

Models of School Governance in Research Universities
— A Case Study of Tsinghua Universities

研究型大学院系治理模式

——以清华大学为例

肖红缨 著

清华大学出版社

人文日新学术文丛

Models of School Governance in Research Universities
— A Case Study of Tsinghua Universities

研究型大学院系治理模式

——以清华大学为例

肖红缨 著

清华大学出版社
北京

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目（CIP）数据

研究型大学院系治理模式：以清华大学为例 / 肖红缨著. — 北京：清华大学出版社，2017
（人文日新学术文丛）
ISBN 978-7-302-48376-2

I . ①研… II . ①肖… III . ①高等学校－学校管理－研究 IV . ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 218328 号

责任编辑：纪海虹
装帧设计：傅瑞学
责任校对：王荣静
责任印制：杨 艳

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>
地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084
社总机：010-62770175 邮 购：010-62786544
投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质量反馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者：三河市铭诚印务有限公司
经 销：全国新华书店
开 本：160mm × 230mm 印 张：20 字 数：246 千字
版 次：2017 年 6 月第 1 版 印 次：2017 年 6 月第1次印刷
定 价：68.00 元

产品编号：073526-01

代 序

学校是核心 学院是基础 学科是根本 ——柳斌杰教授谈研究型大学院系治理

《研究型大学院系治理模式——以清华大学为例》是肖红缨同志的博士学位论文，获得了各方面的好评。在论文写作过程中，肖红缨访问了全国人大教科文卫委员会主任委员、清华大学新闻与传播学院院长柳斌杰教授，就所提问题进行了坦诚的交谈，对于大学治理体系的建设很有参考价值，特实录如下。

肖红缨：很抱歉打扰百忙中的您，我的博士学位论文《研究型大学院系治理模式——以清华大学为例》即将进行答辩，有些问题还想请教您，请您多给以指导。

柳斌杰：纵观全球现代大学和中国大学的基本经验，可以看出大学治理有三个立足点：学校是核心，院系是基础，学科是根本。你的博士学位论文选题《研究型大学院系治理模式——以清华大学为例》，是在中央加快推进国家治理体系和治理能力现代化建设，大力推进大学内部治理结构改革和“双一流”大学建设的大背景下进行的。整个论文综合运用治理理论、利益相关者理论、组织行为学理论，采用深度访谈、案例分析、国际比较等研究方法，结合清华大学治理变革的实际情况开展实证调查分析，对比美、英高水平研究型大学院系治理模式的先进经验，提出改革中国研究型大学院系治理模式的实践路径和对策建议，很有理论

价值和现实意义。

我之所以这样认为，是基于这样几个想法的。第一，论文抓住了大学治理的中心环节，是一个真问题。现代大学一般是分层治理的，重要的是三个层次。首先，是学校。这是大学的实体和核心组织，一旦依法建立，它就有法定地位，对内组织、领导、规划、建设、管理学校的重大事务，担负学校治理的主体责任，对外代表学校履行社会责任和国际交往职责，就成了一个品牌和形象。所以，学校不管是采取什么领导形式，它都是核心。这一点中国从法律到制度都是明确的。其次，就是学科。它是大学的立命之本、生存之本，没有特有的学科支撑，大学是办不成的，因为缺了根本要素，这是大家都知道的。而居于这两者之间的，就是院系，是一个关键环节。第二，中国大学治理中，很少研究院系的基础作用，缺少法律依据和制度上的保证，在职责、权利、义务、规制、运行、考核、评价等方面没有规范的要求，往往因人而异、因事而变、因势而为，没有发挥好基础性的作用。第三，在依法治校、完善现代大学治理体系过程中，院系治理是个必须解决的大问题，因为教授在院系、学生在院系，学科管理和教学、科研都在院系。如果这个基础不实，学校就是空中楼阁。所以，我说这个问题急需解决。

肖红缨：请您谈谈《中华人民共和国高等教育法》的形成及修改历程，给大学内部治理改革带来哪些新的变化，对院系治理产生哪些积极的影响？

柳斌杰：1998年制定、颁布的《中华人民共和国高等教育法》，是加强中国教育法制建设的重要法律，是中国大学治理的法律依据。这部法律实施十多年来，对促进和保障高等教育事业的快速发展，对推动高等学校的依法治理和深化改革，对教育质量的提高，都起到了巨大的作用。但随着中国高等教育的形势变化，该法有些规定和条文已滞后于

大学实践的现实，大学改革中的经验和很多问题，需要法律予以确认和明确，为此，从2004年开始，启动了《高等教育法》的修改工作。经过充分调研论证、反复审议，十二届全国人大常委会第十八次会议于2015年12月27日通过了法律修改案。

这次修改主要是突出了以下问题：一是进一步明确了教育方针和培养人才的目标；二是进一步厘清了大学的性质，增加了“教育应当坚持立德树人”；三是放宽和下放了部分高等学校审批权限；四是明确了高校学术委员会在学科建设、学术评价、处理学术不端行为等方面的职责；五是规定了第三方机构对高校办学水平、办学效益和教育质量的评估制度；六是明确了高校筹措经费的机制。此外，对高校的信息化、现代化、国际化等方面的问题也作了进一步的明确。整个修改着眼于为高校改革发展提供法律依据，完善现代大学制度，意义十分重大。

《高等教育法》是中国高等学校设立、终止以及存续期间必须遵守的基本法。《高等教育法》对于大学内部来说，使治理更加法治化、规范化、科学化，特别在学校领导体制、权利和义务、办学自主权、扩大筹资渠道、合理分担费用、教授治学、发挥学生主体作用、社会监督和第三方质量评估方面都有积极变化，能充分发挥高校自主办学、合作办学、改革创新积极作用，是高校改革发展的法律支撑。

对院系治理来说，积极的影响有七点：一是坚定立德树人的理念，更好地贯彻党的教育方针；二是理顺学院与上下左右的关系，更好履行院系的管理责任；三是明确院系党、政、学术和学生组织的各自责任和相互关系，形成院系治理的合力；四是充分发挥院系在教学、科研、社会服务和学生管理工作方面的基础性作用，落实教学、研究的任务和学科建设责任；五是维护学校的工作秩序、教学秩序和正常的工作运转；六是加大开放办学力度，具体组织实施产、学、研结合的项目和直接为

社会服务的具体工作；七是加强多领域多方面的国际交流和国际合作，推动国际化办学。

总之，依法治校、依法办学，院系是个基础性的环节，担负着重要的责任，同时，院系也能发挥重要的作用。

肖红缨：请您谈谈国家对大学章程的制定过程和定位要求，与国外大学章程相比，中国大学章程有哪些特色，存在哪些问题？

柳斌杰：大学章程是大学内部的“宪法”，中国法律规定办大学必须提供该大学的章程文本，所以它有法定的地位，也是治校的依据和师生行为的具体准则。

大学章程的制定必须经过三个重要的环节：一是设立大学章程起草委员会，广泛调查研究、听取各方面的意见，组织起草文本的初稿，供各方面讨论；二是组织全校师生员工参加讨论，充分发表意见和建议，反复进行修改，使之更加完善；三是文本一经定稿，要提交全校职工代表大会表决通过，绝对多数票赞成才能合法。

在校内完成制定过程后，还要报教育行政部门批准或者备案，方能生效。比如，我们清华大学，制定的章程就要教育部审查批准。完成这个环节就可以执行了。

中国大学章程对学校来说是施政的根本大法，对国家来说是授予学校自主权的规范，对校内领导、师生员工来说是大家共同承诺的集体契约，对学生生存发展和日常运转来说是个行为准则。对自然人、个人来说是维护自己权益的法定依据，如求职、评级、劳资纠纷、内部矛盾等，如果发生争议，学校章程就是判定的准则和法定依据。

同国际上发达国家主要大学的章程相比，我们的鲜明特点是：确保党的领导，坚持教育方针，服务国家发展大局，理顺学校内各方面的关系，大学的权利和义务以及校训、校风、校级、校徽等都有明确的规定。普

遍存在的问题是：缺少特色，千校一面；权限不清，特别是财产权、发展权、处置权不明确；政府管理部门和学校的权利边界不明确，很多矛盾在学校里解决不了。这些问题需要在实践中解决、完善、提高。

肖红缨：处理好大学与院系的关系对于院系治理有重要意义，如何界定大学与院系的权责边界？在大学内部治理重心向院系下移的普遍呼声和学校综合改革的实践过程中，院系的自主性哪些方面应该得到加强，哪些权力应该下放给院系，哪些权力学校已经下放给了院系，哪些应该下放但还没有下放？

柳斌杰：大学与院系的关系本质上是个全局与局部的关系，也是一个层级的关系。处理两者关系的关键是厘清权力的边界，明确各自的职权范围和责任担当。

一般而言，独立学院与大学权力相当，综合大学学校与院系的权力边界缺乏统一的规定，多是因校而异。在当前深化教育特别是大学改革的形势下，划清权力边界也有几个基本原则：一是依照法律、规定、政令和教育政策，划分两者的权力边界；二是依据学校的章程厘清学校和院系的权利与义务；三是按照事权与其他权力相匹配的原则划分学校与院系的权力；四是遵循惯例，以及在实践中证明能够协调双方权力关系、调动院系积极性的做法。这些原则较好地解决了学校和院系的关系，重要问题都能解决。

在目前大学深化改革，大学内部治理体系现代化过程中，一个重要的问题是重心下移、夯实基础，加强教学科研一线的权力和责任。

我的看法，学校应该将把握方向、谋划发展、制定规则、质量监督、考核评价等宏观性的事权作为重点，执行层面的权力和责任应该更多地放在院系去行使和落实。在这轮高校改革中，综合性大学已经在简政放权、加强基层院系方面做了不少工作，但还不够，我认为还应该加大力

度，把该放到院系的权力放到院系，从而调动院系的积极性，依靠院系、教授、学生的创造力，推动“双一流”大学的建设。具体来讲，主要有以下几方面。

一是扩大院系的自主权，使之成为一个二级法人实体，不能把院系当成学校的工作部门，只能执行指令而不能决策。缺少自主权的院系就不会有独立的责任担当和创造性的工作，也不会有主动发展的内在动力。

二是下放学科发展权。学科是立校之本、建院之基、办学的落脚点。学科建设、发展、方向调整、质量标准及配套措施应当放在院系，可采取竞争择优、专业比选、专家考评、国际比较等方法，发展独具特色的优势学科，不能卡得太死。

三是专业方向调整权。目前，世界名校专业方向多数由学生决定。我访问过美国几所大学，专业都是学生决定，即使这个学校从来没有这个专业方向，它也鼓励学生坚持自己的选择，然后与有关院系，甚至全球其他大学协同培养，由此发展了不少新学科、交叉学科和开创性的专业方向。而中国专业设置陈旧重复，院系无权确定专业方向调整，既不能适应社会专业分工的需要，也不能满足新职业的兴起，更不能依据学生的兴趣和特长而因材施教。

四是专业课程的设置权。现在社会是各门科学融合交叉、各类知识相互渗透的大趋势，任何专业的知识、技术、能力培养，都不能局限于既有专业课程之内。院系贴近学生、贴近实践，最了解专业课程的缺陷和学生的愿望，但却无权决定课程取舍。这种状况应当尽快改变，让院系决定专业课程。

五是下放部分人事权。现在大多数院系人权和事权不匹配，造成了许多事没人干，许多人没事干，人才结构、知识结构、梯队结构多不合理，难以优化。主要是编制、人事、收入分配、奖惩罚处这些权都不在学院。

建议在学校党管干部、总量控制、标准统一、宏观政策必须保障的条件下，赋予院系教师结构调整、急需人才引进、新学科发展方面的人事决定权，放开教学、科研辅助工作人员的聘用权，使人与事紧密结合起来。

六是扩大财产的支配权，优化各种资金、物质方面的资源配置和使用效益。财权、物权归学校这是正确的，使用权适当下放是合理的，两方面结合起来，就能用得合理、用得有效，就能管得到位、管得更好，使有限的财力、物力用到最需要的地方。

肖红缨：院系治理的内涵是什么？影响院系治理的主要因素包括哪些，如物质层面、制度层面、文化层面的？如何构建适合大学组织特点和办学规律的院系内部治理体系？现在存在什么突出的问题，理想的院系治理结构模式应该是什么样的？

柳斌杰：院系治理的内涵是把依法办学和依章治校的原则、规定、要求，有效地落实到院系这个教学、科研的第一线，建立学校正常运行良好秩序，完成学校的各项任务。院系是学校工作的基础，也是学校的基础，是教授、员工、学生共同组成的集体，是学校主要工作的承担者。院系治理水平影响和决定学校的治理水平，在大学治理中是个中心环节。

院系治理包括了很多方向，如领导体制、物质条件、制度体系、院系文化、专业设置、队伍建设等各个方面。大学治理的重点是建立符合大学特点和办学规律的内部治理体系，完善上对学校负责、下对学生负责的工作体制机制。

现代大学治理体系建设，落实到院系，主要是做好以下七方面的工作：

一是以去行政化为前提，建立综合性的党、政、工、学分工负责的领导体制，形成院系治理的决策和执行体制，把党的教育方针政策和学校治理要求贯彻到学院工作中的全过程。

二是以学术民主为中心，完善各类学术组织，明确职责和权限，发挥教授治学和学术带头人的特殊作用。

三是以学生是学校的主体的思想，建立和完善学生工作和学生组织，调动学生的主动性和积极性，鼓励学生以多种方式参与学院的治理工作。

四是以节俭、实用、先进为标准，创造学院服务于教育、科研、工作的物质条件，特别是实验室和先进教学装备，为进一步发展提供物质基础。

五是以管用、有效为重点，修订完善各种规章制度，用制度管人、管事、管钱、管物、管教学、管科研、管服务，做到守纪律、讲规矩、有准则，形成统一有序的工作环境。

六是以培育校园文化为抓手，形成科学、民主、包容、开放、团结、友爱的院系文化环境，让师生身心健康、精神快乐地在这里生活、学习、工作、成长。

七是以争创一流学科为目标，强化学术民主、提升学术品位、创新学科体系和教学体系，让学科成为支持学院发展的擎天柱。

现在突出的问题，就是学校统得过多，院系实际没有多少作为，从学科设定、招生计划、对外合作到人、财、物等管理权限都很少，很多想做的事做不了，应当适当扩大，让院系有结合实际开拓创新的余地。

还有一个问题就是院系领导班子建设，有些比较松散软弱，缺乏担当，难以实施集中领导。特别是兼职兼课的“双肩挑”学者型领导，社会活动和学术活动比较多，难尽其职。这个问题也应注意解决，以提高院系的领导水平。

肖红缨：现在各个高校的新闻学院都实施与党的宣传部门共建的模式，您认为这种治理模式的运行效果如何，有什么样的特色？当前条件

和形势下存在什么样的矛盾和问题？目前，清华大学新闻与传播学院的院系治理结构和运行情况如何？应该如何改革和完善？

柳斌杰：部校共建新闻学院是一个战略措施，目的在于用更多的社会资源培养更多的优秀新闻工作者，提升国家新闻传播能力。从近几年的实践看，运行的效果是很好的。首先，加强了对新闻学院的领导，共建领导小组一般都由校部领导担任，强化了决策和管理；其次，优势互补，宣传部门、主流媒体有丰富的政策资源和实践经验，而学院具有专业人才和理论知识优势，这二者结合起来，就大大丰富了教学内容，也有利于工作上的相互支持；再次，理论与实际结合得更紧密，通过互相兼职、兼教、学生交流实习等，使师生更多地了解实践中的新闻传播活动，深化课堂知识；最后，互利合作，在业务上、工作上相互支持，有利于中国新闻传播的理论研究、实践发展和人才培养。

部校共建是个新事物，运行中当然也有矛盾和问题。比较普遍的是这么几个问题：一是新闻学院一般物质条件比较差，希望改善条件，而共建方也有自己的难处，不能满足学校要求，尤其是出现一些攀比现象，影响信任和积极性；二是一些部门强势介入，不按教学规律办事，打乱了学校的正常秩序，影响了学生的系统学习和专业训练；三是部门干部授课准备不足，质量不高，学生不欢迎，会造成学生失望。还有，共建有名无实，融合不够，责任不到位，削弱了共建的效果。从学校方面来说，有的追求急功近利，经费、物质方面的希望值高；有的对共建安排不周，在教学计划、兼职教授讲课、活动安排等方面与共建单位信息沟通不够，配合不密切，随意性大，共建单位难以适应；有的急于让共建单位提供实习岗位、接收毕业生、共同主办社会活动，而共建方也有它的办事规则、制度，双方产生误会。以上这些问题需要实践和经验，逐步完善一些制度性的安排，明确双方的责任和义务，使之有所遵循。同时，也要

探索一些共建机制，例如，通过联席会议、交流机制、共建计划、合作项目等，达到双方认同、配合默契、执行顺畅。把共建的目标定在高素质新闻人才培养上，而不是一些具体问题的解决上。

清华大学新闻与传播学院的治理结构基本上是健全的，运行也是有效的，在完成学校规定的任务、自我管理、自主发展、自力更生方面也是有成效的，尤其是学术民主、教授治学、学生管理、服务社会方面都是做得很好的。在新的形势下，学院正本着新闻传播服务国家主流意识形态和战略需求的学科使命，着力深化教育教学、科研和管理服务方面的改革创新，构建有中国特色和清华学派的教材体系、课程体系和教学体系，努力建设面向世界、面向未来，适应时代需要和学科发展规律的一流新闻传播学院治理体系。当然，也需要在深化改革中进一步完善，以适应学院发展的需求。我认为重点应在以下几个方面下功夫。

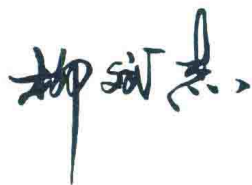
一是领导要加强，体制要理顺。首先是党政领导班子要提高领导能力和决策能力，不能把个人意见当决策，也不能个人否定集体决定；班子要增强权威性，重大事情决策程序要明确，决策论证要充分，一经决定必须执行，不能因个别人有意见就不执行；党委、行政与学术委员会等各种委员会的关系要摆正，划清权责边界，各司其职，形成合力。

二是以教学为中心配置资源和力量，教研室要实体化，充实在教材、课程、教学、教师管理、教学评价方面的权限，确保每个人的主要精力放在教学上。院设的科研机构必须与教学紧密挂钩，一切服务于这个中心任务。

三是要加强团队意识的培养，克服自行其是的松散倾向，以集体主义精神代替个人主义，不允许搞山头、组团伙、多中心，集中力量

办大事。

四是加强制度建设，严明各种纪律。法律和制度是现代治理的核心武器，学院制度建设是治本之策，任何人不能在制度外活动，任何人不能不受纪律约束，完善的制度是决定治理水平的关键，所以，及时修订、完善、补充、制定新制度，是学院治理的基础性工作，一定要做好。

A handwritten signature in black ink, reading '柳守军' (Liu Shoujun). The signature is written in a cursive, flowing style with varying line thickness.

2016年5月6日

序 一

治理理论伴随着西方以“多中心治道变革”为主题的新公共管理运动和政府职能大转变的趋势而兴起,“治理”是超越传统“管理”“统治”概念出现的一个新概念,也是一种新的管理理念和思维模式,指多元利益相关者参与重大事务决策的结构和过程,或者关于组织内多元化主体间权力配置和行使的制度化安排与互动关系的总和,其核心和精髓是多元参与、协商共治,高效达成合作的最佳状态。大学是典型的多元的利益相关者组织,大学治理是治理理论在高等教育领域的实践应用,是指大学内外利益相关者参与大学重要事务决策的结构和过程。

大学的院系是以学科专业为基本依据建立的最重要的二级实体组织,是学科建设发展的直接载体和责任主体,一流大学建设关键在一流学科建设。“立德树人”“教授治学、学术自由”的大学理念最终要通过院系来实现。因此,大学内部治理的重心在院系治理,大学治理能力现代化是一流大学建设的重要保障,也是重要的评价内容,而院系治理能力现代化是大学治理能力现代化的关键。

在实践领域,国家作出推进“国家治理体系和治理能力现代化”、深化教育领域综合改革、建设“双一流”大学的重要战略部署,强调治理重心向基层学术组织下移,赋予院系更多自主权的呼声高涨,大学向

院系放权的意识逐渐觉醒，清华大学、北京大学、复旦大学、浙江大学、武汉大学等一流大学纷纷迈出综合改革步伐，实施一系列改革举措，推动治理重心向院系下移，引起一定反响。但纵观大学治理研究情况，近年来国内外关于大学治理的文献如汗牛充栋，研究观点也是仁者见仁、智者见智，但研究视角更多聚焦于大学与政府的关系等外部层面或大学层面的内部治理。院系治理研究还处于初探阶段，尚未形成自己的理论体系，院系治理变革的实践也刚刚起步，在操作层面还没有现成的经验可循。当前校院系关系、院系内部运行还存在诸多问题，院系治理依然没有跳出传统行政管理模式的框架，相应的制度建设、配套措施、文化理念与现代大学制度的要求还不够适应，落实院系治理，提升院系治理能力现代化成为最重要、最紧迫的课题。

肖红缨正是在这样一个大背景下潜心研究，完成她的博士学位论文《研究型大学院系治理模式——以清华大学为例》，在此基础上又进一步修改完善，形成这部专著。该研究立足研究型大学的使命目标，从院系的视角，对研究型大学院系治理的实然和应然状态进行系统研究，体现出作者敏锐的智慧和鲜明的问题意识。该研究综合运用治理理论、利益相关者理论、组织行为学理论，采用深度访谈、参与式观察、案例分析和比较研究等方法，紧扣大学学术性的本质属性，抓住学术权力和行政权力两种性质不同、运行机理各异，又并存并行的大学组织结构的特点，从学校和院系的关系、院系内部运行机制等维度展开纵深分析，强调行政权力与学术权力在学校和院系的合理配置与共同作用，而不是平均分配，从而抓住了问题的症结。

此研究在对国内外研究型大学院系治理实践进行广泛调研基础上，将清华大学的院系治理实践作为案例分析的重点，归纳梳理出研究型大学院系治理的五种实然模式——多元共治模式、学术主导模式、行政—学术协调模式、学术—社会互动模式、国家主导模式，并分析五种模

式的典型特征和学科适用性。研究进而提出“学术为本、多元共治”的大学治理的应然模式及“一条主线、两个层面、三个维度、四大关系”的构建路径，强调以一种自上而下制度安排和自下而上主动建构相结合的实践路径改革研究型大学院系治理。一是重构研究型大学校院系关系：落实大学法人主体责任制、彰显院系学科治理主体性、健全校院系双向沟通机制；二是改进研究型大学院系治理内核：规范院系领导遴选与管理、调动师生员工参与主体性、促进学科可持续发展潜力、提升院系主动建构能力；三是推动研究型大学院系治理现代化。其研究视角、研究思路和研究方法均体现出较大的创新性，开拓了大学治理研究的新视域。

肖红缨博士长期在研究型大学院系从事教育管理工作，积累了丰富的实践经验。博士学习期间，她本着一流大学管理者应有的高度责任感和使命感，理论与实践紧密结合，将研究型大学院系治理问题作为自己的博士论文选题，奔走四方，广泛调研，几易其稿，将实践中碎片化、感性化的体会认识上升到规律性、系统性的理论建构、路径探索和对策建议，不断丰富研究内容，形成极富创见的研究结论和可操作化建议。此书为开展大学内部治理研究和实践提供了分析的新视角、新思路、新方法，对中国正在加快推进的现代大学制度建设和高等教育综合改革实践具有较强的指导意义，体现出较强理论意义和应用价值，可为高校领导管理者或相关专家学者开展教学研究管理实践之参考借鉴，也会对中国建设世界一流大学 and 世界一流学科起到促进作用。



2017年2月