

牛津大学学院治理结构分析*

何晓芳,任小琴,王 洋

(大连理工大学高等教育研究院,辽宁大连 116024)

摘要:在大学治理重心不断下移的进程中,越来越多的管理权限和资源聚积在学院,完善二级学院治理结构是当前实现我国大学治理体系和治理能力现代化的关键。学院制是牛津大学治理制度的特色所在,形成了治理团体、以院长为首的行政官团队、学术团体和执行委员会等4种形式的权力主体,执行行政治理系统与学术治理系统相互交融、权责明晰的运行机制,有着“教授治理下的集体决策模式”特点。促进“院为实体”演变、完善制度建设、保障学术主体性,这是牛津大学学院治理给我国二级学院治理体系建设提供的些许启示。

关键词:学院治理;主体结构;运行机制;治理模式

中图分类号:G649.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-3380(2018)04-0028-05

An Analysis of the Governance Structure of University of Oxford

He Xiaofang, Ren Xiaoqin, Wang Yang

(Institute of Higher Education, Dalian University of Technology, Dalian, Liaoning 116024)

Abstract: In the process of pushing the university governance center moving down, more and more administrative rights and resources will be accumulated in the governance level of colleges. Improving the governance structure of the colleges is the key to realize the university governance system and governance capacity modernization. The college system is the main characteristic of University of Oxford. The governing body, dean, academic group and the executive committee consist of the main governance body, the administrative system and the academic governance system form mutual integration and clear responsibility and sound operating mechanism. Finally, the experiences of evolution of "college as entity", improvement of system construction and guarantee of academic subjectivity may provide some inspiration for two-level college governance system in China.

Keywords: College governance; Main structure; Operating mechanism; Governance model

大学治理高效性是世界各国政府和大学的普遍追求。近年来,我国政府先后出台了系列关于大学治

理的政策文件,如《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》《统筹推进世界一流大学和一流

* 基金项目:辽宁省哲学社会科学规划基金项目“省域高等教育供给侧结构性改革路径研究”(L16BGL014);大连市科学技术协会项目“大连市高校科技创新智库建设机制研究”;辽宁省社会科学界联合会项目“辽宁文教体医卫领域供给侧结构性改革研究”(2018lskltzd-006)。

收稿日期:2018-03-28,修回日期:2018-06-07

学科建设总体方案》、《深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》，均明确提出要落实和扩大学校自主办学权，建成“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与”的中国特色现代大学制度。我国大学治理体系逐渐由“校办院”向“院办校”的模式演进，学院层面的治理能力和治理体系现代化建设，成为我国大学改革与发展的发力点。牛津大学（University of Oxford）最大的特色在于其学院制治理模式。学院制不仅明确了牛津大学与学院之间的权责边界，也规定了学院内部及各治理主体之间的职权范围，形成了牛津富有特色的基本治理制度。目前，国内对英国大学的研究主要还集中在校级层面，因而研究牛津大学学院治理结构，对于促进我国大学治理体系和治理能力现代化建设具有一定启发作用。

一、学院治理主体及结构

经过 900 多年的发展，牛津大学至今拥有 38 所独立学院和 6 所私人公寓，与大学呈现一种松散联合的联邦制形式的结构，一直以来被称作是“学院中的大学”。牛津大学在学院治理中呈现校—院—系三级治理结构，学院享有财政、人事、招生、课程设置以及教学等权力，使得学院成为牛津大学治理结构的重心所在和权力运行的主体。学院下设众多的系、所和研究中心，与学院之间形成紧密联合的学术共同体，通过学院内部会议促进教学和科研共同发展。通过梳理牛津大学 38 所独立学院的治理结构，发现除了极个别的教会学院和神学院，其他学院治理结构基本上可分为四部分，分别为治理团体（Governing Body）、以院长为首的行政官团队（Official Fellows）、学术团体（Academic Fellows）及委员会系统。这四大治理主体形成相互独立而又紧密合作的学院治理系统，如下图 1 所示。

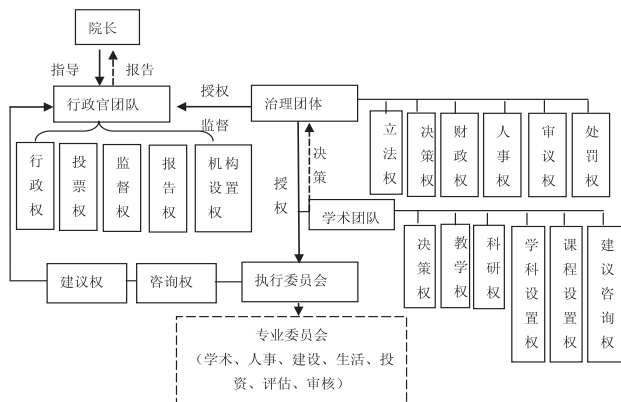


图1 学院治理系统

1. 治理团体

治理团体（Governing Body）是学院最高的立法和权力机构，也是学院最大的治理主体。几乎由学院所有教授、院系主任、高级行政官和其他人士组成，代表各方利益相关者进行博弈，并由院长、执行院长或副院长主持。治理团体有必要或有权力维护学院教育、教学、研究、宗教及保证学术自由和大学自治。《牛津剑桥法案》和《牛津大学章程》明确指出学院治理团体职权范围包括：独立制定和修改学院章程和条例的权力；制定治理团体组成成员和选举规则；举行学院会议和制定会议程序；选举院长、研究人员和行政官员的权力，并制定选举程序；人财物资源的分配；制定人员招聘流程和条件；管理学院的授课、学术、财务及社会事务等一切工作；其他管理团体认为应该管理的事项。^[1]会议任何提议都要经过治理团体三分之一以上的成员投票通过，且院长拥有一票否决权。治理团体对决策权力执行情况负有监督责任，必要时可施加一定合理的处罚。为解决冲突，学院在其规章中对冲突事宜做出明确规定和处理方式，通过实践守则获得利益。治理团体成员也可就所产生的问题进行表决，由表决结果最终决定。治理团体也可以把相应的事务委派给委员会（Executive Committee）去执行，并授予其相应权力。

2. 以院长为首的行政官团队

院长（Principal/Dean）在大多数情况下由治理团体（Governing Body）投票选举产生，极少数情况由学校任命，且任命人员资格必须满足学院对院长的要求。当选的院长应对治理团体负责，是学院学术和社会事务的代表，负责监督学院一切事务和管理活动按照学院目标进行。院长在管理学院事务中具有极大的权威，负有监督全院所有成员在教学、科研及学科设置等事务中是否履行各自职责的义务。以院长为首的行政官团队主要由副院长（Vice-Principal）、执行院长（Act-Principal）、行政官员（Official Fellows）及其他行政人员组成。治理团体选举产生副院长，在院长缺席情况下被授权执行院长事务。学院所有的行政官员由治理团体通过学院会议集体选举产生，任职期限 7 年，且每一位行政官员都有义务参加学院会议，愿意遵守学院章程和条例，忠于学院，努力致力于学院研究及发展。

3. 学术团体

学术团队则是由教授人员（Professorial Fellowens）、

研究员(Research Fellowens)、导师人员(Tutors)等构成,大多数成员在学院治理结构中担任要职,并且也是校级治理结构中的重要组成成员,其不断通过学术权威参与到学院治理体系中。教授是由学院治理团体选举产生,数量上不超过成员的四分之一,拥有极高的学术权力,并由学院根据需求分配到学院各个职位,教授在学院中担任教学、研究或管理职务,并与校级单位跨部门合作。学院章程在制度上保障了学术团体的学术自治权,它确保学术人员有以下权益:第一,学院的学术成员享有学术自由,可自由在法律范围内质疑和考验真理;第二,学术人员享有提出一切创新性的、有争议的或不被接受的新观点,且保证没有因此丢掉职位或工作的风险;第三,为学院提供教育、教学及研究,促使学院向着高水平发展;第四,适用正义和公平原则。学院规章制度明确规定,任何教职员不得被解雇,除非理由充足。^[2]

4. 委员会

治理团体根据学院发展实际需要,可以为专门目的而成立一些常设委员会(Standing Committees)和特别委员会(Special Committees),将学院具体事务委派到这些相应的委员会去执行,如学术委员会、建设委员会、生活委员会、发展委员会、投资委员会、薪酬委员会、人事委员会、审查委员会和总署委员会(General Purpose Committee)。各委员会的职责范围由学院章程和细则规定,并定时向行政官团队报告和接受其监督,行政官团队有权对其具体流程进行适时调查。委员会成员由至少四分之三以上治理团体选举产生,任期不超过一年,院长、财务长或财务人员、高级教授一般都是它的当然成员,院长主持会议,并拥有一票否决权。其他特别人员(Extraordinary Fellowers)如名誉人士、访问学者,会被学院治理团体委派到相应的委员会机构担任一定的职责,但是他们不属于治理团体成员,不具有投票权,这种做法既保证了学院事务的独立性,又丰富了学院智库作用。

二、学院治理权力运行机制

学院治理的本质就是权力相互制衡从而实现学院目标的过程。学院取得任何成就和发展,与其完善的权力制衡结构是分不开的,即学院治理的核心便是权力的合理配置、相互制衡及有序运行。治理团体是牛津大学学院的最高立法和权力机构,学术团体是学院关于学术事务的最高决策机构,以院长为首的行政

官团队是学院行政权力的代表。治理团体受《学院章程》约束,负责审议和决断学院相关事务,学术团体在学术领域有最高的决策和监督权力,行政团体所做的具体决策受治理团体的指导和监督,体现出了治理主体相互独立又互相牵制的特点。此外,学院可根据实际情况,下设专门委员会来管理学院具体事务。这些委员会成员包括治理团体成员和非治理团体成员、机构,采取分块专业治理的模式,体现了学院治理结构的扁平化和专业化,使得决策从制定到执行更加灵活和高效。

学院会议无疑是学院民主决策的中心。治理团体通过召开学院会议,不仅可以修订学院章程这一立法手段来规范和引导所有治理主体的行为,也从制度上保障学院利益免受外界的干扰。治理团体通过任何决议,必须经三分之二以上治理团体成员投票赞成,保证了决策的民主性和科学性。以院长为首的行政官团队由治理团体集体投票选举产生,其主要构成人员包含学院各科系主要负责人,这既符合学院大多数人的利益,又符合民主决策的特点。委员会系统充当着治理团体和各科系之间重要的中介机构,不仅保障了学院决策由上到下有效的执行,而且起到了良好的联动作用。治理团体将专业领域的执行权授予执行委员会,并定期审查其成员构成及运行程序,虽然行政官团队也对执行委员会负有指导与监督权,但不得干涉其具体事务的执行事项,这一机制很好地将学院事务从顶层的决策权与执行权彻底剥离,使决策过程与实施过程相互独立而协作一致。

学术委员会是由治理团体选举产生,独立于其他治理团体之外的学术机构,治理团体不得干涉学术事务决策权,但受学院章程和其他治理主体的监督。从其权力范围上来看,不仅可以治理团体行使其决策权、投票权、建议咨询权,还可以通过学术委员会实现学术人员的人事任免权、教学科研权、学科建设和课程设置权等主要权力;从其作用效果上来看,不仅起到了很好的知识生产和智库作用,也保障了学院学术的主体性、自治性和有效性。不论行政官团队还是委员会系统均服从于治理团体的指导,治理团队为其结果负责。

当学院治理主体意见不一致或出现争议时,虽然学院章程中详细规定了冲突的解决,但在实际治理情况中,学院内部还可通过全院大会(Full Term Meetings)、学院会议(College Meetings)和定期会议

(Stated Meetings)以及一些委员会进行学院范围内治理问题的解决。当众多学院之间或者学院与大学之间产生争议或冲突,可以共同申请召开学院联合会(The Conference of Colleges)。学院联合会类似于一个大学论坛组织,是学院为了共同目标处理争议和形成决策的会议。^[3]其成员由各学院联合选举产生,一般为某学院的院长或其他高级行政人员,通过在会议上对关键性问题进行辩论,采取一致行动,协商出共同的政策或建议,使得学院集体观点得到广泛的传播,并不断影响和参与大学决策。

三、学院治理特点与模式分析

1. 学院治理特点分析

牛津大学 38 所学院的治理框架虽然都有其独特的历史发展路径,但在治理过程中却蕴涵着几点共同之处:①“院为实体、重心在下”的治理特点。学院制是牛津大学治理制度的特色所在,是其权力运行的主要载体机构。学院独立享有一切内部管理权限,在不违背学校整体利益情况下,任何机构不得干涉学院任何事务,治理结构呈现校-院-系扁平化的治理特点。②保障学术自治。学术自治是牛津大学的灵魂与最高理想,这一点在学院治理过程中,也得到了很好的继承和发扬。学院章程首页宣言:“任何成员有必要或有权力维护学院教育、教学、研究和宗教,及保证其为学术自由和自治的场所。”这不仅在制度上为学术治理提供了法律依据,而且成为指导每一位成员的行为准则。从治理结构来看,学术成员是治理主体中的重要部分,可以质疑任何有关学术的观点和政策,并可以提出可能有争议的或未必受欢迎的新观点新设计,并且学术成员不会因为这些异见丢失其职位或职务。③权力相互制衡的集体决策模式。学院治理的核心是权力的相互制衡,从牛津大学众多学院的治理结构来看,以院长为首的行政权力系统和以学术委员会为主体的学术权力系统,相互独立而又互相配合;治理团体的决策权力与委员会的执行权力得到很好的剥离与联动,体现了集体决策模式的民主性和科学性。

2. 学院治理模式分析

牛津大学建校伊始就效仿巴黎大学的教授治校模式,主要由教授和全体教师人员组成的主政大会开展大学的治理工作,以学术力量为主的教授权力被作为一种权力形式长期保存下来。^[4]这一传统的治理模式,也很明显地体现在牛津大学学院治理的过程中,

形成“教授治理下的集体决策模式”。教授人员在学院治理主体中的分布及决策权力范围如表 1 所示。

表 1 学院教授人员分布及决策权力

治理团体	拥有教授职称人员	权力范围
行政官团队	院长、副院长、秘书、教务主任、	其他高级行政官员
选举、审议、调查	监督、处罚	学术团体
主席、院长、教务主任、各科系主任、教学处长、招生办主任	教学、科研、审批、招生、建议、	监督权、授予学位
委员会	委员会主席、当然理事	
附加人员	荣誉人士、退休人士、访问人员	监督、建议

由上表可知,从治理团体的组成人员上来看,具有教授职称的人数占据很大比例,院长是从教授人员中选举产生或学校任命的,学院下属的各科系主任,也是从教授人员中选举出来的,负责管理本专业的教学事务。各委员会的主席除了财务长,其他人员必须是教授人员,在自己所从事的领域有卓越的学术成就和工作经验。其次,从学院治理结构来看,无论是行政官团队还是学术委员会及其他委员会系统,教授人员都担任要职,在学院治理集体决策机制中发挥着重要作用。再次,从教授成员具有的权力范围来看,不仅具有参与学院治理会议、共同修改学院章程的立法权,还具有从上到下的选举权、审议权、招生权、教学科研权、授予学位权及建议监督权,从而在治理结构人员任命、分配学术资源、在整合学科设置、设置管理标准、规范考试流程、审定课程内容及人才培养方面具有不可替代的作用。由于在学院层级行政权力与学术权力的耦合性较高,通过教授成员参与集体决策的过程,很好地体现出学院行政权力与学术权力的联合性。因此,将牛津大学学院治理模式称之为“教授治理下的集体决策模式”再恰当不过。

四、对于牛津大学学院治理的思考与启示

1. 学院治理应以重心下移为前提

牛津大学学院并不依赖于大学的管理而存在,而是自身有着很大的办学自主性。学院是大学的基本教学单位,独立拥有学院内部教学、科研、财政、人事、投资等权力,是其治理权力的主要载体和实现平台。并且这种独立性受到大学章程的立法保护。章程不仅从制度上明确了学院的办学主体性,而且为各治理主体提供规则和运行程序,形成了分工合理、科学有序、相

互制衡的权力运行体系,无不体现出“重心在院、院为实体”的治理特点。

建设现代化的学院治理体系关键在于促进“校办院”到“院办校”的转型,这对于我国大学治理体系和治理能力现代化建设具有深刻意义。多年来,我国高校形成了垂直式与科层制的行政化管理模式,校院两级管理层级错位、缺位、越位现象严重,这并不符合我国教育的发展规律,也不利于发挥学院“底部沉重”的重要作用。^[5]进一步扩大高校办学自主权,关键在于如何落实学院的办学自主权,如何让学院接好、用好、管好下放的管理权限。推进“院为实体”转型,就必须坚持该下放的权力下放彻底,该管起的权力严格监督,构建起以院为主体、权责一致的治理结构。但是我国大学治理有着自身特殊性,在落实高校办学权时切勿盲目地采取“一刀切”的做法,而应该将权力交由学院,根据自身特点让其实现真正的自主治理。这对于激发学院办学活力和完善学院现代化治理具有重要意义。

2. 学院治理应以制度建设为保障

学院章程在英国大学学院治理中,充当着“宪法”的作用,是学院治理的总纲领和行为总依据。^[6]学院章程不仅规定了学院该如何适应社会发展、保持与大学一致,而且保障学院自治和学术自由的实现。正是由于英国大学学院治理中,普遍以章程建设为学院治理提供制度保障,使得学院治理过程中行政人员和学术人员相互独立,行政权力和学术权力相互制衡,学术系统和行政系统相得益彰。这恰恰是当前我国高校二级学院治理中最为欠缺的地方。就现行的治理制度来说,对大学内部权力运行的相关规定主要集中在大学层面,而对二级学院的治理模式、权力关系和运行方式,缺乏明确的制度依循。

因此,二级学院接好、管好、用好权力的关键在于现代学院制度建设。完善我国二级学院制度建设,不仅有助于遏止权力过度集中却得不到有效约束,而且有助于避免权力腐败、治理乱象的发生。制度不仅要明确学院办学主体性、实体性、自主性,还要建立起符合我国学院发展的党政联席会、学术委员会、教授委员会、二级监督委员会、二级教代会、专业机构评估制度等学院治理制度体系,全方位地健全权力运行与监督机制,从根本上提高制度的科学性、约束力和执行力。^[7]让二级学院办学权在制度的框架内行使,在信息公开的状态下接受监督,在多样的管理方式上有序

运行。

3. 学院治理应以学术治理为根本

学院治理应以学术治理为根本,就是要回归大学成立最初的本质上来。学院是兼具学术性和行政性的机构,作为学术组织的学院和作为行政组织的学院,学术权力与行政权力往往纵横交错成克拉克描述的矩阵模式。^[8]在我国学院层面的治理中,行政权力与学术权力耦合性程度非常高,常常拥有较高学术权力的人往往也是学院高级行政人员,普遍呈现出以行政权力来保证学术权力的实现,以致行政权力与学术权力边界不清、职责不明、互相推诿,教授委员会、教代会往往发挥不出应有的作用。我国二级学院学术权力主体性较弱,且学术权力往往集中于几个人,呈现出集中而又分散的特点。完善我国二级学院现代化治理体系,关键在于保障学术权力在二级学院的主体性,激发二级学院学术权力活力,树立行政权力为学术权力服务的观念,而不是压制、对立或代替,进而找到学术权力与行政权力的平衡点,既确保“学术权力”的自由,又确保“行政权力”的合理行使,既突出学术权力,又不失办学效率,让学术的蓬勃发展真正为学院发展提供不竭的内生动力。

参考文献

- [1] 牛津大学学院章程(2015-今)[EB/OL].(2015-07-15).
<https://www.merton.ox.ac.uk/sites/merton.ox.ac.uk/files/attachments/Merton-College-Statutes.pdf>.
- [2] 学院学术治理团体(2017-2018).[EB/OL].(2017-07-20).
<https://www.merton.ox.ac.uk/sites/merton.ox.ac.uk/files/attachments/College-Handbook-2017-18.pdf>.
- [3] 学院联合会组织架构.[EB/OL].(2018-06-04).
http://www.confcoll.ox.ac.uk/html/main/about_The_conference.html.
- [4] 郭书剑,王建华.论学院的治理及其意义[J].江苏高教,2016(5):36-40.
- [5] 何晓芳,宋冬雪.美国密歇根大学内设学院治理结构分析[J].现代教育管理,2017(2):6-11.
- [6] 李立国.大学治理:治理主体向治理规则的转向[J].江苏高教,2016(1):8-18.
- [7] 张德祥,李洋帆.二级学院治理:大学治理的重要课题[J].中国高教研究,2017(3):6-11.
- [8] 谢凌凌.大学学术权力行政化及其治理——基于权力要素的视角[J].高等教育研究,2015,36(3):41-45.