

应用型高校探索

第二十二期

发展规划处编

2018年9月4日

●下半年实施“奋进之笔”要把握好“十个度”

一是制度 二是态度 三是难度 四是坡度 五是强度
六是力度 七是精度 八是大度 九是热度 十是效度

【本期导读】

下半年实施“奋进之笔”要把握好“十个度”——
教育部陈宝生部长

现代大学的治理逻辑及其在安徽工程大学的实现
路径研究——安徽工程大学 周伟

下半年实施“奋进之笔”要把握好“十个度”

——教育部陈宝生部长

7月27日，教育部党组书记、部长陈宝生主持召开2018年“奋进之笔”年中推进会。会上，部党组成员分别就分管领域形势任务以及落实重点工作的考虑作了发言。陈宝生部长在做总结讲话中指出，“奋进之笔”实施半年来效果明显，下半年实施“奋进之笔”要把握好“十个度”。

陈宝生在总结讲话中指出，“奋进之笔”是今年教育系统的高频词，已形成广泛共识，全战线都在积极开展各项奋进行动。这次年中推进会通过集体诊断、全面盘点、相互交流，充分说明年初部署是正确的，半年来实施效果是明显的，达到了“搅动一池春水”的目的，形成了“不用扬鞭自奋蹄”的机制，出现了“万马奔腾”的良好局面。

下半年要继续坚持“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神”的主旋律不变，坚持“稳中求进”的主基调不变，坚持“大兴调查研究之风和加强落实工作”的主基点不变，坚持“实施‘奋进之笔’行动”的总抓手不变，确保完成年初部署的各项任务，收获“奋进之笔”首年的“得意之作”，给党中央和人民群众交上一份满意答卷。下半年，“奋进之笔”如何实施？陈宝生部长提出“十个度”。

一是制度。要认真研究、总结经验，将“奋进之笔”从

今年的工作抓手转化为今后的工作制度，在保持连续性的前提下体现年度特色，力争把“奋进之笔”打造成教育部的品牌，把教育部打造成“奋进之部”。

二是态度。实施“奋进之笔”要把努力完成党中央部署的任务、更好满足人民群众期待的政治态度，不蛮干、不冒进的科学态度，贯穿到“奋进之笔”的目标制定、内容设定、具体实施的各个环节。

三是难度。要清楚认识到“奋进之笔”聚焦的都是制约事业发展的关键点、薄弱点，因此制定计划时要瞄准难度主动加压加码，推进工作时要跳起来摘桃子，下足功夫、用大力气来加以解决。

四是坡度。既要着眼工作中的瓶颈和短板，始终保持一步一步往上爬的状态，也要选择力所能及的坡度，加把劲就能爬上去，有效实现既定的目标。

五是强度。要把主要的精力、资源、人力配置到“奋进之笔”任务上，并在事业发展需要的阶段、时段集中发力。

六是力度。推进“奋进之笔”要充分发挥积极性和创造性，采取有力度的工作措施。在方式选择上讲究“适用性”，在工作成效上体现“显示度”。

七是精度。要精准奋进，从目标确定、资源配置、措施研制以及督查考核，都要突出精准度。

八是大度。要具备能容天下事的气度，全面了解掌握事

业发展所需的各种信息，把握好“奋进之笔”的节奏和进度，联合各方、协同推进。

九是热度。要始终昂扬向上，保持全力推进教育“奋进之笔”的热度，实现“奋进之笔”笔直奋进。

十是效度。要对“奋进之笔”的实施效果按年度或跨年度进行目标考核，确保各项任务顺利完成、取得实效。

全力推进“奋进之笔” 努力交出“得意之作”

陈宝生要求，年中推进会后即要着手谋划明年工作。要聚焦公平和质量两大主题，围绕加快教育现代化、办好人民满意教育、建设教育强国这条主线，突出教育投入和教育生态两大战略依托，抓住加强党对教育工作的领导、改革创新、依法治教三项保证，努力解决好教育事业面临的主要难题。陈部长为下半年教育工作划出了重点任务，那么，如何才能将教育“奋进之笔”的重要部署落实到位，就需要各地教育行政部门的全力配合。2018年是教育部实施“奋进之笔”的首年，希望在各方的共同努力下，能够为人民交出一份“得意之作”。

现代大学的治理逻辑及其在安徽工程大学的实现路径研究

成果来源：安徽工程大学高等教育研究项目 课题负责人：周伟

大学治理(University Governance)是大学的各个利益主体，在大学产权和管理权分离的情况下，通过一定的治理机制和制度安排，协调大学各利益相关者的相互关系，从而完成大学的办学目标，提高办学效益。大学治理一词由美国学者科尔森在其著作《大学和学院的治理》中首次提出后，便受到了广泛关注。《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》提出“完善学校内部治理，加快构建有利于高水平大学科学发展的内部管理体系，推进内部治理结构的改革，建设现代大学制度”。可以说，完善大学内部治理结构、建设现代大学制度，是提升大学治理能力的重要举措。

第一部分 现代大学的治理内涵

大学是以各种学科、专业为核心的学术组织，以及层级明晰、隶属明确的行政组织共同耦合构成的复杂的、特殊的社会组织，在经济社会中处于举足轻重的地位。大学中的教学人员既归属于学科，又隶属于行政组织。虽然同样有着教育性或学术性特征，但高校又不同于一般社会组织而呈现出自身在科研、教学以及智力服务等方面的独特价值。另一方面，高校这一社会非营利性机构在本质属性方面又区别于社会企业或行政机制下的地方组织，其相应的治理结构同样存在较大差异。

一、治理理论

从 20 世纪 70 年代开始，西方各国便开始了公共行政的改革之路。“治理危机”，由世界银行在 1989 年首先使用，主要是用来描述非洲当时的情形。但后来“治理”这个词被运用到了各个领域，其已经脱离了当时简单的表述，现在发展成为具有丰富内涵的理论，具有非常广泛的应用，比如现在常说的国家治理、公司治理、学校治理、社会治理等等，治理理论也成了当今西方学术界最流行的理论之一。

詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)是治理理论的主要创始人之一。治理并不等同于政府统治，并且两者之间的差异非常分明。在他看来，治理实质上属于管理着多个不同活动领域的相关机制，这些相关机制即使并没有经过正式地审核授权，但已发挥了相当显著的功效。与此同时，他从不同的治理定义中抽取出六项具有代表性的表述：第一，指向国家管理活动相关的治理实际上也即以节减国家和社会公共开支的方式来实现效益的最大化；第二，指向企业管理活动的治理实质上就是指对企业经营活动进行指导和监控的相关组织机制；第三，指向社会公共管理活动的治理所强调的是在政府公共服务领域运用市场化的激励机制以及相关管理机制；第四，指向与善治相关的治理是指在公共服务领域中对效率、责任以及法治等要素的关注；第五，指向“社会—控制”系统的治理所强调的是政府及其职能部门与民间、私人企

业或机构之间的有效沟通和互动；第六，指向社会自组织系统的治理也就是基于信任机制与互利原则的相关协调机制。

治理不同于统治，它强调的是系列有着共同目标的相关管理活动，并且治理所指向的行为主体并不局限于政府及其职能部门，也并不依赖于国家强制力。治理较之于国家统治有着更为丰富和深厚的内涵，治理涉及到政府中的相关机制，同时也涉及到其他社会化的、非正式的机制。

根据俞可平教授的观点，治理这一概念实质上也就是公共管理组织为实现社会公众的特定需求而在某一范围中利用公共的权威来有效维护公共秩序等，其目的在于凭借权力来实现对公民活动的有效引导和规范，从而促进社会公益的最大化。因此，也可以说治理属于公共管理活动及其过程，其中具体涉及治理权威、治理机制、治理规范以及治理手段等。治理集中关注的是通过制度手段实现在多种环境中对各权力主体的活动进行有限引导和规范，进而将社会公共利益推向最大化。从政府治理来看，治理是指政治管理的过程，它强调的是将政治方面的权威以及行政权力运用到维护社会公共秩序中，其中主要包含了政治权威相关的基本规范、针对社会公共资源进行的有效管理以及处理政治事务的相关策略等。

二、现代大学治理

任何社会组织都有治理问题，大学是一种特殊的社会组织，有其自身的发展规律和运行机制，但同样存在治理问题。大学作为介于政府与企业之间的第三部门，是一个非营利性机构，其社会价值是不能用货币的形式来量化的，是典型的公共事业组织，其基本功能是为社会提供培养人才、知识创新的公共服务。大学的公共性为用公共治理的视角来分析研究大学提供了依据，如何为实现大学的根本任务和办学理念所作出的制度安排与设计，就是大学治理(university governance)。

关于大学治理的定义，张维迎在《大学的逻辑》一书中率先提出了大学治理的概念。他指出，大学治理的基本问题是用什么样的制度才能保证大学的目标和理念的实现。由于知识传授和知识生产的特点，大学作为一个非营利性组织，理想的治理模式应该校长治校，教授治学。

大学治理的概念在广义上是指高等教育系统和大学的组织方式、权力是如何分配和使用，以及高等教育系统和高校与政府之间的关系。由于任何大学都不是孤立存在的，在外部，它们与政府、中介、市场等形成具有不同利益诉求和职责使命的权利主体，他们之间的决策配置模式就是大学的治理结构。其中，大学与外部利益相关者的关系模式是大学的外部治理环境，大学内部各权力主体的关系模式即为大学的内部治理结构。

探讨大学内部治理结构问题应从分析大学内部权力入手。根据我国现行的法律规章和高等教育运行规律，大学的有序发展主要涉及如下几种内部权力：政治权力、行政权力、学术权力和民主监督权力。政治权力（也有称为政治领导权力）指党对高校实施政治领导的组织权力。行政权力主要指校长确保学校有序运行行使的管理学校事务的行政管理权。学术权力指大学学术组织和学术机构行使的学术事务管理权。民主监督权力指学校教职工代表大会等机构行使的针对学校发展工作的咨询监督权和参政议政权。目前，行使政治权力的主体机构是学校党委会或常委会。行使行政权力的主体机构为以校长办公会为核心的校务会议决策机构。行使学术权力的主体机构是以教授为成员的学术委员会或教授委员会等学术组织。行使民主监督权力的主体机构是以全校师生为代表组成的教代会、学生会等自治组织。上述四类权力的主体机构，即是构成大学内部治理结构的核心元素。大学内部治理有效实现的过程，从本质上可还原为大学内部相关组织机构如何有效行使其职权，确保大学高效运行的过程。

第二部分 国外大学治理的主要模式及其启示

一、美国大学的治理及其启示

美国的联邦宪法规定，“凡本宪法未赋予联邦而又未禁止各州行使的权限，分别保留给各州和人民”，因此，美国的教育管理权限属于州政府。

（一）美国大学的治理特征

1. 董事会是大学的最高权力机构

公立大学的董事会成员由很多校外人员担任，而且这些人员大多是非教育领域、非学术人员，这些人员共同组成了大学的最高权力与决策机构。作为合法的法人组织对外可代表学校。在董事会的成员中，一般有州长、州教育长、大学校长、大学事务局长等政府官员；同时，由于公立大学也开始向社会筹资，接受社会各界的捐助，为此，工商界知名人士、企业财团老总等也加入到大学董事会中。

作为学校最高决策部门，法律赋予了大学董事会应有的各项权利。为了更好的管理学校，董事会通常会设置学生委员会、大学投资委员会等多个委员会分管大学各项事务。尽管董事任职没有报酬，但董事们仍视其为一项崇高的荣誉。只要是大学董事会的成员，就会积极的参与董事会例行会议，并对学校发展负有直接责任。在董事会闭会期间，常设委员会代行董事会职责，但无权作出比如任免校长等重大决策。校长拥有董事会授权的许多权力，但董事会保留最重要权力与最终控制权。董事会具有遴选与聘任校长的权力，并监督校长的各项工作。

2.教师和学生通过分享治理权参与大学内部事务

分享治理（或称共同治理），是指大学的校长、教务长等高级管理人员、一般教师职员，以及全体学生等主体共同参与大学重要事务的决定与决策。同时，除董事会外一般还设置学术委员会、咨询委员会、教授会和以校长为首的行政管理部门等机构，合理划分权责。在“共治”结构中，全体教师通过自己的利益代表主体——教师评议会。大学的教师评议会需具有顾问功能、立法功能和冲突解决功能。其会议的覆盖范围需涉及到学校的所有专业和教师的相关个人事务。其政策的提出需要经过一系列的步骤，包含政策提出、政策讨论、政策评述、政策制定等相关环节。一般来说，校长及其行政机构是大学行政权力的代表，而教师评议会和教授会是大学学术权力的代言。行政机构与评议会共同治理的模式是对大学校长权力的一种制约，也是全体教师有效参与大学“共治”的制度保障。

美国公立高校治理中学生是不可忽视的一个利益群体。学校给予学生充分空间让他们表达自己的利益诉求，并将学生参与治理的权力制度化，最大程度保证了学生的自主权。学生代表一般在学生事务委员会、学术事务委员会、基建和土地管理委员会中拥有表决权。学生参议院是美国高等学校学生参与管理的重要组织，它为学生提供了自我管理的平台。比如：调查、听取学生的意见，与学校商榷解决办法；

学生代表对校长进行定期访谈，探讨学生们最关心的问题。除鼓励学生参与高校管理外，美国联邦政府和州政府也重视和倡导家长参与学校治理，并在法律上予以认可。学校利用家长资源改善学校管理，家长则可以介入学校决策，拥有发言权，凸显其主体作用。

（二）美国大学治理的启示

美国公立高校的董事会领导的校长负责制下的分享治理制度，是美国特定历史时期和文化背景的产物，体现了多元利益主体的博弈。其启示是：

1. 多元主体通过互相制约达到动态平衡。美国公立大学董事会多由校外人员构成，半数以上的董事会在章程中都强调董事会要代表各方利益，也使得董事会的决策能全面反映社会各界的需求，权力分散，也不容易产生拉帮结派。有利于董事们处在中立、客观的位置上对学校重大进行决策。

2. 董事会的法律地位通过法律得以确立。美国公立大学董事会制度之所以得到有效运行并在学校治理过程中发挥重大作用，最大的原因是于法有据。董事会作为公立高校内部最高权力机构，是法人组织，对外可以代表学校，其权威性不容置疑。

二、英国大学的治理特征及其启示

英国高等教育历经近千年的发展，成就了当今享誉世界的高等教育地位。除个别高校外，英国绝大多数高校都属于

公立大学。从宏观层面看，英国公立大学是由中央和地方政府在共同协商与合作关系的基础上共同管理的。从微观层面看，英国公立大学则采取“校院制”，其特点是强调决策以民主原则为基础、权力来自专业权威、尽可能通过协商一致完成决策。

（一）英国大学的治理特征

1.学术权力与行政权力的分治制度

在英国，学术权力和行政权力大致平衡，两者相得益彰，各负其责。大部分英国高等院校都能很好的重视行政权力与学术权力的平衡，通过采取一系列措施保障行政权力和学术权力的相互制约，二者处于平行状态，共同承担发展重任。由教授组成的评议会全权负责学校的学术事务，由校外人士组成的理事会负责学校的行政管理，校监则为荣誉性虚衔，而由评议会和理事会协商选定的校长掌握学校的事权，校长同时作为学术权力和行政权力沟通的桥梁。大学采用二元权力结构模式，行政权力对内用于协调学校、学院和部门之间的关系，维持学校的正常运行，对外负责协调好大学与社会的关系，如教育经费、人才需求、学生就业、资源投入等。学术权力主要作用于大学规划发展方向，选择发展战略，激励学术创新等。大学作为一个独立的机构组织，离不开行政权力的贯穿，行政权力是保障大学这一机构政策运行的根

本，而大学作为高等教育之所，更离不开学术的教育与研究，因此学术权力是支配大学的内在力量。

2.大学内部组织机构之间的关联协作

英国大学的内部治理实行理事会（董事会）领导下的校长负责制。理事会（董事会）是英国公立高校在学校层面协调利益主体、实现多元利益主体利益诉求的重要机构，与学校有关联的各方代表如教师学生代表、高校关联代表、社会高等教育代表以及地方政府代表是构成大学最高决策机构的主要成员。大学管理的首席执行者是大学董事会，该部门是大学各项决策的最高制定者，同时也是把握高校发展方向的指挥人；校长在董事会领导下负责执行理事会（董事会）的决议，处理学校日常行政事务。理事会（董事会）规模根据大学自身的师资情况而定，大小不一。该部门不仅要负责大学发展的大小事务，还须重视高校发展的财政状况，明确大学发展战略和年度发展计划。

（二）英国大学的治理启示

在英国，政府部门作为国家权威的代表，社会各界作为相关利益者，都通过自己的运行逻辑，或多或少地在大学治理过程中发挥着不同的作用。其主要逻辑过程为：政府对大学进行宏观上的调控，在坚持大学管理自治与学术自由的基础上，通过引入竞争与市场等手段，增强大学主动适应社会的能力，促进大学的发展与进步；通过建立大学拨款委员会

等中介组织，作为政府与大学之间的缓冲器，协调大学、政府与市场三者关系；在大学内部，提高教师和学生群体等在大学治理过程中的地位，使他们成为大学多元治理结构中的权力主体，并对大学的行政权力、学术权力等进行制约，形成各种主体之间既相互关联又相互独立，既分工负责又合作制约的制衡结构。

高等教育与质量保障署作为英国高等教育质量保障体系的重要组成部分，是在公立高校、政府和社会之间起到了指向作用、缓冲作用和桥梁作用，并使各利益主体的诉求得到了有效地协调。在引导与指向作用方面，高等教育保障署在对公立高校进行评估时，能将政府对高校的要求与社会对高校的期望渗透到评估指标中，确保被评估大学有目的、有重点进行发展建设。在缓冲与协调作用，公立高校要求自主办学与政府要求干预间有着不可避免的冲突，高等质量保障署的存在，可以在两者之间进行缓冲，一方面传递政府的意愿，另一方面反映高校的利益诉求。

第三部分 安徽工程大学内部治理现状分析

一、按照大学章程的设计，安徽工程大学内部治理机制正逐步形成

大学章程是大学治理的依据，大学治理以大学章程为导向。好的章程引导好的治理，好的治理产生好的绩效。社会中各项事业、各项工作在章程的框架下运转，达到一种“章程”

和“治理”的良性循环，章程和治理的双向效应就体现出来了。

《安徽工程大学章程》于 2015 年 12 月经省教育厅审议通过，现已正式实施。依据该章程，安徽工程大学内部治理体系与运行机制正逐步完善。

（一）以校党委为核心的党的组织发挥着领导核心作用

根据《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见》，学校实行中共安徽工程大学委员会领导下的校长负责制。校党委按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权。校党委的领导职责主要是：执行中国共产党的路线、方针、政策，坚持社会主义办学方向，领导学校的思想政治工作和德育工作，讨论决定学校的改革、发展、基本管理制度和教学、科研、行政管理和党的建设等重大事项，讨论决定学校内部组织机构的设置，按照干部管理权限和有关程序推荐、提名、决定任免干部，保证以培养人才为中心的各项任务的完成。学校党委、院党委（党总支）、教师（学生）党支部构成了三级党的基层组织，组织和带领学校党员，发挥领导核心、政治核心和战斗堡垒的作用。

（二）以校长为首的行政组织发挥着关键性作用

以校长为首的行政组织在安徽工程大学内部的具体管理中起到关键性作用。校长是学校的法定代表人，在校党委的领导下，贯彻党的教育方针，组织实施学校党委有关决议，

全面负责学校教学、科研和行政管理工作。主要包括：拟订学校的发展规划，制定年度工作计划并组织实施；拟定具体学术管理制度，制定具体行政管理制度并组织实施；组织教学活动、科学研究、思想品德教育、社会服务和国际交流与合作；拟订内部组织机构的设置方案、学校教职工编制方案；拟订和执行年度预算方案，保护和管理校产，维护学校的合法权益等。校长办公会是学校行政议事决策机构，主要研究提出拟由党委讨论决定的重要事项方案，具体部署党委决议的有关措施，研究处理教学、科研、行政管理工作。学校行政工作实行校长领导，副校长协助分工负责，职能部门组织实施的工作机制。

（三）以教授为代表的学术组织发挥着学术引领和规范作用

教授们具有高深的学术造诣，是各学科专业的权威力量，在各类学术活动和教学活动中发挥重要的影响与支配力。根据章程，安徽工程大学现设置了校学术委员会、校学位评定委员会和校教学委员会。校学术委员会是校内最高学术机构，在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等项中发挥着决策、审议、评定和咨询等作用，致力于维护学术自由、学术平等，鼓励学术创新，促进学术发展和人才培养，提高学术水平，保障教师在科研和学术事务治理中的主体作用。校学位评定委员会是学校学位事务的决策机构，负

责学位评定、授予和撤销以及学位争议的裁定等事项。校教学委员会是学校教育教学管理中重要事项的指导、咨询、审议、决策和监督机构。

（四）以教师与学生为代表的相关组织发挥着民主管理和监督作用

广大教师和学生是行使大学民主权力主体。广大普通教师人数众多，他们奋斗在学校教学科研第一线，承担着大量的教学任务和繁重的科研任务；他们了解学生所需所求，对课程建设、专业建设、教学计划都有发言权。同时，广大教师还是学术活动的基础力量，其在大学中的影响力不可替代，因此，教师群体的主体地位应当受到足够的重视。根据章程，安徽工程大学设置有学校教职工代表大会和学生代表大会，各学院也成立了学院教职工代表大会和学院学生代表大会。学校或学院教职工代表大会，是教职工依法参与学校或学院民主管理和监督的基本形式。学校或学院学生代表大会是学生依法参与学校或学院民主管理和监督的基本形式。学校教职工代表大会的主要职责包括：认真宣传党的教育方针，积极推进学校的建设、改革、发展和稳定；引导教职工正确处理国家、集体、个人三者利益关系；如实反映教职工建议、意见和要求，维护教职工合法权益；依照法律法规行使民主管理和民主监督各项职权。学生代表大会主要职责包

括：讨论学校与学生权利有关的重大改革方案和重要规章制度，收集和反映学生代表对学校工作提出的意见和建议等。

二、尚存在的不足

（一）以教授为载体的学术权力没有得到充分实现

学术权力大致可以分为三类：一是学术规范权；二是学术评价权；三是学术资源配置权。学术规范权，是对学术发展所要求的质量标准、运行秩序等进行规范的权力，如教学方案的确定、教材的选用、学制的确定、学科专业的划分、学位的授予标准等。学术评价权，是根据需要进行考试、考核、评估、评审、奖励或惩处的权力，如毕业证书的颁发，学位的授予，学术岗位的聘用、晋升或者解聘等，这些都属于学术评价。学术资源配置权，包括人力资源的调配、经费的投入、学术平台的使用等。当前，以教授为载体的学术权力没有得到充分实现，学术权力作用的发挥受限制。在二级学院，教授委员会对涉及到学科、专业建设规划，自主设置（撤销）或者申请设置（撤销）的学科、专业、科研平台、人才培养方案，学术机构设置与撤销方案，科学研究规划及年度计划方案、教师职务聘任制度和办法，学术道德规范，重大学术交流活动、对外学术交流合作规划等事项只具有审议权。在实际运行中，学术组织体现“咨询”、“审议”、“审核”职能的较多，彰显“评议”、“决定”效能的较少，学术权力的组织表达强度明显较低。通过“审核”“评议”的学术事务几乎

难以“决定”,即便已经经过“决定”,也仍需经学院党政联席会议研究通过“定音”,权力的最终落脚点依然为行政组织。

(二) 二级学院党委书记与院长存在权责模糊现象

目前学校二级学院,实行的是“党政分工合作,共同负责”领导体制。二级学院党委“统一领导学院工作”,是二级学院法定领导体制中的主体,在二级学院中具有政治领导核心地位。但同时,二级学院院长作为二级学院的行政负责人,掌管着二级学院的教学与科研工作,在二级学院中具有行政主体地位。在二级学院治理过程中,二级学院党委书记和院长在二级学院中都具有“一把手”的地位,对二级学院重大事项都有决定权。在这种情况下,就会引发二级学院政治权力与行政权力的交叉问题。二级学院运行中如果出现棘手的问题时,权力双方可能会主动放弃自己的权力,甚至为了维护自己的利益推诿本来属于自己责任。

目前,二级学院实行“党政联席会议制度”,党政联席会议制度对于保证二级学院正确的办学方向和健康发展发挥了重要作用。然而,党政联席会议不是领导体制,只是议事制度或运行机制。领导体制应该包含党政各自的职责及党政关系,如大学实行党委领导下的校长负责制,这一体制既明确了党政之间的关系,也明确了党政的职责,即党委领导和校长负责。而党政联席会议制度只是明确“院工作中的重要

事项，要经过党政联席会议，按照民主集中制的原则集体研究决定”，却并未明确党政之间的关系和党政的职责。

（三）学生群体参与二级学院治理力度不足

学生作为二级学院最多的利益主体，参与二级学院治理具有必要性。但学生在二级学院中参与治理的作用没有得到有效发挥，学生参与治院及管理未得到足够重视。学生参与学院民主管理的内容和范围都非常有限，管理者给予学生的参与管理的权利主要体现在日常生活、社团活动、奖学金评定、文体活动等等，但对有关二级学院重大层面上的问题，学生只是被动的接受者，这导致了学生在二级学院治理中的严重缺位，堵塞了学生参与二级学院治理的渠道，影响了学生参与学院的信心。二级学院都拥有自己的学生会组织，像大学生学生会、研究生学生会等。但二级学院管理者对学生参与治院的信度不高，学生对于管理者所表现出来的姿态信度也同样不高，在有限的参与治理氛围内产生的效果对二级学院治理的作用是有限的。

（四）教职工代表大会制度的实施需要加强

首先，部分学院领导对教代会的认识不够。部分学院领导的民主意识就不强，在教代会问题上并没有认识到它的重要作用，把教代会制度当成了形式，有其名而无其实。尽管教代会的召开可能能够定期进行，但开会往往形式大于内容，会议往往开成了“举手会”，会后无活动，无检查，无落

实。而且对于学院的一些本来应该由教代会表决的重大事项和决策，有些二级学院却避开教代会。教代会仅仅是象征性的存在着，而涉及不到或解决不了实质性内容，尤其是遇到涉及教职工切身利益、重大财务开支、学院发展等此类重大问题的事情时，教代会更是被放在一旁，完全忽略。这种情况极大地影响了教职工对参与教代会的热情和信心，挫伤了其维护自身权益及参与学校民主管理的积极性。其次，教代会组织结构不够完善。虽然每个二级学院都设立了教代会，并且多数能够定期开会，比如每年一到两次。但是，每年教代会会议的召开时间都很短，通常一天的会期甚至更短。毫无疑问，一天会期绝对不能解决全年的问题。现实中普遍存在的问题是教代会闭会期间，代表忙于本职工作，仅是在开会时才想起自己的代表身份。教代会闭会期间缺少正常运行的组织机构，教代会这一制度体系的作用无法正常发挥。

第四部分 安徽工程大学内部治理的优化路径

一、强化二级学院学术权力与行政权力的平衡

在英国，学术权力和行政权力大致平衡，两者相得益彰，各负其责。大部分英国高等院校都能很好的重视行政权力与学术权力的平衡，通过采取一系列措施保障行政权力和学术权力的相互制约，二者处于平行状态，共同承担发展重任。

学术权力，是由专家学者拥有的影响他人或组织行为的一种权力形式，其权力来源是科学真理和专业知识。哈佛大

学前任校长德里克·博克教授曾指出，“为了保证知识的准确和正确,学者的活动必须只服从真理的标准,而不受任何外界压力,如教会、国家、经济利益的影响”。行政权力,是依靠国家法律、政府意志、社会要求、学校规章等手段,形成的影响、支配高校内部成员和组织机构的一种权力形式。行政权力随着大学规模扩大、功能多样、结构复杂、大学与社会联系日益紧密而变得日益重要。如何平衡二级学院的学术权力与行政权力?首先,正确界定学术权力的范围。大学作为培养人才、从事科学探索的机构,没有学术权力不行。是否重视学术权力会影响到一所大学的学术风气和氛围,影响到一所大学的创新能力。但是,学术权力不能无限夸大,不能剥夺和取代行政权力。比如,在学科建设、课程设置、职称晋升等学术事务中,学术机构具有决策权;而在教师聘任、人事任命、对教师业务水平的考察评价等,但学术机构的建议不能取代行政权力的最终决策权。其次,行政负责人要处理好两种角色。一般来说,二级学院院长既是行政负责人,又是学术带头人,因此集学术权力与行政权力于一身,这种双重角色使院长在决策和执行中都发挥重要作用且承担重要责任。院长权力的行使可按以下两种模式:一是决策与执行分离型,即院长不担任教授委员会主任,只作为当然成员参与集体决策,由其他资深教授担任委员会主任并做出最终决策,院长只负责对决策结果的执行和协调;二是决策与执行

结合型，即院长同时兼任教授委员会主任，组织教授委员会成员进行集体决策，同时，作为行政负责人，负责对决策结果的执行和反馈。

二、健全二级学院党政联席会议制度

首先，要进一步明确党政联席会议、院务会、党委会的职责任务。明确党政联席会议是二级单位的主要决策形式，主要任务是研究本单位的重大问题和重要事项，沟通情况、协调关系，发扬民主、集体决策。凡涉及本单位建设、改革、发展、稳定的重大举措、重要事项、重大问题应提交党政联席会议讨论决定。关于日常教学、科研及行政管理等常规性工作、一般性事务及不必做出重大决策的事项可以交由院务会研究讨论。关于党的建设、思想政治工作的常规性工作、一般性事务及不必做出重大决策的事项可以交由党委会研究讨论。其次，要认真践行民主集中制。要彰显集体领导作用，必须避免个人专断。践行民主集中制应注意三个方面：一是强化民主意识与集中决策职能结合。二是二级学院党政主要负责人会前要充分沟通酝酿，交换意见，根据议题内容分别主持会议，按照民主集中制的原则集体研究决定。三是建立健全二级学院党政联席会议协调运转的规章制度，党政之间既要明确职责，又要协同合作；既要合理分工，又要形成合力。对于重大事项的党政联席会议议题，在会前应进行广泛的调查研究，充分征求群众意见，提出初步意见或两个

以上方案后，再上会讨论研究。二级学院党政联席会议只有尽可能广泛听取各方面意见，凝聚各方面共识，调动各方面积极性。再次，要明确党政联席会议决议的实施步骤。党政联席会议作出的决定要由分管领导组织实施，其他领导成员积极配合，办公室主任负责执行中的信息反馈；班子成员在各自分工职责范围内的日常工作，应独立负责地开展，一般不再提交会议讨论；党政联席会议决定、决议的内容必要时要及时地传达给学院的全体职工，院党委要加强协调，保证决定顺利落实，并对决定贯彻落实。

三、健全学生组织参与学院治理机制

美国公立高校治理中学生是不可忽视的一个利益群体。学校给予学生充分空间让他们表达自己的利益诉求，并将学生参与治理的权力制度化，最大程度保证了学生的自主权。

健全学生组织参与学院治理机制，提升参与治理的效果，首先，要提高学生参与治理的意识和素质。要培养学生组织敢于担当、敢于负责，注重集体属性和共同利益，充分发挥主观能动性，自愿自觉地参与大学内部治理。其次，拓宽信息流通渠道。拓宽学生组织参与大学内部治理的信息流通渠道，强调参与治理的深度和广度，避免决策制定过程中的认知盲区，进而推及到决策制定的全部过程。畅通的信息传递机制为学生组织参与大学内部治理提供了现实可能性。随着自媒体时代的来临，多媒体、互联网等辅助手段逐渐融入教

育领域。互联网的交互性和便捷性不仅简化了复杂的工作程序，也为大学系统中的信息流通提供了高效便捷的新途径。

四、进一步完善教职工代表大会制度

首先，要增强教职工的民主意识和参与意识。教代会是广大教职工参与学校民主管理和监督的舞台，广大教职工的民主意识和参与意识对教代会至关重要。但是，部分教职工也存在一些对民主参与不太有利的缺点，比如部分知识分子埋头学问，两耳不闻窗外事，对本专业外的事不感兴趣，有些知识分子自认清高，不屑于参加教代会等，这些情况会影响教代会职能的发挥。因此，要通过宣传，增强教职工的民主意识，特别是对教代会的参与意识。同时，为保证教代会质量，要把那些关心学校发展，来自基层，并且与基层教职工同呼吸，愿意做群众代言人的教职工选入代表队伍，以确保教代会是广大教职工的教代会。其次，要注意通过培训等途径提高代表水平，经过不断地学习让教职工代表增强责任感和使命感，牢记自己的责任和义务，真正为广大群众服好务。要保证教职工代表不脱离群众，有计划有针对性地对事关学院发展的重大问题以及教职工生活中的困难，进行调查研究、归纳总结，并且提出可操作性强的意见建议。培训内容主要有：政治思想教育，只有拥有了良好的政治素质才能真正为广大教职员工代言；法律知识培训，只有深入了解并且熟练掌握有关教代会的基本法律法规，才能更好地并且依

法为教职员服务；业务技能培训，熟练地基本业务是为教职员服务的最基础的保障。再次，要健全教代会提案制度。做好教代会提案工作，能够进一步推动学校的民主建设进程，切实维护广大教职员的合法权益；同时，提案工作好坏也会直接影响广大教职员对教代会制度本身的想法和信心，直接关系到教代会本身的发展。一是要提高提案征集质量。要把那些关系到学校发展，关系到广大教职员切身利益、受到大家普遍关注的事务作为提案重点；还要注意从学校实际出发，实事求是，保证提案的可行性、操作性和科学性，避免过于理想化而失去操作性；更要注意调查研究离不开基层，要切实从基层出发进行深入研究。二是要准确把握立案尺度。要对提案区别对待，分类审核；要反复论证，不是原封不动的把提案建议直接拿到会场，而是在原意见基础上进行加工斟酌。三是要强化督促提案落实。要建立提案的双向反馈制度，要保证提案的内容及时地公布给广大的教职员，保持公开透明的工作环节，对于提案情况的落实不仅要准确无误地反馈给提案人员，还应该反馈至学校领导进行专门研究。