

# 中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2023 年第 16 期（总第 242 期）

2023 年 11 月 15 日

---

---

## “中美公立研究型大学治理体系与资源配置 比较研究”分论坛综述

周娟\*

2015 年，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，启动“双一流”建设。2022 年，教育部、财政部、国家发展改革委发布的《关于深入推进世界一流大学和一流学科建设的若干意见》指出：“首轮‘双一流’建设实施以来，各项工作有力推进，改革发展成效明显，推动高等教育强国建设迈上新的历史起点，但仍然存在高层次创新人才供给能力不足、服务国家战略需求不够精准、资源配置亟待优化等问题。”党的二十大报告强调加快建设中国特色、世界一流的大学和优势学科。

美国作为世界高等教育强国，其公立研究型大学的治理体系与资源配置，对于推进我国高校的“双一流”建设具有一定的借鉴价值。2023 年 2 月 11 日，北京大学中国教育财政科学研究所举办了“中美公立研究型大学治理体系与资源配

---

\* 周娟，北京大学中国教育财政科学研究所科研助理。

置比较研究课题报告会”，承担这一所立课题的国家教育行政学院的研究团队，和来自北京大学、清华大学、复旦大学、华中科技大学、北京工业大学等高校相关领域的专家、学者们一起深入探讨了中美公立研究型大学治理体系与资源配置的现状与差异，以及造成这些差异的原因，以期对我国高校“双一流”建设有所借鉴。本次论坛为“第八届中国教育财政学术研讨会暨 2022—2023 年度中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”的系列学术活动之一。

## 一、科研组织设置与管理

国家教育行政学院陈霞玲副研究员对比了中美研究型大学跨学科研究组织设置与管理的异同。她认为，与美国研究型大学相比，我国大学跨学科研究组织在诸如组织形式、人员构成、兼职教师参与方式等组织构成上并无太大差异，但是在组织功能定位以及设立方式、设立条件、内部治理结构、评估考核标准等管理内容上存在着较大的差异。通过介绍美国研究型大学跨学科研究组织的功能作用和管理机制，她分析了两国大学在这些方面存在差异的原因，提出我国高校跨学科研究组织建设的优化建议。

她指出，首先，美国研究型大学跨学科研究组织具有五个方面的功能。第一，组织跨学科科研项目，包括对外争取科研项目、培育科研项目、项目申请帮助与支持等。第二，组织学术交流活动，在各个学科之间保持动态的智力桥梁作用，以便信息和观点有效地流动，从而提升大学科研生产的能力。第三，为教师提供学术资源与服务，包括工作空间、活动场所、会议室等，以及核心科研仪器设备、专业图书馆或资料室、研究助理、学术资助等。第四，通过转化科研成果形成正向反馈的科研循环，以增强跨学科研究的外部影响力，为跨学科研究提供持续资金支持，同时催生高水平的应用科学研究。第五，通过为学生提供跨学科实习机会、学术资源与场所等方式，参与跨学科研究人才培养。

其次，为保障跨学科研究组织的目标和功能的实现，美国研究型大学建构了相对完善的跨学科研究组织管理机制。第一，对成立申请开展充分严格论证，以保证为跨学科研究组织功能实现提供条件保障。第二，建立合理分工的科研组织体系，以确保跨学科研究组织能够获得来源广泛且相对稳定的外部科研经费。第三，建立包含主任为代表的行政人员、内部教师顾问委员和外部顾问委员等在内

的多元参与治理机制，以保证跨学科研究组织的代表性与吸引力。第四，围绕组织目标实现的程度和能力展开评估考核，为跨学科研究组织的功能实现提供指引与强制力。

最后，她指出，我国高校跨学科研究组织存在职能定位不合理、科研组织构成体系不足、成立论证不够充分、利益相关者参与治理不够、评估考核虚化等问题，跨学科研究组织管理体制对组织功能的保障性不足。因此，进一步优化我国大学跨学科研究组织，应通过加强组织的学术培育功能、强化组织的学术服务支持功能、坚持以应用研究为主、重视学术创业孵化功能、限制提供学位的功能等措施，来科学合理定位组织功能；应统筹考虑跨学科研究组织在大学整体科研中的地位与作用，差异化定位科研组织并优化整合学校直管科研组织，建立分类评价机制，从而完善组织的构成体系；应加强组织成立的必要性与可行性论证，增加内部治理结构的多元性，深化评估标准的内涵建设，以加强管理机制对组织功能发挥的保障性。

## 二、本科教育组织模式

国家教育行政学院屈潇潇副研究员介绍了中美公立研究型大学本科教育组织模式及其特征，并从人才培养过程的特点和组织管理的方式两个维度对中美公立研究型大学本科教育组织模式进行了总结与思考。

首先，基于明茨伯格的组织模式的分析框架，她指出：本科教育组织模式以学术运行中心为基础，围绕中间线，涵盖战略层面、技术结构层面和支持结构层面。学术运行中心包括院系、专业、学部、书院、学科群等；中间线指与人才培养直接相关的职能部门，如招生、教务处、就业处等；战略层面指负责战略决策的教学领导小组、主管教学副校长、教务长等；技术结构层面负责专业决策咨询，如学术委员会、课程委员会、教学委员会等；支持结构层面负责后勤辅助，如图书馆、食堂等。中美公立研究型大学的改革，更多的是集中在中间线层面以及学术运行中心。

其次，基于上述分析框架，她将中美公立研究型大学本科教育的组织模式总结为五种，并通过中美两国公立研究型大学的典型案例，对其中主要的三种模式进行了重点介绍。第一种模式是住宿学院与专业学院矩阵组合。在这种模式下，

学生对专业的选择与住宿学院的选择没有必然联系，每个住宿学院都有自己独特的教育理念以及通识教育课程体系，专业学院是课程的提供者。从组织管理的角度来看，住宿学院和专业学院矩阵式管理的重心在住宿学院，校级的本科教育组织管理的权力相对比较弱。

第二种模式是住宿学院与专业学院顺序组合。这种模式下，住宿学院的选择与专业的选择密切相关。学生第一年、第二年在住宿学院，然后再分流到专业院系。每个住宿学院有独特的教育理念，但不一定有独特的通识教育课程体系和师资，更多是学生管理的一个载体。从组织管理的角度来看，这种模式在中间线层面又呈现出两种不同的方式。一种是成立一个本科生院，整合人才培养线上的招生、就业、教务、学工等各方面的业务，对住宿学院进行统筹管理；另一种是将大多数住宿学院放在教务或学工部门，分别进行管理。

第三种模式是学部与专业学院组合。与书院制相比，这种模式的组织结构没有发生根本性变化，资源占用比书院小，较好地中和了专业教育和通识教育。从组织管理的角度来看，这种模式又可细分为三类，主要区别在于中间线层面以及学部的功能。除了招生、就业、教务、学工等职能部门下的“专业院系”或“学部和专业院系”这两类之外，第三类“本科生院管理下的专业院系”组织模式是美国大学通常采用的模式。在这种模式下，本科生院承担 90%左右的本科生培养工作。在本科生院下设立专业院系，无论是通识教育还是专业教育，课程的提供更多是在专业院系。

最后，她认为，我国研究型大学本科教育组织模式改革须考虑以下几点：从人才培养方面来说，学校的目标定位、运行方式、课程体系需要很好的匹配，基于本校的目标定位选择适合的运行模式（书院、学部、学科群）。从组织管理方面来讲，本科生院的模式是加强管理层面的统筹。可以建立本科生院，实行全价值链管理。

### **三、加州大学人事体系及绩效管理**

国家教育行政学院刘亚荣研究员介绍了加州大学系统职员职业轨道体系及其绩效管理模式和职业发展通道，并对我国大学职员体系改革条件提出了适用性建议。

她首先介绍了职员轨道体系（**career track**）的适用范畴及其内涵。在加州大学的人事体系中，学术职位和职员职位分属于两个不同的人事政策体系，即学术人员政策体系范畴（**Academic Personnel Manual, APM<sup>1</sup>**）和职员政策体系范畴（**Personnel Policies for Staff Members, PPSM<sup>2</sup>**）。这两类职位的人事政策体系政策内涵（包括福利和特权）不同，不能相互转轨。加州大学自 2009 年开始新一轮的职员制改革，发端于伯克利分校，其后在所有的分校陆续开展，最后一所分校 **UCLA** 的改革是在 2021 年完成的。新一轮的加州大学职员制由新的职业轨道体系、岗位绩效考评体系和学习发展体系三部分构成，改革核心是建立了职业发展轨道系统，称为“职业轨道”（**career track**）。职员人事政策体系是针对所有职员的，但是职员轨道体系（**career track**）仅针对非工会代表的职员，大概占有所有职员的 83%。

加州大学的新职员制是由描述现代组织职业岗位的四要素，工作簇（**job family**）、工作职责（**job function**）、工作序列（**job category**）和职位级别（**career level**）四个颗粒构成的一套复杂的分级分类岗位体系。在此基础上，还需要相当复杂的人力资源专家系统、管理技术及工具。例如，加州大学拥有自己的职业大典、岗位说明书库以及职级评价专家系统，且这套复杂的系统已经完全可以信息化和数字化，市场机制是其人力资源基础性配置机制。这个新工作标准体系的推出主要源于现代人力资源职能分化和升级换代。传统的人力资源管理因定位“管控”或事务性管理、缺乏增值服务、服务效率低、客户满意度差而受到很多诟病。一种新型的现代人力资源管理模式，即三支柱模式开始成为现代组织普遍的升级换代选择，包括负责对组织的人力资源管理问题进行研究，设计有效解决方案的人力资源领域专家中心（**Human Resource Center of Expert, COE**）；以负责基础人力资源事务性工作为主要职责的人力资源共享服务中心（**Human Resource Shared Service Center, 简称 SSC**）；以及深入组织各个部门和服务于部门战略发展的人力资源业务伙伴咨询专家（**Human Resource Business Partner, HRBP**）。因此，此次改革被称为“入模式”（**mapping to new structure**），即原有的个人利益不改变，只是所有岗位都腾挪到新的工作标准体系来运行。

---

<sup>1</sup> About the APM, <https://www.ucop.edu/academic-personnel-programs/academic-personnel-policy/index.html>.

<sup>2</sup> Personnel Policies for Staff Members, <https://policy.ucop.edu/manuals/personnel-policies-for-staff-members.html>.

促动这套职员制良性运行的是一套绩效管理系统。简单来说，加州大学的职业绩效考核分为两类，第一类是对高管的绩效考核，第二类是对职员的绩效考核。其中，高管绩效考核的范畴包括两级，一级是分校执行校长、副校长等，直接向董事会汇报；另一级是校长助理、学院院长等除了一级以外的纳入高管招聘程序的人员。高管绩效考核的内容包括年度业绩评估和每五年领导力评估。年度业绩评估包括自我评估和领导力评估，五年的领导力评估包含“愿景、领导能力、人员管理、创造力和创新、人际关系和沟通技巧、工作效率和质量、资源管理和财务预算、多样性、客户服务、保健服务和社区原则”等十个指标，由董事会专门成立一个评估委员会来评估。职员的绩效按照年度工作职责完成情况和核心能力模型实现程度进行考核。所谓核心能力模型（**core competency**），是基于加州大学组织战略和组织文化，面向所有职员提出的一套领导力或能力行为标准，包含三个基本指标：结果达成、建立关系和面向未来。加州大学的绩效评估与绩效加薪密切相关，除非未完成工作职责或结果达成的核心能力欠缺，基本上属于长聘，尤其是高管绩效考核不与聘用挂钩。

再次，加州大学的这套职员轨道体系最大的特点是为职员的职业发展提供了多种发展轨道。第一种是常规的职业职级晋升。第二种是基于岗位的混合职责，可以进行职业变轨发展，或者成为管理者。第三种是这套职员制不仅在全加州大学各个分校通用，还与外部的劳动力市场通用。为了保证和激励职员的个人职业发展、绩效提升，职员制还配有一套以绩效为导向的、完善的全员人才发展系统，包括核心能力的全员培训系统、个人职业发展学习地图、管理者发展规划、后备人才支持计划等多种便利的学习支持系统和学习政策。

最后，她认为，加州大学的人事体系改革对我国大学的人才培养以及整个高等教育的人才流动具有重要的参考价值。建立优秀的人力资源发展和管理系统是任何组织都要关注的战略手段。是否要接受新的人力资源升级换代的体系性改革战略，是否要建立一套复杂的人力资源管理专家系统，是我国大学职员体系改革的技术壁垒。高度分级授权的组织结构和组织运转机制，是改革的体制性壁垒，我国大学须满足“学校要有完整的人事自主权和分级授权组织结构，以及建立具有合理流动和退出权市场基础性机制”这两个条件。

## 四、大学校长领导力

国家教育行政学院李永贤副研究员对中美大学校长领导力现状及提升进行了实践探索。她从大学校长角色定位、大学校长权力的来源、大学校长的选拔方式、大学校长的评估考核、大学校长的领导力培养等五个方面对中美大学校长领导力进行了描述，并比较了二者之间的差异。

她指出，从大学校长的角色定位来看，美国大学校长的角色比较多元化，可以是“领导者、教育家、官员、管理人、筹款者、企业家”等多种身份；我国大学校长大多是学术出身，多被称为“教育家、政治家、学者”。从大学校长的权力来源来看，美国大学校长由董事会任命，权力来源于董事会，校长通过组织结构、人员、资源高级管理团队传递权力，履行领导职能；我国大学实行的是党委领导下的校长负责制，大学校长的权力来自上级主管部门。从大学校长的遴选方式来看，美国大学由董事会负责监督其运行和管理，并通过一定的程序来遴选大学校长，校长对董事会负责；我国坚持的是党管干部的原则。从大学校长的评估来看，美国大学董事会对大学校长的评估分为年度评估和阶段性评估，评估结果对校长的年薪等方面会有影响；我国大学校长的评估方式是定性考核和定量考核相结合，综合运用平时考核、年度考核、换届考核、任期考察、巡视、离任审计等多种方式。从领导力培养来看，美国大学校长培训特别重视从其他大学获取经验，具体做法是将具有发展潜力的校长助理派往其他学校见习校长助理或副校长的的工作；我国大学校长的培养非常多元化，除了对大学校长及领导班子成员的教育培训，还非常重视校长、校领导在实践中的锻炼成长（多岗位锻炼、挂职等）。

此外，她还带领团队进行了大学校长领导力提升的实践探索。该实践研究采用了能力素质模型，在“技能、知识、价值观和态度、自我形象、个人特质、内驱力和动机”等6项能力素质中，前两项是表象的、易于评价和培养的素质，后四项是潜在的、难以评价和后天习得的素质。研究发现，领导力的提升主要体现在人格特质、知识、经验或阅历、能力等方面。人格特质方面的改变相对比较困难，知识可以通过学习得以提升，经验阅历可以通过挂职、跟岗等方式提升，能力提升则需要系统学习和实践锻炼的紧密结合。因此，提升大学校长的领导力，需要做好需求分析，针对不同需求做好有针对性的规划。

## 五、大学学生事务管理

国家教育行政学院杨中超副研究员从学生事务管理的内容、组织结构和财政支持等方面对中美公立研究型大学学生事务管理进行了比较研究,并对我国高校学生事务管理提出了建议。

他指出,首先,在学生事务管理的内容方面,我国大学学生事务管理包括学生工作、共青团工作、双创、招生、就业及武装保卫六大块领域。美国大学学生事务管理的内容,以加州大学为例,包括校园招生和注册、校园财政援助、咨询及心理服务、学生健康服务、学术支持服务、课外支持和参与、残疾学生服务、社会文化活动,以及就业指导。总体来看,中美公立研究型高校的学生事务管理内容基本一致,但在管理、服务与教育学生的理念方面存在差异,从而也导致双方的侧重点不同。我国高校学生事务管理的服务功能不够突出。

其次,在学生事务管理的组织结构方面,我国大学学生事务管理是横向联合、两级运行、条块结合的运行体系。即在学校层面有职能机构,包括学生工作处、教务处、招生就业办、校团委及后勤公司,在学院层面有院系领导、院系辅导员及学生会等。美国大学学生事务管理的组织结构更多是一级管理、条状运行机制。以加州大学为例,学生事务副校长管辖招生注册、财政援助及奖学金、就业指导中心、学生中心、学生健康服务、住宿、餐厅等多个涉及学生事务的部门和人员,其特点是管理层级少,管理幅度较大;组织机构独立设置,职能分工明确;教育行政导向弱、行业规范影响大;专业化发展水平高。

再次,在学生事务管理财政支持方面,美国大学经费筹集来源多元化,而学生服务经费几乎完全由非政府资金,即主要由学费和学生服务费等支撑。我国研究型大学学生事务经费支出占比与加州大学相差不大,但用于直接服务于学生能力发展方面的支出偏少,比如学生社团活动经费与国外学校相比差距较大。我国高校学生事务投入仍有较大提升空间。

最后,他提出,我国高校学生事务管理应转变理念,让“以学生为中心”的服务理念成为学生事务管理部门和人员的共同愿景;进一步推进高校内部治理机制改革,尝试构建扁平化的学生事务管理运行机制,即增加校一级的学生事务管理服务平台,将具有共性的学生事务管理工作项目统一实施,简化学生事务的操作流程;加强学生事务管理各项工作的专业化建设水平,实现学校“教书育人、



管理育人、服务育人”的一体化进程。

## 六、点评与讨论

北京大学贺飞研究员、清华大学教育研究院阎焜长聘副教授、复旦大学高等教育研究所刘凡丰研究员、北京工业大学高等教育研究院张优良副研究员对该研究的五个报告进行了点评，并和与会者进行了热烈的讨论。

点评人一致认为，公立研究型大学治理体系和资源配置比较研究对于我国公立大学治理体系和资源配置改革具有非常重要的参考意义。他们还就该课题研究提出了一些建议。具体如下：

针对整个课题研究，贺飞建议：第一，如果能从宏观层面进行系统的、整体的概括，包括中美两国公立研究型大学治理体系的异同，治理体系在理论层面是如何建构的、在制度层面是如何布局的、在运行层面是如何协同配合的、在实践层面是如何落实的等等，将会更有益于我们探讨如何完善我国大学的治理体系。第二，比较研究的落脚点应该放在给予我们的启示和借鉴方面，比如如何优化我国高校的学术治理体系、人才发展治理体系等。张优良建议：第一，先从实际问题出发，比如我国在建设世界一流大学的过程中存在的问题，再有针对性地探索国外高校的实践经验，就会使研究更聚焦。第二，作为一项比较研究，既要了解国外的实际情况，也要对我们自身的情况有更清晰的认识。国外高校的经验有很多方面确实值得我们借鉴，但有些方面未必适合我们的国情。第三，除了文本研究之外，还应进行一些案例研究，以便了解最真实的情况。

针对大学校长领导力研究，阎焜建议增加国家教育行政学院进修校长和其他教育管理人员的数据和信息，用大数据的方法进行分析，基于大样本的研究对象，总结出来的模型的适用面会更宽，更有启示效应。刘凡丰指出，领导者的能力和领导力是两个不同的概念，建议专门针对美国公立大学和私立大学校长遴选程序的差异进行专题研究，将有助于这个研究的进一步分析。

针对研究型大学跨学科研究组织功能及其管理保障机制研究，刘凡丰指出，除了方法论方面，还有一些细节问题可以继续完善。比如，把加州大学伯克利分校的 100 多所 ORU 进行分类研究，可能会得出不一样的结论。

## 上期回顾

2023 年第 15 期（总第 241 期）

### 地方普通本科高校经费投入状况分析

**摘要：**本研究聚焦地方普通本科高校，从各省份之间、省内高校间、省内省属高校和市属高校间三个维度，分析地方普通本科高校教育经费投入的差异情况，从而尝试刻画当前我国地方普通本科高校教育经费投入状况。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：2000 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

---

**主办单位：**北京大学中国教育财政科学研究所

**电子信箱：**[newspaper@ciefr.pku.edu.cn](mailto:newspaper@ciefr.pku.edu.cn)

**责任编辑：**毕建宏

**传 真：**010-6275-6183

**地 址：**北京市海淀区颐和园路 5 号

**微信公众号：**中国教育财政

北京大学教育学院楼四层（100871）

