

中国特色世界一流大学内部治理体系的建设路径研究

刘裕彤

(湖南科技大学 湖南湘潭 411100)

摘要: 建设世界一流大学是我国高等教育强国建设的关键一招,当前“双一流”建设进入深化阶段,内部治理体系完善成为核心影响因素。我国高校内部治理存在治理理念滞后、治理结构不健全、治理主体单一等突出问题,其成因涉及制度供给与执行偏差、权力结构失衡、治理文化惯性等多方面。为破解这些困境,需立足中国实际,通过重塑先进治理理念、构建科学治理结构、完善多元治理主体建设等路径,重构中国特色世界一流大学内部治理体系,这对推动“双一流”建设提质增效、实现高等教育高质量发展具有重要意义。

关键词: 世界一流大学; 内部治理体系; 大学治理

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i7.609

建设世界一流大学是全球主要高等教育强国的核心战略抉择,更是我国提升高等教育综合实力、服务国家战略需求的关键举措。当前,我国“双一流”建设已步入深化发展的关键阶段,在外部政策支持、资源供给等条件逐步得到保障的背景下,内部治理体系的完善程度日益成为决定建设成效的核心变量。然而,我国高校内部治理仍面临治理理念滞后、治理结构不健全、治理主体单一等突出问题,这严重制约着“双一流”大学核心竞争力的提升阻碍了我国高等教育的内涵式发展^[1]。因此,深入剖析现存困境的根本成因,探索契合中国特色的世界一流大学内部治理体系重构路径,既是破解高校内部治理难题的有效途径,更对于推动“双一流”建设提质增效、实现高等教育强国目标具有重要的理论意义。

一、我国大学内部治理体系的现存困境

当前,我国高校正经历从传统管理向现代治理的转型,并取得了阶段性的成效。然而,受历史沿革、文化积淀等多重因素影响,大学内部治理仍面临一系列深层次挑战,集中体现为治理理念的滞后、治理结构的不完善以及治理主体的单一性,阻碍着治理效能的进一步提升。

(一) 治理理念滞后: 官本位桎梏与法治弱化并存

我国大学治理理念滞后的核心症结在于官本位思想根深蒂固、法治约束弱化与治理认知偏差。长期以来,官本位思想主导治理逻辑,政治权力与行政权力凌驾于学术权力之上,形成“官大学问大”的“人治”格局,导致行政权力挤压学术权力空间,大学越来越偏重求知育人、科研创新与服务社会的核心使命^[2]。同时,法治实施存在显著落差,《高等教育法》及校内章程虽构建了“有法可依”的制度框架,但缺乏刚性执行与权威保障,面对实际权力时难以形成有效制约,制度约束力被大幅弱化。此外,部分大学对“中国特色现代大学制度”理解表层化,存在机械照搬西方治理模式的倾向,忽视其与中华民族历史文化的适配性,导致校内治理共识缺失,权力群体与核心利益主体间价值疏离,引发多元利益冲突。

(二) 治理结构不健全: 权责失衡与监督机制缺位

我国高校治理结构存在的核心问题,集中表现在党政权责界定模糊、基层权责配置失衡与民主监督机制失效

三方面。在党政权责层面，尽管《高等教育法》明确规定实行“党委领导下的校长负责制”，但实践中党政权力分工笼统，“重大事项”界定不明，导致权力交叉、以党代政或党政不分等现象频发^[3]。在基层权责配置层面，高校内部“金字塔形”的科层结构导致纵向权力失衡，基层学术组织面临权责不对等的困境^[4]。校级层面掌握核心资源配置权与决策权，院级及以下基层组织虽承担大量教学科研与管理责任，却缺乏足够的人事权、财权支撑，在财政分配、专业设置、招生等关键事务中仍无实质话语权。在民主监督层面，监督机制的失效导致权力运行缺乏有效制约。教师代表大会、学生代表大会等民主监督组织未能充分落实管理与监督职能，多沦为附属机构，仅参与政策层面讨论而无实际决策权。

（三）治理主体单一：多元参与不足与民主效能弱化

英国著名教育家埃里克·阿什比曾说：“大学的兴旺与否，取决于内部由谁控制。”^[5]而我国高校治理面临着主体单一的核心问题，具体体现为多元利益相关者参与缺位、决策主体构成固化与民主监督效能虚化。2020年教育部发布的《教育部关于进一步加强高等学校法治工作的意见》明确指出，“广大师生对民主、法治、公平、正义的诉求日益增长，参与学校治理和保障自身权益的愿望更加强烈。”但在高校治理实践中，师生、合作企业、校友等核心利益相关者却普遍处于边缘化境地，既有的民主监督组织大多难以对重大决策形成实质性制约，制度效能未能充分彰显。当前高校治理格局主要由政治权力精英、行政权力精英与学术权力精英主导，党委会、党委常委会等核心决策机构中，普通教师、青年学生、工勤人员等群体代表缺位明显，导致教学和科研一线的真实诉求难以有效传递至顶层决策。其中，学生参与治理的制度保障尤为薄弱，参与角色与合法身份缺乏明确界定，并且多局限于条块化事务或学生活动类工作，难以全程融入学校整体决策，参与权仅停留在形式层面。

更为关键的是，民主监督主体普遍缺乏制度赋权和配套资源，监督权限的边界模糊、履职的保障不足、问责机制的长期缺位，导致其对重大决策难以形成有效制约，民主监督的制度设计和治理实践之间存在明显落差。这背离了高等教育内部治理法治化、民主化的改革方向，制约了办学自主权的规范行使。

二、我国大学内部治理体系困境的成因分析

我国大学内部治理体系存在的种种弊病，是制度供给、权力结构、文化惯性等多因素交织作用的结果，有必要对其形成原因进行深入分析。

（一）制度供给与执行偏差：法治框架的刚性不足

顶层法规和内部章程的实施效能之间存在显著落差，成为治理困境的制度根源。《高等教育法》等核心法规对“党委领导、校长治校、教授治学”的权责界定多为宏观原则性表述，未明晰学术委员会、教代会的决策边界，导致权力运行依赖行政惯例而非法定规则。政府“放管服”改革存在不均衡问题，人事、经费、招生等关键办学自主权未完全落地，同时放权后的事中事后监管缺位，高校自主治理缺乏规范引导。“双一流”建设、学科评估等外部评价以科研论文、项目经费等量化指标为核心，形成功利化导向，倒逼高校优先配置资源于短期产出，严重挤压教学与基础研究治理空间。多数高校章程照搬上位政策文本，未结合校情制定配套实施细则，且缺乏章程执行的监督、问责与动态修订机制，使其沦为“一纸空文”，法人治理的制度基础悬空。同时，校院两级委托代理关系失衡，校级行政掌握核心资源配置权与审批权，二级学院治理权被过度压缩，学术组织逐渐沦为行政执行附庸，制度设计的分权目标在实践中异化为集权运行。

（二）权力结构失衡：科层逻辑对学术逻辑的挤压

大学最根本的任务之一是学术研究，然而科层制管理模式的泛化导致权力配置呈现系统性失衡。行政权力全面面向学术事务渗透，人事聘任、职称评审、学科建设等核心学术事务往往由行政权力主导决策，学术权力被边缘化，难以对治理过程形成实质性影响。政治权力、行政权力、学术权力之间缺乏常态化协同与制衡的平台，纪检、审计、学术监督等监督主体多依附于行政体系，独立监督效能弱化，决策、执行、监督职能交叉重叠。此外，各利

益相关者之间缺乏制度化协商渠道，行政部门、学术团队、师生群体等形成“部门本位”博弈，资源分配与决策过程碎片化，整体治理合力消解。

（三）治理文化惯性：传统观念与现代治理的价值冲突

传统观念对现代大学治理形成深层桎梏。官本位文化长期渗透高教领域，行政职级等同于学术地位的认知根深蒂固，学者“双肩挑”后角色向行政倾斜，学术共同体的自治传统被行政等级文化替代。高校内部治理长期呈现封闭性特征，校友、行业、社会公众等外部主体难以实际参与校内事务，因此形成“内部循环”的模式，严重忽视了多元利益诉求，与现代协同治理理念相悖。同时，工具理性至上的管理文化盛行，量化评价、指标驱动的治理逻辑压制学术自由与创新，使治理目标偏离高等教育立德树人的本质，沦为资源争夺与指标完成的工具化运作。

三、中国特色世界一流大学内部治理体系的重构路径

为推动中国特色世界一流大学建设，必须系统重构其内部治理体系。这一重构需以先进治理理念为引领，以科学治理结构为支撑，以多元治理主体为基础，实现三者的协同增效，从而为我国高校的内涵式发展与核心竞争力提升提供坚实的制度保障。

（一）重塑先进治理理念：锚定方向与价值引领

重塑大学治理理念是一项系统工程，需要立足中国实际、遵循法治规律、运用系统方法，构建中国特色现代大学治理体系。首要的就是旗帜鲜明地坚持党的全面领导与社会主义办学方向，将服务国家战略作为核心使命，把立德树人根本任务、科研创新攻坚职能与资政服务社会责任深度融入治理全过程，这既是对我国高等教育发展经验的深刻总结，也是办好人民满意教育的根本保证。^[6]在此基础上，还要以法治为根本准绳，使依法治校与依章治校有机结合起来，通过法律规范明确政府、高校及内部多元主体的权责边界，建立健全法律监督与权力救济机制。政府要简政放权、转变职能减少对高校内部事务的过度干预，与此同时大学必须“接得住”，提升自主管理能力与责任担当，确保权力下放后能够规范高效运行，从而实现政治规约、学术自治与社会责任的融合共生。与此同时，还需运用系统思维将大学视为有机生命整体，在保障各主体合法权益的同时更加注重整体价值的实现，避免因过度强调权力分散而导致的治理碎片化与失衡，使决策权、执行权、监督权在既相互制约又相互协调的框架下运行，确保公共资源始终服务于人才培养、科学研究等核心使命，在实践层面，权责清单的划分与运行规则的制定不能仅满足于各主体不越界，更要注重“系统性”原则，强化顶层设计，促进各类治理要素的协同联动，形成治理合力。

（二）构建科学治理结构：优化配置与权责协同

构建具有中国特色的大学内部治理结构，需通过明确制度架构、优化权力配置、完善校院协同，形成系统完备、科学规范、运行有效的治理体系。在核心制度架构层面，应坚定坚持党委领导下的校长负责制，明确党委履行管党治党、办学治校的主体责任，校长在党委领导下依法独立行使行政管理职权，同时不断完善党委全委会、常委会、校长办公会议事决策机制，确保各项决策做到科学民主、规范有序。在权力配置模式上，需构建“差序格局”的权力运行体系，突出学术权力的核心地位，推动行政权力、政治权力、学生权力围绕学术权力协同运作，明确各类权力的边界范围与功能定位，同时注重协调政治权力、学术权力、行政权力三者关系，打造分工明确、相互制衡、运行高效的权力制衡机制^[7]。在校院两级治理层面，要强化学校层面的统筹治理职能，聚焦战略规划、资源配置等全局性、战略性事务，同时充分赋予学院人、财、物等方面的自主管理权，明确学院作为教学科研工作的主体地位，推动学校统筹治理与学院自我管理之间形成良性互动，有效激活基层学院的办学活力，为中国特色大学内部治理结构的落地见效筑牢基层基础。

（三）完善多元治理主体：凝聚合力与共治赋能

为使多元治理主体发挥实效，需要构建一个权责清晰、运转协同、制衡有效的系统性框架。首要前提在于通过制度化的权责清单，明确党委、校长、行政体系、学术委员会以及师生代表等各主体的法定职能和行权边界，确保各方在治理结构中有其位、负其责。在此基础上，必须建立常态化的协商议事平台，例如跨部门的联席会议、校务咨询委员会以及面向师生、校友的定期会谈机制，使多元诉求能够被有序纳入决策过程，增强决策的科学性、民主性。此外还必须强化民主监督的刚性约束，通过提高教代会、学代会的提案落实率，建立高效的反馈流程，并建立监督结果与考核问责的联动机制，确保监督不流于形式，权力运行始终受到有效制约。最重要的是，治理效能的长远提升有赖于共同体文化的培育。通过持续的宣传引导、能力培训与榜样示范，在校内营造“人人参与、共同担当”的治理氛围，推动所有成员从被动的管理对象转变为积极的治理主体，从而实现从制度协同到文化认同的深化，真正凝聚起共建一流大学的治理合力。

结语

建设中国特色世界一流大学内部治理体系，是高等教育强国建设的核心命题，更是回应国家战略需求的必然选择。未来，唯有持续深化治理改革，推动政治、行政与学术权力良性互动，凝聚师生、社会等多方合力，才能让大学治理回归育人与创新本源，为“双一流”建设注入持久动力，助力中国高等教育在全球格局中彰显特色、铸就卓越，为民族复兴提供坚实人才支撑与智力保障。

参考文献：

- [1] 睦依凡. 转向大学内部治理体系创新：高等教育治理体系现代化的紧要议程[J]. 教育研究, 2020, 41(12): 67-85.
- [2] 刘尧. 大学内部治理亟待突破的八大困境[J]. 高校教育管理, 2017, 11(01): 21-26.
- [3] 常亮, 李成恩. 中国特色大学内部治理体系的协调与建构--基于完善内部权力运行制约和监督体系的视角[J]. 国家教育行政学院学报, 2016, (12): 38-44.
- [4] 吴春阳, 张宝强. 地方行业特色大学内部治理的困境与纾解[J]. 江苏高教, 2021, (03): 49-54.
- [5] 阿什比. 科技发达时代的大学教育[M]. 滕大春, 滕大生, 译. 北京: 人民教育出版社, 1983.
- [6] 黄宝印, 刘永栓, 薛新龙. 加快高校内部治理体系建设坚定走好中国特色高校内部治理现代化新路[J]. 中国高教研究, 2024, (07): 19-24.
- [7] 周作宇, 岳唤唤. 协同治理：大学治理的理想状态与实践路径[J]. 清华大学教育研究, 2025, 46(06): 11-27.

Research on the Construction Path of the Internal Governance System of World-Class Universities with Chinese Characteristics

Liu Yutong

(Hunan University of Science and Technology, Xiangtan, Hunan, China)

Abstract: Building world-class universities constitutes a pivotal strategy for China's pursuit of a strong higher education system. As the development of the "Double First-Class" Initiative enters an in-depth advancement phase, the refinement of internal governance systems has evolved into a core determining factor. Chinese universities are confronted with prominent deficiencies in internal governance, including outdated governance philosophies, imperfect governance structures, and a lack of diversified governance stakeholders. Such predicaments stem from multiple root causes, such as inadequate institutional supply, biased policy implementation, imbalanced power allocation, and ingrained inertial governance culture. To address these challenges, we must ground our efforts in China's national realities. By reshaping progressive governance philosophies, establishing rational governance frameworks, and advancing the development of multi-stakeholder governance mechanisms, we can reconstruct the internal governance system of world-class universities with Chinese characteristics. This endeavor bears profound significance for elevating the quality and efficiency of the "Double First-Class" Initiative and fostering high-quality development of higher education in China.

Keywords: World-class universities; internal governance system; university governance