

当代人文经典书库

政治学视阈下的中国现代大学制度建设研究

刘 伦◎编著



光明日报出版社

当代人文经典书库

政治学视阈下的中国现代大学制度建设研究

刘
伦◎编著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学视阈下的中国现代大学制度建设研究 / 刘伦

编著. -- 北京: 光明日报出版社, 2017. 5

ISBN 978-7-5194-2979-9

I. ①政… II. ①刘… III. ①高等教育—教育制度—
研究—中国 IV. ①G649.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 124369 号

政治学视阈下的中国现代大学制度建设研究

编 著: 刘 伦

责任编辑: 许 怡

责任校对: 赵鸣鸣

封面设计: 中联学林

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn xuyi@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 北京天正元印务有限公司

装 订: 北京天正元印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 1/16

字 数: 174 千字

印 张: 13

版 次: 2017 年 6 月第 1 版

印 次: 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5194-2979-9

定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

刘 伦 男，1953年2月出生，重庆潼南人，中共党员，教授，党的十六大代表，重庆交通大学原党委书记。先后主持10余项省部级及以上课题，发表论文30余篇，出版著作5部。

2011年教育部人文社会科学研究规划基金项目“政治学视
阈下的中国现代大学制度建设研究”（项目编号11YJA810011）

2011年重庆市社会科学规划项目“政治学视阈下的中国现
代大学制度建设研究”（项目编号2011YBZZ010）成果

序 言

2010年,中共中央、国务院颁发《国家长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出建设“依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度”,明确提出以“完善中国特色现代大学制度”为宗旨的现代大学制度建设,标志着中国大学走向了中国特色现代大学制度建设发展阶段,中国在现代大学制度建设上开展了积极的理论研究和实践探索。2016年12月7日至8日,全国思想政治工作会议在北京召开。会议指出,办好我国高等教育必须坚持党的领导、牢牢掌握党对高校工作的领导权,使高校成为坚持党的领导的坚强阵地。会议强调,坚持和完善普通高校党委领导下的校长负责制,履行管党治党、办学治校的主体责任,切实发挥领导核心作用。在此背景下,本书从政治学视阈下开展对中国现代大学制度建设的研究,以期为现代大学制度建设提供一些借鉴参考。

本书首先对政治制度与大学制度的关系进行理论分析,明晰政治制度、大学制度的基本特征及本质属性,指出政治制度与大学制度的辩证统一关系,主要体现在政治制度决定着大学制度的发展方向,政治制度规范着大学制度的逻辑,政治制度影响着大学制度的内容。

以史为鉴,可知未来。本书详细梳理了古今中外大学的发展历程,指出西方现代大学制度是我国大学制度发展的“原型”,其源头是

中世纪大学,通过与世俗政权、宗教的斗争获得的“大学自治权”和“学术自由权”开启了大学历史上的新篇章,现代大学的核心精神由此开始,成为后世大学孜孜不倦的追求。中西方各国文化的特殊性,要求我们对中外大学制度生成与变迁的考察中,应立足于不同民族和历史环境。

中国现代大学制度建设不能全盘西化,要依据现代大学制度公认的标准,分析现行大学制度存在的问题,以问题为导向,分析内在原因,以期找到切实可行的建设办法。需要亟待解决的问题包括大学办学自主权受到一定限制、行政化模式明显、大学内部权力运行失衡时有发生、内部治理结构出现失范、大学办学与社会需求存在脱节。中国现行大学制度现存问题的产生是多种因素造成的。既有传统思想观念的“遗毒”,又有当下现有管理体制的“越位”;既有大学这一特殊学术机构本色的“流失”,又有内外部监督约束力量的“缺位”。更重要的是以大学自治、学术自由、民主管理为核心现代大学制度还不够完善或相当一部分大学制度执行不力、不到位。

在此基础上,本书从大学内外治理体系来研究现代大学制度建设,这是该书的重点,也是亮点。在外部治理体系中分析了高校与政府、社会,以及三者之间的关系;在外部治理体系中分析了政治权力、行政权力、学术权力之间的关系,以及三者之间的有机协调。本书认为,党委领导下的校长负责制符合我国国情和高等教育发展规律,是中国特色现代大学制度和高校治理结构的核心内容,是高校政治权力、行政权力和学术权力之间有机协调的根本制度。坚持和完善党委领导下的校长负责制是建设中国特色现代大学制度的基本要求。高校实施党委领导下的校长负责制,党委书记和校长的素质和能力是前提,共谋学校事业发展的思想政治建设是灵魂,高境界的道德修养是基础,重大问题和重大事项集体研究是关键,依法办学、民主管理是保障,发挥纪检监察职能、严格执行问责制是条件。

当前,随着中国经济的快速发展和社会形态的渐进转变,市场经济不断向纵深推进,知识经济时代悄然来临,我国社会进入“转型时期”。社会转型时期的政治、经济、文化等各个方面的深刻变化必然会对我国的高等教育发展和现代大学制度建设产生直接或间接的影响,本书分析了中国高等教育的发展方向,展望了中国大学制度建设的发展趋势。

本书是教育部社科规划基金项目、重庆市社科规划项目“政治学视阈下的中国现代大学制度建设研究”的研究成果,在面世之际,感谢教育部社科司重庆市社科联及重庆交通大学在课题研究和著作编写过程中给予的鼓励和支持。

编 者

2017年3月

目 录

CONTENTS

第一章 政治制度与大学制度的理论分析	1
一、大学制度的基本特征及本质属性	1
二、政治制度与大学制度的关系研究	11
第二章 中外大学制度比较研究	17
一、中国大学制度的变迁	17
二、国外大学制度的发展	41
三、中外大学制度的比较	66
第三章 当代中国大学制度建设取得的经验及现状分析	74
一、当代中国大学制度建设的经验	74
二、当代中国大学制度存在的主要问题与不足	85
三、推进现代大学制度建设的借鉴思考	91
第四章 现代大学制度外部治理体系研究	96
一、大学与政府关系	96
二、高校和社会的关系	106
三、高校、政府、社会三者关系	118

第五章 现代大学制度内部治理体系研究..... 131

 一、政治权力、行政权力、学术权力之间的关系辨析 134

 二、政治权力、行政权力、学术权力的有机协调 145

第六章 中国大学制度建设发展趋势研究..... 170

 一、转型时期中国社会的发展趋势分析 170

 二、中国高等教育的发展趋势分析 174

 三、中国大学制度建设的发展趋势 184

 四、助推中国大学制度建设的着力点 189

参考文献..... 193

后 记..... 196

第一章

政治制度与大学制度的理论分析

一、大学制度的基本特征及本质属性

“大学制度是以学术本质为根据,确定大学生存与发展的大学行为规则体系。根据不同维度,将大学制度划分为不同的类别。就内外关系而言,大学制度分为外部制度和内部制度;就表现形式而言,大学制度分为成文制度和不成文制度;就制度内容而言,大学制度分为组织设置制度、管理制度、工作制度等。”^①这些制度的建立有助于将大学与企业、政府、市场、社会区分开来,更重要的是有助于规范、引领和指导大学肩负起人才培养的神圣使命,更加合理地调配高等教育资源,从而实现大学的使命。基于此,“大学自治,学术自由,科学管理,公益为本”是大学制度的基本特征,“学术性,创新性,规约性,稳定性”则是大学制度的本质属性。

(一) 基本特征

1. 大学自治

大学自治是大学制度的基本特征之一,是大学制度的核心。大学自治是指大学作为具有独立法人的机构,能够自主地、独立地管理学校内外部门事务,自主独立选择与政府、社会、市场互动交流的方式,自主独立地有

^① 张俊宗:《大学制度:范畴与创新》,《高等工程教育研究》,2004年第3期,第13页。

效配置大学资源为社会提供高质量的教育服务。

大学的发展历史就是大学自治的发展史。大学自治起源于西欧中世纪大学。起初,西欧中世纪大学为减少和抵制国王和教皇控制、当地教会干预、封建势力压制、行政当局干涉、周边市民干扰等因素而组成师生行会。正如布鲁贝克所言:“西方大学无论它的经费来自私人捐赠还是国家补助,也不管它的正式批准是靠教皇训令、皇家特许状,还是国家或省的立法条文,师生行会自己管理自己的事情。”^①这充分说明了师生行会在大学自治制度上所起的作用。在长期与利益相关群体博弈中,西欧中世纪大学逐渐成为具有相当自治权的团队。而大学自治的内涵也随着大学历史的发展在不断丰富和完善。大学自治经历了最初通过“罢课、罢教、迁移的权力”来实现自治,到“固定校址”来实现自治,再到洪堡时代成立的“以讲座教授为主体的教授会”来实现自治,再到如今的大学自治典范的“常青藤联盟”等。大学自治内容主要包括以下两个方面:一个是大学内部治理,主要是学校与理事会、校长、学者、教师、学生等的关系,主要体现为大学师生的宪法权利是如何得到保障以及权力保障中存在的问题,大学师生的宪法义务是如何履行的,以及履行义务中存在的问题;另外一个在大学外部治理,主要是处理与政府部门、评估机构、社会公众、企业市场等关系,主要体现在大学自治与外部权力之间的博弈,比如与政府、社会、其他大学、市场等机构的交往问题。

大学自治是相对的,并非没有边界,而是有限制的自治。“大学自治作为学术自由所引申的保护法益具有宪法位阶的效力,但却要受到宪法价值体系的内在限制。自治是对学术自由的保障,所以自治必须以实现学术自由作为合法基础,凡是与学术自由无关的事项皆不属于自治范围,都不能够以自治的名义限制内部成员(教师和学生)的基本权利。”^②因

① 布鲁贝克:《高等教育哲学》,浙江教育出版社1987年版,第28页。

② 安宗林、李学永:《大学治理的法制框架构建研究》,北京大学出版社2011年版,第2页。

此,大学制度中大学自治这一特征只有在规定范围内实行自治才能确保大学制度的稳定和发展。

2. 学术自由

正如布鲁贝克在《高等教育哲学》中对学术自由的评价,“学术自由是学术界的要塞”,“大概没有任何打击比压制学术自由更指向高等教育要害的了”^①。而我国学者别敦荣教授也认为:“学术自由是与现代大学同生共存的理念和原则,没有学术自由就没有现代大学制度。”^②以上观点充分说明了学术自由对大学制度的重要性。但与大学自治相比,学术自由的概念要晚得多。对于学术自由,最早要追溯到19世纪的德国,是“德意志特有的现象”。而将学术自由落地生根的是德国柏林大学。随着大学历史的发展,对于学术自由概念的界定众说纷纭,但主要存在以下共识:“第一,学术自由主要适用于大学的学术活动;第二,学术自由权利的授予对象主要是大学教师和学生;第三,学术自由的活动范围是大学的教学与科研,如,学校自治、研究自由、教学自由、学习自由、思想自由、言论自由、发表自由、出版自由等;第四,学术自由的目的是免除外界不合理的干扰,以潜心探究和传播真理”^③。这些共识不仅突出学术性特征,也突出了知识传播特征。

然而,在谈及现代大学制度时更多强调“大学自治,校长治校,教授治学,科学管理”^④、“非营利性、法人性”^⑤,却忽视了学术自由的前提性问题。为凸显学术自由的重要性,保护学术自由彰显大学的学术价值,一方面需要我们借鉴美国和德国等欧美国家保护学术自由的先进模式,即

① 布鲁贝克:《高等教育哲学》,浙江教育出版社1987年版,第55页。

② 别敦荣:《大学学术委员会的性质及其运行要求》,《中国高等教育》,2014年第8期,第27-30页。

③ 陈列、俞天红:《西方学术自由评析》,《高等教育研究》,1998年第2期,第101页。

④ 王冀生:《现代大学制度的基本特征》,《高教探索》,2002年第1期,第13-18页。

⑤ 杨望成、熊志翔:《现代大学制度的基本特征》,《佛山科学技术学院学报》(社会科学版),2004年第1期,第77-82页。

将学术自由条款写入宪法,从法律制度上保障学术自由的落实;建立终身教职制度或公务员身份制度保障其职业稳定;通过建立校内学术组织和民间组织维护大学学术自由;另一方面我们可以通过“避免行政力量的干预、避免过度的市场干预和避免校内学阀的干预”等途径保护学术自由。^①唯有如此,方能确保大学制度学术自由特征发挥到极致。

3. 科学管理

科学管理是大学制度的内在要求。在当前向高等教育要质量的诉求中,科学管理是完善大学制度和发展大学制度的必然要求和必由之路。对于大学的科学管理主要体现在以下几个方面:

首先,发展战略管理。战略管理是一个组织在一定时期的全局的、长远的发展方向、目标、任务和政策。从不同维度而言,战略表现为不同的形式,如战略是一种计划、是一种模式、是一种定位、是一种观念。就大学战略管理而言,确定大学的办学理念、颁布大学章程、绘制发展路线图、准确把握发展定位、着力打造学校特色、搭建高效组织机构等,目的在于明晰学校发展目标,提高学校自身综合实力和办学效益,力争在高校林立的激烈竞争中立于不败之地。

其次,教育质量管理。在“质量”和“质量管理”背景下,高等教育质量走向“质量管理”之路将成必然。马建富将教育质量标准分为基本的质量要求,即各级各类高等教育人才培养共同性的要求;具体的质量要求,即各级各类教育具体的培养目标所决定或规定的质量要求;个性化的质量要求,即各级各类学校个性和人才培养特色要求等三个层面^②。基于以上三个层面的标准,对应三个层面的质量管理标准、即高等教育人才培养质量管理标准,高等教育具体的培养目标质量管理标准和高等教育

① 王洪才、刘隽颖:《学术自由:现代大学制度的基石》,《复旦教育论坛》,2016年第1期,第50-57页。

② 马健富:《大众化高等教育质量观及质量保障体系的建立》,《河北职业技术学院学报》(社会科学版),2002年第2期。

人才培养特色质量管理标准。而以上三个层面的质量管理标准,根据大学制度框架结构,细化为高校管理质量管理标准、教师教学质量标准、教师科研质量管理标准、教职工生存环境质量管理标准、教学过程质量管理标准、教学评估质量管理标准、大学生就业质量管理标准、大学生创新能力水平质量管理标准、大学生教育管理质量标准等。有关大学质量管理的评价,每个人都有自己的评价结论,相应地社会、政府、学生对其也都有不同的评价结论。因此,大学应不断以追求高等教育质量而非追求高等教育数量为终极目标。

4. 公益为本

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》^①中用“坚持教育的公益性”和“坚持教育公益性原则”文字呈现“教育公益性”,并且利用“坚持”一词修饰“教育公益性”,着重强调教育的公益性特征。这种特征不仅是教育的基本特征,而且是教育必然的价值追求。作为教育系统的一部分,高等教育也具有公益性特征。这种公益性体现为大学制度的公益性。而大学制度公益性包括三个层面的含义:“第一,高等教育面向公众,使最广泛的公民受益。这是高等教育民主化的要求与结果,也是高等教育大众化、普及化的结果;第二,实施高等教育所产生的效应惠及公众,公共事业、社会发展、经济建设从高等教育的发展中获得多方面的益处,并使高等教育接受者积极性的发挥有更广阔的空间与平台,实现私益性和公益性的良性互动;第三,高等教育对民族事业、人类关怀以及长远发展提供智慧的支撑、精神的导向、整体的理解与恒久的价值观,而不仅仅着眼于眼前的功利,局部的满足,短暂的利益与现实的诉求。”^②以上三个内涵分别从高等教育受众面、高等教育产生效果、高等教育价值阐述了大学制度的公益性。而大学制度公益性实现形式丰富多样。其公益性

① 《国家中长期教育和改革规划纲要(2010-2020)》,中国法制出版社2010年版。

② 陈运超:《高等教育公益性的现实理性》,《复旦教育论坛》,2008年第1期,第10-13页。

具体体现在知识及知识创造、集体读写能力、普通文化、文化传承、社会机会结构、不同领域的知识和学术思想及其国际影响、跨境合作研究、跨文化交流、构建大学-资格-学分跨境互认机制以及跨代消费等^①以及大学精神灯塔作用、大学社会监督和社会批判等公益属性。然而,大学制度的公益性并不是无限的公益性,它并不是一种纯粹的公益事业。因为政府能够保证教育输入的公平却不能确保教育输出的公平。因此,我们应该辩证地看待大学制度以公益为本的特征。

作为大学制度的四个基本特征,大学自治、学术自由、科学管理、公益为本相辅相成,相互作用并相互影响。大学自治和学术自由是大学制度最基本的特征,而大学自治是学术自由、科学管理、公益为本的前提和基础;学术自由是大学自治、科学管理、公益为本所追求的目的和服务的对象;科学管理是实现大学自治、学术自由、公益为本的条件;公益为本是大学自治、学术自由、科学管理的价值追求。

(二)本质属性

1. 学术性

“学术性是贯彻大学组织活动的始终,并决定和支配大学一切活动进程的根本所在。……大学的所有活动都是围绕学术性的活动而展开的,大学里的教学、科研、行政、产业、社会服务等,无不以大学的学术性活动为基础,无一不是为学术性活动提供条件和服务的。”^②学术性是大学的本质属性,是最为核心的属性。若大学没有学术性属性,就不能称之为“大学”。大学学术性是由大学的价值、大学的功能、大学作用所决定,是大学区别于政治、社会、市场所特有的属性,也与大学的政治性、经济性、文化性、契约性、伦理性等属性所区别。

大学自诞生以来一直作为探索学问的学术性组织,其学术性成为它

① 原青林:《论高等教育的公益性与私益性》,《高等教育研究》,2009年第8期,第44-45页。

② 唐翠萍:《学术自由视野下的大学发展》,《教育研究》,2007年第9期,第55-58页。

区别政府、社会、市场的最根本属性。“学术就像一个‘场’抑或是一种‘域’，学者一旦置入这种‘场域’，其思维转向、价值取向以及行为方式等诸多方面，都表现为以学术为轴心的生存逻辑，甚至学术成为其生活内容的全部。”^①“吾爱吾师，吾更爱真理”的至理名言，彰显了大学对学术性的最高追求。一所大学的学术性不仅体现为苏格拉底的伦理实践学，也体现为柏拉图的纯粹理论，更体现为亚里士多德的实验主义。而美国典型的研究型大学霍普金斯大学的首任校长 Daniel Gilman 认为，“大学的目标是最自由地促进有益知识的发展，鼓励研究和提高学者水平”^②。学术自由的重要性不言而喻。如华中科技大学前任校长朱九思先生所言：“学术自由是大学生命的真谛，是保证大学学者能够完成使命的条件，没有学术自由，只能培养庸才，培养不了具有高度创造力的人才。”^③然而，受学校内部治理结构和外部治理环境的影响，大学的学术性追求一直在探索的路上。为有效保障大学学术性的本质属性更好地发挥作用，“就大学内部治理结构而言，要体现大学自治和学术自由精神，体现大学的底部沉重和分散决策精神，体现大学多元文化和个性张扬的特点；就外部治理环境而言，首先，需要更新国家层面的大学治理认识，防止外部治理结构‘行政化’。第二，还需要加大资源投入力度，调节资源投入方式，防止‘资源依赖’。第三，还需要优化学术评价制度，防止学风浮躁”^④。总之，只有通过改变大学内外部治理条件，坚守大学的学术本质，营造崇尚学术的文化氛围，保持其独有的学术价值和学术品味，使大学成为人类精神的灯塔。

① 陈慧青：《学术：学者的理想与追求——感悟布鲁贝克学术话语的建构》，《江苏高教》，2008年第5期，第4-6页。

② 卢晓东：《联邦政府与美国研究型大学的发展》，《北京大学教育学院》，1995年第9页。

③ 朱九思：《大学生命的真谛》，《高等教育研究》，2000年第5期，第1-4页。

④ 丛日宏、徐晓艳：《大学的学术性及其治理结构的调试》，《现代教育管理》，2013年第9期，第26-28页。