

牛津大学学院治理结构探析

何晓芳, 任小琴

(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将积聚在学院治理层面, 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之处。学院制是牛津大学治理制度的特色所在, 形成了以院长、学术团体、行政人员、附加人员为主体, 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, 有着完善的校院及院院作用体系。规范章程建设、保障学术自治、促进共同治理为我国二级学院治理提供启示。

关键词: 学院治理; 运行机制; 启示

中图分类号: G647 **文献标识码:** A

大学治理的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《国家中长期发展规划纲要(2010-2010)》、《统筹推进世界一流大学和一流学科建设(2015)》、《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(2017)》, 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, 学院作为高校教学科研、学科建设和人才培养的办学基本单元, 成为大学权利的聚集区, 大学治理“底部沉重”愈加明显。学院层面的治理能力和治理体系建设, 成为我国大学改革与发展的发力点。

牛津大学最大的特色便在于其学院制的治理模式。学院拥有大学具体事务的决策权和执行权, 因此牛津大学也被视为大学自治和学术自由的典范。学院制治理体系不是牛津大学生而就有的, 而是随着学院的不断发展而逐渐完善起来的。学院制不仅明确了牛津大学与学院之间的权责边界, 也详细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。研究牛津大学的学院治理结构, 对于促进我国大学治理体系和治理能力现代化的形成具有一定的启发作用。

一、校级治理框架及校院关系

牛津大学治理结构经过 900 多年的不断发展和修正, 形成了以主政大会 (Congregation) 和理事会 (Council) 为主体的二元治理结构, 以及以副校长为首的高级行政官团队 (Senior Executive Body)。主政大会是牛津大学最高的立法和权力机构, 理事会是大学主要的决策和执行机构, 以副校长为首的行政官团队是大学行政权力的代表。主政大会审议和约束理事会决议, 理事会所做的具体决策受主政大会的指导和监督, 体现了治理主体相互独立又互相牵制的特点。理事会根据《牛津大学章程》和主政大会的指导, 下设主要常设委员会来负责管理大学的具体事务, 各学院通过学院联合会进行集体决策。清晰明确的治理框架使得决策从制定到执行更加灵活、高效和民主化。具体治理框架如图 1 所示:

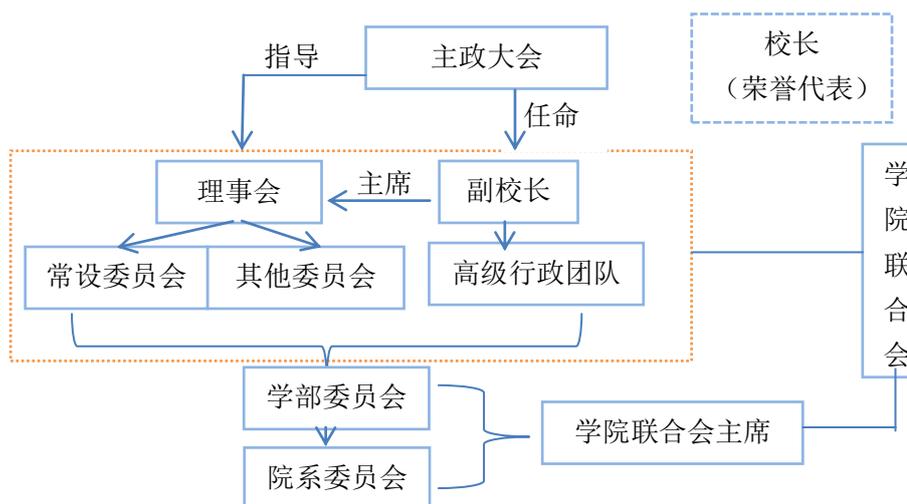


图1 牛津大学校级治理框架

Fig 1 Governance Structure of University of Oxford

主政大会（Congregation）是牛津大学最高的立法和权力机构，充当议会（Parliament）的角色，拥有最高的立法权威和广泛性权力。主政大会也是牛津大学最大的治理主体，几乎由所有的学术人员、机构管理人员、高级研究员、信息管理员、图书管理员和其他行政人员组成，目前成员人数高达 5000 人^[1]。根据《牛津大学章程》规定，主政大会负责制定大学目标与发展政策，并任命经验丰富的高级管理人员并监测目标的实现。其立法和权责范围包括：第一，审核和批准大学章程和规章的修订；第二，审议由主政大会或理事会提交的重大决策问题；第三，选举理事会和治理团体成员，并负责任命副校长；第四，决定理事会提交的修改、废除或增加法规或条例的提案；第五，授予学位，以及行使《大学章程》和《规章》赋予的其他任何权利^[2]。主政大会根据《大学章程》（statutes）和《规章》（Regulations）制定的任何政策和决议对大学所有成员均有效。

理事会（Council）是牛津大学主要的决策机构，也是牛津大学捐赠者的委托人。理事会主席由主政大会任命的副校长担任，也可自行委任两名副主席。理事会主要职能是实现大学目标和维护学术自由，包括制定执行理事会运作的一系列程序和任命符合资格的成员。理事会可按规章、法令或其他认为适当的方式，制定其业务运作程序，并确保能够履行自己在学术和财政方面的外部问责（包括审计）。理事会根据需要可随时开展深入调查，并采取相应有效的、合理的、一致性措施来予以解决。

校长（The Chancellor）是牛津大学主政大会选举产生的终身荣誉代表，是大学名义上的领袖，负责参加对外活动、主持大学庆典和学位授予大会。在校长缺席情况下，由副校长代为行使校长权力。副校长（The vice-Chancellor）才是大学真正意义上的管理者，同时，最多可任命 8 名高级技能人员担任代理副校长（Pro-Vice-Chancellors）来辅助管理大学事务，分别主管对外合作、教学、图书馆和环境设施、大学规划与战略资源以及科研创新事务^[3]。由其组成的行政官团

队是大学行政权力的代表，也是大学有效运作的推动者，其职责在《章程》中有所规定，此不赘述。

委员会系统是牛津大学事务的具体执行机构，包括常设委员会（Standing Committees）和其他委员会（Other committees）。除学术和财政政策方面之外，理事会将一些特定领域如教学、人事、战略、投资、审计等职权下放到这些执行委员会，由具备多年工作经验的专业人员负责开展大学具体事务。执行委员会就大学政策和目标向理事会提供咨询意见，商定实现目标的措施，理事会对执行结果负责。理事会除了在政策和方向上给予委员会指导，还会担任一些重要角色，如理事会主席负责主持教育委员会开展，在教学评估、学院考核、课程设置等方面发挥重要作用。高级行政官在必要时需参加委员会会议，但不是委员会成员^[4]。除法规或条例规定的委员会之外，理事会每年应向主政大会报告其现行委员会成员职权范围详细资料。

牛津大学至今共有 38 个财政独立、学术自治的学院（Colleges）和 6 所永久性私人公寓（Halls），与大学呈现一种松散联合的联邦制结构。学院是牛津大学最基本的教学单位，学院独自享有财政、人事、招生、课程设置以及教学等活动，是大学治理权力运行的主要载体，更是大学教育活动的重心所在。在大学招生过程中，大学负责协调沟通作用，最终的招生和录取权力在学院。如果大学给予一位学生录取资格，则意味着也被相应的一所学院录取。学院为学生提供住宿、餐饮、社区活动和其他设施。而大学为学生提供集中的学生服务，包括职业生涯、咨询以及图书馆、实验室和博物馆等资源。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，通过学院联合会促进教学和科研共同发展。

二、学院治理权力主体及其边界

牛津大学的学院治理结构主要由四部分构成，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。作为学院的权力主体，它们分别在不同方面对学院事务进行管理，形成了相互独立而又紧密合作的行政与学术治理系统。如图 2 所示：

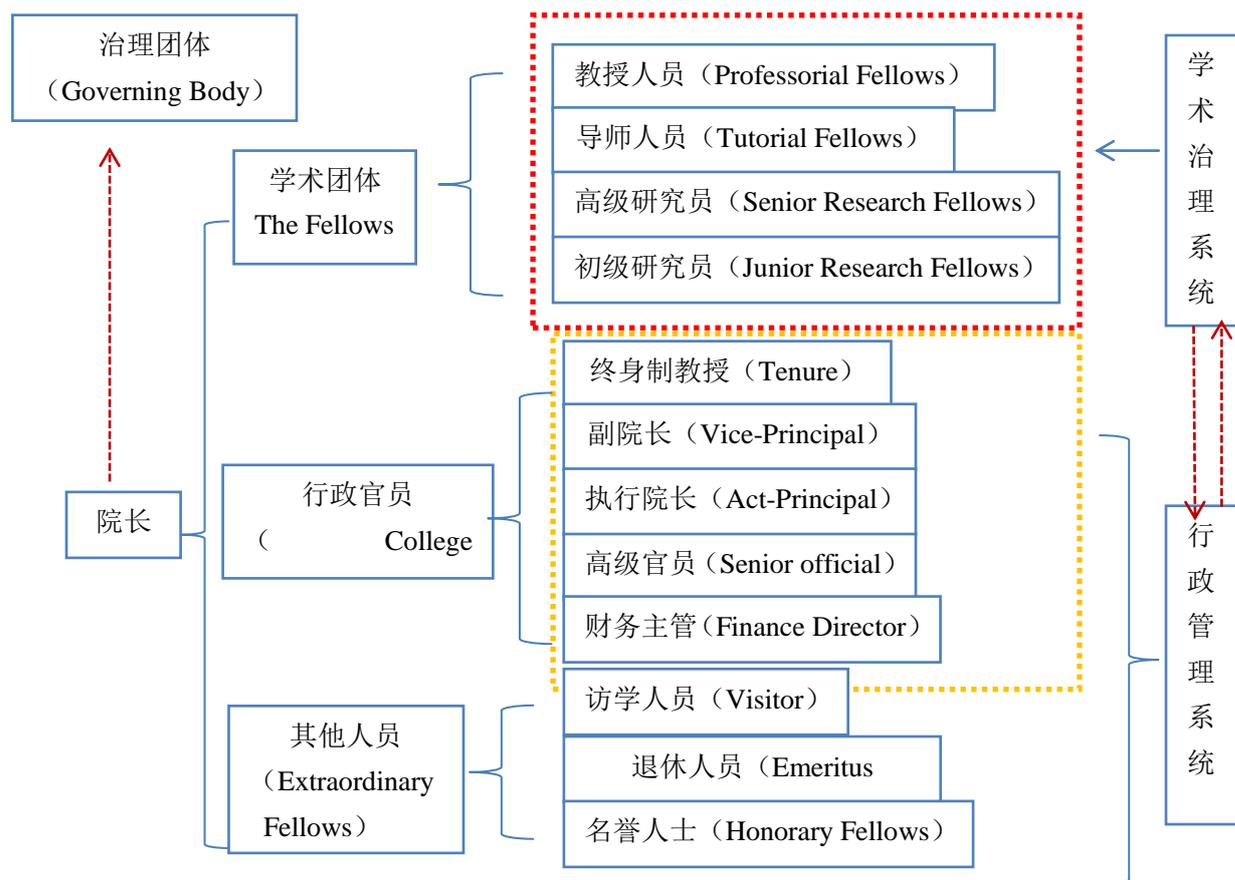


图2 参与学院治理成员构成
Fig2 College Governance members

(一) 治理团体

治理团体 (Governing Body) 是学院最高的立法机构和决策机构, 由院长、执行院长或副院长主持, 其最根本的职能是促进学院教育、教学、研究、宗教及保证学术自由^[5]。根据《1923年牛津剑桥法案》和《牛津大学章程》规定, 学院治理团体主要职权为: 第一, 有独立制定和修改学院章程和条例的权力; 第二, 制定成员任命资格和选举程序, 并选举院长; 第三, 制定学院会议程序和举行学院会议; 第四, 人财物资源的分配; 第五, 管理学院教学、科研、财务及社会事务等一切工作及其他应该管理的事项。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。治理团体负有监督学院规章制度执行, 必要时可施加一定合理的处罚^[6]。

(二) 以院长为首的行政官团队

院长 (Principal/Deans) 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。在大多数情况下, 院长由学院治理团队选举产生, 极少数情况由学校任命, 且任命人员资格必须满足学院要求。同样, 院长办公室人员也由治理团体大多数成员选举产生, 辅助院长进行日常工作处理。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，在院长的指导下行使权力，如图 3 所示。副院长由治理团体选举产生，在院长缺席情况下代为执行院长权力。所有的行政官员任职期限最长为 7 年，每位行政官员除了放假期间均需待在学校，除非学院治理团体同意其随时出入。每一位当选为学院治理团队的成员，都有义务参加学院大会（Stated Meeting），并且在任职时都应公开发表申明，愿意遵守学院章程及条例，忠于学院，努力致力于学院研究及发展^[7]。

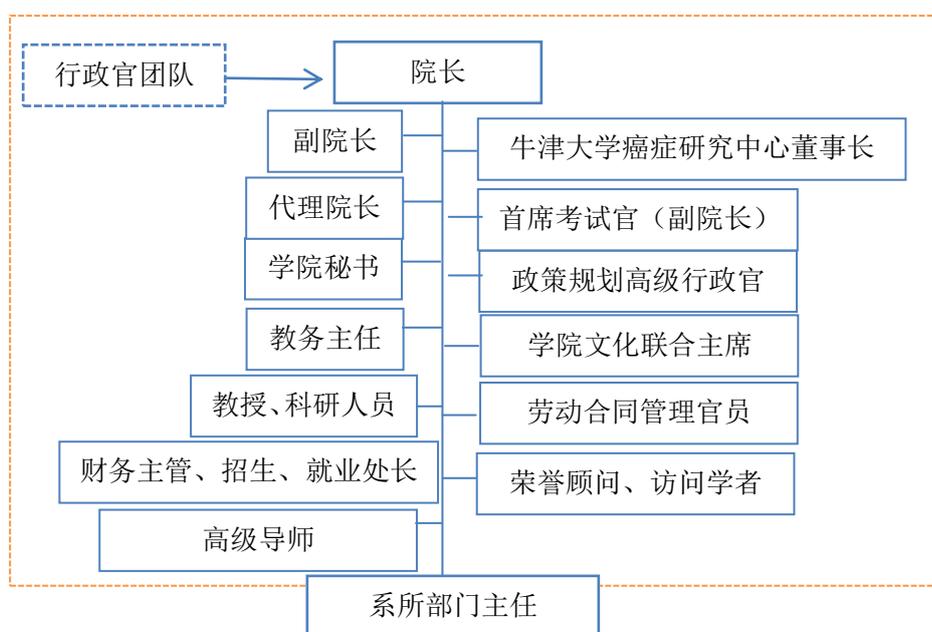


图 3 格林坦普顿学院行政团队成员

Figure 3 Administrative people of The Green Templeton College

（三）学术团体

学术团体由学院所有教授人员（Professorial Fellows）、研究员（Research Fellows）、导师人员（Tutors）和一些客座人员及访问人员构成，共同致力于维护学院学术自由和促进科研发展。如下图 4 所示：



图 4 学术团体成员

Fig 4 Academic members of Colleges

学院中的高级研究员、教授人员、荣誉研究员由治理团体选举产生，并在学院中承担主要学术职责。此外，有些学院还会有一些客座研究员和联合教授人员。学院章程明确规定，任何教职员不得被任意解雇，除非理由充足。它确保学术人员享有以下权益：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^[64]。无论是高级还是初级研究员，治理团体有权力根据其提交的书面申请，把其分配到合适的教学或管理职位。

（四）委员会系统（Committees）

学院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委员会执行，其职责由学院章程和细则规定。委员会由至少四分之三以上治理团体成员选举产生，这些执行委员会成员任期不超过一年，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 Fellows）如名誉人士、访问学者，也可在学院治理中扮演重要角色，但是他们不属于治理团体成员，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。

三、学院治理权力作用关系

学院治理的本质就是权力之间相互作用的结果。治理团体、行政官团队和学术团体等治理主体正是在这种权力相互交织中管理学院一切事物。在学院整个的治理框架中，治理团体处于治理结构的核心地位，其不仅可以通过制定学院章程这一立法手段来规范所有治理主体的行为，也可通过集体决策来实现学院管理目标。从治理团体的组成成员上来看，几乎包含了学院所有行政和学术人员，代表着学院最广泛的权力。从其决策机制上来说，任何决议必须经三分之二以上治理团体成员投票赞成，保证了决策的科学和合理性。行政官团队在庞大的委员会系统中身居要职，这一做法不仅促进了学院政策由上到下的有效执行，而且起到更好的联动作用。学术成员在治理团体中充当了知识生产与智库作用，同时也在委员会咨询顾问的工作。委员会系统可以说是学院行政官团队与各学科系所的重要中介机构，起着缓冲与咨询建议的作用。不论行政官团队还是委员会成员均对治理团队负责，治理团队为其结果负责。其权力关系作用下图 5 所示：

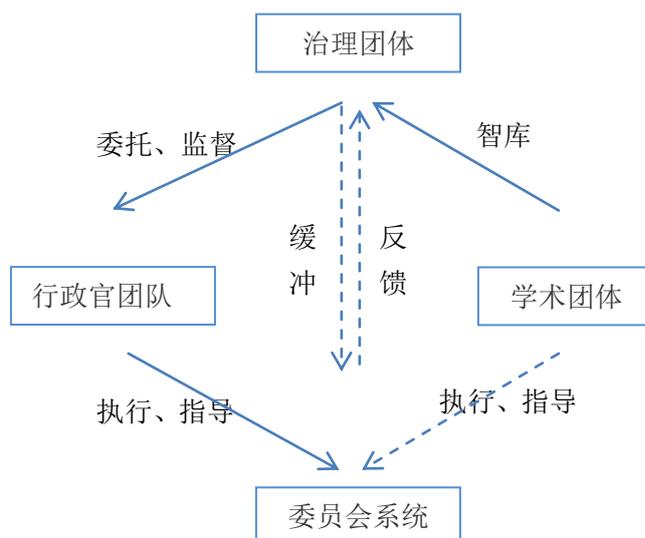


图 5 权力作用关系

Fig 5 The power relationship in the governance structure

理清学院治理权力之间的作用关系后，各个治理主体之间针对学院事务并不都是持一致意见，甚至难免会产生冲突。学院章程对冲突的解决，也作出了详细的规定。在实际治理情况中，学院内部通过全院大会（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。院院之间或校院之间，通过学院联合大会（The Conference of Colleges）或在校级主政大会（Congregation）或理事会（Council）中任职来对学院治理问题进行协商探讨。

全院大会（Full Term Meetings）是当学院院长、副院长或者高级管理人员职位出现空缺时，学院治理团队会规定某天召开一次选举大会，需三分之二以上投票数才有效，并在学院官网公布任命结果。只要任何 2 名治理团体成员要求，院长可随时召开学院会议（College Meetings）。定期会议（Stated Meetings）每一学期由学院治理团体至少召开两次，会议日期可以通过会议决议确定，并在学院官网上公布。根据章程规定，治理团队在定期会议上，可制定和调整学院纪律规章、学院管理条例职责；选举院长、行政人员、教授、学位授予、奖学金；人财物资源的分配和监督与处罚责任。

学院联合会（The Conference of Colleges）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。工作机制如图 6 所示：

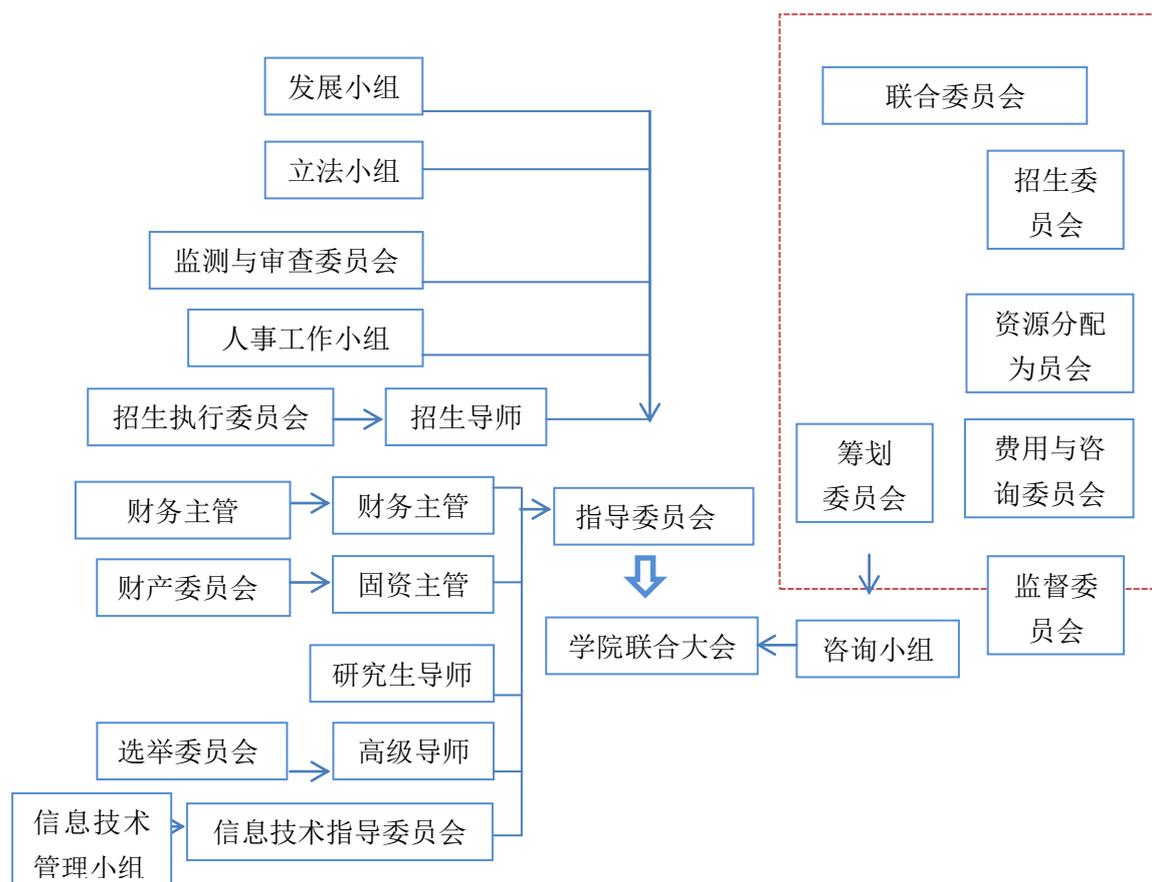


图6 学院联合会治理架构

Figure 6 Governance Structure of The Conference of Colleges

学院联合会下设众多常设委员会（Standing Conference committees），常设委员会由各学院代表组成，委员会可以下设次级委员会组织，或自行设立、联合设立工作组（Working Groups）。学院联合会与下设委员会一起为促进学院间重大问题的解决和谋求大学更好的发展而服务。其主要有两个职能：其一，使众学院在共同问题上能够采取集体行动，包括共享信息和好的实践方法，共同采取行动，以及进行专家咨询或寻求服务；其二，会议为学院内部利益发声。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^[8]。除了学院内部会议、学员联合会之外，学院也可通过参与校级决策过程来为学院谋取利益。

四、牛津大学学院治理的启示

（一）建立现代学院制度，为学院治理提供制度依据

学院章程在牛津大学学院治理过程中，充当着治院总纲领和法律总依据的角色。随着大学及学院组织的变革与发展，学院章程也在适应社会发展而不断修订和完善。从学院章程、管理条例再到学院细则、手册等，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。学院章程通过规定治理主体的任命资格和程序规则，形成了代表广大学院成员意见的院长任命机制、民主参与的决策机制、高效合理的行政执行

机制、专人治学的学术自治机制、监管分离的财务安全机制和程序公平的人事管理机制等，学院治理制定的每一项政策和采取的每一步行动，均能在学院章程中找到依据和支持。正是由于英国高等教育史上，普遍以章程建设为学院治理的核心，使得学院治理过程中学术团体和行政团体相互渗透、学术权力和行政权力相互制衡、学术系统和行政系统相得益彰。

这恰恰是当前我国高校内设学院治理最为欠缺之处。就现行的治理制度体系来说，对大学内部治理和权力运行的相关规定主要集中在学校层面，对大学内设学院的治理模式、权力关系和运行方式，缺乏明确的制度依循。当前普遍存在学院各权力主体职权不清、权力运行无序、制约不足、监督不够，权力运行与监督中相应规范与制度缺失^[9]。让学院基层组织管好、用好权力的关键在于现代学院制度建设。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，最大限度的激发出学院办学活力。

（二）保障学术权力主体性，为学院治理提供内生动力

大学自治、学术自由是英国高等教育发展中一个永恒不变的主题，也是区别于其他事业单位的根本标准。牛津大学在其 900 多年的发展历史中，学术自治的历史传统得到很好的传承和发扬，即便在学院层面学术主体具有最高的学术权力，保障了学术自由最大限度的实现。学术人员在牛津大学各个学院治理团体中占据重要地位，拥有最高学术决策权，可以就任何学术问题向学院建议，外界不得干涉，且不承担辞退的风险。学院章程、条例中也很明确赋予学术人员绝对的学术权力，并为其提供制度依据。

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。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，以致于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，学术权力主体性较弱，且学术权力往往集中于几个人，学术权力较分散。建立现代学院制度，关键在于找到学术权力与行政权力的平衡点，即确保“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，让学术的蓬勃真正为学院发展提供不竭的内生动力^[10]。

（三）构建权力共享机制，为学院治理提供最优路径

任何封闭的空间都不可能达到资源效率最优。牛津大学学院经过多年的发展，建立起庞大而又完善的权力共享机制，学院治理内部通过学院定期会议、全员大会，院院之间通过学院联合大会，院校之间通过参与学校治理结构而发挥着重要作用。权力共享机制使得学院内部、各学院之间、院校之间能够在共同问题上采取集体行动，也可获得外部咨询和服务，从而为学院内部利益发声。通过对关键性问题辩论协商出一致意见，使得集体观念得到广泛传播，并不断的反馈和影响到大学决策之中，为学院及大学选择出了最优的发展路径。

多年来,我国高校学院层面的治理较封闭,院院之间缺乏合作和联系,权力共享机制几乎没有。院校之间“垂直式”的科层管理模式,更严重压制了学院层面的办学活力和热情。校院发展常常资源分配不均,工作重复繁杂,办学效率低下,产生了较多问题。建立现代大学治理制度,首先得落实学院层面办学主体,构建起完善的权力共享机制,该下放的权力下放彻底,该管起的权力严格监督,权力运行与权力监督并存,形成良性的权力运行机制,从而保证学院在科学的共享机制下,能够实现决策机制的分工合理、权责一致、协调运行。

参考文献

- [1] [2] 牛津大学主政大会职权范围. [EB/OL]: <http://www.admin.ox.ac.uk/councilsec/governance/congregation/functionsandprocedures/>.
- [3] 牛津大学校长职权. [EB/OL]: <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/university-officers/chancellor>.
- [4] 牛津大学治理结构. [EB/OL]: <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/governance>.
- [5] [6] 牛津大学学院章程. [EB/OL]: College constitution. <http://www.ox.ac.uk/about/colleges>.
- [7] 学院行政官团队. [EB/OL]: <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/university-officers>.
- [8] 学院联合会组织架构. [EB/OL]: Conference of colleges: [http://www.ox.ac.uk/about/The conference of colleges](http://www.ox.ac.uk/about/The%20conference%20of%20colleges).
- [9] 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(02):6-11.
- [10] 周川. 学院组织及其治理结构[J].中国高等教育评论,2012,3(00):118-126.

The governance of University of Oxford: the main structure, operation mechanism and function relationship

He xiao-fang, Ren xiao-qin

(Dalian University of Technology Institute of higher education, 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, formed by the Dean, academic groups, administrative staff, additional personnel as the main body, founds mutual integration and clear responsibility and sound operating mechanism of the administrative system and the academic governance system. Finally, the construction of the regulations, the protection of academic autonomy and the promotion of common governance will provide enlightenment for the governance of the college in China.

Keywords: College Governance; Operating Mechanism; Enlightenment

作者简介(可选): 何晓芳(1979-), 女, 辽宁阜新人, 高等教育研究院, 副教授, 博士。研究方向: 高等教育管理, 比较高等教育。任小琴(1990-), 女, 河北张家口人, 高等教育研究院, 硕士。研究方向: 教育经济与管理。(大连 116024)