

# Research on the Path Selection of Internal Governance Structure in the University under the Perspective of Law Governance

Junbo Feng

Central University of Finance and Economics, Beijing  
Email: fengcupl@163.com

Received: Feb. 5<sup>th</sup>, 2020; accepted: Feb. 19<sup>th</sup>, 2020; published: Feb. 26<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

The rule of law is not only the reliable guarantee to realize the education modernization, but also the basic characteristic of modern education governance. It is necessary to promote the modernization of higher education governance system and governance capacity to vigorously promote the reform in the field of education and improve the internal governance structure of universities. Therefore, we should comprehensively deepen reform and administer education in accordance with the law, which is like the two wings of a bird and the two wheels of a vehicle, so as to jointly promote the continuous development of education modernization. From the perspective of administering education according to law, it advocates to establish and improve the internal management system of administration according to law, stipulate the status and power of university stakeholders, straighten out the internal governance relations, promote the positive interaction among all parties, and realize the top-level design framework of scientific operation of all rights. It is advocated to improve the internal decision-making system of colleges and universities on the basis of democracy and science, and promote the process of democratization and scientization of decision-making through the reform of decision-making organization system. We will explore ways to improve the internal governance structure of universities and establish a modern university governance system with Chinese characteristics.

## Keywords

Administer Education by Law, University Governance, The Governance Structure

---

# 依法治教视阈下大学内部治理结构路径选择研究

冯俊波

中央财经大学，北京

Email: fengcupl@163.com

收稿日期：2020年2月5日；录用日期：2020年2月19日；发布日期：2020年2月26日

## 摘要

法治既是实现教育现代化的可靠保障，也是现代教育治理的基本特征。而大力推进教育领域改革，健全完善大学内部治理结构，则是推进高等教育治理体系和治理能力现代化的必然要求。因此，全面深化改革、全面依法治教如鸟之两翼、车之两轮，共同推动教育现代化不断向前发展。在依法治教视阈下，主张建立健全依法行政的内部管理体制，规定大学利益相关者的地位和权力，理顺内部治理关系，促成各方良性互动，实现各项权利科学运转的顶层设计架构；主张在民主和科学的基础上完善高校内部决策体系，通过改革决策组织体制，推进决策的民主化、科学化进程。探索完善大学内部治理结构的路径，建立具有中国特色的现代大学治理制度。

## 关键词

依法治教，大学治理，治理结构

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

大学治理结构是建立现代大学制度的基础，也是扩大和完善高校自主办学权的重要保障。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》明确提出了“落实和扩大学校办学自主权”和“完善中国特色现代大学制度，完善治理结构”，标志着大学治理结构作为有中国特色现代大学制度的核心问题正式上升到国家战略的高度。与此相呼应，2015年5月发布的《关于进一步落实和扩大高校办学自主权，完善高校内部治理结构的意见》明确提出了“坚持权责统一，完善高校内部治理结构。坚持和完善党委领导下的校长负责制，保障学术组织相对独立行使职权，完善校内民主管理和监督机制，健全以章程为统领规范行使办学自主权的制度体系”的工作要求。而2015年又是全面深化综合改革的关键之年，也是全面推进依法治国的开局之年<sup>[1]</sup>。在此背景下，加强依法治教视阈下大学内部治理结构研究，厘清依法治教与大学内部治理结构之间的关系，把大学内部治理结构的完善作为贯彻落实依法治教精神的制度保障，具有重要的理论意义和实践价值。

一、加强大学内部治理结构研究，既是深化教育领域改革，全面加强依法治教的行动议题，也是解决现阶段高校本身发展过程中瓶颈问题的迫切之需。

首先，加强大学内部治理结构研究，是推进依法治校，提高学校治理法治化、科学化水平的客观需要。教育部2010年颁布的《全面推进依法治校实施纲要》明确规定，高校要健全科学决策、民主管理机制，完善学校治理结构，要依法明确、合理界定学校内部不同事务的决策权，健全决策机构的职权和议事规则，要依法明确高校党委会、校长办公会的职权范围和决策规则，发挥学术委员会、学校理事会(董事会)等组织在决策中的作用。因此，重塑大学的内部治理结构，实现行政权力与学术权力的相对分离，是推进依法治校，提高我校治理法治化、科学化水平的客观需要。

其次,加强大学内部治理结构研究,是建立现代大学制度,推进教育综合改革的总体要求。建设中国特色现代大学制度,要完善内部治理结构,坚持和完善党委领导下的校长负责制。现代大学制度,是指依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的构建政府、学校、社会之间新型关系的现代学校制度。大学治理结构,是现代大学制度的核心部分。高校按照国家法律法规和宏观政策,自主开展教学活动、科学研究、技术开发和社会服务,这就需要探索建立符合学校特点的管理制度和配套政策,完善大学内部的治理结构,消除实际存在的行政级别和行政化管理模式,尊重学术权力和学术自由,营造宽松的学术环境。

再次,加强大学内部治理结构研究,是平衡大学内部权力主体利益矛盾和冲突协调机制的需要。大学内部治理结构是由权力主体和权力类型交织而成的权力系统,大学治理的实质就是“大学内外利益相关者参与大学重大事务决策的结构和过程”,是各种决策权力在各个主体之间的配置与行使,包括权力分配机构和权力行使过程两个互相匹配的方面[2]。加强大学内部治理结构研究,建立大学内部行政权力与学术权力合理分配、协调、行使与监督的制度体系,充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用,能够有效平衡大学内部权力主体的利益矛盾冲突。

最后,加强大学内部治理结构研究,是大学章程的重要内容,也是大学章程得以贯彻落实的重要支撑。大学章程不仅是高等学校依法自主管理、实现依法治校的必要条件,也是明确高等学校内外部权利义务关系,促进高校完善治理结构、科学发展,建设现代大学制度的重要载体。分析目前已有的大学章程,可以看出,章程规范了学校的内部组织机构,明确利益相关方的权利义务。同样,大学章程的贯彻落实,也需要完善的内部治理机构,章程所规定的党委领导下的校长负责制、学术委员会、理事会等制度,依赖具体的结构来实现。

## 二、依法治教与大学内部治理结构基本概念研究

### 1) 基本概念

“治理”是来源于企业问题的研究并逐渐演变而来的,威廉姆森(Williamson)第一次提出“治理结构”这一概念,大学治理结构源自于企业治理结构[3]。关于大学内部治理结构基本概念的确立,学者各有所云。但是科学界定大学内部治理结构的内涵,应该厘清大学治理和大学管理、大学内部治理和大学外部治理、大学内部治理结构和大学外部治理结构这些概念的关系。

大学治理是指为了更好地实现大学在人才培养、科学研究、服务社会的公共目标而设计的一套关于大学内外部利益关系主体参与大学重大决策与管理活动的制度安排[4]。大学管理是一种相对封闭的体制,过分强调单方权力主体的行政意志灌输,其组织决策是自上而下的制度安排。

大学治理包括大学外部治理和大学内部治理。大学外部治理主要涉及到大学与政府的关系、大学与社会的关系、大学与市场的关系;而大学内部治理则指大学中行政机关代表的行政权力、教授群体代表的学术权力以及师生员工代表的民权力之间的关系。

大学治理机构起源于企业治理结构,但又不完全等同于企业治理结构。大学治理结构是指大学与外部利益相关者以及内部不同利益相关者之间各种权力的分配和制约,以及利益实现的制度规定、体制安排和机制设计。可以分为大学外部治理结构和大学内部治理结构。大学内部治理结构是指大学内部的不同群体之间各种权力的分配、制约,以及实现其利益的制度规定、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[5]。我国大学内部治理结构的完善方向,就是“社会参与、党委领导、校长负责、教授治学并参与决策”[6]。

依法治教是依法治国方略在教育领域中的体现和贯彻。依法治教是指所有的教育活动都应当符合法律的有关规定,所有的教育法律关系主体在从事教育活动时都应当遵守或不违背教育法律的规定个精神,既包括国家和国家机关对教育事务的管理也包括学校的内部管理。

## 2) 依法治教与大学内部治理结构的关系

大学治理结构是一套各种体制机制、规章制度、紧密相连、相互协调所组成的一个治理框架。推进内部治理体系和治理能力的现代化，需要依法治教，也必须依靠依法治教。

### ① 大学内部治理结构是依法治教理念实现的路径依赖

依法治教的核心就是规范和制约管理权力运行，建立公正合法、系统完善的制度和程序，提高学校依法管理的能力和水平。大学内部的治理机构则是对高校各种权力的合理分配、协调、行使及监督机制。因此，推进依法治教，必须依赖大学建立一套公平合理、高效运转的内部治理结构。

### ② 依法治教是大学内部治理结构高效运转的制度保障

大学内部良性治理结构的建立，需要依靠以大学章程为核心的一系列高校规章制度，这些规章制度明文规定了大学内部利益相关者的地位和权力，以及行使权力的规则和程序。只有坚持依法治教，严格遵守章程等规章制度，大学内部治理结构才能真正发挥作用。

## 三、我国大学内部治理结构的主要问题分析

### 1) 大学章程缺位，大学内部治理结构没有上升到规章制度范畴。

大学章程一个学校的宪法，是依法治校的基石，也是促进高校完善治理结构科学发展，建设现代大学制度的重要载体[7]。大学章程也是高等学校依法自主办学、实施管理和履行公共职能的基本准则。应当根据学校的实际和发展需要，科学设计学校的内部治理结构和组织框架。大学章程是建立现代大学制度的根基。但是，由于传统因素的影响，我国高校虽然制定了反映学校办学特色的章程，但是存在着，确立章程的目的尚不明确，对于究竟什么是章程，未能很好地理解，大多罗列了不必说或者至少不必在章程中来说的内容，如大学历史、学校建设目标等；追求大而全，内容过于抽象，小到学校地址门牌号码，大到各部门的工作说明，可谓应有尽有；从具体内容上看，有些问题过于含糊，比如在机构组织部分，都会谈到学校要设置学术委员会或教授委员会，但很多章程并没有说明主任是如何产生的，应该担任多少届，如果主任缺席由谁负责等。

### 2) 权力过度异化，行政权力与学术权力混淆，大学“行政化”现象严重

大学的精髓在于“大学自治”、“学术自由”、“民主管理”，但是，目前我国大学的组织官僚化十分严重，行政权力基于提高管理效率的思考直接或间接干预了学术权力的运用。大学管理者利用行政权力决策包括学术之内的一切事务，无视高等教育的发展规律，这不仅导致了大学丧失文化精髓，还造成了学术权力与行政权力之间的矛盾加剧，行政权力过度膨胀，影响了大学的发展。首先，影响一线教师教学和科研的积极性。大学行政化使得行政官员破坏了大学的规则，并部分地挤占了本应属于大学老师的资源，鸠占鹊巢，抢了老师的饭碗，老师自然也就没有了教学和科研的积极性。其次，大学的政绩工程破坏了大学发展的规律。大学在这种政绩的驱动下，大学老师无法静下心来搞学问，只好按着政绩的要求而非学术的要求写专著。最后，培养了功利主义的教授。大学老师都围绕着行政部门的指挥棒转，行政部门喜欢什么，大学老师就做什么。提供科研成果的目的不是提升学术水平，而是为了评职称。大学老师失去了为了学术而学术的基本方向，失去了基本的学术良知和学术信仰。

## 四、国外大学内部治理结构研究分析

### 1) 英国大学的内部治理结构

英国的大学多采取多元治理模式的内部治理结构[8]。由于英国的大学享有相对大的自由权，不同学校的机构设置也有一定的差异，但是英国大学内部一般分为校、学院和系三个层级，设置校务委员会、理事会、评议会三个机构。学校的最高行政权力机构是校务委员会和执行理事会，而学术评议会是大学的学术管理机构。英国大学的理事会主要由校外人士担任，汇集了各行各业的代表。此外，多元治理还体现在校内的各种机构都具有广泛的代表性，充分吸纳利益相关方的参与。如伦敦大学学院的理事会就

由校长和 2 名学生会主席、11 名任命产生的校外人员、3 名选举产生的教授组成。英国大学的内部治理结构其特点就是充分关注大学的组织特性，自治程度较高，具有充分的学术自由，并且非常重视监督机制的建立，确保大学的教学、科研能够公平有效的运行。

### 2) 美国大学的内部治理结构

在美国大学的管理中，决策权力相对集中于学校层面，但是学院层面在学术事务上拥有建议权，许多大学在权力系统中充分考虑学术人员的地位，在学术事务方面给予其充分的咨议权和决策权[9]。虽然美国大学采取的是校长负责，但是鉴于美国大学治理结构的官僚化，采取校长负责和会议制并行的办法，一方面保障了学术权力在大学管理决策中的参与权，另一方面也能有效制约行政权力。在美国大学的内部治理上，学校层面的管理主要在行政方面，学院的管理主要在学术方面，因此，美国大学内部的权力结构呈现出行政权力和学术权力相对均衡的特点。

### 3) 德国

德国大学内部治理结构的基本理念是“大学自治”、“民主管理”、“教授治学”，而贯穿其中的治理原则是“权力的制衡与监督”[10]。“大学自治”体现在德国的大学一般都设置理事会这一机构，虽然理事会的定位不同，有的是监督机构，有的是决策机构。“民主管理”体现在评议会是德国大学实施教授治学的载体，学术人员在大学的权力系统中居于主导地位，如亚琛工业大学评议会作为学校最高权威机构，由教授、学术人员、非学术人员和学生等构成，其中教授所占比例超过半数。“教授治学”是指教授的权力很大，可以自主决定教学内容，根据自己的兴趣爱好确定研究方向，并且由独立的财权，大学的行政部门甚至校长也无权干涉。

## 五、依法治教视阈下完善我国大学内部治理结构之路径

### 1) 大力推进法治文化和大学治理文化建设，强化大学治理的源动力和文化驱动力

法律的核心价值和理念就是平等和自由，终极目标是实现社会公正，而要实现这些价值和目标，其核心内容就是设计好权力的分配与制约机制。大学自治理念和学术自由精神一直是大学的精髓所在，而大学治理作为西方政治思潮影响现代社会运行的一个侧面和产物，必然需要现代的大学治理理念作为理论基础。大学治理结构的建立，也体现了一种以对话、协商、谈判、妥协、认同、互信、共同行动等为核心内容的治理文化。治理过程中各种利益诉求的整合，更多的是借助理治文化的整合机制[11]。由此可以看出，建立大学内部治理结构，离不开法治文化和大学治理文化的推动。因此，要大力宣传以大学多元共治理念为核心的大学治理文化，并且从大学治理理念和文化的角度来重塑和建构大学组织与运行的相关制度，为建立大学内部治理提供内源性动力。

### 2) 明确大学章程的法律地位，强制性建立大学内部治理结构，使大学治理在法治轨道上运行。

“大学章程不仅是高等学校依法自主管理、实现依法治校的必要条件，也是明确高等学校内外部权利义务关系，促进高校完善治理结构、科学发展，建设现代大学制度的重要载体”[12]。可见，大学章程不仅是现代大学制度的主要载体，也是现代大学制度在法律层面上的一项重要的制度创新。要以章程建设为契机，进一步形成具有权威性和制约力的高校内部监督、激励和约束机制；进一步优化大学内部治理结构，保障党委领导的政治权力、校长负责的行政权力、教授治学的学术权力、师生参与管理和监督的民主权力的科学运行。章程在设计内部治理结构时，既要坚持党的领导，又要防止权力过度异化；既要明确学术权力交给学术组织，又要赋予基层组织必备的权力；既要明确监督权力的主体又要规定监督方式和监督内容等等。

### 3) 协调好行政权力与学术权力的关系，建立教授治学的体制

治理是在多元化社会变化中重建力量平衡的一种重要的社会机制，其实质是在相关各方之间建立起价值平衡、利益平衡和权力平衡[13]。学术权力和行政权力是大学统一整体不可分割的有机部分，二者相

辅相成，共同服务于学校的整体目标。学术权力的存在确保了大学教学科研的基本功能，行政权力的作用则在于协调大学内部各个部门之间的关系，为大学的基本功能服务。因此，行政权力要充分尊重学术权力，不干涉学术事务；学术权力也不能无视行政权力。同时，高校应该提升以学术委员会为主体的学术组织权力运行的规范化水平，完善教授治学的体制机制。通过建立现代大学制度，进一步明确行政权力和学术权力各自发挥作用的领域、范围，健全行政权力和学术权力关系的协调机制，真正树立“教授治学”、“学术立校”的办学理念。

#### 4) 坚持党委领导下的校长负责制，处理好行政权力与党委领导的关系

党委领导下的校长负责制是指党委决策、校长指挥、群众民主管理的三位一体的领导体制。建立大学内部治理结构，必须要进一步完善党委领导下的校长负责制，首先要通过章程等规章制度明确党委和校长的权限范围。党委的领导权力是保障社会主义办学方向、维护学校的安全稳定、领导学校的思想政治工作以及对行政权力的监督。而校长作为学校的法定代表人，拥有的权力是行政权力，即具体执行学校教学、科研、人事、财务等管理事务。其次，加强党委和校长的配合协调，党委在行使政治权力时，充分尊重并支持校长独立行使职权，校长也要充分尊重党委对学校重大行政事务的决策，在党委的统一领导下，依法独立行使职权。实践证明，党委领导下的校长负责制是符合我国国情的高校治理制度，必须长期坚持并加以完善，协调各方利益，实现共同参与治理。

## 基金项目

本论文获得“中央高校基本科研业务费中央财经大学党建和思想政治工作理论研究课题专项资金资助”。

## 参考文献

- [1] 袁贵仁. 全面深化综合改革, 全面加强依法治教, 加快推进教育现代化——袁贵仁部长在 2015 年全国教育工作会议上的讲话[EB/OL]. <https://www.cnaea.edu.cn/pxztnew/gaodengjiaoyu/yifazhixiao15/cankaoziliao1111111/2015-10-12/21391.html>, 2015-10-12.
- [2] Gayle, D.J. and Tewaie, B. (2003) Governance in the Twenty-First-Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management. ERIC Digest. ED4825601.
- [3] 陈晓光, 迟景明. 资本契约和权力制衡: 大学治理的逻辑与机制[J]. 黑龙江高教研究, 2014(9): 23-27.
- [4] 罗红艳. 我国公立大学治理政策变迁的制度逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 中国高教研究, 2014(30): 16-21.
- [5] 杨红霞. 完善大学内部治理结构, 建立现代大学制度——中国高教学会高教管理研究会 2013 年学术年会综述[J]. 国家教育行政学院学报, 2013(9): 91-94.
- [6] 龚怡祖. 大学治理结构: 建立大学变化中的力量平衡——从理论思考到政策行动[J]. 高等教育研究, 2010(12): 49-55.
- [7] 湛中乐. 现代大学治理与大学章程[J]. 中国高等教育, 2011(9): 18-20.
- [8] 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): 34-38.
- [9] 牛春明. 国外大学治理结构及其特点对我国大学发展的启示[J]. 教育与职业, 2014(9): 132-133.
- [10] 张武军. 德国大学治理制度及启示[J]. 大学(研究版), 2014(5): 71-73.
- [11] 陈金圣. 重塑大学治理体系: 大学治理能力现代化的实现路径[J]. 高等教育研究, 2014(9): 20-26.
- [12] 孙霄兵. 推进高校章程建设完善中国特色现代大学制度[J]. 中国高等教育, 2012(5): 7-10.
- [13] 龚怡祖. 大学治理结构: 现代大学制度的基石[J]. 高等教育研究, 2009(9): 22-26.