

现代大学制度建设中校务委员会决策权力的边界与运行规程

楚天阔^{1*}, 向导¹

(1. 张家界学院, 湖南 张家界)

摘要: 校务委员会作为现代大学治理体系的关键决策主体, 其权力边界与运行规程直接关系到大学自治效能与治理现代化水平。本文系统梳理校务委员会制度的历史演进逻辑, 辨析其在学术事务、行政事务与资源配置三类核心场域中的权责划分机制; 深入剖析权力配置的结构张力, 包括与党委领导体制、校长负责制及学术委员会职能的动态适配关系; 对比分析不同治理模式下校务委员会运行的程序正当性、参与代表性与决策实效性差异; 进而提出以法定授权为基础、以规程细化为路径、以监督闭环为保障的优化方向。全文立足制度设计本体, 聚焦权力运行的内在机理与实践约束, 旨在为构建权责清晰、程序规范、运行高效的校务委员会制度提供理论参照与路径启示。

关键词: 大学治理; 校务委员会; 权力边界; 运行规程

1. 引言

1.1 研究缘起与现实关切

校务委员会作为现代大学治理体系的关键枢纽, 其决策权配置直接关系到学术自治与行政效能的动态平衡。当前实践中普遍存在的权责边界模糊、运行程序缺位及监督机制乏力等问题, 已构成制约治理现代化进程的结构性瓶颈。亟需从法理依据、组织逻辑与实践适配三重维度, 系统厘清其权力生成机制与运行约束条件 [1]。

1.2 核心概念界定

校务委员会是大学治理结构中承担集体决策职能的法定组织性权力载体, 其决策权力边界指依据法律法规与章程所明确限定的权责范围, 具有刚性约束力; 运行规程则系保障决策过程合法、理性与可问责的程序性操作规则体系, 三者共同构成现代大学制度中权力配置与行使的制度性闭环 [2, 3]。

1.3 综述框架说明

本文采用历史—结构—功能三维分析视角, 系统考察校务委员会决策权力的制度生成逻辑、权责配置形态与实践运行效能。全文依循制度演进、权责配置、运行机制、比较反思与发展路径五维递进展开, 强调理论框架的整合性与现实问题的映射性, 致力于在规范分析与经验观察之间构建可验证的解释张力 [3, 4]。

2. 历史脉络与发展

2.1 西方大学治理传统中的委员会基因

校务委员会制度植根于中世纪欧洲大学的行会自治传统, 其现代形态在 19 世纪英美高校中逐步成型。早期英国大学的校务委员会多由校友与教会代表构成, 职能限于仪式性事务监督; 美国常春藤盟校则率先引入董事会制度, 赋予其财政与人事实质权限。20 世纪以来, 随着高等教育大众化与社会问责强化, 委员会成员结构日益多元, 纳入教师、学生及校外专业人士代表。功能上亦完成从象征性咨询向战略决策、预算审批与校长遴选等核心权能的系统性跃迁, 形成兼具专业性与代表性的治理中枢机制 [5]。

2.2 中国高校校务委员会的制度生成路径

我国高校校务委员会的制度生成呈现鲜明的阶段性演进特征。计划经济时期，其职能依附于行政管理体系，属非独立决策单元；改革开放后，伴随高等教育管理体制变革，在部分高校开展试点探索，逐步赋予其咨询与审议功能；进入新时代，依托《高等教育法》修订与《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》等规范性文件，校务委员会被明确纳入学校治理体系，其组成、职权与运行程序获得法定化确认，成为实现民主管理与科学决策的关键制度载体 [6]。

2.3 全球趋势下的制度趋同与本土调适

全球高等教育治理正呈现董事会专业化、透明化与问责化的三重演进趋势：成员遴选日益强调行业经验与治理资质，决策过程普遍引入利益冲突披露与公众质询机制，绩效评估则依托第三方审计与年度公开报告。我国在坚持党的领导前提下，对校务委员会功能实施结构性再定位，弱化其行政执行权，强化战略审议与资源监督职能，推动其从“决策中心”转向“治理枢纽”，实现制度趋同逻辑与本土治理范式的辩证统一 [7, 8]。

3. 核心论点 A：决策权力的法定边界厘定

3.1 权力来源的三重合法性基础

校务委员会的决策权力并非单一来源的产物，而是植根于法律授权、章程赋权与治理惯例三重合法性基础的复合结构。《高等教育法》等上位法确立其作为大学内部治理主体的法定地位，构成刚性边界；大学章程则在法律框架内对其职权范围、议事规则与责任机制作出具体化配置，体现制度自主性；长期形成的学术共识与实践惯例，如重大事项前置咨询程序、跨部门协同审议机制等，则赋予其运行以事实正当性与组织黏性。三者并非简单叠加，而是在动态张力中实现规范补强与功能调适：法律提供底线约束，章程完成制度转化，惯例弥合正式规则与实践需求之间的缝隙。这种三维嵌套结构共同支撑起校务委员会决策行为的正当性根基，亦为其权力边界的识别与厘定提供了可操作的分析坐标系 [9]。

3.2 权责清单的结构性划分

校务委员会的权责清单须依事项性质实施结构性三分：战略规划、章程修订与重大资产处置属专属权范畴，委员会独立作出终局决定；干部任免与年度财务预算属协同权事项，须经校长办公会前置审议并报上级主管部门备案后方可生效；涉及学科布局调整、跨院系资源配置等复杂议题则划归审议权序列，委员会履行专业评估与程序性审查职能，其意见作为决策必要依据但不具直接执行效力。三类权力在法律授权框架内形成刚性边界，在运行中通过事前清单公示、事中留痕备案、事后绩效回溯实现闭环治理。权责划分非静态配置，须依据高等教育法、学校章程及教育部最新政策指引动态校准，确保制度弹性与法治刚性相统一 [10, 11]。

3.3 权力行使的禁止性边界

校务委员会的决策权力存在明确的禁止性边界，其核心在于尊重并保障学术自治的法定空间。依据高等教育治理的基本法理，委员会不得介入学术评价标准的实质性制定过程，亦不得对教师聘任的具体程序施加指令性干预，包括候选人遴选、同行评议组织及终审表决等环节。课程教学内容的安排权属于院系学术委员会与授课教师共同体，校务委员会无权对教材选用、教学大纲修订或课堂知识呈现方式作出直接规定。此类事务的排他性管辖权源于学术活动内在的专业性、自主性与不可替代性，任何越界行为均将削弱大学作为知识生产与传承主体的制度正当性。权力行使的否定清单须以规范性文件形式固化，并嵌入校内章程实施细则，确保治理结构的权责对等与功能分立 [4, 12]。

4. 核心论点 B：运行规程的制度化建构

4.1 议事规则的刚性约束机制

议事规则的刚性约束机制以程序正义为逻辑起点,通过制度化设计确保校务委员会决策过程的可预期性与可问责性。会议召集须提前十个工作日发布正式通知,明确时间、地点及法定出席人数门槛;议题申报实行闭环管理,须于会前十五日提交完整提案文本,并同步附具法律合规性初审意见。所有上会议题材料须经学术事务办公室与法务部门联合预审,未达形式要件者不得进入议程。表决采用无记名电子系统,重大事项须获全体委员三分之二以上同意方为有效。回避制度覆盖利益关联、亲属关系及曾参与前期论证等三类情形,相关委员须在议题讨论前主动申明并离席,其缺席不计入法定人数基数[5,8]。

4.2 决策过程的参与性保障设计

决策过程的参与性保障设计须贯穿议题形成、信息获取、意见表达与结果反馈全周期。在议题形成阶段,建立多元主体联合提案机制,明确教职工代表、学生代表及校外专家可依章程发起动议并附初步论证。信息获取环节实行分级披露制度,非涉密事项须提前五个工作日向全体参与方开放结构化数据包与背景说明文档。意见表达采用“双轨制”:线上平台支持异步提交结构化建议,线下听证会保障深度质询与即时回应。结果反馈实施闭环管理,决议文本须同步标注各主体关键意见采纳情况及未采纳理由,于七日内完成定向送达与公开存档。该设计以程序刚性确保实质参与,避免形式化嵌入[10]。

4.3 执行监督的闭环管理路径

校务委员会决策执行监督须嵌入全周期闭环管理机制,以制度刚性保障决策落地效能。决策事项须经标准化分解为可操作、可计量、可追溯的子任务单元,并通过权责清单明确责任主体及其协同接口。进度跟踪采用双轨通报制:常规节点由信息系统自动触发预警,重大偏差须启动人工复核并限时反馈。效果评估依托多维指标体系开展量化测度,结果纳入年度治理绩效考核。偏差矫正实行分级响应机制,轻微偏差由职能部门自主纠偏,系统性偏差须提交校务委员会复议并启动问责程序。所有环节均需形成结构化日志存证,确保全过程留痕、可回溯、可审计,从而构建起权责对等、动态调适、自我强化的监督闭环[9]。

5. 深度对比与挑战

5.1 两类典型运行模式的效能差异

强程序导向型模式以规则完备性为基石,决策流程高度结构化,显著提升议事效率与权责可追溯性,但易陷入形式主义窠臼,削弱议题弹性响应能力;强共识导向型模式倚重深度协商与利益调适,有利于凝聚多元主体认同,却面临议程延宕、妥协过度及实质性决策稀释风险。两类模式的效能差异并非绝对优劣,而取决于大学治理生态的成熟度、学科结构复杂性及外部政策环境稳定性。在制度转型初期,程序刚性可遏制权力失序;当治理共同体趋于成熟,则需通过机制嵌套实现程序理性与协商理性的动态平衡[2,5]。

5.2 权力运行中的结构性张力

校务委员会与党委常委会、校长办公会及学术委员会在议题管辖上存在显著重叠,例如重大人事任免、学科布局调整等事项常被多主体同时纳入议程;在时间序列上,四类会议缺乏法定时序约束,导致决策链条断裂或逆向覆盖;决策效力层面,校务委员会决议常因缺乏执行授权机制而悬置,与校长办公会行政指令、学术委员会专业裁定形成效力层级模糊。这种结构性张力并非源于制度设计缺失,而根植于权责配置的非对称性与程序衔接的刚性不足[12]。

5.3 制度落地的现实梗阻

章程文本虚化现象突出,大量条款停留于原则性宣示,缺乏可操作的裁量基准与程序细则。委员履职能力结构性失衡,部分成员对高等教育治理逻辑与法律规范认知薄弱,实质性审议能力受限。校务信息供给存在显著不对称,关键决策背景材料披露不充分、时效滞后,削弱集体理性判断基础。外部干预惯性尚未根本消解,

行政指令替代专业协商的路径依赖仍存，导致规程运行偏离制度设计初衷。上述梗阻相互嵌套，形成制度落地的系统性张力 [2]。

6. 未来展望

6.1 法治化：从政策驱动转向法典支撑

推动高校内部治理基本法立法进程，是校务委员会权力法治化转型的根本路径。须将职权配置、议事规则、责任追究等核心要素纳入法律条文，赋予其强制约束力与司法可诉性。立法应明确校务委员会与党委会、校长办公会的权责界面，确立程序正义的刚性标准，杜绝政策替代法律的治理惯性，实现从行政主导向规则之治的结构性跃迁 [1]。

6.2 精细化：规程体系的分层分类设计

规程体系的精细化建构须以决策事项的本体属性为逻辑起点，依战略类、人事类、财务类与学术支持类四维张力，构建具有制度刚性与操作弹性的分层分类子系统。各子系统需嵌入差异化的议事门槛、表决权重、信息披露强度及异议复议机制，确保权力运行在法定边界内实现精准适配与动态校准 [2]。

6.3 数字化：运行过程的可溯可验可评

数字化治理信息系统为校务委员会决策过程提供全周期留痕能力，实现议题发起、审议、表决、执行与反馈的闭环记录；通过委员履职行为数据建模，生成多维动态画像；依托决策质量评估指标体系，支持实时诊断与持续优化，确保权力运行可溯、可验、可评 [2]。

7. 结论

7.1 制度本质的再确认

校务委员会的本质并非权力中心，而是大学治理结构中的功能性枢纽。其制度价值根植于程序理性对多元利益的结构性平衡，通过规范化的议事机制凝聚集体意志，进而提升决策过程的合法性与公信力。这一枢纽定位决定了其权力边界必须严格限定于制度授权范围之内，既非行政指令的执行终端，亦非学术自治的替代主体。

7.2 边界意识的核心地位

边界意识构成现代大学治理的元规范，其核心在于通过负面清单明确校务委员会不得介入的学术事务与微观管理领域，同时以正面授权厘定其在战略规划、资源配置与制度设计中的法定权责。二者须同步嵌入章程文本与运行规程，形成刚性约束与动态调适的双重机制，从而阻断职能泛化路径，防止权威稀释风险。

7.3 规程建设的实践优先性

相较于宏观制度框架的顶层设计，校务委员会决策权力的有效实现高度依赖于具象化、可执行、可验证且支持持续优化的运行规程。规程作为治理实践的微观操作界面，直接决定权力配置的落地精度与响应弹性。因此，制度建设重心亟须从抽象原则转向规程建构，以程序理性夯实治理效能的实践根基。

参考文献：

- [1] Weimer J, Pape J. A taxonomy of systems of corporate governance[J]. Corporate Governance An International Review, 1999, 7(2): 152-166.
- [2] Kolev K D, Wangrow D B, Barker V L, Schepker D J. Board committees in corporate governance: a cross-disciplinary review and agenda for the future[J]. Journal of Management Studies, 2019, 56(6): 1138-1193.

- [3] 肖金明, 张强. 大学章程的框架体系、治理结构、制度要素与生成机制——基于十所高校章程的文本比较[J]. 河南财经政法大学学报, 2012, 27(1): 39-48.
- [4] 上官酒瑞. 深入学习贯彻“四个全面”战略布局, 开创中国政治学研究新局面——2015年中国政治学年会综述[J]. 政治学研究, 2016(2): 121-124.
- [5] van Kersbergen K, van Waarden F. 'Governance' as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy[J]. European Journal of Political Research, 2004, 43(2): 143-171.
- [6] 司林波. 高校内部治理模式“去行政化”的构想与设计[J]. 国家教育行政学院学报, 2010(8): 46-50.
- [7] 魏星, 刘光, 高梓译. “学生自治”理念下年级管理创新模式初探——以华东理工大学生物工程学院为例[J]. 学理论, 2012(15): 184-185.
- [8] Klijn E-H, Skelcher C. Democracy and governance networks: compatible or not?[J]. Public Administration, 2007, 85(3): 587-608.
- [9] 陆剑杰. 回顾与展望——在学术委员会第六次全体会议上的工作报告（摘要）[J]. 老年教育：老年大学, 2012(5): 7-8.
- [10] 姜美玲. 教育公共治理的国际经验及其启示——加拿大、日本教育公共治理考察报告[J]. 世界教育信息, 2010(6): 88-92.
- [11] 俞可. “学者自治共和国”的终结？——教育领导在德国大学的变革[J]. 比较教育研究, 2008(7): 46-50.
- [12] 蔡国春, 李孝更. 我国大学治理结构中的学术权力及其限度——关于“教授治校”与“教授治学”争论的述评[J]. 国内高等教育教学研究动态, 2015(15): 22-27.