

华中科技大学党委副书记刘献君：中国特色现代大学制度建设的思考

党的十八大报告指出：要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度的优越性，并强调，要健全社会主义协商民主制度，完善基层民主制度。在我国基层组织中，大学处于十分重要的地位，如何加强具有中国特色的社会主义现代大学制度建设，具有十分特殊的意义。由于种种原因，我国现代大学制度建设虽然有一定进展，但仍有较大差距。今后，要充分发挥社会主义政治制度的优越性，研究我国政治、经济、文化以及高等教育发展的特点，创造性地探索中国特色现代大学制度。在现代大学制度建设中，要特别关注四方面内容。

一、加快推进大学章程建设

大学章程是关于大学性质、任务、组织构成和主要行为活动等最基本的内容、原则规定或框架。大学章程是大学的宪法，大学办学的依据。中国特色现代大学制度建设，首先要加强大学章程的建设。

加强大学章程建设，应确立依法治校、权力制约的意识和理念。在计划经济时代，政府是大学的举办者，又是大学的办学者，学校没有办学自主权，因此，不需要章程，根据政府的规定、政策，制定贯彻执行的规章制度即可。在社会主义市场经济条件下，政府通过法律赋予了大学办学自主权，学校需要章程“上承”国家教育法规，“下启”学校规章制度，规范学校权力正常运行。但是，由于计划经济时代形成的思维惯性，人们不重视权力制约，忽视章程建设，仍然停留在“无章办学”的状态。大学章程的主要功能是规划大学权力运行，规范大学与政府的权力关系，大学各组织之间的权力关系，以及大学与院系之间的权力关系。

认识大学章程的重要性，应基于认识大学权力制约的重要性。权力制约是权力运行中的内在要求，制约是权力之间的制衡、牵制、约束、监督，与监督相比，制约更为根本，是基础性的；权力制约是现代社会组织治理的需要，改变单中心的管理，实现各种利益相关者参与决策的多中心治理，权力制约必不可少；从学校健康发展、学生健康成长的需要看，权力制约对大学权力运行具有特殊重要性。大学目标高远，权力具有复杂性、多中心性，相互制约性更强。因此，克服实际存在的缺乏权力制约意识的问题，形成强烈的权力制约意识、理

念，加强对大学章程重要性的认识，十分重要。根据我国大学运行的现状，在大学章程制订中，应处理好以下关系。

共性和特性的关系。每所大学的章程都应该有自己的个性。个性=共性+特性。教育部对大学章程制订作出了规范性要求，章程亦有其自身的规定性。大学章程首先要符合章程的规范和要求，对大学性质、任务以及组织构成和主要行为活动等最基本的内容作出规定。但是，章程建设要避免千篇一律，千校一面，要形成自己的特色。特色可以从内容和形式两个方面考虑。从内容看，应分析本校的历史、现状，优势问题，从学校使命、核心理念、办学定位、办学特色、学校结构、治理过程、权力制约方式等方面，逐一进行专题研究，在专题研究的基础上，形成大学章程。形式与内容有关，每所大学的历史、学科不同，大学章程突出的重点不一样，形式也就产生了差别。

大学章程和学校其他制度的关系。大学制度包括基本制度和具体制度。大学的基本制度即大学章程。大学的具体制度包括机构设置制度、管理制度、工作制度等。大学章程应着重完善自我管理、自我约束的管理机制，其他所有制度要符合大学章程的规定，权力主体只能在章程规定的范围内行使权力，从而起到制度制约的作用。章程一旦确定，学校要根据章程的规范要求，对其他所有制度进行相应的修改，保持两者的一致性。

“上承”与“下启”的关系。“上承”，指大学章程要遵循宪法、教育法规，要与政府之间形成“合约”。在大学章程制订过程中，要认真学习宪法与教育相关法律、法规，体现中国的国情，形成中国特色；要与政府主管部门反复交流、磋商，就办学定位、学科专业结构、权力划分等方面达成共识，形成契约关系。“下启”，指在章程制定过程中，要让利益相关者广泛参与，畅通“利益表达”渠道，形成广泛共识，从而更好地规范学校权力运行。

二、坚定实行党委领导下的校长负责制

国家高等教育管理体制和现代大学制度，与各个国家的政体密切相关。如法国、意大利在集权政治体制下，建立了比较完备的高等教育管理的政府集权体制；美国、德国的高等教育行政权力则集中在州政府；而英国，中央政府除负责分配高等教育经费外，对高等教育的其他事务较少干预，高等学校享有比较充分的自主权。我国是中国共产党领导下的社会主义

国家，实行中央和地方两级管理的高等教育管理体制，在公立大学，实行党委领导下的校长负责制。高等教育法第三十九条规定：“中国共产党学校基层委员会按照中国共产党章程和有关规定，统一领导学校工作，支持校长独立负责地行使职权。”

加强中国特色的现代大学制度建设，必须坚定不移地实行党委领导下的校长负责制。《中国共产党章程》总纲中规定：“党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用。”党委是大学的领导核心、政治核心，党委的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导，坚持政治原则，把握政治方向，对学校的重大问题行使“讨论决定权”。党组织的权力主要是政治权力。大学的政治权力，主要是国家权力对大学的影响和控制，这种影响和控制，通过党组织来实现。

坚定不移地实行党委领导下的校长负责制，必须分析研究、解决有关问题，使之不断完善。根据现实状况，完善党委领导下的校长负责制应正确处理好以下关系。

党委和行政的关系。学校党委、行政在方向、目标上是一致的，都是以党的基本路线和教育方针来指导治校办学行为，都是围绕培养国家需要的人才，两者主要是任务分工不同。学校党委在大学处于领导核心地位，以校长为首的行政系统是党委决策的贯彻执行者。简单地说，党委决定一件事应不应该做，一旦作了决定，怎么做则是行政的事。党委不应包揽行政的事，行政应坚决贯彻党委决议。

党委书记和党委的关系。党委的决策是“集体讨论、作出决定”。党委领导是集体领导，而不是党委书记领导。在党的委员会，党委书记和其他委员是平等关系，而不是上下级关系。党委书记作班长，负有重要的责任，但工作中必须依靠党委全体成员，而不能个人说了算。应制定切实可行的议事规则，对党委会议题的提出、确立，议题的研究论证，论题的充分讨论以及最后形成决议，作出明确的规定。

党委和教职工代表大会的关系。党委和教职工代表大会是领导与被领导的关系，党委一方面要加强对教代会的领导，另一方面要相信依靠教代会，充分发挥其在民主决策、民主监督中的重要作用。

三、协同制衡学术权力和行政权力

大学的职能是教学、科研和社会服务，大学是学术性组织，追求学术进步，培养高素质创新人才的学术目标是主要目标。我国现代大学已由小规模、选拔性的、关系松散的团体发展成为具有重大社会经济意义的巨型系统，管理十分复杂，需要强有力的行政系统，因而效率目标也是大学的重要目标。相应地，大学具有学术系统和行政系统两个系统，学术权力和行政权力两种权力，形成二元权力结构。现代大学制度应有利于学术目标和效率目标的实现，正确处理学术权力和行政权力的关系，使之协同制衡是现代大学制度建设中十分重要的问题。

学术权力和行政权力具有不同的特点。第一，两种权力的性质不同。行政权力是以“科层化”为特征的法定权力，以上级管理主体对组织活动的控制与协调为特征，处于强势地位。学术权力是以“自主性和个人知识”为基础的专业权威，在权力结构中处于弱势地位。第二，两种权力的运行规则不同。行政系统是科层组织，科层组织重视效率和低成本运作，组织严密，强调下级服从上级，组织结构控制着组织内部的上下沟通。学术系统是专业组织，在专业组织中，专业人员享有大量的自主权，这种权力是以其专业知识和技能为基础的，专业人员之间的交流是相对开放和非正式的，专业组织关心质量甚于关心成本，其组织结构松散。第三，两种权力的权力主体多元、交叉。行政权力的主体主要是校长和行政人员，但是教师、学生对行政决策有建议权、监督权，对一些重大行政决策还有投票权、制约权。学术权力的主体是学术人员，但随着大学的发展，情况也有变化。大学功能复杂化，致使各种学术工作之间的界限更显模糊。两种权力的主体呈现多元、交叉的状态。根据学术权力和行政权力的这些特点，在处理两种关系中，应把握：

确立校长治校、教授治学的基本格局。自中世纪以来，在西方大学发展过程中，形成了以“大学自治、学术自由、教授治校”为核心的大学制度。我国早期大学，由于规模不大，也曾实行“教授治校”制度，例如蔡元培任校长时期的北京大学，由教授们组成的评议会不仅掌管专业设置、学位授予等学术事务，同时还负责经费预算、机构设置等行政事务。但是，现代社会进入了工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化时代，科学技术迅猛发展，社会变化节奏加快，组织规模越来越大，社会活动越来越复杂，竞争越来越激烈，管理决策所带来的社会影响越来越大，加之中国经济、政治、教育、文化等国情以及中国大学所处的发展

阶段，需要强有力的以校长为首的行政系统加强对学校行政事务的管理，以推进学校学术的进步和发展。同时，学校是学术组织，学术事务有其自身的特点和规律，需要教授们参与、决定。因此，在我国高校，要确立“校长治校，教授治学”的格局。

充分发挥学术委员会的作用。长期以来，由于历史造成的等级制、“官本位”等思想的影响，以及学术权力和行政权力的不同性质，导致学术权力受到挤压，以行政权力代替学术权力的现象仍然十分严重。因此，发挥学术委员会的作用非常重要。近几年来，高校都在开始重视学术委员会的建设，制定学术委员会条例，探讨学术委员会成员的组成等，但仍然没有触及学术委员会建设的核心问题。其核心问题应是其职能、职责的确定。一个机构的职责、职能，决定了其性质。现在的大学学术委员会的职责是“审议”，因而仅仅是咨询、审议机构，而不是学术权力机构。大学有哪些学术权力，这些权力的运行状态如何？我们不能一般地说大学学术人员没有学术权力，应作具体分析。以教师“自主性和个人知识”为基础的，需要由教师个人作出决定的，如学生考试、成绩评定，学位论文答辩，以及以此为基础的学生毕业、学位授予，教师职务晋升时任职资格的认定，教师拥有基本的学术权力。但是在学术组织、学术制度、学术资源配置等方面，如院系调整、学术研究组织建立、学科及专业调整、课程设置制度、教师评价制度、研究经费分配等，学术人员没有相应的权力。这些权力需要学术委员会委员来行使，其中一部分可以通过审议，最后由学校行政决定，一部分应该由学术委员会做出最后的决定。加强学术委员会建设，首先要明确其职责，并建立相应的制度，保证其学术职责的行使。

在大学章程中，要明确以校长为首的行政系统、以教授为主体的学术委员会各自的职责、议事规则以及对相互之间的协调、制约作出明确的规定，达到学术权力和行政权力的协同制衡。

四、努力增强师生民主参与力度

宪法规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民”。中国共产党章程中明确规定，“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。……党在自己的工作中实行群众路线，一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行为。”在中国现代大学制度建设中，必须遵循我国宪法和党的章程的有关规定、

要求。大学的主要任务是育人，大学的产品是学生，这种产品与企业产品不同，是自己生产自己。大学要营造一种积极向上、民主自由、崇尚科学、生动活泼的文化氛围，为学生的成长创造良好的环境。因此，大学制度建设，更需要促进、创造民主气氛。除了思想认识上的提高以外，还应有相应的制度保障。

完善教职工代表大会、学生代表大会制度。在权力面前，个体单一的权力，难以形成有效的制约，必须借助一定的组织形式。教职工代表大会制度和学生代表大会制度是具有中国特色的学校民主制度。教职工、学生通过代表大会的方式，发表意见，参与管理，能取得好的成效。现在，教职工代表大会、学生代表大会在学校决策中没有发挥应有的作用，在现代大学制度建设中，必须引起重视，加以解决。通过章程，以法定形式明确其职权。以教职工代表大会为例，关系学校改革、建设、发展的重大决策，应经过教代会审议，在充分听取意见后再作出决策，未经审议，不能决策。关系教职工切身利益的重大决策，经过教代会讨论通过，并认真按照通过的决议执行。“代表提案”是学校行政和教代会联系的一种重要方式，学校行政要认真处理代表提案。学校要加强对教代会、学代会的领导和指导，为其创造有利的工作条件，充分发挥其作用。上级主管部门应对教代会、学代会发挥作用的情况进行检查评估，并作为考核学校领导的重要内容。

建立政务公开制度。为确保权力的运行透明化，应发挥师生在学校决策中的作用，以权利制约权力，关键在于依法保障师生的知情权、参与权、表达权、监督权。师生知情是以权利制约权力的前提。权力运行不透明，师生与权力行为主体之间信息不对称，缺失必要的参与形式的程序，师生不能平等地参与权力运行过程，以权利制约权力就等于被束之高阁。师生诉求表达是以权利制约权力的通道。师生不能正常地发表自己的意见和看法，不能理性合理地表达诉求和主体权利，以权利制约权力就会变成一句空话。师生监督是以权利制约权力的体现。师生监督受不到法律保护，甚或因此而遭受报复，以权利制约权力就会大打折扣。

建立后果制约制度。考察一项制度的成败，权力运行的得失，要看其后果。教职工、学生很难看到完整的决策过程，但能直接看到、感受到决策后果。后果制约是以权利制约权力的有力形式。为此，应建立健全对领导干部的监督检查、考核、奖惩、责任追究制度，建立包括罢免、引咎辞职在内的查处制度。

广泛听取师生意见。学校可以通过校长信箱、座谈、走访，广泛与师生交流，听取大家的意见，吸取群体智慧，充分发扬民主，推进学校发展。

现代大学制度建设是一个长久、艰难的过程。我们应遵循教育规律，探索国情，研究校情，从现实存在的问题出发，在解决问题过程中，逐一建立并完善制度。

参考文献：

[1] KERRC. The Uses of the University [M]. Harvarl University Press, 1963.

[2] DEEM R, BREHONY K J. Management as Ideology: the case of New Managerialism in Higher Education [J]. Oxford Review of Education, 2005 (2) .

[3] 闫德民. 权力制约分析 [J]. 社会科学, 2009 (7) .

作者： 华中科技大学党委副书记 刘献君 **来源：** 《中国高等教育》2012 年第 24 期

来源：国务院发展研究中心信息网