

高校校院权力配置研究

周作宇¹ 赵美蓉²

(1. 北京师范大学 教育学部, 北京 100875;

2. 天津大学 工会, 天津 300072)

摘要:我国高校与国外高校相比,在校院权力的分配上,出现上移与集中的特点,学院的权力相对较少。在高校进行的学部改革中,意图改变这种权力分配状况,将学部作为一个有效平台,在人事、财务、事务上取得自主管理的权力,将学术权力与行政权力进行划分,发挥教师在其中的关键作用。本文通过对我国与美国校院权力的比较,了解目前的学校、学院权力分配,进而提出完善校院权力分配合理化的意见。

关键词:高等学校;美国高校;校院权力;权力分配

中图分类号:G647 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-4038 (2011) 01-0014-06

一、我国部分高校学部设置情况比较

目前,我国大学学部制改革并没有一个通行的模式,各高校所设置学部的情况呈现出不同的状况。从表1中可以看出,有的高校先建立了个别的学部,赋予学部以实权,将学部形成一个实体,享有行政与学术职能,比如北京师范大学教育学部、天津大学管理与经济学部;有的高校已经在全校范围推行了学部制改革,但是其基本职

能还只限于学术职能,是一个虚体,如吉林大学;有的大学设置学部既有实体又有虚体,各学部根据自身情况实行不同的制度,如浙江大学。由于学部制改革还处于尝试阶段,各高校应该根据自身情况不断探索,寻找适宜的学部运行模式。

(一)我国部分高校学部管理结构情况比较

为了进一步了解学部制改革的情况,特别选取了北京师范大学教育学部与浙江大学工学部进行比较。通过图1与图2的比较可以看出,两个

表1 我国部分大学学部设置情况比较

学校名称	改革范围	学部数	下属学院/系数	定位	基本职能
吉林大学	全校	9	47	虚体	学术职能
浙江大学	全校	7	20	实体、虚体	行政、学术职能
北京师范大学	教育学部	1	6+8	实体	行政、学术职能
天津大学	管理学部	1	5	实体	行政、学术职能
东南大学	全校	7	31	由虚体向实体发展	由学术职能向行政、学术职能转变
大连理工大学	全校	7	30	实体	行政职能

资料来源:我国部分大学学部制改革情况数据来源于各学校网站、现有文献以及新闻报道等

收稿日期:2010-12-02

作者简介:周作宇(1964-),男,内蒙古武川县人,北京师范大学教育学部部长,教授,博导,国家教育行政学院第34期高校中青年干部培训班学员,主要从事教育学研究;赵美蓉(1967-),女,天津市人,天津大学工会第一副主席,教授,国家教育行政学院第34期高校中青年干部培训班学员,主要从事教育管理研究;课题组其他成员:于安丽、杨斌、葛晓宏。

学部相同的地方在于都具备学术职能，北师大教育学部行使学术职能的是评议咨询机构，包括发展指导委员会、学术委员会、人事工作委员会、学位评定委员会和教学指导委员会；浙江大学工学部行使学术职能的是专门委员会，包括学术委员会、教学委员会、学位委员会和人力资源委员会。两个学部的不同之处：首先，北师大教育学部是一个实体，具有行政和学术职能，而浙江大学工学部是一个虚体，仅具有学术职能；其次，

北师大教育学部下属除了学院外，还有综合交叉平台、研究所等实体性学术机构，而浙江大学工学部下属只设院系。通过比较发现，尽管都冠以“学部”之名，但内部组织结构和功能却存在较大差异。

(二) 我国高校学部制改革的特点

从我国高校学部制改革的实际情况来看，学部制的改革与发展成为必然的趋势。2010年出台的《国家中长期教育改革和发展规划纲要

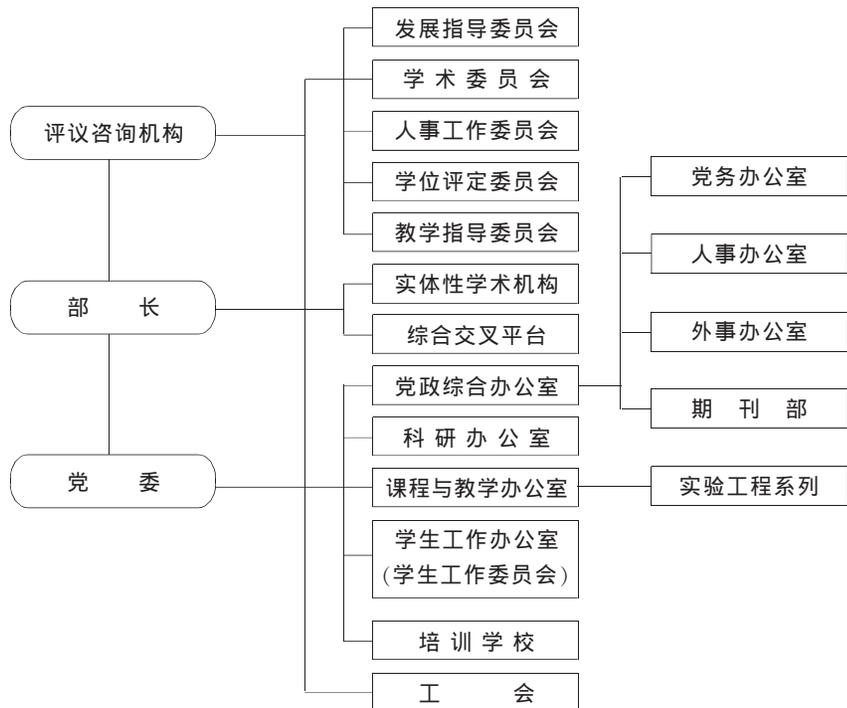


图1 北京师范大学教育学部组织结构图

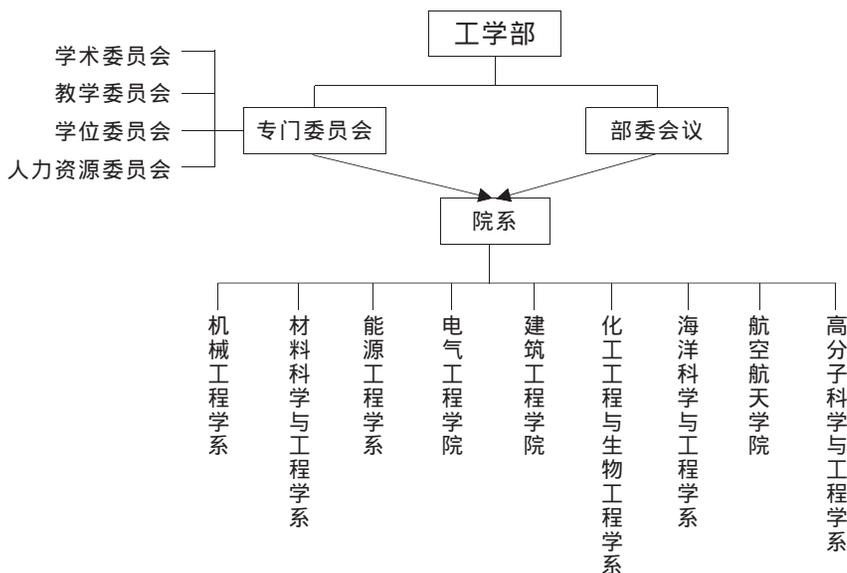


图2 浙江大学工学部组织结构图

学
者
论
坛

(2010-2020年)》中指出,建立我国的现代大学制度,完善大学内部管理结构,是当前高等教育发展的必由之路。近年来,国内一些综合性大学,正在积极尝试学部制改革,学部成为目前跨学科研究组织体系的有效平台。目前,我国学部制改革的显著特点在于,各大学所推行的学部制,结合自身的实际情况,在学部设置、角色定位、基本职能、运行机制等方面略有不同,呈现出各自的特色。

1. 学部改革的目标定位呈现出一致

尽管目前大学学部形式各异,角色定位,基本职能等也有所不同,但是从学部制改革的初衷看,各大学都有异曲同工之处。目的之一在于整合资源,促进学科交叉融合。无论何种模式的学部,主要目标就是打破学术壁垒,整合优质资源,实现资源共享,促进多领域、跨学科科研项目建设和复合型人才的培养。目的之二在于分离学术权力和行政权力,促进学术发展,实现教授治学。在一定程度上实现行政权力和学术权力的分离,张扬学术权力,落实教授治学。

2. 学部机构设置呈现出不同特点

从学校类型来看,实施学部制改革的高校一般为“985”和“211”高校,这些高校属于重点大学,在高等教育发展以及区域发展上都具有一定的影响力,从而推动其他高校的学部制改革。从学部的管理层级来看,有的学校形成“学校——学部——学院”的管理层级,比如吉林大学,学校下属只有学部,学部下属只有学院;有的学校形成“学校——学部(学院)——系”,学校下属学部、学院、学系平行并存,并没有形成统一的体系,比如北京大学;有的学校形成“学校——学部——学院(系)”,学校下属学部,学部下属学院、学系平行并存,比如浙江大学。

这些高校在建立学部时,都依据自身发展的不同,形成不同的管理层级,呈现出不同的特点。

3. 学部的角色定位和基本职能呈现出不同特点

从我国高校学部的角色定位来看,学部主要以两种形式存在:一是兼具行政管理职能和学术管理职能的实体,二是以学术管理职能为主的虚体。从学部的基本职能来看,无论是何种管理形式,学部均以学术权力的发挥为核心,倡导教授治学,学部是学校为教授发挥学术权力而创造的一个平台。不同的学校对学部的角色定位以及职能设置略有不同,浙江大学将学部定位为开展学术分类管理的平台,落实“教授治学”的组织形式。其基本职能在于制定学部发展规划,组织协调学院、学科的发展规划,争取办学资源;拓展学科空间,构建学科平台;协调学科发展,制定人才队伍建设规划等。北京师范大学教育学部是在整合了多个学院、研究所基础上建成的,以“校中校”模式运转,是兼具独立的行政管理职能和学术管理职能,拥有充分人、财、物等独立权力的实体。将学术权力放在学部管理的核心,主要由教师进行自我管理,也为学科交叉融合、资源优化整合提供了基础。

二、中美高校学校、学院权力分配比较

从中美两国高校的学校、学院权力分配来看,美国高校的权力下移,越往基层权力越大,主要体现在学术权力与人事权力上。在长远的规划与发展引导上,学校层级的权力比较大,具体情况见表2,根据权力与影响力,由小到大分为1-5级。我国高校的权力上移,越往上权力越大,学校将主要的人事权、财权以及事务管理权都集中在学校层面,学院在这些方面的影响力较

表2 美国高校各机构的权力程度

机构	课程设置	教师聘任	系主任选择	长期规划	总影响力
校董事会	1.2	1.4	1.2	4.0	3.1
校长及其助手	2.1	2.2	2.6	4.5	3.7
院长	3.2	4.1	3.8	3.8	3.6
院评议会	3.1	2.3	1.8	3.5	3.5
系主任	3.9	3.9	2.4	3.0	2.6
系评议会	4.2	2.8	3.1	2.5	2.2

小，这需要在学部制改革中得到加强。

1. 关于学校层面享有的权力比较

在学校层面的权力分配方面，美国高校学校层级享有的权力体现在三个机构上，董事会是高校的最高权力机构，负责宏观方面的工作，不涉及学术、教学管理。具体职责包括：确定学校的性质、目标和任务；任命校长并对校长工作进行评价；制定学校的长期发展计划；保障足够的资源；保障学校的自治；裁决校内申诉等方面。校长全面负责学校行政，具体的职责包括：确定学校发展目标与重点；建立或修改组织机构；任命一般行政管理人员；筹集、分配和重新分配经费；负责学生事务等。负责具体事务的副校长，对各机构功能的发挥进行监督。教授评议会主要负责学校的教学与科研管理，具体职责包括：决定课程计划；确定本科生和研究生的录取标准和学位标准；决定校内各种教学、科研设施的使用；制定教师人事政策；编制学术规划等。

我国高校学校层面享有的权力体现在三个机构上，党委是学校的领导核心，是主持学校工作的决策中心，统一领导学校各项工作，总揽全局。根据《高等教育法》的规定，学校党委统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权，其领导职责是领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校内部组织机构的设置和内部组织机构负责人的人选，讨论决定学校的改革、发展和基本管理制度等重大事项，保证以培养人才为中心的各项工作任务地完成。根据《高等教育法》的规定，校长的具体职能包括：拟订发展规划，制定具体规章制度和年度工作计划并组织实施；组织教学活动、科学研究和思想品德教育；拟订内部组织机构的设置方案，推荐副校长人选，任免内部组织机构的负责人；聘任与解聘教师以及内部其它工作人员，对学生进行学籍管理并实施奖励或者处分；拟订和执行年度经费预算方案，保护和管理校产，维护学校的合法权益。学术委员会代表学术权力的实行，学术委员会是由大学教授和专家代表组成的学术审议评议机构，其在学校领导下审议学科、专业的设置，教学、科学研究计划方案，评定教学、科学成果等有关学术事项。

2. 关于学院层面享有的权力比较

在学院层面的权力分配方面，美国高校学院

享有的权力体现在学院与系两个管理层级上，学院是学校行政管理重心，学院是一个经济和行政实体，拥有相对独立自主的管理权，对课程设置、教师聘任与职称晋升、颁发学位、开展学术活动等重大事宜有着相当大的管理权和配置权。同样，系在课程设置、教师聘任与晋升以及有关研究经费预算等方面具有决定性的影响力。系主任具有重要的发言权，但重大问题由本系所有教师一起决定。

我国高校学院层面享有的权力体现在学院与系两个层级，从目前的状况来分析，各高校在建立学院制时，都将学院看作是集合教学、科研、行政管理等权力于一体的实体性机构，具有对人、财、物等进行管理调配的权力和责任。学院的职能涉及教学、科研、学科建设、行政等方面，具体的职能包括：制定学院短、中、长期发展方向和奋斗目标；规划、协调下属各系、所、中心的学科建设；组织多学科的联合，交叉开展重大科研项目的公关工作等。系、所、中心则是学科组织教学与研究的基层学术单位，是实施学院各项工作任务的组织机构，主要开展教学工作和科研活动，并通过教学推动科研的深入和新知识的挖掘。

三、我国进行学部制改革后的学校、学部权力分配

进入新世纪以来，我国高校在推动学部制的改革上，逐渐加强了力度，陆续在原有的学院基础上，建立跨学院的实体性或虚体性学部。这些学部机构在学校、学部权力分配上也呈现出不同特点。

1. 学校、学部的结构与权力分配

从参与学部制改革的高校来看，都相应建立了学校、学部架构体系，总体上的结构体系是“学校——学部——学院”，有些高校在学院层级还保留了系，但是基本上建立起了三级管理体系。从学部的内部管理结构建构上，主要分为三个部分：第一个是实体性学术机构与综合平台，由学部办公室来负责管理，负责人设有主任与副主任；第二个是各种专业委员会，分管教学、人事、学术与学位等，承担相关领域的规划、标准制定、评审、决定、推荐和审议等职责；第三个

是党委机构，负责党委方面的工作。此外，学部建立部务会议制度，讨论决定本学部重大事项，处理学部日常事务。

学部制改革推动行政管理重心的适当下移、学术管理重心的适当上移，促进两个重心的有机结合。学部与以前的学院相比较，权力得到了加强，学部既具有学术功能，又有组织协调学院和资源再分配等行政管理功能，重要学术事务由学术委员会等专门委员会讨论，并提出咨询意见。从实际状况来看，北京师范大学组建教育学部之后，学校把更多的管理权下放到教育学部，行政管理方面的职能，由学部行政部门统一行使；学术研究方面的事务，则完全以教师为主进行管理。浙江大学将学部定位于进行学术分类管理的平台，是教授治学的重要组织形式，是受学校委托协调所辖学院系工作的机构。

2. 学校、学部具体权力分配

从人事权的改革来看，学校将教师的人事管理权下放到学部层级，学部的根本定位在于负责人才队伍建设和学术建设。学部在教师的聘任，教师职称评定以及学术队伍建设上拥有很大的决定权力。

从财务权的改革来看，一些学校将经费的自主权赋予了学部层面，让学部拥有独立的经费管理权，如北师大在教育学部改革中，让学部拥有充分的财务独立权，代表学校来执行学业内财务，学部内部各类机构、人员等接受教育学部的直接领导，不再接受学校各职能部门的直接管理；浙江大学赋予了学部经费资源调配权力，学校每年拨付给学部以基本运行经费，来源主要由预算经费、科研成本、继续教育业务费等组成，学部运行经费当年有结余的，可结转下年使用；吉林大学在学部改革中，对学部进行了授权，让其拥有相对独立管理校区事务的权力，在财务上实行独立核算。

从事务权的改革来看，主要是指学术事务上的管理，由学部成立的专门委员会来实施，其主体为教师群体，希望达成教授治学的目标。

四、我国学校、学部权力配置的合理化分析

近年来，高校学部制改革推动了高校组织结构的变革，重新整合了学院之间的资源，利用学

科之间的联系，对学院管理层级进行了整合，形成了“学校——学部——学院”的管理层级结构。将行政权力与学术权力下放到学部层级，利用学部作为主要载体，实施教师为主体的管理体制。从浙江大学、北京大学、北京师范大学、吉林大学等的实施情况来看，制度框架的搭建上已经完成，无论学部作为实体，还是虚体，在具体的改革推动中都起了重要作用。对比国外高校完善的校院权力体制，我国的学部制处于探索阶段，在权力的配置上还处于构建阶段，在具体的实施中还存在着很多问题，需要进一步进行完善。

(一) 管理架构突出学术组织的作用

我国高校学部制的改革是以问题为导向的，主要解决高校发展中行政权力过大的问题，正确处理行政权力与学术权力的关系。解决学校权力过于集中的问题，注重将权力下放到学部层级，突出学术基层组织在学校发展中的作用，将学术的权力交由教授决定，把权力还给学者，正确处理行政权力与学术权力的关系，给予学部独立自主的权力。学部的结构也要突出学术权力在其中的重要作用，坚持权力重心下移的原则，给予教师以权力。具体来看，对于学部权力的配置应该加强自主，学部成为高校管理结构很重要的层次，学校必须下放很大部分的管理权力，进行必要的授权。这些权力的下放包括：以课程、教学、专业、科研为主的学术权力，还有资源配置、经费使用、人事管理的行政权力，这样才能保障学部作为重要管理层级的独立自主性。

学部制要消除大学行政化的弊端，从组织机构和制度上保证学者参与到学术管理中，并使之制度化和法制化。在这一点上，需要加强专业委员会在其中发挥的作用，包括学术委员会、教学委员会、学位委员会这些机构，加强这些机构在学部事务管理中所起的重要作用。利用人事委员会，有效统筹规划学部的人才引进与培养、教师业绩考核和岗位聘任、教师职称晋升条件与评审等。突出学者与教师在专门委员会上的作用，加强他们的话语权力与决策权力，如同美国高校各级教授会所起的作用，实现教授治学。将学部领导作为学术管理的召集者，取消行政级别，将行政权力淡化，由学部办公室主要负责学部的行政事务，具体包括协调有关部门、研究组、研究中

心的活动。

(二) 权责明确提升管理绩效

学部制改革应注重减少管理层级，层级越少，管理的效率越高。应该将学部视作为学校委托机构，主要协调下属学院关系，调配资源，提供资源整合，促进学科交流的平台。在这个平台上，真正落实教授治学，实施民主管理，发挥教师与学者的重要作用。学部的建立应该有利于学科发展，促进管理的扁平化发展，而不应将学部视作为多一个管理层级，主要协调所辖院系的工作，但不直接干预院系的运作和发展，为教师与学者发挥其作用提供很好的平台。

管理层级的减少可以提升管理绩效，机构与人员职责的明确也可以提高管理的效度。在学部成立之前，原有的学院管理呈现出行政、学术权力不分，管理权力过于集中的问题，其承担的职责并不明确，造成在管理上出现很多问题。学部的成立需要将权力进行下放，明确各专业委员会享有的学术权力，突出教师与学者在其中的作用，也应承担相应的职责。明确下属学院的自主管理权，解决自身所面临的状况，也承担对应的职责，学部不应进行干涉。学部负责学科交流平台的建设，注重资源的调配，在面临重大问题时，召开部务会议，强调教授与学者的集体决策。这样，通过权力的分配，以及相应职责的明确，可以有效地促使学部管理制度完善，提升管理的绩效。

(三) 资源优化配置促进科研发展

在目前的学部改革中，除了关注学术权力与行政权力的分配之外，还注重资源的有效配置，这些资源包括经费的收支，教学、科研设施的完备等。学部在建立之后，最重要的就是对于资源的优化配置，提升经费资源的利用效率，促进下属学院教学、科研的有效开展。高校在经费管理上实施包干制，存在着很多问题，不够科学与规范，借鉴国外高校的成功经验，应该实施经费预算管理，给予学部以经费自主管理权。实现学部自主理财与学校核算相分离，学校需要将学部预算纳入到统一的财务计划中，对经费资源进行统一调配。在经费管理上实行分级管理，明确学校、学部在其中的权力与职责，让学部拥有自身

的经费管理权限。同时，学校还应设立专项经费调控，用于特殊项目的支出，支持这些特定研究项目的开展与实施。

(四) 监督反馈促进权力制衡

良好制度的建立需要有效的监督与反馈，学部制在改革与建立时，需要考虑到有效监督机制的建立，同时对于实施的效果进行即时的反馈。建立权力制约机制，确保权力廉洁高效运行是激发学部活力的根本保证。这种监督反馈机制需要从多个方面入手建立，从学校、学部以及教师层面上进行制度建设与规范，做到多管齐下，有效促进权力的有效实施。在学校层面，建立起对应学部权力运行的约束机制，实施定期报告制度，对学部领导者进行任期审核制度，学校派出监督人员，对学部行政、财务情况进行监督；在学部层面，完善部务委员会制度，定期举行会议，由领导者、教师以及学生代表组成，对重大决策进行集体决策，并在实施中进行定期监督；在教师层面，建立与完善教授委员会以及教代会，让教师民主参与，赋予教代会以监督权力，对学部发展规划、年度工作计划、经费预算、分配方案等进行审议与监督。这样从多个方面对学部的管理与发展状况进行全面监督，保障学部权力的有效实施，促进学部内部权力的制衡。

(注：本文被评为国家教育行政学院第34期高校中青年干部培训班优秀论文。)

参考文献：

- [1] 孙伟琴. 大学学部制改革动力机制研究 [D]. 浙江：浙江大学硕士学位论文，2010.
- [2] 李巧针. 美国私立大学内部管理体制研究 [D]. 河北：河北大学硕士学位论文，2003.
- [3] 薛沛建. 美国大学后勤管理 [M]. 北京：北京师范大学出版社，2002. 37.
- [4] [ED/OL]. http://fe.bnu.edu.cn/html/1/cms/columnnews_56.htm. 2010-11-12.
- [5] [ED/OL]. http://www.fe.zju.edu.cn/redir.php?catalog_id=39. 2010-11-12.
- [6] 杨汉清，韩骅. 比较高等教育概论 [M]. 北京：人民教育出版社，1997. 292.

(责任编辑 刘新丽)