部各个利益主体的权力分配与制衡。

关于权力的论述,有代表性的是马克斯·韦伯的行政组织理论,其强调任何组织都只有以某种权力为基础,才能实现其目标,只有权力才能变混乱为有秩序。其论述的权力主要包括三种:一是法理的权力,这一权力主要依靠所制定的

规则的合法性进行维护;二是传统的权力,即流传下来的一些古老的传统;三是感召的权力,即特殊的崇拜或是英雄主义^[4]。在这三种权力中,法理的权力是行政组织体系的基础。一是因为这一权力具有合法性和相应的规则,能够以书面形式或规则进行确定,任何人不能滥用;二是组织中的人按照这一权力规则进行活动和运作,形成指挥体系或阶级体系,人员关系不受个人感情影响^[5]。高校作为一种典型的科层制社会组织,其有关权力受到法律保护,内部也形成了权力的规则体系与相应的制度,因此本文以行政组织理论为理论基础进行分析。

针对高校的内部治理结构,具体涉及哪些权力,有许多学者从理论层面进行了讨论,主要可以分为二元论、三元论、四元论和五元论等四种观点,具体如表 1 所示。二元论认为,高校内部治理结构划分为行政权力与学术权力两个维度^[6];三元论认为,内部治理结构中的权力可以分为政治权力、行政权力和学术权力^{[7][8]};四元论认为,我国的大学治理是一个包含四种基本权力的权力结构体系,包括政治领导权力、行政权力、学术权力和民主管理权力^{[9][10][11]};五元论认为,内部治理结构主要指大学内部利益相关者之间的权力分配与制度设计,包括党委领导政治权、校长行政权、教授学术权、民主参与权和咨询监督权^{[12][13]}。

此外,已有一些学者从实践层面进行了探索。李景平和程燕子从大学内部治理中的党委政治领导权与校长行政运行权、教师学术权、师生民主管理与监督权等内部治理权力对 7 所“985 工程”高校的章程文本进行了分析^[14]。李玲玲和蔡三发从政治权力、行政权力、学术权力、民主权力等四个方面,以 41 所“一流大学”建设高校的章程为文本,对高校

收稿日期: 2021-06-18

作者简介: 黄浩(通讯作者),清华大学教育研究院博士研究生,研究方向:教育政策与管理;胡科,清华大学教育研究院博士研究生,研究方向:高等教育学;丁旭,东北师范大学教育学部博士研究生,研究方向:高等教育管理。

表1 我国关于高校内部治理结构的主要研究

相关研究	具体内容
周光礼(2005)	行政权力、学术权力
刘虹(2013)、陈焕娣、段姝(2021)	政治权力、行政权力、学术权力
秦惠民(2009)、林群(2013)、尚洪波(2018)	政治领导权力、行政权力、学术权力和民主(管理)权力
方芳(2011)、时伟(2014)	党委领导政治、校长行政、教授学术权、民主参与权和咨询监督权

内部治理结构的主要制约因素进行了分析^[15]。李冲等人从体现党委权力的党委领导、体现校长权力的行政负责、体现学术权力的学术委员会职能、体现民主权力的教代会监督职能等四个方面对教育部直属的75所高校的内部治理结构与关系进行了调查研究^[16]。这些研究对于高校内部治理结构的构成具有一定启示作用,但他们主要是从四元论的观点出发,对“一流大学”建设高校的内部治理结构进行调查研究或文本分析,而忽略了咨询权力这一要素。结合C9高校章程表述的实际情况,本文参照较为全面的五元论的观点确定本文的分析框架,即将高校的内部治理结构分为政治权力、行政权力、学术权力、民主权力和咨询权力等五个维度。其中,政治权力主要是指以党委为核心的领导决策权力,行政权力主要是指以校长为中心的行政决策权力,学术权力主要是指以学术委员会为首的学术决策权力,民主权力主要是指以教职工代表大会和学生(研究生)代表大会为代表的民主管理

权力,咨询权力主要指以教务委员会为代表的咨询、审议、建议权力。

大学章程在高校治理中具有规范性与纲领性作用,对内部治理中涉及的结构与要素具有规范引导、配置划分和明晰确认等功效^[17]。因此,本研究使用政策内容分析法,从公开信息中萃取秘密^[18],通过分析C9高校的章程文本,以剖析和描述我国“双一流”高校的内部治理结构特征。具体来说,就是以教育部官网公布的9所高校章程文本进行逐篇阅读(具体来源及情况见表2),对相关内容进行识别与归纳,然后在此基础上进行更深层次的分析。通过分析C9高校政治权力、行政权力、学术权力、民主权力和咨询权力等五种权力的利益主体职责、范围和地位,以探究出我国顶尖研究型大学内部治理结构的主要特点。需要说明的是,本文主要探究学校层面的权力结构及其特征,对二级学院层面的权力组成和结构不进行分析与讨论。数据收集时间为2020年10月。

表2 C9高校章程来源及具体情况

高校名称	章程核准日期/修改日期	文本来源	分析章节
清华大学	2014年9月3日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第25号	第四章 管理和机构
北京大学	2014年9月3日、2017年8月17日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第24号、教育部关于同意北京大学章程部分条款修改的批复(教政法函(2017)17号)、北京大学官网	第四章 组织机构
浙江大学	2014年9月3日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第28号	第三章 组织结构与管理体制
复旦大学	2014年10月11日、2019年12月2日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第36号、教育部关于同意复旦大学章程部分条款修改的批复(教政法函(2019)18号)	第二章 治理体系与基本职能 第三章 学术活动与机构
上海交通大学	2014年5月13日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第8号	第三章 管理体制 第四章 组织机构
中国科学技术大学	2014年10月11日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第47号	第四章 管理体制
南京大学	2014年10月11日、2019年12月2日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第37号、教育部关于同意南京大学章程部分条款修改的批复(教政法函(2019)17号)	第二章 学校管理体制
哈尔滨工业大学	2014年10月11日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第44号	第二章 管理体制与组织机构
西安交通大学	2014年9月3日	中华人民共和国教育部高等学校章程核准书第32号	第五章 治理结构

二、C9高校内部治理结构的主要特征

本文根据C9高校的章程中的相关章节,从案例比较的角度,大致分析归纳出“双一流”建设高校在政治权力、行政权力、学术权力、民主权力和咨询权力等五个方面的内部治

理结构特征。

1. 政治权力:以党委为核心行使最高决策权

我国实行党委领导下的校长负责制,这是目前我国高校内部治理结构基本框架的基础^[19]。在我国高校中,政治权力主要体现在党委权力上。党委的权力来自法律的授权和

组织的任命,具有不可撼动的权威性和替代性。

基于 C9 高校章程文本可以发现,各高校都对党委(常委会、常委会)的权力范围进行了规定,集中体现在“三重一大”(重大事项决策、重要人事任免、重大项目安排、大额度资金使用)事项上,同时也包括“贯彻党的路线方针政策”“领导群团组织和教职工代表大会”“领导学校思想政治工作和德育工作”“加强党组织建设”“加强统一战线工作”等职责。其中,关于重大事项决策,不同高校表述不一,清华大学、北京大学、南京大学表述为“学校改革、发展、稳定等重大事项”,复旦大学、上海交通大学、哈尔滨工业大学、西安交通大学表述为“学校改革、发展、稳定及教学、科研、行政管理中的重大事项”。从这些表述分析可以发现,实际上党委在学校重大事项上具有最高决策权,而重大事项的具体指向也包括行政管理中的事务。

党委(常委会)是党委行使权力的组织形式,有关党委(常委会)的议事要求与议事原则,应在章程中予以说明,以保证党委权力的有效落实。在 C9 高校章程中,清华大学、中国科学技术大学、南京大学、哈尔滨工业大学、西安交通大学规定了党委的议事原则为“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”。中国科学技术大学和西安交通大学对议事要求作出了文本的规定,明确了出席的人员和表决通过人数,特别是对干部任免事项进行了强调。

2. 行政权力:以校长办公会行使行政决策权

校长是高校的法定代表人和行政负责人,在党委统一领导下独立负责的行使职权。校长的行政权力也受法律的保护。政治权力与行政权力如何形成“组合拳”,是高校内部治理结构的关键枢纽。

根据 C9 高校章程的分析,校长职责范围具体可概括为拟订学校发展规划、年度计划,组织教育教学和科学研究,设置内部组织机构及任免负责人,师生管理、财务与校产管理等职责。其中,清华大学、北京大学、复旦大学、南京大学、西安交通大学还提出了社会服务与国际交流合作等行政职责。

除了南京大学以外的 8 所高校均明确规定校长办公会或校务会议是学校的行政议事决策机构,是校长履行行政决策权的组织形式。南京大学的最高决策机构为学校党政联席会议,是“研究、决定和讨论学校重要事项,党委和行政联合决策”的会议。

在校长办公会的议事要求方面,在 C9 高校中,只有中国科学技术大学和西安交通大学对校长办公会的议事要求作出了文本规定,明确提出了到会人员的规定。浙江大学提出了议事规则由校长职权和学校职责制定,提交常委会通过后实施。针对校长办公会的出席人员方面,清华大学、北京大学、西安交通大学对参加人员和列席人员作出了明确规定。

关于学校行政领导机构的权力配置方面,清华大学、北京大学、复旦大学、南京大学、西安交通大学对校领导组成人

员进行了明文规定,具体包括副校长、秘书长、教务长、总务长、总会计师、校长助理。可以看出,C9 高校在逐步完善校级层面的科层组织模式,通过校领导之间的纵向分工,整合行政权力,提高各机构的组织协调、综合管理与服务能力。

3. 学术权力:以学术委员会履行学术决策权

从 C9 高校章程中可以看出,学校学术委员会为学校最高学术机构。其中,清华大学、复旦大学、上海交通大学、中国科学技术大学、西安交通大学明确规定了学术委员会统筹学术事务的决策、审议、评定与咨询等事项。哈尔滨工业大学规定学校学术委员会是学校学术事务的决策机构,从中体现了最高学术机构对学术事务享有决策权。

C9 高校中关于学术委员会的委员组成可以大致分为两类:一类是直接对学校主要党政领导人在学术委员会的任职情况作出一定的要求限制,例如,清华大学明确提出校长不担任学术委员会委员,北京大学、上海交通大学、南京大学、西安交通大学则对学校党政领导参与学校学术委员会的人员数量进行限制,这在一定程度上能够有效保障学术委员会独立的行使权力;另一类是没有明确规定学校主要党政领导是否可以参与学术委员会,例如,浙江大学、复旦大学、中国科学技术大学、哈尔滨工业大学均要求不同学科的专家、学者、教授或正高级以上专业技术职务的人员参加,北京大学规定有学生委员,南京大学规定有一定比例的青年教师,哈尔滨工业大学规定可以聘请校外著名专家担任学术委员会特别委员,这三类不同身份的人员加入学术委员会,可以增强学术委员会的代表性,削减学术委员会受到政治权力和行政权力的干扰。

在学术委员会等学术机构的设置上,C9 高校主要分为三类:一是平行设置学术委员会、学位评定委员会和教学委员会等,如清华大学、浙江大学、复旦大学、中国科学技术大学;二是平行设置学术委员会和学位评定委员会,下设除了学位评定委员会以外的其他学术机构,如北京大学、哈尔滨工业大学、西安交通大学;三是在学术委员会下设学位评定委员会和教学委员会等专门委员会,接受学术委员会的指导开展工作,如上海交通大学、南京大学。

4. 民主权力:以教职工代表大会和学生(研究生)代表大会履行民主管理权

在 C9 高校章程中,均对教职工代表大会的地位和作用进行了说明,明确了教职工代表大会是教职工参与学校民主管理与监督的基本形式。除了清华大学以外,其余 8 所高校都对教职工代表大会的职责权限进行了具体说明,主要集中在“对学校章程修改、发展规划、教职工队伍建设、教育教学改革、校园建设等改革与问题提出意见和建议”“对学校年度、财务等专项工作报告提出意见和建议”“讨论与教职工有关的福利、聘任、考核等方案或办法”“评议领导干部”“审议教代会提案办理情况”等方面。北京大学规定了代表的产生

方式和人员结构要求。复旦大学规定了代表的产生方式、任期和会议每年召开的次数。中国科学技术大学和西安交通大学对会议召开的人员要求和表决要求作出了规定。这些都有利于教职工代表大会的具体执行,落实教师参与民主管理与监督的权力。

学生是学校事务的重要参与者和体验者,是学校管理的重要一环。在C9高校章程中,清华大学、北京大学、浙江大学、上海交通大学、西安交通大学在管理体制或组织机构的章节中均就学生代表大会、研究生代表大会的地位、作用进行了明确说明,强调学代会、研代会是学生参与学校民主管理与监督的组织形式。复旦大学和哈尔滨工业大学是在学生的章节中对学代会的地位和作用进行了说明,中国科学技术大学则只是在学生章节中提出“鼓励、支持和保障学生参与学校的民主管理和监督”,但并没有明确参与形式。北京大学、浙江大学和上海交通大学对学代会的具体职权进行了详细说明,其中,规定了收集、整理有关提案,向学校领导以及有关部门反映。

5. 咨询权力:以校务委员会履行咨询审议权

在C9高校中,清华大学、北京大学、复旦大学、上海交通大学、南京大学、西安交通大学都设置了校务委员会,并规定了其作为学校的重要咨询或审议、建议机构。

在人员构成方面,由学校主要领导、院系和职能部门负责人、师生代表、离退休领导、社会人士等组成。北京大学、复旦大学和南京大学规定学生代表可以参与。其中,清华大学、复旦大学、上海交通大学明确规定由校党委书记担任校务委员会主任。

根据具体的人员组成,将校务委员会分为两类:一是没有社会人员参与,主要为清华大学和复旦大学,这一类型的校务委员会是一种封闭型的校内咨询审议机构;二是有社会人员或者是离退休人员参与,主要为北京大学、上海交通大学、南京大学、西安交通大学,这一类型的校务委员会有校外人士参与,是一种半开放的校内外结合的咨询机构。

三、结论与讨论

本文介绍了C9高校在内部治理结构上的基本体征,尽管不同学校存在个性差异,但共性特征较为明显。通过C9高校章程文本可以发现,我国顶尖研究型大学内部治理结构主要体现为:以党委为核心的政治权力履行最高决策权;以校长办公会行使行政决策权;以学术委员会履行学术决策权;以教职工代表大会和学生(研究生)代表大会履行民主管理权;以校务委员会履行咨询决策权。建立现代大学制度,落实“党委领导、校长负责、学术治校、民主参与”的理念,需要进一步理顺大学的内部治理结构,合理地分配各利益主体的权力,使各内部权力主体既分工协作又相互促进,形成良性的制约与监督机制,使内部治理更加高效。

1. 政治权力与行政权力职责边界模糊,需不断落实党委领导下的校长负责制

在我国语境下,学校党委统一领导学校工作,因此党委实际享有学校最高决策权。根据高校章程中关于常委会、校长办公会的有关决策权的文本规定,可将C9高校的决策权力分为三类:一是党委和行政联合决策,主要为南京大学,其通过专门的条款说明最高决策机构为学校党政联席会议,是“研究、决定和讨论学校重要事项,党委和行政联合决策”的会议;二是党委会议拥有最高决策权,主要为北京大学、浙江大学、复旦大学、上海交通大学、哈尔滨工业大学、西安交通大学,这其中,虽然规定校长办公会或校务会议是学校的行政决策会议,但是也同时规定这些行政决定要“经党委通过后实施”或者是“会议研究提出拟由党委讨论决定的重要事项方案”特别是上海交通大学明确规定了党委全体会议是学校的最高决策机构;三是校长办公会议决策重大行政事项,主要为清华大学、中国科学技术大学。清华大学规定“定期召开校务会议,研究决定学校的事业发展规划、年度工作计划和具体规章制度,教育教学、学术研究的计划和安排”;中国科学技术大学规定“校长工作会议实施例会制,对学校行政工作的重要事项进行处理和决策,采取议决制”,其中,“议决制”保障了校长工作会议的决策权。政治权力和行政权力都属于法理权力,均受到相应的法律保护,但在C9高校章程表述中,政治权力和行政权力的职责还存在部分交叉以及职责边界模糊的情况。

大学因为其自身特有的属性,从一开始就受到政治力量的影响。在中世纪时,当大学受到世俗力量的影响时,教皇和国王都会给大学特别的礼遇。近代大学为了适应工业革命的需要,政府也会加强与大学的联系,依托大学的社会功能,实现国家的发展,如德国政府建校最初的目的就是旨在通过教育改革实现学术繁荣,以此洗刷普法战争带来的耻辱;从美国等发达国家的现代大学制度来看,政府也是通过完善法律制度实现对大学由直接管理向间接管理,加快了大学内部治理模式的变革^[20]。从古至今,政治权力一直对大学产生着或多或少的影响,我国大学的内部治理结构经历了一个内外不断调试与解构的阵痛过程。从历史演进过程来看,汉代太学崇尚内部管理的行政至上,唐代以后书院盛行学术自治与行政共治^[21],近代以来学习西方并逐步探索现代大学治理结构。

以党委为核心的政治权力和以校长为中心的行政权力既是高校内部治理结构的两个关键支点,也是促进高校内部之间和谐共生的重要纽带。在建设中国特色的世界一流大学进程中,既需要强化政治权力对大学发展方向的把脉与问诊,也需要充分落实党委领导下的校长负责制,给予校长更多的行政决策权力,让校长有更大发挥其行政管理空间,使政治权力与行政权力配合打好“组合拳”。具体可以从

以下两个方面进行改革:第一,应该进一步加强党的领导,明确党委的职责以及具体的履权形式,使党委在办学方向、意识形态领域发挥决定作用,具体可以设立以党委为核心的大学委员会,将党委置于决策层面,主要负责事关学校重大事宜的决策;第二,进一步落实党委领导下的校长负责制,明晰校长行政权力以及具体的履权形式,使校长能够独立地行使其职权,具体可以将校长定位于执行层面,主要负责执行由大学委员会作出的决策,同时建立以校长为枢纽的专业委员会执行机制^[22],充分发挥副校长、秘书长、教务长、总务长、总会计师等专业人员及其下属机构的作用,对大学委员会作出决策进行具体的落实。

2. 学术权力受到掣肘,需进一步强化学术权力在学术治理中的作用

从章程文本分析来看,当前 C9 高校的学术权力受到了一定掣肘,主要体现在三个方面:一是具体职责没有体现最高学术机构的地位。从学术委员会的具体职责与权力分析来看,只有哈尔滨工业大学的职责里强调了审议并决策的权力,而其他 8 所高校的具体职权里只突出了“审议、评定、咨询”等权力,并没有真正凸显出学术委员会的决策权。从权力性质的强弱来看,决策和评定属于强权,而审议和咨询的权力性质较弱^[23]。例如,浙江大学规定对学校学术领域重大事项进行咨询、审议、评价和监督;此外,对于哪些事项可以评定,哪些事项只能审议,也没有作出明确的规定。二是主任委员的产生受到程序限制。在学术委员会主任委员产生方式上,部分高校也在一定程度上受到了政治权力和行政权力的影响。例如,清华大学、浙江大学、复旦大学、上海交通大学的学术委员会主任需经校长或校务会提名后,全体委员选举产生。中国科学技术大学虽然没有规定主任委员和副主任委员需经校长提名,但所有的委员人选均需校长工作会议审定。三是多类型的学术机构的设置使学术委员会权力受到削弱。从学术委员会等学术机构的设置上来看,平行设置学术委员会、学位评定委员会和教学委员会等实际上制约了最高学术机构的权力,使学术权力的行使受到了其他专门委员会的削弱。

从高校的特殊性分析,学术属性是高校区别于其他组织机构的最根本属性,学术组织是高校的根基,学术管理是高校管理的主体,学术权力来源于科学真理与专业知识^[24]。从这一视角可以发现,学术权力属于高校的传统权力,是高校葆有其知识生产特性的专属权力。从法律法规角度来看,2012 年颁布的《高等学校章程制定暂行办法》和 2014 年颁布的《高等学校学术委员会规程》明确赋予学术委员会至关重要的决策权,这体现了在政策制定过程中落实教授治学的理念不断加深^[25]。从国外高校内部治理来看,对比美国、英国和德国,校长参与学术权力的机构大多只有知情权而并没有决定权,这表明校长是该机构的执行者而非决策者^[26],特别

是加州大学的学术评议会制度很好地保障了教师在学术管理方面的权力以及总校与分校的共同治理^[27]。从大学内部治理的模式演化来看,学院式治理是大学内部治理的历史第一形态,而学术委员会则是学院式治理模式的象征,以学者云集的学术委员会组织在大学治理过程中扮演最终决策者角色^[28]。在高校中,教授治学的有效依赖途径是学术委员会等学术组织,以学术委员会为组织载体,以学术权力为合法性基础的学术治理是高校内部治理的重要内容^[29]。

要进一步落实教授治学的理念,就要充分发挥学术委员会作为学校的最高学术机构作用,有效运用学术决策权讨论、决定学校的学术事项。一是要通过明确规定校领导在学术委员会的任职情况、人数比例以及是否能够参与决策,限制行政权力对学术权力的干扰与制衡,使学术委员会真正用学术话语权说话,落实学术委员会的学术职能。二是要适当增加校内其他人员的参与,例如,增加学生委员和青年教师委员。C9 高校的学术事务不仅与教师密切相关,还与研究生特别是博士研究生紧密联系。C9 高校的博士研究生代表了该校人才培养的高度,通过加入学术委员会,可以发出青年学生对于学术认知与理解的声音,既可以提升博士研究生的学术能力,也可以激发民主管理的活力。青年教师作为学校学术群体的后备骨干力量,拥有活跃的学术想法和敏捷的学术思维,通过参与学校的学校管理,能够进一步联系学术前沿参与有关学术标准的制定与讨论。三是要建立以学术委员会为首的学术管理体系,将学位评定委员会和教学指导委员会纳入学术委员会之下统一开展管理,切实增强学术委员会的最高决策权,提升学校的整体学术规划与协调能力。

3. 民主权力容易被忽视,需进一步多渠道激发师生民主管理的积极性

从章程文本分析,在内部治理中学生群体被边缘化^[30],学生参与民主管理的权力最容易被忽视。目前,我国教师和学生参与民主管理的主要形式是通过教职工代表大会和学生代表大会的组织形式。通过对学代会的相关表述分析可以发现,学生参与民主管理的权力容易被学校忽视,主要体现在以下两个方面:一方面,关于学生具体如何履行民主权力的表述较为模糊,在 C9 高校中只有北京大学、浙江大学和上海交通大学对学生代表大会、研究生代表大会的具体职权进行了说明,其他学校只是用较少的笔墨提及了学生可以参与学校的民主管理,但涉及如何参与、参与范围、参与途径却没有提及;另一方面,与教职工代表大会的表述来看,除了清华大学以外,其余 8 所大学都对教职工代表大会的具体职权进行了详细说明,笔墨较多,且具体职权既涉及学校发展规划等重大改革与发展事项的建议,也涉及自身利益相关的事项的讨论,而反观对学生代表大会、研究生代表大会有具体职权描述的学校章程来看,对学生参与民主管理的具体职权也只涉及与学生代表大会、研究生代表大会相关的程序性事

项,而并没有提及与学生参与学校民主管理的具体职权。仅从章程的表述来看,这与当前一直强调的“以学生为中心”的理念是背道而驰的。

在中世纪的大学中,主要有“学生大学”“教师大学”两种类型。“学生大学”主要是以博洛尼亚大学模式为基础的意大利大学,以学生为中心,学生享有对课程和组织的很大权力。“教师大学”以巴黎大学为典型,教师凭借自身的智慧与斗争获得了对大学教师任用、课程安排等较高等程度的自治权^[31]。从历史渊源来看,教师和学生作为高校的主体,参与高校民主管理与监督有其正当性,因此民主权力也属于传统权力。学生作为大学教育的直接受益者,是大学最为重要的主体。高等教育阶段的学生正处于青年时期,思想较为活跃,创新精神较强,吸纳和重视学生参与学校的民主管理,能够有利于培养学生的主人翁意识,有利于将大学最重要群体的思想、建议纳入发展规划中,有利于将立德树人落实到学校教育教学实践的过程环节中。

教师是高校内部治理的基本主体^[32],学生是高校内部治理的核心群体与直接受益者。教师和学生民主参与学校内部事务的管理与监督,可以更加有效地评价学校的管理效能。通过章程文本分析发现,教师和学生分别通过教职工代表大会和学生代表大会参与学校民主管理,这一方式较为单一与局限,且学生的民主管理权力在章程中最容易受到忽视。因此,一方面需要在章程中明确规定师生参与民主管理的权利与义务以及权利的实现途径与机制;另一方面,需要进一步拓宽师生参与民主管理与监督的渠道,如在校务委员会、学术委员会、招生委员会等组织机构中吸纳青年教师与学生参与。在英国和意大利的高校中,在校务委员会等一系列委员会中都留有学生席位^[33],这样既能够保障广大师生民主权力的实现,也可以进一步激发这些组织的活力。

4. 咨询权力重视度不够,需不断完善咨询审议机构的建设

从C9高校章程文本分析来看,咨询权力在高校中还没有得到足够重视,主要体现在以下四个方面:第一,目前浙江大学、中国科学技术大学和哈尔滨工业大学还没有设立校务委员会,这从一定程度上反映出学校的咨询权力还有待进一步落实;第二,从已经设置校务委员会的学校来看,校务委员会作为高校重要的咨询与审议机构,在组成人员上目前大部分还局限于在校内人员,对于学校校友、校外关心学校发展的人士还存在一定的限制;第三,在校内人员组成上,对于普通教师和学生代表的参与也还没有充分体现;第四,部分高校明确校务委员会主任由校党委书记兼任,这在一定程度上将党委的政治权力嵌入咨询审议机构中,不利于校务委员会充分发表咨询、审议意见以及行使咨询权力。

校务委员会是学校咨询审议的重要机构,作为大学的“智囊团”与“思想库”,可以为学校的发展与民主决策提供

有效建议和科学依据,是推进现代大学制度建设、促进民主管理与科学决策、提升大学治理体系和治理能力现代化的重要抓手。从这一作用的角度分析,咨询权力属于感召的权力,校务委员会以其自身的专业知识与能力提供建议咨询、促进民主决策。当前的校务委员会在我国高校中还处于一个不断摸索的状态,从公开报道的新闻来看,在世界一流大学建设高校中,北京航空航天大学、西北工业大学、湖南大学相继在2018年12月、2020年4月、2020年7月成立校务委员会,这体现出校务委员会在建设一流大学进程中的重要性和紧迫性。

推进世界一流大学建设,优化高校内部治理结构,必然不可缺少咨询审议权力的实现。针对还有高校没有成立校务委员会的情况,应尽快成立校务委员会,落实学校咨询权力,并将校务委员会的组织机构写进大学章程中,落实依法治校。作为重要咨询审议机构的校务委员会,应进一步提升组成人员的代表性,可以充分吸纳关心学校改革发展、热衷高等教育事业的优秀校友或社会知名人士参与到学校的发展讨论中,广泛听取多方不同意见,汇集各路力量智慧,真正发挥校务委员会作为咨询机构的作用。此外,校务委员会作为咨询审议机构,其主要负责人应该为学校非现职的领导干部,避免政治权力或行政权力的过多干涉,更应该充分发挥离退休人员或知名人士的作用,让他们担任校务委员会主任,召集更多关心学校事业发展的人士参与学校事务的讨论,为“双一流”建设献计献策,使咨询权力真正发挥第三方的作用。

参考文献:

- [1]顾海良.完善内部治理结构,建设现代大学制度[J].中国高等教育,2010(16):18.
- [2]祁占勇.高等学校内部治理结构的完善与办学自主权的实现[J].陕西师范大学学报:哲学社会科学版,2010(7):23.
- [3]张衡.大学之礼方法论取向:结构主义、制度主义与行动主义[J].清华大学教育研究,2021(2):26.
- [4][英]R.马丁.论权威——兼论M.韦伯的“权威三类型说”[J].罗述勇,译.国外社会科学,1987(2):28.
- [5]孙耀君.传统管理理论的系统化和韦伯的行政组织理论[J].经济管理,1980(5):64.
- [6]周光礼.重构高校治理结构:协调行政权力与学术权力[J].中国高等教育,2005(19):8.
- [7]刘虹.大学治理结构的政治学分析[J].复旦教育论坛,2013(6):18.
- [8]陈焕娣,段妹.大学治理视域下的高校内部管理控制体系构建研究[J].江苏高教,2021(8):74.
- [9]秦惠民.我国大学内部治理中的权力制衡与协调——对我国大学权力现象的解析[J].中国高教研究,2009(8):26.
- [10]林群.大学章程应有效推动高校内部结构调整[J].

- 教育研究 2013(9):51.
- [11]尚洪波. 高校内部治理结构改革: 改革开放四十年来的回顾与展望[J]. 国家教育行政学院学报 2018(11):23.
- [12]方芳. 大学治理结构变迁中的权力配置、运行与监督[J]. 高校教育管理 2011(6):16.
- [13][20][21]时伟. 大学内部治理结构改革的逻辑、动力与路径[J]. 中国高教研究 2014(11):11-13.
- [14]李景平,程燕子. 大学内部治理的困境与出路——基于七所“985工程”高校章程文本分析[J]. 现代教育管理, 2015(8):1.
- [15]李玲玲,蔡三发. 基于章程文本分析的高校治理问题研究——以“一流大学”建设高校为例[J]. 高教探索 2018(8):15.
- [16]李冲,刘世丽,苏永建. 我国高校内部治理结构与关系研究——基于教育部直属75所高校的调查与分析[J]. 大连理工大学学报: 社会科学版 2018(5):105.
- [17]鲍嵘,朱华伟. 大学章程与高校内部治理结构之关系研究[J]. 现代教育管理 2019(5):12.
- [18]周光礼. 一流本科教育的中国逻辑——基于C9高校“双一流”建设方案的文本分析[J]. 湖南师范大学教育科学学报 2019(2):16.
- [19]张应强,蒋华林. 关于中国特色现代大学制度的理论认识[J]. 教育研究 2013(11):39.
- [22]于文明. 深化我国公立高校内部治理结构改革的现实性选择——基于多元利益主体生成的视角[J]. 教育研究, 2010(6):70.
- [23]张端鸿,王倩,蔡三发. 学术委员会在高校内部治理中为什么会被边缘化——以A大学为例[J]. 江苏高教, 2020(10):32.
- [24]郭平,黄正夫. 大学内部治理结构的功能及其实现路径[J]. 教育研究 2013(7):70.
- [25]洪煜,等. 高校章程中学术机构及其运行模式——基于教育部核准的18所大学章程的文本分析[J]. 中国高教研究 2015(9):15.
- [26]李红伟,石卫林. 大学章程关于学术权力制约机制的规定——基于美、英、德三国大学章程的文本比较[J]. 高等教育研究 2013(7):38.
- [27]俞婷婕,等. 加州大学内部治理结构与运行机制探微——对加州大学总校前教务长贾德森·金教授的访谈[J]. 复旦教育论坛 2019(5):22.
- [28]朱剑. 西方大学内部治理模式的嬗变: 从学院式走向创业型[J]. 华东师范大学学报: 教育科学版, 2020(1):86.
- [29]蔡国春. 论高校学术委员会制度的建构与重构——基于学术权力独立性与统整性的考量[J]. 高等教育研究, 2019(1):24.
- [30]吉明明,马金平. 学生参与大学内部治理的理论基础与实践路径[J]. 黑龙江高教研究 2020(10):41.
- [31]罗红艳. 教授治学何以可能: 基于权力要素的视角[J]. 教育研究 2016(10):59.
- [32]汪明义. 对推进大学内部治理体系和治理能力现代化的思考[J]. 国家教育行政学院学报 2021(2):20.
- [33]黄兴胜,舒刚波,翟刚学. 大学章程与大学内部治理——基于英国、意大利大学章程建设的考察报告[J]. 中国高教研究 2014(1):37.

Research on the Internal Governance Structure in Top Research Universities

HUANG Hao¹, HU Ke¹, DING Xu²

(1. Tsinghua University, Beijing 100084, China;

2. Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: The internal governance structure is an important way to build a world-class university. This study adopts C9 university charter texts and policy content analysis method to analyze the characteristics of internal governance structure from five dimensions of political power, administrative power, academic power, democratic power and consulting power. It is found that the Party committee is the core of C9 university to exercise the highest decision-making power, the president's office to exercise the administrative decision-making power, the academic committee to exercise the academic decision-making power, the faculty and staff congress and the student congress to exercise the democratic management power, and the university council to exercise the consultation and deliberation power. In view of the construction of “double first-class” in the future, the study puts forward corresponding suggestions from five power dimensions.

Key words: internal governance structure; C9 in colleges and universities; “Double first-class” construction; powers