

最终目的也都是为了维持正常的社会秩序，但治理需要的权威来源于合作过程，不一定来自政府，而统治的权威则必定来自于政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。其次，在管理过程的权力运行方向上，统治权力是科层式的，其运行方向总是自上而下、单向性的。在这一过程中，统治运用的是政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策对社会公共事务实行管理。而治理是一个上下互动的管理过程，其权力运行是双向的，它主要通过合作、协商、伙伴关系，确立认同和共同的目标等方式管理公共事务。治理的实质在于建立基于市场原则、公共利益和社会认同之上的合作。<sup>[4]</sup>对此，正如有学者指出，治理是一个比政府更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但是不能没有治理。<sup>[5]</sup>而本文对治理理论的运用也正是从这一内涵出发。

## （二）二级学院决策机制相关制度阐述及启示

毋庸置疑，在分析高校二级学院决策机制相关法律制度安排时，就不得不提到校这一层级的相关制度，两者具有内在的统一性。就这两者而言，目前的权威性制度阐述主要来自《中华人民共和国高等教育法》、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》以及《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》。整体而言，校这一层级较院这一层级的相关制度阐述则更为明确，对其进行一定的比对和分析，既能为二级学院决策机制的深入探讨提供权威的制度性参照，又能为问题的解决提供重要启示。

就校这一层级而言，党委领导下的校长负责制是我国公办高校的根本领导体制。《中华人民共和国高等教育法》明确规定“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制”，并对党委和校长权责范围进行了明确的界定；同时也对学术委员会及教职工代表大会等组织形式权责范围进行了阐述。《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》也对党委领导下的校长负责制及高校党的基层组织建设做出了具体规定，指出“高等学校实行党委领导下的校长负责制，高等学校党的委员会统一领导学校工作，支持校长按照《中华人民共和国高等教育法》的规定积极主动、独立负责地开展各项工作，保证教学、科研、行政管理等各项

任务的完成”，并规定“高等学校党的委员会按照党委领导下的校长负责制，发挥领导核心作用”。而相较于前两者，更为清晰的界定则来自《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》，其第四十条明确规定：“公办高等学校要坚持和完善党委领导下的校长负责制。健全议事规则与决策程序，依法落实党委、校长职权。完善大学校长选拔任用办法。充分发挥学术委员会在学科建设、学术评价、学术发展中的重要作用。探索教授治学的有效途径，充分发挥教授在教学、学术研究和学校管理中的作用。加强教职工代表大会、学生代表大会建设，发挥群众团体的作用。”这一规定从治理层面对校这一层级的治理结构及决策机制进行了清晰的界定，以此为方向，我国高校都正在逐步建立和完善“党委领导，校长负责，教授治学，民主管理”的内部治理结构，并将其作为现代大学制度建设的核心内容。

不同于校这一层级在制度层面显示出较为清晰的治理结构，院这一层级的相关制度安排则相对模糊。目前而言较为明确的是，2010年8月修订版的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》在第十一条“高等学校院（系）级单位党组织的主要职责”中明确规定“通过党政联席会议，讨论和决定本单位重要事项”，“支持本单位行政领导班子和负责人在其职责范围内独立负责地开展工作”，并对“党”“政”关系及其责权范围做了较为清晰的界定，但对“教授治学”和“民主管理”却没有明确的规定，“教授治学”和“民主管理”缺乏一定的载体来体现。其中，需要提到的是，此次修订明确提到了“党政联席会议”，并将其作为院这一层级重要事项的最高决策机构，真正将党政集体领导、分工负责的领导体制落到实处，而之前1996年版的条例却没有“党政联席会议”这个提法。这对于院这一层级的决策机制构建而言具有重大意义，也为进一步完善二级学院决策机制提供了重要启示和努力方向，而这也已在《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》的相关制度阐述中窥见一斑：“完善中国特色现代大学制度。完善治理结构。”

## 二、高校二级学院决策机制现状及问题

（一）党政联席会议为最高决策机构，但其制度化建设仍显不足。

目前而言，高校二级学院按照《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》相关规定，普遍将