

治理现代化视域下中国高校内部行政管理结构改革研究

张林晞

北京科技大学，北京市，100083；

摘要：在推进国家治理体系以及治理能力现代化的背景下，中国高校内部行政管理结构的优化成为深化高等教育综合改革的关键环节。目前，高校的内部管理工作存在着一些问题，比如行政权力和学术权力的边界不清晰、科层化的倾向较明显、决策机制当中民主参与的程度不足，以及组织运行的效率有待提高等，这些问题会制约现代大学制度的完善与办学活力的释放。本研究基于治理现代化理论，探讨构建起适合它的中国高校内部行政管理的新结构，借助理论分析和多案例比较，能够发现高校内部治理结构改革的核心是确立“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的协同治理框架，具体路径有：明确行政以及学术权责清单、优化扁平化以及网络化组织结构、健全以章程作为核心的制度体系、强化信息化支撑的流程再造。这些举措有助于促进管理重心下移，激发基层学术组织的活力，提高资源配置以及决策的科学性和回应性。本研究为高校“放管服”改革以及内部治理实践提供理论参照和路径选择，对于推动高校内涵式发展、提高治理效能有着现实指导价值。

关键词：高校治理；行政管理；结构改革

DOI：10.69979/3029-2735.26.05.015

1 治理现代化理论框架及其对高校管理的启示

1.1 治理现代化的核心内涵与理论演进

治理现代化是基于西方“善治”理论以及国家治理理论的融合而产生的，其核心是把“政府统治”转变为“多元主体协同治理”，着重强调国家、市场以及社会在公共事务方面权责共同承担、开展协同互动。在中国语境当中，治理现代化具备鲜明的制度性以及价值取向特性，突出把党的领导、人民主体地位以及法治化、规范化过程进行统一，通过制度设计以及治理工具的创新，来实现治理体系的优化以及治理能力的提升。与传统的以科层控制以及行政命令为主导来开展的管理模式相比较，治理现代化会更加关注权力运行程序的正当性、结果绩效以及过程参与这方面的平衡，并且强调要基于规则之治来开展，同时引入协商合作以及网络化的治理机制，其目的是来提高公共决策以及服务的透明度和可预期性。

从演进脉络方面来看，治理现代化经历了一个过程，也就是从效率理性主导来开展行政管理改革，到以法治化、民主化以及回应性为导向进行综合治理变革，效率不再只是通过层级控制以及规模扩张来衡量，而是和社会满意度、政策适配度以及风险防控能力产生关联；回应性体现为治理主体针对利益多元、诉求差异以及问题

复杂性开展快速识别并且进行灵活反馈，实现多元共治、制度化约束以及绩效导向相统一的现代治理范式。

1.2 治理现代化与高等教育管理的逻辑关联

在治理现代化的视域中，高等教育管理被置于国家整体治理体系与治理能力现代化的大框架中加以重新审视，高校不会再被单纯地作为行政隶属单位，而被当作具有相对自治特性的公共组织以及知识生产共同体。治理现代化工作强调多元主体之间进行协同、权力制衡以及程序正当，这为突破传统以行政科层为轴心的高校管理模式提供了规范性指引：一方面，将权力结构进行重构，实现党委领导、行政执行以及学术自治方面的权责分工且协同运转，推动行政权从“全能控制”转变为“规则供给与服务支持”的模式；另一方面，引入参与式决策、信息公开以及绩效评估机制，将教师、学生以及社会理事会等主体纳入治理网络当中，让高校内部治理从“科层命令链条”转变为“制度 - 规则 - 协商”的互动结构。因此现代大学制度建设获得了价值目标以及实践路径这两方面的支撑：在价值方面，构建起了以公共性、法治性、学术自由当作核心的制度原则；实践方面，借助制度嵌入以及流程再造，来推动权力运行变得更加透明、责任更能够被追溯，进而促进开展行政管理结构改革以及国家治理现代化进程实现同构同向。

2 中国高校内部行政管理结构的现状与问题审视

2.1 行政权力与学术权力的边界模糊与冲突

在治理现代化的视域中，高校内部行政权力的泛化体现在决策链条过长、行政审批前置以及过度干预学术事务等方面。院系的重大科研布局、学科方向调整以及人才引进标准等方面的工作，本来应该由学术组织来主导开展，却被纳入了行政“台账”以及绩效考核指标当中，学术委员会以及教授委员会往往会沦为“背书”和程序性节点，缺少实质性的话语权。与此同时，学术权力呈现出组织形态的弱化以及制度载体方面的虚化趋势，学术共同体被压缩到课题申报、成果量化这些技术性操作的层面当中，教师在资源分配以及评价体系里大多会被定位成“绩效主体”，而并非“学术主体”，学术判断被行政目标以及外部评价导向给取代了。

权力边界模糊会直接制约高校学术创新工作的开展。一方面，行政权力将“项目 - 指标 - 排名”作为核心来开展治理工作，这种逻辑使得学术活动变得工具化、短期化，并且迫使教师围绕“可评估、易量化”的选题来进行精力配置，冷落了基础、前沿以及交叉性研究，并且弱化了原始创新和长周期探索。另一方面，学术权力出现式微后，会削弱学术规范的自律功能以及同

行评议的专业判断，在科研伦理审查、人才评价、职称评定这些方面中，专业标准被行政标准压缩，形成一种“向上负责”相较于“向学术负责”更多的激励结构，学术共同体内的批判精神以及问题意识难以充分地生长，这不利于形成开放、多元且包容的创新生态。

2.2 科层化组织结构与运行效率的困境

在高度科层化的金字塔式结构当中，高校内部开展的治理工作具有“层级多、链条长、反应慢”的典型特性，重大决策要在包括校党委、校长办公会、职能部门以及学院党政联席会等多层级开展逐级报批，信息以及责任在层层传递当中被切割、弱化，这样就导致政策落地的周期被拉长，执行弹性增大。如表1所示，一方面，职能部门按照“条线逻辑”来进行设置，大量的管理事项依照业务口径加以划分，部门之间的壁垒较明显，跨学院以及跨学科的协同项目往往会在不同的处室当中反复流转，出现了“多头管理”以及“无人负责”同时存在的治理悖论的情况。另一方面，学院以及基层教学科研组织在制度设计当中处于执行末端，对于资源配置、评价标准、改革方案没有实质的参与权，只能被动地去对接各类检查以及报表，很难开展因地制宜的创新举措的制定工作，教师个体的制度参与感以及组织认同度会同时下滑。

表1 科层化组织结构与运行效率的困境

困境维度	具体表现	直接后果
决策链条过长	多级审批、文件往返、会议频繁	决策滞后、政策执行打折
部门壁垒明显	业务划分碎片化、信息不共享、职责交叉不清	协同成本上升、推诿现象加剧
基层活力不足	学院自主权有限、教师诉求反馈渠道狭窄	制度参与度低、创新动力不足
绩效导向单一	指标考核与行政问责前置于教学科研实际需求之前	行为趋利避险、短期化倾向强化

3 治理现代化视域下高校内部行政管理结构改革的路径构建

3.1 构建“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的协同治理框架

治理现代化视域当中，要构建“党委领导、校长负责、教授治学、民主管理”的协同治理框架，关键是要借助制度设计来让权力边界变得清晰，使运行机制能够顺畅，并且让互动关系保持良性。党委在办学方向、发展战略、意识形态安全等重大问题方面，要发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，借助前置研究、集体决策以及结果督办来开展相关工作，把政治领导融入到学校

治理的各个环节当中，而不是单纯地取代行政决策。校长以及行政体系会围绕党委决策来开展办学管理工作，把重点放在资源配置、组织协调、执行监督等方面，借助完善议事规则来提高专业化与规范化的水平，校务会议制度和绩效责任体系能够让行政权力在程序化的轨道当中运行，从而防止对学术空间进行过度干预。

在此基础之上，以教授作为主体的学术组织在学科规划、人才引进、科研评价以及教学质量保障等方面应当拥有实质性的决策与建议权。通过学术委员会、专业建设委员会等机构来实现教授治学的常态化，把专业判断与治理逻辑进行对接。民主管理则通过教代会、工会以及学生代表大会等制度化平台来开展，并且联动信息

公开、程序参与以及监督问责等方面，从而让不同治理主体能够在规则框架内进行协商博弈，通过机制化利益表达和反馈渠道来形成党委统领、行政执行、学术支撑、民主监督的权力运行结构，提高高校内部行政管理结构协同性与治理效能。

3.2 推进组织结构扁平化与权责清单明晰化改革

推动开展组织结构扁平化的关键之处在于减少中间管理层级、压缩处理非必要机构，实现构建“小机关、大平台、强学院”权力运行格局。如表2所示，通过部门合并、职能整合以及跨部门工作专班等方式，减弱由条块分割、信息壁垒以及层层审批这些原因所造成的

“治理迟滞”。在办学自主权的配置方面，需要把专业设置、人才引育、科研组织以及国际合作等相关的决策权以及资源调配权更多地进行下放，把这些权力下放到学院和学科团队，并且配套目标责任合同，绩效考核以及结果问责机制，通过外部评估与内部审计约束权力滥用，防止“放而不管”或者“名放实不放”的形式主义。行政以及学术权责需要把权责清单作为依据进行刚性界定，对党委、校长办公室、职能部门、二级学院以及学术组织的权力事项、运行流程、监督节点进行列表化开展可视化设计，使用制度清单替代口头约定，减少灰色地带与权力交叉，提高组织敏捷性和可预期性。

表2 组织结构扁平化与权责清单明晰化改革

改革维度	具体举措	预期效果
组织层级	合并处室、减少副职层级	缩短决策链条、提高响应速度
权限下放	扩大学院人事与经费使用自主权	激发基层办学活力
权责清单	明确行政与学术边界及流程	降低冲突与扯皮现象
监督与评估	引入绩效考核与第三方评估	保障放权与问责相匹配

4 改革路径的实践保障与效能展望

4.1 健全以大学章程为核心的制度化保障体系

治理现代化视域当中，健全以大学章程为核心的制度化保障体系的关键在于通过章程“立法”与严格执行，把阶段性改革举措转化成稳定且可预期的治理规则。大学章程要在法律以及党内法规的双重约束之下，确定党委领导、校长负责、教授治学以及民主管理的权力配置，明确决策权、执行权以及监督权的运行边界，防止把改革开展成口号或者依赖个别领导的风格而进行。章程条款需要对学术委员会、教授委员会、二级学院党政联席会议等机构的职权以及程序形成刚性约束。通过借助程序化、书面化的制度设计来实现重大决策重要的人事、项目以及大额资金的配置，都被纳入到“有章可循、有章必循”的轨道当中，从而形成了稳定且权威的内部治理秩序。

执行方面，要构建以章程作为顶层依据的配套制度体系，细化实施细则、议事规则与工作流程，将抽象原则转变成为可操作的办事和责任清单，建立章程实施评估以及修订机制，定期梳理校正执行偏差、制度真空以及规则冲突，确保改革成果在制度方面能够持续沉淀并且自我更新。

4.2 强化信息化支撑与流程再造以提升治理回应性

在治理现代化的视域当中，信息化不应仅被理解为硬件投入或系统上线，而是应当成为重塑高校内部行政流程和权力运行机制的关键“基础设施”。建设统一数据中台与业务协同平台，打通人事、财务、科研、学生管理等分散信息系统，推动数据标准化、口径统一以及实时共享，让跨部门审批从“文件流转”转变为“数据驱动”。在此基础上，系统开展对传统多环节、重复性强的线下办事流程的梳理以及再造工作，通过流程优化来倒逼权力下沉和权限重组，把可以授权到学院、系以及基层教学组织的事项，通过信息系统来实现权限配置与在线监督固化，减少层级“跑批”情况，缩短办理链条，提高治理运行的透明度以及可追溯性。

通过信息化平台来构建全过程可视化监督以及反馈机制，依靠流程节点时限控制、自动预警以及责任追踪，把“谁来办、怎么办、办到哪”公开在可查询系统界面当中，让师生能够实时地感知到办事的进度，并且在线开展服务质量的评价，这样来倒逼管理部门改进行政作风。借助大数据分析，对师生高频诉求、流程堵点以及制度执行偏差进行动态监测，并进行量化评估，为后续规则修订以及组织结构调整提供证据支持，在持续的信息反馈和流程迭代当中提高高校治理的精准性和回应性。

5 结语

在治理现代化的视角下,中国高校开展内部行政管理结构的改革,其本质是构建现代大学制度与提升治理效能这两方面进行深层交互。本研究基于治理现代化理论,审视了高校内部管理存在的结构性困境,即权力边界模糊、科层化制约效率、民主参与不足等情况,并且提出“党委领导、把“校长负责、教授治学、民主管理”协同治理框架为核心,通过扁平化组织再造、权责清单刚性约束、大学章程制度化保障以及信息化流程重塑等路径,推动行政权力从“管控”转向“服务”模式,让学术权力从“虚置”状态回归到“实质”状态。改革的关键并非是简单地削减层级或者下放权限,而是要构建一个权力配置清晰、运行程序规范、多元主体协商共治的制度生态。未来,高校需要在法治化轨道上持续深化“放管服”改革,强化基层学术组织的活力以及师生参与机制,通过优化治理结构来激发内生创新动力,实现从“行政主导”向“学术为本,服务为要”的治理范式的转型,为高等教育内涵式发展以及国家治理现代化提

供坚实的支撑。

参考文献

- [1]米晓丹.高校行政管理干部队伍建设中激励机制运用分析[J].才智,2025,(28):121-124.
- [2]罗娜.人工智能时代地方院校基层行政管理工作人员效能提升路径研究[J].办公室业务,2025,(17):175-177.
- [3]朱珠.现代大学治理体系视域下高校行政机构改革创新路径探究——以南京N大学为例[J].高等农业教育,2023,(04):11-19.
- [4]张洁.高校行政管理部门工作发展初探[J].办公室业务,2023,(14):16-18.
- [5]李睿.内部控制视角下高校后勤管理工作研究[J].科教文汇,2023,(07):27-29.
- [6]陈羽茜.新形势下高校行政管理效能提升问题研究[J].办公室业务,2022,(12):40-42.