

ZHIDUCHUANGXINYU

制度创新 中国高等教育

ZHONGGUOGAODENGJIAOYU

朱先奇 史彦虎
史 洁 冀伦文 编著

 中国社会出版社

ZHIDUCHUANGXIN YU

制度创新 ◆

中国高等教育

ZHONGGUO GAODENG JIAOYU

主编 王健
副主编 王健 王健

中国社会科学出版社

制度创新与中国高等教育

朱先奇 史彦虎 编著
史 洁 冀伦文

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度创新与中国高等教育/朱先奇等编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2006. 10
ISBN 7 - 5087 - 1597 - 7

I. 制... II. 朱... III. 高等教育—研究—中国
IV. G649. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 130501 号

书 名: 制度创新与中国高等教育
编 著 者: 朱先奇 史彦虎 史 洁 冀伦文
责任编辑: 尤永弘

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713
邮购部: (010)66060275
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂
开 本: 145mm × 210mm 1/32
印 张: 12. 25
字 数: 307 千字
版 次: 2006 年 10 月第 1 版
印 次: 2006 年 10 月第 1 次印刷
定 价: 28. 00 元

(凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

目 录

导 论	(1)
一、制度创新与社会发展	(1)
二、高等教育制度创新的紧迫性	(4)
三、高等教育制度创新的内涵	(5)
四、中观层面高等教育制度创新的目标	(8)
五、高等教育制度创新的原则	(12)

第一部分 历史的回眸

第一章 清末中国的高等教育制度	(16)
一、近代教育的萌发	(16)
二、近代教育思想上的突破：“中学为体，西学为用” ...	(20)
三、近代教育革新的初步尝试：新式学堂的创立	(21)
四、近代教育的发展	(25)
第二章 中华民国时期的高等教育制度	(27)
一、中国近代高等学校教育制度的完善	(28)

二、民国时期高等学校教育制度的发展	(35)
三、根据地的高等教育体制	(50)
第三章 新中国成立至改革开放以前的高等教育体制	(58)
一、新中国“十七年教育”	(58)
二、高等学校的教育革命	(75)
第四章 改革开放以来我国的高等教育制度	(80)
一、高等教育思想观念的演进	(81)
二、高等教育体制改革	(89)
三、高等学校教学改革	(97)

第二部分 背景与现状

第五章 创新高等教育制度的历史背景分析	(106)
一、知识与经济及高等教育	(106)
二、经济全球化与高等教育	(111)
三、世界高等教育发展的趋势	(112)
第六章 中国高等教育制度现状分析	(120)
一、高等教育制度改革取得的成果	(120)
二、目前我国高等教育中观层面制度存在的缺陷分析.....	
.....	(133)

第三部分 学习与借鉴

第七章 发达国家高等教育制度个案分析	(152)
一、美国高等教育制度	(152)

二、英国高等教育制度	(158)
三、德国高等教育制度	(167)
四、日本高等教育制度	(170)
五、法国高等教育制度	(174)
第八章 发达国家高等教育制度的共性分析	(178)
一、坚守大学的学术品位,保持大学独立的学术性	(178)
二、各按其位,各具特色	(179)
三、政校分开,学校自治,竞争合作,自我发展	(181)
四、管理体制规范,管理渠道畅通,管理协调高效	(183)

第四部分 对策与建议

第九章 解放思想 创新观念	(187)
一、观念创新的内涵	(187)
二、观念创新应具备的基本条件	(189)
三、高等教育观念创新的路径	(192)
第十章 理顺产权关系 实现自主办学	(196)
一、高校办学自主权的内涵	(197)
二、高校办学自主权的法律性质	(198)
三、高校自主权内容	(199)
四、落实高校办学自主权的主要障碍	(200)
五、扩大高校办学自主权的必要性	(207)
六、落实高校办学自主权的主要对策	(212)
第十一章 坚持依法治校 坚持依法管理	(216)
一、依法治校的内涵	(216)

二、依法治校地位与作用	(218)
三、依法治校的目标	(220)
四、依法治校的对策	(221)
第十二章 强化校务公开 实现民主管理	(228)
一、校务公开的哲学思考	(228)
二、校务公开的作用	(233)
三、校务公开的主要内容和形式	(237)
四、强化校务公开的主要措施	(237)
第十三章 加强干部队伍建设提高管理水平	(244)
一、做好高校干部任免工作的重要意义	(244)
二、加强干部任免管理工作的基本原则	(249)
三、高校干部的选用形式及比较	(258)
四、高校干部素质及其创新意识培养	(262)
五、干部民主评议及考核机制建设	(277)
第十四章 创新教学管理模式 提高人才培养质量	(286)
一、教学管理的内涵与功能	(286)
二、教学管理的内容与原则	(287)
三、高校教学管理机构组织模式的选择	(289)
四、构建教学质量保障机制	(294)
五、加强教学质量监控机制建设	(300)
第十五章 创新科研管理制度 提高科技创新能力	(308)
一、创新高校科技管理制度的意义	(308)
二、创新高校科技体制和机制必须理顺几个重要关系	(309)
三、创新高校科技管理体制和运行机制的建议	(311)

第十六章 坚持以人为本理念 创新资源管理模式	(315)
一、高校资源的构成及其存在的问题	(315)
二、创新高校人力资源管理制度的对策	(317)
三、创新高校物力资源管理制度的对策	(320)
第十七章 构建创新投入体制 实现高等教育投入多元化	(324)
一、构建多元化的投入体制的必然性	(324)
二、构建多元化投资模式的主要对策	(325)
第十八章 完善学分制度注重个性化教育	(329)
一、学分制的渊源和发展	(329)
二、学分制与学年制的比较研究	(332)
三、实行学分制的现实意义及制约因素	(336)
四、实行学分制应把握和处理好的几个问题	(341)
五、深化学分制改革的对策	(346)
六、学分制条件下相关配套问题研究	(350)
第十九章 创新校园文化构建和谐校园	(356)
一、校园文化的内涵	(356)
二、校园文化的核心	(365)
三、加强校园文化建设的对策	(372)
主要参考文献	(379)
后 记	(383)

导 论

科技是强国之路,教育乃立国之本。当代世界发展的经验表明,高等院校是知识聚集、高科技聚集、高素质人才聚集之地,是人才培养、科技创新、知识传播的集中之地,是先进文化的中心,是推动现实生产力快速发展的各因素的生长和培育源头。我们要以经济建设为中心,大力发展生产力,实现十六大提出的全面建设小康社会的目标,就必须坚持以人为本的科学发展观,实现高等教育与经济社会协调发展。

进入新世纪以来,虽然中国的高等教育发展迅速,成绩巨大,但是,面对知识经济与全球化的挑战,面对国内经济社会的飞速发展和全面建设小康社会的新要求,全面提升我国高等教育的发展水平,特别实现我国高等教育在新的起点上从数量到质量的战略转变,成为全社会关注的热门话题。如何实现中国高等教育在新世纪的新发展,众多专家学者为中国的高等教育把脉、开处方,逐渐形成一个共识——制度创新乃中国高等教育的生命工程。

一、制度创新与社会发展

制度,一般有两个含义:一是从宏观上讲,就是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系;二是从微观上讲,就是要求大家共同遵守的办事规程或行动准则。一个国家、一个社会、一个组织、一个单位要想有序、高效,靠的就是制度。著名学者胡

鞍钢指出：“进入 21 世纪，中国的长远发展目标不仅要实现经济现代化，而且还要实现制度现代化”。^① 国家制度的现代化本身包括国家高等教育制度的现代化，即形成与国家在 21 世纪发展目标相一致的高等教育制度。所谓制度创新，就是冲破陈旧体制的束缚，在体制上实现破旧立新，以优化社会资源的配置。较为成熟的制度经济学的观点认为：“制度创新或制度发展一词将被用于：(1) 一种特定组织行为的变化；(2) 这一组织与其环境之间的相互关系变化；(3) 在一种组织的环境中支配行为与相互关系的规则的变化。”^②

纵观人类社会的文明发展，都与生产力的发展水平相适应，都与人类的思想认识相适应，都与制度的建立、完善和发展相适应。原始社会、奴隶社会、封建社会的人类如此，在资本主义社会和社会主义社会共存的今天更是如此。因此，社会的发展必须有相应的制度作为保障。

当中国的历史进程进入新世纪之时，国民经济总量跃居一个新的水平，达到 1 万亿美元以上，初步实现了小康，人民过上了比较富裕的生活，这一切得益于 1987 年党的十一届三中全会做出了党的中心工作由以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的战略决策。

然而，在这巨大成就取得的同时，我们应该看到：“无论在数量、性质、特点上，还是在人与人的相互关系上，中国整个经济和社会的基本组成部分与改革开放前有了规模性和实质性的不同”。胡鞍钢等专家认为主要表现在：利益主体数量激增、利益主体多元化、利益主体意识增强、人员流动空前加大、各类经济和社会风险

^① 胡鞍钢等：《国家制度建设》，清华大学出版社，2003 年 7 月，第 2~3 页。

^② V·W·拉坦：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社，1994 版，第 329 页。

加大、外来影响加大及信息来源多元化、非对称信息占有的严重性增大、非对称权力占有的严重性增大、分配向非劳动要素倾斜、权力关系向资本占有者倾斜等方面。这些历史性的变化带来的严重挑战表现在：一是相当多的人不能适应急剧的社会变革，处于高度迷惘与混乱的状态；二是经济和社会结构迅速变化使我们原有的国家治理模式在很大程度上失去效用；三是各种市场的、政府的、社会的力量正在加速推动中国沿着三个维度方向变成一个不断“失衡”、加剧“断裂”的社会，这是一个统一的、稳定的、繁荣的、民主的中国的心腹之患。

因此，他们认为中国面临的问题可以概括为“两个怪象”。一个是“中国怪象”，表现为：一方面中国改革取得了举世公认的巨大成就，另一方面从上到下都感到中国面临着重重危机（政府的正当性危机、社会危机、道德危机、环境危机等等）。一个是“中国政治怪象”，表现为：一方面人们抱怨政府太强，管得太多、太死，另一方面人们也有理由抱怨政府太弱，对很多该管的事（如惩治腐败，打击制假贩假，防止灾难性事故，从严执法等）往往显得无能为力。

这“两个怪象”表明中国正面临一个历史性的关头，它必须寻求新的思路才能克服当前的危机，达到长治久安的目标。为此，胡鞍钢等专家在经过三年的研究之后提出：中国必须在第一次转型（即从阶级斗争为纲转到以经济建设为中心上来）的基础之上，着手进行第二次转型（即从经济建设为中心到制度建设为中心）。^①

事实上，整个社会的管理是靠制度和权力来进行的，而权力的正常行使也是靠制度来实现的。道格拉斯·诺斯指出：“制度是一个社会中的一些游戏规则；或者更正式地说，制度是人类设计出

^① 胡鞍钢等：《国家制度建设》，清华大学出版社，2003年7月，第369页。

来调节人类相互关系的一些约束条件”。^① 一个有效率的制度的最根本的特征在于：它能够提供一组有关权利、责任和义务的规则，能为一切创造和生产活动提供最广大的空间，每个人都不是想方设法通过占他人的便宜来增加自己的利益，而是通过增加生产，并由此实现自己利益的最大化。这就是所谓的“帕累托效率”。

由以上简要叙述，可以说明一个结论：制度与社会的发展是相伴随的。社会的发展要求制度进行变革，符合社会发展要求的制度创新必能促进社会进步。

二、高等教育制度创新的紧迫性

当我们审视人类社会发展历史时，一种社会制度取代另一种社会制度是人类文明的彰显；当我们审视现代大学发展历程的时候，大学的功能拓展与制度创新是大学逐渐成为社会中心的根本。高等教育作为国家教育系统中的最高层次，是国家创新体系的重要组成部分。在知识经济、经济全球化、科学技术迅猛发展以及国家发展目标等带给国家和自身一系列挑战的今天，如何迎接挑战、抓住挑战带来的机遇，成为高等教育必须解决的课题。

杨东平先生在其主编的《大学之道》前言中强调“重建大学制度”。他说：“近些年来，我们呼唤大师、呼唤创造型人才和创造性成果的心情不可谓不切，措施不可谓不力，既有‘十万年薪’的‘长江学者’，又有吸引‘海归’的百万年薪；许多地方还开出了‘筑巢引凤’、招揽院士的天价。然而，应当看到，人才辈出、大师云集，主要是一种制度文明的产物，不是急功近利的政策能够速成催化出来的。创建优秀的大学，钱无疑十分重要，但还有比钱更重要的。否则，也无法解释在艰苦的战争环境中，西南联合大学何以能

^① 樊纲著：《渐进改革的政治经济分析》，远东出版社，1996年，第15～16页。

培养出整整一代优秀学生、产生如此丰富的学术成果；无法解释当年远比现在更为贫弱的经济市场，何以能培育出厦门大学、南开大学这样优秀的私立大学，能造就陈嘉庚、张伯苓这样伟大的教育家。当年北京大学、清华大学群星璀璨、风云际会的气象，无非说明了学术自由、兼容并蓄、教授治校这样的大学精神和大学制度，才是大师生长最为重要的环境”。^①

虽然我们不赞同杨东平先生“重建大学制度”的观点，但是由于制度的原因，中国的高等教育与世界的一流大学的距离不仅在扩大，而且离国人关注的诺贝尔奖越来越远，则是不争的事实。因此，当今在创建一流大学与高等教育大众化二维坐标上行进的中国高等教育，必须通过高等教育制度的创新才能符合、满足中国社会发展的要求，才能紧跟世界发展的时代要求。

三、高等教育制度创新的内涵

依据 V·W·拉坦对制度创新的内涵界定，教育制度创新分以下三个层次：

第一，着眼于教育组织行为制度的创新。这是教育制度创新的最根本的层次。教育作为一个组织系统，其行为的改变对于教育空间的拓展是首要的。例如学校内部管理体制的创新、干部人事制度的创新、人才培养计划、教学大纲和课程体系的创新、教学方法的创新、教学环境设计的创新、现代基础教育课程体系的创新、高等教育学科与课程体系的创新、学校后勤管理体制的创新等，是整体教育创新的制度基础。就大学而言，弹性学习制度（包括学分互认制度），“宽进严出”的教育系统、学分制、主辅修制和双学位制，厚基础、宽口径、高素质、强能力的人才培养计划、毕

^① 杨东平主编：《大学之道》，文汇出版社，2003年。

毕业生就业制度的改革、学生分担教育经费与学生资助体系的创立、构建不同类型教育相互沟通相互衔接的、满足终身教育需要的教育体系等等,都是教育组织行为方式的创新。备受瞩目的、被北京大学师生称为“大地震”的人事制度改革方案,就是学校组织行为的创新,最核心的内容就是实行真正的聘任制,不再像过去那样不管什么人,只要进了大学就是事实上的终身制、铁饭碗、大锅饭,人们观望并期待人事制度改革为高等教育发展释放能量。

第二,着眼于教育组织与其环境之间的相互关系的创新。教育组织系统与外部社会系统的关系是近 20 多年以来教育体制改革与创新的重点之一。由于计划经济的惯性,我国的教育组织与其环境之间的相互关系一直制约教育发展的空间。例如,长期以来的“学校办社会”问题,造成了许多办学的困境与教育资源的浪费。如何通过制度安排处理好学校、政府、市场三者的关系是政府和众多教育界有识之士长期关注、研究、实践且颇为头疼的问题。

第三,着眼于教育组织的环境中支配行为与相互关系的规则的创新。学校权力问题是这个层面的体制改革和制度创新的核心。由于众所周知的原因,学校的自主办学权力一直没有到位。世界银行于 1999 年 11 月 30 日印发的题为《21 世纪中国教育战略目标》的报告中提出:“管理体制改革的关键环节是,减少所有层次管理教育的公共机构,逐步把权力下放给学校,面向外部市场需求克服教育资源低效现象。”例如,近几年借鉴国外的“以校为本”模式推行的“校本”改革就是教育组织行为的创新,其基本内容就是要发挥学校的主体性,如体现学校自主开发、设置课程的“校本课程”、“校本管理”、“校本研究”等。再如,教育产权和教育投资回报一直是一个讳莫如深的问题,并抑制了民间教育资源的流向。2003 年 8 月 1 日起施行的《民办教育促进法》明确规定:民办学校对举办者投入民办学校的资产、国有资产、受赠的财产以及办学积累,享有法人财产权。民办学校在扣除办学成本、预留发

展基金以及按照国家有关规定提取其他的必需的费用后,出资人可以从办学结余中取得合理回报。

根据以上分析,高等教育制度创新可从三个层面去分析:

第一,宏观制度层面的创新是指一个国家和地区的高等教育体制及运行机制的创新,具体表现为关于高等教育发展的法律体系、政策构架和制度设计,其创新者是政府及教育主管部门。我国高等教育的基本制度是基本合理的,也是符合中国国情的。

第二,中观层面的高等教育创新是指高等教育的具体承担者高校对其内部管理制度、经费制度及其运作机制的创新,具体表现为教学、科研、学科建设等资源配置的政策引导和规章制度安排,其创新者是高校领导者和管理人员。这是目前我国高等教育制度中创新最迫切的。

第三,微观层面的高等教育创新是指高校教学创新、科技创新和学科创新,其创新者是教师和学生。

三个层面的关系是:第一,宏观层面的创新为高等教育创新提供外部环境,是推进高等教育创新的前提。如果缺乏外部创新的张力,缺乏必要的促进高等教育创新的宏观法律体系、政策架构和制度设计,中观和微观层面的创新就会因缺乏创新的理论根据和政策支持而难以持续下去。第二,中观层面的创新为高等教育创新的枢纽,是推进高等教育创新的关键。如果没有中观层面的创新,那么宏观层面开辟的创新环境仍然难以推动高等教育创新,其法律体系、政策架构和制度设计难以传递到位。第三,微观层面的创新为高等教育创新的基础,是推进高等教育创新的根本和落脚点。如果没有微观层面的创新成果,那么高等教育创新就会成为无本之木而失去其意义。

鉴于宏观层面和微观层面高等教育制度创新的研究成果众多,也鉴于中观层面高等教育制度创新的重要性、复杂性,本书研究的主要是中观层面意义上的高等教育制度创新。

四、中观层面高等教育制度创新的目标

(一)与时俱进,创新高等教育理念

制度创新的关键取决于是否有创新的理念。只有具备了现代办学理念,才能实现高等教育制度的创新。大学是随着时代在不断发展前进的,大学的理念、大学的精神也是与时俱进的,它是随着时代的发展而发展,随着社会的前进而前进的。根据众多专家学者研究成果,在知识经济和全球化时代,现代大学理念应具有以下一些共同点,那就是:普遍性(universality),国际性(Internationality),学术自由(academic freedom),大学自治(university autonomy)和社会服务(social service)。

(二)实行政校分开,实现自主办学

《中华人民共和国高等教育法》(以下简称《高教法》)中明确指出:“高等学校应当面向社会,依法自主办学,实行民主管理”。在1999年发表的《决定》中再一次强调了“按照《中华人民共和国高等教育法》的规定,切实落实和扩大高等学校的办学自主权,增强学校适应当地经济社会的活力”,并作了一些具体的说明,如“完善高等学校自我约束,自我管理机制。进一步扩大高等学校招生、专业设置等自主权,高等学校可以到外地合作办学。深化学校内部管理体制的改革,进一步精简机构、减员增效。改革分配和奖励制度,实行多劳多得、优劳优酬。加大学校后勤改革力度,逐步剥离学校后勤系统,推动后勤工作社会化,鼓励社会力量为学校提供后勤服务,发展教育产业”等。因此,我们认为,把《高教法》的相关规定转化为高校内部真实的体制与机制是当前体制与机制改革的主题。