# 高校二级学院院系治理的“科层化”困境与改革路径

舒慧（硕士，重庆大学，助理研究员）
吴能表（博士，西南大学，教授）通讯作者

**摘　要**：二级学院作为大学履行人才培养、科学研究和社会服务职能的基层组织，其治理效能直接关乎高等教育高质量发展。然而，长期存在的“科层化”倾向严重制约了学院办学活力与学术创新。本文基于2024—2025年最新政策文本、改革案例与实证调研，系统剖析了高校二级学院治理“科层化”困境的三大表现：校院关系上的权力上移与主体性缺失、内部运行中的行政权力泛化与学术权力式微，以及管理实践中的目标冲突与效能内耗。研究揭示，其深层成因在于制度路径依赖下的“官本位”文化、资源分配体制的行政化逻辑以及治理结构设计的权责失衡。借鉴“善治”与“协同治理”理论，本文提出“理念—结构—机制—文化”四位一体的系统性改革路径：确立“院为实体、自主办院”的治理理念；构建党委政治领导、行政高效执行、学术自主决策、民主有效监督的“多元共治”扁平化结构；健全以章程为基的权责清单制度、基于契约的目标管理与绩效评估机制，以及数字化赋能的治理流程再造；最终培育服务学术、崇尚创新的治理文化。本研究旨在为破解高校二级学院行政化积弊、推进治理现代化提供理论参照与实践指引。

**关键词**：二级学院；院系治理；科层化；协同治理；治理现代化

## 一、引言

建设教育强国是中华民族伟大复兴的基础工程，而高等教育治理现代化则是实现这一目标的关键支撑。作为大学的办学主体与基层组织，二级学院（含学系，下同）承载着学科建设、人才培养、科学研究和社会服务等核心职能，其治理水平直接决定了大学的整体办学质量与创新活力[1]。然而，长期以来，我国高校内部治理深受科层制管理模式影响，“行政化”或“科层化”倾向成为制约学院发展的突出瓶颈[2]。所谓“科层化”，在此语境下特指高校内部管理模仿政府行政体系，形成以等级权威、命令服从、程序控制为特征的运行逻辑，导致学术组织的本质属性被遮蔽，办学自主权与学术创造力受到抑制。

自2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》首次明确提出“克服行政化倾向”“取消实际存在的行政级别和行政化管理模式”以来，高校去行政化改革已探索十余年[3]。近年来，改革进入深水区与攻坚期，部分高校如兰州大学、南京航空航天大学等相继取消科级建制，推动管理扁平化；北京大学、中国农业大学等试点取消院系领导行政级别，推行聘任制。这些举措标志着改革从政策发布走向实质性探索。然而，实践表明，“科层化”困境具有极强的制度惯性与文化韧性，“校热院冷”“形改神不改”等现象依然普遍[4]。学院治理在权力配置、运行机制、文化生态等方面仍面临深层矛盾，亟待从理论层面进行系统剖析，并从实践层面探寻有效的破解路径。

2024—2025年，随着高等教育强国建设战略的深入推进，以及人工智能等新技术对教育生态的重塑，学院治理现代化被赋予新的时代内涵与

紧迫要求[5]。本研究旨在综合运用政策分析、案例研究与理论推演，深入回答以下核心问题：当前高校二级学院治理的“科层化”困境具体表现在哪些维度？其背后的制度与文化成因是什么？面向治理现代化目标，应如何构建系统、协同、可持续的改革路径？通过对这些问题的探讨，以期为深化高校内部管理体制改革、激发基层组织活力、提升高等教育整体效能贡献学术参考。

## 二、二级学院治理“科层化”困境的多维表现

### （一）校院关系：权力上移与学院主体性缺失

一种垂直的、不对等的科层关系。学校处于绝对的支配地位，通过职能部门对学院实施“条块结合，以条为主”的垂直化管理[6]。学院在人事招聘、职称评审、经费使用、专业设置、招生计划等关键办学事项上缺乏实质性的决策权，主要扮演政策执行者和任务承担者的角色。这种权力配置导致学院办学主体地位模糊，内生动力不足。例如，在L大学33个学院的规划实施调研显示，普遍存在“办院自主性与资源分配依赖性相冲突”的困境，学院发展规划的制定与实施严重受制于学校的资源配给与考核指挥棒[7]。校院之间信息传递链条长、决策效率低下，学校难以精准把握各学院的差异化需求，而学院也因权责不对等而缺乏改革创新的主动性。

### （二）内部运行：行政权力泛化与学术权力式微

学院内部本应是政治权力、行政权力、学术权力与民主权力相互协调、共同治理的场域[8]。然而，在“科层化”影响下，行政权力常突破服务边界，过度干预甚至主导学术事务。虽然多数学院设立了学术委员会、教授委员会等机构，但由于缺乏独立的运行章程、稳定的经费保障和有效的决策落实机制，其功能往往虚化，沦为“咨询机构”或“橡皮图章”[9]。与此同时，学院党政联席会议作为最高决策机构，其议题常被行政事务挤占，真正关乎学科发展、学术评价、人才培养等核心学术议题的讨论深度不足。这种行政逻辑对学术逻辑的挤压，直接导致了“院长困境”：作为“双肩挑”干部，院长们普遍面临行政事务挤占学术精力、对上负责与对下负责难以兼顾的“夹缝生存”状态[10]。行政权力的泛化不仅消耗了学术精英的创造力，也扭曲了学院内部以学术为本的价值导向。

### （三）管理实践：目标冲突与效能内耗

“科层化”管理崇尚标准化、程序化和量化考核，这与学术工作所具有的创造性、长期性和不确定性特征存在内在张力。在实践中，这种张力外化为多重目标冲突。其一，战略目标长期性与绩效考核短效性的冲突。学院发展需立足学科规律进行长远布局，但学校的年度考核、任期目标责任制等往往强调短期可量化的指标（如论文数、项目经费），迫使学院行为短期化[7]。其二，管理流程碎片化与整体效能追求的冲突。学校各职能部门从自身业务条线出发，向学院下达种类繁多的通知、报表和评估要求，导致学院管理人员和教师疲于应付，大量时间消耗在事务性工作和“表格填报”中，形成了“管理主义”对“学术主业”的严重侵蚀[11]。其三，资源配置行政化与学术发展需求的冲突。关键学术资源（如编制、高级职称名额、重点平台）的分配权高度集中于学校，且分配过程常带有行政化色彩，未能充分体现学术绩效与发展潜力的导向，抑制了学院的竞争活力与创新动力。

## 三、“科层化”困境的深层成因分析

### （一）制度路径依赖与“官本位”文化的交织

我国现代大学制度是在特定历史条件下建立和发展的，长期沿袭了政府部门的行政管理模式，形成了深厚的制度路径依赖。高校被赋予明确的行政级别（如副部级、厅局级），校内管理岗位也对应相应的行政职级。这套体系在历史上对于保障大学有序运行、对接社会资源曾发挥过作用，但也固化了“官本位”的价值观念。行政级别不

仅是一种管理工具，更附着着资源获取能力、社会地位和政治待遇等实质性利益[12]。在此背景下，取消行政级别意味着触动既得利益格局，必然遭遇隐性抵抗。同时，在全社会普遍以行政级别作为评价标尺的环境下，高校及其管理者也担忧失去级别后会在与社会“对接”中处于不利地位，这种现实顾虑进一步强化了改革的惰性。

### （二）资源分配体制的行政化逻辑

高校办学资源主要来源于政府财政拨款，而资源的分配过程具有鲜明的行政化特征。项目申报、学科评估、“双一流”建设等重大资源配置，均通过行政体系自上而下进行[13]。高校为获取更多资源，必须适应并遵循这套行政逻辑，进而将这种逻辑内化到校内治理的运行准则中。学院对学校的资源依赖，构成了校院间权力不对等的经济基础。学校通过掌控“钱袋子”和“印把子”，得以对学院实施强力管控。尽管“放管服”改革倡导权力下放，但在缺乏配套的财政自主权和科学的资源效益评估机制的情况下，简单的“事权下放”可能演变为“责任下移而权力未放”，加剧学院的权责失衡[14]。

### （三）治理结构设计中的权责失衡

从治理结构看，我国高校普遍实行“党委领导下的校长负责制”，这一根本制度在学院层面体现为党政联席会议制度。然而，在具体运行中，政治权力、行政权力与学术权力的边界往往模糊不清[15]。党委的政治领导如何与院长的行政负责、学术委员会的学术决策有效衔接，缺乏精细化的制度安排。许多学院的《党政联席会议议事规则》和《学术委员会章程》流于形式，未能真正界定何种事项由何种权力主体决策、遵循何种程序。此外，教职工代表大会、学生代表大会等民主参与和监督渠道的作用发挥有限，使得权力运行缺乏有效的制衡与纠偏机制。这种结构性的权责模糊，为行政权力越位和学术权力缺位提供了制度空间。

## 四、迈向治理现代化：系统性改革路径构建

### （一）理念革新：确立“院为实体、自主办院”的治理导向

理念是行动的先导。必须从根本上扭转“校办院”的传统思维，真正确立二级学院作为大学办学基本实体的地位[16]。学校层面应从“管理者”转向“战略规划者、资源协调者和服务支持者”，主要职能是制定宏观战略、搭建公共平台、提供政策支持与绩效评估。学院层面则应被赋予充分的办学自主权，成为“责任主体”，对学科发展、人才培养质量、师资队伍建设和社会服务成效负总责。这种“院办校”的理念转变，是激发学院内生动力、鼓励特色化发展的前提。高校应在章程中明确写入“院为实体”原则，并通过配套制度予以保障。

### （二）结构优化：构建扁平化的“多元共治”治理架构

治理结构的优化目标是减少层级、促进协同。可借鉴兰州大学、南京航空航天大学等校的经验，推行“校—院”两级扁平化管理模式，取消科级建制；学院可根据自身发展需要，自主设立无行政级别的业务机构，如教学中心、科研平台等，推动管理重心和资源下沉[17]。在此基础上，完善学院内部“五位一体”治理结构，清晰界定五大权力机制并规范运行[18]。

要充分发挥党委会议的政治核心作用，围绕“把方向、管大局、作决策、保落实”的要求，对学院重大事项进行前置审议；党政联席会议作为最高行政决策机构，需在党委会议审议的基础上，深度参与学院人、财、物等重大行政事项决策，并建立明确的议题清单与规范的决策程序；学术委员会作为学院最高学术决策机构，拥有学术事务独立的决策、审议、评定与咨询权，应当保障其成员以教授为主体，并建立回避制度，确保学术评价的公正性；教职工代表大会应对学院重大改革方案、福利分配等涉及教职工切身利益的

事项进行审议，行使民主监督权；学生代表大会代表学生参与学院与学生事务相关的管理，反馈学生诉求；此外，可探索建立理事会（董事会）制度，对于应用型学科或开展产教融合、校企合作的学院，可引入行业企业代表、校友等外部利益相关者组成理事会，参与学院战略咨询、资源筹措与监督评价，以增强学院与社会连接的广度与深度[19]。

**（三）机制创新：健全基于契约与数据的运行与评估体系**

良治需要精密的机制作为齿轮。只有环环相扣、权责明晰、运转有序，才能在复杂变局中行稳致远，以制度之力守护公平正义，实现长治久安与可持续发展。

其一，学校与学院应共同制定《校院权责清单》，并实施动态调整，推行权责清单制度与目标管理契约，明确划分各自在人事、财务、教学、科研等方面的权限与责任。在此基础上，学校与学院院长签订《任期目标管理责任书》，明确学院的战略目标、关键绩效指标与资源保障条件，推动管理模式从过程控制转变为结果导向的契约化管理[20]。

其二，改革绩效评估与资源配置机制，建立多维评价体系，以学术贡献、育人成效和社会影响力为核心，弱化简单量化计数指标。资源配置与绩效评估结果紧密挂钩，将资源向产出高、潜力大的学科和团队倾斜。探索“编制周转池”“项目制聘用”等灵活用人机制，打破编制固化的问题[21]。

其三，推动治理流程的数字化再造，利用人工智能、大数据技术系统整合校内管理信息，构建“一站式”服务平台，将教师从繁琐的报销、填表等事务中解放出来。同时，利用数据分析技术为学院的发展诊断、学科预警、人才评价等环节提供精准支持，推动治理模式从“经验治理”向“数据驱动治理”转型[22]。

**（四）文化重塑：培育服务学术、崇尚创新的治理生态**

制度与机制的变革最终需要文化的滋养与巩固。将刚性约束内化为价值认同，把规则意识转化为行为自觉，才能让改革成果落地生根，在长期实践中形成稳定共识，为治理体系行稳致远提供深沉持久的精神支撑。

其一，淡化“官本位”思想，强化学术本位导向。通过取消行政级别象征、改革干部选拔任用方式（如推行公开竞聘、聘任制等），积极引导管理干部树立“管理就是服务”的职业理念，将职业成就感建立在服务学术发展的实效上，而非行政职级的晋升上。

其二，倡导协商共治的治理文化。在学院决策过程中，充分尊重学术委员会的专业判断，保障教职工和学生的知情权与参与权，通过定期举行学术沙龙、治理工作坊等形式，营造开放、包容、平等的对话氛围，让多元共治的理念从制度条文转化为日常行为习惯。

其三，鼓励容错试错的创新文化。学术探索本身具有不确定性，治理改革亦然。应建立容错纠错机制，对于改革创新中出现的探索性失误，只要程序合规、初衷为公，应予以宽容，保护改革者的积极性，为治理现代化营造宽松、进取的制度环境。

**五、结语**

本研究认为，有效的改革必须超越技术性调整局限，进行系统性、协同性的深层变革。其核心在于实现根本性的理念转向，从“校办院”转向“院为实体”，并以此为指导，构建扁平化、多元共治的治理结构，基于权责清单与目标契约健全运行机制，充分利用数字化技术赋能治理流程再造。最终期望通过持续文化培育，塑造以学术为本、服务创新、协商共治的学院治理新生态。

需要清醒认识到，去行政化改革是一场深刻的利益调整与观念革命，必然伴随阵痛与阻力。它要求政府进一步转变职能、落实高校办学自主权；要求高校校级领导层敢于自我革命、真正向学院放权；也要求学院提升“接权”与“用权”

能力，完善内部治理。唯有政府、学校、学院乃至社会各方形成共识、协同推进，我国高校二级学院才能真正摆脱“科层化”束缚，释放创新活力，为培养拔尖创新人才、产出原创性成果、服务国家战略需求奠定坚实的组织基础。

**参考文献**


[1]张海鹏.从管治到善治：新时代高校二级学院治理的现代化转型[C]//《法律研究》集刊2025年第1卷——高校法治工作研究文集.2025:253-258.

[2]王锐.浅论高校去行政化[J].教育观察(上半月),2017,6(7):53-54.

[3]中华人民共和国教育部.国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2026-10-20].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/201008/t20100802_93704.html.

[4]别荣海.组织惰性的纾解:高校去行政化改革的治理逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2024,51(5):44-49.

[5]段世飞,钱跳跳.全球高等教育治理体系转型的逻辑动因和作用机制以及中国应对[J].大学教育科学,2024(1):86-96.

[6]张元,唐金武,李秀芸.高校二级院系管理的现实梗阻、实践逻辑和治理路径[J].黑龙江教育(高教研究与评估),2024(7):24-27.

[7]王丹,辛颖,丁倩,等.高校二级学院发展规划实施困境及其应对策略——以L大学33个学院为例[J].高等理科教育,2024(5):81-87.

[8]吴春阳,王萌.地方高水平大学二级学院治理现实困境及纾解路径[J].河南工业大学学报(社会科学版),2024,40(3):90-96.

[9]李立国,李博洋.推进治理现代化:高校机构改革的路径选择[J].中国高等教育,2025(Z2):65-68.

[10]余利川,段鑫星.“夹缝生存”:“双一流”建设高校二级学院院长的权责困境与生成逻辑[J].江苏高教,2022(2):61-69.

[11]杨慷慨,蔡宗模,张海生.从“目标考核”到“治理绩效评估”——我国大学内部管理范式转型研究[J].江苏高教,2018(5):22-25.

[12]周洪宇.关于加快推进高校去行政化改革的建议[R].第十三届全国人民代表大会,2019.

[13]李鹏虎.面向国家战略需求的大学组织变革:机制、困境及纾解[J].江苏高教,2024(8):46-53.

[14]周光礼.以综合改革激发高等教育强国建设活力[J].中国高等教育,2024(Z2):4-9.

[15]李立国.大学行政权力与学术权力是对立的吗[N].光明日报,2015-05-12（13版）.

[16]张海鹏.从管治到善治:新时代高校二级学院治理的现代化转型[C]//《法律研究》集刊2025年第1卷——高校法治工作研究文集.2025:253-258.

[17]侯浩翔,管培俊.高校机构改革的内在机理与实践逻辑[J].中国高教研究,2025(11):7-14.

[18]张育广,姚欢芸.以大学内部治理体系现代化加快推动高等教育强国建设[EB/OL].(2023-12-22)[2026-10-20].http://views.ce.cn/view/ent/202312/22/t20231222_38839018.shtml.

[19]张传勇,卞玉薇.高职院校混合所有制二级学院建设困境与突破[J].职业技术教育,2022,43(17):12-16.

[20]步德胜.大学治理现代化的理论框架及其建构[EB/OL].(2024-05-22)[2026-10-20].https://www.gmw.cn/xueshu/2024-05/22/content_37337398.htm.

[21]徐艳国.面向“十五五”深化高等教育改革应重视的若干问题[J].中国高等教育,2026(1):16-20.

[22]王学峰.法制视角下“高校去行政化”革新途径[J].山西省政法管理干部学院学报,2018,31(2):18-20.