

doi:10.13316/j.cnki.jhem.2014.04.008

现代大学治理

专题主持/刘尧

# 我国大学内部横向治理组织的现状、问题与建议 ——以N大学为例的调查研究

严蔚刚

(东北师范大学 政策研究室, 吉林 长春 130024)

**摘要:** 我国大学内部横向治理组织主要是以各种委员会组织和领导小组的形式存在,其工作职责多在具体事务处理层面,工作规程缺失,运行状况不佳,这与我国大学普遍对横向治理组织认识不深、定位不准、建设不够密切相关。大学横向组织建设对于现代大学治理有着至关重要的意义,可借鉴世界一流大学的有关经验和做法,重新定位职能,精简组织数量,分类实施建设,严格规范运行,推进我国现代大学制度建设。

**关键词:** 现代大学治理;横向治理组织;委员会组织;世界一流大学

中图分类号: G647

文献标志码: A

文章编号: 1673-8381(2014)04-0016-09

## 一、大学横向治理组织建设是 现代大学治理的重要内容

大学治理结构一般可分纵向结构和横向结构。纵向结构主要是指不同层级间的行政主体或职能部门构成的权力结构,是大学日常治理活动的主要承载者,主要是由实体形式的机关职能部门处室构成。横向结构是指不同主体间的跨职能部门的组织,是大学重大综合性治理工作的主要承载者,主要是由虚体形式的各委员会或临时领导小组构成。

从高等教育发展史的角度来看,科学而民主地治理大学是建设现代大学的客观要求。现代大学的发展模式一开始是英国以牛津大学、剑桥大学为代表的住宿学院模式(residential college),发展到19世纪后期被德国的研究型大学模式(research university)取代,进入20世纪后又发展成克拉克·克尔(Clark Kerr)所谓的美国的巨型大学(multiversity)。大学越来越成为一个综合体,不仅包括了以教学为主的英国模式,以科研为主的德国模式,而且还包括增加了服务内容的美国模式<sup>[1]</sup>。在不断发展的现代大学模式中,教

授的权力和职责也在逐渐地扩大,原本只是教学和教育工作,后来增加了科研任务,到美国模式后,教授还要参与学校管理和社会工作。现代大学治理面临的客观问题是在大学越来越综合、宏大、复杂的情况下,如何保证治理的科学化和民主化?发展专门的委员会组织成为了必然。

从高等学校权力配置角度来看,高校内部的横向组织越来越“挤压”纵向组织。结构为理念服务。科学化的理念越来越排挤大学纵向结构的权力生长,“去行政化”已渐成趋势甚至潮流;民主化的理念也越来越深入人心,学术民主已成为大学中最重要的民主内容。两者综合起来的结果,便是由教授们为主构成的委员会组织要历史性地承担现代大学治理的重任。客观事实也是如此,目前我国大学治理结构的发展趋势是,权力从纵向结构向横向结构加速流动,纵向结构由传统的权力支配型向服务型转变,而横向结构则越来越集中了大学的决策权和咨询权,即横向结构日益承载起科学化和民主化的大学治理理想。当前我国高等教育全面进入高质量、内涵发展的历史新阶段。涉及大学内涵发展的一些根本性、战略性、前瞻性问题,需要做出深

收稿日期: 2014-03-10

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(11YJC880136); 吉林省社会科学基金项目(2012B62)

作者简介: 严蔚刚, 研究员, 法学博士, 从事高等教育政策与管理研究。

主持人简介: 刘尧, 教授, 浙江师范大学教育评论研究所所长, 从事教育评论学和高等教育学研究。

网络出版时间: 2014-05-14

网络出版地址: <http://www.cnki.net/kcms/doi/10.13316/j.cnki.jhem.2014.04.008.html>

刻的认识和切实的回答,仅仅寄希望于大学中的某个职能部门解决问题是不现实的,横向组织必须发挥应有的咨询决策职能。因此,加强大学横向治理结构建设,是当前我国大学治理中极为重要的内容。

从现代组织管理的角度来看,明茨伯格(Henry Mintzberg)提出将大学的组织结构归入“专业式官僚结构”<sup>[2]</sup>,该结构由 5 个部分组成:战略高层由大学校长、董事会等领导层组成;运营核心由广大教学和科研人员组成;中间层是负责协调上层决策和广大教学科研人员的行政部门和院系领导;支持人员是服务性的职员、教辅人员和后勤人员;技术结构主要是由学术委员会、教学委员会、教授会等各类专业委员会构成,它既是局部的学术决策组织,同时又为战略高层提供决策咨询、战略规划等。长期以来,我国大学的组织结构缺少技术结构,即便有也呈现出空心化趋向,技术结构在合法性基础和组织人事上都依附于行政权力而存在,充分发展大学的技术结构即委员会组织可使学术权力得以在组织层面有所附着<sup>[3]</sup>。可见,从组织管理角度,建设委员会组织也是构建现

代大学组织的重要内容。

## 二、大学横向治理组织情况考察案例分析

在我国大学治理中,校党委是学校的领导机构,校长办公会通常是行政工作的最高议事机构,这两者都属于“战略高层”,从宽泛的意义上讲,它们也属于横向组织。本研究调查的对象是在这两者之下,经这两者授权成立的校级横向治理组织,不包括学院一级的横向组织。下面以 N 大学为例,阐述有关调查情况。

N 大学为教育部直属高校,该校横向组织以“××领导小组”或“××委员会”的形式出现,共计有 68 个之多。这里按工作内容将这些横向组织粗略分成四类:党建工作类、教育教学及科研类、行政治理类、后勤保障类。每个横向组织按“主要职责”“性质”“工作规程”“运行状况”几个方面进行考察。其中“性质”主要是指“工作属性”和“权力来源”;“工作规程”是指是否有组织章程或议事规定等;“运行状况”是指作用发挥的时限和频次(具体情况见表 1)。

表 1 N 大学横向治理组织的基本情况

类别及名称(成立或最后调整时间/年)	主要职责	性质*	工作规程**	运行状况***	
(1) 党务公开工作领导小组(2010)	全面安排、部署、指导学校党务公开工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 较少运行	
(2) 大学文化建设工作领导小组(2011)	规划和指导全校大学文化建设工作	侧重事务处理	无	长期性/ 较少运行	
(3) 精神文明建设领导小组(2005)	对学校各基层党组织精神文明建设进行年度评比、考核、表彰	侧重事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 很少运行	
(4) “三育人”工作领导小组(2006)	负责推动学校师德师风建设,总结、交流、表彰校“三育人”工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 很少运行	
(5) 反腐倡廉建设工作领导小组(2009)	领导学校反腐倡廉建设,构建反腐倡廉责任体系	侧重事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 很少运行	
党 建 工 作 类	(6) 治理商业贿赂自查自纠工作领导小组(2006)	指导全校开展治理商业贿赂自查自纠工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 较少运行
(7) “小金库”专项清理工作领导小组(2009)	指导全校开展“小金库”专项清理工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 较少运行	
(8) 廉政风险防范管理工作领导小组(2012)	指导全校廉政风险防范管理工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 较少运行	
(9) 廉政文化教育活动领导小组(2010)	指导全校廉政文化教育活动	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 很少运行	
(10) 工程建设领域突出问题专项治理工作领导小组(2009)	指导全校开展工程建设领域突出问题专项治理工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 较少运行	
(11) 干部档案审核工作领导小组(2006)	负责推动干部人事档案信息化建设	事务处理	无	阶段性/ 较少运行	
(12) 和谐校园建设工作委员会(2008)	负责和谐校园建设的统筹指导和督促检查工作,并对学校有关决议进行督促与落实	侧重事务处理	无	长期性/ 很少运行	
(13) 维护稳定工作领导小组(2009)	指导、组织和协调学校维护稳定工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 较少运行	

续表 1

类别及名称(成立或最后调整时间/年)	主要职责	性质*	工作规程**	运行状况***	
(14) 本科生招生工作领导小组(2011)	根据国家政策研究确定学校本科招生的具体实施措施、办法,并对本科招生工作进行检查	事务处理	无	阶段性/较少运行	
(15) 研究生招生工作领导小组(2012)	根据国家政策研究确定学校研究生招生的具体实施措施、办法,并对相关招生工作进行检查	事务处理	无	阶段性/较少运行	
(16) 研究生培养机制改革领导小组(2008)	负责统筹协调和解决研究生培养机制改革中的重要问题	事务处理	无	阶段性/较少运行	
(17) 本科教务委员会(2010)	负责学校本科专业建设、课程建设以及教材建设,开展教学改革与研究工作	侧重决策咨询	有章程	长期性/良好运行	
(18) 学位评定委员会(2010)	按照国家要求,讨论和审议学校学位授予的相关工作等	决策咨询	有规定	长期性/良好运行	
(19) 教师教育发展委员会(2009)	负责教师教育创新平台、实验区、教育硕士的统筹和指导等	侧重事务处理	无	长期性/很少运行	
(20) 教师教育课程建设委员会(2008)	研究和指导教师教育课程体系改革、课程内容改革、课程资源开发等各项工作	事务处理	无	阶段性/较少运行	
(21) 教师教育创新平台管理委员会(2009)	负责教师教育创新平台的统筹和指导工作	事务处理	无	阶段性/很少运行	
教育 教学 及 科 研 类	(22) 哲学社会科学学术委员会(2006)	讨论审议学校哲学社会科学的学科建设与发展战略、规划及科研改革的重大政策与措施,并就学科建设经费分配原则、学术评价标准、科研项目评定、研究成果评价等学术事宜进行审定	侧重决策咨询	有章程	长期性/良好运行
	(23) 自然科学学术委员会(2006)	讨论审议学校自然科学的学科建设与发展战略、规划及科研改革的重大政策与措施,并就学科建设经费分配原则、学术评价标准、科研项目评定、研究成果评价等学术事宜进行审定	侧重决策咨询	有章程	长期性/良好运行
	(24) 文献资源建设委员会(2007)	负责咨询与决策、检查与指导全校文献资源保障体系建设工作	侧重决策咨询	有章程	长期性/较少运行
	(25) 科学技术协会(2005)	负责开展学术交流、科技咨询、技术服务、人才培养、群众科普等各项工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/很少运行
	(26) 知识产权工作领导小组(2011)	组织和领导学校有关知识产权的管理和协调工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/很少运行
	(27) “211工程”建设领导小组(2007)	负责“211工程”项目的组织、建设、协调等工作	侧重事务处理	无	长期性/较少运行
	(28) 人才队伍建设领导小组(2009)	负责落实“人才强校”战略,加强学校的高端人才队伍建设	侧重事务处理	无	长期性/较少运行
	(29) 人事工作领导小组(2003)	负责教师队伍引进和补充以及教师发展、进修提高等方面的工作	事务处理	有规定	长期性/良好运行
	(30) 机关职员招聘领导小组(2009)	加强职员队伍建设,规范机关部门职员招聘程序	事务处理	无	阶段性/较少运行
	(31) 国际化工作领导小组(2010)	负责指导、统筹协调全校教师及学生出国(境)交流及学校国际化工作	侧重事务处理	无	长期性/很少运行
	(32) 学生工作指导委员会(2004)	制定全校学生工作方针政策 and 目标	侧重决策咨询	无	长期性/很少运行
	(33) 学生资助工作领导小组(2011)	全面领导学校的学生资助工作	事务处理	无	阶段性/较少运行
	(34) 学生事务申诉处理委员会(2006)	就学生向学校提出撤销或者变更相应处理或处分决定的意见和要求,进行调查研究并作出决议	事务处理	有规定	长期性/很少运行

续表 1

类别及名称(成立或最后调整时间/年)	主要职责	性质*	工作规程**	运行状况***
(35) 规章制度清理工作领导小组(2009)	负责统筹规划全校规章制度建设	事务处理	无	阶段性/ 较少运行
(36) 预算工作领导小组(2009)	负责学校预算分配、执行和管理	侧重事务处理	有规定	阶段性/ 良好运行
(37) 信息工作领导小组(2008)	负责学校信息化建设全面领导工作,组织 协调、监督检查各部门信息工作	事务处理	无	阶段性/ 较少运行
(38) 信息公开工作领导小组(2010)	全面领导学校信息公开工作	事务处理/ 要求成立	无	阶段性/ 较少运行
(39) 信访工作领导小组(2009)	全面领导学校信访工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 很少运行
(40) 劳动人事争议调解委员会(2010)	负责调解学校发生的人事争议,督促争议 双方当事人履行调解协议	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 很少运行
(41) 关心下一代工作委员会(2010)	配合和补充学生思想工作	事务处理	无	长期性/ 较少运行
(42) 离退休工作委员会(2004)	领导、指导、协调全校离退休工作	事务处理	无	长期性/ 较少运行
(43) 体育运动领导小组(2010)	负责制定全校体育运动计划,协调各运动 场馆高效运行,指导我校师生合理进行体 育锻炼等工作	侧重事务处理	无	长期性/ 较少运行
(44) 附属学校工作领导小组(2009)	负责大学与附校之间的联系以及相关事宜 的调查与研究,并对学校有关决议进行 督促与落实	侧重事务处理	有规定	长期性/ 较少运行
(45) 国家安全工作领导小组(2004)	开展教职员工法制教育、保密教育及爱国 主义教育,动员、组织防范、发现和制止危 害国家安全的行为	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 很少运行
(46) 保密工作委员会(2010)	统筹协调学校保密工作	事务处理/ 要求成立	有规定	长期性/ 较少运行
(47) “双日捐”活动领导小组(2011)	负责“双日捐”活动的部署落实	事务处理/ 要求成立	无	临时性/ 很少运行
(48) 献血工作领导小组(2006)	负责献血的动员、布置、领导和组织落实 工作	事务处理/ 要求成立	无	临时性/ 很少运行
(49) 发展委员会(2010)	负责争取学校校外办学资源,营造良好的 校外办学环境	侧重决策咨询	有章程	长期性/ 较少运行
(50) 教育基金会理事会、监事会(2010)	研究和审议教育基金会重要事宜,监督教 育基金会各项重大事宜实施情况	事务处理	有规定	长期性/ 较少运行
(51) 对口支援工作领导小组(2005)	指导、部署全校对口支援工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 较少运行
(52) 国有资产管理委员会(2011)	负责学校国有资产管理的统筹与协调工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 较少运行
(53) 校园建设规划委员会(2011)	负责校园建设或改造的有关规划、设计等 工作	侧重事务处理	有章程	长期性/ 较少运行
(54) 招标采购领导小组(2009)	负责学校公用物品的招标工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 良好运行
(55) 基建招标领导小组(2003)	负责学校基建招标工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 良好运行
(56) 历史文物征集领导小组(2009)	负责学校民族民俗馆的展品征集等工作	事务处理	无	阶段性/ 很少运行
(57) 节能减排工作领导小组(2008)	负责落实国家及教育部促进校园节能减 排工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 很少运行
(58) 住房制度改革领导小组(2003)	负责全校住房制度改革与调整	事务处理	无	阶段性/ 很少运行
(59) 食品卫生安全领导小组(2010)	负责指导和监督全校食品卫生安全工作	事务处理/ 要求成立	无	长期性/ 较少运行

行政  
政治  
理类后  
勤  
保  
障  
类

续表 1

类别及名称(成立或最后调整时间/年)	主要职责	性质*	工作规程**	运行状况***
(60) 后勤服务考核评估领导小组(2010)	负责学校后勤服务考核评估	事务处理	无	阶段性/较少运行
(61) 经营性资产管理委员会(2007)	研究决策学校经营性资产管理的重大事项,代表学校行使资产经营公司股东权利	事务处理/要求成立	有规定	阶段性/较少运行
(62) 校区专项维修工程领导小组(2005)	研讨和审批新校区年度专项维修工程项目及预算安排,确定维修工程的施工队伍	事务处理	无	阶段性/很少运行
后勤保障类	(63) 绿化委员会(2003)	组织开展校园绿化工作	无	阶段性/很少运行
	(64) 爱国卫生运动委员会(2010)	统筹协调学校的爱国卫生相关工作	有规定	阶段性/很少运行
	(65) 医疗管理委员会(2009)	负责全校师生医疗工作的统筹和协调	无	阶段性/很少运行
	(66) 安全防火委员会(2003)	组织、指导学校防火安全工作	无	长期性/较少运行
	(67) 产业规范化建设领导小组(2007)	全面领导校办产业规范化建设工作	无	阶段性/较少运行
	(68) 社会管理综合治理委员会(2012)	负责对学校社会综合治理的统筹和领导工作	有规定	长期性/很少运行

\*“性质”一栏主要填写“事务处理”、“决策咨询”以及“要求成立”内容。“要求成立”即指按照校外有关部门要求成立。没有“要求成立”内容的默认为学校自主成立的组织。“侧重事务处理”和“侧重决策咨询”是指“事务处理”和“决策咨询”两者都有,但侧重不同。

\*\*“工作规程”一栏中的“无”代表没有明确工作规程,“有规定”代表有相关工作规定,“有章程”代表有组织章程。

\*\*\*这里把“运行状况”按组织作用发挥的时限分为临时性、阶段性和长期性,按活动频次分为很少运行、较少运行和良好运行。

需要说明的是,据对国内兄弟院校的调查,各大学在这些横向结构方面的设置大同小异。也可以说,尽管这是一所大学的横向组织状况,但大体反映了目前我国大学横向组织的普遍状况。

根据上面的调查及统计情况,至少能够反映和分析出这样一些信息:

第一,我国大学横向组织对战略决策层的支撑作用十分有限。调查显示,我国大学横向组织数量较多,主要承担着事务处理的职责(占90%)。这些事务大都是跨部门的非学术方面的综合性事务,成立这样一些组织便于沟通、协调和处理综合性事务。但从事务中抽离出来,在更高层面上思考和规划学校中心工作以及改革发展重大事项,为学校战略层提供咨询决策的组织较少。而N大学在较少的咨询决策类组织中集中体现了“教授治学”,有关部门一经成立,即在校内和我国国内大学中产生广泛影响。这类咨询决策类组织的“稀少”和“可贵”,似乎也说明这是未来横向组织发展的方向。

第二,我国大学横向组织总体上缺少必要的工作规程。数据显示,76%的组织没有工作规程,这意味着这些组织的工作随意性很大。现实中,这种“随意性”几乎等同于“被动性”,只有在工作不得不推动的情况下,组织才会被勉强启动。进

一步调查可以得知,没有工作规程也是因为有不少组织是根据校外有关部门的要求成立的,这些组织本身没有独立性,只需要按照上级部门的要求行事即可,这在某种程度上也间接说明我国大学的办学自主权还有待进一步完善。个别有工作规程或章程的组织,几乎都是咨询决策类的组织。这类组织可见在校内受到了高度重视。

第三,我国大学横向组织整体上运行得不够理想。真正处于“良好运行”状态的仅有12%,而88%的组织很少或较少运行。在调查访谈中发现,组织往往在刚成立时会有一些活动和工作,但一段时间过后就沉寂下来,甚至再也不见动静。这里面有一些组织担负着阶段性任务,任务结束后也没有被宣布解散,等到又有类似事务需要处理时,组织又“被想起”。也有一些组织承担长期性任务,但由于缺乏工作规程,也缺乏必要的检查和监督,工作往往是蜻蜓点水,应付了事。少数几个良好运行的组织都是学校重视、有严密规程、赋予明确职权的组织。

第四,我国大学横向组织在调整更新上存在不及时、不科学的问题。上面的调查也显示出,这些现存的组织都是在2003年以后成立或调整的,特别集中在最近三四年的时间。经调查发现,多

数组织调整并不是组织职责和功能随着时代和形势变化而进行的调整,而主要是人事变化之后的组织成员的调整。人事总是在变化,于是“因人”而不是“因岗”而设立的组织也需要随时进行调整,但调整的步伐往往跟不上人事变动的速度,所以,一些组织在开展工作中常常面临着成员缺位的状况。有时由于组织的主要负责人发生变化,组织随之“瘫痪”。这些在一个侧面反映了我国大学“法治化”建设进程还有很长的路要走。

总体上看,我国大学横向组织虽然在大学治理中发挥了一定作用,但由于缺乏顶层设计和顶层推进,缺少先进的理念指导,工作职责往往停留在具体事务处理层面,授权成立比较随意,工作规程缺失或不够健全,工作效果很少得到评价和监督,部分组织有始无终,运行不佳。这些状况从某种程度上破坏了大学组织的严肃性,影响了大学决策层的权威性和大学内部的制度环境,与建立现代大学的要求还有较大差距。

尽管我国大学横向组织存在着诸多问题,但应该看到,近几年来,高校在“去行政化”的浪潮中,开始积极探索“学术权力与行政权力的相对分离”,这必然需要在治理结构上有所体现,这种体现方式就是建立了诸多具有学术决策咨询性质的横向组织。以N大学为例,学校层面上的哲学社会科学学术委员会、自然科学学术委员会、教务委员会、文献资源建设委员会等都具有了一定的咨询和决策权力,比较充分地体现了“教授治学”的理念。正是这些学术横向组织的萌生和发展,有望推动和引领大学横向组织加快自身建设和完善。

### 三、世界一流大学横向治理 组织建设情况调查

选取能够代表当今世界高等教育水准的美国、英国、德国3个国家的7所一流大学,对其横向委员会组织进行了调查(见表2)。调查内容均来自这些大学的章程。

表2 部分世界一流大学横向治理组织(委员会)设置情况

大学名称	委员会设置情况
耶鲁大学	董事会下设的常设委员会(13个) <sup>[4]</sup> : 重大事务委员会、财政委员会、审计委员会、投资委员会、教育政策委员会、机构政策委员会、名誉学位委员会、建筑物与场地委员会、大学发展与校友事务委员会、薪酬委员会、托管委员会、投资责任委员会、医学院委员会
加州大学	董事会下设的常设委员会(10个) <sup>[5]</sup> : 合规和审计委员会、薪酬委员会、教育政策委员会、财务委员会、管理委员会、场地及建筑物委员会、卫生事务委员会、投资委员会、长期规划委员会、能源部实验室监督委员会
斯坦福大学	董事会下设的常设委员会(8个) <sup>[6]</sup> : 财务委员会、发展委员会、校友及对外事务委员会、学术政策及规划和管理委员会、土地与建筑委员会、审计委员会、医疗中心委员会、托管委员会
牛津大学	理事会下设的常设委员会(若干) <sup>[7]</sup> : 教育委员会、总务委员会、人事委员会、规划与资源配置委员会、科研委员会。理事会可根据具体情况设立其他常设委员会或临时委员会
剑桥大学	理事会下设的常设委员会(若干) <sup>[8]</sup> : 审计委员会、财务委员会。其他常设和临时委员会,由理事会不定期设立
柏林洪堡大学	评议会下设常务委员会(7个) <sup>[9]</sup> : 发展规划委员会、财务预算委员会、科学研究与学术后备力量委员会、教学与学习委员会、媒体委员会、本校地位发展委员会、促进女性发展委员会(评议会可设其他委员会或授权工作小组就特殊问题进行调研)
慕尼黑大学	评议会为大学校领导行使职能提供咨询,设有中心委员会(4个) <sup>[10]</sup> : 发展规划委员会、科研委员会、教学委员会、学术调查委员会

上述几所世界一流大学的横向委员会建设有如下特点:第一,管理大学的权威机构(美国大学的董事会、英国大学的理事会、德国大学的评议会等)下均设有委员会组织。各大学的章程中都有较大篇幅规定委员会组织的具体名称、职责,甚至人员组成等。比如,耶鲁大学章程中明确规定:“校长和其他资深董事协商后提名,经董事会选举产生(除重大事务委员会以外的)各委员会委员及

主席。各委员会至少应有三名或三名以上的董事组成。各委员会应安排各自会期,并在需要时向董事会或重大事务委员会报告。”<sup>[4]</sup>斯坦福大学规定,每次董事会例会之前先召开常设委员会会议。由此可见,委员会组织是这些大学治理的极其重要的有机组成部分。第二,委员会一般分为常设委员会(Standing Committees)和特别委员会(Special Committees)。常设委员会是学校的常

设组织,特别委员会是临时性组织,负责某些专项任务,任务结束或届满后自行解散。委员会下也可再设分委员会或工作小组。大学的权威机构有权根据需要设立委员会。比如,牛津大学规定:“理事会可根据具体情况,不定期地设立其他的常设委员会或临时委员会。”<sup>[7]</sup>耶鲁大学规定:“董事会可以在其认为必要的情况下临时组建其他委员会,就有关大学的事务向董事会或大学提供建议。”<sup>[4]</sup>加州大学规定:“一个特别委员会自任命之日起期限为一年,届满时该特别委员会被视为解散,除非设立该特别委员会时由董事会特别授权或每年由董事会特别授权其在更长时间内存续。”<sup>[5]</sup>“每个委员会可以根据委员会工作的需要设立小组委员会,但小组委员会仅仅因需要和服务于特殊目的而设立。每一个小组委员会的成员应由其所属的委员会主席任命,且每一个小组委员会自任命之日起任期应不超过一年,届满时小组委员会权力失效,除非设立时由董事会特别授权或每

年由董事会特别授权其在更长时间内存续。”<sup>[6]</sup>第三,委员会的职能主要是为学校的权威机构(董事会或理事会或评议会等)提供决策咨询(也有一定程度的决策权力)。咨询意见一旦被权威机构通过,就会成为学校制度的一部分,能够长期延续下去。研究对事业发展长期有效的制度和机制,而不仅仅研究具体事项如何解决,是中外大学委员会组织的显著区别。第四,委员会一般都有严格的会议程序或者章程,委员会需要定期提交工作报告或咨询报告。剑桥大学规定,理事会可要求常设委员会、特别委员会提交年度报告,报告须遵守理事会认为合意的规定。根据实际情况,理事会在征询该机构意见后认为有必要公示该年度报告的,则应在《剑桥大学通讯》上刊发该报告<sup>[11]</sup>。

通过对比我国大学与美、英、德等世界一流大学的横向组织,发现二者差别较明显(见表3)。世界一流大学在横向组织建设方面的成熟经验值得我国大学学习和借鉴。

表3 我国与世界一流大学横向治理组织情况比较

	数量	成立或撤销	分类	性质	人员组成	工作程序	作用发挥
世界一流大学	较少	董事会或理事会或评议会等授权和撤销	区分常设与临时	多为咨询决策	严格规定人数,由岗位和选举结合产生	有严格规定,定期召开会议,定期提交咨询报告	不可替代,较好
我国大学	较多	党委常委会或校长办公会成立,往往没有撤销	没有区分	多为事务处理	比较随意	比较随意	不均衡

#### 四、对我国大学横向治理组织的建议

目前我国大学普遍对横向组织认识不深,定位不准,建设不够。而改善我国大学治理的基本思路离不开对纵向治理结构和横向治理结构的改造。纵向治理主要是做减法,权力分流,压缩层级;而横向治理主要是做加法,增加职责,扩大领域。从这个意义上讲,横向治理更为重要,更接近大学治理的本质和核心。

##### (一) 深化对横向治理组织重要性的认识

目前我国大学的横向组织职能远没有达到明茨伯格提出的作为“技术结构”的职能,即向“战略高层”提供战略规划、决策咨询等职能。深化对横向组织重要性的认识,在一定程度上也回答了当下我国大学治理中“去行政化”的问题。如果说大学治理“行政化”体现在学术权力由纵向行政机构掌握把持的话,那么,“去行政化”则体现在学术权

力由横向委员会组织掌握把持,权力实际上是在纵向结构与横向结构之间流转,这是对大学横向治理组织重新认识的关键内容。

##### (二) 重新定位横向治理组织的职能

我国大学的横向组织职能几乎等同于纵向机构的职能,主要定位在处理具体事务上,只不过处理的具体事务涉及多个党政机构需要“横向”进行协调而已。重新定位的横向组织职能要从原来的一维向三维过渡,即由单纯事务性处理向事务处理、决策咨询、制度建设过渡。这三维可以看成是一个递进过程,事务处理仅是浅层次的初级职能;对重大事项提供决策咨询意见、影响学校重大发展的职能则更加进一步;而最终能够形成制度,成为章程的一部分,长久地对学校建设和发展产生影响,则是高层次的职能。最后一项职能对我国大学来说尤其重要,我国大学的掌管者总有忙不完的事情,而国外大学的掌管者更多关注于“制

度”。“制度”与“事情”的区别在于“制度”是千差万别的“事情”背后的梳理和规范,是长久的解决问题之道,更具有彻底性和根本性。从这个意义上讲,我国大学横向治理组织更需要强调决策咨询和制度建设的职能。

### (三) 梳理改造原有横向治理组织

我国大学现有的“横向组织”很多处于“隐性”状态,师生不清楚,职能部门不了解,甚至组织成员本身都不知自己身在其中,这样的“横向组织”不仅不能发挥作用,而且会给学校治理的权威性、严肃性、公信力带来很大的负面影响,梳理和改造现有“横向组织”非常必要。事实上,正如前面分析的那样,目前我国大学横向组织绝大多数的职能是处理具体事务,这些事务往往是上级部门或校外一些机构组织布置给高校的工作,由于校外与校内机构组织不对接,这些工作往往需要几个部门联合完成,于是成立了一些由多部门人员参加的所谓“横向组织”。建议除了少数具有决策咨询性质的横向组织予以保留以外,其他组织原则上一律撤销,其原有的协调处理具体事务的职能交还给各位校级领导,因为校级领导本身就具有协调各职能部门的职能,再成立横向组织有冗余之嫌。

### (四) 设计架构新型横向治理组织体系

改革现有的横向治理组织体系是横向组织建设的重点。新型横向组织体系构成要精简高效、宁缺毋滥,一般可划分常设委员会和临时委员会两大部分。常设委员会可按学校事业发展大类进行建设。所谓事业发展大类,主要指教学、科研与学科、人才队伍、开放办学、行政管理、后勤保障、财务与筹资、党建等类别,以这些大类为单位成立委员会组织,数量一般在10个左右。借鉴美国大学委员会人员构成须有一定数量的董事会成员,我国大学的委员会组织也可吸纳分管该大类工作的校级领导加入其中,甚至在有些非学术类委员会中可以由分管校级领导担任委员会主任,以提高委员会的工作效能。临时委员会是落实阶段性工作或临时性任务的组织,属于一事一议,应根据工作需要而设立,随着任务完成而解体。

### (五) 明确横向治理组织在大学中的位置

无论是常设委员会,还是临时委员会,都是由党委常委会(党委会)或校长授权成立的。根据需

要,党委常委会(党委会)或校长可增设或撤销委员会组织。授权成立也就意味着委员会组织要向党委常委会(党委会)或校长负责。这样,也就明确了委员会组织在大学治理中的位置,即在党委常委会(党委会)或校长之下,党政职能部门之上。委员会组织主要为“战略高层”提供决策咨询,也具有一部分具体事务的决策权力。党政职能部门主要执行党委常委会(党委会)或校长的决策,也会承担一部分来自委员会的决策事项以及委员会布置的调研等工作。换言之,党政部门既是“战略高层”的决策执行机构,也是某类委员会组织的办事机构。

### (六) 规范横向治理组织运行秩序

为保障横向组织的运行活力,委员会组织特别是常设委员会组织要制订各自的章程或议事规则,严格依照章程或规则行使权利。委员会组织要不定期地或者按学期、学年提交工作报告或咨询报告,提出切实可行的推进事业发展的思路和举措,以及完善现代大学制度建设方面的意见和建议。国外一些大学把委员会报告看成是推动学校事业发展的重要载体,学校重大决策和重大制度的出台均依赖于这些报告,这值得我国大学借鉴。为促进委员会组织工作,还应提出明确要求,党委常委会或校长办公会在讨论一些事关师生切身利益、事关学校事业发展的重大事项时,相应委员会需要提供征求意见情况和研究论证材料,否则不予讨论通过。

### (七) 横向治理组织建设纳入大学章程

目前我国高校正在制订和完善大学章程。大学横向组织是大学治理的重要结构,加强大学横向组织建设是今后一段时间大学治理的重点和趋势,所以有关内容不仅要纳入大学章程之中,而且要在篇幅和内容上予以重点强调,这也将是大学章程中的亮点之一。国外一流大学的章程都对各类横向组织有着明确细致的规定,加之这些学校深厚的依法治校传统,横向组织均发挥了较好作用。我国大学章程也应明确各类委员会组织的职能、组成、运行等内容,这样,通过大学“宪法”能够进一步明确和提升横向治理组织的地位与作用,推动现代大学制度建设。

### 参考文献

[1] 程 星. 世界一流大学的管理之道[M]. 北京:北京



- 大学出版社,2011:166.
- [ 2 ] 明茨伯格.卓有成效的组织[M].魏青江,译.北京:中国人民大学出版社,2007:12.
- [ 3 ] 郑毅,刘文斌,孟激.组织结构视角下的中国大学行政权力泛化[J].高等教育研究,2012(6):25-29.
- [ 4 ] Yale University. The Yale Corporation By-Laws [EB/OL]. [2014-02-16]. <http://www.yale.edu/about/bylaws.html>.
- [ 5 ] University of California. The Regents of the University of California: Bylaws [EB/OL]. [2014-02-16]. <http://www.universityofcalifornia.edu>.
- [ 6 ] Stanford University. University Organization [EB/OL]. [2014-02-16]. <http://adminguide.stanford.edu/11.pdf>.
- [ 7 ] Statute VI; Council [EB/OL]. [2014-02-16]. <http://www.admin.ox.ac.uk>.
- [ 8 ] Statute A; The Chancellor and the Government of the University [EB/OL]. [2014-02-16]. <http://www.admin.cam.ac.uk>.
- [ 9 ] 柏林洪堡大学宪章[M]//张国有.大学章程(第二卷).北京:北京大学出版社,2011:221-240.
- [10] 慕尼黑路德维希—马克西米利安大学基本章程[M]//张国有.大学章程(第二卷).北京:北京大学出版社,2011:250-253.
- [11] Chapter I; The Chancellor and Government of the University [EB/OL]. [2014-02-16]. <http://www.admin.cam.ac.uk>.

(责任编辑 赵文青)

## The Status Quo and the Problems of the Horizontal Internal Governance Organization of China's Universities and Some Suggestions: A Case Study of N University

YAN Weigang

(Policy Research Office, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

**Abstract:** The horizontal internal governance organization of China's universities exists mainly in the form of committee and leadership group, whose duties mostly concern the management of specific affairs. It usually lacks regulations and has a poor performance. This is closely related to the universities' superficial understanding, misorientation and inadequate construction of their horizontal governance organizations. As construction of the horizontal internal governance organization is very important to the governance of modern universities, Chinese universities should draw on the related experience and practice of the first-class universities of other countries and push forward the construction of their modern university institution by re-locating their functions, reducing the number of their organizations, undertaking classified construction and sticking to regulations.

**Key words:** modern university governance; horizontal governance organization; committee; the first-class university in the world