

大学治理

权力运行制约与监督

University Governance

Restricting and Supervising the Operation of Powers

主编◎张德祥、黄福涛 副主编◎姜华 韩梦洁

大学治理



科学出版社

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目

『高校内部权力运行制约和监督体系研究』（14JZD051）

大学治理

权力运行制约与监督

University Governance

Restricting and Supervising the Operation of Powers

科学出版社

主编◎张德祥 黄福涛 副主编◎姜华 韩梦洁

内 容 简 介

理清高等学校内部的权力关系是高等教育管理学的重要任务,也是分析大学治理和高校内部权力运行制约与监督的前提条件。高校内部权力运行制约与监督是完善现代大学制度的重要任务。完善高校内部权力运行的制约与监督,不仅要在高校内部形成防腐、治腐的保障体系,还要构建真正体现学术逻辑与各方主体权益的治理体系。基于此,本书从“高等教育治理的基本问题”和“高等教育治理的国际比较”两个角度对大学治理、高校内部权力关系、权力运行制约与监督等进行研究。

本书可作为高等教育学、教育经济与管理、比较教育学等专业的学者、研究生的参考用书,也可供教育行政部门及相关机构的管理人员等参阅。

图书在版编目(CIP)数据

大学治理:权力运行制约与监督/张德祥,黄福涛主编.—北京:
科学出版社,2016.11

ISBN 978-7-03-050612-2

I. ①大… II. ①张…②黄… III. ①高等学校-学校管理-研究
IV. ①G647

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 271147 号

责任编辑:付 艳 孙文影 高丽丽/责任校对:王 瑞

责任印制:徐晓晨/封面设计:楠竹文化

联系电话:010-64033934

电子邮箱:edu-psy@mail.sciencep.com

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京康华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 11 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017 年 4 月第二次印刷 印张:15

字数:285 000

定价:69.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

Preface 前言

高校内部权力运行制约与监督,是我国现代大学制度建设的核心内容,究其实质是要解决高校内部治理的问题。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》明确提出“完善中国特色现代大学制度”,在宏观上是指处理好大学与外部的关系,在微观上是指完善高校内部治理结构,建立科学有效的权力运行机制,其必然涉及高校内部权力运行的制约与监督问题。

权力是一个重要的关键词,是社会科学领域的核心概念,普遍存在于政治学、管理学和组织行为学等诸多学科之中。然而,古今中外关于权力的界定众说纷纭、莫衷一是,如“权力是社会体制中职位的标志”“根据自己的目的影响他人行为的能力”或“权力就是凭借某种物质力量在有序结构中对人的一种强制性支配和控制”等。依据权力的性质和结构不同,有学者将其划分为政治权力、经济权力和社会权力;依据权力的主体所代表的范围不同,分为个人权力、集体权力和国家权力,等等。由此可见,权力是一个内涵相当丰富而复杂的概念。而在高等教育研究领域,权力不仅具有一般意义上的内涵,还具有学术组织性质的特殊意义。因此,明晰高校内部的权力概念,是理解和分析高校内部治理的关键所在。

理清高等学校内部的权力关系是高等教育管理学的重要任务,也是分析大学治理和高校内部权力运行制约和监督的前提条件。对于高等教育中的权力,可以从两个大的层面来分析:一是高等学校与外部利益相关者的权力关系;二是高等学校内部的权力关系。作为培养人才的学术机构,高等学校内部权力及其运行逻辑不用于其他一般社会组织,因而明晰高校内部权力关系就显得尤为重要。笔者

曾在2001年出版了《高等学校的学术权力和行政权力》，是基于笔者的博士学位论文而完成的一部专著。当时，“权力”依然是高等教育领域的敏感词汇。作为一名大学领导者，笔者深切体会到学术权力与行政权力之间的关系在高等学校内部是一个非常重要、非常现实的问题，是高等学校管理绕不过去的问题，二者既存在协调但也存在着冲突，这是高等教育管理必须直面的问题，也是必须解决好的问题。因此，笔者从1994年开始以高校内部的学术权力和行政权力为主题进行研究。高等学校的权力是复杂的、多元的。在高等学校内部，除了学术权力和行政权力外，还应包括政治权力（党委权力）、学生权力等，在高等教育学界也有高等学校权力的二元论、三元论和多元论。从大学治理或者说高校权力运行的制约与监督的角度看，党委权力、行政权力、学术权力是关键的、核心的，当然，其他一些利益相关者的权力也不可忽视。因此，笔者认为，高校权力运行的制约与监督视野中的权力结构，应该是以党委权力、学术权力、行政权力为核心的多元权力结构。

高校内部权力运行制约与监督是完善现代大学制度的重要任务。从理论与实践两个层面分析和研究高校内部权力运行制约与监督，有利于明确我国高校管理中党委领导、校长负责、行政管理、学术民主及社会问责等方面相应的责任与义务，有利于从完善现代制度体系的角度来审视高校内部的权力关系，保证高校内部权力规范运行，从而推动我国高等教育治理现代化进程。就学科建设而言，有助于丰富高等教育管理学内容，进一步完善高等教育管理学科知识体系。习近平总书记在中纪委第二次全体会议上讲话时指出，“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”^①。制度建设的核心是如何处理权力关系问题，如何保障权力之间的制约与监督。任何权力都需要制衡与监督，否则就会导致权力的异化。在高等教育领域，随着高等学校的扩张和高校问题的复杂化，有关贪污、权力滥用或寻租的腐败现象逐渐成为不可忽视的严重问题。因此，只有通过全面而深入的理性分析，结合高校内部权力运行的现实状况，思考如何从制度上构建高校内部不同权力之间的制约与监督体系，才能有效地完成现代大学制度建设的新使命。

完善高校内部权力运行的制约与监督，在高等教育领域具有特殊重要的意义，不仅要在高校内部形成防腐治腐的保障体系，还要构建真正体现学术逻辑与各方

^① 慎海雄. 把权力关进制度的笼子里[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/23/c_114467754.htm. 2013-1-23.

主体权益的治理体系。事实上,高校权力关系在高等教育学界是一个反复被讨论的问题,是一个突破制度与体制障碍的难点问题,还是一个涉及历史文化传统的价值观的社会问题。新中国成立以来,我国积极探索高等教育管理体制改革的有效途径,努力建立与完善现代大学制度及高校内部治理结构。从目前的状况来看,这个问题仍未得到很好的解决。如何突破这个理论难点,是一个需要深入研究的命题。2014年,笔者主持承担了教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约与监督体系研究”,为笔者和一些学者共同深入研究这一问题提供了机会和动力。

基于本课题,我们于2015年12月18~20日主办了一场以“大学治理:权力运行制约和监督”为主题的国际学术研讨会,邀请了本领域的国内外知名学者,也吸引了国内许多学者的积极参与。据统计,共有来自美国、澳大利亚、日本、俄罗斯、中国(包括香港地区)等共7个国家、50多个高等教育研究机构、百余位国内外专家学者出席了本次学术会议。本次会议论文集收录约40篇中英文论文。在此基础上,我们以“高等教育治理的基本问题”和“高等教育治理的国际比较”为主题,遴选20篇左右的论文以飨读者。在此,我们非常期望本书的出版有助于推动我国大学治理相关问题的研究进展。

本次研讨会的举办和论文集的编辑得到各方面的支持,非常感谢教育部有关部门和领导的关心和支持,同时也非常感谢中国高等教育学会瞿振元会长、范文曜副会长,《中国高教研究》王小梅主编、范笑仙主任等的支持和帮助,也非常感谢科学出版社付艳、孙文影编辑对本书出版的支持与审校工作。我们课题组将努力作出更多、更优秀的研究成果。

张德祥

大连理工大学高等教育研究院

2016年8月16日

前言

上 篇

1 | 高等教育治理的基本问题

3 | 1949 年以来中国大学治理的历史变迁 / 张德祥

18 | 大学有效治理取决于学者共同体机制确立 / 马陆亭

23 | 大学的校院关系与学院治理 / 宣 勇

31 | 我国大学内设学院权力运行制约与监督现状和对策

/ 迟景明 何晓芳 康 乐 等

41 | 大学内部权力结构和决策角色研究 / 姜 华 徐 琪

55 | 中国大学治理的“三元文化”冲突 / 李梈鹰 唐德海

67 | 大学校长权力的制约与监督 / 梁国利

82 | 中国大学内部治理 / 谭晓玉

94 | 公立高校治理评价 / 王婉蕊 魏孟飞 姜晓如

102 | 基于治理的高校内部权力结构模式 / 韩梦洁

下 篇

111 | 高等教育治理的国际比较

113 | 日本的大学治理 / 黄福涛

124 | 中美大学治理对话 / 别敦荣 菲利普·阿特巴赫

138 | 从法人视角透视美国大学治理之特征 / 阎凤桥 闵维方

149 | 共同治理的终结? / Sunwoong Kim

164 | 德国和美国大学学术自由制度的差异性探析 / 李 冲

172 | 太弱的学术治理或太强的垂直控制?

/ Yaroslav Kuzminov Maria Yudkevich

180 | 欧洲大学自治 / Thomas Estermann

195 | 多校区大学治理的权力关系 / Ian O'Brian Austin

206 | 寻求有效的大学治理 / 莫家豪 韩 笑

225 | 复杂环境中的大学治理

/ “高校内部权力运行制约和监督体系研究”课题组

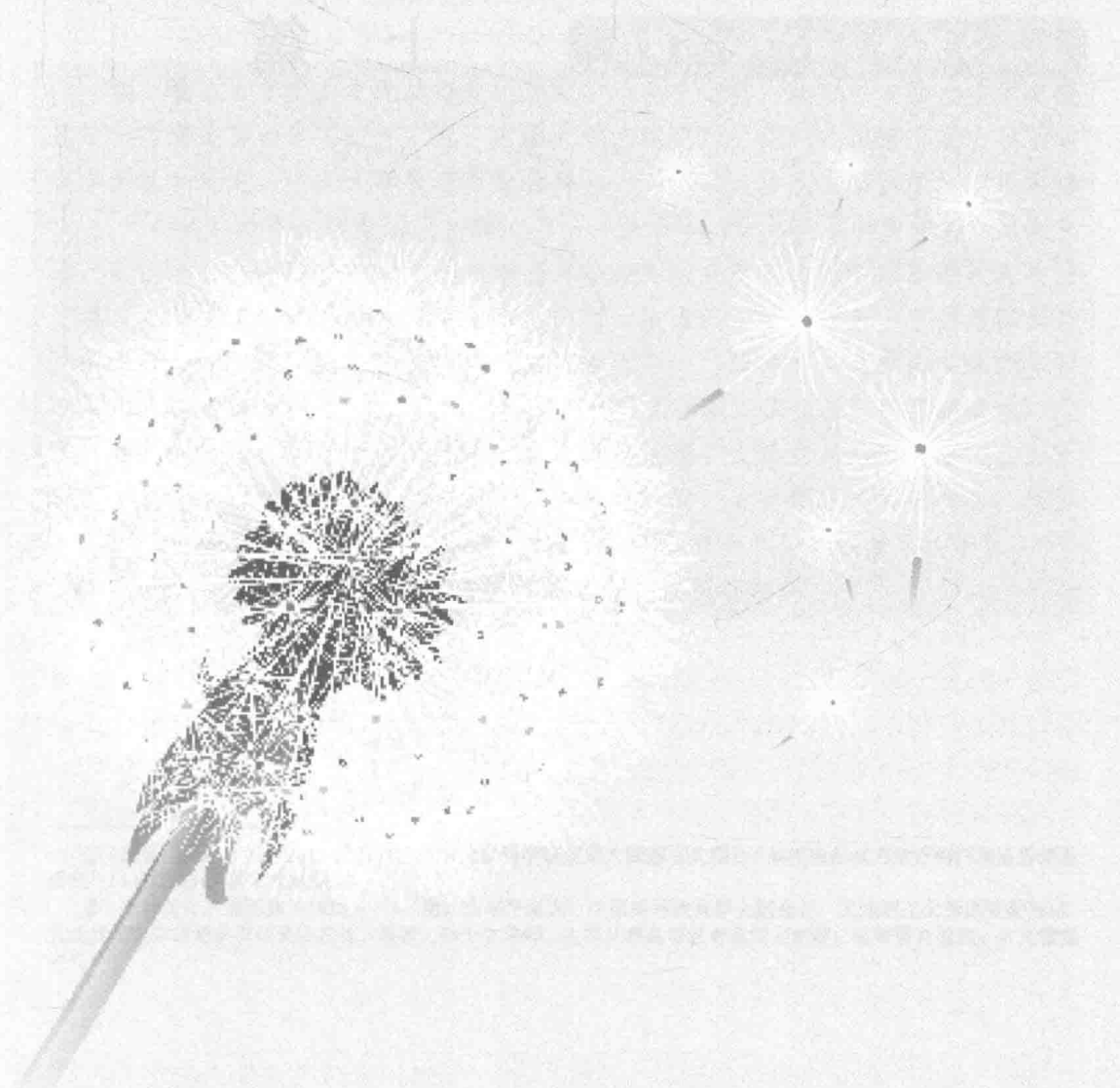
执笔人：苏永建 韩梦洁

1949年以来中国大学治理的历史变迁

教育史论卷

上 篇

高等教育治理的基本问题



大学治理：权力运行制约与监督

上 篇

1949年以来中国大学治理的历史变迁

——基于政策变革的思考^①

张德祥^②

(大连理工大学高等教育研究院 中国 大连 116024)

摘 要 大学发展史无疑也是一部大学治理变迁史,政策在中国大学治理变迁中发挥着重要的作用,可以说,中国大学治理变迁史是一部国家政策主导下的大学治理变迁史。中国大学有着自身独特的治理模式,彰显出了典型的“中国特色”:大学的内外部治理与国家的政治体制、经济体制及其变革密切相关;国家政治、经济与社会的发展变化影响着中国高等教育政策变革,而中国高等教育政策变革又主导着中国大学内部治理变革;中国大学内部治理变革是一个由局部到整体的过程,即由“以大学内部领导体制探索为中心”转向“以大学内部管理体制改革为重点”,最后走向“以完善中国特色现代大学制度为主旨”的系统建设。这既揭示了中国大学治理的阶段性特征,同时也呈现了大学内部治理改革由点到面再到体的历史生态;中国大学内部治理是系统性的,党委领导、校长负责、教授治学、学术自由、民主管理与监督等构成了中国现代大学治理的基本内核。

关键词 中国大学;内部治理;历史变迁;政策变革

^① 基金项目:本文系2014年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“高校内部权力运行制约和监督体系研究”(14JZD051)的研究成果。

^② 作者简介:张德祥(1950—),男,山东平度人,中国高等教育学会副会长,大连理工大学原党委书记,大连理工大学高等教育研究院院长,教授,博士生导师,主要从事高等教育政策与制度、高等教育原理、教育管理研究。

大学发展史无疑也是一部大学治理变迁史，而中国大学发展史则是一部国家政策主导下的大学治理变迁史。大学的治理包括大学的外部治理和大学的内部治理，受篇幅的限制，我们这里考察的大学治理主要是指大学的内部治理。大学治理模式的选择不是孤立的行为，一方面它受到大学历史传统的影响，保持着其文化的基因与“胎记”，同时，又总要受到它所处时代的社会、政治、经济等方面的影响。从世界范围来看，大学治理具有一定的国别性，每一个国家的大学治理皆具有自身的特征，即不同国家具有不同的大学治理模式，中国大学的治理具有典型的“中国特征”。中国高等教育作为“后发外生型”，从近代大学产生，政府与大学的关系就非常紧密，这个特点一直保持至今。受这个特点的影响，大学内部治理结构及其模式的变迁，一直离不开政府的影响与作用。在政府的影响和作用中，政府的政策一样具有强制性，其约束力不亚于法律，它一直是引导治理变迁的主要力量。1949年新中国成立以后，国家出台各种政策，直接作用于大学的治理，引发了大学领导体制、治理结构的变革，影响了大学内部各种权力在大学治理中的地位及其权力运行。因此，我们在研究中国大学治理变迁的时候，不能不考虑到这样的特点，这也是我们基于政策分析来考察中国大学治理变迁的原因。本文主要考察1949年新中国成立以后大学治理的变迁，我们会看到中国大学治理表现出明显的阶段性特征，而且这些阶段性的特征是与国家政策密切相关的。我们把1949年以后的大学治理变迁分为3个阶段来考察：1949—1977年是以大学内部领导体制变革为中心的大学治理的探索期，1978—2009年是以大学内部管理体制改革为重点的大学治理改革期，2010年至今是以中国特色现代大学制度建设为主旨的大学治理完善期。

一、1949—1977年的中国大学治理：以探索大学内部领导体制为中心

1949年新中国成立以来，国家每一次政治体制或经济体制改革都对中国的大学治理产生了不同程度的影响。历史昭示，中国大学的治理及其变革始终与中国的高等教育政策变迁内在关联在一起，几乎没有离开过国家出台的各种政策法规的指导和引领。概而言之，中国大学的外部治理影响着中国大学的内部治理，或者说中国的高等教育行政主导着中国的高等学校管理。这与“中国政府主导着中国经济的改革与发展”存在某种相似性和一致性。

1949—1977年是中国社会的“百废待兴期”，更是中国社会新的“秩序形成期”。在这个特殊的历史时期，改造、跃进、运动、革命等构成了中国社会的主旋律，作为一个高度集权的国家，政府以政治为中心将经济、文化、思想整合为一体，行政力量无所不在地控制了一切社会领域，与政治关联的价值、标准等因素在各

领域起着决定性的作用。

在革命战争年代就开始举办高等教育的中国共产党人，深知高等教育对于稳定政权、建设国家、为人民谋福祉的重要性。1949年，中国的高等教育基础还很薄弱，当时高等学校数量仅为205所，在校人数为10.65万人。^[1]因此，新政权一成立，国家一方面开始接收、改造旧中国留下的高等学校，着手发展高等教育；另一方面，要解决国家如何治理高等教育及高等学校（大学）内部如何治理自身的问题。

就国家如何治理高等教育来说，1949—1977年，国家高等教育的管理模式经历了几次变革：①确立中央集权高等教育管理体制（1949—1958年）；②高等教育管理体制由集权向放权的尝试（1958—1963年）；③高等教育管理体制由放权到收权的调整（1963—1966年）；④“文化大革命”中高等教育无序的管理体制（1966—1976年）。高等教育的管理体制虽然经历几次变革，但基本上是在中央和地方的集权与放权的变动。总体上说，“中央高度集中统一”是这个时期形成的高等教育管理模式的基本特征。

就大学内部的治理来说，新中国成立后，大学面临的一个当务之急是确定大学内部的领导体制。这是必须要解决的首要问题，这个问题不解决，就谈不上大学的治理。因此，领导体制的确定也就成了这个时期大学治理的主要任务和重要特征。然而，大学实行什么样的领导体制，当时并没有现成的答案，在这个探索的过程中，如同国家高等教育管理体制变革一样，1949—1977年中国大学尝试了多种领导体制，如校务委员会制、校长负责制、党委领导下的校务委员会负责制、党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制、党委领导下的以工宣队为主的革命委员会负责制等。

考察这个时期大学的领导体制变革，我们会发现，大学领导体制的变革与中央政府政策的推动密不可分，或者说每次变革都是在中央政府的政策推动和指导下完成的：①校务委员会制（1949年10月—1950年4月）。新中国成立后，中央对旧中国的高等教育实行“维持原有学校，逐步加以必要的与可能的改良”的总方针，采取接管、接收、接办，然后加以改造的方法。各高等学校成立校务委员会，行使管理学校的权力。校务委员会由思想进步的教职工代表组成，集体负责，民主管理学校。②校长负责制（1950年4月—1956年9月）。1950年4月，教育部指示：“凡已由中央人民政府任命的高等学校一律实行校长负责制。”1950年8月14日，经政务院批准实施的《高等学校暂行规程》规定：大学及专门学院采取校（院）长负责制。③党委领导下的校务委员会负责制（1956年9月—1961年9月）。1956年，毛泽东《论十大关系》的发表和党的“八大”的召开，推进了教育界对学习苏联经验的深刻反思，由此揭开了摆脱苏联模式、独立探索中国自己高

等教育发展道路的序幕。1958年9月，中共中央、国务院发布的《关于教育工作的指示》指出：“在一切高等学校中，应当实行学校党委领导下的校务委员会负责制；一长制容易脱离党委领导，所以是不妥当的。”^[2]④党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制（1961年9月—1966年5月）。1961年，中共中央批准试行的《中华人民共和国教育部直属高等学校暂行工作条例（草案）》（简称“高教六十条”）规定：“高等学校的领导制度，是党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制。高校党委是学校工作的领导核心，对学校工作实行统一领导。高等学校的校长，是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持校务委员会和学校经常工作。”^[3]⑤党委领导下的以工宣队为主的革命委员会负责制（1966年5月—1976年10月）。“文化大革命”期间高等学校的党组织被认为是在执行修正主义教育路线，所以前两年由“造反派”、红卫兵掌权，然后由军宣队、工宣队掌权。1971年4月，中共中央批转的《全国教育工作会议纪要》规定：“学校实行党的一元化领导，在党委的统一领导下，充分发挥工宣队的政治作用；革命委员会是权力机构。”^[4]1976年10月，“文化大革命”终于结束。

考察这个时期大学领导体制的变革，我们会发现，这个时期中国大学内部领导体制变革是频繁的，28年内变更了5次，即校务委员会制→校长负责制→党委领导下的校务委员会制→党委领导下的以校长为首的校务委员会负责制→党委领导下的以工宣队为主的革命委员会负责制。为什么会如此频繁，或许与两个方面的因素有关：一方面与当时那个充满改造、运动、跃进、革命等的中国社会密切相关。新中国成立后，大学是作为政府的附属机构存在的，社会政治、经济的变化必然反映到大学的内部来，影响到大学的领导体制，这在以政治为中心整合经济、文化、思想为一体的时代是必然的，是可以理解的；另一方面也与中国大学治理自身的不成熟有关，一切尚在模仿或建构中，自然也一切皆在不确定的变革中。大学领导体制的变化，也反映了国家在努力探寻合适的大学领导体制，力图解决大学领导体制需要处理好的基本问题，如大学领导体制到底是实行“委员会制”好还是“一长制”好，如何处理“党的领导”和“行政领导”的关系，如何处理“集体领导”与“个人负责”的关系，等等。在一个重大问题没有找到最佳答案之前，探索是不可避免的，探索是有意义的，探索是为了更好地解决问题。

经过这个时期的探索，中国大学的治理积累了许多经验，这些经验得到国家的认可，又以政策的形式确定下来。作为中国大学治理的指南，代表性的政策就是1961年9月中共中央批准试行的“高教六十条”。“高教六十条”提出了高等教育发展的一系列重要问题，如教学与科研的关系、理论教学与实践教学的关系、本科教学与研究生教学的关系、高等学校领导体制中的党政关系，以及知识分子工作、学术问题的自由讨论等，影响深远，在一定程度上起到了“准高等教育法”

的作用。由于“文化大革命”的原因，“高教六十条”一度名存实亡，“文化大革命”结束后，教育部于1978年又修订了“高教六十条”，并且一直沿用到1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》的颁布。

二、1978—2009年的中国大学治理：以改革大学内部管理体制为重点

1978年十一届三中全会后，把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设的轨道上，党中央决定对内搞活经济，对外实行开放，社会主义现代化建设进入新的时期，经济体制改革则率先而行。伴随1978年开始的中国改革开放，中国的高等教育经历了波澜壮阔的改革与发展。

1978—2009年，中国高等教育改革的深度和广度是史无前例的。高等教育管理体制改革、高等学校内部管理体制改革、高等教育投资体制改革、高等教育办学体制改革、高等学校招生就业制度改革、高等教育教学改革等各项改革全面展开，并取得了丰硕成果，成为高等教育在这一时期跨越发展的强大动力，为高等教育的健康、持续发展提供了坚实的体制基础和保障。1978—2009年，中国的高等教育实现了历史性的跨越。1978年，高等学校的数量为598所，在校普通本专科生86.6万人，在校研究生1.09万人，高等教育毛入学率仅为1.2%^[5]；到2007年年底，全国普通高等学校数量为1908所，独立学院318所，民办的其他高等教育机构906所，在校生普通本专科生1884.9万人，在校研究生119.5万人，^[6]高等教育在学人数达到2700万人，高等教育毛入学率达到23%。经过30年的巨大发展，中国高等教育规模已经居于世界第一，成为名副其实的高等教育大国。

在推进高等教育改革与发展的过程中，中共中央和国家政府颁布了一系列重要政策、法规，为高等教育改革与发展做了顶层设计和全面规划，成为高等教育改革与发展的纲领性指导文件。同时，我们也可以看出中央的政策在高等教育改革和发展中的强大推动作用。如1985年5月27日，中共中央正式颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》，教育改革全面启动，成为中国教育改革与发展的里程碑。1992年，以“邓小平南方谈话”和党的十四大为标志，中国的改革开放和现代化建设进入一个新的历史时期，社会主义市场经济体制的建立成为高等教育体制改革最主要的宏观背景。1993年2月13日，中共中央、国务院颁布了《中国教育改革和发展纲要》，明确提出要采取综合配套、分步推进的方针，加快步伐，改革包得过多、统得过死的体制，逐步建立起与社会主义市场经济体制和政治体制、科技体制改革相适应的教育新体制。1998年，全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国高等教育法》，对高等教育一系列重大问题都做了相关的规定，也使得高等教育依法治教有了法律的保障。

就大学的外部治理来说，政府、社会、大学的关系得到理顺，大学的办学自主权得到明确，并逐步落实。在高等教育宏观管理体制方面，国家改变了计划经济体制下形成的高度集中统一的管理模式，进一步确立中央与省（自治区、直辖市）分级管理、分级负责的教育管理体制。

就大学的内部治理来说，这个时期中国大学治理紧跟时代步伐迈入新的发展阶段，集中表现为大学治理由“以大学内部领导体制探索为中心”向“以大学内部管理体制改革的重点”的拓展，大学内部治理实现了“从单点到多点”或“从点到面”的跃迁，其宗旨是探索中国特色的大学管理模式，建立与社会主义市场经济体制相适应的大学运行机制。在政策的引导和推动下，包括领导体制、人事管理制度、财务管理和分配制度及后勤服务制度在内的高等学校内部管理体制，成为这个时期大学治理变革的重点内容。

（一）确立党委领导下的校长负责制

1976年粉碎“四人帮”后，特别是党的十一届三中全会以后，国家逐步恢复高校党委和行政的职能，并逐步把大学的领导体制确定下来：①1978—1985年的党委领导下的校长分工负责制。自1976年10月起两年的徘徊停滞之后，1978年10月，教育部修订的《全国重点高等学校暂行工作条例（试行草案）》规定：“高等学校的领导体制，是党委领导下的校长分工负责制”，“高等学校的党委委员会，是中国共产党在高等学校的基层组织，是学校工作的领导核心，对学校工作实行统一领导”，校长“是国家任命的学校行政负责人，对外代表学校，对内主持学校的经常工作”。^[3]②1985—1989年的党委领导下的校长负责制、部分院校试行校长负责制。1985年出台的《中共中央关于教育体制改革的决定》规定：“学校逐步实行校长负责制，有条件的学校要设立由校长主持的、人数不多的、有威信的校务委员会，作为审议机构。”^[3]③1989年以来的党委领导下的校长负责制。受西方资产阶级自由化思想的冲击，1989年在中国发生了“突发事件”。汲取这次“突发事件”的教训，国家重新强化“党委领导下的校长负责制”。1998年8月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《中华人民共和国高等教育法》明确规定：“国家举办的高等学校实行中国共产党高等学校基层委员会领导下的校长负责制。”^[3]

党委领导下的校长负责制是一种按照党的民主集中制原则，实行集体领导、分工负责的制度，它是中国高校的特色和优势所在，也是完善中国特色现代大学制度的基石。党委领导是指党委集体领导，即党委总揽学校改革、发展、稳定的大局，统一领导学校的工作，集体讨论决定学校的一切重大事项；党委既是高校全局工作的领导核心、高校的政治领导核心，也是高校管理体制的领导核心。校

长负责是指校长对外是学校的法定代表人，对内作为学校最高行政领导，在党委的领导下全面主持行政工作，依法行使职权。校长负责是落实党委领导的关键，校长不仅要自觉维护党委的领导地位和权威，还要充分维护高校法人的权益。党委领导下的校长负责制是我们党在总结新中国成立以来高等学校发展正反两方面经验的基础上确定下来的具有中国特色的大学领导体制，有力地保障了中国高等教育的持续、稳定、健康发展，也是建设现代大学制度的核心内容。

（二）改革人事与分配制度

办大学关键在人，关键在教师，因此，全面调动教职员工的积极性，充分发挥全校教职员的能力与潜能，是大学治理的使命和诉求。1978—2009年，大学全面启动人事与分配制度改革，成为这个时期大学治理改革的重点和难点。

1978年以后，国家一直致力于推动高等学校的人事分配制度改革。1978年，国务院转发了教育部《关于高等学校恢复和提升职务问题的请示报告》，恢复教师职称评审制度。1979年，教育部颁布《关于高等学校教师职责及考核的暂行规定》，建立教师考核、培训制度，并提出改进校内的分配制度。教育部还在上海交通大学等部分高校开展定编定员，推行岗位责任制、教师聘任制、人才交流和工资改革等试点。

1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布之后，高等学校内部管理体制全面改革全面启动。1992年2月，国家教委^①决定在其直属的36所高等学校全面展开内部管理体制改革的若干意见》，明确了改革的指导思想和目的，改革的基本思路，校内人事制度改革，校内分配制度改革，校内住房、医疗、退休保险制度的改革，学校内部管理的权限，改革工作的领导和实施。继1992年的《关于国家教委直属高等学校内部管理体制改革的若干意见》之后，国家相关行政部门出台了一系列人事与分配制度改革政策，为大学的人事与分配制度改革提供了依据和指导。1999年，教育部发布了《关于当前深化高等学校人事分配制度改革的若干意见》（教人〔1999〕16号）；2000年，中共中央办公厅发布了《关于印发〈深化干部人事制度改革纲要〉的通知》（中办发〔2000〕78号）；2000年，中组部、人事部、教育部印发了《关于深化高等学校人事制度改革的实施意见》（人发〔2000〕59号）；2002—2004年，国务院先后转发了3份人事部关于事业单位试行人员聘用改革的通知；2006年，人事部出台了关于《事业单位岗位设置管理的试行办法》，以及经党中央、国务院批准，人事部、财政部、教育部联合下发的《关于印发事业

^① 即国家教育委员会，现为中华人民共和国教育部。