

## 现代大学制度建设重在完善治理结构

作者： 国家教育发展研究中心 马陆亭 来源： 《中国高等教育》2012年第24期

现代大学制度建设是当今高等教育的热点话题，是《国家中长期教育改革和发展规划纲要》第十三章第四十条明确规定的內容。《教育规划纲要》颁布后，国家确立了425个教育体制改革试点项目，其中48个属于现代大学制度改革试点；随后成立的国家教育咨询委员会，专设现代大学制度建设组。2011年底至今，教育部先后颁发了《高等学校章程制定暂行办法》、召开了“建设中国特色现代大学制度”试点工作中期总结暨研讨会、公布了“依法治校——建设现代学校制度实施纲要（征求意见稿）”，教育部政策法规司也先后召开了南片地区和北片地区现代大学制度改革试点单位工作研讨会、召开了4次大学章程建设研讨培训会。近1年多来，国家教育体制改革办公室还奔赴全国10余个省市开展工作调研。以上既说明现代大学制度建设重要、各方都很重视，又说明建设难度还比较大、还处于探索期。我们在进行理论探讨的同时，还必须考虑到中国的国情，找出一条科学可行的有效路径。

### 一、大学制度理念探讨与现实思考

现代大学制度建设之所以受到重视和关注，是因为创新意义的凸显，而不是为制度而制度。在我国的大学制度是否有利于学术创新和人才培养上，观点较多。结合一流大学建设的实践，也引发了诸多探索。

#### 1. 现代大学制度的概念之争

现代大学制度的提法，开始于上世纪90年代中后期，流行自本世纪初。现代大学制度提出的初期，学术界存在着几种不同观点。比如，一种观点认为：伴随着我国高等教育规模的飞速发展，建设一个什么样的学校和怎么建设的问题开始引起人们的关注，而这有赖于现代大学制度的确立。另一种观点认为：现代大学制度是我们从现代企业制度移植过来的，在国外并没有对应的词句，因此概念不确切。我国高等教育发展到今天，许多问题都缘于制度的因素；即便国外没有专用的现代大学制度用语，但大学在其成长过程中肯定形成了一些本

质性的东西，社会影响因素增多更进一步引起了大学治理的复杂性。因此，在现实条件下以影响大学发展的制度因素为框架来探讨现代大学制度建设问题，是有其积极意义的。

现代大学制度不是舶来之品，尽管需要借鉴国外大学发展的经验，同样它也需要充分考虑中国特色。我们今天所要建立的现代大学制度，是针对我国大学目前所承担的现实使命，在解决有关问题的基础上，建立起来的能够贯彻党的教育方针、有助于学术创新和学生健康成长的制度。冠之以现代，不过借用一个名词而已，表示要与过去有所不同，体现改革的精神。建设现代大学制度，需要界定好大学与政府、社会的关系，明确大学的治理结构，并以规范性的章程作保证。

## 2. 明确的改革方向

中国的改革开放已走过 30 多年的历程，从扩大高等学校办学自主权，到高等学校面向社会依法自主办学，再到建立现代大学制度，建设方向十分明确。

1978 年 12 月，党的十一届三中全会在北京举行，提出了有重大历史意义的“改革开放”思想，扩大自主权是当时改革大一统计划经济体制的突破口。1985 年颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》明确提出，“当前高等教育体制改革的关键，就是改变政府对高等学校统得过多的管理体制，在国家统一的教育方针和计划的指导下，扩大高等学校的办学自主权”。1993 年中共中央、国务院印发的《中国教育改革和发展纲要》，指出要转变职能，逐步建立政府宏观管理、学校自主办学的体制。1998 年通过的《中华人民共和国高等教育法》，正式以法律的名义规定：“高等学校应当面向社会，依法自主办学”。

2010 年的《教育规划纲要》专设“建设现代学校制度”一章，要求“明确政府管理权限和职责，明确各级各类学校办学权利和责任。探索适应不同类型教育和人才成长的学校管理体制与办学模式，避免千校一面。完善学校目标管理和绩效管理机制……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”，并进一步规定了完善中国特色现代大学制度的四项建设内容：完善治理结构；加强章程建设；扩大社会合作；推进专业评价。

在 2012 年 8 月召开的教育部直属高校工作咨询委员会第二十二次全体会议上，再次强调，建设中国特色现代大学制度，要抓住五个关键点：加强章程建设，这是中国特色现代大学制度建设的重要切入点；进一步落实和扩大高校办学自主权，这是建设中国特色现代大学制度的重要保证；坚持和完善党委领导下的校长负责制，这是中国特色现代大学制度建设的根本要求；加强学术组织建设，这是中国特色现代大学制度建设的内在需求；加大力度推进试点学院改革，这是中国特色现代大学制度建设的有力抓手。

### 3. 现实比照

综上，我们看到了中央政府和教育主管部门长期不懈努力的方向。那就是：转变政府职能，确立政府宏观管理、社会参与、学校自主办学的多元合作管理模式；协调学术权力和行政权力，建立党委领导、校长负责、教授治学的内部治理结构。

但是，我们的目标还没有达到。如果 1998 年《高等教育法》的规定真正实现了的话，也许就不会有后来的现代大学制度的提法了。问题出在我们虽有理念、但缺治理结构，很好的理念没有真正转化为制度。高校内部人们对权力追逐、学术上的寻租现象等，都源于治理结构的不完善，心无旁骛的学者得不到激励，或就没有了，怎么创新？因此，我们要建立的大学制度必须是为人才培养和学术创新服务，为社会主义建设服务的。

## 二、对大学认识的观点汇集

建设现代大学制度任务的艰巨性还在于人们对大学的认识，甚至对大学所谓的核心理念的认识不一致。争论较多，亟待形成共识。

### 1. 大学理想的冲突

随着高等教育多样化的逐步实现，人们对大学的诉求开始多元起来，大学承载着每个人的个人理想和社会的现实。

大学承载着个人的理想。每个人心中都有自己的大学，其认识和自己的经历与岗位有关，对大学理解不同而形成了自己的大学理想。不同心中的大学理想有可能产生冲突，如现实中的很多政策争议都是因为对大学的理解不同而产生的，有关学校发展定位的争议许多也源于人们的不同认识。大学还承载着国家的理想。当今社会，大学已肩负着众多历史使命，如科教兴国、人才强国都是国家战略。战略本身不会有异议，但如何去实现这个战略则可能是仁者见仁、智者见智，因此也会产生学校发展的政策争议。

但是，大学也是社会的现实。现代社会离开大学不可想象，大学的功能在不断扩展，如本质上有四大功能，外延的还有促进公平、拉动经济、提升城市品位等。大学步入现实就难免不能脱俗，而人们又希望它成为精神家园，再加上每个家庭都与就学压力有着千丝万缕的联系，因此人们爱恨交加，有关大学的争议从不间断。

大学成为分裂的整体。它是社会目标的手段和相对独立的实体，产生了外在社会性和内在学术性的分裂。由此而来，大学里的每个教师也成为分裂的个体，这也就产生了学术评价与创新的分离。只有充分尊重学术性，才能更好地实现社会性。

## 2. 大学核心理念的讨论

教授治校、学术自由、大学自治，有人认为是事关大学事务的三个核心理念，但目前学界很难形成共识。

先说教授治校。赞同者认为这是必须的，是大学的本质特征之一。反对者则认为正如战争太重要了不能让将军说了算一样，高等教育已成为国家战略怎么能让教授说了算？更有人认为教授治校不可行，学校规模很大、还要实行战略管理，教授本身不懂、相互间不认识、又怕耽误时间，怎么治校？虽然后来用教授治学来代替，但仍然引起争议。

再说学术自由。有人认为，学术自由是学术创新的前提，不能限制。但也有人提出难道现在学术不自由吗？甚至认为影响学术自由的因素已很少，干涉主要来自学界、学者自身。还有人认为，现在教师的职业操守产生危机，教授的口碑明显下降，社会缺乏公共知识分子。

也有人提出，现在大学制度的基础已由学术自由主义转向学术资本主义，国外也有一些很不错的大学其实也实行着自上而下的管理模式。

还有大学自治。有人提出尽管我国官方没有正式使用过大学自治的提法，但《高等教育法》明确的高等学校自主办学法人地位就是大学自治的中国特色表述方式，近期有关文件已重申了依据章程自主管理是学校的法定权利。另外，还有很多人提出大学的学校权利很大，没有边界，如现今一些大学蓬勃开展的异地新校区建设等。

### 3. 大学现实中的状态

有关现代大学制度建设，学者们已发表过很多文章，但对工作的推动并不明显。除了没有取得共识之外，很多是只有理念描述，没有制度设计，在自说白话。有些话看上去很美，但不能操作。比如，说到缺教授治学，可现在我们各种学术委员会都有。领导都是教授，教授都是领导，在目前情况下没当上领导的教授肯定是“能力”不强的教授，怎么办？

## 三、影响现代大学制度建设的因素分析

当今国内外社会矛盾比较突出，和谐稳定发展关乎改革成败。此时，增强对制度的敬畏，弥补制度的漏洞，完善制度而不是打破制度，显得尤为重要。以下几对社会关系虽然粗看上去并不像具体的矛盾体，但它们作用在一起的确影响着大学的制度建设。

首先是宏观维稳需求与业务项目抓手的遭遇。从国际经验看，人均 GDP3000-10000 美元是所谓的中等收入陷阱，而高等教育毛入学率 20-30%左右是学潮高发期。我国目前恰处于这个阶段，是社会经济矛盾和高等教育矛盾共同的高发期。换句话说，目前的战略机遇期其实是个转型期，经济上叫转变发展方式，教育上叫转向内涵发展。转变不好会激发出矛盾，因此维稳重于泰山；另外，从 2002 年开始我国的预算方式改为基本支出加项目支出，因此各业务部门都在努力寻求工作的抓手即项目，导致宏观管理减弱、微观管理加强。打个比喻说，纲举目张才能打到鱼，可现在每个网眼上都有丝线被抓手抓着在抖动，鱼怎么会过来？和谐稳定的宏观需求与项目抓手的部门行为的结合，使得政府序列的各具体业务部门的既得

利益得以强化，行政影响力加大。上级也知道这种情况有副作用，但目前还没有恰当的解决对策。

其次是资源型社会和关系型社会的合拢。当今社会是一个资源型社会，而资源是有限的，有限的资源才更具备交换价值。资源永远是短缺的，大家都渴望拥有和扩大资源，以增加自己的资源交换能力；同时我国还是个人情社会，凡事都想托人，关系到了可以打破规矩。人情社会加大了关系成本，与资源型社会的结合加剧了“寻租”发生的频率。当今，一种新的社会关系在逐步形成，权势者确实能办成很多事情，很多事情也有人替他们来办。这种现象对创新不利。

再者是建立制度的渴望与破坏制度的习惯间的冲突。这涉及制度的缜密与弹性问题。我们需要建立制度，否则难以创新或培养出创新人才；而制度又不能僵化，要有弹性即政策空间，这是人们的一般思维。但是，中国传统观念上制度就是给别人制定的，少数人可以不遵守。问题是现在每个人、每个岗位都希望给自己留出政策空间，想限制住别人但放任自己妄为，想独占资源以扩大自己拉关系的资本。如此以来制度形如虚设，潜规则横行。换句话说，就是我们缺乏建设规范制度的社会土壤。

诺贝尔经济学奖获得者诺斯认为：“制度是一系列被制定出来的规则、秩序和行为道德、伦理规范，它旨在约束主体福利或效用最大化利益的个人行为。”可见制度是一种约束。我国传统上缺乏遵从制度的文化，这是构建制度的最大障碍。目前中央正在倡导文化大繁荣。我的理解是，文化不等同于文艺，文化繁荣不仅仅是文艺繁荣，文化是世俗积淀、习惯、潜规则、机制、制度等的综合体现。因此，为了社会、教育的理性、秩序发展，需要强化对制度的敬畏，以规范的制度约束住每个人破坏制度、公权私用的恶习。

我们需要在大学治理的一般规律方面经充分讨论形成共识，找到切实的可操作方案，然后坚持不懈地推进，约束住自己的私欲和恶习，共同构建出理想的大学制度。

#### **四、当前现代大学制度建设的探索重点**

沿着我们一以贯之的改革方向，现代大学制度建设要坚持党的领导、加强政府的宏观管理、扩大高校的办学自主权、实现高校面向社会依法自主办学、促进广大学术人员醉心于学术工作，建设的重点是把以上理念转化为治理结构，最终形成人才辈出、硕果累累、满足社会的局面。当前的主要探索点有：

政府对高校的契约型（目标型）管理方式。学术机构不是行政机关，二者具有不同的运行和管理规律，不能用政府管理模式进行管理。政府和高校又都是为公共利益服务的机构，二者在现代社会各有自己不可替代的使命，在存在形态和地位上有一定的独立性。同时高校不可能超越社会而独立发展，政府也不会放弃自己应有的责任。因此，有效的管理应是政府宏观管理和高校自主办学相结合，契约型关系是满足这种结合的一种实现方式。即政府对高校提出目标和要求、提供财政及政策支持、进行绩效评估，高校在宏观框架内实行自主管理和发展。法国政府对大学的合同管理、日本的国立大学法人化改革、英国的科研评估与拨款、德国的基金会大学探索，都是这种方式的例证。契约管理并不一定要签署一个合约，而是一种关系，我国已进行的“985工程”建设以及马上开展的章程制定其实都是这种管理的实现方式。

基本支出和项目支出内容。目前，财政部对中央部门的预算核定方式为：基本支出预算和项目支出预算。一般而言，基本经费有相对稳定的标准，为了获得更多经费就需做项目的文章。结果是项目越来越多，成为工作的抓手，产生弊端。改革的方向是把一些高水平大学建设拨款纳入基本支出预算，这样既可以保证重点建设的稳定性，又能促进高校的自主办学；将项目侧重于学科专业建设方面，这样既能增强竞争性促进拨款公平，又抓住了学校内涵发展的根本，也有利于开展学科专业评价，符合项目制的特征。

多样化的治理模式。现代大学制度建设，应当有一定之规，如需要规范性地建立大学章程制度。同时，还需要探讨不同高校的适宜治理模式，需要在大的原则下探讨它们各自的自主办学、自我管理特点，而这与学校的层次、类型有一定的联系。不同高校的治理模式、管理政策应当是不同的。如那些瞄向世界一流的大学应当有更大的办学自主权，应加强基层学术组织建设和教授的管理参与；而行业特色大学直接体现国家及其行业的利益，可以更多地采纳自上而下的管理模式，并加强产业界的管理参与，如构建有决策地位的大学理事会；地方性高校应加强省级政府统筹权和地方各界的管理参与，理事会的构成要反映这些特征。

“党委领导、校长负责”分工实现机制。加强和完善党委领导下的校长负责制，实现的办法是在充分把握大学管理特点的基础上，具体界定党委和校长的职责，通过科学合理的责任分工保证办学的有序并激发办学的活力。这里重要的是权力既不能空心化，又不能过多交叉，还必须保证办学方向和行政效率。党委的领导权和决策权应体现在重大事项上，如负责保证学校的办学方向，协调联系理事会、组织制定章程、审批年度预算决算，会同理事会和学术委员会遴选校长候选人、组织制订发展战略规划，会同校长决定内部组织机构及其主要负责人人选等；按照党政分离的原则，校长在党委上述重大决策的基础上，独立负责学校行政体系的运转，不需要党委会议审议决策的事项由校长全权负责，定期向党委汇报。

校长遴选机制。校长需要对特定高校的发展负责，而高校在走向多元，因此校长的素质、理念、感情需要与所服务高校的定位、使命相匹配。目前需要加强校长遴选机制的探索，在学校主管部门的支持下，对校长、副校长的产生形式进行试点。校长的产生应通过公开的遴选程序，副职由正职提名产生等，之后由组织部门任命，实现教育家办学。为使工作更加和谐，可由党委书记代表组织牵头校长遴选委员会的工作。但校长一旦选定，双方的职责即由章程来规范。

教授的学术权力。大学最早的模式是行会性组织，教授治校其实就是学者共同体模式。目前，大学都是巨型组织、要实施战略管理，教授治校似不太合适，但共同体特性这一大学产生之初的就具有的形态现在让它没了似乎也不太合适。我们需要探讨如何从制度上保证教授组织对学术问题的决策作用。在学校层面，需要整合学术权力由学术委员会统一负责，将相关学术机构如学位委员会、职称评定委员会、师资聘任委员会职能统筹于学术委员会之下，以减少职能部门对它们的分别控制；在院系层面，可设立教授会，为院系重大问题的决策机构。以院长等为首的行政体系，负责院系的正常运转，执行学校党政的指示和教授会的决策。学术权力的有效发挥是大学制度建设的基础，行政权力应当服务于学术权力而不应当凌驾于学术权力之上，二者的激烈冲突将危及大学的根本使命。

规范的章程保障。章程是大学的宪法。我们需要充分认识到其“在完善现代大学制度，推动高等学校依法治校、科学发展中的基础性地位和重要作用”。因此，章程的制定需要有广泛的酝酿、协商过程，以反映改革和认识的进程，但结果应该是严谨和规范的，需要有权



威性和严肃性。改革需要把理念转化为制度，章程是改革的成果结晶，应该把上述思考清楚了的高校治理结构明确下来，不能轻易改变，使之最终成为学校依法自主办学的坚实基础。